جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

أيلول / سبتمبر
2023

تقرير تحليلي

واقع الهويّة والمسؤولية في الائتلافَ الوطني السوري: مشاكل وحلول

إعداد: رياض الحسن
باحث في مركز جسور للدراسات

مؤسسة بحثية مستقلة، ومركز تفكير متخصص في إدارة المعلومات وإعداد الدراسات والأبحاث السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما يهتم بالأنشطة والفعاليات والتدريب لصناعة التأثير المتبادل بين المسؤولين وصناع القرار وكافة دوائر التأثير والرأي على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، في كافة تخصّصات الدولة وقطاعات التنمية المتصلة بالشأن السوري، للمساعدة في الوصول للأهداف والاستراتيجيات من خلال المعطيات والأفكار والتوصيات بشكل مهني واقعي دقيق.

جميع حقوق الطبع والنشر والنسخ محفوظة لمركز جسور للدراسات - 2023
www.jusoor.co

المحتويات

مقدمة 4
أوّلاً: مشاكل الائتلاف الوطني السوري 4
1. مشكلة إدارة العملية السياسية التفاوُضية: 4
2. مشكلة تمثيل الشعب السوري: 5
3. مشكلة قصور الأداء: 7
4. مشكلة المهامّ والصلاحيات: 8
ثانياً: حلول مُقترَحة لمشاكل الائتلاف الوطني السوري 10
خُلاصة 12

مقدمة

مع كل استحقاق انتخابي وسياسي في واحدة من مؤسسات المعارضة السورية، لا سيما الائتلاف الوطني السوري، يستدعي موقفاً منها، أو عند حدوث مشكلات تُواجِه اللاجئين في الخارج، والمهجَّرين في الداخل، أو تجدُّد الحراك المُناهِض للنظام في مناطق سيطرته –كما يحدث في السويداء حالياً–، يعود الحديث عن مدى شرعية المعارضة لتمثيل الشعب السوري، والتفاوُض باسمه، والحديث عن طريقة تشكيلها، وبِنْيتها وعن لزوم تقييم أدائها.

ورغم توجيه انتقادات للمعارضة بشأن تأثير العامل الخارجي عليها، إلا أن العوامل الداخلية من الناحية الفعلية هي الأكثر تأثيراً على واقعها ومستقبلها.

أوّلاً: مشاكل الائتلاف الوطني السوري

1. مشكلة إدارة العملية السياسية التفاوُضية:

تشكّلت هيئة التفاوض استناداً إلى بيان فيينا 2 في 14 تشرين الثاني/ نوفمبر 2015 الذي نصّ على اتفاق أعضاء المجموعة الدولية لدعم سورية على ضرورة جمع أوسع طيف ممكن من المعارضة، لاختيار ممثليهم في مفاوضات ترعاها الأمم المتحدة وتحديد مواقفهم التفاوُضية، بما يؤدي لتمكين العملية السياسية من الانطلاق.

انسجم عمل هيئة التفاوض وبشكل كبير مع الدور المناط بها، ومع التعريف الوارد في وثائقها، والمنحصر في إدارة العملية السياسية التفاوُضية، وتشكيل الوفد المفاوض، وتشكيل اللجنة الدستورية لاحقاً، وفي كونها مرجعية لهما، وهي بهذا تتفق مع الدافع الأساسي لتأسيسها.

وقُبيل تأسيس الهيئة كان الائتلاف الوطني مسؤولاً عن إدارة العملية التفاوُضية، لكنّ العملية السياسية توقفت بسبب فشل مجلس الأمن في الاتفاق على خطة ديمستورا المسمّاة "مسوّدة الإطار التنفيذي لبيان جنيف"، ومنع ديمستورا من الدعوة لجولة جنيف 3 على أساسه. وكبديل عن هذه الخطة وافق مجلس الأمن على خطة "مجموعات العمل الأربع" وأيّد هذه الموافقة ببيان رئاسي للمجلس في 17 آب/ أغسطس 2015 دعا فيه جميع الأطراف إلى الانخراط فيها.

رفض الائتلاف –ومعه فصائل المعارضة المسلحة– خطة "مجموعات العمل الأربع". كان هذا الموقف دافعاً أساسياً لتشكيل هيئة التفاوض، وصدور القرار 2254 (2015) الذي تجاوز مصطلح "هيئة الحكم الانتقالي" وحوّل ديمستورا من خلاله خطة "مجموعات العمل الأربع" إلى السلال الأربع.

أخيراً تُعتبر إدارة العملية التفاوضية هي المهمة الوحيدة التي تم نزعها –نظرياً– من الائتلاف بتشكيل هيئة التفاوض، لكنها بقيت –فعلياً– خاضعة له، فرؤساء الهيئة الأربعة الذين تعاقبوا عليها هم أعضاء في الائتلاف، الذي بقي يملك مع حلفائه الكتلة التصويتية التي يمرر بها القرارات التي يريدها في هيئة التفاوُض.

2. مشكلة تمثيل الشعب السوري:

حَظِيَ الائتلاف الوطني السوري لدى تأسيسه باعتراف واسع النطاق وصل إلى اعتباره الممثل الشرعي والوحيد للشعب السوري. بدأ الاعتراف به من جامعة الدول العربية[1]، ليشمل الاعتراف والترحيب به ما يزيد عن 130 دولة في مؤتمر مراكش لـ "أصدقاء الشعب السوري"[2]، والاتحاد الأوروبي[3]، والجمعية العامة للأمم المتحدة[4]، ومنظمة التعاون الإسلامي[5]، ومجلس التعاون لدول الخليج العربية[6].

في الأصل، جاء تأسيس الائتلاف بعد نداء تنحٍّ عن السلطة وجَّهته الجامعة العربية لرئيس النظام، وبعد طرد سفرائه وإغلاق سفاراته في العديد من الدول العربية. تعاملت الجامعة مع الائتلاف كسلطة تمثّل عموم الشعب السوري، وتعاملت مع رئيسه كرئيس للدولة عَبْر جلوسه على مقعد سورية على مستوى القمة في الدوحة 2013، ودعته لتشكيل حكومة لشغل المقعد على المستوى الوزاري، وفي باقي أجهزة ومؤسسات الجامعة كما هو الحال مع باقي الدول الأعضاء في الجامعة، كما حثّت المنظمات الدولية على الاعتراف به.

---

[1] **تطوّرات الوضع في سورية**، فهرس قرارات الجامعة العربية لعام 2013، ص33، الرابط.

[2] **Chairman's conclusions: The Fourth Ministerial Meeting of The Group of Friends of the Syrian People**, Relief Web, 12/12/2012, Link.

[3] **3209th Council meeting Foreign Affairs Brussels**, European Commission, 10/12/2012, Link.

[4] **Resolution adopted by the General Assembly 67/262**, United Nations, 15/05/2013, Link.

[5] **دورة: العالم الإسلامي: تحديات جديدة وفرص متنامية**، منظمة التعاون الإسلامي، 2013/02/7، الرابط.

[6] **بيان صادر عن مجلس التعاون الخليجي**، مجلس التعاون الخليجي، 2012/02/12، الرابط.

رحّبت الأمم المتحدة بإنشاء الائتلاف لكنها لم تتعامل معه كممثل شرعي وحيد للشعب السوري، وكان أمام الائتلاف فرصة أن يحصل منها على هذا الاعتراف بشكل متدرّج على غرار ما حصل مع منظمة التحرير الفلسطينية بين عامَيْ 1974 و1988؛ حيث رأت فيها بداية طرفاً أساسياً معنياً بقضية فلسطين ودعتها على هذا الأساس إلى الاشتراك في مداولات الجمعية العامة في جلساتها العامة.

بمعنى كان على الائتلاف أن يسعى للحصول على اعتراف –ولو بشكل متدرّج– من الأمم المتحدة للتعامل معه كطرف أساسي مَعْنِيّ بقضية سورية، لما لذلك من أهمية في منع النظام من الانفراد بالحديث عن الحالة السورية في الأمم المتحدة، ومنازعته على هذا الدور عَبْر حضور مداولات الجمعية العامة، ومجلس الأمن، والاستماع إليه، إضافة إلى إمكانية الطعن في وثائق تفويض ممثلي النظام، باعتبار أنّه لا يملك الشرعية الكاملة في تمثيل الشعب السوري بوجود اعتراف مقابل أيضاً بالائتلاف.

كان بإمكان الائتلاف الاستفادةُ من وجود ورقة خبرة صادرة عام 2016 عن "مجموعة الدبلوماسي المستقل للاستشارات الدبلوماسية" ومقرها الولايات المتحدة؛ حيث نصحته بتحدي أوراق اعتماد النظام في الأمم المتحدة، وتقديم أوراق اعتماد منافسة من طرفه، والذي من شأنه تشكيل تهديد حقيقي للنظام في الأمم المتحدة.

اللافت أنّ ورقة الخبرة كانت مخفية –لأسباب مجهولة–؛ حيث لم تُعرض على الهيئة العامة أو السياسية للائتلاف إلّا مطلع آذار/ مارس 2022؛ إثر غزو روسيا لأوكرانيا، وجاء ذلك في ثنايا مناقشة تصويت النظام إلى جانب 4 دول فقط ضد إدانة روسيا في الجمعية العامة للأمم المتحدة، مما أشار إلى إمكانية حدوث تغيُّر المزاج الدولي من النظام، وبالتالي إمكانية نشوء فرصة جديدة للائتلاف لرفع مستوى الاعتراف به على حساب النظام.

من جانب آخر، مطلع عام 2014 نحا الائتلاف نحو التحول إلى سلطة وطنية؛ حيث أدرج تعريفاً في واحدة من وثائقه تنظّم العلاقة بينه والحكومة المؤقتة يُعرّف نفسه باعتباره "هيئة رئاسية ذات سلطات سياسية وتشريعية ورقابية إلى أن يتم تشكيل الحكومة الانتقالية"، ورغم أن هذا كتعريف يتفق مع طبيعة الاعتراف بالائتلاف، ويكرّسه كسلطة وطنية، إلّا أنه لم يُعمَل به على أرض الواقع.

أخيراً تكمن مشكلة تمثيل الائتلاف بأنّه لم يسعَ لتحويل الاعتراف العربي فيه كممثل شرعي للشعب السوري إلى اعتراف أممي رغم امتلاكه ورقة خبرة تدعم خطواته في هذا الصدد، كما أنّه لم يعمل على أرض الواقع لتكريس نفسه كسلطة وطنية. علماً أنّ تطبيع الدول العربية مع النظام لم يُؤثر على اعتراف الدول العربية بالائتلاف، ولا على هيئة التفاوض.

3. مشكلة قصور الأداء:

يُحمِّل الائتلاف الوطني دائماً قصور أدائه على تأثير العوامل الخارجية والتدخّل في شؤونه، رغم أنّها لم تؤثّر على الرؤية والقرارات السياسية التي بقيت بمعزل عن أي تدخُّل، الذي كان يقتصر في معظمه على استبدال أو محاولة استبدال أعضاء بآخرين وتعيين بعض الأعضاء في مهامّ قيادية بموجب عمليات الانتخاب الشكلية (الصورية).

لكن بالفعل يزداد التدخُّل الخارجي أو تأثيره على المؤسسات التنفيذية مثل الحكومة المؤقتة والمجالس المحلية والفصائل العسكرية؛ بسبب التنافس بين هذه المؤسسات والائتلاف؛ حيث تسعى لتجاوُزه بالتعامل المباشر مع الجهات الخارجية، وليس من خلال المعارضة السياسية باعتبارها سلطة وطنية. وقد تسبب ذلك بضعف في مواقفها السياسية، سواء في العملية التفاوضية، أم العلاقات الدولية.

نظرياً عمل الائتلاف أكثر من مرّة على إظهار رغبته وسعيه لتجاوُز قصور الأداء عَبْر عمليات إصلاح داخلي، تنتهي بضمّ مكونات وشخصيات جديدة إليه أو إجراء استبدال لأعضاء المكوّنات. لكن فعلياً لم تكن هناك خطوات حقيقية تُسهم في رفع كفاءة الأداء.

ضمّ الائتلاف بعد تأسيسه كتلاً ومكونات عديدة وكبيرة، مثل كتلة الحراك الثوري، والكتلة العسكرية، وكتلة الديمقراطيين، والمجلس الوطني الكردي، والمجلس التركماني السوري، ومجلس القبائل والعشائر، وأجرى استبدالات واسعة في عضويته، ولم يبقَ من الأعضاء المؤسِّسين سوى 11 عضواً من بين 81 عضواً حاليين و180 عضواً سابقين. يُمكن الجزم أن معظم عمليات الضمّ أو الاستبعاد، سواء للشخصيات أم الكيانات جرت دون وجود معايير واضحة، تستوعب مراكز الثقل الحقيقي للمعارضة باعتبارها سلطة وطنية، وتحقق المصلحة المرجوة منها.

بالنتيجة أدّى هذا السلوك إلى نوع من فقدان الذاكرة السياسية المتعلقة بظروف تشكّل الائتلاف، وثقله الدولي، وصلاحياته، والمهامّ المطلوبة منه، والتي لا يعيها معظم الأعضاء الحاليين فيه. لقد بقيت مشاكل أداء المعارضة "الائتلاف" مستمرة، رغم التغيير الواسع في عضويتها، والذي كان يتأثر بالعوامل الخارجية. في الواقع إنّ مشاكل المعارضة "الائتلاف" تكمن في عدم عملها وَفْق الصلاحيات الممنوحة لها، والأدوار المطلوبة منها، بل إنّها وجدت أحياناً كثيرة في تغيير العضوية سبيلاً لصرف النظر عن الإصلاح الحقيقي الذي يُطالب به السوريون.

4. مشكلة المهامّ والصلاحيات:

تُشير النسخة الأخيرة من النظام الأساسي للائتلاف الوطني الصادرة في 7 نيسان/ إبريل 2022، إلى طبيعة دوره في مرحلة ما بعد الانتقال السياسي؛ عَبْر تحقيق هدفه في الانتقال السياسي بإسقاط النظام السوري، وتبني إعادة بناء مؤسسات الدولة التنفيذية والعسكرية والأمنية لبناء دولة ديمقراطية تعدُّدية. تكمن المشكلة في أنّ الائتلاف إمّا تراجَع أو لم يُشر إلى الأدوار التي سيؤديها في مرحلة ما قبل الانتقال السياسي، وهي الأدوار التي يطلبها الشعب السوري منه أن يؤديها حالياً باعتباره ممثلاً له.

على سبيل المثال، تراجع الائتلاف عن كونه مرجعاً للقيادة العسكرية العُليا، ولقيادة الشرطة، ومسؤوليته في إقرار تشكيلها ومتابعة أعمالها، وهو ما كان موجوداً في النظام الأساسي منذ إنشاء الائتلاف إلى ما قبل تعديل عام 2022 الذي ألغى الموادّ المتعلقة بها، مما يعني تخليه عن المسؤولية المباشرة عن الأوضاع العسكرية والأمنية في المناطق غير الخاضعة لسلطة النظام، مع أن توجُّه الائتلاف سابقاً كان نحو عدم إلحاق القيادة العسكرية بالحكومة المؤقتة، أو تسمية وزارة أو وزير للدفاع، وإلحاقها مباشرة بالائتلاف الذي هو "السلطة الوطنية العُليا".

كان بإمكان الائتلاف الاحتفاظ بملفّ الدفاع كما احتفظ بملفّ العلاقات الخارجية الذي لم يمنحه للحكومة المؤقتة. علماً أنّ ملفّ العلاقات الخارجية عانَى من قصور شديد بسبب عدم ضمّ دائرة العلاقات الخارجية شخصياتٍ تحمل خبرات دبلوماسية سابقة، وخبرات في القانون والعلاقات الدولية، رغم توفرها وكفاءتها.

وعليه تكاد أدوار الائتلاف تقتصر على تسمية رئيس الحكومة، وأعضائها، دون إشراف فعلي على أعمالها، مع أن الوثيقة التأسيسية له في الدوحة نصّت على تشكيل حكومة مؤقتة، وإنشاء القيادة العسكرية العُليا، وعلى تشكيل اللجنة القانونية الوطنية، وعلى الإنشاء وبشكل فوري لصندوقٍ للإغاثة لتقديم المساعدات للشعب السوري، إضافة إلى إنشاء عدد من اللجان المتخصصة.

من جانب آخر يواجه منصب رئاسة الائتلاف مشاكل عديدة تتراوح بين امتهان المنصب وانتقاص الصلاحيات؛ فبعد أن بدأ هذا المنصب قوياً، سواء على مستوى البروتوكول والمراسم واللقاءات والمراسلات الخاصة بالرئيس، أو على مستوى الصلاحيات التي يمارسها، والاحترام الدولي الذي تمتع به، تعرّض في معظم السنوات الأخيرة للضعف نتيجة الامتهان وانتقاص الصلاحيات؛ حيث تحوّلت عملية انتخاب قيادة الائتلاف تحت عناوين التوافق والتفويضات إلى أشبه بالتعيين منها إلى انتخابات تنافسية، وبينما كان يترشح لمنصب الرئيس عدد من المرشحين وَفْق برامج وأوراق انتخابية تُعرض أمام الهيئة العامة، لم يَعُدْ هناك إلا مرشح وحيد نتيجته محسومة سلفاً، وكانت هذه واحدة من القضايا التي أضرت بشدة بسمعة الائتلاف على المستوى الدولي، وعلى المستوى الشعبي.

بعض رؤساء الائتلاف المتأخرين بعد أن فقدوا قوة وشرعية الوصول الانتخابية هذه، والتي انعكست على إضعاف المنصب دولياً ومحلياً، جعلوا اللقاءات والتقاط الصور مع موظفي السفارات أو القنصليات، أو مصافحة بعض الشخصيات الدبلوماسية في لقاءات عامة إنجازاً بحدّ ذاته. اشتد ضعف منصب رئيس الائتلاف مع قبول أن يكون الرئيس عضواً مرؤوساً رغم أنّه يجب أن يكون رئيس "السلطة الوطنية العليا". يُلاحَظ ذلك في كثير من الحالات، مثل هيئة التفاوض التي يرأسها عضو من أعضاء الائتلاف، واللجنة الدستورية التي يرأسها عضو من أعضاء الائتلاف، كذلك في الوفود الخارجية مثل المشاركة على هامش اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة حيث يكون رئيس الائتلاف عضواً مرؤوساً في وفد يرأسه عضو ائتلاف، وهذا التصرف يُعتبر كافياً لضرب كل سعي للائتلاف إلى تكريس نفسه في الأمم المتحدة، وفي الجامعة العربية كنظير أو بديل عن النظام السوري.

هذه الفوضى التنظيمية في المهامّ والصلاحيات أدت إلى فوضى سياسية في البيانات الصادرة عن الاجتماعات التي يحضرها عدد من الرؤساء سويّاً، وأظهرت وجود تنافُس غير سليم بينهم وليس تكاملاً كما هو المُفترَض.

بناءً على ما سبق تكاد صلاحيات الائتلاف ورئيسه تقتصر على تسمية رئيس الحكومة دون سلطة فعلية عليه، ولا على باقي الوزارات وعلى رأسها وزارة الدفاع، ولا على المجالس المحلية، وتزداد المشكلة في عدم وجود سلطة فعلية لرئيس الحكومة ووزير الدفاع على فصائل الجيش الوطني، وكذلك الحال بين وزير الإدارة المحلية والمجالس المحلية، فالمجالس على غرار الفصائل ترتبط اسمياً فقط بالحكومة وبالائتلاف.

ثانياً: حلول مُقترَحة لمشاكل الائتلاف الوطني السوري

- يبدأ الطريق إلى الأمام بضبط تعريف الائتلاف لنفسه وَفْقَ وثائقه التأسيسية، والاعترافات الدولية التي حصل عليها، والتصرف كسلطة وطنية عُليا بديلة عن سلطة النظام، أو نظيرة له على أقل تقدير، وأن يبسط سلطته الفعلية على المؤسسات التابعة له، وعلى المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، وأن يعاود تقديم نفسه للمجتمع الدولي وَفْق هذه الصفة، وهذا الدور وأن يتصدر المشهد لمتابعة شؤون السوريين وقضاياهم أينما وُجدوا لإثبات أنه الجهة المرجعية التي تُمثِّل السوريين وتُلبّي تطلُّعاتهم.
- المعالجة السريعة لبِنْية الائتلاف "المختلّة" بين مكونات مجتمعية متضخّمة داخله، وأخرى مغيّبة تماماً خارجه، وبين قُوى وشخصيات كادت أن تصبح وهمية وما تزال تحتفظ بتمثيلها فيه، مقابل تجمعات ومنصّات وتحالُفات ومجالس وهيئات سياسية ما تزال مستبعَدة عنه.
- الإعلان عن الرؤية السياسية للائتلاف، وتجاوُز الخلافات التي منعت الاتفاق عليها، فالرؤية السياسية المعمول بها حالياً تعود إلى بداية عام 2015 وهي تخلو من القرار 2254 (2015) الذي يُعتبَر أساس الحلّ السياسي.
- محاولة تفادي عامل التأثير الخارجي الذي يساهم بشكل سلبي في الأداء، أو تقليله على أقل تقدير، وتوسيع هوامش العمل، بالانتقال بشكل كامل إلى الداخل، فقيادة الائتلاف هي الوحيدة من بين سلطات الأمر الواقع الأربع في سورية التي توجد خارج البلاد، وهذا ينسحب أيضاً على قيادة هيئة التفاوض.
- ضرورة الحَوْكَمة لضبط العلاقة بين الائتلاف وبين المؤسسات التابعة له، وبين مؤسسات المعارضة الأخرى من خلال وضع اللوائح الداخلية التي تنظم العلاقة معها موضع التنفيذ، وتطويرها بحيث تحدد المهام والمسؤوليات بشكل دقيق، وتزيل أي تعارُض أو تداخُل بينها.

- تقوية الائتلاف في الداخل من خلال حكومة تكنوقراط تقتضي تأمين عدد أكبر من الوظائف المدنية، بحيث تكون قادرة على إدارة المنطقة، وتقديم الخدمات الأساسية للسكان فيها وتحسين جودتها، وهذا أيضاً يعزز من شرعية الائتلاف، والمعارضة عموماً.
- إعادة ملفّ الدفاع إلى الائتلاف، وإعادة هيكلة القيادة العسكرية العُليا، وتسمية قائد للجيش الوطني يكون مسؤولاً بشكل مباشر أمام الائتلاف، وهذا أمر يعزز من شرعية الائتلاف، والمعارضة عموماً.
- تعيين دبلوماسيين من أصحاب الخبرة لإدارة وعضوية دائرة العلاقات الخارجية، والسعي نحو تحويل الاعترافات الدولية بالائتلاف إلى أمر واقع، ومنازعة النظام في شرعيته، والتدرج مع الأمم المتحدة نحو الحصول على اعتراف ينزع، أو ينازع النظام في شرعيته في الأمم المتحدة.

خُلاصة

خُلاصة الطريق إلى الأمام تكمن في ضرورة نقل مركز ثِقَل عمل الائتلاف الوطني إلى داخل سورية، والعمل في ظل التحدِّيات المعيشية والأمنية التي يعيشها السوريون، والتقرّب من الحاضنة الشعبية. هذا يقتضي إعادة تعريف الائتلاف لنفسه لاستعادة هُوِيَّته الضائعة، ومسؤولياته المفقودة، وقصر الوجود الخارجي على مكاتب تمثيلية في عواصم الدول المعنية بالشأن السوري، وبالتعاون مع الجاليات السورية الموجودة فيها.

من شأن هذه الخُطوات أن تُقلّل من حجم التأثير الخارجي، وتُوسّع هوامش العمل، وتمنح الائتلاف قدرة أكبر على القيام بالأدوار المطلوبة منه، خصوصاً الأدوار الداخلية التي هي من صلاحياته ومهامه، مثل ملفّ الدفاع والعلاقة مع الجيش الوطني، وملفّ إدارة المناطق المحرَّرة، والعلاقة مع الحكومة المؤقتة، فالائتلاف هو السلطة الوطنية العُليا، وهو الغطاء السياسي الذي يمنح الشرعية لجميع المؤسسات، والمسؤول عن مراقبتها ومحاسبتها، والمسؤول عن كل وظائف الدولة في مرحلة ما قبل الانتقال السياسي.

جسور للدراسات
JUSOOR for STUDIES

مول اوف اسطنبول ـ مكاتب بلازا
طابق/2 ـ مكتب 3# ـ باشاك شهير
اسطنبول - تركيا

+ 90 555 056 06 66

/jusoorstudies
/jusoorstudies
/jusoorstudies

info@jusoor.co
www.jusoor.co