

# Incertidumbre a los ocho años. Aproximación a la situación de los refugiados sirios en Turquía

JOSÉ DUARTE MEDEIROS RIBEIRO Y MEHMET NECATI KUTLU

En un esfuerzo por evaluar tanto los datos cuantitativos como la literatura turca e internacional, incluidas las opiniones de expertos de campo recogidas en dos entrevistas exploratorias, este artículo reporta un seguimiento detallado y crítico de las condiciones de vida actuales —estatus legal, vivienda, educación y empleo— de la población de refugiados sirios en Turquía, seguido de una revisión crítica de la Declaración Unión Europea-Turquía. La mayor población de refugiados del mundo enfrenta diversos problemas, y a pesar de los esfuerzos y recursos desplegados por el país anfitrión, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras organizaciones internacionales y humanitarias, los ciudadanos sirios en Turquía se encuentran en largos procesos de ambigüedad de su estatus legal, inseguridad, precariedad y exclusión social, y se mantienen en una condición de “temporalidad permanente”.

PALABRAS CLAVE: integración, refugiados, sirios, Turquía, acuerdo Estados Unidos-Turquía

## **Uncertainty Eight Years After: Evaluating The Situation Of The Syrian Refugees In Turkey**

Through an account of assessed quantitative data and of Turkish and international literature produced, including field expert views from two conducted exploratory interviews, this article produce a detailed and critical follow-up of the recent past and current livelihood —legal status, housing, education and employment— of the Syrian refugee population in Turkey, followed by a critical review of the European Union-Turkey Statement. The biggest refugee population faces several multifaceted problems and despite the efforts and resources deployed by the hosting country, the United Nations High Commissioner for Refugees and other international and humanitarian organizations, the Syrian nationals in Turkey are under wide processes of legal status ambiguity, insecurity, precarity and social exclusion. Unfolding a condition of “permanent temporariness”.

KEYWORDS: integration, refugees, Syrians, Turkey, United States-Turkey Deal

JOSÉ DUARTE MEDEIROS RIBEIRO  
Centro de Estudios Latinoamericanos,  
Universidad de Ankara, Ankara, Turquía  
jdmr33@gmail.com

MEHMET NECATI KUTLU  
Centro de Estudios Latinoamericanos,  
Universidad de Ankara, Ankara, Turquía  
mknutlu@yahoo.es

**E**n este artículo se intentará hacer una revisión de la situación de los refugiados sirios<sup>1</sup> en Turquía mediante la exposición de datos esenciales sobre sus flujos masivos hacia este país, que comenzaron a principios de la década de 2010. Se abordarán los principales problemas que se han visto obligados a enfrentar tanto los refugiados como el país receptor, la situación actual y la proyección de algunos temas que podrían resultar problemáticos en el futuro, como la Declaración Unión Europea-Turquía sobre los refugiados y la reciente creación, por parte del gobierno turco, de una franja en tierra siria, cerca de la frontera, con el objetivo oficial de trasladar a una parte considerable de los refugiados sirios a esas tierras, según el gobierno.

Turquía “sigue siendo el país que alberga la población más grande de refugiados en el mundo” (ACNUR, 2019: 1) y la cifra actual representa cerca de cuatro millones de individuos. De estos cuatro millones, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más de 98% vive en zonas urbanas, periurbanas y rurales, mientras que el resto —menos de 2%— vive en centros de alojamiento temporal conocidos como campos de refugiados. Esta perspectiva adquiere contornos dramáticos cuando se considera cómo era la situación sólo algunos años atrás. Si volvemos a 2012, los datos estadísticos del ACNUR indican que Turquía acogió a poco más de 267 000 refugiados de distintos países en 20 centros de alojamiento temporal construidos en diez provincias,<sup>2</sup> dentro del territorio turco (AFAD, 2013). En otras palabras, las fuentes oficiales declaran que el número total de refugiados en Turquía era de 267 000 en 2012. Cuando analizamos una vez más los datos respecto a 2019, vemos que el número total alcanza los cuatro millones. De este total, 3.6 millones son ciudadanos sirios, mientras que los 400 000 restantes se distribuyen entre afganos, iraquíes, iraníes, somalíes y otros. Al exponer y evaluar estas cifras queda claro que los acontecimientos sociopolíticos y militares

---

1 Se utiliza el término refugiados sirios en el sentido más amplio de “refugiados resultantes de la guerra en Siria”, porque no sólo se trata de refugiados de origen sirio, sino también de otros grupos, incluidos los palestinos y otras personas apátridas que huyeron de la guerra y buscaron protección en Turquía.

2 Adana, Adiyaman, Hatay, Gaziantep, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye y Şanlıurfa.

que tuvieron lugar en Siria a partir de 2011, más tarde conocidos como Guerra Civil siria o crisis siria, fueron la causa del aumento sin precedentes de refugiados en Turquía. Las cifras de la Dirección General de Gestión Migratoria de Turquía (DGMM, por sus siglas en inglés) demuestran con claridad la avalancha de inmigrantes sirios a la que Turquía se ha tenido que enfrentar desde 2011 hasta la actualidad. La primera inmigración masiva de Siria a Turquía ocurrió el 29 de abril de 2011, a través de la puerta fronteriza de Cilvegözü, en Yayladağı, en la provincia sureña de Hatay. Según datos oficiales de la DGMM (2019), el número de inmigrantes sirios alcanzó un total de 14 237 a principios de 2012; para aumentar a 2503549 en 2015; luego a 3426786 en 2017; más tarde a 3576370, a finales de 2019, y por último, bajó a 3576344, al menos hasta el 31 de enero de 2020.

La política de puertas abiertas hacia el gran flujo de refugiados de su vecino sureño fue enaltecido ampliamente en el ámbito político, tanto dentro como fuera del país, y en especial por la Unión Europea. La literatura sobre las razones principales que llevaron a Turquía a adoptar una política de puertas abiertas está dividida en ejemplos de discurso humanitario respecto a la admisión de refugiados (Kirişçi, 2013) y deconstrucciones críticas de este discurso, entre ellas algunas que afirman que el gobierno adquirió una “moneda de cambio” efectiva contra la Unión Europea (Tugal, 2016), o bien las que explican la política de puertas abiertas de la Unión Europea mediante la externalización hacia Turquía de la militarización y el control de las fronteras (Koca, 2015).

Es innegable que de los diferentes periodos de la historia del Imperio otomano, así como a lo largo de sus muchas guerras y en especial durante sus últimos años, han resultado varias oleadas de refugiados que huyeron del territorio imperial. Sin embargo, también hay ejemplos de refugiados acogidos por Turquía en diferentes periodos históricos: los tártaros de Crimea en 1783; el pueblo polaco en 1841;

el pueblo abjasio en 1866–1867; los georgianos musulmanes en 1877–1878; los jazaks en 1949–1950, y los kurdos en 1988, tras la persecución del régimen de Sadam Husein. Pero quizá el caso más interesante es el de los judíos sefardíes, que huyeron de la Inquisición española y portuguesa, lo que resultó en su expulsión masiva de esos países en las últimas décadas del siglo xv (Lewis, 2014). También con los judíos en la Alemania nazi, Turquía desempeñó un papel importante, con una ley promulgada por el Gran Asamblea Nacional el 12 de febrero de 1941: “se enviaron instrucciones a los consulados turcos en toda Europa, ordenándoles que expidieran visados de tránsito a refugiados judíos con la condición de que tuvieran en su poder visados de entrada o visados de tránsito emitidos por otros países, así como billetes de transporte que les permitieran salir de Turquía. Fue este acto del gobierno turco, más que cualquier otra cosa, lo que hizo posible que la Agencia Judía y sus organizaciones asociadas salvaran a miles de judíos de Europa del Este del Holocausto” (Shaw, 1993: 264).<sup>3</sup>

A esta altura vale la pena detenernos y recordar algunos hechos fundamentales que la situación de los refugiados sirios trajo hasta el presente:<sup>4</sup>

- Los levantamientos de la llamada Primavera árabe, a partir de las protestas contra el régimen de Bashar al-Ásad, quien asumió el mando de Siria tras la muerte de su padre, acaecida en 2000, después de que permaneciera en el poder por 29 años

3 La traducción es nuestra.

4 Para una descripción detallada de los sucesos de la Primavera árabe en el Norte de África, véanse Joffé (2011); Sakr (2013); Sadiki (2015). Sobre los orígenes domésticos del levantamiento sirio desde su comienzo, véase Hinnebusch e Imady (2018). Para más información sobre el sectarismo y el frágil equilibrio político del régimen de Bashar al-Ásad, véanse Ruiz y Zintl (2014); Phillips (2015).

consecutivos. Las primeras revueltas estallaron en marzo de 2011 en la ciudad sureña de Deraa. Tras el uso de la fuerza por parte del gobierno contra los manifestantes, cientos de miles de civiles tomaron las calles de todo el país.

- Después de una rápida escalada de la violencia, en 2012 las fuerzas rebeldes llegaron a luchar contra las fuerzas gubernamentales por el control de las principales ciudades sirias, como Damasco, la capital, y Alepo, la segunda ciudad más grande del país.
- El conflicto adquirió tensiones políticas más profundas con cierta facilidad debido a que se trata de un país en el que el equilibrio entre las diferentes sectas religiosas era ya muy frágil y la

mayoría sunita pronto entró en conflicto con la secta chií-alauita que el presidente representa.

- El surgimiento en la región del autoproclamado Estado Islámico agregó otra dimensión a los disturbios. En esta fase se presenciaron la participación de potencias mundiales y regionales, como Rusia, Estados Unidos, Irán y Turquía, y todas las acciones tomadas por cualquiera de las partes se vio en una compleja red de intervenciones militares y diplomacia de línea dura.
- En los primeros cuatro años del conflicto, 6.5 millones de personas fueron desplazadas internamente dentro del territorio de Siria—sólo en 2015, 1.2 millones fueron expulsados de sus hogares—. Hasta 2018, casi medio millón de sirios



HASSAN T. PIXABAY ▶ Mujer siria refugiada.

perdieron la vida en esta guerra civil no proclamada; 12 millones de ciudadanos sirios se vieron obligados a huir de sus hogares, de los cuales 5.5 millones huyeron al extranjero como refugiados. Como se ha manifestado en páginas anteriores, Turquía alberga un total 3.6 millones de dichos refugiados.

Desde su temprana historia, con el Imperio romano, el Imperio bizantino, el Estado Selyúcida y el Imperio otomano, e incluso antes, ya que la geografía hizo posible que fuera una de las cunas de la civilización, el territorio en el que se encuentra la Turquía moderna ha sido origen, tránsito y destino para los migrantes. A lo largo de la historia, la geografía de Anatolia fue una región de movilizaciones humanas debido a su posición estratégica y por sus recursos naturales (Tunca y Karadağ, 2018). Por otra parte, en la historia reciente, los hechos bélicos regionales han convertido a Turquía en una potencia regional y un país de destino y tránsito de personas que huyen de diferentes conflictos, como la pobreza, y de condiciones que amenazan su vida.

Para analizar la situación actual de los refugiados sirios en Turquía, debe entenderse el periodo comprendido desde 2011 hasta la actualidad, y por lo tanto, deben revisarse las características políticas involucradas, porque la migración “requiere enfrentar una variedad de circunstancias cambiantes y tomar decisiones, tanto para los propios migrantes como para los países que se ven afectados por la migración” (Içduygu y Sert, 2019: 121).

Para el caso de los migrantes en cuestión, dado que sus flujos fueron resultado de la migración forzada, las decisiones sobre dónde y cómo moverse, así como las etapas posteriores, se limitaron a enfrentar los contextos sociales, económicos y políticos particulares de los países vecinos y regiones cercanas —Líbano, Jordania, Iraq, Egipto, África del Norte, y el flujo más alto hacia Turquía—, y en su mayoría, los marcos nacionales del estatus de refugiado

que pueden no estar completamente alineados con el glosario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>5</sup>

Los países de tránsito y destino —como lo es Turquía— se enfrentan a diferentes procesos de toma de decisiones, seguidos de una formulación de políticas que se necesitan con urgencia para responder a los distintos reclamos de los inmigrantes y refugiados que ingresaron. Entonces, si la mayoría de ellos permanece por periodos indeterminados, esos reclamos implican una integración necesaria en las comunidades locales y el mercado laboral, con el impacto correspondiente en el sistema de bienestar doméstico (Içduygu y Diker, 2017).

Las “circunstancias cambiantes” de las que hemos hablado tomaron un giro particular con el llamado efecto de derrame —*spillover effect*— que ocurrió en 2015. Mientras que, hasta los primeros cuatro años desde el comienzo de la guerra civil, la mayoría de los sirios se había considerado residentes temporales de Turquía, Líbano y Jordania, en 2015, debido a la falta de resolución del conflicto, los flujos masivos de refugiados comenzaron a migrar a través del corredor mediterráneo que conecta Turquía con Grecia y luego con Europa, lo cual ha

---

5 Refugiado; estatus legal: “una persona que cumple con los criterios del Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y califica para la protección de las Naciones Unidas (ONU) proporcionada por el Alto Comisionado, independientemente de si se encuentra en un país que es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, o si ha sido o no reconocida por el país anfitrión como refugiada bajo cualquiera de estos instrumentos” (OIM, 2004: 52).

Refugiado; reconocido: es una persona que “por temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a tal temor, no está dispuesto a valerse de la protección de ese país” (OIM, 2004: 53). La traducción es nuestra.

generado una ola de emergencia y pánico que se denominó “crisis de refugiados”, aunque el número de personas que llegaron a Europa —en su mayoría se mantuvieron en Grecia, en islas como Lesbos o Chíos, incluso antes de llegar a tierra firme— fue mucho menor, si se consideran los números en los tres países del Medio Oriente mencionados. Toda la dinámica política del debate “política de solidaridad/puertas abiertas” *versus* “cerrar fronteras”, junto con los miles de personas que se ahogaban en el mar Egeo cuando intentaban llegar a Europa, fue el hecho responsable de presionar un acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, que se designó con el nombre de Declaración Unión Europea-Turquía, emitida el 18 de marzo de 2016. Aunque los países europeos dieron comienzo a la admisión humanitaria de refugiados y su reasentamiento, así como a programas de unificación familiar (Orchard y Miller, 2014), existe una crítica contingente sobre los números de estos programas, porque siguen siendo muy bajos en comparación con los millones de desplazados. La razón de esta controversia es la creciente posición de seguridad de las fronteras, priorizada por la política de migración de la Unión Europea. Según Apostolos G. Papadopoulos (2011), con dicho aumento de seguridad y la política migratoria de la Unión Europea, los migrantes ilegales se consideran una amenaza para el país anfitrión y su sociedad, y terminan por activar reflejos hostiles en la población local. Dado que la Declaración Unión Europea-Turquía sobre refugiados ha externalizado la política fronteriza hacia Turquía, los riesgos de hostilidad contra los refugiados dentro del país no sólo son graves entre los ciudadanos turcos, sino también entre las diferentes nacionalidades de refugiados, mientras que diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) —internacionales y locales, y la ONU—, así como el propio gobierno, parecen estar excedidos en lo que respecta a evitar el riesgo de inseguridad.

Además, debido a su situación, un número considerable de refugiados prefiere permanecer sin registrarse, por el riesgo de ser expulsados, aun cuando son víctimas de violaciones a los derechos humanos. En otras palabras, temen ser expulsados del país si reclaman, y a esto le llamamos “permanecer sin registro por necesidad”. Como podemos ver, lograr una comprensión de la situación actual y de los ocho años pasados implica analizar sus diferentes características socioeconómicas y políticas.

Para poder realizar un examen metodológico, en la siguiente sección presentaremos un análisis de datos y de la literatura turca e internacional sobre el tema, lo que incluye opiniones obtenidas en dos entrevistas exploratorias, una con una experta de la oficina del ACNUR en Turquía y la otra con una experta en trabajo infantil de la Asociación Apoyo a la Vida —Hayata Destek Derneği—, sobre las condiciones de vida actuales de la población de refugiados sirios en Turquía —estatus legal, provisión de vivienda, alojamiento, educación y empleo—,<sup>6</sup> seguido de una discusión sobre la formulación de políticas y una revisión resumida de la Declaración

---

6 El hecho de que hayamos dejado de lado el área de salud en este análisis no se debe a un descuido, se procedió de esta forma porque hay relativamente pocos datos disponibles sobre este tema. De manera muy breve, la Agencia para la Gestión de Desastres y Emergencias de la Presidencia de Turquía (AFAD, por sus siglas en turco) publicó la Circular 2014/4 y la Circular 2015/8, que regulan los servicios de salud prestados a los refugiados registrados. En este contexto, aquel que no esté registrado en la DGMM no puede beneficiarse de servicios sanitarios a menos que se trate de servicios de emergencia y de salud primaria (Gülay, 2016). Por otra parte, cabe señalar que la Organización Mundial de la Salud se encuentra capacitando con prontitud a los médicos en el campo sobre cuestiones específicas relacionadas con los refugiados. Otras organizaciones también participan activamente en la financiación de la salud en centros comunitarios para refugiados, entre ellas destaca la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).



STEVE EVANS-FLICKR ▶ Campamento de refugiados sirios en Grecia, 2015.

Unión Europea-Turquía y la Operación Fuente de Paz, según se expresa en los documentos oficiales de las autoridades respectivas.

### Los refugiados sirios en Turquía ocho años después

Las condiciones bajo las cuales Turquía proporciona a los refugiados y solicitantes de asilo acceso a los derechos y servicios están dadas por un marco legal designado como Ley de Extranjería y Protección Internacional (LFIP, por sus siglas en inglés)<sup>7</sup> y el Reglamento de Protección Temporal. Este marco legal también constituye la base sobre la cual el organismo gubernamental turco DGMM<sup>8</sup> establece su acción para dar respuesta a los refugiados en Turquía y trabajar junto con el ACNUR para desarrollar estrategias y establecer prioridades. Cuando los ciudadanos sirios llegan a Turquía, deben someterse

a un proceso de verificación y registro que luego determinará su condición de refugiado, por medio de una solicitud de asilo. Esto también es esencial para que sean asignados a diferentes provincias y puedan acceder a derechos básicos como sanidad, educación, empleo y seguridad social.

Al principio, la respuesta a la llegada de ciudadanos sirios por parte de Turquía, Líbano y Jordania fue la llamada política de puertas abiertas, basada en el supuesto de que se les debía ofrecer permiso para

- 
- 7 La LFIP es la Ley 6458, cuyas regulaciones fueron diseñadas para administrar los procedimientos de entrada y salida de extranjeros, y establecer cuatro categorías de protección internacional: refugiados, refugiados condicionales, protección subsidiaria y protección temporal.
  - 8 La DGMM, nueva autoridad de migración perteneciente al Ministerio del Interior, entró en pleno funcionamiento en mayo de 2015 y es responsable de todos los asuntos relacionados con los extranjeros.

permanecer como “personas bajo protección temporal” hasta que la guerra que los había desplazado de su país terminara. Según Ahmet İçduygu (2015), los tres países han establecido su política de puertas abiertas a partir de tres elementos: a) no obligar a un refugiado o solicitante de asilo a regresar al país o territorio en el que es probable que enfrente persecución, principio conocido como “no devolución” —*non-refoulement*—; b) protección completa, y c) asistencia humanitaria. Pero hoy por hoy el conflicto no da señales de terminar; de hecho, en los últimos ocho años no se ha visto otro panorama sino su agravamiento. Se puede considerar que estos tres países, al ver que la situación se prolonga, han aceptado la permanencia de los refugiados a largo plazo. Este acercamiento también se revela en la adopción de la política de no mantener en campamentos a la mayoría de los refugiados. El cambio de actitud sobre los campamentos puede ser que se deba a la consideración de que la mezcla con las poblaciones nativas conduciría a un proceso de integración espontánea. Sin embargo, no se debe olvidar que Turquía, en esto, difiere de otros países del Medio Oriente que admiten y protegen a migrantes sirios. Los números de 2018 muestran que tan sólo 6% de los refugiados sirios en Turquía vive en los 21 campamentos establecidos con esta finalidad, mientras que el 94% restante se encuentra disperso en diferentes provincias del país (Erdoğan, 2017).

Sin embargo, y a pesar de las diferencias señaladas con anterioridad, la realidad —en particular en el caso de Turquía, donde la población de refugiados creció en forma dramática a lo largo de los años mientras se estabilizaba en Jordania e incluso disminuía en Líbano— ha dado lugar a varios problemas, tanto para la administración, como para los ciudadanos turcos y los ciudadanos sirios en Turquía. Esto explica la razón del cambio en el discurso oficial desde 2017, que enfatiza que la prioridad debe ser la repatriación de estos refugiados a zonas seguras en su país de origen (İçduygu y Sert, 2019). Este cambio de

aproximación y discurso es uno de los fundamentos que llevaron al gobierno turco a considerar la creación de una franja segura allende la frontera para repatriar a una parte de los sirios.

A continuación, intentaremos dar a conocer, por medio de datos oficiales de diferentes instituciones, la dimensión del problema causado por el gran número de refugiados sirios en Turquía; luego intentaremos centrarnos en destacar la literatura publicada al respecto.

### **Estatus legal y Reglamento de Protección Temporal**

El marco legal actual de protección de refugiados en Turquía fue reformado en profundidad tras la afluencia de sirios causada por el conflicto en ese país. La situación condujo a la adopción de la LFIP en 2013 y al establecimiento de la DGMM en 2014.

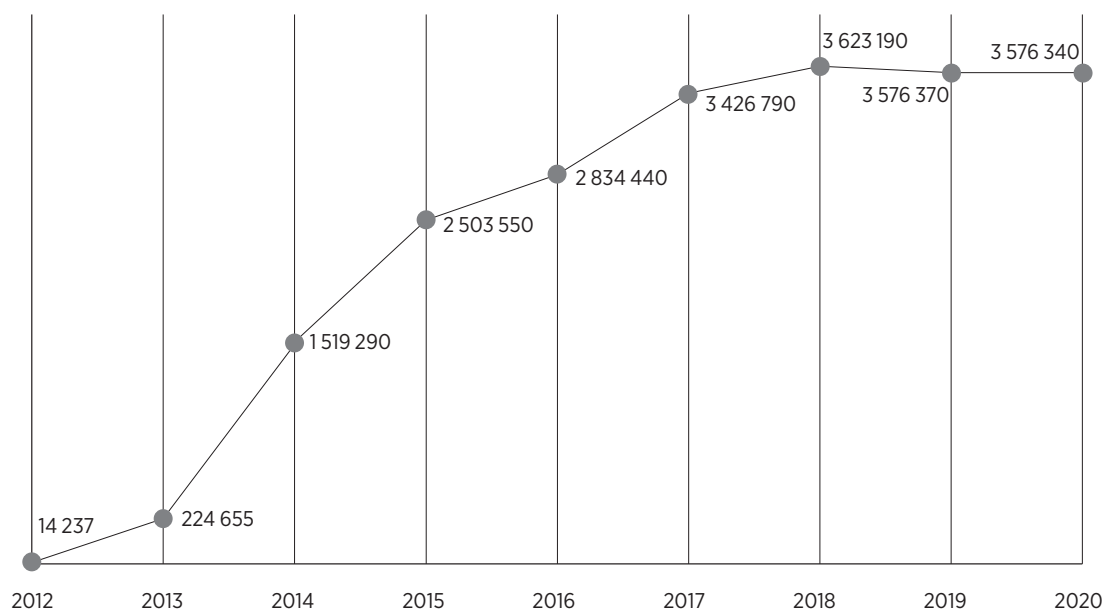
La LFIP sostiene que Turquía se mantiene vinculada a su posición específica en la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su resultante Protocolo de 1967, y otorga el estatus de refugiado sólo a aquellas personas que se han convertido en refugiados como resultado de los acontecimientos que ocurrieron en Europa,<sup>9</sup> por lo tanto, no se pudo conceder a los sirios un estatus oficial de refugiados. En cambio, el estatus de “protección temporal” se les ofreció como régimen de protección en tiempos de afluencia masiva de personas desplazadas (Memişoğlu, 2018). El Reglamento de Protección Temporal, emitido por el Consejo de Ministros en octubre de 2014, se convirtió en el régimen bajo el cual se regula el registro, el acceso a los servicios —sociales, de educación y de interpretación/traducción— y el

---

9 Véase el punto 8, “Geographical Scope”, de la sección “Interpretation of Terms”, en ACNUR (1992).



**GRÁFICA 1. REFUGIADOS SIRIOS BAJO PROTECCIÓN TEMPORAL, 2011-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en DGMM (2020).

Nota: La ONU admite que en los países de acogida a menudo existe un número significativo de refugiados no registrados que no se refleja en las estadísticas.

ingreso al mercado laboral de los inmigrantes sirios. Así, estos ciudadanos sirios residen en Turquía bajo protección temporal como “huéspedes”,<sup>10</sup> y aunque el estatus no establece un límite de estadía para aquellos que se encuentran bajo protección temporal, tampoco otorga en forma automática todo tipo de protección internacional, como lo designa la LFIP. Sin embargo, el etiquetado de “huéspedes” conlleva una sensación de incertidumbre que dificulta a los refugiados comprender el alcance de sus derechos reales y legales, y en qué consiste su situación actual como un estado legal. Esta posición fue resumida por Içduygu (2018) como una “temporalidad permanente”. Además de los tipos de protección designados por la LFIP, los refugiados sirios pueden tener acceso a un estatus legal relativamente más seguro al adquirir un permiso

de residencia turca, por medio de un permiso de residencia familiar —por matrimonio—, un permiso de residencia de estudiantes —por estudio—, un permiso de residencia a corto plazo —por estar a la espera de salida legal hacia otro país—, o en caso de que se le otorgue, un permiso de trabajo —este último será analizado más adelante—. A esta altura debemos subrayar que el número de sirios que adquieren este tipo de permiso de residencia es considerablemente bajo, cuando se compara con el número de refugiados sirios bajo protección temporal (véase la gráfica 1). Según la DGMM, el número

10 “Huésped” se expresa en turco con la palabra *misafir*, que etimológicamente representa “al que viaja” o “un viajero”. La palabra en sí expresa la temporalidad.

de sirios con permiso de residencia en Turquía al 16 de septiembre de 2020 es 92 566.

La posibilidad de que los sirios obtuvieran la ciudadanía apareció por medio de un discurso oficial en 2016, y de acuerdo con funcionarios del Ministerio del Interior, incluyendo las solicitudes actuales, se ha alcanzado la cifra de 50 000 sirios con ciudadanía otorgada, cuando en 2017 el número era de un poco más de 12 000 (Anadolu Agency, 2017). Por último, el reasentamiento en terceros países también es una posibilidad.<sup>11</sup> Sin embargo, a pesar de la existencia de dicha posibilidad, tan sólo 34 707 refugiados sirios han sido reasentados en terceros países entre 2015 y 2019 (ACNUR, 2019).<sup>12</sup> Esto significa que de todos los refugiados en Turquía sólo 0.5% fue reasentado en otros países, mientras que el ACNUR (2019) estima en 10% la necesidad de reasentamiento urgente.

La primera entrevista exploratoria sobre el tema se realizó con una experta de la Unidad de Reasentamiento de la Oficina de Turquía del ACNUR en Ankara, en la cual se revelaron tres problemas principales: a) las dificultades de reasentamiento en el contexto de cuotas restrictivas crecientes y criterios de elección en países anfitriones; b) la falta de protección y las condiciones inseguras de estadia, y c) los crecientes conflictos entre nacionales y refugiados. Los dos primeros son como estar “atrapados en el limbo”;<sup>13</sup> en cuanto al tercero, es una especie de rivalidad en áreas urbanas.

A continuación, se exponen extractos de la entrevista que constituyen ejemplos de la retórica y los discursos sobre criterios de elección del país anfitrión.

Para ejemplificar una respuesta de funcionarios de un país de reasentamiento, en este caso, de Alemania:

[Primero]: “Bueno, gracias, son de una minoría religiosa, pero son familias demasiado pobladas. No tenemos suficientes instalaciones de alojamiento

para ubicarlas, por lo que podría minimizarse la cantidad de miembros de la familia”.

[Segundo]: “Gracias, sí, son de familias más pequeñas, pero no hablan ningún idioma extranjero, no sé cómo se integrarán a nuestra sociedad”, o “¿podrían considerarse aquellos que tienen habilidades técnicas que podrían ser mejoradas en Alemania?”.

[Al hablar sobre los criterios]: Entonces significa que hay algunos criterios selectivos ocultos [...], y si rechazamos esto totalmente, podríamos perder la cuota de Alemania para siempre. Entonces, por el bien de los próximos programas, dijimos que sí, aunque entendimos la intención [...]. Entonces sí, el mayor problema es nuestro trabajo, y no creo que pueda cambiarse esto mucho, ya que al final se trata de la soberanía territorial del país anfitrión (entrevista con experta de la Unidad de Reasentamiento de la Oficina de Turquía del ACNUR, Ankara, 10 de mayo de 2018).

Sobre la falta de condiciones seguras para los refugiados que tienen que quedarse y encontrar trabajo en Turquía:

Imagine que tiene más de tres millones de personas que buscan trabajo desesperadamente y usted es un empleador. Tiene un puesto para lavar platos y contrata a esa persona, y por supuesto, no lo registra o no inicia un registro de seguridad social o cualquier cosa... Y luego esa persona dice: “necesito ir

11 La DGMM proporciona al ACNUR referencias de la población de refugiados más vulnerable para fines de reasentamiento.

12 Alemania, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Francia son los principales anfitriones del reasentamiento, aunque por lo general en números muy pequeños.

13 Sentimiento expresado por un refugiado en una entrevista que forma parte de una investigación (Heck y Hess, 2017). Denota la sensación de incertidumbre acerca de no poder salir de Turquía y la precaria condición de quedarse.

al hospital. ¿Puedo ir?”. Y responde: “ve y no vuelvas más”. Los empleadores tienen este lujo, porque si lo sacan, hay cientos más esperando ese puesto (entrevista con experta de la Unidad de Reasentamiento de la Oficina de Turquía del ACNUR, Ankara, 10 de mayo de 2018).

### Sobre la rivalidad y conflictos reales y potenciales:

Para el empleo, la mayor rivalidad es entre los pobres de Turquía, los pobres auténticos y la población de refugiados. Mientras que, dentro de la población de refugiados, no tenemos testigos de ningún enfrentamiento en particular; esto aún no se escuchó ni se presenció porque el gobierno turco utiliza una modalidad que se llama ciudad satélite, y por lo tanto, están tratando de colocar ciertos grupos en ciertas ciudades [...]. Pero a medida que los números aumentan, y por supuesto, los sirios se están extendiendo a las diferentes ciudades, lo más probable es que ocurra. Pero lo que hemos presenciado hasta ahora es el encuentro y la rivalidad entre los ciudadanos turcos y los refugiados sirios en algunas ciudades, como Mersin, Adana... que son una especie de ciudades más violentas, y bueno, en esas áreas llega a haber enfrentamientos (entrevista con experta de la Unidad de Reasentamiento de la Oficina de Turquía del ACNUR, Ankara, 10 de mayo de 2018).

### Provisión de vivienda y alojamiento

Para citar el Informe de progreso de Turquía 2019, de la Comisión Europea (2019),<sup>14</sup> Turquía, “en febrero de 2019, estaba protegiendo y cubriendo las necesidades de aproximadamente 3.6 millones de sirios y 370 000 individuos de otras nacionalidades. Unos 142 000 ciudadanos sirios que se encuentran bajo protección temporal viven en 13 centros de alojamiento temporal”,<sup>15</sup> administrados por la DGMM (2019: 19).<sup>16</sup> Aunque aquellos que viven en

centros de alojamiento temporal representan tan sólo 4% del total de sirios en Turquía, el informe considera que el país “ha realizado esfuerzos significativos para apoyar a los refugiados y garantizar un acceso más amplio a la atención médica y a la educación” (Comisión Europea, 2019: 19). Esto viene alineado con la política de “no a los campamentos” que Turquía adoptó. En dicho contexto, la gran mayoría de los refugiados —sirios y de otras nacionalidades— vive en áreas urbanas, periurbanas y rurales, concentrada principalmente en las diez provincias antes citadas (véase el mapa 1). Una vez asignados a las provincias respectivas, y como resultado del advenimiento de la creciente seguridad de las fronteras,<sup>17</sup> se restringió la movilidad de los refugiados dentro

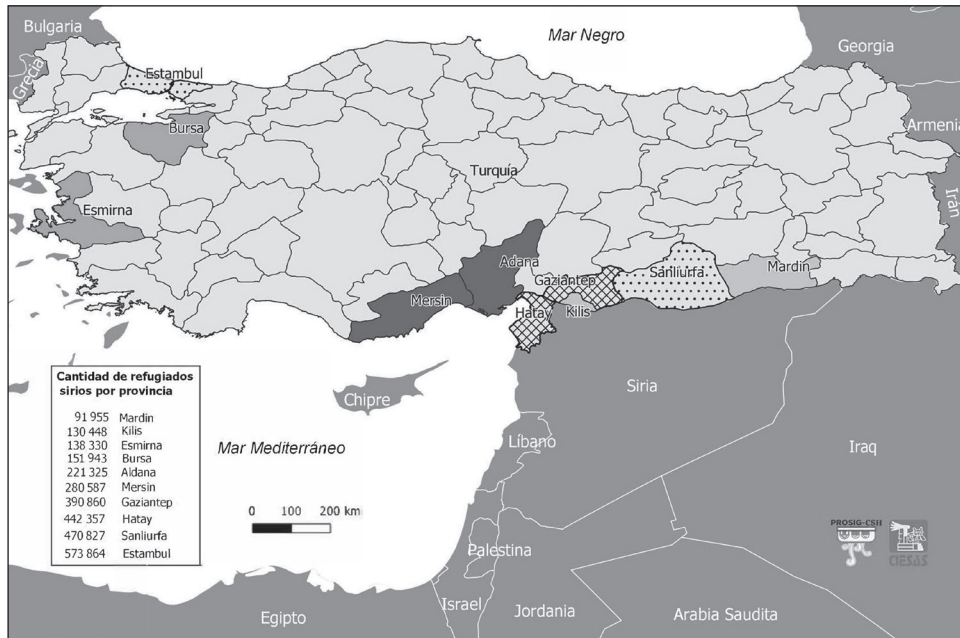
14 El *Turkey [...] Report* o Informe de progreso de Turquía, de la Comisión Europea —oficialmente denominados de manera genérica *Country Reports* después de 2016—, es una evaluación de la situación de ese país dividida en 33 capítulos —“Política económica y monetaria”; “Política social y empleo”, etc.—, en los cuales la negociación de adhesión entre la Unión Europea y Turquía es evaluada de manera unilateral por dicha Comisión. Por lo tanto, los informes nacionales son documentos que reflejan su evaluación y su opinión. Como respuesta, Turquía expresa sus puntos de vista y opiniones mediante declaraciones de prensa y comentarios a la Comisión.

15 Todas las provincias en las que se ubican los centros están relativamente cerca de la frontera entre Siria y Turquía.

16 Después de 2011, Turquía comenzó a construir centros de alojamiento temporal hasta alcanzar el número de 21. Desde 2018 hasta la fecha se han desactivado un total de 14 de estos centros, de acuerdo con las prioridades establecidas por la política de “no a los campamentos”. La DGMM trabaja junto con el ACNUR en una iniciativa llamada “Política alternativa a los campamentos”. Hasta octubre de 2019 había siete centros activos en cinco provincias —Adana, Kilis, Kahramanmaraş, Hatay y Osmaniye—.

17 Desde mediados de 2015 en adelante, debido a la dinámica del conflicto en Siria, la aparición del Estado Islámico de Iraq y el Levante y otras amenazas terroristas, se tomaron medidas adicionales. Pero influyó también la llamada crisis de refugiados europea, que condujo a la Declaración Unión Europea-Turquía y la externalización de las fronteras de la Unión Europea a Turquía.

## MAPA 1. REFUGIADOS SIRIOS BAJO PROTECCIÓN TEMPORAL EN LAS DIEZ PROVINCIAS PRINCIPALES, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en DGMM (2020).

de Turquía. En este entorno, los refugiados deben solicitar un documento de viaje para la movilidad interprovincial. En un primer periodo, hasta 2014, hubo una concentración de sirios en las provincias fronterizas, porque esperaban regresar a sus hogares, ya que se tenía la expectativa de una pronta resolución del conflicto. Sin embargo, después de comprender con claridad que eso no estaba sucediendo, comenzó un segundo periodo, el llamado *spillover effect*, y en éste los refugiados buscaron una residencia más permanente tanto dentro como fuera de Turquía (Tumen, 2016).

A esta altura, llegamos a la conclusión de que el periodo preciso en el que los refugiados realizaron más movimientos dentro y fuera de las fronteras turcas coincide con el fortalecimiento de las restricciones a la movilidad. Esta situación fue una especie

de causa-efecto que empeoró no sólo su precariedad sino también su riesgo de pobreza y exclusión.

Un ejemplo de este mayor riesgo se observa en los interesantes resultados de una investigación reciente, realizada por Binnur Balkan *et al.* (2018), en la que se utilizan los datos de la Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida que el Instituto de Estadística de Turquía (TÜİK, por sus siglas en turco) lleva a cabo en forma anual desde 2006. Si se toma, por ejemplo, 2016, y se tienen en cuenta los datos del sudeste de Anatolia, se observa una mayor demanda de unidades de alquiler que ejercen presión sobre el mercado de alquiler de viviendas. De hecho, los alquileres de vivienda han aumentado 20.6% en las regiones de acogida de refugiados desde 2011, en comparación con 11.7% en las regiones restantes —excluyendo la región mediterránea, por su

carácter turístico—. Otro indicador importante demuestra que los refugiados sirios que habitan fuera de los campamentos buscan vivir en vecindarios con alquileres más bajos debido a limitaciones presupuestales obvias. Estos sucesos también han implicado un aumento en las rentas de las unidades de vivienda de mayor calidad, debido a que los nativos, que anteriormente vivían en vecindarios con alquileres más bajos, empezaron a buscar alternativas en otros vecindarios, con vecinos en su mayoría nativos y alquileres más altos. La investigación concluye con un vínculo entre esta situación y algunas actitudes negativas hacia los refugiados, e incluso conflictos entre refugiados y nativos.

En resumen, a pesar de que se acepta que la política de “no a los campamentos” es más efectiva para la integración de los refugiados, también se afirma que aquellos que viven en este sistema se enfrentan a muchas más dificultades financieras que las personas que viven en los centros (Kargin, 2018), además de que el entorno social en el que se asientan sufre las consecuencias —en este caso económicas— de ese asentamiento. Por otra parte, otros resultados indican que en su mayoría los refugiados sirios en Turquía viven en condiciones muy pobres, “en infraviviendas” (Içduygu y Sert, 2019).

## Educación

La segunda entrevista exploratoria se realizó con una oficial de campo, experta en trabajo infantil, de la ONG humanitaria independiente Asociación Apoyo a la Vida, con sede en Adana, del sector de Protección Infantil en la Agricultura Temporal.<sup>18</sup> En esta entrevista se señalan problemas considerables respecto al estado de los servicios educativos en las áreas donde viven los refugiados sirios, en las afueras de las ciudades —en este caso, Adana—, en tiendas de campaña construidas por ellos mismos:

Para ir a la escuela, tienen que estar registrados, pero aunque estén registrados, incluso si sus padres les dejan ir a la escuela, existe el problema del transporte. Las áreas de asentamiento están lejos de las escuelas en las aldeas,<sup>19</sup> por lo tanto, necesitan transporte escolar, pero no es posible pagar este servicio. En algunos lugares se proporciona, pero en la mayoría de las áreas no, o incluso, si existe, no se proporciona regularmente. El mayor problema en la zona agrícola de Adana es que los servicios no son regulares y luego dejan de funcionar. Por ejemplo, cuando comenzamos, tratamos de hacer que los niños se registren con protección temporal y posteriormente registrarlos en las escuelas, pero no siempre hay transporte escolar en la zona agrícola, los servicios no llegaban regularmente (entrevista con oficial de campo de la Asociación Apoyo a la Vida, Adana, 15 de mayo de 2018).

La legislación en Turquía establece que todos los niños, incluidos los extranjeros, tienen derecho a educación básica gratuita; es más, la educación básica hasta el grado es obligatoria desde 2012, cuando se realizó una modificación en la ley pertinente para elevar de ocho a 12 los años de educación obligatoria. A pesar de ser gratuita y disponible para todos, los refugiados sirios han tenido ciertas dificultades para integrarse en el sistema escolar público. La primera dificultad es la barrera del idioma y la segunda se debe a la falta de espacio en las aulas (Içduygu y Şimşek, 2016; ACNUR, 2016). Los datos de la DGMM,

---

<sup>18</sup> El oficial coordina proyectos de protección infantil en el contexto del trabajo infantil en sitios de agricultura de temporal. Trabaja en el área de tiendas de campaña de Murseoğlu, en Adana, donde se han identificado 59 asentamientos.

<sup>19</sup> En este caso, con “áreas de asentamiento” no se refiere a los campamentos oficiales para refugiados, sino a los lugares elegidos por los sirios para establecer sus tiendas de campaña.

hasta septiembre de 2019, contabilizan 1 155 519 refugiados sirios en el intervalo de cinco a 18 años de edad, precisamente el que corresponde a los 12 años de educación obligatoria. Esta enorme cifra aumentó en 5% la demanda educativa en Turquía entre esas edades y desencadenó una gran demanda de aulas, todo tipo de material didáctico y educadores. La barrera del idioma hizo imposible una adaptación rápida. Además, según el reciente análisis demográfico de M. Murat Yüceşahin e Ibrahim Sirkeci (2017), es de esperar que las comunidades sirias revelen tendencias demográficas similares a las de su sociedad de origen antes del conflicto, lo que significa altas tasas de fertilidad, parecidas a las tasas que tenía la sociedad turca en la década de 1980. Por lo tanto, se prevé que la proporción de ciudadanos sirios en la población turca aumente con las generaciones más jóvenes, y así también crezca la demanda de educación.

Al evaluar las políticas educativas hacia los sirios en Turquía, K. Onur Unutulmaz concluye que la estrategia estatal ha evolucionado de la “negligencia y una actitud de *laissez-faire* [...] a una [actitud] definida por una estrategia estatal de plena integración” (2018: 238). En el primer periodo, entre 2011 y 2014, la negligencia se originó por una visión de temporalidad, porque en un principio se consideró que la población siria regresaría a su país. En el segundo periodo, hasta 2016, hubo un modelo mixto, basado en escuelas públicas formales, centros de educación temporal (TEC, por sus siglas en inglés) y programas de educación comunitaria en árabe, coordinados y financiados por ONG. Según los datos del Ministerio de Educación turco, la capacidad de las escuelas formales para absorber la alta demanda se superó con rapidez y esto fue la causa más importante de los problemas que se suscitaron. Por otra parte, debemos subrayar que la participación siria en diferentes etapas de la educación obligatoria tampoco es homogénea, ya que, hasta la escuela primaria, la tasa de escolaridad es alta entre los refugiados,

pero disminuye en forma abrupta en etapas posteriores. En lo que se refiere a los TEC, su número creció de manera exponencial para afrontar la grande y creciente cantidad de estudiantes. Después de una etapa de falta de control suficiente, el Ministerio resolvió hacerse cargo, y en la actualidad ya ejerce control sobre la enseñanza brindada por los TEC, así como la remuneración recibida por los maestros —financiados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia—, que también pueden ser sirios bajo protección temporal (Unutulmaz, 2018).

Para finalizar, en el periodo que va de 2018 en adelante, el Ministerio de Educación ha concebido estratégicamente la integración total del alumnado de origen sirio, y las estimaciones de 2019 apuntaban a 834 833 estudiantes sirios en educación formal. Unutulmaz (2018) concluye que los intentos de integración total son positivos, ahora que es casi seguro que un número considerable de refugiados sirios se convertirá en residente permanente de Turquía, sin importar mucho cómo evolucione la situación en su país. Concluye también que el caso turco puede ofrecer lecciones sobre los riesgos del posible descuido y las implicaciones a largo plazo de las comunidades de refugiados para la integración social, tema en el que la educación desempeña un papel central.

## Empleo

El Informe de progreso de Turquía 2016, de la Comisión Europea, reveló que el porcentaje de trabajo no registrado o informal, que no está cubierto por ninguna ley laboral y no tiene acceso a sindicatos, permaneció casi sin cambios en mayo de 2016, con 33.8%, en comparación con 34% en el informe de 2015; siendo la marca de 17% el objetivo nacional para 2018. En cambio, en 2018, el porcentaje de trabajadores informales, lejos de alcanzar el objetivo, se mantuvo en 33.6% (Comisión Europea, 2019). Este último informe indica que el número

de refugiados empleados en el sector informal es de 800 000, mientras que el número de sirios bajo protección temporal que en mayo de 2018 tenía permiso de trabajo era de 43 000. En otro informe de la DGMM (2016), la población en edad laboral alcanza 45%, casi la mitad del total de la población siria en Turquía, por lo que “el acceso al empleo legal —y quizá hasta al informal— sigue siendo uno de los temas más importantes” (Memişoğlu, 2018: 20).

No tener acceso a los derechos laborales, además de las barreras de idioma y cultura que separan a las sociedades siria y turca, naturalmente aumenta los riesgos de una mayor informalidad. Bajo estas circunstancias, y con una perspectiva de estable o creciente migración irregular, siempre hay disponibilidad de mano de obra más barata, lo que causa un aumento de la precariedad en el mercado laboral. El Informe de progreso de Turquía menciona también las altas tasas de trabajo infantil entre los refugiados y los solicitantes de asilo (Comisión Europea, 2019). Esta situación explica a la perfección por qué algunas familias impiden que los menores asistan a la escuela. Además, muchos refugiados y solicitantes de asilo son explotados por la economía informal y su pobreza inhibe su acceso a la protección. Ahmet İçduygu y Eleni Diker (2017) consideran que existen cambios legislativos para incluir a los titulares de estatus de protección temporal en las regulaciones de permisos de trabajo,<sup>20</sup> pero “una abrumadora mayoría permanece informalmente empleada en malas condiciones debido a la falta de incentivos para el empleo formal tanto en la oferta como en la demanda” (2017: 32). Al evaluarse la capacidad de la legislación para integrar de manera formal a los refugiados sirios en el mercado laboral, los resultados se pueden considerar insuficientes, ya que no se atendieron muy bien las necesidades de los millones de refugiados actuales; primero, porque la legislación se aprobó cinco años después de su llegada, y segundo, por los ya considerables altos niveles de informalidad en el mercado laboral (İçduygu y Şimşek, 2016; Çiçekli, 2016).

En este contexto se destaca el hecho de que la informalidad ya existente está especialmente interesada en absorber a los refugiados sirios que buscan trabajo, en la medida en que su estatus legal ambiguo “los sumerge más en la precariedad y la informalidad” (Kavak, 2016: 45). Los datos de la Agencia para la Gestión de Desastres y Emergencias de la Presidencia de Turquía (AFAD, por sus siglas en turco) sugieren que en 2013 al menos una tercera parte de los refugiados sirios que viven en áreas urbanas no se encontraban registrados en el ámbito laboral. El trabajo de campo de Sinem Kavak (2016), realizado en provincias como Adana, Mersin, Şanlıurfa y Hatay, revela que una gran cantidad de sirios se incorpora a la vida laboral de estas provincias, donde la gran industria agrícola exige trabajo temporal, porque este tipo de trabajo representa una de las pocas opciones de generación de ingresos disponibles para ellos. Además, forman el grupo más grande de mano de obra disponible para la producción agrícola temporal.

Los datos de la Red de Comunicación sobre Migración Laboral Estacional (2012) y la Asociación Apoyo a la Vida (2014) defienden que los afectados por esta forma de trabajo pueden alcanzar al menos un millón cada año. Un informe del Development Workshop (2016),<sup>21</sup> sobre la situación actual de los trabajadores migrantes extranjeros en la producción agrícola de temporada, en el que se cita a una comisión de la Asamblea Nacional de Turquía, define a un trabajador agrícola temporal

---

20 De acuerdo con el Reglamento sobre Permisos de Trabajo para Extranjeros bajo Protección Temporal, que se aprobó en enero de 2016, los refugiados sirios son elegibles para permisos de trabajo mediante solicitud ante el Ministerio de Trabajo seis meses después de su registro para la protección temporal. La solicitud debe ser realizada en línea por el empleador.

21 Realizado en Turquía, entre julio y noviembre de 2015, con base en un estudio de campo en 13 provincias —Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin, Malatya, Kars, Ardahan, Adana, Mersin, Gaziantep, Şanlıurfa y Ankara—.



MUSTAFA KHAYAT-FLICKR ▶ Niña siria en campamento de refugiados.

como “alguien que es ciudadano del país o un migrante que trabaja temporalmente [...] con o sin contrato a cambio de salario/pago diario” (2016: 66). Estos trabajadores sufren las condiciones más desfavorecidas en el trabajo agrícola, ya que no tienen ningún tipo de seguridad social.

Otros datos de la Asociación Apoyo a la Vida (2014) revelan que sólo 10% trabaja ocho horas o menos al día, mientras que el resto lo hace de nueve a 11 horas o más, y más de 70% trabaja durante los siete días de la semana, para diferentes propietarios. Por último, el informe del Development Workshop (2016: 78) considera que la incorporación de sirios en el sector trajo un “conflicto dentro de la clase, entre los trabajadores domésticos y sirios”, y como 81% de los trabajadores vive en áreas de tiendas de campaña, esas precarias infraestructuras constituyen también la topografía de las tensiones sociales.

Las condiciones de vida y laborales que sufren los refugiados sirios en las zonas urbanas y en la agricultura temporal constituyen una “incorporación adversa”, debido a la constitución de una rivalidad entre los pobres. Esta rivalidad significa que los conflictos ocurren en contextos de extrema vulnerabilidad, que dejan a los segmentos más bajos de la sociedad en una dinámica circular: “la pobreza y las presiones de los medios de vida generan vulnerabilidades [...] que a su vez facilitan su explotación y provocan un mayor empobrecimiento” (Kavak, 2016: 52). Terminamos esta parte con un extracto de la entrevista con la oficial de campo, sobre la rivalidad en el contexto de la agricultura de temporada en la provincia de Adana:

La rivalidad para encontrar trabajo aquí crea oportunidades para los propietarios de la tierra [...]; los



turcos provienen del sureste de Turquía [...] pero los propietarios saben que pueden encontrar mucha más oferta que demanda, y por lo tanto, se crea competencia entre sirios y turcos, y esta competencia es una especie de oportunidad para los propietarios, porque los sirios trabajan por un salario menor (entrevista con oficial de campo de la Asociación Apoyo a la Vida, Adana, 15 de mayo de 2018).

### **A manera de conclusión: la Declaración Unión Europea-Turquía y la Operación Fuente de Paz**

Lo que se conoció como la crisis de los refugiados nos transporta al verano de 2015, cuando cientos de miles de refugiados utilizaron el corredor del Mediterráneo Este para ingresar a Europa. Un gran número de ellos intentó este pasaje a través del mar Egeo, mientras que miles terminaron ahogándose antes de llegar a las islas griegas. Aunque la Unión Europea permaneció relativamente distante de los sucesos del verano de 2015 (Paçaçi, 2019), luego, frente a uno de los movimientos de refugiados más grandes de la historia, el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía constituyó una respuesta. Primero se trazó un Plan de Acción Conjunta, el 29 de noviembre de 2015, y por último, se emitió la Declaración Unión Europea-Turquía, el 7 de marzo de 2016.

De manera muy resumida, el acuerdo estipula que “por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la Unión Europea” (Comisión Europea, 2016: 1). Con este acuerdo se intentaba detener, principalmente, los movimientos irregulares masivos a través del Egeo. Turquía aceptó ayudar a la disminución del número de movimientos irregulares y la cifra de migrantes irregulares logró reducirse con éxito. A cambio de este esfuerzo importante, se estipuló que se levantarían las restricciones de visas para ciudadanos turcos en la zona Schengen hasta finales de junio de 2016. La Unión Europea también

se comprometió “a confirmar su compromiso de revigorar el proceso de adhesión, según se indicó en su declaración conjunta del 29 de noviembre de 2015” (Comisión Europea, 2016: 2). El otro punto relevante del acuerdo comprendía el traspaso de 6 000 millones de euros en total para apoyar los programas de asistencia administrativa y social dirigidos a los millones de refugiados. No obstante, aunque la primera mitad de la suma comprometida se desembolsó al principio, la última mitad no se le transfirió a Turquía sino hasta marzo de 2018, cuando, con la crisis de refugiados, Turquía ya había contabilizado un esfuerzo financiero que llegaba a 12 000 millones de euros (Comisión Europea, 2017).

Tres años después del acuerdo, la respuesta de la Unión Europea llama la atención por su falta de cooperación interna y acción colectiva. En otras palabras, en lugar de aumentar el reasentamiento de refugiados dentro de su territorio, los Estados miembros no acordaron una distribución equitativa de los refugiados y reforzaron la externalización del problema hacia Turquía (Paçaçi, 2019). Esto, añadido a los desarrollos políticos internos de Turquía después del fallido intento de golpe de Estado de 2016 y el subsiguiente estado de emergencia, han desviado las relaciones Unión Europea-Turquía, de manera que no se cumplió prácticamente ningún punto de lo acordado sobre las visas y el acercamiento a la adhesión. En el ámbito mundial, ambos mantienen una responsabilidad compartida en este tema, pero la mayoría de la población total de refugiados sirios todavía permanece en Turquía.

Otro problema capital, derivado de la guerra civil en Siria y el flujo de refugiados de la guerra en Siria a Turquía, está en relación directa con la seguridad del país. Por un lado, el gobierno de Turquía defiende que dentro del flujo de millones de inmigrantes se infiltró un número no determinado de terroristas designados, de todas las fracciones existentes en el territorio sirio; y por el otro, se cree que el norte de Siria quedó en manos de

distintos grupos interconectados con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, por sus siglas en kurdo), considerado terrorista por Turquía, la Unión Europea<sup>22</sup> y Estados Unidos.<sup>23</sup> Además, dichos grupos recibieron ayuda económica y en material bélico, en particular de Estados Unidos, por su apoyo en la lucha contra el Dáesh.<sup>24</sup> Las solicitudes oficiales de Turquía, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, para el control de dichas bandas posicionadas al norte de Siria, fueron infructuosas, y el gobierno turco expresó que no tuvo otra salida que preparar una operación limitada y específica para crear una franja pacífica en la frontera turco-siria, que penetraría hasta unos 30 km al sur de la frontera. En otras palabras, el gobierno de Turquía declaró desde un principio que dicha franja serviría para aislar del terrorismo a la frontera turca, pero otra utilidad directa sería la recolocación de refugiados en dicha zona, para de este modo concretar un retorno masivo de refugiados a Siria.

La Operación Fuente de Paz comenzó el 9 de octubre de 2019 y duró hasta el 17 de octubre, fecha en la que se anunció un cese al fuego a cambio de la promesa de Estados Unidos de retirar sus tropas y todos los grupos relacionados con el Partido de la Unión Democrática, las Unidades de Protección Popular y el Estado Islámico de Iraq y el Levante fuera de la zona planificada por Turquía en 120 horas. Al finalizarse dicho plazo, el 22 de octubre de 2019, a las 22:00 horas, hora local, Turquía anunció que el retiro prometido no se había cumplido en su totalidad. No obstante, casi al mismo tiempo se anunció un acuerdo nuevo entre Turquía y Rusia, alcanzado tras largas horas de negociación entre los presidentes

de ambos países. Este documento se firmó el mismo día, 22 de octubre de 2019, en la ciudad de Sochi, y se conoce como Memorando de Sochi. Este memorando comprende la creación de los 30 km de franja fuera de los territorios ya controlados por Turquía con la Operación Fuente de Paz.

Cabe destacar que el objetivo declarado oficialmente por las autoridades turcas, además de despejar la zona de los grupos mencionados, es repoblarla con el regreso de refugiados sirios a su país. Sin embargo, también forma parte del análisis crítico internacional el hecho de que la idea del actual gobierno turco, de trasladar población de refugiados a Siria, tiene relación con el PKK. En primer lugar, porque la franja creada por Turquía en territorio sirio coincide con tierras de población tradicionalmente kurda, por lo tanto, la existencia e incremento de líneas de comunicación entre ese territorio y las regiones de población kurda en Turquía podría tener efectos geopolíticos contrarios a lo que el gobierno proyecta para sus fronteras sureñas. Esta dimensión de la situación, aunque no sea el tema principal de esta aproximación, revela también la gran complejidad que implica alcanzar una resolución del conflicto sirio y sus refugiados en diferentes países del mundo —y mayoritariamente en Turquía— entre todos los actores políticos involucrados. **D**

22 Véase Europol (2019).

23 Según la Sección 219 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos, el PKK es una organización terrorista extranjera, y según la orden ejecutiva núm. 13 224, es un partido terrorista global especialmente designado.

24 Véase “El Medio Oriente durante la guerra en Siria”, nota 2.

## Bibliografía

- Agencia para la Gestión de Desastres y Emergencias de la Presidencia de Turquía (AFAD), 2013, *Syrian Refugees in Turkey, Field Survey Results*. Disponible en línea: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AFADSurveyonSyrianRefugeesinTurkey2013.pdf>>.
- , 2017, *Suriyeli sığınmacılara yapılan yardımlar* [Ayuda a los refugiados sirios], Ankara.

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 1992, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Disponible en línea: <<https://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf>>.
- , 2016, "Turkey Monthly Updates July 2016", en *UNHCR Regional Refugee Resilience Plan*. Disponible en línea: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TurkeyHealth3RPDashboard2016JulyCompiledVer02.pdf>>.
- , 2018, *Global Trends Forced Displacement in 2018*. Disponible en línea: <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>.
- , 2019, *Turkey: Key Facts and Figures, July 2019*. Disponible en línea: <<https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2019/08/7.1-UNHCR-Turkey-Key-Facts-and-Figures-August-2019-1.pdf>>.
- Anadolu Agency, 2017, "Turkey Processing Citizenship for 50 000 Syrians", en *Daily Sabah*, 23 de septiembre. Disponible en línea: <<https://www.dailysabah.com/turkey/2017/09/23/turkey-processing-citizenship-for-50000-syrians>>.
- Asociación Apoyo a la Vida, 2014, *Mevsimlik Gezici Tarım İşçiliği, 2014. Araştırma Raporu* [Informe de investigación sobre trabajo agrícola estacional migrante, 2014], Hayata Destek Derneği, Estambul. Disponible en línea: <<https://www.hayatadestek.org/wp-content/uploads/2014/12/mevsimlik-gezici-tarim-isciligi-2014-arastirma-raporu.pdf>>.
- Balkan, Binnur, Elif Oskan Tok, Huzeyfe Torun y Semih Tumen, 2018, "Immigration, Housing Rents, and Residential Segregation: Evidence from Syrian Refugees in Turkey", en *IZA Discussion Paper*, núm. 11611, junio. Disponible en línea: <<https://www.iza.org/publications/dp/11611/immigration-housing-rents-and-residential-segregation-evidence-from-syrian-refugees-in-turkey>>.
- Çiçekli, Bulent, 2016, "Reforms Introduced by the Act on Foreigners and International Protection (AFIP) into the Turkish Law on Foreigners and Refugees", en *Review of International Law and Politics*, vol. 12, núm. 1, pp. 75-120.
- Comisión Europea, 2016, *Turkey 2016 Report*, Comisión Europea, Bruselas. Disponible en línea: <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf)>.
- , 2017, *Turkey: Refugee Crisis. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation (ECHO) Factsheet*. Disponible en línea: <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/turkey\\_syrian\\_crisis\\_en\\_1.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/turkey_syrian_crisis_en_1.pdf)>.
- , 2018, *Turkey 2018 Report*, Comisión Europea, Estrasburgo. Disponible en línea: <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>>.
- , 2019, *Turkey 2019 Report*, Comisión Europea, Bruselas. Disponible en línea: <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>>.
- Consejo Europeo, 2016, *EU-Turkey Statement, 18 March 2016*, Consejo Europeo, Bruselas. Disponible en línea: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement>>.
- Development Workshop, 2016, *The Report on the Present Situation of Foreign Migrant Workers in Seasonal Agricultural Production. Poverty, Rivalry and Antagonism*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Ankara.
- Dirección General de Gestión Migratoria de Turquía (DGMM), 2016, *Türkiye Göç Raporu* [Informe sobre migración de Turquía], Ankara. Disponible en línea: <[https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016\\_yiik\\_goc\\_raporu\\_haziran.pdf](https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf)>.
- , 2019, "Temporary Protection Statistics", Directorate General of Migration Management. Disponible en línea: <<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>>.
- , 2020, "Temporary Protection Statistics", Directorate General of Migration Management. Disponible en línea: <<https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27>>.
- Erdogan, M. Murat, 2017, *Urban Refugees from "Detachment" to "Harmonization": Syrian Refugees and Process Management of Municipalities: The Case of Istanbul*, Unión de Municipalidades del Marmara. Disponible en línea: <<http://en.marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2018/03/21/893e87bd-92c2-4e4b-98d7-336e9e8a9b71.pdf>>.
- Europol, 2019, *Terrorism Situation and Trend Report 2019*. Disponible en línea: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>>.
- Gran Asamblea Nacional de Turquía, 2013, *Law on Foreigners and International Protection (LFIP), numbered 6458*. Disponible en línea: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5a1d828f4>>.
- Gülay, Mehmet, 2016, "Legislative Arrangements in the Field of Right to Health", en *War, Migration and Health: Experience of Turkey*, Turkish Medical Association Publications, s.l., pp. 56-59.
- Heck, Gerda y Sabine Hess, 2017, "Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal", en *Movements*, vol. 3, núm. 2, pp. 35-56.
- Hinnebusch, Raymond y Omar Imady (eds.), 2018, *The Syrian Uprising*, Routledge, Londres.
- İçduygu, Ahmet, 2015, *Syrian Refugees in Turkey. The Long Road Ahead*, Migration Policy Institute, Washington.
- , 2018, "'Permanent Temporariness' of Migrants and Refugees: A Result of the New Forms of International Mobility Regimes: Evidence from the EU-Turkey Migratory Space", en *Unpacking Migration Blog*. Disponible en línea: <[https://unpacking-migration.eu/integration\\_transit/](https://unpacking-migration.eu/integration_transit/)>.
- İçduygu, Ahmet y Eleni Diker, 2017, "Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers", en *The Journal of Migration Studies*, vol. 3, núm. 1, pp. 12-35.

- İçduygu, Ahmet y Deniz Sert, 2019, "Introduction: Syrian Refugees: Facing Challenges, Making Choices", en *International Migration*, vol. 57, núm. 2, pp. 121-125.
- İçduygu, Ahmet y Doğu Şimşek, 2016, "Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies", en *Turkish Policy Quarterly*, vol. 15, núm. 3, pp. 59-69.
- Joffé, George, 2011, "The Arab Spring in North Africa: Origins and Prospects", en *The Journal of North African Studies*, vol. 16, núm. 4, pp. 507-532.
- Kargin, I. Aksu, 2018, "An Assessment of the Refugees' Access to Labor and Housing Markets and Healthcare Services in Turkey from Syrian Refugees' Perspective", en *Border Crossing*, vol. 8, núm. 1, pp. 220-236.
- Kavak, Sinem, 2016, "Syrian Refugees in Seasonal Agricultural Work: A Case of Adverse Incorporation in Turkey", en *New Perspectives on Turkey*, vol. 54, pp. 33-53.
- Kirişçi, Kemal, 2013, *Syrian Refugees in Turkey: The Limits of an Open Door Policy*. International Crisis Group. *Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey*, International Crisis Group, Bruselas.
- Koca, Burcu Togrul, 2015, "Deconstructing Turkey's 'Open Door' Policy towards Refugees from Syria", en *Migration Letters*, vol. 12, núm. 3, pp. 209-225.
- Lewis, Bernard, 2014 [1984], *The Jews of Islam*, edición actualizada, Princeton University Press (Princeton Classics, 86), Princeton y Oxford.
- Memişoğlu, Fulya, 2018, *The Syrian Community in Turkey: Perspectives, Prospects, and Policies*, Public Policy and Democracy Studies, Estambul. Disponible en línea: <<http://podem.org.tr/en/researches/the-syrian-community-in-turkey-perspectives-prospects-and-policies/>>.
- Orchard, Cynthia y Andrew Miller, 2014, *Protection in Europe for Refugees from Syria*, Refugee Studies Centre-University of Oxford (Forced Migration Policy Briefing, 10), Oxford.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2004, *International Migration Law Glossary on Migration*, OIM, Ginebra. Disponible en línea: <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_1\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf)>.
- Paçaçi Elitok, Seçil 2019, "Three Year on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal", en *MiReKoc Working Papers*, abril, Estambul, Migration Research Center at Koç University. Disponible en línea: <[https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2019/04/Mirekoc\\_Elitok\\_2019\\_Report\\_ThreeYearsOn-AnEvaluationOfTheEU-TurkeyRefugeeDeal.pdf](https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2019/04/Mirekoc_Elitok_2019_Report_ThreeYearsOn-AnEvaluationOfTheEU-TurkeyRefugeeDeal.pdf)>.
- Papadopoulos, Apostolos G., 2011, "Migration and Security Threats in South-Eastern Europe", en *Southeast and European Black Sea Studies*, vol. 11, núm. 4, pp. 451-469.
- Phillips, Christopher, 2015, "Sectarianism and Conflict in Syria", en *Third World Quarterly*, vol. 36, núm. 2, pp. 357-376.
- Red de Comunicación sobre Migración Laboral Estacional, 2012, *Tarımda Mevsimlik İşçi Göçü. Türkiye Durum Özeti* [Migración de trabajadores estacionales en la agricultura. Resumen de la situación en Turquía], Mevsimlik İşçi Göçü İletişim Ağı/Friedrich Ebert Stiftung, Estambul. Disponible en línea: <[http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Dünyadan/dünyadan\\_12%20\(1\).pdf](http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Dünyadan/dünyadan_12%20(1).pdf)>.
- Ruiz de Elvira, Laura y Tina Zintl, 2014, "The End of the Ba'thist Social Contract in Bashar al-Asad's Syria", en *International Journal of Middle East Studies*, vol. 46, núm. 2, pp. 329-349.
- Sadiki, Larbi, 2015, *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, Routledge, Londres.
- Sakr, Rita, 2013, *"Anticipating" the 2011 Arab Uprisings: Revolutionary Literatures and Political Geographies*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Shaw, Stanford J., 1993, *Turkey and the Holocaust, Turkey's Role in Rescuing Turkish and European Jewry from Nazi Persecution, 1933-1945*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Tugal, Cihan, 2016, "Syrian Refugees in Turkey are Pawns in a Geopolitical Game", en *The Guardian*, 15 de febrero. Disponible en línea: <[www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/15/refugees-turkey-government-eu-crisis-europe](http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/15/refugees-turkey-government-eu-crisis-europe)>.
- Tumen, Semih, 2016, "The Economic Impact of Syrian Refugees on Host Countries: Quasi-experimental Evidence from Turkey", en *American Economic Review*, vol. 106, núm. 5, pp. 456-460.
- Tunca, Hakan Ömer y Ahmet Karadağ, 2018, "Migration from Syria to Turkey: Threats and Opportunities", en *Science Journal of Turkish Military Academy*, vol. 28, núm. 2, pp. 47-68.
- Unutulmaz, K. Onur, 2018, "Turkey's Education Policies towards Syrian Refugees: A Macro-level Analysis", en *International Migration*, vol. 57, núm. 2, pp. 235-252.
- Yücesahin, M. Murat e Ibrahim Sirkeci, 2017, "Demographic Gaps between Syrian and the European Populations: What Do They Suggest?", en Deniz Eroglu Utku, K. Onur Unutulmaz e Ibrahim Sirkeci (eds.), *Turkey's Syrians: Today and Tomorrow*, Transnational Press London, Londres, pp. 187-211.

## Entrevistas

Experta de la Unidad de Reasentamiento de la Oficina de Turquía del ACNUR, Ankara, 10 de mayo de 2018.

Oficial de campo de la Asociación Apoyo a la Vida, Adana, 15 de mayo de 2018.