

تحليل فجوة السياسات

مرحلة الطوارئ والإغاثة

والعمل الإنساني

بناء الشرعية وإحادة

التأهيل المؤسسي

المصالحة الإجتماعية

والعزلة الإنتقالية

إحادة تأهيل البنية التحتية

المهارية والإجتماعية

تحليل فجوة السياسات:

تحديد فجوات السياسات التي تعيق

عملية بناء السلام في سوريا

ملخص



ازدهار البلدان كرامة الإنسان



الأمم المتحدة
الاستقلا
ESCWA



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

تحليل فجوة السياسات:

تحديد فجوات السياسات التي تعيق عملية بناء السلام في الجمهورية العربية السورية

ملخص التقرير



الأمم المتحدة
بيروت

ملخص التقرير

مقدمة

منذ انتهاء المرحلة الأولى من برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا-(NAFS)، وبعد نشر وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات في العام 2016، طرأت تغييرات هيكلية عديدة على النزاع في الجمهورية العربية السورية. فإضافة إلى الخسائر في الأرواح، التي توقفت الأمم المتحدة عن إحصائها منذ العام 2016 بعد أن تجاوزت عتبة الـ 400,000 وفاة، تمتثلت هذه التغييرات أيضاً بالتدمير الهائل الذي طال البنية الأساسية وقطاع الخدمات. وفيما الاقتصاد المحلي والوطني أخذ في التراجع، يتواصل التدهور الناجم عن اقتصاد الحرب، وتتفاقم الخسائر الهائلة في الإمكانيات البشرية والإنمائية من حيث عدد الأشخاص الذين قتلوا أو شوهوا أو أُجبروا على النزوح. وشهد رأس المال البشري انخفاضاً ملحوظاً، قابله ازديادٌ في معدلات عمالة الأطفال، وعدم تكافؤ الفرص، وأوجه التباين في مجال التنمية. وقد صدرت قوانين ومراسيم عديدة كانت أشبه بأوامر إخلاء للسوريين النازحين أو اللاجئين إلى بلدان أخرى. ومع تفاقم مظاهر العنف التي تمارسها الأطراف المشاركة في النزاع، تزايدت انتهاكات حقوق الإنسان ومظاهر العنف القائم على نوع الجنس، فيما أمعن النزاع بإحداث أضرارٍ جسيمة في اقتصاد البلاد.

في هذا السياق، أُطلق برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا للمساعدة على وضع إطار تشاركي يتيح لكافة الجهات السورية المعنية مناقشة الخيارات والسيناريوهات المحتملة للتعامل مع صعوبة مرحلة ما بعد النزاع. في المرحلة الأولى من البرنامج (2012-2016)، استُحدث منبرٌ للحوار بين كل من الخبراء والجهات المعنية. ويتيح هذا المنبر للأطراف المشاركة إجراء مشاورات تخلص إلى صياغة المبادئ الأساسية اللازمة لوضع رؤية مستقبلية للجمهورية العربية السورية للعام 2030. وتقترن هذه المبادئ بسيناريوهات وخيارات في مجال السياسات تهيء لمرحلة ما بعد التسوية السياسية. وقد انبثق عن هذه المرحلة التشاورية الأولى وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات التي تُعدّ النتاج العملي الأكثر شمولاً لهذه المرحلة. كما تنطرق الوثيقة إلى السياسات المُزمع اتباعها في مرحلة ما بعد النزاع، وذلك من خلال دراسة التحديات والفرص الكامنة في تسعة محاور عمل، يقوم كلٌّ منها على مجموعة من العناصر المترابطة. وقد صُممت هذه المحاور على نحو يستجيب للحاجات الأساسية وأولويات مرحلتنا لبناء السلام وبناء الدولة.

في العام 2017، بدأت المرحلة الثانية من برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا بإطلاق حوار واسع النطاق يُشرك شريحة كبيرة من الجهات المعنية السورية. وتهدف هذه المرحلة إلى ضمان ملكية المعنيين للعمل المُنجز في المرحلة الأولى، وكفالة الارتباط الدائم بين البدائل المقترحة في وثيقة الإطار الاستراتيجي والواقع الميداني المتغيّر. ولهذه الغاية، يمكن الاستعانة بعدد من الأدوات، منها تحليل فجوة السياسات التي تشوب السياسات.

ويأتي هذا التحليل في سياق المنهجية الشاملة والمستدامة المتّبعة في البرنامج لتنفيذ عمليتي بناء السلام وإعادة الإعمار، والتي تشمل أيضاً تقييماً للاحتياجات المحلية والمبادرات الرامية إلى تعزيز الاستقرار. ويتمثل الهدف النهائي لهذه الوثائق في تحديث وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات لعام 2030. وفي هذا الإطار، تتلخّص أهداف تحليل فجوة السياسات التي تشوب السياسات بالتالي:

(أ) تحديد فجوة السياسات التي تشوب السياسات بين السنة المرجعية المتفق عليها (2015) والرؤية المستقبلية للجمهورية العربية السورية لعام 2030 المبينة في وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات، وتقديم التوصيات اللازمة لمعالجة هذه الثغرات، وتحديث خيارات السياسات المعنية بمرحلة بناء السلام، وفقاً لمبادئ الرؤية المستقبلية؛

(ب) ضمان التحديث المستمر لوثيقة الإطار الاستراتيجي، المنجزة في العام 2016، وفقاً للتطورات الميدانية الحاصلة في البلاد؛

(ج) تقديم توصيات بشأن السياسات العامة لتقييم الاحتياجات المحلية. تتيح هذه السياسات دراسة مسهبة لأولويات محدّدة في قضايا وقطاعات مختارة، ووفقاً للتوزيع الجغرافي المحدّد؛

(د) تقديم التوصيات اللازمة لصياغة مبادئ توجيهية يُسترشد بها في وضع نماذج لمبادرة تحقيق الاستقرار على المستوى المحلي.

تقرير بشأن فجوة السياسات: يتطرق التحليل إلى أوجه القصور التي تشوب السياسة العامة وتقف حائلاً أمام تحقيق السلام في الجمهورية العربية السورية. وتجمع هذه الدراسة بين رؤية العام 2030 المطروحة في وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات، والوضع الميداني الراهن في البلاد. وفي هذا السياق، يستعرض التقرير الفروق القائمة في مجال السياسات بين الرؤية المأمول تحقيقها والوضع القائم على الأرض، مقدّماً توصيات تهدف إلى معالجة الثغرات المذكورة. ولهذا، يستند التقرير إلى أربعة محاور يقوم كلٌّ منها على مجموعة من العناصر المترابطة هي: الاستجابة لحالات الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني، بناء إطار قانوني وإعادة تأهيل المؤسسات، المصالحة الوطنية والتماسك الاجتماعي، وإعادة تأهيل البنية الأساسية المادية والاجتماعية.

تتّصف هذه المحاور الأربعة في معظمها بأنها مترابطة بطبيعتها. وتجدر الإشارة إلى أن التقرير، لأغراض هذا الملخّص، لا يسعى إلى استعراض أيّ من هذه المحاور، وفجوة السياسات في السياسة العامة، والتوصيات المقدّمة لمعالجة كل منها، كعنصر مستقلّ عن الآخر. فهذه المحاور تتداخل فيما بينها بسبب شتى، ويُعنى التقرير بالكشف عن بعض أوجه التداخل غير الواضحة.

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

الرؤية

إن الإعداد لعملية وتنسيق عودة اللاجئين السوريين وتنسيقها يحتم اعتماد استراتيجيات اجتماعية واقتصادية وقانونية ومؤسسية شاملة وعادلة، تضمن العودة الآمنة والكرامة والطوعية لجميع الراغبين في العودة إلى وطنهم.

ولا بد أيضاً من توفير الحماية اللازمة للمتضررين من النزاع، وكفالة بقائهم على قيد الحياة، والحرص على منحهم حقوقهم وتلبية احتياجاتهم التي تشمل ما يلي:

- الحق في الحياة الكريمة؛
- الحق في تلقي المساعدة الإنسانية؛
- الحق في الحصول على الحماية والأمن؛
- الحاجة إلى الماء والغذاء؛
- الحاجة إلى تخفيف وطأة الفقر؛
- الحاجة إلى الرعاية الصحية؛
- الحاجة إلى فرص عمل ومصادر دخل مستدامة.

ترتبط إمكانية تلبية الاحتياجات المذكورة أعلاه بتحقيق الأمن الغذائي، وتوفير سُبُل الوصول إلى المياه وفرص العمل، وتخفيف وطأة الفقر، والسعي إلى تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية شاملة وعادلة، وحلّ القضايا المتصلة بالتمثيل الديمقراطي وحقوق الملكية، وتعزيز وضمان تمثيل النساء والشباب في الهياكل الحكومية المناسبة، ودعم حقوق الإنسان، وتمكين منظمات المجتمع المدني.

وخلال مرحلة بناء السلام، ينبغي التأسيس لعقد اجتماعي جديد والعمل على تطبيقه، بسبُل منها تحقيق توافق في الآراء لإعادة هيكلة نُظُم الحوكمة وإصلاح المؤسسات السياسية على نحو يضمن تمثيلاً متوازناً للجميع. وباعتماد هذه الترتيبات، يمكن معالجة التبعات المترتبة عن اقتصاد الحرب، وفي إصلاح الإدارة العامة.

الوضع الراهن

على امتداد الأزمة، عانى السوريون العنف المنهجي والنزوح الجماعي داخل الجمهورية العربية السورية أو إلى البلدان المجاورة كلاجئين. فقد أضر 5.5 مليون شخص إلى الفرار نحو البلدان المجاورة، فيما بلغ عدد النازحين داخلياً 6.6 مليون نازح. ورغم عودة بعض هؤلاء النازحين إلى ديارهم وقراهم منذ العام 2017، تُفيد المعلومات أن مقابل كل مواطن سوري عائد لا يزال ثلاثة مواطنين نازحين.

وقد تلقى اللاجئون تشجيعاً على العودة من قِبل المسؤولين في الدولة السورية، إلا أنهم لم يحصلوا على ما يكفي من الحوافز الملموسة لحثهم على العودة. كما أن السلطات الرسمية لم تصدر أي قانون عفو شامل عن المطلوبين أو المهاجرين بصورة غير قانونية، ولم تقدّم أي ضمانات لحماية ممتلكات المواطنين وإيجاد فرص عمل، أو غير ذلك من العوامل الكفيلة بجذب النازحين وتشجيعهم على العودة. ويخشى لاجئون كثر، لانعدام ثقتهم بالدولة، من فقدان صفة لاجئٍ بعودتهم إلى بلدانهم الأصلي، ليصبحوا رهينة الظروف الاقتصادية والمعيشية الصعبة السائدة في البلاد.

في العام 2016، اعتمدت المنظمات الإنسانية نهج "سوريا بأكملها" لتنسيق الجهود الرامية إلى مدّ ملايين الأشخاص بشريان حياة يُسهم في تلبية الاحتياجات التالية:

- توزيع المعونة الغذائية على أكثر من 6 ملايين شخص شهرياً؛
- جمع اللوازم المنزلية الأساسية من قبل أكثر من 4 ملايين شخص؛
- تقديم الرعاية الصحية لأكثر من مليون شخص؛
- توفير العلاج الطبي لـ 7 ملايين شخص؛
- تزويد أكثر من 8 ملايين شخص بخدمات المياه والصرف الصحي؛
- توفير إمكانية الوصول إلى التعليم لمليون طفل.

في العام 2017، تراجع عدد المستفيدين من المساعدات الغذائية إلى حوالي 5.3 مليون شخص شهرياً، ثم إلى 4.7 مليون شخص في العام 2018. كما انخفض عدد المستفيدين من خدمات إمدادات المياه والصرف الصحي إلى 5 ملايين في العام 2017 وإلى 2.2 مليون في العام 2018. وقد بلغ عدد الأطفال والشباب المستفيدين من خدمات التعليم 2.5 مليون طفل في العام 2017، و1.6 مليون في العام 2018.

تحليل فجوة السياسات

أسفر النزاع في الجمهورية العربية السورية عن نزوح عدد هائل من السوريين، أغلبهم من مناطق حلب الشرقية وحمص وريف دمشق ودرعا والرقّة. وقد أصبحت هذه المناطق في معظمها غير صالحة للسكن، وغير ملائمة لاستقبال العائدين بفعل ما لحق بالمباني السكنية والمستشفيات والمدارس والبنية التحتية للمياه والصرف الصحي من تدمير واسع النطاق.

وقد ترتّب على إغلاق المصانع وقصفها تراجع ملحوظ في الأنشطة الصناعية، حيث سجّل القطاع الصناعي انخفاضاً سنوياً بنسبة 7 في المائة من عدد العاملين منذ عام 2011.

وخلفت الهجرة الجماعية للمزارعين تداعيات كبيرة على القطاع الزراعي. فقد دفع القتال الدائر في تلك المناطق المذكورة أعلاه بنحو 33 في المائة من المزارعين إلى مغادرة أراضيهم سعياً إلى الاستقرار وبحثاً عن بُنى أساسية وفرص أفضل، وهو ما أحدث انخفاضاً حاداً في الإنتاج الزراعي والحيواني.

كما أثرت عوامل النزوح الجماعي والتغيّرات الديمغرافية على الجوانب غير المادية لثقافة المجتمع. فالعيش في حالة نزوح أو لجوء كثيراً ما يُصعّب عملية تكوين مجتمعات محلية في بلدان أجنبية، وهو ما يُعرّض التراث الثقافي السوري لخطر الزوال.

لقد اتخذت مناطق عديدة في الجمهورية العربية السورية طابعاً طائفيّاً أو دينياً أو سياسياً لم تكن تتّصف به قبل النزاع. وساهمت الزيادة الحادة في نسبة الجريمة ومظاهر العنف، من قبيل التعذيب والقتل والاختطاف والاعتصاب والاتجار بالأشخاص لأغراض الاستغلال الجنسي، في إشاعة الخوف لدى اللاجئين من التعرّض للاضطهاد عند عودتهم إلى بلادهم بسبب انتمائهم العرقي والإثني أو الديني.

كما آلت سنوات النزاع السبع إلى تعطيل نظام التسجيل المدني في البلد إلى حد كبير، فحُرم مئات الآلاف من المواطنين من الوثائق المدنية الصالحة، وبالتالي من التسجيل الرسمي لحالات الولادة والوفاة والزواج والطلاق.

يعيش 70 في المائة من اللاجئين السوريين بدون بطاقات هوية وطنية، ومع ذلك، لا تعترف الحكومة السورية بوثائق تسجيل اللاجئين الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

على الرغم من استقرار الوضع الأمني وتراجع حدّة الاشتباكات المسلّحة، فإن الحاجة إلى تلبية الاحتياجات الإنسانية بقيت كبيرة، إذ ارتفعت بنسبة 4.9 في المائة في العام 2017 و0.03 في المائة حتى آب/أغسطس 2018، فيما انخفضت نسبة التمويل الواردة من المانحين.

وقد أدت الاشتباكات المسلّحة والتلوث الناجم عن المتفجرات إلى تقييد حركة السكان المحليين، ما حال دون حصولهم على المعونة الإنسانية اللازمة. كما حدّت الإجراءات الإدارية بشكلٍ كبير من إمكانية وصول اللاجئين إلى الخدمات المقدّمة ومن جودة هذه الخدمات. ففي العام 2017 تمكّن المعنيون من الوصول إلى 27 في المائة فقط من المستفيدين من خطط المساكن المتنقلة المشتركة.

مقترحات التوصيات الرئيسية للمحور

يتعيّن مواصلة تقديم الدعم للاجئين السوريين في بلدان اللجوء لضمان عودتهم بطريقة آمنة وطوعية بالفعل. ومع بدء عودة اللاجئين على نطاق أوسع، ينبغي إبرام اتفاقات بين الحكومات والمنظمات الدولية وجماعات المجتمع المدني، مع الحرص على اتباع التوصيات الواردة أدناه.

تلبية الاحتياجات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية والإسكان والهياكل الأساسية، على النحو التالي:

- تزويد اللاجئين ببرامج متكاملة للدعم النفسي والاجتماعي؛
- التصديّ لمسألة العنف الجنسي ودعم البرامج الرامية إلى تعزيز قدرة المرأة على مواجهة مثل تلك القضايا؛
- حماية الفتيات من الزواج القسري وزواج الأطفال؛
- زيادة التمويل المخصّص لخدمات التعليم لضمان الوصول الدائم للأطفال إلى خدمات التعليم الجيد؛
- تحديد أوجه الضعف في مؤسسات الرعاية الصحية والاعتراف بها؛
- إنشاء قواعد بيانات آمنة للبيانات الشخصية الخاصة بالنازحين؛
- تقييم حجم الأضرار والحاجة إلى إعادة بناء المنازل والمدارس والمستشفيات في البلدات الأصلية للنازحين داخل الجمهورية العربية السورية.

تعزيز النشاط الاقتصادي وسبل العيش والتدريب المهني على النحو التالي:

- إعطاء الأولوية لعملية جمع البيانات والإحصاءات؛

- وضع نقاط مرجعية محدّدة لتهيئة ظروف عمل لائقة، من حيث الدخل، والحدّ الأدنى للأجور، والمساواة بين الجنسين، وتوفير تأمين اجتماعي وصحي، والتعويض عن إصابات العمل، وما إلى ذلك؛
- العمل على وضع سياسات طويلة الأجل لإعادة إدماج الأشخاص الذين طُردوا قسراً؛
- إدخال الإصلاحات اللازمة على سوق العمل؛
- إنشاء مؤسسات تأمين؛
- التنبّط من عدم ضلوع أيّ من الشركات المساهمة في هذه الأنشطة الاقتصادية في انتهاكات حقوق الإنسان أو دعمها أو التسرّ عليها.

تعزيز الأمن والتكامل الاجتماعي على النحو التالي:

- حماية العائدين؛
- وضع آليات لمنع العودة إلى حالة النزاع؛
- توفير برامج تعويضات للعائدين؛
- التحقّق من مصير المختطفين أو المختفين قسراً؛
- ضمان إشراك المواطنين السوريين على اختلاف فئاتهم في أيّ عملية إصلاح.

تلبية الاحتياجات من المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية على النحو التالي:

- توفير المياه النقية للأحياء المتضررة؛
- حفر وتوسيع آبار المياه (غير الغازية) في المناطق التي تُعاني شحاً في المياه؛
- إصلاح البنية الأساسية لمياه الشرب وشبكات الصرف الصحي؛
- تلبية الاحتياجات المتزايدة المرافقة لتدفّق أعداد كبيرة من النازحين داخلياً نحو المناطق الشمالية الغربية من الجمهورية العربية السورية، تفادياً لوقوع كارثة إنسانية.

تلبية الاحتياجات من الأمن الغذائي والمأوى على النحو التالي:

- تلبية الاحتياجات الغذائية للسكان المحليين؛
- معالجة مشكلة التغذية لدى الأولاد صغار السن والرضع؛
- ضمان استمرار الدعم اللازم لتوفير المأوى؛
- تدليل العقبات الإدارية والقضائية التي تقف حائلاً أمام ضمان حقوق ملكية المسكن للمواطنين؛
- إعادة تقييم القوانين والتشريعات المعنية بقضايا حقوق الملكية؛
- زيادة الدعم المخصّص لمشاريع إصلاح وترميم المنازل المُدمرة جزئياً.

تلبية الاحتياجات من الرعاية الصحية على النحو التالي:

- زيادة تغطية نفقات الرعاية الصحية الأولية في المجتمعات المحلية المتضرّرة من النزاع؛

- توفير الرعاية الصحية لذوي الاحتياجات الخاصة، ولا سيما الأشخاص من ذوي الإعاقة الجسدية أو الأشخاص الذين يعانون من مشاكل صحية عقلية؛
- وضع برامج تُعنى بشكلٍ واضح ومحدّد برعاية صغار السن والرضع؛
- إزالة العقبات التي تعرقل عمل المنظمات السورية غير الحكومية.

المحور الثاني: سياسات بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي

الرؤية

خلال مرحلة بناء السلام، لا بد من السعي على تغيير طابع الحياة السياسية. فقبول الآخر لا يجب أن يتخذ بُعداً عملياً فحسب، بل ينبغي أيضاً التعبير عنه بوضوح في الخطاب السياسي. عادةً ما تمثّل الخلافات السياسية ظاهرة طبيعية في سائر المجتمعات، ويكمن هدف مرحلة بناء السلام في الجمهورية العربية السورية في تحويل الخلاف من نزاع عنيف إلى خطاب سلمي ومثمر. لهذه الغاية، لا بد من تمهيد الطريق أمام إرساء القواعد الأساسية للعبة السياسية، وذلك بتوفير التوافق اللازم في الآراء ضمن المجتمع السوري.

كما يتعيّن السعي إلى تطوير ثقافة الديمقراطية، وترسيخ الحقوق السياسية والمدنية، وتجديد الثقة المتبادلة بين المجموعات السياسية الرئيسية، وإعادة إرساء سيادة القانون، وتثبيت المساواة على أساس المواطنة. وتظهر التجارب عبر التاريخ أن البلدان الخارجة حديثاً من النزاع تبقى معرضة بشدّة لخطر تجدد النزاع. ولهذا، تبرز الأهمية الحاسمة لصياغة سياسات والقيام بممارسات تهدف إلى تعزيز السلام وصونه، وتوطيد شرعية الدولة.

الوضع الراهن

لم تستفد الجمهورية العربية السورية من تدويل النزاع الدائر على أراضيها، بل ساهم في زيادة حدته. لقد تحوّلت الأزمة السورية تدريجياً من نزاع أهلي وحرب بالوكالة إلى مواجهة مباشرة بين الجهات الدولية الفاعلة. فإلى جانب الدول التي انخرطت في هذا النزاع من خلال العمل العسكري المباشر، وهي الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا وإيران، شاركت دول أخرى عن طريق دعم الأطراف المشاركة سياسياً ودبلوماسياً ومالياً، بما فيها الاتحاد الأوروبي ودول الخليج العربي.

كما أسفرت الأزمة إلى زيادة اعتماد السوريين على المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية لتأمين معيشتهم الاقتصادية وتوفير سُبل العيش، وهو ما يُعدّ مظهراً آخر من مظاهر تدويل الأزمة.

لقد أصدر مجلس الأمن الدولي، رغم الانطباع السائد بعدم قدرته على اتخاذ الخطوات اللازمة، 23 قراراً بشأن الجمهورية العربية السورية منذ العام 2012، وأهمها بالنسبة لهذا المحور هو القرار 2254 الذي اعتمد بالإجماع في 18 كانون الأول/ديسمبر من العام 2015. ويُعتبر هذا القرار الأول من نوعه من حيث التركيز الحصري على ضرورة التوصل إلى حلٍ سياسي، وهو ما زال الركيزة الأساسية للنهج الذي تتبّعه

الأمم المتحدة في إنهاء النزاع السوري. يؤكّد القرار 2254 على أنه ما من حلّ دائم للأزمة السورية إلا من خلال عملية سياسية جامعة بقيادة الجمهورية العربية السورية. ويدعو أيضاً إلى:

- صياغة دستور جديد يليه انتخابات حرة ونزيهة؛
- إنشاء هيئة حكم انتقالية جامعة تحوّل سلطات تنفيذية كاملة؛
- كفالة استمرارية المؤسسات الحكومية؛
- ضمان المساواة على أساس الجنسية؛
- إتاحة إمكانية الوصول السريع والمأمون وغير المعرقل للمساعدات الإنسانية؛
- وضع حدّ للعنف، بما في ذلك الاعتقالات والاختفاء القسري والتعذيب والاعتداء الجنسي والاعتداء القائم على أساس نوع الجنس الممارس بحق المدنيين والبنية الأساسية المدنية؛
- ضمان المشاركة الكاملة للمرأة في العملية السياسية.

ويواصل عدد من الدول، ومنها الولايات المتحدة وأعضاء الاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص، فرض عقوبات على مؤسسات الحكومة السورية والأفراد المرتبطين بها.

تحليل فجوة السياسات

في هذا المحور، تتعلّق المجموعة الأولى من فجوة السياسات التي تشوب السياسة العامة بالحكم السياسي. منذ العام 2011، أصدرت الحكومة السورية، أو بدأت في إصدار، سلسلة من القوانين والإصلاحات الرامية إلى تنظيم الجوانب المختلفة للحكم السياسي والحياة السياسية في الجمهورية العربية السورية. ولكن، منذ العام 2015، تضاعف إصدار هذه القوانين أو توقّف بالكامل. وهذه الحقيقة لا تعكس اشتداد حدّة النزاع العسكري فحسب، بل تعبّر أيضاً عن قلة المشاورات السياسية الداخلية الرامية إلى معالجة الأسباب الجذرية لمشاكل الحكم.

ويشوب السياسة العامة مجموعة ثانية من فجوة السياسات الناجمة عن النزاع واقتصاد الحرب. عادةً ما يصبح النزاع العنيف مصدراً رئيسياً للعمالة، ويتحوّل الاقتصاد في الوقت نفسه إلى ممول للنزاع ومستفيد أساسي منه. ومن شأن ذلك أن يزيد من حدّة الأزمة ويطيل من أمدها، محدثاً أثراً تراكمياً أشبه بكرة ثلج. وأدى حجم الدمار الذي خلفه النزاع إلى ظهور عدد كبير من الممارسات والقوانين الجديدة الصادرة لتنظيم عملية إعادة الإعمار وتوجيهها. لكن، على الرغم من التأثير المباشر أو غير المباشر لهذه القوانين على كافة المواطنين السوريين تقريباً، فقد تمت المصادقة عليها بمساهمة محدودة من جانب المجتمع السوري. كما أنها أثارت مخاوف مشروعة لدى المواطنين من إمكانية الاستيلاء المجحف على أراضيهم وحرمانهم من حقوقهم الأساسية. إضافة إلى ذلك، فإن العديد من هذه القوانين غالباً ما يقوّض بعضها بعضاً، ما من شأنه أن يُظهر نظاماً قانونياً مُربكاً.

وقد اقترن ما شهدته اقتصاد الحرب من نمو بزيادة في نسبة الجرائم المتصلة بالحروب والتي يجب التصدي لها أيضاً، منها:

- الاتجار بالبشر؛
- تهريب اللاجئين؛
- الخطف؛
- تجنيد الأطفال؛
- الجرائم المتصلة بالمخدرات؛
- الاتجار بالأسلحة؛
- الجرائم التي تستهدف المواقع الأثرية.

وأخيراً، تنطوي السياسات العامة على مجموعة من فجوة السياسات المرتبطة بالحوكمة الإدارية. وتُعزى هذه الثغرات إلى قضايا طال أمدها وتتعلق بالدولة والإدارة العامة والمؤسسات العامة والخدمة المدنية، والعلاقة بين الحكومة المركزية والأطراف، والمعاملة غير المتساوية لمختلف المحافظات. وقد تفاقمت هذه القضايا بفعل النزاع الذي أدخل تغييرات على جوانب كثيرة من الحوكمة الإدارية وعملية توفير الخدمات، ومع ظهور مجالس محلية ومنظمات غير حكومية ومانحين أجنب. تندرج القضايا المتعلقة بالنظم المركزية واللامركزية، وعلاقتها بالحوكمة الإدارية، في صلب قضية الحوكمة في الجمهورية العربية السورية، إذ أن الهيكل الإداري للدولة حافظ على مركزية مفرطة.

لذلك، يجب الاستفادة من مرحلة بناء السلام لإدخال الإصلاحات اللازمة على نُظم الإدارة العامة لتمكينها من تلبية الاحتياجات العاجلة. كما ينبغي أن تتسم النظم المعنية بالإيرادات والنفقات العامة بالفعالية، والشفافية وقابلية التنبؤ.

توصيات على مستوى السياسة العامة

- وضع إطار قانوني شامل للجميع، أي رفض منطق المقارعة الخاسرة في النزاع العسكري (النصر أو الهزيمة)، والسعي إلى عملية سياسية شاملة تستند إلى توافق الآراء، وتعترف بحقوق المواطنين السوريين من جميع الخلفيات، وتدعم حقوق الإنسان، وتعمل على تمكين المرأة؛
- استحداث إطار قانوني انتقالي شامل، وفقاً لقرار مجلس الأمن 2254؛
- إيلاء اهتمام خاص للدور الذي تؤديه المرأة بوصفها ضحية النزاع وقائدة في مسيرة بناء السلام في آن واحد؛
- استعراض الوضع الحالي للجهاز القضائي وتقييمه، بما في ذلك المؤسسات القضائية المستحدثة في أعقاب النزاع؛
- إلغاء القوانين التي تقوّض المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون وتمسّ بحرية التعبير والحق في التجمع وتكوين الجمعيات السياسية؛
- التصدي لاقتصاد الحرب، وهو اقتصاد مدمر وقائم على السرقة؛
- استعراض الوضع الحالي للجهاز الأمني وتقييمه، بما في ذلك المؤسسات الأمنية المستحدثة في أعقاب النزاع؛
- ضمان خضوع المنظمات الأمنية للمساءلة من قِبل السلطات المدنية وأجهزة الرقابة والإشراف؛

- استعراض وتقييم الوضع الراهن لقطاع الإعلام، بما في ذلك الوسائل والمؤسسات الإعلامية المستحدثة خلال النزاع؛
- إعادة إنشاء المجلس الوطني للإعلام، وضمان استقلاليته عن السلطة التنفيذية، وتمكينه من أداء مهام الرقابة في قطاع الإعلام؛
- تحديد وتنظيم الأولويات المتصلة بالتحديات الاجتماعية والاقتصادية، والاحتياجات الملحة من سلع وخدمات، والحاجة إلى الهياكل الأساسية على جميع المستويات؛
- تحديد وتقييم قدرات الهيئات غير الحكومية التي تمثل وحدات إدارية محلية قائمة بحكم الواقع في جميع أنحاء البلد، وتطوير العلاقات بين هذه الوحدات والجهات المعنية في الدولة والمانحين الرئيسيين؛
- استعراض الترتيبات الإدارية المتخذة من جانب كيانات القطاع العام على كل المستويات، بما في ذلك الوزارات والوكالات والمؤسسات الحكومية، ووضع خطة واضحة ومحددة لتفصيل دور هذه الكيانات ومسؤولياتها وصلتها بالحكومة المركزية، وإجراء الإصلاحات المناسبة في هياكل الحوكمة الداخلية؛
- إلغاء القوانين المتعلقة بالإسكان والأراضي والممتلكات، مثل القانون رقم 10 من العام 2018 الذي يمثل تهديداً لحقوق الملكية، واستبداله بإطار وطني يعترف بحقوق جميع المواطنين السوريين ويعالج النزاعات المتعلقة بالملكية؛
- مراجعة وتقييم الهياكل الإدارية القانونية في ضوء الآثار المترتبة على النزاع على كافة المستويات، أي المحافظة والمدينة والبلدة والقرية والبلدية والمقاطعات والمناطق الفرعية؛
- مراجعة وتقييم الوحدات الإدارية القائمة بحكم الواقع، وهي منظمات سورية غير حكومية تتولى توفير السلع والخدمات؛
- تقييم المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 كنقطة انطلاق لوضع سياسات الإدارة اللامركزية والمحلية وتعديلها حسب الاقتضاء لضمان نجاح السياسات اللامركزية المالية والإدارية.

المحور الثالث: المصالحة والتماسك الاجتماعي

الرؤية

يتقاطع الأساس المنطقي لمجموعة العناصر المكونة لهذا المحور مع كافة الروابط المكونة للمحاور الأخرى، فالمصالحة الاجتماعية والوطنية لا تتحقق إلا بانتهاء النزاع واعتماد حلّ سياسي سلمي يشمل جميع السوريين ويمثلهم.

والمصالحة الوطنية هي عملية سياسية مستمرة، تبدأ بتوافق وطني وديمقراطي سلمي يتحقق في إطار العدالة الانتقالية، وتخلص إلى إرساء السلام وإعادة بناء الدولة. ولتحقيق المصالحة، يتعين على الأطراف المتحاربة أن تتحمل مسؤولية الأضرار التي أحدثتها، وأن تقرّ بحقوق المتضررين بالكامل. كما ينبغي السعي إلى رآب الصدع بين الأطراف المعنية، ووضع الأسس اللازمة لعقد اجتماعي جديد قائم على العدالة والمساواة والمواطنة وحكومة قوامها المؤسسات. وفي هذا السياق، يتعين على السوريين بكافة أطيافهم المساهمة في تحقيق المصالحة وصون السلام على المستويات كافة. ورغم النزاع الأساوي الذي دام لسنوات، لا بد من أن يدرك المواطنون أن فرصتهم الوحيدة في العيش اللائق تكمن في المضي قدماً وقبول الرأي الآخر.

تقتضي عملية المصالحة جهوداً جبارة وتنسيقاً جيداً من قِبَل جميع المنظمات والأفراد تقريباً. كما أنها تتطلب أساساً وطيداً يجمع بين الإجراءات القانونية، ونُظْم العدالة الانتقالية، وجهود إعادة الإعمار وإعادة بناء الحوكمة، وإصلاحات القطاع الأمني. كما تعتمد المصالحة الوطنية أيضاً على الروابط الاقتصادية والاجتماعية والتاريخية الراسخة التي تجمع بين أعضاء المجتمع الواحد، والعقد الاجتماعي القائم بين الدولة ومواطنيها، ودور مؤسسات الدولة في تعزيز الشعور بالانتماء. في الواقع، فقد أثر العنف الهيكلي والرمزي للنزاع على مستويات الثقة الاجتماعية والتضامن والتعاون، وبات يُشكّل تهديداً للتنوع الثقافي في أجزاء كثيرة من البلد.

الوضع الراهن

خلف النزاع في الجمهورية العربية السورية مئات الآلاف من القتلى، أكثرهم من الرجال المعيلين لأسرهم، والجرحى والسجناء والمخطوفين، فحُرمت عائلات عديدة من معيلها الرئيسي في ظل ظروف معيشية صعبة تفتقر إلى فرص العمل الكافية.

لا تشير هذه الأعداد الصادمة إلى فداحة الخسائر في الأرواح فحسب، بل تعكس أيضاً ما استتبع الأزمة السورية من تداعيات على النسيج الاجتماعي للبلد. وقد يكون الضرر الدائم الذي لحق بالتوازن الاجتماعي الطبيعي والاختلال في أعداد الرجال والنساء والأطفال من أكثر العواقب ترويعاً التي ترتبت على هذه الكارثة الصامتة. وأحدثت هذه الأضرار انخفاضاً ملموساً في متوسط العمر المتوقع للسكان قد يدوم 20 عاماً، إذ تراجع معدل العمر المتوقع من 75.9 سنة في العام 2010 إلى 55.7 سنة في عام 2014، وهو ما يضاف إلى الآثار السلبية المرتبطة بالنزوح المذكورة في القسم الأول من هذا الفصل.

لقد وثّقت منظمات حقوق الإنسان، بما فيها هيومن رايتس ووتش (Human Rights Watch)، ومنظمة العفو الدولية، والشبكة الأوروبية – المتوسطية لحقوق الإنسان، والشبكة السورية لحقوق الإنسان، اعتقال أو اختفاء أكثر من 95 ألف شخص منذ العام 2011. ويُعتبر كل من الجيش السوري وأجهزة أمن الدولة مسؤولاً عن حوالي 85.9 في المائة من هذه الانتهاكات، مع ما لا يقلّ عن 82,652 حالة اختفاء قسري منذ العام 2011، بما في ذلك 4,387 امرأة و1,546 طفلاً، لكن لا تتوافر معلومات عن الأطفال الذين ولدوا في مراكز الاحتجاز. وتحمل جماعات المعارضة المسلّحة والمنظمات الإرهابية، ولا سيما ما يُعرف بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وتنظيم القاعدة، مسؤولية بقية هذه الانتهاكات. وهنا، لا يمكن القيام بأي خطوة نحو تحقيق المصالحة الوطنية ما دامت قضية المحتجزين والمختفين قسراً عالقة دون حلول.

فمنذ بدء الأزمة السورية، أصبح العنف الجنسي واحداً من أكثر مظاهر النزاع تدميراً، وأسلوباً منهجياً متّبِعاً في الأعمال الحربية وبث الرعب. وفي آذار/مارس 2018، أبلغت لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية عن حالات موثّقة من الاعتداء الجنسي والاغتصاب والتعذيب في جميع المحافظات السورية تقريباً. ورغم أن الاغتصاب قد مورس أيضاً ضد الرجال (خلال عمليات الاعتقال، والعمليات البرية، وحملات الاعتقال)، بقيت النساء والفتيات أكثر ضحايا العنف الجنسي وعمليات البيع كرقيق جنسي، وكلها انتهاكات تحدّثت وسط غياب شبه كامل للمساءلة.

إلى جانب النساء، عانى الأطفال معاناة شديدة من هول النزاع في الجمهورية العربية السورية. وتسببت أعمال العنف في قتل واحتجاز عدد كبير من الأطفال من جراء القتال الدائر، فيما اضطّر الكثيرون منهم إلى النزوح أو اللجوء. وقد فرّ أطفال كثر من ساحات القتال، لكن قُدِّر لهم أن يعيشوا حياة مليئة بذكريات الدمار والموت والنفي وفقدان أفراد العائلة والأصدقاء، فباتوا عرضة للإصابة بأمراض عقلية، أبرزها الكوابيس المتكررة والسلوك العدواني وفقدان القدرة على الكلام. وبلغ الأثر النفسي للنزاع على الأطفال السوريين درجة من الشدّة بحيث أثار مخاوف من تجدد القتال في المستقبل.

يمثّل زواج الأطفال تحدياً آخر تواجهه الفتيات الصغيرات في الجمهورية العربية السورية، ولا سيما في الوقت الراهن، إذ يلجأ النازحون إلى هذه الممارسة كآلية للتكيف مع الظروف الجديدة داخل البلاد وخارجها على حدٍ سواء. وتبلغ نسبة الفتيات السوريات المسجّلات لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واللواتي يتعرضن لخطر زواج الأطفال 26.3 في المائة.

تحليل فجوة السياسات

وفيما يختص بنظام الحوكمة، فإن القصور الرئيسي في السياسات لا يكمن فقط في قضايا إعادة هيكلة قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بل يرتبط أيضاً بسبب استيعاب نُظُم الحوكمة المحلية التي ازدادت تجذراً وتأثيراً بحكم عملها المباشر مع السكان المحليين.

تحت تأثير النزوح الجماعي للسكان والعدد الهائل من الوفيات الناجمة عن النزاع، أصبحت مدن ومناطق عديدة مهجورة تماماً، بينما شهدت مدن ومناطق أخرى اكتظاظاً كبيراً. وقد آلت هذه العوامل إلى تغيير التركيبة الديمغرافية في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة كما في تلك الواقعة تحت سيطرة الحكومة.

لكن، في غياب اتفاق سياسي شامل ومع استمرار العنف، لا يمكن في الوقت الراهن تقدير الأثر المباشر لهذه التغييرات، أو تحديد ما إذا كانت مؤقتة أو دائمة. ومع ذلك، فهي ثغرة أساسية في السياسات، ومثال واضح على سوء إدارة التنوع الثقافي أثناء النزاع، ونموذج يُستخدم منذ العام 2015 لتحريف المعنى الحقيقي لمبدأ المصالحة. في الواقع، لا يقترن وقف إطلاق النار حكماً باستعادة المناطق المتضررة لنسيجها الاجتماعي الأصلي. ولتحقيق مصالحة حقيقية ودائمة، لا بد من العمل على المستويات الثلاثة التالية:

- على المستوى الأدنى للمجتمع المحلي والفردي حيث تتحقق المصالحة المجتمعية؛
- المستوى الأوسط، حيث تجري المصالحة بين الزعماء التقليديين للمجتمع، وقادة الرأي، والنخب الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى المنظمات والاتحادات العمالية والنقابات؛
- المستوى السياسي الأعلى، حيث تُترجم المصالحة بين الأطراف السياسية والعسكرية المُشاركة في النزاع، في اتفاقات سياسية وأشكال جديدة من نُهج الحكومة.

توصيات على مستوى السياسة العامة

يقوم الترابط بين المصالحة والتماسك الاجتماعي على عملية من مسارين متتابعين ومتداخلين. يقضي المسار الأول بتحقيق المصالحة بين المعارضة والحكومة، عبر اعتماد آلية انتقال سياسي برعاية إقليمية ودولية. وتهدف هذه الآلية إلى إنهاء العمليات العسكرية واستعادة الأمن والاستقرار، وتعقبها ترتيبات تُعنى بإعادة بناء الدولة وفقاً لعقد اجتماعي جديد. يهدف المسار الثاني إلى تقليص الهوية الاجتماعية الفاصلة بين السكان الأصليين للمناطق التي عاد إليها الاستقرار. ويُعدّ هذا الجانب الاجتماعي للمصالحة الجانب الأكثر تعقيداً وتأثيراً، وهو ما يُحتمّ اتّباع أساليب متعدّدة لمقاربتة. وفي حين أنه يمكن إضفاء الطابع المؤسسي على الجانب القانوني للمصالحة وإخضاعه للرصد، فقد يتّصف الجانب الاجتماعي بالهشاشة وتعدّد الأوجه ويتعدّد وضعه ضمن إطار محدّد، لا سيما في المراحل الأولى لانتهاة النزاع. كما يتطلّب البُعد الاجتماعي للمصالحة مجموعة متنوعة من الآليات المناسبة والمراعية لحجم الألم الذي يشعر به جميع السوريين المتضرّرين من النزاع. وعلى سبيل المثال لا الحصر، يجب أن تشمل هذه العملية على الإجراءات التالية:

- إزالة كافة مظاهر الوجود العسكري والشعارات الطائفية والعنصرية؛
- توعية السكان المحليين بحقوق اللاجئين والمهاجرين العائدين؛
- إنشاء مراكز لإعادة التأهيل النفسي لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، لا سيما الأطفال وضحايا العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس؛
- إنشاء مراكز محلية للتعويض تُكفّ بالسعي إلى تحقيق العدالة للضحايا، رمزياً ومادياً في آن؛
- تشكيل لجنة استشارية للتعليم تضمن تمثيلاً مناسباً للتنوع الاجتماعي والديني والثقافي السائد في الجمهورية العربية السورية. تتولّى هذه اللجنة مهمة تحليل المواضيع الدراسية الإشكالية، مثل التاريخ، والتربية المدنية، والتربية الدينية، واللغة العربية، واستحداث مواضيع جديدة من شأنها أن تعزز ثقافة السلم المدني وقيم المساواة في المواطنة؛
- إنشاء مراكز بحثية تعمل على توفير إمكانية توثيق التجربة السورية للمواطنين السوريين، وتنظيم لقاءات بين الخبراء من الدول التي دمرتها النزاعات المسلحة بهدف تبادل الخبرات في مجال إعادة الإعمار والمصالحة الوطنية؛
- التأكيد على أهمية الطابع المحلي للمصالحة المجتمعية والوطنية، حيث أن الأدوات التي يمكن استخدامها لتحقيق المصالحة في مجال معيّن، قد لا تثبت بالضرورة فعاليتها في جميع المجالات الأخرى.

المحور الرابع: إعادة تأهيل البنية الأساسية المادية والاجتماعية

الرؤية

تؤدّي البنية التحتية، بحكم تعريفها، دوراً حاسماً على مستويات عديدة وعلى نطاق واسع في كفالة خروج أمن للبلد من النزاع والعودة إلى الاستقرار. وعادةً ما تفيد هذه البنية في تهيئة الظروف اللازمة لإنعاش النشاط الاقتصادي وإعادة هيكلة بعض النظم الأساسية.

حالياً، تمرّ الجمهورية العربية السورية بمرحلة انتقالية متعدّدة الجوانب، تستلزم صياغة واضحة لدور البنية الأساسية في مجال التنمية، على نحو يمكنها من تعزيز السلام والاستقرار. وعلى سبيل المثال لا الحصر، يجب أن تشمل هذه العملية على الإجراءات التالية:

- الانتقال من الحلول الجزئية أو الفورية لحالات الطوارئ إلى وضع الأركان الأساسية للاستدامة؛
- التحرك بوتيرة أسرع نحو تلبية الاحتياجات العاجلة والطويلة الأجل على حدّ سواء؛
- إعادة التأهيل عن طريق تصحيح الاختلالات السابقة والحالية والدفع قدماً نحو المستقبل؛
- إصلاح المؤسسات القديمة وتحسينها وتطوير مؤسسات جديدة.

يُعتبر كل من تحقيق الملكية الوطنية لمشاريع إصلاح وتحسين البنية التحتية المادية والاجتماعية هدفاً رئيسياً في هذا المحور. وفي الواقع، يمثل إعادة بناء نُظُم البنى الأساسية ممراً حتمياً نحو إرساء الاستقرار وتحقيق الانتعاش في البلاد، على النحو الذي يتوخاه جميع السوريين. وتتمثّل رؤية المواطنين السوريين لبلدهم في صون التراث الثقافي، والتقاليد الغنية والمتنوعة، والقيم الثقافية المشتركة، ضمن منظور التنمية المنطقية والنمو الاقتصادي.

الوضع الراهن

أحدث كل من النزاع العنيف والآثار المترتبة على العقوبات المفروضة على البلاد تداعيات كبيرة على البنية الأساسية المادية. وقد اختلفت هذه الآثار تبعاً للقطاع المعني والدور الاقتصادي الذي يضطلع به. وقد شملت، على سبيل المثال لا الحصر:

- تباطؤ عمليات التطور التكنولوجي والتحول إلى تقنيات الإنتاج الحديثة؛ إنهاء العديد من المشاريع الحيوية؛ صعوبة تأمين المعدات اللازمة وصيانتها؛ فرض قيود على الواردات، وخطوط الائتمان، وتحويلات الأموال لاستيراد الأدوية الجينية، ولوازم الجراحة، ومعدات الري، والآلات الزراعية، وتكنولوجيا الاتصالات؛ الندرة في منافذ التصدير؛ انسحاب أو إقفال شركات دولية عدّة؛
- تدمير جزئي أو كامل للبنية التحتية حسب المنطقة، مثل الشبكات الكهربائية، وشبكات الهاتف الأرضية والمحمولة على حدّ سواء، ومراكز الاتصالات السلكية واللاسلكية، وحقول النفط والغاز الطبيعي، والمدن والمناطق الصناعية، مثل دير الزور أو الشيخ نجار، ومحطات توليد الطاقة مثل تلك التي في جبرين. كما تسبب النزاع في تعطيل بعض السدود، وتدمير كبير للبنية التحتية الزراعية والخدمية، ليس أقلها شبكات الري وإهراءات الحبوب، بالإضافة إلى المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق القاحلة. وقد توقفت عدة مصانع ومنشآت صناعية عن العمل من جراء ما تعرضت له من تدمير ونهب لكل من المرافق والمستودعات (مع بيع السلع المسروقة في الخارج)، أو نظراً لصعوبة تأمين المعدات وبرامج التطبيقات اللازمة. وقد لحق دمار مماثل بمصانع المستحضرات الصيدلانية والمستشفيات ومراكز الرعاية الصحية والمراكز الثقافية؛
- انحسار دور قطاعات عديدة في تلبية احتياجات المواطنين من الغذاء والماء، وفي تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي الذي كان يوفره الأمن الغذائي؛
- تردّي جودة خدمات الرعاية الصحية والتعليمية تحت تأثير الدمار والأضرار التي لحقت بألاف المدارس؛
- تراجع في نسب الإنفاق والاستثمار؛
- انخفاض الإنتاج بفعل الحصار وإغلاق عدد من المعابر الحدودية، وارتفاع تكاليف النقل، وصعوبة تأمين وسائل الإنتاج المناسبة مثل المواد الخام وناقلات الطاقة، وتضاؤل المعاملات المالية المُنجزة في المرور العابر ومنطقة التجارة الحرة؛

- تأثير النزوح على أنظمة البنية التحتية، مثل نزوح الموظفين ذوي الاختصاص، وخاصة في مجال التعليم والرعاية الصحية والإدارة والقدرات الفنية.

تحليل فجوة السياسات

مع إرساء التوازن الحالي في أوائل العام 2017، باتت معظم خدمات البنية الأساسية متاحة. لكن، لسببين رئيسيين، يتّصف هذا الوضع المستجّد بطابع هش وجزئي. أولاً، قد يتعدّر وصول المواطنين إلى كامل الخدمات التي يوفّرها نظام البنية الأساسية. ويُعزى ذلك إلى بعض العقبات الجغرافية، أبرزها افتقار مناطق معيّنة إلى مثل هذا النظام، وتدنيّ جودته أو ارتفاع تكلفته في مناطق أخرى، وهو ما يحول دون استفادة بعض شرائح المجتمع المضطهدة أصلاً من خدمات البنى الأساسية. ثانياً، يواجه هذا التوازن الهش خطر التلاشي في المستقبل القريب، حيث أن نظام البنية الأساسية قد يلقي صعوبة كبيرة في مواكبة الارتفاع المرتقب للطلب على الخدمات مع عودة اللاجئين واستعادة الاستقرار. ولهذين السببين، فقد تواجه البنى الأساسية، بما فيها نُظُم الرعاية الصحية والتعليم، أو البنى المادية الداعمة للنشاط الاقتصادي وضعاً حرجاً وخانقاً.

لدعم إعادة بناء الهياكل الأساسية، وعلى الرغم من التماسك النسبي القائم بين القطاعات الاقتصادية المختلفة في الجمهورية العربية السورية، لا بد من معالجة فجوة السياسات التي تشوب السياسات العامة، ومنها:

- الهجرة الشديدة للأدمغة من الجمهورية العربية السورية، من مثقفين وفنيين وطلاب وعاملين في المكاتب وصناعيين ورجال أعمال وغيرهم؛
- الأضرار الجسيمة التي لحقت بقطاع الإسكان من جراء الدمار، وهو ما يستلزم بذل جهود استراتيجية ونوعية ووضع إطار زمني طويل الأجل لإعادة البناء، ولا يقتصر على إصلاح عدد قليل من المباني هنا وهناك؛
- تأخر تنفيذ عدد من المشاريع الحيوية والنوعية أو توقفها بالكامل، مثل مشاريع الريّ الحديثة ومبادرة الحكومة الإلكترونية؛
- انخفاض جودة المياه من حيث الإنتاج والخدمات المرتبطة بالمياه والرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية والثقافة. وقد توقّف تقديم بعض هذه المنتجات والخدمات في عدد من المناطق، ولا سيما فيما يُعرف بالمناطق الساخنة، ومردّ ذلك يعود إلى الضغط الهائل والطلب المتزايد عليها في المدن التي شهدت زيادة في عدد السكان بفعل النزوح الجماعي؛
- نزوح عدد كبير من الشخصيات البارزة من مناطق عدّة؛
- ارتفاع تكلفة خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية والإنترنت، وتوقف هذه الخدمة بالكامل في بعض المناطق بفعل تدمير شبكات الاتصالات.

توصيات على مستوى السياسة العامة

إنّ تحسين البنية التحتية، تمهيداً للنهوض بالتنمية، يتطلّب المعالجة الفورية لثلاث ثغرات مترابطة ومتداخلة. أولاً، تصحيح الاختلالات التي كانت سائدة قبل بداية الأزمة، بما في ذلك تأخر التنمية المؤسسية ومواكبة التقدّم التكنولوجي، وعدم المساواة بين الأقاليم، والعقلية الريعية السائدة، وغيرها من القضايا. ثانياً، مواجهة

تداعيات النزاع وانهيار نموذج التنمية، مع تلبية الاحتياجات الملحة للناس ومتطلبات الانتعاش الاقتصادي. وثالثاً، التطلع إلى المستقبل من حيث اختيار المشاريع وتحديد طبيعتها، من منظور تكنولوجي ومؤسسي في آن، بوصفها هياكل تنظيمية داعمة، وذلك لضمان الإدارة الكفؤة لهذه المشاريع والحفاظ على ما تحقّقه من فوائد للمجتمع بأكمله. ومن هذا المنطلق، تشمل الجهود الأساسية الرامية إلى إعادة بناء البنية الأساسية ما يلي:

- إعادة توجيه العقوبات الدولية؛
- توجيه الإنتاج المتاح على نحو يتيح تلبية الاحتياجات الأساسية قبل الاحتياجات الإنمائية؛
- مسح الأضرار في مكونات البنية التحتية ومرافق الإنتاج والخدمات، وتحديد اللازم من هذه المكونات لإعادة الاستثمار؛
- تطوير وتوسيع المصانع القائمة وتنويع إنتاجها لتلبية احتياجات السوق، بدلاً من استيراد السلع؛
- إصلاح البنى الأساسية المتكاملة والخدمات الفرعية المساندة، مثل مرافق الري، ووحدات الإرشاد، ومراكز اللوجستيات، والتمويل التعاوني، وخدمات الاتصالات، وشركات نقل الطاقة؛
- تعزيز التدابير الرامية إلى مواجهة آثار زيادة الجفاف وتغيّر المناخ؛
- تحديث التشريعات الخاصة بالاستثمار في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتهيئة بيئة مواتية لذلك؛
- التواصل مع الاتحادات العمالية والنقابات؛
- وضع التشريعات اللازمة لمنع إساءة استخدام مرافق البنية الأساسية الوطنية والمحلية؛
- الاستفادة من كفاءات السوريين في المهجر للمساهمة في إعادة الإعمار.

اعتبارات عامة بشأن تداخل المحاور المذكورة في هذا التقرير

الشرعية والحلّ السياسي: في الجمهورية العربية السورية، يرتبط التوصل إلى حلّ سياسي متكامل وشامل للجميع ارتباطاً وثيقاً بالمحاور الأربعة المذكورة آنفاً. إن ضمان تنفيذ أو نجاح المساعي الرامية إلى إعادة بناء البلاد، على مستوى الحوكمة أو الثقافة أو البنية التحتية المادية أو التماسك الاجتماعي أو اقتصادياً، يبقى رهناً بإيجاد حل سياسي يُراعي جميع السوريين بكافة أطرافهم.

الملكية السورية: منذ إنشائه، يُشدد برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا باستمرار على وجوب تنفيذ عملية إعادة الإعمار من قبل السوريين أنفسهم، وعلى نحو شامل وقائم على المصلحة الوطنية. كما يؤكّد البرنامج على ضرورة إشراك كل مواطن سوري، داخل البلاد أو خارجها، في ملكية هذه العملية. لكن، هذا لا يعني عزل الجمهورية العربية السورية ومواطنيها عن محيطها الإقليمي والمجتمع الدولي، بل يجب إيجاد توازن ملائم بين الاستفادة من الدعم الدولي من جهة، وحق الجمهورية العربية السورية في تقرير مصيرها من جهة أخرى. بغياب هذا التوازن، تبقى عملية إعادة إعمار البلاد عرضة لسياسات دولية غير متوقعة، المعروفة بتدخلها المخالف لمصالح البلاد الفضلى.

نوع الجنس: المرأة السورية ليست فقط ضحية النزاع. بل هي من قادة الرأي وبناء السلام، وهي سياسية، وناشطة، وربة أسرة، ومُعيلة، وعامل تغيير ومصالحة، ومُساهمة أساسية في إعادة بناء بلدها وتوفير

استقرارها المستقبلي. وتتسق مسألة نوع الجنس بشكلٍ وثيق بالمحاور الأربعة، وتكتسب الاعتبارات الجنسانية أهمية حاسمة في مناقشة إعادة إعمار البلد.

البيئة والأراضي السورية: تتّصف الجمهورية العربية السورية بتنوع كبير في النُظُم الإيكولوجية التي تمثل مصدراً هاماً للتنوع البيولوجي على الصعيدين الإقليمي والعالمي. ويُعتبر هذا التنوع البيئي جزءاً لا يتجزأ من وحدة الأراضي السورية، التي تشمل أربع مناطق طبيعية هي: المنطقة الساحلية؛ المنطقة الجبلية؛ المنطقة الداخلية أو السهول؛ والمنطقة الصحراوية، المعروفة أيضاً باسم الصحراء السورية. وتماشياً مع هذا التوزيع البيئي، لا تتوزع الموارد الطبيعية للبلاد بمساواة بين مناطقها المختلفة، سواء كانت موارد مائية، أو أراضٍ صالحة للزراعة، أو وقوداً أحفورياً مثل النفط والغاز الطبيعي. توفّر أراضي الجمهورية العربية السورية، كوحدة واحدة، مجموعة شاملة من الموارد الكافية لتحقيق الرخاء لمواطنيها وللدولة. وعليه، تكتسي وحدة الأراضي السورية أهمية حيوية لاستمرارية البلد.

قراءة مقترحة

كما يُلاحظ في هذا الموجز بكافة أجزائه، يكشف تحليل فجوة السياسات التي تشوب السياسات أن بناء السلام وبناء الدولة في الجمهورية العربية السورية يتوقفان على مساهمة الكثير من الأطراف الفاعلة، وتعاونها وتضافر جهودها. ويُقصد بهذه الجهات الحكومة المركزية، والجماعات العسكرية، والجماعات السياسية، والمجتمعات المحلية، والمنظمات المدنية، واللجان العائدين، والبلدان الأجنبية في المنطقة، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، ووسائل الإعلام. ويوفّر الفصل السادس من التقرير الكامل معلومات إضافية حول الأدوار المحددة لكل من هذه الأطراف، وإسهامها في التعامل مع فجوة السياسات التي تشوب السياسة العامة وتُحدث تبايناً بين الوضع الراهن للجمهورية العربية السورية ورؤية العام 2030.

