

# التعافي المبكر في سوريا: الموازنة بين الأهداف السياسية والإنسانية

مالك العبدية و لارسن هوخ  
نيسان 2023

**مالك العبد** خبير في الشأن السوري ومدير عام شركة Conflict Mediation Solutions الاستشارية المتخصصة في عمل المسار الثاني. وقد شغل سابقًا منصب مستشار في مركز الحوار الإنساني ومدير برامج في المعهد الأوروبي للسلام.

**لدرس هوخ** باحث في Conflict Mediation Solutions. عمل سابقًا كباحث ومستشار مستقل لمنظمات إنسانية وشركات أمنية واستشارات سياسية. ظهرت تحليلاته للجماعات المسلحة من غير الدول والاستجابات الإنسانية والديناميكيات السياسية في سوريا والمنطقة في منشورات عدّة.

هذا المنشور هو ترجمة لورقة بحث تم نشرها بواسطة **مؤسسة فريدريش إيبيرت** في نيسان 2023.

مؤسسة فريدريش إيبيرت  
صندوق بريد 116107 رياض الصلح  
2201 1107 بيروت  
لبنان

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تمثل بالضرورة وجهات نظر مؤسسة فريدريش إيبيرت.

جميع الحقوق محفوظة، لا يمكن إعادة طبع، نسخ أو استعمال أي جزء من هذه المطبوعة دون إذن مكتوب من الناشر.

## المقدمة

لتنسيق الشؤون الإنسانية مجموعة التعافي المبكر في عام 2017).<sup>5</sup> كما يبقى الخلاف على حجم أنشطة التعافي المبكر والعواقب السياسية للتنسيق المطلوب مع السلطات السورية. فعلى عكس إعادة الإعمار، يتبع التعافي المبكر منطقاً قائماً على الاحتياجات الإنسانية ويمكن إجراؤه بدون تعاون رسمي مع حكومة الأسد. ومع ذلك، فإن الحقائق في البلاد تتطلب، على الأقل، تنسيقاً وثيقاً مع دمشق وسلطات الأمر الواقع في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام في الشمال الغربي والشمال الشرقي. وهذا النوع من التنسيق يشكل مشكلة سياسية. فقد وقفت فرنسا والولايات المتحدة في عام 2021 ضد زيادة مساعدات التعافي المبكر معتبرين أنها بمثابة إعادة إعمار، وهو أمر مرفوض قبل السير في انتقال سياسي موثوق بما يتماشى مع قرار مجلس الأمن 2254.<sup>6</sup>

لكن التوجه العام نحو مساعدة التعافي المبكر لم يعد خطاً أحمرًا في الآونة الأخيرة. فقد تغير الموقف بسبب تغير الظروف الأوسع.<sup>7</sup>

جاء أول اتفاق عام بين الحكومات المانحة لزيادة ما يسمى بمساعدات «التعافي المبكر» في سوريا في مؤتمر بروكسل السادس في أيار/مايو 2022.<sup>1</sup> أما «التعافي المبكر» فهو يشير إلى الأنشطة الإنسانية التي تتجاوز تقديم مساعدات الإغاثة ولكنها لا ترقى إلى مستوى إعادة الإعمار. على سبيل المثال، بدلاً من إرسال شاحنات المياه والفرق الطبية باستمرار من الخارج إلى المجتمعات المحتاجة، يضع التعافي المبكر استجابات مستدامة تقلل الضغط على المساعدات الطارئة عن طريق إصلاح محطات ضخ المياه وتجديد المراكز الصحية. لكن أنشطة التعافي المبكر لا تقتصر على الخدمات الأساسية، بل يمكنها أن تشمل مجالات مثل الحوكمة وإعادة دمج السكان النازحين.<sup>2</sup>

ورغم أن عنوان التعافي المبكر قد يشمل جملة من مجالات الإغاثة والمساعدة الإنمائية، فإن المصطلح الحديث نسبيًا في قاموس السياسة يجعله من الصعب إلى حد ما وضع تعريف دقيق له يحظى بقبول واسع. فالحكومات الغربية المانحة لم توافق على تعريف موحد، ناهيك عن تعريف خاص بالسياق السوري. لذا، فإن الخطوط الفاصلة بين مساعدات التعافي المبكر والمساعدات الطارئة وتحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار تتسم بالضبابية. كما أنه من غير المرجح ظهور تعريفات قاطعة في الوقت القريب، حيث أن غموض المصطلح يسمح ببعض المرونة التي يجدها السياسيون والعاملون في المجال الإنساني مفيدة.<sup>3</sup> ووفقًا لمجموعة السياسات الإنسانية، «في الأساس، كان التعافي المبكر وسيلة لتأطير الأنشطة والاستراتيجيات والمقاربات ضمن السياقات الإنسانية والانتقالية».<sup>4</sup> وبعبارة أخرى، من الأفضل فهم التعافي المبكر كمصطلح تسويقي.

وبغض النظر عن دلالات المصطلح، نجد توافقًا على ضرورة وفائدة زيادة المشاريع التي تتجاوز المساعدة الطارئة لتلبية الاحتياجات الإنسانية المتزايدة في سوريا وسط النزاع المستمر. ولكن، لم يكن هذا هو الحال دائمًا. فقد كان قبول المانحين لهذا التوجه فاترًا في أحسن الأحوال، رغم تنفيذ عدد محدود من المشاريع منذ عام 2013 التي يمكن تصنيفها بالتعافي المبكر (مثلًا، أنشأ مكتب الأمم المتحدة

1 راجع: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2022/05/10/> (تمت الزيارة في 15/11/2022). لم يكن هذا أول بيان يشير إلى الحاجة لزيادة دعم التعافي المبكر، لكنها كانت المرة الأولى التي تشهد اتفاقًا حقيقيًا، لا مجرد كلام أو رفض خفي من المانحين الرئيسيين مثل الولايات المتحدة وفرنسا (مقابلة مع دبلوماسي في الاتحاد الأوروبي، Zoom، في 20/10/2022).

2 س. بايلي، س. بافانيلو، س. الهواري، س. أوكلانغان، «التعافي المبكر: لمحة عامة عن مناقشات السياسات والتحديات التشغيلية»، <https://odi.org/en/publications/early-recovery-an-overview-of-policy-debates-and-operational-challenges> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

3 راجع: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-politics-of-early-recovery-aid-in-syria-is-it-actually-reconstruction-aid/>

4 المرجع أعلاه.

5 أشار أحد العاملين بوكالة تنمية أوروبية (مقابلة عبر الهاتف، 30/9/2022) إلى ضآلة تأثير المشاريع التي يديرها الأوروبيون على المجتمعات حتى الآن، لا سيما في شمال شرق سوريا. أنظر أيضًا: <https://english.enabbaladi.net/archives/2022/06/conflict-of-interests-rules-syrias-early-recovery-agenda-projects> (تمت الزيارة في 14/11/2022).

6 مقابلة مع دبلوماسي في الاتحاد الأوروبي، Zoom، في 20/10/2022.

7 مقابلة مع دبلوماسي في الاتحاد الأوروبي، 15/11/2022، راجع أيضًا: <https://syria.un.org/en/206312-italy-partners-un-syria-scale-multi-sectoral-resilience-assistance-vulnerable-conflict> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

## تغيير الظروف يؤدي إلى تغيير المزاج

أولاً، يتقاطع التعافي المبكر مع أجندات أصحاب المصلحة، بما في ذلك بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا برئاسة دان ستوينيسكو ومكتب المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة تحت قيادة عمران رضا، الداعيان إلى إجراء أنشطة التعافي المبكر بالتنسيق مع حكومة الأسد.<sup>8</sup> فقد تمكن أصحاب المصلحة هؤلاء من توسيع مجال المناورة فيما يتعلق بالسياسة السورية، حيث حوّل الغرب تركيزه وموارده إلى الصراع مع روسيا حول أوكرانيا. وبالتالي، تصبح مساعدة التعافي المبكر إطار عمل مناسب لأنها لا تتخطى خطوط السياسة المعلنة بشأن إعادة الإعمار مع السماح بمشاريع إعادة التأهيل الشاملة.

ثانياً، تسعى الحكومات المانحة والجهات الفاعلة الإنسانية أكثر فأكثر إلى اعتماد مقاربة أكثر استدامة ماليًا لتلبية الاحتياجات الإنسانية المتزايدة في سوريا.<sup>9</sup> وفي حال تنفيذ التعافي المبكر بشكل صحيح، يمكن أن يكون أكثر فعالية من حيث التكلفة والاكتفاء الذاتي من مساعدات الإغاثة في دعم صمود المجتمعات المحتاجة. وهذا عامل مهم بالنظر إلى تدهور الوضع الإنساني وانخفاض الاهتمام والتمويل الدوليين.

ثالثاً، قامت قرارات مجلس الأمن رقم<sup>10</sup> 2585 و<sup>11</sup> 2642 و<sup>12</sup> 2672 ببحث الحكومات المانحة على زيادة دعم التعافي المبكر، وهي قرارات جاءت نتيجة مساومة الغرب مع روسيا حول تمديد ما يسمى بالولاية عبر الحدود التي تسمح بتسليم المساعدات الإنسانية من تركيا إلى شمال غرب سوريا الخاضع لسيطرة المعارضة دون موافقة الأسد. رغم ذلك، واعتباراً من تموز/يوليو 2021، وافقت روسيا، بعد أن أجبرت نقاط دخول للأمم المتحدة من الأردن والعراق وواحدة من نقطتين من تركيا على الإغلاق، على التمديد للمعبر الأخير في شمال غرب سوريا مقابل التزام دولي بتوجيه مزيد من المساعدات عبر دمشق وزيادة مساعدات التعافي المبكر.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> يشير "التنسيق الوثيق" إلى التعاون الفني مع وزارات الحكومة السورية. راجع مثلاً: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/09/infrastructure.pdf> (تمت الزيارة في 5/12/2022)؛ <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/11203> (تمت الزيارة في 5/12/2022)؛ <https://theconversation.com/the-european-union-in-syria-too-complacent-193988> (تمت الزيارة في 5/12/2022)؛ <https://unsdg.un.org/latest/blog/building-community-resilience-break-cycle-suffering-syria> (تمت الزيارة في 16/11/2022).

<sup>9</sup> راجع: <https://www.gov.uk/government/speeches/our-commitment-to-a-sustainable-solution-to-the-conflict-and-humanitarian-crisis-in-syria-uk-statement-at-un-security-council> (تمت الزيارة في 4/2/2023).

<sup>10</sup> راجع: <http://unsct.com/en/resolutions/2585> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

<sup>11</sup> راجع: <http://unsct.com/en/resolutions/2642> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

<sup>12</sup> راجع: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/06/27/Is-Russia-about-to-block-a-key-aid-route-into-northwest-Syria> (تمت الزيارة في 14/11/2022).

وعلى الرغم من عدم إلزامية القرارات قانوناً، إلا أن تأثيرها السياسي يعطي الشرعية لمناصري التعافي المبكر. وبما أن قضية المعابر تشكل ورقة مساومة فعالة، وافقت روسيا على تمديد آخر لمدة ستة أشهر في 9/1/2023، مع تأكيد سفيرها لدى الأمم المتحدة فاسيلي نيبينزيا أن التجديدات المستقبلية لن تحدث إلا إذا «تغيرت مقاربة أعضاء مجلس الأمن بشأن المساعدات الإنسانية لسوريا من حيث النوعية».<sup>13</sup> بصرف النظر عما إذا كانت روسيا ستطالب بمزيد من الحركة على جبهة التعافي المبكر أو تستخدم نفوذها لتحقيق أهداف أخرى، فإن الغرب، وخاصة الأوروبيين، عليه إيجاد موقف مشترك بخصوص أنشطة التعافي المبكر. إن التحول نحو المزيد من مشاريع التعافي المبكر في مناطق النظام أصبح أمر واقع، والسؤال هو كيف سيتم وزن الاعتبارات السياسية والإنسانية وما إذا كان يمكن موازنة هذه الاعتبارات بطريقة معقولة.

## ثمن التعامل مع دمشق

ترى روسيا في التعافي المبكر جسراً بين مساعدات الإغاثة وإعادة الإعمار. تريد روسيا المضي قدماً في دعم جهود التطبيع التدريجي مع نظام الأسد، من خلال توجيه الخطاب بعيداً عن النزاع (مصطلح سياسي) باتجاه قضايا المساعدة التقنية للتعافي، مما يشير إلى أن سوريا قد وصلت إلى مرحلة ما بعد النزاع، حيث يصبح مصطلح «التعافي المبكر» التسويقي مفيداً لموسكو في هذه الحالة. من الصعب تحديد نتائج مثل هذه المحاولات للتلاعب بالخطاب، لكنها تسهم بالطبع إلى خلق مناخ يمكن فيه لوكالات الأمم المتحدة، مثل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، التصرف أحياناً خلافاً لمبادئ الأمم المتحدة الإنسانية وخطوط سياستها العامة المتفق عليها<sup>14</sup>. ففي تقرير حديث عن تعافي الخدمات والبنية التحتية في سوريا، على سبيل المثال، حث برنامج UN-Habitat صانعي السياسات على «تجاوز التقسيمات المعتادة عبر الأهداف الإنسانية والتعافي المبكر وإعادة الإعمار والتنمية على المدى الطويل».<sup>15</sup> وبلغة غامضة ومليئة بالمصطلحات التقنية، يقترح التقرير «دعم التعافي أينما يمكن تحقيقه»، مما يؤكد أن وكالة الأمم المتحدة لا تسعى إلى بناء جسر بين مساعدات الإغاثة وإعادة الإعمار فحسب، بل تنوي

<sup>13</sup> راجع: [https://russiaun.ru/en/news/090123\\_n](https://russiaun.ru/en/news/090123_n) (تمت الزيارة في 4/2/2023).

<sup>14</sup> تنص معايير ومبادئ الأمم المتحدة لمساعدة الأمم المتحدة في سوريا على أنه "بمجرد أن تقوم الأطراف بالتفاوض على انتقال سياسي حقيقي وشامل، ستكون الأمم المتحدة مستعدة لتسهيل إعادة الإعمار". راجع: <https://www.voltairenet.org/article202706.html> (تمت الزيارة في 16/11/2022).

<sup>15</sup> موئل الأمم المتحدة، تعافي الخدمات والبنية التحتية في سوريا، 2022، ص. 10، <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/09/infrastructure.pdf> (تمت الزيارة في 14/11/2022).

لذا، قد توّدي مشاريع التعافي المبكر الموجهة لإعادة الإعمار في مناطق النزوح الواسع إلى منح نظام الأسد الوسائل المالية لتغيير التركيبة السكانية في سوريا بشكل لا عودة عنه.<sup>22</sup> ووفقًا لتقرير من هيومن رايتس ووتش، «وضعت الحكومة السورية سياسة وإطارًا قانونيًا يسمح لها باستغلال المساعدة الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار لتمويل فظائعها، وتعزيز مصالحها الخاصة، ومعاقبة من يُنظر إليهم على أنهم معارضون، وإفادة الموالين لها.»<sup>23</sup>

على المستوى الوطني، وفي غياب صيغة عادلة لتوزيع مساعدات التعافي المبكر وفقًا لمقاربة تشمل البلاد بأكملها، فإنها تخاطر بتعزيز حالة الانقسام الفعلي في سوريا إلى ثلاثة أجزاء.<sup>24</sup> يقول منسق سابق للشؤون الإنسانية أن وكالات الأمم المتحدة في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة في شمال غرب سوريا تسجل أنشطة أساسية مختلفة مثل استبدال نوافذ المدارس أو برامج النقد الصغير للعمل ((Cash For Work كمشاريع تعافي مبكر لخلق انطباعًا عن التوزيع العادل للمساعدات. في الواقع، تلقى أنشطة إعادة التنمية الحضرية مثل إزالة الأنقاض وإصلاح المنازل على مستوى أحياء بأكملها بدعم الأمم المتحدة المؤسستين فقط في مناطق النظام. لكن الخطر الأكثر ترجيحًا هو أن تتمكن مناطق النظام من استعادة مستوى معين من الاكتفاء الذاتي بينما تبقى المناطق غير التابعة له (التي تضم 40% من إجمالي السكان السوريين) غارقة في دوامة المساعدات الإغاثية. وفقًا لفريق منسقي الاستجابة السورية التابعة للمعارضة، والذي ظهرت تقاريره في جلسة حوار مجلس الأمن الدولي في 21/11/2022، بلغت القيمة الإجمالية لمشاريع التعافي المبكر المنفذة في مناطق النظام أكثر من 90% من إجمالي التمويل المخصص لعامي 2022/2023.<sup>25</sup> وفي المقابل الآخر، أعرب ممثل روسيا لدى الأمم المتحدة عن أسفه في اجتماع لمجلس الأمن عقد بعد أسبوع من أن «المانحين الغربيين يستغلون تمويل مشاريع التعافي المبكر للذهاب إلى المناطق الخارجة عن سيطرة دمشق.»<sup>26</sup> ثم زعمت روسيا في كانون الثاني/يناير أن 35% فقط من التمويل سيذهب إلى

إخفاء التمييز بينها كليًا.<sup>16</sup> هذه الدعوة غير المباشرة لإعادة الإعمار، والتي تتطلب تعاونًا رسميًا مع نظام الأسد وتفكيك المبادئ الإنسانية ومبادئ الأمم المتحدة، هي أكثر إشكالية بالنظر إلى أن التقرير بأكمله يركز حصريًا على مناطق النظام.

لكن التعافي المبكر سيشكل نسبة صغيرة فقط من المساعدة الإنسانية، نظرًا للقيود الحالية على التمويل، حيث تواجه الجهات الفاعلة الإنسانية صعوبة في الحفاظ على عمليات الإغاثة اليومية. وعلى الرغم من إمكانية أن يكون التعافي المبكر أكثر فعالية من حيث التكلفة، إلا أنه يتطلب وقتًا واستثمارًا طويلًا الأجل. أما مجالات الاستثمار اليوم فهي شبه منعدمة، إما بسبب إجهاد المانحين أو ارتفاع الأسعار العالمية ونسب التضخم في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.<sup>17</sup>

من وجهة النظر الإنسانية، قد يوقّر التعافي المبكر إمكانية حقيقية لتقديم خدمات أساسية محسنة وتعزيز قدرات الصحة العامة والتعليم. لكن، من وجهة النظر السياسية، لا يمكن الاستخفاف بمخاطر السعي الحثيث لتحقيق التعافي المبكر، فهو، قبل كل شيء، قد يمكّن نظام الأسد من الاستفادة من عقود الأمم المتحدة بشكل أكبر. وقد وجدت دراسة حديثة أن 137 مليون دولار من أموال الأمم المتحدة ذهبت في عامي 2019 و2020 إلى شركات سورية مرتبطة بمنتهكي حقوق الإنسان، والمستفيدين من الحرب، والأشخاص الخاضعين للعقوبات، وشخصيات أخرى مرتبطة بالدائرة المقربة من الأسد.<sup>18</sup> ووفقًا لدراسة أخرى، تم سحب 100 مليون دولار أخرى من ميزانيات المساعدات لوكالات المعونة الغربية في عامي 2019 و2020 من خلال التلاعب بالعملة.<sup>19</sup> لقد أثبت الأسد براعته في إساءة استخدام المساعدات الإنسانية للأمم المتحدة واستغلالها لصالحه.<sup>20</sup> فإلى جانب ملء جيوبه، سعى نظام الأسد في السنوات الأخيرة إلى إعادة ترسيخ نفسه استراتيجيًا في معازل المعارضة السابقة مثل حمص والغوطة الشرقية من خلال التشريعات والإجراءات الإدارية المصممة لتشجيع الموالين على إعادة البناء على الأراضي التي يمتلكها النازحون والللاجئون الذين جردوا من حقوقهم في المسكن والأرض والملكية.<sup>21</sup>

<sup>22</sup> راجع: <https://paxforpeace.nl/media/download/policybrief-syria-hlp-2020-english-10-03-2020.pdf> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

<sup>23</sup> راجع: <https://www.hrw.org/report/2019/06/28/rigging-system/government-policies-co-opt-aid-and-reconstruction-funding-syria> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

<sup>24</sup> تنقسم سوريا اليوم إلى ثلاث مناطق مختلفة: تسيطر قوات سوريا الديمقراطية المدعومة من الولايات المتحدة والإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا على 30 في المائة من الأراضي و 15 في المائة من سكانها، والمعارضة المدعومة من تركيا (الجيش الوطني السوري/الحكومة السورية المؤقتة وهيئة تحرير الشام/حكومة الإنقاذ السورية تسيطر على 10 في المائة المتبقية من الأراضي و 25 في المائة من السكان. راجع: <https://www.clingendael.org/pub/2022/a-new-conflict-management-strategy-introduction-for-syria> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

<sup>25</sup> راجع: <https://syrianobserver.com/news/80290/more-than-90-of-humanitarian-funding-goes-to-areas-controlled-by-syrian-regime.html> (تمت الزيارة في 1/12/2022).

<sup>26</sup> راجع: [https://russia.ru/en/news/291122\\_n](https://russia.ru/en/news/291122_n) (تمت الزيارة في 1/12/2022).

<sup>16</sup> المصدر أعلاه، ص. 9.

<sup>17</sup> راجع: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2022/12/01/financing-appeals-OCHA-global-humanitarian-overview> (تمت الزيارة في 3/12/2022).

<sup>18</sup> راجع: <https://www.occrp.org/en/blog/16940-millions-in-un-funding-flow-to-war-profiteers-and-human-rights-abusers-in-syria-study-shows> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

<sup>19</sup> راجع: <https://www.csis.org/analysis/how-assad-regime-systematically-diverts-tens-millions-aid> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

<sup>20</sup> راجع: <https://syacd.org/weaponization-of-aid-interference-and-corruption> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

<sup>21</sup> راجع: <https://www.alnap.org/help-library/no-return-to-homs-a-case-study-on-demographic-engineering-in-syria> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

ترحبهم بالتعافي المبكر، لاشتباهم في أن معظم المساعدات ستُنقّق في مناطق النظام وأن الأسد قد يستغل التعافي المبكر لتميع قرار مجلس الأمن 2254، من دون المضي في العملية السياسية.<sup>31</sup>

لكن الجواب من منظور إنساني واضح نسبيًا، فالالتزام بالإنسانية والحياد والنزاهة والاستقلال يعني ألا تعتمد المساعدة الإنسانية أبدًا على الاعتبارات السياسية. وإن كان هذا من الناحية النظرية، فإن الفكرة القائلة بإمكانية عزل المساعدات الإنسانية عن السياسة هي في الواقع من الأوهام. وقد جاء توجه برامج الأمم المتحدة نحو التعافي المبكر بتشجيع من بعض الحكومات المانحة والدول المضيفة للاجئين الراغبين في تقبل بقاء الأسد بالسلطة،<sup>32</sup> وهذا لا يحتاج بالضرورة إلى التطبيع الفوري أو الرسمي. فالتطبيع الناعم القائم على الحفاظ على الاتصالات "التقنية" مع دمشق بشأن المساعدات الإنسانية وبرامج التعافي المبكر قد يؤدي المهمة مع تقليل المخاطر السياسية إلى حد بعيد. وتتراوح أسباب الانجراف البطيء إلى دمشق من المصلحة البيروقراطية المكتسبة إلى التعاطف الأيديولوجي، ومن وجهة نظر الاتحاد الأوروبي، الرغبة في وقف تدفقات اللاجئين.<sup>33</sup>

إن أولوية منع تدفق المهاجرين إلى داخل الاتحاد الأوروبي تتعلق بسوريا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط بأكملها. فقد أبدت المفوضية الأوروبية مؤخرًا اهتمامًا متزايدًا بتمويل المشاريع المتعلقة بالعودة الطوعية وإعادة الاندماج بين مجتمعات المهاجرين التونسيين والمغاربة في أوروبا، بدلًا من توسيع المشاريع القائمة التي تعزز الاندماج في البلدان المضيفة.<sup>34</sup> لكن احتمالية عودة أعداد كبيرة من اللاجئين إلى سوريا تحت حكم الأسد تبقى ضئيلة،<sup>35</sup> خاصة بسبب المخاوف المتعلقة بالسلامة<sup>36</sup> والاقتصاد. لذا، أضفت «أزمة المهاجرين» الأوروبية جاذبية على مساعدات التعافي المبكر التي تسهم في إبقاء هؤلاء في سوريا ضمن ظروف معيشية مقبولة.

أدت هذه المواقف المتغيرة في بروكسل وبعض العواصم الأوروبية إلى الضغط على سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه سوريا، وهدفه الاستراتيجي الأول

مناطق النظام بسبب تسييس الغرب للمساعدات الإنسانية.<sup>27</sup> ورغم غياب البيانات الموثوقة عن التوزيع الفعلي حاليًا، فإن التصاريح المتناقضة توضح مدى الشح السياسي حول هذه القضية.

رغم محدوديتها، حتى ضمن مناطق النظام، فقد تعرّضت مساعدات التعافي المبكر المقدمة حتى الآن لتدخل وتلاعب لا داعي لهما. على سبيل المثال، وجد تقرير صدر عام 2020 حول التفاوتات في النظام الصحي في درعا أن «الحكومة السورية تتشدد في تنظيم حفنة من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية التي تواصل دعم البرامج الصحية في الجنوب عن طريق الحد من تصاريح تسجيل المنظمات غير الحكومية وإمكانية وصولهم، كما تستغرق وقتًا طويلًا للغاية للموافقة على المشاريع، وتقوم بتقييد زيارات المراقبة».<sup>28</sup> وفي غياب مراقبة فعالة من طرف ثالث تضمن وصول المساعدات إلى المجموعة أو المنطقة المستهدفة، يمكن طرح أسئلة مشروعة حول المكان الذي انتهى به الأمر بعشرات الملايين من يورو دافعي الضرائب الأوروبيين. ورغم تيقظه للمخاطر، مثلًا، تقول UN-Habitat إن الجهات المانحة تتحمل مسؤولية جزئية على الأقل لضمان اتخاذ إجراءات علاجية. وتكمل: "من المرجح أن يؤدي الاستمرار في تقديم المساعدة في هذه البيئة إلى مخاطر محتملة تتعلق بالسمعة حول الدعم غير المتعمد للحكومة الوطنية، بما يتعارض مع قيود العقوبات الرئيسية ويتطلب جهودًا متسقة ومستمرة لتخفيف المخاطر، التي تعترض المانحين ووكالات المعونة والشركاء الشرعيين على حد سواء. وبالتالي، فهم أصحاب مصلحة رئيسيون في تصميم الاستجابات وتطبيقها".<sup>29</sup>

## تغيير أولويات سوريا

قد يشير المشككون إلى أن التعافي المبكر هو الفصل التالي من ترهات برامج المساعدة الإنسانية طوال الصراع السوري<sup>30</sup>، حيث أجبر العاملون في المجال الإنساني على مدى عقد من الزمن على استجداء نظام الأسد للوصول إلى المدنيين الذين تحاصرهم قوات النظام. إن فكرة استعادة البنية التحتية ذاتها التي دمرها النظام في حربه ضد أجزاء من سكانه يصعب تحملها بالنسبة لكثير من المقربين مهنيًا وشخصيًا من النزاع. لذا، فإن مفاوضات المعارضة السورية في جنيف حذرون في

31 مقابلة مع رئيس هيئة التفاوض السورية الدكتور بدر جاموس، 30/10/2022.

32 راجع: <https://foreignpolicy.com/2022/10/27/eu-syria-policy-assad-migration> (تمت الزيارة في 29/11/2022).

33 راجع: <https://foreignpolicy.com/2022/10/27/eu-syria-policy-assad-migration> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

34 مقابلة مع موظف في جمعية غير حكومية، 16/11/2022.

35 راجع: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/09/syria-former-refugees-tortured-raped-disappeared-after-returning-home> (تمت الزيارة في 29/11/2022).

36 راجع: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/09/syria-former-refugees-tortured-raped-disappeared-after-returning-home> (تمت الزيارة في 29/11/2022).

27 راجع: [https://russiaun.ru/en/news/090123\\_n](https://russiaun.ru/en/news/090123_n) (تمت الزيارة في 4/2/2023).

28 راجع: <https://phr.org/our-work/resources/obstruction-and-denial-health-system-disparities-and-covid-19-in-daraa-syria> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

29 راجع: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/09/infrastructure.pdf> (تمت الزيارة في 30/11/2022).

30 مقابلة مع مسؤول منظمة غير حكومية أوروبية، 12/10/2022.

سياسات التعافي المبكر عدم التعامل معها كمسألة إنسانية بحتة. ونظرًا لتداعياتها السياسية، فإن الإرشادات السياسية لتوسيع برامج التعافي المبكر ضرورية لتعظيم فوائدها للسوريين، شرط تجنب منح نظام الأسد فرصة إضافية لإعادة توطيد سلطته وتلاعبه بالمساعدات.

تشكل التوصيات التالية مبادئ توجيهية تساعد على تحقيق التوازن بين الالتزامات الإنسانية وضرورة الحفاظ على خط السياسات الأوروبية بشأن سوريا:

**أ. إعادة التأكيد على الخطوط السياسية:** يحتاج الأوروبيون إلى إعادة تأكيد خطوط سياستهم تجاه سوريا والالتزام بها، فعلى الرغم من الأدلة على إساءة استخدام النظام بشكل منهجي للمساعدات الإنسانية،<sup>40</sup> فإن الوثائق التي تهدف إلى توجيه أنشطة التعافي المبكر في سوريا، مثل إطار العمل الاستراتيجي للأمم المتحدة، لا تتماشى مع روح استنتاجات مجلس الاتحاد الأوروبي ولا معايير الأمم المتحدة بشأن مبادئ المشاركة بشأن سوريا.<sup>41</sup> إن الإصرار على خطوط السياسة المتفق عليها على المستوى الأوروبي يوازن بين الركائز السياسية والإنسانية لاستجابة الأمم المتحدة، وهو أمر ضروري لأن الأزمة الإنسانية في سوريا هي نتيجة لأزمة سياسية لم يتم حلها بعد.<sup>42</sup>

**ب. الإصرار على أعلى المعايير:** على الأوروبيين اشتراط زيادة تدريجية لمدة ثلاث سنوات في تمويل مشاريع التعافي المبكر وتطبيق أعلى المعايير فيما يتعلق بتخطيط المشاريع وتصميمها ومراقبتها وتقييمها ومساءلتها وإشراف المجتمع المحلي وملكيته. وقد قامت منظمات حقوق الإنسان ومراكز الفكر بنشر أبحاث مستفيضة حول أوجه القصور وقدمت اقتراحات للتحسين.<sup>43</sup> ونظرًا للتأثير السياسي والقانوني الحساس لمشاريع التعافي المبكر، يجب على المانحين الاستثمار في تقييم شامل لتأسيس مساهماتهم على التحليل الدقيق للبيئة السياسية وآثارها.

القائم على «إنهاء الحرب من خلال انتقال سياسي حقيقي، بما يتماشى مع قرار مجلس الأمن رقم 2254، الذي تفاوض عليه أطراف النزاع تحت رعاية مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسوريا».<sup>37</sup> وقد التزم الاتحاد الأوروبي وفرنسا وألمانيا والنرويج والمملكة المتحدة والولايات المتحدة في بيان مشترك حول سوريا «بالتوصل إلى حل سياسي للأزمة السورية يتوافق مع قرار مجلس الأمن رقم 2254».<sup>38</sup> علاوة على ذلك، قال الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي/ نائب الرئيس جوزيب بوريل في عام 2021 أنه «لن تكون هناك نهاية للعقوبات ولا تطبيع ولا دعم لإعادة الإعمار حتى يتم الانتقال السياسي. هذا هو الموقف القائم للاتحاد الأوروبي».<sup>39</sup>

يخضع هذا الموقف الراسخ للاختبار قد يوصله إلى نقطة الانهيار تقريبًا حيث يناقش صانعو السياسات والعاملون في المجال الإنساني أفضل طريقة لتنفيذ التعافي المبكر. يكمن الخطر السياسي الرئيسي المتمثل في زيادة مساعدات التعافي المبكر بشكل كبير في قدرتها على تقويض أداتين رئيسيتين من أدوات التأثير التي لا يزال يتعين على الأوروبيين تحقيقها في حل تفاوضي: نبد نظام الأسد دبلوماسيًا واقتصاديًا وجعل إعادة الإعمار مشروطة بإحراز تقدم في المسار السياسي بقيادة الأمم المتحدة، حيث أنه من المرجح جدًا أن يؤدي توسيع التعافي المبكر دون إرشادات مستنيرة سياسيًا إلى زيادة ضبابية خطوط السياسة الأوروبية من خلال تنفيذ مشاريع تراكمية لا تختلف عن إعادة الإعمار وتعزيز مطالبة نظام الأسد بالسلطة ضمناً. ويكمن جزء من المشكلة في الطبيعة المرنة لشعار التعافي المبكر الذي يفسح المجال للتفسيرات الفضفاضة. لذلك، يجب أن يتمثل جزء من الحل في إنشاء إطار عمل واضح للتعافي المبكر مستنير بالاعتبارات السياسية والإنسانية.

## مبادئ توجيهية لتحقيق التوازن بين الاعتبارات الإنسانية والسياسية

لا يوجد شك حول حاجة المدنيين المحاصرين منذ أكثر من عقد من الحرب إلى مساعدات التعافي المبكر، وإمكانية تخفيفها من المعاناة ومواجهة التحديات الإنسانية الحالية والمستقبلية. لكن على صانعي

40 ن. هول، إنقاذ المساعدات في سوريا، 2022، باللغة الإنجليزية، Rescuing Aid in Syria, 2022: <https://www.csis.org/analysis/rescuing-aid-syria> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

41 أدى الإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة لسوريا 2022-2024 إلى اعتراض الولايات المتحدة وبلجيكا وألمانيا، الذين وصفوه بأنه "معيّب جوهريًا" و"منفصل عن الواقع"، و"سيجاهل حقيقة أن النزاع، وتحديدًا حرب نظام الأسد الوحشية ضد شعبه هي السبب الرئيسي لمعاناة السوريين اليوم". راجع: <https://usun.usmission.gov/statement-on-the-adoption-of-undps-country-program-document-for-syria> (تمت الزيارة في 16/11/2022).

42 مقابلة مع دبلوماسي سابق في الاتحاد الأوروبي، 7/10/2022، واتساب.

43 راجع: [https://www.hrw.org/news/2022/01/27/hrw-and-sldp-guide-human-rights-compliant-procurement-processes-syria#\\_ftn25](https://www.hrw.org/news/2022/01/27/hrw-and-sldp-guide-human-rights-compliant-procurement-processes-syria#_ftn25) (تمت الزيارة في 16/11/2022)، ن. هول، إنقاذ المساعدات في سوريا، 2022، باللغة الإنجليزية، Rescuing Aid in Syria, 2022: <https://www.csis.org/analysis/rescuing-aid-syria> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

37 راجع: [https://www.eeas.europa.eu/syria/european-union-and-syria\\_en?s=209#:~:text=The%20EU's%20strategic%20objectives%20in,key%20international%20and%20regional%20actors](https://www.eeas.europa.eu/syria/european-union-and-syria_en?s=209#:~:text=The%20EU's%20strategic%20objectives%20in,key%20international%20and%20regional%20actors) (تمت الزيارة في 29/11/2022).

38 راجع: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-on-syria/2549538> (تمت الزيارة في 7/12/2022).

39 راجع: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/syria-ten-years-we-still-need-political-solution-addresses-root-causes-conflict\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/syria-ten-years-we-still-need-political-solution-addresses-root-causes-conflict_en) (تمت الزيارة في 7/12/2022).

**ج. عدم إساءة استخدام التعافي المبكر للضغط**

**من أجل عودة غير آمنة للنازحين/اللاجئين:** لا ينبغي استخدام مشاريع التعافي المبكر لتحسين الظروف المعيشية للسوريين المحرومين في دعم برامج عودة النازحين/اللاجئين التي لا تفي بالمعايير الدولية.<sup>44</sup> وقد صرّح المبعوث الخاص للأمم المتحدة غير بيدرسن مرارًا وتكرارًا بأن تحسين الخدمات الأساسية عنصر حاسم في «بيئة آمنة وهادئة ومحايدة»، والتي من شأنها أن تشكل شرطًا أساسيًا للعودة.<sup>45</sup> لكن تنفيذ مشاريع التعافي المبكر وحده لا يشكل بيئة آمنة لعودة اللاجئين ولا يشير إلى تغيير في موقف نظام الأسد، الذي لم يظهر الكثير من الحماس لتسهيل العودة.<sup>46</sup>

**د. اعتماد مقاربة تشمل سوريا بأكملها حقًا:** يجب

توزيع مساعدات التعافي المبكر في جميع مناطق السيطرة في سوريا بطريقة متساوية نوعيًا وكميًا إلى أقصى حد ممكن. فلا يمكن لأي من سلطات الأمر الواقع في سوريا، بما في ذلك نظام الأسد، ادعاء شرعية كبيرة. لذا، يمكن اعتماد قاعدة أساسية مفيدة للكشف عن التناقضات في المقاربة الأوروبية تقتضي عدم تمويل الأنشطة إلا إذا كان من الممكن تنفيذها في مناطق السيطرة كافة. فعندما يقترح المانحون أو مؤسسات الأمم المتحدة، مثلًا، تنفيذ مشروع معين في مناطق النظام ولكن لديهم تحفظات سياسية بشأن تنفيذه في المناطق غير التابعة للنظام، فإن هذا يشير إلى وجود معايير سياسية مزدوجة تؤدي إلى المساومة على المبادئ الإنسانية.<sup>47</sup> وفي كل الأحوال، يجب أن تكون مساعدة التعافي المبكر مشروطة بالتعاون الحقيقي من قبل السلطات المحلية في جميع أنحاء سوريا وتلبية أعلى المعايير، وحيث يتم مكافأة هذا التعاون ومعاينة سوء النية.

**هـ. عدم تسليم سلطة وضع التعريف لروسيا**

**ونظام الأسد:** يجب الإبقاء على مستوى دعم المشاريع المنفذة تحت تسمية التعافي المبكر محدودًا نسبيًا، مقابل دعم المشاريع التي تحاول تأسيس حلول مرنة ومستدامة ذاتيًا للتعافي ضمن البرامج «الإنسانية زائد»، وهو مصطلح

<sup>44</sup> راجع: <https://www.hrw.org/news/2022/07/06/forced-return-syrians-lebanon-unsafe-and-unlawful> (تمت الزيارة في 29/11/2022).

<sup>45</sup> راجع: <https://specialeenvoysyria.unmissions.org/united-nations-special-envoy-syria-mr-geir-o-pedersen%E2%80%99s-remarks-brussels-v-conference-29/11/2022> (تمت الزيارة في 29/11/2022).

<sup>46</sup> راجع: <https://www.mei.edu/publications/data-shows-nowhere-syria-safe-return> (تمت الزيارة في 7/12/2022).

<sup>47</sup> راجع مثلًا هذا التأمّل في المعايير المزدوجة في توزيع المساعدات بناءً على محادثة مع قادة جماعات المعارضة السورية المسلحة في منطقة نبع السلام: <https://www.mei.edu/publications/syrias-eastern-factions-unite-liberation-and-construction-movement-conversation> (تمت الزيارة في 7/2/2023).

يعتمده الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة بشكل شائع لتأطير استجابتهما الإنسانية في أفغانستان، مثلًا.<sup>48</sup> أما في سوريا، فقد فرضت روسيا مصطلح «التعافي المبكر» على مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في سياق المساومة مع الغرب - أو بالأحرى ابتزازه - على تمديد تفويض المعابر الحدودية،<sup>49</sup> فقامت باختطاف المفهوم وتسييسه إلى أبعد الحدود. إن التنبؤ الكامل للمفهوم يعني التخلي عن صلاحية التفسير، مما يسهل على روسيا أو الصين إساءة استخدام المفاهيم الإنسانية في المستقبل.

**و. تعزيز الجهود لمطابقة المواقف في المناطق**

**الخارجة عن سيطرة نظام الأسد:** ينبغي على الأوروبيين والولايات المتحدة وتركيا التفاهم حول كيفية التعامل مع المناطق غير الخاضعة لسيطرة النظام لتسهيل أنشطة التعافي المبكر المخطط لها جيدًا. وهذا يستدعي تحدي الآراء الحالية وإعادة تقييمها بطريقة تسمح بالمشاركة البراغمية مع الجهات الفاعلة الإقليمية والمحلية، بهدف زيادة التواصل بين شمال غرب وشمال شرق سوريا، بدءًا بصفقات مريحة للجانبين بشأن المساعدات والتجارة والخدمات المحلية، مع التركيز على أنشطة التعافي المبكر كالكهرباء والمياه والتعليم.

**ز. التعامل مع النزاع السوري، أولًا وقبل كل شيء، على أنه أزمة سياسية:** لا يمكن أن

يتوقع للأوروبيين أن يحرز مكتب المبعوث الخاص التابع للأمم المتحدة تقدمًا بشأن الحل السياسي مع تردهم في التعاطي السياسي الفعال. فالانفتاح الدبلوماسي الحذر الذي قامت به تركيا مؤخرًا تجاه دمشق ما هو إلا تذكير عاجل بضرورة تكييف الأوروبيين لاستراتيجيتهم في سوريا باستمرار.<sup>50</sup> لكن، وعلى الرغم من ضجيجها الإعلامي، لم تسفر خطوة تركيا الأحادية الجانب عن اختراق واضح. وبالتالي، فإن الاستثمار المتبادل في القنوات الثنائية مع دمشق لن يمنح روسيا إلا القدرة على اللعب مع الجانبين ضد بعضهما البعض، وسوف يزيد من تعميق الانقسامات داخل المعسكر الغربي. بدلًا من ذلك، على الأوروبيين تحديد معالم واقعية على الطريق نحو تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 2254 وبدء حوار مع شركائهم (أبرزهم الولايات المتحدة وتركيا) حول كيفية تحقيقه.

<sup>48</sup> راجع: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/8/16/fit-for-purpose-getting-humanitarian-aid-right-in-afghanistan-one-year-after-the-taliban-takeover> (تمت الزيارة في 29/11/2022).

<sup>49</sup> مقابلة مع دبلوماسي أوروبي سابق، Zoom في 5/10/2022.

<sup>50</sup> راجع: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/in-syria-cutting-and-running-is-not-on-the-cards-for-turkey> (تمت الزيارة في 17/11/2022).



## الإدارة الآن، والحل غدًا

التي تتظاهر بأنها إنسانية بحتة، بينما تتعارض عمليًا مع الخطوط الحمراء السياسية وتتجاوزها في بعض الحالات، تؤدي إلى نتائج خاسرة، حيث يتم تقويض المبادئ الإنسانية من أجل تقديم ضئيل أو معدوم في السياسة الأوروبية.

إن مشاركة الاتحاد الأوروبي في مساعدة التعافي المبكر هي عملية موازنة بين الاعتبارات الإنسانية والسياسية، وهي تستدعي الاهتمام بما يتجاوز المجموعات المتخصصة الصغيرة التي تناقش المسألة حاليًا. يجب موازنة الالتزام الإنساني لتخفيف معاناة المدنيين السوريين بالمخاطر السياسية لتقبل إطار تدفعه روسيا لتعزيز قوة حليفها في دمشق. ولكي يحدث ذلك، تتطلب المساعدة المتزايدة للتعافي المبكر والأنشطة المماثلة التي يتم إجراؤها تحت عنوان "الإنسانية زائد" أو "الصمود" أعلى معايير الجودة والشفافية. ويُعتبر الاستثمار الأوروبي المتزامن في تقديم حل سياسي بنفس القدر من الأهمية بعد عقد من المحادثات الفاشلة في جنيف، فلا الانتظار والترقب السلبي ولا الاندفاع المتهور إلى دمشق سيؤديان إلى الاستقرار الذي يرغب فيه الأوروبيون.

وبينما يبقى حل النزاع بعيد المنال في الوقت الحالي، على الأوروبيين حماية أدوات نفوذهم ووضع إطار لسياساتهم تجاه سوريا من حيث إدارة النزاع. هذا الأمر يكتسب أهمية بالغة من الناحية الإنسانية، لا بسبب الاحتياجات المتزايدة فحسب، بل أيضًا من منظور سياسي، نظرًا لأنه من غير المرجح أن تنجح مفاوضات قرار مجلس الأمن رقم 2254 دون وجود بيئة مواتية على الأرض مبنية من خلال أدوات إدارة النزاع. وبخلاف المساعدات الطارئة، فإن المساعدات الإنسانية قد تكون واعدة في خلق البيئة المواتية، مثلًا حيث تكون مشاريع إعادة تأهيل البنية التحتية الحيوية مثل محطات ضخ المياه وشبكات الكهرباء بعداً عابر لخطوط التماس، يمكن أن يساعد في تقليل العنف بين مناطق السيطرة المتنافسة. علاوة على ذلك، تستطيع أنشطة التعافي المبكر زيادة التواصل بين النظام والمناطق غير التابعة له، وهذا ما قد يرفع عتبة استخدام العنف ويخلق روابط عملية تعمل على تحسين الظروف المعيشية لجميع السوريين.<sup>51</sup>

وبالنظر إلى التحديات التي تطرحها مساعدات التعافي المبكر في الحالة السورية، يبدو أن الابتعاد عن التمييز المعياري والمؤسسي العقائدي بين المشاركة الإنسانية والسياسية قد طال انتظاره. ولكن، لا ينبغي الخلط بين هذا النداء ومحاولة التخلي عن المبادئ الإنسانية. بل إن الأمر يتعلق بحماية هذه المبادئ وسط بيئة نزاع سياسية معقدة للغاية. لذا، على الأوروبيين الاعتراف بالآثار السياسية لمشاركتهم الإنسانية وتصميم أطر عمل وفقًا لذلك، لأن الأطر

<sup>51</sup> م. العبدية ول. هوخ، استراتيجية إدارة أزمات جديدة في سوريا 2020، باللغة الإنكليزية، Abdeh, M., Hauch, L., A new conflict management strategy for Syria, 2022, <https://www.clingendael.org/pub/2022/a-new-conflict-management-strategy-for-syria> (تمت الزيارة في 15/11/2022).

