المصدر: Istockphoto, photo credit: Mohammad Ali Bazzi

رابعاً.

نحو بناء سلام شامل ومستدام وتحقيق التعافي الاقتصادي

”الهوية السورية تعددية وتعبّر عن التنوع الثقافي السوري ولا يمكن اختزالها في أي من عناصرها.“

ألف. مقدمة

نظراً لحجم الأزمة وتعقيدها الجيوسياسي، يكتسي التعافي وإعادة الإعمار أهميةً لجميع بلدان العالم وليس فقط للسوريين الذين هم في أمس الحاجة إلى ذلك. وكانت الجمهورية العربية السورية مصنفة، قبل نشوب النزاع، كبلد متوسط الدخل، لكن المكاسب التي تحققت في التنمية تراجعت. ففي حين حقّق البلد المرتبة 112 عالمياً في دليل التنمية البشرية لعام 2012، تراجع إلى المرتبة 154 في عام 2019 [142]. وتدهورت جميع المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية تدهوراً حاداً. ولم يتأثر جميع السوريين بالطريقة نفسها، لكن جميع الناس والأسر تقريباً تكبدوا نتائج النزاع السلبية على حياتهم.

وفي أيلول/سبتمبر 2019، أنشئت اللجنة الدستورية المؤلفة من 150 عضواً، بموجب شروط اتفقت عليها الحكومة وهيئة المفاوضات السورية. وشكّل إنشاء هذه اللجنة، بتيسير من الأمم المتحدة في جنيف، خطوةً هامة نحو التوصل إلى حل سياسي. وتعود أهمية اللجنة إلى أنها كرّست اعترافاً متبادلاً بين الحكومة والمعارضة بكونهما الطرفين المحاورين في العملية السياسية.

ولكن اللجنة ليست سوى الخطوة الأولى في عملية ينبغي أن تكون شاملة لبناء السلام والتعافي. ويتناول هذا الفصل إطاراً أساسياً يمكن من خلاله فهم بناء السلام والتعافي في الجمهورية العربية السورية. ولا تشكل الاقتراحات التي يقدمها مخططاً، ولا خارطة طريق لإعادة الاعمار، ولا مسحاً شاملاً أو ترتيباً للقضايا حسب الأولويات. وهي ليست بديلاً عن المناقشات السياسية، ولا محاولة لفرض حلول أو لتأييد شرعية أي من أصحاب المصلحة أو تقويضها. فلا بديل عن التعافي المنبثق عن حوار وطني شامل بقيادة سورية، يتناول حاجات البلد وأولوياته.

وهذه الاقتراحات مستمدّة من بحوث ومشاورات أجرتها الإسكوا، بما فيها ما أُجري برعاية برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. وهذا البرنامج، الذي تستضيفه الإسكوا، قد أتاح لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة السوريين منبراً للمناقشة بالاستناد إلى التعاون بين شبكات من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمؤسسات الوطنية والدولية. ويتميّز هذا المنبر عن غيره بهذا النهج الشامل والفني الذي يعتمده. وقد أطلق برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا واستمر في وقت كان الاستقطاب مستشرياً داخل المجتمع السوري. ونجح في الجمع بين سوريين تشاركوا، رغم خلافاتهم، القيم والمبادئ نفسها.

وناقش المشاركون رؤية مستقبلية للجمهورية العربية السورية تستند إلى أربعة أسس هي: (أ) الجمهورية العربية السورية بلد موحد؛ (ب) المجتمع السوري قادر على إعادة بناء الجمهورية العربية السورية وعلى تحقيق تنمية اقتصادية شاملة؛ (ج) المجتمع السوري متنوّع ومبدع؛ (د) للجمهورية العربية السورية موقع جيوسياسي فريد يثير تحديات ينبغي أخذها في الاعتبار[143]. فهذه الأسس والمبادئ التي تنبثق عنها، تمهّد لأرضية أساسية مشتركة، ويعتبرها الخبراء السوريون جديرةً بتوجيه جميع ممثلي المجتمع السوري[144]. وليس المقصود منها أن تكون كافية لعملية إعادة إعمار كليّة وشاملة ومستدامة، بل هي نقطة انطلاق للحوار وأساسٌ يمكن أن يبني السوريون عليه في صياغة رؤية مشتركة، وعقد اجتماعي جديد لتشكيل مستقبل بلدهم.

تعاني الجمهورية العربية السورية من دمار شديد، وهي بحاجة إلى عملية إعادة إعمار لا ينبغي أن تقتصر على إعادة بناء المنازل والمصانع[145]. فهذا التصوّر لإعادة الإعمار ينطوي ضمناً على العودة إلى الوضع الذي كان سائداً قبل النزاع. والهدف من إعادة الإعمار، في إطار نقاش بشأن الجمهورية العربية السورية، هو استعادة الهياكل والأطر التي كانت قائمة في عام 2011، ما يطرح إشكاليةً لأن العديد من هذه الهياكل والأطر كان سبباً من الأسباب الرئيسية للنزاع. وإعادة البناء بهذه الطريقة لن تسترجع الهياكل التي كانت قائمة فحسب بل ستجلب معها أيضاً ما يعتريها من عيوب داخلية. وهدف إعادة الإعمار، وفقاً لحجج أخرى، هو استعادة المؤشرات الاقتصادية المثالية التي سادت قبل آذار/مارس 2011 [146]. ولكن هذه المؤشرات لم تنشأ في فراغ، بل كانت جزءاً من منظومة أوسع شابها قدرٌ كبير من أوجه عدم المساواة بين المناطق الريفية والحضرية، التي ارتبطت باحتجاجات عام 2011، حسبما أشار عدد من الدراسات[147]. وليس من الحكمة السعي إلى تكرار الظروف التي ساعدت على تهيئة المناخ للنزاع.

والمعنى الثاني والأكثر طموحاً لإعادة الإعمار هو إحداث تغيير نحو مستقبل مختلف عن الوضع السابق وأفضل منه. ولا بد من أن تكون إعادة الإعمار في الجمهورية العربية السورية كليّة، لا يقتصر فيها التعافي على مجرد بناء ما تم تدميره، وأن تكون شاملة ومترابطة، تتضمّن تحولاً على المستويين الاقتصادي والاجتماعي وعلى مستوى الحوكمة. والمقصود بالشمول أن تكون الجمهورية العربية السورية لجميع السوريين، مع إيلاء اهتمام خاص لدور المرأة. ولا بد من أن يبتعد التعافي عن منطق المنتصر والمهزوم في النزاع، وأن يعترف بجميع أبناء المجتمع، سواء كانوا داخل البلد أو لاجئين في الخارج. وأخيراً، لا بد من عملية مستدامة. ولا تشير الاستدامة إلى الناحية الإيكولوجية فحسب، بل تعني أيضاً العمل على المستوى المحلي من أجل التعافي وإعادة الإعمار والنمو، لا سيما أن المساعدة الخارجية قد لا تفي بما هو ضروري.

باء. مبادئ بناء السلام

لا بد من تحييد الثقافة السياسية عن منطق تحقيق المكاسب على حساب الآخرين وعن الاستقطاب الشديد للنزاع العسكري من أجل الشروع في عملية مُجدية لبناء السلام في الجمهورية العربية السورية. ويشمل ذلك قبول "الآخر" على الصعيد العملي وفي الخطابات والمواقف السياسية. والنضال السياسي أمرٌ طبيعي في جميع المجتمعات، والمطلوب أثناء عملية بناء السلام توجيه هذا النضال على مسار بعيد عن العنف.

والأولوية هي لصياغة عقد اجتماعي جديد، وتعزيز شرعية الدولة من خلال اتخاذ القرارات بالتوافق لإصلاح هيكلية الحوكمة وإعادة تأهيل المؤسسات السياسية بحيث تمثّل الجميع، وإزالة أثر اقتصاد الحرب، وإعادة تأهيل الإدارة العامة، وتنفيذ التدابير المناسبة لتحقيق اللامركزية الإدارية والمالية. ويمكن استخلاص المقترحات التالية من مجموع قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة والمداولات التي تعقدها الإسكوا ويشارك فيها السوريون على تنوّع خلفياتهم:

(أ) إجراء تحوّل سياسي بالاستناد إلى قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2254 الذي يضمن الانتقال إلى جمهورية عربية سورية تقوم على بناء ثقافة الديمقراطية ومزاولتها، وإعادة الثقة المتبادلة بين الأطراف السياسية، وترسيخ سيادة القانون والمساواة والمواطنة. ووفقاً لقرار مجلس الأمن 1325، ينبغي إيلاء الاهتمام لدور المرأة بوصفها ضحيةً للنزاع وقائدةً في عملية صنع السلام؛

(ب) إعمال حق النازحين واللاجئين في العودة الطوعية الآمنة واللائقة إلى ديارهم، أو إلى أي مكان آخر يختارون العودة إليه طوعاً داخل البلد؛

(ج) دعوة جميع السوريين إلى بناء المصالحة الوطنية وتشجيعهم على المساهمة فيها؛

(د) تحقيق تنمية متوازنة ومنصفة محورها المواطن: (أ) تسهم مباشرةً في تحقيق الاستقرار وبناء السلام والمصالحة على الصعيدين المحلي والوطني؛ (ب) تكون ملموسةً وتنعكس في توافر البنى الأساسية الاجتماعية والمادية التي تم إصلاحها؛ (ج) تمكّن الناس، ولا سيما الأشدّ عرضةً للمخاطر والأكثر فقراً، من تلبية حاجاتهم الأساسية؛

(ه) الانتقال نحو إطار للحوكمة ونحو هيكلية إدارية وطنية شاملة، وتشاركية، وشفافة، وخاضعة للمساءلة، وتزيد من المساواة بين الجنسين[148].

قد تبدو هذه المقترحات مثالية في الواقع الحالي إلا أن مرحلة التعافي ينبغي أن تأخذها في الاعتبار وإلا ستطيل المعاناة وقد ترسّخ عدم المساواة والظلم أو تُنتج أوجهاً جديدة منهما، وقد تؤدي إلى تجدّد النزاع وإن بِبُعد مختلف. وأي تحرك ولو جزئي نحو الغاية المرجوة سيكون له أثر إيجابي على إعادة الإعمار.

جيم. تحديات التعافي

التحديات التي تواجه الجمهورية العربية السورية واسعة النطاق وساحقة. والتعافي سيكون طويلاً ومعقداً. لذا، من المهم وضعه على أفضل مسار ممكن من خلال معالجة القضايا على المديين القصير والمتوسط على نحو متزامن.

ويتعين على جميع الجهات الفاعلة، بما فيها الحكومة والمجتمع الدولي، أن تنظر في ترابط عملية التعافي بالعوامل الأخرى وأن تحاول معالجتها بطريقة شاملة. وتشمل المجالات الرئيسية التي تتطلب الاهتمام في مرحلة بناء السلام: (أ) خدمات الاستجابة للطوارئ والحاجات الأساسية؛ (ب) الحوكمة السياسية والإدارية والإصلاح المؤسسي؛ (ج) التماسك الاجتماعي والمصالحة وإحياء المجتمع المدني؛ (د) التعافي الاقتصادي وتفكيك اقتصاد الحرب. وينبغي التركيز على عدد من المواضيع المتداخلة. وتشمل هذه المواضيع في المقام الأول الاهتمام بالمساواة بين الجنسين وتمثيل المرأة، وبحقوق الإنسان لجميع السوريين. ونظراً للبعد الدولي للنزاع، تشمل المواضيع في المقام الثاني واجب احترام حقوق اللاجئين والنازحين ومراعاتها. ولا بد من احترام مبدأ العودة الطوعية إلى الوطن ومبدأ عدم الإعادة القسرية[149]، مع تهيئة الظروف لعودة لائقة لجميع اللاجئين. وينبغي أيضاً حمايتهم من العقاب والاضطهاد بعد عودتهم.

المصدر: Istockphoto, photo credit: tatakis

1. الاستجابة في حالات الطوارئ والخدمات والحاجات الأساسية

لا بد من التركيز أساساً على تلبية الحاجات الإنسانية التي تهدد الحياة. وتتضمن عملية الاستجابة للطوارئ عدة مراحل، بما في ذلك الاستجابة الأولية في حالات الطوارئ، والاستجابة المستمرة. وقد انحسر العنف في العديد من المناطق، لكن الاحتياجات الإنسانية والأساسية للسوريين داخل البلد وكلاجئين في البلدان المجاورة لا تزال هائلة. وتشهد الجمهورية العربية السورية نمطاً بطيئاً من العودة، ولا سيما بالنسبة إلى النازحين وإلى عدد قليل من اللاجئين. ومع التشديد على مبدأ العودة الطوعية إلى الوطن وعدم الإعادة القسرية، من المهم الاستعداد لعودة اللاجئين، وضمان سلامتهم الشخصية ورفاههم، والتخفيف من خوفهم من الاضطهاد والاعتقال. وينبغي تقديم الخدمات التي تلبّي الحاجات الأساسية بإنصاف ومن دون تمييز، سواء في الشكل أو في الممارسة، وأي إجراء يُتخَذ في ما عدا ذلك يعني استمرار النزاع.

وفي عام 2019، كان أكثر من 11.7 مليون شخص، من بينهم 5 ملايين طفل، لا يزالون بحاجة إلى شكل واحد على الأقل من المساعدة الإنسانية، وكان 5 ملايين منهم في حاجة ماسة إليها. وتتعلق هذه الاحتياجات بالأمن الغذائي، وخدمات الصحة والتعليم الأساسية، والحصول على سبل العيش. ووفقاً لمؤشرات الفقر المتعدد الأبعاد، ارتفع الفقر الحاد والفقر ارتفاعاً كبيراً، حيث تجاوزت نسبة الفقر، حسب التقديرات، 50 في المائة في عام 2017.

وتحسين فرص الحصول على الحاجات والخدمات الأساسية له دور أساسي في عملية بناء السلام. والمؤسف في النزاع السوري أن البنى الأساسية الضرورية للأمن الغذائي والصحة والتعليم قد استُهدفت مراراً بشكل مباشر. وينبغي، على أقل تقدير، أن تكف جميع الأطراف عن استهداف البنى الأساسية المدنية.

وأكدت البحوث التي تناولت تجدد النزاع على أهمية مؤشرات نوعية الحياة، بما في ذلك مؤشرات الصحة والتعليم، مثل معدلات الوفيات، والعمر المتوقع، ومحو الأمية للبالغين، والفقر[150]. وينبغي أن يشمل الاهتمام بالحاجات الأساسية الأولويات المحلية، وأن يستجيب لها بطريقة شاملة، وأن يتيح للسكان المحليين دوراً مركزيا في تحديدها. ومن المهم أن تكون هيكليات الحوكمة قابلة لاستقبال عودة النازحين المحتملة. لذا، ينبغي أن تشمل نُهج الاستجابة المحلية المجتمع المدني، والهيئات التمثيلية الأخرى للحوكمة، حتى تأخذ في الاعتبار آراء العديد من الأطراف، ولا سيما النساء، وتلبي حاجات وشواغل السكان المهمشين وذوي الاحتياجات الخاصة.

وتشمل القطاعات التي تتطلب الاهتمام الأمن الغذائي، والمياه، والصرف الصحي، والنظافة الصحية، والرعاية الصحية، والتعليم، والمأوى، والتخفيف المباشر من حدة الفقر وتوفير سبل العيش، والطاقة والكهرباء، والاتصالات. والحاجة الماسة تعني ضمناً أن يكون للسياسات طابعٌ طارئ أو إنساني. وينبغي أن تعكس السياسات تحولاً تدريجياً، وأن تسعى إلى ربط هذه الشواغل الآنية بالنُهج السليمة والمستدامة التي ينبغي التركيز عليها في المدى البعيد لتنشيط النمو الاقتصادي. فضمان الأمن الغذائي، مثلاً، هو محورٌ أساسي ينصبّ فيه التركيز على توفر الأغذية وإمكانية الحصول عليها، ما يمكن أن يساعد القطاع الزراعي من خلال حفز التشغيل والنمو، وهذا أمر بالغ الأهمية نظراً للدور الهام المعهود لهذا القطاع. وينبغي للسياسات الوطنية أن تكمّل الإمكانات الزراعية لا أن تثبطها.

وحتى يؤدي هذا "التركيز" إلى إعادة تأهيل المجتمع بدلاً من الإمعان في شرذمته، ينبغي وضع استراتيجية وطنية للحاجات الأساسية وسبل العيش، تراعي حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، وتعزز المساواة الأفقية في جميع المحافظات والمناطق. وينبغي أن تستند هذه الاستراتيجية إلى تقييم شامل للحاجات، ولا سيما حاجات السكان الأكثر عرضةً للمخاطر، وإلى الموارد الاقتصادية والطبيعية المتاحة والبنى الأساسية لتقديم الخدمات. ولا بد من أن تحلل الاستراتيجية الأثر المدمّر للنزاع، بما في ذلك التدهور البيئي، والألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة، وأن تخلص إلى طرق لتخفيف أثرها. ويمكن تحقيق مكاسب مزدوجة من هذه الاستراتيجية الوطنية، فهي تنعش المجالس المحلية والمبادرات المجتمعية لتعزيز الشراكة ومساءلة مقدمي الخدمات، وتوفر بالنتيجة فرص عمل للسكان المحليين أو العائدين.

ومن الضروري حماية حقوق الملكية والإقامة للسكان النازحين، سواء كانوا نازحين داخلياً أو لاجئين، من المصادرة التعسفية التي قد تقوم بها سلطات الأمر الواقع أو التي قد تتيحها قوانين وعمليات إعادة الإعمار غير العادلة.

2. الحوكمة السياسية والإدارية والإصلاح المؤسسي

كانت القضايا المتصلة بالحوكمة وسيادة القانون والحياة السياسية من الأسباب الرئيسية للنزاع. والفرصة متاحة الآن للنظر في قضايا الحوكمة "الكبرى"، مثل الدستور، وفصل السلطات وسيادة القانون، والحقوق والحريات الأساسية، لتعزيز التنمية المستدامة وإعادة بناء النسيج الاجتماعي. ويفترض بناء إطار قانوني شامل الابتعاد عن المقارعة الخاسرة بين الفائزين والخاسرين، نحو ممارسة مبنيّة على توافق، تعترف بحقوق السوريين من مختلف الأطياف السياسية داخل البلد أو في مواقع اللجوء، وتحترم حقوقهم الإنسانية، وتمكّن النساء.

وينبغي أن تشكل مرحلة إصلاح الحوكمة فترة تتضافر فيها جميع الأطراف لتشكيل القواعد الجديدة. وينبغي أن تركز عملية بناء السلام على بناء التوافق بدلاً من التنافس على قضايا خلافية. ويجب إتاحة المجال أمام الجميع لإعطاء رأيهم بطريقة مجدية

بشأن قضايا الحوكمة الرئيسية، مثل الإصلاح الدستوري. وينبغي أن تكون هذه العمليات سريعة بما يكفي لتجنب النكسات على أن تظل شاملة. وبالمثل، يجب تجنب الاندفاع نحو إجراء الانتخابات أو الاستفتاءات، ولا سيما على الصعيد الوطني، عندما تكون الظروف غير مؤاتية. فالانتخابات بطبيعتها مثيرة للجدل، ويجب أن يُخصّص هذا الوقت لبناء توافقات. ومن غير المرجح أن تعتبر الانتخابات مشروعة في بلد خرقه النزاع، حيث الناخبون في تغير وفي حالة عدم استقرار.

وستكون الجمهورية العربية السورية عند منعطف حرج: فهي أمام لحظة تنطوي على تحديات هائلة ولكنها تزخر بالإمكانات اللازمة لإحداث تغيير إيجابي في العلاقات المجتمعية والعلاقة بين المواطنين والدولة. وخلال مرحلة بناء السلام، يجب التفاوض على عقد اجتماعي بشفافية وبمشاركة الجميع. وقد حان الوقت لإنشاء أطر فعالة وعادلة للحوكمة، وإصلاح المؤسسات الرئيسية بطرق يقبلها المجتمع، وتنمية ثقافة المساءلة التي تضفي الشرعية على العمليات. وستلقي المعايير والقيم المؤسسية السائدة بظلال إيجابية أو سلبية على البلد لسنوات عديدة قادمة.

ومن الضروري أن تكون عملية الحوكمة ذات ملكية وطنية، وأن تراعي ظروف النزاع. وتتطلب السياسات التزاماً دقيقاً بالسياق، يشمل الاستماع إلى جميع أصحاب المصلحة، ولا سيما أولئك الأكثر عرضةً للتهميش. وهذه العملية هي من مقوّمات السيادة الوطنية ويجب أن يقودها السوريون – الحكومة، وأجهزة الدولة، ومنظمات المجتمع المدني، والمواطنون العاديون. ولا بد من أن تعود ملكية عملية الإصلاح السياسي للجهات الوطنية والمحلية. والمقصود بالملكية أن تتحمل الجهات الفاعلة المحلية مسؤولية اتخاذ القرارات التي تتعلق بالأهداف والسياسات والاستراتيجيات وتصميم البرامج وطرائق التنفيذ.

وفي الفترة 2011-2015، أصدرت الحكومة سلسلة قوانين وأجرت مجموعة إصلاحات طالت جميع جوانب الحوكمة السياسية والحياة. لكن هذه القوانين تعرّضت للانتقاد باعتبارها غير مناسبة من الناحيتين العملية والنظرية، نظراً للظروف السائدة في البلد[151]. وأثيرت في هذا السياق شواغل حول شرعيتها. فقد صدرت هذه القوانين ونُفّذت في خضم النزاع، في ظروف سيطر عليها الموت الجماعي والنزوح، ومن دون إمكانية التوصل إلى عملية توافق، لا سيما وأن العديد منها له تأثير مباشر ولا رجعة فيه في بعض الأحيان، على الحقوق الإنسانية والسياسية والاقتصادية الأساسية لفئات واسعة من السكان. ويضفي هذا السياق على القوانين والإصلاحات المذكورة دلالات المحصّلة الصفرية نفسها التي ينطوي عليها النزاع. وبدون تسوية سياسية شاملة، ستظل قضية شرعيتها مصدراً للانقسام الوطني[152].

ويجب أن تهدف السياسات المطبقة خلال مرحلة بناء السلام إلى استعادة ثقة المواطنين بالدولة من خلال الحرص على إصلاح هيكليات الحوكمة التي تؤثر على حياتهم اليومية. وينبغي إعطاء الأولوية لإصلاح مؤسسات قطاعي القضاء والأمن بطرق تلتزم بمبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان[153]. وتقع سياسات الإصلاح القضائي في ثلاث فئات: إصلاح النظام القضائي، وتفعيل الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية، وتفعيل الرقابة القضائية على السلطة التشريعية. ولا يمكن للسلطة القضائية أن تؤدي دورها في مراقبة السلطتين التنفيذية والتشريعية والإشراف عليهما إلا إذا ضمنت استقلالها التام. ويجب أن يُشار صراحة إلى استقلالية السلطة القضائية في أي إعلان دستوري أو دستور مؤقت.

ويجب أن يكون الهدف من إصلاح قطاع الأمن إنشاء قطاع ديمقراطي وملتزم بحقوق الإنسان، والسعي، في الأجل البعيد، إلى استعادة احتكار الدولة للاستخدام المشروع للقوة داخل أراضيها. ويجب أن تفضي إصلاحات المنظمات العاملة في قطاع الأمن إلى جعلها مسؤولة أمام السلطات المدنية ووكالات الرقابة المستقلة والمجتمع المدني. فالارتباط وثيقٌ بين إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح وتسريح عناصر المجموعات المتقاتلة وإعادة إدماجهم في المجتمع بعد النزاع.

وهناك أيضاً قضايا الحوكمة واللامركزية التي نشأت عن تحديات مزمنة تتعلق بالإمكانات، والإدارة العامة، ومؤسسات الدولة، والخدمة المدنية، والعلاقة بين الحكومة المركزية وأطرافها، وعدم المساواة بين المحافظات. وقد غيّر النزاع، جذرياً، نواحٍ عدة من الحوكمة الإدارية وعملية تقديم الخدمات مع ظهورٍ المجالس المحلية والمنظمات غير الحكومية والمانحين الأجانب، ومن المرجح أن يكون لذلك آثار دائمة. وقضايا المركزية واللامركزية، وعلاقتهما بالحوكمة الإدارية، هي في صلب قضايا الحوكمة. ولطالما كان الهيكل الإداري في البلد مركزياً إلى حد كبير، إلا أن اللامركزية، التي كانت نتيجة لواقع النزاع، يرجح أن تخلّف آثاراً دائمة. وينبغي تقييم المرسوم الرئاسي/القانون رقم 107 لعام 2011 كنقطة انطلاق محتملة، وتعديله حسب الاقتضاء لضمان سياسات مناسبة لتحقيق اللامركزية المالية والإدارية، ولبلوغ مزيد من الاستقلالية عن الدولة المركزية، ولضمان المساءلة القضائية.

وعلاوة على تنفيذ التدابير المناسبة لتحقيق اللامركزية الإدارية والمالية، فإن فإصلاح الإدارة العامة مفتاح لصياغة عقد اجتماعي جديد خلال مرحلة بناء السلام. والإدارة العامة، في صميمها،

> "الانتقال نحو إطار للحوكمة ونحو هيكلية إدارية وطنية شاملة، وتشاركية، وشفافة، وخاضعة للمساءلة، وتزيد من المساواة بين الجنسين"

هي عبارة عن خدمة مدنية وقطاع عام فعالين يعملان وفقاً لمعايير الحوكمة الرشيدة. فالخدمة المدنية تعمل كنقطة اتصال بين المواطنين والحكومة، ومن المرجح أن تزداد ثقة المواطنين بالحكومة عندما يقدم الموظفون المدنيون الخدمات بفعالية وفي الوقت المناسب، ويخضعون للمساءلة، ويتصرفون على نحو أخلاقي، ويستجيبون لحاجات الناس، ويتعاطفون مع الجمهور الذي يخدمونه. وما يدفع موظفي الخدمة المدنية لتلبية هذه التوقعات هو قربهم من الظروف المحلية، وتفاعلهم من الحقائق على أرض الواقع[154].

وينبغي أن تهدف التدخلات في الإدارة العامة إلى تمكين تلك الإدارة من الاستجابة للحاجات العاجلة، بما في ذلك إدارة وتنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الحكومية، وتوفير الخدمات العامة. وللسياسات التي تشجع الإدماج الاجتماعي، مثل الرعاية الصحية والتعليم، أهمية حاسمة في سيناريوهات ما بعد النزاع، ولكنها أقل أهمية في سياسات الاقتصاد الكلي التقليدية. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تكون عملية بناء السلام هي النقطة التي تقطع عندها الروابط غير السليمة بين الحوكمة السياسية والإدارية من أجل التمهيد لنمو خدمة مدنية مهنية تتسم بالجدارة والمساءلة والشفافية.

3. المصالحة المجتمعية، والتماسك الاجتماعي، ووسائل الإعلام، وتفعيل المجتمع المدني

لا يمكن الشروع في بناء المصالحة الاجتماعية والوطنية، وهي مجال الاهتمام الثالث، إلا إذا انتهى القتال، والتزمت جميع الأطراف على نحوٍ مجدٍ بالتوصل إلى حل سياسي. ولا بد من أن تترافق عملية التفاوض لإنهاء النزاع العسكري مع عملية المصالحة الوطنية، وهما ركيزتا النشاط الدبلوماسي، ولا بد من أن يستند كل منهما إلى الآخر. فهدف الحل السياسي، في نهاية المطاف، هو مصلحة المجتمع السوري ورفاهه، وليس الاكتفاء بحد أدنى من التوافق بين الأطراف المتحاربة. ومن المهم أيضاً الإقرار بأن ثمة ارتباط وثيق بين عملية المصالحة الشاملة وإعادة بناء هوية وطنية شاملة للجميع وترميم رأس المال الاجتماعي الذي تدهور بسبب النزاع والاستقطاب.

وهذه العملية ضرورية للشروع في التزام طويل الأجل بالتعافي وإعادة بناء المجتمع. ولا يمكن تحقيق ذلك عبر برنامج أو نهج بحد ذاته، بل عن طريق تراكم جهود فئات المجتمع على جميع المستويات وفي جميع أنحاء البلد. وللمتضررين الحق في العدالة والمساواة والمواطنة، في إطار عقد اجتماعي جديد، وينبغي كذلك إخضاع جميع الأطراف التي انخرطت في النزاع للمساءلة.

ولا بد من بذل جهود متواصلة لتدارك أضرار النزاع، الذي تزايد تعقيده بسبب المشاكل الاجتماعية الداخلية والتدخل الخارجي. وعلى جميع الأطراف أن تعترف ببعضها البعض، وأن تسلّم بحقوق جميع السوريين في العيش والمشاركة في المجتمع، بغض النظر عن منظورهم السياسي. وكذلك، لا بد من التصدي لمساعي المستفيدين من الحرب، الذين يستثمرون في السياسات الطائفية وخطاب الكراهية والممارسات التي تؤجج الاستقطاب.

ما ثمة نموذج عالمي موحَّد للمصالحة. وقد نجم عن النزاع السوري العديد من النزاعات الفرعية والمحلية إلا أن جهود المصالحة عليها أن تنطلق من الركائز الثقافية السورية، وتراث البلد العريق في حلّ النزاعات على مستوى المجتمع. وقد تطورت، على مر الزمن، مفاهيم هامة ترتسم من خلالها الهوية السورية، وينبغي التمسّك بها. أولاً، الهوية السورية تعددية وتعبّر عن التنوع الثقافي السوري. ولا يمكن اختزالها في أي من عناصرها. ثانياً، يحمل كل سوري هويات متعددة (دينية، وطائفية، وعرقية، وثقافية، وطبقية، ومحلية)، ولكن المساواة في المواطنة توحدهم في بناء هوية مشتركة. فلا بد للقوانين والتشريعات أن تشدد على المساواة، وحقوق المواطنة، والحق في المشاركة الديمقراطية من دون تمييز على أساس الدين أو الطائفة أو الأصل العرقي أو الإثني أو نوع الجنس. والحرمان من الجنسية على أساس سياسات تمييزية يحرم السوريين من حقهم في الانتماء، ويقوض ما ينبغي أن يكون من المسلّمات في العقد الاجتماعي.

ومرحلة بناء السلام لها أهمية حاسمة في إقامة ثقافة المساءلة العامة والحوار من أجل إحياء المجتمع السوري والتعبير عن آرائه. ويجب أن تتجه السياسات نحو إنشاء صحافة حرة وضمان حرية التعبير عن الرأي، نطقاً وكتابة. ومن الضروري وضع إطار قانوني مناسب ومدونة لقواعد السلوك لوسائل الإعلام المطبوعة والمذاعة، وينبغي أن تتضمن القوانين ومدونة السلوك مبادئ توجيهية واضحة تحدد الحقوق والقيود المفروضة على خطاب الاستفزاز والحض على الكراهية، وعلى نشر أي مواد تشكل تهديداً خطيراً لحياة أي شخص أو سلامته أو أمنه.

ويجب أيضاً وضع سياسات تكفل استقلالية منظمات المجتمع المدني. وتشمل هذه المنظمات، بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية، النقابات والاتحادات العمالية والمهنية، ومنظمات المزارعين، والحركات الاجتماعية. وينشط الكثير من هذه المنظمات بالفعل في جميع أنحاء الجمهورية العربية السورية، وتؤدي دوراً رئيسياً في رصد أداء المؤسسات الحكومية والإشراف عليها، كما تسهم في وضع المعايير والأهداف لعملية إصلاح مؤسسات الحوكمة. ولا يمكن ترك المساءلة والشفافية لوسائل الإعلام والمجتمع المدني، بل لا بد من إضفاء طابع مؤسسي على آليات داخلية للمحاسبة، ومن توعية المواطنين بشأن الوظائف المتوقعة منهم في هذا الصدد، وإنشاء نظم للبيانات يسهل الوصول إليها، وإدماج هذه التوجهات في عمل المؤسسات الحكومية نفسها.

المصدر: سمير برازي

إنعاش النشاط الاقتصادي وتفكيك تركة اقتصاد الحرب هو المجال الرابع من المجالات التي تتطلب اهتماماً خاصاً. ولا بد من النظر أبعد من التدابير الطارئة والمساعدة الإنسانية باتجاه النمو الاقتصادي. ولذلك، ينبغي أن ترتبط عملية الاستجابة للطوارئ بإعادة التأهيل والتنمية الاقتصادية على المدى الطويل.

وعلى أقل تقدير، يجب أن تتضمن الاستجابات استثمارات مستدامة في رأس المال البشري، وإصلاح البنى الأساسية المادية، واختيار قطاعات استراتيجية محددة لتوفير الدعم لها، مثل الزراعة والصناعة التحويلية. وفي الوقت نفسه، يجب على الجمهورية العربية السورية أن تتصدى لمخلفات اقتصاد الحرب الذي أوجد أمراء الحرب ورسّخ تنمية مشوّهة وأشكالاً غير قانونية من مراكمة الثروات وعمليات غير مشروعة للتحويلات عبر الحدود. وقد أدت التدابير التقييدية الأحادية الجانب (العقوبات) التي فرضتها البلدان الغربية إلى تعقيد المشهد، وتفاقم عواقب النزاع. ومع أن العقوبات ليست هي مسببات الدمار، فهي تكبّل جهود التعافي.

وينبغي تحديد أولويات السياسات الاقتصادية خلال المرحلة المقبلة وفقاً لمعايير تحظى بحد أدنى من التوافق الوطني بشأنها. وتشمل المعايير التي اقترحها خبراء سوريون من برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا ما يلي: (أ) المساهمة في بناء السلام؛ (ب) الاضطلاع بدور في تأمين الحاجات الأساسية؛ (ج) المساهمة في إيجاد فرص العمل، والناتج المحلي الإجمالي، والإسراع بالتعافي الاقتصادي؛ (د) توجيه الموارد بعيداً عن العنف؛ (ه) معالجة الدمار؛ (و) تعزيز القدرات المؤسسية؛ (ز) إيلاء الأهمية لسلاسل القيمة في الاقتصاد؛ (ح) وضمان توافر الموارد.

وقد يساعد التعافي الاقتصادي على إعادة الروابط بين مختلف أنحاء الأراضي السورية، وذلك من خلال استعادة التجارة الداخلية وحرية التنقل الداخلي، وتحقيق المصالحة المجتمعية من خلال إتاحة فرص العمل المتساوية والنمو المتوازن في جميع أنحاء البلد. ولطالما كان نصيب بعض المناطق، على غرار تلك الواقعة في الشرق، من الاستثمارات هو الأدنى، رغم أنها مصدر ثروة الجمهورية العربية السورية. ولذلك، فإن تحقيق المساواة الأفقية أثناء عملية التعافي الاقتصادي عامل حاسم في نجاح مرحلة بناء السلام.

ويُعرّف اقتصاد الحرب بأنه الطريقة التي يشكل بها النزاع العنيف الوظائف الاقتصادية الأساسية، وكيف يتيح فرصة لزيادة تمويل النزاعات والاستفادة منها. وإلى جانب اقتصاد الحرب، أدى حجم الدمار إلى نشوء ممارسات عديدة، وإلى سنّ عدد متزايد من القوانين التي تحاول تنظيم عملية إعادة الإعمار. وهذه القوانين تؤثر، على نحو مباشر أو غير مباشر، على جميع السوريين تقريباً، غير أن إصدارها لم يرافقه إلا قدر ضئيل من المدخلات الاجتماعية، ما يثير مخاوف مشروعة من الاستيلاء الجائر على الأراضي وحرمان السوريين من حقوقهم الأساسية. وكذلك، تناقض هذه القوانين بعضها بعضاً في أحيان كثيرة، ما يوجِد منظومة قانونية مربكة، ويثير المخاوف من إساءة استخدام هذا الإرباك.

ويشكل تدمير الهياكل الأساسية المادية، وحركة نزوح السكان الهائلة داخل البلد وخارجه، وتنامي اقتصاد الحرب، وعمليات التعمير الخاصة بيئةً خصبة للنزاع على الأراضي والممتلكات. وقد أصدرت الحكومة، وغيرها من قوى الأمر الواقع، قوانين تنظم مسائل إعادة الإعمار والإسكان والأراضي والممتلكات. وقد زادت هذه القوانين من محركات النزاع والإساءة بدلاً من أن تقلل منها، وأوحت بنشر عدالة المنتصر التي تعمق الاستقطاب بدلاً من أن تزيله. لذا، ينبغي أن يتمحور أي اتفاق سياسي واستراتيجية لبناء السلام حول توخي الإنصاف في معالجة قضايا ممتلكات المنازل والأراضي. وهذه القضايا المادية هي ذات أهمية حاسمة بالنسبة للسوريين العاديين، وطريقة التعامل معها إما ستفضي إلى تعزيز الثقة العامة أو إلى تقويضها[155].

بيد أن الحكومة السورية لم تهمل قضايا الإسكان والأراضي والممتلكات، بل ركزت عليها في سلسلة من القوانين التي تتناول أثر النزاع والدمار الواسع. وقد حاولت تنظيم عملية إعادة الإعمار وحماية حقوق الملكية من خلال المراقبة الصارمة لعمليات شراء الممتلكات وبيعها. وعلى سبيل المثال، فرضت وزارة العدل إجراءات أكثر صرامة للتحقق من ادعاءات الملكية لمنع التزوير في اتفاقات الشراء والبيع (التعميم رقم 20، 17 آذار/مارس 2014)؛ واستخدام بطاقة الهوية الشخصية فقط كدليل على الهوية لكتّاب العدل (التعميم رقم 16، 25 تموز/يوليو 2012)؛ والتحقق من امتيازات التوكيل (التعميم رقم 15، 24 حزيران/يونيو 2014)؛ وحظر شراء وبيع جميع أنواع الممتلكات في المناطق العسكرية (المرسوم رقم 11 لسنة 2016).

وأصدرت الحكومة أيضاً قوانين لتنظيم عملية إعادة الإعمار، تشمل قوانين تنظيم ملكية الأجانب (القانون رقم 11 لسنة 2011)، والقوانين والمراسيم التي تنظم عمليات التطوير العقاري (القانون رقم 25 لسنة 2011، والمرسوم رقم 66 لسنة 2012، والقانون رقم

المصدر: Istockphoto, photo credit: Akintevs

23 لسنة 2015، والقانون رقم 10 لسنة 2018)، وقانون تنظيم إزالة وتدمير المساكن غير الرسمية ومخالفات البناء (المرسوم رقم 40 لسنة 2012)، وقانون تنظيم التنمية الإدارية المحلية (المرسوم رقم 19 لسنة 2015) وقانون تنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص (القانون رقم 5 لسنة 2016).

إلا أن هذه القوانين والمراسيم أثارت مخاوف كبيرة. وعلى وجه الخصوص، أثار صدور المرسوم 66 (2012)، والقانون 23 (2015)، والقانون 10 (2018) القلق على نطاق واسع من وقوع انتهاكات محتملة تشمل مصادرة أراضي النازحين وحرمانهم من حقوق الملكية[156].

دال. سبل الخروج من الأزمة

حُددت المبادئ التوجيهية لإطلاق عملية شاملة لبناء السلام إلى جانب الشواغل التي لا بد من معالجتها لضمان أن تكون العملية كلّيةً ومستدامة وللحد من احتمال تجدد النزاع. ولكنّ مخلفات النزاع المريرة أحدثت فجوةً كبيرة، وإنما مفهومة، في الثقة. ونجم عنها مأزقٌ على الجبهة السياسية. وأعطيت الأولوية للبعدين العسكري والأمني للنزاع، ومن ثم للمساعدة الإنسانية العاجلة. والسؤال الذي يبقى مطروحاً هو كيفية الخروج من هذه الحلقة، وأي خطوات عملية يمكن اتخاذها لاستعادة الثقة، وتهدئة التوترات، للتوصل إلى إطلاق عملية بناء السلام.

وتحدث في الواقع اختراقات هامة، ولو كانت صغيرة. فالجهات الفاعلة الرئيسية قد أعربت صراحة ومراراً عن التزامها بالحل السياسي. والإقرار واسع النطاق بأن الأعمال العسكرية والأمنية لها عوائد متناقصة، وبأن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الخطيرة تحتاج إلى معالجة عاجلة. وتكثفت الجهود الدبلوماسية في النصف الثاني من عام 2019، من قبل الأمم المتحدة ودول في المنطقة، بما في ذلك إيران وروسيا وتركيا، ما أدى إلى تشكيل اللجنة الدستورية.

وتبعث مثل هذه التطورات على الأمل ولكن لا بد من بذل جهود أكبر. وتُعرض سلسلة من الاقتراحات عن الخطوات العملية للخروج من المأزق السياسي، وهي تعبّر عن معتقدات راسخة لدى السوريين من جميع مشارب الحياة. وأعيد التأكيد على عدد من مكوناتها، كتلك المتعلقة بالمساعدة الإنسانية والمحتجزين السياسيين، في بيانات وقرارات للأمم المتحدة، بما في ذلك 2165 (2014) و2191 (2014) و2258 (2015) و2393 (2017) و2449 (2018)، كما في بيانات صادرة عن بلدان في المنطقة، مثل رسالة آب/أغسطس 2019 التي وجّهها ممثلو إيران وروسيا وتركيا إلى رئيس مجلس الأمن[157].

وينبغي أن تكون التحركات متزامنة على الصعيدين الداخلي والخارجي؛ فالحد من التصعيد يستلزم دفع العديد من الجهات الفاعلة في الاتجاه نفسه. والعقبة الرئيسية التي تعوق عملية التعافي هي أن تدويل النزاع، الذي تناوله الفصل الأول، يعني أن التحديات التي تواجهها الجمهورية العربية السورية داخلية وخارجية. وتُجرى مناقشات هامة على مستوى السياسة، مثلاً، بشأن أربعة مواضيع متصلة بالنزاع هي: العقوبات الاقتصادية، والموارد الاقتصادية اللازمة للتعافي، والحوكمة السياسية والمؤسسات، واللاجئون والنازحون. وبالنسبة للبلدان التي تفرض العقوبات الاقتصادية، فهي تربطها مباشرةً بالعملية السياسية والانتقالية داخل البلد، وبالإصلاحات في الحوكمة والمؤسسات السياسية. والعقوبات الشاملة، التي ثبت أنها تضر بالفئات الأكثر عرضة للمخاطر، تحول دون التعافي الاقتصادي لأنها تعرقل التمويل الخارجي. والعودة الطوعية والمستدامة للاجئين لا تتوقف فحسب على الإصلاحات الناجحة في هيكليات الحوكمة والمؤسسات التي تشعرهم بالأمان من الاضطهاد، بل تتطلب أيضاً توفّر الخدمات الأساسية وآفاق سبل العيش الاقتصادية وفرص العمل، التي ترتبط بتوفر الموارد الاقتصادية من أجل تحقيق التنمية والنمو.

ومن المهم أن تتخذ الأطراف تدابير وإجراءات لبناء الثقة، وأن يتم الاعتراف بها رسمياً. والتقليل من أهمية الإجراءات الإيجابية بحجّة أنها غير كافية يثني أي جهة فاعلة عن الاستمرار في بذل الجهود. ومع تثبيت النظر على الأهداف النهائية، يجب أن يكون التقدم نحوها تدريجياً وأن يتفق عليه الجميع، ليمهّد لمزيد من التحرك إلى الأمام. ويجب أن تبقى المساومات السياسية العامة في حدها الأدنى. وينبغي الاعتراف بصراحة بأي تراجع أو انحراف غير مبرر عن الالتزامات المعلنة.

وتُوجَّه التوصيات التالية إلى جميع الجهات المعنية من أجل النظر فيها:

1. **اعتماد سياسات عامة رسمية وغير رسمية تحسن بشكل مباشر نوعية حياة جميع السوريين في مختلف أنحاء الجمهورية العربية السورية وفي البلدان المجاورة من دون تمييز على أساس الانتماء السياسي**

تقديم الإغاثة الإنسانية وتنشيط سبل العيش هما الحد الأدنى ولا يمكن المساومة عليهما. ويعني ذلك الالتزام بحماية جميع السكان المدنيين ووقف قصف المناطق المدنية، ورفع جميع القيود عن المساعدات الإنسانية. وكما أظهرت تقارير سابقة للأمم المتحدة، أسهم تخفيف القيود على العمليات عبر الحدود في تحسن وصول المساعدات الإنسانية في مواقع مختلفة. وعلى سبيل المثال، سلمت 1,160 شاحنة (30 شحنة) في حزيران/يونيو وتموز/يوليو 2019، مساعدات منقذة للحياة لأكثر من مليون شخص من خلال عمليات تسليم عبر الحدود، بما في ذلك مساعدات غذائية لنحو 827,000 شخص[158]. ولكن في كانون الثاني/يناير 2020، مع إلغاء

التسليم من الأردن والعراق وتجديد الإذن لمدة ستة أشهر فقط، انخفضت نقاط إيصال المعونة عبر الحدود. وفي المبدأ، ينبغي معالجة هذه المسائل وتلك المتصلة بها كجزء من موضوع أوسع يشمل مناقشة العقوبات. وبما أن المساعدات عبر الحدود ضرورية من الناحية العملية، فإن تسييسها سيؤدي إلى نقص حاد بالنسبة إلى عدد كبير من السوريين الذين يعتمدون عليها.

وينبغي أن تشمل الإصلاحات أيضاً إعادة تقييم العقوبات الشاملة التي تضر بالسوريين، وتشكل حاجزاً كبيراً على جميع المعاملات الاقتصادية، حتى التي تُخصص لتلبية الحاجات اليومية، بسبب احتمال انتهاك العقوبات. وتدور معظم المناقشات عن هذا الموضوع حول صناديق إعادة الإعمار، لكن الخطوة الأكثر منطقية هي إعادة النظر في العقوبات الشاملة.

2. إطلاق سراح المعتقلين وتوضيح مصير عشرات الآلاف من المفقودين

تكرر هذا المطلب مراراً من قبل المجتمع المدني السوري والأمم المتحدة، ومؤخراً في الرسالة الثلاثية الموجهة إلى الأمم المتحدة من إيران وروسيا وتركيا. وينبغي أن تشمل الإصلاحات إيقاف عمليات الاعتقال أو الاحتجاز التعسفية، أو القائمة على الانتماء السياسي أو الانتماء السياسي المشبوه، وإعادة النظر في الأحكام الصادرة عن "محكمة مكافحة الإرهاب" التي أنشئت في عام 2012 عقب سلسلة من المراسيم والقوانين التي بدأت، في أبريل/نيسان 2011، برفع حالة الطوارئ القائمة منذ عام 1963 [159].

3. إتاحة المجال لمجموعة أوسع من الجهات السورية وإحياء المبادرات المجتمعية السورية

من مآسي النزاع تهميش دور المجتمع السوري كطرف قادر على إحداث التغيير في مستقبله. وينبغي أن يتاح المجال للسوريين داخل البلاد وخارجها لاتخاذ قرارات مستنيرة بشأن مستقبلهم، سواء في المفاوضات الرسمية أو في الحياة العامة. وهذا يعني إيلاء اهتمام خاص للمنظمات المعنية بالنساء والشباب وتلك المعنية باللاجئين في البلدان المجاورة. فأكبر النجاحات في الحوار وتسوية النزاعات تحققت من خلال مبادرات مجتمعية منطلقة من القاعدة. ولم تتحوّل هذه المبادرات إلى حلول سياسية رفيعة المستوى، إلا أن الوقت قد حان لتوفير مزيد من المنابر أو المنتديات لتوسيع نطاقها.

4. تفعيل التعاون الاقتصادي والثقافي والاجتماعي على المستوى المحلي

من نقاط قوة المجتمع السوري رأس ماله الاجتماعي وإحساسه بالترابط، وهي ميزة تآكلت بفعل النزاع، بل إنّ مفتعلي النزاع استثمروا في تآكل رأس المال الاجتماعي فأججوا الكراهية والخوف من الآخر. وليست إعادة بناء رأس المال الاجتماعي بالأمر السهل، بل هي جزء من عملية أوسع للتعافي والمصالحة. وفي هذا الإطار، يبذل المجتمع المدني السوري والباحثون ومراكز الفكر جهوداً هامة، مستخدمين الأبحاث القائمة على الأدلة لمعالجة هذه القضايا على نحو مباشر[160].

وأكّد عدد كبير من الخبراء السوريين على أهمية التدابير المحلية لجمع السوريين من مختلف الانتماءات السياسية وتوحيدهم من خلال مبادرات اقتصادية واجتماعية محلية مشتركة. ومن شأن هذه التدابير أن تعيد إحياء الترابط الاقتصادي، وتوفر فرص كسب الرزق، وتسهم في بناء رأس مال اجتماعي إيجابي.