جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

أيار / مايو
2023

تقرير تحليلي

مقاربة الفاعلين في سورية تجاه نهج الخطوة مقابل خطوة

إعداد: رياض الحسن
باحث مساعد في مركز جسور للدراسات

www.jusoor.co

جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

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

أولاً: مُقارَبة الفاعلين الدوليين تجاه نهج الخُطوة مقابل خُطوة 5

1. الدول العربية:..... 5

2. الدول الغربية:..... 6

3. تركيا: 6

4. حلفاء النظام السوري:..... 7

ثانياً: مُقارَبة الفاعلين المحليين تجاه نهج الخُطوة مقابل خُطوة..... 7

1. النظام السوري:..... 7

2. المعارضة السورية:..... 8

3. الإدارة الذاتية:..... 8

خُلاصة..... 9

مقدمة

مطلع مهمته عام 2019 أعلن المبعوث الأممي الخاصّ إلى سورية غير بيدرسون، أنّ خطة عمله لتنفيذ القرار 2254 (2015) تقتضي تطبيق نهج الخُطوة مقابل خُطوة وتشكيل منتدًى أو إطارٍ دوليٍّ يمكن أن يتوصل إلى تفاهُمات خارج نطاق مجلس الأمن تسمح بالاتفاق على صيغة الحل السياسي في سورية.

لم يتمكّن بيدرسون بعد 4 سنوات على مهمّته من تحقيق تقدُّم في كِلا الهدفين؛ فالإطار الدولي الواحد الذي دعا إليه، بشكل يماثل "مجموعة الدعم الدولية لسورية ISSG" التي أسهمت في إصدار بيان "فيينا 2" ومهّدت الطريق لتشكيل هيئة التفاوض السورية ولاتخاذ القرار 2254 (2015)، بدا متعثّراً على نحو كبير، في ظل تشتُّت الجهود الدبلوماسية؛ حيث يوجد إطار روسي تشكّل نهاية عام 222 متمثّلاً بالمسار الرباعي الذي يضم إلى جانبها كلّاً من تركيا وإيران والنظام السوري، وهناك أيضاً إطار عربي يتبلور منذ مطلع عام 2023 يضم الدول التي انخرطت في التطبيع، وأخيراً يوجد إطار غربي يضم كلّاً من الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا.

بالمثل، فإن نهج الخُطوة مقابل خُطوة الذي أراد منه غير بيدرسون أن يكون مساراً واحداً سلك هو الآخر مسارات متعددة وبشكل أكثر تشتُّتاً من الإطار الدولي، فالنهج في طريقه ليصبح ثنائياً بين النظام السوري من جهة، وبين معظم الدول التي انخرطت في مسار التطبيع معه، لكِنْ كل منها على حِدَةٍ وليس بشكل مشترك.

أراد المبعوث الأممي –على ما يبدو– أن يُسهم النهج في عملية بناء الثقة بين أطراف النزاع من جهة وبين النظام والمجتمع الدولي من جهة أخرى، بعد معالجة الشواغل الدولية في سلّة واحدة، بالتزامن مع معالجة القضايا السورية في سلّة أخرى مثل وقف إطلاق النار وإرساء الاستقرار وإطلاق سراح المعتقلين والكشف عن مصير المفقودين والمختفين وعودة اللاجئين والنازحين ووصول المساعدات الإنسانية والتعافي المبكّر. وفي غضون ذلك تكون العملية السياسية قائمة وَفْق قرار مجلس الأمن 2254 (2015).

يحاول التقرير فَهْم مُقارَبة الفاعلين الدوليين والمحليين حول نهج الخُطوة مقابل خُطوة، والشواغل والأولويات التي يريدها كل طرف، ومدى تأثيرها على استمرار النهج، وانخراط الفاعلين في العملية السياسية وَفْق القرار 2254 أو تشكيل بديل لها.

أولاً: مُقارَبة الفاعلين الدوليين تجاه نهج الخُطوة مقابل خُطوة

1. الدول العربية:

أغفل بيان اجتماع جدة التشاوري في 14 نيسان/ إبريل 2023 الذي شاركت فيه إلى جانب دول الخليج مصر والأردن والعراق أي إشارة إلى نهج الخُطوة مقابل خُطوة، أو إلى الحل السياسي وَفْق القرار 2254 واكتفى بالمطالبة بإيجاد حل للأزمة الإنسانية، ومكافحة الإرهاب وإنهاء وجود الميليشيات المسلحة، ومكافحة تهريب المخدرات، دون تحديد الإجراءات أو الالتزامات المطلوبة من النظام.

أما بيان اجتماع عمّان التشاوري الذي عُقد في 1 أيار/ مايو، والذي شاركت فيه الأردن ومصر والعراق والسعودية إضافة للنظام، فقد عاد إلى الإشارة إلى الحل السياسي بما ينسجم مع القرار 2254 وإلى نهج الخُطوة مقابل خُطوة وَفْق المبادرة الأردنية التي عرضها الملك عبد الله الثاني منتصف عام 2021 على الرئيس الأمريكي جو بايدن، ثم جدّد وزير الخارجية أيمن الصفدي نقاشها مع المبعوث الأممي الخاص غير بيدرسون في 21 آذار/ مارس 2023.

على أي حال، يُمكن الحديث عن 3 مُقارَبات عربية تجاه نهج الخُطوة مقابل خُطوة وهي سعودية، وأردنية، وقطرية:

- **المُقارَبة السعودية:** وتتمثل بإسقاط النهج من السياسات العربية للانخراط في سورية، رغم أنّها قد تسترشد بعض بنوده، لكن دون وضعها في سياق الدور الأممي، أي بتقديم خُطوات دون وجود خُطوات مقابلة بالضرورة من النظام تقود إلى الحل السياسي وَفْق القرار 2254. تضم هذه المُقارَبة الدول العربية التي لم تقطع علاقاتها مع النظام، والدول التي قطعت أشواطاً في التطبيع معه.
- **المُقارَبة الأردنية:** تتمثّل باعتماد النهج في السياسات العربية للانخراط في سورية، ووضعها في سياق الدور الأممي، وهو ما تُعبّر عنه المبادرة الأردنية، وتدعمها مصر في ذلك، أي بتقديم خُطوات عربية وانتظار خُطوات مُقابِلة من النظام، مع إضافة الشواغل الأمنية التي تواجهها المملكة إلى النهج.
- **المُقارَبة القطرية:** وتتمثل باعتماد النهج في السياسات العربية للانخراط في سورية، ووضعها في سياق الدور الأممي، لكن بتقديم النظام للخُطوات الأولى حتى تليها خُطوات مُقابِلة عربية. وتتوافق هذه المُقارَبة مع توجُّهات الدول العربية الرافضة للتطبيع مع النظام مثل الكويت والمغرب.

2. الدول الغربية:

بشكل معتاد ومستمر، دعمت الدول الغربية مبادرات المبعوثين الأمميين إلى سورية؛ حيث دعمت خطة النقاط الست لكوفي عنان، وخطة مجموعات العمل الأربع لستيفان ديمستورا، وتدعم حالياً نهج الخُطوة مقابل خُطوة الذي اقترحه غير بيدرسون لكن بمُقارَبة مختلفة نسبياً.

ويُلاحَظ أنّ الدعم الغربي للنهج ينحصر باعتباره فقط جزءاً من عملية بناء الثقة، وبناء الزخم اللازم للمُضِيّ قُدُماً نحو حل سياسي شامل وجامع وفقاً لقرار مجلس الأمن 2254، وليس جزءاً من الحل السياسي المنصوص عليه في القرار والمتضمِّن إنشاءَ هيئة الحكم الانتقالي، وصياغة دستور جديد تجري عملاً به انتخابات حرة ونزيهة بإشراف الأمم المتحدة[1].

لذلك إن معظم البيانات الغربية المشتركة لا تشير إلى نهج الخُطوة مقابل خُطوة، إنما تركز على القرار 2254، مما يعني أنّ الدعم الغربي للنهج قد يتلاشى مع ذهاب النهج حين انتهاء مهمة غير بيدرسون ومجيء مبعوث أممي جديد قد يتجنب العمل بالأدوات والأفكار ذاتها التي لم يستطع سابقه تحقيق شيء فيها.

3. تركيا:

لم تُقدّم تركيا أي دعم مُعلَن لنهج الخُطوة مقابل خُطوة، فيما يتجنّب مسؤولوها الإشارة إليه سواء في إحاطاتهم في مجلس الأمن، أو في لقاءاتهم مع غير بيدرسون، ويؤكدون فقط على التزام بلادهم بدعم للعملية السياسية التي تيسّرها الأمم المتحدة بما يتماشى مع قرار مجلس الأمن الدولي 2254، مع التشديد على ضرورة استمرار عمل اللجنة الدستورية في جنيف، التي يعتبرون أنها نشأت نتيجة تفاهُمات ضامني أستانا، وواحد من قرارات مؤتمر الحوار الوطني السوري في سوتشي.

لكن فعلياً وضعت تركيا مسار التطبيع مع النظام، والذي بدأ نهاية عام 2022، على نهج الخُطوة مقابل خُطوة وبشكل يعالج شواغلها الأمنية وهي مكافحة الإرهاب وتحديداً حزب العُمّال الكردستاني وفرعه السوري، إضافة لعودة اللاجئين.

بالمقابل إنّ معالجة تركيا لشواغلها الأمنية عَبْر الخُطوات المتقابلة مع النظام قد لا تعني أنّ ذلك سيكون على حساب شواغل القرار 2254، أي الاستقرار والحكم، والانتخابات والمعتقلين وغيرها. بذلك، تصبح مُقارَبة تركيا للنهج متشابهة إلى حدّ ما مع مُقارَبة الأردن له، مع فارق غياب خطة العمل عند أنقرة والتي قد تعمل على بَلْوَرتها لاحقاً خلال مباحثات الاجتماع الرباعي.

---

[1] **Security Council 9204th meeting**, The situation in the Middle East, United Nations, 29/11/2022, Link.

4. حلفاء النظام السوري:

يرى حلفاء النظام، روسيا وإيران، أن الحل السياسي الوحيد في سورية والقابل للاستمرار هو ما ينصّ عليه مسار أستانا، وهذا ينطبق على مباحثات اللجنة الدستورية، فالتمسّك بها يأتي من كونها جاءت نتيجةَ تفاهُمات الضامنين وواحداً من مقرّرات مؤتمر الحوار الوطني السوري في سوتشي.

وفعلياً أعلنت روسيا عن رفضها الصريح لنهج الخُطوة مقابل خُطوة، باعتبار أنّ مُقارَبة غير بيدرسون هي خارج نطاق ولايته المكلف بها[2]. بدورها، إيران لم تُبدِ أيَّ موقف من النهج الذي يتعارض بالأصل مع مصالحها وسياساتها في سورية.

إنّ تفسير موقف حلفاء النظام الرافض للنهج يُفهَم في سياقين أحدهما أن النظام في موقع المنتصر من النزاع، والآخر أنّ النهج بذاته يقود إلى تنازُلات تضرّ بشكل مباشر بمصالح وسياسات كل من موسكو وطهران، سواءً ما يتعلّق بالشواغل الأمنية أم شواغل القرار 2254.

ثانياً: مُقارَبة الفاعلين المحليين تجاه نهج الخُطوة مقابل خُطوة

1. النظام السوري:

رسميّاً، يرفض النظام نهج الخُطوة مقابل خُطوة كسبيل للحل في سورية، ويعتبر أن هذا الطرح جاء بعد فشل السياسات المتبعة ضده، وما خلّفته من تداعيات. لكن النظام يستخدم فعلياً الشواغل التي يسعى النهج لمعالجتها في سياق ابتزاز المجتمع الدولي من أجل الحصول على المكاسب السياسية والاقتصادية. فالنظام مثلاً يعتبر أنّه تقدّم خُطوة مسبقة في تطبيق القرار 2254 عندما أجرى الانتخابات عام 2021. وكذلك ما يخص قرارات العفو التي أصدرها خلال عام 2022 التي يتعامل معها كخُطوة لتوفير البيئة اللازمة لعودة اللاجئين وإخراج المعتقلين.

بناءً عليه، يريد النظام من المجتمع الدولي التقدّم في خُطوات نحوه وبشكل غير مشروع، عَبْر رفع العقوبات الاقتصادية وخروج القوات الأجنبية غير المشروعة وإعادة العلاقات الدبلوماسية معه.

[2] **Security Council 8955th meeting**, The situation in the Middle East, United Nations, 26/01/2022, Link.

2. المعارضة السورية:

ترفض المعارضة السورية نهج الخُطوة مقابل خُطوة، وقد أعلنت هيئة التفاوض في بيان رسمي لها عن هذا الموقف، إضافةً إلى رفضها أيّ آليات أو مبادرات لا تؤدي بشكل عملي وواضح إلى التنفيذ الكامل للقرار 2254 تمهيداً للوصول إلى الهدف الأساسي له، وهو تحقيق الانتقال السياسي[3].

يعود موقف المعارضة في رفض النهج إلى عدم إمكانية القبول بإعطاء حوافز مادية أو سياسية أو دبلوماسية للنظام مقابل تنفيذ بنود إنسانية كان هو المتسبب الأساسي فيها، وأن الجرائم والانتهاكات التي ارتكبها تقتضي مساءلته ومحاسبته، وليس السماح له باستخدامها كوسيلة ابتزاز للمجتمع الدولي من أجل إغفالها وجني المكاسب منها، وأن إعطاء النظام حوافز مع استمرار تعطيله للعملية السياسية في جنيف، سيدفعه للمزيد من التشدد وإعاقة تنفيذ القرارات الدولية.

بمعنى آخر، ترى المعارضة أنّ النهج يُقصيها بشكل كامل طالما أنّه يحصر المفاوضات بين المجتمع الدولي من طرف والنظام من طرف آخر، إضافة إلى أنّ مضمونه يقوم على جَعْل القضايا الإنسانية أداةً سياسيةً رغم أنّها قضايا فوق تفاوُضية.

3. الإدارة الذاتية:

لا تُشارك الإدارة الذاتية في العملية السياسية؛ لعدم وجود تمثيل رسمي لها في هيئة التفاوض أو اللجنة الدستورية، وكذلك في مسار أستانا.

ورغم إعلانها بقبول حل سياسي لا يتعارض مع القرار 2254 إلا أنها تراه من بين الحلول المطروحة من الخارج، وأنه كان على النظام منذ البداية البحث عن تسوية سلميّة للأزمة ودعوة كلِّ الأطراف إلى إيجاد مخرج لها.

لذلك، ليس للإدارة الذاتية مُقارَبة خاصة تجاه نهج الخُطوة مقابل خُطوة؛ كونها غير مشمولة فيه، ومبادرتها الأخيرة التي أعلنت فيها الاستعداد للقاء النظام والحوار معه تُشير إلى أن أولويتها تقوم على وضع شواغلها قَيْد التفاوض مثل اعتراف النظام بها ضِمن نظام إداري سياسي لا مركزي، والتعاون معه في مكافحة الإرهاب، والتعاون في وقف السياسات والإجراءات التركية ضدها[4].

---

[3] **بيان صحافي بخصوص آلية الخطوة مقابل خطوة**، هيئة التفاوض السورية، 9/02/2022، الرابط.

[4] **مبادرة لحل الأزمة السورية**، الإدارة الذاتية، 18/04/2023، الرابط.

خُلاصة

لم يُسهم نهج الخُطوة مقابل خُطوة في تحقيق تقدُّم بالعملية السياسية رغم أنّه أحد أهم الأدوات والمُقارَبات الخاصة بالمبعوث الأممي الخاص إلى سورية غير بيدرسون، بل إنّه زاد من تعقيد فرص تطبيق القرار 2254 بعدما أضاف إليه عناصر جديدة لا تتعلّق بالحل السياسي.

فعلياً، لم يتمكّن بيدرسون من إبقاء النهج ضِمن قرار الأمم المتحدة، بالمقابل كانت هناك مبادرات ثنائية طرحتها الأطراف الدولية بشكل شتَّت النهجَ رغم استمرار دعم الدول الغربية له وتأكيدها على ضرورة تنفيذ الحلّ السياسي وَفْق القرار 2254.

بالمقابل إنّ استمرار النظام وحلفائه في رفض النهج لم يمنعه من استثمار مضامينه عَبْر سياسة الابتزاز، ولا يبدو أنّ موقفه قد يُغيّر تجاه هذا التعامُل. بدورها رفضت المعارضة هذا النهج باعتباره يتجاوزها كطرف ويمنح مكاسب مجانية للنظام في قضايا يُفترض أن تكون غير تفاوُضية.

عموماً من غير المتوقّع أن يُفضي النهج إلى تحقيق أي نتائج، لا سيما أنّه ما زال عبارة عن آلية غير متبلورة لبناء الثقة، تتعامل معها جميع الأطراف المعنية سواءً كانت دولية أم سورية بشكل غير متّسق وبما يخدم سياساتها ومصالحها، والذي من شأنه أن يزيد من استعصاء العملية السياسية بدل دفعها قُدُماً. إنّ استمرار النهج بشكله الراهن قد يدفع بالنهاية إلى فشله، وبما لا يتيح الاستفادة منه في مهمّة المبعوث الأممي الحالي أو أي مبعوث جديد سيسعى إلى إظهار تميُّزه في استخدام الأدوات اللازمة لتطبيق القرار 2254.

مـول اوف اسـطنبول ـ مكـاتب بلازا
طـابق/2ـ مكتب 3#ـ باشـاك شـهير
اسـطنبول - تـركيـا

+ 90 555 056 06 66

/jusoorstudies
/jusoorstudies
/jusoorstudies

info@jusoor.co
www.jusoor.co