

## تحديات الإصلاح الدستوري في "جنيف (8)" وآليات التعامل معها

ورقة تقدير موقف

مقدمة إلى الندوة الحوارية التي ينظمها مركز الحوار السوري  
بالتعاون مع المرصد الاستراتيجي

## تحديات الإصلاح الدستوري في "جنيف (8)" وآليات التعامل معها

أعلن المبعوث الأممي الخاص إلى سوريا ستيفان دي ميستورا (26 أكتوبر 2017) أن مباحثات جنيف (8) ستركز على نقطتين أساسيتين هما: التحضير للدستور الجديد، وإجراءات عقد انتخابات تحت إشراف ورعاية الأمم المتحدة.

وكانت الأجندة التي تبنتها الوساطة الأممية قد فرضت تحولاً عن المسار الذي نص عليه "بيان جنيف (1)" عبر تشكيل حكم انتقالية كاملة الصلاحيات التنفيذية، تتولى إصدار إعلان دستوري يدرشن مرحلة انتقالية يتم من خلالها صياغة دستور جديد.

وفي مقابل تعنت النظام واستمراره في مخالفة القرارات الأممية بشأن سوريا؛ استمر تراجع الموقف السياسي للهيئة العليا للمفاوضات والتي فقدت موقعها المركزي في العملية التفاوضية لصالح توليفة من المنصات التي لا تتفق معها في المبادئ.

وتزامن ذلك التراجع السياسي مع التقهقر الميداني للفصائل على وقع الضربات المكثفة من قبل حلفاء النظام، وانقطاع الدعم الذي كانت تتلقاه من مختلف الممولين، الأمر الذي دفع بدي ميستورا لدعوة المعارضة (6 سبتمبر 2017) إلى التحلي بواقعية كافية لإدراك أنها لم تريح الحرب.

وبعيداً عن الجدل الذي يثيره البعض حول عدم صحة تعرض الوساطة الأممية لمسألة الإصلاح الدستوري باعتبار التفويض الممنوح لها لا يشمل قضايا الإصلاح طويل الأمد التي تعد شأنًا داخلياً؛ تعتمد هذه الورقة إلى تقدير الموقف الناتج عن تحول العملية التفاوضية من مسارها السابق الذي ارتكز على إنشاء هيئة حكم انتقالي تُصدر إعلاناً دستورياً مدمجاً في اتفاق تسوية شامل وفق بيان "جنيف (1)" وقرار مجلس الأمن 2015/2254، حيث تمثل انحراف الوساطة الأممية في تبني أجندة تتماهى مع الموقف الروسي الدافع باتجاه حصر العملية السياسية ضمن إطارها الدستوري.

وتكمن خطورة هذا التحول في أن جميع سيناريوهات تطبيق المقاربة الأممية الجديدة تصب لزاماً في تنفيذ هذه المهمة تحت مظلة النظام الذي سيستعيز عن "هيئة الحكم الانتقالي" بتشكيل حكومة وحدة وطنية تضم عناصر "منتقاة" من المعارضة، وسيمكنه ذلك من الإشراف على عملية صياغة الدستور، وعلى تنظيم الانتخابات البلدية والنيابية، ومن ثم الرئاسية... في غضون أربع سنوات.

وفي ظل الزخم الذي تحظى به فكرة صياغة دستور جديد في المحافل الدولية، وربط العديد من الدول أي تقدم في التسوية السياسية بما سيتم إنجازه في مباحثات جنيف (8) المزمع عقدها؛ فإن هذه الورقة تناقش أهم المخاطر المرتبطة بعملية "الإصلاح الدستوري"، وتقدم آليات للتعامل معها فيما يلي:

## تماهي الوساطة الأممية مع الخطة الروسية

في نهاية مفاوضات أستانة (24 يناير 2017) فاجأت روسيا الأطراف السورية بتقديم مسودة لمشروع دستور جديد لسوريا، مؤكدةً أن الهدف منها هو تشجيع السوريين على البدء في مناقشة موضوع الدستور. وتضمنت المسودة الروسية 85 مادة، تناولت: صلاحيات رئيس الجمهورية، والبرلمان، ومسألة توزيع السلطة بين الحكومة المركزية والمناطق، إضافة إلى مسألة حقوق الأقليات وآليات تمثيلها السياسي. وعلى الرغم من تأكيد نائب قائد القوات المسلحة الروسية ستانيسلاف ماغمدوف أن المقترح الروسي قد تم وضعه للاستشارة فحسب؛ إلا أن "الدستور الروسي" تضمن تجاوزات لاقت الكثير من الاستنكار، حيث أشار إلى سوريا باعتبارها "الجمهورية السورية" نازعاً صفة العروبة عنها، وحذف المادة التي تنص على أن دين الدولة هو الإسلام، وأن الفقه الإسلامي هو مصدر رئيس للتشريع، وذلك في مقابل التنصيص على المساواة بالكامل بين اللغتين العربية والكردية كلغتين رسميتين للدولة، واقترح في الوقت نفسه منظومة تشريعية ثنائية لتقاسم السلطات قوامها البرلمان (مجلس الشعب) ومجلس المناطق (مجلس الشيوخ)، ومنح مجلس الشعب صلاحيات أكثر من الحكومة التي لن يكون بوسعها حل مجلس الشعب أو الدعوة لانتخابات جديدة، كما استحدث مفهوم "المحاصصة الطائفية" في تشكيل الحكومة، واقترح هوية فيدرالية تركز بصورة أساسية على تحقيق طموحات الأكراد.

وفي تماهٍ مع الأجندة الروسية؛ شهدت مباحثات "جنيف (4)" والتي عقدت بعد ظهور مسودة الدستور الروسي بشهر واحد (23 فبراير 2017)- تحولاً في مسار العملية التفاوضية، حيث استحدثت الوساطة الأممية أربعة سلال تتضمن: الحكم، والدستور، والانتخابات، ومحاربة الإرهاب.

ولوحظ على المبعوث الأممي سعيه للتماهي مع التوجهات الروسية عبر التحرك "عكس" القرارات الأممية، مركزاً على صياغة الدستور وقانون الانتخابات، ومستبعداً ملفات أكثر أهمية مثل: تشكيل هيئة حكم انتقالي، وإصدار إعلان دستوري، وعقد مؤتمر وطني، وتشكيل جمعية تأسيسية لصياغة الدستور.

وعزز البيان المشترك للرئيسين الروسي فلاديمير بوتين والأمريكي دونالد ترامب (11 نوفمبر 2017) ما تم تداوله من تسريبات في شهر مايو الماضي عن وجود تفاهات أمريكية-روسية حول مستقبل سوريا تتضمن؛ فرض مبدأ المحاصصة الطائفية والعرقية، وإلغاء الهوية العربية الإسلامية، واستبدالها بهويات طائفية عرقية.

وفي ظل التراجع الملفت لموقف أمريكا من الملف السوري؛ بدت صياغة البيان المشترك روسية الطابع، حيث أشارت في نبرة غريبة إلى "التزام الرئيس الأسد بعملية جنيف".

وفي ظل استعجال بوتين للتوصل إلى حل سياسي في سوريا قبل الانتخابات الروسية المقبلة في شهر مارس 2018؛ بدأت تظهر ملامح الخطة الروسية التي تنطلق من: تنفيذ اتفاقيات "خفض التصعيد" لإقامة حوار بين ممثلي المجالس المحلية المنبثقة من اتفاقيات المصالحة، والإدارات الذاتية الكردية، وممثلين عن النظام،

وعناصر منتقاة من المعارضة لبحث تعديل دستور (2012) وعقد انتخابات محلية وبرلمانية تنتهي بانتخابات رئاسية في 2021.

كما تشمل الخطة تشكيل حكومة وحدة وطنية بصلاحيات أوسع من الحكومة القائمة، وإقرار نظام "الإدارات الذاتية" وخيار "سوريا الاتحادية"، حيث سبق أن صرح مسؤولون روس بأن الحل في سوريا يكمن في إرساء فيدرالية لضمان حقوق مختلف الطوائف والعرقية التي تشكل العنصر الأساسي في المؤتمر الذي تسعى روسيا لإقامته. ففي عام 2016؛ انضم وزير الخارجية الروسي سيرغي لافروف إلى المنادين بإنشاء دولة فيدرالية في سوريا، حيث دعا أطراف الصراع إلى دراسة فكرة إنشاء نظام فيدرالي.<sup>1</sup>

### سيناريوهات "الإصلاح الدستوري" المطروحة على مائدة المفاوضات

وضع مكتب المبعوث الأممي الخاص لسوريا خمس مقاربات لجسر الهوة بين دستور النظام لعام 2012، وبين مقتضيات الانتقال السياسي، وذلك خلال المحادثات الفنية التي عُقدت بجنيف في شهر يونيو 2017، وهي:

1- الإبقاء على دستور 2012 حتى صياغة دستور بديل، ولا شك في أن هذا الإجراء غير شرعي وغير قانوني، إذ إن عملية صياغة واعتماد الدستور لم تتم بطريقة صحيحة عام 2012، وقد استغل بشار الأسد هذه العملية لتعزيز الصلاحيات الواسعة والمهمة الممنوحة لرئيس الجمهورية دون ضوابط على السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، ومن ذلك إعطاؤه: حق حلّ مجلس الشعب، وإعلان حالة الطوارئ، وإصدار التشريعات أثناء حلّ المجلس، وحق ترؤس المجلس الأعلى للقضاء، والذي يمارس السيطرة على السلطة القضائية، وعلى تعيين جميع أعضاء المحكمة الدستورية العليا.

علماً بأن دستور 2012 يفتقد بنوداً أساسية حول حماية الحقوق والحريات الأساسية للشعب السوري، كما أن الإبقاء عليه يتعارض مع بيان "جنيف (1)" وقرار مجلس الأمن 2015/2254 اللذان يدعوان إلى عملية انتقال سياسي من خلال إصدار إعلان دستوري مؤقت يمثل جزءاً من التسوية السياسية.

---

<sup>1</sup> كرر وزير الدفاع الروسي سيرغي شويغو تأكيد توجه موسكو لتعزيز الاستقلال السياسي للأكراد في حديثه مع رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو (16 أكتوبر 2017) حول رؤية بلاده للحل في سوريا مؤكداً أن موسكو مصلحة في حماية الجيوب الكردية الثلاثة (الحسكة والقامشلي وكوباني) ومنحها قدراً كبيراً من الاستقلالية ضمن الدولة السورية. وأن موسكو تتطلع إلى تثبيت الحل السياسي من خلال إنجاز مشروع مناطق "خفض التصعيد" ووقف سائر الأعمال العدائية، والتمهيد لعملية انتقالية على أساس تقاسم الحكم بين النظام والمعارضة.

2- تعديل دستور 2012؛ وذلك بهدف معالجة الأحكام المُشكلة فيه، وذلك من خلال: تقليص صلاحيات الرئاسة، ونقل بعضها إلى رئيس الوزراء، والحد من سلطة رئيس الجمهورية على رئيس الوزراء، وضمان الحريات والحقوق الأساسية.

وتكمن خطورة هذا الخيار في إلزام المعارضة بإقرار شرعية دستور عام 2012، بالإضافة إلى تعارضه مع بيان "جنيف (1)" وقرار مجلس الأمن 2015/2254 اللذين يشترطان إجراء التعديلات اللازمة من خلال إعلان دستوري مؤقت ضمن عملية انتقال سياسي تنص على إنشاء هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات التنفيذية.

وفي حال موافقة المعارضة على بقاء دستور 2012 ساري المفعول فإن ذلك سيعني تخليها عن البند المتعلق بإنشاء هيئة الحكم الانتقالي، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه في حالة بقاء دستور 2012 نافذاً أثناء العملية الانتقالية-ريثما يتم التعديل- فسيكون الأسد قادراً على تعطيل العملية برمتها.

3- صياغة دستور جديد؛ وينطوي هذا الخيار على خطر كبير إذا جرت عملية الصياغة دون تحديد فترة إنجاز محددة، إذ إنه سيتيح للنظام فرصة إطالة أمد المفاوضات المتعلقة بصياغة الدستور الجديد، ويمنحه الصلاحيات الكافية لعرقلة سبل التوافق عليه وذلك بهدف الإبقاء على دستور 2012 نافذاً لفترة قد تمتد لسنوات، كما أنه سيضمن لرئيس النظام استمرار تمتعه بصلاحيات واسعة، وسيمكنه من عرقلة عملية الإصلاح الدستوري متى شاء، وإلغاء عملية التعديل في أي وقت يريد.

4- الإبقاء على دستور 2012 مع إصدار إعلان دستوري؛ وهو إطار دستوري مؤقت، يضع استدرابات على دستور النظام، بحيث يتم إلغاء النصوص المُشكلة، بما فيها تلك غير المتطابقة مع بيان "جنيف (1)" وقرار مجلس الأمن 2015/2254، وذلك بالتزامن مع استمرار العمل بدستور 2012، الأمر الذي من شأنه إضفاء الشرعية على هذا الدستور غير الشرعي، خاصة وأنه سيبقى سارياً في المسائل التي لا يتناولها الإعلان الدستوري. وسيستمر العمل به حتى تُصدر الجهة المكلفة بالصياغة دستوراً دائماً للبلاد، وقد يستغرق الأمر فترة طويلة في ظل تلكؤ النظام وتعمره عرقلة عملية الإصلاح الدستوري.

5- تعليق دستور 2012 واستبداله بإعلان دستوري جديد؛ وهي الصيغة الأكثر فاعلية للحد من تدخل النظام في عملية الإصلاح الدستوري، ومنعه من إفساد صياغة دستور جديد، ولكي يتحقق ذلك فإنه لا بد من إجراء العملية تحت إشراف هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات التنفيذية، لكن ذلك سيتطلب موافقة أطراف النزاع، وهو أمر غير متوقع من قبل النظام في ظل الظروف الحالية.

ويُلاحظ من السيناريوهات الأربعة الأولى أن عملية الإصلاح الدستوري لا بد وأن تتم تحت مظلة النظام وإشرافه، بحيث يُفرض على المعارضة شرعنة دستور عام 2012 والاحتكام إليه، الأمر الذي سيثبت حكم الأسد ويمنحه صلاحيات مطلقة، ويمكنه في الوقت نفسه من تعطيل العملية برمتها. أما السيناريو الخامس فقد أصبح بحكم الماضي في دهاليز "الواقعية" التي يدعو المبعوث الأممي المعارضة للتخلي بها في المرحلة المقبلة.

### بين إحكام النص وإشكاليات التطبيق

شهدت سوريا في العصر الحديث صياغة العديد من الدساتير والإعلانات والتعديلات الدستورية خلال القرن المنصرم، ولذلك فإنه ينبغي أن تنطلق جهود إعادة صياغة الدستور من الرصيد التراكمي لدى السوريين في إصدار هذه الوثائق التي يقدر عددها بنحو ثلاث عشرة وثيقة تم إصدارها منذ عام 1920.<sup>2</sup> ومن خلال هذا الإرث التشريعي الوافي (مقابل تردي الأداء السياسي للحكم المدني في سوريا منذ الاستقلال)؛ يمكن القول أن المعضلة الحقيقية لا تقتصر على محض التوصل إلى نص محكم تتوافق عليه الأطراف فحسب؛ بل في امتلاك القدرة على إنفاذ بنوده وتطبيق ما ورد فيه، حيث تعاني معظم الدول الناشئة من الفشل في تطبيق النصوص الدستورية والعمل بها على أرض الواقع.

<sup>2</sup> أبرز الدساتير والإعلانات والتعديلات الدستورية التي تم إقرارها في الفترة 1920-2012: دستور عام 1920: الذي أُقر في 8 مارس 1920 إثر إعلان فيصل الأول ملكاً على سوريا، القانون الدستوري للاتحاد السوري: الذي أعلنه الجنرال هنري غورو في 28 يوليو 1922، وتم بموجبه تقسيم البلاد على أسس طائفية وفق نظام فيدرالي، القانون الأساسي للدولة: الذي أصدره المفوض الفرنسي ماكسيم فيغان في 1 يناير 1925 إثر فشل مشروع الكانتونات الطائفية، دستور عام 1928: والذي تمت صياغته من قبل جمعية تأسست تحت إشراف رئيس الدولة آنذاك الشيخ تاج الدين الحسني، وتم التصويت عليه في شهر مايو 1928، لكن الانتداب الفرنسي منع العمل به حتى إقراره من قبل المفوض بونسو في 14 مايو 1930، دستور عام 1950: شهدت السنوات 1939 و1941، تعديلين للدستور، كما تم تعطيله بالكامل إثر انقلاب الزعيم في مارس 1949، ثم قام الحناوي بانقلاب آخر في أغسطس 1949 وتم تشكيل جمعية تأسيسية لوضع دستور، تم إقراره في 5 سبتمبر 1950، دستور 1953: أمر الشيشكلي عقب انقلابه بتعطيل الدستور، وأصدر دستوراً جديداً يقوم على نظام رئاسي ملغياً رئاسة الوزراء، وتم تطبيقه ابتداءً من يوليو 1953، دستور 1958: أصدر جمال عبد الناصر في فترة الوحدة 1958-1961 دستوراً مؤقتاً تم تعليق العمل به إثر الانفصال، دستور 1961: تولت الحكومة التي أعقبت الانفصال مهمة إعداد دستور جديد للبلاد، تم التصويت عليه في 12 نوفمبر 1961، وبلغت نسبة الموافقين عليه 97.6 بالمائة، دستور 1964: عقب انقلاب البعث أصدر مجلس الثورة برئاسة لؤي الأتاسي دستوراً مؤقتاً استمر العمل به حتى عام 1969، دستور عام 1969: إثر صراعات داخلية وعمليات تصفية داخل حزب البعث، تم إصدار دستور آخر في مايو 1969، نص على أن حزب البعث هو الحزب القائد للدولة والمجتمع، دستور عام 1971: بمجرد وصول حافظ الأسد للحكم عمل على إصدار دستور جديد في 9 ديسمبر 1971، واستمر معمولاً به حتى عام 1973، دستور عام 1973: الذي صاغته لجنة من البعثيين، وتم إقراره من قبل حافظ الأسد في 13 مارس 1973 بمرسوم جمهوري، وتم تعديله مرتين عام 1981، وعام 2000 لتغيير عمر المرشح للرئاسة من أربعين عاماً إلى 34 لتمكين بشار من تولي الرئاسة، دستور عام 2012: الذي أصدره النظام في 27 فبراير 2012، كمشاهدة من بشار الأسد لاحتواء الثورة ضد حكمه.

فقد عمدت المؤسسة العسكرية خلال الفترة 1949-1970 إلى التعدي على الحكم المدني، وعطلت الدستور وزجت برئاسات الدولة (الجمهورية والحكومة والبرلمان) في غياهب السجون، في حين لجأت بعض الأحزاب السياسية (وعلى رأسها حزب البعث) إلى التحالف مع العسكر لحسم الصراع السياسي لصالحها بدلاً من اللجوء إلى صناديق الاقتراع.<sup>3</sup>

وتعمقت الأزمة في مرحلة حافظ الأسد، الذي تحدث دستوره عام 1973 عن: صيانة الحريات العامة والديمقراطية، وتحقيق التحرر الاقتصادي، ونص على حرمة المساكن ومنع التعذيب الجسدي والمعنوي، وأكد أن:

"الحرية حق مقدس، والديمقراطية الشعبية هي الصيغة المثالية التي تكفل للمواطن ممارسة حريته التي تجعل منه إنساناً كريماً قادراً على العطاء والبناء، قادراً على الدفاع عن الوطن الذي يعيش فيه، قادراً على التضحية في سبيل الأمة التي ينتمي إليها، وحرية المواطن لا يصونها إلا المواطنون الأحرار".

وأضاف أن:

"لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية بالقول والكتابة وكافة وسائل التعبير الأخرى، وأن يسهم في الرقابة والنقد والبناء، وتكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر وفقاً للقانون".

لكن هذه البنود غُيّبت بالكامل وتم تعطيلها بحكم قانون الطوارئ الذي بقي نافذاً طوال حكم حافظ الأسد، وكانت فترته رئاسته ضمن أسوأ ما شهدته البلاد من حيث التعدي على الحريات العامة وممارسة القمع والاعتقال والتعذيب.

وكذلك الحال بالنسبة لدستور بشار الأسد عام 2012، والذي دُمِّر على إثره البلاد، وفقد السوريون بعد إصداره مئات الآلاف من الشهداء، بالإضافة إلى ملايين الجرحى والمعتقلين والنازحين واللاجئين والمهجرين قسرياً.

---

<sup>3</sup> شهدت سوريا في الإحدى وعشرين سنة الممتدة ما بين عامي 1949 و1970، واحداً وعشرين انقلاباً وحركة تمرد وعصيان قام بها الجيش، وهي: انقلاب حسني الزعيم (مارس 1949)، انقلاب سامي الحناوي (أغسطس 1949)، انقلاب أديب الشيشكلي الأول (ديسمبر 1949)، انقلاب أديب الشيشكلي الثاني (نوفمبر 1951)، الانقلاب ضد الشيشكلي (فبراير 1954)، محاولة انقلاب غسان جديد ومحمد معروف (1956)، عصيان الضباط البعثيين (مارس 1957)، المحاولة الانقلابية بتخطيط من الحسيني والشيشكلي (أغسطس 1957)، انقلاب الانفصال (سبتمبر 1961)، المحاولة الانقلابية الثانية في عهد الانفصال بقيادة النحلاوي (مارس 1962)، عصيان المدن الشمالية (مارس 1962)، عصيان حلب (أبريل 1962)، محاولة انقلاب مجموعة الانفصال (يناير 1963)، انقلاب البعثيين والناصرين (مارس 1963)، عصيان الضباط البعثيين (أبريل 1963)، انقلاب مجموعة زياد الحريري (يونيو 1963)، محاولة انقلاب الناصريين (يوليو 1963)، انقلاب صلاح جديد (فبراير 1966)، محاولة انقلاب الضباط الدروز بقيادة فهد الشاعر (أغسطس 1966)، محاولة انقلاب سليم حاطوم (سبتمبر 1966)، انقلاب حافظ أسد (نوفمبر 1970).

ويمكن القول إن المحاولات التي يتم بذلها للتوصل إلى صياغة دستورية محكمة؛ لا يمكن أن تكون كفيلاً بإنهاء معاناة السوريين أو تحقيق العملية الانتقالية التي يشهدها السوريون، بل ستبقى حبراً على ورق ما دامت مؤسسات الحكم غير قادرة على تنفيذها، أو إذا كانت قوى الأمن والجيش غير مستعدة للقبول بمرجعياته أو غير راغبة بتنفيذه على أرض الواقع.

وقد أثبتت محاولات الإصلاح الدستوري في الدول التي تشهد صراعات داخلية فشلها في فرض عملية تسوية سياسية، وذلك لأن المؤسسات الأمنية والعسكرية لا تمتلك ثقافة الالتزام بالمرجعية النصية أو احترام الإرادة الشعبية.

وفي ظل غياب آليات إلزام المؤسسات الأمنية والعسكرية بالعمل وفق أحكام الدستور، فإنه يتعين بذل جهود سابقة لعملية الإصلاح الدستوري في مجال توفير الضمانات اللازمة لتطبيق تلك المفاهيم وتعزيزها في السلوك السياسي العام.

وبناء على ذلك فإن اقتصار الوساطة الأممية على مسألة "الإصلاح الدستوري" دون غيرها من الإجراءات التي تلزم القوى الفاعلة على الالتزام به؛ هو بمثابة وضع العربة (الدستور) أمام الحصان (آليات التنفيذ)، مما يعطل مسار الانتقال السياسي في ظل ضعف مؤسسات الحكم المدني، وتغول الأجهزة الأمنية العسكرية وتورطهما بارتكاب جرائم ممنهجة ضد المدنيين.

ويجدر في هذا الإطار التنبيه إلى ثلاث نقاط أساسية في هذه المرحلة، وهي:

### أولاً: ضرورة التمييز بين "التسوية السياسية" و"الإصلاح الدستوري"

درجت العادة أن تركز مفاوضات إحلال السلام في الصراعات الداخلية على الإنهاء الفوري للنزاع، لكن الوساطة الأممية في الحالة السورية قد بادرت إلى طرح مسألة "الإصلاح" الدستوري دون إلزام النظام بالامتثال للقرارات الأممية واجبة التنفيذ الفوري وغير المشروط، ودون الحاجة لتقديم أية مبادرات لإثبات حسن النية. وتصب هذه المقاربة بصورة مباشرة في الجهود الروسية المبدولة لشرعنة النظام والعمل تحت مظلته، حيث يدفع دي مستورا باتجاه مناقشة الدستور والانتخابات قبل تناول القضايا الأساسية التي تندرج في "اتفاقيات السلام"، وعلى رأسها:

- ترتيبات الحكم في الفترة المؤقتة

- الهيكليات التنفيذية والتشريعية الجديدة

- حماية حقوق الإنسان

- مبادئ الإصلاح القضائي

- إصلاح مؤسسات القطاع الأمني.



وفي مقابل تعنت النظام؛ ارتكز موقف وفد المعارضة على جدلية عدم السماح للنظام بإفساد العملية السياسية، حتى وإن استمر النظام في استخدام الأسلحة الكيميائية والبيولوجية، والقصف الهجمي، وممارسة سياسات الحصار والتجويع والتهجير القسري واعتقال مئات الآلاف في سجونهم.

ويبدو أن وفد المعارضة لم يكن مدرجاً لسيرته في مباحثات "إصلاح دستوري" مع فريق الوساطة الأممية، وهو مسار لا يرتبط بالضرورة مع "التسوية السياسية" التي تُلزم النظام بالالتزام بالقرارات الأممية ووقف جرائمه بحق السوريين.

في هذه الأثناء؛ تحرص الوساطة الأممية على إبقاء قدر كبيرة من الغموض على "سلة" ترتيبات الحكم في المرحلة الانتقالية، وتقفز بدل ذلك إلى مناقشة استحقاقات المرحلة الدائمة (الدستور الدائم والنظام الانتخابي) متجاوزة بيان "جنيف (1)" وقرار مجلس الأمن 2015/2254، ومعلقة بذلك مصير ملايين المعتقلين والمحاصرين واللاجئين والنازحين ريثما يتم الانتهاء من حسم جدليات المرحلة النهائية بدلاً من الانتقالية. ولا يمكن معالجة هذا الخلل إلا من خلال العودة من حيث بدأت جهود الهيئة العليا للمفاوضات لدى تشكيلها، وذلك عندما طرحت تساؤلات مصيرية حول شرعية وسيادة واستقلال النظام ومدى أهليته في ظل خضوعه لهيمنة قوى خارجية واعتماده على الميليشيات الأجنبية العابرة للحدود.

ونظراً لرغبته في التماهي مع المزاج الدولي المتقلب فقد تجاهل دي مستورا التجارب الأممية الفاشلة لفض النزاعات من خلال محاولة التوصل إلى صيغة حكم بديل، دون الأخذ في الاعتبار أن استمرار الصراع المسلح أثناء عملية صياغة الدستور سيؤدي حتماً إلى عرقلة الترتيبات الدائمة ومحاولات التوافق عليها، كما وقع بنيكاراغوا في ثمانينيات القرن المنصرم.

وألقت هذه الإستراتيجية عن كاهل الفريق الأممي معضلة انهيار المفاوضات نظراً لامتناع النظام عن الامتثال للقرارات الأممية ورفضه وقف جرائمه، كما فوتت فرصة مناقشة العدالة الانتقالية والأبعاد الإنسانية في التسوية السلمية كالإفراج عن المعتقلين أو توضيح الحقوق التي يجب أن يتمتعوا بها، وساعده في ذلك وفد المعارضة الذي كان يُفاخر بقدرته على الصمود في العملية التفاوضية على الرغم من استمرار معاناة المدنيين! وفي الوقت نفسه أعفى الفريق الأممي بحكم هذا التكتيك من الوقوف على معضلة "الإصلاح الأمني"، وذلك في ظل إدراكه باستحالة تحيد القوات المسلحة ووضع إطار لخروج الميليشيات الطائفية من سوريا، مدرجاً أن هذه القضايا لا تندرج في أحكام الدساتير وبنودها.

يدعوننا ذلك للتأكيد على أن الإدارة الاحترافية لفض النزاع" تقضي بتأجيل ترتيبات الإصلاح طويل الأمد في الدولة بهدف تحقيق الاعتبارات الأنية الأكثر إلحاحاً، كوقف القتال وتوفير المراقبة وضمان الامتثال وتأمين المساعدات للمتضررين، وتأمين المدنيين. أما في الحالة السورية فإن مفاوضات جنيف قد سارت خلال الأشهر العشرة الماضية في إطار ترتيبات جدلية طويلة الأمد غير عابئة بالحاجة الملحة لوقف المجازر وتخفيف معاناة السوريين، تاركة الملف برمته لمفاوضات "أستانة"، الأمر الذي أفقد الوساطة الأممية الجزء الأكبر من الدور

المنوط بها في إنفاذ القرارات الأممية ورهن العملية برمتها ضمن إطار التوافقات الروسية-الإيرانية-التركية بدلاً من المرجعية الأممية.

## ثانياً: مخاطر اعتماد مسودات المعارضة كوثائق رسمية

سارت الأمور متسارعة منذ طرح موسكو مسودة دستور (علماني-فيدرالي) سوري في أستانة نهاية يناير الماضي؛

- ففي شهر فبراير تبنت الوساطة الأممية مبدأ "السلال الأربعة"، مركزة على صياغة الدستور وتنظيم الانتخابات دون التطرق للحكم ومحاربة الإرهاب.

- وفي شهر أبريل قدم أحد الأعضاء السابقين بالهيئة العليا للمفاوضات رؤية للعملية السياسية مغايرة للرؤية التي اعتمدها الهيئة، وأثارت هذه الرؤية جدلاً واسعاً في أوساط المعارضة نظراً لتضمينها القبول بدور إيراني في فترة أطلق عليها: "مرحلة الإعداد لما قبل الفترة الانتقالية"، وتعاملها مع بشار الأسد على أنه رئيس لسوريا خلال هذه الفترة، وتجاهلها سائر بنود العدالة الانتقالية ومحاسبة من ثبت تورطهم في ارتكاب انتهاكات بحق السوريين، وقبولها ببقاء الحكومة القائمة كحكومة تصريف أعمال، وعلى الرغم من ذلك فقد تم انتخابه في شهر مايو رئيساً للائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة!

- وفي شهر يونيو نُشرت وثائق مسربة عن الوفد التقني للهيئة العليا للمفاوضات بمدينة لوزان (6-7 يوليو 2017) أبرزها وثيقة بعنوان: "الجدول الزمني وعملية صياغة واعتماد الدستور الجديد"، والتي لوحظ إغفالها الحديث عن إشكالية الفراغ الدستوري الذي يمكن أن يقع في بداية المرحلة الانتقالية ريثما يتم صياغة دستور بديل، وما يقتضيه ذلك من ضرورة التوافق على بيان أو مبادئ دستورية مؤقتة يمكن العمل بمقتضاها ريثما تنتهي عملية صياغة الدستور وإقراره والتصويت عليه، مما يشي بالموافقة الضمنية على العمل بدستور 2012 في المرحلة الانتقالية.

ويمكن الإشارة إلى جملة من الأخطاء التي وقعت في الوثيقة الثانية بعنوان: "الجدول الزمني وعملية صياغة واعتماد الدستور الجديد" أبرزها؛ فتح مجال تشكيل لجنة لصياغة الدستور من قبل الحكم الانتقالي في حال عدم تأسيس المؤتمر خلال ثلاثة أشهر من بدء المرحلة الانتقالية، مما نسف ترتيبات تشكيل المؤتمر الوطني التي وضعتها الورقة من أصلها، كما تكررت في هذه الوثيقة مشكلة عدم معالجة الفراغ الدستوري الذي يمكن أن يقع في بداية المرحلة الانتقالية ريثما يتم صياغة دستور بديل، الأمر الذي يفتح الباب مشرعاً لاعتماد دستور 2012 خلال المرحلة الانتقالية، ويمنح بشار الأسد صلاحيات تعطيل العملية السياسية وفق السلطات المطلقة التي يمنحها له الدستور.

ولوحظ في الوثيقة المسربة الثالثة حول "القواسم مشتركة التي يمكن البناء عليها للانتقال السياسي" تفادي جميع المسائل الأساسية التي قامت عليها القرارات الأممية ذات الصلة، بما في ذلك: مغادرة بشار وزمرته، وإنشاء هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات التنفيذية، وإصدار إعلان دستوري مؤقت، وتشكيل حكومة انتقالية، وتفكيك وإعادة تشكيل المؤسسات القمعية، وتطبيق مفاهيم العدالة الانتقالية.

وعلى الرغم من أن الهيئة العليا للمفاوضات قد رفضت اعتماد هذه المسودات؛ إلا أن الوفد المفاوض استمر في المطالبة بإنفاذها دون إدراك لمخاطر استبدال "مرجعية" القرارات الأممية لصالح مفهوم "التوافق" كما ينص البند الخامس عشر من الوثيقة الثالثة.

### ثالثاً: التطبيقات الخاطئة لمفهوم "الواقعية"

يسود الحديث في أوساط الوفد المفاوض عن ضرورة التحلي بالواقعية عبر الاعتراف بأن الأوضاع لم تعد تسير في صالح المعارضة، والإقرار بأن النظام لن يتنازل عن الحكم في ظل الظروف الحالية.

وعلى الرغم من الاعتراف بأن النظام قد نجح في تعزيز موقعه عبر المزج بين التقدم على الأرض (مستعيناً بالقوى الخارجية والميليشيات الحليفة) وبين استخدام تقنيات الخداع والأعيب التفاوض، إلا إنه من المهم التنبيه إلى أن نظرية "الواقعية السياسية" لا تستند إلى قياس مستوى القوة والضعف لدى طرفي النزاع، وإنما في القدرة على توظيف التناقضات القائمة لتحقيق تموضع أفضل في معادلات الصراع.

ويبدو أن بعض المعنيين بالشأن التفاوضي قد تبنوا نسخة مهجنة من "الواقعية" تقوم على مركب غريب من "البراغماتية" و"الميكافيلة"، ولا تنتهي بأية صورة لنظرية "الواقعية السياسية" التي يؤكد منظروها على استحالة تحقيق الأمن الوطني من خلال الارتكاز على منظومات الأمن الدولي.

وبناء على هذا الطرح فإن انخراط العديد من القوى الخارجية في الصراع المسلح بسوريا قد جعل التوصل إلى تسوية سياسية من خلال الوسائل القانونية أو فرض السلطة المحلية قد بات أمراً متعذراً، وذلك نظراً لتعارض مصالح الفاعلين الخارجيين وعدم توفر آليات إلزامهم بالقوانين الدولية والقرارات الأممية.

ووفقاً للنظرية "الواقعية" فإن التوازنات الدولية تقوم على ثلاثة مفاهيم هي: القوة، والصراع، والاحتواء، في حين تقوم منظومات الأمن الوطني على ثلاثة مفاهيم مغايرة تماماً هي: السلطة، والإدارة، والقانون.

وإذا أقررنا بأن العملية السياسية في سوريا قد باتت محل صراع دولي بين مجموعة من القوى التي زجت بجيوشها وميليشياتها في أتون الصراع الداخلي فإنه من غير الممكن فض هذا "النزاع المركب" من خلال الاعتماد

على عملية "إصلاح دستوري" أو استحداث قوانين انتخابية، وذلك لأن بعض القوى الخارجية المنخرطة في الصراع تمتلك الرغبة والقدرة على إفساد أية منظومة محلية لا تتناسب مع مصالحها، وخاصة روسيا وإيران اللتان ترفضان الالتزام بالقرارات الدولية من جهة، وتعملان على إضعاف الوساطة الأممية عبر إنشاء أوعية تفاوضية بديلة في أستانة وسوتشي من جهة ثانية.

ووفقاً للمدرسة الواقعية فإنه من غير الممكن فض النزاع الدولي في سوريا عبر وضع أسس "قانونية" (تشريعية)، بل يجب فضها من خلال عملية "سياسية" تقوم على مفاهيم التكافؤ والقدرة على إدارة الصراع، وفي هذه الحالة لن يكون هنالك أية قيمة فعلية للقوانين والدساتير والتشريعات التي يتم إصدارها على الصعيد الوطني لأنها غير كفيلة بحسم الصراع الدائر في المشهد الدولي.

وبناء على هذه المعطيات، فإن المدرسة "الواقعية" ترى أن ركوز الفئات الأضعف والأكثر تضرراً إلى "القانون" هو خطأ كبير، لأن القانون لا اعتبار له في النزاعات الدولية، بل يتوجب عليها العمل ضمن إطار تحالفات إستراتيجية، والعمل من خلالها على توظيف القانون كأداة -ضمن أدوات أخرى- لتسجيل نقاط في معركة متعددة الأدوات.

ولذلك فإن "الواقعية" في الحالة السورية تفرض عدم الركوز إلى عملية "الإصلاح الدستوري" التي تتم صياغتها في جنيف، لأن بعض القوى الرئيسة الفاعلة (روسيا وإيران) تفرضان بقوة السلاح وباستخدام النفوذ الدبلوماسي نقاطاً ترجيحية لصالح النظام عبر منحه الشرعية، والوصاية على صياغة الدستور، وتمكينه من إدارة العملية الانتخابية، وإتاحة المجال له لتفادي المساءلة والمحاسبة، ومساعدته على إعادة تأهيل أجهزته الأمنية وجيشه المنهك، لكنها في الوقت نفسه لا تمنح السوريين أية بارقة أمل في التوصل إلى "تسوية سياسية" في مسرح النزاع الدولي.

ولا يمكن الخروج من هذا المأزق السياسي الذي وقع فيه المفاوضون بجنيف إلا من خلال امتلاك أدوات اللعب مع الكبار، والمبادرة إلى الخروج من موقع تقزيم الكرامة السورية وانتهاك هيبة المعارضة، وذلك من خلال اعتماد إستراتيجية تفاوضية بديلة للتحوّل إلى موقع تفاوضي أفضل، وهي مسألة يمكن تناولها في ورقة أخرى تتناول فنون التفاوض وإدارة الصراع.

ولا يمكن في هذا الإطار التغاضي عن الخلاف الذي وقع بين الهيئة التي كانت تعمل على إستراتيجية شاملة تهدف إلى تعزيز موقفها التفاوضي من خلال استخدام جنيف كأداة لتسجيل النقاط في المشهد الدولي، وبين الفريق المفاوض الذي بذل سلسلة من التعهدات لإنجاح جهود الوسيط الأممي في التوصل إلى عملية "إصلاح دستوري" خارج منظومة التسوية التي نص عليها بيان "جنيف (1)" والقرارات الأممية ذات الصلة.

ومن المؤسف أن احتدام هذا الصراع قد أفضى إلى إضعاف موقف المعارضة التي فقدت تماسكها، وهيمن فيها الفريق التفاوضي الجانح نحو تقزيم العملية السياسية في عملية "إصلاح دستوري" لا تتناول "التسوية السلمية" التي تمت إحالتها للتداول بين الفرقاء الدوليين بعيداً عن أعين السوريين في كل من: هامبورغ (يوليو 2017)، وعمّان (نوفمبر 2017)، وفيتنام (نوفمبر 2017)، والتي تم من خلالها إبرام الاتفاقات الفعلية للتوسية، وتتضمن: اقتسام مناطق النفوذ بين هذه القوى، وبسط السيطرة على آبار النفط والغاز ومنابع المياه، والاستحواذ على عقود إعادة الإعمار، ونصب المنصات الصاروخية ومنظومات الدفاع الجوي، وتنسيق العمليات العسكرية، في حين لا تعدو مباحثات "جنيف" و"أستانة" أن تكون مناسبات يستعرض فيها الفاعلون الدوليون قدراتهم على إرغام الأطراف المحلية للاستجابة للضغوط.

### آليات الاستفادة من جنيف (8) لتصحيح المسار التفاوضي

التفاوض هو "حالة من الحوار تنشأ بين طرفين متنازعين بغية التوصل إلى تسوية نتيجة عدم قدرة أي طرفٍ على حسم النزاع"، وبناء على ذلك فإن العملية السياسية في حد ذاتها تمثل شكلاً آخر من أشكال النزاع، إذ يمكن اعتبار المفاوضات ساحة مواجهة بين قوتين وينطبق عليها ما ينطبق على استراتيجيات وتكتيكات العمليات الدائرة على الأرض.

ولذلك فإن الجهد الأكبر لمفاوضي جنيف يجب أن ينصب في إطاره القانوني على منع جميع التدخل الخارجي في صياغة الوثائق المتعلقة بمستقبل سوريا، والتأكيد على أن السوريين وحدهم هم من يقررون هوية الدولة ونظام الحكم المستقبلي، وليس من حق أية دولة أن تتقدم بأية أطروحات في هذا الإطار.

كما يتعين الوقوف بحزم أمام المحاولات التي تبذلها بعض القوى الانعزالية في الداخل السوري للتأثير على الهوية السورية الجامعة، بل يتعين اتخاذ القرارات الخاصة بمصير السوريين ومستقبل كياناتهم السياسي وفق إجماع شعبي.

وحتى لو افترضنا بأن الشعب السوري سيقر إنشاء نمط من السلطة الفيدرالية في البلاد، فإنه ذلك سيتطلب القيام بعملية مضمّنة للخروج من تجربة الدولة البسيطة إلى تجربة الدولة المركبة، وتكبد عناء التخطيط المؤسسي لإعادة هيكلة الدولة ومؤسساتها، وصياغة عقد اجتماعي ودستوري لا يقوم على أساس المواطنة المتساوية. بل على أساس الخصوصية الإقليمية لولايات الكيان الفيدرالي، وهو أمر لا يمكن أن يتم وفق حوار وطني موسع، وليس من خلال مسودة روسية وضغوط أممية.

ولذلك فإن محاولة تحقيق إنجاز يذكر في جنيف (8)؛ ستتطلب من الفريق المفاوض إدراك أن الهدف الفعلي من المباحثات هو استخدامها كحلقة من حلقات الصراع، بحيث تكسب الثورة مزيداً من نقاط القوة، وتُفقد النظام في الوقت نفسه أية مكاسب يمكن أن يحققها على الأرض.

ونظراً لأن الفريق المفاوض قد ركن إلى استبدال "التسوية السياسية" بمفهوم "الإصلاح الدستوري"؛ فإن الوسيلة الأنجع للخروج من هذا المأزق هو الدفع بنصوص محكمة الإعداد لتثبيت مبادئ الثورة، والإصرار على منع التدخل الخارجي في عملية الصياغة، وعلى عدم شرعية أي تدخل خارجي في تحديد هوية البلاد أو صياغة دستورها.

كما يتعين أن تطالب قوى الثورة والمعارضة بالتنفيذ الأمين لمقتضيات بيان "جنيف (1)" والقرارات الأممية ذات الصلة، والتي تنص على إنشاء هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات للإشراف على العملية الانتقالية، وأن تبادر إلى اتخاذ إجراءات أحادية الجانب لتثبيت شرعية النص الوطني في الداخل السوري.

ولذلك فإنه يجب أن يركز الوفد المفاوض على تسجيل نقاط محورية تثبت مبادئ الثورة وتعززها في "جنيف (8)"، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه المناورة هي محض إجراء مؤقت يهدف إلى الخروج من المأزق التي وقعت فيه المعارضة جراء قصر الوساطة الأممية على عملية الإصلاح الدستوري، ومن الضروري أن يتم وضع إستراتيجية للعودة بالعملية التفاوضية إلى مسارها فيما بعد.

وريثما يتم تحقيق ذلك فإنه لا بد من صياغة بنود في النظام الانتخابي بمباحثات "جنيف (8)" تعالج أربعة نقاط أساسية هي:

1- تحديد من يحق لهم الترشح في الانتخابات الرئاسية؛ وذلك من خلال استحداث نص يمنع الترشح لمنصب الرئيس كل من ارتكب جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، أو من تورط في ارتكاب جرائم بحق الشعب السوري، وإلحاق هذا البند بقائمة تحدد من يجب شطب أسمائهم من السجل الانتخابي وعدم إدراجهم في مثل هذه السجلات بحيث لا يكون لهم الحق في الترشح أو الانتخاب، وعلى رأسهم بشار الأسد وقادته الأمنيين والعسكريين الذين ثبت في حقهم ارتكاب جرائم ضد السوريين.

2- التجريد المدني؛ بحيث يتم التأكيد على فقدان بشار وزمرته صلاحية: "التصويت واختيار من يمثله بطريقة ديمقراطية، أو أن يكون منتخباً، وأن يمارس حقه في الترشح في الانتخابات وتمثيل الأمة أو فئة منها في المناصب العليا أو المجالس المنتخبة"، ومنعهم من الاستمرار في تمثيل الأمة أو فئة منها، وفقدان المناصب التي يتولونها، واللزوم بالمنع من الترشح أو بطلان الانتخاب، وذلك نتيجة لإدانتهم في ارتكاب جرائم جنائية تستوجب العقوبة، بما في ذلك القتل العمد، وخيانة الأمانة، واستغلال النفوذ، والتهديد، وانتهاك الأعراض.

3- سقوط الشرعية؛ على ضوء الترتيبات المنقوصة التي تم بها إقرار دستور 2012، والانتخابات الشكلية التي تم عقدها عام 2014، يتعين تبني مناورة تفاوضية تدفع بإسقاط شرعية رئيس النظام باعتبار انقطاعه عن مزاولة مهامه بحكم القانون وذلك نظراً لفقدان الشرعية أو السيادة أو العمل بموجب دستور غير شرعي، بحيث يتم إقالته حكماً، وتجريده من مناصبه، وتوجيه الاتهام له بارتكاب جنایات بحق الشعب، ومن ذلك تورطه في ارتكاب جرائم القتل أو التعذيب وهدر المال العام، والإخلال بالسير العادي لمصالح الأمة. وذلك بناء على ما يطلق عليه في القانون الدستوري "المسؤولية المضاعفة" والتي تشمل:

1- "مسؤولية قانونية" تتمثل في تطبيق مقتضيات النصوص الدستورية والقوانين باعتبار أن القانون هو أسى تعبير عن إرادة الأمة، وأن تطبيقه يعد أحد سبل إقرار دولة الحق والقانون والمؤسسات.

2- "مسؤولية سياسية" تتمثل في صيانة الأموال والأعراض والحقوق والحريات الأساسية وحماية المال العام من العبث و الهدر.

4- الحرمان من حق الترشح والتصويت؛ بحيث يتم تأكيد البنود المنصوص عليها في المادتين (5) و(30) من قانون الانتخاب المعمول به حالياً في سوريا، والذي ينص على حرمان المتهمين بقضايا القتل العمد وارتكاب المجازر وانتهاك الحقوق الأساسية بحق السوريين، وارتكاب جنح وجنایات مخلة بالشرف والأمانة من الترشح لمنصب رئيس الجمهورية أو أي منصب سيادي. وعلى الرغم من أن مثل هذه الإجراءات لا تتخذ إلا فيمن ثبتت إدانتهم، إلا أن هنالك نماذج من القوانين الانتخابية المعمول بها في بعض الدول، والتي تشمل كذلك من وجهت إليهم تهم جنائية حتى وإن لم تصدر في حقهم أحكام نهائية، بحيث يتم استغلال هذه التطبيقات والدفوع بها لتقييد حرية هذه الشخصيات وفق قائمة يتم إلحاقها بقانون الانتخاب وفق قرار سياسي يؤكد على تقييد حريتهم الانتخابية ومنعهم من الترشح لأي منصب عام ريثما يتم البت بالتهمة الموجهة إليهم، وإصدار الأحكام اللازمة بشأنهم، واعتبارهم في حكم المحبوسين احتياطياً.

إلا إنه لا بد من الإقرار بأن الإدارة الناجحة للعملية الدبلوماسية تتطلب توفر قدر من الأهلية والكفاءة لدى مفاوضي المعارضة على خوض اللعبة السياسية، ولا يُتوقع أن يُكتب للعملية التفاوضية تحقيق أي تقدم يُذكر إذا كان أعضاء الفريق المفاوض يميلون إلى التماهي مع المبادرة الأممية والمقاربة الروسية اللتان تدفعهما لعملية إصلاح دستوري تتضمن شرعنة دستور النظام والعمل تحت مظلته.

