ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

University of St Andrews | FOUNDED 1413

سوريا: بعد ثماني سنوات من الحرب

نحو بناء سلام شامل ومستدام وتحقيق التعافي الاقتصادي

E/ESCWA/CL3.SEP/2020/POLICY BRIEF.1

يمثل **اقتصاد الحرب**، المنتشر في كل من المناطق التي تسيطر عليها الحكومة وغير الحكومية، إلى جانب الحوكمة المجزأة والتدهور المؤسسي، تحديات كبيرة لإعادة إرساء سيادة القانون والعودة إلى المؤسسات التي تعمل بشكل طبيعي.

المقدمة

بعد عدة سنوات من النزاع الذي انخرطت فيه جهات سورية وغير سورية، أظهرت الجمهورية العربية السورية العديد من أعراض فشل الدولة، بما في ذلك فقدان القدرة على احتكار استخدام العنف، وتراجع السيطرة على الأراضي، وفي العديد من المناطق، انهيار النظام بالكامل. ورغم تعدُّد عمليات السلام وانحسار القتال المُسلّح في معظم المناطق السورية مع دخول النزاع عامه التاسع، لم يشهد البلد أي تسوية سياسية شاملة. وقد استعادت الحكومة السيطرة على مساحات واسعة من الأراضي التي كانت تسيطر عليها سابقاً جماعات المعارضة وتنظيم الدولة الإسلامية. وقد كان لهذا الوضع الراهن «الجديد» أثرٌ إيجابي، إذ خفّض معدلات الوفيات والدمار إلى حد كبير، إلا أن العنف الشديد لا يزال مستمراً في بعض أنحاء البلد، مع احتمال تجدد النزاع على محاور جديدة. ولا يزال آلاف الأشخاص مسجونين أو نازحين أو مفقودين.

إنّ عدم التوصل إلى اتفاق شامل يعني أن الحالة لا تزال محفوفة بالمخاطر، في ظلّ عدم الإعلان عن أيّ نيّة أو آليّة للمساءلة والمصالحة جرّاء الانتهاكات الجسيمة والجرائم الوحشية التي ارتُكبت خلال النزاع. كما أنّ غياب التسوية واستمرار الوضع الراهن لا يعالجان الأسباب الجذرية للنزاع، ما يجرّد المجتمع المدني السوري من إمكاناته.

يتناول موجز السياسات الآثار الوخيمة للنزاع على الحوكمة والتّعافي الاقتصادي في الجمهورية العربية السورية. ويقترح خيارات على مستوى السياسات من أجل تسليط الضوء على هذه الآثار ومعالجتها خلال مرحلة بناء السّلام، وإصلاح هيكليّات الحَوكمة التي تؤثر على حياة النّاس اليوميّة والخروج من الأزمة. ويُحدّد مجالات الاهتمام الرئيسية في مرحلة بناء السلام، ومُقترحات سياسات من مجموع قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة والمداولات التي تعقدها الإسكوا ويشارك فيها السوريون على تنوّع خلفياتهم.

النتائج الرئيسية

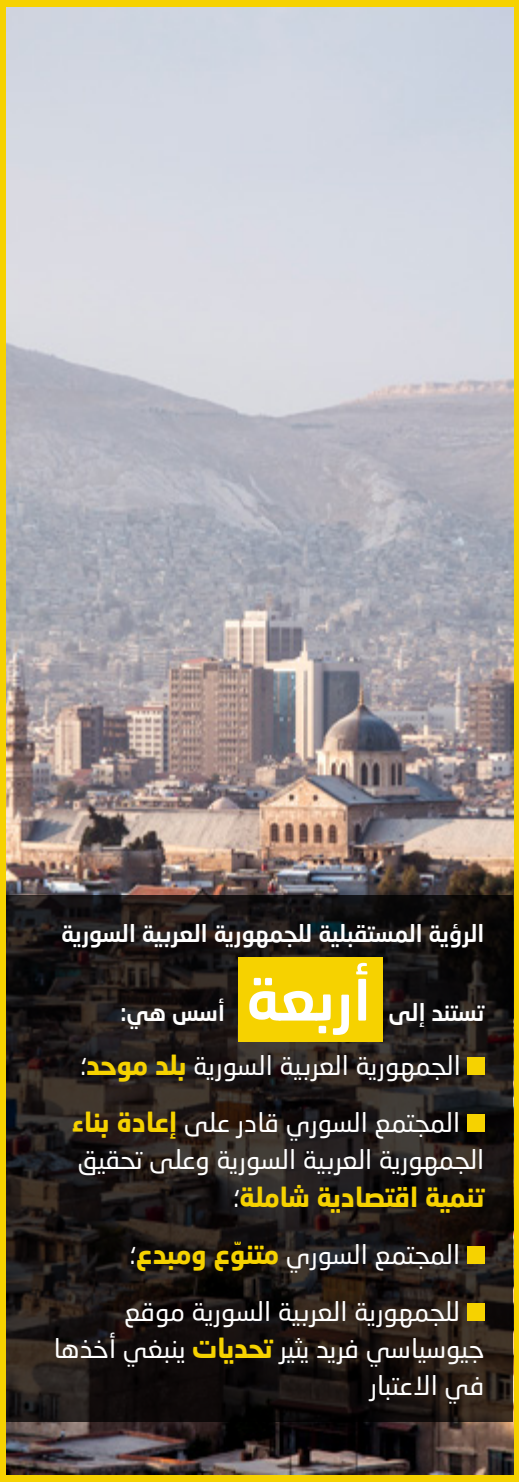
ابتداءً من عام 2012، خرجت مناطق كثيرة عن سيطرة الحكومة وشهدت انتشار جماعات مسلحة غير تابعة للدولة. ومع اشتداد حدة النزاع، أدى تقاتُل هذه الجماعات المتعدِّدة مع الحكومة إلى تقطيع أوصال البلد. وقد تفاقم هذا الوضع بسبب دعم القوى الإقليمية للجماعات المتنافسة، عن طريق تزويدها بالأسلحة والتمويل والمقاتلين الأجانب. وتنازعت الجماعات المسلحة المعارضة للحكومة مع الحكومة ومع بعضها البعض.

كانت عواقب النزاع على الحوكمة مأساويةً في الجمهورية العربية السورية. فقد كانت الأراضي مقسّمة وخاضعة لمناطق مختلفة من السيطرة. وملأت الحركات والمنظمات الإسلامية فراغ الحكم، يدفعها مزيج من الطائفية والأيديولوجية الجهادية والتنافس على الموارد. وفي حين كان تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة الأكثر تطرفاً وفعالية، لم تكن عموماً الاختلافات في العقيدة والممارسات كبيرةً بينهما وبين الجماعات الأخرى مثل أحرار الشام.

وخضع اللاجئون السوريون أيضاً لهياكل وقوانين وممارسات مختلفة، تبعاً للبلد الذي يستضيفهم أو حتى للمكان الذي يتواجدون فيه داخل البلد.

ولا شك في أنّ تدويل النزاع سوف يكون من مخلّفات النزاع الطويلة الأمد. فقد اكتسبت الجهات الفاعلة الدولية، من دول ومنظمات حكومية دولية، نفوذًا أقوى على مصير الجمهورية العربية السورية. وعزّزت دول أجنبية، مثل إيران وتركيا وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية، وجودها العسكري المباشر على الأراضي السورية، وامتد نفوذها إلى الشؤون السياسية والإنسانية والاقتصادية للبلد.

كما فقدت الحكومة السيطرة على حدودها التي اختلفت عليها جماعات المعارضة الداخلية، والحركات العابرة للدول، والقوى الخارجية. ومع انكماش سيطرة الدولة، أصبحت الأراضي الحدودية السورية مناطق متنازع عليها، حيث تَعزَّز نفوذ القبائل والحركات العابرة للدولة، وتركّزت الملاذات الآمنة للمقاتلين والمنصات الخاصة بالمنظمات غير الحكومية الدولية.



الرؤية المستقبلية للجمهورية العربية السورية

تستند إلى **أربعة** أسس هي:

- الجمهورية العربية السورية **بلد موحد**؛
- المجتمع السوري قادر على **إعادة بناء** الجمهورية العربية السورية وعلى تحقيق **تنمية اقتصادية شاملة**؛
- المجتمع السوري **متنوّع ومبدع**؛
- للجمهورية العربية السورية موقع جيوسياسي فريد يثير **تحديات** ينبغي أخذها في الاعتبار

ولا تزال دول عديدة، لا سيما دول الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، تفرض العقوبات الدولية على وكالات حكومية سورية وعلى أفراد سوريين. ولا تزال عدة عمليات سلام موازية تجري برعاية جهات فاعلة دولية، في ظلّ انتشار المنظمات الإنسانية الدولية على نطاق واسع في البلد وحوله بفعل الأثر المدمّر للنزاع.

وفي وقت لاحق من النزاع، أدى تزايد الهدنات وإنشاء مناطق لخفض حدة النزاع إلى اتخاذ ترتيبات لتقاسم السلطة بين الحكومة والمعارضة. ولجأت الحكومة إلى فرض التسويات تدريجياً عن طريق القصف والحصار على هامش المناطق الخاضعة لسيطرتها. وقد تباينت التسويات أو اتفاقات المصالحة، فبعضها كان يقتضي من المقاتلين الاستسلام إلى الحكومة، وبعضها الآخر كان يتيح للمقاتلين السابقين البقاء في مكانهم وإعلان الولاء للحكومة والتمتُّع بقدرٍ من الاستقلالية.

أدت تجزئة الحوكمة والانتشار العسكري في الجمهورية العربية السورية إلى تحوّل في الاقتصاد. ومع تراجع القدرة الإنتاجية للاقتصاد الرسمي، نشأ اقتصاد حرب يفتقر إلى التماسك وينطوي على روابط إقليمية وعبر وطنية، ما عزّز نفوذ عدد كبير من سماسرة الحرب والمنتفعين منها وأمرائها علاوة على المهرّبين ومجموعات أخرى من الوسطاء. وفي ظل هذا الاقتصاد، تزايد عدد المدنيين العاديين الراغبين في إيجاد نشاط مدرّ للدخل يمكن أن يساعدهم على إعالة أسرهم. واستُخدمت إمدادات الأغذية كسلاح، وقُطعَ الإمداد عن المناطق التي تسيطر عليها المعارضة. واستُخدِمَت استراتيجية تجويع السكان المحاصرين بهدف إخضاعهم مراراً في النزاع.

ولا تزال انتهاكات الحقوق، وجرائم الحرب، وانعدام المساءلة تهدد محاولات تحقيق السلام المستدام. وقد بلغت الانتهاكات القائمة على نوع الجنس، التي تكاد تكون منتشرة منذ بداية النزاع، مستويات لا يمكن تحمّلها. وفي حين أنّ أسوأ أسباب هذه الانتهاكات قد نشأت داخل البلد خلال النزاع ونتيجةً له، ظلّ العنف والتمييز يطالان العديد من النساء والفتيات السوريات بعد نزوحهنّ.

وتكمن قضايا المركزية واللامركزية، وعلاقتهما بالحوكمة الإدارية، في صلب قضايا الحوكمة. ولطالما كان الهيكل الإداري في البلد مركزياً إلى حد كبير، إلا أنَّه يُرجَّح أن تُخلّف اللامركزية، التي كانت نتيجة لواقع النزاع، آثاراً دائمة.

مبادئ بناء السلام

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 مصنّفة، قبل نشوب النزاع، كبلد متوسط الدخل، لكن المكاسب التي تحققت في التنمية تراجعت. وتدهورت جميع المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية تدهوراً حاداً. ولم يتأثر جميع السوريين بالطريقة نفسها، لكن جميع الناس والأسر تقريباً تكبدوا نتائج النزاع السلبية على حياتهم.

ويجب ألاّ تقتصر عملية إعادة الإعمار على مجرد بناء ما تم تدميره، بل إحداث تغيير نحو مستقبل مختلف عن الوضع السابق وأفضل منه. بل لا بد

من أن تكون عمليّة كليّة وشاملة ومترابطة، تتضمّن تحوُّلاً 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، استناداً إلى المبادئ التالية:

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 ومنصِفة محورها المواطِن:

- تسهم مباشرةً في تحقيق الاستقرار وبناء السلام والمصالحة على الصعيدين المحلي والوطني؛
- تكون ملموسةً وتنعكس في توافر البنى الأساسية الاجتماعية والمادية التي تم إصلاحها؛
- تمكّن الناس، ولا سيما الأشدّ عرضةً للمخاطر والأكثر فقراً، من تلبية حاجاتهم الأساسية؛

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

وتتمثّل مجالات الاهتمام الرئيسية في مرحلة بناء السلام في ما يلي:

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. 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. وينبغي أن يشمل الاهتمام بالحاجات الأساسية الأولويات المحلية، وأن يستجيب لها بطريقة شاملة، وأن يتيح للسكان المحليين دوراً مركزيا في تحديدها. وأي إجراء يُتخَذ في ما عدا ذلك يعني استمرار النزاع.

2. الحوكمة السياسية والإدارية والإصلاح المؤسسي

شكّلت قضايا الحوكمة وسيادة القانون والحياة السياسية أسباباً رئيسيّة 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، وتُمكّن النساء.

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

لا يمكن الشروع في بناء المصالحة الاجتماعية والوطنية 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. 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.

4. تحقيق التعافي الاقتصادي الشامل وتفكيك اقتصاد الحرب

لا 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.

ويمكن استخلاص المقترحات التالية من مجموع قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة والمداولات التي تعقدها الإسكوا ويشارك فيها السوريون على تنوّع خلفياتهم:

أ. اعتماد سياسات عامة رسمية وغير رسمية تُحسِّن بشكل مباشر نوعية حياة جميع السوريين في مختلف أنحاء الجمهورية العربية السورية وفي البلدان المجاورة من دون تمييز على أساس الانتماء السياسي؛ واعتبار تقديم الإغاثة الإنسانية وتنشيط سُبُل العيش الحد الأدنى ولا يمكن المساومة عليهما؛

ب. إطلاق سراح المعتقلين وتوضيح مصير عشرات الآلاف من المفقودين؛ إذ تكرّر هذا المطلب مراراً من قِبل المجتمع المدني السوري والأمم المتحدة، ومؤخراً في الرسالة الثلاثية الموجهة إلى الأمم المتحدة من إيران وروسيا وتركيا؛

ج. إتاحة المجال لمجموعة أوسع من الجهات السورية وإحياء المبادرات المجتمعية السورية داخل البلد وخارجه؛

د. تفعيل التعاون الاقتصادي والثقافي والاجتماعي على المستوى المحلي، لإعادة إحياء الترابط الاقتصادي داخل البلد، وتوفير فرص كسب الرزق، والمساهمة في بناء رأس مال اجتماعي إيجابي، وتوحيد السوريين من مختلف الانتماءات السياسية.

وتستند المبادئ والخطوط التوجيهية المذكورة أعلاه 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.

©istock.com/ali suliman

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

www.unescwa.org

20-00402