

عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
FOR STRATEGIC
STUDIES



الثورة السورية واحتمالات مشاركة السلطة

هاديا العمري

ورقة تحليلية



مسار الإدارة المحلية وتعزيز ممارسة الديمقراطية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً ومجتمعاً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ورسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة دراسات تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً في القضية السورية في مجالات السياسية والتنمية والإدارة المحلية. يُصدر المركز دراسات وأوراقاً منهجية تساند المسيرة العملية للمؤسسات المهتمة بالمستقبل السوري، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتتفاعل مع الفواعل عبر منصات متخصصة لتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة المشهد.

تعتمد دراسات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المتراكبة، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

www.OmranDirasat.org الموقع الإلكتروني

info@OmranDirasat.org البريد الإلكتروني

تاريخ الإصدار 07 أيار / مايو 2019

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

فهرس المحتويات

2	ملخص تنفيذي.....
4	مقدمة.....
4	مفهوم مشاركة السلطة.....
5	لماذا مشاركة السلطة؟ من وصفة للتعددية لأداة تحقيق السلام.....
6	من سيشارك من؟ غنائم حرب أم تمثيل شرعي.....
7	الاتجاهات التقليدية والحديثة لمشاركة السلطة.....
9	الصراع السوري: بين انتفاضة شعب وتعاطي دولي قاصر.....
9	ثورة آذار 2011: انتفاضة شعب أم حرب أهلية.....
11	الموقف الأممي من الثورة السورية: محاولات غير جدية للحل.....
13	مشاركة السلطة والواقع السوري: بين صراع الهويات والسيادة الوطنية.....
13	مشاركة السلطة في سورية: بين الفرص والتحديات.....
15	المحاولات الدولية لتطبيق مشاركة السلطة في سورية.....
17	خاتمة.....
18	قائمة المراجع البحثية.....

ملخص تنفيذي

- إن تنوع المجتمع السوري واستخدام البعد الطائفي وتأجيجه خلال سنوات الثورة، لا يكفي لاعتبار الصراع السوري "صراع هويات" وإغفال المسببات الجذرية للصراع من مطالب شعبية باستعادة الحريات والقضاء على الفساد والتوزيع العادل للثروة وتطبيق الحكم الرشيد.
- نموذج ليهبارت المؤسس لمشاركة السلطة هو عبارة عن نظام يتفق فيه الطرفان المتعارضان مع الأغلبية العظمى على تشكيل حكومة ائتلافية واحدة بالتعاون فيما بينهم في الأنظمة البرلمانية، بحيث تدير تلك الحكومة أحزاب متعارضة لكن متعاونة بدلاً من إيجاد أغلبية لكل واحد منهم على حدى.
- درج استخدام مشاركة السلطة دولياً بعد الحروب الداخلية كأداة لإنهاء الصراعات وتحقيق السلام في المجتمعات التعددية وحتى غير التعددية من خلال ضمّ معارضي الحكم للمشاركة في السلطة بما يشجعهم على إنهاء الصراع.
- يتم التركيز عند دراسة مشاركة السلطة على تحقيق السلام وترسيخ الديمقراطية. إلا أن الدراسات التحليلية للتجارب السابقة تختلف حول مدى الإسهام الحقيقي لهذا المفهوم في تحقيق هاتين النتيجتين.
- يقترح الاتجاه الحديث لمشاركة السلطة التركيز على الاحتياجات الحقيقية للناس في سياق كل بلد خارج من صراع بشكل منفصل ومن ثم تصميم نموذج يلبي تلك الاحتياجات بغض النظر عن التسمية كمشاركة سلطة أو غيرها.
- حال عدد من العوامل الذاتية (كتجذّر الفساد وانعدام الثقة بين المكونات السورية الذي رسخه نظام الأسد خلال عقود حكمه) والموضوعية (كالشعور الشعبي بالخذلان تجاه التعاطي الدولي السلمي مع الحراك السلمي ومطالب الثورة) فضلاً عن أبعاد أخرى إيديولوجية واستقطابية أخرى دون نبيذ البعد الطائفي عن الصراع السوري.
- لاقت كلاً من ذريعتي الأقليات ومكافحة الإرهاب رواجاً دَعَمَهُ حلفاء النظام مع مرور الوقت، لتتشكّل السردية الرسمية التي يتمسك بها نظام الأسد محلياً ودولياً في حربه ضد الشعب المطالب بالحرية والكرامة والعدالة بمختلف مكوناته وشرائحه.
- يعتبر بيان جنيف الصادر في حزيران 2012 أول وثيقة دولية مشتركة حول سورية قامت على أساس مشاركة السلطة، إلا أن الانقسام الدولي في مجلس الأمن وغياب الثقة بين طرفي الصراع حال إلى جانب أسباب داخلية وخارجية أخرى دون ترجمة البيان إلى اتفاق.
- يظهر صراع الهوية بمجرد التعارض بين مصالح الدولة (حق السيادة) ومصالح الأمة أو الأمم المشكلة لها (حق تقرير المصير) ومثال ذلك التطلعات الكردية في سورية والعراق وإيران وتركيا، ورغم احتواء الصراع السوري في مختلف أطرافه عدد من المكونات المتنوعة، إلا أن تمايز تلك المكونات في معظمها كان على أساس واضح وهو معارضة نظام الأسد أو تأييده وليس على الأساس الاثني أو القومي.
- تظهر الدراسات التحليلية لتجارب مشاركة السلطة حول العالم بأنها لم تُبشّر بتحقيق ما صُمّمت من أجله، حيث بقيت في معظمها قاصرة عن إحلال السلام بعد الحروب فضلاً عن إرساء الديمقراطية.

- من المفيد الاستئناس بكل من تجارب لبنان (اتفاق الطائف) والبوسنة (اتفاق دايتون) وإيرلندا الشمالية (اتفاق الجمعة العظيمة) عند دراسة جدوى تطبيق مشاركة السلطة في سورية، للنظر بمدى نجاح ما هدفت له تلك الاتفاقات بعد مرور عقود على توقيعها.
- حاول الابراهيمي (الوسيط الثاني في الصراع السوري بعد عنان) في جنيف 2 عام 2014 تطبيق مشاركة السلطة السياسية من خلال محاولة ترجمة بيان جنيف 2012 إلى اتفاق، إلا أن الانقسام الدولي وغياب الثقة بين الأطراف حال دون ذلك.
- ورغم اعتقاد بعض الباحثين أن جزء من عوامل مشاركة السلطة متوفرة في سورية، إلا أن وجود الأثرية السنية وعدم تماثل الأقليات في الحجم، يجعل التوازن في السلطة بين المكونات المختلفة أمر غير ممكن. يضاف إلى ذلك عدم التركيز الجغرافي للمكونات المختلفة إضافة إلى عدم وجود تمثيل مجتمعي شعبي واضح لقيادات كفؤة وذات شرعية.
- إن أي اتفاق سلام محتمل لا بدّ له كي يرى النور من حيث التنفيذ أن يعالج الأسباب الجذرية للصراع والتي تكمن في المستوى المجتمعي المحلي، من خلال صياغة عقد اجتماعي جديد يأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المحلية للسكان ويتعامل مع ترتيبات مشاركة السلطة على مستوى الوحدات المحلية (المجالس المحلية) ضمن مظلة وطنية جامعة تقوم على حكم ديمقراطي عادل وشامل.

مقدمة

في صراعٍ اعتُبرَ الأعنف والأعقد بعد الحرب العالمية الثانية، ودخل عامه التاسع ما بين نظامٍ مستبدٍ وشعبٍ مُطالبٍ بالحرية والعدالة والكرامة، وفي ظلّ انعدام الإرادة الدولية الجادة لإيجاد مخرجٍ حاسمٍ ينهي معاناة أكثر من 13 مليونٍ سوريٍ ما بين مهجرٍ ونازحٍ. هل تسعى الفواعل الدولية إلى تصميم حلٍ سياسيٍ لهذا الصراع على أساس "مشاركة السلطة" كأداة لإنهاء العنف وإحلال السلام فضلاً عن إرساء أسس الديمقراطية؟ وهل ستمثّل اللجنة الدستورية -التي تمّ اختزال ثورة شعبٍ بها- مدخلاً لهذا الحل؟ ما هو مفهوم مشاركة السلطة، ولماذا أصبح خلال العقود الأخيرة بمثابة "وصفةٍ سحرية" وأداةٍ مهيمنة من قبل المجتمع الدولي وصنّاع القرار لإنهاء الحروب الداخلية حول العالم؟

تناقش هذه الورقة التي اعتمدت كلاً من المنهجين الوصفي والتحليلي مفهوم مشاركة السلطة من ناحية نظرية ابتداءً، لتستعرض بعدها بإيجاز كلاً من التعاطي الداخلي والدولي مع الثورة السورية التي اندلعت في آذار 2011 وولجت عامها التاسع. ثم تناقش مدى إمكانية تطبيق مفهوم مشاركة السلطة على الواقع السوري في ظل المحاولات الدولية لاعتماده كأساس لأي اتفاقٍ سياسيٍ محتملٍ ينهي الصراع السوري، أسوةً بالعديد من الصراعات الداخلية حول العالم فيما تم وصفه "اتفاق الطائف السوري"⁽¹⁾ أسوةً باتفاق الطائف اللبناني الذي أنهى الحرب الأهلية اللبنانية في ثمانينيات القرن الماضي. ضمن محاولة للإجابة على الإشكالية الأساسية لهذه الورقة: ما جدوى تطبيق مشاركة السلطة كحلٍ لإنهاء الصراع السوري؟

مفهوم مشاركة السلطة

شكل بيان جنيف في حزيران 2012 أول وثيقة دولية مشتركة حول سورية، قامت على أساس مشاركة السلطة بين نظام الأسد والقوى المعارضة له. ورغم التغييرات الكثيرة والشديدة التعقيد التي طرأت على الساحة المحلية والإقليمية والدولية وتأثيرها على مسار الملف السوري، بقي تطبيق بيان جنيف المطالب الأقرب لتحقيق حلٍ عادلٍ للصراع السوري من وجهة نظر المعارضة، في حين لم يؤيد نظام الأسد بشكلٍ فعليٍ أية محاولةٍ للحل منذ اندلاع الثورة السورية وإنما عمل على استراتيجية كسب الوقت والمناورة على هوامش المصالح الدولية المتصارعة.

يثير ما سبق تساؤلاتٍ حول جدوى تطبيق مبدأ مشاركة السلطة كأساس لاتفاق السلام المحتمل في سورية، مما يتطلب فهم نظري لمفهوم مشاركة السلطة بأبعاده المختلفة، في ضوء التجارب الكثيرة لتطبيقه كأداة لإنهاء أغلب الحروب الداخلية في العالم خلال العقود الأخيرة من قبل المجتمع الدولي.

⁽¹⁾ كان الزعيم اللبناني وليد جنبلاط أول من ذكر الطائف السوري -رغم أنه رفض صراحةً المفهوم اللبناني لمشاركة السلطة على أسس طائفية. كما طرح نائب وزير الخارجية الروسي ميخائيل بوغدانوف هذه الفكرة مرة أخرى في مقابلة مع Le Figaro الفرنسية في 10 سبتمبر 2012، واكتسبت الفكرة بعض الزخم عندما تم تعيين الأخضر الإبراهيمي المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة والجامعة العربية لسورية في آب 2012؛ بعد أن كان في عام 1989 رئيساً للجنة الثلاثية العليا لجامعة الدول العربية التي صاغت اتفاق الطائف. إلا أن اقتراح نقل النموذج اللبناني إلى سورية أثار أيضاً اعتراضات قوية لأن تقاسم السلطة الطائفي مسؤول على نطاق واسع عن تحفيز الطائفية اللبنانية المستمرة. المصدر مع الترجمة بتصريف عن:

Power Sharing in Syria, Lessons from Lebanon's Experience, 2013, Stephan Rosiny, p17.

لماذا مشاركة السلطة؟ من وصفة للتعددية لأداة تحقيق السلام

مشاركة السلطة والمعروفة باللغة الإنكليزية بمصطلح Power Sharing؛⁽²⁾ هو تعبير ظهر في سبعينيات القرن الماضي في أعمال العالم الهولندي أرند ليهبارت الذي يعتبر الأب الروحي لمفهوم مشاركة السلطة في الغرب،⁽³⁾ حيث أسس نظرية "الديمقراطية التوافقية" عام 1977 من خلال دراسته للمجتمعات الأوروبية المنقسمة ذات المكونات المتعددة دينياً أو لغوياً. وهدف في هذه النظرية إلى استيعاب تلك الانقسامات ضمن المجتمع الواحد، من خلال مشاركة سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية وغيرها بين تلك المكونات مما يمكن أن يُجنّب المجتمع الانهيار بسبب تلك الانقسامات. ويعتبر نموذج ليهبارت من أشهر نماذج مشاركة السلطة، حيث لا تحتاج الأحزاب السياسية فيه إلى تشكيل أغلبية من جهة، ومن جهة أخرى تستطيع الأقلية فيه استخدام حق النقض (الفيتو) مما يفضي إلى مفاوضات جديدة حول القرارات المعترض عليها للوصول إلى توافق بين جميع المكونات ضمن الائتلاف الحاكم. أما الائتلاف الكبير الذي يشكّل أهم عناصر نموذج ليهبارت فهو عبارة عن نظام يتفق فيه الطرفان المتعارضان مع الأغلبية العظمى على تشكيل حكومة ائتلافية واحدة بالتعاون فيما بينهم في الأنظمة البرلمانية، بحيث تدير تلك الحكومة أحزاب متعارضة لكن متعاونة بدلاً من إيجاد أغلبية لكل واحد منهم على حدى. ويكون ذلك عادةً بسبب عدم قدرة حزب واحد على حيازة نسبة الأغلبية في الانتخابات ليتمكن من الحكم بمفرده، فتحاول الأحزاب بناء تحالفات مع الأحزاب الصغيرة التي تشاركها الإيديولوجية أو تشابهها، فإن لم تكن هذه الائتلافات الصغيرة كافية تشكل الأحزاب الكبيرة ائتلاف بينها.

لاحقاً بنى باحثون غربيون على نظرية ليهبارت وأضافوا على التعددية عامل ما بعد الصراع، ليتحوّل هذا المفهوم مع مرور الوقت إلى أداة مهيمنة لإنهاء "الحروب الداخلية" وتحقيق السلام سواءً كان سببها الجذري صراعاً على السلطة أم غير ذلك، من خلال ضمّ معارضي الحكم إلى السلطة بطرق وآليات مختلفة.⁽⁴⁾ وتبعاً لذلك تم تضمين أحكام مشاركة السلطة في شبهِ كامل اتفاقات السلام التي أعقبت الحروب الداخلية خصوصاً بعد نهاية الحرب الباردة (كالبوسنة ولبنان والعراق وأوكرانيا وإيرلندا الشمالية وجنوب السودان وسيراليون وجنوب إفريقيا وغيرها). وفي هذا الصدد يشير أحد تعريفات مشاركة السلطة بعد الحروب الداخلية إلى أنها عبارة عن: "مجموعة من المؤسسات التي تهدف إلى معالجة مشكلة موثوقية الالتزام" (رويدر وروتشيلد 2005)، بمعنى طرح مفهوم مشاركة السلطة كأداة لإنهاء الصراعات وتحقيق السلام في المجتمعات التعددية وحتى غير التعددية من خلال ضمّ معارضي الحكم للمشاركة في السلطة بما يشجعهم على إنهاء الصراع.

⁽²⁾ غالباً يترجم مصطلح Power sharing إلى تقاسم السلطة، إلا أنني أعتقد في هذه الورقة أن الترجمة الأدق هي المشاركة وليس التقاسم وربما كان تعبير "تشارك" هو الأكثر دقة.

⁽³⁾ Arend Lijphart هو عالم هولندي سياسي متخصص في السياسة المقارنة، ونظم الانتخابات والتصويت، والمؤسسات الديمقراطية والإثنية والسياسية، وصاحب نظرية Consociationalism "التوافقية" أو "الديمقراطية التوافقية" Consociational Democracy.

⁽⁴⁾ تم الاعتراف بالتزامات المسلحة الداخلية في القانون الدولي العرفي، ولكن فقط عندما وصلت إلى مستوى شدة الحرب الأهلية، أو "الحرب". للمزيد حول ذلك يمكن مراجعة:

Sandesh Sivakumaran 'Re-envisioning the International Law of Armed Conflicts' (2011) 22 European Journal of International Law.

ويجدر التطرق هنا للمقصود بالحرب الداخلية دولياً، حيث أنه على الرغم من عدم وجود توافق حول تعريف الحروب أو الصراعات الداخلية والتي يشار إليها بمصطلح Intrastate war/conflict، إلا أنها توصف بحسب UCDP (Uppsala Conflict Data Program) بأنها: [عنف سياسي متواصل يحدث بين مجموعات مسلحة تمثل الدولة؛ ومجموعة مسلحة أو أكثر لا تمثل الدولة (لا دولتية)، وعادةً ما يكون هذا العنف محصوراً داخل حدود دولة واحدة، حتى لو كان له أبعاد دولية كبيرة وامتدّ إلى دول مجاورة (كما في الحالة السورية)].⁽⁵⁾

وبالنتيجة، لا يوجد حتى الآن توافق حول ماهية مشاركة السلطة أو توافق على الهدف منه، وإنما يتم التركيز عند دراسة هذا المفهوم على نتيجتين محددتين ترجيان من تطبيقه وهما: تحقيق السلام وترسيخ الديمقراطية. إلا أن الدراسات التحليلية تختلف حول مدى الإسهام الحقيقي لمشاركة السلطة في تحقيق هاتين النتيجتين عند النظر في البلاد التي طبقت فيها مشاركة السلطة بمختلف أنواعها حتى الآن، وحول العلاقة السببية بين مشاركة السلطة وتحقيق السلام أو ترسيخ الديمقراطية.⁽⁶⁾

مَن سيشارك من؟ غنائم حرب أم تمثيل شرعي

في سياق البلدان الخارجة من حروب داخلية، تكمن أهمية "مَن سيشارك السلطة مع من" في طمأنة الأطراف المتصارعة حول مخاوفهم تجاه الحكم والتحكم بالموارد من جهة، وفي طمأنة مكونات المجتمع المختلفة—وعلى الأخص في المجتمعات التعددية—تجاه مدى وطبيعة مشاركتهم في صنع القرار الوطني والمحلي خصوصاً من حيث أهمهم ومصالحهم من جهة أخرى. من هنا، انعكس التعبير عن آلية مواجهة تلك المخاوف على تعريفات مشاركة السلطة المختلفة. حيث اعتبر بعض الباحثين أن مشاركة السلطة هو عبارة عن "ضمّ المعارضين السياسيين أو "المتمردين" في حكومة مشتركة".⁽⁷⁾ مما يعني حكومة وحدة وطنية على المستوى التنفيذي (كما في حالي كينيا وزمبابوي ومؤخراً جنوب السودان)، أو جيش وطني يضمّ فصائل المعارضة مع الجيش الرسمي للحكومة على المستوى العسكري (كما في رواندا والكونغو وبوروندي)، أو منح المعارضين صلاحيات من السلطة المركزية على الأراضي التي تمكنوا من السيطرة العسكرية عليها على المستوى المحلي أو الإقليمي أو استقلال جزئي أو كلي (كما في البوسنة). ووفقاً لهذا التصور، فإن منح المعارضة للنظام الحاكم حصصاً مضمونة في سلطة الحكم بدلاً من الاقتصار على السماح لهم بتشكيل الأحزاب والتنافس معه في الانتخابات، سيغيرهم بإنهاء الحرب وتوقيع اتفاق السلام.⁽⁸⁾ في حين انتقد هذا التصور بشدة من قبل آخرين بحجة أنه بمثابة تقديم الحكم كمكافأة لمرتكبي العنف (سواءً من جانب الدولة أو معارضيه) من خلال تقسيم "كعكة" السلطة بينهم، وبأن مشاركة السلطة لا يمكن أن تكون حلاً لإنهاء الصراع في حال كان سبب الحرب أصلاً أحد أطرافه، كحكومة استبدادية غير شرعية أصلاً، أو معارضة طامعة بالتحكم بموارد الدولة، مما سيؤدي إلى المزيد من العنف وليس إلى إحلال السلام أو

⁽⁵⁾ بتصرف وترجمة عن تعريف جامعة أوبسالا للحرب الداخلية، للمزيد انظر الدراسة على الرابط: <https://goo.gl/mvoYQ6>

⁽⁶⁾ Under what conditions are different forms of power sharing effective? Hadia Kawikji, 2018, ETH Zurich.

⁽⁷⁾ تعريف Helga Malmin Binningsbø (2013) بتصرف وترجمة، للمزيد يمكن النظر في المرجع التالي:

Binningsbø, H. (2013). Power sharing, peace and democracy: Any obvious relationships. *International Area Studies Review* 16 (1), 89-112, Peace Research Institute Oslo, Norway. p 215.

⁽⁸⁾ بتصرف وترجمة عن Hartzell and Hoddie (2007) وWalter (2002).

الديمقراطية، إلى جانب أن هذا التصور يتجاهل الأسباب الجذرية التي أدت لنشوب الحرب أساساً، وأخيراً أنه يعكس توازن القوى على طاولة المفاوضات في لحظة إنهاء الصراع بدلاً من أن يعكس نتائج الانتخابات الشعبية.

بالمقابل، اعتبر باحثون آخرون أن مشاركة السلطة تكون بين الشرائح المختلفة الهامة في المجتمع (العرقية أو اللغوية أو الإثنية أو الدينية)، حيث يوصف تعاونهم على أنه "تعاون النخب" لا بدّ أن ينعكس مع مرور الوقت على المكونات المجتمعية بمستوياتها المختلفة - الوطنية والمحلية - ليصبح تعاون جمعي لا يقتصر على النخب السياسية.⁽⁹⁾ ويتطلب هذا التصور العمل بنظام الحكم البرلماني (وليس الرئاسي) مما يضمن تمثيل المكونات المختلفة في الحكم (كما في لبنان)، إلى جانب الأخذ بالتمثيل النسبي في الأنظمة الانتخابية، مع تخصيص حق النقض (فيتو) للأقليات في البرلمان لمنحهم إمكانية تعطيل القرارات التي تتعارض مع مصالحهم، إلى جانب إعطاء بعض الاستقلالية للأقاليم ذات الخصوصية الثقافية كاللغة على سبيل المثال (كما في بلجيكا).⁽¹⁰⁾ إلا أن هذا الرأي انتقد أيضاً بحجة أن التركيز على المكونات المختلفة للمجتمع سيعزز الانقسامات المجتمعية ويزيد من الخلافات بينها من خلال إحلال الهوية العرقية أو الإثنية بدلاً من المواطنة مما يمكن أن يشعل حرباً أهلية مع الوقت بدلاً من تحقيق السلام وتجنّب الصراع وقد يشجع الحركات الانفصالية أيضاً.⁽¹¹⁾ كما أن التركيز على تنوع المكونات يمكن أن يطغى على معايير الكفاءة والفعالية عند تشكيل الحكومة، وقد يؤثر على استقرارها لا سيما عندما تكون الدولة ضعيفة وغير ديمقراطية.⁽¹²⁾

وبالنتيجة، انقسم علماء مشاركة السلطة حول الأطراف المشاركة لسلطة الحكم بحسب الغاية من مشاركة السلطة، ما بين أولوية إنهاء الصراع وإحلال السلام من خلال إرضاء الأطراف المتحاربة من جهة، وترسيخ دعائم الديمقراطية من خلال تمثيل شامل لمكونات المجتمع المختلفة مما يسهم بدوره بإحلال السلام كذلك من جهة أخرى.

الاتجاهات التقليدية والحديثة لمشاركة السلطة

يتمحور مفهوم مشاركة السلطة عموماً حول سلطة الحكم، وبشكل محدد أكثر يقصد به سلطة التحكم بموارد الدولة، سواءً كانت الأرض (الإقليم) أو الموارد الطبيعية والبشرية (الاقتصادية) أو السلاح وقوة الدولة العسكرية (الجيش) أو قرار الدولة التنفيذي أو التشريعي (السياسة). بحيث يتشارك في هذه السلطات أو بعضها المجموعات الممثلة لمكونات المجتمع بما يضمن عدم استخدام أي مجموعة لأي من تلك السلطات بشكل يهدد مصالح المكونات الأخرى. ومن هنا كان أحد التصنيفات التقليدية لمشاركة السلطة يتضمن أربعة أشكال: (1) مشاركة السلطة الإقليمية؛ (2) مشاركة السلطة الاقتصادية؛ (3) مشاركة السلطة العسكرية؛ (4) مشاركة السلطة السياسية. ويمكن تبرير هذا التصنيف التقليدي الموجود في أغلب الأدبيات الغربية باتّسام بيئة ما بعد الصراع وخصوصاً في المجتمعات التعددية بعدم الاستقرار وكثرة

⁽⁹⁾ Lijphart و (1977) Norris و (2008) Mahler. (2009)

⁽¹⁰⁾ تتضمن نظرية الديمقراطية التوافقية للعالم ليهارت أربعة ملامح مؤسسية: (1) ائتلاف كبير على المستوى التنفيذي (2) ونظام التمثيل النسبي (3) وفيتو متبادل للأقليات (4) واستقلالية جزئية، للمزيد حول النظرية الاطلاع على المرجع التالي:

Lijphart, A. (1977). Democracy in Plural Societies. New Haven, CT. Yale University Press.

⁽¹¹⁾ Pierson, C.L., and Thomson, J. (2018). "Allies or Opponents? Power-Sharing, Civil Society and Gender." Nationalism and Ethnic Politics 24 (1), 100–115, p101.

⁽¹²⁾ Gates, S., and Strøm, K. (2013). The appeals and perils of power sharing. In: Fragile Bargains. Civil Conflict and Power-Sharing in Africa (in press).

المخاوف المتعلقة بأدوات التحكم وتوزيع الموارد بين مكونات المجتمع. كما يزيد من حدة تلك المخاوف وجود تاريخ من المظلوميّات أو التهميش الثقافي أو الاقتصادي أو السياسي تجاه بعض الفئات المجتمعية. ومن هنا كانت الحاجة للأبعاد المتعددة لمشاركة السلطة كأداة لإحلال السلام في مجتمعات ما بعد الصراع.

وحول مدى تطبيق هذه الأنواع الأربعة لمشاركة السلطة، خلصت دراسة تحليلية قامت بها أنا جارستد Anna K. Jarstad عام 2008 شملت جميع اتفاقيات السلام التي أعقبت الحروب الداخلية خلال الفترة من 1989 إلى 2004، بأنه من أصل اتفاقات السلام الموقعة خلال تلك الفترة يوجد 33 اتفاق مشاركة سلطة إقليمية، 36 اتفاق مشاركة سلطة سياسية و29 اتفاق مشاركة سلطة عسكرية، وبالتالي تعتبر اتفاقات مشاركة السلطة السياسية هي الأكثر عدداً في اتفاقات السلام الموقعة.⁽¹³⁾ أما من حيث قدرة هذه الاتفاقات على البقاء فيرى الباحث فيليب مارتن Philip Martin في تحليل أجراه عام 2013 على 156 اتفاقية سلام موقعة بين عامي 1989 و2008 أن اتفاقات مشاركة السلطة الإقليمية هي الأكثر قدرة على الحياة على عكس الاتفاقات الأخرى، وأن هذا النوع من الاتفاقات يواجه خطر الانهيار في الفترة الأولى من دخوله حيز التنفيذ فقط (9% فقط من اتفاقات مشاركة السلطة الإقليمية تفشل في الأشهر الخمسة الأولى من توقيع الاتفاق) في حين يستمر أكثر من ثلثي هذه الاتفاقات لأكثر من خمس سنوات دون تجدد الصراع. ويحيل كلاً من جارستد ومارتن السبب في استدامة اتفاقات مشاركة السلطة الإقليمية لفترات أطول من غيرها لعامل الكلفة الكبيرة التي يحتاجها هذا النوع من المشاركة من حيث إعادة هيكلة مؤسسات الدولة وتشريعاتها، مما يجعل كلفة النكوث بالاتفاق كبيرة جداً، إلى جانب شعور الأمان الذي يوفره الاستقلال الذاتي والتمتع بسلطة اتخاذ القرار على المستوى المحلي للمكونات المختلفة وخصوصاً الأقليات.⁽¹⁴⁾

من جهة أخرى تقترح الباحثة السويسرية نيكول توبروين Nicole Töpferwien (2018) عدم التركيز على تسمية ونوع مشاركة السلطة والتركيز بدلاً عن ذلك على الاحتياجات الحقيقية للناس في سياق كل بلد بشكل منفصل ومن ثم تصميم نموذج يلي تلك الاحتياجات بغض النظر عن التسمية، وتشير لمشاركة السلطة السياسية الأفقية التي تتم فيها مشاركة السلطة ضمن مستوى واحد من الحكومة (سواءً على مستوى المركز أو مستوى المحليات) كما في نموذجي الهند ولبنان، مقابل المشاركة العمودية للسلطة حيث يتم تشارك السلطة على مستويات مختلفة من الحكم، بمنح مناطق جغرافية بعينها أو مجموعات معينة قدر من الصلاحيات والموارد لتنفيذ سياساتها واتخاذ قراراتها الخاصة، سواءً كانت تلك الصلاحيات والموارد موزعة بالقدر نفسه بين تلك المناطق أو المجموعات فتسمى متماثلة (أو متناظرة) أو بقدر متفاوت وتسمى غير متماثلة (أو غير متناظرة). ويمكن أن تأخذ مشاركة السلطة العمودية عدة أشكال كالحكم الذاتي والفيدرالية أو الكونفدرالية، ومن نماذجها الولايات المتحدة الأمريكية.⁽¹⁵⁾

⁽¹³⁾Jarstad, A.K., and Nilsson, D. (2008). From words to deeds: The implementation of power-sharing pacts in peace accords. *Conflict Management and Peace Science* 25 (3), 206–223, p215.

⁽¹⁴⁾Jarstad (2008) مرجع سابق، Martin (2013)، للمزيد حول تحليل Martin الاطلاع على المرجع التالي:

Martin, P.H. (2013). Coming Together: Power-Sharing and the Durability of Negotiated Peace Settlements. *Civil Wars*, 15 (3), 332-358. DOI: 10.1080/13698249.2013.842747.

⁽¹⁵⁾ للمزيد الاطلاع على المنشور على الرابط التالي: <https://bit.ly/2PtorFs> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

الصراع السوري: بين انتفاضة شعب وتعاطي دولي قاصر

أسهم وجود عدد من الأقليات الدينية والعرقية في سورية في تحفيز مقترحات مشاركة السلطة كحل للصراع السوري أسوةً بالعديد من التجارب حول العالم في استخدام مشاركة السلطة كأداة لإنهاء الحروب الداخلية وخصوصاً في المجتمعات التعددية. إلا أن اشتغال المجتمع السوري على عدة مكونات واستخدام البعد الطائفي وتأجيجه خلال سنوات الحرب، لا يكفي لاعتبار الصراع السوري "صراع هويات" وإغفال المسببات الجذرية للصراع من مطالب شعبية باستعادة الحريات والقضاء على الفساد والتوزيع العادل للثروة وتطبيق الحكم الرشيد، في مواجهة نظام يستخدم الأذرع الأمنية لحماية حكمه بدلاً من حماية الشعب.

إن أي حلّ محتمل للصراع السوري لن يحظى بالنجاح فضلاً عن الاستدامة ما لم يعالج الأسباب الجذرية للصراع من جهة، ويراعي المشاركة المجتمعية بكافة شرائحها على المستوى المحلي وصولاً إلى النخب وليس العكس من جهة ثانية. فضلاً عن أخذ السياق الذي تفاعل فيه التعاطي السياسي الداخلي والدولي مع الثورة السورية وسيروته بعين الاعتبار قبل اختبار أي حلّ "محتمل" للصراع السوري من جهة ثالثة.

ثورة آذار 2011: انتفاضة شعب أم حرب أهلية

يعتبر المجتمع السوري مجتمع ذو نسيج تعددي من حيث اشتغاله على عدة مكونات دينية ومذهبية، يمثل المسلمون السنة أغلبيتها بنسبة تقارب 70% من سكان سورية وتنقسم باقي النسبة بين العلويين والمسيحيين والدروز والشيعية والاسماعيليين واليزيديين. أما من حيث القوميات فيشكل العرب الغالبية العظمى من السكان في حين يمثل الكرد ما تقارب نسبته 9% منهم إلى جانب بعض المجموعات العرقية الأخرى الأصغر كالشركس والسريان والأرمن.⁽¹⁶⁾ وعلى الرغم من بعض التوترات التي حصلت بين المكونات المختلفة على مر السنين إلا أن الشعور بالهوية الوطنية السورية كان حاضر دائماً، حيث ورثت سورية التقاليد الاجتماعية المتسامحة التي طبعت تاريخ المنطقة.

استطاع نظام الأسد منذ سيطرته على الحكم عام 1971 تحقيق استقرار ظاهري في سورية من خلال سياسة القمع الأمنية لمختلف المكونات السورية على حساب حقوق الإنسان وتطبيق الديمقراطية وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ودأب على اتباع سياسات ذات أبعاد طائفية وتبني عدة مقاربات متناقضة. حيث وضع حافظ الأسد نفسه كعدو لإسرائيل من جهة، ومن جهة أخرى حافظ على التهدئة التامة معها على الحدود. كما روج للهوية العلمانية في سورية وفي نفس الوقت زرع المخاوف بين الأقليات (العلويين والدروز والمسيحيين) حول مخاطر الهيمنة السنية. ورغم اتباعه مركزية قوية للحزب الحاكم الأوحده (حزب البعث) عزز سلطة الجماعات القبلية والدينية المحلية في

⁽¹⁶⁾ تشير العديد من الدراسات إلى إحصائيات مختلفة منها إحصاء عام 1985 الذي يعدد النسب على الشكل التالي: 76.1% مسلمون سنة، و11.5% علويون، و3% دروز، و1% إسماعيليون، و4.5% و0.4% شيعية إثنا عشرية، وهناك بعض الباحثين من يشكك في دقة هذه النسب، ويرى أن نسبة السنة في سوريا لا تقل عن 80% وتصل إلى 85% إذا أضيف إليها نسبة السنة الأكراد، إلى جانب 9% من العلويين و5% من المسيحيين الذين هاجر كثير منهم إلى الخارج. في حين يذكر تقرير وزارة الخارجية الأميركية للحريات الدينية أن نسبة المسلمين السنة في سوريا تبلغ 77%، و10% علويون، و3% دروز وإسماعيليون وشيعية إثنا عشرية، و8% من السكان مسيحيون من طوائف مختلفة تتبع غالبيتها الكنيسة الشرقية وتهمين الطائفة الأرثوذكسية بشكل كبير على التوزيع المسيحي، وتوجد أيضاً أقلية يزيدية في منطقة جبل سنجان على الحدود مع العراق. المصدر: التركيبة السكانية في سوريا، موقع الجزيرة، للمزيد الاطلاع على الرابط: <https://bit.ly/2Dv5Hk2> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

سورية.⁽¹⁷⁾ محاولاً من خلال تلك المقاربات المتناقضة تأصيل عدم الثقة بين السوريين ممّا من شأنه أن يمنع أو يُحبط أي محاولة للانقلاب عليه، ويعيق تأسيس أي كيان وطني جامع وموحد يطمئن مختلف المكونات السورية.

رغم تلك السياسات التي استخدم الأسد لتطبيقها الأجهزة الأمنية ومؤسسات الجيش والدولة، إلا أن الشعب السوري وجد في الربيع العربي فرصة للانتفاض في آذار 2011 بمختلف مكوناته الدينية والقومية وبمختلف شرائحه الجغرافية والثقافية في مواجهة الاستبداد السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي ضاق به لأكثر من أربعة عقود.⁽¹⁸⁾ وفي الوقت الذي واجه نظام الأسد هذه الانتفاضة بخطاب طائفي في محاولات لكسب تأييد الأقليات وحرف الثورة من مطالب شعبية ضد الاستبداد إلى مخاوف أقليات في مواجهة الأكثرية السنية من جهة أو من خلال محاولات وصفها بالإسلامية والتبعية للدول النفطية والإمبريالية العالمية. كما قام بمحاولات تسليح الأقليات بحجة الدفاع عن النفس بمواجهة الأغلبية السنية،⁽¹⁹⁾ وفي محاولة منه كذلك للترويج دولياً أن ما يحدث هو حرب أهلية وشأن داخلي تتعامل معه الدولة صاحبة السيادة وليس ثورة ضد الحكم نفسه من جهة أخرى.⁽²⁰⁾ في ذات الوقت كانت تجمعات الحراك الثوري تؤكد في خطابها - من خلال الإعلام ولافتات المظاهرات الشعبية- أنها ثورة شعب واحد بمختلف مكوناته هادفة لإسقاط نظام الاستبداد والقمع والفساد.⁽²¹⁾ ثم ما لبث نظام الأسد أن أضاف للبعد الطائفي بعداً آخر مع تصاعد العسكرة وهو مكافحة الجماعات الإرهابية المسلحة.⁽²²⁾

لقد حال عددٌ من العوامل الذاتية (كتجذّر الفساد وانعدام الثقة بين المكونات السورية الذي رسخه نظام الأسد خلال عقود حكمه) والموضوعية (كالشعور الشعبي بالخذلان تجاه التعاطي الدولي السلبي مع الحراك السلمي ومطالب الثورة) دون نبذ البعد الطائفي عن الصراع السوري؛ فضلاً عن أبعاد أخرى إيديولوجية واستقطابية أخرى ساهمت بمجموعها في حرف مسار الثورة السورية اجتماعياً وسياسياً وحتى عسكرياً، ليصبح إيجاد حل سياسي للصراع السوري مسألة شديدة التعقيد ومتعددة الأبعاد. في حين لاقت كلاً من ذريعتي الأقليات ومكافحة الإرهاب رواجاً دعمه حلفاء النظام مع مرور الوقت، لتتشكّل السردية الرسمية التي يتمسك بها نظام الأسد محلياً ودولياً في حربه ضد الشعب المطالب بالحرية والكرامة والعدالة بمختلف مكوناته وشرائحه.

(17) Post - Conflict Power - Sharing Agreements, Options for Syria, p13.

(18) ذكر تقرير فايننشال تايمز 2011 أن رامي مخلوف ابن خالة بشار الأسد يسيطر على ما يصل إلى 60% من الاقتصاد السوري. للمزيد الاطلاع على الرابط: <https://on.ft.com/2ZvFfSW> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

(19) تسليح الأقليات في جرمانا والقصاع... بين الحقيقة والرعب، مقال منشور على موقع زمان الوصل على الرابط <https://bit.ly/2USCJFG> تاريخ الزيارة 24 آذار 2019،
(20) أول استخدام لوصف "طائفية في خطاب بثينة شعبان 24 آذار 2011 بأن ما جرى في درعا يستهدف تحويل سورية لمناطق طائفية عرقية، الخطاب على الرابط: <https://bit.ly/2ZG3MCS> ثم تكررت في أول خطاب لبشار الأسد في 30 آذار 2011 منذ اندلاع الانتفاضة بأن سورية هدف لمؤامرة لإحداث صراع طائفي، الخطاب على الرابط <https://bit.ly/2DwZzrr> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

(21) ومنها لافتات "الشعب السوري واحد" و "لا سلفية ولا إرهاب ثورتنا ثورة شباب" التي رفعت في كل من حمص ودرعا وريف دمشق في شهر نيسان 2011. للاطلاع الفيديو على الرابط: <https://bit.ly/2Dx45q6> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

(22) خطاب بشار الأسد ووصف المتظاهرين بالجماعات الإرهابية المسلحة". وأول استخدام لوصف "عصابة مسلحة" من التلفزيون السوري حول الجامع العمري في درعا. للمزيد الاطلاع على مقال بعنوان: خطابات الأسد.. الإصلاح بالكلام، مقال منشور على موقع الجزيرة، تاريخ الزيارة 26 آذار 2019، على الرابط: <https://bit.ly/2XJSVG9>

الموقف الأُمِّي من الثورة السورية: محاولات غير جدّية للحل

تطورت المحاولات لإيجاد حل سياسي للصراع بعد أشهر من انطلاق الثورة بجهود إقليمية بدايةً ثم دولية،⁽²³⁾ فتم تعيين كوفي عنان كأول مبعوث أممي مشترك من جامعة الدول العربية والأمم المتحدة للصراع السوري في كانون الثاني/يناير 2012. واتّسمت فترة وساطته بتحول الثورة إلى طور العسكرية انطلاقاً من دفاع الثوار عن النفس تجاه بطش نظام الأسد وحماية المناطق الخارجة عن سيطرته. ركز عنان بشكل أساسي خلال فترة ولايته التي دامت حوالي سبعة أشهر (من يناير حتى آب 2012) على وقف إطلاق النار وبدء عملية سياسية يقودها السوريون.⁽²⁴⁾ وتمخّضت تلك الفترة عن صدور بيان جنيف القائم على أساس مشاركة السلطة في حزيران 2012،⁽²⁵⁾ والذي يعتبر أول وثيقة دولية مشتركة حول سورية.⁽²⁶⁾ إلا أن الانقسام الدولي في مجلس الأمن وغياب الثقة بين طرفي الصراع حال إلى جانب أسباب داخلية وخارجية أخرى دون ترجمة البيان إلى اتفاق،⁽²⁷⁾ وبالتالي دون نجاح عنان في وساطته وتصاعد العنف على الأرض.⁽²⁸⁾

خلف الابراهيمي عنان كمبعوث مشترك أيضاً لجامعة الدول العربية والأمم المتحدة، واتّسمت فترة وساطته التي استمرت لما يقارب سنة ونصف (من آب 2012 حتى شباط 2014) بتقدّم المعارضة عسكرياً على الأرض إضافةً لتأسيسها كيان سياسي (الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية) كممثل شرعي لسورية باعتراف دولي -مما عزّز الانقسام في مجلس الأمن وزاد من انعدام الثقة بين نظام الأسد والمعارضة لتمسّكهم بالحل العسكري-.⁽²⁹⁾ إضافةً إلى ظهور داعش، واستصدار مجلس الأمن القرار رقم 2118 في أيلول 2013 عقب ارتكاب نظام الأسد مجزرة الكيماوي في الغوطة الشرقية آب 2012 وما نجم عن ذلك من عقد الجولة الثانية من محادثات جنيف في شباط 2014 بحضور الأطراف لأول مرة وجهاً لوجه، ولكن دون أي تقدّم في المحادثات التي ما لبثت أن انهارت لعدم جدّية نظام الأسد بالانخراط بالعملية السياسية.

عيّنت الأمم المتحدة ستيفان دي مستورا كمبعوث خاص لها في الصراع السوري بعد استقالة الإبراهيمي، لتستمر وساطته ما يقارب أربع سنوات ونصف (من تموز 2014 حتى نوفمبر 2018) اتّسمت بعدد كبير من المتغيرات الداخلية والإقليمية والدولية التي أثّرت بشكل جوهري على سير الملف السوري. ومن أبرز تلك المتغيرات: توقيع الاتفاق النووي الإيراني في نيسان 2015؛ التدخل الروسي العسكري على الأرض لدعم قوات نظام الأسد في أيلول 2015 وما تبعه من

⁽²³⁾ في شهر أيار 2011 فرض الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة عقوبات على النظام السوري بسبب قمعه للمظاهرات، وفي آب 2011 صعدت تركيا موقفها تجاه الحكومة السورية لنفس السبب. للمزيد يمكن زيارة الرابط: <https://bit.ly/2IETCgA> مقال بعنوان: عقوبات سوريا، منشور على موقع الجزيرة، تاريخ الزيارة 28 آذار 2019.

⁽²⁴⁾ للاطلاع على خطة النقاط الست لكوفي عنان: نص - ترجمة غير رسمية لنص خطة سلام كوفي عنان لسوريا على الرابط: <https://bit.ly/2FqGc3G> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

⁽²⁵⁾ سيتم الشرح باستفاضة عن مفهوم مشاركة السلطة لاحقاً.

⁽²⁶⁾ للاطلاع على مضمون بيان جنيف 1 لعام 2012 زيارة الرابط: <https://bit.ly/2Pu9ZwJ> مقال بعنوان اتفاق جنيف 1 منشور على موقع الجزيرة، تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

⁽²⁷⁾ انقسام P5 في مجلس الأمن بين روسيا من جهة وأمريكا والغرب من جهة أخرى بسبب الفصل السابع/السادس لتطبيق القرار واستخدام الفيتو من روسيا والصين ضد البيان في 19 تموز 2012. <https://bit.ly/2PARKjf> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

⁽²⁸⁾ من حوالي 1360 شهيد في شهر أيار إلى 5834 في شهر آب 2012. المصدر: منشور بعنوان: الخط الزمني للحرب الأهلية السورية، على الرابط <https://bit.ly/2Vto6rA> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

⁽²⁹⁾ واشنطن تعترف بالائتلاف ممثلاً للشعب السوري، مقال منشور على موقع الجزيرة على الرابط <https://bit.ly/2Vqvffj> تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

استعادة نظام الأسد وحلفائه لمساحات واسعة من سيطرة المعارضة؛⁽³⁰⁾ وتصاعد موجات اللاجئين إلى أوروبا بطرق شرعية وغير شرعية مع تصاعد القتل والدمار على الأرض.

أسفر ما سبق عن انحراف في الموقف الدولي تجاه رحيل الأسد من حيث اعتباره أهون الشرين بعد بدء داعش بالتوسع والتخوف من الانفلات في المنطقة، ونجم عن ذلك تقارب بين مصالح ومواقف الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، أدى بدوره لتأسيس مجموعة دعم سورية الدولية ISSG وإصدار بيان فيينا كخطة للسلام في سورية تدعو لتجديد المحادثات والانتقال السياسي خلال ستة أشهر وإجراء انتخابات في غضون 18 شهر.⁽³¹⁾ وكان من أحد تفسيرات بيان فيينا خاصة بالنظر لتوقيتته (بعد التدخل الروسي بشهر ونيف) أنه أتى كتشكيل لإطار سياسي دولي جديد وفق معطيات التدخل الروسي الذي أراد -بموازاة الفعل العسكري على الأرض- التأثير على مرجعية جنيف عبر الدخول في تعريف تنفيذي يزيد من سيولة الانتقال كمفهوم، بالإضافة إلى ضبط أدوار الفاعلين الإقليميين (كالأردن) وطلب تحديد الحركات الإرهابية (كالسعودية)، وطلب إعادة تنظيم المعارضة لتغدو بنية مليئة بالتناقضات. صادق مجلس الأمن على خطة فيينا بالقرار 2254 في كانون الأول/ديسمبر 2015. ثم ما لبثت تكثيف حدة التدخل الروسي العسكري على الأرض وبدء روسيا عملية وساطة موازية (مسار أستانا) في تحديّ للمسار الأممي أن زاد من حدة التوتر بين العلاقات الروسية الأمريكية. وتبع ذلك تمخّض مسار أستانا عن اتفاق على إقامة مناطق خفض تصعيد سمح في الواقع لنظام الأسد باستعادة مناطق استراتيجية هامة من سيطرة المعارضة إلا أنه ما لبث أن انهار دون أي تحسّن في وضع المدنيين.⁽³²⁾

وبالمقابل نجم عن استئناف مسار جنيف خلال عام 2017 الاتفاق على جدول أعمال للمفاوضات يتضمن أربع سلال: الحوكمة والدستور والانتخابات وقضايا مكافحة الإرهاب وحوكمة الأمن. وبالنتيجة أصبح مسار جنيف معني بالقضايا السياسية في حين تم تخصيص مسار أستانا للقضايا العسكرية، إلى أن نظمت روسيا مؤتمر سوتشي الذي قوض مسار جنيف لصالح إصلاح دستوري تقوم به لجنة دستورية لم يتمكن دي مستورا رغم سعيه الحثيث من الوصول للإعلان عن تشكيلها قبل استقالته، وتعيين غير بيدرسون خلفاً له في نوفمبر 2018.

⁽³⁰⁾ بدء الضربات الجوية الروسية وتفويض البرلمان لبوتين باستخدام القوات المسلحة الروسية في الخارج. للاطلاع على الخبر زيارة الرابط: <https://bbc.in/1MFJXiv>

⁽³¹⁾ للمزيد حول بيان فيينا زيارة الرابط: <https://bit.ly/2USMrrc> فيديو بعنوان: بيان فيينا يدعو إلى تشكيل حكومة سورية جديدة بالثقة ويختلف حول مصير الأسد. تاريخ الزيارة 1 نيسان 2019.

⁽³²⁾ شمل الاتفاق أجزاء من إدلب وشمال حمص والغوطة الشرقية والحدود الأردنية السورية التي تسيطر عليها كلها المعارضة، وكان الاتفاق ألا تثن هجمات حتى 6 أيار 2017 وأن تصل المساعدات لهذه الأماكن.

مشاركة السلطة والواقع السوري: بين صراع الهويات والسيادة الوطنية

تحدّد الأدبيات الغربية صراع الهوية بثلاثة عناصر: الهوية والأمة والدولة. حيث تعرف جماعة ما بأنها هوية عندما يشترك القسم الأكبر منها بسمات مميزة ثقافية أو دينية أو لغوية أو عرقية، وتتحول هذه الجماعة إلى أمة عندما تطور إيديولوجية خاصة بها وتطالب بحقها في تقرير مصيرها على إقليم محدد، وفي حال تطورت هذه الأمة إلى شعب ذو سيادة فإنها تتحول إلى دولة. ووفقاً لذلك يرى باحثون أن الأمة هي عبارة عن الروابط بين أعضاء المجتمع ويعبر عنها بالانتماء، بينما الدولة هي البناء القانوني الذي تنشؤه هذه الأمة وتستطيع تغييره بحسب احتياجاتها، ويعبر عن ذلك بالمواطنة من خلال عقد اجتماعي يضمن المساواة بين جميع المواطنين في الدولة حسب الباحث رينان (Renan 1970). وبالتالي فإن صراع الهوية يظهر بمجرد التعارض بين مصالح الدولة (حق السيادة) ومصالح الأمة أو الأمم المشكلة لها (حق تقرير المصير) ومثال ذلك التطلعات الكردية في سورية والعراق وإيران وتركيا.⁽³³⁾

ويكون تفاعل الدولة مع هذا الصراع بحسب الباحث ماينز Maynes (1993) وفق أحد السيناريوهات التالية:⁽³⁴⁾

- التطهير العرقي: كما حدث في يوغسلافيا السابقة ورواندا وتشيك سلوفاكيا.
- التقسيم: كما حدث في الهند وتأسيس الباكستان، والسودان وتأسيس جنوب السودان.
- القمع: كما حدث في سورية والعراق (الأنظمة الشمولية).
- مشاركة السلطة: كما في لبنان والهند وعدد من الدول المتقدمة كسويسرا وبلجيكا وهولندا.

وبالمقارنة مع الحالة الأكثر وضوحاً للحرب الأهلية في لبنان 1985-1990 بين مكونات هوياتية واضحة دينية أو مذهبية، نجد أن الصراع السوري ضمّ في مختلف أطرافه عدد من المكونات المتنوعة، تمايزت في معظمها على أساس واضح هو معارضة نظام الأسد أو تأييده وليس على الأساس الإثني أو القومي. وبالتالي فإنه لا بدّ لنا قبل الحديث عن مضمون الحل السياسي في سورية، من اختبار كلّ من الفرص والتحديات، واختبار مدى توفر عوامل مشاركة السلطة في سورية كأساس محتمل لاتفاق السلام الموعود.

مشاركة السلطة في سورية: بين الفرص والتحديات

في سياق الحديث عن احتمال تطبيق مشاركة السلطة كأساس لاتفاق سلام محتمل في سورية أسوةً بالعديد من الصراعات في العالم، سواءً من خلال مشاركة السلطة السياسية (حكومة وطنية مشتركة) أو مشاركة السلطة العسكرية (جيش وطني) أو العمودية (توزيع أجهزة الدولة بين المكونات المختلفة) أو غير ذلك من أنماط مشاركة السلطة، يرى البعض أن الدروس المستفادة من تجارب مشاركة السلطة حول العالم لا تُبشّر بتحقيق ما صُمّمت من أجله، حيث بقيت

⁽³³⁾Post - Conflict Power - Sharing Agreements, Options for Syria, p28.

⁽³⁴⁾ المرجع السابق بتصريف وترجمة، ص 33.

في معظمها قاصرة عن إحلال السلام بعد الحروب فضلاً عن إرساء الديمقراطية. وفيما يلي الإيجابيات والسلبيات الأكثر بروزاً لمشاركة السلطة بحسب الأدبيات والدراسات التحليلية للتجارب السابقة والمشار إليها أعلاه:

سلبيات مشاركة السلطة	إيجابيات مشاركة السلطة
مكافأة السلوك العنيف لأطراف الصراع (أمراء الحرب) من خلال تقسيم "كعكة" الحكم بينهم	طمأنة الأطراف المتصارعة من خلال تقسيم الحكم فيما بينهم
إيجاد شكل استيعادي للمواطنة يستند فقط إلى الهويات الفرعية على حساب الهوية الوطنية الجامعة	طمأنة الأقليات عموماً من خلال إشراكهم في صناعة القرار
إيجاد حكومات غير مستقرة	المساعدة على إنهاء الصراع من خلال تحفيز الأطراف المتصارعة على توقيع الاتفاق مقابل حصص في الحكومة
توزيع وظائف الدولة لصالح الهويات على حساب الكفاءة والفعالية والشرعية مما يتعارض مع الديمقراطية	تعاون النخب السياسية الذي لا بدّ أن يتطور مع الوقت ليصبح تعاون على المستوى المجتمعي
تركز السلطة بيد النخبة مما يتجاهل حاجات المواطنين العاديين	
توزيع المشاركة في القرار الحكومي بحسب توازن القوى على طاولة المفاوضات بدلاً من نتائج الانتخابات الشرعية	

وبالنظر في تجارب الدول المجاورة، نجد أن تطبيق اتفاقات مشاركة السلطة أسفر عن أنظمة تقوم على الهوية الشيعية والسنية والكرديّة وتتجاهل الديناميكيات الوطنية والاجتماعية والمحلية وغيرها مما ساهم بتسيخ العنف والأزمات السياسية (كما في حالة العراق)، أو خلف حالة من عدم الاستقرار الحكومي إلى جانب الفوضى السياسية وتشّتت الهوية الوطنية الجامعة لصالح الهويات الفرعية المرتبطة غالباً بولاءات خارجية (كما في حالة لبنان). وبالتالي فإن تلك النماذج في لبنان والعراق وجنوب السودان واليمن وغيرها تثبت أن مجرد اتفاق مشاركة السلطة لا يضمن السلام الدائم والاستقرار، وخصوصاً مع وجود شبه إجماع على عدم تفكيك بنية الدولة السورية - بما في ذلك الأمن والجيش - خوفاً من الفوضى لعدم تكرار ما حدث في العراق 2003.⁽³⁵⁾

لذلك كان من المفيد الاستئناس بكل من تجارب لبنان (اتفاق الطائف) والبوسنة (اتفاق دايتون) وإيرلندا الشمالية (اتفاق الجمعة العظيمة) عند دراسة جدوى تطبيق مشاركة السلطة في سورية، للنظر بمدى نجاح ما هدفت له تلك الاتفاقات بعد مرور عقود على توقيعها.

إلا أن أي اتفاق سلام محتمل لا بدّ له كي يرى النور من حيث التنفيذ أن يعالج الأسباب الجذرية للصراع والتي تكمن في المستوى المجتمعي المحلي (العدالة والكرامة والحرية) من خلال صياغة عقد اجتماعي جديد يأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المحلية للسكان ويتعامل مع ترتيبات مشاركة السلطة على مستوى الوحدات المحلية (المجالس المحلية) ضمن مظلة وطنية جامعة تقوم على حكم ديمقراطي عادل وشامل. ويمكن الإشارة إلى عدد من الاعتبارات التي يجب التعامل معها عند تصميم أي حل سياسي للصراع السوري:

⁽³⁵⁾ المرجع السابق بتصريف وترجمة، ص 8.

- عدم جعل أي اتفاق (سواءً كان على أساس مشاركة السلطة أو غيره) طويلاً الأمد أو غير محدد بزمن، حيث يرى البعض أن ذلك من أهم أسباب إخفاق اتفاقات مشاركة السلطة وخصوصاً اتفاق الطائف في الحالة اللبنانية، مما رسخ الانقسامات الإثنية على حساب الإصلاح السياسي حتى اليوم. في حين أن ميثاق دستور جنوب إفريقيا التأسيسي لعام 1993 عالج هذه المشكلة من خلال ما يسمى "بند الغروب" الذي يحدد تاريخ إنهاء العمل باتفاق مشاركة السلطة بعد خمس سنوات من توقيعه.⁽³⁶⁾ بشكل يتيح بعد هذا التاريخ الانتقال لنظام شامل أكثر استدامة.
- تأهيل المعارضة على أهم الوظائف الأساسية في الدولة للتمكن من العمل وفق الأنظمة المؤسسية للدولة لا سيما في حال وضع ترتيبات لمشاركة السلطة حال تطبيقها، منعاً لحدوث أي تدليس أو تلاعب مستقبلي يؤدي إلى فشل الأطراف الشرعية في إدارة الحكم ومؤسسات الدولة، وبالتالي سيكون من الملح الحفاظ على بعض المؤسسات لا سيما الخدمية من أجل تسهيل الانتقال وضمان الاستقرار.
- التعامل مع مشكلة أدوار اللاعبين الخارجيين، من حيث التخلص التدريجي من التدخل الخارجي بالتزامن تعزيز الملكية الوطنية اللازمة لضمان استدامة أي حل، ويساعد في ذلك أيضاً شرط الغروب المذكور أعلاه بالإضافة إلى العمل على المستوى المحلي لتعزيز استعادة الملكية من قبل الشعب.

المحاولات الدولية لتطبيق مشاركة السلطة في سورية

رغم فشل كوفي عنان في التوصل لاتفاق على أساس مشاركة السلطة إلا أن وساطته تمخضت عن صدور بيان جنيف في حزيران 2012 الذي ينص على تأسيس هيئة حكم انتقالية بصلاحيات تنفيذية كاملة مكونة من النظام والمعارضة، على الرغم من بقاء البيان غامضاً من حيث تحديد من سيشارك السلطة مع من، وبعبارة أخرى تحديد أطراف المعارضة وأطراف النظام المعنيين بعضوية هيئة الحكم الانتقالية. حاول الأبراهيمي (الوسيط الثاني في الصراع السوري بعد عنان) في جنيف 2 عام 2014 كذلك تطبيق مشاركة السلطة السياسية من خلال محاولة ترجمة بيان جنيف 2012 إلى اتفاق، إلا أن الانقسام الدولي وغياب الثقة بين الأطراف حال دون ذلك. ولم تفلح كذلك محاولات دي مستورا بتطبيق خطة التجميد (مناطق خفض التصعيد) أو حتى تشكيل لجنة دستورية بتمثيل حقيقي للشعب السوري كخطوة نحو مشاركة السلطة.

ورغم اعتقاد بعض الباحثين أن جزء من عوامل مشاركة السلطة متوفرة في سورية، إلا أن آخرين يرون أن وجود الأكتية السنية (ما يقارب 70%) خصوصاً مع الانقسامات ضمن السنة أنفسهم (إيديولوجياً) إضافة إلى التهجير الداخلي والخارجي بأعداد ضخمة، وعدم تماثل الأقليات (العلويين، المسيحيين، الكرد، التركمان، الشيعة، الشركس، الدروز، الاسماعيليين وغيرهم) في الحجم، يجعل التوازن في السلطة بين المكونات المختلفة أمر غير ممكن. يضاف إلى ذلك عدم التركيز الجغرافي للمكونات المختلفة حيث يمثل السنة أغلبية في بعض المدن وأقلية في أخرى، وأخيراً تعذر حكم النخب بسبب عدم وجود تمثيل مجتمعي شعبي واضح لقيادات كفؤة وذات شرعية.⁽³⁷⁾

⁽³⁶⁾Power Sharing in Syria, 2015, Emer Groarke, p12.

⁽³⁷⁾المرجع السابق بتصرف وترجمة، ص135.

وبالتالي فإنه وبغض النظر عن طبيعة الاتفاق السياسي القادم يجب إيلاء أهمية أكبر لكيفية الوصول للاتفاق وليس فقط ماهية الاتفاق. وبعبارة أخرى، يجب على أي جهد لبناء السلام في سورية أن يتزامن مع بناء السلام على المستوى المحلي والمشاركة المجتمعية لكافة المكونات بحيث يعبر عن مطالب مختلف مكونات الشعب السوري ويمثلها بشكل حقيقي من جهة، وأن يحافظ على الهوية السورية الوطنية كمظلة جامعة لمختلف الهويات السورية الفرعية من جهة أخرى.⁽³⁸⁾ ومن هنا تبرز الحاجة إلى نظام حكم يحقق التوازن بين الحقوق الفردية (المواطنة) وحقوق المكونات الثقافية المختلفة ويضمن ذلك دستورياً تحت طائلة المساءلة وبدعم إقليمي ودولي بشكل يتلافى العيوب التي أنتجتها هذه النماذج في الدول الأخرى وفق نهج تصاعدي Bottom-up وليس مفروض من الأعلى Top-down كما حدث في العراق، ويضمن الوصول إلى حكومة كفؤة تعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة التي تضيء عليها الشرعية وتلي بمؤسساتها احتياجات المكونات المختلفة بما يطمئن مخاوفهم.⁽³⁹⁾

وبحسب نظرية الديمقراطية التوافقية وهي النموذج الأشهر لمشاركة السلطة، يمكن تصور العناصر الأساسية لنموذج مشاركة للسلطة في سورية وفق حكومة ائتلافية واسعة تضم ممثلين عن مختلف المجموعات الدينية أو العرقية الرئيسية إلى جانب منح استقلالية ثقافية للمجموعات تمكنهم من إدارة شؤونهم بأنفسهم؛ واعتماد مبدأ التمثيل النسبي كنظام انتخابي على مستويات مختلفة من حيث توزيع الحصص في أجهزة الدولة (كوتا) والتمثيل في البرلمان (أداة التصويت) وتوزيع الموارد العامة؛ مع منح الأقليات حق النقض (فيتو) ما يتعلق بأمر التنمية والشؤون الثقافية. إلا أن تطبيق هذا النموذج يطرح العديد من التحديات والمخاطر التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند تصميم أي عملية لبناء السلام المستدام في سورية. ومن أبرزها:

- استدامة الانقسامات العرقية من خلال مؤسسة الهويات الفرعية سياسياً وتمكينها على حساب الهوية الوطنية الجامعة؛
- عرقلة المصالح الوطنية الجمعية تحت ذريعة حماية قيم المكونات المختلفة ومصالحها بما يقوّض مبادئ الحكم الرشيد؛
- الاعتماد على "النخب" دون تمثيل حقيقي وشرعي للسكان في سبيل إرضاء أطراف الصراع على طاولة المفاوضات بدلاً من آلية انتخاب نزيهة وعادلة، مما من شأنه أن يقوّض أي ممارسة ديمقراطية محتملة؛
- تقويض مبدأ المواطنة لصالح قيمة الانتماء الهوياتي، مما من شأنه أن يقوّض المصالح والحقوق الفردية لصالح الحقوق الثقافية للمكونات الهوياتية؛
- تحقيق استقرار مؤقت غير مستدام، بسبب الإبقاء على احتمال التعارض بين مصالح المكونات المختلفة ومصالح الدولة مما سيفضي إما إلى استبدال النظام الحاكم من جديد في وجه المكونات المعارضة له أو إلى حرب أهلية بين تلك المكونات؛
- آنية الاستقرار السياسي على حساب التنمية وتلبية احتياجات الناس ومبادئ الديمقراطية والحوكمة؛
- عرقلة حلّ المشاكل المجتمعية بين المكونات المختلفة لصالح التركيز على حل المشاكل المجتمعية ضمن تلك المكونات.

⁽³⁸⁾ المرجع السابق بتصريف وترجمة، ص 16.

⁽³⁹⁾ المرجع السابق بتصريف وترجمة، ص 36.

خاتمة

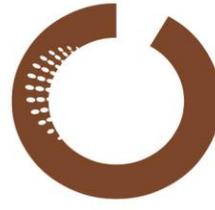
مع دخول ثورة آذار 2011 عامها التاسع، وكثرة المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية التي أثرت بشكل كبير على الصراع السوري. ومع تعدّد وتنوّع الدراسات حول الحلول المتوقعة لإنهاء الصراع، حاولت هذه الورقة الجمع بين الأساس العلمي لمشاركة السلطة كأداة مهيمنة عالمياً لإنهاء الحروب الداخلية بعد الحرب العالمية الثانية وحتى اليوم من قبل المجتمع الدولي وبناء السلام، وبين ظروف الواقع السوري وأهم المعطيات التي تتقاطع مع هذا المفهوم بإيجابياته وسلبياته.

فعلى الرغم من السياسات الداخلية التي اتبعتها نظام الأسد على مرّ عقود حكمه والتي سعى من خلالها إلى زرع الطائفية وعدم الثقة بين المكونات السورية على تنوعها، إلا أن الشعب السوري انتفض بعد عقود من الاستبداد كمكوّن واحد لاسترداد قراره الوطني وإرساء قيم العدالة والكرامة والحرية، رغم ما طرأ على الصراع من بعد طائفي عمل نظام الأسد على تغذيته بشكل ممنهج. ورغم الخذلان الدولي على مرّ سنوات الثورة السورية والتعاطي القاصر تجاه إجرام نظام الأسد، إلا أن شرارة الثورة بقيت مشتعلة في نفوس السوريين بانتظار حل عادل يلبي مطالب الشعب السوري على اختلاف مكوناته.

تخلص هذه الورقة إلى إن أي حلّ محتمل للصراع السوري لن يحظى بالنجاح فضلاً عن الاستدامة ما لم يعالج الأسباب الجذرية للصراع والمتمثلة بمطالب الانتقال إلى نظام حكم ديمقراطي عادل ذو شرعية، وما لم يراعي المشاركة المجتمعية بكافة شرائحها على المستوى المحلي وصولاً إلى النخب وليس العكس، سواءً كان مسعى هذا الحل مشاركة للسلطة أم غير ذلك، ويأخذ بعين الاعتبار التحديات والمخاطر التي أدّت إلى فشل اتفاقات السلام السابقة في العديد من دول العالم وتكرار العنف ومعاناة المدنيين بصورة أشدّ من السابق.

قائمة المراجع البحثية

- Binningsbø, H. (2013). *Power sharing, peace and democracy: Any obvious relationships. International Area Studies Review* 16 (1), 89-112, Peace Research Institute Oslo, Norway.
- Gates, S., and Strøm, K. (2013). *The appeals and perils of power sharing. In: Fragile Bargains. Civil Conflict and Power-Sharing in Africa (in press).*
- Groarke, E. (2015). *Power Sharing in Syria. Institut Für Friedensforschung Und Sicherheitspolitik An Der Universität Hamburg 20144 Hamburg • Beim Schlump 83.*
- Hartzell, C.A., and Hoddie, M. (2007). *Crafting Peace. Power-sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.*
- Jarstad, A.K., and Nilsson, D. (2008). *From words to deeds: The implementation of power-sharing pacts in peace accords. Conflict Management and Peace Science* 25 (3), 206–223.
- Kawikji, H. (2018). *Under what conditions are different forms of power sharing effective? ETH Zurich.*
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies. New Haven, CT. Yale University Press.*
- Martin, P.H. (2013). *Coming Together: Power-Sharing and the Durability of Negotiated Peace Settlements. Civil Wars*, 15 (3), 332-358. DOI: 10.1080/13698249.2013.842747.
- Mehler, A. (Jul. 2009). *Peace and Power-sharing in Africa: A Not so Obvious Relationship. African Affairs*, 108 (432), 453-473.
- Norris, P. (2008). *Driving Democracy: Do Power-sharing Institutions Work? Cambridge: Cambridge University Press.*
- Pierson, C.L., and Thomson, J. (2018). "Allies or Opponents? Power-Sharing, Civil Society and Gender." *Nationalism and Ethnic Politics* 24 (1), 100–115.
- Rosiny, S. (2013). *Power Sharing in Syria, Lessons from Lebanon's Experience.*
- Salamey, I. Abu-Nimer, M. And Abouaoun, E. (2018). *Post - Conflict Power - Sharing Agreements, Options for Syria, ISBN 978-3-319-60103-8 ISBN 978-3-319-60104-5 (eBook) DOI 10.1007/978-3-319-60104-5.*
- Sivakumaran, S. (2011). *Re-envisaging the International Law of Armed Conflicts' 22 European Journal of International Law.*
- Walter, B.F. (2002). *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars. Princeton, NJ. Princeton University Press.*



عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies



مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية