

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

الفصل الخامس:

الحوكمة

مقدمة

خلال مفاوضات السلام، يجب أن يتوصل الأطراف المتفاوضون إلى اتفاق بشأن عدة قضايا. وكما استعرضت الفصول السابقة، يتعين على الأطراف وضع ترتيبات أمنية وضمنان تحقيق احتكار القوة، إضافة إلى وضع ترتيبات تقاسم السلطة وتحديد ملكية الموارد الطبيعية وإدارتها وحل مسائل تقرير المصير الخارجي. وإلى جانب التعامل مع هذه القضايا الجوهرية، تبرز في جميع مراحل مفاوضات السلام عدة قضايا أخرى قد لا يكون للأطراف الوقت ولا القدرة على حلها بالكامل خلال المفاوضات الرسمية.

ويعتبر وضع إطار قانوني شامل للحوكمة في مرحلة ما بعد الصراع من المهام التي نادرًا ما يملك الأطراف الوقت أو القدرة على التوصل لاتفاقات كاملة بشأنها أثناء المفاوضات.

وتمثل قرارات الحوكمة في مرحلة ما بعد الصراع قضايا بالغة الأهمية تجب مناقشتها في إطار مفاوضات السلام. مع ذلك، لا يتمكن الأطراف في الغالب من تحديد كل تفاصيل نظام الحوكمة في هذه المرحلة، ويتفقون بدلًا من ذلك على مجموعة أولية من المبادئ إلى جانب إطار عام للحوكمة. بعد ذلك، يحدد الأطراف تفاصيل عملية يُتفق عليها للتفاوض بشأن الحوار الوطني وإعداده وتنفيذه، وصياغة الدستور أو تعديله، وإجراء الانتخابات.

ويتفق العديد من أطراف مفاوضات السلام على إجراء حوارات وطنية تمهيدًا لإخراج دستور جديد أو معدّل. ويهدف الحوار الوطني إلى تقييم إرادة الشعب بخصوص هيكل الدستور وجوهره. ويُعرّف الحوار الوطني، الذي يشار إليه أيضًا بمصطلح التشاور الشعبي أو المؤتمر الوطني، بأنه عملية يناقش خلالها ممثلو أطراف متعددة قضايا وتحديات الانتقال السياسي. ففي مرحلة ما بعد اتفاق السلام، يتيح الحوار الوطني للأطراف المتفاوضة الوقت والفرصة لبناء الثقة وزيادة نسبة المشاركة، كما أنه يقدم منصة لتطوير المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية المعنية بتوجيه عملية الانتقال في الدولة.

وبصورة عامة، يتناول أطراف مفاوضات السلام مسألة التعديل الدستوري أثناء المفاوضات المباشرة أو من خلال صياغة المبادئ أو تعديلات متفق عليها أو نصوص دستور جديد يتم تضمينها في الاتفاق، وذلك في حالات نادرة. وقد يقوم الأطراف كذلك بالإعداد لوضع دستور جديد أو معدّل بعد الاتفاق. فمُنذ عام 1991، تضمن أكثر من 30 اتفاق سلام بنودًا تتعلق بصياغة الدستور أو مكونات الدستور الجديد.

ويتمكن الأطراف، عبر التفاوض على صياغة الدستور خلال عملية السلام، من الالتزام الراسخ بهدف صياغة الدستور وإطارها الزمني ونطاقها وهيكلها. ولأن دستور الدولة هو وثيقها القانونية التأسيسية وغالبًا ما يمثل القانون الأعلى في البلاد، فإن وضع الدستور في مرحلة ما بعد الصراع هو أحد أهم خطوات

تشكيل هيكل جديد أو منقح للحكومة. فبحسب دراسة حديثة، يكون السلام أكثر استدامة إذا وضع الأطراف دستوراً في مرحلة ما بعد الصراع، وهو ما يحدث في ربع حالات الصراع تقريباً.

وفي كثير من الحالات، يقرر الأطراف خلال المفاوضات تحديد معايير حول طريقة عمل نظام الحكومة في مرحلة ما بعد الصراع، كالتأكيد على تدابير محددة لحماية حقوق الإنسان. وفي بعض سياقات ما بعد الصراع، تبرز مبادئ بالغة الأهمية في حل الصراع بحيث يعمل الأطراف على تضمين هذه المبادئ بعينها في اتفاق السلام. وقد يصيغ الأطراف كذلك بنوداً في اتفاق السلام تتعلق بالسيادة وتمنح الاتفاق وضعاً قانونياً يحظى بأولوية بخصوص الدستور الجديد أو المعدل.

وبصورة عامة، تُعقد الانتخابات بمجرد الاتفاق على الدستور، مع أن ذلك يتم أحياناً قبل [إقرار] دستور جديد أو معدّل. وخلال مفاوضات السلام، عادةً ما يتفق الأطراف على عملية الانتخابات هذه ويتناولون عموماً قضايا كاختيار اللجان الانتخابية وولايتها، ونوع النظام الانتخابي الواجب تنفيذه، وطبيعة حقوق التصويت التي يملكها المواطنون المحليون والنازحون، والجدول الزمني لإدارة العملية الانتخابية، وآليات تسوية النزاعات لحل الخلافات الانتخابية المحتملة، والأنظمة الخاصة بالتمويل السياسي.

وتماشياً مع النهج العام للكتاب، يتناول هذا الفصل بالتفصيل أحد أبعاد عملية إنشاء وتطبيق نظام الحكومة في مرحلة ما بعد الصراع. ويتناول هذا الفصل على وجه الخصوص الطرق التي يتبناها الأطراف لإحداث تغييرات في هيكل الدولة الدستوري أثناء المفاوضات. وكما هو الحال في الفصول الأخرى، تشير أقسام هذا الفصل إلى طرق توفيق أطراف مفاوضات السلام بين نهج التعديل الدستوري والعناصر الأخرى للحكومة في مرحلة ما بعد الصراع. كما يقدم الفصل تحليلاً لأساليب التعديل الدستوري المتبعة استناداً إلى مجموعة مختارة من مفاوضات السلام ويستعرض رؤى مفيدة للموضوع الأعم المتمثل في وضع إطار قانوني شامل للحكومة في هذه المرحلة.

ويتناول هذا الفصل عدداً من معضلات التعديل الدستوري التي يواجهها الأطراف خلال مفاوضات السلام بوجه خاص وعملية السلام بوجه عام. حيث يناقش الفصل أولاً مدى ضرورة تناول التعديل الدستوري أثناء مفاوضات السلام وكيفية تحقيق ذلك بما يعزز السلام الدائم. بعد ذلك، يقدم الفصل دليلاً نظرياً وقانونياً لفهم كيفية إعداد الأطراف المتفاوضين لعمليات صياغة الدستور بعد الصراع، ثم يعرض عدداً من الأمثلة على ممارسات الدول الرئيسية لتحليل وتسهيل وتسليط الضوء على طريقة إدارة الأطراف المشاركة في مفاوضات السلام للمعضلات التي واجهتهم عند العمل على حل مسألة التعديل الدستوري.

المسألة: هل يجب تناول التعديل الدستوري أثناء مفاوضات السلام؟ وكيف يتحقق ذلك بما يعزز السلام الدائم؟

يتصرف أطراف مفاوضات السلام بطبيعة الحال انطلاقاً من مصلحتهم الذاتية، حتى عند تحديد عملية إنشاء وتطبيق نظام الحكومة في مرحلة ما بعد الصراع. وعند التفاوض على تعديل الدستور أو خطوات التعديل بعد الاتفاق، قد يكون من الصعب جداً على الأطراف المتفاوضين توقع الخيارات التي تخدم مصلحتهم الذاتية أو مصالح ناخبهم. في المقابل، هناك مواضيع أخرى تتناولها مفاوضات السلام، مثل تقرير المصير الخارجي أو احتكار القوة، تكون فيها نتائج خيارات معينة أكثر وضوحاً بالنسبة لمعظم أطراف المفاوضات.

وخلافاً للقضايا الأساسية الأخرى المتعلقة بالسلام الدائم التي نوقشت في أقسام أخرى من هذا الكتاب، تكون الرؤية ضبابية حول ما إذا كانت قرارات أطراف مفاوضات السلام حول الحكومة والتعديل الدستوري في

مرحلة ما بعد الصراع تضر أو تخدم مصالحهم الخاصة وأفاق السلام الدائم. فغالبًا ما يجد الأطراف صعوبة بالغة في التعامل مع التعديل الدستوري والموافقة على الصيغة النهائية لدستور ما بعد الصراع دون التأكد من ملاءمة هذه القرارات لمصالحهم أو قدرتها على الحد من دوافع الصراع. وقد لا يتضح للأطراف النتائج بعيدة المدى للتعديل الدستوري والعملية التي يتحقق بها حتى أثناء تفاوضهم على هذه القضايا بوتيرة سريعة تتطلبها عملية السلام في الغالب، وهو ما يؤدي إلى ترتيبات خاطئة محتملة قد تضطر الدولة إلى معالجتها لسنوات قادمة بعد ذلك.

ورغم مخاطر عدم إدراك نتائج التعديل الدستوري بعيدة المدى والعملية التي يتحقق بها، تظل معالجة دوافع الصراع المتعلقة بالحوكمة أمرًا ضروريًا لتنفيذ أي اتفاق سلام بنجاح.

ويواجه أطراف مفاوضات السلام تحديًا يتمثل في تحديد مضمون الحوكمة ما بعد الصراع الذي يجب تضمينه في اتفاق السلام والقدر الآخر الذي يجب تضمينه في مرحلة لاحقة. وغالبًا ما تشتمل دوافع الصراع على قضايا الحوكمة والأخطاء الهيكلية الكبيرة داخل الدولة مثل الحرمان من حق التصويت أو عدم حماية مجموعات معينة أو فئات من الأفراد. لذلك، يجب اعطاء الأولوية لهذه القضايا في حل الصراع أثناء المفاوضات. ومع ذلك، فإن مفاوضات السلام نفسها تكون محددة المدة بطبيعتها وقد لا يتواجد جميع خبراء الحوكمة المحتملين على الطاولة لمساندة الأطراف الحاضرين. ورغم هذه المحددات، يتعرض الأطراف لضغوط هائلة في مفاوضات السلام لكي تتضمن بنود الاتفاق مبادئ محددة خاصة بالحوكمة ما بعد الصراع، مثل نص الدستور. وإذا ما قرر الأطراف صياغة الدستور أثناء مفاوضات السلام، فيرجح أن يواجهوا عددًا كبيرًا من القرارات الصعبة، كذلك المتعلقة بالتقاسم الرأسي والأفقي للسلطة، وآليات الرقابة، وأوجه حماية حقوق الإنسان، والحريات الأساسية، والهياكل العسكرية، والإصلاح الانتخابي.

وبسبب القيود الملازمة لمفاوضات السلام على وجه التحديد، قد يتجه الأطراف بدلًا من ذلك إلى ترتيب عملية صياغة الدستور بعد انتهاء الصراع. وقد تكون هذه العملية بمثابة وسيلة لتحقيق إصلاحات هيكلية رئيسية قد يستحيل إنجازها عبر مفاوضات السلام وحدها. ويجب على أطراف مفاوضات السلام أيضًا تحديد العلاقة بين اتفاق السلام وأي دستور مستقبلي، وما إذا كان أحد النصوص المتفق عليها بموجب الاتفاق يكون ملزمًا لإنجاز عملية صياغة الدستور. ومع أن اتخاذ قرار بخصوص عملية صياغة الدستور اللاحقة قد يمكّن الأطراف من التوصل إلى اتفاق، يتطلب ترتيب العملية نفسها الخبرة والمهارة في التفاوض.

هذا القرار الشامل -- أي الاختيار بين صياغة الدستور أو تعديله أثناء مفاوضات السلام، و/أو الاتفاق على مبادئ أساسية وعدد مختار من الآليات الرئيسية ذات الصلة بالحوكمة، و/أو الاتفاق على عملية لاحقة لصياغة الدستور -- قد يحقق سلامًا دائمًا وقد ينتج عنه انتكاسة في الصراع، اعتمادًا على الظروف.

إضافة إلى ذلك، لا تشمل عمليات السلام دائمًا جميع صانعي القرار أو المؤثرين الأساسيين في دولة ما ممن يجب كسب تأييدهم لضمان تطبيق أي دستور يتم وضعه في النهاية. وغالبًا ما تشمل عمليات السلام بعض أصحاب المصلحة الأقوياء دون غيرهم، في حين أنها تستثني مجموعات رئيسية من الجلوس على طاولة المفاوضات. وحتى إذا أُحيلت مهمة صياغة الدستور إلى جهة أخرى في مرحلة لاحقة، قد يجلس نفس أطراف عملية السلام على تلك الطاولة أو قد يجدون أنفسهم يتقاسمون الطاولة مع مجموعة أكبر بكثير من أصحاب المصلحة، مما يضعف تأثيرهم على نتائج أي عملية من هذا القبيل ويفتح الباب أمام احتمالات تعزيز السلام الدائم أو تهديده.

وكثيراً ما لا يمثل أطراف مفاوضات السلام بالكامل طيفاً واسعاً من الشعوب المكوّنة للدولة ولا يمثلون الجهات الفاعلة الأمنية بصورة متناسبة. وكلما برزت قضايا دستورية، وظفت هذه الجهات الفاعلة الأمنية نفوذها الكبير على الدستور الذي تمت صياغته أو على عملية الصياغة نفسها، وقد يسعى أصحاب المصلحة إلى ترسيخ السلطة الاستبدادية أو خلق دور أساسي للجيش في الحكم بعد انتهاء الصراع، أو تشكيل مؤسسات وهيكل تديم تهميش أصحاب المصلحة الأقل نفوذاً. ومن ناحية أخرى، لا يكون من المسلّمات بالضرورة أن تسمح البيئة الأمنية بالمشاركة العامة واسعة النطاق والتفاوض التداولي حول عمليات صياغة الدستور وإقراره فور توقيع اتفاق السلام. وقد يؤدي التأخير الكبير في تعافي البيئة الأمنية إلى تقويض الاستقرار المحدود الذي ينتجه الاتفاق.

ودفع زخم المفاوضات بشأن المبادئ الدستورية وعمليات صياغة الدستور الجارية من قبل الأطراف المتحاربين لتحقيق أهداف سياسية تحت تهديد استخدام القوة بعض الكتاب إلى تسمية مثل هذه المفاوضات بـ"وضع الدستور في ظل الصراع"، وهي عملية تؤدي إلى نقل صياغة الدستور إلى ما يسمى بساحة المعركة، وتعميق الانقسامات بين صانعي الدستور ومنع التوصل إلى إجماع، مما يؤدي إلى مقاطعة العملية أو رفضها من قبل أصحاب المصلحة. ومع أن أطراف مفاوضات السلام قد يسعون ظاهرياً إلى صياغة دستور تشاركية، في حال بقيت الظروف في الدولة مثيرة للجدل بشكل كبير، ترسخ صياغة الدستور الصراع في الإطار القانوني الجديد للدولة بدلاً من الحد من دوافع هذا الصراع.

الدليل النظري والقانوني

هناك مجموعة متنوعة من القواعد القانونية ذات الصلة والأهمية تتعلق بمسألة التعديل الدستوري. فالدساتير هي أساس سيادة القانون داخل الدولة وتحدد "القواعد التي يتم بموجبها سن القوانين وتفسيرها وتطبيقها وإنفاذها وتغييرها". وإنشاء هذه الهياكل القانونية هو أساس شرعية الدولة، لأنه يؤكد الالتزام بسيادة القانون وإطار قانوني أوسع للقواعد والمبادئ والممارسة العرفية.

ومن العناصر الأساسية لهذا الإطار القانوني للقواعد والمبادئ والممارسة العرفية مفهوم صياغة الدستور "التشاركي". فقد تم تعريف قاعدة المشاركة في المادة 25 (أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي ينص على أن لكل مواطن الحق في "المشاركة في إدارة الشؤون العامة، سواء مباشرة أو بواسطة ممثلين عنهم يتم انتخابهم بحرية"، وأن تتاح له فرصة التمتع بها. ويربط التفسير الرسمي لهذه المادة، من قبل مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، بشكل ملموس بين مضمونها وصياغة الدستور. فقد أشار المفوض السامي رسمياً إلى أن "المواطنين يشاركون أيضاً بشكل مباشر في إدارة الشؤون العامة عندما يختارون أو يغيرون دستورهم أو يقررون بشأن القضايا العامة من خلال الاستفتاء...".

علاوة على ذلك، خلّصت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة رسمياً إلى أن المؤتمرات الدستورية وعمليات الإصلاح الدستوري القائم على المشاركة تتوافق مع المادة 25 (أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ففي بلاغ "مارشال ضد كندا"، وهي قضية عُرضت على لجنة حقوق الإنسان، جادل ممثلون عن قبائل ميكماك بأن استبعادهم من المؤتمرات الدستورية الكندية ينتهك المادة 25 (أ). وكان الهدف من هذه المؤتمرات الدستورية بالذات هو تحديد وتوضيح حقوق الشعوب الأصلية في كندا. وتبين للجنة أن المؤتمرات الدستورية تولت إدارة الشؤون العامة وطلبت تمثيل تلك الشعوب، رغم موافقة

المؤتمرات على التمثيل غير المباشر لهم من خلال ممثلين منتخبين، وهو ما حرمهم من الحق المطلق في التمثيل المباشر.

وبصورة مماثلة، عزز تقرير لجنة حقوق الإنسان بشأن البوسنة لعام 2006 المادة 25 (أ) عندما عبر عن القلق من استثناء الدستور البوسني وقانونه الانتخابي "للآخرين"، أي الأشخاص الذين لا ينتمون إلى "المكوّنات الرئيسية" البوسنية أو الكرواتية أو الصربية، من الترشح لانتخابات مجلس الشعوب والرئاسة. وأوصت لجنة حقوق الإنسان البوسنة رسميًا "بإعادة فتح قنوات محادثات الإصلاح الدستوري من خلال عملية شفافة على أساس المشاركة الواسعة التي تشمل جميع أصحاب المصلحة" بموجب المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ومنذ أواخر القرن العشرين، زادت ظاهرة وضع الدساتير التشاركية في سياقات ما بعد الصراع. حيث يمكن لهذه الطريقة المتجذرة في القواعد الدولية لحقوق الإنسان أن تشكل قبولاً مجتمعيًا لنظام الحوكمة أو النظام الدستوري ما بعد الصراع، مما يسمح بالخروج الناجح من حالة الصراع المدني. وحسب العهد الدولي والمفوض السامي، قد تساعد المشاركة الواسعة في عمليات صنع القرار في حصول إجماع وإنشاء نظام قانوني مقبول على نطاق واسع بعد مرحلة الصراع العنيف.

وسعى عدد من الأطراف إلى العمل بما يتوافق مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وحسب تفسير المفوض السامي للمادة 25 (أ) في عمليات صياغة الدستور الأخيرة، كما هو الحال في كينيا وعمل اللجنة الدستورية السورية المتعطلة وجنوب إفريقيا. ويتضمن عدد من الاتفاقات العالمية وكل ميثاق إقليمي لحقوق الإنسان نصوصًا تؤكد على الحق في المشاركة في صنع قرارات الدولة.

ونظرًا لطبيعة المسألة والتركيز بشكل خاص على التعديل الدستوري، لن يقدم هذا الفصل مراجعة لممارسات الدول بالمقارنة مع الدول الأكثر رسوخًا التي وضعت إجراءات قانونية للتعديل الدستوري.

لم تتناول ممارسات الدول هذه، التي استند إليها الكتاب في أقسام سابقة عن الأدلة النظرية والقانونية، عمليات إنشاء وتطبيق نظام الحوكمة في مرحلة ما بعد الصراع بنفس الطريقة، حسبما سنرى في ممارسات الدول الرئيسية والأقسام المتعلقة بالمعضلات أدناه. فأى تحليل تاريخي يفترض طبيعة العمليات التي أعدتها دول مثل كندا أو ألمانيا أو سويسرا أو الولايات المتحدة الأمريكية لصياغة دساتيرها سيقدم افتراضات شاملة عما تنطوي عليه تلك العمليات والدروس المستفادة، التي من غير المرجح أن تنطبق على ممارسات الدول الرئيسية التي سيتناولها هذا الفصل عن كثب. وفي كثير من الأحيان، يببالغ المحامون في إعطاء أهمية كبرى لدراسات الحالات التاريخية بينما يغفلون الاختلافات المهمة بين القضايا التاريخية والوقائع المعاصرة، فضلًا عن شح المعلومات المحددة عن تلك العمليات التاريخية.

وستوضح الأمثلة التالية لممارسات الدول الرئيسية والمعضلات الخاصة بها كيف تعمل الدول ما بعد الصراع بجد لوضع خطوات وإجراءات قانونية تنظم كيفية إعداد وتنفيذ إصلاحات الحوكمة في مرحلة ما بعد الصراع. وسيكون هذا التحليل المقارن أكثر فائدة بالنسبة للممارسين والباحثين.

ممارسات الدول الرئيسية

يستند هذا الفصل إلى حالات ممارسات الدول الرئيسية التالية في مناقشة مختلف المعضلات التي يواجهها أطراف مفاوضات السلام عند التعامل مع مسألة ضرورة إجراء تعديل دستوري وكيفية القيام بذلك بما يسهم

في تحقيق سلام دائم. كما تبرز الفقرات التالية العلاقة بين كل عملية سلام والتعديل الدستوري. يرجى الرجوع إلى الملحق للمزيد من المعلومات عن هذه الصراعات والمفاوضات والاتفاقات.

في اتفاقات دايتون بخصوص **البوسنة** – وهي مفاوضات مهدت لها الضربات الجوية لحلف الناتو والجمود العسكري والمفاوضات المكوكية الناجحة – أعد الوسطاء استراتيجية تفاوضية دراماتيكية وصارمة لإنهاء التفكك الكبير في يوغوسلافيا السابقة. حيث وافق الأطراف على مجموعة شاملة من الاتفاقات بعد أن تم احتجازهم في دايتون بولاية أوهايو لمدة ثلاثة أسابيع في نوفمبر 1995. وتضمن الملحق 4 من هذه الاتفاقات نص دستور كامل مكون من 12 مادة وملحقين فرعيين موزعين على عدة أجزاء. ونص الدستور الذي تم التفاوض عليه في دايتون على ترتيبات جديدة لتقاسم السلطة، واللامركزية، وقواعد المواطنة، وحقوق اللاجئين وحماية حقوق الإنسان. كما تم الاتفاق على الدستور وإنجاز اتفاق السلام من خلال إبرام مجموعة شاملة من الاتفاقات، بالاستفادة من الزخم الذي تحقق بعزل الأطراف بعيداً عن مجريات الصراع الدائر.

في عام 1991، سعت **كولومبيا** إلى إنهاء الصراع مع القوات المسلحة الثورية الكولومبية (فارك) وغيرها من الجهات المسلحة غير الحكومية من خلال تعديل دستورها لينص على انتقال واسع النطاق للسلطات إلى الجهات المحلية. فشلت هذه الجهود واستمر الصراع حتى عام 2016 عندما توصل الأطراف إلى اتفاق بشأن حزمة واسعة من التعديلات الدستورية. ونص الاتفاق على إصلاحات دستورية وقانونية لضمان التمثيل السياسي للحركة أو الحزب السياسي الجديد الذي شكله أعضاء سابقون في القوات المسلحة الثورية الكولومبية. جدير بالذكر أن الاتفاق قضى بأن يتضمن الدستور الكولومبي الأحكام الواردة في الاتفاق بخصوص إنشاء الولاية القضائية الخاصة للسلام -- التي شكلت حجر الأساس في عملية السلام والمصالحة -- بوصفها "مادة تتضمن أحكاماً انتقالية". وطُرح الاتفاق للاستفتاء لكن الشعب الكولومبي رفضه، ثم عدله البرلمان الكولومبي وصادقت عليه المحكمة الدستورية الكولومبية، ليتم تنفيذه بعد ذلك دون طرحه لاستفتاء ثان.

في أعقاب الحرب الأهلية واستفتاء عام عن تقرير المصير في **تيمور الشرقية**، أسس مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية للإشراف على المرحلة الانتقالية حتى استقلال البلاد عام 1999. ومُنحت الإدارة الانتقالية عددًا كبيرًا من السلطات الإدارية، بما في ذلك القضائية والتشريعية والتنفيذية. ولممارسة هذه السلطات، أعدت الإدارة عملية سريعة لصياغة الدستور خلال ستة أشهر شملت إجراء انتخابات في عام 2001. وبينما أسفرت العملية عن وضع دستور دخل حيز النفاذ بعد مرور عام واحد في عام 2002، لاحظ محللون وكتاب افتقار العملية إلى عنصر المشاركة العامة الكاملة بسبب سرعة وتيرتها.

وفي ديسمبر 1996، وقع أطراف الصراع في **غواتيمالا** اتفاق سلام شامل نص على تنفيذ عشرة اتفاقات سبق توقيعها خلال عملية السلام في الفترة بين عامي 1994 و1996. وتضمن الاتفاق سلسلة من التعديلات الدستورية التي هدفت إلى منح المجتمعات المهمشة والأصلية مزيداً من الحقوق والتمثيل والاعتراف، فضلاً عن إنجاز إصلاحات ديمقراطية رئيسية. وبعد توقيع اتفاق السلام، شارك الناخبون في استفتاء لاحق عن التعديلات الدستورية. وخلال حملة الاستفتاء، وجد الناخبون أنفسهم أمام عدد كبير من التعديلات والتحريف والتبسيط المفرط لتعديلات بعينها، مما أفشل الاستفتاء.

كان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، الذي صدر بمرسوم من سلطة التحالف المؤقتة في عام 2004، بمثابة دستور مؤقت للعراق حدد عملية صياغة دستور دائم خلال فترة ستة أشهر ونصف قابلة للتמיד. تأسست جمعية دستورية تألفت من 55 عضوًا من أعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية البالغ عددهم 275. وبعد الانتهاء من صياغة الدستور، تم تقديمه إلى الجمعية الوطنية وطرحه لاستفتاء عام. وفي أكتوبر من عام 2005، أقرّ الدستور بأغلبية الأصوات. ولضمان مشاركة السنّة في الاستفتاء بعد أن هددوا بمقاطعته، وافقت لجنة صياغة الدستور على إضافة تعديل شكّلت بموجبه لجنة مراجعة الدستور بعد انتهاء الاستفتاء، وأجرت هذه اللجنة المزيد من التعديلات على الدستور في عام 2007. وقد أعدت عملية الاستفتاء بحيث تضمن الحد الأدنى من دعم المكونات الرئيسية الثلاثة في العراق.

وفي محاولة لإنهاء الصراع بين ألبان كوسوفو والقوات الصربية في إقليم كوسوفو، بذل المجتمع الدولي جهود وساطة في عام 1999. واقترح الوسطاء إبرام اتفاق سلام، سمي باتفاق رامبويه، تضمن وضع دستور مؤقت مفصل لكوسوفو تتأسس بموجبه مؤسسات ديمقراطية جديدة تشرف عليها إدارة دولية. مع ذلك، فشل اتفاق رامبويه ولم تضع الحرب أوزارها إلا بعد تدخل إنساني من حلف الناتو. وأصدر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة قرارًا في وقت لاحق من ذلك العام يُخضع كوسوفو لإدارة بعثة الأمم المتحدة المؤقتة في كوسوفو. إلا أن الأمم المتحدة نقلت مسؤولياتها الإدارية تدريجيًا إلى السلطات المؤقتة، ثم إلى حكومة كوسوفو الدائمة. وفي عام 2001، أنشأت الأمم المتحدة إطارًا دستوريًا للحكم الذاتي المؤقت في كوسوفو لتيسير هذا الانتقال. وبعد مظاهرات عنيفة في عام 2004 ومفاوضات بوساطة أممية بين المسؤولين الكوسوفيين والصرب، أعلنت سلطات كوسوفو الاستقلال في عام 2008. وتم إقرار الدستور رسميًا في وقت لاحق من ذلك العام بعد صياغته على مدى عام سبق ذلك الإعلان.

في أعقاب الصراع العرقي بين السلافيين والألبان المقدونيين بعد عقد من استقلال مقدونيا عن يوغوسلافيا، تفاوض ممثلو أربعة أطراف سياسية مقدونية على اتفاق أوهريد الإطاري في عام 2001، حيث أنهى الاتفاق الصراع ونص على تعديلات محددة على الدستور المقدوني لمعالجة الدوافع الجذرية للصراع بين السلافيين والألبان المقدونيين. وركزت التعديلات على الاعتراف باللغات التي يتحدث بها ما لا يقل عن 20 في المائة من السكان كلغات إضافية في الدولة، وفرض تمثيل الأقليات في الحكومة، وأهداف اللامركزية في الحكومة الوطنية، وتعزيز هيئات الحكم المحلية.

في عام 2006، أنهى اتفاق السلام الشامل في نيبال نزاعًا مسلحًا دام 20 عامًا بين الحكومة النيبالية والحزب الشيوعي النيبالي. حيث نص الاتفاق على أن يضع الأطراف دستورًا مؤقتًا بناءً على تفاهم سابق مكون من 12 بندًا. وفي عام 2007، وضع البرلمان المعاد تشكيله دستورًا مؤقتًا حدد إجراءات التفاوض على الدستور المقبل وإقراره. وبعد عدة محاولات فاشلة لإنشاء الجمعية التأسيسية المكلفة بموجب الدستور المؤقت بصياغة الدستور الدائم، صيغ دستور دائم أخيرًا في يونيو 2015. وصوت لصالح الدستور ثلثا الجمعية الدستورية في دورتها الثانية، في ظل غياب حزب ماديشي الذي يمثل نسبة كبيرة من جنوب نيبال.

على مدى ثلاثة عقود، واجهت إيرلندا الشمالية صراعًا عرقيًا قوميًا بين الجمهوريين الكاثوليك والوحديين البروتستانت. وبعد سلسلة من الخطوات المدروسة لخلق بيئة تقضي إلى اتفاق سلام ناجح، انخرط أطراف الصراع المستمر لعقود في محادثات لعدة سنوات لإنجاز اتفاق سياسي بشأن الإصلاح الدستوري. وقرر الأطراف عرض الاتفاق، الذي أطلق عليه اسم اتفاق الجمعة العظيمة لعام 1998، على الاستفتاء في كل من إيرلندا الشمالية وجمهورية إيرلندا. وبعد حملة دامت شهرًا كاملًا، تمت الموافقة على هذا الاتفاق في

استفتاءات ناجحة أجريت في كل من إيرلندا الشمالية وإيرلندا. وأوجد الاتفاق آليات جديدة لتقاسم السلطة وإصلاحات سياسية للحكومة في إيرلندا الشمالية، مما أنهى الصراع الذي بدا عصياً على الحل.

انتهت حقبة الفصل العنصري في جنوب إفريقيا بتوقيع أطراف عملية السلام على الدستور المؤقت لعام 1993، الذي مثل خارطة طريق لتحويل جنوب إفريقيا إلى دولة ديمقراطية شاملة. وكجزء من مفاوضات السلام، اتفق الأطراف على دستور مؤقت بمثابة اتفاق سلام، كما حددوا عملية التفاوض بشأن دستور دائم. وعقد أعضاء الجمعية الدستورية المنتخبون والمحكمة الدستورية جلسات استماع وعقدوا مشاورات مع المجتمع المدني والممثلين السياسيين لتلقي الآراء بشأن مسودة الدستور. وصادقت المحكمة الدستورية على المسودة في عام 1996 بعد تلقي المقترحات العامة والمستفيضة من قبل الأفراد والهيئات العامة والتشاور معها. وكانت عملية صياغة الدستور شاملة ومدروسة للغاية أسفر عنها وضع دستور ينص على جوانب مهمة من حماية حقوق الإنسان وتأسيس نظام لا مركزي شبه اتحادي.

تم بموجب اتفاق السلام الشامل لعام 2005 بين السودان وجنوب السودان وضع دستور مؤقت للسودان نص على إجراء تعديلات مفصلة نوعاً ما على هيكل الحكومة في السودان للسماح بتقاسم السلطة بشكل كبير. كما نص الاتفاق على إنشاء مؤسسات منفصلة وإعداد ترتيبات الحكومة في جنوب السودان. وكان الدستور المؤقت بمثابة إطار للحكومة في جنوب السودان إلى أن أعلن رسمياً عن استقلال البلاد في عام 2011 بعد الاستفتاء، وهي عملية نص عليها الاتفاق كذلك. وفي تلك المرحلة، تفاوض جنوب السودان على صياغة دستور مؤقت آخر تم تمديده بصورة متواصلة حتى عام 2020.

بدأت أحدث عملية صياغة للدستور في اليمن بالتزامن مع انتقال السلطة بوساطة مجلس التعاون الخليجي في عام 2011 بهدف التعامل مع ثورات الربيع العربي. ودعا الاتفاق إلى عقد مؤتمر حوار وطني لمناقشة القضايا الرئيسية المتعلقة بالتعديل الدستوري. بعد ذلك، أذن مؤتمر الحوار الوطني بإنشاء لجنة صياغة دستور مؤلفة من 30 عضواً تتولى صياغته وفقاً لمخرجات المؤتمر. وكلفت اللجنة بإكمال صياغة الدستور في غضون ستة أشهر. وفي ظل تمرد الحوثيين، أعلن الرئيس عبد ربه منصور هادي تشكيل لجنة صياغة دستور تألفت من 17 عضواً مكلفة بعقد جلسات النقاش على مدار عام، وهو قرار قوبل بالانتقاد بسبب تمديد الإطار الزمني لصياغة الدستور وخفض عدد الممثلين من خطة الحوار الوطني. ومع أن اللجنة أنهت صياغة مسودة الدستور في عام 2015، لم يتم التوقيع على الدستور من قبل جميع الأطراف بسبب غياب الإجماع، وانزلق اليمن إلى حرب أهلية متعددة الأطراف مرة أخرى.

المعضلات

عندما يحاول أطراف الصراع حل مسألة التعديل الدستوري أثناء مفاوضات السلام، فإنهم يصطدمون بصورة متكررة بمجموعة شائكة من المعضلات الرئيسية، تشمل ما يلي: ما إذا كان يجب تناول التعديل الدستوري أثناء عملية السلام وكيفية تحقيق ذلك؛ وتوقيت تحديد وتنفيذ عمليات صياغة الدستور في مرحلة ما بعد الصراع؛ وما إذا كانت تجب صياغة دستور مؤقت؛ وما إذا كان ينبغي إجراء إصلاح دستوري من خلال تعديلات دستورية أو صياغة دستور كامل؛ وكيفية الموافقة على التعديلات الدستورية ووضعها في صيغتها النهائية؛ وما إذا كان ينبغي تضمين قضايا حقوق الإنسان وكيفية تحقيق ذلك.

تناول التعديل الدستوري أثناء عملية السلام

المعضلة الأولى التي يواجهها الأطراف هي ما إذا كان يجب تناول التعديل الدستوري أثناء عملية السلام وكيفية تحقيق ذلك. فالتعديلات الدستورية التي تركز على حل الصراع المباشر قد تعطل شرعية وفعالية الدستور على المدى الطويل. كما أن عملية السلام التي تستغرق أكثر مما ينبغي في التعامل مع المسائل الدستورية الصعبة والمثيرة للجدل قد تطيل أمد الصراع أو تؤدي إلى عملية سلام مستقرة لكنها قابلة للإنهيار والانزلاق إلى صراع.

تتطلب الاحتياجات المتناقضة لهذين الأسلوبين من الأطراف تحقيق توازن صعب. فقد حاول أطراف مفاوضات السلام حل المعضلة بطرق مختلفة، بما في ذلك صياغة دستور كجزء من اتفاق السلام، أو إلحاق نص الدستور بالاتفاق، أو وضع دستور مؤقت، أو الاتفاق على إجراءات مستقبلية (وجداول زمنية) لصياغة دستور جديد أو معدّل.

في الحالات التي يسعى فيها الأطراف إلى تعديل الدستور، غالبًا ما يلعب الدستور الحالي والإطار القانوني دورًا مهمًا ومعقدًا في مفاوضات السلام وعلاقته بالإصلاح الدستوري وتنفيذه. ويواجه الأطراف بعد ذلك معضلة تتعلق بكيفية تحقيق التوازن بين شرعية النظام الدستوري القائم والحاجة إلى إجراء تغييرات سريعة لاستيعاب عملية السلام.

أساليب حل معضلات الدستور/عملية السلام

خلال مفاوضات دايتون للسلام في البوسنة، اختار الوسطاء والأطراف حل هذه المعضلة بالموافقة على التفاوض بشأن كامل الدستور خلال المفاوضات. وكان الهدف من ذلك هو التعجيل في إنهاء حرب عنيفة بشكل خاص. وبعد سنوات من المحادثات الفاشلة، وفي ظل احتمال كبير لعودة الأطراف إلى القتال في الربيع، أعد الوسطاء استراتيجية تفاوض دراماتيكية وصارمة في دايتون. وخلال المحادثات، ناقش أطراف مفاوضات السلام بدايةً إمكانية صياغة الدستور بعد توقيع اتفاق السلام، إلا أنهم اعتبروا عملية صياغة الدستور النهائية وسيلة لتعزيز المكاسب التي حققوها في القتال واختاروا صياغة الدستور خلال المفاوضات. ونتيجة للمفاوضات المكوكية في دايتون، وافق الأطراف على مسودة دستور أرفقت بنص الاتفاق تحت عنوان الملحق 4.

وبإرفاق الدستور البوسني بالاتفاقات، لم يعد الوسطاء مضطرون إلى دعوة الأطراف إلى الاجتماع من جديد لإجراء مفاوضات جدلية حول الدستور المقبل، وذلك تحسبًا لتقويض السلام المؤقت المتفق عليه في دايتون. كما ألغى هذا الخيار إمكانية انسحاب أحد الأطراف من المفاوضات المقبلة.

أنجزت اتفاقات دايتون ككل مهمة شبه مستحيلة، حيث أنهت الحرب ومنحت تفويضًا بنشر 50000 جندي من الناتو لضمان السلام. غير أن صياغة دستور دائم خلال هذه المفاوضات عمقت الصراع القائم في شكل الحوكمة المستقبلية. فالمدة القصيرة التي مُنحت لصياغة الدستور لم تعط للأطراف الوقت اللازم لبناء الثقة أو تحقيق التقارب بين بعضهم البعض أو تصور مستقبل مشترك. وبدلاً من بناء دولة مستقبلية متماسكة، ركز كل طرف على ضمان عدم تمكن المجموعات العرقية الأخرى من الفوز بما اعتبروه قدرًا غير متناسب من السلطة. ونتيجة لذلك، فشل الأطراف في تشكيل حكومة وطنية فعالة.

وينعكس تأثير الأطراف القوي على الدستور ككل، مما يؤدي فعليًا إلى إطالة أمد التوترات العرقية القائمة أثناء المفاوضات. وتعكس آليات تقاسم السلطة بموجب الدستور البيئة المتوترة والانقسامات العرقية العميقة التي تنطوي عليها عملية صياغة الدستور. فتحديد الدستور لمتطلبات التناسب مع عدد أفراد الجماعات

العرقية في الحكومة الجديدة شجع الأطراف في النهاية على مواصلة حملاتهم والحكم وفق مصالح مجموعاتهم العرقية فقط. كما أن هذا الهيكل ضمن لسنوات قادمة تقديم الدعم للأحزاب السياسية المتطرفة في البوسنة مع غياب الدافع الكافي لتحقيق المصالحة أو الاعتدال السياسي.

كانت قضية الإصلاح الدستوري محور مناقشات مفاوضات السلام في جنوب إفريقيا، التي جرت بعد عقدين من الصراع بين قوات أمن الدولة وجماعات المعارضة المسلحة. فقد شكلت صياغة دستور جديد عبر التمثيل الصحيح مطلباً رئيسياً للمؤتمر الوطني الأفريقي. وفي عام 1993، أي بعد عامين من محادثات السلام متعددة الأطراف، توصل الأطراف إلى اتفاق سلام كان بمثابة دستور مؤقت إلى أن تم إقرار الدستور النهائي بعد ثلاث سنوات تقريباً. وحدد الدستور المؤقت الجدول الزمني لعملية صياغة دستور جديد وتأسست بموجبه محكمة دستورية مُنحت سلطة مراجعة مسودة الدستور النهائية.

في الدستور المؤقت، اتفق الأطراف على 34 من المبادئ الدستورية التي تحدد ملامح الدستور المستقبلي، وهو ما يمثل إجماعاً من النخبة على القضايا الدستورية الرئيسية. وأعدت هذه المبادئ لتكون ملزمة في الدستور المستقبلي، كما أنها شملت قضايا مثل مكافحة التمييز، والفصل بين السلطات، وحماية التنوع اللغوي، وتقاسم السلطة. وكجزء من اتفاق السلام/الدستور المؤقت، مُنحت المحكمة الدستورية المشكلة حديثاً سلطة إبطال مسودة دستور لا تتوافق مع هذه المبادئ. وكفلت هذه العملية متعددة الخطوات الحفاظ على الإجماع الذي تحقق في مفاوضات السلام الأولية في الدستور الدائم، مع السماح بالمرونة وعملية أكثر شمولية بمرور الوقت.

في كولومبيا، هدف اتفاق السلام لعام 2016 بين الحكومة الكولومبية والقوات المسلحة الثورية الكولومبية إلى إنجاز تعديل دستوري وإنشاء مؤسسات جديدة بغرض تحقيق العدالة الانتقالية. ولا يمكن إنجاز هذه الإصلاحات بصياغة اتفاق سلام فحسب. فعلى عكس العديد من الدول الأخرى الخارجة من الصراع، تتمتع كولومبيا بتاريخ طويل من التقيد بالمبادئ الدستورية والمراجعة القضائية. من هنا، لعبت المحكمة الدستورية الكولومبية دوراً كبيراً في تنفيذ اتفاق السلام لعام 2016، مما أدى إلى تحقيق "عملية سلام تستند إلى النظام القضائي بصورة كبيرة".

وخلال المفاوضات، اقترحت القوات المسلحة الثورية الكولومبية في البداية تشكيل جمعية تأسيسية لصياغة دستور جديد على أمل تحقيق إصلاحات جذرية وترسيخ شروط الاتفاق في بنود الدستور ككل، إلا أن الحكومة الكولومبية رفضت هذا المقترح حتى لا تؤدي مراجعة الدستور الشاملة إلى عرقلة عملية السلام. واستقر الأطراف على اعتماد مسار لتكريس البنود الرئيسية للاتفاق في الدستور من خلال عملية تعديل تقليدية. وعلى وجه التحديد، اتفق الأطراف على طرح اتفاق السلام لعام 2016 لاستفتاء شعبي ثم عرضه على المؤتمر والمحكمة الدستورية للمصادقة عليه.

وبعد فشل الاستفتاء في أكتوبر 2016، حيث صوت لصالحه أقل من واحد بالمائة، أعاد الأطراف التفاوض على أجزاء من الاتفاق ووقعوا اتفاقاً جديداً في 24 نوفمبر 2016. تضمن الاتفاق المنقح بنوداً تطلب من القوات المسلحة الثورية الكولومبية الإعلان عن الأصول التي تملكها وتسليمها إلى الحكومة لاستخدامها في دفع التعويضات وتعديل اللغة التي تعتبر جماعات دينية بأنها تقوض القيم الأسرية. وفرض الاتفاق المنقح كذلك مدة لتطبيق نظام العدالة الانتقالية أقصاها عشر سنوات، كما طالب المتمردين في القوات المسلحة الثورية الكولومبية بتقديم معلومات عن الاتجار بالمخدرات. وسعى أطراف مفاوضات السلام إلى تجنب

اللجوء إلى الاستفتاء مرة ثانية، وعمدوا بدلاً من ذلك إلى تمرير الاتفاق إلى المؤتمر الحاكم والمحكمة الدستورية، اللذان صادقا عليه.

تم سن القوانين المرتبطة باتفاق السلام كجزء من الدستور لتضمن هذه العملية شرط الحصول على أغلبية عالية مكونة من ثلثي أعضاء المؤتمر الحاكم للتراجع عن الاتفاق. فقد حاول الرئيس الكولومبي إيفان دوكي في عام 2019 تعديل شروط الولاية القضائية الخاصة للسلام المدرجة في اتفاق السلام استجابة للاحتجاجات العامة على التساهل المفرط مع المتمردين السابقين في تطبيق آلية الاتفاق. مع ذلك، وقفت عتبة أغلبية الثلثين عائقاً أمام جهوده للحصول على موافقة المؤتمر، ورفضت المحكمة الدستورية التغييرات باعتبارها غير دستورية. وتم تضمين بنود اتفاق السلام في الدستور الحالي بموافقة المؤتمر والمحكمة الدستورية كوسيلة لتمكين العملية من دعم الدستور القائم وشرعية سيادة القانون الحالية.

وعندما لا يتمكن الأطراف المتفاوضون من الاتفاق على دستور نهائي أثناء مفاوضات السلام، فقد تقرر الإدارة الدولية أسلوب حكم الدولة فور توقيع اتفاق السلام وتحديد طريقة صياغة الدستور المستقبلي، كما هو الحال في كوسوفو.

في عملية السلام في كوسوفو، وبعد شهر من المفاوضات لإنهاء الصراع المسلح، نص اتفاق رامبويه على وضع دستور مؤقت تم بموجبه إنشاء مؤسسات ديمقراطية جديدة في البلاد، بيد أن الممثلين الصرب لم يوقعوا على الاتفاق وبالتالي لم يدخل الدستور المؤقت حيز النفاذ. وبتدخل من الناتو، مرر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم 1244، الذي حدد مساراً لإدارة دولية انتقالية في كوسوفو.

تولت الإدارة الدولية الحكم في كوسوفو في الوقت الذي تم فيه نقل المسؤوليات تدريجياً إلى الحكومة المؤقتة، وتم تكليف الإدارة الدولية بالإشراف على حل الوضع النهائي لكوسوفو وانتقال كوسوفو إلى حكومة دائمة ومستقلة.

وفي عام 2005، تم تكليف المبعوث الخاص للأمم المتحدة مارتي أهتيساري بالإشراف على مفاوضات الوضع النهائي لكوسوفو. وبعد 17 جولة من المفاوضات بين المسؤولين الكوسوفيين والصرب، صدر تقرير نهائي أوصى بإنشاء هيكل للحكومة ودعا إلى إنشاء لجنة دستورية تعينها الهيئة التشريعية المؤقتة. وبدأت اللجنة الدستورية بعد ذلك بوقت قصير في صياغة دستور نهائي بحلول نهاية عام 2007. وفي فبراير من عام 2008، أعلنت كوسوفو استقلالها وأنها ستوافق على وضع دستور في غضون 120 يوماً، وصدقت جمعية كوسوفو على دستور دائم بعد فترة من المشاورات العامة.

وبالنسبة للمراحل الأولى من الإشراف الدولي، ليس من المرجح مشاركة سكان الأقليات في كوسوفو مشاركة بناءة في عملية صياغة الدستور. وفي حين يعتقد الكثيرون بصورة معقولة أن العملية تأخرت طويلاً دون أي داع، سارت كوسوفو في نهاية المطاف على طريق السلام الدائم وتمت صياغة الدستور بإحكام ليعمل كإطار لديمقراطية فعالة وشاملة للجميع.

وفي حالة محادثات السلام السودانية، اتفق الأطراف على بدء مفاوضات صياغة الدستور بعد اختتام المفاوضات متعددة المسارات. وقد أعدت هذه المفاوضات بشكل طبيعي لتضمن تمثيلاً أوسع للمجتمع السوداني، في ظل تركيز مفاوضات جوبا على التوصل إلى اتفاق بين الدولة والمناطق المهمشة مثل دارفور وجنوب كردفان والنيل الأزرق والشمال والشرق.

ولكي لا تؤدي المفاوضات الدستورية إلى إلغاء نتائج اتفاق جوبا أو إجراء تعديل جوهري عليه، بين الأطراف ضرورة إيلاء السلام المتفق عليه أهمية أكبر من المرسوم الدستوري اللاحق. واتفق الأطراف على تضمين اتفاق جوبا أو إرفاقه في المرسوم الدستوري، وعلى أن يتم تعديل المرسوم في حال كان هناك تناقض بينه وبين اتفاق السلام في سبيل حل هذا الصراع.

وتبرز تحديات خاصة في كل طريقة يعتمد عليها الأطراف لتضمين التعديل الدستوري في عملية السلام. وللحد من المخاطر المحتملة، يتخذ الأطراف قرارات استراتيجية تتعلق بتوقيت العملية الدستورية وأنواع المراجعات الدستورية التي يتم إجراؤها وكيفية اعتماد هذه العملية في نهاية المطاف.

التوقيت

المعضلة الأخرى التي يواجهها الأطراف في مراحل مبكرة من عملية السلام هي المدة التي يجب أن تستغرقها عملية التعديل الدستوري، سواء كانت جزءاً من مفاوضات السلام أو عملية منفصلة تبدأ بعد توقيع اتفاق السلام. والسؤال هو: متى يجب البدء بتطبيق عملية التعديل الدستوري بعد توقيع الاتفاق؟

إذا جرت مفاوضات صياغة الدستور في وقت مبكر جداً، فقد يلقي الصراع بظلاله على المناقشات وقد يرسخ الأطراف جوانب الصراع في الدستور. وعادة ما تكون عملية صياغة الدستور قصيرة الأمد إقصائية أو متحيزة إلى الجماعات المسلحة السابقة. في حين خلصت إحدى الدراسات العملية الأخيرة إلى أن طول عملية صياغة الدستور يحقق سلاماً أكثر استدامة لأنها تمنح الأطراف الوقت اللازم لبناء الثقة وترتيب الحل الوسطي العملية.

في المقابل، إذا انتظر الأطراف لصياغة الدستور وقتاً أطول مما يجب، قد تفقد التغييرات الرئيسية زخمها ويُستأنف الصراع. فطول المدة لا يؤدي بالضرورة إلى دمج المزيد من الأطراف. وفي بعض الحالات، يأخذ الصراع شكل انتفاضات شعبية ضد حكومات إقصائية، وقد يكون الدمج أكثر فائدة إذا ما أنجز بعد وقت قصير من انتهاء الصراع. وفي هذه الحالات، قد تعتمد النخب الفاعلة إلى تمديد الإطار الزمني بشكل استراتيجي لإقصاء المزيد من الأطراف من العملية بمرور الوقت وإضعاف زخم النتائج الجدية.

ويتعين على الأطراف ضمن الإطار الزمني الكلي تحديد الوقت المناسب للتفاوض بشأن المسائل الخلافية بوجه خاص. فالتفاوض بشأن المسائل المثيرة للانقسامات في مرحلة مبكرة جداً قد يعني أن تعرقل النقاشات المحتملة سير العملية أو تحول دون إحراز تقدم بشأن مسائل أخرى. ولتجنب مثل هكذا نتائج، كثيراً ما يرجئ الأطراف المسائل الخلافية إلى وقت آخر من خلال صياغة مبادئ عامة أو إجراء عمليات تعديل بسيطة أو إيكال القرارات إلى الهيئة التشريعية المستقبلية. وقد تساعد هذه الأساليب الأطراف على التغلب على النقاط الشائكة للتوصل إلى اتفاق، إلا أن إرجاء القضايا إلى مرحلة متأخرة من العملية قد يخلق تحديات مستقبلية في تفسير الدستور أو تنفيذه.

ولتحقيق التوازن في التعامل مع مصادر القلق هذه، يلجأ الأطراف والوسطاء إلى خيارات معقدة وتوقعات بخصوص بدء التعديل الدستوري وطول مدته وتسلسله. وفي كثير من الأحيان، ترتبط مسائل التوقيت بدور الوسطاء والصراع. في المقابل، تحدد القرارات المتعلقة بالتوقيت مدى وطبيعة الإصلاح، فضلاً عن شرعية الدستور على المدى البعيد.

أساليب حل معضلة التوقيت

استمرت مفاوضات السلام في إيرلندا الشمالية، التي تضمنت تعديلات دستورية كبيرة، لمدة 22 شهرًا. وكان الغرض من هذه المدة الطويلة هو الوصول إلى اتفاقات تدريجية ودمج الجهات الفاعلة الرئيسية غير الحكومية في العملية. وبدأت المفاوضات بمحادثات صغيرة بين الأطراف، تلاها عقد انتخابات اختار فيها الشعب المفاوضين من خلال نظام تصويت يضمن دمج أطراف ثانوية. وتسبب الدمج التدريجي لمفسيدي انتخابات محتملين وأطراف ثانوية وجماعات المجتمع المدني في تبني الأطراف لمواقف معتدلة، مما ساعدهم على التغلب على مرحلة الجمود السابقة.

واستفادت المفاوضات من تعاضم الجهود التي دامت لعدة سنوات لمعالجة دوافع الصراع وخلق بيئة مواتية للسلام. وفي السنوات التي سبقت المفاوضات، حُفِّزَت الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية على التحول إلى أحزاب سياسية والعمل في إطار العملية السياسية، كما بذلت الأطراف جهودًا لمعالجة الأسباب الجذرية للصراع، بما في ذلك التمييز في التوظيف. واستفادت العملية كذلك من التغييرات في السياسة البريطانية وزيادة التنسيق بين الحكومتين البريطانية والإيرلندية وزيادة المشاركة الأمريكية. وانتهت المفاوضات في أبريل 1998 بإعلان اتفاق الجمعة العظيمة. وبعد حملة دامت شهرًا واحدًا، تمت الموافقة على الاتفاق من خلال استفتاءات ناجحة في كل من إيرلندا الشمالية وإيرلندا.

غير أن الأطراف والوسطاء قد لا يملكون في الغالب سوى وقت قصير لمعالجة المسائل الدستورية قبل استئناف الصراع. فبعد اندلاع الانتفاضة الشعبية والحرب الأهلية في اليمن، تفاوض مجلس التعاون الخليجي للتوصل إلى اتفاق بشأن مستقبل اليمن يرسم خارطة تشكيل حكومة انتقالية ويضع دستورًا جديدًا للبلاد.

وتضمن الجدول الزمني لعملية صياغة الدستور خمسة أشهر لإجراء حوار وطني شامل وأربعة أشهر أخرى لصياغة الدستور، يعقبها استفتاء دستوري وانتخابات. وأعدت العملية بحيث تمنح فترة زمنية قصيرة للمشاركة العامة للإيحاء بوجود التماسك الوطني اللازم لوضع دستور دائم.

ورغم أن مؤتمر الحوار الوطني مدد ولايته إلى عشر أشهر، فإن العدد الكبير من المشاركين البالغ 565 مشاركًا جعل من الصعب التوصل إلى اتفاق كامل بشأن القضايا الرئيسية. فرغم أن المشاركين اتفقوا على النظام الفيدرالي للدولة، إلا أنهم لم يتمكنوا من الاتفاق على عدد كيانات الدولة الفرعية أو الحدود. وبعد شهرين من اختتام أعمال مؤتمر الحوار الوطني، عين الرئيس اليمني المؤقت عبد ربه منصور هادي لجنة صياغة الدستور المكونة من 17 عضوًا لصياغة الدستور الجديد بناءً على نتائج الحوار الوطني، وفوضت هذه اللجنة بالعمل على إعداد الدستور الجديد خلال عام واحد.

وبخلاف الدور الإيجابي للانتعاش الاقتصادي التدريجي في إيرلندا الشمالية، قوض التدهور الاقتصادي في اليمن الثقة بشكل تدريجي مع استمرار العملية. وبعد فترة وجيزة من إنشاء لجنة صياغة الدستور، أوقفت الحكومة الانتقالية اليمنية دعم الوقود مما أدى إلى احتجاجات حاشدة عجلت باندلاع أزمة واضطرابات استفاد منها الحوثيون للانتقال إلى صنعاء. ويجدر الذكر أن الأطراف رأوا ضرورة وضع دستور جديد لاستعادة السلام، كما استمرت المفاوضات طوال فترة الصراع المتجدد، حتى أن لجنة صياغة الدستور "غادرت البلاد" إلى أبو ظبي في الإمارات العربية المتحدة لتتمكن من العمل في بيئة آمنة. وفي ظل استمرار عمل لجنة صياغة الدستور، تدهور الاقتصاد والوضع الأمني في البلاد بصورة سريعة. وبعد يومين من نشر مسودة الدستور، رفض الحوثيون النظام الفيدرالي المقترح واشتعل الصراع المسلح في اليمن بعد ذلك بفترة وجيزة.

أتاح الجدول الزمني لصياغة الدستور اليمني متسعاً من الوقت للمشاركة العامة ومداومات الخبراء، لكن الأطراف لم يستفيدوا من هذا الجدول الزمني وتأخروا في التوصل إلى إجماع بشأن قضايا الحوكمة الرئيسية. وتبين الضرر الذي سببه عدم إعطاء الأولوية للإصلاح الاقتصادي بالتوازي مع إصلاح هيكل الدولة، حيث أدى الاقتصاد المتعثر وإيقاف دعم الوقود إلى تقويض العملية السياسية.

وفي تيمور الشرقية، حاولت الإدارة الانتقالية حل هذه المعضلة من خلال وضع جدول زمني قصير مدته ثلاثة أشهر لتشكيل حكومة جديدة بسرعة. ففي مارس 2001، أصدرت الإدارة الانتقالية اللائحة رقم 2001/2، التي حددت عملية صياغة الدستور بحيث تشرف فيها الإدارة الانتقالية على انتخابات الجمعية التأسيسية. وأعطيت الجمعية التأسيسية بعد ذلك مهلة ثلاثة أشهر لصياغة الدستور الجديد. ورغم تمديد المهلة إلى ستة أشهر، اعتُبرت صياغة الدستور في تيمور الشرقية خلال ستة أشهر العملية الأقصر خارج إطار اتفاق السلام.

وبينما تولت القوات الدولية المسؤوليات الأمنية والإدارية خلال الفترة الانتقالية، ركزت القيادة الانتقالية المحلية على صياغة الدستور الجديد وسمحت بعملية صياغة الدستور في زمن قصير نسبياً الاستفادة من الزخم اللازم للانتقال السلمي وإرساء سيادة القانون بسرعة.

في المقابل، خلق هذا الإطار الزمني القصير عدة تحديات نحو تحقيق سلام دائم، وانتقدت الجماعات الساخطة الجدول الزمني على اعتبار أنه يخدم مصالح الإدارة الدولية ويهدف إلى تحقيق مكاسب سريعة ومنخفضة التكلفة، لا مصالح تيمور الشرقية بعيدة المدى. كما تساءلت جماعات المجتمع المدني، التي انتقدت العملية بأنها متعجلة، عما إذا كان قرار تطبيق جدول زمني قصير سببه وجود تهديد حقيقي بالعنف أو ما إذا كان التهديد مبالغاً فيه لتبرير وضع جدول زمني أقصر.

قصر الفترة الزمنية المخصصة لانتخابات الجمعية التأسيسية أدى إلى فوز جماعة المعارضة السابقة، فريتيلين، بأغلبية المقاعد، بينما عانت مجموعات صغيرة وحديثة العهد في الحصول على التمثيل، وبالتالي سيطر طرف واحد على الجمعية. وبسبب فوز جماعة فريتيلين بهذه الأغلبية، لم يعد لديها أي حافز لتقديم التنازلات إلى المجموعات الأصغر أو فرض قيود دستورية على السلطات التنفيذية.

إضافة إلى ذلك، وبسبب افتقار تيمور الشرقية إلى تجربة سابقة في التمثيل السياسي، قليل هم أعضاء الجمعية التأسيسية الذين امتلكوا الخبرة السياسية أو الدراية بالقضايا الرئيسية التي تجب معالجتها في عملية صياغة الدستور. ولم يتح الإطار الزمني القصير الذي حددته الإدارة الانتقالية للأعضاء الوقت الكافي لتطوير المهارات والمعرفة اللازمة، مما ولد الشعور بالإحباط والتهميش عند بعض الأعضاء وناخبهم.

وفي نيبال، سعى الأطراف المتفاوضون إلى منح الوقت الكافي لتقوم جمعية تأسيسية متنوعة وشاملة بصياغة دستور دائم. وعلى الرغم من ذلك، أعيق سير العملية عن قصد لكسب المزيد من الوقت وتمكين النخبة من إعادة السيطرة على عملية صياغة الدستور. فقد بدأت العملية في نيبال بعد اندلاع حرب أهلية استمرت 10 سنوات بين الملكية والمتمردين الماويين بسبب الإقصاء السياسي والاقتصادي. وفي عام 2006، كسرت حركة شعبية ضخمة الجمود العسكري بعد أن شارك الملايين في الاحتجاجات والعصيان المدني. وكفل الزخم الذي تحقق من خلال هذه الحركة بدء عملية صياغة الدستور بحيث تشمل فئات واسعة من المجتمع.

ولتلبية مطالب المايين والأقليات، وافقت الأحزاب السياسية على انتخاب جمعية تأسيسية لصياغة الدستور الجديد. ونص الدستور المؤقت على إجراء انتخابات لهيئة مؤلفة من 601 عضواً يكون أمامها عامان لمناقشة الدستور الجديد والتداول بشأنه وصياغته، فكانت أول جمعية منتخبة شاملة بصورة ملفتة من حيث التمثيل الإقليمي والعرفي والجنساني. ودعت جماعات المجتمع المدني أيضاً إلى زيادة التمثيل بإنشاء لجنة المرأة وخمس لجان تمثل الأقليات المهمشة تاريخياً.

انخفضت بصورة استراتيجية أعداد النخب السياسية الراضة للخطط التي اقترحتها الأغلبية، وهو ما أضعف زخم هذه الخطط بمرور الوقت. وخارج نطاق مفاوضات السلام، تلاعب بالعملية المتفق عليها لتحقيق السلام عدد من الأطراف مثل النخب التي لم تملك الكثير من النفوذ في البداية. وعلى سبيل المثال، سعت النخب من خلال تأجيل التصويت في الجمعية التأسيسية الأولى إلى تجنب التصويت على الإصلاحات المقترحة واستنزفت كل الوقت المتاح للجمعية. وفي انتظار انتخاب جمعية تأسيسية ثانية تألفت من مشاركين أقل تمثيلاً للمجتمع من الأولى، عملت النخب مع هيئة أبدى أعضاؤها استعداداً أكبر لخدمة مصالح هذه النخب.

وعندما ثبتت فعالية المماثلة في تجنب إصلاحات هامة، دامت العملية أربع سنوات بعد أن كان من المقرر أن تستغرق سنتين فقط. ولم توافق الجمعية التأسيسية على وضع دستور جديد إلا بعد أن ضرب زلزال البلاد حرفياً وهز المؤسسة السياسية.

وفي جنوب إفريقيا، أثبتت المماثلة الاستراتيجية في القضايا الخلافية فعاليتها في دفع العملية الدستورية إلى الأمام. فقد كافح أطراف مفاوضات السلام للتوصل إلى اتفاق بشأن قضايا استخدام الأراضي وتوزيعها. ويعتقد المؤتمر الوطني الأفريقي، الذي يمثل غالبية السود في جنوب إفريقيا، أن إصلاح الأراضي ضروري لتحقيق المساواة الاقتصادية. حيث سعت مجموعات داخل المؤتمر الوطني الأفريقي إلى تقويض فرص الحماية الدستورية للممتلكات القائمة وإلى ضمان الإصلاح الزراعي في المستقبل. في المقابل، ظل الحزب الوطني، الذي مثل البيض في جنوب إفريقيا، ملتزماً بحماية حقوق الملكية الحالية وسعى للحصول على دعم دولي من خلال تقديم تصور بأن إعادة توزيع الأراضي ستسبب انعدام الأمن الغذائي.

ولحل هذه المسألة، اتفق القائمون على صياغة الدستور على لغة تسلط الضوء على المبادئ الرئيسية مثل "الحصول العادل على الأرض". كما منح هؤلاء الحكومة المستقبلية القدرة على اتخاذ تدابير لجبر التمييز التاريخي في حيازة الأراضي لكن دون تسمية برامج بعينها. وسمح هذا بوجود نظام قابل للتغيير تحدده الجمعية الوطنية بجنوب إفريقيا وقادر على تضمين معلومات جديدة كالأدلة على إفراط الحزب الوطني في التعبير عن المخاوف من انعدام الأمن الغذائي. وبارجاء هذه القضية للتعامل معها الهيئة التشريعية المستقبلية، توصل الأطراف إلى اتفاق يخلق ديمقراطية فعالة ومنصفة ويمنح في نفس الوقت الحكومة المستقبلية المرونة اللازمة لمواجهة التحديات المستقبلية.

ثمة معضلة أخرى تواجه أطراف مفاوضات السلام وهي مسألة اختيار دستور مؤقت أو دائم كجزء من تدابير إصلاح الحكومة في مرحلة ما بعد الصراع، وهو خيار يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالعديد من المفاضلات التي تمت دراستها في هذا القسم المتعلق بالتوقيت.

الاختيار بين الدستورين الدائم والمؤقت

بينما يتطلع أطراف الصراع إلى إعداد دستور جديد للدولة، فإنهم يواجهون معضلة الاختيار بين وضع دستور دائم فوراً وإعداد صيغ مؤقتة للفترة الانتقالية. ويمكن تطبيق أي من الأسلوبين ضمن اتفاق السلام أو كنتيجة لعملية ما تُعدّ بعد الاتفاق وبموجبه.

و غالباً ما يرغب أطراف مفاوضات السلام، المستعدون لاستخدام العملية الدستورية في إحداث تغييرات في هيكل الدولة ومدى الشمول والإصلاح القانوني، في رؤية دستور دائم ينشأ عن الاتفاق موضع التفاوض أو في أقرب وقت ممكن بعد اختتام المفاوضات. مع ذلك، ولأن الأطراف كثيراً ما يعملون على تسوية النزاعات من خلال اتفاقات تفاوضية بدلاً من الانتصارات العسكرية المباشرة، فمن غير المرجح أن تتوصل الجهات المسلحة الحكومية وغير الحكومية المنخرطة في الصراع المسلح إلى إجماع بسهولة حول الركائز الأساسية لهيكل دولة دائم وجديد.

وكثيراً ما يعتبر المنظرون السياسيون إعداد الدستور لحظة حاسمة تشكل عقداً اجتماعياً يستند إلى فهم موحد لـ "الشعب والدولة والأرض". وفي واقع الأمر، تقتقر معظم الدول في أعقاب الصراع مباشرة إلى هذا الفهم الموحد. ولا تزال الكثير من الدول تعاني من موجات العنف وتكافح لتحقيق توافق كاف في الآراء بين الفصائل المتنافسة لضمان وقف الأعمال العدائية. مع ذلك، قد يكون من الصعب محاولة إجراء تغييرات هيكلية عميقة ودائمة خلال هذه الفترة الجدلية. وقد يكون من "السابق لأوانه" البدء بوضع نظام دستوري جديد في إطار قانون في الوقت الذي لم تُتجز فيه العديد من الإجراءات الأمنية والإنسانية المباشرة المنصوص عليها في اتفاق السلام، وربما لم تبدأ بعد.

ومن الطرق التي اتبعتها أطراف مفاوضات السلام للتغلب على هذه المعضلة اعتماد دستور مؤقت قبل صياغة دستور دائم. حيث تعرّف الدساتير المؤقتة بأنها "وثائق تأسيسية ترسخ سيادة القانون لفترة من الزمن ريثما يوضع دستور نهائي مدروس بعناية". ويمكن فهم هذه الدساتير من حيث وظيفتها على أنها "أطر سياسية مؤقتة تتيح للنخب المتنافسة مواصلة التفاوض حول الخلافات الأساسية في المستقبل القريب".

ووفقاً للبيانات الصادرة عن برنامج أوبسالا لبيانات الصراع، أصبحت الدساتير المؤقتة أكثر انتشاراً بشكل ملحوظ في العقود الثلاثة الماضية، خاصة في الدول الخارجة من الصراع. فمنذ عام 1990، كان ثلثا الدول التي اعتمدت دساتير مؤقتة هي من الدول الخارجة من الصراع والتي تنتشج لهذه الدساتير المؤقتة بشكل خاص لأنها توفر سبيلاً للاتفاق على حلول وسط أولية بخصوص الإطار السياسي للدولة، مع الإبقاء على فرصة إعادة التفاوض وإتاحة الوقت للأطراف لبناء الثقة والتوصل إلى إجماع.

وينطبق ذلك بصفة خاصة في الحالات التي يواصل فيها الأطراف ارتكاب أعمال عنف متفرقة أو منخفضة الدرجة. وقد يؤدي اعتماد دستور مؤقت إلى خلق الاستقرار اللازم لقبول الأطراف للإصلاحات الهيكلية الأولية والمشاركة في عملية أكثر شمولاً لتحقيق إصلاح طويل الأجل بموجب الدستور الدائم. ووفقاً لدراسة أجريت مؤخراً، يمكن للفترة الانتقالية أن "تمنح الأطراف فاصلاً زمنياً هاماً لإعادة بناء الثقة، وأن تساعد على التأكيد على المواقف للوصول إلى التوافق المطلوب بخصوص مسائل معقدة أو جدلية، وأن تمكن القائمين على وضع الدستور من اختبار الترتيبات السياسية والمؤسسية الجديدة، وأن تسمح بمشاركة عامة أكثر جدوى".

مع ذلك، لا يمكن للدستور المؤقت أن يكون مجرد وسيلة لمرور الوقت بينما يأمل الأطراف في تحقيق السلام. ففي دول ما بعد الصراع، قد يدمر الصراع العديد من مؤسسات الدولة. وحتى إن كان الدستور

مؤقتًا، فإنه يظل دستور الدولة للفترة الانتقالية. وبهذه الطريقة، فإن الدستور المؤقت "قد يخدم الهدف الأهم المتمثل في وضع خارطة طريق إدارية للتعجيل في إعداد البنية التحتية الأساسية لنظام حكم جديد، مع السماح بالمرونة لاختبار ما يصلح وما لا يصلح قبل الاتفاق على الشكل النهائي للترتيبات المؤسسية".

ويمكن لأطراف مفاوضات السلام وضع دساتير مؤقتة "قوية" تقدم عرضًا مفصلاً لطريقة حكم الدولة أو دساتير مؤقتة "ضعيفة" لا تقدم سوى وصفًا محدودًا.

ويتوصل الأطراف على الأرجح إلى إجماع على دستور ضعيف بشكل أسرع من التوصل إلى دستور أكثر شمولاً. واعتمادًا على الظروف العسكرية والسياسية، قد تعتبر الأطراف الدستور الضعيف الخيار الوحيد القابل للتطبيق في ذلك الوقت، مع اعتبار أن المسائل الرئيسية سيتم التعامل معها عند صياغة دستور دائم لاحقًا. ومع ذلك، قد تؤدي إحالة المسائل الجديدة إلى مرحلة صياغة الدستور الدائم إلى إعاقة فرص صياغته من الأساس. وقد يسعى الأطراف إلى تمديد الفترة الانتقالية لتأخير أو حتى منع إقرار الإصلاحات الهيكلية الرئيسية.

ومن الفوائد التي يحددها الأطراف في الفترة الفاصلة بين توقيع اتفاق السلام وصياغة دستور نهائي يمهد له دستور مؤقت شمول فئات أكبر من خلال عملية صياغة دستور دائم والمصادقة عليه. فتاريخيًا، تمت صياغة دساتير على عجل بعد الصراع مباشرة من قبل "ثلة من النخب" غالبًا ما كانوا من المقاتلين الذكور السابقين أو الخبراء الفنيين غير المنتخبين الذين لا يمثلون ما هو مقبول شعبيًا. وعادة ما تتطلب العملية الأكثر تشاركية وقتًا أطول لأنها تنطوي على المشاركة العامة و/أو التثقيف و/أو التشاور.

أساليب حل معضلة الفرق بين الدستوريين الدائم والمؤقت

في عام 2004، اعتمد الصومال الميثاق الاتحادي الانتقالي للجمهورية، الذي تضمن وضع دستور مؤقت مخصص للفترة الانتقالية. ونحيت مسائل شائكة جانبًا مثل تقاسم الثروة لتبنت فيها لاحقًا جهات تشريعية اعتمدتها الحكومة الاتحادية الانتقالية. وواصل الصومال التفاوض بشأن القضايا الأكثر تحديًا إلى أن اعتمد دستوره لعام 2012، والذي كان أكثر تفصيلًا. فقد خصص الدستور الدائم، على سبيل المثال، فصلًا كاملًا عن الأراضي والممتلكات والمبادئ البيئية الذي استرشد به في توزيع هذه الموارد بين الحكومة الوطنية والولايات التابعة لها. كما تضمن الدستور تفاصيل أكبر بكثير حول مواضيع مثل نقل السلطة وهيكل الدولة والمهام البرلمانية.

وفي حالات أخرى، يفضل الأطراف التفاوض على دستور مؤقت مفصل "قوي" كجزء من اتفاق السلام. فعلى سبيل المثال، ينص الفصل الأول من اتفاقات رامبوييه على وضع دستور مؤقت ومفصل لكوسوفو معد بعناية وبما يكفي من التفصيل لإنشاء مؤسسات ديمقراطية جديدة معنية بالحكم الذاتي في كوسوفو. وهو تفصيل تقتضيه حقيقة أن جمهورية صربيا حرمت كوسوفو من حقها في تقرير المصير الداخلي ولم تنشئ مؤسسات ديمقراطية قائمة أو هيئة قضائية عادلة ومحايدة وملزمة بسيادة القانون وقت مفاوضات رامبوييه.

من ناحية أخرى، فإن اختيار دستور مؤقت "ضعيف"، وإن كان أكثر ملاءمة في كثير من الأحيان، قد يعيق عمليات إصلاح الحوكمة الدائمة في مرحلة ما بعد الصراع، كما هو الحال في نيبال. فقد أدى دستور نيبال المؤقت لعام 2007 إلى إنشاء هيكل حوكمة تمثيلي جديد ليحل محل النظام الملكي، لكنه لم يتضمن اتفاقات حول خصائص الحوكمة الرئيسية للدولة. وفشل الأطراف في الاتفاق على نظام الدولة الفيدرالي أو النظام

الانتخابي أو الكيانات القضائية، من بين جوانب أخرى، وتفاوض الأطراف وعقدوا جولات تفاوض جديدة حول هذه القضايا لسنوات دون إحراز تقدم ملموس.

وكما سبقت الإشارة في قسم "معضلة التوقيت"، اغتتمت النخب السياسية في نيبال، التي حصلت على التمكين بموجب الدستور المؤقت، الفرصة لتعطيل إقرار دستور دائم حتى تحتفظ بالسلطة لأطول فترة ممكنة. حيث يمثل هذا التعطيل مشكلة خاصة عندما لا تتضمن الاتفاقات المؤقتة الضعيفة ضوابط وتوازنات وحماية مدنية كافية.

على سبيل المثال، منح الدستور الانتقالي لجمهورية جنوب السودان لعام 2011 السلطة التنفيذية سلطات أكبر وغير متناسبة للتعويض عن ضعف الحوكمة في بعض مؤسسات الدولة المستقلة حديثاً. في المقابل، لم يفرض الدستور الانتقالي سوى قيود محدودة على السلطة الرئاسية. فقد حدد الدستور، على سبيل المثال، ولاية مدتها أربع سنوات للرئيس، لكنه لم يحدد عدد الولايات التي يجوز أن يحكم الرئيس فيها. علاوة على ذلك، لم ينشئ الدستور إلا الحد الأدنى من الهيئات الأكثر شمولاً أو تشاركية التي كان بإمكانها تعويض غياب السلطة التنفيذية. وإلى جانب غياب الدقة في عملية صياغة الدستور الدائم، أتاح الدستور المؤقت الضعيف للسياسيين في جنوب السودان التلاعب به ليخدم مصالحهم.

ويحاول العديد من الأطراف تنظيم الفترة الفاصلة بين الدساتير المؤقتة والدائمة بإضافة بنود إلى الأولى تتعلق بعملية وضع دستور نهائي. فالدستور المؤقت لكوسوفو المتضمن في اتفاقات رامبويه، على سبيل المثال، كُتب بغرض حكم كوسوفو لثلاث سنوات، وفي خضم تلك المرحلة "عُقد اجتماع دولي لتحديد آلية التسوية النهائية لكوسوفو بناء على إرادة الشعب، وآراء الجهات ذات العلاقة، وجهود كل طرف بخصوص تنفيذ هذا الاتفاق ووثيقة هلسنكي الختامية، وكذلك لإجراء تقييم شامل لتنفيذ هذا الاتفاق والنظر في المقترحات المقدمة من أي طرف لاتخاذ تدابير إضافية".

تختلف الفترة بين إقرار الدستور المؤقت والدستور الدائم اختلافاً كبيراً. فبعض الدول كالعراق تنتقل من مرحلة مؤقتة إلى مرحلة نهائية خلال سنة أو سنتين، بينما تستغرق دول أخرى ككوسوفو ونيبال حوالي عقداً من الزمان، وفي حالات معينة مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا قد تتجاوز العملية 10 سنوات. ويحدد سياق الصراع ودوافعه، التي يسعى الأطراف إلى التغلب عليها بإصلاح الحوكمة بعد انتهاء الصراع، ما إذا كان الفاصل الزمني بين الدساتير المؤقتة والدائمة يدعم أو يعرقل إقامة سلام دائم.

وعند النظر في إقرار الدستور المؤقت، من الجيد أن يضع الأطراف في اعتبارهم أن إمكانات الدستور المؤقت في تخفيف حدة الصراع ليست هي الحل النهائي لوضع الدساتير في دول ما بعد الصراع. ففي الفترة بين عامي 1990 و2015، "عادت 14 من أصل 18 إلى 20 دولة وضعت فيها دساتير مؤقتة في المناطق المتضررة من الصراع إلى حالة الصراع أو لم تشهد أي هدوء على الإطلاق". كما أن أي دولة خارجة من الصراع وتسعى إلى وضع ترتيبات دستورية جديدة ستواجه عقبات كذلك. فتعديل الدستور بعد انتهاء الصراع يمثل تحدياً مضمناً قد يكون فيه وضع الدساتير المؤقتة مفيداً وإن انطوى على صعوبات خاصة.

الاختيار بين التعديل ووضع الدستور الكامل

هناك معضلة رئيسية أخرى تواجه الأطراف عند التفاوض على السلام وهي الاختيار بين تعديل الدستور الحالي أو صياغة دستور جديد تماماً. فكثيراً ما يمثل هذا النقاش خلافات أعمق حول طبيعة إصلاحات

الحوكمة بعد انتهاء الصراع، وقد يساء استخدام الأهمية الرمزية لعملية تعديل الدستور أو صياغة دستور جديد لتضليل الأطراف بشأن طبيعة الإصلاحات.

ويعتمد القائمون على تعديل الدستور الحالي على هيكل الدستور السابق لأن ذلك يساعدهم على التركيز بصورة أدق على إجراء تعديلات تستهدف دوافع الصراع على وجه الخصوص. وفي حالات أخرى، قد يؤدي إدخال تعديل على إطار دستور قديم إلى تقويض فرص العملية في إحداث التغييرات المطلوبة. وقد يُعدّ التعديل الدستوري مستساعاً بشكل خاص إذا اقتصر فيه نقاط الخلاف بين الأطراف على عدد قليل من بنود الدستور.

وتقدم عملية صياغة الدستور الجديد وعوداً ببداية جديدة يعتمد عليها الأطراف في تصور مستقبل جديد للبلاد. وتتطلب هذه العملية الأكثر تفصيلاً وقتاً أطول ونقاشاً مستفيضاً وينطوي عليها اختلافات كبيرة محتملة.

وقد تبدو مناقشة الاختيار بين تعديل الدستور وصياغة دستور جديد للوهلة الأولى وكأنها تمرين ذو طابع فني، إلا أنها كثيراً ما تكشف عن صراعات أعمق حول طبيعة ونطاق الإصلاح اللازم لحل الصراع. وقد يسعى الأطراف ذوو النفوذ الأكبر أو المناصب الأعلى لمناقشة عمليات التعديل بهدف تقييد فرص الإصلاح والحد من المدخلات، بينما غالباً ما تدعو الجهات الفاعلة غير الحكومية إلى صياغة دستور جديد من خلال إجراءات تعكس رؤية أكثر شمولاً للدولة المستقبلية.

أساليب حل معضلة الاختيار بين التعديل والدستور الكامل

نص اتفاق أو هريد الإطاري في مقدونيا على تعديل الدستور الحالي، واتفق الأطراف بموجبه على مجموعة من التعديلات الدستورية عالجت الدوافع الرئيسية للصراع دون إعادة صياغة الدستور برمته.

وعدّل الاتفاق عدة مواد في الدستور المقدوني لتأكيد وتنظيم "التمثيل العادل للأشخاص المنتمين إلى جميع الطوائف في المؤسسات العامة على جميع المستويات وفي جوانب الحياة العامة الأخرى". وشملت التعديلات الاعتراف الرسمي بالمتحدثين بلغات الأقليات وتقديم أشكال الحماية والخدمات لهم، وتوسيع هامش حرية التعبير الديني، وتوضيح الفصل بين الدين والدولة، وتأسيس لجنة للعلاقات بين الطوائف.

وبدلاً من إعادة صياغة الدستور المقدوني بأكمله، جرت صياغة التعديلات مباشرة لمواجهة الإقصاء وجوانب أغفلها الدستور السابق مثلت أحد دوافع الصراع المجتمعي والانقسامات التي أدت إلى اندلاعه. وبالتركيز على البنود المرتبطة بالصراع فقط، أتاحت عملية التعديل للأطراف التفاوض وإدخال التعديلات على اتفاق السلام بوتيرة سريعة.

وفي حين تنطوي التعديلات الدستورية على إمكانية إجراء عملية أكثر ملاءمة وكفاءة لإصلاح الحوكمة بعد انتهاء الصراع، لا يكون الأمر كذلك دائماً. ففي عملية السلام في غواتيمالا، استخدمت النخب عملية التعديل لتضمين عدد كبير من الإصلاحات المستقبلية، مما أربك الناخبين وسبب التعتيم على الإصلاحات الرئيسية.

وفي اتفاق السلام في غواتيمالا عام 1996، صاغ أطراف مفاوضات السلام 15 تعديلاً دستورياً واسع النطاق شمل الاعتراف رسمياً بالشعوب الأصلية لغواتيمالا، وإجراء إصلاحات تتعلق بدور الشرطة والقوات المسلحة، وتحديد عدد النواب في البرلمان، وتعزيز السلطة القضائية، واستحداث خدمة قضائية مهنية وتحديد واجبات الرئيس تجاه القوات المسلحة واختصاص المحاكم العسكرية.

أدخل المشرعون خلال المداولات البرلمانية 45 تعديلاً إضافياً، ليصل مجموعها إلى 50 تعديلاً قبل إجراء الاستفتاء العام بفترة وجيزة. وبسبب عشرات التعديلات على قضايا غير ذات صلة، استخدم منتقدو الاتفاق هذه التعديلات لضخ قدر هائل من المعلومات إلى الناخبين لإساءة فهم التعديلات والإفراط في تبسيطها في حملات الاستفتاء. وفي عملية الاستفتاء نفسها، صوت الغواتيماليون على أربعة أسئلة حول فحوى التعديلات الـ 50، بالإضافة إلى الاتفاق المؤلف من 297 صفحة، ورفض الناخبون جميع التعديلات المقترحة في النهاية.

وفي حالات أخرى، قد تُؤطر الحكومة استراتيجياً الإصلاح الدستوري كجزء من عمليات التعديل لتحجيم نطاق الإصلاحات في نظر الجمهور كما كان الحال في جنوب السودان.

تضمن اتفاق السلام الشامل لعام 2005 بين السودان وجنوب السودان وضع دستور مؤقت لجنوب السودان. وعندما حصل جنوب السودان على استقلاله، شرعت الحكومة الجديدة في عملية تحويل الدستور المؤقت إلى دستور انتقالي تمت صياغته أثناء مفاوضات السلام في المقام الأول من جانب أعضاء حزب واحد، هو الحركة الشعبية لتحرير السودان، إلى جانب حكومة السودان. وبالنظر إلى الطبيعة الإقصائية لهذه العملية، أملت جماعات المجتمع المدني في جنوب السودان أن ينطوي على تحويل الدستور المؤقت إلى دستور انتقالي شمول فئات أكبر.

ولتجنب إشراك الجمهور في تفاصيل العملية، ادعت حكومة جنوب السودان الجديدة أن العملية لا تمثل صياغة دستور جديد، بل تشمل تعديلات محدودة فقط. كما ادعت الحكومة أن العملية لم تتعدى كونها "مراجعة فنية" لتعديل الدستور، في محاولة منها لتجنب دعوات لانخراط فئات أكبر في صياغة الدستور. وبدلاً من ذلك، رتببت الحكومة لعقد اجتماع للجنة صغيرة للمراجعة الفنية وعينت أعضاء فيها من الحركة الشعبية لتحرير السودان.

واستجابت الحكومة للضغوطات بأن سمحت بانضمام العديد من الأعضاء إلى لجنة المراجعة الفنية من خارج الحركة الشعبية لتحرير السودان، على الرغم من أنهم مثلوا أقلية. وقدم ادعاء الحكومة تبريراً فضفاضاً لعملية إقصائية لأن الدستور المؤقت أورد بالتفصيل تعديلات محددة لم تنقيد بها الحكومة.

وفي كثير من الأحيان، يتوافق الجدل حول الاختيار بين تعديل الدستور أو صياغة دستور جديد مع صراعات أكبر بشأن مقدار الإصلاحات التي يريد الأطراف أن يعكسها الدستور في مرحلة ما بعد الصراع. وعلى سبيل المثال، أصبحت هذه القضية ديناميكية رئيسية لعملية السلام السورية التي تركزت في النهاية على مفاوضات بشأن الإصلاح الدستوري.

وفي عام 2012، عينت الحكومة السورية لجنة مصغرة لتعديل دستور عام 1973 بحيث سمح الدستور المنقح بتعدد الأحزاب واستحدث نظاماً تنافسياً في الانتخابات الرئاسية. مع ذلك، اعتبرت العديد من أحزاب المعارضة هذه الإصلاحات غير كافية وشككت في عملية إقرارها. ورغم معارضة عملية التعديل، ما انفكت الحكومة تتجنب القيام بإصلاحات أعمق كان من المرجح أن تتضمنها وثيقة جديدة تكون نتاجاً لعملية أكثر ديمقراطية.

ولا تزال مسألة المضي في تعديل الدستور أو صياغة دستور جديد نقطة خلاف رئيسية. ففي عملية السلام السورية في عام 2019، أي بعد خمس سنوات من مفاوضات السلام، ظل النظام السوري يؤكد على أنه لن

يقبل سوى التعديلات على دستور عام 2012 القائم أصلاً. في المقابل، أصرت المعارضة السورية المعتدلة على ضرورة وضع وثيقة جديدة تمامًا لضمان إصلاح فعال وحيوي للدولة السورية.

وعندما ينخرط الأطراف في عملية حقيقية لصياغة دستور جديد تمنح الوقت الكافي للمداولات والمناقشات، قد يوفر الدستور الجديد الأساس الضروري لعقد اجتماعي جديد. ففي جنوب إفريقيا، لعبت المناقشات حول طبيعة الإصلاح الدستوري دورًا محوريًا في عملية السلام. ومنذ استقلال جنوب إفريقيا عن بريطانيا، قاوم السود الإقصاء العنصري الذي تضمنته عمليات صياغة الدستور. وبالمثل، قاومت جماعات المعارضة محاولات الحكومة تهدئتها من خلال تعديل بعض تفاصيل الدستور مع الاحتفاظ بهيكله العام. وأصرت مؤسسات مثل المؤتمر الوطني الأفريقي على أن الدستور الجديد سيكون كافيًا لأنه صيغ في عملية شاملة تضمن تمثيل السود في جنوب إفريقيا بشكل مباشر.

وبعد عقدين من الصراع بين قوات أمن الدولة وجماعات المعارضة المسلحة، بالإضافة إلى الضغط الخارجي المتزايد نحو التغيير، رضخت حكومة جنوب إفريقيا البيضاء لعقد مفاوضات سرية مع المؤتمر الوطني الأفريقي أدت إلى توقيع اتفاق السلام الوطني في عام 1991. وبهدف اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية الجديدة، التي ستشكل كذلك هيئة صياغة الدستور، أجريت أول انتخابات لا عنصرية في عام 1994.

وبعد ذلك بعامين، وضعت الجمعية التأسيسية دستورًا جديدًا وصادقت عليه في مايو 1996. وجرى الترحيب بالدستور الجديد باعتباره إنجازًا تاريخيًا ودستورًا نموذجيًا. كما نجح الدستور في تحويل البلاد إلى ديمقراطية ما بعد الفصل العنصري وقدم شرعة حقوق واسعة النطاق تضمنت الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية الشاملة.

لم يمح الدستور الجديد بالكامل تركة الاستعمار التي استمرت بسبب التوزيع غير المتكافئ للأرض والثروة، لكنه نجح في إنتاج عملية سياسية يمكن من خلالها التفاوض سلميًا على إجراء إصلاحات مستمرة. وشجعت شرعية الدستور الجديد، لا سيما العملية التي صيغ من خلالها، على استمرار التفاوض بشأن المظالم بواسطة المزيد من التعديلات، مما وفر أساسًا وعملية جديدين للإصلاحات السلمية المستمرة.

ولا يضمن هيكل الدستور بالضرورة نتيجة معينة أو يحل صراعات أعمق. وسواء تم تعديل الدستور أو أعيدت صياغته، قد تسبب تركة الصراع إضعاف توقعات العملية وأهدافها المقصودة، مما يحد من إصلاح الحوكمة في مرحلة ما بعد الصراع أو يوسع نطاقه بطرق مفاجئة.

الاستفتاءات

سعى أطراف مفاوضات السلام التي تتناول القضايا الدستورية أكثر من أي وقت مضى إلى إنجاز اتفاق السلام، أو الدستور الناتج عن عملية يحددها الاتفاق، من خلال استفتاء عام. فقد يكون الاستفتاء العام خيارًا جيدًا، لا سيما في الحالات التي يستبعد فيها الجمهور من عملية الصياغة. وعندما تتجح الاستفتاءات، فإنها ترسخ للاتفاق العام في اللحظات الحاسمة وبالتالي توفر الشرعية الأساسية التي قد تجعل من الدستور الجديد أساسًا لسيادة القانون.

ومع أن الاستفتاء العام خيار جيد، إلا أنه محفوف بالمخاطر لأن الرأي العام يتغير بسرعة. ففي بيئة متوترة بعد انتهاء الصراع، قد يصعب توقع توجهات الرأي العام أو السيطرة عليها. وجدير بالذكر كذلك أن تمييز

إرادة الجمهور أمر صعب، وفي بعض الحالات، يسيء الأطراف تفسير هذه الإرادة بصورة خطيرة. فعندما يخضع الجمهور لحملة مكثفة لإقناعه للتصويت بـ"لا" في الاستفتاء، قد تكون النتيجة هي تمرير الجمهور للاستفتاء خلافاً لرغبة الأطراف والوسطاء المعنيين. إضافة إلى ذلك، لا يوجد هناك "جمهور" واحد في العديد من مجتمعات ما بعد الصراع، بل مجموعات مميزة ومتعددة الهويات. وفي هذه الحالات، قد تجدد عملية التصويت ذات المحصلة الصفرية التوترات العرقية والسياسية التي أدت إلى اندلاع الصراع أو زادت من حدتها.

أساليب حل معضلة الاستفتاءات

بعد وقت قصير من توقيع اتفاق الجمعة العظيمة، أجرت إيرلندا الشمالية استفتاءً على الاتفاق. وبما أن غالبية المفاوضات جرت بطريقة سرية عبر القنوات الخلفية، اعتُبر إجراء استفتاء عام خطوة هامة لكسب موافقة الجمهور وشرعيته.

وحتى يدخل الاتفاق حيز التنفيذ، كان لا بد من الحصول على أغلبية بسيطة من تصويت الناخبين بـ "نعم". وبالنظر إلى الانقسام الشديد بين الطوائف القومية والوحدوية، قد يؤدي التصويت بالأغلبية مع وجود الانقسام الحاد بين الجانبين إلى تعميق الانقسامات. مع ذلك، تم تمرير الاستفتاء بأصوات الأغلبية بنسبة 71.1 في المائة، كما حاز الاتفاق على موافقة الأغلبية في كل طائفة. إضافة إلى ذلك، بلغ عدد المشاركين في الاستفتاء 81.1 في المائة من الناخبين، مما أضفى شرعية على النتائج كوسيلة لترجمة الإرادة الشعبية.

ولعل الإطار الزمني القصير الذي فصل بين توقيع الاتفاق والاستفتاء قد ساهم في نجاحه، بدليل أن شعبية الاتفاق بلغت ذروتها فور توقيعه. وقد يكون الحضور القوي لـ «حملة نعم» في المجتمع المدني، والتي عملت بصورة مستقلة عن الأطراف السياسية، قد ساعد في تفادي بيئة ونتائج الانقسام السياسي في هذا الاستفتاء. وبموافقة الأغلبية من كلا الطائفتين بعد وقت قصير من توقيع الاتفاق، حقق الاستفتاء الشرعية المطلوبة في مفصل مهم من الإصلاح الدستوري الذي تم التفاوض عليه كجزء من اتفاق الجمعة العظيمة.

مع ذلك، قد يكون من الصعب في المجتمعات المنقسمة الخارجة من الصراع تحديد أفضل السبل لتقييم إرادة الشعب دون إدامة الانقسام أو حرمان الأقليات من حق التصويت. فبعد التدخل العسكري الأمريكي في عام 2003، صاغ العراق دستوراً دائماً وطرحه للاستفتاء العام في 15 أكتوبر 2005. ومع أن هدف الاستفتاء كان منح "الشعب" الفرصة للإدلاء بصوته، ظل الشعب العراقي منقسماً بشدة على أسس عرقية حددت هيكل الاستفتاء ونتائجه.

وأثناء مناقشة الأطراف لهيكل الاستفتاء عند صياغة القانون الإداري الانتقالي، اقترح العرب الشيعة، وهم يمثلون أغلبية السكان في البلاد، شرط الحصول على الأغلبية البسيطة للموافقة على الاستفتاء. وبدلاً من ذلك، اقترحت الجمعية الوطنية الكردستانية إجراء استفتاء يتطلب موافقة الأغلبية في إقليم كردستان. وكحل وسط، اتفقت المجموعتان على تطبيق حق النقض "الفعلي"، بحيث يحق لثلاث محافظات، مثل محافظات دهوك وأربيل والسليمانية الكردية الثلاث، رفض الدستور إذا صوت ثلثا المشاركين في تلك المحافظات بـ "لا". ومع أن الهدف من هذا الهيكل هو تعزيز المكانة الكردية في المفاوضات، مُنح السنة فرصة استخدام حق النقض أيضاً. وفي ظل هذا التهديد، بذل الوسطاء جهوداً مضنية في الأيام التي سبقت الاستفتاء لتأمين ما يكفي من أصوات السنة لتمريره.

تمت الموافقة على الاستفتاء بأغلبية كبيرة في المحافظات ذات الأغلبية الشيعية والكردية، في حين صوتت ضده المحافظات الثلاث ذات الأغلبية السنية. جدير بالذكر أن نسبة التصويت بـ "لا" تجاوزت الثلثين في اثنتين فقط من تلك المحافظات، إلا أن أصوات المحافظة الثالثة لم تكن كافية لمنع تبني الدستور. وفي حين أن هذه النتيجة سمحت للعملية الدستورية بالمضي قدماً، سلط تقارب نسب الأصوات الضوء على الانقسامات العرقية المستمرة التي عكستها طريقة اعتماد الدستور الدائم.

وطُرحت كذلك التعديلات التي صيغت في مفاوضات السلام في غواتيمالا لاستفتاء وطني أُجري في مايو 1999. وكما هو مذكور أعلاه، فقد تضمن الاستفتاء أربعة أسئلة يعبر الناخبون بالإجابة عليها عن موافقتهم على 50 تعديلاً دستورياً أو رفضهم لها. ومنحت التعديلات المزيد من الحقوق والتمثيل والاعتراف بالطوائف الأصلية والمهمشة من خلال الاتفاق بخصوص هوية وحقوق الشعوب الأصلية. كما أعلن الاتفاق أن غواتيمالا دولة "متعددة الأعراق والثقافات واللغات"، وهو تحول كبير عن الهيكل الدستوري السابق للبلاد، الذي أدى إلى تهميش أغلبية شعوبها الأصليين.

وبينما أعد الاستفتاء كوسيلة لضمان قبول الاتفاقات النهائية شعبياً، تسببت الطبيعة الازدواجية للاستفتاء والبيئة السياسية المتوترة المحيطة به في تقويض هذا الهدف. وبتقليص 50 بنداً تفصيلياً عن تقديم التنازلات، منح الاستفتاء منتقديه فرصة الاستخفاف بالتعديلات وما تمثلها. واستفادت حملة التصويت بـ "لا" من الارتباك الواسع بسبب اختزال محتوى الاتفاقات في الانقسامات العرقية والدينية المألوفة وشجعت النخب على التصويت ضد الاستفتاء بناءً على مخاوف عرقية عبر عنها أغلبية السكان الأصليين.

إضافة إلى ذلك، كان الاستفتاء مفتوحاً من الناحية الفنية لمشاركة جميع الناخبين المسجلين، إلا أن وصول أغلبية السكان الأصليين للمشاركة كان محدوداً نسبياً لأن معظمهم كان يعيش في مناطق ريفية. وبسبب ضعف حملات تثقيف وتوعية الناخبين، إلى جانب التعديلات السريعة في اللحظات الأخيرة، لم يفهم العديد من شعب المايا الأصليين الاستفتاء أو آثاره المحتملة. في حين لم يستطع الكثير ممن استوعب أهمية الاستفتاء تحمل تكاليف الرحلات إلى المراكز البلدية حيث تم إجراء التصويت عليه، بقي آخرون في منازلهم بسبب مخاوف مشروعة من أعمال انتقامية عنيفة ردًا على التصويت بـ "نعم".

ونتيجة لذلك، شارك 18.5 في المائة فقط من الناخبين المسجلين في الاستفتاء، صوت ثلثاهم ضد الاستفتاء. وبدلاً من شمول فئات أكبر، سمحت عملية الاستفتاء للنخب بسحب تنازلات سابقة تحت غطاء "الرأي العام" مع استخدام الطابع النهائي للاستفتاء بشكل فعال لإغلاق الباب أمام المناقشات المستقبلية.

في كولومبيا، اختار الأطراف إجراء استفتاء على اتفاق السلام لعام 2016، حيث اتفقت كل من القوات المسلحة الثورية الكولومبية والحكومة الكولومبية على ضرورة تحقيق شكل من أشكال القبول الشعبي لإضفاء الشرعية على الاتفاق والإصلاح الدستوري المتضمن فيه واللدان تم التفاوض عليهما بشكل أساسي خلف الأبواب المغلقة. وفي حين فضلت القوات المسلحة الثورية الكولومبية أن تقوم جمعية تأسيسية بمناقشة المسودة والموافقة عليها، خشيت الحكومة من أن يفتح ذلك الباب لإعادة صياغة الدستور بأكمله. اتفق الأطراف بدلاً من ذلك على استفتاء شعبي دعمته استطلاعات الرأي المبكرة، التي توقعت تصويتاً قوياً بـ "نعم" بناءً على دعم الجمهور لمعظم بنود الاتفاق.

وفي الأشهر التي سبقت الاستفتاء، ضيقت حملات المنتقدين الإعلامية على أكثر بنود الاتفاق إثارة للجدل، أي العفو العام الفعلي عن متمردي القوات المسلحة الثورية الكولومبية السابقين. هذا التركيز على البند

الأكثر إثارة للجدل غير بشكل فعال القصد من الاستفتاء في أذهان الناخبين من التصويت على عدد من القضايا العامة إلى تصويت على هذا البند وحده، مما جعل المزيد من الناخبين يعارض الاتفاق. وإلى جانب إقبال الناخبين المنخفض، ساعد هذا التحول في ضمان رفض اتفاق شعبي آخر بأغلبية بسيطة، مما قوض بصورة كبيرة من شرعية الاتفاق العامة في لحظة حاسمة. وفي نهاية المطاف، أثبتت هذه المقامرة الكبيرة أن "ما اكتسب ببناء السلام ضاع في ضعف التمثيل". ولم تكن جميع البنود متساوية في نظر الناخبين، وهو ما جعل التصويت على عدد من بنود الإصلاحات الدستورية الهامة أمرًا بالغ الصعوبة.

ولترسيخ الرأي العام وشرعية الدستور الجديد، قد ينظر الأطراف إلى الاستفتاءات على أنها الحل الأسهل. فعلى أرض الواقع، اختار الأطراف بوتيرة متزايدة وضع الدساتير من خلال الاستفتاءات، ومن المرجح أن يستمروا في اعتمادهم على الاستفتاءات كأداة لتحقيق النتائج المرجوة على المستوى الشعبي. ومع ذلك، قد تعتبر الاستفتاءات مقامرة محفوفة بالمخاطر، حيث يتعين على الأطراف تحديد مدى استعدادهم للمخاطرة بفقدان المكاسب التي حصلوا عليها من صياغة الدستور.

حقوق الإنسان

ركز هذا الفصل حتى الآن على العمليات التي يتفق عليها أطراف مفاوضات السلام لإصلاح الحوكمة في مرحلة ما بعد الصراع، بما في ذلك مدى ضرورة تضمين الإصلاح الدستوري في عملية السلام وكيفية تحقيق ذلك، والتوقيت، وصياغة الدستور وتعديلاته، والاستفتاءات. ومع ذلك، يولي الأطراف أحياناً أهمية لمواضيع جوهرية معينة في الدساتير مثل حقوق الإنسان بحيث يتم تضمينها في اتفاق السلام لتصبح جزءاً من الشكل الجديد للحكومة في مرحلة ما بعد الصراع.

وخلال مفاوضات السلام، يواجه الأطراف خيار تضمين بنود حقوق الإنسان في الاتفاق وكيفية تحقيق ذلك. وفي هذا الصدد، يجب على الأطراف تحديد أنواع حقوق الإنسان التي يتعين تضمينها في دستور ما بعد الصراع، سواء أكانت حقوق الإنسان الأساسية فقط أم تلك التي تشمل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وبذلك، يسعى الأطراف في كثير من الأحيان إلى تحقيق التوازن بين الربط بين حقوق الإنسان الواردة في المعاهدات الدولية من جهة والتعارض المحتمل مع المعايير الثقافية أو الدينية القائمة في الدولة من جهة أخرى.

وتُعرّف حقوق الإنسان عموماً بأنها "الحماية المتساوية (بموجب سيادة القانون) للأفراد أو الجماعات داخل الدولة القومية من قبل الحكومة والمنظمات غير الحكومية وأفراد الحماية الخاصة". وكثيراً ما اعتُبر انتهاك حقوق الإنسان، سواء كانت السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، دافعاً من دوافع الصراع. فعندما يحوّل التمييز الصادر عن مجموعة أو حكومة ما أوجه عدم المساواة أو الامتيازات المجتمعية القائمة إلى أسباب العداء بين الهويات الجماعية، تظهر احتمالية الحراك الجماعي والصراع الداخلي في الدولة. ومنذ التسعينات، وكجزء من محاولات حل الصراعات، باتت حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ من دوافع الصراع وصنع السلام.

وتؤثر الضغوط المفروضة على مفاوضات السلام نفسها بخصوص التوقيت ودمج أصحاب المصلحة وسياق الصراع على طبيعة بنود حقوق الإنسان المفصلة في اتفاق السلام. فعند سعي الأطراف إلى حل المعضلات المتصلة بتضمين حقوق الإنسان في دساتير ما بعد الصراع، يتعين عليهم التعامل مع سلسلة من المفاضلات. وعند صياغة اتفاق السلام ودستور ما بعد الصراع، كثيراً ما يواجه الأطراف ضغوطاً للتوصل

إلى اتفاق سريع لحل الصراع، وهو ما قد يدل على حقيقة تضمين حقوق الإنسان في النص النهائي للدستور وطريقة تحقيق ذلك. وفي الوقت نفسه، غالبًا ما يهدف الأطراف القائمون على صياغة دستور ما بعد الصراع إلى إعداد وثيقة حكم الدولة، إن لم يكن تغييرها بشكل جوهري، لسنوات قادمة.

وتحدّد الطرق التي يقرر بها الأطراف المتفاوضون تحقيق التوازن بين المصالح المتضاربة أحياناً ما إذا كانت حقوق الإنسان متضمنة في الدستور بشكل محدد أو بالإشارة إلى اتفاقات حقوق الإنسان القائمة، سواء تم تضمين هذه الحقوق من منظور أساسي أو أكثر شمولاً أو تم تضمين سياق ثقافي محلي في الدستور.

صياغة الحقوق أو التأكيد على قانون دولي قائم لحقوق الإنسان؟

يمكن تضمين حقوق الإنسان بصورة منفردة في نص دستور ما بعد الصراع أو اتفاق السلام لتجنب الغموض وإدراج حقوق معينة خاصة بخصائص الدولة. حيث يمكن هذا النهج أطراف الاتفاق من تحديد شروطهم الخاصة فيما يتعلق بحماية وتأمين حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

فقد تضمن دستور جنوب إفريقيا المؤقت لعام 1993، الذي مثل نهاية الفصل العنصري وتحول جنوب إفريقيا إلى دولة ديمقراطية، فصلاً عن الحقوق الأساسية كرس مبادئ المساواة في 29 قسماً منه مع تفصيل هذه الحقوق والحريات المتعلقة بالحياة والكرامة وحرية التجمع وتأسيس الجمعيات والحركات والمشاركة السياسية والعدالة والنشاط الاقتصادي والملكية واللغة. وسعى هذا القسم المفصل من الدستور المؤقت أساساً إلى التمييز بين مستقبل جنوب إفريقيا وماضيه الذي أسس للتمييز العنصري وحرّم غالبية السكان من حقوق الإنسان. كما وضع دستور جنوب إفريقيا لعام 1996 حقوق الإنسان في إطار رسمي ضمن شرعة الحقوق وصفها نص الدستور بـ "حجر زاوية الديمقراطية في جنوب إفريقيا".

وبدلاً من ذلك، اختار بعض الأطراف تعزيز حقوق الإنسان وحماية الأقليات من خلال دساتير ما بعد الصراع واستناداً إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية.

واحتلت حقوق الإنسان سلم الأولويات في الجدول الزمني المزدحم والعاجل لصياغة اتفاقات دايتون، التي تضمنت ملاحق عن العديد من قضايا حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق اللاجئين والنازحين. ونص الملحق 6 من هذه الاتفاقات على أن يكفل الأطراف حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دولياً لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتهم، إلى جانب إرفاق 16 ميثاقاً واتفاقاً دولياً لحقوق الإنسان في تذييل الملحق.

وأكد الدستور الجديد للبوسنة الوارد في اتفاقات دايتون على "وجوب التطبيق المباشر" لقانون حقوق الإنسان الأوروبي وأن "تكون للقانون الأولوية على جميع القوانين الأخرى". وأثبت تضمين النص الذي يشير مباشرة إلى الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وبروتوكولاتها في الدستور الجديد رغبة البوسنة في أن تتضمن قوانين الدولة أعلى مستويات حماية حقوق الإنسان. ويتأكد الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان في دستور البوسنة واتفاق السلام الخاص بها، سعى الأطراف في دايتون إلى تثبيت رؤيتهم للبوسنة ما بعد الصراع من خلال إجماع دولي بشأن حقوق الإنسان المحددة واستخدام النص ذاته في تعريف وحفظ وحماية تلك الحقوق.

واعتمد تطبيق هذه الرؤية الشاملة لحقوق الإنسان في البوسنة على درجة وعي المواطنين البوسنيين بحقوقهم المكتسبة. ويتأكد البوسنة على مجموعة من المعاهدات في وثيقة الحكم تكون بذلك قد أثبتت

التزامها بحقوق الإنسان، إلا أن الجمهور لم يكن على دراية كافية بمضمون تلك الحقوق الدقيق دون تفصيلها.

وفي الصومال، جمع الدستور المؤقت الضعيف لعام 2004، وهو الميثاق الاتحادي الانتقالي للبلاد، بين هذين الأسلوبين لتضمين حقوق الإنسان في دستور ما بعد الصراع. فقد تضمن الميثاق بنداً يقضي باعتراف الصومال بالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي هو طرف فيها وتنفيذها، ثم قدم بالتفصيل قائمة مفصلة ومحددة بحقوق الإنسان الأساسية والاجتماعية والاقتصادية. ومع أن هذا الدستور الضعيف لم يتناول جميع القضايا التي مثلت دوافع الصراع، حسبما ذكر سابقاً في هذا الفصل، اختار الأطراف إضافة هذه القائمة المفصلة بحقوق الإنسان.

الحقوق الأساسية أم الموسعة؟

بمجرد أن يقرر الأطراف المتفاوضون تضمين حقوق الإنسان في دستور ما بعد الصراع، يجب عليهم تحديد نوع هذه الحقوق: هل هي حقوق أساسية أم حقوق موسعة، بما في ذلك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

كما يقرر بعض أطراف مفاوضات السلام تضمين الحقوق الأساسية فقط في دساتيرها بعد انتهاء الصراع، بحيث تشمل الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 أو الحقوق السياسية، كذلك المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

خلال عملية السلام في كوسوفو، التي جرت في خضم صراع عرقي مدمر، اختار واضعو الدستور حسب اتفاقات رامبويه إعطاء الأولوية لحقوق الإنسان الأساسية في الاتفاقات، والتي نصت بوجه عام على أن تكفل جميع السلطات والمؤسسات في كوسوفو حقوق الإنسان المعترف بها دولياً وتلتزم بها. يجدر الذكر أن الاتفاقات تنص صراحة على أن تطبق في كوسوفو مباشرة الحقوق والحريات التي تنص عليها الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وبروتوكولاتها، أي تلك المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية. وبقدر أكبر من التحديد، نص الدستور على توسيع وتجسيد الحقوق السياسية القائمة على الهوية للقوميات الوطنية في كوسوفو، والتي كانت من دوافع الصراع الرئيسية. في المقابل، لم يحدد الدستور الحقوق القائمة على أساس اقتصادي رغم أنه أتاح لبرلمان كوسوفو فرصة المصادقة على اتفاقات حقوق الإنسان المعترف بها دولياً.

وقد يختار أطراف آخرون في مفاوضات السلام أن تتضمن دساتير ما بعد النزاع نظرة أكثر توسعاً لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في العمل أو الملكية. والأهم من ذلك، إذا اتبع الأطراف نهجاً أكثر تشدداً إزاء حقوق الإنسان في دستور ما بعد الصراع دون متابعة تطبيق جميع جوانب تلك الحقوق، فقد يضعف ذلك شرعية الحقوق الأساسية التي تستند إليها الحقوق الموسعة.

فدستور جنوب إفريقيا لما بعد الصراع لعام 1996، الذي حفز الانتقال من مرحلة الفصل العنصري، تطبقت تضمين حقوق الإنسان الأساسية والاجتماعية والاقتصادية على حد سواء. وكان الدستور نتاج مفاوضات مدروسة ومفصلة بين الأطراف الملتزمين بوضع أساس متين لجنوب إفريقيا جديدة وديمقراطية تقوم على مبادئ المساواة. ويتضمن الدستور سرعة حقوق تكفل حقوق الإنسان والحقوق السياسية الأساسية، مثل المساواة أمام القانون؛ وحرية الدين والمعتقد والرأي؛ وحرية التجمع؛ والحق في المشاركة السياسية؛ والوصول إلى نظام العدالة. ومن ناحية اقتصادية، تشمل سرعة الحقوق الواردة في دستور عام 1996

كذلك حرية التجارة والمهنة والعمل والحقوق في ممارسات العمل العادلة، والحق في التنظيم النقابي، والحق في المفاوضة الجماعية.

تضمين السياقات الثقافية أو الدينية

طوال عملية صياغة الدستور بعد انتهاء الصراع، قد يحتاج الأطراف إلى مراعاة سياقات ثقافية أو دينية محددة عند تحديد الحقوق التي ينبغي تضمينها أو الإشارة إليها. وقد يؤدي ذلك إلى حدوث توترات بسبب تعارض الأطر القانونية المحلية أو الدينية مع الأطر الدولية لحقوق الإنسان.

ففي اليمن، تضمنت مسودة الدستور لعام 2015، المكتوبة كجزء من عملية السلام الأشمل، نظرة موسعة لحقوق الإنسان، حيث شملت حقوقاً أساسية مثل المساواة أمام القانون، فضلاً عن مجموعة من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المفصلة. كما تضمن هذا الفصل من مسودة الدستور مادة تكفل جميع هذه الحقوق والحريات طالما أنها لا تتعارض مع الشريعة الإسلامية.

إضافة إلى أهمية الشريعة الإسلامية بالنسبة لحقوق الإنسان، ورد ذكر الشريعة عدة مرات أخرى في مسودة دستور اليمن لعام 2015. حيث سعت المسودة إلى تطوير فهم مشترك للشريعة، التي حددتها كمصدر للتشريع. كما كفلت مسودة الدستور تضمين نظام الميراث وتعريف الهيئة العامة للزكاة، وهي مؤسسة إقليمية مستقلة تجمع الزكاة من المواطنين وفقاً لأحكام الشريعة. وبموجب مسودة الدستور كذلك تأسست دار الإفتاء، وهي مؤسسة يجري فيها التداول في أمور الشريعة.

وقد مثل تأسيس دار الإفتاء جهداً يمينياً بموجب دستور الدولة لإرساء تفاهم مشترك عن الأهمية القانونية للشريعة الإسلامية. فقد تناول تأسيس دار الافتاء الخلاف حول مقاصد الشريعة وفهمها وتطبيقها، وتأسست الدار كمؤسسة وطنية مستقلة تضم علماء الشريعة من مذاهب فقهية متنوعة، وكان الهدف منها هو تفسير وتعزيز فهم الإسلام والدراسات الإسلامية، إلى جانب تعزيز قيم التسامح والاعتدال.

نصت مادتان في مسودة دستور اليمن لعام 2015 وردتا بعد المادة التي ضمنت حقوق الإنسان والحريات (بشرط ألا تتعارض مع الشريعة) على إيقاع العقوبة عند التعدي على هذه الحقوق وأن تقوم جميع سلطات الدولة بإنفاذ وتطبيق الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور. وفي هذه الحالة، تمكن الأطراف من تضمين الحماية واسعة النطاق لحقوق الإنسان مع الاعتراف بأهمية السياق الثقافي والديني المحلي. ونظراً لأن مسودة الدستور اليمني لعام 2015 لم تدخل حيز النفاذ مطلقاً واستؤنف الصراع، لم يتضح بعد ما إذا كان بنداً كهذا قد يسمح عند تنفيذه بالتوافق بين الشريعة الإسلامية والنظرة الشاملة لحقوق الإنسان، أو إذا كان هذا البند سيقيد تلك الحقوق الإنسانية.

وبالمثل، حاول الصومال تضمين السياق الثقافي والديني للدولة ورغب في تضمين المزيد من حقوق الإنسان في دستوره. فقد تضمن دستور الصومال الانتقالي لعام 2004 فصلاً بعنوان "حماية حقوق وحرريات الشعب الأساسية"، الذي قدم تفصيلاً عن المساواة بين المواطنين أمام القانون بغض النظر عن العرق أو المولد أو اللغة أو الدين أو الجنس أو الانتماء السياسي. وتماشياً مع أحكام حقوق الإنسان هذه، حددت المادة 8 من الدستور الانتقالي الإسلام كدين رسمي للدولة والشريعة كمصدر أساسي لجميع التشريعات الوطنية. وحتى بعد اعتماد الميثاق الاتحادي الانتقالي، استمر العنف الذي بدأه المتمردون للمطالبة بتطبيق أشمل للشريعة الإسلامية في حكومة الصومال.

اعتمدت الحكومة الشريعة رسمياً كقانون يحكم شؤون الصومال في عام 2009 في محاولة لتوحيد الدولة وقمع العنف المتمردین الذين يستخدمون الإسلام كمبرر للعنف المناهض للحكومة. فمحاولة تضمين إطار دستوري بسياقات ثقافية ودينية محددة قد تشكل تحدياً واضحاً للدول لأن تثبيت هذا السياق في القانون يتعارض أحياناً مع عدد من الأحكام الدولية لحقوق الإنسان. وتزداد حدة هذا التوتر عندما تبرز تفسيرات متعددة لهذا السياق الثقافي والديني، أو عندما تضم الدولة عدداً من الهويات الثقافية والدينية الأساسية. وتزداد صعوبة هذا التحدي في دولة لا تملك إلا سلطة حكم انتقالية وتعاني من اضطرابات مدنية مستمرة، كما هو الحال في الصومال.

ويمكن معالجة دوافع الصراع والتمهيد لسلام دائم بالتمكن من اتخاذ قرارات صعبة لتحديد خيار اشتمال الدستور ما بعد الصراع على مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان، والتعريفات الضيقة أو المتشددة لهذه الحقوق، والممارسات الثقافية والدينية المحلية الخاصة.

الخلاصة

قد يمثل التعديل الدستوري أو ترتيب عملية لتحقيق ذلك بعد دخول اتفاق السلام حيز التنفيذ وسيلة فعالة للحد من دوافع الصراع. ويمكن للتعديل الدستوري أن يعالج اختلالات التمثيل وينطوي عليه بناء مؤسسات سياسية أكثر شمولاً وأن يعزز حماية الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وأن ينص على تمثيل ديمقراطي أكثر أصالة. وقد يرسى دستور ما بعد الصراع الأساس لسلام دائم وحكم عادل لكن، حتى يتحقق ذلك، يجب على أطراف مفاوضات السلام التفكير ملياً في تبعات أساليب حل العديد من المعضلات. وعلى الرغم من مخاطر ارتكاب الأخطاء أثناء تحديد عمليات إصلاح الحوكمة بعد انتهاء الصراع، يرى الأطراف أن تضمين الإصلاح الدستوري عنصر مهم جداً في مفاوضات السلام.

وتتاح لأطراف مفاوضات السلام بعد انتهاء الصراع فرصة إجراء التعديل الدستوري بعدة طرق، تبعاً لمتطلبات الصراع وسياقه. فقد يتفق الأطراف على إجراء تعديلات استراتيجية، كما في حالة مقدونيا التي عدلت الإطار القانوني القائم، وقد يعتبرون مفاوضات السلام والمفاوضات الدستورية أمراً واحداً في الوقت الذي يحافظ فيه أطراف الصراع على الزخم المطلوب، كما في حالة البوسنة واتفاقات دايتون التي أسفرت عن وضع دستور جديد للدولة تم إلحاقه بالاتفاق. وفي دول أخرى، كما هو الحال في نيبال وجنوب إفريقيا، قد يتفق الأطراف على وضع دستور مؤقت لإنهاء العنف وتأجيل التفاوض على دستور دائم إلى تاريخ لاحق، سواء أكان محدداً أو غير محدد. ومع أن الأطراف في هذه السياقات اختاروا نماذج لوضع الدستور بما يعكس الإرادة السياسية لحالاتهم الخاصة، يواجه كل طرف تحديات خاصة به بعد مفاوضات السلام وتبعات الخلل الحكومي بدرجات متفاوتة.

ومن الخطورة بمكان أن يشرع الأطراف في عمليات طموحة للغاية لوضع الدستور ما بعد الصراع أو التلاعب بها لترسيخ الصراع في إطار الهيكل القانوني للدولة. وكما ذكر في حالة تيمور الشرقية، لم تتح خطة الإدارة الدولية لعملية وضع الدستور خلال ستة أشهر وقتاً كافياً لأطراف المفاوضات الدستورية لبناء الخبرة التراكمية الكافية. ويرى بعض المحللين والكتاب أنه قد نتج عن ذلك إعداد وثيقة تلبي مصالح الإدارة الدولية بدلاً من مصالح تيمور الشرقية بعيدة المدى. وفي غواتيمالا، استغل الأطراف مفاوضات السلام كفرصة لتحفيز الإصلاحات الشاملة للحكومة من خلال التعديلات الدستورية، في حين كان الهدف الحقيقي هو احتواء العملية وإفسادها من قبل النخبة السياسية من خلال الاستفتاء بشأن التعديل.

وتظهر العديد من حالات ممارسات الدول الرئيسية التي تم تسليط الضوء عليها في هذا الفصل – أي البوسنة وكولومبيا وتيمور الشرقية وغواتيمالا والعراق وكوسوفو ومقدونيا ونيبال وإيرلندا الشمالية والصومال وجنوب إفريقيا وسوريا واليمن – نتائج مختلطة قد تحققها عمليات مماثلة لإصلاح الحوكمة بعد انتهاء الصراع اعتماداً على بيئة ما بعد الصراع في كل من هذه الحالات. وكما هو الحال بالنسبة للقضايا الأساسية التي نوقشت في الفصول السابقة، فإن ضمان سلام دائم، لا استثناء الصراع، من خلال إصلاحات الحوكمة بعد انتهاء الصراع في إطار حوار أوسع بشأن مفاوضات السلام يتطلب من الأطراف التمعّن في كل معضلة قد يواجهونها أثناء صياغة الدستور.