مركز حرمون
للدراسات المعاصرة
Harmoon Center
For Contemporary Studies

حان الوقت لتغيير المسار

تقويم استراتيجية الأمم المتحدة للوساطة في الصراعات في سورية من 2019 إلى 2023

الكاتب: مالك العبدة ولارس هاوش

ترجمات

مركز حرمون للدراسات المعاصرة:

مركز حرمون للدراسات المعاصرة، مؤسّسة بحثية مستقلة غيرربحية، تُعنى بإنتاج الدراسات والبحوث السياسية والاجتماعية والفكرية المتعلقة بالشأن السوري والصراع الدائرفي سورية وعليها، وسيناريوهات المستقبل، كما تهتم بالقضايا العربية والإقليمية.

مالك العبدة:

المدير الإداري لشركة Conflict Mediation Solutions، وهي شركة استشارية للوساطات وإيجاد الحلول. عمل سابقًا مستشارًا في مركز الحوار الإنساني ومدير برامج في المعهد الأوروبي للسلام. يقيم في لندن.

لارس هاوش:

باحث ومستشار سياسي في مؤسسة Conflict Mediation Solutions. قبل ذلك، عمل كباحث مستقل ومستشار لمختلف المنظمات الإنسانية والشركات الأمنية والاستشارات السياسية. وقد ظهرت تحليلاته للجماعات المسلحة غير الحكومية والاستجابات الإنسانية والديناميات السياسية في سورية والمنطقة، في كثير من المنشورات.

حان الوقت لتغيير المسار
تقويم استراتيجية الأمم المتحدة للوساطة في الصراعات في سورية من 2019 إلى 2023

الآراء الواردة في الدراسة لا تعبر بالضرورة عن رأي المركز وموقفه من القضايا المطروحة

اسم الدراسة الأصلي	Time to change track: Assessing the UN's conflict mediation strategy for Syria from 2019 to 2023
الكاتب	مالك العبدة ولارس هاوش، Malik al-Abdeh & Lars Hauch
مكان النشروتاريخه	المعهد الهولندي للعلاقات الدولية (كلينجيندايل)، Netherlands Institute of International Relations (Clingendael)، تموز/ يوليو 2023
الرابط	https://www.clingendael.org/sites/default/files/202307-/Report_Assessing_the_UNs_conflict_mediation_strategy_for_Syria_from_2019_to_2023.pdf
عدد الكلمات	13180
ترجمة	**وحدة الترجمة/ أحمد عيشة**

أيلول / سبتمبر 2023

المحتويات

ملخص تنفيذي 5

مقدمة..... 6

العوامل المقيدة ومصادر النفوذ 8

تطور استراتيجية مكتب المبعوث الخاص في سورية (2019-2023) 10

إضاءة على الديناميات الحالية 22

الخاتمة 28

ملخص تنفيذي

لم يعد للأمم المتحدة علاقة كبيرة بالجهود الدبلوماسية لحلّ الصراع السوري. ولا تزال اللجنة الدستورية التي ترعاها الأمم المتحدة معطّلة، حتى إن غير بيدرسون -مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية- لم يُدعَ أو يُمنَح دورَ مراقب في المبادرات الأخيرة، مثل مسار آستانة المطوَّر أو عملية عمان. من بين الأهداف الخمسة التي حددها المبعوث الخاص بنفسه، في بداية ولايته عام 2019، لم يتحقق سوى هدفين، وإن كان ذلك بالمعنى الأساسي إلى حد كبير: عُقِدت اللجنة الدستورية، وتم إشراك مجموعة واسعة من السوريين. ولم يُحرَز أي تقدّم بخصوص الأهداف الثلاثة المتبقية: إطلاق سراح المعتقلين وتوضيح مصير المختطفين والمفقودين؛ وبدء حوار مستمر مع نظام الأسد والمعارضة بصدد بناء الثقة اللازمة لتهيئة بيئة آمنة وهادئة ومحايدة؛ وإحراز تقدم في التقارب الدولي نحو تسوية مستدامة ذات مصداقية. فكيف وصلت الأمم المتحدة إلى هذا الحال؟ وما الذي يجب فعله حيال ذلك؟

يبيّن هذا التقرير أن السبب الرئيس هو أن أطراف الصراع الأساسية لم ترغب قط في حلّ الصراع السوري بوسائل غير الوسائل العسكرية. ويسلّط التقرير الضوء على الأسباب الثانوية في هذا السياق غير المواتي، وهي إطارات المبعوث وفريقه وأساليبه وخياراته التي أخطأت أحيانًا في تقديرها، أو ضعف توافقها مع حقائق الصراع، فضلًا عن قدرة المبعوث الخاص التي ظلّت محدودة للغاية.

نظرًا لأنّ حل الصراع لم يعد في متناول اليد، وأن زخم دبلوماسية المبعوث "خطوة بخطوة" محدود، فقد حان الوقت لتحويل تركيز الأمم المتحدة إلى إدارة الصراع، بهدف خلق مساحةٍ لتجديد جهود حل الصراع عندما يحين الوقت، وإبقاء قرار مجلس الأمن (2254) حاضرًا على المستوى الدولي. ويتطلب هذا من المبعوث الدولي إعادة تجديد نفسه كقائد ذي فكر مبدئي، ووضع إطار تشغيلي لتهيئة بيئة آمنة وهادئة ومحايدة. كنقطة انطلاق، يجب أن تتعامل مثل هذه العملية مع جميع السلطات في مناطق السيطرة السورية المتنافسة، بدلًا من التعامل مع نظام الأسد والقوى الخارجية فقط. يمكن لإطار بيئة آمنة هادئة ومحايدة واضح أن يخفف من حدة العيوب القائمة في حالة الصراع السيئة، من خلال تحسين التجارة والتنقل والاستثمار عبر خطوط السيطرة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى إغاثة السوريين على المدى القصير، وإلى تشجيع مبادرات دبلوماسية إقليمية أكثر واقعية، وربّما يُرسي الأساس لدفع عملية سياسية شاملة في المستقبل.

مقدمة

كشفَت سلسلة من التطورات السياسية الأخيرة المتعلقة بسورية عن مشكلة متنامية في الدبلوماسية الدولية، وهي أن الأمم المتحدة لم تعد نقطة تنسيق لإدارة وحل الصراع المستمر منذ عقد من الزمان [1]. في العملية الرباعية بين تركيا وروسيا وإيران ونظام الأسد، التي تُوجت باجتماع وزراء خارجية الدول في موسكو في 10 أيار/ مايو 2023 [2]، ومبادرة عمان التي يقودها العرب، التي مهدت الطريق لإعادة قبول نظام الأسد في جامعة الدول العربية في 7 آذار/ مارس 2023 [3]، وجدت الأمم المتحدة ومبعوثها الخاص لسورية نفسيهما على الهامش. في الواقع، لم تمنَح الأمم المتحدة حتى دور مراقب في موسكو أو عمان، على الرغم من تكليف المبعوث الخاص من قبل مجلس الأمن الدولي بأخذ زمام المبادرة في تسهيل وتيسير المفاوضات.

خلال فترة ولاية غير بيدرسون، المبعوث الخاص الحالي، المستمرة منذ أربعة أعوام، لم تستفد العملية السياسية إلا قليلًا من مسؤولي الأمم المتحدة الأفاضل [4]. وفي الوقت نفسه، ظهرت ثلاثة مجالات متميزة للسيطرة [5] تعكس الانقسامات السياسية وتوازن القوى بين أطراف الصراع في سورية ومؤيديهم الخارجيين. اليوم، سورية دولة مقسمة، وبحكم الواقع في حالة حرب أهلية مستمرة، ولكن مع خطوط قتال مجمدة إلى حد كبير. في الوقت نفسه، يعني التدويل الشديد للصراع السوري أن الخصومات بين الأطراف الثالثة تديم حلقة صراع مفرغة. ولكسر هذه الحلقة، تظل الوساطة الفعالة ضرورية.

يثير تراجع دور للأمم المتحدة في الوساطة سؤالين رئيسين: الأول ما هي القيود التي تحد من مساحة المبعوث الخاص للمناورة في بيئة الصراع المعقدة في سورية؟ والثاني كيف حاول المبعوث الخاص دفع العملية السياسية إلى الأمام في ضوء هذه القيود؟ [6]. للإجابة عن هذه الأسئلة، يستكشف التقرير العوامل المقيّدة، ويقوّم بشكل نقدي المقاربة الاستراتيجية للمبعوث الخاص بالإضافة إلى سلوكه

(1) نود أن نشكر ستيفن هايدمان (كلية سميث) وإروين فان فين (كلينجينداييل) على استعراضهما البناء لهذه الورقة. وتظل محتوياتها بطبيعة الحال مسؤولية المؤلفين.

(2) انظر: https://www.reuters.com/world/turkey-syria-russia-iran-hold-highest-level-talks-sincesyrian-war-2023-05-10/

(3) انظر: https://www.reuters.com/world/middle-east/arab-league-set-readmit-syria-relations-withassad-normalise-2023-05-07/

(4) خلال الأعوام الأولى من الصراع، لعبت الأمم المتحدة دورًا مركزيًا في الجهود الدبلوماسية. بين عامي 2012 و2015، كان أصحاب المصلحة الرئيسون حريصين على تطوير مسار أقرته الأمم المتحدة، تجسد في نهاية المطاف في قرار مجلس الأمن رقم (2254) في كانون الأول/ ديسمبر 2015. في حين لم تكن جميع أطراف الصراع تنوي بالضرورة الدخول في مفاوضات جادة على أساسه، إلا أنّ القرار قدم مع ذلك جهات فاعلة خارجية مع إطار لإضفاء الشرعية على سياساتهم. ومع ذلك، بعد اعتماد قرار مجلس الأمن رقم (2254)، أصبح ما يسمّى بالدولة الإسلامية محور الاهتمام، وقوضت روسيا تدريجيًا أهمية القرار، من خلال إقناع الأمم المتحدة بالوقوف وراء مسار آستانة، وفي وقت لاحق، تضييق نطاق المحادثات وحصرها باللجنة الدستورية.

(5) يستند هذا التصنيف إلى القوى الخارجية التي تضمن مناطق السيطرة، أي روسيا/ إيران لمناطق النظام، والولايات المتحدة للمناطق التي تسيطر عليها الإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية، وتركيا لمناطق شمال سورية. ومع ذلك، تنقسم المناطق التي تضمنها تركيا إلى كيانين سياسيين وعسكريين رئيسين، وهما إدلب والأراضي المجاورة التي تسيطر عليها هيئة تحرير الشام وحكومة الإنقاذ السورية التابعة لها، ومناطق شمال حلب والرقة والحسكة، التي يسيطر عليها الجيش الوطني السوري والحكومة السورية المؤقتة، مع إشراف كبير من السلطات التركية.

(6) من أجل نظرة عامة حول الأهداف التي حددها بنفسه، انظر القسم 3.

التكتيكي. وكأدلة أساسية، يستفيد التقرير من (44) إحاطة قدمها مكتب المبعوث الخاص إلى مجلس الأمن، في الفترة ما بين شباط/ فبراير 2019 ونيسان/ أبريل 2023، ومخرجات مكتب المبعوث الخاص الإعلامية، ومقابلات سرية مع موظفين سابقين في الأمم المتحدة، وممثلين عن أصحاب المصلحة الغربيين في الصراع، والمعارضة السورية، والمجتمع المدني السوري [7]. تقدم توصيات الورقة مادة للتفكير حول كيفية إعادة تركيز جهود الوساطة التي تقودها الأمم المتحدة حول الإدارة الفعالة للصراع التي تأخذ العلاقات بين مناطق السيطرة المتنافسة كنقطة انطلاق، بدلًا من التركيز فقط على العلاقات بين نظام الأسد والقوى الخارجية. وفي النهاية، تعتزم الورقة مساعدة صانعي السياسات في رفع مستوى أداء مكتب المبعوث الخاص للتخفيف من الآثار غير المباشرة للحرب الأهلية في سورية، في ضوء الجهود الإقليمية الأخيرة، مثل عودة سورية إلى جامعة الدول العربية.

(7) اشتمل إنتاج هذه الورقة على (15) مقابلة مكثفة. ستة منها مع ممثلين عن المعارضة السورية والمجتمع المدني، في حين شارك تسعة موظفين ودبلوماسيين وعاملين سابقين، وجميعهم تقريبًا من الغرب أو يعيشون في الغرب. بينما يتفق المؤلفان على أن هذا قد يلون نتائج هذه الورقة، فإن الانفتاح النسبي لهؤلاء الأفراد للتحدث بشكل رسمي وغير رسمي يوفر قدرًا كبيرًا من السياق المفيد. يرفض كثير من الدبلوماسيين الحاليين أو السابقين، من روسيا وإيران وتركيا والدول العربية، التعامل مع الباحثين بطريقة منفتحة وصريحة، أو يترددون في ذلك. قبل النشر، شاركنا الورقة مع كبار أعضاء مكتب المبعوث الخاص من أجل تمكين الحوار البناء حول محتوياتها. ومع ذلك، فإن هذا لا يعني أن الورقة تمثل آراء المشاركين. جميع الآراء والحجج المقدمة هي آراء المؤلفين، ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك.

العوامل المقيدة ومصادر النفوذ

إن مساحة المبعوث الخاص للمناورة مقيدةٌ باستعداد أطراف الصراع لتقديم تنازلات. ويتوقف مدى استعدادها (أطراف الصراع) للقيام بذلك إلى حد كبير على توازن القوة السياسية والعسكرية. في صراع شديد التدويل، يتأثر ميزان القوى هذا بشكل كبير بأطراف الصراع الخارجية. خلال الأعوام الأولى من الانتفاضة، لم يتبين أن أطراف الصراع السورية مهتمة بالتوصل إلى تسوية. في الأساس، كانوا ينظرون إلى الصراع على أنه لعبة بمحصلة صفرية. بالنسبة إلى الأسد، كان يُنظر إلى أي تنازل سياسي للمعارضة -مهما كان طفيفًا- على أنه منحدر زلق، سيكون له نفس التأثير على نظامه مثل البيريسترويكا على الاتحاد السوفيتي. إن بنية السلطة المركزية للنظام ورفضه الثابت التنازل أو التفاوض على المستوى الاستراتيجي جعل قبوله لأحكام قرار مجلس الأمن (2254) [8] -الذي يتضمن إصلاحات سياسية وتقاسم السلطة- أمرًا مشكوكًا فيه للغاية. على عكس عدم رغبته في التفكير في أي شيء آخر غير التغييرات الشكلية في هيكل سلطته، أظهر النظام مرونة في الأمور العسكرية، حيث دخل في وقف إطلاق النار المحلي وتعاون مع المتمردين، عندما كان الأمر مناسبًا، ولكن مع نية استراتيجية شاملة للظهور منتصرًا في ساحة المعركة، مهما استغرق الأمر من الوقت. مكَّنَ الدعم الثابت لروسيا وإيران هذه المقاربة. بالنسبة إلى الولايات المتحدة وحلفائها، لم يكن النصر العسكري الصريح للمعارضة نتيجة مرغوبة، بسبب الاحتمال المتصوّر لانهيار الدولة واستيلاء الإسلاميين عليها. بدلًا من ذلك، كانت مقاربتها هي ممارسة الضغط العسكري على الأسد، من خلال تسليح الجماعات المتمردة وإجبار النظام على الجلوس إلى طاولة المفاوضات. لم تعترف المعارضة بالاستراتيجية الأميركية، لما اتضح أنها نمط انتظار أثناء التفاوض على الاتفاق النووي الإيراني، وحافظت على موقفها المتطرف بصدد البعدين السياسي والعسكري للصراع، من دون أن يكون لديها الوسائل لتقريبه أكثر. عدّت المعارضة قرار مجلس الأمن رقم (2254) وصفة لرحيل الأسد الفوري، من خلال تشكيل هيئة حكم انتقالية تحكم سورية بعد تنحيته من السلطة.

تبين أن التدخلات العسكرية الروسية والإيرانية لصالح دمشق كانت أكثر تفانيًا واتساقًا بكثير من الدعم الذي تلقته مجموعات المعارضة السورية من داعميها الخارجيين، وأهمها الولايات المتحدة وتركيا والمملكة العربية السعودية وقطر والإمارات العربية المتحدة والأردن. في أوائل عام 2019، عندما تولى غير بيدرسون، رسميًا، منصب المبعوث الخاص للأمم المتحدة، عدَّ البعض الأسد بالفعل أنه المنتصر في الحرب [9]. وبالتالي، فإن احتمالات نجاح مهمة بيدرسون لتسهيل تنفيذ قرار مجلس الأمن (2254)، وهو الصيغة الوحيدة المتفق عليها دوليًا لحل الصراع السوري، لم تكن واعدة. في عام 2018، شنَّ الجيش السوري وداعموه هجمات عسكرية في جميع أنحاء البلاد لهزيمة قوات المعارضة. تدريجيًا، كانوا قد سحقوا ثلاثة معاقل رئيسة للمعارضة، في دمشق وحمص ودرعا التي كانت مشمولة اسميًا باتفاقيات

(8) انظر: http://unscr.com/en/resolutions/2254

(9) انظر: https://www.theguardian.com/world/2018/dec/30/syria-year-cemented-assadvictory-trump-us-troops و https://www.brookings.edu/blogorder-from-chaos/2018/02/13/after-7-years-of-war-assad-has-won-in-syria-whats-next-forwashington/

خفض التصعيد بين روسيا وتركيا وإيران، وجزئيًا، الولايات المتحدة [10]. في الصيف الماضي، تحولت قوات النظام نحو إدلب، وهي المنطقة الأخيرة من بين أربع مناطق تسمى "مناطق خفض التصعيد". منعت الاتفاقية الموقعة بين تركيا وروسيا، اتفاقية سوتشي في أيلول/ سبتمبر 2018 هجومًا كبيرًا، كما أقامت منطقة عازلة منزوعة السلاح على طول جبهات إدلب [11].

استقال ستيفان ديمستورا، المبعوث السلف لبيدرسون، نظرًا لسعي الأسد لتحقيق نصر في ساحة المعركة، وهو ما يتعارض مع التسوية التفاوضية، مشيرًا إلى أنه لا يستطيع تحمل فكرة مصافحة بشار الأسد وقول "معليش malesh" (باللغة العربية لننسى ذلك!) [12]. واجه بيدرسون نفس المشكلة. عندما أطلع مجلس الأمن لأول مرة، في آواخر شباط/ فبراير 2019، وأشار إلى أنه حظي باستقبال جيد في دمشق، حيث أعرب وليد المعلم، وزير الخارجية آنذاك، عن "اهتمامه بنجاح" رسالته [13]. وفي الوقت نفسه، شنّت قوات النظام هجومًا جديدًا في شمال غرب سورية، أدى إلى نزوح أكثر من (55,000) مدني في غضون أربعة أسابيع.

طوال هذا الوقت، ظل قرار مجلس الأمن رقم (2254) نقطة مرجعية مركزية لدبلوماسية الأمم المتحدة في سورية، لكن تبين أنه مجرد كلمات على الورق، وليس محركًا لنشاط الوساطة، لأن أطراف الصراع الخارجي لم تكن مستعدة لوضع ثقلها الكامل وراء الدبلوماسية بما يتجاوز مصالحها الخاصة. بيد أن هذا لا يعني أن دور المبعوث الخاص كان محكومًا عليه بعدم الأهمية أو أن يكون مجرد ردة فعل، حيث يمتلك بيدرسون وفريقه في مكتب المبعوث الخاص قوة ناعمة، من خلال قدرتهم على تشكيل الخطاب الدولي حول الصراع السوري، وتقديم أفكار لإدارة الصراع وحلّه، بحيث لا يمكن لأصحاب المصلحة طرحها لأسباب تتعلق بالاستراتيجية أو نقص المعرفة أو الافتقار إلى الإبداع. من ناحية أخرى، فإن بيدرسون مقيد بتفويضه، ويعتمد على تعاون الدول القوية والحكومات والمؤسسات متعددة الأطراف مثل الاتحاد الأوروبي، وهو ما يحد من مساحته في المناورة. من ناحية أخرى، يستخدم أصحاب المصلحة أنفسهم أيضًا توجيهات المبعوث الخاص كمصدر للشرعية والإلهام لسياساتهم، وهو ما قد يزيد من مساحة بيدرسون للمناورة. يمكن أن تعمل هذه العلاقة الدينامية بشكل إيجابي وسلبي.

(10) أعلن ثلاثي آستانة قرار إنشاء أربع مناطق خفض تصعيد في أيار/ مايو 2017. وعلى مدى الأشهر التالية، تم التفاوض على اتفاقيات وقف إطلاق النار لكل منطقة بشكل فردي. بالنظر إلى الدعم الأميركي لجماعات المعارضة المسلحة في جنوب سورية في ذلك الوقت، والقرب من الحليفين الرئيسين للولايات المتحدة، إسرائيل والأردن، تفاوضت الولايات المتحدة على اتفاق وقف إطلاق النار النهائي لمنطقة خفض التصعيد الجنوبية مباشرة مع روسيا. انظر: https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-ceasefireidUSKBN19S2DG

(11) انظر http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/58574

(12) انظر: https://www.theguardian.com/world/2019/nov/05/envoy-syria-un-ex-quit-he-says-having-to-shake-assads-hand

(13) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية لمجلس الأمن، 28 شباط/ فبراير 2019، https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/scb_28-02-2019.pdf

تطور استراتيجية مكتب المبعوث الخاص في سورية (2019-2023)

في أول إحاطة له أمام مجلس الأمن في 28 شباط/ فبراير 2019، حدد بيدرسون خمسة أهداف لعمله: [14]

- بدء وتعميق الحوار المستمر مع الحكومة السورية والمعارضة، بخصوص بناء الثقة من أجل تهيئة بيئة آمنة هادئة ومحايدة.
- رؤية مزيد من الإجراءات الملموسة، بخصوص المعتقلين والمختطفين والمفقودين، من خلال التعامل مع اللاعبين في آستانة والأطراف السورية وجميع المعنيين.
- تفاعل طيف واسع من السوريين وإشراكهم في العملية.
- اجتماع لجنة دستورية تتسم بالمصداقية والتوازن والشمول في أقرب وقت ممكن.
- مساعدة الأطراف الدولية على تعميق حوارها، من أجل تحقيق الهدف المشترك المتمثل في التوصل إلى تسوية للصراع السوري تتسم بالمصداقية والاستدامة وتتمتع بالشرعية الدولية.

ظل بيدرسون يكرر هذه الأهداف باستمرار، وإن كان ذلك بتركيز مختلف، اعتمادًا على الديناميات السياسية في مراحل زمنية معينة. يحلل الجزء المتبقي من التقرير الكيفية التي تعامل بها مكتبه مع هذه الأهداف، ويستكشف السبب في أن منطقه وأساليبه التشغيلية كثيرًا ما اصطدمت مع حقائق الصراع، وقدرة المكتب نفسه، بل مع الاعتبارات الأخلاقية في بعض الأحيان [15].

1.3- خلق بيئة آمنة وهادئة وحيادية

تعود أصول مفهوم بيئة آمنة هادئة ومحايدة إلى بيان جنيف [16]. في حزيران/ يونيو 2012، اجتمع ما يسمّى بمجموعة العمل من أجل سورية في مكاتب الأمم المتحدة في جنيف، واعتمدوا الوثيقة التي أصبحت فيما بعد أساسًا لقرار مجلس الأمن رقم (2254) [17]. ونصّ البيان على أنه يجب إنشاء بيئة آمنة هادئة ومحايدة من قبل هيئة حكم مؤقتة مسؤولة عن تنفيذ الانتقال السياسي. بعد وقت قصير من اعتماد قرار مجلس الأمن رقم (2254)، في كانون الأول/ ديسمبر 2015، أصبح من الواضح أن نظام الأسد وداعميه ليس لديهم مصلحة في تنفيذ القرار. لم تكن المناقشات التي رعتها الأمم المتحدة في جنيف مثمرة، ولم تتحقق قط هيئة الحكم

(14) المصدر السابق.

(15) وفقًا لتعريف الأمم المتحدة، تشير القدرات إلى «المهارات والمواهب والقدرات والعمليات والموارد التي تحتاجها المنظمات والمجتمعات للبقاء والتكيف والازدهار في عالم سريع التغير». بناءً على هذا التعريف، يمكن أن توصف سلوكيات وأعمال مكتب المبعوث الخاص، مثل النظر في مشروع تجريبي حول عودة اللاجئين (انظر القسم 3.2)، وقراره بمواصلة اللجنة الدستورية على الرغم من إعلان الحكومة السورية رسميًا عدم مشاركتها (انظر القسم 3.4)، بأنها نقصٌ في القدرات، من ضمن ذلك المعايير الأخلاقية. انظر:
https://www.un.org/en/academic-impact/capacity-building

(16) بالنسبة لنص البيان الكامل، انظر: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2012%20522.pdf

(17) في عام 2012، أطلق كوفي عنان، مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية، مجموعة العمل من أجل سورية. وشملت أصحاب المصلحة الرئيسين، ومنها ممثلون من جامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي والصين وروسيا وتركيا والولايات المتحدة.

الانتقالية. وبدلًا من ذلك، أدى التصعيد العسكري، من ضمن ذلك غارات القوات التركية وزيادة الدعم الأميركي لقوات سوريا الديمقراطية (قسد)، تدريجيًا، إلى تقسيم البلاد بحكم الأمر الواقع إلى ثلاث مناطق نفوذ متميزة لا تزال قائمة حتى يومنا هذا [18]. وهذا هو السبب في أن فكرة البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة كان لها سياق مختلف تمامًا، عندما بدأ بيدرسون فترة ولايته في شباط/ فبراير 2019. بالنظر إلى الحقائق على الأرض، فإن إنشاء هذه البيئة اليوم يعني تحقيق أكبر قدر ممكن من خفض التصعيد، داخل وبين مختلف مناطق السيطرة في بلد منقسم واقعيًا. وهذا يعني أنه، خلافًا لأحكام بيان جنيف وقرار مجلس الأمن (2254)، يجب أن يسبق إنشاء البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة الآن إنشاء هيئة حكم انتقالية، وليس العكس. بعبارة أخرى: تتطلب عملية إنشاء البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة مفاوضات منظمة وتنازلات متبادلة قد تبني بشكل تراكمي طريقًا نحو انتقال سياسي. وأصبحت البيئة مرحلة ما قبل الانتقال بين حالة الصراع المجمد الراهنة والانتقال السياسي المبين في قرار مجلس الأمن (2254).

على ضوء ذلك، استخدم بيدرسون بشكل صحيح مصطلح البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة، لوصف وضع يسبق تسوية سياسية رسمية، ولكن يمكن أن تظهر فيه "الظروف الإيجابية على الأرض" [19]. ستكون البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة نوعًا من البيئة/ الظروف التي يمكن أن "تتكشف/ تتجلى" فيها اللجنة الدستورية، ويمكن أن يمهد ذلك الطريق لانتخابات حرة ونزيهة تشرف عليها الأمم المتحدة. كما دعا بيدرسون إلى البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة، لوصف الظروف التي تمكّن "العودة الآمنة والطوعية والكريمة للاجئين" [20]. في إحاطته الإعلامية أمام مجلس الأمن، بتاريخ 28 أيلول/ سبتمبر 2021، حثَّ على إزالة "بعض العقبات التي تحول دون العودة" على الأقل، سواء المتعلقة بالحالة الأمنية أو التشريعية أو الموارد أو سبل العيش [21]. تنطوي تصريحات المبعوث على أن عودة اللاجئين لن تكون مرتبطة بتسوية سياسية أوسع نطاقًا، تماشيًا مع قرار مجلس الأمن (2254)، بل بتحسين تدريجي للظروف على أرض الواقع. نظرًا لأن التسوية الأوسع بعيدة المنال، فإن صياغة أهداف أكثر قابلية للتحقيق على المدى المتوسط أمر معقول، ويتماشى مع قرار مجلس الأمن رقم (2254)، وكذلك مع المبادئ التوجيهية للمفوضية بخصوص عودة اللاجئين [22]. ولكن الغالبية العظمى من السوريين، كما أشار بيدرسون نفسه، لا ترغب في العودة، بسبب مخاوف أمنية ناشئة عن استخدام نظام الأسد للعنف ضد سكانه [23]. ومن الناحية العملية، لا يمكن معالجة هذه المخاوف من دون تسوية تفاوضية شاملة تسمح باستيفاء معايير المفوضية، من ضمن ذلك، على سبيل المثال، جهود الإصلاح الشامل لقطاع الأمن، وهي ليست أولوية للنظام. شجع تحوّل التركيز في استخدام المبعوث السردي للبيئة الآمنة الهادئة والمحايدة -من تصويرها كشرط مسبق تمكيني للتغيير السياسي

(18) انظر: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2023/01/27/syrias-dissolving-line-between-state-and-nonstate-actors/

(19) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 27 حزيران/ يونيو 2019، https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2019-06-27_scb.pdf

(20) المصدر السابق.

(21) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 28 أيلول/ سبتمبر 2019، https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2023-01-25_secco_un_special_

(22) انظر: https://data.unhcr.org/en/documents/details/63223

(23) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 29 حزيران/ يونيو 2019، https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2022-06-29_secco_un_special_

إلى بيئة مواتية لعودة اللاجئين- على الحوار مع نظام الأسد بخصوص القضايا المعرضة للاستغلال السيئ النية. بعد كل شيء، لم يُخفِ نظام الأسد في أي وقت سر عدم اهتمامه باستعادة عدد كبير من اللاجئين، حيث يعد معظمهم خونة. ومع ذلك، فهو يستفيد من قضية اللاجئين لتطوير النفوذ واستعادة الشرعية في مواجهة البلدان، في المنطقة وخارجها التي تستضيف اللاجئين السوريين، وحيث يكون هناك دافع سياسي -اجتماعي للعودة بغض النظر عن المعايير الدولية.

يوضح مشروع المبعوث الخاص التجريبي الذي أطلقه في النصف الأول من عام 2022 خطر الخطاب الذي يعدّ عودة اللاجئين منفصلة عن المسألة المحورية المتمثلة في انتقال سياسي أوسع أو تسوية سياسية. وفقًا لمصادر مطلعة على الأمر، اقترح مسؤول كبير في دائرة العمل الخارجي بالاتحاد الأوروبي على بيدرسون أن الحركة الإيجابية بخصوص ملف عودة اللاجئين يُمكن أن تمهد الطريق للمشاركة التدريجية مع النظام [24]. كان بيدرسون يبحث عن تنازلات محتملة من النظام لمقاربته خطوة بخطوة (جرى تناولها بالتفصيل في القسمين 2,5 و3)، ثم شرع في تنفيذ مشروع تجريبي، يهدف إلى تيسير عودة عدد محدود من اللاجئين السوريين من لبنان. عندما بدأ بيدرسون في الدفاع عن الاقتراح، طلبت منه الولايات المتحدة "التراجع" بسبب حساسية القضية، ولأنه قد يشجع البلدان المضيفة على إعادة اللاجئين قسرًا. وبحسب المصادر نفسها، لم يتراجع بيدرسون إلا بعد أن حذرته الولايات المتحدة والمفوضية للمرة الثانية من تسييس ملف اللاجئين. وبالكاد استمرت المبادرة ثلاثة أشهر، ولم يكن لها آثار سلبية عملية على أي لاجئ، لكنها توضح خطر طرح عودة اللاجئين على طاولة المفاوضات "كورقة مساومة". على سبيل المثال، تغذي الحجج الشعبوية في البلدان المضيفة من أجل العودة السريعة إلى "سورية الآمنة". في البيانات العامة، قام بيدرسون منذ ذلك الحين بتكييف صياغته، مشددًا على أن "مجموعة واسعة من الإجراءات على كل هذه الجبهات"، بكلمات أخرى: الأمن وسبل العيش والخدمات الأساسية والإسكان والخدمة العسكرية، ستكون ضرورية لإنشاء البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة، بحيث تسمح بعودة اللاجئين [25].

بما أن أهداف بيان جنيف وقرار مجلس الأمن (2254) بعيدة المنال في الوقت الحاضر، لم يحاول المبعوث الخاص حتى الآن وضع تصور علني أو تفعيل لمفهوم البيئة الآمنة الهادئة والمحايدة، كحالة انتقالية، مع التركيز على المدى القصير على إدارة الصراع في حالة التقسيم الفعلي الذي قد يتطور إلى نقطة انطلاق نحو اتفاق تقاسم السلطة بما يتماشى مع قرار مجلس الأمن (2254) على المدى الطويل. وبدلًا من ذلك، لا يزال المصطلح يصف وضعًا مؤاتيًا غامضًا إلى حد ما، لوقف مستقر لإطلاق النار تتاح فيه للدبلوماسية البناءة فرصة أن تؤتي ثمارها، مع عدّ أهداف أخرى من أهداف المبعوث الخاص (التي ستدرَس أدناه) وسيلة لتحقيق مثل هذا الوضع المواتي. قد يجادل مكتب المبعوث الخاص بأن مقاربته خطوة بخطوة يمكن عدّها وسيلة لتفعيل فكرة "البيئة المحايدة الهادئة والآمنة"، لأن المصطلح لا يحظى بالموافقة الكاملة من جميع أصحاب المصلحة. كمسألة تكتيكات، قد يكون من المستحسن فصل خطوة بخطوة والبيئة الآمنة الهادئة والمحايدة على الأقل بصريًا. ومع ذلك، فإن المشكلة مع ذلك ذات شقين: الأول من دون إطار شامل وخارطة طريق توضح إلى أين تقود العملية،

(24) أجريت مقابلات مع مصدرين لديهم معرفة مباشرة بالمسألة، بين كانون الأول/ ديسمبر 2022 وأيار/ مايو 2023. نظرًا لحساسية المشكلة، لا يمكن تقديم مزيد من المعلومات حول الأشخاص الذين قابلناهم.

(25) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 25 كانون الثاني/ يناير 2019،
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2023-01-25_secco_un_special_

سيظل قبول أصحاب المصلحة فاترًا. والثاني قد يؤدي اتباع مقاربة محددة بشكل غامض، مهما كانت النية حسنة، إلى تشجيع ظهور سوق مشوه من الامتيازات التي تفضّل الأسد وتهمش (40) في المئة من سورية التي تقع خارج سيطرة النظام (انظر القسمين 3,5 و4 لإجراء فحص متعمق لمقاربة مكتب المبعوث الخاص، خطوة بخطوة).

2.3 - تحقيق التقدم حول مصير المعتقلين والمخطوفين والمفقودين

نظرًا إلى الفظائع التي لا توصف التي فرضها نظام الأسد بشكل ممنهج على ضحاياه وأقاربهم، من ممارسات الاحتجاز والتعذيب واسع النطاق [26]، شملت تمزيق النسيج الاجتماعي لمجتمعات بأكملها، فمن الضروري -أخلاقيًا واستراتيجيًا- لأي مبعوث للأمم المتحدة أن يدفع من أجل مزيد من الوضوح بخصوص مصير المعتقلين والمختطفين والمفقودين [27]. حدد بيدرسون بذلك منذ البداية، القضية كمجال يمكن فيه بناء «الثقة والأمل" بين أطراف الصراع على أساس خطوات متبادلة [28]. ومع ذلك، كانت مشاركة المبعوث الخاص في المفاوضات الفعلية حول هذه القضايا محدودة إلى حد ما.

كان سلف بيدرسون قد "عهد" للملفّ إلى فريق آستانة العامل المعني بالمعتقلين، كما قال موظف سابق في الأمم المتحدة [29]. يمكن وصف مجموعة العمل بأنها إطار عمل للمفاوضات السرية بين ثلاثي آستانة [30]. سهلت مجموعة العمل سبع عمليات تبادل للأسرى أسفرت عن إطلاق سراح ما مجموعه (139) شخصًا بين تشرين الثاني/ نوفمبر 2019 وحزيران/ يونيو 2022 [31]. ويعدّ هذا المقياس هامشيًا، مقارنة بما يقدر بنحو (132,000) شخص ما زالوا محتجزين أو مفقودين [32]. في العقد الماضي، حدثت عمليات الإفراج الإضافية في الغالب في سياق عمليات تبادل شخصية محددة أو نتيجة للمساومة من قبل الجماعات المسلحة المحلية لتأمين حرية المرور أو صفقات مماثلة خلال ذروة العنف (2012-2018). وكان هذا الأسلوب محدودًا بطبيعة الحال، بسبب التباين بين أعداد المعتقلين لدى مختلف أطراف الصراع، وهو ما يجعل من المستحيل تحقيق المعاملة بالمثل على أساس منطق مماثل/ المثل بالمثل.

لم تسفر ما تُسمّى عمليات عفو نظام الأسد عن الإفراج عن أعداد كبيرة من المعتقلين حتى الآن [33]. وليس هناك ما يدعو إلى الاعتقاد بأنه حتى التنازلات الضخمة ستقنع نظام الأسد بالإفراج عن أعداد أكبر، لأن الاحتجاز الممنهج للمدنيين وأي شخص يعد تهديدًا محتملًا هو عنصر أساسي في كيفية ممارسة النظام للسلطة. وفي هذا النظام، يظل العنف الشديد في أماكن الاعتقال غامضًا من أجل تأديب السكان [34]. بالإضافة إلى ذلك، أصبحت

(26) انظر على سبيل المثال: https://www.admsp.org/reports/chain-of-command-behind-atrocities-at-syrias-most-notorious-prison-sednaya-revealed و https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/08/syria-torture-prisons/

(27) مقابلة مع مسؤول سابق في الأمم المتحدة، 2 كانون الأول/ ديسمبر 2022.

(28) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 27 حزيران/ يونيو 2019، https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2019-06-27_scb.pdf

(29) مقابلة مع مسؤول سابق في الأمم المتحدة، 2 كانون الأول/ ديسمبر 2022.

(30) ثلاثي آستانة هو اسم للضامنين الثلاثة لعملية آستانة، روسيا وتركيا وإيران.

(31) انظر: https://www.al-monitor.com/originals/2022/09/syria-still-risks-economic-collapse-says-un-envoy

(32) انظر: https://www.snhr/blog/2022/05/16/the-regime-syrian-has-released-476-people-under-amnesty-decree-7-2022-still-is-detaining-some-of-132000-arrested-since-march-2011/

(33) المصدر السابق.

(34) S. Ismail, The Rule of Violence: Subjectivity, Memory and Government in Syria, New York, Cambridge University Press, 2018, pp. 159-188

التعامل في المعلومات عن مصير المحتجزين تجارةً مربحة للأجهزة العسكرية والأمنية [35]. في ضوء ذلك، فإن تقويم بيدرسون بأن التقدم في قضية المعتقلين والمختطفين والمفقودين سيكون موضع ترحيب من قبل النظام هو أمر مشكوك فيه [36].

يشير تطور المرسوم رقم (7)، وهو الأكبر من بين (19) مرسوم عفو حتى الآن، إلى أن المبعوث بالغ في إشارات النظام لخلق انطباع بالتقدم. في نيسان/ أبريل 2022، أطلق النظام سراح (476) سجينًا متهمين بـ "الإرهاب"، من بينهم بعض المعتقلين منذ 2011. واستغل النظام هذه المناسبة لأغراض العلاقات العامة، وأجبر بعض المفرَج عنهم على شكر الأسد على مكرمته والإعلان عن ولائه له [37]. وبحسب ما ورد، أعيد اعتقال آخرين بعد وقت قصير من إطلاق سراحهم [38]. على الصعيد الدولي، قدّم نظام الأسد العفو بأنه «استثنائي من الناحية القانونية والاجتماعية والسياسية» [39]. أيدت روسيا هذا التأطير أمام مجلس الأمن التابع، مدعية أن العفو سيساعد في خلق ظروف مواتية لعودة اللاجئين [40]. وكرر بيدرسون المشاعر العامة، عندما أعلن أن العفو أتاح فرصة لبناء الثقة التي «لا ينبغي تفويتها»، وأعرب عن أمله في اتخاذ مزيد من الإجراءات بخصوص هذه القضية [41]. ولكن وفقًا لدبلوماسي أوروبي، فإن بيدرسون هو من حاول إقناع نظام الأسد بإعلان العفو كإجراء لبناء الثقة في المقام الأول. قال الدبلوماسي: «مع الأسف، هكذا هي الأمم المتحدة اليوم. تلتقط كل فتات يلقيها لها النظام، وتسعى إلى تأطير العفو كخطوة حتى تتمكن من الادعاء بوجود تحرك، ثم إقناع الآخرين بتقديم تنازلات للنظام» [42].

ومع ذلك، لم يتشاور نظام الأسد مع مكتب المبعوث الخاص أو يُشركه، ولم يشارك حتى المعلومات حول عمليات العفو معه. وبدلًا من ذلك، أبلغ النظام وزارةَ الخارجية بدولة عربية أخرى، وطلب أن تنقل المعلومات إلى بيدرسون الذي تلقاها أيضًا من مصادر أخرى [43]. إن السلوك الانفرادي لدمشق، إلى جانب عدم مواصلة تنفيذ المرسوم وتاريخ سياسة الاحتجاز التي ينتهجها النظام، لا يدع مجالًا للشك في أن مسألة المحتجزين والمختطفين والمفقودين لم تمتلك مطلقًا مقومات "مدخل عملي وبناء لإجراءات بناء الثقة" [44] التي أرادها بيدرسون. من الواضح أن العمل على إطلاق سراح المحتجزين هو جزء من تفويض المبعوث الخاص، ولكن يبدو أن بيدرسون حاول تأطير سلوك النظام على أنه بناء، على الرغم من عدم وجود سبب معقول للاعتقاد بأنه يمكن إحراز تقدم "بطريقة ذات مغزى وعلى

(35) انظر: https://syriauntold.com/2021/04/13/syrias-lucrative-detainment-market-how-damascus-exploits-detainees-families-for-money/

(36) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 26 نيسان/ أبريل 2022.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2022-04-26_secco_un_special_

(37) انظر: https://tcf.org/content/report/syrian-prisoner-amnesty-could-be-a-breakthrough-if-damascus-is-ready-to-do-more/

(38) المصدر السابق.

(39) انظر: https://undocs.org/en/S/PV.9083

(40) المصدر السابق.

(41) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 29 حزيران/ يونيو 2022،
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2022-06-29_secco_un_special_

(42) مقابلة مع دبلوماسي أوروبي، 2 كانون الأول/ ديسمبر 2022.

(43) مقابلة مع دبلوماسي أوروبي، 13 كانون الأول/ ديسمبر 2022.

(44) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 27 حزيران/ يونيو 2019،
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2019-06-27_scb.pdf

نطاق مهم» [45]. يتشارك الدبلوماسيون الغربيون ومفاوضو المعارضة السورية وممثلو المجتمع المدني الذين قابلناهم عند إنجاز هذا التقرير في الانطباع بأن المبعوث استخدم ملفًا ذا أهمية عاطفية وسياسية، لخلق الانطباع بأن نظام الأسد سيكون منفتحًا للدخول في مفاوضات بناءة، وإن لم يكن هناك أساس واقعي لدعم هذه الفكرة.

يخاطر مثل هذا السلوك بالمساهمة في مناخ التطبيع البطيء مع نظام الأسد، وهو أمر إشكالي، لأن تعزيز النظام من جانب واحد، مهما كان تدريجيًا أو متواضعًا، يرقى إلى إضعاف المناطق السورية التي لا تخضع لحكم الأسد وسكانها أيضًا. الاقتباس التالي من دان ستوينيسكو، القائم بأعمال الاتحاد الأوروبي لدى سورية، يقدّم مثالًا جيدًا على كيفية عمل ذلك السلوك: "نريد أن تنفتح سوريّة على عملية سياسية تراعي الديمقراطية وحقوق الإنسان، وهي عملية سياسية يجب أن تحترم الشعب السوري. وقد اتخذت السلطات في دمشق عددًا من الخطوات في هذا الاتجاه. على سبيل المثال، أصدرت المرسوم رقم (7) في نيسان/ أبريل 2022، الذي ينص على منح عفو عام عن السجناء السياسيين» [46].

في آب/ أغسطس 2022، نشر الأمين العام للأمم المتحدة تقريرًا طلبته الجمعية العامة، حول كيفية تعزيز الجهود المبذولة لتوضيح مصير وأماكن وجود الأشخاص المفقودين (من ضمنهم المعتقلون) [47]. ويدعو التقرير إلى إنشاء هيئة دولية جديدة مكلفة "بتوضيح مصير الأشخاص وأماكن وجودهم" (...) وتقديم الدعم الكافي للضحايا والناجين وأسر المفقودين" [48]. رحّب بيدرسون بالمبادرة، باعتبارها "طريقًا قادرًا على إحراز تقدم ملموس" [49]. كما هو مذكور في التقرير، يمكن للهيئة الجديدة أن تكون بمثابة نقطة دخول للناجين والأسر، وتوفر إطارًا للجهات الفاعلة الحالية لتنسيق عملها. عندما دعم ديمستورا، سلف بيدرسون، إنشاء مجموعة عمل آستانة في كانون الأول/ ديسمبر 2017، تعرّض لانتقادات بسبب «التخلي» عن ملف حاسم [50]. إلا أن هذه الهيئة الدولية الجديدة -التي أذنت الجمعية العامة بإنشائها تحت رعاية الأمم المتحدة في 29 حزيران/ يونيو 2023- تتيح للمبعوث الخاص إمكانية زيادة حضوره في هذه القضية المهمة، على الرغم من أن مجال المناورة سيظل محدودًا بسبب تعنت نظام الأسد [51]، الذي يعد في حد ذاته هدفًا جزئيًا لاستخدام النظام الإرهاب كسلاح لتخويف سكانه والسيطرة عليهم.

3.3- إشراك مجموعة واسعة من السوريين

كانت الشمولية (المشاركة الواسعة) في مفاوضات

(45) المصدر السابق.

(46) انظر: https://www.veridica.ro/en/interviews/dan-stoenescu-charge-daffaires-of-the-european-union-to-syria-the-situation-in-ukraine-is-also-affecting-syria

(47) انظر: https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/02/Situation-of-human-rights-in-the-Syrian-Arab-Republic-A-RES-76-228.pdf

(48) تقرير الأمين العام عن المفقودين في الجمهورية العربية السورية. https://www.ohchr.org/en/documents/reports/a76890-missing-people-syrian-arab-republic-report-secretary-general

(49) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 25 كانون الثاني/ يناير 2023. https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2023-01-25_secco_un_special_envoy_for_syria_mr._geir_o._pedersen_briefing_as_delivered.pdf

(50) مقابلة مع مسؤول سابق في الأمم المتحدة، 2 كانون الأول/ ديسمبر 2022.

(51) اعترض نظام الأسد، إلى جانب روسيا والصين، على الآلية. سفير سورية في الأمم المتحدة، بسام الصباغ، رفضها على الفور ووصفها بأنها «آلية غامضة غريبة لا يوجد تعريف دقيق لمفهوم الأشخاص المفقودين، وهي آلية ليست محدودة زمنيا أو جغرافيا». https://www.france24.com/en/middle-east/20230629-un-general-assembly-establishes-body-to-probe-fate-of-syria-s-missing

الصراع وحلّه قضية خلافية منذ الأيام الأولى للصراع، عندما بدأ السوريون في تشكيل منظمات جامعة ادعت أنها ذات تمثيل، ويحق لها المشاركة في المفاوضات. واصل كثير من أولئك الذين لم يتمكنوا من كسب اعتراف الجهات الفاعلة الدولية أو فضلوا البقاء في الحيز الأكثر حيادية للمجتمع المدني، الدعوة إلى دور مدني أكبر، ووجدوا آذانًا مفتوحة لدى الحكومات الغربية والمنظمات غير الحكومية. نظرًا لنشاطها النابض بالحياة والفعال في وسائط الإعلام المؤيد للديمقراطية وحقوق الإنسان، صار الغرب ينظر إلى المجتمع المدني السوري على أنه ثقل تصحيحي أمام المحافظين والإسلاميين الذين سيطروا على المعارضة السياسية المعترف بها [52].

في عام 2014، وافقت الأمم المتحدة على تشكيل مجموعة صغيرة من شخصيات المجتمع المدني التي عملت كهيئة رزينة للمبعوث الأخضر الإبراهيمي آنذاك. قام خليفته، ستيفان ديمستورا، في عام 2016 بإضفاء الطابع الرسمي على هذه المجموعة، ووسعها لتصبح لاحقًا غرفة دعم المجتمع المدني [53]. بالإضافة إلى ذلك، تم إضفاء الطابع الرسمي على مجموعة من (12) امرأة سورية في البداية في المجلس الاستشاري للمرأة. الغرض العام من المجلس هذا وغرفة المجتمع المدني هو ثلاثي: أولًا، تسمح التنسيقات لمكتب المبعوث الخاص باختيار أدمغة مجموعة واسعة من السوريين ذوي العلاقات الجيدة والمستنيرين. وثانيًا، ييسر المكتب الدعوة المباشرة للمجتمع المدني السوري إلى أصحاب المصلحة في الصراعات الدولية. ثالثًا، يحفز الشكل الحواروالتواصل وبناء الشراكات بين المجتمع المدني السوري.

ويشترك في تنسيق هذه الهيئة/ المجلس مكتب المبعوث الخاص وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، اللذان ييسران عقد اجتماعات فصلية مع الجهات الفاعلة الدولية، لمناقشة مجموعة واسعة من القضايا. على سبيل المثال، أعدت هيئة المرأة في الآونة الأخيرة أبحاثًا ومقترحات حول قضايا مثل كيفية جعل اللامركزية والتكامل الاقتصادي متوافقين، وما تعنيه اللامركزية للهويات دون الوطنية [54]. ولم يتم الإعلان عن هذه المخرجات أو إتاحتها على نطاق واسع.

يمكن لأي شخص ليس جزءًا من حزب سياسي التقدّم للانضمام إلى هيئة المرأة. يقابل مكتب المبعوث الخاص المرشحات، ويستشير هيئة المرأة قبل اتخاذ قرار نهائي. الإضافات نادرة رغم ذلك. منذ عام 2016، استقالت أربع عضوات، وتوفيت واحدة، وأضيف سبعة أعضاء جدد فقط. منذ البداية، واجهت هيئة المرأة انتقادات من عدد من النساء السوريات ومنظمات المجتمع المدني التي أشارت إلى الافتقار إلى الشفافية في عملية الاختيار وعدم كفاية التدقيق. وتتعلق الانتقادات الأخرى بقرارها قبول دور استشاري بدلًا من الإصرار على دور مباشر في المفاوضات. في مقال لمؤسسة (هاينريش بول)، تجادل الباحثة النسوية رُولا أسد، بأن الحركة النسوية السورية لا تدعم هيئة المرأة، التي تصفها بأنها "مجلس هامشي تقتصر مهامه

(52) إن تعريف ما يشكل «المجتمع المدني» في السياق السوري هو موضوع نقاش. إحدى القراءات هي أن «الدور الأساسي للمجتمع المدني يجب أن يكون الدعوة إلى أعلى درجات الالتزام بحقوق الإنسان والتمسك بها». هذا التعريف الضيق للمجتمع المدني مناسب من وجهة النظر الغربية، ولكنه يستثني كثيرًا من الشبكات المدنية القاعدية، وغالبًا ما تكون أكثر تحفظًا (مثل الجمعيات التي يديرها المسجد، والنوادي الرياضية، والتعاونيات الزراعية، وما إلى ذلك) التي تسبق الصراع أحيانًا ولا تتناسب تمامًا مع التعريف المتمحور حول حقوق الإنسان. ونتيجة لذلك، يتم استبعادهم من برامج دعم المجتمع المدني. انظر: https://carnegie-mec.org/2020/05/15/how-syrian-civil-society-lost-its-independence-in-war-of-conflicting-agendas-pub-81802

(53) M. Theros, R. Turkmani, 'Engendering civicness in the Syrian peace making process' , in: Journal of Civil Society, Vol. 18, No. 2, 2022, pp. 183-200.

(54) مقابلة مع عضو من المجلس الاستشاري للنساء، 3 آذار/ مارس 2023

على تقديم المشورة لمكتب المبعوث الخاص للأمم المتحدة والتحكم وإسكات أصوات النساء. من خلال هذه القناة الجانبية" [55]. أشارت إحدى عضوات الهيئة وعضوة في غرفة دعم المجتمع المدني إلى أنه لم يكن من المفترض أبدًا أن تكون الهيئة ممثلة للحركة النسوية حصريًا، ولكنها مع ذلك تشمل ستة قادة نسويين ملتزمين على الأقل [56]. يبدو أن هيئة المرأة الاستشارية، مثلها مثل أي هيئة من هذا القبيل يُنظر إليها على أنها ممثلة بطريقة ما من قبل أطراف ثالثة، هي ساحة للنزاعات حول التمثيل، وما يحدد النسوية في المقام الأول. ويمكن ملاحظة ديناميات مماثلة في غرفة دعم المجتمع المدني فيما يتعلق بمسألة ما يشكل المجتمع المدني.

تتولى غرفة دعم المجتمع المدني تنسيق هذا المؤتمر، حيث تعمل منظمتان غير حكوميتين -منظمة السلام السويسرية والمركز النرويجي لتسوية الصراعات- كشريكين منفذين. من يشارك بالضبط، وإلى أي مدى، أمر غير واضح، مما يعني أن درجة الشمولية/ التشارك التي توفرها غرفة دعم المجتمع المدني لا تزال غامضة للسوريين والأطراف الثالثة على حد سواء. تجادل الأمم المتحدة بأنها لا تستطيع تقديم قوائم الحضور، لأسباب تتعلق بالسلامة. يمكن لأي فرد أو منظمة لا تنتمي إلى منظمة سياسية أو جماعة مسلحة التقدم بطلب للمشاركة في غرفة دعم المجتمع المدني. نتيجة لبعض الأبحاث الأساسية، تعين الأمم المتحدة بعد ذلك مشاركين في فرق عمل تعمل حول موضوع معين، تضم حوالى (25-30) فردًا. وتعقَد الاجتماعات في جنيف، وفي المنطقة، ومنذ انتشار وباء كوفيد - 19 على شبكة الإنترنت على وجه الخصوص. في الآونة الأخيرة، ركزت مجموعات العمل هذه على قضايا مثل اللامركزية المحلية والحماية. بعد سبعة إلى تسعة أشهر، تجتمع الأفرقة العاملة مع مكتب المبعوث الخاص في جنيف لمدة ثلاثة أيام حيث تقدم النتائج وتناقشها.

تم التركيز على الأفرقة العاملة على مواضيع معينة خلال فترة ولاية بيدرسون. وفقًا لمشارك قديم في غرفة دعم المجتمع المدني، فإن هذا الإجراء يضعف الهدف الأصلي للغرفة، وهو دعم المفاوضات. وصف الشخص الذي قابلناه الفترة في عهد المبعوث الخاص السابق، ستيفان ديمستورا، بأنها "الأوقات الذهبية للغرفة. كان ديمستورا يجمع أعضاء الغرفة خلال المفاوضات الرسمية، ويبلغهم بالتقدم، ويستخلص منهم الأفكار حول ما يجب القيام به. على النقيض من ذلك، لم يشرك مكتب المبعوث الخاص تحت قيادة بيدرسون الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بنفس الطريقة، على الرغم من أن أعضاء الغرفة اقترحوا نماذج للوساطة المحلية، يمكن أن تتوافق مع الأساس المنطقي لدبلوماسية خطوة بخطوة [57]. ومع ذلك، فإن الجمود في العملية السياسية يعني أنه لا توجد مفاوضات يمكن أن تدعمها الغرفة. وفي هذا الصدد، يمكن النظر إلى التحول إلى الأفرقة العاملة في المواضيع على أنه جهد حقيقي لبناء القدرات وتيسير تطوير رؤى مشتركة بين المجتمع المدني السوري والتركيز على المدى الطويل. وثمة رأي أكثر سخاء عن حالة الجمود التي وصلت إليها المفاوضات، وهو أن إنشاء مكون للمجتمع المدني [58] وتمثيل للمرأة على مستوى ما فوق المتوسط [59] في اللجنة الدستورية يشكل نجاحًا في حد ذاته،

(55) انظر: https://www.boell.de/en/2022/01/25/der-syrische-frauenrat-aus-fehlern-lernen

(56) مقابلة مع عضو من المجلس الاستشاري للنساء، 3 آذار/ مارس 2023

(57) مقابلة مع عضو من غرفة دعم المجتمع المدني، 5 آذار/ مارس 2023

(58) يتألف ثلث اللجنة الدستورية من ممثلي المجتمع المدني من (29) فردًا، اختارهم نظام الأسد، و(21) فردًا اختارتهم الأمم المتحدة. ومن بين هذه الأسماء الخمسين، اختار نظام الأسد ثمانية أسماء، وسبعة من قبل هيئة التفاوض السورية، لتشكيل ما يسمى بالمجموعة الصغيرة التي من المفترض أن تقوم بإعداد وصياغة الإصلاح الدستوري مع (15) مندوبًا من وفود النظام والمعارضة. على التوالي.

(59) نسبة النساء في اللجنة الدستورية هي (28) في المئة.

على الرغم من عدم إحراز تقدم جوهري ملموس [60]. تعتمد قوة هذه الحجة على تقويم المرء للّجنة الدستورية، أيعدّها جهدًا جديرًا بالاهتمام أم يعدها مهزلة لا علاقة لها بالمفاوضات.

وفقًا للأمم المتحدة، شارك أكثر من (1,000) سوري في غرفة دعم المجتمع المدني، منذ عام 2016. حافظت الأمم المتحدة على تعريف مرن لـ «المجتمع المدني" لأسباب وجيهة. بعد كل شيء، قام حكام سورية الاستبداديون على مدى عقود بتقييد ظهور مجتمع مدنيّ مستقل. نظرًا لأن الأمم المتحدة تطالب بتحديد من هو ممثل المجتمع المدني ذو السمعة الطيبة ومن هو غير ذلك، فإنها تعمل كبواب. عن طيب خاطر أم لا، شكلت الأمم المتحدة تصورات حول تحديد منظمات المجتمع المدني ذات الصلة والمحترمة والتي ليست كذلك، لا سيما بمواجهة أصحاب المصلحة في الصراع الغربي الذين يكتسبون أهمية حاسمة، من حيث تمويل تلك المنظمات. إن منظمات المجتمع المدني التي يمكنها التواصل والضغط وتأمين التمويل بشكل أكثر فعالية هي تلك التي لديها قادة مثقفون وفق الطريقة الغربية في مجال حقوق الإنسان والدفاع عن الديمقراطية [61]. وهذا جزء من السبب الذي يجعل بعض المشاركين والنقاد الخارجيين يصفون المجموعة الأساسية الأكثر نشاطًا داخل غرفة المجتمع المدني بأنها "نادٍ خاص" مهتم في النهاية بالحفاظ على الذات والقوة الخطابية [62]. ومع ذلك، فإن وسائل مكتب المبعوث الخاص لتشكيل ديناميات المجموعة ومعالجة الصراعات طويلة الأمد بين الجهات المدنية السورية محدودة.

تعدّ كل من غرفة المجتمع المدني والمجلس الاستشاري للنساء مبادرتين تجريبيتين بحجم كبير، سمحت لمكتب المبعوث الخاص بإشراك مجموعة واسعة من السوريين في جهود الوساطة، بشكل مباشر وغير مباشر. بعد مرور ستة أعوام على وجودها، فإنها تشكل جهودًا واعدة لزيادة شمولية/ تشاركية المجتمع المدني وظهوره في عملية السلام، وينبغي الإشادة بكونها استمرارًا لنهج الأمم المتحدة الذي وضعه المبعوثون السابقون. ومع ذلك، فإن تأثيرهم محدود. صيغت الاتفاقيات الرئيسية بخصوص سورية [63] خارج إطار الأمم المتحدة بين الفاعلين الذكور في الصراع، من دون مشاركة المجتمع المدني وبشكل حصري تقريبًا، على خلفية استخدام القوة أو التهديد بها. ومع ذلك، فإن الأدوار الرسمية التي يضطلع بها كل من المجلس الاستشاري للنساء وغرفة دعم المجتمع المدني هي ابتكار في وساطة الأمم المتحدة، يمكن أن يساعد في توجيه محاولات الوساطة المستقبلية. من المحتمل أنه يمكن تحسين التجربة من خلال تعزيز شفافيتها. على سبيل المثال، أثارت غرفة دعم المجتمع المدني والمجلس الاستشاري للنساء باستمرار قضية محاسبة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان وجرائم الحرب خلال اجتماعاتهم [64]، بينما سلط مكتب المبعوث الخاص الضوء على المساءلة مرة واحدة فقط، خلال الأربعة أعوام، في إحاطته العامة الشهرية خلال نقاشاته مع غرفة دعم المجتمع المدني والمجلس الاستشاري للنساء. بدلًا من ذلك، عالجت الإحاطات العامة للمبعوث الخاص بشكل متكرر مخاوف، مثل حقوق الإنسان والحاجة إلى عملية سياسية تتماشى مع قرار مجلس الأمن رقم (2254). وهذا يترك فجوة بين المناقشة الداخلية (مكتب

(60) مقابلة مع دبلوماسي أوروبي، 27 شباط/ فبراير 2023.

(61) مقابلة مع مشارك سابق في غرفة دعم المجتمع المدني، 26 شباط/ فبراير 2023

(62) المصدر السابق.

(63) يشير هذا إلى اتفاقيات وقف إطلاق النار، مثل وقف إطلاق النار التركي الروسي في آذار/ مارس 2020، والمبادرات الدبلوماسية، مثل خطة مجموعة عمان في أيار/ مايو 2023 لإنشاء مجموعة عمل مع نظام الأسد لمعالجة قضية تهريب المخدرات.

(64) مقابلة مع عضوين من أعضاء غرفة دعم المجتمع المدني، 19 أيار/ مايو 2023.

المبعوث الخاص مع غرفة دعم المجتمع المدني والمجلس الاستشاري للنساء) والمناقشة الخارجية (المبعوث الخاص مع مجلس الأمن) تخلق الارتباك. ستساعد المناقشات الأوضح حول إمكانيات وحدود أدوار كل منهم، بين مكتب المبعوث الخاص وغرفة دعم المجتمع المدني والمجلس الاستشاري للنساء، في التحقق من أن نقاط حديث المجتمع المدني تنعكس بشكل أكثر دقة.

4.3 انعقاد اللجنة الدستورية

اللجنة الدستورية هي لجنة متعددة الأطراف مكلّفة بإعداد مسودة للإصلاح الدستوري، من المفترض أن يعزز العملية السياسية الشاملة. ورث بيدرسون الإشراف على هذا المسار السياسي من سلفه ديمستورا الذي عمل على إنشاء اللجنة منذ أوائل عام 2018. جاءت مبادرة إنشاء اللجنة من روسيا، وقدِّمت في إطار اجتماعات برعاية روسيا في سوتشي في كانون الثاني/ يناير 2018 [65]. قرّر المبعوث الخاص آنذاك ستيفان ديمستورا دعم المبادرة، من أجل تأمين دور قوي للأمم المتحدة، ولعقد اللجنة في جنيف بدلًا من سوتشي أو دمشق، اللتين اقترحتهما روسيا في البداية. وبعد ستة أشهر من المساومة الشديدة، تم التوصل إلى اتفاق بخصوص تشكيل اللجنة من 50 مندوبًا من النظام، و50 من المعارضة. كانت النقطة الشائكة هي قائمة ممثلي المجتمع المدني الذين كافحت الأمم المتحدة من أجل أن يكونوا جزءًا من العملية، التي ظل تشكيلها محل نزاع حاد. خلال الأشهر التسعة الأولى لبيدرسون في منصبه، قام بحلّ مسألة تمثيل المجتمع المدني، وتوصل إلى توافق في الآراء بخصوص إجراءات اللجنة. وأكد بيدرسون على إمكانات اللجنة باعتبارها بابًا مفتوحًا أمام حوار أعمق وتنشيط العملية السياسية. ومع ذلك، بعد الاجتماع الأول الواعد في تشرين الأول/ أكتوبر 2019، سرعان ما انهارت المناقشات، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى تعنت وفد النظام وتكتيكات التسويف. غادر وفد النظام الاجتماع الثاني قبل أن يبدأ. لكن حتى قبل رحيله المفاجئ، أعلن الأسد أنه «لا توجد جنيف»، وأن وفد النظام كان في الحقيقة مجرد مجموعة من الأشخاص «مدعومين من الحكومة السورية»، وأن الحكومة السورية لن تكون جزءًا من العملية، وهو ما يعني أنه لن يكون ملزمًا بأي قرارات تتخذها اللجنة [66]. من أجل الحفاظ على العملية مستمرة، لم يتطرق مكتب المبعوث الخاص إلى انسحاب نظام الأسد الصريح من اللجنة.

تميزت الجلسات الست التالية بمناقشات حول جداول الأعمال والإجراءات، بالإضافة إلى بعض المناقشات حول التصريحات العامة، ولكن من دون الاتفاق على بند دستوري واحد. وخلال أكثر من ثلاثة أعوام من وجود اللجنة، لم تستطع الوفود العمل على وضع مشروع دستور جديد. حتى لو أُنجز المشروع، فيجب أن ينال "الموافقة الشعبية على أي مشروع، ونقله إلى النظام القانوني الوطني بوسيلة يجب الاتفاق عليها"، كما أشار بيدرسون في مذكرته لمجلس الأمن المؤرخة في 30 أيلول/ سبتمبر 2019 [67]. إن عدم وجود اتفاق على مثل هذه الطريقة يجعل اللجنة مشروعًا نظريًا، يمكن تعطيله إلى أجل غير مسمى. منذ حزيران/ يونيو 2022، توقفت اللجنة عن الانعقاد، لأن روسيا قاطعت جنيف كمكان منذ أن فرضت سويسرا عقوبات على روسيا بسبب

(65) See: Hauch, L., Syria's Constitutional Committee in Review, The Hague: Clingendael, 2020.

(66) انظر: https://sana.sy/en/?p=177331

(67) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 30 أيلول/ سبتمبر 2019،
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2019-09-30_scb.pdf

الحرب الأوكرانية [68]. لقد حذا نظام الأسد حذو روسيا، ولا يزال على أي حال غير ملتزم بأي تقدم. في شباط/ فبراير 2021، بعد الدورة الخامسة، أشار بيدرسون إلى أن اللجنة لا يمكنها "مواصلة الطريقة التي عملت بها حتى الآن". لكي تكون منتدى يبني الثقة وليس العكس، فإنها ستحتاج إلى "خطة عمل وتفاعل حقيقي حول مقترحات ملموسة" [69]. بعد عامين، في كانون الثاني/ يناير 2023، أشار بيدرسون، أمام مجلس الأمن، إلى أن أحمد كزبري، الرئيس المشارك الذي رشحه النظام، "لم يرد بعد على رسالتي المؤرخة بحزيران/ يونيو الماضي، بخصوص تحسين أساليب عمل اللجنة" [70].

وفقًا لمسؤول سابق في الأمم المتحدة، لم يكن لدى ديمستورا ولا بيدرسون أي أوهام حول احتمالات الإصلاح الدستوري الحقيقي [71]. وإنما عُدَّت اللجنة بالأحرى وسيلة لإيجاد دوافع جديدة وبناء بعض الثقة بين أطراف الصراع. وفي حين أن هذه المقاربة تستحق بالتأكيد المحاولة، فإن إجراء تقويم نزيه لما تحقق وما يمكن تحقيقه من إنجازات كان سيثير تساؤلات جدية بصدد سبب وجود اللجنة. يمكن أن يأخذ التقويم النقدي الرأي القائل بأن اللجنة أضرت بمصداقية المبعوث الخاص كوسيط جاد، وقدمت لنظام الأسد وداعميه الروس وإلى الإيرانيين بعض التغطية والوقت لخلق الوقائع على الأرض. في غضون ذلك، كان يمكنهم التظاهر بالانخراط في جهود الوساطة إلى أن ظهر الإرهاق على الصراع الدولي، وبدأ التطبيع مع النظام. وأكد بيدرسون مرارًا أن اللجنة وحدها لا تستطيع حل الصراع، وأكد التحديات الثانوية العديدة التي تواجهها سورية [72]. ومع ذلك، سمح باستمرار العملية لمدة ثلاثة أعوام، على الرغم من انسحاب نظام الأسد في وقت مبكر، وعلى الرغم من البيان الذي أدلى به ما يسمى بالوفد الحكومي، خلال الدورة الثانية في تشرين الثاني/ نوفمبر 2019، بأنه لن يلتزم بالشروط الإجرائية، لأنه لا يمثل الحكومة السورية [73].

من هذه النقطة فصاعدًا، على وجه الخصوص، خلقت العملية وهم التقدم، لكنها في الواقع ساهمت في توفير مناخ تم فيه تجنيب القوى الخارجية من أي موجب لتركيز انتباهها، وأن تصبح أكثر إبداعًا. بدلًا من ذلك، يمكنهم إعادة التأكيد بشكل مريح على دعمهم للجنة الدستورية التي ترعاها الأمم المتحدة. إن تقويما أكثر صدقًا هو أنه من الضروري أن يقوم مبعوث الأمم المتحدة بكل ما يلزم للحفاظ على منصات التواصل القائمة على قيد الحياة، حتى لا تكون هناك حاجة للبدء من الصفر، إذا أصبحت الظروف السياسية أكثر ملاءمة لتحديد الحلول الدبلوماسية والموافقة عليها [74]. في النهاية، يصعب بناء القنوات الدبلوماسية، ولكن يمكن تدميرها بسهولة.

رسميًا، يواصل بيدرسون القول إنه حريص على إعادة عقد اللجنة في أقرب وقت ممكن [75]. ويشكك

(68) انظر: https://syriadirect.org/syrian-constitutional-committee-at-an-impasse-following-cancellation-of-its-ninth-session/

(69) انظر: http://www.youtube.com/watch?v=J1SMK22gNPU

(70) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 25 كانون الثاني/ يناير 2023.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2023-01-25_secco_un_special_

(71) مقابلة مع مسؤول سابق في الأمم المتحدة، 2 كانون الأول/ ديسمبر 2022.

(72) تشدد اختصاصات اللجنة الدستورية والنظام الداخلي الأساسي أيضًا على «أهمية المضي قدمًا في عملية سياسية أوسع نطاقًا». انظر:
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S_2019_775_E.pdf

(73) مقابلة مع دبلوماسي غربي، 6 أيار/ مايو 2023.

(74) مقابلة مع مسؤول سابق في الأمم المتحدة، 3 شباط/ فبراير 2023.

(75) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 25 كانون الثاني/ يناير 2023.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2023-01-25_secco_un_special_envoy_for_syria_mr._geir_o._

عدد من أصحاب المصلحة في سبب وجود raison d'être اللجنة، لكن سحب الدعم من جانب واحد ليس خيارًا مفضلًا، لأنه سيمنح روسيا والأسد أدلة للقول بأن المعارضة السورية وأنصارها الغربيين دمروا العملية السياسية. إن المعارضة السورية في وضع صعب للغاية.

"ليس من مصلحتنا إنهاء المسار الوحيد في العملية السياسية الذي ظل نشطًا بطريقة ما، حتى لو وصل إلى طريق مسدود"، كذا قال أحد الشخصيات البارزة في هيئة التفاوض السورية، مضيفًا أن "الأسد يسعى جاهدًا لإنهاء أي عملية سياسية في جنيف، من أجل تجاوز القرار (2254) وإقناع دول المنطقة والمجتمع الدولي بالتعامل فقط مع هذا النظام، وليس مع أي طرف سوري آخر، أي المعارضة" [76].

5.3 دبلوماسية خطوة -خطوة

في عام 2019، رأى المبعوث خطر حدوث مأزق استراتيجي، تستمر فيه ظروف السوريين في التدهور. وحذر من أنه يجب تجنب سيناريو "لا حرب ولا سلام"، حيث يتم تجميد خطوط القتال في الغالب، ولكن الصراع والاضطرابات الدورية مستمرة [77]. ولهذا السبب، أشار إلى الحاجة إلى "خطوات ملموسة ومتبادلة" على الأرض، من أجل بناء الثقة بين أطراف الصراع للدفع نحو عملية سياسية أوسع. ودعا المبعوث لاحقًا إلى اتخاذ إجراءات ملموسة، وصفها بأنها "نموذج خطوة بخطوة" لأول مرة، في مذكرته لمجلس الأمن في 22 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019. ومنذ ذلك الحين، ذكر بانتظام المشاورات مع الأطراف السورية والدولية بخصوص هذه المسألة. تصف فكرة دبلوماسية خطوة بخطوة جوهر أي وساطة: الوسيط يتفهم بحذر ما يرغب أصحاب المصلحة في الصراع في طرحه على الطاولة، وما يريدونه في المقابل. وفيما يتعلق بالمجالات التي يمكن للدبلوماسية أن تعالجها، حدد بيدرسون "وقف إطلاق النار على مستوى البلاد، ومكافحة الجماعات الإرهابية المدرجة في قائمة مجلس الأمن، والعقوبات، وتخفيف الصعوبات الاقتصادية بشكل عام" [78].

إثر حدوث مأزق استراتيجي بعد وقف إطلاق النار الروسي -التركي، في آذار/ مارس 2020، أصبحت مخاوف بيدرسون بخصوص سيناريو "لا حرب ولا سلام" حقيقة واقعة. وكردة فعلٍ، أكد المبعوث أن "الدبلوماسية البناءة بين الأطراف الدولية الاساسية» ضرورية للمضي قدمًا بجميع جوانب تفويضه/ مهامه [79]. وبعد شهرين، أعرب عن أمله في أن يؤدي الجمود الاستراتيجي إلى إدراك أن التوصل إلى حل عسكري للصراع أمرٌ مستحيل، وهو ما قد يحبذ إحراز تقدم في مبادرة خطوة بخطوة [80]. وكرر هذا الأمل بعد عام، مشيرًا إلى أنه «ببساطة، مجرد محاولة التغلب على الوضع الراهن غير المقبول -ولا سيما بالنظر إلى المعاناة الإنسانية، واستمرار أزمة التشرد، وانهيار الاقتصاد، والتقسيم الفعلي للبلد، لأخطار التصعيد المتجدد، واستمرار خطر

pedersen_briefing_as_delivered.pdf

(76) مقابلة مع قيادي سابق في الهيئة العليا للمفاوضات، 30 آذار/ مارس 2023.

(77) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 27 حزيران/ يونيو 2019.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2019-06-27_scb.pdf

(78) انظر: http://www.youtube.com/watch?v=J1SMK22gNPU

(79) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 19 آب/ أغسطس 2020.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2020-08-19_secco_un_special_

(80) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 18 أيلول/ سبتمبر 2020.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2020-09-18_secco_un_

الإرهاب» تنطوي على أخطار جسيمة، ويمكن أن تلحق تكاليف باهظة بأطراف الصراع [81]. لم يتحقق أمل بيدرسون في أن يؤدي الجمود إلى طرح أطراف الصراع على طاولة المفاوضات. أقر بيدرسون بأن الانقسامات ظلت عميقة، وبأن "متلازمة أنت الأول" ستعوق التقدم. وأشار أيضًا إلى أن اللاعبين الرئيسين "سيستثمرون في إدارة الصراع أكثر مما يبذلونه من أجل حله»، وهو ما يخاطر بأن تصبح سورية صراعًا طويلًا يستمر لأجيال [82]. ولم يوضح بيدرسون ما يعنيه بالضبط بمصطلحي "إدارة الصراع" و "حل الصراع". لكن من الجدير بالذكر أنه استخدمهما كما لو كانا بحالة تناقض مع بعضهما البعض. ومع ذلك، في ربيع عام 2021، وصلت الحرب السورية إلى حالة أصبحت فيها الإدارة الفعالة للصراع شرطًا أساسيًا لأي محاولات لحل الصراع.

على الرغم من استمرار "متلازمة أنت الأول"، أشار بيدرسون في إحاطته الإعلامية أمام مجلس الأمن في 20 كانون الأول/ ديسمبر 2021 إلى أن هناك "اهتمامًا كافيًا من جميع الأطراف، لاختبار ما يمكن أن يكون ممكنًا من خلال عملية سياسية أوسع". على سبيل المثال، استشهد بالمفاوضات الأميركية الروسية التي سهلت اعتماد قرار مجلس الأمن 2585 [83] في تموز/ يوليو 2021، مشيرًا إلى أن هذه القنوات ستكون شيئًا يجب الحفاظ عليه والبناء عليه. في حين أنه من المتوقع أن يرحب مبعوث الأمم المتحدة بأي اتفاق يتم التوصل إليه في مجلس الأمن، لم يكن ابتزاز روسيا للحالة الإنسانية [84] بأي حال من الأحوال مثالًا إيجابيًا لبناء الثقة والأمان، نحو "دورة فعالة من الخطوات المتبادلة"، يمكن أن تدفع بعملية سياسية أوسع [85]. على العكس من ذلك، فقد زادت من انعدام الثقة وتسييس المعونة الإنسانية دون داع، ولا سيما مسائل التعافي المبكر [86]. ومجددًا، يبدو أن المبعوث حاول أن يخلق انطباعًا بأن هناك على الأقل بعض التطورات الواعدة التي ينبغي البناء عليها، رغم أن الواقع يقول خلاف ذلك.

في شباط/ فبراير 2022، قلل الغزو الروسي لأوكرانيا بشكل كبير من المجال المحتمل للدبلوماسية البناءة بين الولايات المتحدة وروسيا. ومع ذلك، يواصل بيدرسون الدعوة إلى مقاربته خطوة بخطوة، على الرغم من أنه يقول إن "الحوار الدبلوماسي المنسق والمستدام والقوي (...) خاصة بين الولايات المتحدة وروسيا" هو "شرط أساسي" لمقاربته [87].

(81) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 20 كانون الأول/ ديسمبر 2021.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2021-12-20_secco_un_special_envoy_

(82) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن، 26 أيار/ مايو 2021.
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2021-05-26_secco_un_special_envoy_for_syria_mr._geir_o._pedersen_briefing_as_delivered_.pdf

(83) انظر: http://unscr.com/en/resolutions/2585

(84) اشترطت روسيا موافقتها على تجديد التفويض عبر الحدود، الذي يسمح للأمم المتحدة بجلب المساعدات من تركيا إلى شمال غرب سورية من دون إذن من دمشق، بزيادة عمليات التسليم عبر الخطوط ومساعدات التعافي المبكر.
https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/06/27/Is-Russia-about-to-block-a-key-aid-route-into-northwest-Syria

(85) إحاطة مبعوث الأمم المتحدة الخاص لسورية أمام مجلس الأمن،
https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2021-12-20_secco_un_special_envoy_

(86) Al-Abdeh, M., Hauch, L., Early Recovery Assistance in Syria: Balancing Political and Humanitarian Needs, Beirut: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023

(87) انظر: http://www.youtube.com/watch?v=J1SMK22gNPU

إضاءة على الديناميات الحالية

نظرًا لكون اللجنة الدستورية -اعتمادًا على تفاؤل المرء- إما معلقة أو معطلة الوظيفة نهائيًا، فإن دبلوماسية خطوة بخطوة تشكل الآن الدافع الرئيس لجهود المبعوث الخاص. أجمع دبلوماسيون وشخصيات سياسية أخرى معنية بالصراع السوري، قابلناهم عند إعداد هذا التقرير، على أنهم غير متأكدين من ماهية الخطوة بخطوة في الواقع. وربما كان سبب هذا الالتباس هو أنها مجرد آلية من دون خارطة طريق لإطار تفاوضي يمكن لأصحاب المصلحة في الصراع النظر فيه والاستجابة له. في غياب مثل هذا الإطار، فسّر أصحاب المصلحة في الصراع مبادرة بيدرسون، خطوة بخطوة، بشكل مختلف، بناءً على تجاربهم الفردية وتصوراتهم للصراع.

رفضت هيئة التفاوض السورية المعارضة في البداية مقاربة خطوة بخطوة؛ لأنها رأت أنها تفويض مطلق (شيك على بياض) لإضفاء الشرعية على تعامل أعمق مع نظام الأسد، من دون أي توضيحات تخص التفاصيل. وإضافة إلى ذلك، شعرت تلك المعارضة بالتهميش، بسبب المقاربة بالنظر إلى أن خطوة بخطوة بدت أنها تركز على أصحاب المصلحة في الصراع الدولي وعلاقتهم بنظام الأسد، من دون جعل المعارضة السورية جزءًا من المعادلة. في أواخر عام 2022، أخبر ممثلو الهيئة العليا للمفاوضات بيدرسون بشكل خاص أنهم سيكونون منفتحين على إعادة تقويم موقفهم، إذا شارك المبعوث معهم ورقة الخطوط العريضة التي شاركها مكتب المبعوث الخاص مع أصحاب المصلحة الدوليين مثل P3 + 1 (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وألمانيا) [88]. لم يفعل بيدرسون ذلك، حتى الآن [89]. في حين أن السرية جزء من الدبلوماسية، فإن وضع الهيئة العليا للمفاوضات، المكلفة بالتفاوض نيابة عن المعارضة السورية في جنيف في موقف دفاعي/ خلفي يتعارض مع بند قرار مجلس الأمن رقم (2254) الذي يتحدث عن عملية سياسية يقودها سوريون ويتملكها سوريون أيضًا. على العكس من ذلك، يعمل مكتب المبعوث الخاص بشكل فعال على تقليل شرعية المعارضة كشريك تفاوضي ذي مكانة متساوية، مع تعزيز شرعية النظام، من خلال معاملته ضمنيًا على أنه المحاور السوري الوحيد العملي.

من جانبها، كانت روسيا متشككة تجاه خطوة بخطوة منذ البداية. ورأت أنها محاولة من قبل المبعوث الخاص لبناء مسار مواز لمسار اللجنة الدستورية، حيث سيكون الغرب مهيمنًا ونفوذ روسيا أقل. خلال اجتماع لمجلس الأمن في 26 نيسان/ أبريل 2022، رفض السفير الروسي لدى الأمم المتحدة، فاسيلي نيبينزيا، بأدبٍ يخالطه حزم، مقاربة خطوة بخطوة، وطلب من بيدرسون الالتزام بتفويضه، لأنه «لدينا عدد متزايد من الأسئلة حول محاولات المبعوث الخاص للدفع بمبادرة خطوة بخطوة، التي لا يزال محتواها المحدد والمشاركين فيها

(88) وفقًا لعدة مصادر، أصدر مكتب المبعوث الخاص ورقة تفصيلية تتضمن قائمة من (13) خطوة، يمكن أن تشكل تنازلات من النظام، مثل تسهيل إصدار جوازات السفر، وتقليل التجنيد العسكري، وتوسيع نطاق وصول المساعدات الإنسانية. وليس من الواضح موافقة الأسد على التفاوض على أي من هذه الخطوات: أوقعت أم لا. ومع ذلك، من وجهة نظر النظام، فإن تطوير وتعميق العلاقات الثنائية مع الدول المنفتحة على التطبيع التدريجي هو أكثر ملاءمة من وجود الأمم المتحدة كوسيط.

(89) مقابلة مع بدر جاموس، رئيس الهيئة العليا للمفاوضات، 9 آذار/ مارس 2023.

وقيمتها المضافة غير واضحة. بعد كل شيء، ترفض كل من دمشق والمعارضة أفكاره" [90]. قد يتغير هذا الموقف، إذا تمكن الروس من الاستفادة من خطوة بخطوة، للحصول على قوة خطابية، ويشرعنوا العملية الرباعية التي يحاولون تأسيسها مع تركيا وإيران ونظام الأسد (انظر أدناه).

وكذلك تحفظت الولايات المتحدة على مقاربة مكتب المبعوث الخاص، خطوة بخطوة. وفقًا لمصدر معارض، زار بيدرسون واشنطن العاصمة مرتين، بين تموز/ يوليو وتشرين الأول/ أكتوبر 2022، للدفاع عن خطوة بخطوة [91]. ومع ذلك، وفقًا للمصدر نفسه، طلب المبعوث الأميركي إلى سورية، إيثان غولدريتش، من بيدرسون، ألا يذكر خطوة بخطوة في البيان الصحفي بعد أحد اجتماعاتهم. وبدلًا من ذلك، ضغطت الولايات المتحدة من أجل الواقعية، لكنها قدمت دعمًا مشروطًا إذا نجح المبعوث النتائج لأول مرة في التوصل إلى نتيجة. في كانون الثاني/ يناير 2023، أعربت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وألمانيا (P3 + 1) لأول مرة عن تأييدها لخطوة بخطوة في بيان مشترك [92]. وفقًا لأحد كبار المفاوضين المشاركين في مسار جنيف، كان البيان بمثابة تنازل لبيدرسون الذي طلب مقترحات ملموسة لمبادرة خطوة خطوة يمكن أن يقدمها إلى دمشق خلال زيارته في شباط/ فبراير [93]. وافقت مجموعة (P3 + 1) على التعبير عن التأييد العام، لكنها رفضت تقديم عروض ما دام النظام لم يتخذ الخطوة الأولى ذات المصداقية.

عمومًا، الدعم الأوروبي للخطوة بخطوة محدود، ويرجع ذلك في الغالب إلى ما أسماه بيدرسون "متلازمة أنت الأول". أي أن معظم الأوروبيين ليسوا على استعداد لوضع أي شيء على الطاولة، قبل أن يعرفوا ما سيحصلون عليه في المقابل، أو على الأقل الحصول على إطار عمل ملموس لعملية تفاوض ذات معالم واضحة. هذا هو المكان حيث ترتبط فيه دبلوماسية خطوة بخطوة بالسياسة المتعلقة بمساعدة التعافي المبكر. تتعلق غرفة الطوارئ بالأنشطة الإنسانية التي تتجاوز تقديم الإغاثة الفورية، ولكنها لا ترقى إلى إعادة الإعمار الكاملة. اتفق المانحون الغربيون على الحاجة إلى زيادة تمويل التعافي المبكر لتلبية احتياجات سورية الإنسانية المتزايدة باستمرار [94]. ومع ذلك، فإن الخطوط الفاصلة بين التعافي المبكر وإعادة الإعمار ضبابية، ولهذا السبب دفعت روسيا لإدراج الدعوة إلى زيادة مساعدة التعافي المبكر في قرارات مجلس الأمن الأخيرة، مقابل الموافقة على تمديد التفويض الحيوي للمعابر الحدودية. ترى روسيا أن التعافي المبكر وسيلة لتحويل الخطاب بعيدًا عن "الصراع" (مصطلح سياسي) إلى مزيد من قضايا التعافي الفنية التي تشير إلى أن سورية قد وصلت إلى مرحلة ما بعد الصراع [95]. تستكشف بعض الدول والمؤسسات الغربية التي ترى فوائد في إعادة بعض التنسيق على الأقل مع نظام الأسد أيضًا الأحوال، لترى أهي صالحة أم لا [96]. المبعوث الألماني إلى سورية، على سبيل المثال، اقترح مشروعًا على بيدرسون، حيث تقدم ألمانيا

(90) انظر: https://undocs.org/en/S/PV.9022

(91) مقابلة مع مسؤول في الهيئة العليا للمفاوضات، 12 كانون الأول/ ديسمبر 2023.

(92) انظر: https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2575032

(93) مقابلة مع مسؤول في الهيئة العليا للمفاوضات، 14 شباط/ فبراير 2023.

(94) انظر: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2022/05/10/

(95) Al-Abdeh, M., Hauch, L., Early Recovery Assistance in Syria: Balancing Political and Humanitarian Needs, Beirut: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023.

(96) على سبيل المثال، حثّ برنامج الأمم المتحدة السكاني صانعي السياسات، في تقرير حديث حول تعافي الخدمات والبنية التحتية في سورية، على «تجاوز الانقسامات النموذجية عبر الأهداف الإنسانية والإنعاش المبكر وإعادة الإعمار والتنمية على المدى الطويل». ستتطلب هذه الدعوة غير المباشرة لإعادة الإعمار تعاونًا رسميًا مع نظام الأسد وتفكيك المبادئ الإنسانية ومبادئ الأمم المتحدة. انظر:

الضوء الأخضر وتمول شركة سيمنز لإعادة تشغيل محطة كهرباء في سورية، مقابل تنازلات لم يتم تحديدها بعد من جانب النظام، وفقًا لدبلوماسي مطلع على العرض [97]. خلال زيارته الأخيرة إلى برلين، التقى بيدرسون بوزير دولة رفيع المستوى في وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية للمرة الأولى [98]. لكن وضع التنازلات على الطاولة ذات البعد الإنساني والسياسي القوي يخاطر بخلق منحدر زلق، يمكن أن يقوض تدريجيًا موقف سياسة عدم التطبيع للغرب. ومع ذلك، يمكن للأنشطة الإنسانية، من ضمن ذلك التعافي المبكر، أن تشكل «نقطة دخول (نقاط) للتوصل بعد ذلك إلى وقف إطلاق النار، وإحداث حوار سياسي. ومع ذلك، يمكن للأنشطة الإنسانية، ومنها غرفة الطوارئ، أن تشكل «نقطة دخول (نقاط) للتوصل بعد ذلك إلى وقف إطلاق النار، وإحداث حوار سياسي. ومن ثم الدخول في مجال ربّما يمكن فيه أيضًا مناقشة السياسة «، كما قال المبعوث الخاص السابق للأمم المتحدة ستيفان ديمستورا [99]. ولكن لكي يحدث ذلك، يحتاج صانعو السياسة إلى الاعتراف بالبعد السياسي المتأصل في المشاركة الإنسانية والتفكير فيه كعنصر من عناصر الدبلوماسية بطريقة صادقة وشفافة.

في نهاية المطاف، تعكس مقاربة خطوة بخطوة غموض الجمود الذي ميز الصراع السوري، منذ أوائل عام 2020. هذه المقاربة غامضة للغاية، بحيث لا يمكن رفضها تمامًا، ولكنها محددة بما يكفي للسماح لأصحاب المصلحة في الصراع بالتظاهر بدعم التقدم على الجبهة الدبلوماسية. فهي تسترضي في الوقت نفسه أولئك الموجودين في العواصم الغربية الذين يرغبون في مزيد من التعامل مع الأسد، من دون تجاوز المواقف السياسية المتفق عليها التي تفرض تنازلات مقابل انتقال سياسي لا رجعة فيه، وكذلك أولئك الذين يرغبون في عدم رؤية مثل هذه المشاركة [100]. ومع ذلك، فالقوى الخارجية التي لديها وجود على الأرض وتشارك بنشاط أكبر في الديناميات على الأرض لا تصطفّ وراء مقاربة المبعوث الخاص، خطوة بخطوة. يبدو أن روسيا وتركيا، على وجه الخصوص، تفضلان تحريك الأمور سياسيًا عبر المسارات الثنائية.

خلال صيف عام 2022، أقنعَت روسيا الأسد بتعميق الاتصالات غير الرسمية حتى ذلك الحين، مع جهاز المخابرات التركي. وأدى التواصل إلى اجتماع بين وزراء دفاع الدول الثلاث في موسكو، في 28 كانون الأول/ ديسمبر، أعقبه اجتماع لنواب وزراء الخارجية في 4 نيسان/ أبريل 2023 ضمّ وفدًا إيرانيًا. حتى الآن، توجت العملية بمحادثات بين وزراء خارجية الدول الأربع في موسكو، في 10 أيار/ مايو 2023. في حين أن نتيجة هذه العملية الرباعية لا تزال غير واضحة، فقد أصبح من الواضح أنها تستند إلى منطق وآليات مسار آستانة. ومع ذلك، من شبه المؤكد أنه يمكن استبعاد المصالحة الكاملة أو الانسحاب التركي من سورية. بعد كل شيء، لا يملك نظام الأسد وراعيه الروسي الوسائل أو الإرادة لتلبية المصالح الأمنية التركية كفاية [101]. لكن مجرد الاجتماع والحديث قد يحقق المطلوب بالفعل للأطراف الثلاثة المعنية: سجل أردوغان نقاطًا محلية قبل انتخابات أيار/ مايو؛ وتحافظ روسيا على موقف قوي في سورية، وتزيد من تفاقم التوترات بين تركيا وحلفائها في حلف شمال الأطلسي (ناتو)؛ في حين يحافظ نظام الأسد على

https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/09/infrastructure.pdf

(97) اتصال مع دبلوماسي أوروبي، 5 كانون الثاني/ يناير 2023.

(98) مقابلة مع مستشار سياسي أوروبي، 15 كانون الأول/ ديسمبر 2022.

(99) انظر: https://www.un.org/en/awake-at-night/S6-E2-staffan-de-mistura-harnessing-constructive-outrage

(100) انظر: https://www.eeas.europa.eu/eeas/syria-ten-years-we-stillneed-political-solution-addresses-root-causes-conflict_en

(101) انظر: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/in-syria-cutting-and-running-is-not-on-the-cards-for-turkey/

زخم تدريجي للتطبيع. ويمكن للعملية أيضًا أن تمهد الطريق لعدد من الترتيبات العملية المتعلقة بالطرق التجارية والمبادلات الإقليمية المحدودة. من وجهة نظر مجموعة آستانة، فإن مبادرة خطوة بخطوة هي إلى حد كبير مسار أميركي/ أوروبي، بوساطة الأمم المتحدة، مع النظام الذي يركز على قضايا العقوبات والمساعدات الإنسانية، وهو ما يعني أنه لا يوجد دور واضح لروسيا وتركيا وإيران، أو حتى الأطراف العربية. إن عدم وجود هدف نهائي واضح للتقدم، وكيفية ارتباطه بتنفيذ قرار مجلس الأمن (2254)، هو سبب آخر لاستمرار علامات الاستفهام. ومن دون مفهوم "بيئة آمنة وهادئة ومحايدة" محدد بوضوح، وخارطة طريق لتحقيق تلك البيئة من خلال آلية خطوة بخطوة، من غير المرجح أن تحقق المبادرة أي نجاح [102].

ومع ذلك، فإنّ عدم وجود مفهوم محدد بوضوح سمح مؤخرًا لعدد من الدول العربية بتبني مصطلح خطوة بخطوة، لتأطير إعادة ارتباطها بنظام الأسد، من ضمن ذلك التركيز على عودة اللاجئين، بما تتماشى مع جهود الأمم المتحدة الشرعية لدفع العملية السياسية. بعد قمّة لكبار الدبلوماسيين من دول الخليج وكذلك الأردن والعراق ومصر في جدة، في 15 نيسان/ أبريل 2023، تم إنشاء فريق اتصال لمواصلة المشاورات في عمان [103]. بعد أسبوعين، استضافت جماعة عمان، فيصل المقداد، وزير الخارجية السوري، وأصدرت بيانًا أكدت فيه التزامها بإيجاد حل للأزمة السورية. لم يوقع المقداد على البيان، لكن يبدو أنه وافق على حضور اجتماعات المتابعة لمناقشة مسائل المساعدات الإنسانية والأمن والسياسة [104]. في 7 أيار/ مايو 2023، أعادت جامعة الدول العربية قبول نظام الأسد، واشترطت أن تشكل مجموعة عمان (بالإضافة إلى لبنان) مجموعة وزارية لمواصلة التعامل مع النظام. وأشار كل من قرار جامعة الدول العربية رقم (8914) وبيان عمان إشارات مباشرة إلى قرار مجلس الأمن (2254)، واستخدما صيغة خطوة بخطوة، ولكنهما لم يتوقعا دورًا للمعارضة السورية [105]. كما دعا بيان عمان إلى زيادة المساعدة على الإنعاش المبكر في سياق عودة اللاجئين. وعلى الرغم من أن عمليات العودة الآمنة والكريمة تمشي مع المبادئ التوجيهية للمفوضية، فلا يمكن تحقيقها ما دامت المسائل الجوهرية المتعلقة بالحكم والأمن لا تعالج بجدية [106]. ويبقى أن نرى مدى أهمية المحادثات بخصوص "الحالة السياسية" التي يعتزم بيان عمان إدراجها في جدول الأعمال. ومع ذلك، فإن سجل النظام في التعنّت وتصريحات الأسد الأخيرة خلال زيارة إبراهيم رئيسي، الرئيس الإيراني، إلى دمشق في 3 أيار/ مايو 2023 -بأنه لن يكون هناك "مزيد من التنازلات" بسبب الضغط الخارجي- يشير إلى أن النظام سيحافظ على المسار [107].

يجد المبعوث الخاص للأمم المتحدة نفسه الآن بين مسار آستانة المتطور (الذي أقره سلفه بيدرسون) وعملية عمان (التي تثبت نفسها شفهيًا في قرار مجلس الأمن 2254) من دون المشاركة في أي منهما. إذا أراد بيدرسون تجنب البقاء بعيدًا عن الموضوع، ربما يشعر قريبًا بالإغراء لمساندة مجموعة

(102) للحصول على اقتراحات للمفهوم انظر: هاوش والعبدة: استراتيجية جديدة لإدارة الصراع في سورية، 2022،
https://www.clingendael.org/pub/2022/a-new-conflict-management-strategy-for-syria/

(103) انظر: https://www.jordannews.jo/Section-20/Middle-East/Arab-committee-to-end-Syrian-crisis-to-be-established-in-Amman-after-Eid-28251

(104) انظر: https://mofa.gov.iq/2023/05/?p=37063

(105) انظر: https://t1p.de/vpu6v

(106) من أجل الحصول على تفاصيل حول حدود الحماية التي تقدمها المفوضية ومعايير عودة اللاجئين إلى سورية، انظر:
https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/comprehensive-protection-and-solutions-strategy-protection-thresholds

(107) انظر: https://alwatan.sy/archives/344531

عمان أو أي تفاهمات لإدارة الصراع قد تتطور من عملية آستانة المتطورة. تشبه هذه الديناميكية أحداث عام 2018، عندما ابتعدت الولايات المتحدة في عهد ترامب عن سورية، واستغلت روسيا المناسبة للضغط من أجل مبادرة لتشكيل لجنة دستورية. ولدت المبادرة في سوتشي، وأقنعت روسيا ستيفان ديمستورا، مبعوث الأمم المتحدة آنذاك، بالمسايرة مقابل تعاون موسكو المستمر، من ضمن ذلك الضغط على نظام الأسد لحضور المفاوضات في جنيف. قرر ديمستورا المشاركة، لأنه أراد إنقاذ العملية السياسية التي ترعاها الأمم المتحدة. وكانت النتيجة أن العملية السياسية ضيِّقت إلى بعد واحد كان من السهل على روسيا وعميلها في دمشق التلاعب بها [108].

(108) عام 2017، قدم ستيفان ديمستورا، المبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى سورية، «السلال» الأربع المتمثلة في الحوكمة والإصلاح الدستوري والانتخابات ومكافحة الإرهاب، لتنظيم جهود التفاوض.

الخاتمة

أدّى تدهور العلاقات بين الغرب وروسيا، بسبب غزو أوكرانيا، إلى تضاؤل الأمل (الذي لا يزال موجودًا)، في الاتفاق على اتفاقية تقاسم/ التشارك في السلطة، كما هو منصوص عليه في قرار مجلس الأمن (2254). اعترف بيدرسون نوعًا ما بهذا المأزق، إذ أشار في تشرين الأول/ أكتوبر 2022 إلى أن القرار "لم ينجح حتى الآن" [109]. بعد مرور سبعة أعوام على اعتماد قرار مجلس الأمن (2254)، تغيرت بيئة الصراع الوطني والدولي تغيرًا كبيرًا. وإنّ حل الأزمة السورية اليوم يعني التوفيق بين أطراف بلد منقسم وممزق اجتماعيًا بحكم الواقع. إذا كان الانتقال السياسي المنصوص عليه في قرار مجلس الأمن (2254) بعيدَ المنال، في ظل الظروف السائدة، فقد تكون مهمة المبعوث الخاص الرئيسة هي تحديد ما يمكن عمله بشكل إبداعي، من حيث الإنجازات المؤقتة.

من بين الأهداف الخمسة [110] التي حددها بيدرسون لنفسه، يمكن القول إنه تم تحقيق هدفين متعلقين بالعملية، ولكن ليس من حيث الجوهر، وهما: عقد اللجنة الدستورية، وإشراك مجموعة واسعة من السوريين. ولم يحدث أي تقدّم بخصوص هدفين آخرين، هما: قضية المعتقلين والمختطفين والمفقودين؛ والتقارب الدولي نحو تسوية ذات مصداقية ومستدامة. تشير نتائج هذا البحث إلى أن الأسباب تكمن في خليط من الظروف غير المواتية، وهي السبب الرئيس؛ والإطارات والأساليب والخيارات الخاصة بالمبعوث الخاص، وهي السبب الثانوي. يبرز هدف بيدرسون الأخير المتمثل في "بدء حوار مستدام مع الحكومة السورية والمعارضة، حول بناء الثقة وتهيئة بيئة آمنة وهادئة ومحايدة"، على أنه مهمَل نسبيًا، وهنا تكمن هذه الفرصة.

إنّ تهيئة "بيئة آمنة وهادئة ومحايدة" هي محاولات مشمولة بولاية المبعوث، ويمكن القول إنها تشكل هدفًا واقعيًا مؤقتًا لإدارة الصراع، إذا كانت تُفهَم في المقام الأول على أنها عملية داخل سورية، تهدف إلى تحسين العلاقات بين مناطق السيطرة المتنافسة كنقطة انطلاق، بدلًا من تلك القائمة بين نظام الأسد والقوى الخارجية فقط. دعا بيدرسون باستمرار إلى بيئة آمنة وهادئة ومحايدة، لكنه لم يُحوّلها إلى مفهوم بعدُ، من خلال تحديد المصطلحات والأهداف الرئيسة والاتفاق عليها، بوضوح، مع أصحاب المصلحة في الصراع. ولم تجر بعدُ عملية تشاورية لوضع المعايير الدقيقة لبيئة آمنة وهادئة ومحايدة، وبعد ذلك، وضع خارطة طريق ذات معالم ملموسة وإطارزمني يمكن تقديمها إلى مجلس الأمن. بطبيعة الحال، لا يمكن للمبعوث الخاص أن يعمل إلا مع ما ينتزعه من أصحاب المصلحة في الصراع. ولكن في الوقت نفسه، فإن حقيقة أن أصحاب المصلحة في الصراع يستخدمون مواقف الأمم المتحدة الرسمية، لإضفاء الشرعية على سياساتهم، تمنح المبعوث الخاص تأثيرًا خطابيًا معينًا. هذه هي القوة الناعمة للأمم المتحدة، وعلى الرغم من أنها قد لا تكون قوية في حالة الصراع السوري، فإنها ليست عديمة المعنى. وهذا يعني أنه بدلًا من انتقاد الدبلوماسيين، لافتقارهم إلى الإبداع

(109) انظر: https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/transcript-press-stakeout-united-nations-special-envoy-syria-mr-geir-o-pedersen-after-meeting-minister-foreign-affairs-and-expatriates-mr-fayssal-mekdad-17-oct-2022

(110) من أجل التفاصيل، انظر القسم 2.

والتسويق للحصول على تنازلات محتملة، قد يفكر المبعوث الخاص في إعادة إنتاج نفسه كقائد فكري/رأي، ونقطة مرجعية للدبلوماسية السورية. إن مقاربة خطوة بخطوة في شكلها الحالي أقلّ بكثير من أن تقوم بذلك، لأنها تطلب من أصحاب المصلحة في الصراع صياغة تنازلات محتملة، من دون إعطائهم فكرة عما يستثمرون فيه وإلى أين ستنتهي. وتفتقر مقاربة خطوة بخطوة إلى رؤية وإطار توجيهيين شاملين. في حين أن الغموض البناء يمكن أن يكون مفيدًا، فإن كثيرًا من أوجه الغموض تؤدي إلى زيادة المخاطر وعدم اليقين.

لقد هزّ مسار آستانة المتطور وعملية عمان المشهدَ الدبلوماسي، لكن المحادثات رفيعة المستوى والبيانات الطموحة وخرائط الطريق لا يمكن أن تحلّ محل أطر واقعية لإدارة الصراع. في دوره كوسيط، حان الوقت لكي يضع المبعوث الخاص تصورًا مفهوميًا صحيحًا، لمقاربة تخلق بيئة آمنة وهادئة ومحايدة. يمكن استخدام منتديات وقنوات المبعوث الخاص الحالية مع أصحاب المصلحة السوريين والمجتمع المدني لتبادل الأفكار حول الشكل الذي يمكن أن يبدو عليه هذا. من خلال الاعتراف بواقع الانقسام الفعلي لسورية، ومن خلال التركيز على الحاجة إلى إنشاء روابط بين مجالات السيطرة، بالتفاوض حول مسائل مثل المساعدة والتجارة والسفر المدني والتعليم والتعافي من الكوارث؛ يمكن أن يتيح المبعوث الخاص الفرصة للمقاتلين السوريين ورعاتهم، لاختبار بعضهم حسن نيّة بعض، في مسائل لا تُعَد استراتيجية، من دون الالتزام بصفقة سياسية أوسع تعرّض مصالحهم لمخاطر جديدة. وإذا لم تثبت الثقة، يمكن للمقاتلين أن يعودوا إلى وضعهم الراهن من دون خسارة. وينطبق الأمر نفسه على الجهات الفاعلة الدولية المشاركة في المفاوضات، شريطة أن تلتزم بخطوط السياسة المتفق عليها سابقًا التي تستبعد استمرار دعم المبادرات، في حالة عدم الامتثال من الجانب الآخر. ولتسهيل هذا التقدّم، ينبغي للمبعوث الخاص أن يشارك في مناقشات شاملة مع الأطراف السورية، حول كيفية تعزيز السلامة والهدوء والحياد في مناطق الخطوط الأمامية والعلاقات عبرها. وينبغي أن تؤدي هذه المشاورات إلى وضع خارطة طريق للبيئة الهادئة المحايدة والآمنة، تشمل تنازلات ذات منفعة متبادلة تركز على القضايا السورية الداخلية. يجب النظر إلى هذه التدابير على أنها وسيلة لتحقيق غاية، وليست غاية في حد ذاتها، والهدف النهائي هو خلق بيئة مواتية لإعادة فتح البنود الكبيرة، ولا سيما الحوكمة، عندما يكون الوقت أكثر نضجًا.

على الرغم من أن التسوية التفاوضية التي يمكن أن تُنهي الصراع السوري لا تلوح في الأفق حتى من بعيد، فإن أطراف الصراع بحاجة إلى شبكة أمان وطريقة حية modus vivendi، تجعل المأزق الحالي أكثر قابلية للتنبؤ به وأكثر إنتاجية. ويمكن أن تساعد مقاربة البيئة الآمنة المحايدة والهادئة، كما هو موضح أعلاه، في إنشائهما كليهما.

مركز حرمون للدراسات المعاصرة

Harmoon Center for Contemporary Studies

Harmoon ArŞtırmalar Merkezi

Doha, Qatar: Tel. (+974) 44 885 996

Istanbul, Turkey: Tel. +90 (212) 813 32 17 PO.Box: 34055
Tel. +90 (212) 542 04 05

www.harmoon.org