

SYŘANÉ V TURECKU: NEUDRŽITELNÝ ROZVOJ?

KRISTÝNA KUČEROVÁ

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Evropská unie je jedním z klíčových partnerů Turecka v péči o syrské uprchlíky na území Turecka. Unie postupně realizuje druhý balík pomoci skrze nástroj EU pro uprchlíky v Turecku (FRIT). Posílení má být přesun směrem k rozvojovým projektům, a především je cíleno na převzetí aktivit národními aktéry. Pokračovat má začleňování uprchlíků v Turecku (např. skrze zaměstnanost), nadále však není aktivně operováno s možnými návraty zpět do Sýrie.

Vzhledem k době svého vzniku nereflexuje upravený rámec projektů dostatečně dění v zemi za poslední více než rok (požadavek odchodu uprchlíků ze strany obyvatel v důsledku ekonomické krize a populistického narativu v období lokálních voleb).

Evropská unie oprávněně odmítá a kritizuje tureckou vojenskou intervenci v severovýchodní Sýrii i případné nucené návraty Syřanů. Turečtí představitelé však čelí patové situaci, kdy uprchlíci nejsou přijímáni na Západě, nesmí být nuceně vraceni do Sýrie, ale zároveň si domácí obyvatelstvo jejich návrat do Sýrie přeje. EU by tuto realitu měla reflektovat a svými aktivitami přispívat ke zmírnění politizace uprchlického tématu.

Program FRIT v řadě aktivit zmiňuje, že mají pomáhat i místním komunitám. Tuto složku je třeba akcentovat. Je třeba posílit i komunikaci vůči veřejnosti, jak stran přínosu projektů a faktu, že se jedná o projekty financované EU, tak stran přínosu samotných Syřanů.

ÚVOD

Evropská unie se za dobu trvání syrské uprchlické krize vyprofilovala jako jeden z klíčových tureckých partnerů v péči o syrské uprchlíky. Jednou z hlavních forem angažmá Unie je tzv. nástroj EU pro uprchlíky v Turecku (EU Facility for Refugees in Turkey – FRIT), který nyní pokračuje druhou, a prozatím poslední tranší. Právě problematice projektů FRIT se věnoval před rokem policy paper *Návrat v nedohlednu: Integrovaní Syřanů v Turecku?* ^{LINK} Návraty byly v té době skutečně ještě „v nedohlednu“. Již na počátku roku 2018 UNHCR zveřejnil dokument „Comprehensive Protection and Solutions Strategy: Protection Thresholds and Parameters for Refugee Return to Syria“, ^{LINK} který zkoumá nezbytné předpoklady pro hromadné dobrovolné návraty. Situace v Sýrii však nenaznačovala, že by se blížilo splnění milníků nastavených jako nezbytné, aby hromadné návraty mohly začít. I reformy podporované EU v rámci FRIT vycházely z předpokladu, že návrat Syřanů se v dohledné době neuskuteční, a s touto alternativou aktivně nepracovaly. Z toho důvodu se zaměřovaly nejen na usnadnění dočasného pobytu uprchlíků v Turecku, ale na jejich začlenění do života zde (školaství, zaměstnanost aj.). V Turecku jsou nyní kontraktovány a spouštěny projekty druhého balíku FRIT. Tato tranš byla plánována jako poslední, a obzvláštní důležitost je proto kladena na udržitelnost záměru po ukončení financování skrze FRIT a na převzetí národními aktéry. Druhý cyklus projektů se zároveň, vzhledem k dlouhodobé povaze pobytu Syřanů v Turecku, opět zaměřuje nejen na humanitární pomoc, ale i na rozvojové aktivity. V programovém záměru ^{LINK} je zdůrazněna snaha posunout projekty více rozvojovým směrem a posílit inkluzi a soběstačnost. Jedním z cílů je tedy i socio-ekonomická integrace Syřanů v Turecku.

Situace v Sýrii nadále zůstává problematická a pro hromadné návraty nezpůsobilá. Nejde jen o aktivní násilí v oblastech, jako je Idlib. I v oblastech pod tureckou kontrolou, kde má postupně docházet k obnově, jako např. v Afrínu, jsou prováděny teroristické útoky. Roli hraje i fakt, že politické řešení je v nedohlednu, a řada uprchlíků se rovněž bojí msty, podle toho, zda ve výsledku u moci zůstane prezident Asad. Další klíčovou překážkou možných návratů je rovněž zničená infrastruktura. S problematikou návratů je však třeba pracovat pro-aktivně, alespoň v pracovních scénářích. K dobrovolným návratům do oblastí kontrolovaných režimem či Tureckem může do budoucna docházet (statistiky ^{LINK} ukazují, že v menší míře se spontánní návraty do Sýrie již dějí), a je tudíž třeba být připraveni i na tuto alternativu, a nikoliv jen pasivně reagovat. Projekty by proto měly nabízet i rozvoj znalostí/zkušeností uplatnitelných při obnově Sýrie a necílit jen na integraci v Turecku.

Problematika návratů je jedním z argumentů, kterými Erdogan zdůvodňoval tureckou operaci v severní Sýrii ^{LINK} cílicí na vytvoření tzv. „bezpečné zóny“ u tureckých hranic (kam by mohli být uprchlíci přesídleni). EU musí v kontextu turecké invaze do severovýchodní Sýrie adekvátně reagovat na turecké porušování mezinárodního práva v severovýchodní Sýrii a turecké zmínky o (nuceném) cíleném přesídlení uprchlíků do plánované „bezpečné zóny“ i nadále razantně

odmítat. Je však pozitivní, že v oblasti péče o uprchlíky v Turecku zůstává pro-
zatím oboustraně spolupráce zachována.

Důvodem, který Erdogana k asertivní zahraniční politice vede, je při tom situace
domácí. Proběhlé lokální volby (jaro 2019) byly ukazatelem rostoucího napětí
v Turecku. Nespokojenost obyvatel, především s ekonomickou situací v zemi,
vyústila v řadu sice dílčích, nicméně povahou symbolických porážek AKP
v lokálních volbách. (Starostou Istanbulu, místa pro Erdogana klíčového, se stal
představitel CHP, který post obhájil i při opakování voleb. Opozice zvítězila i v
Ankaře a Izmiru.) V době ekonomické krize sílí volání po větší péči pro domácí
obyvatele, na rozdíl od uprchlíků. Lokální volby a související populistické kam-
paně rovněž tématu syrských uprchlíků zneužívaly. Právě ve světle zmíněné eko-
nomické krize i napětí, které vyvolává, je důležité, aby byly projekty podpořené
EU i nadále nastaveny tak, aby byly přínosné jak pro uprchlíky, tak pro místní
komunitu, a tento jejich aspekt byl dostatečně komunikován vůči místní popula-
ci. Stejně tak by EU měla podporovat aktivity, které zvýrazňují přínos Syřanů pro
tureckou společnost, resp. bojují proti „fake news“.

SYŘANÉ V TURECKU 2019: EKONOMICKÁ KRIZE A MÍSTNÍ VOLBY

Turecko nyní hostí více než 3,6 milionu syrských uprchlíků. ^{LINK} Syřané byli
dlouhou dobu označováni za hosty a byl kladen důraz na to, aby jejich pobyt ne-
působil jako trvalý. Reálně se však pobyt Syřanů prodlužoval a tato skutečnost
začala být reflektována i v národní diskuzi a v opatřeních a legálních úpravách,
která Turecko přijímalo. Uvědomění si možné trvalosti jejich pobytu ovlivnilo
vnímání Syřanů ze strany místních, zásadní roli však hrála ekonomická krize,
která zemi zasáhla. Ta posílila jak pozici odpůrců prezidenta Erdogana (který
dříve přijímání uprchlíků obhajoval), tak negativní vnímání uprchlíků, ^{LINK} kte-
ří jsou snadnou obětí ve chvíli, kdy je třeba hledat obětní beránky. ^{LINK} Místním
např. vadila i přemíra arabských nápisů ^{LINK} v některých oblastech apod.
Nelehká ekonomická situace dále posílila přesvědčení, že by se uprchlíci měli
postupně vracet. Místní volby senzitivní situaci zjitrily ještě více. Předvolební
kampaně jsou obvykle spojené s populismem a uprchlíci se opět stali vděč-
ným tématem. Zároveň pocit, že vláda zamlčovala možná negativa související
s pobytem Syřanů, usnadňuje šíření fake news a alarmistických zpráv. Političtí
představitelé reagují na nespokojenost obyvatel a i prezident Erdogan, který byl
dlouho vnímán jako obhájce pobytu Syřanů v Turecku, nyní vystupuje s plány
jejich možných návratů. ^{LINK}

Co se konkrétních kroků týkajících se syrských uprchlíků v Turecku týče,
mezinárodní pozornost získalo dění v Istanbulu. Zde bylo nařízeno Syřanům
registrovaným v jiných provinciích, aby se do těchto provincií navrátili ^{LINK} (zá-
roveň Istanbul byl již delší dobu jednou z provincií, které v podstatě nepřijímaly
nové registrace). Dle zpráv Amnesty International ^{LINK} či Human Rights Watch

🔗 docházelo v roce 2019 též k tomu, že řada lidí (i z ostatních provincií) byla donucena podepsat „dobrovolný návrat“ přímo do Sýrie, kam byli následně odvezeni. Čísla se liší a tyto incidenty jsou oficiálně důrazně popírány. I nejvyšší odhady jsou stále několikanásobně menší, než kolik Syřanů v Istanbulu nyní žije (a i samotný termín pro opuštění Istanbulu byl napoprvé prodloužen). Přestože se tedy jednalo primárně o populistické gesto, toto gesto podpořilo nejistotu Syřanů stran jejich další budoucnosti v Turecku.

Zásadnějším krokem se stala již zmíněná turecká ofenziva v severovýchodní Sýrii a fakt, že Erdogan již před začátkem operací, když se s akcí pokoušel získat mezinárodní souhlas, tuto operaci zdůvodňoval i vytvořením „bezpečné zóny“ pro možný návrat uprchlíků. Přestože je v současné chvíli nadále nejasné, zda a kdy by mohlo k návratům dojít, a rovněž jaký počet uprchlíků by do dané oblasti mohl přesídlit, vývoj má za následek zvýšenou nejistotu syrské komunity. Zatímco se EU snaží v druhém tranši projektů FRIT podpořit rozvoj, integraci a soužití komunit, vývoj v zemi šel přesně opačným směrem. Pokud mají být akvivity EU efektivní, je nutné vzít i tento domácí vývoj v potaz.

NÁSTROJ EU PRO UPRCHLÍKY V TURECKU

V současnosti se spolupráce EU a Turecka skrze nástroj EU pro uprchlíky v Turecku 🔗 přesunula do druhé, závěrečné fáze (byly přislíbeny dva „balíky“ financování). Na základě aktualizovaného průzkumu potřeb 🔗 a dalších strategických dokumentů byly určeny priority pro druhé kolo projektů. Důraz je kladen na podporu udržitelnosti po konci financování z FRIT, tedy aby turečtí aktéři přejali iniciativy, dále na posun směrem k rozvojovým projektům (při zachování humanitární kapacity), i na posílení integrace 🔗 a soužití obou skupin. Vlajkovými loďmi celé iniciativy zůstává tzv. ESN karta 🔗 (prostřednictvím které je, jakoby to byla karta platební, vytipovaným potřebným jedincům vyplácena určená měsíční finanční pomoc, 120 tureckých lir, cca 19 EUR/osoba) a podpora vzdělávání, mj. skrze program CCTE 🔗 (jehož součástí je i výplata určité částky na zmíněnou kartu podmíněně oproti školní docházce dítěte). Záměrem druhého balíku projektů je nicméně připravit příjemce podpory i systém na to, aby příjemci pomoci byli více samostatní, a pokud budou i nadále potřebovat podporu, aby jim ji plně zajistil turecký sociální systém. Projekty mají nadále cílit i na místní komunitu, viz socio-ekonomické iniciativy a začleňování na pracovní trh aj., a soustředit se i na posilování kapacit a infrastruktury a mají pomoci hostitelské komunitě nést „náklady“ péče o uprchlíky.

Tyto základní principy jsou rámcově konstruktivní, i do druhého kola projektů se však přenáší problémy, kterými trpělo již kolo první. Soustředění se na podporu uplatnitelnosti na tureckém pracovním trhu či pokračující integrace do tureckého školství jsou vzhledem k dlouhodobému pobytu Syřanů v Turecku logické a zvýšení soběstačnosti uprchlíků je žádoucí. Výhradní soustředění se na jejich život v Turecku je však limitující pro uplatnění uprchlíků ve chvíli, kdy by se vrátili do Sýrie, bez ohledu na dobu, kdy to bude. Měly by tedy být podporovány

přenositelné zkušenosti. Snaha o začlenění do společnosti též naráží na fakt, že větší viditelnost Syřanů zvyšuje vnímavost společnosti vůči jejich dlouhodobému pobytu a může vytvářet pocit soutěže o omezené kapacity – zvláště v době krize. Je tedy třeba i nadále zdůrazňovat přínos podporovaných projektů i pro místní komunitu a stejně tak vysvětlovat přínos Syřanů samotných (oživují ekonomiku, projekty necílí jen na ně, aj.).

Klíčovým problémem, který se nyní opět ukazuje v plné šíři, je nestabilita prostředí. Nutnost projektům určit pevně dané rámce, finanční, ale i časové, omezuje (především u těch rozvojových) jejich schopnost flexibilně reagovat na volatilitu prostředí, která se ukázala být v Turecku i okolních zemích značná, ať už se jednalo o situaci politickou, sociální či právě ekonomickou. Je tedy pozitivní, že přes snahu o posun rozvojovým směrem byla zachována i „humanitární“ část projektů, zvláště ve chvíli, kdy se musí EU i spuštěné projekty vyrovnávat s opětovným růstem nestability. Ještě 4. října 2019 představitelé Německa a EU cestou na jednání do Řecka stran rostoucího počtu uprchlíků vyjednávali i s Turky o posílení spolupráce v hostování uprchlíků, včetně případného navýšení financování. ^{LINK} Hned následující týden, 9. října, započala turecká ofenziva na severu Sýrie, která naopak generuje další nestabilitu a která je Erdoganem zdůvodňována mj. jako nutná pro vytvoření zóny, kam by se mohli uprchlíci vrátet. ^{LINK}

„BEZPEČNÁ ZÓNA“ V SÝRII A REAKCE EU

Přestože již v roce 2016 EU a Turecko dospěly k vzájemné dohodě o řešení syrské uprchlické situace, ta byla na obou stranách dána čistě pragmaticky, během jejího trvání však nedošlo ke sblížení základních postojů. EU se i v posledním roce soustředila na zlepšení života uprchlíků v Turecku, jejich integraci v zemi a posílení jejich ekonomické soběstačnosti. V Turecku však mezitím sílilo volání po návratech Syřanů, kteří jsou zároveň často populisticky zneužívaným tématem. EU spolu s dalšími mezinárodními aktéry opakovala, a i dále opakuje, že návraty budou možné, až situace v Sýrii naplní určité milníky, k čemuž zatím nedochází. Turečtí představitelé však opakovaně mluví o návratech Syřanů, přestože postoje vůči načasování či konkrétní realizaci se liší. EU se tak při jednání s Tureckem jako již mnohokrát v minulosti ocitla v patové situaci, což je nejzřetelněji vidět právě v kontextu turecké ofenzivy v Sýrii.

Přestože EU obecně zdůrazňuje nutnost spolupráce s Tureckem, ofenzivu razantně odmítla. Odmítavý postoj EU vůči turecké operaci zazněl jak např. v prohlášení vysoké představitelky, ^{LINK} tak i v závěrech Rady EU ^{LINK} ze 14. října 2019. Vysoká představitelka, mimo dalších bodů odsuzujících tureckou vojenskou akci, oprávněně zpochybňuje, že by „bezpečná zóna“ splňovala podmínky definované UNHCR pro bezpečný návrat uprchlíků. Rada rovněž odsoudila tureckou vojenskou akci a vyzvala Turecko k ukončení jednostranných

vojenských akcí v severovýchodní Sýrii. Dále se v závěrech jednání [QLINK](#) uvádí, že EU „*nebude poskytovat pomoc při stabilizaci a rozvoji v oblastech, kde jsou ignorována či porušována práva místních obyvatel*“. Turecké ministerstvo zahraničí v reakci vydalo prohlášení, [QLINK](#) které postoj EU tvrdě odsoudilo.

Evropská unie razantně odmítá turecké vojenské aktivity na severovýchodě Sýrie, vůči čemuž se Turecko ostře vymezuje. Prozatím nicméně oba partneři pokračují ve společných aktivitách na podporu uprchlíků v Turecku. Turečtí představitelé se však ocitli „v kleštích“, kdy uzavřeli dohodu, že nepustí uprchlíky dále do Evropy, nemohou je vrátit ani do Sýrie, a zatím čelí nespokojenosti domácí populace.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Během relativně krátké doby došlo k rétorické eskalaci pozic obou partnerů, EU a Turecka. Zatímco Erdogan opakuje, že „bezpečná zóna“ může sloužit k návratu uprchlíků, EU toto striktně odmítá, neboť nucené návraty odporují mezinárodnímu právu a vytvoření podmínek pro návraty dobrovolné je v nejbližší době jen málo pravděpodobné. Další otázkou je, jaký počet uprchlíků by se reálně vrátil (by byl vrácen). Problémem však je, že EU a jí podporované projekty nereflektují měnící se vnitropolitickou situaci v Turecku. Unie prozatím není ochotna aktivně pracovat ani s budoucími návraty jako alternativou. Úměrně aktuální situaci v Sýrii je bere je pouze jako vzdálenou budoucnost, čemuž přizpůsobuje své aktivity.

Turečtí obyvatelé jsou však nespokojeni s pokračujícím pobytem Syřanů v Turecku a Syřané a jejich pobyt v Turecku jsou rovněž snadno a opakovaně zneužívaným tématem, např. právě v předvolebních kampaních aj. Turečtí politici téma návratů opakovaně nastolují, přestože se liší pohled na to kdo (kolik), kdy a kam by se měl vracet. V kontextu domácího i zahraničního dění se rovněž zvyšuje nejistota Syřanů. Ohrožen tak není jen další průběh projektů a realističnost jejich předání do rukou národních aktérů, ale vůbec zachování úspěchů dosažených projekty první generace.

Ve světle výše uvedeného by EU měla:

- Nadále neopouštět humanitární aktivity ve prospěch rozvojových, neboť ty humanitární stále jsou a do budoucna budou zapotřebí.
- Posílit PR strategii projektů. Zdůraznit přínos projektů pro místní obyvatele a roli, kterou v takových projektech a jejich financování hraje EU. Zároveň podpořit zvyšování informovanosti o přínosech Syřanů pro Turecko.
- V projektech akcentovat zkušenosti, zaměstnání, vzdělání, které uprchlíci využijí (i) při obnově Sýrie, a nezaměřovat se jen na jejich život v Turecku.

→ Posilovat nadále kooperaci různých aktérů zapojených v péči o uprchlíky, napříč různými úrovněmi tureckého systému, neboť je třeba vytvořit stabilní síť aktérů schopnou flexibilně reagovat na domácí i zahraničněpolitické šoky bez ohledu na možné patové situace na nejvyšších úrovních systému.

KRISTÝNA KUČEROVÁ

(KUCEROVA@IIR.CZ)
ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ

T A

Č R

Tento policy paper je výsledkem aplikovaného výzkumu Ústavu mezinárodních vztahů, v. v. i., v rámci projektu TA ČR ÉTA TL01000432 nazvaného Migrace z oblasti Blízkého východu, subsaharské Afriky a Asie: geopolitické a bezpečnostní souvislosti, důsledky a doporučení pro ČR. Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (MZV).