

سوريا

خمس سنوات من

الحرب



سوريا: خمس سنوات في الحرب

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

جامعة سانت أندروز

وقّعت الإسكوا في 28 كانون الثاني/يناير 2016، مع مركز الدراسات السورية في جامعة سانت أندروز في المملكة المتحدة، مذكرة تفاهم في إطار نشاط علمي مشترك يهدف إلى تكوين فهم شامل أكثر حول الأزمة السورية وكيفية بناء سوريا قائمة على الشمول السياسي لتوفّر لكافة مواطنيها فرصة العيش بعيداً من الفقر والخوف.

ومنذ بداية الأزمة في آذار/مارس 2011، تسعى الإسكوا ومركز الدراسات السورية إلى الانطلاق في مسار البحث العلمي بدلاً من الخطاب المُسيّس، والتركيز على ما يمكن القيام به وليس على ما يمكن إلقاء اللوم عليه. وبهذا، يتّخذ الطرفان موقعاً يؤهلهم لإصدار تقرير مشترك يعرض تشخيصاً للوضع السوري وتوصيفاً له ويتوجه إلى جميع المعنيين بمستقبل سوريا بغض النظر عن خلفياتهم أو انتماءاتهم السياسية. ويستند التقرير إلى البحث المكثف ضمن إطار برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS) وإلى تضافر الجهود المبذولة من منات الخبراء السوريين والدوليين بغية تحديد الخطوات التي يتوجب اتخاذها بعد انتهاء النزاع. كما يتناول التقرير مفاهيم شاملة لا تقتصر على إعادة الإعمار والتنمية فحسب، بل تركز كذلك على حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية وبناء مجتمع شامل يتمكن فيه الجميع من تسوية نزاعاتهم بالطرق السلمية، ما يفتح المجال أمام تحقيق التنمية البشرية السريعة.

يقدم التقرير توثيقاً مفصلاً للتأثير الذي خلفه العنف والحرب على اقتصاد سوريا، كما يولي اهتماماً خاصاً بمحنة اللاجئين وبمدى نجاح العقوبات الغربية أو فشلها في تحقيق أهدافها المعلنة. ورغم أن التقرير يتمحور بشكل أساسي حول العواقب الاجتماعية والاقتصادية للنزاع، فإنه يقدم كذلك عدة مبادئ توجيهية إلى جانب خطة عمل أولية تركز على الفترة التي تلي مباشرة مرحلة التوصل إلى حل سياسي للأزمة، هذا بالإضافة إلى توصيفات قيّمة يقدمها التقرير من شأنها أن تساعد المجتمع الدولي، على المدى القريب، في التخفيف من حدة الأضرار البشرية الناجمة عن الأزمة.

وإذا ما ساهم هذا التقرير، ولو بشكل بسيط، في تكوين فهم أفضل للآثار السلبية التي خلفتها الأزمة السورية وبالتالي في تفادي وقوع أزمة مماثلة سواء في سوريا أو في أي مكان آخر، فيكون بذلك قد تخطّى التوقعات المرجوة.

شكر وتقدير

يأتي إعداد هذا التقرير في إطار جهد مشترك بين الإسكوا وجامعة سانت أندروز، وقد تولّى مهمة الإشراف على إعداده عبد الله الدردري (نائب الأمين التنفيذي للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا) ورايموند هينبوش (مدير مركز الدراسات السورية في جامعة سانت أندروز).

ويشمل الفريق الأساسي المؤلفين: خالد أبو اسماعيل، وعمر العمادي، وألياش كونيك، وأسامة نجوم، وجاستين واكر، إلى جانب إسهامات بارزة من محمد أسدي، وأحمد شيخ عبيد، وبيان المحتاوي.

ونخصّ بالشكر جمعة حجازي لإسهاماته الغنية في البيانات والتحليل الخاصة بالتنمية البشرية والاقتصاد الكلي في سوريا.

ويُغربّ المؤلفون الأساسيون كذلك عن شكرهم وامتنانهم للمساهمات والأبحاث والدراسات ذات الصلة المقدّمة من برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS). كما يتوجّهون بالشكر لفريق عمل البرنامج لدعمه الكبير في إعداد هذا التقرير، لا سيّما: باسل كغدو لدعمه الإداري وإسهاماته الفنية، ورياض الصباغ لإرشاده على مستوى التواصل والاتصال، ورائيا ناصر للتنسيق.

ونتوجّه بالشكر أيضًا إلى ياروب بدر ونيرانجان سيرانجي ومهدي الدجاني لمراجعتهم البناءة للمسودّة الأولى لهذا التقرير، وإلى داميان سيمونيس لتولّيه مهمة التدقيق وتقديمه النصائح، وإلى فؤاد غرّة لتشكيله الرسوم البيانية ودعمه في المصادر والمراجع، وإلى مارال تشجيان لمساعدتها الإدارية.

تعود الآراء الواردة في هذا التقرير إلى المؤلفين ولا تعبّر بالضرورة عن آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة أو جامعة سانت أندروز.

المؤلفون الأساسيون

خالد أبو اسماعيل،
وعمر العمادي،
وألياش كونيك،
أسامة نجوم،
وجاستين واكر

12	المقدمة
16	سوريا اليوم: أين نقف الآن؟
17	1.1 مرحلة ما قبل الحرب
18	1.2 الوضع الاقتصادي
29	1.3 آثار الأزمة على الشعب السوري
37	المنظور الدولي: ماذا يمكننا أن نفعل؟
38	2.1 أوروبا
49	2.2. التدابير الانفرادية والعواقب الإنسانية غير المقصودة
56	مستقبل سوريا
61	المراجع

قائمة الأشكال

الشكل رقم 1: الخسائر في الناتج المحلي الإجمالي الفعلي	11
الشكل رقم 2: الخسائر الفعلية في الناتج المحلي الإجمالي والنمو المتوقع في غياب الأزمة	12
الشكل رقم 3: الخسائر في رأس المال، بين عامي 2011 و2015	13
الشكل رقم 4: الإيرادات اليومية بحسب الدولة الإسلامية في دير الزور، شباط/فبراير 2015	14
الشكل رقم 5: تضخم أسعار السلع الأساسية	15
الشكل رقم 6: الأمن الغذائي في خلال الأزمة	16
الشكل رقم 7: العجز في الموازنة العامة (أ): الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي	17
(ب): بالأسعار الثابتة لعام 2010	18
الشكل رقم 8: عناصر الإنفاق الجاري (أ): الإيرادات النفطية وغير النفطية	
(ب): بالأسعار الثابتة لعام 2010	
الشكل رقم 9: الدين العام بالقيمة الاسمية، 2010 - 2015	19
الشكل رقم 10: تأثير النزاع على التجارة، 2011 - 2014	20
الشكل رقم 11: أسعار المستهلك وأسعار صرف العملات	23
الشكل رقم 12: سعر الصرف في خلال الأزمة	24
الشكل رقم 13: السوريون النازحون داخليًا بحسب المحافظات، عام 2015	25
الشكل رقم 14: اللاجئين السوريون	26
الشكل رقم 15: الفقر	28
الشكل رقم 16: عدد السكان المحتاجين للمساعدات الإنسانية، لعام 2015	28
الشكل رقم 17: التعليم (بالنسبة المئوية)	30
الشكل رقم 18: المستشفيات العامة والخاصة التشغيلية عام 2015	32
الشكل رقم 19: مؤشرات الصحة المختارة، لعامي 2010-2015	33

مرّت خمس سنوات من النزاع، وفيها تغيّرت ملامح الجمهورية العربية السورية. أما الأرقام والبيانات المسجلة، فبليغةٌ تعبر عن ذاتها، إذ تشير إلى أنه ما يقدر بـ 2.3 مليون نسمة، أي ما يعادل 11.5 بالمئة من مجموع السكان، قد تعرضوا للقتل أو الإصابة¹، وغيرهم آلاف تم اعتقالهم أو لم يُعرَف مصيرهم، و6.5 مليون شخص نزحوا داخل البلاد، يقابلهم 6.1 مليون شخص هربوا لاجئين إلى بلدان مجاورة. أما الناتج المحلي الإجمالي (GDP) الذي بلغ 60.2 مليار دولار في 2010 فانخفض إلى 27.2 مليار دولار (استناداً إلى أسعار عام 2010)، ما يشير إلى انكماش اقتصادي بقيمة 55 بالمئة. وتُقدَّر إجمالي الخسائر المتكبدة إثر خمس سنوات من النزاع بحوالي 259.6 مليار دولار، فيما تُقدَّر قيمة المباني والبنى التحتية المُدمّرة بحوالي 90 مليار دولار. كما انخفض إجمالي المساحات المزروعة بنسبة 40 بالمئة في حين انعدم الأمن الغذائي لدى ثلث السكان داخل سوريا، فلم يبقَ أي قطاع اقتصادي سالمًا من أثر النزاع كما من الأثر الملحوظ للعقوبات المفروضة، إذ يعيش 80 بالمئة من السكان تحت خط الفقر (مقارنة بـ 28 بالمئة في عام 2010) وينحرم الملايين من حاجاتهم الأساسية في

الحياة فمنهم 13.5 مليون شخص بحاجة إلى مساعدات إنسانية و12.1 مليون شخص لا يتمتعون بالوصول الكافي للمياه والصرف الصحي الأساسي ومرافق التخلص من النفايات، ناهيك عن أن حوالي نصف مستشفيات سوريا قد



تعرضت لأضرار جسيمة. كما أشارت إحدى التقديرات إلى أن متوسط العمر المتوقع انخفض من 70 سنة في 2010 إلى 55.4 في 2014². وقد أغلقت آلاف المدارس أبوابها وقُدِّر عدد الأطفال في سن الدراسة غير الملتحقين بالمدارس داخل سوريا وخارجها بحوالي 2.7 مليون طفل كما انخفض معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي من 100% تقريباً في 2010 إلى 60% اليوم.

أما التجزئة في سوريا فازدادت سوءاً إلى حدّ وجود "اقتصادات" وهياكل إدارية عاملة خارج نطاق سلطة الحكومة كما يشير المحلّلون، هذا إلى جانب عوامل أخرى يصعب بشكل أكبر تحديدها كمياً منها الصدمات النفسية وعدم تمكين المرأة ولعلّ أهمها الانقسامات العميقة في المجتمع السوري. لذا، لا بُدّ من معرفة كيف وصل الأمر إلى هذا الحدّ، ليس لتفادي تكراره في سوريا فحسب، بل لمنع حدوثه في بلدان أخرى كذلك.

لقد طرحَتْ أسبابٌ مختلفةٌ سياسيةٌ واقتصاديةٌ وقانونيةٌ/إدارية، إلى جانب عوامل خارجية، بغية تفسير مسألة كيف اندلعت الأزمة في سوريا ولماذا. فالتفسيرات السياسية تُركّز من جهتها على فترة انهيار ربيع دمشق وقمعه في عام 2011 وعلى بطء وتيرة الإصلاح الديمقراطي في البلاد وعلى ردود فعل الحكومة على الاحتجاجات الأولية التي وقعت في الأشهر التالية لشهر آذار/مارس 2011 وكذلك على استخدام الجيش للقوة القاهرة بعد تموز/يوليو 2011. أما الأسباب الاقتصادية فتشمل الفقر الريفي وموجة الجفاف المُدمّرة التي

اجتاحت البلاد قبل عام 2011 والتي تعد اليوم أسوأ جفاف تعرضت له المنطقة منذ قرون³، إضافة إلى الفساد والتفاوت الشديد في توزيع الدخل. وفيما يخص التفسيرات القانونية/الإدارية، فتسلط تركيزها على الفجوة العميقة بين الأهداف المرجوة لصانعي السياسات قبل الأزمة وتلك التي تم تحقيقها بالفعل، لا سيما في ما يتعلق بفشلهم في اعتماد إصلاحات كانت قد دخلت حيز التنفيذ. أما العوامل الخارجية، فمن أبرزها دور القوى الإقليمية في إثارة القتال وإدامته. ورغم ذلك كله، تبقى هذه العوامل المذكورة، سواء تمت دراستها منفصلة أم مجتمعة، غير كافية لتفسير طبيعة النزاع وشِدته.

لا شك في أنّ سوريا في العام 2011 لم تكن دولة ديمقراطية كاملة بكلّ أركانها، إلّا أنها كانت، عشية اندلاع الأزمة⁴، تضمّ 1,461 جمعية مدنية فاعلة، منها أكثر من 500 جمعية قائمة في دمشق. وصحيح أنّ المعارضة العلنية للسياسة لم تكن مقبولة، إلّا أنّ أداء الحكومة كان يتعرّض للانتقاد بشكلٍ واسعٍ في وسائل الإعلام الرسمية وغير الرسمية.

وفي الفترة التي سبقت آذار/مارس 2011، شهد الناتج المحلي الإجمالي نموًا ملحوظًا ولاقت مشكلة الفقر اهتمام المسؤولين الذين كانوا يناقشون المسألة علنًا، لا سيما الفقر في المناطق الريفية، ويناقشون كيفية تحديد حجم المشكلة ومعالجتها. ومن ناحية ثانية، كانت القنوات الرسمية وشبه الرسمية والتطوعية تؤدي دورًا مهمًا كوسيلة لمنح قروض بملايين الدولارات لتمويل مشاريع مدّرة للدخل وغالبًا ما كان يرافقها خبرة تقنية في المجال المقصود. وإضافة إلى ذلك، كانت قد أنشئت لجنة لمكافحة البطالة.

أمّا مسألة تحسين نظام الحكومة بشكلٍ كبيرٍ وضروريّتها، فلاقت اعتراف المسؤولين إذ تم أنشئت هياكل إدارية لهذه الغاية وتم الاستعانة بخبرات دولية بغية تنفيذ التغييرات اللازمة، ناهيك عن المراسيم الرئاسية العديدة التي وقّعت في الفترة ما قبل عام 2011 والتي تناولت قضايا كان قد صُرف النظر عنها لوقتٍ طويلٍ، هذا وقد سنّت قوانين تسمح بإنشاء مصارف وجامعات خاصة إضافة إلى إعادة فتح سوق الأوراق المالية لأوّل مرّة منذ عام 1963. أمّا في علاقاتها الخارجية، فرغم أنّ سوريا كانت بعيدة عن توحيد مصالحها مع قوة إقليمية واحدة وهي الجمهورية الإسلامية الإيرانية، كانت، من ناحية ثانية، قد توصّلت إلى حدٍّ ما إلى تسوية مشاكلها القائمة منذ زمنٍ طويلٍ مع تركيا، إذ إنّ العلاقات التجارية والثقافية بين الدولتين كانت قد بدأت في الازدهار.

باختصار، كان الوضع في سوريا في آذار/مارس 2011 وضعًا إيجابيًا بأغلبه، بل بإمكاننا القول أنّ مستقبل البلاد كان واعدًا بتحقيق المزيد من التنمية والتحسين.

ولكنّ الثورات العربية التي ظهرت في أواخر عام 2010 أثّرت في المنطقة تأثيرَ زلزالٍ مفاجئٍ وقوي، إذ طالت العديد من الأسس والهياكل وخلفتها مبعثرة أو ألحقت بها ضررًا بالغًا. أمّا في سوريا، فكأنما الأرض انشقت واندس في أعماقها صُدوعًا اجتماعيةً أثّرت تأثيرًا كبيرًا في مجرى الأحداث وتطوّرها وكذلك في مواقف الأطراف الأساسية من هذه الأحداث بعد آذار/مارس 2011. ولمعرفة الأسباب الكامنة وراء ظهور هذه الصدوع والهفوات، لا بدّ من إلقاء نظرة موجزة على التاريخ السياسي لسوريا في الماضي القريب.

بعد انهيار الامبراطورية العثمانية في 1918 ودخول الملك فيصل والجيش العربي إلى دمشق، تم انعقاد أول مؤتمر سوري عام في أيار/مايو 1919. وقد شكّل المؤتمر حجر أساس نحو قيام ما يُعرف بـ "سوريا الحديثة". وفي آذار/مارس 1920، أعلن المؤتمر ذاته استقلال سوريا وبعد أربعة أشهر عمل 85 مندوب من أربع مناطق على وضع دستور الدولة الحديثة. ونصّ الدستور على أن تكون سوريا بلاد ملكية دستورية مدنية، لامركزية الإدارة، وعلى أن يتم الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. كما كرّست مواد الدستور مبدأ المساواة بين جميع المواطنين بغض النظر عن هويتهم الدينية أو الطائفية أو العرقية ونصّت كذلك على حق المرأة في التصويت والترشح للمناصب العامة⁵. أما الإسلام، فنصّ الدستور على أنه دين الملكية الهاشمية ولكنه لم ينص على أن يكون الدين أساس النظام التشريعي، وبذلك اتّسمت سوريا بطابع مدني.

إلا أن هذه التجربة التقدمية في بناء الدولة السورية ما لبثت أن انتهت مع دخول القوات الفرنسية إلى البلاد في تموز/يوليو 1920. وعلاوةً على ذلك، عمّدت سلطات الانتداب الفرنسي، إلى إبراز الاختلافات القائمة

بين المجموعات العرقية والدينية المختلفة في سوريا، فغالبًا ما كانت تُحرّض مجموعة ضد الأخرى وتخصّص صفة متميزة ومستقلة للمجموعات التي كانت مهمشة في العهد العثماني، وكل هذا لم يُسهم في قيام دولة متماسكة كما لم يعزّز الوفاق بين المواطنين السوريين.



أما حكومات ما بعد الاستقلال

المنتخبة ديمقراطيًا، فقد فشلت، في ظل هذا الوضع السائد، في إدراك أهمية اعتماد برنامج اقتصادي واجتماعي شامل يطل المناطق الريفية في سوريا حيث تعيش غالبية فئاتها المهمشة معرضة للفقر⁶ والمرض ومحرومة من التعليم والبنى التحتية الأساسية. وبحلول عام 1950، بات من الواضح أنّ تلك الحكومات تصبّ تركيزها على مصالح الفئات النخبوية الحضرية فحسب، إذ كانت ببساطة غير قادرة على أن تلتصّب الأهمية الكامنة في توفير فرص متساوية لجميع السوريين بغية تمكينهم سياسيًا واقتصاديًا. فالرسالة المخفية هنا كان هدفها أن تجعل مصير الانتخابات الديمقراطية، حكومة غير مبالية لمحنة الفئات المهمشة. وبالتالي، التجأ الشباب في الأرياف، لا سيّما في المناطق الساحلية، بشكل متزايد نحو المصدر الوحيد الموثوق للدخل المنتظم وهو القوات المسلحة. ومع حلول عام 1963، ازدادت قوة الشباب هذه إلى أن تمكّنوا من إيصال حزب البعث العربي الاشتراكي إلى مناصب السلطة. ومع حلول عام 1970، استلم الحزب زمام السلطة بشكل كامل. وفي حين نجح حزب البعث الاشتراكي في تسلم القيادة، فشلت أحزاب كثيرة أخرى في تحقيق الغاية ذاتها. ويعزى ذلك ليس إلى جذب الحزب للعديد من الضباط أصحاب النفوذ فحسب، بل إلى جذب الكثيرين من الفئات المهمشة كذلك.

وبالتالي، لاقت المناطق الريفية، تحت حكم حزب البعث، اهتمامًا أكثر بكثير مما كانت تحظى به سابقًا. فقامت الحكومة، إلى جانب إصلاح الأراضي، بالاستثمار بشكل كبير في توفير الكهرباء وإنشاء الطرقات وبناء المدارس في المناطق الريفية التي كانت من قبل مُهملة. ولكن في الوقت عينه، رفضت الحكومة كافة أشكال المعارضة السياسية الصريحة رفضًا قاطعًا، كما لاحظت بعض الفئات السكانية بأنه يتم عمدًا التقليل من شأنها.

وبات الشعور بعدم الرضا لدى هذه الفئات يطغى إلى أن أسفر عنه تمرد جماعة الإخوان المسلمين والأحداث المأساوية التي وقعت عام 1982 في حماة حيث قتل آلاف المدنيين إثر قيام الحكومة باستعادة السيطرة على المدينة. وبهذا انقسم المجتمع السوري انقسامًا جذريًا إذ وقع الجميع في فخ التعامل على أساس الاختلافات الطائفية والطبقية والعرقية. أما الحكومة، فكان هدفها الأول السلطة والنفوذ، وما دامت هذه الانقسامات المجتمعية لا تشكل تحديًا خطيرًا أمام هدفها، كانت تتجاهلها. والواقع أنه كلما تم تجاهل الماضي والتاريخ، أصبح، أكثر فأكثر، جزءًا من الحاضر.

فعندما تسلّم بشار الأسد منصب الرئاسة في سوريا في 24 تموز/يوليو 2000، كان العنف الذي تعرضت له البلاد في الثمانينات أشبه بذكرى بعيدة، إلا أن الجرح العميق في قلب المجتمع السوري لم يكن قد التأم بعد. فسوريا كانت بحاجة ماسة إلى خطوة جريئة للاعتراف بالظلم والعنف الطائفي والعربي اللذين تعرضت لهما في ماضيها القريب. هذه الخطوة في ذلك الوقت كانت أهم من الإصلاح السياسي والإداري والاقتصادي وكان ينبغي على الأقل اتخاذ خطوات لمعالجة مظالم أولئك الذين فقدوا أفرادًا من عائلاتهم أو الذين تعرضت ملكياتهم للضرر أو المصادرة. إلا أن صانعي القرار لم يفتكروا في أن البلد الذي تعتقد فيه فئات من السكان أنها تعرضت للظلم والإساءة البالغين سيكون ضعيفًا أمام أي أحداث مصيرية قد تقع.

وفي آذار/مارس 2011، واجهت سوريا تحديًا لم تكن مستعدة له. فرغم أوجه القصور والإصلاحات اللازمة على كل المستويات الأخرى، لم تكن سوريا ضعيفة بالفعل، ولكن الأساس الذي بُنيت عليه كان واهنًا كبيت العنكبوت فلم يصمد أمام زلزة أحداث عام 2011.

وفي الصفحات الآتية، مؤشرات قائمة على أبحاث ميدانية مكثفة، تروي حكاية الآثار التي خلفتها خمس سنوات من العنف والحرب، وفيها سيتم التركيز بشكل خاص على تأثير العقوبات المفروضة ومحنة اللاجئين وتداعياتها على البلدان الإقليمية وأوروبا. ومن جهة، تشير الأرقام والبيانات إلى خسارة ودمار كبيرين، إلا أنه كان من الممكن أن يكون الأمر أسوأ بكثير. فحقيقة أن سوريا لا تزال تتمتع بعناصر الاقتصاد الفعلي وبعملة لم تنهار قيمتها بشكل تام، ما هي إلا دليل على قوة بعض جوانب الدولة السورية وصلابتها في أوائل عام 2011. أما الجوانب الأكثر أهمية، فلأسف، لم تكن سوريا مستعدةً لنجاحيتها استعدادًا لازمًا.

وينقسم التقرير إلى ثلاثة أقسام. يركّز القسم الأول على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية ويقارن، استنادًا إلى هذه المؤشرات، ما بين وضع سوريا عشية اندلاع الأزمة وبين وضعها بعد خمس سنوات من العنف والدمار. أما القسم الثاني، فيتناول التعاون القائم بين الاتحاد الأوروبي وسوريا على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، وتدفق اللاجئين والمهاجرين إلى البلدان المجاورة لسوريا وإلى أوروبا، وتأثير العقوبات



سوريا اليوم:

أين نقف الآن؟

1.1 مرحلة ما قبل الحرب

بحلول عام 2011، كانت قد أحرزت سوريا تقدماً ملحوظاً في التنمية الاجتماعية، على الأقل، من حيث التقدم الكمي. فمن ناحية، وصل متوسط نصيب الفرد من الدخل في سوريا إلى مستوى مماثل له في مصر، لكن في الوقت عينه، بلغ معدل الفقر فيها نصف ذلك الموجود في مصر. ومن ناحية ثانية، أحرزت سوريا تقدماً أكثر من معظم الدول العربية الأخرى في الأهداف الإنمائية للألفية، وكان نجاحها ملحوظاً في مؤشرات أساسية مثل الأمن الغذائي ومعدل وفيات الرضع ومعدل الحصول على التعليم لا سيّما لدى الفتيات⁷.

كان الاقتصاد في سوريا قوياً نسبياً، يرافقه نمو ملحوظ في نصيب الفرد من الدخل ليصبح أعلى من المعدل الوسطي عالمياً. وفي العقد الماضي، كانت سوريا قد صمدت أمام الأزمات المختلفة عالمياً (الأزمات الغذائية والمالية) وإقليمياً (تدفق اللاجئين العراقيين ووقوع الحرب في لبنان) ومحلياً (ظاهرة الجفاف). وعلى الرغم من أن الاقتصاد السوري كان من جهة قادراً على التصدي لانخفاض الإنتاج الزراعي والتعويض عنه بزيادة الإنتاج في القطاعات الأخرى، لكن من جهة ثانية كان للجفاف تداعيات اجتماعية وديمقراطية خطيرة، ما تسبب في ظهور حركة نزوح داخلي إلى جانب إفقار مئات الآلاف من سكان الريف⁸.

كما شهدت سوريا نمواً اقتصادياً ناتجاً من ارتفاع نسبة الاستهلاك والصادرات من النفط والخدمات ذات الصلة، ما أدى بالتالي إلى زيادة الاحتياطي الرسمي من العملات الأجنبية لتسجل أرقاماً قياسية في عام 2010. وانخفض كذلك الدين الخارجي بشكل ملحوظ كما استقر سعر صرف الليرة السورية وسجل التضخم معدلات معتدلة.

أما من حيث التجارة الخارجية، فعملت تدابير التحرير التجاري على تحفيزها من خلال خفض الحواجز الجمركية وغير الجمركية⁹. من ناحية ثانية، بلغ متوسط قيمة صادرات السلع وواراداتها مجتمعةً 60% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2006 و2010، ما يشير إلى اقتصاد مفتوح نسبياً، فيما بلغت قيمة العجز التجاري معدل 8% في الفترة نفسها، على غرار العديد من الدول العربية الأخرى¹⁰.

وتماشياً مع السياسات القائمة على حاجات السوق، تم تخفيض الإعانات الحكومية (مثل الإعانات على الوقود والمواد الغذائية والزراعية) ما كان منطقياً نظراً إلى محدودية احتياطي النفط في سوريا. كما ارتفع المعدل السنوي للإيرادات الضريبية غير النفطية من 38% من إجمالي الإيرادات العامة لعامي 2000 و2005 إلى 47% لعامي 2005 و2010. أما نسبة الإيرادات غير النفطية وغير الضريبية فقد ارتفعت من 17% إلى 27% في الفترة ذاتها، إلا أن انتشار التهرب الضريبي على نطاق واسع أدى إلى انخفاض نسبة الضرائب المباشرة من إجمالي الإيرادات (لا سيما الضرائب على الدخل والأرباح) وذلك من 31% في عام 2000 إلى 14% في عام 2010¹¹. ومن جهة ثانية، ازداد نمو قطاعات التجارة والسياحة والمصارف بشكل سريع وملحوظ قبل اندلاع الأزمة، إذ استقر سعر صرف الليرة السورية على 50 ليرة سورية مقابل دولار أميركي تقريباً، وارتفعت الودائع المصرفية بنسبة 10% سنوياً من عام 2006 إلى عام 2010، كما سجل التضخم معدلاً سنوياً معتدلاً بقيمة 4.5% في الفترة ذاتها¹².

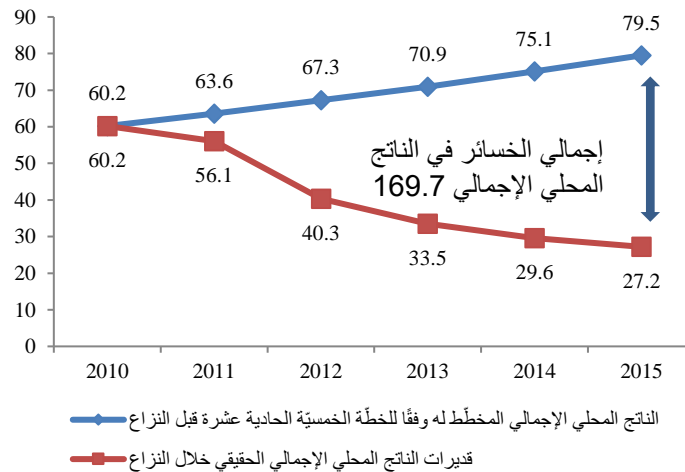
إدًا، اتّسم الاقتصاد الكلي بشكل عام بالاستقرار في خلال العقد السابق للنزاع، حتى أن انخفاض الديون الوطنية أفسح المجال أمام الشروع في تنفيذ برنامج هائل يهدف إلى تحديث المؤسسات وتطوير البنى التحتية. ولكن لا شك في أنه ثمة تحديات كبرى في مواجهة السياسة الاقتصادية للبلاد، ولعلّ أبرزها مشكلة البطالة المزمنة في صفوف الشباب والنقص في فرص العمل اللائق. كما أن ظاهرة الجفاف التي اجتاحت البلاد أظهرت بشكل جلي عدم قدرة الدولة على الاستجابة الفعالة أمام الأزمات. أما السياسة المالية، فكانت بحاجة إلى مراجعة جذرية لا سيما من حيث الشفافية والمساءلة، في حين أن السياسة النقدية كان يتوجب ملاءمتها مع سياسة التنمية المعتمدة. والأبرز من ذلك كله، ظهور تفاوت متزايد في الدخل والثروة بين المناطق الريفية وتلك الحضرية من جهة، إلى جانب التفاوت داخل المناطق الحضرية ذاتها بين الطبقة الوسطى (التي كانت تتكون من غالبية السكان في عام 2010) وبين الطبقة العليا أي الغنية التي كانت تشمل رجال الأعمال ذوي العلاقات والمعارف السياسية القوية من جهة ثانية¹³.

1.2 الوضع الاقتصادي

1.2.1 النمو السلبي للناتج المحلي الإجمالي والضرر البالغ في رأس المال

تُقدّر قيمة الخسائر المتراكمة بين عامي 2011 و2015 بمبلغ إجمالي قيمته 259.6 مليار دولار أميركي، منها 169.7 مليار دولار كخسائر في الناتج المحلي الإجمالي¹⁴ و 89.9 مليار دولار كخسائر في رأس المال¹⁵. ففي الفترة بين عامي 2012 و2013، تزايدت الخسائر المتكبدة في الناتج المحلي الإجمالي فيما تراجع النشاط الاقتصادي واحتدم القتال وانتشر في أنحاء الدولة. ومن جهة ثانية، بدأت العقوبات الاقتصادية بالتأثير سلبيًا على كافة القطاعات الاقتصادية في منتصف عام 2012، لا سيّما على تلك التي تعتمد على مواد الإنتاج الأولية والمنتجات الغذائية والوقود. كما أن الانخفاض الكبير في إنتاج النفط (من 386,000 برميل إلى 28,000 برميل يوميًا) وفي إنتاج الغاز الطبيعي (من 8.9 مليار متر مكعب إلى 5.9 مليار متر مكعب) بين عامي 2010 و2013، أدى إلى تفاقم خسائر الناتج المحلي الإجمالي¹⁶.

الشكل رقم 1: الخسائر في الناتج المحلي الإجمالي الفعلي (مليار دولار أميركي بأسعار عام 2010)



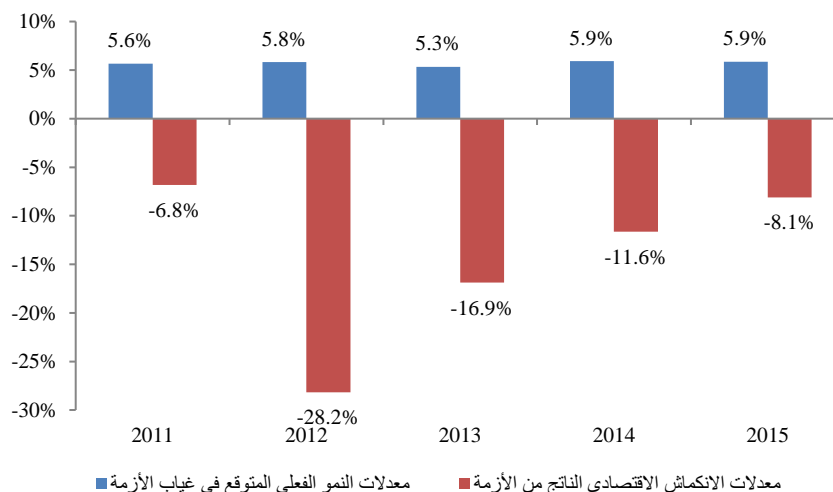
المصدر: بيانات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS) للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا وبيانات الخطة الخمسية الحادية عشرة (هيئة تخطيط الدولة في سوريا، 2011).

انخفض الناتج المحلي الإجمالي الفعلي بنسبة 55% بين عامي 2010 و2015 في حين كان من المتوقع أن يشهد نموًا بنسبة 32% في هذه الفترة. ويلاحظ أن الانخفاض الأكبر كان في عامي 2012 و2013 إذ انخفض بنسبة 28.2% و16.7% في هذين العامين على التوالي (الشكل رقم 2).

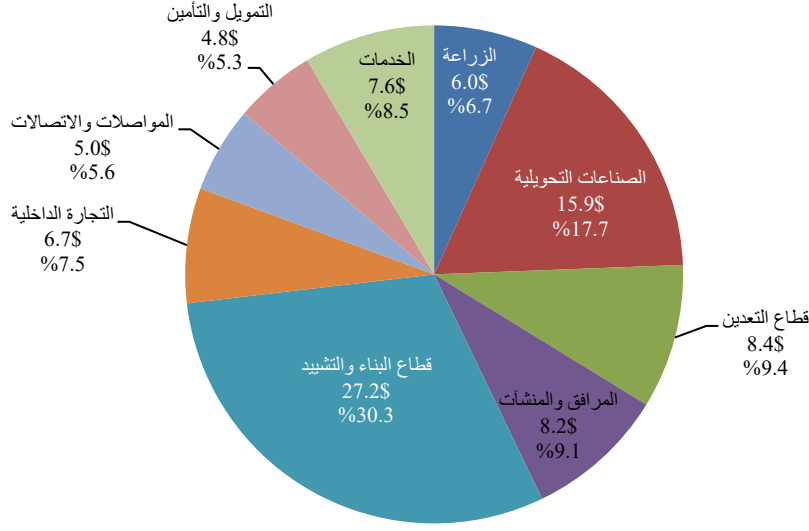
ولكنّ بعض الأنشطة الاقتصادية نبضت بالحياة من جديد عندما تحسن الوضع الأمني في مناطق معينة من دمشق واللاذقية وطرطوس نتيجة المساعدات المقدمة من دول مثل الجمهورية الإسلامية الإيرانية والاتحاد الروسي، ورغم هذا التحسن، يقدر الانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي بقيمة 8% في عام 2015. ويشير المركز السوري لبحوث السياسات إلى أنّ الخسارة التي شهدتها الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2011 و2015 تركزت في التجارة الداخلية والخدمات الحكومية وقطاعي النفط والغاز على التوالي.

أما رأس المال المادي، فشهد انخفاضًا هائلًا في مختلف القطاعات. وقد أصيب قطاع البناء والتشييد بأشدّ الأضرار إذ بلغت قيمتها حوالي 27.2 مليار دولار أميركي، أي نحو ثلث إجمالي الخسائر التي تكبدتها سوريا في الأزمة. ويأتي قطاع الصناعات التحويلية ثانيًا إذ تقدر الخسائر المتكبدة في رأس المال بقيمة 15.9 مليار دولار أميركي تركز معظمها في منشآت حلب ودمشق وحمص. وتقدر الخسائر الناتجة من تدمير حقول النفط والغاز بقيمة 8.4 مليار دولار أميركي فيما تقدر الخسائر الناتجة من تدمير منشآت الكهرباء والمياه والصرف الصحي بقيمة 8.2 مليار دولار أميركي.

الشكل رقم 2: الخسائر الفعلية في الناتج المحلي الإجمالي والنمو المتوقع في غياب الأزمة



الشكل رقم 3: الخسائر في رأس المال، بين عامي 2011 و2015 (بالنسبة المئوية، وبالمليار دولار أميركي)



المصدر: بيانات برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS)

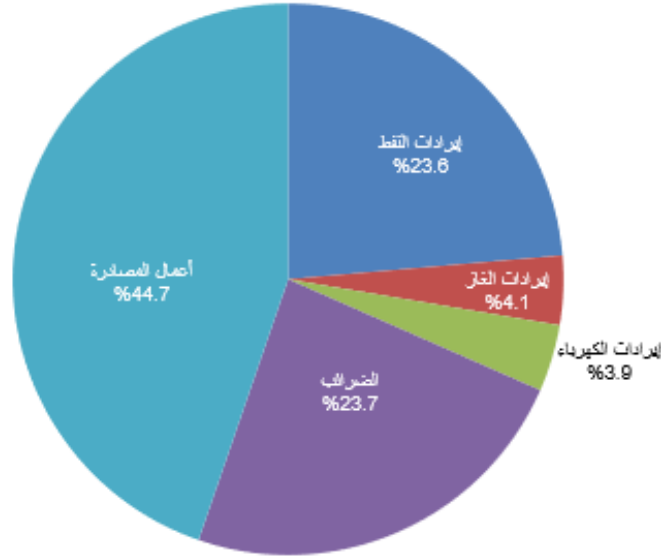
يميل الاقتصاد غير الرسمي عادةً إلى الازدهار في أوقات الاضطرابات والحرب، والأمر سيّان في سوريا إذ إنّ الاقتصاد غير الرسمي في البلاد كان مقدراً بنسبة 40% من الناتج المحلي الإجمالي قبل اندلاع الأزمة، ومن المرجّح أن يكون هذا الاقتصاد قد شهد نمواً ملحوظاً في المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة، لا سيما في مناطق الشمال والشمال الشرقي والجنوب، إلى جانب بعض المناطق الواقعة على الحدود السورية اللبنانية.

كما ازداد نمو الأنشطة والممارسات غير الرسمية في بعض المناطق التي تسيطر عليها الحكومة ولكن لا تخضع للرقابة التامة من السلطات، وقد أدى الانقطاع في توريد السلع والخدمات إلى تشجيع ممارسة مثل هذه الأنشطة.

أما الدخل الناتج من هذه الأنشطة ومن الجرائم (كالخطف والسرقة والتخريب والاتجار غير المشروع)، فيصعب تقدير قيمتها، وبالتالي لم يتم إدراجها في تقديرات الناتج المحلي الإجمالي المذكورة أعلاه.

غير أنّه ثمة بعض البيانات المقدّرة في هذا الصدد، إذ تشير بيانات ما تسمي نفسها بالدولة الإسلامية إلى أن محافظة دير الزور التي تقع بمجملها تحت سيطرتها كانت تتمتع بميزانية سنوية بقيمة 2 مليار دولار أميركي مع فائض بقيمة 250 مليون دولار أميركي. أما قيمة الإيرادات اليومية، فوصلت في شباط/فبراير 2015 إلى 8.4 مليون دولار أميركي منها مبلغ 2 مليون دولار من إيرادات النفط والضرائب، ومبلغ 342,000 دولار من إيرادات الغاز، ومبلغ 3.7 مليون دولار من أعمال المصادرة.

الشكل رقم 4: الإيرادات اليومية بحسب الدولة الإسلامية في دير الزور، شباط/فبراير 2015 (بالمليون دولار أميركي)



المصدر: محمد، أ. (2015). "اقتصاد الدولة الإسلامية في العراق والشام: باقي وينمو"، كانون الأول/ديسمبر. بيروت: الجامعة اللبنانية الأميركية.

1.2.2 تقلص الإنتاج الزراعي وانعدام الأمن الغذائي

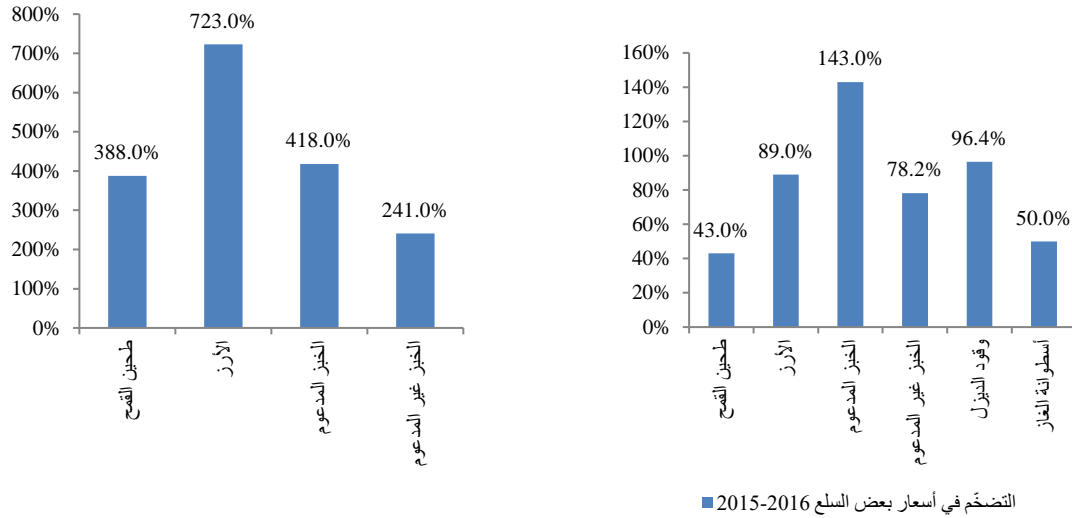
لم تكن سوريا قبل الحرب تعتمد على توريد المواد الغذائية، ولكن بين عامي 2010 و2015، انخفض الناتج المحلي الإجمالي للزراعة ما يقارب 60% بالقيمة الفعلية، ويعود ذلك إلى عوامل عدة منها: عدم إمكانية الوصول إلى الأراضي الزراعية نتيجة العمليات العسكرية، وغياب مصادر الطاقة اللازمة للري أو تصريفها، وتأثير العقوبات المفروضة على تكاليف الإنتاج، وتدمير المزارع، وارتفاع تكاليف النقل. وبالتالي، انخفض إجمالي المساحات المزروعة من 6 ملايين هكتار إلى 3.6 مليون هكتار كما تراجع إنتاجية الأراضي الزراعية¹⁷.



ونتيجة لذلك، ارتفع سعر المواد الغذائية في سوريا ارتفاعاً حاداً، خاصة منذ عام 2014. فعلى سبيل المثال، بلغ سعر الجملة للطنّ المتري من القمح في دمشق في عام 2015، 444 دولار أميركي، أي ما يقارب ثلاثة أضعاف متوسط السعر العالمي الذي يبلغ 157.70 دولار أميركي. كما ارتفعت أسعار المواد الغذائية بمعدل 62.1% بين تشرين الثاني/نوفمبر 2014 وتشرين الثاني/نوفمبر 2015 مع تسجيل فوارق إقليمية شاسعة بين الأسعار (من 46.5% في دمشق إلى 978% في دير الزور). وارتفع كذلك سعر طحين القمح والأرز بنسبة 43% و89% على التوالي بين عامي 2014 و2015. أما أسعار هذين المنتجين منذ شهر آذار/مارس 2011، فشهدت ارتفاعاً كبيراً بنسبة 388% و723% على التوالي (الشكل رقم 5 (أ) و(ب)).

الشكل رقم 5: تضخم أسعار السلع الأساسية

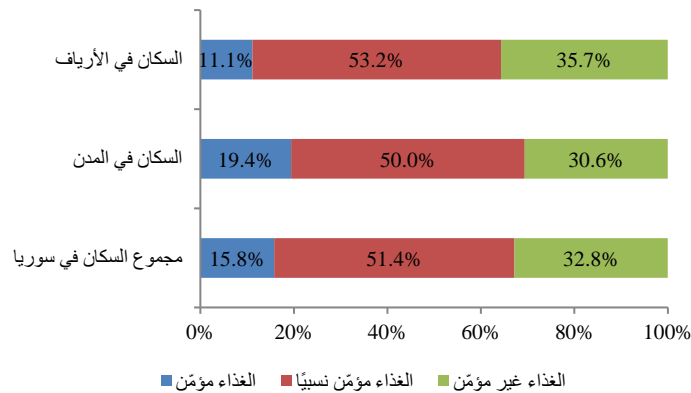
(أ): تشرين الثاني/نوفمبر 2014 – تشرين الثاني/نوفمبر (ب): آذار/مارس 2011 – تشرين الثاني/نوفمبر 2015



المصدر: برنامج الأغذية العالمي (2015b)، نشرة مراقبة أسعار السوق، تشرين الثاني/نوفمبر. العدد رقم 2.

على الرغم من الجهود التي تبذلها المنظمات الدولية لتوفير المساعدات الغذائية للفئات السكانية المحتاجة من النازحين والمقيمين، تدهور الوضع بشكل ملحوظ لا سيما منذ العام 2014. والأرقام المسجلة في هذا الصدد تتحدث عن ذاتها، فبرنامج الأغذية العالمي وغيره من المنظمات الشريكة قاموا بتوفير مساعدات غذائية إلى نحو ستة ملايين سوري في عام 2015 (الشكل رقم 6)¹⁸. وفي خلال فترة النزاع، بلغت نسبة السوريين الذين ينامون من دون وجبة طعام أكثر من 10 أيام في الشهر 16%. أما الذين ينامون من دون وجبة طعام من 3 إلى 10 أيام في الشهر، فبلغت نسبتهم 45%.

الشكل رقم 6: الأمن الغذائي في خلال الأزمة



المصدر: برنامج الأغذية العالمي (2015a)، تقرير تقييم الأمن الغذائي، سوريا، تشرين الأول/أكتوبر.

1.2.3 الآثار المالية للأزمة السورية

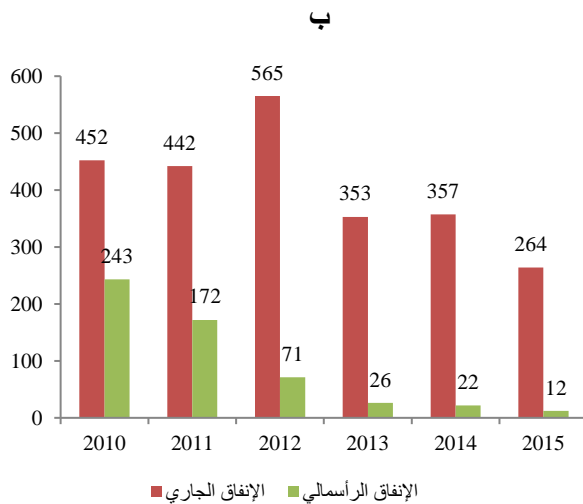
أدى النزاع إلى تصاعد العجز في الموازنة العامة خاصة منذ عام 2012 الذي شهدت سوريا فيه بداية انخفاض إيرادات الدولة بشكل ملحوظ (الشكل رقم 7 أ). كما انخفض الإنفاق الجاري الذي يشكل الجزء الأكبر من الإنفاق العام بنسبة 52% بالقيمة الفعلية، فيما شهد الإنفاق الرأسمالي انخفاضاً كبيراً بنسبة 95% (الشكل رقم 7 ب). أما الإنفاق على الدعم الحكومي والتحويلات المالية، فقد انخفض بالقيمة الفعلية من 285 مليار ليرة سورية في عام 2012 إلى 160 مليار ليرة في عام 2015 (الشكل رقم 8 أ)، في حين أن البيانات المتوفرة قبل عام 2012 تقتصر على التحويلات والنفقات الموجهة لصندوق تثبيت الأسعار. أما الرواتب والأجور، فقد كانت تشكل الحصة الأكبر من الإنفاق الجاري، يليها الإنفاق على التحويلات والدعم الحكومي¹⁹.

ومن جهة ثانية، انخفضت عائدات النفط بنسبة 95% بالأسعار الثابتة فيما تراجع إنتاج النفط والغاز بشكل كبير (الشكل رقم 8 ب) إثر فقدان الحكومة السيطرة على عدد كبير من حقول النفط وإثر تدمير طرق المواصلات²⁰.

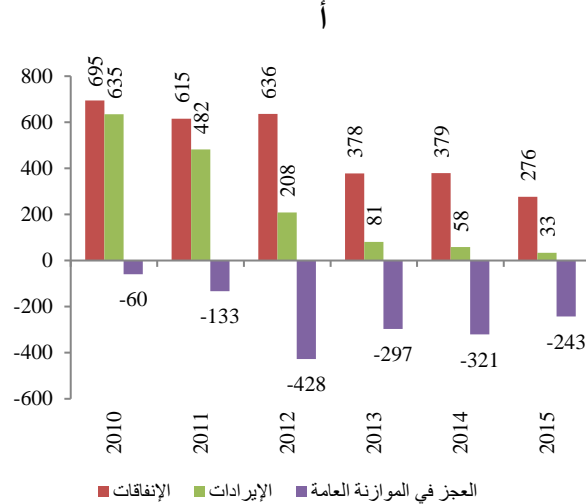
كما انخفضت الإيرادات غير النفطية بنسبة 95% بالأسعار الثابتة، وذلك نتيجة تراجع النشاط الاقتصادي وعدم تسديد الضرائب والرسوم²¹.

الشكل رقم 7: العجز في الموازنة العامة

(ب): بالأسعار الثابتة لعام 2010



(أ): الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي

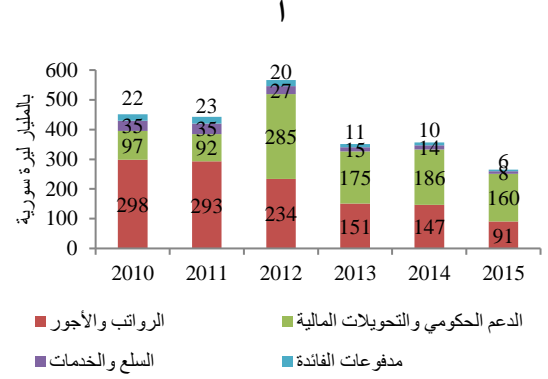
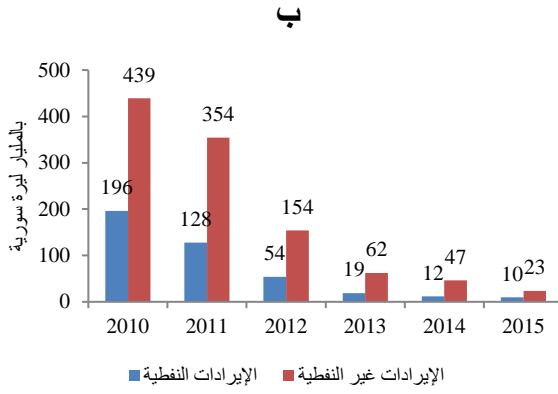


المصدر: بيانات برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS).
ملاحظة: استُخدم سعر الصرف في السوق السوداء لاحتساب معامل الأسعار الثابتة.

الشكل رقم 8: عناصر الإنفاق الجاري

(ب): بالأسعار الثابتة لعام 2010

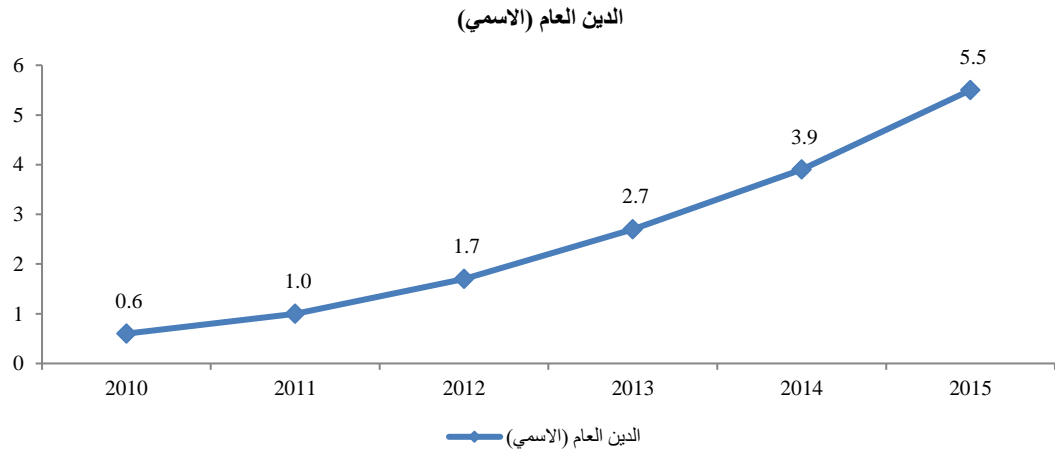
(أ): الإيرادات النفطية وغير النفطية



المصدر: بيانات برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS).

شهدت الإيرادات على مدى السنوات الخمس من النزاع انخفاضاً ملحوظاً، ولكن هذا الانخفاض لم يمثله انخفاض في الإنفاق. بل على العكس، ازداد الإنفاق من حيث القيمة الفعلية على الدعم الحكومي (بالأخص على الغذاء والوقود) منذ العام 2010 في محاولة لتخفيف الآثار المتكبدة من الحرب. ونتيجة لذلك، ارتفع الدين العام بالقيمة الاسمية ارتفاعاً ملحوظاً (من 651 مليون ليرة سورية عام 2010 إلى أكثر من 6 آلاف مليار ليرة سورية عام 2015). ولكن عند تحويل النفقات إلى الأسعار الثابتة لعام 2010، نلاحظ أن هذه الزيادة تبدو أقل؛ وإذا ما استخدمنا سعر الصرف لاحتساب معامل الانكماش، لا نرى تغيراً كبيراً في الدين العام منذ عام 2010 (الشكل رقم 9).

الشكل رقم 9: الدين العام بالقيمة الاسمية، 2010 – 2015 (بآلاف مليارات الليرة السورية)



المصدر: بيانات برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS).

1.2.4 الانكماش التجاري والركود الاقتصادي المحلي والعقوبات المفروضة

كان لتباطؤ النمو الاقتصادي والعقوبات الاقتصادية المفروضة تأثير مباشر على التجارة الخارجية إذ انخفضت قيمة الصادرات والواردات بنسبة 89% و60% على التوالي بين عامي 2011 و2014 (بالقيمة الحالية للدولار الأميركي)، إلا أن هذا الانخفاض لم يقابلُه انخفاض مماثل في العجز التجاري (الشكل رقم 10 أ) 22، 25 ما يعني أن احتياطي الصرف الرسمي كان قد استنفذ لتمويل واردات الدولة.

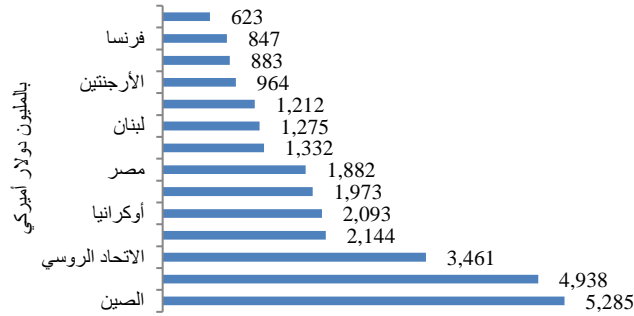
وقد احتلت الصين المرتبة الأولى في توريد البضائع إلى سوريا بين عامي 2011 و2014، تليها تركيا والاتحاد الروسي (الشكل رقم 10 ب). أما ألمانيا وإيطاليا والعراق، فتصدرت لائحة الدول المستوردة للبضائع السورية (الشكل رقم 10 ج) في الفترة نفسها. ولكن هذا الترتيب للدول الأساسية التي تتعامل تجارياً مع سوريا تغير بين عامي 2010 و2014. ففي عام 2010، بلغت نسبة كل من العراق وإيطاليا وألمانيا حوالى 29% و18% و18% على التوالي من إجمالي الصادرات السورية، في حين بلغت نسبة كل من تركيا والصين وإيطاليا حوالى 10% و9% و8% على التوالي من إجمالي الواردات السورية.

وعلى الرغم من أزمة إغلاق الحدود وعلامات الاستفهام المطروحة حول العلاقات بين سوريا وتركيا، فقد تمكنت هذه الأخيرة من التقدم في ترتيبها بين الدول المذكورة سابقاً إذ بلغت نسبتها من الواردات السورية 26% (1.8 مليار دولار أميركي) في عام 2014. أما الصين، فتراجع دورها كدولة مصدرة إلى سوريا إذ سجلت نسبة 14% من إجمالي الواردات في حين انخفضت نسبة الواردات السورية من إيطاليا إلى 3% فحسب من إجمالي الواردات السورية في 2014، ويعزى ذلك بشكل كبير إلى العقوبات الاقتصادية المفروضة²³. وفيما يخص الصادرات السورية في السنوات من 2011 إلى 2014، فقد هيمنت عليها المنتجات النفطية، والمواد الخام الأولية مثل الملح والجبس والحجر، والمنتجات الزراعية مثل الفواكه والخضار والقطن (الشكل رقم 10 د)، في حين كانت الواردات أكثر تنوعاً (الشكل 10 هـ).

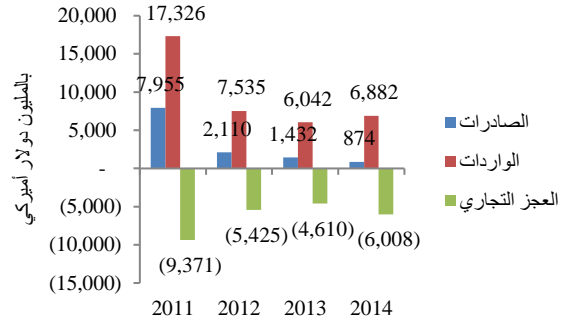
وقد ألزمت سوريا، في ظل النزاع والعقوبات المفروضة، على أن تُخفّض إيراداتها، بما في ذلك المواد الأساسية كالمواد الغذائية

الشكل رقم 10: تأثير النزاع على التجارة، 2011 - 2014

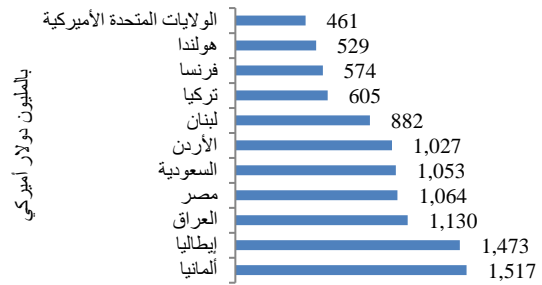
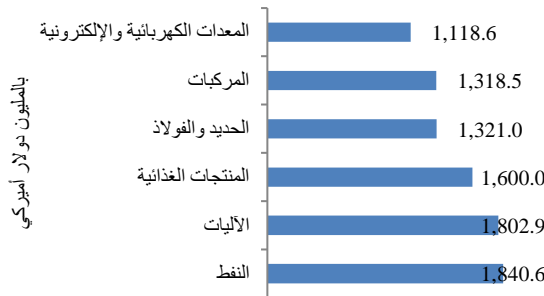
(ب): الدول المتصدرة في توريد السلع والبضائع إلى سوريا، بالقيمة التراكمية فترة 2011 - 2014



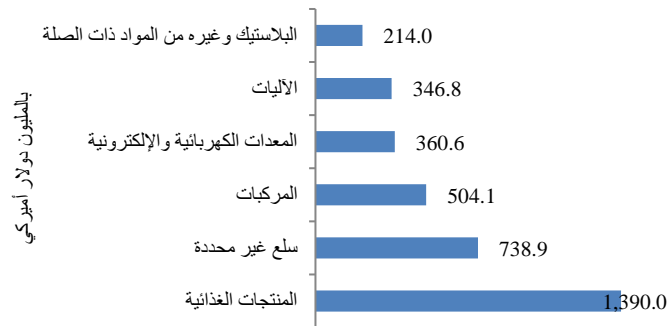
(أ): الصادرات والواردات والعجز التجاري



(ج): الدول المتصدرة في استيراد الصادرات السورية، بالقيمة التراكمية فترة 2011 - 2014



(ه): السلع الأكثر توريدًا إلى سوريا في عام 2014

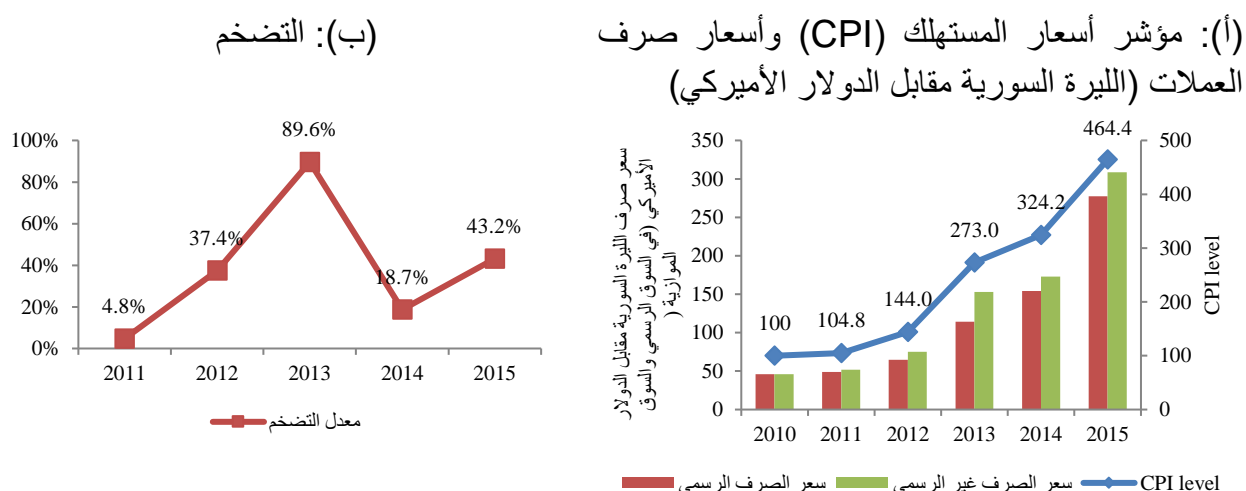


المصدر: حسابات مركز التجارة الدولية (ITC) استنادًا إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة الإحصائية لتجارة السلع الأساسية. ملاحظة: إن الأرقام المذكورة كلها بالدولار الأمريكي بقيمته الحالية.

1.2.5 التضخم المالي وانخفاض قيمة العملة ونقص الإمدادات

أثر العجز المالي والعجز التجاري تأثيراً سلبياً على الاحتياطي الرسمي من العملات الأجنبية. فعند اندلاع الأزمة، كان الاحتياطي الرسمي في مصرف سوريا المركزي يقدر بحوالي 22 - 24 مليار دولار أميركي. ولكن بعد ثلاث سنوات من الحرب، استخدم المصرف أكثر من 14 مليار دولار أميركي من هذا الاحتياطي. وبالتالي، انخفض سعر الصرف الاسمي لليرة السورية مع اشتداد وطأة الحرب، كما فرضت العقوبات وازداد الطلب على العملات الأجنبية من قبل السوريين المحتمل لجوئهم إلى بلدان أخرى. لذا، توسعت عمليات بيع العملات وشرائها في السوق السوداء الموازية في سوريا كما في الدول المجاورة. ونتيجة لذلك، تمثلت استجابة السياسة الاقتصادية في الحد من الطلب على العملات الأجنبية من خلال ترشيد الواردات وفي إدارة العرض من العملات الأجنبية عبر تدخلات مصرف سوريا المركزي في السوق، لا سيما في بيع العملات الأجنبية من خلال العطاءات. وأدت الحرب كذلك إلى ارتفاع حاد في أسعار السلع في السوق المحلية السورية. وبلغ معدّل التضخم ذروته في عام 2013 بنسبة 90%، ثم استقر عام 2015 بنسبة 43% (الشكل رقم 11 ب).

الشكل رقم 11: أسعار المستهلك وأسعار صرف العملات

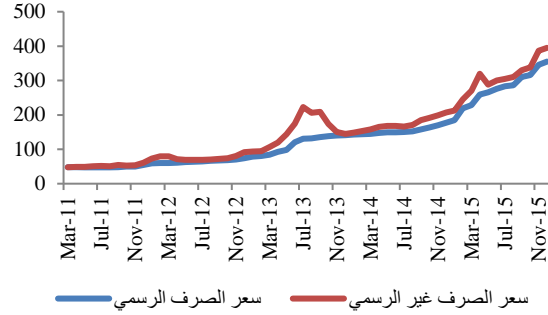
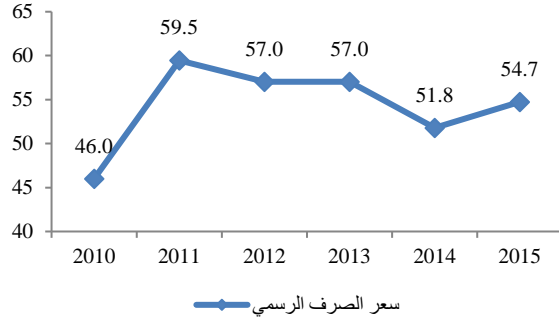


المصدر: بيانات برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS).
ملاحظة: سنة الأساس 2010 = 100؛ ل.س = ليرة سورية

مع اشتداد وطأة الحرب، لا سيما بعد أن بدأ التحالف الدولي بإطلاق ضربات جوية على مستهدفات سورية، ازداد انخفاض قيمة الليرة السورية على الرغم من جهود المصرف المركزي لدعمها. فمن آذار/مارس 2011 حتى نهاية عام 2015، تراجع سعر الصرف الاسمي الرسمي بنسبة 647%، وبلغت نسبة تراجع سعر الصرف الاسمي غير الرسمي 714% (الشكل رقم 12 أ). أما القيمة الفعلية لليرة السورية (استناداً إلى مؤشر البنك الدولي لمجموعة السلع الأساسية باستثناء الطاقة لسنة الأساس 2010)، فلم يتعدّ انخفاضها ما دون 60 ليرة للدولار الأميركي الواحد (الشكل رقم 12 ب). ويلاحظ كذلك وجود تدفق كبير من النقد الأجنبي، ومعظمه غير رسمي، إلى سوريا في خلال السنوات الخمس من الأزمة.

الشكل رقم 12: سعر الصرف في خلال الأزمة

(أ): سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي (في السوق الرسمي والسوق الموازية)
(ب): سعر الصرف الفعلي لليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي



المصدر: بيانات برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS).

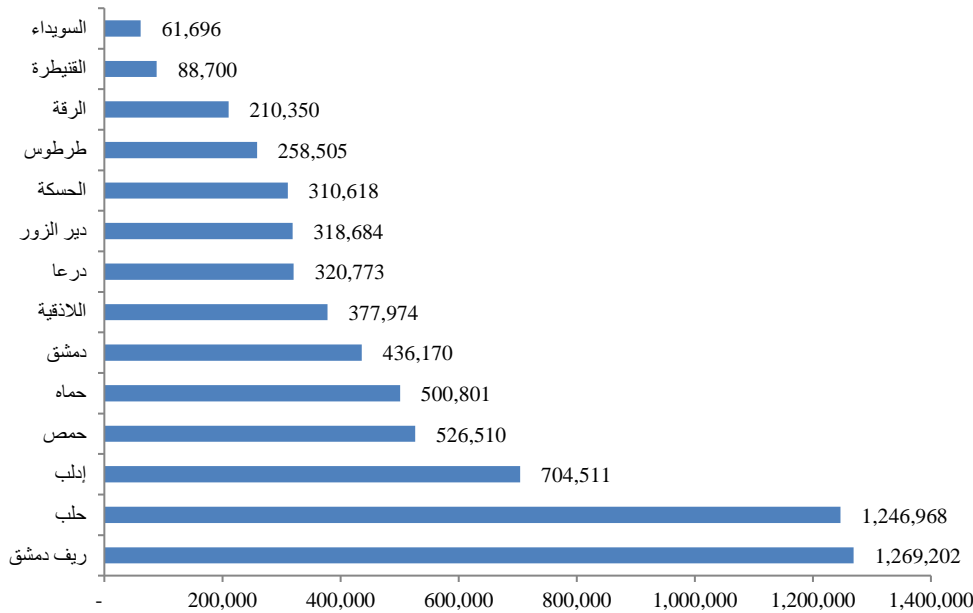
1.3 آثار الأزمة على الشعب السوري

مضت خمس سنوات من الحرب الدامية في سوريا، خمس سنوات انقلبت فيها الموازين، فاندثرت مكاسب التنمية المحققة على مدى السنوات الـ 25 السابقة وساءت الظروف المعيشية للغالبية الساحقة من السكان ووقعت الكثير من العائلات السورية في حالة فقر. ليس هذا فحسب، بل إن المؤسسات التعليمية ومرافق الرعاية الصحية ومنشآتها تعرضت كذلك لأضرار بالغة. أما الخدمات العامة، فساءت من حيث الكمية والنوعية، حتى في المناطق الآمنة نسبياً إذ اكتظت بالأعداد المتزايدة من النازحين داخلياً. ولم تسلم كذلك البنية المجتمعية إذ أجبر نصف السكان تقريباً على الفرار خارج البلاد أو داخلها.

1.3.1 البنية السكانية

في عام 2015، بلغ عدد السوريين النازحين داخلياً 6.5 مليون نسمة من أصل مجموع عدد السكان البالغ 22 مليون نسمة، ومعظمهم من محافظتي حلب وريف دمشق (الشكل رقم 13). وتشير بيانات مشروع تقييم القدرات (ACAPS) إلى أن حوالي 1.7 مليون نازح كانوا يعيشون في المخيمات عام 2015 فيما كان 360,000 شخص في مناطق الحصار.

الشكل رقم 13: السوريون النازحون داخلياً بحسب المحافظات، عام 2015

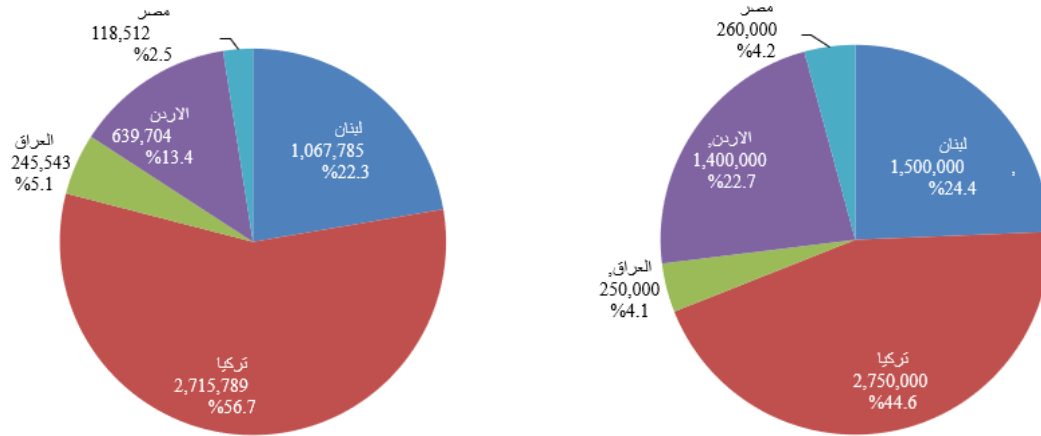


المصدر: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA)، 2015. خطة الاستجابة الإنسانية: كانون الثاني/يناير – كانون الأول/ديسمبر 2016، الجمهورية العربية السورية.

أما النازحون خارج سوريا، فيُقدَّر عددهم في الدول المجاورة (مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا) بما يزيد عن 6 ملايين سوريّ عام 2015 (الشكل رقم 14 أ)، بينهم 5 ملايين لاجئ مسجّل رسمياً (الشكل رقم 14 ب).

الشكل رقم 14: اللاجئين السوريون

(أ): عدد اللاجئين السوريين في الدول المجاورة (ب): عدد اللاجئين السوريين المسجلين رسمياً في الدول المجاورة



المصدر: مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، 2016a. خطة الاستجابة الإقليمية والصمود للاجئين السوريين لعامي 2016-2017: للاستجابة للأزمة السورية.

1.3.2 مصادر الدخل وفرص العمل

في عام 2015، شكّلت الرواتب (في القطاعين الرسمي وغير الرسمي) والمعاشات التقاعدية المصدر الرئيس للدخل لحوالي 58% من السوريين أي عشرة في المئة أقل من نسبة عام 2013 (68%)، وقد يعزى هذا الانخفاض إلى إغلاق العديد من المنشآت ذات اليد العاملة الكثيفة بسبب الحرب. كما ارتفعت نسبة الأسر المعيشية التي تعتمد على الدخل الناتج من العاملين لحسابهم الخاص من 26% إلى 33.7% في الفترة ذاتها.

إن الاعتماد المتزايد على مصادر الدخل غير المؤكدة (كالمعمل الحر والتحويلات والمساعدات الإنسانية) إضافة إلى تدهور القوة الشرائية للعملة المحلية، دفع العديد من الأسر السورية إلى وضع استراتيجيات مختلفة للتأقلم مع وضعها بغية تلبية احتياجاتها الأساسية. وبحسب بيانات المكتب المركزي للإحصاء السوري، اضطرّ ثلث الأسر إلى الاقتراض من الأقارب أو الأصدقاء لتغطية احتياجاتهم من الغذاء والسكن والصحة والتعليم في النصف الأول من العام 2015، واضطرّ 17% من الأسر إلى بيع واحدة أو أكثر من سلعه المعمرة للحصول على الغذاء وغيرها من الضروريات. والأكثر خطورة أن 10% من الأسر اضطرت إلى بيع أصول إنتاجية (كآلات الخياطة ومعدات الري والماشية والسيارات والدراجات) لتوليد الدخل وتلبية احتياجاتها الأساسية.

وقد يعزى جزء كبير من التراجع في مصادر الدخل إلى التغيرات البنوية في سوق العمل لأن معظم الشباب الذين تزيد أعمارهم عن 18 عامًا قد أجبروا على الخدمة العسكرية. وعلاوة على ذلك، أدى إغلاق العديد من أماكن العمل إلى خسائر هائلة في الوظائف، إذ تشير الأرقام إلى أن الاقتصاد في سوريا قد خسر 2.1 مليون وظيفة فعلية ومحتملة بين عامي 2010 و2015، كما ارتفع معدل البطالة من 54.2% في عام 2013 إلى 55% في عام 2015. أما معدل البطالة لدى الشباب، فشهد ارتفاعًا حادًا من 69% في عام 2013 إلى 78% في عام 2015. وقد فقدت محافظتا حلب ودرعا النسبة الأكبر من الوظائف مقارنةً بالمحافظات الأخرى²⁴.

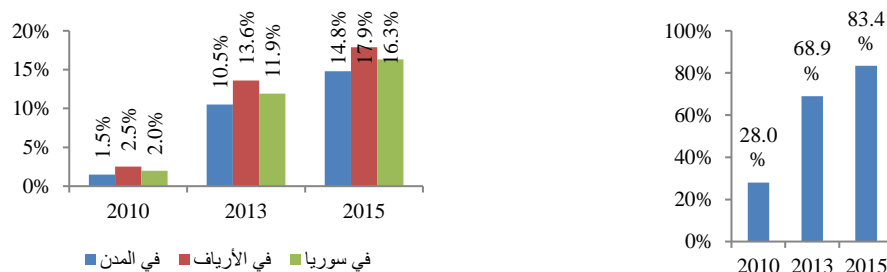
1.3.3 انتشار الفقر والحاجة إلى المساعدات الإنسانية

يؤدي انخفاض الدخل وانتشار البطالة وتراجع القدرة الشرائية إلى زيادة الفقر، ويُعدّ قياس الفقر في سوريا اليوم أمرًا معقدًا، لكن التقديرات الحالية تشير إلى أن 83.4% من السوريين يعيشون تحت خط الفقر الأعلى (المعتدل) الذي تعتمده الحكومة السورية لقياس الفقر، مقابل نسبة 28% في عام 2010 (الشكل رقم 15 أ)²⁵. وبالتالي، يمكن اعتبار أن نسبة كبيرة من السوريين العاملين هم من الفقراء العاملين، ويعزى هذا بشكل كبير إلى ارتفاع أسعار السلة الغذائية القياسية بأكثر من ثلاثة أضعاف بالقيمة الاسمية منذ عام 2010 في حين أن الزيادات المتواضعة في الرواتب الاسمية لم تواز سوى 15% إلى 20% من ارتفاع الأسعار²⁶. ومن المتوقع أيضًا أن يكون قد ازداد الفقر المُدقع من حوالي 14% في عام 2010 إلى أكثر من 50% من السكان في عام 2015 (بحسب تقديرات الباحث).

من هنا، اتسعت فجوة الفقر²⁷ في سوريا بعد أن كان الفقر فيها يعتبر "ضحلًا" في العام 2010، أي أن معظم الفقراء في ذلك الوقت كانت نفقاتهم قريبة من خط الفقر، ولم يكن الوضع يتطلب سوى جهد قليل نسبيًا لرفعهم فوق هذا الخط. أما الآن، فالوضع تغير، إذ سجلت فجوة الفقر رقمًا قياسيًا جديدًا وصل إلى 16.3% عام 2015 بعد أن كان 11.9% في عام 2013. وقد شهدت المناطق الريفية أكبر نسبة من الفقر إذ بلغت 17.9% بعدما كانت 13.6% في عام 2013 (الشكل رقم 15 ب).

الشكل رقم 15: الفقر

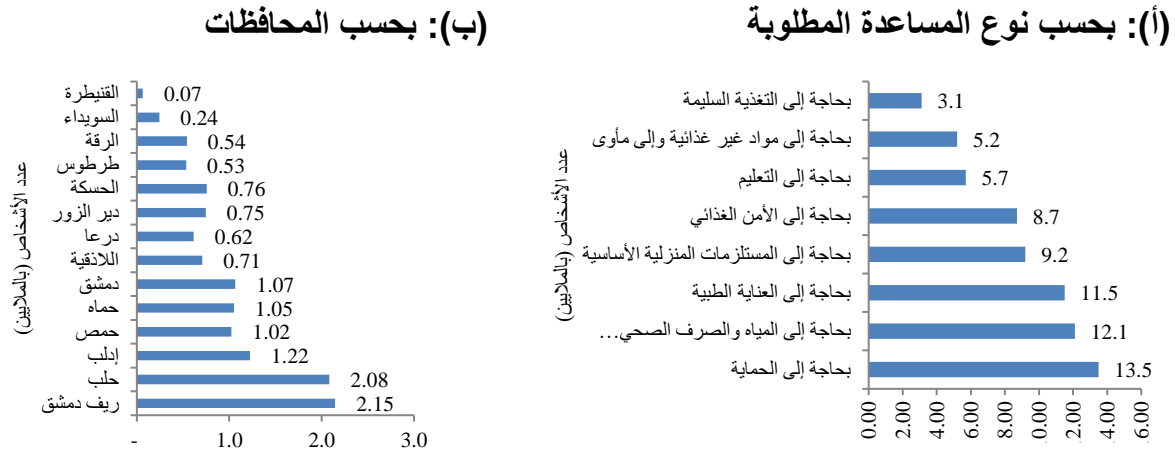
(أ): نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر (ب): نسبة فجوة الفقر، 2010-2015
الأعلى



المصدر: تقديرات الإسكوا استنادًا إلى بيانات المكتب المركزي للإحصاء في سوريا.

في نهاية العام 2015، كان ما يقدر بنحو 13.5 مليون شخص (منهم 3.8 مليون رجل و 3.7 مليون امرأة و 6 ملايين طفل) في سوريا بحاجة إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية (مقارنةً بمليون شخص في حزيران/يونيو 2012)، منهم 12.1 مليون شخص بحاجة إلى المياه والصرف الصحي ومرافق التخلص من النفايات (الشكل رقم 16 أ)، ناهيك عن أن أكثر من 4 ملايين منهم يعيشون في محافظتي دمشق وحلب (الشكل رقم 16 أ).

الشكل رقم 16: عدد السكان المحتاجين للمساعدات الإنسانية، لعام 2015



المصدر: مشروع تقييم القدرات (ACAPS)، عام 2015. الأزمة السورية: السيناريوهات والمستجدات المحتملة في سوريا على مدى الأشهر الـ 12 المقبلة. تشرين الثاني/نوفمبر؛ ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA)، 2015. خطة الاستجابة الإنسانية: كانون الثاني/يناير - كانون الأول/ديسمبر 2016، الجمهورية العربية السورية.

1.3.4 التعليم

تمس آثار الأزمة في سوريا عقوداً من التنمية على صعيد التعليم إذ تهدد جيلاً كاملاً من الأطفال بتركهم من دون تعليم، فنسبة السكان الذين يحصلون تعليمهم داخل سوريا انخفضت من 95% قبل الأزمة إلى أقل من 75% عام 2015 بسبب فقدان البنية الأساسية لقطاع التعليم ونقص الأساتذة فيه. وتشير البيانات إلى أن أكثر من 27% من المدارس أبلغت عن نقص في الموظفين والأساتذة في عام 2015 مقابل 0.3% في عام 2010.²⁸

ووفقاً لوزارة التعليم في سوريا، إن أكثر من 5,800 مدرسة (أي 26% من مجموع المدارس في سوريا) قد أغلقت أبوابها في عام 2015 بسبب الدمار وعدم إمكانية الوصول إليها (5,200 مدرسة) أو بسبب تحويلها لملاجئ للأشخاص النازحين داخلياً (600 مدرسة). أما الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم، فانخفض من معدل 5% من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ما بين 2000-2010 إلى 3% منذ عام 2011. وفي هذا الصدد، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار أن الناتج المحلي الإجمالي في سوريا انخفض بشكل ملحوظ بين هاتين الفترتين.²⁹

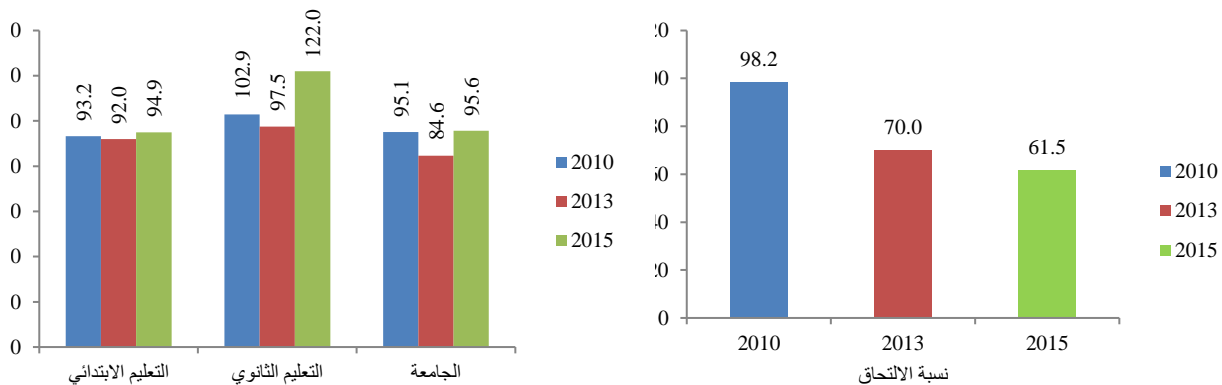
كل هذا أدى بدوره إلى تغيير معدلات الالتحاق بالمدارس بشكل جذري. ومع حلول عام 2015، كان عدد كبير من الأطفال لا يذهبون إلى المدرسة لسنوات، إذ وصل عدد الأطفال في سن الدراسة غير الملحقين بالمدارس إلى نحو 2 مليون طفل في سوريا إلى جانب 446,000 طفل معرضين للتسرب من المدرسة.

وفي الوقت عينه، وصل عدد الأطفال اللاجئين غير الملحقين بالمدارس في الدول المجاورة إلى 713,000 طفل (أي ما يعادل 53% من إجمالي عدد الأطفال اللاجئين في سن الدراسة)، وخُمس عدد الأطفال الملحقين بالمدارس يرتادون مدارس غير رسمية³⁰. أما المعدل الوطني للالتحاق بالتعليم الابتدائي، فانخفض من 98% في عام 2010 إلى 70% في عام 2013 ثم إلى 61.5% في عام 2015 (الشكل رقم 17 أ).

لكن من ناحية ثانية، سجلت نسبة الإناث إلى الذكور في الالتحاق بجميع مراحل التعليم أرقامًا أعلى في عام 2015 مقارنةً بعام 2010 (الشكل رقم 17 ب). ويعود ذلك إلى زيادة مشاركة الذكور في سن الدراسة في الأنشطة المدرّسة للدخل لأسرهم إذ يتحمل الذكور من الأبناء عادةً العبء المالي إذا كان معيل الأسرة غائباً أو غير قادر على العمل، ويصبح ذلك بصفة خاصة في أوقات الحروب عندما يكون الذكور الأكبر سنًا ملزمين بالخدمة العسكرية. بالإضافة إلى ذلك، ازداد في عام 2015 عدد الذكور في سن الجامعة الذين توجهوا إما نحو القتال أو الهجرة من البلاد مقارنةً بعام 2013.

الشكل رقم 17: التعليم (بالنسبة المئوية)

(أ): نسبة الالتحاق الإجمالي بالتعليم الابتدائي (ب): نسبة الإناث إلى الذكور في معدلات الالتحاق بالمدارس



المصدر: حسابات الإسكوا استنادًا إلى بيانات من وزارة التربية والتعليم في سوريا، والمكتب المركزي للإحصاء والمركز السوري لبحوث السياسات SCPR.

لقد خلّفت الأزمة كذلك آثارًا على صعيد محو الأمية في البلاد، إذ سجل معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 عامًا انخفاضًا بسيطًا بين عامي 2010 و 2013 وذلك من 94.9% إلى 94.6%. وحتى الآن، انخفضت النسبة إلى 91.2%، ما يشير إلى أن نحو 360,000 من الشباب السوريين هم أميون³¹.

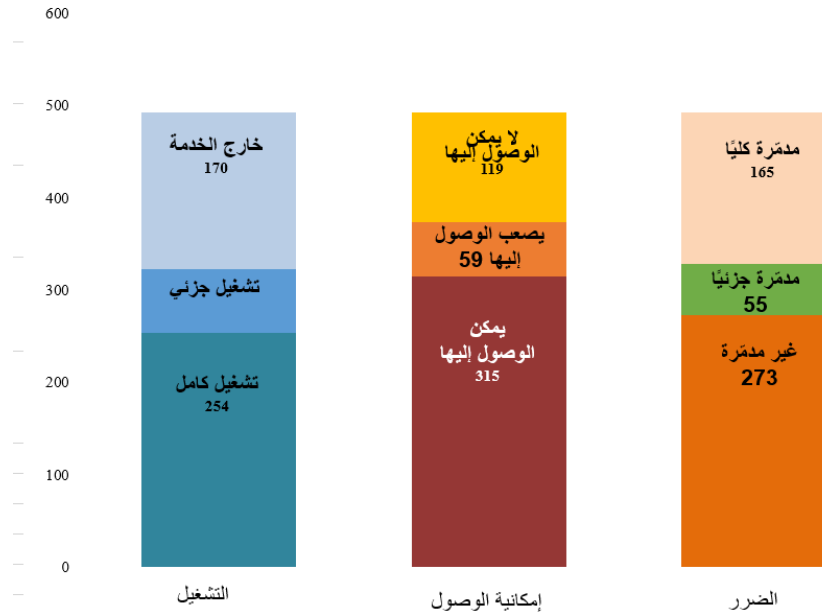
واجه قطاع الصحة ضربات قاضية جراء الأزمة السورية نظرًا إلى أن المقاتلين كانوا يستهدفون علنًا البنى التحتية لهذا القطاع وكذلك العاملين فيه. وبالتالي، شكل النقص في الأدوية وقطع الغيار والطاقة الكهربائية والموظفين المدربين عائقًا أمام المرافق الصحية التي تمكنت من مواصلة عملها في فترة الحرب.

34

وتأثر ما يقارب نصف مجموع المستشفيات البالغ عددها 493 مستشفى في سوريا في عام 2010 تأثرًا مباشرًا خلال سنوات الحرب الخمس. وفي عام 2015، كانت 170 مستشفى (34%) خارج الخدمة بشكلٍ كاملٍ و69 مستشفى (14%) تعمل بشكلٍ جزئي.

إلى جانب ذلك، تدمرت ثلث المستشفيات (165 مستشفى) منها 88% مستشفيات خاصة، وأصيبت 11% أخرى بأضرار جزئية بحلول عام 2015. أما إصلاح العديد من هذه المستشفيات، فلم يكن ممكنًا، إذ يستحيل الوصول إلى 119 مستشفى من المستشفيات المدمرة أو المتضررة فيما يصعب الوصول إلى 59 مستشفى آخر (الشكل رقم 18).

الشكل رقم 18: المستشفيات العامة والخاصة القائمة عام 2015



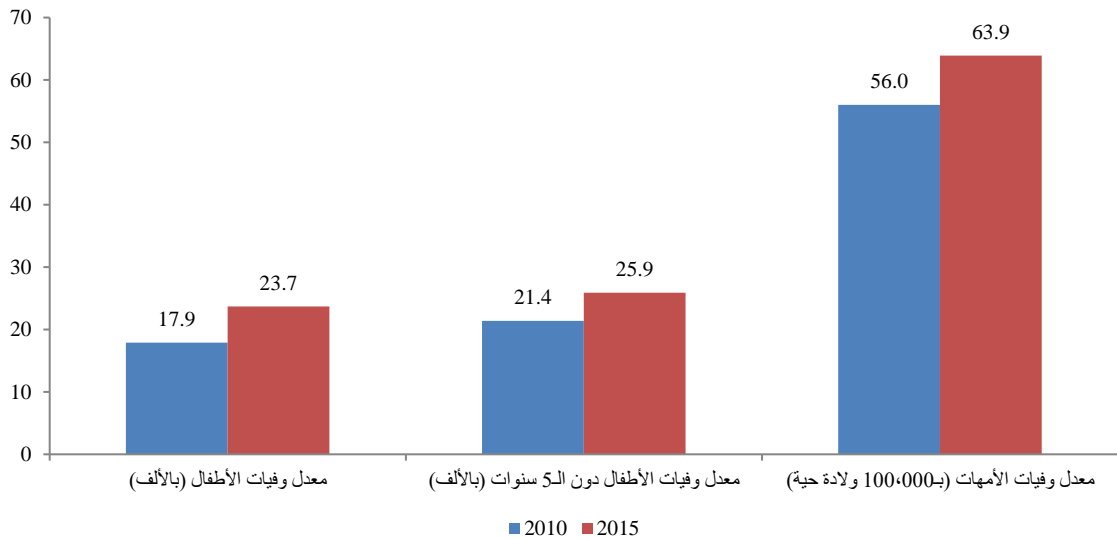
المصدر: بيانات وزارة الصحة في سوريا.

أجبر الاستهداف المتعمد للأطباء والصيادلة الكثيرين منهم على الفرار من البلد بمعدل أعلى من باقي السكان. ونتيجة لذلك، ارتفع عدد الأفراد لكل طبيب في سوريا من 661 فرد عام 2010 إلى 1,442 عام 2015³². كما ارتفع عدد الأفراد لكل صيدلي من 1,246 فردًا إلى 1,789 فردًا. وعلى الرغم من أن الإنفاق العام

على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي قد ارتفع بالقيمة الاسمية من 1.8% في عام 2010 إلى 2% في خلال الأزمة، يشير التراجع الكبير في الناتج المحلي الإجمالي إلى أنّ هذا الإنفاق على الصحة قد انخفض بالقيمة الفعلية³³.

وينعكس التراجع في الخدمات الصحية في مؤشرات الصحة التي تزداد سوءاً بانتظام منذ عام 2011. فمعدل الوفيات الصافي مثلاً، ارتفع من 3.7 بالآلاف في عام 2010 إلى 10.9 بالآلاف في عام 2015، ووصل إلى 12.4 بالآلاف أو أكثر في المحافظات الأكثر تضرراً من القتال (أي حلب ودرعا ودير الزور وإدلب وريف دمشق)³⁴. كما ارتفع معدل وفيات الأمهات من 56 لكل 100,000 مولود حي في عام 2010 إلى 63.9 في عام 2015 (الشكل رقم 19). وارتفع أيضاً معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة ومعدل وفيات الرضع في خلال الفترة نفسها من 21.4 إلى 25.9 بالآلاف ومن 17.9 إلى 23.7 بالآلاف على التوالي.

الشكل رقم 19: مؤشرات الصحة المختارة، لعامي 2010-2015



المصدر: بيانات وزارة الصحة في سوريا وبيانات المسح السكاني الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء عام 2014.

انخفض معدل تحصين الأطفال، الذي كان تقريباً 100% في جميع أنحاء سوريا قبل الحرب، إلى 75.2% في عام 2014. إلا أنه ثمة اختلافات شاسعة في الأرقام بين المحافظات، إذ بلغت معدلات التحصين في حلب والحسكة والقنيطرة نسب 32.9% و66.8% و70.2% على التوالي. ونتيجةً لذلك، انتشرت أمراض مثل السل والحصبة على نطاق واسع في سوريا.

ومن جهة ثانية، ظهرت من جديد بعض الأمراض التي كان قد تم القضاء عليها قبل الأزمة، وعلى الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة لمواجهة هذه الحالة الصعبة من منظمة الصحة العالمية ومنظمة الويسيف ووزارة الصحة في سوريا ومنظمات المجتمع المدني، ظلّت بعض المناطق خارج نطاق تغطية حملات التحصين.

فعلى سبيل المثال، بلغ معدل الأطفال في عمر السنة الذين تم تحصينهم ضد الحصبة حوالي 61.3% في عام 2015، وفقاً لبيانات وزارة الصحة في سوريا ومنظمة اليونيسيف.

1.3.6 النفاذ إلى المياه ومرافق الصرف الصحي

36

تدهورت الخدمات المرتبطة بالسكن في جميع أنحاء البلاد منذ بدء الأزمة، حتى في المناطق الآمنة نسبياً، ما جعل حياة الكثيرين أكثر صعوبة. ولطالما اعتبرت سوريا دولة فقيرة بموارد المياه حتى قبل الأزمة، إذ انخفضت حصة المياه الصالحة للشرب للفرد الواحد من 91 متراً مكعباً في عام 2001 إلى 72 متراً مكعباً في عام 2011، في حين أن نسبة السكان الذين يحصلون على مياه الشرب المأمونة قد ارتفعت من 86% إلى 89.7% في خلال الفترة ذاتها. وقد شهد هذا الرقم انخفاضاً بسيطاً إلى 84% بحلول عام 2015، لكنّ الخطورة تكمن في انخفاض حصة المياه الصالحة للشرب للفرد بشكل كبير إلى 48 متراً مكعباً فقط.

ويُعزى هذا بشكل مباشر إلى الأضرار الواسعة النطاق في البنية التحتية الأساسية للمياه. ووفقاً للمؤسسة العامة لمياه الشرب والصرف الصحي في سوريا، فقد وصلت نسبة انقطاع مياه الشرب بسبب المضخات وخطوط الأنابيب المعطلة إلى 49% من إمدادات المياه المحتملة في عام 2015.

أما الصرف الصحي، فلم يكن أفضل حالاً، إذ وصلت نسبة السكان الذين يستفيدون من مرافق صحية جيدة قبل الأزمة إلى 98.6% من السكان (وإلى 100% في بعض المدن)، لكن مع حلول عام 2015، تشير المؤسسة العامة لمياه الشرب والصرف الصحي إلى انخفاض هذا الرقم إلى نسبة 72% من السكان.

وانخفضت كذلك نسبة السكان الذين يستفيدون من محطات معالجة مياه الصرف الصحي من 52% في عام 2010 إلى 9% في عام 2015، ويعود ذلك بشكل كبير إلى عدم إمكانية وصول المياه إلى المحطات وتراجع الموارد المالية المتاحة للاستثمار في معالجة مياه الصرف الصحي.



المنظور الدولي:

ماذا يمكننا ان نفعل؟

أطلق مبعوث الأمم المتحدة السابق إلى سوريا، كوفي عنان، أول مبادرة دولية لإيجاد حل سياسي للصراع في حزيران/يونيو 2012. وأعقب ذلك مؤتمر "جنيف إثنين" بشأن سوريا في عام 2014 ومزيد من المحادثات في عام 2016. وفي هذه الأثناء، شن تحالف دولي للدول الغربية والاتحاد الروسي حملات جوية عسكرية منفصلة في البلاد، ولكل منها أهداف مختلفة. وسيعتمد الحل السياسي، على الأقل جزئياً، على تلك القوى الخارجية. وظهر بصيص أمل مع وقف إطلاق النار الذي أعلن في نهاية شباط / فبراير 2016، استناداً إلى قرار مجلس الأمن 2254 (2015) والذي تفاوضت عليه المجموعة الدولية لدعم سوريا، التي تجمع القوى الإقليمية والعالمية. وقد مهد ذلك الطريق لجولة جديدة من محادثات سلام في جنيف في آذار/مارس 2016، ولكن المسائل السياسية التي نوقشت هناك تتجاوز نطاق هذه الدراسة. في هذا القسم، سنجري تحليلاً على المستويين الاجتماعي والاقتصادي لدراسة خيارات السياسة العامة للاتحاد الأوروبي، وعلى نطاق أوسع، خيارات المجتمع الدولي ككل.

2.1 أوروبا

وكانت العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وسوريا قبل الحرب يحكمها إلى حد كبير اتفاق التعاون لعام 1977 (بصيغته المعدلة في عامي 1986 و1994)، والذي يتناول أساساً قضايا التجارة، مثل إمكانية النفاذ إلى سوق الاتحاد الأوروبي من دون رسوم جمركية والمساعدة في الإنتاج والبنية التحتية الاقتصادية في سوريا³⁵. ولم تبرز القضايا الإنسانية إلا في السنوات القليلة الماضية.

ولطالما كان الاتحاد الأوروبي أكبر شريك تجاري لسوريا. حتى في عام 2012، بقي الاتحاد الأوروبي رابع أكبر شريك تجاري للبلاد بعد العراق والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة³⁶. وفي السنوات الأخيرة تصدرت الصين وتركيا وروسيا القائمة. سوريا هي دولة عضو في الاتحاد من أجل المتوسط، وقد أدت مقاطعتها في إطار سياسة الجوار الأوروبية في عام 2011 بسبب "القمع المستمر في سوريا والعنف غير المقبول الذي تستخدمه القوات العسكرية والأمنية ضد المتظاهرين السلميين"³⁷ إلى إضعاف التعاون الاقتصادي بين الاتحاد الأوروبي وسوريا.

وتبعت هذه المقاطعة المزيد من التدابير الانفرادية (كالجزاءات والقيود الاقتصادية)، ومن بينها حظر الاتحاد الأوروبي على استيراد النفط الخام والمنتجات النفطية من سوريا، وفرض قيود على صادرات الاتحاد الأوروبي من المعدات المستخدمة في صناعات النفط والغاز والاتصالات، وفرض حظر على تصدير السلع الكمالية. كما تم تجميد الأصول المرتبطة بالكيانات والأشخاص المقربين من النظام السوري. ونتيجة لذلك، تقلصت التجارة مع سوريا بشكل كبير. فبين عامي 2012 و2013، على سبيل المثال، انخفضت الواردات من سوريا إلى الاتحاد الأوروبي بنسبة 53 في المائة والصادرات إلى سوريا بنسبة 36 في المئة³⁸.

تسبب الصراع في سوريا في أكبر أزمة إنسانية في العالم منذ الحرب العالمية الثانية، وجمع الاتحاد الأوروبي مع دوله الأعضاء أكثر من 5 مليارات يورو من المساعدات الإنسانية للسوريين في سوريا والدول المجاورة. وتم التعهد بتقديم 9 مليارات يورو أخرى في مؤتمر دعم سوريا والمنطقة، الذي عقد في لندن في شباط / فبراير 2016³⁹. وفي ذلك المؤتمر، حدّد الأمين العام للأمم المتحدة، السيد بان كي مون، ثلاثة أهداف رئيسة

لعام 2016: أولها كان جمع 7 مليارات دولار كمعونات إنسانية فورية، وحشد الدعم الطويل الأجل وحماية المدنيين⁴⁰.

ويتمثل أكبر عائق أمام تقديم المساعدات الإنسانية إلى السكان في سوريا في عدم إمكانية الوصول إلى المناطق المتضررة، سواء أكانت تحت سيطرة الحكومة أم قوات المعارضة. ويعمل المجتمع الدولي على التفاوض بشأن وقف إطلاق النار، كالإتفاق المعلن في أواخر شباط / فبراير 2016، وفتح ممرات إنسانية. وتحتاج إدارة المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية (إيكو) إلى العمل مع جميع الأطراف المعنية من أجل تحديد المجالات التي تكون فيها المعونة مطلوبة بشكل عاجل.

تتدفق الهجرة داخل وخارج المنطقة العربية ومنها هجرة اليد العاملة النظامية وغير النظامية، والهجرة القسرية وتدفقات الهجرة المختلطة. ويبحث العمال المهاجرون النظاميون وغير النظاميين عن فرص عمل أفضل، داخل المنطقة وخارجها. كما يهرب المهاجرون قسراً من النزاع، أو الاضطهاد، أو الإنهيار الشديد في النظام العام. وأخيراً، تشمل تدفقات الهجرة المختلطة للأشخاص الذين يعبرون الحدود بصورة غير قانونية المهاجرين القسريين والطوعيين بدوافع مختلفة منها الأسباب المذكورة أعلاه وغيرها من الأسباب⁴¹. ويشار في هذا الجزء من التقرير، إلى الهجرة المختلطة واللاجئين والمهاجرين. ونركز المناقشة حينما تسمح البيانات بذلك، على اللاجئين أو طالبي اللجوء. وفي حالات أخرى، نشير إلى الهجرة بشكل عام، التي غالباً ما ترتبط، في نظر الجمهور، وفي ضوء الأحداث الجارية، بالهجرة القسرية وبالأشخاص القادمين من سوريا، على وجه الخصوص، وبالأشخاص القادمين من بلدان أخرى أيضاً.

وتتظر الأقسام الفرعية التالية في إمكانية دعم البلدان المجاورة التي تحمل العبء الرئيس للتداعيات الناجمة عن النزاع في سوريا، والمسألة المعقدة المتعلقة بتدفقات الهجرة المختلطة إلى أوروبا ودخلها، مع التركيز على الاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص. ويركز النقاش على هذه النقطة الأخيرة بالتحديد باعتبارها خاضعة، من حيث السياسة العامة، لسيطرة الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء بالكامل.

2.1.1. التعاون الاجتماعي والاقتصادي في الاتحاد الأوروبي مع حيران سوريا

تعدّ القضية الأكثر إلحاحاً بالنسبة للبلدان المجاورة، وخاصة الأردن ولبنان وتركيا (وكذلك مصر والعراق)، كيفية إيجاد ظروف معيشية ملائمة للاجئين، أكثر من مجرد تأمين مأوى لهم. وهذا يعني ضمان الوصول إلى مرافق الرعاية الصحية، وتوفير فرص حصول الأطفال على التعليم، وإتاحة فرص عمل للمعيلين. تستضيف تركيا أكثر من 2.7 مليون لاجئ سوري (النسبة الأعلى من حيث الأرقام)، يليها لبنان بأكثر من مليون لاجئ (النسبة الأعلى مقارنة مع عدد السكان) والأردن بحوالي 700,000 لاجئ. ويعيش حوالي 10 في المائة من اللاجئين في مخيمات والبقية في المناطق الحضرية وشبه الحضرية والريفية⁴². لذلك فإن المساعدة المالية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء تتسم بأهمية بالغة.

لا تتوفر في لبنان مخيمات رسمية ويعيش اللاجئون في ظروف سيئة. لذلك يقدم الاتحاد الأوروبي المساعدة في توفير المأوى لأكثر من 125,000 لاجئ، بالإضافة إلى مساعدات إنسانية أخرى. ويعيش أكثر من 80

في المئة من اللاجئين في الأردن في المناطق الحضرية، ويوجّه الاتحاد الأوروبي المساعدات من خلال التحويلات النقدية والاستثمار في المرافق، ولا سيما في الرعاية الصحية وتلبية احتياجات الأطفال في مخيمي الزعتري والأزرق للاجئين.

40

وفي تركيا، تشمل مساعدات الاتحاد الأوروبي، بالأخص للاجئين الذين يعيشون خارج المخيمات، إمكانية الحصول على الرعاية الصحية والتعليم للأطفال وتأمين الحماية لهم بالإضافة إلى توفير المواد الغذائية والمواد الطارئة. وفي أوائل عام 2016، اتفقت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على كيفية تمويل مرفقها بقيمة 3 مليارات يورو للاجئين إلى تركيا. تعهد الاتحاد الأوروبي في البداية، بتقديم 55 مليون يورو لتلبية الاحتياجات



التعليمية الفورية للأطفال السوريين في المدارس تركيا وتخصيص 40 مليون يورو للمساعدات الإنسانية من خلال برنامج الأغذية العالمي⁴³.

ومنذ كانون الأول / ديسمبر 2014، قدّم الاتحاد الأوروبي والبلدان الأعضاء معظم المساعدات غير الإنسانية للبلدان المجاورة لسوريا من خلال الصندوق الائتماني الإقليمي للاتحاد الأوروبي استجابة للأزمة السورية، والمعروف أيضاً باسم صندوق مداد. فهو يدمج مختلف الصكوك المالية للاتحاد الأوروبي ومساهمات الدول الأعضاء "في آلية واحدة مرنة وسريعة" ويعالج في المقام الأول احتياجات اللاجئين السوريين على المدى الطويل في البلدان المجاورة والمجتمعات المضيفة⁴⁴.

وتعدّ "الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات"، التي أطلقتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي تعود إلى الدول الخمس المجاورة المتضررة (مصر، والعراق، والأردن، ولبنان، وتركيا)، نموذجاً شاملاً منسقاً إقليمياً لتقديم استجابة فعّالة تضمّ جزئين، عنصر اللاجئين، وعنصر القدرة على الصمود⁴⁵. وتطلب "الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات" التي تضمّ أكثر من مئتي شريك، دعماً بقيمة 5,78 مليار دولار أمريكي للاستجابة الكلية للبرنامج من قبل الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية⁴⁶.

ويعتبر الدعم المالي للبلدان المضيفة والمجتمعات المضيفة واللاجئين، ولا سيما من خلال "الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات"، أمراً ضرورياً ولكنه غير كافٍ، بالأخص عندما يفتقر عنصر القدرة على الصمود إلى التمويل. وبعد تلبية الحاجات الأساسية مثل المأوى والرعاية الصحية والغذاء والماء (لم تلبّ الحاجات في الكثير من الحالات بعد)، يتوجّب توفير التعليم للأطفال وتأمين عملٍ منتجٍ للأفراد العاملين في الأسر. وتجدر الإشارة إلى أنّ نحو نصف اللاجئين هم من الأطفال الذين لا تتعدّى أعمارهم الـ 17 سنة، في حين أن البقية (باستثناء حوالي 3 في المئة، الذين هم من المسنين البالغين من العمر 60 عاماً أو أكثر)

هم في سنواتهم الإنتاجية. فمن المهم، لا بل من الضروري تأسيس نمط حياةٍ للاجئين، أينما تواجدوا، يعتاد فيه الأطفال على الذهاب إلى المدرسة (مهما كانت بدائية) والعاملون في الأسرة إلى العمل.

41

وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها مبادرة الاتحاد الأوروبي من أجل السلام، الناشطة في تركيا⁴⁷، ومبادرة "لا لضياع جيل" (الناشطة في ستة بلدان)⁴⁸ والتي أطلقتها اليونسيف في عام 2013 للتخفيف من أثر الأزمة السورية على الأطفال والشباب والمراهقين من خلال توفير التعليم، وتعزيز الحماية، وإشراك المراهقين والشباب، إلا أنّ هذه المبادرة لم تصل إلى العديد من الشباب بعد. فأكثر من 60 في المئة من اللاجئين السوريين الشباب في تركيا، وتقريباً نصف اللاجئين في لبنان، وأكثر من 15 في المئة من اللاجئين في الأردن لا يذهبون إلى المدرسة. من جهتهم، التزم المشاركون في مؤتمر دعم سوريا والمنطقة في فبراير/شباط 2016 بالعمل على تسجيل الأطفال اللاجئين في الأردن ولبنان وتركيا في المدرسة والسعي إلى زيادة فرص حصول الأطفال داخل سوريا على فرص التعليم.

وتشمل الصعوبات الإضافية عدم الالتحاق بالتعليم بعد المستوى الابتدائي، وبالتالي انخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية، ومن ثمّ التعليم العالي (1 في المئة من السوريين في تركيا، و6 في المئة في لبنان، و8 في المئة في الأردن في عام 2014، مقارنة بنسبة 20 في المئة في سوريا قبل الأزمة). ولا بدّ من ردع أسر اللاجئين عن إرسال الذكور من الأطفال صغار السن إلى العمل، وهو أمر شائع. ويمكن للاتحاد الأوروبي، أن يقود الطريق في هذه المسألة بنظمه التعليمية الثانوية ونظم التعليم العالي المفتوحة العالمية، من خلال تقديم المساعدة التقنية والمالية المستهدفة. أما الأموال الممنوحة للتخفيف من آثار النزاع في عام 2015 فقد بقيت دون مستوى هدف الأمم المتحدة بنسبة 43 في المئة⁴⁹. ويمكن لدول الاتحاد الأوروبي أن تغتنم الفرصة لتمويل مبادرات التعليم، باعتبارها أكثر دول متطورة مجاورة لمنطقة النزاع.

أمّا العمالة بالنسبة للاجئين في سن العمل هي معضلة أخرى. إذ لا يتوفر في معظم البلدان خيار العمل للاجئين بصورة قانونية. ففي لبنان مثلاً، يتوجّب على اللاجئين التوقيع على تعهّد عند تجديد وضع إقامتهم بدلاً يعملون. وفي الأردن، يتعرّض اللاجئون الذين يعملون بصورة غير مشروعة لخطر العودة إلى المخيمات⁵⁰. بالتالي فإنّ عدم وجود تشريعات وسياسات وطنية شاملة للاجئين بشأن حقوق العمال الضعفاء وحمايتهم (ولا سيما للاجئين أو لطالبي اللجوء، بدون تصاريح عمل) يجعلهم أكثر عرضة للممارسات التعسّفية التي يمارسها أرباب العمل في الاقتصاد غير المنظّم ما يصبح حافزاً إضافياً للمخاطرة بالهروب إلى أوروبا.

وفي ظل الضغوط الدولية، يبدو أن المواقف تتغيّر. ففي أوائل العام 2016، أشارت تركيا إلى أنها ستمنح اللاجئين السوريين الذين يعيشون في البلاد منذ أكثر من ستة أشهر الحق في التقدم للحصول على تصاريح عمل في المقاطعة التي سجّلوا فيها لأول مرة، وأنهم سيكون لهم الحق في العمل براتب لا يقل عن الحد الأدنى للأجور⁵¹. وأشارت الأردن إلى أنه مقابل 1,6 مليار دولار من المساعدات لدعم التعليم والرعاية الصحية وخلق فرص العمل للاجئين والأردنيين على مدى ثلاث سنوات، فإنه قد يتمّ منح 150.000 تصريح عمل للاجئين في السنوات المقبلة⁵². ويمكن للاتحاد الأوروبي أن يسهم بآليات لتسهيل التجارة وتدفقات رأس المال

بينه وبين البلدان المضيفة، وبتدابير أخرى تعويضية للبلدان المضيفة التي تتعاون على تحسين فرص العمل للاجئين.

42

ويمكن أن يستفيد اللاجئون والمجتمعات المضيفة والقطاع الخاص في نهاية المطاف من إستحداث فرص عمل في المجتمعات التي يعيشون فيها. إذ جلب اللاجئون السوريون معهم رأس مالٍ بشريٍّ ومهاراتٍ يمكن استخدامها للاستفادة المتبادلة. ومن شأن هذا النهج مواجهة خطر التطرّف السياسي والديني عند اللاجئين الشباب العاطلين عن العمل. كما يمكن إنشاء مرافق صناعة خفيفة في مناطق صناعية خاصة بالقرب من مناطق مكتظة باللاجئين، مثل مخيمات اللاجئين. فهذه المجموعات من العمالة والإنتاجية لن تفيد اللاجئين فحسب، الذين سيكونون بالتالي قادرين على دعم أسرهم بكرامة والمساهمة القانونية في المجتمع، بل ستخدم أيضاً المصالح التجارية. ويمكن لهذه المشاريع أن تشمل في نهاية المطاف مواطني البلدان المضيفة أيضاً، وأن تكون حاضنة للانتعاش في سوريا بعد انتهاء الصراع.



ومثال على ذلك منطقة الملك حسين بن طلال التنموية البالغة مساحتها 2100 هكتار بالقرب من مخيم الزعتري (الذي يضم نحو 80.000 لاجئٍ سوري) ومدينة

المفرق في الأردن⁵³. إذ تمتلك هذه المدينة إمكانات هائلة بفضل وسائل النقل، والقدرة اللوجستية والقدرة على الاستضافة، والأسواق الإقليمية التي تتجاوز 300 مليون شخص، إلا أنها تعمل حالياً بنسبة 10 في المائة من قدرتها، وهي تعاني من الافتقار إلى العمالة التنافسية. يمكن لهذه المنطقة، إذا وُضعت قوانين صحيحة، أن تكون ملاذاً آمناً للشركات السورية التي لم تعد قادرة على العمل في سوريا، وكذلك بالنسبة لشركات الاتحاد الأوروبي الراغبة في الانتقال. كما يمكن للاتحاد الأوروبي أن ينشئ مشروعاً رائداً للتنسيق بين الشركات الأوروبية والسلطات الأردنية، مقدّماً لهذه السلطات تمويلاً بشروط ميسرة، وعمالة تنافسية (من اللاجئين)، وإمكانية وصول ذات امتياز للشركات الإقليمية التي تنشأ في المنطقة الحرة للأسواق⁵⁴.

وكذلك يمكن لمرافق الصناعة الخفيفة أن توظف اللاجئين السوريين والمواطنين الأردنيين، وأن تنجذب إلى المنطقة من خلال إدارة بسيطة وسريعة تحكمها الأنظمة واللوائح الأردنية. ولن يستفيد الأردن من خلال توفير فرص عمل للاجئين والأردنيين فحسب، بل من خلال إضافة قطاعات جديدة إلى الاقتصاد الحقيقي ومن خلال إيرادات الضرائب. وسيكون من مصلحة الاتحاد الأوروبي تشجيع هذه المشاريع وتمويلها إذ تساهم في فتح سبل معيشية ممكنة للاجئين في مجتمعاتهم المضيفة الحالية والذي من شأنه أن يضعف حماسهم لمحاولة الوصول إلى أوروبا بشكلٍ غير نظامي.

ويمكن أن يأتي تمويل المشاريع المولدة للعمالة من مصادر أخرى أيضاً. فالدول العربية التي تطبق سياسات هجرة ولجوء مقيدة للغاية ولديها حيزٌ ماليٌّ وافرٌ تاريخياً وعلى المدى المتوسط (وعلى الرغم من اعتمادها على سعر النفط الخام) يمكن أن تتعاون مع الاتحاد الأوروبي في هذا المسعى وتساهم في جعل حياة اللاجئين أفضل في البلدان المضيفة. وأكثر من ذلك، يمكن أن تكون البلدان، التي لديها وفرة نسبية من الأراضي أو العمالة، ولكن فيها افتقار نسبي للخبرة التقنية (مثل السودان)، مهتمة (كجزء من جهود إعادة التوطين الأوسع الموصوفة أدناه) بقبول اللاجئين الذين يتمتعون بالمهارات التقنية اللازمة للزراعة ومشاريع التصنيع، بدعم من برامج خلق فرص العمل الممولة دولياً. وفي المنطقة العربية على وجه الخصوص، يمكن للمشاريع من هذا القبيل، التي تربط بين أكثر البلدان قيوداً ماليةً وبلدان أخرى أقل قيوداً، أن تقطع شوطاً طويلاً في المساهمة في تحسين حالة اللاجئين ومساعدة البلدان المضيفة.

يمكن أن يمثل خيار إعادة توطين اللاجئين من بلد اللجوء في دولة أخرى وافقت على قبولهم حلاً دائماً لملايين اللاجئين السوريين في المخيمات. ولا يشارك حالياً سوى 28 بلداً في جهود "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين" في إعادة التوطين (بصفة عامة، لجميع اللاجئين). وتربعت الولايات المتحدة الأمريكية على رأس قائمة دول إعادة التوطين في العالم، كما تؤمن كندا وأستراليا وبلدان الشمال الأوروبي عدداً كبيراً من الأماكن سنوياً. وفي عام 2014، كان المستفيدون الرئيسيون من برامج إعادة التوطين التي تسهلها المفوضية لاجئين من سوريا⁵⁵. ويمكن لهذه الجهود، بل ينبغي لها أن تكون على نطاق أوسع، ويجب ألا تركز بشكل غير متساوٍ على أوروبا أو الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، فبإمكان الاتحاد الأوروبي، بوجود هذه الأعداد على حدود دوله الأعضاء أو داخل هذه الدول أن يفعل الكثير للمساعدة.

2.1.2. تدفقات الهجرة المختلطة والاتحاد الأوروبي

شكلت مسألة تدفقات الهجرة المختلطة (من اللاجئين والمهاجرين) المتوجهة إلى أوروبا موضوعاً لنقاشٍ سياسيٍ ساخن، وحازت على اهتمامٍ إعلامي بالغ. وقد اتسمت الحالة بالميل إلى المبالغة في حجم المشكلة، وهي استجابة متأخرة وغير منسقة من جانب الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء وبلدان أوروبية أخرى، واتجاه نحو التقليل من شأن التزامات الدول بموجب القانون الدولي للاجئين (ولا سيما اتفاقية عام 1951 للاجئين وبروتوكولها لعام 1967، والقواعد العرفية للقانون الدولي العام) والإمكانات الاقتصادية الإيجابية في ما يتعلق باستقبال اللاجئين والمهاجرين. وعلى أي حال، يتناول هذا القسم في المقام الأول مسألتَي الإدماج في سوق العمل والتكامل الاجتماعي.

شردت الحرب ما يقارب نصف عدد سكان سوريا قبل الحرب، ونزح حوالي 6,6 مليون شخص داخلياً. ولجأ نحو 4,6 مليون شخص إلى البلدان المجاورة وما يقارب المليون شخص إلى أوروبا (الاتحاد الأوروبي والبلقان) بين نيسان/أبريل 2011 وكانون الثاني/يناير 2016⁵⁶. ومن الناحية النسبية، يمثل اللاجئون في تركيا 3,3 في المئة وفي الأردن 10,7 في المئة وفي لبنان 25 في المئة من السكان. ويمثل أولئك الذين وصلوا حتى الآن إلى أوروبا 0.2 في المئة من سكان الاتحاد الأوروبي.

وفي السنوات الأخيرة وحتى عام 2015، لم تشهد أوروبا زيادات كبيرة في تدفقات الهجرة غير المنتظمة. أما في أوائل العام 2016، فكان يصل ما يقارب الألفي مهاجر ولاجئ إلى أوروبا يوميًا، أي 10 أضعاف متوسط عدد المهاجرين في العام السابق⁵⁷. وقد أشارت استطلاعات الرأي في عام 2015 إلى أن الهجرة (التي غالبًا ما يربطها الجمهور في الحالات الخاصة باللاجئين وطالبي اللجوء) تشكل مصدر القلق الرئيس بالنسبة إلى 58 في المئة من سكان الاتحاد الأوروبي (79 في المئة من سكان استونيا، و76 في المئة من سكان الجمهورية التشيكية ومن سكان الدانمرك وكذلك من سكان ألمانيا)، يليها الإرهاب بنسبة (25 في المئة) والاقتصاد بنسبة (21 في المئة)⁵⁸.

وتعدّ الدول الأوروبية الأطراف في اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967 ملزمة بقبول اللاجئين. ويمكن أيضًا القول أن المشاركة الاستعمارية الأوروبية في المنطقة العربية، وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى، ساهمت إلى حد كبير في المشاكل الحالية في المنطقة. وينبغي أن تتجسّد العلاقة الخاصة التاريخية التي حافظت عليها بعض القوى الأوروبية مع المنطقة في إبداء الاستعداد للترحيب باللاجئين والمهاجرين في هذه الأوقات العصيبة. ويجدر التذكير بأنه في القرن العشرين كان الأوروبيون في كثير من الأحيان يهاجرون إلى مناطق أكثر أمنًا وازدهارًا في أعقاب الحربين العالميتين، وأثناء الحرب الباردة ونتيجة لتفكك يوغوسلافيا السابقة.

ولا يعدّ تدفق المهاجرين قسرًا من سوريا إلى أوروبا أمرًا غير مسبوق من الناحية التاريخية كما أنه لا يعدّ كبيرًا من حيث الأرقام المطلقة أو النسبية. وكانت ردود الفعل في أوروبا من قبل السياسيين والجمهور مع بعض الاستثناءات، كالموقف الذي اتخذته ألمانيا، في كثير من الأحيان غير مرحّبة كثيرًا، بل داعية إلى التساؤل حول مستقبل منطقة شنغن، التي تنظّم حرية حركة الأشخاص في معظم أنحاء الاتحاد الأوروبي وبعض الدول غير الأعضاء في هذا الاتحاد.

واتّسمت استجابة الاتحاد الأوروبي لتدفقات المهاجرين غير النظاميين واللاجئين بالعفوائية. وعلى الرغم من خطط إنشاء 11 "بقعة ساخنة" من أجل التسجيل وتحديد الوضع في إيطاليا واليونان، اللتين تعدّان النقطتين المعتادتين لدخول المهاجرين غير النظاميين إلى الاتحاد الأوروبي، إلا أنّ ثلاث نقاط كانت تعمل فقط في أوائل عام 2016⁵⁹، اثنتان منها في إيطاليا وواحدة في اليونان. ولم تُنفَّذ بعد مخطّطات الحصص لإعادة توزيع 160.000 لاجئ على جميع أنحاء الدول الأعضاء في عامي 2016 و2017 كما أنّ دول أوروبا الشرقية⁶⁰ تعارض هذه المخطّطات. وعلى الرغم من أن الدول الأعضاء وافقت من حيث المبدأ في عام 2015 على نقل أكثر من 65.000 شخص من اليونان وحوالي 40.000 شخص من إيطاليا، إلا أنّه لم يتم بالفعل نقل سوى 218 و279 شخص على التوالي، حتى وقت كتابة هذا التقرير. وعلاوة على ذلك، قدّم 15 بلدًا عضوًا ما مجموعه 1.081 مكانًا فقط للاجئين من اليونان و966 مكانًا للاجئين من إيطاليا⁶¹.

بصرف النظر عن إعادة فرض الرقابة على الحدود وتقييد الحركة داخل الاتحاد الأوروبي، فما من آلية واضحة تجبر اللاجئين والمهاجرين على البقاء في مكانٍ معيّن داخل منطقة الشنغن التي تسمح بحريّة الحركة، بمجرد دخولهم بصورة غير قانونية. وهكذا فقد علّقت النمسا، والدانمرك، وفرنسا، وألمانيا، والنرويج، والسويد

فعلياً نظام حرية الحركة، وبعضها تعدّ من بين الوجهات النهائية المرجوة للعديد من اللاجئين والمهاجرين. كما شددت هذه الدول القوانين التي تحكم اللجوء والحق في الإقامة⁶². وفي أوائل عام 2016، أكدت المفوضية الأوروبية على ضرورة قيام الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بمعالجة أزمة الهجرة باتخاذ تدابير مشتركة.

الإجراءات ذات الأولوية في برامج الاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة

في شباط / فبراير 2016، أصدرت المفوضية الأوروبية رسالة بشأن الهجرة دعت فيها البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى الالتزام بما يلي:

- الانتهاء العاجل من إنشاء النقاط الساخنة في اليونان وإيطاليا لضمان تسجيل المهاجرين واللاجئين ودعمهم تماشياً مع مبدأ عدم السماح لأحد أن يصل إلى الاتحاد الأوروبي دون أن يكون مسجلاً بشكل صحيح وأن تؤخذ بصماته، بدعم مكرّس من الاتحاد الأوروبي من أجل ضمان زيادة القدرة على الاستقبال والقيام بإجراءات اللجوء والعودة بشكل كامل؛
- الانتهاء من نهج "التلويح للعبور"، والإصرار القسري على تطبيق قواعد الاتحاد الأوروبي بشأن اللجوء وإدارة الحدود؛
- تسريع كبير في خطة النقل المتفق عليها لتخفيف الضغط من إيطاليا واليونان؛
- استخدام الأحكام بشكل أقوى وأكثر اتساقاً للسماح بعودة طالبي اللجوء إلى بلدان أخرى آمنة؛
- تنفيذ النهج المتفق عليه لتحسين التعاون والتنسيق بين البلدان على طول طريق غرب البلقان؛
- تعزيز جميع الجهود الرامية إلى ضمان العودة الفعالة وإعادة القبول ومعالجة الأسباب الجذرية للهجرة من خلال زيادة جميع أشكال النفوذ بأقصى ما يمكن، بما في ذلك الأفضليات التجارية والتنمية، لضمان التزام البلدان الثالثة بتحقيق نتائج ملموسة؛
- المضي قدماً في الإجراءات في إطار: خطة العمل المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا لوقف التدفقات من تركيا؛ والتنفيذ السريع للمشاريع ضمن مرفق اللاجئين في تركيا؛
- وضع ضوابط حدودية خارجية أقوى، بالاتفاق على ما يخص الحدود الأوروبية وخفر السواحل في موعد أقصاه حزيران/يونيو، أو حتى قبل ذلك، وتشغيله خلال فصل الصيف؛
- دعم الاحتياجات الأساسية للمهاجرين واللاجئين الأكثر ضعفاً، ولا سيما الأطفال؛
- تعزيز قدرة الاتحاد الأوروبي على تقديم المساعدة الإنسانية للبلدان الأخرى، وإنشاء القدرة على تقديم المساعدة الإنسانية داخل الاتحاد الأوروبي، ودعم البلدان التي تواجه أعداداً كبيرة من اللاجئين والمهاجرين؛
- تعزيز دعم الاتحاد الأوروبي للاجئين السوريين، بما في ذلك فتح المسارات القانونية من خلال إعادة التوطين وتأييد مخططات القبول الإنساني الطوعي مع تركيا، على النحو الذي أوصت به اللجنة في 15 ديسمبر 2015.

المصدر: الاتحاد الأوروبي، 2016 أ

لا يحظى خيار سياسة نقل اللاجئين الموجودين في أوروبا، أو قبول المزيد من الأردن ولبنان وتركيا إلى أوروبا باهتمام يذكر، ربما بسبب المفاهيم الخاطئة حول التكاليف الطويلة الأمد (من النواحي الاقتصادية والاجتماعية) والفوائد المحتملة للهجرة بشكل عام.

ومن الشائع أنه ينطوي على قبول اللاجئين عبئاً مالياً ثقيلاً على البلدان المضيفة، كما سبق قول ذلك في حالة جيران سوريا. إلا أن الفرق كبير في الحجم المطلق والنسبي لتدفقات الهجرة المختلطة إلى البلدان المجاورة لسوريا وإلى أوروبا، وفي مستوى التنمية، والحيز المالي والقدرة على التعامل مع الزيادة غير المتوقعة نسبياً في الهجرة (سواء أكانت نظامية أم غير نظامية). فعلى سبيل المثال، خلصت توقعات الهجرة الدولية لعام 2013، التي نشرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، إلى أنه في حالة 27 بلداً غنياً، لم تقدّم الهجرة على مدى السنوات الخمسين الماضية "أي مكسب كبير ولا استنزاف محفظة عامة". وعلاوة على ذلك، فإن الإنفاق على اللاجئين يمكن أن يحفز الطلب المحلي⁶³. وقد خلص المعهد الألماني للبحوث الاقتصادية (ديو برلين) إلى أن الاندماج الناجح للاجئين يجلب فوائد صافية للاقتصاد في غضون أربعة إلى خمس سنوات في أفضل الأحوال، وفي غضون 10 سنوات في السيناريو الأكثر تشاؤماً: "حتى لو لم يندمج سوى بعض اللاجئين بنجاح في سوق العمل، فإن الاستثمار يؤتي ثماره"⁶⁴.

أما بالنسبة للتأثيرات على سوق العمل، "فقد خلصت الدراسات إلى أن آثار الهجرة على أجور العمال المحليين وتوظيفهم هي إما صغيرة أو معدومة"⁶⁵، مع بعض الضغوط على الوظائف ذات القيمة المضافة المنخفضة ووظائف الحد الأدنى للأجور⁶⁶. وتظهر بعض الدراسات أن السماح للمهاجرين ذوي المهارات المتدنية بالوصول إلى سوق العمل، كما في حالة الدانمرك، قد شجع المواطنين الأقل تعليماً على رفع مستوى مهاراتهم ما أدى إلى زيادات في الأجور، ولا سيما بالنسبة إلى العمال الأصغر سناً والأقل خبرة⁶⁷.

وتبين دراسة للمساهمات والإنفاق الاجتماعي في السويد، حيث يمثل اللاجئون 5,1 في المائة من مجموع السكان، أن هذه المساهمات تمثل 5,6 في المائة من الإنفاق العام. ويشير التقرير إلى أن سياسة البلد السخية لرعاية اللاجئين، مع خطة إعادة توزيع بين المواطنين واللاجئين على نحو يكلف حوالي 1,35 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، لا تشكل عبئاً اقتصادياً مفرطاً، وهو أمر جدير بالذكر بصفة خاصة نظراً لنظام الرعاية الاجتماعية السخي للأشخاص الذين ليس لديهم تاريخ وظيفي، ولصعوبة إلحاق اللاجئين بسوق العمل السويدي دون اكتساب التعليم المناسب والمهارات اللغوية اللازمة للدخول لقلّة عدد الوظائف البسيطة⁶⁸.

وتتوقع المفوضية الأوروبية أن توظيف اللاجئين يمكن أن يضيف 0,2 أو 0,3 نقطة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي المتوقع في الاتحاد الأوروبي لعام 2020⁶⁹. والسرّ هو الإدراج السريع للاجئين في سوق العمل. إذ سيساعدهم العمل على الاندماج في المجتمع، ويسهلّ عليهم توفير السكن اللائق، وبالتالي يقلّل من اعتمادهم على التحويلات الاجتماعية، ويسمح لهم بدفع الضرائب، والمساهمة في الضمان الاجتماعي، وتحفيز الاقتصاد من خلال الإنفاق الاستهلاكي.

ومن المتوقع أن يفوق عمر ربع الأوروبيين الـ 60 عاماً بحلول عام 2020، ما يزيد الضغط على المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي والنظم الصحية⁷⁰. ويمكن لدول الاتحاد الأوروبي أن تستفيد من وصول اللاجئين السوريين، إذ أنّ 45 في المئة منهم هم في سن العمل (18-59)، وذلك لتأمين مستويات معيشة مرتفعة في المستقبل. وتبين الحسابات "التقريبية"، على سبيل المثال، أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في

بلدان الشمال الأوروبي قد يزيد بنسبة 2,5 في المئة بحلول عام 2020 عما هو عليه لو توقفت الهجرة إلى تلك البلدان⁷¹.

كما أن متوسط معدّل الخصوبة في الاتحاد الأوروبي الذي يبلغ نسبة 1.55 في المئة (وهو أقل بعد في بولندا والبرتغال وإسبانيا)، أي أقل من معدّل 2.1 اللازم للحفاظ على عدد سكان ثابت، يزيد من تفاقم العامل غير المؤاتي لنسبة المعاش التقاعدي. وهذا ربما يفسر سبب تخلي إسبانيا عن معارضتها لنظام إعادة توزيع الحصص للاجئين⁷². فالإتحاد الأوروبي يحتاج إلى أكثر من مجرد عمال ذوي مهارات عالية، يحملون شهادات جامعية.

تعتمد العديد من الشركات على الأفراد المدربين ذوي مؤهلات متدنية إلى معتدلة. والواقع أن دراسة أجرتها مؤخراً منظمة العمل الدولية أظهرت أن نصف بلدان أوروبا على الأقل تعاني من مشكلة متزايدة وهي زيادة التعليم وليس قلة التعليم⁷³. فعلى سبيل المثال، تحتاج ألمانيا إلى أكثر من نصف مليون مهاجر سنوياً لتعويض هذا الاتجاه⁷⁴. ويهدف مشروع "التدخل المبكر" إلى إدماج المهاجرين واللاجئين في سوق العمل بسرعة من خلال تحديد الكفاءات المطلوبة ومكان الحاجة إليها. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل "كشافة المواهب" على مطابقة اللاجئين المدربين تدريباً جيداً مع الشركات المناسبة⁷⁵.

وبالتالي، فإن إدماج اللاجئين في سوق العمل في وقت مبكر هو أحد أفضل الاستثمارات التي يمكن للاتحاد الأوروبي أن يقدمها، وستقبل البلدان ذات البصيرة الاقتصادية المزيد من اللاجئين بدلاً من عدد قليل منهم. وظهرت مجموعة خيارات السياسات المحتملة في دراسة نشرتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام 2013، وردت فيها التوصيات التالية لسياسات الإدماج في سوق العمل⁷⁶:

- آليات بحث احتياجات اللاجئين وأرباب العمل، وتكييف السياسات مع مختلف المجموعات الفرعية للاجئين (منسق شؤون اللاجئين في ولاية كولورادو)
- خطط التوظيف الفردية (برنامج تمهيدي مدته سنتان في الدنمارك)
- التوعية والتواصل مع أرباب العمل/ومع القطاع الخاص، بهدف موازنة العمال مع احتياجات أصحاب العمل وخلق ثقافة مجتمعية إيجابية تميل إلى توظيف اللاجئين (شبكة موسّعة من مؤسسات استقبال وإدماج اللاجئين وطالبي اللجوء في البرتغال)
- برامج العمل المدعومة أو غير المدعومة أو غير المدفوعة للتوظيف الأولي لدى أصحاب العمل المحتملين (دائرة التوظيف العامة السويدية)
- دورات لغوية تركز على المهنة مع الخبرة العملية المتكاملة (التدريب اللغوي في أماكن العمل في النرويج، حيث يقضي اللاجئون يومين في الأسبوع في مكان العمل لاكتساب الخبرة في العمل وتعلم المفردات ذات الصلة بالعمل)
- المساعدة في إعادة التأهيل
- الشراكة مع المجتمع ككل لتعزيز شبكات الدعم الاجتماعي (مشروع وومينتو التوجيهي للمرأة في فنلندا)

- برامج المشاريع الصغيرة والعمالة البديلة (يقدم المكتب المركزي لإعادة توطين اللاجئين التابع للولايات المتحدة برنامجين لتنمية المشاريع الصغيرة)

48

ينبغي تعديل القوانين والأنظمة في البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي للسماح للاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين الآخرين الذين ليسوا مهتدين بالانتقال الفوري أو الترحيل بالحصول على تصاريح عمل مؤقتة والتسجيل في دورات مدعومة، كالدورات في اللغة المحلية بينما لا يزال وضعهم معلقاً. ويمكن أن تشمل الحوافز المحتمل منحها لأرباب العمل في القطاع الخاص لتوظيف العمالة المهاجرة الإعفاءات الضريبية والإعانات المقدمة لأرباب العمل، والإعفاءات المؤقتة والموجهة من دفع الحد الأدنى للأجور⁷⁷.

مشكلة الهجرة الحقيقية في الاتحاد الأوروبي هي اجتماعية وليست اقتصادية. ولذلك تعتبر برامج التكامل الاجتماعي المصممة بشكل جيد مهمة جداً. فالنزوح عموماً ليس قصير الأجل. إذ ارتفع متوسط مدة الإقامة في الخارج للاجئين من تسع سنوات في عام 1993 إلى ما يقارب 20 عامًا اليوم⁷⁸.

وأوضحت الأبحاث أنّ اتخاذ إجراءات لتنشيط اللاجئين وغيرهم من المهاجرين غير النظاميين عن الشروع في الرحلة الخطيرة إلى أوروبا بأي طريقة، وتشديد إجراءات اللجوء لن تنهيه عن المحاولة⁷⁹. فبالإضافة إلى تقديم المساعدة للاجئين المقيمين في البلدان المجاورة، من الضروري إنشاء مسارات للسماح للاجئين بالوصول إلى الاتحاد الأوروبي بصورة قانونية، عن طريق إعادة التوطين، على سبيل المثال.

وفي كانون الأول/ديسمبر 2015، أوصت المفوضية الأوروبية بتقديم خطة طوعية للقبول الإنساني للاجئين السوريين في تركيا، ولكن لم يتم تفعيلها بعد⁸⁰. وينبغي البحث عن المزيد من الخيارات المماثلة من أجل إنقاذ اللاجئين من الرحلة المحفوفة بالمخاطر في أيدي المهربين ومنح الاتحاد الأوروبي والدول الأوروبية الأخرى سيطرة أكبر على تدفقات اللاجئين.

ويُفترض أن تساعد النقاط الساخنة الـ 11 المخطط إنشاؤها في إيطاليا واليونان، عند تشغيلها جميعاً، على منع الازدواجية في عمليات التسجيل وتسهيل نقل اللاجئين وإدماجهم في أسواق العمل، ما داموا يحصلون على تصاريح إقامة مؤقتة في انتظار اتخاذ قرارات بشأن طلبات لجوئهم. ومن أجل الضغط على اليونان وإيطاليا والسماح للاجئين بمواصلة حياتهم في وجهتهم النهائية، يجب أن يكون نظام الحصص لإعادة التوطين المقترح فعالاً بصورة كاملة⁸¹. ويجب الاعتراف بقرارات منح اللجوء في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي وليس فقط في البلد الذي يتخذ فيه القرار، ما يسهل جهود إعادة التوطين في الاتحاد الأوروبي.

وقد أثارت مخاوف أمنية في أوروبا فيما يتعلق بالموجة الحالية من المهاجرين غير النظاميين. وفي حين أنه لا يمكن تجاهل إمكانية وجود المتطرفين بين الذين يدخلون أوروبا، يبقى الشاغل الرئيس الطويل الأجل تجنب أخطاء الماضي. إذ واجهت موجات سابقة من المهاجرين مشاكل العمالة الناقصة والاستبعاد، ما هيأ تربة خصبة للأيديولوجيات المتطرفة والعنف. فالعنف الذي حصل في أوروبا في العقد الماضي، بما في ذلك الهجمات الأخيرة في باريس وبروكسل، كان بأغلبية ساحقة عمل شباب ولدوا في أوروبا ثم أصبحوا متطرفين

بسبب تأثير مجتمعاتهم المنبوذة عليهم، وساهم بذلك كل من الاستبعاد الاجتماعي، وعدم الاستثمار، وسياسات النأي بالنفس، وسوء التكامل الاجتماعي والاقتصادي. ما يؤكد الحاجة إلى برامج اقتصادية واجتماعية مصممة خصيصاً للاجئين والمهاجرين، ولا سيما بعد إعادة التوطين.

49

وينبغي للسلطات في البلدان المضيفة أن توفر لطالبي اللجوء إمكانية الحصول على خدمات الرعاية الصحية الجيدة، دون التأثير سلباً على بقية السكان. ما يقارب نصف طالبي اللجوء السوريين الذين يدخلون أوروبا هم شباب لا يتجاوز عمرهم الـ 18 عامًا، يحتاجون إلى تعليم جيد على جميع المستويات دون تمييز مع مراعاة التحديات اللغوية والثقافية التي قد تواجههم.

وقد نوقشت أربعة مجالات رئيسة لإدماج اللاجئين المعاد توطينهم في دراسة نشرها البرلمان الأوروبي في عام 2013 وهي:

- ضمان الوضع القانوني مع إمكانية الحصول على الجنسية في نهاية المطاف (كما هو الحال في الجمهورية التشيكية وفرنسا وأيرلندا والسويد والمملكة المتحدة)
- الدعم الفردي، وبرامج التوجيه قبل المغادرة، ومشاركة منظمات مجتمع اللاجئين في إعادة التوطين (تقدم هولندا برنامجاً تدريبياً ثقافياً وتوجيهياً للغة مدته ستة أيام)
- تحسين التنسيق، على سبيل المثال بين المنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية، في مجالات مثل التخطيط قبل الوصول والتدريب اللغوي والاندماج التدريجي في الخدمات العامة والمساعدة في دخول سوق العمل (تقدم الدانمرك التدريب اللغوي قبل الوصول وبعده)
- الجهود الرامية إلى تعزيز المجتمعات المحلية المضيفة من خلال التخطيط المسبق، والاجتماعات الإعلامية، وإعادة التوطين المنتظم (وليس العشوائي)، والتمويل المستدام (في السويد، تعقد البلديات المستقبلية للاجئين اجتماعات إعلامية مع منظمات غير حكومية وكنائس)⁸².

وأوصت الدراسة نفسها بتطبيق معايير مشتركة للاتحاد الأوروبي لتعزيز عملية إدماج اللاجئين ورصدها؛ وتمويل صندوق اللاجئين الأوروبي لعملية إعادة التوطين القائمة على النتائج؛ وزيادة التعاون بين الدول والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية؛ ونشر المفوضية الأوروبية للمبادئ التوجيهية المتعلقة باستقبال اللاجئين المعاد توطينهم وإدماجهم.

2.2. التدابير الانفرادية والعواقب الإنسانية غير المقصودة

مع تدهور الوضع في سوريا، فرض الاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية والولايات المتحدة وبلدان أخرى مختلفة مجموعة معقدة من العقوبات تستهدف بشكل خاص حكومة سوريا، والكيانات والأفراد الذين يعتقد أنهم شاركوا في العنف و/أو في انتهاك حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات على أكثر من 200 شخص و70 كياناً⁸³.

فالمحظورات هي واسعة النطاق وتختلف اختلافاً كبيراً. وتشمل عقوبات الاتحاد الأوروبي وضوابط التصدير: تجميد الأصول؛ فرض قيود على الخدمات التي تقدمها البنوك الأوروبية في سوريا؛ حظر تصدير بعض السلع "ذات الاستخدام المزدوج" إلى سوريا؛ وتحقيق المتطلبات للحصول على إذن مسبق في حالات معينة. وبالإضافة إلى ذلك، يُفرض حظرٌ ومنعٌ واسع النطاق في ما يتعلق بقطاع الكهرباء والنفط والغاز، ويتعلق هذا الحظر تحديداً في ما يلي: المساعدة التقنية والمالية؛ البناء/الاستثمار في محطات توليد الكهرباء الجديدة في سوريا؛ وتصدير المعدات والتكنولوجيا الرئيسية في مجال صناعة النفط والغاز⁸⁴.

ولا تزال العقوبات وأنظمة الرقابة على الصادرات التي تفرضها الولايات المتحدة أكثر تقييداً وتحظر على نطاق واسع مشاركة أي "شخص أمريكي" (فرداً كان أم كياناً بموجب قانون الولايات المتحدة) في المعاملات التي تشمل سوريا. وبالتالي، لا يمكن لأي مصرف في الولايات المتحدة (أو مصرف يرسل دفعات بدولارات الولايات المتحدة) أن يعالج المعاملات التي تتعلق بسوريا، ما لم يكن مرخصاً له بذلك. وبالإضافة إلى ذلك، لا يجوز لرعايا الولايات المتحدة تسهيل المعاملات التي يقوم بها غير الرعايا في سوريا. ولأن الولايات المتحدة تعتبر سوريا دولة راعية للإرهاب، يحظر تصدير جميع الأصناف تقريباً ذات الصنع الأمريكي إلى سوريا. ويشمل الحظر الأصناف المنتجة من الخارج والتي تشارك فيها الولايات المتحدة في نسبة 10 في المئة أو أكثر من قيمة المنتج النهائي⁸⁵.

وقد أدى تدمير البنية التحتية، بما في ذلك محطات توليد الكهرباء والمستشفيات ومرافق المياه والوقود في سوريا، إلى زيادة الحاجة إلى أنواع الاستثمار والخدمات والتكنولوجيا والسلع ذات الاستخدام المزدوج التي تخضع للعقوبات. وعلاوة على ذلك، تبقى العقوبات موضع خلاف، ووفقاً لدراسة واحدة، فإن فرص نجاحها في النظام الديمقراطي تبلغ ضعفي أعلى مما هو عليه في النظام الاستبدادي⁸⁶.

2.2.1. استخدام العقوبات

تسعى الحكومات التي تعتمد العقوبات إلى تقليل أثرها على السكان المدنيين وأولئك الذين يمارسون أنشطة مشروعة في البلد أو معه، كما أنها تحرص على عدم عرقلة تصدير الأدوية أو الإمدادات الغذائية أو غيرها من السلع الإنسانية، على سبيل المثال. غير أن العقوبات المفروضة على سوريا حالت دون استيراد العقاقير العلاجية المتخصصة والمواد الخام اللازمة لإنتاج الأدوية والمعدات الطبية المتخصصة وقطع الغيار⁸⁷.

يشكل الأثر السلبي للعقوبات، بالأخص عندما تشمل تدابير قسرية معيّمة على جميع السكان مصدر قلقٍ بالغ. ومثال على ذلك العقوبات التي فرضها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على العراق منذ العام 1990 حتى العام 2003. وقدّرت اليونيسيف أنه بحلول نهاية العقد الأول من العقوبات، تضاعف معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة ومعدل وفيات الرضع، ما أدى بين عامي 1990 و1998 إلى وقوع نسبة وفيات أعلى بنصف مليون حالة عما كان سيؤول إليه الأمر لو أن معدل انخفاض نسبة الوفيات قبل العقوبات بقي ثابتاً⁸⁸. وأدت العقوبات إلى ندرة الإمدادات الطبية، وارتفاع معدلات سوء التغذية، وانتشار الأمراض بسبب نقص المياه النظيفة⁸⁹.

2.2.2. العقوبات التي تحول دون إيصال المعونة الإنسانية

يمكن أن تكون الإجراءات المتبعة حتى في الحالات التي تمنح فيها برامج العقوبات إعفاءات على تصدير السلع الإنسانية، غير شفافة ويصعب توقعها وتستغرق وقتاً طويلاً، وكثيراً ما تتطلب مشورة قانونية مكلفة⁹⁰. وعادةً ما تكون الإجراءات العملية المتبعة للحصول على أذونات تنقل بعيدة كل البعد عن الالتزام بالسياسة المتمثلة في الحد من أثر العقوبات على السكان المدنيين ومقدمي المعونة الإنسانية، إذ يصعب على هؤلاء استخدام سلع الولايات المتحدة وخدماتها، حتى لو كانوا خاضعين "للسياسات ترخيص ملائمة". وما يثير المزيد من الإحباط هو ازدواجية إجراءات الترخيص البيروقراطية بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على سبيل المثال. وفي بعض الحالات، ببساطة لا تطلب المنظمات غير الحكومية وغيرها من مقدمي المعونة الإذن، إما بسبب نقص المعرفة أو بسبب الخوف من أن البطء في الاستجابة قد يضيع الفرص.

وعلاوةً على ذلك، وفي الحالات التي لا تقتضي الحصول على ترخيص، أسفر الخوف من أن تحوّل السلع أو الموارد المالية إلى أفراد أو كيانات مستهدفة عن إحداث أثر سلبي، يتجاوز بموجبه المصدرون والمؤسسات المالية متطلبات العقوبات لتفادي مخاطر انتهاكها.



ويبرز استعراض أجرته شركة المحاماة الأمريكية هيوز هوبارد & ريد ش.م.م الصعوبات التي يواجهها أولئك الذين يديرون برامج إنسانية في سوريا. إذ لا تسمح لوائح الرقابة على الصادرات الأمريكية للأمم

المتحدة أو للمنظمات غير الحكومية بتصدير مجموعة كاملة من المواد اللازمة للاحتياجات الإنسانية الأساسية دون تراخيص محددة. ولا تشمل الرخصة الأمريكية العامة التي تغطي أنشطة المنظمات غير الحكومية المتعاقدين من القطاع الخاص الذين تعينهم المنظمات غير الحكومية. كما أنّ الأنظمة الأمريكية لا تسمح بتصدير الأجهزة الطبية دون ترخيص، ولا تنطبق الرخصة على البرامج أو تحديثات البرامج المطلوبة لتشغيل هذه الأجهزة⁹¹.

قبل النزاع، كانت سوريا مكتفية ذاتيًا نسبيًا في الأدوية المنتجة محليًا. أمّا الآن، فالمصانع القليلة التي لا تزال تعمل بعد خمس سنوات من الحرب تواجه صعوبات كبيرة في الحصول على المواد الخام اللازمة لتصنيع الأدوية. وأمسى الموردون أكثر تردّدًا بسبب مشاكل الدفع وخوفًا من انتهاك العقوبات⁹².

وقد تضرر قطاع الكهرباء في سوريا بشدة من جراء الصراع. ويقول الخبراء إن ما تبقى من الشبكة في حاجة ماسة إلى صيانة بالغة وتحديث وصيانة قياسية⁹³. ما يعني توفير قطع غيار وإعادة تشغيل المعدات وشراء التكنولوجيات الجديدة. وبينما حاولت الجهات المانحة الخارجية، بالتعاون مع الأمم المتحدة، معالجة هذه المسائل في قطاعي الكهرباء وغيره من القطاعات في المناطق التي تقع تحت سيطرة الحكومة أو تحت سيطرة قوات غير حكومية، إلّا أنّها واجهت عقبات رئيسة متعلّقة بالعقوبات. وتشمل هذه العقوبات الوقت الذي يستغرقه الحصول على تصاريح، وتكاليف امتثال المصدرين (التي تقود الكثير من المصدرين إلى "الفرار" ببساطة)، وعدم الاستعداد الشامل لتمويل إمدادات القطع المزدوجة الاستخدام إلى سوريا، وكل ذلك يعني أنّه لا يمكن تمويل العديد من البرامج الهامة.

2.2.3. الإفتقار إلى القنوات المصرفية لدعم المساعدات الإنسانية في سوريا

حتى عندما يكون من الممكن تقديم المساعدات الإنسانية على الأرض، فإن إرسال الأموال والبضائع إلى سوريا دون خرق العقوبات أو انتهاك الأنظمة في البلدان المجاورة يمكن أن يكون محفوفًا بالصعوبات. وقد أدّت طبيعة "المسؤولية الصارمة" لنظام العقوبات (التي يمكن بموجبها معاقبة شخص أو كيان ما إذا كانوا على علم بارتكاب مخالفة أم لا)، والتهديد بفرض غرامات كبيرة على الانتهاكات، إلى رفض المصارف إجراء عمليات المعونة الإنسانية الصادرة بالدولار الأمريكي حتى إذا كانت قانونية⁹⁴.

ونتيجة العقوبات المفروضة على المصارف المملوكة من قبل الحكومة وانهيار النظام المصرفي في المناطق التي ليست تحت سيطرة الحكومة، أصبح من الصعب للغاية إجراء عمليات تحويل للدولار أو لليورو في سوريا.

كما أنّ استحالة إجراء دفعات مباشرة من وإلى البنوك في سوريا تعني أن الأموال يجب أن تمرّ بشكل طبيعي عبر البلدان المجاورة. وترسل المنظمات غير الحكومية الدولية أموالاً متبرعًا بها إلى العراق والأردن ولبنان، وفي المقام الأوّل، إلى تركيا عن طريق التحويل المصرفي، إمّا إلى مكتبها أو مباشرة إلى حساب شريكها المنفذ⁹⁵. عند هذه النقطة، تنتهي العلاقة المصرفية الرسمية ويتم تفعيل السلسلة غير الرسمية. ويتزايد هنا بيان المخاطر التنظيمية / العقابية لهذه المدفوعات بشكل كبير.

ومع ذلك، فإن بعض طرق الدفع هذه أصبحت أكثر تعقيداً. وتواجه التحويلات الموجهة إلى سوريا والمرسلة إلى لبنان عقبات أخرى في إطار القانون الصادر عام 2015 المعروف باسم «قانون منع التمويل الدولي لحزب الله»، والذي يعاقب الأشخاص أو المؤسسات الذين يسهلون "المعاملات الهامة" لحزب الله.

ومنذ منتصف عام 2015، تأثرت المدفوعات المرسلة إلى تركيا بالقانون رقم 6493 الذي يطلب من مقدمي خدمات الدفع، بما في ذلك الذين يقدمون خدمات إرسال الحوالات، الحصول على ترخيص. وتؤكد المنظمات غير الحكومية أن الصعوبات في نقل الأموال قد أخلت، بل في بعض الحالات حالت دون تقديم المساعدة الإنسانية في المناطق الواقعة وغير الواقعة تحت سيطرة الحكومة⁹⁶.

وتنظر المصارف إلى مخاطر العقوبات في السياق الأوسع لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والفساد، وعوامل أخرى مثل اعتماد الشفافية في ما يتعلق بالملاك المنتفعين. ويمكن أن تستخدم المدفوعات الإنسانية لإخفاء حركة الأموال وذلك بهدف دعم النشاط الإرهابي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو تحويلها عن غير قصد عن الاستخدام المقصود ما يشكل مصدرًا أساسيًا للقلق. ومن أجل التخفيف من حدة هذا الخطر، من المتوقع أن تقوم الجمعيات الخيرية بفحص السير الذاتية لموظفي المؤسسات الخيرية والشركاء وموظفي الشركاء والمصارف ووكلاء الصيرفة والموردين استنادًا لقوائم العقوبات ولمكافحة الإرهاب. ومن البديهي نسبيًا بذل العناية الواجبة في البلد الذي تنتمي إليه المؤسسة الخيرية ولضمان البيئة المستقرة للمشاريع. إلا أن الأمر هو أكثر تعقيدًا على الأرض، ولا سيما في البيئات المتقلبة والمحفوفة بالمخاطر العالية والتي كثيرًا ما يُطلب من وكالات الإغاثة العمل فيها.

ويتعين على واضعي المعايير (مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية⁹⁷)، والحكومات والهيئات التنظيمية العمل معًا بشكل وثيق أكثر، وتقبل عدم توفر حل آمن كليًا لنقل الأموال إلى منطقة نزاع مثل سوريا. ويجب تقييم ممرات التحويلات الأقل والأعلى خطرًا من أجل تحديد أي منها صالحًا ونشطًا⁹⁸. وفي حال عدم توفر الاستجابات الواقعية والعملية، من المرجح أن تتزايد صعوبة تحويل الأموال إلى سوريا.

2.2.4. الانتقال نحو أطر الإعفاءات الإنسانية القائمة على الاحتياجات

يجب على الحكومات ضبط تنفيذ العقوبات ورفع مستوى الوعي بشأن كيفية عملها في أوساط المجتمع الأوسع نطاقًا. وتكمن الحاجة إلى إطار عملي أكثر تساهلاً لجعل تقديم المعونة الإنسانية مستدامًا. ويعدّ إطار الإعفاءات المستخدم في بعض الحالات كحالة جمهورية الإسلامية الإيرانية غير ملائم أبدًا في بلد مزقه الحرب الأهلية.

ويلزم اتخاذ موقف مشترك متماسك من قبل الحكومات والهيئات التنظيمية والمصارف والمنظمات غير الحكومية لمعالجة الانتهاكات المحتملة للعقوبات والمخاوف الرقابية، وفي الوقت نفسه تفادي العواقب المدمرة التي نشأت عن العقوبات في سيناريوهات الصراع الأخرى، مثل المجاعة في الصومال في عام 2011⁹⁹.

ينبغي أولاً السماح للأمم المتحدة وممثليها بتصدير السلع الإنسانية إلى سوريا دون ترخيص. وفي الوقت الحاضر، على سبيل المثال، يسمح الإطار الأمريكي للأمم المتحدة بتصدير الأغذية فقط وبعض الأدوية إلى سوريا دون ترخيص. إلا أن ذلك هو أقل بكثير مما هو مطلوب. كما ينبغي توسيع قائمة البنود التي يمكن تصديرها.

وينبغي على الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، والحكومات الأخرى التي تفرض عقوبات، إضافة "سياسة تفضيلية لمنح التراخيص" بشأن الطلبات المقدمة من قبل الأمم المتحدة ووكالاتها وممثليها بغرض تقديم المساعدات الإنسانية. ويشمل ذلك تصدير بعض المواد ذات الاستخدام المزدوج غير المدرجة تحت قائمة "الاحتياجات الإنسانية الأساسية" إلى سوريا، مثل المركبات والآليات الثقيلة لبناء المأوى.

ويمكن إنشاء شبكة من المنظمات غير الحكومية التي فحصت ملفاتها مع مقاوليها من القطاع الخاص الذين لا يحتاجون إلى ترخيص لتصدير السلع الإنسانية، حازين بذلك حذو وزارة الخزانة الأمريكية فيما يتعلق بموضوع السودان¹⁰⁰. وينبغي أن تعالج هذه الخطوة أيضاً مسألة تحويل الأموال دعماً لعملهم.

ستستدّ الأذنون المعززة للسماح بتصدير الأجهزة الطبية، والبرامج المرتبطة بها بدون ترخيص إلى سوريا الهوة الخطيرة التي ظهرت في المستشفيات السورية. ويجب إنشاء نظم استعراض منح تراخيص أينما تكون مطلوبة من قبل الحكومات. كما ينبغي أيضاً إصدار مذكرات توجيهية بشأن متى يلزم الحصول على تراخيص وأفضل السبل للحصول عليها.

ولذلك يجب على الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة أن يعملوا معاً لضمان إمكانية استخدام مؤسسة مالية مرموقة واحدة على الأقل في سوريا لتدفق الأموال المخصصة للمساعدات الإنسانية، ربما من خلال إقامة شراكات مع مؤسسة مالية أجنبية أو أكثر تعمل في سوريا لا تخضع للعقوبات.

ويمكن أن يتمثل البديل في إنشاء قناة مصرفية جديدة للرقابة يمكن أن توفر اتصالاً دائماً مع النظام المالي الدولي ولديها القدرة على تجهيز المعاملات المقومة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية. والواقع أن المداولات بدأت بالفعل بشأن إمكانية إنشاء صندوق استئماني منسق متعدد المانحين/مصرف تنمية. وعلى أية حال، يجب أن يكون من الأولويات إنشاء ممر مالي آمن إلى سوريا، دعماً للانتعاش الفوري والتعمير بعد انتهاء الصراع.

ويتوجب على الحكومات التي فرضت عقوبات أن تخطط لإعادة الإعمار في سوريا. وتبين التجربة السابقة أن أثر العقوبات يستمر لفترة طويلة بعد رفعها. وحتى في الحالات المستقرة نسبياً، يمكن أن يستغرق القطاع الخاص ما يصل إلى عامين قبل أن يستعيد ثقته بالبلد الذي كان خاضعاً للعقوبات وينخرط فيه مجدداً¹⁰¹.

كما يجب على الحكومات المتعاقدة أن تخطط للمستقبل بوضع أنظمة جديدة للتصدير تكون جاهزة للتنفيذ عندما يحين الوقت، من أجل دعم إعادة الإعمار في سوريا. والهدف هو اختصار الفجوة الزمنية التي لا مفر منها

بين موعد وقوع الأحداث وإصدار القوانين. وهذا أمر بالغ الأهمية نظرًا للحاجة الملحة لإصلاح حقول النفط والغاز والبنية التحتية والمرافق الطبية وشبكة النقل السورية.



مستقبل

سوريا

بدأ سريان وقف إطلاق النار الجزئي في سوريا في 27 شباط / فبراير 2016، ممهدًا الطريق أمام المفاوضات بين الحكومة وجماعات المعارضة مع الأمل في التوصل إلى إتفاق لحل النزاع. ونحن في وضع يسمح لنا بتحديد المبادئ التوجيهية والخطوات الرئيسية التي ينبغي أن تتبع هذا الاتفاق من أجل وضع حد لمعاناة الشعب السوري وضمان عدم تكرارها.

المبادئ التوجيهية

1- عدم القابلية للتجزئة

طرحنا مقترحات مختلفة على مدى السنوات الخمس الماضية، لتقسيم سوريا إلى عدة ولايات مستقلة ذاتيًا على أسس طائفية أو عرقية. إلا أن هذه الكيانات جميعًا ستفتقر إلى الجدوى الاقتصادية وتؤدي إلى تشريد شرائح السكان. وتفيد في هذا الصدد تجربة العراق غير السعيدة. ولذلك يجب التعامل مع سوريا ككيان واحد غير قابل للتجزئة، يتمتع فيه جميع المواطنين، بغض النظر عن دينهم أو طائفهم أو عرقهم، بحقوق ومسؤوليات متساوية. غير أن أشكالًا مختلفة من اللامركزية الإدارية يمكن أن تكون مفيدة، شريطة أن يوافق عليها الشعب السوري.

2- تحديد الأولويات

من الضروري أن تتركز جهود ما بعد الحرب في المقام الأول على شرائح السكان التي تعيش في أقصى الظروف. إذ لا يعاني العديد من السوريين اليوم من الفقر فحسب، بل هم محرومون أيضًا من ضروريات الحياة الأساسية، بما في ذلك التغذية والرعاية الصحية والسكن الملائم وإمكانية الحصول على المياه، وينبغي على واضعي السياسات تلبية احتياجاتهم أولاً.

3- عودة السوريين إلى سوريا

نظرًا للاحتياجات الملحة للسوريين داخل البلاد، يخشى إهمال احتياجات اللاجئين السوريين. فيتوجب تهيئة ظروف عودتهم إلى ديارهم في أقرب وقت ممكن.

4- السلامة والأمن

قبل آذار / مارس 2011، كان التجول في شوارع المدن والبلدات السورية آمنًا حتى في وقت متأخر من الليل. أما اليوم، فقد المواطنون السوريون الثقة في قدرة السلطات على ضمان الأمن الأساسي. وكما أظهرت

التجربة العراقية، من المستحيل الشروع في إعادة بناء مستدامة دون أمن. كما أن انعدام الأمن من شأنه أن يردع أولئك الذين غادروا سوريا عن العودة.

5- صنع القرار العقلاني

يحتاج واضعو السياسات إلى مقاومة ردود الفعل التلقائية في التخطيط لإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع. ولا بدّ من القيام بإعادة البناء على أسس منطقية وبطريقة تكفل تفادي أخطاء الماضي، منها تجاهل الأثر البيئي، وإهمال احتياجات التخطيط الحضري والإقليمي الأساسية، وتهميش فئات سكانية معينة. ويمكن التوصل إلى تخطيط عملي لإعادة الإعمار من خلال وضع رؤية حول كل ما كان يمكن لسوريا الوصول إليه وكل ما كان يمكن تجنبه في الماضي¹⁰².

6- الإدراج التنظيمي

من الدروس الأخرى المستفادة من العراق أنه ينبغي تفكيك الهيئات الرسمية، لما تملكه هذه الهيئات من إرث مؤسسي عميق الجذور. بل على العكس، ينبغي تشجيعهم وتشجيع الكيانات غير الحكومية، بما في ذلك مجموعات المجتمع المدني التي ظهرت في السنوات الخمس الماضية، على المساهمة في إعادة بناء سوريا. وينبغي السماح للحركات والمنظمات، ولا سيما تلك التي تعتبر موثوقة من جانب الحكومة وجماعات المعارضة، بالعمل كجسور على طريق المصالحة المجتمعية.

7- التدرج

يشير مستوى الدمار الذي عانت منه البلاد إلى أن إعادة البناء ستستغرق وقتاً طويلاً. فتجاهل هذا المبدأ ومحاولة العمل بعجلة يمكن أن يؤديان إلى نتائج غير مستدامة وغير فعالة. وتشكل الخطوات الحاسمة التالية الخطوط العريضة لخطة محتملة للانتعاش التدريجي:

الهدف من برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS) هو تقديم عرض للجهات الفاعلة ذات الصلة على الصعيدين الوطني والإقليمي بحلول قابلة للتطبيق وسيناريوهات عملية يمكن أن تكون أساساً لإعادة بناء سوريا. وتم تطوير البرنامج تحت مظلة الإسكوا بالتعاون مع مختلف الشركاء في سوريا من أجل استباق التحديات التقنية في مرحلة ما بعد النزاع، وخاصة في ما يتعلق بآثارها على التنمية والاستقرار الإقليميين.

1- الاستجابة الطارئة والإغاثة والمساعدات الإنسانية: ستظهر حاجة إلى مرافق مؤقتة لاستيعاب المشردين واللاجئين العائدين والأشخاص الذين يعيشون في أقصى الظروف. وستشمل هذه المرافق مستوطنات مؤقتة ومرافق طبية ومدارس ومولدات طاقة ومرافق لتخزين الأغذية والمياه، تتولى إدارتها لجان التنسيق.

2- الإصلاح المؤسسي: سيكون من الضروري تحديد المؤسسات التي تتطلب إصلاحاً، بما في ذلك الهيئات التشريعية، والنظام القضائي، وقوات الأمن، والإطار الذي يعمل فيه المجتمع المدني، وطبيعة الإصلاحات اللازمة. وسيكون دور هذه المؤسسات محورياً في عملية إعادة البناء.

3- المصالحة والعدالة الانتقالية: ينبغي إنشاء لجان للمصالحة على الصعيدين المحلي والوطني، بالإضافة إلى لجان للحقيقة والعدالة الانتقالية وأموال التعويضات لمعالجة المظالم المتعلقة بفقدان الممتلكات. وستكون تجربة الدروس المستفادة من بلدان مثل جنوب أفريقيا قيمة لا تقدر بثمن.

4- إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية: يجب التركيز على ضمان توفير المياه والكهرباء، وتحسين المساكن، واستعادة شبكات النقل، وإصلاح الطرق والبنية التحتية الحضرية، وتنظيم التخلص من النفايات الصلبة والسائلة (بما في ذلك مياه الصرف الصحي، والأففاض ومخلفات الحرب).

5- التنمية البشرية وتحسين نوعية الحياة: سينصب تركيز هذه الخطوة على إنشاء أنشطة مدرة للدخل على وجه السرعة، لا سيما بالنسبة للأشخاص الذين فقدوا سبل عيشهم نتيجة للأزمة واللاجئين العائدين. وسيتعين إيلاء اهتمام خاص للتمكين الاقتصادي للمرأة نظراً للعدد الكبير من الأسر المعيشية التي ترأسها نساء فقدن أزواجهن أو آباءهن في الحرب. وسوف تنشأ حاجة للدعم المهني للمتضررين، وبالأخص الأطفال، الذين تعرّضوا للعنف البدني والنفسي، وإنشاء مرافق إعادة تأهيل للمصابين والمعوقين.

6- مبادرات الحوكمة: خلال فترة ما بعد الحرب مباشرة، ستنشأ حاجة إلى تمكين الحكومات المحلية (على أساس مبدأ إدارة الموارد المحلية) والتركيز على حل النزاعات وإدارة التوقعات. وسيتعين إيلاء اهتمام خاص لتحديد العلاقات وإدارتها بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية.

7- المساواة الاجتماعية والتنمية الشاملة والنمو: يجب تفكيك الأسس المالية لاقتصاد الحرب وإيجاد بدائل قابلة مجدية للمتضررين، والأهم أن تكون معالجة الفقر أولوية قصوى.

8- التطوير التقني للموارد الطبيعية والبيئية وإدارتها: ستحتاج السلطات إلى الاستفادة من الخبرات والتكنولوجيات القادرة على التعامل مع المهام المنبثقة عن المستوى الضخم للدمار، بما في ذلك إعادة تدوير الأنقاض، وإزالة الأجسام الخطرة (بما يشمل الألغام الأرضية)، والتصدي للأخطار البيئية. وسيتعين النظر في المبادئ البيئية وإدارة الموارد الطبيعية في التخطيط الإقليمي والحضري.

9- الاتصالات والمعلومات: سيلزم وضع آليات لجمع البيانات بصورة منتظمة حول نوعية الحياة، خصيصًا في المناطق الأكثر تضررًا من العنف. وسينصبُّ التركيز على الحاجة إلى وسائل إعلام مستقلة وذات مصداقية. وكذلك سيكون تعزيز تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في البلد، والوصول غير المقيد إلى البيانات أمرًا غاية في الأهمية.

10- التكامل الإقليمي والعلاقات الدولية: ينبغي إنشاء صندوق عربي لدعم إعادة الإعمار في سوريا والبلدان الأخرى المتأثرة بالأزمة. أمّا الموارد التي تعهد بها المجتمع الدولي من أجل التعمير فيجب أن تقابلها مهام ذات أولوية بعد انتهاء الصراع. وينبغي أن ينصبَّ تركيز السياسة العامة على رفع العقوبات الدولية، في حال كانت لا تزال قائمة، ولا سيما تلك التي تعرقل بوضوح المعونة الإنسانية وجهود التعمير.



المراجع

Abu-Ismaïl, Khalid, and Heba El-Laithy (2009). *Poverty and income distribution in Syria*. Damascus: UNDP.

62

The Assessment Capacities Project (ACAPS) (2015). Syria crisis: scenarios, possible developments in Syria over the next 12 months. November. Available from <http://acaps.org/img/documents/s-acaps-scenarios-syria-26-nov-2015.pdf>.

Aiyar, Shekhar, and others (2016). The refugee surge in Europe: economic challenges. IMF Staff Discussion Note SDN/16/02.

Barker, Memphis (2015). "Four problems with Europe's refugee quota: it came at a cost, and a significant one." *The Independent*, 2 October 2015. Available from www.independent.co.uk/voices/four-problems-with-europes-refugee-quota-a6676841.html.

Barut, M. Jamal (2013). *The First Syrian Congress 1919-1920*. Tabayyun lil-Dirāsāt al-Fikrīyah wa-al-Thaqāfīyah, 1(3)8.

Betts, Alexander, and others (2014). *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford. Available from www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf.

British Bankers Association (2014a). Coordinated report on "de-risking" submitted to the Financial Action Task Force (FATF). October. London.

(2014b). Presentation to annual sanctions conference on Myanmar. September. London.

Calamur, Krishnadev (2015). "The economic impact of the European refugee crisis", *The Atlantic*, 5 November. Available from www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/economic-impact-european-refugee-crisis/414364.

Cali, Massimiliano and Samia Sekkarie (2015). Much ado about nothing? The economic impact of refugee 'invasions'. 16 September. Washington D.C.: Brookings. Available from www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/09/16-economic-impact-refugees-cali.

Checchi, Francesco and W. Courtland Robinson (2013). *Mortality among populations of southern and central Somalia affected by severe food insecurity and famine during 2010-2012*. May. Food and Agriculture Organization (FAO) and USAID. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Somalia_Mortality_Estimates_Final_Report_1May2013.pdf.

Chokshi, Niraj (2016) "The stunning acceleration of Europe's migration crisis, in one chart", *The Washington Post*, 10 February. Available from

https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/02/10/the-stunning-acceleration-of-europes-migration-crisis-in-one-chart/?tid=a_inl.

Collier, Paul (2015). *Beyond The Boat People: Europe's Moral Duties To Refugees*. July. Social Europe. Available from www.socialeurope.eu/2015/07/beyond-the-boat-people-europes-moral-duties-to-refugees.

63

Cook, Lorne (2016). "Refugee crisis: Six countries in Schengen now have border checks in place", *The Independent*, 4 January. Available from www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-countries-in-schengen-now-have-border-checks-in-place-a6796296.html.

Cook, B. I., and others (2016). "Spatiotemporal drought variability in the Mediterranean over the last 900 years". *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*.

Council of the European Union (2011). *Council Conclusions on Syria*. Available from www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122168.pdf.

(2015). *Syria: EU extends sanctions against the regime and its supporters by one year*. Available from www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/28-syria-sanctions.

Deeb, Kamal (2011). *Tarikh Suriyah al-mu'asir min al-intidab ila sayf 2011 (History of Modern Syria from the French Mandate and until the Summer of 2011)*. Beirut: Dar al-Nahar.

De Freytas-Tamura, Kimiko and Milan Schreuer (2015). "Paris attacks: the violence, its victims and how the investigation unfolded", *The New York Times*, 15 November. Available from www.nytimes.com/live/paris-attacks-live-updates/belgium-doesnt-have-control-over-molenbeek-interior-minister-says.

De La Baume, Maia (2016). "Why the EU's refugee relocation policy is a flop", *Politico*, 6 January 2016. Available from: www.politico.eu/article/why-eu-refugee-relocation-policy-has-been-a-flop-frontex-easo-med.

Delegation of the European Union to Syria. *European Syrian Cooperation Agreement*. Available from http://eeas.europa.eu/delegations/syria/eu_syria/political_relations/agreements/index_en.htm.

Dettmer, Markus, Carolin Katschak and Georg Ruppert (2015). "Rx for Prosperity: German Companies See Refugees as Opportunity", *Spiegel Online*, 27 August. Available from www.spiegel.de/international/germany/refugees-are-an-opportunity-for-the-german-economy-a-1050102.html.

Directorate General for Internal Policies (2013). *Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*. PE 474.393. Strasbourg: European Parliament. Available from <http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/EP%20study.pdf>.

European Commission (2014). *Population ageing in Europe Facts, implications and policies*. Brussels.

(2015a). *Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey*. Brussels. Available from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf.

(2015b). *Commission Staff working document Turkey 2015 Report*. SWD(2015) 216. Brussels.

(2015c). Progress report on the implementation of the hotspots in Greece. COM(2015) 678. Brussels. Available from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_-_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf.

(2015d). Press release: Commission presents recommendation for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey for refugees from Syria. 15 December. Brussels Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6330_en.htm.

(2015e). *European Economic Forecast*. Institutional paper 011. November. Available from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf.

(2015f). Fact sheet: the European Union and Syria, 131018/01. 5 February. Brussels. Available from http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131018_01_en.pdf.

(2015g). Press release: European Commission makes progress on agenda on migration. 27 May. Brussels. Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm.

(2015h). Refugee crisis: European Commission takes decisive action. 9 September. Brussels. Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm.

(2015i). Public opinion in the European Union. *Standard Eurobarometer 84*. August. Brussels. Available from <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/70150>.

(2015j). *Restrictive measures (sanctions) in force*. Brussels. Available from http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf. Accessed on 1 November 2015.

(2016a). The state of play of implementation of the priority actions under the European Agenda on Migration. 10 February. Brussels. Available from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf.

(2016b). Humanitarian aid and civil protection. Syria crisis. ECHO Factsheet. Brussels. Available from http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf.

(2016c). Fact sheet: EU support in response to the Syrian crisis. 5 February. Brussels. Available from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-222_en.htm.

2016d). Press release: EU announces first projects under the Facility for Refugees in Turkey: €95 million to be provided for immediate educational and humanitarian assistance. 4 March. Brussels. Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-584_en.htm.

(2016e). Press release: Implementing the European Agenda on Migration: Commission reports on progress in Greece, Italy and the Western Balkans. Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-269_en.htm.

(2016f). Syrian crisis (infographic). 4 February. Brussels. Available from http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/infographic_syriancrisis_2016_en.pdf.

(n.d.a). European schemes for relocation and resettlement. Brussels. Available from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf.

(n.d.b). Trade: Syria. Brussels. Available from <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/syria>.

European Union (2015). *EU children of peace*. November. Available from http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/eu_children_of_peace_en.pdf.

European Union External Action (n.d.b). Sanctions policy. Brussels. Available from http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm.

Financial Action Task Force (FATF) (n.d.) Available from www.fatf-gafi.org.

Fleming, Melissa (2015) "Six reasons why Syrians are fleeing to Europe in increasing numbers", *The Guardian*, 25 October. Available from www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/oct/25/six-reasons-why-syrians-are-fleeing-to-europe-in-increasing-numbers.

Foged, Mette and Giovanni Peri (2015a) *How immigrants and job mobility help low-skilled workers*. [VOX CEPR's Policy Portal](http://www.voxeu.org/article/how-immigrants-and-job-mobility-help-low-skilled-workers). 19 April. Available from www.voxeu.org/article/how-immigrants-and-job-mobility-help-low-skilled-workers.

(2015b) *Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data*. Discussion Paper Series No. 8961. March. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA). Available from <http://ftp.iza.org/dp8961.pdf>.

Fratzscher, Marcel and Simon Junke (2015). *Integrating refugees: a long-term, worthwhile investment*. DIW Economic Bulletin 45+46.2015. 12 November. Berlin: Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung. Available from

www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.519306.de/diw_econ_bull_2015-45-4.pdf.

Hatton, T. J. and J. Moloney (2015). "Determinants of Applications for Asylum: Modelling Asylum Claims by Origin and Destination", CEPR Discussion Paper 10678, June. Available from <https://www.cbe.anu.edu.au/researchpapers/econ/wp625.pdf>.

66

Hüttl, Pia and Alvaro Leandro (2015). *How will refugees affect European economies?* 19 October. Bruegel blogpost. Available from <http://bruegel.org/2015/10/how-will-refugees-affect-european-economies>.

Information Newslines (1999). "Iraq surveys show 'humanitarian emergency' ", United Nations Children's Fund (UNICEF), 12 August. Available from www.unicef.org/newslines/99pr29.htm.

International Labour Organization (2014) Skills mismatch in Europe. Statistics brief. September. Geneva: International Labour Office. Available from www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/publication/wcms_315623.pdf.

Kassam, Ashifa, and others (2015). "Europe needs many more babies to avert a population disaster", *The Guardian*, 23 August. Available from www.theguardian.com/world/2015/aug/23/baby-crisis-europe-brink-depopulation-disaster.

Kaya, Bülent (2002). *The changing face of Europe – population flows in the 20th century*. February. Strasbourg: Council of Europe. Available from http://www.coe.int/t/dg4/education/historyteaching/Source/Projects/DocumentsTwentyCentury/Population_en.pdf.

Mohamed, A., (2015). "The ISIS Economy: Lasting and expanding", December. Beirut: Lebanese American University.

Syrian Arab Republic, Ministry of Social Affairs and Labour (2012). Official Statistics.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2000). "Flight from Indochina" in *The State of the World's Refugees*. 1 January. Geneva: UNHCR. Available from www.unhcr.org/3ebf9bad0.pdf.

(2016a) *Syria Regional Refugee Response*. Available from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>. Accessed 1 February 2016.

(2016b) *High Commissioner welcomes Turkish work permits for Syrian refugees*. 18 January. Available from www.unhcr.org/569ca19c6.html.

(2016c) *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87*. Available from www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_Comments_on_Danish_law_proposal_L87_January_2016.pdf.

_____(n.d.) Resettlement: A new beginning in a third country. Available from: <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html>

Organization for Economic Cooperation and Development (2013) *International Migration Outlook 2013*. 13 June. Paris: OECD Publishing.

67

Ott, Eleanor (2013). *The labour market integration of resettled refugees*. November. Geneva: UNCHR. Available from www.unhcr.org/5273a9e89.pdf.

Pinzler, Petra and Mark Schieritz (2015). "Wir werden leichter an eine Putzkraft kommen", *Die Zeit*, 8 October. Available from www.zeit.de/2015/41/hans-werner-sinn-fluechtlinge-deutschland-folgen.

Popal, G. R. (2000). "Impact of sanctions on the population of Iraq", *Eastern Mediterranean Health Journal*, July. Available from http://www.academia.edu/6403015/Eastern_Mediterranean_Health_Journal.

Portela, Clara (2012). *The EU sanctions against Syria: conflict management by other means?* UNISCI Discussion Papers (30), 151-158. October. Available from http://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=2433&context=soss_research.

Reliefweb (2015). *No lost generation: 2015 Syria crisis update*. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/No%20Lost%20Generation%202015%20Syria%20Crisis%20Report_FINAL.pdf.

Ruist, Joakim (2016). Fiscal cost of refugees in Europe. [VOX – Centre for Economic Policy Research \(CEPR\) Policy Portal](http://www.voxeu.org/article/fiscal-cost-refugees-europe). 28 January. Available from www.voxeu.org/article/fiscal-cost-refugees-europe.

Syrian Center for Policy Research (2016). *Confronting Fragmentation! Impact of Syrian Crisis Report*. Available from <http://scpr-syria.org/publications/policy-reports/confronting-fragmentation>.

Thompson, Edwina (2015). *Technical assessment: humanitarian use of hawala in Syria*. 31 July. London: Beechwood International. Available from http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/op_reports/wfp280155.pdf.

Tomkiw, Lydia (2015). "Refugee crisis 2015: could Syrians help Europe's aging population problem?", *International Business Times*, 9 October. Available from www.ibtimes.com/refugee-crisis-2015-could-syrians-help-europes-aging-population-problem-2091181.

UN Comtrade Database. Available from <http://comtrade.un.org>.

UNHCR and United Nations Development Programme (UNDP) (n.d.). *3RP: A strategic shift*. Available from www.3rpsyriacrisis.org/the-3rp.

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2015) *Education under Fire. How conflict in the Middle East is depriving children of their schooling*. 3 September. Amman: UNICEF Regional Office for the Middle East and North Africa. Available from www.unicef.org/education/files/EDUCATION-under-fire-September-2015.pdf.

68 UNDP (2006). *Macroeconomic Policies for Poverty Reduction in Syria*.

(2008). *Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*.

(n.d.a) *3RP: Regional Refugee and Resilience Plan (2015-2016)* Available from www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/SyriaCrisis/projects/3rp.html.

(n.d.b). *3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2016-2017: In response to the Syria crisis*.

United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) and International Organization for Migration (IOM) (2015). *2015 Situation Report on International Migration: Migration, Displacement and Development in a Changing Arab Region*. E/ESCWA/SDD/2015/1.

United Nations, ESCWA (2014a). *Arab Middle Class: Measurement and Role in Driving Change*. E/ESCWA/EDGD/2014/2.

(2014b) *Conflict in the Syrian Arab Republic: Macroeconomic Implications and Obstacles to Achieving the Millennium Development Goals*. E/ESCWA/EDGD/2014/Technical Paper.5.

2015). *The Impact of Sanctions on Agriculture Sector in Syria*. The National Agenda for the Future of Syria programme.

United Nations, ESCWA, and League of Arab States (2013). *The Arab Millennium Development Goals Report: Facing Challenges and Looking beyond 2015*. E/ESCWA/EDGD/2013/1.

United Nations, Human Rights Council (2012). *Thematic study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, including recommendations on actions aimed at ending such measures*. A/HRC/19/33.

United Nations News Centre (2016). "Record \$10 billion pledged in humanitarian aid for Syria at UN co-hosted conference in London", 4 February. Available from www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53162#.VsBJzPI97ak.

United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (n.d.). *Syrian Arab Republic*. Available from www.unocha.org/syria.

(2015). *Humanitarian response plan: January-December 2016. Syrian Arab Republic*. Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016_hrp_syrian_arab_republic.pdf.

United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights (n.d.). *Proceedings of the workshop on the application of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights by the affected populations, in particular their socioeconomic impact on women and children, in the States targeted*. A/HRC/27/32.

United Nations Security Council (2015). *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014) and 2191 (2014)*. S/2015/962.

United Nations Secretary-General (2016). *Secretary-General's opening remarks at joint press conference: supporting Syria and the region*. Available from www.un.org/sg/offthecuff/index.asp?nid=4360.

69

United States, Department of the Treasury. Registration of non-governmental organizations ("NGOs"). Available from https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/ngo_guide.pdf.

Van Bergeijk, Peter A. G. (2012). Failure and success of economic sanctions. [VOX – Centre for Economic Policy Research \(CEPR\) Policy Portal](http://www.voxeu.org/article/do-economic-sanctions-make-sense). 27 March. Available from www.voxeu.org/article/do-economic-sanctions-make-sense.

Walker, Justine, and others (2016). Unintended consequences of sanctions for humanitarian aid delivery. Report prepared for United Nations round table meeting in Beirut, 29 March.

Weaver, Matthew, Mark Tran and Emily Townsend (2016) "Syrian donor conference: more than \$10bn raised, says Cameron – as it happened", *The Guardian*, 4 February. Available from www.theguardian.com/world/live/2016/feb/04/syrians-donor-london-conference-aid.

Wintour, Patrick and Ian Black (2016). "David Miliband calls for 1m work permits for Syrian refugees", *The Guardian*, 2 February. Available from www.theguardian.com/world/2016/feb/01/david-miliband-million-work-permits-syrian-refugees.

Witte, Griff and Anthony Faiola (2016) "Spring could bring a fresh surge of refugees. But Europe isn't ready for them", *The Washington Post*, 16 February. Available from https://www.washingtonpost.com/world/europe/spring-could-bring-a-fresh-surge-of-refugees-but-europe-isnt-ready-for-them/2016/02/16/7258c1ac-d046-11e5-90d3-34c2c42653ac_story.html.

World Food Programme (2015a). *Food Security Assessment Report, Syria*. October.

(2015b). *Market Price Watch Bulletin*. Issue 2. November.

Zeit Online (2015). *Wie viele Flüchtlinge können wir uns leisten?* Available from http://blog.zeit.de/herdentrieb/2015/09/10/wie-viele-fluechtlinge-koennen-wir-uns-leisten_8840.



الهوامش

- ³⁰ منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، 2015

31 حسابات الإسكوا استنادًا إلى بيانات من وزارة التربية والتعليم في سوريا وإلى المسح السكاني الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء عام 2014.

32 حسابات الإسكوا استنادًا إلى المسح السكاني الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء عام 2014

33 حسابات الإسكوا استنادًا إلى بيانات الموازنة العامة السورية.

34 حسابات الإسكوا استنادًا إلى بيانات من وزارة الصحة السورية وإلى المسح السكاني الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء عام 2014.

35 وفد الاتحاد الأوروبي إلى سوريا.

36 المفوضية الأوروبية، لا تاريخ b.

37 مجلس الاتحاد الأوروبي، 2011؛ المفوضية الأوروبية، لا تاريخ b و 2015i.

38 المفوضية الأوروبية، لا تاريخ b.

39 أمين عام الأمم المتحدة، 2016؛ ويفر وآخرون، 2016.

40 مركز الأمم المتحدة للإعلام، 2016.

41 الإسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2015.

42 المفوضية الأوروبية، 2016 b.

43 المفوضية الأوروبية، 2016 B و 2016 D.

44 المفوضية الأوروبية، 2016c.

45 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، لا تاريخ.

46 انظر الموقع www.3rpsyriacrisis.org.

47 انظر

الموقع http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/eu_children_of_peace_en.pdf.

48 انظر الموقع <http://holostgeneration.org>.

49 مركز الأمم المتحدة للإعلام، 2016.

50 فليمغ، 2015.

51 مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2016 b.

52 وينتر وبلاك، 2016.

53 انظر الموقع http://ddc.com.jo/mafraq1/User_Site/template/View_Article.aspx?type=2&ID=272

54 كولير، 2015.

55 مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، لا تاريخ.

56 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA)، لا تاريخ. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2016 a.

57 تشوكشي، 2016.

58 المفوضية الأوروبية، 2015i ومركز سياسات الهجرة (MPC)، لا تاريخ.

59 دي لا بوم، 2016؛ المفوضية الأوروبية، 2016 e.

60 باركر، 2015؛ المفوضية الأوروبية، 2015 G و 2015 H.

61 المفوضية الأوروبية، 2016e.

62 مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2016.

63 زيت اونلاين، 2015.

64 فرائزير وجانك، 2015.

65 هوتل ولياندرو، 2015؛ آيار وآخرون، 2016.

66 بينزلر وتشيريتز، 2015؛ فوغد وبيري، 2015 b.

67 فوغد وبيري، 2015 a.

68 رويست، 2016.

69 المفوضية الأوروبية، 2015 e.

70 المفوضية الأوروبية، 2014.

71 آيار وآخرون، 2016.

72 تومكو، 2015.

- 73 منظمة العمل الدولية، 2014.
- 74 قاسم وآخرون، 2015.
- 75 ديتامير وآخرون، 2015.
- 76 أوت، 2013.
- 77 آيار وآخرون، 2016.
- 78 بيتس وآخرون، 2014.
- 79 هاتون ومولوني، 2015.
- 80 المفوضية الأوروبية، 2016 a و 2015 d.
- 81 المفوضية الأوروبية، لا تاريخ a.
- 82 المديرية العامة للسياسات الداخلية، 2013.
- 83 مجلس الاتحاد الأوروبي، 2015.
- 84 لمعرفة المزيد عن عقوبات الاتحاد الأوروبي، انظر المفوضية الأوروبية، 2015 f.
- 85 لمعرفة المزيد عن عقوبات الولايات المتحدة، انظر الموقع <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/syria.aspx> and www.state.gov/e/eb/tfs/spi/syria وانظر أيضاً واكر وآخرون، 2016.
- 86 فان بيرجيك، 2012.
- 87 الإسكوا، 2014 b.
- 88 خط الأخبار (اليونيسف)، 199.
- 89 بوبال، 2000.
- 90 مقابلات أجراها الباحث في كانون الأول/ديسمبر 2015 – شباط/فبراير 2016 مع أطباء أوروبيين في مناطق خارج سيطرة الحكومة وأخرى تحت سيطرة الحكومة في سوريا.
- 91 واكر وآخرون، 2016.
- 91 جهاز العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي، لا تاريخ.
- 92 مقابلات، كانون الأول/ديسمبر 2015 – شباط/فبراير 2016.
- 93 مقابلة أجراها الباحث في بروكسل مع ممثل من شركة طاقة متعددة الجنسيات تابعة للاتحاد الأوروبي، شباط/فبراير 2016.
- 94 جمعية المصرفيين البريطانيين، 2014 a.
- 95 توميسون، 2015.
- 96 قابات أجراها الباحث في كانون الأول/ديسمبر 2015 – شباط/فبراير 2016 مع ممثلين عن منظمات غير حكومية دولية ومحلية عاملة في سوريا.
- 97 إن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية هي الهيئة الحكومية الدولية المكلفة بوضع سياسات وتعزيزها لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. انظر الموقع www.fatf-gafi.org
- 98 توميسون، 2015.
- 99 تشيكشي وروبنسون، 2013.
- 100 انظر الموقع www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/ngo_guide.pdf.
- 101 انظر مثلاً جمعية المصرفيين البريطانيين، 2014 b.
- 102 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008.

