



ورقة نقاش (٦)

الخبرة التركية حول عودة اللاجئين إلى سوريا

باشاك يافجان

جامعة TOBB للاقتصاد والتكنولوجيا بأنقرة

ورقة نقاش مقدمة لورشة عن: "سياسات وأنماط إعادة الإعمار في سوريا"، جنيف بسويسرا، ٧-٨ فبراير ٢٠١٩

مركز جنيف للسياسات الأمنية (GCSP)

مؤسسة دولية تأسست عام ١٩٩٥ بعضوية ٥١ دولة، هدفها الرئيس تعزيز السلام والأمن والتعاون الدولي من خلال برامج تعليم المهارات التنفيذية، والحوار وبحوث السياسات التطبيقية. ويدرب مركز جنيف للسياسات الأمنية المسؤولين في الحكومة، والدبلوماسيين، والضباط العسكريين، وموظفي الخدمة المدنية الدولية، وموظفي المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في مجالات الأمن والسلام الدوليين ذات الصلة.

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية وسياسات هدفها تقديم فهم موضوعي لسوريا والمنطقة؛ سعياً لأن تصبح مرجعاً للسياسات العامة التي تؤثر على المنطقة. بدأ المركز في نوفمبر عام ٢٠١٣ في إسطنبول بتركيا. وأصدر دراسات وموجز سياسات تتعلق بالشئون السورية والإقليمية من حيث السياسات، والتنمية الاقتصادية، والإدارة المحلية. كما يدير المركز مناقشات المائدة المستديرة، وحلقات دراسية، وورش عمل تعزز ثقافة صنع قرار أكثر انتظاماً ومنهجية بين قادة المستقبل في سوريا. وتدعم أعمال المركز آليات صنع القرار، وتقديم حلولاً عملية وتوصيات سياسة لصنّاع القرار، وتكشف التحديات في سياق الوضع السوري، وكذلك تتوقع سيناريوهات وحلولاً بديلة.

باشاك يافجان

أستاذة مشاركة بجامعة TOBB للاقتصاد والتكنولوجيا بأنقرة، حصلت يافجان على بكالوريوس العلوم السياسية والعلاقات الدولية من جامعة بوغازجي، وعلى درجة الماجستير في السلوك السياسي المقارن من جامعة بتسبرغ، قسم العلوم السياسية. أجرت يافجان أبحاثاً بمجمع الأبحاث الاجتماعية والسياسية بين جامعات ميتشجان، وجامعة نيويورك ومؤخرًا بمعهد بوفيت حول الدراسات التركية الحديثة بجامعة نورثويسترن. تركز أبحاث يافجان على العلاقات بين الجماعات والرأي العام خاصة ما يتعلق بإدماج اللاجئين، وتأثير أنماط الهجرة على الاتجاهات الرفضية للاتحاد الأوروبي. واتجاهات استيعاب المهاجرين، وتأثير التأطير الإعلامي على الرأي العام. قامت يافجان بهذا باستخدام الاستبيانات والتجارب والمجموعات البؤرية والحوارات المعمقة وتحليل المضمون. حالياً، تعمل على إدماج اللاجئين السوريين في تركيا، العلاقات بين الجماعات المختلفة، والثقة المؤسسية وكفاءة السياسات وتدخل الدولة في تعزيز إدماج اللاجئين، وكذلك السياسات التعليمية والاجتماعية المتعلقة بإدماج السوريين في تركيا.

أفادت الورشة وهذه الورقة من الدعم الكريم الذي قدمته مؤسسنا كارنيغي وروبرت بوش شتيفتونغ. ولا تعكس الآراء الموجودة في هذه الورقة سوى آراء كاتبها.

نشرت في مارس ٢٠١٩

كل الحقوق محفوظة لمركز جنيف للسياسات الأمنية ومركز عمران للدراسات الاستراتيجية

تستضيف تركيا معظم اللاجئين السوريين مع وجود ٣,٦٣٦,٦١٧ لاجئ سوري مسجل. منذ العام ٢٠١٥، انتقلت السلطات التركية من سياسة الحماية المؤقتة إلى سياسة الإدماج، في الوقت الذي دعمت فيه العودة الطوعية للاجئين. وفقاً لإحصائيات الهيئة العامة لإدارة الهجرة في تركيا (DGMM)، عاد في العام ٢٠١٨، حوالي ٢٥٤,٠٠٠ لاجئ سوري طوعياً إلى بلادهم. هناك اعتقاد بأن سبب العودة الطوعية لسورية هو السياسات الحكومية الجديدة التي تشجع على العودة، مثل السماح بالزيارات في فترة الإجازات، أو لم شمل العائلات. إلا أن المفاجأة كانت بأن حوالي ١٩٤ ألف من هؤلاء أعادوا الدخول إلى تركيا، وهو ما ألقى ظلالاً من الشك حول التأثير الفعلي لتلك السياسات وكذلك على الظروف الأمنية والاقتصادية داخل سوريا التي قد توائم عودتهم.ⁱⁱ

السياسات التركية لتشجيع العودة

وفقاً لما قاله رئيس هيئة إدارة الهجرة في تركيا فإن استراتيجية الدولة التركية في التعامل مع اللاجئين السوريين تتضمن كلاً من الإدماج الاجتماعي والاقتصادي في تركيا، وكذلك خيار العودة الطوعية لسوريا. ومع ذلك، يمكن القول إنه لا الحكومة التركية ولا المؤسسات الدولية تريان في العودة الطوعية أولوية قصوى. يعود هذا جزئياً إلى تجربة الدولة مؤخراً مع السوريين الذين عادت أغليبتهم إلى تركيا بعد عودتهم الطوعية إلى سوريا، وإعادة توطين عدد صغير من السوريين في تركيا في مناطق آمنة. على الرغم من ضآلة أولوية إعادة اللاجئين السوريين، اتخذت تركيا إجراءات لتسهيل عملية عودتهم مثل:

أولاً، سمحت الحكومة التركية بإصدار تصريحات زيارة لسوريا. تمكن هذه التصريحات اللاجئين من مرونة الحركة (إعادة الهجرة) خلال الأعياد الدينية. تأمل الحكومة بهذا الإجراء معالجة مخاوف اللاجئين وطالبي اللجوء من العودة لسوريا. فعندما يكون لدى اللاجئين الفرصة للعودة إلى موطنهم الأصلي، ويمنعون من الدخول إلى البلد المضيف، فهم يميلون إلى تجنب مخاطرة العودة. تسمح تركيا للسوريين بالذهاب إلى سوريا لزيارة أسرهم، أو التعليم أو زيارات العمل مع ضمان بالإبقاء على وضعهم الأصلي حين عودتهم [إلى تركيا]. يتمثل أحد التوقعات المعقودة على تصريحات الزيارة هو تشجيع خيار العودة الطوعية؛ حيث يستطيع اللاجئ أن يقيم مزايا وفوائد العودة بحرية. على الرغم من ذلك، تشير سجلات الحدود في الدولة التركية أن حالات العودة غير منتظمة، وأن ٧٦٪ من اللاجئين العائدين قد جاءوا مرة أخرى إلى تركيا لإعادة الاندماج، وأن سياسة تشجيع العودة عقيمة ما لم تعالج الظروف داخل سوريا.

ثانياً، أغلقت الحكومة التركية مكاتب التسجيل الحدودية للزيارات غير المصرح بها. منذ عقد اتفاقية اللجوء بين تركيا والاتحاد الأوروبي في ٢٠١٦، لم تعد تركيا تحافظ على سياسة الحدود المفتوحة مع سوريا، حيث سيتخلى هؤلاء الذين يخرجون من البلاد وضعية الحماية المؤقتة في تركيا، ولا تضمن إعادة التسجيل عند العودة إلى تركيا. وفقاً للمقابلات التي أجريت لأجل هذا البحث، استغلت محافظات معينة هذه الفرصة كي تقلل عدد السوريين المسجلين وتمنع تسجيل أي قادمين جدد إذا تخلوا طوعاً عن وضعهم في تركيا وعادوا إلى سوريا. ومع ذلك، بعد أشهر من هذا الإجراء، استأنف متخذو القرار تسجيل القادمين الجدد مع الأخذ في الاعتبار العدد الكبير للعائدين من سوريا.

ثالثاً، أسست الحكومة التركية مناطق آمنة. بينما تعتبر الحوافز الاقتصادية التي تسهل العودة فعالة في اتخاذ القرار المبدئي بالعودة، فهناك شرط أساسي لتحقيق العودة الفعالة والدائمة، ويتمثل في تصور الوضع الأمني في البلد الأم. من ثم، يعتبر تصور الوضع الأمني في سوريا أمراً في غاية الأهمية. ويمكن إضافة تصورات الوضع الأمني في المناطق الآمنة التي أسستها تركيا في مناطق مثل جرابلس وعفرين إلى هذه المعادلة. وبالتالي، فمن المهم تقديم معلومات موثوقة حول الظروف الأمنية في تلك المناطق داخل سوريا عن طريق التقارير الوطنية والدولية.

يشدد هؤلاء الذين أجريت مقابلات معهم، وكذلك التقارير والأخبار الجديدة، على تحسن ظروف الأمان في المناطق الآمنة التي أسستها تركيا. بيد أن هذه المقابلات التي أجريت مع الخبراء تقدم دليلاً على أن اللاجئين يلجؤون إلى العودة إلى مدتهم الأصلية في سوريا بدلاً من البقاء في المناطق الآمنة. نتيجة لهذا، فيما تمثل المناطق الآمنة أماكن تجمع هامة للنازحين السوريين، إلا أن السوريين في تركيا لا يفضلونها. إلا أن بعض البلديات (مثل بلدية إيسنيورت في إستانبول)، وإلى حد ما بسبب المخاوف السياسية، قد أسست لآليات محفزة لعودة اللاجئين السوريين، مثل تغطية وسائل النقل إلى تلك المناطق. إلا أن أعداد العائدين ضئيلة، ولا يوجد سوى دليل ضعيف على استدامة العودة.

العائدون إلى سوريا: الأمن والتعليم والاقتصاد

تدعم الحوارات التي أجريت مع الخبراء الذين يملكون اتصالاً مباشراً مع العائدين، مثل ممثلي منظمات المجتمع المدني وموظفي الحماية وكذلك الاستبيانات الميدانية، هذه النتائج المقارنة حول الاندماج في الحالة التركية؛ حيث إن هؤلاء الأكثر انتماءً إلى الهوية التركية ويحسنون مهارات اللغة التركية بشكل أفضل، هم أقل اهتماماً بالعودة. يدعم هذا استبيان أجرى على الطلاب السوريين في الجامعات بتركيا. بينما كانت الأغلبية من الطلاب أكثر اهتماماً بالمساهمة في إعادة تشكيل سوريا، حتى إن الكثير من هؤلاء اختاروا مجال دراستهم بناء على هذه الأولوية، فإن الكثير منهم مترددون في العودة إلى سوريا في المستقبل المنظور. علاوة على هذا، يدعم هذه الاستنتاجات أن هؤلاء الأكثر تعلماً ولديهم دخل أعلى ليسوا بالضرورة أقل اهتماماً بالعودة. بيد أن هؤلاء الأكثر احتمالاً أن يعودوا (أو أن يرجعوا مرة أخرى إلى تركيا) هم الذين يمتلكون صلات عائلية قائمة في سوريا (لم تشمل العائلات يعتبر سبب هام للعودة) وكذلك هؤلاء الذين يشكون من التمييز ضدهم في تركيا. بالإضافة إلى هذا، فإن العائدين الذين رجعوا لتركيا، تمثلت أسبابهم للهجرة العكسية في مدى تأهيل البنية التحتية في مدتهم والفرص المتاحة للنشاط الاقتصادي والتعليم والمخاوف الأمنية العامة.

بشكل عام، وفيما يتعلق بسياسة العودة التركية، فعلى الرغم من كون تصريحات الزيارة أداة مبتكرة، إلا أنها لم تكن فعالة كما كان متوقعاً. الأمر نفسه ينطبق على تأسيس المناطق الآمنة. مع الأخذ في الاعتبار عدم وجود سياسة دعم اقتصادي عند العودة، وهو ما يطبق عند تطبيق برامج إعادة الأربعة (إعادة التوطين وإعادة الدمج وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار) في شكل قروض صغيرة أو مساعدات نقدية، بالإضافة إلى محدودية الفرص الاقتصادية في سوريا، فلا توجد أية دفعة اقتصادية كي يعود اللاجئين إلى موطنهم. على الرغم من ذلك، فإن سياسة الإدماج التركية، والتدريب المهني وفرص التعليم التي رمت للاجئين من

شأنها أن تعتبر موردًا هامًا للاجئين عند عودتهم إلى سوريا. بيد أن الافتقار إلى الاستراتيجية الفعالة للتوظيف الرسمي في تركيا من المرجح أن يحد من تأثير سياسات الإدماج التركية وهو ما قد يؤدي إلى تفشي البطالة بين السوريين في الاقتصاد غير الرسمي.

يتعلق البعد الثاني في العودة الناجحة والدائمة بسلك الدولة الأم عند رجوع اللاجئين إليها، وعلاقتها بالدول المضيفة في تنسيق هذه العملية. للأسف، نادرًا ما يكون التعاون بين بلد المصدر والبلد المضيف ممكنًا عندما يتم تبني برامج العودة الطوعية، وهو ما قد يسبب مشاكل متعلق بالنقل الكفء للموارد. كانت معاهدة العودة بين أفغانستان والاتحاد الأوروبي عام ٢٠١٦ استثناء على هذا. من المستحب لتركيا أن توقع مثل هذه المعاهدات مع السلطات الإقليمية أو المركزية السورية في المستقبل. ولكن، مع الأخذ في الاعتبار مدى العداء الدبلوماسي بين البلدين، قد لا تكون اتفاقية من هذا النوع ممكنة إلا مع وجود وضع سياسي مستقر في سوريا، وبعد الاعتراف الدولي بوجود ظروف آمنة للاجئين داخل سوريا.

عند عقد لقاءات مع ممثلي العديد من المؤسسات الوطنية والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية والمنظمات الدولية التي لديها قدرة وصول مباشر للاجئين، اتضح أن الأسباب الرئيسة للعودة مرة أخرى لتركيا هو عدم وجود فرص اقتصادية والافتقار إلى الحماية الأمنية وعدم إمكانية الحصول على الخدمات (خاصة الصحة والتعليم). أحد الأشياء الأخرى التي تعوق العودة، خاصة اللاجئين الشباب من الذكور هو استمرار القتال في العديد من المناطق السورية وهو ما يعني إمكانية تجنيدهم في الجيش. يتضح هذا أيضًا في الاستبيانات التي أجريت بمشاركة السوريين في تركيا، حيث يظهر الذكور الصغار درجة أعلى في التردد نحو العودة. وتتمثل قضية أخرى في آفاق المستقبل الاقتصادي في سوريا بمجرد إعادة توطين اللاجئين. فيما تتضاءل وقعات بناء حياة في سوريا بين الشباب ومن هم في سن العمل، فإن اللاجئين الأكبر في معظمهم، والذين لديهم أنشطة اقتصادية محدودة، يعبرون عن اهتمام بالسعي إلى العودة إلى سوريا أو يقومون بذلك بالفعل. بالنسبة للكثيرين، فإن الاهتمام الأساسي للعودة يكمن في لم شمل الأسرة. مع ذلك، وكما أشار المسؤولون الذين يعيدون تسجيل العائدين، فإن الأغلبية لا تجد أنهم يسعون إلى العودة إلى موطنهم، ونسبة صغيرة هي التي تقرر الإقامة في سوريا.

خاتمة

تشير هذه الاستنتاجات أنه، على الأقل من وجهة نظر أغلبية السوريين، فإن المتطلبات الأساسية للعودة (الأمن والاستقرار الاقتصادي والبنية التحتية والضمانات القانونية على سلامتهم الجسدية وممتلكاتهم الخاصة) لم تتوفر بعد. وبالطبع، فأحد المكونات المفقودة لعودة اللاجئين الدائمة والأمنة هو وجود حوار سياسي مباشر، وهو ما يعتمد على وجود ظروف أمنية ملائمة وحل لعدم الاستقرار في المنطقة. إن محدودية الحوار بين الدولة التركية وحكومة الأسد تزيد من تعقيد آليات التواصل حول نوايا وأولويات الجانبين فيما يتعلق بالعودة الدائمة. لقد أكدت الحوارات مع ممثلي مؤسسات الدولة على هذه النقطة.

ختامًا، من وجهة نظر مؤسسات الأمم المتحدة ومنظمة الهجرة الدوابة، فإن الظروف الأمنية في سوريا غير مواتية للعودة، وبالتالي لا تشجع هذه المؤسسات ولا تساعد في عودة السوريين من تركيا. وبالتالي، فإن تركيا الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين، ملزمة بعدم إعادة اللاجئين قسرًا، وبالتالي لا يمكنها تبني سياسة الترحيل القسري. تساعد مفوضية الأمم المتحدة للاجئين ومنظمة الهجرة الدولية في تركيا على عودة اللاجئين العالقين في تركيا من جنسيات مختلفة، أو هؤلاء الذين يعبرون بحر إيجه، مثل الأفغان والعراقيين. بيد أن سجلات مؤسسات الدولة تشير إلى أنه على الرغم من الذين يحصلون على مساعدة يعودون إلى بلدان

أو مناطق آمنة في موطنهم الأصلي، فإن معظم العائدين طوعاً أو رغباً عنهم قد عادوا إلى تركيا مرة أخرى عندما سُنحت الظروف. يلقي هذا الاستنتاج بظلال من الشك حول نجاح سياسة العودة بالنسبة للسوريين طالما ظلت الظروف الأمنية داخل البلاد ماثرة قلق لهم.

ⁱ http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik بداية من ٢٤ يناير ٢٠١٨

ⁱⁱ هذه الأرقام غير متاحة للجمهور، وتم الحصول عليها من قبل رئيس هيئة إدارة الهجرة بإذن لاستخدامها في هذا البحث.