NMA
for
Contemporary
Research

إعادة الإعمار في الحالة السورية من النهج الشامل إلى النهج المحلي

مايو – آيار / 2022

«مركز نما للأبحاث المعاصرة»

مؤسسة بحثية مستقلة غير ربحية تُعنى بتقديم الدراسات والأبحاث السياسية والاقتصادية والاجتماعية حول القضية السورية، لإسناد صناع القرار والمجتمع بالمعلومات والتحليلات العلمية المساهمة في اتخاذ القرارات العقلانية، وزيادة الوعي وتحقيق التنمية السياسية للوصول إلى تمكين المجتمع.

تأسس المركز في أيلول 2019 في الشمال السورية كمؤسسة ريادة في تقديم الدراسات والأبحاث المعمقة لصناعة سياسات أكثر فاعلية من خلال استجلاب المعلومة الصحيحة وإخضاعها لعملية تحليلية علمية للوصول إلى النتائج المنطقية التي يمكن الاستناد إليها في عملية صناعة القرار الرشيد.

تاريخ النشر: مايو– آيار/2022

الموقع الإلكتروني
nmaresearch.com

البريد الإلكتروني
info@nmaresearch.com

جميع الحقوق محفوظة © مركز نما للأبحاث المعاصرة

المحتويات

مقدمة 3

أولاً: إعادة الاعمار في السياق الدولي (النهج الشامل) 4

ثانياً: إعادة الإعمار في الحالة السورية 8

ثالثاً: التعافي المبكر وإعادة الاعمار 12

رابعاً: موجبات التفكير بإعادة الاعمار المحلية بديلاً عن الشاملة 15

خامساً: عوامل نجاح إعادة الإعمار وفق النهج المحلي في الحالة السورية 18

التوصيات 26

مقدمة

تعتبر عملية إعادة الاعمار من الأدوات الرئيسية المساعدة في عملية تسوية الصراعات وإنهائها، وعادة ما ارتبط النهج التقليدي لعمليات إعادة الإعمار بالوصول إلى تسوية سياسية شاملة، حيث تشكل عملية إعادة الإعمار إحدى أركان تلك التسوية ، ولكن في الحالات التي يدخل فيها الصراع مرحلة التجميد المديد زمنياً من دون حل نهائي، فإن ذلك التجميد يطال عملية إعادة الإعمار، لذلك يتم العمل على استراتيجيات وسيطة مثل استراتيجية الاستجابة الإنسانية والتعافي المبكر، ولكن تبقى هذه الاستراتيجيات قاصرة عن معالجة تداعيات الصراع على المجتمعات المحلية.

من هنا تسعى هذه الورقة البحثية إلى اقتراح نهج جديد ينطلق من البعد المحلي كمدخل في تفعيل عملية إعادة الاعمار في المناطق الخارجة عن سيطرة عن النظام .

وفي هذا السياق تسعى الورقة إلى بحث الإشكالية التالية:

إن ربط عملية إعادة الاعمار بالوصول إلى تسوية سياسية شاملة، يخلق تكاليف كبيرة على المجتمعات المحلية الخارجة عن سيطرة النظام، ويجعل هذه المجتمعات تدفع تكلفة مضاعفة.

تسعى هذه الورقة لمعالجة تلك الإشكالية من خلال اقتراح نهج جديد قائم على المدخل المحلي كبديل عن النهج الشامل، واستكشاف الشروط الضرورية لتفعيل هذا النهج، انطلاقاً من فرضية مفادها:

إن «اعتماد النهج المحلي كمدخل في عملية إعادة الاعمار سيزيد فرص تسوية الصراع على المدى الطويل، ويقلل من فرص استفادة النظام وحلفائه من تفوقهم العسكري سياسياً واقتصادياً، وهي غاية محل توافق بين الدول الداعمة للمعارضة».

أولاً– إعادة الاعمار في السياق الدولي (النهج الشامل)

تعتبر عملية إعادة الإعمار عملية مهمة للدول التي تعيش حالات صراع تودي ببنيتها البشرية والاقتصادية والخدمية نحو الهاوية، حيث تعتبر عملية إعادة الاعمار من الشروط الرئيسية لإعادة بث الحياة في دول الصراعات، ولكن عملية إعادة الإعمار بعد الصراع ليست أمرًا حتمي الحدوث؛ بل يعتمد حجمها ووتيرتها ونطاقها على العوامل الجيو-اقتصادية في الدول الخارجة من الصراعات، أي بعبارة أخرى، كيف تؤثّر الاعتبارات الجيوسياسية على استخدام الموارد الاقتصادية.[1]

وتبدأ مشاريع وأنشطة إعادة الإعمار في فترة ما بعد الصراع في المجتمعات التي مزقتها الحرب بعد مرحلة الطوارئ والإغاثة. ومع ذلك، في بعض المجالات العملياتية يتم تنفيذ الاثنتين في وقت واحد. في الغالب، وتحتاج أنشطة الطوارئ والإغاثة، إذا نُفذت بشكل صحيح، إلى مراعاة وتخطيط التنفيذ المستقبلي لإعادة الإعمار. ومن ناحية أخرى، تحتاج أنشطة إعادة الإعمار إلى التخطيط المسبق من أجل متابعة الأماكن التي توقفت فيها أنشطة الطوارئ والإغاثة أو أنها جاهزة للتحول. وبالتالي، فإن الانتقال بين مرحلة الطوارئ ومرحلة إعادة الإعمار هو مهمة معقدة للغاية.[2]

(1) عمرو عادلي وآخرون، " إعادة الإعمار في الدول العربية بعد الحرب: استمرار الصراع بوسائل أخرى"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، شباط/فبراير 2021 https://carnegie-mec.org/2021/02/24-ar-83929

(2) Simona FLOREA," The Role of NGOs in Post-Conflict reconstruction: A Partnership with the United Nations", Master s Thesis of Webster University at Geneva,p26

عادة ما ترتبط الشروط الملازمة لعملية إعادة الإعمار بمسار الحل الوطني الشامل، ولذلك تكون شروط عملية إعادة الإعمار متناسقة بنيويا مع هذا الارتباط، ويتجلّى ذلك من خلال الشروط الأربعة الأساسية التي ينبغي توافرها كي تتكلّل عملية إعادة الإعمار بالنجاح. ويحدّد كل شرط ما إذا كانت إعادة الإعمار ستتحقّق وكيف ستحدث، وهذه الشروط هي: [1]

1. توافر الموارد الاقتصادية لإعادة الإعمار، ويعني ذلك الموارد المالية بالدرجة الأولى ولكن ليس حصرًا.
2. الطريقة التي تنتهي أو قد تنتهي بها الحرب.
3. وجود أو غياب عملية سياسية على الصعيد الوطني أو الإقليمي.
4. الهياكل الاقتصادية التي كانت قائمة قبل الحرب، والإرث المؤسساتي، وعلاقات الدولة.

يُعتبر الشرط الأول، أي توافر الموارد، خطوة ضرورية لإعادة الإعمار، وإن لم تكن كافية وحدها. فوفرة الموارد محليًا وخارجيًا قد لا ترسي الأسس السياسية والاقتصادية اللازمة لإعادة الإعمار والحفاظ عليها. وفي الوضع الحالي فتعتبر المناطق الخارجة عن سيطرة النظام مناطق هشة اقتصادياً وتفتقد الى الموارد التي تساعدها على البدء بعلمية إعادة الاعمار لذلك ستعتمد العملية على التمويل الخارجي.

أما الشرط الثاني فيبدو أن الحرب لن تنتهي قريباً و ذلك لا يعني بانها ستبقى مشتعلة، بل يمكن القول بأنها ستدخل مرحلة التجميد وربما التفريز وهو ما يفسخ المجال أمام عملية إعادة بناء الدولة السورية ليست من أعلى الهرم وإنما من القاعدة .

(1) عمرو عادلي وآخرون، " إعادة الإعمار في الدول العربية بعد الحرب: استمرار الصراع بوسائل أخرى "، مرجع سابق

وأما عن الشرط الثالث: وهو وجود أو غياب عملية سياسية على الصعيد الوطني أو الإقليمي. فمن شأن إطلاق عملية سياسية لإنهاء الحروب أن يرسي الآليات اللازمة لإعادة توزيع التكاليف والأرباح بين المجموعات الاجتماعية السياسية في مرحلة ما بعد الصراع. وعلى العكس، يعني غياب مثل هذه العملية الحفاظ على حالة من التفاعل غير السلمي، سواء في شكل حروب أهلية شاملة أو أشكال أقل حدة من العنف، مثل الاغتيالات أو حروب العصابات أو الإرهاب أو القمع المكثّف.[1] وفي الحالة السورية يبدو أن مسار الحل السياسي بات مرتبطا بمسار اللجنة الدستورية والذي يبدو أنه مسار طويل المدى[2].

أما عن الشرط الرابع، يُعتبر الإرث الاقتصادي الذي كانت تتمتّع به الدول ما قبل الحرب مهمًّا أيضًا في تحديد ما إذا كانت إعادة الإعمار ستؤدّي إلى تعافٍ اقتصادي طويل الأمد بدلًا من مجرّد إعادة تأهيل مادية للدول المتضرّرة من الحرب. ويمكن أن يشكّل هذا الإرث الاقتصادي إما فرصة أو عائقًا يحدّد تأثير إعادة الإعمار من المنظورَين السياسي والاقتصادي. فهذا الإرث قد يعزّز أو يعرقل مسار التنمية الشاملة التي يشارك فيها المواطنون في إنتاج وتوزيع القيمة للتأثير على آفاق إعادة الاندماج الوطني وبناء الدولة.

في هذا الصدد، لا بدّ من التركيز على عاملين مترابطين: الأول هو أن الدول التي تعتمد بشكل كبير على الريع، المستمدّ من الموارد الطبيعية أو التحويلات أو المساعدات الخارجية، لديها فرص أقل للانخراط في التنمية الشاملة على المدى الطويل، ذلك أن قطاعاتها الإنتاجية ضعيفة في الغالب، ويعتمد نمو ناتجها المحلّي الإجمالي بشكل كبير على مصادر خارجية لرأس المال أو مصادر محلية ضيقة للغاية، وعلى العائدات الحكومية، والصادرات.

(١) عمرو عادلي وآخرون، " إعادة الإعمار في الدول العربية بعد الحرب: استمرار الصراع بوسائل أخرى "، مرجع سابق

(2) يمكن مراجعة في هذا السياق، المسار الدستوري كمدخل في تسوية الصراعات: "اللجنة الدستورية السورية" نموذجاً، مركز نما للأبحاث المعاصرة، 5-6-2021 https://tinyurl.com/2p8tcect3

ويكمن العامل الثاني في حجم القطاع الخاص ونشاطه. فكلّما تنامت حصة القطاع الخاص في مرحلة ما قبل الحرب من حيث التوظيف والإنتاج والاستثمار، زاد احتمال أن تفضي إعادة الإعمار إلى التنمية الشاملة والتعافي الاقتصادي على المدى الطويل.

ويُشار إلى أن الدول التي تحصل على نسب عالية من الريع تضمّ في الغالب بيروقراطية عامة متضخمة وقطاعًا خاصًا صغيرًا. وعادةً ما تكون أقل إنتاجية وتعمد إلى إعادة تدوير الريع بدلاً من إنتاج القيمة، سواء من خلال المضاربات العقارية أو الوساطات المالية وعمليات السمسرة. يُضاف إلى ذلك أن المجتمعات التي تسود فيها مثل هذه الأنشطة الريعية غالبًا ما تكون أكثر عرضة للصراعات الأهلية.[1]

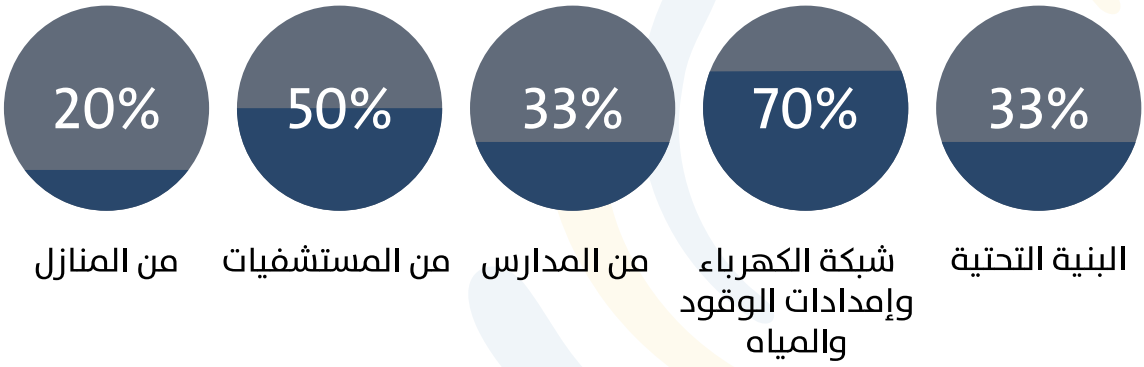
(1) عمرو عادلي وآخرون، " إعادة الإعمار في الدول العربية بعد الحرب: استمرار الصراع بوسائل أخرى "، مرجع سابق

ثانياً : إعادة الإعمار في الحالة السورية:

لقد أدى الصراع في سورية إلى تهجير نحو نصف السكان وترك ما يقدر ب 11,7 مليون شخص داخل البلاد بحاجة للمساعدات الإنسانية. كما ألحق أضراراً واسعة بالبنية التحتية، خصوصاً في المناطق الحضرية مثل حلب، حيث كانت المنشآت العامة الرئيسية تتحول في كثير من الأحيان إلى أهداف عسكرية. وحسب صحيفة لوموند (Le Monde) الفرنسية إن النظام السوري استعاد السيطرة على أكثر من 70٪ من البلاد، بعد سلسلة من الانتصارات العسكرية في السنوات الأخيرة، ولكن إعادة الإعمار وصلت إلى طريق مسدود بعد أن اقتربت فاتورتها من 400 مليار دولار، في وقت فقدت فيه البلاد ثلثي ناتجها المحلي الإجمالي.[1]

فالنهج العنيف الذي اعتمده النظام وحلفائه دمر ثلث البنية التحتية للبلاد، و70٪ من شبكة الكهرباء وإمدادات الوقود والمياه، كما تضررت واحدة من كل 3 مدارس، وأصبح نصف المستشفيات والعيادات والمستوصفات خارج العمل، إضافة إلى تدمير 7٪ من المنازل، وتضرر 20٪ منها، حسب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. وفي هذه الظروف، يبدو أن إعادة الإعمار وصلت إلى طريق مسدود، بسبب الحاجة إلى أموال هائلة، قدّرها مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسوريا ستفان دي ميستورا عام 2018 بمبلغ 250 مليار دولار، أي أكثر من 4 أضعاف الناتج المحلي الإجمالي لسوريا قبل اندلاع الحرب، إلا أنها تقترب الآن من 400 مليار دولار.[2]

مستوى الدمار حسب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية



(1) لوموند: إعادة إعمار سوريا بعد 10 سنوات من الحرب.. تحديات وصراعات هائلة من أجل النفوذ، " 2021/3/16، https://bit.ly/3LJLJ9

(2) لوموند: إعادة إعمار سوريا بعد 10 سنوات من الحرب.. تحديات وصراعات هائلة من أجل النفوذ، " 2021/3/16، https://bit.ly/3LJLJ9

وفي عام 2022 ، يحتاج 14,6 مليون شخص إلى المساعدة الإنسانية ، بزيادة قدرها 1,2 مليون عن عام 2021،[1] وقالت مساعدة الأمين العام للشؤون الإنسانية ووكيلة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، جويس مسويا، إن 14,6 مليون سوري يعتمدون على المساعدات هذا العام، مشيرة إلى أن ذلك «أعلى بنسبة 9 ٪ عما كان عليه العام الماضي، و32٪ أكثر من العام الذي سبقه».[2]

وتفتقر سورية تقريبًا إلى جميع الشروط الواجب توافرها لتحقيق إعادة إعمار ناجحة في مرحلة ما بعد الحرب، فالعوامل الجيواقتصادية المحرّكة للصراع هناك تشير إلى أن البلاد ستواصل تشرذمها السياسي والأمني الحاد، في ظل قدرتها المحدودة على توفير التمويل اللازم لإعادة الإعمار. ونظراً إلى موارد سورية المحدودة والخسائر الفادحة التي ألحقتها الحرب ببنيتها التحتية وشعبها، سيتعيّن على البلاد الاعتماد بشكل شبه كامل على التمويل الخارجي لإعادة الإعمار، من خلال المساعدات والقروض والاستثمارات. لكن ثمة عوامل جيواقتصادية تقوّض الحصول على هذا التمويل، إذ من المستبعد أن توفّر الدول الغنية في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة ومجلس التعاون الخليجي التمويل اللازم لعملية إعادة إعمار يديرها النظام. كما أن أمريكا فرضت عقوبات على النظام السوري لمنعه من الحصول على قروض استثمارية تساعده على بدء عملية إعادة الإعمار، كما أن حلفاء النظام عاجزون عن توفير الموارد الخاصة بهذه العملية، ومؤدى ذلك أنه من المستبعد الشروع في عملية إعادة إعمار واسعة النطاق في المدى المنظور.

(1) 2022 Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic (February 2022)، https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2022-humanitarian-needs-overview-syrian-arab-republic-february-2022

(2) الأمم المتحدة تؤكد ضرورة توسيع برامج التعافي المبكر في سوريا، 26-2-2022، https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2022/02/26/un-syria-early-recovery-f9lZH/us

فبعد سيطرة النظام على غالبية المناطق الخارجة عن سيطرته في وسط وجنوب سورية في الأعوام الممتد ما بين 2016 و2018، بات الكثير من مراكز الدراسات تنظر الى أن الصراع في سورية قد حسم نهائيا لصالح النظام، وعليه طرحت بعض تلك المراكز إمكانية أن تقوم أوروبا بتطوير استراتيجية جديدة للتعامل مع ملف إعادة الإعمار في سورية قائم على فكرة إعادة الاعمار المشروطة والجزئية، حيث ينبغي أن تدرس أوروبا تقديم الدعم لمشاريع إعادة تأهيل على نطاق محدود شريطة عدم تدخل النظام. كما يمكن أن تختبر مقاربة تراكمية قائمة على تقديم الحوافز، بمعنى رفع العقوبات بشكل تدريجي، والتطبيع التدريجي للعلاقات وتقديم الدفعات المالية لإعادة الإعمار بالتتابع مقابل إجراء إصلاحات سياسية وخطوات يتخذها النظام لتخفيف حدة ممارساته القمعية والتمييزية. وحجتهم في ذلك أنه من دون إعادة الإعمار، من المحتمل أن تتدهور الأحوال المعيشية للسوريين وأن يتأجل تعافي البلاد إلى ما لا نهاية، وهو الأمر الذي من شأنه إطالة أمد الحالة الراهنة من عدم الاستقرار.[1] وعليه يمكن القول إن مسار إعادة الاعمار ارتبط بمسار السيطرة على الأرض والذي كان ظاهرا أن النظام يتجه لحسمه، وعليه باتت الأفكار التي تطرح في هذا المجال ترتبط بسؤال كيف يمكن للدول المتأثرة بنتائج الصراع استغلال ملف إعادة الاعمار لتطويع النظام جزئيا؟ مع ملاحظة بأن النظام لم يبدي أي تفاعل إيجابي مع أي طرح مشروط ولو بشروط جزئية في عملية إعادة الإعمار. وقد شكل التدخل العسكري التركي المباشر ضد قوات النظام في عام 2020 منعطفا غير التقديرات المتوقعة والقائمة على أن النظام سيسيطر على كامل المساحة السورية، كما أن التوقعات باقتراب انسحاب أمريكا من سورية أيضا بدت غير دقيقة، وبالتالي باتت مناطق النفوذ الحالية في سورية قائمة ومحمية بشكل مباشر من جيوش دولية، مما يشي بأن هذه المناطق ستبقى على هذه الحالة الى مدى زمني ليس بقصير.

(1) تقرير مجموعة الأزمات الدولية، " سُبُل الخروج من المأزق الأوروبي في إعادة إعمار سورية "، 25تشرين الثاني/نوفمبر 2019، https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/209-syria-reconstruction-arabic.pdf

ثالثاً: التعافي المبكر وإعادة الاعمار

عملت الأمم المتحدة والدول الفاعلة على التدخل النشط لمعالجة الآثار الكارثية للصراع في سورية، منذ بدايته، عبر برامج الاستجابة الإنسانية والتعافي المبكر، وقد شكّل مفهومُ التعافي المبكر نُقطةَ خلافٍ كبيرة في الدوائر الإنسانية في السّنوات الأخيرة؛ ونتيجةً لتَبايُنِ الآراء حول هذا المفهوم، فقد باتَ البابُ مفتوحًا على تَفسيراتٍ شَتّى لماهيته. في عموم الحال، ووفقًا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنَّ التعافي المبكر "نَهجٌ يُلبّي حاجاتِ التّعافي في مرحلة الاستِجابة الإنسانية للطوارئ". بعبارةٍ أخرى، يُمكن تعريف ذلك المفهوم على أنه استِعادةُ الخدمات الأساسية الرئيسة التي تُمكّن المُتضرّرين منَ الاعتماد على أنفسهم اعتمادًا أكثرَ استِدامةً، بدلاً منَ الاتّكال المُستمرّ على مُنظمات الإغاثة في تَلبِيَة احتياجاتِهم الأساسية.

في عام 2021، مُوِّلَتْ نشاطاتُ "سبل العيش والتعافي المبكر" وفقَ خطة الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية في سوريا _والتي تَدفعُ الحكومات الغربية معظمها_ بنِسبة 6,9٪ فقط؛ وهو أدنى مُعدَّلٍ لها منذ اندلاع الصِّراع عام 2011. فقد سبقَ أنِ امتَنعتِ الحكومةُ الأمريكيةُ عن تمويلِ أنشطة الأمم المتحدة الخاصَّة بالتعافي المبكر في المناطق التي يُسيطِرُ عليها النظام على مدى السنوات القليلة الماضية، وركزتْ بدلًا من ذلك على تأمين التمويل المُخصَّص لعملياتٍ مُحدَّدةٍ تُنفِّذها الأمم المتحدة في الأراضي الخاضعة لسيطرة النظام في مجالاتٍ أخرى. يمكن تَحسُّسُ ذاتِ التردد لدى كثيرٍ من المانحين الأوروبيّين، وهو ما قد يتغير في السنوات المقبلة.[1]

وحسب مركز عمران للدراسات فقد تم رصد نشاطات التعافي الاقتصادي المبكر ضمن القطاعات التالية: المياه، والنقل، والكهرباء، والزراعة، والتجارة، والإسكان والتعمير، والنزوح الداخلي، والصناعة، والتمويل، والخدمات الاجتماعية؛ حيث نفّذت المجالس المحلية بالتعاون مع المنظمات العاملة في مناطق المعارضة نحو 3204 مشروعاً في ريفيّ حلب وإدلب خلال 3 أعوام بين 2018 و2021.[2]

(1) كرم شعار، "التعافي المُبكر وإعادة الإعمار في سوريا بين الواقع والسياسة" 7-2-2022 9Cnlg/ta.lrutrohs

(2) مناف قومان، " تطوير البيئة التمويلية في مناطق المعارضة"، 17-3-2022، https://cutt.us/rDNL8

وعلى الرغم من تَبايُنِ الآراء حول تَعريف التعافي المبكر، إلا أنَّ قراءة الأدبيات والمناقشات مع الخبراء في المجال الإنسانيّ، تُشير إلى وجودِ ثلاثة فروقٍ بين التعافي المُبكر وإعادة الإعمار.

الأول، أنَّ وضعَ خططِ إعادة الإعمار وتَنفيذَها يَقعُ على عاتق الدولة، بينما يتمُّ تَخطيطُ وتَنفيذُ التّعافي المبكر من قِبَلِ مُنظّمات الإغاثة، سواءٌ كانت مَركزيةً تأتَمِرُ بأمر هيئةٍ إداريةٍ واحدةٍ _كالأمم المتحدة مثلًا_ أو مُنظماتٍ فردية.

الثاني، هو أنَّ التّعافي المُبكرَ شَكلٌ من أشكال المُساعَدة الإنسانية، أما إعادة الإعمار فليست كذلك؛ إذ يُمكن أن تأتيَ إعادةُ الإعمار على هيئة قروضٍ مُيسّرةٍ من مُنظماتٍ منفردة أو متعددةِ الأطراف _كصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي_ أما التعافي المبكر فما هو إلا نوعٌ من أنواع المساعدة الإنسانية التي لا تَستلزِمُ السَّدادَ لاحقًا.

الثالث، فيتلخَّصُ في أنَّ التّعافي المُبكرَ يتم ترتيبُ أولويَّاته تبعًا للاحتِياجات الإنسانية، حاله في ذلك حالُ أشكالِ المُساعَدات الإنسانية الأخرى، أما إعادةُ الإعمار فليستْ كذلك بالضرورة.

عليه، يمكن النَظرُ إلى مُساعداتِ التّعافي المُبكر على أنها نَشاطٌ يقعُ بين النهج السائد اليوم، والمُتمَحور حول المساعدات الإنسانية الأساسية كالغذاء والمأوى وخدمات المياه والصرف الصّحي والنظافة_ من جهةٍ، وإعادة الإعمار من جهةٍ أخرى.[1]

(1) كرم شعار، "التعافي المُبكر وإعادة الإعمار في سوريا بين الواقع والسياسة" 7-2-2022 9Cnlg/ta.lrvtrohs

ومن نافل القول إن برامج الاستجابة الإنسانية والتعافي المبكر لعبت دورا بارزا في التخفيف من حدة تكاليف الصراع على السوريين، ولكن من ناحية ثانية، فإن هذ البرامج لم تستطع عكس اتجاه التدهور العام الذي يعيشه المجتمع السوري، فمازال المجتمع يشهد استمرار مطردا في مستوى الهشاشة الاقتصادية، ولعل أبرز مؤشر في هذا السياق هو الزيادة المطردة في النسبة المئوية للفقر في سورية؛ فعدد السوريين الذين يعيشون تحت خط الفقر تجاوز 90٪ من إجمالي عدد سكان البلاد،[1] كما إن 76 في المئة من الأسر غير قادرة على تلبية احتياجاتها الأساسية، بزيادة قدرها عشرة في المئة عن العام الماضي.[2]

(1) غريفيث لمجلس الأمن: 90 " من السوريين يعيشون تحت خط الفقر، 28-10-2021، https://cutt.us/MspQz

(2) سوريا: 14,6 مليون شخص يحتاجون مساعدات إنسانية (الأمم المتحدة)، " 24-2-2022، https://cutt.us/j5acQ

رابعاً: موجبات التفكير بإعادة الاعمار المحلية بديلاً عن الشاملة

بناء على ما تقدم، يبدو أن ملف التعامل الدولي مع القضية السورية، ارتبط بنهجي الاستجابة الإنسانية والتعافي المبكر، من منطلق التعامل مع الأمر باعتباره إدارة لأزمة ريثما تتضح ملامحها المستقبلية، فعندما يقدم الاتحاد الأوروبي المساعدات لسورية في المناطق التي يسيطر عليها كل من النظام والمعارضة ، فإن ذلك لا يشمل تمويل إعادة الإعمار. فالمساعدات تغطي ثلاثة تصنيفات: المساعدات الإنسانية (والجزء الأكبر منها غير مشروط ويستند إلى الاحتياجات المقيّمة)، ومساعدات «التكيف والبقاء» (التي تختلف بين المناطق التي تسيطر عليها المعارضة والمناطق التي يسيطر عليها النظام) ومساعدات «تحقيق الاستقرار» (في الشمال الشرقي فقط).[1]

وعليه، يبدو أن عملية إعادة الاعمار ستبقى ملفاً مجمداً نتيجة غياب شروط البدء فيه، والمرتبطة أساسا بالوصول إلى تسوية سياسية شاملة، ولعل هذا المساق يتطابق مع النهج التقليدي لعملية إعادة الإعمار، ولكن ذلك لا يعني بأنه لا يمكن العمل على اجتراح نهج جديد في عملية إعادة الاعمار يقوم على عدم انتظار الوصول لتسوية سياسية للبدء في عملية إعادة الاعمار، وبما يجعل البدء في هذه العملية أحد مفاتيح الوصول الى تسوية الصراع.

ويمكن تلخيص دوافع التفكير بعملية إعادة الاعمار وفق النهج المحلي بما يلي:

1. التسوية السياسية بعيدة المنال، نتيجة عدم رغبة النظام في انخراط جاد في أي تسوية.
2. عدم القدرة على حسم الصراع عسكريا لأي طرف نتيجة التواجد العسكري المباشر للقوى الدولية

(1) تقرير مجموعة الأزمات الدولية،» سُبُل الخروج من المأزق الأوروبي في إعادة إعمار سورية»، 25تشرين الثاني/نوفمبر 2019، ص15 https://cloudfront.d2071andvip0wj.net/209-syria-reconstruction-arabic.pdf

3. رفض الدول المانحة المعارضة للنظام البدء في عملية إعادة الاعمار قبل الوصول إلى تسوية سياسية، فمثلا الولايات المتحدة ربطت الدعم المالي لإعادة الإعمار بانسحاب إيران ووكلائها من سورية وتحقيق تقدم غير قابل للعكس نحو تسوية سياسية». وفي تصريح لصحيفة الشرق الأوسط قال المتحدث في وزارة الخارجية الأمريكية: إن واشنطن لن تتساهل في فرض العقوبات على نظام أسد والمناطق التابعة لسيطرته، مشدداً على أن بلاده تتابع سير العملية السياسية التي أقرّها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة برقم 2254، وإنه لن يتم إحراز تقدم في إعادة الإعمار حتى تتقدم العملية السياسية،[1] وفي نفس السياق سار الاتحاد الأوروبي.
4. إمكانية استثناء المناطق الخارجة عن سيطرة النظام من العقوبات الدولية المفروضة على النظام، مع مراعاة حساسية هذا الأمر لعدد من الفاعلين كتركيا التي ترفض زيادة الدعم لمليشيات قسد تحت غطاء إعادة الإعمار.[2]
5. زيادة الضغط التي تواجهه تركيا وأوروبا إزاء ملف اللاجئين والذي يدفعها للبحث عن حلول تسمح بإعادة اللاجئين دون الاضطرار للتعامل مع النظام
6. تطورات القضية الأوكرانية والتي اعادت إحياء التفاهمات الغربية لضرورة تطويق واحتواء روسيا، وبالتالي انتاج نموذج جديد في سورية في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام سيفرغ الانتصار العسكري الروسي من محتواه
7. التكلفة الهائلة لعملية إعادة الإعمار الشاملة.
8. القيود التي سيفرضها النظام لتطويع عملية إعادة الإعمار حتى لا تكون مدخلا في إحداث تغيير سياسي، فالنظام لا يعتبر إعادة الإعمار أولوية كافية لتبرير الاستسلام للشروط الغربية.[3]كما أن للنّظام السوريّ سجلٌّ حافلٌ في اختلاس المساعدات واستخدامها كسِلاح، سواءٌ من خلال توزيعها في المناطق المُوالِية وحدها، أو التلاعب بسعر صرف الحوالات

(1) أمريكا: لا تساهل في العقوبات ضد الأسد والمساهمة بـ"إعادة الإعمار" مرهونة بشرط، 13-03-2022 ، https://ar.net.news-ent/show_news/196197

(2) أعلنت وزارة الخزانة الأمريكية إعفاء معظم المناطق الخاضعة لسيطرة الجيش الوطني شمال سوريا، والمناطق التي تسيطر عليها ميليشيات "قسد" شرق الفرات من العقوبات بما يسمح بالتحويلات المالية واستثمار الشركات المحلية ولأجنبية فيها.

وباستثناء منطقة عفرين الخاضعة لسيطرة المعارضة المدعومة من تركيا وبلدة تل رفعت التي تحتلها "قسد" في ريف حلب الشمالي، فإن الإعفاءات تشمل جميع الأراضي الواقعة تحت سيطرة الطرفين

(3) تقرير مجموعة الأزمات الدولية، "سُبُل الخروج من المأزق الأوروبي في إعادة إعمار سورية"، 25تشرين الثاني/نوفمبر 2019، ص3 https://cloudfront.d2071andvip0wj.net/reconstruction-syria-209/arabic-pdf

المالية للمساعدات، أو توظيف عُمال المساعدات والمُشتريات من مُقرَّبيه، إلى غير ذلك من أشكال الفساد. وقد أدَّى ذلك إلى ثَني الحكومات المانحة عنِ الإمداد بالمَوادِّ غير الأساسية، كمُساعداتِ التّعافي المبكر مثلًا. بالإضافة إلى ذلك، أصبح تنفيذُ برامج التعافي المُبكر في المناطق التي يُسيطِرُ عليها النظامُ صعبًا بشكلٍ متزايدٍ، بسبب العقوبات الأمريكية التي ردعتِ المانحين، ووقفتْ عائقًا أمام إيصال المُساعَدات.[1]

وعليه، يمكن القول إن عملية إعادة الاعمار من المنظور الشامل تبدو بعيدة المنال، أما نهج إعادة الاعمار على المستوى المحلي، فيبدو أنه يشكل فرصة سياسية واقتصادية يمكن اغتنامها.

وعلى الرغم من أن مخاطر انطلاق عملية إعادة الإعمار في المناطق الشمالية في سورية، قد تدقع باتجاه ترسيخ البعد المحلي في مقابل البعد الوطني، وبالتالي الدفع باتجاه التقسيم، إلا أن تجارب تاريخية مثل التجربة الألمانية تضعف هذا الاحتمال دون أن تلغي مخاطره بالكامل، إذا ما أُحسن استغلال الفرصة، فنجاح تجربة إعادة إعمار المانيا الغربية كان ركناً أساسياً في إعادة توحيد المانيا وليس العكس.

(1) كرم شعار، "التعافي المُبكر وإعادة الإعمار في سوريا بين الواقع والسياسة" 7-2-2022 https://www.mei.edu/publications/early-recovery-and-reconstruction-actually-it-is-syria-in-aid-recovery-early-of-itics

خامساً: عوامل نجاح إعادة الإعمار وفق النهج المحلي في الحالة السورية

في الحالة السورية وكما أوردنا سابقاً، فالتسوية النهائية ما زالت بعيدة المنال وعليه، قد يشكل النهج المحلي في إعادة الإعمار احد الوسائل الفاعلة للتخفيف من معاناة السوريين في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، كما أنه قد يشكل بوابة لإحداث تغيرات في بنية الصراع ،بحيث يصبح معيار النصر لا يرتبط فقط بالمعادلة العسكرية بل يرتبط فعليا بالقدرة على بناء نماذج حكم جديدة وبديلة عن منظومة النظام السابق، وبما يفرغ انتصار النظام العسكري من محتواه، ومن أجل ذلك ينبغي توفر العوامل التالية:

1. الاتفاقيات المؤقتة بديلاً عن الاتفاقيات الدائمة مع وجود آليات تنسيق فعالة بين الفاعلين الدوليين
2. توفير التمويلات الخارجية
3. التحول البنيوي في عمل منظمات المجتمع المدني
4. زيادة التمكين لمؤسسات الحكم المحلي
5. الاستفادة من الدور التركي
6. زيادة مساحة دور القطاع الخاص في عملية إعادة الاعمار
7. توفر البنية القانونية المناسبة
8. ضمان الأمن كأساس لإعادة الإعمار والحكم الرشيد والنمو الاقتصادي

٦- الاتفاقيات المؤقتة بديلا عن الاتفاقيات الدائمة مع وجود آليات تنسيق فعالة بين الفاعلين الدوليين:

ففي ظل غياب فرصة الوصول إلى تسوية شاملة يمكن للاتفاقيات المؤقتة أن تكون بديلاً مؤقتاً، وفي هذا السياق فإن أغلب الاتفاقيات والتفاهمات السياسية كانت تتجاوز اللاعبين السوريين وتعقد بين اللاعبين الدوليين، مع ملاحظة أن هذه الاتفاقيات كانت تشمل بضع وليس كل اللاعبين مثل الاتفاق الأمريكي – الروسي- الأردني في جنوب سورية، أو اتفاقيات مسار الأستانة والتي شملت روسيا وتركيا وإيران، أو حتى التفاهم الأمريكي التركي، قبيل عملية نبع السلام، والذي تلاها اتفاق روسي تركي حول العملية، بالإضافة الى اتفاقية 5 اذار بين روسيا وتركيا، وعليه فإن عملية إعادة الاعمار وفق النهج المحلي تتطلب توافقا دوليا وبشكل رئيسي بين تركيا وأمريكا لتحديد رؤية عامة لطريقة إدارة المناطق الخارجة عن سيطرة النظام وبالتفاهم أو غض النظر من قبل روسيا.

2- التمويلات الخارجية:

تعتمد المجالس المحلية والمنظمات في تنفيذ المشاريع وتوظيف الكوادر على المنح والمساعدات المالية (الريع) المقدّمة من الدول والمنظمات الأجنبية، وتكاد تكون هذه الرافعة المالية الوحيدة لتنفيذ النشاطات والمشاريع فضلاً عن كونها المشغّل الرئيسي للسكان، وهو ما ربط حركة التعافي الاقتصادي المبكر وتنفيذ المشاريع، من جهة، بقرارات المانح وطرق توزيع الأموال اتجاه قطاعات محددة، ومن جهة أخرى، بمحددات تعامل المجتمع الدولي حيال الملف السوري والتي تؤثّر على حجم التمويل من جهة أخرى، وبالتالي تمحورت معظم الأموال الممنوحة حول أطر الأعمال الإغاثية أو التي تخدمها بشكل غير مباشر، ما أفرز هشاشة في الاقتصاد المحلي، وانكشاف على الخارج (تركيا)، واعتمادية متزايدة على فكرة المنح المالية، وعدم الالتفات لتوفير عناصر البيئة التمويلية من مؤسسات وأسواق وأدوات وخدمات مالية والتي تُسهم بدورها في خلق قنوات تمويلية جديدة تعود على المجتمع بالفائدة المرجوّة.[1]

(1) مناف قومان، " تطوير البيئة التمويلية في مناطق المعارضة "،17-3-2022، https://cutt.us/rDNL8

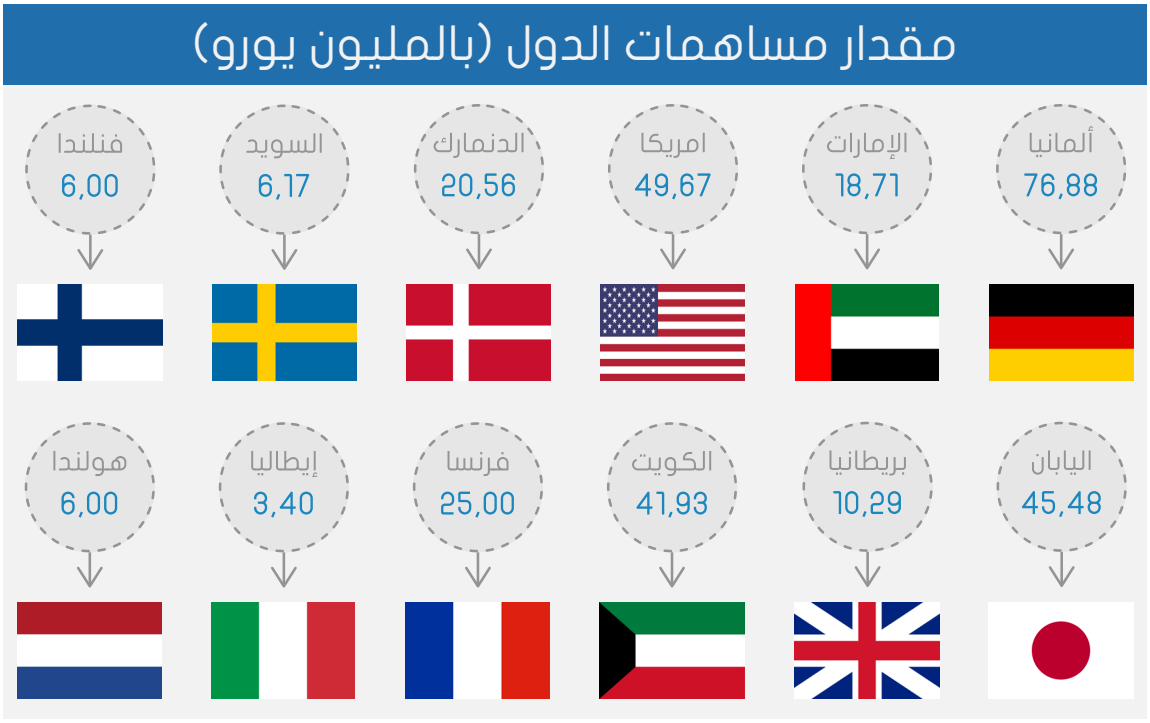
وقد عملت الدول الفاعلة في المجال المعارض للنظام على إنشاء بنية مؤسسية مالية تعنى بعملية تلقي المنح الدولية وهيي لصندوق إعادة الاعمار،[1] ويعد صندوق الائتمان لإعادة إعمار سوريا الذي قامت بإنشائه مجموعة أصدقاء الشعب السوري وفريقها العامل على إعادة الإعمار الاقتصادي والتنموي، صندوقاً ائتمانياً متعدد المانحين.[2] وقد تم تصميم بنية الصندوق بما يسمح له بامتلاك المرونة في التعامل مع مروحة واسعة من الشركاء التنفيذين[3] وبما يتجاوز مأزق التعامل مع ممثل الدولة المركزية وهو ما يعزز من نهج إعادة الاعمار المحلية. فاستنادا إلى الإرشادات الواردة في الاتفاق الإطاري وإلى المعايير المفعّلة من قبل وحدة الإدارة، تعتبر الجهات المنفذة مؤهلة إذا كانت واحداً أو أكثر مما يلي:

- مجالس محلية وبلديات وغيرها من الكيانات الإدارية والمحلية والوطنية العاملة في سوريا
- مزودي الخدمات العامة ومرافقها
- جهات قانونية غير حكومية (على سبيل المثال: منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية) والمنظمات الدولية والمنظمات الدولية غير الحكومية وغيرها من الكيانات العامة أو الخاصة المقبولة لدى لجنة الإدارة (MC)
- وكالات الأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها

(1) كان الإتفاق الإطاري لإنشاء صندوق الائتمان لإعادة إعمار سوريا قد أُبرم في الثاني من شهر أيلول عام 2013 بمشاركة ثلاثة مانحين أساسيين هم: جمهورية ألمانيا الإتحادية والإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وذلك جنباً إلى جنب مع الإئتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية (SOC) ، باعتباره الممثل الشرعي للشعب السوري، وبنك التنمية الألماني (KfW) كمؤتمن. وقد إنضمت الدنمارك إلى الإتفاق الإطاري بنفس اليوم فيما إنضمت إليه السويد وفنلندا في تشرين الأول عام 2013 وتلتهما اليابان في شباط عام 2014 والمملكة المتحدة في آذار 2014 ودولة الكويت في أيار 2014 وفرنسا في حزيران 2014 و إيطاليا في تموز 2014 وهولندا في كانون الأول 2014. وفي حزيران 2014 أيضاً إنضمت تركيا لصندوق الإئتمان لإعادة إعمار سوريا كعضو دائم وأصبحت جزءاً من هيكله الإداري بصفتها الهامة كبلد مضيف للإدارة التنفيذية للصندوق. وفي تشرين الثاني 2015 إنضمت الأردن أيضاً لصندوق الإئتمان لإعادة إعمار سوريا كعضو دائم وأصبحت جزءاً من هيكله الإداري بصفتها الهامة كبلد ثان مضيف للإدارة التنفيذية للصندوق.

(2) موقع صندوق الائتمان لإعادة الاعمار، https://cutt.us/sl7tZ

وبلغت المساهمات الواردة للصندوق من الدول الأعضاء المانحة. حتى 4 نيسان 2022، مبلغ وقدره 309،89 مليون يورو. ويبين الجدول التالي المساهمات من قبل الدول[1]



3- التحول البنيوي في عمل منظمات المجتمع المدني:

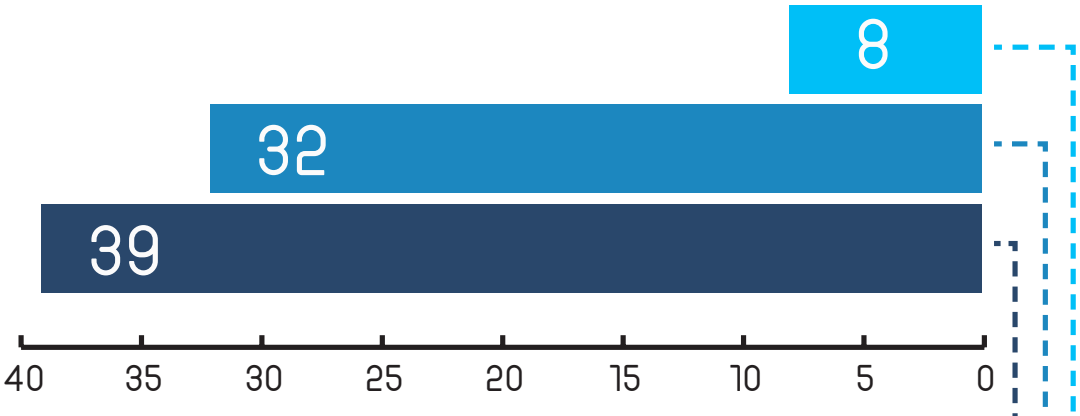
ينبغي أن تتخذ المنظمات غير الحكومية الخطوة الأولى في محاولة لتنظيم نفسها. من خلال إنشاء نظام متجاوب مع نظام الأمم المتحدة، حيث يتم تصنيف المنظمات وإنشاء إدارات مختلفة حسب مجال خبرتها وتركيزها الإقليمي.

4- زيادة التمكين لمؤسسات الحكم المحلي:

ترتبط المجالات الرئيسية في عملية إعادة الاعمار بشكل مباشر بسياق تقديم الخدمات العامة، مثل الخدمات المرتبطة بالبنى التحتية أو الخدمات المرتبطة بالقطاع الأمني، وهذه الخدمات تستوجب وجود بنى حكم محلي محوكمة وفاعلة ولديها القدرة على قيادة دفة عملية إعادة الاعمار وفق النهج المحلي.

(١) موقع صندوق الائتمان لإعادة الاعمار https://www.srtfund.org/ar/articles/9_%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A7%D8%AA

ومن خلال رصد أبرز المشاريع والخدمات التي تقدمها منظمات المجتمع والمدني ومؤسسات الحكم المحلي في مناطق ريف حلب الشمالي خلال شهر نيسان، فقد تم رصد 79 مشروع:



49٪ مشروع يمكن إدراجها ضمن سياق مشاريع الاستجابة الإنسانية

41٪ مشروع ضمن مجال الإنعاش المبكر

10٪ مشاريع يمكن إدراجها ضمن سياق مشاريع إعادة الاعمار، وتشمل هذه المشاريع بناء جسر وبناء أسواق تجارية وانشاء مناطق حرفية وافتتاح جامعات.

ويلاحظ بأن كل المشاريع التي يمكن إدراجها ضمن سياق إعادة الاعمار هي من تنفيذ المجالس المحلية والحكومة المؤقتة وبعض هذه المشاريع من الإيرادات الخاصة بالمجالس المحلية وليست نتيجة تمويلات خارجية؛

كما يلاحظ بأن نهج التفكير بعملية إعادة الاعمار مازال نهجا محدود الانتشار لدى مؤسسات الحكم المحلي، ومازال التفكير السائد هو التعامل مع الواقع الحالي من منطلق إدارة الازمة والاستجابة الإنسانية الطارئة، ويمكن الاستدلال على هذا الأمر من خلال عدم الاهتمام الكافي بتنظيم عملية البناء العشوائي الحالي الذي تشهده المدن الرئيسية، كاعزاز والباب والراعي والتي تستوجب اصدار مخططات تنظيمية جديدة تتناسب مع التغيرات السكانية التي تشهدها المنطقة.

(1) جسر عفرين الثالث الجاري تنفيذه ليكون طريق رئيسي يصل المدن الرئيسية في الشمال السوري المحرر ببعضها البعض. يأت هذا المشروع ضمن أحد المشاريع الهامة التي تقوم بها وزارة الإدارة المحلية لتأهيل البنية التحتية في المحرر

(2) حيث عملت المجالس المحلية على انشاء وتوسعة أسواق هال ضمن المنطقة .

5- الاستفادة من الدور التركي:

يعتبر الدور الخارجي من الأدوار المنشطة لعملية إعادة الاعمار، حيث يمكن أن يشكل فرصة للاستفادة منها وتسريع عملية إعادة الاعمار، حيث تملك تركيا ميزة جغرافية كبيرة بالإضافة الإمكانيات اللوجستية والخبرة والبنية الاقتصادية والمالية كالبنوك وسوى ذلك من الفرص التي يمكن الاستفادة منها لفائدة عملية إعادة الاعمار.

6- زيادة مساحة دور القطاع الخاص في عملية إعادة الاعمار:

يعتبر القطاع الخاص قطاعاً هاماً في عملية إعادة الإعمار وقد يكون هذا القطاع أكثر القطاعات حساسية للاستثمار في هذا المجال مقابل منظمات المجتمع المدني والقطاع العام، على اعتبار أن نسبة المخاطر لهذا القطاع أعلى ومستوى المسؤولية أقل ، لذلك يظهر واضحاً توجه القطاع الخاص باتجاه المشاريع القصيرة المدى والسريعة المردود المالي كالقطاع العقاري، ولذلك لا يمكن التعويل على هذا القطاع الا بتوافر الشروط التي تقلب المخاطر إلى فرص، ولعل توافر الشروط الواردة في هذا الورقة سيعزز فرص انخراط القطاع الخاص في هذه الجهود على اعتبار أن البيئة الاستثمارية في المنطقة ستكون بيئة فتية حمالة لفرص يمكن الاستفادة منها.

7- توفر البنية القانونية المناسبة:

من نافل القول بأن زيادة التمكين لمؤسسات الحكم المحلي سيؤدي الى زيادة ضبط البنية القانونية في المنطقة، ولكن يجب مراعاة أن هذا الضبط قد يكون من العوامل المثبطة أو المشجعة لعملية إعادة الاعمار، وعليه لا بد من التفكير بأطر قانونية جديدة تحدث حالة قطيعة مع القوانين السورية السابقة في هذا المجال، على اعتبار أن تلك القوانين كانت تكبل كل من قطاع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

8- ضمان الأمن كأساس لإعادة الإعمار والحكم الرشيد والنمو الاقتصاد:

تعتبر الهشاشة الأمنية إحدى أبرز التهديدات التي تواجه عملية إعادة الاعمار؛ وفي هذا السياق يرصد مركز نما للأبحاث المعاصرة بشكل دوري مؤشر حالة الاستقرار الأمني في المنطقة والذي يشهد حالة تحسن نسبي، مع ملاحظة بأن المؤشر ما زال يشير إلى أنه مازال يمكن تصنيفه في خانة التهديد لعملية إعادة الاعمار وليس الفرصة، وحتى يمكن تجاوز هذا الامر، لا بد من الدفع باتجاه إتمام عملية حوكمة القطاع الأمني والعسكري المحلي، وتجاوز العقبة الكأداء، في هذا السياق، وهي الحالة الفصائلية المتجذرة لدى القوى العسكرية للمعارضة وترسيخ بنى مؤسسية مهنية بديلة.

التوصيات

1. تبني الائتلاف لرؤية سياسية واضحة لطريقة إدارة المناطق الخارجة عن سيطرة النظام بشكل حوكمي فعال
2. تشكيل هيئة إعادة الاعمار كجسم يعنى بتقديم دراسات حول آفاق عملية إعادة الاعمار المحلية المتوقعة
3. العمل على توسعة قاعدة المانحيين لصندوق إعادة الاعمار لتشمل دول أخرى مثل كندا – كوريا الجنوبية – السويد
4. إعادة تنظيم منظمات المجتمع المدني الفعالة في المنطقة لتتواءم مع الهياكل التخصصية لعمل مشاريع الأمم المتحدة.
5. تشكيل مكتب خاص في كل مجلس محلي مسؤول عن دراسات المشاريع الخاصة بهذا السياق
6. عقد ورشات عمل مع الجانب التركي لمناقشة سبل الاستفادة من التجربة التركية في تقديم الخدمات العامة، والقيام بعلميات إعادة الاعمار بعد الكوارث كما حصل بعد زلزال ايلزيغ

NMA

for

Contemporary

Research

مركز نما للأبحاث المعاصرة

NMAforContemporaryResearch

www.nmaresearch.com

info@nmaresearch.com