

THE
CARTER CENTER



أزمة يمكن تفاديها: إنتهاء العمل بآلية إيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود
إلى سوريا والحلول الممكنة

أيار/مايو 2021

مركز كارتر

One Copenhill

453 John Lewis Freedom Parkway

Atlanta, GA 30307

Tcccrp@cartercenter.org

www.cartercenter.org

2021 مركز كارتر. جميع الحقوق محفوظة

قائمة المحتويات

2	أولاً. الملخص التنفيذي
5	ثانياً: الخلفية والأساس المنطقي
7	ثالثاً: آفاق آليات عبر الحدود
7	أ. شرعية الآليات عبر الحدود
8	ب. العمليات عبر الخطوط
9	ج. العقوبات
10	د. التوزيع
10	1. الشفافية والتناسب
11	2. المراقبة
12	رابعاً: التوصيات بشأن السياسات
12	أ. مراقبة توزيع المساعدات وشفافيتها
13	ب. المزيد من المرونة في الاستثناءات من العقوبات لتسهيل المساعدات الإنسانية
14	ج. التعاون الانساني بشأن كوفيد-19
14	د. الاستثمار في التعافي المبكر
15	هـ. التعاون في إزالة المتعجرات
16	الملحق الأول - الجدول الزمني للمعابر الحدودية

كلمة شكر

نتوجه بجزيل الشكر إلى قرّائنا وخبرائنا الخارجيين على مراجعتهم لهذه الورقة وعلى نصائحهم المفيدة، ونتقدّم بشكرٍ خاص من المدرب في مركز كارتر، مايكل كونراد، على المساعدة والدعم اللذين قدّمهما في البحث وفي كتابة هذه الورقة.

أولاً. الملخص التنفيذي

تنتهي في العاشر من تموز/يوليو 2021 صلاحية قرار مجلس الأمن رقم 2533 (2020) الذي يسمح باستخدام معبر واحد لإيصال المساعدات الإنسانية إلى سوريا (معبر باب الهوى في الشمال الغربي) لمدة 12 شهراً. يؤمن هذا المعبر وصول المساعدات إلى السكان في مناطق الشمال الغربي غير الخاضعة لسيطرة الحكومة. تفسر هذه الورقة مصادر الخلاف بين أصحاب المصلحة الدوليين في ما يتعلق بإيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود إلى سوريا، وتقدم عدداً من الخيارات الممكنة من أجل السماح بتجديد هذا القرار في تموز/يوليو المقبل.

الخلفية والأساس المنطقي: بعد مرور سبع سنوات على تأسيس أول آلية أممية عبر الحدود لإيصال المساعدات الإنسانية إلى الداخل السوري من خلال قرار مجلس الأمن رقم 2165 (2014)، يزداد تأزم الأوضاع الإنسانية في سوريا اليوم مع تناقص المساعدات المنقذة للأرواح، مقروناً بتأثير الجائحة. بحسب تقديرات برنامج الأغذية العالمي، يعاني سنون في المئة من السوريين من انعدام الأمن الغذائي، بينما يقع 1.8 مليون منهم في دائرة الخطر. وقد دفع انعدام الأمن الغذائي والتضخم وسوء الأوضاع الاقتصادية بالبلاد إلى شفير المجاعة، وسيتفاقم الوضع سوءاً عما قريب مع انتهاء العمل بقرار مجلس الأمن رقم 2533 (2020). أما العقوبات فهي تؤدي إلى تدهور الأوضاع المتردية أساساً عبر تأخير إيصال المساعدات والحد من توفر السلع المتاحة في السوق. ويتعين على المجتمع الدولي التحرك على وجه السرعة لمعالجة هذه المشاكل.

يؤكد جميع الأطراف الدوليين التزامهم بالمبادئ الإنسانية الأساسية وتحسين العمليات الإنسانية في سوريا. إلا أن النقاش حول كيفية تنفيذ عملية إيصال المساعدات يتأثر من جهة بمخاوف روسيا من تعريض سيادة سوريا للخطر واحتمال تحويل مسار المساعدات على يد هيئة تحرير الشام، ومن جهة ثانية يتأثر هذا الموضوع بموقف الولايات المتحدة والدول الأوروبية المشكك وتخوفها من تحويل المساعدات إلى أداة في يد الحكومة السورية واحتمال تحويل مسارها من قبل هذه الأخيرة. وحتى وإن تم التمديد لآلية المساعدات عبر الحدود في تموز/يوليو، فمن الواضح أن روسيا لا تريد أن تبقى هذه الآلية سارية إلى ما لا نهاية. كما أن روسيا قد أشارت إلى أنها من غير المرجح أن تقدم تنازلات لمجلس الأمن في هذا الخصوص ما لم يكن الغرب مستعداً لتقديم التنازلات في المقابل.

آفاق آليات المساعدات عبر الحدود: كما أسلفنا الذكر، يتأثر النقاش حول إيصال المساعدات الإنسانية بتعارض الآراء كما هو مبين في الجدول أدناه. تتم الإشارة إلى الاتحاد الأوروبي في هذه الورقة على أنه

فاعل واحد، ولكن ثمة اختلافات بين أعضاء الاتحاد حول العمليات الإنسانية في سوريا. وترتبط مواقف بعض أعضاء الاتحاد الأوروبي ارتباطاً وثيقاً بالولايات المتحدة، بينما يميل آخرون إلى المعسكر المعارض.

الاعتبارات	المنظور الروسي والصيني والسوري	الاعتبارات
<p>مشروعية الآليات عبر الحدود</p> <p>لقد أثبتت الحكومة السورية أنها غير قادرة أو غير راغبة في الوفاء بالتزاماتها الإنسانية تجاه الشعب السوري من خلال تجاهل أو تأخير عمليات الإغاثة التابعة للأمم المتحدة وحتى تعريض العاملين في مجال الإغاثة للخطر في انتهاك لقرار مجلس الأمن الدولي رقم 2139 (2014)، الذي يحث جميع الأطراف المعنية على توفير وصول آمن ودون عوائق للمساعدات الإنسانية.</p>	<p>كان المقصود من تدابير بناء الثقة أن تكون تدبيراً مؤقتاً واستثنائياً، وهي تنتهك القانون الدولي على أساس قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 182/46 (1991) الذي يشترط أن تُقدّم المساعدات (1) بموافقة وبناءً على نداء من البلد المتضرر و(2) على أساس احترام سيادته وسلامة أراضيه وحدته الوطنية.</p>	
<p>المساعدات عبر الخطوط</p> <p>لقد تحسّن الأمن على الأرض منذ عام 2014 ، وأصبح نقل المساعدات عبر الخطوط داخل سوريا ممكناً الآن؛ ويمكن استخدام الآلية عبر الخطوط لتوفير المساعدات اللازمة دون انتهاك السيادة الوطنية وهي تُعتبر بديلاً قابلاً للتطبيق عن آلية المساعدات عبر الحدود.</p>	<p>تُعتبر عمليات النقل من الأراضي التي تسيطر عليها الحكومة إلى الأراضي غير الخاضعة لسيطرة الحكومة (المعروفة أيضاً باسم عمليات النقل عبر الخطوط) غير فعالة وغالباً ما يتم حظرها من قبل الحكومة السورية. وخلصت مراجعة أجرتها الأمم المتحدة في العام 2020 إلى أنه رغم عدم كونها غير فعالة بالكامل، إلا أنها لم تكن كافية لتحل مكان آلية المساعدات عبر الحدود لأن موافقة الحكومة السورية على عمليات التسليم تستغرق وقتاً طويلاً جداً ولا يمكن الاعتماد عليها.</p>	
<p>العقوبات</p> <p>التزمت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بإعفاء عمليات تسليم المساعدات الإنسانية من العقوبات وأعادتا تأكيد جهودهما المستمرة لتذليل العقبات غير المقصودة التي يواجهها مجتمع المساعدات الإنسانية لناحية الامتثال بقرار العقوبات.</p>	<p>في جلسات مجلس الأمن لعام 2020 حول تجديد تدابير العمل بآلية المساعدات عبر الحدود، أبرزت المسودات والتعديلات التي اقترحتها روسيا والصين التدابير القسرية الأحادية (العقوبات) على أنها العامل الرئيسي الذي يمنع التوزيع الفعال للمساعدات الإنسانية في سوريا. كان غياب النقاش حول العقوبات كعائق أمام العمليات الإنسانية دافعاً رئيسياً لكل من روسيا والصين للامتناع عن التصويت على القرار 2533 في يوليو/تموز 2020. وقد دفع كلتاها باتجاه تضمين القرار عبارات تنتقد العقوبات.</p>	

مراقبة المساعدات وشفافية توزيعها	تشمل المخاوف حيال نموذج الأمم المتحدة الحالي لتوزيع المساعدات الإنسانية في سوريا التمويل غير المتكافئ للمساعدات الإنسانية للسكان بين المناطق التي تسيطر عليها الحكومة والمناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، تشعر روسيا بالقلق إزاء نقص الشفافية الممارس من قبل الأمم المتحدة في مراقبة إيصال المساعدات، لا سيما في الشمال الغربي الذي تسيطر عليه المعارضة، حيث لا يوجد للأمم المتحدة وجود على الأرض. وتصر روسيا على ضرورة تعديل نظام المساعدات عبر الحدود لضمان عدم سقوط المساعدات التي تقدمها الأمم المتحدة في أيدي هيئة تحرير الشام واستخدامها كأداة للتأثير على المدنيين.	تبرّر الأمم المتحدة التوزيع الحالي للمساعدات بالقول إن الاحتياجات في الشمال الغربي أكثر حدة وإن شركاءها الذين يوزعون المساعدات في الأراضي التي تسيطر عليها الحكومة يعتبرون أن الحصول على موافقات محددة من الحكومة السورية يمكن أن يكون مكلفاً ويستغرق الوقت وغير موثوق به. وبالمثل، تتهم الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي الحكومة السورية بالاستفادة من المساعدات أو التلاعب بها.
----------------------------------	---	---

توصيات السياسة العامة: وعلى الرغم من هذه الاختلافات في الآراء، فإن التوصل إلى اتفاق في جلسة مجلس الأمن في تموز/ يوليو 2021 يمكن أن يكون في متناول اليد إذا انخرطت جميع الأطراف في حوار مجدي. أما إذا طغى تسييس الجهود الإنسانية على هذه الفرصة، فإن المجتمع الدولي سيكون قد خذل الشعب السوري. تقترح هذه الورقة الخطوات التالية لضمان استدامة الجهود الإنسانية في طريق سوريا الطويل نحو التعافي، بما في ذلك:

أ. مراقبة المساعدات وشفافيتها

ب. المزيد من المرونة في الاعفاءات من العقوبات لتسهيل وصول المساعدات الإنسانية

ج. التعاون الإنساني في ما يخص كوفيد-19

هـ. الاستثمار في التعافي المبكر

و. التعاون في مجال إزالة المتفجرات

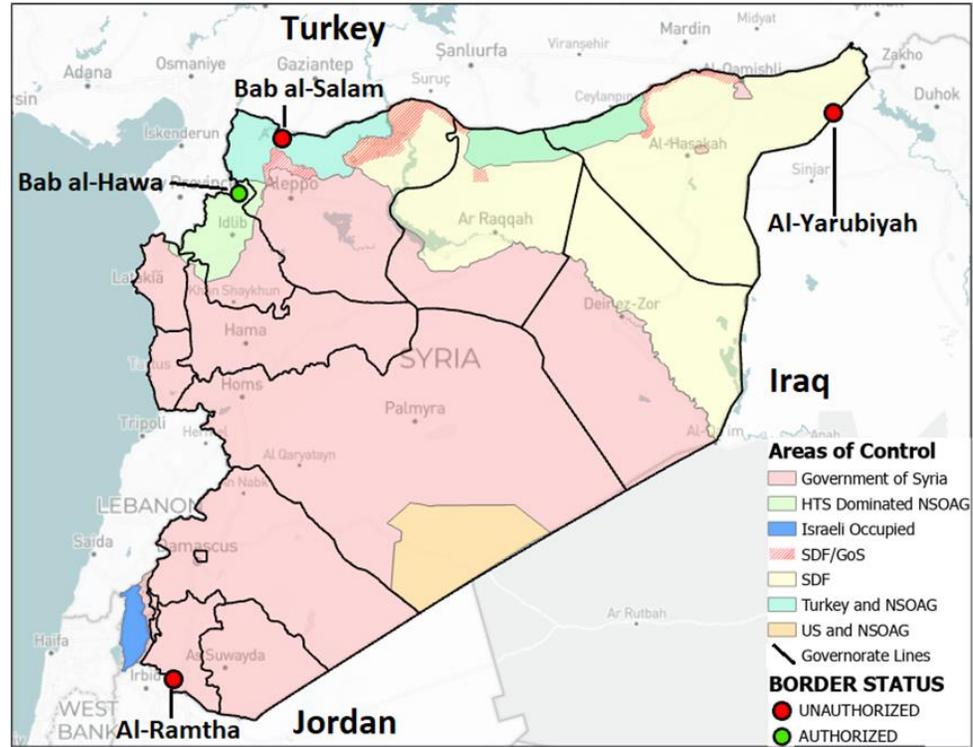
ثانياً: الخلفية والأساس المنطقي

سيصوّت مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على قرار آلية المساعدات الإنسانية عبر الحدود إلى سوريا في شهر تموز/ يوليو المقبل. ورغم تدهور الأوضاع الإنسانية في كل أنحاء سوريا، فإن هذا القرار في مهبط الريح. بين العامين 2020 و2021، ازداد عدد السوريين الذين يحتاجون إلى المساعدات بنسبة 20% ليصل إلى 13.4 مليون نسمة، منهم ستة ملايين في أمس الحاجة.¹ ووفقاً للمحة العامة عن الاحتياجات

¹ "لمحة عامة عن الاحتياجات الإنسانية للجمهورية العربية السورية لعام 2021"، موقع Relief Web, OCHA, 2021

أزمة يمكن تفاديها: إنتهاء العمل بآلية إيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود إلى سوريا والحلول الممكنة

الانسانية اعتباراً من آذار/مارس 2021 الصادرة عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، تأتي المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة في سوريا أكبر عدد من الأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدات والذين يصل عددهم إلى 8.1 مليون نسمة. أما في الشمال الغربي حيث يُتوقع أن يتم تمديد العمل بآلية المساعدات الإنسانية عبر الحدود فيصل العدد إلى 3.5 ملايين نسمة².



الصورة 1: المعابر الحدودية الأربعة الرئيسية لآلية المساعدات عبر الحدود. المعبر الحدودي الوحيد المتبقي في الشمال الغربي مبين باللون الأخضر. أما المعابر الثلاثة التي لم يعد مسموح العمل بها فهي مبنية باللون الأحمر وهي من بين معابر حدودية أخرى غير مسموح بالعمل بها. مصدر البيانات: مركز كارتر و ACLED

مفاتيح الخريطة:

اللون الزهري:	الحكومة السورية
اللون الأخضر الفاتح:	مناطق تهيمن عليها هيئة تحرير الشام وهي جهة فاعلة من غير الدولة
اللون الأزرق الداكن:	محتل من قبل إسرائيل
اللون الأحمر المخطط:	قوات سوريا الديمقراطية والحكومة السورية
اللون الأبيض:	قوات سوريا الديمقراطية
اللون الأزرق الفاتح:	تركيا وجهات فاعلة من غير الدولة
اللون الأصفر:	الولايات المتحدة وجهات فاعلة من غير الدولة

reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/som_summary_2021.pdf
2 لمحة عامة عن الاحتياجات الإنسانية للجمهورية العربية السورية Relief Web, OCHA Mar. 2021
reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria_2021_humanitarian_needs_overview.pdf

جاء قرار مجلس الأمن رقم 2139 لعام 2014 كتدبير استثنائي لتأسيس أول آلية عبر الحدود لإيصال المساعدات استجابةً للأوضاع الإنسانية السيئة في سوريا، فسمح العمل بأربعة معابر على الحدود مع الأردن والعراق وتركيا. يفصل الملحق رقم 1 تطوّر قرارات آليات عبر الحدود.

في العام 2020، استعملت روسيا والصين حق النقض ضد عدة مسودات قرار بشأن الآليات عبر الحدود معتبرةً أنه آن الوقت لتعليق العمل بهذه الآليات المؤقتة من أجل اعتماد المساعدات الإنسانية عبر الخطوط من مناطق الحكومة السورية إلى الشمال الغربي والشمال الشرقي في سوريا. خفّض مجلس الأمن عدد المعابر من أربعة إلى اثنين فقط في كانون الثاني/يناير 2020 (القرار 2504) وإلى معبر واحد فقط في تموز/يوليو من العام نفسه (القرار 2253) ومن المزمع أن يناقش مجلس الأمن تمديد سماح العمل بالمعبر الوحيد المتبقي من تركيا إلى سوريا وهو معبر باب الهوى في تموز/يوليو 2021. وقد أعلنت روسيا أنها من المرجح أن تعارض القرار معتبرةً أن الظروف العسكرية على الأرض قد تغيّرت منذ تأسيس الآليات عبر الحدود حيث استعادت الحكومة السورية السيطرة على 70% من الأراضي. كما وتعتبر روسيا أن آليات المساعدات عبر الحدود هي انتهاك للسيادة السورية، في حين تصرّ الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على أنها ما زالت حيوية من أجل الجهود الإنسانية.

تتبع معارضة البعض للمعبر الحدودي من اعتبارات قانونية وأخرى رمزية، كذلك من هواجس عملية مرتبطة بالتناسب والشفافية ومراقبة توزيع المساعدات. أما داعمو المعبر فيعتبرون أنه يعزز من فعالية التنفيذ. وقام الطرفان أثناء النقاش باتهام بعض بتسييس المساعدات الإنسانية إلى سوريا. ولكن يبقى أن لكلا الطرفين أهداف مشتركة وعملية في إطار الجهود الإنسانية، الأمر الذي قد يمهد الطريق من أجل التوصل إلى اتفاق.

ثالثاً: آفاق آليات عبر الحدود

أ. شرعية الآليات عبر الحدود

منذ العام 2014، جادلت روسيا والصين وسوريا أن آلية المساعدات عبر الحدود تشكّل انتهاكاً للقانون الدولي على أساس قرار الجمعية العامة 182/46 لعام 1991، مما يستدعي أن تُقدّم المساعدات، أولاً بموافقة دولة متأثرة أو بطلب منها، وثانياً، استناداً إلى احترام سيادتها ووحدتها الوطنية وسلامة أراضيها. وتعتبر روسيا والصين وسوريا أن هذه الآليات لا تحترم المبادئ التوجيهية للقرار المذكور أعلاه. فضلاً عن

ذلك، ترى روسيا أن هذا القرار تم اعتماده فقط كتدبير مؤقت واستثنائي يجب تعليقه تدريجياً مع تحسّن الأوضاع الأمنية في سوريا.

في المقابل، تعتبر الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أن الحكومة السورية قد برهنت أنها غير قادرة أو غير راغبة في تحمل مسؤولياتها الإنسانية تجاه الشعب السوري عبر تجاهل أو تأخير المساعدات الأممية، وحتى عبر تعريض عمال المساعدات الإنسانية للخطر.³ كما أن قرار مجلس الأمن رقم 2139 لعام 2014 "يطالب" أن تقوم جميع الأطراف، لا سيما السلطات السورية، بالسماح على وجه السرعة بالوصول السريع والأمن وبدون عوائق للوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وشركائها المنفّذين، بما في ذلك عبر خطوط النزاع وعبر الحدود بهدف التأكد من إيصال المساعدات الإنسانية إلى الأشخاص الذين يحتاجون إليها من خلال أقصر الطرق".⁴

بالنسبة إلى الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، تستمر الحكومة السورية في حجب وصول جزء كبير من المساعدات الإنسانية التي تمر عبر دمشق: "في العام 2019، رفضت الحكومة 50% من كافة طلبات الأمم المتحدة بالوصول إلى جنوب سوريا والغوطة الشرقية"⁵. في تقرير نشره مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية في العام 2020 حول آلية المساعدات عبر الحدود، أشار المركز إلى أن الحكومة السورية تمتنع عن إعطاء الموافقات وتتعمّد تخريب النشاطات الإنسانية.⁶ وذكر المركز إستهداف الحكومة السورية للمنشآت المدنية منذ كانون الأول/ديسمبر 2019 قرب باب الهوى كدليل على عرقلة المساعدات الإنسانية كتكتيك لتحضير المناطق المستهدفة للهجمات العسكرية.⁷

ب. العمليات عبر الخطوط

تقترح روسيا والصين إيصال المساعدات عبر الخطوط كبديل عن الآلية عبر الحدود. يتم إيصال هذه المساعدات عبر دمشق وعبر خطوط النزاع داخل سوريا لإيصال المساعدات إلى الأراضي الواقعة خارج سيطرة الحكومة السورية. تعتبر الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أن المساعدات عبر الخطوط غير فعالة وغالباً ما تتعرّض للحظر أو لتحويل مسارها على يد الحكومة السورية. في شباط/فبراير 2020، قام الأمين العام للأمم المتحدة باستعراض الطرائق البديلة عن معبر اليعربية من كردستان العراق إلى شمال شرق سوريا

³ تقرير لجنة التحقيق الدولية بشأن الجمهورية العربية السورية. الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان/64/34، 2017، undocs.org/A/HRC/34/64

⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/2139، 22 شباط/فبراير 2014، الفقرة 6

⁵ تودمان، ويل. "المساعدات عبر الحدود، كوفيد-19، والقرارات الأميركية في سوريا"، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، 2020،

<https://www.csis.org/analysis/cross-border-aid-covid-19-and-us-decisions-syria>.

⁶ أنظر إلى المرجع عينه

⁷ أنظر إلى المرجع عينه

والذي كان مفتوحاً حتى كانون الثاني/يناير 2020. وقد خلصت تلك المراجعة إلى أن المساعدات عبر الخطوط ليست غير فعالة بالكامل، إلا أنها غير كافية لتحل محل آلية المساعدات عبر الحدود إذ أن إجراءات الموافقات على إيصال المساعدات من قبل الحكومة السورية يستغرق وقتاً طويلاً جداً ولا يمكن الاعتماد عليها.⁸ أما روسيا فتعتبر أن المساعدات عبر الخطوط غير فعالة لأن الأمم المتحدة تقوم بتقويض النظام عبر رفض استخدامه. وتقول روسيا إن إحدى قوافل اللجنة الدولية للصليب الأحمر قد تم تأخيرها من الوصول إلى إدلب على مدى أشهر رغم حصولها على موافقة الحكومة السورية، مما يعكس بحسب روسيا عدم استعداد الغرب لدعم وصول المساعدات عبر الخطوط.⁹ في آذار/مارس 2020، سهّلت موسكو فتح ثلاثة معابر داخلية جديدة في سوريا في محاولة لإيصال المساعدات إلى الشمال الغربي تحت إشراف الحكومة السورية، إلا أن السكان المحليين لم يتقوا بالمعابر الداخلية واشتبهوا بأنها حيلة من الحكومة السورية للتحايل على الحصار الاقتصادي والتهرب من العقوبات الدولية وبالتالي رأوا فيها تهديداً أمنياً¹⁰.

ج. العقوبات

أثناء جلسات مجلس الأمن في تموز/يوليو 2020 بشأن تجديد العمل بآلية المساعدات عبر الحدود، ذكرت المسودات والتعديلات الصينية والروسية أن التدابير الأحادية القسرية (العقوبات) هي السبب الرئيسي الذي يمنع التوزيع الفعال للمساعدات الإنسانية في سوريا. ودفعت روسيا والصين باتجاه تعديل القرار 2533 (تموز/يوليو 2020) لتضمينه عبارات تنتقد العقوبات. وعندما تم رفض تعديلاتهما، امتنعنا عن التصويت النهائي.

وقد تدعّمت الحجة الروسية بشأن العقوبات في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في العام 2020 بعد أن قامت ألينا سوهان، المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان حول التأثير السلبي للتدابير القسرية الأحادية على حقوق الإنسان باعتبار أن "قانون قيصر الأميركي يدوس على حقوق الإنسان بما في ذلك على حق الشعب السوري بالسكن والصحة ومستوى العيش المناسب والتنمية". وأضافت أن الإفراط في الامتثال للعقوبات يعرقل إعادة بناء البنى التحتية الطبية¹¹ الحيوية في سوريا. وتؤكد المقابلات مع خبراء وعاملي

⁸ "استعراض الطرائق البديلة لمعبر البحرية الحدودي". ReliefWeb، قرار مجلس الأمن، 2020

⁹ إحاطة النائب الأول للممثل الدائم لروسيا ديميتري بوليانسكي في 27 كانون الثاني/يناير 2021 إلى الصحافة. "البعثة الدائمة لروسيا الاتحادية إلى الأمم المتحدة، 27 يناير 2021.

<https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/review-alternative-modalities-border-crossing-ya-rubiyah-report>

<https://english.enabbaladi.net/archives/2021/04/domestic-and-border-crossings-russias-mean-to-stifle-northern-syria/>

¹¹ "خبير أممي في حقوق الإنسان يحض الولايات المتحدة على إلغاء العقوبات التي تعرقل إعادة الإعمار في سوريا". UN News، الأمم المتحدة، 2020

المساعدات الإنسانية أن العقوبات تعرقل تنفيذ البرامج الإنسانية عبر تقييد الوصول إلى السلع والخدمات والقنوات المالية والشركاء التشغيليين.¹² إلا أن الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يرفضان فكرة أن العقوبات الغربية تعرقل وصول المساعدات الإنسانية ويكرران التزامهما بالاستثناءات من العقوبات ويشددان على الاستمرار في بذل الجهود لمعالجة العقوبات غير المتعمدة التي تواجهها مؤسسات الامتثال في المجال الإنساني.

د. التوزيع

1. الشفافية والتناسب

لدى روسيا قلق من أن نموذج الأمم المتحدة لتوزيع المساعدات في سوريا ليس متناسباً ويفتقر إلى الشفافية والمراقبة. ورغم أن الجزء الخاضع لسيطرة الحكومة السورية يضم أكثر من 8.1 ملايين شخص بحاجة إلى المساعدة، فإنه يتلقى تمويلاً أقل بكثير من الشمال الغربي والشمال الشرقي اللذين يضمّان ما مجموعه 5.3 ملايين شخصاً بحاجة إلى المساعدة.¹³

وفقاً لروسيا، يسفر هذا التفاوت في التمويل الأممي عن تمييز بحق السوريين الذين يعيشون في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة.¹⁴ أما الأمم المتحدة فتعتبر أن الاحتياجات في الشمال الغربي هي أكثر إلحاحاً وأن شركاءها الذين يوزعون المساعدات في مناطق سيطرة الحكومة يجدون أن الاستحصال على الموافقات المحددة من قبل الحكومة هو عملية مكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً ولا يمكن الاعتماد عليها.¹⁵

من ناحية أخرى، أفاد تقرير صادر عن أوكسفام والمجلس النرويجي للاجئين عن وجود عوائق وعراقيل بيروقراطية بما في ذلك صعوبات في التفاوض بشأن أنواع محددة من البرامج والأنشطة ومحدودية في المشاركة مع المنظمات غير الحكومية السورية، إلا أن التقرير خلص إلى أنه من الممكن استيفاء المعايير الإنسانية الدولية من خلال مرور المساعدات في دمشق في حال قامت المنظمات غير الحكومية الدولية والمانحون الدوليون بتحسين التنسيق مع الحكومة السورية والمنظمات غير الحكومية المحلية.¹⁶

¹² مركز كارتر "فهم الاستثناءات الإنسانية في العقوبات على سوريا"، تشرين الأول/أكتوبر 2020 www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/navigating-humanitarian-exceptions-in-syria-oct2020.pdf.

¹³ لمحة عن الاحتياجات الإنسانية للجمهورية العربية السورية. OCHA ، Relief Web ، آذار/مارس 2021 reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria_2021_humanitarian_needs_overview.pdf

¹⁴ "بيان صحفي حول آلية إيصال المساعدات عبر الحدود إلى سوريا. وزارة الخارجية، الاتحاد الروسي، 2020، www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4232110

¹⁵ تودمان، ويل. "المساعدات عبر الحدود، كوفيد-19، والقرارات الأميركية في سوريا"، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، 2020، <https://www.csis.org/analysis/cross-border-aid-covid-19-and-us-decisions-syria>

¹⁶ "ورقة إحاطة مشتركة بين الوكالات". المركز النرويجي للاجئين وأكسفام، 2020 www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/syria-joint-bp/bp-hard-lessons-syria-access-150720-en.pdf

2. المراقبة

أما أحد هواجس روسيا الأخرى فهو مراقبة المساعدات التي تصل إلى الشمال الغربي. في نظر روسيا، ليس باستطاعة هيكلية الأمم المتحدة التحكم بإيصال المساعدات لكونها تقتصر على إمكانية الوصول على الأرض في شمال غربي سوريا.¹⁷ أظهرت الدراسات مؤخراً حول نظام الحكم في المناطق التي تسيطر عليها هيئة تحرير الشام أن الحركة تبقى إدارتها منفصلة عن اللجان المولجة توزيع المساعدات، إلا أن هذا الأمر قد لا يعدو كونه حيلة فاشلة للحصول على ثقة المانحين ولا يعني بالضرورة أن لا تأثير للهيئة على لجان توزيع المساعدات.¹⁸ وفقاً لبعض التقديرات، يتم تحويل مسار 40 في المئة من المساعدات الآيلة إلى الشمال الغربي على يد هيئة تحرير الشام، ومن المرجح أنه يتم استعمالها كأداة للضغط وممارسة النفوذ على السكان المدنيين.¹⁹ وتصر روسيا على أنه يجب أن يتم تعديل نظام المساعدات عبر الحدود للتأكد من أن توزيع المساعدات لا يؤدي إلى تعزيز دور مجموعة مصنفة إرهابية. في الجهة المقابلة، توجه الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي الاتهامات إلى الحكومة السورية بأنها تستغل المساعدات وتلاعب بها.²⁰ وهنا بالتحديد تظهر فرصة من أجل التعاون قد تتمثل في آلية مشتركة مؤقتة بين روسيا وسوريا والأمم المتحدة بالتعاون مع دول أعضاء أخرى في الأمم المتحدة أو مؤسسات إقليمية، ومن شأن هذه الفرصة أن تعالج المخاوف بشأن مراقبة توزيع المساعدات. إن مثل حالات التعاون هذه ليست جديدة. ففي العام 2018، قامت فرنسا وروسيا بإيصال المساعدات بشكل مشترك إلى الغوطة الشرقية وكانت تلك أول عملية مشتركة للمساعدات الإنسانية في سوريا بين روسيا ودولة غربية.²¹ وبما أن آلية المساعدات عبر الحدود قد اعتُمدت في العام 2014 استجابةً إلى الظروف الاستثنائية في سوريا، يمكن تبرير آليات المراقبة الاستثنائية كذلك لضمان شفافية الآلية. كما أن مزايا وفوائد آلية الرقابة المشتركة هذه تتخطى بأشواط المخاوف المرتبطة باحتمال تعرض مصداقية أطراف الاتفاق إلى الأذى.

¹⁷ "المناطق غير الخاضعة لسيطرة دمشق تتخبط في أوضاع صعبة - دبلوماسي روسي ربيع"، TASS، 2021

¹⁸ "مسح الحكم المحلي في سوريا" - دراسة مرجعية. الأجنحة الوطنية بشأن مستقبل سوريا، UN ESCWA، 2020
<https://nafsprogramme.info/sites/default/files/2020-12/Summary%20of%20Mapping%20Local%20Governance-%20A%20Baseline%20Study%200.pdf>

¹⁹ مقابلة أجراها مركز كارتر مع مبعوثين موثوق بهم إلى سوريا، نيسان/أبريل 2021

²⁰ تودمان، ويل. "المساعدات عبر الحدود، كوفيد-19، والقرارات الأميركية في سوريا"، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، 2020،

<https://www.csis.org/analysis/cross-border-aid-covid-19-and-us-decisions-syria>

²¹ محطة France 24، "فرنسا وروسيا توصلان المساعدات الإنسانية إلى سوريا بصورة مشتركة"، 2018
<https://www.france24.com/en/20180720-france-russia-jointly-deliver-humanitarian-aid-syria-eastern-ghouta-refugees>

رابعاً: التوصيات بشأن السياسات

أ. مراقبة توزيع المساعدات وشفافيتها

سيكون هناك حاجة إلى نظام للتحقق من إيصال المساعدات من خلال الآلية عبر الحدود وعبر الخطوط للحرص على الوفاء بالواجبات. يمكن للأمم المتحدة أن تُضمّن أي سياسة لإيصال المساعدات عبر دمشق شرطاً يقضي بالالتزام التزاماً صارماً بعايير الشفافية وتسليم المساعدات ضمن المهل الزمنية من قبل المنظمات غير الحكومية الإنسانية. إضافةً إلى ذلك، تستطيع الأمم المتحدة والمانحون رفع تقارير تتسم بشفافية أكبر حول كمية المساعدات التي تُوزّع في سوريا ومكان توزيعها. كما أن توزيع المساعدات الممولة من الأمم المتحدة بشكل أكثر تناسباً وشفافيةً من شأنه أن يحد من الاعتقاد بأن العمليات الإنسانية في سوريا منحازة. يمكن أيضاً للأمم المتحدة أن تفكّر في إجراء دراسة مشتركة حول توزيع المساعدات والتحقق منها في سوريا بالتعاون مع خبراء من جامعة الأمم المتحدة التي تُعتبر مؤسسة موثوقة وذات سمعة جيدة. كما يمكن للحكومة السورية أن تسمح للأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر التي يعتبرها الجميع منظمة موثوقة، بأن تراقب تسليم المساعدات، الأمر الذي يشكّل خطوة أساسية لتحسين المساءلة. فضلاً عن ذلك، من شأن إشراك المنظمات الدولية في أي آلية مشتركة للمراقبة أن يعزز من المصداقية وأن يجتذب المزيد من التمويل للجهود الإنسانية، على غرار التمويل من قبل مجلس التعاون الخليجي.²² كذلك، يجب تعزيز أنظمة النقل والتوزيع المحلية لا سيما الهلال الأحمر السوري. وعلى المانحين الدوليين التفكير في تعزيز هيئات التنسيق القائمة أصلاً وإنشاء سلاسل توريد بديلة، إضافةً إلى آليات التمويل المشتركة لصالح المنظمات غير الحكومية المحلية العاملة في مناطق سيطرة الحكومة وعبر خطوط النزاع.²³ كما بإمكان الحكومة السورية تسهيل الموافقات التي تصدرها للمنظمات غير الحكومية للتواصل مع الأمم المتحدة ولتوسيع لائحة الشركاء المعتمدين.

يساعد إنشاء آليات تحقق فعالة مرتبطة بآليات المساعدات عبر الحدود في استعادة الثقة بين أطراف النزاع. وتوفّر عمليات المراقبة الحالية للمساعدات عبر الحدود من قبل الأمم المتحدة إلى شمال غربي سوريا إمكانية عقد إجتماعات لفرق العمل كوسيلة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة لتقديم آرائها حول فعالية هذا النظام من عدمه.²⁴ ولدى روسيا إمكانية المشاركة في هذه الاجتماعات إلا أنها لا تعتبرها مساحة للتعاون المجدي

²² مقابلة مع خبير في مسائل السياسات، نيسان/أبريل 2021

²³ ناتاشا هال، "الدروس المستخلصة من عقد من العمليات الإنسانية في سوريا". مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، 2021،

www.csis.org/analysis/lessons-learned-decade-humanitarian-operations-syria

²⁴ تعرّف منظمة الصحة العالمية "فرق العمل" على أنها مجموعة من الوكالات التي تجتمع للعمل معاً حول أهداف مشتركة ضمن قطاع محدد من الاستجابة الطارئة". تم إرساء مقاربة الفرق هذه في العام 2006 كجزء من إصلاح المساعدات الإنسانية للأمم المتحدة وهي خطوة مهمة في الطريق نحو المزيد من الفعالية في التنسيق الإنساني".

وتحدّث عن الافتقار إلى المقترحات الملموسة والمجدية الموضوعة على الطاولة.²⁵ كما لا يمكن لاجتماعات فرق العمل هذه أن تحل محل نظام متين لمراقبة المساعدات.

وفقاً للخبراء، "على الغرب العمل مع موسكو لممارسة الضغط على أنقرة لتستخدم وجودها العسكري في إدلب من أجل التصدي للعنف المتطرف والتأكد من أن إيصال المساعدات لا يؤدي إلى تعزيز سلطة هيئة تحرير الشام".²⁶ وبالتالي فإن مشاركة تركيا ضرورية في أي آلية مشتركة للمراقبة بحكم وجودها العسكري وسيطرتها في المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية. وقد عبّرت موسكو عن اهتمامها بآلية مراقبة مشتركة أو ممارسات أممية محدّثة للمراقبة للحرص على عدم وقوع المساعدات عبر الحدود في أيدي هيئة تحرير الشام.²⁷

من شأن هذه التدابير أن تتيح التوصل الى نتيجة إيجابية في مجلس الأمن في تموز/يوليو المقبل عبر التمديد لآلية المساعدات عبر الحدود.

ب. المزيد من المرونة في الاستثناءات من العقوبات لتسهيل المساعدات الإنسانية

أثناء المداولات حول قرار مجلس الأمن رقم 2533 بشأن آلية المساعدات عبر الحدود، أصرت روسيا والصين على تضمين القرار تعديلات تنتقد العقوبات وامتنعتا عن التصويت النهائي عندما تم رفض تعديلاتهما المقترحة.²⁸

أما الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي فقد يوافقان على تسهيل الاستثناءات لأغراض المساعدات الإنسانية وتسريع إصدار التراخيص للمنظمات غير الحكومية الدولية في كل أنحاء سوريا بدلاً من المناطق خارج سيطرة الحكومة السورية فقط. إن إعفاء الخطوط الجوية السورية من العقوبات في إطار العمليات عبر الخطوط، أو تعليق هذه العقوبات لمدة 180 يوماً من شأنه تسهيل المساعدات الإنسانية وتخفيف الأعباء اللوجستية المترتبة على آلية عبر الخطوط لا سيما أنه من الأسهل والأكثر أماناً اجتياز خطوط النزاع جواً. وللتخفيف من ميل المصارف إلى نزع المخاطر²⁹، يجب أن تكون هناك إرشادات محددة وواضحة للمصارف بشأن الطرق المناسبة للعمل في المنطقة بدون خطر التعرّض للعقوبات وانتهاك الأنظمة المعمول بها.

²⁵ مقابلة مع خبراء روس في سياسة المساعدات الإنسانية، نيسان/أبريل 2021

²⁶ بارنز-دايسي، جوليان. "المساعدات الأولية: كيف يمكن لروسيا والغرب أن يساعدا السوريين في إدلب". ECFR، 14 نيسان/أبريل 2021

<https://ecfr.eu/article/first-aid-how-russia-and-the-west-can-help-syrians-in-idlib/>

²⁷ مقابلة مع خبير في السياسات، نيسان/أبريل 2021

²⁸ قرار مجلس الأمن س/698/2020 <https://undocs.org/en/S/2020/698>

²⁹ يُقصد بنزع المخاطر لجوء المؤسسات المالية إلى إغلاق الحسابات بهدف تفادي المخاطر المرتبطة بهذه الحسابات عوضاً عن إدارتها

ج. التعاون الإنساني بشأن كوفيد-19

ومن باب تعزيز الثقة، بإمكان الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تأمين كميات من أدوات إختبار كوفيد-19 والمواد المخبرية لدعم دور المنشآت الطبية والعاملين الصحيين في الصفوف الأمامية. كما باستطاعتها التفكير في توسيع وتسريع عمليات إيصال اللقاحات المضادة لكوفيد-19 إلى كافة المناطق السورية بصفتها من الخدمات الإنسانية الحيوية. تهدف منظمة الصحة العمالية من خلال منصة كوفاكس إلى تأمين اللقاحات لعشرين في المئة من سكان سوريا بحلول العام 2022، الأمر الذي يُعد هدفاً متواضعاً مقارنةً مع مستوى نقشي الفيروس في البلاد.

د. الاستثمار في التعافي المبكر

ولعلّ المزيد من التركيز على التعافي المبكر طريقة أخرى لضمان استمرارية المساعدات إلى سوريا من خلال آليات عبر الحدود وعبر الخطوط. لقد أدى الاستقرار النسبي في سوريا إلى تبديل حاجة السكان من المساعدات الإنسانية الفورية إلى مشاريع التعافي المبكر ذات النتائج المستدامة، بما في ذلك مشاريع دعم سبل العيش واستئناف تأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما يشمل المنشآت التربوية ومنشآت الرعاية الصحية.

لقد وصل انعدام الأمن الغذائي الى مستويات قياسية في سوريا. بحسب تقديرات برنامج الغذاء العالمي، ارتفعت أسعار المواد الغذائية الأساسية بأكثر من 236 في المئة وأصبح أكثر من 4.5 ملايين سوري في خطر انعدام الأمن الغذائي، ما يرفع عدد السوريين الذي يعانون من الجوع إلى 12.4 مليون نسمة.³⁰ كما أثرت الكلفة العالية للوقود ومحدودية توفره إلى حد كبير على المياه التي يتم ضخها لأغراض ري المزارع.³¹ هذا إضافة إلى تأثير التغير المناخي وسوء إدارة المياه، مما أدى إلى انخفاض كبير في المحاصيل، الأمر الذي دفع بالمزيد من السوريين إلى حافة المجاعة. باستطاعة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي التخفيف من وطأة أزمة انعدام الأمن الغذائي هذه عبر تقديم المزيد من المرونة في تمويل التعافي المبكر الذي يطال القطاعات الزراعية، والذي يشمل أيضاً إعادة تأهيل البنى التحتية الحيوية كشبكات الصرف الصحي.

³⁰ برنامج الأغذية العالمي (شباط/فبراير 2021)، "12 مليون سوري هم الآن تحت رحمة الجوع والنزاع وارتفاع أسعار الغذاء".
<https://www.wfp.org/news/twelve-million-syrians-now-grip-hunger-worn-down-conflict-and-soaring-food-prices>

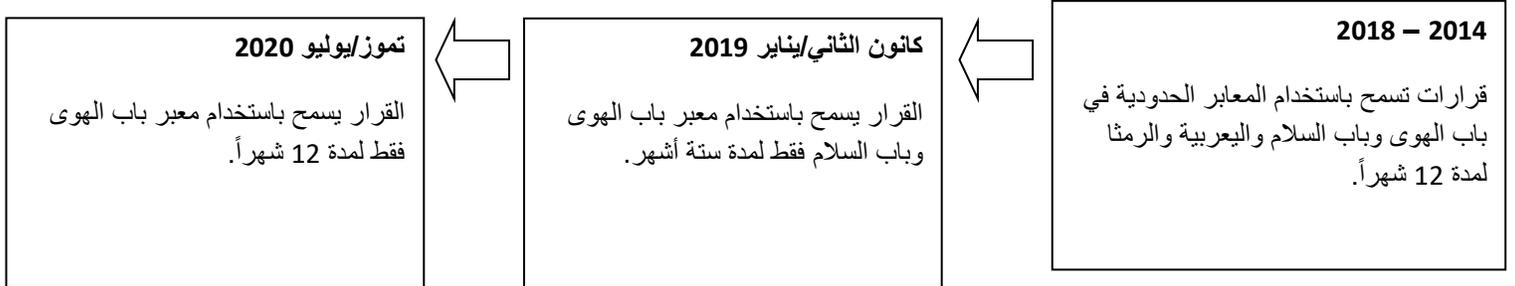
³¹ سمير العيطة، "العواقب غير المقصودة للتدابير الأوروبية والأميركية الأحادية الجانب على اقتصاد سوريا وشركاته الصغيرة والمتوسطة"، كانون الأول/ديسمبر 2020، مركز كارتر
https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/syria-unintended-consequences-aita-12-20.pdf

هـ. التعاون في إزالة المتفجرات

بالنظر إلى تأثير إزالة المتفجرات على عدد من المسائل الإنسانية وعلى مستقبل التنمية الاقتصادية فإنه مشروع أساسي بالنسبة الى التعافي المبكر ومن شأنه أن يوفّر مجالاً سهلاً للتنسيق وبناء الثقة بين روسيا وسوريا والغرب. ويمكن لتركيز الجهود على البنى التحتية الأساسية كالمياه والإصحاح ومرافق الرعاية الصحية أن يمهد الطريق للتعاون البناء. ويتعرّض قطاع إزالة المتفجرات لأغراض إنسانية إلى عراقيل لوجستية في ما يخص التأشيرات والتسجيل واستيراد المعدات. باستطاعة روسيا وسوريا أن تنشئا مركزاً مشتركاً لإزالة المتفجرات لأغراض إنسانية شبيهاً بالمركز اللبناني للأعمال المتعلقة بنزع الألغام الذي يحظى بدعم من مركز جنيف الدولي لأنشطة إزالة الألغام للأغراض الإنسانية.³² تهدّد الألغام غير المنفجرة كافة المناطق السورية وقد أدت إلى مقتل 91 مدنياً سورياً في العام 2020 وحده.

³² للمزيد من المعلومات زوروا موقع المركز اللبناني للأعمال المتعلقة بنزع الألغام <https://lebmac.org/en/>

الملحق الأول - الجدول الزمني للمعابر الحدودية



القرارات الأولى 2014 - 2018

- 22 شباط/فبراير 2014:** إعتامد قرار مجلس الأمن رقم 2139 (2014) بالإجماع _ قرار سابق للمعابر الحدودية، يطالب جميع الأطراف بالسماح بوصول المساعدات الإنسانية إلى سوريا
- 14 تموز/يوليو 2014:** إعتامد قرار مجلس الأمن رقم 2165 (2014) بالإجماع
- يسمح باستخدام معابر باب الهوى (الحدود مع تركيا)، وباب السلام (الحدود مع تركيا) واليعربية (الحدود مع العراق) والرمثا (الحدود مع الأردن)
- 2015 - 2016 التجديد بالإجماع**
- إعتامد قرارات مماثلة للقرار **2165 (2014)**: القرار 2191 (2014)، والقرار 2258 (2015)، والقرار 2332 (2016).
- 2017 - 2018: تمرير القرارات**
- قرارات مماثلة للقرار 2165 (2014). تم اعتماد القرارين 2393 (2017) والقرار 2449 (2018).
 - الصين وبوليفيا وروسيا تمتنع عن التصويت (ظهور أول بوادر على معارضة المعابر الحدودية).

كانون الأول/ديسمبر 2019 - كانون الثاني/يناير 2020

- 20 كانون الأول/ديسمبر 2019:** إقتراح مسودتي قرار جديدتين
- المسودة البلجيكية-الألمانية-الكويتية: تمديد العمل بكل المعابر باستثناء الرمثا (الصين وروسيا استعملتا حق النقض/الفيتو).
 - المسودة الروسية: تستثني التجديد لمعبر الرمثا واليعربية. حصلت على خمسة أصوات مؤيدة فقط.
- 10 كانون الثاني/يناير 2020:** إعتامد قرار مجلس الأمن رقم 2504 (2020)
- 11 صوتاً مؤيداً، إمتناع روسيا والصين والولايات المتحدة والمملكة المتحدة عن التصويت
 - تجديد العمل بمعبري باب الهوى وباب السلام فقط لمدة ستة أشهر
 - تضمّن بنوداً تطلب تقريراً من الأمين العام للأمم المتحدة حول البدائل عن معبر اليعربية

أزمة يمكن تفاديها: إنتهاء العمل بآلية إيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود إلى سوريا والحلول الممكنة

- استنتج التقرير بأن المساعدات عبر الخطوط ممكنة ولكن غير فعالة.

حزيران/يونيو - تموز/يوليو 2020

16 حزيران/يونيو 2020: المفاوضات التمهيدية

- تقترح بلجيكا وألمانيا زيادة عدد المعابر استجابةً لجائحة كوفيد-19
- تجديد العمل بمعبري باب الهوى وباب السلام لمدة 12 شهراً ومعبر اليعربية لستة أشهر.
- تقترح روسيا إعادة فتح معبر باب الهوى فقط لمدة ستة أشهر وإغلاق معبر باب السلام.
- بلجيكا وألمانيا تضعان جدولاً لإعادة فتح المعبر اليعربية

4 تموز/يوليو 2020: المسودة البلجيكية-الألمانية

- التجديد لباب الهوى وباب السلام لمدة 12 شهراً
- روسيا والصين تعارضان لاقتراح نص القرار إلى أي إشارة إلى العقوبات وعمليات النقل عبر الخطوط
- الولايات المتحدة تصر على إدماج معبر اليعربية في القرار

6 تموز/يوليو 2020: المسودة البلجيكية-الألمانية

- التجديد لباب الهوى وباب السلام لمدة 12 شهراً
- روسيا والصين تستعملان حق النقض

8 تموز/يوليو 2020: المسودة الروسية

- التجديد لباب الهوى فقط لمدة ستة أشهر
- تضمّنت المسودة عبارات تدعم فعالية المساعدات عبر الخطوط وتنتقد العقوبات
- لم تحصل المسودة على عدد الأصوات الكافية لتمرّ

10 تموز/يوليو 2020: المسودة البلجيكية-الألمانية

- التجديد لباب الهوى فقط ولمدة 12 شهراً
- تضمّنت عبارات تؤيد فعالية المساعدات عبر الخطوط وتنتقد العقوبات
- لم تحصل على عدد الأصوات الكافية لتمرّ

11 تموز/يوليو 2020: إعتقاد قرار مجلس الأمن رقم 2533 (2020)

- بصياغة كل من ألمانيا وبلجيكا
- تمديد العمل بمعبر باب الهوى لمدة 12 شهراً
- لم تتضمن عبارات تؤيد فعالية المساعدات عبر الخطوط أو تنتقد العقوبات
- تم اعتماد القرار وقد امتنعت كل من روسيا والصين وجمهورية الدومينيكان عن التصويت