



سُبُل الخروج من المأزق الأوروبي في إعادة إعمار سورية

تقرير الشرق الأوسط رقم 209 | 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2019

ترجمة من الإنكليزية

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

جدول المحتويات

المُلخَص التَّنفيذِي.....	i
I. مَقْدَمَةٌ.....	1
II. دَمَشق وموسكو تواجِهان عَمليَّة إِعادَةِ الإعمار فِي مَرحلَةٍ ما بَعْد الصِّراع.....	3
أ. وِضْع احتِياجَات إِعادَةِ الإعمار فِي مَنظورِها العام.....	3
ب. دَمَشق: عَدم إِعادَةِ الإعمار أَفضَل مِن إِعادَةِ الإعمار المَشروطة.....	4
ج. موسكو: بَحْثاً عَن دَعْم إِعادَةِ الإعمار - وإِعادَةُ تَأهِيْلِ النِّظام.....	7
III. المَازِق الأورُوبِي.....	12
أ. العُقُوبَات الدُولِيَّة بِوصفِها العائِق الأوَّل لِتَقْدِيم مَساعِدَات إِعادَةِ الإعمار.....	12
ب. حالِما تُصبح إِعادَةُ إعمار سوريَّة مَرحلَةٍ انتِقاليَّة فَإِنَّها "سِتسِير بِثَبات".....	14
ج. لَعِب ورَقَّة إِعادَةِ الإعمار.....	18
1. تَقْدِيم المَساعِدَات دُون تَطْبِيع العِلاقَات.....	18
2. نَحو مَقارِبَةٍ تَدْرِيجِيَّة؟.....	21
IV. إِيجاد سَبيل لِلتَقَدِم إِلى الأمام.....	23
V. الخِلاصَةُ.....	26
المَلاحِق	
أ. خَريطَةُ سوريَّة.....	27
ب. عَن مَجموعَةِ الأزمات الدُولِيَّة.....	28
ج. تَقارِير وإِحاطات مَجموعَةِ الأزمات الدُولِيَّة مِنذ العام 2016.....	29
د. مَجلس أَمْناء مَجموعَةِ الأزمات الدُولِيَّة.....	31

الاستنتاجات الرئيسة

ما الجديد؟ تقترب الحرب في سورية من نهايتها، أما قدرة النظام في دمشق على تحقيق الانتصار في السلام أيضاً فهي غير مؤكدة. يبدو أن ثمة قلة ممن هم مستعدون أو قادرين على الاستثمار جدياً في إعادة إعمار البلاد؛ وأوروبا، القادرة على توفير مبالغ مالية كبيرة، تحجب دعمها في غياب عملية انتقال سياسي حقيقي.

ما أهمية ذلك؟ دون إعادة الإعمار، من المحتمل أن تتدهور الأحوال المعيشية للسوريين وأن يتأجل تعافي البلاد إلى ما لا نهاية، وهو الأمر الذي من شأنه إطالة أمد الحالة الراهنة من عدم الاستقرار. إلا أن العديد من القادة الأوروبيين يعتقدون أن تقديم الدعم لإعادة الإعمار دون إجراء إصلاحات جوهرية من شأنه أن يحدث أثراً مماثلاً، وأن يعزز قوة نظام عازم على القمع، وليس على إعادة الإعمار.

ما الذي ينبغي فعله؟ ينبغي أن تدرس أوروبا تقديم الدعم لمشاريع إعادة تأهيل على نطاق محدود شريطة عدم تدخل النظام. كما يمكن أن تختبر مقاربة تراكمية قائمة على تقديم الحوافز، بمعنى رفع العقوبات بشكل تدريجي، والتطبيق التدريجي للعلاقات وتقديم الدفعات المالية لإعادة الإعمار بالتتابع مقابل إجراء إصلاحات سياسية وخطوات يتخذها النظام لتخفيف حدة ممارساته القمعية والتمييزية.

المخلص التنفيذي

خلال ثماني سنوات من الحرب، دُمر أو تضرر أكثر من ثلث البنية التحتية في سورية. لكن بينما بدأ الصراع بالخمود، فإن من غير المرجح أن تتدفق أموال إعادة الإعمار قريباً. لقد أعلن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه أنهم لن يمولوا إعادة الإعمار قبل أن يروا عملية انتقال سياسي "تسير بثبات". ويعتبرون تقديم التمويل غير المشروط أمراً غير بناء وربما مضرراً بمصالحهم الاستراتيجية من حيث الاستقرار طويل الأمد. هذا الموقف، مضافاً إليه العقوبات الأميركية والأوروبية على سورية، يمنع مشاركة استثمارات غربية كبيرة في تعافي سورية. دمشق وموسكو من جهتهما لا تظهران استعداداً لتلبية التوقعات السياسية الأوروبية. في هذا المأزق، ينبغي على أوروبا أن تستكشف طرقاً لتخفيف محنة السوريين في إطار القيود السياسية التي تفرضها، على سبيل المثال من خلال تمويل مشاريع إعادة تأهيل محدودة النطاق شريطة عدم تدخل النظام في تقديم المساعدات. كما أن توسعها اختبار مقاربة قائمة على الحوافز، بحيث يتم تقديم المزيد من الدعم الاقتصادي إذا اتخذ النظام خطوات نحو إجراء إصلاحات سياسية ووضع حداً لممارساته القمعية والتمييزية.

بعد أكثر من ثماني سنوات من القتال، يبدو أن النظام السوري يخرج منتصراً. إلا أنه يفتقر إلى القدرة على معالجة الأضرار التي تسببت بها الحرب على البنية التحتية المادية في البلاد، وعلى الموارد البشرية والاقتصاد. رغم ذلك، فإن دمشق لا تبدي استعداداً لتقديم تنازلات أو دفع ثمن سياسي مقابل الدعم الدولي لإعادة الإعمار، الذي تعتقد أن شروطه، إذا تمت تلبيةها، ستضعف من قبضتها على السلطة. بعبارة أخرى، فإنها لا تجد مبرراً لتمنح خلال فترة من الهدوء ما لم تتنازل خلال مواجهة الضغوط العسكرية الشديدة. تتمثل أولوية النظام عند الحصول على الدعم لإعادة الإعمار في تهيئة الظروف التي من شأنها أن تسمح له بإعادة فرض سيطرته والتصرف بصفته القوة السيادية التي كانها قبل الحرب. ولتحقيق ذلك فهو بحاجة لقيام الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي برفع العقوبات على سورية، أو تخفيفها في الحد الأدنى.

لقد حاولت موسكو، الحامي والداعم الرئيسي للنظام، الحصول على مساعدات دولية لإعادة إعمار سورية، جزئياً لإعادة الشرعية إلى النظام وجزئياً لتحقيق الاستقرار في البلاد وتحضير الأرضية لخروجها العسكري من البلاد. وتبدو مستعدة في الحد الأقصى للضغط على النظام كي يوافق على قيام عملية سياسية محدودة، بما في ذلك وضع دستور جديد، لكنها لا تظهر لا الاستعداد ولا القدرة على دفع النظام إلى تقديم أي تنازلات كبيرة تخاطر بإضعافه. وقد أبلغت القادة الأوروبيين بأن عليهم التوقف عن التمسك بالوهم المتمثل في أن أوراق العقوبات وإعادة الإعمار ما يزال من الممكن أن تحقق تغيير النظام الذي أخفقت ثماني سنوات من الحرب في تحقيقه.

رغم ذلك، فإن لروسيا مصلحة في إقناع أوروبا بالمساهمة في إعادة إعمار سورية من أجل تقليص كلفة تدخلها هي وضمن الاعتراف الدولي بحلها السياسي – العسكري لإنهاء الحرب. ولهذا السبب قادت موسكو حملة مكثفة في أواسط العام 2018 لإقناع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بدعم إعادة الإعمار، ليس مقابل عملية الانتقال السياسي، بل استناداً إلى الحجة القائلة بأن ذلك سيساعد في معالجة أزمة اللاجئين السوريين في أوروبا وفي الدول المجاورة لسورية.

لقد حذرت روسيا الأوروبيين من إساءة تفسير دوافعها؛ فهي قد تسعى إلى الحصول على الأموال لإعادة الإعمار لتحقيق أهداف معينة في سورية، لكن ليس لديها حاجة ملحة لهذه الأموال، لأنها تعتبر أن مصالحها الجوهرية قد تحققت أصلاً من خلال بقاء النظام. ولذلك فإنها تجادل بأنها ليست بحاجة للأوروبيين بقدر ما أن الأوروبيين بحاجة إليها، وأنها قد تتخذ خطوات نحو إجراء إصلاحات معينة غير محددة في سورية، لكن فقط إذا رفع الاتحاد الأوروبي عقوباته وبدأ بتقديم التمويل لإعادة الإعمار أولاً.

بالنسبة للولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي والعديد من الدول الأعضاء فيه، فإن هذا غير مقبول، فلا الولايات المتحدة ولا الاتحاد الأوروبي مستعدان لرفع العقوبات الآن. أما بالنسبة لإعادة إعمار المناطق التي يسيطر عليها النظام، فمنذ العام 2016 جعل الاتحاد الأوروبي التمويل مشروطاً بتحقيق تقدم حقيقي نحو الانتقال السياسي، كما يعرفه قرار مجلس الأمن رقم 2254. وقد وضعت سياستها لتقديم المساعدات طبقاً لذلك، حيث ركزت على المساعدات الإنسانية ومنعت تقديم المساعدات لأي شيء آخر. هذا الموقف السياسي، الذي تقوده بريطانيا، وفرنسا وألمانيا (مجموعة الثلاث)، يفترض أن دعم إعادة الإعمار دون تحقيق عملية انتقال سياسي حقيقية سيشكل استثماراً مهدوراً، إن لم يكن ضاراً، حيث سيسبغ الشرعية على نظام يعتبرونه مجرماً. علاوة على ذلك، فإنهم يعتبرون أن سياسة إعادة الإعمار التي يتبعها النظام لا تخدم أغلبية السكان وبالتالي فإنها تتفاقم أحد الدوافع الرئيسية للصراع. الأهم من كل ذلك، أن الأوروبيين يريدون استخدام الوعد بتمويل إعادة الإعمار لدفع النظام نحو عملية انتقال سياسي حقيقي، يعتبرونه الطريق الوحيد لتحقيق الاستقرار طويل الأمد في سورية وبالتالي حماية مصالحهم الاستراتيجية.

رغم ذلك، فإن الموقف الأوروبي اتسم بوجود انقسامات داخلية واضحة حول كيفية لعب ورقة إعادة الإعمار، وبشكل عام، حول الموقف السياسي الذي ينبغي تبنيه حيال دمشق. حيث يعارض مسؤولون أوروبيون مقارنة تستند حصرياً على الحوافز السلبية؛ كما أنهم يؤكدون على الأثر الضار المحتمل الذي يمكن أن تحدثه استراتيجية مساعدات أوروبية تقتصر على المساعدات الإنسانية. حيث إن هذا قد لا يكون كافياً لمنع انهيار الخدمات العامة، والتسبب بمصاعب إنسانية أكبر، وعدم استقرار، وما يترتب على ذلك من آثار. آخرون، بمن فيهم مجموعة الثلاث، يجادلون بأن عدم وجود ضمانات بأن المساعدات ستحقق هدفها المرجو ولا تؤدي إلى تعزيز قوة النظام، وعدم وجود انفتاح سياسي، يمنعها من مراجعة موقفها واستراتيجيتها في تقديم المساعدات.

بصرف النظر عن الانقسامات، فإن سياسة إعادة الإعمار التي تساهم فيها أوروبا تبقى مستقرة إلى حد بعيد بفضل ثلاثة عوامل: المبالغ المحدودة نسبياً من التمويل التي تخصصها بعض دول الاتحاد الأوروبي لمشاريع إعادة التأهيل الصغيرة وغيرها، والتي تعتبرها دول أخرى تطبيق تعريفاً أقل مرونة للمساعدات "الإنسانية"، مثيرة للجدل؛ والآلية القائمة على الإجماع عند تجديد عقوبات الاتحاد الأوروبي، والتي تشكل عائقاً أمام دولة أو حتى بضع دول أعضاء تعارض الأغلبية؛ والإمكانات المالية المحدودة المتوافرة للدول الأعضاء التي قد تكون مستعدة لعدم الالتزام بالخط الرسمي للاتحاد الأوروبي بشأن إعادة الإعمار.

أسهم عدم تطابق التوقعات بين اللاعبين الرئيسيين في الوصول إلى المأزق الراهن. ما تأمل أوروبا بتحقيقه من حجب التمويل لإعادة الإعمار يصطدم مع أولويات دمشق واستعداد روسيا أو قدرتها على التأثير في تلك الأولويات. وهذا ما يضع أي احتمال لتحقيق الاستقرار في المناطق التي يسيطر عليها النظام موضع شك. بالنسبة لأوروبا، فإن الاستثمار بشكل كامل في إعادة الإعمار قد لا يساعد في نقل البلاد إلى وضع أفضل، إلا أن حجب أموال إعادة الإعمار من شأنه أن يعيق التعافي الاقتصادي وأن يترك السوريين في حالة عوز دائمة.

للخروج من هذا المأزق، يمكن لأوروبا أن تدرس المضي إلى أبعد من المساعدات الإنسانية وأن تبدأ بتقديم الأموال لمشاريع إعادة التأهيل في المناطق التي يسيطر عليها النظام مما سيساعد في منع انهيار الخدمات العامة الأساسية. في البداية، يمكن القيام بذلك على نطاق محدود، مثل عدم الاكتفاء بإصلاح نوافذ المستشفيات أو المدارس وحسب، كما تفعل بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الآن، بل أيضاً إعادة بناء الجدران والأسقف. ويمكن أن تفعل ذلك شريطة أن تقدم الأموال بشكل مستقل، ودون تدخل النظام.

بالطبع، من غير المرجح لمثل هذه الاستراتيجية أن تحسن الآفاق المستقبلية للاستقرار طويل الأمد. ولذلك ينبغي أن تستمر أوروبا في الدفع من أجل تحقيق تغيير سياسي، مهما كان تقدمه متواضعاً. ويمكن للأوروبيين أن يختبروا مقاربة تدريجية وتراكمية حيال إعادة إعمار قائمة على الحوافز الإيجابية، أي تمويل مشاريع إعادة تأهيل صغيرة، ورفع تدريجي للعقوبات، وتطبيع تدريجي للعلاقات وتقديم أموال إعادة الإعمار بشكل متتابع، مقابل شروع النظام، بدعم من روسيا، بتنفيذ القرار 2254 أو اتخاذ خطوات ملموسة قضايا مهمة تتعلق بالانتهاكات المستمرة التي تمارسها الأجهزة الأمنية (بما فيها الاعتقال العشوائي والتعذيب) والمهجرين داخلياً، وحقوق الملكية، والتجنيد الإجباري، والمعتقلين والمختفين. مثل تلك الخطوات لن تؤدي إلى نهاية الصراع السوري الرهيب، ناهيك عن أن تكون تلك النهاية مرضية. لكنها قد تحقق قدراً من التعبير الإيجابي للشعب السوري.

بروكسل/بيروت/عمان، 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2019

سُبُل الخروج من المأزق الأوروبي في إعادة إعمار سورية

I. مقدمة

بعد أكثر من ثماني سنوات من الحرب، استعاد النظام السوري، بدعم من القوات الجوية الروسية والقوات الأرضية المدعومة من إيران، نحو 70% من البلاد.¹ لكن ما يزال هناك منطقتان في البلاد خارج سيطرة الرئيس بشار الأسد: محافظة إدلب في الشمال الغربي، وهي منطقة واقعة تحت سيطرة المعارضة المسلحة يعتمد مستقبلها على حد بعيد على وضع العلاقات بين روسيا وتركيا؛ والشمال الشرقي الذي يحكمه الأكراد جزئياً، والذي بات مصيره هشاً أيضاً في أعقاب التوغل التركي في تشرين الأول/أكتوبر 2019، وتسيير الدوريات التركية – الروسية والعودة (التي ما تزال رمزية) للجيش السوري.²

لقد ارتفعت الكلفة البشرية والمادية للحرب بشكل دراماتيكي على مدى السنوات. فقد أدى الصراع إلى تهجير نحو نصف السكان وترك ما يقدر بـ 11.7 مليون شخص داخل البلاد بحاجة للمساعدات الإنسانية.³ كما ألحق أضراراً واسعة بالبنية التحتية، خصوصاً في المناطق الحضرية مثل حلب، حيث كانت المنشآت العامة الرئيسية تتحول في كثير من الأحيان إلى أهداف عسكرية. في نهاية العام 2017، وصلت تكاليف إعادة الإعمار إلى ما يقدر بـ 250 مليار دولار.⁴

رغم الحاجة، فإن استثمار النظام في إعادة الإعمار، إذا قيس بمخصصات الموازنة الرسمية لصندوق إعادة الإعمار، كان محدوداً.⁵ وهذا يشير إلى أنه يفتقر إما إلى القدرات أو إلى الإرادة للإنفاق أو لاقتراض الأموال من أجلها.⁶

لم يقدم حليفا النظام روسيا وإيران أي استثمارات جدية، ومنح الأولوية للحصول على امتيازات في الموارد والبنية التحتية بشكل يخدم مصالحهما الاقتصادية أكثر مما يخدم مصالح سورية.⁷

الدول التي كانت أو ما تزال معارضة للنظام لم تقدم أي مؤشر على أنها ستقدم التمويل لإعادة الإعمار. رغم أن بعض دول الخليج بدأت بتغيير مواقفها، فإنها أجمت حتى الآن عن تقديم الاستثمارات المالية، فيما يبدو بسبب العقوبات الأميركية والضغط الدبلوماسي.⁸ الولايات المتحدة ربطت الدعم المالي لإعادة الإعمار

¹ انظر تقرير مجموعة الأزمات حول الشرق الأوسط رقم 196، *دروس مستفادة من عودة الدولة السورية إلى الجنوب*، 25 شباط/فبراير 2019.

² انظر تقرير مجموعة الأزمات حول الشرق الأوسط رقم 197، *أفضل الخيارات السينة لإدلب السورية*، 14 آذار/مارس 2019 وأيضاً تقرير مجموعة الأزمات حول الشرق الأوسط رقم 204، *تربيع الدوائر في شمال شرق سورية*، 31 تموز/يوليو 2019.

³ "Humanitarian Response Plan 2018", UNOCHA, at: www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_syria_mid_year_full.pdf.

⁴ "إحاطة أمام مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة حول الوضع في سورية، المبعوث الخاص ستافان دي ميستورا"، 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2017. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الاسكوا) قدمت تفصيلاً أكثر دقة في آب/أغسطس 2018، حيث قدرت أن "مقدار الدمار من حيث رأس المال المادي وتوزيعه القطاعي ... وصل إلى أكثر من 388 مليار دولار، حيث بلغت الكلفة المادية الفعلية للدمار نحو 120 مليار دولار". "خبراء يناقشون سياسات إعادة الإعمار بعد الاتفاق السياسي في سورية"، الاسكوا، 7 آب/أغسطس 2018.

⁵ شكل النظام لجنة وزارية لإعادة الإعمار في العام 2012 تقدم التعويضات للأفراد ولشركات القطاع الخاص عن خسائرها، وتمول إعادة تأهيل البنية التحتية المدمرة. خصصت الحكومة 50 مليار ليرة سورية (نحو 100 مليون دولار) سنوياً بين عامي 2013 و2018 للجنة. "Government Seeking to Relaunch Reconstruction Committee", *The Syria Report*, 19 June 2019.

⁶ تشير الأحاديث إلى أن الحكومة بدأت بإعادة بناء الخدمات الحكومية لإعادة ربط البنية التحتية للبلاد في بعض المناطق، بما في ذلك شبكة الطرق، وشبكة الكهرباء، والمياه البلدية وشبكة الجيل الرابع الخليوية. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع شخص سافر إلى أنحاء كثيرة من سورية في حزيران/يونيو 2019.

⁷ Jihad Yazigi, "Reconstruction or Plunder? How Russia and Iran are dividing Syrian Resources", *in Reconstructing Syria: Risks and Side Effects, Adopt a Revolution*, December 2018.

⁸ باستثناء عُمان، فإن الأنظمة الملكية الخليجية أغلقت أو خفضت مستوى بعثاتها الدبلوماسية في سورية بعد اندلاع الانتفاضة في العام 2011. في كانون الأول/ديسمبر 2018، أعادت الإمارات العربية المتحدة فتح سفارتها في دمشق. وأبقت البحرين سفارتها مفتوحة لكن بمستوى تمثيل أدنى. انظر "Bahrain says no interruption to diplomatic

بانسحاب إيران ووكلائها من سورية و"تحقيق تقدم غير قابل للعكس نحو تسوية سياسية"⁹. ينسجم هذا الشرط الثاني مع موقف الاتحاد الأوروبي، الذي حدده في أواسط العام 2016، عندما أوضحت حصيلة معركة حلب كيف أن ميزان القوى قد تغير لصالح النظام. الاتحاد الأوروبي يربط مساعداته لإعادة الإعمار بـ "حصول تقدم ثابت" في عملية الانتقال السياسي، وهو "هدف للاتحاد الأوروبي سيمكّن ملايين السوريين الذين أُجبروا على الهروب من بيوتهم من العودة إليها والعيش بسلام وأمن في أرضهم"¹⁰. لقد عززت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي من مواقفهما من خلال العقوبات ورفضهما استعادة العلاقات الدبلوماسية الكاملة مع دمشق.¹¹

يتناول هذا التقرير مقارنة أوروبا إلى إعادة الإعمار في المناطق التي يسيطر عليها النظام من سورية في سياق وجهات نظر النظام وروسيا، والتحديات التي تشكلها. ويستند إلى مقابلات أجريت في الفترة الواقعة بين تشرين الأول/أكتوبر 2018 وتشرين الثاني/نوفمبر 2019 مع أكثر من 80 مسؤولاً في الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، والمسؤولين الإيرانيين والسوريين الحاليين والسابقين، والدبلوماسيين والباحثين الروس، والمسؤولين الأميركيين وممثلي المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية.¹² وبناء على طلبهم، فإن هذا التقرير لا يشير دائماً إلى المدينة التي جرى فيها الحديث ولا إلى منصب المسؤول.

ties with Syria", Reuters, 28 December 2018, and "U.S. pressing Gulf states to keep Syria isolated: sources", Reuters, 18 February 2019.

⁹ وزير الخارجية الأميركي مايك بومبيو قال في خطاب له في القاهرة في كانون الثاني/يناير 2019، "لن يكون هناك مساعدات أميركية لإعادة إعمار مناطق في سورية يسيطر عليها الأسد حتى تنسحب إيران والقوات الوكيله لها وحتى نرى تقدماً لا يمكن عكسه نحو تسوية سياسية". "A Force for Good: America Reinvigorated in the Middle East", U.S. Department of State, 10 January 2019.

¹⁰ "EU Council Conclusions on Syria", Council of the European Union, 16 April 2018. مجلس الاتحاد الأوروبي يمثل حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد. وهو المكان الذي يجتمع فيه الوزراء من جميع بلدان الاتحاد لتبني القوانين وتنسيق السياسات. انظر أيضاً "EU Council conclusions on Syria", Council of the European Union, 17 October 2016.

¹¹ السفارة الأميركية علقت عملياتها، بما في ذلك الخدمات القنصلية، في 6 شباط/فبراير 2012. الاتحاد الأوروبي لم يعلق سفارته في سورية – باستثناء فترة قصيرة انتقلت فيها إلى بيروت بين كانون الأول/ديسمبر 2012 ونيسان/أبريل 2013 – لكنه يحتفظ بالموظفين المحليين فقط. رئيس وفد المفوضية الأوروبية، وهو بمرتبة قائم بالأعمال، والموظفين الأوروبيين موجودون في بيروت لكنهم يزورون دمشق بشكل منتظم. لا يتواصلون مع السلطات السورية باستثناء وزارة الخارجية، وليس على مستوى أعلى من نائب وزير. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في الاتحاد الأوروبي، تموز/يوليو 2019.

¹² أجرت مجموعة الأزمات مقابلاتها مع مسؤولي الاتحاد الأوروبي العاملين في بلجيكا، ولبنان والأردن، من ثلاثة فروع. الخدمة الأوروبية للعمل الخارجي، وهي الخدمة الدبلوماسية للاتحاد الأوروبي التي تقدم المساعدة لمسؤول الشؤون الخارجية في الاتحاد الأوروبي – الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمن – في تنفيذه لسياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية والأمنية المشتركة. والمديرية العامة لمفاوضات الجوار والتوسع، وهي مسؤولة عن عملية توسع الاتحاد الأوروبي وتنفيذ إجراءات المساعدة في الجوار الشرقي والجنوبي لأوروبا لتعزيز الاستقرار والأمن. والمديرية العامة للحماية المدنية وعمليات المساعدة الإنسانية الأوروبية، وهي مسؤولة عن المساعدات الإنسانية للسكان المتأثرين بالكوارث الطبيعية والأزمات من صنع البشر. وبناء على طلب هؤلاء المسؤولين، فإن مجموعة الأزمات ستشير إلى هذه المقابلات على أنها أجريت مع مسؤولين في "الاتحاد الأوروبي" أو مسؤولين "أوروبيين". كما أجرت مجموعة الأزمات مقابلات مع مسؤولين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يعملون في أوروبا (بروكسل والعواصم الرئيسية) والشرق الأوسط (بيروت وعمان). وبناء على طلب هؤلاء المسؤولين، ستشير مجموعة الأزمات إلى هذه المقابلات على أنها أجريت مع مسؤولين "أوروبيين"، دون الإشارة إلى الدولة العضو المعنية.

II. دمشق وموسكو تواجهان عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الصراع

أ. وضع احتياجات إعادة الإعمار في منظورها العام

بعد أكثر من ثمان سنوات من الصراع، فإن ثمة قدراً هائلاً من الدمار في سورية. فالمدن التي تحولت إلى ميادين معارك بين النظام والمعارضة، مثل حلب، ودوما ودرعا، أو تلك التي كانت مسرحاً للقتال ضد تنظيم الدولة الإسلامية، مثل دير الزور والرقبة، تحملت أسوأ الآثار. طبقاً للبنك الدولي، فإن نحو 45% من المنازل تعرضت لأضرار، ونحو ربعها دُمر تماماً؛ وأكثر من نصف مرافق الرعاية الصحية تضرر أو دُمر؛ ونحو 40% من المنشآت التعليمية تضررت، أو دُمرت أو احتلت (حيث تستخدم مراكز إيواء للمهجرين أو تعرضت للمصادرة من قبل أطراف الصراع)؛ وقطاع المياه والصرف الصحي، الذي تأثر أيضاً بالأضرار الواقعة على البنية التحتية للطاقة (حيث دُمرت نحو 13% من المنشآت بشكل جزئي أو كلي)، وعانى بشدة أيضاً.¹³

غير أن اقتصر التركيز على البنية التحتية المادية يحجب النطاق الكامل للكارثة ولن يكفي لإعادة إحياء البلاد. ولذلك ينبغي أخذ الخسائر في الموارد البشرية بعين الاعتبار أيضاً.¹⁴ تعاني البلاد من نقص في الأطباء والمرضات؛ وذلك، بالإضافة إلى الدمار المادي، يقلص بشكل كبير دون شك الوصول إلى الرعاية الصحية¹⁵ ما يزال نصف السكان مهجرون؛ أكثر من 5.6 مليون شخص مسجلون رسمياً كلاجئين في الشرق الأوسط، ومعظمهم في البلدان المجاورة، تركيا، ولبنان والأردن، بينما يقيم مليون آخر في أوروبا؛ و6.2 مليون ما يزالون مهجرين داخل سورية، نحو ثلثهم هُجروا للمرة الثانية أو الثالثة.¹⁶ يقدر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) أن نحو 1.4 مليون نازح عادوا إلى منازلهم بين كانون الثاني/يناير وكانون الأول/ديسمبر 2018، بينما سجلت مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين أن 198,565 لاجئاً فقط عادوا إلى سورية حتى عام 2016.¹⁷

يشير البنك الدولي إلى عوامل أقل بروزاً تعيق تعافي البلاد، مثل "تضاؤل التواصل الاقتصادي، وتراجع الحوافز للانخراط في الأنشطة الاقتصادية، وتفكك الشبكات الاقتصادية والاجتماعية وسلاسل الإمداد".¹⁸ وقد أثرت هذه العوامل، كما قدر محلل في البنك الدولي على الاقتصاد أكثر بكثير من الدمار المادي.¹⁹

ب. دمشق: عدم إعادة الإعمار أفضل من إعادة الإعمار المشروطة

إذا كانت إعادة الإعمار لا تجري بدرجة كبيرة، فإن ذلك لا يعود فقط إلى أن النظام يفتقر إلى القدرات المالية، بل أيضاً لأنه لا يعتبرها أولوية كافية لتبرير الاستسلام للشروط الغربية. بالنظر إلى أن اهتمامه الرئيسي

¹³ حدثت أكبر الأضرار الإجمالية للمنازل في القصير، ودرعا، ودوما وحمص. انظر World Bank, *The Mobility of Displaced Syrians, An Economic and Social Analysis*, 6 February 2019. وحدث أكبر قدر من الدمار الكلي للمنشآت الصحية في درعا، ودوما، والرقبة ودير الزور. World Bank, *The Mobility of Displaced Syrians*, op. cit. وشهدت حلب أكبر درجات التدهور؛ حيث تتمكن ثلاث من كل عشر أسر من الوصول إلى شبكة مياه عاملة. World Bank, *The Mobility of Displaced Syrians*, op. cit. بالبنية التحتية كانت في أسوأ حالاتها في شرق حلب والمدينة القديمة، وهي المناطق التي احتفظت بها مجموعات المعارضة المسلحة لوقت طويل. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات، تموز/يوليو 2019.

¹⁴ محلل في البنك الدولي قال: "المسألة لا تقتصر على البنية التحتية وحسب؛ بل تتعلق أيضاً بالموارد البشرية، كالأطباء. ولتقييم الوصول إلى الخدمات، ينبغي أن تأخذ بالحسبان عمليات النزوح، والدمار وانعدام التنظيم [مثل توافر الموظفين أو الإمدادات]". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، حزيران/يونيو 2019.

¹⁵ يعد انخفاض عدد الأطباء والمرضات في سورية إلى النصف (باستثناء دمشق وطرطوس) بين عامي 2011 و2018 مؤشراً بارزاً، وكذلك المؤشرات المعيارية مثل نسبة أسرة المستشفيات وغيرها من مرافق البنية التحتية الصحية إلى عدد السكان. World Bank, *The Mobility of Displaced Syrians*, op. cit.

¹⁶ طبقاً لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، فإن أكثر من نصف اللاجئين السوريين في أوروبا يقيمون في ألمانيا. انظر "Global Trends, Forced Displacement in 2018", UNHCR at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67370>. See also "Regional Strategic Overview, 2019-2020", UNHCR, at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67370>.

¹⁷ "Humanitarian Needs Overview 2019", UNOCHA, March 2019, at: www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_Syr_HNO_Full.pdf. هذه الأرقام تحققت منها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ولا تعكس العدد الإجمالي للعائدين. https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions

¹⁸ انظر "The Toll of War: The economic and social consequences of the conflict in Syria", The World Bank Group, 10 July 2017.

¹⁹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع محلل في البنك الدولي، حزيران/يونيو 2019. انظر أيضاً "The Toll of War", The World Bank Group, op. cit.

يتمثل في المحافظة على قبضته على السلطة، وإحكام هذه القبضة، كما يراها، وهو ليس مستعداً لاتخاذ خطوات لم يكن مستعداً لاتخاذها عندما كانت الضغوط العسكرية في أوجها من أجل الحصول على المساعدات الاقتصادية. ما يريده هو رفع عقوبات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي دون أن يحدث تغييرات سياسية حقيقية وأن يحصل أيضاً على أموال إعادة الإعمار دون شروط.

تواجه دمشق أزمة اقتصادية ومالية تجعل آفاق التعافي غير مؤكدة في أحسن الأحوال. لقد تسبب الصراع بانهيار النشاط الاقتصادي المنتظم؛ وقد تراجع الناتج المحلي الإجمالي بنحو الثلثين على مدى سبع سنوات من الصراع، ويتراوح حالياً حول 20 مليار دولار سنوياً، مقارنة بـ 55 مليار دولار في العام 2010.²⁰ وهذا يعني أن كلفة إعادة الإعمار (إذا قدرت بشكل محافظ بـ 250 مليار دولار) يمكن أن تساوي لا أقل من 12 ضعف الناتج المحلي الإجمالي بالمعدلات الحالية. كما بلغ سعر صرف الليرة السورية أدنى مستوى له منذ بداية الحرب، ويتوقع أن يرتفع التضخم بشكل كبير، ما سيقلص القدرة الشرائية.²¹

من أجل زيادة إيرادات الدولة، فرضت دمشق مختلف الرسوم والضرائب، مثل "رسم الشهداء" و"ضريبة إعادة الإعمار".²² الأكثر أهمية من ذلك، أن النظام حاول ردم الفجوة باللجوء إلى احتياطاته من العملة الأجنبية والاقتراض، خصوصاً من روسيا وإيران، وأيضاً من المصارف السورية.²³ غير أن آفاق تعزيز الموارد المالية سيبقى محدوداً طالما ظلت العقوبات الغربية مفروضة. إضافة إلى إسهامها في نقص السلع والخدمات، فإن العقوبات تعيق التجارة والاستثمار، وتحد من قدرة النظام على زيادة إيراداته.²⁴ صيدلاني دمشقي قال:

العقوبات الأميركية والأوروبية تؤثر بشكل مباشر على توافر المنتجات الصيدلانية والأدوية من هذه البلدان، لأننا لا نستطيع تحويل الأموال إلى شركاتها. لقد لجأنا إلى دول ثالثة للالتفاف على العقوبات، مثل لبنان، والإمارات، وإيران وروسيا والصين. بين عامي 2013 و2015، بشكل خاص، كان من الصعب استيراد احتياجاتنا الدوائية، لكننا تدبرنا أمرنا عبر التهريب، بشكل رئيسي من لبنان، لكن أيضاً

²⁰ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع جهاد يازجي، الاقتصادي ومحرر *The Syria Report*، باريس، 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

²¹ اقتصادي سويسري – سوري قال رداً على ذلك: "أطلقت الحكومة، ومنظمات القطاع الخاص ورجال الأعمال المقربون من النظام حملة لدعم العملة السورية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع جوزيف ضاهر، أيلول/سبتمبر 2019. *The Syria Report*, 3 September 2019. "Syrian Pound Falls to Historic Low Following Pressures on Lebanese Currency".

²² دبلوماسي أوروبي قال: "رسم الشهداء هو بمثابة ضريبة ولاء فرضها النظام على رجال الأعمال السوريين لتوليد الدخل، الذي يستثمره من ثم في الاقتصاد". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، أيار/مايو 2019. فرضت الحكومة رسماً إضافياً بقيمة 5% على جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة في العام 2013، باستثناء ضريبة الدخل ورسوم الكهرباء؛ ورفعت هذا الرسم إلى 10% في العام 2017. انظر *The Reconstruction of Syria*, Friedrich Ebert Stiftung, December 2018.

²³ تراجع الإيرادات من القطع الأجنبي يؤثر بالواردات، خصوصاً بالنظر إلى أن قدرات الإنتاج المحلي تدمرت بدرجة كبيرة. في أيلول/سبتمبر 2019، حدد مصرف سورية المركزي قائمة الواردات الأساسية بثلاثة عشر بنداً يسمح للمصارف بتمويلها. انظر *The Syria Report*, 2 October 2019. باحث تنموي سوري مقيم في بيروت علق قائلاً: "استحتاج سورية إلى اقتراض المال. لكن روسيا وإيران تقولان: 'أنتم مدينون لنا'. وتبلغ قيمة هذا الدين الروسي، وهو بشكل رئيسي على شكل كلفة الوجود العسكري وشحنات الأسلحة، نحو 40 مليار دولار. أما الدعم الإيراني، على شكل قروض لتغطية شحنات النفط والإيداعات في المصارف السورية لتحقيق استقرار العملة، فيمثل نحو 15 مليار دولار. كما وفرت المصارف المحلية قروضاً للنظام. تدبّن الحكومة بالجزء الأكبر من الدين العام الرسمي للمصارف التجارية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بيروت، أيار/مايو 2019. طبقاً لاقتصادي سويسري – سوري، "كانت أصول المصارف التجارية في البلاد 2 تريليون ليرة سورية (نحو 4.4 مليار دولار) في نهاية العام 2018. أصول المصارف التي تملكها الدولة أكبر، لكن هذه المصارف عليها ديون مرتفعة جداً". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع جوزيف ضاهر، أيلول/سبتمبر 2019.

²⁴ طبقاً لاقتصادي سويسري – سوري: "بصرف النظر عن العقوبات الدولية، فإن عدة عوامل تؤثر سلباً على الوضع الاقتصادي وأحوال الناس المعيشية في سورية، مثل غياب الأمن، واستئثار الفساد، ودمار القطاعات المنتجة في الاقتصاد (الزراعة والصناعة) وابتكارات رجال الأعمال المقربين من النظام. وهذا يجعل من الصعب جداً إجراء تقييم دقيق لأثر العقوبات الدولية. لكن العقوبات تحافظ على، بل ترفع من وتيرة، تطور التهريب والسوق السوداء على يد المقربين من النظام وشبكات النخبة، الذين لا يترددون في استخدام نقص السلع لرفع أسعارها". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع جوزيف ضاهر، أيلول/سبتمبر 2019. راند أعمال سوري قال: "اعتقد أن المشكلة الرئيسية في سورية هي الفساد، وليست العقوبات. الضباط العلويون في الجيش والأجهزة الأمنية، والفرقة الرابعة والحرس الجمهوري يغطون هذا الفساد، والتهرب الضريبي وذلك بطرد موظفي الجمارك وحماية المستهلك من مؤسساتهم ومعاملهم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات عن بعد عبر تطبيق الرسائل، تشرين الأول/أكتوبر 2019.

من الأردن، والعراق وتركيا. ثم هناك التضخم فوق كل ذلك. الأودية التي نستوردها مسعرة بالدولار، وقيمة الدولار ترتفع يومياً.²⁵

لكن لا يبدو أن دمشق ترى في إعادة الإعمار أولوية ضاغطة. فلجنة إعادة الإعمار التي شكلتها في العام 2012 لتوزيع أموال إعادة تأهيل البنية التحتية المدمرة لا تعمل بشكل كامل ومخصصاتها لا تذكر مقارنة بالاحتياجات.²⁶ يتوقع أن تخصص الحكومة 115 مليون دولار فقط للجنة في موازنة هذا العام البالغة 8.9 مليار دولار.²⁷ البرنامج الوطني للتنموي لسورية ما بعد الحرب الذي أطلقته في شباط/فبراير 2017 لإعداد خطة عشرية لـ "ترميم" البلاد لم يضع بعد خطط ملموسة لإعادة الإعمار الشاملة للبنية التحتية الرئيسية، والمنازل والخدمات الاجتماعية الأساسية.²⁸

بعض الأشخاص المقربون من النظام يعززون مقاربتهم إلى غياب الرؤية المستقبلية. مستشار غير رسمي للنظام قال: "ليس هناك تفكير واضح في دمشق حول الطريق إلى الأمام. المشكلة هي أن الحرب أفقدت النظام ألمع شخصياته، فإذا اعتقدت أن صناع القرار الحاليين عقائديين، انتظر حتى ترى أولئك الذين سيأتون بعدهم".²⁹ خبير تنموي يعمل في دمشق وعلى صلة بالنظام وصف هذا بشكل من أشكال الإنكار فيما يتعلق بالتحديات الاقتصادية والاجتماعية القادمة، استناداً إلى الافتراض بأن دمشق ترى بأن مصالحها مؤمنة بشكل كافٍ.³⁰

إلى الحد الذي يسعى فيه النظام إلى إعادة بناء البلاد، فإن أولويته تتمثل في ضمان أن تخدم إعادة الإعمار تعزيز قوة حكمه. وهذا يعني أنه سيرغب بالسيطرة على أي تمويل خارجي وسيصوغ العودة النهائية للمهجرين. وقد تبنت مجموعة من الإجراءات القانونية لتحقيق ذلك.³¹ على سبيل المثال، قدم القانون رقم 10 في نيسان/أبريل 2018 استجابة للحاجة لإعادة إعمار البلاد، وكذلك لمعالجة مشكلة السكن العشوائي، الذي كان موجوداً قبل الحرب (بين 30 و40% من جميع المنازل).³²

إلا أن منظمات حقوق الإنسان الدولية عبرت عن مخاوف جدية فيما يتعلق بذلك القانون، مدعية أنه يقوّن استملاك ومصادرة الممتلكات دون اتباع الإجراءات القانونية أو دفع التعويضات. القانون رقم 10 يسمح بإقامة مناطق تنموية بموجب مرسوم في جميع أنحاء سورية،³³ وجعل المجالس المحلية مسؤولة عن إدارة

²⁵ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات عن بُعد باستخدام تطبيق الرسائل، تشرين الأول/أكتوبر 2019.

²⁶ انظر "الحكومة تسعى لإعادة إطلاق لجنة إعادة الإعمار"، مرجع سابق. علاوة على ذلك، شرح أحد التكنوقراط العاملين في الحكومة أنه في حين أن وزارته كانت قد خصصت 80 مليار ليرة سورية (نحو 123 مليون دولار) في موازنتها لترحيل الأبنية المدمرة والأنقاض من المدن والبلدات، "لا أحد في الوزارة يعرف أين أنفقت تلك الأموال". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2019.

²⁷ تراوحت مخصصاتها حول 50 مليار ليرة سورية (115 مليون دولار استناداً إلى سعر الصرف الرسمي الثابت) سنوياً بين عامي 2013 و2018. Joseph Daher, "Reconstructing Syria: How the al-Assad regime is capitalizing on destruction", in *Reconstructing Syria: Risks and Side Effects, Adopt a Revolution*, December 2018.

²⁸ "Syrian Government Assesses Progress on Reconstruction Plan", *The Syria Report*, 13 February 2019. خلال معرض دمشق الدولي في آب/أغسطس 2019، قال رئيس الوزراء عماد خميس إن الحكومة تعمل على وضع رؤية اقتصادية لتمهيد الطريق لإعادة الإعمار كجزء من عملية التنمية الشاملة. "خميس: معرض دمشق الدولي يمثل رسالة بأن سورية قوية وتتعاوى"، وكالة الأنباء العربية السورية، 29 آب/أغسطس 2019. البرنامج الوطني للتنموي لسورية ما بعد الحرب أطلقه رئيس الوزراء عماد خميس. وهو يجمع طيفاً واسعاً من الخبراء، ورجال الأعمال والشخصيات الحكومية. تقريره الأخير، بعنوان "الرؤية، والأهداف والسياسات"، بتاريخ 25 تشرين الأول/أكتوبر 2018، لم ينشر للجمهور. وهو يحدد خمسة محاور رئيسية: "بناء المؤسسات وتعزيز النزاهة؛ وإعادة بناء وتحديث البنية التحتية؛ والنمو الاقتصادي والتنمية، والتنمية البشرية (الاجتماعية، والتعليمية والثقافية)؛ والحوار الوطني".

²⁹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، جنيف، حزيران/يونيو 2019. مسؤول حكومي قال: "رئيس الوزراء والوزراء يتحدثون دائماً عن إعادة الإعمار دون تقديم جدول زمني واضح أو موازنة. إنهم يطلقون تصريحات صحفية ووعوداً كبيرة، لكنهم لا يقدمون خططاً ودراسات تقنية واضحة. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2019. وقال: "لا تمتلك دمشق القدرة ولا تستطيع تحديد ماهية المشكلة. إنهم في ورطة عميقة بالطبع. ما زالوا يعيشون على افتراضات ما قبل الصراع حول قوة الدولة وسلطتها، ولذلك يعتقدون أنها تستطيع المقاومة لتأمين مصالحها". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بيروت، أيار/مايو 2019.

³⁰ الإطار القانوني الناظم لإعادة الإعمار معقد للغاية بسبب تقاطع القوانين الإدارية، والاقتصادية، والعمرانية وقوانين الملكية، القديم منها والجديد.

³¹ "The New Urban Renewal Law in Syria", *Syrian Law Journal*, www.syria.law/index.php/new-urban-renewal-law-syria/, 14 May 2018.

³² يعد القانون رقم 10 امتداداً للمرسوم 66 لعام 2012، الذي سمح للحكومة بتحديد منطقتين غير رسميتين (ليستا جزءاً من أي عملية تخطيط) في دمشق (في منطقة المزة) كمناطق تطوير. لمراجعة نص المرسوم 66، انظر مجلس الشعب السوري، http://parliament.gov.sy/laws/Decree/2012/m_66_2012.html. ولمراجعة نص القانون رقم 10،

مشاريع البناء في هذه المناطق، بما في ذلك من خلال تأسيس شركات بين القطاعين الخاص والعام.³⁴ لقد أشارت هيومان رايتس ووتش إلى سلسلة من العقوبات التي وضعها القانون رقم 10 والتي ستعيق المالكين عملياً من استعادة ممتلكاتهم. وهذا سيخلق عقبة كبيرة أمام المهجرين الراغبين بالعودة إلى بيوتهم.³⁵ خبير تنموي يعمل في دمشق قال إن النظام يستخدم القانون رقم 10 والتشريعات ذات الصلة به كذلك لفرض أجندة سياسية لمنع تكرار ما حدث في العام 2011:

البرنامج الوطني التنموي لسورية ما بعد الحرب الذي وضعته الحكومة يشير إلى اعتمائها استخدام التخطيط العمراني وإعادة الإعمار لتحديد وفرض السيطرة الاجتماعية. فالنخب الحكومية الجديدة التي وضعت التقرير استنتجت أنها بحاجة لتوفير الظروف التي من شأنها أن تمنع التلاحم الاجتماعي الذي مكّن من حدوث مظاهرات العام 2011، بصرف النظر عن الوقت الذي يستغرقه ذلك.³⁶

رغم المصاعب المالية والاقتصادية التي يواجهها النظام، فهو غير مبالٍ لتقديم أي تنازلات أو دفع أي ثمن سياسي حقيقي مقابل أموال إعادة الإعمار. لقد أوضح بجلاء أنه لا يريد الدعم الغربي المشروط بل يريد فقط الحصول على الأموال والاستثمارات ممن يعتبرها بلدان صديقة.³⁷ الأسد نفسه قال للقناة الروسية NTV في حزيران/يونيو 2018: "إن نسمح لهم [الغرب] أن يكونوا جزءاً منها [إعادة الإعمار]، سواء أتوا بالمال أو لا، وسواء قدموا قرضاً، أو منحة، أو أي شيء كان؛ نحن لسنا بحاجة للغرب".³⁸ في هذه المرحلة، يبدو أن النظام يراهن على اجتذاب الاستثمارات المحلية والأجنبية من الدول غير الغربية، خصوصاً من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، التي إذا أضيفت إلى القانون رقم 10، يمكنها الحصول على عقود تطوير عقاري مربحة لمشاريع ضخمة مثل ماروتا سيتي على أطراف دمشق.³⁹

انظر وكالة الأنباء العربية السورية، www.sana.sy/?p=733959، وحده وزير الإدارة المحلية والبيئة يستطيع اقتراح مرسوم يؤسس منطقة تطوير. وخلال أسبوع واحد من مصادقة مجلس الشعب على المرسوم، يتوجب على السلطات الإدارية المحلية طلب قائمة بأسماء مالكي الممتلكات المحلية من السجل العقاري، الذي ينبغي عليه الرد خلال 45 يوماً، ونشر تلك القائمة في جريدة محلية واحدة على الأقل. المالكون الذين لا تظهر ممتلكاتهم في القائمة ينبغي أن يقدموا وثائق تثبت ملكيتهم خلال 30 يوماً إذا أرادوا الاحتفاظ بها. وإذا كان المالك غائباً، يمكن لأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بموجب وكالة رسمية القيام بذلك نيابة عن المالك. أما الأشخاص غير القادرين على إثبات ملكيتهم فلن يتلقوا تعويضاً وسيتم نقل ملكيتهم إلى السلطات المحلية أو الوطنية. أما الأشخاص الذين تظهر أسمائهم على القائمة أو يتمكنون من إثبات ملكيتهم فسينتقلون حصص ملكية في منطقة التطوير وسيكون لهم الحق بطلب التعويض المالي والسكن البديل. ينص القانون رقم 10 على أنه، في حال عدم وجود الوثائق القانونية، يتوجب على المالكين تقديم معلومات ذات صلة تتعلق بملكيتهم، مثل الموقع، والحدود، ونوع الملكية، والدعاوى القانونية السابقة، الخ. تم تعديل القانون رقم 10 في تشرين الثاني/نوفمبر 2018 بالقانون 42، الذي يمدد الفترة التي يستطيع خلالها السكان إثبات ملكيتهم من 30 يوماً إلى سنة ويشكل لجنة قضائية خاصة لمعالجة الدعاوى والحكم فيها. لمراجعة نص القانون 42، انظر وكالة الأنباء العربية السورية، www.sana.sy/?p=842393

³⁴ القانون رقم 10 يضع كل صلاحيات اتخاذ القرار فيما يتعلق بخطط التطوير في يد المجالس المحلية، انسجاماً مع قانون اللامركزية لعام 2015 (قانون الإدارة المحلية والمرسوم التشريعي 19). وتقع الشراكات مع القطاع الخاص تحت القانون رقم 5 لعام 2016. "الرئيس الأسد يصدر قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، وكالة الأنباء العربية السورية، 10 كانون الثاني/يناير 2016.

³⁵ وتشمل هذه العوائق الخوف من الاعتقال العشوائي إذا عادوا إلى المناطق التي يسيطر عليها النظام، ومتطلب حصولهم على موافقة أمنية قبل أن يتمكنوا من تقديم المطالبة، وصعوبة تقديم دليل على الملكية. "Q&A: Syria's New Property Law"، Human Rights Watch, 29 May 2018. Sara Kayyali الشؤون السورية في هيومان رايتس ووتش قالت إضافة إلى ذلك فإن القانون رقم 10 والتشريعات المرتبطة به "غامضة جداً، وبالتالي فإنه يتيح جميع أشكال إساءة الاستخدام، خصوصاً إذا أخذت في الاعتبار الأجهزة المختلفة التي يتوجب عليك التعامل معها". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، 17 نيسان/أبريل 2019.

³⁶ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بيروت، تموز/يوليو 2019. انظر أيضاً "The reconstruction of Syria: Socially Just Re-integration and Peace Building or Regime Re-consolidation?", Friedrich Ebert Stiftung, December 2018.

³⁷ وزير الخارجية السوري قال: "نرحب بأي مساعدة في إعادة الإعمار من تلك الدول التي لم تكن جزءاً من العدوان على سورية وتلك التي وقفت بوضوح وصراحة ضد الإرهاب. إلا أن الأولوية لأصدقائنا الذين وقفوا معنا في حربنا ضد الإرهاب. أما بالنسبة للبلدان التي تقدم المساعدة المشروطة وحسب أو تستمر بدعم الإرهاب، فإنها غير مدعوة ولا مرحب بمساعدتها". تصريح لوزير الخارجية السوري في الجمعية العامة للأمم المتحدة، 27 أيلول/سبتمبر 2018، على الموقع https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/sy_en.pdf.

³⁸ "الحكومة السورية تقمّ التقدم المحرز في خطة إعادة الإعمار"، مرجع سابق.

³⁹ رئيس الوزراء السوري عماد خميس قال إن الموارد المالية للبرامج والمشاريع المقترحة من قبل البرنامج الوطني التنموي لسورية ما بعد الحرب ستأتي من الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والقروض من المصارف المحلية، إضافة إلى الاستثمارات المحلية والأجنبية. "رئيس الوزراء خميس يرأس نقاشاً مفتوحاً للبرنامج الوطني التنموي لسورية ما بعد الحرب"، وكالة الأنباء العربية السورية، 9 شباط/فبراير 2019. مشروع ماروتا سيتي لعام 2012، هو

لكن العقوبات الغربية تقف في طريق الاستثمارات الكبيرة غير المشروطة، بما في ذلك من مصادر غير غربية (بسبب الضغوط الدبلوماسية الأميركية والتهديد بتطبيق بعض العقوبات الأميركية خارج الأراضي الأميركية، بشكل خاص). أحد مستشاري النظام قال:

النظام غير مهتم بأموال إعادة الإعمار الغربية. إنه لا يعتزم السماح للغرب باستخدام إعادة الإعمار كوسيلة لإضعاف قبضته السياسية. المزاج العام هو: لا حاجة لأموال إعادة الإعمار؛ وكل شيء ستم إعادة بنائه ذاتياً. ينبغي أن تنسوا إعادة الإعمار كما يراها الغرب. أصدقاؤنا سيساعدوننا في إعادة إعمار سورية وسيحقق هذا منفعة مشتركة. ولذلك فإن الشيء الوحيد الذي نريده من الغرب هو رفع العقوبات.⁴⁰

لقد اتهمت دمشق الغرب بشكل متكرر بـ "محاصرة" سورية، وحملت العقوبات الدولية مسؤولية الأزمة المالية والاقتصادية.⁴¹ لكنها لم توضح ما هي مستعدة لفعله لدفع الدول الغربية لتخفيف الضغط الاقتصادي. لقد قال الأسد إنه لن يسمح "للبلدان المعادية بأن تحقق من خلال السياسة الأهداف التي لم تتمكن من تحقيقها من خلال الحرب".⁴² مستشار غير رسمي للنظام قال: "لا أعتقد أن هناك تفكيراً واضحاً في دمشق حول كيفية التوصل إلى رفع العقوبات. إنهم غير قادرين على تقديم أي شيء منطقي من حيث الانخراط مع الغرب".⁴³ دبلوماسي أوروبي أشار إلى أنه مقابل الموافقة على تشكيل اللجنة الدستورية، تتوقع دمشق بعض المكاسب الاقتصادية على شكل رفع جزئي للعقوبات.⁴⁴

ج. موسكو: بحثاً عن دعم إعادة الإعمار – وإعادة تأهيل النظام

تعتبر موسكو أن الحرب انتهت وأن الوقت قد حان لإعادة الإعمار. ومن وجهة نظرها فإن الأسد قد انتصر، وإن لم يستعد السيطرة بعد على إدلب وشمال شرق سورية. تقدم موسكو نفسها (وبشكل غير مقنع) على أنها فوق ما يجري من صراعات وقد بدأت بدعوة جميع اللاعبين لأن يكونوا براغماتيين؛ بمعنى أنه يتعين عليهم دعم إعادة الإعمار بوصفها محورية لاستقرار سورية المستقبلية، ولعودة اللاجئين وتحاشي تدفقات جديدة منهم – وهي مصلحة يتشاورونها جميعاً.⁴⁵ دبلوماسي روسي قال: "نحن بحاجة لإعادة الإعمار كي تعود سورية دولة حية مرة أخرى، دولة تعود إلى مسارها. لا نريدها من أجل بشار، بل نريدها من أجل سورية".⁴⁶

من الناحية الفعلية، لم تجد أية أموال إعادة إعمار كبيرة طريقها إلى سورية حتى الآن، ولا حتى من روسيا أو إيران. أحد الخبراء التكنوقراط في الحكومة السورية قال: "تقدم الحكومة السورية الوعود استناداً إلى الخبرة التقنية الإيرانية والروسية والمنح والقروض المالية. لكن حتى اليوم، فإن هذين البلدين لم يقدم شيئاً لإزالة الأنقاض وإعادة إعمار المناطق المدمرة".⁴⁷ وفي الوقت الذي تقدم فيه روسيا وإيران بعض الدعم المالي لسورية، فإنهما تواجهان صعوبات اقتصادية داخلية تحد من قدرتهما على المساعدة، حتى على افتراض أنهما مستعدتان لفعل ذلك.⁴⁸ دبلوماسي روسي قال: "نحن نشرك في إعادة الإعمار، ونركز على المجالات الحيوية مثل الكهرباء، والمستشفيات، وخطوط الطاقة، والجسور وغيرها من البنية التحتية الحيوية، لكن مواردنا محدودة، وليست كموارد الولايات المتحدة أو أوروبا".⁴⁹

يبدو أن إيران وروسيا مهتمتان أكثر بقيام النظام بتعويضهما على دعمهما العسكري من خلال عقود مربحة. وفي حين أن بعض هذه العقود قد تسهم في إعادة إعمار البنية التحتية الأساسية، فإن عقوداً أخرى تعرض

أكبر مشروع تطوير عقاري للأبنية الفاخرة ومراكز التسوق في سورية أقر بموجب المرسوم 66 والقانون رقم 10. انظر الموقع الرسمي لماروتا سيتي: <http://marotacity.sy>. لتنفيذ هذا المشروع، أجبرت الحكومة الآلاف من سكان

المنطقة على المغادرة، بتعويض أو بدونه. انظر. Daher, "Reconstructing Syria", op. cit.

⁴⁰ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، جنيف، حزيران/يونيو 2019.

⁴¹ انظر خطاب الأسد المتلفز في دمشق أمام رؤساء المجالس المحلية، "الرئيس الأسد: الحرب كانت بيننا نحن السوريين وبين الإرهاب حصراً"، 17 شباط/فبراير 2019، وكالة الأنباء العربية السورية.

⁴² المرجع السابق.

⁴³ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، جنيف، حزيران/يونيو 2019.

⁴⁴ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي أوروبي، تشرين الأول/أكتوبر 2019.

⁴⁵ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي روسي، نيسان/أبريل 2019. خبير روسي في العلاقات الدولية علق قائلاً: "نمة فهم مشترك في موسكو بأن التنمية والأمن مرتبطان في سورية. وتقوم روسيا المخاطرة طويلة الأمد لعدم القيام بما يكفي على الجانب التنموي". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات، موسكو، حزيران/يونيو 2019.

⁴⁶ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي روسي، نيسان/أبريل 2019.

⁴⁷ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2019.

⁴⁸ لقد قدمت روسيا بعض المساعدة لسورية، كما وفرت إيران خطوط انتمان، بشكل أساسي لواردتها من الوقود، لكن من الصعب الحصول على بيانات دقيقة بذلك. انظر "Russia and Iran: Economic Influence in Syria", Chatham House, March 2019.

⁴⁹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، أيار/مايو 2019.

حقوقاً حصرياً لاستغلال الموارد الطبيعية.⁵⁰ ومن خلال هذه العقود، تعترز روسيا وإيران أيضاً وضع نفسيهما بصفتيها المستفيدتين الرئيسيتين إذا بدأت استثمارات أجنبية كبيرة بالتدفق إلى سورية وانطلقت عملية إعادة الإعمار.⁵¹ وقد كان هذا أمراً محبطاً، لأن بعض العقود ما تزال دون تنفيذ بسبب عدم تأمين النظام للأموال الضرورية. على سبيل المثال، ورغم توقيع مذكرات تفاهم مع دمشق لإعادة تأهيل قطاع الكهرباء في أيلول/سبتمبر 2017 وكانون الثاني/نوفمبر 2018، على التوالي، فإن طهران وموسكو انسحبتا في غياب التمويل لدى النظام.⁵²

لقد بحثت موسكو عن مصادر تمويل بديلة، خصوصاً دون شروط. ففي فعلها ذلك، تريد تقليص التزاماتها المالية الخاصة، وتشجيع عملية تطبيع من شأنها أن تعيد الشرعية للنظام، وتمهد الطريق لانسحابها العسكري حالما تعتقد أن النظام عاد إلى الإمساك بزمام الأمور، والتي ستشكل جميعها انتصاراً دبلوماسياً لموسكو.⁵³ وتبدو رغبة على نحو خاص في إشراك دول الخليج، التي يأتي تمويلها، طبقاً للخبراء الروس في الشأن السوري، "معتمداً على منطق هو عكس المقاربة الأوروبية القاضية بتحقيق التسوية السياسية أولاً ومن ثم احتمال الاستثمار لاحقاً".⁵⁴

ولتحقيق ذلك، ضغطت موسكو لتحويل خطوات الإمارات العربية المتحدة والبحرين الأولى نحو التطبيع إلى عملية أوسع لإعادة الانخراط العربي مع سورية. وقد حاولت الاستفادة من شعور بعض الدول العربية بأن الاستمرار في الابتعاد عن النظام سيمنعها من المشاركة في تسوية سياسية مستقبلية، ما سيؤدي إلى ترك

⁵⁰ لقد بنت روسيا محطات طاقة جديدة إضافة إلى الخطوط الحديدية بين اللاذقية ودمشق وحمص ودمشق، ووقعت عقوداً، أحدها على سبيل المثال في مطلع العام 2018 لتقديم المساعدات التقنية والمالية الروسية لإعادة بناء قطاع الطاقة السوري والبنية التحتية للنقل. لمراجعة لمحة عامة عن التعاون الروسي - السوري، انظر Ruslan Mamedov and Tatyana Shmeleva, "Post-War Rebuilding of Syria: Russia's Perspective" in *Squaring the Circle: Russian and European views on Syrian Reconstruction*, Russian International Affairs Council, May 2019. وأدى الانفراج للوصول إلى الموارد الطبيعية إلى تنافس متزايد بين روسيا وإيران. وقد تمتعت دمشق بتعاون متميز مع روسيا حتى الآن. انظر "Russia and Iran"، مرجع سابق. أدى هذا إلى شعور متزايد بالإحباط في إيران، التي استثمرت بشكل رئيسي في القطاع العقاري والسياحة الدينية. مسؤول إيراني سابق قال: "لا يحصل الإيرانيون على عائدات اقتصادية من استثماراتهم في سورية والعراق. تتكون شبكة الأعمال بين إيران وسورية من خمسة أشخاص فقط. السوريون مرتبطون بالأردن والسعودية ومصر؛ وليس هناك مكان لإيران. نستطيع أن نبني محطة طاقة، لكن ما نفوذ الذي يحققه لنا ذلك؟ ثمة انفصال بين نفوذنا السياسي ومكاسبنا الاقتصادية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، طهران، كانون الثاني/يناير 2019. انظر على سبيل المثال، "Russian Company to Invest Millions in Phosphate Washing Plant", The Syria Report, 31 July 2018. خبير روسي في شؤون الشرق الأوسط قال: "المهمة الرئيسية لروسيا - وما تتم مناقشته الآن - هو كيفية استعادة الأموال من هذه العملية. لم تحصل روسيا على شيء اقتصادي من سورية. العراق مثير للاهتمام أكثر من سورية بالنسبة لقطاع الأعمال الروسي. لا تتجاوز استثمارات الشركات الروسية في سورية أكثر من نصف مليار دولار، والتجارة الاقتصادية بيننا وبينهم لا تذكر. العراق قصة أخرى". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع رسلان ماميدوف، منسق برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مجلس الشؤون الخارجية الروسية، حزيران/يونيو 2019.

⁵¹ رسلان ماميدوف قال: "وقعت روسيا اتفاقاً لإعادة بناء وتحديث ميناء طرطوس، الذي كان في وضع سيء جداً على مدى عقود. ستستثمر شركة ستروي ترانس غاز نصف مليار دولار هناك. والشركة أصلاً خاضعة للعقوبات الأميركية، وبالتالي فإنها لا تكثر. حالما تنطلق إعادة الإعمار، ستبدأ السلع بالتدفق عبر الميناء". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، حزيران/يونيو 2019.

⁵² "Russia and Iran"، مرجع سابق.

⁵³ في مؤتمر صحفي عقد في 28 كانون الأول/ديسمبر 2018، أكد وزير الخارجية الروسي سيرغي لافروف: "لقد ساعدت روسيا أصلاً الحكومة السورية على توفير ظروف معيشية طبيعية، بما في ذلك ضمان إمدادات المياه والكهرباء، والتعليم للأطفال، والخدمات الطبية في المراكز السكنية، حيث عاد عشرات الآلاف اللاجئين ويستمررون في العودة". "Lavrov blasts West's refusal to participate in Syria's reconstruction", TASS, 28 December 2018. وزارة الدفاع الروسية تنشر بيانات بجهودها الاقتصادية والدبلوماسية في سورية على الموقع: <https://syria.mil.ru/en/index/syria.htm>

⁵⁴ "Post-War Rebuilding of Syria"، مرجع سابق.

الميدان لإيران وتركيا، وحرمانها من الفوائد التجارية المستقبلية.⁵⁵ وإذا لم تكن قد حققت تقدماً كبيراً في هذا المجال، فإن ذلك يعود بشكل رئيسي إلى الضغوط والعقوبات الدبلوماسية الأميركية.⁵⁶

لاعبون آخرون مثل الصين عبروا أيضاً عن اهتمامهم بإعادة إعمار سورية.⁵⁷ إلا أن موسكو لا تراهن على بكين أيضاً. تقييمها ينطلق من أن انخراط بكين في سورية من شأنه فقط أن يعقد علاقات الصين مع الولايات المتحدة، وأن الشركات الصينية لن تكون راغبة بالمخاطرة بالاستثمار في سورية في الوقت الذي حصلت فيه روسيا وإيران أصلاً على حقوق رئيسية بالوصول إلى الموارد الطبيعية كالنفط، والغاز والفوسفات.⁵⁸

اللاعبون الأكثر قدرة على توفير الدعم المالي لمشاريع البنية التحتية الرئيسية هم الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، لكن موسكو ترى أن الشروط الأوروبية غير ضرورية وتحدث أثراً عكسياً. دبلوماسي روسي قال: "مقاربتنا الرئيسية لإعادة الإعمار هي أنه لا ينبغي مقاطعة الحكومة. سيحدث ذلك أثراً عكسياً. نحن نقول للعرب، وللأوروبيين والأميركيين أن يقبلوا بالواقع".⁵⁹ بشكل خاص، نقول لأوروبا إنها ينبغي أن تتوقف عن التمسك بالوهم القائل بأن اللعب بورقة إعادة الإعمار يمكن أن يحدث تغيير النظام الذي فشلت الحرب في إحداثه.

في مواجهة الموقف الأوروبي الذي يربط احتمال تمويل إعادة الإعمار بتحقيق تقدم حقيقي في عملية الانتقال السياسي، تجادل موسكو بأن إعادة بناء البنية التحتية يعد شرطاً ضرورياً لعودة اللاجئين من أوروبا والشرق الأوسط.⁶⁰ وتتهم موسكو أوروبا "بتسييس قضية إعادة الإعمار" وذلك بجعل التمويل مشروطاً بتحقيق

⁵⁵ لمراجعة تعبير عن هذه المشاعر، انظر تعليقات وزير الخارجية الإماراتي إضافة إلى تعليقات لافروف: "عبد الله بن زايد: غياب الدور العربي عن سورية غير مقبول"، وكالة أنباء الإمارات، 7 آذار/مارس 2019. طبقاً لـ The Syria Report، فإن شخصيات قوية في دمشق "تمكنت من الاستمرار بالسفر إلى الإمارات، والاحتفاظ بحسابات مصرفية وإدارة أعمالها" طوال الحرب. ومنذ إعادة افتتاح السفارة الإماراتية في دمشق، استؤنف إصدار تأشيرات الدخول لرجال الأعمال. "Business Event Boosts Syrian Regime Ties with UAE", The Syria Report, 22 January 2019.

⁵⁶ دبلوماسي أوروبي قال: "لقد جعلت الولايات المتحدة الإمارات تفهم أن مزيداً من الخطوات نحو تطبيع العلاقات مع سورية أو أي استثمارات أخرى ستشكل أمراً غير مرحب به". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، آذار/مارس 2019. مسؤول أميركي قال إن الولايات المتحدة ضغطت على دول الخليج ودول أخرى كي لا تعيد انخراطها مع النظام. "أخبرناهم: لا تغريكم فكرة أنه سيكون لكم حضور هناك وأنكم ستبدؤون بممارسة النفوذ". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، واشنطن، نيسان/أبريل 2019. في 27 آب/أغسطس 2019، حذرت السفارة الأميركية في سورية (التي تعمل من خارج سورية) رجال الأعمال الإقليميين من المشاركة في معرض دمشق الدولي، قائلة إن "أي شخص يقيم علاقات تجارية مع نظام الأسد أو المرتبطين به يعرض نفسه لاحتمال فرض عقوبات أميركية". تغريدة للسفارة الأميركية في سورية، @USEmbassySyria، 9:47 قبل الظهر، 27 آب/أغسطس 2019. لم تُنصَح الإمارات قرارها في كانون الأول/ديسمبر 2018 بإعادة فتح سفارتها في دمشق بخطوات رئيسية أخرى نحو التطبيع خشية إثارة غضب الولايات المتحدة. مسؤول إماراتي رفيع شرح قائلاً: "موقفنا ليس النصح بالتحديد. نحن منفتحون على تقديم المساعدات الإنسانية في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة طالما أنها لا تمر عبر النظام؛ يمكن أن تمر عبر روسيا، على سبيل المثال. أي جهة ما عدا الإبرانيين. ينبغي أن تكون التفاصيل سليمة. لكننا نشعر بإثارة كبيرة، على سبيل المثال، إزاء احتمال تقديم المساعدة في نزاع الألغام". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، أبو ظبي، تشرين الثاني/نوفمبر 2018. كما ترتبط مبادرات موسكو حيال دول الخليج بالأمال التي تعلقها روسيا على تعاون أوروبي. دبلوماسي روسي قال: "نحاول إقناع البلدان العربية بالسماح لسورية بالعودة إلى الجامعة العربية، لأنه إذا قبل العرب بذلك، فلماذا لا يقبل الأوروبيون [بتطبيع العلاقات مع دمشق]؟ حتى الآن، لم نتمكن من إقناع العرب باستعادة علاقاتهم بشكل كامل مع سورية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، نيسان/أبريل 2019.

⁵⁷ انظر "Chinese Interest in Real Estate and Construction Sectors Grows", The Syria Report, 16 October 2019.

⁵⁸ دبلوماسي روسي قال: "لدى الصين قضايا كبيرة يتعين عليها تسويتها مع الولايات المتحدة. لا تشكل سورية أولوية بالنسبة لهم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، أيار/مايو 2019. يبدو أن الحيلة هي كلمة السر الصينية. في حين أن الحكومة أعلنت عن عدة استثمارات، فإن أيًا منها لم يترجم إلى فعل ملموس. في تموز/يوليو 2017، استضافت بكين أول معرض تجاري حول إعادة إعمار سورية، وأعلنت خطاً بقيمة 2 مليار دولار على شكل استثمارات صينية لتأسيس حدائق صناعية في سورية. "China extends helping hands to rebuild Syria", China Daily, 10 February 2018.

⁵⁹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي روسي، نيسان/أبريل 2019.
⁶⁰ منذ أواسط العام 2018، روجت موسكو لفكرة في أوروبا مفادها أنه بالنظر إلى أن الأزمة السورية انتهت، ينبغي أن يعود اللاجئين، لكن غياب البنية التحتية يمنعهم. "Putin urges Europe to help rebuild Syria so refugees can return", The Guardian, 18 August 2018. محلل روسي علق قائلاً بأن روسيا ترى في عودة اللاجئين وسيلة لتحقيق الاستقرار في سورية، ليس فقط لأنها ستشجع الدول الغربية على الاستثمار في إعادة الإعمار، بل أيضاً لأنها ستساعد في إعادة إطلاق الاقتصاد وتوفير القوى البشرية المحتملة للقوات المسلحة السورية، التي تهدف روسيا إلى إعادة بنائها. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تموز/يوليو 2019.

مكاسب سياسية، في حين أن الحصيلة تؤثر بشكل رئيسي في رفاه الشعب السوري وقدرة اللاجئين على العودة.⁶¹ وقد أطلقت روسيا عدة مبادرات لتيسير عودة اللاجئين، حيث كانت تنظم العملية وتحصل على التطمينات الأمنية من النظام.⁶² لكن جهودها فشلت في الإقناع، بشكل رئيسي بسبب غياب ضمانات أمن وسلامة ذات مصداقية، وعدم استعداد روسيا للضغط على النظام لتقديم هذه الضمانات.⁶³

في هذا السياق، اعتمدت موسكو على الحجة القائلة بأن إعادة الإعمار عملية مرغوبة، لكن ليست لا غنى عنها لتحقيق مصالحها في سورية. الخبير الروسي لشؤون الشرق الأوسط رسلان ماميدوف قال:

موسكو ليست بحاجة لإقناع أحد. هذا هو الخطأ الرئيسي الذي يرتكبه الأوروبيون، والسوريون أيضاً. يمكن لروسيا أن تقرر عدم القيام بشيء، وتجميد الوضع، ودعم سورية في الحد الأدنى، وسينجح ذلك. حتى لو تنامي الاستياء في أوساط الموالين، فإنهم لن يكونوا قادرين على إسقاط الحكومة. مصالح روسيا في سورية آمنة عملياً.⁶⁴

بعبارة أخرى، تعتقد موسكو أن أوروبا هي التي تحتاج لإقناع روسيا، وليس العكس. في حين أن موسكو تقول إنها تتشاور الأوروبيين وجهة نظرهم بأن الحكم في سورية ينبغي أن يشترك شرائح أوسع، فإنها تتوقع من أوروبا تقديم الحوافز أولاً، مثل رفع العقوبات وتقديم التمويل لإعادة الإعمار.⁶⁵ وتدعي أن هذا سيوفر لروسيا بعض الأدوات التي تمكنها من فعل شيء في سورية. وقال الخبير:

المقاربة الرسمية للاتحاد الأوروبي في سورية تستند إلى تفكير رغبوي – بأن الاتحاد الأوروبي يمكن أن يقدم الدعم لإعادة الإعمار بالتزامن مع عملية انتقالية سياسية ذات مصداقية. لكن السؤال في موسكو

⁶¹ "Russia's Putin says Europe should leave politics out of Syria reconstruction", Reuters, 18 May 2018. وزير الخارجية لافروف قال: "أعتقد أن رفض الغرب في هذه المرحلة القيام بالشيء نفسه ومساعدة السوريين على إعادة بناء ظروف الحياة الطبيعية في سائر أنحاء البلاد، الأمر الذي سيمكن اللاجئين من العودة بهدوء وثقة، يحدث أثراً عكسياً ويتعارض مع أعراف القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان". "Lavrov blasts West's refusal to participate in Syria's reconstruction", TASS, 28 December 2018.

⁶² في شباط/فبراير 2019، قال بوتين إن "سورية بات بإمكانها اليوم أن تستوعب 1.5 مليون شخص"، بالإشارة إلى اللاجئين العائدين، وأن الحكومة [السورية] قدمت ضمانات أكيدة بعدم اتباع مقاربة تمييزية حيال جميع أولئك الراغبين بالعودة إلى وطنهم". "بيان صحفي وأجوبة على أسئلة الصحفيين بعد اجتماع لرؤساء روسيا، وإيران وتركيا"، 14 شباط/فبراير 2019، مرجع سابق. وقد أطلق المسؤولون الروس عدة مبادرات مصممة لتيسير عودة اللاجئين، مثل تأسيس اللجنة اللبنانية – الروسية لتنسيق عودة اللاجئين وبناء مركز لاستقبال، وتوزيع وتوفير السكن للاجئين من أجل "مراقبة عودة جميع النازحين مؤقتاً واللاجئين السوريين من الدول الأجنبية إلى أماكن سكنهم الدائمة" في سورية. بيان صحفي لوزير الدفاع الروسي، 18 تموز/يوليو 2018. انظر أيضاً، "Russian and Syrian authorities set up centre for refugees returning to Syria", Reuters, 18 July 2018. لقد شكك المسؤولون الأوروبيون بالطبيعة الطوعية لحالات العودة حتى الآن من بلدان مثل لبنان، حيث يواجه اللاجئون ضغوطاً رسمية وشعبية كبيرة للعودة. مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، تشرين الأول/أكتوبر – كانون الأول/ديسمبر 2018. وقدمت موسكو "خطة لعودة اللاجئين" للحكومات الأوروبية في أواسط العام 2018، التي تقول بأنها تحدد نوع البنية التحتية اللازمة في كل موقع محدد سيعود إليه اللاجئون. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، كانون الأول/ديسمبر 2018.

⁶³ "المسح الإقليمي الرابع لتصورات ونوايا اللاجئين السوريين حيال العودة إلى سورية"، مفضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، تموز/يوليو 2018. محلل روسي قال: "روسيا ترى مشاكل في سلوك الحكومة السورية: أي أنها لا تفي بالتزاماتها؛ وأنها ترفض منح الموافقات للعديد من اللاجئين الذين يتقدمون بطلب العودة من لبنان؛ وأنها تستمر في سجن الأشخاص عشوائياً. لم تنفذ الوعود العلنية التي قطعها الرئيس الأسد للعائدين. وقد ذكرت روسيا الحكومة بهذه الوعود، لكن النتائج كانت ضئيلة إن لم تكن معدومة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تموز/يوليو 2019. علاوة على ذلك، قال محلل روسي للعلاقات الدولية: "لا أعتقد أن الجميع هنا يوافقون بشكل كامل على فهم الحكومة السورية للوضع. إلا أن الحكومة السورية ليست تابعة لموسكو. لديها أولوياتها. وممارسة النفوذ والإملاء أمران مختلفان تماماً". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات، موسكو، حزيران/يونيو 2019. في تشرين الأول/أكتوبر 2018، أعلن النظام عفواً مؤقتاً عن الذكور الذين كانوا قد تخلفوا عن الخدمة العسكرية. "Syria offers amnesty to deserters and draft dodgers", Reuters, 9 October 2018. مسؤول أممي قال: "الإعلانات التي صدرت عن دمشق فيما يتعلق بالقضايا الأمنية (الإغفاءات العسكرية، والعفو العام)، إيجابية، لكنها تبقى غير واضحة بالنسبة للعديد من السوريين. آخرون يتشككون فيها. ثمة حاجة للمزيد من الوضوح والمزيد من المعلومات حول ما إذا كانت هذه الإجراءات تنفذ وكيفية تنفيذها". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2018.

⁶⁴ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، حزيران/يونيو 2019. وأضاف إن المصلحة الرئيسية لروسيا تكمن في البحر الأبيض المتوسط، وقد حصلت عليها: "يمكن لروسيا أن تكون هناك لعقود".

⁶⁵ دبلوماسي روسي قال إن جهود موسكو لتشكيل اللجنة الدستورية أوضحت فهمها للحاجة للإصلاح: "من الواضح أنه ينبغي خلق سورية جديدة. وينبغي تقديم اللجنة الدستورية على أنها معلم مهم في ذلك المسار – لإظهار أن ذلك ليس مجرد كلام بل واقع، كشيء تريده روسيا. لقد كان الدفع باتجاه البعد السياسي فكرة نتنا منذ البداية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، نيسان/أبريل 2019.

هو دائماً: ما هي العملية الانتقالية ذات المصدقية؟ يمكن لروسيا أن تشرع في الضغط باتجاه إجراء إصلاحات حقيقية فقط إذا انخرطت أوروبا مع دمشق بشكل شامل. يمكن للاتحاد الأوروبي أن يتخذ خطوة صغيرة لإظهار جديته والشروع في هذه العملية، أي برفع العقوبات، على الأقل جزئياً. أنا لا أتحدث حتى عن أموال إعادة الإعمار. إذا قدم الاتحاد الأوروبي ذلك، يمكن لروسيا أن تبدأ بالدفع من أجل إجراء إصلاحات حقيقية.⁶⁶

III. المأزق الأوروبي

منذ العام 2016 فصاعداً، أوضح الاتحاد الأوروبي، تقوده في ذلك بريطانيا، وفرنسا وألمانيا (مجموعة الثلاث) أنه سيجعل أي تمويل لإعادة الإعمار مشروطاً بوجود عملية انتقال سياسي في سورية وأن تلك العملية بدأت "تسير بثبات". وكانت دوافعه من شقين: فهو يرى الاستثمار في إعادة الإعمار دون وجود عملية انتقال سياسي حقيقي هدرًا، بل سيحدث أثراً عكسياً بالنظر إلى أن العملية ستكافئ، وتعيد الشرعية وترسخ وضع نظام يستمر باتباع سياسات قمعية وتمييزية. ويرى في حيازته لمخزون كبير من أموال إعادة الإعمار، إضافة إلى العقوبات، أحد أدواته المحدودة جداً للضغط من أجل التحرك في عملية سياسية من شأنها أن تحقق استقراراً دائماً في سورية. وإلى الحد الذي تشكل فيه معارضة لهذا الخط العام في مؤسسات الاتحاد الأوروبي وبين دوله الأعضاء، فهي لا تتعلق بما إذا كان ينبغي اتباع تلك السياسة بل بكيفية لعب ورقة إعادة الإعمار.

عقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة على سورية، التي نصفها أدناه، تشكل عائقاً إضافياً يمنع تغيير مقاربة الاتحاد لإعادة الإعمار، ويسمح في الواقع لأوروبا بالمحافظة على خطها الصارم في عدم المشاركة في العملية. والعقوبات القطاعية على نحو خاص، المختلفة كثيراً عن العقوبات المحددة التي تستهدف شخصيات مرتبطة بالنظام، لها آثار مباشرة على الاقتصاد السوري.

أ. العقوبات الدولية بوصفها العائق الأول لتقديم مساعدات إعادة الإعمار

مقاربة أوروبا إلى إعادة الإعمار مرتبطة بسياسات العقوبات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، إن لم تكن معتمدة عليها. وبالنظر إلى أن استنتاجات المجلس الأوروبي التي تمنع الاتحاد الأوروبي من تمويل إعادة الإعمار دون أن يكون هناك عملية سياسية "جارية بثبات" ليست ملزمة قانونياً للدول الأعضاء، فإن عقوبات الاتحاد الأوروبي هي التي تمنع الشركات الأوروبية من الاستثمار في سورية.⁶⁷ إضافة إلى ذلك، يعتقد المسؤولون الأوروبيون أن العقوبات الأميركية على سورية تعزز موقف الاتحاد الأوروبي، خصوصاً لأن بعض هذه العقوبات تطبق خارج أراضي الولايات المتحدة وبالتالي تردع أطراف ثالثة ذات قدرات مالية كبيرة، مثل دول الخليج، عن الاستثمار في إعادة إعمار سورية.⁶⁸ بالطبع، وكما هو حال جميع العقوبات الأحادية التي يمكن أن تفرض خارج الولايات المتحدة، فإنها قد تحدث أثراً عكسياً على الاتحاد الأوروبي إذا ومنتى تطورت السياسة الأوروبية.

بداية من عام 2011، تبنى الاتحاد الأوروبي سلسلة من الإجراءات التقييدية ضد النظام السوري وداعميه.⁶⁹ وبحلول أيار/مايو 2019، كان الاتحاد الأوروبي قد فرض عقوبات على 269 شخصاً (من السوريين وغير السوريين) و69 كياناً، بما في ذلك جميع الوزارات الحكومية والمصارف العامة والخاصة، على شكل حظر سفر وتجميد أصول على أولئك "المسؤولين عن القمع العنيف ضد السكان المدنيين في سورية، والاستفادة من دعم النظام، و/أو ارتباطهم بتمثل أولئك الأشخاص أو الكيانات".⁷⁰ كما فرض قيوداً على تصدير السلع

⁶⁷ طبقاً للمادة 35 من النظام المتعلق بالإجراءات التقييدية في الاتحاد الأوروبي، فإن عقوبات الاتحاد الأوروبي تطبق: (أ) داخل أراضي الاتحاد، بما في ذلك مجاله الجوي؛ (ب) على متن أي طائرة أو سفينة تقع ضمن الولاية القضائية لدولة عضو فيه؛ (ج) أي شخص داخل أو خارج أراضي الاتحاد الأوروبي بحمل جنسية دولة عضو فيه؛ (د) أي شخص، أو كيان أو هيئة اعتبارية مؤسسه في ظل قانون دولة عضو فيه؛ (هـ) أي شخصية أو كيان أو هيئة اعتبارية فيما يتعلق بأي أعمال تجرى كلياً أو جزئياً داخل الاتحاد. انظر، "EU restrictive measures in Syria – FAQs"، European Commission, 1 September 2017. في أيلول/سبتمبر 2019، احتجزت السلطات البريطانية ناقلة نفط إيرانية في المياه الإقليمية البريطانية في جبل طارق اتهمتها بحمل نفط موجه إلى سورية. UK، Patrick Wintour، "accuses Iran of selling oil from seized tanker to Syria"، *The Guardian*, 10 September 2019. وسرعان ما أفرجت السلطات البريطانية عن السفينة، التي أبحرت في طريقها إلى سورية. يشك بقانونية احتجاز السفينة. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول رفيع في الاتحاد الأوروبي، بروكسل، أيلول/سبتمبر 2019.

⁶⁸ مسؤول أوروبي شرح قائلاً: "سيتم تقييد النفوذ الأوروبي على إعادة الإعمار جزئياً إذا بدأ لاعبون ماليون كبار، مثل دول الخليج والصين، بالشروع بالاستثمار في سورية. لكن يبدو أن التهديد بفرض عقوبات أميركية إضافية تطبق خارج أراضي الولايات المتحدة يحدث أثره أصلاً: إننا لا نرى أي استثمارات كبيرة حتى الآن". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، نيسان/أبريل 2019. خبير تنموي سوري يعمل في بيروت قال إن السياسة الأوروبية تهدف إلى إبلاغ دمشق بأنكم "قد لا تحتاجون أموالنا لإعادة البناء لكنكم ستحتاجون موافقتنا". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بيروت، أيار/مايو 2019.

⁶⁹ انظر "سورية: الاتحاد الأوروبي يجدد عقوباته على النظام لمدة عام"، مجلس الاتحاد الأوروبي، 17 أيار/مايو 2019.

⁷⁰ في أيار/مايو 2019، مدد المجلس الأوروبي عقوبات الاتحاد الأوروبي على النظام السوري حتى 1 حزيران/يونيو 2020. انظر "Syria: EU renews sanctions against the regime by one year"، مرجع سابق.

والتكنولوجيا التي يمكن استخدامها من أجل القمع الداخلي؛ وحظراً على استيراد النفط الخام والمنتجات النفطية من سورية من قبل مواطنيه ومن أراضيها؛ وحظراً على تصدير واستثمار المعدات والتكنولوجيا اللازمة لصناعة النفط والغاز؛ وحظراً على الاستثمار في الشركات المشاركة في بناء محطات الطاقة لإنتاج الكهرباء؛ وحظراً على تصدير المعدات، والتكنولوجيا والبرمجيات لمراقبة واعتراض الاتصالات الهاتفية واتصالات الإنترنت.⁷¹ ويمكن لدولة عضو في الاتحاد الأوروبي أن تمنح استثناءات فقط "لأغراض إنسانية أو مدنية".⁷²

وتخضع العقوبات الأوروبية على سورية للتجديد سنوياً بالتصويت بالإجماع.⁷³ في حين أن دولة عضو واحدة يمكن أن تمنع التجديد، فإن الدول في الواقع لا ترغب بتحمل الثمن السياسي لتعطيل إجماع الاتحاد الأوروبي على قضية لا تعتبرها أولوية قصوى.⁷⁴ ولذلك يمكن توقع أن تظل عقوبات الاتحاد الأوروبي مفروضة طالما ظلت أغلبية كبيرة من الدول الأعضاء – بما فيها مجموعة الثلاث خصوصاً – داعمة لها.

على عكس عقوبات الاتحاد الأوروبي، فإن العقوبات الأميركية على سورية، التي بدأت في العام 2004 وتم تعزيزها بعد العام 2011، لا تستهدف قطاعات محددة، مثل القطاع المصرفي أو صادرات الأسلحة، بل تحظر "المعاملات أو التعاملات في المنتجات النفطية ذات الأصول السورية أو فيما يتعلق بها"، و"تصدير، أو إعادة تصدير، أو مبيع، أو تزويد الخدمات في سورية"، و"الاستثمارات الجديدة في سورية" على "أي شخص أميركي، أينما كان موقعه".⁷⁵ اختلاف جوهرى آخر بين العقوبات الأميركية وعقوبات الاتحاد الأوروبي يتمثل في أن العقوبات الأميركية على سورية تتقاطع مع تلك المفروضة على إيران وحلفائها من غير الدول مثل حزب الله.⁷⁶

علاوة على كل ذلك، وعلى عكس عقوبات الاتحاد الأوروبي، فإن بعض العقوبات الأميركية يمكن تطبيقها خارج الأراضي الأميركية، وأثرها كبير حتى لو كان نطاقها محدوداً جزئياً بالمقارنة مع العقوبات على إيران أو روسيا.⁷⁷ يمكن لأطراف ثالثة أن تواجه عقوبات إذا أسهمت بشحن النفط الخام والمنتجات النفطية إلى سورية.⁷⁸ لقد أسهمت مثل تلك العقوبات بحدوث نقص في منتجات الطاقة.⁷⁹ بشكل أوسع، يمكن أن تفرض العقوبات على أطراف ثالثة إذا أجرت "تعاملات لصالح أو نيابة عن أي شخص يخضع لعقوبات الولايات المتحدة فيما يتعلق بإيران أو سورية".⁸⁰ وهذا يعني أنه يمكن للولايات المتحدة فرض عقوبات على أي شخص

⁷¹ "EU response to the Syrian crisis", EEAS, 8 March 2019. وهذا يقدم قائمة شاملة لعقوبات الاتحاد الأوروبي في ملحق.

⁷² قرار المجلس CFSP/255/2013 بتاريخ 31 أيار/مايو 2013 بشأن الإجراءات التقييدية ضد سورية"، مجلس الاتحاد الأوروبي، 31 أيار/مايو 2013.

⁷³ مسؤول أوروبي قال: "ليس هناك أنظمة محددة فيما يتعلق بإجراء تشديد عقوبات الاتحاد الأوروبي؛ إذ يمكن تطبيق إجراءات مختلفة حسب البلد الواقع تحت العقوبات. في حالة سورية، يجري ذلك بالإجماع – أو ما يمكن أن نسميه توافق غير رسمي. ليس هناك سابقة لدولة عضو في الاتحاد تقوم بكسر الإجماع فيما يتعلق بالعقوبات". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2019. جرى آخر تجديد للعقوبات في 17 أيار/مايو 2019. انظر "قرار المجلس (CFSP) 806/2019"، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، 20 أيار/مايو 2019.

⁷⁴ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في الاتحاد الأوروبي، بروكسل، آذار/مارس 2019.

⁷⁵ تخضع سورية للعقوبات الأميركية منذ العام 2004 بموجب قانون محاسبة سورية من أجل "التعامل مع سياسات الحكومة السورية في دعم الإرهاب، واستمرار احتلالها للبنان، والانخراط في برامج أسلحة تدمير شامل وبرنامج صاروخية، وتقويض الجهود الأميركية والدولية لتحقيق الاستقرار في العراق. في أعقاب الأحداث في سورية التي بدأت في آذار/مارس 2011، أصدرت الأوامر التنفيذية الجديدة رداً على العنف المستمر وانتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث في سورية". لمراجعة قائمة بالعقوبات الأميركية، انظر "العقوبات على سورية"، وزارة الخزانة الأميركية، 2 نيسان/أبريل 2019.

⁷⁶ في أيلول/سبتمبر 2019، حدّث الأمر التنفيذي 13886، "تحديث العقوبات لمحاربة الإرهاب"، تصنيف سورية وإيران في الوقت الذين عدل فيه سلطات عقوبات محاربة الإرهاب. "الأمر التنفيذي 13886"، وزارة الخزانة الأميركية، 10 أيلول/سبتمبر 2019.

⁷⁷ مسؤول أوروبي قال: "بشكل ما، فإن النقاش القانوني ناقل، لأنه بصرف النظر عن طبيعة ونطاق العقوبات الأميركية، فلن يخاطر أحد عندما يكون هناك أي شك. إنها سياسة متعمدة من قبل مكتب ضبط الأصول الأجنبية بأن لا يقدم تعليمات واضحة". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات، 23 تشرين الأول/أكتوبر 2019.

⁷⁸ في تشرين الثاني/نوفمبر 2018، فرضت الولايات المتحدة حظراً على شحنات النفط الخام والمنتجات النفطية إلى سورية، "بصرف النظر عن موقع وجنسية أولئك الذين يبسرون مثل ذلك التصدير". "مشورة مكتب مراقبة وتقييم الأصول الأميركية للمجتمع العامل في الشحن البحري للنفط"، وزارة الخزانة الأميركية، 25 آذار/مارس 2019.

⁷⁹ "Where We Stand on the Syria Sanctions", The Syria Report, 6 March 2019. يشكل نقص المواد النفطية أحد منتجات عوامل أخرى أيضاً، بما في ذلك الفساد.

⁸⁰ الأمر التنفيذي 13608 "وزارة الخزانة الأميركية"، 1 أيار/مايو 2012.

أو كيان أجنبي ينخرط في تعاملات محظورة مع الحكومة السورية أو مع أشخاص أو كيانات أخرى على قائمتها للمواطنين المحددين بشكل خاص والأشخاص المحظورين.

كما يردع التهديد بفرض جولة جديدة من العقوبات خارج الأراضي الأميركية الشركات عن الاستثمار في سورية. ويقوم الكونغرس الأميركي حالياً بمراجعة ما يسمى "قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين". وإذا تم تمرير هذا القانون في واحد من صيغتين تتم دراستهما، فإنه سيزيد من حظر تدفق الأموال إلى سورية، حيث سيوسع القانون قائمة القطاعات الخاضعة للعقوبات لتشمل إعادة الإعمار، بين قطاعات أخرى، وتطبيق القانون خارج الأراضي الأميركية.⁸¹ وهذا يعني، نظرياً، أنه يمكن للأطراف الثالثة أن تستثمر في إعادة الإعمار الآن، على سبيل المثال لبناء المنازل أو المستشفيات، دون أن تنتهك بالضرورة العقوبات الأميركية. إلا أن نزعة القطاع المصرفي إلى "الإفراط في الالتزام" بالقيود الحالية، وخوف المستثمرين من انتهاك العقوبات الحالية والمستقبلية، وحقبة أنه من المستحيل الانخراط في إعادة الإعمار دون التعامل مع المسؤولين الحكوميين الخاضعين للعقوبات كلها تتعارض مع استثمار الأموال في إعادة بناء سورية.⁸²

في حين تتسجم العقوبات الأميركية مع سياسة الاتحاد الأوروبي حيال سورية وإعادة الإعمار في الوقت الراهن، فإنها قد تصبح عبئاً إذا ومتى تطورت هذه السياسة. يقتصر التنسيق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالعقوبات على هدف واشنطن المعلن في فرض "انسحاب إيران ووكلائها من سورية"، وهو هدف لا يتشاطره الاتحاد الأوروبي.⁸³ وإذا تم تمرير قانون قيصر فإن من شأنه أن يضعف كثيراً النفوذ الأوروبي إذا قرر بعض القادة الأوروبيين الانخراط في مفاوضات مع النظام، بالنظر إلى أن ذلك سيقلص أثر أي قرار محتمل يتخذه الاتحاد الأوروبي برفع العقوبات.

ب. حالما تصبح إعادة إعمار سورية مرحلة انتقالية فإنها "ستسير بثبات"

منذ بداية الحرب السورية، قدم الاتحاد الأوروبي الدعم بشكل أساسي لوساطة الأمم المتحدة لإنهاء الصراع استناداً إلى موقفه المتعلق بقرارات مجلس الأمن ذات الصلة. ويجادل بأنه من غير الممكن التوصل إلى سلام مستدام بالوسائل العسكرية. في نيسان/أبريل 2018، أعلنت فيديريكا موغيريني، الممثلة العليا للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية في الاتحاد الأوروبي قائلة: "يمكن التوصل إلى تسوية لهذه الحرب فقط من خلال حوارات سياسية ذات معنى بين الأطراف السورية، تحت رعاية الأمم المتحدة؛ إذ إن الحل يمكن فقط أن يكون حلاً سياسياً تفاوضياً". ومن ثم تساءلت: "يمكن للحرب أن تؤدي إلى نصر عسكري، ربما. لكن هل ستؤدي إلى سلام دائم؟"⁸⁴

⁸¹ مشروع القانون المصمم لفرض العقوبات على أي شخص يقدم دعماً مالياً، أو مادياً أو تقنياً لنظام الأسد، بما في ذلك أي شخص يتعامل مع الأنشطة العسكرية للنظام أو صناعته الدفاعية، وأي شخص يقدم خدمات بناء أو هندسة مهمة للنظام. انظر "H.R. 31" – قانون حماية المدنيين السوريين لعام 2019، مجلس النواب الأميركي، 3 حزيران/يونيو 2019.

⁸² لقد كان للعقوبات على العمليات المصرفية، بوجه خاص، آثار وتداعيات، حيث ردت المؤسسات المالية الغربية عن إجراء أي عمليات مع الكيانات السورية أو المرتبطة بسورية. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، تموز/يوليو 2019. فرضت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي عقوبات على المصرف المركزي السوري، والمصرف التجاري السوري وغيرهما من المصارف العامة والخاصة منذ العام 2011. يمكن لدولة عضو في الاتحاد الأوروبي أن تستثني المصرف المركزي أو المصرف التجاري السوري من العقوبات على أساس كل حالة على حدة، أي في حال سعت منظمة غير حكومية أو منظمة دولية إلى تقديم المساعدات الإنسانية. وتهدف النقاشات بين المنظمات غير الحكومية، والمصارف الأوروبية والمسؤولين الأوروبيين إلى تخفيف حدة مخاطر "الالتزام المفرط" للقطاع المصرفي بالعقوبات المصرفية، الأمر الذي من شأنه أن يلحق الضرر بقدرة المنظمات غير الحكومية على تقديم المساعدات الإنسانية في سورية. مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، أيلول/سبتمبر 2019.

⁸³ انظر "A Force for Good: America Reinvigorated in the Middle East", U.S. Department of State, مرجع سابق.

⁸⁴ رئيسة خدمة العمل الخارجي الأوروبية، الممثلة العليا فيديريكا موغيريني، "دعم مستقبل سورية والمنطقة"، مؤتمر بروكسل الثاني حول سورية، 25 نيسان/أبريل 2018. كما قال المجلس الأوروبي في نيسان/أبريل 2018: "يكرر الاتحاد الأوروبي أن أي حل مستدام للصراع يتطلب عملية انتقالية سياسية حقيقية تتسجم مع قرار مجلس الأمن 2254 وإعلان جنيف لعام 2012 الذي تفاوضت عليه الأطراف السورية في إطار عملية جنيف التي قادتها الأمم المتحدة، ويبقى ملتزماً بوحدة وسيادة وسلامة أراضي الدولة السورية". "خلاصات المجلس بشأن سورية"، مجلس الاتحاد الأوروبي، 16 نيسان/أبريل 2018، مرجع سابق. إعلان جنيف لعام 2012 وضع المبادئ التي تم الاتفاق عليها بين أعضاء مجموعة العمل من أجل سورية (الأمين العام للأمم المتحدة، والأمين العام للجامعة العربية، وأعضاء مجلس الأمن، والاتحاد الأوروبي، وتركيا، والعراق وقطر). من أجل عملية سياسية بقيادة سورية تيسرها الأمم المتحدة، بتأسيس هيئة حكم انتقالية يمكن أن تشمل أعضاء الحكومة والمعارضة، وعملية حوار وطني، ووضع دستور جديد يخضع للموافقة الشعبية، وانتخابات تعددية "حرة وعادلة". قرار مجلس الأمن رقم 2254 بتاريخ 18 كانون

لقد جعل الاتحاد الأوروبي أي تمويل لإعادة الإعمار مشروطاً بتحقيق تقدم حقيقي في عملية سياسية حقيقية برعاية الأمم المتحدة، وهي سياسة عبر عنها أولاً في تشرين الأول/أكتوبر 2016 ومن ثم كررها في نيسان/أبريل 2017 ونيسان/أبريل 2018.⁸⁵ وفي إعلانه الأحدث، قال:

الاتحاد الأوروبي يكرر أنه سيكون مستعداً للمساعدة في إعادة إعمار سورية فقط عندما يكون هناك عملية انتقال سياسي شاملة، وحقيقية يشترك فيها الجميع، وتتفاوض فيها الأطراف السورية في الصراع على أساس قرار مجلس الأمن رقم 2254 (2015) وإعلان جنيف لعام 2012، وتسير بثبات.⁸⁶

بالتالي، وفي حين يقدم الاتحاد الأوروبي المساعدات لسورية في المناطق التي يسيطر عليها كل من النظام والمعارضة المسلحة، فإن هذا لا يشمل تمويل إعادة الإعمار. فالمساعدات تغطي ثلاثة تصنيفات: المساعدات الإنسانية (والجزء الأكبر منها غير مشروط ويستند إلى الاحتياجات المقيّمة)، ومساعدات "التكيف والبقاء" (التي تختلف بين المناطق التي تسيطر عليها المعارضة والمناطق التي يسيطر عليها النظام) ومساعدات "تحقيق الاستقرار" (في الشمال الشرقي فقط).⁸⁷

لكن بسبب التعريف الغامض لهذه التصنيفات، فإن الدول الأعضاء تستطيع تفسيرها بمرونة.⁸⁸ على سبيل المثال، فإن بعض الدول الأعضاء تشير إلى المساعدات لمشروع إعادة تأهيل محدود النطاق على أنه "إنساني+"، في حين يسميه آخرون "تعافي مبكر"، "تكيف وبقاء"، أو حتى "تحقيق الاستقرار". مسؤول أوروبي شرح قائلاً: "فيما يتعلق بالمشاريع، من الصعب رسم خطوط واضحة. المسألة تتعلق بهدف المساعدات. لماذا تقدمها؟ وفي أي سياق؟"⁸⁹ على سبيل المثال، مؤلت الدول الأعضاء، ومجموعة الثلاث بشكل خاص، مشاريع في الشمال الشرقي، مثل إعادة تأهيل محطات ضخ المياه أو العيادات، كجزء من جهود "تحقيق الاستقرار"، التي تهدف بشكل خاص إلى مساعدة الناس وأيضاً منع التنظيمات المسلحة من العودة إلى الظهور. ليس هناك مشاريع "إعادة إعمار" كبيرة النطاق وطويلة الأمد.⁹⁰ (في تشرين الثاني/نوفمبر 2019، تعرضت جميع هذه المشاريع للخطر نتيجة انسحاب أميركي جزئي من الشمال الشرقي في أعقاب التوغل العسكري التركي).

يستند موقف الاتحاد الأوروبي الرسمي إلى افتراض، مدعوم بقوة من مجموعة الثلاث، بأن تمويل إعادة الإعمار دون وجود عملية سياسية حقيقية سيكون استثماراً مهدوراً. وهو يفضل مقاربة تهدف فيها المساعدات إلى توفير الظروف، من وجهة نظره، التي "ستخفف أو تمنع عودة العنف والاستجابة إلى المظالم التي أشعلت

الأول/ديسمبر 2015 يدعو إلى وقف لإطلاق النار ويقر خارطة طريق لعملية سلام في سورية، طبقاً لمبادئ إعلان جنيف لعام 2012، ووضع جداول زمنية لمبادرات تسيرها الأمم المتحدة بين الحكومة والمعارضة، بما في ذلك تأسيس "هيئة حكم شاملة، وغير طائفية وذات مصداقية" خلال ستة أشهر، ووضع دستور جديد، وإجراء "انتخابات حرة وعادلة" تحت إشراف الأمم المتحدة تجرى خلال 18 شهراً بمشاركة جميع السوريين، بمن فيهم سوريا الشتات. ولا ينطبق وقف إطلاق النار على "التنظيمات الإرهابية" كما يحددها مجلس الأمن.

⁸⁵ انظر "خلاصات المجلس حول سورية"، مجلس الاتحاد الأوروبي، 17 تشرين الأول/أكتوبر 2016؛ خلاصات المجلس حول سورية، مجلس الاتحاد الأوروبي، 3 نيسان/أبريل 2017؛ و"خلاصات المجلس حول سورية"، 16 نيسان/أبريل 2018، مرجع سابق.

⁸⁶ مجلس الاتحاد الأوروبي، "خلاصات المجلس حول سورية"، 16 نيسان/أبريل 2018، مرجع سابق.

⁸⁷ "المجلس يبنّي استراتيجية الاتحاد الأوروبي بشأن سورية"، مجلس الاتحاد الأوروبي، 3 نيسان/أبريل 2017. المساعدات الإنسانية هي الأكبر بكثير لسورية من حيث مشاريع الاتحاد الأوروبي والموازنة (170 مليون يورو في العام 2019). وتهدف إلى "المحافظة على الحياة وتخفيف المعاناة بتلبية الاحتياجات الإنسانية للسوريين الأكثر هشاشة في سائر أنحاء البلاد". انظر مجلس الاتحاد الأوروبي، "خلاصات المجلس حول سورية"، 16 نيسان/أبريل 2018، مرجع سابق. ويقدم من قبل الإدارة العامة لعمليات الحماية المدنية والمساعدات الإنسانية الأوروبية، وأداة الاتحاد الأوروبي للمساعدات الإنسانية، وبشكل متساوي تقريباً بين اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. الإدارة العامة لسياسة الجوار الأوروبية ومفاوضات التوسع تقدم مساعدات "صمود" غير إنسانية، بلغت 10-15 مليون يورو في العام 2019. وأداة الاتحاد الأوروبي للإسهام في الاستقرار والسلام تبنت برنامجاً بقيمة 18 مليون يورو في أيار/مايو 2019 "لدعم أعمال تحقيق الاستقرار في المناطق المحررة من داعش من قبل التحالف الدولي في شمال شرق سورية". ويشمل تقديم الخدمات الأساسية، مثل إمدادات المياه ونزع الألغام، في محافظتي الرقة ودير الزور. "الاتحاد الأوروبي يعزز دعمه لتحقيق الاستقرار في المناطق المحررة من داعش"، المفوضية الأوروبية، 2 أيار/مايو 2019.

⁸⁸ تعبر خلاصات المجلس عن موقف سياسي حيال موضوع يتعلق بمجالات نشاط الاتحاد الأوروبي. وبهذه الصفة، فإنها ليست ملزمة قانونياً للدول الأعضاء ويمكن مراجعتها بالإجماع فقط.

⁸⁹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁹⁰ في نيسان/أبريل 2018، أعلن الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون مساهمة بقيمة 50 مليون يورو، بشكل رئيسي لمشاريع تحقيق الاستقرار في الشمال الشرقي. انظر "المساهمة الفرنسية لدعم الشعب السوري في شمال شرق سورية"، وزارة الخارجية الفرنسية، نيسان/أبريل 2018.

الصراع في المقام الأول".⁹¹ بالتالي، ومن هذا المنظور، ينبغي ربط إعادة الإعمار بالإصلاحات السياسية وإصلاحات الحكم.⁹² مسؤول أوروبي قال:

السكان المدنيون يعيشون في ظروف مروعة. يمكن لإعادة الإعمار أن تساعد في تخفيف معاناتهم. لكن ما مدى استدامة ذلك؟ إن تمويل إعادة الإعمار ينبغي أن يكون منطقياً، وهو ليس منطقياً اليوم. دون استعداد النظام لإجراء إصلاحات في الحكم، لا يمكن إعادة الإعمار أن تكون مستدامة.⁹³

من وجهة نظر الاتحاد الأوروبي، فإن دعم إعادة الإعمار في ظل الظروف القائمة سيحدث أثراً عكسياً، حيث سيضفي الشرعية ويزيد من تمكين نظام يعتبرونه مجرماً. على حد تعبيره: "لا يمكن استثمار دعم الاتحاد الأوروبي لإعادة الإعمار في سياق سيفاقم من انعدام المساواة والمظالم التي كانت سائدة قبل الحرب. إنه سيقدّم مثل ذلك الدعم فقط إذا كان يمكن أن يفضي إلى مصالحة حقيقية وبناء السلام".⁹⁴ كما أن المسؤولين الأوروبيين يدينون ما يشيرون إليه على أنه سياسة إعادة إعمار "إقصائية" يتبعها النظام.⁹⁵ على سبيل المثال، عبر الاتحاد الأوروبي عن قلق كبير بشأن الإطار القانوني الذي وضعه النظام لعملية إعادة الإعمار، خصوصاً القانون رقم 10.10⁹⁶ وقد أدان بنوده المتعلقة بالسكن، والأرض والممتلكات، خصوصاً فيما يتعلق بالاستثمارات التي يقول إنها ستمنع المهجرين من العودة إلى بيوتهم، محذراً من أن إعادة الإعمار دون ضمانات بوجود عملية تعويض منصفة عن الممتلكات ستؤدي إلى حدوث انتهاكات للقانون الدولي وتسهم في نزاعات على الممتلكات وتطيل أمد النزوح.⁹⁷

كما انتقد الأوروبيون أحكام النظام لقبضته على تسليم المساعدات، الأمر الذي قوض المبادئ الإنسانية، والحيادية، وعدم الانحياز والاستقلال.⁹⁸ إنهم يدعون بأن النظام وضع طبقات متعددة للتدخل تؤثر في جهود المنظمات الإنسانية الرامية لاتباع الإجراءات السلمية.⁹⁹ فقد عقد إجراءات تسجيل المنظمات غير الحكومية وفرض شركاء محليين، مثل الهلال الأحمر العربي السوري والأمانة السورية للتنمية (التي ترأسها السيدة الأولى أسماء الأسد)، وحرّم السكان المحتاجين من الوصول المستمر والمباشر، خصوصاً في المناطق التي كانت خاضعة لسيطرة المعارضة، وبالتالي منع جمع البيانات الموثوقة والمستقلة لعملية "تقييم

⁹¹ "الاتحاد الأوروبي والأزمة في سورية"، خدمة العمل الخارجي الأوروبية، 20 أيلول/سبتمبر 2019. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في مجموعة الثلاث، كانون الأول/ديسمبر 2018.

⁹² موغيريني قالت: "يمكن للسلام في سورية أن يكون مستداماً إذا كان عادلاً، وشاملاً وديمقراطياً. سيكون السلام مستداماً فقط إذا كان مبنياً على أساس من مجتمع قوي ومتصالح بأصواتكم، بصفتكم مواطنين كاملين في هذا المجتمع. لدينا التجربة الأوروبية. مررنا بالآلاف السنين من الحروب. ونعرف أن المصالحة والسلام المستدام ممكنان فقط عندما تعيدون بناء ليس فقط الجسور، والطرق، والمستشفيات والمدارس، بل بشكل رئيسي النسيج الاجتماعي للبلاد". "ملاحظات للممثلة العليا/نائب الرئيس موغيريني في أيام الحوار في مؤتمر بروكسل الثالث بشأن دعم مستقبل سورية والمنطقة"، خدمة العمل الخارجي الأوروبية، 13 آذار/مارس 2019.

⁹³ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، آذار/مارس 2019.

⁹⁴ خدمة العمل الخارجي الأوروبية، "الاتحاد الأوروبي والأزمة في سورية"، مرجع سابق.

⁹⁵ على حد تعبير أحد المسؤولين: "لا تقتصر هواجسنا على التشريعات التي تم تبنيها لوضع الأساس لإعادة الإعمار، بل أيضاً حول النزعة الكلية، التي تميز السياسة الإقصائية للنظام". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، آذار/مارس 2019.

⁹⁶ في كانون الثاني/يناير 2019، تبني الاتحاد الأوروبي، سعياً منه لإدانة سياسات الاستملاك التي يتبعها النظام، عقوبات على أحد عشر رجل أعمال وخمسة كيانات مشاركة في مشروع ماروتا سيتي. انظر "القرار التنفيذي للمجلس (CSFP) 87/2019 بتاريخ 21 كانون الثاني/يناير 2019"، مجلس الاتحاد الأوروبي، 21 كانون الثاني/يناير 2019. بعد بضعة أشهر، في حزيران/يونيو 2019، أضاف مكتب ضبط الأصول الأجنبية في وزارة الخزانة الأميركية إلى قائمة العقوبات الخاصة به 16 شخصاً وكياناً "مرتبطين بشبكة دولية تفيد نظام الأسد"، واستهدف بشكل أكثر تحديداً رجل أعمال سوري كبير هو سامر فوز، المشارك في مشروع ماروتا سيتي. انظر "وزارة الخزانة تضيق إلى قائمة عقوباتها رجل الأعمال الثري سامر فوز وإمبراطورية أعماله لبناء الأبنية الفاخرة"، وزارة الخزانة الأميركية، 11 حزيران/يونيو 2019.

⁹⁷ انظر "ملاحظات للممثلة العليا نائب الرئيس موغيريني في أيام الحوار في مؤتمر بروكسل الثالث"، مرجع سابق. مجلس الاتحاد الأوروبي قال: "لن يخرط الاتحاد الأوروبي في جهود التعافي المبكر/تحقيق الاستقرار التي من شأنها أن تدعم الهندسة الاجتماعية والديموقراطية". المجلس يتبنى استراتيجية الاتحاد الأوروبي بشأن سورية، مجلس الاتحاد الأوروبي، 3 نيسان/أبريل 2017. مسؤول أممي قال: "في هذه المرحلة، لا نمتلك الأدوات لضمان ألا تفضي مشاريع إعادة الإعمار الكبيرة إلى إقرار عمليات الاستملاك غير القانونية بسبب الصعوبة التي يواجهها المالكون في إثبات ملكيتهم، خصوصاً النازحين واللاجئين". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2018. انظر أيضاً، "Remarks by HR/VP Mogherini at the Days of Dialogue at the Third Brussels Conference"، مرجع سابق.

⁹⁸ مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، كانون الثاني/يناير – تموز/يوليو 2019.

⁹⁹ لمعالجة معمقة للموضوع، انظر "Rigging the System, Government Policies Co-opt Aid and Reconstruction Funding in Syria"، Human Rights Watch, 28 June 2019.

الاحتياجات".¹⁰⁰ عدة مشاريع إعادة تأهيل ممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أصبحت مثيرة للجدل نتيجة لذلك.¹⁰¹ على حد تعبير مسؤول أوروبي:

إن الانخراط في إعادة الإعمار اليوم أسوأ من عدم فعل شيء. إذ لا نستطيع ضمان أن إعادة بناء المنازل والمدارس والمستشفيات ستعود بالفائدة على كل السكان. إعادة البناء في السياق الراهن ستكون متجذرة في عدم المساواة وستفاقم جذور الصراع.¹⁰²

دبلوماسيو الاتحاد الأوروبي يؤكدون أن ضمان ألا تتسبب المشروعات الممولة من الاتحاد الأوروبي بالضرر أو تنتهك القانون الدولي؛ وكذلك فرض الشفافية؛ وضمن إمكانية تتبع الأموال المنفقة لا يرقى إلى اتخاذ موقف سياسي. ويقول هؤلاء المسؤولون إن معايير الاتحاد الأوروبي ستستمر بالسريان حتى لو رفع الاتحاد الأوروبي العقوبات وطبع علاقاته مع دمشق.¹⁰³ مسؤول أوروبي قال:

كيف سنتمكن من تتبع أموالنا؟ بالنظر إلى مستوى الفساد في مؤسسات الدولة وفي عالم الأشخاص المرتبطين بالنظام، هذا مستحيل دون إجراء إصلاحات. سورية عبارة عن مسرح عمليات لتبويض الأموال. لا يستطيع الاتحاد الأوروبي دعم بناء البنية التحتية بشكل كبير في مثل تلك البيئة. حتى البلدان الأخرى في المنطقة التي تتميز بدرجة أكبر بكثير من الشفافية لا تحقق الشروط الملائمة لهذا النوع من المشاريع. كيف يمكن لك أن تتخيل جيداً أن بوسعنا الذهاب إلى سورية؟¹⁰⁴

كما يستند موقف الاتحاد الأوروبي إلى الافتراض الواسع بأن غياب الخطوات السياسية يخاطر بترسيخ عدم الاستقرار وأن ثمة حاجة للانتقال السياسي لمحاربة التهديد الجهادي المتبقي ومنع تجدد الاتجاه نحو التطرف.¹⁰⁵ حجة روسيا بأنه دون إعادة الإعمار لن يعود اللاجئين، تلقى صدى في أوروبا، حيث يدرك العديد من القادة أن إدامة أزمة اللاجئين تضع ضغوطاً هائلة على شركاء الاتحاد الأوروبي في حوض المتوسط ومن شأنها أن تعرض الوحدة الأوروبية للخطر، خصوصاً إذا وصل لاجئون جدد. إلا أن المسؤولين الأوروبيين ينزعون إلى ملاحظة غياب الشروط التي من شأنها أن تضمن العودة الآمنة والطوعية والكرامة للاجئين، خصوصاً بسبب عدم تقديم النظام ل ضمانات بشأن الهواجس الرئيسية للاجئين (التجنيد الإجباري،

تعمل معظم المنظمات غير الحكومية الدولية من خلال الهلال الأحمر العربي السوري والأمانة السورية للتنمية. قلة منها تعمل بالشراكة مباشرة مع وزارة الشؤون الاجتماعية أو مع الكنائس. ليس هناك عملية تسجيل رسمية أو مذكرة تفاهم معيارية للمنظمات غير الحكومية. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في منظمة غير حكومية، بيروت، أيار/مايو 2019. يشعر المانحون بالقلق حيال ما يرون أنها استراتيجية متعمدة للنظام لتقسيم الجهات العاملة في الشأن الإنساني وذلك بعدم تطبيق السياسات بالتساوي. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، أيلول/سبتمبر 2019. مسؤول أممي قال: "يصر النظام على أن يمر كل شيء عبر الهلال الأحمر، لكن الهلال الأحمر مدفوع بأجندة أمنية؛ ولذلك فإنه لا يحقق معايير ضبط الجودة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2018. جميع التحركات والوصول داخل سورية يتطلب إنذاراً حكومياً، باستثناء المكاتب الفرعية في الميدان، التي تحتاج للإبلاغ عن تحركاتها فقط. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع أحد العاملين الدوليين في الشأن الإنساني، بيروت، أيار/مايو 2019. عامل دولي آخر في الشأن الإنساني قال إن وصول الأمم المتحدة من دمشق تحسن بشكل عام بعد تغيير البروتوكولات بأشهر وانتهاء حالات الحصار المتعددة لكنه ظل محدوداً في مناطق معينة في أيار/مايو 2019: "أفقد تحسين الوصول في سورية بشكل عام. في ريف حمص الشمالي، تستطيع الأمم المتحدة الوصول إلى كل مكان. لكن هناك مناطق تواجه فيها الأمم المتحدة مشاكل، بما في ذلك بعض المناطق التي أجريت فيها 'المصالحة' في الجنوب مثل وادي اليرموك، وبعض المناطق في الغوطة الشرقية. السؤال هنا: ما هو مقدار القضايا الأمنية في هذا". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، أيار/مايو 2019. يشككي المانحون من عدم إبراز أنشطة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في سورية وصعوبة ضمان المساءلة المنتظمة والموثوقة لتمويلها، رغم أن الأمم المتحدة أجرت بعض التحسينات في هذا الصدد. مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، أيار/مايو – تموز/يوليو 2019.

¹⁰¹ مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي أوروبي ومسؤول أممي سابق، تموز/يوليو 2019.

¹⁰² مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات، بيروت، أيار/مايو 2019.

¹⁰³ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في الاتحاد الأوروبي، تشرين الأول/أكتوبر 2018.

¹⁰⁴ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2018. مسؤول آخر قال: "تستند الشروط الأوروبية لدعم إعادة الإعمار ليس فقط إلى المبادئ السياسية؛ هناك عوامل موضوعية ينبغي أخذها في الحسبان [...] إننا نرى أصلاً علامات على الهندسة الديمغرافية، ووجود اقتصاد حرب. ينبغي أن نكون قادرين على التحقق من الجهة التي تذهب إليها أموالنا. لم يشارك الاتحاد الأوروبي قط في مشاريع إعادة الإعمار في أي بلد لا يستطيع فيه أن يتحقق من الوجهة التي تتخذها أمواله". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2018. مسؤول أممي قال: "ليس لدينا نظام لضمان ألا تتسبب إعادة الإعمار بالكثير من الضرر". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2018.

¹⁰⁵ مجلس الاتحاد الأوروبي قال: "يستمر الاتحاد الأوروبي بدعم جهود التحالف الدولي لمحاربة داعش ويكرر أن وحدها تسوية سياسية حقيقية تنسجم مع قرار مجلس الأمن رقم 2254 وإعلان جنيف لعام 2012 تعالج الأسباب الحقيقية للتطرف العنيف والإرهاب ستفضي إلى القضاء عليه في سورية والمنطقة بأسرها". مجلس الاتحاد الأوروبي، "خلاصات مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن سورية"، 16 نيسان/أبريل 2018، مرجع سابق. دبلوماسي في الاتحاد الأوروبي قال: "إن معالجة مظالم المواطنين السوريين أمر جوهري لتعزيز الاستقرار في سورية والمنطقة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بروكسل، كانون الأول/ديسمبر 2018.

والاعتقالات والقيود على الوصول الإنساني).¹⁰⁶ ويصرّون على وجود إجراءات قضائية بالنسبة لأولئك الذين ارتكبوا جرائم لضمان الانتقال إلى الاستقرار المستدام.¹⁰⁷

لقد أوضحت معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي – خصوصاً مجموعة الثلاث – أنها تعترض استخدام أدواتها المحدودة لتشجيع انطلاق عملية انتقال سياسي في سورية؛ ومن بين هذه الأدوات كما يقولون الإحجام عن تقديم التمويل لإعادة الإعمار والخبرات التقنية.¹⁰⁸ مسؤول أوروبي قال: "النظام بحاجة للمال لإعادة الإعمار. إنه غير قادر على تقديم الخدمات للسكان. قضية إعادة الإعمار ستفرض المزيد من الضغوط على النظام على المدى الطويل".¹⁰⁹ بصرف النظر عن اللغة الخطابية، فإن الأوروبيين لم يعد بإمكانهم أن يتوقعوا من النظام أن يقدم تنازلات سياسية، بصرف النظر عن ضائقته الاقتصادية. بل إنهم يأملون بالتأثير في روسيا لدفع النظام في هذا الاتجاه. ويعتقدون أن موسكو تريد استراتيجية خروج واقعية من سورية تتطلب وجود مؤسسات سورية مستقرة. مسؤول أوروبي قال: يعي الروس أن انتصارهم العسكري قابل للتلاشي. إلى متى سيتحمل السوريون حالة الدمار في بلادهم وشبكات المافيا التي تثرى نفسها على حسابهم؟¹¹⁰ أو كما عبر عن ذلك مسؤول آخر قائلاً: "الروس يريدون التطبيع في سورية. هذه الحرب مكلفة بالنسبة لهم ويرغبون بإنهائها. وهنا يأتي نفوذنا".¹¹¹

ج. لعب ورقة إعادة الإعمار

1. تقديم المساعدات دون تطبيع العلاقات

لقد تمكن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه من المحافظة على توافق حيال ما ينبغي فعله في سورية وذلك بالاتفاق على البقاء تحت عتبة تعريف إعادة الإعمار بكثير بوصفها "عملية منظمة تجري على نطاق كبير مع أولويات مناطقية وقطاعية، وتخطيط طويل الأمد (5 إلى 10 سنوات)، وتتطلب تمويلاً كبيراً".¹¹² ويتخطيط الأنشطة وفقاً لطيف واسع – من المساعدات الإنسانية إلى دعم الاستقرار، والتعافي المبكر، وإعادة التأهيل والبنية التحتية الإنسانية، دون تعريف أي منها بوضوح – فإنهم يختارون الجوانب التي تشعر حكومتهم بالارتياح السياسي لدعمها دون الانخراط في إعادة الإعمار.

قد تقرر الحكومة تخصيص الأموال لإصلاح نوافذ المدارس السورية، على سبيل المثال، في حين تعتبر حكومات أخرى هذا أقرب مما ينبغي من إعادة الإعمار.¹¹³ رفضت فرنسا تمويل ما يسمى بأنشطة الحفاظ على الحياة والقدرة على البقاء، مثل إعادة تأهيل الخدمات الأساسية، في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام، وعلى عكس دول أعضاء أخرى لم تعقد اتفاقات ثنائية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمثل هذه المشاريع.¹¹⁴ ألمانيا لا تعارض بالضرورة دعم مشاريع إعادة التأهيل الصغيرة في المناطق التي يسيطر عليها النظام في إطار خطة الاستجابة الإنسانية للأمم المتحدة، لكنها تعطي أولوية أكبر للأنشطة التي تتصدى

¹⁰⁶ مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، كانون الثاني/يناير – حزيران/يونيو 2019. انظر أيضاً المسح الإقليمي الرابع لتصورات اللاجئين السوريين ونواياهم حيال العودة إلى سورية"، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، تموز/يوليو 2018. ممثل أممي قال: "موقف مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين هو احترام قرار اللاجئين [البقاء أو العودة]، وألا تتخذ القرار نيابة عنهم. إلا أن المفوضية تواجه عقبات في سورية في تنظيم العودة في هذه المرحلة، مثل التجنيد الإجباري، والشروط الأمنية والوصول الإنساني. الأمر مرتبط في المقام الأول بالحكومة السورية التي ينبغي أن تقدم ضمانات بأمن العائدين". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، شباط/فبراير 2019. مسؤولو مجموعة الثلاث يقولون إنهم لذلك السبب يرفضون الرواية الروسية التي تربط محدودية أعداد اللاجئين العائدين بغياب إعادة الإعمار، ويدعون إلى إجراء تحسينات في المجال الأمني أولاً. مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات، نيسان/أبريل – حزيران/يونيو 2019.

¹⁰⁷ مسؤول أوروبي قال: "ما هي الرسالة التي سنرسلها إذا انخرطنا مع دمشق دون حساب للمساءلة؟ لن يكون ذلك سبباً لمصادقة الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق باحترام المحافظة على سيادة القانون، وحسب، بل سيبعث برسالة مفادها إمكانية الإفلات من العقاب لقادة آخرين في المنطقة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، أيار/مايو 2019.

¹⁰⁸ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في الاتحاد الأوروبي، كانون الأول/ديسمبر 2018.

¹⁰⁹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، كانون الأول/ديسمبر 2018.

¹¹⁰ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2018.

¹¹¹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في مجموعة الثلاث، كانون الثاني/يناير 2019.

¹¹² مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، تشرين الأول/أكتوبر 2018.

¹¹³ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، أيار/مايو 2019.

¹¹⁴ هذه واردة في المكون الثالث ("بناء القدرة على الاستمرار") في خطة الاستجابة الإنسانية "لكل سوريا" التي وضعتها الأمم المتحدة. هذه المقاربة تحدد الأنشطة اللازمة لتلبية الاحتياجات الإنسانية والأعمال المنسقة للمانحين. وهي تستند إلى ثلاثة أهداف استراتيجية: المحافظة على الحياة وتخفيف المعاناة (المكون 1)، وتعزيز الحماية (المكون 2) وبناء القدرة على مواصلة الحياة (المكون 3). انظر خطة الاستجابة الإنسانية في الجمهورية العربية السورية لعام 2018: كانون الثاني/يناير – كانون الأول/ديسمبر 2018، أوتشا، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_2018_hrp_syria.pdf. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في مجموعة الثلاث، تموز/يوليو 2019. كان لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موازنة كلية قدرها 50 مليون دولار لسورية في العام 2018، حيث كان المانحان الرئيسيان اليابان وألمانيا قبل وكالة الأمم المتحدة، وسويسرا والنرويج. انظر "سورية: التمويل والتقديم"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2019.

لاحتياجات المحافظة على الحياة والحماية من خلال تعزيز تقديم المساعدات وذلك بتحسين الوصول، وتقييم ومراقبة الاحتياجات.¹¹⁵ البلدان التي تنتمي إلى ما تسمى مجموعة فيشغراد (جمهورية التشيك، وهنغاريا، وبولندا وسلوفاكيا) تنزع إلى دعم الأنشطة التي تقترب من قمة النطاق.¹¹⁶ على سبيل المثال، في أواسط العام 2018، أعلنت بولندا خطة لبناء 100 منزل للاجئين السوريين المسيحيين في لبنان لتمكينهم من العودة إلى بيوتهم.¹¹⁷ وقد وجدت دول الشمال منطقة وسطى حيث تقدم دعماً كبيراً لمشاريع إعادة التأهيل الصغيرة.¹¹⁸

تعكس هذه المقاربات المختلفة مواقف سياسية متباينة حيال دمشق تعود إلى بداية الصراع في العام 2011. فبعض الدول أبقّت على سفاراتها مفتوحة وأبقّت على سفرائها (جمهورية التشيك) أو على قائم بأعمال (بلغاريا)؛ ودول أخرى احتفظت فقط بموظفيها المحليين في دمشق مع وجود سفير (بولندا، ورومانيا) أو قائم بالأعمال (النمسا، إيطاليا، وإسبانيا، والاتحاد الأوروبي) في بيروت - وفي هذه الحالة يقوم الدبلوماسي بواجب مزدوج كسفير أيضاً إلى لبنان (فنلندا، والسويد والدانمارك). دول أخرى، بما فيها مجموعة الثلاث، أغلقت سفاراتها تماماً على حد تعبير دبلوماسي أوروبي: "إن الاستعداد للافتراق عن [خط الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بدعم إعادة الإعمار] يعتمد على ما إذا كنت قطعت علاقاتك مع النظام".¹¹⁹

بعض المسؤولين، خصوصاً من الدول التي لم تقطع جميع علاقاتها الدبلوماسية مع النظام، تعتقد أن النفوذ الأوروبي فيما يتعلق بسورية أضعف من أن يتمكن من الدفع نحو تغيير سياسي جوهري في سورية، سواء قام بذلك النظام أو موسكو. ومن وجهة نظرهم، حان الوقت كي تقبل أوروبا بالوقائع على الأرض وتشعر على الأقل في حوار "تقني" مع النظام حول مطالب سياسية أوروبية ملموسة. ويمكن لهذه المطالب أن تشمل إطلاق سراح السجناء، والوصول الدولي إلى مراكز الاحتجاز وإجراء تحسينات على وصول المنظمات الدولية واستقلالها في العمل. ويقولون إن هذا سيشكل السبيل الوحيد لأوروبا كي تمارس بعض النفوذ على دمشق دون تطبيع العلاقات.¹²⁰ مسؤول أوروبي ممن يميلون إلى هذا الرأي يجادل بأن "سياسة عدم المشاركة في إعادة الإعمار، لا توصلنا إلى أي مكان".¹²¹

مسؤولون أوروبيون آخرون يقولون إن النفوذ الأوروبي، إذا وُجد، غير مهم لأن الأسد انتصر ولذلك سيكون من مصلحة أوروبا القبول بالنظام. على حد تعبير مسؤول في إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي: "في هذه اللحظة، من الإشكالي أن نقول - رغم أن ذلك صحيح - إن مصالحننا المحورية تتحقق بشكل أفضل بوجود دولة سورية قوية مما يحدث بوجود دولة ضعيفة. سواء كانت تقاوم تنظيم الدولة الإسلامية، أو تمنع موجة جديدة من اللاجئين أو البدء بالحد من نفوذ إيران".¹²²

تبرز المقاربات الأوروبية المتباينة المأزق الذي تواجهه الدول الأعضاء في تنفيذ سياستها في تقديم المساعدات في المناطق التي يسيطر عليها النظام. بعض المسؤولين الأوروبيين يؤكدون على خطر الاقتصار على استراتيجية تبقى محصورة في المساعدات الإنسانية، ويجادلون بأن ذلك يحد من قدرتهم على التأثير في مستقبل البلاد وأن ذلك لا يشكل حلاً حقيقياً ولا طويل الأمد. على حد تعبير مسؤول أوروبي: "إن المحافظة على حياة الناس أمر جيد لكن دون وظائف أو تعليم، فإن السكان سيظلون محتاجين".¹²³ بمرور الوقت، يشيرون إلى خطر انهيار الخدمات العامة، ويجادلون بأن دولة فاشلة ليست في مصلحة المنطقة ولا مصلحة أوروبا؛ إذ إنها يمكن أن تؤدي فقط إلى تدفقات جديدة للاجئين من سائر أنحاء المنطقة إلى أوروبا، في حين

¹¹⁵ نحو 85% من الموازنة الإجمالية التي تمنحها ألمانيا لخطة الاستجابة الإنسانية للأمم المتحدة تذهب إلى المكونين 1 و2 (المحافظة على الحياة والحماية)، و15% للمكون 3 (الاستمرار في البقاء). مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات، مع مسؤولين ألماني، أيار/مايو 2019.

¹¹⁶ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، كانون الأول/ديسمبر 2018.

¹¹⁷ "Syria Hails Poland's Assistance to Create Suitable Circumstances for Return of Syrian Refugees", *The Syria Times*, 28 August 2018. لم تنفذ بولندا المشروع بعد، بشكل رئيسي بسبب الضغوط الأوروبية والأميركية.

مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، كانون الأول/ديسمبر 2018 - كانون الثاني/يناير 2019.

¹¹⁸ مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، أيار/مايو 2019.

¹¹⁹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، أيار/مايو 2019.

¹²⁰ دبلوماسي أوروبي قال: "لا يمكن أن يكون لأوروبا وضع يحدث فرقا على المدى البعيد دون القبول بالواقع. لقد خسرتنا أصلاً الكثير من الوقت. من المهم التحدث إلى السلطات السورية (ولو على مستوى متدن) كي يكون بيننا حوار تقني. ولتحقيق التقدم، فإن التفويض ضروري. وهذا يتطلب الحد الأدنى من التواصل". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، نيسان/أبريل 2019.

¹²¹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، كانون الأول/ديسمبر 2018.

¹²² مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، كانون الثاني/يناير 2019. مسؤول أوروبي آخر قال: "لدينا نقاش داخلي الآن حول سورية: هل ينبغي أن نقبل بحقيقة أن بشار انتصر، وأن باقي العالم يقبل بذلك وبالتالي ينبغي أن نمضي إلى أكثر من المساعدات الإنسانية ونبدأ بالانخراط بتعزيز الاستقرار وإعادة الإعمار؟ أم نحافظ على سياستنا الحالية برفض تقديم مثل تلك المساعدة إلى أن يقوم النظام بالإصلاحات؟" مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، كانون الثاني/يناير 2019.

¹²³ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، أيار/مايو 2019. مسؤول أوروبي آخر قال: "لا يمكن للمساعدات الإنسانية أن تحل جميع مشاكل سورية. إنها كالمضادة، تخفف المعاناة عندما تفشل السياسة في إيجاد حل". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، كانون الأول/ديسمبر 2018.

أن تجدد الفوضى والعنف يمكن أن يوفر شريان حياة للحركات المتطرفة. مسؤول أوروبي قارن ذلك بالعراق، حيث أسهمت العقوبات الدولية منذ التسعينيات في انهيار المؤسسات بعد العام 2003 ونشوء حركات التمرد العنيفة:

الخط الأحمر الذي ينبغي أن نصر عليه، بصرف النظر عن يحكم في دمشق، هو منع انهيار الخدمات العامة. في العراق [خلال التسعينيات] استهدفت العقوبات رأس المال البشري والتقني، وبعد حرب [2003] انهيار كل شيء.¹²⁴

تواجه هذه النظرة بشكل واسع من قبل الدول الأعضاء، خصوصاً مجموعة الثلاث؛ حيث تجادل بأنه بصرف النظر عن الاعتبارات السياسية، فإن غياب الضمانات بأن المساعدات ستحقق أهدافها ولن تتم مصادرتها من قبل النظام يقف في طريق إجراء مراجعة لاستراتيجية مساعدات للاتحاد الأوروبي. مسؤول أوروبي عبر عن ذلك على النحو الآتي:

كيف تريدوننا التفكير بالمضي أبعد من المساعدات الإنسانية عندما يتدخل النظام حتى في هذه المساعدات طبقاً لأولوياته الخاصة؟ صحيح أن السكان المدنيين في سورية يعيشون في ظروف مريعة. وصحيح أيضاً أن إعادة الإعمار ستسهم إلى حد ما في تخفيف معاناتهم. لكن ما مدى استدامة ذلك؟ وكيف لنا أن نضمن أن إعادة الإعمار ستسمح للاجئين والنازحين بالعودة دون وجود عملية واضحة لاستعادة الممتلكات؟ هذا مأزق لن نتمكن من حله، أي وجود الاحتياجات لكن عدم استعداد النظام لاتخاذ أي من الخطوات المطلوبة.¹²⁵

كما تقاوم هذه الدول نزعة بعض الدول الأعضاء لتوسيع تعريف المساعدات المقبولة. على حد تعبير مسؤول أوروبي: "إذا تم تنفيذ المشروعات الصغيرة في عدد كبير من الأماكن، كيف يمكن لذلك أن يختلف عن إعادة الإعمار؟ إن ذلك سيقوض نفوذنا".¹²⁶

لقد أدت التصدعات الحاصلة في الإجماع حول أي أشكال المساعدات تعد مقبولة، وأبها تقترب من خط التطبيع مع النظام إلى توليد بعض التشوش والارتباك. لكن حتى الآن، فإن الأموال التي تخصصها الدول الأعضاء لمشاريع "إشكالية" – مثل إعادة التأهيل على نطاق محدود – تبقى غير مهمة نسبياً.¹²⁷ ما تزال العقوبات الأوروبية موجودة، حيث تقلص بحدة قيام الاستثمارات في سورية ولا يتاح للدول الأعضاء الأكثر رغبة بالخروج على سياسة الاتحاد الأوروبي سوى موارد مالية محدودة. مسؤول أوروبي من مجموعة فيشغراد عبر عن ذلك على النحو الآتي:

مجموعة الثلاث والدول الأوروبية الغنية لن تغير رأيها. يمكنها أن تقول لنا: 'إذا كنتم لا توافقون على سياسة الاتحاد الأوروبي، اذهبوا وقدموا المال لسورية'. لكننا لا نمتلك القدرات المالية التي يمتلكونها. وبلدان فيشغراد لا تتمتع بالقوة اللازمة لتغيير سياسة الاتحاد الأوروبي. في المحصلة، فإن الخلافات الداخلية في الاتحاد الأوروبي لا تعكس سوى مجرد اختلافات في الرأي. لا أكثر من ذلك.¹²⁸

2. نحو مقاربة تدريجية؟

بينما تستمر الدول الأوروبية بالالتزام بالخط الرسمي القاضي بعدم منح المساعدة لإعادة الإعمار إلى أن تتطرق عملية انتقال سياسي حقيقية بشكل جدي، يبدو أن معظم الدول الأعضاء توافق على أن مقاربة أكثر تدريجية ستشكل مساراً أكثر واقعية إلى الأمام.¹²⁹ الممثلة العليا موغيريني قدمت المقترح الأكثر علنية وتفصيلاً في هذا الصدد، في آذار/مارس 2017، عندما أشارت إلى أن الاتحاد الأوروبي يمكن أن يتبنى "منطق المزيد مقابل المزيد" وذلك عبر الانخراط التدريجي في مجالات معينة، بالتعاون مع مؤسسات دولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، لكن "فقط استجابة إلى تقدم ملموس يمكن قياسه".¹³⁰

¹²⁴ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، أيار/مايو 2019.

¹²⁵ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، تموز/يوليو 2019.

¹²⁶ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، آذار/مارس 2019.

¹²⁷ بلغت المخصصات لمشاريع المكون 3 في موازنة العام 2018 نحو 54 مليون دولار من إجمالي موازنة قدرها 2.18 مليار دولار من المساهمات لخطة الاستجابة الإنسانية في سورية التي وضعتها الأمم المتحدة. انظر "Syria Humanitarian Response Plan"، UNOCHA. ينبغي أن تضاف إلى هذا الموازنة الإجمالية لسورية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي قدرت بنحو 50 مليون دولار في العام 2018. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أممي سابق، تموز/يوليو 2019.

¹²⁸ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، حزيران/يونيو 2019.

¹²⁹ مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، كانون الثاني/يناير – آذار/مارس 2019.

¹³⁰ "عناصر استراتيجية الاتحاد الأوروبي حيال سورية: رسالة مشتركة إلى البرلمان والمجلس الأوروبيين"، خدمة العمل الخارجي الأوروبية، 14 آذار/مارس 2017.

وكانت تلك المرة الأولى التي أشار فيها مسؤول رفيع في الاتحاد الأوروبي إلى إمكانية أن يفكر الاتحاد الأوروبي في تقديم حوافز إيجابية مقابل خطوات يقوم بها النظام انسجاماً مع قرار مجلس الأمن رقم 2254. وسيترتب على ذلك مراجعة "الإجراءات التقييدية ضد سورية لدعم التعافي المبكر وإعادة الإعمار"؛ "واستئناف التعاون الثنائي" وحشد "الأدوات المناسبة المتاحة لسياسة جوار الاتحاد الأوروبي وغيرها من البرامج لتعزيز الاقتصاد ومعالجة تحديات الحوكمة والمساءلة"؛ وفي المحصلة "حشد التمويل لإعادة الإعمار" - رغم أن مغيريني لم تقدم تفاصيل حول الخطوات التي يتوقع من النظام اتخاذها لإطلاق هذه العمليات.

إلا أن مبادرة الممثلة العليا - التي هي أشبه ببالون اختبار - لم تتقدم منذ تلفظها بهذه الملاحظات العلنية.¹³¹ دُكر أن الحكومات الأوروبية التي تفضل المحافظة على الخط المتشدد فيما يتعلق بإعادة الإعمار أغلقت النقاش في مرحلة مبكرة.¹³² مجموعة الثلاث، بشكل خاص، اعتقدت أن ذلك سابق لأوانه، بالنظر إلى أن النظام لم يقدم بعد أي تنازل ملموس.¹³³ كما لم تقترب الدول الأعضاء من الاتفاق على معايير سياسية، أو كيفية تتابع المساعدات أو ما المطلوب من دمشق بالمقابل.¹³⁴ بعض الدول الأعضاء قالت إنها كانت قد حددت داخلياً فقط ما يمكن أن يعتبر معايير،¹³⁵ في حين ذكر أعضاء آخرون أنهم لم يكونوا قد توصلوا إلى اتفاق داخلي بشأن ماهية شروط الحد الأدنى لانخراطهم مع دمشق.¹³⁶ طبقاً لمسؤول في الاتحاد الأوروبي، فإن صعوبة التوصل إلى توافق بين الدول الأعضاء جعل من هذه المقاربة التدريجية "غير قابلة للتفعيل" في الوقت الراهن.¹³⁷

¹³¹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في الاتحاد الأوروبي، آذار/مارس 2019.

¹³² مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، آذار/مارس 2019.

¹³³ مسؤول أوروبي قال: "نحن بحاجة إلى تقدم ملموس للانخراط في أي نوع من المفاوضات مع النظام. إننا نرحب بتشكيل اللجنة الدستورية، لكن أوروبا لن تتحرك قبل أن نرى شيئاً من التقدم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الأول/أكتوبر 2019. مسؤول في مجموعة الثلاث قال إن الموقف المتصلب للنظام يقف في طريق حتى احتمال اتباع مقاربة إجرائية. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، أيار/مايو 2019. المسؤولون الأوروبيون يقولون أيضاً إن روسيا لم تضع عرضاً جدياً على الطاولة. مسؤول قال: "الروس لا يقدمون شيئاً ذا معنى في هذه المرحلة. انظر إلى خطتهم للاجئين. لقد تركزت على كمية الاسمنت التي ينبغي تسليمها لتغيير مواقع اللاجئين". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

¹³⁴ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، آذار/مارس 2019.

¹³⁵ في تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أشار مسؤول أوروبي إلى أن الأوروبيين يمكن في النهاية أن يتخذوا خطوات استجابة لخطوات سورية جديدة لكنه أشار أيضاً إلى أن سورية وروسيا غير مستعدين لتقديم التنازلات، خصوصاً بعد الانسحاب الأميركي الجزئي من الشمال الشرقي، وأعطى اجتماعات اللجنة الدستورية في تشرين الثاني/نوفمبر كمثال على كيف أن النظام لا يبدو جاداً. وذكر هذا المسؤول الأوروبي، كمثال على الخطوات الجديدة، ضمان حقوق الملكية والتعامل بإنصاف مع اللاجئين العائدين. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول فرنسي رفيع، تشرين الثاني/نوفمبر 2019. مسؤول أوروبي آخر قال: "لدينا أداتين من أدوات النفوذ. إحداها الاعتراف. وبعض الدول العربية تستعمل هذه الأداة. قلت لهم - خصوصاً الملك عبد الله [ملك الأردن] - أن يحاولوا الحصول على شيء في المقابل، مثل أمن الحدود أو تقليص الوجود الإيراني في بعض المناطق، وألا يتم تقديم ذلك مجاناً. لكن ينبغي على أوروبا ألا تفعل هذا. بالنسبة لمساعدات إعادة الإعمار، علينا أن نقدمها بالتدريج استناداً إلى الخطوات التي يتخذها النظام". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، كانون الثاني/يناير 2019.

¹³⁶ مسؤول أوروبي قال: "لم يحقق النظام بعد شروط الحد الأدنى التي تمكننا من الشروع بتقديم مساعدات إعادة الإعمار. بالطبع، ما زلنا بحاجة لتعريف شروط الحد الأدنى تلك. وينبغي أن تكون هذه الشروط صعبة على النظام، لكن ليست غير واقعية أيضاً. ولذلك ما يزال لدينا المزيد من العمل الذي ينبغي القيام به بهذا الشأن".

¹³⁷ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أوروبي، آذار/مارس 2019.

IV. إيجاد سبيل للتقدم إلى الأمام

لا تتوافق التوقعات الأوروبية، والروسية والسورية فيما يتعلق بإعادة إعمار البلد المخرب. فالشروط التي تضعها أوروبا على تقديم التمويل لإعادة الإعمار تصطدم برفض النظام النظر في أي مطلب من شأنه تقليص سيطرته السياسية، وأيضاً مع عدم استعداد روسيا أو عدم قدرتها على الضغط على النظام لإجراء إصلاحات يمكن لأوروبا أن تعتبرها ذات معنى بما يكفي.

ويؤدي هذا إلى استنتاج واضح، إذ لا تستطيع أوروبا أن تتوقع منطقياً أن قدرتها على توفير المال ستحقق لها النفوذ الكافي لإنجاز عملية انتقال سياسي شاملة. فالنظام لم يعط أي علامة على أنه سيوافق على تغيير سلوكه السياسي للحصول على التمويل الأوروبي، ولا يبدو أن موسكو تخشى بما يكفي تعرض مصالحها في سورية للخطر بسبب غياب إعادة الإعمار. في حين أن الكلفة المترتبة على روسيا من تدخلها قد ترتفع على المدى البعيد، ثمة ما يدعو إلى الشك في أن ذلك سيقنعها بالضغط على دمشق لتقديم تنازلات سياسية ذات معنى. باختصار، فإن تمويل إعادة الإعمار وحده لا يشكل أداة عملية لإحراز خطوات ذات معنى نحو الانتقال السياسي.

تواجه أوروبا مأزقاً. فمنع أموال إعادة الإعمار والاستثمارات سيزيد من التفكك الاقتصادي، ويفاقم الأحوال المعيشية للناس ويزيد من صعوبة تصور عودة اللاجئين؛ كما أن عدم الاستقرار بدوره يعطي لتنظيم الدولة الإسلامية المجال الذي يحتاجه لاستعادة حظوظه، التي تعززت أصلاً بإعلان الولايات المتحدة عن انسحابها وبالتوغل التركي في الشمال الشرقي. بالمقابل، فإن تقديم هذه الأموال يخاطر بتمكين وشرعنة نظام يعتبر متجاوزاً لحدوده بالنسبة لكثيرين في أوروبا، نظام من المرجح جداً أن يستخدم هذه المساعدات بطرق تعود بالفائدة على القلة على حساب الأغلبية، نظام أدت سياساته إلى الانقراض في المقام الأول.

بالنسبة لأوروبا، فإن هذا يتركها أمام ثلاثة خيارات. الخيار الأول يتمثل في عدم العمل مع النظام بل الاستمرار بتقديم مساعدات كبيرة في المناطق الواقعة خارج سيطرته.¹³⁸ بشكل خاص، يمكن لأوروبا أن تعزز دعمها للاجئين السوريين في لبنان، والأردن وتركيا لمنع استمرار وجودهم من زعزعة استقرار هذه البلدان.

خيار آخر يتمثل في بالمحافظة على خطوطها الحمراء بشأن إعادة الإعمار، لكن مع استكشاف إمكانية دعم أنشطة في المناطق التي يسيطر عليها النظام تتجاوز المساعدات الإنسانية ومساعدات المحافظة على البقاء بشكل يعود بالفائدة على السكان السوريين ويحد من مكاسب النظام. يمكن لهذه الأنشطة أن تشمل أعمال إعادة تأهيل صغيرة للخدمات الأساسية الضرورية، مثل المدارس، والمستشفيات، والكهرباء والمياه. ويمكن للاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء أن تجعل مثل هذه المساعدات مشروطة بالتزام النظام بمبدأ الاستقلال العملي. إن التركيز على عمليات إعادة التأهيل الصغيرة للبنية التحتية سيسمح لأوروبا بمساعدة السوريين العائدين دون الغوص في الإشكاليات المتعلقة بحقوق الملكية. كما أن ذلك سيسمح لأوروبا بتخفيف آثار الحرب على جيل كامل من الشباب السوري. إن إعادة تأهيل المدارس المتضررة أو المدمرة، على سبيل المثال، سيشكل خطوة حيوية لـ 2.1 مليون طفل كي يتمكنوا من استئناف دراستهم.

يعتمد هذا الخيار على استعداد النظام للموافقة على قيام عملية لا يتحكم بها بشكل مطلق، وهو ما بدا أنه غير مستعد لفعله. لكن ولأن الخيار بطبيعته متواضع، فإنه سيحدث أثراً محدوداً فقط على الوضع على الأرض ولن يفعل الكثير لتشجيع عودة اللاجئين طوعاً، وهي المسائل التي ترتبط أساساً بالأمن والالتزام بحقوق السكن، والأرض والممتلكات. رغم ذلك فإن هذا الخيار يستحق الاستكشاف بالنظر إلى أن انهيار الخدمات العامة الأساسية سيخلق أزمة إنسانية تكون لها تداعيات وآثار تتجاوز المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، بينما تؤثر ربما على بلدان غير سورية على المدى القصير والطويل أيضاً، إذا أدت إلى تدفق السوريين الذين يحاولون الهرب من ظروفهم البائسة.

للاطلاق قُدماً في هذا الخيار، يمكن للاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه أن تفعل ما يلي:

□ تعيين ممثل داخل الاتحاد الأوروبي، مثل وفد الاتحاد الأوروبي في دمشق، للتفاوض على تقديم المساعدات مباشرة مع النظام.

□ تعيين طرف ثالث مستقل لإجراء تقييم مفصل للأضرار والاحتياجات وتحديد الشركاء المحليين غير المرتبطين بكيانات مسؤولة عن انتهاكات حقوق الإنسان.

¹³⁸ قيدت الدول الأوروبية برامج مساعداتها في شمال غرب البلاد (إدلب بشكل أساسي) بعد أن فرضت هيئة تحرير الشام سيطرتها في المنطقة في مطلع العام 2019، بشكل رئيسي بسبب صعوبة ضمان عدم استفادة التنظيم الجهادي من مساعداتها.

- استعادة الخدمات والبنية التحتية الأساسية، على سبيل المثال بإصلاح نوافذ وسقوف المدارس، وتصليح وإعادة وصل أنابيب المياه.
 - بناء إجماع حول الشروط اللازمة لضمان عودة المشاريع بالفائدة على السكان وتلبية احتياجاتهم بالحد الأدنى من تدخل النظام.
 - المطالبة بأن تنفذ مشاريع إعادة تأهيل صغيرة ممولة من الاتحاد الأوروبي أو الدول الأعضاء فيه في الإطار الوارد أعلاه.
 - اختيار آلية مراقبة يقوم بها طرف ثالث من شأنها أن تضمن تنفيذ المشروع طبقاً للشروط الواردة أعلاه.
- خيار ثالث متاح لأوروبا يمكن أن يتمثل في اتباع مقاربة تدريجية – أو ما يسمى بمقاربة المزيد مقابل المزيد – أي ربط خطواتها المتخذة في تمويل إعادة الإعمار (أو الرفع التدريجي للعقوبات) بخطوات سياسية وغير سياسية ذات معنى. يمكن لهذه الخطوات أن تعكس عناصر من قرار مجلس الأمن رقم 2254 وفي نفس الوقت أن تأخذ في الحسبان إجراءات إضافية أكثر واقعية يتخذها النظام. إن إسناد مقاربة تدريجية بشكل كامل إلى القرار 2254 من شأنه أن يضيف الشرعية على مجرد مظهر لعملية انتقال سياسي، بالنظر إلى أن بعض المعايير (مثل تشكيل اللجنة الدستورية ووضع دستور) يصعب قياسها أو قد لا تكون ذات معنى في غياب سيادة القانون. ولتفادي هذه المخاطرة، يمكن للجهات المانحة، على سبيل المثال، أن تضيف معايير ملموسة تتعلق بالتقدم المحرز في قضايا مثل الانتهاكات المنهجية التي ترتكبها الأجهزة الأمنية، والسكن، وحقوق الأرض والملكية، والتجنيد الإجباري، ومعاملة المحتجزين، ووضع المختفين، وبشكل عام سلامة جميع السوريين.
- من شأن مثل هذه المقاربة أن تجبر أوروبا على تحديد مثل تلك المعايير والاتفاق عليها، وتوضيح ما تتوقعه من دمشق (وموسكو) مقابل التنازلات المالية والدبلوماسية. قد يكون لدى بعض الدول الأوروبية مخاوف من أن دمشق ستعكس خطواتها. وللحماية من مثل ذلك التصرف، ينبغي على أوروبا أن تكون مستعدة لوقف مساعدات إعادة الإعمار في حال عدم التزام النظام.
- ويمكن للاتحاد الأوروبي على سبيل المثال النظر في الخطوات التالية التي يمكن للنظام أن يقوم بها كمعايير محتملة:
- المرحلة 1: التحقق من فاعلية اللجنة الدستورية والتقدم المتحقق في صياغة الدستور كعلامة أولى على الانفتاح السياسي.
 - المرحلة 2: إجراءات بناء الثقة مثل السماح للاجئين بالعودة بأمان، بما في ذلك من خلال وقف القوانين التمييزية مثل القانون رقم 10، وتأسيس لجنة تقنية لإطلاق عملية التعويض عن الممتلكات؛ ووضع آلية لتقديم معلومات لأسر المختفين؛ ومنح العفو للهاربين من الجيش؛ والوصول المنتظم إلى مراكز الاحتجاز الرسمية وغير الرسمية لمنظمات دولية مؤهلة مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛ وإطلاق سراح السجناء السياسيين.
 - المرحلة 3: برامج يمكن مراقبتها لتنفيذ إجراءات بناء الثقة؛ والتصويت على مسودة دستور من خلال الاستفتاء.
 - المرحلة 4: تنظيم انتخابات محلية، وبرلمانية ورئاسية (بإشراف الأمم المتحدة) يحق لجميع السوريين المشاركة فيها، بما في ذلك اللاجئين.
 - المرحلة 5: إجراء انتخابات تصادق على نتائجها الأمم المتحدة.
- بالمقابل، يمكن للاتحاد الأوروبي أن يقدم الحوافز الآتية:
- المرحلة 1: ضمان التنفيذ الفعال لإعفاءات الاتحاد الأوروبي من العقوبات بالنسبة للمساعدات الإنسانية لمعالجة مشكلة إفراط المصارف والمؤسسات التجارية بالالتزام.
 - المرحلة 2: التخطيط لمشاريع إعادة التأهيل الصغيرة التي أعطيت الأولوية بسبب الاحتياجات الملحة، والتي تركز على الوصول إلى الخدمات وتوفير السكن للعائدين؛ والرفع الجزئي للعقوبات القطاعية لتيسير الاستثمار والتجارة (دون أن يشمل ذلك العقوبات على الكيانات أو الأشخاص المتهمين بانتهاكات حقوق الإنسان أو الضالعين في الاتجار في المعدات التي يمكن أن تستخدم في القمع الداخلي)؛
 - المرحلة 3: استئناف التعاون الثنائي على المستوى التقني وتنفيذ مشاريع إعادة التأهيل الصغيرة؛ والشروع في التخطيط لإعادة الإعمار بمشاركة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

- المرحلة 4: إطلاق بعض مشاريع إعادة الإعمار.
 - المرحلة 5: الاعتراف الدبلوماسي بالهيئات الجديدة المنتخبة والتنفيذ الكامل لخطة إعادة الإعمار. ورفع أسماء الأشخاص والكيانات عن قائمة العقوبات على أساس كل حالة على حدة.
- من غير المعروف كيف سيكون رد سورية وروسيا على ذلك، لكن هناك على الأقل بعض ما يدعو إلى الاعتقاد بأن لهما مصلحة في هذه المقاربة؛ إذ يسيطر النظام على نحو 70% فقط من أراضيه دون أن يشمل ذلك حقول النفط أو مناطق زراعة القمح الرئيسية (رغم أن التطورات التي حدثت في منتصف تشرين الأول/أكتوبر 2019 تشير إلى أن الزخم قد يميل إلى صالحه)؛ وحلفاؤه الدوليون يفتقرون إلى الإرادة أو القدرة على تقديم أموال كبيرة لإعادة الإعمار؛ وفي حين أن ثمة معارضة بين الأوروبيين، فإن موقف الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالعقوبات وإعادة الإعمار ظل صلباً حتى الآن. ورغم أن المرحلة 4 و5 على نحو خاص من المرجح أن تتجاوز ما يمكن للنظام قبوله في هذه المرحلة، فإنه قد يرى منفعة له في التنازلات المتبادلة في البداية. بالنسبة لموسكو، فإن مثل هذه المقاربة الإجرائية قد تساعد على تحقيق الاستقرار في المناطق التي يسيطر عليها النظام كأساس لخروجها من البلاد لاحقاً.

V. الخلاصة

لقد أحدثت مسألة تقديم المساعدات لسورية، وبشكل خاص مساعدات إعادة الإعمار قدراً كبيراً من الإشكاليات لأوروبا منذ بعض الوقت. من المفهوم ألا تكون أوروبا راغبة بفعل أي شيء من شأنه أن يشير إلى القبول بالنظام السوري، أو تمكينه، أو منحه إمكانية تحديد المستفيدين من المساعدات، لكن الأوروبيين يواجهون أيضاً حقيقة أن منع تقديم أموال إعادة الإعمار يترك السوريين في حالة احتياج مستمر، مع احتمال تداعيات طويلة الأمد على قدرتهم على التعافي من الصراع وعودة اللاجئين.

وثمة عدد قليل فقط من الخيارات غير المثالية للتعامل مع هذا المأزق. الخياران المحددان في هذا التقرير – أي زيادة المساعدات الأوروبية مقابل ضمانات بشأن التنفيذ المستقل لمشاريع المساعدة؛ أو تبني مقاربة تراكمية تدريجية – يستحقان الاستكشاف بالنظر إلى عدم وجود بدائل مرضية. ولأن الوضع الراهن ليس جيداً لأوروبا ولا للشعب السوري.

بروكسل/بيروت/عمان، 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2019

الملحق ب. عن مجموعة الأزمات الدولية

مجموعة الأزمات الدولية (مجموعة الأزمات) هي منظمة مستقلة غير ربحية وغير حكومية، تضم حوالي 120 موظفاً في خمس قارات يعملون من خلال التحليل الميداني وحشد الدعم وممارسة الإقناع على المستويات العليا من أجل منع وتسوية النزاعات الخطيرة.

تقوم مقارنة مجموعة الأزمات على أساس البحث الميداني، حيث تعمل فرق من الباحثين السياسيين داخل أو بالقرب من الدول التي يوجد فيها خطر لاندلاع أو تصاعد أو تكرار حدوث صراع عنيف. وبناء على المعلومات والتقييمات المستقاة من الميدان تقوم بإعداد تقارير تحليلية تتضمن توصيات عملية موجهة إلى كبار صنّاع القرار الدوليين. كما تقوم مجموعة الأزمات بنشر *كرايسيسوتش* وهي نشرة شهرية تقدم الإنذار المبكر وتحديثاً واضحاً ومنظماً حول وضع ما يصل إلى 70 حالة صراع فعلي أو محتمل في سائر أنحاء العالم.

يتم توزيع تقارير مجموعة الأزمات بشكل واسع عبر البريد الإلكتروني، وتتوافر في نفس الوقت على موقعها على الإنترنت: www.crisisgroup.org. تعمل مجموعة الأزمات بشكل وثيق مع الحكومات والأطراف التي تؤثر على الحكومات، بما في ذلك الإعلام، من أجل إبراز تحليلاتها حول الأزمات وحشد التأييد لتوصياتها بشأن السياسات.

إن مجلس أمناء مجموعة الأزمات – الذي يضم شخصيات بارزة في مجالات السياسة والدبلوماسية والأعمال والإعلام – يعمل بشكل مباشر في المساعدة على إيصال هذه التقارير والتوصيات إلى انتباه كبار صنّاع السياسات في سائر أنحاء العالم. يرأس مجموعة الأزمات النائب السابق للأمين العام للأمم المتحدة والمدير الإداري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللورد مارك مالوخ – براون.

رئيس مجموعة الأزمات ومديرها التنفيذي، روبرت مالي، باشر مهام منصبه في 1 كانون الثاني/يناير 2018. شغل مالي سابقاً منصب مدير برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجموعة الأزمات؛ وكان آخر منصب شغله هو منصب المساعد الخاص للرئيس الأميركي السابق باراك أوباما ومستشاره رفيع المستوى لشؤون الحملة ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، ومنسق البيت الأبيض لشؤون الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا والخليج. كما عمل في الماضي كمساعد خاص للرئيس بل كلينتون للشؤون الإسرائيلية-السلطانية.

يوجد المقر الرئيس لمجموعة الأزمات الدولية في بروكسل، كما أن لها مكاتب في سبعة مواقع أخرى هي: بوغوتا، وداكار، واسطنبول، ونيروبي، ولندن، ونيويورك، واشنطن دي سي. كما أن لها وجود في المواقع الآتية: أبوجا، الجزائر، وبانكوك، وبيروت، وكاراكاس، ومدينة غزة، ومدينة غواتيمالا، وهونغ كونغ، والقدس، وجوهانسبورغ، وجوبا، ومكسيكو سيتي، ونيودلهي، والرباط، وتبليسي، وتورنتو، وطرابلس، وتونس، ويانغون.

تتلقي مجموعة الأزمات دعماً مالياً من طيف واسع من الحكومات والصناديق والمبتدعين الأفراد. تقيم مجموعة الأزمات حالياً علاقات مع الدوائر والهيئات الحكومية الآتية: وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الأسترالية، الوكالة النمساوية للتنمية، وزارة الخارجية الدنماركية، وزارة الشؤون الخارجية الهولندية، صندوق أمانة طوارئ الاتحاد الأوروبي لأفريقيا، وآلية الاتحاد الأوروبي للمساهمة في الاستقرار والسلام، وكالة التنمية الفرنسية، وزارة شؤون أوروبا والشؤون الخارجية الفرنسية، وزارة الخارجية الاتحادية الألمانية، المؤسسة الكندية للشؤون الدولية، وزارة الخارجية الأيسلندية، وكالة المساعدات الأيرلندية، الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، وزارة خارجية ليختنشتاين، وزارة خارجية اللوكسمبورغ، ووزارة الخارجية والتجارة النيوزيلندية، ووزارة الشؤون الخارجية النرويجية، وزارة التنمية الدولية البريطانية، وزارة الخارجية القطرية، ووزارة الشؤون الخارجية السويدية، ووزارة الشؤون الخارجية الاتحادية السويسرية، ووزارة التنمية الدولية البريطانية، ووزارة الخارجية والتعاون الدولي الإماراتية.

ترتبط مجموعة الأزمات بعلاقات مع المؤسسات التالية: مؤسسة كارنيغي في نيويورك، ومؤسسة تشارلز كوخ، ومؤسسة هنري لوس، ومؤسسة جون د. وكاترين ت. ماكآثر، ومؤسسة كوريا، ومؤسسة أوبن سوسيتي، ومؤسسة بلوشيرز، ومؤسسة روبرت بوش ستيفتونغ، ومؤسسة الإخوان روكفلر، ومؤسسة يونيكوريا، ومؤسسة ويلسبرينغ الإنسانية.

تشرين الثاني/نوفمبر 2019

الملحق ج. تقارير وإحاطات مجموعة الأزمات حول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ العام 2016

Special Reports and Briefings

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Special Report N°1, 14 March 2016 (also available in Arabic and French).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Special Report N°2, 22 June 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Special Report N°3, 22 March 2017.

Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, Special Briefing N°1, 30 April 2019.

Seven Opportunities for the UN in 2019-2020, Special Briefing N°2, 12 September 2019.

Israel/Palestine

How to Preserve the Fragile Calm at Jerusalem's Holy Esplanade, Middle East Briefing N°48, 7 April 2016 (also available in Arabic and Hebrew).

Israel/Palestine: Parameters for a Two-State Settlement, Middle East Report N°172, 28 November 2016 (also available in Arabic).

Israel, Hizbollah and Iran: Preventing Another War in Syria, Middle East Report N°182, 8 February 2018 (also available in Arabic).

Averting War in Gaza, Middle East Briefing N°60, 20 July 2018 (also available in Arabic).

Rebuilding the Gaza Ceasefire, Middle East Report N°191, 16 November 2018 (also available in Arabic).

Defusing the Crisis at Jerusalem's Gate of Mercy, Middle East Briefing N°67, 3 April 2019 (also available in Arabic).

Reversing Israel's Deepening Annexation of Occupied East Jerusalem, Middle East Report N°202, 12 June 2019.

Iraq/Syria/Lebanon

Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town, Middle East Briefing N°46, 23 February 2016 (also available in Arabic).

Russia's Choice in Syria, Middle East Briefing N°47, 29 March 2016 (also available in Arabic).

Steps Toward Stabilising Syria's Northern Border, Middle East Briefing N°49, 8 April 2016 (also available in Arabic).

Fight or Flight: The Desperate Plight of Iraq's "Generation 2000", Middle East Report N°169, 8 August 2016 (also available in Arabic).

Hizbollah's Syria Conundrum, Middle East Report N°175, 14 March 2017 (also available in Arabic and Farsi).

Fighting ISIS: The Road to and beyond Raqqa, Middle East Briefing N°53, 28 April 2017 (also available in Arabic).

The PKK's Fateful Choice in Northern Syria, Middle East Report N°176, 4 May 2017 (also available in Arabic).

Oil and Borders: How to Fix Iraq's Kurdish Crisis, Middle East Briefing N°55, 17 October 2017 (also available in Arabic).

Averting Disaster in Syria's Idlib Province, Middle East Briefing N°56, 9 February 2018 (also available in Arabic).

Winning the Post-ISIS Battle for Iraq in Sinjar, Middle East Report N°183, 20 February 2018 (also available in Arabic).

Saudi Arabia: Back to Baghdad, Middle East Report N°186, 22 May 2018 (also available in Arabic).

Keeping the Calm in Southern Syria, Middle East Report N°187, 21 June 2018 (also available in Arabic).

Iraq's Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State, Middle East Report N°188, 30 July 2018 (also available in Arabic).

How to Cope with Iraq's Summer Brushfire, Middle East Briefing N°61, 31 July 2018.

Saving Idlib from Destruction, Middle East Briefing N°63, 3 September 2018 (also available in Arabic).

Prospects for a Deal to Stabilise Syria's North East, Middle East Report N°190, 5 September 2018 (also available in Arabic).

Reviving UN Mediation on Iraq's Disputed Internal Boundaries, Middle East Report N°194, 14 December 2018 (also available in Arabic).

Avoiding a Free-for-all in Syria's North East, Middle East Briefing N°66, 21 December 2018 (also available in Arabic).

Lessons from the Syrian State's Return to the South, Middle East Report N°196, 25 February 2019.

The Best of Bad Options for Syria's Idlib, Middle East Report N°197, 14 March 2019 (also available in Arabic).

After Iraqi Kurdistan's Thwarted Independence Bid, Middle East Report N°199, 27 March 2019 (also available in Arabic and Kurdish).

Squaring the Circles in Syria's North East, Middle East Report N°204, 31 July 2019 (also available in Arabic).

Iraq: Evading the Gathering Storm, Middle East Briefing N°70, 29 August 2019 (also available in Arabic).

Averting an ISIS Resurgence in Iraq and Syria, Middle East Report N°207, 11 October 2019 (also available in Arabic).

North Africa

Tunisia: Transitional Justice and the Fight Against Corruption, Middle East and North Africa Report N°168, 3 May 2016 (also available in Arabic and French).

Jihadist Violence in Tunisia: The Urgent Need for a National Strategy, Middle East and North Africa Briefing N°50, 22 June 2016 (also available in French and Arabic).

The Libyan Political Agreement: Time for a Reset, Middle East and North Africa Report N°170, 4 November 2016 (also available in Arabic).

Algeria's South: Trouble's Bellwether, Middle East and North Africa Report N°171, 21 November 2016 (also available in Arabic and French).

Blocked Transition: Corruption and Regionalism in Tunisia, Middle East and North Africa Report N°177, 10 May 2017 (only available in French and Arabic).

How the Islamic State Rose, Fell and Could Rise Again in the Maghreb, Middle East and North Africa Report N°178, 24 July 2017 (also available in Arabic and French).

How Libya's Fezzan Became Europe's New Border, Middle East and North Africa Report N°179, 31 July 2017 (also available in Arabic).

Stemming Tunisia's Authoritarian Drift, Middle East and North Africa Report N°180, 11 January 2018 (also available in French and Arabic).

Libya's Unhealthy Focus on Personalities, Middle East and North Africa Briefing N°57, 8 May 2018.

Making the Best of France's Libya Summit, Middle East and North Africa Briefing N°58, 28 May 2018 (also available in French).

Restoring Public Confidence in Tunisia's Political System, Middle East and North Africa Briefing N°62, 2 August 2018 (also available in French and Arabic).

After the Showdown in Libya's Oil Crescent, Middle East and North Africa Report N°189, 9 August 2018 (also available in Arabic).

Breaking Algeria's Economic Paralysis, Middle East and North Africa Report N°192, 19 November 2018 (also available in Arabic and French).

Decentralisation in Tunisia: Consolidating Democracy without Weakening the State, Middle East and North Africa Report N°198, 26 March 2019 (only available in French).

Addressing the Rise of Libya's Madkhali-Salafis, Middle East and North Africa Report N°200, 25 April 2019 (also available in Arabic).

Post-Bouteflika Algeria: Growing Protests, Signs of Repression, Middle East and North Africa Briefing N°68, 26 April 2019 (also available in French and Arabic).

Of Tanks and Banks: Stopping a Dangerous Escalation in Libya, Middle East and North Africa Report N°201, 20 May 2019.

Stopping the War for Tripoli, Middle East and North Africa Briefing N°69, 23 May 2019 (also available in Arabic).

Iran/Yemen/Gulf

Yemen: Is Peace Possible?, Middle East Report N°167, 9 February 2016 (also available in Arabic).

Turkey and Iran: Bitter Friends, Bosom Rivals, Middle East Briefing N°51, 13 December 2016 (also available in Farsi).

Implementing the Iran Nuclear Deal: A Status Report, Middle East Report N°173, 16 January 2017 (also available in Farsi).

Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base, Middle East Report N°174, 2 February 2017 (also available in Arabic).

Instruments of Pain (I): Conflict and Famine in Yemen, Middle East Briefing N°52, 13 April 2017 (also available in Arabic).

Discord in Yemen's North Could Be a Chance for Peace, Middle East Briefing N°54, 11 October 2017 (also available in Arabic).

The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report, Middle East Report N°181, 16 January 2018 (also available in Arabic and Farsi).

Iran's Priorities in a Turbulent Middle East, Middle East Report N°184, 13 April 2018 (also available in Arabic).

How Europe Can Save the Iran Nuclear Deal, Middle East Report N°185, 2 May 2018 (also available in Persian and Arabic).

Yemen: Averting a Destructive Battle for Hodeida, Middle East Briefing N°59, 11 June 2018.

The Illogic of the U.S. Sanctions Snapback on Iran, Middle East Briefing N°64, 2 November 2018 (also available in Arabic).

The United Arab Emirates in the Horn of Africa, Middle East Briefing N°65, 6 November 2018 (also available in Arabic).

How to Halt Yemen's Slide into Famine, Middle East Report N°193, 21 November 2018 (also available in Arabic).

On Thin Ice: The Iran Nuclear Deal at Three, Middle East Report N°195, 16 January 2019 (also available in Farsi and Arabic).

Saving the Stockholm Agreement and Averting a Regional Conflagration in Yemen, Middle East Report N°203, 18 July 2019 (also available in Arabic).

Averting the Middle East's 1914 Moment, Middle East Report N°205, 1 August 2019 (also available in Farsi and Arabic).

After Aden: Navigating Yemen's New Political Landscape, Middle East Briefing N°71, 30 August 2019 (also available in Arabic).

Intra-Gulf Competition in Africa's Horn:

Lessening the Impact, Middle East Report N°206, 19 September 2019 (also available in Arabic).

الملحق د. مجلس أمناء مجموعة الأزمات الدولية

CHAIR

Lord (Mark) Malloch-Brown
Former UN Deputy Secretary-General and Administrator of the United Nations Development Programme

PRESIDENT & CEO

Robert Malley
Former White House Coordinator for the Middle East, North Africa and the Gulf region

OTHER TRUSTEES

Fola Adeola
Founder and Chairman, FATE Foundation

Hushang Ansary
Chairman, Parman Capital Group LLC; Former Iranian Ambassador to the U.S. and Minister of Finance and Economic Affairs

Gérard Araud
Former Ambassador of France to the U.S.

Carl Bildt
Former Prime Minister and Foreign Minister of Sweden

Emma Bonino
Former Foreign Minister of Italy and European Commissioner for Humanitarian Aid

Cheryl Carolus
Former South African High Commissioner to the UK and Secretary General of the African National Congress (ANC)

Maria Livanos Cattani
Former Secretary General of the International Chamber of Commerce

Ahmed Charai
Chairman and CEO of Global Media Holding and publisher of the Moroccan weekly *L'Observateur*

Nathalie Delapalme
Executive Director and Board Member at the Mo Ibrahim Foundation

Alexander Downer
Former Australian Foreign Minister and High Commissioner to the United Kingdom

Sigmar Gabriel
Former Minister of Foreign Affairs and Vice Chancellor of Germany

Robert Fadel
Former Member of Parliament in Lebanon; Owner and Board Member of the ABC Group

Frank Giustra
President & CEO, Fiore Group; Founder, Radcliffe Foundation

Hu Shuli
Editor-in-Chief of Caixin Media; Professor at Sun Yat-sen University

Mo Ibrahim
Founder and Chair, Mo Ibrahim Foundation; Founder, Celtel International

Yoriko Kawaguchi
Former Foreign Minister of Japan; former Environment Minister

Wadah Khanfar
Co-Founder, Al Sharq Forum; former Director General, Al Jazeera Network

Nasser al-Kidwa
Chairman of the Yasser Arafat Foundation; Former UN Deputy Mediator on Syria

Bert Koenders
Former Dutch Minister of Foreign Affairs and Under-Secretary-General of the United Nations

Andrey Kortunov
Director General of the Russian International Affairs Council

Ivan Krastev
Chairman of the Centre for Liberal Strategies (Sofia); Founding Board Member of European Council on Foreign Relations

Tzipi Livni
Former Foreign Minister and Vice Prime Minister of Israel

Helge Lund
Former Chief Executive BG Group (UK) and Statoil (Norway)

Susana Malcorra
Former Foreign Minister of Argentina

William H. McRaven
Retired U.S. Navy Admiral who served as 9th Commander of the U.S. Special Operations Command

Shivshankar Menon
Former Foreign Secretary of India; former National Security Adviser

Naz Modirzadeh
Director of the Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict

Saad Mohseni
Chairman and CEO of MOBY Group

Marty Natalegawa
Former Minister of Foreign Affairs of Indonesia, Permanent Representative to the UN, and Ambassador to the UK

Ayo Obe
Chair of the Board of the Gorée Institute (Senegal); Legal Practitioner (Nigeria)

Meghan O'Sullivan
Former U.S. Deputy National Security Adviser on Iraq and Afghanistan

Thomas R. Pickering
Former U.S. Under-Secretary of State and Ambassador to the UN, Russia, India, Israel, Jordan, El Salvador and Nigeria

Ahmed Rashid
Author and Foreign Policy Journalist, Pakistan

Juan Manuel Santos Calderón
Former President of Colombia; Nobel Peace Prize Laureate 2016

Wendy Sherman
Former U.S. Under Secretary of State for Political Affairs and Lead Negotiator for the Iran Nuclear Deal

Ellen Johnson Sirleaf
Former President of Liberia

Alexander Soros
Deputy Chair of the Global Board, Open Society Foundations

George Soros
Founder, Open Society Foundations and Chair, Soros Fund Management

Jonas Gahr Støre
Leader of the Labour Party and Labour Party Parliamentary Group; former Foreign Minister of Norway

Jake Sullivan
Former Director of Policy Planning at the U.S. Department of State, Deputy Assistant to President Obama, and National Security Advisor to Vice President Biden

Lawrence H. Summers
Former Director of the U.S. National Economic Council and Secretary of the U.S. Treasury; President Emeritus of Harvard University

Helle Thorning-Schmidt
CEO of Save the Children International; former Prime Minister of Denmark

Wang Jisi
Member, Foreign Policy Advisory Committee of the Chinese Foreign Ministry; President, Institute of International and Strategic Studies, Peking University

PRESIDENT'S COUNCIL

A distinguished group of individual and corporate donors providing essential support and expertise to Crisis Group.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
BP	(5) Anonymous	Stephen Robert
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Luděk Sekyra
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	Herman De Bode	Ian R. Taylor

INTERNATIONAL ADVISORY COUNCIL

Individual and corporate supporters who play a key role in Crisis Group's efforts to prevent deadly conflict.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
Anonymous	(3) Anonymous	Faisal Khan
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Cleopatra Kitt
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward	Michael & Jackie Lambert
Chevron	Bergman	Samantha Lasry
Edelman UK	David & Katherine Bradley	Leslie Lishon
Eni	Eric Christiansen	Malcolm Hewitt Wiener
HSBC Holdings Plc	Sam Englehardt	Foundation
MetLife	The Edelman Family	The New York Community
Noble Energy	Foundation	Trust – Lise Strickler & Mark
RBC Capital Markets	Seth & Jane Ginns	Gallogly Charitable Fund
Shell	Ronald Glickman	The Nommontu Foundation
	David Harding	Brian Paes-Braga
	Geoffrey R. Hoguet &	Kerry Propper
	Ana Luisa Ponti	Duco Sickinghe
	Geoffrey Hsu	Nina K. Solarz
	David Jannetti	Clayton E. Swisher
		Enzo Viscusi

AMBASSADOR COUNCIL

Rising stars from diverse fields who contribute their talents and expertise to support Crisis Group's mission.

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheim	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dali ten Hove	Perfecto Sanchez	

SENIOR ADVISERS

Former Board Members who maintain an association with Crisis Group, and whose advice and support are called on (to the extent consistent with any other office they may be holding at the time).

Martti Ahtisaari Chairman Emeritus	Christoph Bertram	Aleksander Kwasniewski
George Mitchell Chairman Emeritus	Lakhdar Brahimi	Ricardo Lagos
Gareth Evans President Emeritus	Kim Campbell	Joanne Leedom-Ackerman
Kenneth Adelman	Jorge Castañeda	Todung Mulya Lubis
Adnan Abu-Odeh	Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel
HRH Prince Turki al-Faisal	Victor Chu	Jessica T. Mathews
Celso Amorim	Mong Joon Chung	Miklós Németh
Óscar Arias	Sheila Coronel	Christine Ockrent
Richard Armitage	Pat Cox	Timothy Ong
Diego Arria	Gianfranco Dell'Alba	Roza Otunbayeva
Zainab Bangura	Jacques Delors	Olara Otunnu
Nahum Barnea	Alain Destexhe	Lord (Christopher) Patten
Kim Beazley	Mou-Shih Ding	Surin Pitsuwan
Shlomo Ben-Ami	Uffe Ellemann-Jensen	Fidel V. Ramos
	Stanley Fischer	Olympia Snowe
	Carla Hills	Javier Solana
	Swanee Hunt	
	Wolfgang Ischinger	