

التوظيف والتماسك الاجتماعي في سياق النزوح القسري: حالات الأردن ولبنان

شذى ج. الجندي

المستشار الفني الرئيسي الإقليمي، شراكة آفاق (الأردن، العراق، لبنان)، المكتب الإقليمي للدول العربية بمنظمة العمل الدولية (ILO)

ميرديث بيرين

المدير الفني الإقليمي، شراكة آفاق (الأردن، العراق، لبنان)، المكتب الإقليمي للدول العربية بمنظمة العمل الدولية (ILO)

مقدمة

تستضيف الأردن ولبنان نحو أكبر أعداد من اللاجئين في المنطقة، حيث استقبلت الدولتان معًا بما يقدر 2.8 مليون لاجئًا من سوريا.

لقد تعرضت منطقة المشرق لمستوى غير متوقع من النزوح القسري منذ بداية الأزمة السورية في عام 2011. وسرعان ما أدى الانكماش الاقتصادي وعدم الاستقرار السياسي والتوترات الاجتماعية المتزايدة في العراق وغازة واليمن إلى زيادة عدد النساء والرجال والأطفال الفارين من النزاع. وفقًا للمركز الدولي لمراقبة النزوح (IDMC)، فر 7.8 ملايين لاجئ وطالب اللجوء من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) في الفترة بين 2010-2020، إلى جانب بما يقدر 2.9 مليون شخص أصبح من النازحين داخليًا كل عام (IDMC, 2021). تستضيف الأردن ولبنان نحو أكبر أعداد من اللاجئين في المنطقة، حيث استقبلت الدولتان معًا بما يقدر 2.8 مليون لاجئًا من سوريا (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2021، حكومة الأردن 2020). في حين أن البلدين لم تكن في وضع يؤهلها من الناحية الاجتماعية والاقتصادية لاستقبال هذه الأعداد الهائلة من اللاجئين، إلا أن مواقعهما الجغرافية وأوجه التشابه الثقافية والانفتاح جعل منهما وجهات للعديد من الفارين.

تستضيف الأردن
ولبنان نحو أكبر
أعداد من اللاجئين
في المنطقة، حيث
استقبلت الدولتان
معًا بما يقدر 2.8
مليون لاجئًا من
سوريا.

لقد واجهت لبنان على وجه الخصوص عدة أزمات في السنوات الأخيرة، منها انهيار القطاع المالي، وأزمة اقتصادية وعدم استقرار سياسي، وتبعيات جائحة كوفيد 19

الصعبة، والانفجار الذي أصاب عاصمة البلاد عام 2020. في حين أن الأردن حافظت على استقرارها السياسي وأوضاعها الاجتماعية والاقتصادية، إلا أنها رغم ذلك واجهت

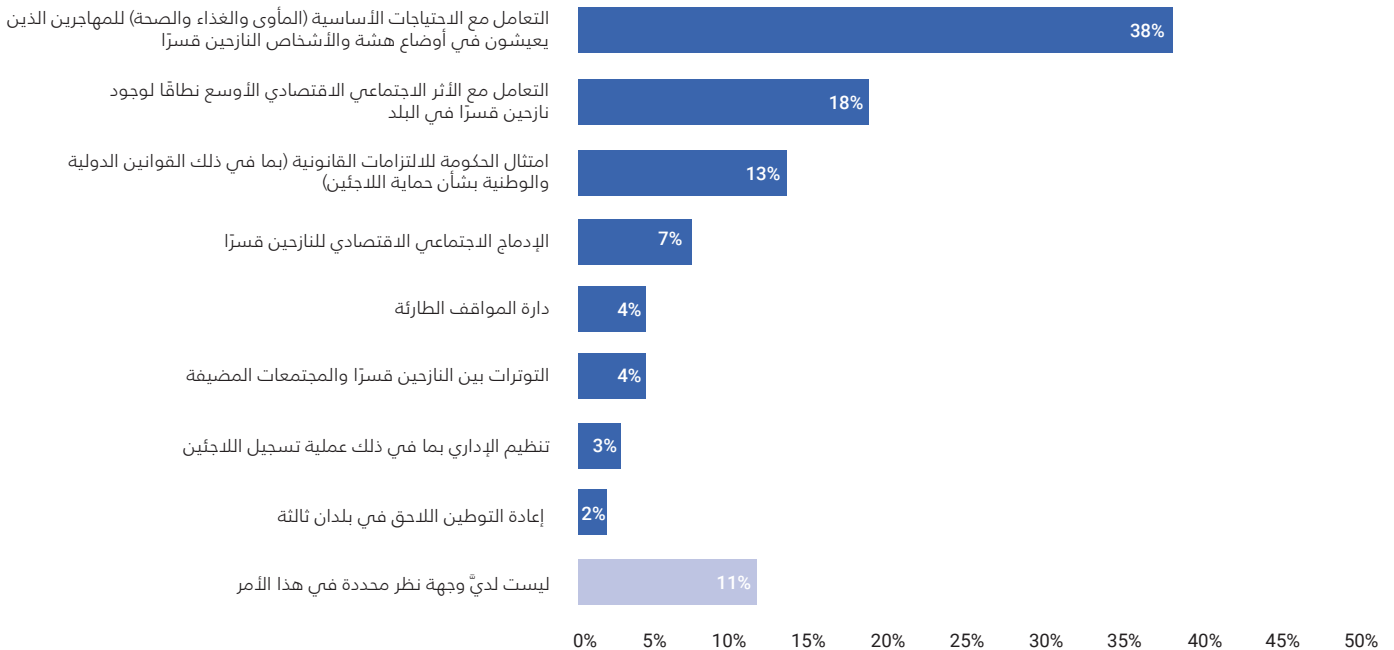
مستويات مرتفعة من البطالة، مما أدى إلى زيادة الضغط على الخدمات العامة والتبعيات الاقتصادية الحتمية لجائحة كوفيد 19. تواجه كلا البلدين أيضًا انخفاضًا في المساعدات الإنسانية الدولية للسكان النازحين، في إطار التوجه العام نحو الاستثمار في التنمية.

مع تزايد المخاوف المحلية، قامت كل من الأردن ولبنان بتسريع أطر عمل تنظيمية ترمي إلى السيطرة على الدخول في سوق العمل الرسمية لغير المواطنين بما فيهم اللاجئين

مع تزايد المخاوف المحلية، قامت كل من الأردن ولبنان بتسريع أطر عمل تنظيمية ترمي إلى السيطرة على الدخول في سوق العمل الرسمية لغير المواطنين بما فيهم اللاجئين. ومع تفاوت مستويات القيود، تعاني كلتا الدولتين من اقتصاديات متوترة ومستويات عالية من البطالة. للظروف الاقتصادية تأثير قوي على رغبة وقدرة المجتمعات المضيفة لاحتواء النازحين. الاستقصاء الذي أجرته EMM5- EuroMeSCo يسلط الضوء على أغلب التحديات الشائعة التي تواجهها المجتمعات المضيفة. فمن غير المستغرب، يشمل هذا عدم قدرة البلدان المضيفة على تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان النازحين، وفي الوقت نفسه تلبية كذلك احتياجات مواطنيها. يرى المشاركون في الاستقصاء أيضًا أن المجتمع الدولي تقع على عاتقه مسؤولية الاستجابة ليس فقط لاحتياجات السكان النازحين، إنما أيضًا لمواطني الضعف الموجودة مسبقًا لدى البلدان التي تستضيفهم.

لرسم البياني 1

سؤال 3: ما أهم التحدي الرئيسي الذي يواجهه بلدك في التعامل مع المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشّة والأشخاص النازحين قسرًا؟



المصدر: تم جمعها بواسطة المعهد الأوروبي للشرق الأوسط (IEMed) بناءً على نتائج استقصاء يورميد لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الإتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCo)

يحلل هذا المقال تصورات المجتمعات المضيفة التي تم التعبير عنها في استقصاء يورميد لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الاتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCo) في ظل وقائع سوق العمل في الأردن ولبنان. وينظر في استغلال فرص التجارة الدولية والاستثمار لمجابهة التحديات التنموية الأساسية في البلدان المضيفة الرئيسية، مع الاعتراف بأوجه القصور لديها أيضًا. وفي النهاية، يتم صياغة بعض الاستنتاجات وتقديم مجموعة من التوصيات لمجابهة الأثر قصير وطويل الأجل لأزمة النزوح القسري في لبنان والأردن.

التحديات الاجتماعية والاقتصادية وتحديات سوق العمل

عند المقارنة بالبلدان المحيطة، يعتبر كل من الأردن ولبنان من الدول فقيرة الموارد. تفتقر اقتصادياتهما إلى التنوع وأنها معتمدة بشكل أساسي على قطاع الخدمات مقارنة بالإنتاج ذي القيمة المضافة العالية، ولهذا فقد أخفقت في خلق طلب على الأيدي العاملة وظهور أعداد كبيرة من الوظائف. في لبنان، يعاني سوق العمل من أوجه قصور كبيرة في جودة العمل، وقصور في استخدام الأيدي العاملة، ومعدلات مرتفعة في الوظائف غير الرسمية، ووفقًا لتقييم التشخيصات لدى منظمة العمل الدولية عام 2020، "نحو 55 بالمائة من كافة العاملين في لبنان تم توظيفهم بصورة غير رسمية في عامي 2018-19، قبل أزمة كوفيد 19" (منظمة العمل الدولية، 2021).

تفتقر اقتصادياتهما [الأردن ولبنان] إلى التنوع وأنها معتمدة بشكل أساسي على قطاع الخدمات مقارنة بالإنتاج ذي القيمة المضافة العالية

الموقف أكثر سوءًا بين المجموعات المحرومة. كشف استقصاء منشور حديثًا وقد أجرته منظمة العمل الدولية في لبنان، بمساندة مؤسسة فورد، عن معدلات كبيرة من البطالة والوظائف غير الرسمية بين السكان النازحين وأفراد المجتمع المضيف الضعفاء على حد سواء. أفاد فقط 22.2 بالمائة من الأفراد الذين شملهم الاستقصاء أنهم يعملون في وظائف غير رسمية، وظهرت اختلافات ملحوظة بين المستجيبين من اللاجئين اللبنانيين والسوريين (منظمة العمل الدولية، 2021). خمس وتسعون بالمائة من السوريين كانوا يعملون في وظائف غير رسمية، بينما الرقم كان 64.3 بالمائة (لا يزال مرتفعًا بصورة كبيرة) للبنانيين الضعفاء. وكانت هذه النسبة الأعلى بين الشباب من خلفيات اللاجئين وغير اللاجئين على حد سواء.¹

في حين أن موقف الاقتصاد الكلي بشكل عام أقل سوءًا في الأردن، ظهرت حالات عدم توافق المهارات والنمو غير المصاحب بزيادة فرص العمل في نتائج سوق العمل خاصة للشباب. رغم الجهود المكثفة التي تبذلها الحكومة والمجتمع الدولي لمجابهة تحديات السوق العمل، لا تزال البطالة بين الشباب مرتفعة بصورة دائمة وارتفعت في السنوات الأخيرة لتصل إلى 37.3% (بين الشباب البالغ من العمر 15-24) مقارنة بالنسبة 30.9% في عام 2015 (إحصائيات منظمة العمل الدولية، 2021).

¹ 91.9 بالمائة للبالغين 15-25 عامًا، و65.3 بالمائة للبالغين 25 عامًا فيما فوق. علاوة على ذلك، ثمة نسبة مفزعة تبلغ 62.3 بالمائة من الشباب في العينة خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب (NEET).

عل الدولي

تحظى الأردن ولبنان بأعلى معدلات اللاجئين للفرد في العالم. مع ذلك، هاتان الدولتين لديهما موارد قليلة يمكن التصرف فيها لتقديمها للنازحين، وفي الوقت نفسه يتحتم عليهما أيضًا توفير مستويات معيشة كافية للمواطنين.

من المعهود جيدًا أن الغالبية العظمى من اللاجئين على مستوى العالم تتم استضافتهم في البلدان منخفضة أو متوسط الدخل. تحظى الأردن ولبنان بأعلى معدلات اللاجئين للفرد في العالم (UNHCR, 2020). مع ذلك، هاتان الدولتين لديهما موارد قليلة يمكن التصرف فيها لتقديمها للنازحين، وفي الوقت نفسه يتحتم عليهما أيضًا توفير مستويات معيشة كافية للمواطنين.

مفهوم تقاسم المسؤولية قائم على فكرة أن عواقب الجوار الجغرافي يجب ألا تحتم العبء الذي تضطر البلدان بمفردها إلى تحمله استجابة لأزمة النزوح. ويظهر هذا بشكل تقليدي في تخصيص المساعدات الإنسانية من البلدان الموجودة في الشمال العالمي إلى البلدان التي تستضيف أعدادًا كبيرة من اللاجئين. رغم ذلك، لقد انخفضت المساعدات الإنسانية الممولة دوليًا لصالح البلدان المضيفة مع استمرار أزمات النزوح. وبدلاً من ذلك، تتم إعادة توجيه الاستثمارات الدولية بشكل متزايد لتنشيط النمو الاقتصادي في البلدان المضيفة. تتم الاستفادة من الاتفاقيات التي توفر التجارة والتمويل بشروط ميسرة في مثل هذه الآليات. على سبيل المثال، استفاد الاتحاد الأوروبي والأردن من اتفاقية التجارة الحرة الأوروبية وتسهيل قواعد المنشأ لمحاولة خلق فرص للنازحين خلال زيادة فرص التصدير.

ولقد انخفضت المساعدات الإنسانية الممولة دوليًا لصالح البلدان المضيفة مع استمرار أزمات النزوح.

ومع ذلك، تجربة نظام قواعد المنشأ في الأردن كشفت أوجه القصور في هذه الأساليب غير المباشرة لمجابهة النزوح. يتخطى المنطق موطن الضعف الأساسي للاقتصاد الكلي والذي يحدد النمو الذي لم يكن مصحوبًا بزيادة عدد الوظائف. مع ترك التحديات الهيكلية جانبًا، يظل تأثير هذه الاستثمارات محدودًا. دون منافع ملموسة - في هذه الحالة خلق وظائف وفرص التصدير - فلا مفر من استمرار التصورات التي تفيد أن الجهات الفاعلة الدولية تخفق في تلبية احتياجات المجتمعات المضيفة والالتزام بالتعهدات.

تصورات وردود أفعال المجتمعات المضيفة

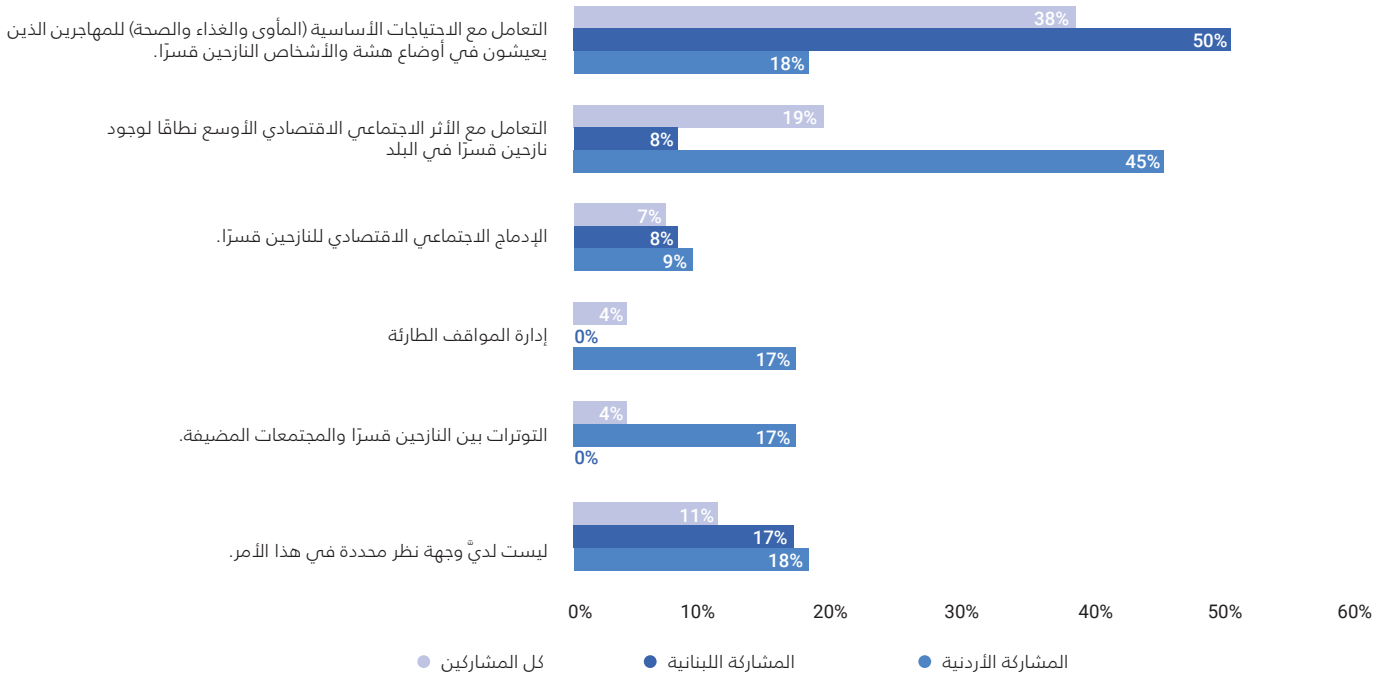
في حين أن اللاجئين السوريين متشابهون ثقافيًا مع جيرانهم في الأردن ولبنان، ألا أن الموارد المتضائلة أدت إلى ظهور توترات اجتماعية

تم إجراء أبحاث مكثفة في البلدان المضيفة لتحسين استيعاب أثر النزوح القسري على التماسك الاجتماعي. واتضح ارتباط معدلات البطالة الأعلى بمستويات التماسك الاجتماعي الأقل. وتؤدي أيضًا إلى انعدام الثقة بين المجموعات الاجتماعية، فضلًا عن تصورات الظلم الاجتماعي والإقصاء (منظمة العمل الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، PMSO، البنك الدولي، 2016). في حين أن اللاجئين السوريين متشابهون ثقافيًا مع جيرانهم في الأردن ولبنان، ألا أن الموارد المتضائلة أدت إلى ظهور توترات اجتماعية.

انعكس ذلك في المشاركات المختلفة بين الأردن ولبنان في استقصاء لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الاتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCo). من غير المستغرب، مع الموقف الاجتماعي والاقتصادي الآخذ في التردّي بصورة مستمرة في لبنان والارتفاع في كلا من الدخل والفقير متعدد الأبعاد البالغ بشكل غير مسبق 74 % و 82 % في عام 2021، على التوالي (ESCWA، 2021)، من المرجح أن تفيد المشاركة اللبنانية أن أكبر تحدي هو تلبية الاحتياجات الأساسية. في حين أن المشاركة الأردنية لم تذكر توترات بشأن السكان النازحين قسرًا، إلا أن 17% من المشاركة اللبنانية أفاد أن هذا الأمر يمثل تحديًا أساسيًا (EMM5-EuroMeSCo، 2021). ومن جهة أخرى، منح المواطنون الأردنيون أهمية أكبر بمجابهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية الأشمل. حينما تم سؤال أحد المشاركين الأردنيين عما يجدر بالمجتمع الدولي فعله تحديًا، أكد على ضرورة "التدخلات التي تفيد سبل عيش المجتمع والمرأة على وجه الخصوص."

الرسم البياني 2

سؤال 3: ما أهم التحدي الرئيسي الذي يواجهه بلدك في التعامل مع المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشّة والأشخاص النازحين قسرًا؟



المصدر: تم جمعها بواسطة المعهد الأوروبي للشرق الأوسط (IEMed) بناءً على نتائج استقصاء يوروميد لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الاتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCo)

يجب أن تكون جودة
الوظائف أيضًا في
طليعة النقاش لأنها
تمثل قضية تثير
المخاوف قبل أزمة
النزوح

علو على ذلك، يوضح استقصاء EMM5-EuroMeSCo أن المجتمعات المضيفة تتوقع الدعم المباشر من المجتمع الدولي لتعزيز اقتصادياتها ودعم مجتمعاتها، ولكنها لا تتصور بالضرورة أن يتحقق ذلك بصورة كافية. أقرت المشاركة اللبنانية والأردنية بالدعم المقدم خصيصًا

من الاتحاد الأوروبي، ولكن لم يكن للإنفاق أي تأثير لأسباب الإدارة الداخلية. ويتضح هذا بشكل خاص في المبررات المقدمة من المشاركة اللبنانية التي ترى إمكانيات ضئيلة لاستلام هذا الدعم وتوصيله. أشار أحد المشاركين اللبنانيين إلى أن "الفوضى هي سيدة الموقف"، وأن "الاتحاد الأوروبي تائه بين القواعد اللبنانية المعقدة المتعلقة باللاجئين" (EMM5-EuroMeSCo, 2021).

يجب أن تكون جودة الوظائف أيضًا في طليعة النقاش لأنها تمثل قضية تثير المخاوف قبل أزمة النزوح. قد توفر الوظيفة اللائقة دخلًا وتحد من الضغوطات التي تهدد بظهور السيناريو "انقسام المجتمع". من أحد الأمثلة الإيجابية على تعزيز العمل اللائق عبر الاستثمار في التجارة والتنمية هو الإشارة الواضحة إلى منظمة العمل الدولية في نظام قواعد المنشأ التي تم تيسيرها. في هذا الموقف، منظمة العمل الدولية مسؤولة عن مراقبة وإرشاد الشركات المعتمدة للتصدير إلى الاتحاد الأوروبي لتحسين التزامها بمبادئ العمل اللائق.

الخاتمة

في الختام، في سياق النزوح القسري والدعم المقدم إلى البلدان المضيفة، يتم تخصيص الاستثمارات الأجنبية بشكل متزايد للنمو الاقتصادي. بينما تحول الاهتمام إلى نطاق التنمية، وابتعد بشكل كبير عن النهج الإنساني، إلا أن لدى كلا القطاعين أدوار مهمة يجب تنفيذها. يمكن أن يعمل أصحاب المصلحة في القطاع الإنساني والتنمية معًا لتلبية الاحتياجات الملحة والعاجلة، مع الاستثمار على قدم وساق في تدخلات السياسة العليا التي تقوم بإرساء أساس للتغيير طويل الأجل. وعلى وجه الخصوص، يجب أن ترتبط هذه التدخلات بإصلاحات أشمل للاقتصاد الكلي وسياسات التوظيف الوطنية الشاملة التي من شأنها تعزيز اقتصاديات متنوعة وخلق وظائف لائقة للجميع في البلدان المضيفة.

بدأت عدة مبادرات جديدة رمت إلى الاستفادة من نقاط القوة في قطاع التنمية والقطاع الإنساني أن تؤتي ثمارها في خلق بيئة تسمح بسبل عيش مستدامة في سياقات النزوح. تعد شراكة آفاق، بقيادة حكومة هولندا مثالًا على هذا والتي تضم مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، ومنظمة العمل الدولية (ILO)، وهيئة اللاجئين بالأمم المتحدة (UNHCR)، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسف)، والبنك الدولي لاستنباط نهج لخلق فرص شاملة ونهج للتعليم والحماية في سياق النزوح القسري².

² يتم تنفيذ شراكة آفاق في ثمان دول في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) والقرن الإفريقي.

يمكن أن يعمل
أصحاب المصلحة
في القطاع
الإنساني والتنمية
معًا لتلبية الاحتياجات
الملحة والعاجلة، مع
الاستثمار على قدم
وساقي تدخلات
السياسة العليا التي
تقوم بإرساء أساس
للتغيير طويل الأجل

يضمن نجاح هذه المبادرات في أهمية الاستجابة للاحتياجات الفعلية في البلدان المضيفة، مع ضمان استفادة المجتمعات المضيفة واللاجئين من هذه التدخلات بالتساوي. يوجد العديد من الأمثلة الأخرى على البرامج المنفذة لوضع مسألة التنمية الإنسانية

والسلام (HDPN) موضع التنفيذ، بما في ذلك المنطقة العربية.³ يتحقق التماسك والتضامن الأفضل عندما تشعر المجتمعات محل الاهتمام أن أصواتها مسموعة وأنه تمت تلبية احتياجاتها. لا يمكن أن يكون القطاع الإنساني غائبًا في هذه السياقات، بينما تتطلب الاحتياجات الشديدة استجابات فورية، وفي الوقت نفسه تقوم الجهات الفاعلة المعنية بالتنمية بتوفير الرؤى لوضع البلدان على مسار إنمائي شامل ومنصف من الناحية الاجتماعية.

³ من إحدى الآليات المقدمة في المنطقة العربية هي الائتلاف القائم على القضايا (IBC) المعنى بمسألة التنمية الإنسانية والسلام والذي تأسس عام 2020 بواسطة فريق UNDG الإقليمي. مهمة هذا الائتلاف الأساسية هي توفير منصة لمشاركة الأبحاث والأدوات والخبرات حول تنفيذ التنمية الإنسانية والسلام في الدول العربية. من إحدى المبادرات التي ينظر إئتلاف HDPN في إطلاقها لأعضائه حاليًا ولأصحاب المصالح الأوسع نطاقًا لاحقًا هي مبادرة أكاديمية مركز مجموعة الحوار التابعة للجنة مساعدة التنمية بالأمم المتحدة (DAC).

المراجع

ESCWA (202) الفقر متعدد الأبعاد في لبنان (2019-2021): الواقع المؤلم والتوقعات غير الأكيدة. _00634-21-
https://www.unescwa.org/sites/default/files/news/docs/multidimensional_poverty_in_lebanon_policy_brief_-_en.pdf

حكومة الأردن (2020). خطة استجابة الأردن تجاه الأزمة السورية 2020-2022.
<https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-response-plan-syria-crisis-2020-2022>

منظمة العمل الدولية ((ILO) (2021). تقييم الطابع غير الرسمي والضعف بين المجموعات المحرومة في لبنان: استطلاع رأي اللاجئين اللبنانيين والسوريين والفلسطينيين.
https://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_714581/lang--en/index.htm

إحصائيات منظمة العمل الدولية (2021). إحصائيات حول البطالة والتدابير الداعمة لقصور استخدام الأيدي العاملة.
[/https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization](https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization)

منظمة العمل الدولية، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وPBSO والبنك الدولي (2016). برامج التوظيف والسلام: بيان مشترك حول إطار عمل تحليلي يظهر المبادئ اللازمة لاتخاذ إجراء والخطوات التالية. /
https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_535665/lang--en/index.htm

UNHCR (2020) الاهتمام العالمي: الشرق الأوسط: /
<https://reporting.unhcr.org/middleeast>

UNHCR (2021) ورقة الحقائق لبنان /
<https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Lebanon%20operational%20fact%20sheet-May%202021.pdf>