

Civil Society Review

Issue 4, vol.1 - July, 2020

— Social Science for Change —

CHALLENGING “MIGRATION GOVERNANCE” IN THE MIDDLE EAST AND TURKEY: DYNAMIC POWER RELATIONS, CONTESTED INTERVENTIONS, AND INDIVIDUAL STRATEGIES

Co-Edited by Amreesha Jagarnathsingh, Maissam Nimer

Unravelling Histories of Displacement: The Protracted Refugeehood of Syrian Kurds in Istanbul *In English and Arabic* / Syrian Refugee Men in Za'tari Camp: Humanitarianism, Masculinities, and “Vulnerabilities” *In English and Arabic* / Beyond Humanitarian Relief: Social Networks and the Role of Shared Identity in Refugee Belonging and Support in Turkey *In English and Arabic* / Faith-Based Actors in Şanlıurfa, Turkey: Reducing Tensions Between Host Populations and Syrian Refugee Communities *In English* / “What We Lost in Syria, We Had Already Lost in Palestine:” Uncovering Stories Across Generations of Palestinian Women Born in Syria *In English and Arabic*



Civil Society Review

Issue 4, vol.2, July 2020

— *Social Science for Change* —

**CHALLENGING “MIGRATION GOVERNANCE” IN
THE MIDDLE EAST AND TURKEY: DYNAMIC POWER
RELATIONS, CONTESTED INTERVENTIONS, AND
INDIVIDUAL STRATEGIES**

Co-Edited by Amreesha Jagarnathsingh, Maissam Nimer



Edited by:
Amreesha Jagarnathsingh, Maissam Nimer

Published by Lebanon Support, Beirut, 2020
ISSN: 2617-6025

Editorial Board:
Dr. Marie-Noëlle AbiYaghi: co-editor
Dr. Maissam Nimer: co-editor
Dr. Sbeih Sbeih: co-editor
Léa Yammine: communication editor

Programmes Officer: Mia Boukhaled
Programmes Associate: Julia Wysocka El Haddad
Junior Researcher: Karen Rahmé
Translation: Chadia Nohra, Katia Oneissi
Copy-editing: Alex Ray, Chadia Nohra, Katia Oneissi, Muriel Kahwaji
Art direction: Léa Yammine
Graphic Design and Layout: Farah Risk

This issue is published as part of a partnership with Ford Foundation on "Migration, Mobility, and Circulation in the Middle East: A Knowledge-For-Action agenda."

Lebanon Support © Beirut, July 2020. The views expressed in this publication are solely those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of Lebanon Support or its partners. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, distributed, or transmitted in any form or by any means, including photocopying, recording, or other electronic or mechanical methods, without the prior written permission of the publisher, except in the case of brief quotations and referencing in critical reviews and articles, and certain other noncommercial uses permitted by copyright law.

About Lebanon Support

Lebanon Support is an action-oriented research centre. It is a multidisciplinary space creating synergies and bridging between researchers, experts, civil society actors, and activists. Lebanon Support aims to foster social change through innovative uses of social science, digital technologies, and publication and exchange of knowledge.

Our action-oriented programmes:

- *Daleel Madani*: the civil society network [daleel-madani.org]
- *Civil Society Knowledge Centre*: Online research and information platform on civil society and public action issues [civilsociety-centre.org]
- *Civil Society Incubator*: Tailored mentoring and support [csincubator.lebanon-support.org]

About the Civil Society Review

Published by Lebanon Support, the Civil Society Review emphasises cutting-edge and critical transdisciplinary analysis in a wide range of topics relevant to social sciences. It offers a novel space where academics and practitioners converge to discuss theories and reflect on practices. It demonstrates a variety of perspectives through dynamic, historicised, and processual approaches to reflections on civil society action, and strategies in the region.

While we acknowledge the polysemy and controversy behind the concept of “civil society”, and the often elusive opposition it displays, we are committed to producing original literature that both offers a reflection on civil society, particularly its contentious role and autonomy, as well as creates knowledge for what we hope can constitute tools for action and social change in the region. In this vein, the Civil Society Review, grounded in empirical research, aims at contributing to a theoretical production adopting a comparative approach among countries in the region and elsewhere. It hence focuses on the creation of a knowledge space for epistemological debates, theoretical usages, as well as empirical methodologies. The Civil Society Review produces evidence-based research and analysis, and disseminates findings and recommendations to promote civic engagement, shape policies, and stimulate debate within civil society spheres. In addition to its editorial board, the Civil Society Review draws expertise from practitioners, experts, researchers, and policy makers. First published in print, the Civil Society Review is made available online at a later stage.

For more information, visit: lebanon-support.org

Table of Contents

P.06 *Meet the Co-Editors*

P.07 *Meet the Authors*

P.10 *Lives and Trajectories of Migrants:
Negotiating, Subverting, or Resisting
Restrictive Contexts*



The Obstacles to Decent Work for Migrants in Jordan:
A Discussion with Alia Hindawi

P.12 JENNIFER GORDON

Negotiating “Home:” Syrian and Palestinian Syrian
Artists in Borderlands

P.22 RUBA TOTAH

P.46 *Navigating (Supra)National Agendas:
Conflicting Priorities and Bargaining Power*



The Power-Interest Nexus in Responses to Syrian Refugee
Arrivals in Lebanon: Tensions and Interactions between
the State and the International Community

P.48 CLOTHILDE FACON

Migration Emergencies and Multi-Level Governance at
the EU–Turkey Border

P.72 NEFISE ELA GÖKALP ARAS

P.92 *Postface*



The Intersection of Labour and Refugee Policies in the Middle East and Turkey: Exploring the Dynamics of “Permanent Temporariness”

P.94 SOUAD OSSEIRAN



Meet the Co-Editors

AMREESHA JAGARNATHSINGH

Amreesha Jagarnathsingh has joined the Vrije Universiteit Amsterdam (Faculty of Social Sciences, Organisation Sciences) in 2020, after working with Lebanon Support. Her research primarily analyses the social effects of migration and asylum governance in Lebanon, notably in the light of the Syrian refugee crisis. In particular, her research investigates the role of civil society organisations in migration governance, the interplay of national and international actors shaping humanitarian interventions, and activism and agency in refuge. Relevant publications include “Lebanon's Border Regime: Fluid Rigidity, Foreign Interference, and Hybrid Security Assemblages,” (RESPOND: Horizon 2020, 2019), “Civil Society in Lebanon: the Implementation Trap,” (with M.N. AbiYaghi and L. Yammine, Civic Space in the Arab World Observatory, 2019) and “Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The Impact of the Lebanese State's Policies on Syrian Refugees' Daily Lives” (with M. Younes and M.N. AbiYaghi, Civil Society Knowledge Centre, 2016). Amreesha obtained both her BA and MA from the University of Amsterdam, the Netherlands.

MAISSAM NIMER

Maissam Nimer is a sociologist working in the fields of migration, education, language, and social and gender inequalities. She has carried out work at Koç University, Istanbul, dealing with the integration of Syrian refugee youth in Turkey. As a Mercator IPC fellow at Sabanci University and recipient of a one-year Koç University Seed Grant, she further explored the role of language instruction in integration of Syrian refugees in Turkey. Her doctoral dissertation at Paris Saclay University (PhD obtained in July 2016), she looked at the mechanisms of social and cultural selection that explain the inequality of access to higher education in Lebanon. Her work has been published in international and regional academic journals including Gender and Education, Third World Quarterly, Sociological Research Online, International Studies in Sociology of Education, as well as Idafat, Civil Society Review, and New Middle East Studies Journal. She obtained her MSc from the London School of Economics and BS from the American University of Beirut.

Meet the Authors

CLOTHILDE FACON

Clothilde Facon is a PhD candidate in Sociology at the University of Paris 13 and a research affiliate at the Institut Français du Proche-Orient in Beirut. She graduated from the Ecole Normale Supérieure de Lyon with a Masters' Degree in Social Sciences and holds a Bachelor Degree in History and Geography from the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Her current research interest revolves around the role of international actors in refugee governance in Lebanon with a special focus on their relation with the Lebanese government and civil society in responding to Syrian refugee arrivals. She is also interested in the politicization of the aid sector and on the interaction between humanitarian and security practices in migration governance.

ELA GOKALP ARAS

Ela Gokalp Aras has a B.A. degree in International Relations from Faculty of Political Science, Ankara University (2000) and MSc. (2005) in Sociology from Middle East Technical University. She obtained a PhD Degree in Sociology, from Middle East Technical University in 2013. She holds over eighteen seven years of experience in project management and nine years in academia. Her research and teaching focus on the European integration, EU-Turkey relations, international migration (irregular and transit) and asylum regimes, border management, security (in particular human security), international human rights, research and project management. Her recent publications are "A Game Changer in EU-turkey Relations: The Opportunities and Pitfalls of Migration Policy", *The International Spectator*, Vol. :2019 ,(4)54 61-44; "Coercive Engineered Syrian Mass Migration in the EU-Turkey Relations: A Case Analysis for Future Reference", *International Migration*, Vol.:2019 ,(2) 57 199-186; "Evaluation of Irregular Migration Governance in Turkey from a Foreign Policy Perspective", *New Perspectives on Turkey*, November 2018, Vol. 88-63 :59. Recently, she is working as a senior research fellow and principal investigator of RESPOND Project at the Swedish Research Institute in Istanbul (SRII).

JENNIFER GORDON

Jennifer Gordon joined the faculty at Fordham University School of Law in New York City in 2003. Her research and writing on migration and labor standards in the context of globalization has appeared in top academic journals in the United States. She has also written on these topics for the New York Times, Foreign Policy, and other media outlets. Her book, *Suburban Sweatshops: The Fight for Immigrant Rights*, was published by Harvard University Press. Earlier in her career, she founded and directed the Workplace Project, a pioneering immigrant workers' center in the United States. Gordon has received the MacArthur Prize and an Open Society Fellowship, and was recently named an "Outstanding Woman Lawyer in the United States" by the National Law Journal.

RUBA TOTAH

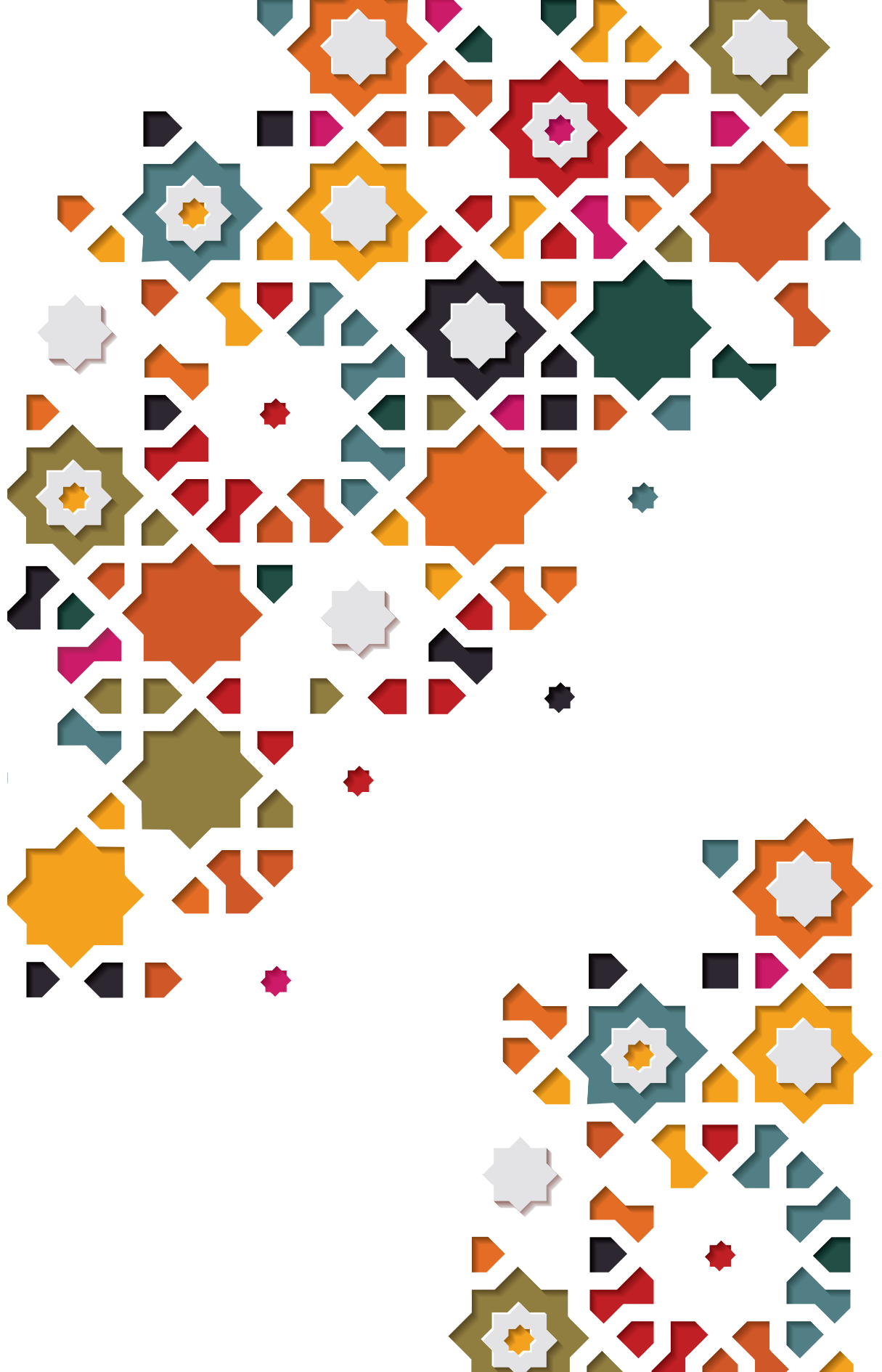
Ruba Totah is a PhD candidate at Johannes Gutenberg University Mainz, Germany. Her research is on the transnational cultural experiences of artists in Europe: Artists coming from Syria. Holder of a Master degree in Gender and Development from Birzeit University BZU- Palestine, 2013, focusing on Performing Art and Social Change; view on Religiosity, Class and Sexuality. She has extensive experience as a cultural manager of civil society organizations working in the field of Culture.

SOUAD OSSEIRAN

Souad Osseiran is currently a post-doctoral researcher and project manager at the Migration Research Center at Koç University (MiReKoc). She holds a PhD in anthropology from Goldsmiths, University of London. Prior to starting at MiReKoc, Souad was a Stiftung Mercator-IPC fellow for 2018-2019. Her research focuses on various themes related to forced migration and migration and integration in general.

*Lives and
Trajectories
of Migrants:
Negotiating,
Subverting,
or Resisting
Restrictive
Contexts*

- P.12 The Obstacles to Decent Work for Migrants
in Jordan: A Discussion with Alia Hindawi
JENNIFER GORDON
- P.22 Negotiating “Home:” Syrian and Palestinian
Syrian Artists in Borderlands
RUBA TOTAH



***The Obstacles
to Decent Work
for Migrants
in Jordan: A
Discussion with
Alia Hindawi***

JENNIFER GORDON

KEYWORDS: Migration, Labour
Standards, Refugees, Jordan

ABSTRACT

Alia Hindawi, Programme Manager for Jordan and Lebanon at the Business and Human Rights Resource Centre (BHRRC), is a longtime advocate for the rights of migrant and refugee workers in the Middle East. Born in Pakistan and raised in Jordan, Hindawi has worked for the International Organization for Migration and the International Labour Organization, as well as for the International Trade Union Confederation and the Jordanian Ministry of Planning and International Cooperation, among others. In this interview, she explains how the *kafala* (migrant sponsorship) system interacts with other formal and informal structures on the transnational, national, and individual level and contributes to the exploitation of migrant workers in Jordan, and recommends a set of reforms to address these issues.

INTRODUCTION

Migrant workers and refugees do many of the least desirable, lowest-paid jobs in Jordan, including in construction, agriculture, domestic work, and garment manufacturing. They work long hours and face dangerous conditions for minimal pay that may be delayed or denied to them. Many scholars and activists have focused on the *kafala* (sponsorship) system in Jordan and other countries in the Middle East as a critical source of migrant vulnerability, and Alia Hindawi agrees. But she argues that in order to grasp how and why migrants are exploited, one must also understand the interaction of that system with other formal laws, as well as informal practices on the transnational, national, and individual levels.

THE KAFALA SYSTEM: MIGRANTS WITHOUT MOBILITY

Almost every nation around the world that issues visas for low-wage labour migrants ties the worker's right to work and reside in that country to a sponsoring employer.¹ The *kafala* system, common throughout the Gulf, and also in place in Jordan and Lebanon, is no exception.² The *kafala* system allows a migrant to work only for one sponsoring employer, and requires that the migrant leave the country as soon as that relationship ends. Employers are not required to provide reasons for withdrawing their sponsorship. In Jordan, the *kafala* system applies to all non-Jordanian workers.

Hindawi notes that the extreme power imbalances in the *kafala* system create conditions that are ripe for forced labour. Migrants are subjugated by the *kafael*. "The serious limitation on [migrants'] mobility alone," she notes, "makes it very difficult" for migrants to access their rights. A worker who leaves an abusive situation or is fired no longer has a valid work permit. "[I]f the work permit is revoked, the residency permit is revoked, and so [the migrant is] suddenly illegal in the country," running a real risk of being arrested.

1 Daniel Costa and Philip Martin, "Temporary Labor Migration Programs: Governance, Migrant Worker Rights, and Recommendations for the U.N. Global Compact for Migration," website, *Economic Policy Institute*, August 2018, available at: <https://www.epi.org/publication/temporary-labor-migration-programs-governance-migrant-worker-rights-and-recommendations-for-the-u-n-global-compact-for-migration/> [last accessed 26 August 2019]; Patti Lenard and Christine Straehle, "Temporary Labour Migration: Exploitation, Tool of Development, or Both?" *Policy and Society*, 2010, Vol. 29 (4), p. 283-294, at p. 289.

2 In Jordan, the *kafala* system applies to all non-Jordanian workers, whereas in other countries, only specific nationalities are subjected to the *kafala* system. See, e.g., Elizabeth Frantz, "Jordan's Unfree Workforce: State-Sponsored Bonded Labour in the Arab Region," *Journal of Development Studies*, 2013, Vol. 49(8), p. 1072-1087, at p. 1077; Priyanka Motaparthi, "Understanding *Kafala*: An Archaic Law at Cross Purposes with Modern Development," Website, *Migrant Rights*, 2015, available at: <https://www.migrant-rights.org/2015/03/understanding-kafala-an-archaic-law-at-cross-purposes-with-modern-development/> [last accessed 26 August 2019].

LABOUR PROTECTION IN JORDAN: MISSING IN ACTION

Hindawi emphasises, however, that the *kafala* system does not operate in a vacuum.

For one, it is essential to consider the interactions of the *kafala* system with other aspects of Jordanian law and policies that disadvantage migrants. For example, while the Jordanian Labour Code grants some labour protections to migrants and native workers alike (see below), it also includes official wage disparities between Jordanians and foreign workers. “You have a minimum wage for migrant garment workers, and then a different minimum wage for Jordanians. The same discrimination applies in the construction sector. In fact, across the country, there is a different minimum wage for Jordanians and for [migrant] workers.”

Hindawi notes that although Jordanian law does guarantee migrants certain labour protections, such as limitations on hours of work and the payment by the employer of work permit fees, among others. The lack of adequate policy mechanisms renders those rights very difficult to enforce.³ For example, the Ministry of Labour does not actively conduct inspections for violations of labour standards in migrant-heavy industries.⁴ Instead, most of its limited enforcement resources are steered towards finding migrants who work without a permit. This, Hindawi explains, “is a [...] serious problem.” Jordan has passed labour laws that purport to cover migrant workers,” but “what’s the point if we are not enforcing the law?” When labour standards are not enforced, the *kafala* system puts the sponsor in a position to treat migrant workers in ways that violate Jordanian law and international human rights protections.

A further factor that renders migrant workers vulnerable is the absence of empowered trade unions. For some sectors, the Jordanian government only recognises one official union, and unions have a weak presence among migrants in most industries.⁵

Moreover, without effective collective representation, a particular concern is the lack of

3 For an overview of Jordanian laws pertaining to migrant workers, see: International Labour Organization, “Migrant Domestic and Garment Workers In Jordan: A Baseline Analysis of Trafficking in Persons and Related Laws and Policies,” Geneva, *International Labour Office-Fundamental Principles and Rights at Work Branch (FUNDAMENTALS)*, 2017, available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_554812.pdf [last accessed 26 August 2019].

4 The primary exception is in the garment export industry, where the Ministry of Labour collaborates with Better Work Jordan (a program of the International Labour Organization) to inspect factories for labour standards violations.

5 One exception here is in the garment export industry, where the union has negotiated a contract that covers many migrant workers. See: International Labour Organization “Case Study: Collective Bargaining Agreements in Jordan’s Garment Industry,” Geneva, *Better Work - International Labour Organisation & International Finance Corporation*, n.d., available at: https://betterwork.org/global/wp-content/uploads/ILO-Better-Work_Jordan-Case-Study_LR_Web.pdf [last accessed 26 August 2019].

an effective mechanism for individual redress through the courts. Because of the *kafala* system, migrants cannot remain in Jordan after leaving work or being fired. However, it is not possible to pursue a claim in court from abroad. Migrants who are deported thus have no way to bring a claim against a former employer to recover unpaid wages or pursue other violations of law.

Hindawi also reminds us that a number of transnational forces play a critical role in shaping the vulnerability of migrant workers.

One set of transnational actors omnipresent in labour migration are private labour broker companies, which recruit migrants in their home countries and connect them to formal work (with a permit) in Jordan. Hindawi notes that such brokers are notorious for illegally charging high fees, making false promises about the work migrants will do on arrival, and lending money at usurious rates to cover the costs of migration. As a result, when migrants arrive in Jordan, they are often deeply in debt, and must repay what they have borrowed before they will be able to send money home.⁶ The resulting sense of desperation leaves migrants reluctant to report abuse to the authorities, for fear that they will be fired by the *kafeel* and deported before they can begin to help their families back home.

To understand the obstacles migrants face in reclaiming their rights, Hindawi says that it is necessary to examine how the *kafala* system and other aspects of Jordanian law, as well as the role of labour brokers, play out in specific sectors. She offers the domestic work and construction sectors as two examples.

DOMESTIC WORKERS: MULTIPLE LAYERS OF VULNERABILITY

Migrant domestic workers face additional limitations on their freedom that mainly stem from employer practices. Hindawi points out that although the Jordanian law forbids employers from holding migrant domestic workers' passports, in reality, this practice is rather common. Similarly, employers are required to allow domestic workers to leave their home, but often they do not. "Many of the human rights infringements happen and continue because the employer does not allow the worker to leave the house, which means they're not able to tell other people if abuse occurs." When domestic workers are forced to work around the clock or without a rest day, are paid little or nothing at all, or suffer physical, sexual, or emotional abuse, they face an impossible choice: keep working under those conditions, or leave the job and face imprisonment and deportation.

6 Jennifer Gordon, "Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context," Geneva, *International Labour Organization*, 2015, available at https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_377805/lang-en/index.htm [last accessed 26 August 2019].

Hindawi notes that when a migrant domestic worker, generally a woman, leaves an abusive situation, the employer will often manoeuvre within the kafala system by informing the police. “If a domestic worker ‘runs away’, perhaps because her kafeel is abusing her, the kafeel can go to the police station, where she was registered when she arrived to Jordan, and report her as ‘missing’. Then, the police will be looking for her.”

Hindawi adds that the worker is unlikely to have her passport, as the employer is usually holding it; this provides an additional ground for arrest.

Even NGOs, which are critical in supporting migrant domestic workers, may contribute to further restricting the migrants’ freedom. One key issue is that NGOs must protect themselves against criminal charges for “harbouring” a female migrant who has left her *kafeel*. “Let’s say that she [the migrant domestic worker] goes and finds an NGO to help her,” Hindawi says; “that NGO will likely take her to a shelter, which offers some domestic workers a place to stay, to make [sure] that they’re not harbouring a runaway.” However, these migrant shelters will probably advise against the migrant going outside. As Hindawi notes, they do this “out of protection for her. Because now, the employer is looking for her, as well as the police.” Unintentionally, and unfortunately, this concern further contributes to restricting the migrant’s mobility; she goes from being detained at her employer’s house, to being detained in a shelter.

CONSTRUCTION WORKERS: A SYSTEM OF STRATIFICATION

While domestic workers work for individual families, migrant construction workers are often employed at the bottom of global supply chains. Here, a different set of dynamics contribute to exploitation.

One aspect of migrant vulnerability in the construction sector stems from the way construction workers are recruited and hired for major projects. The Jordanian government assigns the right to hire migrant workers to companies running large construction sites. The law mandates that for each construction project, the government reserves a quota of jobs for Jordanians. For the remaining “unskilled” slots, the law allows contractors to recruit migrants on work permits.

However, the reality is much more complex. Few Jordanians are willing to do manual construction labour for the wages on offer in the country. Yet, employers must fill the Jordanian worker quota. Hindawi reports that “because the contractor is penalised for not recruiting Jordanians, there have been cases where the contractor pays money to some Jordanians but tells [them] ‘Stay at home, don’t come to work, and here is the salary.’” In this situation, even the work set aside for Jordanians is actually done by migrants.

Labour brokers play key roles in filling the construction slots allotted to migrants. Hindawi reports that while labour brokers use some of the work permits assigned to a given project to bring in migrant workers from abroad, they often sell the remainder on the

black market. These black market work permits are particularly desirable for migrants who are undocumented, either because they entered the country without authorisation or because they left their *kafeel* but did not leave the country. They buy visas in order to be able to remain in Jordan and obtain construction positions.

Construction contractors have also been reported to hire migrants who hold permits for work in agriculture, which cost less than those for construction work. This arrangement violates the law but is often overlooked.

Finally, since 2017, Syrian refugees in Jordan have been given access to a separate set of construction work permits that allow them to work for various employers in the industry. Moreover, when Syrians work in the industry without permits, the government does not deport them anymore. “So now,” Hindawi points out, “there is a segmented labour market, and a system of stratification, where different groups get different kinds of entitlements.”

This combination of migrants and refugees with different statuses at a single worksite creates a situation ripe for abuse. BHRRC⁷ has documented a range of rights violations in the industry in Jordan and elsewhere in the Middle East, ranging from low pay or non-payment of wages to mortally dangerous conditions, rampant discrimination, restrictions on the ability to join a union, and extortion and fraud in the context of recruitment for work.

Migrant construction workers, like their domestic worker counterparts, feel unable to report these problems. Those legally employed with work permits that tie them to the construction contractor know that they will become “illegal” and subject to detention and deportation if they complain and are fired. Migrants who have permits for a sector other than the one they work in are already “illegal,” and likewise vulnerable to detention and deportation if they draw attention to themselves. In addition, both may be indebted to labour brokers and/or private recruitment agencies, and fear that if they lose their jobs, they will not be able to pay off their loans and begin sending money home.

WORKING TOWARD SOLUTIONS

Hindawi offers a set of recommendations for reform that would help migrant workers. Overall, Hindawi emphasises the importance of an end to the *kafala* system; changes to recruitment including an “employer pays” requirement that shifts the costs of migration

7 Business & Human Rights Resource Center, “A Human Rights Primer for Business: Understanding Risks to Construction Workers in the Middle East,” website, *Business & Human Rights Resource Center*, n.d., available at: <https://www.business-humanrights.org/en/a-human-rights-primer-for-business-understanding-risks-to-construction-workers-in-the-middle-east> [last accessed 26 August 2019].

from the migrant to the sponsor; and better mechanisms for labour law enforcement by the state, as well as for individual redress.

Hindawi also highlights specific initiatives by sector. Turning to domestic workers, Hindawi sees measures to improve the mobility of migrants as crucial. Migrants who face abuse on the job must be able to leave and seek work elsewhere, free of the fear of arrest and deportation. So too, is the creation of a way for domestic workers to pursue legal claims for violations on the job. Other laws will need to change as well: for example, those that put NGOs at risk of prosecution for harbouring when they take in a migrant domestic worker who has left an exploitative situation. Finally, Hindawi notes that it is important to address the individual practices of employers who illegally hold migrants' passports and forbid them from leaving the house. Although these actions violate the law, they are widespread, and the government and advocates need to be innovative in their efforts to challenge their cultural acceptability.

With regard to the construction industry, Hindawi urges attention to the role played by international financial institutions that fund major projects, and the multinational firms that manage and contract out work in Jordan. Hindawi argues that little will change in the treatment of migrant workers in the construction industry in Jordan, until international financial institutions and multinational firms take responsibility for the treatment of migrant workers, who provide the bulk of the labour at the bottom of the construction supply chain. Through BHRRC, Hindawi has conducted a survey⁸ and done corporate research about the 39 major construction projects in Jordan and Lebanon that are funded by international financial institutions. The survey revealed that few had official and publicly available policies protecting the human rights of the workers on their sites, and none appeared to have policies specific to migrant and refugee workers. By contrast, a Human Rights Watch study of the garment industry found “a growing trend” of brands in that industry adopting supply chain transparency policies.⁹

Finally, for all migrant workers, Hindawi emphasises the need for independent and empowered unions and the protection of freedom of association for migrants and refugees; and for the empowerment of existing NGOs that actively defend migrants'

8 Business & Human Rights Resource Center, “From Unacceptable Risks to Shared Prosperity: Construction in Jordan & Lebanon,” website, *Business & Human Rights Resource Center*, n.d., available at: <https://www.business-humanrights.org/en/jordan-lebanon-construction/from-unacceptable-risks-to-shared-prosperity> [last access 26 August 2019].

9 Human Rights Watch, “Follow the Thread: The Need for Supply Chain Transparency in the Garment and Footwear Industry,” website, *Human Rights Watch*, 2017, available at: <https://www.hrw.org/report/2017/04/20/follow-thread/need-supply-chain-transparency-garment-and-footwear-industry> [last accessed 26 August 2019].

rights at work and advocate for better policies. When migrants have the ability to leave an abusive situation without losing the right to remain in the country, they will be able to join these institutions in the fight for decent work conditions.

Bibliography

Business & Human Rights Resource Center, “A Human Rights Primer for Business: Understanding Risks to Construction Workers in the Middle East,” website, *Business & Human Rights Resource Center*, n.d., available at: <https://www.business-humanrights.org/en/a-human-rights-primer-for-business-understanding-risks-to-construction-workers-in-the-middle-east> [last accessed 26 August 2019].

Business & Human Rights Resource Center, “From Unacceptable Risks to Shared Prosperity: Construction in Jordan & Lebanon,” website, *Business & Human Rights Resource Center*, n.d., available at: <https://www.business-humanrights.org/en/jordan-lebanon-construction/from-unacceptable-risks-to-shared-prosperity> [last access 26 August 2019].

Daniel Costa and Philip Martin, “Temporary Labor Migration Programs: Governance, Migrant Worker Rights, and Recommendations for the U.N. Global Compact for Migration,” website, *Economic Policy Institute*, August 2018, available at: <https://www.epi.org/publication/temporary-labor-migration-programs-governance-migrant-worker-rights-and-recommendations-for-the-u-n-global-compact-for-migration/> [last accessed 26 August 2019].

Elizabeth Frantz, “Jordan’s Unfree Workforce: State-Sponsored Bonded Labour in the Arab Region,” *Journal of Development Studies*, 2013, Vol. 49(8), p. 1072-1087, at p. 1077

Jennifer Gordon, “Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context,” Geneva, *International Labour Organization*, 2015, available at https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_377805/lang--en/index.htm [last accessed 26 August 2019].

Human Rights Watch, “Follow the Thread: The Need for Supply Chain Transparency in the Garment and Footwear Industry,” website, *Human Rights Watch*, 2017, available at: <https://www.hrw.org/report/2017/04/20/follow-thread/need-supply-chain-transparency-garment-and-footwear-industry> [last accessed 26 August 2019].

International Labour Organization “Case Study: Collective Bargaining Agreements in Jordan’s Garment Industry,” Geneva, *Better Work - International Labour Organisation & International Finance Corporation*, n.d., available at: https://betterwork.org/global/wp-content/uploads/ILO-Better-Work_Jordan-Case-Study_LR_Web.pdf [last accessed 26 August 2019].

International Labour Organization, “Migrant Domestic and Garment Workers In Jordan: A Baseline Analysis of Trafficking in Persons and Related Laws and Policies,” Geneva, *International Labour Office-Fundamental Principles and Rights at Work Branch (FUNDAMENTALS)*, 2017, available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_554812.pdf [last accessed 26 August 2019].

Patti Lenard and Christine Strachle, “Temporary Labour Migration: Exploitation, Tool of Development, or Both?” *Policy and Society*, 2010, Vol. 29 (4), p. 283-294, at p. 289.

Priyanka Motaparthi, “Understanding *Kafala*: An Archaic Law at Cross Purposes with Modern Development,” Website, *Migrant Rights*, 2015, available at: <https://www.migrant-rights.org/2015/03/understanding-kafala-an-archaic-law-at-cross-purposes-with-modern-development/> [last accessed 26 August 2019].

Negotiating “Home:” Syrian and Palestinian Syrian Artists in Borderlands

RUBA TOTAH

KEYWORDS: Borderlands, Trajectory,
Mobility, Identification, Disentanglement,
Refugee Crisis, Cultural Policies, Relational
Dynamics, Arab Performing Arts.

ABSTRACT

Since 2012, the escalation of the Syrian conflict has forced the displacement of millions of Syrians into neighboring countries, as well as Europe. Tens of artists moved out of Syria due to scarce employment opportunities and restrictions associated with working under oppressive regimes. Some of the interlocutors in this research emphasised their attempts to stay in Arab countries and reconstruct their “home” by resuming artistic careers, but ultimately decided to move to Europe, while others favoured leaving directly. This paper examines how, in the case of 16 artists’ narrated life stories, various cultural institutions’ support, life trajectories, and relational dynamics come together to influence home-making opportunities in Arab transit countries. It addresses the challenges, potentials, and implications of home-making attempts of displaced performing artists.

INTRODUCTION

In 2005, the global community adopted the Universal Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Expressions, aiming to boost cultural industries around the world. Sixteen Arab countries ratified this convention and other cultural policies,¹ in order to enhance artist's mobility and cultural exchange. Shared language and cultural references held opportunities for transnational cooperation in performing arts, especially in theatre, dance, and music. However, continuing mobility restrictions² and repression of diversity in political productions exposed Arab regimes' pseudo-commitment to the exchange of arts. As of 2011, more and more Syrians became displaced, and challenges faced in refugeehood were exacerbated by restrictive policies³ adopted in 2014 on their mobility, residence, and work.⁴ This, in turn, provided insight on the various actors in the current Arab cultural production scene and shaped artists' trajectories. Among the displaced were performing artists who played a major role in the Arab contemporary creative scene. They have promoted political and humanitarian discourses of conflict, its cultural imaginary,⁵ and myth-making, and have been subjected to an extended

1 The Arab Cultural Unity Charter 1964 and ALESCO 1970.

2 Until the Arab uprising era in 2010, Arab borders policies obstructed rather than encouraged the mobility of artists. See: Mona Merhi, "Syrian Art Production Support Models and Sustainability Challenges," Website, *Ettijahat*, December 2018, available at: <https://www.ettijahat.org/page/801> [last accessed 21 March 2019].

3 Arab countries ratified the non-binding Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in 2018, except for Lebanon and Jordan, which both did not sign the Refugee Convention in 1951. They consider the arriving masses as guests, not legal refugees. Lebanon declared that the crisis is not to be governed by law, but by governmental decisions. Due to restrictive residency policies, 70% of Syrian refugees did not have valid legal stay in the country, and 90% of Palestinian refugees from Syria lacked valid residency documents. See: Carole AlSharabati and Jihad Nammour, "Survey on Perceptions of Syrian Refugees in Lebanon," Beirut, *Institut Des Sciences Politiques - USJ*, 2015, available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/45083> [last accessed 21 March 2019]; Sally Abi Khalil and Valentina Bacchin, "Lebanon: Looking ahead in times of crisis," *Oxfam Discussion Papers*, Beirut, Oxfam, 2015, p.1-40, available at: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/dp-lebanon-looking-ahead-time-crisis-141215-en_0.pdf [last accessed 21 March 2019].

4 Maja Janmyr, "The legal status of refugees in Lebanon," *Working Paper*, Beirut, Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, 2016, p.1-20, available at: https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/publications/working_papers/2015-2016/20160331_Maja_Janmyr.pdf [last accessed 20 March 2019]; Susan F. Martin, Rochelle Davis, Grace Benton, and Zoya Waliany, "International Responsibility-Sharing for Refugees," *Knomad Working paper*, 2018, Vol. 1(32), p.1-46; Lebanon Support, "Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The Impact of the Lebanese State's Policies on Syrian Refugees' Daily Lives," Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [last accessed 21 March 2019].

5 Cultural imaginary refers to the images and discursive forms through which a cultural community articulates itself and connects with its collective identity formation. See: Steve Spencer, *Race and ethnicity:*

marginalisation of culture⁶ which caused cuts in budget⁷ allocated for the art sector in a context of conflict.

Similar to millions of displaced Syrians, performing artists who were forced to move to Arab countries such as the United Arab Emirates (UAE), Kuwait, Jordan, Lebanon, or Egypt, searched for a secure place. They did so by resuming their art, by networking, and by familiarising themselves with a new country and context. Among those were Palestinian Syrian performing artists, descendants of initially displaced Palestinian communities to Syria.⁸ Most of the sixteen artists applied for residency permits and sought employment within the local formal art market, or resorted to other means of (informal) livelihoods. In order to get legal residency, artists depended mainly on personal, and informal transnational networks established long before the Syrian uprising. These networks created job opportunities in neighboring cultural arenas.

However, in 2015, many Arab countries closed their borders to all refugees coming from Syria.⁹ These political measures further disrupted artistic productions,¹⁰ and many artists found themselves trapped in Syria, with limited opportunities to work, due to censored freedom of expression, and risks of persecution by the regime or its allies. By then, notably as many refugees fled to Europe,¹¹ Arab countries transformed into “borderlands,”¹² becoming temporary transit points for some artists.¹³ Borderlands are

Culture, identity, and representation, Abingdon, Routledge, 2014.

6 Mona Merhi, *op.cit.*, 2018.

7 The Syrian government minimised its - already relatively low - cultural budget by 25%.

8 The number of Palestinian refugees in Syria before the uprising in 2011 was around 600,000 refugees. See: Maher Charif, “Palestinian refugees in Syria Fully integrated, for Better and for Worse,” Website, *Palestinian Journeys*, n.d., available at: <https://www.paljourneys.org/en/timeline/highlight/6591/palestinian-refugees-syria> [last accessed March 21 2019]. Moving to Arab countries was more challenging to them because they moved with refugee documents rather than passports.

9 Maja Janmyr, *op.cit.*, 2016; Susan F. Martin, Rochelle Davis, Grace Benton, and Zoya Waliany, *op.cit.*, 2018; Lebanon Support, *op.cit.*, 2016.

10 Some artists pointed to opportunities relevant to political positions.

11 Europe became an option to Syrians following the Dublin III agreement, which aimed to ensure equal acceptance of asylum seekers by member states of the European Union.

12 In the case of the Arab countries analysed in this paper, notably in the light of Syrian arrivals, the links and relationships were not only limited to areas near the border, but entailed whole countries. As such, in this paper, countries will be analysed as borderland regions. Balibar describes borderlands not as small regions but as larger “overlapping open regions.” Etienne Balibar, “Europe as borderland,” *Environment and planning D: Society and space*, 2009, Vol. 27(2), p.190-215.

13 Artists consider Europe as a liberal haven and a wider art market, but language barriers persisted, and many did not consider Europe as a destination when they first left Syria. Interviews with a male Syrian

generally described¹⁴ as regions at both sides of a border, that have specific social and economic connections. However, Hess and Kasperek analyse borders as “mobile, fluid, selective, and differentiated,”¹⁵ and Widdis explains that they are a “physical, ideological, and geographical construct, a region of intersection that is sensitive to internal and external forces that both integrate and differentiate communities and eras on both sides of the boundary line.”¹⁶ For example, Lebanon shares a border with Syria, and its *entire* geographical space, not only regions close to the borders, was opened to displaced Syrians following the uprising in 2011. Moreover, both the Lebanese and the displaced communities engaged in social and economic relations inside Lebanon. This was also the case in Jordan and Egypt. Therefore, this paper analyses these entire countries as borderlands. Additionally, this paper illustrates that these borderlands are influenced by both local and international dynamics. Such dynamics usually integrate and differentiate communities, offer spaces for confrontation, for identity formation, and for subverting borders.¹⁷ For forcibly displaced artists, their life experiences are impacted notably by relational dynamics of making a new home across nation-state borders.

This research focuses on those who tried to reconstruct a home in (borderland) Arab countries, before deciding to leave for Europe, by analysing their home-making attempts – which include processes of creating familiarity, belonging and resuming career – as well as processes of integration, and policies impacting mobility. In previous literature, “home” is conceived as a relationship, characterised as a spatio-temporal socio-cultural order that creates orientation between people and their environment. It also includes feelings of security, belonging, and familiarity acquired through patterns of experience and behavior.¹⁸ Additionally home-making involves describing the self in a new ordered place,

producer in Berlin, 2018, and with a male Syrian singer and actor in Munich, 2017.

14 Susan F. Martin, Rochelle Davis, Grace Benton, and Zoya Waliany, *op.cit.*, 2018; Daniel Meier, “Introduction to the Special Issue: Bordering the Middle East,” *Geopolitics*, 2018, Vol. 23(3), p. 495-504.

15 Sabine Hess and Bernd Kasperek, “Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime,” *Social Inclusion*, 2017, Vol. 5(3), p.58-68.

16 Randy William Widdis, “Crossing an intellectual and geographic border: the importance of migration in shaping the Canadian-American borderlands at the turn of the twentieth century,” *Social Science History*, 2010, Vol. 34(4), p.445-497.

17 Sabine Hess and Bernd Kasperek, *op.cit.*, 2017, p.5.

18 Akhil Gupta and James Ferguson, “Beyond “Culture”: Space, Identity, and the Politics of Difference,” *Cultural Anthropology*, 1992, Vol. 7(1), p.6-23; Vasiliki Theodoridou, Gary Clapton, and Lorraine Waterhouse, “Lost in Transition? Lived Experiences of Unaccompanied Afghan Minors in Greece,” Master’s thesis, Edinburgh, University of Edinburgh, 2016, available at: <https://era.ed.ac.uk/handle/1842/22944> [last accessed 20 February 2019]; Kimiko Suda, “A Room of One’s Own: Highly Educated Migrants Strategies for Creating Home in Guangzhou,” *Population, Space and Place*, 2014, Vol. 22(2), p.146-157.

and may represent a socially desired identity, rather than an individual one. It therefore reflects both collective ideology and authentic personal experience.¹⁹ Furthermore, this paper investigates how civil society actors and for-profit production companies created a transnational relational space within the borderlands.

This paper builds on recent transnational migration studies focusing on nation states' border regulation power, individuals' trajectories within the border regulation power, and migration as a driving force.²⁰ A trajectory is considered here as a temporally ordered intervention of social and subjective processes, in the form of life events and transitions.²¹ Trajectories in transition cease to reflect interventions but rather focus on relational dynamics and negotiations of binaries within those interventions. Therefore, the paper examines the relationship between artists' home-making trajectories and the challenges of migrating towards other Arab countries. Also, unlike studies on protracted uncertainty, which focus on coping mechanisms and "waiting,"²² this paper describes the temporal experience of displaced artists in their host Arab countries in order to analyse their home-(un)making mechanisms. The paper highlights these dynamics while considering migrant artists' cultural activism in recent years.²³ Furthermore, the paper

19 Kimberly Dovey, "Home and Homelessness," In Irwin Altman and Carol M. Werner (eds.), *Home Environments*, Boston, Springer, 1985, p. 33-64.

20 Mirjana Morokvasic, "Transnational Mobility and Gender: A View from Post-wall Europe," *Crossing Borders and Shifting Boundaries*, 2003, Vol. 1, p.101-133; Thomas Faist and Başak Bilecen, "Transnationalism – Updated," *COMCAD Working Papers 158*, Bielefeld, Universität Fakultät Für Soziologie, Centre on Migration, Citizenship, and Development (COMCAD), 2017, available at: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssolar-55393-5> [last accessed 10 April 2019]; Sabine Hess, "Border Crossing as Act of Resistance: The Autonomy of Migration as Theoretical Intervention into Border Studies," In Martin Butler, Paul Mecheril, Lea Brenningmeyer (eds.), *Resistance, Subjects, Representations, Contexts*, Bielefeld, Bielefeld Verlag, 2017, p.87-100; Nina Glick Schiller, "Theorizing Transnational Migration in Our Times," *Nordic Journal of Migration Research*, 2018, Vol. 8(4), p. 201-212; Hein De Haas, Katharina Natter, and Simona Vezzoli, "Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies," *International Migration Review*, 2018, Vol. 52(2), p. 324-367.

21 Gerhard Riemann and Fritz Schütze, "Trajectory" as a basic theoretical concept for analyzing suffering and disorderly social processes," in D. R. Maines (Ed.), *Social organization and social process: essays in honor of Anselm Strauss*, New York, De Gruyter, 1991, p.333-357; Ursula Apitzsch, Lena Inowlocki, and Maria Kontos, "The method of biographical policy evaluation," In Ursula Apitzsch and Maria Kontos (eds.), *Self-Employment Activities of Women and Minorities*, 2008, p. 12-18; Matthias Wingens, *A Life-course Perspective on Migration and Integration*, Dordrecht, Springer, 2011.

22 Catherine Brun, "Active Waiting and Changing Hopes: Toward a Time Perspective on Protracted Displacement," *Social Analysis*, 2015, Vol. 59(1), p.19-37.

23 Lúgia Ferro, Pedro Abrantes, Luisa Veloso, and João Teixeira Lopes, "Learning How to Work in the Arts Field In Portugal: A Biographical Approach To The Migrant Artists' Trajectories," *RUDN Journal of Sociology*, 2018, Vol. 18(3), p. 507-520; Azadeh Sharifi, "Theatre and Migration Documentation, Influences and Perspectives in European Theatre," *Independent Theatre in Contemporary Europe*, Bielefeld, transcript Verlag, 2017.

analyses how Arab art aesthetics, and state policies, impact (or shape) these dynamics.²⁴ Specifically, this paper provides a socio-anthropological analysis of the lives of displaced performing artists attempting to create and join cultural social fields in Arab host states.

The paper uses transnational biographical interview analysis,²⁵ to collect and analyse the narratives of 16 artists forced to leave Syria. It also relies on what Hess introduced as an “ethnographic regime approach”²⁶ to analyse migrants’ “transit biographies.” Semi-structured interviews were conducted over two years (2017-2019) with artists currently living in several European countries. The group of artists in this study is heterogeneous. The artists, aged between 25 and 55, originated from various districts within Syria, with at least half of them from Damascus and with a minimum of five years of professional experience in the performing arts. Two artists were Palestinian Syrians, eight were women. The results relied on a comparison of “narrated life stories” of two case studies with those of the remaining artists. Using an empirically grounded approach, the paper describes the artist-identified experienced events processes, how artists structured those processes through actions, and led creative transformations. It comprises formal textual analysis, which deals with the narrative, argumentative, and descriptive excerpts from artist interviews.

This paper will first introduce actors providing economic and social support to artists. It then analyses sixteen artists’ lived experiences to outline the relational dynamics of their home-making processes during migration, in an attempt to provide a subjective understanding of artists’ integration processes in Arab countries.

24 Lisa Wedeen, *Ambiguities of Domination: Politics, rhetoric, and symbols in contemporary Syria: With a new preface*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999; Rania Jawad, *Theatre Encounters: A Politics of Performance in Palestine*, New York University, 2013; Ruba Totah, “Performing Arts and Social Change under Colonialism in Palestine during the period 1960-2012: view on impact of religiosity and class on gender relations in performing art,” Thesis, Birzeit, Birzeit University, 2013, available at: https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/1424/1/thesis_13102015_92219.pdf [Last accessed 6 April 2019]; Samer Al Saber, “Stages of Homeland: Remembered Ghosts – Haunted Memories,” Website, *Jadaliyya*, April 2017, available at: <https://www.jadaliyya.com/Details/34147/Stages-of-Homeland-Remembered-Ghosts-%E2%80%93-Haunted-Memories> [last accessed 6 April 2019]; Ruba Totah and Krystel Khoury, “Theater against Borders: ‘Miunikh–Damaskus’—A Case Study in Solidarity,” *Arts*, 2018, Vol. 7(4), p. 90; Basma El Hussein, “حال الفنون,” Website, *Jadaliyya*, 15 February 2018, available at: <http://www.jadaliyya.com/Details/35206/حال-الفنون> [last accessed 6 April 2019]; Mona Merhi, *op.cit.*, 2018.

25 “Biographicity” refers to a personal journey of self-development and connection to the social structure, including the ability to shape and reshape one’s story about society. Catherine Cassell and Gillian Symon, *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, London, SAGE, 2012; Kathy Charmaz, *Constructing Grounded Theory*, London, Sage Publications, 2014; Ursula Apitzsch and Irini Siouti, “Transnational Biographies,” *Zeitschrift Für Qualitative Forschung*, 2015, Vol. 15(1-2), p. 12-23.

26 Sabine Hess, “De-naturalising transit migration. Theory and methods of ethnographic regime analysis,” *Population, Space and Place*, 2010, Vol. 18(4), p. 428-440.

INSTITUTIONAL SUPPORT FOR MIGRANT ARTISTS IN ARAB COUNTRIES: THE IMPACT OF LEGAL RESIDENCY RESTRICTIONS

Twentieth-century art exchanges between Arab countries such as Lebanon, Syria, Jordan, Egypt, and Palestine²⁷ were the result of unifications, colonial forced displacements, and civil wars. Until 2011, each nation-states' political and border regimes imposed tariffs on art materials and surveilled content to such an extent that it inhibited international co-productions. Consequently, the Arab performing arts industry was modest and lacked diversity. The various artistic styles shrunk into analogous art patterns, serving the dominant formal cultural output of the national regimes.²⁸

Against this backdrop of restrictive political contexts, spurred by constraining migration policies, two groups of actors continued to support displaced artists in Egypt, Lebanon, and Jordan. The first group consists of non-profit institutions, such as cultural civil society organisations, and regional, and international cultural institutions, that reaffirmed the need for art during conflict. Arab cultural institutions attempt to remain independent from governments, and create spaces of freedom of expression for artists, such as the Cultural Resource,²⁹ the Arab Cultural Fund (AFAC),³⁰ Ettijahat-Independent Culture,³¹ and the Arab Education Forum.³² These institutions enabled artists to regain access to the Arab art scene³³ by introducing additional programs in 2012, that support productions, grant

27 Palestine's borders were complicated by policies as of 1948. Colonial and Arab borders policies clashed and changed rapidly over the decades.

28 Ahmed Ibrahim Abushouk. "The Arab Spring: A fourth wave of democratization?," *Digest of Middle East Studies*, 2016, Vol. 25(1), p.52-69.

29 The Cultural Resource provides four grants to artists. These include the Red *Zone* grant which is an international platform for artists to present their work on topics related to borders, displacement, censorship, and other currently globally relevant ideas. See: Al Mawred Al Thaqafi, Website, *Al Mawred Al Thaqafi*, available at: <http://mawred.org/> [last accessed 27 February 2019].

30 The Arab Cultural Fund AFAC provides grants in various artistic fields to individuals or groups. See: Arab Fund for Arts and Culture, Website, *Arab Fund for Arts and Culture*, available at: <https://www.arabculturefund.org/> [last accessed 27 February 2019].

31 Ettijahat-Independent Culture was founded in 2011, it provides programs on Research *Laboratory of Art*, *Create Syria*, *Amaken*, and *Apyal*. See: Ettijahat, Website, *Ettijahat*, available at: <https://ettijahat.org> [last accessed 27 February 2019].

32 The Arab Education Forum encourages mobility spaces and experiences exchange through *Safar*, *Hakaya*, *Istikshaf* programs. See: The Arab Education Forum, Website, *The Arab Education Forum*, available at: <http://almoultaqa.com> [last accessed 27 February 2019].

33 Theatre groups continued their activities in Lebanon, such as the contemporary dance company Sima, the Koon theatre collective, and collaborations between Syrian and Lebanese artists multiplied. See: Emmanuel Haddad, "Contemporary performing arts in Lebanon: an overview," Website, *IETM*, March 2017, available at: <https://www.ietm.org/en/publications> [last accessed 27 February 2019].

regional travel funds, and promote collaboration and exchanges among artists. Despite these programs, these institutions have not managed to overcome restrictive residence and labour policies for artists in host countries. In addition, they were constrained by Arab governments' marginalisation of culture and oppressive responses to opposition expressed through art. This group also consists of international cultural institutions,³⁴ such as the Goethe Institute (GI), the British Council, and the Ford Foundation, which have continued their historical and liberal relationship with the Arab culture sector in the neo-colonial era. They have promoted regional institutions' missions, implemented some programs, and facilitated artist mobility outside the Arab countries.³⁵

The second group, which provides support for the creative production scene, consists of the for-profit drama and performance companies that lead mainstream Arab TV drama and entertainment, which have managed to create a new mainstream Pan-Arab trend in the drama industry. Contracted Syrian artists starring with Lebanese or Egyptian artists are known to receive the highest wages and viewing rates, granting them enough capital and prestige to obtain long-term residence in Lebanon or Egypt. In Jordan, Syrian musicians joined local bands and were contracted by (music) production companies for entertainment performances.

Artists' engagement with these cultural institutions and for-profit production companies determined their opportunities to get by in their host countries, and to cope with formal residency systems. Hind, a Syrian actress, explains: "I received an acting award in Egypt 2009, and then a job [offered by a production company] enabled me to move to Egypt in 2012."³⁶ Both her former success and the job opportunity enabled her to leave Syria. Similarly, Nadi, a Palestinian dancer, commented on how his skills, and institutional³⁷ support and connections enabled him to move within Lebanon, being a Palestinian-Syrian. He explained: "Being affiliated with this institution, [and getting a legal status through them] helped me postpone my military service in Syria for two years, and whenever I passed by a checkpoint in Lebanon, they did not check me because I had a card saying

34 The British Council had implemented HOPES since 2016, providing scholarships in arts fields. GI offered scholarships of language studies and exchange of theatre productions since the 1970s. Since 2015, Ford Foundation has been funding the Action for Hope initiative in Lebanon, inviting artists to exhibit in art galleries in the US.

35 Interview with Hanan AlQassab, the former director of Higher Institute of Performing Arts in Syria, Antwerp, 20 October 2017.

36 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

37 The institution is based in Beirut, and its name is anonymised. It is famous for organising dance theatre that blends Arab with western dance heritage.

that I worked with this institution.”³⁸

In other cases, artists emphasised that various factors (e.g. their legal status) impeded on their engagement with cultural institutions, which limited their opportunities to obtain support and benefit from networking. In the case of Maha, a dancer, her Palestinian refugee status prevented her from obtaining access to legal residency. This, in turn, hindered her access to work: “I was also famous in Egypt. I stayed there eight months to find a job. I did several interviews, but no one agreed to hire me. Because in the end, I am a [Palestinian] refugee and I had no legal residency papers in Egypt.”³⁹ Actor Amin also confirmed “I was waiting for my residence papers in Egypt, so I could not work. I had to keep a low profile while waiting, because the Egyptian regime declared Syrians unwelcome after 2016.”⁴⁰ As such, although some cultural institutions are able to provide a pathway for legal residency for migrant artists, (Palestinian) Syrian artists’ lack of residency could also be a *conditio sine qua non*, completely hindering any collaboration, for others.

MULTI-SCALAR DYNAMICS AFFECTING ARTISTS IN BORDERLANDS

Beyond the support of for-profit and non-for profit institutions, other factors and power dynamics impact artists’ trajectories. These powers function within what Glick Schiller⁴¹ describes a “multi-scalar” social field, which consists of a group of networks of social relationships through which humans exchange and transform practices and resources – processes that are constituted by time and space. This social field plays an important role in shaping refugees’ response to displacement, for example by reconstituting their lives. It includes intersecting power dynamics of individuals, and migration authorities, as well as cultural and for-profit institutions. This field consists of three powers that impact the relational dynamics of performing artists within the borderlands, and the support that they receive. First, the allies of the Syrian regime in Arab countries influenced and monitored artists’ political involvement in their productions. Artists have produced narratives linked to war, forced movement, and escape, by referring to specific occurrences of the conflict. Their activities were initially tolerated by the political regimes in the area, in line with a discourse of artists being free to tell their stories, and Arab

38 Interview by the author with male Palestinian-Syrian dancer, Paris, 1 April 2019.

39 Interview by the author with female Palestinian-Syrian dancer, Munich, 25 April 2018.

40 Interview by the author with male Syrian actor, Berlin, 10 April 2018.

41 Nina Glick Schiller, *op.cit.*, 2018, p. 201-212.

audiences wanting to hear them. However, the political regimes⁴² did not tolerate these productions, which narrowed artist's opportunities to work, as expressed by the actress Hind: "[Among those] who are against the regime; no one is working."⁴³

The second factor constituting the social field includes artists' personal, social, and cultural capital that they brought along from Syria, which can mainly be linked to the Higher Institute for Theatre Arts (HITA) in Damascus. Syrian drama and TV productions have long been engaging graduates from HITA, whose projects usually gain top viewing rates, and are considered a highlight in the Arab area. Having gained a prestigious inter-Arab reputation, HITA promoted artists social and cultural prestige,⁴⁴ and facilitated access to local projects in neighbouring countries, for Syrians who had fled.⁴⁵

Third, new trends in global art marketing and distribution in the borderlands play an active role in the social field. Artists' displacement has prompted international cultural organisations to adopt a more active role to support artists during the crisis. Ebert, the director of the Damascus branch of Goethe Institute (GI) explains, "We feel paralysed, but we find that what we do [in Syria and the neighbouring countries], is a huge responsibility given these circumstances. We want to offer help through education and cultural programs for artists."⁴⁶ As such, participation in the global market for displaced artists in borderlands, such as Lebanon, Egypt, and Jordan, increased significantly. For example, GI has connected displaced artists with each other and has promoted artistic productions globally. Another GI representative said, "Our aim was to create a platform for Syrian and international artists to engage in dialogue. Several projects are organised

42 Many productions are judged based on artists' political affiliations and not on artistic quality. Selections of works nominated for prizes, invitations to festivals and talk shows in the past ten years mostly include artists affiliated to the political regimes of Syria and Egypt. Artists silent on the conflicts were soon pushed to declare support to one side, based on cooperation with their affiliates.

43 Interview by the author with the artist, Paris, 1 April 2019.

44 HITA, founded in 1977, has a leading role in performing arts teaching in the Arab area. All artists in this study engaged with it academically, except for two who were part of other schools in other districts.

45 Hanan Alhaj Ali, "Introduction to the cultural policy profiles of Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, Syria and Tunisia," *Cultural Policies in Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco*, Amsterdam, The European Cultural Foundation, 2010, p.23-25, available at: <https://www.culturalfoundation.eu/library/cultural-policies-algeria> [last accessed 20 March 2019].

46 Opening of a project 'Goethe Damaskus im Exil' in Berlin 2016 shortly after artists arrival from the Arab countries. The project included Syrian and German artists meeting to enhance networking between them after closing GI in Damascus. See: Goethe-Institut, "Eröffnung Goethe-Institut Damaskus | Im Exil - Deutsch," Online video, *Youtube*, October 20, 2016, available at: https://www.youtube.com/watch?v=XbMW_iMLdeQ [last accessed 20 July 2017].

in countries such as Lebanon and Turkey, to create perspectives beyond war and crisis.”⁴⁷

Although presented as a humanitarian responsibility, such networks are utilised by organisations such as GI to feed into the international refugee art market by attracting funds and mobilising resources around the art produced by refugees. However, by reviving this market, GI and other international organisations also accumulate a socio-economic capital, which was the result of cultural hybridisation that GI had promoted in the postcolonial era. The historic resourcefulness of the GI in keeping networks, introducing and linking Syrian artists to other international art scenes, has encouraged its role in mediating artists traveling outside the Arab countries when they are no longer able to stay in them. As such, eventually, intentionally or not, institutional support can contribute to artists’ mobility.

In the next section, I will provide an in-depth analysis of artists’ experiences to gain an understanding of how multi-layered power dynamics within the art scene impacted artists’ cognition of borderland regimes and their home-making trajectories.

TRAJECTORIES OF CONSTRUCTING “HOME” IN THE BORDERLANDS

After being displaced from Syria, artists initially remained in Arab countries in which they were familiar with the art schools, institutional mechanisms, and the language. This increased the potential for networking opportunities. Artists’ choices were also based on the search for a sense of community with peers in Arab performing arts networks. This emotional bonding provided the basis for establishing a new home. The subjective home-making experiences reveal artists’ diverse attitudes towards the multi-scalar powers they faced, related to (allies of) the Syrian regime; artists’ personal, social, and cultural capital; and new trends in global art marketing and distribution (see previous section). The following excerpts from artists’ biographies provide two specific narratives from migrant artists who spent over a year in an Arab country, one being male (Munir) and one female (Hind). Their narratives are deconstructed into actions, patterns, and arguments around actions, which are then used to explain artists’ life trajectories, including attempts to settle, resume a career, and to create the familiarities of a new home. These trajectories create relationships between the artists and the surrounding institutional and migratory systems. They describe the relational dynamics that emerge in the borderland space regarding the migrant’s agency in actions, arguments, decisions, and self-disclosure. In addition, agency refers to “understanding decision-making, room to

47 Renate Heilmeier, “Questionnaire on Goethe-Institut Damaskus im Exil,” received by Ruba Totah, 22 June 2017.

maneuver, opportunity structures, and migration trajectories.”⁴⁸ This definition explicitly links to institutional support, notably within the opportunity structure of migrant artists.

The following section analyses the extent to which the relational dynamics of transnational space contribute to artists’ home-making in the borderlands.

DECONSTRUCTING ARTIST ACCOUNTS AS THEY NAVIGATE THE MULTI-SCALAR SOCIAL FIELD

Artists’ pathways to establish a home in Arab host countries include patterns of action and cognitive adaptation to new regimes. Hind left Syria following threats and repression by security authorities in 2012. She moved with her daughter to Egypt to pursue an employment contract. Being a single mother in Egypt, in some aspects considered an unstable country, she suffered from a lack of mobility and livelihood insecurity when her contract was not extended. In 2013, she received a new employment offer in Lebanon and moved there with her daughter for a year and a half. In Lebanon, she noticed that joining new projects was difficult due to her stance on the Syrian politics, and she found life there difficult and expensive. She illustrates:

*“After a one-and-a-half year stay in Lebanon, I noticed that after the project I had completed, nobody approached me again. I saw others working, and it became clear to me that artists who are against the regime are not welcomed in the Arab or Syrian projects running outside Syria. This realisation became clear to me. [...] It is also less of a headache for the producing companies who avoid contracting us, because eventually they will be interrogated about the reasons why they contracted those from the opposition.”*⁴⁹

Thus, financial, personal, and political security were all lacking, rendering long-term settlement in Lebanon unfeasible. She adds: “There is a difference between one artist and the other [...]. I did not reach the point of selling [of my own art], and I never wanted to. I did well-received works that the public admired a lot, but not with the purpose of becoming a seller.”⁵⁰ Therefore, she applied for asylum with a United Nations agency. She was accepted with a refugee status in France, and left Lebanon.

Munir left Syria before the 2011 uprising, after receiving a job offer in Jordan. He stayed there for four years, received subsequent offers, and shifted from opera to entertainment. This changed as of 2015, when all mobility between Arab countries was restricted for Munir and his family, being Syrians. Yet, returning to Syria, where he faced conscription

48 Bridget Anderson and Martin Ruhs, “Researching illegality and labour migration,” *Population, Space, and Place*, 2010, Vol.16(3), p.175-179.

49 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

50 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

into the Syrian army, was not an option, either. Unbearable border procedures pushed him to find opportunities to travel to Sweden, to seek asylum:

“I stayed in Amman for two years and worked in the entertainment industry for a living. [...] Then, I received a choir offer with an institution in Jordan: I performed the solo in the performance they produced. [...] After that, I continued working in the entertainment art for months, in Jordan. Over time, however, I realised that my Syrian passport was becoming meaningless through every humiliating and provoking incident with security guards in airports, and everywhere I traveled. I needed to travel for work a lot, so I realised that I needed papers to help me to overcome the mobility hassle, which became unbearably annoying. My sister was already in Sweden, so I went there by plane. There, I was depressed for almost a year and three months, which had already started in Amman.”⁵¹

Both Munir’s and Hind’s narratives describe coping with change by taking action. Although institutional support triggered their journeys, safety concerns and prospects of better livelihoods contributed to their attempts to resettle in Egypt, Jordan, and Lebanon. Indeed, their resettlement attempts were not anticipated, full of conflicting emotions, transformations, successes and failures, and were reactions to the circumstances unfolding around them. For example, Hind reacted to oppression in Syria by leaving, and when she could no longer stay due to employment and social insecurity in Egypt, she resettled in another Arab country, namely Lebanon. Munir, too, repeatedly attempted to revisit Syria. In order to avoid the army subscription, he switched tactics to get his mother to visit him in Jordan, instead. Furthermore, as his work in the entertainment sector required him to travel to several Arab countries, in a context of increased travel restrictions, he changed fields from opera to entertainment, which he was able to perform without traveling, inside Jordan. The multiple trials and attempts that displaced artists engage with, are qualified here as patterns of actions and reactions. These patterns reflect artists’ agency in searching for socially and politically secure spaces, while trying to secure their career. Such process of agency should not be analysed as “agency in waiting”⁵² which refers to a proactive attitude during their temporary stay. Instead, it relates to artists’ active intention of settling in the new place.

Furthermore, Munir’s and Hind’s narratives reveal the capacity of artists to justify their repeated attempts to find stability at the borderlands. Hind emphasised the impact of Syrian political allies on art production and how it contributed to feelings of fear, even in a neighboring country. She elaborates: “I was afraid at any moment, [that the regime or its allies] would play this game [in which they use arts to detect political opponents],

51 Interview by the author with male Syrian actor and singer, Munich, 27 May 2017.

52 Catherine Brun, *op.cit.*, 2015, p.19-37.

and we would become a card in it.”⁵³ Political alliances repeatedly jeopardised her artistic reputation, not only by denying her work opportunities, but also by (informal) defamation. She also described transformations in gender relations and the challenging gender dynamics of being a single mother in Egypt: “You become the mother, the father, you should be sensational and strong, and create a comfortable atmosphere in the house, which means you become everything, so it was tough.”⁵⁴

Munir provides similar justifications for his actions and reactions in the borderland. He described the art market for Syrians in Arab countries, by using terms such as “humiliating,” “meaningless,” “hassle,” and “unbearably annoying.”⁵⁵ His attempts to settle in Arab countries reflected experiences of being subjected to a multi-layered political and economic system of power, for example by being unable to return to Syria out of fear for obligatory military service, or by switching to entertainment music productions. Similarly, he argued that mobility restrictions limited his possibilities for institutional support in Jordan.

The next section will examine two different trajectories to reconstruct a new home in Arab countries. Following Riemann and Schütze’s definition, a trajectory is considered a temporally ordered intervention of social and subjective processes, in the form of life events and transitions.⁵⁶

EMOTIONAL IDENTIFICATION WITHIN BORDERLANDS AND CAREER COMPROMISES

Artists’ arguments illustrate emotional identification within the borderlands. Their presence in an Arab country, which was somehow related to cultural and geographic proximity, aroused different emotional states among interviewees.⁵⁷ For example, Hind describes Beirut with feelings of nostalgia, by referring to “all the history it holds that connects us [Syrians and Lebanese] since childhood, and the emotions it brings by visiting it.”⁵⁸ Munir said: “I was close with the people I met in Amman, and I found the art field I

53 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

54 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

55 Interview by the author with male Syrian actor and singer, Munich, 27 May 2017.

56 Gerhard Riemann and Fritz Schütze, *op.cit.*, 1991; Ursula Apitzsch, Lena Inowlocki, and Maria Kontos, *op.cit.*, 2008; Matthias Wiggins, *op.cit.*, 2011.

57 For decades, the “Arab Homeland” discourse has been promoted in schools and published materials, speeches, etc. This related to Anderson’s “imagined community,” connected by language mainly, and by religious cultural references promoted by the Arab regimes.

58 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

was looking for. It was close to Syria, so I could always visit.”⁵⁹ Both Hind’s and Munir’s experiences include proximity, shared memories⁶⁰ and language in the borderland.

Driven by such emotional identification, artists described their actions as reactions, constructing loops, and formulating them as spatial processes repeating throughout the journey of establishing a secure settlement. In the face of challenges related to migration and changing cultural contexts, emotional identification included compromise, maneuvering, and patience as behavioral patterns of coping with change. Hind searched for security and work in Egypt, and then in Lebanon. She received limited work offers from institutions in Lebanon, due to her political position. By repeatedly identifying with her choices through patterns of compromise and patience, Hind aimed to perceive Lebanon as “home,” through building social relations. Her identification within the borderland transforms the borderland into a space enabling negotiation of career and security. Such practices shape home beyond its physical explanation.⁶¹ Munir also exhibits repeated actions to cope with mobility restrictions and fluctuating institutional support. The circuit of his actions, like Hind, describes spatial processes consisting of compromises, transformation, and maneuvering. He maneuvered by transforming his performance style and career choices. This reveals a capacity to transform the borderland into a space that transmutes his artistic identity and career. This spatio-temporal process of repeating compromises, movement, and transformations constructed a sense of familiarity, a new understanding that complied with the borderland system.

These behaviors relate to Brun’s analysis⁶² of protractedly displaced people, who lose certainties about the past and future, while practicing routinised survival strategies in their refuge. Brun explains the importance of temporality in understanding people’s experiences of uncertainty, which discourages mobility and settlement in exile. However, artists’ repeated domestication of the new space, through social relations and negotiations, seek to re-establish certainties about their situation. Identification is an approach that attempts to reclaim control of living stability and career-building without relying on waiting and hoping, and without relying on strategies like faith, precaution, or avoidance.⁶³ Rather, it relies on memory and the diverse resources of artists in the borderland.

59 Interview by the author with male Syrian actor and singer, München, 27 May 2017.

60 Re-memory as a process of remembering transmitted through family members and in discourses; see: Divya Tolia-Kelly, “Locating processes of identification: Studying the precipitates of re-memory through artifacts in the British Asian home,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2004, Vol. 29(3), p.314-329.

61 Alison Blunt and Ann Varley, “Geographies of home,” *Cultural Geographies*, 2004, Vol. 11(1), p. 3-6.

62 Catherine Brun, *op.cit.*, 2015, p.19-37.

63 Cindy Horst and Katarzyna Grabska, “Flight and Exile—Uncertainty in the Context of Conflict-Induced Displacement,” *Social Analysis*, 2015, Vol. 59(1), p.1-18.

Other artists also constructed narratives around patterns of identification. Five artists repeated attempts to re-establish a career in several Arab countries, and described processes of compromise, maneuvering, and transformation as home-making tools. Mona, an actress, explained she had “roles in Jordan with contractors whom I always refused to work with, because of the low-quality art they offered. I even lived off the food basket that the humanitarian agencies offered.”⁶⁴ A dancer described that as a Palestinian Syrian artist, she repeatedly negotiated mobility and residence procedures in the UAE, Lebanon, and Egypt, but still could not find a job. She argued, “this was frustrating to me, but I did not stop trying, because I felt that it is my right to have a place somewhere.”⁶⁵ Three other artists described how they repeatedly negotiated security systems by moving with fake names and hiding from security services.⁶⁶ They compromised critically lowered financial and living conditions in Jordan, Egypt, and Lebanon for the sake of the art they were producing. The audience’s praise for one of their performances led to financial support from two institutions for some individuals in the group. Ayman, another actor, explains: “one got a fund [...] for writing the script, and the other got another fund for directing it. To find a way to finance the whole project from these two funds, we all stayed in one small house.” In these borderlands, artists changed fields, moved location, and followed work offers in an attempt to establish a new home, while maintaining their social and cultural activities and networks. Being in an Arab country enabled faster re-connection to platforms, and professional networks lost through war that could help reclaim their status as artists in a new home.

Thus, they started to identify (accept and emotionally relate) with their new situation of being caught between their home country Syria and their current country of residence. Identifying, allowed them to be able to continue to pursue their careers. Furthermore, it operates as an underlying motivation that infuses a process of transition in understanding of “home” which encourages artists’ agency in negotiating the multi-scalar power system in the borderlands. It opened pathways for discussion, in order to understand and justify artists’ positions and possibilities in their new homes. Spatio-temporal processes of compromise, patience, transformation, and maneuvering are home-making tools that allow artists to construct concepts of survival, security, and mobility. Cultural institutions mediated their access to these home-making tools and processes. These tools describe the relational dynamics between artists and the borderland regime, whereby identification creates a basis for the continued negotiation of representing the self and “home.” It describes a borderland home-making space comprising negotiated mixing of both the

64 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 1 April 2017.

65 Interview by the author with female Palestinian-Syrian dancer, Munich, 25 April 2018.

66 Interview by the author with male Syrian dramaturg, and actor-producer, Berlin, 10, 11 April 2018.

original home space and new home space.

DISENTANGLEMENT FROM PRIOR UNDERSTANDINGS AND NETWORKS

Disentanglement, the second trajectory in home-making attempts, refers to reversed processes that untie actors from a given relationship, whereby such detachment is deliberate and includes transformation. In the borderland, a multi-scalar social field refers to the process through which artists reconstruct their individual and political awareness, as well as peer and institutional networks, while disconnecting from prior understandings. Artists participated in the uprisings and their productions: quotes from their speeches were transmitted widely, which turned them into influential contributors to the popular culture⁶⁷ of the uprising. Their participation reinforced their sense of collectivity and connection with peers inside Syria. However, their narrated actions in borderlands describe a process of disentanglement from these connections after displacement. This is due to the fact that they developed new individualistic understandings of themselves (including concepts of belonging, political awareness etc.). Munir said, “In Jordan, I discovered this idea that I can live without a nation-state, without belonging to a religion or nationality, the human aspect of me, not the national.”⁶⁸ Hind also referred to this disentanglement: “I decided to leave and live my life.”⁶⁹ Physically leaving their home country caused artists to de-prioritise traditional home-making mechanisms, such as owning a house. Artists developed new realisations of concepts of belonging to, and responsibility towards, their home in their host country.

In addition to individual disconnection, new realisations enabled artists to reconstruct their broader political awareness. Hind selects words like “I noticed,” “I realised,” “clear to me,”⁷⁰ that illustrate her growing agency to decide to end her stay in the borderland. Also, Munir’s increased awareness about his legal situation and work opportunities in Jordan aided his decision to leave. The more individual the narration of Munir and Hind became, the more the artists used their time in the borderland to remove themselves from belonging to its space. Artists used institutional support to disentangle from belonging to the borderland, particularly when it enabled them to travel. Institutional actors, which earlier promoted identification with borderland social and power structures, shifted their function to aid artists’ disentanglement from the system. A university teacher confirms,

67 Writers, Singers and songs of the uprising are iconised in the media about the uprising. For example, Memes and audio-visuals on social media also contributed to the process of myth making.

68 Interview by the author with male Syrian actor and singer, Munich, 27 May 2017.

69 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

70 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 15 November 2017.

“we tried to help artists find connections outside the Arab area to facilitate their travel.”⁷¹

Interviews with other artists demonstrated similar narrative construction regarding disentanglement. By expressing openness to possibilities, some artists weighed their options between freedom of speech in borderland host countries and Europe. Imad, an actor and producer, said, “mediums for artistic expression shrank in the Arab countries and those who stayed, had to abide by governments or the civil society around it. I was [also] subject to this pressure in the United Arab Emirates.”⁷² Mona also explained, “In Syria, I managed to have some links to make bureaucracy easier on me, but in Jordan I couldn’t restart my theatre project.”⁷³ Furthermore, artists referred to peers as distant and functional within the Arab art scene. The more detached artists became from the collective, the more they made decisions to leave the borderland. Disentangling enabled actors’ distance from their roles in constructing a Syrian cultural imaginary and reframed their compromises in establishing a new home. By redefining and rethinking their peers’ roles and influences, artists described disentanglement from prior conceptions about the self and peers. This stimulated a re-negotiation of the self and the other and feelings of belonging in the borderland.

The above analysis of individual narratives illustrates the relational dynamics which enabled artists’ construction of space within borderland regimes. Artists continuously shift between describing actions and their limitations, while drawing on arguments to cross limiting beliefs about the self and others. On the one hand, identification includes artist involvement in situations, procedures, and resource accumulation processes which represent home-making. On the other hand, disentanglement refers to openness to new possibilities, to new understandings of the “self” and the “other,” and new political awareness affecting artists’ dynamic depiction of the borderland as a home. As such, these trajectories – somehow contradictory, but experienced in parallel – transformed the borderland regime into a space of relational experience. It is an experience of transformation of self-understanding, whereby agents must reconsider their habitual routines by simultaneously maneuvering, changing, showing patience, and encountering individuals and systems. Institutions supporting artists at the borderlands played mediating roles in contradictory trajectories – sometimes promoting identification, and other times encouraging disentanglement. It is within this relational turbulence that artists’ home-making and un-making unfolds in a borderland.

71 Interview with Hanan Al Qassab the Former director of Higher Institute of Performing Arts in Syria, location, 20 October 2017.

72 Interview by the author with male Syrian producer, Munich, 28 April 2018.

73 Interview by the author with female Syrian actress, Paris, 1 April 2017.

CONCLUSION

Relational dynamics in the experiences of artists in this study correspond to what Gelfand et al.⁷⁴ consider as the cognitive process of filtering and remembering of life experiences, which envision the self in relation to others. They also correspond to what Al Ariss and Sayed⁷⁵ regard as a process including the agency of migrants, as well as the structural and institutional influences shaping their reality. They describe the practical intervention on the concept of the “transnational space” and refer to migrants’ confrontation, negotiation, and identity-shaping within the multi-scalar structure of power at the borderland. These structures often include political alliances, institutional support, the impact of the neo-liberal global market, and artists’ social and cultural capital. Artists’ attempts to construct a new home in this transnational space are shaped by the opportunities and negotiations within this structure.

Thus, this paper contributes to an understanding of home-making trajectories in borderlands being formed by negotiating and rethinking traditionally accepted understandings of career paths and belonging. Embedded in the borderland transnational power structure, institutional support provided opportunities enabling the artists’ negotiations. Analysis of artists’ trajectories at the borderland space revealed that cultural institutions promoted artists’ emotional identification and produced new forms of belonging through career choices. This analysis also showed that cultural institutions at the same time contributed to artist disentanglement from prior social and political understandings and networks, which generated new attitudes towards peer relationships, belonging, and careers.

As a result, home-making trajectories within this borderland space challenge the potential of integration as a concept; i.e. a process of complying with the host society’s social, financial, and language requirements upon individuals.⁷⁶ The analysis concludes that, as artists compromised their careers to identify with necessities of the host society, they have consequently produced new understandings about networks of peers and professions, in the society which obstructed their integration. Generally, the temporality of artists’ experiences in borderlands, notably in an increasingly restrictive migration context in

74 Michele J. Gelfand et. al, “Negotiating Relationally: The Dynamics of the Relational Self in Negotiations,” *Academy of Management Review*, 2006, Vol. 31(2), p.427-451.

75 Akram Al-Ariss and Jawad Syed, “Capital Mobilization of Skilled Migrants: A Relational Perspective,” *British Journal of Management*, 2010, Vol. 22(2), p. 286-304.

76 Matthis Schick et. al, “Challenging future, challenging past the relationship of social integration and psychological impairment in traumatized refugees,” *European Journal of Psycho-traumatology*, 2016, Vol. 7, p.1-9; Erik Snel, Godfried Engbersen, and Arjen Leerkes, “Transnational involvement and social integration,” *Global Networks*, 2006, Vol. 6(3), p. 285-308; Alaster Ager and Alison Strang, “Understanding Integration: A Conceptual Framework,” *Journal of Refugee Studies*, 2008, Vol. 21(2), p.166-191.

Arab areas and beyond, can be analysed as Glick Schiller's⁷⁷ "historical conjuncture." This entails the social, political, and economic transformations of the post-2011 area and reflects on the role of artists in borderlands.

In addition, artists' trajectories encourage discussing home-making as a transformative relationship. In this paper, artists' life trajectories negotiate home as a tool for creating the order required to achieve security, career progression, and belonging. It is a turbulent relational space in the historical conjuncture of the Arab area, which ultimately affects the capabilities of artists, as well as their productions. If, by definition, a boundary maintains territories that control or govern goods and people⁷⁸ through mechanisms of inclusion and exclusion, the artists' trajectories to establish a home in the borderland negotiated the temporality and spatiality of this boundary.

In sum, this paper illustrates how, for Syrian and Palestinian Syrian artists in borderlands, institutional actors and relational dynamics influenced their home making opportunities. Artists faced significant challenges in conducting their work, in addition to work and residency permit restrictions. For example, cultural mobility has been historically marginalised and was further repressed following the Syrian uprising. Furthermore, cultural institutions providing support for artists in borderlands provided significant support to artists to resume their work. However, their programs and funds have been limited in scope and duration and are not able to circumvent migration systems. As such, the temporality of their programs limited the space for integration and cultural and creative agency. Moreover, the support of these cultural institutions may have contributed to artists' agency to disentangle themselves from borderland's social networks, by engaging them in global market networks which aid artists in unstable regions. In a borderland regime, representations of artists, refugees, and refugee-artists in transit societies are negotiated. The implications of migration, integration, and diversity are stretched beyond common norms. Further research is encouraged to track, and possibly contrast, negotiation processes of the self and home in countries where artists settled after the borderlands.

ACKNOWLEDGEMENTS

The author appreciates the insights by the anonymous reviewers and the co-editors to make the paper more coherent.

77 Nina Glick Schiller, *op.cit.*, 2018, p. 201-212.

78 Henk Van Houtum, Olivier Thomas Kramsch, and Wolfgang Zierhofer, *Bordering Space*, Burlington, VT: Ashgate, 2005; Robert David Sack, *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; Kay Anderson, *Handbook of Cultural Geography*. London, Sage, 2003.

Bibliography

Ahmed Ibrahim Abushouk. "The Arab Spring: A fourth wave of democratization?," *Digest of Middle East Studies*, 2016, Vol. 25(1), p.52-69.

Alaster Ager and Alison Strang, "Understanding Integration: A Conceptual Framework," *Journal of Refugee Studies*, 2008, Vol. 21(2), p.166-191.

Bridget Anderson and Martin Ruhs, "Researching illegality and labour migration," *Population, Space, and Place*, 2010, Vol.16 (3), p.175-179.

Kay Anderson, *Handbook of Cultural Geography*. London, Sage, 2003.

Ursula Apitzsch, Lena Inowlocki, and Maria Kontos, "The method of biographical policy evaluation," In Ursula Apitzsch and Maria Kontos (eds.), *Self-Employment Activities of Women and Minorities*, 2008, p. 12-18.

The Arab Education Forum, Website, *The Arab Education Forum*, available at: <http://almoultaqa.com> [last accessed 27 February 2019].

Arab Fund for Arts and Culture , Website, *Arab Fund for Arts and Culture*, available at: <https://www.arabculturefund.org/> [last accessed 27 February 2019].

Akram Al-Ariss and Jawad Syed, "Capital Mobilization of Skilled Migrants: A Relational Perspective," *British Journal of Management*, 2010, Vol. 22(2), p. 286-304.

Etienne Balibar, "Europe as borderland," *Environment and planning D: Society and space*, 2009, Vol. 27(2), p.190-215.

Alison Blunt and Ann Varley, "Geographies of home," *Cultural Geographies*, 2004, Vol. 11(1), p. 3-6.

Catherine Brun, "Active Waiting and Changing Hopes: Toward a Time Perspective on Protracted Displacement," *Social Analysis*, 2015, Vol. 59(1), p.19-37.

Catherine Cassell and Gillian Symon, *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, London, SAGE, 2012.

Maher Charif, "Palestinian refugees in Syria Fully integrated, for Better and for Worse," Website, *Palestinian Journeys*, n.d., available at: <https://www.paljourneys.org/en/timeline/highlight/6591/palestinian-refugees-syria> [last accessed March 21 2019].

Kathy Charmaz, *Constructing Grounded Theory*, London, Sage Publications, 2014; Ursula Apitzsch and Irini Siouti, "Transnational Biographies," *Zeitschrift Für Qualitative Forschung*, 2015, Vol. 15(1-2), p. 12-23.

Kimberly Dovey, "Home and Homelessness," In Irwin Altman and Carol M. Werner (eds.), *Home Environments*, Boston, Springer, 1985, p. 33-64.

Ettijahat, Website, *Ettijahat*, available at: <https://ettijahat.org> [last accessed 27 February 2019].

Thomas Faist and Başak Bilecen, "Transnationalism – Updated," *COMCAD Working Papers 158*, Bielefeld, Universität Fakultät Für Soziologie, Centre on Migration, Citizenship, and Development (COMCAD), 2017, available at: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-55393-5> [last accessed 10 April 2019].

Lígia Ferro, Pedro Abrantes, Luisa Veloso, and João Teixeira Lopes, "Learning How to Work in the Arts Field In Portugal: A Biographical Approach To The Migrant Artists' Trajectories," *RUDN Journal of Sociology*, 2018, Vol. 18(3), p. 507-520.

Michele J. Gelfand et. al, "Negotiating Relationally: The Dynamics of the Relational Self in Negotiations," *Academy of Management Review*, 2006, Vol. 31(2), p.427-451.

Goethe-Institut, "Eröffnung Goethe-Institut Damaskus | Im Exil - Deutsch," Online video, *Youtube*, October 20, 2016, available at: https://www.youtube.com/watch?v=XbMW_iMLdeQ [last accessed 20 July 2017].

Akhil Gupta and James Ferguson, "Beyond "Culture": Space, Identity, and the Politics of Difference," *Cultural Anthropology*, 1992, Vol. 7(1), p.6-23.

Hein De Haas, Katharina Natter, and Simona Vezzoli, "Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies," *International Migration Review*, 2018, Vol. 52(2), p. 324-367.

Emmanuel Haddad, "Contemporary performing arts in Lebanon: an overview," Website, *IETM*, March 2017, available at: <https://www.ietm.org/en/publications> [last accessed 27 February 2019].

Hanan Alhaj Ali, "Introduction to the cultural policy profiles of Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, Syria and Tunisia," *Cultural Policies in Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco*, Amsterdam, The European Cultural Foundation, 2010, p.23-25, available at: <https://www.culturalfoundation.eu/library/cultural-policies-algeria> [last accessed 20 March 2019].

Renate Heilmeyer, "Questionnaire on Goethe-Institut Damaskus im Exil," received by Ruba Totah, 22 June 2017.

Sabine Hess, "De-naturalising transit migration. Theory and methods of ethnographic regime analysis," *Population, Space and Place*, 2010, Vol. 18(4), p. 428-440.

Sabine Hess, "Border Crossing as Act of Resistance: The Autonomy of Migration as Theoretical Intervention into Border Studies," In Martin Butler, Paul Mecheril, Lea Brenningmeyer (eds.), *Resistance, Subjects, Representations, Contexts*, Bielefeld, Bielefeld Verlag, 2017, p.87-100.

Sabine Hess and Bernd Kasperek, "Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime," *Social Inclusion*, 2017, Vol. 5(3), p.58-68.

Cindy Horst and Katarzyna Grabska, "Flight and Exile—Uncertainty in the Context of Conflict-Induced Displacement," *Social Analysis*, 2015, Vol. 59 (1), p.1-18.

Henk Van Houtum, Olivier Thomas Kramsch, and Wolfgang Zierhofer, *Bordering Space*, Burlington, VT: Ashgate, 2005.

Basma El Hussein, "«حال-الفنون» Website, *Jadaliyya*, 15 February 2018, available at: <http://www.jadaliyya.com/Details/35206/حال-الفنون> [last accessed 6 April 2019].

Maja Janmyr, "The legal status of refugees in Lebanon," *Working Paper*, Beirut, Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, 2016, p.1-20, available at: https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/publications/working_papers/2015-2016/20160331_Maja_Janmyr.pdf [last accessed 20 March 2019].

Rania Jawad, *Theatre Encounters: A Politics of Performance in Palestine*, New York University, 2013.

Sally Abi Khalil and Valentina Bacchin, "Lebanon: Looking ahead in times of crisis," *Oxfam Discussion Papers*, Beirut, Oxfam, 2015, p.1-40, available at: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/dp-lebanon-looking-ahead-time-crisis-141215-en_0.pdf [last accessed 21 March 2019].

Lebanon Support, "Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The Impact of the Lebanese State's Policies on Syrian Refugees' Daily Lives," Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [last accessed 21 March 2019].

Susan F. Martin, Rochelle Davis, Grace Benton, and Zoya Waliany, "International Responsibility-Sharing for Refugees," *Knomad Working paper*, 2018, Vol. 1(32), p.1-46.

Al Mawred Al Thaqafy, Website, *Al Mawred Al Thaqafy*, available at: <http://mawred.org/> [last accessed 27 February 2019].

Daniel Meier, "Introduction to the Special Issue: Bordering the Middle East," *Geopolitics*, 2018, Vol. 23(3), p. 495-504.

Mona Merhi, "Syrian Art Production Support Models and Sustainability Challenges," Website, *Ettijahat*, December 2018, available at: <https://www.ettijahat.org/page/801> [last accessed 21 March 2019].

Mirjana Morokvasic, «Transnational Mobility and Gender: A View from Post-wall Europe,» *Crossing Borders and Shifting Boundaries*, 2003, Vol. 1, p.101-133.

Gerhard Riemann and Fritz Schütze, "Trajectory" as a basic theoretical concept for analyzing suffering and disorderly social processes," in D. R. Maines (ed.), *Social organization and social process: essays in honor of Anselm Strauss*, New York, De Gruyter, 1991, p.333-357.

Samer Al Saber,» Stages of Homeland: Remembered Ghosts – Haunted Memories,» Website, *Jadaliyya*, April 2017, available at: <https://www.jadaliyya.com/Details/34147/Stages-of-Homeland-Remembered-Ghosts-%E2%80%93-Haunted-Memories> [last accessed 6 April 2019].

Robert David Sack, *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

Matthis Schick et. al, "Challenging future, challenging past the relationship of social integration and psychological impairment in traumatized refugees," *European Journal of Psycho-traumatology*, 2016, Vol. 7, p.1-9.

Nina Glick Schiller, "Theorizing Transnational Migration in Our Times," *Nordic Journal of Migration Research*, 2018, Vol. 8(4), p. 201-212.

Carole AlSharabati and Jihad Nammour, "Survey on Perceptions of Syrian Refugees in Lebanon," Beirut, *Institut Des Sciences Politiques - USJ*, 2015, available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/45083> [last accessed 21 March 2019].

Azadeh Sharifi,» Theatre and Migration Documentation, Influences and Perspectives in European Theatre,» *Independent Theatre in Contemporary Europe*, Bielefeld, transcript Verlag, 2017.

Erik Snel, Godfried Engbersen, and Arjen Leerkes, "Transnational involvement and social integration," *Global Networks*, 2006, Vol.16(3), p. 285-308.

Steve Spencer, *Race and ethnicity: Culture, identity, and representation*, Abingdon, Routledge, 2014.

Kimiko Suda, "A Room of One's Own: Highly Educated Migrants Strategies for Creating Home in Guangzhou," *Population, Space and Place*, 2014, Vol. 22(2), p.146-157.

Vasiliki Theocharidou, Gary Clapton, and Lorraine Waterhouse, "Lost in Transition? Lived Experiences of Unaccompanied Afghan Minors in Greece," Masters thesis, Edinburgh, University of Edinburgh, 2016, available at: <https://era.ed.ac.uk/handle/1842/22944> [last accessed 20 February 2019].

Divya Tolia-Kelly, "Locating processes of identification: Studying the precipitates of re-memory through artifacts in the British Asian home," *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2004, Vol. 29(3), p.314-329.

Ruba Totah, «Performing Arts and Social Change under Colonialism in in Palestine during the period 1960-2012: view on impact of religiosity and class on gender relations in performing art,» Thesis, Birzeit, Birzeit University, 2013, available at: https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/1424/1/thesis_13102015_92219.pdf [Last accessed 6 April 2019].

Ruba Totah and Krystel Khoury, «Theater against Borders: 'Miunikh–Damaskus'—A Case Study in Solidarity,» *Arts*, 2018, Vol. 7(4), p. 90.

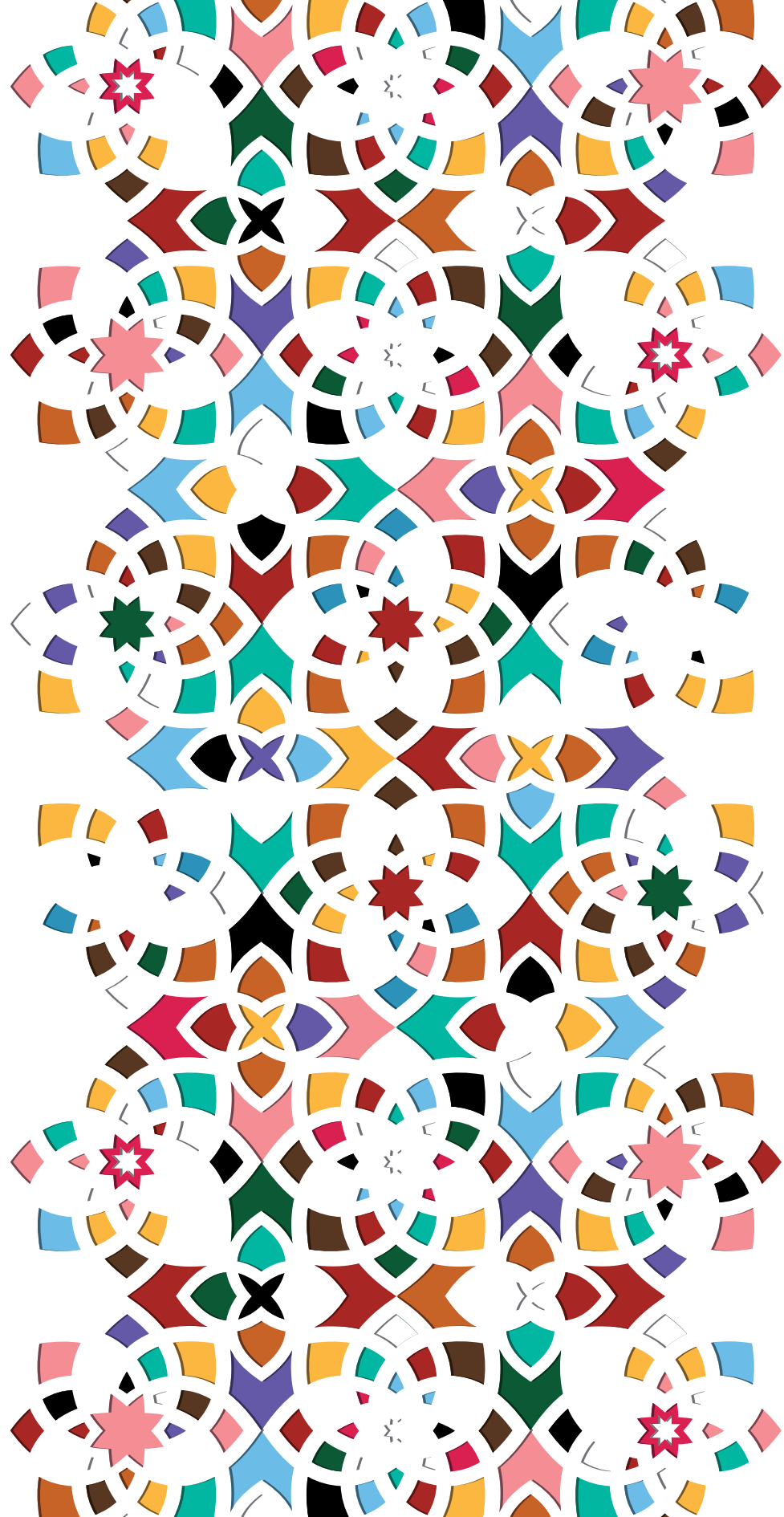
Lisa Wedeen, *Ambiguities of Domination: Politics, rhetoric, and symbols in contemporary Syria: With a new preface*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999.

Randy William Widdis, «Crossing an intellectual and geographic border: the importance of migration in shaping the Canadian-American borderlands at the turn of the twentieth century,» *Social Science History*, 2010, Vol. 34(4), p.445-497.

Matthias Wogens, *A Life-course Perspective on Migration and Integration*, Dordrecht, Springer, 2011.

***Navigating
(Supra)National
Agendas:
Conflicting
Priorities and
Bargaining
Power***

- P48 The Power-Interest Nexus in Responses to Syrian Refugee Arrivals in Lebanon: Tensions and Interactions between the State and the International Community
CLOTHILDE FACON
- P72 Migration Emergencies and Multi-Level Governance at the EU–Turkey Border
NEFISE ELA GÖKALP ARAS



***The Power-
Interest Nexus
in Responses to
Syrian Refugee
Arrivals in
Lebanon:
Tensions and
Interactions
between the
State and the
International
Community***

CLOTHILDE FACON

KEYWORDS: Refugee Governance,
International Community, Lebanese
State, Power Dynamics, Externalisation
of EU Borders.

ABSTRACT

This paper focuses on power dynamics between the Lebanese government and the international community in response to Syrian refugee arrivals in Lebanon as of 2011. Looking at the power-interest nexus to understand the multifaceted aspects of both actors' motivations and bargaining tools, it seeks to map the interactions, tensions and opposing discourses at play. The methodology used is based on a series of in-depth interviews with representatives of the international community, Lebanese officials, and civil society actors. It also includes field visits, analysis of extensive documentation, and examination of scientific literature and media sources. This paper argues that international donor interests, beyond humanitarian concerns, have been infused with foreign policy considerations, aiming to prevent Syrian refugees from migrating towards Europe. Meanwhile, the Lebanese government has been encouraging resettlement, and recently returns, notably by implementing policies targeting Syrian refugees in Lebanon. The article posits that asymmetric patterns have emerged between the international community and the government, with Lebanese authorities capitalizing on the use of "productive power" to increase their bargaining position to request further funding.

INTRODUCTION

Lebanon is estimated to host over 1.5 million Syrian refugees,¹ bringing Lebanon's current total population including refugees to 5.5 million – the largest refugee population per capita in the world.² Faced with mass arrivals, Lebanon's migration legislation – which dates back to the 1960s – remains insufficient.³ Lebanon has not signed the primary human right instruments of international refugee law, such as the 1951 Refugee Convention on the status of refugees and its 1967 Protocol. Nonetheless, when the Syrian crisis began in 2011, Lebanese authorities initially maintained an “open door” policy, which allowed a significant number of Syrian arrivals.⁴ However, by the end of 2014, inward migration policies became increasingly restrictive,⁵ limiting legal routes into Lebanon for refugees, as well as their right to work,⁶ and international protection.

This study focuses on Lebanon's response to Syrian refugee arrivals as of 2011, including the Lebanese state policies designed to control refugee mobility, and the international community's response to these arrivals.⁷ I draw upon the notion of “governmentality,”

1 European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, “Fact Sheet,” Website, *European Commission*, 2020, available at: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en [last accessed 16 March 2020].

2 The country is also home to 180,000 Palestinians and 28,800 Palestinians Refugees from Syria (PRS). See: UNHCR, “Fact Sheet,” Website, *United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2019, available at: <https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2019/03/UNHCR-Lebanon-Operational-Fact-sheet-February-2019.pdf> [last accessed 10 February 2020].

3 Namely, the 1962 Law Regulating the Entry of Foreigners into Lebanon, their Stay and their Exit from Lebanon; the 1962 Law n°320 on the Control of Entry and Exit from Lebanese border posts; the 1964 By-law n°17561 Regulating the Work of Foreigners in Lebanon and its amendment; and the 1925 Decree n°15 modified by the Law of 11 January, 1960.

4 Syrians have been migrating to and from Lebanon for long periods of time for seasonal work. In 2011, there were an estimated 300,000 to 600,000 living and working in Lebanon. See: John Chalcraft, *The invisible cage: Syrian migrant workers in Lebanon*, Stanford, Stanford University Press, 2009.

5 Lebanon Support, “Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The impact of the Lebanese State's Policies on Syrian Refugees' Daily Lives”, Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <http://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [last accessed 11 February 2020].

6 Lebanon Support, “Syrian Refugees' Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislations and Increased Informality on Syrians' Daily Lives,” Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <http://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [last accessed 11 February 2020].

7 By the international community, I refer to international actors who have enjoyed some degree of influence on the Lebanese response – namely the United Nations and its agencies, especially the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), but also main bilateral and multilateral donors. Specific attention will be paid to the European Union (EU) due to its geographical proximity and strategic interest in Lebanon.

which has become prominent in research on migration governance.⁸ Governmentality explores the interwoven forms and mechanisms of power and influence in the management of migration flows.⁹ Multi-level governance refers to the “dispersal of state authority and the rise of various interactive regulatory sites.”¹⁰ In the field of migration, “it explores the entwining and blurring of global, regional, and national migration regimes and the multitude of strategies that actors draw upon to manage migration.”¹¹

This article assesses the adequacy of the power-interest nexus in understanding the interactions, tensions and opposing discourses between the Lebanese government and the international community in the response to Syrian arrivals. In particular, I argue that the Lebanese government first took a passive role by relegating aspects of the response to international actors, but that since 2014, it has sought to regain control. Furthermore, I argue that the response of the international community has aimed to prevent migration of Syrian refugees to Europe.

POWER DYNAMICS BETWEEN LEBANESE STAKEHOLDERS AND THE INTERNATIONAL COMMUNITY: A CASE STUDY FOR EXTERNALISATION POLICIES AND NORTH-SOUTH RELATIONS

To study the power dynamics between the Lebanese government and the international community, this article builds upon Barnett and Duvall’s multifaceted definition of power¹² and relies on two conceptual frameworks: the externalisation of EU policies, and the North-South relations. Barnett and Duvall define power as “the production, in and through social relations, of effects that shape the capacities of actors to determine their circumstances and fate.” Dahl’s notion of “relational power” defines power as the capacity to carry out one’s will in a contextual interaction.¹³ According to realist conceptions, power is “the ability of states to use material resources to get others to do what they

8 Governance can be defined as a process of decision-making involving a variety of actors regarding a public issue, leading to the production of social norms or policies.

9 Martin Geiger and Antoine Pécoud, *Disciplining the Transnational Mobility of People*, London, Palgrave Macmillan, 2013.

10 Ian Bache and Matthew Flinders, “Conclusions and Implications,” in Ian Bache and Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004; cited in Tamirace Fakhoury, “Multi-level governance and migration politics in the Arab world: the case of Syria’s displacement,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, p.1310-1326.

11 *Ibid.*; Tiziana Caponio and Michael Jones-Corres, “Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective,” *Journal of Ethics and Migration Studies*, 2017, Vol. 44(12), p. 1-16.

12 Michael Barnett and Raymond Duvall, op.cit., 2005, p. 42.

13 Robert Dahl, “The Concept of Power,” *Systems Research and Behavioral Science*, 1957, Vol. 2 (3), p. 201-215.

otherwise would not do.”¹⁴ This focus on hard power and economic resources is shared by neo-Marxists, who argue that state power is determined by modes of production and the extent to which a country is subject to economic exploitation or domination.

Neoliberal institutionalism provides a more nuanced approach, whereby power is based on state interdependence, shared among actors and therefore, less locally concentrated.¹⁵ This theory also highlights the role of agenda-setting as a tool for securing power,¹⁶ and of issue-linkage, to describe empowerment through the act of linking separate items that appear on the agenda of the negotiators.¹⁷ It also emphasises the ideational aspect of power, highlighted by Barnett and Duvall’s notion of “productive power”¹⁸ as power acquired through systems of knowledge, social processes, and discursive practices. In this constructivist view, the main factors shaping states’ behaviours are shared perceptions.

The “power-interest nexus” stresses the role of interests in shaping power dynamics. National interests refer to a government’s goals and aspirations, be it economic, political or military. In realist theory, interests and power are synonymous, as interests are both based *on*, as well as a condition *of* power. Yet, from a constructivist point of view, interests are closely linked to ideas and not entirely objective – what matters is how a country perceives the other country’s interests. The role of the European Union (EU) in migration management at external borders and beyond has been studied closely within the realm of “securitisation”¹⁹ defined as “the process leading to the transformation of certain entities into a threat” and whereby threat images are modelled as the result of discursive processes. Scholars have drawn attention to the “externalities” of migration,²⁰ i.e. the impact of the emerging European security discourse and migration policies on

14 Michael Barnett and Raymond Duvall, *op.cit.*, 2005, p. 40.

15 Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, London, Pearson Editions, 2001.

16 Paul Light, *The President’s Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

17 Ernst Haas, “Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes,” *World Politics*, 1980, Vol. 32 (3), p.357-405.

18 Michael Barnett and Raymond Duvall, *op.cit.*, 2005.

19 Thierry Balzacq, “The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies,” *Journal of Common Market Studies*, 2008, Vol. 46 (1), p. 75-100.

20 The externalisation of EU borders is the EU’s attempt to project its territorial borders into surrounding countries by exporting its migration policies.

decision-making in EU neighbours in North Africa, Eastern Europe,²¹ and Turkey.²²

Another useful paradigm for this study are North-South power dynamics, whereby Lebanon is considered a “developing” country and the international community is mostly represented by “developed” countries. Traditional and Marxist views coincide in perceiving the North as enjoying more negotiating power to control the South due to its structural superiority.²³ This perspective is also emphasised by Gramscian hegemony, whereby actors are not fully aware that decisions are determined by structures.²⁴ Therefore, North-South cooperation on migration governance would result in migrant sending countries (usually described as “weak”) being forced to act against their interest by migrant receiving countries (usually referred to as “strong”). A more nuanced approach of asymmetrical interdependence has highlighted the negotiating power that migration governance offers to the South. In particular, Cassarino²⁵ has shown that sending countries are able to capitalise on their participation in collaborative efforts on migration to exert more leverage on the EU, a claim supported by Cuttitta²⁶ and Paoletti²⁷ with regards to the cooperation between Italy and North African countries.

Existing literature has focused on power dynamics between Lebanon and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Kagan²⁸ argues that the UNHCR played the role of a “surrogate state,” and more recent research has emphasised how the Lebanese government improved its positioning vis-à-vis UN agencies.²⁹

21 Sandra Lavenex, “EU enlargement and the challenge of policy transfer: The case of refugee policy,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2002, Vol. 28 (4), p. 701-72; Malcolm Anderson and Eberhard Bort, *Frontiers of the European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2001.

22 Shoshana Fine, “Bordering subjects, souls and states: an enquiry into “bordercratic” practices and rationalities in Turkey,” Doctoral Dissertation, Paris, *Sciences Po*, 2016.

23 Michael Barnett and Raymond Duvall, *op.cit.*, 2005.

24 Steven Lukes, *Power: A Radical View*, London, MacMillan Press, 1974.

25 Jean-Pierre Cassarino, “Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area: Heading towards New Forms of Interconnectedness,” *IeMed Yearly Book*, 2005, p. 227-231.

26 Paolo Cuttitta, “The case of the Italian Southern sea borders: cooperation across the Mediterranean?” in Gemma Pinyol (ed.), *Immigration flows and the management of the EU’s southern maritime border*, Barcelona, Cidob Edicions, 2008, p. 45-62.

27 Emmanuella Paoletti, *Migration of Power and North-South Relations: The Case of Italy and Libya*, London, Palgrave Macmillan, 2011.

28 Michael Kagan, “We live in a country of UNHCR: The UN surrogate state and refugee policy in the Middle East,” Geneva, *United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2011, available at: <https://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-middle-east-michael.html> [last accessed 10 February 2020].

29 Carmen Geha and Joumana Talhouk, “From Recipients of Aid to Shapers of Policies: Conceptualizing

This study will build on this literature to highlight new power dynamics, by focusing on interdependencies between the Lebanese state and a group of international actors.³⁰ In doing so, this paper makes an original contribution due to the specificities of the Lebanese case, as a case of border policy externalisation in the relatively unexplored Eastern Mediterranean. Lebanon does not border Europe and is not accessible by direct overland route, but it is included in the European Neighbourhood Policy (ENP). Crucially, contrary to most aforementioned examples, migrant flows from Lebanon do not represent an immediate “threat” for the international community, and especially to Europe.³¹ Nonetheless, Lebanon has been the focus of international attention, being an epicentre of the Syrian crisis and witnessing chronic instability. Therefore, this study analyses “symbolic power” as a bargaining chip that potentially challenges structural inequalities.

This paper follows various aspects of Lebanese responses to Syrian migration as well as the power struggles underpinning these aspects. The first section focuses on the responses of the Lebanese government and the international community to Syrian arrivals. The second section examines employment and education responses by Lebanese authorities and the international donor community. The last section explores tensions between the government and the international community regarding the contentious topic of refugee returns to Syria. Throughout, I assess whether the presence of refugees conferred bargaining power to any negotiating party and to what extent this was used to influence other actors.

This paper is based on desk and field research. Fieldwork conducted between August 2018 and January 2019 consisted of 31 directive and semi-directive interviews with members of the international community (UNHCR, IOM, embassies and international non-governmental organisations (INGOs)), the Lebanese government and security entities in Lebanon (including the General Security Office (GSO) and Customs, present at the borders), local non-governmental organisations (NGOs), members of the Lebanese and Syrian civil societies, and Syrian refugees. I also conducted field observations, some of which were compiled during my experience as a volunteer within a Lebanese NGO operating in the Bekaa valley. By scrutinizing the actors’ discourses and practices involved

Government – United Nations Relations during the Syrian Refugee Crisis in Lebanon,” *Journal of Refugee Studies*, 2018, Vol. 32(4), p.645-663.

30 See footnote 7.

31 UNHCR, “Fifth Regional Survey on Syrian refugees’ perceptions and intentions on return to Syria, Egypt, Iraq, Lebanon, Jordan,” Website, *Relief Web*, March 2019, available at: <https://reliefweb.int/report/turkey/fifth-regional-survey-syrian-refugees-perceptions-and-intentions-return-syria-rpis> [last accessed 10 February 2020].

in creating policies, I analyse the interactions and power dynamics between them. In doing so, I aim to show that migration governance in Lebanon is the result of a social and confrontational process of negotiation.

RESPONSES TO SYRIAN REFUGEE ARRIVALS: BETWEEN FOREIGN POLICY OBJECTIVES AND INCREASINGLY RESTRICTIVE ENTRY AND REGULATIONS FOR SYRIAN RESIDENCY

This section examines responses to Syrian arrivals and assesses interests and power dynamics between the government and international actors. By “responses,” I refer to policies designed by the Lebanese government and UNHCR. The term also includes humanitarian assistance from INGOs and NGOs that have neither the authority to determine refugee status (like the UNHCR) nor the authority to grant access to territories.

International Community Dominance followed by Increased Governmental Control

Initially, Lebanese authorities took on a relatively passive role in crafting policy responses to Syrian arrivals starting in 2011. They retained the existing open border policy between Lebanon and Syria, implemented through bilateral agreements since the 1990s, under which Syrians could freely travel to and work in Lebanon. Similarly, the “non-encampment policy,” whereby the Lebanese government has consistently opposed the establishment of formal refugee camps run by the UNHCR, illustrates a rather passive approach.

The government delegated a large part of the responsibility for the response to the international community, which responded in three main ways. Firstly, since 2013 the Lebanese government received donor contributions³² of 6.39 billion USD in support of the crisis, including 4.5 billion USD under the 2017-2020 *Lebanon Crisis Response Plan* (LCRP). This amount was sent for humanitarian assistance and development aid in order to prevent further deterioration of living conditions for the most vulnerable populations.

Secondly, the UNHCR led the coordination with the Ministry of Social Affairs (MoSA)

32 The top funding contributors are the United States (US), Kuwait, UNICEF, the World Food Program (WFP), European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) and Danish Refugee Council (DRC). Important bilateral donors include Australia, Canada, Denmark, France, Germany, Italy, Kuwait, the Netherlands, Norway, Russia, Saudi Arabia, Sweden, Switzerland, the UAE, the UK, and the US. In total, since 2011, the European Commission and EU countries have allocated more than 1.8 billion USD to Lebanon.

and was responsible for registering Syrian refugees to facilitate the delivery of aid.³³ The UNHCR has been active in Lebanon since 1963, but formalising its presence has proven challenging. Since the 2003 Memorandum of Understanding (MoU) between the UNHCR and GSO, which resulted from the arrival of Iraqi refugees, the agency has functioned in a legal limbo regarding refugee protection, as it was tasked with refugee registration, but not legally mandated to provide legal status.³⁴ As a result, the UNHCR's mandate has remained largely undefined and has "arguably become increasingly exposed to governmental interference in its operations."³⁵ Overall, the UNHCR's relations with the government have been beset by tensions since the arrival of Iraqi refugees.³⁶ Its growing influence in Lebanon has not resulted in policy changes,³⁷ which is in line with its mandate to support – and not oppose – the host government.

Finally, foreign aid occurred alongside increased border management support from Europe (notably France and the UK) and the USA. In particular, the EU-funded "Integrated Border Management" project, implemented by the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)³⁸ since 2012, aimed to address significant gaps in the Lebanese security system.³⁹ This follows a trend of increasing securitisation of migration policy in Europe, which has been captured by studies focusing on discourses,⁴⁰ and social structures.⁴¹

33 Registered refugees receive a UNHCR certificate which entitles them to international protection.

34 Amreesh Jagarnathsingh, "Lebanon - Country Report: Legal and Policy Framework of Migration Governance," Working paper series 1, RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond, Horizon 2020 (European Union), *Civil Society Knowledge Centre*, 2018, p.22, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/legal-and-policy-framework-migration-governance> [last accessed 10 March 2020].

35 *Ibid.*, p.411.

36 In 2005, UNHCR declared a temporary protection regime for Iraqi refugees that was implemented without any agreement by the state.

37 Maja Janmyr, "UNHCR and the Syrian refugee response: negotiating status and registration in Lebanon," *The International Journal of Human Rights*, 2017, Vol. 2 (3), p. 393-419.

38 The ICMPD receives most of its funding from the EU and the UN.

39 Interview with a representative of ICMPD Lebanon, Beirut, 11 November 2018. Most of the project's efforts focused on the land border with Syria as well as improving Beirut airport and port of Tripoli security. Nonetheless, Tholens argued that the IBM project has failed to gain engagement on the political level; see: Simone Tholens, "Border management in an era of 'state building lite': security assistance and Lebanon's hybrid sovereignty," *International Affairs*, 2017, Vol. 93(4), p. 865-882.

40 Barry Buzan, Ole Waever, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, St. Martin Press, 1993.

41 Didier Bigo, "Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude ?" *Cultures & Conflits*, 1998, p. 31-32.

The end of 2014 marked a turning point in the Lebanese government's response, as it took a more active role and began restricting Syrian arrivals. Several factors influenced this change. Firstly, the number of UNHCR-registered refugees had reached 1.2 million – a symbolic 25% population increase stressed by the UNHCR at the time.⁴² Secondly, the northern Bekaa valley came under attack from the then-Islamic State in Iraq and Syria (ISIS) and Jabhat Al-Nusra (JAN), Al-Qaeda's affiliate in Syria, which killed dozens of Lebanese soldiers. Increasing tensions between refugees and host communities, as well as several security crackdowns led to depictions of Syrian refugees as an “existential threat,”⁴³ prompting the government to limit arrivals.

By October 2014, government policies included measures to halt the Syrian refugee inflow at the borders, encouraging Syrian nationals to return to Syria, and attempting to formalise and monitor the presence of Syrian refugees in Lebanon to ease the burden on Lebanon's “economy, infrastructure, and to ensure security.”⁴⁴ This resulted in increasingly restrictive regulations for Syrian residency in Lebanon as of January 2015. The ministerial cabinet also requested from the UNHCR to stop registering refugees from Syria as of May 2015. In this context, the government's initial lax approach seemed to have been replaced by increased control and strategic decision-making.

To understand the complex power dynamics underpinning this change, we must understand the multifaceted nature of the explicit and hidden interests of both the Lebanese government and the international community.

A Securitised Narrative Shaping EU Foreign Policy

Foreign donors' explicit interests in contributing to the Syrian refugee crisis are largely humanitarian.⁴⁵ However, a securitised position towards migration also underpins the international community's response. Migration is a primary issue in the EU-Lebanon agenda, justified on security grounds.

42 Dima El-Khoury, “Negotiating space: Cities in Lebanon and the challenge of the Syrian refugee influx (2011-2018): the cases of Tebbeneh, el-Nab’a, and the Bourj el-Barajneh Palestinian refugee camp,” Doctoral Dissertation - Social Geography, *Université de Caen*, 2019.

43 As explained in p. 8-9.

44 Lebanon Support, “Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The impact of the Lebanese State's Policies on Syrian Refugees' Daily Lives”, *op.cit.*, p. 9.

45 See Co-Chair's Declaration of the Brussels III conference held in March 2019: “Brussels III renewed and strengthened the political, humanitarian and financial commitment of the international community to support the Syrian people, the neighbouring countries and the communities most affected by the conflict.”

In November 2015, European Neighbourhood Policy documents focused primarily on terrorist threats and migration.⁴⁶ The EU's strategic interest in cooperating with Lebanon fulfils the objective of preventing Syrian refugees from leaving the country and moving toward Europe.

Indeed, according to an official from the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO)⁴⁷ based in Lebanon, the budget of the ECHO office in Beirut doubled the day after the dead body of Syrian boy Alan Kurdi was found on a Turkish beach and made headlines around the globe.⁴⁸ The ICMPD key expert said that "Lebanon is doing a good job at stopping undesirables from getting to Europe." It is not clear whether "undesirables" refer to refugees, potential terrorists, or to returning foreign fighters. In the same way, a UNHCR employee argued that the reason behind international support for the Lebanese army "in the fight against ISIS terrorists" (and "to ultimately prevent mass migration to Europe") was the same that triggered "Italy to pay the Libyan army to stop the migration."⁴⁹

However, the "fear of Syrian refugees leaving for Europe" lacks sound empirical grounding: even though many have gone to Europe, most of the Syrian refugees present in Lebanon want to go back to Syria eventually.⁵⁰ There is even less evidence linking their presence to international security threats. Here, we see the relevance of the "productive power" concept in referring to "the constitution of all social subjects with various social powers through systems of knowledge and discursive practices of broad and general social scope."⁵¹ Assigning meaning through defining Syrian migrants as a threat prevails in shaping Europe's interests. The use of the interviewee's term "undesirable" – a pejorative term conflating terrorists and refugees – epitomises this discursive process.

The EU's humanitarian support at times converges with its foreign policy objectives. Resettlement to third countries is one of three long-term solutions to displacement offered by the UNHCR. Yet since 2011, around 3,5% of the total number of Syrian

46 The fund to support Syria neighbours in hosting refugees was supplemented by projects to tackle illegal migration. See: European Commission, "Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Review of the European Neighbourhood Policy," Website, *European Commission*, 18 November 2015, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52015JC0050> [last accessed 10 February 2020].

47 ECHO is the European Commission's department for overseas humanitarian aid and civil protection.

48 Interview by the author with an ECHO officer, Beirut, 18 September 2018.

49 Interview with a UNHCR officer, Zahle, 13 December 2018.

50 UNHCR, *op.cit.*, 2019.

51 Michael Barnett and Raymond Duvall, *op.cit.*, 2005, p. 55.

refugees present in Lebanon have been resettled.⁵² The procedure is supposed to follow “vulnerability” criteria put forth by the UNHCR.⁵³ Nonetheless, the top-down reality of resettlement has been revealed in literature showing that in fact, most states assert their own separate criteria.⁵⁴ Interviews with UNHCR resettlement officers, NGO workers and other humanitarian actors witnessing the process suggest that this is also the case in Lebanon. Resettlement countries have specified other criteria, such as selecting certain sects. A former UNHCR resettlement assistant maintained that: “sometimes, they say ‘we only want religious minorities’ (...) They assume that Christians are more open [minded], more educated, and that they will integrate in Europe better.”⁵⁵

Another UNHCR employee said “Australia said they wanted Iraqis minorities that were impacted by ISIS.”⁵⁶ This illustrates the tendency to seek a “victim image” of foreigners that Westerners would be more likely to identify with, i.e. someone who is not Muslim, or someone impacted by Islamist terrorist groups rather than by the Syrian regime. However, from 2015 on, refugees whose history includes life in territories surrendered to terrorist groups have been screened out – resettlement interviews having been increasingly infused with security concerns due to the terrorist threat in Europe. A former UNHCR resettlement assistant explains: “before [2015], if a person had lived under ISIS, that was not a big deal. However, now they believe that those people could be hidden terrorists themselves, persons who have been brainwashed.”⁵⁷

These examples also show the relevance of the notion of “productive power,” as they epitomise how subjects are discursively produced, with categories such as “Muslim,” “terrorist,” “vulnerable population,” etc. These discriminatory practices, which go against the UNHCR’s protection mandate, support the idea that Western states have adopted a securitised position towards migration and use the UNHCR to prevent refugee arrivals.

52 2014 saw the first increase in resettlement, with 4,903 resettled Syrian refugees. In 2015, 7,109 Syrians were resettled; 24,426 in 2016. As of then, the figures kept decreasing: 12,617 in 2017 and 9,805 in 2018. The largest resettlement countries are Canada, the UK, Norway, Germany, France and Sweden.

53 For example, legal and/or physical protection needs, survival of violence and/or torture, lack of foreseeable alternative durable solutions, woman and girls at risk, children and adolescents at risks, medical needs and family reunification.

54 Annelisa Lindsay, “Surge and Selection: Power in the Refugee Resettlement Regime,” *Forced Migration Review*, 2017, issue 54, p.11-12.

55 Interview with a former UNHCR resettlement assistant, Beirut, 27 November 2018.

56 Interview with a UNHCR resettlement assistant, Zahlé, 30 October 2018.

57 Interview with a former UNHCR resettlement assistant, Beirut, 27 November 2018.

Lebanon's Interest in Limiting Syrian Refugee Arrivals

Since the beginning of Syrian arrivals, the Lebanese government's primary goal has been to ensure that the Syrians' stay would only be temporary, until their resettlement or return to Syria.⁵⁸ Their integration has never been an option, especially as it is believed to alter the delicate power balance between Lebanon's biggest sects.⁵⁹ By 2014, the Lebanese government also started to adopt a securitised narrative, shaped by clashes between rebel fighters and the Lebanese army. "In a span of a year [...] refugees went from being the symbol of resistance to Bashar al Assad and the Syrian revolution to a national threat in Lebanon, reminiscent of the presence of the Palestinian refugees."⁶⁰ An official from ECHO, based in Beirut, compared the way in which local and international actors adopted a securitised vision of Syrian refugees: "from one day to the other, Syrians were depicted as an 'existential threat' for civilians. This is the same terminology that the EU has been using."⁶¹ This quote also epitomises the relevance of "productive power" in shaping Lebanon's interests: by conferring the social identity of "existential threat" to the "other," the Lebanese government and the EU bestow upon themselves the right to conceive and adopt whatever measures so as to avoid this "threat."

Therefore, the October 2014 policy changes aimed to halt Syrian arrivals at the border and formalise and control the presence of those already living in Lebanon. In conversations, Lebanese officials and civil society actors agreed that the government was preoccupied with the idea of "appearance" of state control, as the effectiveness of such measures was questionable. Actors operating in the Bekaa valley suggested that Syrians who could no longer enter Lebanon through legal crossing points increasingly resorted to smugglers, illegally crossing in the north of the Bekaa, in mountainous and dangerous areas.⁶²

The decision by the Council of Ministers to stop registering Syrian refugees in order for official numbers to decrease, also seemed to be about controlling appearances. The

58 The 2003 MoU states that resettlement is the long-term solution advocated by Lebanese authorities.

59 The 1943 National Pact allocated political power in a confessional system based on the 1932 census. This power balance underwent minor changes with the Taif Agreement in 1990 in favour of the Muslim communities.

60 In Lebanon, Palestinian camps represent extra-territorial sites of armed resistance, See: Dima El-Khouri, *op.cit.*, 2019, p. 141.

61 Interview with an ECHO officer, Beirut, 18 September 2018.

62 Al Jazeera, "Refugees found frozen in Lebanon near Syria border", Website, *Al Jazeera News*, 19 January 2018, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/refugees-frozen-lebanon-syria-border-180119180011632.htm> [last accessed 10 February 2020].

director of a Lebanese NGO claimed that “it was a political decision.”⁶³ A representative of the Ministry of State for Displaced Affairs elaborated

*“Indeed, we started noticing the numbers decreasing; but this was mainly due to the fact that many of the 1.5 million were legally resettled, or that they fled illegally by the sea during the 2016-2015 influx ... Others returned to Syria. Still, for the government of Lebanon towards its public, the number has decreased, and it was a successful policy.”*⁶⁴

Nonetheless, the goal of “halting the refugee inflow at the border” seemed to prove effective to some extent.⁶⁵ The “process of formalizing and controlling [the] Syrian presence” had the opposite effect: “the absence of legal status, limited possibilities to comply with the requirements for the new entry categories, the lack of clarity in the renewal procedures, and the high costs involved” led to a “continuation, and even expansion, of illegal structures.”⁶⁶ This understanding of actors’ ulterior motives in responding to Syrian arrivals allows us to observe the evolution of the power dynamic underpinning their cooperation.

An Evolving Power Dynamic Benefitting Lebanese Authorities

According to a representative of Lebanon’s Ministry of Foreign Affairs (MoFA), at the beginning of the Syrian crisis, the government was pressured by the international community to keep its borders open.⁶⁷ However, a few years later, Lebanese authorities requested from UNHCR to stop registration. The UNHCR could still “record” Syrians as “persons of concern,”⁶⁸ so that those wishing to register after this period could appeal to UNHCR’s assistance. Yet, it could not issue a certificate, which had become essential for residency in Lebanon. This decision led to a power shift, giving the government more authority on who could get what kind of protection and significantly reduced the agency’s capacity for action.

Lebanon has two main bargaining chips with the international community. Firstly, it

63 Interview with the director of a human rights NGO, Beirut, 26 December 2018.

64 Interview with a representative of the Ministry of State for Displaced Affairs, Beirut, 30 November 2018.

65 In the first quarter of 2015, the UNHCR reported a 75% drop in Syrian refugee registrations, compared to the same period in 2014. See: Lebanon Support, “Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The impact of the Lebanese State’s Policies on Syrian Refugees’ Daily Lives,” *op.cit.*, p.28.

66 *Ibid.*

67 Interview with a representative of the MFA, Beirut, 11 December 2018.

68 Lebanon Support, “Access to Healthcare for Syrian Refugees. The Impact of Fragmented Service Provision on Syrians’ Daily Lives,” Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, p.7, available at: <https://civilsociety-centre.org/sites/default/files/resources/accesshealthcaresyrianrefugees-ls2016.pdf> [last accessed 10 February 2020].

appeals to state sovereignty. The UNHCR's mandate is to support host governments⁶⁹ and therefore it cannot openly oppose them. Secondly, it relies on Europe's securitised position towards migration. If migration governance was not considered a major concern for the EU, Lebanon would be deprived of a critical lever. The Lebanese government uses "productive power" for its own gain, drawing on fears generated by *the idea* of Syrian arrivals in the European imaginary – not actual arrivals – to assume a stronger position during negotiations. This reveals the interactive dimension of power.

Crucial to appraising power dynamics are each actors' reciprocal expectations. Indeed, the perception that Europe wants to keep refugees at bay is shared among the Lebanese public.⁷⁰ A retired General from the GSO argued that:

*"It is in the interest of the international community that Lebanon remains stable. Because they don't want that [...] all Syrians and Palestinians and everyone find a way to leave for Europe. So this is what maintains Lebanon's stability [...]. Europeans have a vested interest in reinforcing service capacities, at ports, at border posts, because it can limit departures, detect fake passports."*⁷¹

It is just as important that Lebanese actors *assume* that the EU and other donors gain strong presence in Lebanon because of perceived "security threats" linked to immigration. In that sense, anticipating such a (shared) perception of fear can *shape* power dynamics. The interaction between donors and local actors was progressively shaped by how the latter conceive the interest of the former. As such, local actors consider that adjusting to their interlocutors' language would give them more leverage. According to a representative of a Lebanese NGO, Lebanon is able to leverage certain powers to raise alarm about migration flows and pressure Europe to obtain concessions:

"Deals between smugglers and Lebanese maritime forces can increase, in a way for Lebanon to have more leverage with the EU. To make yourself relevant on the map of Europe, create a crisis for them. Start sending more boats... Ultimately, this would put the Lebanese authorities on the map of FRONTEX. So Lebanon [could] become something relevant so we can make a deal like

69 UNHCR, "Emergency Handbook," Website, *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2015, p.1, available at: <https://emergency.unhcr.org/entry/78614/working-with-a-host-government> [last accessed 10 February 2020].

70 "There is a common perception among Lebanese political actors that it is in the international community's interest to maintain stability and good living conditions for the Syrian refugees in Lebanon to avoid more refugees fleeing to Europe", in Sami Atallah and Dima Mahdi, "Law and Politics of 'Safe Zones' and Forced Return to Syria: Refugee Politics in Lebanon," Beirut, *Lebanon Centre for Policy Studies*, October 2017, p.16, available at: https://www.lcps-lebanon.org/publications/1515749841-lcps_report_-_online.pdf [last accessed 10 February 2020].

71 Interview with a retired General from GSO, Beirut, 29 November 2018.

*with Libya, Tunisia, Morocco, Turkey.*⁷²

This quote epitomises how a discursive image produced by the EU becomes a power asset for Lebanon. Furthermore, the protracted nature of the Syrian conflict has weakened the bargaining position of international actors. As attempts to resolve the conflict have failed, the Lebanese authorities have strengthened their positioning to request more funding.

Of total donations pledged during the 2018 Brussels II conference on “supporting the future of Syria in its region,” 19% have been dedicated to Lebanon – of which 31% in concessional loans (296 million USD).⁷³ In total, since 2012, the international community has spent 1.5 billion USD in security assistance, most of it in capacity building, training, equipment and financing for the Lebanese Army.⁷⁴ The projects targeting border maintenance, infrastructure and specialised border control equipment, as well as army training enabled control of its borders.⁷⁵

The above illustrates that power, as the “production of subjects through social relations,”⁷⁶ can be analysed as an interactive process between Lebanese and international actors. It provides an example of how, despite an initial structural imbalance of power (to the disadvantage of Lebanon), migration was used to gain leverage. This challenges traditional views of North-South power dynamics that still consider the Lebanese government as “structurally weak.” Through the use of “productive power,” the Lebanese government has been increasingly successful in negotiating financial aid, training, and equipment from the international community, which, in return, considers this as an opportunity to externalise EU borders.

72 Interview with the Director of a human rights NGO, Beirut, 26 December 2018.

73 European Union, “Supporting Syria and the Region: Post-Brussels conference financial tracking,” Brussels, *Relief Web*, March 2019, p.4-6, available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria-report-seven_0.pdf [last accessed 10 February 2020].

74 Security Assistance Monitor, “Security Aid Pivot Table - Programs,” Website, *Security Assistance Monitor*, 2012-2019, available at: <http://securityassistance.org/data/program/military/Lebanon> [last accessed 10 February 2020].

75 Interview with a key expert at ICMPD Lebanon, Beirut, 11 November 2018.

76 Michael Barnett and Raymond Duvall, *op.cit.*, 2005.

DIVERGENCE IN GOALS BETWEEN AUTHORITIES AND FOREIGN DONORS REGARDING REFUGEE EMPLOYMENT VERSUS CONGRUENT INTERESTS IN EDUCATION POLICIES

Donor conferences⁷⁷ have offered Lebanon opportunities for “agenda-setting” as a tool for securing power.⁷⁸ The cooperation between the state and the international donor community revolves around broad issues such as economic growth, security and development. Among these, refugee arrivals have been prioritised in recent years. By establishing connections between refugee arrivals and other issues corresponding to its interests, the government has increased its bargaining power. Here, the concept of “issue-linkage”⁷⁹ is applicable. How does the manner in which issues are linked inform about the overall bargaining dynamics?

Within a North-South paradigm, Lebanon, as the recipient of international aid, is in a structurally “weak” position. Yet, scholars such as Cassarino⁸⁰ have shown that countries recipient of international aid have been capable of capitalizing on their participation in collaborative efforts on migration to exert more leverage on the EU to extract financial aid.

Employment and education are two sectors in which international funding has been relatively important. The government’s goal has been to avoid refugee integration while easing the burden on host communities. We will examine in the next section to what extent Lebanon has been able to influence foreign donors in its interests. As these two sectors are potential drivers of refugee integration, they are contentious and touch upon crucial power dynamics.

Syrians have been working in Lebanon long before the eruption of the Syrian conflict, and “it is estimated that two years after [its] outbreak [...], the Syrian workforce in Lebanon increased between 30% and 50% [as compared to before the war], comprising about 14% of Lebanon’s total workforce.”⁸¹ Although the Lebanese government had adopted the principle of “preference for nationals,” it announces, generally by yearly decrees, exceptions of fields in which Syrians are allowed to work. Currently, Syrian migrant workers who are not recorded with UNHCR, are constrained to work in the sectors of

77 In particular, the London conference on “supporting Syria and the region” held in February 2016 and the Brussels I, Brussels II and Brussels III conferences held respectively in March 2017, 2018 and 2019.

78 Paul Light, *op.cit.*, 1982, p.31.

79 Ernst Haas, *op.cit.*, 1980.

80 Jean-Pierre Cassarino, *op. cit.*, 2005.

81 Lebanon Support, “Syrian Refugees’ Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislations and Increased Informality on Syrians’ Daily Lives,” *op.cit.*, p.12. The figures are based on the *World Bank* Data on the economic and social impact assessment of the Syrian conflict.

agriculture, construction and “environment”. Syrians wishing to work were required to have a “pledge of responsibility” by a Lebanese sponsor from January 2015, and to obtain a legal status as migrant – denying them UNHCR aid. Lebanon Support’s report⁸² indicates that these policies, meant to formalise Syrians’ presence in the labour market, had the opposite effect. “A lack of legal status,” “restricted access to the labour market” and “conflicting policies and practices” have “pushed many Syrians into illegality and informal structures” and resulted in further abuse and exploitation.⁸³ The reluctance of Lebanese authorities to formalize the employment of Syrians is justified by their unwillingness to ease Syrians’ integration, and by low ability of the Lebanese economy to integrate new formalised work – as local unemployment already reaches 25%.⁸⁴

However, foreign donors have called for host countries to open up their labour markets to support refugee livelihoods. This is in line with calls “for a proper, organised market and job creation – in which Lebanon would benefit from tax money and Syrians would benefit from protection.”⁸⁵ As a result, in 2016, the Lebanese government announced measures to enhance employment with the creation of 300,000 jobs through the Subsidised Temporary Employment Program (STEP) program; yet details about the project remain unclear.⁸⁶ In addition, during the Brussels conferences, foreign donors committed to support job creation and donor pledges during the CEDRE conference⁸⁷ nearly covered the entire first phase of its “Capital Investment Program” (CIP). Further, through the European External Investment Plan (EIP), in February 2018, the EU announced a package of up to 164 million USD to support the Lebanese economy. Despite disbursing these funds, foreign donor advocacy to formalise refugee employment has proved ineffectual. The few measures aimed at enhancing Syrian work arrangements were in temporary and undesired jobs, precluding the possibility for integration.

Refugee education has also been a key component of the response in Lebanon, with proactive policies designed to provide refugee children with access to public education. Initially, the NGOs took over the responsibility of providing educational opportunities,

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*, p.35.

84 Refer to data from the Ministry of Labour in *Unemployment in Lebanon, findings and recommendations* (2019) by the Lebanese Republic Economic and Social Council.

85 Lebanon Support, “Syrian Refugees’ Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislations and Increased Informality on Syrians’ Daily Lives,” *op.cit.*, p.36.

86 Lebanon Support, “Syrian Refugees’ Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislations and Increased Informality on Syrians’ Daily Lives,” *op.cit.*.

87 The *Conférence économique pour le développement, les réformes et avec les entreprises (CEDRE)* hosted by France on 06 April 2018.

however, MEHE later “decided to lead the educational response”.⁸⁸ The 2014 launch of Reaching All Children with Education (RACE) emphasised the importance of providing education to refugee children, in line with foreign donors’ efforts to include Syrian children in Lebanon’s public-school system. A representative of the MEHE said that they “wanted to make sure that the situation would not lead to extremism, or to a whole new generation of Syrians who do not have the capacity to rebuild their country. The international community continued to bargain using two mechanisms. The first one is the use of financial incentives. The second mechanism is the use of a “‘child-rights lens’ rather than a ‘refugee-rights lens.’”⁸⁹ by advocating for Lebanon’s legal obligations as a signatory of the United Nations Convention on the Rights of the Child, transnational actors including NGOs attempted to pressure the Lebanese state to comply with Lebanon’s international legal obligations to children.

While the Lebanese government benefited from international aid in the labour sector – despite diverging interests – in the education sector, it capitalised on converging interests. The government’s ability to implement its agenda within different sectors further demonstrates its leverage over the international community.

Thus, power dynamics between the government and the international community challenge Marxist ideas that the participation of the South in migration control is entirely dictated by the North. This situation could be characterised as mutually beneficial, rather than a zero-sum outcome. This confirms neoliberal approaches to power as an interactive process based on state interdependence. Lebanon has capitalised on collaboration in handling Syrian refugees to exert more leverage on the EU and to extract financial aid. Nonetheless, the protracted nature of the conflict threatens the sustainability of this power balance, redirecting the debate to refugee returns to Syria.

REFUGEE RETURNS TO SYRIA SEE TENSIONS AND OPPOSING DISCOURSES BETWEEN THE GOVERNMENT AND THE INTERNATIONAL COMMUNITY

To nuance previous dynamics in the field of employment and education, this section scrutinises ongoing power dynamics regarding returns highlighting divergence between Lebanese and foreign interests. Further contradictions between international actors’ stances on the Syrian regime make this topic highly contentious.

As resettlement quotas have decreased throughout the Syrian crisis, Lebanese authorities

88 Elizabeth Buckner, Dominique Spencer and Jihae Chae, “Between Policy and Practice: The Education of Syrian Refugees in Lebanon”, *Journal of Refugee Studies*, 2017, Vol. 31(4), p. 444-465.

89 *Ibid.*, p. 453

have simultaneously pushed for refugee return.⁹⁰ Western donors have so far opposed returns, based on the UNHCR's position that security and humanitarian conditions in Syria are not satisfactory.⁹¹ This imperative is supplemented by international geopolitical motivations; indeed, working with the Syrian regime to support returns would grant it legitimacy and increase Russia's leverage in the region. Therefore, Lebanese authorities' willingness to use foreign resources to organise large-scale returns appears unlikely to succeed, creating further tensions.

Without the support of the international community, Lebanese authorities have relied on domestic actors to facilitate returns. This required distancing itself from a human-rights based approach as primary conditions of safety, voluntariness, and sustainability, are not yet fulfilled.⁹² In May 2019, eight NGOs expressed concern towards recent decisions adopted by the Supreme Defence Council that would lead to the deportation of Syrians⁹³ and towards the decision by the General Director of GSO on 13 May 2019 to deport all Syrians who entered Lebanon irregularly after April 2019.⁹⁴ Nonetheless, "returns, notably through forcibly signed 'voluntary' forms, are on the rise, although circumventing the principle of *non-refoulement*."⁹⁵

The UNHCR's position has provoked clashes with Gebran Bassil, the Minister of Foreign Affairs, who has publicly accused the UNHCR of having a "hidden agenda" of keeping refugees in Lebanon.⁹⁶ This provoked further tensions when Bassil threatened to stop

90 During the Arabic Economic and Social Development Summit held in Beirut in January 2019, the President of Lebanon, Michel Aoun encouraged the "safe return of displaced Syrians" and recalled that the process should not be linked to a political solution in Syria.

91 UNHCR Update on durable solutions for Syrian refugees, June/July 2018.

92 Ahmet İçduygu and Maissam Nimer, "The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey," *Third World Quarterly*, 2018, Vol. 41(3), p.415-433.

93 The Legal Agenda, "Position Paper on the decision to summarily deport Syrian nationals who entered Lebanon irregularly," Website, *The Legal Agenda*, 2019, available at: <https://legal-agenda.com/uploads/Position%20Paper%20on%20the%20decision%20to%20summarily%20deport%20Syrian%20nationals%20who%20entered%20Lebanon%20irregularly.pdf> [last accessed 10 February 2020].

94 General Director of the General Security Decision, No. 43830, 13 May 2019.

95 Amreesha Jagarnathsingh, "Lebanon's Border Regime: Fluid Rigidity, Foreign Interference and Hybrid Security Assemblages," Working paper series 2, *RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond*, Horizon 2020 (European Union), *Civil Society Knowledge Centre*, 2019, p.45, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/lebanon%E2%80%99s-border-regime-fluid-rigidity-foreign-interference-and-hybrid-security-assemblages> [last accessed 10 February 2020].

96 Jeanine Jalkh, "Bassil part en guerre contre le HCR," Website, *L'Orient-Le Jour*, 09 June 2018, available at <https://www.lorientlejour.com/article/1119987/bassil-part-en-guerre-contre-le-hcr.html> [last accessed 10 February 2020].

issuing visas to UNHCR staff. Left with no choice, the UNHCR monitored convoys going back to Syria to provide refugees with medical and legal assistance. According to an ECHO officer, “UNHCR would never have accepted that a few years ago... we went from a situation in which everyone would refuse to sit with Assad, to a situation in which Damascus can use returns as leverage in order to be legitimised by the international community.”⁹⁷ This illustrates that the UNHCR has little leverage over the Lebanese government. An interviewee from the civil society perceived the fact that the agency refuses to take a critical stance as problematic. Talking about UN employees under threat of losing visas, he said “you should [be able to] do whatever you want! If you are persona *non grata*, it is [the government] that is going to be shamed. Can you imagine, a Foreign Affairs ministry making UN people persona *non grata*!”⁹⁸ Lebanese authorities have made use of their “compulsory power”⁹⁹ to pressure the UNHCR, demonstrating that their willingness to facilitate refugee return exceeded their interest in keeping good relations with the agency. Patterns of asymmetry in dialogue about returns between the UNHCR and the government have worsened, with the latter pressuring the former.

CONCLUSION

This paper assessed the power dynamics between Lebanon and the international community in response to the arrivals of Syrian refugees as of 2011. It shows that Lebanese authorities – through extra control – have gained leverage which enabled them to extract extra funding, equipment, and aid from the international community, while the international community has pursued the goal of preventing migrant flows to Europe. The Lebanese government has regained control over several aspects of the response. It has managed to capitalise on cooperation with foreign donors in order to redirect funds to serve their own economic interests and, at least in theory, those of the host community, particularly regarding employment and education. These shifts in funding patterns have been accepted by the international community as they pave the way for externalising EU migration control. The results of this research challenge the idea that structural inequality inevitably underpins North-South relations. Analysing the multifaceted relationship dynamics between Lebanon and the international community reveals a complex interplay of gain and losses on both sides, where migration policies have become a form of bargaining power for Lebanon, at least to a certain extent. This finding validates the relevance of productive power (in comparison to structural power’s

97 Interview with an ECHO officer, Beirut, 18 September 2018.

98 Interview with the Director of a human-right NGO, Beirut, 26 December 2018.

99 “As “power as relations of interaction of direct control.” See: Michael Barnett and Raymond Duvall, *op.cit.*, 2005, p. 43.

binary relation of domination) as power is here a diffuse social process that concerns the capacity for action for the structurally advantaged and disadvantaged alike.

Bibliography

- Malcolm Anderson and Eberhard Bort, *Frontiers of the European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2001.
- Sami Atallah and Dima Mahdi, "Law and Politics of 'Safe Zones' and Forced Return to Syria: Refugee Politics in Lebanon," Beirut, *Lebanon Centre for Policy Studies*, October 2017, p.16, available at: https://www.lcps-lebanon.org/publications/1515749841-lcps_report_-_online.pdf [last accessed 10 February 2020].
- Ian Bache and Matthew Flinders, "Conclusions and Implications," in Ian Bache and Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Thierry Balzacq, "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies," *Journal of Common Market Studies*, 2008, Vol. 46 (1), p. 75-100.
- Didier Bigo, "Sécurité et immigration: vers une gouvernamentalité par l'inquiétude?" *Cultures & Conflits*, 1998, p. 31-32.
- Elizabeth Buckner, Dominique Spencer and Jihae Chae, "Between Policy and Practice: The Education of Syrian Refugees in Lebanon," *Journal of Refugee Studies*, 2017, Vol. 31(4), p. 444-465.
- Barry Buzan, Ole Wæver, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, St. Martin Press, 1993.
- Tiziana Caponio and Michael Jones-Corres, "Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective," *Journal of Ethics and Migration Studies*, 2017, Vol. 44(12), p. 1-16.
- Jean-Pierre Cassarino, "Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area: Heading towards New Forms of Interconnectedness," *IeMed Yearly Book*, 2005, p. 227-231.
- John Chalcraft, *The invisible cage: Syrian migrant workers in Lebanon*, Stanford, Stanford University Press, 2009.
- European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, "Fact Sheet," Website, *European Commission*, 2020, available at: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en [last accessed 16 March 2020].
- Paolo Cuttitta, "The case of the Italian Southern sea borders: cooperation across the Mediterranean?" in Gemma Pinyol (ed.), *Immigration flows and the management of the EU's southern maritime border*, Barcelona, Cidob Edicions, 2008, p. 45-62.
- Robert Dahl, "The Concept of Power," *Systems Research and Behavioral Science*, 1957, Vol. 2 (3), p. 201-215.
- European Commission, "Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Review of the European Neighbourhood Policy," Website, *European Commission*, 18 November 2015, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=cel-ex:52015JC0050> [last accessed 10 February 2020].
- European Union, "Supporting Syria and the Region: Post-Brussels conference financial tracking," Brussels, *Relief Web*, March 2019, p.4-6, available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria-report-seven_0.pdf [last accessed 10 February 2020].
- Tamirace Fakhoury, "Multi-level governance and migration politics in the Arab world: the case of Syria's displacement," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, p.1310-1326.
- Shoshana Fine, "Bordering subjects, souls and states: an enquiry into "bordercratic" practices and rationalities in Turkey," Doctoral Dissertation, Paris, *Sciences Po*, 2016.

Carmen Geha and Joumana Talhouk, "From Recipients of Aid to Shapers of Policies: Conceptualizing Government – United Nations Relations during the Syrian Refugee Crisis in Lebanon," *Journal of Refugee Studies*, 2018, Vol. 32(4), p.645-663.

Ernst Haas, "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics*, 1980, Vol. 32 (3), p.357-405.

Ahmet İçduygu and Maissam Nimer, "The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey," *Third World Quarterly*, 2018, Vol. 41(3), p.415-433.

Jeanine Jalkh, "Bassil part en guerre contre le HCR," Website, *L'Orient-Le Jour*, 09 June 2018, available at <https://www.lorientlejour.com/article/1119987/bassil-part-en-guerre-contre-le-hcr.html> [last accessed 10 February 2020].

Maja Janmyr, "UNHCR and the Syrian refugee response: negotiating status and registration in Lebanon," *The International Journal of Human Rights*, 2017, Vol. 2 (3), p. 393-419.

Al Jazeera, "Refugees found frozen in Lebanon near Syria border ", Website, *Al Jazeera News*, 19 January 2018, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/refugees-frozen-lebanon-syria-border-180119180011632.htm> [last accessed 10 February 2020].

Michael Kagan, "We live in a country of UNHCR: The UN surrogate state and refugee policy in the Middle East," Geneva, *United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2011, available at: <https://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-middle-east-michael.html> [last accessed 10 February 2020].

Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, London, Pearson Editions, 2001.

Dima El-Khoury, "Negotiating space: Cities in Lebanon and the challenge of the Syrian refugee influx (2011-2018): the cases of Tebbeneh, el-Nab'a, and the Bourj el-Barajneh Palestinian refugee camp," Doctoral Dissertation - Social Geography, *Université de Caen*, 2019.

Sandra Lavenex, "EU enlargement and the challenge of policy transfer: The case of refugee policy," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2002, Vol. 28 (4), p. 701-72.

Lebanon Support, "Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The impact of the Lebanese State's Policies on Syrian Refugees' Daily Lives", Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <http://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [last accessed 11 February 2020].

Lebanon Support, "Syrian Refugees' Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislations and Increased Informality on Syrians' Daily Lives", Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <http://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [last accessed 11 February 2020].

Lebanon Support, "Access to Healthcare for Syrian Refugees. The Impact of Fragmented Service Provision on Syrians' Daily Lives," Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, p.7, available at: <https://civilsociety-centre.org/sites/default/files/resources/accesshealthcaresyrianrefugees-ls2016.pdf> [last accessed 10 February 2020].

The Legal Agenda, "Position Paper on the decision to summarily deport Syrian nationals who entered Lebanon irregularly," Website, *The Legal Agenda*, 2019, available at: <https://legal-agenda.com/uploads/Position%20Paper%20on%20the%20decision%20to%20summarily%20deport%20Syrian%20nationals%20who%20entered%20Lebanon%20irregularly.pdf> [last accessed 10 February 2020].

Paul Light, *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

Annelisa Lindsay, "Surge and Selection: Power in the Refugee Resettlement Regime," *Forced Migration*

Review, 2017, issue 54, p.11-12.

Steven Lukes, *Power: A Radical View*, London, MacMillan Press, 1974.

Amreesha Jagarnathsingh, "Lebanon - Country Report: Legal and Policy Framework of Migration Governance," Working paper series 1, RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond, Horizon 2020 (European Union), *Civil Society Knowledge Centre*, 2018, p.22, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/legal-and-policy-framework-migration-governance> [last accessed 10 March 2020].

Amreesha Jagarnathsingh, "Lebanon's Border Regime: Fluid Rigidity, Foreign Interference and Hybrid Security Assemblages," Working paper series 2, RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond, Horizon 2020 (European Union), *Civil Society Knowledge Centre*, 2019, p.45, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/lebanon%E2%80%99s-border-regime-fluid-rigidity-foreign-interference-and-hybrid-security-assemblages> [last accessed 10 February 2020].

Emmanuella Paoletti, *Migration of Power and North-South Relations: The Case of Italy and Libya*, London, Palgrave Macmillan, 2011.

Security Assistance Monitor, "Security Aid Pivot Table - Programs," Website, *Security Assistance Monitor*, 2012-2019, available at: <http://securityassistance.org/data/program/military/Lebanon> [last accessed 10 February 2020].

Simone Tholens, "Border management in an era of 'state building lite': security assistance and Lebanon's hybrid sovereignty," *International Affairs*, 2017, Vol. 93(4), p. 865-882.

UNHCR, "Fact Sheet," Website, *United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2019, available at: <https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2019/03/UNHCR-Lebanon-Operational-Fact-sheet-February-2019.pdf> [last accessed 10 February 2020].

UNHCR, "Fifth Regional Survey on Syrian refugees' perceptions and intentions on return to Syria, Egypt, Iraq, Lebanon, Jordan," Website, *Relief Web*, March 2019, available at: <https://reliefweb.int/report/turkey/fifth-regional-survey-syrian-refugees-perceptions-and-intentions-return-syria-rpis> [last accessed 10 February 2020].

UNHCR, "Emergency Handbook," Website, *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2015, p.1, available at: <https://emergency.unhcr.org/entry/78614/working-with-a-host-government> [last accessed 10 February 2020].

Migration Emergencies and Multi-Level Governance at the EU–Turkey Border

NEFISE ELA GÖKALP ARAS

KEYWORDS: Border Management,
Multi-level Governance, Turkey,
Civil Society, Inter-Governmental
Organisations

ABSTRACT

Since 2011, political, social, environmental, and economic instability in the Middle East and North Africa (MENA) region has sparked large transnational population movements that have stressed existing state and non-state migration management systems to capacity. This has created opportunities for new actors – including national and international non-governmental organisations (NGOs), intergovernmental organisations (IGOs), and even regional and municipal administrations – to assume roles traditionally performed by national governments. Against this background, this paper seeks to shed light on recent changes in Turkey's border governance, particularly concerning its relationship to the European Union (EU).

The paper focuses on the roles of and interaction between various local, international and supranational actors (both state and non-state). Drawing on concepts of governance, the paper critically analyses Turkey's approach to border management since 2011. It argues that the EU and the Syrian mass migration are the most significant forces of change in Turkey's border management, which seems to have become more inclusive and open to different actors such as NGOs or IGOs, and Turkish state actors exclusively assume a control function, while NGOs and IGOs are assigned a care function. It is informed by fieldwork conducted between July and November 2018 at the main sea border-crossing points of Turkey's Mediterranean coast.

INTRODUCTION

As of February 2020, there were 70.8 million forcibly displaced persons worldwide.¹ This record number, combined with a spike in Syrian refugee numbers between 2012 and 2016, has brought global attention to the issue of mass migration.² Lacking concerted global efforts to establish a permanent solution or coordinated approach to the refugee crisis, international responses have comprised mostly *ad hoc* initiatives. These include United Nations (UN)³ responses and regional and bilateral agreements mainly between destination countries, and occasionally with source or transit countries. The European Union (EU) has been at the forefront of such action in response to millions of refugees from the Middle East and North Africa (MENA) region arriving at European borders.⁴ The peak in the global refugee crisis has restored mass migration to the top of foreign policy agenda.

A Multi-Level Governance (MLG) approach has been unavoidable and the EU has emphasised “the need for new institutions, funding, re-interpreted principles of *non-refoulement* and sincere cooperation and concrete policies.”⁵ The EU has spearheaded a series of initiatives in response to these developments, including the European Commission’s European Agenda on Migration (2015)⁶ and its New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (2016).⁷ With Turkey specifically, the

1 UNHCR, “Figures at a Glance,” Website, *United Nations High Commissioner for Refugees*, available at: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> [last accessed 6 February 2020].

2 Marion Panizzon and Micheline van Riemsdijk, “Introduction to Special Issue: Migration Governance in an Era of Large Movements, a Multi-Level Approach,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, Vol 49 (8), p. 1225-1241.

3 Global meetings to address the problem and possible responses included the Supporting Syria Conference in London in February 2016, the World Humanitarian Summit (WHS) in May 2016 in Istanbul, the UN General Assembly High Level meeting in September. The latter brought countries together around a plan resulting with the New York Declaration for Refugees and Migrants.

4 Marion Panizzon and Micheline van Riemsdijk, *op.cit.*, 2018, p. 4-5.

5 *Ibid.*

6 European Commission, “A European Agenda on Migration,” Website, *European Commission*, 15 May 2015, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf [last accessed 19 February 2019].

7 European Commission, “A New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration,” Website, *European Commission*, 7 June 2016, available at: https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:763f0d11-2d86-11e6-b497-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF [last accessed 4 February 2018].

EU created the EU–Turkey Joint Action Plan (JAP) in 2015⁸ and the EU–Turkey Statement of March 2016 (Statement).⁹ Similar to the UN initiatives seeking a global approach to the crisis, the EU has begun initiatives under the umbrella of “crisis governance.” This is defined as “instantaneous, spontaneous and unconditional emergency relief granted gratuitously and charitably outside democratically approved processes [that] upset an already complex structure of migration governance.”¹⁰

The Syrian mass migration has created far-reaching consequences for all receiving countries, but most importantly for the three largest host countries: Turkey, Lebanon, and Jordan. Among these, Turkey hosts the highest number of registered Syrian refugees – over 3.5 million, amounting to 64.4% of the total concerning the displaced population as of 30 January 2020.¹¹ This has become one of Turkey’s most pressing domestic and foreign-policy challenges with significant implications for migration governance. Cross-border flows of refugees into Turkey since 2011 have caused changes in Turkey’s approach to border management and asylum governance, including new legislation, protocols, regulations, and policies in relation to Syrian arrivals. All of these changes reflect the EU’s desire to stem refugee arrivals on European shores.¹² Irregular and forced migration¹³ are closely linked, as statistics on irregular migration illustrate. In

8 European Commission, “The EU–Turkey Joint Action Plan,” Website, *European Commission*, 15 October 2015, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm [last accessed 7 April 2019].

9 European Council, “The EU–Turkey Statement,” Website, *European Council*, 18 March 2016, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [last accessed 7 April 2019].

10 Streeck 2017 and Menéndez 2016 cited in Marion Panizzon and Micheline van Riemsdijk, *op.cit.*, 2018, p. 5.

11 UNHCR, “Total Persons of Concern by Country of Asylum,” Website, *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2 May 2019, available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> [last accessed 6 February 2020].

12 Nefise Ela Gökalp Aras and Zeynep Şahin Mencütek, “Evaluation of Irregular Migration Governance in Turkey from a Foreign Policy Perspective,” *New Perspectives on Turkey*, 2018, Vol. 59, p. 63–88.

13 Stephen Castles defines the nexus between migration and asylum as “a fluid and blurry relationship between the political construct of migrant and asylum seeker.” See: Stephen Castles, “The Migration–Asylum Nexus and Regional Approaches,” in Susan Kneebone and Felicity Rawlings-Sanae (eds.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, London, Berghahn Books, 2007, p. 25–42. There is also a nexus between irregular and forced migration. People who are seeking asylum and would qualify as refugees or who are the subject of international protection may undertake irregular moves or economic and voluntary motives may resort to asylum routes in the hope of gaining legal stay. See: Anna Triandafyllidou and Angeliki Dimitriadi, “Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection,” *Imagining Europe* (6), Istituto Affari Internazionali; Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2602712, 2014, Vol 6, p. 1–34.

2011, Turkish law enforcement apprehended 44,415 individuals crossing its borders. This rose to 454,662 in 2019.¹⁴ The way in which migrant cases are “processed” upon arrival makes a significant difference to their determined status and future mobility, making Turkey’s border management a crucial process for millions of people.

This paper analyses changes in Turkey’s border management since 2011. Although border management has complex phases such as pre-entry measures, border checks and controls, and post-entry measures; this paper focuses on actions taking place at the border. Specifically, it focuses on the concept of “governance” and the new system of managing the EU–Turkey border relations, focusing on the roles and interactions of local, international, and supranational state and non-state actors. The paper argues that the EU and mass migrations are the most significant forces of change in Turkey’s border management, which seems to have become more inclusive and open to different actors such as non-governmental organisations (NGOs) or intergovernmental organisations (IGOs). In this regard, this paper analyses changes in border management through a “division of labour,” where Turkish state actors exclusively assume a *control* function, while NGOs and IGOs are assigned a *care* function.

While changes in Turkish border management represent a model of MLG in a period of crisis that includes multi-level non-state actors, these actors have little power to influence or criticise unlawful practices while exercising their care roles, lest they risk closure or sanctioning. Actors who gain permission to work alongside the Turkish state are those who implicitly or explicitly consent to and participate in state policies without objection. Additionally, Turkish border management interacts with EU border management to stop irregular migrants, mixed flows or mass migration that the EU considers external threats or “unwanted” population, as revealed in the EU-Turkey Readmission Agreement (EUTRA, 2013) and the EU-Turkey Statement (2016).

Against this background, the paper investigates the following questions: Which actors and institutions currently dominate Turkey’s border management – particularly at the EU border and the Mediterranean Sea border? Does MLG adequately explain changing border management processes in Turkey? Does the case of Turkey’s EU borders show that states are ceding power over border management or merely changing its outward form? To understand changing border management in Turkey, this paper refers to institutional, physical, and administrative mechanisms and knowledge structures that enhance and maintain the exercise of power. This paper focuses on the role of civil society and IGOs, examining the extent to which their roles in official border management policies and

14 DGMM, “Number of Irregular Migrants Who Have Been Captured by Years,” Website, *Republic of Turkey Ministry of Interior Directorate General of Migration management*, 29 January 2020, available at: http://www.goc.gov.tr/icerik6/irregular-migration_915_1024_4746_icerik [last accessed 6 February 2020].

practices are in accordance with human rights. The withdrawal of the Turkish state from MLG in favour of increasingly centralised control, endangers migrants' human rights due to the division of labour between "control" and "care." However, we must question the veracity of MLG concepts in describing real and permanent change. This paper incorporates an understanding of the "mentalities" of government to show that the role of non-state actors in shaping and carrying out global governance functions does not represent a real transfer of power from the state to non-state actors.

This paper draws on both secondary research and fieldwork.¹⁵ Secondary research included reports published by IGOs and NGOs, scholarly analysis of policy measures, recent data, and official documents and statements. Fieldwork carried out between August 2018 and November 2018 provided primary data for this study. The fieldwork included 21 semi-structured meso-level interviews, participant observation, and focus groups in three Turkish cities – Izmir, Ankara and Çanakkale.¹⁶ The interviews were conducted with high-level government officials in ministries and directorates – namely, the Directorate General of Migration Management (DGMM) and the Provincial Directorate of Migration Management (PDMM). Provincial administrators in local government bodies (municipalities and city councils) and law-enforcement agencies (the Izmir Gendarmerie Department of Anti-smuggling and Organised Crime and the Izmir Provincial Directorate for Combating Migrant Smuggling and Human Trafficking) were also interviewed. Finally, experts from IGOs such as the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), representatives of NGOs and lawyers from the bar associations dealing with migrant cases, were interviewed. The data was analysed using the qualitative data analysis software Nvivo12 Plus.

MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN TURKEY: FROM RIGID TO DYNAMIC LINEAR MODELS

Through the 1990s, "global governance" became a core interest of academics and industry

15 Part of the Horizon 2020 project "RESPOND: Multi-level Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project." See: RESPOND migration, Website, *RESPOND*, available at: <https://www.respondmigration.com/> [last accessed 4 May 2019].

16 The paper focuses on Izmir, a Turkish border city that has long been a transit hub for migrants heading to Europe (mainly Greece) and thus a principal place of "exit" from Turkey to Europe. Ankara – far from the border and with no significant refugee population – is still a crucial site for fieldwork, since it is the Turkish capital and the centre of policy development. It hosts several ministries and directorates (e.g. the DGMM), foreign delegations, and IO headquarters. All the EU-level institutions are Ankara-based, as is the UNHCR Turkey office, and other IGOs and significant NGOs have their headquarters there as well. Finally, the Çanakkale – with its proximity to both Izmir and Istanbul, and the Aegean island of Lesbos in Greece – was included, with a particular focus on the town of Küçükkuyu.

practitioners, producing substantial literature on the changing roles of sovereign states in governing global or transnational affairs. Global governance can be understood as the combination of different ways that individuals and institutions, public and private, manage common affairs. This field developed the concept of “multi-level governance,” as understood by Hooghe and Marks,¹⁷ which is helpful in analysing evolving border management in Turkey since 2011. MLG provides an explanatory framework to understand the re-allocation of authority beyond traditional and representative institutions, where border-management is understood as the domain of the sovereign state. MLG refers to “systems of governance where there is a dispersion of authority upwards, downwards and sideways between levels of government – local, regional, national and supra-national – as well as across spheres and sectors, including states, markets and civil society.”¹⁸

This paper’s analysis of non-state actor roles in humanitarian responses shows how authority has been dispersed from the central and national government to intergovernmental or even supranational institutions and subnational governments.¹⁹ In Turkey, these changes have taken place more rapidly in response to geopolitical events since 2011 and, in particular, the “European Refugee Crisis” of 2015. They primarily relate to changes in jurisdiction over borders which have involved intergovernmental (i.e. UN) and supranational (i.e. EU) and subnational (i.e. NGOs and local government) actors.

Hooghe and Marks focus on the dispersion of migration governance – which, like border controls, were previously under the state monopoly – across multi-level jurisdiction can be broken down into two types, seen below.

17 Their argument can be summarised as “governance must operate at multiple scales in order to capture variations in the territorial reach of policy externalities. Because externalities arising from the provision of public services vary immensely – from planet-wide in the case of global warming to local in the case of most city services – so should the scale of governance. To internalise externalities, governance must be multi-level.” This is the core argument for multi-level governance. See: Liesbet Hooghe and Gary Marks, “Types of Multi-level Governance,” Website, *European Integration Online Papers*, Vol 5(11), 2001, available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [last accessed 1 May 2019]; Liesbet Hooghe and Gary Marks, “Unravelling the Central State, But How? Types of Multilevel Governance,” *American Political Science Review*, 2003, Vol. 97 (2), p. 233–243.

18 Katherine Daniell and Adrian Kay, “Multi-level Governance: An Introduction,” in Katherine A. Daniell and Adrian Kay (eds.), *Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*, Canberra, the Australian National University Press, 2017, p. 3-32.

19 Liesbet Hooghe and Gary Marks, *op.cit.*, 2001.

Table: Types of Multi-Level Governance (MLG)²⁰

MLG Type 1	MLG Type 2
General purpose jurisdictions	Task specific jurisdictions
Non-intersecting membership	Intersecting membership
Jurisdictions at a limited number of levels	No limit to the number of jurisdictional levels
System-wide architecture	Flexible design

Type I MLG refers to fixed and established jurisdiction at various levels – local, regional or international that are more or less permanent. Such a view accommodates the presence and engagement of a range of non-state actors within the field. Type II MLG, by contrast, consists of “specialised jurisdictions” that mainly operate *across* the aforementioned levels. Type II MLG also reflects a more complex and fluid patchwork of overlapping jurisdictions, as argued by Paninzon and van Riemsdijk.²¹ Therefore, Type II is more task-specific and flexible since it is based on changing needs. In this regard, Type II MLG accommodates crisis and provides a framework for understanding how crisis influences institutional and actor interactions.

Paninzon and Van Riemsdijk refer to Type II’s “blurring” of linear models of governance, arguing that this type represents more complex, unpredictable, and dynamic relationships between different jurisdictions and actors. Thus, Type II MLG distributes risk and responsibility among different levels and actors. Looking specifically at migration, it allows states to invite non-state actors into the process on a case-by-case basis in times of crisis, with a return to the normal state of affairs once the crisis is over.

MLG considers the emergence and influence of international or transnational actors as indicative of major transformations in the positioning of states in areas traditionally considered solely the domain of the state. While it is clear that NGOs, IGOs, and other new MLG actors have been allocated specific functions and are called on to play a role in border management, as Scholte states, the state-authorised presence of these actors has not generated change that is profound enough to alter structural characteristics, the *modus operandi*, or normative contents of state policies.²² Accordingly, this paper argues

20 Liesbet Hooghe and Gary Marks, *op.cit.*, 2003, p. 236.

21 Marion Panizzon and Micheline van Riemsdijk, *op.cit.*, 2018, p. 7.

22 Scholte 2011, cited in Schiavo, 2014, p. 193.

that non-state actors do not challenge the power of the state in any policy domain, and that they are in fact “licenced” to operate in their domains by the state itself.

Moreover, states engage these actors for their provision of capacity building, expertise, and financial support of border management in a form of “sub-contracting.” This is mainly to assume the role of “care” provision within the state’s broader remit to “care for and control” subject populations. Thus, non-state actors are not balancers of state power, but rather sub-contractors of state authority in given policy domains in which their expertise is called for. Both “care and control” are parts of humanitarian governance, which states – including Turkey – are obliged to undertake at the border. In this understanding, *control* is still the task of the state, but *care* is shared among new actors.

Regarding the “care and control” obligations of states, it is important to note that “humanitarian borders” can be defined as “a complex assemblage, comprising particular forms of humanitarian reason.”²³ As a consequence of the high number of incidents and migrant deaths at borders – especially sea borders – “care” in the form of on-water search and rescues, has been framed in recent years as a humanitarian intervention to save lives. This is where non-state actors’ roles as “subcontracted care providers” emerge, with such organisations engaging in humanitarian border control practices to ensure the safety and well-being of migrants. IGOs and NGOs also practice humanitarian functions that are designed to reinforce and reproduce state sovereignty. In this way, the state shares its responsibility to “care” and reduces its risk – remaining the final arbiter for the logistics and legality of non-state actors’ activity – while retaining its control function.

Turkey – a middle-income country tasked with significant responsibility (and thus cost) in migration control – draws heavily on technical support and capacity building and financing from intergovernmental organisations, such as the UN and the EU. However, the EU’s influence in particular is highly politicised as “although the EU preaches the respect of human rights and compliance with international human rights law and asylum regime, in practice not only irregular transit migrants, but also mass influxes of refugees and asylum seekers who are under international protection are targeted as the “unwanted” population in the mixed flows.”²⁴

23 Walters 2011, cited in Beste İşleyen, “Turkey’s Governance of Irregular Migration at European Union Borders: Emerging Geographies of Care and Control,” *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 36 (5), 2018, p. 852.

24 Nefise Ela Gökalp Aras, “A Bio-political Governance: The European Union’s Policy on Irregular Transit Migration at the Borders,” in Assel Tutumlu and Gaye Güngör (eds.), *International Political Economy: Multilateralism in Global Governance: Formal and Informal Institutions*, Berlin, Peter Lang Publishing, 2016, p. 197.

COMPLEX NATIONAL AND INTERNATIONAL DYNAMICS UNDERLYING TURKEY'S BORDER MANAGEMENT

Turkey borders eight countries and its geographic position between Europe and the Middle East, historical links with neighbouring countries, and difficult topography, have made its borders particularly permeable and hard to control.²⁵

Border management is a central theme in the EU-Turkey relations and the EU has been one of the most important actors driving change since the 2000s. As an EU candidate country, Turkey must synchronise its border governance with the EU *acquis*²⁶ as a condition of membership. This includes compliance with the Schengen Area conditions.²⁷ The EU's principal objective in migration governance is to protect the population inside the Schengen Area from external threats, including "unwanted" population movements. As the Schengen Area effectively abolishes internal borders within the EU, an "Integrated Border Management" (IBM)²⁸ system has emerged as the principal border protection regime.

In this context, the EU has demanded that Turkey strengthens its border management to adequately implement the Schengen Convention (1985). The EU has deployed this argument as the driving rationale for international border management cooperation between Brussels and Ankara.²⁹ This includes "inter-agency cooperation" – which refers not only to state actors but to cooperation between *all* actors involved in border issues.³⁰ IBM then reflects a multi-faceted system of border management cooperation among both state and non-state actors. It can be said that to an extent, Turkey no longer has completely sovereign control over its border governance – this is key among long-term forces changing border-management in Turkey.

In addition to the EU requirements, instabilities within neighbouring countries,

25 Deniz Sert, "Turkey's Integrated Border Management Strategy," *Turkish Policy Quarterly*, 2013, Vol. 12 (1), p. 173-179.

26 European Council, "The Treaty of Amsterdam Protocols," Website, *International Democracy Watch*, 2 October 1997 available at: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/313_Amsterdam%20Treaty%20-%20%20Protocols%201997.pdf [last accessed April 03 2019]

27 Deniz Sert, *op.cit.*, 2013, p. 176.

28 Created by the Council Regulation 562/2006/EC of 15 March 2006.

29 Deniz Sert, *op.cit.*, 2013, p. 179.

30 IOM, "The International Organization for Migration and Integrated Border Management," Website, *International Organization for Migration*, 2015, available at: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/IBM/updated/05_FACT_SHEET_Integrated_Border_Management_2015.pdf [last accessed 3 May 2019].

long-standing irregular influxes of people from Afghanistan, Iraq, Iran, and Africa, and since 2011, the Syrian refugee crisis, all challenge Turkey's border management. Following the Arab uprisings of 2011, an initial "open door policy" – when Turkey welcomed all Syrian refugees fleeing the conflict – led to an increase of fear regarding irregular migration and asylum applications to the EU. This saw Turkey take on an important role as gatekeeper of "Fortress Europe," particularly after the EU started to frame the issue as a refugee "crisis" in 2015.³¹

Part of the EU response has been a new discourse on borders and migration governance, using humanitarian justifications for securitisation. This is visible in joint statements with Turkey such as the Joint Action Plan (JAP) adopted in 2015³² and the EU-Turkey Statement of 2016. For example, the JAP states that it aims to address the "massive influx of persons" through humanitarian assistance, legal, administrative and operational capacity-building along with cooperation in intelligence and information exchange. While multi-layered border management in Turkey can be partly explained with the impact of the EU, it has also been affected by both domestic concerns and Turkish foreign policy.³³

KEY ACTORS AND CHANGES IN TURKISH BORDER MANAGEMENT SINCE 2011: EU DEMANDS AND FULL CONTROL

At present, there are over 20 state actors sharing responsibility for Turkish border management and migration control.³⁴ Their responsibilities are laid down in over 25 different legal regulations. The main coordinating roles belong to branches of the Turkish military and border agencies within the Ministry of the Interior, the Ministry of Foreign Affairs, and the Ministry of Customs and Trade.

Primary responsibility for Turkey's land border management lies under the Land Forces

31 Bianca Benvenuti, "The Migration Paradox and EU-Turkey Relations," *IAI Working Papers*, 17 January 2017, available at: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1705.pdf> [last accessed 10 April 2019].

32 European Commission, "The EU-Turkey Joint Action Plan," *op.cit.*, 2015; European Council, *op.cit.* 2016.

33 Gerda Heck and Sabine Hess, "Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal the Momentum of the Multi-layered Turkish Border Regime," *Movements Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 2017, Vol. 3 (2), p. 35-56; Firat Genc, Gerda Heck, and Sabine Hess, "The Multi-layered Migration Regime in Turkey: Contested Regionalization, Deceleration and Legal Precarization," *Journal of Borderlands Studies*, 2018, Vol 34 (4), p. 489-508.

34 For the detailed report regarding border management and migration controls in Turkey, see Nefise Ela Gökaltıp Aras and Zeynep Şahin Mencütek, Border Management and Migration Controls Turkey- Country Report, Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project (#770564, Horizon2020) Report Series, 2019, available at: <https://www.respondmigration.com/wp-blog/border-management-migration-controls-turkey-report>.

Command of the Turkish Armed Forces (TAF). The Gendarmerie General Command and Turkish police also coordinate closely on land borders. Turkey has a vast coastline and maritime border management is covered by the Turkish Coast Guard Command (TUCG). Also, the Directorate General of Security of the Ministry of Interior and the National Intelligence Organisation have authority to conduct cross-border operations and to gather intelligence concerning border control.

Under the influence of the EU, the security-centric nature of Turkish law enforcement has shifted somewhat toward a more civil structure. This aligns with the suggested multi-stakeholder structure of the IBM project, and the increasing popularity of the idea of border “governance” since the 2000s, when Turkey began the process of accession to the EU.

Responding to EU demands for more civilian actors within border management, the Task Force for Asylum, Migration and External Borders Protection was the first civilian agency established in 2002. This has functioned as the “Department of Border Management” since 2015. In parallel, the Directorate General of Migration Management (DGMM), established in 2013, has been central to “de-securitisation.” It has and facilitated the collaboration of non-state and civil society actors as an alternative to the dominance of security and law enforcement institutions. The Disaster and Emergency Management Authority (AFAD) of the Ministry of Interior – another civilian actor – has taken the lead in managing temporary accommodation centres (refugee camps) for Syrians near border cities. Municipal councils – also considered civilian actors – provide first-response emergency and humanitarian aid in the border regions. Some semi-official associations, such as the Turkish Red Crescent (TRC, *Kızılay*), which has a “Migration and Refugee Services Department,” have also been involved.

The IOM has arguably been the most active border management intergovernmental organisation in Turkey, particularly since 2011. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) also plays a significant role. The UNHCR promotes “protection-sensitive border management and access to asylum procedures for refugees and asylum seekers, including those in removal centres, inter-alia by working to improve access to information and legal assistance.”³⁵

Additionally, many NGOs have taken on border-management roles providing humanitarian responses and care. This has particularly been the case since the scale of the Syrian crisis overwhelmed state actors’ capacities in infrastructure, personnel and training. While NGOs engage in such activities, they still rely on Turkish state permission to launch

35 UNHCR, “Turkey Fact Sheet,” Website, *United Nations High Commissioner for Refugees*, September 2018, available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66510> [last accessed 10 May 2019].

and carry out operations under particular conditions. These actors have differing forms and levels of cooperation with the state, and respond to various needs as determined by the state. Thus, the state decides the timing, scope, and forms of migrant control; while migrant care responsibilities are shared by selected NGOs and IGOs.

ACTORS TAKING UP “CARE” FUNCTIONS

As of 2015, in response to the crisis, new IGOs as well as NGOs started opening offices in Izmir. IGOs such as the IOM and UNHCR were the most visible new actors in the field. In Izmir, IGOs mainly provide humanitarian aid, interpret, consult on international protection and legal advice, identify vulnerabilities, and support logistics and infrastructure in coordination with local NGOs. In Izmir the IOM is the most active IGO at important border-crossing points, providing support for both law enforcement and other state actors. For example, the IOM has a collaboration agreement with the TUCG's Aegean Region Command. Since border management and migration control cover mixed flows, the IOM operates both over a large distance and at very high capacity. Its mobile teams also work in other locations along the Aegean coast. At border-crossing points, the IOM is active with outreach teams but also as the first contact with immigrants once they are apprehended by Turkish law-enforcement actors. The IOM provides interpreting and humanitarian aid support, especially water, food packages, blankets and clothes. At the same time, they support state security personnel in identifying vulnerabilities and ad-hoc consulting. IGO respondents also mentioned that in addition to immigrants and refugees, security personnel sometimes received support with drinking water and other fundamental needs.

The UNHCR supports the capacity building of the PDMM, particularly in training experts and infrastructure upgrades where Syrians are provided with services, such as setting up mobile toilets and shade in registration sites. In Izmir, the UNHCR does not work at border-crossing points directly but supports and funds a Turkish NGO, the Association for Solidarity with Asylum and Refugees (ASAM), which works closely with the government. The majority of interviewees stated that the Turkish state tried to keep migrant entries under its full control without hindering the activities of non-state actors. According to NGO representatives, this can be attributed to Turkey's security concerns. For example, Turkey avoids asking the UNHCR for support of border crossings and did not allow the UNHCR access to the border points, except occasionally when permission was provided by central authorities. During mass border crossings, IGOs and large NGOs had only been allowed to support local implementers delivering humanitarian aid to recently arrived Syrians.

Regarding NGOs, following 2015, some national NGOs such as ASAM developed whole new branches, while others developed new projects such as the Association for Solidarity with Refugees (*Mülteci-Der*) collaboration with the Danish Refugee Council or ProAsyl. ASAM is a major NGO presence in Turkish border governance. Interviews with representatives in both

Izmir and Ankara revealed that ASAM has offices from Edirne (at the Bulgarian land border) to Bodrum (on the Mediterranean Sea). Like the IOM, they provide interpreters, lawyers, and social workers and also deploy mobile teams – including a “Mobile Counselling Team (MCT)” – modelled on the IOM’s outreach teams.

While the IOM has operations with the TUCG, ASAM focuses on land operations and the interaction between borders. Thus, their principal points of coordination and collaboration are with the relevant state agencies such as the Gendarmerie and other security forces. In Izmir they provide services such as social and legal counselling, assisting asylum seekers and refugees with UNHCR processes, identifying vulnerable cases, reporting push-back cases and incidents, and distributing food and non-food items. ASAM provides humanitarian aid through one main depot, which is critically important for local and international NGOs and security actors. It also provides interpreters, social workers and humanitarian aid kits to security forces and the Gendarmerie. ASAM respondents said that collaboration based on good relations and communication was possible without official approval, and that this was ideal as it facilitated cooperation while avoiding slow bureaucracy.³⁶

The Izmir Bar Association (IBA) provides extensive support to people under administrative detention at removal centres. After their release from the centres, these cases must await deportation. Many cannot access asylum due to a lack of documentation and information in removal centres. Actors like the IBA work to provide fair access to the asylum system in periods of high demand. This role is also considered care, under a humanitarian and rights-based approach.

A HIGHLY CONSTRAINING CONTEXT FOR NGOS AND INGOS

In Izmir, one of the fieldwork sites, border management stakeholders were not adequately prepared for their tasks in personnel, capacity or division of labour. Many of them were not even present in Izmir before the spike in Syrian arrivals in 2015. The following quote from a local journalist shows the impact of the high numbers at the Aegean border in Küçükkuyu, Çanakkale, where border crossings peaked:

“I could see 21 boats at the same time on the sea, through my camera lens. In 2016–2015, the border-crossing started here [in Küçükkuyu] intensively. It was shocking. The coast guard was struggling because the sea was full of boats and people. What could they do? On land, migrants set up a camp. Can you believe that? On [just] five acres of land.”³⁷

36 Interview (SR1I-Meso-Izmir-12) by author with the representative of the regional coordinator of a national NGO, Izmir, 24 October 2018.

37 Interview (SR1I-Meso-Küçükkuyu/Çanakkale-06) by author with the local journalist, Izmir, 15 October 2018.

Interviews demonstrated that the division of labour among the various actors was particularly challenging at the peak of the crisis in 2015. Many relevant institutions were not yet set up, and those that were, were facing significant challenges responding to the high numbers of transit migrants in urban centres, as well as at border-crossing points.

“When we started here [Izmir, 2015], we had a population of 47,000 Syrians. Then, there was an explosion in border crossings in the summer of 2015. By the end of the summer, there were 97,000 registered Syrians here [Izmir]. When we started, there were 1,000 people queuing [for help] at our door. There was no information regarding access to services. The DGMM in Izmir was not yet set up to work – that role was being undertaken by the police’s foreign branch.”³⁸

While undertaking their “care” functions, respondents from NGOs and IGOs were careful in criticizing migration policies, because of fear that bilateral agreements needed to work with state actors might not be renewed. Some NGOs said that they had been excluded from the process when previously active agreements were not renewed. On the other hand, some said that the state excluded them from the process early on, on account of being too outspoken. Bilateral agreements are temporary, meaning that both IGOs and NGOs have an incentive to be careful raising concerns about policy measures. The interviewees stated that they were afraid of not having collaboration protocols renewed. The majority of interviewees said that access to the field and being able to collaborate was their organisation’s highest priority so they were often willing to cooperate with questionable policies.

“It is so fragile. We have to be careful, because we are given permission to some areas, where any civilian can enter. For being able to continue our activities, we need to keep the balance. We are so careful, and without criticizing. But this is Turkey, everything can happen, thus we have to be careful.”³⁹

Fieldwork interviews showed actors’ clear reliance on state-authorised protocols, with the state being selective in terms of which NGOs it chooses to authorise. However, in some cases, collaboration based on existing relationships continues, even without formal cooperation protocols. For example, while the IOM has not had a mandate to provide support for readmitted immigrants since the UN withdrew support for the EU–Turkey Statement,⁴⁰ it continues to provide such humanitarian aid and counselling “unofficially.”

38 Interview (SR11-Meso-Izmir-02) by author with the regional coordinator of an IGO, Izmir, 14 August 2018.

39 Interview by author with the representative of the representative of the regional coordinator of a national NGO, Izmir, 14 August 2018.

40 In practice, the readmissions have been processed under the limited terms of the Statement. Turkey in any case suspended the implementation of the Readmission agreements for the third-country nationals

This shows how collaboration and governance are needs-based and crisis-driven, with the Turkish state remaining the ultimate arbiter.

In addition, some state officials mentioned fear and pressure within their institutions after the coup attempt of 15 July, 2016. Subsequent increased securitization in the field was commonly noted by interviewees, and has been one of the most important limitations for Turkey's civil transition in MLG frameworks of migration.

“Our borders are quite political. Yes, there are international agreements, but with a word of one from Ankara [government], all the border policy can change. I have seen this a lot after the deal [the Statement]. Current decline of the border crossings is related to the directives from Ankara. I know very well that the Coast Guard is doing everything possible. “Let them cross period” has passed, because there is a lot of pressure on them [the Coast Guard]. Because there is a lot of pressure on them because of the coup attempt.”⁴¹

Some local and international NGOs were shut down in the wake of the 2016–2017 state of emergency and related decrees. The respondents explicitly noted the negative impact of the July 2016 coup attempt and the following state of emergency period. This period revealed that the state was still the ultimate arbiter over all levels of border management, with implicit pressure placed on all to comply with state policies. For example, in 2017, all Mercy Corps branches in Izmir were forcibly closed⁴² and cooperation between ASAM and the DGMM was abolished. This latter case was more surprising given that ASAM had been working actively as a part of Turkish border management, but in 2019 was declared as an organisation with links⁴³ (*iltisaklı*) to terrorism.⁴⁴

Many interviewees in Izmir mentioned major problems involved in voluntary returns. According to regulations, the UNHCR should occupy an observer role alongside other civil society actors to assess the voluntariness of returns from refugee camps. However, many interviewees representing different civil society actors said that they did not want to take part in this process because their role had been to facilitate procedures which some doubted were truly “voluntary.” If the returns are not from the camps, representatives

.....

for political reasons.

41 Interview (SR11-Meso-Küçükkuyu/Çanakkale-06) by author with the regional office representative of an IGO, Izmir.

42 BBC, “Türkiye ABD merkezli yardım kuruluşu Mercy Corps’un faaliyetini durdurdu,” Website, BBC, 8 March 2017, available at <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39205825> [last accessed 23 August 2019].

43 Fethullah Gulen Terrorist Organization.

44 Haberler, “Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden protokol feshi açıklaması,” Website, Haberler, 14 June 2019, available at: <https://www.haberler.com/goc-idaresi-genel-mudurlugunden-protokol-feshi-12142992-haberi/> [last accessed 23 August 2019].

from the semi-state institution *Kızılay* usually sign off as observers. However, its neutrality as an observer of the returns has been criticised by IGO and NGO representatives and legal professionals. Thus, we see that non-state actors and IGOs have potentially been utilised to serve state deportation measures of questionable legality.

Almost all interviewees described progress regarding cooperation, divisions of labour and procedural processes after initial challenges. They described improved governance resulting from coordination meetings where all relevant stakeholders participated. However, some interviewees said that these meetings did not always produce concrete results. Neither NGOs nor IGOs had decision-making roles but rather could only provide counselling and support to security actors.

It should also be reiterated that while the establishment of the DGMM represents a move toward de-militarisation and civil governance, border management is still dominated by state security actors. The DGMM's brief is subordinate to all security procedures. Therefore, assessing asylum seeker vulnerability is still primarily done by security actors at the borders. Where possible, authorised IGOs or NGOs assist and provide significant support in assessing vulnerability as it comes within their “care” remit.

CONCLUSION

Despite initial changes, border management in Turkey has remained centralised and overseen mainly by security actors. However, following the mass migration of Syrians, particularly since the “European Refugee Crisis” of 2015, a lack of capacity to handle the crisis saw new actors become involved. This crisis created complex policy needs for Turkish authorities who sought to both keep full power over border management by devising procedures to retain regulative capacity, and release implementing exclusivity. To this end, state actors have increased their capacity to fulfil management requirements and IGOs and non-state actors have increased service provision capacities and taken limited roles in providing “care” services. Given the politicised and incomplete nature of Turkey's transitions within MLG, the future status of Turkey's border governance remains an open question.

This analysis places Turkey into Type II MLG at present. However, the practices that constitute this model of governance, since 2011, appear largely as an expression of changing logic within the state where civil society actors are transformed from passive objects to be acted upon into entities that the state can utilise for its own policy objectives. These actors therefore take up or share the responsibility of the state once they are authorised to do so. Similarly, IGOs, notably with their expanded responsibilities, undertake similar roles to NGOs – or as in the case of the EU, provide the bulk of the financial support. The EU's role has complicated Turkey's migration and border management. Contradictory policies and messaging have seen border management become a key foreign policy tool since 2015, with a return to securitization.

Bibliography

Anna Triandafyllidou and Angeliki Dimitriadi, "Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection," *Imagining Europe* (6), Istituto Affari Internazionali; Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2602712, 2014, Vol 6, p. 1-34.

BBC, "Türkiye ABD merkezli yardım kuruluşu Mercy Corps'un faaliyetini durdurdu," Website, *BBC*, 8 March 2017, available at <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39205825> [last accessed 23 August 2019].

Beste İşleyen, "Turkey's Governance of Irregular Migration at European Union Borders: Emerging Geographies of Care and Control," *Environment and Planning D: Society and Space*, 2018, Vol. 36(5), p. 849-866.

Bianca Benvenuti, "The Migration Paradox and EU-Turkey Relations," *IAI Working Papers*, 17 January 2017, available at: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl705.pdf> [last accessed 10 April 2019].

Deniz Sert, "Turkey's Integrated Border Management Strategy," *Turkish Policy Quarterly*, 2013, Vol. 12(1), p. 173-179.

DGMM, "Number of Irregular Migrants Who Have Been Captured by Years," Website, Republic of Turkey Ministry of Interior Directorate General of Migration Management, 29 April 2019, available at: [http://www.goc.gov.tr/icerik6/irregular-migration_915_1024_4746_icerik\[nn1\]](http://www.goc.gov.tr/icerik6/irregular-migration_915_1024_4746_icerik[nn1]) [last accessed 5 May 2019].

European Commission, "A European Agenda on Migration," Website, European Commission, 15 May 2015, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf [last accessed 19 February 2019].

European Commission, "The EU-Turkey Joint Action Plan," Website, European Commission, 15 October 2015, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm [last accessed 7 April 2019].

European Commission, "A New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration," Website, European Commission, 7 June 2016, available at: https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:763f0d11-2d86-11e6-b497-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF [last accessed 4 February 2018].

European Council, "The EU-Turkey Statement," Website, European Council, 18 March 2016, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [last accessed 7 April 2019].

European Council, "The Treaty of Amsterdam Protocols," Website, *International Democracy Watch*, 2 October 1997, available at: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/313_Amsterdam%20Treaty%20-%20Protocols%201997.pdf [last accessed 3 April 2019].

Gerda Heck and Sabine Hess, "Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal the Momentum of the Multi-layered Turkish Border Regime," *Movements Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 2017, Vol. 3(2), p. 35-56.

Firat Genç, Gerda Heck, and Sabine Hess, "The Multi-layered Migration Regime in Turkey: Contested Regionalization, Deceleration and Legal Precarization," *Journal of Borderlands Studies*, 2018, Vol 34(4), p. 489-508.

Haberler, "Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden protokol feshi açıklaması," Website, *Haberler*, 14 June 2019, available at: <https://www.haberler.com/goc-idaresi-genel-mudurlugunden-protokol-feshi-12142992-haberi/> [last accessed 23 August 2019].

IOM, "The International Organization for Migration and Integrated Border Management," Website,

International Organization for Migration, 2015, available at: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/IBM/updated/05_FACT_SHEET_Integrated_Border_Management_2015.pdf [last accessed 3 May 2019].

Katherine Daniell and Adrian Kay, "Multi-level Governance: An Introduction," in Katherine A. Daniell and Adrian Kay (eds.), *Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*, Canberra, the Australian National University Press, 2017, p. 3-32.

Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Types of Multi-level Governance," Website, European Integration Online Papers, Vol 5(11), 2001, available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [last accessed 1 May 2019].

Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unravelling the Central State, But How? Types of Multilevel Governance," *American Political Science Review*, 2003, Vol. 97 (2), 2003, p. 233-243.

Marion Panizzon and Micheline van Riemsdijk, "Introduction to Special Issue: Migration Governance in an Era of Large Movements, a Multi-Level Approach," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, Vol 49(8), p. 1225-1241.

Nefise Ela Gökalp Aras, "A Bio-political Governance: The European Union's Policy on Irregular Transit Migration at the Borders," in Assel Tutumlu and Gaye Güngör (eds.), *International Political Economy: Multilateralism in Global Governance: Formal and Informal Institutions*, Berlin, Peter Lang Publishing, 2016, p. 197.

Nefise Ela Gökalp Aras and Zeynep Şahin Mencütek, Border Management and Migration Controls Turkey- Country Report, Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project (#770564, Horizon2020) Report Series, 2019, available at: <https://www.respondmigration.com/wp-blog/border-management-migration-controls-turkey-report> [last accessed 6 February 2020].

Nefise Ela Gökalp Aras and Zeynep Şahin Mencütek, "Evaluation of Irregular Migration Governance in Turkey from a Foreign Policy Perspective," *New Perspectives on Turkey*, 2018, Vol. 59, p. 63-88.

RESPOND Project, Website, RESPOND, available at: <https://www.respondmigration.com/> [last accessed 4 May 2019].

Stephen Castles, "The Migration-Asylum Nexus and Regional Approaches," in Susan Kneebone and Felicity Rawlings-Sanae (eds.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, London, Berghahn Books, 2007, p. 25-42.

The UN General Assembly, "New York Declaration for Refugees and Migrants," Website, The United Nations, 3 October 2016, available at: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf [last accessed 7 April 2019].

UNHCR, "Figures at a Glance," Website, United Nations High Commissioner for Refugees, 19 June 2018, available at: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> [last accessed 5 March 2019].

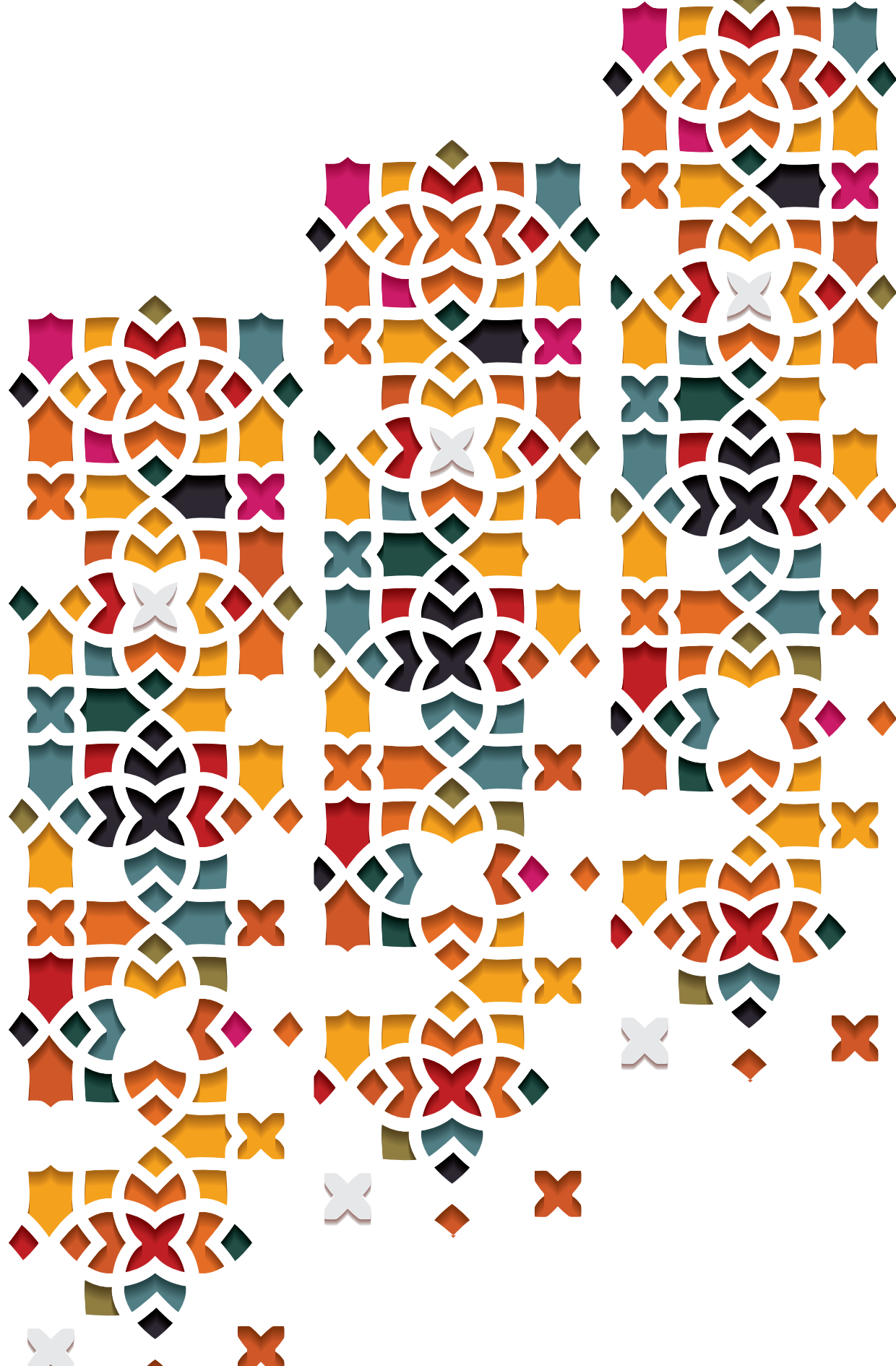
UNHCR, "Turkey Fact Sheet," Website, United Nations High Commissioner for Refugees, September 2018, available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66510> [last accessed 10 May 2019].

UNHCR, "Total Persons of Concern by Country of Asylum," Website, United Nations High Commissioner for Refugees, 2 May 2019, available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> [last accessed 4 May 2019].

William Walters, "Reflections on Migration and Governmentality," *Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 2015, available at <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/04.walters--migration.governmentality.html> [last accessed 10 August 2019].

Postface

P.94 The Intersection of Labour and Refugee
Policies in the Middle East and Turkey:
Exploring the Dynamics of “Permanent
Temporariness”
SOUAD OSSEIRAN



***The Intersection
of Labour
and Refugee
Policies in the
Middle East
and Turkey:
Exploring the
Dynamics of
“Permanent
Temporariness”***

SOUAD OSSEIRAN

KEYWORDS: Refugees, Lebanon,
Jordan, Turkey, Labour, Migration
Policies, Asylum Politics

ABSTRACT

The majority of Syrian refugees who have migrated to neighbouring countries in the Middle East and Turkey are faced with being “permanently temporary,” whether this temporariness defines their legal status, or state actor policies targeting refugees. The permanent temporariness of Syrian refugees in the region, while reinforced by various (non-)state actors, and produced differently based on the history and asylum framework of nation states in the region, aims primarily at incorporating Syrian refugees into local economies as surplus labour. This paper seeks to examine the incorporation of refugees as labour in relation to the development of migration governance in the region. Refugees as labour is used to conceptualize how refugees, as a type of mobile population, are approached as a desirable source of labour power due to their precarious position and permanently temporary presence. As such, the paper critically evaluates the ways in which refugees as labour are normalised. Lastly, it seeks to enquire how this impacts refugeehood as a political-legal concept.

INTRODUCTION

With this special issue's focus on responses to displacement in the Middle East and Turkey, the included articles explore the ways different state and non-state actors have been engaging with Syrian refugees, as well as how migration policies across the region influence refugee experiences. A spectrum of actors ranging from state actors, non-governmental institution members to educators, employers or even neighbours and fellow refugees affect Syrian refugees' experiences of their forced migration in varied and multiple ways. I argue that Syrian refugees' presence in countries across the Middle East, with a focus on Jordan and Lebanon, and Turkey, is constituted as temporarily present and that this temporariness is tied to Syrian refugees' position as a precarious and exploitable labour power. In examining the issue of temporality in this refugee context, I aim to situate the ways in which refugees in the region are incorporated¹ into existing hierarchies and relations of exploitation, while highlighting how temporariness marks their relations with state and non-state actors. The normalisation of refugees' position as labour² in countries across the Middle East and Turkey must be critically evaluated. This paper builds on existing discussions examining refugees' positions in states across the region as labour,³ as well as literature from outside the region exploring experiences of "precarious non-citizenship."⁴

Non-citizenship includes a spectrum of legal statuses, that vary depending on the

1 "Incorporation" is not used in this paper in the positive sense as it is commonly associated with the term "integration." Incorporation is relied on in order to discuss refugees' labour and presence while recognising the exploitative nature of labour relations. While much of the host societies in the three countries under study, object to refugee's incorporation as labour, blaming refugees for loss of jobs or negatively affecting wages, these arguments fail to blame employers and capitalist relations for the ways in which refugee labour, as cheaper labour, becomes desired.

2 "Refugees as labour" moves from Samaddar's comments about refugees as labouring subjects, and Rajaram's analysis that "migrants and refugees do not simply move, they move as potential labour power, to be incorporated (or not) into modes of production" (p.632). See: Ranabir Samaddar, "The Labour of the Refugee Economies," Website, *Refugee Watch*, 2017, available at: <https://refugeewatchonline.wordpress.com/2017/04/14/the-labour-of-the-refugee-economies/> [Last accessed on 16 December 2019]; Prem Kumar Rajaram, "Refugees as Surplus Population: Race, Migration and Capitalist Value Regimes," *New Political Economy*, 2018, Vol. 23(5), p.627-639.

3 Katharina Lenner and Lewis Turner, "Making Refugees Work? The Politics of Integrating Syrian Refugees into the Labour Market in Jordan," *Middle East Critique*, 2019, Vol.28(1), 65-95; Lewis Turner, "Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan," *Mediterranean politics*, Vol. 20(3), p. 386-484.

4 Luin Goldring and Patricia Landolt, "The Conditionality of Legal Status and Rights: Conceptualising Precarious Non-citizenship in Canada," In Luin Goldring and Patricia Landolt (eds.), *Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2013, p. 3-28.

migration regime in question.⁵ Non-citizen legal statuses such as long-term residence, temporary work permits, short term touristic residence permits, spousal visas, asylum seeker status, *duldung* or temporary suspension of deportation,⁶ temporary protection,⁷ tolerated stay⁸ among others highlight the multiplicity that exists within this spectrum.⁹ These statuses are contingent and conditional as migrants or refugees may move between these statuses in some cases by fulfilling certain conditions, or fall into “less secure” status by failing to meet conditions.¹⁰ In their discussion, Landolt and Goldring highlight the ways various actors influence migrants’ movement between non-citizen statuses.¹¹ For example, employers’ refusal to renew the contract of migrant workers could result in their presence becoming “unauthorised” unless they secure another job that provides a work permit or acquire another status as students, spouse or the like. They argue that various actors beyond state actors affect migrants’ statuses by facilitating migrants’ access to more secure status or services or pushing them towards more precarious status.¹² With a focus on the Canadian context, Rajkumar and co-authors¹³, outline the multiplicity of non-citizen statuses that are used and emphasise the ways temporary presence or status is increasingly becoming the norm. Their argument nuances discussions about non-citizen statuses by examining the conditions underlying these statuses, the forms of permanence possible, or embedded time constraints. They explore the link between

5 *Ibid.*

6 Heidi Castaneda, “Deportation Deferred: ‘Illegality,’ Visibility, and Recognition in Contemporary Germany,” In Nicholas De Genova and Nathalie Mae Peutz (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, p.245-261.

7 Luin Goldring, Carolina Berinstein and Judith K. Bernhard, “Institutionalizing precarious migratory status in Canada,” *Citizenship Studies*, 2009, Vol. 13(1), p.239-265.

8 Michal Sipos, “‘We are all brothers here’: The making of a life by Chechen refugees in Poland,” *Population, Space and Place*, e2276, p.1-11.

9 For general discussion, see: Luin Goldring and Patricia Landolt, *op.cit.*, 2013; Rajkumar et al., *op.cit.*, 2012.

10 In the spectrum between “citizenship” and “unauthorised presence,” the majority of legal statuses include conditions or criteria that must be met to continue to hold the status. Failing to meet the conditions result in a loss of status. At the same time, even statuses such as citizenship, which are perceived as more stable, can be lost, as in the case of individuals giving up one citizenship to enter another, or in situations in which citizenship is revoked - as in the most recent cases of European nationals who joined the Islamic State of Iraq and Syria. See: Luin Goldring and Patricia Landolt, *op.cit.*, 2013, p.9.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 Rajkumar et al., “At the Temporary-Permanent Divide: How Canada Produces Temporariness and Makes its Citizens Through its Security, Work and Settlement Policies,” *Citizenship Studies*, 2012, Vol. 16(3-4), p.485-510

statuses' and citizenship, as some statuses allow holders to qualify for citizenship processes, while others permanently exclude them from qualifying.¹⁴ Drawing on their approach, I adopt the qualification of "permanently temporary"¹⁵ in the context of the Middle East and Turkey, to further analyse the modes of refugee incorporation.

With the goal of contributing to a wider discussion at the intersection of political economy and migration, this paper draws on existing research examining refugees' incorporation as labouring subjects.¹⁶ Samaddar highlights the ways in which research in refugee studies focuses on employment but avoids discussing refugees as labouring subjects.¹⁷ A discussion about refugee employment from a policy perspective, or debates focussing on informal-formal employment, may depoliticise investigations of labour relations. Analysing refugees as labour, however, is, firstly, intellectually productive to explore the relations being formed with citizens, state and non-state actors across the region. Secondly, it enables the examination of the tension between refugees' experience of forced migration and the legal and political status of 'refugee'. Moreover, approaching refugees as labouring subjects blurs the distinction between migrant and refugee which, as will be argued below, is a visible characteristic of migratory regimes within the region.¹⁸

Through his analysis of refugees as labour, Rajaram offers a critique of research that fails to recognise the ways in which existing social, racial and hierarchical relations affect refugees' position in society.¹⁹ Using the example of how the public and state actors' responded to the arrival of migrants and refugees to Hungary in 2015, he links these responses to policies and discourses evoked in the case of Hungary's Roma population.

14 *Ibid.*

15 Rajkumar et al. use "permanently temporary" to refer to migrant labour arriving on visas to work in the agricultural sector in Canada, who can only be present for a set length of time. While in this displacement case in the Middle East and Turkey, the length of time refugees can remain is not set, the eventual return (forced or voluntary) or onward migration underlies the refugee presence, See: International Crisis Group, "Easing Syrian Refugees' Plight in Lebanon," Brussels, *International Crisis Group*, 2020, p.211, available at: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/211-easing-syrian-refugees-plight-lebanon> [Last accessed on 19 February 2020]. Rajkumar et al. explain other categories of temporarily permanent and temporarily temporary, but for the context of this discussion, permanently temporary is the most useful approach in this analysis. See: Rajkumar et al., *op.cit.*, 2012, p.485.

16 Prem Kumar Rajaram, *op.cit.*, 2018; Moritz Altenried et al., "Logistical Borderscapes: Politics and Mediation of Mobile Labour in Germany after the 'Summer of Migration,'" *South Atlantic Quarterly*, 2018, Vol. 117(2), p.291-312.

17 Ranabir Samaddar, *op.cit.*, 2017.

18 Migratory regimes in European Union (EU) states or the United States of America (USA) are less visibly focused on organising labour migration, with migration prevention or management being more visible. However, the incorporation of migrant labour in these states is a key aspect of the migratory regimes in place.

19 Prem Kumar Rajaram, *op.cit.*, 2018.

The Roma population is constructed as an “other” to an imagined ideal public, and this construction is then used as grounds to develop and implement policies targeting this population. Focusing on the practices to govern populations, Rajaram demonstrates how similar policies and practices used in the case of the Roma were implemented with the arrival of refugees and migrants in 2015.²⁰ The figure of the refugee or migrant developed was one closer to the internal “other” – the Roma – providing moral grounds to support evicting them from public spaces or other more extreme measures. This type of analysis identifies how various actors, state, society among others, approach refugees and/or migrants based on already operative relations; thus, refugees and/or migrants are incorporated into existing hierarchies and relations. I draw on Rajaram to analyse the ways in which refugees are incorporated in states across the Middle East and Turkey, while accounting for the differential inclusion of various individuals whether citizens, permanent residents, refugees, and migrants based on social and economic relations.²¹ In the following, I examine how this inclusion takes shape for Syrian refugees in the region and the underlying productivity of including refugees as labour across the region. In the process, I argue that Syrian refugees in the Middle East and Turkey are incorporated as permanently temporarily present and their presence as labour is normalised.

MIGRATORY REGIMES: INSTITUTIONALISING “PERMANENT TEMPORARINESS”

A theoretical discussion about the migratory politics and/or policies implemented across the Middle East and Turkey requires revisiting the territorial borders of the region. Since their independence, states in the region have been shaped by distinct histories, and as such, analysing them within the same framework can only be possible by blurring their territorial borders. Historically, the Middle East region and Turkey have been the site for many migration movements, forced or voluntary, over the years, even prior to becoming the territorially bounded nation states that we know today.²² Migrations in the region in the twentieth century have shaped current migratory policies and politics surrounding citizenship and asylum in different states in the Middle East and Turkey. Equally, current politics surrounding migration in the Middle East and Turkey do not only stem from previous migrations but also from broader, international migratory regimes

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*; Sandro Mezzadra and Brett Neilson, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Durham, Duke University Press, 2013.

22 Dawn Chatty, *Displacement and Dispossession in the Middle East*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

that aim to govern migration and mobility not only in countries close to the EU²³ but even in geographies much further afield.²⁴ Various migration scholarship has analysed the ways in which migratory regimes act to control – temper – migration rather than prevent it, despite the appearance of working to prevent migration.²⁵ In their discussions about migratory regimes, various authors demonstrate the ways border securitisation, deportation, detentions and externalisation of borders to far beyond territorial state borders in reality, rather than preventing migration, set the terms for the inclusion of those who “manage” to make it to their destination country.²⁶ Their analysis of the operation of migratory regimes, which connects the labour incorporation of migrants (and/or refugees) with border and migration control mechanisms, presents a lens to analyse the migratory regimes developing in the region.

State and non-state actors within the Middle East and Turkey constitute the migratory regimes that govern not only migratory movements, but also the presence of migrants and refugees within the region.²⁷ Furthermore, these regimes impact migration *from* the region, as well, whether through resettlement to third countries programs or migrants and refugees crossing borders themselves to arrive in Europe or elsewhere. Although, unlike Turkey, Lebanon and Jordan do share borders with any European Union member states, they have been the object of border externalisation processes. As a result of the recent displacement, they have received humanitarian-development

23 Sabine Hess, “De-naturalising transit migration. theory and methods of an ethnographic regime analysis,” *Population, Space and Place*, 2010, Vol. 18(4), p.428-440.

24 For discussion on West African states, see: Ruben Andersson, *Illegality, inc.: Clandestine Migration and The Business of Bordering Europe, California Series in Public Anthropology*, California, University of California Press, 2014.

25 Dimitris Papadopoulos, Niamh Stephenson and Vassilis Tsianos, *Escape Routes: Control and Subversion in the Twenty-First Century*, London, Pluto Press, 2008; Rutvica Andrijasevic, “From exception to excess: detention and deportations across the Mediterranean space.” In Nicholas De Genova and Nathalie Mae Peutz (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, p.147-165; Sandro Mezzadra and Brett Neilson, *op.cit.*, 2013.

26 Ruben Andersson, *op.cit.*, 2014; Sandro Mezzadra and Brett Neilson, *op.cit.*, 2013; Nicholas De Genova, “The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement,” In Nicholas De Genova and Nathalie Mae Peutz (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, p.507.

27 Hess and Papadopoulos, Stephenson and Tsianos explain migratory regimes as including multiple actors whether state or non-state, whether non-governmental organisations, international institutions (e.g. IOM or UNHCR) or even private companies (e.g. visa processing centres) that are engaged in migration governance. Migrants and refugees do not just deal with state actors but various actors with different agendas who are part of the migratory regime. This paper builds on their approach. See: Sabine Hess, *op.cit.*, 2010; Dimitris Papadopoulos, Niamh Stephenson and Vassilis Tsianos, *op.cit.*, 2008.

style aid,²⁸ that is seemingly aimed at ensuring that the refugee population remains in these countries or returns to their home countries - but in any case do not attempt to migrate towards Europe.²⁹ Countering the idea of these states as mere beneficiaries of aid, Adamson and Tsourapas highlight the ways in which migration regimes in the region have turned to the “commodification of forced displacement” as a method to gain financial, economic or political support for hosting refugees.³⁰ Governments in Lebanon and Jordan turned to calling for support from the European Union, United States of America and major donors for hosting Syrian refugees and for the insufficient or weak national infrastructure to cope with the refugee presence.³¹ Beyond commodifying refugee presence, migratory regimes in the region are mainly organised to manage and control migrant labour, rather than provide for refugee presence or rights as will be discussed later on in this article.

For refugees in the Middle East and Turkey, long-term temporariness has been institutionalised as a norm. However, within the region, temporary forms of protection vary from being a legal status as in the case of Turkey, to the unlegislated versions existing in Lebanon and Jordan. I argue that the migratory regimes in place in Lebanon and Jordan rely on state actors using temporary forms of protection as a strategy to govern refugee presence. One could argue that generally, migratory regimes in the Middle East are distinguished by the way in which permanent temporariness is the “margin” assigned to “tolerate” the presence of refugees, in the absence of legal forms of protection. Various Middle Eastern countries have been hosting large Palestinian refugee populations since the Nakba in 1948, and following subsequent migration waves, but remain non-signatories of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees or its 1967 protocol. Turkey, although a signatory, maintains a geographical limitation whereby only asylum seekers from Europe may be granted refugee status, and

28 The Regional Response and Resilience Plan (annual reports), the Jordan Compact (2016), the Turkey-EU Deal (2016) are examples of this humanitarian-development nexus as well as various states’ promises of aid and support, such as the Friends’ of Syria meeting. Aid, funding and programs are promoted to alleviate the “burden” posed by refugee presence in countries in the region and to support local economies and national institutions to cope with the increase in population, while also seeking to reduce tensions or conflict due to refugee presence. The framing hides the shifting politics surrounding discourses of burden sharing, the failure of this approach, as well as never addressing socio-economic, and therefore political, issues within the host countries themselves. See: Fiona B. Adamson and Gerasimos Tsourapas, “The Migration State in the Global South: Nationalising, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management,” *International Migration Review*, 2019, p.1-30.

29 Nergis Canefe, *The Syrian Exodus in Context: Crisis, Dispossession and Mobility in the Middle East*, Istanbul, Istanbul Bilgi University Press, 2018.

30 Fiona B. Adamson and Gerasimos Tsourapas, *op.cit.*, 2019, p.17.

31 *Ibid.*

the possibility of applying for citizenship (Law 6458). Refugees from outside Europe are granted protection with the expectation that they will be resettled later on to a third country through refugee resettlement programs (Law 6458).³²

In the case of Palestinian refugees living in countries across the Middle East, it was not the right to protection that was brought to the forefront in the politics surrounding their presence, but the right to return. With geo-politics that continues to emphasize the “right” to return, Palestinian refugees have remained caught in the status of “refugee” in Lebanon and Syria and to a lesser extent Jordan. Simultaneously, their associated rights and obligations vary by country and have been influenced by key historical developments of nation states in the region.³³ Despite these differences, the right to return, as well as Palestinian refugees’ limited legal, social and economic rights as non-citizens, mark their differential inclusion in society.³⁴

Refugees who arrived after the initial forced migration whether from Palestine in 1967, from Iraq as of 2003, from Syria as of 2011, or from other countries, have faced varying situations of *de facto* incorporation into the economy, without access to basic human rights for the most part.³⁵ Indeed, it may be argued that as most countries in the region are not signatories to protocols that grant rights to refugees, therefore, no granted rights were ever stripped or taken away. However, although the concept of refugee extends beyond the boundaries and definition of a legal status, it should be noted that a legal status has implications for what opportunities and lives become possible.³⁶ Simultaneously, refugees’ situations in countries in the region serve as an acute reminder to citizen subjects of the

32 The title of the status changed and based on the current law they are referred to as conditional refugees (Law 6458; Article 62) where under previous regulation refugees from outside Europe were referred to as asylum seekers even when status determination was positive. See: Directorate General of Migration Management, “Regulation No. 1994/6169 on the Procedures and Principles related to Possible Population Movements and Aliens Arriving in Turkey either as Individuals or in Groups Wishing to Seek Asylum either from Turkey or Requesting Residence Permission in order to Seek Asylum From Another Country” adopted on January 19, 1994, available at: <http://www.refworld.org/docid/49746cc62.html> [Last accessed 16 December 2019]; Directorate General of Migration Management, “Law No. 6458 on Foreigners and International Protection,” adopted April 4, 2013, available at: <https://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html> [last accessed 13 December 2019]

33 Are Knudsen, “Widening the Protection Gap: The ‘politics of Citizenship’ for Palestinian Refugees in Lebanon, 1948-2008,” *Journal of Refugee Studies*, 2009, Vol.22(1), p.51–73; Anis F. Kassim, “The Palestinians: From Hyphenated to Integrated Citizenship.” In Nils A. Butenschon, Uri Davis and Manuel Hassassian (eds.), *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, New York, Syracuse University Press, 2000, p. 201-224.

34 Are Knudsen, *op.cit.*, 2009.

35 Nergis Canefe, *op.cit.*, 2018.

36 Luin Goldring and Patricia Landolt, *op.cit.*, 2013.

precariousness of their own citizenship status³⁷ and what will happen if they face displacement.

The positioning of Palestinian refugees, as permanently temporarily residents, is a crucial issue underlying the subsequent migration and asylum politics developed in the Middle East. However, considering the Palestinian case as an exception, makes it possible to note how developing a rights-based approach for other refugees has been systematically ignored by state actors in the region.³⁸ Even the migration of Iraqis after 2003 did not prompt Lebanon, Syria or Jordan to develop a comprehensive framework related to asylum or draft laws to organize asylum processes. State actors in states which have not signed the 1951 Convention and the 1967 protocol, which requires them to grant refugees rights, gain more control over refugees in their ability to take arbitrary actions without legal recourse and few avenues for accountability or protection. Turkey, however, is here an exception, as it has been developing a migration and asylum system since 2005, as part of its EU accession process. This culminated in the passing of Turkey's first law on asylum, Law 6458 on Foreigners and International Protection. In the case of Syrian refugees in Turkey specifically, the Turkish government drafted the Temporary Protection Regulation (2014), which sets Syrian refugees in a distinct legal status than other migrants and refugees in Turkey.³⁹ While granting Syrian refugees basic rights and access to services, the regulation includes limitations regarding their long-term presence. That is, holding the status of temporary protection is not an avenue to enter citizenship; its continuation or any subsequent status assigned, is subject to the decision of the Turkish Council of Ministers (Temporary Protection Regulation 2014).⁴⁰ The future of those holding this status is not defined by legislation but will be determined by political actors and considerations.

The temporal limitation on the presence of refugees in receiving countries, even if the end date is not clearly articulated, means that refugees face a looming horizon of deportation or expected return. This forecasted horizon of deportation, whether in the near or distant future, recalls De Genova's discussion of deportability.⁴¹ Where refugee

37 Some within the region might argue that this precariousness is visible regardless of refugees due to the ways citizenship politics are played out in countries in the region. The limitations on women passing on citizenship in Lebanon, Jordan and elsewhere highlight a visible boundary to rights as citizens.

38 Are Knudsen, *op.cit.*, 2009.

39 Directorate General of Migration Management, "Regulation No. 29153 on Temporary protection," adopted October 22, 2014, available at: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> [Last accessed on 16 December 2019]

40 *Ibid.*

41 Nicholas De Genova, "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life," *Annual Review of Anthropology*, 2002, Vol.31, p.419-447.

status is expected to ensure a form of long term permanence or protection, the politics of refugee return in the region highlights the blurring of boundaries between refugee and migrant statuses. The temporariness of the refugees' presence - whether due to the law, regulation or policies, or spurred by a lack of these - is another reason to approach the status of refugee and migrant as related,⁴² rather than adhere to approaches that mark them as distinct.⁴³ While this blurring occurs through regulations and in relations with different actors, varying from state actors to employers, who influence the mechanisms of inclusion of non-citizens in various contexts, it is also productive to think of the ways in which the blurring extends to refugees' position as labour.⁴⁴ The following section focuses on how refugees' presence is harnessed as labour power, while recognising the varying drives and dynamics between countries in the region that nuance the incorporation of labour.⁴⁵

THE LABOURING REFUGEE IN THE MIDDLE EAST AND TURKEY

Without legal pathways or political will for refugees to remain in the country, as is the case in Lebanon and Jordan, or with the temporariness of the status granted, as in the Turkish case, refugees' presence is set up as permanently temporary. They face a future of eventual deportation,⁴⁶ although the majority of them will ultimately remain in countries in the region, despite policies or state actors' attempts⁴⁷ to send them back.⁴⁸ For the past decades, Lebanon and Jordan have been receiving migrant labourers from diverse places of origin, who are incorporated into specific sectors such as domestic work, construction, industry or agriculture among others.⁴⁹ Migrant incorporation into

42 While regulation or law may make refugees deportable, refugees themselves will find ways to remain as recognised in the autonomy of migration literature; For an example from Germany of refugees not waiting for the state to organise their lives, see: Moritz Altenried et al., *op.cit.*, 2018.

43 Prem Kumar Rajaram, *op.cit.*, 2018.

44 *Ibid*; Ranabir Samaddar, *op.cit.*, 2017.

45 Nergis Canefe, *op.cit.*, 2018; Lewis Turner, *op.cit.*, 2015.

46 See Nicholas De Genova, "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life" Annual Review of Anthropology, 2002, 31, 419-447 for discussion on deportation.

47 Across the region, the regain of control of the Syrian regime over Syrian territory has resulted in a heightened and increased discourse of Syrian refugees' eventual return, voluntary or through deportation, to Syria. See: International Crisis Group, *op.cit.*, 2020.

48 Kemal Kirişçi and Gokce Uysal Kolasin, "Syrian Refugees in Turkey need Jobs: Why Employing them is more Realistic than Trying to Send them Back," Brookings Institute, September 11, 2019. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/09/11/syrian-refugees-in-turkey-need-jobs/> [Last accessed on 19 December 2019]

49 Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019; Amrita Pande, "The Paper That You Have in

economic sectors is stratified based on nationality and gender among migrants from Egypt, Syria, Sudan, Ethiopia or South East Asia and other countries. Migrant workers can only work formally in specific sectors and are excluded from accessing certain sectors through labour laws reserving these sectors or specific jobs in sectors for nationals.⁵⁰ In both countries, there is a long standing *kafala* or sponsorship regime in place that enables the formalisation of migrant labour; however, the possibility of acquiring work permits does not decrease the exploitative nature of labour relations. Similarly, in Turkey, while migrants and refugees are integrated into the local economy as labour, access to work permits is restrictive despite the existence of legislation to formally organize non-citizen labour.⁵¹ As a result, the majority of migrants and refugees in the Middle East and Turkey work without authorisation and in sectors with high levels of informality such as the textile industry, construction, domestic work and the like. Syrian refugees arriving in Turkey, Lebanon and Jordan after 2011, had to deal with the already hierarchised labour markets and relations.

With the understanding that the conflict in Syria was going to continue for the foreseeable future, various initiatives to facilitate the formalization of refugees' labour were launched after 2015. The Jordan Compact, initiated in 2016, aimed to increase the labour integration of Syrian refugees and Jordanian nationals, while promoting the benefits of this incorporation for Jordan's economic development.⁵² However, as Lenner and Turner explain, the compact ignored local structural considerations concerning migrant labour, such as where refugees were living, gender issues and Syrian refugees' skills.⁵³ In Turkey, Syrian refugees faced different patterns of inclusion, depending on the province, sector, and when they came to Turkey. Research that focused on labour intensive sectors, such as the textile or agriculture industries illustrate the ways in which

Your Hand Is My Freedom': Migrant Domestic Work and the Sponsorship (Kafala) System in Lebanon," *International Migration Review*, 2013, Vol.47(2), p.414–441; John T. Chalcraft, *The Invisible Cage: Syrian Migrant Workers in Lebanon*, Stanford, Stanford General, 2009.

50 Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019; John T. Chalcraft, *op.cit.*, 2009; Lebanon Support, "Syrian Refugees' Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislation and Increased Informality on Syrians' Daily Lives," Beirut, *Civil Society Knowledge Center*, 2016b, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [Last accessed on 1 February 2020]

51 Didem Daniş, Cherie Taraghi and Jean-Francois, "Integration in Limbo: Iraqi, Afghan, Maghrebi and Iranian Migrants in Istanbul," Istanbul, Koç University, 2005, available at: http://portal.ku.edu.tr/~mirekoc/reports/2005_2006_didem_danis.pdf [last accessed on xx] ; Gaye Burcu Yildiz, "Foreign Workers in Turkey, Their Rights and Obligations Regulated in Turkish Labour Law," *European Journal of Migration and Law*, 2007, Vol.9(2), p.207–27.

52 Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019.

53 *Ibid.*, p.66.

Syrian refugees are included as precarious labour due to the large informality of these sectors, the generally unskilled nature of the work, and the facility of working in these sectors despite not speaking the local language.⁵⁴ Refugees arriving to Lebanon faced an already saturated job market with insufficient growth possibilities as well as restrictions on sectors and jobs.⁵⁵

Across the Middle East and Turkey, the labour of refugees has been normalised socially and politically. Similarly, the labour of specific segments of the refugee population has been promoted through refugee relief programs, such as work in the economic zones in Jordan, which are supposedly aimed at reducing the economic effect of refugee presence.⁵⁶ Canefe describes the situation as a form of neo-developmentalism, whereby various state and international actors promote the development of specific skills among refugees in order to meet labour market demands in countries across the region, as part of an effort to match labour demand with labour supply.⁵⁷ Such programs also aim to use funding allocated for refugees to achieve overarching developmental aims, or for improvement of national infrastructures within the countries in which they are carried out.

This partnership of governance and development emerges clearly in the way in which work permits and access to formal employment has been promoted by donor states and other actors.⁵⁸ Paths for refugees to work formally in various countries in the Middle East exist(ed), but none have been developed legally for a non-Palestinian refugee population – except in the case of Turkey.⁵⁹ Lebanon and Jordan have a sponsorship

54 Sinem Kavak, “Syrian Refugees in Seasonal Agricultural Work: A Case of Adverse Incorporation in Turkey,” *New Perspectives on Turkey*, 2016, Vol.54(54), p.33–53; Ximena Vanessa Del Carpio and Mathis Christoph Wagner, “The impact of Syrian refugees on the Turkish labour market (English),” Policy Research working paper, Washington, World Bank Group, 2015, WPS 7402, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/505471468194980180/The-impact-of-Syrians-refugees-on-the-Turkish-labour-market> [Last accessed on 16 December 2019]; Deniz Pelek, “Syrian Refugees as Seasonal Migrant Workers: Re-Construction of Unequal Power Relations in Turkish Agriculture,” *Journal of Refugee Studies*, 2018, Vol. 32(4), p.605-629.

55 John T. Chalcraft, *op.cit.*, 2009; Lebanon Support, “Syrian Refugees’ Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislation and Increased Informality on Syrians’ Daily Lives,” *op.cit.*

56 Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019; Lewis Turner, *op.cit.*, 2015.

57 Nergis Canefe, *op.cit.*, 2018.

58 It should be noted that some of these initiatives appear to perpetuate informal work practices. One example is providing skills training in the form of hairdresser training for women. While this type of training may result in economic productivity, most of the women will work informally. See: Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019;

59 The Turkish government released the Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection in January 2016 to organise the formal labour integration of Syrian refugees under Temporary Protection. The regulation is distinct from Turkey’s law governing the labour of non-Syrian non-citizens.

program in place to formally organise migrant labour.⁶⁰ In the case of Jordan it was extended for Syrian refugees in 2016.⁶¹ As part of the Jordan Compact, Jordanian authorities promised to increase the number of permits that would be issued for Syrian refugees.⁶² While Turkey's work permit system is a somewhat more recent introduction to Turkey's legal system,⁶³ the government drafted the Regulation on Work Permits for Foreigners under Temporary Protection (2016) to formalize the labour of refugees under Temporary Protection distinctly from other migrant and refugee groups.⁶⁴ In the case of Lebanon, previous bilateral agreements formally allowed Syrians to work in Lebanon for up to one year before having to pay for their work permit.⁶⁵ As of 2015, Syrian refugees wishing to enter the Lebanese labour market must to apply for work permits in the same way as other migrant workers; however Syrian refugees who registered with UNHCR and received UNHCR support were obliged to agree legally that they will not work while in Lebanon.⁶⁶ This approach seeks to entrench the boundaries between Syrian refugees who become labouring bodies and those who receive aid. Attempts to increase the incorporation to formal labour came after 2015, with greater awareness of the protracted nature of the conflict, which indicates a shift for state and international actors towards longer term planning, as well as the intersection of migration and labour governance.

Increasing the quota of work permits to be issued (as in the case of Jordan), and creating the infrastructure for Syrians under Temporary Protection to be able to apply for work permits (as in the case of Turkey) impacts informally employed Syrian refugees; the majority of those working. Similarly, in the case of Lebanon, refugees registered with

60 Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019; Lebanon Support, "Syrian Refugees' Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislation and Increased Informality on Syrians' Daily Lives," Beirut, *Civil Society Knowledge Center*, 2016, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [Last accessed on 1 February 2020].

61 Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019; Veronique Barbelet, Jessica Hagen-Zanker, and Dina Mansour-Ille, "The Jordan Compact: Lessons Learnt and Implications for Future Refugee Compacts," London, *Overseas Development Institute*, 2018, available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12058.pdf> [last accessed xx].

62 *Ibid.*

63 Gaye Burcu Yildiz, *op.cit.*, 2007.

64 Ministry of Labor, "Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection," adopted on January 11, 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/582c71464.html> [last accessed 16 December 2019]

65 Lebanon Support, "Syrian Refugees' Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislation and Increased Informality on Syrians' Daily Lives," *op.cit.*

66 *Ibid.*

UNHCR caught working would face legal sanction.⁶⁷ While work permits are upheld as a means to improve work conditions and ensure rights, they also serve as tools to govern who among the refugee population and how many refugees are working. Work permits and legislation governing access to work permits offer further grounds for state actors to fine employers for hiring refugees without permits, and initiate action against informally employed refugees by rendering their work “illegal”.⁶⁸ Refugees’ position as labour becomes more precarious than it was already, as those working informally then face greater need to remain invisible to state actors.⁶⁹ De Genova argues that the deportation of some migrants due to their “illegal” work acts as a warning and drive to other migrants to hide their presence and labour.⁷⁰ In this case, refugees thus become a more exploitable and desirable labour force, while at the same time becoming a means to gain external, donor and financial support.⁷¹

The drive to formalise Syrian refugees’ labour further highlights the fact that they are permanently temporary in countries across the region. None of the moves to increase formal labour tie labour with a future of presence in the country.⁷² Formal labour never builds towards the possibility of inclusion as citizens, or even perhaps status as permanent resident, at least in terms of formal regulation.⁷³ Refugees’ labour in different countries in the region, whether informal or with a permit, is merely focused on preserving or sustaining life. Refugees’ labour is then set up with underlying temporal boundaries

67 *Ibid.*

68 In the case of Turkey, prior to the passing of the legislation organising access to work permits for Syrian refugees under Temporary Protection, state actors turned a blind eye in many cases to refugees’ labour as, in the absence of legislation to organise their labour, it was not possible to consider their labour “illegal” or take action because of their labour (e.g. fining, etc.).

69 Katharina Lenner and Lewis Turner, *op.cit.*, 2019; Lebanon Support, “Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The Impact of the Lebanese State’s Policies on Syrian Refugees’ Daily Lives,” Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [last accessed 18 February 2020].

70 Nicholas De Genova, *Working the Boundaries: Race, Space, and “Illegality” in Mexican Chicago*, Durham, Duke University Press, 2005; Prem Kumar Rajaram, *op.cit.*, 2018.

71 Fiona B. Adamson and Gerasimos Tsourapas, *op.cit.*, 2019.

72 In the case of Turkey, Turkish citizenship has been granted to some Syrian refugees. For a discussion about this exceptional citizenship granting, see: Şebnem Köşer Akçapar and Doğu Şimşek, “The Politics of Syrian Refugees in Turkey: A Question of Inclusion and Exclusion through Citizenship,” *Social Inclusion*, 2018, Vol.6(1), p.176-178.

73 In the case of Turkey, holding a work permit for five years opens the possibility of applying for citizenship or long-term residence. However, this future possibility of permanence is not possible for those who hold it under Temporary Protection.

entrenching their position as surplus labour that will eventually leave.⁷⁴

CONCLUSION

This paper poses questions about the ways in which Syrian refugees, and the position of refugees overall, has been formulated in countries across the Middle East, in particular Lebanon and Jordan, as well as Turkey. While recognising variations in practices due to different histories of state formation or politics surrounding citizenship, there is common ground for discussing these countries' responses within the same frame. In approaching the position of Syrian refugees in the region within one frame, the figure of the refugee that emerges, is one close to that of the migrant labourer - both characterised by being permanently temporary, generally without recourse to any long-term status. Moreover, refugees as labour outlines the terms and conditions for their temporary presence in countries in the region.

Various actors, whether state or non-state, attempt to influence not only how the status of refugee is formulated, but also the everyday lived realities of seeking refuge in the region. These different actors are involved in the production of discourses that portray refugees as “other” to citizens - and in the case of Middle Eastern countries, “other” to long standing Palestinian residents. The “othering” of refugees works towards masking economic relations and exploitation faced across citizen and non-citizen lines. In the process of analysing the position of refugees in the region, it becomes necessary to examine the modes of differential inclusion in operation across citizen and non-citizen lines. This mode of incorporation becomes part of discourses surrounding refugee presence, as well as underlying policies and practices that govern refugee populations. The conditionality of refugee presence and the protection offered by states in the region, rather than being an exception, highlights a growing trend of the proliferation of a multiplicity of statuses set to differentially include various populations.

74 This is not to argue that refugee labour does not accrue other forms of value in different relations. Sevinin (2019) explains how refugees' unwillingness to accept work, regardless of work conditions, to provide for themselves and their family accrued negative social value among local interlocutors in Denizli. Labour can be transformed into other forms of value, but in the case of this paper, the aim is to highlight the ways it cannot lead to value in the form of long term status or citizenship and the legal stability associated with that. See: Eda Sevinin, “Employing Refugees, Deploying Humanitarian Aid,” In Tegiye Birey, Celine Cantat, Ewa Maczynska and Eda Sevinin (eds.), *Challenging the Political Across Borders: Migrants and Solidarity Struggles*, Budapest, Central European University, 2019.

Bibliography

Fiona B. Adamson and Gerasimos Tsourapas, "The Migration State in the Global South: Nationalising, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management," *International Migration Review*, 2019, p.1-30.

Moritz Altenried et al., "Logistical Borderscapes: Politics and Mediation of Mobile Labour in Germany after the 'Summer of Migration'" *South Atlantic Quarterly*, 2018, Vol. 117(2), p.291-312.

Ruben Andersson, *Illegality, inc.: Clandestine Migration and The Business of Bordering Europe, California Series in Public Anthropology*, California, University of California Press, 2014.

Rutvica Andrijasevic, "From exception to excess: detention and deportations across the Mediterranean space." In Nicholas De Genova and Nathalie Mae Peutz (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, p.147-165.

Veronique Barbelet, Jessica Hagen-Zanker, and Dina Mansour-Ille, "The Jordan Compact: Lessons Learnt and Implications for Future Refugee Compacts," London, *Overseas Development Institute*, 2018, available at: <https://www.odl.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12058.pdf> [Last accessed on 16 December 2019].

Nergis Canefe, *The Syrian Exodus in Context: Crisis, Dispossession and Mobility in the Middle East*. Istanbul, Istanbul Bilgi University Press, 2018.

Ximena Vanessa Del Carpio and Mathis Christoph Wagner, "The impact of Syrian refugees on the Turkish labour market (English)," *Policy Research working paper*, Washington, World Bank Group, 2015, WPS 7402, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/505471468194980180/The-impact-of-Syrians-refugees-on-the-Turkish-labour-market> > [Last accessed on 16 December 2019]

Heidi Castaneda, "Deportation Deferred: "Illegality," Visibility, and Recognition in Contemporary Germany," In Nicholas De Genova and Nathalie Mae Peutz (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, p.245-261.

John T. Chalcraft, *The Invisible Cage: Syrian Migrant Workers in Lebanon*, Stanford, Stanford General, 2009

Dawn Chatty, *Displacement and Dispossession in the Middle East*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Didem Danış, Cherie Taraghi and Jean-Francois, "Integration in Limbo: Iraqi, Afghan, Maghrebi and Iranian Migrants in Istanbul," Istanbul, *Köç University*, 2005, available at: http://portal.ku.edu.tr/~mirekoc/reports/2005_2006_didem_danis.pdf [Last accessed 16 December 2019]

Directorate General of Migration Management, "Regulation No. 1994/6169 on the Procedures and Principles related to Possible Population Movements and Aliens Arriving in Turkey either as Individuals or in Groups Wishing to Seek Asylum either from Turkey or Requesting Residence Permission in order to Seek Asylum From Another Country," adopted on January 19, 1994, available at: <http://www.refworld.org/docid/49746cc62.html> [Last accessed 16 December 2019]

Directorate General of Migration Management, "Law No. 6458 on Foreigners and International Protection," adopted April 4, 2013, available at: <https://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html> [last accessed 13 December 2019]

Directorate General of Migration Management, "Regulation No. 29153 on Temporary protection," adopted October 22, 2014, available at: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> [Last accessed on 16 December 2019]

Nicholas De Genova, "Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life," *Annual Review of Anthropology*, 2002, Vol.31, p.419-447.

Nicholas De Genova, *Working the Boundaries: Race, Space, and "Illegality" in Mexican Chicago*, Durham, Duke University Press, 2005.

Nicholas De Genova, "The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement," In Nicholas De Genova and Nathalie Mae Peutz, *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, p..

Luin Goldring, Carolina Berinstein and Judith K. Bernhard, "Institutionalizing precarious migratory status in Canada," *Citizenship Studies*, 2009, Vol. 13(1): 239-265.

Luin Goldring and Patricia Landolt, "The Conditionality of Legal Status and Rights: Conceptualising Precarious Non-citizenship in Canada," In Luin Goldring and Patricia Landolt (eds.), *Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2013, p. 3-28.

Sabine Hess, "De-naturalising transit migration. theory and methods of an ethnographic regime analysis," *Population, Space and Place*, 2010, Vol. 18(4), p.428-440.

International Crisis Group, "Easing Syrian Refugees' Plight in Lebanon," Brussels, *International Crisis Group*, 2020, p.211. Available from: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/211-easing-syrian-refugees-plight-lebanon> [Last accessed on 19 February 2020]

Anis F. Kassim, 2000. "The Palestinians: From Hyphenated to Integrated Citizenship." In Nils A. Butenschon, Uri Davis and Manuel Hassassian, *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, New York, Syracuse University Press, 2000, p. 201-224.

Sinem Kavak, "Syrian Refugees in Seasonal Agricultural Work: A Case of Adverse Incorporation in Turkey," *New Perspectives on Turkey*, 2016, Vol.54(54), p.33-53.

Kemal Kirişçi and Gokce Uysal Kolasin, "Syrian Refugees in Turkey need Jobs: Why Employing them is more Realistic than Trying to Send them Back," *Brookings Institute*, September 11, 2019. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/09/11/syrian-refugees-in-turkey-need-jobs/> [Last accessed on 19 December 2019]

Are Knudsen, "Widening the Protection Gap: The 'politics of Citizenship' for Palestinian Refugees in Lebanon, 1948-2008," *Journal of Refugee Studies*, 2009, Vol.22(1), p.51-73.

Şebnem Köşer Akçapar and Doğu Şimşek, 2018. "The Politics of Syrian Refugees in Turkey: A Question of Inclusion and Exclusion through Citizenship" *Social Inclusion*, 2018, Vol.6(1), p.176-178.

Lebanon Support, "Syrian Refugees' Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislation and Increased Informality on Syrians' Daily Lives," Beirut, *Civil Society Knowledge Center*, 2016b, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [Last accessed on 1 February 2020]

Lebanon Support, "Formal Informality, Brokering Mechanisms, and Illegality. The Impact of the Lebanese State's Policies on Syrian Refugees' Daily Lives," Beirut, *Civil Society Knowledge Centre*, 2016a, available at: <https://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [last accessed 18 February 2020].

Katharina Lenner and Lewis Turner "Making Refugees Work? The Politics of Integrating Syrian Refugees into the Labour Market in Jordan." *Middle East Critique*, 2019, Vol.28(1), 65-95.

Sandro Mezzadra and Brett Neilson, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Durham, Duke University Press, 2013.

Ministry of Labor, "Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection," adopted on January 11, 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/582c71464.html> [Last accessed 16 December 2019]

Amrita Pande, "'The Paper That You Have in Your Hand Is My Freedom': Migrant Domestic Work and the Sponsorship (Kafala) System in Lebanon," *International Migration Review*, 2013, Vol.47(2), p.414-441.

Dimitris Papadopoulos, Niamh Stephenson and Vassilis Tsianos, *Escape Routes: Control and Subversion in*

the Twenty-First Century, London, Pluto Press, 2008.

Deniz Pelek, "Syrian Refugees as Seasonal Migrant Workers: Re-Construction of Unequal Power Relations in Turkish Agriculture," *Journal of Refugee Studies*, 2018, Vol. 32(4), p.605-629.

Prem Kumar Rajaram, "Refugees as Surplus Population: Race, Migration and Capitalist Value Regimes," *New Political Economy*, 2018, Vol. 23(5), p.627-639.

Deepa Rajkumar et al., "At the Temporary-Permanent Divide: How Canada Produces Temporariness and Makes its Citizens Through its Security, Work and Settlement Policies," *Citizenship Studies*, 2012, Vol. 16(3-4), p.485-510

Ranabir Samaddar, "The Labour of the Refugee Economies," Website, *Refugee Watch*, 2017, available at: <https://refugeewatchonline.wordpress.com/2017/04/14/the-labour-of-the-refugee-economies/> [Last accessed on 16 December 2019]

Eda Sevinin, "Employing Refugees, Deploying Humanitarian Aid," In Tegiye Birey, Celine Cantat, Ewa Maczynska and Eda Sevinin (eds.), *Challenging the Political Across Borders: Migrants and Solidarity Struggles*, Budapest, Central European University, 2019, p.193-222.

Michal Sipos, " 'We are all brothers here': The making of a life by Chechen refugees in Poland," *Population, Space and Place*, e2276, p.1-11.

Lewis Turner, "Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan," *Mediterranean politics*, 2015, Vol. 20(3), p. 386-484.

Gaye Burcu Yildiz, "Foreign Workers in Turkey, Their Rights and Obligations Regulated in Turkish Labour Law," *European Journal of Migration and Law*, 2007, Vol.9(2), p.207-27.



Civil Society Review

Issue 4, vol.2, July 2020

— العلوم الاجتماعية من أجل التغيير —

باللغة العربية

تحدّي «حوكمة الهجرة» في الشرق الأوسط وتركيا: علاقات القوة
الديناميكية، والتدخلات الجدلية، والاستراتيجيات الفردية

تحرير: أمريشا جاغارناثسينغ، ميسم نمر

المحتويات

ص. ٤ تعرّف إلى المحرّرين

ص. ٥ تعرّف إلى المؤلّفين

ص. ٦ مسارات المهاجرين والمهاجرات: التفاوض أو التقويض
أو مقاومة السياقات التقييدية

العوائق أمام العمل اللائق للمهاجرين في الأردن: مناقشة مع
علياء الهنداوي

ص. ٨ جنيفر غوردون

ص. ١٨ التعامل مع الأجندات الوطنية (فوق الوطنية): أولويات
متضاربة وسلطة التفاوض

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

ص. ٢٠ كلوتيلدا فاكون

ص. ٤٢ خاتمة

تقاطع سياسات العمل واللجوء في الشرق الأوسط وتركيا: استكشاف
ديناميكيات «الحالة المؤقتة الدائمة»

ص. ٤٤ سعاد عسيران

تعرف إلى المحررين

أمريشا جاغارناشينغ

ميسم نمر

هي مختصة في علم الاجتماع وتعمل في مجالات الهجرة، والتعليم، واللغة، وانعدام المساواة الاجتماعية والقائمة على النوع الاجتماعي. أنجرت نمر أعمالاً في جامعة كوتش في اسطنبول، تمحورت حول دمج اللاجئين السوريين الشباب في تركيا. وبصفتها مُشاركة في برنامج ميركاتور - مركز اسطنبول للسياسات (IPC) في جامعة سابانجي، وحائزة على منحة ابتدائية لمدة سنة من جامعة كوتش، توسّعت نمر في استكشاف دور تعليم اللغة في إدماج اللاجئين السوريين في تركيا. وفي أطروحتها للدكتوراه في جامعة باريس ساكلاي (حيث نالت شهادة الدكتوراه في تموز/يوليو ٢٠١٦)، تناولت آليات الانتقاء الاجتماعي والثقافي التي تُفسّر انعدام المساواة في الوصول إلى التعليم العالي في لبنان. وقد نُشرت أعمالها في مجلّات أكاديمية إقليمية ودولية، بينها «Third World Education»، «Gender and Education»، «Quarterly، Sociological Research Online»، «International Studies in Sociology of Education»، إلى جانب مجلّة «New Middle East»، «Civil Society Review»، و«Studies». وتحمل نمر شهادة ماجستير في العلوم من كلية لندن للاقتصاد وشهادة بكالوريوس من الجامعة الأميركية في بيروت.

انضمت إلى جامعة أمستردام الحرة (كلية العلوم الاجتماعية، علوم التنظيم) في العام ٢٠٢٠، بعد عملها مع مركز دعم لبنان. تستند أبحاثها بشكل رئيسي إلى تحليل الآثار الاجتماعية للهجرة وحوكمة اللجوء في لبنان، ولا سيّما في ضوء أزمة اللاجئين السوريين. ويتطرّق بحثها على وجه الخصوص إلى دور منظمات المجتمع المدني في حوكمة الهجرة، والتفاعل بين الجهات الوطنية والدولية الذي يرسم معالم التدخلات الإنسانية، إلى جانب العمل الناشط والفعل في أوساط اللاجئين. تشمل المنشورات المتصلة بهذه القضايا «Lebanon's Border Regime: Fluid Rigidity, Foreign Interference and Hybrid Security Assemblages» (مشروع ريسبوند: أفق ٢٠٢٠، ٢٠١٩)، «المجتمع المدني في لبنان: فخّ التنفيذ» (بالاشتراك مع م.ن. أبي ياغي ول. يمين، مرصد الفضاء المدني في العالم العربي، ٢٠١٩)، و«الإجراءات المنظّمة غير النظامية وآليات السمسرة والأوضاع غير القانونية. تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية» (بالاشتراك مع م. يونس وم.ن. أبي ياغي، بوابة المعرفة للمجتمع المدني، ٢٠١٦). حازت أمريشا على شهادتيّ البكالوريوس والماجستير من جامعة أمستردام في هولندا.

تعرف إلى المؤلفين

سعاد عسيران

تشغل حاليًا منصب باحثة ما بعد الدكتوراه ومديرة للمشاريع في مركز أبحاث الهجرة في جامعة كوتش (MiReKoc). وهي حائزة على شهادة دكتوراه في الأنثروبولوجيا من غولدسميث في جامعة لندن. وقبل بداية عملها في مركز MiReKoc، شاركت عسيران في برنامج مؤسسة ميركاتور - مركز اسطنبول للسياسات للعامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩. وتُرَكِّز أبحاثها على عدد من المواضيع المرتبطة بالهجرة القسرية والهجرة والإدماج بشكل عام.

كلوتيلد فاكون

هي مرشحة لنيل الدكتوراه في علوم الاجتماع في جامعة باريس ١٣ وباحثة منتسبة في المعهد الفرنسي للشرق الأدنى في بيروت. تخرجت من المدرسة العليا للأساتذة في ليون بشهادة ماجستير في العلوم الاجتماعية، وتحمل شهادة بكالوريوس في التاريخ والجغرافيا من جامعة باريس ١ بانتيون - سوريون. تتمحور اهتماماتها البحثية الحالية حول دور الجهات الدولية في حوكمة اللاجئين في لبنان، مع التركيز بشكل خاص على علاقة هذه الجهات بالحكومة اللبنانية والمجتمع المدني في الاستجابة لتوافد اللاجئين السوريين. تتناول كذلك مسألة تسييس قطاع المساعدات، والتفاعل بين الممارسات الإنسانية والأمنية في مجال حوكمة الهجرة.

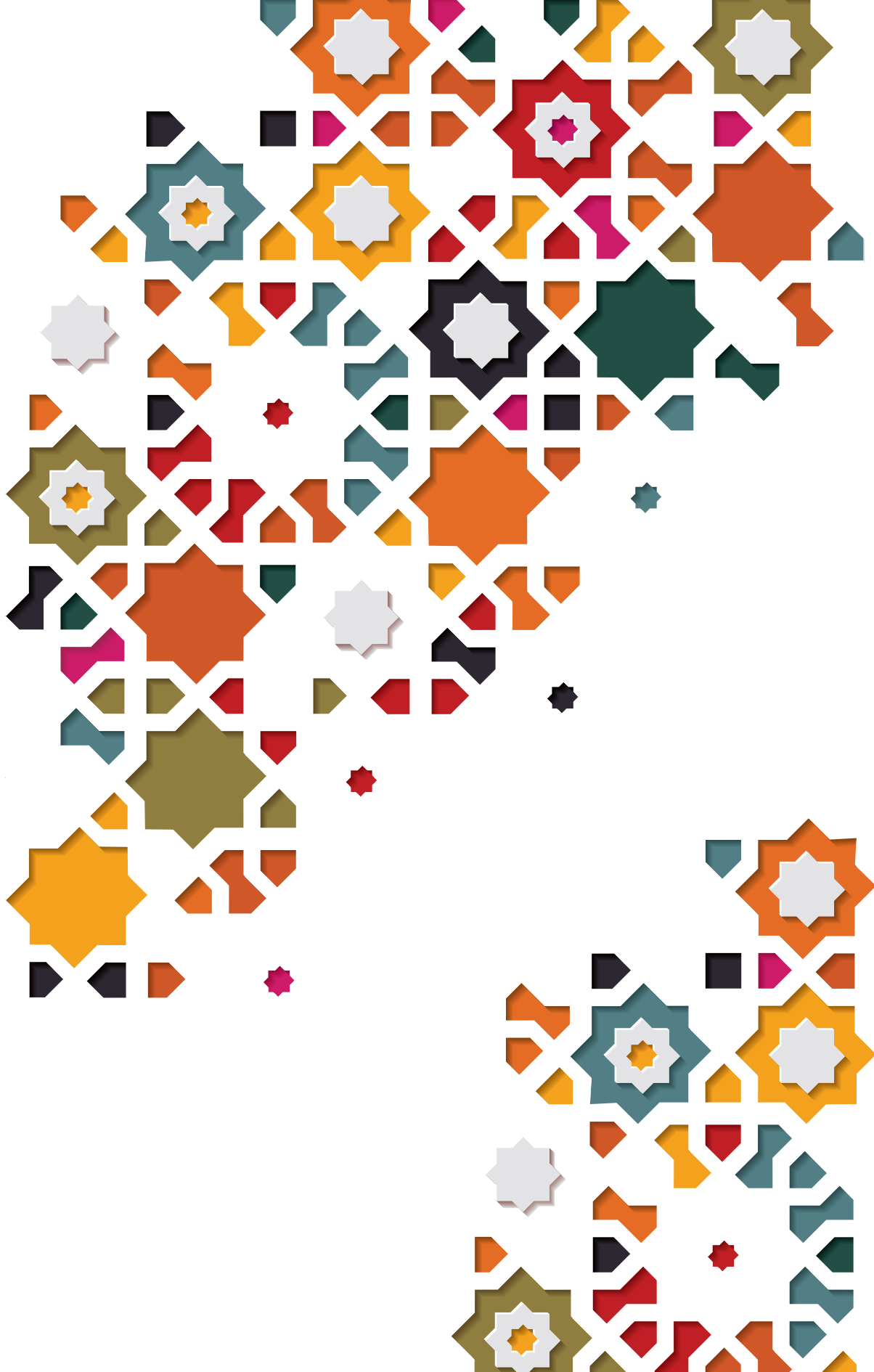
جنيفر غوردن

انضمت جنيفر غوردن إلى الهيئة التدريسية في كلية الحقوق التابعة لجامعة فورد هام في نيويورك في العام ٢٠٠٣. ظهرت بحوثها ومؤلفاتها حول الهجرة ومعايير العمل في سياق العولمة في أبرز المجلات الأكاديمية في الولايات المتحدة. وكتبت عن هذه المواضيع في صحيفة نيويورك تايمز ومجلة فورين بوليسي، إلى جانب مؤسسات إعلامية أخرى. قامت مطبعة جامعة هارفرد بنشر كتاب لها بعنوان Suburban Sweatshops: The Fight for Immigrant Rights. أما في مرحلة سابقة من مسيرتها المهنية، فقد قامت بتأسيس وإدارة مركز Workplace Project، وهو مركز رائد يتناول قضايا العمال المهاجرين في الولايات المتحدة. فازت غوردن بجائزة ماكآثر وزمالة أوبن سوسايتي، كما حازت مؤخرًا على لقب "امرأة محامية بارزة في الولايات المتحدة" من مجلة National Law Journal.

مسارات المهاجرين والمهاجرات: التفاوض أو التقويض أو مقاومة السياقات التقييدية

العوائق أمام العمل اللائق للمهاجرين في الأردن:
مناقشة مع علياء الهنداوي

ص. ٨ جنيفر غوردون



العوائق أمام العمل اللائق للمهاجرين في الأردن: مناقشة مع علياء الهنداوي

جنيفر غوردون

الكلمات الرئيسية:
الهجرة، معايير العمل، اللاجئين، الأردن.

الملّخص

علياء الهنداوي، مديرة برنامج الأردن ولبنان في مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان (BHRRC)، هي مدافعة منذ زمن طويل عن حقوق العمّال اللاجئين والمهاجرين في الشرق الأوسط. ولدت الهنداوي في باكستان ونشأت في الأردن، وعملت لدى المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية، وكذلك اتحاد نقابات العمال الدولي ووزارة التخطيط والتعاون الدولي في الأردن وغيرها من المنظمات. في هذه المقابلة، تشرح الهنداوي العلاقة بين نظام الكفالة (كفالة المهاجرين) والهيكليات الرسمية وغير الرسمية الأخرى على المستوى عبر الوطني والوطني والفردى، وكيف يساهم هذا النظام في استغلال العمال المهاجرين في الأردن. وتوصي بمجموعة من الإصلاحات لمعالجة هذه القضايا.

المقدمة

يشغل العمال المهاجرون واللاجئون الكثير من الوظائف الأقل أجرًا والتي قلما يرغب أحدٌ سواهم في شغلها في الأردن، بما في ذلك الوظائف في مجالات البناء والزراعة والعمل المنزلي وتصنيع الملابس. فيعمل هؤلاء لساعاتٍ طويلةٍ ويواجهون ظروفًا خطيرة لقاء حد أدنى للأجور قد يتأخر أو قد يُحرمون منه. وتتفق عيلاء الهنداوي مع الكثير من الباحثين والناشطين الذين يصوّون اهتمامهم على نظام الكفالة في الأردن وبلدان أخرى في الشرق الأوسط باعتباره سببًا أساسيًا لضعف المهاجرين. لكنّ الهنداوي تعتبر أنه من أجل فهم كيفية وأسباب استغلال المهاجرين، يجب على المرء أن يفهم أيضًا تفاعل نظام الكفالة مع القوانين الرسمية الأخرى والممارسات غير الرسمية على المستويات عبر الوطنية والوطنية والفردية.

نظام الكفالة: مهاجرون من دون القدرة على التنقل

ترتبط معظم دول العالم التي تُصدّر تأشيرات للعمال المهاجرين من ذوي الأجر المتدني حق العامل في العمل والإقامة في البلد بصاحب عمل كفيل.^١ يمنح نظام الكفالة، المُعتمد في جميع أنحاء الخليج كما وفي الأردن ولبنان، الكفيل سلطة واسعة على المهاجر. ويسمح نظام الكفالة للمهاجر بالعمل لصالح صاحب عمله/ها الكفيل فحسب، ويفرض عليه/ها مغادرة البلد بمجرد انتهاء هذه العلاقة. بعبارة أخرى، فإنّ العامل المهاجر يخضع لكفيله. كذلك، يمكن لأصحاب العمل سحب كفالتهم من دون تقديم تبرير، ولا تُفرض أي قيود على حقهم هذا. في الأردن، يُطبّق نظام الكفالة على جميع العمال غير الأردنيين.^٢

تشير الهنداوي إلى أن اختلالات القوى الشديدة في نظام الكفالة تُنتج ظروفًا مؤاتية للعمل القسري. وتقول: «إن القيود الخطيرة المفروضة على تنقل [المهاجرين] وحدها تجعل من الصعب للغاية» على المهاجرين الحصول على حقوقهم. فالعامل الذي يترك عمله بعد التعرّض لاعتداء أو يتم طرده يفقد تصريح العمل الصالح. [في حالة إلغاء تصريح العمل، يصبح تصريح الإقامة لاغياً، وبالتالي [يصبح وضع المهاجر] غير قانوني فجأة في البلد»، ما يتركه في الواقع عرضة للاعتقال.

١ دانيال كوستا وفيليب مارتين، «برامج هجرة العمالة المؤقتة: الحوكمة وحقوق العمال المهاجرين والتوصيات للميثاق العالمي للأمم المتحدة بشأن الهجرة»، موقع إلكتروني، معهد السياسات الاقتصادية، آب/أغسطس ٢٠١٨، متاح على الموقع التالي: <https://www.epi.org/publication/temporary-labor-migration-programs-governance-migrant-worker-rights-and-recommendations-for-the-u-n-global-compact-for-migration/> [آخر زيارة للرابط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩]؛ باتي تامارا لينار وكريستين سترال، «هجرة العمالة المؤقتة: استغلال أو أداة للتنمية أو كلاهما؟» السياسة والمجتمع، ٢٠١٠، المجلد ٢٩ (٤)، ص. ٢٨٣-٢٩٤.

٢ يُطبّق نظام الكفالة في الأردن على جميع العمال غير الأردنيين، فيما يسري هذا النظام على جنسيات محدّدة في دول أخرى. انظر، على سبيل المثال، إليزابيث فرانتز، «القوى العاملة غير الحرة في الأردن: العمل المأسور الذي ترعاه الدولة في المنطقة العربية»، صحيفة دراسات التنمية، ٢٠١٣، المجلد ٤٩ (٨)، ص. ١٠٧٢-١٠٨٧، ص. ١٠٧٧؛ بريانكا موتابارثي، «فهم الكفالة: قانون قديم يتعارض مع التطور الحديث»، موقع إلكتروني، موقع حقوق المهاجرين، ٢٠١٥، متاح على الموقع: <https://www.migrant-rights.org/2015/03/understanding-kafala-an-archaic-law-at-cross-purposes-with-modern-development/> [آخر زيارة للرابط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

حماية العمّال في الأردن: مفقودون في العمل

بالرغم من ذلك، تشدّد الهنداوي على أنه لا يمكن فصل نظام الكفالة عن سائر القوانين الأخرى.

من ناحيةٍ، من الضروري تحليل علاقة نظام الكفالة بالجوانب الأخرى من القانون الأردني والسياسات التي تضر بالمهاجرين. فعلى سبيل المثال، وبالرغم من أن قانون العمل الأردني يمنح بعض أشكال الحماية للعمّال المهاجرين والمواطنين على حد سواء (انظر أدناه)، إلا أنه يشمل أيضًا تباينات في الأجور الرسمية بين الأردنيين والعمّال الأجانب. «هناك حد أدنى للأجور للعمّال المهاجرين في صناعة الملابس، وحد أدنى للأجور مختلف للأردنيين. ويمكن ملاحظة التمييز نفسه في قطاع البناء. في الواقع، يوجد حد أدنى مختلف للأجور للعمّال الأردنيين والعمّال [المهاجرين] في جميع أنحاء البلاد.»

وتشير الهنداوي إلى أنه على الرغم من أن القانون الأردني يضمن للمهاجرين بعض أشكال الحماية العمّالية، مثل القيود المفروضة على ساعات العمل، وتحميل صاحب العمل تكلفة رسوم تصاريح العمل، وغيرهما من أوجه الحماية، فإن غياب الآليات السياسية المناسبة يصعب للغاية إنفاذ هذه الحقوق.³ على سبيل المثال، لا تُجري وزارة العمل عمليات تفتيش دورية لرصد انتهاكات معايير العمل في القطاعات التي تستخدم الكثير من العمّال المهاجرين.⁴ فبدلاً من ذلك، تُخصّص الوزارة القسم الأكبر من مواردها المحدودة في مجال الإنفاذ لإيجاد المهاجرين الذين يعملون من دون تصريح. وتوضح الهنداوي أن ذلك «يشكّل مشكلة خطيرة [...]». لقد أصدر الأردن قوانين عمل تهدف إلى تغطية العمال المهاجرين، ولكن «ما هي الفائدة من ذلك إذا لم ننفذ القانون؟» عندما لا يتم تطبيق معايير العمل، يضع نظام الكفالة الكفيل في وضع يسمح له بمعاملة العمّال المهاجرين بطرق تنتهك القانون الأردني و ضمانات حقوق الإنسان الدولية.

ومن العوامل الأخرى التي تساهم في إضعاف العمّال المهاجرين عدم وجود نقابات عمالية فاعلة. ففي بعض القطاعات، لا تعترف الحكومة الأردنية إلا بنقابة رسمية واحدة، وللنقابات وجود ضعيف بين المهاجرين في معظم الصناعات.⁵

علاوةً على ذلك، وفي ظلّ عدم وجود تمثيل جماعي فعال، يبرز همّ أساسي يتمثّل في عدم وجود آلية فعالة للانتصاف الفردي من خلال المحاكم. فبسبب نظام الكفالة، لا يمكن للمهاجرين البقاء في

٣ للاطلاع على لمحة عامة عن القوانين الأردنية المتعلقة بالعمال المهاجرين، انظر: منظمة العمل الدولية، «عمّال المنازل وصناعة الملابس المهاجرون في الأردن: تحليل أساسي للإنتاج بالأشخاص والقوانين والسياسات ذات الصلة»، جنيف، مكتب العمل الدولي - فرع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (الأساسيات)، ٢٠١٧، متاح على الموقع التالي: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_554812.pdf [في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

٤ الاستثناء الرئيسي هو في صناعة تصدير الملابس، حيث تتعاون وزارة العمل مع شركة Better Work Jordan (برنامج لمنظمة العمل الدولية) لتفتيش المصانع بهدف رصد انتهاكات معايير العمل.

٥ أحد الاستثناءات هنا هو في صناعة تصدير الملابس، حيث تفاوضت النقابة على عقد يغطي الكثير من العمال المهاجرين. انظر: منظمة العمل الدولية، «دراسة حالة: اتفاقات المفاوضة الجماعية في صناعة الملابس في الأردن»، جنيف، العمل الأفضل - منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية، التاريخ غير متوفر، متاح على الموقع التالي: https://betterwork.org/global/wp-content/uploads/ILO-Better-Work_Jordan-Case-Study_LR_Web.pdf [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

الأردن بعد ترك العمل أو طردهم. ومع ذلك، لا يمكن متابعة دعوى في المحكمة من الخارج. وبذلك، لا يمكن للمهاجرين الذين يتم ترحيلهم بأي حال من الأحوال رفع دعوى ضد صاحب عمل سابق لاسترداد الأجور غير المدفوعة أو لمتابعة انتهاكات القانون الأخرى.

تذكرنا الهنداوي أيضًا أن عددًا من القوى العابرة للحدود الوطنية تلعب دورًا مهمًا في إنتاج أسباب ضعف العمال المهاجرين.

وتبرز في هذا السياق مجموعة من الجهات الفاعلة عبر الوطنية في مجال الهجرة العمالية، وهي شركات وساطة العمال الخاصة، التي توظف المهاجرين في بلدانهم الأصلية وترتبطهم بعمل رسمي (بتصريح) في الأردن. وتشير الهنداوي إلى أن هؤلاء الوسطاء يشتهرون بفرض رسوم عالية بشكل غير قانوني، وبتقديم وعود زائفة حول العمل الذي سيقوم به المهاجرون عند وصولهم، وإقراض المال بأسعار فائدة ربوية لتغطية تكاليف الهجرة. نتيجة لذلك، عندما يصل المهاجرون إلى الأردن، فإنهم غالبًا ما يكونون مدينين بشدة لهؤلاء الوسطاء. ويعلم العمال أنه يتعين عليهم سداد ما اقترضوه قبل أن يتمكنوا من إرسال الأموال إلى بلدهم. نتيجة لذلك، يشعر المهاجرون باليأس، ما يثنيهم عن الإبلاغ عن الإساءة إلى السلطات، خوفًا من طردهم من قبل الكفيل وإعادتهم إلى بلدهم قبل أن يتمكنوا من البدء بمساعدة عائلاتهم.

ولفهم العقبات التي يواجهها المهاجرون في ممارسة حقوقهم، تقول الهنداوي إنه من الضروري دراسة كيف تنعكس آثار نظام الكفالة والجوانب الأخرى من القانون الأردني، وكذلك دور وسطاء العمل، في قطاعات محددة. وتتناول الهنداوي العمل المنزلي والعمل في مجال البناء كمثالين عن ذلك.

عاملات المنازل: طبقات متعددة من الضعف

تواجه عاملات المنازل المهاجرات قيودًا إضافية على حريتهن، تنشأ بشكل أساسي عن ممارسات أصحاب العمل. وغالبًا ما تجد المنظمات غير الحكومية نفسها مضطرة إلى اللجوء لطرق معينة للمساعدة، حتى لو لم تكن مثالية. وتشير الهنداوي إلى أنه وعلى الرغم من أن القانون الأردني يحظر على أصحاب العمل مصادرة جوازات سفر عاملات المنازل المهاجرات، إلا أن هذه الممارسة شائعة. فضلًا عن ذلك، يتعين على أصحاب العمل السماح لعاملات المنازل بمغادرة منازلهم، لكنهم لا يلتزمون بذلك في أغلب الأحيان. «تُرتكب الكثير من انتهاكات حقوق الإنسان وتستمر لأن صاحب العمل لا يسمح للعاملة بمغادرة المنزل، ما يعني أنها غير قادرة على إخبار الآخرين في حال تعرضها إلى سوء المعاملة.» عندما تُجبر عاملات المنازل على العمل على مدار الساعة أو بدون يوم راحة، ويتقاضين رواتب ضئيلة أو لا يتقاضين أي شيء على الإطلاق، أو يتعرضن للإساءة الجسدية أو الجنسية أو العاطفية، فإنهن يواجهن خيارًا بين السيئ والأسوأ: الاستمرار في العمل في ظل هذه الظروف، أو ترك الوظيفة ومواجهة السجن والترحيل.

وتشير الهنداوي إلى أنه عندما يترك عاملٌ منزلي مهاجر، وغالبيتهم من النساء، بيئة مسيئة، يلجأ صاحب العمل في أحيان كثيرة إلى التحايل ضمن إطار نظام الكفالة عن طريق إبلاغ الشرطة. «إذا

«هربت» العاملة المنزلية، ربّما لأنّ كفيلها يُسيء معاملتها، يمكن للكفيل أن يذهب إلى مركز الشرطة، حيث تمّ تسجيلها عندما وصلت إلى الأردن، ويُبلغ أنّها «مفقودة». فتبدأ الشرطة عندئذٍ بالبحث عنها».

وتُضيف الهنداوي بأنّه من غير المرجّح أن يكون مع العاملة جواز سفرها، لأنّ صاحب العمل يصادره عادةً، ما يوفر سببًا إضافيًا لاعتقالها.

حتى إنّ المنظّمات غير الحكومية، التي تلعب دورًا محوريًا في دعم عاملات المنازل المهاجرات، قد تُساهم في زيادة القيود المفروضة على حُرّية المهاجرات. وتبرز مسألة أساسية في هذا المجال، وهي حاجة المنظّمات غير الحكومية إلى حماية أنفسها من التّهم الجنائية بـ«إيواء» مُهاجرة تركت كفيلها. تقول الهنداوي في هذا السياق: «فلنعتبر أنّها [إحدى العاملات المنزليات المهاجرات] وجدت منظّمة غير حكومية مستعدّة لمساعدتها. من المرجّح أن تأخذها هذه المنظّمة غير الحكومية إلى مأوى يوفر مكانًا للإقامة لبعض عاملات المنازل، لحماية نفسها من تهمة إيواء شخص فازر». ولكن، أغلب الظنّ أنّ مأوى المهاجرين هذه سوف تنصح العاملة المهاجرة بعدم الخروج. وكما تُشير الهنداوي، فإنّ المأوى ينصح العاملة بعدم الخروج «بدافع حمايتها، إذ إنّ صاحب العمل والشرطة يبحثان عنها الآن». فعن غير قصد، يُساهم هذا الشاغل للأسف في فرض قيود إضافية على قدرة المهاجرة على التنقّل؛ فبعد أن كانت أسيرة في منزل صاحب العمل، تُصبح أسيرة في المأوى.

عمّال البناء: نظام من التقسيم الطبقي

في حين أن عاملات المنازل يعملن لصالح أسر فردية، غالبًا ما يتم توظيف عمّال البناء المهاجرين في أسفل سلاسل التوريد العالمية. وعليه، تساهم مجموعة مختلفة من الديناميات في استغلال هؤلاء العمّال.

يعود أحد جوانب ضعف المهاجرين في قطاع البناء إلى طريقة استقدام عمّال البناء وتوظيفهم في المشاريع الكبرى. فتمنح الحكومة الأردنية الشركات التي تدير مواقع البناء الكبيرة حق توظيف العمّال المهاجرين. ويفرض القانون أن تحتفظ الحكومة بحصة من الوظائف في مشروع بناء معيّن للأردنيين، ويسمح لها بإصدار إذن للمقاول لتوظيف المهاجرين بموجب تصاريح العمل لبقية الأعمال التي تتطلب عمالة «غير ماهرة».

لكنّ الواقع أكثر تعقيدًا بكثير. فقليل من الأردنيين مستعدّ للقيام بأعمال البناء اليدوي مقابل الأجور المعروضة في البلاد. ومع ذلك، يجب على أصحاب العمل تأمين حصّة العمّال الأردنيين. تذكر الهنداوي أنّه «نظرًا إلى أنّ المُقاول يُعاقب في حال عدم استخدامه للأردنيين، عمّد المُقاولون في بعض الحالات إلى دفع الأموال لبعض الأردنيين، ولكنّهم قالوا [لهم] 'ابقوا في المنزل، ولا تحضروا إلى العمل، وإلّاكم الراتب'». في هذه الحالة، حتّى العمل الذي يتمّ تخصيصه للأردنيين يقوم به في الواقع العمّال المهاجرون.

ويلعب وسطاء العمل أدوارًا محورية في ملء الحصص المخصّصة للمهاجرين في قطاع البناء. تُشير الهنداوي إلى أنّ وسطاء العمل يستقدمون العمّال المهاجرين من الخارج باستخدام بعض تصاريح العمل المخصّصة لمشروع معيّن، غير أنّهم يبيعون التصاريح المتبقّية في السوق السوداء. وتُعتبر تصاريح العمل هذه المتوقّرة في السوق السوداء مرغوبة بشكل خاصّ من جانب المهاجرين الذين لا يحملون وثائق، إمّا لأنّهم دخلوا البلاد من دون تصريح وإمّا لأنّهم تركوا كفيلهم لكنّهم لم يغادروا البلاد. كذلك، يشترون التأشيرات للتمكّن من البقاء في الأردن والحصول على وظائف في قطاع البناء.

وقد أُفيدَ أيضًا بأنَّ مُقاولي البناء يستعينون بالمهاجرين الذين يحملون تصاريح مخصصة للعمل في مجال الزراعة، وهي تصاريح تُكلف أقل من التصاريح الخاصة بأعمال البناء. ويشكّل هذا الترتيب انتهاكًا للقانون، إنما يتمّ التغاضي عنه غالبًا.

أخيرًا، منذ العام ٢٠١٧، مُنح اللاجئون السوريون في الأردن حقّ الحصول على مجموعة منفصلة من تصاريح العمل في مجال البناء، وهي تُتيح لهم التنقّل بين أصحاب عمل مختلفين ضمن القطاع. وحتى عندما يعمل السوريون في القطاع من دون تصاريح، فإن الحكومة لم تعد ترحلهم. وتذكر الهنداوي «باتت سوق عمل مجزأة ونشأ نظام من التقسيم الطبقي، حيث تحصل المجموعات المختلفة على حقوق مختلفة».

يُنتج هذا المزيج من المهاجرين واللاجئين من ذوي الأوضاع المختلفة في موقع عمل واحد حالة مؤاتية لممارسة الاعتداءات. فلقد وثّق مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان^٧ BHRRC مجموعة من انتهاكات الحقوق في القطاع في الأردن وفي دول أخرى في الشرق الأوسط، تشمل الأجور المنخفضة وعدم دفع تلك الأجور وظروف العمل الخطيرة والمميّة، والتمييز الواسع النطاق، والقيود المفروضة على القدرة على الانضمام إلى نقابة، والابتزاز والاحتيال في سياق التوظيف.

يشعر عمّال البناء المهاجرون، على غرار عاملات المنازل، بأنهم غير قادرين على الإبلاغ عن هذه المشاكل. ويُدرك العمّال المهاجرون الذين يعملون بشكل قانوني مع تصاريح عمل تربطهم بمقاول البناء أنهم سيصبحون «غير قانونيين» ويتعرضون للاعتقال والترحيل إذا تقدموا بشكوى وتم طردهم. ويُعدّ المهاجرون الذين لديهم تصاريح لقطاع آخر غير ذلك الذي يعملون فيه «غير قانونيين» بالفعل، وهم عرضة للاعتقال والترحيل إذا لفتوا الانتباه إليهم. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون كلاهما مدبّرًا لوسطاء العمل و/أو وكالات التوظيف الخاصة، ما يعني أنهم يخشون خسارة وظائفهم، إذ عندئذٍ لن يكونون قادرين على سداد الديون المتوجبة عليهم، وسيكسبون قدرًا أقل بكثير من المال لإرساله إلى الوطن.

العمل نحو إيجاد الحلول

تُقدّم الهنداوي مجموعة من التوصيات للإصلاح من شأنها أن تُساعد العمّال المهاجرين. وتؤكد الهنداوي بشكلٍ عام على أهمية وضع حدّ لنظام الكفالة؛ وإدخال تغييرات على آليات التوظيف، بما في ذلك اعتماد شرط يفرض «الدفع من قبل صاحب العمل»، أي نقل تكاليف الهجرة من المهاجر إلى الكفيل؛ وآليات أفضل لإنفاذ قانون العمل من قبل الدولة وللانتصاف الفردي.

وفي ما يتعلق بعاملات المنازل على وجه التحديد، ترى الهنداوي أن التدابير الرامية إلى تحسين القدرة على التنقل أساسية. فيجب أن تكون المهاجرات اللواتي يواجهن سوء معاملة أثناء العمل قادرات على المغادرة والبحث عن عمل في أي مكان آخر، من دون الخوف من الاعتقال والترحيل. كذلك، ينبغي إيجاد طريقة لعاملات المنازل للتقدّم بدعاوى قانونية عن الانتهاكات في العمل. ويجب أيضًا تعديل قوانين أخرى، كتلك التي تعرّض المنظمات غير الحكومية لخطر الملاحقة القضائية بسبب إيواء عاملة منزلية

^٧ مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، «دليل أولي للأعمال: فهم المخاطر التي يتعرض لها عمّال البناء في الشرق الأوسط»، موقع إلكتروني، مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، التاريخ غير متوفّر، متاح على الموقع التالي: <https://www.business-humanrights.org/en/a-human-rights-primer-for-business-understanding-risks-to-construction-workers-in-the-middle-east> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

مهاجرة تركت وضعا استغلاليًا. وأخيرًا، تشير الهنداوي إلى أنه من المهم معالجة الممارسات الفردية لأصحاب العمل الذين يصادرون جوازات سفر المهاجرين بصورة غير قانونية ويمنعونهم من مغادرة المنزل. على الرغم من أن هذه الإجراءات تنتهك القانون، إلا أنها منتشرة على نطاق واسع، وسيتعين على الحكومة ومناصري حقوق العاملات المهاجرات اعتماد مقاربات مُبتكرة في جهودهم لمكافحة التقبل الثقافي لهذه الممارسات.

في ما يتعلق بقطاع البناء، تحثنا الهنداوي على النظر في الدور الذي تلعبه المؤسسات المالية الدولية التي تموّل المشاريع الكبرى والشركات المتعددة الجنسيات التي تدير وتلزم العمل في الأردن. وترى الهنداوي أن معاملة العمّال المهاجرين في قطاع البناء في الأردن ستبقى على حالها إلى أن تتحمّل المؤسسات المالية الدولية والشركات المتعددة الجنسيات مسؤولية المعاملة الجيدة للعمّال المهاجرين الذين يقومون بالجزء الأكبر من العمالة في أسفل سلسلة التوريد في قطاع البناء. ومن خلال مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان (BHRRC)، أجرت الهنداوي دراسة استقصائية^٨ وأبحاثًا عن ٣٩ مشروع بناء كبير في الأردن ولبنان بتمويل من مؤسسات مالية دولية. وكشفت الدراسة الاستقصائية أن قلة من هذه المشاريع لديها سياسات رسمية ومتاحة للجمهور تحمي حقوق الإنسان للعمال ضمن مواقعها، ولا يبدو أن أيًا منها لديه سياسات خاصة بالعمّال المهاجرين واللاجئين. على النقيض من ذلك، وجدت دراسة أجرتها منظمة «هيومن رايتس ووتش» Human Rights Watch حول صناعة الملابس «اتجاهًا متزايدًا» لدى شركات العلامات التجارية في ذلك القطاع نحو تبني سياسات الشفافية في سلسلة التوريد.^٩

أخيرًا، تؤكد الهنداوي على الحاجة إلى إنشاء نقابات مستقلة وقوية لجميع العمال المهاجرين وإلى صون حرية تكوين النقابات للمهاجرين واللاجئين؛ فضلًا عن الحاجة إلى تمكين المنظمات غير الحكومية القائمة التي تدافع بفعالية عن حقوق المهاجرين في العمل وتدعو إلى اعتماد سياسات أفضل. عندما يكون المهاجرون قادرين على ترك وضع مسيء من دون أن يخسروا الحق في البقاء في البلاد، يمكنهم أن يصبحوا شركاء حقيقيين لهذه المؤسسات في الكفاح من أجل العمل اللائق.

٨ مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، «من المخاطر غير المقبولة إلى الرخاء المشترك: قطاع البناء في الأردن ولبنان»، موقع إلكتروني، مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، التاريخ غير متوفر، متاح على الموقع التالي: <https://www.business-humanrights.org/en/jordan-lebanon-construction/from-unacceptable-risks-to-shared-prosperity> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

٩ منظمة هيومن رايتس ووتش، «اتباع الخيط: الحاجة إلى الشفافية في سلسلة التوريد في صناعة الملابس والأحذية»، موقع إلكتروني، منظمة هيومن رايتس ووتش، ٢٠١٧، متاح على الموقع التالي: <https://www.hrw.org/report/2017/04/20/follow-thread/need-supply-chain-transparency-garment-and-footwear-industry> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

قائمة المراجع

مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، «دليل أولي للأعمال: فهم المخاطر التي يتعرض لها عمال البناء في الشرق الأوسط»، موقع إلكتروني، مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، التاريخ غير متوفر، متاح على الموقع التالي: <https://www.business-humanrights.org/en/a-human-rights-primer-for-business-understanding-risks-to-construction-workers-in-the-middle-east> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، «من المخاطر غير المقبولة إلى الرخاء المشترك: قطاع البناء في الأردن ولبنان»، موقع إلكتروني، مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، التاريخ غير متوفر، متاح على الموقع التالي: <https://www.business-humanrights.org/en/jordan-lebanon-construction-from-unacceptable-risks-to-shared-prosperity> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

دانيال كوستا وفيليب مارتين، «برامج هجرة العمالة المؤقتة: الحوكمة وحقوق العمال المهاجرين والتوصيات للميثاق العالمي للأمم المتحدة بشأن الهجرة»، موقع إلكتروني، معهد السياسات الاقتصادية، آب/أغسطس ٢٠١٨، متاح على الموقع التالي: <https://www.epi.org/publication/temporary-labor-migration-programs-governance-migrant-worker-rights-and-recom-mendations-for-the-u-n-global-compact-for-migration/> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

إليزابيث فرانزن، «القوى العاملة غير الحرة في الأردن: العمل المأسور الذي ترعاه الدولة في المنطقة العربية»، صحيفة دراسات التنمية، ٢٠١٣، المجلد ٤٩ (٨)، ص. ١٠٧٢-١٠٨٧، ص. ١٠٧٧.

جينيفر غوردون، «Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context» «التوظيف العالمي للعمال في سياق سلسلة التوريد»، جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥، متاح على الموقع التالي: https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_377805/lang-en/index.htm [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

منظمة هيومن رايتس ووتش، «اتباع الخيط: الحاجة إلى الشفافية في سلسلة التوريد في صناعة الملابس والأحذية»، موقع إلكتروني، منظمة هيومن رايتس ووتش، ٢٠١٧، متاح على الموقع التالي: <https://www.hrw.org/report/2017/04/20/follow-thread/need-supply-chain-transparency-garment-and-footwear-industry> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

منظمة العمل الدولية، «دراسة حالة: اتفاقات المفاوضة الجماعية في صناعة الملابس في الأردن»، جنيف، العمل الأفضل - منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية، التاريخ غير متوفر، متاح على الموقع التالي: https://betterwork.org/global/wp-content/uploads/ILO-Better-Work_Jordan-Case-Study_LR_Web.pdf [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

منظمة العمل الدولية، «عمال المنازل وصناعة الملابس المهاجرون في الأردن: تحليل أساسي للإتجار بالأشخاص والقوانين والسياسات ذات الصلة»، جنيف، مكتب العمل الدولي - فرع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (الأساسيات)، ٢٠١٧، متاح على الموقع التالي: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_554812.pdf [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

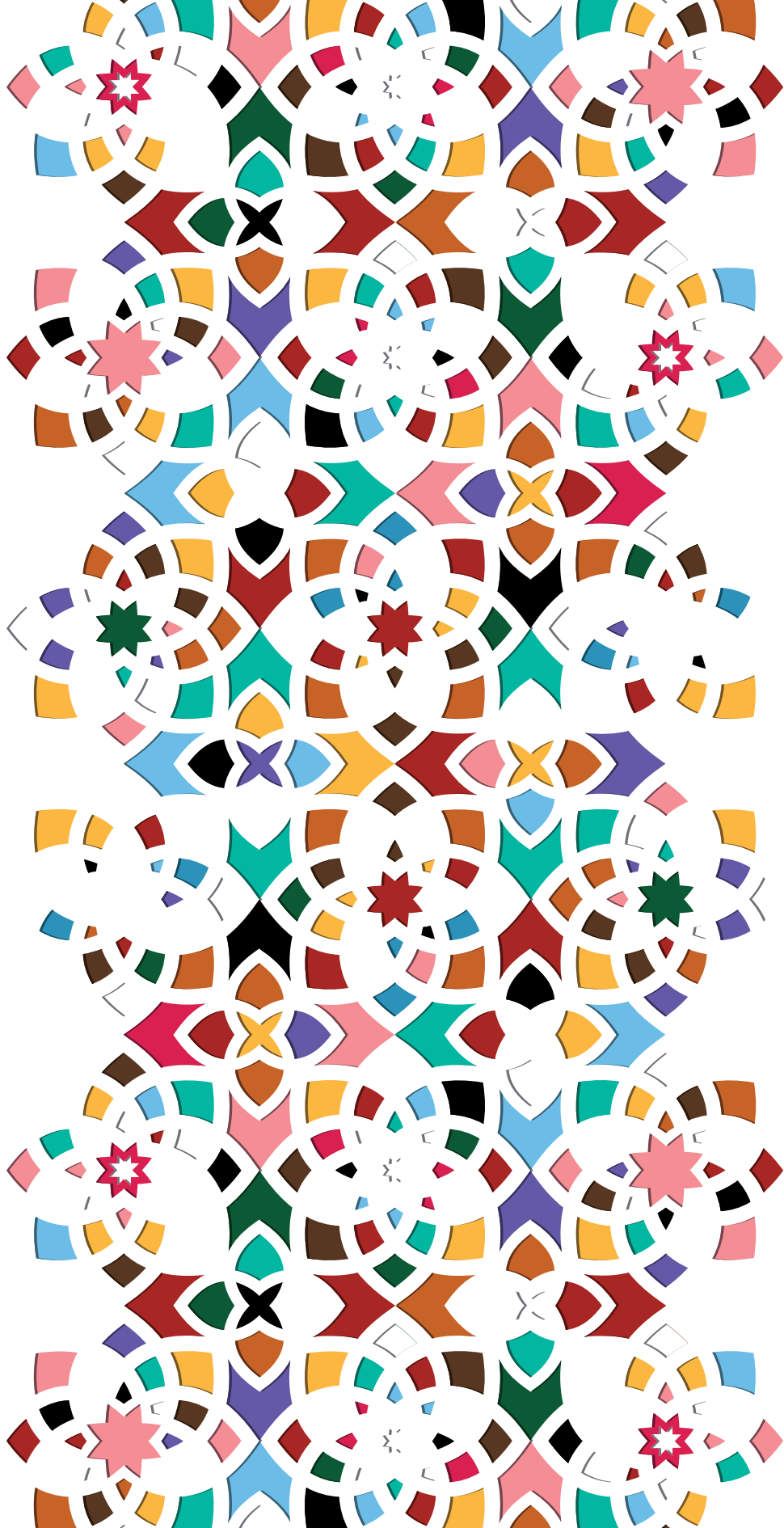
باتي تامارا لينار وكريستين سترال، «هجرة العمالة المؤقتة: استغلال أو أداة للتنمية أو كلاهما؟» السياسة والمجتمع، ٢٠١٠، المجلد ٢٩ (٤)، ص. ٢٨٣-٢٩٤.

بريانكا موتابارثي، «فهم الكفالة: قانون قديم يتعارض مع التطور الحديث»، موقع إلكتروني، موقع حقوق المهاجرين، ٢٠١٥، متاح على الموقع: <https://www.migrant-rights.org/2015/03/understanding-kafala-an-archaic-law-at-cross-purposes-with-modern-development/> [آخر زيارة للرباط في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٩].

التعامل مع الأجندات الوطنية (فوق الوطنية): أولويات متضاربة وسلطة التفاوض

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

ص. ٢٠ كلوتيلد فاكون



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

الكلمات الرئيسية: حوكمة اللاجئين، المجتمع الدولي،
الدولة اللبنانية، ديناميكيات القوة، تخريج حدود
الاتحاد الأوروبي.

الملخص

تُركّز هذه الدراسة على ديناميكيات القوة بين الحكومة اللبنانية والمجتمع الدولي في إطار الاستجابة لتوافد اللاجئين السوريين إلى لبنان اعتباراً من عام ٢٠١١. تبحثُ الدراسة في العلاقة بين القوة والمصلحة لاستكشاف دوافع الجهتين وأدوات التفاوض التي تستخدمانها بجوانبها المتعدّدة، كما تسعى إلى رسم خارطة التفاعلات والتوترات والخطابات المضادة 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 ميدانية 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 أنَّ لبنان يستضيف أكثر من ١,٥ مليون لاجئ سوري،^١ ليصل إجمالي عدد سكّان لبنان حاليًا إلى ٥,٥ مليون نسمة مع احتساب اللاجئين - وهي أكبر نسبة لاجئين للفرد الواحد في العالم.^٢ وفي وجه توافد هذه الأعداد الكبيرة من اللاجئين، يبقى قانونُ الهجرة اللبناني - الذي يعود إلى الستينيات - غير كافٍ.^٣ لم يوقّع لبنان على صكوك حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بالقانون الدولي للاجئين، من مثال اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها. ومع ذلك، عندما بدأت الأزمة السورية عام ٢٠١١، اعتمدت السلطات اللبنانية في بادئ الأمر سياسة «الباب المفتوح» التي سمحت بتوافد عدد كبير من السوريين.^٤ ولكن، بحلول نهاية عام ٢٠١٤، أصبحت سياسات الهجرة الوافدة تفرض قيوداً أكثر حزمًا،^٥ فعملت على الحد من المداخل الشرعية التي يستطيع اللاجئون المجيء عبرها إلى لبنان وقيدت حقهم في العمل^٦ والحماية الدولية.

تُرَكِّز هذه الدراسة على استجابة لبنان إزاء توافد اللاجئين السوريين اعتبارًا من عام ٢٠١١، بما في ذلك سياسات الدولة اللبنانية الرامية إلى ضبط حركة اللاجئين، واستجابة المجتمع الدولي إزاء هذا التوافد.^٧ وقد استندت في دراستي إلى مفهوم «الحكوماتية» الذي أصبح بارزًا في مجال الأبحاث المتعلقة بحوكمة الهجرة.^٨ يستكشف مفهوم «الحكوماتية» أشكال القوة والنفوذ وآليات توازنهما المتشابكة في

١ العمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية، «صحيفة وقائع»، الموقع الإلكتروني، المفوضية الأوروبية، ٢٠٢٠، متوفّر عبر الرابط التالي: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en [آخر زيارة للرابط في ١٦ آذار/مارس ٢٠٢٠].

٢ يضمّ البلد أيضًا ١٨٠ ألف فلسطيني و ٢٨٨٠٠ فلسطيني لاجئ من سوريا. انظر: مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، «صحيفة وقائع»، الموقع الإلكتروني، ٢٠١٩، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2019/03/UNHCR-Lebanon-Operational-Fact-sheet-February-2019.pdf> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٣ أي قانون عام ١٩٦٢ الذي يُنظّم دخول الأجانب إلى لبنان وإقامتهم فيه وخروجهم منه؛ والقانون رقم ٣٢٠ تاريخ ١٩٦٢ المعني بتنظيم الدخول والخروج عبر المراكز الحدودية اللبنانية؛ والمرسوم رقم ١٧٥٦١ بتاريخ ١٩٦٤ المعني بتنظيم عمل الأجانب في لبنان وتعديلاته؛ والقرار رقم ١٥ بتاريخ ١٩٢٥ المُعدّل بموجب القانون الصادر بتاريخ ١١ كانون الثاني/يناير، ١٩٦٠.

٤ ينزح السوريون منذ فترات زمنية طويلة من وإلى لبنان للعمل الموسمي. في عام ٢٠١١، قُدِّر عددُ السوريين المُقيمين والعاملين في لبنان بين ٣٠٠ ألف و ٦٠٠ ألف. انظر: جون شالكرافت، الققص المخفي: العمال السوريون المهاجرون في لبنان، ستانفورد، منشورات جامعة ستانفورد، ٢٠٠٩.

٥ مركز دعم لبنان، «الإجراءات المنظّمة غير النظامية وآليات السمسرة والأوضاع غير القانونية. تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية»، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦، 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 ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٦ مركز دعم لبنان، «شبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦، متوفّر عبر الرابط التالي: <http://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [آخر زيارة للرابط في ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٧ 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.

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

إدارة تدفقات الهجرة.^٩ وتُشير الحوكمة المتعددة المستويات إلى «تشبُّت سلطة الدولة وبروز جهات نظامية تفاعلية متنوّعة».^{١٠} وفي مضمار الهجرة، «يستكشف هذا المفهوم تداخل أنظمة الهجرة العالمية والإقليمية والوطنية وعدم وضوحها، وتعدُّد الاستراتيجيات التي تعتمد عليها الجهات الفاعلة لإدارة الهجرة».^{١١}

يُجري هذا المقال تقييماً 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 أنَّ الحكومة اللبنانية اكتفت في بادئ الأمر بدورٍ صوري غير فاعل فأحالت جوانب الاستجابة إلى الجهات الفاعلة الدولية، لكنّها سعت منذ عام ٢٠١٤ إلى استعادة السيطرة على الوضع. بالإضافة إلى ذلك، أُعتبر أنَّ استجابة المجتمع الدولي قد هدفت إلى الحؤول دون هجرة اللاجئين السوريين إلى أوروبا.

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،^{١٢} 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». أمّا «دال» (Dahl) فيُعرّف القوة وفق مفهوم «القوة العلائقية» باعتبارها القدرة على تنفيذ إرادة المرء في تفاعلٍ ساقٍ.^{١٣} وبحسب المفاهيم الواقعية، تُعرّف القوة بـ «قدرة الدول على استخدام الموارد المادية لحمل الآخرين على القيام بأمر ما كانوا ليقوموا بها».^{١٤} ويركّز الماركسيون الجدد أيضاً على مفهوم القوة الصارمة والموارد الاقتصادية، مُعتبرين أنَّ قوّة الدولة تُحدّد بأنماط الإنتاج ودرجة خضوع البلد للاستغلال أو الهيمنة اقتصادياً.

توفّر النزعة المؤسسية النيو-ليبرالية نهجاً أكثر دقّة حيث تركز القوة على الترابط بين الدول، وتكونُ مشتركة بين الجهات الفاعلة، بمعنى أنّها غير محصورة في دولة واحدة (كيوهان وناي، ٢٠٠١).^{١٥} وتُسلّط هذه النظرية الضوء أيضاً على دور تحديد الأمور المدرجة على جدول الأعمال كأداة لضمان

٩ مارتن غايغر وأنطوان بيكو، تنظيم تنقّل الناس عبر الأوطان، لندن، بالغرايف مكميلان، ٢٠١٣.

١٠ إيان بايتش وماثيو فليندرز، «الاستنتاجات والتداعيات»، في: إيان بايتش وماثيو فليندرز (ناشرون)، بعنوان الحوكمة المتعددة المستويات، أكسفورد، منشورات جامعة أكسفورد، ٢٠٠٤؛ مذكور في: تاميراس فاخوري، «الحوكمة المتعددة المستويات وسياسات الهجرة في العالم العربي: قضية النزوح السوري»، صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، ٢٠١٨، ص. ١٣١٠-١٣٢٦.

١١ المرجع نفسه؛ تيزيانا كابونيو ومايكل جونز-كوريس، «وضع النظريات حول سياسات الهجرة في الدول المتعددة المستويات: منظور الحوكمة المتعددة المستويات»، صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة ٢٠١٧، المجلد ٤٤ (١٢)، ص. ١٦-١.

١٢ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٥، ص. ٤٢.

١٣ روبرت دال، «مفهوم القوة»، صحيفة بحوث النظم والعلوم السلوكية، 1957، المجلد ٢ (٣)، ص. ٢٠١-٢١٥.

١٤ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٥، ص. ٤٠.

١٥ روبرت كيوهان وجوزف ناي، السلطة والترابط، لندن، منشورات بيرسون، ٢٠٠١.

القوة،^{١٦} فضلاً عن ربط القضايا لوصف التمكين عن طريق ربط بنود منفصلة واردة في جدول أعمال المُفاوضين.^{١٧} وتُشدّد أيضًا على الجانب الإفتكاري للقوة الذي يُشير إليه بارنيت ودوفال من خلال مفهوم «القوة المُنتجة»،^{١٨} باعتبارها القوة المكتسبة من خلال نُظم المعرفة والعمليات الاجتماعية والممارسات الخطائية. ومن هذا المنظور البنائي، فإنّ التصوّرات المشتركة تُعتبر العوامل الرئيسية التي تشكّل 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 ترتكز المصالح على القوة وتُشكّل في الوقت نفسه شرطاً من شروط القوة. أمّا من وجهة النظر البنائية فترتبط المصالح ارتباطاً وثيقاً بالأفكار ولا تكون موضوعيةً بالكامل – فالمهمّ هو كيفية نظر البلد إلى مصالح البلد الآخر. تفتّ دراسة دور الاتحاد الأوروبي في إدارة الهجرة عند الحدود الخارجية وما وراءها عن كُتب ضمن نطاق مفهوم الأمانة»^{١٩} التي عُرِفَت باعتبارها «عمليةً تُؤدّي إلى تحويل كيانات معينة إلى مصدر تهديد»، حيث تتأثّر صور التهديد من الممارسات الخطائية. لفت الخبراء إلى «إعتماد إجراءات خارج الولاية الإقليمية» لإدارة الهجرة،^{٢٠} أي أثر الخطاب الأمني الأوروبي الناشئ وسياسات الهجرة الأوروبية على صنع القرار في البلدان المجاورة للاتحاد الأوروبي في شمال أفريقيا وأوروبا الشرقية^{٢١} وتركيا.^{٢٢}

وتُشكّل ديناميكيات القوة بين الشمال والجنوب نموذجاً فعّالاً آخر لهذه الدراسة، إذ يُعتبر لبنان بموجب هذه الديناميكيات بلداً «نامياً» في حين يتمثّل المجتمع الدولي في الأغلب بالبلدان «المتقدمة». تتلاقى وجهتا النظر التقليدية والماركسية على الاعتبار بأنّ الشمال يتمتع بقوة تفاوضية أكبر تخوّله التحكّم بالجنوب نظرًا لتفوّقه الهيكلي.^{٢٣} وتعرّز وجهة النظر هذه الهيمنة الغرامشية، حيث لا تُدرّك الجهات الفاعلة تمامًا أنّ الهيكليات^{٢٤} هي التي تحدد القرارات. بالتالي، يؤدّي التعاون بين الشمال والجنوب في حوكمة الهجرة إلى إرغام البلدان المُرسلة للمهاجرين (التي توصف عادةً بـ«الضعيفة») على التصرف

١٦ بول لايت، أجنّدة الرئيس: خيار السياسة المحليّة من كينيدي إلى كلينتون، بالتيمور، منشورات جامعة جونز هوبكينز، ١٩٨٢.

١٧ إرنست هاس، «لماذا التعاون؟ ربط القضايا والأنظمة الدولية»، سياسات العالم ١٩٨٠، المجلّد ٣٢ (٣)، ص. ٣٥٧-٤٠٥.

١٨ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٥.

١٩ تييري بالزاك، «أدوات سياسة الإجراءات الضامنة: تبادل المعلومات وسياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية والداخلية»، صحيفة دراسات السوق المشتركة، ٢٠٠٨، المجلّد ٤٦ (١)، ص. ١٠٠-٧٥.

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

٢١ ساندرا لافينيكس، «توسيع نطاق الاتحاد الأوروبي وتحديّ نقل السياسة: قضية سياسة اللاجئين» صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، المجلّد ٢٨ (٤)، ص. ٧٠١-٧٢؛ مالكولم أندرسون وإبرهارد بورت، حدود الاتحاد الأوروبي، لندن. بالغراف مكميلان، ٢٠٠١.

٢٢ شوشانا فاين، «المواضيع والنفوس والدول المتاخمة: تحقيق في الممارسات والعقلانية» البيروقراطية الحدودية» في تركي، «أطروحة دكتوراه، باريس، معهد العلوم السياسية، ٢٠١٦.

٢٣ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٥.

٢٤ ستيفن لوكس، السلطة: وجهة نظر راديكالية، لندن، منشورات مكميلان، ١٩٧٤.

بما يتعارض مع مصالحها، وتُغْمِها على ذلك البلدان التي تستقبل المهاجرين (والتي يُشار إليها عادةً بـ«القوية»). وفي مقارنة أدق للترابط غير المتماثل، تبرز القوة التفاوضية التي توفرها حوكمة الهجرة لدول الجنوب. على وجه التحديد، أظهر كاسارينو²⁵ أنَّ البلدان المُرسلة قادرة على الاستفادة من مشاركتها في الجهود التعاونية بشأن الهجرة لممارسة المزيد من النفوذ على الاتحاد الأوروبي، ويؤيد كوتيتا²⁶ وباوليتي²⁷ هذا الرأي في ما يتعلق بالتعاون بين إيطاليا وبلدان شمال أفريقيا.

تُركّز الدراسات والأدبيات على ديناميكيات القوة بين لبنان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. ويعتبر كاغان²⁸ أنَّ المفوضية لعبت دور «الدولة البديلة»، في حين أكدت الأبحاث الأخيرة على تحسين الحكومة اللبنانية لمكانتها تجاه وكالات الأمم المتحدة.²⁹

تستند الدراسة إلى هذه الأدبيات لتسليط الضوء على ديناميكيات القوة الجديدة، من خلال التركيز على أوجه الترابط بين الدولة اللبنانية ومجموعة من الجهات الفاعلة الدولية.³⁰ وبذلك، تُقدّم هذه الدراسة مساهمة مهمة نظراً 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، لكنّه مُدرج ضمن سياسة الجوار الأوروبية. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّه بخلاف معظم الأمثلة الواردة أعلاه، لا يشكل تدفق المهاجرين من لبنان «تهديداً» فوراً للمجتمع الدولي، وبخاصة لأوروبا.³¹ ومع ذلك، شكّل لبنان محور اهتمام دولي كونه بؤرة من بؤر الأزمة السورية ونظراً لحالة عدم الاستقرار المزمّنة التي يشهدها. تُحلّل بالتالي هذه الدراسة «القوة الرمزية» كورقة مساومة قد تُعيد النظر في التفاوتات الهيكلية.

تناول هذه الدراسة جوانب مختلفة من الاستجابات اللبنانية للنزوح السوري فضلاً عن صراعات القوى التي تنطوي 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

٢٥ جان-بيار كاسارينو، «الهجرة وإدارة الحدود في المنطقة الأورو-متوسطية: التوجّه نحو أشكال جديدة من الترابط»، الكتاب السنوي للمعهد الأوروبي المتوسطي، ٢٠٠٥، ص. ٢٢٧-٢٣١.

٢٦ باولو كوتيتا، «حالة الحدود البحرية الجنوبية الإيطالية: تعاون عبر المتوسط؟» في: جيما بينيول (ناشرون)، تدفّقات الهجرة وإدارة الحدود البحرية الجنوبية للاتحاد الأوروبي، برشلونة، منشورات سيدوب، ٢٠٠٨، ص. ٤٥-٦٢.

٢٧ إيمانويلا باوليتي، هجرة السلطة والعلاقات بين الشمال والجنوب: حالة إيطاليا وليبيا، لندن، بالغراف مكميلان، ٢٠١١.

٢٨ 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، ٢٠١١، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-middle-east-michael.html> [آخر زيارة للرابط في ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٢٩ كارمن ججا وجمانة تلحوق، «من المستفيدين من المساعدات إلى صائغي السياسات: تصوّر علاقات الحكومة-الأمم المتحدة خلال أزمة اللاجئين السوريين في لبنان»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠١٨، المجلد ٣٢ (٤)، ص. ٦٤٥-٦٦٣.

٣٠ انظر الحاشية رقم ٧.

٣١ 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 ٢٠١٩، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://reliefweb.int/report/turkey/fifth-regional-survey-syrian-refugees-perceptions-and-intentions-return-syria-rpis> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

مجالّي العمالة والتعليم. أما القسم الأخير فيعالج التوتّرات بين الحكومة والمجتمع الدولي في ما يتعلّق بمسألة عودة اللاجئين إلى سوريا، التي تعتبر شائكة. ولقد تطرّقت 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. أُجريّ العمل الميداني بين آب/أغسطس ٢٠١٨ وكانون الثاني/يناير ٢٠١٩، وشمّل ٣١ 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 المحليّة غير الحكومية وأفراد من المجتمع المدني اللبناني والسوري واللاجئين السوريين). أُجريّت أيضًا عمليات رصد ميداني، جُمع بعضها خلال تجريبي كمتطوعة في منظمة لبنانية غير حكومية تعمل في البقاع. وعبر التدقيق في خطابات الجهات الفاعلة وممارساتها في إطار صنع السياسات، قُمْتُ بتحليل التفاعلات وديناميكيات القوة القائمة بينها. والهدف من ذلك هو إظهار أنّ حوكمة الهجرة في لبنان تنتج عن عملية تفاوض اجتماعية تصادم فيها الآراء.

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

يتطرّق هذا القسم إلى الاستجابات لتوافد السوريين ويقيم المصالح وديناميكيات القوة بين الحكومة والجهات الفاعلة الدولية. تعني «الاستجابات» هنا السياسات التي تضعها الحكومة اللبنانية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. ويغطّي المصطلح أيضًا المساعدة الإنسانية التي تقدّمها منظمات دولية غير حكومية ومنظمات غير حكومية لا تملك صلاحية منح صفة لاجئ (مثل 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 دورًا صوريًا غير فاعل نسبيًا في وضع سياسات الاستجابة إزاء توافد اللاجئين السوريين اعتبارًا من عام ٢٠١١. ولقد أبقّت على سياسة الباب المفتوح القائمة بين لبنان وسوريا والمنقّذة من خلال اتّفاقات ثنائية منذ تسعينيات القرن الماضي والتي تخوّل السوريين الدخول بكلّ حرية إلى لبنان والعمل على أراضيه. 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 جزءًا كبيرًا من مسؤولية الاستجابة، فاستجاب بثلاث طرق رئيسية. أولاً، تلقت الحكومة اللبنانية منذ عام ٢٠١٣ مساهمات من الجهات المانحة^{٣٢} بلغت قيمتها ٦,٣٩ مليار

٣٢ المساهمون الرئيسيون في التمويل هم الولايات المتحدة والكويت واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي والعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية والمجلس الدنماركي للاجئين. وتشمل أهم 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 ٢٠١١، خصصت المفوضية الأوروبية وبلدان الاتحاد الأوروبي مجتمعةً أكثر من ١,٨ مليار دولار أميركي للبنان.

دولار أميركي كدعم لمواجهة الأزمة، وشملت ٤,٥ مليارات دولارات أميركية في إطار خطة لبنان للاستجابة لأزمة اللاجئين. وأُرسل 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.^{٣٣} نشطت المفوضية في لبنان منذ عام ١٩٦٣، لكنّها واجهت صعوبات في إضفاء الطابع الرسمي على وجودها. ومنذ إعداد مذكرة التفاهم بين المفوضية والمديرية العامة للأمن العام في عام ٢٠٠٣ في أعقاب وصول اللاجئين العراقيين، عملت المنظمة في ظل غموض قانوني في ما يتعلق بحماية اللاجئين، إذ كُلفت بمهمة تسجيل اللاجئين، غير أنّها لم تُفوّض قانونياً بصلاحيّة منح صفة لاجئ.^{٣٤} لم يُحدّد نتيجة ذلك تفويضها بشكل واضح و«ويمكن القول أن عملياتها شهدت تدخلات متزايدة من قبل الحكومة».^{٣٥} وبشكل عام، طغت التوتّرات على العلاقات بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والحكومة منذ توافد اللاجئين العراقيين.^{٣٦} ولم يؤدّ تنامي نفوذها في لبنان إلى أيّ تغيير في السياسات،^{٣٧} 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 وينقّذه المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة^{٣٨} منذ عام ٢٠١٢ إلى سدّ الثغرات الكبيرة في النظام الأمني اللبناني.^{٣٩} ويأتي ذلك في إطار اتّجاهٍ إلى زيادة نزعة أمانة الهجرة في سياسة

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

٣٤ أمريشا جاغراناسينغ، «لبنان – تقرير فُطري: الإطار القانوني والسياساتي لحكومة الهجرة»، سلسلة أوراق العمل رقم ١، الاستجابة: الحكومة المتعددة المستويات للهجرة الجماعية في أوروبا وخارجها، أفريل ٢٠٢٠ (الاتحاد الأوروبي)، معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٨، ص. ٢٢، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/legal-and-policy-framework-migration-governance> [آخر زيارة للرابط في ١٠ آذار/مارس ٢٠٢٠].

٣٥ المرجع نفسه، ص. ٤١١.

٣٦ في عام ٢٠٠٥، أعلنت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين عن نظام حماية مؤقت للاجئين العراقيين ونُفذ من دون أيّ موافقة من الدولة.

٣٧ مايا يانمير، «مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والاستجابة إلى أزمة اللاجئين السوريين: التفاوض على الوضع والتسجيل في لبنان»، الصحيفة الدولية لحقوق الإنسان، ٢٠١٧، المجلد ٣(٣)، ص. ٤١٩-٣٩٣.

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

٣٩ مقابلة مع ممثّل المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة في لبنان، بيروت، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨. ركّزت معظم جهود المشروع على الحدود البريّة مع سوريا فضلاً عن تعزيز أمن مطار بيروت ومرفأ 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 المخفّقة: المساعدة الأمنية وسيادة لبنان الهجينة»، الشؤون الدولية، 2017، المجلد ٩٣ (٤) ص. ٨٦٥-٨٨٢.

أوروبا تجاه الهجرة، وهو اتجاه تناولته الدراسات المتمحورة حول الخطابات^{٤٠} والهيكلية الاجتماعية.^{٤١}

شكلت نهاية عام ٢٠١٤ نقطة تحوّل في استجابة الحكومة اللبنانية، إذ لعبت دورًا فاعلاً أكثر، وبدأت بتقييد توافد اللاجئين السوريين. أدّت عوامل متعدّدة إلى هذا التغيير. أولاً، بلغ عدّد اللاجئين المسجلين لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ١,٢ مليون - أي زيادة رمزية بنسبة ٢٥٪ لعدد السكّان وفق ما أكّدت عليه المفوضية حينها.^{٤٢} ثانياً، تعرّض البقاع الشمالي لهجوم شتّه تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) آنذاك وجبهة النصرة التابعة لتنظيم القاعدة في سوريا وأسفر عن مقتل عشرات الجنود اللبنانيين. وأدّى تزايد التوتّرات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة، بالإضافة إلى الحملات الأمنية العديدة، إلى تصوير اللاجئين السوريين «كتهديد وجودي»^{٤٣}، ما دفع الحكومة إلى الحدّ من توافدهم.

بحلول تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٤، 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 وبنيتة التحتية ولضمان أمنه»^{٤٤}. وأدّى ذلك إلى تشديد الأنظمة التي تقيد إقامة السوريين في لبنان اعتباراً من كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. وطلب أيضاً مجلس الوزراء من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين التوقّف عن تسجيل اللاجئين من سوريا ابتداءً من أيار/مايو ٢٠١٥. وفي هذا السياق، استبدلت الحكومة على ما يبدو نهجها السابق المتساهل بمراقبة متزايدة واتّخاذ 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 جانباً إنسانياً.^{٤٥} ولكن، تستند استجابة المجتمع الدولي أيضاً إلى نظرية أمنة الهجرة. تحتلّ مسألة الهجرة مكانة رئيسية في جدول أعمال الاتحاد الأوروبي ولبنان، تبررها أسس أمنية. في تشرين الثاني/

٤٠ باري بوزان وأول ويفر ومورتن كيلستروب وبيار لوماتر، الهوية والهجرة والأجندة الأمنية الجديدة في أوروبا، منشورات سانت مارتن، نيويورك، ١٩٩٣.

٤١ ديديه بيغو، «الأمن والهجرة الوافدة: نحو حكوماتية عن طريق القلق؟» ثقافات ونزاعات، ١٩٩٨، ص. ٣١-٣٢.

٤٢ ديماء الخوري، «مساحات التفاوض: مدن لبنانية وتدقّق اللاجئين السوريين (٢٠١١-٢٠١٨): حالات التبانة والنبيعة ومخيم اللاجئين الفلسطينيين في برج البراجنة»، أطروحة دكتوراه، الجغرافيا الاجتماعية، جامعة كان، ٢٠١٩، متوقّف عبر الرابط التالي: <https://hal.inria.fr/tel-02305859/> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٤٣ كما ورد في ص. ٨-٩.

٤٤ مركز دعم لبنان، «الإجراءات المنظّمة غير النظامية وآليات السمسرة والأوضاع غير القانونية: تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية»، المرجع السالف الذكر، ص. ٩.

٤٥ انظر تصريح الرئيس المشارك في مؤتمر بروكسل الثالث الذي عُقد في آذار/مارس ٢٠١٩: «أعاد مؤتمر بروكسل الثالث التأكيد على وتعزيز التزام المجتمع الدولي السياسي والإنساني والمالي لدعم الشعب السوري والبلدان المجاورة والمجتمعات الأكثر تضرراً من جراء النزاع».

نوفمبر ٢٠١٥، ركزت وثائق سياسة الجوار الأوروبية في المقام الأول على التهديدات الإرهابية والهجرة.^{٤٦} إن مصالح الاتحاد الأوروبي الاستراتيجية في التعاون مع لبنان تحقق هدف منع اللاجئين السوريين من مغادرة البلد والانتقال إلى أوروبا.

بالفعل، أفاد مسؤول في مقر المديرية العامة للعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية^{٤٧} في لبنان بأن ميزانية مكتب المنظمة في بيروت قد تضاغت بعد يوم من العثور على جثة الطفل السوري آلان الكردي على الشاطئ التركي وتصدّره عناوين الصحف في مختلف أنحاء العالم.^{٤٨} وصرّح الخبير الرئيسي في المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة قائلاً إنَّ «لبنان يقوم بعمل جيد في منع الأشخاص غير المرغوب بهم من مغادرة لبنان ودخول أوروبا». لم يتضح من المقصود بعبارة «غير المرغوب بهم»؛ اللاجئين أم الإرهابيون المُحتملون أم المقاتلون الأجانب العائدون. وعلى نحو مماثل، عزا موظف في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين الدعم الدولي للجيش اللبناني «في حربه ضدَّ إرهابيي داعش» («ولمنع الهجرة الجماعية إلى أوروبا في نهاية المطاف») إلى السبب عينه الذي حثَّ «إيطاليا على دفع الأموال للجيش الليبي ليوّقف الهجرة».^{٤٩}

ومع ذلك، يفتقر «الخوف من توجّه اللاجئين السوريين إلى أوروبا» إلى الأسس التجريبية السليمة: مع العلم أنَّ عددًا كبيرًا من اللاجئين السوريين قد ذهب إلى أوروبا، إلا أنَّ معظم اللاجئين السوريين في لبنان يرغبون في العودة إلى سوريا في نهاية المطاف.^{٥٠} وتغيّب الأدلة التي تربط وجودهم بتهديدات الأمن الدولي أيضًا. تبرز هنا أهمية مفهوم «القوة المُنتجة» في الإشارة إلى «تحديد الكينونة الاجتماعية مع مختلف القوات الاجتماعية عن طريق نُظم المعرفة والممارسات الخطائية ضمن نطاق اجتماعي شامل وعام».^{٥١} إنَّ تعريف المهاجرين السوريين على أنَّهم تهديد، هو تعريفٌ يطغى على قولية المصالح الأوروبية. ولعلَّ استخدام المسؤول الذي أُجريت معه المقابلة لعبارة «غير المرغوب بهم» - وهي عبارة سلبية تضع الإرهابيين واللاجئين في الخانة عينها - يُلخّص هذه الممارسة الخطائية.

يتلاقى أحيانًا الدعم الإنساني الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي مع أهداف سياسته الخارجية. تندرج إعادة التوطين في بلدان أخرى ضمن حلول النزوح الثلاثة الطويلة الأمد التي تقدّمت بها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. ولكن، منذ عام ٢٠١١، أُعيد توطين ٣,٥٪ تقريبًا من إجمالي عدد اللاجئين السوريين الموجودين في لبنان.^{٥٢} ومن المفترض أن تتبع العملية معايير «الاستضعاف» التي

٤٦ 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، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52015JC0050> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

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

٤٨ مقابلة أجرتها الكاتبة مع مسؤول في مكتب المفوضية الأوروبية للمعونة الإنسانية، بيروت، ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨.

٤٩ مقابلة مع مسؤول في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، رحلة، ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

٥٠ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، المرجع السالف الذكر، 2019.

٥١ مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٥، ص. ٥٥.

٥٢ شهد عام ٢٠١٤ الزيادة الأولى في إعادة التوطين إذ أُعيد توطين ٤٩٠٣ لاجئين سوريين. في عام ٢٠١٥، أُعيد توطين

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 المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى التي تشهد العملية إلى أنَّ هذه هي الحال أيضًا في لبنان. لقد حدَّدت بلدان إعادة التوطين معايير أخرى من مثال اختيار طوائف معينة. 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

أفادَ موظَّف آخر في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بأنَّ «أستراليا أرادت أقليات عراقية تعرَّضت للأذى على يد تنظيم داعش».⁵⁶ ويُظهر ذلك ميلًا إلى البحث عن «صورة الضحية» لدى الأجانب لتتماهى معها على الأرجح الغربيون، أي غير المسلم أو من تأدَّى على يد الجماعات الإرهابية الإسلامية وليس النظام السوري. ولكن، اعتبارًا من عام ٢٠١٥، 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 [٢٠١٥]، لم يُعدَّ سكن الفرد في مناطق سيطرة داعش أمرًا هامًا. لكنهم يعتقدون الآن أنَّ هؤلاء الأشخاص قد يكونون إرهابيين مخفيين، أو أشخاصًا تعرَّضوا لغسل دماغ».⁵⁷

تُظهر هذه الأمثلة أيضًا أهمية مفهوم «القوة المُنتجة» إذ تلخَّص كيف تنتج الخطابات تصنيفاً فندرج الأفراد ضمن فئات من مثال «مسلم»، «وإرهابي»، «وسكَّان مستضعفين»، إلخ. وتعارض الممارسات التمييزية هذه مع مهمَّة 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 حفاظًا على أمنها وتستخدم المفوضية لمنع توافد اللاجئين.

٧١٠٩ لاجئين؛ وفي عام ٢٠١٦ أُعيد توطين ٢٤٤٢٦ لاجئًا. ومنذ ذلك الحين، بدأت هذه الأرقام بالتراجع: فبلغت ١٢٦١٧ في عام ٢٠١٧ و ٩٨٠٥٠ في عام ٢٠١٨. أمَّا البلدان التي حظيت بالنسبة الكبرى فهي كندا والمملكة المتحدة والنرويج وألمانيا وفرنسا والسويد.

٥٣ 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 المعزَّضات للخطر، والأطفال والمراهقون المعزَّضون للخطر، والاحتياجات الطبية ولمَّ شمل العائلات.

٥٤ أنليزا ليندسي، «الطفرة والاختيار: القوة في نظام إعادة توطين اللاجئين»، صحيفة الهجرة القسرية، ٢٠١٧ المجلَّد ٥٤، ص. ١١-١٢.

٥٥ مقابلة مع مساعد سابق في مجال إعادة التوطين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، بيروت، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

٥٦ مقابلة مع مساعد في مجال إعادة التوطين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، رحلة، ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

٥٧ مقابلة مع مساعد سابق في مجال إعادة التوطين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، بيروت، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

مصلحة لبنان في الحدّ من توافد اللاجئين السوريين

منذ بداية توافد السوريين، انطوى هدف الحكومة اللبنانية الأساسي على ضمان الطابع المؤقت لإقامة السوريين، وذلك حتى إعادة توطينهم أو عودتهم إلى سوريا.⁵⁸ لم يكن إدماجهم خيارًا متاحًا قط، لا سيما أنه قد يغيّر توازن القوى الحساس بين الطوائف الكبرى في لبنان، وفق الاعتقاد السائد.⁵⁹ بحلول عام ٢٠١٤، بدأت الحكومة اللبنانية أيضًا باعتماد خطاب أمني ساهمت في تشكيله الاشتباكات بين المقاتلين المتميّدين 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 المحلية والدولية رؤية أمنية إزاء اللاجئين السوريين: «بين ليلة وضحاها، صوّر السوريون «كتهديد وجودي» للمدنيين. والاتحاد الأوروبي يستخدم المصطلحات عينها». ⁶¹ ويلخص هذا الاقتباس أيضًا أهمية «القوة المُنتجة» في قبوله مصالح لبنان: عند تحديد «التهديد الوجودي» كهوية اجتماعية «للآخر»، تعطي الحكومة اللبنانية والاتحاد الأوروبي لنفسهما الحق في وضع واعتماد كل التدابير اللازمة لتجنّب هذا «التهديد».

هدفت إحدًا التعديلات التي طرأت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ إلى وقف توافد السوريين عند الحدود وإضفاء الطابع الرسمي على وجود أولئك المقيمين في لبنان ومراقبة وجودهم في لبنان. أكد المسؤولون اللبنانيون والجهات الفاعلة من المجتمع المدني في المحادثات على انشغال الحكومة بفكرة «مظهر» رقابة الدولة، لأنّ فعالية هذه الإجراءات كانت موضع شك. وأفادت الجهات الفاعلة العاملة في البقاع أنّ السوريين الذين لم يعودوا قادرين على دخول لبنان عن طريق المعابر الشرعية قد لجأوا على نحو متزايد إلى المهجرين لمساعدتهم على التسلّل 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 للتحكّم بالمظاهر على ما يبدو. وزعم مدير منظّمة لبنانية غير حكومية أنّه «كان قرارًا سياسيًا».⁶³ وأوضح ممثل وزارة الدولة لشؤون المهجرين قائلاً:

«بدأنا بالفعل بملاحظة تراجع في الأعداد؛ لكنّ ذلك يعود في المقام الأول إلى إعادة توطين عدد كبير

٥٨ تنصّ مذكرة التفاهم عام ٢٠٠٣ على أنّ إعادة التوطين هو الحلّ الطويل الأمد الذي تدعو إليه السلطات اللبنانية.

٥٩ ورّع الميثاق الوطني في عام ١٩٤٣ السلطة السياسية وفق نظام طائفي قائم على إحصاء عام ١٩٣٢. وفي عام ١٩٩٠، أدخل اتفاق الطائف تعديلات طفيفة على توازن القوى هذا لصالح الطوائف المسلمة.

٦٠ في لبنان، تُمثّل المخيمات الفلسطينية مواقع للمقاومة المسلّحة خارج الأراضي الفلسطينية، انظر: ديمة الخوري، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩، ص. ١٤١.

٦١ مقابلة مع مسؤول في مكتب المفوضية الأوروبية للمعونة الإنسانية، بيروت، ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨.

٦٢ الجزيرة، «العشور على جثث لاجئين تجمّدوا بردًا في لبنان بالقرب من الحدود السورية»، الموقع الإلكتروني، أخبار الجزيرة، ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/refugees-frozen-lebanon-syria-border-180119180011632.htm> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٦٣ مقابلة مع مدير منظّمة غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان، بيروت، ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

من اللاجئين البالغ عددهم ١,٥ مليون بشكل شرعي أو إلى هروبهم عبر البحر بشكل غير شرعي في خلال تدفق عام ٢٠١٥-٢٠١٦... وعودة آخرين إلى سوريا. بالنسبة إلى الحكومة اللبنانية تجاه مواطنيها، انخفض العدد وكانت السياسة ناجحة».^{٦٤}

مع ذلك، أثبت على ما يبدو هدف «وقف تدفق اللاجئين عند الحدود» فعالته إلى حد ما.^{٦٥} أما عملية «إضفاء الطابع الرسمي على الوجود السوري ومراقبته» فخلّفت أثرًا عكسيًا: أدّى «غياب الوضع القانوني والإمكانات المحدودة لمراعاة شروط فئات الدخول الجديدة، وعدم الوضوح في إجراءات التجديد والكلفة الباهظة» إلى «استمرارية الهياكل غير القانونية وتوسيع نطاقها حتّى». ^{٦٦} يسمح فهم الغايات السريّة 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.^{٦٧} 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»^{٦٨} ليتمكن الراغبون في التسجيل بعد مرور هذه الفترة من طلب مساعدة المفوضية. غير أنّها لم تستطع إصدار الشهادات التي أصبحت ضرورية للإقامة في لبنان. أدّى هذا القرار إلى تبديل في القوى ومنح الحكومة سلطة أكبر لتحديد من يستطيع الحصول على أي نوع من الحماية، كما حدّد 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 المضيفة^{٦٩} ولا يمكنها بالتالي معارضتها علناً. ثانياً، الاعتماد على موقف أوروبا الذي حول مسألة الهجرة إلى قضية أمنية. لو لم تُعتبر حوكمة الهجرة مصدر قلق كبير للاتحاد الأوروبي، لحُرّم لبنان من مصدر ضغط أساسي. تستخدم الحكومة اللبنانية «القوة المُنتجة» لتحقيق مكاسبها الخاصة والاستفادة من المخاوف التي تولدها فكرة توافد السوريين في المخيطة الأوروبية – وليس توافدهم الفعلي إليها – من أجل اتخاذ موقف أقوى في

٦٤ مقابلة مع ممثل وزارة الدولة لشؤون المهجرين، بيروت، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

٦٥ في الربع الأول من عام ٢٠١٥، سجّلت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين انخفاضاً في تسجيل اللاجئين السوريين بنسبة ٧٥٪ بالمقارنة مع الفترة عينها من عام ٢٠١٤. انظر: مركز دعم لبنان، «الإجراءات المنظّمة غير النظامية وآليات السمسرة والأوضاع غير القانونية: تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية»، المرجع السالف الذكر، ص. ٢٨.

٦٦ المرجع نفسه.

٦٧ مقابلة مع ممثل وزارة الخارجية، بيروت، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

٦٨ مركز دعم لبنان، «حصول اللاجئين السوريين على الرعاية الصحيّة: تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦، ص. ٧، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/sites/default/files/resources/accesshealthcaresyrianrefugees-ls2016.pdf> [آخر زيارة للرابط في ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٦٩ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، «دليل حالات الطوارئ»، الموقع الإلكتروني، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ٢٠١٥، ص. ١، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://emergency.unhcr.org/entry/78614/working-with-a-host-government> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

المفاوضات. ويكشف ذلك البعد التفاعلي للقوة.

إنَّ التوقعات المتبادلة لكلٍّ من الجهات الفاعلة أساسيةٌ 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 إذًا على استقرار لبنان [...] من مصلحة الأوروبيين تعزيز قدرات أجهزته في المرافئ والمراكز الحدودية لأنه يستطيع الحدّ من المغادرة ورصد جوازات السفر المزيفة».⁷¹

من الضروري أيضًا أن تُدرك الجهات الفاعلة اللبنانية أنَّ الاتحاد الأوروبي والجهات المانحة تكتسب حضورًا قويًا في لبنان بسبب «التهديدات 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 المحليّة تُشكِّل تدريجيًا من خلال طريقة تصوُّر الأخيرة لمصالح الأولى. وتعتبر الجهات الفاعلة المحليّة بالتالي أنَّ التكيف مع لغة محاورها يمنحها نفوذًا إضافيًا. في هذا الإطار، أفاد ممثل منظمة لبنانية غير حكومية أنَّ لبنان قادر على المراهنة على قوة معيّنة لدقِّ ناقوس الخطر بشأن تدفّقات الهجرة والضغط على أوروبا للحصول على تنازلات:

«من الممكن أن تزداد الصفقات بين المهزّين والقوَّات البحرية اللبنانية من أجل حصول لبنان على نفوذ أكبر في التعامل مع الاتحاد الأوروبي. لكي تحظى بالأهمية على الخارطة الأوروبية، عليك أن تُسبِّب 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 الخطائية التي يعتمد عليها الاتحاد الأوروبي مصدرَ قوَّةٍ للبنان. بالإضافة إلى ذلك، أضعفت الطبيعة المطوّلة للنزاع السوري المراكز التفاوضية التي تتمتع بها الجهات الفاعلة الدولية. ومع فشل محاولات حلّ النزاع، عزّزت السلطات اللبنانية موقفها لطلب تمويل إضافي.

خُصِّصَ للبنان في مؤتمر بروكسل الثاني حول «دعم مستقبل سوريا والمنطقة» الذي عُقد في عام ٢٠١٨، ١٩٪ من إجمالي التبرعات التي جرى التعهّد بها - ومنها ٣١٪ على شكل قروض ميسرة (٢٩٦ مليون دولار أميركي).⁷³ بالإجمال، أنفق المجتمع الدولي منذ عام ٢٠١٢ مبلغ ١,٥ مليار دولار أميركي

٧٠ «يسود رأي مشترك بين الجهات السياسية اللبنانية بأنَّ الحفاظ على الاستقرار والظروف المعيشية اللائقة للاجئين السوريين في لبنان هو أمرٌ يصبّ في مصلحة المجتمع الدولي لتجنّب 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 ٢٠١٧، ص. ١٦، متوفر عبر الرابط التالي: https://www.lcps-lebanon.org/publications/1515749841-lcps_report_-_online.pdf [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٧١ مقابلة مع جنرال متقاعد في الأمن العام، بيروت، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

٧٢ مقابلة مع مدير منظمة غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان، بيروت، ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

٧٣ الاتحاد الأوروبي، «دعم سوريا والمنطقة: تتيج التمويل في مرحلة ما بعد مؤتمر بروكسل»، بروكسل، شبكة الإغاثة،

على المساعدة الأمنية، وحُصِّص 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 المُنتجة»، تزايد نجاح الحكومة اللبنانية في التفاوض للحصول على المساعدة المالية والتدريب والمعدّات من المجتمع الدولي الذي يعتبر ذلك فرصةً لإتخاذ الاتحاد الأوروبي إجراءات تتجاوز حدوده بهدف حماية حدوده.

اختلاف الأهداف بين السلطات والجهات المانحة الأجنبية في ما يتعلّق 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 الأولوية بين هذه القضايا في السنوات الأخيرة. وزادت الحكومة من قوّتها 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؟

يحتلّ لبنان مكانةً «ضعيفة» هيكلياً 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 تجنّب

٢٠١٩، ص. ٤ و٦، متوفّر عبر الرابط التالي: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria-report-seven_0.pdf [آخر زيارة للرابط ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٧٤ مرصد المساعدة الأمنية، «الجدول المحوري للمساعدة الأمنية - البرامج»، الموقع الإلكتروني، مرصد المساعدة الأمنية، ٢٠١٢-٢٠١٩، متوفّر عبر الرابط التالي: <http://securityassistance.org/data/program/military/Lebanon> [آخر زيارة للرابط ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٧٥ مقابلة مع خبير رئيسي في المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة في لبنان، بيروت، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

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

٧٧ بشكل خاص، مؤتمر لندن حول «دعم سوريا والمنطقة» الذي عُقد في شباط/فبراير ٢٠١٦ ومؤتمرات بروكسل واحد وبروكسل إثنان وبروكسل ثلاثة التي عُقدت في آذار/مارس ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي.

٧٨ بول لايت، المرجع السالف الذكر، ١٩٨٢، ص. ٣١.

٧٩ إرنست هاس، المرجع السالف الذكر، 1980.

٨٠ جان بيار كاسارينو، المرجع السالف الذكر، 2005.

إدماج اللاجئين والتخفيف في الوقت عينه من العبء الملقى على كاهل المجتمعات المضيفة. سيعالج القسم التالي درجة النفوذ الذي تمكن لبنان من ممارسته على الجهات المانحة الأجنبية حرصًا 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، «ويُقَدَّر أن اليد العاملة السورية في لبنان قد ازدادت بنسبة تتراوح بين ٣٠ و ٥٠ في المئة [بالمقارنة مع فترة ما قبل الحرب] بعد اندلاع الصراع بسنتين، لتشكّل حوالي ١٤٪ من القوى العاملة الإجمالية في لبنان»^{٨١} 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 اعتبارًا من كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، والحصول على وضع قانوني كعامل نازح - ما يحرمهم بالتالي من مساعدة المفوضية. ويشير تقرير مركز دعم لبنان^{٨٢} إلى أن هذه السياسات التي هدفت إلى إضفاء الطابع الرسمي على الوجود السوري في سوق العمل قد خلّفت أثرًا عكسيًا. 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.^{٨٣} يمكن تبرير إجماع 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 ٢٥٪.^{٨٤}

غير أن الجهات المانحة الأجنبية دعت البلدان المضيفة إلى فتح سوق العمل فيها لدعم سبل عيش اللاجئين. ويتماشى ذلك مع الدعوة إلى «إنشاء سوق عمل ملائم ومنظم وتوفير فرص العمل - فيستفيد لبنان من أموال الضرائب ويحظى السوريون بالحماية».^{٨٥} أعلنت نتيجة ذلك الحكومة اللبنانية في عام ٢٠١٦ عن تدابير لتعزيز العمالة من خلال توفير ٣٠٠ ألف فرصة عمل عبر برنامج العمالة المؤقتة المدعوم (STEP)؛ لكن تفاصيل المشروع لم تتوضّح بعد.^{٨٦} بالإضافة إلى ذلك، تعهّدت الجهات المانحة الأجنبية في مؤتمرات بروكسل بدعم توفير فرص العمل وغطت تقريبًا تعهّدات المانحين في مؤتمر

٨١ مركز دعم لبنان، «سبل عيش اللاجئين السوريين: تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، المرجع السالف الذكر، ص. ١٢. تركز الأرقام على بيانات البنك الدولي المتعلقة بتقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي للنزاع السوري.

٨٢ المرجع نفسه.

٨٣ المرجع نفسه، ص. ٣٥.

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

٨٥ مركز دعم لبنان، «سبل عيش اللاجئين السوريين: تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، المرجع السالف الذكر، ص. ٣٦.

٨٦ مركز دعم لبنان، «سبل عيش اللاجئين السوريين: تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، المرجع السالف الذكر.

سيدر⁸⁷ (CEDRE) المرحلة الأولى من «برنامج الإنفاق الاستثماري». وأعلن أيضًا الاتحاد الأوروبي من جهته في شباط/فبراير ٢٠١٨ عن حزمة تصل قيمتها إلى ١٦٤ 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 وُضعت لمنح الأطفال اللاجئين فرصة الوصول إلى التعليم الرسمي. في البداية، تولّت المنظمات غير الحكومية مسؤولية توفير الفرص التعليمية، ولكن قررت وزارة التربية والتعليم العالي في وقت لاحق «أن ترأس الاستجابة التعليمية».⁸⁸ أكد إطلاق مبادرة «إيصال الحق بالتعليم إلى الجميع» (RACE) في عام ٢٠١٤ 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 التطرّف أو إلى جيل جديد من السوريين غير القادرين على إعادة بناء وطنهم». واستمر المجتمع الدولي بالمساومة مستخدمًا آليتين. تقوم الأولى على استخدام المحفزات المالية. أما الآلية الثانية فتقوم على استخدام «منظور حقوق الطفل بدلًا من منظور حقوق اللاجئين»⁸⁹. حاولت الجهات الفاعلة عبر الوطنية، بما فيها المنظمات غير الحكومية، الضغط على الدولة اللبنانية للتقيد بالتزامات لبنان القانونية الدولية تجاه الأطفال من خلال التذكير بالتزامات لبنان القانونية بصفته دولة موقعة على اتفاقية حقوق الطفل.

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

تتناقض إذًا ديناميكيات القوة بين الحكومة والمجتمع الدولي مع الأفكار الماركسية القائلة إنّ مشاركة الجنوب في التحكم بالهجرة يفرضها الشمال بالكامل. يتّسم هذا الوضع بالمنفعة المتبادلة ولا يجوز اعتباره عملية لا ربح فيها ولا خسارة. ويرسخ ذلك النهج النيوليبرالي للقوة كعملية تفاعلية تركز على الترابط بين الدول. واستفاد 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. إنّ التناقضات في مواقف الجهات الفاعلة الدولية تجاه النظام السوري تجعل من

٨٧ المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات (CEDRE) الذي عُقد في فرنسا في ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٨.

٨٨ إليزابيث بوكثير ودومينيكا سبنسر وجيهي تشاي، «بين السياسة والممارسة: تعليم اللاجئين السوريين في لبنان»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠١٧، المجلد ٣١ (٤)، ص. 444-465.

٨٩ المرجع نفسه، ص. ٤٥٣.

هذا الموضوع محط جدل.

مع انخفاض حصص إعادة التوطين طوال الأزمة السورية، طالبت السلطات اللبنانية بعودة اللاجئين إلى سوريا.^{٩٠} عارضت لغاية الآن الجهات المانحة الغربية عودة اللاجئين بناءً على موقف مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين القائل بأن الظروف الأمنية والإنسانية في سوريا غير مرضية.^{٩١} وتُلحق 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 تنجح على الأرجح في تحقيق رغبتها واستخدام الموارد الأجنبية لتنظيم عودة اللاجئين على نطاق واسع، وهذا الأمر يولد توترات إضافية.

في غياب الدعم من المجتمع الدولي، اعتمدت السلطات اللبنانية على الجهات الفاعلة المحلية لتسهيل عودة اللاجئين. واستلزم ذلك الابتعاد عن النهج القائم على حقوق الإنسان إذ لم تُستوفَ بعد شروط السلامة والطوعية والاستدامة الأساسية.⁹² في أيار/مايو ٢٠١٩، أعربت ثماني منظمات غير حكومية عن قلقها إزاء القرارات التي اتخذها مؤخرًا المجلس الأعلى للدفاع والتي قد تؤدي إلى ترحيل سوريين⁹³ وإزاء قرار المدير العام للأمن العام في ١٣ أيار/مايو ٢٠١٩ القاضي بترحيل جميع السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني بعد نيسان/أبريل ٢٠١٩،⁹⁴ ومع ذلك، تزداد وتيرة «العودة لا سيما عن طريق الاستثمارات» «الطوعية» الموقّعة قسرًا، بالرغم من التحايل على مبدأ عدم الإعادة القسرية⁹⁵.

تسبَّب موقف مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بصدامات مع وزير الخارجية، جبران باسيل، الذي اتهم المفوضية علناً بامتلاك «أجندة سرية» تقوم على إبقاء اللاجئين في لبنان⁶ وازدادت

٩٠ خلال القمة العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي عُقدت في بيروت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، دعا رئيس الجمهورية اللبنانية ميشال عون إلى «عودة آمنة للنازحين السوريين» وذكر بضرورة عدم ربط عملية العودة بالحل السياسي في سوريا.

٩١ تحديث مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين حول الحلول الدائمة للاجئين السوريين، حزيران-يونيو/ تمّوز-يوليو ٢٠١٨.

٩٢ أحمد إيسدويغو وميسم نمر، «سياسات العودة: دراسة مستقبل اللاجئين السوريين في الأردن ولبنان وتركيا»، العالم الثالث فصلية، ٢٠١٨، المجلد ٤١ (٣)، ص. ٤١٥-٤٣٣.

٩٣ المفكرة القانونية، «ورقة موقف بشأن قرار الترحيل السريع للمواطنين السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني»، الموقع الإلكتروني، المفكرة القانونية، ٢٠١٩، متوفر عبر الرابط التالي: <https://legal-agenda.com/uploads/Position%20موقف%20عبر%20الرابط%20التالي%20Paper%20on%20the%20decision%20to%20summarily%20deport%20Syrian%20nationals%20who%20entered%20Lebanon%20irregularly.pdf> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٩٤ قرار مدير عام الأمن العام، رقم 43830، ١٣ أيار/مايو ٢٠١٩.

٩٥ أمريشا جاجاناثسينغ، «نظام الحدود اللبنانية: صلابة سلسلة وتدخل أجنبي وتراكيب أمنية هجينة»، سلسلة أوراق العمل رقم ٢، الاستجابة: الحوكمة المتعددة المستويات للهجرة الجغرافية في أوروبا وخارجها، أفريل ٢٠٢٠ (الاتحاد الأوروبي)، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٩، ص. ٤٥، متوفر 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 ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٩٦ جانين جليخ، «باسبيل يعلنها حرباً على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين»، الموقع الإلكتروني، لوريان لو جور، ٩ حزيران/يونيو ٢٠١٨، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.lorientlejour.com/article/1119987/bassil-part-en-guerre-contre-le-hcr.html> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

حدة التوتّرات عندما هدّدَ باسيل بوقف إصدار تأشيرات الدخول لموظّفي المفوضية. فلم يبقَ خيارٌ أمام المفوضية إلا مراقبة مواكب اللاجئين العائدين إلى سوريا لتقدّم لهم المساعدة الطبية والقانونية. وصرّح مسؤول في مكتب المفوضية الأوروبية للمعونة الإنسانية قائلاً، «ما كانت مفوضية الأمم المتحدة 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 مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لا تملك نفوذاً يُذكر على الحكومة اللبنانية. واعتبر فرد من المجتمع المدني أجريت معه المقابلة أن رفض المفوضية اتخاذ موقف حاسم هو أمر إشكالي. وقال في معرض الحديث عن موظّفي الأمم المتحدة المهددين بفقدان تأشيرات الدخول، «ينبغي أن تكونوا قادرين على فعل ما تريدون! إذا كنتم أنتم أشخاصاً غير مرغوب بهم فعار على [الحكومة]. أتخيلون وزارة خارجية تصنّف موظّفي الأمم المتحدة أشخاصاً غير مرغوب بهم!»⁹⁸ فقد استخدمت السلطات اللبنانية «قوتها الإكراهية»⁹⁹ للضغط على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وأظهرت أن استعدادها لتسهيل عودة اللاجئين يفوق مصلحتها في الحفاظ على علاقات جيدة مع المفوضية. وساءت أنماط عدم التماثل في الحوار بشأن عودة اللاجئين بين المفوضية والحكومة، إذ تمارس الأخيرة الضغط على الأولى.

الخلاصة

قيّمت هذه الدراسة ديناميكيات القوة بين لبنان والمجتمع الدولي في الاستجابة إلى توافد اللاجئين السوريين اعتباراً من عام ٢٠١١. وتبيّن أنّ السلطات اللبنانية عزّزت تحكمها واكتسبت نفوذاً مكنها 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. وتقلّبت 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 الهيكلية يميز العلاقات بين الشمال والجنوب. يكشف تحليل ديناميكيات العلاقة المتعددة الأوجه بين لبنان والمجتمع الدولي عن تفاعل معقد بين المكاسب والخسائر لدى الطرفين، إذ أصبحت سياسات الهجرة شكلاً من أشكال القوة التفاوضية التي يتمتع بها لبنان، إلى حدّ ما على الأقل. وتثبت هذه النتيجة أهمية القوة المُنتجة (بالمقارنة مع العلاقة الثنائية للهيمنة في القوة الهيكلية) لأنّ القوة تشكّل هنا عملية اجتماعية واسعة النطاق تتعلّق بالقدرة على التصرف، بالنسبة للأقوياء والضعفاء هيكلياً على حدّ سواء.

٩٧ مقابلة مع مسؤول في مكتب المفوضية الأوروبية للمعونة الإنسانية، بيروت، ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨.

٩٨ مقابلة مع مدير منظمة غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان، بيروت، ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

٩٩ «أي القوة كعلاقات تفاعل قائمة على التحكّم المباشر»، انظر: مايكل بارنيت ورايموند دوفال، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٥، ص. ٤٣.

قائمة المراجع

- مالكولم أندرسون وإبرهارد بورت، حدود الاتحاد الأوروبي، لندن، بالغراف مكميلان، ٢٠٠١.
- سامي عطا الله وديما مهدي، «القانون وسياسة «المناطق الآمنة» والعودة القسرية إلى سوريا: سياسة اللاجئين في لبنان»، بيروت، المركز اللبناني للدراسات السياسية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، ص. ١٦، متوفر عبر الرابط التالي: https://www.lcps-lebanon.org/publications/1515749841-lcps_report_-_online.pdf [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].
- إيان بايتش وماثيو فليندرز، «الاستنتاجات والتداعيات»، في: إيان بايتش وماثيو فليندرز (ناشرون)، بعنوان الحوكمة المتعددة المستويات، أكسفورد، منشورات جامعة أكسفورد، ٢٠٠٤.
- تيري بالزاك، «أدوات سياسة الإجراءات الضامنة: تبادل المعلومات وسياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية والداخلية»، صحيفة دراسات السوق المشتركة، ٢٠٠٨، المجلد ٤٦ (١)، ص. ٧٥-١٠٠.
- ديدييه بيغو، «الأمن والهجرة الوافدة: نحو حكوماتية عن طريق القلق؟» إليزابيث بوكير ودومينيك سبنسر وجهاي تشاي، «بين السياسة والممارسة: تعليم اللاجئين السوريين في لبنان»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠١٧، المجلد ٣١ (٤)، ص. ٤٤٤-٤٦٥.
- باري بوزان وأول ويفر ومورتن كيلستروب وبيار لوماتر، الهوية والهجرة والأجندة الأمنية الجديدة في أوروبا، منشورات سانت مارتن، نيويورك، ١٩٩٣.
- تيزيانا كابونيو ومايكل جونز-كوريس، «وضع النظريات حول سياسات الهجرة في الدول المتعددة المستويات: منظور الحوكمة المتعددة المستويات»، صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، ٢٠١٧، المجلد ٤٤ (١٢)، ص. ١-١٦.
- جان-بيار كاسارينو، «الهجرة وإدارة الحدود في المنطقة الأورو-متوسطة: التوجه نحو أشكال جديدة من الترابط»، الكتاب السنوي للمعهد الأوروبي المتوسطي، ٢٠٠٥، ص. ٢٢٧-٢٣١.
- جون شالكرافت، القفص المخفي: العمال السوريون المهاجرون في لبنان، ستانفورد، منشورات جامعة ستانفورد، ٢٠٠٩.
- العمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية، «صحيفة وقائع»، الموقع الإلكتروني، المفوضية الأوروبية، ٢٠٢٠، متوفر عبر الرابط التالي: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en [آخر زيارة للرابط في ١٦ آذار/مارس ٢٠٢٠].
- بالو كوتيتا، «حالة الحدود البحرية الجنوبية الإيطالية: تعاون عبر المتوسط؟» في: جيمينايل (ناشرون)، تدفقات الهجرة وإدارة الحدود البحرية الجنوبية للاتحاد الأوروبي، برشلونة، منشورات سيدوب، ٢٠٠٨، ص. ٤٥-٦٢.
- روبرت دال، «مفهوم القوة»، صحيفة بحوث النظم والعلوم السلوكية ١٩٥٧، المجلد ٢ (٣)، ص. ٢٠١-٢١٥.
- المفوضية الأوروبية، «رسالة مشتركة إلى البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي واللجنة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية ولجنة المناطق - مراجعة سياسة الجوار الأوروبية»، الموقع الإلكتروني، المفوضية الأوروبية، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، متوفر عبر الرابط التالي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52015JC0050> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].
- الاتحاد الأوروبي، «دعم سوريا والمنطقة: تتبع التمويل في مرحلة ما بعد مؤتمر بروكسل»، بروكسل، شبكة الإغاثة، ٢٠١٩، ص. ٤ و٦، متوفر عبر الرابط التالي: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria-report-seven_o.pdf [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].
- تاميراس فاخوري، «الحوكمة المتعددة المستويات وسياسات الهجرة في العالم العربي: قضية النزوح السوري»، صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، ٢٠١٨، ص. ١٣١٠-١٣٢٦.
- 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 صائغي السياسات: تصوّر علاقات الحكومة-الأمم المتحدة خلال أزمة اللاجئين السوريين في لبنان»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠١٨، المجلد ٣٢ (٤)، ص. ٦٤٥-٦٦٣.

إرنست هاس، «لماذا التعاون؟ ربط القضايا والأنظمة الدولية»، سياسات العالم، ١٩٨٠، المجلد ٣٢ (٣)، ص. ٣٥٧-٤٠٥.

أحمد إيسدويغو وميسم نمى، «سياسات العودة: دراسة مستقبل اللاجئين السوريين في الأردن ولبنان وتركيا»، العالم الثالث فصلية، ٢٠١٨، المجلد ٤١ (٣)، ص. ٤١٥-٤٣٣.

جانين جليخ، «باسيل يعلنها حرباً على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين»، الموقع الإلكتروني، لوريان لو جور، ٩ حزيران/يونيو ٢٠١٨، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.lorientlejour.com/article/1119987/bassil-part-en-guerre-contre-le-hcr.html> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

مايا يانمير، «مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والاستجابة إلى أزمة اللاجئين السوريين: التفاوض على الوضع والتسجيل في لبنان»، الصحيفة الدولية لحقوق الإنسان، ٢٠١٧، المجلد ٢ (٣)، ص. ٣٩٣-٤٩١.

الجزيرة، «العثور على جثث لاجئين تجمّدوا برّداً في لبنان بالقرب من الحدود السورية»، الموقع الإلكتروني، أخبار الجزيرة، ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/refugees-frozen-lebanon-syr-ia-border-180119180011632.htm> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

بول لايت، أجنحة الرئيس: خيار السياسة المحليّة من كينيدي إلى كلينتون، بالتميم، منشورات جامعة جونز هوبكينز، ١٩٨٢.

أنليزا ليندسي، «الطفرة والاختيار: القوّة في نظام إعادة توطين اللاجئين»، صحيفة الهجرة القسرية، ٢٠١٧، المجلد ٥٤، ص. ١١-١٢.

ستيفن لوكس، السلطة: وجهة نظر راديكالية، لندن، منشورات مكميلان، ١٩٧٤.

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، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-mid-dle-east-michael.html> [آخر زيارة للرابط في ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

روبرت كيوهان وجوزف ناي، السلطة والترابط، لندن، منشورات بيرسون، ٢٠٠١.

ديما الخوري، «مساحات التفاوض: مدن لبنانية وتدقّق اللاجئين السوريين (٢٠١١-٢٠١٨): حالات التبانة والنبعة ومخيم اللاجئين الفلسطينيين في برج البراجنة»، أطروحة دكتوراه، الجغرافيا الاجتماعية، جامعة كان، ٢٠١٩، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://hal.inria.fr/tel-02305859/> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

ساندرا لافينيكس، «توسيع نطاق الاتحاد الأوروبي وتحدي نقل السياسة: قضية سياسة اللاجئين»، صحيفة الدراسات الإثنية ودراسات الهجرة، ٢٠٠٢، المجلد ٢٨ (٤)، ص. ٧٠١-٧٢.

مركز دعم لبنان، «الإجراءات المنظّمة غير النظامية وآليات السمسرة والأوضاع غير القانونية. تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية»، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦، 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 ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

مركز دعم لبنان، «سُئل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦، متوفّر عبر الرابط التالي: <http://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [آخر زيارة للرابط في ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

مركز دعم لبنان، «حصول اللاجئين السوريين على الرعاية الصحيّة: تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير

النظامية على حياة السوريين اليومية»، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦، ص. ٧، متوفر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/sites/default/files/resources/accesshealthcaresyrianrefugees-ls2016.pdf> [آخر زيارة للرابط في ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

المفكرة القانونية، «ورقة موقف بشأن قرار الترحيل السريع للمواطنين السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني»، الموقع الإلكتروني، المفكرة القانونية، ٢٠١٩، 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 ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

أنليزا ليندسي، «الطفرة والاختيار: القوة في نظام إعادة توطين اللاجئين»، «صحيفة الهجرة القسرية»، ٢٠١٧ المجلد ٥٤، ص. ١١-١٢.

أمريشا جاغاناثسينغ، «لبنان - تقرير قطري: الإطار القانوني والسياساتي لحكومة الهجرة»، سلسلة أوراق العمل رقم ١، الاستجابة: الحكومة المتعددة المستويات للهجرة الجماعية في أوروبا وخارجها، أفق ٢٠٢٠ (الاتحاد الأوروبي)، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٨، ص. ٢٢، متوفر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/legal-and-policy-frame-work-migration-governance> [آخر زيارة للرابط في ١٠ آذار/مارس ٢٠٢٠].

أمريشا جاغاناثسينغ، «نظام الحدود اللبنانية: صلاية سلسة وتدخّل أجنبي وتراكيب أمنية هجينة»، سلسلة أوراق العمل رقم ٢، الاستجابة: الحكومة المتعددة المستويات للهجرة الجماعية في أوروبا وخارجها، أفق ٢٠٢٠ (الاتحاد الأوروبي)، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٩، ص. ٤٥، متوفر 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 ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

إيمانولا باولييتي، هجرة السلطة والعلاقات بين الشمال والجنوب: حالة إيطاليا وليبيا، لندن، بالغراف مكميلان، ٢٠١١.

مرصد المساعدة الأمنية، «الجدول المحوري للمساعدة الأمنية - البرامج»، الموقع الإلكتروني، مرصد المساعدة الأمنية، ٢٠١٩-٢٠٢٠، متوفر عبر الرابط التالي: <http://securityassistance.org/data/program/military/Lebanon> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

سيمون تولنز، «إدارة الحدود في حقبة بناء الدولة المخففة: المساعدة الأمنية وسيادة لبنان الهجينة»، الشؤون الدولية، ٢٠١٧، المجلد ٩٣ (٤) ص. ٨٦٥-٨٨٢.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، «صحيفة وقائع»، الموقع الإلكتروني، ٢٠١٩، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2019/03/UNHCR-Lebanon-Operational-Fact-sheet-February-2019.pdf> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

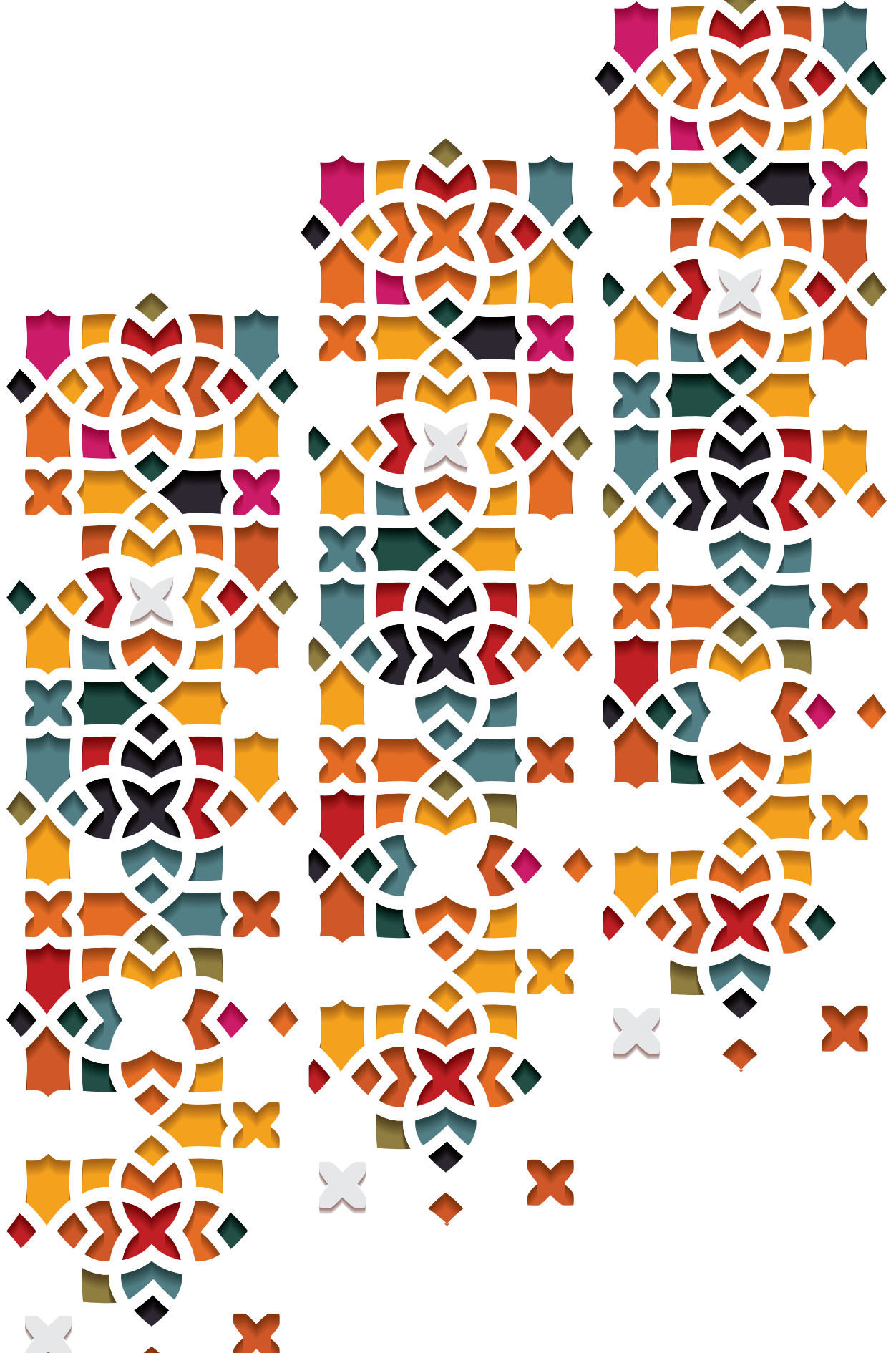
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، «الاستطلاع الإقليمي الخامس حول تصورات اللاجئين السوريين ورغبتهم بالعودة إلى سوريا، مصر، العراق، لبنان، الأردن»، الموقع الإلكتروني، شبكة الإغاثة، آذار/مارس ٢٠١٩، متوفر عبر الرابط التالي: <https://reliefweb.int/report/turkey/fifth-regional-survey-syrian-refugees-perceptions-and-intentions-return-syria-rpis> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، «دليل حالات الطوارئ»، الموقع الإلكتروني، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ٢٠١٥، ص. ١، متوفر عبر الرابط التالي: <https://emergency.unhcr.org/entry/78614/working-with-a-host-government> [آخر زيارة للرابط في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

خاتمة

تقاطعُ سياسات العمل واللجوء في الشرق الأوسط
وتركيا: استكشاف ديناميكيات «الحالة المؤقتة
الدائمة»

ص. ٤٤ سعاد عسييران



تقاطع سياسات العمل واللجوء في الشرق الأوسط وتركيا: استكشاف ديناميكيات «الحالة المؤقتة الدائمة»

سعاد عسيران

الكلمات الرئيسية: اللاجئين، لبنان، الأردن، تركيا،
العمالة، سياسات الهجرة، سياسة اللجوء.

الملخص

يُواجه معظم اللاجئين السوريين الذين هاجروا إلى البلدان المجاورة في الشرق الأوسط وتركيا حالة «مؤقتة ودائمة» في آن معًا، سواء كان هذا الطابع المؤقت من ناحية وضعهم القانوني أو من ناحية سياسات الجهات الفاعلة الرسمية تجاه اللاجئين. إنَّ الحالة المؤقتة الدائمة للاجئين السوريين في المنطقة، التي تُعزِّزها جهات فاعلة متعددة رسمية (وغير رسمية) والتي تبرز بطريقة مختلفة بناءً على تاريخ الدولة القومية في المنطقة وإطار اللجوء فيها، تهدفُ بشكلٍ رئيسي إلى دمج اللاجئين السوريين في الاقتصادات المحلية، بحيث يُشكِّلون فائضًا من اليد العاملة. في هذا السياق، يسعى المقال إلى النظر في العلاقة بين إدماج اللاجئين كيد عاملة من جهة، وتطور حوكمة الهجرة في المنطقة من جهةٍ أخرى. يُستخدم مفهوم اللاجئين كيد عاملة من أجل وضع تصوُّر حول طريقة مقارنة اللاجئين، كنوع من الفئة السكانية المتنقلة، باعتبارهم مصدرًا مرغوبًا للقوَّة العاملة، نظرًا لهشاشة وضعهم ووجودهم الدائم المؤقت. وعليه، يُلقي هذا المقال نظرةً ناقدة على أساليب تطبيع اللاجئين كيد عاملة. وأخيرًا، يطرحُ السؤال حول طريقة تأثير ذلك على مسألة اللجوء، بمفهومه السياسي والقانوني.

المقدمة

في إطار التركيز على الاستجابات لظاهرة النزوح في الشرق الأوسط وتركيا، تتطرقُ المقالاتُ المشمولة في هذه الدراسة إلى السُّبل المختلفة التي تلجأ إليها الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية في تعاطيها مع مسألة اللاجئين السوريين، وكيفية تأثير سياسات الهجرة في المنطقة على تجارب اللاجئين. في الواقع، تتأثر تجارب اللاجئين السوريين مع الهجرة القسرية بطرق كثيرة ومتنوعة من خلال مجموعة من الجهات، بدءاً بالجهات الفاعلة الرسمية وأعضاء المؤسسات غير الحكومية وصولاً إلى المعلمين وأصحاب العمل أو حتى الجيران واللاجئين الآخرين. باعتقادي، إنَّ وجود اللاجئين السوريين في بلدان الشرق الأوسط، لا سيَّما الأردن ولبنان وتركيا، يُشكِّل وجودًا مؤقتًا، وترتبط هذه الحالة المؤقتة بوضع اللاجئين السوريين كقوة عاملة ضعيفة وقابلة للاستغلال. وفي معرض النظر في مسألة الحالة المؤقتة في سياق اللجوء هذا، سوف أحاول تأطير الطرق التي يتم من خلالها دمج اللاجئين في المنطقة ضمن التراتبيات وعلاقات الاستغلال القائمة، مع تسليط الضوء على تأثير الحالة المؤقتة على علاقات اللاجئين بالجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية. ولا بدَّ من تقييم ناقد لمسألة تطبيع وضع اللاجئين كيدٍ عاملة² في بلدان الشرق الأوسط وتركيا. يرتكز هذا المقال على مناقشات قائمة تستعرض أوضاع اللاجئين في دول المنطقة، بصفتهم يدًا عاملة³، إلى جانب بعض الدراسات من خارج المنطقة، التي تبحث في تجارب «وضع غير المواطنين الهش»⁴.

يشمل وضع غير المواطن طبقاً من الأوضاع القانونية التي تختلف بناءً على نظام الهجرة المُعتمد؛ الإقامة الطويلة الأمد، وتراخيص العمل المؤقتة، وتراخيص الإقامة السياحية القصيرة الأمد، وتأشيرات

١ إنَّ مصطلح «دمج» لا يُستخدم بمعناه الإيجابي في هذا المقال، أي كما يرتبط عادةً بمصطلح «الإدماج». يُعتمد مصطلح الدمج في هذه الحالة من أجل مناقشة عمالة اللاجئين ووجودهم، مع الإقرار بالطبيعة الاستغلالية لعلاقات العمل. وفي حين أنَّ معظم المجتمعات المُضيفة في البلدان الثلاثة قيد الدراسة تعترض على دمج اللاجئين في اليد العاملة، مُحملةً إياهم مسؤولية خسارة الوظائف أو مُعتبرةً أنهم يؤثرون سلباً على الأجور، إلا أنَّ هذه الحجج لا تُلقي اللوم على أصحاب العمل والعلاقات الرأسمالية التي تُصبح من خلالها عمالة اللاجئين مرغوبةً، بصفتها عمالةً أقلَّ كلفةً.

٢ يتنقل مصطلح «اللاجئون كيدٍ عاملة» من تعليقات ساماذاً حول اللاجئين باعتبارهم من العمَّال، وتحليل راجارام بأنَّ «المهاجرين واللاجئين لا يتنقلون فحسب، بل يتنقلون كقوة عاملة مُحتملة، ليندمجوا (أو لا يندمجون) في أنماط الإنتاج» (ص. ٦٣٢). انظر: راناير ساماذا، «عمالة اقتصادات اللجوء»، موقع إلكتروني، مراقبة اللاجئين، 2017، متوفر عبر الرابط التالي: <https://refugeewatchonline.wordpress.com/2017/04/14/the-labour-of-the-refugee-economies/> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩]؛ بريم كومار راجارام، «اللاجئون كشعب فائض: العرق، والهجرة، وأنظمة القيمة الرأسمالية»، الاقتصاد السياسي الجديد، ٢٠١٨، المجلد ٢٣(٥)، ص. ٦٢٧ - ٦٣٩.

٣ كاثارينا ليتير ولويس تورنر، جعل اللاجئين يعملون؟ سياسة إدماج اللاجئين السوريين في سوق العمل في الأردن»، نقد الشرق الأوسط، ٢٠١٩، المجلد ٢٨(١)، ٦٥ - ٩٥؛ لويس تورنر، «شرح (عدم) تخييم اللاجئين السوريين: الأمن، والطبقة، وسوق العمل في لبنان والأردن»، السياسة المتوسطة، المجلد ٢٠(٣)، ص. ٣٨٦ - ٤٨٤.

٤ لوين غولدرينغ وبارتريسيا لاندولت، «مشروطية الوضع القانوني والحق: تحديد مفهوم عدم حمل الجنسية وما يرافقها من حالة غير مستقرة في كندا»، وره في: لوين غولدرينغ وبارتريسيا لاندولت (ناشرون)، بعنوان إنتاج والتفاوض على عدم حمل الجنسية: الوضع القانوني غير المستقر في كندا، تورونتو، منشورات جامعة تورونتو، ٢٠١٣، ص. ٣ - ٢٨.

الزواج، وصفة طالبي لجوء، وصفة «التسامح» أو التعليق المؤقت لعملية الترحيل،^٦ والحماية المؤقتة،^٧ والسماح بالإقامة^٨ وغير ذلك من الأوضاع القانونية. وتُسلط هذه الأوضاع القانونية المختلفة الضوء على تعُدّدية هذه الأوضاع.^٩ وتُعتبر هذه الأوضاع طارئاً ومشروطة، بحيث قد يتأرجح المهاجرون أو اللاجئون بين وضع وآخر في بعض الحالات في حال استيفاء شروط معينة، أو قد يتواجدون في وضع «أقل أماناً» في حال عدم استيفاء شروط أخرى.^{١٠} في نقاشهما، يُلقى لاندولت وغولدرينغ الضوء على الأساليب المختلفة التي تؤثر من خلالها الجهات الفاعلة على انتقال المهاجرين من وضع غير المواطن إلى آخر.^{١١} فعلى سبيل المثال، قد يؤدي رفض أصحاب العمل تجديد عقود العمال المهاجرين إلى تحوّل تواجدهم في البلاد إلى وجود «غير شرعي»، إلا إذا نجحوا في الحصول على عمل آخر يؤمن لهم رخصة عمل أو إذا تمكنوا من الحصول على وضع قانوني آخر بصفتهم طلاباً أو أزواجاً أو ما شابه. ويعتبر لاندولت وغولدرينغ أنّ الجهات الفاعلة المختلفة، خارج عن الجهات الفاعلة الرسمية، تؤثر في الواقع على أوضاع المهاجرين إما عبر تسهيل وصولهم إلى الخدمات أو الأوضاع الأكثر أمناً أو عبر دفعهم باتجاه أوضاع أكثر هشاشة.^{١٢} وبالتأكيد على السياق الكندي، يحدّد راجكومار والمؤلفون المشاركون^{١٣} تعُدّدية أوضاع غير المواطنين القانونية، ويشدّدون على أنّ الوجود أو الوضع المؤقت بات شيئاً فشيئاً هو القاعدة السائدة. وتبرز حجّتهم الفوارق الدقيقة في النقاشات حول أوضاع غير المقيمين القانونية المختلفة، وذلك عبر النظر في الظروف الكامنة وراءها أو أشكال الديمومة المُحمّلة أو القيود الزمنية القائمة فيها. كذلك، يستكشفون العلاقة بين الأوضاع القانونية هذه والحصول على الجنسية، بحيث تُحوّل بعض هذه الأوضاع حاملها طلب الحصول على الجنسية، في حين تُقصيهم أوضاع أخرى نهائياً عن التأهل

٦ هايدي كاستانيدا، «الترحيل المؤجل:» «عدم الشرعية»، والظهور والاعتراف في ألمانيا المعاصرة»، في: نيكولاس دي جينوف و ناتالي ماي بويتز (ناشرون)، بعنوان نظام الترحيل: السيادة، والمساحة، وحرية التنقل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٠، ص. ٢٤٥ - ٢٦١.

٧ لوين غولدرينغ، كارولينا بيرينشتاين وجوديث ك. بيرنهارد، «مأسسة وضع الهجرة غير المستقر في كندا»، دراسات المواطنة، ٢٠٠٩، المجلد ١٣ (١)، ص. ٢٣٩ - ٢٦٥.

٨ ميكال سيبوس، «جميعنا إخوة هنا: صناعة حياة اللاجئين من الشيشان في بولندا»، الجماعة والمساحة والمكان، ٢٠٢٧، ص. ١ - ١١.

٩ للاطلاع على نقاش عام، انظر: لوين غولدرينغ وباتريسيا لاندولت، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٣؛ راجكومار وآخرون، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٢.

١٠ ضمن النطاق الممتد بين «الجنسية» و«الوجود غير المشروع»، تنطوي الأوضاع القانونية بمعظمها على شروط أو معايير يجب استيفائها من أجل الحفاظ على الوضع القانوني، في حين يؤدي عدم تلبية هذه الشروط إلى فقدان الوضع القانوني. وفي الوقت عينه، قد يفقد الفرد وضعه القانوني، حتّى الأوضاع التي تُعتبر أكثر استقراراً، كحمل الجنسية على سبيل المثال، كما هي حال الأفراد الذين يتخلّون عن إحدى الجنسيات للحصول على جنسية أخرى، أو في حالات إسقاط الجنسية - كما هي مؤخراً حال المواطنين الأوروبيين الذين انضموا إلى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش). انظر: لوين غولدرينغ وباتريسيا لاندولت، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٣، ص. ٩.

١١ المرجع نفسه.

١٢ المرجع نفسه.

١٣ راجكومار وآخرون، «عند المفترق بين الوضع المؤقت والوضع الدائم: كيف تُنتج كندا الوضع المؤقت وتَصنّع مواطنيها من خلال سياساتها إزاء الأمن والعمل والاستيطان»، دراسات المواطنة، ٢٠١٢، المجلد ١٦ (٤-٣)، ص. ٤٨٥ - ٥١٠.

الحصول على الجنسية.¹⁴ وبناءً على هذا النهج، لقد اعتمدتُ تعبير «الحالة المؤقتة الدائمة»¹⁵ لإجراء تحليل إضافي حول أساليب دمج اللاجئين في سياق الشرق الأوسط وتركيا.

وبهدف المساهمة في إقامة نقاشٍ أوسع حول تقاطع الاقتصاد السياسي والهجرة، يعتمد هذا المقال على الأبحاث القائمة التي تستعرض دمج اللاجئين بوصفهم مجرد عمالاً.¹⁶ يُشير سامادار إلى طريقة تركيز الأبحاث في الدراسات الخاصة باللاجئين على العمالة، مع تجنب مناقشة مسألة اللاجئين بوصفهم مجرد عمالاً.¹⁷ فقد يُساهم النقاش حول عمالة اللاجئين من وجهة نظرٍ سياساتية، أو النقاشات التي تركز على العمالة النظامية وغير النظامية، في إزالة الطابع السياسي للتحقيقات في علاقات العمل. غير أن تحليل اللاجئين بوصفهم مجرد عمالاً هو في المقام الأول أمرٌ مُنتجٌ فكرياً من أجل استكشاف العلاقات التي يُقيمها اللاجئون مع المواطنين والجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية في المنطقة. ثانياً، يسمح تحليل اللاجئين بوصفهم مجرد عمالاً بالنظر في التوتّر القائم بين تجاربهم مع الهجرة القسرية، والوضع القانوني والسياسي لكل «لاجئ». كذلك، تؤدي المقاربة التي تنظر إلى اللاجئين بوصفهم عمالاً إلى طمس الفرق ما بين المهاجر واللاجئ، والذي يشكل إحدى الخصائص الواضحة لأنظمة الهجرة في المنطقة، كما هو مُبيّن أدناه.¹⁸

من خلال هذا التحليل للاجئين الذي ينظر إليهم بوصفهم مجرد عمالاً، يقدّم راجارام نقدًا للأبحاث التي لا تُقرّ بطريقة تأثير العلاقات الاجتماعية والعرقية والتراتبية القائمة على وضع اللاجئين في المجتمع.¹⁹ فبعد استعراض استجابة الجهات الفاعلة الرسمية والعامّة لوصول المهاجرين واللاجئين إلى هنغاريا في عام ٢٠١٥ كمثال، يربط راجارام هذه الاستجابات بالسياسات والخطابات التي أثّرت في حالة شعب الروما في هنغاريا. فيتّم رسم صورة شعب الروما على أنّه الوجه «الآخر» لجمهورٍ مثاليٍّ مُتخيّل، ثمّ تُستخدَم هذه الصورة كأساسٍ لتطوير وتنفيذ السياسات التي تستهدف هذه الفئة. وبتركيز على ممارسات حكم الشعوب، يعرض راجارام سياساتٍ وممارساتٍ مماثلة لتلك المُعتمدة في حالة شعب الروما، وقد نُفذت

١٤ المرجع نفسه.

١٥ يستخدم راجكومار وآخرون مصطلح «الحالة المؤقتة الدائمة» للدلالة على العمال المهاجرين الذين يصلون إلى كندا بموجب تأشيرات عمل لمزاولة العمل في القطاع الزراعي، ويكون وجودهم محدوداً بفترة زمنية معينة. وفي حالة النزوح في الشرق الأوسط وتركيا، في حين تبقى الفترة الزمنية التي يستطيع اللاجئون إمضاءها في البلد غير محدّدة، يقوم تواجدهم في البلاد على عودتهم (القسرية أو الطوعية) أو هجرتهم اللاحقة في نهاية المطاف. انظر: الفريق الدولي المعني بالأزمات، «تخفيف حمة اللاجئين السوريين في لبنان»، بروكسل، الفريق الدولي المعني بالأزمات، ٢٠٢٠، ص. ٢١١، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.crisisgroup.org/ar/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/easing-syrian-refugees-plight> [آخر زيارة للرابط في ١٩ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

١٦ بريم كومار راجارام، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٨؛ موريتز ألتينريد وآخرون، «مساحات الحدود اللوجستية: السياسة والوساطة في العمالة المتنقلة في ألمانيا بعد صيف الهجرة»، جنوب المحيط الأطلسي فصلية، ٢٠١٨، المجلد ١١٧ (٢)، ص. ٢٩١ - ٣١٢.

١٧ راناير سامادار، المرجع السالف الذكر، 2017.

١٨ إنّ أنظمة الهجرة المُعتمدة في دول الاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة الأميركية لا تركز بشكلٍ ظاهر على تنظيم هجرة اليد العاملة، بل تركز بصورةٍ أوضح على منع الهجرة أو إدارتها. غير أنّ دمج العمال المهاجرين في هذه الدول يشكل جانباً أساسياً من أنظمة الهجرة المُعتمدة.

١٩ بريم كومار راجارام، المرجع السالف الذكر، 2018.

أيضاً عند وصول اللاجئين والمهاجرين في عام ٢٠١٥،^{٢٠} أما الصورة التي رُسمت للاجئين أو المهاجرين فتُشبه صورة «الآخر» الداخلي - أي شعب الروما - مُقدّمةً بالتالي أُسساً أخلاقية لدعم إخلاء هؤلاء من المساحات العامة، أو غير ذلك من التدابير الأكثر تطرّفًا. يحدّد هذا النوع من التحليلات طريقة مقارنة الجهات الفاعلة المتعدّدة، الرسمية والاجتماعية وغيرها، للاجئين و/أو المهاجرين، بناءً على علاقات سائدة مسبقاً؛ بالتالي، يتمّ دمج اللاجئين و/أو المهاجرين ضمن التراتيبات والعلاقات القائمة. لذلك، سوف أعتد على عمل راجارام من أجل تحليل الطرق التي يتمّ من خلالها دمج اللاجئين في دول الشرق الأوسط وتركيا، مع الأخذ في الاعتبار الدمج المتباين لمختلف الأفراد، من مواطنين ومقيمين دائمين ولاجئين ومهاجرين، بالاستناد إلى العلاقات الاجتماعية والاقتصادية.^{٢١} وفي القسم التالي، سوف أنظر في تجلّي هذا الدمج بالنسبة إلى اللاجئين السوريين في المنطقة، وإلى الإنتاجية الكامنة في دمج اللاجئين كيدٍ عاملة في المنطقة. وفي معرض هذا النقاش، سوف أُبيّن كيف أنّ دمج اللاجئين السوريين يأخذ طابع الوجود المؤقت الدائم، وكيف يتمّ تطبيع وجودهم كيدٍ عاملة، في الشرق الأوسط وتركيا.

أنظمة الهجرة: مأسسة «الحالة المؤقتة الدائمة»

إنّ النقاش النظري حول سياسة و/أو سياسات الهجرة المُطبّقة في الشرق الأوسط وتركيا يقتضي إعادة النظر في الحدود الإقليمية للمنطقة. فمنذ استقلالها، انصفت دول المنطقة بتاريخ متباينة. وعليه، لا يمكن تحليلها ضمن الإطار نفسه إلا بتمييع حدودها الإقليمية. تاريخياً، شكّلت منطقة الشرق الأوسط وتركيا على مرّ السنوات، محطّ العديد من حركات الهجرة، القسرية والطوعية على حدّ سواء، حتّى قبل أن تُصبح الدول القومية ذات الحدود الإقليمية التي نعرفها اليوم.^{٢٢} وقد ساهمت حركات الهجرة التي شهدتها المنطقة في القرن العشرين في صياغة سياسات الهجرة الحالية، وسياسة الحصول على الجنسية واللجوء في العديد من دول الشرق الأوسط وفي تركيا. كذلك، فإنّ السياسة الحالية للهجرة في الشرق الأوسط وتركيا لا تنبثق عن حركات الهجرة السابقة فحسب، بل ترتبط أيضاً بأنظمة الهجرة الدولية الأوسع التي ترمي إلى حوكمة الهجرة والتنقّل في البلدان القريبة من الاتحاد الأوروبي^{٢٣} كما في المناطق الجغرافية الأبعد.^{٢٤} عمِل عدّة باحثين على تحليل سعي أنظمة الهجرة إلى السيطرة على الهجرة - والتخفيف منها، عوضاً عن منعها، على الرغم من أنّها تبدو في الظاهر وكأنّها تحاول منع الهجرة.^{٢٥} وأظهر العديد من المؤلفين، في مناقشتهم لأنظمة الهجرة، كيف تساهم أمنة الحدود والترحيل والاحتجاز والاجراءات المتخذة خارج حدود الدولة للسيطرة على الهجرة، إلى ما هو أبعد من

٢٠ المرجع نفسه.

٢١ المرجع نفسه؛ ساندر ميزادرا وبريت نيلسون، الحدود كمنهجية، أو تكاثر العمل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٣.

٢٢ داوون تشاتي، النزوح والتجريد في الشرق الأوسط، كامبريدج، منشورات جامعة كامبريدج، ٢٠١٠.

٢٣ سايبين هيس، «التجريد في سياق الهجرة العابرة. النظرية وأساليب تحليل النظام الإثنوغرافي»، الجماعة والمساحة والمكان، ٢٠١٠، المجلد ١٨ (٤)، ص. ٤٢٨ - ٤٤٠.

٢٤ للنقاش حول دول غرب إفريقيا، انظر: روبن أندرسون، عدم المشروعية، Inc.: الهجرة السرية والأعمال التجارية التي تقع على حدود أوروبا، كاليفورنيا، منشورات جامعة كاليفورنيا، ٢٠١٤.

٢٥ ديميتريس بابادوبولوس، نيام ستيفونسون وفاسيليس تسيانوس، مسارات الهروب: التحكّم والتخريب في القرن الحادي والعشرين، لندن، منشورات بلوتو، ٢٠٠٨؛ روتفينا أندرياسيفيك، «من الاستثناء إلى الإفراط: الاحتجاز وعمليات الترحيل في الفضاء المتوسطي» في: نيكولاس دي جينوف وناثالي ماي بويتز (ناشرون)، نظام الترحيل: السيادة، والمساحة، وحزبة التنقّل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٠، ص. ١٤٧ - ١٦٥؛ ساندر ميزادرا وبريت نيلسون، المرجع السالف الذكر، 2013.

الحدود الإقليمية الفعلية للدول القومية، في تحديد شروط الدمج للأشخاص الذين «يتمكنون» من الوصول إلى بلد المقصد، عوضاً عن منع الهجرة.²⁶ ولعلّ تحليلهم لطريقة عمل أنظمة الهجرة، الذي يربط بين دمج المهاجرين (و/أو اللاجئين) في اليد العاملة وآليات السيطرة على الحدود والهجرة، يوفّر وجهة نظرٍ لتحليل أنظمة الهجرة المتبلورة في المنطقة.

تُشكّل الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية في الشرق الأوسط وتركيا أنظمة الهجرة التي لا تدير حركات الهجرة فحسب، بل تُدير أيضاً وجود المهاجرين واللاجئين في المنطقة.²⁷ علاوةً على ذلك، تؤثر هذه الأنظمة على الهجرة من المنطقة، سواء من خلال إعادة التوطين عبر برامج خاصة ببلدان ثالثة، أو من خلال عبور المهاجرين واللاجئين الحدود بأنفسهم للوصول إلى أوروبا أو أماكن أخرى. خلافاً لتركيا، لا يتشارك لبنان والأردن أيّ حدودٍ مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، غير أنّهما شكّلا على الرغم من ذلك، محطّ الاجراءات المتخذة خارج الحدود للسيطرة على الهجرة. ونتيجةً لظاهرة النزوح الأخيرة، تلقت البلدان مساعداتٍ من نوع المساعدات الإنمائية الإنسانية، وهي تهدف، على ما يبدو، إلى ضمان بقاء اللاجئين في هذه البلدان أو عودتهم إلى بلدانهم الأصلية - لكنّ من دون أن يحاولوا الهجرة نحو أوروبا في أيّ حالٍ من الأحوال.^{28،29} أمّا أدامسون وتسوراباس فيُعارضان فكرة أنّ هذه الدول هي مجرّد جهات مستفيدة من المساعدات، ويسلطان الضوء على أنّ أنظمة الهجرة في المنطقة قد لجأت إلى «تسليح النزوح القسري» كوسيلةٍ للحصول على الدعم المالي أو الاقتصادي أو السياسي لقاء استضافة اللاجئين.³⁰ فقد لجأت الحكومات في لبنان والأردن إلى طلب الدعم من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأميركية والجهات المانحة الرئيسية لقاء استضافة اللاجئين السوريين ونظراً لضعف أو نقص البنى التحتية، لكي تتمكن من تحمّل وجود اللاجئين.³¹ خلف تسليح وجود اللاجئين، إنّ أنظمة الهجرة في المنطقة مُهيكلّة

٢٦ روبن أندرسون، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٤؛ ساندرو ميزادرا وبريت نيلسون، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٣؛ نيكولاس دي جينوفا، نظام الترحيل: السيادة والمساحة، وحزبة التنقّل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٠، ص. ٥٠٧.

٢٧ يستعرض هيس وبابادوبولوس، وستيفينسون وتساينوس أنظمة الهجرة باعتبارها تشمل جهات فاعلة متعدّدة، رسمية أو غير رسمية، من منظمات غير حكومية ومؤسسات دولية (مثلاً: المنظمة الدولية للهجرة أو مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين)، أو حتّى الشركات الخاصة (مثلاً: مراكز تأشيرات الدخول)، وجميعها منخرطة في حوكمة الهجرة. فالمهاجرون واللاجئون لا يتعاملون مع الجهات الفاعلة الرسمية فحسب، بل مع جهات فاعلة متعدّدة ذات أجندات مختلفة، وتكون جزءاً من نظام الهجرة. يستند هذا المقال إلى تلك المقاربة. انظر: ساين هيس، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٠؛ ديميتريس بابادوبولوس، نيام ستيفينسون وفاسيليس تسيانوس، المرجع السالف الذكر، 2008.

٢٨ يشكّل كلّ من الخطّة الإقليمية للاستجابة والقدرة على الصمود (التقارير السنوية)، والميثاق الأردني (٢٠١٦)، والاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركيا (٢٠١٦)، أمثلةً حول هذه العلاقة الإنسانية-الإنمائية، إلى جانب وعود العديد من الدول بتقديم المساعدة والدعم، على غرار اجتماع مجموعة أصدقاء سوريا. ويتمّ تعزيز المساعدات والتمويل والبرامج من أجل التخفيف من «العبء» الذي يطرحه وجود اللاجئين في بلدان المنطقة، ومن أجل دعم الاقتصادات المحلية والمؤسسات الوطنية للتأقلم مع ارتفاع عدد السكّان، مع السعي إلى نزع فتيل التوترات أو النزاعات التي قد يولدها وجود اللاجئين. غير أنّ هذا الإطار يخفي التحول في السياسات الذي يحيط بخطابات تشاؤك الأعباء، وفشل هذا النهج، بالإضافة إلى أنّه لم يعالج قط المسائل الاجتماعية-الاقتصادية، وبالتالي السياسية، ضمن البلدان المضيفة نفسها. انظر: فيونا ب. أدامسون وجيراسيموس تسوراباس، «حالة الهجرة في بلدان الجنوب: نماذج التجنيس والنماذج الإنمائية والنيوليبرالية في إدارة الهجرة» الدولية، ٢٠١٩، ص. ١ - ٣٠.

٢٩ نرجيس كانيفي، النزوح السوري في السياق: الأزمة والتجريد والتنقّل في الشرق الأوسط، اسطنبول، منشورات جامعة اسطنبول بيلجي، ٢٠١٨.

٣٠ فيونا ب. أدامسون وجيراسيموس تسوراباس، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩، ص. ١٧.

٣١ المرجع نفسه.

بشكلٍ رئيسي لإدارة عمالة المهاجرين وضبطها، عوضاً عن تلبية الاحتياجات الناتجة عن وجود اللاجئين أو تأمين حقوقهم، كما سنناقش في قسمٍ لاحق من هذا المقال.

بالنسبة إلى اللاجئين في الشرق الأوسط وتركيا، تَمَّتْ مأسسة هذه الحالة المؤقتة الطويلة الأمد لتصبح القاعدة. ولكن، ضمن المنطقة، تتراوح أشكال الحماية المؤقتة، بدءاً بالوضع القانوني كما هي الحال في تركيا، وصولاً إلى أشكال التواجد غير المشروع القائمة في لبنان والأردن. باعتباري، تعتمد أنظمة الهجرة في لبنان والأردن على الجهات الفاعلة الرسمية التي تستخدم أشكال الحماية المؤقتة كاستراتيجية لحكومة وجود اللاجئين. وبشكل عام، يمكن القول إنَّ أنظمة الهجرة في الشرق الأوسط تتصف باعتمادها على الحالة المؤقتة الدائمة كـ «هامشي» مُحدَّد من أجل «تقبُّل» وجود اللاجئين، في ظلِّ غياب الأشكال القانونية للحماية. يستضيف العديد من بلدان الشرق الأوسط أعداداً كبيرة من اللاجئين الفلسطينيين منذ نكبة العام ١٩٤٨، وعقب موجات الهجرة اللاحقة، غير أنَّها لم توفِّق حتى الآن على اتفاقيات العام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين أو بروتوكولها الصادر عام ١٩٦٧. أما تركيا، على الرغم من توقيعها الاتفاقية، لا تزال تحتفظ بقيدٍ جغرافي، حيث أنَّ طالبي اللجوء من أوروبا فقط قد يحصلون على صفة لاجئين ويمكنهم طلب الحصول على الجنسية (القانون ٦٤٥٨). في المقابل، يحصل اللاجئون من خارج أوروبا على الحماية بإرتقاب إعادة توطينهم في وقتٍ لاحق في بلدٍ ثالث عبر برامج إعادة توطين اللاجئين (القانون ٦٤٥٨).^{٣٢}

أما في حالة اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في بلدان الشرق الأوسط، فلم تركز السياسات المرتبطة بوجودهم على الحق في الحماية، بل على حق العودة. ومع استمرار السياسة الجغرافية في التشديد على «حق» العودة، يبقى اللاجئون الفلسطينيون عالقين في وضع «الاجئ» في لبنان وسوريا، وفي الأردن أيضاً إنمّا بدرجة أقل. في الوقت عينه، تختلف حقوقهم وواجباتهم بين بلدٍ وآخر، وقد تأثرت بالتطورات التاريخية الرئيسية للدول القومية في المنطقة.^{٣٣} وعلى الرغم من هذه الفوارق، فإنَّ حق العودة، بالإضافة إلى الحقوق المحدودة القانونية والاجتماعية والاقتصادية للاجئين الفلسطينيين، جميعها تحدد مدى دمجهم في المجتمع.^{٣٤}

إنَّ اللاجئين الذي وصلوا بعد موجة الهجرة القسرية الأولى، إما من فلسطين في العام ١٩٦٧، أو من العراق منذ العام ٢٠٠٣، أو من سوريا بدءاً من العام ٢٠١١، أو من بلدان أخرى، قد واجهوا أوضاعاً

٣٢ لقد تغيَّر عنوان الوضع القانوني، وبحسب القانون الحالي، تمَّ الإشارة إليهم بمصطلح «اللاجئين المشروطين» (القانون ٦٤٥٨؛ المادة ٦٢). بموجب الأنظمة السابقة، كان يُشار إلى اللاجئين من خارج أوروبا بمصطلح طالبي اللجوء، حتى وإن كان تحديدُ الصفة إيجابياً. انظر: المديرية العامة لإدارة الهجرة، «النظام رقم ٦١٦٩/١٩٩٤ بشأن الإجراءات والمبادئ المرتبطة بالتحركات السكانية المُحتَملة والأجانب القادمين إلى تركيا، إما كأفراد وإما كمجموعات، إما لطلب اللجوء من تركيا وإما لطلب إذن بالإقامة من أجل طلب اللجوء من بلدٍ آخر». اعتمد هذا النظام في ١٩ كانون الثاني/يناير، ١٩٩٤، وهو متوفر عبر الرابط التالي: <http://www.refworld.org/docid/49746cc62.html> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩]؛ المديرية العامة لإدارة الهجرة، «القانون رقم ٦٤٥٨ بشأن الأجانب والحماية الدولية»، اعتمد في ٤ نيسان/أبريل، ٢٠١٣، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html> [آخر زيارة للرابط في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

٣٣ آري كنودسن، «توسيع هوة الحماية: سياسة المواطنة للاجئين الفلسطينيين في لبنان»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠٠٩، المجلد ١٢٢(١)، ص. ٥١ - ٧٣؛ أنيس ف. قاسم، «الفلسطينيون: من المواطنة الموصولة إلى المواطنة المتكاملة»، في: نيلز أ. بوتنشون ويوري دايفيس ومانويل هاساسيان (ناشرون)، المواطنة والدولة في الشرق الأوسط: المقاربات والتطبيقات، نيويورك، منشورات جامعة سيراكوز، ٢٠٠٠، ص. ٢٠١ - ٢٢٤.

٣٤ آري كنودسن، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٩.

متباينة من الدمج بحكم الواقع في الاقتصاد، من دون الحصول على الحقوق الإنسانية الأساسية في معظم الحالات.³⁵ وفي الواقع، يمكن القول أنَّ معظم البلدان في المنطقة لم توفِّع على بروتوكولات تمنح اللاجئين حقوقهم، فبالتالي لم يتمَّ تجريد اللاجئين أو حرمانهم من أي حقوق معطاة لهم. ولكن، على الرغم من أنَّ مفهوم اللجوء يتعدَّى حدود وتعريف الوضع القانوني، تجدرُ الإشارة إلى أنَّ الوضع القانوني له تداعيات على الفُرص وسُبل العيش التي تُصبح متاحةً للاجئين.³⁶ وفي الوقت عينه، تذكر أوضاع اللاجئين في بلدان المنطقة المواطنين بوضعهم الهش³⁷ وما قد يحصل لهم إذا اضطروا إلى النزوح.

يُعتبر وضع اللاجئين الفلسطينيين كمقيمين مؤقتين دائمين، مسألةً جوهرية تكمن وراء سياسات الهجرة واللجوء اللاحقة التي وُضعت في الشرق الأوسط. ولكن، باعتبار الفلسطينيين حالةً استثنائية، يمكن القول إنَّ الجهات الفاعلة الرسمية في المنطقة تتجاهل بشكلٍ مُمنهج تطوير مقاربة قائمة على حقوق اللاجئين الآخرين.³⁸ فحتى هجرة العراقيين بعد العام ٢٠٠٣ لم تحثُ لبنان أو سوريا أو الأردن على وضع إطار شامل للجوء أو صياغة قوانين تُنظِّم عمليات اللجوء. ففي الدول غير المُوقعة على اتفاقية العام ١٩٥١ وبروتوكول العام ١٩٦٧، اللذين ينصان على إعطاء اللاجئين حقوقهم، تتمتع الجهات الفاعلة الرسمية بسيطرة أكبر على اللاجئين، كونها قادرةً على اتخاذ إجراءات تعسفية، من دون أي حق اللجوء إلى القانون وفي ظلِّ سُبل مساءلة أو حماية محدودة. أمَّا تركيا فتُشكل في هذه الحالة استثناءً عن القاعدة، كونها قد وضعت نظامًا للهجرة واللجوء منذ العام ٢٠٠٥، في إطار عملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. تكلَّل ذلك بإقرار تركيا أول قانون بشأن اللجوء، أي القانون رقم ٦٤٥٨ بشأن الأجانب والحماية الدولية. وفي ما يخص اللاجئين السوريين في تركيا على وجه التحديد، صاغَت الحكومة التركية نظام الحماية المؤقتة (٢٠١٤) الذي يُعطي اللاجئين السوريين وضعًا قانونيًا مختلفًا عن المهاجرين واللاجئين الآخرين في تركيا.³⁹ وفي حين يمنح هذا النظام اللاجئين السوريين حقوقهم الأساسية وحق الوصول إلى الخدمات، إلَّا أنَّه يفرض قيودًا بشأن وجودهم في البلاد على المدى الطويل، بمعنى أنَّ الحصول على وضع الحماية المؤقتة ليس وسيلةً للحصول على الجنسية؛ فالاستمرار في الاحتفاظ بهذا الوضع أو الحصول على وضع آخر في وقتٍ لاحق هما رهينة قرار يتخذه مجلس الوزراء التركي.⁴⁰ وعليه، فإنَّ القانون لا يتضمن أي أحكام بشأن مستقبل حاملي وضع الحماية المؤقتة، إنما سوف تُحدِّده الجهات السياسية والاعتبارات السياسية.

إن فرض قيود زمنية على وجود اللاجئين في البلدان المُضيفَة، حتَّى إن لم يكن تاريخ الانتهاء محدَّدًا بوضوح، يعني أنَّ الترحيل أو العودة المتوقعة يلوحان في الأفق بالنسبة إلى اللاجئين. ولعلَّ هذا الترحيل

٣٥ نرجيس كانيقي، المرجع السالف الذكر، 2018.

٣٦ لوين غولدرينغ وباتريسيا لاندولت، المرجع السالف الذكر، 2013.

٣٧ قد يعتبر البعض في المنطقة أنَّ هذه الحالة المتردِّية واضحة بغض النظر عن وجود اللاجئين، نظرًا للسياسات الخاصة بالجنسية المطبَّقة في بلدان المنطقة. فالقيود المفروضة على حقِّ المرأة في إعطاء الجنسية في لبنان والأردن وغيرها من البلدان تُسلِّط الضوء على المحدودية الواضحة لحقوق المواطنين.

٣٨ آري كنودسن، المرجع السالف الذكر، 2009.

٣٩ المديرية العامة لإدارة الهجرة، «النظام رقم ٢٩١٥٣ بشأن الحماية المؤقتة»، اعتُمِد في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر، ٢٠١٤، متوفَّر عبر الرابط التالي: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> [آخر زيارة للرباط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

٤٠ المرجع نفسه.

المرتقب، سواء في المستقبل القريب أو البعيد، يُعيدنا إلى نقاش «دي جينوفا» حول مسألة قابلية الترحيل.^{٤١} ففي حين يُتوقع من الوضع القانوني للاجئين أن يؤمن نوعاً من الديمومة أو الحماية الطويلة الأمد، تُظهر سياسة عودة اللاجئين في المنطقة تمييع الحدود التي تفصل بين وضع «الاجئ» ووضع «المهاجر». وإنَّ الطابع المؤقت لوجود اللاجئين - سواء بسبب القانون أو الأنظمة أو السياسات، أو نتيجةً لغياب القوانين والأنظمة والسياسات - هو سبب آخر لمقاربة وضعي «الاجئ» و«المهاجر» على أنَّهما وضعان مرتبطان، عوضاً عن اعتماد مقاربات تميز بينهما.^{٤٢،٤٣} وعلماً أنَّ عملية التمييع هذه تحصل من خلال الأنظمة وفي ما يتعلق بالجهات الفاعلة المختلفة، بدءاً بالجهات الرسمية وصولاً إلى أصحاب العمل الذين يؤثرون على آليات دمج الأشخاص غير المواطنين في السياقات المختلفة، إنَّما من المفيد أيضاً النظر في الطريقة التي تمتد فيها عملية التمييع هذه لتشمل النظرة الى اللاجئين كمجرد يد عاملة.^{٤٤} يركّز القسم التالي على كيفية استغلال وجود اللاجئين كقوة عاملة، مع الإقرار بمختلف الحوافز والديناميكيات بين بلدان المنطقة التي تؤثر على تفاصيل دمج اليد العاملة.^{٤٥}

اللاجئ العامل في الشرق الأوسط وتركيا

في ظل غياب أي مسارات قانونية أو إرادة سياسية لبقاء اللاجئين في البلد، كما هي الحال في لبنان والأردن، أو نظراً للطابع المؤقت للوضع القانوني الممنوح، كما هي الحال في تركيا، يُصبح وجود اللاجئين مؤقتاً ودائماً في آن معاً. فهم يواجهون مستقبلاً من الترحيل المرتقب،^{٤٦} مع العلم أنَّ معظمهم سيقعون في نهاية المطاف في بلدان المنطقة، بالرغم من السياسات أو مساعي الجهات الفاعلة الرسمية الرامية إلى إرجاعهم.^{٤٧،٤٨} خلال العقود الماضية، تلقى لبنان والأردن عملاً مهاجرين من أماكن متنوعة، ويتم دمجهم في قطاعات محدّدة كالعمل المنزلي أو البناء أو الصناعة أو الزراعة وغيرها.^{٤٩} ويتم تقسيم دمج

٤١ نيكولاس دي جينوفا، «عدم مشروعية المهاجر وقابلية ترحيله في الحياة اليومية»، المراجعة السنوية للأنثروبولوجيا، ٢٠٠٢، المجلد ٣١، ص. ٤١٩ - ٤٤٧.

٤٢ في حين أنَّ الأنظمة أو القوانين قد تجعل من ترحيل اللاجئين أمراً ممكناً، سوف يجد اللاجئون بأنفسهم سُبلًا للبقاء كما تلحظ أدبيات الهجرة؛ للاطلاع على مثال من ألمانيا عن لاجئين لا يريدون من الدولة أن تُنظم حياتهم، انظر: موريتز ألتنريد وآخرون، المرجع السالف الذكر، 2018.

٤٣ بريم كومار راجارام، المرجع السالف الذكر، 2018.

٤٤ المرجع نفسه؛ راناير سامادار، المرجع السالف الذكر، 2017.

٤٥ نرجيس كانيقي، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٨؛ لويس تورنر، المرجع السالف الذكر، 2015.

٤٦ انظر: نيكولاس دي جينوفا، المرجع السالف الذكر، 2002، للاطلاع على نقاش حول الترحيل.

٤٧ في جميع أنحاء المنطقة، تؤدي استعادة النظام السوري السيطرة على الأراضي السورية إلى خطاب متصاعد ومتزايد حول عودة اللاجئين السوريين في نهاية المطاف، طوعاً أو عبر الترحيل، إلى سوريا. انظر: الفريق الدولي المعني بالآزمات، المرجع السالف الذكر، 2020.

٤٨ كمال كيريشي وغوسي أوبسال كولاسين، «اللاجئون السوريون في تركيا يحتاجون إلى العمل: لماذا توظيفهم هو خيار أكثر واقعية من محاولة إرجاعهم»، معهد بروكينغز، ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩. متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/09/11/syrian-refugees-in-turkey-need-jobs/> [آخر زيارة للرابط في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

٤٩ كاتارينا ليتير ولويس تورنر، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩؛ أمريتا باندي، «الورقة التي بين يديك هي حرتي: المهاجرون في العمالة المنزلية ونظام الكفالة في لبنان»، صحيفة الهجرة الدولية، ٢٠١٣، المجلد ٤٧(٢)، ص. ٤١٤ - ٤٤١؛ جون ت. شالكرافت، القفص المخفي: العمال السوريون المهاجرون في لبنان، ستانفورد، ستانفورد جنرال، ٢٠٠٩.

العمال المهاجرين في القطاعات الاقتصادية بناءً على جنسيتهم وجنسهم، من مهاجرين من مصر أو سوريا أو السودان أو أثيوبيا أو جنوب شرق آسيا، وغيرها من البلدان. ولا يستطيع العمال المهاجرون أن يزاولوا عملاً نظامياً سوى في بعض القطاعات المحددة، في حين يتم إقصاؤهم من بعض القطاعات الأخرى جزاء قوانين العمل التي تحفظ هذه القطاعات أو هذه الوظائف المحددة للمواطنين الذين يحملون جنسية البلد.⁵⁰ في البلدين، ثمة نظام كفالة قائم منذ وقتٍ طويل، يضيف طابع نظامي على عمل المهاجرين؛ غير أن إمكانية الحصول على تراخيص العمل لا تحد من الطبيعة الاستغلالية لعلاقات العمل. كذلك، في تركيا، وفي حين يتم دمج المهاجرين واللاجئين في الاقتصاد المحلي كيدٍ عاملة، تبقى قدرة الحصول على تراخيص العمل مقيدة على الرغم من وجود قانون يُنظم بشكلٍ رسمي عمل الأفراد غير المواطنين.⁵¹ نتيجةً لذلك، يعمل معظم المهاجرين واللاجئين في الشرق الأوسط وتركيا من دون ترخيص وفي قطاعات تشهد مستويات مرتفعة من العمل غير النظامي، على غرار قطاع الأنسجة والبناء والعمل المنزلي وما شابه. ولقد كان على اللاجئين السوريين الذين وصلوا إلى تركيا ولبنان والأردن بعد العام ٢٠١١ أن يواجهوا الهرمية المستشرية أصلاً في علاقات العمل وأسواق العمل.

ومع إدراك أن النزاع في سوريا سيستمر في المستقبل المنظور، أُطلقت العديد من المبادرات الرامية إلى تيسير إضفاء الطابع النظامي على عمل اللاجئين، بعد العام ٢٠١٥. فقد هدَف الميثاق الأردني، الذي أبصر النور في العام ٢٠١٦، إلى زيادة الدمج بين اللاجئين السوريين والمواطنين الأردنيين في سوق العمل، مع التأكيد على منافع هذا الدمج على التنمية الاقتصادية في الأردن.⁵² ولكن، بحسب لتيير وتورنر، تجاهل الميثاق الاعتبارات الهيكلية المحلية بشأن العمال المهاجرين، على غرار مكان إقامة اللاجئين والمسائل المرتبطة بالنوع الاجتماعي ومهارات اللاجئين السوريين.⁵³ في تركيا، واجه اللاجئين السوريون أنماطاً مختلفة من الدمج، بحسب المحافظة والقطاع وتاريخ وصولهم إلى تركيا. وقد أظهرت الأبحاث التي ركزت على القطاعات التي تتطلب الكثير من العمال، على غرار قطاع الأنسجة أو الزراعة، أساليب دمج اللاجئين السوريين كيدٍ عاملة هشة، نظراً لهيمنة الطابع غير النظامي على هذه القطاعات، وطبيعة العمل التي لا تتطلب عادةً الكثير من المهارات، وسهولة العمل في هذه القطاعات حتى وإن لم يكن الفرد يتحدث اللغة المحلية.⁵⁴ أما اللاجئين القادمون إلى لبنان فواجهوا سوق عملٍ مشبَّعاً أصلاً،

٥٠ كاثارينا ليتير ولويس تورنر، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩؛ جون ت. شالكرافت، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٩؛ مركز دعم لبنان، سُجل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦ ب، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased> [آخر زيارة للرابط في ١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٥١ ديديم دانيش، تشيرى تاراغي وجان-فرانسوا، «التكامل في عالم النسيان: المهاجرون العراقيون والأفغان والمغربي والإيرانيون في اسطنبول»، اسطنبول، جامعة كوتش، ٢٠٠٥، متوفّر عبر الرابط التالي: http://portal.ku.edu.tr/~mirekoc/reports/2005_2006_didem_danis.pdf [آخر زيارة للرابط في --]؛ غايي يوركو يالديز، «العمال الأجانب في تركيا، حقوقهم وواجباتهم المُنظمة في قانون العمل التركي»، European Journal of the الصلحية الأوروبية للهجرة والقانون، المجلد ٩(٢)، ص. ٢٠٧ - ٢٧٠.

٥٢ كاثارينا ليتير ولويس تورنر، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩.

٥٣ المرجع نفسه، ص. ٦٦.

٥٤ سينيم كافاك، «اللاجئون السوريون في العمل الزراعي الموسمي: حالة من الدمج السلبي في تركيا»، وجهات نظر جديدة بشأن تركيا، ٢٠١٦، المجلد ٥٤(٥٤)، ص. ٣٣ - ٥٣؛ خيمينا فانيسا ديل كاريو ومائيس كريستوف واغنر، «تأثير اللاجئين السوريين على سوق العمل التركي (باللغة الانكليزية)»، ورقة عمل بحثية سياسية، واشنطن، مجموعة البنك الدولي، ٢٠١٥، WPS ٧٤٠٢، متوفّر عبر الرابط التالي: <http://documents.worldbank.org/curated/en/505471468194980180/The-impact-of-Syrians-refugees-on-the-Turkish-labour-market> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩]؛ دينيز بيليك، «اللاجئون السوريون

حيث تتضاءل فُرص النمو، ناهيك عن القيود المفروضة على العمل في بعض القطاعات والوظائف.⁵⁵

لقد تمّ تطبيع عمل اللاجئين من الناحيتين الاجتماعية والسياسية في منطقة الشرق الأوسط وتركيا. كذلك، تمّ تشجيع عمل بعض الشرائح المحددة من اللاجئين، من خلال برامج الإغاثة الخاصة باللاجئين، على غرار العمل في المناطق الاقتصادية في الأردن، بحيث كان من المفترض أن يساهم ذلك في الحد من الأثر الاقتصادي لوجود اللاجئين.⁵⁶ تصف نرجيس كانيقي هذا الوضع باعتباره نزعة جديدة نحو التنمية. فيقوم العديد من الجهات الرسمية والدولية بتشجيع تنمية بعض المهارات المحددة بين اللاجئين من أجل تلبية متطلبات سوق العمل في مختلف بلدان المنطقة، في إطار الجهود الرامية إلى التوفيق بين العرض والطلب في ما يخص العمل.⁵⁷ ويهدف هذا النوع من البرامج كذلك إلى استخدام التمويل المخصص للاجئين لتحقيق أهداف تنمية شاملة، أو لتحسين البنى التحتية الوطنية في البلدان حيث تُنفذ تلك البرامج.

تظهر هذه الشراكة بين الحوكمة والتنمية بوضوح في تشجيع الدول المانحة والجهات الفاعلة الأخرى على إعطاء اللاجئين تراخيص العمل وتشجيع وصولهم إلى العمالة النظامية.⁵⁸ إنّ مسارات العمل النظامي للاجئين كانت (وما زالت) متوفرة في العديد من بلدان الشرق الأوسط. ولكن، لا يتمّ تطوير أيّ مسارات قانونية للاجئين غير الفلسطينيين - إلا في تركيا.⁵⁹ فيعتمد كل من لبنان والأردن برنامج كفالة بهدف تنظيم عمل المهاجرين بشكل رسمي.⁶⁰ أمّا في الأردن فقد تمّ توسيع هذا النظام ليشمل اللاجئين السوريين في العام ٢٠١٦، وفي إطار الميثاق الأردني، تعهّدت السلطات الأردنية بزيادة عدد التراخيص التي سيتمّ إصدارها للاجئين السوريين.⁶¹ وفي حين تمّ إدخال نظام تراخيص العمل حديثاً نسبياً على نظام

كعمال مهاجرين موسميّين: إعادة بناء علاقات القوى غير المتساوية في الزراعة التركية»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠١٨، المجلد ٣٢ (٤)، ص. ٦٠٥ - ٦٢٩.

٥٥ جون ت. شالكرافت، المرجع السالف الذكر، ٢٠٠٩؛ مركز دعم لبنان، «سُبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، المرجع السالف الذكر.

٥٦ كاثارينا ليتير ولويس تورنر، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩؛ لويس تورنر، المرجع السالف الذكر، 2015.

٥٧ نرجيس كانيقي، المرجع السالف الذكر، 2018.

٥٨ تجدر الإشارة إلى أنّه يبدو وكأنّ بعض هذه المبادرات تُركّز ممارسات العمل غير النظامي. أحد الأمثلة على ذلك هو توفير التدريبات على بعض المهارات، على غرار تدريبات تصفيف الشعر للنساء. ففي حين قد يساهم هذا النوع من التدريبات في تحقيق الإنتاجية الاقتصادية، إنّما سيلجأ معظم النساء إلى مزاولة هذا العمل بطريقة غير نظامية. انظر: كاثارينا ليتير ولويس تورنر، المرجع السالف الذكر، 2019.

٥٩ أصدرت الحكومة التركية النظام المتعلّق بتراخيص العمل للأجانب الخاضعين للحماية المؤقتة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ لتنظيم دمج اللاجئين السوريين الخاضعين للحماية المؤقتة في العمل النظامي. ويختلف هذا النظام عن القانون التركي الذي ينظّم عمل الأفراد غير السوريين وغير المواطنين.

٦٠ كاثارينا ليتير ولويس تورنر، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩؛ مركز دعم لبنان، المرجع السالف الذكر، المرجع السالف الذكر.

٦١ كاثارينا ليتير ولويس تورنر، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩؛ فيرونك باريلي، جيسيك هاجن-زانكر ودينا منصور-إيل، «الميثاق الأردني: الدروس المستفادة والتداعيات على مستقبل المعاهدات المتعلقة باللاجئين»، لندن، معهد التنمية الخارجية، ٢٠١٨، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12058.pdf> [آخر زيارة للرابط في --].

٦٢ المرجع نفسه.

تركيا القانوني،⁶³ قامت الحكومة بصياغة النظام المتعلق بتراخيص العمل للأجانب الخاضعين للحماية المؤقتة (٢٠١٦) لإضفاء طابع نظامي على عمل اللاجئين الخاضعين للحماية المؤقتة، بما يميزهم عن مجموعات المهاجرين واللاجئين الأخرى.⁶⁴ في لبنان، سمحت الاتفاقات الثنائية السابقة للسوريين بالعمل رسميًا في لبنان لمدة سنة واحدة كحد أقصى، قبل أن يضطروا إلى دفع تكاليف رخصة عملهم.⁶⁵ ومنذ العام ٢٠١٥، أصبح اللاجئون السوريون الراغبون بدخول سوق العمل اللبناني مجبرين على تقديم طلب للحصول على تراخيص العمل، تمامًا كالعمال المهاجرين الآخرين؛ في المقابل، اضطر اللاجئون السوريون المسجلون لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والذين يتلقون الدعم منها، إلى الموافقة قانونًا على الامتناع عن مزاوله أي عمل أثناء وجودهم في لبنان.⁶⁶ ويسعى هذا النهج إلى ترسيخ الفواصل بين اللاجئين السوريين الذين ينخرطون في اليد العاملة وأولئك الذين يتلقون المساعدات. وقد برزت، بعد العام ٢٠١٥، بعض المساعي الرامية إلى زيادة الدمج في اليد العاملة النظامية، مع الإدراك المتزايد بالطبيعة المطولة للنزاع، ما يُشير إلى تحوّل الجهات الفاعلة الرسمية والدولية نحو التخطيط على المدى الأبعد، فضلًا عن التقاطع بين حوكمة الهجرة وحوكمة العمالة.

إنَّ زيادة كوتا تراخيص العمل التي يمكن إصدارها (كما هي الحال في الأردن) وإقامة البنية التحتية للسوريين الخاضعين للحماية المؤقتة، لكي يتمكنوا من تقديم طلبات الحصول على تراخيص العمل (كما هي الحال في تركيا)، هما أمران يؤثران على اللاجئين السوريين الموظفين بطريقة غير نظامية؛ أي معظم اللاجئين العاملين. كذلك، في حالة لبنان، إذا تبيّن أنَّ اللاجئين المسجلين لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يزاولون عملًا، فسوف يُواجهون عقوبات قانونية.⁶⁷ وفي حين يتم تأييد تراخيص العمل كوسيلة لتحسين ظروف العمل وضمان الحقوق، إلا أنها تُشكل أيضًا أدوات لتحديد اللاجئين الذين يزاولون عملًا وضبط عددهم. وتُمثّل تراخيص العمل والتشريعات التي تنظم منح تراخيص العمل، سببًا إضافيًا للجهات الفاعلة الرسمية لفرض غرامات على أصحاب العمل لتوظيفهم لاجئين من دون تراخيص عمل، ولاتخاذ إجراءات ضد اللاجئين الذين يعملون بشكل غير نظامي عبر جعل عملهم «غير شرعي».⁶⁸ بالتالي، يُصبح وضع اللاجئين العاملين أكثر هشاشة ممّا كان عليه في الأساس، لأنَّ الأشخاص العاملين بشكل غير نظامي باتوا مضطّرين للبقاء متخفيين عن الجهات الرسمية.⁶⁹ في هذا

٦٣ غايي بوزكو يالديز، المرجع السالف الذكر، 2007.

٦٤ وزارة العمل، «النظام بشأن تراخيص العمل للأجانب الخاضعين للحماية المؤقتة»، اعتمد في ١١ كانون الثاني/يناير، ٢٠١٦، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://www.refworld.org/docid/582c71464.html> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

٦٥ مركز دعم لبنان، «سُبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية»، المرجع السالف الذكر.

٦٦ المرجع نفسه.

٦٧ المرجع نفسه.

٦٨ في تركيا، قبل تمرير التشريع الذي ينظم الحصول على تراخيص العمل للاجئين السوريين الخاضعين للحماية المؤقتة، غضت الجهات الفاعلة الرسمية الطرف في الكثير من الحالات عن عمل اللاجئين، بحيث أنّه كان من غير الممكن اعتبار عملهم «غير شرعي» أو أخذ تدابير إزاء عملهم نظرًا لغياب التشريعات التي تنظم عملهم (مثلًا: فرض الغرامات، إلخ.).

٦٩ كاثارينا ليتير ولويس تونزو، المرجع السالف الذكر، ٢٠١٩؛؛ 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، ٢٠١٦، متوفّر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering->

السياق، يعتبر دي جينوفا أنَّ ترحيل بعض المهاجرين نتيجةً لعملهم «غير الشرعي» يشكّل تحذيراً وحافزاً للمهاجرين الآخرين لإخفاء وجودهم وعملهم.⁷⁰ وفي هذه الحالة، يصبح اللاجئون يداً عاملة مرغوبةً أكثر، وأكثر عُرضةً للاستغلال، وفي الوقت نفسه وسيلةً للحصول على الدعم الخارجي والمالي من الجهات المانحة.⁷¹

إدًا، السعي لتنظيم عمالة اللاجئين السوريين يُسلطُ الضوء بشكل إضافي على وجودهم المؤقت والدائم في آنٍ معاً في بلدان المنطقة. لا يربط أيّ من التدابير الرامية إلى زيادة العمل النظامي، العمل بالتواجد المستقبلي للاجئين في البلد.⁷² لا ترمي العمالة النظامية قط إلى تحقيق إمكانية دمج اللاجئين كمواطنين، أو ربما إعطائهم وضع المقيمين الدائمين، أقلّه على مستوى الأنظمة الرسمية.⁷³ في المقابل، بالكاد يركّز عمل اللاجئين في بلدان مختلفة من المنطقة، سواء كان غير نظاميٍّ أو برخصة عمل، على استدامة الحياة أو الحفاظ عليها فحسب. وعليه، يبقى عمل اللاجئين مُقيّداً بشروط زمنية كامنة، تُرشد وضعهم كيدٍ عاملة فائضة ستُغادر البلاد في نهاية المطاف.⁷⁴

الخلاصة

يطرح هذا المقال أسئلةً حول طريقة تنظيم وجود اللاجئين السوريين، ووضع اللاجئين بشكل عام، في بلدان الشرق الأوسط، لا سيّما لبنان والأردن، وفي تركيا. فمع الإقرار بالتباينات القائمة في الممارسة، نتيجةً لاختلاف تواريخ إنشاء الدول أو السياسات الخاصة بالحصول على الجنسية، تبقى هناك أرضية مشتركة لمناقشة استجابات هذه البلدان ضمن الإطار عينه. عند مقارنة وضع اللاجئين السوريين في المنطقة من وجهة نظر واحدة، تبرز صورة اللاجئ القريبة من صورة العامل المهاجر - بحيث يتميز الإنسان بحالتهما المؤقتة والدائمة في آنٍ معاً، التي تخلو بالإجمال من إمكانية الحصول على وضع قانوني طويل الأمد. علاوةً على ذلك، إنّ مفهوم «اللاجئين كمجرد يدٍ عاملة» يوضح الأحكام والشروط لوجودهم المؤقت في بلدان المنطقة.

mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies [آخر زيارة للرباط في ١٨ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

٧٠ نيكولاس دي جينوفا، عمل الحدود: العرق، والمساحة، و«عدم المشروعية» في شيكاغو المكسيكية، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠٠٥؛ بريم كومار راجارام، المرجع السالف الذكر، 2018.

٧١ فيونا ب. أدامسون وجيراسيموس تسوراباس، المرجع السالف الذكر، 2019.

٧٢ في تركيا، تمّ منح الجنسية التركية لبعض اللاجئين السوريين. للاطلاع على مناقشة حول هذه العملية الاستثنائية لمنح الجنسية، انظر: شينيم كوشير آكتشاربار ودوغوش شيمشيك، «السياسة المتعلقة باللاجئين السوريين في تركيا: مسألة دمج وإقصاء من خلال الجنسية»، الإدماج الاجتماعي، ٢٠١٨، المجلد ١٦ (١)، ص. ١٧٦ - ١٧٨.

٧٣ في تركيا، إنّ حيازة رخصة عمل لخمس سنوات تُتيح إمكانية التقدم بطلب للحصول على الجنسية أو الإقامة الطويلة الأمد. غير أنّ هذا الاحتمال المستقبلي للوجود الدائم غير ممكن للأشخاص الحاصلين على تراخيص العمل والخاضعين للحماية المؤقتة.

٧٤ لا يعني ذلك أنّ عمل اللاجئين لا يكتسب أشكالاً أخرى من القيمة في العلاقات المختلفة. يشرح سيفينين (٢٠١٩) أنّ رفض اللاجئين للعمل، بغض النظر عن ظروفه، لتأمين رزقهم ووزق عائلاتهم، قد أكسبهم قيمةً اجتماعية سلبية بين نظرائهم المحليين في دينزولي. من جهة أخرى، قد يتحوّل العمل إلى أشكال مختلفة من القيم، غير أنّ هذا المقال يهدف إلى تسليط الضوء على الحالات التي لا يؤدّي فيها العمل إلى قيمةٍ محدّدة، على غرار الصفة الطويلة الأمد أو الجنسية، والاستقرار القانوني المرتبط بهما. انظر: إيدا سيفينين، «توظيف اللاجئين، نشر المساعدات الإنسانية»، في: تيغايي يراي وسيلين كانتات وإيوا ماكينيسكا وإيدا سيفينين (ناشرون)، تحدّي السياسة عبر الحدود: المهاجرون ونضالات التضامن، بودابست، الجامعة الأوروبية المركزية، ٢٠١٩.

لا تُحاول العديد من الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية التأثير على طريقة تحديد الوضع القانوني للاجئين فحسب، بل على الواقع اليومي الذي يعيشه اللاجئون في المنطقة. وتشارك هذه الجهات المتعددة في إنتاج خطابات تُظهر اللاجئين ككيان «آخر» مختلف عن المواطنين - وفي حالة بلدان الشرق الأوسط، ككيان «آخر» مختلف عن السكان الفلسطينيين المتواجدين منذ فترة طويلة. ولعل ممارسة «الآخريّة» هذه إزاء اللاجئين تُساهم في إخفاء العلاقات الاقتصادية والاستغلال الذي يُواجه في صفوف المواطنين وغير المواطنين. ففي معرض تحليل وضع اللاجئين في المنطقة، يُصبح من الضروري النظر في أساليب الدمج المتغير بين المواطنين وغير المواطنين. ويُصبح أسلوب الدمج هذا جزءاً من الخطابات الخاصة بوجود اللاجئين، إلى جانب السياسات والممارسات الكامنة التي تُنظم اللاجئين. فالوجود المشروط والحماية المشروطة للاجئين من قِبل دول المنطقة، بدلاً من أن يكون استثناءً، يُسلط الضوء على اتجاهٍ متزايد يتمثل بتكاثر الأوضاع القانونية المختلفة الرامية إلى دمج الفئات السكانية المختلفة بطرقٍ متباينة.

قائمة المراجع

فيونا ب. أدامسون وجيراسيموس تسوراباس، «حالة الهجرة في بلدان الجنوب: نماذج التجنيس والنماذج الإنمائية والنيوليبرالية في إدارة الهجرة»، صحيفة الهجرة الدولية، ٢٠١٩، ص. ١ - ٣٠.

موريتز ألتيرنيد وآخرون، «مساحات الحدود اللوجستية: السياسة والوساطة في العمالة المتنقلة في ألمانيا بعد صيف الهجرة»، جنوب المحيط الأطلسي فصلية، ٢٠١٨، المجلد ١١٧ (٢)، ص. ٢٩١ - ٣١٢.

روبن أندرسون، عدم المشروعية، Inc.: الهجرة السرية والأعمال التجارية التي تقع على حدود أوروبا، كاليفورنيا، منشورات جامعة كاليفورنيا، ٢٠١٤.

روتفينا أندرياسيفيك، «من الاستثناء إلى الإفراط: الاحتجاز وعمليات الترحيل في الفضاء المتوسطي» في: نيكولاس دي جينوف وناثالي ماي بويتز (ناشرون)، نظام الترحيل: السيادة، والمساحة، وحزبة التنقل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٠، ص. ١٤٧ - ١٦٥.

فيرونيا باريلي، جيسكا هاغن-زانكر ودينا منصور-إيل، «الميثاق الأردني: الدروس المستفادة والتداعيات على مستقبل المعاهدات المتعلقة باللاجئين»، لندن، معهد التنمية الخارجية، ٢٠١٨، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12058.pdf> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

نرجيس كانيقي، النزوح السوري في السياق: الأزمة والتجريد والتنقل في الشرق الأوسط، اسطنبول، منشورات جامعة اسطنبول بيلجي، ٢٠١٨.

خيمينا فانيسا ديل كاريو ومائيس كريستوف واغنر، «تأثير اللاجئين السوريين على سوق العمل التركي»، ورقة عمل بحثية سياسية، واشنطن، مجموعة البنك الدولي، ٢٠١٥، WPS ٧٤٠٢، متوفر عبر الرابط التالي: <http://documents.worldbank.org/curated/en/505471468194980180/The-impact-of-Syrians-refugees-on-the-Turkish-labour-market> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

هايدي كاستانيدا، «الترحيل المؤجل: عدم الشرعية»، والظهور، والاعتراف في ألمانيا المعاصرة»، في: عمل نيكولاس دي جينوف وناثالي ماي بويتز (ناشرون)، بعنوان نظام الترحيل: السيادة، والمساحة، وحزبة التنقل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٠، ص. ٢٤٥ - ٢٦١.

جون ت. شالكرافت، القفص المخفي: العمال السوريون المهاجرون في لبنان، ستانفورد، ستانفورد جنرال، ٢٠٠٩.

داون تشاتي، النزوح والتجريد في الشرق الأوسط، كامبريدج، منشورات جامعة كامبريدج، ٢٠١٠.

ديديم دانيش، تشيري تاراغي وجان-فرانسوا، «التكامل في عالم النسيان: المهاجرون العراقيون والأفغان والمغربي

والإيرانيون في اسطنبول»، اسطنبول، جامعة كوتش، ٢٠٠٥، متوفر عبر الرابط التالي: http://portal.ku.edu.tr/~mirekoc/re-ports/2005_2006_didem_danis.pdf [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

المديرية العامة لإدارة الهجرة، «النظام رقم ٦١٦٩/١٩٩٤ بشأن الإجراءات والمبادئ المرتبطة بالتحركات السكانية المحتملة والأجانب القادمين إلى تركيا، إما كأفراد وإما كمجموعات، إما لطلب اللجوء من تركيا وإما لطلب إذن بالإقامة من أجل طلب اللجوء من بلد آخر»، اعتمد هذا النظام في ١٩ كانون الثاني/يناير، ١٩٩٤، وهو متوفر عبر الرابط التالي: <http://www.refworld.org/docid/49746cc62.html> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

المديرية العامة لإدارة الهجرة، «القانون رقم ٦٤٥٨ بشأن الأجانب والحماية الدولية»، اعتمد في ٤ نيسان/أبريل، ٢٠١٣، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html> [آخر زيارة للرابط في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

المديرية العامة لإدارة الهجرة، «النظام رقم ٢٩١٥٣ بشأن الحماية المؤقتة»، اعتمد في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر، ٢٠١٤، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

نيكولاس دي جينوفا، «عدم مشروعية المهاجر وقابلية ترحيله في الحياة اليومية»، Annual Review of Anthropology، ٢٠٠٢، المجلد ٣١، ص. ٤١٩ - ٤٤٧.

نيكولاس دي جينوفا، عمل الحدود: العرق، والمساحة، و«عدم المشروعية» في شيكاغو المكسيكية، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠٠٥.

نيكولاس دي جينوفا، نظام الترحيل: السيادة، والمساحة، وحزبة التنقل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٠، ص. ٥٠٧.

لوين غولدرينغ، كارولينا بيرينشتاين وجوديث ك. بيرنهارد، «مأسسة وضع الهجرة غير المستقر في كندا»، دراسات المواطنة، ٢٠٠٩، المجلد ١٣ (١)، ص. ٢٣٩ - ٢٦٥.

لوين غولدرينغ وباتريسيا لاندولت، «مشروطية الوضع القانوني والحق: تحديد مفهوم عدم حمل الجنسية وما يرافقها من حالة غير مستقرة في كندا»، في: لوين غولدرينغ وباتريسيا لاندولت (ناشرون)، إنتاج والتفاوض على عدم حمل الجنسية: الوضع القانوني غير المستقر في كندا، تورونتو، منشورات جامعة تورونتو، ٢٠١٣، ص. ٣ - ٢٨.

سايبين هيس، «التجريد في سياق الهجرة العابرة. النظرية وأساليب تحليل النظام الإثنوغرافي»، الجماعة والمساحة والمكان، ٢٠١٠، المجلد ١٨ (٤)، ص. ٤٢٨ - ٤٤٠.

الفريق الدولي المعني بالأمم المتحدة، «تخفيف محنة اللاجئين السوريين في لبنان»، بروكسل، الفريق الدولي المعني بالأمم المتحدة، ٢٠٢٠، ص. ٢١١، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.crisisgroup.org/ar/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/easing-syrian-refugees-plight-lebanon> [آخر زيارة للرابط في ١٩ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

أنيس ف. قاسم، «الفلسطينيون: من المواطنة المتجزئة إلى المواطنة المتكاملة»، في: نيلز أ. بوتنشون ويوري دايفيس ومانويل هاساسيان (ناشرون)، المواطنة والدولة في الشرق الأوسط: المقاربات والتطبيقات، نيويورك، منشورات جامعة سيراكوز، ٢٠٠٠، ص. ٢٠١ - ٢٢٤.

سينيم كافاك، «اللاجئون السوريون في العمل الزراعي الموسمي: حالة من الدمج السلبي في تركيا»، وجهات نظر جديدة بشأن تركيا، ٢٠١٦، المجلد ٥٤ (٥٤)، ص. ٣٣ - ٥٣.

كمال كيريشي وغوسي أويسال كولاسين، «اللاجئون السوريون في تركيا يحتاجون إلى العمل: لماذا توظيفهم هو خيار أكثر واقعية من محاولة إرجاعهم»، معهد بروكينغز، ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩. متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/09/11/syrian-refugees-in-turkey-need-jobs/> [آخر زيارة للرابط في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

آري كنودسن، «توسيع هوة الحماية: سياسة المواطنة للاجئين الفلسطينيين في لبنان»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠٠٩، المجلد ٢٢ (١)، ص. ٥١ - ٧٣.

شبينيم كوشير آكتشبار ودوغوش شيمشيك، «السياسة المتعلقة باللاجئين السوريين في تركيا: مسألة دمج وإقصاء من

خلال الجنسية»، الإدماج الاجتماعي، ٢٠١٨، المجلد ٦ (١)، ص. ١٧٦ - ١٧٨.

مركز دعم لبنان، سُبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجيًا والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦ ب، متوفر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/syrian-refugees-livelihoods-impact-progressively-constrained-legislations-and-increased-shabab/qabir> [آخر زيارة للرابط في ١ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

مركز دعم لبنان، «الإجراءات المنظّمة غير النظامية وآليات السمسرة والأوضاع غير القانونية. تأثير سياسات الدولة اللبنانية في حياة اللاجئين السوريين اليومية»، بيروت، بوابات معرفة المجتمع المدني، ٢٠١٦، متوفر عبر الرابط التالي: <https://civilsociety-centre.org/resource/formal-informality-brokering-mechanisms-and-illegality-impact-lebanese-state%E2%80%99s-policies> [آخر زيارة للرابط في ١٨ شباط/فبراير ٢٠٢٠].

كاثارينا ليتير ولويس تورنر، «جعل اللاجئين يعملون؟ سياسة إدماج اللاجئين السوريين في سوق العمل في الأردن»، نقد الشرق الأوسط، ٢٠١٩، المجلد ٢٨ (١)، ص. ٦٥ - ٩٥.

ساندرو ميزادرا وبريت نيلسون، الحدود كمنهجية، أو تكاثر العمل، دورهام، منشورات جامعة ديوك، ٢٠١٣.

وزارة العمل، «النظام بشأن تراخيص العمل للأجانب الخاضعين للحماية المؤقتة»، اعتمد في ١١ كانون الثاني/يناير، ٢٠١٦، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.refworld.org/docid/582c71464.html> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

أمرتا باندي، «الورقة التي بين يديك هي حرتي: المهاجرون في العمالة المنزلية ونظام الكفالة في لبنان»، صحيفة الهجرة الدولية، ٢٠١٣، المجلد ٤٧ (٢)، ص. ٤١٤ - ٤٤١.

ديميتريس بابادوبولوس، نيام ستيفونسون وفاسيليس تسيانوس، التحكم والتخريب في القرن الحادي والعشرين، لندن، منشورات بلوتو، ٢٠٠٨.

دينيز بيليك، «اللاجئون السوريون كعمال مهاجرين موسمين: إعادة بناء علاقات القوى غير المتساوية في الزراعة التركية»، صحيفة دراسات اللاجئين، ٢٠١٨، المجلد ٣٢ (٤)، ص. ٦٠٥ - ٦٢٩.

بريم كومار راجارام، «اللاجئون كشعب فائض: العرق، والهجرة، وأنظمة القيمة الرأسمالية»، الاقتصاد السياسي الجدي، ٢٠١٨، المجلد ٢٣ (٥)، ص. ٦٢٧ - ٦٣٩.

ديبا راجكومار وآخرون، «عند المفترق بين الوضع المؤقت والوضع الدائم: كيف تُنتج كندا الوضع المؤقت وتَصنع مواطنيها من خلال سياساتها إزاء الأمن والعمل والاستيطان»، دراسات المواطنة، ٢٠١٢، المجلد ١٦ (٤-٣)، ص. ٤٨٥ - ٥١٠.

راناير ساماذا، «عمالة اقتصادات اللجوء»، موقع Refugee Watch، ٢٠١٧، متوفر عبر الرابط التالي: <https://refugeewatchon-line.wordpress.com/2017/04/14/the-labour-of-the-refugee-economies/> [آخر زيارة للرابط في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩].

إيدا سيفيتين، «توظيف اللاجئين، نشر المساعدات الإنسانية»، في: تيغايي بيراي وسيلين كانتات وإيوا ماكينسكا وإيدا سيفيتين (ناشرون)، تحدي السياسة عبر الحدود: المهاجرون ونضالات التضامن، بودابست، الجامعة الأوروبية المركزية، ٢٠١٩، ص. ١٩٣-٢٢٢.

ميكال سيبوس، «جميعنا إخوة هنا: صناعة حياة اللاجئين من الشيشان في بولندا»، الجماعة والمساحة والمكان، ٢٠٢٢، ص. ١ - ١١.

لويس تورنر، «شرح (عدم) تخييم اللاجئين السوريين: الأمن، والطبقة، وسوق العمل في لبنان والأردن»، السياسة المتوسطي، المجلد ٢٠ (٣)، ص. ٣٨٦ - ٤٨٤.

غايي بوركو يالديز، «العمال الأجانب في تركيا، حقوقهم وواجباتهم المُنتظمة في قانون العمل التركي»، الصحيفة الأوروبية للهجرة والقانون، ٢٠٠٧، المجلد ٢٩ (٢)، ص. ٢٧ - ٢٢٧.

