

Fomentar el retorno de los sirios: el enfoque fragmentado de Turquía

Zeynep Sahin Mencutek

El enfoque de Turquía para alentar a los refugiados a regresar a Siria puede poner en peligro la seguridad y la voluntariedad de esos retornos.

El enfoque inicialmente acogedor de Turquía, cuando los primeros refugiados sirios comenzaron a llegar a principios de 2011, fue justificado por el gobierno como una respuesta de emergencia temporal a una crisis humanitaria. Sin embargo, a partir de mediados de 2014, a medida que las cifras seguían aumentando y sin que se vislumbrara un final aparente para la crisis siria, el gobierno turco adoptó un enfoque más restrictivo. Este incluía un estatuto de protección temporal para los sirios que les permitía acceder a la educación, sanidad y servicios sociales, así como al mercado laboral, y —desde mediados de 2016— contaban con un cierto apoyo a la integración limitada y al retorno voluntario. Sin embargo, estudios demuestran que su fragmentada planificación del retorno cuestionaba la seguridad y voluntariedad con las que se ofrecían¹.

El marco de retorno

Aunque Turquía ha establecido medios formales para que los sirios puedan acogerse al retorno, el enfoque en su conjunto está fragmentado. La Dirección General de Gestión de la Migración (DGMM, por sus

siglas en inglés), principal agencia nacional de migración, cita la Ley sobre Extranjeros y Protección Internacional de 2013 y la Directiva sobre Protección Temporal de 2014 —que establecen que dicho organismo proporcionará apoyo en especie y monetario a quienes soliciten el retorno voluntario— como base para su correspondiente marco jurídico. Desde el punto de vista normativo se espera que la DGMM coopere con las autoridades de los países de origen y con otras instituciones y organismos públicos de Turquía, así como con organizaciones internacionales y con la sociedad civil. En la práctica, la única cooperación que dicho organismo ha formalizado es con otros actores estatales turcos. No ha firmado ningún acuerdo bilateral o multilateral de readmisión o tripartito para facilitar el retorno a Siria, lo que requeriría la participación de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y del actual gobierno sirio.

La DGMM está legalmente obligada a pedir una solicitud formal a los retornados a través de sus filiales provinciales, y los documentos de retorno voluntario deben tener cuatro firmas: la del retornado, la de un funcionario del Estado,

la de un traductor y la de un oficial de ACNUR o, si este último no estuviera disponible, la de un representante de una organización no gubernamental (ONG) autorizada. ACNUR ha optado actualmente por no participar en los retornos, por lo que son los representantes de la Media Luna Roja turca quienes están firmando la documentación para el retorno voluntario².

En el municipio de Esenyurt (Estambul), que cuenta con una densa población siria, las autoridades municipales organizaron una campaña en 2018 en la que retornaron 3724 sirios. Para 2019, el municipio tiene como objetivo retornar a 25 000 sirios. Tras su llegada a la frontera los repatriados reciben asistencia de dos organismos turcos que trabajan en Siria, que los acompañan a las ciudades que se encuentran bajo el control militar de Turquía.

Fomentar los retornos

La primera táctica que se utiliza actualmente para fomentar el retorno es facilitar que se lleven a cabo visitas de prospección temporales de hasta tres meses durante las festividades religiosas en las que los refugiados puedan evaluar las condiciones en Siria y comprobar que sus propiedades no hayan sido ocupadas. Y si lo desean, pueden optar por quedarse en Siria. Durante este período, la DGMM no cancela su estatuto de protección, sino que solo lo revoca si los sirios no regresan dentro del plazo permitido. El considerable número de retornos que se producen al amparo de esta estrategia son un indicador de su efectividad. Según fuentes gubernamentales, en 2017 se quedaron 40 000 sirios —un 15 % de los que realizaron este tipo de visitas—, y en 2018 se quedó el 57 % de los 252 000 sirios.

Estos aumentos sustanciales también son un reflejo de la política de Turquía en el noroeste de Siria. Turquía legitimó dos operaciones transfronterizas unilaterales: Operación Escudo del Eufrates (agosto de 2016–marzo de 2017) y Rama de Olivo (activa desde 2018) con el fin de luchar contra el terrorismo y de defenderse de los ataques de las Unidades de Protección del Pueblo Kurdo Sirio (YPG, por sus siglas en kurdo) y de los militantes del Daesh en Siria. Sin embargo, la comunidad internacional ha considerado que estas operaciones son beligerantes y constituyen un atentado contra la soberanía siria, aunque no ha tomado ninguna medida real para detener las incursiones militares y Turquía controla ahora la frontera y el noroeste de Siria.

El gobierno turco también ha financiado una agenda unilateral de reconstrucción posconflicto. Los organismos de este país —en cooperación con los agentes locales sirios— han prestado servicios en los campamentos de desplazados internos y han reconstruido hospitales, escuelas, mezquitas, universidades y otras infraestructuras en las ciudades sirias. Muchos organismos estatales turcos han instalado oficinas al otro lado de la frontera para prestar servicios, y el gobierno ha empezado a difundir por todos lados que las ciudades sirias bajo el control de Turquía son lugares seguros para el retorno.

En este contexto, en el verano de 2018, tanto las organizaciones civiles de carácter social como los refugiados de las ciudades sirias —en su mayoría procedentes de Afrin— afirmaron haber recibido llamadas telefónicas de organismos estatales turcos para informarles acerca de la opción del retorno, la mejora de las condiciones de seguridad y la reconstrucción de las infraestructuras en las ciudades bajo control turco. Ese mismo verano, Turquía anunció que planeaba cerrar todos los campos de refugiados en el plazo de un año. Los refugiados de los campos cerrados tenían dos opciones: mudarse a las grandes ciudades turcas, donde la vivienda es cara, o regresar a Siria.

Los medios de comunicación afines al gobierno turco se han encargado de dar una amplia cobertura al retorno de los sirios. Cada viaje de retorno ha encabezado los telediarios, y los medios de comunicación —incluida la agencia de noticias oficial de Turquía— los han presentado como algo digno de celebración.

Los retos del enfoque turco

Hasta el momento no se ha producido un gran número de retornos de Turquía a Siria, y los que sí se han dado han sido prácticamente casos individualizados. Sin embargo, hay pruebas de que el número de retornos espontáneos está aumentando. Aplaudimos la práctica de Turquía de realizar visitas de prospección coincidiendo con las festividades religiosas, y sus esfuerzos por mejorar la seguridad, la estabilidad y las infraestructuras en el noroeste de Siria. Sin embargo, hay diversos factores preocupantes sobre el enfoque unilateral de Turquía, su estrategia de ofrecer una protección restringida al tiempo que promueve los retornos y los principios que ignora durante su desarrollo.

En primer lugar, Turquía ha empezado a fomentar los retornos a pesar de que Siria

todavía no es un lugar seguro. Pese a los ocasionales alto el fuego y a las zonas bajo control turco, ruso e iraní donde se han reducido las hostilidades, sigue habiendo combates y violencia en todo el país. La población carece de acceso a los servicios públicos básicos y a oportunidades laborales sostenibles. El ACNUR alega que las condiciones en Siria no son seguras para el retorno. Es probable que por esta razón no haya participado en los retornos desde Turquía. Además, no está claro si las autoridades turcas informan plenamente a los refugiados que regresan sobre los posibles riesgos. Una vez retornados, los sirios no pueden volver a entrar en Turquía, ya que firmar los formularios de retorno voluntario implica renunciar a toda solicitud de protección mediante asilo y hace imposible regresar por la vía legal.

En segundo lugar, no parece que los retornos sean del todo voluntarios. La precaria situación de los sirios en Turquía caracterizada por una total falta de protección, por la explotación laboral y por la pérdida de la esperanza en su futuro los empuja a regresar. A mediados de 2019, la situación se deterioró aún más cuando las autoridades provinciales de Estambul —donde viven más de medio millón de sirios— empezaron a llevar a cabo cada vez más redadas en las calles y en los lugares de trabajo para comprobar si la población estaba censada. A los sirios que carecían de la documentación adecuada se les devolvía a las provincias turcas en las que estaban censados. Al mismo tiempo, los medios de comunicación internacionales han denunciado que a algunos sirios se les ha obligado a firmar formularios de retorno voluntario y han sido deportados al norte de Siria. El discurso del odio contra la población siria se ha incrementado, ya que la población local se culpa del paro y de los problemas económicos. Está claro que, aunque a algunos sirios les entusiasma tener opciones de retorno voluntario, los planes de retorno de la mayoría dependen de que las condiciones en Siria sean las adecuadas: seguridad, estabilidad, un nuevo régimen, reconstrucción de las infraestructuras y medios de vida sostenibles.

En tercer lugar, Turquía opera los retornos de forma unilateral aunque la DGMM asegura que está trabajando en colaboración con las Naciones Unidas y la Unión Europea para facilitarlos. Sin embargo, los representantes de estas organizaciones en Turquía parecen considerar que los retornos son prematuros debido a las condiciones en Siria y, en su

lugar, favorecen las opciones de integración local. Y el ACNUR no está cumpliendo con su función tradicional de garantizar el carácter voluntario del retorno y de asegurarse de que a los refugiados se les proporcione información precisa y objetiva sobre las condiciones en su país de origen. Esto plantea interrogantes sobre el grado de cumplimiento del principio de voluntariedad por parte de la DGMM y sobre la transparencia de sus procedimientos. La UE tampoco ha financiado ningún proyecto de retorno de los sirios, pero sí —junto a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)— el desarrollo de la capacidad para la repatriación de migrantes irregulares que no sean sirios.

En cuarto lugar, no hay pruebas de la prestación de ayuda posterior al retorno, y las autoridades turcas, a través de la DGMM, no disponen de medios para realizar un seguimiento de lo que está sucediendo con los retornados en Siria.

Y, en quinto lugar, el fomento de los retornos tiene consecuencias sobre las relaciones entre las comunidades de refugiados y de acogida, pues en estas últimas, en Turquía, se crean expectativas de que los retornos sean inmediatos. Esto hace que aumenten los prejuicios de la población local hacia los sirios y, por tanto, amenaza la ya frágil protección que se ofrece a los refugiados. Además, el creciente discurso del gobierno y de los partidos de la oposición sobre los retornos, especialmente durante las campañas electorales, preocupa a los refugiados porque temen que se produzcan repatriaciones forzosas.

Para las personas condenadas por delitos y aquellas de la que se presuponga que está vinculada con grupos terroristas, se producen retornos forzados individuales a través de la deportación. Los activistas denuncian que los migrantes irregulares (incluidos los sirios) capturados por la guardia costera o por las fuerzas policiales turcas cuando intentan cruzar irregularmente a Grecia, son primero retenidos en centros de expulsión y luego deportados. Y algunos sirios detenidos por la policía durante las redadas reciben órdenes de deportación y, tras firmar formularios de retorno voluntario bajo coacción de funcionarios del Estado, son repatriados a Siria³. Representantes de las ONG y abogados confirman que se están produciendo estos retornos que vulneran los derechos individuales y del principio de voluntariedad. La DGMM no aporta la cifra exacta de migrantes irregulares no sirios, ni

de sirios deportados por actividades delictivas o por supuestos vínculos terroristas.

El ejemplo de Turquía demuestra que lo que se necesita es un enfoque de colaboración entre los múltiples actores para llevar a cabo retornos que cumplan con los principios acordados internacionalmente. No se puede permitir que países de acogida como Turquía adopten su propia interpretación de lo que significa voluntariedad, seguridad y dignidad. Debería enviarse una advertencia a los Estados de acogida cuando no cumplieran con las disposiciones legales y normativas relativas al retorno de los refugiados; y la estabilidad y la seguridad deberían ocupar un lugar prioritario en las decisiones sobre el retorno. El ACNUR tampoco debería desvincularse de las prácticas de retorno prematuro que se están llevando a cabo. En su lugar, el enfoque del país de acogida debería centrarse en los refugiados, tener una base empírica y ser efectivo. Todas las partes interesadas deberían coordinarse y prepararse

cuidadosamente para la reintegración en el país de origen antes de que comiencen los retornos.

Zeynep Sahin Mencutek

zeynepsahinmencutek@gmail.com

Investigadora adjunta, Centre for Global Cooperation Research, Universidad de Duisburg-Essen
www.gcr21.org e Instituto Sueco de Investigación de Estambul

El presente artículo ha sido redactado a título personal.

1. El estudio en el que se basa este artículo fue financiado por el proyecto RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project-Horizon2020 (#770564) y fue redactado durante la beca de la autora en el Kate Hamburger Kolleg/Centre of Global Cooperation Research de la Universidad de Duisburg-Essen, Alemania.
2. Gokalp Aras N E y Sahin Mencutek Z (2019) "Border Management and Migration Controls in Turkey" Working Paper, Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project (#770564, Horizon2020)
www.respondmigration.com/publications-1
3. HarekAct "A New Nightmare: Picked Up In The Aegean And Returned To Syria", 24 de junio de 2018
bit.ly/Harekact-24062018-Aegean