جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

كانون الأول / ديسمبر
2024

تقرير تحليلي

استراتيجية التعافي المبكر لسوريا 2024 – 2028

إعداد: رياض الحسن
باحث في مركز جسور للدراسات

جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

مؤسسة بحثية مستقلة، ومركز تفكير متخصص في إدارة المعلومات وإعداد الدراسات والأبحاث السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما يهتم بالأنشطة والفعاليات والتدريب لصناعة التأثير المتبادل بين المسؤولين وصناع القرار وكافة دوائر التأثير والرأي على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، في كافة تخصّصات الدولة وقطاعات التنمية المتصلة بالشأن السوري، للمساعدة في الوصول للأهداف والاستراتيجيات من خلال المعطيات والأفكار والتوصيات بشكل مهني واقعي دقيق.

جميع حقوق الطبع والنشر والنسخ محفوظة لمركز جسور للدراسات – 2024
www.jusoor.co

مقدمة

قبل سقوط النظام السوري بتاريخ 8 كانون الأول/ ديسمبر 2024، أطلقت الأمم المتحدة "إستراتيجية التعافي المبكّر لسوريا للفترة من 2024 إلى 2028"[1]، وقالت إنّها "ستكون أداة في تحقيق تقدُّم ملموس والمساعدة في النظر بالأسباب الجذرية للأزمة السورية"؛ حيث تهدف إلى حشد الدعم لبرامج المساعدة الإنسانية المبنية على المناطق والمتوسطة الأجل، كمكمِّل للتدخُّلات قصيرة الأجل في إطار خطة الاستجابة الإنسانية، وليست بديلاً عنها[2].

جاء إطلاق الإستراتيجية في سياق ما قالت الأمم المتحدة إنّه استجابة لتوقيع الأمين العامّ في 21 تموز/ يوليو 2023 على قرار اللجنة التنفيذية للأمم المتحدة بشأن أهمية التعافي المبكّر، فضلاً عن أهمية جمع الأموال، وتعبئة الموارد المرتبطة به لسوريا؛ باعتبار أنّ هناك إجماعاً ناشئاً حول الحاجة إلى إجراءات استباقية وجماعية لتسهيل التعافي، وبناء القدرة على الصمود في سوريا، وكان مجلس الأمن قد أكّد على أهمية تدخُّلات التعافي المبكر من خلال القرارات 2585 (2021)، و2642 (2022)، و2672 (كانون الثاني/ يناير 2023).

كان توقيع الأمين العامّ قد جاء مباشرة بعد استخدام روسيا حقّ النقض (فيتو) ضدّ تمديد قرار المساعدات الإنسانية 2672 (2023)، والذي بموجبه تم إغلاق آلية المساعدات الإنسانية عَبْر الحدود وَفْق الإذن الممنوح لها من الأمم المتحدة[3]، مما اضطرها إلى العمل وَفْق الإذن الممنوح لها آنذاك من دمشق، وهو ما واجهت به الأمم المتحدة صعوبات عديدة سواء من حيث تقدير الاحتياجات، أم من حيث القدرة على الوصول والإشراف على التنفيذ، وتسبَّب بضعف الاستجابة الإنسانية إلى 26% فقط من الخطة المقرر لها عام 2024 الحالي.

---

[1] **The United Nations Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator (RC/HC) for Syria, Adam Abdelmoula, launches the Early Recovery Strategy (2024–2028) [EN/AR],** 4-11-2024, OCHA, Link.

[2] **تحذير أممي من عواقب الصراع الإقليمي على سوريا**، أخبار الأمم المتحدة، 23-10-2024، الرابط.

[3] **مجلس الأمن يفشل في تمديد آلية إيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود إلى سوريا**، 11-07-2023، أخبار الأمم المتحدة، الرابط.

كما أنّ إطلاق الإستراتيجية جاء أيضاً في سياق ضرورة عودة اللاجئين السوريين؛ حيث أشارت الوثيقة الأممية إليه بشكل صريح، بالتأكيد على أنّه "من الأهمية بمكان، في المناطق التي قرر اللاجئون والنازحون السوريون العودة إليها، تحسين إتاحة الوصول إلى الخدمات الأساسية، وتحديد إعادة تأهيل المأوى وفرص كسب العيش بشكل موحَّد باعتبارها احتياجات فورية، وأن إعادة تركيز جهود التعافي المبكّر على هذه الأولويات الأساسية سيكون له أيضاً تأثير تحويلي نحو تحسين نوعية حياة العائدين وتخفيف الضغط على المجتمعات المُضيفة، وتعزيز قدرتهم على الصمود، وضمان استدامة عمليات العودة، وبالتالي –إلى جانب الجهود المتزامنة– يتم معالجة المخاوف الحالية المتعلقة بالأمن والحماية، وبناء بيئة مواتية للعودة الطوعية والكريمة والآمِنة في المستقبل".

أولاً: مضامين إستراتيجية التعافي المبكر لسوريا

تضمّنت الوثيقة 6 عناوين رئيسية وهي: "أهمية إستراتيجية التعافي المبكر"، و"السياق" الذي دعا إليها، و"المبادئ التوجيهية" والتي ترتكز على 8 مبادئ، و"تنفيذ إستراتيجية التعافي المبكر" عَبْر التنسيق والتنفيذ والتمويل، و"الأولويات الإستراتيجية". أخيراً وضعت الوثيقة ملحقاً عن "صندوق سوريا الائتماني للتعافي المبكر" وصفت فيه نهج عمله من حيث النطاق والأهلية، والحَوْكَمة والتنسيق، والموافقة على البرنامج المشترك ومراجعته، وتنظيم الصندوق وإدارته، وإدارة المخاطر، والإبلاغ والرصد والتقييم والاتصال.

1. أهمية إستراتيجية التعافي المبكر:

تكمن أهمية الإستراتيجية من كونها ستعمل على تعزيز التعاون لتحسين برامج القدرة على الصمود، وتمكين التحول من نظام إنقاذ الحياة إلى نظام تقديم المساعدات الذي يمكن التنبؤ به، ويحافظ على الحياة لعدة سنوات، وذلك من خلال النهج البرنامجي متعدد السنوات، والتركيز على التدخُّلات المشتركة متعددة الشركاء، ومتعددة القطاعات، والمرتكِزة على المناطق.

2. السياق:

يتضمّن السياق الذي دعا الأممَ المتحدةَ إلى إطلاق إستراتيجية التعافي المبكر الإشارة إلى تدهور الوضع الاجتماعي والاقتصادي في سورية بسبب استمرار "الأزمة التي لم يتم حلّها بين الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، والحكومة، والقوات الأخرى" وأنها لا زالت تؤدي إلى زعزعة استقرار البلاد، ويُتوقَّع أن يتم تعديل هذه الفقرة بما يتناسب مع الوضع القائم بعد سقوط النظام؛ حيث ستكون قضية إعادة بناء مؤسستَي الجيش والأمن منطلقاً لسياق إطلاق إستراتيجية الإنعاش المبكر.

إلى جانب ذلك، يتضمن السياق اتجاهاً أكثر تواتُراً وشدّةً، ويتعلق بما يواجهه السوريون من "العواقب الكارثية للصدمات المرتبطة بالمناخ، بما في ذلك الجفاف الشديد، والفيضانات، وحرائق الغابات، وتدهور الأراضي، ونُدْرة المياه" وأن هذه الاتجاهات تعمل على ترسيخ الانقسامات الاجتماعية، وتُفاقم التوتُّرات على المستويَيْنِ المحلي والوطني، وأن المنافسة الاجتماعية والطائفية على الموارد الشحيحة، والتفاوتات المتعددة الأبعاد آخِذة في الارتفاع في مجتمع يعاني بالفعل من الصدمة والتشرذم، مما يهدد بمزيد من عدم الاستقرار، وإضعاف التماسُك الاجتماعي على جميع المستويات".

3. المبادئ التوجيهية:

- **نهج سوريا المتكامل:** إدراكاً للمشهد السياسي والأمني، وتعقيدات السيطرة على الأراضي، تهدف إستراتيجية التعافي المبكّر –حسب الوثيقة– إلى تلبية احتياجات جميع الأشخاص في جميع أنحاء البلاد بشكل شامل، بما في ذلك المخاوف المتعلقة بالحماية، ومن خلال الشراكة مع الجهات الفاعلة التنفيذية في جميع مناطق سورية والتكيُّف مع الواقع الإقليمي، تسعى إستراتيجية التعافي المبكّر إلى اعتماد أنسب طُرق التدخل.

- **النهج القائم على المنطقة وعلى الاحتياجات:** تهدف إستراتيجية التعافي المبكّر إلى تحقيق نتائج متعددة القطاعات ومتكاملة ومستدامة من خلال عمليات شاملة وتشاركية يقودها المجتمع المحلي والتي من شأنها تعزيز التماسُك الاجتماعي وتعزيز المساءَلة لصالح السكان المتضرّرين.

- **الاستجابة العادلة والمصمَّمة خصيصاً:** تعطي إستراتيجية التعافي المبكّر الأولوية للفئات السكانية الأكثر ضعفاً وتهميشاً، والأقليات العِرْقية والدينية واللاجئين والنازحين والعائدين والمجتمعات المُضيفة، وسيتم إيلاء اهتمام خاص لضمان استجابات عادلة ومصمَّمة خصيصاً لكل من المناطق الحضرية والريفية، فضلاً عن الوصول إلى المناطق المحرومة.

- **استدامة البيئة والموارد الطبيعية:** تُشجّع تدخُّلات التعافي على إعطاء الأولوية لاستخدام المصادر والموادّ والتقنيات المحلية لتعزيز الاستدامة البيئية، وتقليل الآثار البيئية السلبية، وسيتم إعطاء الأولوية للتدخُّلات التي تُعزّز سُبُل العيش والخدمات والبِنْية التحتية القادرة على الصمود أمام تغيُّر المناخ.

- **تشاركية:** تهدف إستراتيجية التعافي المبكّر إلى تعزيز الشراكات وتنويعها والتعاون على المستويين الوطني ودون الوطني لتسهيل الاستجابة المتكاملة، وسيتضمن التنفيذ التعاون مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني والمنظمات المجتمعية، والمبادرات التي تقودها النساء، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، والبلديات، ومؤسسات القطاع الخاص ومجتمع المانحين الدولي والمؤسسات المالية الدولية، وستكون آليات التنسيق القائمة بمثابة الأساس لتفعيل هذا المبدأ.

- **قابلية التوسُّع والاستدامة:** سيكون تصميم برامج إستراتيجية التعافي المبكّر وتنفيذها قابلاً للتكيف، وينمو ليصل إلى عدد أكبر من السكان، أو يغطي المزيد من المناطق الجغرافية مع زيادة الموارد والقدرات، وسيتم تطوير هذه البرامج مع التركيز على الاكتفاء الذاتي على المدى الطويل، مما يضمن استمرارها في العمل بفعالية حتى بعد تراجُع الدعم الخارجي من خلال بناء القدرات المحلية، وتعزيز ملكية المجتمع، وتعزيز الظروف التي تدعم التعافي المستمر.
- **قائمة على أساس مراعاة حقوق الإنسان:** تضمن إستراتيجية التعافي المبكّر التنفيذ وَفْق المبادئ الإنسانية المتمثّلة في الإنسانية، والحيادية وعدم الانحياز، والاستقلالية، فهي تدمج نهجاً قائماً على حقوق الإنسان لدعم الفئات السكانية الأكثر ضعفاً وتهميشاً، وستعطي جميعُ التدخُّلاتِ الأولويةَ لمركزية الحماية، مما يضمن تعميم مبادئ الحماية في جميع الأنشطة، وسيتم تقديم الدعم وَفْقاً لسياسة الأمم المتحدة لممارسة العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.
- **مُراعية للسياق:** ستتطلّب التدخُّلات –حسب الإستراتيجية– نهجاً يراعي السياق، ويسترشد بالتحليل المستمر للسياق، كما ستُعزّز إستراتيجية التعافي المبكّر قدرة منظمات الأمم المتحدة المشاركة، والشركاء في المجال الإنساني على مراعاة السياق الحالي من خلال تشجيع تبادُل المعلومات والتحليل المشترك حول التطوُّرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تتفاعل مع أنشطة إستراتيجية التعافي المبكّر بين جميع المنظمات المشاركة.

4. تنفيذ إستراتيجية التعافي المبكر:

- **التنسيق:** ستكون المجموعة الإستراتيجية السورية (SSG) بمثابة اللجنة التوجيهية لإستراتيجية التعافي المبكر، وتشرف على تفعيل الإستراتيجية تحت القيادة العامة للمنسق المقيم، ومنسق الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة "آدم عبد المولى"، والمنسق الإقليمي للشؤون الإنسانية "رامناتن بالكريشنن" (Ramanathan Balakrishnan) لضمان المواءَمة والتماسُك مع أُطُر البرمجة الأخرى، فضلاً عن تكامُل آليات التمويل، وسيتم إجراء التنسيق على المستوى الإستراتيجي تحت إشراف المجموعة الإستراتيجية السورية (SSG) كجزء من استجابة سورية بأكملها، في حين ستقود القطاعات الإنسانية التنسيق على المستوى الفني القطاعي على مستوى كل سوريا ومراكز الاستجابة، وستقوم مجموعات التنسيق المشتركة بين القطاعات بقيادة الفريق القطري الإنساني (HCT) ومجموعة التنسيق الإنسانية (HLG) ومجموعة التنسيق في شمال شرقي سورية (NES) بدعم التنسيق بين القطاعات في إطار التنسيق للاستجابة في سوريا بأكملها.
- **التنفيذ:** سيستخدم تنفيذ إستراتيجية التعافي المبكّر نهجاً قائماً على المنطقة، من خلال التدخُّلات ذات الأولوية والمتكاملة في مناطق مختارة، مستنيرة بالسياق وتقييمات الاحتياجات، ويمكن للجهات الفاعلة التي تنفذ أنشطة إستراتيجية التعافي المبكّر التعامل مع السلطات المحلية قَدْر الإمكان في كل مراكز العمليات، وستُعطي الأولويةَ للمشاركة مع المجتمعات المحلية لتقييم الخدمات المحلية والاحتياجات المرتبطة بها، ولضمان استدامة التدخلات.

- **التمويل:** سيتطلب تنفيذ برامج التعافي المبكّر المتعددةِ السنواتِ موارد مالية مخصّصة، ويمكن التنبؤ، بها ومتوسطة الأجل، ولذا تهدف إستراتيجية التعافي المبكّر إلى إشراك الجهات المانحة والشركاء الجُدُد المحتملين، الذين يطالبون بشكل متزايد بتدخُّلات التعافي المبكّر التي تركّز على النهج التعاوني ومتعدد القطاعات، ولتحقيق هذه الغاية سيتم دعم إستراتيجية التعافي المبكّر من خلال الصندوق الائتماني للتعافي المبكّر، إلى جانب آليات التمويل الإنساني، مثل الصناديق القطرية المشتركة، لا سيما صندوق التمويل الإنساني لسورية، والصندوق الإنساني عَبْر الحدود السورية، أينما كان من الممكن الوصول إليهما، أو العقود الثنائية مع الجهات المانحة، وسيتم إتاحة الوصول إلى الصندوق الائتماني للتعافي المبكّر لجميع شركاء إستراتيجية التعافي المبكّر، بغضّ النظر عن وضعهم أو موقع تدخُّلهم في جميع أنحاء سورية.

5. الأولويات الإستراتيجية:

حددت إستراتيجية التعافي المبكّر 4 أولويات إستراتيجية، وعامل تمكين رئيسي واحد لتلبية احتياجات سوريا الحرجة: هي الصحة والتغذية، وإتاحة الوصول إلى فرص التعليم الجيد، وقطاع المياه والصرف الصحي والنظافة، وسُبل العيش المستدامة، مع اعتبار الكهرباء العنصر المحفّز الأساسي في بناء قدرة الشعب والمجتمعات السورية على الصمود على المدى المتوسط.

- **الصحة والتغذية:** يهدف إلى ضمان استمرار الوصول إلى خدمات الصحة والتغذية الشاملة والمتكاملة والأساسية على جميع مستويات النظام الصحي، ويركز مجال الأولوية هذا على ضمان الوصول الشامل والعادل إلى هذه الخدمات.
- **إتاحة الوصول إلى فرص التعليم الجيد:** يهدف إلى تعزيز جودة التعليم الرسمي وغير الرسمي وإمكانية الوصول العادل للأطفال والشباب لتزويدهم بالمعرفة والمهارات للمساهمة بشكل إيجابي في التعافي الاجتماعي والاقتصادي في سوريا والحدّ من الفقر، وستركز هذه الأولوية على توسيع نطاق الوصول إلى بيئات تعليمية آمنة ومواتية من خلال إعادة تأهيل المدارس والفصول الدراسية، وتوفير المستلزمات والموادّ، وإعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية على طول طرق التنقل المدرسية، وإعادة تأهيل وبناء مرافق المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية التي تراعي الفوارق بين الجنسين والإعاقة، وتقديم

الدعم لتطوير وتنفيذ مسارات التعلم البديلة، بما في ذلك التعلم السريع، والتعلم الذاتي، والتعليم غير الرسمي، فضلاً عن دعم الامتحانات الوطنية وإتاحة الوصول إليها.

- **قطاع المياه والصرف الصحي والنظافة:** يهدف إلى تحسين الإدارة المستدامة للموارد المائية وتوافر خدمات مرافق المياه والصرف الصحي والنظافة.

- **سُبل العيش المستدامة:** تهدف إلى تحسين البيئة الاقتصادية التمكينية التي تغذي نمو القطاع الخاص وتخلق وتحافظ على فرص العمل اللائقة والزراعية وسُبل العيش القادرة على الصمود، والحد من الفقر متعدد الأبعاد على المدى المتوسط، مع التركيز على المجتمعات الريفية والمهمشة والمحرومة، وخاصة تلك التي فُقدت أصولها نتيجة للأزمة، والشباب، ولا سيما الشباب العاطلين عن العمل، والشباب المعرضين لخطر الانضمام، إلى آليات التكيف السلبية، وأفراد المجتمعات المتضرّرة من الأزمات، مثل المجتمعات المضيفة التي تستقبل مجموعات السكان النازحين، والمجتمعات المتضرّرة من الألغام الأرضية، مع إيلاء اهتمام خاص لقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات، لمنع النزاعات على الأراضي والممتلكات، والاستجابة لها وَفْق مبادئ عدم الإضرار، ومنع الأزمات، وبناء السلام.

- **العناصر التمكينية الرئيسية – إتاحة الوصول إلى خدمات الكهرباء:** بما يهدف إلى تحسين نطاق الوصول إلى طاقة موثوقة وتوسيعه، وبأسعار معقولة ومستدامة في مواقع التنفيذ المتعلقة بالمجالات الرئيسية ذات الأولوية، وسيكون هذا بمثابة حافز لتعزيز التعافي المبكّر في جميع القطاعات وسيسترشد به جميع جوانب البرمجة على أساس المناطق في إطار هذه الإستراتيجية. وستركّز الجهود على إعادة تأهيل إمدادات الطاقة الحالية، بما في ذلك شبكات توليد الطاقة وتحويلها، وعلى تعزيز حلول الطاقة المتجددة والأنظمة الموفّرة للطاقة.

ثانياً: الملحق – صندوق سوريا الائتماني للتعافي المبكر

يوضح الملحق الائتماني للتعافي المبكر العناصر الأساسية للصندوق الذي سيتم إنشاؤه كجزء من إستراتيجية التمويل الخاصة بإستراتيجية التعافي المبكّر، وأنه يلزم إجراء المزيد من المشاورات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين لوضع اللمسات الأخيرة على الاختصاصات التفصيلية للصندوق ضمن الإطار الأوسع لإستراتيجية تمويل إستراتيجية التعافي المبكّر.

1. النطاق والأهلية:

تم تنظيم الصندوق الائتماني للتعافي المبكّر عَبْر 4 نوافذ تمويل، تتوافق مع مجالات الأولوية الأساسية لإستراتيجية التعافي المبكّر؛ الصحة والتغذية، وإتاحة الوصول إلى فرص التعليم الجيد، وقطاع المياه والصرف الصحي والنظافة، وسُبل العيش المستدامة.

يُمكن فتح نوافذ التمويل أو إغلاقها بقرار من اللجنة التوجيهية للصندوق الائتماني للتعافي المبكّر، وستكون منظمات الأمم المتحدة مؤهلة للحصول على تمويل من الصندوق من خلال إبرام مذكرة تفاهم مع الوكيل الإداري (الصندوق الائتماني متعدد الشركاء لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي – MPTF – مقر المكتب في نيويورك) لتصبح منظمة ضِمن منظمات الأمم المتحدة المُشارِكة في الصندوق (PUNOs).

سيتم تسهيل التمويل من خلال الصندوق للمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية العاملة في أي منطقة في سوريا من خلال ترتيبات التعاقد بالباطن معها، ويُعتبر خيار العقود بالباطن الأكثر عملية وكفاءة من الناحية التشغيلية، وإذا لم يكن هناك توقُّع أو إمكانية للتنفيذ المشترك بين المنظمات غير الحكومية المهتمة ومنظمات الأمم المتحدة المشاركة في الصندوق؛ بسبب قيود محددة تفرضها البيئة السياسية، فإن المنظمات غير الحكومية لديها أيضاً إمكانية الدخول في شراكة مع منظمة من منظمات الأمم المتحدة المشارِكة في الصندوق والتي ستكون بمثابة وكيل إداري، ويمكن أداء دور الوكيل الإداري من خلال المكاتب أو المراكز الإقليمية للأمم المتحدة.

2. الحَوْكَمة والتنسيق

سيتم إنشاء هيكل حَوْكَمة استشاري وشامل، مكوَّن من لجنتين، هما اللجنة التوجيهية، واللجنة الفنية، مثلما هو موضَّح أدناه:

- **اللجنة التوجيهية:** التي ستحدد الاتجاه الإستراتيجي للصندوق، وتوفر الإشراف العامّ، والمساءلة الشاملة، ويرأس اللجنةَ التوجيهيةَ المنسقُ المقيم للأمم المتحدة/ منسق الشؤون الإنسانية، والمنسق الإقليمي للشؤون الإنسانية، وتضم في عضويتها 3 ممثلين عن وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها (AFP)؛ ممثلَين اثنين عن المانحين، 3 ممثلين عن المنظمات غير الحكومية، وسيكون المنسق المقيم، والمنسق الإقليمي الأعضاء الدائمين والرؤساء المشاركين الوحيدين للجنة التوجيهية، مع تناوب الأعضاء الآخرين على أساس سنوي. يشمل ممثلو المنظمات غير الحكومية، منظمة غير حكومية واحدة تعمل في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، ومنظمة غير حكومية واحدة تعمل في شمال غربي سورية، ومنظمة غير حكومية واحدة تعمل في شمال شرقي سورية، تتخذ اللجنة التوجيهية قراراتها بالإجماع، وفي حالات الخلاف حول القضايا الرئيسية، سيتخذ المنسق المقيم، والمنسق الإقليمي القرار النهائي.
- **اللجنة الفنية:** تتألّف اللجنة الفنية من كبار الخبراء الفنيين من الكيانات المشارِكة، مع ضمان عضوية جميع هيئات التنسيق الثلاث بما في ذلك المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، وشمال شرقي سورية، وشمال غربي سورية. سيقود المنسقُ المقيمُ الإدارةَ والتنسيقَ الشامليْنِ للصندوق، بالتشاور مع الجهات المانحة والمنظمات المشارِكة، كما سيوفر القيادة الإستراتيجية، والدعم لتعبئة الموارد، وتوقيع الاتفاقيات الإدارية الدائمة ومذكرات التفاهم، والإشراف على أمانة الصندوق، والمشاركة في رئاسة اللجنة التوجيهية مع المنسق الإقليمي، علاوة على ذلك، فإن مساءلة الصندوق تجاه مدير مكتب الصندوق الائتماني المتعدد الشركاء (MPTF) ، ومدير مكتب التنسيق الإنمائي (DCO)، ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، تقع فقط على عاتق المنسق المقيم للأمم المتحدة/ منسق الشؤون الإنسانية.

3. الموافقة على البرنامج المشترك ومراجعته:

حسب إستراتيجية التعافي المبكر، يجب أن تخضع جميع البرامج المشتركة في إطار الصندوق لعملية مراجعة صارمة واستشارية لضمان الملاءَمة والجودة والتماسك، وسيتم إعداد إستراتيجية تحديد أولويات الصندوق ومراجعتها لكل مخصصات الميزانية من خلال اللجنة التوجيهية بما يتماشى مع مبادئ الإستراتيجية، وسيتم استخدام برامج الصندوق لتحفيز التغييرات السلوكية الإيجابية، مع إعطاء الأولوية للتدخلات المؤثرة والمستدامة التي يمكن أن تمكّن التغيير الدائم للمجتمعات.

4. تنظيم الصندوق وإدارته:

سيكون للصندوق مدة إستراتيجية التعافي المبكّر (2024–2028) ذاتها، ومع ذلك للجنة التوجيهية إمكانية النظر في التمديدات حسب الاقتضاء، وسيقوم الوكيل الإداري بإدارة الصندوق بموجب آلية التمرير، وسيتقاضى الوكيل الإداري رسماً لمرة واحدة بنسبة 1% عن إدارة الصندوق والمسؤوليات الائتمانية، وستكون التكاليف غير المباشرة لمنظمات الأمم المتحدة المشاركة في الصندوق المستردة من خلال تكاليف دعم البرنامج 7%، وسيتم استرداد جميع التكاليف الأخرى التي تتكبدها منظمات الأمم المتحدة المشاركة في الصندوق في تنفيذ الأنشطة المموّلة من الصندوق كتكاليف مباشرة.

كما ستتولى منظمات الأمم المتحدة المشارِكةُ في الصندوق المسؤوليةَ البرنامجية والمالية الكاملة عن الأموال المصروفة لهم وسيديرون الأموال، وفقاً للإجراءات الخاصة بهم، وسيتم استخدام موارد الصندوق لتغطية التكاليف المباشرة وغير المباشرة للمشاريع التي تديرها منظمات الأمم المتحدة المشاركة في الصندوق، بالإضافة إلى وظائف الإدارة والتنسيق للصندوق.

الطريقة الافتراضية والمفضلة للمساهمات هي التمويل غير المخصَّص، وسيُسمح بالتخصيص على مستوى نافذة تمويل الصندوق؛ لأنه يتوافق مع أولويات إستراتيجية التعافي المبكّر، ومع ذلك لا يُسمح بالتخصيص داخل برنامج أو منطقة جغرافية.

5. إدارة المخاطر:

تُعَدّ إستراتيجية إدارة المخاطر للصندوق إطاراً إدارياً متكاملاً ضِمن جدول أعمال إدارة المخاطر المشتركة الأوسع لفريق الأمم المتحدة القطري، ويحتفظ الفريق بسجلّ مشترك للمخاطر، ودليل مشترك لإدارة المخاطر، في حين يقوم الفريق العامل المعنيّ بإدارة المخاطر برصد تنفيذ تدابير التخفيف.

يتم الإشراف على إدارة المخاطر وتدابير العناية الواجبة من قِبل المنسق المقيم بدعم من الفريق القطري التابع للأمم المتحدة، والفريق القطري الإنساني، وآليات أخرى، وتدعم وحدة إدارة المخاطر (RMU) داخل مكتب المنسق المقيم تخطيط البرامج وتنفيذها، واتخاذ القرارات، والمساءَلة الائتمانية، وعدم الإضرار، وممارسة العناية الواجبة المراعية لحقوق الإنسان، كما توفر وحدة إدارة المخاطر دعماً لتقييم المخاطر وصياغة توصيات لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها، والتعامل مع الشركاء المنفِّذين لإدارة التعرض للمخاطر بشكل استباقي، وتشجع اعتماد معايير مشتركة لإدارة المخاطر.

6. الإبلاغ والرَّصْد والتقييم والاتصال:

بالنسبة لكل برنامج مشترك يموّله الصندوق، ستقوم منظمات الأمم المتحدة المشارِكة في الصندوق بتزويد الوكيل الإداري وأمانة الصندوق بالتقارير على النحو المحدَّد في مذكرة التفاهم ذات الصلة، وستتم مراجعة حسابات الوكيل الإداري والهيئات التنفيذية التابعة للأمم المتحدة وَفْقاً للقواعد واللوائح المالية الخاصة بها، وستقوم سكرتارية الصندوق بتنسيق التقارير المرحلية السنوية والتقارير السردية نصف السنوية، إضافة إلى التقارير السردية النهائية، كما سيُقدّم الوكيل الإداري تقارير مالية موحَّدة سنوية، وتقريراً مالياً موحَّداً نهائيّاً بعد الانتهاء من الأنشطة في الوثيقة البرنامجية المعتمدة، وسيُقدّم أيضاً بياناً مالياً سنوياً معتمَداً عن الأنشطة، بالإضافة إلى بيان مالي معتمَد بعد الإغلاق المالي للصندوق، وسيتم نشر التقارير والوثائق الموحَّدة على المواقع الإلكترونية للأمم المتحدة في سوريا وللوكيل الإداري.

ستتضمّن جميع البرامج المموّلة من خلال الصندوق عنصراً صارماً للمراقبة والتقييم، وستضمن سكرتارية الصندوق التقدم المنهجي ومراقبة النتائج، وستنسق الأمانة العامة الاتصالات على مستوى المحفظة بشأن النتائج الإستراتيجية، وستقوم بإبلاغ النجاحات والتحديات والدروس المستفادة، بما يُعزّز التحسين المستمر والمعرفة، ونظراً لخصوصية السياق، فإن أيّ تقرير عن النتائج سيأخذ في الاعتبار المخاوف المتعلقة بالحماية ضِمن نهج عدم الإضرار.

ثالثاً: المواقف الدولية من إستراتيجية التعافي المبكر

1. الموقف الغربي:

تشير البيانات الختامية لمؤتمر بروكسل للمانحين إلى الدعم الغربي للتعافي المبكر؛ حيث نصّ بيان بروكسل 7 عام 2023 على "التركيز بشكل أقوى على جهود التعافي المبكر التي تتجاوز الاحتياجات الإنسانية الفورية" وعلى وجوب "أن يعزز الدعم جهود التعافي المبكر".

كما أفرد يومُ الحوار الذي سبق مؤتمر بروكسل 8 عام 2024 جلسةً خاصةً عن التعافي المبكر خلصت نتائجها إلى "الدور الحيوي لجهود التعافي المبكر" وفي ما بين جلسة مجلس الأمن بتاريخ 23 تشرين الأول/ أكتوبر 2024 التي أُعلن فيها عن قرب إطلاق الإستراتيجية، وما بين إطلاقها فعلياً في 4 تشرين الثاني/ نوفمبر 2024 فقد عقدت المفوضية الأوروبية اجتماعاً ناقشت فيه وثيقة تناولت ضرورة "النظر في كيفية تعزيز الاتحاد الأوروبي لمساعدته الإنسانية ودعمه للتعافي المبكر في سوريا"[4]، وأن المفوضية "قد تنظر في مزيد من المشاركة في إعادة تأهيل البِنْية التحتية، مع التركيز على دعم السلطات المحلية والمشروعات الصغيرة لتعزيز خلق فرص العمل، ولا سيما في المناطق التي تشهد عودة السوريين إليها. ويتطلب هذا النهج توافُقاً داخل الاتحاد الأوروبي لتعديل المعايير التشغيلية وَفْق إستراتيجية الاتحاد الأوروبي في سوريا".

[4] **"المجلة" تنشر وثيقة أوروبية عن سوريا... تعيين مبعوث خاص وملف اللاجئين يحرك "اللاءات الثلاث"**، المجلة، 1-11-2024، الرابط.

2. الموقف العربي:

يشير قرار جامعة الدول العربية رقم 860 الصادر عن القمة العربية في المنامة بتاريخ 16 أيار/ مايو 2024 الذي نصّ على التأكيد على "أهمية توفير المجتمع الدولي للموارد المخصصة لدعم برامج التعافي المبكر" إلى الدعم العربي للتعافي المبكر، وكان بيان لجنة الاتصال الوزارية العربية التي انعقدت في القاهرة في 15 آب/ أغسطس 2023 عقب إعادة النظام السوري السابق للجامعة، قد أكد أيضاً "على تكثيف العمل مع المجتمع الدولي والأمم المتحدة لتسريع تنفيذ مشاريع التعافي المبكر، وتوسيع نطاق الأنشطة الإنسانية مع بناء الأُسُس اللازمة للتعافي".

مع سقوط نظام الأسد، وبَدْء إجراءات الانتقال السياسي، يُتوقَّع أن يزداد مستوى الدعم العربي لإستراتيجية التعافي المبكر، مع تخفيف القيود السياسية والمالية عن الحكم الجديد، ولا ينفي ذلك استخدام الدعم أو التيسير المالي كأداة للضغط على الحكم الجديد في دمشق.

3. الموقف الروسي:

في جلسة مجلس الأمن التي أعلنت فيها مديرة العمليات والمناصرة في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) إيديم وسورنو عن قرب إطلاق الإستراتيجية، بادر المندوب الروسي في إحاطته بالاعتراض على الإستراتيجية، وأكد أنه يجب أن تكون موسكو ودمشق على معرفة مسبقة بما تتألف منها، وأن موسكو "تصرّ على أن النقطة الأولى فيها يجب أن تكون رفض أيّ شروط مسبقة متحيزة سياسياً لإطلاق مشاريع التنمية في البلاد"، وأنه "حان الوقت للتوقف عن اللعب مع الدول الغربية، التي لم تسمح منذ 7 سنوات للأمين العامّ للأمم المتحدة بالنَّأْي بنفسه علناً عن وثيقة الأمانة العامة الداخلية لعام 2017 المسماة (معايير ومبادئ مساعدات الأمم المتحدة في سورية)[5]، والتي تتفق مع سياسة المانحين الغربيين المناهضة لدمشق، وتتناقض مع ميثاق الأمم المتحدة، وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 182/46 بشأن الأنشطة الإنسانية".

[5] Jeffrey D. Feltman, Parameters and Principles of UN assistance in Syria, **Voltaire Network**, 15-10-2017. Link.

لم يكن اعتراض روسيا على التعافي المبكر بحدّ ذاته، فهي من سَعَتْ إلى فرضه في قرارات المساعدات الإنسانية في مجلس الأمن، وقد ظهر موقفها من الإستراتيجية قبل تسلُّم السلطة الجديدة مقاليد الحكم في سوريا، لكن لم يَعُدْ لموقف روسيا واعتراضها حالياً بعد سقوط النظام قيمة تُذكَر؛ حيث كان موقفها مرتبطاً بمحاولة تحصيل أكبر مكاسب ممكنة من التعافي المبكر لصالح نظام الأسد.

4. موقف الحكومة الجديدة في سوريا:

يُتوقَّع أن تؤيد الحكومة السورية الجديدة الإستراتيجية، وأن تنخرط فيها فوراً، مع المطالبة بإدخال تعديلات عليها تطال تقليل الصلاحيات الواسعة للمنسق المقيم، وإعطاء صلاحيات أكبر للحكومة، وتعديل هيكل حَوْكَمة صندوق التعافي المبكر المستند إلى تقسيم سوريا، بحسب توزُّع السكان إلى عدّة مناطق، مع طلب رفع جميع العقوبات المفروضة على البلاد، وزيادة حجم الاستجابة الإنسانية العاجلة.

خُلاصة

- يُعتبر إعلان الأمم المتحدة عن "إستراتيجية التعافي المبكر لسورية للفترة من 2024 إلى 2028" أحد أهم نتائج الحرب في لبنان، التي يبدو أنها سرّعت من اتخاذ قرار بَدْء مشاريع التعافي المبكر للمساهمة في استقرار اللاجئين العائدين في سوريا، عَبْر تلبية احتياجاتهم الإنسانية، وتحسين الخدمات المقدَّمة لهم، ومنع حدوث موجة لجوء جديدة باتجاه الاتحاد الأوروبي.
- مع نشوء الوضع السياسي الجديد في البلاد بعد سقوط نظام الأسد، فمن المتوقَّع إدخال تعديلات على الإستراتيجية تطال الصلاحيات الواسعة للمنسق المقيم، وهيكل حَوْكَمة صندوق التعافي المبكر المستنِد إلى تقسيم سوريا بحسب واقع السيطرة إلى 3 مناطق، لكن وَفْق الوضع القائم على الأرض بعد سقوط النظام فقد يتم قصر التمثيل في الصندوق إما على مناطق سيطرة في حال استمرار وجود نفوذ للإدارة الذاتية، أو على مناطق توزُّع السكان.
- يُتوقَّع تغيير وثيقة الأمانة العامة الداخلية للأمم المتحدة لعام 2017 المسماة "معايير ومبادئ مساعدات الأمم المتحدة في سورية"، التي كانت تضع قيوداً على مشاريع التعافي المبكر في ظل النظام السابق.

- يُتوقع تغيير إستراتيجية الاتحاد الأوروبي في سوريا الصادرة في 14 آذار/ مارس 2017، وبالتالي يمكن للاتحاد الأوروبي "مراجعة التدابير التقييدية الحالية ضدّ سوريا لدعم التعافي المبكر" وَفْق ما جاء في الإستراتيجية الأوروبية.
- ينبغي استثمار الإستراتيجية، وإطلاق برامج تساهم في التماسك الاجتماعي، والسِّلْم الأهلي، وبناء السلام، وتعزيز قدرة المنظمات الإنسانية، ومنظمات المجتمع المدني، والمجتمعات المحلية، في قضايا المراقبة والمساءَلة لعمل الإستراتيجية.
- ينبغي إدراج مشاريع للتعافي على المستوى الوطني، إضافة للمشاريع المناطقية، تسعى من خلاله الإستراتيجية إلى جميع مناطق البلاد بمصالح مشتركة، وتسهيل التبادل التجاري بينها، وهو ما سيساهم في تخفيف التوتُّرات بين السكان، وخلق حالة من السِّلم الأهلي يمكن استثمارها في جهود ترسيخ الهدوء والاستقرار.

جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

Mall of İstanbul - Office Plaza
Floor 11, Office 87_ Başakşehir
İstanbul , Türkiye

+ 90 555 056 06 66

/jusoorstudies
/jusoorstudies
/jusoorstudies

info@jusoor.co

www.jusoor.co