

البحار

مركز الحوار السوري
Syrian Dialogue Center

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية

تقرير تحليلي أولي ضمن سلسلة من ثلاثة أجزاء بعنوان
"أفق الحلول السياسية الجزئية: ما بعد اللجنة الدستورية"

الجمعة 24 شعبان 1441هـ - 17 أبريل/نيسان 2020 م

مركز الحوار السوري

مؤسسة أهلية سورية تهدف إلى إحياء الحوار وتفعيله حول القضايا التي تهم الشعب السوري، وتسعى إلى توطيد العلاقات وتفعيل التعاون والتنسيق بين السوريين. أعلن عن تأسيس مركز الحوار السوري أواخر 2015م عقب عدة فعاليات حوارية في الشأن السوري. يتكون المركز من ثلاث وحدات موضوعية: وحدة الهوية المشتركة والتوافق، ووحدة تحليل السياسات، والوحدة المجتمعية.

إعداد: د. أحمد قربي

وحدة التوافق والهوية المشتركة

التاريخ:

24 شعبان 1441 هـ - 17 أبريل / نيسان 2020 م

 WWW.SYDIALOGUE.ORG

المحتويات

2	مقدمة:
3	مسار الحل السياسي في سوريا: محطات وتغييرات
3	1-1- بيان جنيف لعام 2012: الانتقال السياسي كمدخل للحل السياسي
4	2-1- فكرة المجموعات الأربع: بداية التحول عن مدخل "هيئة الحكم الانتقالية"
6	3-1- اجتماعات فيينا والقرار 2254: تأكيد فكرة الحكم الشامل ذي المصادقية
9	4-1- مسار أستانا وسوتشي: الدستور والانتخابات فقط
12	ماذا بقي من التصور الأممي "مسار جنيف" لشكل الحل السياسي؟
12	1-2- المسار الدستوري الحالي وارتباطه بمسار جنيف: أسباب التحول والانحراف
15	2-2- التحولات التي طرأت على أبرز مضامين الحل السياسي: تحول باتجاه الرؤية الروسية
15	1-2-2- جدلية "هيئة الحكم الانتقالية" و "الحكم ذو المصادقية"
16	2-2-2- مصير الاسد وإمكانية الإطاحة به
17	3-2-2- الدستور ودوره في تحقيق انتقال سياسي

مقدمة:

مر تصور الحل السياسي في سوريا على الصعيد الدولي بمراحل متعددة ابتداء من بيان جنيف¹ مروراً بالتصورات التنفيذية التي عمل عليها المبعوثون الدوليون لسوريا، وبياني فيينا 1-2، ومسار أستانا وسوتشي الذي مثّل مساراً موازياً لجنيف، وانتهاءً بالقرار الدولي 2254، وتشكيل اللجنة الدستورية وانطلاق أولى جلساتها في منتصف عام 2019.

ضمن هذه المسيرة التي قاربت ثمانية أعوام، طرأت عدة تغييرات وتطورات على بنود الحل السياسي، فبعد أن مثّل بيان جنيف¹ المرجعية الأساسية لهذا الحل حتى منتصف عام 2015، زاحمته لاحقاً وثائق ومرجعيات أخرى ابتدأت ببياني فيينا 1-2، ثم القرار 2254، مع ما تضمنته هذه الوثائق من تفاوت واختلاف في ترتيب مداخل الحل السياسي، كتقديم أفكار الدستور والانتخاب على ما سواها، ومن تصورات مختلفة لبعض مضامين الحل السياسي، والتي كان على رأسها تحول فكرة "هيئة الحكم الانتقالية كاملة الصلاحيات التنفيذية" إلى "حكم شامل وغير طائفي وتعددي".

في ضوء هذه التحولات، وبعد انعقاد أولى جلسات اللجنة الدستورية، ثار التساؤل الأساسي لدى حاضنة قوى الثورة والمعارضة: كيف وصلنا إلى هنا؟ حيث يمكن أن تساعد الإجابة -ولو بصورة جزئية- في فهم المشهد السياسي الحالي ومآلاته المستقبلية، من جهة. ومن جهة أخرى، قد تساهم في تقييم المسار السياسي برمته، والاستفادة من بعض الدروس لتطوير آليات التعامل مع المرحلة القادمة، خصوصاً وأن قطار "الحل السياسي" ما يزال في محطته الأولى.

يأتي هذا التقرير كمقدمة لسلسلة من ثلاثة أجزاء تحلل المرحلة الماضية، لتستشرف مآل المسار السياسي ما بعد اللجنة الدستورية. حيث يستعرض التقرير أبرز الوثائق الدولية الخاصة بالحل السياسي والمدرجة ضمن وثائق الأمم المتحدة ومجلس الأمن¹، ويحلل التحولات التي طرأت على بعض المفاهيم والتصورات التي بُني عليها هذا الحل. اعتمد التقرير على نوعين من المصادر: المصادر الثانوية؛ من مقالات وأبحاث منشورة، وأخرى أصلية، عبر إجراء عدة مقابلات مباشرة غير متزامنة ومنفصلة مع 9 شخصيات مارست العمل السياسي، ويتباين موقفها من اللجنة الدستورية. كما أخذ التقرير بالمنهج الوصفي التحليلي لتحليل النصوص وفهم سياقاتها وأسبابها. ينقسم التقرير إلى قسمين: يتناول الأول مسار الحل السياسي في سوريا، ويركز الثاني على التحولات التي طرأت على أبرز مفاهيم الحل السياسي.

¹ أدرجت بيانات أستانا وسوتشي ضمن الوثائق محل الدراسة استثناء لتأثيرها المباشر والظاهر على مسار الحل السياسي الأممي في جنيف، بعكس بقية الوثائق. لذلك لم يبحث التقرير الوثائق السياسية الخاصة بقوى الثورة والمعارضة مثل وثائق المجلس الوطني والائتلاف الوطني والهيئة العليا للمفاوضات، كذلك لم يتطرق للوثائق الصادرة عن الدول والتي لم تدرج ضمن وثائق الأمم المتحدة أو مجلس الأمن، مثل اللائحة الصادرة عن المجموعة المصغرة.

مسار الحل السياسي في سوريا: محطات وتغييرات

دولياً، ابتدئ مسار الحل السياسي الخاص بسوريا مع بيان جنيف¹ مروراً بفكرة المجموعات الأربع وبيانات فيينا 2+1 والقرار 2254، وانتهاءً باللجنة الدستورية. سنلخص في الوريقات القادمة أبرز النقاط التي تضمنتها هذه الوثائق، متتبعين أهم التغييرات التي طرأت عليها.

1-1 بيان جنيف لعام 2012: الانتقال السياسي كمدخل للحل السياسي

يعد بيان جنيف لعام 2012 هو المحاولة السياسية الجادة الأولى بعد خطة المبعوث الدولي لسوريا كوفي عنان ذات النقاط الست. ويعد حتى الآن الحجر الأساس الذي تركز عليه كل القرارات الدولية الصادرة عن مجلس الأمن أو الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلقة بالمسار السياسي للقضية السورية².

ما يميز بيان جنيف لعام 2012 أنه تضمن موضوعياً النقاط الست التالية:

1- شروط التسوية السياسية: حيث نص البيان على ضرورة أن تقدم هذه التسوية "عملية انتقالية"، وتتيح منظوراً مستقبلياً يمكن أن يتشاطره الجميع، وأن تحدد خطوات واضحة وفق جدول زمني، وأن تنفذ في جو يكفل السلامة للجميع ويتسم بالاستقرار والهدوء، ويمكن بلوغها بسرعة ودون إراقة دماء وتكون ذات مصداقية.

2- هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات التنفيذية.

3- عملية حوار وطني.

4- إعادة النظر في النظام الدستوري والمنظومة القانونية.

5- انتخابات حرة ونزيهة في ظل بيئة تعددية.

6- البيئة الآمنة والمحايدة والتي تتضمن: وقف الأعمال العدائية، نزع سلاح المجموعات المسلحة، وإطلاق سراح المحتجزين، واستمرار المؤسسات الحكومية في عملها، وأدوات العدالة الانتقالية.

انطلق بيان جنيف¹ من العام إلى الخاص، فبعد أن حدد الشروط الأساسية لأية تسوية سياسية، وهي: الشمول، وتحقيق الانتقال السياسي، والمصداقية، والجدول الزمني، تحدث عن الخطوات التي يمكن من خلالها تحقيق هذا الانتقال السياسي، وهي: هيئة الحكم الانتقالية التي تهيئ بيئة آمنة ومحايدة يجري خلالها حوار وطني شامل، قد يفضي إلى إعادة النظر في النظام الدستوري السوري، تجري بعدها انتخابات حرة ونزيهة. هذه -باختصار- المقاربة التي قدمها بيان جنيف¹.

² ينظر على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن التالية: 2118 لعام 2013، 2139 لعام 2014، و 2254 لعام 2015، و 2268 لعام 2016.



رسم توضيحي رقم 1 يتضمن عناصر الحل السياسي في سوريا ومراحله بحسب بيان جنيف 1

لقد طغت هذه المقاربة السياسية على فكرة الحل السياسي في سوريا على مدى ثلاثة أعوام (تموز/ يوليو 2012 حتى تموز/ يوليو 2015)، كانت فيها فكرة "هيئة الحكم الانتقالية كاملة الصلاحيات التنفيذية"، هي المدخل لتحقيق الانتقال السياسي، والدخول في المسار السياسي.

1-2- فكرة المجموعات الأربع: بداية التحول عن مدخل "هيئة الحكم الانتقالية"

طراً التحول الأول على المقاربة السابقة عبر فكرة "مجموعات العمل الأربع" التي طرحها المبعوث الأممي لسوريا ستيفان ديمستورا في منتصف 2015، واعتمدت رسمياً من قبل مجلس الأمن في بيانه بتاريخ 17 آب/أغسطس 2015، حيث أيد فكرة "المجموعات الأربع" التي وضعها ديمستورا كإطار تنفيذي لبيان جنيف 1.

وكما يتضح من التسمية، أن فكرة "الإطار التنفيذي" طُرحت من قبل ديمستورا كخطة تنفيذية لبيان جنيف 1، وطالما هي كذلك، فكان من المفترض أن تأتي متوافقة مع بيان جنيف الأساسي، لا محولة له أو معدلة. فهل كانت بالفعل كذلك؟

قبل الإجابة على السؤال، نستعرض أبرز النقاط التي جاءت في هذه الخطة، والتي أشار لها بيان مجلس الأمن المشار له آنفاً فيما يلي:

- إعادة التأكيد على قرار مجلس الأمن رقم 2139 الذي يركز على عدم شن هجمات ضد المدنيين و"إجراءات بناء الثقة".
- الإشارة إلى الإرهاب "داعش والنصرة وبقية الجماعات المرتبطة بها".

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية

- تأييد فكرة وجود أربع فرق عاملة مواضعية "السلامة والحماية للجميع، المسائل السياسية والقانونية، المسائل العسكرية والأمنية ومسائل مكافحة الإرهاب، استمرار الخدمات العامة وإعادة الإعمار والتنمية".
- هذه الجهود يمكن أن تستفيد من المبادرات الأخيرة بما في ذلك التي عقدت في موسكو والقاهرة وباريس وأستانا³.
- الحث على الانخراط في العملية السياسية لتحقيق انتقال سياسي يلي التطلعات المشروعة للشعب السوري، ويمكنهم من تقرير مصيرهم ومستقبلهم بصورة مستقلة وديمقراطية، بطرق منها إنشاء هيئة حكم انتقالية جامعة تتمتع بسلطات تنفيذية.

يظهر مما تقدم، أن من أهم النقاط التي جاءت في البيان هي عدم حصرية الانتقال السياسي عبر إنشاء هيئة الحكم الانتقالية، حيث أن البيان هو أول وثيقة أممية أفسحت المجال لذلك عندما نصت على عبارة "بطرق منها إنشاء هيئة حكم انتقالية".

كذلك مثل هذا البيان تحولاً عن حصرية تمثيل المعارضة عبر الائتلاف الوطني الذي كان يعد بموجب قرار سابق للجمعية العامة للأمم المتحدة "المحاور الممثل الفعلي اللازم للانتقال السياسي"⁴، حيث ظهرت مع هذا البيان رغبة الأطراف الفاعلة في القضية السورية، بعدم حصر تمثيل المعارضة بالائتلاف الوطني خصوصاً بعد رفضه لخطة ديمستورا⁵، ليظهر هذا التوجه لاحقاً بشكل واضح في بياني فيينا ثم في قرار مجلس الأمن 2254 لعام 2015، حيث مهدت هذه الإجراءات لفكرة دمج كل منصات "المعارضة" في جسم جديد، كان لاحقاً الهيئة العليا للمفاوضات التي ضمت في البداية هيئة التنسيق الوطنية ثم منصتي القاهرة وموسكو، والتي أضحت حالياً هيئة التفاوض السورية. إضافة لذلك، ترتب على طرح هذه الفكرة طرح جميع النقاط المشار لها في بيان جنيف على التوازي في حين أنها كانت سابقاً على التوالي.

لذلك نعتقد أن "فكرة المجموعات الأربع" التنفيذية، والتي يفترض أنها خطوات تنفيذية لما جاء في بيان جنيف¹، أتت معدلة له، خصوصاً فيما يتعلق بعدم حصرية الدخول في الحل السياسي عبر بوابة "هيئة الحكم الانتقالية". وهذا ما تجلى بشكل واضح لاحقاً بفكرة "السلال الأربعة" التي انبثقت بعد اجتماع جنيف4 في بداية 2017 التي اعتبرت تطبيقاً فعلياً لفكرة "المجموعات الأربع"⁶.

³ كان هذا التصريح الأول الذي يرد في وثائق الأمم المتحدة والذي يشير إلى منصات المعارضة الأخرى بعيداً عن الائتلاف الوطني السوري، والذي كان الممثل الوحيد للمعارضة في اجتماع جنيف2 في مطلع 2014.

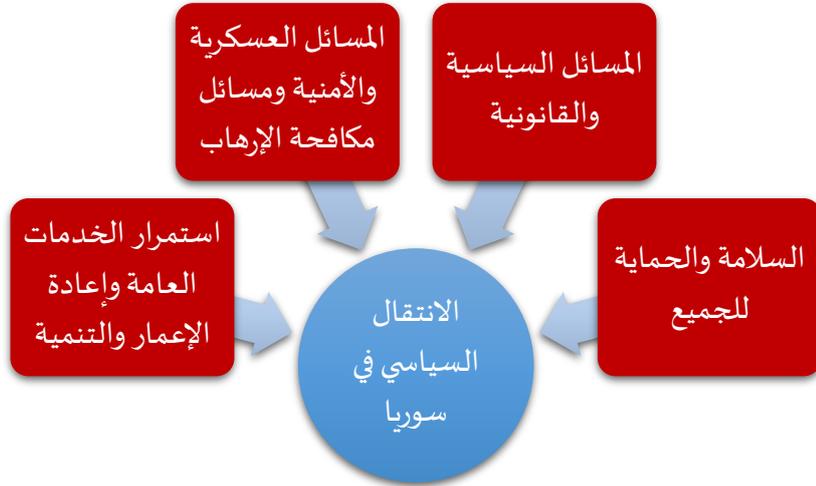
⁴ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/67/L.63 في الدورة 67/ تاريخ 8-5-2013. الرابط: <https://undocs.org/ar/A/67/L.63>

⁵ الائتلاف السوري يرفض المشاركة في مجموعات العمل التشاورية التي اقترحها دي مستورا، الاتحاد برس، 11-10-2015، الرابط: <https://bit.ly/2V6gWc7>

⁶ يقول درياض نغسان أغا: "المهم أن ديمستورا تجنب على مدى سنوات مهمته بحث القضية الجوهرية، وهي كما حددها بيان جنيف والقرارات الدولية (إنشاء هيئة حكم انتقالي غير طائفي تملك الصلاحيات التنفيذية كاملة)، وكان طبيعياً أن تتوقف المفاوضات لأننا رفضنا أن يضع العربة أمام الحصان، فقد مضى في السلال الأربع التي وجد فيها وسيلة الهرب من الاستحقاق الرئيس، يبحث في سلة الإرهاب، ثم في الدستور، ثم في الانتخابات، ويتجاهل هيئة الحكم التي هي مفتاح الحل، ونذكر أنه كان ينفذ توجهات دولية، ولكنه يخالف قرار الأمم المتحدة الذي بنيت مهمته على أساسه".

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية

ويمكن محاولة ربط هذا التحول في المجال السياسي مع الوقائع العسكرية والسياسية التي حدثت آنذاك، بالنظر إلى توقيع الاتفاق النووي الإيراني الذي حصل في 14 تموز/يوليو 2015، والذي على ما يبدو كان له تأثير في إعادة صياغة شكل مدخل الحل السياسي في سوريا على الرغم من أن الأحداث العسكرية آنذاك كانت لمصلحة قوى الثورة والمعارضة، والتي أعلنت سيطرتها الكاملة على محافظة إدلب في أيلول/سبتمبر 2015.⁷



رسم توضيحي رقم 2 لفكرة مجموعات العمل الأربع التي طرحها ديمستورا في منتصف 2015

3-1- اجتماعات فيينا والقرار 2254: تأكيد فكرة الحكم الشامل ذي المصادقية

عقب التدخل العسكري الروسي المباشر في 30 أيلول/سبتمبر 2015 إلى جانب نظام الأسد، ظهر أثر ذلك على مسار الحل السياسي، فبعد التدخل بشهر واحد عقد اجتماع فيينا (1) بتاريخ 30 تشرين الأول 2015 لما سمي آنذاك المجموعة الدولية لدعم سوريا⁸، حيث أكد البيان الختامي للاجتماع على وحدة سوريا واستقلالها وهويتها العلمانية، وضرورة بقاء مؤسسات الدولة، ليتحدث بيان دولي لأول مرة عن عملية سياسية تفضي إلى تشكيل "حكومة ذات مصداقية وشاملة وغير طائفية" يعقبها وضع دستور جديد وإجراء انتخابات تحت إشراف الأمم المتحدة⁹.

عقب ذلك بخمسة عشر يوماً، وفي 14 تشرين الثاني 2015، عقد مؤتمر فيينا 2، والذي ظهر في بيانه تأكيد العودة إلى بيان جنيف "بنصه الكامل"، مع التركيز على ضرورة وقف إطلاق النار والتعهد بإصدار قرار من مجلس الأمن بإرسال بعثة أممية لمراقبته، إضافة إلى تشجيع إجراءات بناء الثقة. كما أعاد البيان الحديث عن هيئة حاكمة ذات مصداقية شاملة للجميع وغير طائفية (حذفت كلمة انتقالية)، تتولى صياغة دستور جديد تجري في ظله

صحيفة الاتحاد، 8-11-2018، الرابط: <https://bit.ly/2UiSJP7>.

⁷ إدلب.. منطقة خفض التصعيد الرابعة بسوريا، وثائق وأحداث، الجزيرة نت، الرابط: <http://bit.ly/2w8F4AM>.

⁸ ضمت المجموعة الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن إضافة إلى الاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية والأمم المتحدة وتركيا والأردن ولبنان والعراق وإيران والسعودية والإمارات العربية وقطر وإيطاليا وألمانيا.

⁹ النص الكامل للبيان الختامي للقاء فيينا حول سوريا، عربي، 21، 30-10-2015، الرابط: <https://bit.ly/3cgQEcQ>.

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية

انتخابات، فضلاً عن ذلك، جاء التأكيد على ضرورة محاربة الإرهاب ممثلاً بداعش والنصرة والتنظيمات التي يتفق مجلس الأمن على تصنيفها¹⁰.

بالمقارنة بين ما جاء في بيان جنيف 1، وما نص عليه بيانا فيينا 2+1، يمكن استنتاج النقاط التالية¹¹:

- 1- التحول من عبارة "هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات التنفيذية" إلى عبارة "حكومة - كما جاء في البيان الأول-، أو هيئة حاكمة - كما جاء في البيان الثاني-، ذا مصداقية شاملة وغير طائفية.
- 2- على عكس بيان جنيف الذي أكد على ضرورة ضمان الهدوء والاستقرار والأمان بصيغة مطلقة، صرح بيانا فيينا بضرورة الوصول إلى وقف إطلاق النار يستثني محاربة المجموعات الإرهابية المتمثلة بداعش والنصرة بصورة أساسية.
- 3- لم يشر بيانا فيينا إلى انسحاب الميليشيات من سوريا، كما هو حال بيان جنيف 1.
- 4- لم يشر بيانا فيينا إلى موضوع العدالة الانتقالية، بعكس بيان جنيف 1.

جدول مقارنة يوضح أبرز الاختلافات بين بيان جنيف 1 وبيانا فيينا 2+1		
الموضوع	بيان جنيف 1	بيانا فيينا 2+1
كيفية تحقيق الانتقال السياسي	هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات التنفيذية	حكم ذو مصداقية شامل وغير طائفي
وقف إطلاق النار	ضمان الأمان والاستقرار والهدوء	وقف إطلاق نار يستثني محاربة الإرهاب
انسحاب الميليشيات	انسحاب المجموعات المسلحة ومعالجة موضوع نزع السلاح	-----
العدالة الانتقالية	ضمان العدالة الانتقالية	-----

ثم أتى قرارا مجلس الأمن 2015/2249 و2015/2254 ليكرسا الواقع الجديد الذي بدأ مع بيان مجلس الأمن المشار إليه آنفاً وتوافقات فيينا 2+1، خصوصاً بعد "هجمات باريس" التي تبناها تنظيم داعش¹².

- قرار مجلس الأمن 2249 بتاريخ 20 تشرين الثاني 2015¹³: جاء أساساً كرد على "هجمات باريس"، وأكد على ضرورة محاربة "التنظيمات الإرهابية" خصوصاً تنظيمي داعش والنصرة بكل الوسائل، شدد بالمقابل على ضرورة تنفيذ بيان جنيف المؤرخ في 30 حزيران 2012 والبيان المشترك عن نتائج المحادثات المتعددة

¹⁰ بيان مجموعة الدعم الدولي لسورية (فيينا، 14.11.2015)، وزارة الخارجية الفرنسية، الرابط: <http://bit.ly/2VJW8aK>

¹¹ يراجع: علي حسين باكير، الغموض غير البناء في مسار فيينا: قراءة في بيان مجموعة العمل الدولية لدعم سوريا، 19-11-2015، الرابط:

<https://bit.ly/3dJWGEb>

¹² هجمات باريس.. القصة الكاملة، قناة الجزيرة، 15-11-2015، الرابط: <https://bit.ly/33VNfgF>

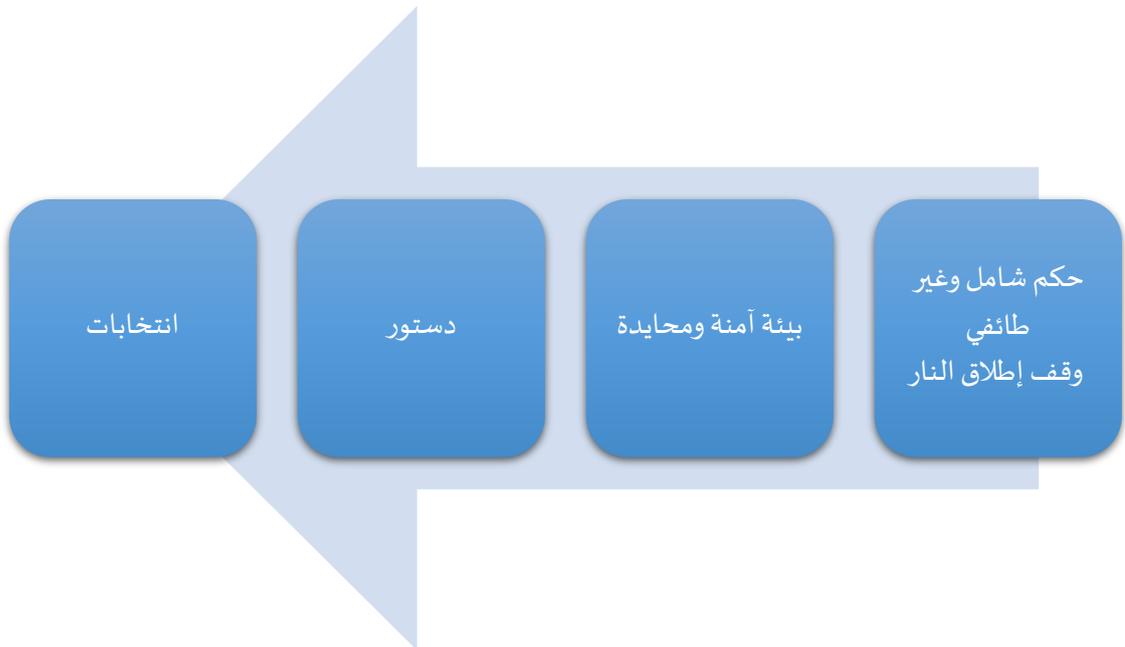
¹³ قرار مجلس الأمن رقم 2249 لعام 2015، الأمم المتحدة، الرابط: <https://bit.ly/3bBdgEu>

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية

الأطراف بشأن سوريا الصادر في فيينا بتاريخ 30 تشرين الأول وبيان الفريق الدولي لدعم سوريا المؤرخ في 14 تشرين الثاني 2015.

- قرار مجلس الأمن 2254 بتاريخ 18 كانون الأول 2015¹⁴: وضع جدولاً زمنياً واضحاً لتنفيذ بيان جنيف 1، غير أنه أتى متماشياً مع التوجه الجديد الذي كُرس في بياني فيينا، وذلك بعدة فقرات شكلت نقطة تحول (تعديل) للخطوات التي وضعها الأخير، تمثلت فيما يلي:
- إمكانية تحقيق العملية السياسية والانتقال السياسي "بسبل منها إنشاء هيئة حكم انتقالية جامعة تخول سلطات تنفيذية كاملة، وتعتمد في تشكيلها على الموافقة المتبادلة، مع كفالة استمرارية المؤسسات الحكومية".
- الإشارة إلى اجتماعات موسكو والقاهرة وبما اتخذ من مبادرات أخرى تحقيقاً لهذه الغاية، مع التأكيد على اجتماع الرياض المنعقد بين 9-11 كانون الأول/ديسمبر 2015.
- أضاف إلى مرجعية جنيف بياني فيينا.
- التأكيد على محاربة الإرهاب وتسهيل دخول المساعدات الإنسانية وإجراءات بناء الثقة ووقف إطلاق النار.
- عدم الإشارة إلى ضرورة انسحاب الميليشيات الأجنبية والعدالة الانتقالية في مسaire واضحة من واضعي القرار لبياني فيينا.

مع ذلك، أبقى القرار 2254 التراتبية ذاتها التي جاء فيها بيان جنيف 1.



رسم توضيحي رقم 3 يوضح أبرز المضامين التي شملها قرار مجلس الأمن 2254 لعام 2015، وتراتبيتها الزمنية

¹⁴ قرار مجلس الأمن رقم 2254 لعام 2015، الأمم المتحدة، الرابط: <https://bit.ly/2Uvk68Q>

لقد مثلت فكرة المجموعات الأربع التي طرحها ديمستورا في منتصف 2015، وما تلاها من صدور القرار 2254 لعام 2015، إطاراً قانونياً ملائماً لإطلاق فكرة المجموعات الأربع التي طرحها ديمستورا في جنيف 4 في بداية عام 2017، والتي مهدت فعلياً وسياسياً للتركيز على سلة الدستور والانتخابات وتغيب بقية السلال، خصوصاً المتعلقة بالحكم الانتقالي. فقد أظهرت مطالعة ستيفان ديمستورا في نهاية عام 2017، قبيل انعقاد مؤتمر سوتشي للحوار الوطني تركيزاً واضحاً وتفصيلياً عن سلة الدستور والانتخابات والبيئة الآمنة والمحايدة، فيما تطرق بعجالة إلى سلة الحكم دون تقديم أي توضيحات أو تفسيرات، وهو ما سيتكرر ليس في مطالعات ديمستورا نفسه فقط، بل مذكرات "دول المجموعة المصغرة"¹⁵ التي صدرت بعد قرار 2254، والتي ركزت على موضوعي الدستور والانتخابات مغفلة الحديث عن بقية البنود¹⁶.

4-1- مسار أستانا وسوتشي: الدستور والانتخابات فقط

عقب سيطرة النظام على مدينة حلب في أواخر عام 2016، تداعت روسيا وتركيا وإيران لإطلاق مسار جديد خاص بالقضية السورية اصطلح على تسميته "مسار أستانا"، حيث كان الهدف من هذا المسار كما أعلن عنه ضامنوه أن يساعد على وقف إطلاق النار في سوريا، وتحقيق تقدم في العملية السياسية وفق قرار مجلس الأمن، إضافة إلى زيادة الخطوات لإتاحة حرية العمل الإنساني، وإطلاق سراح المعتقلين، وقتال الجماعات المصنفة على لوائح الإرهاب، تحديداً داعش والنصرة¹⁷.

أوضحت بيانات جولات أستانا أن من الأهداف السياسية لهذا "الاجتماع الدولي حول سوريا"¹⁸ هو أن يكون: "منصة فعالة لحوار مباشر بين الحكومة والمعارضة وفق متطلبات القرار نفسه (أي القرار 2254)"¹⁹، إضافة إلى "دفع الأطراف المتصارعة والمعارضة السورية النهوض بالعملية السياسية التي تقودها الأمم المتحدة في جنيف، فضلاً عن المبادرات الأخرى"²⁰، هذا بالعموم.

أما لو قمنا بمراجعة بيانات جولات أستانا الأربعة عشر، نستطيع الخروج بالملاحظات التالية:

من الناحية الفعلية، كان واضحاً أن الهدف الروسي من مسار أستانا هو تطبيق الرؤية الروسية للحل السياسي في سوريا من خلال اختصار عملية الحل السياسي في قضية وضع دستور جديد لسوريا، ثم إجراء انتخابات وفقاً لهذا الدستور الجديد في ظل حكم مؤسسات الدولة القائمة، والتي يسيطر عليها نظام الأسد. ويتضح، ذلك من النقاط التالية:

- مجمل بيانات أستانا لم تتطرق لبيان جنيف وكان تركيزها فقط على قرار مجلس الأمن 2254.

¹⁵ تضم "المجموعة المصغرة" حول سورية كلاً من الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا وألمانيا ومصر والسعودية والأردن.

¹⁶ للاطلاع على بنود الوثيقة، ينظر: عدنان أحمد، رؤية "المجموعة المصغرة" للحل بسورية: تقليل صلاحيات الرئيس وإشراف مدني على الأمن، العربي الجديد، 14-9-2018، الرابط: <https://bit.ly/2UJR99i>.

¹⁷ ينظر: تعرف على البيان الختامي لمفاوضات أستانا "وثائق وأحداث"، الجزيرة نت، 24-1-2017، الرابط: <https://bit.ly/2R6CwuB>.

¹⁸ كان من الواضح أنه يراد من خلال هذه التسمية أن يكون مسار أستانا منافساً موازياً لمسار جنيف السياسي الذي كان وما يزال تحت رعاية الأمم المتحدة.

¹⁹ المصدر السابق.

²⁰ النص الكامل لبيان أستانا (6)، المدن، 15-9-2017، الرابط: <https://bit.ly/3dMBltS>.

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية

- جميع بيانات أستانا تحدثت عن "عملية سياسية" وفق قرار مجلس الأمن 2254، وليس عن "عملية انتقالية"²¹.
- عملياً، ظهر التوجه الروسي لحصر العملية السياسية في سوريا عبر مدخل الدستور منذ الاجتماع الأول لأستانا، حيث سلّمت -بحسب ادعائها- مسودة دستور لسوريا أعدها خبراء روس للمعارضة²². أما من الناحية الرسمية، فظهرت ملامح التوجه الروسي بخصوص الدستور في الاجتماع السابع لأستانا²³، وصرّح به في بيان الاجتماع الثامن الذي جاء في بنده الثالث: "والوصول إلى حلٍ سياسيٍّ للأزمة وفقاً لأحكام قرار مجلس الأمن 2254 (2015) من خلال عملية شاملة وحرّة ونزيهة وشفافة بقيادة سورية ويمتلك زمامها السوريون تفضي إلى دستور يحظى بدعم الشعب السوري وانتخابات حرّة ونزيهة بمشاركة جميع السوريين المؤهلين تحت إشراف مناسب للأمم المتحدة"²⁴.
- قبل عقد مؤتمر سوتشي في عام 2018، أعلن بيان أستانا الثامن تأييده لأن تكون مخرجات مؤتمر سوتشي "للحوار الوطني"، مبادرة لتقديم زخم لعملية التفاوض الجارية في جنيف²⁵.
- بعد عقد مؤتمر سوتشي برعاية روسية في كانون الثاني من عام 2018، والذي من أبرز مخرجاته الاتفاق على تأسيس لجنة لإعادة كتابة الدستور السوري، ودعوة لإجراء انتخابات ديمقراطية²⁶، جعلت بيانات أستانا اللاحقة له مخرجات هذا المؤتمر مرجعية للحل السياسي إضافة إلى القرار 2254. حيث جاء في بيان أستانا 10 ما يلي: "ستواصل الأطراف الجهود المشتركة التي تهدف إلى دفع عملية التسوية السياسية التي يقودها ويمتلكها السوريون، من أجل تهيئة الظروف لتسهيل بدء عمل اللجنة الدستورية في جنيف في أقرب وقت ممكن، بما يتماشى مع قرارات "مؤتمر الحوار الوطني السوري" في سوتشي، وقرار مجلس الأمن 2254"²⁷.

الخلاصة، أن مسار أستانا وسوتشي بدأ نظرياً بالتركيز على الجانب العسكري والإنساني، ليتحول لاحقاً إلى مسار عسكري-سياسي، أخذاً من مسار جنيف قضيتي اللجنة الدستورية والانتخابات فقط، تاركاً قضايا هيئة الحكم الانتقالي، والبيئة الآمنة والمحايدة، والحوار الوطني.

²¹ أشار البعض لذلك منذ البيان الأول لاجتماع أستانا، ولوحظ تكراره في جميع بيانات أستانا اللاحقة.

ينظر: محادثات أستانا تمهّد مرجعية جديدة للانتقال السياسي، وحدة دراسة السياسات، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 5-2-2017، الرابط: <https://bit.ly/347fqJr>

²² ينظر: روسيا تسلم مسودة دستور جديد لسوريا إلى الفصائل المعارضة في أستانا، فرانس 24، 24-1-2017، الرابط: <https://bit.ly/2XcHxW2>

²³ جاء في البند الثالث من بيان أستانا 7 ما يلي: "الموافقة على أن يناقش الاتحاد الروسي، بالتنسيق مع عملية جنيف التي تقودها الأمم المتحدة، اقتراح عقد مؤتمر للحوار الوطني الذي يشارك فيه الجانب الروسي تبادل المعلومات مع الضامتين".

ينظر: الوثيقة الختامية لمحادثات "أستانا-7"، المدن، 31-10-2017، الرابط: <https://bit.ly/2URb8BC>

²⁴ ينظر: النص الكامل لبيان "أستانا-8"، المدن، 23-12-2017، الرابط: <https://bit.ly/2X2dq3L>

²⁵ المصدر السابق.

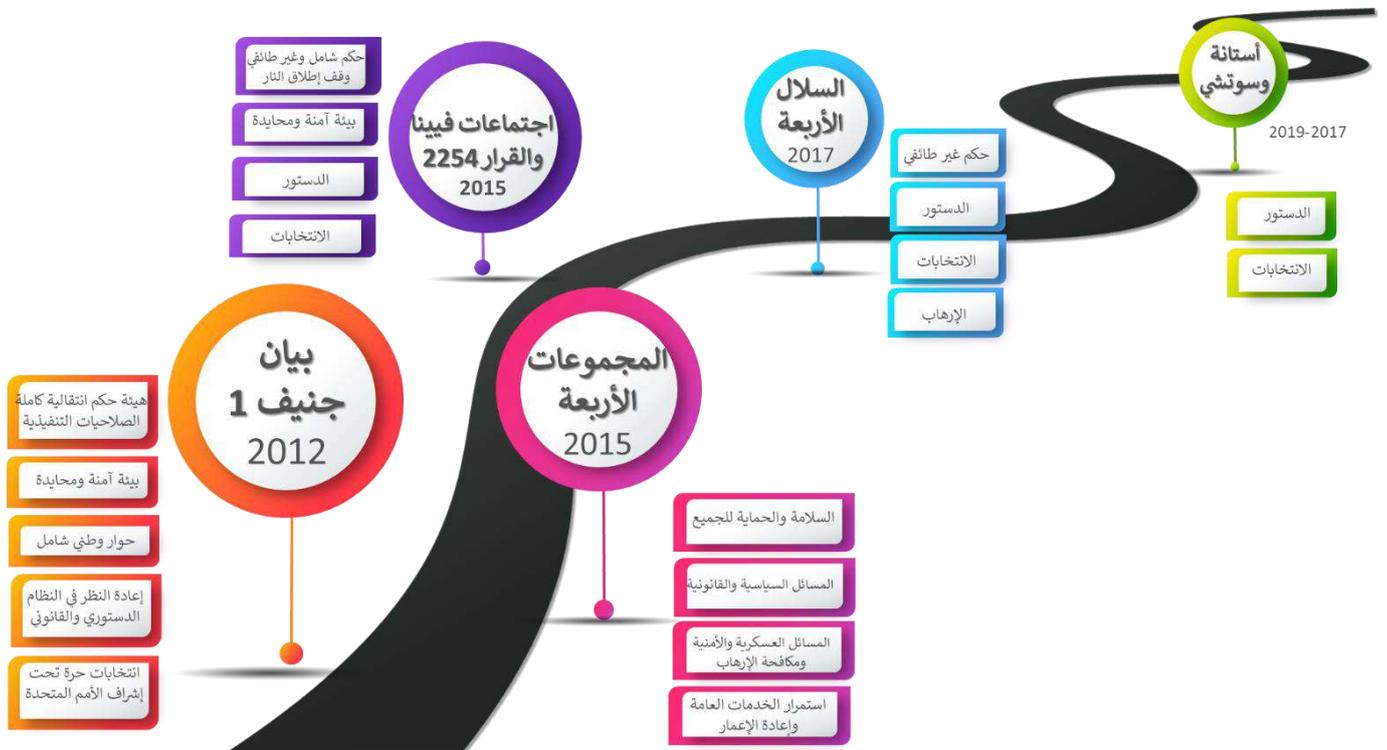
²⁶ ينظر: مؤتمر سوتشي بشأن سوريا.. تفاصيل ونتائج، الجزيرة نت، 31-1-2018، الرابط: <https://bit.ly/2X7INLA>

²⁷ ينظر: البنود الكاملة للبيان الختامي للجولة العاشرة من "أستانا"، عنب بلدي، 1-8-2018، الرابط: <https://bit.ly/2R7K0xn>

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية



رسم توضيحي رقم 4 يبين تطور مسار الحل السياسي في سوريا



رسم توضيحي رقم 5 (مكرر) يبين تطور مسار الحل السياسي في سوريا

ماذا بقي من التصور الأممي "مسار جنيف" لشكل الحل السياسي؟

بعد استعراضنا لهذا التطور التاريخي لمسار الحل السياسي الخاص بسوريا ابتداء من جنيف 1 مروراً بفكرة المجموعات الأربع وبيانات فيينا 2+1 والقرار 2254، وانتهاءً باللجنة الدستورية، سنناقش في الفقرة أدناه التحولات التي طرأت على أبرز مفاهيم الحل السياسي، كفكرة هيئة الحكم الانتقالية ومصير الأسد وفكرة الدستور، وقبل ذلك الأسباب التي أدت إلى هذه التحولات.

1-2- المسار الدستوري الحالي وارتباطه بمسار جنيف: أسباب التحول والانحراف

تمسكت المعارضة السورية بالعموم خلال السنوات الماضية في أدبياتها، بمضامين بيان جنيف 1 والقرار الأممي 2254 كمرجعية ينطلق من خلالها أي تصور لحل سياسي مقبل في سورية، وقدمت العديد من الأوراق التي توافقت عليها معظم أطراف المعارضة السياسية، كورقة المبادئ الخمسة الصادرة عن المجلس الإسلامي في أيلول 2015²⁸، والإطار التنفيذي الصادر عن الهيئة العليا للتفاوض عام 2016²⁹.

إلا أن مسار الأحداث الميداني والسياسي، ودخول روسيا على خط الصراع العسكري، بالإضافة إلى تقاعس "المجتمع الدولي" عن اتخاذ أي خطوة جادة، وتجاهله للمحنة الإنسانية التي عاشها الشعب السوري، دفع المعارضة السورية لتقديم العديد من التنازلات بهدف الدفع نحو تحريك مسار الحل السياسي الراكد.

ومع دخول الثورة السورية عامها العاشر، وسط جمود واضح في المسار السياسي، وتجاهل المجتمع الدولي والدول المعنية للتصعيد العسكري الذي انتهجه نظام الأسد والمدعوم من الطيران الروسي والمليشيات التابعة لإيران، جاء الإعلان عن انطلاق أول اجتماعات للجنة الدستورية في تشرين الثاني 2019، ليحرك المياه السياسية الراكدة، ويقسم آراء السوريين ما بين مؤيدين للمشاركة في هذه اللجنة ومعارضين لها، حيث كانت نقطة الخلاف الأبرز بين الفريقين تتركز حول حقيقة ارتباط هذا المسار المتاح والمفروض على السوريين بالتصور الأممي ومدى انحرافه عنه، وما الذي سينتج عنه في حال نجاحه؟

توافقت آراء جميع الخبراء الذين التقيناهم سواء كانوا مؤيدين للمشاركة أو معارضين لها، بأن المسار السياسي المفروض حالياً هو مسار بعيد جداً عن سياق مسار جنيف والقرارات الأممية الداعمة له، إن لم يكن مساراً مغايراً تماماً، وذلك للأسباب التالية:

1- اختلاف الظروف الميدانية والسياسية في الفترة التي خرجت بها بيانات جنيف 1 و2 وقرارات الأمم المتحدة عن الوضع الحالي، حيث تزامنت تلك القرارات بتمدد كبير لفصائل المعارضة السورية المسلحة على

²⁸ المجلس الإسلامي السوري يعلن عن وثيقة "المبادئ الخمسة للثورة السورية" على رأسها رحيل الأسد، موقع السورية نت، تاريخ النشر 2015-09-18.

<http://bit.ly/2SLBOof>

²⁹ الإعلان عن الإطار التنفيذي للحل السياسي في سورية، موقع الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة، تاريخ النشر 2016-9-7، <http://bit.ly/2FdDrTB>.

الأرض، وانتشارها في مناطق مجاورة لمراكز المدن الرئيسية، ولم يكن مشهد للتنظيمات الإرهابية التي شوهدت شكل المشهد السوري حاضراً في تلك الفترة³⁰.

2- تسبب دخول روسيا على خط العمل العسكري ودعمها لنظام الأسد ومنع سقوطه، إلى جانب فرضها لمسار أستانة والزج بفصائل المعارضة المسلحة في مسار سياسي رديف، في قطع الارتباط بين المسارين السياسي والعسكري، والتورط في اتفاقيات وتنازلات أدت لاحقاً لخسارة مساحات واسعة من المناطق المحررة على الأرض، أظهرت المسار الروسي على أنه المسار الوحيد والفعال في تحقيق تقدمات ملموسة.

3- استغلت روسيا التجاهل الدولي، وعملت على الضغط والتلاعب والتأثير على التصور الأممي مستغلة التغيرات العسكرية على الأرض، حيث ظهر هذا التلاعب من خلال قدرتها على فرض ما سمي "حكم ذو مصداقية" كبديل عن "هيئة حكم انتقالية كاملة الصلاحية التنفيذية" والتي وردت بشكل واضح في بيان "جنيف 1"³¹، وبالتالي حمل المصطلح الجديد الكثير من التأويلات التي يمكن من خلالها المراوغة والالتفاف على مطالب قوى الثورة والمعارضة، كما تم التحايل على أولويات تنفيذ القرارات الأممية وذلك بتحويلها من الشكل التراتبي إلى الشكل المتوازي بحيث وضعت ضمن مستوى واحد "سلال أربعة"³² يتم العمل فيها بالتوازي.

4- لا يمكن اعتبار قرارات المجتمع الدولي أو مجلس الأمن حول شكل الحل السياسي قرارات ملزمة أو حتمية التطبيق؛ فقد صدر عن مجلس الأمن 12 قراراً متعلقاً بالوضع السوري، نص معظمها على ضرورة محاسبة المتورطين ولم يتم تطبيق أي منها، حيث أن كل القرارات صدرت تحت الفصل السادس غير الملزم³³.

³⁰ عدّ أحد الخبراء الذين التقيناهم أن معظم القرارات الدولية - سواء بيانات جنيف أو قرارات الأمم المتحدة - لم تكن نابعة من رؤية سورية، وإنما فرضت على السوريين من الخارج وجاءت أدنى من سقف طموحاتهم في ذلك الحين، إلا أن السوريين لم يعولوا في ذلك الوقت على المسار السياسي فحسب، بل كانوا يعولون على قدرة المسار العسكري على قلب موازين القوى على الأرض، أو قدرته على فرض شروطه على طاولة المفاوضات وتحصيل المكاسب التي تدعم طموحات الشعب السوري.

³¹ نص بيان جنيف 1 الصادر في حزيران 2012، وضمن الفقرة المعنونة بخطوات واضحة في العملية الانتقالية على "إقامة هيئة حكم انتقالية باستطاعتها أن تُهيئ بيئة معيطة تتحرك في ظلها العملية الانتقالية، وتمارس فيها هيئة الحكم الانتقالية كامل السلطات التنفيذية. ويمكن أن تضم أعضاء من الحكومة الحالية والمعارضة ومن المجموعات الأخرى، ويجب أن تُشكّل على أساس الموافقة المتبادلة"

المصدر: الملحق الثاني بقرار مجلس الأمن رقم 2218 لعام 2013، الرابط: <https://bit.ly/2UIGtO>.

³² تمثلت السلال الأربع التي كشف عنها دي ميستورا في المؤتمر الختامي لجنيف 4 فيما يأتي:

- السلة الأولى: القضايا الخاصة بإنشاء حكم غير طائفي يضم الجميع، مع توقع تنفيذها خلال ستة أشهر.
- السلة الثانية: القضايا المتعلقة بوضع جدول زمني لمسودة دستور جديد، مع توقع تنفيذها خلال ستة أشهر.
- السلة الثالثة: كل ما يتعلق بإجراء انتخابات حرة ونزيهة بعد وضع دستور، وذلك خلال 18 شهراً، تحت إشراف الأمم المتحدة، وتشمل السوريين خارج بلادهم.
- السلة الرابعة: إستراتيجية مكافحة الإرهاب والحوكمة الأمنية، وبناء إجراءات للثقة المتوسطة الأمد.

المصدر: "جنيف 4. غلة من أربع سلال"، موقع الجزيرة، تاريخ النشر 2017-3-3، <http://bit.ly/2LPKyoY>.

³³ القرارات الوحيدة التي صدرت تحت الفصل السابع فيما يتعلق بأمور لها علاقة بالقضية السورية، هي مكافحة الإرهاب، وتحديد تنظيم داعش والقاعدة الفصائل المرتبطة بها.

ينظر على سبيل المثال: قرار مجلس الأمن رقم 2253 لعام 2015، الرابط: <https://bit.ly/2X8AWfx>.

أما بخصوص القرار 2118 لعام 2013 والمتعلق بنزع السلاح الكيماوي لدى نظام الأسد، فقد أشار إلى إمكانية اتخاذ مجلس الأمن إجراءات تحت الفصل السابع في حال عدم التزام نظام الأسد بالالتزامات المترتبة عليه بموجب معاهدة حظر نشر واستعمال الأسلحة الكيماوية، ولكن القرار ذاته، لم يكن تحت الفصل السابع. ينظر: الفقرة 21/ من قرار مجلس الأمن 2118 لعام 2013، مصدر سابق.

- 5- تغير المزاج الدولي والذي تزامن مع تغير موازين القوى على الأرض، والذي برز بشكل خاص عبر توافق روسي أمريكي يمكن تلمس ملامحه في لقاء فيتنام عام 2017³⁴، وفي القمم المتعاقبة بين ترامب وبوتن عام 2018³⁵ وعام 2019³⁶، والحديث عن تفاهات إسرائيلية أمريكية روسية³⁷، وهو ما نتج عنه تغير في التصريحات الدولية التي ركزت الحديث عن دعم جهود إقامة تعديلات دستورية تليها انتخابات.
- 6- أشارت روسيا أنها تركز في رؤيتها للحل السياسي في سورية على مخرجات مؤتمر فيينا وليس مؤتمر جنيف والذي توافقت فيه الدول على عدة أمور منها تشكيل حكومة ذات مصداقية وتشمل الجميع وغير طائفية على أن يعقبها صياغة دستور جديد، وتنظيم انتخابات جديدة تشمل جميع السوريين بمن فيهم السوريون في الشتات وجميع الإثنيات. دون أن يتطرق الحديث عن مصير الأسد³⁸.

وعلى الرغم من وجود توافق على أن المسار الحالي بعيد جداً عن التصور الأممي لشكل الحل في سورية، إلا أن بعض المؤيدين للمشاركة اعتبروا أنه من الخطأ النظر إلى مسار الثورة السورية كمسار تراكمي متواصل، بل يجب النظر إليها كمسار مرحلي غير مترابط، خاصة وأن الثورة السورية مرت بمراحل مختلفة لا ترتبط ببعضها، انطلاقاً من مرحلة الحراك الثوري السلمي إلى مرحلة الحراك المسلح، ثم الحراك السياسي وصولاً إلى ظهور التنظيمات الإرهابية، ثم خسارة الأراضي ومناطق السيطرة والانتقال إلى الشمال السوري.

وكذلك الأمر بالنسبة إلى مسار العملية السياسية لم يكن تراكمياً بل كان مساراً مرحلياً، وهو ما يشير أن الدخول في مرحلة، قد لا يؤدي إلى استكمال المراحل السابقة، ولا يعني بالضرورة أنه سيوصل للمرحلة النهائية، بل يمكن اعتبار مسار اللجنة الدستورية التي انطلق مؤخراً أحد المراحل المفروضة على السوريين، والتي يجب عليهم استغلالها وفقاً للظرف الحالي وتطويعها بشكل يجعل وجود نظام الأسد صعباً أو حتى مستحيل، خاصة وأن نضال الشعب السوري السابق لم يستطع إسقاط هذا النظام بالقوة لاعتبارات متنوعة، أما رفض المشاركة لمجرد الرفض قد يؤدي بنا إلى مرحلة جديدة قد تكون أسوأ من الحالية³⁹.

³⁴ أعلن الكرملين على إثر اللقاء بياناً أكد فيه بأن الزعيمين الأمريكي والروسي اتفقا على "أن ليس للنزاع في سورية حل عسكري"، وعلى ضرورة "الالتزام بهزيمة تنظيم الدولة الإسلامية"، ومناشدة كافة الأطراف بالمشاركة في عملية السلام التي تستضيفها جنيف

المصدر: "ترامب وبوتن: لا حل عسكري للنزاع في سورية"، موقع BBC بالعربي، تاريخ النشر 2017-11-11. <https://bbc.in/36loU3R>

³⁵ ناقشت القمة الملف السوري، حيث قدمت روسيا تعهدات على تقليص القوات الروسية هناك، وعدم التدخل في الضربات الجوية الإسرائيلية على القوات الإيرانية والمليشيات التابعة لها في سورية، بالإضافة إلى قيام روسيا بالعمل على سحب القوات الإيرانية من الحدود الإسرائيلية.

المصدر: "ملفات قمة هلسنكي.. ماذا في جعبة ترامب وبوتن؟" الجزيرة نت، تاريخ النشر 2018-7-16. <http://bit.ly/2LCOHfU>

³⁶ "صحيفة: تفاهات روسية - أمريكية حول إدلب"، موقع نداء سوريا، تاريخ النشر 2019-7-10. <https://nedaa-sy.com/news/14610>

³⁷ أشار تقرير أمريكي نشر على موقع Al-Monitor الأمريكي أن موسكو تسعى لاستغلال الحوار مع واشنطن لخدمة حساباتها السياسية والاقتصادية، وأكثر أهمية هو تسريع إعادة بناء الاقتصاد السوري. وربما تتضمن قائمة الرغبات الروسية التالي: إحلال الاستقرار في جنوبي سورية، المتأخم للأردن، وضمان تعييد الولايات المتحدة فيما يتعلّق بالإصلاح الدستوري السوري الذي تقوده روسيا والجهود الروسية لإعادة اللاجئين السوريين من الخارج.

المصدر: "اطردوا الإيرانيين.. تفاصيل الخطة الأمريكية لتقسيم كعكة الاقتصاد السوري مع روسيا"، ترجمات موقع عربي بوست، تاريخ النشر 2019-7-22. <http://bit.ly/2qC2Sui>

³⁸ مؤتمر فيينا: تكثيف جهود البحث عن حل سياسي للأزمة السورية"، موقع BBC بالعربية، تاريخ النشر 2015-11-30. <https://bbc.in/347gijE>

³⁹ قد يرى البعض -وفق هذا القياس- أن مسار اللجنة الدستورية، وهو المسار الوحيد الذي يتم تحريكه من الحل السياسي، قد يؤدي إلى تجاوز بقية القضايا المتعلقة ببيان جنيف 1، خصوصاً فيما يتعلق بفكرة "الهيئة الانتقالية كاملة الصلاحيات التنفيذية"، وبالتالي، ما المانع تجاوز فكرة "عدم التوافق على شيء حتى يتم التوافق على شيء"، طالما نتحدث عن المرحلة وعدم التراكمية؟

وبالتالي فإن ربط اللجنة الدستورية بمسار جنيف يمكن أن يفسر بأنه انتكاسة كبيرة في المكاسب السياسية وخسارة لهيئة الحكم الانتقالية، أما ربطها بمرحلة الدستور الروسي التي حاولت روسيا فرضه، والتي اضطرت للتنازل أمام رفض المعارضة له، وقبول مشاركة حقيقية من أطراف المعارضة يمكن اعتباره تطوراً إيجابياً⁴⁰.

2-2- التحولات التي طرأت على أبرز مضامين الحل السياسي: تحول باتجاه الرؤية الروسية

نظرة سريعة على المصطلحات السياسية التي يتم تداولها من قبل السياسيين، بما في ذلك "مؤسسات قوى الثورة والمعارضة"، ومقارنتها بتلك التي كان يتم تداولها في أعوام 2014-2015، يظهر تحولات كثيرة وعميقة طرأت على أبرز أسس الحل السياسي في سوريا⁴¹، وعلى رأس ذلك: قضية هيئة الحكم الانتقالية كاملة الصلاحيات التنفيذية، ومصير الأسد، وموقع الدستور في العملية السياسية.

2-2-1 جدلية "هيئة الحكم الانتقالية" و"الحكم ذو المصادقية"

تتجلى الإشكالية الواضحة عند السوريين في تمسك فريق منهم في عبارة "هيئة حكم انتقالية" الواردة في بيان جنيف¹، وإصرارهم على الضغط وعدم التنازل عنها؛ لأنها الخطوة اللازمة باتجاه تحقيق تغيير سياسي في سورية، رغم توجه المجتمع الدولي لاحقاً للتملص من هذا البند واستبداله بما عرف باسم "الحكم الشامل ذو المصادقية".

فقد نص بيان جنيف¹ وقرار مجلس الأمن ذي الرقم 2118 بشكل صريح على "هيئة حكم انتقالية كاملة الصلاحيات التنفيذية"، إلا أن تغييراً سياسياً طرأ لم ينتبه إليه كثير من السوريين بدأ مع القرار 2254 وتم التركيز عليه ضمن سلال دي مستورا الأربعة⁴²، عندما تغير الحديث نحو "حكم ذو مصادقية غير طائفي"، والذي اختلفت التفسيرات الدولية حوله، بين دول اعتبرته نصّ على انتقال سياسي دون الأسد، ودول اعتبرت أنه لا يحمل أي شروط حول مصيره.

⁴⁰ تعتبر بعض أطراف المعارضة أن هذا الطرح فيه تشويه للحقائق، فليست المعارضة السورية فقط من رفضت الدستور الرسمي رغم أنه يحمل الكثير من البنود التي تقلص صلاحيات الرئيس، ويسعى لإقامة نظام فيدرالي، فنظام الأسد أيضاً رفض القبول بالدستور الرسمي ورفض إعطاء سلطات للأقاليم، وبالتالي لا يمكن قبول أن اللجنة الدستورية الحالية جاءت كمحاولة من روسيا لاسترضاء المعارضة السورية والتجاوب مع طلباتها "خطة روسية رفضها الأسد.. 3 شروط فاجأته وهذه هي بنود مسودة الدستور السوري الجديد"، موقع لبنان 24، تاريخ النشر 2018-5-22.

<http://bit.ly/36GhOaN>

⁴¹ جاء في بيان الائتلاف الوطني السوري تعليقاً على خطة ديمستورا حول مجموعات العمل الأربع بتاريخ 2015-10-11، ما يلي: "إن التسوية السياسية في سورية يجب أن تلتزم بما ورد في بيان جنيف (٣٠ حزيران/يونيو ٢٠١٢)، وقرارات مجلس الأمن والشرعية الدولية؛ وخاصة القرار ٢١١٨، ومخرجات مؤتمر جنيف٢، واعتبار تشكيل هيئة حاكمة انتقالية كاملة السلطات التنفيذية من دون الأسد وزمرته جوهر عملية التسوية ونقطة البدء فيها"، في حين صرح الائتلاف عبر مكتبه الإعلامي بخصوص اجتماع الهيئة العامة والهيئة السياسية حول انعقاد اللجنة الدستورية بتاريخ 2019-10-22، ما يلي: "مع بيان ضرورة العمل وبشكل متزامن على بدء المفاوضات في جنيف بخصوص القضايا التي نصّ عليها بيان جنيف والقرار 2254 وخصوصاً فيما حدده بخصوص إقامة حكم ذي مصادقية يشمل الجميع ولا يقوم على الطائفية، ويتمتع بكامل السلطات اللازمة لتحقيق البيئة الآمنة والمحايدة للتخضير للانتخابات العامة في البلاد، إضافة إلى وجوب تطبيق بنود بناء الثقة من القرار 2254".

ينظر: حول مجموعات العمل المقترحة من مبعوث الأمم المتحدة ستيفان دي ميستورا، بيان صحفي، الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة، 2015-10-11، الرابط: <https://bit.ly/39MkO5YK>. الائتلاف الوطني يعقد اجتماعاً هاماً تحضيراً لأعمال اللجنة الدستورية، أخبار الائتلاف، الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة، 2019-10-22، الرابط: <https://bit.ly/2V4Rimv>.

⁴² وردت عبارة "حكم ذو مصادقية غير طائفي" في نص القرار 2254 ثم استدرك هذا التوصيف بعبارة "بسبب منها هيئة حكم انتقالية"، إلا أن هذا الاستدراك سقط في القرارات اللاحقة.

وقد اعتبر المعارضون للمشاركة في اللجنة الدستورية أن المشاركة في المسار الحالي هي إقرار صريح من قبل المعارضة السورية وقبولها التنازل عن بند "هيئة الحكم الانتقالية" لصالح الطرح الحديث الذي يركز على "حكم شامل ذو مصداقية"، والذي تم التلاعب به ضمن صيغ القرارات الدولية⁴³.

بينما يرى خبراء آخرون أن المعارضة السورية تدرك تماماً أن موضوع هيئة الحكم الانتقالية قد خرج من المعادلة السياسية إلا أنها لا تجرؤ على التصريح بذلك، وذلك لخوفها من ردة الفعل الشعبية أو رغبة منها في إعلاء سقف التفاوض لتحصيل أفضل المكاسب الممكنة، وبالتالي لم يعد أمام السوريين وفق المعطيات الحالية إلا التمسك بشروط البيئة الآمنة والمحايدة وكتابة الدستور السوري وصولاً للانتخابات، خاصة وأن فكرة العمل في السلال الأخرى على التوازي غير قابل للتحقيق⁴⁴.

واعتبر هؤلاء الخبراء أن عبارة "حكم ذو مصداقية غير طائفي" تخدم نظام الأسد بشكل كبير، خاصة وأنه حرص خلال سنوات حكمه السابقة على إظهار صورة شكلية لنظام حكم غير طائفي في سورية، فقد حرص النظام دائماً على أن يكون رئيس الوزراء ورئيس البرلمان وحتى وزير الدفاع – في معظم الأحيان – من السنة، كما أن جميع الحكومات السورية السابقة راعت توزيع الحقائق الوزارية بين الطوائف وحتى القوميات والمحافظات بشكل عادل⁴⁵.

ومن جهة أخرى يعول المشاركون في المسار السياسي من المعارضة السورية على بند تم الاتفاق عليه مع المبعوث السابق "ستيفان ديمستورا" حول طرحه للسلال الأربعة والذي يتركز حول أنه "لن يتم التوافق على شيء حتى يتم التوافق على كل شيء"، وبالتالي لا يمكن الوصول إلى حلول جزئية وإقرارها ما لم يتم التوصل إلى حلول في جميع المسارات كاملة ومنها سلكي الحكم والإرهاب.

إلا أن البعض رأى أن هذا الاتفاق مع شخص المبعوث الأممي غير ملزم، ما لم تتوافق عليه الدول الراعية للعملية السياسية ويصدر فيه قرار واضح، حيث ستكون إمكانية التنصل من هذا التعهد والالتزام به واردة جداً، كما تم التنصل من الالتزامات الواردة في القرارات الأممية سابقاً.

2-2-2 مصير الاسد وإمكانية الإطاحة به

يرى بعض الخبراء الذين التقيناهم أن التوجهات الدولية تشير إلى رغبة عامة في المحافظة على شكل النظام الحالي، مع إمكانية التخلي عن رأسه، في توجه مشابه لاستنساخ نموذج كارزاي أفغانستان أو قاديروف الشيشان،

⁴³ مجموعة مقابلات أجراها فريق المركز مع عدد من الخبراء في منتصف شهر تشرين الأول عام 2019.

⁴⁴ مجموعة مقابلات أجراها فريق المركز مع عدد من الخبراء في منتصف شهر تشرين الأول عام 2019.

⁴⁵ أشار أحد الخبراء إلى براعة نظام الاسد خلال سنوات حكمه في إظهار نفسه بشكل غير طائفي حيث كان يتقصد تمثيل جميع الطوائف وحتى المحافظات ضمن الحقائق الوزارية، فعلى سبيل المثال أقر نظام الأسد تعديلاً وزارياً عام 2005، من أجل تسليم منصب وزير شؤون القصر لشخص من الطائفة الدرزية، إلا أن ذلك استدعى تغيير 4 حقائب وزارية للحفاظ على التوازن الطائفي والمناطقي، فقام بإعفاء وزير الإدارة المحلية "الدرزي" واستبدله ب"سني" من مدينة حمص، وغير وزير الصحة بأخر لأن الأول من محافظة حمص حتى لا يزيد تمثيل المحافظة على حساب غيرها.

مجموعة مقابلات أجراها فريق المركز مع عدد من الخبراء في منتصف شهر تشرين الأول عام 2019.

واستبدال رأس النظام برجل جديد محسوب على الأطراف الدولية المسيطرة، بشكل يوحى للناس بحدوث تغيير ولو شكلي⁴⁶.

ويعتبر أنصار هذا الرأي أن فكرة إعادة قبول بشار دولياً، والتي يتبناها الروس ليست جديدة ولا تعني أنها ستنجح، فعلى الرغم من تمكن قوات الأسد من حسم العديد من المعارك لصالحها نتيجة للدعم الإيراني والروسي غير المحدود، وعلى الرغم من جهود روسيا لفرض نظام الأسد كنظام منتصر في حربه على "الإرهاب"، فشلت كل مساعي الدول العربية لإعادة تعويم الأسد حتى الآن.

وبالتالي لم تستطع الدول الكبرى التوصل لتوافق حول حل سياسي، وتوافق حول مصير الأسد، فما يطرحه الأمريكيون يعتبره البعض مؤشراً قوياً على تغيير رأس النظام، خاصة وأن تركيا غير مستعدة لبقاء الأسد - رغم أنها مضطرة للتعامل معه بمسارات محددة - وبالتالي يواجه الأسد مصيراً مجهولاً حتى الآن، خاصة وأن روسيا تدرك أنها غير قادرة على الدفع بأي حل مالم ينتج عنه إرساء الاستقرار وإنهاء الأزمة، وهو ما يعني بالضرورة انهيار بشار وتغيير بنية النظام ولو بشكل جزئي، وهكذا تكون خيارات إزالة الأسد لا تزال واردة وعلى السوريين التعامل مع الفرص المتاحة بذلك.

ومن جهة أخرى، يعتبر خبراء آخرون أن بقاء نظام الأسد لن يحرج المجتمع الدولي، الذي طالما تعامل مع مجرمي الحرب بشكل مباشر أو من تحت الطاولة خاصة وإن ثبتوا أركان حكمهم بالقوة أو خرجوا منتصرين من الحروب⁴⁷، فالنظام السياسي العالمي لا يقوم على منظومة أخلاقية وإنما يقوم على منظومة الربح والخسارة تحت بند موازنة القوى الحالية والواقعية السياسية⁴⁸.

2-2-3 الدستور ودوره في تحقيق انتقال سياسي

يتوافق معظم الخبراء الذين التقيناهم بأن مشكلة السوريين لم تكن بسبب الدستور، إلا أن بعضهم يرى أن الدستور تسبب بجزء من المشكلة، خاصة وأن الأسد استمد شرعيته بنص دستوري، حيث مكّن غياب مؤسسات قوية بما في ذلك، وجود جهة قضائية مستقلة، الأسد ونظامه من تطويع الدستور ليشرعن تجاوزاته بحق الشعب، مطمئناً إلى عدم وجود أي جهة يمكن لها أن تحد من سلطاته⁴⁹.

ومما يؤكد هذا الطرح أن معظم الجرائم التي ارتكبتها هذا النظام تمت بغطاء قانوني منسجم مع الدستور ومع التشريعات، فجميع أحكام المحاكم الميدانية والإعدامات التي نفذت وقع عليها قضاة مسؤولون في سلك القضاء،

⁴⁶ مجموعة مقابلات أجراها فريق المركز مع عدد من الخبراء في منتصف شهر تشرين الأول عام 2019.

⁴⁷ رأى أحد الخبراء الذين التقيناهم أن المجتمع الدولي اعترف بستالين رغم أنه مجرم حرب قتل الملايين وجعله جزءاً من المنظومة الدولية في حين حارب هتلر وعاداه رغم أنه قتل أعداداً أقل من ستالين، وذلك يعود لخروج ستالين منتصراً من الحرب وخروج هتلر مهزوماً، وكذلك الأمر بالنسبة للدول فقد تعرضت تركيا لضغوطات وعقوبات بسبب ادعاءات حدوث مذبححة للأرمن في عهد الدولة العثمانية في حين تم غض النظر عن جرائم فرنسا في الجزائر والتي فاق عدد ضحاياها ضحايا الأرمن وكذلك غض النظر عن جرائم بريطانيا في مستعمراتها في الهند والباكستان، وذلك لأن كل من فرنسا وبريطانيا خرجتا منتصرتين من الحرب العالمية بينما خرجت تركيا مهزومة.

⁴⁸ مجموعة مقابلات أجراها فريق المركز مع عدد من الخبراء في منتصف شهر تشرين الأول عام 2019.

⁴⁹ رأى أحد الخبراء أن امتلاك الرئيس صلاحية تعيين كل من أعضاء المحكمة الدستورية والقضاة ورؤساء الفروع الأمنية، يسمح له بتعيين من يضمن ولاءهم ويتحكم بهم، وبالتالي لن يفكر أحد منهم بالطعن في أي قرار يصدره الرئيس أو مراجعته.

ينظر: المواد/105-106-141/ من الدستور السوري لعام 2012، وقانون تنظيم السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي/98/ لعام 1961.

وبالتالي فإن جزءاً من المشكلة في سورية تتركز في وجود نظام فاسد يستند على أحكام دستورية وقانونية تعطيه هامشاً كبيراً من الحركة وتتيح لأجهزته الأمنية المشاركة في جرائمه.

بينما ترى أطراف أخرى من المعارضة أن هذا المسار حتى لو نجح في الوصول إلى الدستور الجديد وتوافقت عليه أطراف السوريين جميعاً، لن يكون قادراً على إحداث أي تغيير أو نزع فتيل الأزمة وذلك للأسباب التالية:

- احتوت الدساتير السابقة الكثير من النصوص الدستورية التي كانت تنص على استقلال القضاء وحرية التعبير وحق التظاهر وغيرها كانت موجودة وتم تجاهلها عمداً، كما أن هناك العديد من الجرائم التي ارتكبت لم يكن هناك أي نص دستوري يغطيها كقصف المدنيين بالبراميل المتفجرة، أو الاستخدام المتكرر للأسلحة الكيماوية، وهو ما يشير إلى أن الدستور حتى لو كان مثالياً، يمكن تجاوزه أو التلاعب بنصوصه من قبل الجهة التي تطبق هذه القوانين.
- إن حدوث أي تغيير دستوري وفق المعطيات الحالية ومع وجود رأس النظام وبنيته الأمنية سيجعل الدستور مستنداً شكلياً غير ملزم، خاصة وأنه لا يمكن ضبط هذا النظام أو التخفيف من تجاوزاته لأنه قائم على المزاجية بين الاستبداد والفساد وهو غير قابل للإصلاح أبداً، فلا يمكن تنحية الفساد عن الاستبداد ولا العكس، ووجود شخص نزيه ضمن هذه المنظومة حتى مع وجود أقوى النصوص الدستورية لن يسمح له بالعمل بنزاهة وسيكون أمامه أحد خيارين: الاستبعاد أو الانخراط في الفساد.
- ليست الإشكالية الحالية في النص الدستوري فقط والذي يعتبر شرطاً لازماً وغير كاف، فحتى لو تم التوافق على أفضل دستور دون وجود آلية واضحة ومستقلة لتطبيقه، سيصبح هذا الدستور وثيقة لا فائدة منها، وبالتالي يحتاج الدستور ليصبح قادراً على تحقيق انتقال سياسي حقيقي وجود ضوابط حازمة تتعلق بآليات التطبيق والجهات التي ستقوم بذلك وصلاحياتها وارتباطاتها، بشكل يمنعها من التلاعب بالنصوص الدستورية أو تعطيلها.
- أظهر التصور الأممي السياق الأنسب للوصول إلى مرحلة كتابة الدستور، وذلك بأن تتم هذه العملية بوجود هيئة حكم تضم شخصيات عسكرية وسياسية مقبولة يتم اختيارها بالتوافق، تقوم بتحضير البيئة الآمنة التي يتم ضمنها كتابة الدستور من قبل لجنة تم اختيارها شعبياً ثم التحضير للانتخابات، أما ما تم تنفيذه فهو اقتطاع اللجنة الدستورية من السياق الملائم لعملها، دون وجود البيئة الآمنة ودون إشراك الشعب السوري في اختيار ممثليه، وفرضهم من قبل جهات خارجية وفق توافقات تم الوصول إليها.
- غياب وجود البيئة الآمنة رغم المحاولات الروسية الشكلية التي تسعى إلى إعادة هيكلة لأجهزة الأمن والجيش، فلا تزال قوات الأسد تقوم بعمليات مدهامة واعتقالات وتغيب قسري، كما لا تزال معظم المناطق التي استعادها النظام شبه محاصرة يفرض على سكانها الكثير من القيود الأمنية والمعاشية، وما تزال حرية التعبير والعمل السياسي محظورة، تعرض صاحبها للملاحقة والاعتقال، في أضعف الحالات.

تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية

- إن إقرار دستور جديد للبلاد في هذه الظروف والدفع باتجاه انتخابات حتى لو كانت تحت إشراف الأمم المتحدة تعني فوزاً حتمياً للأسد وتجديداً لشرعيته بغطاء تقدمه المعارضة السورية، حيث لن يجرؤ أحد ممن يعيشون في كنف النظام على رفض التصويت له أو انتخاب غيره، خاصة من الموظفين والطلاب الذين سيتم سوقهم بالإجبار كما جرت العادة.