

مركز
الشرق الأوسط

LSE

تحديات الهجرة القسرية على المدى الطويل

وجهات نظر من لبنان والأردن والعراق

عن مركز الشرق الأوسط

يبني مركز الشرق الأوسط على علاقة كلية لندن للاقتصاد و العلوم الاجتماعية الطويلة مع المنطقة، ويوفر محورا مركزيا لمجموعة واسعة من البحوث حول الشرق الأوسط.

يهدف مركز الشرق الأوسط لتعزيز التفاهم وتطوير البحث الدقيق على المجتمعات والاقتصادات و الأنظمة السياسية والعلاقات الدولية في المنطقة، ويشجع المركز كلا من المعرفة المتخصصة والفهم العام لهذا المجال الحيوي. للمركز قوة بارزة في البحوث المتعددة التخصصات والخبرات الإقليمية. باعتبارها من رواد العلوم الاجتماعية في العالم، تضم كلية لندن للاقتصاد أقسام تغطي جميع فروع العلوم الاجتماعية. يستخدم مركز الشرق الأوسط هذه الخبرة لتعزيز البحوث المبتكرة والتدريب على المنطقة.

تحرير: ربال سليمان حيدر | مساعدة التحرير: ايما بيرسون | ترجمة إلى العربية: ناديا قطيش

صورة الغلاف: "نور يرتحل" [My Light is your Light]. تجهيز ضوئي علواء ميناوي يعبر عن المعاناة المشتركة التي تلتصق بيوميات كل لاجئ. جال العرض على مدن مختلفة في الشرق الأوسط وأوروبا. هنا في "مهرجان ربيع بيروت" (مايو-يونيو ٢٠١٥). تصوير: كريستيان سيشر.

تحديات الهجرة القسرية على المدى الطويل: وجهات نظر من لبنان والأردن والعراق

جدول المحتويات

٥	المقدمة فيليبو ديونيجي
٧	التوصيات الرئيسية
١٠	اللاجئون السوريون في لبنان: نقطة تحول؟ ميراي جيرار
١٢	اللاجئون السوريون وإقليم كردستان العراق حيدر مصطفى سعيد
١٥	سياسة النزاع لدى اللاجئين وحالة النشطاء السوريين في الأردن رنا ب. خوري
٢٠	اللاجئون العراقيون والسوريون في الأردن يتكيفون مع التهجير: مقارنة توقعاتهم تجاه المفوضية العليا لشؤون اللاجئين وقدراتهم على استخدام مؤهلاتهم التعليمية جيرالدين شيتلارد
٢٤	آليات التكيف غير الرسمية بين اللاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة المهمشة في لبنان ناصر ياسين و جنى الشماع
٢٩	مسؤولية وقدرة الدولة المضيفة في مصر والمغرب وتركيا كيلسي نورمن
٣٤	العلاقات بين مفوضية اللاجئين والحكومات العربية: مذكرات التفاهم في لبنان والأردن غيدة فرنجية
٤٠	اللاجئ السوري أو اللاجئ عديم الجنسية: تحديات انعدام الجنسية في المنفى زهرة البرازي
٤٤	الضعف بسبب نوع الجنس والتجنيد القسري في الحرب في سوريا روشيل ديفيس
٤٩	الكارثة الإنسانية السورية: فهم التصورات والتطلعات في الأردن لبنان وتركيا دون شطي
٥٤	أزمة اللاجئين السوريين: رؤية عالمية وإقليمية فرانسوا ريبب-ديغات

المقدمة

فيليبو ديونيجي

فيليبو ديونيجي هو باحث في مركز الشرق الأوسط، كلية لندن للاقتصاد و العلوم الاجتماعية.

أطلقت الثورات العربية عام ٢٠١١ أحداثاً غيرت بشكل كبير منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ليس فقط من خلال الاحتجاجات المنظمة والصراع العنيف، ولكن أيضاً من خلال الهجرة والتغير الديموغرافي. لقد هجر الصراع السوري قسراً أكثر من ١١ مليون شخص - نصف سكان البلاد. منهم ٥,٦ مشردين داخلياً، في حين أن ٥ ملايين عبروا الحدود لإيجاد ملجأ في الخارج، في البلدان المجاورة مثل تركيا ولبنان والأردن والعراق ومصر، وغيرها إقليمياً وعالمياً.

خلال ورشة عمل عقدت في ١٨-١٧ يونيو عام ٢٠١٦، جمع مركز الشرق الأوسط في كلية لندن للاقتصاد معاً مجموعة متنوعة من الناس (صناع قرار من الدول المضيفة، وممثلين عن المنظمات الدولية وأكاديميين وعاملين في المنظمات غير الحكومية) للبحث في الآثار المترتبة على حالات طوارئ اللاجئين السوريين على الدول العربية المضيفة مثل لبنان والأردن والعراق. هذا الكتاب يضم مجموعة الأوراق التي قدمت في ورشة العمل بالإضافة إلى قائمة توصيات مهمة اتفق عليها المشاركون موجهة لجميع أصحاب المصلحة.

برز عدد من الموضوعات المتداخلة خلال ورشة العمل. فقد شدد ممثلو الحكومات، كحيدر مصطفى سعيد، على أن الدول المضيفة (ولا سيما المجتمعات المحلية) تتعرض لضغوط غير مسبوقه في التعامل مع وضع يرهق موارد وبنى تحتية هي أصلاً غير كافية للسكان الأصليين. وأكدت جهات إنسانية فاعلة، مثل ميراي جيرار، أن اللاجئين يصبحون أكثر فقراً وهشاشة باضطراد. وذلك، من بين أمور أخرى، بسبب السياسات واللوائح الجديدة التي ضيققت مساحة الحماية للاجئين، ولأن دعم المانحين الدوليين كان متقطعاً.

ويدور موضوع آخر برز من المناقشة حول مقولة أن اللاجئين ليسوا مجرد متلقين سلبيين للمساعدات والخدمات. هذه المقولة ليست جديدة، ولكنها أصبحت بارزة في سياق التهجير طويل المدى. وتقترح رنا خوري دراسة قدرة السوريين على التنظم جماعياً. ويسلط ناصر ياسين و جنى الشماع الضوء على كيف تشكل الشبكات غير الرسمية التي يعتمد عليها اللاجئون والمجتمعات المضيفة مورداً محتملاً غير مستغل؛ وتحلل جيرالدين شيتلارد قضية حق اللاجئين في العمل في الدول المضيفة.

تم تقديم نقطة مهمة فيما يتعلق بالوضع القانوني للاجئين في البلدان المضيفة، وهو الأمر الذي يصوغ العلاقات بين اللاجئين والدولة. فالقوانين التي تهتم للاجئين في هذه الدول غالباً ما تكون متناقضة وتعسفية في بعض الأحيان، ولكن الدول التي لم توقع على اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ لا تزال لديها مسؤوليات تجاه اللاجئين. غيدا فرنجية تسلط الضوء على حدود مذكرات التفاهم التي وضعتها المفوضية والدول المضيفة لتنظيم بعض الجوانب المتعلقة بوجود اللاجئين في الأردن ولبنان. تقدم كيلسي نورمان لمحة عامة عن الديناميات الإقليمية بشأن مسؤولية الدولة تجاه اللاجئين. توجه زهرة البرازي الانتباه إلى الثغرات القانونية التي تسبب انعدام الجنسية أو تجعل من اللاجئين عديمي الجنسية فئة ضعيفة بشكل خاص.

كما تلاحظ روشيل ديفيس، أن هناك حاجة إلى انخراط أكثر شمولاً في تحليل الأدلة الإحصائية لتطوير صورة أكثر دقة عن الضعف. ديفيس تسلط الضوء على أن عدد السكان من الرجال السوريين في سن التجنيد يتأثر بشكل كبير بالنزاع في سوريا إلا أنهم يحظون بحماية أقل وفي كثير من الأحيان يعانون من التمييز ضدهم من قبل "دول المواجهة" وكذلك من دول إعادة التوطين.

دون شطي تحذرنا من أننا لا نستطيع أن نقدر التعقيد الكامل لهذه المسألة دون النظر إليها من وجهة نظر تاريخية وعابرة للحدود. فقد شهدت منطقة الشرق الأوسط عدة هجرات جماعية وأزمات للاجئين في القرون الماضية، وقد أسست أممًا صاغت حركات الهجرة وسياسات الدول المضيفة الحالية تجاه اللاجئين. وأخيرًا، يدعو فرانسوا ريبب-ديغا إلى ضرورة تحويل الإطار الإقليمي إلى منظور عالمي. البلدان المجاورة تقدم منفعة عامة قيمة للمجتمع الدولي من خلال تحمل مسؤولية مباشرة عن مجتمع يعاني وهناك أيضا مسؤولية عالمية تجاهه، إلا أن هناك تردد واسع النطاق في تقاسم الأعباء.

أود أن أعتنم هذه الفرصة لأشكر جميع المتكلمين والمؤلفين وكل من شارك في مناقشات ورشة العمل، فضلا عن صندوق LSE Impact Fund الذي جعل هذا الحدث ممكنا. اللاجئين والمجتمعات المضيفة أظهروا مرونة مذهلة وصبرا حتى الآن. لكن هذين المرونة والصبر لهما حدود. لقد حققت جهود تسوية النزاع تقدما لا يذكر، وبعد ٦ سنوات أصبح الصراع وضعًا طويل المدى. الطريقة الأكثر فعالية لمواجهة طوارئ اللاجئين السوريين هي، أولا وقبل كل شيء، عن طريق إنهاء الصراع في سوريا. ومع ذلك، وفيما تستمر الأزمة، لا بد من البحث عن آفاق جديدة وتحفيز التفكير والنقاش حول كيفية تحسين حياة وأوضاع اللاجئين والمجتمعات المضيفة على حد سواء.

التوصيات الرئيسية

تمكين الشبكات غير الرسمية

- يتعين على المؤسسات والمنظمات الرسمية الاعتراف بأهمية الشبكات غير الرسمية بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة نظراً لإمكاناتها كمصدر جمع للمعلومات وإنتاج معرفة جامعة أكثر للأصوات المهمشة.
- لذلك، من المستحسن تخصيص موارد لدراسة هذه الشبكات وتحديد أماكن وجودها ومعاينة بنيتها التنفيذية.
- ينبغي على أصحاب المصلحة التباحث في التكامل بين الشبكات الرسمية وغير الرسمية، والتفكير بأوجه القصور السابقة.
- إن منصات التواصل الفوري، على سبيل المثال الواتس آب، هي أدوات هامة لنشر المعلومات سريعاً. تستخدم الرسائل الصوتية على هذه المنصات لتجاوز مشاكل الأمية.
- ينبغي أن تنظر جميع الجهات الفاعلة المعنية إلى أبعد من الرموز المحلية المعروفة للتواصل مع النازحين.
- قد تمد السلطات الحكومية المحلية (البلديات والمحافظات)، بالتعاون مع السلطات المركزية في لبنان والأردن والعراق، جسراً بين المنظمات الدولية غير الحكومية البعيدة وشبكات المجتمع غير الرسمية.

تعزيز الوضع القانوني للاجئين في البلدان المجاورة

- اللاجئون في الدول المضيفة ضعفاء بشكل خاص نظراً لغياب الوضع القانوني الواضح. البارز بالأخص هو تعقيد الحصول على البقاء على المدى المتوسط، مما يترك النازحين في موقف حرج. إن الحصول على وضع قانوني واضح يسهل العلاقات الجيدة بين النازحين والمؤسسات العامة.
- هناك حاجة لزيادة الوعي بالاتفاقيات الثنائية بين دول بلدان المنشأ والبلدان المضيفة.
- ينبغي على سلطات الدولة اعتماد لوائح تعترف بوضع قانوني موحد لجميع الأشخاص غير القادرين على العودة إلى سوريا في الوقت الراهن. ينبغي أن يسمح هذا الوضع بالحصول على إقامة تلقائي وغير مكلف، حيثما يطبق.
- ينبغي أن يكون هناك وعي بالصعوبات التي يواجهها النازحون للقيام بإجراءات التسجيل المدني والتوثيق في الدول المضيفة. وبالتالي، على سلطات الدولة تسهيل هذه الإجراءات وتأمين وثائق طويلة الأجل عن النازحين كمواطنين سوريين.
- من الأهمية بمكان أن نلاحظ أن العقبات والتعقيدات أمام مباشرة إجراءات التسجيل المدني في الدول المضيفة وداخل سوريا قد تخلق أجيالاً جديدة من عديمي الجنسية. ومنع حالات انعدام الجنسية الآن سوف تزيل العقبات التي تعترض العودة الطوعية في مرحلة لاحقة، وبالتالي تجنب النزوح الدائم.
- يتعين معالجة احتياجات الحماية للفئات الضعيفة خاصة في مجتمعات النازحين، على سبيل المثال النازحين عديمي الجنسية، وينبغي أن تكون هذه المجموعات قادرة على الحصول على الإقامة القانونية والتسجيل.
- ينبغي اعتماد فترات سماح تتيح الوقت للاجئين لتسوية أوضاعهم دون تكبد غرامات.
- من الأهمية رفح مستوى الوعي بين النازحين أنفسهم على أهمية التسجيل المدني، على سبيل المثال، الزيجات والولادات والوفيات.

استغلال إمكانات رأس مال اللاجئين الاجتماعي

- اللاجئين هم خزانات رأس المال الاجتماعي مؤلفة من الشبكات الاجتماعية والتبادل والثقة. يتعين على المجتمع الإنساني أن يتشاور بطريقة أفضل مع الناس على الأرض من أجل فهم عالم اللاجئين الاجتماعي، بدلا من تطبيق نفس القالب على مجموعات اللاجئين المختلفة.
- ونظرا لقدرة الناشطين على الاستفادة من الشبكات والمعرفة المحلية، ولكن أيضا لإقرارهم بنواياهم السياسية السلمية، وقدرتهم على العمل الجماعي، يمكنهم في مجتمع اللاجئين أن يكونوا أصحاب مصلحة نشطين في المشاريع التنموية والإغاثة الإنسانية، لا أن يكونوا قنوات الاتصال فقط.
- ينبغي سد الفجوة بين التعليم النظامي وغير النظامي، من خلال تعزيز المجال غير الرسمي وتوفير وسيلة للطلاب للانتقال إلى النظام الرسمي على حد سواء.
- ينبغي إجراء الدراسات التجريبية القائمة على الأدلة لإثبات الأثر الاقتصادي الإيجابي لوجود اللاجئين في البلدان المضيفة. إذ يمكن للاجئين أن يكونوا موردا أيضا، عن طريق نقل رؤوس أموالهم ومهاراتهم إلى المجتمع المضيف.
- المطلوب من الجهات المعنية النظر إلى اللاجئين كأشخاص ذوي مهارات وعلاقات يمكن أن يستخدموها وهم يقومون بذلك لتطوير برامج المساعدات.

توسيع إمكانية العمل للنازحين في الدول المضيفة

- يجدر النظر إلى قضية خلق فرص العمل وإمكانية عمل السوريين في سياق الوضع الاقتصادي للبلد المضيف. لا بد من التسليم بإمكانية تحسين الوضع الاقتصادي الأوسع، والذي بدوره يمكنه أن يخلق فرص عمل لكل من المضيفين واللاجئين. ويشير نهج "لا تضر" أيضا نحو أهمية خلق فرص عمل لكل من المضيفين واللاجئين. وعلاوة على ذلك، فإن هذا النهج يؤدي إلى منافسة أقل بين المجموعات للحصول على فرص العمل على المدى الطويل.
- إن تعزيز هذا المبدأ يحتاج استثمارا دوليا متعدد الأوجه يشمل الاستثمار المباشر (وخاصة للقطاع الخاص)، والمئج، والحصول على تمويل ميسر بشروط مناسبة، فضلا عن تسهيل وصول صادرات البلد المضيف إلى الأسواق الدولية. إلا أن هذا الأمر سوف يسير جنبا إلى جنب مع التزام البلد المضيف بمراجعة لوائح العمل تدريجي (للسماح للاجئين بالحصول على فرص العمل بطريقة أسهل) والتأكد من أن بيئات الأعمال والاستثمار مواتية. لا ينبغي أن تكون الآلية التي يتم من خلالها تنفيذ هذه الالتزامات قانونية بشكل مبالغ فيه، وبالتالي تهدد الغرض الشامل لهذا الإطار من خلال الحد من إمكانية التكيف مع تطور فهم السياق.
- من المهم أن نعترف بالحاجة إلى التوازن الأمثل بين قطاعات العمل الرسمية وغير الرسمية. وفي حين يمكن زيادة عدد تصاريح العمل الممنوحة للاجئين مع مرور الوقت، فإن مقاربة قانونية مبالغ فيها لسوق العمل على المدى القصير (أي إنفاذ الامتثال الصارم) قد يقلل من فرص العمل ويضر بالشركات الصغيرة. توسيع فرص اللاجئين بالعمل بشكل قانوني سيققل من ضرورة اعتماد آليات المواجهة السلبية (مثل عمالة الأطفال).

توسيع نطاق تعريف الضعف

- يجب أن يكون هناك وعي بالضعف المحدد لدى أولئك الذين يحاولون الفرار من سوريا ولكنهم غير قادرين على القيام بذلك بسبب القيود المفروضة على الحصول على الإقامة والمساعدة وإعادة التوطين - وعلى وجه الخصوص، الرجال الذين هم في سن التجنيد.
- إن المفهوم الشعبي "للضعف"، كمعيار يرتبط أساسا بالنساء والأطفال، هو مضلل. ينبغي توسيع فئة "الضعف" لتشمل الرجال في سن التجنيد الذين رفضوا بتاتا الانخراط في النشاط العسكري.

اللاجئون السوريون في لبنان: نقطة تحول؟

ميراي جيرار

ميراي جيرار هي ممثلة مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في لبنان.

تسبب النزاع السوري الذي يدخل الآن عامه السادس بأزمة غير مسبوقة، مفضيا إلى ٤,٨ مليون لاجئ في جميع أنحاء المنطقة، ومؤثرا بشكل مباشر على ١٣,٥ مليون شخص داخل سوريا. وكان للحرب المجاورة تأثير عميق على لبنان، مع تداعيات على أمن البلد واقتصاده ومجتمعه. لقد فتح الشعب والمؤسسات اللبنانية أبوابهم لأكثر من مليون لاجئ سوري، مستجيبين لاحتياجاتهم واحتياجات المجتمعات المضيفة. وقد ثبت أن تقديم الخدمات العامة الجيدة مثل التعليم أو الرعاية الصحية الأولية للشعبين اللبناني - خاصة الأكثر فقرا - والسوري الذي يستضيفونه يشكل تحديا.

على هذه الخلفية، وبعد سنوات في المنفى، يتدهور وضع اللاجئين السوريين في لبنان بسرعة. فمع نزوب مدخراتهم، دخلوا دائرة مفرغة من الفقر المدقع، و بالكاد تركت لهم ما يكفي لمتطلبات حياتهم اليومية. أكثر من ٧٠ في المائة يعيشون الآن تحت خط الفقر الوطني الذي هو أقل من ٤ دولارات يوميا. كما وقع معظمهم تحت ديون تصل إلى ٩٤٠ دولار أمريكي لكل عائلة، وهذا فقط لتأمين المواد الأساسية الضرورية، مثل الغذاء والدواء والإيجار. كذلك تأثر اللبنانيون جديا من النزاع السوري، مع كساد اقتصادهم وارتفاع البطالة، خاصة بين الشباب. وأشار تقرير حديث للبنك الدولي أنه من المتوقع أن يظل نمو الناتج المحلي الإجمالي بطيئا حتى عام ٢٠١٦ في لبنان نظرا لاستمرار الأزمة السورية والوضع السياسي الداخلي المعقد وغيرها من العوامل مثل الأثر السلبي لضعف أسعار النفط.

ومع استمرار الأزمة، ما بدأ ك تدخل إنساني على المدى القصير تحول إلى عملية متوسطة الأجل. يرافق كل ذلك بنية برامج وإدارة معقدة، وزيادة انتشار القضايا المثيرة للقلق. وبالنسبة للاجئين، قد تكون هذه القضية اجتماعية - اقتصادية - مثال واحد على ذلك عمالة الأطفال. وفي الوقت نفسه، أصبح التفاعل مع المجتمعات المضيفة والسلطات أكثر تعقيدا مع مرور الوقت.

كان الدعم من المجتمع الدولي ثابتا؛ منذ ٢٠١٣، تم تخصيص أكثر من ٣,٤ مليار دولار أمريكي للبنان، و أحيل ٤٠,٠٠٠ لاجئ من لبنان لإعادة التوطين في بلدان أخرى. ولكن على الرغم من ذلك، لا يزال العون للأسف غير كاف عندما يقارن مع الموارد المتناقصة والاحتياجات المتزايدة. طالبت الحكومة اللبنانية وشركاؤها في المجال الإنساني بمبلغ ٢,٤٨ مليار دولار في خطة لبنان للاستجابة للأزمة ٢٠١٦، وهي النداء الرئيسي للتمويل من المجتمع الدولي. ومع انقضاء نصف العام، لا يزال أقل بكثير من نصف الطريق نحو تمويل متطلبات برنامجنا.

لقد طال انتظار الحل السياسي للأزمة في سوريا. وهو من شأنه أن يوقف تدفق اللاجئين من سوريا ويخفف الضغوط المفروضة على المجتمعات المضيفة في البلدان المجاورة لسوريا مثل تركيا، التي تستضيف ٢,٧ مليون لاجئ سوري وشكلت مفترق طرق لأولئك الذين يحاولون الفرار من العنف.

وبطبيعة الحال، فإن معظم اللاجئين يريدون العودة، بأمان، إلى الوطن الذي انتزعوا منه. هذا ما يسمعه العاملون في المجال الإنساني كل يوم: يدرك اللاجئون بشكل كامل أن وجودهم في لبنان مؤقت - فقط للمدة التي يحتاجون خلالها الحماية.

في غضون ذلك، يحتاج اللاجئون السوريون البقاء على قيد الحياة في المنفى وينبغي مساعدة الذين يستضيفونهم، سواء كانت العائلات اللبنانية التي تساعد السوريين، أو المؤسسات التي توفر الخدمات الأساسية التي هم في أشد الحاجة إليها. فالمساعدة

الإنسانية لم تكن أبدا كافية، ودعم الاستقرار مطلوب أيضا. أظهر مؤتمر دعم سوريا والمنطقة الذي عقد في لندن في فبراير الماضي، أن المجتمع الدولي والبلدان المضيفة في المنطقة يحشدون الجماهير لمواجهة الأزمة معا بموارد ومبادرات إضافية. وقد تم التعهد بتقديم ما مجموعه ١٢ مليار دولار من الأموال المودعة في حساب جديد حتى عام ٢٠٢٠.

إن دعم اقتصاد لبنان وبنية التحتية سيساعد على توليد فرص العمل لمن هم في أشد الحاجة في المناطق الفقيرة، بما في ذلك السوريين في القطاعات التي ملأوا فيها تقليديا الطلب على العمل ولا ينافسون العمال اللبنانيين. وهذا من شأنه مساعدتهم على تلبية الاحتياجات الأساسية للبقاء، وعلى دفع فواتيرهم. إن الحفاظ على وضع إقامتهم القانوني في لبنان هو مصدر قلق كبير للاجئين. في الوقت الراهن، أكثر من نصف اللاجئين السوريين غير قادرين على تجديد إقامتهم بسبب التكلفة والمستندات المطلوبة. وهم يريدون البقاء واقفين على أقدامهم وحسب والحفاظ على أوراقهم سليمة.

وفيما هو أبعد من تأمين البقاء الآتي، تشكل إعادة التوطين في بلد ثالث أحد الحلول، وهي مستمرة. في العام الماضي، ضاعفت الدول عدد الأماكن المتاحة للاجئين السوريين لمغادرة لبنان. إعادة التوطين هي شبكة أمان للفئات الأكثر ضعفا، بما في ذلك أولئك الذين نجوا من التعذيب أو الإصابة، وربات الأسر أو الأشخاص الذين يعانون من مرض خطير لا يمكن علاجه محليا. وتطلب المفوضية العليا للاجئين من المجتمع الدولي مضاعفة عدد الفرص للاجئين خارج المنطقة، بما في ذلك المنح الدراسية وتصاريح العمل ولم شمل الأسرة وغيرها من خطط القبول الإنسانية المؤقتة.

يوافق الجميع - وليس أقلها اللاجئين أنفسهم - على أن الحل الرئيسي للاجئين سيكون في العودة إلى ديارهم عندما تسمح الظروف بذلك. و سيكون اللاجئين حريصين على سلوك هذا السبيل عندما يصبح القيام بذلك آمنا. لقد ساعدت المفوضية العليا، على مدى عقود، أكثر من ٤٠ مليون لاجئ في العودة إلى ديارهم. ودعم المفوضية يتجاوز مساعدة اللاجئين في المنفى؛ فالهدف النهائي هو دائما إيجاد حلول. والسلام في سوريا سوف يطلق برامج مساعدات كبيرة من المفوضية العليا والجهات الإغاثية الفاعلة الأخرى، لمساعدة اللاجئين بالعودة إلى سوريا وتسهيل إعادة اندماجهم في الوطن لعدة سنوات بعد عودتهم.

اللاجئون السوريون وإقليم كردستان العراق

حيدر مصطفى سعيد

حيدر مصطفى سعيد هو المدير العام للتنمية والتنسيق والتعاون في وزارة التخطيط في إقليم كردستان العراق.

هناك حوالي ٢٥٠,٠٠٠ لاجئ سوري في إقليم كردستان العراق. وهو ما يشكل حوالي ٩٨ في المئة من مجموع اللاجئين السوريين في العراق، بالإضافة إلى ١,٥ مليون من النازحين داخليا في المنطقة. يمثل المجموع ٢٨ في المئة من زيادة عدد السكان في المنطقة. وهذا ما يمثل تدفقا نسبيا أعلى بكثير مما هو عليه في البلدان المضيفة الأخرى، وينطوي على تغيير جذري في تركيبة السكان ونسيج المجتمع، ويحمل معه تحديات هائلة لعملية الاندماج. وعلى الأخص لأن النازحين يأتون من خلفيات دينية وعرقية مختلفة - مسيحيون ويزيديون وعرب سنة وأكراد. إن دمج هذه المجموعات المتنوعة مسألة صعبة للغاية.

لقد تعرضت اللاجئين السوريين والنازحات داخليا من النساء والفتيات قبل وصولهن إلى بر الأمان، لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان بما في ذلك عمليات الاختطاف، والاتجار، والتعذيب، والزواج القسري، وغيرها من أشكال العنف الجنسي والعنف ضد المرأة، مما أدى إلى معاناة نفسية خطيرة.

ولأن ٥٧ في المئة من اللاجئين والنازحين هم من النساء والأطفال، فإن النساء أصبحن مسؤولات عن إعالة وحماية أطفالهن، مما يزيد من ضعفهن. وكما هو متوقع، فإن الأثر الاقتصادي والاجتماعي على إقليم كردستان العراق من تدفق هذا الكم من الأشخاص في مثل هذه الفترة القصيرة من الزمن كان هائلا. وجاء في تقرير صدر مؤخرا عن البنك الدولي (تقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي للصراع السوري والدولة الإسلامية في العراق والشام) أن التكلفة الإجمالية لاستقرار تدفق اللاجئين والنازحين هي ١,٤ مليار دولار على الأقل لعام ٢٠١٥.^١

عندما أضيفت الأزمة المالية المستمرة نتيجة الانخفاض في أسعار النفط وغياب التحويلات المخصصة في الموازنة من بغداد إلى أزمة اللاجئين والنازحين داخليا، قدر التقرير أن التراجع في معدل نمو إقليم كردستان العراق بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤ بلغت ٥ نقاط مئوية. المجتمعات المضيفة في المنطقة، التي فتحت بيوتها بسخاء للاجئين، تغرق في الفقر. وتشير كل المؤشرات إلى أن الانخفاض كان أكبر في عام ٢٠١٥، فنسبة الفقر ارتفعت من ٣,٥ في المئة عام ٢٠١٢ إلى ١٢,٥ في المئة عام ٢٠١٤.

ونظرا لحقن وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان للأموال، كان توفير الخدمات الأساسية للاجئين والنازحين ممكنا. وقد ضمنت هذه الخطوة وغيرها من الخطوات التي اتخذتها حكومة إقليم كردستان تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية للاجئين والنازحين داخليا - حتى الآن. وقد جرى دمج هذه الفئات بالسكان ككل، لا سيما في المناطق الحضرية: ثلث اللاجئين و ٢٠٪ من النازحين فقط ما زالوا يعيشون في ٤٢ مخيم انشؤوا في جميع أنحاء إقليم كردستان العراق. وهم يتمتعون بحقوق متساوية مع سكان البلد المضيف في هذه المجتمعات فيما يتعلق بالحصول على المياه النظيفة والكهرباء والأمن.

ومع ذلك، فإن ضغوط الطلب الكبيرة نتيجة للتدفق قد أثرت على برامج الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية للسكان، فضلا عن توفير المياه وإدارة النفايات والكهرباء.

^١ 'The Kurdistan Region of Iraq: Assessing the Economic and Social Impact of the Syrian Conflict and ISIS', The World Bank (April 2015). Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/04/24381228/kurdistan-region-iraq-assessing-economic-social-impact-syrian-conflict-isis#>.

في حين أن هذا المستوى من الأداء هو مثال على التزام حكومة إقليم كردستان بدعم اللاجئين والنازحين في ظل ظروف ضاغطة للغاية، فإن تحسين رفاه النازحين أكثر - ناهيك عن مساعدة هؤلاء الذين لم يأتوا بعد - لن يكون ممكنا من دون موارد إضافية من المجتمع الدولي وتحسين الأوضاع الاقتصادية. ويشير تقرير البنك الدولي المذكور أعلاه أن "حكومة إقليم كردستان ليست في وضع يمكنها وحدها من تحمل التكاليف المالية لتدفق اللاجئين السوريين والنازحين، بما في ذلك تلك المتعلقة بقطاع التعليم". توقع التقرير أن تكون تكاليف الاستقرار في عام ٢٠١٥، ٨٤٦ مليون دولار للتنمية البشرية (الصحة والتعليم والأمن الغذائي والفقير والمأوى) و٥٣٦ مليون دولار للبنية التحتية (الكهرباء والنقل وإدارة النفايات الصلبة والمياه)، أي ما مجموعه حوالي ١,٤ مليار دولار (هذه هي التقديرات الأساسية، والتقدير الأعلى هو ٢,٥ مليار دولار). هناك حاجة لمزيد من العمل لترسيخ المخيمات وضمان استدامتها كحل.

تقدر الخطة الإقليمية للاجئين والمرونة ٢٠١٧-٢٠١٦ التي وضعتها المفوضية العليا للاجئين، أن العراق يحتاج إلى ٢٩٨ مليون دولار لنفقات اللاجئين والمرونة لعام ٢٠١٦.^٢ ونظرا إلى أن جميع اللاجئين السوريين في العراق موجودون في إقليم كردستان، فإن تلك المطالب هي في مطلق الأحوال متطلبات إقليم كردستان العراق.

عندما توضع هذه الاحتياجات مقابل الوضع الاقتصادي المتردي الذي يواجهه إقليم كردستان العراق ككل، فإن رسالتنا بسيطة: الانتعاش الاقتصادي واستقرار إقليم كردستان العراق ورفاهية اللاجئين السوريين في المنطقة لا يمكن فصل أحدها عن الآخر. إن مزيدا من التدهور في الأوضاع الاقتصادية يجعل من المستحيل على حكومة إقليم كردستان العراق تلبية الاحتياجات الأساسية للاجئين والنازحين داخليا. والأهم من ذلك، سوف يتطلب الأمر خفضا في نفقات الحرب ضد الدولة الإسلامية في العراق والشام، مما قد يؤدي إلى تحقيق التنظيم مكاسب على الأرض وزيادة إضافية في عدد اللاجئين السوريين والعراقيين الفارين من منطقة الشرق الأوسط ككل، مما يضيف الضغوط على الامتصاص لدى أوروبا ودول الشرق الأوسط الأخرى.

بدلا من النظر إلى اللاجئين والنازحين كعبء، يمكن لحكومة إقليم كردستان اعتبارهم موردا حاسما في زيادة حيوية إقليم كردستان العراق الاقتصادية. ومع ذلك، ونظرا لوضع إقليم كردستان العراق الاقتصادي الحالي، هناك حاجة للدعم المالي الدولي لبدء العملية. ويحدد تقييم حديث للاحتياجات من قبل منظمة التأهيل والتعليم وصحة المجتمع REACH بأن الأمن الغذائي وفرص العمل والتعليم والصحة والصرف الصحي هي أكبر احتياجات النازحين خارج المخيمات.^٣ الأسر التي ترأسها نساء عرضة للعطب بشكل خاص.

مع اقتراب الأزمة السورية من عامها السادس، نحن بحاجة الآن وأكثر من أي وقت مضى إلى حلول مبتكرة. تلتزم حكومة إقليم كردستان، بالتعاون مع الحكومة العراقية والمجتمع الدولي، بجعل الاستجابة الإنسانية في منطقتنا أكثر فعالية واستدامة، وبالتالي معالجة محنة العدد الكبير من اللاجئين والنازحين السوريين الذين نستضيفهم.

وسوف يساعد الدعم الدولي لانتعاش اقتصادي يقوده الاستثمار في إقليم كردستان العراق في هذا الصدد بالطرق الستة التالية:

١. نظرا إلى أن معدل البطالة في المنطقة يتزايد، فإن إدماج اللاجئين في النشاط الاقتصادي يتطلب خلق فرص عمل جديدة في القطاع الخاص، ينجزه حقن استثمارات وتمويلات جديدة للسماح باستئناف المشاريع القائمة. سيساعد ذلك على ضمان حصول كلا من سكان البلد المضيف واللاجئين على سبل العيش.

^٢ 'The Kurdistan Region of Iraq: Assessing the Economic and Social Impact of the Syrian Conflict and ISIS', *The World Bank* (April 2015). Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/04/24381228/kurdistan-region-iraq-assessing-economic-social-impact-syrian-conflict-isis#>.

^٣ 'Quarterly IDP Camp Directory: Comparative Dashboard & Camp Profiles Iraq', *Reach* (April 2016). Available at: http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_irq_factsheet_comparative_directory_april2016.pdf.

٢. لقد ثبت تاريخيا، في العديد من البلدان، أن الناس الذين يصلون حديثا هم أكثر الناس ريادة في الأعمال. ومع ما يكفي من الأموال لتدريب وتقديم القروض الصغيرة وغيرها من المساعدة لأصحاب المشاريع، فإن اللاجئين سوف يكونون قادرين على خلق فرص العمل لأنفسهم، بل وأيضا المساهمة في نمو القطاع الخاص الاقتصادي للمنطقة.
٣. كما ذكر أعلاه، لقد ولد تدفق اللاجئين والنازحين ضغطا شديدا على البنية التحتية القائمة - الكهرباء والمياه والمدارس والمستشفيات. ويمكن للصناديق التمويلية التي تتيح الشروع في مشاريع البنية التحتية أن توفر في الواقع فرص عمل في مجال البناء وغيرها من القطاعات للكثير من اللاجئين.
٤. وسوف تزيد الصناديق التمويلية لبناء المدارس على وجه الخصوص، القدرة التعليمية وتسمح باستيعاب أطفال اللاجئين. وبعبارة أخرى، يمكن للاستثمار في رأس المال البشري المضي قدما جنبا إلى جنب مع الاستثمار في رأس المال المادي.
٥. ستحسن البرامج والوظائف تكيف النساء والفتيات، وبالتالي تعطي الأولوية لاستراتيجية ذكية لتحقيق الاستقرار والوفاء باحتياجات وحقوق الفئات الأكثر تهميشا وضعفا بين اللاجئين والسكان المضيفين، وكذلك زيادة مرونة الأسرة والمجتمع.
٦. وأخيرا، جرت مناقشات لتقديم المساعدات الإنسانية من خلال المساعدات النقدية متعددة الأغراض، مما يسمح للنازحين بتحديد أولويات احتياجاتهم بأنفسهم وبدعم الاقتصاد المحلي من خلال مصروفاتهم.
- وما لم يتحرك المجتمع الدولي لدعم اقتصاد إقليم كردستان العراق، فمن المرجح جدا خلال أشهر قليلة أن تسلك موجة أكبر بكثير طريقها إلى الاتحاد الأوروبي ودول أخرى، ليس من اللاجئين السوريين فقط، ولكن أيضا من النازحين وربما حتى أشخاص من إقليم كردستان.

سياسة النزاع لدى اللاجئين وحالة النشطاء السوريين في الأردن

رنا ب. خوري

رنا ب. خوري هي مرشحة دكتوراه في العلوم السياسية في جامعة نورث وسترن.

في أعقاب حروب أهلية متعددة خلال التسعينات، مال المحللون لربط الحرب عبر الحدود وانتشار الحروب الأهلية بعنف اللاجئين. في العقد الأخير من النزوح الكثيف من سوريا والعراق، كان النشاط السياسي بين اللاجئين واضحاً، ولكن العنف أقل من ذلك بكثير. هل يمكن لمفاهيمنا، بعد أن رفعت النزاعات في الشرق الأوسط عدد اللاجئين في جميع أنحاء العالم إلى مستويات قياسية، أن تظهر أنواعاً مختلفة من السياسة المتعلقة باللاجئين؟ أقترح وضع إطار مفاهيمي موحد يضع في الطليعة النازحين كصناع مطالب مستبعبدين من السياسة الرسمية ويولد أنواع نزاع لجوء وفق أبعاد رئيسية. ويوضح وصف نوع واحد - النشاط السياسي - في صفوف السوريين في الأردن هذا النوع من السياسة، ويوعز بكيفية لصناع السياسة مفاتحة وكالة اللاجئين.

يتغلب اعترافنا بالنازحين كوكلاء سياسيين أكثر فأكثر على الانقسام التحليلي الذي كان قائماً منذ فترة طويلة بين أولئك الذين ينظرون إلى اللاجئين كمروجي عنف، وأولئك الذين ينظرون إلى اللاجئين كعرضة للعنف، حتى ولو شكلت تدفقات اللاجئين تهديدات أمنية مشروعة.¹ ومع ذلك، غالباً ما تقود المفاهيم المعتمدة للتقاط هذه الإمكانيات الوكلائية إلى الذهاب بعيداً جداً، فتتسع معانيها وتقل دقتها.² استخدم الأكاديميون، على سبيل المثال، مصطلح "الحركات الاجتماعية" لوصف الجهود التي تبذل للحصول على الرعاية الصحية والتعليم، بدلا من مصطلح حوادث نزاع جماعية.³ وعلى نحو مماثل، تشمل حالات ما وصف بـ "المحاربين اللاجئين"،⁴ كل شيء من وحدات الدفاع المحلية إلى مرتكبي الإبادة الجماعية.

حصل هذا المط المفاهيمي في غياب مقارنة موحدة تحل محل أمثلة الضحية/المحارب. أقترح إطاراً جديداً - النزاع السياسي - يأخذ بالحسبان وكالة اللاجئين ولكن أيضاً تفاوتات القوة بينها وبين السلطات المنتفذة. النزاع هو إجراءات جماعية من صناع المطالبة على أنظمة السلطة من خلال قنوات غير مؤسسية. ففي المقام الأول، اللاجئين هم خارج القنوات المؤسسية لأن علاقتهم بالدولة قد قطعت وهم محرومون من الحماية المرتبطة بالمواطنة.⁵ وعلى الرغم من أن النظام الدولي للاجئين يسعى لحماية للاجئين، لا يزال العديد منهم مقصيين في الواقع عن السياسة الرسمية بسبب التفاوت الشاسع بين الحماية القانونية التي توفرها بلدان اللجوء الأولى وارتباك الحلول الدائمة الثلاثة - العودة إلى الوطن، إعادة التوطين، والإدماج المحلي - والتي

¹ Robert Muggah and Edward Mogire, 'Arms Availability and Refugee Militarization in Africa: Conceptualizing the Issues', in Michael Brzoska and Robert Muggah (eds), *No Refuge: The Crisis of Refugee Militarization in Africa* (London and New York: Zed Books, 2006), p. 5.

² Giovanni Sartori, 'Concept Misformation in Comparative Politics', *American Political Science Review* 64/4 (1970), pp. 1033-53.

³ John L. Hammond, 'War-Uprooting and the Political Mobilization of Central American Refugees', *Journal of Refugee Studies* 6/2 (1993), pp. 105-22. Navine Murshid, *The Politics of Refugees in South Asia: Identity, Resistance, and Manipulation* (London and New York: Routledge, 2014).

⁴ Sergio Aguayo, Astri Surke and Aristide R. Zolberg, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (Oxford: Oxford University Press, 1989).

⁵ كما هو موضح في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، اللاجئ هو شخص خارج بلده الأصلي، لا يستطيع أو لا يرغب في الحصول على الحماية من ذلك البلد.

تكون نتيجتها الطبيعية هي الحالات طويلة الأمد، والتي بلغ عددها ٣٣ في عام ٢٠١٤ وهو ما يمثل ما يقرب من نصف اللاجئين في جميع أنحاء العالم.⁶

بناء على ذلك، أقترح تصنيف نمطي وصفي لسلوك اللاجئين التنازعيين نقطة انطلاقه للاجئين كصناع مطالبة فقط.⁷ الشكل والتنظيم هما بعدي مبدأ التفاوت في نزاع اللاجئين، كما هو مبين في الجدول التالي.

الجدول ١. تصنيف نمطي وصفي لسلوك اللاجئين الكفاحي

شكل الكفاح			
لا عنفي	عنيف	مرتفع	درجة التنظيم
الحركة الاجتماعية	قتال متعدد الجنسيات	معتدل	
نشاط	عسكرة	منخفض	
مقاومة يومية			

يتجسد شكل النزاع من خلال مخزون شائع في تاريخ المجتمع⁸ أو بارز في أماكن أخرى.⁹ على سبيل المثال، نشر اللاجئون الفلسطينيون في الستينات والسبعينات الكفاح المسلح يلهمهم النضال ضد الاستعمار في أفريقيا وفيتنام.¹⁰ في عام ٢٠١١، تظاهروا بشكل غير عنفي على حدود إسرائيل، مستوحين الثورات العربية السلمية من ذلك العام.¹¹ يتجسد هذا البعد أيضا عن طريق نوع السلطة التي تقوم المطالبات ضدها،¹² والعملية المترتبة عن "التفاعل التكتيكي" بينها وبين النزاعيين.¹³

بناء على ذلك، قد يعتمد اللاجئون أشكال كفاح عنيفة في حال انخرطوا في المعركة مع جماعات المسلحة من الدولة المرسله، ولكن قد يعتمدوا أشكالاً غير عنيفة لتحقيق غايات غير عسكرية.

البعد الثاني من التباين في السلوك السياسي للاجئين هو درجة التنظيم بين اللاجئين. العمل الجماعي بالغ الصعوبة.¹⁴ في الحالة التي تتمتع فيها مجموعة بقدرة جماعية معتدلة فقط، لا نستطيع أن نفترض استدامة الكفاح الشامل.¹⁵ وعلاوة على ذلك، فإن درجة التنظيم تكشف طبيعة النزاع: فالحركات المتماسكة قد تكون أكثر قدرة على توظيف الاحتجاج غير العنيف من

⁶ 'Statistical Yearbook 2014', UNHCR (8 December 2015), p. 31.

⁷ يختلف التصنيف النمطي الوصفي عن التوضيحي. الأول يفترض أبعاداً وأنواع خلايا تحدد وتصف المفهوم الشامل، في حين يفسر الثاني أنواع الخلايا كنتائج تحددها المتغيرات التفسيرية في السطور والأعمدة.

⁸ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics* (New York: Cambridge University Press, 1994), p. 20.

⁹ Charles Tilly, *The Politics of Collective Violence* (New York: Columbia University, 2003).

¹⁰ Yezid Sayyigh, *Armed Struggle and the Search for State: The Palestinian National Movement, 1949–1993* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 195–202.

¹¹ Diana Allan, *Refugees of the Revolution: Experiences of Palestinian Exile* (Stanford: Stanford University Press, 2013), p. 203.

¹² يفترض تيلي بعدين للنظام، قدرته ومستواه الديمقراطي. Tilly, *The Politics of Collective Violence*.

¹³ Doug McAdam, 'Tactical Innovation and the Pace of Insurgency', *American Sociological Review* 48/6 (1983), pp. 735–54.

¹⁴ Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

¹⁵ Mark I. Lichbach, *The Rebel's Dilemma* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995). Tarrow, *Power in Movement*.

الحركات المفككة.¹⁶ وإذا ما أخذنا معا، يرسم البعدان أنواع النزاع، على النحو التالي:

- **حرب عابرة للوطن:** تنخرط الجماعات المسلحة في الصراع انطلاقاً من قواعد في دولة مجاورة مستخدمة موارد خارجية (الأموال والمقاتلين).¹⁷ يعكس استخدام العنف الحروب الأهلية والحروب ما بين الدول أو الصراعات بالوكالة التي هم جزء منها. المتطلبات التنظيمية مرتفعة (وغالبا ما تعززها الدول المتنافسة)، وبالتالي كثيرا ما تقود الحرب المنظمات السياسية القائمة، مثل الحكومة الرواندية المهزومة في زائر ومنظمة التحرير الفلسطينية في لبنان.
- **الحركات الاجتماعية:** التحرك الجماهيري والجماعي المتواصل، وخاصة المظاهرات والاحتجاجات. يستخدم اللاعنف لتقديم مطالب مدنية، بدلا منه وسيلة للدخول في حرب. ويعتمد هذا السلوك على درجة عالية من المشاركة وبالتالي من التنظيم.¹⁸ ومن الأمثلة على ذلك أشهر من الاحتجاجات والمقاطعات قام بها اللاجئون الليبيون في غانا الذين توخوا خيارات الهجرة قبل إغلاق معسكرهم.¹⁹
- **العسكرة:** إشراك اللاجئيين في أنشطة غير مدنية، بما في ذلك التدريب العسكري والدعم للمقاتلين.²⁰ قد تسبق العسكرة أو تتبع الحروب العابرة للأوطان في حالة معينة، لكنها تشير بشكل أكثر تحديدا إلى التسليح وإلى الأنشطة المرتبطة به التي يمكن أن تحدث بتنسيق على نطاق أصغر،²¹ على سبيل المثال في حالة المقاتلين الليبيين في غينيا بعد نهاية الحرب في ليبيا،²² أو المتمردين السوريين الذين نسقوا واعتمدوا على الموارد في تركيا دون أن يستخدموها كساحة حرب.
- **النشاط السياسي:** النشاط السياسي هو "تحرك في سبيل قضية، فعل يتجاوز ما هو تقليدي أو روتيني".²³ قد يشمل النشاط بين اللاجئيين المشاركة في تقديم الخدمات والمساعدات الإنسانية، وانخراط في المجتمع المدني. وهذا السلوك مثله مثل الحركات الاجتماعية، غير عنفي من الناحية التكتيكية. يمكن القيام به بمجموعات صغيرة، تتطلب درجة معتدلة من التنظيم وحسب. يتبع مثال النشطاء السوريين أدناه.
- **المقاومة اليومية:** أعمال على نطاق ضيق تحبط مطالب السلطات أو تدفع بمطالب المتنازعين للأمام.²⁴ الأمر يستلزم بعض التنسيق؛ وحتى لو تم تنفيذ العمل بشكل فردي، هناك على الأقل "تعاون ضمني" مثل صمت الآخرين.²⁵ التمايز بين العنف واللاعنف ضبابي؛ فشكّل النزاع يعكس "أشكال الاستملاك".²⁶ على سبيل المثال، هجوم على مبنى المفوضية العليا للاجئين لسرقة المواد الغذائية قد تترتب عليه أضرار في الممتلكات.

¹⁶ Wendy Pearlman, *Violence, Nonviolence, and the Palestinian National Movement* (New York: Cambridge University Press, 2011).

¹⁷ Idean Salehyan, *Rebels without Borders: Transnational Insurgencies in World Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2009), p. 15.

¹⁸ يجادل شينوويث وستيفان بأن المشاركة في الحركات اللاعنفية مهمة لأنها توفر للمكافحين بعض مصادر النفوذ على خصومهم. إلا أن فرضيتهم عن تكافؤ ما بين دور المشاركة في الحركات اللاعنفية والعنيفة خاطئ.

¹⁹ Elizabeth Holzer, 'A Case Study of Political Failure in a Refugee Camp', *Journal of Refugee Studies* 25/ 2 (2012), pp. 257-81.

²⁰ Sarah Kenyon Lischer, 'Refugee Involvement in Political Violence: Quantitative Evidence from 1987-1998', *UNHCR* (31 July 2000); Muggah and Mogire, 'Arms Availability and Refugee Militarization in Africa', p. 7.

²¹ Ibid.

²² James Milner and Astrid Christoffersen, 'The Militarization and Demilitarization of Refugee Camps and Settlements in Guinea, 1999-2004', in Michael Brzoska and Robert Muggah (eds), *No Refuge: The Crisis of Refugee Militarization in Africa* (London and New York: Zed Books, 2006).

²³ Brian Martin, 'Activism, Social and Political', in Gary L. Anderson and Kathryn G. Herr (eds), *Encyclopedia of Activism and Social Justice* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2007).

²⁴ James C. Scott, 'Hidden Forms of Resistance', in Forrest Colburn (ed), *Everyday Forms of Peasant Resistance* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1990).

²⁵ Ibid., p. 36.

²⁶ Ibid., p. 37.

تقدم صياغة مفهوم أنواع سياسة اللاجئين هذه رؤية عن حالة النشاط السياسي بين اللاجئين السوريين. فقد جمعتُ البيانات التي استخدمتها لوصف هذا النشاط السياسي من خلال المقابلات شبه منظمة أجريت مع سوريين في الأردن خلال مهمتي عمل ميداني في صيفي عام ٢٠١٤ وعام ٢٠١٥.²⁷ ومع أنهم لاجئون من الحرب الأهلية عبر الحدود، يعتبر هؤلاء السوريون أنفسهم "مقاتلين" من أجل قضية - الثورة السورية. وهذا هو الأمر، سلوكهم هو منازعة سياسية شرعت كمنشأ سياسي.

أحد أبعاد هذا النشاط هو شكله: لاعنفي. فقد اعتمد هؤلاء السوريون أساليباً غير عنيفة من الناحية التكتيكية في تحقيق الأهداف المدنية. يعكس لاعنفهم أيضاً سياسة الدولة المضيفة؛ فمن المسلم به أن الحكومة الأردنية تمنع العسكرية. البعد الثاني لنشاطهم السياسي هو اعتماده على درجة معتدلة وحسب من التنظيم. على الرغم من اعتماده على نطاق واسع على شبكات التواصل الاجتماعي، يمكن لعملهم أن يقوم على عدد قليل من الأفراد، مثل اثنين من الأصدقاء لجمع التبرعات لإيواء أسر المتمردين اللاجئين، أو عملية أكبر قد يتم تمويلها حتى من قبل منظمات التنمية ولكن ينفذها في نهاية المطاف بضع عشرات من السوريين.

إن نطاق الأنشطة التي يشارك فيها النشطاء واسعة، وتشمل العمل الإنساني والتنموي والسياسي الذي يؤثر على رفاه اللاجئين ومسارات الحرب الأهلية معاً مثل حوكمة المتمردين. وتشمل الأمثلة على العمل الإنساني العثور على الإسكان وتمويله في شمال الأردن لأسر "الشهداء" المتمردين الذين قتلوا في المعركة، وتجميع بيانات المرضى السوريين في العيادة المحلية لإيصالهم بالمناحين في الخليج. كذلك يشارك السوريون أيضاً في تسليم المساعدات التي تصل إلى داخل سوريا، معظمها في درعا، المحافظة الجنوبية حيث عاش الكثير منهم قبل اندلاع النزاع. على سبيل المثال، تمت عملية تهريب الإمدادات الطبية عبر الحدود كانت مؤلفة من أربعة أشخاص في أول سنتين من الصراع، لتصبح في نهاية المطاف منظمة مسجلة رسمياً تسلم كميات كبيرة من الدقيق وغيرها من السلع. وقد شارك النشطاء أيضاً في مشاريع الخدمة العامة الكبيرة داخل سوريا، مثل الإشراف على توفير جمع القمامة وتنظيف الشوارع. يتم تنسيق هذه الجهود مع الناس في الداخل وغالباً تقودها أو ترعاها المنظمات الغربية غير الحكومية. كما يشارك النشطاء مدنياً، بخلق وسائل إعلام شعبية في الأردن تقدم تقارير عن الأحداث داخل سوريا، على سبيل المثال. وأخيراً، قام النشطاء بعمل سياسي رسمي شمل إقامة بنى حكم معارضة مثل مجالس الحكم المحلية والإقليمية، بالتنسيق في كثير من الأحيان مع جماعات المعارضة الرسمية.

وقد تفاوت مسار النشطاء مع مرور الزمن، بدءاً من طفرة النشاط في السنوات الأولى من الصراع، وما تلاها من علامات الانكماش. اشترك العديد من الناشطين في الانتفاضة غير المسلحة في سوريا في عام ٢٠١١. وقد أدى نظام الاضطهاد أو العنف العام لرحيلهم إلى الأردن وبالتالي إلى إعادة تقويم عملهم. بعض منظمي الاحتجاج السابقين انخرطوا، على سبيل المثال، في بلد اللجوء، في جهود الإغاثة الطارئة للاجئين في حين اغتنم آخرون فرصة (في ذلك الوقت) الحدود المفتوحة نسبياً لتنسيق وصول المساعدات إلى المدن داخل سوريا. يوماً مع سقوط الأراضي تحت سيطرة المتمردين، فتحت أمام الناشطين أدوار جديدة داخل سوريا. عاد كثيرون، لكنهم غالباً ما تركوا عائلاتهم تحت رعاية النظام الإنساني في الأردن ويستفيدون هم أنفسهم من المتنفس في بلد اللجوء في بعض الأحيان. في الوقت نفسه، اعتبر من في الداخل أن مجالس الحكم المحلية والإقليمية التي أقامها النشطاء السوريون في الأردن غير شرعية وطالبوا بتمثيل داخلي. خلال ذلك، سعت الحكومة الأردنية لاحتواء انتشار العدد الذي لا يحصى من الجهات الفاعلة المنخرطة في الاستجابة الإقليمية بمنع نشاط محدد. على سبيل المثال، أفاد ناشطون أن موافقة الأجهزة الأمنية الأردنية سمحت لهم بمواصلة المرور عبر حدود تزداد القيود عليها. وعلى الرغم من أن الحكومة قد حظرت السوريين من تسجيل المنظمات رسمياً، فقد فتحت أيضاً طريقاً إلى التسجيل بواسطة شركاء أردنيين.

بعض الناشطين حريصون جداً على استقلاليتهم عن المنظمات الغربية غير الحكومية والجماعات السياسية السورية، وغيرها من الجهات الفاعلة الخارجية، لكن كثيرين آخرين متشابكون بعمق معهم، وجميعهم يتأثرون ببنية الفرصة السياسية في

²⁷ الاستدلال الوصفي هو "عملية فهم ظاهرة غير ملحوظة على أساس مجموعة من الملاحظات".

الدولة المضيفة. أهم المكاسب لصانعي السياسات والمنظمات غير الحكومية العاملة في الأزمات الحالية هي أن النشطاء يمكنهم أن يكونوا شركاء في مجال الإغاثة والتنمية، والتعبئة الآن وبشكل حاسم فيما بعد الصراع. النشطاء قادرون على تسخير الشبكات المحلية وعلى معرفة كل من مجتمع اللاجئين والمجتمعات المحلية في بلد الصراع، وبالتالي فهم في وضع جيد يؤهلهم لتقديم المشورة بشأن مجموعة كبيرة من المشاريع وتسهيلها وتنفيذها. وهكذا، في حالة اختار الناشطون الانخراط مع المنظمات الرسمية، يمكن للدول المضيفة تسهيل الحصول على فرص العمل بحيث يمكن تعويض النشطاء تعويضاً عادلاً مقابل جهودهم. تستطيع المنظمات غير الحكومية تزويد اللاجئين بالمهارات والتدريب القابل للتحويل إلى رأس مال اجتماعي واقتصادي إضافي، خاصة بالنسبة لسيناريو ما بعد الصراع.

المورد الرئيسي الآخر للنشطاء هو شغفهم بالقضية، وهو ما أكدوا أنه نزاعهم السياسي. فحياد المنظمات غير الحكومية التام قد يكون هدفاً بعيد المنال. إلا أن وعي المنظمات غير الحكومية الذاتي بشأن سياسة محاورهم اللاجئين أمر بالغ الأهمية لتحقيق العدالة والكفاءة في المشاريع، وللتعرف على كيف تؤثر البيئة السياسية أو تماس الأهداف التنظيمية. في كثير من الأحيان وبسبب الخوف أو الانتهازية، تكون الدول المضيفة على علم عموماً بالجهود السياسية للاجئين؛ يستحسن ألا يمنعوا فرص (على سبيل المثال من خلال فرض قيود على الحركة) المشاركة في نشاط غير عنيف بسبب فرص أخرى قد تكون نتائجها إشكالية. في نهاية المطاف، طالما يتم استبعاد اللاجئين عن السياسة الرسمية، سيتفعل نزاعهم السياسي من خلال قنوات غير رسمية. وبالتالي، فإن الحلول الدائمة مثل إعادة التوطين هي التي من شأنها أن توفر للنازحين حماية قانونية والحق في المشاركة في المجتمع السياسي كأعضاء.

اللاجئون العراقيون والسوريون في الأردن يتكيفون مع التهجير: مقارنة توقعاتهم تجاه المفوضية العليا لشؤون اللاجئين وقدراتهم على استخدام مؤهلاتهم التعليمية

جيرالدين شيتلارد

جيرالدين شيتلارد هي باحثة في المعهد الفرنسي للشرق الأدنى، عمان.

دخل نزوح السوريين الآن عامه السادس، وهذا الإطار الطويل المدى يطرح على نحو متزايد السؤال حول ما إذا كان اللاجئون قادرين على إعالة أنفسهم ذاتياً بدلاً من الاعتماد على المساعدات. إن مقارنة مختلف قطاعات اللاجئين في نفس البلد المضيف يلقي الضوء على العوامل التي تؤثر على قدرة اللاجئين على أن يكونوا أكثر أو أقل اعتماداً على مقدمي المساعدات الإنسانية، ويساعد في البحث في الاتجاهات الممكنة على المدى المتوسط والطويل للاعتماد على الذات والحلول الدائمة. أقتراح أن ننظر إلى الوضع في الأردن لمقارنة أولاً، توقعات طالبي اللجوء واللاجئين السوريين والعراقيين (سجناء الرأي، أو أشخاص يهتم المفوضية العليا أمرهم) المتعلمين فيما يتعلق بدور المفوضية في مساعدتهم والمساعدة في إيجاد حلول دائمة، و ثانياً إذا ما كان اللاجئون قادرين على استخدام مؤهلاتهم التعليمية للاعتماد على أنفسهم.

هناك أوجه تشابه واختلاف في مجالات الفرص للاجئين المختلفين في الأردن، ويعود ذلك بصفة خاصة إلى أن إقامتهم يحكمها معاً نظاماً للجوء والهجرة، الأول رسمياً من خلال مذكرة تفاهم بين المفوضية والحكومة الأردنية، والأخير يشمل الإقامة وقوانين العمل بالإضافة إلى الاتفاقيات الثنائية بين الأردن ودول المنشأ للمهاجرين.

ونتيجة لعدد من العوامل مجتمعة، يحتاج السوريون أن يتسجلوا لدى المفوضية العليا لشؤون اللاجئين ووزارة الداخلية الأردنية إذا كانوا يريدون الحصول على المساعدات والخدمات المتاحة لطالبي اللجوء. وحتى لو اختاروا عدم التسجيل، فإنهم لا يحتاجون إلى تصريح إقامة للبقاء مدة طويلة في الأردن. أما بالنسبة للعراقيين، فإن تسجيلهم لدى المفوضية العليا للاجئين يقوم على الاغلب بوظيفة ممر لإعادة التوطين أو لجمع شمل العائلة. تصاريح الإقامة إلزامي للعراقي في ظل نظام الهجرة، ويمكن الحصول عليه من خلال رأس مال مالي أو عقود عمل. ٣٠٪ إلى ٤٠٪ من العراقيين المسجلين لدى المفوضية العليا للاجئين لديهم أيضاً تصاريح إقامة.

لا تتكلم مذكرة التفاهم بين المفوضية والحكومة الأردنية عن الاندماج المحلي كحل دائم ممكن، ولا تشير إلى حق اللاجئين في العمل. هذا لا يعني أن اللاجئين لا يعملون. القانون الأردني الذي يحكم عمل الأجانب ينطبق على العراقيين والسوريين بغض النظر عن وضعهم مع المفوضية العليا للاجئين. هناك عدد من المهن، ومعظمها تفتقر للمهارة، مفتوحة للأجانب تتطلب التقدم بطلب للحصول على تصاريح عمل على أساس عقد عمل. بحث اللاجئون السوريون بسرعة عن فرص العمل، وحوالي نصف الأسر لديها عضو واحد فيها على الأقل يعمل في شكل من أشكال العمل. ولكن في حوالي ثلثي الحالات، يحدث الأمر من خلال ترتيبات غير رسمية، أي من دون عقد أو تصريح.¹ قد لا تكون حقيقة أن السوريين يعملون في الاقتصاد غير الرسمي عامل ضعف في حد ذاته بالنظر إلى أن ٤٤٪ من الأردنيين يعملون بشكل غير رسمي أيضاً.² ومع ذلك، فالوضع يحمل معه

¹ 'Lives Unseen: Urban Syrian Refugees and Jordanian Host Communities Three Years into the Syria Crisis', CARE International (2014).

² 'The Informal Sector in the Jordanian Economy', Jordanian Ministry of Planning in International Cooperation, Economic and Social Council, UNDP, AECID (2013).

مخاطر جسيمة بالنسبة للسوريين: إذا تم القبض عليهم بدون تصريح عمل، يمكن أن يتعرضوا للسجن والإبعاد، أو يمكن نقلهم إلى مخيمات اللاجئين.

إن نسبة اللاجئين من ذوي المؤهلات التعليمية ليست هامشية. ٤١% من السوريين المسجلين لدى المفوضية العليا للاجئين حصلوا التعليم الثانوي على الأقل، في حين أن نسبة أولئك الذين لديهم شهادة جامعية هي ١٣%.^٣ وتشير مقولات غير مؤكدة إلى أن نسبة خريجي الجامعات هو أعلى بين السوريين غير المسجلين. أما بالنسبة للعراقيين في الأردن، ٥٠% منهم كانوا حاصلين على تعليم جامعي في ٢٠٠٧، عندما كان عدد المسجلين لدى المفوضية يساوي العدد اليوم.^٤ تستبعد شروط العمل الأردنية المهنيين الأكثر تأهيلاً من غير الأردنيين عن سوق العمل. هناك أسباب لهذا الاستبعاد: جزء كبير من الخريجين الأردنيين لا يمكنه بالفعل أن يندمج في سوق العمل فيهاجر، غالباً إلى دول الخليج، للحصول على فرص العمل. هذا الوضع يجعل من الصعب للغاية بالنسبة لأولئك العراقيين والسوريين الذين يحملون شهادات جامعية ومهنية معينة وثانوية، إيجاد وظائف تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية.

لوحظ في بحث سابق عن العراقيين في الأردن أجري قبل وصول اللاجئين السوريين، أن غالبية المتعلمين تعليماً عالياً ولكن دون رأس مال كاف للإقامة في الأردن، كانوا يبحثون عن سبل للهجرة الثانوية من خلال برامج إعادة توطين اللاجئين، ولم تشمل الأسرة، وقنوات الهجرة القانونية، أو الهجرة غير النظامية حتى عندما كان كثيرون يفضلون البقاء في الأردن. وزاد هذا الاتجاه من خلال جذب الأسرة وغيرها من الروابط الاجتماعية من داخل الشتات البعيد الذي بدأ يصل إلى حجم خطير خلال التسعينات.

في أواخر عام ٢٠١٤، قابلت عينة من خمسة وسبعين سوريا وعراقياً في سن العمل، لا يقيمون في المخيمات ومسجلين لدى المفوضية العليا للاجئين، ولديهم حد أدنى من التعليم مطابق لشهادة الدراسة الثانوية. كنت أرغب في معرفة ما إذا كانت استنتاجاتي السابقة لا تزال تنطبق على الوافدين القدماء والحديثين من العراق، ومقارنة أوضاع العراقيين مع السوريين. وعلاوة على ذلك، جمعت هذه الجوانب مع سؤال عن اعتماد المجيبين على المساعدة التي تقدمها المفوضية العليا وشركائها، ومقدار ما يتوقعونه من مساعدة من المفوضية على إيجاد حلول دائمة. قدم العراقيون تناغماً مفيداً لوضع السوريين، ورؤية أبعد أجل، لكون العراقيين استضيفوا في الأردن كلاجئين منذ عام ١٩٩٦.

لقد وجدت أن مستوى متوسط من التعليم (المستوى الثانوي حتى البكالوريوس) بين السوريين ترافق مع أدنى مستوى من المشاركة في الأنشطة الاقتصادية. شعر البعض أنه ليس لديهم المهارات للحصول على الوظائف المتاحة، والتي كان أغلبها يدوياً، في حين فضل آخرون العيش معتمدين على أموالهم بدلا من العمل أدنى من مؤهلاتهم. معظم الذين لديهم شهادة جامعية تمكنوا من العثور على عمل، رسمياً أو غير رسمياً، مع إنهم يتقاضون مرتبات أقل من تلك التي يتقاضاها الأردنيون في وظائف مماثلة، ويعقود وتصاريح بإعادة التفاوض على المرتب سنوياً. بين العراقيين، كان هؤلاء الذين وصلوا مؤخراً هم الأقل احتمالاً للمشاركة في الأنشطة الاقتصادية، بغض النظر عن مستواهم التعليمي.

٩٠% من السوريين الذين تمت مقابلتهم لمحووا إلى تلقي شكل من أشكال المساعدة المادية (نقداً ومواد غذائية وغير غذائية) من منظمة إنسانية. ومع ذلك، جميع الذين يحملون شهادة البكالوريوس على الأقل تم إبلاغهم في الآونة الأخيرة من قبل برنامج الأغذية العالمي أنهم لن يتلقوا المساعدات الغذائية بعد الآن. ١٥% من العراقيين تلقوا المساعدات النقدية، جميعهم تقريباً من الوافدين الجدد.

وتناقض التوقعات تجاه المفوضية بشكل حاد. كل ما يراه العراقيون من دور للمفوضية هو في المقام الأول تسهيل إعادة التوطين في بلد ثالث و/أو جمع شمل الأسرة. الوافدون الجدد فقط، وأولئك الذين تقطعت بهم السبل مدى طويل في الأردن

³ 'Lives Unseen'.

⁴ 'Iraqis in Jordan: Their Number and Characteristics', *EAFU* (2007). Available at: <http://www.unhcr.org/47626a232.pdf>.

من دون تصريح إقامة أيضا يتوقعون أشكالا أخرى من المساعدة. العديد من المشاركين عبروا عن أسبابهم تفضيل إعادة التوطين على الاندماج المحلي بالرغبة في الماضي قدما في حياتهم لأن الأردن لا يقدم لهم أي فرص اجتماعية واقتصادية طويلة الأجل. كما جدد جميع المشاركين، حتى أولئك الذين لديهم وظيفة و/أو إقامة، بانتظام شهادات طلب اللجوء مع المفوضية العليا للاجئين لإبقاء خياراتهم مفتوحة في إعادة التوطين.

وقال ٤٧٪ من السوريين انهم يتوقعون العودة إلى سوريا، و ٣٠٪ يريدون استقرارا طويل الأمد في الأردن، و ٢٣٪ ذكروا الهجرة الثانوية. لا أحد يريد أن يعيش في المخيم. وقد اعتبروا المفوضية المزود الرئيسي للمساعدات الإنسانية، ولكن لم يذكر أحد انه يتوقع من المفوضية العليا للاجئين مساعدتهم على الحصول على حل دائم. اثنان فقط وجدا صلة بين تسجيلهما لدى المفوضية العليا للاجئين وحماية ممكنة ضد ترحيلهما إلى سوريا أو معسكر ما، وهي شواغل الحماية الرئيسية لجميع المشاركين. وأخيرا، إعادة التوطين ليس تصورا مفهوما جيدا حتى بين أولئك الذين يريدون الهجرة إلى أبعد من ذلك.

قمت بإعادة مقابلة ثلاثة وخمسين من أفراد العينة الأولية بعد عام واحد وفي وقت أثر عدد من العوامل على إطار فرص اللاجئين السوريين في الأردن وخارجها: كانت المفوضية العليا للاجئين ووزارة الداخلية الأردنية تقومان بإعادة تسجيل اللاجئين السوريين، وبرنامج الأغذية العالمي جمد توزيع قسائم الغذاء على اللاجئين السوريين في جميع أنحاء الشرق الأوسط، وقوات الأمن الأردنية تكثف إجراءاتها ضد العمال غير الشرعيين واللاجئين من دون كفالة من المخيمات (مما أدى إلى المزيد من حالات الإبعاد والترحيل إلى المخيمات)، وبدأت حركة هجرة السوريين الجماعية إلى أوروبا، وأصبح هناك دول أكثر تقبل بإعادة توطين السوريين عبر إحالات المفوضية.

خمسة من اثنين وثلاثين مشارك في المقابلة ذوي مستوى متوسط من التعليم، كانوا يعيشون وقتها في المخيمات؛ واحد تم ترحيله وأربعة انتقلوا طوعا للحصول على المساعدة. اثنان غادرا إلى أوروبا. اثنان آخرا عثرا مؤخرا على عمل في قطاع الخدمات وكانا يحاولان الحصول على عقود عمل. الآخرون كانوا مستمرين باستنزاف مدخراتهم أو اقتراض المال. وكانت وجهة نظرهم بدور المفوضية قد تطورت: نصفهم كانوا على علم بخيارات إعادة التوطين، وثلاثة أرباعهم شككوا الآن بقدرة الوكالة على تقديم المساعدة الإنسانية إلى ما بعد العام المقبلين.

سبعة من بين تسعة أفراد من العينة السورية ذوي الشهادات الجامعية الأعلى، لم يعيدوا تسجيل أنفسهم لدى المفوضية ووزارة الداخلية طوعا على اعتبار أن الأمر لم يجلب لهم أي فائدة محددة. أربعة، مع إنهم موظفين، قالوا أنهم يفكرون في الهجرة الثانوية منذ وجدوا أن الآفاق المهنية والاجتماعية في الأردن محدودة جدا.

خاتمة

في مارس ٢٠١٦، أعلنت الحكومة الأردنية أنها ستمنح ٢٠٠,٠٠٠ إذن عمل للسوريين، في إطار مقاربة جديدة تم التوصل إليها مع المجتمعات الإنسانية والإيمانية، وبدعم من الجهات المانحة والمستثمرين الدوليين. اعتبرت هذه الخطوة خطوة تقدمية باتجاه اعتماد اللاجئين على أنفسهم، تنظم وصول السوريين إلى سوق العمل على أساس قانون العمل الحالي، وتشرع، عند تنفيذها، أوضاع العديد من الذين يعملون بالفعل.⁵ ومن المرجح بشكل أعم، أن يصبح المزيد والمزيد من السوريين في الأردن الذين يعتمدون حاليا على المساعدات الإنسانية قادرين على الاعتماد على أنفسهم عبر الوصول إلى سوق العمل المحلي سواء من خلال تلبية الاحتياجات الحالية، أو من خلال روابط الأسرة والرعاية في البلد المضيف.

⁵ 'The Impact of the Syrian Refugee Crisis on the Labour Market in Jordan: A Preliminary Analysis', ILO, Regional Office for Arab States (2014); 'Work Permits for Syrian Refugees in Jordan', ILO, Regional Office for Arab States (2015).

من ناحية أخرى، تعيق سياسات العمل الحمائية في الأردن الحصول على وظائف للسوريين الأكثر تعليماً. وحقيقة أن البعض يتجنبون أطر المساعدة الإنسانية لا تعني بالضرورة أنهم قد وصلوا إلى مستوى من الاعتماد على الذات يجدونه مرضياً. في الواقع هذه المجموعة، مثل نظيرتها العراقية، هي من بين الأكثر احتمالاً الذين يسعون للحصول على الهجرة الثانوية. تدل البيانات الموجودة على أن السوريين المتعلمين يشكلون بالفعل نسبة كبيرة من أولئك الذين شقوا طريقهم إلى أوروبا الغربية: في ألمانيا، ٢٠٪^٦ منهم لديهم شهادة بكالوريوس على الأقل، وتتزايد قوة جذب الشبكات الاجتماعية والأسرية على أولئك الذين ما زالوا في الشرق الأوسط.

لا يمكن أن نتوقع من البلدان المضيفة مثل الأردن استيعاب اللاجئين الخريجين فيما يهاجر مواطنوها المتعلمون بأعداد كبيرة للعثور على العمالة. ولذلك يطرح السؤال حول كيفية معالجة مسألة إيجاد حلول طويلة الأمد لهذه الشريحة من السكان اللاجئين، وإذا كان من الممكن التوصل إلى إجابات في إطار النظام الدولي للاجئين، أم ينبغي أن تظهر هذه الإجابات من خلال مقارنة مختلفة.

استخدم اللاجئون العراقيون المتعلمون تعليماً عالياً إعادة التوطين وجمع شمل الأسرة من خلال النظام الدولي لفترة طويلة كمرر لهجرة العمالة. ومع ذلك، فهي بالكاد إطاراً مناسباً للاستجابة لتطلعات اللاجئين القادرين على العمل والحريصين على إعادة بناء حياتهم مع الحد الأدنى من الاعتماد على مقدمي الخدمات الإنسانية: نظراً لعدد أماكن إعادة التوطين القليل، وإعطاء الأولوية للاجئين الذين لديهم نقاط ضعف محددة؛ فحالات التأخير في إعادة التوطين تكون طويلة للغاية بالنسبة للحالات التي لا تحظى بالأولوية؛ والتكاليف والأعباء الإدارية لإعادة التوطين تضغط على مؤسسات اللاجئين الدولية والوطنية، مع بعض المشاركة من المنظمة الدولية للهجرة. في هذا السياق، قد يكون من المفيد البحث عن مزيد من الشراكات المنتظمة بين الجهات الفاعلة داخل النظام الدولي للاجئين ومؤسسات مثل منظمة العمل الدولية، والحكومات الوطنية التي تدير خطط هجرة العمالة الماهرة في الدول الغربية ومنطقة الخليج.

⁶ 'Is this Humanitarian Migration Crisis Different?', *OECD Migration Policy Debates 7* (September 2015). Available at: <http://www.oecd.org/els/mig/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>.

آليات التكيف غير الرسمية بين اللاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة المهمشة في لبنان

ناصر ياسين و جنى الشماع

ناصر ياسين هو مدير الأبحاث في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، وأستاذ السياسة والتخطيط في كلية العلوم الصحية وقسم السياسة في الجامعة الأميركية في بيروت.

جنى الشماع هي منسقة برنامج الأبحاث و السياسات العامة للاجئين في العالم العربي، في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت.

خلفية

غالباً ما ينظر المهنيون وصانعو السياسة إلى الحكم من خلال عدسة نموذج الدولة المتقدمة، الأمر الذي يضاعف من أهمية الهياكل القوية في شكل الدولة والمجتمع المدني والمؤسسات الرسمية.¹ وغالباً ما يتم الطعن بالمفاهيم الغربية ومفهوم ماكس فيبر حول الحكم المتمحور حول الدولة الذي يعتبر الدولة مجموعة من الترتيبات الرسمية التي تأسس السلطة، في شرح كيفية عمل الدولة (والمجتمع) في العالم النامي.² العيب في ذلك هو إلى حد كبير في عدم الاعتراف بالمؤسسات غير الرسمية ومختلف مهامها المتعلقة بالحكم - مثل تقديم الخدمات وتسوية النزاعات والتمثيل والسياسة الانتخابية. يسلم منهج تفكير بديل في الحكم بدور المؤسسات الرسمية وتحول الانتباه من إجراءات تتمحور حول الحكومة نحو إجراءات متعددة المراكز، تضم العديد من الجهات والجماعات والشبكات، يمكن أن تكون رسمية أو غير رسمية.³

ويمكن التمييز بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية وفقاً لكيفية إنشائها وتصنيفها والإبلاغ عنها ووضعها موضع التنفيذ.⁴ تعرف المؤسسات غير الرسمية بـ "القواعد المشتركة اجتماعياً" و "قواعد الحياة السياسية غير المكتوبة" التي تم إنشاؤها

¹ 'An Upside Down View of Governance', *Institute of Development Studies* (Brighton: University of Sussex, 2010). Available at: <http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/AnUpside-downViewofGovernance.pdf>.

² Jeremy Allouche, 'The Role of Informal Service Providers in Post-Conflict Reconstruction and State-Building', in Erica Weinthal, Jessica Troell, and Mikiyasu Nakayama (eds), *Water and Post-Conflict Peacebuilding* (London: Earthscan, 2014).

³ Nora Stel, 'Governance Between Isolation and Integration: A Study on the Interaction between Lebanese State Institutions and Palestinian Authorities in Shabriha Gathering, South Lebanon', *Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs Working Paper Series 22* (Beirut, 2014). Available at: https://www.aub.edu.lb/ifi/publications/documents/working_papers/20140620_ifi_refugees_nora_stel.pdf. Claudia Pahl-Wostl, 'A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes', *Global Environmental Change* 19/3 (2009), pp. 354-365. Available at: <http://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>. Kasper Hoffman and Tom Kirk, 'Public Authority and the Provision of Public Goods in Conflict-Affected and Transitioning Regions', *Justice and Security Research Programme Paper 7* (2013). Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/56353/>.

⁴ Pahl-Wostl, 'A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity'. Gretchen Helmke and Steven Levitsky (eds), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006).

والإبلاغ عنها ووضعها موضع التنفيذ خارج القنوات الرسمية، وبعيدا عن أعين الجمهور في العادة.⁵ وتتميز المؤسسات الرسمية عن المؤسسات غير الرسمية بأنها تنبثق من أنظمة عامة أو خاصة رسمية ومنظمة معترف بها من قبل الدولة (مثل الدستور). المؤسسات الرسمية هي "إلزامية ومعيارية سلوكيا"، بمعنى أنها تملّي كيف ينبغي أو لا ينبغي أن يعمل الفاعلون. وبالتالي، يتم فرض المؤسسات الرسمية من خلال هيئات وآليات رسمية مثل الشرطة. المؤسسات غير الرسمية، من ناحية أخرى، "مفروضة ذاتيا" و "مقبولة اجتماعيا" منبثقة من الأعراف الاجتماعية والتقاليد والمواقف والأخلاق، أو بعبارة أخرى من قواعد غير مكتوبة مقبولة على نطاق واسع.⁶ توفر المؤسسات الرسمية وغير الرسمية إمكانية التكهن والاستقرار في التفاعلات بين البشر، وبالتالي تساعد على الحد من الالتباس.⁷ المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ليست متعارضة، وغالبا ما تتواجد جنبا إلى جنب ضمن الأجهزة المؤسسية.⁸ لذلك، من المنطقي أن لا يتم التركيز على نوع واحد فقط، بل التفكير في العلاقة بين الاثنين.

تنجز المؤسسات غير الرسمية ثلاث وظائف: تكمل أو تسد العجز الناجم عن المؤسسات الرسمية؛ تعمل بالتوازي مع المؤسسات الرسمية لتنظيم نفس النوع من السلوك السياسي؛ أو تساعد على تنسيق تشغيل المؤسسات المتقاطع/المتداخلة.⁹ يمكن للمرء أن يلاحظ أنه في الحالات الثلاث، تتواجد المؤسسات الرسمية وغير الرسمية إلى حد كبير بطريقة مكملة لبعضها البعض. درست غريتشن هلمكي وستيفن فيتسكي العلاقة بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية من خلال مراعاة بعدين: فعالية المؤسسات الرسمية ودرجة التقاء نتائج المؤسسات الرسمية وغير الرسمية (إذا كانت تؤدي إلى نتائج مماثلة أو لا).¹⁰

تصنيف المؤسسات غير الرسمية

تتعابش المؤسسات التكميلية غير الرسمية مع المؤسسات الرسمية الفعالة بطريقة لا تنتهك أي منها القواعد الرسمية ولا تسفر عن نتائج متباينة. تعمل المؤسسات غير الرسمية المتكيفة بطرق من شأنها أن تغير تأثيرات المؤسسات الرسمية دون انتهاك قواعدها. المؤسسات غير الرسمية المنافسة تمكن الفاعلين من تجاهل وانتهاك المؤسسات الرسمية غير الفعالة وتؤدي إلى نتائج متباينة. المؤسسات البديلة تحل محل مؤسسات رسمية فاشلة وغير فعالة وتسعى إلى تحقيق نتائج متوافقة مع القواعد والإجراءات الرسمية. وعلى غرار المؤسسات التكميلية، المؤسسات غير الرسمية البديلة يستخدمها فاعلون يبعون نتائج متوافقة مع المؤسسات الرسمية (الجدول ١).¹¹

⁵ Julia R. Azari and Jennifer K. Smith, 'Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies', *Perspectives on Politics* 10/01 (2012), pp. 37–55. Available at: <http://doi.org/10.1017/S1537592711004890>. Gretchen Helmke and Steven Levitsky, 'Informal Institutions and Comparative Politics', *Perspectives on Politics* 2/4 (2004), pp. 725–740.

⁶ Indra De Soysa and Johannes Jütting, 'Informal Institutions and Development, Think Local, Act Global', presented at the International Seminar on Informal Institutions and Development—What do we know and what can we do?, *OECD Development Centre and Development Assistance Committee* (2006). Available at: http://instruct.uwo.ca/economics/317b-570/Institutions_worldbank.pdf.

⁷ Kellee S. Tsai, 'Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China', *World Politics* 59/01 (2006), pp. 116–141. Available at: <http://doi.org/10.1353/wp.2007.0018>. Patrick Köllner, 'Informal Institutions in Autocracies: Analytical Perspectives and the Case of the Chinese Communist Party', *GIGA Working Papers* 232 (2013). Available at: <http://www.econstor.eu/handle/10419/81134>.

⁸ Köllner, 'Informal Institutions in Autocracies'.

⁹ Azari and Smith, 'Unwritten Rules'.

¹⁰ Helmke and Levitsky, 'Informal Institutions and Comparative Politics'.

¹¹ Helmke and Levitsky, *Informal Institutions and Democracy*.

الجدول ١. تصنيف المؤسسات الرسمية

المصدر: (هلمكي وفيتسكي، ٢٠٠٤)

النتائج	مؤسسات رسمية فعالة	مؤسسات رسمية غير فعالة
متقاربة	تكميلية	بديلة
متباينة	متكيفة	منافسة

البديل عن المؤسسات غير الرسمية البديلة هي "المؤسسات المتكيفة غير الرسمية"، والتي تحدد بأنها "أهماط منظمة من التفاعل" وتتميز باستراتيجيات تعايش غير رسمية وترتيبات عمل جديدة وضعتها الجهات الفاعلة لتحل محل المؤسسات الرسمية الموجودة التي لم تعد فعالة.¹² ويستند تعريف تساي على التصنيف الذي قدمته غريتشن ولفيتسكي لتفسير السياقات التي تنشأ بموجبها المؤسسات غير الرسمية، وتتغير لتصبح رسمية في نهاية المطاف.¹³ وتشير تساي إلى أنه عندما تلتقي المصالح بين منفذي المؤسسات الرسمية ومبدعي الاستراتيجيات غير الرسمية، تظهر المؤسسات غير الرسمية المتكيفة وتزدهر.

بدلاً من التركيز على المؤسسات القائمة على القواعد، هناك حاجة لتحويل الانتباه نحو المؤسسات غير الرسمية والطرق التي يمكن من خلالها تعديل المؤسسات الرسمية أو تجنبها عبر مفهوم استجابات خلاقة أو ما أطلق عليها اسم "المؤسسات غير الرسمية المتكيفة".¹⁴ وخلافاً لتعاليم ماكس ووير، المؤسسات غير الرسمية لا تؤدي إلى سوء الحكم ولكن يمكنها أن تساعد في تهديد الطريق أما الحكم القائم على القواعد وعلى المؤسسات الرسمية.¹⁵ على هذا النحو، يتطلب التحول نحو المؤسسات "المرتكزة على القانون" و "القائمة على العلاقة" تحولا تحليليا من مؤسسات رسمية إلى مؤسسات غير رسمية، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير المتبادل والتفاعل فيما بينهما.¹⁶ لذلك، بدلا من تشويه صورة المؤسسات غير الرسمية وتفضيل الرسمية منها، يجب تقديم المؤسسات غير الرسمية على أنها "وسائل من أجل التغيير" وتفضي إلى نتائج مؤثرة.¹⁷

غالبا ما تنشئ المجتمعات المهمشة مثل اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم آليات غير رسمية للتكيف مع صعوبات الحصول على الخدمات المقدمة من خلال الآليات الرسمية، إما لأنها مكلفة أو غير فعالة أو غير موجودة.¹⁸ يترك الفشل في الحكم، على شكل هياكل غير فعالة وغير كفوءة، هذه المجموعات عاجزة عن تلبية احتياجاتها الأساسية. وإلى جانب عدم وجود إطار مؤسسي يعبر عن المطالب، يجبر الإقصاء الحكومي والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية الوخيمة الفئات المهمشة والجماعات "المحرومة" على التصرف كقوة جماعية تستخدم وسائل بديلة وغير رسمية أو أنشطة "غير مؤسسية واجتماعية هجينة" بغية تحسين ظروفها المعيشية.¹⁹

¹² Tsai, 'Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China'. Köllner, 'Informal Institutions in Autocracies'.

¹³ Tsai, 'Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China'.

¹⁴ Ibid. Köllner, 'Informal Institutions in Autocracies'.

¹⁵ 'An Upside Down View of Governance', *Institute of Development Studies*. 'Societies, States and Citizens: A Policymaker's Guide to the Research', *Centre of the Future State* (Brighton, 2010). Available at: <http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/Future%20State%20DRC%20Policy%20Briefing%20SSC10.pdf>.

¹⁶ 'An Upside Down View of Governance', *Institute of Development Studies*.

¹⁷ Ibid. Tsai, 'Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China'.

¹⁸ Asef Bayat, 'Un-Civil Society: The Politics of the "Informal People"', *Third World Quarterly* 18/1 (1997), pp. 53-72. Available at: <http://doi.org/10.1080/01436599715055>. Nasser Yassin, Rima Rassi and Nora Stel, 'Organized Chaos: Informal Institution Building among Palestinian Refugees in the Maashouk Gathering in South Lebanon', *Journal of Refugee Studies* (2016, in press).

¹⁹ Bayat, 'Un-Civil Society'.

وهي تواصل حياتها اليومية، وتمارس أفعال "زحف صامت"، و"تشريع ذاتي" و"إثبات الذات"، بالاعتماد على آليات مساعدة الذات والقدرة على التكيف.²⁰ وتبرز آليات التكيف التي تبتكرها المجموعات المهمة على شكل حلقات اتصال وتصبح راسخة في المجتمع كنتيجة للتفاعلات المتكررة والمنشورة أو نتيجة للمساومة.²¹

الآليات غير الرسمية بين اللاجئين السوريين في لبنان

غالبا ما يجد اللاجئون السوريون في لبنان والمجتمعات التي تستضيفهم أنفسهم في موقف ضعيف للغاية في ما يخص الحصول على الخدمات، وهو وضع يتفاقم بسبب عجز في قدرة الحكومة اللبنانية على تقديم هذه الخدمات - وتحديدًا إلى اللاجئين والفقراء -- والطبيعة الزبائية لتقديم الخدمات في لبنان.²² الغالبية العظمى من اللاجئين يقيمون في المناطق الحضرية غير الرسمية وشبه الحضرية. ٨٢ في المئة هم إجمالاً مستأجرون غير رسميين لمنزل دون المستوى ولأماكن مهجورة سابقا مثل المستودعات والمرائب. المنظمات الدولية والجمعيات الخيرية الأخرى توفر دعماً تأجيرياً مما يخلق سوقاً تأجيرية غير رسمية تقدر بنحو مليار دولار.

هناك في الواقع مستويات صمود ملفتة بين اللاجئين السوريين - واللاجئين الفلسطينيين - وكذلك المجتمعات المضيفة لهم في لبنان. ويستند الأمر إلى حد كبير على الاعتماد على عدد لا يحصى من الآليات بما في ذلك خيارات رسمية وغير رسمية تقدمها مختلف الجهات الفاعلة لضمان حصول "لائق" على الخدمات العامة والاجتماعية.²³ تلك هي الآليات التي لا تنبع من القواعد التنظيمية العامة أو الخاصة الرسمية المعترف بها من قبل الحكومة.

وعند البحث بشكل أعمق في عمليات طلب مثل تلك الخدمات العامة والاجتماعية، نلاحظ أن اللاجئين يعتمدون على آليات متعددة تشمل أساليباً رسمية وشبه رسمية وغير رسمية. وليس من غير المألوف أن أحد السكان قد يلجأ إلى استغلال عدة طرق مختلفة من أجل الحصول على خدمة واحدة وحسب. تشمل بعض الهياكل غير الرسمية، التي تسهل الحصول على الخدمات الأساسية، بناء علاقات مع شخصيات محلية (أو "الواسطة" كما هو معروف في الشرق الأوسط)، أو حفر بئر مشترك بشكل غير قانوني، أو تلقي الرعاية الصحية من منظمة مجتمع محلي، أو الحصول على المساعدة المالية من مجموعات غير سياسية. وفي بعض الحالات، يكون طلب دعم الأسرة والاقتراض من أفراد الأسرة هو السبيل الوحيد. استراتيجيات التكيف التي يستخدمها اللاجئون مبنية أساساً على مجموعة مماثلة من المؤسسات التكيفية غير الرسمية التي هي خارج الأطر التنظيمية للحكومة.

²⁰ Ibid. Hans-Joachim Lauth, 'Informal Institutions and Democracy', *Democratization* 7/4 (2000), pp. 21–50. Available at: <http://doi.org/10.1080/13510340008403683>.

²¹ Tsai, 'Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China'. Helmke and Levitsky, 'Informal Institutions and Comparative Politics'.

²² Melani Cammett and Sukriti Issar, 'Bricks and Mortar Clientelism: Sectarianism and the Logics of Welfare Allocation in Lebanon', *World Politics* 62/03 (2010), pp. 381–421. Available at: <http://doi.org/10.1017/S0043887110000080>.

²³ 'Investigating Grey Areas: Access to Basic Urban Services in the Adjacent Areas of Palestinian Refugee Camps in Lebanon', UNDP and UN-HABITAT (2010). Available at: <http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/fullstudy-InvestigatingGreyAreas.pdf>. 'Profiling Deprivation: An Analysis of the Rapid Needs Assessment in Palestinian Gatherings Host Communities in Lebanon', UNDP and UN-HABITAT (2014). Available at: <http://unhabitat.org/?wpdmact.process&did.MTI2Mi5ob3RsaW5r>.

ما الذي يمكن القيام به؟

يتطلب الوضع الحالي تغييراً في بنية الاستجابة لأزمة اللاجئين. في جوهرها، تغيير التركيز من المؤسسات الرسمية إلى المؤسسات غير الرسمية. هذا يعني التأكيد على "وظيفة" المؤسسات لا "شكلها" والانتقال من العوامل المحركة للسلوك "القائمة على قواعد" إلى تلك "القائمة على العلاقة". وكما تشير هلمكي وفيتسكي، من الأهمية بمكان أن ندرك بل وأن نشيد بالمؤسسات غير الرسمية سواء تلك المكتملة للمؤسسات الرسمية الجامدة أو تلك البديلة التي تهدف إلى تحقيق نفس أهداف المؤسسات الرسمية الضعيفة. ويتعين على المؤسسات والآليات غير الرسمية ألا تكون على خلاف مع المؤسسات الرسمية بل بالأحرى تدللها لسد نقص خمول أو غياب قابليتها على التكيف. إن احتضان المؤسسات كعلائقية بطبيعتها يعني في النهاية أن على المحللين وصانعي السياسة أن يدركوا أن "تراكم التفاعلات غير الرسمية بين الجهات الحكومية وغير الحكومية المحلية" هو الذي يمكن أن يوفر "الأساس المحفز والمضفي للشرعية معاً" لإصلاح لاحق أو إضفاء طابع رسمي.²⁴

²⁴ Tsai, 'Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China', p. 118.

مسؤولية وقدرة الدولة المضيئة في مصر والمغرب وتركيا

كيلسي نورمن

كيلسي نورمن هي مرشحة دكتوراه في العلوم السياسية في جامعة كاليفورنيا، إرفين.

المقدمة

عند مقارنة الكتابات الواسعة عن اندماج المهاجرين واللاجئين في أوروبا وأمريكا الشمالية، نجد أن معرفتنا قليلة نسبياً عن كيف تختار البلدان المضيئة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - والبلدان النامية على نطاق أوسع - أن تتعامل مع اللاجئين: سواء بتقديم الحصول على الإقامة والعمل والخدمات، أم بالاستبعاد. هناك ثلاث فرضيات تتضمنها الكتابات الموجودة عن الهجرة إلى البلدان النامية تعزل هذا النقص في المعرفة.

أولاً، تفترض الكتابات عدم ثبات اللاجئين المقيمين في الدول النامية المضيئة. ويُعتقد أن اللاجئين العابرين مبتغاهم فقط الديمقراطيات الغربية - أوروبا، وأمريكا الشمالية، أو أستراليا - وأي بلد يعبرونه في طريقهم إلى هذه الدول الغربية هو فرضياً مكاناً للإقامة المؤقتة. وجهة النظر هذه تقدم صورة ناقصة تفتقد إلى العديد من الفروقات الدقيقة التي تقوم عليها حقائق الهجرة المعاصرة إلى وعبر البلدان النامية.

ثانياً، تفترض الكتابات أن اللاجئين يودعون ضد إرادتهم في مخيمات تديرها المفوضية العليا للاجئين، مما يتيح تفاعلاً محدوداً مع سكان البلد المضيف أو مع الحكومة. في واقع الأمر، غالبية اللاجئين لم يعودوا يعيشون في مخيمات: أكثر من نصف اللاجئين في العالم، وجميع المهاجرين في الحقيقة، يعيشون في المناطق الحضرية.¹ في الشرق الأوسط على وجه التحديد، تقيم الغالبية العظمى من اللاجئين خارج المخيمات سواء في المناطق الحضرية أو الريفية حيث من المرجح أن يكونوا على قدر كبير من التفاعل مع مواطني البلد المضيف وسلطات الدولة المضيئة.

الاعتقاد الخاطئ الأخرى هو سوء توصيف الدول المضيئة نفسها باعتبارها قدرة متدنية، وهذا يعني أن الدول ليست قادرة على التعامل مع اللاجئين أو توفير الخدمات لهم. كما قال بيتس، "مع حدود يسهل اختراقها نسبياً، وقدرة محدودة على الترحيل، والتزام قانوني واضح المعالم بعدم إعادة اللاجئين قسراً إلى بلدانهم الأصلية إذا كانوا يواجهون الاضطهاد، ليس أمام هذه الدول المجاورة من خيار سوى استضافة اللاجئين."² وبعبارة أخرى، لا تملك الدول النامية المضيئة القدرة على منع الهجرة، وبالتالي عليها أن تقبل دورها كبلدان مضيئة مؤقتة. وفي سياق مماثل، ذكر هوليفيلد، "في أفريقيا والشرق الأوسط، التي لديها أعداد كبيرة من المهاجرين واللاجئين، هناك قدر كبير من عدم الاستقرار، والدول مائعة قدراتها المؤسسية أو القانونية محدودة للتعامل مع الهجرة الدولية."³

دعم بحث هذه الورقة مجلس العلوم الاجتماعية و بحوث العلوم الإنسانية في كندا، ومشروع العلوم السياسية في الشرق الأوسط، ومركز كوغلمان لبناء مواطني السلام. وأود أشكر لى مراد على اقتراحاتها حول نسخة سابقة من هذه الورقة.

¹ Patricia Ward, 'Refugee Cities: Reflections on the Development and Impact of UNHCR Urban Refugee Policy in the Middle East', *Refugee Survey Quarterly* 33/1 (2014), pp. 77-93.

² Alexander Betts, *Global Migration Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 13.

³ James F. Hollifield, 'The Emerging Migration State', *International Migration Review* 38/3 (September 2004), p. 905.

أزعم في هذه الورقة أن قدرة الدولة، في حد ذاتها وبذاتها، لا تحدد استجابات الدولة المضيفة للاجئين؛ تقوم الدول بالأحرى بحسابات استراتيجية قائمة على حوافز معنية حول متى وكيفية التعامل مع اللاجئين. وأقترح، من خلال دراسة أوضاع استضافة اللاجئين في تركيا ومصر والمغرب، إعادة صياغة مفهوم مسؤولية الدولة المضيفة وعلاقتها بقدرة الدولة المضيفة.

تركيا

منذ بداية الأزمة السورية، حاولت تركيا إدارة تدفق اللاجئين وفقا لشروطها، على الرغم من أن الحكومة لم تتوقع بأي شكل أن عدد اللاجئين السوريين سوف يرتفع إلى ما يقرب من ثلاثة ملايين في غضون خمس سنوات. يحق للسوريين غير القادرين على الحصول على وضع اللاجئ الكامل بسبب تحفظ تركيا الجغرافي على اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، الحصول على حماية مؤقتة في تركيا. وفي حين ينبغي على جنسيات لجوء أخرى أن تسجل مع كل من السلطات المحلية للحصول على الإقامة ومع المفوضية العليا للاجئين كي تعتبر مؤهلة لإعادة التوطين، يسمح للسوريين التسجيل فقط مع السلطات التركية لجميع جوانب الحماية.

وتعكس الرغبة في التحكم بالأزمة السورية أيضا في تردد تركيا المبدئي بقبول المساعدات الدولية للتعامل مع تدفق اللاجئين. وقد أوضح فرد في المنظمة الدولية للهجرة في أنقرة "أن الحكومة، في البداية، كانت واضحة بأنها سوف توفر كافة الخدمات. لذلك لم يكن هناك مساحة كبيرة للوكالات الدولية في بداية الأزمة"⁴ ولكن الأمر تغير في العامين الماضيين حيث تم السماح لمنظمات دولية أكثر بالعمل داخل تركيا، ولكن ممثل المنظمة الدولية للهجرة أوضح أنه مع ذلك، "تقدم تركيا كل المساعدة وهم في مقعد السائق، لذلك فإن دورنا كمنظمة دولية للهجرة وكأمم متحدة هو أكثر لدعم عمل الحكومة."⁵ وينعكس دور تركيا القيادي أيضا من خلال المخصصات المالية؛ أنفقت الدولة التركية ما بين ٩ و ١٠ مليارات دولار اعتبارا من مايو عام ٢٠١٦، موجهة أساسا نحو مخيمات اللاجئين التي تديرها الحكومة والتي أنشئت في جنوب شرق البلاد.

في حين شهدت تركيا تدفقات اللاجئين على امتداد الثمانينات والتسعينات والألفين، لم تعتمد البلاد تشريعات محلية شاملة إلا عام ٢٠١٣ مع القانون رقم ٦٤٥٨ حول الأجانب والحماية الدولية. الأهم من ذلك، أن القانون الجديد نقل المسؤولية عن شؤون الهجرة واللاجئين من الشرطة التركية إلى هيئة مدنية تم إنشاؤها حديثا: المديرية العامة لإدارة الهجرة. وقد استثمرت تركيا قوى عاملة ضخمة وموارد مالية في المديرية العامة لإدارة الهجرة الجديدة، وصفها مدير منظمة مجتمع مدني بارز "بالطموحة"⁶.

إلا أن رغبة تركيا في أن تظهر قادرة على إدارة الوضع السوري من خلال المديرية العامة لإدارة الهجرة وهيئة إدارة الكوارث والطوارئ لبست بالضرورة مطابقة للقدرة المؤسسية للحكومة. وفي حين سجلت الحكومة بالإحصاء الحيوي ٢,٧ مليون لاجئ، أشار مسؤولون في الامم المتحدة والمنظمات غير الحكومية أن الحكومة التركية لم تجمع ما يكفي من المعلومات أثناء التسجيل، إذ ركزت فقط على المقاييس الحيوية الأساسية. وهذا الأمر يحتمل أن يكون مضا فيما يتعلق بتقييمات الضعف - التي نفذت من قبل الحكومة بدلا من المفوضية العليا للاجئين - لغرض توجيه المعونات أو اختيار الأفراد لإعادة توطينهم. وقد حاولت الحكومة من أجل إدارة مثل هذا العدد الكبير من السكان، الحد من الحركة الداخلية للسوريين من خلال توفير إمكانية الوصول الكامل إلى الخدمات فقط لأولئك الذين بقوا في المدينة التي تسجلوا فيها أساسا أو في مخيمات، على الرغم من أن السوريين منتشرون في جميع أنحاء البلاد وفي المدن الكبرى بما في ذلك اسطنبول أو أنقرة أو أزمير.

⁴ مقابلة مع منسق الطوارئ، في اليونيسيف: أنقرة، تركيا، ٢٩ مايو ٢٠١٥.

⁵ مقابلة مع منسق البرنامج، في المفوضية العليا للاجئين: اسطنبول، تركيا، ١١ مايو ٢٠١٥.

⁶ مقابلة مع مؤسس ومدير جمعية مواطني هلسنكي: اسطنبول، تركيا، ١٥ مايو ٢٠١٥.

وعلى الرغم من أي محدوديات معروفة، فإن إسقاط صورة تركيا كدولة ذات قدرة عالية مهم بالنسبة لعلاقات حزب العدالة والتنمية مع أوروبا. وقد أكدت الحكومة قدرتها في كل فرصة خلال المفاوضات الجارية بين الاتحاد الأوروبي وتركيا من أجل إظهار المدى الذي استثمرت فيه تركيا في استضافة السوريين، والتشديد على أن الاتحاد الأوروبي بحاجة لتقديم المزيد من المساعدات في إطار تقاسم الأعباء.

مصر

تميل مصر التي استضافت ٢٦٧,٠٠٠ لاجئ على الأقل، بما في ذلك بين ١٤٠,٠٠٠ إلى ٢٤٠,٠٠٠ سوري، إلى غض الطرف عن اللاجئين لديها، وتمتنع عادة عن تقديم الخدمات التي تمولها الدولة مباشرة للأفراد. ونظرا للتحديات السياسية والاجتماعية العديدة التي تواجه البلاد، غالبا ما يتم التعامل مع اللاجئين "كمشكلة إضافية" لا ترغب الحكومة في التعامل معها. ولكن التناقض من حيث تقديم الخدمات لا يعني أن الدولة المصرية ليست على دراية بمكاسب معينة مستمدة من استضافة اللاجئين.

أولا، منظمات الهجرة الدولية مثل المفوضية العليا للاجئين والمنظمة الدولية للهجرة، بالإضافة إلى منظمات دولية غير حكومية أصغر تركز على المهاجرين، تجلب التمويل الدولي الذي يترجم أيضا تمويلا تنمويا للشعب المصري الأوسع. كما تقدم هذه الكيانات مباشرة الخدمات الأساسية للاجئين الذين على الحكومة المصرية خلافا لذلك أن تسد حاجاتهم بنفسها.

يتبين الدافع المنحرف لإبقاء اللاجئين معتمدين على المساعدات الدولية من خلال نظام الإقامة. عند إجراء مقابلات في عام ٢٠١٤، وصف اللاجئون من جميع الجنسيات الصعوبة المتزايدة في الحصول على إقامة في مصر. واشتكى أحد اللاجئين الإريتريين قائلا "قبل الثورة كان الترخيص لسنة واحدة أو أكثر، ولكن بعد الثورة أصبح دائما لمدة ستة أشهر." وردا على سؤال حول ما إذا كانت الدولة ستنتظر في إطالة هذه الفترة الزمنية، أوضح مسؤول حكومي أن "تمديده لسنة واحدة أو أكثر يعني أن الحكومة قد تكون مسؤولة عن تطبيع أوضاع اللاجئين، دون أن تكون مجهزة بمساعدة دولية في هذا الصدد."⁷ مصر لديها حافز ضعيف لدمج اللاجئين رسميا إذا كان ذلك قد يعني تحويل مساعدات دولية أقل إلى البلاد.

ومع ذلك، هناك استثناء مهم لنهج عدم التدخل في مصر. عندما بدأ السوريون بالوصول بشكل جماعي عام ٢٠١٢، أعلن الرئيس السابق محمد مرسي عن منح جميع الأطفال السوريين المقيمين في مصر حق التسجيل في المدارس العامة بغض النظر عن حالة وضعهم مع المفوضية العليا للاجئين، وأن الأسر السورية يمكنها الدخول إلى المستشفيات الحكومية المصرية مجانا؛ وهي خدمات لا تمنح تلقائيا للاجئين من جنسيات أخرى. وكان الأمر مفاجئا خاصة وأن السوريين كانوا يشكلون أكبر مجموعة من اللاجئين في مصر في ذلك الوقت. وإذا كان نقص القدرات قد منع مصر من توسيع نطاق الخدمات التي تقدمها الدولة إلى مجموعات أخرى، عندها يمكن للمرء توقع أن يكون التحدي أكثر صعوبة مع الشعب السوري الضخم.

أصبح واضحا بعد فوات الأوان أن دافع هذا القرار كان سياسيا تدفعه رغبة مرسي لإظهار التضامن مع قوى المعارضة السورية. ومع ذلك، في أعقاب الانقلاب العسكري المصري في يوليو ٢٠١٣ الذي أطاح بالرئيس السابق محمد مرسي، أصبح السوريون في مصر عرضة لحملة إعلامية نظمتها الحكومة أشارت إلى السوريين "كإرهابيين"، متحالفين مع جماعة الإخوان المسلمين و أنصار الرئيس السابق محمد مرسي.

بعبارة أخرى، كانت الدولة المصرية على استعداد لإثبات قدرتها على الاستضافة في تقديم الخدمات إلى اللاجئين السوريين وهم أكبر مجموعة من اللاجئين في مصر، بدافع مكاسب سياسية محسوسة، رغم أن هذا الأمر ترك السوريين في وضع غير مستقر عندما انقلب النظام اللاحق ضدهم.

⁷ مقابلة مع شخص لم تحدد هويته من وزارة الشؤون الخارجية: القاهرة، مصر، ١١ نوفمبر ٢٠١٤.

المغرب

على عكس دول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، استقبل المغرب عددا قليلا نسبيا من اللاجئين من دول الشرق الأوسط الأخرى على مدى السنوات العشر الماضية، كما أن أرقام المفوضية العامة للاجئين في المغرب منخفضة جدا. غالبية المهاجرين المقيمين في المغرب هم من جنوب الصحراء الكبرى في أفريقيا، ومعظمهم ليس مؤهلا لوضع لاجئ رسمي. وفقا لدراسة أجريت عام ٢٠١٠، ستة وسبعين في المائة من العدد الإجمالي للمهاجرين من جنوب الصحراء المقيمين في المغرب يومها - حوالي ٣٠,٠٠٠ نسمة - كانوا غير شرعيين.⁸ ومع ذلك، يقدم المغرب حالة مثيرة للاهتمام يمكن من خلالها معاينة قدرة الحكومة المضيفة نتيجة تحول سياستها في ٢٠١٣.

في أغسطس ٢٠١٣، جمعت منظمة غير حكومية تركز على الهجرة تدعى مجموعة مناهضة العنصرية ومرافقة الأجانب والمهاجرين والدفاع عنهم (GADEM) تقريرا خطيرا للغاية عن حالة الهجرة في المغرب. وفر هذا التقرير الأساس لنشرة مكثفة أكثر كتبها المجلس الوطني المغربي لحقوق الإنسان، وقدمت خلال جلسة مغلقة بين المجلس والحكومة. بعد ذلك بوقت قصير، في ٩ سبتمبر، قدم ممثلون عن مجموعة مناهضة العنصرية ومرافقة الأجانب والمهاجرين والدفاع عنهم تقريرهم في منتدى دولي في جنيف. في اليوم التالي أعلن الملك محمد السادس خطته لإصلاح سياسة الهجرة، والتي من شأنها أن تشمل عملية تسوية للمهاجرين غير الشرعيين، وأن تتحمل الحكومة مسؤولية اللاجئين، بدلا من المفوضية.

دفع هذا الإطار الزمني للأحداث مجموعة مناهضة العنصرية ومرافقة الأجانب والمهاجرين والدفاع عنهم ومنظمات المجتمع المدني الأخرى للاستنتاج بأن الدافع الرئيسي وراء إعلان الملك للإصلاح هو الخزي الدولي: فالمغرب يحققر الإذلال على الساحة الدولية. كما ذكرت المنظمات شراكة التنقل بين المغرب والاتحاد الأوروبي التي وقعت في يونيو ٢٠١٣ كحافز آخر وراء توقيت الإصلاح. وثمة تفسير ثالث اقترحه جماعات المجتمع المدني وهو رغبة المغرب في لعب دور رائد في أفريقيا، اقتصاديا وجغرافيا وسياسيا. وإذا أراد المغرب أن يشغل موقع القيادة، عليه عندها التصرف وكأنه يرحب بالمهاجرين من البلدان الأفريقية.

ونتيجة للإصلاح، ميز المعنيون بحماية المهاجرين في المغرب بين النهج الحكومي تجاه الهجرة ما قبل عام ٢٠١٣ وفترة ما بعد عام ٢٠١٣. ولكن حتى في مرحلة ما بعد عام ٢٠١٣، واصلت الحكومة الاعتماد على المجتمع المدني بتقديم الخدمات، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى ديناميكية نفوذ غير مريحة.

على سبيل المثال، اضطرت كاريتاس، وهي منظمة كاثوليكية دولية غير حكومية تقدم الخدمات الصحية للمهاجرين واللاجئين، لإغلاق أكبر عملياتها مؤقتا في الرباط بعد أن اعتقلت سلطات الدولة مهاجرين غير شرعيين بالقرب من الحدود الإسبانية وأودعتهم مكتب كاريتاس. وقد أوضح المدير بأن قرار إغلاق عملياتها مؤقتا كان بمثابة إبلاغ للسلطات المغربية. "أغلقتنا شهرا واحدا. لقد كان قرارا صعبا للغاية، ولكن... كان لإثبات، حسنا، أنكم من دوننا، لا تديرون الهجرة. حسنا سوف نريكم، والآن سنغلق."⁹ حتى مع التشريعات الرسمية القائمة، لا يزال توزيع المسؤولية بين الحكومة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني في المغرب هشاً.

⁸ Mohamed Khachani, 'Le Tissu Associatif et Le Traitement de La Question Migratoire' [The Associative Fabric and the Treatment of the Question of Migration], *Federation Internationale des Societes de la Croix Rouge et des Croissants Rouges* (2010).

⁹ مقابلة مع المدير، كاريتاس: الرباط، المغرب، ١٩ مارس ٢٠١٥.

خاتمة

تقترح هذه الورقة أن قدرة الدولة المضيفة و مفاهيم مسؤولية الدولة المضيفة تحتاج إلى تقييم دقيق من وجهة نظر جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة - اللاجئين والمنظمات غير الحكومية والمسؤولون الحكوميون - من أجل فهم أفضل للديناميات الحالية لأزمة اللاجئين في الشرق الأوسط. وفي حين تواصل الدول الغربية المانحة وهيئات الهجرة الدولية مثل المفوضية العليا للاجئين والمنظمة الدولية للهجرة بالدفع باتجاه تحمل الدولة المضيفة المسؤولية، قد يكون لحكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا آراء مختلفة حول التقسيم المناسب للعمل فيما بينها، وبين المنظمات غير الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية المختلفة. غالباً ما يكون تقسيم العمل هذا غير رسمي ويحدث في غياب تشريعات وطنية أو اتفاقات رسمية. أو، في حال وجود التشريعات الوطنية، كما في حالة تركيا والمغرب، قد تكون مؤلفة من لوائح وسياسات تعاني من إخفاقات عند التطبيق. وعلى الرغم من أنه قد يكون في بعض الأحيان من المفيد للدول المضيفة أن تظهر أنها قادرة، كما يتبين من تعامل تركيا مع الأزمة السورية، فإن دولاً أخرى مثل مصر تجد فائدة أكثر في الاعتماد على المساعدات الدولية وتمويل التنمية لإدارة أوضاع لاجئهم.

كما يمكن أن يعتمد مدى وكيفية اختيار الدول لتحمل المسؤولية عن اللاجئين - بدلا من ترك هذه المهمة للجهات لدولية الفاعلة - على أصل اللاجئين أنفسهم، ويقدر ما يمكن لهذه المجموعات أن توفر مزايا جيواستراتيجية للبلد المضيف. كان دعم اللاجئين السوريين مفيداً لكل من تركيا ومصر بسبب المكاسب الدولية المحسوسة، بينما هاتان الدولتان المضيفتان نفسيهما لا تستمدان نفس الفائدة من غيرهم من اللاجئين. ونفس الشيء ينطبق على المغرب والمهاجرين من جنوب الصحراء الكبرى، خاصة وأن معظم هؤلاء الأفراد لا تنطبق عليهم معايير اتفاقية عام ١٩٥١، ويمكن للدولة المغربية إغفالهم بسهولة أكبر دون تكبد تكاليف كبيرة في السمعة. ومع ذلك، إذا كان المغرب يريد موقعا قياديا في غرب أفريقيا من أجل تشجيع التجارة وكسب النفوذ السياسي في المنطقة، فإن دعم هؤلاء السكان مفيد.

في حالة الدول المضيفة الثلاث - مصر والمغرب وتركيا - يبدو أن الضرورات الجيواستراتيجية والمدرجات الدولية هي التي توجه القرارات أكثر من قدرة كل دولة مضيفة. وبالتالي القدرة ليست واقعا حسيا وحسب ولكن أيضا إدراكا يمكنه أن يخدم أغراضا استراتيجية، وهو ما يؤثر على الخيارات التي تتخذها الدول المضيفة فيما يتعلق بالمسؤولية تجاه اللاجئين.

العلاقات بين مفوضية اللاجئين والحكومات العربية: مذكرات التفاهم في لبنان والأردن

غيدة فرنجية

غيدة فرنجية هي محامية وباحثة في المفكرة القانونية ورؤاد الحقوق

المقدمة

لم توقع معظم دول الشرق الأوسط على اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ وليس لديها إطار قانوني شامل وفعال لتنظيم حق اللجوء، مع إنها من بين أكبر الدول المضيفة للاجئين في العالم. كذلك هناك افتقار للآليات الإقليمية لحماية اللاجئين. ومع ذلك، فإن حماية اللاجئين في هذه الدول لا تعمل في فراغ قانوني كامل. بالإضافة إلى المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان والتشريعات المحلية ذات الصلة، تنظم مذكرات تفاهم ثنائية موقعة بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المفوضية) والحكومات المضيفة مثل مصر والأردن ولبنان الجوانب الرئيسية لحماية اللاجئين.

تبحث هذه الورقة في مذكرات التفاهم التي وقعتها المفوضية مع حكومتي الأردن ولبنان في العامين ١٩٩٨ و٢٠٠٣ على التوالي. وتقتصر تحليل سياسات اللجوء التي وردت في مذكرات التفاهم، وإلى أي مدى تم تنفيذها على أرض الواقع. وتبحث أيضاً في ما إذا كانت مذكرات التفاهم هذه تشكل أدوات كافية لمواجهة حالات اللجوء واسعة النطاق التي تواجهها الدولتين منذ عام ٢٠٠٣.

نظرة عامة في مذكرات تفاهم

وقع الأردن مذكرة تفاهم مع المفوضية العليا لشؤون اللاجئين في عام ١٩٩٨^١. وقد كانت المفوضية تعمل في البلاد من دون أي إطار قانوني منذ العام ١٩٩١ في أعقاب تدفق اللاجئين الناتج عن حرب الخليج الأولى. في عام ١٩٩٧، منحت اتفاقية تعاون المفوضية الحصانة والامتيازات اللازمة لتسيير أنشطتها، ومهدت الطريق لتوقيع مذكرة التفاهم في عام ١٩٩٨. تتبنى مذكرة التفاهم تعريفاً للاجئ مماثلاً للتعريف المعتمد في اتفاقية عام ١٩٥١ (المادة ١) وتعلن التزام الأردن بالمعايير الدولية لحماية حق اللجوء (المادة ٥). وتعترف صراحةً بمبدأ عدم الإبعاد القسري (المادة ٢) وحق اللاجئين في البقاء في البلاد بصورة مؤقتة (المادة ٥). التزم الأردن أيضاً باحترام حرية اللاجئين في ممارسة معتقداتهم الدينية دون تمييز (المادة ٦)، وحقوقهم في الوصول إلى المحاكم والمساعدة القانونية (المادة ٧)، والحق في العمل (المادة ٨ و ٩)، والإعفاء من غرامات تجاوز مدة الإقامة ورسوم المغادرة (المادة ١٠). يعتبر المدافعون عن اللاجئين أن مذكرة التفاهم قصرت في ضمان أكثر الحقوق الواردة في الاتفاقية ولم تجلب أي تغيير للتشريعات القائمة، والتي تضمن بالفعل نفس الحقوق، وأحياناً على نطاق أوسع^٢.

^١ مذكرة تفاهم بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والمفوضية العليا للاجئين، ٥ أبريل ١٩٩٨، نشر في الجريدة الرسمية رقم ٤٢٧٧ بتاريخ ٣ مايو عام ١٩٩٨.

^٢ أيمن هلسة، "الوضع القانوني للاجئين غير الفلسطينيين في الأردن"، مؤتمراً للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة - الأردن، المجلد ١٢، العدد ٢، ٢٠٠٦؛ خير الصمادي، "نحو اعتماد نظام اللجوء القانوني في الأردن، برنامج فاهامو للاجئين لتقديم العون القانوني"، العدد ١١، يناير ٢٠١١، متوفر على: <http://www.refugeelegalaidinformation.org/sites/srlan/files/fileuploads/FRLAN11Jan2011.pdf>

وقع لبنان على مذكرة تفاهم مع المفوضية في عام ٢٠٠٣^٣، قبل ذلك التاريخ، كانت المفوضية تعمل على أساس اتفاق شرف مع السلطات اللبنانية و تكافح لإيجاد حلول مؤقتة للاجئين في البلاد. إلا أن تزايد احتجاز وترحيل اللاجئين في عام ١٩٩٩ أجبر المفوضية على الدخول في مفاوضات مطولة مع السلطات اللبنانية، أسفرت عن التوقيع على مذكرة تفاهم في عام ٢٠٠٣. قوبلت مذكرة التفاهم بالترحيب كخطوة أولى لحماية اللاجئين، والأهم أنها اعترفت لأول مرة بالحقوق بالبقاء في لبنان للأشخاص الذين يتملكهم الخوف من العودة إلى بلدانهم الأصلية. ولكنها انتقدت لفشلها في توفير الحماية الكافية للاجئين خاصة وأنها لم تشر إلى مبدأ عدم الإبعاد القسري وحددت نطاقها بطالبي اللجوء المسجلين لدى المفوضية في غضون شهرين من دخولهم غير القانوني إلى لبنان (المادة ١).^٤

نقل مسؤولية حماية اللاجئين من الدولة إلى الأمم المتحدة كوسيلة لمنع الاندماج المحلي

تعتبر مذكرات التفاهم نظم حماية بديلة توفر الإطار القانوني لتنظيم وضع اللاجئين في الأردن ولبنان. ومع ذلك اقتصر مجالها على إيجاد حلول إنسانية مؤقتة للاجئين غير الفلسطينيين دون تقديم حلول دائمة.

أرست مذكرات التفاهم أن كلا الدولتين هما "دولتي عبور" لا تتحملان مسؤولية حماية اللاجئين على المدى الطويل. مذكرة التفاهم مع الأردن تعلن نية البلاد تعزيز مؤسسة اللجوء لديها (المادة ٢)، وقيام آلية وطنية للنظر في طلبات اللجوء في المستقبل (المادة ١٤). من ناحية أخرى، تنص مذكرة التفاهم مع لبنان بوضوح على أن لبنان لا يعتبر نفسه بلد لجوء بسبب الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية ووجود اللاجئين الفلسطينيين. وتذهب لدرجة تحديد أن مصطلح "طالب اللجوء" يعني "شخص يطلب اللجوء في بلد آخر غير لبنان" (الديباجة). فالالتزام بتجنيس ودمج اللاجئين هو في الحقيقة من المخاوف السياسية الرئيسية التي عبرت عنها السلطات الأردنية واللبنانية في سياسات اللجوء التي تعتمدها، إلى جانب التخوف من تسهيل توطين اللاجئين الفلسطينيين.

لذلك، فإن الهدف الرئيسي لمذكرات التفاهم هو نقل مسؤولية حماية اللاجئين من الدول المضيفة إلى المفوضية وفقاً لمايكل كاغان.^٥ فالمفوضية مسؤولة عن البت بطلبات اللجوء، ومنح صفة اللاجئ، وتأمين حل دائم وتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للاجئين. وتقتصر التزامات الدول المضيفة على التسامح مع وجود اللاجئين مؤقتاً على أراضيها بشرط أن يعاد توطينهم في بلد ثالث.^٦ يتباين هذا البقاء المؤقت مع الإقامة العادية، كونه لا يمنح الأهلية للحصول على إقامة طويلة الأجل أو على الجنسية بالتجنس.

^٣ مذكرة التفاهم بين المديرية العامة للأمن العام والمكتب الإقليمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول التعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء لدى مكتب المفوضية في لبنان، المرسوم رقم ١١٣٦٢ في ٣٠ أكتوبر ٢٠٠٣، نشر في الجريدة الرسمية رقم ٥٢ في ١٣ نوفمبر ٢٠٠٣.

^٤ 'Statement on Lebanon–UNHCR Memorandum of Understanding', *Frontiers Center* (November 2003). Available at: http://www.frontiersruwad.org/pdf/FR_Public_Statement_MOU_Nov_2003.pdf.

^٥ Michael Kagan, "We Live in a Country of UNHCR". *The UN Surrogate State and Refugee Policy in the Middle East*, *UNHCR New Issues in Refugee Research* 201 (February 2011). Available at: <http://www.unhcr.org/4d5a8cde9.pdf>.

^٦ يحد لبنان بقاء اللاجئين بمدة أقصاها سنة واحدة بدءاً من التسجيل (المادة ٥ و ٩). ويحد الأردن المدة بستة أشهر بدءاً من اعتراف المفوضية بوضع اللاجئ (المادة ٥). في عام ٢٠١٤، تم تعديل مذكرة التفاهم الأردنية لتمديد المهلة الزمنية من ستة أشهر إلى سنة واحدة للإقامة القانونية، ومن ٩٠ إلى ٣٠ يوماً لتحديد وضع اللاجئ لطالبي اللجوء المحتجزين. انظر: ختام ملكاوي، "وقعت الحكومة والمفوضية تعديلاً على مذكرة التعاون"، جوردان تايمز، ٣١ مايو ٢٠١٤.

بهذا الشكل تفرض مذكرات التفاهم التزامات على المفوضية أساساً. ومن أبرز الإشكاليات في هذا الصدد هو أنها تفرض على المفوضية التزاما (إعادة توطين اللاجئين) هي ليست صاحبة القرار فيه. فبلدان إعادة التوطين، التي ليست طرفا في مذكرات التفاهم من الناحية التقنية، تتمتع بحرية مطلقة لقبول توطين اللاجئين أو رفضه.

يسود هذا النموذج من نقل المسؤولية من الدولة إلى الأمم المتحدة في الشرق الأوسط منذ الخمسينات، عندما نقلت الدول العربية مسؤولية إغاثة اللاجئين الفلسطينيين إلى الأونروا كوسيلة لضمان حقهم في العودة إلى فلسطين، وعدم اندماجهم في البلدان المضيفة. ولكن، خلافا للمفوضية، لم يتم تكليف الأونروا بإيجاد حلول دائمة للاجئين ولكن اقتصر دورها على تقديم المساعدات حتى يمكن العثور على مثل هذا الحل. على هذا النحو، يبدو أن مذكرات التفاهم قد أنشأت حالة قانونية شاذة لم يسبق لها مثيل في ديناميكية مسؤوليات الأمم المتحدة مقابل مسؤوليات الدولة المضيفة.

نظام "تسامح" غير رسمي تجاه اللاجئين

لا توفر مذكرات التفاهم ضمانات كافية لحماية اللاجئين ولكنها تمنح الدول المضيفة هامشا كبيرا من الاستنساخية بشأن كيفية سد هذه الثغرات. ويمكن القول إن هذه الاستنساخية قد شجعت الدول المضيفة على إظهار درجة من التساهل، غالبا ما يشار إليها باسم "نظام التسامح"⁷ وهو نظام يعتمد على اتخاذ الدولة تدابير حماية مؤقتة وغير متناسقة تظهر مرونة ما تجاه البقاء المطول للاجئين وتسد آفاق التوطين الدائم في الوقت عينه.

إلا أن درجة التسامح هذه تحدد وفقاً لدرجة مشاركة المجتمع الدولي في البحث عن حلول دائمة للاجئين. على سبيل المثال، يبرر المسؤولون اللبنانيون التوقيف المطول للاجئين بحقيقة أنه يخلق حافزا لإعادة توطينهم. كذلك جاء الترحيل الجماعي لمئات من اللاجئين السودانيين في الأردن في ديسمبر ٢٠١٥ في الوقت الذي كان هناك القليل من الاهتمام الدولي باللاجئين من السودان.⁸ ويخوف كلا البلدين من أن نظاما مؤقتا للاجئين من شأنه أن يخلق عامل جذب للاجئين في المنطقة⁹ ويقلل من فرص إعادة توطينهم إلى دول ثالثة.

يعتمد نظام "التسامح" هذا بشكل رئيسي على الحفاظ على اللاجئين في وضع غير مستقر وتعريضهم للسياسات الإقصائية التي تضمن إبقائهم تحت أنظار المجتمع الدولي وبعيداً عن أنظار المجتمع المضيف في الوقت عينه. ويمكن قياس ذلك في الجوانب التالية:

- **عدم الإبعاد القسري:** إن الأشخاص الذين تعترف المفوضية بأنهم بحاجة إلى الحماية الدولية ليسوا محميين تلقائياً من الإبعاد القسري من قبل الدول المضيفة. بينما تتضمن مذكرة التفاهم مع الأردن التزاما واضحا بمبدأ عدم الإبعاد القسري (المادة ٢)، لا يوجد التزام من هذا القبيل في مذكرة التفاهم مع لبنان. ولكن كلا المذكرتين تقتضيان ضمنا أن الدولتين المضيفتين تحتفظان بحق حرية ترحيل لاجئ معترف به بعد انقضاء المهلة المنصوص عليها في مذكرة التفاهم. في الممارسة، أظهرت السلطات مرونة نسبية فيما يتعلق بالمهلة الزمنية هذه ولكنها أبقت اللاجئين تحت تهديد الإبعاد القسري باستمرار. بالإضافة إلى ذلك، يعتمد كلا البلدين على ممارسة منهجية للاعتقال الإداري المطول من أجل إرغام اللاجئين على العودة إلى بلدانهم الأصلية، وفي الوقت نفسه، الضغط على المفوضية للإسراع في تأمين إعادة توطين.

⁷ Jeff Crisp, Jane Janz, José Riera and Shahira Samy, 'Surviving in the City: A Review of UNHCR's operations for Iraqi refugees in urban areas in Jordan, Libya and Syria', *UNHCR PDES* (July 2009). Available at: <http://www.refworld.org/docid/4d1d93672.html>.

⁸ 'UNHCR Operational Update, Jordan', *UNHCR* (February 2016). Available at: <https://data.unhcr.org/syrian-refugees/download.php?id=10564>.

⁹ درج لبنان فقرة في مذكرة التفاهم يلتزم فيه مكتب المفوضية في بيروت بصفته مكتب إقليميا معالجة مشكلة طالبي اللجوء قبل وصولهم إلى لبنان (المادة ١٩).

- **الوضع القانوني:** لا يؤمن وضع اللاجئين الذي تمنحه المفوضية تلقائياً إقامة أو بقاء قانونية في البلد المضيف. تنص مذكرات التفاهم على أن اللاجئين المسجلين لدى المفوضية يمكنهم الحصول على وضع قانوني مؤقت ريثما يتم إعادة توطينهم، ولكن نادراً ما استفاد اللاجئون من هذا الوضع. في لبنان، يمكنهم الحصول على تصريح تجوّل صالح لمدة أقصاها سنة واحدة، ولكن هذه التصاريح لا تصدر بشكل منتظم من قبل الأمن العام اللبناني. في الأردن، تضيف وزارة الداخلية ختمها على إفادات المفوضية للاجئين، ولكن المفوضية تؤخر في كثير من الأحيان عملية التصديق هذه حتى تصبح إعادة التوطين مؤمنة. نتيجة لذلك، يتمتع اللاجئون بوضع قانوني غير مستقر في البلدان المضيضة، ويتم التعامل معهم على غرار غيرهم من المهاجرين. وعلى الرغم من عدم وجود اعتقالات منتظمة أو جماعية، فاللاجئون معرضون بشكل مستمر لخطر الاعتقال بسبب انتهاك أنظمة الإقامة.
- **الحق في العمل:** تتحمل المفوضية المسؤولية الأساسية لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للاجئين بموجب مذكرات التفاهم (المادة ١١ الأردن، المادة ١٤ لبنان). فتحد الدول إمكانية اللاجئين للحصول على عمل كوسيلة لتقيد قدرتهم على الاعتماد على الذات ولإبقاء اعتمادهم على المساعدات الدولية مستمراً. ويشير الخطاب الرسمي إلى حاجة البلدان المضيضة للحد من المنافسة في سوق العمل والبطالة. ونتيجة لذلك، غالباً ما يلجأ اللاجئون إلى كسب العيش في السوق غير الرسمية بين المجتمعات المضيضة المهمشة اقتصادياً. وتظهر السلطات تساهلاً نسبياً تجاه هذه الأشكال من العمالة الأجنبية غير المصرح به، إلا أنها تعزل اللاجئين عن الاقتصاد الرسمي وتعرضهم لخطر التوقيف بسبب العمل بشكل غير قانوني.

تحديات اللجوء واسع النطاق

عند توقيع مذكرتي التفاهم، كان هناك أقل من ٥,٠٠٠ لاجئ وطالب لجوء مسجل لدى المفوضية في الأردن¹⁰ وحوالي ٣,٠٠٠ لدى المفوضية في لبنان¹¹. وبالتالي لم تكن مذكرتا التفاهم معدتين للاستجابة لحالات التهجير القسري الواسع النطاق أو لحالات اللجوء طويلة الأجل¹².

نتيجة لذلك، كانت مذكرتا التفاهم أدوات غير كافية لمواجهة التدفق الجماعي للاجئين من العراق بعد عام ٢٠٠٣ ومن سوريا بعد عام ٢٠١١. وفي كلا الحالتين، اعتمدت المفوضية آليات جماعية للحماية، التي علقت النظر الفردي لطلبات اللجوء وإعادة التوطين. وأدى ذلك إلى تعليق جزئي فعلي لمذكرات التفاهم، على الأقل فيما يتعلق باحتمال إعادة توطين سريعة. إلا أن الأردن ولبنان واصلتا التمسك بمذكرات التفاهم كوثائق عمل.

رداً على تدفق اللاجئين العراقيين، تبنى الأردن¹³ ولبنان¹⁴ سياسات تقييدية رفضت اعتبار العراقيين "لاجئين" وحرمتهم من الوضع القانوني، كما جعلتهم عرضة للتوقيف وللاحتجاز طويل الأمد وللإبعاد القسري في نهاية المطاف عندما لا تؤمن إعادة التوطين.

¹⁰ 'Refugees and Others of Concern to UNHCR', *UNHCR* (1998). Available at: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/3bfa31ac1/refugees-others-concern-unhcr-1998-statistical-overview.html>.

¹¹ '2003 Global Refugee Trends', *UNHCR* (15 June 2004). Available at: <http://www.unhcr.org/40d015fb4.html>.

¹² تحدد مذكرة التفاهم مع الأردن أن من شأن كلا الطرفين أن ينشئ آلية مشتركة للاستجابة لحالات الطوارئ عند حدوث تدفقات للاجئين على نطاق كبير (المادة ١٢) في حين أن مذكرة التفاهم مع لبنان لم تتوقع مثل هذه الحالة.

¹³ وقع الأردن رسالة تفاهم مع المفوضية في نيسان ٢٠٠٣ تنشئ نظام حماية مؤقت للاجئين العراقيين في مرافق آمنة في المنطقة الحدودية، وخاصة في مخيم الرويشد. انظر: رسالة تفاهم بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ومكتب المفوضية العليا للاجئين، ١٥ أبريل ٢٠٠٣، سلسلة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد ٢٢٢٢، الصفحة ٢٠٧، متوفر على: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%0202222/v2222.pdf>.

¹⁴ رفض لبنان الحماية المؤقتة والاعتراف بصفة اللجوء "من حيث الظاهر" بالنسبة للعراقيين وتوقع من المفوضية إعادة توطين اللاجئين العراقيين. Samira Trad and Ghida Frangieh, 'Iraqi Refugees in Lebanon: Continuous Lack of Protection', *Forced Migration Review Special Issue* (June 2007). Available at: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/Iraq/15.pdf>.

إلا أن استجابة البلدين لتدفق اللاجئين السوريين تجاوزت التزاماتهما بموجب مذكرات التفاهم. يعتبر الأردن السوريين "لاجئين"،¹⁵ على الرغم من أنه لا يطلب إيجاد حل دائم لهم خلال المهلة المنصوص عليها في مذكرة التفاهم. وبحسب المفوضية، فإن هذه المادة تسري فقط لإثبات أن البقاء في الأردن مؤقت.¹⁶ ومع ذلك، ففي عام ٢٠١٤، تم تعديل مذكرة التفاهم مع الأردن لتمديد هذه المهلة. وهذا يشير إلى وجود نية واضحة لدى الحكومة بالإبقاء على سياستها تجاه اللاجئين في إطار مذكرة التفاهم على الرغم من التحديات التي تواجه تنفيذها. لبنان، من ناحية أخرى، يعتبر أن أزمة اللاجئين السوريين تقع خارج نطاق مذكرة التفاهم، ويشير إلى اللاجئين السوريين بـ "النازحون"، وهو مصطلح يشير عادة إلى النازحون داخليا الذين يبحثون عن ملاذ آمن دون عبور حدود دولية.

في هذا السياق، زاد البلدان تدخلهما في المسؤوليات التي نقلتها مذكرات التفاهم إلى المفوضية، للتحكم بالتسجيل بالدرجة الأولى. فالأردن يدير عملية تسجيل اللاجئين السوريين الخاصة به، وفرض قيودا على شروط التسجيل لدى المفوضية.¹⁷ ولبنان طلب تدريجياً من المفوضية بالحد من عدد السوريين المسجلين حتى منعها في النهاية من تسجيل اللاجئين الجدد في مايو ٢٠١٥.¹⁸

وقد اعتمد كلا البلدين أيضا بعض تدابير الحماية الإيجابية في هذا السياق:

- **الوضع القانوني:** اعتبر الأردن أن اللاجئين السوريين المسجلين يقيمون بشكل قانوني على أراضيها. لبنان، من ناحية أخرى، اعتمد أنظمة مقيدة للدخول والإقامة في يناير عام ٢٠١٥.¹⁹ مما أدى إلى فقدان أكثر من ثلثي اللاجئين السوريين لوضعهم القانوني. ومنح لبنان بعض اللاجئين إقامة قانونية على أساس شهادات التسجيل لدى المفوضية في مقابل تعهد بعدم العمل، وهي المرة الأولى التي منح فيها تسجيل لدى المفوضية الحق في البقاء في البلاد خارج نطاق مذكرة التفاهم.
- **الإبعاد القسري:** علق لبنان ترحيل اللاجئين من سوريا (بما في ذلك الفلسطينيين) منذ أغسطس ٢٠١٢. وعلى الرغم من بعض الحالات المعزولة،²⁰ شكّل ذلك أقوى التزام على الإطلاق أظهره لبنان لمبدأ عدم الإبعاد القسري. ومع ذلك، اعتمد لبنان سياسة منهجية بإصدار أوامر للمغادرة ضد السوريين، لا يتم تنفيذها بالقوة ولكن تؤدي إلى فقدان الوضع

¹⁵ Saleh Al-Kilani, 'A Duty and a Burden on Jordan', *Forced Migration Review* 47 (September 2014). Available at: <http://www.fmreview.org/syria/alkilani.html>.

¹⁶ Susan M. Akram et al, *Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing* (Boston University School of Law, 2015). Available at: <http://www.bu.edu/law/files/2015/07/FINALFullReport.pdf>.

¹⁷ في يوليو ٢٠١٤، طلب الأردن من المفوضية وقف إصدار شهادات لطالبي اللجوء الذين غادروا المخيمات دون موافقة الحكومة (دون توفير كفي). 'Regional Analysis: Syria Q4 2014, 1 October–31 December 2014', *Strategic Needs Analysis Project* (2014). Available at: <http://www.acaps.org/country/jordan/special-reports#container-682>; Luigi Achilli, 'Syrian Refugees in Jordan, a Reality Check', *Migration Policy Center, European University Centre* (February 2015). Available at: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34904/MPC_2015-02_PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁸ 'Inter-Agency Information Sharing Portal, Lebanon Country Page', *Syria Regional Refugee Response*. Available at: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

¹⁹ Filippo Dionigi, 'The Syrian Refugee Crisis in Lebanon: State Fragility and Social Resilience', *LSE Middle East Center Paper Series* 15 (February 2016). Available at: <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Paper-Series/2016/FilippoDionigi.aspx>.

²⁰ 'Submission by UNHCR for the OHCHR Compilation Report Universal Periodic Review: Lebanon, UNHCR (March 2015). Available at: <http://www.refworld.org/docid/5638627ad.html>; 'Lebanon: Syrian Forcibly Returned to Syria', *Human Rights Watch*, 7 November 2014. Available at: <https://www.hrw.org/news/2014/11/07/lebanon-syrian-forcibly-returned-syria>; 'Two Syrians Disappear, Feared Deported', *Human Rights Watch*, 17 February 2015. Available at: <https://www.hrw.org/news/2015/02/17/lebanon-2-syrians-disappear-feared-deported>.

القانوني والتعرض لخطر الملاحقة الجزائية.²¹ في الأردن، تم الإبلاغ عن حالات عديدة لترحيل اللاجئين من سوريا، بما في ذلك الأطفال، والجرحى من اللاجئين السوريين والفلسطينيين من سوريا.²² ويبدو أن المبعدين أرسلوا إلى المناطق التي تسيطر عليها المعارضة حيث العنف منتشر.²³

خاتمة

إن رفض الأردن ولبنان تحمل مسؤولية اللاجئين على المدى الطويل هو العقبة الرئيسية أمام إقامة نظام مستقر وملئم لحماية اللاجئين. لم توفر مذكرات التفاهم الضمانات الكافية للاجئين، كما أنها لم تنشئ آليات للتعامل مع لجوء واسع النطاق. فهي تقتصر على إيجاد حلول مؤقتة للاجئين أثناء مرورهم في الأردن ولبنان.

ونتيجة نقل المسؤولية من الدولة إلى الأمم المتحدة، قامت مذكرات التفاهم بالحد من مسؤولية الدول المضيفة فيما يتعلق إدارة شؤون اللاجئين وحمايتهم. أما في الممارسة العملية، فقد تبنى الأردن ولبنان أنظمة لجوء غير رسمية تتجاوز التزاماتهما في مذكرات التفاهم. وتتميز هذه الأنظمة بتدابير تسامح مؤقتة تجاه وجود طويل الأمد للاجئين على أراضيها مع الإبقاء على العوائق ضد الاندماج المحلي وعلى استمرارية الاعتماد على المجتمع الدولي. ويتم ذلك عادة من خلال سياسات إقصائية تضمن وضوح رؤية المجتمع الدولي للاجئين وفي نفس الوقت إخفاؤهم عن أنظار المجتمع المضيف، مثل الاحتواء في مخيمات والاحتجاز والأوضاع القانونية غير المستقرة والعزل في الاقتصاد غير الرسمي.

تلتزم الدول المضيفة في الوقت الراهن بالحفاظ على هذه المذكرات بوصفها الإطار القانوني الوحيد لسياسات اللجوء، على الرغم من التحديات التي تواجه تنفيذها، كما يتضح من تعديل مذكرة الأردن مؤخرًا. لقد أعاقت ضخامة الأزمة السورية، في الوقت الحاضر، كل المحاولات لتغيير قانوني. فقد تم تعليق عملية التفاوض من أجل مذكرة تفاهم جديدة مع لبنان، كما مشروع القانون الأردني لنظام شامل للجوء. في هذا السياق، سوف ترسم الاستجابة الدولية لأزمة اللاجئين السوريين سياسات اللجوء في المستقبل في منطقة الشرق الأوسط.

وأحد الجوانب الرئيسية لهذه السياسات هو الديناميكية بين مبدأ مسؤولية الدولة المضيفة ومبدأ تشارك المسؤولية تجاه اللاجئين. وتبينها مذكرات التفاهم وإشكاليات تنفيذها إلى أن الدول المضيفة على استعداد لتوفير الحد الأدنى من الحماية للاجئين طالما أن المسؤولية على المدى الطويل تكمن بوضوح في مكان آخر وطالما يشارك المجتمع الدولي بجدية في إيجاد حل دائم.

في هذا السياق، يجسد نقل المسؤولية من الدولة إلى الأمم المتحدة وسيلة لتفعيل مبدأ التشارك بالمسؤولية. لذا من الضروري النظر في مفهوم جديد لمسؤولية الدولة المضيفة ولتقسيم المسؤوليات بين الدول المضيفة والمجتمع الدولي، أبعد من المقاربات التقليدية التي تقتصر على تقييم قدرة الدول المضيفة أو الأطر القانونية غير المطابقة.

²¹ Ghida Frangieh, 'Forced Departure: How Lebanon Evades the International Principle of Non-Refoulement', *Legal Agenda*, 29 December 2014. Available at: <http://www.english.legal-agenda.com/article.php?id=675&lang=en>; 'No Escape: Civilians in Syria Struggle to Find Safety Across Borders', *Norwegian Refugee Council and International Rescue Committee*, 13 November 2014. Available at: <http://www.nrc.no/?did=9187319>.

²² 'Submission by UNHCR for the OHCHR' Compilation Report – Universal Periodic Review: Jordan', *UNHCR* (March 2013). Available at: <http://www.refworld.org/docid/513d90172.html>; Regional Analysis: Syria, supra at 17; 'Jordan: Vulnerable Syrian Refugees Forcibly Returned to Syria', *Human Rights Watch*, 23 November 2014. Available at: <https://www.hrw.org/news/2014/11/23/jordan-vulnerable-refugees-forcibly-returned-syria>.

²³ 'Jordan: Syrian Medical Workers Deported', *Human Rights Watch*, 8 December 2014. Available at: <https://www.hrw.org/news/2014/12/08/jordan-syrian-medical-workers-deported>.

اللاجئ السوري أو اللاجئ عديم الجنسية: تحديات انعدام الجنسية في المنفى

زهرة البرازي

زهرة البرازي هي باحثة في معهد انعدام الجنسية والإدماج و مرشحة دكتوراه في جامعة تيلبورغ.

المقدمة

ربيعة، لاجئة سورية في لبنان، تعيش خارج إطار الزواج مع رجل يضربها و يعذبها. بعد فرارهم من سوريا، اختفى زوجها، فهددها جارها بإيذاء ابنها إذا لم تنتقل للعيش معه وتفعل ما يقوله. حملت بطفل المعتدي عليها و ولدت ابنتها عديمة الجنسية. قانون الجنسية السوري لا يسمح لها بأن تعطي جنسيتها لها، والطفلة لا يمكن أن تصبح سورية. فطفلتها ليس لديها رابط قانوني بأب يمكنها الحصول منه على الجنسية. وربيعة خائفة من محاولة السفر إلى بلدها وأسرته، وخصوصا مع وجود العديد من نقاط التفتيش في لبنان في طريقها إليهم. ابنة ربيعة بلا جنسية، وبالتالي ربيعة لا يمكنها المغادرة.¹

قصة ربيعة ليست فريدة من نوعها. فانعدام الجنسية² يشكل تحديا وتهديدا في أي بلد، ولكن عندما تصبح الأسر والأفراد نازحين، تزداد المخاطر والعواقب إلى حد كبير. لقد طال أمد وضع اللجوء السوري وجلب معه التقاء عوامل مختلفة تجعل منه أرضية مثالية لمخاطر انعدام الجنسية، وعاقبة معرضة للتفاقم. وتشمل هذه العوامل احتواء عدد كبير من اللاجئين عديمي الجنسية في الوقت الحاضر، وقوانين جنسية تمييزية، ولوائح أحوال شخصية معقدة في البلدان المجاورة ومسؤولين فائقي الحساسية تجاه كلمتين: الجنسية واللاجئين. ومع عدم وجود رؤية واضحة لما سيكون عليه مستقبل "سوريا" ومن سيشمل "المواطن السوري" المقبل بوجه خاص، فإن الحاجة لفهم ومعالجة المخاطر التي تواجهها العائلات مثل ربيعة هي أمر بالغ الأهمية. تهدف هذه الورقة إلى البحث بشكل أكثر تفصيلا كيف أصبحت العلاقة بين النزوح وانعدام الجنسية إشكالية بين النازحين من سوريا، والبحث في سبل تحقق الاستجابة الإنسانية لأزمة سوريا ويمكن أن تحقق فهما أفضل لمشاكل انعدام الجنسية والاستجابة لها معا. وستنظر الورقة في ثلاث مجموعات من الفئات بين النازحين: عموم اللاجئين، والمعرضين بشكل أكبر لحالة انعدام الجنسية، واللاجئين عديمي الجنسية.

عموم اللاجئين

الغالبية العظمى من اللاجئين، بما في ذلك الأطفال الذين ولدوا في المنفى، يحملون الجنسية السورية، ومخاطر تعرضهم لانعدام الجنسية غير موجودة أو هامشية. ومع ذلك، برهنت الخبرة من أوضاع أخرى للاجئين في جميع أنحاء العالم أن الاعتراف بالجنسية لبعض اللاجئين بعد طول أمد النزوح و/أو للأطفال الذين ولدوا في المنفى يمكن أن يكون له عواقب. مثال على

المعلومات الواردة في هذه الورقة تتبع أساسا من مشروع ينفذ من قبل معهد انعدام الجنسية والإندماج والمجلس الترويجي للاجئين. ينظر البحث إلى كيفية تعامل منظمات الاستجابة لحالات الطوارئ مع تحديات انعدام الجنسية ومخاطر انعدام الجنسية في سياق التهجير، وما يمكن أن تقوم به هذه المنظمات من أجل حل بعض من هذه القضايا. ويأخذ المشروع منظور إقليمي ولكن يستند هذا البحث على المعلومات التي تم الحصول عليها من البحث الميداني في لبنان.

¹ تم تعديل الإسم والمعلومات في تلك القصة بهدف حماية هوية العائلة.

² التعريف القانوني الدولي لانعدام الجنسية هو: "الشخص الذي لا تعتبره أي دولة مواطنا بموجب قانونها". المادة ١ من اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع انعدام الجنسية.

ذلك الحال في لبيريا، حيث هناك تقارير عن رفض الحكومة عودة بعض اللاجئين لأنهم لم يعودوا قادرين على إثبات صلتهم بليبيريا. فعواقب عدم حماية هذا الرابط من خلال وثائق يمكنها أن تعرقل الجهود المستقبلية لتحقيق حلول دائمة.

ويبدو، كجزء من الاستجابة الإنسانية الجارية في لبنان، أن الأمر بدأ يفهم ببطء. هناك العديد من الأمثلة الجيدة عما يتم القيام به لمنع حالات انعدام الجنسية بين عامة السكان - إذ تعتبر المنظمات الإنسانية ووثائق النازحين أولوية. فتقديم المشورة والمساعدة القانونية وحملات توعية الجمهور حول الوثائق هي أمور شائعة وتشمل منظمات الاستجابة للطوارئ.³ ولكن تبقى العقبات أمام ذلك على عدة جبهات، الرئيسي منها:

- لا يزال هناك عدم إدراك لدى بعض الجهات المعنية ولدى السلطات بأن توثيق اللاجئين لا يلعب أي دور في منحهم الجنسية لاحقاً في البلد المضيف. لدى لبنان نظرة حساسة للغاية تجاه التجنيس،⁴ إلا أن المطلوب التوضيح بأن توثيق السكان يحقق العكس تماماً - أنه يؤكد رابطهم بالجنسية السورية.
- إن إدراك النازحين العام بإجراءات التسجيل المدني محدود. ففي لبنان تختلف الإجراءات إلى حد كبير عن تلك الموجودة في سوريا، وهي أيضاً أكثر تعقيداً. ويصبح تنفيذ هذا الإجراء أكثر صعوبة عندما تكون العائلات في وضع غير مستقر ولا تعطي الأولوية لتسجيل المناسبات مثل الزواج والولادات. كما أن لبعض الإجراءات، مثل تسجيل المواليد، تاريخ استحقاق زمني مما يترك مساحة صغيرة للخطأ عندما تجهل الأسر الإجراءات.
- والأهم من ذلك، أنه حتى عندما يكون الأفراد على بينة من الإجراءات وليس أمامهم عقبات في الحصول عليها، فإن أكثر العقبات السائدة أمام الوصول إلى نظام التسجيل المدني هي تعقيدات البنى التحتية اللبنانية، ومعظمها رسوم باهظة وشروط وعدم وجود لوائح موحدة عبر المنظمات التي تعمل على الإجراءات. فتسجيل المواليد على سبيل المثال يتطلب خمس إجراءات وفي كل إجراء قد يكون هناك وثائق مطلوبة مختلفة ورسوم يتعين دفعها.⁵ إذا لم يتم استكمال هذه الإجراءات، عندها يتعين تحويل القضية إلى المحكمة - وهي في كثير من الأحيان عملية مكلفة باهظة وطويلة.

التطور الآخر هو المسائل المحيطة بظهور الوثائق "الجديدة" - خاصة تلك التي يصدرها الائتلاف السوري، وكذلك الدولة الإسلامية. هنا، نشهد كيف يلعب تطور السياسة الإقليمية ب(عدم) إضفاء الشرعية على الأنظمة من خلال (عدم) الاعتراف ببعض الوثائق. بعض القضاة الدينيين اللبنانيين من أيديولوجيات معينة على سبيل المثال يقبلون وثائق الائتلاف، وبعض الشيوخ السوريين في لبنان منحوا أنفسهم سلطة إصدار هذه الوثائق، بينما يعتبر امتلاك هذه الوثائق في المناطق الأخرى تزويراً فاضحاً. بعض الشخصيات في عرسال يقبلون وثائق الدولة الإسلامية في العراق والشام، أما في معظم المناطق الأخرى يعتبر الأمر تزويراً. الحكومة اللبنانية لا تقبل هذه الوثائق، ولكن القبول بها و/أو (عدم) شرعيتها هي قرارات تؤخذ محلياً بحسب الظروف.

الفئات المعرضة للخطر الشديد

تجد أقلية صغيرة من اللاجئين بسبب أطر القانون والسياسة التي تنطبق على النازحين - في سوريا وفي البلد المضيف - صعوبة متزايدة بحماية تمتعهم بالجنسية السورية. وتشمل العوامل، وراء تزايد خطر انعدام الجنسية بالنسبة لمجموعة فرعية صغيرة

³ بعض المنظمات التي تقوم بذلك هي المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، والمجلس النرويجي للاجئين، وجمعية رواد فرونتيرز، ولوست، وأوكسفام، وكاريتاس، وإنترسوس.

⁴ Laura vanWaas, 'Citizenship, Statelessness and the Numbers Game in Lebanon', *Tilburg Law School* (December 2014). Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2550734.

⁵ للحصول على معلومات واسعة عن العقبات التي تعترض تسجيل المواليد، انظر مجلس اللاجئين النرويجي، "تحديث تسجيل الولادة"، ٢٠١٥. الرابط: http://www.nrc.no/arch/_img/9192872.pdf

من اللاجئين السوريين، التمييز بين الجنسين في قانون الجنسية السوري، وكما ذكرنا آنفاً، الحواجز التي تعرقل سجل الولادة المدني بالنسبة لبعض الأطفال في الدول المضيفة للاجئين. ونتيجة لذلك، هناك تحديات كبيرة في الحصول على الجنسية، من بين أمور أخرى:

- **الأطفال الذين ولدوا داخل أسر على رأسها إناث:** يمكن للذكور فقط أن ينقل جنسيته إلى ولده في سوريا. في لبنان، عشرون في المئة من الأسر اللاجئة السورية ترأسها النساء - حيث رأس الأسرة الذكر غير موجود.⁶ وعندما لا يكون هناك دليل شرعي وقانوني على زواج الأنثى من مواطن سوري، يصبح أطفال هؤلاء اللاجئات السوريات معرضين لخطر أن يصبحوا عديمي جنسية.
- **لا يحملون وثائق:** العديد من العائلات أتت إلى لبنان من دون أي وثائق، إما لأنهم تركوها وراءهم أو لأنها فقدت خلال الرحلة. بالإضافة إلى ذلك، تم التبليغ عن العديد من حالات فقدان الوثائق جرت في لبنان - خاصة وأن المستوطنات الخيم غير الرسمية عرضة للفيضان والحرائق. إلى جانب ذلك، هناك العديد من الأزواج والأسر الذين لم يسبق لهم أن حصلوا على وثائق في سوريا - مثل شهادات الزواج أو الولادة الرسمية. وعدم وجود وثائق يجعل من الصعب للغاية الحصول على مزيد من الوثائق.
- **أطفال اللاجئين الفلسطينيين من سوريا:** هناك ما يقدر بـ ٤٥,٠٠٠ لاجئ فلسطيني فروا من سوريا مسجلين لدى الأونروا في لبنان.⁷ تنشأ الصعوبات عندما ينجبون أطفالاً ولدوا على الأراضي اللبنانية. لا يمكنهم إضافة طفلهم للأونروا، إلا من خلال المكتب في سوريا، وهو أمر يمكن أن يكون معقداً وغالباً ما يكون إجراءً مستحيلًا عندما يكونوا نازحين في بلد مجاور.
- **الأطفال الذين يبلغون الخامسة عشر في لبنان:** عندما يبلغ الطفل السوري الخامسة عشر، عليه الحصول على بطاقة الهوية السورية. غير أنهم كلاجئين في لبنان، هم غير قادرين على القيام بذلك لأنهم قد لا يتمكنون من الوصول إلى السلطات السورية. وحتى لو كانت عائلتهم تملك كل الوثائق، ليس بمقدورهم الحصول على هوية.
- **اللاجئون غير المسجلين لدى المفوضية العليا لشؤون اللاجئين:** لا توجد إحصاءات رسمية، ولكن تقارير صحفية ذكرت أن عدد السوريين المقيمين في لبنان الذين لم يسجلوا أسماءهم لدى المفوضية يتراوح بين 200 ألف و400 ألف، والرقم يتزايد لأن التسجيل توقف.⁸ عند النظر في أمثلة تاريخية أخرى لتحديد هوية اللاجئين من أجل سياسة العودة، على سبيل المثال الموريتانيون السود في السنغال،⁹ فإن أولوية تسجيل المفوضية في كثير من الأحيان هو تحديد الأفراد الذين فروا.

اللاجئون عديمي الجنسية

بعض النازحين كانوا عديمي الجنسية قبل الأزمة. تشير المفوضية العليا لشؤون اللاجئين أنه تم تحديد حوالي ٠,٢٪ من اللاجئين السوريين المسجلين في لبنان على أنهم عديمي الجنسية (وهو ما يترجم إلى عدة آلاف). إلا أن العدد الفعلي ربما يكون أكبر من

⁶ 'Lebanon: Refugee Women from Syria Face Heightened Risk of Exploitation and Sexual Harassment', *Amnesty International* (2016). Available at: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/02/lebanon-refugee-women-from-syria-face-heightened-risk-of-exploitation-and-sexual-harassment/>.

⁷ 'Refugees from Syria: Lebanon', *UNHCR* (2015).

⁸ Dalya Mitri, 'Challenges of Aid Coordination in a Complex Crisis: An Overview of Funding Policies and Conditions Regarding Aid Provision to Syrian Refugees in Lebanon', *Civil Society Knowledge Center, Lebanon Support*, 5 March 2014. Available at: <http://cskc.daleel-madani.org/paper/challenges-aid-coordination-complex-crisis>.

⁹ لمزيد من المعلومات حول قضية اللاجئين عديمي الجنسية من موريشيوس، أنظر معهد حول انعدام الجنسية والإدماج، عوالم عديمي الجنسية، عام ٢٠١٤. الرابط: <http://www.institutesi.org/worldsstateless.pdf>

- ذلك بكثير، نظرا لانخفاض نسبة تحديد الهوية الذاتي ولأن العديد منهم لم يسجلوا لدى المفوضية العليا. المجموعات الرئيسية لعديمي الجنسية التي تم تحديدها هي:
- الأكراد عديمو الجنسية (الأجانب والمكتومين): الأكراد عديمو الجنسية هم أقلية من الأكراد في سوريا وأحفادهم الذين جردوا من الجنسية عام ١٩٦٢. ¹⁰ ولكن الغالبية فروا إلى كردستان العراق.
 - المكتومون: هم الأفراد الذين لم يتم تسجيلهم في سوريا وكانوا أيضا بين اللاجئيين عديمي الجنسية النازحين إلى لبنان. لم يتم تسجيل هذه العائلات في سوريا على مدى أجيال - في البداية وفي الغالب لأسباب تتعلق بتجنب الخدمة العسكرية أو استبعادهم من الميراث.
 - من قد يكون ولد في سوريا أو كما هي حالة ابنة ربيعة في المنفى، بسبب التمييز بين الجنسين في قانون الجنسية السوري، على الرغم من عدم وجود إحصاءات.
 - هناك نوادر يزعم فيها اللاجئون السوريون أن الحكومة السورية رفضت محاولاتهم تجديد الوثائق لأنهم "لم يعودوا مواطنين" لأنهم حسب اعتقادهم جزء من الجماعات المعارضة.¹¹
- بالنسبة للأشخاص الذين يحملون سمي عديمي الجنسية ولاجئيين، وهم عشرات الآلاف في لبنان وحده، فلا يزال يتعين تحديد العواقب الكاملة لهذا الوضع واستيعابها.

خاتمة

نأت المنظمات بنفسها، في بلد السلطات فيه مفرطة الحساسية تجاه مسألة الجنسية والتجنس، بعيدا عن هذا الجدل، وتعمل على هذه القضية من الناحية العملية. فقد تطور العمل على الوقاية العامة من انعدام الجنسية والحصول على الوثائق المدنية للاجئيين بشكل لا يصدق ولديه نتائج ملموسة على أرض الواقع. ومع ذلك لا تزال هناك فجوات كبيرة في ضمان توثيق جميع اللاجئيين، وفي مساعدة المجموعات الأكثر عرضة لخطر انعدام الجنسية، وضمان حماية حقوق عديمي الجنسية.

قبل فترة طويلة من الصراع السوري، كان وضع الأشخاص عديمي الجنسية المقيمين في لبنان مزريا - فهم محرومون من الحصول على العديد من الحقوق الأساسية مثل الحق في العمل في القطاع الرسمي، والحصول على الضمان الاجتماعي أو تقديم الامتحانات المدرسية الرسمية.¹² وبالتالي، أن يكون المرء عديم الجنسية ولاجئا يزيد المسألة تعقيدا. وكانت التحديات الرئيسية التي يواجهونها هي أن عليهم دخول البلاد بطريقة غير مشروعة، وأن حركتهم مقيدة داخل البلاد بسبب نقاط التفتيش، وعدم قدرتهم على الحصول على وثائق أخرى. فضلا عن المشاكل المحتملة للعودة إلى سوريا التي قد يواجهها اللاجئون عديمي الجنسية من عدم التمكن من إثبات أن سوريا بلدهم الأصلي، فإن الاندماج محليا في مجتمع معادي جدا في الواقع لعديمي الجنسية واللاجئيين معا، قد يكون صعبا بشكل لا يصدق. بالإضافة إلى ذلك، العواقب الأخرى، كما هو الوضع في حالة ربيعة، هي الخوف من مغادرة القرية أو العودة إلى سوريا، وهي عواقب كبيرة لفقدان الوضع القانوني.

¹⁰ Zahra Albarazi, 'The Stateless Syrians', *Tilburg Law School Research Paper* 11 (2013). Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2269700.

¹¹ يعطي قانون الجنسية السوري الدولة صلاحيات واسعة لحرمان الجنسية - على سبيل المثال، يمكن سحب الجنسية بسبب الغياب لفترة طويلة من البلاد.

¹² 'Invisible Citizens, A Legal Study on Statelessness in Lebanon', *Frontiers Ruwad* (2009). Available at: http://www.refugelegalaidinformation.org/sites/srlan/files/fileuploads/Invisible_Citizens_-_A_Legal_Study_on_Statelessness_in_Lebanon_Nov_2009.pdf; 'The Statelessness in Lebanon: Between Shame and Shadows', *Legal Agenda* (2016). Available at: <http://english.legal-agenda.com/article.php?id=741&lang=en>.

الضعف بسبب نوع الجنس والتجنيد القسري في الحرب في سوريا

روشيل ديفيس

روشيل ديفيس هي أستاذ مشارك في علم الإنسان الثقافي في مركز الدراسات العربية المعاصرة في جامعة جورج تاون، كلية إدموند والش للخدمة الخارجية.

المقدمة

أي مراجعة مدروسة للسنوات الخمس الماضية من القتال في سوريا تثير تساؤلات حول الطريقة التي ننظر فيها إلى نوع الجنس، وبخاصة الرجال، أثناء الصراع.¹ تتقل وسائل الإعلام والتقارير المقدمة من الجمعيات غير الحكومية مرارا وتكرارا أن ٧٥ في المئة من اللاجئين السوريين هم من النساء والأطفال. ولكن ما فشلوا بالقيام به، هو دراسة الإحصاءات. ما يزيد قليلا على ٥٠ في المئة من اللاجئين هم من الأطفال، وبالتالي أقل قليلا من ٥٠ في المئة من البالغين. تظهر الإحصاءات أيضا، مع اختلاف بين البلدان المضيفة، أن نحو نصف البالغين هم من النساء والنصف الآخر من الرجال. أي أن نحو ٧٥ في المئة من اللاجئين هم في الواقع من النساء والأطفال. ولكن ٧٥ في المئة من اللاجئين هم من الرجال والأطفال كذلك. ومع ذلك لا يشار إلى تلك الإحصائية أبدا على أنها ذات دلالة، كما لا تستثمر لإثارة التعاطف مع اللاجئين أو لوضع السياسات والبرامج.

لماذا لسنا مستعدين أبدا لوصف الرجال على أنهم ضعفاء أو بحاجة إلى الحماية؟ صحيح أن الغالبية العظمى من أولئك الذين ينخرطون في القتال هم من الرجال - سواء من جانب النظام السوري أو من بين عدد لا يحصى من جماعات المعارضة المسلحة. ولكن ماذا عن ملايين الرجال الذين اختاروا عدم القتال؟ إن فهم الخيارات التي جعلت هؤلاء الرجال يناون بأنفسهم - وأسرهم - عن الصراع يفتح نافذة على حياة جزء أكبر بكثير من السوريين. يروي هؤلاء الناس قصة مختلفة جدا عن الصراع في سوريا، وينبغي أن أن يكونوا ممثلين، وأن تحترم تجاربهم، وأن يتم وضع برامج مساعدة لهم. إن اتباع نهج أكثر شمولية لفهم نقاط الضعف بسبب نوع الجنس في حالات الصراع، كما هو الحال عليه في سوريا، سيسمح لنا بتطوير برامج أفضل للرجال، وهو ما يؤدي إلى تحسين قدرات النساء والأطفال بل وجميع السوريين، لمواجهة الحرب والتشرد والبطالة والظروف الاستغلالية والمرض والصدمات النفسية.

كما أن فهم سبب اختيار الرجال عدم القتال في الصراع يحثنا على التفكير بالطريقة التي قد تتعامل فيها الحكومات المضيفة ومنظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي بشكل أفضل مع الرجال غير المقاتلين. هذا لا يعني أنه ينبغي إعطاء الرجال الأولوية على النساء والأطفال أو أي من الفئات الأخرى التي تتولى أولئك الذين يحتاجون المساعدة. لكنه يفترض أن اهتماما أكبر بمحنة

تم إجراء هذا البحث مع آبي تايلور (سابقا من معهد دراسة الهجرة الدولية، جامعة جورج تاون) بتمويل من منح جامعة جورج تاون. وقد عملت معها ومع إيم مورفي لتطوير الأفكار، والعمل الكتابي، وببليوغرافيا لمشروع أكبر عن الرجال السوريين الفارين من التجنيد والخدمة العسكرية، التي يستند إليها هذا العمل.

¹ Cynthia Enloe, *The Morning After: Sexual Politics at the End of the Cold War* (University of California Press, 1993); Adam Jones, 'Pity the Innocent Men: We are Outraged when Innocent Women and Children are Injured or Killed in War Zones, yet the Slaughter of Civilian Men Raises Nary a Complaint', *The Globe and Mail*, 20 Feb 1999; and R. Charli Carpenter, 'Recognizing Gender-Based Violence against Civilian Men and Boys in Conflict Situations', *Security Dialogue* 37/1 (London: Sage Publications, 2006), pp. 83-103.

الرجال في سن الخدمة العسكرية² سيسمح للجهات الإنسانية الفاعلة بلعب دور حاسم في إبعاد الناس عن القتال - المقاتلون المحتملون والفعليون والضحايا على حد سواء. ونظرا إلى الدور الذي يلعبه الفاعلون الدوليون في تأجيج و/أو مراقبة القتال وعدم قدرة أو عدم رغبة المجتمع الدولي بوقف الصراع، فإن المساعدة على توفير حلول للأفراد الذين يختارون عدم القتال هي خطوة صغيرة ولكنها مهمة يمكن لمجتمع المعونة الإنسانية أن يقوم بها.

وفقا للقانون الدولي، الرجال غير المقاتلين هم من المدنيين، تماما كما هم النساء والأطفال وكبار السن الذين فروا من القتال.³ ومع ذلك شاهدنا الحكومات المضيفة، في السنوات الخمس الماضية، تمنعهم من العبور إلى بلدانها بطريقة شرعية خوفا من أن تجلب هذه المجموعة السكانية من الذكور الصراع معها وتهدد مواطنيها.⁴ وبالمثل، في مرحلة ما بعد عام ٢٠١٤، شهدت تدفقات الهجرة عددا غير متناسب من الرجال يدخلون عبر إيطاليا واليونان والتعبير في الوقت عينه عن القلق حول ما يمكن أن تعنيه هذه المجموعة السكانية بالنسبة لأوروبا.⁵

باختصار، شهدت السنوات الخمس الماضية اعتبار الرجال في سن التجنيد كمقاتلين محتملين و/أو كمصدر للخطر وعدم الاستقرار بحكم جنسهم. هذا التوصيف الديمغرافي يعني أنه حتى إذا لم يكن لدى الرجل أسلحة ولا يشارك في القتال، يفترض على أقل تقدير، أنه مستعد أو قادر على القتال. ولذلك ينظر إليه إما كشيء نافع أو كتهديد - للنظام، لحركات المعارضة، أو لحكومات البلدان المضيفة. فخصائصه الديموغرافية تفوق قدرته على تحديد نفسه كمديني من خلال أفعاله ومعتقداته.

التجنيد في سوريا

يواجه الرجال في سن الخدمة العسكرية الذين يعيشون داخل المناطق الخاضعة لسيطرة النظام في سوريا التجنيد الإلزامي في الجيش السوري، ابتداء من سن ١٨، مع احتمال أن يطلبوا لخدمة الاحتياط حتى سن ٤٢ أو نحو ذلك.⁶ قبل بداية الانتفاضة، لم تكن الخدمة العسكرية قضية ضخمة مثيرة للقلق بالنسبة لمعظم الرجال السوريين. فقد كان كل رجل يؤدي الخدمة العسكرية، إلا إذا طلب إعفاء نظرا لكونه الابن الوحيد للعائلة أو لأسباب طبية بناء على معايير صحية محددة. الخيارات الأخرى تشمل، إذا كان لديه ما يكفي من المال، شراء إعفاء، يتراوح رسمه بين ٧,٠٠٠ دولار و ١٥,٠٠٠ دولار، وهذا يتوقف على

² هنا، مصطلح "الرجال في سن العسكرية" يعني الرجال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥-٥٥، على أساس تحديد النظام السوري خلال عمليات الإجراء من حمص في فبراير ٢٠١٤. وقد يكون المصطلح أوسع نطاقا ويشمل جميع أولئك الذين يعتبرون رجالا أقوياء البنية. كما تجدر الإشارة إلى أن عمر المؤهلين للخدمة في الجيش السوري كان بين ٤٢-١٨.

³ يشمل المدنيون غير المقاتلين أولئك الذين لم ينخرطوا أبدا في النزاعات المسلحة. بحسب المبادئ التوجيهية للقانون الدولي، ولا سيما تلك التي أنشئت بعد عام ١٩٩٩، يجب نزع سلاح أي عناصر مسلحة، بما في ذلك المقاتلين السابقين، وفصلهم، وغربلتهم من قبل الدولة المضيفة. ولكن من الصعب على الدولة المضيفة ومضيعة للوقت، تحديد ما إذا كان شخص ما مقاتل أو مقاتل سابق إذا كان الشخص لا يرتدي الملابس العسكرية أو لا يكشف نفسه. لذلك نجد سياسات أوسع نطاقا تهدف إلى استبعاد الرجال العازبين بشكل عام.

⁴ في الأردن، أصبح عدم إمكانية الرجال العازبين دخول البلاد بصورة قانونية سياسة أمر واقع، وبالتالي إجبارهم إما على العبور مع أفراد أسرهم أو محاولة العبور بطريقة غير مشروعة، مع ما تحمله هذه الرحلات من المخاطر. قال سوري يدعى بشار: "جئت إلى رابعة السرحان (قرية تبعد ١٣ كيلومتر إلى شمال المفرق) ولكن تمت إعادتي لأنني كنت وحدي، لذلك ذهبت إلى البيت وأحضرت معي والدي وحاولت مرة أخرى. وصلنا بالأمس. ولكنها تريد أن تعود الآن. أخي الصغير وأختي لا يزالان في سوريا. كنت أحتاجها أن تأتي معي حتى أتمكن من الدخول فقط. لا يمكنني العودة إلى سوريا معها لأنني رفضت الخدمة في الجيش. أنا أعرف الكثير من الذين رفضوا أداء الخدمة، فأودعوا في السجن أو أعدموا على الفور." <http://www.7iber.org/4102/05/arriving-at-azraq-camp/>

⁵ وفقا للمنظمة الدولية للهجرة، كانت نسبة الرجال المهاجرين المسافرين إلى أوروبا في صيف عام ٢٠١٥، ٦٦ في المئة من المجموع. انظر: <https://www.iom.int/news/mediterranean-western-balkans-update-new-numbers-italy-greece-fyrom> المثال، <http://www.politico.com/magazine/story/6102/01/europe-refugees-migrant-crisis-men-213500>

⁶ "الخدمة العسكرية إجبارية ينظمها القانون" وفقا للمادة ٤٠ من دستور سوريا لعام ١٩٧٣. لمزيد من التفاصيل اعتبارا من عام ٢٠٠٧: <http://www.refworld.org/docid/47d6547928.html> و: <http://www.almjhar.com/ar-sy/NewsView/7/103356.aspx>

بلد إقامته.⁷ إذا كان يدرس في الجامعة أو الكلية، يحصل على تأجيل تلقائي. يمكنه حتى بعد التخرج، وخاصة إذا كان يعمل في الخارج أو مع الحكومة، أن يطلب تأجيلاً آخر لمدة سنة قابلة للتجديد حتى خمس سنوات. وعند تجنيدهم، يتم تعيين الرجال الحاصلين على شهادات جامعية في وظائف مكتبية كثيراً ما يكونوا قادرين على التملص منها بدفعات مالية صغيرة إلى قادة قطعهم. الرجال الذين لا يملكون هذه المؤهلات العلمية يخدمون بين ٢٤-١٨ شهراً كاملاً كجنود.⁸

الفرار من الصراع

في عام ٢٠١١، دفع رد النظام العنيف على الانتفاضة الكثير من الرجال إلى إعادة النظر في الخدمة في الجيش السوري. بعد تشكيل الجيش السوري الحر في أواخر يوليو عام ٢٠١١، امتلأت صفوفه و صفوف الجماعات المعارضة العسكرية الأخرى بالرجال الذين يريدون محاربة النظام، وبالنتيجة فروا من الجيش السوري أو انضموا قبل أن يتم تجنيدهم رسمياً أو بعد أن خدموا. وبالإضافة إلى ذلك، امتلأت الأعداد الضخمة للنازحين داخلياً واللاجئين بالرجال الذين فروا إلى المناطق السورية حيث لا سيطرة للنظام أو إلى بلدان أخرى، لا سيما مع انتشار عنف النظام وتكثفه.

الإحصاءات عن اللاجئين ملفتة بشكل خاص هنا. منذ منتصف عام ٢٠١٢، تبين الإحصاءات أن الرجال لا يمكنهم القتال بأعداد كبيرة، وإنما يفرون بأعداد مساوية تقريباً لأعداد النساء من الفئات العمرية نفسها. واعتباراً من أغسطس عام ٢٠١٦، ذكرت وكالة الأمم المتحدة للاجئين (المفوضية العليا) وهيئة الكوارث وإدارة الطوارئ التركية أن هناك ٤,٨ مليون لاجئ سوري مسجل مع وكالتيهما (أكثر من مليونين مما كانوا عليه في ٢٠١٤). ٥٠,٣ في المئة من هذا المجموع هم من الذكور، و٤٩,٧ في المئة من الإناث. من بينهم، ٢١,٦ في المئة من الرجال تتراوح أعمارهم بين ٥٩-١٨ (١,٠٤٠ مليون)، في حين أن ٢٢,٥ في المئة هم من النساء (١,٠٨٣ مليون) في نفس الدراسة الإحصائية للسكان، أي بفارق ٤٠,٠٠٠ أكثر من النساء البالغات.⁹ ومع ذلك، يشكل الفتيان من فئة العمر من ١٧-٠ سنة، ٢٧,١ في المئة (١,٣٠٥ مليون) وتمثل الفتيات ٢٤,٨ في المئة (١,١٩٤ مليون)، أي بفارق ١١١,٠٠٠ فتى أكثر من البنات.¹⁰ كما ينبغي إضافة تقديرات أعداد القتلى - تتراوح بين ٢٠٠,٠٠٠ و ٤٠٠,٠٠٠ - الرجال يشكلون ٩٠ في المئة منهم على مدى السنوات الخمس الماضية (لأنهم هم الذين يقاتلون إلى حد كبير).¹¹ وباختصار، هناك اختلافات ديموغرافية بين أي من الفئات العمرية قد فرت من البلاد؛ إلا أن نسبة الذكور/الإناث من اللاجئين السوريين العامة كانت على الدوام متساوية تقريباً على مر السنين. وما تدفعنا هذه الأرقام إلى التساؤل عنه أيضاً هو لماذا يوجد هذا العدد الأكبر من الفتيان بالنسبة للبنات تحت سن ١٨ مسجلين كلاجئين.¹²

روى رجال ونساء سوريون تمت مقابلتهم لهذا البحث ويعيشون كلاجئين في الدول المجاورة، قصصاً عن تجارب عائلاتهم وهم يفرون من سوريا.¹³ تسلط هذه القصص الضوء على ضعف معين لدى الرجال والفتيان في الصراع، ودور التجنيد في الهجرة

⁷ توفر وزارة الشؤون الخارجية المعلومات عن شراء إعفاء للسوريين خارج البلاد: <http://tinyurl.com/zpn7b2l>

⁸ حصلت على معظم هذه المعلومات حول هذا الموضوع من مقابلات مع رجال سوريين في لبنان وتركيا. التفاصيل الأخرى حول التجنيد يمكن العثور عليها هنا: <http://www.refworld.org/docid/47d6547928.html>

⁹ لدى تركيا والعراق لاجئين ذكور مسجلين أكثر من الإناث، في حين أن اللاجئين من الإناث المسجلين في الأردن ولبنان أكثر من الذكور. ولدى العراق لاجئين سوريين ذكور أكثر من الإناث منذ بدء الحركة، ولكن أرقام الذكور الأعلى في تركيا جديدة وعلى الأرجح نتيجة إلى أن السوريين الراغبين في الذهاب إلى أوروبا عالقين حالياً في تركيا.

¹⁰ الأرقام، قد تم تدويرها، هي من إحصاءات المفوضية عن اللاجئين المسجلين، مع الاعتراف بكل القيود والمشاكل المتعلقة بهذه الأرقام، عدم احتساب النازحين، الخ.

¹¹ جميع الذين قتلوا جرت تسميتهم وذكر التفاصيل عنهم هنا: <http://www.vdc-sy.info/index.php/en/martyrs>. وبناء على سجلاتهم اعتباراً من ١٥ أبريل ٢٠١٦، ١٠,١١٢ امرأة (زائد ٥,١٨٩ فتاة)، و ١٠٦,٩٩٣ الرجال (زائد ١١,٠٣٦ الأولاد) قد قتلوا (من الرجال، ٦٨,٢٠٠ هم مدنيين). تقديرات أخرى متوفرة هنا: <http://scpr-syria.org/publications/policy-reports/confronting-fragmentation/>.

¹² الفوارق موزعة بالتساوي إلى حد عبر كل الفئات العمرية المسجلة ٤-٠ و ١١-٥ و ١٧-١١.

¹³ تم إجراء المشروع في ٢٠١٥-٢٠١٣ في الأردن ولبنان وتركيا، ويتكون من ١٥٠ مقابلة نوعية.

القسرية والخيارات الشخصية التي يتخذها الناس بعدم حمل الأسلحة.¹⁴ كانت الأيديولوجيات السياسية للذين تمت مقابلتهم مختلطة، ولكن الكثير منهم كانوا واضحين بأنهم غير مستعدين للانضمام إلى القتال، لأنهم لا يؤمنون بما كان النظام يقوم به، ويعتبرونه عقوبة إعدام شخصية، أو لأنهم لا يريدون حمل الأسلحة مع أحد. وقال عدد كبير من الناس أن نقطة التحول بالنسبة لهم كانت عندما طرق ضابط بابهم مع إشعار التجنيد لهم، أو لابنهم أو لأخيهم. وقال رجل (٢٤ عاما) من قرية جاسم يعيش حاليا في إربد، الأردن:

”غادرت سوريا لأنني لم أنضم للجيش بعدما رأيتهم يحتلون المدن ويقتلون الناس. وبطبيعة الحال، الخدمة العسكرية إلزامية، وحاليا، يسيطر الجيش على المدن والبلدات والقرى – يحتلها عمليا. لم أكن في الجيش، ولم أتورط مع الجيش السوري الحر – فقط الاحتجاجات السلمية. في هذه الحالة، يأتي الأمن [الجهاز] ويجعلني مجندا في الجيش.“¹⁵

كان آخرون من الذين تمت مقابلتهم طلابا جامعيين انتهت مدة إعفائهم العسكري، إما بسبب اقفال جامعاتهم، أو أن منازلهم قد دمرت، أو اضطروا إلى إلغاء دراستهم. تحدث بعضهم عن عدد قليل من الأصدقاء والجيران الذين اختبأوا أو ”لفقوا“ اختطافهم أو موتهم لتجنب التجنيد. بالإضافة إلى ذلك، روى رجال أنهم انشقوا عن الجيش السوري لأنهم أمروا بإطلاق النار على المتظاهرين المدنيين السوريين السلميين، من بين أسباب أخرى.¹⁶ بالنسبة لمعظم الرجال في سن الخدمة العسكرية، اعتبار البقاء في سوريا يعني إما حمل السلاح للقتال أو محاولة تجنب الجيش من خلال الوسائل القانونية وغير القانونية، والحيلة والفرار. ويواجه هؤلاء الذين يتهربون من الخدمة العسكرية في حالة تم الإمساك بهم الاعتقال المطول والتعذيب وحتى الإعدام.

وبالتالي، فإن العديد إما اختار – أو أسرهم أجبروهم – الفرار إلى البلدان المجاورة أو إلى مناطق داخل سوريا حيث لا سيطرة للنظام. وبالإضافة إلى ذلك، ولأن النظام يغير باستمرار السياسات المتعلقة بالإعفاءات والاحتياط، والتجنيد، والتأجيل، وغالبا ما يطبقها بصورة تعسفية، فإن كثيرا من الرجال السوريين عبروا عن الخوف والتردد في البقاء داخل سوريا ومحاولة التعامل مع النظام قانونيا.

وفقا لبعض هؤلاء الرجال من الذين فروا على الأقل، حاولوا عدة مرات الدخول إلى البلدان المضيفة ونجحوا إما بجعل أسرهم تعبر معهم، أو بالعبور بطريقة غير مشروعة مع أو بدون المهربين، وهو ما كان عليهم القيام به غالبا معرضين أنفسهم لمخاطر كبيرة ولنفقات.¹⁷ في الأخير، يكاد يكون من المستحيل معرفة عدد الذين لم يتمكنوا من الفرار أو كانوا غير راغبين فيه، وعدد الذين أجبروا على البقاء في سوريا والتورط في القتال.

¹⁴ Rochelle Davis, Abbie Taylor and Emma Murphy, ‘Gender, Conscription and Protection, and The War in Syria’, *Forced Migration Review* 47 (September 2014), pp. 35–38.

¹⁵ Rochelle Davis and Abbie Taylor, ‘Syrian Refugees in Jordan and Lebanon: A Snapshot from Summer 2013’, *Georgetown University* (January 2014). Available at: <http://www.alnap.org/resource/10089>.

¹⁶ قال شاب عمره ٢٥ عاما من درعا المعيشة في إربد، ”أنا منشق عن نظام بشار الأسد، و أعيش حاليا في الأردن. كنت أنفذ خدمتي في كتيبة محددة. لقد هربت بسبب الممارسات القمعية التي يستخدمها جيش بشار تجاه المواطنين، بدءا من قمع الاحتجاجات والهجمات عليها والقصف بالمدفعية الثقيلة والطائرات الحربية. أنا أعيش في إربد لأن أخي كان هنا منذ بداية عام ٢٠١١ من أجل متابعة دراسته، والآن أعيش معه.“ مقابلة، إربد، الأردن، يونيو ٢٠١٣.

¹⁷ ‘Syria’s Northern Border Open to Smugglers for the Right Price’, *Al Akhbar English*, 5 August 2013. Available at: <http://english.al-akhbar.com/node/16643>; ‘Iraq/Jordan/Turkey: Syrians Blocked from Fleeing War’, *Human Rights Watch*, 1 July 2013. Available at: <http://www.hrw.org/news/2013/07/01/iraqjordanturkey-syrians-blocked-fleeing-war>; ‘Growing Restrictions, Tough Conditions: The Plight of those Fleeing Syria to Jordan’, *Amnesty International*, 31 October 2013, p. 10. Available at: <https://www.amnesty.org/en/documents/MDE16/003/2013/en/>; ‘International Failure: The Syrian Refugee Crisis’, *Amnesty International*, 13 December 2013. Available at: <http://www.amnesty.org/ar/library/asset/ACT34/001/2013/ar/8a376b76-d031-48a6-9588-ed9aee651d52/act340012013en.pdf>; and Ursula Lindsey, ‘The Zaatari Refugee Camp’, *The Arabist*, 2 April 2013. Available at: <http://arabist.net/blog/2013/4/2/the-zaatari-refugee-camp.html>.

ضعفاء وغير محميين: التغييرات الممكنة

ليس هناك سياسة أوسع في الوقت الراهن للتعامل مع الرجال الفارين من التجنيد والقتال التي طرحتها الحكومات المضيفة ومفوضية شؤون اللاجئين أو غيرها من الجهات الإنسانية الفاعلة. أولئك القادرون على الفرار إلى مناطق لا يسيطر عليها النظام أو إلى بلدان أخرى، يجدون السلامة على الأقل. إلا إن حالات قليلة من أولئك الذين أجبروا على العودة، فضلا عن العقبات المتعددة التي يواجهها الرجال خلال محاولة الفرار من سوريا، وخصوصا تلك التي وضعتها البلدان المضيفة، وبرامج المعونة المحددة للرجال هي قضايا يمكن للبلدان المضيفة، والمجتمع الدولي، ومنظمات الإعانة معالجتها بشكل مباشر بسياسات وبرمجة إضافية.¹⁸ والتمويل الذي تم تخصيصه "لإشراك الرجال والفتيان" غالبا ما يوصف بأنه "مكافحة التطرف العنيف"، وفيما لا شك بأن هذه التسميات تقوم بعمل هام، إلا أنها تواصل تصوير الرجال كمعزولين وخطيرين، وربما شيء آخر غير ما هم عليه.

إن فهم القرارات التي يتخذها الرجال السوريين للفرار من القتال ينطوي على خيارات أخلاقية معقدة حول من هم كسوريين، ورجال، وكأعضاء في الأسر، وكأشخاص لديهم أحلام وطموحات وكناس لديهم أرض، وفرص عمل، وأعمال تجارية ويحبون بلادهم. إذا تم السماح لهم بشكل متقطع فقط بالفرار من سوريا إلى البلدان المضيفة، هل تشجع سياسات مماثلة الرجال على البقاء، وبالتالي التورط في الصراع؟ وهل أن مجتمع الإعانات الإنسانية، بحكم عدم رؤيته الرجال كضعفاء وعدم اعتباره الرجال مدنيين، يساهم في إطالة أمد الصراع؟ من خلال إدراك قيمة الخيارات التي تجعل الرجال لا يذهبون للقتال، يمكن لأولئك الذين يرون أنفسهم يلعبون دورا كعاملين في المجالات الإنسانية أن يساعدوا على تطوير الهياكل التي توفر للرجال المزيد من الخيارات للنأي أنفسهم عن القتال، وبالتالي لعب دور في الحد من الصراع.

إن مزايا توجيه الدعم الإنساني لجميع المدنيين بما في ذلك الرجال، مع الإقرار بنقص التمويل لمساعدة اللاجئين السوريين والبلدان المضيفة، يمكنها حذف الرجال غير المصحوبين والشباب على وجه الخصوص، من اعتبارهم خطيرين في نظر الحكومات المضيفة. كيف يمكن أن نفهم التحديات التي تواجههم عند الفرار من التجنيد واختيار عدم القتال؟ وما هي آرائهم في القتال في سوريا، وكيف يمكن وضع برامج تسمح لهم بالنأي عن القتال؟

بوجه محدد، يمكن أن يعمل وضع البرامج الإنسانية وغيرها من المساعدات مع حكومات البلدان المضيفة لتطوير برامج للرجال وتوفير التدريب لأفراد الأمن في المراكز الحدودية للتأكد من أن الرجال والفتيان دون مرافقة يمكنهم أن يهربوا من سوريا وأن يصبحوا أعضاء مساهمين في المخيمات والمناطق الحضرية حيث يقيم اللاجئون. ويمكن أن يشمل الدعم النفسي والاجتماعي توعية الرجال الذين يعيشون بمفردهم أو مع أسرهم، وزيادة الإعانات المالية من المجتمع الدولي للعمل التطوعي والتدريب المهني وفرص التعليم الثانوي والعالى المعترف بها في البلدان المجاورة. والأهم من ذلك، يتعين على المجتمع الدولي منع غياب البرامج الموجهة من مفاومة نقاط الضعف وخلق حالة يواجه فيها الرجال في سن القتال مرة أخرى خطر التورط في الصراع الدائر في سوريا، بدلا من المساهمة في مستقبل البلاد ما بعد الصراع. في نهاية المطاف، علينا أن نتذكر فوائد إنهاء الصراع طويلة الأمد وتشريد الناس اللاحق عبر الحدود.

¹⁸ Lewis Turner, 'Explaining the (non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan', *Mediterranean Politics* 20/3 (2015), pp. 386-404.

الكارثة الإنسانية السورية: فهم التصورات والتطلعات في الأردن لبنان وتركيا

دون شطي

دون شطي هي أستاذة فخري في علم الإنسان والهجرة القسرية ومديرة سابقة لمركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد.

المقدمة

يمكن وصف سوريا كبلد لجوء وكدولة منتجة للاجئين معاً. وقد كان لهذه الحقيقة التاريخية الحديثة تأثير عميق على الطريقة التي استجابت فيها الدول المجاورة وشعوبها وتفاعلت مع الأزمة الإنسانية الحالية. بالإضافة إلى ذلك، فوجيء نظام المساعدات الإنسانية الدولي في نسخته للقرن الـ ٢١ مرة أخرى، في وضع غير مستعد وغير قادر بشكل لافت على الاستجابة لتصورات وتطلعات كلا من ملتيمي اللجوء والمجتمع المضيف الذي يقدم هذا اللجوء. ستبادر هذه الورقة إلى تقصي التفاوت في المفاهيم والتطلعات بين المهاجرين قسراً، وأعضاء من المجتمعات المضيفة، ووكالات المساعدة الإنسانية، وصناع القرار. الورقة تستند إلى العمل الميداني في تركيا ولبنان والأردن بين سبتمبر ٢٠١٤ وسبتمبر ٢٠١٥.

ولادة دولة اللجوء في سوريا

استقبلت سوريا وشعبها واستوعبت تدفقات هائلة من المهجرين قسراً خمس مرات في التاريخ الحديث. فخلال الـ ١٠٠ عام بين ١٨٥٠ و ١٩٥٠ تلقت سوريا عدة ملايين من المهجرين قسراً من المنطقة الحدودية المتنازع عليها مع الإمبراطوريتين الروسية والعثمانية. ففي ختام حرب القرم (١٨٥٦-١٨٥٣)، والحربين الروسية- العثمانية اللتان تلتها في العقدین ١٨٧٠ و ١٨٨٠، دخل أكثر من ٣ ملايين من المهجرين قسراً من التتار، والشركس، والشيشان، والأبخازيين، والأبازيين، والمجموعات العرقية الأخرى إلى الولايات العثمانية روملي (منطقة البلقان) والأناضول، والمناطق العربية في بلاد الشام (سوريا الكبرى).

ومع اقتراب الحرب العالمية الأولى من نهايتها، وجد ما لا يقل عن نصف مليون أرمني ملجأً في سوريا مستقرين بين إخوانهم في الدين في حلب ودمشق وبيروت. وعندما تأسست الجمهورية الحديثة في تركيا عام ١٩٢٣، فر ١٠٠,٠٠٠ من الأكراد من تركيا عبر الحدود إلى سوريا، مختارين الهروب من العلمانية القسرية في تركيا كمال أتاتورك الجديدة. وشهد الانتداب الفرنسي على سوريا ما بين الحربين استمراراً لهذه العمليات، مع دخول موجات من المسيحيين الآشوريين البلاد في الثلاثينات طالبي اللجوء والسلامة بعد تخلي البريطانيين عن انتدابهم على العراق عام ١٩٣٢. منح كل المهاجرين قسراً الجنسية في الدولة السورية الجديدة. ثم في أواخر الأربعينات، كانت سوريا ملاذاً آمناً لأكثر من ١٠٠,٠٠٠ فلسطيني فروا من "النكبة" عند إنشاء دولة إسرائيل. وبين عامي ١٩٧٥ و ١٩٨٩، أوتت سوريا مئات الآلاف من الفارين اللبنانيين من الحرب الأهلية في وطنهم. وليس من قبيل المبالغة القول أن الدولة السورية الحديثة "المبتورة"، التي اقتطعتها عصبة الأمم من سوريا الكبرى عام ١٩٢٠ ومُنحت الاستقلال الكامل في عام ١٩٤٦، كانت ملجأً لمئات الآلاف، إن لم يكن الملايين، من الجماعات العرقية والدينية التي اقتلعت من أوطانها القريبة والبعيدة نتيجة للحرب، والخطوط العشوائية التي رسمت عبر الخرائط، والصراع العرقي والطائفي.

في أوائل القرن الـ ٢١، استقبلت سوريا أكثر من مليون لاجئ لبناني في صيف عام ٢٠٠٦ عندما غزت إسرائيل جنوب لبنان. وبعد عام على ذلك أصبحت الموجات الصغيرة من العراقيين الذين لجأوا إلى سوريا طوفانا عندما دخل أكثر من مليون لاجئ عراقي

البلاد وتمت استضافتهم "كضيوف مؤقتين" وأشقاء عرب. وطالما هم وغيرهم من اللاجئين من أفغانستان والسودان والصومال وإريتريا يعيشون دون تجاوز أي من "الخطوط الحمراء" للدولة البعثية السورية، كانوا مقبولين ويعاملون بنفس الطريقة التي يعامل بها المواطن السوري. وقد كانت المؤسسة السورية للضيافة تعني أنه حتى عام ٢٠١١، لم يكن على نظام المساعدات الإنسانية الدولي التعامل مع تدفق جماعي من اللاجئين العراقيين أو غيرهم من العالم العربي إلى أوروبا.

تدمير دولة اللجوء في سوريا

ثم، في العقد الأول من القرن الـ٢١، انحدرت سوريا إلى العنف الشديد. وتركت السرعة التي أفرغت فيها البلاد من ما يقرب من ٢٠٪ من سكانها نظام المساعدات الإنسانية في اضطراب فيما تجهد الوكالات للاستجابة لأزمة النزوح المتزايد على الحدود السورية. وقد استجاب كل بلد على الحدود مع سوريا بشكل مختلف لهذه الحالة الطارئة المعقدة: أقامت تركيا مخيماتها للاجئين من الفئات الأكثر ضعفاً، ولكنها ساندت بصورة عامة الاستقرار الذاتي ونشاط المجتمع المدني السوري السياسي. رفض لبنان السماح لنظام المساعدات الإنسانية الدولي إقامة مخيمات للاجئين رسمية وهو يعول على مشاركة المجتمع المدني؛ وماتل الأردن لمدة عام تقريباً، ثم أصر على إقامة مخيم هائل للاجئين تابع للأمم المتحدة للإبقاء على المهجرين قسراً بالقرب من الحدود، وبعيدا عن المراكز السكانية الرئيسية.¹

لماذا يعتبر تاريخ سورية الحديث متصلاً بالكارثة الإنسانية التي تكشف في عام ٢٠١١؟ تقدر الأمم المتحدة أن أكثر من ٧٠٪ من دقق اللاجئين السوريين عبر الحدود الدولية استقروا ذاتياً في المدن والبلدات والقرى حيث لديهم شبكات اجتماعية واقتصادية. "رأس المال الاجتماعي" هذا له جذور تاريخية طويلة تعود إلى فترة متأخرة من الإمبراطورية العثمانية وإصلاحاتها (التنظيمات) التي شجعت العلاقات الأفقية بين المجتمعات العرقية والدينية (الملل)، وهي البقايا التي استمرت تميز المجتمع والعلاقات الفردية عبر حدود الدولة الحديثة حتى العصر الحاضر.

في تركيا، تجمع معظم اللاجئين في المنطقة الجنوبية من البلاد على الحدود مع سوريا، وخصوصاً في منطقة هاتاي التي كانت جزءاً من سوريا حتى عام ١٩٣٨. وتتسامح الحكومة التركية مع الهجرة الدائرية داخل وخارج المنطقة - المنطقة التي تسيطر عليها "المعارضة المعتدلة" السورية. وعلى الرغم من رفض الفارين عموماً للإقامة في المخيمات، يتم توجيه ٣-٥٢٪ تقريباً من دقق اللاجئين السوريين إلى المخيمات.

في لبنان، رفضت الحكومة اللبنانية جهود المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إنشاء مخيمات للاجئين السوريين. بدلاً من ذلك، بدأت مستوطنات غير رسمية في الانتشار في المنطقة الزراعية الداخلية في لبنان وسهل البقاع ومنطقة عكار في الشمال - تركز في كثير من الأحيان على علاقات سابقة مع "مسؤول الورشة" في الهرمية الزراعية. وبحلول عام ٢٠١٥ كان هناك أكثر من ٢,٠٠٠ مستوطنة غير رسمية من النازحين السوريين على أطراف المدن والقرى، وفي الحقول الزراعية غير المستغلة أو البور. وقد رافق هذه الترتيبات عموماً علاقات زبائية بدلاً من إدارة أكثر شفافية للمساعدات الإنسانية كما يتبناها النظام الدولي.

في الأردن، منذ أواخر عام ٢٠١٢، تم "ترحيل" اللاجئين السوريين الذين استقروا ذاتياً وكانوا يعملون بشكل "غير قانوني" إلى مخيم الزعتري أو غيره من مخيمات المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ولم يكن هناك مفر من هذه المخيمات إلا من خلال الدفع للحصول على "وكيل" أردني، أو تزويج ابنة - في كثير من الأحيان دون السن القانونية - إلى أردني، أو بأن يهرب ويعاد إدخاله إلى الوضع اللاشعري المحدود.

¹ لم يوقع لبنان والأردن اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ التي تحدد مبادئ ومسؤوليات الدول في توفير الحماية واللجوء لأولئك الذين ينطبق عليها تعريف "لاجئ" وفقاً لنظام ١٩٥١ الأساسي وبروتوكول عام ١٩٦٧. وعلى الرغم من أن تركيا قد وقعت على اتفاقية عام ١٩٥١، فقد احتفظت بتفسيرها للاتفاقية بتطبيقها فقط على الأوروبيين الذين يطلبون اللجوء أو الملاذ في تركيا.

احتواء التدفق الجماعي متداعي على الصعيد الإقليمي

تخذت كل من تركيا ولبنان والأردن مجموعة متنوعة من التدابير المؤقتة للتعامل مع هذه الأزمة. إلا إنه لم يتم في أي حال من الأحوال التشاور مع النازحين أو مع المجتمعات المضيفة. وحتى تقييم الاحتياجات التي يعتمد عليه العالم الإنساني الدولي والمنظمات غير الحكومية الشريكة لتحديد التقديرات، تركز على الهموم الغربية وتصادق على تصورات مقدمي الخدمات بدلا من "المجتمعات المحلية المستهدفة". وتصبح التناقضات مرئية بسرعة وتظهر التوترات بين المجتمعات المضيفة والنازحين السوريين وصانعي السياسات الإنسانية. فالوضع لا يطاق ويهدد بأن يصبح امتحانا "للحل المفضل" لدى أنظمة المساعدات الإنسانية، أي احتواء الأزمة داخل المنطقة. ولكن دون تغييرات كبيرة في السياسة والممارسة، سوف يستمر المهجرون قسرا من سوريا بمغادرة المنطقة بحثا عن الحماية والعمل والتعليم.

لقد كانت الحدود في المنطقة المجاورة للإمبراطورية العثمانية السابقة سهلة الاختراق دائما. فالعلاقات التاريخية بين المجتمعات عبر الحدود أو باتجاه أوطانها الوهمية في البلقان والقوقاز كانت تعني أن هناك حركة عبور للمناطق الحدودية باستمرار. لا يزال الشركس، والتتار، والكوسوفيون، والبلغار، والألبان، والمجتمعات الأخرى المنتشرة في جميع أنحاء الأراضي العثمانية السابقة يحافظون على علاقات وذكريات وصلات وهمية مع أماكن أبعد من دول اللجوء المجاورة مباشرة، تركيا ولبنان والأردن. ويقوم النازحون السوريون في شرق البحر الأبيض المتوسط بالظن في السياسات "الاحتوائية في المنطقة"، الغربية المعاصرة كنموذج إنساني تم تطويره على مدى عقود من الخبرة في جنوب شرق آسيا وأفريقيا. وهي السياسة التي لم تواكب الطبيعة العالمية للتنقل والحركة، ولا المسائل السياقية المحددة بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم. فالاحتواء في المنطقة محفوف بالمخاطر. بل هو أيضا متعارض مع حقوق البشر في طلب اللجوء عندما لا تعود الدولة التي يعيشون فيها تحميهم.

يشعر العديد من السوريين في لبنان أنهم ليسوا لاجئين بل هم نازحون مؤقتا وينتظرون الفرصة للعودة إلى ديارهم. ومع ذلك، فهم يشعرون بنسبة متزايدة من التمييز الاجتماعي، وخاصة في بيروت. وبالإضافة إلى ذلك، يتخوفون الآن من أن الشعب اللبناني يربط بينهم وبين الإجرام. كان العديد من السوريين في لبنان يعملون هناك لسنوات عديدة في مجال البناء والزراعة. وقد ترك فرض حظر التجول غير المشروع ليلا ولجان الأمن الأهلية في أكثر من ٤٠ بلدية العديد من السوريين خائفين من الخروج ليلا أو الاختلاط بالشعب اللبناني. وعلاوة على ذلك، يتم سحب الأطفال السوريين الأكبر سنا من التعليم من أجل العمل خلال ساعات النهار.

كان لمعظم الموجة الأولى من السوريين الذين دخلوا الأردن علاقات قرابة في شمال الأردن أو شبكات اجتماعية راسخة، واعتبرت استضافة هذا التدفق الأولي تعبير عن السخاء وكرم الضيافة. إلا إن الحكومة الأردنية حظرت الدخول منذ ذلك ومنعت البعض من الدخول [الشباب الذكور الذين لا يرافقهم أحد] وأعدت آخرين [اللاجئون الفلسطينيون من سوريا]. ويغرق المجتمع المضيف في الأردن تحت وابل من المعلومات عن التأثير السلبي للاجئين السوريين - على الرغم من أن الدلائل تشير إلى أن السوريين يساهمون في الاقتصاد الكلي. وهناك أيضا اعتراف واسع النطاق بأن السوريين هم عمال مهرة، وخاصة التجار. ويسبب التوظيف في القطاع غير الرسمي للإجهاد للسوريين، لأنهم قد يتم القبض عليهم بدون تصاريح عمل، على الرغم من أنهم يحلون إلى حد كبير محل المصريين في القوة العاملة وليس محل الأردنيين.

جاء السوريون في تركيا من مجموعة متنوعة من الخلفيات والطبقات الاجتماعية. ويشعر العديد من السوريين بالقلق من المجازات السلبية عن العرب "الفدرين" و "الفظين"، التي عادة ما يستخدمها الأتراك من الطبقة الوسطى. ولكن العديد من المجتمعات التركية المحلية المضيفة أدركت احتياجات اللاجئين وقدم لهم القطاع الثالث، بما في ذلك المنظمات الدينية، مساعدة حيوية. وقد أدى ضعف التواصل والفهم لوضع السوريين الفقراء إلى مظاهرات واعتقالات وعشرات الوفيات أو أكثر في عام ٢٠١٤. فتركيا، التي يبلغ عدد سكانها ٧٤ مليون نسمة، تستضيف أكثر من مليوني لاجئ من سوريا. ما يقود إلى عدم التصديق بأن أوروبا، التي يبلغ عدد سكانها أكثر من ٥٠٠ مليون نسمة، غير راغبة في تحمل نصيبها في هذا العبء.

خاتمة

التاريخ أمر مهم. يمكن ربط الاستجابات المتنوعة للأزمة التي تم وصفها في هذه الورقة، بالعلاقات الاجتماعية والسياسية التاريخية بين سوريا وجيرانها. التفاوت كبير في المفاهيم بين واضعي السياسات والعاملين والمجتمعات المضيفة، ولكنه ليس نفسه في البلدان الثلاثة. فالعاملون في المساعدات الدولية، والمنظمات الوطنية غيرالحكومية وأفراد المجتمع المضيف المحلي لديهم جميعاً علاقات متغيرة مع اللاجئين من سوريا.

ففي لبنان، تسبب شكل الحكم التوافقي، وأحياناً الغياب الفعلي للحكومة، بالشلل في نظام المساعدة الإنسانية للأمم المتحدة. وبالتالي، تأخرت برامج الإغاثة الفعالة للفئات الأكثر ضعفاً من السوريين جداً بالشروع، مما تسبب في التسول وغيره من استراتيجيات "التأقلم السلبي" (سحب الأطفال من المدرسة للعمل، الانتقال إلى منشآت غير صالحة للسكن، والاعتماد على ما يسمى "مسؤولين زراعيين" [شاويش] سابقين ليكونوا الواجهة بين منظومة الأمم المتحدة للإغاثة الإنسانية واللاجئين أنفسهم). في الأردن، الغالبية العظمى من اللاجئين السوريين مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بالشعب الأردني، وخاصة في الشمال حيث العلاقات القبلية قوية. وفرص التعليم محدودة والعديد من السوريين الأطفال قادرون فقط على الالتحاق بالحصص المدرسية الثانية بمنهج أدنى وساعات أقل.

أثبتت مخيمات اللاجئين في تركيا التي أقامتها منظمة الإغاثة الطارئة التركية (IFAD)، دون مساعدة الأمم المتحدة، فعاليتها. هذه المستوطنات مفتوحة - يمكن للاجئين الدخول والخروج يومياً. وقد كان واضحاً، بحلول يناير كانون الثاني عام ٢٠١٥، أن تركيا - من بين البلدان الثلاثة - كانت أكثر إنسانية وعملية بما لا يقاس في مقاربتها لتدفق اللاجئين الجماعي من سوريا. فالتمييز الاجتماعي كان الأضعف في تعبيره العام، والمنظمات الصوفية كانت ناشطة في تقديم المساعدة على مستوى المجتمع المحلي - الغذاء والسكن أساساً. وهذا غير موجود في لبنان أو الأردن على الرغم من العلاقات اللغوية والاجتماعية الوثيقة.

إن تفاوت المفاهيم بين اللاجئين، وأفراد المجتمعات المحلية المضيفة، والعاملين هو الأكثر وضوحاً في لبنان والأردن حيث نظام المساعدات الإنسانية الدولية هو الأكثر نشاطاً. فقد بني انخراط أطر الأمم المتحدة في خلق بنية المساعدة على نماذج وضعت على مدى العقود القليلة الماضية إلى حد كبير في البلدان النامية الزراعية والفقيرة. مثل هذه السياسات والممارسات لا يتناسب بسهولة في بلدان شرق البحر الأبيض المتوسط المتوسطة الدخل وبين لاجئين مثقفين إلى حد كبير ومن الطبقة المتوسطة. ومن دون محاولة جادة لتقديم الحلول "الإنسانية" التي تناسب بيئة الشرق الأوسط، سيبقى النجاح مكتوماً، في أحسن الأحوال، و ضاراً في أسوأ الأحوال. ومن المفارقات، يبدو أن تركيا، الدولة الوحيدة التي لم تطلب المساعدة من المفوضية العليا للاجئين، قد تمكنت من إدارة عملية تقديم المساعدة دون تقويض شؤون اللاجئين وكرامتهم.

وقد ساهمت التواريخ المتمايزة لتركيا وبلدان المشرق العربي بشكل واضح في التفاوت في المفاهيم والتطلعات بين اللاجئين، وأعضاء المجتمع المضيف، والعاملين في كل من هذه البلدان الثلاثة. كما ساهمت المشاركة المحدودة لنظام المساعدات الإنسانية الدولي في تركيا، ولكن ليس في لبنان والأردن، في بعض الفوارق. ليس من السهل دمج القوالب العالمية للمساعدات الإنسانية التي بنيت من خبرات في بيئات مختلفة جداً، وبين شعوب ذوي تركيبة تختلف اختلافاً كبيراً، في مفاهيم اللجوء، والضيافة، والإحسان في الشرق الأوسط. فالعلاقات الوثيقة والشبكات الاجتماعية للسوريين في لبنان والأردن وليس في تركيا (باستثناء هاتاي)، دلت على أن كرم الضيافة الأولي بين الأقارب في شبكة اجتماعية واسعة تحول بشكل أسرع إلى العداء والتمييز، خلافاً للوضع في تركيا حيث للسوريين شبكات اجتماعية أقل والاستضافة الأولية استندت إلى الشعور بالواجب الديني والأخلاقي تجاه الغريب.

تكلم العديد من اللاجئين، وأعضاء المجتمعات المضيفة، والعاملون عن الخطوات التي يمكن للمجتمع الدولي اتخاذها لتحسين الأوضاع، ووقف الخروج الجماعي من المنطقة، وتهيئة الظروف للعودة في المستقبل إلى سوريا. معظم النازحين السوريين

يفضلون الاستقرار الذاتي والتفاعل الوثيق مع المجتمعات المضيفة على المخيمات المنفصلة والمعزولة. كما اعتبرت المؤسسات الخيرية في المجتمع المحلي التي تقدم فرص التعليم غير النظامي، والتدريب اللغوي، والتدريب التقني للسوريين النازحين والمجتمع المحلي، تدابير هامة لمساعدة السكن محليا وتوفير مستقبل لجيل الشباب الحالي الضائع.

الأهم من ذلك كله، أن المنفذ الإنساني إلى أوروبا، أو الحماية المؤقتة، وليس إعادة التوطين، هو الطموح الرئيسي لأولئك الذين يشعرون بأن وضعهم غير مستدام - للعمل وتعليم أبنائهم إلى أن يحين الوقت ويتمكنوا من العودة إلى سوريا. ونظرا لتزايد العداء في بعض أجزاء شرق المتوسط إلى جانب استنزاف المدخرات وعدم مشروعية العمل، فذلك يعني أن السوريين يتطلعون بشكل متزايد إلى أوروبا بحثا عن فرص لحماية أبنائهم من أن يصبحوا "جيلا ضائعا".

أزمة اللاجئين السوريين: رؤية عالمية وإقليمية

فرانسوا ريببت-ديغات

فرانسوا ريببت-ديغات هو نائب مدير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (سوريا والعراق) لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

التهجير القسري: قضية عالمية تزداد بروزا

في السنوات الأخيرة، أصبح التهجير القسري قضية عالمية بارزة بصورة متزايدة. فقد شكل معدل تطور التهجير القسري المتغير وتعقيده وسرعة وتيرته تحديا للحكومة على المستويات العالمية والإقليمية والقطرية. هناك اعتراف متزايد بالحاجة لمعالجة الأسباب الكامنة وراء حركة التنقلات، لتوفير حماية أفضل لمن يتنقلون، وللحد من تزايد المخاوف الأمنية الإقليمية، ولإيجاد سبل أفضل لتمويل المساعدات الدولية للوقاية من النزاعات ومعالجة عواقب التهجير القسري.

قبل عشر سنوات كان هناك ٣٨ مليون شخص نزحوا بسبب الصراعات، واليوم هناك أكثر من ٦٥ مليون نسمة.¹ وفيما يشهد العالم تصاعد صراعات جديدة، بقيت الصراعات القديمة بدون حل. الحلول الدائمة قليلة ومتباعدة: على الصعيد العالمي، تم إعادة توطين أقل من ١٪ من اللاجئين إلى بلد ثالث.² وظل عدد اللاجئين العائدين منخفضا في السنوات الأخيرة. نتيجة لذلك، تستمر الأزمات الكبرى لنزوح اللاجئين ١٧ عاما في المتوسط.³

يعتقد الكثيرون أنه لا يتم تخصيص موارد كافية لمنع الصراعات والتصدي بشكل كاف لآثار النزوح القسري في عالم ينتج ٧٨ تريليون دولار في الثروة العالمية السنوية. لقد كانت موازنة المساعدات الإنسانية العالمية لعام ٢٠١٤ الأكبر من أي وقت مضى، ولكنها في الوقت عينه، ولدت أكبر عجز في التاريخ، إذ غطت ٦٢٪ فقط من إجمالي الاحتياجات التي حددتها عملية النداء السنوية لتمويلها في الواقع.⁴

تنبه العالم والأمم المتحدة إلى حقيقة أن التهجير القسري قد أصبح قضية عالمية ذات أولوية تستدعي الاهتمام العاجل، قضية وجدت المكانة التي تستحقها على جداول أعمال اجتماعات مجموعة السبعة (G7)، ومجموعة العشرين (G20) ومؤتمرات الأمم المتحدة الدولية. في عام ٢٠١٦ وحده، شملت هذه القمم المهمة الرفيعة المستوى مؤتمر لندن حول دعم سوريا والمنطقة الذي عقد في أوائل فبراير، وقمة ٣٠ مارس الرفيعة المستوى حول إعادة التوطين والمسارات البديلة للسماح بدخول اللاجئين السوريين، ومؤتمر القمة العالمي الإنساني، وقمة سبتمبر الأممية الرفيعة المستوى القادمة حول حركة التنقلات واسعة النطاق للاجئين والمهاجرين، وقمة الرئيس أوباما للقادة حول اللاجئين.

¹ 'Global Trends: Forced Displacement in 2015', *UNHCR* (June 2016), p. 2. Available at: <http://www.unhcr.org/uk/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.

² 'Solutions: Resettlement', *UNHCR*. Available at: <http://www.unhcr.org/resettlement.html>.

³ 'Who We Help', *UNHCR*. Available at: <http://www.unrefugees.org/what-we-do/who-we-help>.

⁴ Harriet Grant, 'UN Agencies 'Broke and Failing' in Face of Ever-Growing Refugee Crisis,' *The Guardian*, 6 September 2015. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing>.

المنطقة في عين عاصفة التهجير القسري

هناك ١٩,٥ مليون نازح في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا،^٥ التي لا تزال مرتعا لعدد غير متناسب من الصراعات، بما فيها الأزمة السورية أكبر أزمة لاجئين طارئة منذ الحرب العالمية الثانية.

وبينما وصل أكثر من ٥٠٠ ألف لاجئ سوري إلى شواطئ أوروبا منذ عام ٢٠١٥، لا تزال الغالبية العظمى من اللاجئين السوريين، ٤,٨ مليون، في منطقة الشرق الأوسط، بينهم ٢٥٣ ألف تسجلوا في عام ٢٠١٦. وهناك ١٣,٥ مليون شخص بحاجة للمساعدة داخل سوريا، منهم ٦,٥ ملايين لاجئ داخلي.^٦ في لبنان، واحد من أصل أربعة أشخاص لاجئ. ولو استضاف الاتحاد الأوروبي وسكانه البالغين أكثر من ٥٠٠ مليون نسمة نسبة مماثلة من اللاجئين السوريين، فهذا يعني ١٢٥ مليون لاجئ سوري في أوروبا. يجدر مقارنة هذا الرقم مع العدد الكلي لطلبات اللجوء في الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٥ الذي هو: ١,٢٦ مليون.^٧

وبالنظر إلى أوضاع اللاجئين السوريين في منطقة الشرق الأوسط بعد ست سنوات من الصراع، من الواضح أن الأغلبية الساحقة تجابه تزايد خيبة الأمل، في غياب أي احتمال فوري لاتفاق سلام في سوريا، والفقر، وزيادة عدم الاستقرار.

في أواخر عام ٢٠١٥، أصدرت المفوضية العليا لشئون اللاجئين والبنك الدولي تقريرا مشتركا بعنوان "رعاية اللاجئين السوريين: شواهد من الأردن ولبنان".^٨ خلص التقرير إلى أن ٧ من أصل كل ١٠ من اللاجئين السوريين المسجلين الذين يعيشون في الأردن ولبنان يمكن اعتبارهم فقراء. ويرتفع هذا العدد إلى ٩ من كل ١٠ لاجئين إذا أخذت خطوط الفقر المستخدمة من قبل الدول المضيفة المعنية بعين الاعتبار. وفيما يتعلق بالتعليم، هناك خطر حقيقي من خلق "جيل ضائع"، ٥٢٪ من الأطفال السوريين اللاجئين (٥-٧١ سنة) - أو ٧٠٨,٠٠٠ - هم خارج المدرسة.^٩

وعلاوة على ذلك، فمع تزايد الفقر وانعدام الأمن، ازدادت آليات التصدي السلبية أيضا، بما في ذلك عمالة الأطفال، وزواج الأطفال، والجنس من أجل البقاء. وارتفعت نسبة الأسر التي تستخدم استراتيجيات التصدي للأزمة في جميع الدول المضيفة للاجئين من ٣٠٪ في عام ٢٠١٤ إلى ٥٢٪ في عام ٢٠١٥.^{١٠}

لا تظهر الدول المجاورة كرما جليا وحسب باستضافة ٤,٨ مليون لاجئ سوري، بل تسهم في المنفعة العامة العالمية. لكن هذه البلدان بلغت حد الإشباع. وقد تأثرت دول المنطقة من النزاع السوري من حيث تصدير انعدام الأمن، وخسارة كبيرة من عائدات التجارة والسياحة كما أنها كرسست أيضا قدرا كبيرا من الموارد الوطنية للتصدي لوجود أعداد كبيرة اللاجئين السوريين.

في يناير ٢٠١٦، قدر البنك الدولي في الموجز الاقتصادي الفصلي، أن تدفق أكثر من ٦٣٠,٠٠٠ لاجئ سوري قد كلف الأردن أكثر من ٢,٥ مليار دولار أمريكي سنويا.^{١١} هذا المبلغ يرقى إلى ٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي وربع إيرادات الحكومة السنوية.

^٥ 'UNHCR Statistics: The World in Numbers', UNHCR. Available at: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>.

^٦ 'UNHCR Data Portal', UNHCR. Available at: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

^٧ 'Record Number of Over 1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2015', EuroStat Press Release (March 2016). Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>.

^٨ Paolo Verme, Chiara Gigliarano, Christina Wieser, Kerren Hedlund, Marc Petzoldt and Marco Santacroce, 'The Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon', World Bank and UNHCR (December 2015).

^٩ 'Press Release: \$250 Million Secured for Syrian Refugee Education', UN Special Envoy for Global Education, 12 January 2016. Available at: <http://educationenvoy.org/press-release-un-press-briefing/>.

^{١٠} 'Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015', UNHCR, UNICEF, WFP (2015). Available at: <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10006>.

^{١١} 'MENA Quarterly Economic Brief', World Bank (January 2016). Available at: <http://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/mena-quarterly-economic-brief>.

كما قالت وزارة التربية والتعليم الأردنية مؤخرا أن التكلفة السنوية لخدمات التعليم المقدمة للأطفال اللاجئين السوريين في المدارس الأردنية تقدر بـ ٢٥٠ مليون دينار (حوال ٣٥٣ مليون دولار).¹²

في لبنان، كان التأثير السلبي للنزاع السوري هائلا من النواحي الأمنية والسياسية والاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد كان لوجود عدد كبير من اللاجئين السوريين تأثير ملحوظ على الخدمات العامة بما في ذلك التعليم، والصحة، والطاقة، والمياه، وجمع النفايات ومعالجتها والبنية التحتية. فقد ازداد عدد السكان في لبنان بنسبة ١٦٪، ولكن نمو الناتج المحلي الإجمالي كان ١٪ فقط في عام ٢٠١٤ - بانخفاض تسع نقاط منذ بدء الصراع.

ولا تزال تركيا أكبر دولة مضيضة للاجئين في العالم، إذ تستضيف حاليا ٢,٧ مليون لاجئ سوري ونحو ٢٥٠ ألف لاجئ وطالب لجوء من جنسيات أخرى.¹³ وقد ترك ضغط استضافة ملايين اللاجئين لفترة طويلة من الزمن بصماته، فقد مطت البلديات والمجتمعات المحلية المضيضة قدراتها وأشارت تركيا إلى أنها قد أتفقت أكثر من ١٠ مليارات دولار على مدى السنوات الخمس الماضية.¹⁴

في عام ٢٠١٥، وقع التمويل في عجز، مما أدى بشكل حرج إلى انخفاض قسري كبير في تقديم قسيمة الغذاء الإلكترونية، وأوصل الوضع إلى نقطة الانهيار في المنطقة رافقتها حركة تنقلات دراماتيكية باتجاه أوروبا. وبالعودة للخلف، لا ينبغي أن تشكل هذه الظاهرة مفاجأة لأحد. فمع الديون المتزايدة وزيادة إفقار اللاجئين، رأينا تمزقا لا لبس فيه خط الاستجابة الأمامي في البلدان المضيضة في المنطقة، وعلى الأرجح بطريقة يصعب علاجها. منذ منتصف عام ٢٠١٥، بدأ السوريون، ونسبة كبيرة منهم من سوريا نفسها، بتترك المنطقة بسبب فقدان الأمل، وسيرورة الفقر الدراماتيكية المستمرة.

ومع إدراكها الكامل للطبيعة المطولة للصراع السوري، ذهبت البلدان المضيضة خطوة أخرى إلى الأمام في توفير هذه المنفعة العامة في مؤتمر لندن لدعم سوريا والمنطقة الذي عقد في فبراير ٢٠١٦ عن طريق التزامات جديدة بتأمين كسب العيش والتعليم لجميع اللاجئين السوريين جنبا إلى جنب مع المجتمع الدولي. قدم مؤتمر لندن صيغة جديدة "للتزامات لتغيير السياسة" تركز على فتح أسواق العمل وزيادة الفرص الاقتصادية للاجئين والمجتمعات المضيضة. بدورهم، اتفق المشاركون على دعم البلدان المضيضة في مجالات مثل أفضلية الوصول إلى الأسواق الخارجية، بما في ذلك إعادة النظر في الرسوم الجمركية، والحصول على التمويل الميسر وزيادة الدعم الخارجي لخلق الوظائف في القطاعين العام والخاص.

من الفوائد ذات الصلة، أصدر صندوق النقد الدولي في يناير، تقريرا يشير إلى أن مستويات الناتج المحلي الإجمالي سوف ترتفع في نهاية المطاف في أوروبا نتيجة لتدفق اللاجئين.¹⁵ فقد وجد صندوق النقد الدولي أن سرعة الإدماج في سوق العمل هو مفتاح الحل للحد من التكاليف المالية المرتبطة بتدفق طالبي اللجوء.

¹² 'Annual Cost of Education Syrian Refugees', *Jordan Petra News Agency* (March 2016). Available at: http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=2&site_id=1&NewsID=242859&CatID=13.

¹³ 'Global Focus - Turkey', *UNHCR*. Available at: <http://reporting.unhcr.org/node/2544>.

¹⁴ Mehmet Cetingulec, 'How Long Can Turkey Afford Growing Refugee Bill?', *Al-Monitor*, 13 May 2016. Available at: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/05/turkey-syria-growing-refugee-bill.html>.

¹⁵ Shekhar Aiyar et al, 'The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges', *International Monetary Fund* (January 2016). Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>.

الحاجة إلى تقاسم عالمي للمسؤولية أكثر عدلا وإنصافا

في هذه المرحلة الحرجة، واليوم أكثر من أي وقت مضى، هناك حاجة لقدرة أكبر من التضامن الدولي ولتقاسم مسؤولية أكثر إنصافا وأكثر عدلا واستدامة، في دعم اللاجئين السوريين في عدة نواح.

أولا، التسديد المعجل للمستوى المتميز وغير المسبوق من التعهدات، البالغة ١٢ مليار دولار من الهبات و٤٠ مليار دولار من القروض، التي التزم بها زعماء العالم في مؤتمر لندن لاحتياجات سوريا والمنطقة فورا وعلى المديين المتوسط والطويل. ففي الوقت الراهن، تم تمويل نسبة ٦٤٪ فقط من الاستجابات الإقليمية المتعاقبة للاجئين التي تنسقها المفوضية العليا لشؤون اللاجئين منذ عام ٢٠١٢، بما في ذلك الاستجابة المبتكرة الأخيرة (خطة اللاجئين والمرونة الإقليمية).

ثانيا، ينبغي أن يكون الانتقال من الاستجابة الإنسانية الأساسية ٢٠١١ إلى ٢٠١٤ التي ركزت على المساعدة الفورية لإنقاذ الحياة إلى مقاربة قائمة على مرونة أكبر على المدى الطويل، منشودا بحيوية مستمرة. اعتبارا من عام ٢٠١٥، تم إطلاق العنان لمبادرة مبتكرة تخرج بين الاستجابات الإنسانية والمرونة في دعم اللاجئين والمؤسسات والمجتمعات المحلية التي تشملها (خطة اللاجئين والمرونة الإقليمية). وقد قدم مؤتمر لندن مزيدا من الزخم لهذا التحول الاستراتيجي من خلال سياسة التحولات في الالتزامات. ومع ذلك فإن تغيير السياسات المتفق عليها في لندن، لدعم سبل كسب العيش والتعليم، لا يمكن أن تتحقق من دون تمويل كاف، مثل تقديم فرص التعليم لجميع الأطفال اللاجئين بدءا من العام الدراسي ٢٠١٨-٢٠١٧.

ثالثا، المطلوب بذل جهود متجددة على الصعيد العالمي لزيادة الفرص للاجئين السوريين خارج المنطقة المباشرة من خلال مسارات قانونية على شكل إعادة التوطين وغيرها من مسارات قانونية مثل تأشيرات الطلاب، وخطط انتقال العمالة، وجمع شمل الأسرة. في أعقاب مؤتمر القمة حول المسارات القانونية للاجئين السوريين الذي عقد في ٣٠ مارس عام ٢٠١٦ في جنيف، عرضت عدة بلدان زيادة ملحوظة في برنامجهم لإعادة التوطين العالمي لهذا العام وللأسابيع المقبلة. وأكد عدد من الدول الالتزام بجمع شمل الأسرة، وأعلن العديد من بلدان أمريكا اللاتينية وأوروبا عن برامج تأشيرات إنسانية جديدة أو توسيع البرامج القائمة. وأقرت ثلاث عشرة دولة منحا دراسية وتأشيرات طلابية للاجئين السوريين. وفي الوقت الذي يتم فيه السعي للوصول إلى هدف الـ ١٠٪ من اللاجئين السوريين المسجلين، فقد بلغ العدد الحالي للأماكن من خلال المسارات القانونية ٢٠٠,٠٠٠ نسمة.

رابعا، تلعب "دول خط المواجهة" هذه دورا حيويا في عالم اليوم، كأعمدة لاستقرار الإقليمي، و ينبغي أن تكون لها الأولوية في المساعدة الإنمائية والدعم الهيكلي. ولكن في كثير من الحالات لم يحدث هذا الأمر حتى الماضي القريب. كما إن بلدانا متوسطة الدخل، مثل الأردن، وتركيا، ولبنان، لم تكن مؤهلة للحصول على دعم مالي هيكلي ذي طبيعة ميسرة. في الآونة الأخيرة، أحرز البنك الدولي تقدما ملحوظا في تطوير مثل هذه الأدوات المالية والحصول على تعهدات المانحين.¹⁶

خامسا، إن التقاسم العالمي للمسؤولية يعني أنه ينبغي على أوسع عدد ممكن من الدول أن يساهم. حاليا، هناك اعتماد غير متوازن على الدول المضيفة للاجئين وعدد قليل من البلدان المانحة. في عام ٢٠١٥، ٧٦ في المئة من الدخل الإجمالي للمفوضية العليا قدمه ١٠ مانحين. وفي حين تشجع المفوضية الجهات المانحة "التقليدية" على العطاء أكثر، فإن المطلوب بشكل حاسم توسيع عدد البلدان المستعدة للعطاء. كما وأنه نظرا إلى عدد الصراعات القائمة في الدول الإسلامية، ينبغي استكشاف إمكانات التمويل الاجتماعي الإسلامي بالكامل. لقد أعطى تقرير الأمم المتحدة رفيع المستوى لعام ٢٠١٦ حول التمويل الإنساني الأولوية لضرورة توسيع قاعدة الجهات المانحة التقليدية للاستفادة من مصادر جديدة للثروة، إلى جانب توسيع الشراكات مع الشركات ومع القطاع الخاص. يمكن للشركات والقطاع الخاص أيضا المساعدة في الابتكار وتحديث الممارسات والإبداع.

¹⁶ 'Support to the Middle East and North Africa Will Amount to US\$20 billion in the Next Five Years', *Statement of the World Bank President* (February 2016).

وأخيراً، سادساً، المكون الأساسي الآخر لتقاسم أكثر عدلاً وإنصافاً للمسؤولية هو استجابة الاتحاد الأوروبي للاجئين استجابة متماسكة ومنسقة جيداً ويمكن التنبؤ بها، بما في ذلك اللاجئين السوريين، والتي يمكن لاتفاق بين الاتحاد الأوروبي و تركيا مؤخراً ووعده الاتحاد الأوروبي بتقديم دعم مالي كبير في نطاق ٦ مليارات دولار أن يكون مكوناً واحداً وحسب.

خاتمة

في نهاية المطاف، الحل السياسي فقط سيضع حداً للنزاع في سوريا. ينبغي على المجتمع الدولي إعطاء عملية السلام الجارية الدعم الكامل. وفي غياب أي احتمال لسلام وشيك في سوريا، فمن الضروري الدفع كاملاً نحو عملية الانتقال باتجاه مقاربة أكثر مرونة وطويلة المدى لتقديم المساعدة إلى اللاجئين السوريين في المنطقة وخارجها، بانتظار الوقت الذي تصبح فيه الظروف في سوريا مؤاتية للعودة الطوعية إلى الوطن في أمان وكرامة. لقد كان مؤتمر لندن بما ولده من مستوى في التعبئة الدولية، مراكماً من مؤتمرات الكويت الهامة، خطوة مهمة جداً لتحقيق هذه الغاية.

إن الفشل في توفير الدعم المطلوب للمنطقة وضمان معادلة تقاسم أكثر إنصافاً لمسؤولية دعم لاجئي سوريا من شأنها أن تأتي بتكلفة باهظة للاجئين أنفسهم وللبلدان المضيفة، وفي نهاية المطاف للأمن والاستقرار العالميين. لا ينبغي أن يكون هناك شك في هذا الصدد.

وجهات النظر و الآراء الواردة في هذا التقرير هي آراء الكاتب و لا تمثل وجهة نظر كلية لندن للاقتصاد و العلوم السياسية أو مركز الشرق الأوسط . إذا تم استخدام أي مقتطف من هذا التقرير، ينبغي أن إعطاء الائتمان الى الكاتب و مركز الشرق الأوسط في كلية لندن للاقتصاد و العلوم السياسية، مع تاريخ نشره. لقد تم بذل كل جهد ممكن لضمان دقة من المعلومات في هذا لاتقرير ، فإن المؤلف و/ أو مركز الشرق الأوسط لن يتحملون المسؤولية عن أي خسارة أو أضرار تحصل نتيجة استخدام هذا التقرير.

كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية ذات وضع مزدوج كمؤسسة خيرية معفاة بموجب المادة ٢ من قانون الجمعيات الخيرية ١٩٩٣ (باعتبارها جزءا من جامعة لندن)، وشركة ذات مسؤولية محدودة بموجب قانون الشركات ١٩٨٥ (رقم التسجيل ٧٠٥٢٧).

Middle East Centre

London School of Economics and Political Science
Houghton Street, London WC2A 2AE

blogs.lse.ac.uk/mec | [@LSEmiddleeast](https://twitter.com/LSEmiddleeast)

lse.ac.uk/middleeastcentre