THE
CARTER CENTER

الطريق نحو تحويل النزاع في سوريا:

إطار عمل لمقاربةٍ مرحلية

كانون الثاني/ يناير 2021

مركز كارتر

One Copenhill

453 John Lewis Freedom Parkway

Atlanta, GA 30307

Tcccrp@cartercenter.org

www.cartercenter.org

© إعداد مركز كارتر، 2021. جميع الحقوق محفوظة

جدول المحتويات

I. الملخص التنفيذي *3*

II. الخلفية والأساس المنطقي *4*

III. مسارات التفاوض ذات الأولوية *7*

1. الإصلاح السياسي 7
2. المعتقلون السياسيون 8
3. عودة اللاجئين 8
4. حماية المدنيين ووصول المساعدات الإنسانية 9
5. وقف إطلاق النار في إدلب 10
6. الجهات الفاعلة الأجنبية 10
7. الأسلحة الكيميائية 11

IV. إطار عمل لمقاربةٍ محتملة من ثلاث مراحل *11*

حوافز المرحلة الأولى 13

حوافز المرحلة الثانية 13

حوافز المرحلة الثالثة 14

V. خاتمة *15*

I. الملخص التنفيذي

شهدت سوريا خلال السنة الماضية مستوىً أقل من العنف مقارنةً بأي وقت منذ اندلاع الحرب الأهلية قبل عشر سنوات. إلا أن البلاد لا تزال تعيش في أزمة في ظل غياب أي حل حتى الآن لأي من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى نشوب النزاع. فانتهاكات حقوق الإنسان لا تزال مستفحلة، والتوترات الإقليمية حادة، في حين يزيد الضغط الناجم عن العقوبات الأميركية من حدة الأزمة الاقتصادية المتصاعدة. وتساهم هذه العوامل مجتمعةً في مفاقمة الوضع الإنساني الكارثي في البلاد وفي نشر بذور انعدام الاستقرار في المستقبل.

تشهد الجهود الدبلوماسية الدولية المعنية بسوريا حالةً من الجمود فعليًا. فمن جهة، لم تفلح الجهود الأميركية والأوروبية لعزل الحكومة السورية دبلوماسيا واقتصاديا في إقناع الحكومة السورية بتعديل سلوكها، ناهيك عن القبول بإجراء انتقالٍ سياسي للسلطة. في المقابل، فإن أمل روسيا الأول في أن الغرب سيساعد في تمويل إعادة إعمار سوريا في غياب أي تغيير سياسي مجدٍ في دمشق لم يكن في محله.

ما من مؤشرات فعليًا على استعداد أي طرف للتنازل عن مطالبه القصوى، أقله في العلن. إلا أن هناك اعترافًا متزايدًا بأنه، وفي حال لم يتغير المسار الحالي، فإن النتيجة ستكون على الأرجح **دولة فاشلة** في سوريا لسنوات وربما لعقودٍ قادمة. وتترتب على ذلك تداعيات هامة، إذ إنه سوف: (1) يطيلُ معاناة الشعب السوري، (2) يتسبب في موجة جديدة من تدفق اللاجئين إلى الدول المجاورة وإلى دول أبعدَ، (3) يعيق أي حل لأزمة اللاجئين، وربما سيفاقمها، (4) يوفر أرضًا خصبة للمنظمات المتطرفة والعنيفة لتعيد رص صفوفها، (5) يزيد بشكل حاد من احتمال نشوب نزاع أوسع نطاقًا جراء مواجهاتٍ بين الجيوش الأجنبية العديدة الموجودة حاليًا داخل سوريا، و(6) يزعزع استقرار دول الجوار، وبالأخص لبنان.

ثمة حاجةٌ ماسة إلى مقاربة جديدة، وينبغي أن يبدأ الحديث حول كيفية المضي قدمًا على الفور، لا سيما نظرًا إلى احتمال قيام إدارة بايدن الجديدة بإعادة صياغة سياسة واشنطن تجاه سوريا. وفي حين أن قرار مجلس الأمن رقم 2254 (لعام 2015) يبقى الأساس المتفق عليه لتسوية سياسية مثالية، ينبغي النظر في خيارات دبلوماسية أكثر واقعية على المدى القريب. ويجب أن تتضمن هذه الخيارات إطارًا لإشراك الحكومة السورية في مجموعة أضيق من الخطوات الملموسة والتي يمكن التحقق منها، مقابل حزمة من الحوافز تقدمها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تشمل مساعداتٍ موجهة تستهدف إعادة الإعمار، وتخفيف العقوبات ورفعها. وعلى هذه الخيارات الدبلوماسية أن تستبعد بشكل صريح دعوة بيان جنيف لعام 2012 إلى إحداث "انتقال" في القيادة (والذي تكرر في القرار 2254)، والذي يُنظر إليه في دمشق على أنه تعبير ملطّف لتغيير النظام. والهدف من هذه الخيارات هو إعادة تنشيط الدبلوماسية حول سوريا من خلال تقديم مقاربةٍ مرحلية توحّد المطالب الغربية، وتسمح بإحراز تقدم في مسائل متفرقة، وتقدّم للحكومة السورية وداعميها مسارًا واضحًا للخروج من الأزمة الحالية.

تقترح هذه الورقة عناصر يمكن تضمينها في مثل هذه المقاربة المرحلية. وتستند الورقة إلى مقابلات مع مسؤولين أميركيين وأوروبيين وروس ومسؤولين في الأمم المتحدة، ومحلّلين في مراكز الفكر والجامعات، وسوريين من مختلف الشرائح السياسية في البلاد. يعرض القسم الأول من الورقة الخلفية والأساس المنطقي، في حين يقترح القسم الثاني سبعة مسارات تفاوضية ملحة، ويعرض إجراءاتٍ محدّدة لبناء الثقة في كل مسار، ترافقها خطوات أكثر صعوبة وفعلية على الحكومة السورية أن تتخذها. ويوضّح القسم الثالث من الورقة مقاربة تسلسلية من ثلاث مراحل للمساعدة في إعادة الإعمار وتخفيف العقوبات أو رفعها.

II. الخلفية والأساس المنطقي

ردًا على حملة القمع التي واجهت بها الحكومة السورية الاحتجاجات التي اندلعت في العام 2011، تمحورت سياسة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي حيالَ سوريا حول التوصل إلى تسوية سياسية تفاوضية تؤدي إلى عزل الرئيس بشار الأسد وإنشاء حكم انتقالي يتمتع بسلطة تنفيذية كاملة. ترافقت سياسة "الأسد يجب أن يرحل" هذه مع سلسلة من الإجراءات التي هدفت إلى عزل الحكومة السورية وحرمانها من الوصول إلى الموارد المالية والعسكرية، وتقديم المساعدة في نهاية المطاف لجماعات المعارضة المدنية والمسلّحة على حد سواء من أجل بناء قوة تفاوضية.

وفي حين كان من المستبعد دائمًا قيام القيادة السورية بالتخلي عن السلطة طواعيةً، فإن الدّعم المقدم من قبل كل من روسيا وإيران – ولا سيما مع نجاح التدخل العسكري الروسي في سوريا الذي بدأ في أيلول/سبتمبر 2015 – أضعف إلى حد كبير احتمالية حدوث انتقالٍ سياسي. تسيطر الحكومة السورية الآن على الأجزاء الأكثر اكتظاظًا بالسكان وذات الأهمية السياسية في البلاد، وباستثناء أجزاء من شمال سوريا تحتلّها تركيا، فإن الدعم الدولي للمعارضة المسلّحة السورية قد انهار، ولم تعد القيادة السورية تواجه تهديدًا وجوديًا لسيطرتها على السلطة. وبعدما كان مستوى العلاقات الدبلوماسية قد شهد تراجعًا في وقت سابق، أعادت عدة دول أوروبية وإقليمية فتح سفاراتها في دمشق.

ومع ذلك، فإن الصراع لم ينتهِ بعد، إذ لا يزال وجود القوات التركية في شمال سوريا وقوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة في شرقها يحول دون تحقيق الحكومة نصرًا عسكريا كاملًا، فيما تشن إسرائيل الآن وبانتظام ضربات جوية ضد أهداف إيرانية ولبنانية تابعة لحزب الله داخل سوريا. وفي الجنوب، أدى فشل اتفاقيات المصالحة إلى إشعال فتيل التمرد من جديد.

والأسوأ من ذلك أن سوريا تعاني الآن من أزمة اقتصادية متفاقمة نتيجة مجموعة من العوامل، من بينها التداعيات التي خّلفتها تسع سنوات من الحرب، وسوء الإدارة والفساد الحكومي، وانهيار القطاع المصرفي اللبناني، والعقوبات الصارمة المتزايدة المفروضة من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. ويزيد شح المواد الغذائية الأساسية، مثل الخبز والوقود، والانخفاض الحاد في قيمة الليرة السورية، من السخط على الحكومة، حتى بين مؤيديها، فضلًا عن كشفه للتصدعات في صفوف النخبة. وجاءت جائحة كوفيد–19 لتفاقم الوضع ولتهدد بالقضاء على النظام الصحي المدمر أصلاً في سوريا. ونتيجة لذلك، تجد الحكومة السورية نفسها رازحةً تحت ضغط غير مسبوق.

بالنسبة إلى إدارة ترامب، كانت هذه النتيجة متوافقة إلى حد كبير مع أهداف استراتيجية "الضغط الأقصى"،[1] التي وإن رفعت من تكاليف الحرب بالنسبة إلى روسيا وإيران، إلا أنها لم تُحرِز تقدمًا على المسار السياسي – حتى على صعيد الأهداف المتواضعة للجنة التي تيسّرها الأمم المتحدة لإصلاح الدستور السوري. وفي الواقع، يبقى التقدم مستبعدًا إلى حد كبير طالما أن القيادة السورية تنظر إلى الحرب على أنها حرب وجودية وطالما أنها تحظى بالدعم الروسي والإيراني. وتجد الولايات المتحدة نفسها على هامش الجهود الدبلوماسية، وملتزمةً بأهداف قصوى – خاصة في ما يتعلق بالانتقال السياسي للسلطة وإخراج جميع القوات الإيرانية وتلك المدعومة من إيران من سوريا – لا تستطيع تحقيقها. وفي غياب العملية الدبلوماسية، فإن "الضغط الأقصى" يهدّد بتعجيل انهيار الدولة السورية ولكن من دون وجود أي خطة للمرحلة اللاحقة – أو ضماناتٍ على أن ذلك يتلاءم أكثر مع المصالح الأميركية.

تتفاوت الآراء أكثر داخل أوروبا. ففي حين حافظت فرنسا تحديدًا على موقف متشدد حيالَ دمشق، دفعت المخاوف بشأن تجدد عدم الاستقرار وأزمة اللاجئين والعلاقات الأوسع بين الاتحاد الأوروبي وروسيا ببعض الدول الأعضاء في الاتحاد إلى النظر في احتمالات أن يغيّر تمويلٌ محدود لإعادة الإعمار من سلوك الحكومة السورية. إلا أنه، وحتى الآن، لا تزال أوروبا ملتزمةً بالعقوبات ضمن إطار سياسة الصبر الاستراتيجي الأوسع نطاقًا.[2] وفي أيار/مايو 2020، جدد الاتحاد الأوروبي عقوباته على سوريا لمدة اثني عشر شهرًا إضافيًا.

تبدو روسيا مهتمةً في المقام الأول بـ (1) تعزيز المكاسب العسكرية، (2) موازنة التوترات بين محاوريها السوريين والإقليميين، و (3) إيجاد مصادر للدخل داخل سوريا لتعويض التكاليف المتزايدة (وإن كانت مستدامة) لاستثمارها العسكري لمدة خمس سنوات. ترغب روسيا في رؤية تقدم في العملية السياسية، إذ من المحتمل أن يؤدي ذلك إلى تحقيق الأهداف الثلاثة جميعها. ومع ذلك، وفي حين وجّهت الصحافة الروسية مؤخرًا انتقادات أكثر مباشرة للقيادة والحكومة السوريتَيْن، ما زالت موسكو لا ترى بديلًا قابلًا للاستمرار سوى القيادة الحالية، ومن غير المرجح أن تتحمل التكاليف الباهظة للتخلي عنها في هذه المرحلة إن على المستوى الأمني أو على مستوى السمعة.

وعليه، باتت المساعي الدبلوماسية تواجه أفقًا مسدودًا. وفي نهاية المطاف، ستبرز الحاجة على الأرجح إلى اتفاقٍ رئيسي متعدد الأطراف لمعالجة العديد من القضايا الشائكة على الساحة السورية. لكن مثل هذا الاتفاق قد يتطلب وقتًا طويلًا، أي أنه لن يتمكن من معالجة الأزمة الحالية أو منع الأحداث من الخروج عن السيطرة بطريقةٍ ستجعل الحل أصعب بكثير. وفي الوقت نفسه، قد توفر الأزمة الاقتصادية المتفاقمة، المقرونة بالقلق المتزايد بشأن المسار الحالي في سوريا، فرصةً لاختبار مقاربةٍ بديلة أكثر براغماتية تقضي بإرجاء حل القضايا الأكثر إثارةً للجدل والتركيز بدلًا من ذلك على مجموعة محدودة من

[1] "U.S. Syria Representative Says His Job Is to Make the War a 'Quagmire' for Russia"، نيوزويك، 13 أيار/مايو 2020

[2] جوليان بارنز-دايسي، "A Framework for European-Russian Cooperation on Syria," , المجلس الروسي للشؤون الدولية RIAC، 17 حزيران/يونيو 2019

الإصلاحات، في مقابل المساعدة على إعادة الإعمار والتخفيف من العقوبات. ويتمثل الهدف من ذلك في تهدئة الوضع الحالي في سوريا وحشد بعض الزخم للدفع بعملية دبلوماسية أوسع هدفها إنهاء الحرب.

تختلف هذه المقاربة عن الجهود الحالية التي تقودها الأمم المتحدة من ثلاثة جوانب: فهي سوف (1) توسّع على الفور نطاق المشاورات بشأن سوريا ليتجاوز التركيز الحالي على الإصلاح الدستوري، (2) تجمع وتنسّق وترتب أولويات المطالب الأميركية والأوروبية على امتداد عدد من المجالات الفعلية، و(3) تقدم للحكومة السورية حوافز ملموسة في حال إحراز تقدم.

لكن، ينبغي الابتعاد عن الأوهام، فالعوائق التي تعترض نجاح هذه الجهود كثيرة. فالقيادة السورية لم تبدِ استعدادًا كافيًا لتقديم تنازلات سواء في المفاوضات السابقة لعام 2011 أو المفاوضات اللاحقة. ويقترح البعض أن القيادة السورية سوف تجني على الأرجح ثمار الحوافز المقدمة عبر الادعاء بتنفيذ الإصلاحات من دون تنفيذها بشكل فعلي، وهو هاجس يمكن معالجته من خلال آلية تتيح إعادة فرض العقوبات. ربما لا تزال القيادة السورية تعتقد أن الوقت في صالحها، وأن الولايات المتحدة وأوروبا ستضطران في نهاية الأمر إلى التخلي عن مساعيهما لعزل سوريا. وربما ترى القيادة أيضًا وجود مخاطرَ كبيرة في إطلاق عملية إصلاح قد تفتح الباب أمام تجدد مساعي الإطاحة بالنظام أو قد تصعُب السيطرة عليها. ونظرًا إلى تعويل الكثير من شركاء القيادة على خرق العقوبات، فضلًا عن كون هذه العقوبات تعطي الحكومة السورية ذريعة ملائمة لتبرير ضعفها، يلمّح البعض إلى أن القيادة قد تكون مرتاحةً من بقاء العقوبات على حالها. وفي حين ترغب روسيا في رؤية قدر أكبر من المرونة، فإن قدرتها على انتزاع التنازلات السياسية من دمشق تبقى محدودة.

بالنسبة إلى صانعي السياسات في الولايات المتحدة وأوروبا، فإن سجل الحكومة السورية في مجال حقوق الإنسان وتحالفها الوثيق مع الخصمين الجيوسياسيين روسيا وإيران يجعل المشاركة في العملية الدبلوماسية محفوفةً بالمخاطر السياسية، لا سيما في غياب أي دليل على أنها ستؤدي إلى تنازلات مجدية. بموازاة ذلك، يُنظر عمومًا إلى الاستمرار في عزل سوريا على أنه استراتيجية منخفضة التكلفة ومنخفضة المخاطر تتجنب مكافأة الحكومة على الجرائم المرتكَبة خلال الحرب. فعلى سبيل المثال، أوصى تقرير أعدّته مجموعة دراسة سوريا الأميركية المكونة من أعضاء من الحزبين الديموقراطي والجمهوري صدر في أيلول/سبتمبر 2019 بأن تقوم الولايات المتحدة "بحرمان نظام الأسد وداعميه من جميع سبل التطبيع من خلال فرض عزلة دبلوماسية على النظام مقرونةٍ بهيكلية عقوباتٍ صارمة".[3]

ومع ذلك، فإن المقاربة الدبلوماسية الحالية غير مجدية، لا بل قد تكون أسوأ من ذلك حتى. وفي حين قد لا تكون الظروف مؤاتيةً بعد لإجراء مفاوضات مثمرة، فإن الزيارة الأخيرة التي قام بها اثنان من كبار المسؤولين الأميركيين إلى دمشق في آب/أغسطس 2020 للإفراج عن المواطنين الأميركيين المحتجزين في سوريا فتحت الباب على الأقل أمام استكشاف سبل جديدة للحوار، ربما بشأن قضايا أوسع.

[3] مايكل سينغ ودانا سترول وآخرون، "Final Report and Recommendations of the Syria Study Group"، معهد الولايات المتحدة للسلام، أيلول/سبتمبر 2019، ص. 10.

ينبغي البدء بخوض محادثات حول كيفية المضي الآن، وبالأخص نظرًا إلى احتمال قيام إدارة بايدن الجديدة بإعادة صياغة سياسة واشنطن تجاه سوريا والبحث عن فرص لتعميق التعاون الدبلوماسي مع الحلفاء الأوروبيين الرئيسيين. وهناك بالفعل اتفاق واسع بين المسؤولين الأميركيين والأوروبيين بشأن الخطوات التي سيكون من الأفضل للحكومة السورية اتخاذها، والكثير منها مذكور صراحةً في "عقوبات قيصر" التي جرى تمريرُها كجزءٍ من قانون إقرار الدفاع الوطني الأميركي لسنة 2020. إلا أن إطلاق مفاوضات جديدة يتطلب التوصل إلى اتفاقٍ بشأن ما إذا كان سيتم إشراك دمشق، وكيفية ذلك (أي بشكل مباشر أو غير مباشر)، ودمج المطالب الغربية ضمن سلسلة مفصلة ومعقولة من الإجراءات السياسية والقانونية المتبادلة، بما في ذلك إجراءات بناء الثقة وآليات المراقبة، بما يؤدي إلى تخفيف العقوبات والمساعدة في إعادة الإعمار.

III. مسارات التفاوض ذات الأولوية

تيسيرًا للمفاوضات، يمكن تنظيم القضايا المطروحة ضمن عدة مسارات بحسب الأولوية، لكل منها معايير وآليات متابعة محددة بوضوح يمكن قياس التقدم على أساسها. ونقترح هنا سبعًا من هذه المسارات التفاوضية، نوردها من دون أي ترتيب للأولويات، ويتضمن كل منها إجراءات بناء الثقة التي سيتعين على الحكومة السورية اتخاذها في المرحلة الأولى من المفاوضات، بالإضافة إلى خطوات فعلية أصعب ستكون مطلوبةً في المرحلة الثانية. في المقابل، ستتخذ الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي عددًا من الخطوات التي أوضحناها في القسم الرابع من الورقة. بعد كل مرحلة ولكل مسار، ستقوم آليات المراقبة بالتحقق من التقدم المحرز قبل اتخاذ أي خطوات مقابلة. هذه المسارات، بالإضافة إلى الخطوات المحددة الموضحة في كل مسار، هي مجرد أمثلة وسيتعيّن التفاوض بشأنها مسبقًا، ولكن ليس بالضرورة كلها في آنٍ واحد، وبالتفصيل بين الأطراف التي تخوض المفاوضات.

1. **الإصلاح السياسي**. يدعو قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 إلى عملية سياسية شاملة بقيادة سورية، تشمل المفاوضات بين الأطراف السورية، وصياغة دستور جديد، وتنظيم انتخابات حرة ونزيهة تشرف عليها الأمم المتحدة. وعكفت اللجنة الدستورية، بتيسير من المبعوث الأممي الخاص إلى سوريا غير بيدرسون، على العمل منذ أيلول/سبتمبر 2019. وفي حين أنه من غير المرجح أن تحل هذه اللجنة الانقسامات العميقة في سوريا، إلا أنها توفر مساحة للسوريين للتداول بشكل جماعي في التحديات التي تواجه البلاد. ومن شأن التقدم في تعديل الدستور أو صياغة دستور جديد، أو في تنفيذ إصلاحات أخرى – مثل اللامركزية المتوافقة مع القانون 107 – أن يُظهر التزام الحكومة السورية بإنشاء نظام سياسي أكثر انفتاحًا وتضمينًا.

إجراءات بناء الثقة	الدعم العلني للجنة الدستورية، واتخاذ خطواتٍ لدفع نجاحها، بما في ذلك إسقاط تهم الإرهاب عن أعضاء اللجنة، والاشتراك في خطة عمل اللجنة، والسماح بعملية تشاور عامة وتضمينية.
الخطوات الفعلية	اعتماد الدستور الجديد أو المعدل في الوقت المحدد. تنظيم انتخابات محلية وبرلمانية ورئاسية تتمتع بالمصداقية ويستطيع جميع السوريين، بمن فيهم اللاجئون، المشاركة فيها. خطوات لتنفيذ القانون 107 أو تطبيق اللامركزية على السلطة التنفيذية على مستوى المحافظات. إصلاح قطاع الأمن من خلال اعتماد مقاربة شاملة وتشاركية وشفافة تسعى إلى إعادة الثقة بين الأجهزة الأمنية والمواطنين. إشراك النساء في جميع مراحل العملية السياسية.

2. **المعتقلون السياسيون.** تقدّر الأمم المتحدة أن الحكومة السورية تعتقل ما يقارب 100 ألف سوري منذ بداية الانتفاضة في العام 2011. [4] وهناك تقارير موثوقة، بما في ذلك من قبل لجنة الأمم المتحدة الدولية المستقلة للتحقيق بشأن سوريا والمنظمات الدولية لحقوق الإنسان، تشير إلى أن هذا العدد يشمل آلاف حالات الاعتقال التعسفي والاختفاء القسري والتعذيب في السجون السورية. ولا يزال العديد من السوريين محتجزين في مراكز اعتقال تديرها جماعات متمرّدة مسلّحة. ومنذ العام 2018، بدأت الحكومة السورية بتحديث السجلات المدنية وإبلاغ الأقارب بوفاة أفراد من الأسرة أثناء احتجازهم. لكن لم يُجرَ تعداد شامل للمحتجزين حاليًا في السجون السورية، كما لا يوجد تحقيق مستقل ومحايد في الانتهاكات المزعومة، ناهيك عن المحاسبة عليها. إن معالجة هذه القضايا أمرٌ ضروري لمداواة جراح الحرب وتهيئة الظروف المؤاتية لعودة اللاجئين.

إجراءات بناء الثقة	تزويد العائلات بمعلومات إضافية عن هوية السجناء السوريين المحتجزين في المرافق الحكومية، والسماح بالزيارات العائلية، وإتاحة الوصول المستقل إليهم من قبل اللجنة الدولية للصليب الأحمر. إطلاق سراح الرعايا الأجانب المحتجَزين في سوريا الذين تطالب بهم سلطاتهم الوطنية.
الخطوات الفعلية	إنهاء الاعتقالات التعسفية وحالات الاختفاء القسري والتعذيب. إعادة القضايا المدنية إلى المحاكم المدنية بدلًا من المحاكم العسكرية. إنشاء آلية مستقلة ومحايدة للتحقيق وضمان المساءلة عن الانتهاكاتِ المزعومة بحق المعتقلين.

3. **عودة اللاجئين.** من بين الـ6.6 مليون لاجئ سوري المسجلين[5]، تقدر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن أقل من 250 ألف لاجئ قد عادوا إلى ديارهم بحلول شهر تموز/يوليو 2020. [6] وعلى الرغم أن

[4] خلاصة قدمتها روزماري دي كارلو، وكيلة الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 7 آب/أغسطس 2019: https://www.un.org/press/en/2019/sc13913.doc.htm

[5] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أزمة اللاجئين السوريين: https://www.unrefugees.org/emergencies/syria/

[6] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التحرك الإقليمي لمواجهة أزمة اللاجئين السوريين: https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions، تم الدخول إلى الرابط في 3 تشرين الأول/أكتوبر 2019

الحكومة السورية شجعت اللاجئين علنًا على العودة إلى ديارهم، إلا أن العديد منهم لم يتحمّس للعودة بسبب التقارير التي تحدثت عن عدم وفاء السلطة بوعود العفو أو بنود اتفاقيات المصالحة، وعن تعرّض العائدين للاعتقال التعسفي والابتزاز والتجنيد الإجباري إلى أجلٍ غير مسمى في الخدمة العسكرية. كما أثارت التغييرات الأخيرة في السياسات والتشريعات، ومن بينها القانون رقم 10 والمرسوم رقم 63، المخاوف بشأن قدرة اللاجئين على استعادة الممتلكات داخل سوريا. وتعد الخطوات المطلوبة من الحكومة السورية لضمان سلامة وأمن وممتلكات اللاجئين العائدين ضرورية لتشجيع عودة اللاجئين واستعادة الاستقرار.

إجراءات بناء الثقة	تيسير وصول موظفي المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من دون عوائق داخل سوريا لزيارة العائدين وتقييم أوضاعهم.
الخطوات الفعلية	التطبيق الشامل لحدود ومعايير الحماية الخاصة بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعودة اللاجئين إلى سوريا، بما في ذلك الخطوات الكفيلة بإنهاء المضايقات والتمييز والاحتجاز التعسفي ومقاضاة اللاجئين العائدين، إنشاء آلية لاستعادة الممتلكات، إصدار الوثائق الهامة، وإيجاد آليات فعالة ومتاحة ومعقولة التكلفة للتعامل مع قضايا الملكية.

4. **حماية المدنيين ووصول المساعدات الإنسانية**. يُقدَّر عدد السوريين الذين قُتلوا في الحرب بـ700 ألف، ثلثهم من المدنيين. ولقي العديد من هؤلاء المدنيين حتفهم نتيجة الغارات الجوية العشوائية أو قصف المناطق المدنية من قبل جميع الأطراف المتحاربة، أو من خلال هجماتٍ يبدو أنها كانت متعمدة على البنية التحتية المدنية، بما في ذلك المنشآت الطبية والمدارس. كذلك، حُرم المدنيون السوريون من الحصول على المساعدات الإنسانية اللازمة. ويقدر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية أن 1.1 مليون من السوريين البالغ عددهم 11.7 مليون الذين يحتاجون إلى المساعدات الانسانية ما زالوا يعيشون في "مناطق يصعب الوصول إليها"، ومعظمها في الأراضي التي تسيطر عليها الحكومة.[7] وبموجب القانون الإنساني الدولي، الحكومة السورية ملزمة بتسهيل وصول المنظمات الإنسانية التي تقدم المساعدة للمتضررين من الحرب بسرعة وبدون عوائق.

إجراءات بناء الثقة	الوقف الفوري لاستهداف البنية التحتية المدنية، بما في ذلك الأسواق والمنشآت الطبية والمدارس. وصول المساعدات الإنسانية الفورية إلى مناطق النزاع والمناطق التي حددها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية كـ"مناطق يصعب الوصول إليها" في محافظات درعا وريف دمشق وحماة وحلب وإدلب.
الخطوات الفعلية	وصول المساعدات الإنسانية الفوري وبدون أي عوائق إلى جميع السوريين الذين يحتاجون إليها في كامل أنحاء سوريا.

[7] مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية: https://hno-syria.org/#key-figures، تم الدخول إلى الرابط في 4 تشرين الأول/أكتوبر 2019

5. **وقف إطلاق النار في إدلب**: لا تزال أجزاء من محافظة إدلب حاليًا تحت سيطرة الجماعات المسلحة، بما في ذلك الجماعات المصنفة إرهابية. بالإضافة إلى ذلك، تستضيف المحافظة الآن ما يصل إلى مليوني سوري نزحوا من أماكن أخرى في البلاد، وهم يعيشون في ظروف من الحرمان الشديد. في 5 آذار/مارس 2020، اتفقت روسيا وتركيا على وقف إطلاق النار وإجراءاتٍ أخرى لوقف تصعيد العمليات العسكرية في إدلب. ويتضمن الاتفاق بنودًا تقضي بانسحاب المتمردين من المنطقة الواقعة جنوب الطريق السريع "إم 4"، وإنشاء ممر أمني بطول 12 كلم على طول هذه الطريق، وتسيير دوريات روسية تركية مشتركة. وبانتظار التفاوض حول حل للنزاع يعيد سيطرة الحكومة السورية على إدلب، وعلى الرغم من أن تركيا لم تفِ بالجانب المتعلق بها من الصفقة لضمان انسحاب المتمردين من المناطق الواقعة جنوب الخط "إم 4"، من الضروري إعادة التأكيد على هذه البنود وتنفيذها من أجل وقف تصعيد الوضع وتجنب مفاقمة الأزمة الإنسانية.

إجراءات بناء الثقة	وقف جميع العمليات العسكرية العدوانية في محافظة إدلب بما يتفق مع شروط اتفاق 5 آذار/مارس لوقف إطلاق النار.
الخطوات الفعلية	المشاركة في حوارٍ متعدد الأطراف لمعالجة الوضع في إدلب على المدى البعيد، بما في ذلك التسريح والمصالحة السياسية والتنمية الاقتصادية ومكافحة الإرهاب.

6. **الجهات الفاعلة الأجنبية**. سوريا وإيران شريكتان مقربتان منذ العام 1980. في العام 2012، باشرت إيران تزويد الحكومة السورية بأشكال مختلفة من الدعم المالي والعسكري، بما في ذلك عن طريق تنظيم ونشر الميليشيات الموالية للحكومة داخل سوريا. وكان هذا الدعم أساسيًا في الجهود التي بذلتها الحكومة السورية لصد الجماعات المتمردة وتوطيد سلطة الدولة. وقد أثار وجود الآلاف من القوات الإيرانية وتلك المدعومة من إيران في سوريا، فضلًا عن الامتيازات التفضيلية التي مُنحت للأفراد والشركات الإيرانية، غضب العديد من السوريين. كذلك، يمثل وجود إيران أيضًا خطرًا أمنيًا بالغًا على إسرائيل. وقد نادت الولايات المتحدة علنًا بانسحاب جميع القوات الإيرانية والقوات المدعومة من إيران من سوريا. وفي حين قد يكون ذلك غير واقعي، ولا سيما على المدى المنظور، فإن تقليص النفوذ الإيراني في سوريا يمثل أولوية قصوى للولايات المتحدة وسيتعين معالجته كجزء من أي اتفاق يهدف إلى تخفيف العقوبات.

إجراءات بناء الثقة	انسحاب جميع القوات الإيرانية والمدعومة من إيران إلى مسافة متفَق عليها من الحدود مع إسرائيل.
الخطوات الفعلية	سحب الأسلحة الاستراتيجية التي تقدمها إيران من أي جزء من الأراضي السورية، واعتماد خارطة طريق شاملة تؤدي إلى انسحاب القوات الإيرانية والقوات المدعومة من إيران من سوريا.

7. **الأسلحة الكيميائية**. أكدت عدة تحقيقات مستقلة أجرتها منظمة حظر الأسلحة الكيميائية وبعثة تقصي الحقائق وآلية التحقيق المشتركة بين منظمة حظر الأسلحة الكيميائية والأمم المتحدة وفريق التحقيق وتحديد الهوية التابع لمنظمة حظر الأسلحة الكيميائية ولجنة الأمم المتحدة الدولية المستقلة للتحقيق بشأن سوريا الاستخدام المتكرر للأسلحة الكيميائية في سوريا منذ اندلاع الحرب في العام 2012. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2013، انضمت الحكومة السورية إلى اتفاقية الأسلحة الكيميائية وأعلنت عن مخزوناتها المكونة من 1308 طن متري من المواد الكيميائية، بما في ذلك خردل الكبريت وسلائف غاز الأعصاب (السارين). وعلى الرغم من أن منظمة حظر الأسلحة الكيميائية قد دمرت لاحقًا هذه المخزونات التي أعلنت عنها سوريا، فقد استمرت الهجمات بالأسلحة الكيميائية، بما في ذلك الهجمات المتكررة باستخدام الكلور كسلاح حرب. ولن تفكر الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على الأرجح في تخفيف العقوبات (أو غيرها من الإجراءات التي تسعى إليها دمشق) طالما استمر استخدام الأسلحة الكيميائية وعرقلة عمل التحقيقات الدولية المستقلة.

إجراءات بناء الثقة	الوقف الفوري لاستخدام جميع المواد الكيميائية كأسلحة حرب، بما فيها الكلور.
الخطوات الفعلية	الامتثال الكامل لقرار مجلس الأمن رقم 2118 (لعام 2013)، بما في ذلك السماح بالوصول الفوري وغير المقيد لموظفي منظمة حظر الأسلحة الكيميائية والإعلان عن جميع مخزونات ومنشآت الأسلحة الكيميائية المتبقية.

IV. إطار عمل لمقاربةٍ محتملة من ثلاث مراحل

تعارض الولايات المتحدة ومعظم الحكومات الأوروبية حتى الآن تقديم مجموعة محدودة من الحوافز للحكومة السورية مقابل قيام هذه الأخيرة باتخاذ إجراءاتٍ لبناء الثقة، معتمدةً بدلًا من ذلك الموقف القائل إنه على سوريا أن تقبل أولًا بتسوية سياسية شاملة على النحو المنصوص عليه في قرار مجلس الأمن رقم 2254 (لعام 2015). ولا تزال الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تعارض حتى الخطوات المتواضعة، من قبيل إعادة فتح الدول مرافق دبلوماسية في دمشق، في حين ترفض معظم الدول الأوروبية تقديم مساعدات إعادة الإعمار لسوريا خارج سياق تسويةٍ سياسية.

ويبتعد البديل المفضّل هنا عن مقاربة "الكل مقابل الكل" باتجاهِ "مقاربة مرحلية" تقدم من خلالها الولايات المتحدة والدول الأوروبية اتفاقًا "للمرحلة الأولى" يشتمل على حوافز منفصلة ومحدودة مقابل إحراز تقدم ملموس في إجراءات بناء الثقة عبر جميع المسارات السبعة ذات الأولوية المحددة أعلاه، يليه اتفاق "المرحلة الثانية" للمتابعة إذا أوفت الحكومة السورية بالالتزامات الفعلية عبر جميع مسارات التفاوض السبعة، وأخيرًا اتفاق "المرحلة الثالثة" الذي من شأنه أن يمثل تسوية شاملة لجميع القضايا العالقة. ومن شأن آليةٍ للرصد يتم الاتفاق عليها من خلال المفاوضات التأكد من التقدم المحرز عند تنفيذ كل مرحلة.

عمومًا، هناك ثلاثة أنواع من الحوافز التي يمكن للولايات المتحدة وأوروبا تقديمها للحكومة السورية: (1) الحوافز الدبلوماسية، (2) المساعدة الرسمية في إعادة الإعمار، و(3) تخفيف العقوبات الأميركية والأوروبية على سوريا. وتشمل الحوافز الدبلوماسية مجموعة من الخطوات، مثل إعادة العلاقات الدبلوماسية على مستويات مختلفة من التمثيل، والمشاركة المحتملة في المنتديات الدولية، وبرامج التبادل الثقافي، في حين تشمل مساعدات إعادة الإعمار توسيع التمويل الحالي للإغاثة الإنسانية ليشمل أنشطة إعادة الإعمار، مثل إعادة بناء البنية التحتية المدنية السورية. أما تخفيف العقوبات فيشمل خطوات لإلغاء بعض – وفي النهاية كل – العقوبات الكثيرة التي فرضتها الولايات المتحدة، وبدرجة أقل الاتحاد الأوروبي وغيره من الدول، على سوريا.

على امتداد هذه المراحل الثلاث، يمكن أن يشكل احتمال إعادة فرض العقوبات وإلغاء الحوافز الأخرى دافعًا لمواصلة تنفيذ سوريا لأي اتفاق، ويمكن للولايات المتحدة وأوروبا الإبقاء على بعض الإجراءات الموجهة المعمول بها حتى بعد التوصل إلى اتفاقٍ شامل. فعلى سبيل المثال، وحتى بعد تنفيذ اتفاقٍ شامل، قد يختار المسؤولون الأميركيون والأوروبيون الإبقاء على العقوبات الموجهة ضد مسؤولين سوريين محددين يتحملون مسؤولية ارتكاب فظائع جماعية باعتبارها قضية أخلاقية، واستجابة للمخاوف السياسية في واشنطن والعواصم الأوروبية من أن يُضفي أي اتفاق مع الحكومة السورية شرعيةً على المسؤولين عن تلك الجرائم.

تُعتبر العقوبات الأميركية والأوروبية المفروضة على سوريا معقّدة من الناحية التقنية، وهي تغطي العديد من الأنشطة التجارية والاقتصادية. (تم نشر تحليل موجز للعقوبات الأميركية والأوروبية على سوريا بشكل منفصل ويمكن الاطلاع عليه هنا.) بشكل عام، يتمتع الاتحاد الأوروبي بسلطات قانونية واسعة تمكّنه من تعديل عقوباته في حال رغب صانعو السياسات في ذلك. تتمتع السلطة التنفيذية الأميركية أيضًا بصلاحياتٍ واسعة لرفع الكثير من العقوبات الأميركية، وليس كلها. ففي حالة بعض العقوبات التي يفرضها الكونغرس، بما في ذلك تلك المفروضة بموجب قانون قيصر، سيحتاج الرئيس الأميركي إلى إصدار إعفاءات لرفع العقوبات. ومن خلال هذه الإعفاءات، يمكن للرئيس الأميركي قانونًا رفع جميع العقوبات ذات الصلة كجزء من أي اتفاق مع سوريا.

*الحوافز الواردة أدناه والتي يمكن تقديمها كجزء من مقاربةٍ **مرحلية** للأزمة السورية عبارة عن أمثلة. وينبغي أن تستند الحوافز المحددة والمفصلة المقدمة كجزء من كل مرحلة إلى الوضع المتغير على الأرض، وينبغي التفاوض بشأنها مع الحكومة السورية بشكل مباشر أو من خلال دولةٍ ثالثة في حال كانت بعض الدول الغربية لا ترغب في التواصل مباشرةً مع دمشق. ومع ذلك، فقد تم تصميم الحوافز أدناه لعرض أمثلة على نوع ونطاق الحوافز التي يمكن تقديمها في كل مرحلة.*

حوافز المرحلة الأولى

الحوافز الديبلوماسية	تخلي الولايات المتحدة عن معارضتها لإعادة فتح الدول العربية والأوروبية سفاراتها في سوريا، إعادة دول أوروبية محددة تفعيل الحضور الدبلوماسي الدائم لها في دمشق على مستوى أقل من السفراء.
المساعدة في إعادة الإعمار	إمساك الحكومات الأوروبية بزمام المبادرة من خلال توفير مبلغ متفق عليه لمشاريع إعادة الإعمار المحددة في الأراضي التي تسيطر عليها الحكومة لإعادة بناء المدارس والمستشفيات والطرق والمياه/ شبكات الصرف الصحي والبنية التحتية الكهربائية المدنية، على أن يبقى ذلك خاضعًا لآلية مراقبة وتَحقق صارمة لضمان عدم إساءة استخدام الأموال. لن تموّل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مساعدات إعادة الإعمار خلال هذه المرحلة، وتكون هذه المساعدة محدودة بحيث لا تكون الشركات الخاضعة لعقوبات خاصة مؤهلة للحصول على عقود.
تخفيف العقوبات	إعلان الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي التوقف مؤقتًا عن فرض عقوبات جديدة، باستثناء العقوبات التي تستهدف الأفراد المتورطين تحديدًا في انتهاكات حقوق الإنسان و/أو الفساد، تعليق العقوبات بحسب المقتضى لتمكين المساعدة في إعادة الإعمار المتفق عليها، إنشاء قناة "للقوائم البيضاء" المالية مخصصة لإجازة التعاملات المالية المتصلة بالتجارة التي لم تكن سابقًا خاضعة للعقوبات، مثل الغذاء والدواء، وحيث المدفوعات معقدة حاليًا على الرغم من الاستثناءات الإنسانية، وهي غير فعالة بسبب العقوبات المالية واسعة النطاق، على أن تبقى جميع العقوبات الموجهة والتجارية/المالية الأخرى سارية.
الجدول الزمني/إعادة فرض العقوبات	المساعدة في إعادة الإعمار وتخفيف العقوبات محدودة زمنيًا، مثلًا لمدة 12 أو 18 شهرًا، وتنتهي بعد إطار زمني محدد في حال عدم وجود إتفاق أوسع لـ"المرحلة الثانية".

حوافز المرحلة الثانية

الحوافز الدبلوماسية	إعادة المزيد من الدول الأوروبية تفعيل حضور دبلوماسي دائم لها في دمشق، بما في ذلك على مستوى السفراء. فتح الولايات المتحدة بعثةً لها في دمشق، وربما على مستوىً أقل من سفير. إمكانية ترتيب بعض التبادلات الثقافية/التربوية.
المساعدة في إعادة الإعمار	توسيع التمويل ليغطي مجموعة أوسع من المشاريع المتفق عليها للمساعدة الأوروبية في إعادة الإعمار، شرط وجود آلياتٍ صارمة للمراقبة والتحقق من أجل ضمان عدم إساءة استخدام الأموال. تستمر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في الامتناع عن تقديم المساعدة لإعادة الإعمار.

تخفيف العقوبات	تعليق العقوبات التجارية على صادرات السلع المدنية السورية (مثل الفوسفات، والمنسوجات، والحرف اليدوية، وما إلى ذلك) والعقوبات التي تستهدف المؤسسات الكبرى التي تلعب دورًا اقتصاديًا هاما، مثل البنك المركزي السوري والبنوك الأخرى التي عادة ما تكون منخرطة في المعاملات المالية الرتبطة بالتجارة. الإبقاء على العقوبات الموجهة ضد الوزارات السورية المشاركة في قطاعي الدفاع والاستخبارات وضد كبار المسؤولين والعناصر الداعمة البارزة التي فشلت في دعم الإصلاحات. إمكانية الإبقاء أيضًا على العقوبات المفروضة على قطاع إنتاج النفط السوري للتحكم بمصدر نقدي هام بالنسبة إلى الحكومة السورية.
الجدول الزمني/إعادة فرض العقوبات	تعليق العقوبات لفترة زمنية محدودة، مثلًا من 12 إلى 18 شهرًا، كحافز لمواصلة المفاوضات حتى التوصل إلى اتفاق نهائي، وإعادة فرضها تلقائيًا في حال عدم التوصل إلى اتفاق نهائي.

حوافز المرحلة الثالثة

الحوافز الدبلوماسية	إعادة العلاقات الدبلوماسية الكاملة، بما في ذلك إعادة فتح السفارة الأميركية في دمشق والسفارة السورية في واشنطن.
المساعدة في إعادة الإعمار	إنهاء أي قيود متبقية على مشاريع المساعدة في إعادة الإعمار، مع مراعاة وجود آليات صارمة للمراقبة والتحقق من أجل ضمان عدم إساءة استخدام الأموال، السماح للوكالة الأميركية للتنمية الدولية بتمويل مشاريع إعادة الإعمار في الأراضي التي تسيطر عليها الحكومة السورية.
تخفيف العقوبات	إنهاء جميع العقوبات الاقتصادية والمالية، ورفع العقوبات الموجهة المفروضة على معظم الجهات الحكومية والمسؤولين السوريين. إزالة تصنيف سوريا كدولة راعية للإرهاب بموجب القانون الأميركي. إمكانية الإبقاء على عقوبات تستهدف مسؤولين سوريين محددين متورطين في أعمال خطيرة وعلى الفساد/الأعمال غير المشروعة الأخرى المرتكَبة من قبل مؤيدي الحكومة السورية، إمكانية الإبقاء على هذه العقوبات بموجب قوانين لا تتعلق بسوريا على وجه التحديد، مثل برنامج قانون ماغنيتسكي الدولي، الذي يسمح بفرض عقوبات على الأفراد المسؤولين عن ارتكاب الفظائع.
الجدول الزمني/العقوبات المفاجئة والسريعة	إنهاء معظم العقوبات بشكل دائم (بدلًا من مجرد تعليقها) كجزء من اتفاق شامل؛ ويمكن مع ذلك، الإبقاء على إمكانية إعادة فرض العقوبات في حال نكثت سوريا بالتزاماتها السياسية.

٧. خاتمة

تمثل إعادة بناء التعاون الدولي بشأن سوريا مسألةً شاقة للغاية. وسيتطلب الأمر التراجع عن المطالب القصوى، والبحث في تنازلاتٍ صعبة سياسيًا، والتغلب على (أو على الأقل تعليق) فقدان الثقة المتجذّر. وفي حال تم التوصل إلى اتفاق، ولو على صعيد إجراءات بناء الثقة في المرحلة الأولى فحسب، فسيبقى هناك الكثير من العمل الشاق لرصد التطبيق والتأكد من حصوله. وعلى الرغم من كل هذه التحديات، فإن المكاسب التي يمكن جنيُها من خلال المساعي الدبلوماسية تظل أفضل بكثير من الاستمرار في الاتجاه الحالي. لقد حان الوقت لتغيير المسار.

# # #