

العلاقة بين القوة والمصلحة في إطار الاستجابات إزاء توافد اللاجئين السوريين إلى لبنان: التوتُّرات والتفاعلات بين الدولة والمجتمع الدولي

كلوتيلد فاكون

الملخّص:

تُرَكِّز هذه الدراسة على ديناميكيات القوة بين الحكومة اللبنانية والمجتمع الدولي في إطار الاستجابة لتوافد اللاجئين السوريين إلى لبنان اعتباراً من عام 2011. تبحثُ الدراسة في العلاقة بين القوة والمصلحة لاستكشاف دوافع الجهتين وأدوات التفاوض التي تستخدمانها بجوانبها المتعدّدة، كما تسعى إلى رسم خارطة التفاعلات والتوتُّرات والخطابات المضادّة القائمة بينهما. تركز المنهجية المُعتمَدة على سلسلةٍ من المقابلات المعمّقة مع عددٍ من ممثلي المجتمع الدولي والمسؤولين اللبنانيين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني. وتشتمل أيضاً على زياراتٍ ميدانيةٍ وتحليلٍ لمجموعة كبيرة من الوثائق، فضلاً عن دراسة الأدبيات العلمية والمصادر الإعلامية. وتعتبر هذه الدراسة أنّ مصالح الجهات المانحة الدولية تتخطى نطاق الشواغل الإنسانية، لتشمل اعتباراتٍ لها علاقة بالسياسة الخارجية الرامية إلى منع اللاجئين السوريين من الهجرة إلى أوروبا. في حين تُشجّع الحكومة اللبنانية من جهتها إعادة توطين اللاجئين، كما تُشجّع مؤخراً عودتهم إلى سوريا، لا سيّما من خلال تطبيق سياسات تستهدف اللاجئين السوريين في لبنان. ويلفت المقال إلى بروز أنماط متباينة بين المجتمع الدولي والحكومة، في موازاة لجوء السلطات اللبنانية إلى استخدام "القوة المُنتجة" لتعزيز موقفها التفاوضي في سبيل طلب تمويل إضافي.

المقدمة

تُشير التقديرات إلى أن لبنان يستضيف أكثر من 1.5 مليون لاجئ سوري،¹ ليصل إجمالي عدد سكان لبنان حاليًا إلى 5.5 مليون نسمة مع احتساب اللاجئين - وهي أكبر نسبة لاجئين للفرد الواحد في العالم.² وفي وجه توافد هذه الأعداد الكبيرة من اللاجئين، يبقى قانون الهجرة اللبناني- الذي يعود إلى الستينيات - غير كافٍ.³ لم يوقع لبنان على صكوك حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بالقانون الدولي للاجئين، من مثال اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكول عام 1967 الملحق بها. ومع ذلك، عندما بدأت الأزمة السورية عام 2011، اعتمدت السلطات اللبنانية في بادئ الأمر سياسة "الباب المفتوح" التي سمحت بتوافد عدد كبير من السوريين.⁴ ولكن، بحلول نهاية عام 2014، أصبحت سياسات الهجرة الوافدة تفرض قيوداً أكثر حزمًا،⁵ فعملت على الحد من المدخل الشرعية التي يستطيع اللاجئين المجيء عبرها إلى لبنان وقيدت حقهم في العمل⁶ والحماية الدولية.

تركز هذه الدراسة على استجابة لبنان إزاء توافد اللاجئين السوريين اعتبارًا من عام 2011، بما في ذلك سياسات الدولة اللبنانية الرامية إلى ضبط حركة اللاجئين، واستجابة المجتمع الدولي إزاء هذا التوافد.⁷ وقد استندت في دراستي إلى مفهوم "الحكوماتية" الذي أصبح بارزًا في مجال الأبحاث المتعلقة بحوكمة الهجرة.⁸ يستكشف مفهوم "الحكوماتية" أشكال القوة والنفوذ وآليات توازنهما المتشابكة في إدارة تدفقات الهجرة.⁹ وتُشير الحوكمة المتعددة المستويات إلى "تشتت سلطة الدولة وبروز جهات نظامية تقاعلية متنوعة".¹⁰ وفي مضممار الهجرة، "يستكشف هذا المفهوم تدخل أنظمة الهجرة العالمية والإقليمية والوطنية وعدم وضوحها، وتعدّد الاستراتيجيات التي تعتمدها الجهات الفاعلة لإدارة الهجرة".¹¹

يُجري هذا المقال تقييمًا لكفاءة الرابط بين القوة والمصلحة في فهم التفاعلات والتوترات والخطابات المضادة بين الحكومة اللبنانية والمجتمع الدولي في الاستجابة لتوافد السوريين. على وجه الخصوص، أُشير إلى أن الحكومة اللبنانية اكتفت في بادئ الأمر بدورٍ صوري غير فاعل فأحالت جوانب الاستجابة إلى الجهات الفاعلة الدولية، لكنّها سعت منذ عام 2014 إلى استعادة السيطرة على الوضع. بالإضافة إلى ذلك، أُعتبر أن استجابة المجتمع الدولي قد هدفت إلى الحؤول دون هجرة اللاجئين السوريين إلى أوروبا.

¹ العمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية، "صحيفة وقائع"، الموقع الإلكتروني، المفوضية الأوروبية، 2020، متوفّر عبر الرابط التالي: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en [آخر زيارة للرابط في 16 آذار/مارس 2020].

² يضم البلد أيضًا 180 ألف فلسطيني و28800 فلسطيني لاجئ من سوريا. انظر: مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "صحيفة وقائع"، الموقع الإلكتروني، 2019، متوفّر عبر الرابط التالي:

<https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2019/03/UNHCR-Lebanon-Operational-Fact-sheet-Febru-ary-2019.pdf> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

³ أي قانون عام 1962 الذي يُنظم دخول الأجانب إلى لبنان وإقامتهم فيه وخروجهم منه؛ والقانون رقم 320 تاريخ 1962 المعني بتنظيم الدخول والخروج عبر المراكز الحدودية اللبنانية؛ والمرسوم رقم 17561 بتاريخ 1964 المعني بتنظيم عمل الأجانب في لبنان وتعديلاته؛ والقرار رقم 15 بتاريخ 1925 المعدّل بموجب القانون الصادر بتاريخ 11 كانون الثاني/يناير، 1960.

⁴ ينزح السوريون منذ فترات زمنية طويلة من وإلى لبنان للعمل الموسمي. في عام 2011، قُدّر عدد السوريين المقيمين والعاملين في لبنان بين 300 ألف و 600 ألف. انظر: جون شالكرافت، *القصص المخفية: العمال السوريون المهاجرون في لبنان*، ستانفورد، منشورات جامعة ستانفورد، 2009.

⁵ مركز دعم لبنان، "الإجراءات المنظمة غير النظامية وآليات المسمرة والأوضاع غير القانونية. تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية"، بيروت، *بوابات معرفة المجتمع المدني*، 2016، متوفّر عبر الرابط التالي:

<http://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [آخر زيارة للرابط في 11 شباط/فبراير 2020].

⁶ مركز دعم لبنان، "سؤال عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية"، بيروت، *بوابات معرفة المجتمع المدني*، 2016، متوفّر عبر الرابط التالي:

<http://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [آخر زيارة للرابط في 11 شباط/فبراير 2020].

⁷ أقصد بالمجتمع الدولي الجهات الفاعلة الدولية التي تتمتع بدرجة معينة من التأثير في الاستجابة اللبنانية، أي الأمم المتحدة ووكالاتها، وبخاصة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، بالإضافة إلى الجهات المانحة الرئيسية الثنائية والمتعددة الأطراف. وسيحظى الاتحاد الأوروبي باهتمام خاص نظرًا لقربه الجغرافي ومصالحه الاستراتيجية في لبنان.

⁸ يمكن تعريف الحوكمة باعتبارها عملية تقوم على اتخاذ قرارات تتعلق بالقضايا العامة وتشمل مجموعة متنوّعة من الجهات الفاعلة، وتؤدي إلى وضع معايير اجتماعية أو سياسات.

⁹ مارتن غايغر وأنطوان بيكو، تنظيم تنقل الناس عبر الأوطان، لندن، بالغرايف مكميلان، 2013.

¹⁰ إيان بايتش وماتيو فليندرز، "الاستنتاجات والتداعيات"، في: إيان بايتش وماتيو فليندرز (ناشرون)، *بعنوان الحوكمة المتعددة المستويات*، أكسفورد، منشورات جامعة أكسفورد، 2004؛ مذکور في: تاميراس فاخوري، "الحوكمة المتعددة المستويات وسياسات الهجرة في العالم العربي: قضية النزوح السوري"، *صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة*، 2018، ص. 1310-1326.

¹¹ المرجع نفسه؛ تيزيانا كابونيو ومايكل جونز-كورييس، "وضع النظريات حول سياسات الهجرة في الدول المتعددة المستويات: منظور الحوكمة المتعددة المستويات"، *صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة* 2017، المجلد 44(12)، ص. 1-16.

ديناميكيات القوة بين أصحاب المصلحة اللبنانيين والمجتمع الدولي: دراسة حالة لسياسات تتجاوز حدود الدولة والعلاقات بين الشمال والجنوب

من أجل دراسة ديناميكيات القوة بين الحكومة اللبنانية والمجتمع الدولي، يركز هذا المقال إلى تعريف بارنيت ودوفال المتعدّد الأوجه للقوة،¹² ويستند إلى إطارين نظريين هما: سياسات الاتحاد الأوروبي القائمة على تدابير تتجاوز حدوده، والعلاقات بين الشمال والجنوب. يُعرّف بارنيت ودوفال مفهوم القوة على النحو الآتي: "إنتاج تأثيرات، في العلاقات الاجتماعية ومن خلالها، لتشكيل قدرات الجهات الفاعلة على تحديد ظروفهم ومصيرهم". أما "دال" (Dahl) فيُعرّف القوة وفق مفهوم "القوة العنقودية" باعتبارها القدرة على تنفيذ إرادة المرء في تفاعلٍ سياقيّ.¹³ وبحسب المفاهيم الواقعية، تُعرّف القوة بـ"قدرة الدول على استخدام الموارد المادية لحمل الآخرين على القيام بأمر ما كانوا ليقوموا بها".¹⁴ ويركّز الماركسيون الجدد أيضاً على مفهوم القوة الصارمة والموارد الاقتصادية، مُعتبرين أنّ قوة الدولة تُحدّد بأنماط الإنتاج ودرجة خضوع البلد للاستغلال أو الهيمنة اقتصادياً.

توفّر النزعة المؤسسية النيوليبرالية نهجاً أكثر دقّة حيث تركز القوة على الترابط بين الدول، وتكون مشتركة بين الجهات الفاعلة، بمعنى أنّها غير محصورة في دولة واحدة (كيوهاين وناي، 2001).¹⁵ وتسلّط هذه النظرية الضوء أيضاً على دور تحديد الأمور المدرجة على جدول الأعمال كأداة لضمان القوة،¹⁶ فضلاً عن ربط القضايا لوصف التمكين عن طريق ربط بنود منفصلة واردة في جدول أعمال المُفاوضين.¹⁷ وتُستدّد أيضاً على الجانب الإفتكاري للقوة الذي يُشير إليه بارنيت ودوفال من خلال مفهوم "القوة المُنتجة"،¹⁸ باعتبارها القوة المكتسبة من خلال نُظم المعرفة والعمليات الاجتماعية والممارسات الخطابية. ومن هذا المنظور البنائي، فإنّ التصورات المشتركة تُعتبر العوامل الرئيسية التي تُشكّل سلوك الدول.

عندما نتحدّث عن "العلاقة بين القوة والمصلحة"، يبرز دور المصالح في تشكيل ديناميكيات القوة. يُقصد بالمصالح الوطنية أهداف الحكومة وتطلّعاتها، سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو عسكرية. في النظرية الواقعية، تترادف المصالح والقوة، إذ تركز المصالح على القوة وتُشكّل في الوقت نفسه شرطاً من شروط القوة. أما من وجهة النظر البنائية فنربط المصالح ارتباطاً وثيقاً بالأفكار ولا تكون موضوعيةً بالكامل – فالمهم هو كيفية نظر البلد إلى مصالح البلد الأخر. تمّت دراسة دور الاتحاد الأوروبي في إدارة الهجرة عند الحدود الخارجية وما وراءها عن كثب ضمن نطاق مفهوم الأمنة¹⁹ التي عُرفت باعتبارها "عملية تؤدي إلى تحويل كيانات معينة إلى مصدر تهديد"، حيث تتأثّر صور التهديد من الممارسات الخطابية. لفت الخبراء إلى "إعتماد إجراءات خارج الولاية الإقليمية" لإدارة الهجرة،²⁰ أي أثر الخطاب الأمني الأوروبي الناشئ وسياسات الهجرة الأوروبية على صنع القرار في البلدان المجاورة للاتحاد الأوروبي في شمال أفريقيا وأوروبا الشرقية.²¹ وتركيا.²²

وتُشكّل ديناميكيات القوة بين الشمال والجنوب نموذجاً فعّالاً آخر لهذه الدراسة، إذ يُعتبر لبنان بموجب هذه الديناميكيات بلداً "تامياً" في حين يتمثّل المجتمع الدولي في الأغلب بالبلدان "المتقدّمة". تتلاقى وجهتا النظر التقليدية والماركسية على الاعتبار بأنّ الشمال يتمتع بقوة تفاوضية أكبر تحوّلته التحكّم بالجنوب نظراً لتفوقه الهيكلي.²³ وتعرّز وجهة النظر هذه الهيمنة الغرامشية، حيث لا تُدرك الجهات الفاعلة تماماً أنّ الهيكليات²⁴ هي التي تحدد القرارات. بالتالي، يؤدي التعاون بين الشمال والجنوب في حوكمة الهجرة إلى إرغام البلدان المُرسلة للمهاجرين (التي توصف عادةً بـ"الضعيفة") على التصرّف بما يتعارض مع مصالحها، وتُرجمها على ذلك البلدان التي تستقبل المهاجرين (والتي يُشار إليها عادةً بـ"القوية"). وفي مقاربة أدق للترابط غير التماثل، تبرز القوة التفاوضية التي توفّرها حوكمة الهجرة لدول الجنوب. على وجه التحديد، أظهر كاسارينو²⁵ أنّ البلدان المُرسلة قادرة على الاستفادة من مشاركتها في

¹² مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، 2005، ص. 42.

¹³ روبرت دال، "مفهوم القوة"، صحيفة بحوث النظم والعلوم السلوكية، 1957، المجلد 2 (3)، ص. 201-215.

¹⁴ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، 2005، ص. 40.

¹⁵ روبرت كيوهان وجوزف ناي، السلطة والترابط، لندن، منشورات بيرسون، 2001.

¹⁶ بول لايت، أجنحة الرنين: خيار السياسة المحلية من كينيدي إلى كلينتون، بالنيومور، منشورات جامعة جونز هوبكينز، 1982.

¹⁷ إرنست هاس، "ماذا التعاون؟ ربط القضايا والأنظمة الدولية"، سياسات العالم، 1980، المجلد 32 (3)، ص. 357-405.

¹⁸ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، 2005.

¹⁹ تييري بالزك، "أدوات سياسة الإجراءات الضامنة: تبادل المعلومات وسياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية والداخلية"، صحيفة دراسات السوق المشتركة، 2008، المجلد 46 (1)، ص. 75-100.

²⁰ تخريج حدود الاتحاد الأوروبي هو محاولة الاتحاد الأوروبي إسقاط حدوده الإقليمية على البلدان المجاورة من خلال تصدير سياساته المتعلقة بالهجرة.

²¹ ساندرا لافينيكس، "توسيع نطاق الاتحاد الأوروبي وتحدي نقل السياسة: قضية سياسة اللاجئين" صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، المجلد 28 (4)، ص. 701-72؛ مالكولم أندرسون وإبرهارد بورت، حدود الاتحاد الأوروبي، لندن. بالغايف مكميلان، 2001.

²² شوشانا فاين، "المواضيع والنفوس والدول المتاخمة: تحقيق في الممارسات والعنقودية" البيروقراطية الحدودية" في تركيا، أطروحة دكتوراه، باريس، معهد العلوم السياسية، 2016.

²³ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، 2005.

²⁴ ستيفن لوكن، السلطة: وجهة نظر راديكالية، لندن، منشورات مكميلان، 1974.

²⁵ جان-بيير كاسارينو، "الهجرة وإدارة الحدود في المنطقة الأوروبي-متوسطة: التوجّه نحو أشكال جديدة من الترابط"، الكتاب السنوي للمعهد الأوروبي المتوسطي، 2005، ص. 227-231.

الجهود التعاونية بشأن الهجرة لممارسة المزيد من النفوذ على الاتحاد الأوروبي، ويؤيد كوتيتا²⁶ وبوليتي²⁷ هذا الرأي في ما يتعلق بالتعاون بين إيطاليا وبلدان شمال أفريقيا.

تُرَكِّز الدراسات والأدبيات على ديناميكيات القوة بين لبنان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. ويعتبر كاغان²⁸ أن المفوضية لعبت دور "الدولة البديلة"، في حين أكّدت الأبحاث الأخيرة على تحسين الحكومة اللبنانية لمكانتها تجاه وكالات الأمم المتحدة²⁹.

تستند الدراسة إلى هذه الأدبيات لتسليط الضوء على ديناميكيات القوة الجديدة، من خلال التركيز على أوجه الترابط بين الدولة اللبنانية ومجموعة من الجهات الفاعلة الدولية³⁰. وبذلك، تُقدّم هذه الدراسة مساهمة مهمة نظرياً لخصوصيات حالة لبنان، باعتبارها حالة سياسة قائمة على تدابير تتجاوز الحدود الإقليمية في منطقة شرق المتوسط التي لم تستكشفها الدراسات بما يكفي. لبنان ليس متأخراً لأوروبا ولا يمكن الوصول إليه عن طريق البر مباشرة، لكنه مُدرَج ضمن سياسة الجوار الأوروبية. ولا بدّ من الإشارة إلى أنه بخلاف معظم الأمثلة الواردة أعلاه، لا يشكّل تدفق المهاجرين من لبنان "تهديداً" فورياً للمجتمع الدولي، وبخاصة لأوروبا³¹. ومع ذلك، شكّل لبنان محور اهتمام دولي كونه بؤرة من بؤر الأزمة السورية ونظراً لحالة عدم الاستقرار المزمنا التي يشهدها. تُحلل بالتالي هذه الدراسة "القوة الرمزية" كورقة مساومة قد تُعيد النظر في التفاوضات الهيكلية.

تتناول هذه الدراسة جوانب مختلفة من الاستجابات اللبنانية للنزوح السوري فضلاً عن صراعات القوى التي تطوي عليها هذه الجوانب. يركّز القسم الأول على استجابات الحكومة اللبنانية والمجتمع الدولي لتوافد السوريين. ويبحث القسم الثاني في استجابة السلطات اللبنانية والجهات المانحة الدولية في مجالي العمالة والتعليم. أما القسم الأخير فيعالج التوتّرات بين الحكومة والمجتمع الدولي في ما يتعلق بمسألة عودة اللاجئين إلى سوريا، التي تعتبر شائكة. ولقد تطرقت في مختلف أقسام دراستي إلى مسألة وجود اللاجئين وما إذا كان قد منح قوة تفاوضية لأيّ من الأطراف المتفاوضة، وإلى أي مدى استُخدم ذلك للتأثير في الجهات الفاعلة الأخرى.

تستند هذه الدراسة إلى أبحاث نظرية وميدانية. أُجرِيَ العمل الميداني بين آب/أغسطس 2018 وكانون الثاني/يناير 2019، وشمل 31 مقابلة موجهة وشبه موجهة مع هيئات من المجتمع الدولي (مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، وعدد من السفارات والمنظمات الدولية غير الحكومية، والحكومة اللبنانية، والأجهزة الأمنية في لبنان، بما في ذلك مكتب الأمن العام والجمارك على الحدود، بالإضافة إلى المنظمات المحلية غير الحكومية وأفراد من المجتمع المدني اللبناني والسوري واللاجئين السوريين). أُجريت أيضاً عمليات رصد ميداني، جُمع بعضها خلال تجربتي كمتطوعة في منظمة لبنانية غير حكومية تعمل في البقاع. وعبر التدقيق في خطابات الجهات الفاعلة وممارساتها في إطار صنع السياسات، قُمت بتحليل التفاعلات وديناميكيات القوة القائمة بينها. والهدف من ذلك هو إظهار أنّ حوكمة الهجرة في لبنان تنتج عن عملية تفاوض اجتماعية تتصادم فيها الآراء.

الاستجابات لتوافد اللاجئين السوريين: بين أهداف السياسة الخارجية وتزايد القيود على الدخول وتشدّد أنظمة إقامة السوريين

ينظر هذا القسم إلى الاستجابات لتوافد السوريين وبقيم المصالح وديناميكيات القوة بين الحكومة والجهات الفاعلة الدولية. تعني "الاستجابات" هنا السياسات التي تضعها الحكومة اللبنانية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. ويغطي المصطلح أيضاً المساعدة الإنسانية التي تقدّمها منظمات دولية غير حكومية ومنظمات غير حكومية لا تملك صلاحية منح صفة لاجئ (مثل

²⁶ باولو كوتيتا، "حالة الحدود البحرية الجنوبية الإيطالية: تعاون عبر المتوسط؟" في: جيما بينيول (ناشرون)، تنفّقات الهجرة وإدارة الحدود البحرية الجنوبية للاتحاد الأوروبي، برشلونة، منشورات سيدوب، 2008، ص. 45-62.

²⁷ إيمانويلا باوليتي، هجرة السلطة والعلاقات بين الشمال والجنوب: حالة إيطاليا وليبيا، لندن، بالغراف مكميلان، 2011.

²⁸ مايكل كاغان، "نعيش في بلد من بلدان مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين: دولة الأمم المتحدة البديلة وسياسة اللاجئين في الشرق الأوسط"، جنيّة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2011، متوفر عبر الرابط التالي:

<https://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-mid-de-east-michael.html> [آخر زيارة للرابط في 11 شباط/فبراير 2020].

²⁹ كارمن جحا وجمانة تلحوق، "من المستفيدين من المساعدات إلى صانعي السياسات: تصوّر علاقات الحكومة-الأمم المتحدة خلال أزمة اللاجئين السوريين في لبنان"، صحيفة دراسات اللاجئين، 2018، المجلد 32 (4)، ص. 645-663.

³⁰ انظر الحاشية رقم 7.

³¹ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "الاستطلاع الإقليمي الخامس حول تصوّرات اللاجئين السوريين ورغبتهم بالعودة إلى سوريا، مصر، العراق، لبنان، الأردن"، الموقع الإلكتروني، شبكة الإغاثة، آذار/مارس 2019، متوفر عبر الرابط التالي:

<https://reliefweb.int/report/turkey/fifth-regional-survey-syrian-refugees-perceptions-and-intentions-return-syria-r> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين) ولا صلاحية منح الإذن بالدخول إلى أراضي الدولة.

هيمنة المجتمع الدولي عليها تزايد سيطرة الحكومة

في البداية، لعبت السلطات اللبنانية دوراً صورياً غير فاعل نسبياً في وضع سياسات الاستجابة إزاء توافد اللاجئين السوريين اعتباراً من عام 2011. ولقد أقيمت على سياسة الباب المفتوح القائمة بين لبنان وسوريا والمنفذة من خلال اتفاقات ثنائية منذ تسعينيات القرن الماضي والتي تحوّل السوريين الدخول بكلّ حريّة إلى لبنان والعمل على أراضيهم. وعلى نحو مماثل، تتجلى المقاربة السورية غير الفاعلة من خلال "سياسة عدم انشاء المخيمات" التي تعارض الحكومة اللبنانية بموجبها بانتظام إنشاء مخيمات رسمية للاجئين تديرها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين.

فوّضت الحكومة إلى المجتمع الدولي جزءاً كبيراً من مسؤولية الاستجابة، فاستجاب بثلاث طرق رئيسية. أولاً، تلقت الحكومة اللبنانية منذ عام 2013 مساهمات من الجهات المانحة³² بلغت قيمتها 6.39 مليار دولار أميركي كدعم لمواجهة الأزمة، وشملت 4.5 مليارات دولارات أميركية في إطار خطة لبنان للاستجابة لأزمة اللاجئين. وأرسل هذا المبلغ للمساعدة الإنسانية والمعونة الإنمائية من أجل الحؤول دون تدهور الظروف المعيشية للفئات الأكثر ضعفاً.

ثانياً، تولّت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين التنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية وأخذت على عاتقها مسؤولية تسجيل اللاجئين السوريين لتسهيل تسليم المعونات.³³ نشطت المفوضية في لبنان منذ عام 1963، لكنّها واجهت صعوبات في إضفاء الطابع الرسمي على وجودها. ومنذ إعداد مذكرة التفاهم بين المفوضية والمديرية العامة للأمن العام في عام 2003 في أعقاب وصول اللاجئين العراقيين، عملت المنظمة في ظل غموض قانوني في ما يتعلق بحماية اللاجئين، إذ كلفت بمهمة تسجيل اللاجئين، غير أنّها لم تفوّض قانونياً بصلاحية منح صفة لاجئ.³⁴ لم يُحدّد نتيجة ذلك تفويضها بشكل واضح و"يمكن القول أن عملياتها شهدت تدخلات متزايدة من قِبَل الحكومة".³⁵ وبشكل عام، طغت التوترات على العلاقات بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والحكومة منذ توافد اللاجئين العراقيين.³⁶ ولم يؤدّ تنامي نفوذها في لبنان إلى أيّ تغيير في السياسات،³⁷ وذلك بالتماشى مع تفويضها الذي يقضي بتقديم الدعم – وليس معارضة – الحكومة المضيفة.

أخيراً، أتت المساعدات الخارجية بالتزامن مع تزايد الدعم في إدارة الحدود الذي قدّمته أوروبا (لا سيّما فرنسا والمملكة المتحدة) والولايات المتحدة. وعلى وجه الخصوص، هدف مشروع "الإدارة المتكاملة للحدود" الذي يموله الاتحاد الأوروبي وينفذه المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة³⁸ منذ عام 2012 إلى سدّ الثغرات الكبيرة في النظام الأمني اللبناني.³⁹ ويأتي ذلك في إطار اتجاه إلى زيادة نزعة أمنة الهجرة في سياسة أوروبا تجاه الهجرة، وهو اتجاه تناولته الدراسات المتمحورة حول الخطابات⁴⁰ والهيكلية الاجتماعية.⁴¹

شكّلت نهاية عام 2014 نقطة تحوّل في استجابة الحكومة اللبنانية، إذ لعبت دوراً فاعلاً أكثر، وبدأت بتقييد توافد اللاجئين السوريين. أدّت عوامل متعدّدة إلى هذا التغيير. أولاً، بلغ عدد اللاجئين المسجلين لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين 1.2

³² المساهمون الرئيسيون في التمويل هم الولايات المتحدة والكويت واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي والعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية والمجلس الدنماركي للاجئين. وتشمل أهمّ الجهات المانحة الثنائية: أستراليا وكندا والدنمارك وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والكويت وهولندا والنرويج وروسيا والمملكة العربية السعودية والسويد وسويسرا والإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. منذ عام 2011، خصّصت المفوضية الأوروبية وبلدان الاتحاد الأوروبي مجتمعةً أكثر من 1.8 مليار دولار أميركي للبنان.

³³ يحصل اللاجئون المسجلون على شهادة من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين تخولهم الاستفادة من الحماية الدولية.

³⁴ أمريشا جاغاراتشينغ، "لبنان – تقرير قطري: الإطار القانوني والسياساتي لحكومة الهجرة"، سلسلة أوراق العمل رقم 1، الاستجابة: الحكومة المتعدّدة المستويات للهجرة الجماعية في أوروبا وخارجها، أفق 2020 (الاتحاد الأوروبي)، معرفة المجتمع المدني، 2018، ص. 22، متوفّر عبر الرابط التالي:

<https://civilsociety-centre.org/resource/legal-and-policy-framework-migration-governance> [آخر زيارة للرابط في 10 آذار/مارس 2020].

³⁵ المرجع نفسه، ص. 411.

³⁶ في عام 2005، أعلنت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين عن نظام حماية مؤقت للاجئين العراقيين ونُفذ من دون أيّ موافقة من الدولة.

³⁷ مايا يانمير، "مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والاستجابة إلى أزمة اللاجئين السوريين: التفاوض على الوضع والتسجيل في لبنان"، الصحيفة الدولية لحقوق الإنسان، 2017، المجلد (3)، ص. 393-419.

³⁸ يتلقّى المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة معظم تمويله من الاتحاد الأوروبي ومن الأمم المتحدة.

³⁹ مقابلة مع ممثل المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة في لبنان، بيروت، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2018. ركّزت معظم جهود المشروع على الحدود البرية مع سوريا فضلاً عن تعزيز أمن مطار بيروت ومرافق طرابلس. ومع ذلك، أفادت تولنز أنّ مشروع الإدارة المتكاملة للحدود قد فشل في كسب الالتزام على الصعيد السياسي؛ انظر: سيمون تولنز، "إدارة الحدود في حقبة بناء الدولة المخففة: المساعدة الأمنية وسيادة لبنان الهجينة"، الشؤون الدولية، 2017، المجلد 93 (4) ص. 865-882.

⁴⁰ باري بوزان وأول ويفر ومورتن كيلستروب وبيار لوماتر، الهجرية والهجرة والأجندة الأمنية الجديدة في أوروبا، منشورات سانت مارتن، نيويورك، 1993.

⁴¹ ديبديه بيغو، "الأمن والهجرة الوافدة: نحو حكوماتية عن طريق القلق؟" ثقافات ونزاعات، 1998، ص. 31-32.

مليون- أي زيادة رمزية بنسبة 25% لعدد السكّان وفق ما أكّدت عليه المفوضية حينها.⁴² ثانيًا، تعرّض البقاع الشمالي لهجوم شهّنه تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) آنذاك وجبهة النصرة التابعة لتنظيم القاعدة في سوريا وأسفر عن مقتل عشرات الجنود اللبنانيين. وأدى تزايد التوترات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة، بالإضافة إلى الحملات الأمنية العديدة، إلى تصوير اللاجئين السوريين "كتهديد وجودي"،⁴³ ما دفع الحكومة إلى الحدّ من توافدهم.

بحلول تشرين الأوّل/أكتوبر 2014، تضمّنت السياسات الحكومية تدابير لوقف توافد اللاجئين السوريين على الحدود وتشجيع المواطنين السوريين على العودة إلى سوريا ومحاولة إضفاء الطابع الشرعي على وجود اللاجئين السوريين في لبنان ومراقبته للتخفيف من العبء على "اقتصاد لبنان وبنية التحتية ولضمان أمنه".⁴⁴ وأدى ذلك إلى تشديد الأنظمة التي تقيّد إقامة السوريين في لبنان اعتبارًا من كانون الثاني/يناير 2015. وطلب أيضًا مجلس الوزراء من مفوضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين التوقّف عن تسجيل اللاجئين من سوريا ابتداءً من أيار/مايو 2015. وفي هذا السياق، استبدلت الحكومة على ما يبدو نهجها السابق المتساهل بمراقبة متزايدة واتخاذ قرارات استراتيجية.

من أجل فهم ديناميكيات القوة المعقّدة التي يقوم عليها هذا التغيير، لا بدّ من فهم الطبيعة المتعدّدة الأوجه للمصالح الظاهرة والخفية للحكومة اللبنانية والمجتمع الدولي.

الخطاب الأمني يقوّل سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية

إنّ مصالح الجهات المانحة الأجنبية الظاهرة في المساهمة في معالجة أزمة اللاجئين السوريين تتخذ إلى حد كبير جانبًا إنسانيًا.⁴⁵ ولكن، تستند استجابة المجتمع الدولي أيضًا إلى نظرية أمنّة الهجرة. تحتلّ مسألة الهجرة مكانة رئيسية في جدول أعمال الاتحاد الأوروبي ولبنان، تبررها أسس أمنية. في تشرين الثاني/نوفمبر 2015، ركّزت وثائق سياسة الجوار الأوروبية في المقام الأوّل على التهديدات الإرهابية والهجرة.⁴⁶ إنّ مصالح الاتحاد الأوروبي الاستراتيجية في التعاون مع لبنان تحقّق هدف منع اللاجئين السوريين من مغادرة البلد والانتقال إلى أوروبا.

بالفعل، أفاد مسؤول في مقرّ المديرية العامة للعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية⁴⁷ في لبنان بأنّ ميزانية مكتب المنظمة في بيروت قد تضاعفت بعد يوم من العثور على جثّة الطفل السوري آلان الكردي على الشاطئ التركي وتصدّره عناوين الصحف في مختلف أنحاء العالم.⁴⁸ وصرّح الخبير الرئيسي في المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة قائلًا إنّ "لبنان يقوم بعمل جيّد في منع الأشخاص غير المرغوب بهم من مغادرة لبنان ودخول أوروبا". لم يتّضح من المقصود بعبارة "غير المرغوب بهم"؛ اللاجئين أم الإرهابيون المُحتملون أم المقاتلون الأجانب العائدين. وعلى نحو مماثل، عزا موظّف في مفوضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين الدعم الدولي للجيش اللبناني "في حربه ضدّ إرهابيي داعش" ("ولمنع الهجرة الجماعية إلى أوروبا في نهاية المطاف") إلى السبب عينه الذي حتّ "إيطاليا على دفع الأموال للجيش الليبي ليوقف الهجرة".⁴⁹

ومع ذلك، يفتقر "الخوف من توجّه اللاجئين السوريين إلى أوروبا" إلى الأسس التجريبية السليمة: مع العلم أنّ عددًا كبيرًا من اللاجئين السوريين قد ذهب إلى أوروبا، إلا أنّ معظم اللاجئين السوريين في لبنان يرغبون في العودة إلى سوريا في نهاية المطاف.⁵⁰ وتغيب الأدلة التي تربط وجودهم بتهديدات الأمن الدولي أيضًا. تبرز هنا أهمية مفهوم "القوة المُنتجة" في الإشارة إلى "تحديد الكيونة الاجتماعية مع مختلف القوات الاجتماعية عن طريق نُظم المعرفة والممارسات الخطابية ضمن نطاق اجتماعي شامل

⁴² ديماء الخوري، "مساحات التفاوض: مدن لبنانية وتدقّق اللاجئين السوريين (2011-2018): حالات التباينة والنبعة ومخيّم اللاجئين الفلسطينيين في برج البراجنة"، أطروحة دكتوراه، الجغرافيا الاجتماعية، جامعة كان، 2019، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://hal.inria.fr/tel-02305859> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁴³ كما ورد في ص. 8-9.

⁴⁴ مركز دعم لبنان، "الإجراءات المنظّمة غير النظامية وآليات السمسة والأوضاع غير القانونية: تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية"، المرجع السالف الذكر، ص. 9.

⁴⁵ انظر تصريح الرئيس المشارك في مؤتمر بروكسل الثالث الذي عُقد في آذار/مارس 2019: "أعاد مؤتمر بروكسل الثالث التأكيد على وتعزيز التزام المجتمع الدولي السياسي والإنساني والمالي لدعم الشعب السوري والبلدان المجاورة والمجتمعات الأكثر تضررًا من جرّاء النزاع".

⁴⁶ استُكمل صندوق دعم البلدان المجاورة لسوريا لاستقبال اللاجئين بمشاريع تهدف إلى معالجة الهجرة غير الشرعية. انظر: المفوضية الأوروبية، "رسالة مشتركة إلى البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي واللجنة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية ولجنة المناطق - مراجعة سياسة الجوار الأوروبية"، الموقع الإلكتروني، المفوضية الأوروبية، 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، متوفّر عبر الرابط التالي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52015JC0050> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁴⁷ إدارة المفوضية الأوروبية التي تعنى بالمعونة الإنسانية والحماية المدنية في الخارج.

⁴⁸ مقابلة أجرتها الكاتبة مع مسؤول في مكتب المفوضية الأوروبية للمعونة الإنسانية، بيروت، 18 أيلول/سبتمبر 2018.

⁴⁹ مقابلة مع مسؤول في مفوضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين، زحلة، 13 كانون الأوّل/ديسمبر 2018.

⁵⁰ مفوضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين، المرجع السالف الذكر، 2019.

وعام⁵¹. إنَّ تعريف المهاجرين السوريين على أنَّهم تهديد، هو تعريفٌ يطغى على قبولية المصالح الأوروبية. ولعلَّ استخدام المسؤول الذي أُجريت معه المقابلة لعبارة "غير المرغوب بهم" – وهي عبارة سلبية تضع الإرهابيين واللاجئين في الخانة عينها – يُلخِّص هذه الممارسة الخطابية.

يتلاقى أحياناً الدعم الإنساني الذي يقدِّمه الاتحاد الأوروبي مع أهداف سياسته الخارجية. تتدرج إعادة التوطين في بلدان أخرى ضمن حلول النزوح الثلاثة الطويلة الأمد التي تقدّمت بها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. ولكن، منذ عام 2011، أُعيد توطين 3.5% تقريباً من إجمالي عدد اللاجئين السوريين الموجودين في لبنان.⁵² ومن المفترض أن تتبع العملية معايير "الاستضعاف" التي وضعتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين.⁵³ غير أنَّ الأدبيات كشفت أنَّ إعادة التوطين لم تُطبَّق على الأرض وفق هذه المعايير، إذ تبيَّن أنَّ معظم الدول اعتمدت في الواقع معاييرها الخاصة.⁵⁴ وتُشير المقابلات مع مسؤولي إعادة التوطين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والعاملين في المنظّمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى التي تشهد العملية إلى أنَّ هذه هي الحال أيضاً في لبنان. لقد حدّدت بلدان إعادة التوطين معايير أخرى من مثال اختيار طوائف معيَّنة. وأكَّد مساعد سابق في مجال إعادة التوطين في المفوضية ما يلي: "هم يقولون أحياناً "نريد الأقليات الدينية ليس إلا" (...). ويفترضون أنَّ المسيحيين هم أكثر انفتاحاً وثقافةً وسيندمجون في أوروبا بشكل أفضل".⁵⁵

أفاد موظف آخر في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بأنَّ "أستراليا أرادت أقليات عراقية تعرّضت للأذى على يد تنظيم داعش".⁵⁶ ويظهر ذلك ميلاً إلى البحث عن "صورة الضحية" لدى الأجانب لتتماهى معها على الأرجح الغربيون، أي غير المسلم أو من تأدّى على يد الجماعات الإرهابية الإسلامية وليس النظام السوري. ولكن، اعتباراً من عام 2015، استُبعد اللاجئون الذين تشمل سيرتهم السكن في أراضي جرى التنازل عنها لصالح الجماعات الإرهابية – إذ طغت المخاوف الأمنية بشكل متزايد على مقابلات إعادة التوطين بسبب التهديد الإرهابي في أوروبا. وأوضح مساعد سابق في مجال إعادة التوطين في المفوضية قائلاً: "قبل عام [2015]، لم يُعدَّ سكن الفرد في مناطق سيطرة داعش أمراً هاماً. لكنهم يعتقدون الآن أنَّ هؤلاء الأشخاص قد يكونون إرهابيين مخفيين، أو أشخاصاً تعرّضوا لغسل دماغ".⁵⁷

تُظهر هذه الأمثلة أيضاً أهمية مفهوم "القوة المُنتجة" إذ تلخِّص كيف تنتج الخطابات تصنيفاً فتدرج الأفراد ضمن فئات من مثال "مسلم"، "إرهابي"، "وسكان مستضعفين"، إلخ. وتتعارض الممارسات التمييزية هذه مع مهمّة الحماية التي تضطلع بها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وتؤيد الفكرة القائلة أنَّ الدول الغربية اعتمدت نظرية أمنة الهجرة فحولت مسألة الهجرة إلى قضية أمنية لمنع دخول اللاجئين على أراضيها حفاظاً على أمنها وتستخدم المفوضية لمنع توافد اللاجئين.

مصالحة لبنان في الحد من توافد اللاجئين السوريين

منذ بداية توافد السوريين، انطوى هدف الحكومة اللبنانية الأساسي على ضمان الطابع المؤقت لإقامة السوريين، وذلك حتّى إعادة توطينهم أو عودتهم إلى سوريا.⁵⁸ لم يكن إدماجهم خياراً متاحاً قط، لا سيّما أنه قد يغيّر توازن القوى الحساس بين الطوائف الكبرى في لبنان، وفق الاعتقاد السائد.⁵⁹ بحلول عام 2014، بدأت الحكومة اللبنانية أيضاً باعتماد خطاب أمني ساهمت في تشكيله الاشتباكات بين المقاتلين المتمردين والجيش اللبناني. "في غضون سنة، [...] تحوّل اللاجئون من رمز التصدي لبشار الأسد والثورة السورية إلى تهديد وطني في لبنان يُعيد إلى الذاكرة وجود اللاجئين الفلسطينيين".⁶⁰ قارن مسؤول في العمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية في لبنان الطريقة التي اعتمدت فيها الجهات الفاعلة المحليّة والدولية رؤية أمنية إزاء اللاجئين السوريين: "بين ليلة وضحاها، صوّر السوريون "كتهديد وجودي" للمدنيين. والاتحاد الأوروبي يستخدم المصطلحات عينها".⁶¹ ويلخص هذا

⁵¹ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، 2005، ص. 55.

⁵² شهد عام 2014 الزيادة الأولى في إعادة التوطين إذ أُعيد توطين 4903 لاجئين سوريين. في عام 2015، أُعيد توطين 7109 لاجئين؛ وفي عام 2016 أُعيد توطين 24426 لاجئاً. ومنذ ذلك الحين، بدأت هذه الأرقام بالتراجع: فبلغت 12617 في عام 2017 و9805 في عام 2018. أمّا البلدان التي حظيت بالنسبة الكبرى فهي كندا والمملكة المتحدة والنرويج وألمانيا وفرنسا والسويد.

⁵³ على سبيل المثال، احتياجات الحماية القانونية و/أو الجسدية والنجاة من العنف و/أو التعذيب والافتقار إلى حلول دائمة بديلة في الأمد المنظور، والنساء والفتيات المعرّضات للخطر، والأطفال والمراهقون المعرّضون للخطر، والاحتياجات الطنّية ولم تشمل العائلات.

⁵⁴ أنيلزا ليندسي، "الطفرة والاختيار: القوة في نظام إعادة توطين اللاجئين"، صحيفة الهجرة القسرية، 2017 المجلد 54، ص. 11-12.

⁵⁵ مقابلة مع مساعد سابق في مجال إعادة التوطين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، بيروت، 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁵⁶ مقابلة مع مساعد في مجال إعادة التوطين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، رحلة، 30 تشرين الأول/أكتوبر 2018.

⁵⁷ مقابلة مع مساعد سابق في مجال إعادة التوطين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، بيروت، 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁵⁸ تتصّ مذكّرة التفاهم عام 2003 على أنَّ إعادة التوطين هو الحل الطويل الأمد الذي تدعو إليه السلطات اللبنانية.

⁵⁹ ورّع الميثاق الوطني في عام 1943 السلطة السياسية وفق نظام طائفي قائم على إحصاء عام 1932. وفي عام 1990، أدخل اتفاق الطائف تعديلات طفيفة على توازن القوى هذا لصالح الطوائف المسلمة.

⁶⁰ في لبنان، تُمثّل المخيمات الفلسطينية مواقع للمقاومة المسلّحة خارج الأراضي الفلسطينية، انظر: ديماء الخوري، المرجع السالف الذكر، 2019، ص. 141.

⁶¹ مقابلة مع مسؤول في مكتب المفوضية الأوروبية للمعونة الإنسانية، بيروت، 18 أيلول/سبتمبر 2018.

الاقتباس أيضًا أهمية "القوة المنتجة" في قولبة مصالح لبنان: عند تحديد "التهديد الوجودي" كهوية اجتماعية "لآخر"، تعطي الحكومة اللبنانية والاتحاد الأوروبي لنفسهما الحق في وضع واعتماد كل التدابير اللازمة لتجنب هذا "التهديد".

هدفت إذاً التعديلات التي طرأت في تشرين الأول/أكتوبر 2014 إلى وقف توافد السوريين عند الحدود وإضفاء الطابع الرسمي على وجود أولئك المقيمين في لبنان ومراقبة وجودهم في لبنان. أكدَّ المسؤولون اللبنانيون والجهات الفاعلة من المجتمع المدني في المحادثات على انشغال الحكومة بفكرة "مظهر" رقابة الدولة، لأنَّ فعالية هذه الإجراءات كانت موضع شك. وأفادت الجهات الفاعلة العاملة في البقاع أنَّ السوريين الذين لم يعودوا قادرين على دخول لبنان عن طريق المعابر الشرعية قد لجأوا على نحو متزايد إلى المهربين لمساعدتهم على التسلل بشكل غير قانوني من البقاع الشمالي، عبر مناطق جبلية خطيرة.⁶²

أتى قرار مجلس الوزراء بوقف تسجيل اللاجئين السوريين من أجل خفض الأرقام الرسمية كمحاولة للتحكم بالمظاهر على ما يبدو. وزعم مدير منظمة لبنانية غير حكومية أنه "كان قرارًا سياسيًا".⁶³ وأوضح ممثل وزارة الدولة لشؤون المهجرين قائلًا:

"بدأنا بالفعل بملاحظة تراجع في الأعداد؛ لكنَّ ذلك يعود في المقام الأول إلى إعادة توطين عدد كبير من اللاجئين البالغ عددهم 1.5 مليون بشكل شرعي أو إلى هروبهم عبر البحر بشكل غير شرعي في خلال تدفّق عام 2015-2016... وعودة آخرين إلى سوريا. بالنسبة إلى الحكومة اللبنانية تجاه مواطنيها، انخفض العدد وكانت السياسة ناجحة".⁶⁴

مع ذلك، أثبت على ما يبدو هدف "وقف تدفّق اللاجئين عند الحدود" فعاليته إلى حد ما.⁶⁵ أما عملية "إضفاء الطابع الرسمي على الوجود السوري ومراقبته" فخلفت أثرًا عكسيًا: أدى "غياب الوضع القانوني والإمكانات المحدودة لمراعاة شروط فئات الدخول الجديدة، وعدم الوضوح في إجراءات التجديد والكلفة الباهظة" إلى "استمرارية الهياكل غير القانونية وتوسيع نطاقها حتى".⁶⁶ يسمح فهم الغايات السرية للجهات الفاعلة في الاستجابة إلى توافد السوريين بمراقبة تطوّر ديناميكيات القوة التي تكمن وراء تعاونها.

ديناميكية القوة تتطور لصالح السلطات اللبنانية

في بداية الأزمة السورية، مارس المجتمع الدولي الضغط على الحكومة اللبنانية لإبقاء حدودها مفتوحة، بحسب ممثل وزارة الخارجية اللبنانية.⁶⁷ ولكن، بعد مرور بضع سنوات، طلبت السلطات اللبنانية من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وقف التسجيل. فاستمرت المفوضية بـ"تسجيل" السوريين كـ"أشخاص مشمولين باختصاص المفوضية"⁶⁸ ليتمكن الراغبون في التسجيل بعد مرور هذه الفترة من طلب مساعدة المفوضية. غير أنها لم تستطع إصدار الشهادات التي أصبحت ضرورية للإقامة في لبنان. أدى هذا القرار إلى تبدّل في القوى ومنح الحكومة سلطة أكبر لتحديد مَنْ يستطيع الحصول على أي نوع من الحماية، كما حدّ بدرجة كبيرة من قدرة المنظمة على العمل.

يملك لبنان ورقتي مساومة رئيسيتين مع المجتمع الدولي. أولاً، اللجوء إلى مسألة سيادة الدولة. تُكلّف مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بدعم الحكومات المضيفة⁶⁹ ولا يمكنها بالتالي معارضتها علناً. ثانيًا، الاعتماد على موقف أوروبا الذي حول مسألة

⁶² الجزيرة، "العثور على جثث لاجئين تجمّدوا بردًا في لبنان بالقرب من الحدود السورية"، الموقع الإلكتروني، أخبار الجزيرة، 19 كانون الثاني/يناير 2018، متوفر عبر <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/refugees-frozen-lebanon-syria-border-180119180011632.htm> [آخر زيارة للرابطة في 10 شباط/فبراير 2020].

⁶³ مقابلة مع مدير منظمة غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان، بيروت، 26 كانون الأول/ديسمبر 2018.

⁶⁴ مقابلة مع ممثل وزارة الدولة لشؤون المهجرين، بيروت، 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁶⁵ في الربع الأول من عام 2015، سجّلت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين انخفاضًا في تسجيل اللاجئين السوريين بنسبة 75% بالمقارنة مع الفترة عينها من عام 2014. انظر: مركز دعم لبنان، "الإجراءات المنظمة غير النظامية واليات السمسرة والأوضاع غير القانونية: تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية"، المرجع السالف الذكر، ص. 28.

⁶⁶ المرجع نفسه.

⁶⁷ مقابلة مع ممثل وزارة الخارجية، بيروت، 11 كانون الأول/ديسمبر 2018.

⁶⁸ مركز دعم لبنان، "حصول اللاجئين السوريين على الرعاية الصحية: تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية"، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، 2016، ص. 7، متوفر عبر الرابط التالي:

<https://civilsociety-centre.org/sites/default/files/resources/accesshealthcaresyrianrefugees-ls2016.pdf> [آخر زيارة للرابطة في 11 شباط/فبراير 2020].

⁶⁹ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "دليل حالات الطوارئ"، الموقع الإلكتروني، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2015، ص. 1، متوفر عبر الرابط التالي: <https://emergency.unhcr.org/entry/78614/working-with-a-host-government> [آخر زيارة للرابطة في 10 شباط/فبراير 2020].

الهجرة الى قضية أمنية. لو لم تُعتبر حوكمة الهجرة مصدر قلق كبير للاتحاد الأوروبي، لُحرم لبنان من مصدر ضغط أساسي. تستخدم الحكومة اللبنانية "القوة المنتجة" لتحقيق مكاسبها الخاصة والاستفادة من المخاوف التي تولدها فكرة توافد السوريين في المخيطة الأوروبية – وليس توافدهم الفعلي إليها – من أجل اتخاذ موقف أقوى في المفاوضات. ويكشف ذلك البعد التفاعلي للقوة.

إنَّ التوقعات المتبادلة لكل من الجهات الفاعلة أساسية لتقييم ديناميكيات القوة. يتشارك بالفعل اللبنانيون الرأي القائل إنَّ أوروبا تريد إبعاد المهاجرين عنها.⁷⁰ أفاد جنرال متقاعد في الأمن العام بما يلي:

"من مصلحة المجتمع الدولي أن يحافظ لبنان على استقراره. لأنهم لا يريدون أن [...] يجد السوريون والفلسطينيون كافة والجميع سبيلاً إلى أوروبا. وهذا ما يحافظ إذاً على استقرار لبنان [...] من مصلحة الأوروبيين تعزيز قدرات أجهزته في المرافئ والمراكز الحدودية لأنه يستطيع الحد من المغادرة ورصد جوازات السفر المزيفة".⁷¹

من الضروري أيضاً أن تُدرك الجهات الفاعلة اللبنانية أنَّ الاتحاد الأوروبي والجهات المانحة تكتسب حضوراً قوياً في لبنان بسبب "التحديات الأمنية" المرتبطة بالهجرة المشعور بها. من هذا المنطلق، فإنَّ تدارك هذا الإدراك (المشترك) للخوف قد يقوِّب ديناميكيات القوة. إنَّ التفاعل بين الجهات المانحة والجهات الفاعلة المحلية تُشكِّل تدريجياً من خلال طريقة تصوُّر الأخيرة لمصالح الأولى. وتعتبر الجهات الفاعلة المحلية بالتالي أنَّ التكيف مع لغة محاورها يمنحها نفوذاً إضافياً. في هذا الإطار، أفاد ممثل منظمة لبنانية غير حكومية أنَّ لبنان قادر على المراهنة على قوة معينة لدق ناقوس الخطر بشأن تدفقات الهجرة والضغط على أوروبا للحصول على تنازلات:

"من الممكن أن تزداد الصفقات بين المهريين والقوات البحرية اللبنانية من أجل حصول لبنان على نفوذ أكبر في التعامل مع الاتحاد الأوروبي. لكي تحظى بالأهمية على خارطة الأوروبية، عليك أن تُسبب لهم بأزمة. ابدأ بإرسال المزيد من القوارب... في نهاية المطاف، سيضع ذلك السلطات اللبنانية على خارطة وكالة حرس الحدود وخفر السواحل الأوروبية. بالتالي قد يصبح لبنان على درجة من الأهمية تُمكنه من عقد صفقة كما حصل مع ليبيا وتونس والمغرب وتركيا".⁷²

يلخص هذا الاقتباس كيف تصبح الصورة الخطابية التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي مصدر قوةً للبنان. بالإضافة إلى ذلك، أضعفت الطبيعة المطوّلة للنزاع السوري المراكز التفاوضية التي تتمتع بها الجهات الفاعلة الدولية. ومع فشل محاولات حل النزاع، عززت السلطات اللبنانية موقفها لطلب تمويل إضافي.

خُصِّص للبنان في مؤتمر بروكسل الثاني حول "دعم مستقبل سوريا والمنطقة" الذي عُقد في عام 2018، 19% من إجمالي التبرعات التي جرى التعمُّد بها – ومنها 31% على شكل قروض ميسرة (296 مليون دولار أميركي).⁷³ بالإجمال، أنفق المجتمع الدولي منذ عام 2012 مبلغ 1.5 مليار دولار أميركي على المساعدة الأمنية، وخُصِّص معظمه لبناء قدرات الجيش اللبناني وتدريبه وتزويده بالعتاد وتمويله.⁷⁴ إنَّ المشاريع التي تستهدف حماية الحدود والبنية التحتية ومعدّات مراقبة الحدود المتخصصة، فضلاً عن تدريب الجيش، قد مكّنت من مراقبة حدوده.⁷⁵ يظهر ما ورد أعلاه أنَّ القوة، أي "تحديد الكينونة عن طريق العلاقات الاجتماعية"،⁷⁶ قابلة للتحليل كعملية تفاعلية بين الجهات الفاعلة اللبنانية والدولية، ويعطي مثلاً عن استخدام الهجرة لاكتساب النفوذ بالرغم من الاختلال الهيكلي المبدئي في توازن القوى (على حساب لبنان). ويتعارض ذلك مع وجهات النظر التقليدية المتعلقة بديناميكيات القوة بين الشمال والجنوب التي ما زالت تعتبر الحكومة اللبنانية "ضعيفة هيكلياً". ومن خلال استخدام "القوة المنتجة"، تزايد نجاح الحكومة اللبنانية في التفاوض للحصول على المساعدة المالية والتدريب والمعدّات من المجتمع الدولي الذي يعتبر ذلك فرصةً لإتخاذ

⁷⁰ "يسود رأي مشترك بين الجهات السياسية اللبنانية بأنَّ الحفاظ على الاستقرار والظروف المعيشية اللائقة للاجئين السوريين في لبنان هو أمرٌ يصبُّ في مصلحة المجتمع الدولي لتجنُّب فرار المزيد من اللاجئين إلى أوروبا"، في: سامي عطالله وديما مهدي، "القانون وسياسة المناطق الآمنة" والعودة القسرية إلى سوريا: سياسة اللاجئين في لبنان، بيروت، المركز اللبناني للدراسات السياسية، تشرين الأول/أكتوبر 2017، ص. 16، متوفّر عبر الرابط التالي: https://www.lcps-lebanon.org/publications/1515749841-lcps_report_-_online.pdf [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁷¹ مقابلة مع جنرال متقاعد في الأمن العام، بيروت، 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁷² مقابلة مع مدير منظمة غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان، بيروت، 26 كانون الأول/ديسمبر 2018.

⁷³ الاتحاد الأوروبي، "دعم سوريا والمنطقة: تتبّع التمويل في مرحلة ما بعد مؤتمر بروكسل"، بروكسل، شبكة الإغاثة، 2019، ص. 4 و ص. 6، متوفّر عبر الرابط التالي: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria-report-seven_0.pdf [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁷⁴ مرصد المساعدة الأمنية، "الجدول المحوري للمساعدة الأمنية - البرامج"، الموقع الإلكتروني، مرصد المساعدة الأمنية، 2012-2019، متوفّر عبر الرابط التالي: <http://securityassistance.org/data/program/military/Lebanon> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁷⁵ مقابلة مع خبير رئيسي في المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة في لبنان، بيروت، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁷⁶ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، 2005.

الاتحاد الأوروبي إجراءات تتجاوز حدوده بهدف حماية حدوده.

اختلاف الأهداف بين السلطات والجهات المانحة الأجنبية في ما يتعلق بعمالة اللاجئين مقابل تلاقي المصالح في سياسات التعليم قدّمت مؤتمرات المانحين⁷⁷ فرصاً للبنان "لتحديد الأجندة" كأداة لتأمين القوة.⁷⁸ يتمحور التعاون بين الدولة والجهات المانحة الدولية حول قضايا واسعة النطاق من مثال النمو الاقتصادي والأمن والتنمية. ترأست مسألة توافد اللاجئين الأولية بين هذه القضايا في السنوات الأخيرة. وزادت الحكومة من قوتها التفاوضية من خلال إقامة صلات بين توافد اللاجئين وقضايا أخرى تتوافق مع مصالحها. وينطبق في هذه الحال مفهوم "ربط القضايا".⁷⁹ فكيف تدل طريقة ربط القضايا على ديناميكيات التفاوض العامة؟

يحتل لبنان مكانة "ضعيفة" هيكلية في نموذج العلاقات بين الشمال والجنوب بصفته مستفيداً من المعونة الدولية. إلا أن الخبراء من مثال كاسارينو⁸⁰ أثبتوا أن البلدان المستفيدة من المعونة الدولية تمكّنت من استغلال مشاركتها في الجهود المشتركة بشأن الهجرة لممارسة نفوذ إضافي على الاتحاد الأوروبي بغية الحصول على مساعدات مالية.

يحظى قطاع العمالة والتعليم بحصة مرتفعة نسبياً من التمويل الدولي. هدفت الحكومة إلى تجنب إدماج اللاجئين والتخفيف في الوقت عينه من العبء الملقى على كاهل المجتمعات المضيفة. سيعالج القسم التالي درجة النفوذ الذي تمكّن لبنان من ممارسته على الجهات المانحة الأجنبية حرصاً على مصالحه. وبما أن هذين القطاعين يشكلان محركين محتملين لإدماج اللاجئين، فهما يثيران الخلافات ويتعلقان بديناميكيات قوة أساسية .

يعمل السوريون في لبنان منذ ما قبل اندلاع النزاع السوري بوقت طويل، "ويُقدّر أن اليد العاملة السورية في لبنان قد ازدادت بنسبة تتراوح بين 30 و 50 في المئة [بالمقارنة مع فترة ما قبل الحرب] بعد اندلاع الصراع بسنتين، لتشكل حوالي 14% من القوى العاملة الإجمالية في لبنان".⁸¹ وبالرغم من اعتماد الحكومة اللبنانية مبدأ "الأفضلية للمواطنين اللبنانيين"، تعلن بشكل عام بموجب مراسيم سنوية عن استثناءات في المجالات التي يُسمح فيها للسوريين بالعمل. في الوقت الحالي، يحقّ للعمال النازحين السوريين غير المسجلين لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين العمل في قطاع الزراعة والبناء "والبيئة". وتعيّن على السوريين الراغبين في العمل الحصول على "تعهد مسبق بالمسؤولية" من كفيل لبناني اعتباراً من كانون الثاني/يناير 2015، والحصول على وضع قانوني كعامل نازح – ما يحرمهم بالتالي من مساعدة المفوضية. ويشير تقرير مركز دعم لبنان⁸² إلى أن هذه السياسات التي هدفت إلى إضفاء الطابع الرسمي على الوجود السوري في سوق العمل قد خلّفت أثراً عكسياً. فقد أدى "غياب الوضع القانوني" وتقييد الوصول إلى سوق العمل و"السياسات والممارسات المتضاربة" إلى "دفع عدد كبير من السوريين إلى اللجوء إلى إجراءات غير نظامية وغير قانونية" وأسفر عن تزايد الانتهاكات والاستغلال.⁸³ يمكن تبرير إحجام السلطات اللبنانية عن إضفاء الطابع الرسمي على عمالة السوريين بعدم استعدادها لتسهيل إدماج السوريين وبقدرة الاقتصاد اللبناني المنخفضة على إدماج عمل نظامي جديد – إذ تصل نسبة البطالة المحلية إلى 25%.⁸⁴

غير أن الجهات المانحة الأجنبية دعت البلدان المضيفة إلى فتح سوق العمل فيها لدعم سبل عيش اللاجئين. ويتمشى ذلك مع الدعوة إلى "إنشاء سوق عمل ملائم ومنظم وتوفير فرص العمل – فيستفيد لبنان من أموال الضرائب ويحظى السوريون بالحماية".⁸⁵ أعلنت نتيجة ذلك الحكومة اللبنانية في عام 2016 عن تدابير لتعزيز العمالة من خلال توفير 300 ألف فرصة عمل عبر برنامج العمالة المؤقتة المدعوم (STEP)؛ لكن تفاصيل المشروع لم تتوضّح بعد.⁸⁶ بالإضافة إلى ذلك، تعهّدت الجهات المانحة الأجنبية في مؤتمرات بروكسل بدعم توفير فرص العمل وغطت تقريباً تعهّدت المانحين في مؤتمر سيدر (CEDRE)⁸⁷ (المرحلة الأولى من

⁷⁷ بشكل خاص، مؤتمر لندن حول "دعم سوريا والمنطقة" الذي عُقد في شباط/فبراير 2016 ومؤتمرات بروكسل واحد وبروكسل إثنان وبروكسل ثلاثة التي عُقدت في آذار/مارس 2017 و2018 و2019 على التوالي.

⁷⁸ بول لايت، المرجع السالف الذكر، 1982، ص. 31.

⁷⁹ إرنست هاس، المرجع السالف الذكر، 1980.

⁸⁰ جان بيير كاسارينو، المرجع السالف الذكر، 2005.

⁸¹ مركز دعم لبنان، "سبل عيش اللاجئين السوريين: تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية"، المرجع السالف الذكر، ص. 12. تركز الأرقام على بيانات البنك الدولي المتعلقة بتقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي للنزاع السوري.

⁸² المرجع نفسه.

⁸³ المرجع نفسه، ص. 35.

⁸⁴ يُرجى مراجعة بيانات وزارة العمل في البطالة في لبنان، النتائج والتوصيات (2019)، إعداد المجلس الاقتصادي والاجتماعي اللبناني.

⁸⁵ مركز دعم لبنان، "سبل عيش اللاجئين السوريين: تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية"، المرجع السالف الذكر، ص. 36.

⁸⁶ مركز دعم لبنان، "سبل عيش اللاجئين السوريين: تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية"، المرجع السالف الذكر.

⁸⁷ المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات (CEDRE) الذي عُقد في فرنسا في 6 نيسان/أبريل 2018.

"برنامج الإنفاق الاستثماري". وأعلن أيضًا الاتحاد الأوروبي من جهته في شباط/فبراير 2018 عن حزمة تصل قيمتها إلى 164 مليون دولار لدعم الاقتصاد اللبناني من خلال الخطة الأوروبية للاستثمار الخارجي. بالرغم من إنفاق هذه الأموال، لم تأت دعوة الجهات المانحة الأجنبية إلى إضفاء الطابع القانوني على عمالة اللاجئين بثمارها. واقتصرت التدابير القليلة الهادفة إلى تحسين ظروف عمل السوريين على توفير وظائف مؤقتة غير مرغوب بها واستبعدت إمكانية الإدماج. شكّل تعليم اللاجئين أيضًا مكونًا أساسيًا من مكونات الاستجابة في لبنان، وانطوى على سياسات استباقية وضعت لمنح الأطفال اللاجئين فرصة الوصول إلى التعليم الرسمي. في البداية، تولت المنظمات غير الحكومية مسؤولية توفير الفرص التعليمية، ولكن قررت وزارة التربية والتعليم العالي في وقت لاحق "أن تتأخر الاستجابة التعليمية"⁸⁸. أكد إطلاق مبادرة "إيصال الحق بالتعليم إلى الجميع" (RACE) في عام 2014 على أهمية توفير التعليم للأطفال اللاجئين، ويتماشى ذلك مع جهود الجهات المانحة الأجنبية الرامية إلى إدخال الأطفال السوريين في نظام التعليم الرسمي في لبنان. وأوضح ممثل من وزارة التربية أنهم "أرادوا التأكد من أن الوضع لن يؤدي إلى التطرف أو إلى جيل جديد من السوريين غير القادرين على إعادة بناء وطنهم". واستمر المجتمع الدولي بالمساومة مستخدمًا البيّنين. تقوم الأولى على استخدام المحفزات المالية. أما الآلية الثانية فتقوم على استخدام "منظور حقوق الطفل بدلاً من منظور حقوق اللاجئين"⁸⁹: حاولت الجهات الفاعلة عبر الوطنية، بما فيها المنظمات غير الحكومية، الضغط على الدولة اللبنانية للتقيّد بالتزامات لبنان القانونية الدولية تجاه الأطفال من خلال التذكير بالتزامات لبنان القانونية بصفته دولة موقعة على اتفاقية حقوق الطفل.

في حين استقادت الحكومة اللبنانية من المعونة الدولية في قطاع العمل، بالرغم من تباين المصالح، استقادت في قطاع التعليم من تلاقي المصالح. وتبرهن قدرة الحكومة على تنفيذ أجندتها في مختلف القطاعات النفوذ الذي تتمتع به على المجتمع الدولي.

تتناقض إذاً ديناميكيات القوة بين الحكومة والمجتمع الدولي مع الأفكار الماركسية الفائلة إنَّ مشاركة الجنوب في التحكم بالهجرة يفرضها الشمال بالكامل. يتسم هذا الوضع بالمنفعة المتبادلة ولا يجوز اعتباره عملية لا ربح فيها ولا خسارة. ويرسّخ ذلك النهج النيوليبرالي للقوة كعملية تفاعلية تركز على الترابط بين الدول. واستقاد لبنان من التعاون في معالجة قضية اللاجئين السوريين لممارسة نفوذ متزايد على الاتحاد الأوروبي والحصول على مساعدات مالية. غير أن الطبيعة المطوّلة للنزاع تهدد استدامة هذا التوازن في القوى وتعيد توجيه النقاش إلى عودة اللاجئين إلى سوريا.

عودة اللاجئين إلى سوريا تشهد توترات وخطابات متعارضة بين الحكومة والمجتمع الدولي

من أجل إبراز الفرق الدقيق بين الديناميكيات السابقة في حقل العمل والتعليم، يدرس هذا القسم عن كثب ديناميكيات القوة الحالية في ما يتعلّق بالعودة ويسلّط الضوء على التباين في المصالح اللبنانية والأجنبية. إنَّ التناقضات في مواقف الجهات الفاعلة الدولية تجاه النظام السوري تجعل من هذا الموضوع محط جدل.

مع انخفاض حصص إعادة التوطين طوال الأزمة السورية، طالبت السلطات اللبنانية بعودة اللاجئين إلى سوريا.⁹⁰ عارضت لغاية الآن الجهات المانحة الغربية عودة اللاجئين بناءً على موقف مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين القائل بأنَّ الظروف الأمنية والإنسانية في سوريا غير مرضية.⁹¹ وتلحّق بهذه الضرورة الدوافع الجغرافية السياسية الدولية؛ في الواقع، إن العمل مع النظام السوري لدعم عودة اللاجئين يمنحه الشرعية ويزيد من نفوذ روسيا في المنطقة. ويبدو بالتالي أن السلطات اللبنانية لن تتجح على الأرجح في تحقيق رغبتها واستخدام الموارد الأجنبية لتنظيم عودة اللاجئين على نطاق واسع، وهذا الأمر يولّد توترات إضافية.

في غياب الدعم من المجتمع الدولي، اعتمدت السلطات اللبنانية على الجهات الفاعلة المحليّة لتسهيل عودة اللاجئين. واستلزم ذلك الابتعاد عن النهج القائم على حقوق الإنسان إذ لم تُستوف بعد شروط السلامة والطوعية والاستدامة الأساسية.⁹² في أيار/مايو 2019، أعربت ثمانية منظمات غير حكومية عن قلقها إزاء القرارات التي اتخذها مؤخرًا المجلس الأعلى للدفاع والتي قد تؤدي إلى

⁸⁸ إليزابيث بوكثير ودومينيك سبنسر وجيهاي تشاي، "بين السياسة والممارسة: تعليم اللاجئين السوريين في لبنان"، صحيفة دراسات اللاجئين، 2017، المجلد 31 (4)، ص. 444-465.

⁸⁹ المرجع نفسه، ص. 453.

⁹⁰ خلال القمة العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي عُقدت في بيروت في كانون الثاني/يناير 2019، دعا رئيس الجمهورية اللبنانية ميشال عون إلى "عودة أمنة للنازحين السوريين" وذكر بضرورة عدم ربط عملية العودة بالحل السياسي في سوريا.

⁹¹ تحديث مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين حول الحلول الدائمة للاجئين السوريين، حزيران-يونيو/تموز-يوليو 2018.

⁹² أحمد إيسدويغو وميسم نمر، "سياسات العودة: دراسة مستقبل اللاجئين السوريين في الأردن ولبنان وتركيا"، العالم الثالث فصليا، 2018، المجلد 41(3)، ص. 415-433.

ترحيل سوريين⁹³ وإزاء قرار المدير العام للأمن العام في 13 أيار/مايو 2019 القاضي بترحيل جميع السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني بعد نيسان/أبريل 2019.⁹⁴ ومع ذلك، تزداد وتيرة "العودة لا سيما عن طريق الاستثمارات" الطوعية" الموقّعة قسراً، بالرغم من التحايل على مبدأ عدم الإعادة القسرية".⁹⁵

تسبّب موقف مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين بصدّات مع وزير الخارجية، جبران باسيل، الذي اتهم المفوضيّة علناً بامتلاك "أجندة سرية" تقوم على إبقاء اللاجئين في لبنان.⁹⁶ وازدادت حدّة التوتّرات عندما هدّد باسيل بوقف إصدار تأشيرات الدخول لموظّفي المفوضيّة. فلم يبق خياراً أمام المفوضيّة إلا مراقبة مواكب اللاجئين العائدين إلى سوريا لتقدّم لهم المساعدة الطبية والقانونية. وصرّح مسؤول في مكتب المفوضيّة الأوروبية للمعونة الإنسانية قائلاً، "ما كانت مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين لتقبل بذلك منذ بضع سنوات... انتقلنا من وضع يرفض فيه الجميع الجلوس مع بشار الأسد إلى وضع تستطيع فيه دمشق استخدام عودة اللاجئين كوسيلة ضغط ليمنحها المجتمع الدولي الشرعية".⁹⁷ ويثبت ذلك أن مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين لا تملك نفوذاً يُذكر على الحكومة اللبنانية. واعتبر فرد من المجتمع المدني أجريت معه المقابلة أن رفض المفوضيّة اتخاذ موقف حاسم هو أمر إشكالي. وقال في معرض الحديث عن موظّفي الأمم المتّحدة المهنيين بفقدان تأشيرات الدخول، "ينبغي أن تكونوا قادرين على فعل ما تريدون! إذا كنتم أنتم أشخاصاً غير مرغوب بهم فعار على [الحكومة]. أنتخبولون وزارة خارجية تصنّف موظّفي الأمم المتّحدة أشخاصاً غير مرغوب بهم!"⁹⁸ فقد استخدمت السلطات اللبنانية "قوتها الإكراهية"⁹⁹ للضغط على مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين وأظهرت أن استعدادها لتسهيل عودة اللاجئين يفوق مصلحتها في الحفاظ على علاقات جيدة مع المفوضيّة. وساعت أنماط عدم التماثل في الحوار بشأن عودة اللاجئين بين المفوضيّة والحكومة، إذ تمارس الأخيرة الضغط على الأولى.

الخلاصة

قيمت هذه الدراسة ديناميكيات القوة بين لبنان والمجتمع الدولي في الاستجابة إلى توافد اللاجئين السوريين اعتباراً من عام 2011. وتبيّن أنّ السلطات اللبنانية عزّزت تحكّمها واكتسبت نفوذاً مكّنها من الحصول على تمويل ومعدّات ومساعدات إضافية من المجتمع الدولي، في حين سعى هذا الأخير إلى تحقيق الهدف المتمثّل بمنع تدفّق المهاجرين إلى أوروبا. استعادت الحكومة اللبنانية سيطرتها على جوانب متعدّدة من الاستجابة، وتمكّنت من الاستفادة من التعاون مع الجهات المانحة الأجنبية لإعادة توجيه الأموال لتصب في مصالحها الاقتصادية ومصلحة المجتمع المضيف، نظرياً على الأقل، لا سيّما في ما يتعلّق بالعمالة والتعليم. وتقبّل المجتمع الدولي هذه التحوّلات في أنماط التمويل، إذ تمهّد الطريق أمام إتخاذ الاتحاد الأوروبي إجراءات خارج حدوده للتحكّم بالهجرة. تتعارض نتائج هذا البحث مع الفكرة السائدة بأن التفاوت الهيكلي يميز العلاقات بين الشمال والجنوب. يكشف تحليل ديناميكيات العلاقة المتعدّدة الأوجه بين لبنان والمجتمع الدولي عن تفاعل معقد بين المكاسب والخسائر لدى الطرفين، إذ أصبحت سياسات الهجرة شكلاً من أشكال القوة التفاوضية التي يتمتّع بها لبنان، إلى حدّ ما على الأقل. وتثبت هذه النتيجة أهمية القوة المنتجة (بالمقارنة مع العلاقة الثنائية للهيمنة في القوة الهيكلية) لأنّ القوة تتشكّل هنا عملية اجتماعية واسعة النطاق تتعلّق بالقدرة على التصرف، بالنسبة للأقوياء والضعفاء هيكلياً على حدّ سواء.

قائمة المراجع

⁹³ المفكّرة القانونية، "ورقة موقف بشأن قرار الترحيل السريع للمواطنين السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني"، الموقع الإلكتروني، المفكّرة القانونية، 2019، متوفّر عبر الرابط <https://legal-agenda.com/uploads/Position%20Paper%20on%20the%20decision%20to%20summarily%20deport%20Syrian%20nationals%20who%20entered%20Lebanon%20irregularly.pdf> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁹⁴ قرار مدير عام الأمن العام، رقم 43830، 13 أيار/مايو 2019.

⁹⁵ أمريشا جاغاناثسينغ، "نظام الحدود اللبنانية: صلاية سلسلة وتدخّل أجنبي وتراكيب أمنية هجينة"، سلسلة أوراق العمل رقم 2، الاستجابة: الحكومة المتعدّدة المستويات للهجرة الجماعية في أوروبا وخارجها، أفق 2020 (الاتحاد الأوروبي)، بوابات معرفة المجتمع المدني، 2019، ص. 45، متوفّر عبر الرابط التالي:

<https://civilsociety-centre.org/resource/lebanon%E2%80%99s-border-regime-fluid-rigidity-foreign-interference-and-hybrid-security-assemblages> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁹⁶ جانين جليخ، "باسيل يعلن حرباً على مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين"، الموقع الإلكتروني، لوريان لو جور، 9 حزيران/يونيو 2018، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.lorientlejour.com/article/1119987/basil-part-en-guerre-contre-le-hcr.html> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

⁹⁷ مقابلة مع مسؤول في مكتب المفوضيّة الأوروبية للمعونة الإنسانية، بيروت، 18 أيلول/سبتمبر 2018.

⁹⁸ مقابلة مع مدير منظمة غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان، بيروت، 26 كانون الأول/ديسمبر 2018.

⁹⁹ "أيّ القوة كعلاقات تفاعل قائمة على التحكم المباشر"، انظر: مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، 2005، ص. 43.

مالكولم أندرسون وإبرهارد بورت، حدود الاتحاد الأوروبي، لندن، بالغراف مكميلان، 2001.

سامي عطاالله وديما مهدي، "القانون وسياسة المناطق الآمنة" والعودة القسرية إلى سوريا: سياسة اللاجئين في لبنان، بيروت، المركز اللبناني للدراسات السياسية، تشرين الأول/أكتوبر 2017، ص. 16، متوفر عبر الرابط التالي: https://www.lcps-lebanon.org/publications/1515749841-lcps_report_-_online.pdf [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

إيان بايتش وماثيو فليندرز، "الاستنتاجات والتداعيات"، في: إيان بايتش وماثيو فليندرز (ناشرون)، بعنوان الحوكمة المتعددة المستويات، أكسفورد، منشورات جامعة أكسفورد، 2004.

تيري بالزك، "أدوات سياسة الإجراءات الضامنة: تبادل المعلومات وسياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية والداخلية"، صحيفة دراسات السوق المشتركة، 2008، المجلد 46 (1)، ص. 75-100.

ديديه بيغو، "الأمن والهجرة الوافدة: نحو حكوماتية عن طريق القلق؟" إيزابيث بوكنير ودومينيك سينسر وجيهاي تشاي، "بين السياسة والممارسة: تعليم اللاجئين السوريين في لبنان"، صحيفة دراسات اللاجئين، 2017، المجلد 31 (4)، ص. 444-465.

باري بوزان وأول ويفر ومورتن كيلستروب وبيار لوماتر، الهوية والهجرة والأجندة الأمنية الجديدة في أوروبا، منشورات سانت مارتن، نيويورك، 1993.

تيزيانا كابونيو ومايكل جونز كوريس، "وضع النظريات حول سياسات الهجرة في الدول المتعددة المستويات: منظور الحوكمة المتعددة المستويات"، صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، 2017، المجلد 44 (12)، ص. 1-16.

جان-بيار كاسارينو، "الهجرة وإدارة الحدود في المنطقة الأوروبية-متوسطية: التوجه نحو أشكال جديدة من الترابط"، الكتاب السنوي للمعهد الأوروبي المتوسطي، 2005، ص. 227-231.

جون شالكرافت، القفص المخفي: العمال السوريون المهاجرون في لبنان، ستانفورد، منشورات جامعة ستانفورد، 2009.

العمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية، "صحيفة وقائع"، الموقع الإلكتروني، المفوضية الأوروبية، 2020 ، متوفر عبر الرابط التالي: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en [آخر زيارة للرابط في 16 آذار/مارس 2020].

باولو كوتيتا، "حالة الحدود البحرية الجنوبية الإيطالية: تعاون عبر المتوسط؟" في: جيما بينيول (ناشرون)، تدفقات الهجرة وإدارة الحدود البحرية الجنوبية للاتحاد الأوروبي، برشلونة، منشورات سيدوب، 2008، ص. 45-62.

روبرت دال، "مفهوم القوة"، صحيفة بحوث النظم والعلوم السلوكية 1957، المجلد 2 (3)، ص. 201-215.

المفوضية الأوروبية، "رسالة مشتركة إلى البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي واللجنة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية ولجنة المناطق - مراجعة سياسة الجوار الأوروبية"، الموقع الإلكتروني، المفوضية الأوروبية، 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، متوفر عبر الرابط التالي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52015JC0050> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

الاتحاد الأوروبي، "دعم سوريا والمنطقة: تتبّع التمويل في مرحلة ما بعد مؤتمر بروكسل"، بروكسل، شبكة الإغاثة، 2019، ص. 4 و ص. 6، متوفر عبر الرابط التالي: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria-report-seven_0.pdf [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

تاميراس فاخوري، "الحوكمة المتعددة المستويات وسياسات الهجرة في العالم العربي: قضية النزوح السوري"، صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، 2018، ص. 1310-1326.

شوشانا فاين، "المواضيع والنفوس والدول المتاخمة: تحقيق في الممارسات والعقلانية" البيروقراطية الحدودية" في تركيا، "أطروحة دكتوراه، باريس، معهد العلوم السياسية، 2016.

كارمن جحا وجمانة تلحوق، "من المستفيدين من المساعدات إلى صانعي السياسات: تصوّر علاقات الحكومة-الأمم المتحدة خلال أزمة اللاجئين السوريين في لبنان"، "صحيفة دراسات اللاجئين"، 2018، المجلد 32 (4)، ص. 663-645.

إرنست هاس، "ماذا التعاون؟ ربط القضايا والأنظمة الدولية"، "سياسات العالم"، 1980، المجلد 32 (3)، ص. 357-405.

أحمد إيسويغو وميسم نمر، "سياسات العودة: دراسة مستقبل اللاجئين السوريين في الأردن ولبنان وتركيا"، "العالم الثالث فصليا"، 2018، المجلد 41(3)، ص. 433-415.

جانين جليخ، "باسيل يعلنها حرباً على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين"، الموقع الإلكتروني، لوريان لو جور ، 9 حزيران/يونيو 2018، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.lorientlejour.com/article/1119987/bassil-part-en-guerre-contre-le-hcr.html> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

مايا يانمير، "مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والاستجابة إلى أزمة اللاجئين السوريين: التفاوض على الوضع والتسجيل في لبنان"، "الصحيفة الدولية لحقوق الإنسان"، 2017، المجلد 2 (3)، ص. 491-393.

الجزيرة، "العثور على جثث لاجئين تجمدوا برداً في لبنان بالقرب من الحدود السورية"، الموقع الإلكتروني، أخبار الجزيرة، 19 كانون الثاني/يناير 2018، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/refugees-frozen-lebanon-syria-border-180119180011632.htm> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

بول لايت، أجنحة الرئيس: خيار السياسة المحلية من كينيدي إلى كلينتون ، بالتيمور، منشورات جامعة جونز هوبكينز، 1982.

أنليزا ليندسي، "الطفرة والاختيار: القوة في نظام إعادة توطين اللاجئين"، "صحيفة الهجرة القسرية"، 2017 المجلد 54، ص. 12-11.

ستيفن لويس، السلطة: وجهة نظر راديكالية، لندن، منشورات مكميلان، 1974

مايكل كاغان، "نعيش في بلد من بلدان مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين: دولة الأمم المتحدة البديلة وسياسة اللاجئين في الشرق الأوسط"، جنيف، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2011 ، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-stat-e-refugee-policy-middle-east-michael.html> [آخر زيارة للرابط في 11 شباط/فبراير 2020].

روبرت كيوهان وجوزف ناي، السلطة والترابط، لندن، منشورات بيرسون، 2001.

ديما الخوري، "مساحات التفاوض: مدن لبنانية وتدقق اللاجئين السوريين (2011-2018): حالات التبانة والنبعة ومخيم اللاجئين الفلسطينيين في برج البراجنة"، أطروحة دكتوراه، الجغرافيا الاجتماعية، جامعة كان، 2019، متوفر عبر الرابط التالي: <https://hal.inria.fr/tel-02305859> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

ساندرا لافينكس، "توسيع نطاق الاتحاد الأوروبي وتحديّ نقل السياسة: قضية سياسة اللاجئين"، "صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة"، 2002، المجلد 28 (4)، ص. 72-701.

مركز دعم لبنان، "الإجراءات المنظمة غير النظامية وآليات السمسرة والأوضاع غير القانونية: تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية"، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، 2016، متوفر عبر الرابط التالي:

<http://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> - [آخر زيارة للرابط في 11 شباط/فبراير 2020].

مركز دعم لبنان، "سُبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية"، بيروت، *بوابات معرفة المجتمع المدني*، 2016، متوفر عبر الرابط التالي: <http://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [آخر زيارة للرابط في 11 شباط/فبراير 2020].

مركز دعم لبنان، "حصول اللاجئين السوريين على الرعاية الصحية: تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية"، بيروت، *بوابات معرفة المجتمع المدني*، 2016، ص. 7، متوفر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/sites/default/files/resources/accesshealthcaresyrianrefugees-ls2016.pdf> [آخر زيارة للرابط في 11 شباط/فبراير 2020].

المفكرة القانونية، "ورقة موقّفة بشأن قرار الترحيل السريع للمواطنين السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني"، الموقع الإلكتروني، *المفكرة القانونية*، 2019، متوفر عبر الرابط التالي: <https://legal-agenda.com/uploads/Position%20Paper%20on%20the%20decision%20to%20summarily%20deport%20Syrian%20nationals%20who%20entered%20Lebanon%20irregularly.pdf> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

أنليزا ليندسي، "الطفرة والاختيار: القوة في نظام إعادة توطين اللاجئين"، *صحيفة الهجرة القسرية*، 2017 المجلد 54، ص. 11-12.

أمريشا جاغاراتسينغ، "لبنان - تقرير قُطري: الإطار القانوني والسياساتي لحكومة الهجرة"، سلسلة أوراق العمل رقم 1، الاستجابة: الحوكمة المتعددة المستويات للهجرة الجماعية في أوروبا وخارجها، أفق 2020 (الاتحاد الأوروبي)، *بوابات معرفة المجتمع المدني*، 2018، ص. 22، متوفر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/legal-and-policy-framework-migration-governance> [آخر زيارة للرابط في 10 آذار/مارس 2020].

أمريشا جاغاراتسينغ، "نظام الحدود اللبنانية: صلابة سلسلة وتدخّل أجنبي وتراكيب أمنية هجينة"، سلسلة أوراق العمل رقم 2، الاستجابة: الحوكمة المتعددة المستويات للهجرة الجماعية في أوروبا وخارجها، أفق 2020 (الاتحاد الأوروبي)، *بوابات معرفة المجتمع المدني*، 2019، ص. 45، متوفر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/lebanon%E2%80%99s-border-regime-fluid-rigidity-foreign-int-ference-and-hybrid-security-assemblages> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

إيمانويلا باوليتي، *هجرة السلطة والعلاقات بين الشمال والجنوب: حالة إيطاليا وليبيا*، لندن، بالغراف مكميلان، 2011.

مرصد المساعدة الأمنية، "الجدول المحوري للمساعدة الأمنية - البرامج"، الموقع الإلكتروني، مرصد المساعدة الأمنية، 2019-2012، متوفر عبر الرابط التالي: <http://securityassistance.org/data/program/military/Lebanon> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

سيمون تولنز، "إدارة الحدود في حقبة بناء الدولة المخففة: المساعدة الأمنية وسيادة لبنان الهجينة"، *الشؤون الدولية*، 2017، المجلد 93 (4) ص. 882-865.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "صحيفة وقائع"، الموقع الإلكتروني، 2019، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2019/03/UNHCR-Lebanon-Operational-Factsheet-February-2019.pdf> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "الاستطلاع الإقليمي الخامس حول تصورات اللاجئين السوريين ورجعتهم بالعودة إلى سوريا، مصر، العراق، لبنان، الأردن"، الموقع الإلكتروني، شبكة الإغاثة، آذار/مارس 2019، متوفر عبر

الرابط

التالي:

<https://reliefweb.int/report/turkey/fifth-regional-survey-syrian-refugees-perceptions-and-intentions-ret-urn-syria-rpis> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "دليل حالات الطوارئ"، الموقع الإلكتروني، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2015، ص. 1، متوفر عبر الرابط التالي: <https://emergency.unhcr.org/entry/78614/working-with-a-host-government> [آخر زيارة للرابط في 10 شباط/فبراير 2020].