قراءة تحليلية في قرار مجلس الأمن رقم (2139)

إعداد قسم السياسة والعلاقات الدولية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية
OMRAN CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

ورقة تحليلية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسوريا دولةً ومجتمعاً وإنساناً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد القرار السياسي ولرسم الاستراتيجيات.

يعمل المركز كمؤسسة بحثية تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً لصنّاع القرار في سوريا في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وينتج الدراسات المنهجية المنظّمة التي تساند المسيرة العملية لمؤسسات الدولة والمجتمع، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة الأولويات.

تعتمد أبحاث المركز على الفهم الدقيق والعميق للواقع، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكّن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org

البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

جميع الحقوق محفوظة © 2014

تاريخ النشر 1/ 3 / 2014م

قراءة تحليلية في قرار مجلس الأمن رقم (2139)

أصدر مجلس الأمن القرار رقم (2139) بتاريخ 22 شباط / فبراير 2014 المتعلق بتسيير التوسع في عمليات الإغاثة الانسانية[1] ولقراءة هذا القرار بأسلوب تحليلي موضوعي لمضمونه لابد بداية قراءة إرهاصات هذا القرار لأنها ستعطينا ملامح الأهداف السياسية الكامنة في ثنايا هذا القرار

قبيل القرار

تأثير دبلوماسي فرنسي محتمل

تحاول فرنسا عبر استخدامها للأداة الدبلوماسية في الملف السوري انتهاج نهج مغاير للنهج الأمريكي الذي يشكل الفيتو الروسي محدداً معيناً في سياستها ضمن ما يعرف بالمصالح الأميركية، فللدبلوماسية الفرنسية تأثير سابق على الروس. تجلى بالمصادقة على إنشاء المحكمة الدولية الخاصة بلبنان في مجلس الأمن، وعد الفرنسيون المؤيدون للقرار، الروس المعارضين، بالوقوف على مصالحهم في موضوع كوسوفو، الإقليم الذي كان ينازع من أجل استقلال تعارضه موسكو. هكذا، بوعود فرنسية، تراجع الروس عن معارضتهم لمحكمة لبنان[2].

ويمكن تلمس ملامح الرؤية الفرنسية تجاه سورية، منذ زيارة الرئيس الفرنسي، فرنسوا هولاند، إلى واشنطن ولقائه نظيره الأميركي باراك أوباما في البيت الأبيض، والتي يمكن استقراؤها من التصريحات الصحفية.

حيث تحدث أوباما عن "عملية جنيف" والحل السياسي كمسار وحيد لإنهاء الأزمة في سوريا. هولاند، على الرغم من الود في العلاقة بين الإثنين، خالفه صراحة. قال إن مؤتمر جنيف مخصص حصراً لنقل السلطة التنفيذية من الأسد إلى حكومة انتقالية سورية، تتمتع بصلاحيات كاملة. أما الأمور الأخرى، مثل إنهاء حصار قوات الأسد ضد المدنيين السوريين، فسيتم فرضها من خلال مجلس الأمن.

أن إصرار فرنسا على تقديم مشروع القرار، والعمل على دفعه على مسار حتمي باتجاه التصويت، منتصف الأسبوع الماضي. بالإضافة إلى عقد الفرنسيين والروس جلسات مكثفة، توحي بأنها قد قدمت قراراً يضمن الموافقة الروسية. ويأتي تبرير الدبلوماسيين الفرنسين لصدور القرار بالفصل السادس لأمرين:

الأول: لتحقيقه تلاقي المصالح المشتركة مع الروس فهو ملزم للدول والحكومات، وبذات الوقت يسحب دافعاً مهماً لروسيا في رفض القرار إن صدر ضمن تهديدات عسكرية ضد الجهة غير الملتزمة،

---

[1] ـ للاطلاع على القرار راجع الرابط. للمزيد من الاطلاع يمكن مراجعة نصّ القرار على الرابط التالي:
http: www.scribd.comdoc 208576376 UN-Security-Council-Resolution-2139-Arabic

[2] - http://www.almodon.com/

والثاني: أن قرارات متعددة، مثل القرار 1559 الذي أجبر الأسد على سحب قواته من لبنان في العام 2005، سبق أن أثبتت فاعليتها وضمن الفصل السادس.

ويضيف الفرنسيون أن القرار 2139 هو الأول حول سوريا، غير القرار 2118 المخصص لنزع ترسانة الأسد الكيماوية. ويعتقد الفرنسيون أن من شأن القرار 2139 أن يفتح باب تدويل الأزمة السورية ومناقشتها في مجلس الأمن منذ الآن وصاعداً، وهم يسعون إلى إقناع الأمين العام بتعيين مندوب لمراقبة تنفيذه، على غرار القرار 1559، وهو ما يتطلب موازنة مالية وموافقة سنوية من اللجنة السادسة في المنظمة. على أنه أهم ما في القرار 2139 [3].

مبررات القبول الروسي

شكّل المتغير الأوكراني تغييراً في بعض أساليب اللعبة الدبلوماسية الروسية من حيث التكتيك مع بقاء الاستراتيجية الروسية واضحة المعالم، إلا أن الملف السوري بالنسبة لروسيا هو ملف يشكل أساساً مهماً لحماية مصالحها الجيوسياسية وحتى العسكرية في المنطقة والتي يشكل النظام الحالي في سورية عنصراً مهماً ووحيداً إلى الآن على أقل تقدير في حماية هذه المصالح، بالإضافة إلى كون هذا الملف يتيح لروسيا ممارسة دورها القطبي في ظل استفراد الولايات المتحدة وهيمنتها على المنظمات الدولية والقرار الدولي وهي ترى في هذا الملف قاعدة لتغيير في خارطة الفعل والتأثير الدولي وبالتالي عودة روسيا كقطب ثان في السياسة الدولية .

ولا يعني أنّ القرار يمهّد للتدخل الإنساني في سورية، على غرار ما حصل في ليبيا، بل هو خطوة متقدمة تسجّل للنظام العالمي الجديد السائر نحو التعددية القطبية، والذي لم يكتمل بعد بل هو في طور التبلور[4].

يبدو أن الضغوط الروسية، التي اهتمت أولاً بحماية النظام السوري، تمكنت من انتزاع أي صيغة واضحة من شأنها فرض عقوبات على النظام السوري لو عرقل دخول المساعدات الإنسانية، أو أخلّ بشروط القرار، الأمر الذي يجعله قراراً من غير فاعلية، فنظام بشار الأسد خبير بأساليب التلاعب والمخادعة، ولن يصعب عليه فعل ما من شأنه أن يدير الدفة لصالحه.

وظهرت أمامه موافقة على قرار لصالح الشعب السوري شكلاً، لكن الحقيقة تقول إنه غير ملزم للنظام مضموناً؛ لعدم قدرة المجتمع الدولي على مواجهة نظام الأسد، لو لم يلتزم أو منع وصول المساعدات، واتهم كعادته من يسميهم "إرهابين" أو عاود قصف المدنيين معتبرا أنهم "إرهابيون" أو عاد لمحاصرة الأحياء بذريعة أن فيها "إرهابيين".

إلى ذلك، لن يخفف حدة الحرب الدائرة في سورية ما عدلته وضمنته روسيا في القرار لتحميل "جميع الأطراف" المسؤولية، فالعالم كله . عدا روسيا وإيران . يعرف أن النظام السوري هو المسؤول عن تدهور الأوضاع، وأنه من يقصف المدنيين

[3] - http://www.almodon.com/
[4] - http://www.elnashra.com/

ويقتلهم ويحاصرهم، ولا يوجد في القرار بند عن العقوبات سوى إشارة خجولة إلى التحرك لاحقاً بحق المخالفين، من غير تحديد معنى المخالفة أو كيفية التحرك[5].

ولن يشكّل اقتراح الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون، بأن مجلس الأمن يستطيع اتخاذ إجراءات إن لم يتم تطبيق هذا القرار؛ أي سبب محفز للنظام للتطبيق لأن تلك الإجراءات الإضافية لن تعتمد إلا بقرار من مجلس الأمن وستستخدم فيه روسيا الفيتو،

من الناحية السياسية، ما لم يمكن تحققه في محادثات جنيف في الجولتين الأولى والثانية قد تحقق في مجلس الأمن، فإعلان المبادئ الذي تقدم به وفد الحكومة السورية في الجولة الأولى من المحادثات في 27/ 01/ 2014 يشتمل القرار 2139 على أهم ما جاء فيه، لا سيما الفقرة 1 منه التي تؤكد سيادة سورية، والفقرة 4 منه أيضاً التي تؤكد رفض الإرهاب ومكافحته، كأولوية على مناقشة أي أمر آخر، وهذا ما يفسّر موافقة الحليفين الروسي والصيني على صدور القرار، وكذلك ترحيب الخارجية السورية به، والذي اعتبرته «خطوة في الاتجاه الصحيح»، وتأكيدها التعاون مع الأمم المتحدة لتطبيقه وسيصار إلى تبني ادعائية إنّ القرار 2139 هو ما عملت الحكومة السورية على تحقيقه في مباحثات جنيف 2، بشكل أو بآخر، ولا يصحّ اعتقاد بعضهم هنا أنّ روسيا والصين بموافقتها على القرار بدأت بتبديل موقفها من الأزمة السورية،

قراءة في مضمون القرار

أولاً: إيجابيات القرار

1. التأكيد على أن النظام يقوم بحصار غالبية المناطق المحاصرة (الفقرة ٤ من الديباجة)، وطلب فك الحصار الفوري عن المناطق المحاصرة (الفقرة العاملة ٥).
2. التأكيد على أن سياسات التجويع تعتبر انتهاكاً للقانون الدولي الإنساني (الفقرة العاملة ٥).
3. التأكيد على مسؤولية النظام بحماية الشعب من الانتهاكات (الفقرة العاملة ٩).
4. إدانة التعذيب في المعتقلات (الفقرة العاملة ١١).
5. التأكيد على أن المسؤولية الأساسية في مجال تأمين وصول المساعدات الإنسانية تقع على عاتق النظام (الفقرة العاملة ١٢).
6. المطالبة بوضع حد للإفلات من العقاب ومحاسبة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان ومجرمي الحرب (الفقرة العاملة ١٣).
7. المطالبة بانسحاب "جميع" المقاتلين الأجانب في إشارة تتضمن حزب الله والمليشيات الأخرى المقاتلة إلى جانب النظام (الفقرة العاملة ١٤).
8. التأكيد على أن المسار السياسي وفقاً لبيان جنيف يقوم على أساس "انتقال السلطة" (الفقرة العاملة ١٥).

[5] - http://www.alwatan.com.sa/

ثانياً: ملاحظات عامة

1. القرار خطوة متقدمة عن البيان الرئاسي بالنسبة للموضوع الإنساني في سورية.
2. القرار أقر بموجب الفصل السادس (غير ملزم) عكس قرار الكيماوي (٢١١٨) والذي لما يطبق بعد.
3. تضمن القرار الجديد (بالمقارنة مع المسودة الأولى) جميع التعديلات التي طلبها الروس دون استثناء.
4. **لا يوجد أي نص في القراريلزم النظام بفتح الحدود أمام المساعدات الإنسانية** (الصياغة ضعيفة وتعتمد على مفهوم تعاون الأطراف للتنفيذ) بما في ذلك (الفقرتين العاملتين ٦ و ٧)، حيث أنه عند استخدام اللغة الخاصة بتأمين الوصول للمساعدات الإنسانية يلاحظ استخدام مصطلح "آمن - safe"، وهي عبارة غالباً ما كانت ترفض عدة دول إضافتها لأنها **تعطي النظام حجة للتذرع بأن سبيل إيصال المساعدات "غير آمن"**.
5. بالرغم من الحديث عن الأسف من عدم تطبيق البيان الرئاسي (الفقرة ١٠ من الديباجة) إلا أنه لا يحمل النظام مسؤولية عدم تنفيذه.
6. بالرغم من اللغة الضعيفة جداً حول محاسبة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة وجلبهم للعدالة (الفقرة ١٣)، إلا **أنها المرة الأولى التي يتحدث بها قرار من مجلس الأمن حول هذا الموضوع في سورية**. مع ملاحظة أنها خارج الفقرات التي يطلب القرار من الأمين العام رفع تقرير بشأنها خلال الثلاثين يوماً القادمة (الفقرات ٢-١٢).
7. تميز لغة القرار بين مجموعات المعارضة المسلحة وبين المجموعات الإرهابية المرتبطة بالقاعدة، وأعتقد أنه **الأمر الوحيد في هذا القرار الذي سيزعج النظام بشدة**، كما أعتقد **أنها رسالة الضغط الوحيدة التي يرسلها الروس إلى النظام عبر تبنيهم للقرار.**
8. <u>الأمر الأهم</u>؛ **لا يوجد آلية واضحة لتطبيق القرار**، والنص لا يتحدث عن إجراءات يتم اتخاذها آلياً في حال عدم تطبيقه، كما لا يطلب القرار من الأمين العام مثلاً التفاوض حول وضع آليات لتطبيقه، بل يطلب إليه رفع تقرير عن التنفيذ، وبالتحديد عن (الفقرات من ٢ - ١٢) وهي إنسانية بحتة (سأوضح أدناه احتمالات تطبيق القرار).

ثالثاً: ملاحظات حول بعض الفقرات

1. بالرغم من حديث (الفقرة العاملة ٣) عن وقف القصف العشوائي بما في ذلك القصف المدفعي والقصف الجوي ولا سيما بالبراميل (الشق الأول من الفقرة)؛ إلا أن الصياغة تتحدث عن "الاستخدام العشوائي للأسلحة في المناطق المأهولة بالسكان" وهي تعني التواجد العسكري في هذه المناطق (المعارضة المسلحة أكثر تواجداً في المناطق المأهولة - كما أنها تستخدم الهاون وهو سلاح عشوائي الأثر)، وعليه فإن التخصيص بالصياغة يستهدف النظام فيما التعميم يستهدف المعارضة. هذا الأمر ينطبق على غالبية الفقرات التي تتحدث عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

2. يتحدث القرار بوضوح عن المناطق المحاصرة في (الفقرة العاملة ٥)، ويعدد بعض المناطق المحاصرة وهي جميعها محاصرة من قبل النظام باستثناء (نبّل والزهراء)؛ وبالقراءة العامة فإن على النظام رفع الحصار عن هذه المناطق

لكن أيضاً على المعارضة رفع الحصار عن نبّل والزهراء، وعليه فإن باب المقايضة حول أولويات رفع الحصار سيفتح.

رابعاً: واقع وفرضيات تطبيق القرار

كما تمت الإشارة آنفاً لا توجد آلية واضحة لتطبيق القرار، وسيكون الأمر منوطاً بتقرير الأمين العام الذي يجب أن يرفع خلال شهر، وسيواجه مروحة من الاحتمالات، يمكن حصرها بثلاث مجموعات أساسية:

1. **تعاون النظام الكامل والفعال والتزامه بتطبيق القرار**: مع أنه من المستبعد أن يقوم النظام فعلياً بتطبيق هذا القرار، إلا أنه من الممكن وفي ضوء خطة النظام لإحراج الائتلاف وتأكيد انفصاله عن الأرض أن يبدي تعاوناً جدياً وكبيراً تجاه تطبيق القرار، علماً أن الأمر لن يكلفه سوى فك جزئي للحصار عن المناطق المحاصرة (وهو ما يعمل عليه أصلاً الآن من خلال الهدنات المحلية)، حيث أن العمليات عبر الحدود شبه موجودة (نقل الشحنات الإنسانية من كردستان العراق)؛ عندها ستكون المعارضة أمام استحقاق فك حصار نبّل والزهراء والسماح بدخول المساعدات بالكامل إلى مناطق حلب الواقعة تحت سيطرة النظام، وسيكون السؤال من يستطيع الضغط لتحقيق ذلك، حيث أنه في حال لم يتم التعاون من قبل المعارضة فإن التقرير سيكون من مصلحة النظام وسيقوي موقفه والموقف الروسي. (بالرغم من ضعف هذا الاحتمال بسبب غباء النظام إلا أن الدهاء الروسي قد يتفوق في هذا المجال وقد يضغط الروس بكل ثقلهم على النظام لتطبيق القرار بحيث يسجل النظام نقطة لصالحه على المعارضة، من خلال منح تنازل على مستوى المساعدات الإنسانية يسمح بالتصلب أكثر في المواقف السياسية).

2. **التعاون الجزئي من قبل النظام**: هناك فترة ثلاثين يوماً كي يرفع الأمين العام للأمم المتحدة تقريره حول تطبيق القرار، ومن الممكن أن يعرقل النظام أي تطبيق حقيقي للقرار (خاصة وأنه غير ملزم) ويبدي تعاونه للتطبيق قبل أسبوع فقط من التقرير، الأمر الذي سيلزم الأمين العام لأن يذكر بأن النظام تعاون ولكن متأخراً، مما سيرغم مجلس الأمن على التمهل باتخاذ أي إجراء "كي يشجع النظام على التعاون أكثر". **هذا الاحتمال هو الأقوى**، وأولى مؤشراته أتت من ترحيب النظام بالقرار وفق ما أشرنا إليه سابقاً، لا سيما وأن النظام لديه خبرة في التنفيذ البطيء للقرارات الدولية ويعرف كيف يماطل (قرار الكيماوي مثلاً والقرار ١٩٥٩ الخاص بالانسحاب من لبنان)؛ إن التعاون البطيء والجزئي من قبل النظام سيعطي مجالاً للروس أيضاً كي يرفضوا أي إجراءات جديدة يتخذها مجلس الأمن بحجة إفساح المجال أكثر أمام تطبيق القرار، وسيربح النظام مزيداً من الوقت كي يتابع العمل على خلط أوراق اللعبة السياسية والعسكرية لصالحه.

3. **عدم تعاون النظام بشكل واضح**: وهو أقل الاحتمالات إمكانية للحصول (ولكن النظام أيضاً لا ينفك يفاجئنا بغبائه)، وعليه فإن بان كي مون سيكون واضحاً في تقريره بأن النظام لم يطبق القرار، إلا أن ذلك لا يعني أبداً إمكانية معاقبة النظام بطريقة مباشرة وتلقائية (الملاحظة رقم ٨ أعلاه)، حيث أن أي خطوة جديدة بهذا الصدد

ستستلزم قراراً جديداً في مجلس الأمن، وسيبرز من جديد إمكانية استخدام روسيا والصين لحق النقض؛ ومع أن هذا الأمر سيكون محرجاً جداً لكل منهما، إلا أنه أمر وارد. كذلك فإن توجه مجلس الأمن لاتخاذ إجراءات عقابية (أياً كانت عقوبات اقتصادية أو غيرها) ضد النظام بحجة عدم التزامه بتطبيق هذا القرار، فإنه بالضرورة **سيكون محكوماً بالتعاون الكامل من طرف المعارضة** لتنفيذ ما يقع عليها من التزامات، حيث أن الروس سيستغلون أي فقرة في تقرير بان كي مون تشير إلى عدم تعاون المعارضة (وهو أمر محتمل جداً، ولا يرتبط فقط بالموضوع الإنساني بل أيضاً بالتجاوزات لحقوق الإنسان) ليقولوا أن الطرفين لم يتعاونا ولم يلتزما بتطبيق القرار وبالتالي لا يمكن معاقبة النظام أو اتخاذ إجراء أحادي ضده.