الممثل الأعلى لسياسة الأمن و الشؤون الخارجية في الاتحاد الأوروبي

المفوضية الأوروبية

ستراسبورغ، 14-3-2017

مراسلة مشتركة إلى كل من البرلمان و المجلس الأوروبيين

عناصر استراتيجية الاتحاد الأوروبي من أجل سورية

مقدّمة:

إن الحرب في سورية إحدى الأزمات الإنسانية الأسوأ عالمياً منذ الحرب العالمية الثانية، و ما تنفكّ تتمخّض عن نتائج مأساوية و مدمّرة للشعب السوري. و كان تدميرُ حلب العام الماضي آخرَ ما أفضى إليه تاريخُ هذا الصراع القاتم و المتواصل من فصول. إضافة إلى ذلك، يتفاقم انعدامُ الاستقرار كتأثير ناجم عن هذا الصراع على نطاق أوسع في المنطقة عبر التهجير و انتشار الإرهاب و مفاقمة الخلافات السياسية و الطائفية.

إن هدف استراتيجية الاتحاد الأوروبي من أجل سورية و التي دعا إليها الرئيس يونكر في خطابه حول الاتحاد في أيلول 2016 هو تحديد كيفية تأدية الاتحاد الأوروبي دور أكبر في المساهمة في التوصل إلى حل سياسي دائم في سورية بموجب إطار العمل الحالي المُصادَق عليه أممياً و المساعدة في ترسيخ دعائم الاستقرار و دعم إعادة الإعمار ما بعد الاتفاق لدى سريان انتقال سياسي موثوق.

تسعى الممثل الأعلى للشؤون الخارجية و سياسة الأمن في الاتحاد الأوروبي (الممثل الأعلى) و المفوضية إلى المصادقة على الاستراتيجية عشية مؤتمر بركسل "دعم مستقبل سورية و المنطقة" المُزمَع عقده في 5 نيسان 2017، كمساهمة من الاتحاد الأوروبي في اثنين من مواضيع المؤتمر الثلاثة الواسعة: دعم العملية السياسية، و دعم المصالحة و ترسيخ الاستقرار.

يتمّ تناول الموضوع الثالث للمؤتمر "الدعم المقدّم من أجل المنطقة" على حدة عبر تعهّد الاتحاد الأوروبي من خلال مؤتمر لندن و تنفيذ مواثيق الاتحاد الأوروبي مع كل من الأردن(1) و لبنان(2) و مرفق اللاجئين في تركية(3).

إلى ذلك، تجسّد الاستراتيجية مراجعة للجوانب السورية ضمن "استراتيجية الاتحاد الأوروبي من أجل سورية و العراق و محاربة داعش"، علماً بأن المجلس كان قد أجرى مراجعتها و تحديثها الأخيرين في أيار 2016 (4). من الضروري مراجعة دور الاتحاد الأوروبي و ما يمكنه القيام به للمساعدة في ترويج حلّ سياسي يستند إلى قرار مجلس الأمن الأممي 2254 الذي يراعي السوريين جميعاً و يمكّنهم من العيش بحرية و كرامة و أمان و سلامة.

على الرغم من تعليق التعاون الثنائي مع الحكومة السورية بعد لجوء النظام إلى قمع الانتفاضة المدنية بعنف في عام 2011، إلا أن الاتحاد الأوروبي استمر في دعم الشعب السوري من خلال المساعدة الإنسانية لإنقاذ الأرواح، و المعونات لتأمين الخدمات الأساسية و دعم المجتمع المدني. إن تعزيز التنسيق بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي و مؤسساته و أدواتها المالية أمر حيوي من أجل تنفيذ هذه الاستراتيجية تنفيذاً فعّالاً.

1- الوضع في سورية

1-1- السياق السياسي و الأمني

أفضى ردّ الفعل العسكري من قبل النظام إزاء الانتفاضة السياسية السلمية في 2011 إلى حرب أهلية مطوّلة يدعمها و يؤججها عدد من الفاعلين الخارجيين. و يفرز استمرارُ الحرب خليطاً من المناطق المنفصلة و المتنافسة تديرها مجموعات مسلحة مختلفة و يمكّن داعشَ من النمو.

على الرغم من محادثات السلام المتتالية برعاية الأمم المتحدة، و بيان جنيف عام 2012 (5) و جهود المجموعة الدولية لدعم سورية و مجموعتيها العاملتين، لم يتوصل أطراف الصراع إلى اتفاق لإنهاء الحرب. حددت الجولة الرابعة من المحادثات السورية-السورية في جنيف في شباط 2017 ثلاث سلال من أجل المفاوضات مستقبلاً، بما ينسجم و قرار مجلس الأمن الأممي 2254- الحوكمة و الدستور و الانتخابات- إضافة إلى سلّة مخصّصة يمكن من خلالها مناقشة محاربة الإرهاب.

في هذه الأثناء، واصل النظام السوري و حلفاؤه و المجموعات المتطرفة العنيفة و عناصر من المعارضة المسلحة تصعيد العنف على الأرض على نحو ممنهج، ما أفضى إلى زيادة نسبة تضرّر ضعف الشعب السوري و ضعفه، و الهندسة السكانية من خلال عمليات الإجلاء القسرية، و انتهاكات حقوق الإنسان و القانون الدولي الإنساني الفادحة. في هذا السياق، لم يُبدِ النظام أية محاولة للحوار، فكانت رسالته واضحة: إما الاستسلام و إما الرحيل. لا يمكن لمثل هذه المقاربة القمعية أن تكون أساساً ثابتاً لسورية موحدة و شاملة مستقبلاً.

2-1- السياق الإنساني

كان لأعوام الصراع الستة تأثير هائل في السكان المدنيين في سورية. إذ انخفض متوسط الأعمار المتوقع بنسبة عشرين عاما، وعادت عجلة التنمية الاقتصادية و البشرية في سورية إلى الوراء أربعين عاماً، ما دفع الكثير من السوريين إلى الرحيل من البلد. كما انهار الاقتصاد السوري و حلّ محلّه اقتصاد الحرب الذي يفيد أقلية صغيرة فقط. إلى ذلك، بات 13.5 مليون شخص (6)، أي ما يعادل ثلاثة أرباع السكان المتبقين (7)، بحاجة ماسّة إلى المساعدة الإنسانية، بما في ذلك أكثر من ستة ملايين مهجّر داخلياً و أكثر من خمسة ملايين شخص في مناطق محاصرة و أخرى يصعب بلوغها.

إلى ذلك، تكاد انتهاكات القانون الدولي الإنساني تكون يومية، كالهجمات المستمرة المتعمّدة على البنى التحتية المدنية بما فيها شبكات توزيع المياه و المرافق الطبية و المدارس، ما أدى إلى نقص حاد في الخدمات الأساسية. في الوقت ذاته، عرقل تسييسُ المعونات المتزايد مُتاحيةَ المساعدات الإنسانية و تأمينَها عرقلة بالغة.

3-1- الوضع الحالي للمساعدة المقدمة من الاتحاد الأوروبي بدءاً من كانون الثاني 2017

منذ اندلاع الحرب في 2011، حشد الاتحاد الأوروبي على نحو جماعي (الاتحاد الأوروبي و الدول الأعضاء) أكثر من 9.4 مليارات يورو استجابة للأزمة السورية داخل سورية و في المنطقة، ما جعله المانحَ الرئيس. ففي داخل سورية، رصد الاتحاد الأوروبي أكثر من 900 مليون يورو، استخدم من أصلها أكثر من 600 مليون يورو لتأمين المساعدة الإنسانية. استجاب هذا التمويل لاحتياجات الناس في "شتى أنحاء سورية" معطياً العمليات المنقذة للحياة و متعددة القطاعات الأولوية، لا سيما في المناطق المحاصرة و المُتنازع عليها و المحرومة خدمياً.

أفادت مساعدة الاتحاد الأوروبي الإنسانية ملايين الناس المحتاجين داخل سورية و في البلدان المجاورة المُضيفة للاجئين. ففي داخل سورية، سمحت مساعداتنا لشريكنا بتأمين الغذاء و الدعم الصحي الطارئ و الإيواء و مياه الشرب و مستلزمات الصحة لملايين الأشخاص، و لا سيما الأكثر حاجة، كما دعمت اليونيسيف في حملة التلقيح ضد مرض شلل الأطفال التي استفاد منها 2.7 مليون طفل. على الرغم من أن هذه المراسلة تركز على الداخل السوري، إلا أن الاتحاد الأوروبي رصد

دعماً جوهرياً للبلدان المجاورة المُضيفة للاجئين (لبنان و الأردن و تركية)، حيث أمّن لأكثر من 1.15 مليون لاجئ سوري في المنطقة المساعدة الطبية و الصحية المنقِذة للحياة، إضافة إلى الدعم النفسي الاجتماعي و الحماية.

كما أمّن الاتحاد الأوروبي 327 مليون يورو بهيئة مساعدات لاإنسانية عبر أدوات متنوعة: موّلت أداة الجوار الأوروبية (8) إجراءات ضمن سورية في شتى القطاعات، كالتعليم و دعم المعيشة و الحوكمة المحلية و الصحة و دعم المجتمع المدني. يهدف هذا التمويل إلى الحفاظ على رأس المال البشري السوري و تسهيل مُتاحية الخدمات الأساسية و تعزيز مقدرات المؤسسات المدنية المحلية. بموجب الأداة المساهِمة في ترسيخ الاستقرار و السلام (9) و الأداة الأوروبية من أجل الديمقراطية و حقوق الإنسان (10)، يدعم الاتحاد الأوروبي المجتمع المدني السوري و المدافعين عن حقوق الإنسان. و تدعم أداة التعاون التنموي (11) أيضاً مشاريع داخل سورية لرفع مستوى الأمن الغذائي من أجل السكان السوريين.

أسس الاتحاد الأوروبي مرفقاً من أجل اللاجئين في تركية بميزانية إجمالية قيمتها 3 مليارات يورو للفترة 2016-2017، لدعم المعيشة و النواحي الاقتصادية الاجتماعية و التعليمية الأطول أمداً للاجئين في تركية. كما أسس الاتحاد الأوروبي "صندوق ائتمان إقليمياً استجابة للأزمة السورية" (12) بقيمة 932 مليون يورو من مساهمات اثنتين و عشرين دولة عضوة في الاتحاد الأوروبي و تركية. يأتي هذا إضافة إلى التمويل المباشر من ميزانية الاتحاد الأوروبي الذي استخدِم إلى الآن في المنطقة بغية مساعدة السوريين و المجتمعات المُضيفة في البلدان المجاورة.

ساهم تمويل الاتحاد الأوروبي في تحسين حياة اللاجئين و لا سيما في قطاع التعليم. على سبيل المثال، يتم تأمين مُتاحية التعليم الأساسي النوعي و خدمات الحماية و الرعاية النفسية الاجتماعية لـ 663000 من لاجئين سوريين و أطفال المجتمعات المُضيفة و شبابها في كل من تركية و لبنان و الأردن. أما في قطاع التعليم العالي، يقدّم مشروع "هوبس" *HOPES* منحاً دراسية و استشارات تعليمية و تدريباً لغوياً لقرابة 250000 من لاجئين سوريين في المجتمعات المُضيفة و شبابها في الأردن و لبنان و مصر و العراق و تركية. ففي تركية، تشمل المداخلات في مجال التعليم تشييدَ سبعين مدرسة جديدة و تجهيزَها.

2- مخاطر استمرار الحرب و تهديداته ضد مصالح الاتحاد الأوروبي الجوهرية:

يمكن لاستمرار الحرب في سورية أن يؤدي إما إلى تقسيم البلد طائفياً ما من شأنه أن يزيد من تأجيج التطرّف و الإرهاب العنفيين، و إما إلى فرض النظام السيطرة العسكرية على شتى أنحاء البلد. و سيؤدي الاحتمالان إلى استمرار انعدام الاستقرار ما سيولّد نتائج مدمّرة أوسع نطاقاً إقليمياً و عالمياً، بما في ذلك تضاؤل قدرة المجتمع الدولي القانونية و المؤسساتية على حلّ نزاعات أخرى. ستكون انعكاسات كلٍّ من هذين الاحتمالين- استمرار الصراع أو استمرار الحكم الاستبدادي، بديليْ الانتقال السياسي التفاوضي– ضد مصالح الشعب السوري و المنطقة و الاتحاد الأوروبي. و ستشمل:

- خسائر بشرية و معاناة إنسانية متفاقمة، بما في ذلك بسبب الحصارات، ما من شأنه أن يؤدي إلى المزيد من التهجير و لا سيما تدفق موجات كبيرة من اللاجئين عبر المنطقة و إلى أوروبة.
- استمرار العنف و تطرّف المجموعات المسلحة و انتشار التطرّف العنفي.
- انتشار النشاطات الإجرامية الناجمة عن اقتصاد الحرب بما في ذلك الاتّجار بالأسلحة و البشر.
- استمرار التدهور الاقتصادي مع تقلّص الأعمال و تضاؤل الفرص الاقتصادية.

- ترسيخ الخلافات الطائفية ما يجعل الجهود الرامية إلى متابعة عملية المصالحة الوطنية أكثر صعوبة
- تفاقم عدم الاستقرار في البلدان المجاورة، بما في ذلك عرقلة ترسـيخ الاستقرار في العراق ما بعد داعش، و تعاظم التأثير المباشر في كل من الأردن و لبنان و تركية.
- المزيد من تدمير الإرث الثقافي، بما في ذلك مواقع التراث العالمي و الاتّجار بقطع التراث الثقافي.

3- أهداف الاتحاد الأوروبي الاستراتيجية:

تأتي أهداف الاتحاد الأوروبي المتعلقة بسورية انسجاماً مع قيمه و مصالحه الجوهرية، و تستند إلى استراتيجية سياسة الأمن و الشؤون الخارجية العالمية للاتحاد الأوروبي و سياسة الجوار الأوروبية:

سورية واحدة – وحدة البلد و سلامة أراضيه للمواطنين السوريين جميعهم

سورية ديمقراطية – حكومة شرعية و نظام سياسي تعددي مع احترام سيادة القانون و حقوق فردية مستندة إلى المواطنة المتساوية.

سورية متنوعة و شـاملة – بلـد متعدد الثقافات، تشعر فيه المجموعات العرقية و الدينية على اختلافها بأن هويـاتها محمية، و بأنها على قدم المساواة في حق الوصول إلى الحكومة.

سورية قوية و آمنة – دولة فعّالة ذات مؤسسات عملية، مع التركيز على أمن المواطنين و خدماتهم، و جيش وطنـي واحـد و شرطة و قوى أمنية خاضعة للمساءلة.

سورية مستقرة- نظام سياسي مستقر و اقتصاد قوي، ضمان التعليم و الرعاية الصحية الملائمين للسكان، إضافة إلى التمكّن من جذب الاستثمارات الأجنبية، و الحفاظ على حسن علاقات الجوار مع الدول المجاورة جميعها، و الاندماج مع المجتمع الدولي بصفته شريكاً بنّاءً.

إن وضع هذه الأهداف الاستراتيجية قيد التنفيذ سيمكّن من عودة اللاجئين و المهجّرين داخلياً عودةً طوعية و كريمة و آمنة.

4 – أهداف الاتحاد الأوروبي

بغية تحقيق تلك الأهداف الاستراتيجية، أهداف الاتحاد الأوروبي المتعلقة بسورية هي:

- إنهاء الحرب عبر عملية انتقال سياسي يتفاوض عليها أطراف الصراع، بدعم المبعوث الأممي الخاص من أجل سورية و فاعلين دوليين و إقليميين أساسيين
- ترويج انتقال هادف و شامل في سورية عبر دعم تقوية المعارضة السياسية انسجاماً مع قرار مجلس الأمن الأممي 2254 و بيان جنيف
- ترويج الديمقراطية و حقوق الإنسان و حرية التعبير عبر تقوية منظمات المجتمع المدني السوري.

- ترويج عملية مصالحة وطنية تستند إلى جهود ترسيخ السلام و محاربة التطرّف و الطائفية العنفيين، بما في ذلك مقاربة نحو العدالة الانتقالية التي ينبغي أن تشمل المحاسبة على جرائم الحرب.

- إنقاذ الأرواح عبر تلبية الاحتياجات الإنسانية للسوريين الأكثر تضرراً و ضعفاً بطريقة مبدئية و فعّالة و مجزية و في الوقت المناسب.

- دعم متطلبات صمود السكان السوريين و المؤسسات و المجتمع السوري.

ثمة مناقشة أكثر تفصيلاً لهذه الأهداف في الفقرة 5.

5- خطوط الإجراءات الأساسية في سورية لتنفيذ أهداف الاتحاد الأوروبي:

- 5-1- إنهاء الحرب عبر عملية انتقال سياسي يتفاوض عليها أطراف الصراع، بدعم المبعوث الأممي الخاص من أجل سورية و فاعلين دوليين و إقليميين أساسيين

يجب على أي حلّ مستمر للحرب أن يتمحور حول تلبية تطلّعات الشعب السوري الديمقراطية و احتياجاته، و السماح بانفتاح سياسي و مدني للمجموعات التي كانت في السابق معزولة، و إصلاح مؤسسات الدولة إصلاحاً ديمقراطياً و حقيقياً. بما أن الاتحاد الأوروبي مهتم بانتقال سياسي تفاوضي و استخدام الأدوات المتوفرة لديه، فإنه سيؤدي دوره بالكامل، و سيتابع الاتحاد الأوروبي تأمين مساعدته المباشرة للمحادثات الجارية برعاية الأمم المتحدة في جنيف، بما في ذلك من خلال المناقشات الفنية التي من شأنها دفع المفاوضات السياسية بغية إنهاء الحرب و تحديد معايير هيئة الحكم الانتقالي انسجاماً مع قرار مجلس الأمن الأممي 2254 و بيان جنيف. يرحّب الاتحاد الأوروبي بالخطوات التي تقوم بها روسية و تركية و إيران دعماً لوقف إطلاق النار كما هو مصادق عليه في قرار مجلس الأمن الأممي 2336، و كوسيلة للتحضير من أجل المحادثات السورية-السورية في جنيف.

بما أن الانخراط العسكري المباشر لعدد من الفاعلين الإقليميين و الدوليين يساهم إلى حدّ كبير في صياغة الحرب السورية، فقد طرح الاتحاد الأوروبي بالتنسيق الكامل مع الأمم المتحدة مبادرة لتطوير الحوار السياسي مع فاعلين أساسيين من المنطقة، لتحديد أرضية مشتركة للوضع النهائي في سورية و شروط المصالحة و عملية إعادة الإعمار. يهدف هذا العمل إلى زيادة المساهمة في التوصل إلى اتفاق في عملية السلام السورية-السورية.

لا يمكن تحقيق السلام عبر الاكتفاء بالانخراط مع المعنيين السوريين على المستوى الكلي. يتطلّب تحقيق السلام قبل كل شيء جهوداً منسّقة تستهدف المجتمع المدني السوري و المجتمعات و السكان المتأثرين بالحرب و الذين ينبغي أن يشاركوا في عملية تحديد التدابير الانتقالية و مستقبل النظام السياسي السوري. تطوّر مبادرة الاتحاد الأوروبي لدعم عملية السلام في سورية منصة ملموسة لدعم عملية السلام و وقف إطلاق النار، و تقوية أحزاب المعارضة و المساهمة في الحوار مع المجتمع المدني. سيتابع الاتحاد الأوروبي دعم جهود المبعوث الأممي الخاص من أجل سورية لشمل المجتمع المدني في عمله عبر غرفة دعم المجتمع المدني و المجلس الاستشاري النسائي.

سيُبقي الاتحاد الأوروبي على تدابيره التقييدية ضد أفراد سوريين و كيانات سورية تدعم النظام ما دام قمع المدنيين مستمراً. كما سيتمّ الإبقاء على التدابير التي تستهدف قطاعات معينة في الاقتصاد السوري بالقدر الضروري، مع تمديد العقوبات

الحالية مدة أطول إذا اقتضت الضرورة. سيُبقي الاتحاد الأوروبي على تأثير العقوبات قيدَ المراجعة المستمرة و سينظر بانتظام في الخيارات المُتاحة لتخفيف أية نتائج غير مقصودة.

5-2- ترويج انتقال هادف و شامل في سورية عبر دعم تقوية المعارضة السياسية، بما ينسجم و قرار مجلس الأمن الأممي 2254 و بيان جنيف.

لا يمكن أن يتحقق انتقال شامل و قابل للتطبيق في سورية من دون تمثيل و تمكين كافة المجموعات السورية السياسية الأساسية. إن جهود المعارضة السورية في الداخل و الخارج بحاجة إلى دعم لتتمكن من تحويل ذاتها إلى منصة سياسية مستدامة و قوية قادرة على تأمين بديل ديمقراطي و تأدية دور هام في مرحلتيْ الانتقال و ما بعده في سورية. سيستمر الاتحاد الأوروبي في البناء على عمله القائم لدعم مجموعات المعارضة السياسية الرئيسية في عملية التفاوض، و مساعدتها في تطوير و تكييف رؤيتها إزاء الانتقال و مستقبل الدولة و المجتمع السوريين.

سيستمر الاتحاد الأوروبي في الاستثمار في توحيد المعارضة عبر جهوده الرامية إلى تقوية اللجنة العليا للمفاوضات و مكوّنيها السياسيين الأساسيين، الائتلاف السوري الوطني و هيئة التنسيق الوطنية. سيدعم الاتحاد الأوروبي توسيع منصة المعارضة من أجل المفاوضات من خلال الحوار مع مجموعات معارضة سورية أخرى لم تكن ممثلة في عملية جنيف من قبل. علاوة على ما سلف، يشجع الاتحاد الأوروبي الحوار بين مجموعات المعارضة و المعنيين السوريين، كمنظمات المجتمع المدني و القادة الدينيين و زعماء العشائر و مجتمع الأعمال و الجمعيات النسائية، بهدف دمج وجهات نظرهم في منصة سياسية.

سيواصل الاتحاد الأوروبي دعم تعاون المعارضة السياسية السورية و انخراطها مع المجموعات المسلحة المعتدلة، بغية تقوية مشاركتهم في وقف إطلاق النار و التحضيرات من أجل انتقال سياسي مستقبلي.

5-3- ترويج الديمقراطية و حقوق الإنسان و حرية التعبير عبر تقوية منظمات المجتمع المدني السوري

سيستمر الاتحاد الأوروبي في توفير الدعم الكبير لمنظمات المجتمع المدني السوري التي تشارك في تبنّي قيم ترويج الديمقراطية و حقوق الإنسان و حرية التعبير. سيحتاج المجتمع المدني السوري إلى تأدية دور بارز في سورية بعد الصراع، بما في ذلك مساعدة البلد في التعامل مع الماضي و تمكين جهود المصالحة المحلية و الوطنية و الحوار الديني و الثقافي البينيّ و المساهمة في مراقبة أية اتفاقية سياسية.

سيدعم الاتحاد الأوروبي بخاصة دمجَ المجتمع المدني السوري ضمن منصات متماسكة بإمكانها أن تروّج أهدافها على نحو أفضل و إتاحة المجال للتعبير عن النفس أمام أوسع طيف ممكن من المجتمع السوري. و سيعمل على تقوية قدرات المجتمع المدني على الانخراط مع الناس و الإفصاح عن هموم المواطنين السوريين. سيتم تقديم الدعم من أجل منظمات حقوق المرأة و الشباب و الأقليات التي تروّج برامج عمل تتعلق بمشاركتها في سورية ديمقراطية و شاملة.

ينبغي أن يشمل دعم حرية التعبير دعمَ تطوير وسائل إعلام عالية الفعالية و حرة و مستقلة، و إنشاء أقنية للتواصل المنفتح و المتسامح بما في ذلك عبر وسائل التواصل الاجتماعي.

5-4- ترويج عملية مصالحة وطنية تستند إلى جهود ترسيخ السلام و محاربة التطرف و الطائفية العنفيين، بما في ذلك مقاربة إزاء العدالة الانتقالية التي يجب أن تشمل المحاسبة على جرائم الحرب.

سيستمر الاتحاد الأوروبي خلال الصراع و بعده في دعم مبادرات العدالة الانتقالية للمساعدة في ضمان المحاسبة على جرائم الحرب و انتهاكات حقوق الإنسان و انتهاكات القانون الدولي الإنساني. و يشمل هذا الاستخدامَ المؤكّد للأسلحة الكيماوية، إضافة إلى دعم التحقيق في جرائم الحرب على المستويين الوطني و الدولي. ستتم هذه الجهود بالتزامن مع دعم تقوية الإغاثة النفسية الاجتماعية و المصالحة عبر البلد.

على صعيد الجهود الرامية إلى ترسيخ السلام، سيساعد الاتحاد الأوروبي شتى مكوّنات المجتمع السوري في دعم التعايش السلمي و متطلبات صمود المجتمع بصفتها متطلبات مسبقة لبناء سورية الديمقراطية مستقبلاً. ينبغي استهداف جهود الوساطة بحذر لتلبية احتياجات المجتمعات المحلية و تطورات سياق الصراع. سيدعم الاتحاد الأوروبي العمل على تحديد هويات الأشخاص المفقودين و المتوارين و تقديم الدعم لأسرهم من خلال الاستشارة, و كذلك المشورة القانونية و المرافعة.

5-5- إنقاذ الأرواح عبر تلبية الاحتياجات الإنسانية للسوريين الأكثر ضعفاً و تضرراً بطريقة فعالة و ناجعة و مبدئية و في الوقت الملائم.

باتت تحديات إيصال المعونات الإنسانية داخل سورية متزايدة. أصبحت الموافقة على إيصال المعونات الإنسانية أو منعه تكتيكاً حربياً تلجأ إليه أطراف الصراع كافة، لغاياتهم الخاصة. سيواصل الاتحاد الأوروبي انخراطه العملي مع حكومة سورية و مجموعات المعارضة لإعادة تأكيد ضرورة امتثال أطراف الصراع جميعها للمبادئ الإنسانية الأساسية، و الحاجة إلى تجنب تسييس إيصال المعونات الإنسانية. سيحافظ الاتحاد الأوروبي على مقاربة لإيصال المعونات من خلال شركائه تتّسم بكونها مقاربة مبدئية و غير تمييزية و تستند إلى الاحتياجات.

ستستمر استجابة الاتحاد الأوروبي الإنسانية في تغطية نوعين من السيناريوهات: استجابة الخط الأول الطارئة و الاستجابة ما بعد الطوارئ، من خلال مقاربة متكاملة لخمسة قطاعات أساسية من المداخلة: الغذاء- الصحة - الإيواء و المواد غير الغذائية – المياه - مستلزمات الصحة و النظافة - الحماية. من خلال استجابة الخط الأول الطارئة، سيولي الاتحاد الأوروبي و شركاؤه في العمل الإنساني الأولوية لمناطق حيث يعاني السكان المدنيون من عدم إمكانية الحصول على المساعدة الإنسانية فيها أو من محدوديتها. يدعم الاتحاد الأوروبي وضع خطط الطوارئ بهدف استباق أي تدهور في الوضع الإنساني أو الاستجابة له بفعالية.

إلى ذلك، سيواصل الاتحاد الأوروبي تأمين المساعدة المحافِظة على الحياة إلى السوريين الأكثر ضعفاً و تضرراً في الحالات ما بعد الطوارئ، كالتهجير طويل الأجل أو نقص الخدمات الأساسية المطوّل. سيقوي الاتحاد الأوروبي التكامل بين المعونة الإنسانية و متطلبات الصمود و دعم المعيشة و أسباب الرزق. و عملاً بدبلوماسيته في المجال الإنساني، سيواصل الاتحاد الأوروبي مطالبة كافة أطراف الصراع بضمان حماية المدنيين و السماح بإيصال المعونات الإنسانية و تأمين استجابة إنسانية تنسجم و القانون الدولي الإنساني و مبادئ المحاسبة. سيستمر الاتحاد الأوروبي في دعم مقاربة "سورية برمّتها" القوية بصفتها الوسيلة الأفضل لمعالجة قيود إيصال المساعدات و تسليمها إلى السكان المحتاجين من كافة مراكز المساعدات، بما فيها العمليات عبر الحدود و عبر الخطوط، على نحو مبدئي و ناجع و متناسق.

5-6- دعم متطلبات صمود سكان سورية و المؤسسات و المجتمع السوري بما ينسجم و مقاربة "سورية برمّتها"

يتطلّب بناء متطلّبات صمود الشعب السوري وفقاً لمقاربة "سورية برمّتها" تأمينَ المعونة للمجموعات السكانية المتأثرة في شتى أنحاء سورية. و باتت تحديات هذا الأمر متزايدة الصعوبة نتيجة لعدم إمكانية الوصول و انعدام الأمان و قدرة الشركاء المنفذين على العمل في بيئة صراع. تستلزم هذه المقاربة تقييماً حذراً و حساساً للصراع و مراقبة أين و كيف يمكن للاتحاد الأوروبي إيصال مساعداته. لذا، اتخذ الاتحاد الأوروبي التدابير اللازمة لتخفيف المخاطر، السياسي منها و غير السياسي، الناجمة عن العمل داخل سورية كما متّن وجوده في المنطقة.

سيواصل الاتحاد الأوروبي دعم متطلّبات صمود المدنيين في سورية. كما سيركز على نحو خاص على خلق فرص العمل من خلال مقاربات تستند إلى المجتمع و ذات ملكية محلية لتوليد الدخل و ترويج الشعور بالتمكين. كما سيواصل الاتحاد الأوروبي تركيزه على تأمين التعليم بشقّيه الأساسي و العالي و تنمية المهارات و التدريب المهني و خدمات الدعم النفسي الاجتماعي للأطفال و الشباب السوريين، إضافة إلى إجراءات خاصة تروّج المساواة في مُتاحية التعليم للإناث. سيمكّن هذا الأمر المستفيدين من متابعة تحصيلهم العلمي و دراساتهم، ما من شأنه أن يمدّهم بإمكانات لمستقبل أفضل و تزويدهم بالمهارات اللازمة للمساهمة في إعادة إعمار سورية. سيشجع هذا الأمر الناس أيضاً - و لا سيما الشباب منهم - على البقاء في سورية أو العودة إليها ما بعد الصراع، متيحاً بدائل عن المشاركة في المجموعات المسلحة أو المتطرفة العنيفة أو التأثر بها.

إلى ذلك، سيعمل الاتحاد الأوروبي على تجنيب انهيار إدارة الدولة السورية. كي تكون الدولة ذات فاعلية من الضروري ضمان ربط هياكل الحوكمة على كافة المستويات عبر سورية. سيوسّع الاتحاد الأوروبي ما قدّمه إلى الآن من دعم إلى هياكل الحوكمة المدنية المحلية في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، كالمجالس المحلية و غيرها من الكيانات الإدارية، لتحسين الشفافية و المشاركة و المحاسبة في تأمين الخدمات، و منع سيطرة فاعلين عسكريين على الهياكل المدنية. سينسّق الاتحاد الأوروبي على نحو وثيق مع فاعلين آخرين و مع المعنيين السوريين، بما في ذلك الحكومة السورية المؤقتة (14) لضمان مقاربات مكمّلة و متناسقة ضمن قطاعات مختلفة و عبرها.

بموجب مقاربة "سورية برمّتها"، سيواصل الاتحاد الأوروبي تأمين دعم متطلبات الصمود في شتى أنحاء سورية، و يهدف هذا الدعم إلى: الحفاظ على رأس مال سورية البشري و تأمين الخدمات، ما من شأنه تمهيد الطريق للتعافي التالي للصراع، و إلى تأمين سبل تمكين الناس من البقاء في منازلهم بكرامة، أو تمكين المهجّرين داخلياً من الحصول على الخدمات الأساسية، و بالتالي خفض تدفق المهاجرين. لا بد من متابعة مقاربة "سورية برمّتها" بغية تمهيد طريق التعافي ما بعد الصراع و إصلاح الدولة ما بعد التوصّل إلى اتفاق، حيث يُتوقع من المؤسسات المحلية في شتى أنحاء سورية تأدية دور أساسي في ترسيخ دعائم الاستقرار.

6- انخراط الاتحاد الأوروبي في التخطيط المبكر من أجل إعادة الإعمار و الانتقال

6-1- التخطيط ما بعد الاتفاق:

كان الاتحاد الأوروبي إلى الآن واضحاً من حيث أنه لن يتمكن من المساعدة في إعادة إعمار سورية قبل سريان انتقال سياسي شامل و حقيقي و موسّع. و بناءً عليه، يرتبط انخراط الاتحاد الأوروبي في إعادة الإعمار بحلّ سياسي للصراع استناداً إلى قرار مجلس الأمن الأممي 2254 و بيان جنيف. إضافة إلى ذلك، ينبغي للفاعلين الخارجيين الذين أججوا

الصراع تولي المسؤولية الخاصة عن تكاليف إعادة الإعمار. و مع ذلك، بغية الاستعداد للعمل على جناح السرعة و بفعالية في الوقت الملائم، لا بد من البدء بالتحضيرات مسبقاً. ستكون احتياجات الاستثمار هائلة و سيكون الجهد العالمي مطلوباً.

سيواصل الاتحاد الأوروبي انخراطه و مساهمته في إجراءات التخطيط ما بعد الصراع و الذي تقوم به المجموعة العاملة البينية التابعة لوكالات الأمم المتحدة و التي ستفصّل المداخلات متعددة القطاعات الضرورية خلال الأشهر الستة الأولى عقب التوصل إلى اتفاق سلام لدعم العملية السياسية و هياكل الحكومة الانتقالية. كما أن العمل جارٍ على قدم و ساق لتوسيع التقييم المشترك بين الأمم المتحدة و الاتحاد الأوروبي المتعلق بالأضرار و الاحتياجات في عدد من المدن السورية، و لضمان تلبية احتياجات السكان ضمن جهود إعادة الإعمار. سيسعى الاتحاد الأوروبي إلى دمج جهود المصرف الدولي الموازية و المماثلة، و سيمهّد هذا العمل الطريق و يقلّص الوقت اللازم ما بعد الاتفاق من أجل إجراء تقييم مشترك للتعافي و بناء السلام بين كل من الاتحاد الأوروبي و المصرف الدولي و الأمم المتحدة، دعماً لخطط التعافي و إعادة الإعمار على المدى الأطول لهياكل الحكومة الانتقالية.

ينخرط الاتحاد الأوروبي سلفاً في زيادة التنسيق بين الدول الأعضاء و مانحين رئيسيين في سورية. و بهذا الصدد، استضاف الاتحاد الأوروبي تسعة اجتماعات للمانحين الرئيسيين منذ تشرين الأول 2012 لتحسين التنسيق الدولي للتعافي على صعيد المعونات اللاإنسانية و متطلبات الصمود و المعونات التنموية و التخطيط للمستقبل من أجل الاستجابة للأزمة السورية. تحضيراً لمرحلة ما بعد الاتفاق، سينخرط الاتحاد الأوروبي مع الدول المجاورة لسورية و المؤسسات المالية العربية الدولية و غيرها من الأطراف الثالثة ذات الصلة، لمناقشة طرق مساهمة الدول المجاورة لسورية و الفاعلين الإقليميين في إعادة إعمار سورية، و كيف يمكن دعم العودة الكريمة و الطوعية و الآمنة للاجئين و المهجّرين داخلياً.

2-6- دور الاتحاد الأوروبي في إعادة إعمار سورية

لدى سريان انتقال سياسي حقيقي انسجاماً مع قرار مجلس الأمن الأممي 2254 و بيان جنيف، سيكون بمقدور الاتحاد الأوروبي اتخاذ خطوات داعمة لإعادة الإعمار. سيتمّ اتخاذ مثل تلك الخطوات على نحو تدريجي و حصراً استجابة لتطور ملموس و قابل للقياس:

- رفع التدابير التقييدية: يمكن للاتحاد الأوروبي مراجعة التدابير التقييدية الحالية ضد سورية لدعم التعافي المبكر و إعادة الإعمار.
- استئناف التعاون: يمكن للاتحاد الأوروبي استئناف علاقات التعاون الثنائية مع الحكومة السورية، و حشد الأدوات الملائمة بموجب سياسة الجوار الأوروبية و غيرها من البرامج لدفع عجلة الاقتصاد و تناول تحديات الحوكمة و المحاسبة.
- حشد التمويل: لدى بدء انتقال سياسي حقيقي و شامل، سيكون الاتحاد الأوروبي مستعداً للمساهمة في إعادة إعمار سورية، و حشد تمويل مانحين دوليين آخرين و تعزيزه. و ينبغي "لصندوق الاتحاد الأوروبي الائتماني الإقليمي استجابة للأزمة السورية" أن يؤدي دوراً هاماً في جمع و توجيه التمويل من الاتحاد الأوروبي و الدول الأعضاء فيه و من مساهمين آخرين.

من دون إصدار حكم مسبق على نتائج المشاورات مع النظراء السوريين في مرحلة ما بعد الاتفاق و الذين ينبغي أن يحددوا أولوياتهم على صعيد إعادة الإعمار، يمكن للاتحاد الأوروبي أن يقدم الدعم في القطاعات التالية:

الأمن: ستكون الحاجة إلى الأمن أساسية لتنفيذ أي اتفاق سياسي. يمكن للاتحاد الأوروبي في المرحلة التالية للاتفاق مباشرة تمويلُ إزالة الألغام و نزع الذخائر غير المنفجرة، و دعم آليات محلية أو دولية للإشراف على وقف الأعمال العدائية و مراقبته. سيكون الانتقال في سورية ناجحاً فقط إذا تم إصلاح المؤسسات الأمنية لتصبح خاضعة للمساءلة و تركز على سلامة المواطنين و أمنهم. سيتطلب هذا الأمر إشرافاً مدنياً على المستويين المحلي و الوطني. يمكن للاتحاد الأوروبي دعم إصلاح القطاع الأمني و نزع الصفة العسكرية عنه و إلغاء التعبئة و إعادة دمج مقاتلين سابقين في الحياة المدنية أو المؤسسات الأمنية المُصلحة. يمكن للاتحاد الأوروبي تمويل مجالات أخرى ذات صلة، بما فيها التخلص من العوامل الكيماوية، و تعقب الأسلحة الصغيرة و الخفيفة و التخلص منها.

الحوكمة، الإصلاحات، تأمين الخدمات: يمكن للاتحاد الأوروبي في المرحلة التالية للاتفاق مباشرة أن يدعم تأمين مكاسب السلام عبر تسريع إعادة الخدمات الأساسية على المستوى المحلي (التعليم، الصحة، المياه، الكهرباء، إزالة الأنقاض، إدارة النفايات ..إلخ)، و لا سيما في المناطق التي تستضيف أعداداً كبيرة من المهجّرين أو العائدين. أما على المدى الأطول، يمكن للاتحاد الأوروبي دعم إصلاح مؤسسات الدولة ما بعد الاتفاق، بما في ذلك الجهود الرامية إلى التغلب على وجود تطبيقات/إدارات مختلفة، تقوية تماسك تأمين الخدمات، و إعادة لمّ شمل المجتمعات المنقسمة. يمكن للاتحاد الأوروبي دعم صياغة دستور جديد و تنظيم انتخابات و لا سيما عبر المساعدة في إدارة الانتخابات و من خلال بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات. كما يمكنه أن يرفع من نسبة دعم تأمين الخدمات عبر مؤسسات الدولة و المؤسسات المحلية، و عليه تقوية شرعية مؤسسات الدولة و المؤسسات المحلية المُصلحة و الخاضعة للمساءلة في شتى أنحاء سورية. يمكن للاتحاد الأوروبي أيضاً دعم سورية في محاربة الجرائم المالية عبر تنفيذ توصيات مجموعة عمل الإجراء المالي.

التماسك الاجتماعي، ترسيخ دعائم السلام، المصالحة: يمكن للاتحاد الأوروبي في المرحلة التالية للاتفاق مباشرة دعم عمليات مصالحة شاملة على المستوى المحلي لتعزيز اتفاق السلام و الحيلولة دون العودة إلى الصراع. كما يمكنه تأمين الدعم للسلطات الانتقالية في تناول المسائل الأكثر إلحاحاً (معتقلين و مفقودين سابقين، حلّ النزاعات العقارية حول ملكية المنازل و الأراضي .. إلخ)، العمل الوثيق مع المجتمع المدني.

كما يُبدي الاتحاد الأوروبي استعداده لتأدية دور في دعم و تحضير عودة اللاجئين و المهجّرين داخلياً عودة آمنة و طوعية و كريمة إلى منازلهم و دمجهم في المجتمع السوري. على المدى الأطول، سيحتاج هذا الهدف - من ضمن ما سيحتاج إليه – إلى آليةِ و إجراءاتِ عدالة انتقالية تقوم على أساس الحقوق و تتمحور حول الضحية لتشجيع المصالحة المحلية و الوطنية، كالحوار الوطني، إلى جانب إصلاح قضائي معمّق.

رأس المال البشري: يمكن للاتحاد الأوروبي البناء على مبادرات قائمة لتطوير رأس المال البشري و الحفاظ عليه و الذي سيكون ضرورياً في إعادة إعمار سورية. لهذه الغاية، يمكن حشد أدوات الاتحاد الأوروبي ذات الصلة و المتعلقة بالسياسات القطاعية كبرنامج آفاق 2020.

- التعافي الاقتصادي: يمكن للاتحاد الأوروبي في مرحلة ما بعد الاتفاق مباشرة زيادة دعمه للمعيشة من أجل السكان عموماً، و لا سيما من أجل الأكثر تضرراً و ضعفاً و الشباب و المهجّرين. سيكون ترسيخ السلام

و إعادة الإعمار في سورية على المدى الأطول ممكنين فقط من خلال إعادة إطلاق الاقتصاد السوري الذي مُنيَ بأضرار هائلة نتيجة أعوام الحرب الستة. سيكتسي إيجاد الوظائف و فرص الأعمال للسوريين جميعاً (و خصوصاً للاجئين العائدين و المهجّرين و المجتمعات المتأثرة بالحرب و المقاتلين السابقين)، بما في ذلك الفرص التي توفرها عملية إعادة الإعمار أهمية واضحة من أجل التعافي الاقتصادي.

بغية الوصول بفعالية الدعم الدولي إلى حدّها الأقصى، سيكون من الأساسي أن يعمل المجتمع الدولي باتجاه واحد و بتنسيق تام. في هذا السياق، لدى توفر الشروط و بحسب المتطلبات، يمكن لصندوق النقد الدولي أن يكون في صدارة جهود استقرار الاقتصاد الكلي، بالتزامن مع قروض من المصرف الدولي و مشورة حول سياسات الإصلاح القطاعي و الهيكلي.

يمكن توفير مساعدة الاتحاد الأوروبي المالية الكلية لسورية ما بعد الصراع، لكن هذا خاضع لوجود برنامج إنفاق خاص بصندوق النقد الدولي و الشروط المسبقة ذات الصلة ـ احترام الآليات الديمقراطية، بما في ذلك نظام برلماني متعدد الأحزاب و سيادة القانون و احترام حقوق الإنسان.

انسجاماً مع تفويضيهما، يمكن لمصرف الاستثمار الأوروبي و المصرف الأوروبي لإعادة الإعمار و التنمية أن يعززا خبرتهما في تمويل البنى التحتية و تطوير القطاع الخاص، بما في ذلك دعم رواد الأعمال الصغيرة عبر القروض متناهية الصغر.

= = = = = =