



NMA

for
Contemporary
Research



المسار الدستوري كمدخل في تسوية الصراعات:

«اللجنة الدستورية السورية» نموذجاً

حزيران-يونيو / 2021



«مركز نما للأبحاث المعاصرة»

مؤسسة بحثية مستقلة غير ربحية تُعنى بتقديم الدراسات والأبحاث السياسية والاقتصادية والاجتماعية حول القضية السورية، لإسناد صناع القرار والمجتمع بالمعلومات والتحليلات العلمية المساهمة في اتخاذ القرارات العقلانية، وزيادة الوعي وتحقيق التنمية السياسية للوصول إلى تمكين المجتمع.

تأسس المركز في أيلول 2019 في الشمال السورية كمؤسسة ريادة في تقديم الدراسات والأبحاث المعمقة لصناعة سياسات أكثر فاعلية من خلال استجلاب المعلومة الصحيحة وإخضاعها لعملية تحليلية علمية للوصول إلى النتائج المنطقية التي يمكن الاستناد إليها في عملية صناعة القرار الرشيد.

تاريخ النشر: حزيران-يونيو/2021

البريد الإلكتروني

info@nmaresearch.com

الموقع الإلكتروني

nmaresearch.com

جميع الحقوق محفوظة © مركز نما للأبحاث المعاصرة

المحتويات

3	الملخص التنفيذي
4	الإطار النظري
6	أولاً: تسوية الصراعات ما بعد الحرب الباردة
10	اللحظة الحرجة والدمقرطة كمدخل
15	التحول من الاستبداد للديمقراطية
17	ثانياً: الدستور كمدخل في تسوية الصراعات تجارب ونماذج
22	موقع الدستور في التسلسل الزمني للتسوية
28	نماذج ترتيب الدستور في سلسلة التسوية
36	ترتيب خطوة الدستور ليست خياراً دائماً
39	ثالثاً: الأسئلة الرئيسية للصراع والتسوية السورية
40	التسوية دولية وليست محلية
43	اللجنة الدستورية كمدخل للتسوية السورية
46	التحديات التي تواجه المسار الدستوري
51	رابعاً: المسألة الدستورية السورية.. دستور مؤقت أم دائم
56	هل يكون الدستور هو الحل لإنهاء الصراع السوري
59	دستور دولي... نموذج كوسوفو
62	خامساً: الخاتمة والتوصيات
66	المراجع

ملخص تنفيذي

يعتبر مسار الإصلاح الدستوري أحد مكونات عملية تسوية الصراعات، ولكن السير في هذا المسار عادة لا يكون منفصلاً عن مسار مواز تتطلبه عملية تسوية الصراعات مثل وقف إطلاق النار، وإخراج المعتقلين لدى أطراف الصراع، والوصول لاتفاق سياسي الذي يعتبر المدخل للبدء في العملية الدستورية، وفي الحالة السورية، ونتيجة عدة عناصر تم التركيز على المسار الدستوري باعتباره المدخل الرئيسي للتسوية للصراع، لذلك سعت هذه الورقة إلى فهم دور المسار الدستوري في تسوية الصراعات عموماً، والعمل على فهم ديناميكيات الصراع السوري الحالي والمستقبلي لمحاولة تقييم حقيقي للمسار الدستوري، واحتمالية أن يسهم في تسوية الصراع من عدمه، وقد توصلت الورقة إلى التوصيات التالية:

أولاً: يجب على المعارضة السورية عدم الاستهانة بالمسار الدستوري، فهذا المسار أصبح جزء من مسار التسوية الدولية، وهو ما يتطلب حشد الموارد الضرورية للتعامل مع هذا الاستحقاق.

ثانياً: يمكن أن يكون المنتج النهائي للجنة الدستورية شكلاً من أشكال الإعلانات الدستورية المؤقتة، وهو أحد الخيارات التي يجب على المعارضة التفكير بها بجدية.

ثالثاً: تمتلك المعارضة ورقة قوة أساسية في هذا المسار وهي أن مطالبها في الوصول لدولة ديمقراطية دستورياً أمر لا يمكن للدول الفاعلة التغافل عنه، وعليه يجب على المعارضة زيادة فاعليتها في حشد دول العالم لجهة زيادة دعمها للطروح المعارضة.

رابعاً: التجارب الدولية تظهر اختلافاً في تموضع مرحلة كتابة الدستور في عملية تسوية الصراعات، ولكن اختلاف الترتيب لا يلغي حقيقة ضرورة الوصول إلى مسار تسوية يتضمن اتفاق سياسي كخطوة ضرورية. وعليه، لا بد من التركيز على ربط المسار الدستوري بمسار التسوية التي أقرها القرار 2254 وليس كمسار بديل يخلخل القرار

الإطار النظري

يعتبر مسار الإصلاح الدستوري أحد مكونات عملية تسوية الصراعات، حيث يعتبر الوصول إلى دستور جديد مدخلاً لإنتاج نظام سياسي واجتماعي واقتصادي جديد، بحيث يساهم هذا الدستور في توفير الحدود الدستورية الدنيا التي يرضيها أطراف الصراع، وبما يساعد هذه الأطراف في الانخراط الفعال في خطوات إضافية نحو إنهاء الصراع بشكله الكلي، مثل الانتقال للعمل السياسي والانكفاء عن العمل المسلح، أو الدخول في انتخابات وفق الدستور الجديد والقبول بنتائج هذه الانتخابات كمخرج للحل، ولكن السير في هذا المسار عادة لا يكون منفصلاً عن مسار مواز تتطلبه عملية تسوية الصراعات مثل وقف إطلاق النار، وإخراج المعتقلين لدى أطراف الصراع، والوصول لاتفاق سياسي قد يكون هو مدخلاً للبدء في العملية الدستورية، ولكن هذا لا يلغي احتمالية أن يكون الدستور الجديد هو الإطار الناظم للاتفاق السياسي الجديد.

وفي الحالة السورية يشكل المسار الدستوري الذي اختطته الأمم المتحدة مساراً ضمن أربع مسارات لتسوية الصراع في سورية هذه المسارات اصطلاحاً على تسميتها السلال الأربعة، ونتيجة ظروف متشابكة تم تنحية باقي السلال والتي من أهمها الوصول إلى صيغة حكم ذي مصداقية يكون هو المسؤول عن إدارة المرحلة الانتقالية وتطبيق الدستور وإجراء الانتخابات وفق الدستور الجديد، مما دفع بالكثيرين للشك بهذا المسار، وتبني رؤية مفادها أن هذا المسار لن يؤدي فعلياً إلى تسوية حقيقية للصراع، وإنما إلى شرعنة "النظام". وبالتالي، إبقاء جذور الصراع في سورية.

تسعى هذه الدراسة إلى فهم دور المسار الدستوري في تسوية الصراعات عموماً، والعمل على فهم ديناميكيات الصراع السوري الحالي والمستقبلي لمحاولة تقييم حقيقي للمسار الدستوري، واحتمالية أن يساهم في تسوية الصراع من عدمه.

إشكالية البحث

ينطلق تقييم السوريين لمسار اللجنة الدستورية من منطلقين متناقضين لفهم صيرورة المسار الدستوري في تسوية الصراعات ومتطلبات نجاح هذه المسار، فالقسم الغالب من السوريين يرفضون هذا المسار بحجة خروجه عن المسار الدولي "جنيف" وتجاوز مفهوم هيئة الحكم الانتقالي. وقسم يرى بهذا المسار هو مسار ضروري سيسهم في النهاية في الوصول إلى الحل السياسي الشامل، ولكن هذه التقييمات تنطلق في تحديدها للمسار الدستوري بربطه بالمسار السياسي التفاوضي الدولي حول القضية السورية، وليس ربطه بتطورات ديناميكية الصراع في سورية، مما يجعل التقييم منطقياً ظاهرياً، وغير منطقي واقعياً، وهو ما تسعى هذه الورقة للبحث في إشكاليته من خلال طرح الإشكالية التالية:

يعتبر الفموض في فهم ديناميكيات الصراع في سورية عنصراً في عدم فهم التقييم الحقيقي للمسار الدستوري، وبالتالي التخطيط في اختطاط سلوك سياسي واضح من قبل قوى الثورة يتناسب مع هذا التقييم.

ويسعى البحث للإجابة عن السؤالين التاليين:

♦ أولاً: كيف يمكن تحديد دور الإصلاح الدستوري في مسار تسوية الصراعات؟

♦ ثانياً: كيف يمكن فهم ديناميكيات الصراع الحالية والمستقبلية في سورية لتقييم مسار اللجنة الدستورية الحالية في تسوية الصراع السوري؟

فرضية الدراسة

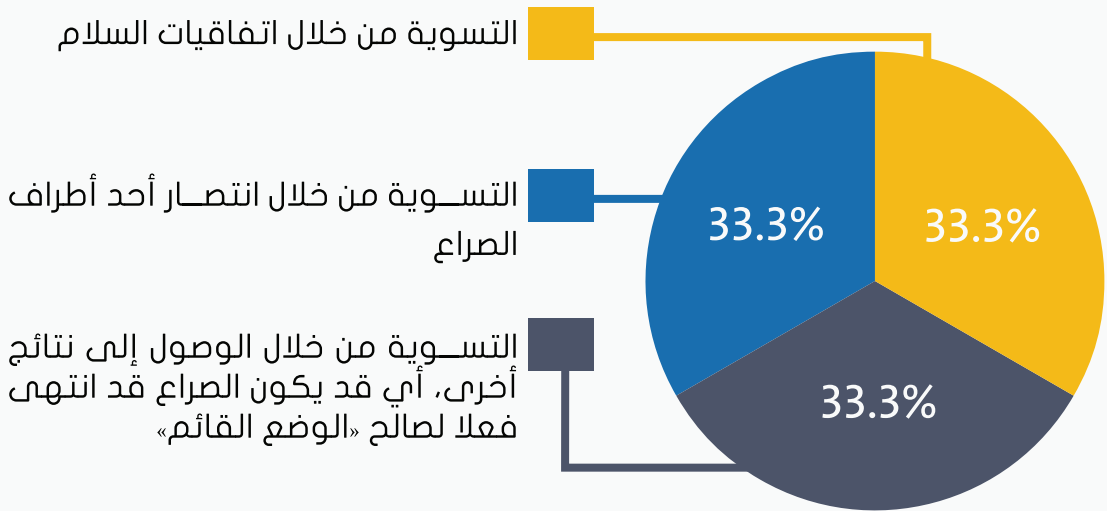
تنطلق الدراسة من الفرضية التالية:
إن الوصول إلى تقييم فعلي لمسار اللجنة الدستورية السورية يتناسب طرداً مع فهم ديناميكية الصراع السوري.

المنهج

ستعتمد العملية البحثية على المنهج التاريخي المقارن

أولاً: تسوية الصراعات ما بعد الحرب الباردة

يعتبر موضوع تسوية الصراعات من المواضيع التي شغلت الباحثين وخاصة في فترة ما بعد نهاية الحرب الباردة، وأصبح هناك العديد من المدارس النظرية التي تقدم طروحات حول أسباب نشوء الصراعات واستمرارها ووسائل تسويتها، وفي ورقتنا الحالية سنعتمد التقسيم الثنائي لأنواع الصراع وهو تقسيم بسيط يقوم على نوعين، وهما: أولاً: الصراع الدولي، أي الصراع الذي يكون أطرافه دول، والثاني: الصراع الداخلي. أي أن أطراف الصراع الأساسيين هم الحكومة وأطراف داخلية قد تكون معارضة بهدف تغيير الحكم، أو قوى انفصالية. وعليه، فالصراع السوري في هذه الحالة تنطبق عليه معايير التصنيف الداخلي رغم أن أطراف الصراع تتلقي دعم من دول أصبحت متواجدة على الأرض مباشرة. وإذا ما استعرضنا مؤشرات الصراعات الداخلية بعد الحرب الباردة في الفترة ما بين 1989-1999 نجد أنه تم تسويتها وفق أحد الطرق التالية:



أولاً: التسوية من خلال اتفاقيات السلام، ونسبتها الثلث، وكانت نسبة ما تم تسويته من خلال اتفاقيات سلام أعلى من النسب التي كانت خلال فترة الحرب الباردة.



ثانياً: انتصار أحد أطراف الصراع، ونسبتها الثلث، وتنقسم بالتساوي الحالات التي انتصرت فيها المعارضة مع الحالات التي انتصرت فيها الحكومة⁽¹⁾. وقد انخفضت نسبة هذه الطريقة عما كانت عليه في فترة الحرب الباردة.

ثالثاً: الوصول إلى نتائج أخرى، أي قد يكون الصراع قد انتهى فعلاً لصالح «الوضع القائم»، أي لصالح الحكومة ولكن من دون اعتراف واضح من الطرف الخاسر، ويصل إجمالي عدد الصراعات التي انتهت إما بنصر غير واضح أو بنتيجة أخرى إلى حوالي الثلث⁽²⁾. كما أن هناك صراعات أخرى قد تمتد إلى فترة طويلة إذا لم يتم بلورة تسويات ملائمة، ويحدد إدوارد عازار Edward Azar في دراسته للصراعات الاجتماعية الطويلة الأمد، أهم الحاجات الأساسية التي تسبب هذه الصراعات وهي:

1. الحاجة إلى الأمن
2. الحاجة إلى الهوية والانتماء
3. الحاجة إلى الاعتراف والتقدير والاحترام
4. الحاجة إلى المشاركة في القرار أو الحكم
5. الحاجة إلى العدالة
6. الحاجة إلى الحرية.

(1) بيتير فالنستين، مدخل إلى فهم تسوية الصراعات- الحرب والسلام والنظام العالمي» ط1 (عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية، 2006) ص 187

(2) بيتير فالنستين، مدخل إلى فهم تسوية الصراعات- الحرب والسلام والنظام العالمي» مرجع سابق، ص 188

7. الحاجات المادية للإنسان، تتمثل في الحاجة للغذاء والصحة والمسكن⁽¹⁾.

عموماً، يرى أصحاب هذه النظرية، أن تسوية الصراعات تتم من خلال إشباع هذه الحاجات، وفي أحيان كثيرة، إن عملية إشباع هذه الحاجات كالتى تتعلق بشح الموارد، أو تتعلق بالهوية والانتماء الحضاري، والتي ترتبط بموقع جغرافي واحد متنازع عليه، مثل الصراعات العرقية، والصراعات حول الاستقلال، قد تكون من الصعوبة بمكان، مما يجعل الصراع بين الأطراف عملية ممتدة وطويلة، كما قدم توماس أوслن دراسة بعنوان "فهم أسباب الحروب والسلام" حاول من خلالها تقديم إطار للإجابة عن ثلاث أسئلة محورية، وهي:

1. لماذا يبدأ الناس بالقتال؟

2. لماذا يتوقف الناس عن القتال؟

3. كيف يمكن صنع السلام الدائم؟

في ضوء هذه الأسئلة المحورية، يحدد أوслن الإطار المنهجي من العناصر التالية:

♦ **أولاً:** الأطراف المتنازعة، حيث تبدأ باللجوء إلى القوة أو العنف، لأن لديها أسباباً تشكل أهدافاً أو مظالم.

♦ **ثانياً:** لأن الأطراف المتنازعة، لديها موارد، أو مصادر تشكل قدرات/إمكانيات وفرص تدفعهم للعنف⁽²⁾.

♦ **ثالثاً:** لأن الأطراف المتنازعة لديها إرادة للحسم، أو القرار أو الحل ضمن قناعة أنه لا بديل عن خيار العنف، لتحقيق أهدافها؛ أو هو الخيار الذي يقدم لها حلاً.

(1) سامي الخزندار، "إدارة الصراعات وفض المنازعات-إطار نظري" مركز الجزيرة للدراسات، قطر، 2014، ص 191

(2) سامي الخزندار، "إدارة الصراعات وفض المنازعات-إطار نظري" مركز الجزيرة للدراسات، قطر، 2014، ص 148

وعليه فعملية تسوية الصراعات العنيفة، وعملية الوقاية أو المنع الوقائي لحدوث صراعات عنيفة على مستوى الصراعات الداخلية، أو الدولية يشكلان عملية معقدة ومركبة، وذلك، لاعتبارات عدّة، منها:

طبيعة قضايا
وأهداف الصراع

الظروف المحيطة
بالصراع

طبيعة آثار ونتائج
الصراع

طبيعة دور أطراف
الصراع

اللحظة الحرجة والدمقرطة كمدخل

تحاول العديد من دراسات الصراع وتسويتها، اعتبار أن نقطة البدء في عملية تسوية الصراع، تكون من لحظة دخول الأطراف المتصارعة فيما يُعرف بـ "مرحلة أو لحظة الاستواء، أو النضج، أو ما يمكن تسميتها باللحظة المواتية". إذ يُقصد بها الظروف والتغيرات، التي تؤدي إلى النقطة التي تبدأ فيها الأطراف المتصارعة، التفكير في الدخول في عملية تسوية للصراع العنيف الذي تعيشه، وتُعتبر لحظة النضج أو الاستواء، اللحظ التمهيدية للدخول في أي عملية تسوية للصراعات العنيفة. وترتبط مرحلة "الاستواء أو النضج"، أو "اللحظة المواتية" بشروط وعوامل عدّة.

يُقصد بها الظروف والتغيرات، التي تؤدي إلى النقطة التي تبدأ فيها الأطراف المتصارعة، التفكير في الدخول في عملية تسوية للصراع العنيف الذي تعيشه

اللحظة الحرجة

وفي الحالات الصراعية التي يكون الخلاف حول السيطرة على الحكم هو الموضوع الرئيسي للصراع الداخلي فإن مدخل الديمقراطية يعتبر مدخلا رئيسيا في معالجة هذه الصراعات، وهذا أمر منطقي نظرا لأن هذه الحروب نشبت أساسا للسيطرة على النفوذ والقوة، وتعد «مشاركة الأطراف» إحدى طرق معالجة هذه الحروب، ونقصد بذلك إتاحة المجال أمام مجموعة من الأطراف التي كانت مضطهدة أو مستثناة من دائرة النفوذ، وقد تشتمل التسوية على إجراءات لتحويل الصراع إلى أشكال دستورية بعيدة عن العنف، ويتطلب مثل هذا الأمر وجود نظام أحزاب سياسية تقوم على حرية الاجتماعات، وحماية حقوق الإنسان، وحق الوصول إلى وسائل الإعلام، وضمان الأمن في الحملات الانتخابية،

وصيانة استقلال اللجان الانتخابية ، وإجراء انتخابات نزيهة ، والتعهد بتشكيل حكومات جديدة بصورة حرة استناداً إلى نتائج الانتخابات . وبمعنى آخر فإن الديمقراطية ليست مجرد وصفة سريعة وإنما عملية ذات أبعاد عديدة، كما أنها ليست مجرد ترتيب عملية انتخابية معينة، بل ترتبط - أيضاً - بالحفاظ على توازن القوى في المجتمع؛ ويسهم هذا كله في بلورة نظام حكم جديد يحظى بالمصداقية والقدرة على تحسين صورته أمام القوى السياسية، يمكن للنظام الديمقراطي أن يقوم في وقت واحد بحل الخلاف الأساسي، والانتقال بالمجتمع بعيداً عن المعضلة الأمنية الحادة المتمثلة في أن انتصار أي طرف معناه فناء الطرف الآخر، ولا شك في أن هذه المعادلة (انتصار طرف يعني فناء الطرف الآخر) هي النتيجة التي نجدها في الصراعات التي تنتهي بانتصار واضح لطرف وهزيمة واضحة للطرف الآخر^(٦). وفي هذا المجال طرح بعض الباحثين مجموعة من الآليات التي تشكل مدخلاً وإطاراً لعملية التسوية، وأهمها:

الآليات التي تشكل مدخلاً وإطاراً لعملية التسوية

تقاسم الموارد أو المصادر
المتنازع عليها

تغيير الأولويات / تعديل
الموارد الأساسية

تشارك السيطرة

المقايضة

الآليات التقليدية لتسوية
الصراعات

ترك السيطرة لطرف
آخر ثالث

ترك الأمور إلى فترة لاحقة
أو المستقبل

(٦) بيتير فالنستين، مدخل إلى فهم تسوية الصراعات- الحرب والسلام والنظام العالمي ط١(عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية، 2006) ص193

أولاً: تغيير الأولويات /تعديل الموارد الأساسية: في كثير من الأحيان، يمكن الوصول إلى تسوية بين الأطراف المتصارعة في الصراعات العنيفة، نتيجة لتغيرات تؤدي إلى قيام الأطراف المتصارعة، أو أحدها بإدخال تغيير أو تعديل، في الأولويات أو المطالب أو المواقف الأساسية.

ثانياً: تقاسم الموارد أو المصادر المتنازع عليها: تُعتبر هذه الآلية، وسيلة تسوية بين الأطراف المتصارعة، من خلال الاعتماد على مبدأ "الحل الوسط"، الذي يحقق بعض المطالب والأهداف الأساسية وليس - جميعها للأطراف، وفيه يحصل كل طرف، على جزء من المطالب، ويتنازل عن - جزء آخر. وهو ما يشكل، نقطة الالتقاء "الوسط" بين الأطراف المتنازعة. وبالطبع، إن عملية تقاسم الموارد أو الوصول إلى الحل الوسط، هي في غالب الأحيان، عملية معقدة ليس من السهولة تحقيقها، وهي نتاج عملية مخاض للمفاوضات والمساومة، تقوم على قاعدة الأخذ والعطاء. ولكن قبول هذه الآلية، يشكل إطاراً مبدئياً، يتم العمل به للوصول إلى تسوية للصراع^(٦).

ثالثاً: المقايضة: وهذه الآلية، تتم من خلال حصول طرف من أطراف الصراع، على جميع طلباته في جانب معين من قضية ما موضع الصراع، وفي المقابل، يحصل الطرف الآخر، على جميع طلباته في جانب آخر من هذه القضية.

رابعاً: تشارك السيطرة "السيطرة المشتركة" فعلاً سبيل المثال يمكن تشكيل حكومة ائتلافية، تمثل فيها الأطراف المتصارعة وفق ترتيبات معينة، وذلك لإدارة السلطة.

خامساً: ترك السيطرة لطرف آخر ثالث ليتم معالجة أو تسوية صراع بين طرفين، خاصة، في ضوء حالة عدم الثقة السائدة، بين الطرفين، باللجوء إلى آلية تسوية، تقوم على تنازل كل طرف عن سيطرته أو إدارته للموارد أو السلطة أو الأراضي أو القضية المتنازع عليها إلى طرف ثالث، يكون مقبولاً لكلا الطرفين وقد يكون ذلك لفترة زمنية قصيرة،

(٦) سامي الخزندار، "إدارة الصراعات وفض المنازعات-إطار نظري" مركز الجزيرة للدراسات، قطر، 2014، ص 195

أو مرحلة انتقالية، أو طويلة المدى، إلى أن تصل الأطراف المتنازعة؛ إلى صيغة اتفاق أو تسوية معينة.

سادساً: الآليات التقليدية لتسوية الصراعات هذه الآليات، تتمثل باستخدام مجموعة من الإجراءات والوسائل القانونية أو السياسية، وهذه الإجراءات، تكون مقبولة لأطراف الصراع. ومن أبرز هذه الآليات، التحكيم، خاصة في نزاعات الأرض أو الحدود بين الدول، سواء باللجوء إلى منظمة العدل الدولية، أو منظمات إقليمية، في منطقة الصراع. كما أن من أشكال هذه الآليات التقليدية، تنظيم استفتاء سواء لمعرفة آراء شعوب معينة أو السكان الأصليين في الاستقلال أو الانفصال، عن دول ما، أو ممارسة حق تقرير المصير.

سابعاً: ترك الأمور إلى فترة لاحقة أو المستقبل: تتمثل هذه الآلية في تأجيل تسوية قضية الصراع إلى المستقبل، "المحدد زمنياً أو المفتوح" ويتم عادة اللجوء إلى استخدام هذه الطريقة، لكسب الوقت الذي قد يترتب عليه، إقاً تغيير في المواقف السياسية، أو في الظروف المحيطة بالصراع، أو لخلق فرص جديدة لتسوية الصراع، أو انتظار نتائج أو تقارير معينة، من لجان أو بعثات، تعمل على التحقيق في الصراع أو دراسة تقديم بعض الحلول، إن هذه الآلية تعتمد على عدم إمكانية حل

كافة قضايا الصراع وتعقيداته في وقت واحد، مع إمكانية توفر فرص مستقبلية تسهم في تسوية الصراع^(٦).



(٦) سامي الخزندار، "إدارة الصراعات وفض المنازعات-إطار نظري" مركز الجزيرة للدراسات، قطر، 2014، ص 198

وقد قدم الباحث السويدي توماس أولسن، في دراسته حول أسباب الحرب والسلام. إطاراً يشمل مجموعة من الخطوات، أو المراحل لتسوية الصراعات هي:



1. **مرحلة الحوار:** وهي مرحلة الاتصالات والوساطة والمبادرات والمفاوضات التي تؤدي إلى اتفاقية سلام.

2. **مرحلة التنفيذ:** وهي المرحلة التي تتمحور حول تنفيذ اتفاقيات السلام، الموقعة بين أطراف الصراع.

3. **مرحلة الترسيع أو التطبيع:** وهي المرحلة التي يحدث فيها، أو تظهر فيها النتائج أو التغييرات الناتجة، عن تنفيذ الاتفاقية "أو مرحلة التنفيذ"، وفي هذه المرحلة، تلقى اتفاقيات التسوية ممارسة وقبولا وشرعية، على الصعيد الشعبي، وعلى صعيد النخب والقادة، وبالتالي تلقى قبولا وممارسة لما تنتجه الاتفاقية، من أنظمة وقوانين وسياسات، وكذلك ما يترتب على عملية تنفيذ الاتفاقية من نتائج واستحقاقات^(٦).

(٦) سامي الخزندار، "إدارة الصراعات وفض المنازعات-إطار نظري" مركز الجزيرة للدراسات، قطر، 2014، ص 199

التحول من الاستبداد للديمقراطية



مسيرة مناهضة للشيوعية في وارسو عام 1989

وقد جاءت معظم التحولات من الحكم الاستبدادي إلى الديمقراطية على شكل عمليات واسعة ومتلاحقة، بدلاً من حدوثها بمفردها دفعة واحدة. ولعل أبرز لحظات التغيير المثيرة للملاحظة والاهتمام تجسّدت في لحظة تنصيب نيلسون مانديلا رئيساً لجنوب إفريقيا، وفي حالة تدفق «سلطة الشعب» في شوارع الفلبين، والانتصار الحاسم لحملة التصويت بـ«لا» في استفتاء تشيلي عام 1988، والهزيمة المفاجئة للشيوعيين البولنديين في الانتخابات الحرة جزئياً عام 1989، ولكن هذه الأحداث وأغلب حالات التحول قد حدثت تدريجياً على مدى زمني طويل. وقد تلعب الأحداث الشهيرة دوراً حيوياً في تحفيز أو ترميز التحول السياسي، ولكن الطريق إلى الديمقراطية غالباً ما يبدأ قبل سنوات من تلك اللحظات، كما أنها تمتد لسنوات أيضاً من بعد حصولها وتحقيقها. وثمة أربع مجموعات واسعة من التحديات تبرز في هذا المجال وهي: التحضير لعملية الانتقال، إنهاء النظام الاستبدادي، نقل السلطة وإدارتها، وتحقيق الاستقرار وترسيخ الديمقراطية الناشئة^(١).

(١) سيرجيو بيطار وآخرون، "تجارب التحول إلى الديمقراطية"، القاهرة، دار الشروق، 2016، ص 630

ولم يسبق للحكومات الاستبدادية أن تخلت عن السلطة طواعية، ما لم يز فصيل من داخل النظام أو قطاع مهم واحد، على الأقل، أن عملية التخلي عن السلطة هي السبيل الوحيد لتجنب عواقب وخيمة أو غير مرغوب فيها مثل: خسارة كبيرة من الدعم والتأييد الشعبي، عنف مدني، انقسام في القوات المسلحة، ضرر اقتصادي خطير، نبذ وعزلة دولية، أو تهديد للسلامة الإقليمية للبلاد. إن ذل الهزيمة العسكرية أو الانهيار الاقتصادي أو الهزيمة الانتخابية تسارع أحياناً في الخروج على النظام. ولكن هذه الصدمات لا تفضي عادة إلى تحولات ديمقراطية ما لم تكن هناك قطاعات من الحكومة الاستبدادية متسامحة أو داعمة لمطالب المعارضة الديمقراطية^(٦).



(٦) سيرجيو بيطار وآخرون، "تجارب التحول إلى الديمقراطية"، القاهرة، دار الشروق، 2016، ص 631

ثانياً: الدستور كمدخل في تسوية الصراعات:

تجارب ونماذج

يتطلب الانتقال إلى الديمقراطية عقد اجتماعي جديد، والوثيقة الحاكمة لهذا العقد هي الدستور. وتتباين الخطوات التي انتهجتها كل دولة في هذا الصدد، فمنها من يسقط الدستور القديم بالكامل، ومنها من يقوم بإجراء تعديلات عليه تتلاءم وطبيعة المرحلة الجديدة. ويرتبط هذا بما إذا كان أسلوب التحول يمثل قطيعة كاملة مع الماضي أم قد حدث عبر عملية تفاوضية. ففي البرازيل تم انتخاب الكونجرس أولاً وعهد إليه بكتابة الدستور الجديد للبلاد، ثم تم التصويت عليه، وكذلك تونس التي أسقطت الثورة فيها دستوراً، ومن ثم فقد شكلت هيئة عليا وطنية كلفت بانتخاب مجلس وطني تأسيسي ليقوم بكتابة الدستور. وفي تشيلي تفاوضت المعارضة مع النظام لتعديل الدستور، وينطبق ذلك أيضاً على جنوب إفريقيا التي ظل الدستور القديم لها قائماً حتى

انتهت المفاوضات مع النظام السابق. وبالمقابل لم تغير الأرجنتين دستوراً إلا بعد انقضاء عشر سنوات من بداية فترة السلام الديمقراطي^(٦).



(٦) محمد محيي الدين، "مسارات التحول الديمقراطي- تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قديماً" برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016، ص 10

ولقد ازدهرت عملية بناء الدساتير بشكل غير مسبوق عقب نهاية الحرب الباردة في عام 1989 ففي أمريكا لجنوبية جاءت عملية بناء الدستور التي قامت بها البرازيل عام 1988، متبوعة بسرعة في كل من تشيلي 1989 وكولومبيا عام 1991 وبيرو 1993 ثم الأكوادور عام 2008، وبوليفيا عام 2009. وفي أفريقيا، مرّت 23 دولة من مجموع 52 دولة بصراعات داخلية مع حلول عام 1994. وفي جميع المناطق كان بناء الدستور عادة ما يتبع إحلال السلام.

وفي أوروبا الشرقية، نشأت دول جديدة كما أصاب دول قائمة أصلاً تغير كبير وصدرت دساتير جديدة في جميع الحالات. وفي آسيا، عمل على بناء دساتير مثلاً في كلا من إندونيسيا بفترة الأعوام 1999-2002، وباكستان عام 2010، ونيبال عام 2006، وأفغانستان عام 2004، ومنغوليا عام 1992، وميانمار عام 2008، كما جرت عمليات بناء الدستور هذه ضمن تحولات أوسع، ديمقراطية أحياناً وغالباً ما كانت في أوضاع ما بعد الصراع⁽¹⁾، وفي المنطقة العربية بعد عام 2011 شهدت عدد من الدول صياغة دساتير جديدة أو أذخا تعديلات دستورية مثل تونس ومصر والمغرب والجزائر.

وقد اختلف مسار الوصول للدساتير سواء بالنسبة للدساتير التي نجمت عن عملية انتقال سياسي (البرتغال 1976، وإسبانيا 1978، والبرازيل 1988، وتونس 2014)، أو بالنسبة للدساتير التي نجمت عن عملية نزاع مسلّح (تيمور الشرقية 2002، وأفغانستان 2004)⁽²⁾. مع العلم أن ثلث مجموع عمليات التصميم الدستوري التي تمت خلال الأعوام بين 1975 و2003 اشتمل على وثائق دستورية مؤقتة. وأنّه منذ العام 1990 تم اعتماد قرابة الـ 30 وثيقة دستورية مؤقتة، صدر 20 منها في دول كانت تعاني من حروب وصراعات⁽³⁾.

- (1) المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات حول عمليات وضع الدساتير "بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية" 2011، ص 8
- (2) إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا – الاسكوا، ص 9
- (3) إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا – الاسكوا، ص 8

ولوحظ ازدياد المشاركة الدولية في وضع الدساتير بعد تطورها في أعقاب حل الصراعات حيث لعبت الأمم المتحدة دوراً في التوصل إلى عمليات السلام في العديد من الدول، فمثلاً، في البوسنة وكوسوفو لعبت المشاركات الدولية دوراً مهماً في صنع السلام وبناء الدستور. وتضمنت السير الذاتية لمعظم الدساتير الصادرة بعد عام 1990 قصصاً للعمليات الدولية التي كانت سبباً في صدورها إضافة إلى نضالات شعوبها وعلى سبيل المثال يتضمن دستور كمبوديا 1993 قصصاً محلية ودولية فقد صدر ذلك الدستور عن جمعية تأسيسية منتخبة بمساهمة مصادر دولية عديدة من ضمنها الإسهامات الفاعلة للمحامين الفرنسيين⁽¹⁾.

وبالمثل فقد جرى تشكيل دستور نامبيا للعام 1990 من خلال قرابة أربعة عقود تزامنت فيها عمليات الأمم المتحدة والدبلوماسية الدولية وحرب إقليمية ونضال الثوار والحرب الباردة. ومن وجهة نظر القانون، فقد تم وضع هذا الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة من خلال انتخابات أشرفت عليها الأمم المتحدة وخلال اجتماعها الأول قررت الجمعية بالإجماع اعتماد استخدام المبادئ الدستورية للعام 1982، والتي تضمنها التقرير الذي قدمه الأمين العام للأمم المتحدة إلى مجلس

الأمن، وتمت الموافقة عليه بالقرار 435 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بصفتها إطار عمل للدستور وقد تولدت هذه المبادئ الدستورية من خلال المفاوضات التي جرت بين مجموعة الاتصال الغربية ودول المواجهة والاتحاد السوفيتي آنذاك وأطراف النقاش المفاوضين النامبيين⁽²⁾.



- (1) المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات حول عمليات وضع الدساتير "بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية" 2011، ص 12
- (2) المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات حول عمليات وضع الدساتير "بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية" 2011، ص 12

ويرسي دستور بلد ما القواعد القانونيّة التي تُشكّل نظاماً لكيفيّة حكم ذلك البلد، ويُحدّد استخدام السُلطة السياسية. كما يُعرّف الدستور بحقوق المواطنين وحرّياتهم، إلى جانب المبادئ العُليا للدولة. وينبغي أن تتوافق جميع القوانين والمراسيم التي تصدر بعد وضع الدستور مع القواعد الدستورية التي يتضمّنها. لذلك تحظى أحكام الدستور بأهميّة بالغة في ترسيخ حكم القانون وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق المرأة والأقليات الدينيّة⁽¹⁾.

إن عمليات الإصلاح الدستوري في بلد معين، غالباً ما تكون استجابة للتحديات الواسعة، كبناء السلام، والمصالحة والإدماج، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، بطريقة تُعتبر شرعية ومقبولة على نطاق واسع. ونظراً لتزايد المطالب التي تُلقى على عاتق الدساتير، فقد أصبحت معقدة وطويلة، وبالتالي أكثر صعوبة في تصميمها وتنفيذها. وغالباً ما تكون المخاطر كبيرة في عمليات الإصلاح الدستوري ذاتها، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمصالح الخاصة والتقسيمات الوطنيّة⁽²⁾. حيث يمثل الدستور، والذي غالباً ما يشار إليه باعتباره القانون الأعلى للبلاد، ما هو أكثر بكثير من مجرد إطار قانوني شامل للمجتمع، فهو ينظم السلطة السياسية ويؤثر بقوة على العلاقات بين المجتمع والدولة. ويمكن للدستور أن يلعب دوراً هاماً في تشكيل هوية مشتركة، وخلق مساحات مؤسسية يتفاعل فيها المواطنون على قدم المساواة مع زعمائهم⁽³⁾.

-
- (1) نائل جرجس، "الإصلاح الدستوري: الحالة السورية"، تحرير ألفارو فاسكونسيلوس، الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية مبادرة الإصلاح العربي، باريس، 2014، ص 128
- (2) مارتن فان فليت "عمليات الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية" المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، 2012، ص 7
- (3) مارتن فان فليت "عمليات الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية" المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، 2012، ص 12

وقد ثبت من مختلف التجارب الدولية أن مخاض المرحلة الانتقالية يكون عسيراً، وأن الدساتير الجديدة التي توضع في إطار هذه السياقات تكون نتاج مسار كامل، يشمل عمليات مختلفة يسمّى "بمسار وضع الدستور" أو **"بالمسار التأسيسي"**.

ويشمل المسار التأسيسي المراحل التالية:



ويتطلب تنفيذ كلّ هذه المراحل فترة زمنية يمكن أن تطول، وقد ثبت من مختلف التجارب المقارنة، أن طريقة "تصميم مسار وضع الدستور" تؤثر تأثيراً بالفا على نتاج هذا المسار التأسيسي؛ أي على النص النهائي للدستور، سواء من حيث محتواه أو من حيث مشروعيته وفعاليته. لذا، من الضروري أن يتمّ تصميم مسار وضع الدستور بشكل مسبق ومحكم، تعزيزاً لفرص نجاحه وتحسّبا لكلّ ما من شأنه أن يعطل أو يجهض هذا المسار^(١).

(١) نرجس طاهر، "صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة" المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2013، ص 4

موقع الدستور في التسلسل الزمني للتسوية

تتضمن التسويات السياسية التفاهيمات الأساسية المتفق عليها بشأن كيفية تولي السلطة وممارستها. وغالبا ما يُفترض وجود تسلسل محدد للتوصل إلى تسوية سياسية: وعادة ما يتضمن (أو يعقب) وقف إطلاق النار أو اتفاق السلام ترتيبات سياسية انتقالية أو دستور مؤقت، ويتوج هذا المسار بنوع من الترتيبات الدستورية طويلة الأجل. ووفقا لهذا الافتراض، فإن التسوية السياسية توضع في إطار عملية السلام وبناء الدستور، ومن المرجح أن تكون الأمور أكثر تعقيدا في الممارسة العملية، حيث غالبا ما تفشل اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية في تجسيد تسوية سياسية على نطاق واسع، وتتطلب مزيدا من المفاوضات لتسوية النزاع والبدء في بناء سلام مستدام.

ورغم أن اتفاقات السلام تهدف في المقام الأول إلى إنهاء النزاع، وهي نتيجة لمفاوضات بين معظم (إن لم يكن جميع) أطراف النزاع، فإنها قد تتخذ أشكالا مختلفة، منها

1. اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات أخرى ممهدة للتفاوض
 2. اتفاقات سلام إطارية تتناول أيضا القضايا الجوهرية للنزاع
 3. اتفاقات ذات صفة تنفيذية. وغالبا ما تتداخل الترتيبات السياسية الانتقالية والدساتير المؤقتة والدساتير النهائية مع اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام في مسارات معقدة.
- وسواء بدأت العملية باتفاق لوقف إطلاق النار أو للسلام أم لا، فإن الأطراف تتوصل غالبا إلى شكل من أشكال الترتيبات السياسية الانتقالية التي تمهد الطريق لكيفية تولي السلطة وممارستها لفترة محدودة. ولا توفر الترتيبات السياسية الانتقالية سوى إطار قانوني ضعيف، إما بالعمل خارج الهياكل القانونية السابقة أو ضمن ترتيبات الدستور القائم. وتشكل الدساتير المؤقتة خطوة إضافية نحو صياغة دستور نهائي عبر توفير هيكل دستوري أوضح له سيادة قانونية، مما يسمح أحيانا بإجراء

انتخابات، وإعداد خارطة طريق للتفاوض، وصياغة دستور نهائي. وعلى سبيل المثال، حددت عملية جنيف الخاصة بسوريا التي بدأت في عام 2012 التسلسل المقترح التالي:

1. وقف إطلاق النار (للسماح بالتدخل الإنساني)، تعقبه هيئة حكم انتقالي بصلاحيات تنفيذية كاملة، تشكل على أساس القبول المتبادل من الطرفين، وتهيئ بيئة محايدة؛
 2. إجراء حوار وطني ومراجعة للدستور إضافة إلى إصلاحات قانونية تعرض على الاستفتاء الشعبي.
 3. عقد انتخابات حرة ونزيهة ومفتوحة أمام جميع الأحزاب للمؤسسات والمناصب الجديدة، بمجرد إرساء النظام الدستوري الجديد.
- يعد هذا التسلسل النموذجي منطقياً، ويبدو أنه ينظم العملية بطرق مناسبة لطبيعة ونوع الاتفاق المطلوب: اتفاق سلام لإنهاء النزاع تليه عملية موسعة لوضع دستور للبلاد بشكل تشاركي من شأنه توسيع ميثاق النخبة إلى عقد اجتماعي مكتمل الأركان، ولكن أثناء الممارسة العملية، غالباً ما يصبح تسلسل الخطوات العملية أكثر تعقيداً. وحتى لو طبق هذا التسلسل النموذجي رسمياً، فإن الدرجة التي يعكس بها اتفاق السلام أو الإطار الدستوري الجديد تسوية سياسية جديدة بين النخب المتحاربة قد تختلف بشكل كبير. ففي بعض العمليات، قد يكون اتفاق السلام مجرد تحرك مؤقت وجزئي نحو تسوية سياسية؛ ويقع عبء إيجاد التسوية السياسية الجديدة وإضفاء الطابع المؤسسي على عملية بناء الدستور^(٦).

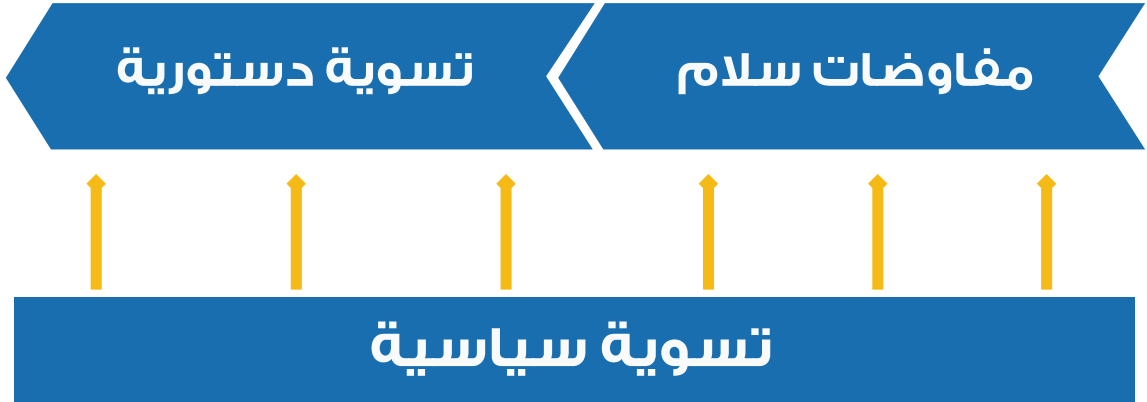
(٦) كريستين بيل وكيمان زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2016، ص 11

علاوة على ذلك، حتى عندما تسفر العملية عن وضع دستور نهائي، فإن الحكم بأنها تعكس تسوية سياسية يبقى موضع خلاف ويتطلب المزيد من المفاوضات والصيغ الدستورية من خلال اتفاقات سلام أو مراجعات دستورية عديدة إذا ما أريد لذلك الدستور أن يساعد في حل النزاع مثلما حدث في نيبال.

بالإضافة إلى هذه التعقيدات، تتداخل اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية بطرق مختلفة. فقد يعد دستور مؤقت أو نهائي في حد ذاته شكلاً من أشكال اتفاقات السلام التفاوضية، تحدده المفاوضات بين الأعداء السابقين بقدر ما تحدده المشاركة الشعبية (أو أكثر) - مثل دستور اتفاق السلام المؤقت في جنوب إفريقيا. وفي المقابل، قد يتضمن اتفاق السلام ترتيبات تشكيل حكومة مؤقتة/انتقالية (مثل اتفاق 2015 بشأن حل النزاع في جنوب السودان) أو حتى دستوراً مؤقتاً أو نهائياً - مثل اتفاق السلام الدستوري للبوسنة والهرسك، الذي تضمن الدستور باعتباره أحد ملاحق اتفاق دايتون للسلام. هذه الصعوبات تعني أنه غالباً ما ينصرف التسلسل عن النموذج الأولي الخطي، وكما تشير دراسات الحالة، غالباً ما يتضمن اتفاقات سلام متعددة وصيغاً دستورية في إطار مساعٍ معقدة للتوصل إلى تسوية سياسية.

في حالات النزاع العنيف، تحاول الاتفاقات التفاوضية - مثل اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام والوثائق التفصيلية للترتيبات الدستورية - التوصل إلى تسوية سياسية جديدة بين الأطراف المتحاربة التي يؤيدها عادة عموم المجتمع. وتهدف هذه التسويات السياسية إلى نقل البلد أو المنطقة المعنية من حالة النزاع إلى وضع تحكمه التزامات دستورية بتطبيق الحكم الرشيد وسيادة القانون، ويتوقف ترتيب تسلسل - ونجاح أو فشل - هذه الاتفاقات التفاوضية على عوامل عدة، من بينها العمليات المتنوعة التي يتم من خلالها التوصل إلى تسوية سياسية؛ ومتى (وكيف) تفضي اتفاقات السلام والدساتير إلى تسوية سياسية؛ ومتى (ولماذا) تنفصل عملية وضع الدستور عن عملية التسوية السياسية؛ وعواقب هذا الانفصال.

يمكن اعتبار التسوية السياسية الأساسية (تفاهم بشأن كيفية تولي السلطة وممارستها) منفصلة عن اتفاق السلام والدستور، حيث تمثل هذه العناصر الثلاثة أجزاء وثيقة الصلة من نفس المشهد، ويمكن ترتيبها بطرق مختلفة وفقاً للعملية والظروف المصاحبة (أنظر الشكل ٦). ومن هذا المنظور، من المستبعد أن تسير العملية في خط مستقيم^(٦).



الشكل رقم ٦ التفاعلات بين التسويات السياسية ومفاوضات السلام والتسويات الدستورية

إن المختصين والأكاديميين يدركون بشكل متزايد أن اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية على حد سواء جزء من عملية أكثر تعقيداً لتحقيق تسوية سياسية، ويقترح آخرون أنه لا يمكن تمييز اتفاقات السلام عن الدساتير بوضوح، لأنها قد تندمج في شكل "اتفاقات سلام دستورية" أو "دساتير لاتفاقات السلام". فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون الدستور المؤقت أيضاً شكلاً من أشكال اتفاقات السلام التفاوضية (كما في جنوب أفريقيا) أو دستوراً لاتفاق سلام؛ وقد يتضمن اتفاق السلام دستوراً (كما في البوسنة والهرسك) أو يضع خريطة دستورية (كما في أيرلندا الشمالية). وبالتالي، ثمة إجماع متزايد بشأن العلاقة الوثيقة بين عمليات السلام ووضع الدساتير.

(٦) كريستين بيل وكيمانا زولويتا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2016، ص 13

بيد أن طريقة تأثير أنماط التسلسل على بناء الدستور لم تناقش بشكل واف. وهو ما يستوجب التركيز الشديد على الأسئلة التالية^(٦):

1. إلى أي مدى ينبغي أن يستند الإطار الدستوري الجديد إلى اتفاق مسبق على طبيعة الدولة؟

2. إلى أي مدى يكون الدستور وسيلة للتوصل إلى مثل هذا الاتفاق؟

3. هل تنجح عملية وضع الدستور في ظروف لا يتوافر فيها اتفاق مسبق، خاصة في ظل استمرار النزاع؟

4. ما العمل عندما لا تكون ظروف السلام والعملية الدستورية مواتية؟

5. هل زيادة الاهتمام بالتسلسل يساعد في هذا المضمار؟

عندما يتضمن اتفاق السلام والإطار الدستوري المؤقت اتفاقاً أولياً بين الأطراف السياسية/العسكرية بشأن إنهاء الصراع، في أي ظروف تؤدي العمليات الاجتماعية الأوسع لوضع الدستور إلى تقويض الاتفاق أو إلى دعمه؟ ما هي أفضل طريقة لإبقاء مسلسل التوافق بين النخب والعملية الدستورية عموماً على المسار الصحيح؟

لفهم التسلسل، من المفيد تحديد طبيعة الأحداث التي تجري أثناء عمليات التسوية السياسية - وأثناء إعداد اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام، والترتيبات الدستورية المؤقتة أو النهائية - وكيف تؤثر هذه الأحداث في التسوية السياسية الجديدة.



(٦) كريستين بيل وكيمانو زولويتا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2016، ص 14

أولاً: التسوية السياسية: هي صياغة فهم مشترك عادة بين نخب سياسية تتحقق مصالحهم أو معتقداتهم من خلال القبول بإطار عمل لإدارة السلطة السياسية^(١).

ثانياً: عمليات السلام واتفاقات السلام يمكن تعريف عملية السلام (أو مفاوضات السلام) بأنها محاولة لإيصال النخب السياسية و/أو العسكرية المشاركة في نزاع ما إلى نوع من الاتفاق المشترك بشأن إنهاء النزاع.

ثالثاً: الترتيب السياسي الانتقالي (أو المؤقت): هو خريطة مصفوفة لتقاسم السلطة تحدد كيفية تولي السلطة وممارستها أثناء الفترة الانتقالية. يتضمن هذا الترتيب الاستعاضة على الأقل عن بعض المؤسسات التي دعمها الدستور السابق للبلد. وتشكل الترتيبات السياسية الانتقالية عادة - ولكن ليس بالضرورة - جزءاً من اتفاقات السلام، لأنها تحدد هياكل إدارية جديدة لعملية الانتقال. وتختلف الترتيبات المؤقتة اختلافاً طفيفاً عن الدساتير المؤقتة، لأنها لا تصمم لتصبح ترتيباً دستورياً كاملاً، بل لتوفير إطار قانوني ملطف يكون بمثابة أساس للحكم خلال فترة انتقالية قصيرة. وهي، خلافاً للدساتير المؤقتة، لا توفر شكلاً جديداً من السيادة القانونية للترتيبات ككل، وتعمل إما خارج الهياكل القانونية السابقة أو ضمن ترتيبات الدستور الرسمي القائم.

رابعاً: الوثيقة الدستورية المؤقتة^(٢) ويقصد بها تلك الوثيقة التي تصدر لتنظيم أوضاع الدولة خلال مراحل استثنائية غير تقليدية تشهدها البلاد لفترة انتقالية تعقب ثورة، أو انقلاب، أو انتقال سياسي، أو حرب، أو اتحاد، أو انفصال، أو غير ذلك^(٣).

(١) كريستين بيل وكيمان زولويتا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات

التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2016، ص 15

(٢) تستمر تلك الوثيقة المؤقتة لغاية سنّ دستور دائم للدولة. وقد تتضمن الوثيقة الدستورية المؤقتة تحديداً للمدة الزمنية التي سيعمل بها بأحكامها، أو لا تصرّح بذلك مكتفية بالإشارة في أحكامها إلى أنها مؤقتة أو يعمل بأحكامها فقط خلال الفترة الانتقالية. علماً أن بعض الوثائق الدستورية المؤقتة ظل نافذاً لمدة أطول من بعض الدساتير الدائمة: فدستور الإمارات العربية المتحدة المؤقت لسنة 1971 ظل نافذاً لمدة 35 سنة حتى تقرر في العام 1996 إلغاء كلمة "المؤقت" مع إبقاء كامل مضمونه. في حين لم امتد عمر دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة 1946 لأثني عشر سنة.

(٣) إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الاسكوا

نماذج ترتيب الدستور في سلسلة التسوية

تتيح المراجعة التجريبية لعمليات التسوية السياسية إجراء تحليل أكثر منهجية لمجموعة متنوعة من طرق ترتيب تسلسل مسارات السلام ومسارات وضع الدستور. فمنذ عام 1990، توجت 23 عملية تسوية سياسية في بلدان هشة ومتضررة من النزاعات بوضع دستور جديد أو منقح (رغم أن البعض لا يزال تحت الضغط لإجراء مزيد من المراجعة). ويكشف تحليل هذه الحالات أن عمليات التسوية السياسية يمكن أن تبدأ باتفاق سلام أو ترتيب سياسي انتقالي أو دستور مؤقت، وقد تتضمن عدداً من المراحل الأخرى قبل التوصل إلى دستور نهائي (أو معدل بشكل جوهري). وتتوزع العمليات الثلاث والعشرون المذكورة بشكل متساو تقريباً بين أربعة نماذج تسلسل محتملة:

أولاً: اتفاقات سلام (أو وقف لإطلاق النار) جزئية تفضي إلى دستور نهائي أو مراجعة جذرية للدستور القديم

دستور نهائي أو تعديل
دستوري (جوهري)



اتفاقية سلام أو وقف لإطلاق النار
(دون ترتيبات سياسية إنتقالية)

شكل رقم 2 شرح المسار رقم ١^(٦)

تمهد اتفاقات السلام أحياناً الطريق أمام دستور نهائي دون مراحل دستورية مؤقتة أخرى. وعلى سبيل المثال اتبعت أربعة بلدان هذا النموذج (كولومبيا والسلفادور وموزمبيق والبوسنة والهرسك). وتضمن هذا التسلسل عموماً:

1. اتفاقات سلام تركز على التوصل إلى وقف لإطلاق النار.
2. تسريح قوات الأطراف غير الحكومية ودمجها في الهياكل السياسية والقانونية للدولة.

(٦) كريستين بيل وكيمان زولويتا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2016، ص 17

3. التزامات بتحقيق الديمقراطية على نطاق أوسع والمشاركة المجتمعية والإصلاح الدستوري⁽¹⁾.

إن وضع الأولوية للسيطرة على العنف وانعدام الأمن على حساب تحقيق الإجماع على الدستور قد يترتب عليه فشل العملية برمتها. وهو المصير الذي هدد، على سبيل المثال، دستور البوسنة والهرسك، إذ اتفقت أطراف وثيقة دايتون للسلام لعام 1995 على دستور البوسنة والهرسك كملحق لاتفاقية السلام، مما أدى إلى عدم إتاحة الفرصة لتشاور سياسي كافٍ بين المواطنين والمواطنات وواضعي الدستور، ويعتبر هذا سبباً رئيسياً في صعوبة تطبيق الدستور لاحقاً، لتجاوز هذه الإشكالية تكشف ممارسات دول سعت لوضع ترتيبات ودساتير جديدة بعد النزاع أنها عرفت مرحلتين أثناء تصميم عملية بناء دستورها: ففي المرحلة الأولى تمت الاستعانة بخطة دستورية مؤقتة أو انتقالية ركزت، على وجه الخصوص، على مسائل الاستقرار وإتمام عملية السلام. فيما تم العمل في المرحلة الثانية على دستور دائم للبلاد وخلالها كان هناك نقاش وجهد أكبر على رؤية طويلة المدى للتصميم المؤسسي⁽²⁾.

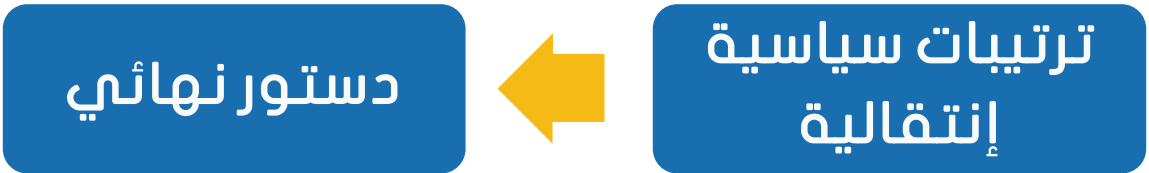
تتمثل ميزة مسار هذا النموذج في اتفاق الأطراف المسلحة الحكومية وغير الحكومية على كيفية إنهاء النزاع قبل عملية وضع الدستور، ما يعني أن عملية الإصلاح الدستوري تستند إلى نوع من الصفحة السياسية/العسكرية. أما عيوبه، فتنتطوي على خطرين متعارضين. الأول هو احتمال أن تقرر الأطراف العسكرية القوية التي تتفاوض على التسوية السياسية، من حيث الجوهر، شكل الدستور مسبقاً، مما يحرم أي عملية اجتماعية أوسع من فرصة تعميق أو تطوير الالتزامات الدستورية. فعلى سبيل المثال، لم تشمل عملية اتفاق السلام على الدستور المكونة من مرحلة واحدة في البوسنة والهرسك سوى الأطراف السياسية والعسكرية الرئيسية. ورغم أن اتفاق دايتون للسلام لعام 1995 ودستور

(1) كريستين بيل وكيمان زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2016، ص 18
(2) إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا – الاسكوا، ص 14

عام 1995 (الذي كان من ملاحق الاتفاق) نجحاً في إنهاء الصراع، فقد اصطدم هذا البلد باستحالة تجاوز اتفاق النخبة الأولي هذا إلى مبادئ دستورية أوسع. وفي الواقع، أضفى اتفاق السلام الطابع المؤسسي على الانقسامات في جوهر الصراع لأن اتفاق النخبة بشأن تقاسم السلطة أعد كتسوية دستورية دائمة.

الخطر الثاني لهذا المسار هو الحالة المعاكسة: أي أن التسوية السياسية لا تتضمن سوى التزام عام بالإصلاح الدستوري، وتترك معالجة هذه القضية في إطار مرحلة تنفيذ معقدة لعملية السلام. وفي الحالات التي تتضمن أساساً تسريح الجماعات المسلحة وإدماجها، قد تستفيد الحكومة القائمة من مفاوضات السلام (مثل تسريح المعادين لسلطتها) دون تقديم دستور معدل وأكثر تشاركية، كما حدث في غواتيمالا⁽¹⁾

ثانياً: ترتيبات سياسية انتقالية تفضي إلى دستور نهائي



شكل رقم 3 شرح المسار رقم 2⁽²⁾

غالباً ما تتضمن عمليات السلام إما اتفاق سلام مع شكل من أشكال الترتيبات السياسية الانتقالية للحكم خلال فترة انتقالية، أو ترتيبات انتقالية متفق عليها بشكل منفصل تعقب عادة اتفاقات وقف إطلاق النار. توفر الترتيبات السياسية الانتقالية - سواء كانت منفصلة أو جزءاً من اتفاق سلام - مجموعة مؤقتة محدودة للغاية من المؤسسات الانتقالية اللازمة للحكم خلال فترة زمنية معينة، بهدف إنشاء دستور جديد (و/أو نظام انتخابي).

- (1) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 18
- (2) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 18

تحدد هذه الترتيبات الخطوات التالية لعملية التسوية السياسية، وفي بعض الأحيان تحدد عملية وضع الدستور النهائي. وقد اتبع هذا النموذج مثلاً كل من (كمبوديا وجزر القمر وغينيا وكينيا وتيمور الشرقية وزمبابوي). يتضمن هذا التسلسل:

1. القرارات السياسية: تتخذها الأطراف - أحياناً بعد محاولات عدة للاتفاق على وقف لإطلاق النار - للتفاوض على تسوية سياسية جديدة باستخدام المجتمع الدولي "وسيطاً وضامناً للاتفاق النهائي".
2. اتفاق سلام شامل يتضمن أحكاماً لترتيبات سياسية انتقالية تركز على تقاسم السلطة.
3. دستور نهائي^(٦).

استخدمت كينيا وزمبابوي هذا التسلسل للتعامل مع أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات. أتبعَت زمبابوي عملية مماثلة، وتتمثل ميزة هذا التسلسل في أنه يتيح تشكيل حكومة مؤقتة فورية، في حال عدم وجود حكومة أو عندما تكون نتيجة الانتخابات موضع نزاع، ريثما يتم تعديل الدستور. ولهذا السبب، يستخدم هذا النهج غالباً في حالات النزاع بعد الانتخابات لمحاولة الانتقال من الجمود الديمقراطي الذي يعقبها عبر إنشاء شكل من أشكال تقاسم السلطة المؤقت وإجراء انتخابات جديدة وإصلاح دستوري. كما استخدم في أماكن حصلت فيها أجزاء سابقة من دولة على قدر كبير من الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي، أو حتى الاستقلال، لملء فراغ فوري في السلطة أثناء عملية بناء الدستور. والجانب السلبي في كلتا الحالتين هو أن الإصلاح السريع للترتيب السياسي الانتقالي يحظى بقدر ضئيل من الشرعية الديمقراطية التقليدية، ويخلق ضغوطاً للمسارعة بإجراء الانتخابات، رغم الحاجة إلى إجراء مفاوضات دستورية وبناء توافق في الآراء، كما حصل في كمبوديا وجزر القمر وتيمور الشرقية.

(٦) كريستين بيل وكيمان زولويتا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 19

3. دستور مؤقت بمثابة اتفاق سلام ويمهد لاعتماد دستور نهائي



شكل رقم 4 المسار رقم 3⁽¹⁾

في هذا النموذج، وفي ظل غياب إطار دستوري شرعي، يلعب الدستور المؤقت دوراً رئيسياً في عملية التسوية السياسية، مما يؤدي إلى اعتماد دستور نهائي. ويعني هذا أنه حتى بوجود اتفاقات سلام أو وقف لإطلاق النار قبل الدستور المؤقت، فهي لا تشمل ترتيبات سياسية انتقالية، مع أنها قد تقرر مبادئها وتحدد وترسم شكل العملية الانتقالية. وقد تم اتباع هذا النمط بشكل عام في ستة بلدان: تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومصر ومدغشقر ونيبال وجنوب إفريقيا.

ولعل جنوب إفريقيا هي المثال الأبرز لهذا النموذج من التسلسل. فقد أفضت عملية التفاوض متعددة الأطراف – وهي عملية ركزت أساساً على التوصل إلى اتفاق بين حزب المؤتمر الوطني الأفريقي، وحكومة جنوب إفريقيا – إلى وضع دستور مؤقت تضمن 34 مبدأً أساسياً شمل إطار حكم يستند إلى ترتيب لتقاسم السلطة، ومحكمة دستورية جديدة، وإجراءات صياغة دستور جديد واعتماده. وقد مكنت هذه المبادئ من التوصل إلى تسوية سياسية بين حزب المؤتمر الوطني الأفريقي والحزب الوطني الحاكم في جنوب إفريقيا، لأنها قدمت للحكومة المنتهية ولايتها ضمانات لحماية مصالحها الأساسية في الدستور الجديد، حتى لو نقلت السلطة بعد الانتخابات فوراً إلى عملية تشاورية واسعة النطاق لن يكون لها تأثير يذكر عليها. وهكذا سمح الدستور المؤقت والانتخابات على حد سواء بظهور تسوية سياسية بين النخب الرئيسية، لكنهما لم يمنعا لاحقاً عملية بناء دستور بطريقة تشاركية⁽²⁾.

- (1) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 20
- (2) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 21

ميزة هذا التسلسل هي أن الدستور المؤقت يشكل جسراً بين إطارين دستوريين مختلفين. وهو يسهل التوصل إلى اتفاق بين الأطراف السياسية/ العسكرية بشأن المبادئ الأساسية (أو الخطوط العريضة) للتسوية السياسية (وغالباً ما تكون الانتخابات) قبل عملية وضع الدستور، مع التمهيد لتسوية دستورية نهائية تستند إلى عملية تشاركية أوسع. وعيبه هو أنه قد يترك العديد من العناصر الحاسمة للتسوية السياسية إلى عملية صياغة الدستور، مما يخلق بعض الصعوبات، خاصة عندما تفشل العملية التشاركية في التوصل إلى اتفاق بشأن القضايا الشائكة. وغالباً ما يتيح الانتقال المباشر من اتفاق سلام إلى دستور مؤقت إجراء شكل من أشكال الانتخابات بعد اعتماد دستور مؤقت، مما يخفف الضغط الزمني في المراحل النهائية⁽¹⁾.

رابعاً: اتفاق سلام مع ترتيبات سياسية انتقالية يعقبها دستور مؤقت يسبق المرحلة النهائية لصياغة الدستور



شكل رقم 5 المسار رقم 4⁽²⁾

يتضمن هذا النمط اتفاق سلام مع ترتيبات سياسية انتقالية (غالباً ما تسبقها اتفاقات لوقف إطلاق النار أو للسلام)، يتبعها دستور مؤقت ثم دستور نهائي. وقد اتبعت هذا النمط ثلاثة بلدان بشكل عام (بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى ورواندا)، وتم اعتماد تسلسل مماثل في كوسوفو وأفغانستان والعراق، ويمكن ملاحظة أن هذا التسلسل طبق

في:

- (1) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 21
- (2) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 22

1. بلدان عانت من صراع داخلي طويل الأمد، بسبب مظالم هيكلية وعدم تلبية الحاجة إلى إصلاحات بعيدة المدى في بعض قطاعات المجتمع.
 2. لديها إطار مؤسسي ضعيف أو غير موجود أو غير قادر على إنهاء النزاع.
 3. تعد العمليات الدستورية الإضافية فيها وسيلة للتوصل بشكل متزامن إلى تسويات سياسية دستورية.
- حيث توضع الترتيبات السياسية الانتقالية لتوفير نوع من الإدارة الهيكلية الاستشارية. ويوضع الدستور المؤقت بغية:
1. إتاحة المزيد من المراحل، غالباً من أجل إجراء انتخابات هيئة تأسيسية.
 2. منح الأطراف المتنازعة الوقت للتفاوض على تسوية سياسية لدعم عملية بناء الدستور.
 3. إتاحة بناء علاقات أقوى مع دوائر الأطراف المتصارعة والسكان.



ميزة هذا التسلسل تكمن في كونه يتيح تشكيل حكومة مباشرة حيث لا توجد حكومة، وإطلاق عملية تدريجية مستمرة تحاول إنتاج نص دستوري يعكس تسوية سياسية. إلا أن الحالات تظهر بشكل عام الصعوبات المرتبطة بالتوصل إلى تسوية دستورية وإنشاء مؤسسات سياسية وقانونية متفق عليها في مجتمعات شديدة الانقسام (في أغلب الأحيان على أسس عرقية) عانت من صراع واسع النطاق. ونظرا لطبيعة النزاعات التي تسعى إلى حلها، فقد عرفت هذه العمليات تأرجحا كبيرا بين السلام النسبي والصراع والانقسام. ورغم نجاحها في وضع نصوص دستورية، فإن تلك النصوص لا تعكس غالبا اتفاقا بشأن الانقسامات في البلاد، وبالتالي تعوزها الفعالية.

تتضمن هذه النماذج الأربعة عمليات انتقال من النزاع إلى السلام، وهي رغم تصنيفها إلى أنماط تسلسل عامة، تختلف أيضا وفقا لطول العملية، وعدد الاتفاقات الضرورية أو التي يجري العمل على إبرامها، والمضمون المحدد للاتفاقات، وأخيرا، وربما الأهم، العلاقة بين عملية وضع الدستور وعملية التسوية السياسية.



ترتيب خطوة الدستور ليست خياراً دائماً

تظهر عمليات التسوية السياسية بالغة التعقيد وغير المكتملة كما في ليبيا والصومال واليمن أن تسلسل الأحداث ليس خياراً في أغلب الأوقات، بل يظهر استجابة لمقتضيات أخرى. كما تظهر تجارب هذه البلدان الأهمية الحاسمة للعلاقة بين عمليتي السلام وبناء الدستور وبين عملية التسوية السياسية الأساسية. وتوضح هذه الحالات ما يلي^(٦):

1. مدى التعقيد في التوصل إلى تسوية سياسية.
2. أن النموذج الخطي يشكل الاستثناء وليس القاعدة.
3. بالإضافة إلى ضرورة مراعاة القضايا المرتبطة بالظروف عند تحديد نمط التسلسل الأنسب لبلد ما. ومن هذه القضايا طبيعة الصراع وحجمه، ومن هي الأطراف المشاركة أو المستبعدة، والضعف النسبي للإطار المؤسسي، وحجم التدخلات الخارجية، وكذلك ظهور مراحل تدعم العملية أو تهدد بتقويضها.

علاوة على ذلك، يمكن تحديد ستة عوامل خاصة بالعملية تتوافق مع ستة متطلبات قصيرة وطويلة الأجل قد تساعد في اختيار نمط التسلسل الأنسب. ويمكن أيضاً فهم هذه المتطلبات بوصفها مفاضلات على الأطراف المعنية وضعها في الاعتبار عند محاولة التوصل إلى تسوية سياسية (ونظام دستوري يستطيع الحفاظ على هذه التسوية وتطويرها). وتبرز أهمية هذه المفاضلات في أنه، رغم ضرورة الاتفاق بين الأطراف المتنازعة للتوصل إلى تسوية سياسية، يتعين توافر مجموعة أوسع من الالتزامات المبدئية لتحقيق الفعالية الدستورية وسيادة القانون، وهذان العنصران يتعارضان أحياناً. وتشمل المفاضلات ما يلي:

1. إرساء السلام الضروري مقابل بناء سلام مستدام. ورغم ضرورة اختفاء العنف لبدء مفاوضات دستورية فإن بعض الأطراف تطالب بضمانات دستورية قبل إلقاء أسلحتها. فبدء عملية وضع الدستور

(٦) كريستين بيل وكيمانو زولويتا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 33

عبر ترتيبات مؤقتة و/ أو دساتير مؤقتة يؤدي إلى تحقيق توازن بين الضمانات الكافية للأطراف المسلحة والقدرة المستقبلية الكافية لتوسيع التسوية السياسية وترسيخها⁽¹⁾.

2. اتفاق مؤقت مقابل نص (دستوري) دائم. ينبغي تحقيق توازن بين طمأنة الأطراف السياسية والعسكرية على ديمومة الاتفاقات مع متطلبات الحفاظ على مرونة كافية في العملية لإتاحة المجال أمام التطور الدستوري في المستقبل.

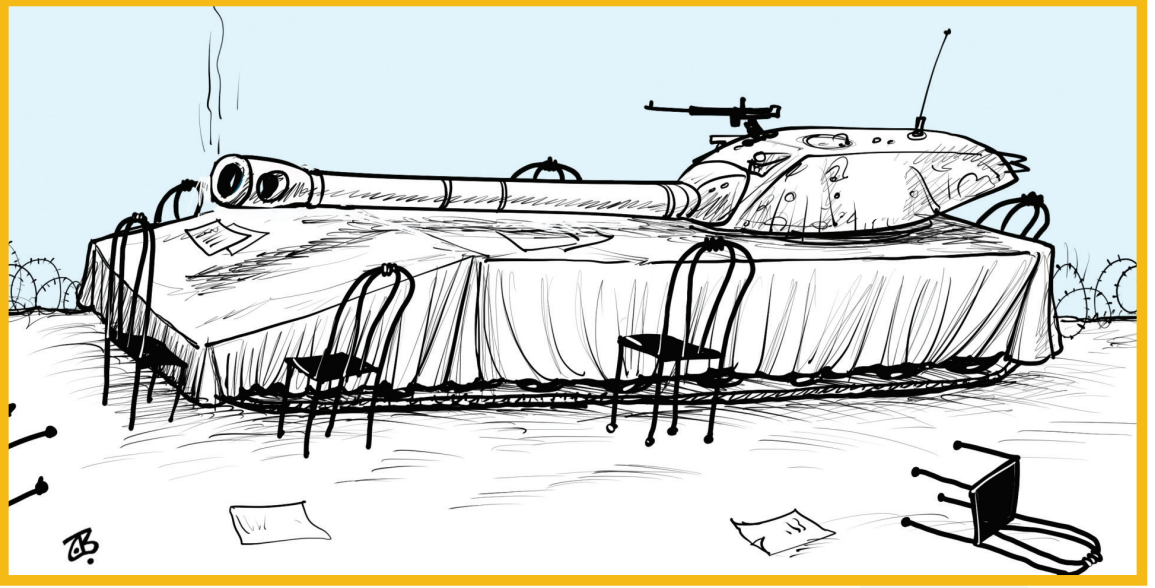
3. مطلب الإسراع مقابل إعطاء وقت كاف. عندما يتعذر على أطراف النزاع الاتفاق بسهولة على شروط تسوية سياسية جديدة، قد يستوجب الأمر اتباع نهج متعدد المراحل. ويحتاج هذا النهج أيضاً إلى إيجاد توازن بين محدودية فرص التغيير، والمتطلبات ذات الصلة لعملية سريعة - من هياكل حكومة انتقالية إلى دستور نهائي - مقابل الحاجة إلى قضاء وقت كاف للتفاوض وبناء التوافق.

4. المشاركة مقابل ميثاق النخبة. يعد القبول السياسي والعسكري والمشاركة الواسعة أمرين مهمين للتنفيذ المستقبلي لأي إطار دستوري، ويجب توفيرهما بطرق مختلفة في مراحل مختلفة من العملية. وحسب الظروف، قد يتطلب إشراك النخبة إعطاء الأولوية للمشاركة المجتمعية الواسعة.

5. إشراك الأطراف المعطلة مقابل استبعادها. حسب طبيعة وقوة الأطراف المعطلة (المحتملة)، قد يكون من الضروري تقييم عواقب إشراك أو استبعاد جماعات معينة تجنباً لانحراف العملية عن مسارها. الضمانات الدولية مقابل عملية تديرها أطراف محلية. حسب وضع الإطار المؤسسي، قد تكون هناك حاجة إلى دعم دولي لعملية التسوية السياسية لطمأنة الأطراف المحلية. ومع ذلك، يتعين على الجهات الدولية أيضاً الاهتمام ببناء شرعيتها والحفاظ عليها مع ضمان تولي "الجهات المحلية" زمام العمليات⁽²⁾.

-
- (1) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 36
- (2) كريستين بيل وكيماننا زولوينا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، مرجع سابق ص 37

وعلى الرغم من أن تصميم العملية قد يظهر تلقائياً وليس عبر الاختيار الواعي للأطراف المعنية، فمن المهم إدراك أن جميع خيارات العملية تنطوي على مخاطر وعيوب، وهو ما يقتضي الإقرار بهذه المخاطر وفهمها والتخفيف منها.



ثالثاً: الأسئلة الرئيسية للصراع والتسوية السورية

بالعودة إلى العناصر المحورية، التي حددها أولسن كإطار منهجي في فهم اندلاع الصراع وحتى استمراره وهي كما يلي:

أولاً: الأطراف المتنازعة، تبدأ باللجوء إلى القوة أو العنف، لأن لديها أسباباً تشكل أهدافاً أو مظالم، وإذا ما نظرنا إلى الواقع السوري نرى أن كل من النظام وقوى الثورة ما زالت تمتلك أسباباً كافية كل حسب السردية التي يتبناها للاستمرار في الصراع على حساب القبول بالطرف الآخر.

ثانياً: الأطراف المتنازعة، لديها موارد، أو مصادر تشكل قدرات/إمكانيات وفرصاً تدفعهم للعنف، ويعاني أطراف الصراع من ندرة من الموارد الذاتية القادرة على توفير فرص الاستمرار في الصراع بشكل ذاتي، وقد عملت أطراف الصراع على تعويض هذا النقص من خلال تحالفاتها مع القوى الإقليمية والدولية، مما جعل من هذه القوى لاعبا محوريا في ترجيح مسار الصراع.

ثالثاً: الأطراف المتنازعة لديها إرادة للحسم، أو القرار أو الحل ضمن قناعة أنه لا بديل عن خيار العنف، لتحقيق أهدافها؛ أو هو الخيار الذي يقدم لها حلاً، ونجد أن النظام وبعكس باقي الأطراف ما زال مؤمن بأن الحل العسكري هو الخيار الملائم لمعالجة الصراع في سورية، وعليه فالنتيجة كانت توقف خطى التقدم نحو التسوية السياسية للصراع السوري، فلم يظهر الأسد أي استعداد للتوصل إلى حل وسط مع خصومه. ولم تحرز "عملية جنيف" التي تقودها الأمم المتحدة بناء على قرار مجلس الأمن التابع لها رقم 2254، و"مبادرات أستانا" التي ضمت روسيا وإيران وتركيا، تقدماً فيما يخص التسوية السياسية للنزاع. ومن غير المرجح أن تسفر الانتخابات الرئاسية في سنة 2021 عن نتيجة انتخابية شرعية، ذلك لأن فرص سماح النظام بإجراء انتخابات حرة ونزيهة أو بالمشاركة الموثوق بها من جانب الشتات السوري ضئيلة،^(٦) إذا، فمسار التسوية السياسية الشاملة ما زال بعيداً عن التحقق نتيجة تعنت النظام وهو ما قد يفسح المجال باتجاه أشكال أخرى من التسويات قد تكون جزئية أو مرحلية.

(٦) التقرير النهائي وتوصيات مجموعة دراسة سورية، المؤسسة الأمريكية للسلام، ترجمة مركز إدراك للدراسات الاستراتيجية، أيلول 2019، ص 15

التسوية دولية وليست محلية

تنطلق عملية تسوية الصراعات الداخلية من منطلق أن الأطراف المشتركة تطلق مسار التسوية سواء بشكل مفرد أو مشترك للوصول إلى إنهاء هذا الصراع وفق خطوات ليست متماثلة، فقد تختلف من دولة إلى أخرى، وبالنسبة لسورية فإن مسار تسوية الصراع هو مسار دولي نتيجة تدويل القضية السورية بعد تعنت النظام أمام كل مقترحات الحل السياسي، وأصبح القرار رقم 2254 هو القرار الحاكم، وهو مبني على خطة انتقالية حيث أتى في القرار ما نصه: (يؤكد من جديد تأييده لبيان جنيف المؤرخ 30 حزيران 2012 ويؤيد بياني فيينا في إطار السعي إلى كفالة التنفيذ الكامل لبيان جنيف، كأساس لانتقال سياسي بقيادة سورية، وفي ظل عملية يمتلك السوريون زمامها من أجل إنهاء النزاع في سورية، ويشدد على أن الشعب السوري هو من سيقدر مستقبل سورية)^(١).



(١) القرار رقم 2254 المادة رقم ٦

(يطلب إلى الأمين العام أن يقوم، من خلال مساعيه الحميدة وجهود مبعوثه الخاص إلى سورية، بدعوة ممثلي الحكومة السورية والمعارضة إلى الدخول على وجه السرعة في مفاوضات رسمية بشأن عملية انتقال سياسي)^(١).

و (مجلس الأمن يعرب عن دعمه، في هذا الصدد لعملية سياسية بقيادة سورية تيسرها الأمم المتحدة وتقيم في غضون فترة مستهدفة مدتها ستة أشهر، حكماً ذا مصداقية يشمل الجميع ولا يقوم على الطائفية، وتحدد جدولاً زمنياً وعملية لصياغة دستور جديد، ويعرب كذلك عن دعمه لانتخابات حرة ونزيهة تجري عملاً بالدستور الجديد في غضون ٦٨ شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين تحقق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر)^(٢).

وقد أبقى القرار 2254 التراتبية ذاتها التي جاء فيها بيان جنيف١ لمسار التسوية السياسية.



شكل رقم 6 مسار التسوية السياسية وفق القرار رقم 4522^(٣)

(١) القرار رقم 2254 المادة رقم 2

(٢) القرار رقم 2254 المادة رقم 4

(٣) تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية، مركز الحوار السوري، نيسان 2020، ص 8

ومع التدخل العسكري الروسي المباشر عملت روسيا على اختطاط مسار سياسي موازي من خلال مسار أستانة وسوتشي، وظهر التوجه الروسي لحصر العملية السياسية في سوريا عبر مدخل الدستور في الاجتماع السابع لأستانة، وصرح به في بيان الاجتماع الثامن لأحكام القرار الذي جاء في بنده الثالث: "والوصول إلى حل سياسي للأزمة وفقا للقرار 2254 من خلال عملية شاملة وحرّة ونزيهة وشفافة بقيادة سورية، ويمتلك زمامها السوريون تفضي إلى دستور يحظى بدعم الشعب السوري و انتخابات حرة ونزيهة بمشاركة جميع السوريين المؤهلين تحت إشراف مناسب للأمم المتحدة.



اللجنة الدستورية كمدخل للتسوية السورية

يقول محمد حسام الحافظ يبين المسار السياسي ومرجعياته ومكان الدستور فيه إن أياً من القرارات الدولية لم يمنح الأمم المتحدة، ومن باب أولى لم يمنح أي طرف دولي، صلاحية تشكيل لجنة - بصرف النظر عن الانتهاكات القانونية في تشكيلها - لوضع دستور لسورية لا ضمن المسار السياسي التفاوضي، ولا تطبيق خطوات العملية الانتقالية المفترض البدء بها من خلال إنشاء هيئة الحكم الانتقالي الحاكمة - وإذا كانت تلك المرجعيات الدولية كلها لا تنص على إنشاء لجنة دستورية ولا يمكن تفسيرها باعتبارها تعني ذلك بوجود الحكم الحالي في دمشق، فما هي مرجعية تلك اللجنة إذا؟ إنه المؤتمر الذي رعته روسيا الاتحادية في منتجع سوتشي المطل على البحر الأسود في 30 كانون الثاني/يناير 2018، وسمته «مؤتمر الحوار الوطني السوري»^(٦).



(٦) محمد حسام الحافظ، "اللجنة الدستورية السورية: ظروف تأسيسها، آليات عملها، وآفاق نجاحها" - 10-2019، <https://cutt.us/fwmy5>

وعليه أتى تشكيل اللجنة الدستورية السورية كمخرج لمسار سوتشي أساساً، وتمت شرعنته من قبل الأمم المتحدة لاحقاً استناداً الى تفسير القرار 2254 بأنه يعطي الأمم المتحدة هذه الصلاحية، حيث أورد مكتب المبعوث الخاص للأمين العام في سوريا ما يلي "قام المبعوث الأممي الخاص لسوريا بإنشاء لجنة دستورية ذات مصداقية، متوازنة وشاملة للجميع، بقيادة وملكة سورية. تم تأسيس اللجنة الدستورية بناءً على اتفاق بين حكومة الجمهورية العربية السورية وهيئة المفاوضات السورية المعارضة على حزمة اتفاق بشأن الاختصاصات وقواعد الإجراءات الأساسية، والتي أعلن عنها الأمين العام للأمم المتحدة في 23 أيلول 2019. وقال الأمين العام في بيانه: "أعتقد اعتقاداً راسخاً أن إطلاق اللجنة الدستورية بقيادة وملكة سورية يمكن ويجب أن يكون بداية المسار السياسي للخروج من الأزمة، نحو حل يتماشى مع القرار 2254 الذي يلبي التطلعات المشروعة لجميع السوريين ويستند إلى التزام قوي بسيادة البلد واستقلاله ووحدته وسلامة أراضيه"⁽¹⁾. يقول تشارلز ثيبوت "طوال سنوات، حاول مبعوثو الأمم المتحدة إيصال الأحزاب السورية إلى تسوية سياسية، ولكنهم وجدوا مساعيهم مشلولة بسبب موسكو التي دأبت بثبات على حماية النظام السوري من عواقب رفض التفاوض مع المعارضة. ورفضت الولايات المتحدة وأوروبا والدول الإقليمية المعنية التصدي لهذه الحماية من خلال تصعيد الأعمال العسكرية مع روسيا عند تدّخلها على الأرض، وبدلاً من ذلك اقتصرت ضغوطها على العقوبات الاقتصادية والانخراط الدبلوماسي/ وبالتالي، اكتسب الإصلاح الدستوري زخماً لأنه كان أحد المواضيع القليلة التي أبدى الدبلوماسيون الروس اهتماماً بها"⁽²⁾، وبالتالي تم نقل الدستور ليصبح هو المدخل للتسوية السياسية في نموذج يقارب نظرياً نموذج جنوب إفريقيا ونيبال وجمهورية الكونغو

(1) مكتب المبعوث الخاص للأمين العام في سوريا "اللجنة الدستورية" <https://cutt.us/aepgf>

(2) تشارلز ثيبوت، "اللجنة الدستورية السورية لا تتعلق بالدستور" 27-5-2020، <https://cutt.us/N4iEI>

الديموقراطية، وصحيح أن هذه الدول بدأت بوضع دستورها الجديد قبل بناء المرحلة الانتقالية، ولكن هناك ركن أساس بني عليه مسار تسوية الصراع في هذه النماذج، وهو توقيع أطراف الصراع لاتفاقيات وقف إطلاق نار واتفاقيات سلام وانخراطهم في مسارات تفاوضية فعلية أدت في النهاية للوصول إلى دستور جديد مهد لتسوية الصراع، وهي حالة لا تنطبق على الوضع السوري بشكل دقيق، فاتفاقيات وقف إطلاق النار التي وقعت في سورية هي بين القوى الدولية بشكل أساسي وهي اتفاقيات مؤقتة ولم تستطع الصمود باستثناء الاتفاق التركي الروسي الأخير في 5 آذار 2020، كما أن أطراف الصراع السوري، وبشكل محدد النظام وقوى الثورة، لم توقع لحد الآن أي اتفاق سياسي واضح الملامح بينهما، وبالتالي فمسار التسوية السورية الحالي بمدخله الدستوري يعتبر حالة فريدة في عملية تسوية الصراعات، ولعل فرادته ليست فقط في تراتبية خطوات المسار، بل حتى في طريقة بناء كل خطوة، فعلى سبيل المثال اللجنة الدستورية الحالية تعتبر فريدة في تشكيلها باعتبار أنها شكلت بغطاء دولي وليس بغطاء اتفاق سياسي أو انتخابات محلية لهيئة تأسيسية، وطبعا هاتين الطريقتين غير متاحتين أساسا بسبب مقاربة النظام للصراع، وبالتالي فالحل الوحيد لتشكيل اللجنة الدستورية هو تشكيلها بغطاء دولي وليس محلي وهو مؤشر مهم لأهمية الدور الدولي في معالجة القضية السورية في ظل المعادلة الصراعية التي يتبناها النظام.



التحديات التي تواجه المسار الدستوري

يتم العمل هنا على إبراز العديد من التحديات التي تعترض، حالياً، أو ستعترض، عملية صياغة دستور جامع ومقبول إلى حد كبير منها على سبيل المثال⁽¹⁾:

1. عدم جدية النظام في الانخراط الفعال للوصول إلى تسوية للصراع في سورية سواء كان من بوابة الدستور أو أي بوابة أخرى، فقد عقد الاجتماع الخامس للجنة في 25 يناير 2021. و على الرغم من حث المبعوث الخاص للأمم المتحدة على البدء أخيراً في "صياغة" دستور، أدت جولة جنيف الأخيرة هذه إلى طريق مسدود، مما زاد من الدعوات للتخلي عن العملية، تقول جمانة قدور أمام الدول الداعمة لجهود الأمم المتحدة الآن، خياران: إما إجهاض نشاط اللجنة على الفور أو التهديد بذلك إذا استمرت بعدم التوصل لنتائج، وإما إنشاء آلية دبلوماسية جديدة (بالإضافة إلى عمل اللجنة أو بعد توقف عملها) تتعامل مع التفويضات الأساسية لقرار مجلس الأمن رقم 2254. ويجب عليها أيضاً الاعتراف، داخلياً وعلنياً، بفشل روسيا في الوفاء بوعدها بتسهيل أداء اللجنة الدستورية، وهي عملية أصرت على رعايتها⁽²⁾. يمكن القول: إن قوات النظام وحلفائه لم تصل بعد إلى مرحلة الجمود الضار، على عكس قوى الثورة والمعارضة و"قسد" التي تدفع حالياً تكلفة عسكرية دون تحقيق نتائج. وبالتالي لا يساعد الواقع الحالي لـ "أطراف الصراع" على الانخراط في أي حل سياسي، بما في ذلك مسار "اللجنة الدستورية"، فالنظام الذي رفض عندما كان في أضعف حالته في بداية 2014 الانخراط في مسار جنيف – المتوقف لأسباب متعددة منها تعنته – لا يُعقل أن يقبل بالانخراط بجديّة في هذا المسار وهو ينظر إلى نفسه نظرة المنتصر في الحرب، وحتى الضغوط الاقتصادية

(1) ورقة عمل "الدستور"، برنامج الأجندة الوطنية للمستقبل سورية، الاسكوا، 2016، ص 167
(2) Jomana Qaddour "Syria: The Constitutional Committee is No Longer Sufficient" 2021-2-25, <http://jcl-mena.org/talk-entry.php?bid=3>

والقانونية التي يتعرض لها نظام الأسد حالياً، لم يظهر تأثيرها على نواة نظامه باعتبارها لا تهدد القوى الصلبة "الجيش والأمن" التي تشكل عماده، مع أن تأثيرها الأكبر قد يكون على حلفائه، خاصة الروس باعتبارهم حريصين على جني ثمار تدخلهم سياسياً واقتصادياً⁽¹⁾.



2. الخروج عن المسار التسوية وفق المرجعية الدولية فبيان جنيف، وبياني فيينا والقرار 2254، تطرقت للحل السياسي في سورية وتحديث عن تسلسل واضح يبدأ بتشكيل هيئة أو مجلس حكم ذي صلاحيات تنفيذية تقوم على إدارة شؤون الدولة، ثم تشكيل بيئة آمنة وكتاب دستور جديد أو تعديل الدستور الحالي، ثم إجراء الانتخابات. أما ما يجري الآن عملية، فهو تقديم لخطوة كتابة الدستور على باقي الخطوات مما يقود للاعتقاد بأن هذا سيؤدي إلى اختزال كل الخطوات الأخرى في هذه الخطوة فقط، وأهمها خطوة تشكيل البيئة الآمنة، التي بدونها ستبقى خطوة الأجهزة الأمنية والعسكرية التابعة للنظام قائمة وبالتالي فستبقى قدرة النظام ورئيس النظام على الإطاحة بمعارضيه والانتقام منهم قائمة⁽²⁾.

(1) مركز الحوار السوري، "العوامل الموضوعية لفشل اللجنة الدستورية: بيئة مثبطة للحلول السياسية"، 2021-1-26، <https://cutt.us/cm78p>

(2) باسل حفار، "اللجنة الدستورية: حيثيات التشكيل واشكاليات العمل، مركز ادراك للدراسات والاستشارات، 2019، ص 8

يقول الدكتور أحمد القربي القرار كان واضحاً في تسلسل العملية السياسية، وفق ما جاء في الفقرة الرابعة من القرار التي نصت بداية على تشكيل هيئة حكم انتقالية خلال ستة أشهر، تتولى هذه الهيئة الإشراف على كتابة دستور جديد للبلاد، تجري في ظلّه انتخابات نيابية ورئاسية خلال /18/ شهراً. وبالتالي فإن تقديم كتابة الدستور على تشكيل هيئة الحكم الانتقالية يعد مخالفة صريحة للقرار⁽¹⁾ 2254.

3. الدستور ليس أولوية في المرحلة الحالية: في ظل عمليات العنف المنتشرة على امتداد الجغرافية السورية، وفي ظل حجم الدمار والوضع الاقتصادي والإنساني والمعايشي المتردي لغالبية السوريين مما يجعله ليس أولوية لا الآن، ولا في المستقبل القريب.

4. فقدان الثقة بأية نصوص قانونية أو دستورية: حيث لدينا تاريخ حافل من اللامصداقية في عملية صياغة وتطبيق النصوص القانونية والدستورية. مما يجعل غالبية السوريين يحجمون عن المشاركة والاهتمام لقناعتهم بأنه:

1. إما سيتم صياغة نصوص معدّة مسبقاً، وبالتفصيل، لخدمة أجندة سياسية محددة.

2. أو أنه سيتم إنتاج " نصوص جيدة " لن يتم تطبيقها أو ستطبق بصورة مشوهة.

وهو ما أدى إلى حالة من السلبية والا مبالاة والتي ستستمر في الفترة القادمة.

5. استثمر المجتمع الدولي في اللجنة الدستورية، معتقداً أنها ستضع دستوراً قبل الانتخابات الرئاسية التي ستراقبها الأمم المتحدة هذا الصيف. وبدلاً من التركيز على القضايا الأكثر إلحاحاً في قرار مجلس الأمن 2254، ومن بينها وقف الأعمال العدائية، وتقديم المساعدة في جميع أنحاء البلاد، وعودة اللاجئين؛ تحوّل الاهتمام إلى هدف لا يمكن تحقيقه بنجاحٍ إلا بالتوازي مع تسوية سياسية حقيقية. وثبت أن التركيز على الدستور وحده، في بلدٍ يتجاهل فيه الدستور تماماً، أمرٌ بلا جدوى. يمكن للدساتير أن تحدث فرقاً حتى في

(1) د. أحمد قربي، " تقديم كتابة الدستور على تشكيل هيئة الحكم الانتقالية مخالفة صريحة للقرار 2254 "، هيئة الشام الإسلامية، 10-9-2018، <https://cutt.us/il2ly>

السياقات غير الديمقراطية، لكن هذا يحتاج إلى جهة فاعلة تقوم بتقويم مصالح الجميع، ومنهم مواطنو الدولة، وتكون على استعداد للمساومة من أجل البقاء في السلطة. على النقيض من ذلك، رفضت الحكومة السورية المساومة، واختارت استخدام القوة في كل مرة⁽¹⁾. يقول تشارلز ثيبوت "من الضروري بشكل طارئ أن تتخذ واشنطن وحلفاؤها قراراً حاسماً بشأن اللجنة الدستورية - أولاً لدعمها وإعطائها فرصة حقيقية للنجاح، ومن ثم إنهاؤها إذا لم تحقق الهدف الذي أنشأت من أجله. ويشمل ذلك ربط عقوبات إضافية بكل حالة من حالات العرقلة من قبل النظام، وتقديم الدعم التقني والمالي لممثلي اللجنة من المعارضة والمجتمع المدني. ومن الضروري أيضاً إجراء نوع من التشاور الأوسع مع الجالية السورية في الشتات للتعويض عن نقص الشفافية في عملية تعيين أعضاء اللجنة - على وجه الخصوص، يجب على أوروبا وتركيا والولايات المتحدة توفير أطراً [تأزيرية] للسوريين خارج سوريا للتعبير عن آرائهم بشأن الإصلاح الدستوري"⁽²⁾.

6. ارتباط عملية صياغة الدستور بالنتيجة التي سينتهي إليها الواقع السوري: لناحية تحقيق النصر لأي من الأفرقاء أو القبول بالتسوية. مع وجود احتمالات شبه أكيدة لسيادة منطق الإقصاء والتهميش والاستبعاد للمهزوم، آتياً كان، وبالتالي صياغة دستور آحادي وجهة النظر بحيث يقبله البعض ويرفضه آخرون لعدم مشاركتهم في نصوصه، وعدم قناعتهم بمضمونه كما حدث في الدستور الحالي للعام 2012 على سبيل المثال.

7. تتطلب عملية صياغة دستور شرعي وجود مشاركة شعبية، وواسعة النطاق وحرّة، في النقاش حول مضمونه، وفي آلية انتخاب من سيتولى صياغة مواده، وفي المشاركة بعملية التصويت على القبول به أو رفضه، وهذا كله متعذر في سورية حالياً وعلى المدى القريب.

8. وجود فجوة عميقة في "المواقف الدستورية" لكل الأطراف المتصارعة في سورية.

(1) Jomana Qaddour "Syria: The Constitutional Committee is No Longer Sufficient" 2021-2-25, <http://jcl-mena.org/talk-entry.php?bid=3>

(2) تشارلز ثيبوت، "اللجنة الدستورية السورية لا تتعلق بالدستور" 2020-5-27, <https://cutt.us/N4iEI>

9. طول فترة الصراع وزيادة أعداد الضحايا وحجم الدمار: مما يزيد من هوة الانقسام ويصعب أي عملية توافق مستقبلية ويجعل كل طرف يتمسك بطلبه " كل شيء " بعد أن خسر " كل شيء " ولم يعد لديه ما يخسره مجدداً.

10. اشكالية المدة الزمنية: إن أحد علامات الاستفهام الكبيرة على آلية عمل اللجنة الدستورية أنه لم ينض على مدة زمنية محددة لانتهاء عملها على الرغم من تشكيل اللجنة الدستورية وإعلان آليات عملها وإجراءاتها مما يجعل مدة عملها مفتوحة ويفتح المجال أمام المماطلة والتعطيل⁽¹⁾.

11. ضعف الكوادر المحلية والمنظمات الأهلية: المعنية بعملية صياغة الدستور والعمليات الأخرى السابقة أو اللاحقة المقترنة به مما يتطلب إعدادها بوقت مبكر بشكل مهني وسليم⁽²⁾.

وعليه فمؤشر نجاح المسار الدستوري يتحقق عندما يتم :

1. تفعيل وتقديم جهود الحل السياسي للأزمة السورية. ووضع القضايا الدستورية في مكانها الصحيح على طاولة الخصوم والمتفاوضين باعتبار أنها قد تشكل أداة سلمية للحل والتسوية.

2. بدء نقاش السوريين حول هذه القضايا ودعم جهودهم لتقديم أفكار واقعية تراعى المصالح والاحتياجات المختلفة وقابلة للتنفيذ. فضلاً عن مدهم بالمعايير الدولية والتجارب المقارنة المناسبة.

3. بدء تفعيل المشاركة الشعبية في نقاش القضايا الدستورية التي كان بعضها أحد أسباب الأزمة الحالية.

4. النجاح بتنمية قدرات الأطراف السورية بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني لأداء دورها في صياغة وإقرار ورقابة تطبيق الدستور في مرحلة لاحقة.

5. قبول الأفرقاء المختلفين مناقشة القضايا الدستورية في إطار أي عملية سياسية يجري الإعداد لها⁽³⁾.

(1) ياسل حفار، "اللجنة الدستورية حيثيات التشكيل واشكاليات العمل، مركز ادراك للدراسات والاستشارات، 2019، ص 9

(2) ورقة عمل "الدستور"، برنامج الأجندة الوطنية للمستقبل سورية، الاسكوا، 2016، ص 168

(3) ورقة عمل "الدستور"، برنامج الأجندة الوطنية للمستقبل سورية، الاسكوا، 2016، ص 170

رابعاً: المسألة الدستورية السورية.. دستور مؤقت أم دائم

يمكن للمسار الدستوري افتراضاً الوصول إلى صيغ دستورية معينة، وقد لا تكون هذه الصيغة هي دستوراً دائماً، وإنما دستور مؤقت حتى يستطيع هذا الدستور التعامل مع قضايا مرحلية أفرزها الصراع أساساً، يقول سمير العبد الله: هناك تساؤل مهم: هل سيكون الدستور هو دستور مؤقت لمرحلة انتقالية يتم خلالها التوافق والعمل على صياغة دستور جديد للبلاد؟ أم هو دستور دائم؟ من الأفضل أن يكون دستور مؤقت، يتم الاعتماد عليه في المرحلة الانتقالية، بعد ذلك يتم التوافق على دستور دائم، ويتم التصويت عليه بإشراف الأمم المتحدة. وإذا كانت الأمم المتحدة والدول الضامنة والأعضاء الذين تم اختيارهم جادين برغبتهم بتحقيق السلام في سوريا، يمكنهم الاستفادة من تجارب الدول التي عاشت نفس التجربة السورية، وكلها لجأت لخيار الدستور المؤقت للبلاد، ريثما يتم التوافق على الدستور الدائم الذي يتطلب أجواء من الاستقرار والتوافق، وهو الخيار الأنسب لسوريا، لأن المرحلة الانتقالية تحتاج هيئات وسلطات وصلاحيات انتقالية لأن البلاد خارجة من حرب.⁽¹⁾ أما إبراهيم الدراجي فيرى في هذا السياق أن الوصول إلى وثيقة دستورية مؤقتة في مسار التفاوض السوري هو أمر محتمل جداً. ويعود ذلك إلى سببين أساسيين:⁽²⁾

أولهما كونه أحد الخيارات المطروحة جدياً في سياق النزاع السوري. إذ تفصل كثير من المبادرات المطروحة والآراء المتداولة حالياً بين مسارين دستوريين، أولهما مؤقت لحكم مرحلة انتقالية يتم خلالها التوافق والعمل على صياغة واعتماد الدستور الجديد للبلاد، وثانيهما الدائم والذي أشارت له الفقرة الرابعة من قرار مجلس الأمن الدولي 2254.

(1) سمير العبد الله، "اللجنة الدستورية السورية: المعوقات وفرص النجاح" مركز دراسات الشرق الأوسط ORSAM، 2021-9-21، <https://www.orsam.org.tr/ar/52--/>

(2) إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا – الاسكوا، ص7=

وثانيهما أن هذا هو المسار الذي لجأت إليه بالفعل العديد من الدول التي مرّت بظروف استثنائية كالتي تشهدها سوريا حالياً بغض النظر عن الاختلاف أو التباين في سبب أو مبرر تلك الأوضاع الاستثنائية وما نجم عنها من آثار أو تداعيات.

والملاحظ هنا أن الوثائق الدستورية المؤقتة تأخذ تسميات متعددة مثل "دستور مؤقت، دستور انتقالي، إعلان دستوري، قانون أساسي" وهو ما نرصده في ممارسات الدول التي استخدمت أسماء متعددة للدلالة على هذه الوثائق حيث أطلق عليها في ليتوانيا سنة 1990 اسم "القانون الأساسي المؤقت"، وفي أثيوبيا سنة 1991 "ميثاق أثيوبيا للفترة الانتقالية"، وفي تشاد سنة 1991 "الميثاق الوطني الانتقالي"، وفي البانيا سنة 1991 "قانون ألبانيا بشأن الأحكام الدستورية الرئيسية"، فيما استخدمت جنوب افريقيا في العام 1994 مسمى "الدستور المؤقت" وجمهورية الكونغو الديمقراطية سنة 1994 "الدستور الانتقالي لجمهورية الكونغو الديمقراطية"، وفي أوكرانيا سنة 1995 "الاتفاق الدستوري"، وينبغي الإشارة هنا إلى أن تلك الوثائق لا تنجح دوماً في وضع حد للعنف وإنهاء النزاعات القائمة. إذ أن الوصول إلى الاستقرار وتحقيق السلام المنشود هو أمر شديد الارتباط بطبيعة النزاع القائم والسياق الاجتماعي السياسي المرتبط به، وبمصداقية الأطراف المشاركة في العملية السياسية، ووجود مؤسسات الدولة وقدرتها، ومدى وجود ضامن إقليمي أو دولي للعملية السياسية والدستورية. في حين أن الثابت هو أن تلك الوثائق الدستورية ستساعد على تقليص الصراع وتنظيم وشرعنة المرحلة الانتقالية، وتحفيز بعض الجهات السياسية الفاعلة على الانخراط في العملية السياسية الجارية، كما أنها ستمنح الأطراف وقتاً كافياً للعمل على إيجاد حلول للمشاكل القائمة^(١).

ينبغي التذكير هنا بأن السياق الخاص بظروف إصدار كل وثيقة دستورية

(١) إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا – الاسكوا، ص 16

مؤقتة يختلف من دولة إلى دولة أخرى (استقلال، انفصال، ثورة، انقلاب، انتقال سلمي للسلطة، احتلال) وسينعكس هذا الأمر بدوره على آلية إصدار ومضمون ونجاح تلك الوثائق الدستورية المؤقتة وفقاً لمدى التوافق أو الانقسام، وحجم الدعم والإجماع المحلي والإقليمي والدولي لتلك العملية، يقول الدراجي: ووفق المنطق ومسار عملية التفاوض السورية، تستلزم المرحلة القادمة أيضاً اللجوء إلى خيار وثيقة دستورية مؤقتة، أيّاً كان الاسم الذي سيطلق عليها، باعتبار أن الوثيقة الدستورية النافذة حالياً لا تبدو مناسبة لحكم المرحلة القادمة، نظراً لما وُجّه لها من انتقادات موضوعية وشكلية فضلاً عن الانقسام القائم حولها، إضافة إلى أنها ضُمت لتلائم واقع ونظام سياسي مختلف. فضلاً عن أن الفترة القادمة في سوريا ستحتاج إلى نص دستوري مبني على أحكام مؤقتة وانتقالية لمعالجة تداعيات الحرب السورية ومنها: (عودة اللاجئين وكفالة عدم التمييز ضدهم أو المس بحقوقهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية لمجرد كونهم يقيمون، بسبب الحرب، خارج البلاد. كذلك عودة النازحين داخلياً إلى أماكن إقامتهم الأصلية - إشكالية الجنسية والوثائق الشخصية - استرداد الملكية والتعويض - قضايا المواطنة وحقوق كافة مكونات الشعب السوري - المصالحة الوطنية - العدالة الانتقالية - حل الجماعات المسلحة غير النظامية أو دمجها في الجيش الوطني - قضايا ذات صلة بإصلاح القطاع الأمني - تدابير بناء الثقة - أحكام ضمان الصفة المؤقتة للدستور المؤقت - أحكام تتعلق بتشارك السلطة أو تقاسمها حين إقرار الدستور الدائم الذي يضمن تداول السلطة).

ويبين الجدول اللاحق الدول التي لجأت لخيار الوثائق الدستورية المؤقتة منذ العام 1990 والمدة الزمنية التي استمر بها نفاذ هذه الوثائق المؤقتة^(١).

(١) إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الاسكوا ، ص 17

اسم الدولة	اسم الوثيقة	مصدر النزاع	فترة النفاذ
ليتوانيا	القانون الأساسي المؤقت	انفصال عن الاتحاد السوفياتي السابق وتأسيس دولة جديدة	1990-1992
أثيوبيا	ميثاق أثيوبيا للفترة الانتقالية	نزاع مسلح داخلي 23	1991-1995
تشاد	الميثاق الوطني الانتقالي	نزاع مسلح داخلي 24	1991-1998
البانيا	قانون ألبانيا بشأن الأحكام الدستورية الرئيسية	أزمة سياسية	1991-1998
توغو	الدستور المؤقت	أزمة سياسية	1998
بولندا	الدستور الصغير	مرحلة انتقالية وانتقال للسلطة	1992-1997
ارتيريا	اعلان ارتيريا 1992/22 و 1992/23	استقلال عن اثيوبيا	حتى الآن
رواندا	اتفاقات أروشا	مرحلة انتقالية وانتقال للسلطة	1993-2003
جنوب افريقيا	دستور مؤقت	مرحلة انتقالية وانتقال للسلطة	1994-1997
جمهورية الكونغو الديمقراطية	الدستور الانتقالي لجمهورية الكونغو الديمقراطية	نزاع مسلح داخلي	1994-1997
أوكرانيا	الاتفاق الدستوري	تحول سياسي للدولة من النظام الشيوعي السابق	1995-1996
بوروندي	الدستور الوطني الانتقالي وقانون الانتقال الدستوري	نزاع مسلح داخلي	1998-2001
بوروندي	الدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي / استناداً إلى اتفاقية أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي	نزاع مسلح داخلي	2001-2004
أفغانستان	اتفاق بشأن الترتيبات المؤقتة في أفغانستان ريثما يتم إعادة إنشاء الحكومة الدائمة والمؤسسات (اتفاق بون).	نزاع مسلح داخلي	2001
كوسوفو	الإطار الدستوري للحكم الذاتي المؤقت	نزاع مسلح داخلي شهد تدخل الناتو	2001-2008
العراق	قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية	احتلال أجنبي	2004-2005
الصومال	الميثاق الاتحادي الانتقالي لجمهورية الصومال	نزاع مسلح داخلي	2004-2012
السودان	الدستور الوطني المؤقت لجمهورية السودان	نزاع مسلح داخلي	من 2005 إلى الآن
تايلند	دستور مملكة تايلند	انقلاب عسكري	2006-2007
نيبال	الدستور المؤقت لنيبال	نزاع مسلح داخلي	2007-2015
مدغشقر	الميثاق الانتقالي	اضطرابات سياسية وانتقال عنيف للسلطة	2009-2010
مصر	الاعلان الدستور لعام 2011 أو الدستور المؤقت	احتجاجات شعبية أدت إلى الإطاحة بالرئيس ونقل السلطة	2011-2012
ليبيا	الاعلان الدستوري المؤقت	احتجاجات شعبية تطورت إلى نزاع مسلح	من 2011 إلى الآن
جنوب السودان	دستور جمهورية جنوب السودان الانتقالي	استقلال وتأسيس دولة جديدة	من 2011 إلى الآن
اليمن	اتفاق بشأن آلية التنفيذ العملية الانتقالية في اليمن وفقاً لمبادرة من مجلس التعاون الخليجي	احتجاجات شعبية تطورت إلى نزاع مسلح داخلي ذو أبعاد إقليمية	من 2011 إلى الآن
الصومال	الدستور المؤقت لجمهورية الصومال الاتحادية	نزاع مسلح داخلي	من 2012 إلى الآن
افريقيا الوسطى	دستور جمهورية افريقيا الوسطى	نزاع مسلح داخلي	من 2013 إلى الآن
بوركينافاسو	الميثاق الانتقالي لبوركينا فاسو	احتجاجات شعبية أدت إلى الإطاحة بالرئيس ليتولى الجيش	2014
تايلند	دستور مملكة تايلند	انقلاب عسكري	2014-2017

وكل هذه غير موجودة في الدستور الحالي وسيكون من العبث إقحامها فيه. علماً أنها غير موجودة أيضاً، وبطبيعة الحال، في أي وثيقة دستورية سابقة، كدستور 1950، والذي يتم الإشارة إليه أحياناً بوصفه أحد الخيارات الدستورية المؤقتة المطروحة لحكم المرحلة القادمة في سوريا، وهو طرح غير واقعي أيضاً، وينطبق عليه ما ينطبق على دستور 2012 من ناحية أن كلا الدستورين غير ملائمين، لا شكلاً ولا موضوعاً لحكم أي مرحلة انتقالية قادمة في سورية.

ولكن هناك العديد من المخاوف والتحديات التي تحيط بهذه العمليات الدستورية المؤقتة منها، على سبيل المثال، أن يتم "اختطاف عملية الإصلاح" أي أن يتم استغلال الدساتير المؤقتة لتمرير الوقت واستنزاف طاقات وقدرات المطالبين بالإصلاح والتلاعب عليها بنصوص مؤقتة قد تطول إلى ما لا نهاية دون الوصول إلى الدستور المنشود، فضلاً عن

وجود مخاطر من أن تستغل القوى المعارضة لعملية السلام أو الإصلاح تلك الفترة الدستورية المؤقتة لإعادة لم شملها واستعادة قواها والانقلاب على مسار التسوية القائم. ولهذا يُذكر بأن كوري أكينو رئيسة الفلبين أرادت وضع دستور بصورة عاجلة بعد انتخابها والإطاحة بالرئيس السابق ماركوس، لسبب كونها خائفة من انقلاب عسكري يقوم به الجيش، وشعرت بأن وجود دستور جديد سيحجم سلطة الجيش ويردعه.



هل يكون الدستور هو الحل لإنهاء الصراع السوري

نظرياً وبشكل افتراضي فإن أي خطوة من خطوات التسوية السياسية قد تكون هي الخطوة المفصلية في حل الصراع في سورية، حيث يمكن أن يصل أطراف الصراع السوري إلى توافقات سياسية حول الدستور بما يلبي احتياجات الأطراف المشتركة في العملية ويسمح بمعالجة أسباب وجذور الصراع، فعلى سبيل المثال يمكن أن يكون تضمين الدستور مادة دستورية تمنع ترشح بشار الأسد للرئاسة مرة جديدة خطوة مهمة في استقطاب قوى الثورة للانخراط في هذا المسار باعتبار هذه المادة تحقق بشكل كبير فكرة الانتقال السياسي.

ولكن عملياً تبدو الصورة ليست بهذه البساطة فاللجنة الدستورية محكومة بألية عمل توافقية وآلية اتخاذ قرار تتضمن لكل طرف من الأطراف حق "الفيتو" ضد أي مادة سيتم مناقشتها وبالتالي فالنظام قادر على تعطيل مسار اجتماعات اللجنة ومن ثم تعطيل عملية تبني أي مادة لا تتناسب مع رؤيته للحل.



إذا فهل يمكن عملياً الوصول الى دستور جديد ينقل سورية باتجاه حالة ديموقراطية فعلية؟ هذا محل شك كبير. وهل يمكن الوصول الى دستور توافقي بين أطراف الصراع؟ أيضاً هذا بعيد المنال بسبب الفروق الجوهرية في مواقف اطراف الصراع وغايتهم، خاصة أن النظام لم يظهر أية جدية حقيقية للولوج في أي عملية تفاوضية، يقول هادي البصرة الرئيس المشترك للجنة الدستورية ممثلاً عن المعارضة: "لا يمكن نجاح أي عملية تفاوضية دون نوايا صادقة وإرادة من قبل الأطراف، وهو ما لم يظهره النظام حتى الآن"^(٦) ولكن في النهاية الدستور هو نصوص قانونية يمكن إيجاد مصطلحات ومواد تلبي قسم من احتياجات كلا الطرفين، فحينها سيكون السؤال: من المناطق به تنظيم عملية التصديق على الدستور ومن الذي سيقوم بعملية إنفاذ مواد الدستور الجديد؟ ويمكن للدستور أن يكون متضمناً أحكاماً عامة تنص على إنشاء جسم انتقالي يعنى بهذا الأمر، ولكن من المشكوك فيه وبشدة أن يقبل النظام بمثل هذا الأمر، بل قد يستغل النظام النص الجديد للدستور ويعمل على المصادقة عليه في مناطقه والعمل على إنفاذ متطلبات الدستور الجديد ليظهر بأنه استوفى متطلبات القرار 2254 خاصة أنه يتحكم بكل تفاصيل الحياة العامة في مناطق سيطرته، وبالتالي يمكن له إفراغ أي عملية سياسية كالتصديق على الدستور أو الانتخابات من أي مضمون ديمقراطي حقيقي.



(٦) هادي البصرة، مداخلة في مؤتمر نظمه مركز اورسام، الثورة السورية في عامها ال 10، 785178505432201/https://www.facebook.com/orsamorgtr/videos, 2021-3-17

يقول تشارلز ثيبوت "بطبيعة الحال، حتى الدستور الجديد المُصاغ بوساطة شرعية لن يمثل سوى الخطوة الأولى في عملية طويلة، وبمفرده لن ينهي الميثاق معاناة الشعب ولن يمكّن مئات آلاف اللاجئين من العودة إلى ديارهم. لذلك يجب على الأمم المتحدة وضع الخطوات التي يمكن أن تلي نجاح اللجنة الدستورية، مثل تصميم آلية رقابة قوية على الانتخابات الرئاسية، وإعداد خيارات تصويت آمنة وحيادية للمفترين، ولا يخفى أن الآمال في قيام عملية دستورية وانتخابية شفافة في سوريا ليست كبيرة. ومع ذلك، ستزداد حظوظها إذا بذلت الولايات المتحدة وأوروبا جهود مصممة بعناية وإتقان - أو على الأقل إذا مُنعت روسيا من إعطاء صورة مزيفة عن عملية غير مشروعة^(١).



تشارلز ثيبوت، "اللجنة الدستورية السورية لا تتعلق بالدستور" 27-5-2020، <https://cutt.us/>

N4iEI

دستور دولي... نموذج البوسنة والهرسك

أظهرت المناقشة الماضية عدد من النقاط الأساسية يمكن ذكرها كما يلي:

1. امتد الصراع السوري لما يزيد عن عشر سنوات وهي مدة تفوق المدة الزمنية للحربين العالميتين الأولى والثانية مجتمعة. إذا، نحن أمام نوع من الصراعات الاجتماعية الممتدة.
2. لم يستطع أطراف الصراع خلال هذه المدة الوصول إلى اتفاقيات تسوية، أو اتفاقيات سلام تؤخذ بتسوية قريبة للصراع.
3. نتيجة تغير التموضع الجغرافي للاعبين انخفضت حدة الصراع، وهو ما ظهر خلال عام 2020 والرابع الأول من عام 2021
4. مسار التسوية السورية ما زالت محركاته الأساسية خارجية " دولية " وليست محلية.
5. مازالت ديناميكية الصراع في سورية تفرض نفسها لجهة استمرار الصراع بشكل يفوق ديناميكيات التسوية.
6. القرار 2254 هو خطة للتسوية لا تستقيم بنودها إلا بتنفيذ جميع شروطها، وعلى رأسها الوصول إلى بنية سياسية انتقالية تتضمن تحقيق باقي البنود.



7. لا يمكن فصل المسار الدستوري باعتباره أحد خطوات التسوية السياسية عن باقي متطلبات التسوية الفعلية.

وعليه، فمفسار التفاوض المحلي على ما يبدو عقيم، وعليه فمفسار التدخل الدولي لتسوية الصراع في سورية، قد يكون هو الأكثر قدرة على إنتاج حل قسري للصراع، فلا يمكن التوصل لوقف الحرب دون مشاركة دولية فاعلة ووجود رغبة حية لدى الدول المؤثرة، وهذا ما ظهر في البوسنة، عندما فرضت الولايات المتحدة وقفاً مؤقتاً لإطلاق النار مؤقتاً تلتها سلسلة من الجهود لتوقيع اتفاقية. "دايتون"



بعد ضغوطات مارستها على الصرب والكروات والبوسنيين^(٦) والذي انتهى باتفاق دايتون والذي تضمن في أحد بنوده دستوراً لكوسوفو، وقد يجادل البعض بأن اتفاق دايتون أتى بعد التدخل العسكري لحلف شمال الأطلسي مما أدى إلى إخضاع ميلوسوفيتش في النهاية للاتفاق، وهذه حقيقة، ولكن من يرى خريطة سورية اليوم لن يحتاج الكثير من الجهد ليدرك أن التدخل العسكري الدولي هو واقع قائم ولم يستطع أي من أطراف التدخل الخارجي حسم الصراع لنفسه ولحليفه، وإن كان هناك تفاوت في استراتيجية الدول حيال تدخلها، فروسيا تدعم مسار الحسم العسكري للنظام على كامل سورية مقارنة بالتردد الأمريكي في دعم المعارضة في مثل هكذا خيار، ومحدودية القدرة التركية أصلاً

(٦) مركز الحوار السوري، "مآلات اللجنة الدستورية: هل يكون كمن الفشل دافعاً للمبادرة السياسية؟" 2020-9-9، <https://cutt.us/wMkhs>

في دعم مثل هكذا خيار في ظل الوجود الروسي. إلا أن كل من أمريكا وتركيا أظهرتا جدية واضحة في منع روسيا من الوصول لمثل هكذا خيار، وعليه بات خيار الحسم العسكري بعيداً لكل الأطراف، وطالما أن هذه الدول ترى بأن دوامة الصراع تهدد مصالحها في سورية ونتيجة ارتفاع تكاليف استمرار الصراع، فقد تدفع باتجاه الوصول إلى اتفاق سياسي قد يكون أحد بنوده دستوراً مؤقتاً لسورية، وتدرك هذه الدول بأن إيجاد حل شامل لسورية يعيدها لما قبل عام 2011 هو أمر بعيد المنال وغير واقعي، وعليه قد يكون المسار الدستوري المؤقت هو مسار مواز لمرحلة التسوية السياسية المنطلقة من واقع السيطرة الحالية، أي شرعنه مناطق النفوذ الحالي دستوريا وإدخال سورية مسار التسوية طويل الأمد، ومن يراجع مقترح الدستور الذي قدمته روسيا في عام 2017، يمكن له تلمس هذا المنحنى في طريقة التفكير الدولية، ولكن السؤال هل يكون مسار اللجنة الدستورية هو من ينتج هذا الاتفاق ومن ضمنه الدستور أم نكون أمام مسارات أخرى؟

خامساً: الخاتمة

يعتبر مسار الإصلاح الدستوري أحد مكونات عملية تسوية الصراعات، حيث يعتبر الوصول إلى دستور جديد مدخلا لإنتاج نظام سياسي واجتماعي واقتصادي جديد، بحيث يسهم هذا الدستور في توفير الحدود الدستورية الدنيا التي يرضيها أطراف الصراع، وبما يساعد هذه الأطراف في الانخراط الفعال في خطوات إضافية نحو إنهاء الصراع بشكله الكلي، مثل الانتقال للعمل السياسي والانكفاء عن العمل المسلح، أو الدخول في انتخابات وفق الدستور الجديد والقبول بنتائج هذه الانتخابات كمخرج للحل، ولكن السير في هذا المسار عادة لا يكون منفصلاً عن مسار مواز تتطلبه عملية تسوية الصراعات مثل وقف إطلاق النار، وإخراج المعتقلين لدى أطراف الصراع، والوصول لاتفاق سياسي قد يكون هو مدخلا للبدء في العملية الدستورية، ولكن هذا لا يلغي احتمالية أن يكون الدستور الجديد هو الإطار الناظم للاتفاق السياسي الجديد.

وفي الحالة السورية شكل المسار الدستوري الذي اختطته الأمم المتحدة ضمن أربع سلال لتسوية الصراع في سورية، ونتيجة ظروف متشابكة تم تنحية باقي السلال والتي من أهمها الوصول إلى صيغة حكم ذي مصداقية يكون هو المسؤول عن إدارة المرحلة الانتقالية وتطبيق الدستور وإجراء الانتخابات وفق الدستور الجديد، مما دفع بالكثيرين للشك بهذا المسار، وتبني رؤية مفادها أن هذا المسار لن يؤدي فعلياً إلى تسوية حقيقية للصراع، وإنما إلى شرعنة "النظام". وبالتالي، إبقاء جذور الصراع في سورية.

وسعت هذه الدراسة إلى فهم دور المسار الدستوري في تسوية الصراعات عموماً، والعمل على فهم ديناميكيات الصراع السوري الحالي والمستقبلي لمحاولة تقييم حقيقي للمسار الدستوري، واحتمالية أن يسهم في تسوية الصراع من عدمه.

حيث ينطلق تقييم السوريين لمسار اللجنة الدستورية من منطلقين متناقضين لفهم سيرورة المسار الدستوري في تسوية الصراعات ومتطلبات نجاح هذه المسار، فالقسم الغالب من السوريين يرفضون هذا المسار بحجة خروجه عن المسار الدولي "جنيف" وتجاوز مفهوم هيئة الحكم الانتقالي. وقسم يرى بهذا المسار هو مسار ضروري سيسهم في النهاية في الوصول إلى الحل السياسي الشامل، ولكن هذه التقييمات تنطلق في تحديدها للمسار الدستوري في ربطه بالمسار السياسي التفاوضي الدولي حول القضية السورية، وليس ربطه بتطورات ديناميكية الصراع في سورية، مما يجعل التقييم منطقياً ظاهرياً، وغير منطقي واقعي، وهو ما سعت هذه الورقة للبحث في إشكاليته من خلال طرح الإشكالية التالية:

((يعتبر الغموض في فهم ديناميكيات الصراع في سورية عنصراً في عدم فهم التقييم الحقيقي للمسار الدستوري، وبالتالي التخطيط في اختطاط سلوك سياسي واضح من قبل قوى الثورة يتناسب مع هذا التقييم)).

وسعت الورقة للإجابة عن السؤالين التاليين:

أولاً: كيف يمكن تحديد دور الإصلاح الدستوري في مسار تسوية الصراعات؟

توصلت الورقة إلى أن الإصلاح الدستوري يعتبر أحد الأركان الرئيسية في عملية تسوية الصراعات، ولكن هذا الركن لا يعمل بشكل منفرد عن باقي أركان عملية تسوية الصراعات، كما أن موقع خطوة عملية الإصلاح الدستوري ليست ثابتة بالضرورة ولكنها تخضع لمجمل من العوامل المؤثرة.

ثانياً: كيف يمكن فهم ديناميكيات الصراع الحالية والمستقبلية في سورية لتقييم مسار اللجنة الدستورية الحالية في تسوية الصراع السوري؟

توصلت الورقة إن الديناميكيات الداخلية الرئيسية للصراع الحالي ما زالت ديناميكيات دافعة باتجاه استمرار الصراع، ولكن زيادة حجم الدور الدولي يفسح المجال أمام فرصة الوصول إلى حل للصراع السوري، وباعتبار اللجنة الدستورية هي من أكثر المسارات التي شهدت توافقات دولية حول تشكيلها فهذا الأمر يزيد من أهمية هذا المسار سواء كان ذلك للوصول إلى تسوية سياسية دائمة أو تسوية سياسية انتقالية يشرعنها إعلان دستور مؤقت.

كما عملت الورقة على اختبار الفرضية التالية

((إن الوصول إلى تقييم فعلي لمسار اللجنة الدستورية السورية يتناسب طرذا مع فهم ديناميكية الصراع السوري))

وقد أثبتت الورقة صحت هذه الفرضية



التوصيات

1. يجب على المعارضة السورية عدم الاستهانة بالمسار الدستوري، فهذا المسار أصبح جزء من مسار التسوية الدولية، وهو ما يتطلب حشد الموارد الضرورية للتعامل مع هذا الاستحقاق.
2. يمكن أن يكون المنتج النهائي للجنة الدستورية شكلاً من أشكال الإعلانات الدستورية المؤقتة وهو أحد الخيارات التي يجب على المعارضة التفكير بها بجدية.
3. تمتلك المعارضة ورقة قوة أساسية في هذا المسار وهي أن مطالبها في الوصول لدولة ديمقراطية دستورياً أمر لا يمكن للدول الفاعلة التغافل عنه، وعليه يجب على المعارضة زيادة فاعليتها في حشد دول العالم لجهة زيادة دعمها لطروح المعارضة.
4. التجارب الدولية تظهر اختلافاً في تموضع مرحلة كتابة الدستور في علمية تسوية الصراعات، ولكن اختلاف الترتيب لا يُلغِي حقيقة ضرورة الوصول إلى مسار تسوية يتضمن اتفاقاً سياسياً كخطوة ضرورية. وعليه، لا بد من التركيز على ربط المسار الدستوري بمسار التسوية التي أقرها القرار 2254 وليس كمسار بديل يختزل القرار.

المراجع

1. Jomana Qaddour" Syria: The Constitutional Committee is No <http://entry-talk/org.mena-jcl//:http3=bid?php>, 2021-2-25 "Longer Sufficient
2. إبراهيم دراجي، "بدائل دستورية لسوريا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الاسكوا، 2018.
3. أحمد قربي، "تقديم كتابة الدستور على تشكيل هيئة الحكم الانتقالية مخالفة صريحة للقرار 2254"، هيئة الشام الإسلامية، 2018-9-10، <https://il2ly.us.cutt//:https>
4. باسل حفار، "اللجنة الدستورية حيثيات التشكيل واشكاليات العمل، مركز ادراك للدراسات والاستشارات، 2019.
5. بيتير فالنستين، مدخل الى فهم تسوية الصراعات- الحرب والسلام والنظام العالمي" ط1 (عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية، 2006
6. التقرير النهائي وتوصيات مجموعة دراسة سورية، المؤسسة الأمريكية للسلام، ترجمة مركز إدراك للدراسات الاستراتيجية، أيلول 2019.
7. تشارلز ثيبوت، "اللجنة الدستورية السورية لا تتعلق بالدستور" 2020-5-27، <https://N4iEl.us.cutt//:https>
8. سامي الخزندار، "إدارة الصراعات وفض المنازعات-إطار نظري" مركز الجزيرة للدراسات، قطر، 2014،
9. سمير العبد الله، "اللجنة الدستورية السورية: المعوقات وفرص النجاح" مركز دراسات الشرق الأوسط ORSAM، 2021-9-21، <https://www.orsam.org.tr/ar/--/52/>
10. سيرجيو بيطار وآخرون، "تجارب التحول الى الديمقراطية"، القاهرة، دار الشروق، 2016.
11. كريستين بيل وكى مانا زولو وى تا فولشر، "التسلسل الزمني لاتفاقيات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2016.

12. مارتن فان فليت "عمليات الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية" المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، 2012.
13. محمد محيي الدين، "مسارات التحول الديمقراطي- تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قدماً" برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016.
14. محمد حسام الحافظ، "اللجنة الدستورية السورية: ظروف تأسيسها، آليات عملها، وآفاق نجاحها" 2019-10، <https://fwmv5.us.cutt/>
15. مركز الحوار السوري، "تطورات الحل السياسي في سوريا: من هيئة الحكم الانتقالية إلى اللجنة الدستورية"، نيسان 2020.
16. مركز الحوار السوري، "مآلات اللجنة الدستورية: هل يكون كمون الفشل دافعاً للمبادرة السياسية؟" 2020-9-9، <https://cutt.us/wMkhs>
17. مركز الحوار السوري، "العوامل الموضوعية لفشل اللجنة الدستورية: بيئة مثبطة للحلول السياسية"، 2021-1-26، <https://cm78p.us.cutt/>
81. مكتب المبعوث الخاص للأمين العام في سوريا "اللجنة الدستورية" <https://aepgf.us.cutt/>
19. المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات حول عمليات وضع الدساتير "بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية" 2011.
20. نائل جرجس، "الإصلاح الدستوري: الحالة السورية"، تحرير ألفاروا فاسكونسيلوس، الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية مبادرة الإصلاح العربي، باريس، 2014، ص 128
21. نرجس طاهر، "صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة" المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، 2013.
22. هادي البكرة، مداخلة في مؤتمر نظمه مركز اورسام، الثورة السورية في عامها العاشر، 2021-3-17، <https://www.facebook.com/785178505432201/videos/orsamorgtr>



NMA

for
Contemporary
Research

مركز نما للأبحاث المعاصرة



NMAforContemporaryResearch



www.nmaresearch.com



info@nmaresearch.com