

مشروع تحديات الانتقال في سوريا

ورقة مناقشة (٤)

وجهة النظر الروسية حول اللجنة الدستورية والعملية السياسية في سوريا

دكتور نيكولاي سوخوف، معهد الدراسات الشرقية

مركز جنيف للسياسات الأمنية

مركز جنيف للسياسات الأمنية هو مؤسسة دولية تأسست في عام ١٩٩٥، ويضم ٥١ دولة عضوًا، لغرض رئيسي هو تعزيز السلام والأمن والتعاون الدولي عن طريق تعليم المهارات التنفيذية وبحوث السياسات التطبيقية والحوار. ويتولى مركز جنيف للسياسات الأمنية تدريب المسؤولين الحكوميين والدبلوماسيين والضباط العسكريين وموظفي الخدمة المدنية الدولية وموظفي المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في المجالات ذات الصلة بالسلام والأمن الدوليين.

مشروع تحديات الانتقال في سوريا

مشروع حوار وبحث متعدد الأطراف يهدف إلى بناء الجسور بين الاتحاد الأوروبي وروسيا وتركيا والولايات المتحدة بشأن قضايا ثلاث، هي: الإصلاح، وعودة اللاجئين، وإعادة الإعمار في سوريا. ويدير المشروع مركز جنيف للسياسات الأمنية بالتعاون مع المعهد الجامعي الأوروبي والمركز السوري لبحوث السياسات والمؤسسة السويسرية للسلام "سويسبيس".

المحررون:

عبد الله إبراهيم، باحث رئيسي للمشروع لورين تشارلز،
باحث مشارك

المؤلف

نيكولاي سوخوف

نيكولاي سوخوف (حاصل على درجة الدكتوراه في التاريخ) هو زميل باحث في معهد الدراسات الشرقية، وخبير لدى المجلس الروسي للشؤون الخارجية، ونائب رئيس نادي دراسات الشرق الأوسط الدولي. وشارك السيد سوخوف بوصفه مسؤولاً بوزارة الخارجية الروسية مكلّفًا بمهام دبلوماسية في الرباط (٢٠٠٥ - ٢٠١٢) في فاعليات ومؤتمرات دولية رفيعة المستوى في جميع أنحاء المنطقة. كما شارك في فرقة عمل مؤتمر دارتموث حول العلاقات الروسية الأمريكية، وملتقى أبو ظبي الاستراتيجي، والحوار الروسي الأمريكي بشأن سوريا، والاجتماع المصغّر لممارسي الوساطة بشأن سوريا، والمفاوضات الجارية فيما بين الفصائل الفلسطينية، وغير ذلك. واعتبارًا من أكتوبر ٢٠١٧ إلى يوليو ٢٠١٩، تولى السيد سوخوف منصب كبير مسؤولي الشؤون السياسية في مكتب المبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى سوريا في دمشق. وقد أعد دراسات حول نظرية دولة الخلافة وتاريخ العلاقات بين الثقافتين الروسية والعربية، كما نشر العديد من المقالات حول "الربيع العربي" وصاغ تقارير حكومية. بعد تخرج السيد سوخوف في جامعة موسكو الحكومية (معهد الدراسات الأفرو آسيوية، ١٩٨٨) بدأ حياته المهنية بوصفه مترجمًا عسكريًا في جنوب اليمن ثم ليبيا. وهو يجيد العربية والإنجليزية والفرنسية.

الأفكار المعبر عنها تخص المؤلف وحده ولا تخص الناشر. نُشرت في مارس ٢٠٢٠

جميع الحقوق محفوظة لمركز جنيف للسياسات الأمنية

المقدمة

تعتقد القيادة الروسية أن اللجنة الدستورية هي عامل رئيسي في التسوية السياسية في سوريا. وتأمل روسيا أن ينظر الغرب، خاصة الاتحاد الأوروبي، المتمسك بمبدأ "عدم الشروع في إعادة الإعمار دون انتقال سياسي"¹، إلى إطلاق اللجنة الدستورية بحسبانها بداية هذه العملية السياسية، ويقوم بزيادة المساعدات الإنسانية المقدمة للسوريين الذين يعيشون في الأراضي الخاضعة لسيطرة الحكومة. وتتبنى روسيا موقفًا يختلف عن موقف الحكومة السورية فيما يخص مسألة الدستور. وثمة بارقة أمل في الأحداث التي وقعت في شمال شرق سوريا²، والتي عززت من موقف المعارضة في اللجنة الدستورية. ومع ذلك، لا يبدو أن روسيا أو سوريا على استعداد للاعتراف بهذا الواقع.

من غير المحتمل أن تعزز القيادة الروسية التقارب بين الحكومة السورية والمعارضة بشأن قضايا الإصلاح، إذ ترى روسيا أن هذه المسائل هي من قبيل الشؤون الداخلية لسوريا. وترى الأوساط الروسية أن العملية الدستورية وبعدها العملية السياسية القائمة على الدستور الجديد يمكن أن تسهل عودة اللاجئين. ويجب أن تكون الخطوة التالية بعد إقرار الدستور الجديد هي الإصلاح التشريعي، والذي من شأنه أن يجعل التشريعات السورية متماشية مع الدستور. ويمكن أن يصبح موضوع الإصلاح التشريعي في سوريا أداة مساومة بالنسبة إلى أوروبا في المفاوضات مع روسيا.

إذا كانت أوروبا ترغب في استقرار الوضع في سوريا والشرق الأوسط، فينبغي عليها أولاً المشاركة في جهود إعادة الإعمار عن طريق إنعاش الاقتصاد، ومن ثم المجتمع المدني السوري. وسيشكل هذا الأمر تحفيزاً غير مباشر للإصلاحات السياسية. وفي هذه الحالة، يحتاج القادة الأوروبيون إلى وضع استراتيجية طويلة الأمد تهدف إلى تحسين أوضاع المجتمع السوري ومنع الأفكار المتطرفة والإرهاب وكذلك أي موجات جديدة محتملة من الهجرة إلى أوروبا. وبإمكان روسيا المساهمة في تنفيذ المبادرات الأوروبية حيث تتوافق مصالح روسيا وأوروبا في تحقيق الاستقرار في سوريا والمنطقة.

الدعم الروسي للجنة الدستورية والعملية السياسية

تعتقد القيادة الروسية أن اللجنة الدستورية تمثل حالياً عاملاً رئيسياً في التسوية السياسية في سوريا. أولاً، اجتمع ممثلو الحكومة والمعارضة لأول مرة، وحاولوا مناقشة نص الدستور السوري الجديد معاً. ثانياً، ترى

¹ تعليقات المتحدث باسم السفارة الفرنسية للصحافة؛ ذا أتلانتيك: "لا أحد يريد مساعدة بشار الأسد في إعادة بناء سوريا" ١٥ مارس ٢٠١٩: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/03/where-will-money-rebuild-syria-come/584935/>

² إشارة إلى تحركات القوات الأمريكية والتركية في نوفمبر وديسمبر ٢٠١٩

روسيا أن عمل اللجنة الدستورية هو استمرار للعملية السياسية التي بدأت خلال مؤتمر الحوار الوطني السوري المنعقد في سوتشي في يناير ٢٠١٨. وقد أعلن وزير الخارجية الروسي، لافروف، أن هذا الحدث كان بمثابة نجاح دبلوماسي كبير. فوفقاً لما قاله لافروف، شاركت جميع القوى السياسية السورية في تشكيل اللجنة الدستورية. كما زعم أيضاً أنه سيكون من الممكن الحفاظ على كيان الدولة السورية نتيجة لصيغة أستانا.

وتأمل روسيا أن تنظر الدول الغربية، خاصة الاتحاد الأوروبي، التي تتمسك بمبدأ "عدم الشروع في إعادة الإعمار دون انتقال سياسي"، إلى إطلاق اللجنة الدستورية بحسبانها بداية هذه العملية السياسية وأن تدعم زيادة المساعدات الإنسانية المقدمة للسوريين الذين يعيشون في الأراضي الخاضعة لسيطرة الحكومة. وهذا يعني استعادة البنية التحتية الأساسية لتزويد الناس في أماكن اللجوء بالمأوى وإمدادات المياه المنتظمة والخدمات الطبية والتعليمية الأساسية وكذلك تسهيل عودة اللاجئين.

ورغم ذلك، تختلف المواقف الروسية عن مواقف الحكومة السورية نظرًا إلى أن الأخيرة لا تثق في الغرب. ويعتقد الأسد أن أي تنازلات سياسية ستكون بلا جدوى لأن الدول الغربية ستخدع سوريا ولن تتنازل عن شيء مقابل إجراء تغييرات سياسية في النظام. ومع ذلك، أجبر ضغط موسكو دمشق على تقديم بعض التنازلات السياسية.

تمتلك روسيا تأثيراً أقل على سوريا مما كان الأمر عليه في عام ٢٠١٥. وقد أثرت روسيا في البداية على الأسد باستخدام نهج "العصا والجزرة"، بمعنى التهديد بخفض المساعدات العسكرية والاقتصادية إذا لم تمتثل دمشق لطلبات موسكو. لكن الآن، و نظرًا إلى أن المساعدات العسكرية الروسية تبدو أقل أهمية لوجود النظام، فقد انخفضت سلطة موسكو على دمشق.³

لا تزال السياسة الروسية بشأن الأزمة السورية قائمة على رد الفعل. وبغض النظر عن جميع تحركات روسيا السياسية في عمليات أستانا وجنيف وسوتشي، تشارك روسيا حكومة سوريا ثققتها في فوزها في الحرب. وفي الوقت نفسه، حاولت روسيا - ولا تزال تحاول - إقناع حكومة سوريا بأن تتحلى بالمرونة، وأن تتضمن إلى العملية السياسية، وإن كان ذلك على نحو غير رسمي من أجل تعزيز الإصلاح الديمقراطي الرسمي. وقد لاقت هذه المطالب من جانب روسيا موقفاً حازماً من الحكومة السورية - لا تنازلات للمعارضة ولا للغرب.

³ ذي إيكونوميست: "المغامرة العسكرية الروسية في سوريا توتّي ثمارها بسخاء: لكن إلى متى؟" ١٦ مايو ٢٠١٩: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/05/16/russias-military-gamble-in-syria-is-paying-off-handsomely>

بالنسبة إلى روسيا، فإن الهدف من العملية السياسية هو تحقيق السلام لكل سوريا وضمان سلامة جميع أراضيها واستعادة السيادة. ويُنظر إلى هذه السيادة على أنها في يد الأسد والحكومة الحالية، لأن لدى روسيا مصالح اقتصادية واضحة في سوريا من حيث السيطرة على استخراج النفط والغاز وتعدين الفوسفات والبنية التحتية.

ويتوافق الموقف الرسمي لموسكو مع قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 4.٢٢٥٤، ففي واقع الأمر، تدعم بلدان مجموعة بريكس موقف روسيا، وتشارك معها جزئيًا في ذلك بعض دول المنطقة مثل المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة ومصر والجزائر وإيران. وتعمل الدبلوماسية الروسية بنشاط لإقناع قادة دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بملاءمة مواقفهم. والسياسات الروسية تكون أكثر إقناعًا عندما تتلاقى المصالح الاقتصادية لروسيا مع مصالح الدولة الأخرى.

وقائع جديدة في الشمال الشرقي واللجنة الدستورية

وصف السوريون داخل سوريا المعارضة السورية بأنها "معارضة فنادق الخمس نجوم"5، ومدعومة من رعاة غربيين وشرق أوسطيين، ولا تمثل أيًا من السوريين. وشكلت تركيا الجيش الوطني السوري الذي احتل الأراضي، حيث جرى نقل اللاجئين السوريين - ناخبو المستقبل - من تركيا. وفي واقع الأمر، جرى إنشاء كيان إداري بديل، مما يُمكن المعارضة من التذرع بوجودها، والادعاء بأنها تمثل ملايين السوريين. ويمكن المحاجاة في صحة هذا الأمر، لكن المعارضة أصبح لديها حجة قوية لصالحها. ومع ذلك، فإن الحكومتين الروسية والسورية تفضلان تجاهل هذا الواقع الجديد فيما يتعلق بأمر باللجنة الدستورية. كما أن الدعم التركي للمعارضة في صيغة أستانا يمكن أن يغير الموقف الروسي تجاه الواقع الجديد في الشمال الشرقي. بيد أن نهج الحكومة السورية تجاه القضية قد لا يتأثر بهذه السهولة.

يستمر الروس في تشجيع المشاركة الكردية في اللجنة الدستورية، لكنهم لا يدعمون قوات سوريا الديمقراطية. ولا يقبل السوريون قوات سوريا الديمقراطية بوصفها ممثلًا قانونيًا عن الأكراد، ويعتبرونها دمية تحركها

4 الأمم المتحدة، "مجلس الأمن يعتمد بالإجماع القرار ٢٢٥٤ (٢٠١٥)، بالمصادفة على خارطة الطريق لعملية السلام في سوريا وتحديد جدول زمني للمحادثات"، ١٨ ديسمبر ٢٠١٥.

<https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm>

5 العربية: "انشقاق في صفوف المعارضة السورية قبل محادثات السلام"، ٢ ديسمبر ٢٠١٣.

<https://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2013/12/02/Syrian-opposition-splintered-ahead-of-peace-talks.html>;

الفريق الدولي المعني بالأزمات "أي شيء إلا السياسة: وضع المعارضة السياسية السورية"، تقرير الشرق الأوسط رقم ١٤٦، ١٧ أكتوبر ٢٠١٣: <https://www.refworld.org/pdfid/526115934.pdf>

الولايات المتحدة. وتصر الحكومة السورية على وجود مشاركة كردية في اللجنة الدستورية نظرًا إلى وجود أعضاء مؤيدين للأسد في الحكومة من أصل كردي.

البحث عن أرضية مشتركة بين الحكومة السورية والمعارضة

تركز الحكومة السورية على الحيلولة دون التحول من النظام الرئاسي إلى نظام برلماني في الدستور. والجزء الموالى للحكومة في اللجنة الدستورية مصمم على الإبقاء على الأساس القانوني للنظام السلطوي الحالي. بيد أن المعارضة السورية ترغب في التغيير إلى نظام ديمقراطي على النمط الغربي، بإضفاء مزيد من الاستقلال على البرلمان، وفصل السلطات وإرساء نظام سياسي متعدد الأحزاب. وهذا ما لا تقبله الحكومة السورية.

والموقف الروسي غير واضح بشأن قضايا اللامركزية وإصلاح الجيش وفصل السلطات. فمن الناحية النظرية، يعلم الروس أن هذه التغييرات ضرورية. ومع ذلك، فهم لا يعرفون كيف يمكن تنفيذها. ويمكن أن يحاول الجيش الروسي إصلاح جزء من الجيش السوري، لكن العملية صعبة نظرًا إلى العقلية المحلية والتقاليد الاجتماعية السورية. ويواجه الجيش الروسي مقاومة من القيادة العسكرية والسياسية السورية عند محاولته القيام بإصلاح المؤسسات السورية الأخرى.

وتدرك روسيا أيضًا أن سوريا لا ترغب في التدخل في مسائل إصلاح الجيش والأجهزة الخاصة، وكذلك في القضايا الأخرى المتعلقة بتغيير الوضع الحالي. ومن شأن تبني الحكومة السورية لنهج غير تعاوني من هذا القبيل أن يجعل مساهمة روسيا في التقارب بين الحكومة السورية والمعارضة بشأن ما تعتبره روسيا قضايا داخلية بحثة أمرًا غير مرجح الحدوث.

ولا يرى الروس أنهم في وضع يؤهلهم لتيسير التوصل إلى اتفاق بين الحكومة السورية والمعارضة بشأن مسألة لامركزية السلطة. أولاً، ترى روسيا أن أي محاولات من هذا النوع هي بمثابة تدخل في الشؤون الداخلية لدولة ذات سيادة. وثانيًا، تدعم القيادة الروسية مفهوم التقسيم الرأسي السلطوي للسلطة بحسبانه وسيلة للحفاظ على كيان الدولة في روسيا وسوريا على حد سواء.

الأهم من ذلك، أن اللامركزية في روسيا لا ترتقي إلى مستوى توقعات المعارضة السورية. بمعنى آخر، يمكن أن تقدم تجربة روسيا مثالًا سيئًا للسوريين. ففي نموذج اللامركزية المالية لروسيا، تأخذ الحكومة المركزية الموارد الطبيعية والمالية من المناطق وتوزعها وفقًا لتقديرها على المناطق والجمهوريات الأخرى حسب تفضيلاتها السياسية الداخلية وأحيانًا الشخصية. وقد مكّن نموذج اللامركزية الثقافية الروسي الحكومة المركزية من اعتماد قوانين تدعم سياسة تعليمية أفضت إلى اختفاء لغات الأقليات في جمهوريات تتمتع

بالحكم الذاتي بصورة رسمية. ومن ثم، قد تشارك القيادة الروسية موقف الأسد وحاشيته في عدم رغبتهم في مناقشة إمكانية تحقيق اللامركزية في سوريا.

وجهات نظر روسيا والاتحاد الأوروبي بشأن إعادة الإعمار

يتمثل الموقف الروسي في ضرورة التعجيل بعودة اللاجئين السوريين، ليس فقط من البلدان المجاورة بل من جميع البلدان المستقبلية للاجئين. وتُظهر موسكو علانية رغبتها في تهيئة الظروف للعودة. وكان الجيش الروسي قد لعب دوراً مهماً في إعادة إعمار سوريا، بالتركيز على البنية التحتية الرئيسية، وقيادة جهود إزالة الألغام، ومحاولة إعادة قطاع الصناعة لتوفير فرص العمل للعائدين. وبالنسبة إلى اللاجئين السوريين الذين لا ينتمون إلى جماعات معارضة، يعمل الروس مع الحكومة السورية لتبديد المخاوف المتعلقة بسلامة العائدين.

وتعتقد روسيا أن العملية الدستورية، والعملية السياسية اللاحقة، القائمة على الدستور الجديد يمكن أن تسهل عودة اللاجئين. 6 ويرى المتشككون عكس ذلك بأنه من غير المرجح أن يسهم الدستور في تهيئة ظروف آمنة للاجئين في المستقبل القريب. 7 ويجب أن يحصل الدستور الجديد على موافقة الأسد، الذي أكد أن اللجنة الدستورية ليست الحل الوحيد لإنهاء الصراع. 8 وهذا يترك خيار إجراء استفتاء أو إصدار قرار برلماني حتى يتسنى إقرار الدستور، ولن يكون أي منهما ممكناً في المستقبل القريب.

ينبغي أن تكون المرحلة التالية بعد إقرار الدستور الجديد هي الإصلاح التشريعي، والذي من شأنه سن قوانين تتماشى مع الدستور السوري. ومن الناحية الرسمية، لا تعتبر موسكو هذه القضية ذات أولوية، لكن موضوع الإصلاح التشريعي في سوريا يمكن أن يصبح مبادرة أوروبية في المفاوضات مع روسيا. على سبيل المثال، يمكن لماكرون وميركل عرض التعاون على بوتين في هذا الاتجاه.

يطالب الغرب بانتقال سياسي وتغيير في القيادة وإرساء الديمقراطية. غير أنه في ظل المناخ السياسي الحالي، من غير المرجح أن يحدث هذا، خاصة إذا كانت الحكومة السورية تحت ضغط من الجهات الفاعلة الدولية. وفي واقع الأمر، في حالة لجوء الغرب إلى الأمم المتحدة واقتراح الدعم من أجل إعادة إعمار البلاد،

6 الشرق الأوسط: "دمشق تقول إنها "تفتح أبوابها" من أجل العودة الآمنة للاجئين"، ٢٩ سبتمبر ٢٠١٩: <https://aawsat.com/english/home/article/1923571/damascus-says-opening-doors-safe-return-refugees>

7 الجزيرة: "قمة أنقرة حول سوريا: فوز لموسكو والأسد"، ٧ سبتمبر ٢٠١٩: <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/ankara-summit-syria-win-moscow-assad-190917051916123.html>

8 الشرق الأوسط: "الأسد يقول إن اللجنة الدستورية لن تنتهي الحرب"، ٥ نوفمبر ٢٠١٩: <https://aawsat.com/english/home/article/1992966/constitutional-committee-will-not-end-war-assad-says>

لا سيما من أجل تحقيق الانتعاش الاقتصادي، فقد يتغير موقف السوريين تجاه هذه البلدان. وإعادة الإعمار في سوريا لن تصبح ممكنة إلا بعد تحقق الاستقرار الاقتصادي. وهذا من شأنه تحويل انتباه السكان من احتياجاتهم الأساسية إلى السياسة، الأمر الذي يحفز العملية السياسية على المدنيين المتوسط والطويل. وفي حالة عدم تحسن الاقتصاد، فلن توجد قوى للإصلاح، مما يسبب المزيد من عدم الاستقرار في سوريا.

على المدى الطويل، ومع زيادة الفرص الاقتصادية والوصول إلى وسائل الإعلام العالمية (الغربية)، يمكن تنشيط المجتمع المدني السوري ويمكن أن تنشأ مطالب بمزيد من الحريات السياسية، وخاصة من جانب الشباب.

وبالنظر إلى أن الانتقال السياسي هو الهدف النهائي للدول الغربية، فثمة حافز لدعمها للجنة الدستورية. وبعد إقرار الدستور الجديد، ينبغي أن يكون هناك إصلاح تشريعي من شأنه إعادة تطبيق القوانين وفقاً للدستور السوري. ومن الناحية الرسمية، لا تعتبر موسكو هذه القضية ذات أولوية عاجلة، لكن موضوع الإصلاح التشريعي في سوريا يمكن أن يصبح مبادرة أوروبية في المفاوضات مع روسيا.

ورغم ما تقدم، فإن الانتقال السياسي ضرب من المستحيل دون (إعادة) تهيئة قاعدة اجتماعية أولاً، وهي طبقة متوسطة تختلف اهتماماتها عن حكم أقلية النخبة والبيروقراطية. وهذه عملية طويلة. ولن تتحقق نية أوروبا باستقرار الوضع في الشرق الأوسط إلا إذا شاركت في إعادة إعمار سوريا وإنعاش مجتمعها المدني واقتصادها. وقد يأتي هذا نتيجة للتحفيز غير المباشر للإصلاحات السياسية في سوريا. وتحتاج النخبة الحاكمة الأوروبية إلى الاستثمار في استراتيجية طويلة الأمد تهدف إلى تحسين المجتمع السوري ومنع الأفكار المتطرفة والإرهاب وكذلك أي موجات جديدة محتملة من الهجرة إلى أوروبا. وبإمكان روسيا المساهمة في تنفيذ المبادرات الأوروبية حيث تتوافق مصالح روسيا وأوروبا في تحقيق الاستقرار في سوريا والمنطقة. والأهم من ذلك أن الهدف الرئيسي لتدخل روسيا في سوريا هو تحقيق التعاون مع الغرب لحل الأزمة السورية.

الخلاصة

تأمل روسيا أن يقوم الغرب بتخفيف العقوبات الاقتصادية والسياسية ضد سوريا تجاوباً مع العملية السياسية التي يشير إليها إنشاء اللجنة الدستورية. وكانت روسيا قد فقدت نفوذها على القيادة السورية، ما يضعف المحاولات الروسية لتشديد الضغط على الأسد، الذي ترى موسكو أنه يحاول تخريب سياستها تجاه سوريا. وقد يعني هذا أن النجاح قد لا يحالف موسكو في إقناع الحكومة السورية بالإذعان للمطالب الغربية

بالإصلاح السياسي. وتقرب العمليات التركية داخل سوريا روسيا من الاتحاد الأوروبي، وقد يتطور ذلك إلى إرساء بنية أمنية جديدة مع روسيا وتحقيق "شفافية" مع موسكو. وترى روسيا أنه ينبغي للاتحاد الأوروبي إيلاء اهتمام أكبر لمخاوف موسكو فيما يتعلق بمستقبل سوريا. كما أن إنشاء مجموعة من الاتحاد الأوروبي وروسيا بشأن سوريا بقيادة أوروبية يمكن أن يقدم لموسكو خطة موثوقةً منها بعناية للشرع في الإصلاح السياسي في سوريا.