

## خطة سلام لسوريا - الجزء 2

خيارات لإدارة المستقبل

جيمس دوبينز (James Dobbins)، فيليب غوردون (Philip Gordon)، وجيفري مارتيني (Jeffrey Martini)

### تحديث على خطة سلام لسوريا

في ديسمبر 2015، وضع مؤلفو هذا المنظور التحليلي خطة سلام لسوريا والتي قدمت عدة توصيات لتغيير نهج الولايات المتحدة تجاه الصراع السوري.<sup>1</sup> طالب هذا الاقتراح بالإجراءات التالية:

1. إعطاء أولوية للجهود الرامية إلى التوصل إلى وقف إطلاق نار وطني، وفصل وقف إطلاق النار هذا عن المفاوضات بشأن انتقال سياسي شامل.
2. تنشيط عملية دبلوماسية تشمل جميع الجهات الفاعلة الخارجية، بما في ذلك إيران والمملكة العربية السعودية.
3. إرجاء الاتفاق حول القضية الخلافية المتعلقة بمستقبل الرئيس السوري بشار الأسد.
4. إنشاء آلية لإنفاذ وقف إطلاق النار على أساس أن يقوم الضامنون الخارجيون بنشر القوات في مناطق صديقة لهم.

ذا هو المنظور الثاني في سلسلة يطرح فيها المؤلفون الخطوات العملية التي تهدف إلى الحد من القتال في سوريا لتوفير المزيد من الوقت لعملية انتقال وطنية. والهدف النهائي من هذه العملية هو سوريا شاملة وموحدة وديمقراطية. وبينما يواصل المجتمع الدولي البحث عن سبل لحل مسألة الحرب الأهلية في سوريا، يشير هذا المنظور إلى أن اللامركزية في الحكم يمكن أن تكون جزءًا من الحل. سوريا لديها تاريخ من سيطرة الدولة المركزية للغاية التي أوقفت التنمية في البلاد وساهمت في استبعاد قطاعات كبيرة من المجتمع. إن نقل السلطة إلى المحليات يمكن أن يساعد في عملية الانتقال عن طريق خفض مخاطر النزاع، وتوفير الأمن للسوريين الذين فقدوا الثقة في الدولة، وتأجيل بعض القضايا الأساسية التي من شأنها أن تتطلب مفاوضات مطوّلة بين الفصائل السورية المختلفة. وقد تكون أيضًا بعض أشكال اللامركزية جزءًا من أي تسوية سياسية نهائية في حال أثبت السوريون عدم قدرتهم على الاتفاق على دولة موحدة وتشكيل حكومة مركزية.



5. السماح لجميع الجماعات المسلحة، باستثناء الجماعات الإرهابية المحددة من قبل الأمم المتحدة (على سبيل المثال، تنظيم الدولة الإسلامية في العراق وسوريا<sup>2</sup> وجبهة النصرة)، بالاشتراك في وقف إطلاق النار.
6. تؤول السلطة المحلية إلى الفصائل الداخلية - النظام والمعارضة والقوات الكردية - في المناطق الخاضعة لسيطرتها، مع مواصلة الجهود العسكرية ضد "داعش" في المناطق التي تحتفظ بها.

وبعد خمسة أشهر، تم إحراز تقدم على العديد من هذه الجبهات. في 22 فبراير (شباط) 2016، تم قبول اتفاق "وقف الأعمال العدائية" من قبل الجهات الفاعلة الرئيسية على الأرض وجميع الضامنون الخارجيون. على الرغم من العديد من الانتهاكات وتدهور الوضع بمرور الوقت، أدى هذا الاتفاق المؤقت إلى الانخفاض الأكبر والأكثر استدامة للعنف في سوريا منذ بدء الصراع في عام 2011. وفي الوقت نفسه، وافقت جماعات المعارضة الرئيسية، ممثلة في لجنة المفاوضات العليا التي ترعاها السعودية، ليس فقط على دعم وقف إطلاق النار بل أيضاً على المشاركة في المفاوضات حول المستقبل السياسي لسوريا حتى بدون ضمان رحيل الأسد، على الرغم من أن ذلك لا يزال هدفهم<sup>3</sup>. من خلال التركيز على فترة انتقالية أطول بدلاً من عملية تبدأ مع تخلي الأسد عن السلطة لهيئة انتقالية، يبدو أن الإدارة الأمريكية أيضاً لا تشدد على رحيل الأسد مقارنة بأهداف أخرى. وقد وضعت كل من الولايات المتحدة وروسيا ترتيبات مشتركة لمراقبة وقف إطلاق النار كما أنهم يتبادلون المعلومات بشكل منتظم. وفي خطوة مرحب بها لحل إشكالية أي من الجماعات المسلحة يتم تصنيفها على أنها منظمات إرهابية وأي منها يعتبر طرفاً في وقف الأعمال العدائية، استقرت كل من الولايات المتحدة وروسيا على صيغة يتم فيها السماح لجميع الجماعات، باستثناء الجماعات الإرهابية المحددة من قبل الأمم المتحدة، بالمشاركة في عملية وقف الأعمال العدائية. وعلى هذا الأساس، قضى النظام السوري والعديد من جماعات المعارضة كثيراً من الوقت في شهري مارس (آذار) وأبريل (نيسان) 2016 في ملاحقة داعش على الأرض بدلاً من مهاجمة بعضهم البعض.

بالإضافة إلى وقف إطلاق النار، حدثت عدة تطورات هامة منذ نشر ورقتنا الأصلية. أولاً، مكّن الدعم الروسي النظام من إحكام سيطرته على جزء كبير من دمشق

وحمص وحماة، فضلاً عن توسيع سيطرته الإقليمية حول حلب، بما في ذلك قطع وتهديد طرق الإمداد الرئيسية للمعارضة. فالنظام ليس في وضع يسمح له بشن ضربة قاضية على المعارضة السنية - لا نتحدث حتى عن استعادة الأراضي التي تنازل عنها في البداية للأكراد في الشمال ولداعش في وادي نهر الفرات - لكن قوات النظام عززت سيطرتها على غالبية الجزء الغربي من البلد.<sup>4</sup> ثانياً، في يوم 14 مارس (آذار) 2016، أعلنت روسيا أنها حققت أهدافها الرئيسية وشرعت في انسحاب جزئي لقواتها العسكرية من سوريا، رغم استمرار موسكو في توفير الدعم المادي وشن القصف الجوي دعماً للنظام يشير الانسحاب الروسي المعلن إلى أنه على الرغم من تعهد الرئيس الروسي فلاديمير بوتين (Vladimir Putin) بمنع سقوط النظام السوري (وهي نقطة أكدنا عليها في تقييمنا السابق)، فهو غير مستعد لتحمل تكاليف محاولة النظام لاستعادة السيطرة على كامل البلاد عسكرياً. ثالثاً، أعلنت القيادات الكردية السورية في شهر مارس (آذار) عن "اتحاد شمال سوريا"، الذي يوحد المقاطعات الكردية الثلاث في إطار الحكم الذاتي. رابعاً، كرّس نظام الأسد الموارد لاستعادة السيطرة على تدمر، وهو ما يمثل خطوة ملموسة في توجيه المعركة نحو داعش بدلاً من فصائل المعارضة التي تلتزم بوقف إطلاق النار. وفي الوقت نفسه، قامت عناصر من المعارضة شمال حلب وأماكن أخرى بإطلاق النار على داعش بدلاً من النظام.<sup>5</sup> ولا يزال الوضع في سوريا غير مستقر إلى حد كبير، ويمكن أن تتوقف ترتيبات وقف إطلاق النار تمامًا في أي وقت. ولا يُظهر النظام أي استعداد للتفاوض بجديّة بشأن التغيير الدستوري أو الانتقال السياسي الشامل، ويصر على أن الأسد يجب أن يبقى في السلطة وأن جميع الأراضي السورية يجب أن تُسترد. ومع ذلك، فإن التطورات الأخيرة تتيح فرصة للحد من العنف في سوريا على نحو أكثر استدامة. وإذا كانت الأطراف التي تعمل على الأرض والجهات الفاعلة الخارجية الرئيسية تتخلى عن الأهداف السياسية الطموحة المفرطة وتضع الأولوية لتوسيع نطاق وقف إطلاق النار والمساعدة الإنسانية والحكم المحلي، فهناك على الأقل فرصة أن الكابوس الذي يعيش فيه السوريون وجيرانهم منذ أكثر من خمس سنوات يمكن أن ينتهي.

وبعد خمس سنوات من القتال العنيف والخسائر الهائلة في الأرواح والتشريد الداخلي وتدفقات اللاجئين وعدم الاستقرار الإقليمي والراديكالية المتطرفة والهجمات الإرهابية، يجب أن يكون الهدف الرئيسي للولايات المتحدة وشركائها التفاوض على وقف دائم للأعمال العدائية مع دعم الحوار الطويل حتمًا بين الفصائل السورية فيما يتعلق بالشكل المستقبلي للدولة السورية.

يكون من المرغوب فيه تحقيق تلك الأهداف، ولكنها ليست أهدافًا واقعية على المدى القصير. والسبب الرئيسي في اتفاق جميع الفصائل العربية السورية على وحدة سوريا هو أن كل منها يفترض أنه سيسطر على المؤسسات الناتجة. وهذا لن يحدث. ولأن الأكراد لم يحصلوا على نفس التمثيل في هذه المحادثات مثل النظام أو لجنة المفاوضات العليا، فإن التصريحات حول الالتزامات بوحدة سوريا تتجاهل أيضًا وجود فعلي للحكم الذاتي الكردي. ونخشى أن الإصرار على اتفاق سياسي شامل كشرط مسبق على المدى القريب للمحادثات حول مستقبل سوريا، من شأنه أن يضمن فشل تلك المحادثات ويحتمل أن يستتف العنف مجددًا. والواقع هو أن وقف الأعمال العدائية في الآونة الأخيرة لم يصبح ممكنًا إلا عندما فصلت المعارضة ومؤيدوها أخيرًا إصرارهم على أن أي توقف في القتال يكون مصحوبًا بضمانات الانتقال السياسي. يكمن الخطر في جنيف في أن المفاوضين المعارضين وداعميهم الأجنب يجعلون "السيناريو الأفضل" (أي إزالة الأسد) عدوًا "للسيناريو الجيد" (امتداد وقف إطلاق النار) وينتهي بهم المطاف إلى "السيناريو الأسوأ" (استئناف العنف دون أي خطة واقعية لوقفه إذا ما انتهت الهدنة). وعلى الولايات المتحدة أن تتعاون

تبدأ هذه الورقة من فرضية أن تكاليف الحرب الجارية تفوق بشكل كبير أي فوائد يمكن أن يتوقع بشكل معقول أن تتجم عن استمرارها. وبعد خمس سنوات من القتال العنيف والخسائر الهائلة في الأرواح والتشريد الداخلي وتدفقات اللاجئين وعدم الاستقرار الإقليمي والراديكالية المتطرفة والهجمات الإرهابية، يجب أن يكون الهدف الرئيسي للولايات المتحدة وشركائها التفاوض على وقف دائم للأعمال العدائية مع دعم الحوار الطويل حتمًا بين الفصائل السورية فيما يتعلق بالشكل المستقبلي للدولة السورية.<sup>6</sup> كان هناك وقت ربما كانت تميل فيه الولايات المتحدة إلى إعطاء الأولوية لعدد من الأهداف الأخرى في سوريا، بما في ذلك خفض التأثير الروسي والإيراني في المنطقة أو وضع سوريا على مسار أكثر ديمقراطية. ولكن هذه الأهداف يجب أن يُنظر إليها الآن على أنها أهداف ثانوية بالنسبة للاهتمام الساحق بوقف الحرب التي أصبحت عواقبها الاستراتيجية والإنسانية والاقتصادية والسياسية لا تُطاق. ويتمثل الاهتمام الأمريكي الأساسي في تهدئة الصراع المدني السوري لإنقاذ الأرواح ووقف المزيد من تدفقات اللاجئين والحد من التطرف الذي ينبع من الصراع وتعزيز عودة اللاجئين والمشردين في حين تركز الجهود السورية والدولية على مكافحة داعش. وعلى الرغم من أن التسوية السياسية الشاملة التي تغير قيادة الحكومة السورية هي هدف مرغوب فيه، إلا إنه قد يكون هدفًا لا يمكن تحقيقه في المستقبل المنظور. والموقف الرسمي للولايات المتحدة وشركائها الدوليين هو أن مستقبل سوريا السياسي أمر رهن قرار السوريين، بما يتفق مع بيان جنيف الصادر في 2012 وقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2254.<sup>7</sup> وتتواصل المباحثات في جنيف وفق وثيقة مبعوث الأمم المتحدة الخاص ستافان دي ميستورا حول نقاط القواسم المشتركة.<sup>8</sup> وتشير الوثيقة إلى اتفاق جميع الأطراف على أن تكون سوريا "دولة ديموقراطية غير طائفية قائمة على المواطنة والتعددية السياسية، وتمثيل جميع عناصر المجتمع السوري، وسيادة القانون واستقلال القضاء والمساواة في الحقوق، وعدم التمييز وحقوق الإنسان ومبادئ التصالح الوطني والسلام الاجتماعي" وعلى "التزام السوريين بإعادة تأسيس جيش وطني قوي موحد عبر نزع أسلحة الجماعات المسلحة ودمج أعضائها من الجماعات التي تدعم الانتقال لمرحلة جديدة وتأسيس دستور جديد."<sup>9</sup>

## والواقع هو أن وقف الأعمال العدائية في الآونة الأخيرة لم يصبح ممكناً إلا عندما فصلت المعارضة ومؤيدوها أخيراً إصرارهم على أن أي توقف في القتال يكون مصحوباً بضمانات الانتقال السياسي.

مع الجهات الراعية الخارجية للجنة المفاوضات العليا، ولا سيما المملكة العربية السعودية، للتأكيد على أن الالتزام بحل القضايا السياسية الأطول أجلاً - بما في ذلك نقل السلطة والعدالة الانتقالية - يجب ألا يقف في طريق تهدئة الصراع. قد تساعد رؤية طويلة الأجل لسوريا على تعزيز وقف الأعمال العدائية، غير أن هذه الرؤية لا ينبغي أن تصبح شرطاً مسبقاً لتمديد وقف هذه الأعمال.

وعلاوة على ذلك، ينبغي للولايات المتحدة وشركائها الخارجيين، بما في ذلك روسيا وإيران، الذين يعملون من خلال المجموعة الدولية لدعم سوريا، أن يبحثوا عن فرص لتحفيز الامتثال لوقف إطلاق النار ومعاقبة الانتهاكات. ولتوطيد الدعم لوقف إطلاق النار بين السكان المحليين، ينبغي للولايات المتحدة أن تواصل إعطاء الأولوية لتقديم المساعدة الإنسانية إلى المدن المحاصرة، وتعزيز تدابير أخرى لبناء الثقة (بما في ذلك تبادل الأسرى)، واستخدام المناقشات مع روسيا لوضع آليات أقوى للإبلاغ والإنفاذ. وعلى المدى القريب، تتمثل الخطوة العملية في تعزيز صلات الاتصال بين المعارضة وقادة النظام على الأرض والذين يمكن أن يعملوا على تهدئة الصراع على المستوى المحلي. وتوجد اليوم اتصالات بين القادة المؤيدين للنظام والمعارضين له في إطار عمل غير رسمي، غير أن تعزيزه قد يقلل من فرص تقويض المفسدين للالتزام بوقف إطلاق النار. ولحث النظام على الالتزام، على الولايات المتحدة أن تتحاور مع قطر والمملكة العربية السعودية وتركيا لوقف دعم جماعات المعارضة التي تنتهك شروط وقف إطلاق النار. ويتعين على الولايات المتحدة والممثلين الآخرين أيضاً إشراك المسؤولين الإيرانيين في هذا الحوار. وعلى المدى الأطول، ينبغي أن تسعى الولايات المتحدة إلى إيجاد آليات أقوى لتنفيذ وقف إطلاق

النار، بما في ذلك اتخاذ إجراءات عقابية ضد المخالفين. وفي إطار تلك الجهود، سوف تحتاج واشنطن إلى الاعتماد على دعم الجهات الفاعلة الإقليمية التي تحدد النجاح بما هو أكبر من إزاحة الأسد أو معاقبة إيران أو منع الحكم الذاتي الكردي. والإمارات العربية المتحدة والأردن ومصر من ضمن الشركاء الإقليميين الذين تقترب مواقفهم مع موقف الولايات المتحدة بشأن الأولويات في سوريا وستكون مشاركتهم ضرورية لكبح جماح المواقف الأكثر تطرفاً للقادة السعوديين والأتراك الذين يميلون إلى العراك حتى آخر فرد سوري من أجل إسقاط الأسد.

### ترتيبات الحكم

وبينما نحذر من التوقعات المفرطة من المحادثات السياسية، فإننا نعترف بأن بعض التقدم في ترتيبات الحكم في سوريا أمر ضروري للحفاظ على وقف إطلاق النار ولو حتى بشكل جزئي وغير كامل على المدى الطويل. ولأن هدف إعادة توحيد سوريا - في ظل قيادة وطنية متفق عليها ومع مجموعة واحدة من الهياكل الأمنية - هو أمر بعيد، يجب النظر في كيفية توفير الحكم الأساسي للمناطق التي تسيطر عليها المعارضة في الفترة الانتقالية. اللامركزية واعدة في جانبين. أولاً، فهي لا تركز على الخلافات التي لا يمكن حلها عبر التوزيع الرأسي للسلطة داخل الحكومة المركزية بل تركز على مناقشة واعدة بشكل أكبر للتوزيع الأفقي للسلطة. وثانياً، يمكن أن تساعد اللامركزية في التغلب على انعدام الثقة بين الأطراف المتنازعة، نظراً لأنها تخفف من مخاطر الصراع وتعد جميع الأطراف بقدر من الحكم الذاتي والأمن. ولذلك، نقدم في هذا المنظور أربعة نماذج بديلة لتحقيق اللامركزية التي قد تنشأ نتيجة لتسوية سلمية، أو حتى في غياب مثل هذا الاتفاق الشامل. وعلى الرغم من أن إضفاء الطابع الرسمي على هذه الاتفاقات بين الأطراف وتحت رعاية دولية يكون مفضلاً، يكون تطور هذه الترتيبات بحكم الواقع وليس بحكم القانون. وبطريقة أو بأخرى، يجب أن تعكس هذه الترتيبات حقيقة السيطرة المحلية حتى وإن كانت تستمر بشكل مؤقت.

لعل أقل الخيارات تفاؤلاً هو تطبيق الترتيبات الحالية في دستور سوريا المعدّل لعام 2012، الذي تنص فيه المادتان 130 و131 على "تطبيق مبدأ اللامركزية في السلطات والمسئوليات" وتؤكدان على "الاستقلال المالي والإداري" لهياكل الحوكمة المحلية.<sup>10</sup> ولأن الدستور لا يقدم إرشاداً كافياً بشأن كيفية عمل اللامركزية عند التطبيق، ينبغي أن تتضمن هاتان المادتان تطبيق المرسوم التشريعي رقم 107 الصادر في أكتوبر (تشرين الأول) 2011، وفيه تعهد النظام بتفويض سلطات أكبر على مستوى المحافظات والمدن، والقرى، والبلديات، وتخصيص نسبة لا بأس بها من ميزانية الدولة من أجل الإدارة المحلية ومنح المحليات فرص محدودة لدر الدخل.<sup>11</sup> إضافة إلى ذلك، يفرض المرسوم الانتخابات أساساً لاختيار أغلب الممثلين المحليين - باستثناء المحافظين الذين يبقى عملهم بالتعيين.

قاطع الأكراد وجماعات المعارضة العرب الانتخابات المحلية التي أجراها النظام في أواخر 2011 وجرى اعتبارها في المجمل غير شرعية، ولذلك، تنبغي إعادتها وبالطبع لا سبيل لحدوث هذا الأمر في أي وقت قريب. ولأن السلطات التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التشريعي 107 موجودة على الورق فقط، فإنها تحتاج إلى التنفيذ. وقد يلزمها كذلك التوسع لتشمل المزيد من اللامركزية المالية لأن الترتيبات الحالية لا توفر أساساً قوياً لمشاركة الدخل من الحكومة المركزية ولا حرية العمل للحكومات المحلية لتجميع مواردها الخاصة.

ولا يفرض خيار اللامركزية سوى إصلاح محدود لهياكل الحكم الحالية. وبدلاً من نقل السلطة بشكل أوسع نطاقاً، والذي يجب أن يكون منصوفاً عليه في الدستور، يمكن تحقيق هذا الخيار ببساطة عن طريق التنفيذ الأكثر دقة للقوانين القائمة.<sup>12</sup> لن يتطلب الأمر إعادة رسم الأقسام الإدارية السورية ولا إصلاح دستوري أو تشريعي. على الرغم من أن هذا الخيار يخفف من خطر الانتقال الفاشل، فإنه يوفر القليل من الزخم لإصلاح نظام الدولة القمعي. ومن المرجح أن يروق هذا النموذج لنظام الأسد ومؤيديه، ولكن من المؤكد أن يواجه معارضة من جانب الجماعات الكردية التي تسعى لمزيد من الحكم الذاتي. ولن تقبله المعارضة ذات الأغلبية السنية العربية ولا من يدعمها بالخارج إلا في حالة أن اقترنت اللامركزية بتأسيس حكومة ذات مجال أكثر اتساعاً في دمشق. وبخلاف ذلك، ستظل الجماعات

المعارضة - ومؤيدوها الخارجيون - متشككون بأن اللامركزية ستنفذ على نحو أكثر فعالية في المستقبل مما كانت عليه حتى الآن.

### الخيار الثاني: السيادة المحلية ذات الطابع المؤسساتي

ومن شأن خطة اللامركزية الأكثر طموحاً أن تنقل الحكم الذاتي إلى المستوى المحلي فيما يتعلق بالوظائف الحكومية الرئيسية، بما في ذلك الشرطة والإدارة. ومن شأن ذلك، في جوهره، أن يوسع نطاق النموذج الموجود بالفعل في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة، حيث توفر المجالس المحلية الحكم على مستوى المجتمع المحلي بدعم من الرعاة الخارجيين. وهذا النهج واضح بالفعل فيما تسميه الولايات المتحدة "المناطق المحررة"، مثل درعا وإدلب، وكذلك في الأراضي التي تسيطر عليها المعارضة في حلب وريف دمشق وحماة واللاذقية. يؤكد أنصار النظام على الشرعية المحلية التي لاقتها هذه المجالس مقارنة بالمعارضة في الخارج.<sup>13</sup> وكذلك يسلطون الضوء على بعض ما حققوه من نجاح في توفير الخدمات، ولا سيما في تشغيل المخازن وفي قطاع المياه والصرف الصحي والنظافة. وحيث كانت هذه المجالس المحلية أقل نجاحاً في مجال الأمن والعدالة، فعالباً ما يكون مقاتلو المعارضة قادة مدنيين يمتازون بالقوة، وغالباً ما تتولى المحاكم الإسلامية تطبيق العدالة.

ويمكن أن يؤدي الانقطاع المستمر في القتال وهيكل الحوافز المختلف إلى زيادة هذا الطابع المدني وتكراره في المناطق التي يسيطر عليها النظام. ولا يتطلب تنفيذ هذا النهج بالضرورة إدخال تغييرات على الأقسام الإدارية. ولكن السلطة الفعلية ستنقل إلى المجالس المنتخبة التي تمثل المدن والمقاطعات والبلديات (انظر الخريطة). غير أنه سيلزم إجراء تعديلات قانونية لنقل هذه السلطات والمسؤوليات رسمياً. وبهذه الصيغة، ستكون الصفقة الرئيسية هي الإستقلالية مقابل الولاء وفيها تتحكم المجتمعات في شئونها الخاصة في مقابل الولاء للدولة وللحكومة المركزية المعتدلة التي لا تخرج سلطاتها عن التحكم في الجمارك والحدود والجيش الوطني لمواجهة التهديدات الخارجية وفرض الضرائب على التجارة.

وهناك العديد من التحديات التي تواجه هذا النموذج. أولاً، لسوريا تاريخ قوي من السيطرة المركزية، لذلك ليس من الواضح ما إذا كان هناك قادة مؤهلين على المستوى المحلي لتقديم الخدمات الأساسية والحوكمة - حتى مع الدعم الخارجي.

ثانيًا، فإن هذا النموذج يفترض مسبقًا تنازلاً كبيرًا من قبل النظام، والذي قد لا يكون واقعيًا بالنظر إلى النفوذ الذي يمكن للنظام أن يستمدّه من موقعه الحالي في ساحة المعركة. وثالثًا، تدخل هذه الترتيبات في خطر الكتائب ومنظمات المجتمع المدني ذات التوجهات الإسلامية التي تتخذ من القوة والرخاء الاجتماعي سبيلًا لتعزيز سيطرتهم المحلية وزيادة قواعد الدعم لديها.<sup>14</sup> وبمعنى آخر، لا تضمن السيطرة المحلية السيطرة ذات الطابع المعتدل أو الديمقراطي. وهكذا، قد يتعين على القوى الخارجية المساهمة بموارد ضخمة - أو في بعض الحالات حتى المساهمة بقوات - لتنفيذ الترتيبات.

### الخيار الثالث: اللامركزية غير المتناظرة

والخيار الثالث، الذي يمكن، في الواقع، أن يقترن بأحد الخيارات الأخرى، سيكون بمثابة اتفاق على المطالب الكردية للحكم الذاتي. ولعل أكثر السيناريوهات واقعية هو منح نوع من الحكم الذاتي للمقاطعات الكردية عفرين والجزيرة وعين العرب (كوباني) التي أعلنت أنها اتحاد فيدرالي، بينما تعمل باقي سوريا تحت سيطرة الحكومة المحلية. وإذا ظلت حالة المنطقة الكردية معلنة ذاتيًا ولكن غير معترف بها من دمشق، فإن هذه النتيجة ستكون مشابهة للعراق في تسعينات القرن العشرين، حيث أدى كل من الوضع العسكري - في هذه الحالة، منطقة حظر الطيران التي نفذت في إطار عملية المراقبة الشمالية - وضعف بغداد إلى الحكم الذاتي لأكراد العراق. وإذا قبلت الحكومة المركزية هذا الترتيب ونص عليه في الدستور، فإن الوضع سيكون

ولا يفرض خيار اللامركزية [المحدودة] هذا سوى إصلاح محدود لهياكل الحكم الحالية. وبدلاً من نقل السلطة بشكل أوسع نطاقاً، والذي يجب أن يكون منصوصاً عليه في الدستور، يمكن تحقيق هذا الخيار ببساطة عن طريق التنفيذ الأكثر دقة للقوانين القائمة.

مشابهاً للعراق اليوم، حيث تتمتع حكومة إقليم كردستان بحكم ذاتي معزز، ولكنها لا تزال تشارك في صنع القرار على المستوى الوطني. والسمة المميزة لهذا الترتيب هي عدم تماثله، حيث يتمتع الأكراد السوريون بالحكم الذاتي الذي لا يمتد إلى (أو يسعى إليه في هذه المرحلة) مجموعات أخرى، مثل المعارضة السنية العربية بالأساس أو الطائفة الدرزية التي تتركز في السويداء.

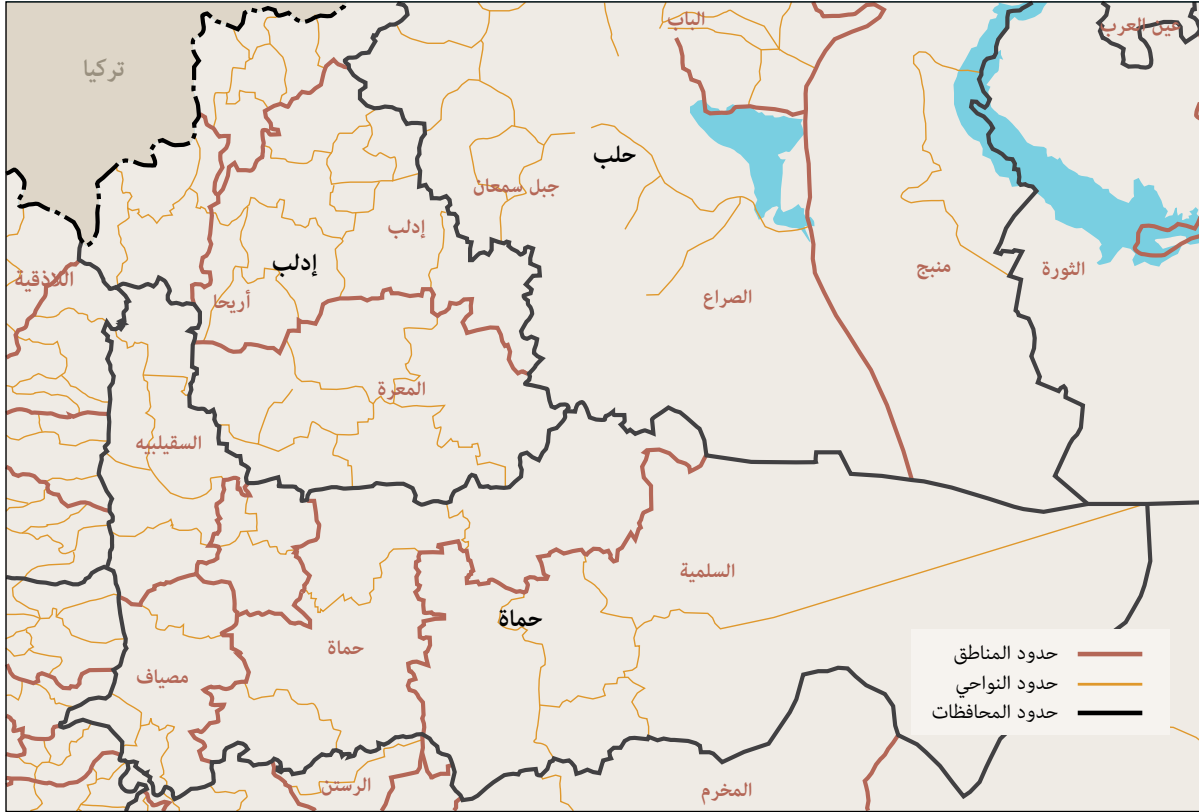
في حين أن هذا هو واحد من السيناريوهات الأكثر احتمالاً، نظرًا لمواءمته مع الوضع على أرض الواقع، إلا أنه يعد أحد السيناريوهات الأكثر إثارة للجدل. وباستثناء حزب الاتحاد الديمقراطي الكردستاني، الذي طالب بالحكم الذاتي، فإن مثل هذا الترتيب هو محل رفض من قبل النظام، والمعارضة العربية السنية بالأساس، وتركيا، والدول المجاورة التي تخشى من آثارها التي تحدث لأول مرة على الأقليات العرقية لديها. ومن ناحية أخرى، وفي غياب قدرة النظام على إدخال قدرات عسكرية معززة بشكل كبير أو التدخل التركي لوقفه، ليس من الواضح كيف يمكن عكس مسار التقدم الكردي نحو الحكم الذاتي.

### الخيار الرابع: اللامركزية المتماثلة

والخيار الرابع هو إذا ما تم تطبيق درجة معينة من الحكم الذاتي لكل من الأكراد السوريين والمناطق التي تسيطر عليها المعارضة السنية العربية، وتقسيم سوريا إلى ثلاث مناطق أو أكثر (على سبيل المثال، المنطقة التي يسيطر عليها النظام، والمنطقة التي يسيطر عليها الأكراد، والمنطقة التي تسيطر عليها المعارضة) حيث تتمتع كل منطقة بوضع متساوٍ مع المناطق الأخرى. وستكون كل منطقة مسؤولة عن جمع الإيرادات لتوفير الخدمات، حيث ستتولى كل منها سلطة تقديرية في شؤونها الخاصة، وتتولى كل منها توفير قوات الأمن الخاصة بها للحماية.

ولأن عناصر النظام والمعارضة السنية لا تزال لديها مخططات للانتصار الكامل، فإن نقل السلطة على هذا النطاق - الذي سيعتبر على نطاق واسع شكلاً من أشكال الفيدرالية - يلقي معارضة من كليهما. وعلى مستوى أكثر عمقاً، يشير مصطلح الفيدرالية في حد ذاته إلى مؤامرة غربية بالنسبة لكثير من السوريين، حيث يستحضرون المخططات الاستعمارية لاختزال الدولة إلى دويلات. ومن ناحية أخرى، تركت كل من الولايات المتحدة وروسيا القرار للسوريين بشأن مسألة ما إذا كانت الفدرالية تعد حلاً

## خريطة حدود المناطق والمناطق التابعة في شمال غرب سوريا



تركيا بشدة أي منطقة كردية مستقلة بجوار حدودها، نظرًا للسابقة التي يمكنها أن تمتد إلى تركيا نفسها. راجع الجدول للحصول على ملخص للخيارات الأربعة التي تم مناقشتها في هذا المنظور.

مناسيًا. يمكن أن يتماشى هذا الخيار تمامًا مع تصور روسيا "السوريا النافعة" التي تتكون من دمشق وساحل البحر الأبيض المتوسط، في حين أن بقية سوريا هي ذات فائدة ثانوية. سوف تعارض معظم دول المنطقة مثل هذه النتيجة لأنها من المرجح أن تحافظ على كل من النظام في دمشق ووجود القوى والنفوذ الروسي والإيراني. وسوف تعارض

## السييل نحو التقدم

وحتى لو كان من الممكن تشكيل حكومة جديدة على نطاق واسع في دمشق، يبدو من غير المحتمل أن تسمح المعارضة للجيش السوري والأجهزة الأمنية للنظام بالعمل في المناطق التي تسيطر عليها جماعات المعارضة الآن. وهكذا، في حين أن نتيجة تشكيل الحكومة الجديدة قد تكون سوريا "موحدة مجددًا" على الورق، إلا أن الأثر العملي سيظل يتمثل في تقسيم ما للدولة على طول خطوط وقف إطلاق النار والذي ينفذ عند التوصل إلى التسوية. وهذا التقسيم قد لا يكون التقسيم الكلي. قد تحرب مناطق المعارضة انتشار العناصر غير الأمنية التابعة للحكومة القائمة في دمشق بعد إصلاحها في المناطق التي تسيطر عليها هذه المعارضة بينما تحتفظ المعارضة بالمسؤولية المحلية من الشرطة والدفاع. ومن الممكن، مع مرور الوقت، أن يتم إصلاح الجيش السوري وغيره من الأجهزة الأمنية إلى حد ما لكسب ثقة المعارضة السابقة، غير أنه من غير المرجح أن يحدث ذلك على وجه السرعة. وربما لا يوافق الأكراد مطلقاً على إعادة دمجهم بشكل كامل، حتى لو كانت المعارضة العربية تفعل ذلك. وهكذا، حتى لو تم الاتفاق على انتقال السلطة في دمشق، فإن النتيجة الفعلية الأكثر احتمالاً ستكون نسخة من خيارنا الثاني - أي السيطرة على الأمن والعديد من الوظائف الأخرى على المستوى المحلي في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة. ومرة أخرى، يمكن في نهاية المطاف توسيع نطاق بعض الخدمات الحكومية الوطنية لتشمل هذه المناطق، والذي يحدث بالفعل على نطاق محدود، ولكن فقط على أساس انتقائي ومحكم محلياً.

وفي غياب قدرة النظام على إدخال قدرات عسكرية معززة بشكل كبير أو التدخل التركي لوقفه، ليس من الواضح كيف يمكن عكس مسار التقدم الكردي نحو الحكم الذاتي.

وما إذا كان الأسد يبقى أو يرحل وما إذا كانت الدولة السورية تتوحد مجددًا على الورق، فمن المرجح أن تظل البلاد مقسمة بشكل كبير بين المناطق التي يسيطر عليها النظام والمناطق التي تسيطر عليها المعارضة لبعض الوقت في المستقبل. وسيكون هناك خطر حقيقي من أن تصبح هذه المناطق التي تسيطر عليها المعارضة أكثر تفتتًا وتطرفًا، ومقسمة إلى مقاطعات أصغر وتقع في قبضة عناصر لا تقبل المساومة من داعش أو جبهة النصرة، أو غيرها من الجماعات المتطرفة التي ترغب في استئناف النزاع. لذلك، سيكون من المهم أن تساعد الولايات المتحدة وشركاؤها في دعم الحوكمة المحلية والأمن المحلي في هذه المناطق، ليس لزيادة الانقسامات لكن لإدامة السلام والحفاظ على فرصة التوحد في نهاية المطاف. ونظرًا لانعدام الثقة بين الأطراف ووجود المفسدين غير القابلين للتسوية، لا يبدو أنه في استطاعة أي من الصيغ السابقة (أو حتى أي خطة في الحسبان) التوصل إلى سلام مستدام في غياب أي شكل من الترتيبات للضمانات والرقابة الدولية في شكل عمليات الحفاظ على السلام. في ورقة بحثية سابقة، اقترحنا أن يتم توفير هذه الضمانات والرقابة من قبل القوى الخارجية المعنية حاليًا، لتشمل الولايات المتحدة وروسيا وإيران وتركيا والأردن. وثمة بديل، وهو النهج الأكثر تقليدية، والذي يتمثل في إشراك أطراف أخرى غير معنية وبالتالي أكثر حيادية في مثل هذا الجهد. وبطريقة أو بأخرى، من المرجح أن تكون هناك حاجة إلى ترتيب من هذا القبيل لتنفيذ أي تسوية، حتى ولو كانت مؤقتة مثل الوقف الحالي للأعمال العدائية.



الجدول خيارات حول شكل الحكم المستقبلي في سوريا

خيار	الوحدة الإدارية للمركزية	الخطوة الرئيسية	التغييرات الدستورية؟	المزايا	السلبيات
اللامركزية المحدودة	المنطقة	تنفيذ وتوسيع المرسوم التشريعي 107	لا	لديها أساس قائم ودعم مدمج للنظام	يضيء الشرعية على مبادرة النظام
السيطرة المحلية المؤسسية	المنطقة	نقل السلطة إلى المستوى المحلي، بما في ذلك تقديم الخدمات، والمسائل المالية، والأمن	لا	يبني على نموذج المجلس المحلي المدعوم من الولايات المتحدة في المناطق المحررة	تنطوي على خطر أن تقع الوحدات الإدارية تحت سيطرة المصالح المتضاربة
اللامركزية غير المتناظرة	منطقة مكونة من عدة أقاليم	قبول - إما بحكم الأمر الواقع أو بحكم القانون - الحكم الذاتي الكردي	نعم، إذا كان بحكم القانون	يعكس الوضع الفعلي على الأرض	لا تعالج الفجوة الأساسية بين النظام والمعارضة العربية السنية
اللامركزية المتماثلة	منطقة مكونة من عدة أقاليم	توسيع نطاق الحكم الذاتي المماثل لمناطق المعارضة العربية	نعم، إذا كان بحكم القانون	هي أكثر إنصافاً من النموذج غير المتماثل، وتساعد الوحدة الإدارية الأكبر على تحقيق الكفاءة	ليس لديها مؤيدون طبيعيون بين العناصر الفاعلة العربية الداخلية في سوريا

<sup>1</sup>James Dobbins, Jeffrey Martini, and Philip Gordon, *A Peace Plan for Syria*. RAND Corporation, PE-182-RC, 2015. Santa Monica, Calif. اطلع عليه بتاريخ 23 مايو (أيار) 2016: <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE182.html>

<sup>2</sup> يُنطق اسم المنظمة في اللغة العربية بهذا الشكل الدولة الإسلامية في العراق والشام (و تُختصر إلى داعش). في الغرب، يشار إليها عادةً باسم الدولة الإسلامية في العراق والشام (ISIL)، والدولة الإسلامية في العراق وسوريا، والدولة الإسلامية في العراق والشام (يتم اختصار كل منهما باسم داعش)، أو ببساطة الدولة الإسلامية (IS). ويوجد جدل كبير بشأن الترجمة الأكثر دقة، ولكننا نُشير هنا إلى هذه الجماعة بداعش.

<sup>3</sup>تشكل الهيئة العليا للمفاوضات من 34 عضوًا من ضمنهم المعارضة في الخارج التي ترتبط بالائتلاف الوطني وأعضاء هيئة التنسيق الوطنية والمستقلين الرمزيين والجماعات المسلحة بما في ذلك أعضاء الجيش السوري الحر وجيش الإسلام المدعوم من السعودية. راجع كتاب آرون لاند (Aron Lund) "مؤتمرات المعارضة السورية: النتائج والتوقعات"، مؤسسة كارنيجي من أجل السلام الدولي، 11 ديسمبر (كانون الأول) 2015. اطلع عليه بتاريخ 23 مايو (أيار) 2016: <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=62263>

<sup>4</sup> كتاب سيث جونز "كيفية إسقاط الأسد في سوريا: ساعد دعم موسكو الأسد، لكن تاريخ الثورات يظهر أن المعركة لم تنته بعد"، *Wall Street Journal* 24 فبراير (شباط) 2016.

<sup>5</sup> في وقت إعداد هذا التقرير، أدت هجمة للنظام على حلب وهجمة مضادة من جبهة النصرة وغيرها من الجماعات المسلحة إلى المعارك المكثفة في تلك المنطقة. كما تم وقف إطلاق النار في الغوطة، إحدى ضواحي دمشق التي تعد معقل جيش الإسلام.

<sup>6</sup> كتاب فيليب جوردون، "المعارضة السورية تحتاج إلى السعي وراء أهداف منطقية في مباحثات السلام"، *Financial Times*, 13 مارس (آذار) 2016

<sup>7</sup> ينص البيان الختامي على، "مستقبل سوريا أمر مرهون بقرار الشعب السوري. يجب تمكين جميع فئات وشرائح المجتمع في سوريا للمشاركة في عملية الحوار الوطني. ويجب ألا تكون هذه العملية شاملة فحسب، بل يجب أيضًا أن تكون ذات مغزى، أي أنه يجب تنفيذ نواتجها الرئيسية. وعلى هذا الأساس، يمكن أن يكون هناك مراجعة للنظام الدستوري والنظام القانوني. وسوف تكون نتيجة صياغة الدستور مرهونة بالموافقة الشعبية"؛ راجع "مجموعة العمل من أجل سوريا: البيان الختامي"، الأمم المتحدة، جنيف، 6 مارس (آذار) 2012. اطلع عليه بتاريخ 23 مارس (آذار) 2016: <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

<sup>8</sup> راجع "مبعوث الأمم المتحدة الخاص بشأن نقاط القواسم المشتركة" للأمم المتحدة، جنيف 24 مارس (آذار) 2016 وأعتمد المبعوث الخاص "دي ميستورا" إطارًا أقل من القواسم المشتركة في موجز الوسيط الخاص به، انظر الأمم المتحدة، "ملخص الوسيط لجلسة 13-27 أبريل (نيسان) للمحادثات بين السوريين التي جرت في إطار الأمم المتحدة"، جنيف، 28 أبريل (نيسان) 2016 ب.

<sup>9</sup> الأمم المتحدة، 2016

<sup>10</sup> الجمهورية العربية السورية، دستور سوريا، دمشق، 27 فبراير (شباط) 2012 اطلع عليه بتاريخ 23 مايو (أيار) 2016: <http://www.voltairenet.org/article173033.html>

<sup>11</sup> انظر الجمهورية العربية السورية، المرسوم التشريعي 107، دمشق، أكتوبر (تشرين الأول) 2011. حدد هذا المرسوم أربعة أقسام إدارية رئيسية. وأكبر وحدة إدارية هي المحافظة (*al-muhafaza*)، والتي يمكن أيضًا ترجمتها كمقاطعة. وثاني أكبر وحدة هي المدينة (*al-madina*)، حيث تنطبق هذه التسمية على أي مركز سكاني يشتمل على أكثر من 50000 شخص. ما يظهر في الأسفل هي البلدة (*al-balda*)، التي تحتوي واحد أو أكثر من المراكز السكانية يبلغ مجموع سكانها بين 10001 و50000 شخص. أخيرًا، هناك البلدية (*al-baladiya*) التي تحتوي واحد أو أكثر من المراكز السكانية يبلغ مجموع سكانها بين 5001 و10000 شخص. تقع جميع الهياكل الحوكمية السابقة تحت مناطق سوريا البالغ عددها 65 (*al-Manatiq*) والنواحي البالغ عددها 281 (*al-Nuwahi*). تنص المادة رقم 134 من المرسوم التشريعي بتوريد 3% من العوائد في ميزانية الدولة إلى المدن والبلدات والبلديات.

<sup>12</sup> مخططات اللامركزية "تختلف عن الاتحادات والحكم الذاتي بمعنى أنها لا تتمتع بأي وضع دستوري محدد أو أي ضمانات دستورية" (بيتر هاريس وبين ريلي- محرران، *Options for Negotiators: Democracy and Deep-Rooted Conflict*، المعهد الدولي للديمقراطية والدعم الانتخابي، 1998، صفحة 157).

<sup>13</sup> فريدريك س. هوف "ثورة الحكومة الذاتية التي تحدث في سوريا بعيدًا عن الأعين" *Washington Post* 26 يوليو (تموز) 2015.

<sup>14</sup> تدير كل من جبهة النصرة وأحرار الشام أذرع الخدمة العامة. تدير الجماعة الأولى "الإدارة العامة للخدمات" والثانية "إدارة خدمات المواطنين في المناطق المحررة."

يشغل جيمس دوبينز (James Dobbins) منصب الرئاسة لشؤون الأمن والدبلوماسية في مؤسسة RAND، وهو مساعد سابق لوزير الخارجية.

وفيليب غوردون (Philip Gordon) هو زميل أول في مجلس العلاقات الخارجية. وقد شغل مؤخرا منصب منسق البيت الأبيض لشؤون الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنطقة الخليج العربي (2013-2015) ومساعد وزيرة الخارجية للشؤون الأوروبية والأوراسية (-2009 2013).

أما جيفري مارتيني (Jeffrey Martini) فهو محلل في شؤون الشرق الأوسط بمؤسسة RAND، وقد أمضى عام 2014 في مكتب وزارة الخارجية للنزاعات وعمليات تحقيق الاستقرار.

هذا هو المنظور الثاني في سلسلة يطرح فيها المؤلفون الخطوات العملية التي تهدف إلى الحد من القتال في سوريا لتوفير المزيد من الوقت لعملية انتقال وطنية. وبينما يواصل المجتمع الدولي البحث عن سبل لحل مسألة الحرب الأهلية في سوريا، يشير هذا المنظور إلى أن اللامركزية في الحكم يمكن أن تكون جزءًا من الحل. إن نقل السلطة إلى المحليات يمكن أن يساعد في عملية الانتقال عن طريق خفض مخاطر النزاع، وتوفير الأمن للسوريين الذين فقدوا الثقة في الدولة، وتأجيل بعض القضايا الأساسية التي من شأنها أن تتطلب مفاوضات مطولة بين الفصائل السورية المختلفة. وقد تكون أيضًا بعض أشكال اللامركزية جزءًا من أي تسوية سياسية نهائية في حال أثبت السوريون عدم قدرتهم على الاتفاق على دولة موحدة وتشكيل حكومة مركزية.

يود المؤلفون أن يشكروا بن كونا بل (Ben Connable)، وأندرو باراسيليتي (Andrew Parasiliti)، ومدير مركز سياسات الدفاع والأمن الدولي بمؤسسة RAND، سيث جونز (Seth Jones)، الذين قاموا بمراجعة هذه الوثيقة.

تم تمويل هذه الدراسة من خلال التبرعات الخيرية من الأطراف الداعمة لمؤسسة RAND والدخل المتحصل من العمليات.

#### حقوق الطبع والنشر الإلكتروني محدود

هذه الوثيقة والعلامة (العلامات) التجارية الواردة فيها محمية بموجب القانون. يتوفر هذا التمثيل للملكية الفكرية لمؤسسة RAND للاستخدام غير التجاري فقط. يحظر النشر غير المصرح به لهذا المنشور عبر الإنترنت. يُصرح بنسخ هذه الوثيقة للاستخدام الشخصي فقط، شريطة أن تظل مكتملة دون إجراء أي تعديل عليها. يلزم الحصول على تصريح من مؤسسة RAND، لإعادة إنتاج أو إعادة استخدام أي من الوثائق البحثية الخاصة بنا، بأي شكل كان، للأغراض التجارية. لمزيد من المعلومات حول إعادة الطباعة والتصاريح ذات الصلة، الرجاء زيارة صفحة التصاريح في موقعنا الإلكتروني [www.rand.org/pubs/permissions.html](http://www.rand.org/pubs/permissions.html).

مؤسسة RAND هي منظمة بحثية تعمل على تطوير حلول للتحديات التي تواجه السياسات العامة وذلك للمساعدة في جعل المجتمعات في جميع أنحاء العالم أكثر أمانًا وسلامةً وصحةً وازدهارًا. مؤسسة RAND هي مؤسسة غير ربحية وحيادية وملزمة بالصالح العام.

لا تعكس منشورات مؤسسة RAND بالضرورة آراء العملاء ورعاة الأبحاث الذين يتعاملون معها. RAND علامة تجارية مسجلة.

للحصول على مزيد من المعلومات حول هذا المنشور، الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني [www.rand.org/t/pe202](http://www.rand.org/t/pe202).