

LAWYERING PEACE

Paul R. Williams



الفصل الثاني:
تقاسم السلطات

ملاحظة للقارئ: هذا الفصل جزء من كتاب من تأليف الدكتور بول آر. ويليامز، بعنوان "محاماة السلام" ويمكن العثور على الكتاب بأكمله [هنا](#).

الفصل الثاني:

تقاسم السلطات

مقدمة

تكون جميع الصراعات المعاصرة تقريباً مدفوعة بصورة جزئية بالتهميش السياسي، الذي يفاقم بدوره تبعات التهميش الاقتصادي والثقافي معاً. فبهدف تحقيق سلام دائم، كثيراً ما يبذل أطراف مفاوضات السلام الكثير من الوقت والجهد لوضع ترتيبات تقاسم السلطة التي توازن بين رغبة بعض الأطراف في تعزيز توزيع ولا مركزية السلطة السياسية وبين رغبة أطراف آخرين في الحفاظ على قدر من المركزية السياسية -- لتحقيق الكفاءة والفعالية المطلوبتين -- والتمتع بامتيازاتهم السياسية السابقة.

تشير دراسة حديثة إلى أن أكثر من 80 في المائة من اتفاقات السلام الحديثة داخل الدول تتضمن ترتيبات لتقاسم السلطة بين مختلف المكونات السياسية. وتشمل هذه الترتيبات تقاسم السلطة الأفقي والرأسي. ففي بعض الحالات، يتفاوض الأطراف على مجموعة متوازنة وعقلانية من ترتيبات تقاسم السلطة تؤدي إلى سلام دائم. وفي حالات أخرى، يتفاوض الأطراف على مجموعة من الترتيبات المنفصلة أو غير المتسقة التي تؤدي إلى خلل وجمود سياسي أو إلى عودة الصراع.

ويهدف تقاسم السلطة الأفقي إلى تسهيل مشاركة عدة مكونات سياسية في عملية صنع القرار على الصعيد الوطني، وأحياناً على الصعيد الإقليمي. فمن المتوقع أن يحد تنوع المشاركة السياسية في دولة ما بعد الصراع من قدرة مكون سياسي واحد على احتكار سلطة الدولة وأن يسمح في المقابل للمكونات المهمشة سابقاً بالوصول إلى السلطة السياسية والاحتفاظ بها بصورة أكبر، مع ما يعني ذلك من الوصول إلى الموارد الاقتصادية.

وفي معظم الأحيان، تتناول ترتيبات تقاسم السلطة الأفقي على الصعيدين الوطني والإقليمي تقاسم السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة. وقد تشمل هذه الترتيبات رؤساء مشتركين أو رؤساء وزراء مشتركين، وتخصيص منصب النائب "الأول" للرئيس لمكون محدد، والتناوب على الرئاسة، وإنشاء هيئة تشريعية ذات مجلسين تكون عضويتها في المجلس الثاني على أساس الانتماء لمكون سياسي معين، وتخصيص نسب محددة للتمثيل التشريعي المضمون، ومنح امتيازات حق النقض التنفيذية أو التشريعية الخاصة لأحد مكونات الأقليات، وحصص العضوية في المحكمة الدستورية.

ويكتمل تقاسم السلطة الرأسي التقاسم الأفقي من خلال تمكين المكونات السياسية المهمشة سابقاً على الصعيد المحلي. فمن المتوقع أن يؤدي تفويض الصلاحيات السياسية إلى المستوى المحلي إلى بناء أساس لإحلال سلام دائم عن طريق حماية المكونات المحلية ضد إساءة استخدام السلطة السياسية من جانب المكونات السياسية الراضخة على الصعيد الوطني. ويهدف تقاسم السلطة الرأسي أيضاً إلى السماح للمكونات المهمشة

سابقًا بتحقيق تقرير المصير الداخلي وتحديد مستقبلها السياسي في المسائل ذات الأهمية المباشرة على المستوى المحلي، مثل استخدام لغتها التقليدية والحفاظ على الهوية الثقافية، والتعليم، واستغلال الموارد الطبيعية وإدارتها. وقد يؤدي تقاسم الرأسي الفعال للسلطة إلى إخماد دعوات تقرير المصير الخارجي والانفصال.

وتسعى ترتيبات تقاسم السلطة الرأسي إلى تحقيق هذه الأهداف من خلال نقل الصلاحيات المختلفة من الحكومة الوطنية إلى المستويات الفرعية من الحكومة، كتلك الإقليمية أو البلدية أو على مستوى المحافظات أو المقاطعات. وكثيرًا ما تشمل هذه الصلاحيات السلطات السياسية و/أو الإدارية و/أو الضريبية، ويمكن تفويضها بطريقة متكافئة أو غير متكافئة. وحتى يتم إنشاء نظام لتقاسم السلطة الرأسي، غالبًا ما يكون من الضروري إعادة تكوين بعض عناصر هيكل الدولة، والتي قد تشمل الانتقال الكامل من دولة وحدوية إلى دولة فدرالية.

وتماشياً مع النهج العام للكتاب، يتناول هذا الفصل بشكل مفصل بعداً واحداً لتقاسم السلطة، وهو في هذه الحالة التقاسم الرأسي للسلطة. فهذا الفصل يشير، حيثما ينطبق ذلك، إلى كيفية مواءمة أطراف مفاوضات السلام بين وضعهم ترتيبات تقاسم السلطة الرأسي وترتيبات تقاسم السلطة الأفقي. كما أن الدروس المستفادة من التفاوض بشأن ترتيبات تقاسم السلطة الرأسي ووضعها تنطبق على نطاق واسع على ترتيبات تقاسم السلطة الأفقي التي يتم تناولها خلال مفاوضات السلام.

كما يتناول هذا الفصل عدداً من المعضلات المتعلقة بتقاسم السلطة الرأسي الذي يواجهه الأطراف خلال مفاوضات السلام وعمليات السلام. أولاً، يناقش هذا الفصل مسألة ما إذا كان يجب وضع ترتيب تقاسم سلطة رأسي يؤدي إلى سلام دائم وكيفية تحقيق ذلك، ثم يقدم الفصل دليلاً نظرياً وقانونياً لفهم العناصر الأساسية لآليات تقاسم السلطة الرأسي. ويستعرض الفصل بعد ذلك عدداً من الأمثلة على ممارسات الدول الرئيسية لتحليل وتبسيط الضوء على طرق تعامل الأطراف المشاركين في مفاوضات السلام مع المعضلات التي يواجهونها عند السعي لحل مسألة تقاسم السلطة الرأسي.

المسألة: هل يجب وضع ترتيب لتقاسم رأسي للسلطة يفضي إلى سلام دائم؟ وكيف سيتحقق ذلك؟

حسب مقدمة هذا الكتاب، يسعى الأطراف أولاً وقبل كل شيء خلال مفاوضات السلام إلى حماية مصالحهم، إما عن طريق تفويض الصلاحيات أو عن طريق مركزية السلطة السياسية، بحيث يعتمد ذلك على ما إذا كان الأطراف من المكونات المهمشة أو النخب السياسية الراسخة. ثانيًا، قد يسعى الأطراف إلى إرساء الأسس لإحلال سلام دائم، وقد يؤدي الوسطاء، في بعض الظروف، دوراً أساسياً للتوفيق بين هذه المصالح.

وإذا لم يتم التوفيق بين هذه المصالح بشكل فعال، ولم تتم صياغة الاتفاق بعناية، فإن الفوائد المرجوة من ترتيب التقاسم الرأسي للسلطة قد تزيد في الواقع من احتمال العودة إلى الصراع المسلح. فغالبًا ما يكون تقاسم السلطة الرأسي علاجًا مفضلًا لبعض أبرز الأسباب الكامنة وراء الصراع، بما في ذلك عدم المساواة في الحصول على الموارد، والتمثيل السياسي غير الكافي، والتهميش الاجتماعي. ومع ذلك، قد يؤدي سوء فهم ترتيب تقاسم السلطة الرأسي إلى شلل الحكومة الوطنية، وقد يفشل هذا الترتيب في تلبية التوقعات المعقولة لمكونات كيانات الدولة الفرعية، أو قد يشجع هذه الكيانات على السعي إلى تقرير المصير الخارجي.

فرص دعم السلام الدائم

يمكن لترتيب محكم الإعداد لتقاسم السلطة الرأسي أن يسهم بشكل كبير في تحقيق سلام دائم. فتفويض السلطة يزيد من احتمالات استيعاب أطراف الصراع الرئيسيين في نظام الحوكمة بعد انتهاء الصراع، مما يخلق اهتماماً بنجاح تلك الهياكل.

ويعزز تقاسم السلطة الرأسي فرص استدامة اتفاق السلام بثلاث طرق رئيسية. أولاً، يزيد هذا التقاسم الرأسي من "فرص مشاركة المواطنين بصورة مستقلة" في العمليات السياسية، وهو أمر مهم بشكل خاص في دول ما بعد الصراع. وقد يؤدي احتمال زيادة المساهمة في عمليات صنع القرار الحكومية على الصعيدين المحلي أو الوطني إلى انخراط الجماعات التي كانت منفصلة عن العملية السياسية سابقاً ضمن إطار هياكل الحوكمة الرسمية. كما وجد الباحثون في مجال تقاسم السلطة والحكم الديمقراطي أن زيادة مشاركة المواطنين قد تفرز تشكيلات حكومية أكثر إيجابية، مما يعزز فرص الاستقرار.

ثانياً، يقلل تقاسم السلطة الرأسي من مخاطر التوتر والصراع بين الجماعات في المجتمعات غير المتجانسة عرقياً أو دينياً، حيث يمنح فرصاً للجماعات القائمة على الهوية لممارسة الحكم المحلي "والتقاليد المحلية والمعتقدات الدينية دون خوف من الاضطهاد". ويتفق الباحثون عموماً بأن دول ما بعد الصراع التي تقوم بتفويض صلاحيات سياسية كبيرة تواجه عموماً مستويات منخفضة من العنف ضد الأقليات والتشدد الديني والحركات الانفصالية والتوترات العرقية.

ثالثاً، يمكن لتقاسم السلطة الرأسي أن يعالج أسباباً جذرية معينة للصراع مثل التوترات المتعلقة بالسيطرة على تدفق الإيرادات أو الإقصاء التاريخي لجماعات محددة من مراكز صنع القرار. وفي سياقات معينة، قد يكون تقاسم السلطة الرأسي البديل الوحيد الممكن عملياً للانفصال الفوري لكيان فرعي للدولة. وفي الحالات التي يكون فيها الصراع مدفوعاً بصورة جزئية على الأقل بسعي أحد الأطراف إلى تقرير المصير، يكون تقاسم السلطة الرأسي خياراً مفضلاً يجمع عليه الأطراف بهدف تجنب خيار آخر قد يكون أكثر زعزعة للاستقرار، أي تقرير المصير الخارجي. في المقابل، إذا عارضت الدولة بشكل قاطع تقرير المصير الخارجي، فمن غير المرجح أن تسفر عملية السلام عن اتفاق في غياب الاستقلال الذاتي أو الصلاحيات المعززة للكيان الفرعي للدولة الذي يتطلع إلى تحقيق الاستقلال.

تهديد السلام الدائم

يمكن للتقاسم الرأسي للسلطة أن يشكل عدداً من التحديات أمام جهود استدامة اتفاق السلام، وقد يتسبب في بعض الحالات في العودة إلى الصراع. أولاً، قد يستخدم بعض أطراف المفاوضات التقاسم الرأسي للسلطة كوسيلة خداع للاحتفاظ بالقدر غير المتناسب من السلطة السياسية والموارد الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، قد تعرض النخبة السياسية الراسخة والمسيطرة في الحكومة تفويضاً كبيراً للصلاحيات كوسيلة لتسهيل توقيع الجماعات المعارضة على اتفاقات سلام بقصد المماطلة في التنفيذ والتشويش عليه وعرقلته لضمان عدم إضعاف السلطة التي تملكها هذه النخبة السياسية. ومن ناحية أخرى، قد يوافق أطراف المعارضة على ترتيبات مختلفة لتقاسم السلطة الرأسية بينما يسعون في واقع الأمر إلى استخدام الاتفاق، وما يرتبط به من تفويض للصلاحيات، كخطوة نحو تقرير المصير الخارجي. وعندما يكون لطرف واحد فقط – إن وجد الأطراف -- نية

صادقة لتنفيذ ترتيبات تقاسم السلطة الرأسي، فمن المرجح أن يتم وضع الترتيبات على عجل أو بشكل غير كامل، مما يضع على المحك قدرة هذا الطرف على المساهمة في تحقيق السلام الدائم.

ثانيًا، غالبًا ما تواجه جهود اللامركزية بعد الصراع مشكلة تتعلق بسير العملية التي استندت عليها العديد من الدول اللامركزية "النموذجية" في اتجاه مغاير لما هو مخطط له. فالعديد من هذه الدول "النموذجية" لم تفوض الصلاحيات من نظام شديد المركزية إلى الكيانات الفرعية مثل المقاطعات أو المحافظات أو الأقاليم، بل قامت بدمج الكيانات الموجودة مسبقًا في دولة فدرالية. في المقابل، سعت دول ما بعد الصراع التي كانت مركزية بشكل كبير في السابق إلى تفويض الصلاحيات السياسية إلى كيانات الدولة الفرعية، والتي ربما لم توضع حدودها رسميًا قبل الصراع. وبهذا المنطق، فإن استخدام ألمانيا، على سبيل المثال، كنموذج لللامركزية الدولة ما بعد الصراع قد لا يكون كافيًا أو مناسبًا للتعامل مع الظروف الفريدة لتلك الدولة ما بعد الصراع. ويمكن أن يؤدي الاعتماد المفرط على الحالات "النموذجية" هذه إلى تضليل الدول ودفعها للاعتقاد بأن الفدرالية هي علاج فوري للفساد ونقص المعايير الديمقراطية وتخصيص الموارد غير العادل واستغلال السلطة من قبل النخب الراسخة.

ثالثًا، بمجرد أن يتوصل الأطراف إلى اتفاق بشأن ترتيبات تقاسم السلطة الرأسي، قد يتفقون على عملية أو جدول زمني لا تملك الدولة و/أو الأطراف القدرة على الوفاء بتنفيذه. فإن لم تتوفر لدى السلطات المحلية الصلاحيات والموارد المالية والإدارية اللازمة لأداء واجباتها، من المرجح أن تفشل اللامركزية أو تواجه صعوبات كبيرة. وبالمثل، إذا طبقت اللامركزية بصورة مجزأة عن طريق تفويض الصلاحيات السياسية دون تفويض القدر الأدنى من الصلاحيات الإدارية والمالية، قد لا تتمكن الحكومات المحلية من ممارسة الصلاحيات السياسية المخولة إليها بفعالية، وهو ما يؤدي في واقع الأمر إلى الحرمان من الحقوق. وتزداد حدة هذه المسألة بسبب حقيقة أن الأطراف المهمشين غالبًا ما يسعون إلى تفويض فوري ومباشر للصلاحيات بالنظر إلى علاقتهم التاريخية مع الحكومة الوطنية. وقد يثبت لهم أنهم ناجحون في التفاوض بشأن إعادة توزيع جوهرية للصلاحيات لكنهم غير قادرين على تنفيذها بشكل فعال.

رابعًا، يمكن استخدام تقاسم السلطة الرأسي كورقة مساومة بسيطة لإقناع الأطراف بالاتفاق على إنهاء العنف، وهو أمر يختلف عن اللجوء إلى عملية متسلسلة ومفصلة عن قصد. وعند مخاطبتهم كجزء من عملية السلام، قد يضطر الأطراف إلى التفاوض بشأن تفاصيل معقدة حول تقاسم السلطة الرأسي في عملية فوضوية ومشحونة سياسيًا وغير مخطط لها في محاولة لاسترضاء بعض الجهات الفاعلة أو تحقيق المصالح. وإذا ما تم تنفيذ تقاسم السلطة الرأسي بطريقة متسرعة أو عشوائية، فقد يولد ذلك مشاكل جديدة داخل الهيكل الحاكم الذي تجري محاولة إصلاحه، أو قد يؤدي إلى انهياره بالكامل.

الدليل النظري والقانوني

هناك أكثر من أربع وعشرين دولة فدرالية حول العالم، وعشرات الدول الوندوية اللامركزية، وعدد قليل من الكونفدراليات. حيث تقدم هذه الدول مجموعة غنية من ممارسات الدول المقارنة التي يمكن استخدامها في تحديد الأساليب النظرية الرئيسية لتقاسم السلطة الرأسي والمعايير والقواعد والعمليات والإجراءات القانونية المختلفة المستخدمة في وضع وتنفيذ ترتيبات تقاسم السلطة الرأسي.

ويتضمن الدليل النظري والقانوني لفهم تقاسم السلطة الرأسي طبيعة هيكل الدولة (الوحدوية المعدلة أو الفدرالية أو الكونفدرالية)، وتوزيع الصلاحيات التنفيذية والتشريعية بين الحكومة الوطنية وكيانات الدولة الفرعية، واللامركزية السياسية والإدارية والمالية.

هيكل الدولة: دولة وحدوية لامركزية أم دولة فدرالية أم كونفدرالية؟

تصنف هياكل الدولة عموماً إلى فئات أربع رئيسية: وحدوية مركزية، ووحدوية لامركزية، وفدرالية، وكونفدرالية. وتعتبر التصنيفات الثلاثة الأخيرة غير متكافئة.

تصنيف الدول ضمن هذا الطيف من اللامركزية يفرض درجة تفويض الصلاحيات والطبيعة الدقيقة لترتيب تقاسم السلطة الرأسي بين الحكومة الوطنية وكيان الدولة الفرعي. فتعزيز تفويض الصلاحيات إلى مستويات فرعية في الحكومة يؤدي إلى زيادة تقاسم السلطة الحاكمة بين الدولة وكياناتها الفرعية، وبالتالي تطبيق نظام حوكمة أكثر لامركزية.

الدولة الوحدوية

الدولة الوحدوية ليست شكلاً من أشكال هيكل الدولة اللامركزي، لكنها غالباً ما تظل خياراً مفضلاً لبعض أطراف مفاوضات السلام في سياقات ما بعد الصراع. في المقابل، نادراً ما يسعى الأطراف غير الحكوميين إلى الحفاظ على هيكل الدولة الوحدوية، لكن كثيراً ما يقترح الطرف الحاكم أو الحكومة في مرحلة ما قبل الصراع الإبقاء على الهيكل الوحدوي لإضفاء الخاصية المركزية على السلطة أو استمرار السيطرة على الموارد. ومن المفيد إجراء مراجعة سريعة لهيكل الدولة الوحدوية لأنه يشكل الأساس في إنشاء الدولة الوحدوية اللامركزية، وهو ما سنتم مناقشته أدناه.

تقوم الدول الوحدوية على مصدر مركزي واحد للسلطة. حيث تمارس الوحدات الإدارية حقوقها بشكل أساسي من خلال الأجهزة المشتركة للحكومة الوطنية بدلاً من الهياكل الحكومية الموازية. وبينما يمكن وضع آليات سياسية على مستوى الأقاليم، فإنها تكون تابعة دستورياً للحكومة الوطنية وتستقي جميع صلاحياتها السياسية منها، ولا تمثل هذه الآليات المواطنين بشكل مستقل كما أنها لا تتخذ قرارات تشريعية أو تنفيذية مستقلة. وتحتكر الحكومة الوطنية السيادة الدستورية للدولة ولا يتم تفويض صلاحيات كبيرة بشكل عام إلى كيانات أقل مستوى. ومن الأمثلة على الدول الوحدوية: ألبانيا وأنغولا وأرمينيا وبلغاريا وكوبا وهندوراس وهنغاريا وإيران وإيرلندا والنرويج ورومانيا وسنغافورة وسري لانكا وأوغندا.

وفي الحالات التي يتفق فيها الأطراف على مواصلة اعتماد هيكل الدولة الوحدوية في أعقاب الصراع، يرجح ألا يتفقوا على هذا الهيكل إلا بعد وضع آليات أخرى بديلة لمعالجة دوافع الصراع، مثل تضمين الاتفاق لأحكام تتعلق باحتكار القوة أو حقوق الإنسان أو المساءلة عن الجرائم الفظيعة. ولأن هيكل الدولة الوحدوية لا ينطوي على تقاسم رأسي للسلطة، فلن يتناوله هذا الفصل في الأقسام التالية.

الدولة الوحدوية اللامركزية

في سياقات ما بعد الصراع، غالباً ما يسعى الأطراف إلى تعديل هيكل الدولة الوحدوية. ومن إحدى طرق التعديل إنشاء هيكل دولة وحدوية لامركزية. فالدولة الوحدوية اللامركزية تكون في جوهرها دولة وحدوية

تتمتع ببعض خصائص الفدرالية. وقد تقرر الدولة الوحودية بموجب القانون أو التعديل الدستوري نقل صلاحيات معينة من الحكومة الوطنية إلى الحكومات المحلية للكيانات الفرعية، وقد تأمر الحكومة الوطنية بإنشاء هيئات تمثيلية مثل البرلمانات على مستوى الكيانات الفرعية هذه.

اتبعت بعض الدول مثل فرنسا نهجًا تدريجيًا في تفويض الصلاحيات، حيث مارست الجمعيات المحلية المنتخبة صلاحيات مفوضة في مجالات مثل صيانة البنى التحتية المحلية، بما في ذلك المدارس، وتوفير خدمات اجتماعية معينة.

اتخذت دول أخرى، مثل إسبانيا وإيطاليا، نهجًا أكثر حدة في تفويض الصلاحيات وغالبًا ما اعتُبرت هذه الدول عن طريق الخطأ دولاً فدرالية. ففي إسبانيا، على سبيل المثال، فوضت الحكومة الوطنية صلاحيات كبيرة للحكومات المنتخبة في أقاليمها السبعة عشر بالإضافة لمدينتين كلها تتمتع بالحكم الذاتي. هذه الصلاحيات غير متكافئة وتغطي بشكل عام الإدارة المحلية للشؤون المالية والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية، وقد تشمل عمل قوات الشرطة المحلية واستخدام لغة رسمية محلية.

أما إيطاليا فهي دولة وحدوية لكنها أيضًا تحتوي على كيانات فرعية تأخذ شكل الأقاليم والمقاطعات والبلديات، حيث يمتلك كل مستوى من هذه المستويات صلاحيات كبيرة مفوضة من الحكومة الوطنية، بما في ذلك جميع الصلاحيات التي لا تختص بها الحكومة الوطنية على وجه التحديد. ولكل إقليم من الأقاليم الـ 20 في إيطاليا برلمان منتخب وفرع تنفيذي يرأسه محافظ. ويتم انتخاب المحافظين مباشرة في جميع الأقاليم باستثناء اثنين. وجدير بالذكر أن خمسة من الأقاليم تملك تفويضًا غير متكافئ لصلاحيات إضافية هدفها في المقام الأول هو منع انفصالها عن إيطاليا. إضافة إلى ذلك، وعلى غرار هيكل الدولة الفدرالية، في إيطاليا برلمان مؤلف من مجلسين، بحيث يتم انتخاب مجلس الشيوخ على أساس إقليمي.

ومن الدول الوحودية اللامركزية الأخرى أذربيجان وبوليفيا وتشيلي وجمهورية التشيك وجورجيا واليابان وهولندا ونيوزيلندا وبيرو وكوريا الجنوبية وأوكرانيا والمملكة المتحدة وأوزبكستان.

تختلف الدول الوحودية اللامركزية عن الدول ذات الهياكل الفدرالية في أن الصلاحيات المفوضة إلى الكيانات الفرعية للدولة مثل الأقاليم أو المقاطعات تتمتع بحماية أقل مقارنة بتلك القائمة على أساس النظام الفدرالي. ففي الدول الوحودية اللامركزية غالبًا ما تحتفظ الحكومة الوطنية بالقدرة على حل الحكومات المحلية أو تجاوز القرارات التي تتخذها. وبينما قد تتراجع الحكومة الوطنية في الدولة الوحودية عن منح صلاحيات لمؤسسات الحكم المحلي، عادةً ما يمنع النظام الفدرالي مثل هذا التراجع.

الدولة الفدرالية

في المجتمعات التي لا تتميز بتجانس عرقي أو ثقافي أو لغوي، كثيرًا ما تظهر الفدرالية كبديل مفضل لهيكل الدولة الوحودية أو الدولة الوحودية اللامركزية، لأنها تعترف بالاختلافات الإقليمية أو الثقافية والمصالح والهوية الوطنية المشتركة. وبالتالي غالبًا ما تعتمد الدول على هيكل الدولة الفدرالية لحماية حقوق الأقليات وثقافتها ولغتها. وعادة ما يتم ذلك بطريقة استراتيجية لتقليل مخاطر الصراع بين الجماعات أو إرضاء الحركات الانفصالية.

ويتميز هيكل الدولة الفدرالية بتقاسم الصلاحيات بين الدولة والكيانات الفرعية كالأقاليم أو المقاطعات. وعلى الرغم من وجود خصائص مشتركة للأنظمة الفدرالية، لا يوجد هناك "نموذج واحد" لها. حيث تمتلك الدول الفدرالية عمومًا ما لا يقل عن مستويين من الحكومة يتكونان من هيئات فدرالية ذاتية الحكم يتم توحيدها من خلال الحكومة الوطنية. وفي الأنظمة الفدرالية، تتمتع الحكومات المحلية للكيانات الفرعية بدرجة من الاستقلال الذاتي إلى جانب تقاسم بعض المسؤوليات مع الحكومة الوطنية.

وفي معظم الأحيان يكون لكيانات الدول الفرعية في النظم الفدرالية دساتير وهيئات تشريعية وتنفيذية منتخبة شعبياً وأنظمة قضائية للبت في المسائل التي تخضع لاختصاص كيانات الدولة الفرعية، التي يتم تمثيلها بشكل ما في الهيئة التشريعية الوطنية المؤلفة من مجلسين في الغالب.

ففي كندا، على سبيل المثال، تتمتع كل حكومة من حكومات المقاطعات العشر بصلاحيات بموجب الدستور لعام 1867، الذي وزع الصلاحيات التشريعية بين البرلمان الوطني والمجالس التشريعية في المقاطعات لممارستها بصورة حصرية. وتضم كندا أيضاً ثلاث حكومات إقليمية يتم تفويض صلاحياتها من قبل البرلمان الوطني، بالإضافة إلى مجالس البلدية التي تسند إليها صلاحياتها من قبل المقاطعات أو الأقاليم. ويمثل الأعضاء المنتخبون في مجلسي العموم والشيوخ كل مقاطعة وإقليم على الصعيد الوطني.

ماليزيا هي الأخرى دولة فدرالية مثل كندا، فهي تتكون من 13 ولاية، في كل منها جمعية تشريعية وحكومة على مستوى الولاية برئاسة رئيس حكومة، وثلاثة أقاليم فدرالية ذات وضع خاص. في المقابل، توكل للمناطق الفدرالية صلاحيات أقل من الولايات ولا يخصص لها جمعيات تشريعية ولا رؤساء حكومة. وفي الأقاليم، يتولى الصلاحيات التنفيذية محافظون يعينهم الملك بالتشاور مع رئيس الوزراء. وتعتمد الهيئة التشريعية الفدرالية تشريعات خاصة بالأقاليم.

أما الإمارات العربية المتحدة فتمثل أحد أوضح أشكال نظم الدولة الفدرالية، فهي غالباً ما تعتبر دولة كوفدرالية فعلية ولكل إمارة من إمارات الدولة السبع رئيساً خاصاً بها. وكانت كل من هذه الإمارات موجودة ككيانات مستقلة قبل دمجها لتشكيل الإمارات العربية المتحدة. وتتمتع الإمارات بصلاحيات كبيرة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالإيرادات والموارد الطبيعية. وتتكون نواة الحكومة الوطنية من كبار المسؤولين من كل إمارة، الذين ينتخبون رئيس الدولة ونائبه من بينهم.

ويوجد حالياً أكثر من عشرين دولة فدرالية، بما في ذلك: الأرجنتين وأستراليا والنمسا والبرازيل وإثيوبيا وألمانيا والهند والمكسيك ونيجيريا وباكستان وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية. وثلاث دول العالم تقريباً هي دول فدرالية، وسبع من أكبر الدول تحكمها نظم فدرالية.

الدولة الكونفدرالية

النظام الكونفدرالي هو الأكثر وضوحاً في هيكل الدولة اللامركزية. فالكونفدرالية هي مجموعة من اثنين أو أكثر من كيانات الدولة الفرعية ذات السيادة التي ترتبط ببعضها البعض لغرض الانخراط في أشكال معينة من النشاطات المشتركة كالعلاقات الخارجية.

وفي الكونفدرالية، تُمنح الحكومة الوطنية صلاحيات قليلة وعادة ما تكون أضعف من الحكومة الوطنية للدولة الفدرالية. وفي كثير من الأحيان، تحتفظ كيانات الدولة الفرعية في الكونفدرالية بالحق الفعلي في الانفصال. كما أن عددًا من الدول الفدرالية الحالية، مثل الولايات المتحدة الأمريكية، كانت عبارة عن كونفدراليات بموجب وثائق الكونفدرالية الأولية.

أما سويسرا، التي تعد واحدة من الكونفدراليات القليلة المعاصرة، فتتألف من حكومة فدرالية و 26 كانتونًا وحوالي 2250 بلدية. وتضم الحكومة الوطنية، المعروفة باسم "الكونفدرالية"، برلمانًا منتخبًا بشكل مباشر ومجلسًا فدراليًا ينتخبه البرلمان. وتمتلك الحكومة الوطنية صلاحيات تتعلق بالعلاقات الدولية والدفاع وشبكة الطرق الوطنية والطاقة النووية وبعض المجالات الأخرى التي يتطلب إنجازها وجود وكالات وطنية لا يمكن إدارتها بواسطة الكانتونات وحدها أو تتطلب تنظيمًا موحدًا. ولهذه الكانتونات دساتيرها وبرلماناتها ومحاكمها وحكوماتها، وهي تتولى معظم الصلاحيات داخل نظام الحكم السويسري. كما يحدد كل كانتون تقسيم المسؤوليات بينه وبين بلدياته، التي عادة ما تشمل اختصاصاتها المدارس والطاقة والطرق والتخطيط والضرائب على المستوى المحلي. ويكون لبعض البلديات كذلك برلماناتها الخاصة بها هي الأخرى.

التفويض غير المتكافئ

في هياكل كل من الدولة الوحيدة اللامركزية والدولة الفدرالية، قد يكون هناك تفويض غير متكافئ للصلاحيات لواحد أو أكثر من كيانات الدولة الفرعية. وتقوم الدول في كثير من الأحيان ببناء هياكل غير متكافئة تأخذ الاختلافات التاريخية بعين الاعتبار أو تخدم مصالح أقاليم محلية أو تسعى إلى منع النزاعات الانفصالية.

وقد تشمل الطبيعة غير المتكافئة للعلاقات [بين الكيانات] درجات متفاوتة من تفويض الصلاحيات السياسية، وإنشاء هيئات تشريعية وتنفيذية لكيانات الدولة الفرعية، وتطبيق شكل مختلف من القوانين المحلية (مثل القانون المدني مقابل القانون العام)، واعتماد لغات رسمية إضافية، والحق في الموارد الطبيعية، وتخصيص قوات شرطة وقوات أمنية منفصلة، والحق في تقرير المصير الخارجي في بعض الحالات.

وعلى سبيل المثال، تحافظ الدولة الوحيدة في الدنمارك على علاقة غير متكافئة مع غرينلاند، التي تم إنشاؤها بموجب قانون الحكم الذاتي في غرينلاند لعام 1978. وبموجب هذا النظام، تكتسب غرينلاند صفة إقليم يتمتع بالحكم الذاتي داخل الدنمارك ويسيطر على مسائل تشمل الضرائب والشؤون الدينية والتعليم والخدمات الصحية. وفي المملكة المتحدة، التي تعتبر دولة وحدوية، تخضع إنجلترا للحكم المباشر من قبل البرلمان البريطاني، إلا أن لكل من اسكتلندا وويلز برلمانها الخاص. وإلى جانب إيرلندا الشمالية، تمتلك اسكتلندا وويلز مجموعة من الصلاحيات الفريدة المفوضة لهما.

وفي كندا، تتمتع مقاطعة كيبيك بصلاحيات غير متكافئة تساعدها على حماية وتطوير ثقافتها ذات الطابع المتميز. فالحكومة الكندية لها صلاحيات واسعة على المستوى المركزي، بما في ذلك تلك المتعلقة بالدين العام والتعداد السكاني والعمل والسجون والهجرة. وينشئ القانون الدستوري نظامًا فدراليًا وينص على تفويض الصلاحيات للمقاطعات، ويحدد الصلاحيات التي تتمتع بها حكومات الأقاليم. وهناك صلاحيات خاصة غير متكافئة تمنح لمقاطعة كيبيك، بما في ذلك صلاحية اعتماد اللغة الرسمية وتطبيق نظام القانون المدني الفرنسي.

وفي الهند، يمتلك عدد من ولاياتها الـ 28 والثمانية أقاليم الفدرالية حقوقاً وامتيازات غير متكافئة تتفاوت على نطاق واسع. والجدير بالذكر أن الحكومة الوطنية تتمتع بصلاحيات واسعة لا لتعديل حقوق وامتيازات كيانات الدولة الفرعية فحسب، بل ولإنشاء الولايات أو حلها أو دمجها وكذلك لتغيير حدودها أو تخفيض وضعها إلى إقليم فدرالي. وتتفاوت الحقوق والامتيازات بشكل كبير لدرجة أن دستور الهند المكون من 200 صفحة يعتبر أطول الدساتير في العالم.

تخصيص الصلاحيات التشريعية والتنفيذية

لضمان فعالية أداء الحكومة، يتعين على الدول اللامركزية أن تحدد الصلاحيات التشريعية والتنفيذية التي تمارسها الحكومة الوطنية والحكومات المحلية للكيانات الفرعية. كما يجب عليها أن تحدد الصلاحيات، إن وجدت، التي تمارس بصورة متزامنة، وما إذا كانت الصلاحيات غير المسندة على وجه التحديد "تقتصر" على المستوى الوطني أو على مستوى كيانات الدولة الفرعية. والأهم من ذلك، أن بعض الدول تفوض الصلاحيات إلى مستوى فرعي واحد فقط، بينما تفوض دول أخرى الصلاحيات إلى مستويين أو أكثر.

ويمكن أن يؤدي التقسيم الواضح للصلاحيات بين الحكومة الوطنية وكيانات الحكومات المحلية إلى تعزيز استقرار الدولة، ومنع النزاعات على السلطة وتشجيع التعاون، وقد يدل أيضاً على الخصوصية المحلية والهوية الوطنية. وقد يؤدي تحديد الصلاحيات المتعلقة بكل مستوى من مستويات الحكومة صراحة من خلال آلية قانونية كال دستور أو القانون الأساسي إلى تجنب الالتباس والنزاعات بين مختلف مستويات الحكومة.

وتحتفظ الحكومات الوطنية عموماً، كحد أدنى، بالصلاحيات الخاصة بالشؤون الخارجية، والبنك المركزي، والعملات، والسياسة المالية، والانتخابات الوطنية، والمواطنة، والهجرة، والسياسة التجارية، والدفاع، والنقل الجوي، وخدمات البريد والاتصالات، والصيد البحري، والسياسة الاجتماعية، والتنظيم البيئي، والمعايير والإحصاءات الوطنية. فعلى سبيل المثال، هولندا دولة وحدوية لامركزية تفوض صلاحيات واسعة للمقاطعات والبلديات، في حين تتمتع الحكومة الوطنية بصلاحيات تتعلق بالبنية التحتية الوطنية مثل الطرق والسكك الحديدية والصحة العامة والتعليم والزراعة وسياسة الأسعار والدخل والدفاع وصنع السياسات الدولية.

وقد تمتلك كيانات الدولة الفرعية على مستوى المقاطعات درجة متفاوتة من الصلاحيات التشريعية والتنفيذية التي قد تتعلق بالتعليم والصحة والتنظيم البيئي المحلي والشرطة المحلية وإدارة الموارد الطبيعية والسياحة والترفيه والثقافة واللغة وإدارة المياه ومصائد الأسماك الداخلية والزراعة وإدارة الغابات والتنمية الاقتصادية والرياضة والشباب. فعلى سبيل المثال، تعتبر أقاليم فرنسا مسؤولة عن النقل الإقليمي والمطارات المدنية والنقل في المقاطعات (جنباً إلى جنب مع السلطات الحاكمة في المقاطعات) والتعليم والتدريب المهني والتراث الثقافي والتخطيط الإقليمي والتنمية الاقتصادية ومسببات القلق البيئية والتطور العلمي. وبصورة مماثلة، تتمتع مقاطعات فرنسا، وهي مستوى آخر من كيانات الدولة الفرعية التي تتوسط المستوى الوطني والمستوى المحلي، بصلاحيات في مجموعة واسعة من المجالات، بما في ذلك النقل على مستوى المقاطعات، والتعليم، والمعونة الاجتماعية، والصحة العامة، والتخطيط الاقتصادي التكميلي جنباً إلى جنب مع الأقاليم، ومسببات القلق البيئية، والسياحة، والمعونة الزراعية، وتطوير الأعمال.

وغالبًا ما تشمل الصلاحيات التي تتمتع بها المستويات المحلية أو البلدية للحكومة الإنارة العامة وجمع النفايات وصيانة الطرق العامة المحلية وإدارة حركة المرور وشبكات إمداد مياه الشرب والحدائق العامة والمكتبات وخدمات مكافحة الحرائق والتخطيط الحضري وبعض الخدمات الاجتماعية.

أما الصلاحيات التي تحتفظ بها الحكومة الوطنية وكيان الدولة الفرعية في نفس الوقت، فغالبًا ما تشمل الصلاحيات المالية مثل جمع الضرائب والتنظيم الصناعي والزراعي والسياسة البيئية والموارد الطبيعية ومشاريع البنية التحتية والعدالة الجنائية والمدنية والإدارية والتنظيم الاقتصادي والنقل وحماية الصحة العامة. وتكون صلاحيات الحكومة الوطنية التقليدية نادرة، وإن وجدت فإنها تكون صلاحيات متزامنة، وهو الاسم الذي غالبًا ما يُطلق على الصلاحيات التي تخضع في العادة لسيطرة كيان الدولة الفرعية. وفي كثير من الأحيان، ينص الدستور على أن تعتمد الحكومة الوطنية تشريعات إدارية، ثم تعتمد الحكومات المحلية تشريعات أكثر تحديدًا ضمن هذه التشريعات الإدارية بما يلبي الاحتياجات الفريدة أو الخاصة لكيان الدولة الفرعية.

ففي ألمانيا، يتم تقاسم عدد من الصلاحيات المتزامنة بين الحكومة الوطنية وحكومات المقاطعات، بما في ذلك تلك المتعلقة بالقانون الجنائي والمدني وإدارة المحاكم وكتاب العدل والمسائل الاقتصادية وقانون العمل وقوانين الأراضي ومكافحة الأمراض والنقل والشحن على المستوى الفدرالي.

ويمكن أن يؤدي تنفيذ الصلاحيات المتزامنة إلى خلافات كبيرة بين مستويات الحكومة. ونتيجة لذلك، تنشئ الدول عمومًا آليات لتسوية النزاعات والتعاون بين مستويات الحكومة المختلفة في ممارسة الصلاحيات المتزامنة، مثل عملية المراجعة التي تجريها المحكمة الدستورية. علاوة على ذلك، قد يكون تنفيذ الصلاحيات المتزامنة معقدًا إذا لم يتم تضمين التوجيه المخطط له في اتفاق أو دستور.

وقد تضع الدول أيضًا "بنودًا تكميلية" تحتفظ بموجبها الحكومات الوطنية أو المحلية بأي صلاحيات غير محددة صراحة. فعلى سبيل المثال، خصص الدستور الألماني للحكومة الوطنية صلاحيات في مجالات هي من اختصاص الدولة ذات السيادة، مثل الشؤون الخارجية والدفاع، والمواطنة، والجمارك والتجارة والعملية. في المقابل، فإن جميع الصلاحيات غير المفوضة للحكومة الوطنية بموجب الدستور يتم منحها للمقاطعات الألمانية. وعلى العكس من ذلك، تكون الصلاحيات التكميلية في كندا مخصصة للحكومة الوطنية. وقد يكون هذا في كثير من الحالات أحد أهم البنود عند تناول مسألة تخصيص الصلاحيات التشريعية والتنفيذية.

اللامركزية السياسية والإدارية والمالية

في سياق تفويض الصلاحيات، يكون هناك عمومًا ثلاث فئات من الصلاحيات المفوضة: السياسية والإدارية والضريبية.

اللامركزية السياسية

تنطوي اللامركزية السياسية على تفويض المسؤوليات الرئيسية وصلاحيات صنع القرار إلى الكيانات الفرعية. ويتم تفويض هذه الصلاحيات إلى الهيئات التنفيذية والبرلمانية المحلية، والتي قد يتم انتخابها من قبل

سكان كيان الدولة الفرعي. ثم تخول هذه الهيئات المحلية صلاحية البت في السياسات والقواعد والأنظمة المتعلقة بالمسائل التي أسندت إلى كيان الدولة الفرعي في اتفاق السلام و/أو الدستور.

الغرض من اللامركزية السياسية هو جعل صنع القرار أكثر ارتباطاً بالأشخاص المتأثرين بتلك القرارات. فالميزة الأساسية لهذا الأسلوب هي الاعتقاد بأن الأشخاص المتأثرين بالقرارات السياسية هم أكثر اطلاعاً بعواقبها، وأن صانعي القرار أنفسهم سيكونون على دراية أفضل إذا تحملوا المسؤولية تجاه السكان المحليين. ومن المفهوم أيضاً أن صنع القرار المحلي يعكس بصورة أفضل مصالح السكان بكافة أطيافهم، والذين غالباً ما يمثلون الأقلية على الصعيد الوطني لكنهم قد يشكلون أغلبية على الصعيد المحلي.

فعلى سبيل المثال، سويسرا هي دولة لامركزية للغاية، كما ذكرنا سابقاً، بسبب تاريخها، وعدم تجانسها، وتعدديتها. ويوجد في سويسرا ما يقرب من عشرين كانتوناً، لكل منها حكومتها ودستورها وهيئتها التشريعية ومحاكمها. وغالباً ما تفوض الكانتونات الصلاحيات لحكومات محلية تُعرف بالكوميونات. وفي نظام سويسرا، تمثل الكانتونات كيانات فاعلة سياسية مهيمنة وصانعي قرار يتمتعون بأكبر قدر من الصلاحيات السياسية. وفي بعض الحالات، تفوض الحكومة الوطنية الصلاحيات إلى حكومات المقاطعات، والتي قد تقرر فيما بعد ما إذا كانت ستفوض الصلاحيات إلى الحكومات المحلية/البلدية. وفي حالات أخرى، تفوض الحكومة الوطنية الصلاحيات لحكومات المقاطعات والحكومات البلدية المحلية بصورة مباشرة.

وعند تفويض الدول الصلاحيات السياسية، فإنها كثيراً ما تضع آليات لتسهيل مشاركة المواطنين في الحكم. فمعظم الدول التي تشارك في اللامركزية السياسية تسمح بإجراء انتخابات محلية مباشرة، على عكس الأنظمة السياسية المركزية حيث يتم تعيين المسؤولين المحليين في كثير من الأحيان من قبل الحكومات الوطنية.

اللامركزية الإدارية

تنطوي اللامركزية الإدارية على نقل السلطة ومسؤولية تقديم الخدمات العامة إلى الحكومات المحلية للكيانات الفرعية. كما تنطوي أيضاً على سلطة تنفيذ السياسات والقواعد والأنظمة التي تتبناها الهيئات التشريعية المحلية.

وفي كثير من الأحيان، تشمل المهام التي تتولى فيها الكيانات الفرعية المسؤولية الإدارية الخدمات والمرافق الصحية واستخدام الأراضي وحماية الموارد الطبيعية والتعليم وإدارة الهياكل الأساسية المحلية وتشغيل المرافق العامة. فعلى سبيل المثال، قامت إثيوبيا بتفويض الصلاحيات إلى أدنى مستوى حكومي لإدارة وحدات الشرطة المحلية وتوفير المرافق والمياه وضمان خدمات الصرف الصحي وتنفيذ الخدمات الصحية والتعليمية.

وعلى غرار اللامركزية السياسية، قد تقوم الدول بتضمين الإطار المتفق عليه للامركزية الإدارية في دساتيرها أو قد تضع بضعة مبادئ دستورية وتترك التفاصيل للتشريعات اللاحقة - عادة في شكل قانون حكومي محلي. وفي بعض الأحيان، يحدد التشريع مبادئ توجيهية وطنية يتعين على الكيان الفرعي التصرف في حدودها، كما هو الحال في غانا، بينما يسمح في حالات أخرى للكيانات الفرعية بممارسة أي صلاحيات ضرورية لتنفيذ مهامها الإدارية.

الجدير بالذكر أن التفويض السياسي لا يتطلب تفويضًا إداريًا. فقد تقوم الدولة الوحدوية اللامركزية بتفويض بعض عمليات صنع القرار السياسي إلى الكيانات الفرعية بينما تحتفظ بصلاحيات تنفيذ تلك القرارات من خلال الهيئات الإدارية الحكومية القائمة. وبالمثل، قد تقوم المقاطعة بتفويض صلاحيات صنع القرارات السياسية إلى البلديات لكنها قد تنفذ تلك القرارات المحلية من خلال الهيئات الإدارية الإقليمية.

وكثيرًا ما تتضمن اللامركزية الإدارية إعادة توزيع موظفي الخدمة المدنية أو تمويلهم. وقد يشمل ذلك إعادة تخصيص الوظائف من الحكومة الوطنية إلى الكيانات الفرعية، وإنشاء قوة عاملة جديدة على مستوى الكيانات الفرعية للاضطلاع بالمهام الإدارية، وتصميم مشاريع محلية لبناء القدرات أو التدريب.

اللامركزية المالية

تنطوي اللامركزية المالية على تفويض الصلاحيات المالية فيما يتعلق بما يلي: توزيع صلاحيات الإنفاق والإيرادات بين الحكومة الوطنية والكيانات التابعة للدولة، وإنشاء آليات لمنع الاختلالات الرأسية والتخفيف من حدتها، وإنشاء مننديات لمناقشة وتعديل السياسة المالية وأي شروط تفرض على توزيع الإيرادات.

وتتولى الحكومة الوطنية عمومًا صلاحيات الإنفاق على بعض الخدمات العامة على المستوى الوطني مثل الخدمة البريدية والأمن القومي والدفاع والهجرة وتنظيم التجارة والشؤون الخارجية وبعض البرامج الاجتماعية على مستوى الدولة. وعادة ما تتولى الحكومات المحلية صلاحيات الإنفاق في مجالات مثل التعليم وإنفاذ القانون المحلي والنقل والاتصالات والإسكان وخدمات الرعاية الصحية وغيرها من المجالات الخاصة بالسكان.

ويحدد توزيع صلاحيات تحصيل الإيرادات بين مستويات الحكومة قدرة مستوى معين من الحكومة على جمع الأموال من المواطنين والشركات والأنشطة التي تقوم بتنفيذها ضمن ولايتها القضائية. وتشمل جوانب صلاحيات تحصيل الإيرادات القدرة على تحديد الأسس والمعدلات الضريبية، وتحصيل الإيرادات الضريبية، وتحديد وتحصيل الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها الحكومة.

بعض الدول تعتمد أنظمة مركزية لتحصيل الإيرادات، مما يحد من فرص مستويات حكومية فرعية في التحصيل. ففي المكسيك على سبيل المثال تحتفظ الحكومة الوطنية بالغالبية العظمى من صلاحيات تحصيل الإيرادات. وفي حين تخوّل الحكومات المحلية بتحصيل الضرائب على الممتلكات، وضرائب السيارات، ورسوم محدودة أو رسوم الاستخدام، تحتفظ الحكومة الوطنية بجميع صلاحيات تحصيل الإيرادات الأخرى. ونتيجة لذلك، تعتمد الحكومات المحلية في المكسيك على الحكومة الوطنية في تحويل الإيرادات للوفاء بنسبة تتراوح بين 80 و 90 في المائة من ميزانية الحكومة المحلية. ومع أن هذا قد يساعد في تعزيز العلاقات بين مستويات الحكومة، إلا أنه يمكن أن يضعف المساءلة والسيطرة المحلية فيما يتعلق بالسياسة المالية.

وتمنح دول أخرى صلاحيات واسعة لمختلف مستويات الحكومة لجمع الإيرادات. ففي سويسرا، تقوم جميع المستويات الحكومية الثلاثة، الفدرالية والكانتونية والبلدية، بتحصيل ضرائبها الخاصة. فعلى المستوى الفدرالي، يتم تحصيل الضرائب بشكل مباشر على الدخل الشخصي وأرباح الشركات، وبشكل غير مباشر على عدد من البنود الأخرى. يتمتع كل كانتون بالاستقلالية المالية، ونتيجة لذلك، تختلف معدلات الضرائب والتشريعات الضريبية بين الكانتونات بشكل كبير. ويمكن للكانتونات على سبيل المثال فرض ضرائب على

الدخل الشخصي والممتلكات الشخصية وأرباح الشركات ورأس مال الشركات، كما يمكن للحكومات المحلية في سويسرا بعد ذلك فرض الضرائب بتكليف من الكانتونات.

وجميع الدول تقريباً التي تفوض الصلاحيات المالية تضع آليات لمنع الاختلالات الرأسية والتخفيف من حدتها من خلال تحقيق المساواة الضريبية بين المؤسسات الحكومية. فبعض الدول تختار القيام بتحويلات حكومية دولية وإنشاء نظام المنح بين مستويات الحكومة لضمان كفاية الموارد، والحد من عدم المساواة في تقديم الخدمات، و/أو تعويض أوجه القصور الاقتصادي بين الحكومات المحلية وفيما بينها. وكثيراً ما تضع الدول آليات لتكليف السياسات لمناقشة وتعديل السياسة المالية وأي شروط تفرض على توزيع الإيرادات.

تتلقى حكومات الأقاليم والأقاليم ذات الحكم الذاتي في إسبانيا، على سبيل المثال، دعماً مالياً من الحكومة الوطنية. فحكومات الأقاليم تتلقى تحويلات معادلة الضرائب من الحكومة الوطنية. وتمول الأقاليم بعض منح معادلة الضرائب لصالح الأقاليم ذات الحكم الذاتي التي لديها قدرة مالية منخفضة. وفي ظل تمتع الأقاليم ذات الحكم الذاتي باستقلال مالي أكبر بكثير من الأقاليم الأخرى، فإن النظام الحالي غير المتكافئ يخلق اختلالاً في توزيع الإيرادات، فضلاً عن التنافس الضريبي غير المتكافئ. ولا تزال هذه الاختلالات قضية خلافية في ظل ادعاء بعض حكومات الأقاليم بعدم تلقيها التمويل الكافي من الحكومة الوطنية.

ممارسات الدول الرئيسية

يتناول هذا الفصل ممارسات الدول الرئيسية التالية لمناقشة مختلف المعضلات التي يواجهها أطراف مفاوضات السلام عند التعامل مع مسألة التفاوض على تقاسم السلطة الرأسي. وتسلط الفقرات التالية الضوء على العلاقة بين كل عملية سلام وترتيبات تقاسم السلطة الرأسي. يرجى الرجوع إلى الملحق لمزيد من المعلومات عن هذه الصراعات والمفاوضات والاتفاقات.

وضعت اتفاقات دايتون **للبنسنة والهرسك** دستوراً للبنسنة والهرسك ونظاماً لتقاسم السلطة الرأسي على نطاق واسع. حيث يتميز نظام الحكم في البنسنة بسلطة مركزية محدودة وصلاحيات مفوضة بشكل كبير، ونظام معقد جداً لتفويض الصلاحيات السياسية. ويشكل كيانا الدولة الفرعيان في البنسنة، القائمان عموماً على أساس عرقي، دولة كوفندرية. ووفق الإطار الذي أعده بموجب اتفاقات دايتون، تتألف جمهورية البنسنة والهرسك من اتحاد البنسنة والهرسك وجمهورية صربسكا، ولكل من هذين الكيانين دساتيره الخاصة. وبينما تتمتع الحكومة الوطنية ببعض الصلاحيات الممنوحة لها، يتم تفويض الصلاحيات إلى حد كبير إلى كل كيان من كيانات الدولة الفرعية. ويكتمل ذلك نظام تقاسم أفقي واسع للسلطة، بما في ذلك التناوب على الرئاسة، وحق النقض بشأن المصالح الحيوية، ومجلس الشعوب، والحصص الإقليمية في الحكومة الوطنية.

في عام 1991، صاغت **كولومبيا** دستوراً جديداً يهدف إلى إضفاء اللامركزية على السلطة كجزء من عملية السلام، مما أدى إلى إنشاء هيكل دولة وحدوية لامركزية. وتضمن هذا الدستور عدداً من البنود المتعلقة باللامركزية، بما في ذلك الانتخابات المباشرة لرؤساء البلديات والمحافظين والهيئات التشريعية، بالإضافة إلى اللامركزية المالية والإدارية على نطاق كبير. وعلى الرغم من هذه الجهود الرامية إلى تفويض الصلاحيات، استمر الصراع في ظل تسلل الجماعات المتمردة والتلاعب بالهيكل الجديدة لتقاسم السلطة الرأسي. وفي عام 2016، أكد اتفاق السلام النهائي للأطراف على تفويض الصلاحيات المنصوص عليها في دستور 1991.

وتنص مذكرة تفاهم **إندونيسيا/آتشيه** لعام 2005 على تفويض جميع الصلاحيات المتصلة بـ "الشؤون العامة" إلى إقليم آتشيه بصورة غير متكافئة، فضلاً عن عدد من الترتيبات الأخرى لتقاسم السلطة. احتفظت الحكومة الإندونيسية المركزية بصلاحيات محددة في الشؤون الخارجية والدفاع الخارجي والأمن القومي والمسائل المالية وحرية الدين. وبعد التوقيع على الاتفاقية، ظلت إندونيسيا دولة وحدوية لكن بفارق تفويض غير متكافئ للصلاحيات إلى إقليم آتشيه، ولم يضع الاتفاق أي ترتيبات تتعلق بتقاسم السلطة الأفقي.

أنشئ بموجب دستور **العراق** لعام 2005، وقبل ذلك القانون الإداري الانتقالي، دولة فدرالية تتميز بتقاسم رأسي كبير للسلطة. حيث نص الدستور العراقي على أن للدولة "عاصمة لامركزية وأقاليم ومحافظة وإدارات محلية" تتمتع كل منها بصلاحيات معينة. وبعبارة أخرى، تعتمد البلاد نظاماً فدرالياً غير متكافئ. وحدد الدستور عددًا من الصلاحيات الحصرية والمشاركة للأقاليم والحكومة الوطنية، مثل حق الأقاليم في ممارسة الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية وفقاً للسلطات الإقليمية. كما تعدّ هذه الترتيبات مكملة لنظام الترتيبات الرسمية وغير الرسمية لتقاسم السلطة الأفقي.

أنشأ اتفاق أو هريد الإطاري لعام 2001 **لمقدونيا** نظاماً وحدوياً لامركزياً يؤسس لتقاسم السلطة الرأسي في البلاد بهدف تحقيق المساواة للألبان، بحكم العرق، مع الحفاظ على سلامة أراضي مقدونيا. وحدد القسم الثالث من الاتفاق عملية تقاسم السلطة الرأسي وتفويض الصلاحيات إلى المسؤولين المحليين في مجالات تشمل الخدمات العامة والتخطيط الحضري والتعليم والتمويل والرعاية الصحية، مع الاحتفاظ بنظام حكومي وحدوي. وتضمن اتفاق أو هريد كذلك آليات مختارة لتقاسم السلطة الأفقي، مثل اشتراط الحصول على أصوات أغلبية مزدوجة بشأن قضايا معينة تهم الأقليات العرقية، فضلاً عن تعزيز مركز الألبانية كلغة رسمية في مقدونيا.

نص اتفاق السلام الشامل **لنيبال** لعام 2006 على "إعادة هيكلة تدريجية للدولة من خلال إنهاء شكلها المركزي والحدوي القائم آنذاك." وفُسّر ذلك بأن نيبال ستتحول إلى حكومة فدرالية مع تفويض كبير لصلاحيات صنع القرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي إلى مستوى الجمهورية. وغالباً ما كانت الصلاحيات المحددة خلال عملية السلام هذه غامضة، مع عدم وضوح حدود السلطات بين مستويات الحكومة وعدم اليقين في وضع الحدود الإقليمية لصلاحيات كيانات الدولة الفرعية. وفي عام 2015، تبنت نيبال دستوراً جديداً جرى بموجبه تفويض الصلاحيات إلى ثماني مقاطعات.

ونص دستور **الفلبين** لعام 1987 على إنشاء إقليم يتمتع بالحكم الذاتي في **مينداناو** المسلمة، وهو ما تم تنفيذه فيما بعد من خلال التشريعات المحلية. حيث فوّض الدستور عددًا من الصلاحيات الإدارية إلى الإقليم ذي الحكم الذاتي. ومع ذلك، استمرت موجة العنف بين حكومة الفلبين وجبهة تحرير مورو الإسلامية. وفي عام 2012، وقعت الحكومة اتفاق بانغسامورو الإطاري، وفي عام 2014 وقعت الحكومة وجبهة مورو الاتفاق الشامل بشأن بانغسامورو، الذي نص على تعزيز هيكل وحدوي وغير متكافئ للإقليم. وبموجب هذه الاتفاقات وقانون بانغسامورو الأساسي اللاحق، الذي أضفى الطابع الرسمي على إنشاء إقليم الحكم الذاتي، تم تفويض صلاحيات مالية وإدارية معززة. وعكست الصلاحيات غير المتكافئة التي انتقلت إلى مينداناو (بانغسامورو الآن) الرغبة في قدر أكبر من الحكم الذاتي وممارسات الحوكمة المتأثرة بالثقافة لدى الأغلبية المسلمة لسكان الإقليم في مؤسسات كالمحاكم الشرعية. في المقابل، لم يضع الاتفاق أي ترتيبات لتقاسم السلطة الأفقي.

ونص دستور **جنوب أفريقيا** لعام 1996 على إقامة نظام حكم على مستوى المقاطعات وكلف الدستور تشكيل الحكومات المحلية. ويتضمن النظام الموحدوي اللامركزي في جنوب إفريقيا (الذي غالباً ما يُشار إليه خطأً بالنظام الفدرالي) آليات "تعاونية" مميزة للسماح بثلاثة مستويات مترابطة من الحكومة، الوطنية والإقليمية والبلدية. ويورد الدستور أيضاً قائمة بالصلاحيات التي تتمتع بها مستويات حكومية أقل بشكل حصري ومتزامن مع حكومات الولايات. وواجهت جنوب إفريقيا تحديات عملية تتعلق بتفويض الصلاحيات على مستوى المقاطعات بسبب العقبات السياسية والتفاوت في الموارد.

وفي عام 2020، أبرم **السودان** اتفاق جوباً للسلام متعدد المسارات مع أطراف غير حكومية يمثلون **دارفور** وبعض الأطراف غير الحكومية من **جنوب كردفان** و**النيل الأزرق**، بالإضافة إلى أطراف إقليمية أخرى داخل السودان. وقد تطلبت هذه الاتفاقات من السودان إعادة تأسيس دولة فدرالية وضمان تقاسم رأسي كبير للسلطة في شكل صلاحيات مفوضة وأخرى تكميلية، والقدرة على تأسيس علاقات غير متكافئة مع الحكومة الوطنية. ويوفر الاتفاق أيضاً بعض المعايير المبتكرة لتسوية النزاعات المتعلقة بتقاسم السلطة الرأسي. أما فيما يتعلق بالتقاسم الأفقي للسلطة، فقد نص الاتفاق على تخصيص مقاعد على مستوى الأقاليم في الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وفي **اليمن**، نقل اتفاق مجلس التعاون الخليجي لعام 2011 ونتائج الحوار الوطني ومشروع الدستور لعام 2014 البلاد من دولة وحدوية إلى دولة فدرالية. فقد أوصت نتائج الحوار الوطني بتقاسم كبير في صنع القرارات السياسية والإدارية والمالية بين أربعة مستويات من الحكومة، كما نص مشروع الدستور على ذلك. ومن الجدير بالذكر أن صنع القرارات على المستوى الفدرالي اقتصر في الغالب على وضع السياسات، بينما مُنحت الأقاليم جميع الصلاحيات غير المحددة في الدستور. كما أعاد مشروع الدستور ترتيب الحدود الإدارية بإنشاء ستة أقاليم جديدة، أربعة في الشمال واثنين في الجنوب، ومنح مدينتي عدن وصنعاء نفس الصلاحيات والمسؤوليات المنوطة بالأقاليم والمستويات الحكومية الأدنى. واقترن هذا التفويض الرأسي للصلاحيات بتقاسم أفقي في مجالات مثل حق النقض بشأن المصالح الحيوية لممثلي الجنوب بخصوص إجراءات تشريعية محددة، والتمثيل الأولي بنسبة 40 في المائة في مجلس النواب، وتأسيس مجلس فدرالي لتمثيل مصالح الأقاليم.

المعضلات

على الرغم من أن تقاسم السلطة يحظى بشعبية كبيرة في عمليات السلام، إلا أنه يطرح مجموعة من التحديات المحتملة. حيث يصطدم أطراف الصراع بصورة متكررة بمجموعة شائكة من المعضلات الرئيسية تشمل اختيار هيكل الدولة، وتوزيع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية على مستويات الحكومة، ومدى الصلاحيات التي يجب تفويضها في صنع القرارات السياسية والإدارية و/أو المالية، والجدول الزمني اللازم لتنفيذ اللامركزية.

اختيار هيكل الدولة

في سياق تحديد ترتيب تقاسم الرأسي للسلطة بعد انتهاء الصراع، يواجه الأطراف أولاً معضلة اختيار هيكل الدولة المناسب لتحقيق اللامركزية مع تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة بالحكومة الوطنية والأطراف المحلية.

وهناك العديد من الأساليب التي قد يختار الأطراف منها والتي يعكس كل منها السعي إلى تحقيق مجموعة متنوعة نوعاً ما من المصالح والنتائج المرجوة. فقد يفضل الأطراف المتقاتلون أساليب مختلفة أو حتى متضاربة اعتماداً على مدى ونوع الصلاحيات التي يملكونها في الوقت الراهن، وهو ما يؤدي إلى تعقيدات وحلول وسط غير كاملة. وعلى سبيل المثال، قد يفضل الطرف الذي يمثل الحكومة الوطنية دولة وحدوية بشيء من اللامركزية لأن هذا يسمح للحكومة القائمة بالاحتفاظ بمستوى كبير من السلطة. في المقابل، قد يفضل كيان الدولة الفرعي شكلاً أكثر وضوحاً في اللامركزية، مثل النظام الفدرالي.

وغالباً ما تكون الحكومات الوطنية على استعداد لتقاسم السلطة على المستوى الوطني وتقترب تقاسم السلطة الأفقي ضمن هيكل وحدوي دون إعادة ترتيب هيكل الدولة بشكل جذري. حيث يسمح ذلك للحكومة الوطنية بالاحتفاظ بصلاحيات أكبر ضمن هيكل سياسي مألوف، مع احتمال توسيع نطاق عمل الهيئة التشريعية أو تخصيص بعض المناصب الوزارية لمقاتلين سابقين أو ممثليهم.

وكثيراً ما يتوصل الأطراف المتفاوضون إلى حلول وسط بالاتفاق على هيكل وحدوي لامركزي للدولة غالباً ما ينطوي عليه تفويض صلاحيات بصورة سلسة بالنسبة للدول في سياق ما بعد الصراع، بحيث تظل الدولة مركزية إلى حد كبير لكنها غالباً ما تتعرض للانتكاسات بسهولة وتنزل إلى الصراع مرة أخرى.

وقد يتعرض الأطراف في سياقات ما بعد الصراع لضغوط للموافقة على نظام فدرالي تلبيةً لمطالب الاستقلال الذاتي وتمثيل الأقليات. ويفضل بعض الأطراف اعتماد الفدرالية لأنها قد توفر فرصة للوحدة مع ضمان احترام وحماية الاختلافات المهمة بين السكان. وبهذه الطريقة، قد تبدو الفدرالية خياراً مفضلاً في الحالات التي تعاني فيها الأقليات، لا سيما تلك المرتبطة بإقليم جغرافي محدد، من نقص التمثيل أو عدم توفر الحماية الكافية على مستوى الحكومة الوطنية أو من انتهاكات ممنهجة لحقوق الإنسان.

وإذا اختار الأطراف تطبيق الفدرالية كوسيلة لتحقيق تقاسم السلطة الرأسي، فإن القيام بذلك ينطوي على عدة مخاطر. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي الانتقال إلى الفدرالية إلى زيادة احتمالية الجمود وعدم الكفاءة وإبطاء عمليات الحوكمة الأساسية، وربما تأخير الإصلاحات الرئيسية الأخرى. إضافة إلى ذلك، قد لا تنجح الفدرالية في تحييد الفساد، ولا يضمن تفويض صلاحيات الحكم ببساطة عدم انتقال الفساد إلى المستوى المحلي.

ويتعين على الأطراف كذلك التعامل مع طرق التحول إلى هيكل فدرالي دون أن تفكك بصورة فورية دولة هشة قد لا تملك الموارد الكافية أو القدرة الأساسية لتنفيذ تحول ملموس. وبسبب التعقيد والحساسيات السياسية والثقافية المتزايدة التي ينطوي عليها الانتقال بعد الصراع من نظام حكم وحدوي إلى نظام فدرالي، قد لا تتمكن الدول من إكمال هذا الانتقال بطريقة تدريجية أو واضحة. فالفدرالية قد تكون أكثر استدامة على المدى الطويل، لكن قد يصعب على الأطراف الموافقة على هذه اللامركزية الشاملة ويمكن أن يشكل تطبيقها أمراً معقداً للغاية.

وفي الدول ذات الدوافع الانفصالية القوية، قد تكون الفدرالية خياراً مفضلاً لإرضاء الانفصاليين بالحصول على حكم ذاتي قوي. ومع ذلك، فإن تعزيز قوة السلطات المحلية يمكن أن يوجب الحركات الانفصالية في أماكن أخرى ويولد صراعاً غير مقصود. إضافة إلى ذلك، فإن محاولة التأسيس لنهج من هذا النوع قد تعمق الانقسامات في الدولة لأنها غالباً ما تشجع الحكومات المحلية على التخلي عن أولويات الحكومة الوطنية لأنها

تشعر أن ذلك يخدم مصلحة ناخبها المحليين. وعلى العكس من ذلك، قد تسعى الحكومات الوطنية للتخلي لصالح الحكومات المحلية عن الصلاحيات والامتيازات التي كانت تملكها سابقاً على المستوى الوطني، وهو ما قد يعمق الانقسامات أو يعرقل التطبيق.

وفي الحالات التي يركز فيها كيان فرعي واحد من الدولة بشكل خاص على اللامركزية بينما يؤيد بقية الأقاليم تطبيق نظام وحدوي، قد يختار الأطراف هيكل دولة غير متكافئ. عند ذلك، يجب أن يحرص الأطراف على عدم تفويض مصالح تلك الكيانات الفرعية التي لا تتولى صلاحيات لامركزية، مع الحفاظ على قدرة الدولة على الحكم بصورة فعالة.

وقد ترتئي الدول بأن الهياكل غير المتكافئة تفيد بشكل خاص في تحقيق اللامركزية بطريقة تتواءم مع مختلف قدرات كيانات الدول الفرعية. ويمكن للهيكل الوحدوي أو الفدرالي غير المتكافئ أن يحقق الكفاءة المطلوبة من خلال ضمان حصول الكيانات الأضعف على الدعم الكافي من الحكومة الوطنية، مع السماح للأقاليم ذات القدرات الأعلى بتولي سلطات أكبر. وقد يضمن ذلك حصول المواطنين على مستويات كافية من الخدمات مع السماح على الأقل بقدر محدد من اللامركزية.

ويرجح أن يسعى الأطراف إلى التأكد بالأبوابي تؤدي تفويض الصلاحيات غير المتكافئ إلى كيان دولة فرعي واحد إلى تشجيع كيانات فرعية لم تكن تهتم سابقاً بهذه الصلاحيات إلى الضغط بهدف الحصول عليها. وقد يولد الهيكل غير المتكافئ أيضاً الاستياء بين كيانات الدولة الفرعية إذا أدركت أن كيانات أخرى تحصل على حقوق وامتيازات دون غيرها. ويمكن أن يسبب ذلك مشاعر العداة تجاه الأطراف المتفاوضين الذين يوافقون على اعتماد هيكل غير متكافئ وتجاه الأقليات التي تُمنح صلاحيات من خلال هذا الهيكل.

وقد يقرر بعض الأطراف، ولو أن ذلك نادر جداً في الوقت الحاضر، أن النظام الكونفدرالي مناسب جداً للسياقات الخاصة بهؤلاء الأطراف في مرحلة ما بعد الصراع. فقد يقدم هيكل الدولة الكونفدرالي الرسمي أو الفعلي حلولاً متوازنة لاحتياجات الجماعات المتصارعة، وقد تنشأ في الوقت ذاته مخاطر جدية تسبب تداخلاً في الولاية القضائية وخللاً دائماً في الحوكمة.

أساليب حل معضلة هيكل الدولة

يناقش هذا القسم أربعة أساليب أساسية لحل معضلة هيكل الدولة: تشكيل دولة وحدوية لامركزية أو فدرالية أو كونفدرالية أو عمل نسخة غير متكافئة من إحدى هذه الهياكل لتلبية متطلبات إقليمية أو طائفية محددة.

الدولة الوحدوية اللامركزية

أنشأ اتفاق أو هرید لعام 2001 في مقدونيا هيكل دولة وحدوية لامركزية في أعقاب الصراع بين إثنية الألبان، الذين ناضلوا من أجل حقوق وتمثيل أكبر، والمقدونيين السلافيين.

يتركز وجود السكان الألبان بشكل أساسي في شمال وغرب مقدونيا بالقرب من الحدود الألبانية، وهم يتركزون في الأقاليم المحيطة بالعاصمة سكوبي وفي مدينة تيتوفو. وفي ظل هذا التركيز الجغرافي للسكان، فإن أي إقليم ألباني داخل مقدونيا سيكون مرشحاً بشكل قوي لتقرير المصير الخارجي. لذلك، قرر الأطراف ضمن جهود

حل الصراع الموافقة على تفويض صلاحيات تشريعية وتنفيذية كبيرة وتوسيع الصلاحيات المحلية لصنع القرارات السياسية والإدارية والمالية بدلاً من إفساح المجال لانفصال الألبان المقدونيين.

وتبنى الأطراف في مفاوضات أو هريد نهجاً ثلاثي الجوانب لتعديل هيكل الدولة في مقدونيا. أولاً، أعاد الأطراف التأكيد صراحة على الطابع الوحدوي للدولة المقدونية، ثم التزموا بالحفاظ على التعدد العرقي في البلاد واتخاذ خطوات تعكس هذا الطابع بشكل أفضل في الحياة العامة لمقدونيا. وأخيراً، اتفق الأطراف على "تطوير الحكم الذاتي المحلي من أجل تشجيع مشاركة المواطنين في الحياة الديمقراطية وتعزيز احترام هوية المجتمعات المحلية".

وقد قرن الأطراف هذا الأسلوب بتأكيد صريح على مبدأ التبعية المطبّق في الاتحاد الأوروبي، الذي ينص أساساً على أن عملية صنع القرار يجب أن تتم على أكثر المستويات الحكومية فعالية، أفضلها المستوى المحلي. واتفق الأطراف كذلك على تعديل حدود صلاحيات البلديات لضمان التنظيم والتمثيل السياسي العادل للأقليات الألبانية، فضلاً عن الأقليات الأخرى.

الجدير بالذكر أن الأطراف نقلوا الصلاحيات التنفيذية والتشريعية وصلاحيات صنع القرار مباشرة من الحكومة الوطنية إلى البلديات، لكنهم لم ينشئوا أقاليم أو مقاطعات جديدة.

بعد ذلك، قرن الأطراف تعديل هيكل الدولة إلى دولة وحدوية لامركزية باعتماد آليات معينة لتقاسم السلطة الأفقي تهدف إلى تعزيز دمج الأقليات العرقية في العملية السياسية. فعلى سبيل المثال، نص الاتفاق على اشتراط الحصول على أصوات أغلبية مزدوجة بشأن قضايا مثل التعليم، وهو ما منح الأقليات صلاحية عرقلة تمرير التشريعات عند التصويت عليها بنظام الأغلبية البسيطة. كما عزز اتفاق أو هريد استخدام اللغة الألبانية كلغة رسمية داخل المؤسسات الحكومية ودعا إلى زيادة وسائل الإعلام متعددة الأعراق. كما نص الاتفاق على اختيار ثلث قضاة المحكمة الدستورية من قبل ممثلي الأقليات، أي من يمثل السكان من أصل ألباني.

ويعكس الاتفاق نفسه هذا الأسلوب في إعادة ترتيب هيكل الدولة. حيث يتألف الاتفاق من بضع صفحات عن المبادئ تليها تعديلات دستورية تمت صياغتها بدقة. وينص الاتفاق أيضاً على اعتماد قوانين محددة في المستقبل لتحقيق المبادئ المتفق عليها. وكان من المقرر اعتماد هذه القوانين من خلال إجراءات تصويت "أغلبية الأقليات" التي ستتم مناقشتها أدناه.

الدولة الفدرالية

كرد فعل على هيكل الدولة اليمينية شديد الفساد والمركزية، سعى الأطراف المشاركون في عملية السلام إلى تحويل اليمين إلى دولة فدرالية. ومع أنه لم يتم إقرار مشروع الدستور بالكامل، حيث اختطفت قوات الحوثيين أمين سر لجنة صياغة الدستور وهو في طريقه لتسليم المشروع إلى البرلمان المؤقت للتصويت عليه، تظل دراسة الحالة في اليمين مهمة لسببين. أولاً، يمثل مشروع الدستور الناتج عن المفاوضات خطة مفصلة للغاية لعملية الانتقال من دولة وحدوية إلى دولة فدرالية، ولتسيير أمور الدولة الفدرالية التي تم إنشاؤها حديثاً بعد الصراع. ثانياً، توضح الحالة اليمينية بشكل صارخ المخاطر التي يتعرض لها الأطراف المتفاوضون عند السعي إلى إحداث تغييرات جذرية وسريعة في هيكل الدولة.

وفي أعقاب الانتفاضة الشعبية والحرب الأهلية في اليمن، حدد مجلس التعاون الخليجي، المؤلف من البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، تفاصيل عملية إنشاء حكومة انتقالية ودستور جديد لليمن، بحيث تضمنت العملية مهلة مدتها عدة أشهر لعقد مؤتمر للحوار الوطني، يليه عملية صياغة الدستور، وإجراء استفتاء دستوري وعقد الانتخابات. وصُممت العملية لتحقيق التوازن بين مطالب الانفصاليين الجنوبيين والمتمردين الشماليين وحكومة وطنية ترغب في الاحتفاظ بدولة وحدوية. وبعد شهرين من انتهاء الحوار الوطني، عين الرئيس اليمني المؤقت عبد ربه منصور هادي لجنة صياغة الدستور المكونة من سبعة عشر عضوًا لصياغة الدستور الجديد بناءً على نتائج الحوار الوطني. وخلال السلسلة الأولى من الاجتماعات، حددت لجنة الصياغة أكثر من 1200 توصية قدمها الحوار الوطني واعتُبرت دستورية بطبيعتها.

كانت هناك ستة أبعاد رئيسية للخطة اليمنية لقيام دولة فدرالية جديدة.

أولاً، اتفق الأطراف على ضرورة إنشاء كيان سياسي جديد يتمثل في الأقاليم بحيث يتم تفويض معظم الصلاحيات التشريعية والتنفيذية إليها وبحيث تتألف هذه الأقاليم من ولايات قائمة تتكون هي نفسها من مقاطعات قائمة أصلاً. واعترض أعضاء الحوار الوطني بشدة على ترسيم حدود الأقاليم ولم يتمكنوا من الاتفاق على عدد الأقاليم أو حدود أراضيها. وكان سبب التوترات الرئيسي، لكن ليس الوحيد، مدفوعاً برغبة اليمن الجنوبي المستقل في استعادة الكثير من السلطة السياسية التي فقدها بالاندماج مع اليمن الشمالي لرسم الشكل الحالي للجمهورية اليمنية في عام 1990.

ونظراً لعدم قدرة الأطراف على التوصل إلى اتفاق خلال الحوار الوطني، فقد اتفقوا على أن يقوم الرئيس اليمني، وهو رئيس الحوار الوطني كذلك، بإنشاء ورئاسة لجنة لاتخاذ قرار ملزم بشأن عدد الأقاليم وحدود أراضيها. وتم تكليف اللجنة بالاختيار بين تشكيل "سنة (6) أقاليم (أربع (4) منها في الشمال واثنين منها (2) في الجنوب) وبين تشكيل إقليمين اثنين (2) فقط، وتحقيق إجماع حول أي من الخيارين.

ثانياً، وكما سناقش أدناه، سيتم تفويض صلاحيات تشريعية وتنفيذية كبيرة إلى الأقاليم والولايات، مع تقييد كبير للصلاحيات الفدرالية بخصوص وضع السياسات والمعايير على مستوى البلاد. كما منحت الأقاليم حق اعتماد دساتيرها الخاصة بها.

ثالثاً، اتفق الأطراف على تأسيس قضاء فدرالي مختلط مع إقامة محاكم على مستوى المقاطعات ومحاكم استئناف في الولايات ومحاكم عليا إقليمية تؤسس حديثاً، إلى جانب محكمة عليا فدرالية ومحكمة دستورية وطنية. ويجب أن تكون قرارات محاكم الأقاليم قطعية، ما لم تكن المسألة من اختصاص المحكمة الفدرالية العليا على وجه التحديد. مع ذلك، لم تصدر أي بنود جديدة بخصوص المحاكم الفدرالية الدنيا.

رابعاً، ومن أجل تحقيق التكافؤ بين الشمال والجنوب وخدمة لمصالح النخب السياسية والاقتصادية الراسخة، منح الدستور مدينتي صنعاء وعدن وضعاً مشابهاً لوضع الأقاليم بحيث تصبح صنعاء مدينة فدرالية لا تخضع لأي سلطات إقليمية وتتولى مدينة عدن سلطات تشريعية وتنفيذية مستقلة داخل إقليم عدن دون أن تخضع لولايتها القضائية.

خامساً، وعلى مستوى تقاسم السلطة الأفقي، أنشأ الدستور هيئة تشريعية مكونة من مجلسين بحيث يكون مجلس النواب منتخباً على المستوى الوطني ويكون أعضاء المجلس الاتحادي منتخبين من الأقاليم ومدينتي صنعاء وعدن. وتتطلب جميع التشريعات التصويت بنعم في كلا المجلسين. أسس الأطراف المجلس الاتحادي ليضطلع بدور بارز في ضمان التمثيل المناسب لمصالح الأقاليم في الهيئات الفدرالية، فضلاً عن المؤسسات المستقلة والمحاكم المتخصصة، وإقرار التعيينات الوزارية والمناصب المدنية والعسكرية العليا والعمل كمقر للمقاطعات الجنوبية لممارسة حق النقض بشأن مصالحها الحيوية.

سادساً، ينص الهيكل الفدرالي على منح المقاطعات الجنوبية حقوقاً غير متكافئة وكبيرة. فقد كان لهم على وجه التحديد الحق في تمثيل أولي بنسبة 40 في المائة في مجلس النواب وممارسة حق النقض بشأن المصالح الحيوية في المجلس الاتحادي (من خلال معارضة ثلثي ممثلي الأقاليم الجنوبية). وينطبق حق النقض بشأن المصالح الحيوية على مسائل مثل تعديل المكونات الانتخابية، وتقسيم إيرادات الموارد الطبيعية، وشكل الدولة الفدرالية، وترسيم الأقاليم الحدودية، والوضع الخاص بعدن، وأي تعديلات دستورية قد تؤثر على تمثيل الجنوب.

وخلال عمل لجنة صياغة الدستور، تدهور اقتصاد اليمن ووضعه الأمني بسرعة. ووصلت المفاوضات إلى نقطة تحول عندما أصدرت اللجنة الخاصة التي أنشأها الرئيس لتحديد حدود الأقاليم نتائجها. وأنشأت اللجنة إقليمين في الجنوب، مما جعل احتمال الانفصال في المستقبل أكثر صعوبة. كما أنشأت اللجنة إقليمًا مرتبطاً بشكل أساسي بمناطق سيطرة الحوثيين تتمتع بحق محدود في الأصول الاقتصادية المهمة من خلال الحصول على الموارد النفطية والساحلية. ورفض حزب الرئيس السابق علي عبدالله صالح الحل بإنشاء ست أقاليم، وطالب بدلاً من ذلك بإنشاء محافظات أكثر عددًا لكنها أصغر بحيث يصعب عليها السعي إلى تقرير المصير. وبعد يومين من تسريب تفاصيل الدستور، رفض الحوثيون الهيكل الفدرالي المقترح واختطفوا أمين سر لجنة صياغة الدستور وهو في طريقه لتسليم المسودة إلى البرلمان المؤقت للموافقة عليها. ثم انزلق اليمن إلى صراع مسلح متعدد الأبعاد تسبب بخلل سياسي عميق وكارثة إنسانية.

وفي حالة السودان واتفاق جوبا، اتفق الأطراف على إعادة إنشاء الدولة الفدرالية وكانوا عازمين على تأمين الفدرالية لدرجة أن الفقرة الأولى من الاتفاق وصفت الدولة بأنها "فدرالية ومستقلة وذات سيادة تُمنح للشعب"... وأوضح الاتفاق فيما بعد أن الأطراف اتفقوا على "استعادة نظام حكم الأقاليم الفدرالي...". ومُنحت الحكومة الانتقالية السودانية مهلة قصيرة مدتها 60 يوماً من توقيع اتفاق السلام لإقرار تشريع لاستعادة النظام الفدرالي السابق القائم على حكم الأقاليم. ثم مُنحت الدولة مهلة مدتها ستة أشهر من تاريخ الاتفاق على عقد مؤتمر دستوري لمراجعة "التقسيم الإداري لمختلف الأقاليم ومستويات الحكم وكذلك هيكلها وصلحياتها واختصاصاتها". والأهم من ذلك، حُولت أطراف اتفاق السلام بالاتفاق على الأفراد المشاركين في المؤتمر الدستوري. ونص الاتفاق على أنه في حالة عدم انعقاد المؤتمر في غضون ستة أشهر "يتم تفعيل عمل حكومة إقليم دارفور بجميع سلطاتها وصلحياتها". ومن المفترض أن ينطبق هذا التفعيل تلقائياً على السلطات والصلاحيات المنصوص عليها في اتفاق الدوحة للسلام السابق.

الكونفدرالية

وفي حالة البوسنة والهرسك، أنشأ الأطراف دولة كونفدرالية فعلية تتألف أساساً من الكيانين العرقيين الإقليميين، جمهورية صربسكا واتحاد البوسنة والهرسك، اللذين تألفا من 10 كانتونات ذات حكم ذاتي.

قبل الصراع اليوغوسلافي، كانت البوسنة والهرسك جمهورية متعددة الأعراق داخل يوغوسلافيا. وخلال الصراع، أصبحت البوسنة مقسمة بشكل أساسي إلى إقليمين كان أحدهما جمهورية صربسكا، التي قامت من خلال حملة إبادة جماعية وجرائم ضد الإنسانية بارتكاب التطهير العرقي ضد البوشناق والكروات في الإقليم. أما الإقليم الثاني فكان اتحاد البوسنة والهرسك الذي تألف بشكل أساسي من البوشناق والكرواتيين ومن جماعات عرقية أخرى.

وخلال مفاوضات دايتون للسلام، اتفق الأطراف على ترتيب لإنشاء كيان ثنائي تحت ضغط شديد. وكانت حدود الكيانين بشكل أساسي انعكاساً لخطوط المعارك وقت المفاوضات، مما ثبتت نتائج التطهير العرقي. وكما سنناقش أدناه، فوض اتفاق السلام صلاحيات كبيرة للكيانين لكنه أبقى صلاحيات محدودة جداً مع الدولة المركزية.

وفي دايتون، دافعت جمهورية صربسكا، ممثلة في المقام الأول برئيس صربيا المجاورة سلوبودان ميلوسيفيتش، عن حل قيام الكيانين هذا لضمان سيطرة إثنية الصرب حصرياً على السياسة والاقتصاد وعلى ما يحدث في أراضيها، وحتى يحافظ السكان على خيار انفصال هذا الكيان يوماً ما عن البوسنة وانضمامه إلى صربيا. وفي الواقع، نصت اتفاقات دايتون على وجه التحديد على أن يحافظ الكيانان على "علاقات خاصة موازية" مع الدول المجاورة للبوسنة.

دافع السكان الكرواتيون في البوسنة، الذين مثلهم جزئياً رئيس كرواتيا المجاورة فرانيو تودجمان، عن نهج إنشاء الكيانين لحماية المكاسب السياسية للسكان الكرواتيين الأصغر بكثير والخارجين من رحم اتحاد البوسنة والهرسك.

وكان البوشناق، وهم الأغلبية في البوسنة ممثلين بالرئيس علي عزت بيغوفيتش، مضطرين للإبقاء على الاتحاد للحفاظ على تحالفهم مع كرواتيا، وهو موقف منح جمهورية صربسكا فرصة الدفاع عن المساواة. لذلك سعى الرئيس عزت بيغوفيتش إلى اقتصر تفويض الصلاحيات على الكيانين والإبقاء على حكومة وطنية عاملة لكن بفرص نجاح محدودة جداً.

وخلال المراحل الأولى من الحرب، أنشأ كيان صربسكا هيكلًا حكوميًا له رئيس ورئيس وزراء وجمعية وطنية أحادية المجلس وهيئة قضائية. وأنشئ الاتحاد في خضم حرب البوسنة بموجب اتفاق واشنطن متعدد الأطراف في محاولة للحفاظ على التحالف الهش وغير المستمر بين القوات البوسنية والكرواتية.

ونص الجزء الأول من الاتفاق الإطاري للاتحاد على اعتماد هيكل حكومي لبرلمان يتألف من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ. كما نص الإطار على تعيين رئيس ونائب رئيس يتناوبان في تولي المنصبين كل عام خلال فترة أربع سنوات، وتعيين رئيس وزراء ونائب رئيس وزراء من مكونات أساسية مختلفة، وتشكيل هيئة قضائية. ونص الاتفاق الإطاري كذلك على إنشاء عشرة كانتونات توضع حدودها على أسس عرقية بصورة كبيرة بعد الحرب. وخصص لكل كانتون رئيس وهيئة تشريعية وقضائية كانتونية. كما مُنحت الكانتونات حق إنشاء مجالس كانتونية تتمتع بنفس نسب الأغلبية البوسنية أو الكرواتية.

ومن الجدير بالذكر أن الكانتونات صُمتت على أساس مبادئ اتفاق خطة فانس - أوين السابق حول البوسنة والهرسك، والذي اقترح تفويض أكبر قدر من الصلاحيات إلى "مقاطعات" البوسنة التي كان مقرراً إنشاؤها. ويعتقد أن خطة فانس-أوين مسؤولة عن تأجيج الصراع والتطهير العرقي المرتبط به حيث أشارت إلى استعداد المجتمع الدولي لإعادة بناء دولة بوسنية على أساس كيانات عرقية وإقليمية.

أما الجزء الثاني من اتفاق واشنطن، الذي مثل الخطوط العريضة لاتفاق تمهيدي لإقامة كونفدرالية بين جمهورية كرواتيا واتحاد البوسنة والهرسك، فقد سلط الضوء على موافقة الأطراف على إنشاء هذه الكونفدرالية بين الكيانيين، اللذين لم يملكا دولة آنذاك. ويقدم المخطط بشكل أساسي تصوراً للتقسيم النهائي للبوسنة إلى الاتحاد، الذي كان من المفترض أن يتحد لاحقاً في كونفدرالية مع كرواتيا، ولجمهورية صربسكا، التي كان من المفترض أن تدمج بعد ذلك في صربيا. وبقصر الاتفاق على مخطط اتفاق أولي، أملت الحكومة البوسنية والولايات المتحدة الأمريكية في الإبقاء على خيار الدولة البوسنية الوحيدة قائماً.

وقرن واضعو اتفاقات دايتون هذا الإطار الكونفدرالي بنظام معقد لتقاسم السلطة أفقياً. حيث يقسم هذا النظام السلطة بين الكيانات وفقاً للحصص المخصصة للجماعات العرقية في كل من مجلس الشعب ومجلس النواب ووزارات الدولة. وكان العنصر الرئيسي في هذا النظام الأفقي لتقاسم السلطة هو التناوب على الرئاسة في البوسنة، وهو ترتيب يتم بموجبه انتخاب بوسني وكرواتي من الاتحاد وصربي من جمهورية صربسكا لتولي منصب الرئاسة، وأيهم يحصل على عدد كبير من الأصوات يصبح رئيساً. ثم يتم التناوب على المنصب كل ستة أشهر. إضافة إلى ذلك، تنص اتفاقات دايتون على منح حق النقض بشأن المصالح الحيوية. وإذا أعلنت أغلبية من جماعة عرقية أن قراراً "يضر بالمصالح الحيوية"، يتعين على رئيس مجلس الشعب إنشاء لجنة مشتركة يتألف أعضاؤها من ممثل واحد من كل جماعة من الجماعات العرقية الثلاث للحكم في المسألة. كما أنه يمنح حق نقض مماثل بخصوص القرارات الرئاسية. ولا يستثنى هذا النظام أفراد الأقليات الأصغر من تولي المناصب الحكومية فحسب، بل يرسخ كذلك عملية صنع القرار السياسي القائم على أساس عرقي.

ونتيجة لنظم تقاسم السلطة الأفقي والرأسي، غالباً ما تصل الحكومة الوطنية البوسنية إلى طريق مسدود لأن كل كيان من كياناتها التي تتمتع بسلطة سياسية كبيرة يدعم الأولويات القائمة على السياسات العرقية. فضلاً عن ذلك، وفي ظل تفويض السلطة السياسية إلى حد كبير، كثيراً ما يكون هناك التباس بشأن الكيانات التي تُمنح سلطة صنع القرارات، الأمر الذي يتفاقم بسبب افتقار التنسيق بين عدد كبير من الكيانات الحاكمة التي تمارس صلاحيات لامركزية. كما يساهم ذلك في ترسيخ الفساد والخلل الوظيفي وارتفاع التبعات المالية على الحكومة.

وعلى الرغم من أن اتفاقات دايتون وضعت حداً للصراع المدمر عن طريق إنشاء كيانات عرقية - إقليمية وضمن التمثيل والسلطة السياسية للجماعات العرقية الرئيسية الثلاث، قد يسبب تقاسم السلطة بطريقة متسعة مشاكل جديدة داخل هياكل الحكومة ذاتها التي سعت للاتفاقات إلى إصلاحها. وفي سياق عمليات السلام بعد انتهاء الصراع، قد يبدو الإصلاح الكامل للدولة أمراً محبباً، لكن تجربة البوسنة أثبتت أن حقائق ما بعد الصراع وقدرات المؤسسات القائمة قد تؤدي إلى خلل وظيفي مدمر.

التفويض غير المتكافئ

عند إنشاء هيكل دولة وحدوية لامركزية، أو فدرالية، أو كونفدرالية، قد يقرر أطراف التفاوض ضرورة أن يكون الهيكل متكافئاً.

ففي حالة المفاوضات بين إندونيسيا وآنشيه، كانت دولة إندونيسيا الوحيدة مترددة للغاية في إجراء أي تعديلات على هيكل الدولة لأنها لم ترغب في تشجيع أو دفع حركات تقرير المصير في أقاليم أخرى مثل بابوا الغربية. لذلك، اتفق الأطراف على عدم تطبيق الترتيبات المنصوص عليها في اتفاق السلام إلا على آنشيه، وعلى عدم تحقيق تقاسم أفقي للسلطة مع آنشيه على الصعيد الوطني. وكما سناقش في الفصل 3 بعنوان "الموارد الطبيعية"، قبلت آنشيه بهذا القدر المحدود من تقاسم السلطة الأفقي مقابل سيطرة شبه كاملة على النفط والموارد الأخرى على أراضيها والحق في تطبيق الشريعة الإسلامية. كما اقتنعت آنشيه بقبول تفويض الصلاحيات الوحدوي غير المتكافئ بدلاً من الاستقلال بسبب الآثار الإنسانية والاقتصادية المدمرة لكارثة تسونامي عام 2004.

وبموجب اتفاق 2005، تمارس آنشيه "السلطة في جميع قطاعات الشؤون العامة" بينما تحتفظ إندونيسيا بالمسؤولية عن "الشؤون الخارجية والدفاع الخارجي والأمن القومي والمسائل النقدية والمالية والعدالة وحرية الدين". وقد فسرت عبارة "الشؤون العامة" في وقت لاحق على أنها تشير إلى الولاية القضائية المحلية على معظم المسائل المدنية والقضائية والدينية، فضلاً عن إدارة الشرطة المحلية، لكن خلافات كبيرة أثرت في سياق تطبيق هذا المفهوم. ويحكم آنشه حكومة مقاطعات، حيث يعمل المحافظ كرئيس تنفيذي ويعمل البرلمان المحلي كهيئة تشريعية.

وفي حالة مفاوضات صياغة الدستور لعام 2005 في العراق، اتفق الأطراف على تحويل العراق من دولة وحدوية إلى فدرالية، والسماح بممارسة بعض الحقوق والصلاحيات غير المتكافئة. وفي المقام الأول، قاد الممثلون الأكراد حملة لتشكيل اتحاد غير متكافئ من خلال المفاوضات بشكل أساسي كوسيلة حماية إضافية ضد تكرار الانتهاكات السياسية والاقتصادية التي عانى منها الأكراد على يد بغداد. كما رأى الممثلون الأكراد هذا الاتحاد غير المتكافئ وسيلة لإضفاء الطابع الرسمي على الحكم الذاتي الموسع المكتسب في منتصف التسعينيات نتيجة لحرب الخليج وكتعويض عن تجاهل المطالب الكردية بالاستقلال.

ودعم أطراف آخرون، كانوا قد شككوا في فرص صمود التحول الديمقراطي، الأكراد في مساعيهم لتحقيق الفدرالية غير المتكافئة. وعلى وجه الخصوص، كان الشيعة، الذين حُرِّموا سياسياً من حق التصويت في عهد صدام حسين، حريصين على الحصول على فرصة تشكيل أقاليم تضم المحافظات التي يسيطرون عليها وأن تتمتع تلك الأقاليم بنفس حقوق وامتيازات حكومة إقليم كردستان. ومع ذلك، لم يكن السنّة، الذين حظوا بسلطة سياسية كبيرة في عهد صدام حسين، متحمسين جداً لإنشاء الأقاليم لقلقهم من نزعة الانفصال الكردي وتفويض الصلاحيات إلى كيانات سياسية غير قادرة على ممارسة تلك السلطة بفعالية، بل كانوا يأملون إلى حد ما في استعادة السلطة في المستقبل.

وقبل وضع اللامسات الأخيرة على دستور 2005، اقترح الأكراد دستوراً يمنح صلاحيات أكبر للأقاليم والمحافظات العراقية. فقد هدف الأكراد إلى إنشاء "فدرالية طوعية" تملك فيها كل محافظة سلطة حماية الحدود مع الدول الأخرى بواسطة "قوات الدفاع عن النفس" واكتساب الحق في دستور ديمقراطي. كما تضمنت المسودة الكردية إمكانية الانفصال من خلال استفتاء بعد ثماني سنوات بموجب الدستور الفدرالي في

حال غير العراق نظامه الفدرالي أو إذا تعرض إقليم كردستان "للعوان أو الاضطهاد أو تم الاستيلاء على أي من أراضيه".

ومما عزز الموقف التفاوضي للأكراد حقيقة أن القانون الإداري الانتقالي، الذي اعتمد كدستور مؤقت في عام 2004 من قبل مجلس الحكم العراقي، نص على أن تشكل المحافظات الثلاث التي كانت تحت حماية منطقة الحظر الجوي البريطانية والفرنسية والأمريكية منذ عام 1992 فصاعدًا حكومة إقليمية كردية فعلية وأن يحافظ الإقليم على وضعه وعلى حقوق وامتيازات خاصة بموجب الهيكل الفدرالي الذي أنشأه مجلس الحكم في مرحلة متأخرة. وواصل الدستور اللاحق منح هذه الحقوق والامتيازات الخاصة، كما نص على استمرار سريان أي قوانين أو مراسيم أو عقود (يفترض أنها تشمل عقود نفط) تم اعتمادها منذ عام 1992.

وبعد منح التفويض لإقليم كردستان أخيرًا، كان مجلس الحكم الانتقالي، ثم لجنة صياغة الدستور من بعده، حريصًا على فرض القيود على قدرة المحافظات الأخرى على إنشاء أقاليم. حيث منع المجلس تشكيل إقليم يضم أكثر من ثلاث محافظات. وكان الهدف من ذلك هو منع المحافظات الشيعية الجنوبية التسع من الانضمام إلى إقليم ضخم يسيطر على الغالبية العظمى من موارد النفط العراقية التي قد تخضع لنفوذ سياسي إيراني كبير.

وبينما رسخ الدستور فكرة تأسيس إقليم كردستان، تجاهل بشكل أساسي إنشاء أقاليم أخرى في البلاد وأشار إلى أن قانونًا لاحقًا سيتناول هذه القضية في الأشهر الستة الأولى من ولاية الجمعية الوطنية الانتقالية. إلا أن الدستور نص على عملية إنشاء إقليم، سواء بطلب من ثلث أعضاء مجلس كل محافظة تنوي تشكيل إقليم أو بطلب من عشر الناخبين في كل محافظة تعزم تشكيل إقليم. ومنذ عام 2008، قامت محافظة البصرة الغنية بالنفط بمحاولات خجولة للتحويل إلى إقليم بهدف فرض سيطرة أكبر على عائدات النفط.

كما فوض الدستور الأقاليم بالحفاظ على الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وعلى هذا النحو، حافظت حكومة إقليم كردستان على هيكلها الإداري الداخلي المتمثل في الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان التشريعي والقضاء المستقل. وتتمتع حكومة إقليم كردستان، بوصفها إقليم، بعدد من الصلاحيات الخاصة، بما في ذلك تلك المتعلقة بتخصيص ميزانية الإقليم، وأعمال الشرطة والأمن، والسياسات التعليمية والصحية، وإدارة الموارد الطبيعية، وتطوير الهياكل الأساسية. وتمتلك حكومة إقليم كردستان أيضًا صلاحية إبطال قوانين فدرالية تتعلق بأي سلطة غير محددة صراحة كسلطة فدرالية.

كما منع القانون الإداري الانتقالي بغداد وكركوك من الانضمام إلى الأقاليم. فقد كانت كركوك مدينة كردية وتركمانية سابقًا ثم جرى تعريبها من خلال عمليات تهجير السكان القسرية في عهد صدام حسين. وبإصرار الأكراد، نص الدستور على إجراء استفتاء في كركوك بعد سنتين تقريبًا من إقرار الدستور. كان الهدف من الاستفتاء تحديد ما إذا كان مواطنو كركوك يرغبون في الانضمام إلى حكومة إقليم كردستان أم لا. إلا أنه لم يجر الاستفتاء مطلقًا، وهو ما ساهم جزئيًا في إجراء الاستفتاء الكردي على استقلال الإقليم في عام 2017. ردت الحكومة العراقية بالاحتلال العسكري لكركوك لمنع ضمها إلى حكومة إقليم كردستان وفرض حصار مؤقت للسفر والاقتصاد على حكومة إقليم كردستان. كما قضت المحكمة العراقية العليا بأن الاستفتاء غير قانوني بموجب الدستور العراقي.

وبعد اعتماد دستور عام 2005، ظهر نظام أفقي لتقاسم السلطة لتسهيل تطبيق نظام حكم فعال بين الجماعات الكردية والشيعية والسنية. وهناك اتفاق عام على أن يكون رئيس الوزراء العراقي شيعياً والرئيس كردياً ورئيس البرلمان سنياً، مع أن الدستور لا ينص على ذلك صراحة. وعملياً، تتوافق الانتلافات البرلمانية لهذه الطوائف الثلاث بصورة جماعية على اختيار المناصب الثلاثة.

ويثير تحديد الهيكل الأساسي لنظام تقاسم السلطة عددًا كبيراً من التحديات المعقدة الأخرى، مما يسبب المزيد من المعضلات للأطراف بما في ذلك تخصيص الصلاحيات التشريعية والتنفيذية.

تخصيص الصلاحيات التشريعية والتنفيذية

بمجرد أن يحدد الأطراف هيكل الدولة، تكون المسألة الملحة التالية هي تخصيص الصلاحيات التشريعية والتنفيذية على مختلف مستويات الحكومة.

ويعكس التفاوض حول تخصيص الصلاحيات على مختلف مستويات الحكومة في سياق ما بعد الصراع طبيعة الصراع الكلي على السلطة بين الحكومة الوطنية، التي ترغب في الاحتفاظ بقبضتها على السلطة، وبين الجهات الفاعلة غير الحكومية، التي تحرض على تحقيق المزيد من الحكم الذاتي والسلطة. وتتمثل المعضلة التي يواجهها الأطراف المتفاوضون في كيفية التوفيق بين المطالب المختلفة للحكومة الوطنية والجهات الفاعلة غير الحكومية مع بناء نظام فعال لتقاسم السلطة الرأسي في نفس الوقت.

وفي كثير من الأحيان، تشير الجهات الفاعلة غير الحكومية إلى دوافع الصراع مثل التهميش، وغياب الحكم الذاتي، والتمثيل الناقص في الحكومة لدعم مطالباتهم بتفويض أكبر للصلاحيات إلى كيانات الدولة الفرعية في نظام تقاسم السلطة الرأسي بعد انتهاء الصراع. في المقابل، غالباً ما تؤكد الحكومة الوطنية أن كيانات الدولة الفرعية حديثة التأسيس تفتقر إلى القدرة على تنفيذ الصلاحيات المخولة لها، مما يدعم رغبتها في الاحتفاظ بالسلطة على المستوى الوطني وتفويض الصلاحيات إلى الحكومات المحلية التابعة لكيانات الدولة الفرعية في وقت لاحق.

وفي كثير من الحالات، قد يسعى الأطراف إلى التوصل إلى حل وسط من خلال قائمة موسعة من الصلاحيات التي تحتفظ بها الحكومات الوطنية والمحلية في آن واحد. فقد تكون الصلاحيات المترامنة مفيدة بشكل خاص عندما تكون كيانات الدول الفرعية حديثة التأسيس أو تمتلك قدرات إدارية محدودة، كما هو الحال في دول ما بعد الصراع في الغالب. وقد تكون هناك حاجة أيضاً إلى تفويض صلاحيات مترامنة للتعامل مع قضايا الحوكمة التي يكون لكل من الدولة وكيانات الدولة الفرعية مصلحة كبيرة فيها.

ومع ذلك، يمكن أن تؤدي الصلاحيات المترامنة إلى جمود كبير وزعزعة الاستقرار داخل الدولة إذا لم تتم إدارتها بشكل فعال. فمع انتقال الدول إلى الإطار اللامركزي في الحكم، يؤدي عدم الوضوح في تحديد الصلاحيات المخصصة لكل مستوى من مستويات الحكومة إلى حدوث ارتباك وخلل وظيفي وانعدام التنسيق بشكل عام بين الولايات القضائية.

وتتمثل إحدى أساليب التنسيق في تسهيل التمثيل الرسمي بين مستويات الحكومة. فعلى سبيل المثال، يمكن تكليف كيانات داخل الحكومة الوطنية بتنفيذ سياسات معينة على الصعيد المحلي. ويشجع هذا الأسلوب بشكل

خاص في الدول التي تقوم بتفويض الصلاحيات الإدارية ولديها إدارات مركزية مخصصة لمساعدة الحكومات المحلية على إدارة قضايا مثل الرعاية الصحية و/أو الصرف الصحي و/أو التنمية الاقتصادية. وبدلاً من ذلك، يمكن للأطراف إعداد آلية يتواصل من خلالها ممثلون من مختلف مستويات الحكومة أو يتباحثون رسمياً مع كيانات تمثيلية على مستويات أخرى. وبموجب هذا الإطار، يمكن للحكومات المحلية أن تضم ممثلين لها في الحكومة الوطنية، والعكس صحيح.

و غالباً ما تساعد المشاورات بين مستويات الحكومة في استكمال حوارات التمثيل هذه. ويجوز للأطراف إنشاء إطار عام لضمان تحقيق التوافق بين السياسات المحلية التي قد تؤثر على الدولة ككل. وتضع بعض الدول أيضاً آليات لتسوية النزاعات أو مجالس مشتركة لإدارة أي نزاع أو تسهيل التشاور بين مستويات الحكومة. وتضم هذه المجالس ممثلين من جميع مستويات الحكومة في لجان مستقلة أو محافل حكومية دولية أخرى.

أساليب حل معضلة تخصيص الصلاحيات

في حالة البوسنة، سعى الأطراف إلى تفويض الصلاحيات على أوسع نطاق. فقد أسهمت مجموعة متنوعة من العوامل في تنفيذ هذا القرار، إلا أنه كان مدفوعاً في معظمه بالاتحاد القائم بين الأطراف البوسنيين والكرواتيين، الذي أعاق قدرة الوفد البوسني في داييتون على المطالبة بصلاحيات قوية على الصعيد الوطني، ذلك أن الاتحاد لم يرغب في تقديم نفسه بصورة المتخلي عن هذه الصلاحيات إلى المستوى الوطني. ورأى الوفد الصربي أن الهياكل التي أنشأتها اتفاقات داييتون هي وسيلة لاستقلال جمهورية صربسكا في آخر المطاف، لذلك لم يكن لديه اهتمام يذكر في منح صلاحيات كبيرة على الصعيد الوطني.

وفي ظل هذه الظروف، تم تكليف الحكومة الوطنية باختصاصات محدودة في عشر مسائل فقط تشمل السياسة الخارجية والدفاع الوطني والاستخبارات والأمن والتجارة الخارجية والسياسة الجمركية والهجرة ومراقبة الملاحة الجوية. وتم بموجب الاتفاق تفويض جميع الصلاحيات الأخرى إلى جمهورية صربسكا واتحاد البوسنة والهرسك.

وبسبب خوف الوسطاء من إنشاء دولة جوفاء، فقد أضافوا بضغط من الوفد البوسني قسماً منفصلاً إلى الدستور بعنوان "مسؤوليات إضافية" يتألف من ثلاثة بنود تمثل طرفاً خلفية لمنح الصلاحيات على المستوى الوطني.

أول هذه البنود هو أن "تتحمل [البوسنة] المسؤولية عن مسائل أخرى" ضرورية "للحفاظ على سيادة البوسنة والهرسك وسلامتها الإقليمية واستقلالها السياسي وشخصيتها الدولية". ونص الدستور على إمكانية إنشاء مؤسسات وطنية إضافية للاضطلاع بهذه المسؤوليات.

ثانياً، تنص المواد 5-8 من الاتفاق الإطار العام على أن تتولى المؤسسات الوطنية هي الأخرى المسؤولية عن مسائل التحكيم في النزاعات بين الكيانات المعنية، وحماية حقوق الإنسان، وتشجيع عودة اللاجئين والنازحين، والجهود الرامية إلى المحافظة على الآثار الوطنية.

ثالثاً، اتفق الأطراف على إمكانية تولى الحكومة الوطنية المسؤولية عن مسائل إضافية تتفق عليها الكيانات، وأن تبدأ الكيانات في غضون ست أشهر من دخول الدستور حيز النفاذ مفاوضات بشأن تضمين هذه المسائل، لا سيما تلك المتعلقة باستخدام موارد الطاقة والمشاريع الاقتصادية التعاونية.

الجدير بالذكر أن آليات تقاسم السلطة الأفقي المشار إليها أعلاه، والتي اعتمدت في دايتون، سمحت لممثلي جمهورية صربسكا باستخدام حق النقض ضد أي جهود تسعى إلى استخدام هذه "المسؤوليات الإضافية" في تفويض المزيد من الصلاحيات إلى المستويات الوطنية. وعملت بنود أخرى من اتفاقات دايتون على إضعاف الصلاحيات المحدودة المسندة إلى المستويات الوطنية. فعلى سبيل المثال، منحت اتفاقات دايتون الاتحاد وجمهورية صربسكا صلاحيات إقامة علاقات موازية خاصة مع الدول المجاورة، وإدارة جهات إنفاذ القانون، والدخول في اتفاقات معينة مع الدول والمنظمات الدولية.

وتنص اتفاقات دايتون على تفويض مزيد من الصلاحيات داخل الكيانات المعنية. فقد مُنح الاتحاد صلاحيات حصرية في مجالات تشمل السياسة الاقتصادية والمؤسسات المالية وسياسة الطاقة. كما مُنح الاتحاد، إلى جانب كانتونات، صلاحيات متزامنة في مجالات مثل إنفاذ حقوق الإنسان، والصحة، والسياسة البيئية، والهياكل الأساسية للاتصالات والنقل، وسياسة الرعاية الاجتماعية، والسياحة، واستخدام الموارد الطبيعية. في الوقت ذاته، مُنحت كانتونات الاتحاد سلطة تفويض الصلاحيات في مجالات التعليم والثقافة والسياحة والأعمال التجارية المحلية والإذاعة والتلفزيون إلى البلديات. كما مُنحت هيئات الحكم الذاتي المحلية في الاتحاد صلاحيات مثل إعداد الميزانيات المحلية والتخطيط المكاني وإدارة الموارد الطبيعية المحلية وإدارة البنية التحتية المحلية والصرف الصحي والحكم الذاتي للمجتمعات.

وفي الوقت نفسه، منحت اتفاقات دايتون جمهورية صربسكا الصلاحيات في مجالات الأمن، وحماية حقوق الإنسان، والالتزامات المتعلقة بالملكية، والأعمال المصرفية، والضرائب، والخدمات العامة، وحماية البيئة، وسلامة العمال والرعاية الاجتماعية، والشرطة، ووسائل الإعلام المحلية. في المقابل، خصصت لجمهورية صربسكا، مع بلدياتها، صلاحيات متزامنة تشمل التعليم والإدارة العامة والثقافة والسياحة. وشملت صلاحيات جمهورية صربسكا أيضاً اختصاصات تنظيمية مثل إدارة الموارد الطبيعية، واستخدام المنافع العامة، والرعاية الصحية، والصحة العامة، وتنظيم الشرطة المحلية، واعتماد الميزانيات المحلية والخطط المكانية.

وبكل المقاييس تقريباً، أدى أسلوب تفويض الصلاحيات على أقصى نطاق إلى عرقلة التنمية السياسية في البوسنة بشكل كبير. فبحسب دراسة أجرتها دائرة البحوث في الكونجرس لعام 2019، فإن الدستور الذي أُعد بموجب اتفاقات دايتون، بما في ذلك ترتيبات تقاسم السلطة وصلاحيات حق النقض على أسس عرقية، يرسخ الجمود المتواصل في النظام السياسي في البوسنة. إلى جانب ذلك، يحول حجم اللامركزية في البوسنة دون التنفيذ الناجح للإصلاحات اللازمة لانضمام البوسنة إلى الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو، فضلاً عن تنفيذ أحكام المحاكم الدولية والمحلية المناهضة لأحكام الدستور نفسه.

ففي حالة نيبال، سعى الأطراف إلى حل هذه المعضلة بتخصيص صلاحيات مفصلة ومحددة بين مستويات الحكومة الثلاثة. وعلى المستوى الفدرالي، تمتلك الدولة الصلاحيات المعتادة المتعلقة بالشؤون الخارجية والدفاع والاستخبارات والتنظيم الاقتصادي والتجارة الدولية والتنظيم البيئي. وإضافة إلى الصلاحيات الـ 35 المحددة، يحتفظ المستوى الفدرالي بسلطته على جميع الصلاحيات غير المسندة على وجه التحديد إلى المقاطعات والسلطات المحلية أو تلك المحددة كصلاحيات متزامنة.

وحدد الدستور قائمة موسعة ومفصلة مماثلة للصلاحيات التي تملكها حكومات المقاطعات فيما يتعلق بالمؤسسات على مستوى المقاطعات أو المحافظات والمسائل الاقتصادية والموارد الطبيعية. يلي ذلك قائمة

تفصيلية مماثلة للصلاحيات المتزامنة بين المستوى الفدرالي ومستوى المقاطعات أو المحافظات. ومن الجدير بالذكر أن الدستور حدد بعد ذلك صلاحيات مفصلة للحكومة المحلية وقائمة بالصلاحيات المتزامنة بين المقاطعات والحكومة المحلية.

انتقد بعض المراقبين قوائم الصلاحيات هذه باعتبارها متداخلة وغامضة. ومع ذلك، وبالنظر إلى ارتفاع مستوى عدم الثقة بين الأطراف والأقاليم الجغرافية التي يمثلونها، كان من الضروري تحديد تخصيص الصلاحيات بدقة والتأكيد على أن العديد من هذه الصلاحيات سيتم الاحتفاظ بها بصورة متزامنة. وبهذه الطريقة، لن يتمكن مستوى واحد من الحكومة من أن يفرض إرادته على المستويات الأخرى وأن يضعف بالتالي أهداف هيكل الدولة الفدرالية الجديد.

اتخذت جنوب إفريقيا نهجاً من مرحلتين لحل هذه المعضلة، واستقر في النهاية على نظام وحدوي لامركزي فريد نوعاً ما. فقد كان هدف دستور ما بعد الفصل العنصري إلى التعبير عن نهج تعاوني ومتزامن لتقاسم السلطة يفصله أطراف المفاوضات ويرسم نهاية لسنوات الانقسام العميق في جنوب إفريقيا.

في الصيغة النهائية لدستور جنوب إفريقيا المؤقت لعام 1993، والذي كان في الأساس بمثابة اتفاق سلام، حددت جنوب إفريقيا معايير تحديد الصلاحيات الفدرالية وصلاحيات المقاطعات في الدستور النهائي، بدلاً من وضع قائمة محددة بالصلاحيات منذ البداية. ومن المثير للاهتمام أن الأطراف أضافوا قائمة موسعة من صلاحيات المقاطعات إلى الدستور المؤقت في اللحظة الأخيرة.

وتشمل معايير تحديد الصلاحيات الفدرالية فعالية صنع القرارات المتصلة بنوعية الخدمة وتقديمها، والحاجة إلى الحفاظ على معايير ووحدة وطنية أساسية موحدة أو وضع معايير جديدة، والحاجة إلى وضع سياسات على الصعيد الوطني وتمكين المقاطعات من إقامة علاقات بينية. أما في حالة النزاعات المتصلة بالصلاحيات التشريعية المتزامنة التي يمكن أن تفصل المحاكم بشأنها، فتعطي الأسبقية للحكومة الوطنية.

ولم يسرد دستور جنوب أفريقيا الدائم لعام 1996 مجموعة محددة من الصلاحيات الوطنية، بل قائمة مفصلة بالصلاحيات المتزامنة، ثم حدد العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات فيما يتعلق بهذه الصلاحيات. وقدّم الدستور أيضاً قائمة مفصلة بالصلاحيات الصغيرة نسبياً والحصريّة للمقاطعات، كما نص على أن الصلاحيات الفدرالية يمكن أن تحل محل الصلاحيات المتزامنة أو صلاحيات المقاطعات للحفاظ على الأمن القومي والوحدة الاقتصادية والمعايير الوطنية أو لمنع "الإجراءات غير المعقولة التي قد تتخذها المقاطعة" والتي تتعارض بشكل مباشر مع مصالح مقاطعة أخرى أو جنوب إفريقيا ككل. وكان هدف الدستور هو أن تعتمد الحكومة الفدرالية تشريعات من شأنها وضع معايير وسياسة وطنية بهدف الموازنة بين قوانين المقاطعات وقواعدها وإجراءاتها.

قرن الأطراف المشاركون في صياغة دستور جنوب إفريقيا هذا النظام الفريد من تقاسم السلطة الرأسي بهيئة تشريعية ذات مجلسين، ثانيهما هو المجلس الوطني للمقاطعات المكون من عشرة ممثلين تنتخبهم الحكومات على مستوى المقاطعة. إضافة إلى ذلك، أنشئت بموجب الدستور رابطة الحكم المحلي لتمثيل الحكومات المحلية رسمياً في المجلس الأعلى للبرلمان مع تخصيص عشرة مقاعد لا تملك حق التصويت. وأنشأت الرابطة مكاتب في كل مقاطعة حتى تمثل صوت الحكومات المحلية في المجلس الأعلى للبرلمان.

ويشير تحليل أكاديمي حديث إلى أن التفاوت في حجم الصلاحيات بين الحكومة الفدرالية والمقاطعات في جنوب إفريقيا دفع الحكومة إلى استخدام نظام الصلاحيات المترامنة بشكل أساسي لتحقيق مركزية السلطة بعيداً عن المقاطعات. كما خلص هذا التحليل إلى أن البلديات تمكنت هي الأخرى من سحب صلاحيات من المقاطعات، مما أدى إلى ممارسة الحكومة الفدرالية والبلديات (في أقاليم محددة) معظم الصلاحيات التنفيذية والتشريعية في جنوب إفريقيا.

وفي حالة السودان، اتفق أطراف اتفاق جوبا للسلام لعام 2020 على نظام دولة فدرالية بدرجة كبيرة من عدم التكافؤ. فالأطراف الذين يمثلون الشمال والشرق، وكذلك الأقاليم الوسطى، لم يهتموا كثيراً بتفويض الصلاحيات السياسية لأنهم لم يملكوا المؤسسات اللازمة للاستحواذ على السلطة. وكانت مصادر قلقهم تتعلق بشكل أكبر بالتهميش الاقتصادي، الذي سعوا إلى معالجته من خلال تضمين بنود واضحة حول تقاسم الثروة في اتفاق السلام.

وسعى عدة أطراف يمثلون إقليم دارفور، الذي تعرض للإبادة الجماعية في ظل نظام البشير، إلى تحقيق نظام لامركزي للغاية لتقاسم السلطة إلى جانب منح محافظات دارفور الثلاث حق تشكيل إقليم واحد (مثل حالة الأكراد في العراق). ومثل هذا الموقف إلى حد ما إنجازاً لاتفاقات الدوحة للسلام لعام 2011، التي نصت على إجراء استفتاء يحدد ما إذا يجب أن يكون دارفور إقليماً واحداً أم لا. تأجل الاستفتاء على وضع دارفور حتى أبريل 2016، أي بعد خمس سنوات من توقيع وثيقة الدوحة للسلام بشأن دارفور، وبعد 10 سنوات من توقيع اتفاق أبوجا. وحسب نتيجة الاستفتاء، فضل 97.72 في المائة من الناخبين بقاء دارفور كمجموعة من الولايات بدلاً من تشكيل إقليم واحد فيه.

وفي اتفاق جوبا للسلام، اتفق الأطراف على وضع ترتيب يتم بموجبه داخل إقليم دارفور احتفاظ الأطراف غير الحكومية التي تمثل دارفور في مفاوضات السلام بـ "40 في المائة من السلطة في الإقليم" بينما تسيطر مكونات الحكومة الانتقالية السودانية، التي تضمنت مزيجاً من المكونات الوطنية، "على 30 في المائة". وتم تخصيص 10 في المائة من السلطة للجهات الفاعلة غير الحكومية في دارفور التي انضمت لاحقاً إلى اتفاق جوبا والـ 20 في المائة الباقية لـ "أصحاب المصلحة" الدارفوريين الآخرين حسبما اتفق عليه أطراف الاتفاق. وكان من المقرر أن يعكس نوع الممثلين المختارين "التنوع الجغرافي والاجتماعي والمدني في دارفور لضمان التعايش الاجتماعي واستدامة السلام". وغير واضح تماماً من الاتفاق ما إذا كان هذا التخصيص للتمثيل مؤقتاً أم دائماً، بينما اتفق الأطراف بشكل ملحوظ على اختيار قادة الحكومة من الأطراف غير الحكوميين الممثلين لدارفور في مفاوضات السلام.

وفيما يتعلق بتخصيص صلاحيات تنفيذية وتشريعية محددة، لم ينص الاتفاق بشأن دارفور على أي صلاحيات للحكومة القومية لكنه أدرج بتفصيل كبير أكثر من عشرين بنداً لتحديد صلاحيات الإقليم وما يقرب من ثلاثين بنداً لتحديد الصلاحيات المترامنة. ثم نص الاتفاق في بند عن الصلاحيات التكميلية على أنه في حالة "وجود أي صلاحيات أو اختصاصات تكميلية"، تمارس الحكومة الفدرالية الصلاحيات "ذات الطابع الفدرالي" بينما تمارس الحكومة الإقليمية الصلاحيات "ذات الطابع الإقليمي"، وأن تمارس الصلاحيات المترامنة في آن معاً. ولم يحدد الاتفاق معايير لتحديد طبيعة صلاحيات محددة، لكنه نص على معايير لتسوية النزاعات المتعلقة بالقوانين المتعارضة، بحيث يسود القانون الذي يطرح المسائل المعنية بقدر أكبر من الفعالية، مع مراعاة

التوازن بين سيادة السودان والحكم الذاتي لدارفور، والحاجة إلى معايير وقواعد وطنية، ومبدأ التبعية، وضرورة تعزيز رفاه الشعب وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ومع أن مجموعة المعايير هذه كانت مبتكرة تمامًا، تبرز الحاجة إلى تحديد ما إذا كانت ستساعد في حل النزاعات أو تؤدي إلى مراجعات قضائية لا نهاية لها.

وفيما يتعلق بالتقاسم الأفقي للسلطة، اتفق الأطراف على أن تكون أقاليم السودان ممثلة في المؤسسات الوطنية بما يتناسب مع عدد سكانها، وعلى قابلية زيادة هذا التمثيل لمراعاة "مبدأ التمييز الإيجابي في الأقاليم الأكثر تخلفًا وتأثرًا بالحرب...." كما سعى الأطراف الدارفوريون إلى تحقيق تقاسم أفقي كبير للسلطة على شكل تخصيص مقاعد تمثيلية في مجلس السيادة المؤقت والهيئات التنفيذية والتشريعية. واتفق الأطراف على أن يشغل الموقعون على الاتفاق ثلاثة مقاعد من أصل 11 مقعدًا في مجلس السيادة، و 25 في المائة من المقاعد في مجلس الوزراء والمجلس التشريعي الانتقالي. كما اتفق الأطراف على أن يشغل الدارفوريون والدارفوريات 20 في المائة من مناصب السلطة القضائية الوطنية في غضون ستة أشهر من توقيع الاتفاق.

ولضمان عدم إبطال أو إضعاف إنجازات اتفاق جوبا للسلام في المفاوضات الدستورية اللاحقة، أصر الأطراف الدارفوريون على أن يكون كل ما تم الاتفاق عليه في مفاوضات السلام ملزمًا في المفاوضات الدستورية اللاحقة وعلى إلحاق الاتفاق نفسه في المرسوم الدستوري. كما تم الاتفاق على أن يجري تعديل المرسوم الدستوري في حال وجود تعارض بين مواد الدستور والاتفاق. وبهذه الطريقة، تقوم مجموعة فرعية من الهيئة السياسية بإعداد الهيكل الفدرالي الجديد للسودان، الذي اعتبر ضروريًا للتوصل إلى سلام نهائي ودائم.

وبخصوص ما يسمى "منطقتي" جنوب كردفان والنيل الأزرق، مثل وفدان مختلفان مصالح الشعب في هاتين المنطقتين. حيث سعى أحدهما، الذي شارك في المفاوضات الرئيسية، إلى نقل الصلاحيات القسوى إلى المنطقتين، مع إبداء بعض الاهتمام بالتقاسم الأفقي للسلطة. كما سعى هذا الوفد إلى الحصول على صلاحيات كاملة وحصرية في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، بموجب الدستور والهيكل التنفيذية والقضائية والتشريعية، داخل حدوده الإقليمية بموجب ترتيب خاص بشأن وضع هاتين المنطقتين. واقترح الوفد قائمة صغيرة معينة من الصلاحيات المترامنة مع حكومة السودان، كذلك المتعلقة بالضرائب والتنظيم الانتخابي، لكنه اقترح قوائم أطول بكثير من الصلاحيات التي يجب أن تحتفظ بها الأقاليم وحدها، بما في ذلك تقديم الخدمات الاجتماعية والتنظيم الاقتصادي وإنفاذ القانون والتنمية الحضرية. وقد تحققت جميع هذه الأهداف تقريبًا في الاتفاق النهائي.

عبر الوفد الثاني عن نفس الرأي، لكنه سعى كذلك إلى الحصول على اعتراف واضح بحق تقرير المصير للمنطقتين وإعلان السودان دولة علمانية وحق الحفاظ على جيش مستقل. ونشأ الدافع إلى تقرير المصير إلى حد كبير من الاعتقاد بأن المنطقتين تلقيا وعودًا بشكل من أشكال تقرير المصير في اتفاق السلام الشامل من خلال الاستفتاء الشعبي حتى يتمكننا من الانضمام إلى جنوب السودان عند الانفصال عن السودان، ومن الاعتقاد بأن هذه الوجود قوبلت بالرفض من قبل نظام البشير. ولإثبات وجهة النظر بأن المنطقتين سيتمتعان بالحكم الذاتي في ظل السودان الفدرالي، اقترح الوفد استخدام مصطلح "الفدرالية المستقلة" لوصف الترتيب، وتوصل الأطراف في سبتمبر 2020 إلى اتفاق مشترك ينص على أن يصبح السودان دولة ديمقراطية بحيث

يستند الدستور "إلى مبدأ الفصل بين الدين والدولة، وتكريس احترام الحق في تقرير المصير" حتى في غياب هذا الدستور.

اللامركزية السياسية والإدارية والمالية

بمجرد أن يقرر أطراف مفاوضات السلام مستويات الحكومة التي ستملك صلاحية صنع القرار على أي السلطات، يتعين عليهم أن يقرروا ما إذا كانت هذه الصلاحيات تشمل صنع القرارات السياسية والإدارية والمالية، أو جزءاً من هذه القرارات الثلاثة. وغالباً ما يدور النقاش بين الأطراف حول فعالية التنفيذ مقابل التغيير الفعال. ويؤثر تحديد أي من هذه الفئات الثلاث من الصلاحيات ودرجة ارتباطها ببعضها البعض على احتمال تحقيق سلام دائم.

في بداية الأمر، غالباً ما يركز الأطراف التي يمثلون كيانات الدولة الفرعية بصورة شبه حصرية على اللامركزية السياسية، لأنهم يريدون إنهاء التهميش والإقصاء السياسي من خلال امتلاك صلاحية صنع القرارات بشأن المسائل ذات الأهمية المركزية في الإقليم الذي يتبعون له. وبينما قد تُطرح آليات تقاسم السلطة الأفقي على طاولة المفاوضات، غالباً ما يفضل الأطراف القول بضرورة نقل صلاحيات هامة إلى كيان الدولة الفرعي وأنهم سيضمنون بعد ذلك تكريس حقوقه وامتيازاته وحمايته بفعالية. وفي كثير من الأحيان، يتردد مسؤولو الحكومة الوطنية في تفويض الكثير من صلاحيات صنع القرارات السياسية إلى كيانات الدولة الفرعية لأن هذا يخلق مزيجاً غير متنسق من القوانين والقواعد واللوائح في جميع أنحاء الدولة ويزيد العبء المالي عليها للحفاظ على مختلف الهيئات البرلمانية والتنفيذية اللازمة لتنفيذ عملية صنع القرارات المحلية هذه. وفي مرحلة ما من المفاوضات، يبدأ الأطراف في مناقشة الجهة التي ستتولى مسؤولية تنفيذ أو إدارة القرارات التي تتخذها كيانات الدولة الفرعية. ومرة أخرى يسعى الأطراف الذين يمثلون كيانات الدولة الفرعية إلى ضمان أكبر قدر من السيطرة على تنفيذ الصلاحيات المفوضة. ومع ذلك، غالباً ما تعاني كيانات الدولة الفرعية من ضعف كبير في تفعيل الصلاحيات المفوضة لها من قبل الحكومة الوطنية، مما يخلق تحديات جديدة في الحكم وجموداً في توفير الخدمات الأساسية وحالة من الإحباط الشديد. وكثيراً ما تفتقر الحكومات المحلية إلى الإمكانيات بسبب التهميش طويل الأمد وتخصيص صلاحيات صنع القرار، إلا أن حرمانها من صلاحيات تنفيذ تلك القرارات بسبب الافتقار إلى القدرات التقنية لن يؤدي إلا إلى إدامة حالة الافتقار هذه. كما سيوفر ذلك للحكومة الوطنية إمكانية تفويض القرارات السياسية من خلال التساهل أو التباين في التطبيق. إلا أنه يمكن للأطراف المتفاوضين التغلب على هذا الأمر من خلال تأمين نقل تدريجي للسلطة الإدارية أو تنقل موظفين على المستوى الوطني إلى جانب تدريب موظفي الحكومات المحلية.

وسرعان ما يدرك الأطراف المتفاوضون أن القضية الشائكة لا تكمن في تفويض الصلاحيات السياسية أو الإدارية، بل في طريقة تمويل تفويض الصلاحيات. وفي بعض الأحيان، تختتم هذه المفاوضات بمفاوضات موازية حول تقاسم الثروة.

وتعتمد اللامركزية المالية الناجحة على مستوى أساسي من الثقة بين الحكومات المحلية والحكومة الوطنية، وهو أمر غالباً ما تفتقر إليه دول ما بعد الصراع، لا سيما عندما لا يكون لكيان تابع للدولة مصلحة طويلة الأجل في تقرير المصير الخارجي. فبدون هذه الثقة، تحد السيطرة الوطنية على سلطة الإيرادات من استقلالية

كيانات الدولة الفرعية في توجيه سياساتها الخاصة وقد تؤثر سلبيًا على قدرتها على تنفيذ الصلاحيات السياسية والإدارية.

وبالمثل، ترى الحكومة الوطنية أن على الكيانات الفرعية أن تثبت لها أنهم شركاء قادرين وخاضعون للمساءلة، وإلا فقد يشكل الفساد أو إساءة استخدام الأموال مصدرًا للخطر. وفي سياق قدرة الحكومات المحلية على تنفيذ المسؤوليات المالية المعنية، قد تتعطل الخدمات وقد يعاني المسؤولون المحليون في تنفيذ سياساتهم. إضافة إلى ذلك، قد تتباين القدرات المحلية على تحصيل الإيرادات، مما يؤدي إلى تفاوتات مالية غير مقصودة بين الأقاليم.

ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الأطراف في تفويض مستويات من الصلاحيات المالية تتناسب مع الصلاحيات السياسية والإدارية المفوضة. فقد يؤدي التفويض غير المتوازن إلى إضعاف قوة الاتفاق من خلال منح كيان فرعي صلاحيات سياسية وإدارية يكون ببساطة غير قادر على تنفيذها. وقد يؤدي الإفراط في تفويض الصلاحيات المالية إلى إفلاس الدولة ويعيق قدرة الحكومة الوطنية على إجراء العديد من الإصلاحات التي غالبًا ما تكون ضرورية لضمان المزيد من الحوكمة الشاملة وإصلاح قطاع الأمن. ولتخفيف حدة هذه التوترات، كثيرًا ما تنشئ الدول لجانًا مشتركة أو آليات رسمية للدمج المحلي في المؤسسات الوطنية أو لجان إعداد الميزانية، أو آليات أخرى للدمج الرأسي للممثلين المحليين على مستوى الحكومة الوطنية.

أساليب حل معضلة اللامركزية السياسية/الإدارية/الضريبية

جرب أطراف مفاوضات السلام عددًا من الأساليب لتحقيق التوازن بين مصالحهم المتضاربة بتفويض الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية. كما سعوا أيضًا إلى تسوية مسألة مؤرقة تتمثل في تحقيق التوازن بين مستويات الصلاحيات المتفاوتة لكل مجال من المجالات الثلاثة لتعزيز السلام الدائم وعدم تفويضه.

وكما نوقش أعلاه، قبل تنفيذ إطار اللامركزية المنصوص عليه في اتفاق بحيرة أوهريد، حدّ تركّز الصلاحيات في الحكومة الوطنية المقدونية من قدرة السلطات المحلية على تقديم خدمات فعالة للمجتمعات المحلية، وأدى ذلك إلى تفويض قدرتها على الاستجابة للمظالم الإثنية داخل مجتمعاتها المحلية فضلًا عن معالجة قضايا التنمية الأساسية.

ونص اتفاق أوهريد على سن قانون للحكم الذاتي المحلي من شأنه "تعزيز" صلاحيات المسؤولين المحليين المنتخبين و[توسيع] اختصاصاتهم بشكل كبير بما يتوافق مع الدستور". وعلى وجه التحديد، نص الاتفاق على أن يشمل القانون صلاحيات للبلديات لإدارة الخدمات العامة، والتخطيط الحضري والريفي، وحماية البيئة، والثقافة، والرعاية الاجتماعية والصحية. ومما نص عليه الاتفاق أيضًا تفويض الصلاحيات إلى الحكومات المحلية فيما يتعلق بإدارة أعمال الشرطة المحلية ووضع سياسة محلية للسلامة العامة.

وسعى اتفاق أوهريد أيضًا إلى استحداث طرق مبتكرة لتقاسم السلطة السياسية والإدارية بشأن المسائل الأمنية الحساسة، مثل السيطرة على قوات الشرطة المحلية. فعلى سبيل المثال، حدد الاتفاق تعديلاً دستوريًا يخول مجالس البلديات اختيار رؤساء الشرطة المحليين من قوائم المرشحين التي اقترحتها وزارة الداخلية. ومع أن الحكومة الوطنية هي التي تقترح القوائم، إلا أن الحكومة على مستوى البلديات هي التي تختار رؤساء الشرطة

المحليين. وقد مكن ذلك مقدونيا من الحفاظ على هيكلها الحكومي الودوي، لكنه منح في نفس الوقت البلديات مستوى من الثقة في عمل الشرطة.

سعى واضعو اتفاق أوهريد إلى تحقيق التناسب بين تفويض الصلاحيات السياسية والإدارية ومستوى الصلاحيات المالية المفوضة التي تعتبر "ضرورية... لتكريس احترام هوية المجتمعات". ونص اتفاق أوهريد على أن تصبح الحكومات المحلية مسؤولة عن جمع مبالغ "كبيرة" من الإيرادات الضريبية وأن تصبح مستقلة ومسؤولة عن إعداد الميزانيات في مجالات اختصاصها الخاصة، وعلى النحو الذي تحدده الصلاحيات السياسية والإدارية المفوضة.

وشهدت مقدونيا عددًا من التعقيدات غير المتوقعة فيما يتعلق بنهجها إزاء تفويض الصلاحيات المالية. فمنذ تنفيذ اتفاق أوهريد، كافحت البلديات الريفية لتأمين التمويل الكافي لتلبية احتياجات مواطنيها، ويعود السبب في ذلك على الأرجح إلى صغر عدد سكانها وتوزيع الموارد المالية على نطاق أوسع. وعلى سبيل المثال، في عام 2012، حققت البلديات الريفية في مقدونيا 13.1 في المائة فقط من الإيرادات المحلية بينما حققت المناطق الحضرية 86.9 في المائة المتبقية. ونتيجة لتباينات الإيرادات المحصلة في أعقاب اللامركزية، قدمت الحكومات المحلية الريفية لناخبيها خدمات عامة أقل من الحكومات الحضرية.

وبالمثل، وعلى الرغم من تخصيص منح رأسمالية لبلديات مقدونيا لتعويض الضعف في إيراداتها، كانت البلديات بحاجة إلى التقدم بطلبات للحصول على هذه الموارد، وكانت قدرات بعض البلديات، لا سيما الريفية منها، ضعيفة في مجال تقديم طلبات تأتي بالنتائج المرجوة. وإلى جانب قاعدة الإيرادات الضريبية المحدودة، وضع هذا الأمر مجالس الحكم البلدي الريفية في وضع غير موات لأنه لا يوفر لها سوى موارد قليلة لا تساعد على الحوكمة بنجاح.

وكما ذكر أعلاه، حددت اتفاقات دايتون للسلام نظامًا يمنح أقصى قدر من اللامركزية السياسية في البوسنة بهدف الحد من التوترات العرقية العنيفة ومطالب الجماعات العرقية المتنافسة بتقسيم البوسنة. ولتحقيق ذلك الهدف، كان في الاتحاد وجمهورية صربسكا هيئات تشريعية منتخبة بصورة مباشرة ورؤساء تنفيذيون (رئيس وزراء الاتحاد ورئيس جمهورية صربسكا)، وكان لكل كانتون في الاتحاد هيكله الإدارية الخاصة به أيضًا.

أدى تفويض الصلاحيات السياسية إلى العديد من كيانات الدولة الفرعية في البوسنة إلى الجمود والارتباك والخلل الوظيفي. فعلى الرغم من أن عدد سكان البوسنة أقل من أربعة ملايين نسمة، إلا أن لها خمسة رؤساء وأربعة نواب للرئيس و13 رئيس وزراء و14 برلمانًا و147 وزيرًا و700 عضو في البرلمان. وفي السنوات الأولى من تنفيذ الاتفاقات، أنفقت البوسنة ما يقرب من 40 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي السنوي على دعم هذه الهياكل. ومع أن الدولة لم تعان من عودة الصراع في ظل هذا الترتيب، أكد العديد من المحليين أن إطار اللامركزية لا يحقق الاستدامة المرجوة.

وتعاني البوسنة أيضًا من مشكلة كبيرة تتمثل في عدم المساواة في الإيرادات المحصلة بين كيانات الدولة الفرعية. فبعد توقيع اتفاقات دايتون لإنهاء الصراع في البوسنة وتحويل الدولة إلى نظام كونفدرالي فعلي، لم تعد الحكومة الوطنية تتمتع بالسلطة الرسمية في فرض الضرائب، واقتصر دورها على تحصيل الإيرادات من

مصادر محدودة مثل رسوم جوازات السفر. خلق هذا الإطار منافسة ضريبية بين كيانات الدولة الفرعية التي أنشأتها الاتفاقات، مما أدى إلى ضعف التنسيق بينها وسهل التهرب الضريبي وغذى الفساد في نهاية المطاف.

وأدى غياب التنسيق في تطبيق القواعد بين الكيانات البوسنية إلى خلق ثغرات استغللتها الشركات في تجنب دفع الضرائب. ونتج عن هذا النظام أيضاً عدم المساواة بين الكيانات الحاكمة والبلديات. كما أسهم ضعف التنسيق في نقص تمويل الخدمات وتدابير المساواة غير المتطورة، مما أضعف القدرة على توفير الخدمات الأساسية.

علاوة على ذلك، ولأن الحكومة البوسنية الوطنية هي التي تضع السياسات الضريبية دون أن تكون مسؤولة عن تنفيذها، فقد تمكنت الحكومة من التهرب من عواقب قراراتها الضريبية. وساهم ذلك في سوء السياسات الضريبية المركزية التي غالباً ما فشلت في تأمين مؤسسات الحكم المحلي بإيرادات كافية لتغطية نفقاتها.

وتوضح حالة الفلبين وبنغسامورو مراحل طويلة من التجارب والخطأ لتحقيق التوازن الصحيح بين اللامركزية السياسية والإدارية والمالية. فطوال السنوات الـ 50 من الصراع بين الفلبين وجبهة تحرير مورو الوطنية وجبهة تحرير مورو الإسلامية، اتخذ الفلبين عدة خطوات لتفويض صلاحيات أكبر إلى الإقليم في محاولة لتخفيف التوترات.

وفي عام 1977، سنّت الفلبين صلاحيات تم تفويضها بشكل محدود من خلال المرسوم الرئاسي رقم 1083، الذي نشأت بموجبه المحاكم الشرعية لمقاطعات مينداناو ذات الأغلبية المسلمة. حيث اقتصر اختصاص هذه المحاكم على إدارة مسائل الزواج والطلاق وحضانة الأطفال والوصايا والأمانات والتركات والعقود بين المسلمين. وتبنت جبهة تحرير مورو الوطنية الاتفاق، لكن ذلك تسبب في انقسام جزء من القيادة وتشكيل جبهة تحرير مورو الإسلامية.

وفي عام 1987، سعى الفلبين إلى إخماد الصراع من خلال تعزيز الصلاحيات المفوضة في الدستور، الذي نص على إنشاء إقليم الحكم الذاتي في مينداناو المسلمة. وفوض الدستور المعدل، الذي أعقبه إصدار التشريع التنفيذي في عام 1989، عددًا من الصلاحيات السياسية إلى مينداناو المستقلة حديثاً مثل صلاحيات التنظيم الإداري، وتطوير التخطيط الحضري والريفي الإقليمي، وأراضي السكان الأصليين والموارد الطبيعية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياحية، والسياسات التعليمية، والحفاظ على التراث الثقافي وتنميته.

كما فوض الدستور والتشريع الذي أعقبه جميع الصلاحيات والمهام والمسؤوليات التي كانت الحكومة الوطنية تتولاها سابقاً إلى مينداناو، باستثناء عدد من الصلاحيات المذكورة على وجه التحديد. وتشمل تلك الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور والتشريع الشؤون الخارجية والدفاع الوطني والأمن، وسك العملات، والسياسات المالية والنقدية، وإقامة العدل، والانتخابات، والمواطنة وغيرها من الصلاحيات الأخرى.

وجدير بالذكر أن الفلبين لم يفوض الصلاحيات المالية إلى مينداناو في هذه المرحلة، مما حرم إقليم الحكم الذاتي المنشأ حديثاً من القدرة على تحقيق الاستقلال الذاتي وتوفير الخدمات العامة بصورة فعالة. ومع أن جبهة تحرير مورو الوطنية قبلت الاتفاقية، إلا أن جبهة تحرير مورو الإسلامية رفضتها، فاستمر الصراع وظلت الرغبة في الاستقلال الذاتي الحقيقي شديدة.

وفي عام 1996، حاول الأطراف مرة أخرى ترسيخ سلام دائم من خلال اتفاق مينداناو النهائي. حيث نص الاتفاق على تفويض المزيد من الصلاحيات السياسية إلى جانب الصلاحيات المالية هذه المرة. وسمح اتفاق مينداناو النهائي لحكومة المقاطعات بسن قانون ضريبي محلي، و" [إعداد ميزانية] موارد الإيرادات الخاصة بها ومنع الإعانات الممنوحة لها من قبل الحكومة الوطنية والمانحين الأجانب". ومع ذلك، حفظ الاتفاق للحكومة الوطنية سلطتها على السياسات المالية والنقدية. وبالتالي عزز إطار اللامركزية هذا، الذي قرن الصلاحيات المالية بالصلاحيات السياسية التي تم تفويضها سابقًا، فرص نجاح الإقليم في تفويض الصلاحيات.

وبعد عدة سنوات من المفاوضات مع الحكومة الفلبينية، تخلت جبهة تحرير مورو الإسلامية عن مطالبها بتقرير المصير الخارجي، وتوصل الأطراف إلى اتفاق شامل في عام 2014 ثم اتفقوا على قانون أساسي لاحقًا. تم إنشاء الكيان المستقل الجديد رسميًا في عام 2019 بعد استفتاء عام، فكان للكيان الجديد، إقليم بانغسامورو ذو الحكم الذاتي، برلمانه الخاص واستقلاله المالي وأكثر من 50 صلاحية حصرية محددة، مما مثل توسعًا كبيرًا مقارنة بالقانون الأساسي السابق. وعلى وجه الخصوص، خطط إقليم بانغسامورو المتمتع بالحكم الذاتي لإنشاء نظام عدالة قائم على الشريعة الإسلامية يتجاوز اختصاص المحاكم الشرعية التي تم إنشاؤها سابقًا في الإقليم. ومنذ توسع الصلاحيات الإدارية المفوضة، انحسر التمرد الذي بدأ في عام 1969 إلى حد كبير.

وفي حالة اليمن، نص الدستور المقترح، الذي كان يهدف إلى تحويل اليمن من دولة وحدوية إلى دولة فدرالية، على تفويض صلاحيات سياسية ومالية كبيرة. وعلى وجه الخصوص، نص مشروع الدستور على أن يتمتع كل إقليم وولاية ومقاطعة بالاستقلال المالي، فضلًا عن القدرة على فرض الرسوم والغرامات ورسوم الخدمة، بما في ذلك ضرائب بعينها. كما نص مشروع الدستور على إنشاء صندوق وطني للإيرادات يديره مجلس يضم ممثلين من كل مستويات الحكومة.

ومع ذلك، نص الدستور أيضًا على تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية والإيرادات الوطنية بين جميع مستويات الحكومة الثلاثة "بطريقة عادلة ومنصفة". وتحقيقًا لهذه الغاية، [عبارة ناقصة] صندوق الإيرادات الوطنية، الذي كان من المقرر إيداع جميع الإيرادات الوطنية فيه، بما في ذلك ضرائب وإيرادات الموارد الطبيعية. وبموجب قانون توزيع الإيرادات الذي سيتم اعتماده، يتم تقسيم هذه الإيرادات الوطنية مع مراعاة "المصلحة الوطنية" و "مسؤوليات واحتياجات" الحكومات المحلية التي تحددها "المعايير الموضوعية" والقدرات المالية للحكومات المحلية ومسؤوليات الحكومات المحلية التي تنتج الموارد أو تستغلها.

ونظرت الأقاليم الجنوبية، التي تضم أغنى منطقتين نفطيتين، إلى صندوق الإيرادات الوطنية كوسيلة لمحاولة إعادة توزيع الإيرادات من الجنوب إلى الشمال، وبالتالي حرمانها مما تعتبره تفويضًا ماليًا عادلاً وكافيًا. فكان هذا الخلاف أحد العوامل العديدة التي ساهمت في فشل العملية الدستورية وعودة الصراع.

أما دستور كولومبيا لعام 1991، المدفوع بحركة إصلاحية في ظل عنف العصابات المستمر، فقد قام بتفويض الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية. وقد سعت هذه العملية، إلى جانب جهود أخرى لإنهاء الصراع المستمر، إلى زيادة الفرص المتاحة للمجموعات غير الممثلة بشكل كافٍ للمشاركة في الحياة السياسية والتصدي لسرديات العصابات المتعلقة بالمشاركة السياسية. وأدى غياب سلطة رسمية للدولة في العديد من الأقاليم الريفية إلى خلق فراغ في السلطة ملأته الجماعات المتمردة. ومن خلال تفويض الصلاحيات وتوسيع

فرص الحصول على الخدمات الحكومية، حاولت الحكومة الكولومبية خلق تأييد للعملية السياسية الرسمية بدلاً من الهياكل الموازية التي يديرها المتمردون.

وسياسياً، دعا دستور كولومبيا إلى انتخابات مباشرة لرؤساء البلديات والمقاطعات والهيئات التشريعية. وإدارياً، منح الدستور الصلاحيات للحكومات المحلية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتعليم والصحة والري وإعداد الميزانيات وتنفيذها. ومالياً، نص الدستور على "تحويل 50 في المائة من جميع الإيرادات المحصلة على المستوى الوطني إلى البلديات وإفناق الجزء الأكبر منها على الصحة والتعليم"، بالإضافة إلى التوزيع العادل لإيرادات الموارد الطبيعية.

وتولت كيانات كولومبيا الفرعية صلاحيات إدارية أكبر، لكن الحكومة الوطنية حافظت على سلطتها على قرارات الإنفاق القطاعي. وعلى الرغم من أن كولومبيا تمكنت من تفويض معظم هذه الصلاحيات بنجاح، خلق برنامج اللامركزية هذا، إلى جانب توسيع نطاق تقديم الخدمات الذي يهدف إلى المساهمة في التهذئة، بيئة مواتية للمحسوبية بين السياسيين والجماعات المسلحة المتمردة. وفي نهاية المطاف، "افتقرت الحكومة الوطنية إلى الحضور القوي والقدرة على منع الجماعات غير النظامية من الاستيلاء على العديد من المقاطعات والبلديات والسيطرة عليها"، فاستمر الصراع والعنف نتيجة لذلك. وبدون احتكار قوي للقوة، خلقت جهود الحكومة الوطنية لتفويض الصلاحيات ظروفًا تقوي حضور دولة موازية تديرها الجماعات المسلحة.

لمواجهة معضلة التنسيق بين مستويات الحكومة، أنشأ جنوب إفريقيا مؤسسات رسمية لتعزيز التعاون بين الحكومات الإقليمية والمحلية والوطنية، مثل مجلس الميزانيات ومنتدى الميزانيات. وكفل دستور جنوب أفريقيا تمثيل حكومات المقاطعات والحكومات المحلية في مجلس الميزانيات، وهو محفل يناقش فيه وزير المالية الميزانيات المقترحة ويساهم من خلال التشاورات حول الميزانيات بين المستويات المحلية والإقليمية والفدرالية للحكومة في تحقيق الهدف الأكبر لدستور ما بعد الصراع لعام 1996، أي "ضمان تقديم الخدمات للمجتمعات بطريقة مستدامة" وإعادة بناء المجتمعات المحلية لإنشاء نظام حكم ديمقراطي جديد غير عنصري في أعقاب الفصل العنصري.

وبمجرد أن يقوم الأطراف بفرز هذه المعضلات الشائكة المرتبطة بإعداد هيكل الدولة، وتفويض صلاحيات صنع القرار، والموازنة بين تفويض الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية، يتعين عليهم تحديد جدول زمني للتنفيذ.

الجدول الزمني للامركزية

يشكل الجدول الزمني للامركزية معضلة صعبة بالنسبة لأطراف عملية السلام: فما هو الجدول الزمني الكافي الذي يسمح للأطراف بالتنفيذ الفعال لأسلوب اللامركزية الذي يختارونه دون تأخير طالما أن طرفاً أو أكثر يفقد الثقة في العملية ويستأنف الصراع؟

وعادةً ما يتعين على الأطراف أن يقرروا فيما إذا كان اتفاق السلام سيضع جدولاً زمنياً محدداً. وإذا ما حدد الأطراف الجدول الزمني، فإنهم يواجهون خيار تضمين مواعيد نهائية في هذا الجدول الزمني يتم الرجوع إليها لإنجاز مهام معينة.

أما المسألة الأكبر أهمية فهي الغموض الدائم الذي يحيط بكل من هذه القرارات حول ما إذا كان سيتم تنفيذ اللامركزية على الفور أو ما إذا كانت الدولة ستقدم معطيات اللامركزية ببطء ومع مرور الزمن. ويثير هذا التحدي موازنة صعبة؛ فقد لا تمتلك الدولة القدرة أو البنية التحتية بنجاح لتفويض الصلاحيات على الفور، مما يزيد احتمالية زعزعة اللامركزية لاستقرار الدولة أو إضعاف حضورها.

ويمكن لجدول زمني متسلسل أن يسمح بتنفيذ فعال للتفويض على مراحل، بحيث تحتوي كل مرحلة على الخطوات اللازمة لوضع أساس المرحلة التالية من التفويض.

وقد تسمح الجداول الزمنية الأطول لتحقيق اللامركزية لشاغلي المناصب المعنية، بما في ذلك النخبة السياسية في الدولة، بالاحتفاظ بالسلطة لفترة طويلة من الزمن. وفي الحالات التي تكون فيها صلاحيات أو أطر الحكم الحالية دوافع قوية للصراع، قد يتسبب الجدول الزمني الأطول والتأخر في الإصلاح في تولد الشعور بالاستياء، أو السماح للنخبة السياسية الحالية بمزيد من التأخير في الإصلاحات أو تحويل الانتباه عنها أو عرقلتها، أو الإضرار بتنفيذ اتفاق السلام. وقد يؤدي ذلك إلى تضائل الثقة وتآكل احتمالات تحقيق سلام دائم.

وبالمثل، فإن وضع جدول زمني أطول بكثير من اللازم يضر بمصداقية اتفاق السلام ويمكن أن يؤدي إلى رفضه أو يقوض بطريقة أخرى مصداقية عملية اللامركزية وفعالية حكومة ما بعد الصراع. ويكون هذا الأمر صحيحاً بشكل خاص في السياقات التي تعاني فيها الدول من توترات عرقية وسياسية عميقة تعرقل التوصل إلى إجماع.

الأساليب المتبعة لحل معضلة الجدول الزمني للامركزية

في جنوب إفريقيا، انتهت مفاوضات ما بعد الفصل العنصري متعددة الأطراف من وضع اللامسات الأخيرة على دليل رسمي للانتقال إلى هيكل دولة وحدوية لامركزية يتضمن جدولاً زمنياً لحكم الفترة الانتقالية. وتضمن دستور جنوب إفريقيا المؤقت لعام 1993 فترة انتقالية مدتها سنتان تبدأ بانتخاب جمعية صياغة الدستور وتنتهي بصياغة الدستور الدائم. كما أقر الدستور المؤقت بتنفيذ اللامركزية بسرعات متباينة في أقاليم مختلفة، مع مراعاة سياقات محددة لأقاليم معينة.

وخلال الفترة الانتقالية، أدارت جنوب أفريقيا مكاتب مظالم وطنية وإقليمية لتكون بمثابة آلية مساهمة حكومية تكفل الاستمرارية في جميع القطاعات الحكومية. كما أنشأت جنوب إفريقيا آليات قانونية لتنسيق النظام الوحدوي اللامركزي في جميع أرجاء الدولة، بما في ذلك آليات تسهيل العلاقات بين الحكومات، وتنفيذ القوانين الفدرالية في حكومات المقاطعات والحكومات المحلية، والتنسيق المالي، وتسوية النزاعات بين هذه الحكومات.

وأتاح هذا الجدول الزمني الأطول لتحقيق اللامركزية انتقالاً أكثر رسمية وتنظيماً. وبينما استثمر جميع أطراف التفاوض في تشكيل دولة جنوب أفريقيا جديدة بعد ماضٍ عنيف ومثير للانقسامات، لم تثبت مسؤولية الجدول الزمني الأطول في إعاقة عملية اللامركزية.

ومع ذلك، لا يمكن اعتبار وضع جداول زمنية أطول ضماناً لنجاح اللامركزية. فقد حاولت الفلبين على سبيل المثال الحد من رغبة متمردي جبهة تحرير مورو الوطنية في الحكم الذاتي بإنشاء مينداناو كإقليم يتمتع بالحكم

الذاتي بموجب القانون الأساسي لعام 1989، لكن العنف استمر مع تحريض المتمردين المسلحين لتحقيق المزيد من الحكم الذاتي. وفي عام 1996، توصل الأطراف إلى اتفاق نهائي وضع جدولاً زمنياً أطول وهدف إلى تفويض الصلاحيات بنجاح إلى مينداناو وإنهاء الصراع المستمر منذ عقود.

كان من المقرر أن تستمر المرحلة الأولى ("الفترة الانتقالية") ثلاث سنوات لتركز على الاستثمار في "جهود السلام والتنمية الحثيثة" في المقاطعات المتضررة من النزاع. وخلال المرحلة الأولى، أنشئت لجنة رصد مشتركة بين حكومة الفلبين وجبهة تحرير مورو الوطنية لرصد تنفيذ الاتفاق. بعد ذلك، كان من المقرر أن تنشئ المرحلة الثانية، حسبما هو محدد في الاتفاق النهائي، هيكل للحكم الذاتي وتستلزم إجراء استفتاء لدمج أقاليم أخرى في إقليم الحكم الذاتي. وعلى الرغم من تنفيذ أفضل الممارسات رغم الجدول الزمني غير الثابت حول تحقيق مزيد من اللامركزية خلال الفترة بين عام 1996 وعام 2001، اندلع العنف مرة أخرى بسبب غياب تمثيل جبهة تحرير مورو الإسلامية، وهي منظمة متشددة أخرى تسعى إلى الحكم الذاتي في مينداناو، في هيكل الحكم في الإقليم.

في المقابل، يمكن أن تشكل الأطر الزمنية الأقصر إلى تحديات في التنفيذ. وكما تم التأكيد على ذلك في هذا الفصل، فإن حالة اليمين توضح المخاطر الحقيقية للغاية من التعجيل بعملية اللامركزية في محاولة لمنع نشوب نزاع وشيك. علاوة على ذلك، فإن محاولة تنفيذ جدول زمني قصير بشكل غير واقعي قد ينطوي عليها تأخيرات حتمية عندما يحاول الأطراف الانخراط في عملية لامركزية متعددة المستويات، في ظل احتمال تنفيذ عدد من الآليات الأخرى لما بعد الصراع المنصوص عليها في اتفاق السلام حول القضايا الرئيسية الأخرى.

وقد يفرض تأخير واحد تأثير الدومينو المحتمل على جدول زمني للامركزية، حتى لو وافق الأطراف في البداية على إطار زمني قصير وعاجل. فقد نصت مذكرة تفاهم موقعة بين حركة أتشيه الحرة واندونيسيا في عام 2005 على تشكيل حكومة محلية وأطراف سياسية في أتشيه في غضون 12 إلى 18 شهراً، كما حددت المذكرة موعداً لإجراء الانتخابات المحلية. ورغم هذا الجدول الزمني المفصل، تم تأجيل الانتخابات المحلية في أتشيه لمدة ثمانية أشهر نتيجة للتأخير في تمرير قانون حكم الإقليم، الذي كان يجب أن يقدم تفاصيل تفويض الصلاحيات، مما يفسر ضرورة سنّه من أجل إجراء الانتخابات. ومع أن هذا التأخير لم يؤد إلى تفويض التنفيذ، فقد خلق قدرًا من عدم اليقين وعدم الثقة في مرحلة حاسمة من هذا التنفيذ.

ويمكن أن تسهم حالات التأخير أيضًا في زعزعة الاستقرار في سياقات ما بعد الصراع الهشة. ففي حالة مقدونيا، رغم اتفاق الأطراف على جدول زمني قصير لتفويض الصلاحيات إلى الكيانات المحلية، لم تبدأ عملية اللامركزية حتى بعد مرور سنوات على توقيع الاتفاق. يرجع ذلك جزئيًا إلى التوترات العرقية طويلة الأمد بين المقدونيين السلافيين والألبان العرقيين، وإلى المنافسة بين الأطراف داخل المكونات الانتخابية السلافية المقدونية والألبانية العرقية، مما أدى إلى تعقيد الجدول الزمني وصعب على الحكومة الائتلافية متعددة الأعراق التوصل إلى اتفاق حول عدد من القضايا.

ولم تُعتمد التشريعات التنفيذية حتى عام 2004، أي بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على توقيع الاتفاق. ومع أن مقدونيا تمكنت من تحقيق الاستقرار على الرغم من التأخير في إنشاء هيكل وحدوي لامركزي، يمكن أن يؤدي تأخير من هذا النوع بصورة عامة إلى تآكل ثقة الجمهور في قدرة الدولة على تنفيذ الإصلاحات الرئيسية الموعودة من خلال عملية السلام أو استعدادها لذلك.

ومع ذلك، يبقى التحدي في حالات لا يكون فيها الجدول الزمني قصيراً جداً ولا طويلاً جداً، بل غير محدد. فقد نص اتفاق نيبال للسلام الشامل لعام 2006، الذي أنهى التمرد ضد النظام الملكي، على سعي الأطراف إلى إقامة نظام سياسي ينهي نظام الدولة الوحوية ويخلق هيكلًا جديدًا "شاملاً وديمقراطيًا واستشراقيًا"، لكن الاتفاق لم يحدد جدولاً زمنياً لتحقيق هذه اللامركزية.

وقدم دستور نيبال المؤقت لعام 2007 مزيداً من التفاصيل عن طبيعة اللامركزية التي ينبغي أن تتحقق، ونص على إنشاء لجنة رفيعة المستوى للتوصية بهيكل لامركزي، لكن بدون جدول زمني للتنفيذ. وحالت الانقسامات حول درجة الحكم الذاتي في بعض المقاطعات وعدد المقاطعات التي سيتم إنشاؤها، إلى جانب الاقتتال السياسي والعرفي، دون إعادة هيكلة الدولة بعد اعتماد الدستور المؤقت.

استمرت هذه الانقسامات لعدة سنوات، وتفاقت بسبب التأخير في وضع دستور جديد لنيبال. وفي نهاية المطاف، وفي أعقاب الزلزال الشديد الذي ضرب البلاد في أبريل 2015، توصلت أربعة من الأحزاب السياسية الرئيسية في نيبال إلى اتفاق لتأسيس ثماني مقاطعات وتضمين هذه المقاطعات في الدستور الجديد. وتشير هذه العملية المطولة إلى أن الافتقار إلى تحديد جدول زمني قد يكون السبب في فشل تحقيق اللامركزية في مراحل مبكرة.

ولكل قرار يتخذه أطراف التفاوض فيما يتعلق بتقاسم السلطة تأثير كبير على احتمالات السلام الدائم والحوكمة الناجحة في مرحلة ما بعد الصراع. وعلى الرغم من أن بعض الخيارات قد تشجع المفاوضات للمضي بوتيرة أسرع، إلا أنها قد تعود لتؤثر بشدة على تنفيذ ترتيب تقاسم السلطة.

الخلاصة

يمكن أن يوفر تقاسم السلطة الرأسي آلية مفيدة للتوصل إلى حل وسط بين الأطراف المشاركين في مفاوضات السلام، ومعالجة بعض الأسباب الجذرية للصراع، وتوفير بديل لنقرير المصير الخارجي، وحماية مصالح الفئات الضعيفة في سياق ما بعد الصراع. وإن وضع ترتيب لتقاسم السلطة الرأسي بما يحقق تلك الأهداف بنجاح ويضمن وجود حكومة فعالة ويقدم الحماية من انتكاس الصراع مهمة معقدة للغاية تنطوي على قرارات مدروسة بشأن عدد من التفاصيل الفنية. ورغم المخاطر، تضمنت الغالبية العظمى من اتفاقات السلام الموقعة منذ عام 1989 لغة تتعلق بتقاسم السلطة توضح عدد الأطراف الذين يعتقدون أن إعداد ترتيبات تقاسم السلطة مهمة ضرورية لضمان السلام الدائم.

وقد ناقش هذا الفصل كيف اغتتم الأطراف مفاوضات سلام ما بعد انتهاء الصراع كفرصة فريدة للابتكار ضمن أطر تقاسم السلطة أفقياً ورأسياً. وأقر الأطراف في مقدونيا واندونيسيا بإمكانية التخلي عن نموذج فدرالي قد يناسب الجميع والذي كثيراً ما تروج له جهات فاعلة دولية خارجية، كما أقروا بإيجابيات وسلبيات الأنظمة الوحوية اللامركزية والوحوية غير المتكافئة على التوالي. ولعل الخيارات المدروسة التي اتخذت لتكييف اللامركزية مع السياقات المحددة لواقع الصراع في مقدونيا واندونيسيا تميز هاتين الحالتين عن غيرها من الدول التي حاولت تطبيق برامج طموحة جداً في مجال اللامركزية.

وسلط هذا الفصل الضوء كذلك على الاحتمالات القوية لإعادة الدول إلى الصراع بسبب المفاوضات حول تقاسم السلطة. فعلى سبيل المثال، رغم عملية السلام الشاملة والدستور الموسع الذي تأسس بموجبه اليمن

الفدرالي الجديد، عادت الدولة من حالة السلام إلى الحرب بسبب الخلافات حول كيفية تنفيذ الهيكل الفدرالي. وكانت خطة تقاسم السلطة في اليمن واسعة النطاق للغاية، في حين أنها قوبلت بالرفض بسبب تفاصيل رئيسية. وبالمثل، أمضى الفلبين ما يقرب من 30 عامًا في التفاوض مع الانفصاليين في مينداناو، واقترح ترتيبات مختلفة لتقاسم السلطة، لكنه عاد مع ذلك إلى حالة التمرد العنيف إلى أن قبل الأطراف اتفاقًا يمنح حكمًا ذاتيًا أكبر للإقليم.

وتُبرز حالات الدراسة التي سلط هذا الفصل عليها الضوء – أي البوسنة وكولومبيا وإندونيسيا/آتشيه والعراق ومقدونيا ونيبال والفلبين/ وجنوب إفريقيا والسودان/دارفور واليمن -- الحاجة إلى النظر بعناية في كل مكون من مكونات عملية اللامركزية وعلاقتها بالتحديات الفريدة المتمثلة في وضع ما بعد انتهاء الصراع. وتحتاج زيادة فرص السلام الدائم إلى حسن اختيار أسلوب اللامركزية والصلاحيات المفوضة والصلاحيات المتزامنة والجدول الزمني الضروري لتحقيق اللامركزية.

وسيتناول الفصل التالي موضوع الموارد الطبيعية، الذي غالبًا ما يتقاطع مع معضلات تقاسم السلطة الرأسي التي استعرضها هذا الفصل.