القرار 2165

فرصة وتحدي لقوى المعارضة السورية

إعداد المسار السياسي

تقدير موقف

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 2014/7/16

ملخص

أقر مجلس الأمن الدولي وبالإجماع القرار /2165/ والذي يسمح بدخول قوافل من المساعدات الإنسانية والإغاثية عبر الحدود باستخدام معابر باب الهوى وباب السلامة والرمثا واليعربية (التي تسيطر عليها المعارضة السورية) إلى داخل الأراضي السورية دون الحاجة للحصول على موافقة النظام وفق آلية محددة ذكرها القرار. ويلحظ تقدير الموقف هذا عدة أمور أهمها:

- أن هذا القرار يمثل فرصة كبيرة لتأمين المساعدات الإغاثية والإنسانية لمناطق واسعة داخل سورية كانت محرومة سابقاً بشكل كلي أو جزئي من الحصول على الدعم الإغاثي من برامج الأمم المتحدة بسبب منع النظام للمساعدات من الوصول إلى هذه المناطق.
- للروس عدة مبررات تشكل مدخلاً لفهم موافقتهم على هذا القرار وأهمها هذه المبررات تعويلهم على فشل المعارضة السورية بتسهيل المهمة الأممية.
- المعني الأساسي في هذا القرار هي قوى المعارضة السورية بشكل عام (المجالس المحلية، منظمات الإغاثة الأهلية، منظمات المجتمع المدني، الناشطون في المجال الإغاثي...الخ) ومؤسسات الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة بشكل خاص (وحدة تنسيق الدعم، ممثلو المجالس المحلية في الائتلاف،والحكومة المؤقتة).
- يضع هذا القرار المعارضة السورية امام امتحان جدي يتمثل في قدرتها على تنفيذ متطلبات هذا القرار والتواصل مع الارض والعمل بشكل احترافي في المسار الانساني.
- انطلاقاً مما سبق فنّد تقدير الموقف هذا عدة توصيات في هذا الخصوص لتلافي أي ضعف عملياتي محتمل.

تمهيد

أقر مجلس الأمن الدولي بالإجماع يوم الاثنين 14 /2014/7 القرار رقم 2165 الذي تمت صياغته كمشروع من قبل الأردن ولوكسمبورغ وأستراليا، بالسماح لوكالات الإغاثة ومساعدات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات غير الحكومية (شركاء) مع الأمم المتحدة باستخدام الحدود الدولية للعبور خلالها وتوصيل القوافل الإنسانية إلى السوريين داخل سورية من دون طلب الموافقة من الحكومة السورية.

يأتي هذا القرار بعد خمسة أشهر من تمرير القرار رقم 2139، رداً على عدم امتثال الأطراف السورية وخاصة السلطات السورية للقرار رقم 2139 (وفقاً لتقارير الأمين العام للأمم المتحدة الأربعة ذات الصلة).

مضمون القرار 2165

نص القرار على اثنتي عشرة فقرة وتحت البند 25 من الفصل الخامس من ميثاق الأمم المتحدة والذي ينص على تعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها. وفيما يلي أهم النقاط الواردة في القرار:

1. أعاد القرار التأكيد من جديد على التزام مجلس الأمن الصارم بسيادة الجمهورية العربية السورية واستقلالها ووحدتها وسلامة أراضيها، وبمقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه.
2. ضرورة التزام كافة أطراف الصراع وخاصة الحكومة السورية بالقانون الإنساني الدولي وبالقرار 2139 وفي تقارير الأمين العام للأمم المتحدة.
3. الحل الوحيد للصراع السوري هو الحل السياسي وعلى أساس اتفاق جنيف 30 /2012/6.
4. ستتخذ الأمم المتحدة تدابير إضافية في حالة عدم الامتثال لهذا القرار من قبل أي طرف من الأطراف السورية.
5. السماح لوكالات الأمم المتحدة الإنسانية والشركاء المنفذين القيام بعمليات توصيل المساعدات الإنسانية بما في ذلك الإمدادات الطبية والجراحية[1] للمحتاجين في جميع أنحاء سورية من خلال الطرق الأكثر مباشرة، عبر خطوط النزاع والمعابر الحدودية من باب السلام، باب الهوى، واليعربية والرمثا[2]، بالإضافة إلى المعابر التي تم استخدامها سابقاً، مع الإشارة إلى ضرورة إخطار السلطات السورية لتأكيد الطابع الإنساني لشحنات الإغاثة.
6. إنشاء آلية رصد وتطبيقها مباشرة ولمدة 180 يوماً بدءاً من اعتماد هذا القرار، لمراقبة تحميل وتوصيل جميع شحنات الإغاثة الإنسانية من قبل الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وشركائها المنفذين، تخضع هذه الآلية لسلطة الأمين العام للأمم المتحدة.

1- راجع بيان مساعدة الأمين العام للأمم المتحدة فاليري آموس في مجلس الأمن والذي تحدث عن قيام قوات النظام بمنع إدخال المواد الطبية إلى مناطق المعارضة مما يشكل جريمة حرب حيث أن هذه الإجراءات تستهدف الجرحى والمرضى المفترض حمايتهم وتأمين المساعدة لهم وفقاً للقانون الدولي الإنساني.

2- 1- معبر باب الهوى تسيطر عليه الجبهة الإسلامية بمختلف فصائلها، ومسؤوله العام يتبع لحركة أحرار الشام، مع تواجد لكل من حركة حزم وجبهة ثوار سوريا والفاروق
2- معبر باب السلامة تسيطر عليه كتائب "قبضة الشمال" والتي كانت جزءاً من لواء التوحيد قبل أن يعلن اللواء فصلها عنه.
3- معبر اليعربية تسيطر عليه قوات البشمركة من الجانب العراقي وقوات الـ PYD من الجانب السوري.
4- معبر الرمثا استعاد النظام مؤخراً السيطرة عليه بعدما كان خاضعاً لسيطرة قوات المعارضة، علماً أن المعبر مغلق من الجانب الأردني منذ سنتين.

7. ضرورة تسهيل كافة الأطراف السورية عملية التسليم الفوري للمساعدة الإنسانية إلى الشعب مباشرة في جميع أنحاء سورية وإزالة جميع العقبات التي تحول دون تقديم المساعدة الإنسانية. بالإضافة إلى اتخاذ كافة الخطوات المناسبة لضمان سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وجميع الموظفين الآخرين العاملين في أنشطة الإغاثة الإنسانية وذلك وفقاً للقانون الإنساني الدولي، ويذكّر القرار أن التعرض للعاملين في المجال الإنساني قد تصل إلى حد جرائم الحرب.
8. يؤكد القرار على خلو تقييمات الأمم المتحدة في موضوع المساعدات من أي تحيز أو هدف سياسي.

عَدمُ اعتِرَاضِ الروس!!

وافقت روسيا على القرار بعد أكثر من شهر من المفاوضات، وبعد تعديل وتخفيف في صياغة القرار واستخدام كلمات "جزع" بدلاً من "الإدانة"[3]، و"يؤكد" بدلاً من "يقرر" في بعض الفقرات[4].

كما لَحَظَ القرار **ادعاءات روسيا** ومحاولتها ربط مفهوم السيادة بسيادة النظام ورموزه، فوفقاً لسفير روسيا في مجلس الأمن "فيتالي تشوركين" بأنه لا يجوز توصيل المساعدات إلا بموجب المبادئ الإرشادية للأمم المتحدة للإغاثة الإنسانية لذا تم التأكيد على ضرورة الالتزام الصارم بسيادة واستقلال وسلامة أراضي سورية.

وتدل تأكيدات الخارجية الروسية حول أن القرار لا ينص على التلقائية في اتخاذ الدول الأعضاء لأي أعمال إزاء سورية في حال عدم تنفيذه، على أمرين أهمها:

1. مقدار التفاوض وضرورة موافقة روسيا على هذا القرار حيث تؤكد هذه الفقرة أن الإجراء المحتمل في حال عدم الالتزام به من قبل النظام الحاكم هو مشروع قرار لا أكثر، سيكون الفيتو المزدوج جاهزاً له.
2. إن القرار هو فرصة للإيقاع بالمعارضة التي لا تمتلك معظم هيئاتها مهنية واحترافاً في مجال توزيع المساعدات الإنسانية على المحتاجين في الداخل، وإذا ما أضفنا الانفلات العسكري والأمني في المناطق المستهدفة، فهو يعني تحميل مجموعات المعارضة المسلحة الجزء الأكبر من المسؤولية.

يشكل إخطار الحكومة السورية بكل ما تقوم به الأمم المتحدة جزءاً مهماً في فهم المبرر الروسي في القبول، فتزويد الحكومة بكافة المعلومات حول المساعدات من حيث العدد والنوع مهم للنظام من جهة، وقد يتم استغلاله من قبل القوات الحكومية في تبرير ضربها لأي مساعدة بعدم الإخطار أو أنها تحوي مواداً عسكرية... الخ.

لذا سعت روسيا لإدراج فقرة آلية للرصد تقوم بمراقبة تحميل جميع شحنات الإغاثة الإنسانية التي ستدخل إلى سورية عبر المعابر الحدودية الأربعة واخطار الحكومة السورية بكل التفاصيل.

3- حيث أبدى مجلس الأمن في القرار **جزعه** الشديد بسبب استمرار الهجمات العشوائية في المناطق المأهولة بالسكان، بما في ذلك الحملة المكثفة من عمليات القصف الجوي، واستخدام البراميل المتفجرة في حلب والمناطق الأخرى، والقصف المدفعي، والضربات.

4- يؤكد القرار على أن الأمم المتحدة ستتخذ تدابير إضافية في حالة عدم الامتثال لهذا القرار وفي إشارة لكل الأطراف السورية

لقد وافقت روسيا على هذا القرار لسبب رئيس ألا وهو اقتناعها التام بعدم فاعلية المعارضة في عمليات التسهيل لكثرة الاختلافات وتنوع المتنفذين والمسيطرين على الأرض.

مهمة أممية تستوجب التسهيل والاحتراف والحذر (توصيات)

مما لا شك فيه أن هذا القرار يمثّل فرصة كبيرة لتأمين المساعدات الإغاثية والإنسانية لمناطق واسعة داخل سورية دون موافقة النظام، يصل عدد المنتفعين من هذه المساعدات وفقاً لتقديرات الأمم المتحدة أكثر من 1.3 مليون سوري ،كما يشمل على رسائل سياسية مهمة تتعلق بإدخال المساعدات دون موافقة النظام السوري، حيث يقوم نظام الأمم المتحدة على مبدأ احترام سيادة الدول وعدم التدخل بشؤونها الداخلية (راجع ميثاق الأمم المتحدة)، وعليه فإن إدخال مساعدات إنسانية إلى داخل حدود دولة ما يحتاج لموافقة حكومة هذه الدولة وهي في هذه الحالة حكومة نظام الأسد. لذا فإن مفهوم السيادة التي يتمسك فيها النظام وحلفاؤه قد كُسر بقرار دولي لأول مرة منذ اندلاع الثورة.

رغم ما سبق يجب التأكيد على أن المعني الأول بتنفيذ هذا القرار الأممي هي قوى المعارضة السورية بشكل عام (المجالس المحلية، منظمات الإغاثة الأهلية، منظمات المجتمع المدني، الناشطون في المجال الإغاثي...الخ)ومؤسسات الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة بشكل خاص (وحدة تنسيق الدعم والحكومة المؤقتة)،وسيضعها أمام امتحان جدي لقدرتها على التواصل مع الأرض والعمل بشكل احترافي في المسار الإنساني .

وقد يكون من الضروري الإشارة إلى ضعف أداء مؤسسات الائتلاف بشكل عام،مما يطرح تساؤلات حول قدرتها على التعامل مع متطلبات تنفيذ هذا القرار، والذي سيخضع لآليات مراقبة دولية، تتبعها تقارير الأمين العام للأمم المتحدة الدورية حول التزام الأطراف المعنية بتنفيذ القرار؛ مما يعني أن عمل مكونات المعارضة السورية سيكون خاضعاً للتدقيق من قبل الأمم المتحدة بشكل مباشر. يضاف إلى ما سبق أيضاً التحديات الأمنية والعسكرية وحالة الانفلات الأمني التي تسيطر للأسف على أغلب المناطق الخاضعة لقوى المعارضة، ناهيك عن التهديد المتواصل من قبل التنظيمات المتطرفة وعلى رأسها تنظيم الدولة في العراق والشام، ومن قبل النظام الذي يمطر هذه المناطق بالصواريخ والقذائف المدفعية، بالإضافة إلى عدم سيطرة جهة واحدة على المعابر الحدودية المعنية.

إذاً فالقرار هو فرصة للمعارضة كما أنه يمثل تحدياً كبيراً لإثبات قدرتها على تحمل مسؤولية إدارة المناطق المحررة؛ وبالتحديد وحدة تنسيق الدعم وكذلك المجالس المحلية والمجلس الأعلى للإدارة المحلية.

وبشكل عام يجب العمل على ما يلي:

1. رفع مستوى جهوزية مؤسسات المعارضة من حيث إعداد الملفات الإنسانية وتوثيقها. وتعزيز قدراتها واستخدام الأدوات المتطورة للتعامل بمهنية واحتراف في مجال توزيع المساعدات الإنسانية على المحتاجين في الداخل. ويجدر التذكير هنا لتلمس أهمية المطلب: عندما قامت الأمم المتحدة والدول المانحة، وبسبب ضعف أداء وحدة تنسيق الدعم بإنشاء شبكات توزيع وشراكات محلية داخل سورية متوزعة بين عدد من المجالس المحلية أو من جمعيات أهلية إغاثية وتعتمد عليها بشكل كبير في توزيع المساعدات الإنسانية في الداخل، وعليه فقد تستمر الأمم المتحدة باتباع هذا الأسلوب في التوزيع **إذا لم تجد في مؤسسات الائتلاف الشريك المحترف للقيام** بتنفيذ هذا القرار.
2. انشاء غرف عمليات على الحدود المعنية وربطها بغرفة مركزية متفرغة لهذه المهمة، تعنى بتسهيل المهمة الأممية، وليس بمركزية القرار، مكونة من معظم الهيئات والمؤسسات المحترفة في مجال العمل الإنساني ويفضل من تربطه شراكة مع وكالات الأمم المتحدة.
3. يجب أن يتم تنسيق واستثمار جهود المعارضة، والحرص على عدم ظهور المظاهر الاختلافية البينية واللا اتساق.
4. الحذر والحيطة من هذه المهمة الأممية فوفقاً للقرار سيجري نشر بعثة رقابة تابعة للأمم المتحدة في أراضي دول مجاورة لسورية وهي الأردن والعراق وتركيا وستكون المهمة الأساسية لها هي ضمان الرقابة الفعالة على الطابع الإنساني حصراً للشحنات المرسلة إلى سورية. وبالتالي سيتطلب ذلك قانونياً إبرام اتفاقات مع تلك الدول تضمن وتؤمن حمايتها لمسافة معينة داخل الحدود (منطقة آمنة للبعثة). وقد تستخدم هذه المناطق لتوصيف المجموعات المعارضة المسلحة.