

تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٢١

المساعدات الدولية للجميع في سوريا: اختيار القنوات غير الإشكالية

العبر والتوصيات بشأن إيصال المساعدات في سوريا

مقدمة

نظراً لتفاقم التلاعب بالمساعدات الدولية وتسييسها وتحويلها عن مسارها في سياق نزاع مستمر منذ عقد من الزمن في سوريا، بالإضافة إلى الخطر الذي يشكّله هذا الأمر على عملية التعافي وإعادة الإعمار المستقبلية، اقترحت مجموعة موارد سوريا أن يتم إسناد التدفّلات الدولية للجهات المانحة إلى مشروطة قائمة على حقوق الإنسان، سواء استمر ربط مساعدات إعادة الإعمار بالانتقال السياسي أم لا. فقد قدمت المجموعة ورقة مناقشة بعنوان **المساعدات الدولية للجميع في سوريا (٢٠٢٠)**، وضحت فيها كيف يمكن إسناد المساعدات الدولية لمشروطة حقوق الإنسان، واقترحت أن يقدّم المجتمع الدولي مساعدات موائمة لواقع سوريا المتعدّد الأوجه وذلك من خلال تجنب قنوات إيصال المساعدات الإشكالية، والعمل على نطاق صغير ومحليّ ومن ثم التدرج (أي التركيز على المستوى المحليّ وعلى المشاريع الصغيرة وتوسيع نطاق وحجم العمل بشكل تدريجي ما أمكن)، والاعتماد على جهات وسيطة سورية موثوقة، والتأكد من وجود آليات مراقبة فعّالة، وإعادة تفعيل دور القطاع الخاصّ.

ثم أصدرت مجموعة موارد سوريا عدة أوراق مختصرة تتضمن مقترحات سياسية حول هذه التوصيات^٢ ومنها هذه الورقة التي تتناول تجارب ناتجة عن العمل مع جهات فاعلة وقنوات غير إشكالية لإيصال المساعدات الدولية داخل سوريا. وهي تتضمن أفكار وتوصيات يمكن من خلالها توسيع نطاق هذه التجارب لكي تلعب دوراً فعالاً في رسم مستقبل البلاد.

ترتكز هذه الورقة على استشارات مع قيادات مجتمعية محلية في سوريا، ومع خبراء وفاعلين سوريين ودوليين في مجالات العمل الإنساني والتنمية في سوريا،

١. تستخدم المجموعة عبارة "المشروطة القائمة على حقوق الإنسان" للدلالة على شرط مقترح مفاده أن تقوم المساعدات الدولية في سوريا بدعم حقوق الإنسان وحمايتها، وتعزيز الظروف المؤدية إلى سلام مستدام، وحماية المصالح على المستوى الوطني وعلى مستوى المناطق/الأقاليم داخل سوريا حاضراً ومستقبلاً.

٢. تشمل الأوراق السياسية الأخرى "المساعدات الدولية للجميع في سوريا: العمل من خلال جهات وسيطة سورية موثوقة"، و"المساعدات الدولية للجميع في سوريا العمل على نطاق محليّ وصغير ومن ثم التدرج".

إضافة إلى مجموعة من النقاشات مع مجموعات محلية فاعلة في العمل الإنساني والتنمية في أنحاء مختلفة من سوريا. ومع الإقرار بالتعقيد الكبير الذي يرافق تنفيذ أنشطة المانحين في سوريا، تهدف هذه الورقة إلى طرح حلول مبتكرة وإثبات واقعية تساعد في تجاوز الجهات الإشكالية لإبصال المساعدات الدولية الإنسانية وتلك المتعلقة بالتعافي وإعادة الإعمار بطريقة فعّالة، وفق المشروعية القائمة على حقوق الإنسان.

إبصال المساعدات وفق مشروعية حقوق الإنسان - نعم، هذا الأمر ممكن

إن سياق المساعدات في سوريا سياق إشكالي، يمارس الفاعلون المختلفون فيه ضروب الفساد والتلاعب بشتى الوسائل وبدرجات مختلفة من منطقة إلى أخرى. ولكن، يتمثل القاسم المشترك بين جميع المناطق في وجود قنوات أو هياكل غير إشكالية لتوصيل المساعدات، بالإضافة إلى وجود فرص لحماية هذه القنوات والهياكل وتوسيع نطاق عملها تحضيراً لمرحلة إعمار سوريا.

رغم التباين الهائل في التحدّيات الأمنية بين منطقة وأخرى في سوريا، نجح فاعلون مختلفون من العاملين على توصيل المساعدات الإنسانية في المناطق المختلفة في مناورة القيود المفروضة لضمان وصول المساعدات إلى المستفيدين الحقيقيين بطريقة فعّالة وفق مشروعية حقوق الإنسان.

في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام والتي تعاني فيها المساعدات من الفساد والتلاعب بشكل ممنهج بسبب سيطرة مؤسسات النظام على العمل الإنساني والتنمية، ابتكرت منظمات محلية عديدة هياكل تسمح لها بالعمل بشكل مستقل. رغم المخاطر المترتبة على ذلك، اختارت بعض المجموعات في السويداء مثلاً، العمل بشكل كامل تحت الأرض، فتفادت التسجيل الإلزامي الذي يُخضعها إلى سيطرة النظام. عوضاً عن ذلك، التمسست الحماية القانونية والمجتمعية من المؤسسات الدينية. تلافيت مجموعات أخرى التسجيل في دمشق عبر التعاون مع منظمات سورية وسيطة مسجلة في تركيا أو لبنان، أو بحثت عن دعم قانوني وفني لدى شركات دولية عاملة في دمشق.

في المناطق التي تهيمن عليها بيئة مقيّدة بسبب سلطات الأمر الواقع، نجحت المنظمات في تأسيس بنى متكاملة لتوصيل المساعدات، قادرة على الالتفاف حول السلطات الموجودة على الأرض والقيود التي تحكم العمل الإنساني والتنمية في هذا السياق. في **الأماكن الخاضعة للسيطرة التركية** في ريف حلب الشمالي والشرقي، أنشئت هياكل هجينة تحت مظلة إحدى المنظمات جمعت في كنفها مكاتب محلية مختلفة مستقلة قانونياً، إلا أنها في الوقت ذاته تعمل تحت مظلة

مكتب مركزي مسجّل في تركيا لتسهيل العمليات المالية والفنية (ما أعطى المكاتب المحلية سلطة أكبر في صنع القرار وحصانة من التدخل التركي المباشر في عملها). في اعزاز، أنشأت جهات أخرى شركات غير ربحية بدلاً من منظمات المجتمع المدني، ما سمح لها باستلام الأموال على شكل رأسمال استثماري عوضاً عن المساعدات. سمح لها هذا الأمر بدوره بالتهرّب من القيود الثقيلة التي تواجهها منظمات المجتمع المدني في المنطقة بسبب التدخل التركي، كما ساعدها على بناء نموذج عمل مستدام مالياً يخلصها من الاعتمادية على المساعدات الدولية. في إدلب، حيث تواصل **هيئة تحرير الشام** وحكومة الإنقاذ التابعة لها جهودها الأيلة إلى ممارسة المزيد من النفوذ، عوّلت بعض المديرات مثل مديرة الصحة على تخصصها التقني الفريد واعتمدت نهجاً تصاعدياً (نهج الانطلاق من القاعدة – Bottom-up approach) لبناء شرعيتها محلياً والتحرر من سطوة السلطات المفروضة. في المناطق التي تقع تحت **سيطرة الإدارة الذاتية** مثل الرقّة، نجح الفاعلون المحليون في تأمين تمويل مباشر من المانحين للانخراط في نشاط التعافي المبكر وإعادة الإعمار على نطاق صغير عبر تشكيل لجنة شبه مستقلة لإعادة الإعمار وذلك لفترة وجيزة قبل أن تهيمن عليها السلطات المحلية وتعيد هيكلتها كجزء من مؤسساتها.

تبيّن كلّ هذه الأمثلة وجود قنوات مساعدة فعالة أقلّ تأثراً بتدخّلات وتلاعب النظام وغيره من سلطات الأمر الواقع في سوريا، وأكثر مرونة للتعامل مع تعقيدات سياق المساعدات الدولية في سوريا. تتطلّب الاستفادة من هذه القنوات استعداداً من قبل المانحين لاعتماد نهج مبتكرة وأكثر مراعاة للسياق، وتصميم المساعدات بطريقة تسمح بمزيد من المرونة ومن الاستقلالية في صنع القرار للفاعلين السوريين غير الإشكاليين مع ضمان محاسبة وشفافية كافيتين. يتطلب هذا تقليص الحدود الفاصلة بين المساعدات الإنسانية والتنمية السائدة حالياً، واستكشاف الفرص التي يقدّمها النهج القائم على الترابط بين العمل الإنساني والتنمية وصنع السلام (The humanitarian-development-peace nexus approach).

التعلّم من التجربة

في معرض تحليل الهياكل والقنوات التي نشأت في سوريا لإيصال المساعدات إلى السكان بطريقة فعالة تحترم مشروطية حقوق الإنسان، حدّد البحث اعتبارات عدّة: (١) ما هي القنوات ذات المصدقية وغير الإشكالية؛ (٢) كيف يمكن التعرّف عليها ودعمها وتوسيع نطاق عملها (٣) كيف يمكن المضي قدماً من دون كشفها أو تعريضها للخطر.

كيف نعرّف القنوات غير الإشكالية؟

عرّف الخبراء والفاعلون الذين تقّت مقابلتهم لأغراض هذا البحث القنوات غير الإشكالية وفقاً لمتغيّرين اثنين: (١) المصالح التي تمثّلها، و(٢) قدرتها على تجاوز القيود التقنية والأمنية لتحقيق مهمّتها. في هذا المجال، **يشكّل الفاعلون المسؤولون والمسؤولون أمام مجتمعاتهم الخيار الأمثل**. فهم أقلّ تأثراً بالتدخّلات والتلاعب على يد سلطات الأمر الواقع وأكثر مناعةً لتحويل المساعدات عن مسارها وأقلّ مساهمة في تكريس اقتصادات النزاع أو تأجيج الانقسامات الجيوسياسية في البلاد، وهم متجهون أكثر نحو الاستدامة على المدى البعيد ونحو احترام مبادئ وقيم حقوق الإنسان.

من هم الفاعلون المحليون الذين يمكن البناء عليهم لإنشاء قنوات غير إشكالية؟

هياكل الحوكمة المحليّة

في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام، تعمل هياكل الحوكمة المحليّة القائمة (البلديات) بهوامش استقلالية ضيّقة جداً. في أجزاء أخرى من البلاد، صارت هياكل الحوكمة المحليّة خاضعة بشكل كبير لسلطات الأمر الواقع المختلفة، رغم الأمل الذي حملته سابقاً في احتمالية نشوءها كهياكل مستقلة. ما خلا استثناءات نادرة، لم تنجح هذه الهياكل في تطوير ذاتها كهيئات تمتلك موارد مالية مستقلة وسلطة صنع القرارات.

قد لا تمثل هياكل الحوكمة المحليّة في الوقت الحالي قنوات مشروع غير إشكالية لإيصال المساعدات في سوريا، إلا أنّه يمكنها أن تصبح كذلك في المستقبل. في الواقع، يمكن العمل على إرساء الظروف الكفيلة **بإعادة تفعيل دور الهياكل المحليّة كقنوات للقنوات غير الإشكالية من أجل إدارة الخدمات الأساسية**. لقد نقد ذلك في بعض المناطق (عن طريق بعض المديریات في إدلب وبعض المجالس المحليّة في ضواحي حلب) ويمكن تنفيذه في مناطق أخرى إذا مارس الفاعلون النافذون، بما في ذلك المانحون، نفوذهم السياسي والمالي.

القطاع الخاصّ

غالباً ما يتم تجاهل القطاع الخاصّ في سوريا كفاعل أساسي في هندسة تقديم المساعدات رغم وجود فاعلين أخلاقيين وأكفّاء من هذا القطاع في جميع المناطق. على العكس، تجاهل هذا الفاعل وتركه للعمل بشكل منعزل دون أي دعم استراتيجي لمسؤوليته الاجتماعية يجعله عرضة للتدخل والتلاعب من قبل سلطات الأمر الواقع، بما يساهم بتطويع عمله لخدمة مصالحهم.

توضح التجربة أن التعاون مع القطاع الخاص قد يفتح آفاقاً للعمل التنموي المستدام وفق مشروطية حقوق الإنسان، لا تستطيع أن تقدمها آليات العمل من خلال المنظمات غير الحكومية. عمل إحدى المبادرات تحت مظلة القطاع الخاص في اعزاز على سبيل المثال لم يقتصر جدواه على قدرة الشركة المعنية على المساهمة في سد فجوة إحدى الحاجات في المنطقة، بل ساعدها أيضاً في مناورة الكثير من القيود المُلازمة للعمل تحت مظلة المساعدات الإنسانية الدولية وتلك التي يفرضها التدخل التركي في المنطقة.

يمكن للقطاع الخاص أن يتحوّل في نهاية المطاف إلى حليف مهمّ يتمتّع بسلطة تفاوض مؤثّرة تجاه سلطات الأمر الواقع. باستطاعة المجتمع الدولي أن يقدّم المساعدة هنا عبر تسهيل بعض جوانب نظام العقوبات التي تعيق استثمارات القطاع الخاص الأخلاقية (مثلاً: التعاملات المالية).

المنظمات الدينية

تعدّ المنظمات الدينية من بين أقدم وأكثر مقدّمي المساعدة رسوخاً في سوريا. إلا أنّ دور هذه المنظمات تم تهميشه في كثير من الحالات ضمن تصميم المساعدات الدولية الحالية. قلّة هم المانحون الدوليون الذين سعوا بشكل فعّال وبناء إلى التعاون مع هذه المنظمات لضبط تدخلاتهم بطريقة فعالة تراعي الحقوق.

في المفارقة، لم تتجاهل المجتمعات المحليّة دور المجموعات الدينية وسعت إلى تطوير الشراكات معها مستفيدة من سلطتها المجتمعية في مواجهة سلطة قوى الأمر الواقع، كما هي الحال في السويداء على سبيل المثال. فالمجتمعات المحليّة قادرة على التعرّف على المجموعات الدينية التضمينية وغير التمييزية وغير الإشكالية. ويمكن للمجتمع الدولي الاستعانة بالمنظمات الدينية هذه لتسهيل وحماية عمل مجموعات المجتمع الأهلي الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تقوم بدورها بعمل حيوي وفعال لتوصيل المساعدات على أرض الواقع بشكل غير إشكالي.

مجموعات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية

تشكّل المجموعات المدنية المحليّة الجهات الفاعلة الأكثر أهقيّةً لضمان هياكل مستدامة وكفؤة وغير إشكالية لتوصيل المساعدات في سوريا. ولكنّها تتموضع في معظم الأحيان في أسفل السلسلة الغذائية ولا تتمتّع سوى بموارد محدودة للعمل بفعالية وبسلطة غير كافية لصنع القرار. والأسوأ من ذلك هو أنّها أُجبرت غالباً على استيفاء متطلبات المانحين المكلفة بشكل غير عادي من أجل التأهّل للتمويل، الأمر الذي جعل أجنحة الفاعلين الدوليين تغطي بشكل كبير على برامجها.

غير أنّ منظمات المجتمع المدني والأهلي تبقى الأقرب من الأرض والأكثر اتصالاً

بالمجتمعات المدنيّة ويمكنهما التعرّف بشكل أفضل على القنوات الواقعيّة لتقديم المساعدات وفق مشروطية حقوق الإنسان. يكمن التحديّ في تحويل هذه المنظمات إلى شركاء جذابين للمانحين، خصوصاً من كان منها أقل تماثلاً مع النمط السائد للمنظمات غير الحكوميّة، إذا تمكّن المجتمع الدوليّ من منح المنظمات السوريّة المدنيّة والأهليّة المزيد من الاعتراف والمرونة ستكون المساعدات أقلّ عرضةً للتلاعب وأكثر استجابةً للأولويات المدنيّة.

في نهاية المطاف، وحدها تلبية حاجات ومصالح المجتمع المحليّ تميز بين المساعدات الجيّدة والمساعدات السيئة. تمتلك المجتمعات المدنيّة قوّة المعرفة المدنيّة التي يجب احترامها وتعزيزها. وهي من يتمتّع بالقدرة والمشروعية للتحقق من جدوى القرارات والأفعال على أرض الواقع، والمصادقة عليها، وهي من يمكنه تحديد كيف يتم التلاعب بالمساعدات ولمصاحبة أي فريق. ولذلك، يمكن ويجب البناء على دور المجتمعات المدنيّة وتنظيماتها المختلفة في روح من العمل المشترك.

كيف يمكن للفاعلين الدوليين تسهيل عملية إرساء القنوات غير الإشكالية؟

الحاجة للابتكار

إن تصميم المساعدات بطريقة تتيح مزيداً من المرونة وتعطي سلطة أكبر في مجال صنع القرار للفاعلين السوريين غير الإشكاليين مع ضمان مستويات كافية من المساءلة أمر أساسي لتجاوز العيوب ونقاط الضعف في آليات إيصال المساعدات الحاليّة. يتطلب ذلك تقليص الحدود الفاصلة بين المساعدات الإنسانية والتنمية السائدة حالياً، واستكشاف الفرص التي يوفّرها النهج القائم على الترابط بين العمل الإنساني، والتنمية، وصنع السلام، أو ما يشار إليه اصطلاحاً (The humanitarian-development-peace nexus approach).

الحاجة إلى قناة مالية مشروعة

تعاني معظم هياكل إيصال المساعدات غير الإشكالية التي تم تحديدها في سوريا من قيود قصوى مرتبطة بالتعاملات الماليّة. يتطلّب العمل مع قنوات غير إشكالية استحداث آلية للتعاملات الماليّة تمثلل للتدابير المُقيّدة في سوريا بحيث تسمح للفاعلين بالعمل بشكل فعال وقانوني رغم العقوبات. تطوّر مجموعة موارد سوريا في الوقت الحالي مجموعة من الأفكار المتعلّقة بإمكانية تنفيذ آلية للتعاملات الماليّة الخاصّة بسوريا.

الحاجة إلى نظام مراقبة مستقلّ وفعال

يعاني معظم قنوات توصيل المساعدات الحاليّة من غياب آليات المراقبة الشفافة

والفعالية. قد يعود ذلك إلى قواعد التمويل، وبرتوكولات توزيع المساعدات، والبيئة المعقّدة لاقتصاد الحرب، التي أفسحت المجال أمام الفساد والتلاعب في مسار المساعدات. من أجل التصديّ لذلك، ثمة حاجة إلى نظام مراقبة مستقلّ يعطي الأولوية لدور المجتمعات المحليّة فيما يتعلّق بالتحقّق من، والمصادقة على، وتقييم عمل الفاعلين الدوليين والمحليين أثناء تخطيط برامجهم وتصميمها وتنفيذها. من شأن هذا النظام أن يساعد في تحديد معايير المراقبة الواجب اعتمادها في عملية تصميم آليات إيصال المساعدات.

كيف يمكن استنساخ النماذج الناجحة أو توسيع نطاق عملها؟

رغم المخاطر التي قد تنتج عن توسيع نطاق عمل بعض النماذج الناجحة، أو عن الإفراط في لفت الانتباه إليها، ثمة جوانب عملية جديرة بالحماية والتطوير. بوجه خاص، من المهم التركيز على الخبرة التقنية، وعلى بناء نماذج حوكمة تستقي مشروعيتها من عملها على أرض الواقع، الأمر الذي من شأنه أن يحمي الفاعلين غير الإشكاليين. يشكّل الاستثمار في رسم خارطة محددة توضح الفاعلين المحليين وتساعد في معرفة مهاراتهم التقنية، وشرعيتهم المحلية، وبناهم التحتية، وسيلةً مهمة لتسهيل عملية التعرّف على الفاعلين الذين قد يلعبون دوراً مهماً في تشكيل قنوات غير إشكالية لإيصال المساعدات.

توصيات أخيرة

بعد مضي عقد على النزاع في سوريا، لا تلوح بوادر حلّ سياسي في الأفق رغم الجهود المتواصلة التي يبذلها المجتمع الدولي (مبادرات الأمم المتحدة، مبادرات أستانة برعاية روسيا، المبادرات التركية، إيران). أوصلت الآراء المتباينة للجهات النافذة (الولايات المتحدة الأميركية وروسيا بشكل خاص) وغياب رؤية مشتركة البلاد إلى وضع من النزاع المحتوى الذي يتخلّله اندلاع عرضي لأعمال العنف، وتطوير للترتيبات الأمنية، وجهود متنامية لنظام الأسد لإضفاء الشرعية على حكمه والشروع بعملية إعادة الإعمار بالتعاون مع رعاته الأجانب (روسيا، إيران، الصين).

على هذه الخلفية ومع الاعتراف بأهقيّة المساعدات الدولية التي تستعمل القنوات المناسبة للمساهمة في تحسين حياة جميع السوريين، تم التوصل إلى بعض التوصيات الأخيرة وهي كالآتي:

- يجب اعتماد تعريف أوسع وأكثر مرونةً للمجتمع المدني، وإعادة إنتاج المصطلح بما يتجاوز فهمه على أنه مجموعة المنظمات غير الحكومية المرخصة قانونياً بغض النظر عن محدودية شرعيتها أو وصولها محلياً.
- يجب أن تتمتع المنظمات المجتمعية المحليّة بسيطرة قصوى على عمليات صنع القرار المتعلقة بالمساعدات. يستتبع ذلك استقلاليةً سياسية ومالية أكبر عن

سلطات الأمر الواقع في منطقتها، تشكّل صناديق الاستثمار المستقلة طريقةً جيّدة لتحقيق ذلك.

- ثقة حاجة إلى سياسات جديدة من أجل إعادة النظر في بعض شروط المساعدات التي يضعها المانحون (مثلاً: القواعد المتعلقة بالتوثيق) والحدّ من التعويل على وسطاء دوليين مكلفيين لتفادي ذلك، بل البحث عن حلول مستقاة من السياقات المحلية.
- من شأن تكثيف العمل مع فاعلين غير إشكاليين داخل البلاد أن يساعد في زيادة شرعية (وعليه، نفوذ) هؤلاء الفاعلين، ما يؤديّ إلى حلقة مثمرة تعزّز حقوق الانسان.

مجموعة موارد سوريا (SRG) هي منضّة مستقلة، متعدّدة الاختصاصات، وغير منتمية لأي كيان، مكوّنة من خبراء/خبيرات سوريين/ات بارزين/ات مقيمين/ات في سوريا، أو على صلة وثيقة بها، أو يشاركون/كن من خارجها بشكل فاعل في تقديم حلول إبداعية وواقعية وملتزمة حول مستقبل إعادة إعمار سوريا بما فيه تمويل المساعدات الدولية. تسعى المجموعة إلى نشر رؤية سورية تنطلق من تقييم الواقع المحلي، وتوليد المقترحات والحلول المُصمّمة محلياً، للمساعدة في رسم معالم نظام تقديم المساعدات الدولية لسوريا بدلاً من الاكتفاء برد الفعل عليه. تهدف المجموعة إلى جعل المساعدات الدولية تضمينية لكافة السوريين/ات، في ظل تشظي الواقع الديموغرافي والسياسي والاقتصادي والأمني في سوريا. تساند مؤسسة دعم الانتقال المتكامل (IFIT) مجموعة موارد سوريا من خلال تقديم الدعم التقني والخبرة الدولية بهدف ضمان ترويج أفكار المجموعة بفعالية.

أُنشئت **مؤسسة دعم الانتقال المتكامل (IFIT)** عام ٢٠١٢، وهي منضّة غير حكومية دواية مستقلة، تقدّم تحليلاً متكاملاً ومشورةً تقنيةً للفاعلين الوطنيين المعنيين بالمفاوضات والانتقالات في المجتمعات الهشّة والمتأثّرة بالنزاعات. دعمت المؤسسة المفاوضات والانتقال في بلدان مثل أفغانستان، وكولومبيا، والسلفادور، وغامبيا، وليبيا، ونيجيريا، وسوريا، وسريلانكا، والسودان، وتونس، وأوكرانيا، وفنزويلا، وزمبابواي.