شريان حياة سوريا: خطة الحفاظ على المساعدات عبر الحدود شمال غرب سوريا

تعليق صورة الغلاف: عامل يراقب الإنتاج في مخبز في إدلب بسوريا، حيث يزداد غلاء الخبز بسبب ارتفاع أسعار القمح في أعقاب الغزو الروسي لأوكرانيا. تصوير أنس الخربوطلي/بكتشر ألاينس عبر غيتي إيميجز.

سحر الأطرش وصبيحة خان

تقرير | آب 2022

مقدمة

في 12 تموز 2022، جدد مجلس الأمن قرار المساعدات عبر الحدود، الذي يفوّض وكالات الأمم المتحدة بتقديم المساعدات الإنسانية لسكان شمال غرب سوريا عبر تركيا، لمدة ستة أشهر. أدى تجديد القرار إلى تجنب كارثة فورية، لكن تحديات وشكوكاً كبيرة طالت جهود الأمم المتحدة نشأت بعد إصرار روسيا على خفض التفويض من 12 شهراً إلى 6 أشهر. تعكس هذه النتيجة التوترات الدبلوماسية داخل مجلس الأمن، المتفاقمة أصلاً نتيجة الحرب الأوكرانية، كما توضّح هشاشة الآلية الأممية لتوصيل المساعدات عبر الحدود.

لم يتمكن السوريين من تنفس الصعداء رغم مهلة الأشهر الستة. فمنذ حزيران 2022، كان هناك 4.1 مليون في شمال غرب سوريا بحاجة للمساعدة، و3.1 مليون يعانون من انعدام الأمن الغذائي، و1.7 مليون نازح ونازحة يعيشون في المخيمات. وفي الشتاء القادم، حين يكون السوريون في أشد احتياجهم، تأمل وكالات الإغاثة والمجتمعات المحلية في معجزة في مفاوضات مجلس الأمن تمدّد القرار ستة أشهر أخرى حتى تموز 2023. وكما قال نائب المنسق الإقليمي للشؤون الإنسانية المعني بالأزمة السورية مارك كتس: "كل سنة هناك خطر عدم التجديد، وكل سنة يزداد هذا الخطر".

وفي 8 تموز 2022، صرّحت السفيرة الأميركية لدى الأمم المتحدة ليندا توماس-غرينفيلد: "لقد قلت منذ فترة طويلة إن هذه قضية حياة أو موت" و"سيموت أشخاص بسبب هذا التصويت". وفي حال استخدمت روسيا حق الفيتو ضد القرار في كانون الثاني أو تموز 2023، وأغلقت نهائياً معبر "باب الهوى" الذي لا بد منه للمساعدات، فسيُترك الملايين ليتدبروا أمرهم بأنفسهم، رغم أن معظمهم لا يملك الوسائل اللازمة لذلك.

سيكون من الصعب للغاية إيجاد بدائل مناسبة لآلية الأمم المتحدة في مواجهة الفيتو الروسي. ومع ذلك، على المانحين ووكالات الإغاثة المسارعة للتخطيط لهذا السيناريو والاستعداد لتقديم المساعدات الإنسانية لسكان شمال غرب سوريا بأفضل شكل ممكن. وعلى المنظمات السورية وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني لعب دور مركزي في أي تخطيط من هذا القبيل، والذي يرجَّح أن يتألف من عنصرين رئيسيين. الأول هو السعي لتخفيف صدمة توقّف المساعدات الأممية المحتملة على جهود الإغاثة الإنسانية الطارئة. لا شك أن هذه الجهود ستمر بمأزق، ولكن ثمة خطوات يمكن اتخاذها من الآن لتجنب أسوأ الاحتمالات.

أما العنصر الثاني فهو وضع أساس لاستراتيجية مساعدات أكثر استدامة في شمال غرب سوريا، وذلك من خلال تعزيز جهود التعافي المبكر وتوطين جهود الاستجابة في عمل المنظمات المحلية. فالتدخلات الإنسانية تركّز منذ سنوات على الاحتياجات الطارئة، وذلك على حساب استراتيجيات مستدامة وطويلة الأجل لتزويد السكّان بالوسائل والقدرات اللازمة للاعتماد على أنفسهم. من هنا يجب على المانحين ووكالات الإغاثة الدولية السعي لتغيير هذا الواقع من خلال برامج جديدة لدعم التكيّف مع الأوضاع المستجدة، ولتحويل الموارد وآليات صنع القرار باتجاه مجموعات الإغاثة المحلية ضمن شمال غرب سوريا.

خلاصة البحث

يركز هذا التقرير على المساعدات الإنسانية المقدَّمة شمال غرب سوريا من خلال آلية الأمم المتحدة لإيصال المساعدات عبر الحدود من خلال معبر "باب الهوى". يستند التحليل إلى عشرات المقابلات مع الفاعلين المحليين ومسؤولي الأمم المتحدة وكبار المسؤولين الحكوميين، بالإضافة إلى ممثلي المنظمات الدولية والمحلية. أجرى هذه المقابلات، بشكل شخصي وافتراضي، فريق منظمة اللاجئين الدولية في آذار 2022. وقد سافر الفريق إلى غازي عنتاب والريحانية وأنطاكية وأنقرة في تركيا، وأجرى مقابلات افتراضية مع أشخاص في واشنطن عمّان.

كذلك يستند التقرير إلى محادثات ومشاركات قيّمة قدّمها أعضاء فرقة العمل المعنية باستمرار المساعدات في شمال غرب سوريا، والتي تشكلت أواخر 2021 لاستكشاف بدائل للآلية الحالية التي يقودها مجلس الأمن.

وبالإضافة إلى ممثلين عن منظمة اللاجئين الدولية ومنظمات أخرى تعمل في المجال الإغاثي، شمل أعضاء فرقة العمل الأسماء التالية:

- حازم الريحاوي، مدير برامج أول في تحالف المنظمات السورية الأمريكية الإغاثية؛
- هشام ديراني، الرئيس التنفيذي لمنظمة بنفسج؛
- محمد كتوب، مدير مشروع في منظمة إيمباكت للأبحاث والتنمية؛
- سعد بارود، عضو مجلس إدارة في نيكسس آكشن.

ما الخطوة التالية لشمال غرب سوريا؟

في تموز 2022، وبعد أيام من المفاوضات الشائكة وفشل مسودتين سابقتين، بما شمل استعمال فيتو روسي ضد التمديد لـ12 شهراً، اعتمد مجلس الأمن قراراً وسطاً بتمديد التفويض لمعبر باب الهوى الحدودي لمدة 6 أشهر. يعني ذلك أن آلية إيصال المساعدات عبر الحدود إلى شمال غرب سوريا ستحتاج إلى قرار تمديد جديد عندما تنتهي صلاحيتها في 10 كانون الثاني 2023. تم اعتماد القرار 2642 لعام 2022 بأغلبية 12 صوتاً مؤيداً دون أي معارضة، مع امتناع ثلاثة أعضاء عن التصويت هم فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة. وقد امتنعت هذه الدول الثلاث الدائمة العضوية للتعبير عن عدم رضاها عن التمديد النصف سنوي المدعوم من روسيا بدلاً من التمديد السنوي العادي. وبالفعل قال السفير الفرنسي لدى الأمم المتحدة نيكولا دي ريفيير إن وفده لن يكون راضياً عن التجديد "غير المستقر" الذي ينتهي خلال الشتاء، في الوقت الذي تبلغ فيه الاحتياجات الإنسانية ذروتها.

التخطيط للطوارئ

يتطلب القرار الجديد من الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريش تقديم تقرير عن الاحتياجات الإنسانية في سوريا بحلول 10 كانون الأول 2022، وذلك لتقييم أثر إغلاق الحدود المحتمل في كانون الثاني 2023 في حال عدم تجديد القرار. كما ينبغي على غوتيريش تقديم إحاطة شهرية إلى مجلس الأمن وإصدار تقارير منتظمة عن التقدم في عمليات التوصيل عبر خطوط التماس (أي المساعدات المقدَّمة إلى الشمال الغربي عبر دمشق) والمساعدات الإنسانية عن طريق تركيا ومشاريع الإنعاش المبكر التي طالما كانت أولوية بالنسبة لنظام الأسد والوفد الروسي.

آلية المساعدات عبر الحدود	توصيل المساعدات عبر خطوط التماس
يتم إيصال المساعدات الإنسانية عبر معبر باب الهوى الحدودي من خلال مدينة الريحانية التركية. تتدفق المساعدات عبر مركز إعادة الشحن الذي تقوده الأمم المتحدة، والذي يراقب عن كثب جميع الشحنات ويسهّل نقل البضائع إلى المنظمات السورية ومنها إلى المستفيدين في شمال غرب سوريا.	يتم إيصال المساعدات الإنسانية القادمة من وكالات الأمم المتحدة إلى شمال غرب سوريا عبر مركز تابع لدمشق. وبينما ينبغي اعتبار عمليات توصيل المساعدات الإنسانية محايدة من حيث المبدأ، إلا أن المستفيدين النهائيين يشعرون بعدم الثقة إزاء مرور المساعدات عبر مناطق سيطرة النظام.

وفي ظل تصاعد التوتر بين موسكو والعواصم الغربية على خلفية الحرب الأوكرانية، ثمة حاجة ماسة إلى وضع خطة للتأهّب. فمن شأن هذه الديناميات أن تدفع الجهات المترددة سابقاً، مثل وكالات الأمم المتحدة والمانحين، إلى الانخراط بنشاط أكبر في إيجاد بدائل موثوقة - وإن غير كاملة - لقرار توصيل المساعدات عبر الحدود. على هذه البدائل أن تتجاوز مجرد القول إن إيصال المساعدات عبر خطوط التماس سيحل محل آلية توصيل المساعدات عبر الحدود.

سبق لمنتدى منظمات الشمال الغربي – وهو ائتلاف لمنظمات غير حكومية سورية ودولية منخرطة في الاستجابة الإنسانية في شمال غرب سوريا – أن قاد الجهود الأولية لوضع خطة طوارئ. وقد عملت أمانة المنتدى عن كثب مع المانحين ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والسورية، إلا أن العقبات والشكوك ما تزال كبيرة. ينبغي على جميع الجهات الاستفادة من تجديد القرار لمدة 6 أشهر لمعالجة أوجه القصور التي ما تزال قائمة في التخطيط للطوارئ، ويشمل ذلك معالجة المخاوف الملحة بشأن التمويل والقيود المحتملة الخاصة بالبرامج والعمليات.

التمويل

على المانحين أن يضمنوا تمويلاً إجمالياً للاستجابة يتطابق مع الاحتياجات المتزايدة، وكذلك دعم حل التمويل الذي يسمح باستمرار وصول الأموال إلى الشركاء المحليين من المنظمات السورية. ومن الأولويات الملحّة إيجاد بديل للصندوق الإنساني السوري عبر الحدود، فهذا الصندوق المشترك يسمح بتوجيه التمويل من خلال مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، كما يسمح لكبار المانحين الغربيين – الذين تمنعهم قوانينهم المحلية غالباً من التمويل المباشر لمجموعات محلية – بتوجيه الموارد بشكل غير مباشر. لذلك في منطقة مثل شمال غرب سوريا، حيث تسيطر جزئياً هيئة تحرير الشام - التي تعتبرها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة منظمة إرهابية - يقوم الصندوق المشترك بعزل المانحين الغربيين عن المسؤولية المحتملة المتعلقة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، حيث يتولى مكتب الشؤون الإنسانية العناية الواجبة والرصد اللازم المتعلق بتوصيل المساعدات.

أفاد كبار مسؤولي الإغاثة المقربين من عملية التخطيط أن بريطانيا تقود إنشاء صندوق مشترك بديل، هو صندوق المساعدات المؤقتة لشمال سوريا، لتسهيل تدفق الأموال إلى المنظمات الدولية والمحلية في حالة عدم التجديد في كانون الثاني 2023. وقد حصلت الخارجية البريطانية على التزامات بعض المانحين بالفعل، على الرغم من عدم الإعلان الرسمي عن الصندوق الجديد بعد. ينبغي على المانحين مواصلة دعم هذا الصندوق لضمان عدم انقطاع التمويل عن شركاء العمليات الإنسانية.

من جهة أخرى، اعترف بعض المسؤولين الأوروبيين بأن الاستجابة للصراع الأوكراني ستؤدي لتحوّل كميات كبيرة من الأموال بعيداً عن الأزمة السورية (وغيرها). ووفقاً لممثل أحد الدول الأوروبية المانحة، "ثمة خطر حقيقي وواضح يتمثل في انخفاض الاهتمام والأموال، فهناك حاجات لموارد بملايين ومليارات الدولارات في أوكرانيا، وقد شهدنا تراجعاً في رغبة المانحين بدعم الأوضاع في سوريا العام الماضي، وللأسف من المرجح أن يستمر التراجع هذا العام".

كان هذا الخطر واضحاً في أيار 2022، عندما عقد الاتحاد الأوروبي مؤتمره السنوي لإعلان التبرعات للاستجابة السورية في بروكسل. وتعهد المانحون الدوليون بتقديم 4.3 مليار دولار لعام 2022، وهو أقل من هدف الأمم المتحدة المتمثل في جمع 10.5 مليار. وأدت القروض والتعهدات الإضافية لعام 2023 وما بعده إلى ارتفاع الرقم الإجمالي ليتناسب مع المبلغ المتعهَّد به في العام الماضي. إلا أن حجم الاحتياجات في سوريا ارتفع بشكل كبير هذا العام، ولا سيما مع انخفاض ملحوظ في مستويات الأمن الغذائي وارتفاع جنوني لأسعار المواد الغذائية.

القيود الخاصة بالبرامج والعمليات

سبق أن أكد مسؤولون أمميون لمنظمة منظمة اللاجئين الدولية أن وكالات الأمم المتحدة لن تتخلى تماماً عن جهود توصيل المساعدات عبر الحدود تماماً في حالة استخدام روسيا لحق الفيتو، وأنها ستواصل دعم الاستجابة الإنسانية عبر تركيا. لكن الدور المحدد للأمم المتحدة في ظل سيناريو كهذا ما يزال غير واضح.

ففي هذا السيناريو، ركز المانحون ووكالات الأمم المتحدة على تأمين دور مستقبلي للأمم المتحدة في عمليات الشراء، ولا سيما بالنسبة للأغذية واللقاحات، وأيضاً المواد غير الغذائية. ولا يتمتع أي طرف آخر في عمليات توصيل المساعدات عبر الحدود بالخبرة العميقة والموارد اللازمة للتعامل المناسب مع عملية الشراء المعقدة والمرهقة والعالية الخطورة بالشكل الذي تقوم به هيئات الأمم المتحدة. ومن الخيارات المتاحة اقتصار دور الأمم المتحدة على شراء البضائع وتخزينها في مستودعات في تركيا، مع وقف أي مشاركة لها في تسليمها أو مراقبة نقلها في مركز إعادة الشحن في "باب الهوى". وفي المقابل، ستظل المنظمات الدولية والمحلية مسؤولة عن نقل هذه المؤن إلى الشمال الغربي، فضلاً عن تخزينها وتوزيعها بطريقة آمنة داخل سوريا.

وبالمثل، شددت أطراف آلية توصيل المساعدات عبر الحدود على أهمية دور الأمم المتحدة التنسيقي والمحافظة عليه في أي جهد إغاثي في المستقبل. حيث ستسعى هذه الأطراف للحفاظ على منظومة المجموعات الإنسانية، بما يشمل تبادل المعلومات وجمع البيانات وتيسير الوصول إلى الشمال الغربي. ويستخدم مكتب الشؤون الإنسانية منظومة المجموعات لتنسيق الاستجابات المتعددة الوكالات لحالات الطوارئ الإنسانية الواسعة النطاق.

ومع ذلك، في حزيران 2022، علمت منظمة اللاجئين الدولية من خلال شركاء سوريين أن الأمم المتحدة بدأت التخطيط للانسحاب الكامل، بما في ذلك التعطيل الفوري لأنشطة مكتب الشؤون الإنسانية وغيرها من المشاريع التي تمولها وكالات الأمم المتحدة من خلال الصندوق الإنساني السوري عبر الحدود. ولم تتمكن منظمة اللاجئين الدولية من التأكد من صحة هذه الأنباء. وقد سارع كبار مسؤولي مكتب الشؤون الإنسانية إلى نفيها وأصروا على أنه لا توجد خطة لدى الأمم المتحدة للانسحاب الكامل في حال عدم التجديد، وأن العديد من الأنشطة الأممية ستبقى مستمرة. إلا أن هذه الشائعات زادت التوترات بين المنظمات السورية ومكتب الشؤون الإنسانية، حيث تشعر هذه المنظمات بالقلق من معارضي قرار توصيل المساعدات عبر الحدود، وخاصة روسيا، والذين قد يستخدمون نفوذهم الدبلوماسي داخل النظام الأممي لجعل استمرار عمل الأمم المتحدة صعباً أو حتى مستحيلاً.

وتقدم الأوضاع في شمال شرق سوريا مثالاً لافتاً على ما يمكن أن يحدث في حال فشل مجلس الأمن في توصيل المساعدات عبر الحدود للشمال الغربي. فقد تم إغلاق معبر اليعربية الحدودي بين العراق والشمال الشرقي في كانون الثاني 2020 نتيجة نزاعات سياسية مماثلة داخل مجلس الأمن. وقد انسحبت وكالات الأمم المتحدة بين عشية وضحاها تقريباً. وخلال غضون ستة أشهر، أفادت مجموعات إغاثية بأن قرار إغلاق اليعربية أدى إلى "عواقب وخيمة" وجعلت المنظمات المحلية عاجزة عن سد الثغرات الخدمية. ومع تفشي جائحة كورونا، كان القطاع الصحي هو الأكثر تضرراً، حيث واجهت إحدى عشرة منشأة صحية إغلاقاً أو تعطيلاً، وحدث نقص حاد في معدات الوقاية الشخصية والأدوية الضرورية وأجهزة التنفس الصناعي وأسرّة المستشفيات.

ويلعب انسحاب الأمم المتحدة السابق من الشمال الشرقي دوراً في صوغ توقعات العديد من المجموعات الإغاثية والمجتمعات المحلية في الشمال الغربي. ولمعالجة هذه المخاوف، على الأمم المتحدة أن تلتزم رسمياً بالحفاظ على بعض أنشطتها الحيوية في حالة عدم تجديد قرار توصيل المساعدات عبر الحدود. بالإضافة إلى ذلك، على الجهات الإنسانية الفاعلة في شمال غرب سوريا البدء في تقليل اعتمادها على مختلف عناصر الآلية الأممية لتوصيل المساعدات عبر الحدود. وينبغي أن يشمل ذلك المزيد من تبادل المعلومات داخل المجموعات الإنسانية، فضلاً عن إقامة شراكة بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية للسماح للأخيرة بتولي بعض جوانب عملية الشراء.

وتواجه العديد من المنظمات الدولية العاملة في تركيا في السنوات الأخيرة قيوداً جديدة على عملياتها، مثل القيود على تجديد التسجيل القانوني، وإجراءات طويلة ومرهقة للتسجيل واستخراج تصاريح عمل للموظفين، وفرض نسبة من الوظائف للمواطنين الأتراك. وبالنتيجة، اضطرت العديد من المنظمات الدولية لإغلاق مكاتبها الإقليمية أو نقلها إلى العاصمة الأردنية عمّان، وهو ما أدى إلى تقويض التنسيق وتبادل المعلومات ضمن منظومة الاستجابة الإنسانية. وتحاول العديد من المنظمات الدولية التي تعمل من عمّان اليوم إعادة تأسيس نفسها في تركيا. إلا أن الحكومة التركية تتطلب توثيقات وتقارير صارمة، ولا تسمح لها إلا بالتسجيل السنوي. علاوةً على ذلك، فرضت أنقرة قيوداً مالية على المنظمات غير الحكومية، أبرزها القيود المفروضة على الحوالات المالية، وذلك في غياب نظام مصرفي فعال في شمال غرب سوريا.

وسيكون تعاون تركيا حاسماً في المرحلة المقبلة من الاستجابة الإنسانية، والتي من المرجح أن تلعب فيها الحكومة والمنظمات التركية - مثل الهلال الأحمر التركي - دوراً أكبر. وبما أن تركيا تؤيد بقوة الحفاظ على آلية توصيل المساعدات عبر الحدود التي تقودها الأمم المتحدة، فينبغي أن تبدأ بالتعاون بشكل أفضل مع المنظمات الدولية والمحلية السورية. كما ينبغي أن تبدأ في تخفيف القيود الإدارية والقانونية والمالية المفروضة على المنظمات غير الحكومية من الآن تحسباً لشراكة أوثق في المستقبل.

الحاجة إلى تحوّل طويل الأجل

خلال الأشهر الستة المقبلة، ستزيد وكالات الإغاثة والجهات المانحة عمليات التخطيط لإدارة العواقب التي ستنجم عن عدم تجديد آلية توصيل المساعدات عبر الحدود. ومع ذلك، ثمة خطوات يمكن اتخاذها من الآن - وكان ينبغي اتخاذها قبل فترة طويلة - لوضع الأساس لجهود مساعدات أكثر استدامة ولزيادة قدرة المجتمعات المحلية في شمال غرب سوريا على التكيّف مع الأوضاع المستجدة.

الأزمة الإنسانية

لسنوات عديدة، اضطرت وكالات الإغاثة في شمال غرب سوريا للتركيز على الإغاثة الطارئة بدلاً من بناء مقاربة طويلة الأمد. للإنصاف، كان مبعث ذلك تضاؤل التمويل، واستمرار النزاع. وإيلاء المانحين أهمية للبرامج قصيرة الأجل في ظل غياب الحل السياسي. وتضمنت خطة الاستجابة الإنسانية لسوريا منذ إنشائها بعض مبادرات التكيّف والتعافي المبكر. لكن بعد أحد عشر عاماً على اندلاع النزاع، لا تزال هذه المبادرات جزءاً صغيراً من مجمل الاستجابة الإنسانية، إذ لا يمثل سوى 10 بالمئة من تقرير خطة الاستجابة الإنسانية في عام 2021.

وقد حالت عوامل كثيرة دون تحقيق جهود مستدامة حقاً. فحالة عدم اليقين بشأن التجديد السنوي لقرار توصيل المساعدات عبر الحدود حدّت من رغبة المانحين ووكالات المساعدات في التخطيط والتمويل على مدى طويل ولعدة سنوات قادمة. كما أن نقص التمويل المزمن أجبر الفاعلين الإنسانيين على توجيه الأموال بعيداً عن البرامج الطويلة الأجل والأقل إلحاحاً لمصلحة تلبية الاحتياجات القصوى. بالإضافة إلى ذلك، دفع استمرار النزاع والعنف والنزوح المنظمات الإنسانية إلى التركيز على الاحتياجات الطارئة وإنقاذ الأرواح. ومع استعادة الحكومة السورية للمناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة واحدة تلو الأخرى، أصبحت محافظة إدلب والمناطق المحيطة بها الملاذ الأخير لمئات آلاف النازحين. إلا أن هذه المناطق بقيت بعيدة كل البعد عن الأمان بسبب الاقتتال بين جماعات المعارضة المسلحة والغارات المتكررة لقوات النظام وروسيا.

وأدى إحكام هيئة تحرير الشام سيطرتها على جزء كبير من المحافظة في كانون الثاني 2019 إلى تفاقم الأزمة الإنسانية. فالخوف من استحواذ مجموعة مصنّفة على قوائم الإرهاب على المساعدات دفع المانحين إلى وقف دعم برامج التكيّف والاستقرار، وإلى قصر كل التمويل تقريباً على البرامج المنقذة للأرواح. وفي الوقت نفسه، شنّ النظام السوري وحليفه الروسي هجومَين مدمّرَين لاستعادة أجزاء من إدلب نجم عنهما تهجير مئات الآلاف. ثم بعد جائحة كورونا في المنطقة، ومن ثم اندلاع الصراع في أوكرانيا، ارتفعت أسعار المواد الغذائية والبنزين في إدلب وشمال حلب بطريقة هدّدت حياة السكان الفقراء أصلاً. وقد تضافرت هذه العوامل لتعميق اعتماد المجتمعات المحلية في شمال غرب سوريا على المساعدات الدولية.

كان هذا الاعتماد على أشدّه في مجال إيصال المواد الغذائية وغير الغذائية. ويقدم برنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة أكثر من 80 بالمئة من المساعدات الغذائية في شمال غرب سوريا، وذلك من خلال توصيل ما يقرب من 1.4 مليون سلة غذائية شهرياً. وبالمثل، يتلقى مئات الآلاف في الشمال الغربي أدوية ومواد غير غذائية أخرى من منظمة الصحة العالمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وغيرها من الوكالات الأممية.

بناء القدرة على التكيّف

في حالات الطوارئ، يمكن ويجب على وكالات الإغاثة منح الأولوية للبرامج المنقذة للأرواح. ومع ذلك، وفي ظل استمرار النزاع السوري لأكثر من أحد عشر عاماً، أصبح الانتقال إلى الاستدامة أكثر أهمية. وقد سبق لمجلس الأمن أن أيّد مشروع التعافي المبكر في قراره حول توصيل المساعدات عبر الحدود في تموز عام 2021. وفي وقت لاحق، عدلت وزارة الخزانة الأميركية لوائح العقوبات المفروضة على سوريا لتسهيل جهود التعافي المبكر للمنظمات غير الحكومية. ومع ذلك، كانت روسيا أكبر الداعمين لإدراج التعافي المبكر ضمن القرار، وهو ما اعتبرته بعض الدول الأعضاء في مجلس الأمن مقدمة للالتفاف حول العقوبات ودعم إعادة الإعمار. وقد ازدادت مخاوف معارضي الأسد من أن يكون النظام هو الأكثر استفادةً من تكثيف برامج التعافي المبكر، ولا سيما في ظل استحواذ النظام المتكرر على المساعدات مما وثقته عدة تقارير بشكل شامل. أما في الشمال الغربي فإن تمويل المجدي حقاً لمبادرات التعافي المبكر لم يتحقق حتى الآن.

ينبغي على وكالات الإغاثة والجهات المانحة الاستفادة من هذه النافذة للاضطلاع ببرامج التعافي المبكر. ستكون أولى الخطوات تمويل سُبُل العيش. على سبيل المثال، ينبغي دعم الزراعة من خلال تزويد المزارعين بالقروض الصغيرة، أو المستلزمات الزراعية مثل البذور أو الأسمدة أو المعدات أو التدريب. كما ينبغي على المانحين الاستثمار في البنية التحتية الحيوية مثل محطات الري. ومن شأن الدعم الزراعي أيضاً الحد بشكل تدريجي من انعدام الأمن الغذائي في المنطقة ومن

اعتماد سكانها على المساعدات الغذائية. وبذلك يستفيد من خسروا الكثير خلال النزاع من استعادة بعض الشعور بالفاعلية والتحرر من عبء التبعية.

من جهة أخرى، من شأن الاستخدام الأكبر لمساعدات النقد والقسائم، وخاصة في برامج سُبُل العيش، أن يحسّن الاستجابة الإنسانية. فاستبدال القسائم الورقية أو الرمزية أو البطاقات الإلكترونية يمكن صرفها مقابل مبلغ أو قيمة محددة مسبقاً للسلع أو النقود أو الخدمات. وقد وجدت الدراسات أن المساعدات النقدية تعزز الاقتصادات المحلية وتعزّز قدرات الأسر على جني المال، فضلاً عن تمكينها المنظمات من دعم المزيد من الأشخاص. وكما يشير تقرير لمعهد التنمية الخارجية، "عنصر الاختيار بالغ الأهمية، فبدلاً من أن تقوم وكالات الإغاثة بتقييم وتحديد أكثر ما يحتاج إليه الناس، تمكّن النقود من اتخاذ خيارات خاصة بما يرفع من قيمتها بشكل كبير".

أما الذين يعيشون في الخيم فهم بحاجة إلى اهتمام خاص وإجراءات فورية. إن انتشار المخيمات الذي بدأ حلاً مؤقتاً لأكثر من مليون نازح سوري تحوّل إلى واقع طويل الأمد، الكثير من مهجّري الشمال الغربي كانوا قد فرّوا من المناطق التي استعادها نظام الأسد. وبالنظر إلى الآفاق غير المشجعة للسلام والمصالحة في البلاد، من المرجح أن يبقى النازحون السوريون في هذه المنطقة لسنوات. وما يزال سكان المخيمات في حالة يُرثى لها، حيث يفتقرون إلى أي حماية من البرد القارس والعواصف والفيضانات والقيظ الشديد.

بدأت مجموعات سورية تبني وحدات سكنية كريمة من خلال التمويل الجماعي والتبرعات الخاصة، وقد انتقلت مئات العائلات حتى الآن من الخيام إلى هذه الوحدات المبنية حديثاً. على المانحين والمنظمات الدولية دعم مثل هذه الجهود. ومع ذلك، يبقى دعم الإسكان أعقد بكثير في بعض مناطق شمال حلب، وتحديداً في المناطق التي كانت ذات أغلبية كردية قبل التهجير الذي تسبّبت به الغارات التركية عام 2018. ومن هنا فإن على أي دعم لبرامج الإسكان أن يضمن عدم تفاقم التغيّرات السكانية في الداخل السوري.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي على التحوّل نحو التعافي المبكر والقدرة على التكيّف أن يتأسّس على دعم المانحين للبنى التحتية الأساسية، مثل مشاريع المياه والصرف الصحي والمرافق الصحية. يقدم قطاع المياه مثالاً تحذيرياً على الاعتماد المفرط على نماذج المساعدة الإنسانية القصيرة الأجل. فالنقل بالشاحنات، المكلف وغير المستدام، ما يزال مصدراً رئيسياً للمياه في ظل عرقلة المانحين لأي إصلاحات كبيرة للبنى التحتية. ومع ذلك، ومع انخفاض التمويل لسوريا على مرّ السنين، اضطرت العديد من المنظمات إلى وقف نقل المياه بالشاحنات تماماً، ما حرم كثيرين من الوصول على مياه صالحة للشرب.

وبالمثل، يعتبر قطاع التعليم من أكثر القطاعات تردّياً، لكن مشكلته النقص المؤسف في التمويل. إن من شأن إصلاح المدارس، وتدريب للمعلمين، وتمويل الكتب والمستلزمات، وغير ذلك من مبادرات الدعم، أن يساعد على النهوض بهذا القطاع الحيوي ويستجيب لتطلعات السكان.

التوطين

تدافع الدول المانحة والهيئات الدولية خلال السنوات الأخيرة عن أجندة التوطين، أي نقل جهود الاستجابة الدولية إلى أيدي المنظمات المحلية، وذلك من خلال تعهدات مالية ملحوظة والتزامات مشروع الصفقة الكبرى. ومع ذلك، قلما تطابق الخطاب مع الواقع على الأرض، خاصة في مناطق مثل شمال غرب سوريا. ويثير بطء التقدم في محاولات توطين المساعدات مخاوف من نوع خاص، فالمنظومة الدولية الخاصة بتنسيق الشؤون الإنسانية معرّضة لخطر التعطّل المفاجئ والحادّ. وكثيراً ما تؤدي البيرقراطية الداخلية لمنظومة المساعدات إلى عرقلة التزامات المانحين بتوصيل المساعدات مباشرةً إلى المجموعات المحلية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يلعب الكونغرس ووزارة المالية وهيئات حكومية أخرى دوراً في تحديد أولويات التمويل والإشراف على مخصصات الميزانية. وهذا يصعّب بشدّة تخصيص التمويل للمنظمات غير الحكومية، ولا سيما في ظل قوانين مكافحة الإرهاب.

في خطاب لافت في تشرين الأول 2021، أعلنت مديرة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية سامانثا باور عن تخصيص 25 بالمئة من التمويل المباشر للمنظمات المحلية خلال السنوات الأربع المقبلة، مع التزامات إضافية بشأن التنمية الشاملة تضع "المجتمعات المحلية في المقدمة إما للمشاركة في تصميم مشروع، أو تحديد الأولويات، أو دفع التنفيذ، أو تقييم تأثير برامجنا". يمثّل ذلك استمراراً للالتزامات الغربية السابقة بتوطين المساعدات. وقد لعبت منظمات المجتمع المدني النشطة والحيوية في الشمال الغربي دوراً أساسياً في الاستجابة الإغاثية منذ الأيام الأولى للنزاع. وتتطلب الطبيعة العابرة للحدود لهذه الاستجابة أن تضطلع المنظمات المحلية بدور قيادي في تنفيذ البرامج، إذ لا يوجد موظفون تابعون للأمم المتحدة في شمال غرب سوريا، بل تعتمد الوكالات الأممية على شركاء محليين لتنفيذ برامجها وتوفير الخدمات وتسليم السلع إلى المستفيدين.

وفي حين أحرزت جهات مانحة محدّدة، منها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية نفسها، تقدماً تدريجياً في تمويل بعض المنظمات المحلية بشكل مباشر، إلا أن هناك تحديات كبيرة ما تزال تحول دون إحراز تقدم ملموس. فكما قال مسؤول كبير في دولة أوروبية مانحة: "سنخيب ظنكم بشأن التوطين إذا كان المقصود به التمويل المباشر للمنظمات المحلية". وبالمثل، أقر مسؤول كبير في الأمم المتحدة بأن "هناك حاجة إلى تغيير العقلية في بروكسل" لكي يصبح التوطين قابلاً للتطبيق.

ومع ذلك، ليست المسألة مسألة تمويل فقط. فكثيراً ما حذر الفاعلون السوريون والسوريات من علاقة استعلاء وانعدام تكافؤ مع الجهات الدولية تحول دون سماع أصواتهم وأصواتهنّ. وقد قال ممثل أحد التحالفات السورية: "نحظى بتمثيل في عدة اجتماعات ومجموعات، وهم يسمحون لنا بالتحدث، لكنهم لا يستمعون حقاً. ليس لرأينا وزن". وأشار مدير قطري لمنظمة دولية بارزة في حديث له مع منظمة اللاجئين الدولية: "هذه فرصتنا لبدء الحديث عن التوطين. نحن بحاجة إلى الاستثمار في بناء القدرات، وإلى الاستماع لأصوات السوريين والسوريات، وإلى تولّي المزيد [من السوريين] لأدوار قيادية في منظومة المجموعات، وإلى أن تكون لدينا قواعد عمل أقل صرامة".

على المانحين توجيه المزيد من التمويل إلى هؤلاء الشركاء المحليين، وتطوير أجندة إغاثية أكثر استيعاباً لهم بالاعتماد على الخبرات المشهودة للمنظمات المحلية. لكن على المنظمات السورية أن تقوم بواجبها أيضاً. فبعضها لديه تاريخ غير مشجّع من المساءلة والشفافية، وثمة انطباعات واسعة النطاق بشأن انتشار الفساد بين المنظمات السورية. لذلك فمن شأن زيادة الشفافية تغيير انطباعات المانحين هذه. من جهة أخرى، لم يكن التنسيق وتبادل المعلومات كافياً في كثير من الأحيان، وكان التنازع بين المجموعات المحلية على أشدّه. ومع أن خطر الاستحواذ على المساعدات لن يختفي نهائياً، إلا أن بإمكان المنظمات الدولية العمل مع المنظمات السورية وشركاء من الأمم المتحدة للسيطرة على هذا الخطر والحدّ منه بشكل كبير.

لا بد من تحوّل العلاقة بين الجهات السورية والدولية إلى شراكة أكثر توازناً واستدامةً، وذلك من خلال المزيد من استلام زمام الأمور من جانب المتضررين المباشرين من الأزمة. وعلى المانحين ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية دعم المجتمعات والمنظمات السورية على تحديد أولوياتها الإنسانية والتنموية الخاصة بها، وعلى تكوين رأي فعّال في جميع عمليات صنع القرار. أما المنظمات السورية فعليها أن تستثمر في الجهود الرامية إلى بناء القدرات ومكافحة الفساد. كما ينبغي على المجموعات الإغاثية المحلية أن تطور آليات تنسيق أفضل وأن تقلّل من التنازع فيما بينها.

خاتمة وتوصيات

خلال جولات المفاوضات المتوترة في مجلس الأمن في تموز 2022، عانى ملايين السوريين من حالة غير مسبوقة من انعدام اليقين فيما يشاهدون مستقبلهم معلّقاً. يتعيّن على الجهات الفاعلة الدولية أن تفعل كل ما بوسعها لتجنب تكرار هذه التجربة المروّعة خلال نصف السنة القادمة، ثم مرة أخرى خلال سنة. إن من شأن الفشل في تجديد القرار الدولي في غضون ستة أشهر أن يتسبّب بتعطيل مدمّر وفوري لعمليات توصيل المساعدات عبر الحدود، الأمر الذي قد يقطع مساعدات حيوية تساهم في إنقاذ حياة أكثر من مليونَي سوري في ذروة فصل الشتاء، حين تكون الحاجة إلى التدفئة والبطانيات وغيرها من السلع الحيوية في أشدّ حالاتها حرجاً. ومن خلال العمل مع المنظمات المحلية والالتزام بالتخطيط للطوارئ، يمكن للأطراف المختلفة البدء في كسر حلقة الترنّح المتواصلة من تمديد إلى آخر، وإطلاق بداية جديدة لمستقبل مستدام حقاً للسوريين في شمال غرب سوريا.

إلى الدول الأعضاء في مجلس الأمن:

- على أعضاء مجلس الأمن الدولي التصويت لتجديد القرار 2642 في 10 كانون الثاني 2023، ومرة أخرى في 10 تموز 2023. رغم شدّة التوترات السياسية داخل مجلس الأمن في أعقاب الغزو الروسي لأوكرانيا، ينبغي على الأعضاء الدائمين، بما فيهم الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا، استنفاد جميع السبل الدبلوماسية للتفاوض على التجديد. كما ينبغي عليها أن تواصل حشد الدعم من الأعضاء غير الدائمين لإرسال رسالة موحدة ضد تهديد الفيتو الروسي أو الصيني.
- وبالنسبة للقرارات المستقبلية، على أعضاء مجلس الأمن رفض محاولات الاستبدال التام لتوصيل المساعدات عبر الحدود بالمساعدات عبر خطوط التماس. تضغط روسيا منذ 2021 من أجل إدراج توصيل المساعدات عبر خطوط التماس، أي من دمشق إلى شمال غرب سوريا. وفي حين سيستمر هذا الوضع بموجب اتفاق تموز 2022، إلا أن قوافل المساعدات القليلة التي نجحت عبر خطوط التماس حتى الآن، والقضايا اللوجستية المتعلقة بعمليات التوصيل السابقة، لم تثبت أن خطوط التماس ستكون بديلاً كافياً لتوصيل المساعدات عبر الحدود من حيث الحجم والموثوقية في المستقبل القريب.

إلى وكالات الأمم المتحدة:

- ينبغي على وكالات الأمم المتحدة أن تتأهّب لإمكانية عدم تجديد القرار في غضون ستة أشهر. على هذه الوكالات الاستمرار في المشاركة في التخطيط للطوارئ، ووضع اللمسات الأخيرة على العقود ومدفوعات التمويل وتسليم البضائع إلى المنظمات السورية وشركاء المنظمات الدولية، وذلك إلى أقصى حد ممكن قبل الموعد النهائي لشهري كانون الثاني وتموز 2023.
- على الأمم المتحدة ضمان استمرارية منظومة المجموعات الإنسانية. فحتى في حالة عدم التجديد، سيكون وجود مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة في تركيا أمراً حيوياً لاستبقاء التنسيق اللوجستي وتوفير الخبرات الفنية بين مختلف الجهات الفاعلة ضمن منظومة المجموعات الإنسانية. قام مكتب الشؤون الإنسانية بطمأنة المنظمات السورية والدولية بأنه سيحافظ على دور قيادي في حالة الطوارئ الإنسانية المعقدة، وعليه أن يفي بهذا الوعد.
- ينبغي التواصل بشكل واضح مع المنظمات السورية والشركاء المنفّذين للمنظمات الدولية بشأن التخطيط للطوارئ والبرامج والتمويل والفجوات. ومن الأهمية بمكان أن تكون وكالات الأمم المتحدة واضحة وشفافة مع شركائها المنفّذين لضمان استمرار العمليات بسلاسة في أي سيناريو. كثيراً ما تشعر المنظمات السورية بأنها مستبعدة من النقاشات الصريحة المتعلقة بالتخطيط للطوارئ خلال الدورات السابقة، وينبغي لنظرائها داخل الأمم المتحدة أن يسعوا جاهدين لحفظ الثقة بينهم وبين شركائهم.

إلى حكومة تركيا:

- على تركيا الضغط على روسيا دبلوماسياً لتجديد آلية الأمم المتحدة لتوصيل المساعدات عبر الحدود. وكما فعلت في المفاوضات السابقة، ينبغي على حكومة تركيا أن تواصل استخدام موقعها الجغرافي - كبلد مضيف لآلية الأمم المتحدة لتوصيل المساعدات عبر الحدود - وعلاقتها مع روسيا لتشجيع تجديد القرار على أعلى المستويات.
- على تركيا التعاون مع المنظمات الدولية والسورية العاملة في الشمال الغربي. فتركيا داعم قوي لمواصلة آلية توصيل المساعدات عبر الحدود، وينبغي أن تعمل مع شركاء المنظمات لخلق بيئة مواتية تسمح للمجموعات المحلية بالاضطلاع بدور أكبر في توصيل المساعدات عبر الحدود. ويشمل ذلك تخفيف الضوابط والقيود المفروضة على تسجيل المنظمات غير الحكومية وتحويل الأموال ومتطلبات الإبلاغ. كما ينبغي على تركيا أن تسمح للمنظمات الدولية والسورية بالاستفادة من الإعفاء الضريبي للسلع الإنسانية التي تمرّ خلال المعبر الحدودي التجاري.

إلى الجهات الدولية:

- على المانحين تمويل خطة الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية لسوريا لعام 2022 بالكامل. منذ يوليو 2022، تم تمويل النداء الإنساني بنسبة 24 بالمئة فقط، حيث جُمع 1.07 مليار دولار من أصل 4.4 مليار مطلوبة حتى الآن، وذلك في ظل زيادة كبيرة في الاحتياجات في جميع أنحاء سوريا. بالإضافة إلى ذلك، على المانحين مواصلة دعم توصيل المساعدات عبر الحدود من خلال الصندوق الإنساني السوري عبر الحدود، والاستعداد لدعم صندوق مشترك بديل في حالة عدم تجديد مجلس الأمن بما يضمن عدم انقطاع التمويل عن الشركاء المنفّذين.
- على المانحين تمويل التحول نحو مشاريع التعافي المبكر وبناء القدرة على التكيّف التي تخدم السوريين على المدى الطويل. ينبغي أن يشمل ذلك البنى التحتية الأساسية ومشاريع المياه والصرف الصحي، والاستثمار في قطاع التعليم، ومساعدات النقد والقسائم في برامج سُبُل العيش. بالإضافة إلى ذلك، على المانحين الالتزام ببناء وحدات سكنية أكرم لسكّانها، مع الأخذ التام بعين الاعتبار لواقعة تهجير الأكراد شمال حلب. وينبغي على المانحين العمل مع المنظمات الدولية والسورية لزيادة جهود التعافي المبكر والقدرة على التكيّف من خلال تطوير برامجها بهذا الاتجاه.
- على المانحين والمنظمات الدولية والأمم المتحدة بناء شراكات عادلة مع المنظمات المحلية. ينبغي زيادة تمويل المنظمات المحلية وبناء شراكات حقيقية تشدّد على بناء القدرات والمرونة والإدماج وصلاحيات اتخاذ القرار. وبالإضافة إلى التمويل، يجب على الفاعلين الدوليين العمل مع المنظمات الدولية لبناء أجندة مساعدات شاملة، وإشراك المزيد من السوريين في عمليات صنع القرار فيما يتعلق بالاستجابة الإنسانية، ومساعدة المنظمات السورية على تجاوز البيرقراطية المعقدة للتمويل الغربي بحيث تتقدم بنفسها بطلبات الحصول على الأموال.

إلى المنظمات السورية:

- بدعم من المانحين والمنظمات الدولية، على المنظمات السورية أن تطور هياكل أكفأ للتنسيق وتبادل المعلومات. يتعيّن على المنظمات المحلية السورية أن تتبنى وتبني على العمل الذي بدأته الاتحادات الإغاثية، بما في ذلك منتدى منظمات الشمال الغربي.
- بدعم من المانحين، على المنظمات السورية مواصلة الاستثمار في بناء القدرات وتعزيز جهود الشفافية. على وجه التحديد، يمكن للمنظمات السورية الإفادة من التدريب الإضافي على متطلبات الإبلاغ والعمليات وتحسين خبراتها التقنية والقطاعية بتوجيه ودعم من المانحين.

نبذة عن المؤلفين

سحر الأطرش هي قائدة الفريق السوري في مجموعة الشيخ، وكانت كبيرة المناصرين لبرنامج الشرق الأوسط في منظمة اللاجئين الدولية وقت كتابة هذا التقرير.

صبيحة خان هي كبيرة مسؤولي العلاقات الخارجية في منظمة اللاجئين الدولية.

نبذة عن منظمة اللاجئين الدولية

تدعم منظمة اللاجئين الدولية تقديم المساعدات المنقذة للأرواح ودعم حقوق الإنسان وحماية المجهّرين، وتشجع على إيجاد حلول لأزمات النزوح في جميع أنحاء العالم. لا نقبل أي تمويل من الحكومات أو من الأمم المتحدة، وهو ما يضمن استقلالية ومصداقية عملنا.