



تقارير

المفاوضات السورية: الصراع على مرجعيات التسوية

محمد حسام الحافظ*

26 أبريل/نيسان 2018



روسيا فرضت بالقوة مرجعياتها في الأزمة السورية (الأناضول)

مقدمة

تعد القضية السورية الممتدة لأكثر من سبع سنوات حتى الآن القضية الدولية الأكثر تعقيداً في القرن الحادي والعشرين. وليس هذا على صعيد قضايا الربيع العربي فقط بل على مستوى العالم أجمع، كما برز في تراكم الجهود السياسية الدولية المتقاربة أحياناً والمتعكسة أحياناً أخرى الساعية لحل هذه القضية. ولا تعبر القضية السورية عن تقلبات المزاج السياسي الدولي الناتجة عن عوامل معقدة أمنية وعسكرية وأيديولوجية فحسب بل تشكّل مثلاً نادر الوضوح لتقلب القرارات الدولية وفشلها في الالتزام بمسار واحد سواء لجهة تأطير القضية أو التخطيط للوصول إلى تسوية بشأنها(1).

مرجعية انتقال الحكم

صدر فيما يخص القضية السورية عدد كبير من الوثائق الدولية سواء على شكل توصيات أو بيانات أو قرارات صادرة عن الجمعية العامة أو مجلس الأمن. وقد اعتُبر بيان جنيف الصادر عن مجموعة العمل الدولية الخاصة بسوريا بتاريخ 30 يونيو/حزيران 2012، المرجع الأول لكل المعنيين الدوليين فيما يخص القضية السورية، لاسيما أنه لم يأت من فراغ بل صدر تأسيساً على خطة أممية، هي خطة النقاط الست التي وضعها الأمين العام السابق للأمم المتحدة، كوفي عنان، بوصفه مبعوثاً مشتركاً لمنظمتي الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية وذلك في مارس/آذار 2012(2).

تمحورت نقاط كوفي عنان الست حول الالتزام بالعمل معه (عنان) من أجل عملية سياسية شاملة يقودها السوريون والالتزام بوقف جميع أعمال العنف المسلح، بما في ذلك وقف استخدام الأسلحة الثقيلة وسحب القوات ووقف تحركات قوات الجيش باتجاه المناطق المأهولة بالسكان، وتطبيق هدنة يومية لمدة ساعتين للسماح بإدخال المساعدات من جميع المناطق المتضررة

من القتال والإفراج عن جميع من جرى اعتقالهم تعسفياً، بمن فيهم المعتقلون لقيامهم بنشاطات سياسية سلمية وضمن حرية الحركة للصحافيين في جميع أنحاء البلاد وتبني سياسة لا تقوم على التمييز بشأن منحهم تأشيرات لدخول البلاد، وأخيراً الاتفاق على حرية تكوين المؤسسات وحق التظاهر السلمي على أنها حقوق مضمونة قانونياً(3).

ولكن استقال عنان من مهمته التي لم تستمر طويلاً في 2 أغسطس/آب 2012 بحيث أنهى عمله بتاريخ 31 من أغسطس/آب. وقد أشار عنان إلى أن أسباب استمرار إراقة الدماء في سوريا تتلخص في رفض "الحكومة السورية" تنفيذ خطة النقاط الست، وكذلك الحملة العسكرية المتصاعدة للمعارضة السورية إلى جانب عدم وجود وحدة في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة(4).

لم يمتلك عنان مفاتيح الحل ولم تتمكن خطته -رغم وجاهتها ومنطقيتها- من الصمود طويلاً؛ إذ لم يكن ثمة آليات تنفيذية للخطة واعتمدت بشكل كامل على حُسن نوايا الأطراف المعنية على الرغم من أن التجربة قد أثبتت بشكل واضح عدم إمكانية التعويل على حسن نوايا النظام السوري الذي لم يكن يرى في أية خطة دولية إلا فرصة لشراء الوقت سعياً للحسم الأمني والعسكري الشامل(5).

تحول هذا الفشل في تأسيس الآليات المناسبة إلى رغبة أممية في إصدار وثيقة دولية أخرى أكثر قوة واكتمالاً، فكان بيان جنيف 2012 الذي صاغ الآلية المناسبة لخلق البيئة الآمنة للانتقال السياسي ولتطبيق أهم نقاط خطة عنان المذكورة أعلاه. إلى جانب ذلك، وضع بيان جنيف تصورًا واضحًا للعملية السياسية وما يمكن أن تؤول إليه تلك الخطة في الجوانب القانونية السياسية. وقد صدر البيان عن "مجموعة العمل من أجل سوريا" التي اجتمعت في مؤتمر جنيف الأول، وقد ضمَّ الاجتماع كلاً من الأمين العام للأمم المتحدة والأمين العام لجامعة الدول العربية ووزراء خارجية الاتحاد الروسي وتركيا والصين وفرنسا وقطر (رئيسة لجنة جامعة الدول العربية لمتابعة الوضع في سوريا) والعراق (رئيس مؤتمر قمة جامعة الدول العربية) والكويت (رئيسة مجلس وزراء الخارجية التابع لجامعة الدول العربية) والمملكة المتحدة وإيرلندا الشمالية والولايات المتحدة وممثلة الاتحاد الأوروبي السامية للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، وهذا ما أعطى البيان قوة استثنائية، لأنه قد جمع الأضداد في اجتماع أدى لتبني وثيقة واحدة(6).

وفيما رحبت أطراف من المعارضة السورية التي اصطُح على تسميتها آنذاك بالداخلية بنتائج البيان مؤكدة "أن كل ما يساهم في وقف نزيف الدم سيجد ترحيباً ودعماً من الشعب السوري"، فوبل برد فاتر أقرب للرفض من المجلس الوطني السوري. وقد أوضح رئيس المجلس أن أي حل للوضع في سوريا لا يمكن أن يكون فاعلاً من دون تنحي الرئيس السوري بشار الأسد والفئة التي حوله، لافتاً إلى أن أي جهد في سبيل تشكيل حكومة وحدة وطنية يجب أن توضع له آليات واقعية (7). ومن جهة أخرى، واجه البيان تشكيكاً من قبل أغلب ممثلي المعارضة وقوى الثورة السورية بشكل سريع وتلقائي، وظهر ذلك في مؤتمر المعارضة المعقود في القاهرة بتاريخ 2 و3 يوليو/تموز 2012، تحت إشراف جامعة الدول العربية (8).

وعلى العكس من ذلك، قام النظام الممسك بمؤسسات الدولة السورية والمتمرس في الساحة الدولية والدبلوماسية بقبول البيان بصورة مواربة، فهو لم يقبله بكليته ولم يرفضه كذلك بل تحقَّق محاولاً إقحام مفهومه لمحاربة الإرهاب في البيان. ولكن بعد فترة من الزمن رافقتها مداولات داخلية صاخبة ونصائح من الدول الداعمة عادت المعارضة فقبلت البيان، بل وتمسكت به بشكل كبير فيما بعد حتى أصبح بمثابة الكتاب المقدس لتلك القوى في كل ما يتعلق بالعملية السياسية. وارتفعت القيمة السياسية والقانونية للبيان بعد أن تم تبنيه بقرار مجلس الأمن رقم 2118 بتاريخ 27 سبتمبر/أيلول 2013(9). وقام رئيس الائتلاف

السوري، أحمد الجربا، في المؤتمر الدبلوماسي الذي افتتح مفاوضات 2014 بالتوقيع على البيان داعياً ومتحدياً وفد النظام أن يحذو حذوه (10).

في الواقع، يعتبر القرار 2118، الصادر في 27 سبتمبر/أيلول 2013، المرجع للعملية السياسية السورية، فهو قرار تراكمي يستند إلى خطة ذات وزن إقليمي ودولي هي خطة عنان المبعوث المشترك، وتطور فأصبح بياناً مرجعياً صدر عن البيان الختامي لمجموعة العمل من أجل سوريا التي ضمت معظم الأطراف المعنية بالعملية السياسية السورية ثم أعطاه مجلس الأمن في القرار 2118 طابع الإلزام.

أصبح القرار 2118 وبيان جنيف أساس الدعوة إلى مفاوضات عام 2014 وكان من المفترض أن يقوم بذات الوظيفة التأسيسية والمرجعية لكل المفاوضات السورية، إلا أن ذلك لم يحدث.

مرجعية التوافق الروسي-الأميركي

من المعروف أن التحولات العسكرية والسياسية (ترجع أوباما عن قصف النظام السوري، صعود تنظيم الدولة، تنامي النفوذ الكردي..) التي رافقت تجميد المفاوضات معظم عام 2014 و2015 (حيث توقفت المفاوضات في مارس/آذار من عام 2014) قد فتحت المجال لتفاهات دولية جديدة وجدت ذروتها فيما سُمي بتفاهات فيينا لعام 2015 التي عكست التقارب الروسي-الأميركي في الملف السوري على أسس جديدة (قتال تنظيم الدولة، والقبول ببقاء بشار في السلطة..) كان الأوضح فيها ابتعاد واشنطن عن إدارة الملف وفتح المجال لموسكو لتكون سيدة المشهد، سعياً لتكليفها بأعمال تصفية تنظيم الدولة والقاعدة وحلفائها والفصائل غير المرغوب فيها على الأرض السورية (11). وتأقلاً مع المشهد الجديد تم تشكيل جديد للمعارضة السورية برعاية دولة إقليمية أخرى هي المملكة العربية السعودية فتشكّلت الهيئة العليا للمفاوضات في نهاية عام 2015(12).

مثل بعد ذلك صدور قرار مجلس الأمن رقم 2254، في 18 ديسمبر/كانون الأول 2015، منعطفاً أساسياً في مسيرة العملية السياسية والتفاوضية السورية (13)؛ فمن جهة، حاول رعاة القرار أن يكون بمثابة البداية الجديدة للتفاوض، متضمناً بشكل سردي المرجعيات الأساسية السابقة للعملية، مثل بيان جنيف الأول والقرار 2118، إلا أنه تناول مضمون تلك الوثائق بأسلوب جديد أفرغ فعلياً كثيراً من محتواها، فكان بداية جديدة للعملية التفاوضية لكن بمرجعية مختلفة عن القرار 2118. ففي حين هدفت العملية التفاوضية إلى إنجاز انتقال سياسي واضح وشامل تديره "هيئة حاكمة انتقالية كاملة الصلاحيات التنفيذية" وتوفر البيئة المناسبة لتحقيقه، كما في بيان جنيف الأول؛ حوّل القرار 2254 التركيز من بحث الانتقال السياسي إلى التفاوض حول مسارات الوصول إليه، مثل بحث الهيئة الانتقالية الحاكمة، ودخل في بعض تفاصيل العملية الانتقالية جاعلاً إياها محلاً للتفاوض وهدفاً للعملية السياسية بعد أن كانت بمثابة التفاصيل التي من الممكن التفاوض حولها ولكن بوصفها آليات تقوم الهيئة الحاكمة الانتقالية بتنفيذها أو بالإشراف على تنفيذها وبخاصة ما يتعلق بالدستور والانتخابات(14).

وفي فترة وجيزة، تحول القرار إلى كتاب مقدس آخر ولكن هذه المرة من قبل الوسيط الدولي ستيفان دي مستورا -الذي ربما شارك في صياغة مسودة القرار في مجلس الأمن قبل صدوره-. فأضحى القرار أساساً جديداً للتفاوض من قبل الوسيط الدولي وروسيا وبعض الدول حتى الداعمة منها للثورة السورية. وتحولت أجندة التفاوض إلى التركيز على التفاصيل الانتقالية بعيداً عن الانتقال السياسي (15). لم تكن أبداً الانتخابات والدستور، وهي من تفاصيل العملية الانتقالية، محلاً للشك أو للمماطلة

من قبل قوى الثورة والمعارضة ولكن أن تجري تحت النظام الحالي يعني بكل بساطة أن الانتقال السياسي قد انتهى فعلاً أو أنه قد يحصل ولكن لإعادة إنتاج نفس النظام بشكل أو بآخر.

لم يكن ذلك التحول آخر المطاف في التقلبات المتكررة للمرجعيات الدولية النصية أو الفعلية؛ فإلى جانب ما ذكرنا عن تحول الأولويات والأليات خرج الوسيط الدولي على المعارضة السورية بآليات جديدة للتفاوض، منها اللجنة التقنية الدستورية أو ما أسماه الآلية التشاورية الدستورية التي تطورت فيما بعد إلى اللجنة الدستورية التي أنتجها مؤتمر سوتشي الذي سيأتي الحديث عنها لاحقاً (16).

وضع الوسيط الدولي مقاربة جديدة للتفاوض أراها أن تحل محل الأجنحة المقررة في بيان جنيف. عبّر الوسيط عن أجندته الجديدة بأجنحة السلال الأربع، وهي مجموعة مفردات تفاوضية تتجمع في أربعة محاور؛ ثلاثة منها ذات أصل تفاوضي يستند إلى المرجعية القانونية الجديدة المفترضة للتفاوض، أي القرار 2254، وواحدة ليس لها أي وجود قانوني أو ذكر سواء في بيان جنيف أو المرجعيات الأخرى؛ مما يشير إلى أن تلك السلال ليست مستندة إلى الجانب القانوني بل إلى الجانبين التفاوضي والسياسي. وتتناول تلك السلال الدستور والانتخابات والجانب السياسي والقضايا الأمنية (17).

لم يكن ثمة شك بأن تفسير القرار 2254 ابتعد كثيراً عن جوهر القرار 2118، وهو القرار الذي تبني بيان جنيف الأول. كما ظهر أن ذلك الانزياح في التفسير لم يكف الوسيط الدولي والدول المعنية بل واصلت الضغوط على المفاوضين باسم قوى الثورة والمعارضة حتى تبناها هم -أو تبني بعضهم- هذا الانزياح في تأويل القرارات الدولية، ناهيك عن إقحام التغييرات المتتالية في مكونات التمثيل السياسي لقوى المعارضة وما نجم عنه من إدخال أشخاص لم يشاركوا في الثورة أو حتى المعارضة السياسية للنظام.

ومن جانب آخر، مثل تأسيس مسار آستانة للمفاوضات السورية ضربة أخرى للمفاوضات الشاملة في جنيف، لأنه حرم وفد الثورة والمعارضة من الاستعانة بالجانب الأمني والعسكري في الجانب التفاوضي. ويبدو أن ذلك كان ممهداً لخروج الجانب العسكري من الصراع بين قوات النظام وقوى الثورة من السياق الثوري وتحويله إلى ورقة بيد الدول الداعمة. وهذا ما أدى إلى تراكم الأوراق السياسية والعسكرية بيد روسيا الاتحادية بدءاً من أواخر عام 2016 وصولاً إلى عام 2018 (18).

وفي تجلٍ آخر للانزياحات المستمرة، والتي عملت روسيا على تقويتها خلال فترات نشاط المسار التفاوضي، خروج موسكو على المجتمع الدولي بفكرة مؤتمر "حوار وطني" دعت إليه في منتجع سوتشي الروسي. وعلى الرغم من معرفة الجميع أن ذلك المؤتمر كان خطوة أخرى في سبيل تحويل المرجعيات الدولية الخاصة بالعملية السياسية إلا أن موقع روسيا السياسي التفاوضي في المسألة السورية، الذي وصلت إليه بمعرفة وتنسيق مع الأطراف الدولية، قد أجبر تلك الأطراف إما على التعاطي الإيجابي مع المؤتمر أو على الأقل الصمت عن مهاجمته وتقويضه. وظهرت نتائج المؤتمر من خلال تأسيس "اللجنة الدستورية" ككائن غامض التركيب والوظيفة بعيد كل البعد عن المرجعيات السياسية والقانونية للعملية السياسية (19).

لم تكن المشكلة الأكبر في تتابع هذه التموجات الدولية وفي وجود هذا الخلل المتفاقم والتدهور المستمر في تحديد مفردات العملية السياسية وأهداف العملية التفاوضية على الرغم من الأهمية المطلقة لهذا التحديد؛ بل تمثلت المشكلة الأكبر في عدم تمكن قوى الثورة والمعارضة من تحديد مفهوم واضح للمصلحة الوطنية وعدم القدرة أيضاً على الابتعاد عن تبني طروحات الآخرين، وكذلك في ضعف المبادرة السياسية والتفاوضية. وهذا ما تجلّى من خلال تبني مفهوم مشوه للواقعية السياسية وفي

تمادي الهيئة التفاوضية الجديدة في الانصياع للإملاءات الدولية الجديدة المائلة لروسيا في تبنيها مفهوم التغيير الدستوري بديلاً عن الانتقال السياسي الكامل. كما ظهر هذا الانصياع بقبول مخرجات سوتشي المتمثلة في لجنة دستورية دخيلة على المرجعيات الدولية للتفاوض وعلى المرجعيات الداخلية لقوى الثورة والمعارضة (20).

استدامة العمل الثوري

في ظل هذا التحول الدولي كان الخيار المجدي لقوى الثورة والمعارضة هو الالتزام بمحدداتها ومراجعتها الداخلية والالتفاف حول القوى السورية المؤمنة بالثورة. وعلى الرغم من ضيق المساحة المتبقية للعمل السياسي والدبلوماسي في ساحتي المفاوضات والعلاقات مع الفاعلين الإقليميين والدوليين، بما في ذلك منظمة الأمم المتحدة والقوى الكبرى، فإن باب العمل الثوري والسياسي العام ما زال مفتوحاً على مصراعيه ومن غير المجدي الالتصاق بالمسارات السياسية التي يحددها الغير ويغير اتجاهها وأهدافها من حين لآخر. أما إن كان المسار التفاوضي مسدود الأفق في لحظة تاريخية ما فإن التعويل عليه لن يحقق أهداف الثورة. وبالطبع، فإن هذه المقولة ليس المقصود بها التخلي عن الفرص التفاوضية بل الإشارة إلى الاستمرار في العمل السياسي الثوري في الفضاءات العامة كافة، وعدم تقديم التنازلات التفاوضية المجانية، ومن باب أولى عدم التعويل على المسار التفاوضي وكأنه المسار الوحيد الذي يحقق أهداف الثورة.

* محمد حسام حافظ- مدير مؤسسة قسم للاستشارات والدراسات والتدريب

مراجع

- 1- قبان، مروان، "المعارضة المسلحة السورية: وضوح الهدف وغياب الرؤية" مجلة سياسات عربية، العدد 41، مايو/أيار 2013، ص 41.
- 2- حول خطة النقاط الست وبيان جنيف الأول، انظر: "اتفاق جنيف 1"، موقع الجزيرة الإلكتروني، 26 يناير/كانون الثاني 2014، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <http://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2014/1/26/اتفاق-جنيف-1>
- 3- خطة النقاط الست التي اقترحتها المبعوث المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، موقع بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في سورية، علماً بأن ولاية البعثة قد انتهت في منتصف ليل 19 أغسطس/آب 2012: <http://www.un.org/ar/peacekeeping/missions/unsmis/background.shtml>
- 4- "كوفي عنان يعلن استقالته عن منصبه كمبعوث مشترك للأزمة السورية"، موقع أخبار الأمم المتحدة الرسمي، 2 أغسطس/آب 2012، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <https://news.un.org/ar/story/2012/08/163042>
- 5- شينكر، ديفيد، "خطة كوفي عنان مقدر لها أن تفشل"، موقع معهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى، 27 مارس/آذار 2012، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <http://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/view/kofi-annans-plan-is-destined-to-fail>
- 6- مجموعة العمل الدولية الخاصة بسورية، "بيان جنيف"، 30 يونيو/حزيران 2012، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>
- 7- مقابلة مع رئيس المجلس الوطني السوري، عبد الباسط سيدا، الشرق الأوسط، تاريخ 2 يوليو/تموز 2012.
- 8- "المعارضة السورية تنتقد مؤتمر جنيف"، الجزيرة نت، 2 يوليو/تموز 2012، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2012/7/1>
- 9- "دمشق تعتبر اجتماع جنيف 'فاشلاً' والمعارضة تصفه بـ'المهزلة'", الدستور، تاريخ 2 يوليو/تموز 2012، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <http://www.addustour.com/articles/323432>
- 10- "مونترو جمعت النظام والمعارضة والأسد فرّقهما: الجربا تحدى المعلم أن يوقع جنيف 1 فوزاً"، النهار، 23 يناير/كانون الثاني 2014، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <https://newspaper.annahar.com/article/102056>
- 11- "Note to Correspondents: Statement of the International Syria Support Group", 14 November 2015, (Visited on 24 April 2018): <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2015-11-14/note-correspondents-statement-international-syria-support>
- 12- مقابلة قنّاة العربية مع السيد يان إلياسون، نائب الأمين العام للأمم المتحدة، حول دور السعودية في تجميع المعارضة السورية، 28 نوفمبر/تشرين الثاني 2015، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): <https://www.alarabiya.net/ar/saudi-today/2015/11/28>
- 13- "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254"، 20 كانون الأول/ديسمبر 2015، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018): http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2254.pdf
- 14- "UN resolution on Syria creates a framework – but one with yawning, theguardian, 19 December 2015, (Visited on 24 April 2018): <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/19/un-resolution-syria-creates-framework-yawning-gaps-assad>

- 15- انظر إحاطة المبعوث الخاص للأمم المتحدة لسوريا، السيد ستيفان دي ميستورا، لمجلس الأمن الدولي، في 27 نوفمبر/تشرين الثاني 2017. "November 2017 Security Council Briefing on the Situation in Syria, Special Envoy Staffan de Mistura", un.org, (Visited on 20 March 2018):
<https://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/27112017/syria>
- 16- "جنيف 6: هل طُبقت "الألية التشارورية؟"، المدن، 19 مايو/أيار 2017، (تاريخ الدخول 24 أبريل/نيسان 2018):
<http://www.almodon.com/arabworld/2017/5/19>
- 17- انظر إحاطة المبعوث الخاص للأمم المتحدة لسوريا، السيد ستيفان دي ميستورا، لمجلس الأمن الدولي، في 27 يوليو/تموز 2017. "Note to Correspondents - Staffan de Mistura, UN Special Envoy for Syria, Briefing to the Security Council", un.org, 27 June 2017, (Visited "on 20 March 2018)
<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-06-27/note-correspondents-staffan-de-mistura-un-special-envoy>
- 18- "صحف عربية: جدل حول مفاوضات أستانة المرتقبة لإنهاء الحرب في سوريا"، هيئة الإذاعة البريطانية، 9 يناير/كانون الثاني 2017، (تاريخ الدخول: 21 مارس/آذار 2018):
<http://www.bbc.com/arabic/inthepress-38551379>
- 19- "المعارضة ترفض دعوة موسكو وتعتبر "حوار سوتشي" بين طرف واحد"، الحياة، 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2017، (تاريخ الدخول: 21 مارس/آذار 2018):
<http://www.alhayat.com/Articles/25090615>
- 20- "تصريحات نصر الحريري رئيس هيئة المفاوضات السورية خلال مؤتمر صحفي في إستانبول في 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2017"، إيلاف، 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2017، (تاريخ الدخول: 24 أبريل/نيسان 2018):
<http://elaph.com/Web/News/2018/2/1188647.html>

انتهى