MAISON
DU FUTUR
بيت المستقبل

أوراق سياسية

- رقم ٩ -

نيسان/أبريل ٢٠١٧

لبنان والنزوح السُّوري

نحـو الفُرصة اللاَّضائعة

زياد الصَّائغ

Konrad
Adenauer
Stiftung

ملاحظة: هذه الوثيقة لا تعكس سوى رأي الكاتب.

لبنان والنُّزوح السُّوري
نحو الفُرصة اللأَضائعة

زياد الصَّائغ

الخلفية

يُعاني لبنان منذ العام ٢٠١١ أزمة نزوحٍ سُوري مُتفاقمة، أُضيفت إلى نكبة اللاَّجئين الفلسطينيّين وتشريد اللاَّجئين العِراقيّين.

قد يعتبِرُ البعض أنَّ لا إمكان للمُقارنة بين الأَزمة والنَّكبة والتَّشريد، مِن مُنطلق أنَّ لِكُلٍّ منها خصوصيَّة في سياقاتها المسبِّبة من ناحية، وفي آفاقِ حلِّها من ناحيةٍ أُخرى.

لكنْ ومع الإقرار بهذا التَّمايُز، لبنان ما زال، وأقلَّهُ على مستوى بَلْورة سياسة عامَّة يُعاني بعضاً من المعطوبيَّة البنيويَّة في إدارة هذه الأزمات، على الرَّغم من محاولاتِ تصويبٍ متماسكة قامت في أزمة النُّزوح السُّوري منذ تشكيلِ حكومة الرَّئيس سعد الحريري (كانون الأول ٢٠١٦)، والتي أتى فيها تسمية وزير دولة لشؤون النَّازحين أساسيَّاً إنْ لجهة توحيد المرجعيَّة التنسيقيَّة في هذا السِّياق الشَّائك، أو لِجهة بلورة سياسة وطنيَّة جامعة.

لكنْ ومع واجِب الاعتراف بهذا الخَرْق المؤسَّساتي الإيجابي ثمَّة حاجة إلى مُقاربة شاملة في كيف تعاطى لبنان منذ العام ٢٠١١ مع أزمة النزوح السُّوري، مروراً بالتحدّيات، والإضاءة على ثوابت مُفترَضة في بناءِ السِّياسة العامَّة، خُلُوصاً إلى قراءة في المعْطيَين الإقليمي والدَّولي المتلاصقين وهذه الأزمة بكافَّة أبعادها، واختتاماً بمنهجيَّة التنسيق بين الأفرقاء المعنيّين.

١– لبنان والنُّزوح السُّوري (٢٠١١ – ٢٠١٦) تشتُّت ولا سياسة عامَّة

لم يكُن مُفاجئاً أن يتعاطى لبنان مع أزمة النُّزوح السُّوري بين الأعوام ٢٠١١ و ٢٠١٣، بتجاهُلٍ عصيّ عن التَّفسير، عدا تقدير الحُكومة اللُّبنانيَّة حينها أنَّ الأزمة لا تعدو كَوْنها قصيرة الأمَد، ومحصورة التَّداعيات ومحدَّدة الأعداد الوافِدَة، مع الاعتراف بأنه كان تاريخيّاً في لبنان كتلة عمال سوريين تراوح بين ٥٠٠,٠٠٠ و٩٠٠,٠٠٠، لم ينظّم عملهم حتى الآن، ويُقتضى في هذا السياق انجاز تصنيف علمي قانوني يميّز بين النازح والعامل.

عَدَم التَّفاجُؤ مردُه أوَّلاً إلى أنَّ مَنْ أهمَل ملفّ اللاَّجئين الفلسطينيّين قَسراً أو طوعاً حتَّى العام ٢٠٠٦، عام الخَرق المؤسَّساتي بتشكيل لجنة الحِوار اللُّبناني – الفلسطيني في رئاسة مجلس الوزراء، قد يستسهلُ التَّعاطي مع أزمة النُّزوح السُّوري على أنَّها عابِرة ووقتيَّة. ردَّة الفِعل هُنا بَدَت قاصرةً عن الاستشراف.

وعدَم التَّفاجُؤ مردَّه ثانياً أنَّ ثمَّة من اعتبر أيضاً أنَّ الاعتراف بأزمة نزوحٍ قد يورّط لبنان في حِساباتِ أفرِقاء مُناوئين للنِّظام أو مناصرين للثَّورة أو العكس. ردَّة الفِعل هنا بَدَت مُتفادِيَةً الارتباط بالأمن القَومي للُبنان لِصالح تغليبِ أَجُنداتٍ إقليميَّة ودوليَّة.

وعَدَم التَّفاجُؤ مردَّه ثالثاً إلى أنَّ لبنان لطالما احترف دوَّامة المواجهات السِّياسيَّة، وأُفشِلت فيه محاولة الارتقاء إلى منطق السيَّاسة العامَّة، للإبقاء على مفهوم أوراقِ المقايضة والمساومة، ما يَخدُمُ تأبيد هشاشة مصالح الدَّولة لتأكيد قوَّة مصالِح أفرقاء النِّظام.

بين الأعوام ٢٠١٣ و ٢٠١٦، ومع تفاقُم أزْمة النُّزوح، إنطلَقَت الحكومة اللُّبنانيَّة باتِّجاه الاحتضان الإنساني والتدخُّل الإغاثي على مستويين. المستوى الشَّعبي العفويّ. ومستوى هيئات وبرامج الأمم المتّحدة. بطبيعة الحال لم تكُن مؤسَّسات القِطاع العامّ من وزارات ومجالس بعيدةً عن توفير ما تيسَّر من مَعونة للنَّازحين من منطلق التَّكافُل الاجتماعيّ حَتْماً،

إنَّما من مُنْطلَق حماية السِّلم الأهليّ أيضاً، وهُنا تستأهِل القِوى العسكريَّة والأمنيَّة اللُّبنانيَّة تقديراً إستثنائيّاً.

لكن، وعلى الرَّغم من المستويين التدخُّليَّين اللَّذين ذكرنا، واللَّذين أشَّرا في عُمقِهما إلى استيعابيَّة هائلة وهادئة لدى اللُّبنانيّين للنَّازحين السُّوريّين، لم تُعَكِّرْهُما أبداً ذاكرةٌ لبنانيَّة — سوريَّة مُثْخَنَةٌ بالجراح على مدى ثلاثين عاماً، والحديثُ عن الوصايةِ السُّوريَّة الحديديَّة على لُبنان مع ما شابها من انتهاكات واستباحات كثيفة، لكن على الرُّغم من هذين المستويين ينبغي تسجيل خَلَلٍ في المحاوِر التَّالية:

أ- ضُعْفُ إنجاز بيانات وطنيَّة عن أعداد النَّازحين إلى الانعكاسات الاقتصاديَّة والاجتماعيَّة ما يعني غياب تعداد دقيق لهم.

ب- مواجهات سياسيَّة وخيارات مُتناقضة أفشلَت بناء سياسة وطنيَّة جامعة.

ت- تشتيت المرجعيَّة لبلْوَرة وتنفيذ سياسة وطنيَّة جامعة وتنازُع صلاحيَّات وتضارُب توجُّهات بين الوزارات المعنيَّة.

ث- تفويق منطِق الأنشطة الإنمائيَّة اللاَّمتماسكة على شموليَّة السِّياسة العامَّة.

ج- ترهُّل تنسيق العمل مع هيئات ووكالات وبرامج الأمم المتَّحدة كما هشاشة تنظيم التدخُّل الإغاثيّ.

ح- غياب تصوُّر تنمويّ لِدَعْم المجتمعات المضيفة.

خ- تكاثُف المعالجة الأمنيَّة بسببٍ من هواجس مشروعة ما خفَّف من إمكانيَّة الاحتكام إلى فلسفة «الأمان الإنساني — Human Security».

د- تجاهُل لضرورة تبنّي ديبلوماسيَّة هجوميَّة بعيداً عن الشعارات المنبريَّة التي لا تأخُذ بعين الاعتبار المعطيات الجيوسياسيَّة.

ذ- عدم الاستِعداد لمرحلة ما بعد الحرب والإعمار أو حتَّى لاحتمال إنشاء مناطق آمنة.

بالاستِناد إلى كُلِّ ما سبق توصيفاً واستنتاجاً يبدو جليّاً أنَّ ما حكم تعاطي لبنان مع النُّزوح السُّوري تميَّز وحتَّى العامّ ٢٠١٦، بالسِّمات التَّالية:

أ- الدّيماغوجيا
ب- الشَّعبويَّة
ت- الارتجاليَّة
ث- الفوبيويَّة
ج- التوسُّليَّة.

وفي هذه السِّمات الخمسة كثيرٌ من تراكُم في الذاكرة اللُّبنانيَّة التَّاريخيَّة من نمط التَّعاطي مع القضايا الكيانيَّة من اللُّجوء الفلسطيني إلى النزوح السُّوري مع ما تواتر بينهُما من فتائِل صِراع داخليّ لم تغِب عنها التدخُّلات أو الامتدادات الإقليميَّة والدَّوليَّة.

من هنا أولويَّة طَرح أسئلة تأسيسيَّة في كيف سيُواجه لبنان أزمة النُّزوح السُّوري بِنَفَسٍ استباقيّ، أكثر منه بنفس الحديث عن تحدّيات ديموغرافيَّة، ومواردِيَّة، واقتصاديَّة — اجتماعيَّة — بيئيَّة، وقانونيَّة، وأمنيَّة، وديبلوماسيَّة، وقِيَميَّة دون أن نُغفِل فيها البُعْد الطَّائفيّ – المذهبيّ الذي تتموضَع فيه كافَّة هذه الإشكاليَّات، خصوصاً أنَّهُ في كانون الأوَّل ٢٠١٦، ومع تشكيل حكومة الرئيس سعد الحريري، بدت جدّية في مقاربة هذه القضيَّة الشائكة.

٢- لبنان والنُّزوح السُّوري: معضلات معقَّدة

يجتاحُ اللُّبنانيّين، على اختِلافِ توجُّهاتهم، تساؤلاتٌ بنيويَّة حول ماذا لو طالَت أزمة النُّزوح السُّوري خصوصاً مع تعثُّر الحلّ السِّياسي، وفُرِضَ واقعيّاً بقاءُ النَّازحين إلى أجلٍ مسمَّى حتَّى العودة الآمنة، تساؤلاتٌ حول التَّداعياتِ على مستوياتٍ عدَّة، يبدو توصيفها مُلِحّاً في ثلاثة:

أ- لبنان بلد تعدُّدي، والتَّوازُن الدّيموغرافي الذي انتقل من الطَّائفية إلى المذهبيَّة، على كثير من الحساسيَّة، فهل يُمْكِن تفادي اختِلالات كيانيَّة في هذا السِّياق؟

ب- لبنان عاش نكبة اللاَّجئين الفلسطينيّين إلى حدِّ اشتعالاتٍ

كادت تودي بالقضيَّة اللُّبنانيَّة والقضيَّة الفلسطينيَّة على حدٍّ سواء، فكيف السَّبيل لحماية السِّلمِ الأهلي في ظِلّ نزوحٍ سوريّ بات يُشكِّل ٣٠٪ من سُكَّان لبنان، وما هي ضمانات تحييد لبنان عن صِراعاتٍ يستخدم فيها أتوناً لتصفية حِساباتٍ؟

ت- لبنان يُعاني أساساً تراجُعاً اقتِصاديًّا، وضُعْفاً في شبكات الحماية الاجتماعيَّة، وبنية تحتيَّة مُستنزَفة، ومديونيَّة باتت تُقارب ما هُو أبعد من الخطّ الأحمر المرسوم، أَوليس تحميل لبنان أعباء إضافيَّة، بل استِدامَة هذه الأعباء، قد يُسهِمُ في إشعال فتيل توتُّراتٍ من طابعٍ اقتصاديّ – اجتماعيّ إنَّما يُمْكِنُ توظيفها في رهاناتٍ لا علاقة لها بلُبنان؟

إنَّ هذه التَّساؤلات – التَّداعيات – المعضلات تُؤشِّر إلى أنَّ حماية لبنان التعدُّديَّة، وصَون السِّلم الأهلي بتحييد لبنان عن الصِّراعات الإقليميَّة والدَّوليَّة، والاندفاع في نَهضَةٍ اقتصاديَّة – اجتماعيَّة منهجيَّة، يُمَهِّدُ لَهُ البحثُ الجديّ في ضرورة عودة النَّازحين إلى سوريا حين الأمان يتوَّفر، إنَّما أيضاً بوعي أهميَّة طرح تقاسُم الأعباء الذي أشار إليه البيانُ الختاميّ للقِمَّة العربيَّة الثامنة والعشرون التي انعقدَت في الأردن (٢٨-٢٩/آذار/٢٠١٧)، وقد كانت قضيَّة النزوح فيها مِحوَريَّة، ووعي أهميّة الانتقال من التدخّل الإغاثي المرحلي للنازحين الى دعم توجه التنمية المستدامة للمجتمعات المضيفة وصون الاستقرار كما ورد في خطاب رئيس الحكومة اللبنانية سعد الحريري في مؤتمر «دعم مستقبل سوريا والمنطقة» في بروكسل (٤-٦/ نيسان/٢٠١٧).

٣- لبنان والنُّزوح السُّوري: أسئلة تأسيسيَّة

أ- لبنان يرفُض كُل أشكال التَّوطين أو الدَّمج المجتمعي التدريجي، لكنْ كيف سيُدير أزمة ١,٥٠٠,٠٠٠ نازح سُوري بحسب تقديرات الدولة اللبنانية، تبدو عَودتهم متعثِّرة إلى أجَل، رُبَّما طويل؟ وهنا ضرورة الاعتراف بأن لا أرقام دقيقة في أعداد النازحين السوريين، بسببٍ من ضعفٍ في تنظيم الوفود

والوجود على حدٍّ سواء.

ب- ماذا عن طروحاتِ الأبواب المفتوحة والدَّمج القانوني والتَّوطين في بلد ثالث، كيف سيتعامل معها لبنان وهُو المقتنع بواجب حماية هويتهِ الوطنيَّة إنَّما أيضاً هويَّة اللاَّجئين والنَّازحين على حدٍّ سواء؟

ت- هل يكفي الرُّكون إلى معالجة الأزمة بتقنيَّات التَّمويل الإغاثي للنَّازحين في حين تتنامى الحاجات التنمويَّة للمجتمعات المضيفة؟

ث- كيف يُمكن عَزْل أزمة النُّزوح السُّوري إلى لبنان عن المتغيّرات الجيوبوليتيكيَّة التي تعيشُها المنطقة؟

ج- ما هي المنهجيَّة الأفعل لمكافحة التطرُّف والإرهاب في ظِل تكاثُف حالات الفقر والجهل والاختراقات المشبوهة عدا المنهجيَّة الأمنيَّة التَّقليديَّة؟

ح- لِمَ عدم قيام تنسيق إقليميّ بين الدُّول المضيفة للنَّازحين للإعداد لمرحلة العَودة بما فيها إلى مناطق آمنة؟

هذه كُلُّها تساؤلات يُقتضى التصدّي لها في العُمق من خلال صوغ سيناريوهاتٍ متعدِّدة تتلاقى فيها بُنيةُ الأمن القَومي في لبنان، من خلال تحديدٍ دقيق لمكوِّنات هذه البُنية تَضَعُه الدَّولة اللُّبنانيَّة بكافة مؤسَّساتها، وتتشارك فيه والقِطاع الخاصّ والمجتمع المدني، على أنَّ توحيد المرجعيَّة المعنيَّة بملف النُّزوح يبقى مُلِحَّاً، وهذا غير متوفِّر في ظل تواطؤ على توزُّع المهامّ بين من يرى في الملفّ بُعداً اقتصاديَّاً — اجتماعيَّاً، ومن يعنيه فيه البُعد الأمنيّ، ومن يُكِبُّ على التعبئة من خِلاله على أنَّهُ كيانيّ. وفي حين أنَّ هذا الملفّ يُشكِّل كُلاًّ مُتكاملاً من هذه العناصر الثَّلاثة، تتبدَّى آليَّة التَّنسيق متأرجِحة بين طموح المأسسة وواقعيَّة القبول بتوزُّع المسؤوليَّات بحسب الهواجس، ويبقى المطلوب ضابط إيقاع يُبرِز وَحْدَة الدَّولة أكثر منه زيادة تمزُّقاتِها وهُنا بيتُ القصيد.

٤-مبادئ سياسة عامَّة: منطلقات تنسيق فاعِل

لبنان، وبِقَدْر ما يعنيه احتضان النَّازحين السُّوريّين بالاستناد إلى إرثه

الحضاري في احترام حقوق الإنسان، هو العضو المؤسِّس في جامعة الدُّول العربيَّة والأمم المتَّحدة، وبِقَدْر ذلك هو معنيٌّ بتسهيل عَوْدَتِهم حين توفُّر الظُّروف الآمنة والملائمة لذلك، لكنَّه وبالإضافة إلى هَذين القَدْرين، هو مدعوٌّ لإنتاج فُرصةٍ من الأزمة، وهذا أساسُ أيّ سياسةٍ عامَّة تعِي أنَّ المجتمع الدَّولي يعنيه استقرار لبنان ويتطلع إلى تقديم دعم تنموي للمجتمعات المضيفة إلى جانب تدخله الإغاثي. إنَّما فقط بالاستناد إلى رؤيةٍ متكاملة الأبعاد، حيثُ الصَّوتُ المرجِّح سياسة عامَّة، وليس سياسات بحسب اختِصاص أو هواجس الأفرقاء في السُّلطة. مُراعاةُ الهَواجس تقوم على احتِواء عناصِر متينة لاستجابة للأزمة على المدى القريب والمتوسِّط والبعيد، وإلاَّ نبدأ مَثَلاً بِرَجْمِ توزُّع النَّازحين العشوائي في كُلِّ لبنان، في حين أنَّ ثمَّة من مَنَع موضعتهم بشكلٍ جغرافيّ منظَّم، ولا حاجة لتبرير هذا المنْع، إذ في مُقابل كُلِّ تبرير حُجَّة رادعة. الاتِّعاظ من الأخطاء فضيلة. الإمعان في الدِّفاع عن الأخطاء هدَّام.

الكرامَة تحت سيادَة الدَّولة للنَّازحين حتَّى العَودة الآمنة، وتنمية المجتمعات المضيفة أساس أيّ سياسةٍ عامَّة ناجعة.

أمَّا مُنطلقات التَّنسيق الفاعل فهيكلُها الأساس متوَفِّر في وزارة الدَّولة لشؤون النَّازحين، والتي من المفترض أن تنمّي آليَّة التَّكامُل بين كافة مؤسسات الدَّولة والقِطاع الخاصّ والمجتمع المدني، كما الدُّول المانحة وهيئات ووكالات وبرامج الأمم المتَّحدة ضمن مبادئ الشُّموليَّة والتَّشاركيَّة والفاعليَّة والشَّفافيَّة واللاّإزدواجيَّة ... هذا خيارٌ ومَسار!

لبنان والنُّزوح السُّوري إلى الفُرصة اللاَّضائعة ... رُبَّما الأملُ كبير لكنْ يجب تفادي احتراف النِّزاعات الجانبيَّة!

زياد الصائغ

خبير ومستشار
في السياسات العامّة

باحث لبناني وخبير في قضايا اللاّجئين الفلسطينيين ومفاوضات السّلام في الشرق الأوسط، والنّازحين – اللّاجئين من سوريا وسياسات العمل والحماية الاجتماعيَّة، مستشار السياسات واستراتيجيات التواصل في وزارة الدولة لشؤون النازحين (شباط ٢٠١٧ –)، وهو عضو – خبير لجنة التّواصل السّياسي لقضايا اللّاجئين الفلسطينيين في لجنة الحوار اللّبناني – الفلسطيني في رئاسة الحكومة، ومستشار للسياسات مع مؤسسة أديان، عمِل مديراً تنفيذيّاً لملتقى التأثير المدني (تموز ٢٠١٢ وكانون الثاني ٢٠١٦).

مستشار في رسم السياسات واستراتيجيات التَّواصل في رئاسة الحكومة اللبنانية لرئيس لجنة الحوار اللبناني – الفلسطيني (٢٠٠٦–٢٠٠٩)، ومستشار في رسم السياسات ورئيس فريق عمل وزير العمل (كانون الثاني ٢٠١٠ – حزيران ٢٠١١)، ومستشار وطنيّ للسياسات لمنظَّمة العمل الدولية في المكتب الإقليمي للدّول العربية للمنظمة في بيروت (أيلول ٢٠١١ – حزيران ٢٠١٣).

عَمِل سابقاً مستشاراً لإستراتيجيّات التواصل في مجلس كنائس الشرق الأوسط، ولنقابة المعلّمين في لبنان، وللمؤسسة الصحيّة للطائفة الدرزية، وللقاء مسيحيّي المشرق، ولمركز الدِّراسات والأبحاث المشرقية. له دراسات متخصّصة في قضية اللاَّجئين الفلسطينيين والسوريين، ومسائل العمل والحماية الاجتماعية والحوار المسيحي – الإسلامي والفكر العربي والمواطنة، وينشُر دورياً مقالات متخصّصة في جريدتي النهار والحياة.