



مشروع تحديات الانتقال في سوريا

ورقة مناقشة (٣)

آفاق وقيود اللجنة الدستورية السورية

دكتور سنان حتاحت، منتدى الشرق

مركز جنيف للسياسات الأمنية

مركز جنيف للسياسات الأمنية هو مؤسسة دولية تأسست في عام 1995، ويضم 51 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

سنان حتاحت

الدكتور سنان حتاحت هو أحد كبار الزملاء الباحثين في منتدى الشرق ومركز عمران للدراسات الاستراتيجية. وهو أيضًا باحث في مشروع زمن الحرب وما بعد الصراع في سوريا الخاص بالمعهد الجامعي الأوروبي الذي يختص فيه حتاحت بدراسة ديناميات الاقتصاد السياسي الوطني والمحلي في سوريا. وتشمل اهتمامات الدكتور سنان البحثية الجهات الفاعلة من غير الدول والحركة السياسية الكردية والنظام الإقليمي الجديد الآخذ في الظهور. والدكتور حتاحت حاصل على درجة الدكتوراه في الأمن السيبراني من جامعة كومبيان التكنولوجية، فرنسا.

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

جميع الحقوق محفوظة لمركز جنيف للسياسات الأمنية

المقدمة

تأسست اللجنة الدستورية السورية، وهي جمعية تأسيسية مرخصة من الأمم المتحدة، بغية التوفيق بين الحكومة السورية والمعارضة، في سياق عملية السلام السورية، عن طريق اعتماد دستور جديد لسوريا. ومع أن اللجنة تتمتع بقدر من الشرعية الدولية، إلا أنها قد تشكل آلية لتجاوز شروط قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ٢٢٥٤١ الصادر تأييدًا لإقامة محادثات أستانا باعتبارها الجهة التنظيمية الوحيدة للعملية السياسية. وقد واجهت اللجنة الكثير من التحديات. وكان أول هذه التحديات تضارب التوقعات بين المعارضة والحكومة السورية؛ وثانيها عدم وجود إطار زمني واضح لمناقشات اللجنة؛ وثالثها إصرار الحكومة السورية على فرض رؤيتها الخاصة بمكافحة الإرهاب؛ وأخيرا عدم وجود التزام دولي بنتائجها، بخاصة من جانب الولايات المتحدة وشركائها. ويتناول هذا المقال موقفي كل من الحكومة السورية والمعارضة وتوقعاتهما من العملية الدستورية، وكذلك تأثير الهجوم التركي في شمال شرق البلاد على العملية.

موقف الحكومة السورية

منذ عام ٢٠١٢، أبدت الحكومة السورية ترددًا كبيرًا في المشاركة الإيجابية في أي مفاوضات جادة وذات مصداقية لإنهاء الحرب الأهلية الدائرة. تتعدد الأسباب الكامنة وراء هذا الامتناع، لكن هناك حجتان سياسيتان رئيسيتان قد تفسران سلوكها. أولهما أن الحكومة السورية ترى هذه المفاوضات بمثابة اعتراف بالمعارضة السورية، التي دأبت دمشق على التشكيك في مصداقيتها، بزعم أنها مجموعة إرهابية أو عملاء أجانب لهم أجنادات خارجية. ثانيهما، أن الحكومة لم تعلن أبدًا قبولها للهدف الرئيسي لعملية جنيف، وهو إرساء نظام الحكم الانتقالي للبلاد. وزد على ذلك، أن الحكومة السورية لطالما أصرت على خارطة طريق تبدأ بنهج مكافحة الإرهاب لوقف "التمرد" المستمر، وتنتهي بنهج انتقائي للمصالحة السياسية على أساس كل حالة على حدة.

في نهاية المطاف، تعتقد الحكومة السورية أن بقائها يعتمد على السيطرة المطلقة وغير المقسمة للدولة السورية. ومن شأن هذه السيطرة أن ترغم المجتمع الدولي على التنسيق معها في السياسات الدنيا والترتيبات الأمنية والقضايا الاقتصادية، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إعادة تأهيلها على الساحة الدولية. ومن ثم،

١ الذي يدعو لوقف إطلاق النار والتوصل إلى تسوية سياسية للوضع في سوريا. انظر: الأمم المتحدة، "مجلس الأمن يعتمد بالإجماع القرار ٢٢٥٤ (2015)، بالمصادقة على خارطة الطريق لعملية السلام في سوريا وتحديد جدول زمني للمحادثات" ١٨ ديسمبر ٢٠١٥:

https://www.un.org/press/en/2015/sc12171_doc.htm

على صعيد الممارسة العملية، تنظر الحكومة إلى أي حل سياسي للنزاع عبر الحوار مع المعارضة على أنه تهديد مباشر لشرعيتها وقاعدتها الشعبية، وكذلك محاولة لإضعاف جهودها الرامية لإنهاء عزلتها الإقليمية والدولية.

وفي هذا السياق، يمكن أن تمثل عملية الإصلاح الدستوري حلاً توفيقياً مقبولاً للحكومة السورية. إذ إنها تخفض الطبيعة السياسية لمفاوضات جنيف التي تقودها الأمم المتحدة إلى أساس قانوني لتفاوض "داخلي" بقيادة الدولة السورية. بيد أن تبني هذا الأساس المنطقي يعني أيضاً أن الحكومة لا تزال غير ملتزمة بالصيغة الحالية المقترحة للمفاوضات. وحتى يتسنى تحقيق الالتزام الكامل بما تنتهي إليه هذه اللجنة، ستصر الحكومة على إجراء مناقشاتها في دمشق تحت وصاية الدولة السورية والاكتفاء بصفة المراقبة للأمم المتحدة. وقد انعكس موقف الحكومة في المقابلة التي أجريت في نوفمبر ٢٠١٩، التي وُصف فيها مفاوضو الحكومة السورية بأنهم وفد غير رسمي وخفض من مستوى العملية برمتها باعتبارها مجرد جهود استشارية غير ملزمة لإصلاح الدستور.

وقد قلل أحمد الكزبري، الرئيس المشارك للجنة الدستورية التابع للحكومة السورية، من أهمية العملية التي تقودها جنيف في بيانه الافتتاحي في أكتوبر ٢٠١٩، مشيراً إلى أن البلاد لديها بالفعل دستور خضع للإصلاح حديثاً. إلا أن السيد الكزبري لمح إلى استعداد الحكومة للنظر في "أي تعديلات محتملة أو حتى دستور جديد من شأنه تحسين واقع شعبنا"². ويُفترض أن السيد الكزبري قد حدد في كلمته ما يعد بالنسبة إليه نتيجة مقبولة للعملية؛ وهي أنه يتعين أن يضمن الدستور الجديد أو الدستور الذي سيجري إصلاحه سيادة سوريا واستقلالها وسلامة أراضيها، إلى جانب رفض أي تدخل مباشر أو غير مباشر في الشؤون السورية. وتأكيداً على هذه النبرة، جاءت صياغة وفد الحكومة السورية أثناء عملية جنيف في أحيان كثيرة فضفاضة وغير واضحة، وتصعب ترجمتها إلى نتائج شفافة ومأمولة وقابلة للقياس.

موقف المعارضة

وفي المقابل، ركز وفد المعارضة على الحصول على ثلاثة تنازلات رئيسية من الحكومة. أولاً، نقل سلطات الرئيس السوري. وفي هذا الصدد، طالبت المعارضة بنقل غالبية سلطات الرئيس إلى البرلمان. ثانياً، الفصل الواضح بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وكذلك بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وفقاً لدستور

² ذا جاردريان: "بدء محادثات الدستور السوري المدعومة من روسيا في جنيف"، ٣٠ أكتوبر ٢٠١٩: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/30/russia-backed-syria-constitution-talks-begin-in-geneva>

عام ٢٠١٢، فإن الرئيس السوري هو رئيس مجلس القضاء الأعلى، والمسؤول الوحيد الذي يتمتع بحق اقتراح التشريعات. ثالثاً، نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى الإدارة المحلية لمنح البلديات نفوذاً أكبر على عملية وضع السياسات والاقتصاد.

أضعفت الانقسامات الداخلية والفقدان المستمر للسيطرة على الأراضي وفد المعارضة السورية في هذه المفاوضات، وحرمتها من الدعم الدولي الكبير مقارنة بالدعم الروسي المقدم للحكومة. وإضافة إلى ذلك، قدمت المعارضة تنازلاً كبيراً بالموافقة على الاكتفاء بالمشاركة في نقاشات دستورية بدلاً من تركيز المناقشات على قضايا محددة مثل إنشاء هيئة حكم انتقالية. ومع ذلك، لم يُحدد إطار زمني لهذه العملية، مما يسمح بالتالي للحكومة بتعطيل العملية إلى أجل غير مسمى؛ في حين تعزز سلطتها ومكاسبها العسكرية على أرض الواقع. وقد حاول نصر الحريري، رئيس لجنة التفاوض السورية المعارضة، في مقابلة أجريت معه، التقليل من أهمية اللجنة الدستورية، قائلاً: إنها كانت عملية موازية لقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ٢٢٥٤. بيد أنه لا يمكن تصور العودة إلى الإطار الأصلي لجنيف، بالنظر إلى التزام تركيا (الداعم الرئيسي للمعارضة) بترتيبات قمة سوتشي في ٢٠١٨/٢٠١٩.

وفي واقع الأمر، وافقت دول ترويكس سوتشي - روسيا وتركيا وإيران - على خارطة طريق تبدأ بالإصلاح الدستوري وتنتهي بانتخابات على صعيد البلاد على مستوى البلديات والبرلمان والرئاسة. والمعارضة، التي ترى تنحي بشار الأسد شرطاً لعملية انتقال ذات مغزى ومصداقية، لا تمتلك أي ضمانات بتحقيق هذا الهدف عن طريق لجنة الدستور. وعلاوة على ذلك، فإن المشاركة في العملية تتطوي على مخاطر إضفاء الشرعية على نتائجها إذا انتهت بانتخابات غير عادلة/ غير حرة. وفي ظل الضغوط العسكرية من جانب روسيا والحكومة السورية والضغط السياسي من جانب تركيا، التي تتطلع إلى الحفاظ على مكاسبها في سوريا، والمعاناة من لامبالاة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، فإن المعارضة لديها أوراق قليلة تستخدمها في السعي لتحقيق أهدافها الأساسية.

النهج الأمني وعملية كتابة الدستور

قدمت موسكو عملية صياغة الدستور بوصفها آلية رئيسية لمشاركة الحكومة والمعارضة في المفاوضات. وبذلك، قامت روسيا بتقليص نطاق عملية الانتقال السياسي التي عرفها قرار الأمم المتحدة على أنها "هيئة حكومية انتقالية" - تستهدف قيادة فترة ما بعد الحرب، وتستهدف وضع قواعد المرحلة القادمة—إلى مجرد

توافق نظري بين الجهات الفاعلة السورية. وتهدف هذه المفاوضات كما يتصورها الروس إلى فقط مناقشة الإطار القانوني للحكومة والقوى المستقبلية، وليس مناقشة الآثار السياسية أو أجندة تحقيقها. ومن المفترض أن يتحدد هذا الأمر بالاستناد إلى ما تسفر عنه الانتخابات على صعيد البلاد على كل مستوى من مستويات الهيكل الحكومي. ففي الوقت نفسه، فإن الدولة السورية حرة في متابعة "واجبها وحقوقها" للقضاء على جميع الإرهابيين ووقف التهديدات ضدها. وقد تعمدت المبادرة الروسية المعنية بتنفيذ عملية سلام في سوريا، في أبسط صورها، إلى استبعاد المخاوف الأمنية الحكومية من عملية التفاوض، مما أطلق فعلياً يد الحكومة في استخدام القوة والخيارات العسكرية لتعزيز موقفها على أرض الواقع.

يتضمن نهج الحكومة الأمني لإنهاء النزاع سياسة تدعم إنهاء جميع الأدوار الأمنية لجميع الجهات الفاعلة، بما في ذلك ترتيباتها مع الجهات الفاعلة الخارجية. وقد نفذت الحكومة، في سياق تعاملها مع جماعات المعارضة المسلحة العربية الرئيسية، استراتيجية للاستيلاء على الأراضي تدريجياً، معتمدة على الدعم الروسي في الإبقاء على التزام تركيا باحتواء جماعات المقاومة المسلحة، وكذلك على وجود منظمات إرهابية محددة في قوائم الأمم المتحدة لإضفاء الشرعية على حملتها العسكرية. وفي نهاية المطاف، لن توقف الحكومة هجماتها على أراضي المعارضة العربية في الشمال الغربي قبل أن تستعيد السيطرة عليها بالكامل.

وتبدو مهمة الحكومة أكثر تعقيداً فيما يتعلق بقوات سوريا الديمقراطية. حيث أولاً، يتمتع الائتلاف الذي يقوده حزب الاتحاد الديمقراطي بدعم الولايات المتحدة وفرنسا والمملكة المتحدة، مما يشكل عقبة أكثر صعوبة في طريق الاعتراف بالحكومة بوصفها الممثل الوحيد للدولة السورية. ثانياً، قد تكون المواجهة العسكرية مع هذه المجموعة مكلفة وطويلة ومرهقة، والأهم من ذلك أنها قد تخلق بصورة غير مباشرة فرصة لتركيا لزيادة توطيد موقفها في شمال سوريا، مما يزيد من تعقيد هدف الحكومة المتمثل في القضاء على المعارضة العربية. وقد دفع هذا الأساس المنطقي الحكومة إلى اتباع نهج بديل في احتواء قوات سوريا الديمقراطية عن طريق إعطاء الأولوية لعملية تفاوض تلعب فيها روسيا دور الميسر بدلاً من النهج الأمني.

ومع ما تقدم، حطمت عملية نبع السلام العسكرية التي شنتها تركيا على شمال شرق سوريا دون قصد حالة الجمود التي تسيطر على المفاوضات بين قوات سوريا الديمقراطية والحكومة. ومن السابق لأوانه التنبؤ بالنتائج المحتملة لهذه المفاوضات، مع أخذ قرار الولايات المتحدة بالبقاء في المنطقة في الحسبان. إلا أنها، وعلى عكس نهج الحكومة في التعامل مع جماعات المعارضة العربية المسلحة المدعومة من تركيا، لا ترفض أي ترتيب سياسي مع حزب الاتحاد الديمقراطي، كما أن حاجة الحزب إلى التزام روسيا بحمايته قد

أضعفت موقفه تجاه دمشق إلى حد كبير. والسؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كانت الحكومة ستبرم مثل هذا الاتفاق "داخلياً" أو ستسمح بتصعيد الأمر إلى مستوى عملية بقيادة دولية.

بالنظر إلى موقف الحكومة تجاه حل النزاع، يجب عليها محاولة حل القضية الكردية والاتفاق على مشاركة حزب الاتحاد الديمقراطي في جنيف أو في اللجنة الدستورية فقط بوصفه حليفاً بعد إبرام اتفاق مبدئي مع الأكراد. ومن منطلق إدراك هذا الواقع، تحاول الولايات المتحدة وفرنسا والمملكة المتحدة إجبار حزب الاتحاد الديمقراطي على المشاركة في العملية التي تقودها الأمم المتحدة بوصفه ممثلاً مستقلاً. غير إنهم يواجهون رفضاً قاطعاً من تركيا، فضلاً عن اللامبالاة الروسية إزاء هذه الرغبات. وفي هذا السياق، لا يشكل الوقت أفضل حليف للحكومة. فكلما زاد التأخير، زادت ثقة حزب الاتحاد الديمقراطي في المفاوضات، وهو هدف أمريكي مهم للبقاء في سوريا رغم انسحابها من الحدود السورية التركية. ومن شأن هذا التطور أن يلقي دعماً روسياً، نظراً إلى أنها تعلق أهمية كبيرة على إتمام أعمال لجنة الدستور.

مجالات الاتفاق

رغم اختلاف أهداف المعارضة والحكومة وتوقعاتهما، لا تزال هناك مجالات يمكن الاتفاق عليها بين الجانبين. ويعد تعريف الدولة السورية أحد هذه المجالات. وثمة توافق في الآراء على الهوية العربية للدولة ودور الإسلام بحسبانه مصدرًا رئيسياً للتشريع. وتتعارض هذه المساحة من الاتفاق بين تيارات المعارضة الرئيسية، المؤلفة في الأغلبية من العرب، والحكومة مع رؤية قوات سوريا الديمقراطية التي تصر على الحقوق العرقية لغير العرب، بخاصة الأكراد. ويمكن التشكيك في استدامة هذا التوافق المحتمل في الآراء في حالة تضمين قوات سوريا الديمقراطية في الجولات المستقبلية. في عام ٢٠١٧، قام الروس بحملة للوصول إلى شكل من أشكال "جمعية الأقاليم" في سوريا، والتي ستسمح من الناحية النظرية بوجود مستوى معين من الحكم الذاتي للمناطق الكردية. وكانت الحكومة أكثر انفتاحاً لقبول هذا الاقتراح منذ ثلاث سنوات مضت، ولكن ليس ثمة ما يضمن موافقة الحكومة على هذا الطلب في الوقت الحالي. وبالنسبة إلى المعارضة، ما دامت حليفاتها الرئيسية، تركيا، تعترض بشدة على أي ترتيب من هذا القبيل، فلا يوجد أي مؤشر على أنها ستوافق في ظل الظروف الحالية.

إضافة إلى ما تقدم، ثمة اتفاق مشترك على وضع قانون جديد للامركزية الإدارية رغم الاختلاف على مستوى السلطة المفوضة للوحدات المحلية. وتتزامن مساحة الاتفاق تلك مع اعتراف المجتمع الدولي بعجز دمشق عن فرض المستوى ذاته من المركزية الذي كانت تتمتع به قبل الانتفاضة في ٢٠١١. وقد تكيّفت المجتمعات المحلية مع انحسار مؤسسات الدولة وفشلها، وأرست قواعد شعبية ونظاماً للحكم المحلي. ويتمتع الهيكل

اللامركزي بإمكانية التوفيق بين المصالح المحلية المتضاربة فضلاً عن تقديم هيكل لتطبيع وجود مناطق مختلفة من النفوذ الأجنبي في بلاد الشام. ومع ذلك، لا يمكن أن يكتب لهذا المشروع الهيمنة والنجاح إلا في بيئة اجتماعية مستقرة وناضجة.

أخيراً، ثمة توافق محتمل في الآراء على منح المزيد من السلطة التشريعية للبرلمان. بيد أنه ربما لا تتنازل الحكومة عن صلاحيات حق النقض (الفيتو) التي يتمتع بها الرئيس. وستصر الحكومة أيضاً على الإبقاء على الرئيس بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة، إضافة إلى الاحتفاظ بسلطة تعيين رئيسي المحكمة الدستورية والبنك المركزي. وستحاول المعارضة من حيث المبدأ إسناد كل هذه السلطات إلى البرلمان، لكن الافتقار إلى بدائل ذات مصداقية يمكن أن يوفر مستوى معيناً من الاستقرار اللازم في الفترة المقبلة للسياسة في سوريا.

ورغم ما تقدم، يكمن التحدي الحقيقي في الوصول إلى إطار تنفيذي لمساحات التوافق في الآراء المحتملة هذه. إذا يمكن للحكومة تلبية مطالب المعارضة باعتماد نصوص فضفاضة مع إمكانية اختلاف التأويلات. غير أن الافتقار إلى إجراءات واضحة لتنفيذ أي تعديلات محتملة قد ينال من مصداقية العملية برمتها. ومع ذلك، ليس من المؤكد إلى أي مدى ستبرهن الحكومة السورية على التزامها بصيغة جديدة للدستور، بالنظر إلى سجلها الحافل بتجاهل الصيغ التي سبق لها صياغتها هي نفسها.

الخلاصة

بحث هذا الموجز موقفي المعارضة والحكومة السورية وتوقعاتهما من العملية الدستورية. ورغم الجهود الحثيثة التي بذلتها روسيا، إلا أن اللجنة الدستورية قد تفشل في نهاية المطاف في إيجاد بديل لقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ٢٢٥٤. كما أن تباين التوقعات بين المعارضة والحكومة السورية أكبر من مجالات الاتفاق. فبينما تتبنى الحكومة نهجاً أمنياً لإنهاء النزاع، تعتمد المعارضة فقط على الدعم السياسي الضئيل الذي تقدمه مجموعة أصدقاء سوريا.

السبب الآخر لفشلها المحتمل هو عدم وجود إطار زمني واضح لنقاشاتها. وتستخدم الحكومة بطريقة مدروسة تكتيكات المماطلة لإجبار المجتمع الدولي على التعامل معها فيما يخص السياسات الدنيا والترتيبات الأمنية والقضايا الاقتصادية، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إعادة تأهيل النظام السوري على الساحة الدولية.

في الوقت الحالي، يبدو أن الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية والدولية المنخرطة في النزاع السوري- جميعها- مصممة على متابعة أجندتها عن طريق الأعمال العسكرية بصرف النظر عن خطابها الرسمي بدلاً من الانخراط في عملية تفاوض هادفة.