

משבר הפליטים בסוריה: השלכות על הביטחון האישי והאזורי

בנדטה ברטי

שפיכות הדמים בסוריה אינה מגלה סימנים לכך שהיא קרובה לסיום. הסוגיה של מתן סיוע חירום לטווח הקצר והצורך בתמיכה, בשילוב וביישוב מחדש של הפליטים הסורים בטווח הארוך מציבים אתגר דחוף ואדיר ממדים. המאמר מנתח את משבר הפליטים האזורי באמצעות הצגת הערכה כללית של המצב ושרטוט האתגרים המרכזיים העומדים בפתח. במסגרת זו נבחנות השלכות המשבר הנוכחי על הביטחון האישי והאזורי לטווח הקצר והארוך, בדגש על האופן שבו הליקויים בהתמודדות עם המצב כיום עלולים לפגוע בעתיד ביציבות ובביטחון באזור.

מילות מפתח: מלחמת האזרחים בסוריה, פליטים, לבנון, ירדן, טורקיה, לבנט, ביטחון אישי, ביטחון אזורי

אוכלוסיית הפליטים: סקירה

מלחמת האזרחים בסוריה, שמוגדרת 'האסון ההומניטרי הגדול ביותר מאז תום המלחמה הקרה'¹, תבעה עד היום את חייהם של יותר מ-190,000 בני אדם, ביניהם יותר מ-8,000 מקרי הרג מתועדים של ילדים מתחת לגיל 18.² העימות המתמשך והמדמם במדינה המונה כ-22 מיליון תושבים הסתכם עד כה ב-7.6 מיליון תושבים עקורים ובעוד 3.2 מיליון פליטים. בנוסף, כ-12.2 מיליון סורים (יותר ממחצית האוכלוסייה) זקוקים לסיוע הומניטרי כדי לשרוד.³ בשנת 2014 בלבד נרשמו כפליטים בנציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) יותר מ-700,000 סורים, כשהממוצע הוא כ-70,000 סורים הנמלטים מארצם מדי

בנדטה ברטי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

חודש⁴. למרות שהממוצע החודשי של פליטים חדשים ירד מאז 2013, המשבר האזרחי עדיין רחוק מרגיעה, במיוחד ככל שמתברר כי השיבה לסוריה אינה אופציה סבירה בטווח הקצר או הבינוני.

העלות ההומניטרית של המשבר שולמה בעיקר על ידי שכנותיה של סוריה באזור. לבנון, ירדן וטורקיה קלטו יותר מ-1.14 מיליון, 600,000 ו-1.6 מיליון פליטים, בהתאמה, ואילו מספר נמוך בהרבה של סורים מצאו מקלט במצרים (+140,000) ובעיראק (+220,000).⁵ בפועל, המספר האמיתי של סורים הנמצאים בכל אחת מהמדינות הללו גבוה מהנתון הרשמי של נציבות האו"ם לפליטים, שכן חלקם בוחרים שלא להירשם מסיבות שונות, החל מפחד מההשלכות של רישומם בתיעוד רשמי, ועד חוסר מידע מתאים או קשיי נגישות לנקודות הרישום.

בירדן כ-6.5 מיליון תושבים, ובה מרוכזים הפליטים הסורים – שמהווים כיום כ-9% מהאוכלוסייה – בעיקר באזורים עירוניים במרכז-המדינה ובצפונה. כ-80,000 סורים מתגוררים במחנה הפליטים זעתרי, שהוא הגדול ביותר במדינה.⁶ הפליטים בלבנון, שמהווים נכון להיום כ-26% מהאוכלוסייה הלבנונית, פזורים בכ-1,000 יישובים שונים, בעיקר בעמק הבקאע ובאזורים הצפוניים של המדינה.⁷ 1.6 מיליון פליטים בטורקיה מהווים אמנם מספר מועט ביחס לאוכלוסייה המונה יותר מ-76 מיליון תושבים, אולם יותר מ-80% מהם נמצאים מחוץ למחנות פליטים ומרוכזים בחמישה מחוזות בדרום ובדרום-מזרח המדינה. אי לכך, נוכחותם משמעותית ובעלת השפעה רבה על כל אחד מהאזורים האלה.⁸ מבחינת המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית הפליטים, ניתן לראות חוסר איזון קל בהתפלגות המגדרית בין נשים (50.87%) לגברים (49.13%), וכן אחוז גבוה של פליטים מתחת לגיל 17 (53%).

מעניין להשוות את הנתונים האלה להתפלגות האוכלוסייה בסוריה שלפני המלחמה, כאשר קבוצת הגיל של בני 20 ומטה היוותה כ-46% מהאוכלוסייה, עם רוב זעום לגברים.⁹ בנוסף, מלחמת האזרחים בסוריה הביאה גם לפליטים שאינם סורים, בראש ובראשונה פליטים פלסטינים: מאז פרוץ המלחמה, מתוך כ-560,000 פליטים פלסטינים שהיו רשומים בסוריה, יותר מ-50% נעקרו מבתיים בתוך המדינה,

העלות ההומניטרית של המשבר בסוריה שולמה בעיקר על ידי שכנותיה של סוריה – לבנון, ירדן וטורקיה

ועוד 12% ביקשו מקלט בלבנון (יותר מ-40,000 נרשמו עד היום, בנוסף ל-450,000 הפליטים הפלסטינים הנוכחיים), בירדן (כ-14,000) וכן ברצועת עזה, במצרים ובטורקיה.¹⁰ נוסף לכך, למדינות כמו לבנון הגיעו כ-50,000 'תושבים חוזרים' שהתיישבו מחדש במדינה, ובכך הגדילו את רשימת המגזרים הפגיעים באוכלוסייה.¹¹

השפעת המשבר: תחומי התערבות חיוניים

הזרימה המתרחבת בהתמדה של פליטים במזרח התיכון בשלוש השנים האחרונות הובילה למשבר ההומניטרי החמור ביותר שראתה הקהילה הבינלאומית בעשורים האחרונים. להלן כמה מהאתגרים ותחומי ההתערבות החיוניים שהקהילה הבינלאומית השקיעה בטיפול בהם:

הגנה: הבטחת הגנה משפטית, פיזית ופסיכולוגית לאוכלוסיית הפליטים היא תנאי בל יעבור בהתמודדות עם המשבר המתמשך, ואכן, להיעדר הגנה בסיסית יש מחיר ישיר והשפעה שלילית על כל תוכניות הסיוע כמעט. לדוגמה, היעדר הגנה מביא לכך שילדים לא יפקדו את בתי הספר, שכן ההורים חוששים לאפשר להם להגיע לבדם למרכזי הלימוד, או שנשים יישארו בבית ויוותרו על השכלה ועל הזדמנויות תעסוקה. אפילו הנגישות לטיפול רפואי בסיסי עלולה להשתבש באופן ניכר בגלל סביבה לא בטוחה.

לנוכח זאת, מתן הגנה לאוכלוסיית הפליטים הפגיעה הוא אתגר בתוך ומחוץ למחנות שמרכזים את הפליטים. מחנות הפליטים יכולים לספק קרקע פורייה לצמיחת קבוצות פשיעה מאורגנת וכן לגיוס לוחמים, ואילו מתן הגנה לאוכלוסיית הפליטים המפוזרת בשטח ומתגוררת לרוב ביישובים לא־רשמיים מציב אתגר שונה ותובעני לא פחות. קבוצות פגיעות מושפעות במיוחד. נשים ונערות פליטות, ובמיוחד נשים שברחו מסוריה לבדן או עם ילדיהן, חשופות להטרדות מיניות ומילוליות מחוץ לביתן, וכן לסיכון מוגבר לאלימות או להתעללות במשפחה.¹² גם ילדים הם קבוצה פגיעה במיוחד (בעיקר קטינים ללא ליווי מבוגר): בשל תנאי מחיה של עוני והיעדר הגנה נחשפים ילדים לצורות שונות של ניצול, החל מעבודת ילדים ועד אלימות מינית וגיוס לארגונים חמושים או לארגוני פשע. נישואי ילדים הפכו גם הם נפוצים במיוחד בקרב הסורים מאז תחילת המלחמה: לדוגמה, דוח *Save the Children* לשנת 2014 מציין כי "נישואים מוקדמים בכפייה בקרב ילדות פליטות סוריות בירדן הכפילו את מספרם מאז פרוץ המלחמה", ושיעורם עלה מ־13% ל־32% בין השנים 2011 ל־2014.¹³

בנוסף להגנה על מחנות הפליטים, על קהילות ועל יחידים ובמיוחד על אוכלוסיות פגיעות, מתן הגנה פירושו גם הסדרת המעמד החוקי של הפליטים, וראשית יש לוודא שלכל פליט תהיה אפשרות להירשם ולקבל מעמד חוקי מוכר במדינה המארחת, אשר ימנע את החזרתו למולדתו בכפייה או את השארתו במצב של חוסר נתינות. מכיוון שירדן ולבנון לא אישרו את האמנה בדבר מעמדם של פליטים (1951),¹⁴ נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) פועלת עם המדינות המארחות על בסיס מזכרי הבנה נפרדים, שמתירים לה לפעול ולהבטיח ששתי המדינות יישארו מחויבות לעקרון החוק הבינלאומי האוסר לגרש אדם או להחזירו למקום שבו צפויה סכנה לחייו (*non-refoulement*).

לבנון נשענת גם על הסכם דו־צדדי קודם עם סוריה, שמאפשר לסורים לקבל היתרי תושבות בלבנון. עם זאת, לבנון רואה בסורים שנכנסו למדינה דרך מעברים לא־רשמיים או באלה שאינם יכולים לחדש את ההיתרים שלהם שוהים בלתי־חוקיים, כך שנוצרה פרצה מדאיגה במשטר ההגנה.¹⁵ ירדן מנהיגה שיטה שונה, והיא מתירה לפליטים סורים להירשם בנציבות האו"ם לפליטים ולהשתכן במחנות שהוקמו למטרה זו, אולם שומרת על "נתיב מילוט" ממחויבותה בכך שהיא מתירה לפליטים סורים להתגורר מחוץ למחנות רק אם הם "בחסות" של תושב ירדני, ומתנה את זכותם לעבוד בהיתר יקר וקשה להשגה.¹⁶ טורקיה אישרה את אמנת מעמד הפליטים אולם מיישמת אותה בהתאם לתחולתה המקורית, כלומר, מעניקה מעמד של פליט רק לפליטים מאירופה. טורקיה מיישמת את מה שהיא מכנה משטר 'ההגנה הזמנית' לפליטים מסוריה, שמאז אפריל 2014 הוא 'החוק הטורקי לזרים ולהגנה בינלאומית', המבטיח שהייה חוקית במדינה ומעניק היתרי תושבות זמנית במרבית אזורי המדינה, וכן נגישות לשירותים בסיסיים (עם תעודת זהות) ונגישות אוניברסלית לטיפול רפואי.¹⁷ למרות שבאופן תיאורטי "אורחים" מסוריה יכולים להגיש בקשה לקבלת היתר עבודה, בפועל קשה עד מאוד להשיג מסמך כזה.¹⁸

מחסה: על פי הערכות האו"ם, עד 85% מהפליטים הסורים מתגוררים מחוץ למחנות פליטים, ומפוזרים באזורים כפריים ועירוניים.¹⁹ בירדן מתגוררים 18% מהפליטים הסורים במחנות, בעיקר בזעטרי ובאזרק.²⁰ טורקיה שיכנה כ־20% מאוכלוסיית הפליטים ב־22 מחנות שהוגדרו תחילה כ'מחנות הפליטים הטובים ביותר אי־פעם', אולם הם נתונים ללחץ גובר עקב התמשכות המשבר.²¹ באשר ללבנון – כל הפליטים הסורים יושבו מחוץ למחנות, מכיוון שמציאות פוליטית פנימית הובילה את המדינה להתנגד להקמתם.

סיוע במציאת מחסה הולם ומתן שירותים לאוכלוסיית הפליטים הפזורה מחוץ למחנות הם אתגר ניכר לבעלי עניין מקומיים ובינלאומיים גם יחד. יתרה מכך, רוב הסורים זקוקים למגורים שכורים, ומחירי השכירות עלו בצורה משמעותית בכל האזורים שבהם מצוי ריכוז רב של פליטים, בעוד היקף המגורים הזמינים ירד. הדבר הטיל קושי נוסף על אוכלוסיית הפליטים הפגיעה וגם על הקהילות המארחות. רוב הפליטים זקוקים לסיוע בשכירת דירה, ושיקולים כספיים מונעים מהם למצוא דיור הולם ומאלצים אותם להתגורר בתת־תנאים כמו במבנים נטושים או בנויים־למחצה או בבתים מאולתרים, שברוב המקרים חסרה בהם נגישות הולמת למים, לאמצעי תברואה והיגיינה, לפינוי פסולת או לחשמל, והם אינם מתאימים לתנאי החורף.

בריאות וחינוך: במקביל למחסור בפתרונות דיור, לזרם הפליטים יש גם השלכות ישירות על יכולתן של המדינות לספק שירותים סוציאליים, כאשר מערכות החינוך והבריאות של המדינה המארחת – במיוחד אלו של לבנון וירדן – נמתחות עד קצה גבול היכולת שלהן. בתחום הבריאות הלחץ נובע מהעלייה הניכרת בצרכים,

בביקוש ובעלויות, לצד המחסור בכוח אדם ובמבנים, והדבר מביא להתדרדרות כוללת בשירותים המוצעים לפליטים ולקהילה המקומית גם יחד. יתרה מכך, תנאי מגורים דלים ולא היגייניים יחד עם נגישות מוגבלת לשירותי בריאות בסיסיים מהווים סיכון נוסף מבחינת יכולת המניעה והטיפול במגפות ובהתפרצות של זיהומים, בנוסף להרעת מצבה הבריאותי של אוכלוסיית היעד. לדוגמה, היעדר אמצעי חימום או מגורים בתנאים של רטיבות עלולים לגרום מחלות בדרכי הנשימה כמו אסטמה, אלרגיות וברונכיט חריפה.²²

זאת ועוד, היעדר תיעוד מסודר וגורמים כלכליים מקשים עוד יותר את הנגישות. הגורם הכספי רלוונטי במיוחד בלבנון, שבה מערכת הבריאות נמצאת בדיים פרטיות (למרות העובדה שהקהילה הבינלאומית מסבסדת הוצאות הקשורות לבריאות בהיקף נרחב). זאת בניגוד לירדן ולטורקיה, שם זמינים בדרך כלל שירותי בריאות ציבוריים בחינם. חוסר נגישות הולמת למערכת הרפואית גובה מחיר גבוה במיוחד מאוכלוסיית הפליטים המבוגרת, וכן מפליטים סורים עם מוגבלויות ומחלות כרוניות, או כאלה הזקוקים לסיוע פסיכולוגי.²³ הדבר רלוונטי במיוחד לנוכח האחוז הגבוה של פליטים סורים הסובלים מלקויות: לדוגמה, סקר *HelpAge International and Handicap International* לשנת 2014 מצא כי "ל-30 אחוזים מהפליטים יש צרכים מיוחדים".²⁴

מתן נגישות לחינוך מציב מורכבות דומה, כאשר הקהילה הבינלאומית והממשלות המארחות נאבקות לקלוט את הילדים הסורים במערכת החינוך המקומית, המתאפיינת בצפיפות יתר גוברת, בקשיי תקציב ובכוח אדם הקורס תחת העומס. בלבנון למשל, מספר הילדים הסורים בגיל בית הספר עולה על מספר הילדים הלבנונים במערכת החינוך הציבורית.²⁵ זאת ועוד, סוגיות לא־מעטות אחרות שביניהן היעדר תיעוד מסודר, עלויות החינוך, המרחק מבית הספר, בעיות בטיחות, מחסומים של שפה ותרבות, פערים גדולים בתוכניות הלימודים או הצורך לעבוד כדי לתמוך במשק הבית – כל אלה תורמים להרחקת הילדים הסורים מבתי הספר. למגמה זו יש השלכות ארוכות־טווח שליליות במיוחד. אם נשווה שוב ללבנון, ארגון העבודה הבינלאומי מציין כי שיעור הרישום ברוטו (המוגדר כ"מספר הילדים הרשומים במוסד חינוכי, ללא תלות בגילם, חלקי האוכלוסייה בקבוצת הגיל המשתייכת באופן רשמי לרמת השכלה זו")²⁶ עבור פליטים סורים נע סביב ה-55 בחינוך היסודי (גיל 6 עד 10), אך הוא יורד ל-13 בחינוך העל־יסודי (גיל 11–15) – הרבה מתחת לממוצע בלבנון ובסוריה בתקופה שלפני המלחמה.²⁷ אמנם נראה כי יש שוויון מגדרי ברישום לבתי הספר היסודיים, אבל כשמדובר בחינוך העל־יסודי יש סבירות גבוהה יותר לכך שבנים יעזבו את בית הספר וייצאו לעבוד.²⁸ לילדים מחוץ למחנות פליטים יש סיכויים גבוהים יותר להיפלט מבתי הספר. בטורקיה, למשל, כ-83 מהילדים הסורים במחנות בגיל 6

עד 11 פוקדים את בית הספר, אולם מספר זה צונח ל-14% בלבד כאשר מדובר בפליטים המתגוררים מחוץ למחנות.²⁹ אפילו ירדן, שמבין שלוש המדינות מציגה את הנתונים הטובים ביותר מבחינת רישום ילדים במערכת החינוך בקבוצת הגיל 5 עד 17, מציגה שיעור רישום של 52% בלבד.³⁰

תעסוקה: הזרימה ההמונית של פליטים הביאה במקרים במסוימים לרוויה בשוק התעסוקה, ולתפיסה הרווחת בקרב הקהילות המארחות שהפליטים תרמו הן לעלייה כללית בשיעורי האבטלה והן לירידה בשכר. מתוך ייאוש מהנסיבות ו/או חוסר יכולת להשיג את היתרי העבודה המתאימים, הפליטים מסכימים לרוב לעבוד בשכר נמוך, בתנאים קשים יותר ועם פחות זכויות מאשר מקביליהם בקהילות המארחות. לדוגמה, ועדת ההצלה הבינלאומית מעריכה שהשכר במגזרי השירותים והחקלאות ירד בשיעור של עד 50% בלבנון בין השנים 2011 ל-2013.³¹ בנוסף לתחרות עם העובדים המקומיים, הפליטים הסורים פתחו גם עסקים לא־רשמיים והם מוכרים מתחת למחירי השוק, ובכך תורמים ל'מרוץ לתחתית' המתמשך.

על פי הערכת ארגון העבודה הבינלאומי לשנת 2013 ביחס לדפוסי התעסוקה של פליטים סורים בלבנון, עולה שרוב הפליטים עובדים בעבודות המתאפיינות בחוסר מיומנות או במיומנות חלקית בלבד, רובן בלתי־רשמיות, זמניות או עונתיות – החל מחקלאות ועד משק בית או בנייה, והן אינן יכולות להציע הכנסה הולמת או יציבה, ביטחון תעסוקתי או הטבות.³² דפוסים בולטים של הכנסה ממוצעת ואבטלה

נוטים לשקף פער מגדרי, כאשר שיעור הגברים שאינם מועסקים מקרב הפליטים הסורים בלבנון הוא כ-30% (לעומת 68% מהנשים), עם הכנסה חודשית ממוצעת של 287 דולר לגברים (שכר המינימום הוא 448 דולר) ו-165 דולר לנשים.³³ ניתוח דפוסי ההעסקה בירדן ובטורקיה מאשר מגמות דומות, ובולטת העובדה שהפליטים אינם מועסקים בעבודות סדירות, רשמיות או כאלה שדורשות מיומנות, ולרוב הם מועסקים כ'עובדים בלתי־חוקיים' עקב מגבלות משפטיות. בנוסף, ההכנסה המועטה והבלתי־יציבה מעודדת תלות רבה יותר בסיוע בינלאומי כדי לשרוד, כמו תוכניות לחלוקת חבילות מזון, שוברי מזון או כרטיסים נטענים, ובמקביל מאלצת את הפליטים לכלות את המשאבים והחסכוניות שלהם ולהיקלע לחובות.³⁴

ההשלכות של התנאים הכלכליים הלא־ בטוחים הללו מתרחבות, וכוללות בין היתר סיכון מוגבר להיקלע לחובות ולניצול, אחוז גבוה יותר של העדר ביטחון תזונתי, תת־תזונה קשה ואנמיה,³⁵ שיעור מוגבר של עבודת ילדים ונישואי ילדים וחוסר יכולת להשיג מחסה הולם ולקבל שירותי בריאות או שירותים בסיסיים אחרים.

משבר הפליטים מסוריה מטיל מעמסה על השירותים החברתיים של המדינות המארחות, על שוקי העבודה והדיור וכן על משאבי החשמל, התברואה והמים. לזרם הפליטים העצום השפעה שלילית גם על הכלכלות של המדינות המארחות

השפעות המשבר: החוסן והעמידות של הקהילות המארחות

הסקירה הקצרה שלהלן מבהירה את כובד המעמסה שמשבר הפליטים האזרחי מטיל על השירותים החברתיים של המדינות המארחות, על שוקי העבודה והדיוור וכן על משאבי החשמל, התברואה והמים. לזרם הפליטים העצום השפעה שלילית גם על הכלכלות של המדינות המארחות.

בלבנון – על פי הערכה שביצע הבנק העולמי ב־2013 נמצא שמלחמת האזרחים בסוריה מתחה את מה שהיה ממילא מצב שברירי של כספי ציבור. היא העמיקה את הגירעון הפיסקלי כך שיהיה על לבנון להוציא עוד 2.5 מיליארד דולר רק כדי לשקם את השירותים ולהחזיר אותם לרמתם בתקופה שקדמה למלחמה בסוריה. ענפי המסחר והתיירות הם אלה שנפגעו במיוחד.³⁶ עליית המחירים והאבטלה הביאה לכך שמשפחה לבנונית ממוצעת משלמת באופן ישיר את מחיר המשבר בסוריה, ומוערך כי לפחות 170,000 לבנונים ייגררו למעגל העוני עד סוף 2014.³⁷ המצב מחמיר בשל העובדה שפליטים רבים מאוד התיישבו באזורים כמו עמק הבקאע וצפון־המדינה, שמאז ומתמיד סובלים מנחיתות כלכלית וממחסור בפיתוח שירותים חברתיים ותשתיות.

הלחצים הכלכליים והפוליטיים במדינות המארחות הובילו למתח חברתי בין אוכלוסיית הפליטים לבין התושבים המקומיים – ובלבנון במיוחד – בין הפלגים העדתיים־פוליטיים השונים בחברה שתומכים בשני צדי המתרס של מלחמת האזרחים בסוריה, כאשר התוצאה היא התדרדרות כללית בלכידות החברתית. מיותר לציין שמצב זה לא רק גובה מחיר כבד מאוכלוסיית הפליטים הסורים, שהיא מלכתחילה קבוצה פגיעה, אלא גם יוצר לחץ פנימי עצום שמטלטל עד היסוד את הקהילות המארחות. הנטל הכלכלי הכבד של המשבר, המתח החברתי הפוטנציאלי והתפיסה ההולכת ומתבהרת שסופו של משבר הפליטים אינו נראה באופק מובילים לניסיונות להגביל עוד יותר את כניסת הפליטים, בנוסף לחריגות שכבר קיימות במדיניות 'הגבולות הפתוחים': לדוגמה, ארגון אמנסטי הבינלאומי ציין שלבנון כבר מגבילה את הכניסה של פליטים פלסטינים, וכי ירדן מונעת זאת במפורש, כאשר גם ירדן וגם טורקיה מונעות לפרקים כניסה מאלה שאין להם מסמכי זיהוי (בטורקיה התוצאה היא מחנות פליטים של עקורים הצצים כפטריות אחר הגשם לאורך הגבול בין סוריה לטורקיה).³⁸ המגבלות הוחרפו עוד יותר בסוף 2014, כאשר הופיעו דיווחים על החזרה בכפייה של פליטים לסוריה, תוך הפרה של החוק הבינלאומי.³⁹ בהצהרה ברורה של שר הרווחה הלבנוני, ראשיד דרבס, בראשית אוקטובר 2014 נאמר כי למעט 'חריגים הומניטריים', המדינה "לא תקלוט עוד באופן רשמי עקורים סורים".⁴⁰

ניהול המשבר וחיזוק היציבות: עדיפות בינלאומית

אין עוררין על כך שלמשבר הפליטים האזרחי יש השלכות פוליטיות, חברתיות, כלכליות וביטחוניות מרחיקות לכת. ראשית, התנאים המחרידים שחלק גדול מאוכלוסיית הפליטים מתמודדים עמם מערערים כל ממד של ביטחון אישי (מהאישי לכלכלי, לסביבתי ולבריאותי, ועד ביטחון תזונתי). שנית, לא ניתן להתייחס לבעיות ולמצוקות של הפליטים כעומדות בפני עצמן, נהפוך הוא. לבעיות אלה השפעות עמוקות על החוסן ועל היציבות של המדינות המארחות, עד כדי פגיעה בביטחון האישי של בני הקהילות המארחות. המחקר אכן מדגיש את פגיעתו העמוקה של משבר הפליטים בחוסן של המדינות המארחות ובביצועים הכלכליים שלהן, במקביל להעצמת המתח החברתי. אין ספק שהקשרים חברתיים, פוליטיים וכלכליים הקיימים בכל אחת מהמדינות המארחות משפיעים בצורות שונות על התמודדותן עם המגמות המערערות את היציבות, אולם העובדה שאפילו מדינה איתנה ומשגשגת כמו טורקיה מתחילה לחוש את משא ההתמודדות עם משבר הפליטים ממחישה את גודל האתגר.

יש לראות בהשפעה המצטברת של המשבר המתמשך על המדינות המארחות העיקריות מקור פוטנציאלי לאי־יציבות מקומית ואזורית ברמה הכלכלית והמדינית, ובסופו של דבר גם ברמה הביטחונית. כישלון בהתמודדות עם המשבר בטווח הקצר רק יגביר את הלחץ בסביבה שהיא מלכתחילה מעורערת מבחינה ביטחונית, אולם היעדר השקעה רצינית וארוכת־טווח בשילוב וביישוב מחדש של קהילות הפליטים עלול להוביל ליצירת קבוצה חדשה של אזרחים 'סוג ב' באזור הלבנט, המקופחים מבחינה כלכלית ומשוללי זכויות פוליטיות – עם השלכות שליליות על ההתפתחות האישית, על היציבות הפוליטית ועל הביטחון.

בתגובה למצב החירום ההומניטרי המתמשך מסתמכת הקהילה הבינלאומית על 'תוכנית המענה האזורי' (RRP), שבמסגרתה חוברים יחד יותר מ־100 בעלי עניין

מסוכנויות האו"ם ומגופים חוץ־ממשלתיים (NGO),⁴¹ וכן על סיוע דו־צדדי ורב־צדדי למדינות ולקהילות המארחות. היקף הפנייה הנוכחי לתוכנית RRP בשנת 2014 – שעומד על 3.7 מיליארד דולר לשימור סיוע החירום ומאמצי הרווחה – הוא מהגדולים שידע האו"ם אי־פעם. אם מוסיפים לכך פניות מסוכנויות אחרות וממשלות מארחות, הסכום הכולל מגיע לעלות אדירה של 7.7 מיליארד דולר.⁴²

אולם למרות החומרה והדחיפות של המצב והחשיבות

הברורה של מניעת הסלמה נוספת במשבר – קופת המזומנים של מאמצי הסיוע הבינלאומי מתדלדלת, ותוכנית RRP השיגה רק 54% מהמימון הדרוש.⁴³ מיותר לציין כי למחסור במימון צפויה השפעה ישירה והרסנית על הנגישות לבריאות,

יש לראות בהשפעה המצטברת של המשבר המתמשך על המדינות המארחות העיקריות מקור פוטנציאלי לאי־יציבות מקומית ואזורית

לחינוך, למחסה, למים ולתברואה, במקביל לפגיעה בביטחון התזונתי של הפליטים והטלת לחץ רב עוד יותר על הקהילות המארחות, החלשות ממילא. מצב זה לא רק עלול לדחוף את הממשלות המארחות לקצה, הוא יכול גם להזין מתחים פוליטיים-עדתיים קיימים בין הקהילות המארחות לפליטים. על רקע זה חייבת הקהילה הבינלאומית לתת עדיפות עליונה לחיזוק המחויבות שלה ולמניעת קיצוץ בתוכניות הסיוע החיוניות, באמצעות מימון מלא של תוכנית RRP. יש לשוב ולהדגיש כי התערבות שתבטיח את המימון לפתרון משבר הפליטים צריכה להיות מרכיב מרכזי בכל תוכנית ארוכת-טווח ליישוב האזור ולהגנה מפני עליית גורמים קיצוניים. במובן זה יש לראות בהתמקדות ב'הגנה רכה', כלומר, ניהול המשבר ההומניטרי ומניעת קריסת המדינות המארחות, מהלך חשוב לא פחות מהתמקדות ב'הגנה קשה', כגון מאמצי פגיעה והשמדה של ארגון המדינה האסלאמית. התעלמות משילוב המאפיינים של איום על הביטחון האישי ועל 'ההגנה הקשה' היא כיום אחד מהכישלונות הגדולים ביותר בגישתה של הקהילה הבינלאומית למלחמת האזרחים בסוריה ולגלישתה למדינות השכנות.

דרך עקיפה נוספת להפחתת הלחץ של המשבר האזורי היא הגברה משמעותית של מחויבות הקהילה הבינלאומית לסוגיית היישוב מחדש. נציבות האו"ם לפליטים הביעה תקווה ליישב מחדש כ-130,000 סורים עד 2016,⁴⁴ אולם נכון להיום קשה להאמין שיעד זה יושג. מלבד גרמניה, ובמידה מסוימת גם שוודיה – נראה כי מדינות אירופה מתמהמהות במיוחד. צרפת, למשל, התחייבה ליישב 500 פליטים בלבד.⁴⁵ אכן, לנוכח מדיניות הגירה מגבילה יותר ויותר ודעת קהל מסויגת ככל הנוגע לקליטת פליטים – הממשלות האירופיות נוטות לנקוט צעדים מעטים בלבד ליישוב מחדש. למרבה הצער, לנוכח האקלים הפוליטי הכללי באירופה, אין סיכויים רבים לכך שמדיניות זו תשתנה לפתע ב-2015.

בטווח הארוך יותר, כדי למנוע התדרדרות נוספת במשבר תידרש הקהילה בינלאומית גם להגדיל את השקעתה בהאצת הכלכלה והתשתיות של המדינות המארחות, כך שיוכלו להתמודד טוב יותר עם משבר הפליטים ועם הרגישויות והצרכים המתגברים של האוכלוסייה המקומית. לנוכח ההקשר הלא-יציב והצפי ארוך-הטווח של המשבר, השקעה בפיתוח לטווח ארוך ובאיתנות הקהילות המארחות צריכה להיות בעדיפות

הקהילה הבינלאומית מפצלת למעשה את התמקדותה בין הממד ה"צבאי-ביטחוני" של העימות לבין ההיבט ה"הומניטרי" שלו

הגבוהה ביותר. הדבר יצריך לא רק מימון נוסף להתמודדות עם משבר הפליטים ועם הצרכים הגוברים של האוכלוסייה המקומית, אלא גם הפעלת יוזמות להשקעה בפיתוח כלכלי לטווח ארוך, בבנייה בהיקף ממסדי ובסיוע למגזר הביטחוני.

לבסוף, חשוב לבסס התמקדות ברורה בפיתוח ובשילוב לטווח ארוך, אשר תחייב את הממשלות המארחות להפסיק להתייחס לפליטים כאל 'אורחים זמניים'. לאור זאת, יש לתת עדיפות מרכזית למחוללי הכנסות ומקורות מחיה, כולל יצירת משרות, הלוואות המיועדות לעידוד יזמות של עסקים קטנים והכשרות מקצועיות. אין ספק שגישה כזו תחייב גם שינוי במסגרות המשפטיות והקלה בתנאים עבור פליטים כך שיוכלו להשיג היתרי עבודה, לצד השקעה במדיניות הולמת לעבודה ורווחה. בהתמודדות עם מלחמת האזרחים בסוריה, דומה שהקהילה הבינלאומית מפצלת למעשה את התמקדותה בין הממד ה"צבאי-ביטחוני" של העימות לבין ההיבט ה"הומניטרי" שלו, כאשר משבר הפליטים האזרחי נבחן בעיקר מבעד לעדשה הומניטרית. גישה זו אמנם מובנת, אולם בפועל יוצרת הפרדה מלאכותית בין בעיות של ביטחון אישי לבעיות של ביטחון אזרחי.

במילים פשוטות: אין לראות את ההשפעה הכלכלית, הפוליטית והחברתית של משבר הפליטים המתמשך רק מבעד לעדשה הומניטרית. כדי להתמודד בהצלחה עם מצב החירום ולתמוך בחסינות ארוכת-טווח של הפליטים ושל הקהילות המארחות, חיוני לתת עדיפות אסטרטגית לייצוב אזור הלבנט ולמניעת קריסתו. התגובה האיטית והאדישות היחסית שמפגינה הקהילה הבינלאומית כלפי האתגר משקפת הערכת חסר בסיסית לגבי טיבו של המשבר והשלכותיו העתידיות במונחים של יציבות ואיתנות האזור, הקצנה שלו והתחזקות זרמי הגירה בלתי-מבוקרים – סוגיות שהיו מצויות תמיד בחזית סדר היום הביטחוני של אירופה ביחס למזרח התיכון.

הערות

- 1 "UN calls Syria 'worst humanitarian disaster' since cold war," *Christian Science Monitor*, June 20, 2013, <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2013/0620/World-Refugee-Day-UN-calls-Syria-worst-humanitarian-disaster-since-cold-war>
- 2 Megan Price, Anita Gohdes, Patrick Ball, "Updated Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic," *UN OHCHR*, August 2014, <http://www.ohchr.org/documents/countries/sy/hrdagupdatedreportaug2014.pdf>
- 3 <http://www.unocha.org/syria>
- 4 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>
- 5 שם.
- 6 '2014 Syria Regional Response Plan. Strategic Overview. Mid-Year Update,' <http://www.unhcr.org/syriarrp6/midyear/>
- 7 Jeff Crisp, Greg Garras, Jenny McAvoy, et al, "From slow boil to breaking point" *UNHCR*, July 2013, <http://www.refworld.org/docid/520a40054.html>
- 8 Soner Cagaptay, Bilge Menekse, "The Impact of Syria's Refugees on Southern Turkey," *Washington Institute for Near East Policy*, (October 2013, Revised July 2014), <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-impact-of-syrias-refugees-on-southern-turkey> and '2014 Syria Regional Response Plan.'

- 'Syrian Refugees Living Outside Camps In Jordan Home Visit Data Findings, 2013,' 9
UNHCR, <http://reliefweb.int/report/jordan/syrian-refugees-living-outside-camps-jordan>
- "Syria Regional Crisis Response Update 8," *UNRWA*, November 18, 2014, 10
<http://www.unrwa.org/newsroom/emergency-reports/syria-regional-crisis-response-update-81>
- "Lebanese Returnees from Syria Face Dire Living Conditions," *IOM*, November 4, 11
2014, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014b/pbn-listing/lebanese-returnees-from-syria-fa.html>
- "Shifting Sands. Changing gender roles among refugees in Lebanon," *Oxfam*, 12
September 3, 2013, <http://www.oxfam.org/en/research/shifting-sands>
- "Child marriages double among Syria refugees in Jordan," *Al-Arabiya*, September 28, 13
2014, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2014/07/16/Child-marriages-double-among-Syria-refugees-in-Jordan-.html>
- <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> 14
- "The Consequences of Limited Legal Status for Syrian Refugees in Lebanon" 15
Norwegian Refugee Council, December 2013.
https://www.nrc.no/arch/_img/9177956.pdf
- "Joint Assessment Review of the Syrian Refugee Response in Jordan," *UNHCR*, 16
UNICEF, WFP, January 2014, <http://reliefweb.int/report/jordan/joint-assessment-review-syrian-refugee-response-jordan>; "From slow boil to breaking point."
- "The Impact of Syria's Refugees on Southern Turkey." 17
- Osman Bahadır Dinçer, Vittoria Federici, Elizabeth Ferris, et al., "Turkey and Syrian 18
refugees: The limits of hospitality," *Brookings*, November 1, 2013,
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4629>
- '2014 Syria Regional Response Plan.' 19
- Peter Beaumont, "Jordan opens new Syrian refugee camp," *The Guardian*, April 30, 20
2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/30/jordan-new-syrian-refugee-camp-al-azraq>
- "Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey," *International Crisis Group*. 21
Europe Report No. 225, April 30, 2013,
[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/turkey-cyprus/turkey/225-blurring-the-borders-syrian-spillover-risks-for-turkey](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/turkey-cyprus/turkey/225-blurring-the-borders-syrian-spillover-risks-for-turkey); and "Syrian Refugees in Turkey, 2013,"
Republic of Turkey, Prime Minister. Director and Emergency Management Presidency
(AFAD), 2013,
https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/61-2013123015505-syrian-refugees-in-turkey-2013_print_12.11.2013_eng.pdf
- Lives Unseen," *CARE International in Jordan*, April 2014." 22
<http://reliefweb.int/report/jordan/lives-unseen-urban-syrian-refugees-and-jordanian-host-communities-three-years-syria>
- "Hidden victims of the Syrian crisis: disabled, injured and older refugees," *HelpAge* 23
International, Handicap International, April 9, 2014, <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/hidden-victims-syrian-crisis-disabled-injured-and-older-refugees>
- "Hidden victims of the Syrian crisis." 24

- “Syrian Refugees in Lebanon surpass One Million,” *UNHCR*, Press Releases, April 3, 2014, <http://www.unhcr.org/533c15179.html> 25
- “Assessment of the Impact of Syrian Refugees in Lebanon and their Employment Profile 2013,” *International Labour Organization Regional Office for the Arab States*, 2014, p. 20, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_240134.pdf 26
- שם. 27
- “Joint Assessment Review of the Syrian Refugee Response in Jordan.” 28
- “Syrian Refugees in Turkey, 2013.” 29
- ‘2014 Syria Regional Response Plan.’ 30
- “Reaching the Breaking Point,” *International Rescue Committee*, June 2013, <http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Lebanon%20Policy%20Paper,%20Final%20-%20June%202013.pdf> 31
- “Assessment Of The Impact Of Syrian Refugees In Lebanon.” 32
- שם. 33
- “Food Security Situation and Livelihood Intervention,” *ACTED*, August 2013. 34
<http://www.acted.org/en/food-security-situation-and-livelihood-intervention-opportunities-syrians-refugees-and-host-communit>
- ‘Joint Nutritional Assessment: Syrian Refugees in Lebanon,’ *UNICEF*, February 2014, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4600> 35
- ‘Lebanon: Economic and Social Impact Assessment,’ *World Bank*, September 2013. 36
- Amal Mudallali, “The Syrian Refugee Crisis is Pushing Lebanon to the Brink,” שם; 37
Woodrow Wilson Center, Viewpoints No. 22, February 2013 <http://www.wilsoncenter.org/publication/the-syrian-refugee-crisis-pushing-lebanon-to-the-brink>
- “An International Failure: The Syrian Refugee Crisis,” *Amnesty international*, December 13, 2013, <http://www.amnesty.org/ar/library/asset/ACT34/001/2013/en/8a376b76-d031-48a6-9588-ed9aee651d52/act340012013en.pdf> 38
- “Jordan: Vulnerable Refugees Forcibly Returned to Syria,” *Human Rights Watch*, ראו; 39
November 24, 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/11/23/jordan-vulnerable-refugees-forcibly-returned-syria>
- “Lebanon sharply limits Syrian refugee entry,” *Reuters*, October 14, 2014. 40
<http://news.yahoo.com/lebanon-sharply-limits-syrian-refugee-entry-172132177.html>
- “2014 Syria Regional Response Plan.” 41
- “A Fairer Deal for Syrians,” *Oxfam*, September 2014, <http://www.oxfam.org/en/research/fairer-deal-syrians> 42
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> 43
<http://www.unhcr.org/52b2febafc5.html> 44
- “No Escape: Civilians in Syria Struggle to Find Safety Across Borders,” *International Rescue Committee*, November 13, 2014, http://www.rescue-uk.org/sites/default/files/No%20Escape_NRC%20IRC%20Syria%20Report_11.13.2014_FINAL.PDF 45