نهج الترابط الثلاثي في السياقات المحلية

بحث سياساتي حول النهج الترابطي بين العمل الإنساني والتنمية والسلام في تسعة سياقات

دراسة الحالة: سوريا

استجابة تمويل الاتحاد الأوروبي للأزمة السورية

ايل امبلر
العربية لحماية الطبيعة

خلال الحرب السورية، أُجبر ملايين السوريين على مغادرة منازلهم ومجتمعاتهم ومصادر رزقهم. وتوقَّعَ الكثيرون ممّن غادروا البلاد في السنوات الأولى من الحرب مع تحوّل انتفاضة العام 2011 في جنوب سوريا إلى تمرّد مسلّح، أنَّهم سيعودون بسرعة. لكنَّ هذه الآمال اصطدمت بالواقع حيث أصبحت عناصر الحرب بالوكالة أكثر تركيزًا في عامَيْ 2014 و2015. ومن بين أمور أخرى، وسَّعَ التحالف بقيادة الولايات المتّحدة، بما في ذلك العديد من الدول الأعضاء في الاتّحاد الأوروبي[1]، دعمَه للمعارضة الساعية للإطاحة بالحكومة السورية، وبدأت تدخّلات عسكرية مباشرة في سوريا تحت راية محاربة تنظيم الدولة الإسلامية. وخلال تلك الفترة، كثّفت روسيا وإيران دعمهما للجيش السوري.

في الوقت الراهن، وبعد عقدٍ على بدء القتال، صمدت الحكومة السورية في مواجهة الحرب واستعادت السيطرة على غالبية البلاد، ما وضعَ حدًّا لأعمال العنف واسعة النطاق. ومع ذلك، عادَ عددُ قليلٌ من اللاجئين إلى سوريا. وفي شباط/فبراير 2021، قدّرت مفوّضية الأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين أنَّ 5,174,178 لاجئًا سوريًا ما زالوا يعيشون في الأردن ولبنان وتركيا وحدها[2].

ولقد تطوّرت الاستجابة التي تلقّاها اللاجئون السوريون في هذه البلدان الثلاثة خلال السنوات العشر الماضية. وكانَ وضعُ هذه البلدان كدول مُضيفة مصدرَ فخرٍ واضطرابٍ شعبيّ وضغطٍ اقتصاديّ ومساعداتٍ أجنبية. ورغم التمويل الخارجي الكبير، كافحَ كلُّ بلدٍ لتوفير الخدمات الأساسية للكثير من الأشخاص تحت رعايته. وفي السنوات الأخيرة، دعت كلٌّ من تركيا ولبنان إلى نقل اللاجئين إلى "مناطق آمنة" في سوريا (إيشدويغو ونمر،2020، ص. 420-422). أمّا الأردن فنفّذ أقلّ قدر من الضغوطات لترحيل اللاجئين. وفي العام 2018، قالَ رئيسُ الوزراء الأردني إنَّ آفاق العودة لا تزال بعيدة وإنَّ هناك حاجة إلى سنوات من إعادة الإعمار في سوريا (وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية، 2018). ومع ذلك، باتت أوضاع السوريين في الأردن صعبة وتتّسم بارتفاع مستويات البطالة والفقر وانعدام الأمن الغذائي.

وعندما اتّضحَ أنَّ النزاع سيدوم لفترةٍ طويلة، وضعت منتديات الأمم المتّحدة ومجموعات المانحين والحكومات المُضيفة سياسات وبرامج مختلفة لاستيعاب اللاجئين السوريين. وعلى الرغم من الظروف المتغيّرة في سوريا، حافظَ الاتّحاد الأوروبي، وهو أكبر جهة مانحة في الأزمة، على استراتيجية تمويل ثابتة. تدعم هذه الاستراتيجية استمرار إقامة اللاجئين في الأردن والبلدان المُضيفة الأخرى من خلال المساعدة الإنمائية. وفي الوقت نفسه، تُعارِض هذه الاستراتيجية أشكال المساعدة التي تحتاجها سوريا لتكون قادرة على التعافي واستيعاب العائدين. فإنَّ سياسة الاتّحاد الأوروبي، كما هي قائمة، تُؤيّد حالةً من الركود الذي لا يخدم السوريين سواء في وطنهم أو في البلدان المُضيفة. فالطريقة الفضلى لتحقيق التقدُّم نحو الاستقرار والرفاهية الإقليميَّيْن هي من خلال إعادة التوازن بين أشكال ومقدار المساعدة المُقدَّمة داخل سوريا وخارجها.

استراتيجية التمويل المجزّأ للاتّحاد

بالنظر إلى الانتصار العسكري المستجدّ للحكومة السورية والتصوُّر بأنَّ عودة اللاجئين على نطاق واسع تُمثّل نهاية النزاع، فإنَّ دعم الحكومات الأخرى للعودة والاستعدادات التي تتطلّبها قد تجزّأ عمومًا مع تقدُّم مراحل الحرب. في العام 2016، ربطت الدول والمؤسّسات الأعضاء في الاتّحاد الأوروبي تمويل إعادة الإعمار بالتحوُّل السياسي السوري بموجب قرار مجلس الأمن رقم 2254 (مجلس الاتّحاد الأوروبي، 2016). وعلى الرغم من اختلاف أعضاء الاتّحاد الأوروبي في التشدُّد بتفسير مصطلح "إعادة الإعمار"، أدّى هذا القرار في الواقع إلى حظر كافّة المساعدات الإنمائية التي يقدّمها الاتّحاد الأوروبي تقريبًا. فإذا لم تُبذَل جهود مكثّفة للتنمية وبناء السلام من أجل مواجهة حجم الدمار المادّي والاجتماعي الذي خلَّفَه النزاع، فإنَّ غالبية اللاجئين في الأردن وأماكن أخرى لن يتمكّنوا من العودة.

وتُدرِج المفوّضية السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين العودةَ الطوعية كأحد الخيارات الثلاثة لحلٍّ دائم لنزوح اللاجئين. أمَّا الخيارات الأخرى فهي إعادة التوطين في بلد ثالث والاندماج المحلّي. وبما أنَّ الاتّحاد الأوروبي لا يرغب في دعم الشروط اللازمة للعودة، ويخشى إعادة التوطين في أوروبا، لذلك ركَّزَ جهودَه على الخيار الأخير، أيْ الاندماج المحلّي، عبر تقديم الدعم للبلدان المُضيفة. وعلى النقيض من سياسته في سوريا، اعتمدَ الاتّحاد الأوروبي نهجًا قائمًا على التنمية للمساعدة في الأردن. وعلى الرغم من أنَّ هذه الخطوة اعتُبِرَت جامعة بين الأهداف الإنسانية والإنمائيةَ ضمن "إطار التنمية الإنسانية المشتركة"، إلّا أنَّ كلًّا من الاتّحاد الأوروبي والحكومة الأردنية قد فضَّلَ المساعدة التي تحمل راية التنمية[3]. ويختلف هذا التمويل ليس من حيث النوع فحسب، بل أيضًا من حيث الكمية، عن المساعدات الإنسانية التي تُشكّل حاليًا الغالبية العظمى من مساعدات الاتّحاد الأوروبي في سوريا (المجموعة الدولية للأزمات، 2019، ص. 18). وتمّ توجيه أقلّ من 8٪ من المساعدات التي خصَّصَها الاتّحاد الأوروبي للأزمة والتي تتجاوز 24 مليار يورو للعمل في سوريا (المفوّضية الأوروبية، 2021 أ)[4]. التالي، فإنَّ ردّ الاتّحاد الأوروبي على الأزمة أتى بالدرجة الأولى عبر البرمجة القائمة على التنمية في البلدان المُضيفة.

هيمنة المساعدة الإنمائية في الأردن

لطالما دعمَ الاتّحاد الأوروبي ربط سياسات التنمية والهجرة، أوّلًا من خلال تعزيز التنمية في بلدان منشأ المهاجرين وفي بلدان العبور للحدّ من الهجرة إلى أوروبا (المجلس الأوروبي، 1999، ص. 9)، ومؤخّرًا، لتسخير العمالة المهاجرة كأداة للتنمية. فهذه الأهداف تبني بعضها البعض؛ حاولَ الاتّحاد الأوروبي وضع مسألة استيعاب اللاجئين (والحدّ من هجرتهم إلى الخارج) في إطار الفرصة التنموية بدلًا من أن تكون عبئًا اقتصاديًا على البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسّط. ويقدّم الاتّحاد الأوروبي نفسه على أنّه قادرٌ على مساعدة البلدان المُضيفة في إطلاق هذه الإمكانات الإنمائية عبر برامج التوظيف التي تعود بالفائدة أيضًا على المجتمعات المُضيفة وعبر السياسة الاقتصادية التي تمنح الأفضلية لهذه البلدان وتزيد من قدرتها على تقديم الخدمات للمهاجرين. وهذا المنطق يقود استجابة الاتّحاد الأوروبي للّاجئين السوريين في الأردن.

إنَّ مسألة الابتعاد عن الاستجابة الإنسانية في الأردن قد تجلّت من خلال مؤتمر لندن للعام 2016 الذي استضافته الأمم المتّحدة والحكومتان الكويتية والأوروبية. ونتجَ عن المؤتمر التعهُّد بتقديم 12 مليار دولار أميركي في شكل مِنَح وأكثر من 40 مليار دولار أميركي في شكل قروض إلى لبنان وتركيا والأردن، بينما تمّ التعهُّد بتقديم 3.2 مليار دولار أميركي للاستجابة الإنسانية داخل وخارج سوريا (مركز التنمية العالمية ولجنة الإنقاذ الدولية،2017،

وشهدَ المؤتمر أيضًا توقيع "ميثاق الأردن" أو "الميثاق". وبموجب الميثاق، صاغَ الاتّحاد الأوروبي اتّفاقاً تجاريًا جديدًا مع الأردن، ممّا قلّلَ القيود المفروضة على الاستيراد من الاتّحاد الأوروبي، وسُمِحَ بإعطاء المزيد من تصاريح العمل في الاتّحاد الأوروبي للأردنيين، فضلًا عن إنشاء مناطق اقتصادية خاصّة للسلع المنتجة بأكثر من 15٪ من العمالة السورية (بورلين، 2020، ص. 119).

ويُحدِّد الميثاق توفير فُرَص العمل على أنّها الوسيلة الرئيسية لتلبية احتياجات اللاجئين (المفوّضية الأوروبية، 2016أ، ص. 9). وقد تمّ دعمها من خلال الإنشاء الموازي لآلية تمويل البنك الدولي لقروض التنمية الميسّرة التي يغطّيها المانحون الدوليون (مركز التنمية العالمية،2017، ص. 5). يُجادِل الاتّحاد الأوروبي بأنَّ هذا النهج مفيد مفيد للأردن واللاجئين السوريين، ويقلّل من احتمالية النزاع الاجتماعي مع المجتمعات المُضيفة. ويقول الاتّحاد الأوروبي أيضًا بأن لديه مصلحة مشتركة في العديد من الالتزامات التي تعهّد بها الأردن بموجب الميثاق بشأن مواضيع مثل المساواة بين الجنسَيْن وسيادة القانون (المفوّضية الأوروبية، 2016 أ، ص. 6). ومع ذلك، بعد ردع اللاجئين، فإنَّ المكوّنات الاقتصادية للميثاق قد تتماهى بشكلٍ مباشر مع مصالح الاتّحاد الأوروبي.

فالتنمية أكثر مُلاءَمةً للاستثمار الخاصّ من المساعدات الإنسانية، ويمكن تمويلها من خلال القروض، ولديها القدرة على إعادة تشكيل ظروف السوق لصالح البلدان المانحة. وبالإضافة إلى المناطق الاقتصادية الخاصّة، كانَ الوصول إلى المساعدة بموجب الميثاق وقروض البنك الدولي الميسّرة مرتبطًا بتخفيف القيود التي يفرضها الأردن تجاه توظيف اللاجئين السوريين وزيادة عدد تصاريح العمل الصادرة. وأدّى الطابع غير الرسمي لسوق العمل الأردني والقيود المستمرّة على القطاعات الاقتصادية المفتوحة للّاجئين إلى الحدّ من تأثير التصاريح (هاودن وآخرون،2017، ص. 6). وعلى الرغم من النجاح المختلط - الذي غالبًا ما يتجلّى من خلال البرامج القصيرة الأجل المموّلة من الخارج والتي تسعى إلى استيعاب العمالة غير الماهرة مع إيلاء اهتمام أقلّ للتنمية الأردنية طويلة الأجل - استمّر المانحون في إعطاء الأولوية لحقّ اللاجئين في العمل.

ينسجم نهج التنمية هذا الذي يُركِّز على سُبُل العيش أوّلًا مع الهدف المتكرّر في كثير من الأحيان والمتمثل في تعزيز قدرة اللاجئين على الصمود. وتمّ تلخيص تناقضه مع النهج الإنساني في بيان للاتّحاد الأوروبي عام 2016 بعنوان "العيش بكرامة: من الاعتماد على المعونة إلى الاعتماد على الذات"، والذي يكمن هدفه المُعلَن في تعزيز إطار سياساتي "يضع حدًّا للاعتماد على المساعدة الإنسانية في حالات النزوح القائمة من خلال تعزيز الاعتماد على الذات وتمكين النازحين من العيش بكرامة كمُساهِمين في مجتمعاتهم المُضيفة" (المفوّضية الأوروبية، 2016ب، ص. 2).

وهذا الهدف يضع ضمنيًا مسألة التبعية في مواجهة الأزمة الممتدّة باعتبارها صفةً لا تُراعي الكرامة الشخصية، ويحمي المجتمع الدولي من المسؤولية تجاه ضحايا حروبه. بالإضافة إلى أنّها تُمثِّل شكلًا من أشكال الاختراق المدفوع بالسوق إلى نموذج الرعاية العامّة للإغاثة، يمكن اعتبارها وسيلة لخلق مصادر

جديدة لفائض العمالة المنخفضة الأجر والإنتاج المنخفض التكلفة لصالح البلدان المانحة الغنيّة (زيتر، 2019).

كانت الحكومة الأردنية أيضًا مؤيّدًا ثابتًا للمعونة الإنمائية الطويلة الأجل منذ أن أصدرت في العام 2015 أوّل خطّة استجابة أردنية للأزمة السورية التي أشرفت على التدخّلات الأجنبية في ذلك العام. وتماشيًا مع خطاب الاتّحاد الأوروبي، وصفت الحكومة الركيزة الأولى لميثاق الأردن بأنَّها "تحويل لأزمة اللاجئين السوريين إلى فرصة تنموية" (وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية،2016). وكانَ التركيز على التنمية مؤاتيًا للحصول على التمويل للدولة ومواطنيها. تطلب وزارة التخطيط والتعاون الدولي، التي تقود تنفيذ خطّة الاستجابة الاردنية، أن يضمّ المستفيدون من المشاريع 30٪ على الأقلّ من الأردنيين المستضعفين، وتضغط على البرامج لتحويل هذا التوازن لصالح المجتمعات المُضيفة (مفوّضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2015، ص. 35).

حالياً، تعمل سياسة الاتحاد الأوروبي على إدامة حالة من الركود، الأمر الذي لا يخدم السوريين الذين يعيشون في وطنهم أو في البلدان المضيفة.

وتترافق هذه النفعية مع كلفةٍ معيّنة على كلٍّ من اللاجئين السوريين والأردن. بالنسبة إلى اللاجئين، فإنَّ التحوّل عن المعونة الإنسانية في الأردن، مقترنًا بنقص المعونة الإنمائية وبناء السلام في سوريا، قد يُعتبَر بمثابة تجاهُل لأولوية احتياجاتهم. وبالنسبة إلى الأردن، كلّما طالَ أمد هذا النموذج، زادَ اعتماد البلد على استمرار تواجد اللاجئين ووجدَت الدولة مسارها التنموي محكومًا من خلال الجهات الفاعلة الخارجية وجداول سداد القروض.

في الواقع، بموجب الميثاق، يلتزم الأردن بتنمية القطاع الخاصّ، وتحسين "بيئة الأعمال" فيه، وتعزيز التجارة والاستثمار (المفوّضية الأوروبية، 2016)، وفي السنوات التي تلت توقيعه، نظّم الاتّحاد الأوروبي وفودًا مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى الأردن لتحديد مجالات الإصلاح الهيكلي (المفوّضية الأوروبية، 2021أ). علاوةً على ذلك، قد يصبح قطاع المعونة الدولية أكثر رسوخًا من الناحية المؤسّسية في الأردن، وقد يستنتج الاتّحاد الأوروبي أنَّ دعم التنمية يُشكّل بديلًا للمساعدة في ظروف عودة اللاجئين.

وينبغي ألّا تعتمد مساعدة الاتّحاد الأوروبي على قدرة الاقتصاد الأردني المعزّز على دمج العمالة السورية أو زيادة العمالة السورية لتغطية غالبية احتياجات اللاجئين.

بدلًا من ذلك، ينبغي تخصيص المعونة للاستجابة بشكل مباشر لعمليات تقييم احتياجات المجتمعات المُضيفة ومجتمعات اللاجئين المتأثّرة. ومن أجل دعم مصالح الأردن الإنمائية طويلة الأجل، فضلًا عن رفاه اللاجئين، من الأفضل تكريس جهود الاتّحاد الأوروبي لتوسيع المساعدة في سوريا ودعم شروط عودة اللاجئين. ولإحراز التقدُّم نحو حلّ هذه الأزمة الطويلة الأمد، هناك حاجة إلى استراتيجية تدمج الاستجابة بشكل أفضل في البلدان المُضيفة وفي سوريا. ويمكن العثور على هذه الاستراتيجية في إطار الترابط الثلاثي.

تطبيق إطار الترابط الثلاثي على الأزمة السورية

يعد محور بناء السلام المحور الثالث للترابط الثلاثي ويتطلب إعادة تحديد الأزمة المطروحة. وتمّ تبرير هيمنة المساعدة للبلدان المُضيفة بتصوير الأزمة على أنَّها "أزمة لاجئين" إلى حدّ كبير، على الرغم من الظروف القاسية التي تواجه معظم المجتمعات تقع داخل الحدود السورية. وهذا يعكس الوضع الأقلّ تسييسًا أو المُسيَّس بشكلٍ إيجابيٍ للّاجئين في الغرب مقارنةً بنظرائهم في البلد. فبينما فرَّ السوريون أيضًا من مناطق المعارضة والمناطق التي يسيطر عليها الإرهابيون، فإنَّ الأعداد الكبيرة من الفارّين من المناطق التي تسيطر عليها الحكومة حصلت بشكل كبير على المعونة القادمة من البلدان المُعارِضة للحكومة السورية في الحرب.

كذلك، فإنَّ التركيز على عنصر اللاجئين في الأزمة، من حيث التغطية الإعلامية الأوروبية والمساعدات النقدية، يعكس أيضًا قلق البلدان المانحة من دخول أعداد كبيرة من اللاجئين إلى حدود الاتّحاد الأوروبي. ولا يسمح نهج الترابط الثلاثي للمانحين الذين يتعاملون مع الأزمة السورية بتقديم أنفسهم على أنّهم يموّلون استراتيجية متماسكة من خلال فصل أزمة اللاجئين. فمن خلال فرض دراسة الأسباب الجذرية لاستمرار أزمة اللاجئين والنقاط التي تتطلّب بناء السلام، يضع الترابط الثلاثي القضايا في سوريا في طليعة استراتيجية متكاملة لمعالجة جميع جوانب الأزمة. وبهذه الطريقة، يعمل الترابط الثلاثي كأداة توجيهية.

إنَّ تطبيق إطار الترابط الثلاثي، من خلال مكوّناته الخاصّة ببناء السلام والتنمية، سيُمثّل تحوُّلًا هائلًا في سياسة الاتّحاد الأوروبي تجاه سوريا. وفي حين أنَّ استمرار تقديم المعونة الإنسانية والمعونة الإنمائية في البلدان المُضيفة لتلبية

الاحتياجات العاجلة وتمهيد الطريق لعودة ناجحة للّاجئين، فيجب أن يقترن بمستويات عالية من المساعدات الإنسانية والإنمائية وبناء السلام داخل سوريا نفسها.

يقتضي تقديم مثل هذه المساعدة توضيحًا لاتّجاه النزاع. جادلَ الاتّحاد الأوروبي بأنَّ الرجوع عن سياسة إعادة الإعمار التي يعتمدها، أو عن عقوباته على سوريا منذ العام 2011، من شأنه أن يدعم قضايا الحوكمة التي يضعها في جذور النزاع.

ومع ذلك، فإنَّ فكرة أنَّ هذه السياسات يمكنها أن تُحقّق ما لم تستطع أن تُحقّقه سنوات من الضغط العسكري والمالي الثقيل خلال أخطر فترات الحكومة السورية، باتت صعبة التصديق بشكلٍ متزايد. ولكي يكون الترابط الثلاثي فعّالًا، يجب تطبيقه مع الإدراك بأنَّ حلّ الأزمة في سوريا يجب أن يتقدّم في ظلّ غياب تغيير سياسي جذري. فلا فائدة على الإطلاق من حجب المساعدة وفرض العقوبات لتحقيق أهداف غير مُجدية، ولا يتسبّب ذلك إلّا بتفاقم الأزمة.

يجب أن تُعالِج السياسة الجديدة في سوريا مخاوف غالبية اللاجئين الذين يأملون مغادرة بلدانهم المُضيفة والعودة إلى ظروف مُحسَّنة. وتشمل الهواجس المشتركة المخاوف من الأعمال الانتقامية أو العنف العشوائي والتجنيد الإجباري ونقص فُرَص العمل والخدمات الأساسية والسكن اللائق (مفوّضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2019). وستتطلّب هذه العوامل الاقتصادية والسياسية عملًا مطوّلًا ومكلفًا وحسّاسًا من الناحية السياسية. وهي توفّر دليلًا لأولويات التنمية والتنازلات السياسية العملية التي تُقدِّم هدفًا معقولًا لنفوذ الاتّحاد الأوروبي.

وينبغي أيضًا تشكيل استراتيجية جديدة في سوريا في ضوء التزامات الاتّحاد الأوروبي بالصمود الأردني إزاء الأزمة. يستند الترابط الثلاثي إلى فكرةٍ مفادها أنَّ التدخّلات في قضية أو مكانٍ ما تؤثّر غالبًا بطريقة سلبية أو إيجابية على المسائل الأخرى. ويطرح الدمار الشامل والعزلة الاقتصادية في سوريا تحدّيات هائلة ليس فقط لسكّانها، ولكنْ للمنطقة بأكملها.

إنَّ إعادة العلاقات الدافئة بين الأردن وسوريا يشهد على أهمية سوريا كشريك تجاري. بين عامَيْ 2011 و2018، انخفضت الصادرات الأردنية إلى سوريا من 287 مليون دولار أميركي إلى 65 مليون.

وتخفي هذه الأرقام الآثار الشديدة على المزارعين الذين يعتمدون على طرق التجارة إلى سوريا وعبرها والذين شكّلت بضائعهم غالبية الصادرات في فترة ما قبل الحرب. ولقد أدّت عدم موثوقية التجارة إلى وقف تصدير السلع سريعة التلف تقريبًا وخفّضت الصادرات الزراعية إلى سوريا بنسبة 88٪ في هذه الفترة (أطلس التعقيد الاقتصادي،2021). إنَّ الوضع غير المستقرّ للكثير من العمّال وصغار المزارعين في الأردن ينبغي أن يحثّ على إعادة تقييم عقوبات الاتّحاد الأوروبي وحظر إعادة الإعمار على سوريا. فمن شأن إعادة الإعمار أن تخلق أسواقًا جديدة للسلع والخدمات الأردنية وتبدأ في استعادة التجارة الشغّالة والطرق التجارية.

وأحد العوامل الخارجية التي تحدّ من دعم الاتّحاد الأوروبي للتنمية السورية هو سياسة العقوبات الأميركية بموجب قانون قيصر. فهذه العقوبات، إذ تُقيّد عمليات الجهات الفاعلة الأميركية وغير الأميركية في سوريا، لا تُضِرّ إلّا باقتصاد سوريا، وقدرتها على إعادة الإعمار، واستلام المعونة الإنسانية (على الرغم من الاستثناءات الإنسانية). كما أنها تُعمِّق من مشاكل الأردن الاقتصادية، لا سيّما في المناطق الحدودية التي تعتمد على التجارة مع سوريا وحيث تعيش نسبة كبيرة من اللاجئين السوريين. وفي حين أنَّ هذه العقوبات تدعم محاولات الاتّحاد الأوروبي الحالية لممارسة النفوذ من خلال تقييد الجهات الفاعلة الأخرى التي يمكن أن تلجأ إليها سوريا، إلّا أنَّها تُقيِّد قدرة الاتّحاد الأوروبي على تغيير موقفه بشكلٍ ملموس إزاء إعادة الإعمار.

ومع قدوم إدارة أميركية جديدة حريصة على إثبات التزامها مجدّدًا حيال حلفائها الأوروبيين والقِيَم الإنسانية، ينبغي على الاتّحاد الأوروبي أن يتحدّى حملة "الضغط الأقصى" هذه في سوريا، والتي غالبًا ما تُعزى إلى الرغبة في إضعاف روسيا وإيران - أقرب الحلفاء إلى سوريا - بالوكالة. ينبغي على الاتّحاد الأوروبي قبول وتعزيز فكرة أنَّ حلّ الأزمة يمنع امتداد الحرب بالوكالة إلى مرحلة ما بعد الحرب. وبالإضافة إلى تحدّي الولايات المتّحدة، يجب على الاتّحاد الأوروبي تطوير سياسته الخاصّة للعمل في سياق التأثير الروسي والإيراني على التنمية.

آفاق إعادة الإعمار والمصالحة

تتّفق جميع الأطراف على أنّه من المرجّح أن تكون إعادة الإعمار الجبهة الجديدة للصراعات على السلطة والسيطرة على الموارد والأسواق السورية. إنَّ القيام بالتنمية أو إعادة الإعمار على نطاق واسع في سوريا مع الالتزام بمبادئ فعّالية التنمية -الشفافية والمساءلة المتبادلة، والتركيز على النتائج، والتبنّي من جانب البلد، والشراكات الشاملة- يطرح العديد من العقبات. ويجب مواجهة هذه التحدّيات من خلال تطبيق الترابط الثلاثي في تصميم البرنامج، وهو إطار مُصمَّم لمثل هذه الأوضاع الهشّة.

برزت اتّهامات عن سوء توجيه المعونة طوال الحرب وفي أعقابها، مقترنةً بتقارير من الاتّحاد الأوروبي ومفوّضية الأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين عن مشاكل عميقة في الرقابة. ويُعلّل الاتّحاد الأوروبي سياسته ضدّ إعادة الإعمار جزئيًا بالتنبّؤ بأنَّ الخطط ستُنفَّذ لصالح مؤيّدي الحكومة السورية، ممّا سيُعمِّق أوجه عدم المساواة المجتمعية وسيؤجّج النزاع في نهاية المطاف. فالفساد على نطاق واسع والتحيُّز في توزيع المعونة هما أمران شائعان في مناطق النزاع وما بعد النزاع.

وفي حين أنَّ المخاوف بشأن التوزيع العادل للأموال المخصّصة لإعادة الإعمار هي مخاوف مُبرَّرة، يواجه الاتّحاد الأوروبي خيارات محدودة. فإذا انتظر الاتّحاد الأوروبي قبل التدخّل ريثما يتمّ التأكُّد من اعتماد سياسة منصفة تمامًا، فمن المرجّح أن تدوم حالة العوز الشديد وانعدام الاستقرار التي تنتشر في المجتمع السوري. ويمكن العثور على بديل في نهج تدريجيّ لإعادة الإعمار، حيث تُمنح المساعدة الإنمائية وفقًا لدرجة الشفافية المحقّقة أو العمل مع إشراف من الأمم المتّحدة. فاختبار هذه الاستراتيجية في سياق مشاريع البنية التحتية الأوّلية التي تطال شريحة واسعة من المجتمع السوري سيسمح بتسليم بعض المساعدات في الوقت المناسب ويمكن أن يحرّك بعض الثقة في العمل بين الحكومة والاتّحاد الأوروبي والمواطنين السوريين.

إذا انضمَّ الاتّحاد الأوروبي إلى جهود إعادة الإعمار، فسوف يميل هو أيضًا إلى صياغة الوضع السوري وفقًا لمصالحه، على الأرجح من خلال دعم آلية صندوق النقد الدولي (المفوّضية الأوروبية،2017). ولعلّ نفحة الحياد التي تحملها مساعدة صندوق النقد الدولي مع الحلفاء الأوروبيين تجعل هذا الخيار أكثر جاذبية. ومع ذلك، فإنَّ تأكيد الترابط الثلاثي وجوب ربط التنمية بالإنسانية والسلام يُشير إلى إعادة الإعمار المتجذّرة في احتياجات الناس، بما في ذلك الحاجة إلى إنهاء أوجه عدم المساواة التي تتسبّب بالظلم وانعدام الاستقرار. وغالبًا ما تتمّ تلبية هذه الاحتياجات بشكل سيّئ من خلال الإصلاح الاقتصادي الكلّي النيو-ليبرالي. ومن خلال اختيار استراتيجية إنمائية تُركِّز على الناس أوّلًا، يمكن للاتّحاد الأوروبي مواءمة نفسه مع معيار التبنّي المحلّي المرتبط بمبادئ فعّالية التنمية. وقد يُسهِّل هذا الخيار أيضًا مراقبة فعّالية البرامج عن كثب، الأمر الذي قد تغفله الآلية واسعة النطاق من صندوق النقد الدولي.

لنأخذ على سبيل المثال حالة الزراعة، وهو قطاع يُخطّط فيه37٪ من العائدين المُحتمَلين للبحث عن عمل (المفوّضية السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين، 2018، ص. 13). يمكن أن يؤدّي برنامج التنمية الزراعية السوري الموجه نحو التحرير إلى تفاقم أزمة عدم المساواة في حيازة الأراضي، وتعزيز الزراعات الأُحادية، والحفاظ على مستويات عالية من انعدام الأمن الغذائي (كما يظهر في آثار إعادة هيكلة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للقطاع الزراعي في العديد من البلدان، بينها الأردن).

في موازاة ذلك، فإنَّ استراتيجية التنمية القائمة على إعادة بناء الطرق الغذائية المحلّية ستعمل ضدّ هذه العوامل المزعزِعة للاستقرار. يمكن أن يعمل الاتّحاد الأوروبي على استعادة البنية التحتية المطلوبة على نطاق واسع، مثل مرافق معالجة المياه وزيادة الدعم للمؤسّسات السورية العامّة والخاصّة التي تصبو إلى زيادة مدخلات المنتجات المتّجهة إلى الأسواق المحلّية - مثل بذور القمح والشعير والقطن، والشمندر السكري، والفواكه، والخضروات. فإنَّ إحياء وتطوير المؤسّسات الزراعية الوطنية التي كانت بارزة والمنظّمات البحثية الإقليمية التي استضافتها سوريا (بما في ذلك بنك البذور التابع للمركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافّة [إيكاردا] والمركز العربي لدراسات المناطق الجافّة والأراضي القاحلة) من شأنه أن يخدم أيضًا لصالح المنطقة بأسرها.

فمثل هذه التحرّكات ستدعم استعادة الاكتفاء الذاتي السوري من القمح والمحاصيل الأخرى التي كانت تتمتّع بها البلاد قبل الحرب - وهو أمر نادر في المنطقة. فإنَّ تعزيز السيادة الغذائية السورية أمرٌ بالغ الأهمية ليس فقط لإطعام 60٪ من السوريين الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي (برنامج الأغذية العالمي، 2021)، وإنَّما لدرء تأثير الأطراف الخارجية التي سعت إلى زعزعة استقرار سوريا لخدمة مصالحها الخاصّة.

إنَّ زيادة الدعم للزراعات الصغيرة، بما في ذلك التدريب والمعدّات وتطوير وإعادة تأهيل مرافق الصناعات الزراعية، من شأنها أن تُوسِّع فُرَص العمل في القطاع، ويُحتمَل أن تُخفِّف من الإجهاد في البنى التحتية الذي تفاقمَ بسبب التوسّع الحضري السريع خلال الحرب. وسيُساهِم مثل هذا الدعم أيضًا في استعادة صحّة التربة التي عانت من الإهمال والتلوّث بسبب الحرب. وكما أنَّ إزالة الألغام تُشكّل أمرًا بالغ الأهمية للنهوض بالزراعة السورية (وحماية حياة السوريين)، فزيادة الدعم المؤسّسي للممارسات المستدامة بيئيًا، بما في ذلك توفير الأسمدة العضوية وتعزيز المحاصيل المتنوّعة، هو أمرٌ ضروري لترميم التربة. كذلك، فإنَّ الدعم المالي والتقني لصغار المزارعين ومؤسّسات إدارة الأراضي يقلّل أيضًا من احتمالات الاستيلاء على الأراضي والنزاعات. وفي نهاية المطاف، من أجل خلق فُرَص للتنمية المستدامة والسلام من خلال الزراعة، لا يمكن النظر إلى الأرض على أنَّها سلعة أوّلًا وقبل كلّ شيء، إنّما يجب اعتبارها سبيلًا نحو بلد ينعم بالانتعاش والسيادة.

إنَّ النقص المُحتمَل في التبنّي من قِبَل البلد ليس الاختلاف الوحيد بين استراتيجية الاتّحاد الأوروبي في سوريا ومبادئ فعّالية التنمية أو المكوّن المتعلّق ببناء السلام في الترابط الثلاثي. خلال الحرب، دعمَ الاتّحاد الأوروبي المجالس الإقليمية في مناطق المعارضة بالمال للخدمات الاجتماعية من أجل تغذية الدعم الشعبي للتمرّد (براون، 2018، ص. 8). وعلى الرغم من توقُّف الدعم العسكري للمعارضة مع تزايد قلق البلدان بشأن هياكل السلطة البديلة التي بدأت تتشكّل، إلّا أنَّ الاتّحاد الأوروبي ما زالَ يستمرّ في النهج الذي اعتمدَه خلال الحرب عبر دعم المجتمع السوري بمعزلٍ عن الحكومة.

وفي مواجهة المعارضة المشتّتة والضعيفة، تعترف استراتيجية التمويل للعام 2020 للآلية الأوروبية للجوار-ENI، وهي هيئة التمويل غير الإنسانية الرئيسية للاتّحاد الأوروبي داخل سوريا - بأنَّه لم يعد من الممكن تخصيص المعونة الإنمائية للمناطق الخاضعة للسيطرة الإقليمية للمعارضة (المفوّضية الأوروبية، 2020، ص. 13).

وبدلًا من إعادة تحليل أهداف آلية الجوار الحالية المتمثّلة في "زرع بذور تحوُّل اجتماعي وسياسي مُحتمَل في جميع أنحاء سوريا" (المفوّضية الأوروبية، 2020، ص. 17)، وسعت الآلية نطاقَ

مساعداتها. تسعى الآلية الأوروبية للجوار الآن إلى تمويل "الجهات الفاعلة غير الحكومية أو وكلاء التغيير الفرديين" في جميع أنحاء البلاد. غير أنَّ توسيع التغطية الجغرافية لهذه الحملة التنموية المستهدفة سياسيًا يهدّد بمزيدٍ من الانقسام في المجتمع السوري ويظهر الابتعاد عن تكوين شراكات شاملة. فيجب أن يتبنّى الاتّحاد الأوروبي موقفًا سياسيًا حياديًا فيما يضغط على الحكومة السورية لتقوم هي أيضًا بذلك.

ويجب على المانحين أن يُدرِكوا أنَّ لا بناء السلام ولا التنمية يمكن أن يتقدّما بشكل كامل في غياب الآخر. وبدلًا من تعزيز الانقسامات الاجتماعية، يجب أن تجمع أعمال إعادة الإعمار المبكرة بين برامج المصالحة والمشاريع الكبيرة الكثيفة العمالة التي تتطلّب التنسيق بين الفصائل الاجتماعية، مثل إصلاح أنظمة المرافق وترميم قنوات الريّ.

ولا تكتمل عملية تعزيز المصالحة من خلال التعاون الاجتماعي من دون إشراك المرأة. وعلى الرغم من أنَّ الحرب دفعت بالكثير من النساء إلى مزاولة المهن خارج المنزل حيث يتّصف العمل بقدرٍ أقلّ من العزلة الاجتماعية، إلَّا أنَّ الكثير منهنّ قد لا يرغبن في المشاركة في أعمال بناء واسعة النطاق أو لا يستطعن ذلك. وينبغي أن تعالج البرامج احتياجات بناء السلام وإمكانات النساء غير العاملات، وكذلك يجب أن تستهدف القطاعات التي تعمل فيها النساء. ولا شكّ في أنَّ النسبة العالية من النساء العاملات في الزراعة تؤكّد على أهمية دعم هذا القطاع وتنمية تعاونيات واتّحادات المزارعين والهيئات الاجتماعية والمهنية الأخرى التي يمكنها ربط العمّال الزراعيين من خلفيات اجتماعية سياسية مختلفة.

الآثار المترتّبة على عودة اللاجئين

سيؤدّي التقدّم في سوريا إلى تشجيع تسوية المكوّن المتعلّق باللاجئين في الأزمة كما اختبره اللاجئون والمجتمعات المُضيفة. إنَّ الصلة بين إعادة الإعمار الاجتماعي والمادّي وعودة اللاجئين أساسية لحلّ الأزمة الأوسع نطاقًا؛ وإلى أن تتمّ تسوية وضع اللاجئين، سيظلّ بناء السلام غير مكتمل عوضًا عن المصالحة الوطنية. وتمّ اتّهام الجهات الفاعلة التي تُروّج لإعادة الإعمار أو التخطيط للعودة على نطاق واسع بأنَّها تدعم صعود الحكومة السورية على حساب رفاه اللاجئين (وزارة الخارجية الأميركية، 2020) إنَّ الرأي القائل بأنَّ إعادة الإعمار أو المفاوضات مع الدولة تتعارض مع مصالح اللاجئين السوريين يتجاهل حقيقة أنَّ أكثر من ثلاثة أرباعهم يأملون في العودة في نهاية المطاف (المفوّضية السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين، 2019، ص. 1).

وبصفتها الهيئة التنسيقية الرئيسية لقضايا اللاجئين، فإنَّ مفوّضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين مكلّفة بمراقبة ظروف العودة وتحديد المراحل الموازية للدعم الفعلي لعملية العودة. وستُعلِن المفوّضية بشكل مستقلّ عن بدء المرحلة 2 (دعم المجموعات المنظّمة للّاجئين) بناءً على مجموعة واسعة النطاق من 21 معيارًا، تستند إلى تأمين حقوق العائدين، وتحقيق مستويات الحماية، والاتّفاق الرسمي مع الحكومة السورية (الفريق العامل الإقليمي التابع لمفوّضية الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين والمعني بالحلول الدائمة للوضع السوري،2019).

ولا شكَّ في أنَّ قدرة الاتّحاد الأوروبي والدول الأخرى على الضغط على البلدان المُضيفة لدعم سياسة المفوّضية لا تتأثّر بأعمال المصالحة وإعادة الإعمار. فإذا رغب أيّ بلد في تنفيذ عمليات العودة القسرية، من غير المرجّح أن توقفها المستويات المنخفضة من التنمية في سوريا. وبدلًا من ذلك، فإنَّ المشاركة في الخطاب الدولي حول إعادة الإعمار والعودة (بقيادة روسيا إلى حدّ كبير حتّى هذه النقطة، وبرفضٍ من الاتّحاد الأوروبي[5]) ستُعطي الاتّحاد الأوروبي موقفًا أقوى لدعم العودة الآمنة والطوعية والكريمة التي يدعو إليها.

وتُوفّر البرامج المموّلة من الاتّحاد الأوروبي العديد من الفُرَص لتوسيع الخيارات المتاحة للّاجئين، بدون الفصل فيما إذا كان الوقت قد حان لعودة أيّ شخص. ولحماية حرّية اللاجئين في التصرّف، ينبغي على الاتّحاد الأوروبي أن يحدّ أكثر فأكثر من "عوامل الدفع" التي يواجهها اللاجئون السوريون في الأردن. يمكن تحقيق ذلك من خلال الاعتماد بشكل أوسع على عمليات تقييم احتياجات المجتمعات الأردنية والسورية المتضرّرة وزيادة التمويل للمنظّمات الأردنية المحلّية التي تُلبّي هذه الاحتياجات بصورة مباشرة، بدلًا من التوقّع بأنَّ الإصلاح الاقتصادي النيو-ليبرالي وبرامج العمالة المخصّصة ستؤدّي هذا العمل. وفي الوقت نفسه، يمكن للبرامج في الأردن أن تُقلّل من العوائق الرئيسية التي تَحول دون العودة: التدريب المهني يمكن أن يُعلّم المهارات للعمل المطلوب في سوريا؛ وتوسيع نطاق الوصول إلى المعلومات حول الأوضاع في سوريا يمكن

أن يمكن أن يكون مفيدًا لقرارات اللاجئين؛ ويمكن تسريع العمل على استعادة حيازة الأراضي، بما في ذلك سندات الملكية وملكية الأراضي المشاع.

وبين عامَيْ 2018 و2019، زادَ عدد اللاجئين السوريين العائدين من الأردن بأكثر من 300٪، وهو اتّجاه من المرجّح أن يستمرّ عندما تنحسر جائحة فيروس كورونا (مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتّحدة وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، 2020، ص.34)[6] يجب أن يعمل الاتّحاد الأوروبي على الظروف التي تنتظر العائدين، بدلًا من انتظار حصول انتقال سياسي غير مرجّح.

وتُحدِّد استراتيجية الآلية الأوروبية للجوار للعام 2020 الحاجة إلى تعزيز قدرة المجتمعات في سوريا لتلبية الاحتياجات في إطار استمرار "عمليات العودة التلقائية المنظّمة ذاتيًا للسوريين النازحين داخليًا واللاجئين" (المفوّضية الأوروبية، 2020، ص. 12) ومع ذلك، فإنَّها تُخصّص فقط جزءًا من بند الميزانية البالغ 12 مليون يورو للمناطق التي يتركّز فيها العائدون وتحصر نطاق المساعدة بجهود الاندماج الاجتماعي (المفوّضية الأوروبية، 2020، ص. 15 و21).

من دون تخطيط استباقي متعدّد القطاعات، ستكون الجهود المبذولة لدعم العائدين جزئية بشكل مؤسف وغير كافية. تتبنّى الأمم المتّحدة بشكل متزايد النهج الترابطي المتكامل الذي تدعو إليه هذه الورقة. ويتمّ تطوير "الخطط الإقليمية للّاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات" على أساس سنوي من قِبَل المفوّضية السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين التي تُركّز على الجانب الإنساني وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي للتنسيق ضمن البلدان المُضيفة. ويُحدِّد "الاستعراض الاستراتيجي الإقليمي" لخطّة عامَيْ 2021 و2022 هدفًا يتمثّل في زيادة التنسيق مع الاستجابة في سوريا بالإضافة إلى معالجة العوائق التي تَحول دون العودة مع الحكومة السورية (مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتّحدة وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، 2020، ص. 36) والتزمَ الاتّحاد الأوروبي بالعمل بما يتماشى مع الخطط الإقليمية للّاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات، ويجب أن يسير في هذا الاتّجاه (المفوّضية الأوروبية، غير محدّد).

إنجاز المهمة القادمة

تهدد اللغة التي يستخدمها الاتحاد الأوروبي في وثائق استراتيجيته لتطويع الترابط الثلاثي بين الجوانب الإنسانية، والتنموية، وبناء السلام بحدوث ثقة سطحية في برامجه. وبينما تبدأ سوريا بالتعافي، بصورة متقطّعة وغير منتظمة بالتأكيد، يجب على المُراقِبين تطبيق تدقيق مستمرّ على خطوات جميع أطراف الحرب. ويجب أن تكون الالتزامات المُعلَنة بأهداف الترابط مصدرَ إلهامٍ وليس عائقًا للتحليل المستمرّ والشامل لالتزامات الاتّحاد الأوروبي تجاه الشعب السوري. كما هو الحال، فإنَّ معارضة الاتّحاد الأوروبي للتنمية السورية والمعونة المحدودة لبرامج المصالحة يؤدّيان إلى إطالة الأزمة السورية ونزوح اللاجئين. ومن شأن هذه الاستراتيجية إضعاف سوريا والبلدان المُضيفة المجاورة التي يزداد اعتمادها على الاتّحاد الأوروبي، بما في ذلك الأردن.

يتحمّل الاتّحاد الأوروبي مسؤولية كبيرة تجاه كلّ من سوريا والأردن، بعدَ أن ساهمَ في الأزمة من خلال سياسات التدخّل العسكري وردع اللاجئين. وتنعكس آثار هذه السياسات على الملايين من الناس. يجب أن يعمل الاتّحاد الأوروبي لتلبية احتياجاتهم بشكل مباشر، بما يتجاوز آماله الاقتصادية والسياسية في المنطقة. ويمكن أن يحقّق ذلك على أفضل وجه من خلال تمويل برامج التنمية الواسعة النطاق في سوريا والمعونة المركّزة للفئات الأكثر تأثُّرًا في الأردن. وكما خلُصَ مجلس الاتّحاد الأوروبي، "ينبغي أن يتحمّل أولئك الذين أشعلوا فتيل النزاع مسؤولية خاصّة عن تكاليف إعادة الإعمار" (مجلس الاتّحاد الأوروبي، 2018، ص. 9). فإذا تمّت مراعاة هذه الرسالة وإذا تخلّى الاتّحاد الأوروبي عن قواعده في زمن الحرب، عندئذٍ فقط يمكن تلبية المطالب الهائلة لإعادة الإعمار وإرساء حلول دائمة.

وسيؤدّي الدعم الكبير لسوريا إلى توسيع خيارات اللاجئين، وتحقيق الاستقرار في المنطقة، وتحسين حياة مَن عانوا عقدًا من الحرب. ومن خلال وضع استراتيجية تتماشى مع الترابط الثلاثي الذي يعتبر أزمة اللاجئين جزءًا من الأزمة الأوسع، يمكن للاتّحاد الأوروبي أن يلعب دورًا قويًا في كسر الركود الذي يُقاسيه اللاجئون والمقيمون في سوريا.

الخلاصة

الترابط الثلاثي في سياقات مختلفة

سوريا في الورقة التي تحمل العنوان "استجابة تمويل الاتحاد الأوروبي للأزمة السورية"

توضح "ايل امبلر" من "العربية لحماية الطبيعة" أنَّ الاتحاد الأوروبي، وهو "الجهة المانحة الأكبر" في النزاع السوري، قد حافظَ على "استراتيجية... ثابتة" بشأن المعونة التي يُقدِّمها في هذه القضية. ووفقًا لكاتبة الورقة "امبلر"، لقد قدَّمَ الاتّحاد الأوروبي مساعدات إنسانية وإنمائية للأردن وبلدان أخرى فرَّ إليها لاجئون من سوريا، مع تشجيع "الاندماج المحلّي" في هذه البلدان كحلّ طويل الأمد للنزاع. وفي الوقت نفسه، رفضَ تقديم المساعدة الإنمائية لسوريا نفسها، ما يُشكّل "حظرًا فعليًا على جميع المعونات الإنمائية التي يقدّمها الاتّحاد الأوروبي "تقريبًا" للبلاد، إذ تمّ توجيه أقلّ من 8% من معونة الاتّحاد الأوروبي المتعلّقة بالأزمة إلى سوريا مباشرةً. ويتماهى ذلك أيضًا مع العقوبات المفروضة من الاتّحاد الأوروبي على سوريا منذ العام 2011.

وتُجادِل امبلر بأنَّه على الاتّحاد الأوروبي والجهات المانحة الأخرى - لا سيّما الولايات المتّحدة المتحالفة مع الاتّحاد الأوروبي - تعزيز التنمية في سوريا، وذلك لمصلحة الشعب السوري، من أجل المساعدة في إعادة اللاجئين السوريين المنتشرين في العديد من البلدان، وإنهاء النزاع السوري. وتُشدِّد في ورقتها على أنَّه في حين أنَّ هذه المساعدة مهمّة ويتمّ بالفعل السعي إليها، إنّما ينبغي استخدامها بطريقة تضمن إعطاء الأولوية لمصلحة الشعب السوري في التنمية المستدامة المتمحورة حول الناس - والتي من شأنها أيضًا أن تُفيد الأردن، وهو شريك تجاري عريق. وتُشير كاتبة الورقة إلى أنَّ أولويات الاتّحاد الأوروبي في التعاون الإنمائي فيما يتعلّق بالنزاع السوري تنبع من رفضه الاعتراف بالحكومة السورية ومساعدتها، وهي التي تبرز كمنتصرةٍ في النزاع السوري. كذلك، تكشف أنَّ استراتيجية الاتّحاد الأوروبي للمعونة المتعلّقة بالنزاع السوري تضرّ بالتنمية في الأردن على المدى البعيد، لأنَّها تزيد اعتماد البلاد على المعونة وانخراطها في استراتيجية الاتّحاد الأوروبي الجيوسياسية.

وبالنسبة إلى الترابط الثلاثي، تُشكِّل سوريا حالةً حيث تُعطي الجهة المانحة الأولوية للأعمال الإنسانية والإنمائية في بلد واحد هو الأردن، على حساب الأعمال الإنمائية في بلد آخر، أيْ سوريا، بسبب مصالحها الجيوسياسية. وترفض الجهة المانحة أعمال التنمية التي يضمنها نهج الترابط الثلاثي والتي من شأنها معالجة الأسباب الجذرية للنزاع. وفي هذه الحالة، تُعطي الجهة المانحة الأولوية للمساعدة الإنمائية لبلدٍ ما بطريقة تدعم مصالحها السياسية والاقتصادية، وتُقوّض التنمية على المدى الطويل في ذلك البلد. هذه أيضًا حالة تكون فيها المساعدة الإنسانية الموجّهة نحو مجتمعات اللاجئين أفضل من المساعدة الإنمائية التي تهدف إلى خلق سوق عمل أفضل لهؤلاء اللاجئين في البلد المُضيف. وهذه أيضًا حالة تكون فيها التوصية الخاصّة بالتعاون الإنمائي واضحة في المقابل بقولها إنَّه ينبغي أن تذهب إلى التنمية المستدامة التي تتمحور حول الناس، وليس إلى "الإصلاحات الاقتصادية النيوليبرالية".

وفيما يتعلّق بمبادئ فعّالية التنمية، قيّمت المقالة المشاريع التي تمّ تنفيذها على نطاق واسع في الأردن، وليس في سوريا. وتُظهِر الورقة أنَّ سوريا لا تتبنّى هذه المشاريع - رغم احتمال تبنّيها من قِبَل الأردن. في الواقع، تؤكّد الورقة أن ملكية هذه المشاريع وإدارتها تعود في المقام الأول إلى الاتّحاد الأوروبي، وفي المرتبة الثانية للأردن فقط وليس لسوريا على الإطلاق. وتخدم النتائج الاتّحاد الأوروبي، وقد بفقراء الأردن، وهي تؤذي فقراء سوريا. وفي حين تغيب المعلومات حول شمولية الشراكات والشفافية والمساءلة المتعلّقة بهذه المشاريع في الأردن، إلا أنها من الواضح معدومة في سوريا.

توصيات

سوريا - عمل إنمائي من جهة الاتّحاد الأوروبي في البلاد.

نبذة عن المساهمين

ايل امبلر هي مسؤولة البحث والمناصرة في المجموعة العربية لحماية الطبيعة، وهي منظّمة شعبية تُعنى بتعزيز الغذاء والموارد والسيادة السياسية في العالم العربي. تعمل المجموعة العربية لحماية الطبيعة من أجل إرساء مشهد غذائي عالمي لا تُهيمِن عليه أوجه عدم المساواة التجارية والحروب والاحتلالات والعقوبات. وكجزءٍ من هذا العمل، تزرع المجموعة الأشجار في جميع أنحاء فلسطين والأردن لكي يحتفظ صغار المزارعين بحقوقهم في الأرض وسُبُل العيش ولكي تتمتّع شعوب المنطقة بطعام مُغَذٍّ وبيئة صحّية.

الحواشي

1 الدول المُشارِكة في العمل العسكري المباشر تشمل بلجيكا وفرنسا وهولندا وألمانيا، والعضو السابق في الاتّحاد الأوروبي، المملكة المتّحدة.

2 قدَّرَ التعداد الوطني الأردني الأخير (2015) إجمالي عدد السوريين المقيمين في الأردن بحوالي 1.27 مليون، منهم حوالي 650 ألفًا مُسجَّلون لدى مفوّضية الأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين (دائرة الإحصاءات العامّة الأردنية، 2015 ومفوّضية الأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين، 2021).

3 شكّلت المعونة الإنسانية للخدمات "بما في ذلك الرعاية الصحّية والغذاء والمساعدة النقدية المتعدّدة الأغراض وأساسيات أخرى مثل المأوى والمياه والصرف الصحّي والتعليم والدعم النفسي-الاجتماعي والحماية" حوالي 15٪ من إجمالي مساعدات الاتّحاد الأوروبي للأردن منذ بداية الأزمة (المفوّضية الأوروبية، 2021ب).

4 خصَّصَ الاتّحاد الأوروبي 1.7 مليار يورو لمساعدة سوريا.

5 رفضَ الاتّحاد الأوروبي اقتراحًا روسيًا في العام 2018 لإعادة الإعمار من أجل السماح بعودة اللاجئين، وقاطعَ مؤتمرًا في خريف 2020 بشأن العودة، استضافته سوريا وروسيا.

6 في المجموع، تحقّقت المفوّضية السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين من عودة أكثر من 260 ألف لاجئ سوري بين كانون الثاني/يناير 2016 وتشرين الثاني/ نوفمبر 2020، وهو رقم لا يشمل على الأرجح العديد من حالات العودة غير الموثّقة.

المراجع

أطلس التعقيد الاقتصادي Atlas of Economic Complexity. "ماذا صدَّرَ الأردن إلى سوريا؟" What did Jordan export to Syria? [بيانات من 2011 و2018]. https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/jor/show/4/2018/

مركز التنمية العالمية ولجنة الإنقاذ الدولية. (2017). اتّفاقات اللاجئين: معالجة أزمة النزوح المطوّل Refugee compacts: Addressing the crisis of protracted displacement. https://www.cgdev.org/publication/refugee-compacts-addressing-the-crisis-of-protracted-displacement

مجلس الاتّحاد الأوروبي. (2016، 17 تشرين الأوّل/أكتوبر). استنتاجات المجلس بشأن سوريا Council conclusions on Syria [بيان صحفي]. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/17/fac-syria-conclusions/

مجلس الاتّحاد الأوروبي. (2018، 16 نيسان/أبريل). استنتاجات مجلس الاتّحاد الأوروبي بشأن سوريا EU Council conclusions on Syria (رقم 7956/18). https://www.consilium.europa.eu/media/33736/syria-conclusions-7956_18.pdf

دائرة الإحصاءات العامّة - الأردن. (2015). تعداد السكّان والمساكن 2015_.http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/population/census2015/Non-Jordanians/Non-jordanian_8.1.pdf

المفوّضية الأوروبية. (2016 أ، 19 أيلول/سبتمبر). القرار رقم 01/2016 للاجتماع الثاني عشر لمجلس الشراكة بين الاتّحاد الأوروبي والأردن. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/parternship_priorities_2016-2018_and_their_annexed_eu-jordan_compact.pdf

المفوّضية الأوروبية. (2016ب). بيان من المفوّضية إلى البرلمان الأوروبي والمجلس واللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية ولجنة المناطق: العيش بكرامة: من الاعتماد على المعونة إلى الاعتماد على الذات Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Lives in dignity: from aid-dependence to self-reliance. https://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/Communication_Forced_Displacement_Development_2016.pdf

المفوّضية الأوروبية. (2020، 8 حزيران/يونيو). تنفيذ المفوّضية للقرار بتاريخ 6.8.2020 بشأن التدبير الخاصّ لصالح الشعب السوري للعام 2020 (رقم 5316). https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2020_5316_syria_sm_2020_commission_implementing_decision_en_merged_1.pdf

المفوّضية الأوروبية. (2021أ، 9 آذار/مارس). سياسة الجوار الأوروبي ومفاوضات التوسّع: سوريا..https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/jordan_en

المفوّضية الأوروبية. (2021ب، 13 كانون الثاني/يناير). عمليات الحماية المدنية الأوروبية والمساعدات الإنسانية: الأردن. https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/jordan_en

الممثّل الأعلى للمفوّضية الأوروبية للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية في الاتّحاد. (2017، 3 آذار/مارس). عناصر استراتيجية أوروبية من أجل سوريا [بيان مشترك إلى البرلمان الأوروبي والمجلس]. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/celex3a52017jc00113aen3atxt.pdf

المجلس الأوروبي. (1999، 15-16 تشرين الأوّل/أكتوبر). استنتاجات رئاسة المجلس الأوروبي بتامبيري Tampere European Council Presidency Conclusions. https://eclan.eu/files/attachments/.1646/3ef2d2264.pdf

الصندوق الائتماني الإقليمي للاتّحاد الأوروبي استجابة للأزمة السورية. (غير محدّد). كيف نعمل؟ How do we work?

المفوّضية الأوروبية. تاريخ الاطّلاع على المرجع: 25 شباط/فبراير، 2021 من https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/content/how-do-we-work_en

هاودن، د.، باتشت، ه.، وألفريد، ش. (2017). التجربة المدمجة: الضغط من أجل خلق وظائف للّاجئين يُواجِه واقع الأردن ولبنان The compact experiment: Push for refugee jobs confronts reality of Jordan and Lebanon. صحيفة Refugees Deeply. https://s3.amazonaws.com/newsdeeply/public/quarterly3/RD+Quarterly+-+The+Compact+Experiment.pdf

إيشدويغو، ا.، ونمر- م. (2019). سياسة العودة: استكشاف مستقبل اللاجئين السوريين في الأردن ولبنان وتركيا The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey. صحيفة Third World Quarterly 40(3)، 415-433. https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1675503

المجموعة الدولية للأزمات. (2019، تشرين الثاني/نوفمبر). طرق للخروج من معضلة إعادة إعمار سوريا في أوروبا Ways out of Europe's Syria reconstruction conundrum (تقرير رقم 209). https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/209-ways-out-europes-syria-reconstruction-conundrum

وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية. (2016، 7 شباط/فبراير). ميثاق الأردن: نهج شمولي جديد بين المملكة الأردنية الهاشمية والمجتمع الدولي للتعامل مع أزمة اللاجئين السوريين The Jordan Compact: A new holistic approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the international community to deal with the Syrian refugee crisis [بيان صحفي]. https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-compact-new-holistic-approach-between-hashemite-kingdom-jordan-and

وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية. (2018، 1 شباط/فبراير). كلمة سعادة رئيس مجلس الوزراء الدكتور هاني الملقي في الاجتماع العاشر لمنصّة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية. http://www.jrp.gov.jo/ContentsImages/10Platform/HANIALMULKIREMARKS.pdf

مفوّض الأمم المتّحدة السامي لشؤون اللاجئين. (2015، كانون الثاني/يناير). تقييم البرنامج المستقلّ لاستجابة المفوّضية لتوافد اللاجئين في لبنان والأردن Independent programme evaluation (IPE) of UNHCR's response to the refugee influx in Lebanon and Jordan. https://www.unhcr.org/research/evalreports/5551f5c59/independent-programme-evaluation-ipe-unhcrs-response-refugee-influx-lebanon.html?query=jordan

مفوّض الأمم المتّحدة السامي لشؤون اللاجئين. (2018، تمّوز/يوليو). الاستطلاع الإقليمي الرابع حول تصوّرات اللاجئين السوريين ورغبتهم بالعودة إلى سوريا. https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66198

مفوّض الأمم المتّحدة السامي لشؤون اللاجئين. (2019، آذار/ مارس). الاستطلاع الإقليمي الخامس حول تصوّرات اللاجئين السوريين ورغبتهم بالعودة إلى سوريا./https://data2.unhcr.org/en/documents/details/68443

مفوّض الأمم المتّحدة السامي لشؤون اللاجئين. (2021، 10 شباط/فبراير). [جدول اللاجئين السوريين المسجّلين بحسب البلد]. https://data.unhcr.org/en/situations/syria

The Reality of Aid ASIA PACIFIC

الناشرون

CSO Partnership for Development Effectiveness

Indigenous Peoples Movement for Self-Determination & Liberation
IPMSDL

بدعمٍ من

Sida