



THESHAIKHGROUP

الحوار السوري-السوري

تقرير لاجتماع زيورخ، 19-20 شباط/فبراير 2019

مقدمة

عقدت مجموعة شيخ، بدعم كريم من وزارة الخارجية السويسرية، اجتماعا للحوار السوري-السوري في 19-20 شباط/فبراير. ركز هذا الاجتماع على العلاقات ما بين الحكومة المركزية ومختلف المجالس المحلية في أنحاء سورية. كان ذلك ثاني اجتماع تنظمه مجموعة شيخ لبحث لامركزية الحوكمة، حيث كان الاجتماع الأول في تشرين الأول/أكتوبر 2018. كان المشاركون ممثلين عن شرائح مختلفة من المجتمع السوري، ومن بينهم فاعلون معنيون بالحوكمة المحلية من أنحاء البلاد، وفاعلون من المجتمع المدني، واقتصاديون، وخبراء بالحوكمة، إلى جانب ممثلين عن المعارضة ومجلس سورية الديمقراطية ("مسد"). وقد حضر ورشة العمل هذه كبار المسؤولين من سويسرا ومكتب الشؤون الخارجية في الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الروسي، والولايات المتحدة بصفة مراقبين.

كان ذلك أول حوار سوري-سوري اتبعت فيه مجموعة شيخ مقاربة جديدة للدعوة إلى ورشات العمل هذه، بتأسيس شراكات مع مؤسسات أو خبراء سوريين لبلورة مواضيع هذه الاجتماعات والإعداد لها. وفي الوقت الذي تبدو فيه المساحة المتاحة للسوريين لتبادل الآراء ما بين مختلف الفصائل بشأن مخرجات ما بعد الصراع المسلح تزداد ضيقا، فإن هدف مجموعة شيخ من تنظيم ورشات العمل هذه هو توفير منصة لجسر تلك الانقسامات، ولمناقشة والترويج لبحوث أو مبادرات بقيادة منظمات المجتمع المدني أو المنظمات الخبيرة السورية، وإشراك الفاعلين في بلورة النقاش في أبكر مرحلة ممكنة. مخرجات هذه النقاشات - والتي تتعقد دائما بموجب قواعد تشاتام هاوس - سوف تُنشر على نطاق عام أكثر مما كان من قبل.

خلفية الموضوع

تعتبر سورية اليوم في واقع الأمر في حالة من الانقسام، وهناك نماذج وتجارب مختلفة للحوكمة على المستوى المحلي في كل من المناطق المختلفة: المناطق التي تحت سيطرة الحكومة، والمعارضة والفاعلون الذين تدعمهم تركيا في الشمال الغربي، و"مسد" في الشمال الشرقي. وقد شدد المشاركون في حوارات سابقة على أن أي مراجعة للعلاقات ما بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية، بهدف استعادة وإصلاح سورية موحدة، يجب أن يكون الاتفاق عليها من خلال عملية سياسية تفاوضية - لا أن تُفرض أو تُتَبَنَّى نتيجة لحالة الانقسام الحالية.

وفي ورشة العمل في تشرين الأول/أكتوبر 2018، بحث المشاركون مفاهيم مختلفة للحوكمة اللامركزية، وتوصلوا إلى عدد من المبادئ الإرشادية لتطبيقها على أي جهود مشتركة بقيادة السوريين لإعادة تعريف شكل الدولة ما بعد الصراع. واتفقوا على ضرورة إعادة تشكيل العلاقة ما بين الحكومة المركزية ومختلف المجالس المحلية للموازنة ما بين المصالح المحلية والوطنية العديدة.

إلا أن السوريين ما زالوا منقسمين بدرجة كبيرة بشأن الشكل المرغوب للدولة مستقبلاً، وتوزيع السلطات ما بين الحكومة المركزية ومختلف المجالس المحلية، وسبل ضمان تنمية اقتصادية متساوية في أنحاء سورية. كما أدركوا الفرص الضئيلة للوصول إلى أي نماذج معدلة من خلال عملية سياسية تفاوضية على المدى القريب. وفي سياق ذلك، ناقش المشاركون مقاربات لأجل منع ترسيخ الانقسامات الحالية أكثر من ذلك، وإبقاء السبل المحتملة مفتوحة لأجل إعادة توحيد سورية.

مخرجات الاجتماع والتوصيات

فيما يلي أهم المواضيع والتوصيات التي خرج بها المشاركون في الاجتماع.

تصورات مختلفة للحكومة مستقبلاً

عندما طرح كل جانب من المشاركين رؤيته بشأن نموذج حوكمة مستقبلي مُعدّل، اتفق الأغلبية على أن وجود حكومة مركزية لدرجة كبيرة لم يعد يخدم مصالح السوريين بفعالية.

• رأى المشاركون بأن وجود علاقات معدلة ما بين السلطات المركزية والمحلية ضروري ليس لتقنين السلطة المركزية وحسب، بل أيضاً كعنصر أساسي لأجل الوصول إلى نموذج للحكومة يقوم على المساواة في المواطنة، ويعترف بفعالية أكبر بمختلف أطراف المجتمع السوري ويوحدها، ويشجع المساواة في التنمية في أنحاء البلاد.

• دعا المشاركون إلى درجات مختلفة من اللامركزية في الحوكمة. كما دعا العديد منهم، بمن فيهم ممثلون عن المعارضة وفاعلون مرتبطون بالحكومة السورية المؤقتة، إلى شكل من أشكال "الإدارة اللامركزية" بناء على تقسيمات المحافظات حالياً في سورية، لكن بنظام رسمي "موسع" أكثر من نموذج المجالس المحلية القائم حالياً. وهذا النظام يتطلب سياسات دقيقة تناسب كلا من المجالس المحلية بناء على احتياجاتها المختلفة. وقوات الأمن المعنية بضبط الأمن يجب أن تكون من أهالي المنطقة. بينما هناك صلاحيات معينة، بما فيها ما يتعلق بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية، تظل حكراً على الحكومة المركزية.

• دعا ممثلو "مسد" إلى ما قالوا بأنه رؤية مماثلة، وصفوها بعبارة "اللامركزية الديمقراطية"، تتمتع كل منطقة بموجبها بمستوى أكبر من الحكم الذاتي، وهذا أيضاً بناء على التوزيع الجغرافي للمناطق، وليس بناء على أي تكتلات عرقية أو طائفية. وقالوا بأن هذا النموذج، الجاري تطويره في المناطق التي يسيطر عليها "مسد"، يضمن تمكين الفاعلين المحليين من إدارة مناطقهم حقاً، وأن يكونوا أكثر مساءلة، وبفعالية أكبر، أمام المواطنين.

السبل نحو المستقبل

أقر المشاركون بالفرص الضئيلة لبلورة وتطبيق هذه النماذج المعدلة للحكومة من خلال تسوية سياسية تفاوضية في المدى القصير، والتي ما زال الكثيرون يرون بأنها السبيل الوحيد الذي يمكن من خلاله تبني نظام بعد إدخال إصلاحات كبيرة عليه. سورية اليوم منقسمة إلى ثلاث مناطق مختلفة، ورأى أغلب المشاركين أنها من المرجح أن

تظل كذلك - على الأقل بشكل من الأشكال - في المستقبل المنظور. وقد ناقشوا مجموعة من المقاربات للعمل بشكل إيجابي على بلورة نماذج للحوكمة مستقبلا - ضمن هذه المناطق المحلية وما بينها - والترويج لتصوراتهم بشأن الإصلاح، حتى في حال ظلت العملية السياسية على المستوى الوطني معطلة.

- أقر الفاعلون المعنيون بالحوكمة المحلية في كل من هذه المناطق بحالات القصور المختلفة في المؤسسات الإدارية القائمة حاليا في مناطقهم، من حيث تمثيلها حقا لأهالي المنطقة واستجابتها لاحتياجاتهم. وحسب قول أحد المشاركين، حتى المناطق التي خارج سيطرة الحكومة لا تشكل حاليا "مجالات أو نماذج حوكمة ديموقراطية بديلة"، مشيرا إلى عدم وجود مؤسسات تتمتع بالشفافية والتشاركية في كل من هذه المناطق. وقد شرح مسؤول كبير من "مسد" بأن مشروع حوكمة المجلس "مستمر في التشاور مع المجتمعات المحلية لإيجاد سبل لتحسين الحوكمة المحلية". ودعا عدد من المشاركين إلى مزيد من الاستثمار لتطوير وتحسين النماذج المعمول بها في مناطق خارج سيطرة الحكومة في الشمال الشرقي والشمال الغربي لسورية. لكن أعرب البعض عن خشيتهم بأن تقوية هذه المؤسسات سوف تعزز الانقسامات القائمة وتؤدي إلى تجزؤ أكبر للدولة.

- كانت هناك مطالبات قوية لزيادة التواصل ما بين عناصر المعارضة في شمال محافظة حلب (وحيثما أمكن، في إدلب) و "مسد" في الشمال الشرقي لسورية. حيث تبادل الخبرات بمجال الحوكمة المحلية يوفر دروسا يُستفاد منها في إصلاح المؤسسات الحالية. ومن شأن المصالحة التدريجية ما بين هؤلاء الفاعلين، حسب قول ممثلين عن "مسد"، أن تساعد في منع الصراع في كلتا المنطقتين، وتحسين المواقف التفاوضية في كل منها مع النظام. وبينما ما زالت هناك اختلافات بين المؤيدين لمشروع "مسد" ومنتقديه، اتفق الجانبان على ضرورة أن يستعيد أي نموذج حوكمة مستقبلي المساواة في المواطنة لجميع السوريين، والترويج لمبادئ الحوكمة الديموقراطية. وقيل بأن هذه الجوانب التي هناك اتفاق بشأنها يمكن أن تشكل أساسا للحوار مستقبلا، وربما التوسع لتنسيق الجهود حول مسائل تتعلق بالحوكمة والأمن والتنمية الاقتصادية.

- رأى كثير من المشاركين بأن القانون 107 يعتبر إطارا قانونيا ممكنا لدعم خطوات تجاه نموذج مستقبلي للإدارات اللامركزية في جميع المناطق. لكنهم شددوا على أن عدم تطبيق أحكام هذا القانون بشكل جدي من قبل الحكومة المركزية يعني بأنه يعتبر، حتى الآن، غطاء فعالا "لإعادة مركزية" صلاحيات النظام. هناك حاجة لتعديل القانون بحيث، على سبيل المثال، يكون تعيين المحافظين من قبل الحكومة المركزية على أن يكونوا من المنطقة المحلية التي يخدمونها.

غرس مبدأ التنمية الاقتصادية المتساوية

في الجلسة الأخيرة من ورشة العمل ناقش المشاركون أهمية ضمان تنمية اقتصادية متساوية في جميع مناطق سورية؛ وعدم الاكتفاء بإعادة بناء المناطق التي دمرتها الحرب وحسب، بل أيضا المساعدة في تيسير علاقات متوازنة بين كل من المناطق من جهة والحكومة المركزية من جهة أخرى.

- انعدام التنمية في مناطق ريفية معينة كان من بين الدوافع الأساسية للانتفاضة في 2011. وقد شدد المشاركون على أهمية معالجة هذه المشكلة - بما في ذلك من خلال التوزيع العادل للموارد الطبيعية - لأجل ضمان

استدامة أي تسوية سياسية للصراع. كل منطقة في سورية تتميز عن غيرها بإنتاج منتجات معينة، الأمر الذي يبرز الحاجة ليس فقط لإحياء الإنتاج المحلي للمنتجات، بل أيضا تسهيل وتوسيع التجارة في أنحاء سورية بناء على الطلب، حسب قول المشاركين. لكن سيكون من الصعب رؤية تبيّن هذه السياسات الاقتصادية دون إدخال إصلاحات كبيرة وتحسين القدرات ووجود مساءلة حقيقية في مركز الحوكمة.

- دعا المشاركون الجهات الدولية المعنية إلى أن تدعم، على المدى القصير، تدابير بناء قدرات المجالس المحلية التي تقع خارج سيطرة الحكومة لتحسين قدرتها على الاضطلاع بمسؤولياتها الإدارية والمالية. وفي المناطق التي تحت سيطرة الحكومة، ينبغي على الحكومة المركزية التي تستجيب للاحتياجات على المستوى المحلي أن تشجع مشاريع للتنمية الاقتصادية يمكنها تنشيط القطاع الخاص.
- على المدى الأطول - وفي حال المضي في عملية سياسية مجدّدة - هناك حاجة أيضا لدعم بناء القدرات والشراكات على مستوى الحكومة المركزية للمساعدة في إدارة سياسة التنمية الوطنية والتسيق بفعالية ما بين مختلف المجالس المحلية.

الختام

العلاقة ما بين الحكومة المركزية ومختلف المجالس المحلية داخل سورية - سواء كانت تحت أو خارج سيطرة النظام - تغيرت معالمها بطرق عديدة على امتداد الصراع، عن قصد أم بطبيعة الحال على حد سواء. ويقول عدد متزايد من المشاركين في حوارات مجموعة شيخ بأن هناك حاجة لوجود نظام حوكمة لا مركزية بشكل رسمي وجدي مستقبلا. وأدرك بعض المشاركين ممن كانوا سابقا من المؤيدين بشدة لاستمرار أو العودة إلى نظام مركزي لدرجة كبيرة احتمال وجود انقسامات على المدى الطويل، ودعوا إلى تطوير وتقوية مؤسسات الحوكمة المحلية التي خارج سيطرة الحكومة. وبينما شدد جميع المشاركين على ضرورة أن تشكل هذه الخطوات جزءا من الجهود الرامية للانتقال إلى نظام حوكمة لا مركزية ضمن سورية موحدة الأراضي، ما زالت هناك مخاوف بأن ذلك قد يعزز الانقسامات الحالية - إن لم يؤدّ إلى جعلها دائمة.

في هذا السياق، شدد الكثير من المشاركين على أهمية زيادة التواصل ما بين مؤسسات الحوكمة في مناطق المعارضة في الشمال الغربي، وفي مناطق "مسد" في الشمال الشرقي؛ واستمرار بناء القدرات وتقديم غير ذلك من الدعم الفني في كلتا المنطقتين؛ وزيادة التبادل الاقتصادي ما بين جميع المناطق في سورية. كما دعوا إلى زيادة المساعدات الإنسانية ولتحقيق الاستقرار في جميع المناطق التي دمرتها الحرب، بغض النظر عن يديها. وبينما تظل العملية السياسية الجامعة بقيادة الأمم المتحدة صعبة المنال، وفي غياب التسوية السياسية، فإن تعزيز أداء وقدرات المجالس المحلية ضروري لمواصلة تقديم المساعدات على المدى القصير.