

# التسلسل الزمني لإتفاقات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية

ورقة سياسات الرقم ١٣ لسنة ٢٠١٦ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات



# التسلسل الزمني لإتفاقات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية

ورقة سياسات الرقم ١٣ لسنة ٢٠١٦ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

كريستين بيل وكيماننا زولويتا-فولشر

© 2021 المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

التسلسل الزمني لإتفاقات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية

Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء.



تتيسر النسخة الإلكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. تسبب المُصنّف - غير تجاري - الترخيص بالمثل 3.0 غير موطّنة (CC BY-NC-SA 3.0). لك حرية نسخ وتوزيع ونقل المنشور، إضافة إلى إعادة الجمع والتعديل، بشرط غير الأغراض التجارية فقط، وأن تنسب المنشور للمؤسسة، وتوزعها تحت نفس الرخصة المطابقة. للاطلاع:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

International IDEA

Strömsborg, SE 103 34

Stockholm, Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Website: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-380-8 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.8>

صدر المنشور باستخدام برنامج بوك تايب: <https://www.booktype.pro>

## المحتويات

٥	شكر وتقدير .....
٦	التوصيات الرئيسية .....
٨	الملخص التنفيذي .....
١١	١. المقدمة .....
١٣	٢. التسلسل الزمني لاتفاقات السلام والوساطة في عمليات التسوية السياسية: إطار نظري .....
١٧	٣. التسلسل الزمني لاتفاقات السلام والوساطة في عملية التسوية السياسية: الأنماط والقضايا .....
٢٥	٤. دراسات الحالة: دروس من عمليات صعبة .....
٣٥	٥. الخلاصة: إدارة تسلسل اتفاقات السلام والوساطة .....
٣٨	المراجع .....
٤٦	الملحق أ. إتفاقات السلام .....
٥٣	حول المؤلفتين .....
٥٤	دراسات أخرى صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات .....
٥٦	حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات .....

## شكر وتقدير

أعدت هذه الورقة في إطار متابعة حوار إدنبره الثاني بشأن بناء الدساتير في أعقاب النزاعات، الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، تحت عنوان "بناء الدستور في عمليات التسوية السياسية: في سبيل مقارنة تشاركية. شارك في تنظيم تلك الورشة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ومركز إدنبره للقانون الدستوري وأكاديمية العدالة العالمية، بالتعاون مع برنامج أبحاث التسويات السياسية في جامعة إدنبره.

نتوجه بالشكر الخاص إلى سوميت بيساريا على ملاحظاته الغنية خلال جميع مراحل الصياغة. نشكر أيضاً زيد العلي، توم جينسبيرغ، جيسون غلوك، شارمين رودريغيز وشيريل ساوندرز على ملاحظاتهم القيمة جداً بشأن المسودات السابقة لهذه الورقة، وشون مولوي على مساعدته في البحث. أخيراً، الشكر لديفيد براتر وفريق النشر في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على دقتهم وكفاءتهم في مراجعة نص هذه الورقة.

يشكل هذا المنشور أيضاً جزءاً من برنامج أبحاث التسوية السياسية الذي تموله وزارة التنمية الدولية البريطانية، والذي لا تتحمل بشأنه أية مسؤولية عن الآراء أو المعلومات الواردة هنا أو عن أي اعتماد عليها.

## التوصيات الرئيسية

١. من الأهمية بمكان أن يدرك وسطاء السلام وخبراء الدستور الفائدة من ترتيب تسلسل الخطوات في عملية التسوية السياسية لضمان نجاح عمليات الانتقال من النزاع إلى نظام دستوري مستقر. فعندما تكون هناك حاجة إلى عقد اتفاق سياسي وبناء الثقة بشكل تدريجي، يكون من الضروري غالباً اعتماد عملية وضع الدستور على مراحل. ومع أن مفاوضات السلام والمفاوضات الدستورية تحدث في منتهيات مختلفة ومتمايزة، إلا أنه من الضروري النظر إلى هاتين العمليتين بوصفهما مترابطتين جوهرياً، تشتركان في هدف واحد، هو التوصل إلى تسوية سياسية جديدة (أي اتفاق على كيفية تولي السلطة وممارستها).

٢. يجب أن يستند تسلسل خطوات التسوية السياسية إلى تحليل مستمر لمدى وجود اتفاق سياسي كافٍ في كل مرحلة من مراحل العملية. فإذا كان الاتفاق السياسي غائباً أو مؤقتاً، أصبح لزاماً إيجاد خطة واضحة تساعد في التوصل إليه. ويعد ضمان شكل ما من أشكال السلام السلبي قبل الشروع في التفاوض على المواضيع أمراً حيوياً، مثلما هو الاعتراف بضرورة وجود مراحل عدة للاتفاق وإعداد الدستور قبل بلوغ المرحلة الدستورية النهائية.

٣. في الحالات التي يتم فيها الشروع في إعداد الدستور دون تأييد كافٍ من النخبة لعملية التسوية السياسية، سيكون من الصعب الحصول على مشاركة موسعة كافية لإيجاد تسوية سياسية. وعلى الذين يدعمون هذه العمليات أن يفكروا في استراتيجيات التسوية السياسية الأوسع نطاقاً التي يتعين وضعها لدعم المناقشات الدستورية، وفي الضغوط الأوسع التي يتعين ممارستها لضمان استمرار عملية البحث عن اتفاق بين أصحاب النفوذ السياسي والعسكري بالتوازي مع عملية بناء الدستور.

٤. ينبغي إدارة مجموعة معقدة من المفاضلات بين المتطلبات قصيرة الأجل للتوصل إلى تسوية سياسية والمتطلبات طويلة الأجل للحفاظ على السلام عبر ترتيبات دستورية. وينبغي فهم هذه المفاضلات وإدارتها بشكل جيد، الأمر الذي يتطلب فهم المعضلات الأساسية التي يجب أن يعالجها التسلسل.

٥. يتعين إيجاد توازن بين إتاحة الوقت لبناء توافق في الآراء من ناحية واستخدام مواعيد نهائية لإبقاء العملية في مسارها الصحيح من ناحية أخرى. ويتعين أحياناً دفع عمليات التسوية إلى الأمام في غضون فترات زمنية قصيرة يحصل فيها تقدم في الإجماع السياسي. ولكن المواعيد النهائية المضغوطة - التي غالباً ما تُفرض دولياً - تحد في الغالب من فرص التشاور والمشاركة على نطاق أوسع وتؤدي إلى فقدان الأطراف المعنية المحلية الثقة بالعملية بل وتدفعها للبحث عن طرق غير دستورية لتأكيد نفوذها. وقد يؤدي التركيز الشديد على الالتزام بمواعيد نهائية إلى ترك مجريات الصراع الأساسية دون معالجة. ورغم أهمية وضرة المواعيد النهائية في كثير من الأحيان، فإنه ينبغي تأطيرها بطريقة تترك بعض المرونة لإعادة التفكير في عملية بناء الدستور عندما تواجه تحديات أساسية غير متوقعة. وإدراج مواعيد نهائية ثابتة يصعب الالتزام بها (ويُرجح تجاهلها) في صكوك قانونية يعرض للخطر محاولات تعزيز الالتزام بالامتثال للقواعد القانونية للعبة (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٦: ٢٠).

٦. ينبغي إيجاد توازن (وتوقيت مناسب) بين الحصول على دعم كاف من النخب السياسية والعسكرية لعملية السلام وبناء الدستور، وبين ضمان قبول اجتماعي واسع (عبر انتخاب النخب السياسية، و/أو فتح العملية بشكل مباشر أمام المشاركة العامة). وصياغة الدستور على مراحل تيسر التوصل إلى صياغة اتفاق سياسي تدريجي في مرحلة مبكرة من العملية، وإجراء عمليات تشاورية دستورية أوسع نطاقاً بمرور الوقت. ترتبط كيفية تحقيق التوازن بين مشاركة النخبة والتمثيل الواسع في العملية ارتباطاً وثيقاً بمسألة التوقيت، ولا سيما توقيت الانتخابات. فالضغط لإجراء انتخابات يفرض أحياناً نهاية مبكرة للمرحلة الدستورية المؤقتة، ولا يمنح الأحزاب الوقت الكافي للتوصل إلى تسوية سياسية جزئية على الأقل. وقد تكون هناك حاجة لإيجاد بدائل لضمان تمثيل واسع ومشاركة اجتماعية في العملية دون الدعوة بالضرورة أو فوراً إلى إجراء انتخابات.

٧. يتعين على الأطراف الدولية بذل جهد أكبر لفهم القوى السياسية المحركة الكامنة وراء عملية التسوية السياسية وعملية وضع الدستور على حد سواء. وعموماً، تظل الضمانات الدولية ضرورية لدعم العملية التشاركية لوضع الدستور، خاصة بوجود التزام ضعيف أو بدون أي التزام من أطرافها بالتوصل إلى تسوية سياسية. ولكن على الأطراف الدولية الوسيطة و/أو الضامنة للترتيبات الدستورية في محادثات السلام أن تدرك أيضاً أن نجاح أي ترتيب دستوري على المدى الطويل يتطلب مستوى من القبول الشعبي. وينبغي أن تدرك ضرورة أن تكون الترتيبات مفتوحة بما يكفي أمام احتمالية التغيير استجابة لمطالب بمشاركة أوسع. فتحقيق التوازن بين الحاجة إلى مستوى كافٍ من الاتفاق السياسي رفيع المستوى ومستوى كافٍ من المشاركة الشعبية يستلزم إصدار حكم سياسي جيد، وهذا يقتضي من المؤسسات الدولية تخصيص موارد مناسبة، ولا سيما موظفين متخصصين موفدين لمدة طويلة تكفي لفهم تعقيدات الوضع المحلي.

٨. ينبغي بذل الجهود لإشراك الجماعات المعطلة (التي تبقى خارج العملية وتحاول زعزعة استقرارها عبر مواصلة أعمال العنف) في عملية التسوية السياسية، حتى عندما تعد هذه الجماعات ومطالبها الرئيسية غير مشروعة. وعند تبني عمليات تقصي - أو تؤدي إلى إقصاء - جماعات رئيسية لديها القدرة على زعزعة دوافع هذه الجهات المعطلة ووضع استراتيجيات لمواجهةها. وعندما يتعذر إشراكها أو استيعابها، ينبغي تحديد مطالبها المشروعة والالتزام بها بشكل بناء عبر ضمان احتفاظ التسوية السياسية، بما في ذلك الدستور، بقبول واسع لدى ناخبها المحتملين. وفي حالة إدماج الجهات المعطلة بنجاح في عملية التسوية، توجب وضع استراتيجيات لتجنب 'التعطيل من الداخل'. وقد سبق استخدام مثل هذه الأساليب بنجاح مثل 'التوافق الكافي' لتيسير المشاركة وفي الوقت نفسه حماية العمليات من تكتيكات الجهات المعطلة من الداخل.

## الملخص التنفيذي

تركز هذه الورقة على التسلسل الزمني لاتفاقات السلام والترتيبات الدستورية في عمليات التسوية السياسية في المناطق الهشة والمتضررة من النزاع. تتضمن التسويات السياسية التفاهات الأساسية المتفق عليها بشأن كيفية تولي السلطة وممارستها. وغالباً ما يفترض وجود تسلسل محدد للتوصل إلى تسوية سياسية: وعادة ما يتضمن (أو يعقب) وقف إطلاق النار أو اتفاق السلام ترتيبات سياسية انتقالية أو دستور مؤقت، ويتوج هذا المسار بنوع من الترتيبات الدستورية طويلة الأجل. ووفقاً لهذا الافتراض، فإن التسوية السياسية توضع في إطار عملية السلام وبناء الدستور. ومن المرجح أن تكون الأمور أكثر تعقيداً في الممارسة العملية. حيث غالباً ما تفشل اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية في تجسيد تسوية سياسية على نطاق واسع، وتتطلب مزيداً من المفاوضات لتسوية النزاع والبدء في بناء سلام مستدام.

يمكن من ناحية اعتبار التسويات السياسية متمايزة عن اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية، ولكنها من ناحية أخرى جزء من المعضلة نفسها، التي يمكن التعامل معها بطرق مختلفة تحيد غالباً عن النموذج الخطي. فعلى سبيل المثال، بينما تعكس اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية على حد سواء تفاهاتاً سياسياً أساسياً بين الأطراف على طاولة المفاوضات، فإن العلاقة بين هذه الوثائق وبين أي تسوية سياسية مشتركة قد تختلف اختلافاً كبيراً.

ورغم أن اتفاقات السلام تهدف في المقام الأول إلى إنهاء النزاع، وهي نتيجة لمفاوضات بين معظم (إن لم يكن جميع) أطراف النزاع، فإنها قد تتخذ أشكالاً مختلفة، منها (أ) اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات أخرى ممهدة للتفاوض؛ (ب) إتفاقات سلام إطارية تتناول أيضاً القضايا الجوهرية للنزاع؛ (ج) إتفاقات ذات صبغة تنفيذية. وغالباً ما تتداخل الترتيبات السياسية الانتقالية والدساتير المؤقتة والدساتير النهائية مع اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام في مسارات معقدة.

وسواء بدأت العملية باتفاق لوقف إطلاق النار أو للسلام أم لا، فإن الأطراف تتوصل غالباً إلى شكل من أشكال الترتيبات السياسية الانتقالية التي تمهد الطريق لكيفية تولي السلطة وممارستها لفترة محدودة. ولا توفر الترتيبات السياسية الانتقالية سوى إطار قانوني ضعيف، إما بالعمل خارج الهياكل القانونية السابقة أو ضمن ترتيبات الدستور القائم. وتشكل الدساتير المؤقتة خطوة إضافية نحو صياغة دستور نهائي عبر توفير هيكل دستوري أوضح له سيادة قانونية، مما يسمح أحياناً بإجراء انتخابات، وإعداد خارطة طريق للتفاوض، وصياغة دستور نهائي.

منذ عام ١٩٩٠، أفضت ٢٣ عملية تسوية سياسية في بيئات هشة ومتضررة من النزاعات إلى دستور نهائي (انظر الفصل ٣). وبناء على تحليل هذه العمليات، تحدد هذه الورقة أربعة أنماط عامة للتسلسل:



## ١. اتفاقات السلام (أو وقف إطلاق النار) الجزئية (التي لا تشمل ترتيبات سياسية انتقالية) تفضي إلى دستور نهائي أو مراجعة جوهرية للدستور القديم

يتضمن هذا النمط عادة اتفاقات لوقف إطلاق النار تركز على تسريح قوات الأطراف غير الحكومية ودمجها في الهياكل السياسية والقانونية للدولة، وكذلك التزامات بإرساء الديمقراطية على نطاق أوسع وبمشاركة مجتمعية وإصلاح دستوري. فقد تحققت غالبية الانتقالات المباشرة من اتفاق لوقف إطلاق النار إلى دستور عبر اتفاق سياسي-عسكري لإنهاء الصراع قبل بدء المفاوضات الدستورية، ووجود مسبق لإطار مؤسسي لتنظيم المرحلة الانتقالية، والقوى المحركة للنزاع التي سعت من خلالها الدولة إلى إيجاد تسوية مع معارضين مسلحين وحركات اجتماعية تقدمية على نطاق واسع. تتمثل مخاطر هذا النمط في سعي الأطراف العسكرية القوية التي تتفاوض على التسوية السياسية إلى ممارسة تأثير غير مشروع على شكل الدستور المستقبلي؛ أو على العكس من ذلك، قد لا تتضمن التسوية السياسية سوى التزام عام بإصلاح دستوري قد يتحقق أو لا يتحقق.

## ٢. ترتيبات سياسية انتقالية (اتفاق سلام أو وثيقة قائمة بذاتها) تفضي إلى دستور نهائي

في هذا النمط، تتضمن عمليات التسوية السياسية في مرحلة ما بعد النزاع - والتي قد تنطوي على اتفاق سلام أو وقف لإطلاق النار - شكلاً من أشكال 'الترتيبات السياسية الانتقالية'. وتحدد هذه الترتيبات الخطوات التالية لعملية التسوية السياسية، كما تحدد أحياناً عملية وضع الدستور النهائي؛ وتحتاج غالباً إلى دعم المجتمع الدولي كأطراف ضامنة في غياب إطار قانوني قوي. وقد استخدم هذا النمط إجمالاً في حالات العنف التي أعقبت الانتخابات، كما استخدم لملء فراغ في السلطة السياسية على الفور قبل أن تبدأ عملية بناء الدستور. ويكمن الجانب السلبي في كون 'الإصلاح' السريع للترتيب السياسي الانتقالي لا ينال ما يكفي من الشرعية الديمقراطية التقليدية، ويخلق ضغوطاً للانتقال بسرعة إلى الانتخابات بدلاً من تخصيص وقت للمداولات الدستورية وبناء توافق في الآراء.

## ٣. دستور مؤقت، ربما يسبقه اتفاق سلام (أو وقف لإطلاق النار)، يقوم بدور اتفاق سلام ويمهد الطريق لدستور نهائي

يضطلع الدستور المؤقت، وفق هذا النمط، بالدور الرئيسي في عملية التسوية السياسية، إلى حين اعتماد دستور نهائي. وعلى الرغم من أن اتفاقات السلام أو وقف إطلاق النار قد تسبق الدستور المؤقت، فإنها لا تتضمن ترتيبات سياسية انتقالية. وتتمثل ميزة هذا الخيار في أنه يسهل التوصل إلى اتفاق بين الأطراف السياسية والعسكرية بشأن الخطوط العريضة للتسوية السياسية، مما يتيح نوعاً من الانتخابات قبل عملية بناء الدستور النهائية، ويحقق في الوقت نفسه عملية تشاركية أوسع نطاقاً. لكن عيب هذا النمط يكمن في كونه يربح حل العديد من العناصر الحاسمة في التسوية السياسية للعملية إلى مرحلة بناء الدستور، وهو ما من شأنه خلق صعوبات في حالة تعذر الاتفاق لاحقاً على القضايا الصعبة، أو في حالة عدم مواصلة الأطراف السياسية الرئيسية عملها.

## ٤. الجمع بين النمطين (٢) و(٣)، حيث يعقب الترتيبات السياسية الانتقالية دستور مؤقت يسبق مرحلة الصياغة النهائية للدستور

يتضمن هذا النمط اتفاق سلام مع ترتيبات سياسية إنتقالية، تسبقها غالباً اتفاقات سابقة لوقف إطلاق النار أو للسلام، يليها دستور مؤقت ثم دستور نهائي. ويمكن معاينة هذا السيناريو عادة في البلدان التي عانت من صراع طال أمده، حيث يكون الإطار المؤسسي ضعيفاً أو غير موجود، وحيث تُستخدم العمليات الدستورية الإضافية للتوصل إلى تسوية سياسية ودستورية مشتركة. تتمثل مزايا هذا النمط في أنه يتيح شكلاً فورياً من أشكال الحكم وعملية تدريجية مستمرة تحاول إنتاج نص دستوري يعكس تسوية سياسية. ولكنه، في المقابل، يعكس بعض الصعوبة في صياغة تسوية دستورية في هذه الأوضاع، التي تتميز بصراع واسع النطاق وبفشل الدولة. وغالباً ما تفشل النصوص الدستورية التي تم وضعها، بناء على هذا النمط، في ترسيخ اتفاق واسع النطاق، علاوة على فعاليتها المحدودة.

تتضمن هذه النماذج الأربعة عمليات انتقال من النزاع إلى السلام، وهي رغم تصنيفها إلى أنماط تسلسل عامة، تختلف أيضاً وفقاً لطول العملية، وعدد الاتفاقات الضرورية أو التي يجري العمل على إبرامها، والمضمون المحدد للاتفاقات، وأخيراً، وربما الأهم، العلاقة بين عملية وضع الدستور وعملية التسوية السياسية.

تظهر عمليات التسوية السياسية بالغة التعقيد وغير المكتملة في كل من ليبيا والصومال واليمن (الواردة بالتفصيل في الفصل الرابع) أن تسلسل الأحداث ليس خياراً في أغلب الأوقات، بل يظهر استجابة لمقتضيات أخرى. كما تظهر تجارب هذه البلدان الأهمية الحاسمة للعلاقة بين عمليتي السلام وبناء الدستور وبين عملية التسوية السياسية الأساسية. وتوضح هذه الحالات (أ) مدى التعقيد في التوصل إلى تسوية سياسية، (ب) وأن النموذج الخطي يشكل الاستثناء وليس القاعدة، (ج) بالإضافة إلى ضرورة مراعاة القضايا المرتبطة بالظروف عند تحديد نمط التسلسل الأنسب لبلد ما. ومن هذه القضايا طبيعة الصراع وحجمه، ومن هي الأطراف المشاركة أو المستبعدة، والضعف النسبي للإطار المؤسسي، وحجم التدخلات الخارجية، وكذلك ظهور مراحل تدعم العملية أو تهدد بتقويضها.

علاوة على ذلك، تحدد الورقة ستة عوامل خاصة بالعملية تتوافق مع ستة متطلبات قصيرة وطويلة الأجل قد تساعد في اختيار نمط التسلسل الأنسب. ويمكن أيضاً فهم هذه المتطلبات بوصفها مفاضلات على الأطراف المعنية وضعها في الاعتبار عند محاولة التوصل إلى تسوية سياسية (ونظام دستوري يستطيع الحفاظ على هذه التسوية وتطويرها). وتبرز أهمية هذه المفاضلات في أنه، رغم ضرورة الاتفاق بين الأطراف المتنازعة للتوصل إلى تسوية سياسية، يتعين توافر مجموعة أوسع من الالتزامات المبدئية لتحقيق الفعالية الدستورية وسيادة القانون، وهذان العنصران يتعارضان أحياناً. وتشمل المفاضلات ما يلي:

١. إرساء السلام الضروري مقابل بناء سلام مستدام. رغم ضرورة اختفاء العنف لبدء مفاوضات دستورية، فإن بعض الأطراف تطالب بضمانات دستورية قبل إلقاء أسلحتها. فبدء عملية وضع الدستور عبر ترتيبات مؤقتة و/أو دساتير مؤقتة يؤدي إلى تحقيق توازن بين الضمانات الكافية للأطراف المسلحة والقدرة المستقبلية الكافية لتوسيع التسوية السياسية وترسيخها.

٢. اتفاق مؤقت مقابل نص (دستوري) دائم. ينبغي تحقيق توازن بين طمأنة الأطراف السياسية والعسكرية على ديمومة الاتفاقات مع متطلبات الحفاظ على مرونة كافية في العملية لاتاحة المجال أمام التطور الدستوري في المستقبل.

٣. مطلب الإسراع مقابل إعطاء وقت كاف. عندما يتعذر على أطراف النزاع الاتفاق بسهولة على شروط تسوية سياسية جديدة، قد يستوجب الأمر اتباع نهج متعدد المراحل. ويحتاج هذا النهج أيضاً إلى إيجاد توازن بين محدودية فرص التغيير، والمتطلبات ذات الصلة لعملية سريعة - من هياكل حكومة انتقالية إلى دستور نهائي - مقابل الحاجة إلى قضاء وقت كاف للتفاوض وبناء التوافق.

٤. المشاركة مقابل ميثاق النخبة. يعد القبول السياسي والعسكري والمشاركة الواسعة أمرين مهمين للتنفيذ المستقبلي لأي إطار دستوري، ويجب توفيرهما بطرق مختلفة في مراحل مختلفة من العملية. وحسب الظروف، قد يتطلب إشراك النخبة إعطاء الأولوية للمشاركة المجتمعية الواسعة.

٥. إشراك الأطراف المعطلة مقابل استبعادها. حسب طبيعة وقوة الأطراف المعطلة (المحتملة)، قد يكون من الضروري تقييم عواقب إشراك أو استبعاد جماعات معينة تجنباً لانحراف العملية عن مسارها.

٦. الضمانات الدولية مقابل عملية تديرها أطراف محلية. حسب وضع الإطار المؤسسي، قد تكون هناك حاجة إلى دعم دولي لعملية التسوية السياسية لطمأنة الأطراف المحلية. ومع ذلك، يتعين على الجهات الدولية أيضاً الاهتمام ببناء شرعيتها والحفاظ عليها مع ضمان تولى 'الجهات المحلية' زمام العمليات.

وعلى الرغم من أن تصميم العملية قد يظهر تلقائياً وليس عبر الاختيار الواعي للأطراف المعنية، فمن المهم إدراك أن جميع خيارات العملية تنطوي على مخاطر وعيوب، وهو ما يقتضي الإقرار بهذه المخاطر وفهمها والتخفيف منها.

## ١. المقدمة

تركز هذه الورقة على قضايا وضع التسلسل الزمني في عمليات التسوية السياسية في ظروف الصراع العنيف. يشمل التفاوض على الانتقال من النزاع عادة اتفاق سلام رسمي ودستوراً جديداً أو منقحاً بشكل كبير. تحاول هذه الترتيبات إنشاء خريطة لتقاسم السلطة متفق عليها بين النخب؛ (أ) توضح بالتفصيل كيف تتولى المؤسسات السياسية والقانونية السلطة وتمارسها (ب) وتشكل ما يشبه العقد الاجتماعي الجديد الذي تقوم عليه الدولة. والهدف من هذه الخريطة هو تمكين أطراف النزاع من الابتعاد عن الصراع العنيف عبر التوصل إلى تسوية سياسية جديدة.

يُفترض غالباً وجود تسلسل محدد في التوصل إلى تسوية سياسية وإضفاء طابع دستوري على الترتيبات الجديدة. ويتضمن هذا التسلسل عادة جمع النخب المتنازعة معاً للتفاوض على إطار أساسي للتعاون يؤدي إلى وقف لإطلاق النار أو اتفاق سلام، يمكن أن يتضمن ترتيبات حكم مؤقتة، وفي النهاية شكلاً من أشكال الترتيبات الدستورية طويلة الأجل، مما يعكس مستوى معيناً من المشاورات الشعبية أو مجموعة ترتيبات أقل 'اعتماداً على النخبة' (داربي وماكجنتي ٢٠٠٠).

على سبيل المثال، حددت عملية جنيف الخاصة بسوريا التي بدأت في عام ٢٠١٢ التسلسل المقترح التالي:

١. وقف إطلاق النار (للسماح بالتدخل الإنساني)، تعقبه هيئة حكم انتقالي بصلاحيات تنفيذية كاملة، تشكل على أساس القبول المتبادل من الطرفين، وتهيئ بيئة محايدة؛

٢. إجراء حوار وطني ومراجعة للدستور إضافة إلى إصلاحات قانونية تُعرض على الاستفتاء الشعبي؛ و

٣. عقد انتخابات حرة ونزيهة ومفتوحة أمام جميع الأحزاب للمؤسسات والمناصب الجديدة، بمجرد إرساء النظام الدستوري الجديد (بيان جنيف ٢٠١٢؛ مركز كارتر ٢٠١٥).

وكان من المقرر أن تتبع العملية التي وضعها مجلس التعاون الخليجي لليمن في عام ٢٠١١ مساراً مماثلاً، مع هيئة حكم انتقالي متفق عليها، وعملية حوار وطني ونظام دستوري جديد (أنظر الفصل ٤).

بعد هذا التسلسل النموذجي منطقياً، ويبدو أنه ينظم العملية بطرق مناسبة لطبيعة ونوع الاتفاق المطلوب: إتفاق سلام لإنهاء النزاع تليه عملية موسعة لوضع دستور للبلاد بشكل تشاركي من شأنه توسيع ميثاق النخبة إلى عقد اجتماعي مكتمل الأركان.

ولكن أثناء الممارسة العملية، غالباً ما يصبح تسلسل الخطوات العملية أكثر تعقيداً. وحتى لو طُبّق هذا التسلسل النموذجي رسمياً، فإن الدرجة التي يعكس بها اتفاق السلام أو الإطار الدستوري الجديد تسوية سياسية جديدة بين النخب المتحاربة قد تختلف بشكل كبير. ففي بعض العمليات، يكون اتفاق السلام مجرد تحرك مؤقت وجزئي نحو تسوية سياسية؛ ويقع عبء إيجاد التسوية السياسية الجديدة وإضفاء الطابع المؤسسي على عملية بناء الدستور. ولكن اتفاقات السلام قد تحد من الخيارات المتاحة لعملية

دستورية تشاركية أوسع، لأنها قد تحدد معايير التفاوض على قضايا محددة وصياغتها، أو تقيّد طريقة مشاركة الشعب في العملية.

علاوة على ذلك، حتى عندما تسفر العملية عن وضع دستور نهائي، فإن الحكم بأنها تعكس تسوية سياسية يبقى موضع خلاف ويتطلب المزيد من المفاوضات والصيغ الدستورية من خلال إتفاقات سلام أو مراجعات دستورية عديدة إذا ما أريد لذلك الدستور أن يساعد في حل النزاع (أنظر مثال نيبال في الفصل ٣).

بالإضافة إلى هذه التعقيّدات، تتداخل إتفاقات السلام والترتيبات الدستورية بطرق مختلفة. فقد يعد دستور مؤقت أو نهائي في حد ذاته شكلاً من أشكال إتفاقات السلام التفاوضية، تحده المفاوضات بين الأعداء السابقين بقدر ما تحده المشاركة الشعبية (أو أكثر) – مثل دستور إتفاق السلام المؤقت في جنوب أفريقيا (إبستري ٢٠١٤). وفي المقابل، قد يتضمن إتفاق السلام ترتيبات تشكيل حكومة مؤقتة/انتقالية (مثل إتفاق ٢٠١٥ بشأن حل النزاع في جنوب السودان) أو حتى دستوراً مؤقتاً أو نهائياً - مثل إتفاق السلام الدستوري للبوستنة والهرسك، الذي تضمن الدستور باعتباره أحد ملاحق إتفاق دايتون للسلام (بيل ٢٠٠٨). هذه الصعوبات تعني أنه غالباً ما ينحرف التسلسل عن النموذج الأولي الخطي، وكما تشير دراسات الحالة، غالباً ما يتضمن إتفاقات سلام متعددة وصيغاً دستورية في إطار مساعٍ معقدة للتوصل إلى تسوية سياسية.

تهدف هذه الورقة إلى معالجة النقص في الدراسات التي تتناول وضع الدساتير وبناء السلام من خلال السرد الوصفي والمعياري للعلاقة بين إتفاقات السلام والترتيبات الدستورية في عمليات التسوية السياسية. وتستكشف تسلسل إتفاقات السلام والترتيبات الدستورية لتحسين فهم متى (ولماذا) لا يسير هذا التسلسل وفق النموذج المنطقي، ونتائج أي إطار دستوري متماسك وقابل للتطبيق. يعد هذا التقرير استكشافاً أولياً لهذه القضايا، ويهدف إلى تقديم توصيات أولية وإطلاق المزيد من المداولات. ويستند في ذلك إلى مداولات جرت في ورشة عمل عقدت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ بعنوان 'بناء الدستور في عمليات التسوية السياسية: السعي لتحقيق المشاركة' (٢٠١٦).

تشمل هذه الورقة المكونات التالية: يصف الفصل ٢ الدراسات الحالية التي تتناول التسلسل لي طرح أسئلة البحث الرئيسية، ويقدم تعاريف عملية لإتفاقات السلام والترتيبات الدستورية المختلفة. وتستخدم هذه التعاريف في الفصل ٣ لاستكشاف مجموعة متنوعة من أنماط التسلسل، وذلك من خلال بيانات تجريبية مستمدة من مراجعة إتفاقات السلام وعمليات وضع الدستور في العالم. ويستند هذا العمل إلى عدد من مصادر البيانات المتاحة والجديدة، مثل قاعدة البيانات Constitute التي وضعها مشروع الدساتير المقارنة في جامعة تكساس في أوستن؛ وبيانات عن الدساتير المؤقتة جمعتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (زولويتا فولشر ٢٠١٥)؛ وقاعدة بيانات إتفاقات السلام بجامعة إدنبره ١.PA-X.1

يبحث الفصل ٤ بمزيد من التفصيل ثلاث دراسات لحالات معقدة تهم كلاً من ليبيا والصومال واليمن. حيث اتبعت هذه البلدان في البداية النمط المعروف للتسلسل، لكنه انهار أو لم يؤت ثماره، مما أدى إلى فشل عمليات السلام ووضع الدساتير بطرق مختلفة. تثير الدراسات المذكورة مسألة هل (وكيف) تحقق عمليات بناء الدستور نجاحاً بغياب تسوية سياسية أساسية. ويختتم الفصل ٥ الورقة باستخلاص دروس أولية لواضعي السياسات في المستقبل في الدول المتضررة من النزاعات.

## الهوامش

١. يمكن الاطلاع على قاعدة البيانات الدستورية على <http://www.constituteproject.org> . ويمكن الاطلاع على الصيغة الحالية لقاعدة بيانات PA-X على <http://www.peaceagreements.org> . الصيغة النهائية متاحة على شبكة الإنترنت في عام 2017.

## ٢. ترتيب إتفاقات السلام والدساتير في عمليات التسوية السياسية: إطار نظري

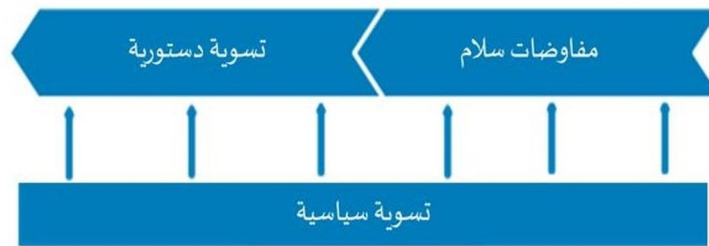
في حالات النزاع العنيف، تحاول الاتفاقات التفاوضية - مثل اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام والوثائق التفصيلية للترتيبات الدستورية - التوصل إلى تسوية سياسية جديدة بين الأطراف المتحاربة التي يؤديها عادة عموم المجتمع. وتهدف هذه التسويات السياسية إلى نقل البلد أو المنطقة المعنية من حالة النزاع إلى وضع تحكمه التزامات دستورية بتطبيق الحكم الرشيد وسيادة القانون.

يتوقف ترتيب تسلسل - ونجاح أو فشل - هذه الاتفاقات التفاوضية على عوامل عدة، من بينها العمليات المتنوعة التي يتم من خلالها التوصل إلى تسوية سياسية؛ ومتى (وكيف) تفضي اتفاقات السلام والدساتير إلى تسوية سياسية؛ ومتى (ولماذا) تنفصل عملية وضع الدستور عن عملية التسوية السياسية؛ وعواقب هذا الانفصال.

تكمن المساهمة الأولى لهذه الورقة في الدعوة إلى اعتبار التسوية السياسية الأساسية (تفاهم بشأن كيفية تولي السلطة وممارستها) منفصلة عن اتفاق السلام والدستور، حيث تمثل هذه العناصر الثلاثة أجزاء وثيقة الصلة من نفس المشهد، ويمكن ترتيبها بطرق مختلفة وفقاً للعملية والظروف المصاحبة (أنظر الشكل ٢-١). ومن هذا المنظور، من المستبعد أن تسيّر العملية في خط مستقيم.

وتتجلى المساهمة الثانية لهذه الورقة في تسليط الضوء على كيفية توافق هذه الأجزاء المختلفة؛ فهي تصف أنماط تسلسل عديدة وتدرس كيف تتأثر هذه الأنماط بالاتفاقات الأساسية للأطراف المعنية أو بخلافاتها حول التسوية السياسية.

### الشكل ٢-١. التفاعلات بين التسويات السياسية ومفاوضات السلام والتسويات الدستورية



لا تشير الدراسات التي تناولت التسويات السياسية كثيراً إلى التسلسل في عمليات التسوية السياسية، من مفاوضات السلام إلى التسوية الدستورية. فحتى وقت قريب، كانت الدراسات التي تتناول التسويات السياسية والحكم تنظر إلى الدستور بوصفه 'حدثاً' فريداً أو 'وثيقة' فريدة أو حتى 'مؤسسة' ضمن مجموعة أوسع من الترتيبات القانونية والسياسية والاجتماعية (لوز ٢٠١٢). وبالمثل، غالباً ما نظرت دراسات بناء السلام إلى إتفاقات السلام والدساتير بوصفها محاولات منفصلة في إطار عملية السلام (صموئيل ٢٠٠٩؛ باريس و سيبك ٢٠٠٩).

ولكن المختصين والأكاديميين يدركون بشكل متزايد أن إتفاقات السلام والترتيبات الدستورية على حد سواء جزء من عملية أكثر تعقيداً لتحقيق تسوية سياسية (أنظر هارت وماكجنتي ٢٠٠٠: ٨؛ بيل ٢٠٠٨: ٦٣؛ تشودري ٢٠١٠). ففي واحدة من الدراسات الأولى، أشار هارت على نحو مفيد إلى ضرورة فهم الدستور بعد انتهاء النزاع بوصفه 'عملية'، أو محادثة مستمرة، أو منتدى للتفاوض في خضم نزاع وانقسام وليس وثيقة لتسوية النزاع (٢٠٠١: ١٥٤). ويقترح آخرون أنه لا يمكن تمييز إتفاقات السلام عن الدساتير بوضوح، لأنها قد تندمج في شكل 'إتفاقات سلام دستورية' أو 'دساتير لإتفاقات السلام'. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون الدستور المؤقت أيضاً شكلاً من أشكال إتفاقات السلام التفاوضية (كما في جنوب أفريقيا) أو دستوراً لإتفاق سلام؛ وقد يتضمن إتفاق السلام دستوراً (كما في البوسنة والهرسك) أو يضع خريطة دستورية (كما في أيرلندا الشمالية). وبالتالي، ثمة إجماع متزايد بشأن العلاقة الوثيقة بين عمليات السلام ووضع الدساتير (وآيندر ٢٠٠٥؛ بيل ٢٠٠٨؛ صموئيل ٢٠٠٥؛ براندت وآخرون ٢٠١١؛ إيستردى ٢٠١٤).

بيد أن طريقة تأثير أنماط التسلسل على بناء الدستور لم تناقش بشكل واف. وتنصب هذه الورقة على دراسة المسائل المتعلقة بالتسلسل، مع تركيز شديد على الأسئلة التالية: إلى أي مدى ينبغي أن يستند الإطار الدستوري الجديد إلى إتفاق مسبق على طبيعة الدولة؟ وإلى أي مدى يكون الدستور وسيلة للتوصل إلى مثل هذا الإتفاق؟ هل تنجح عملية وضع الدستور في ظروف لا يتوافر فيها إتفاق مسبق، خاصة في ظل استمرار النزاع؟ ما العمل عندما لا تكون ظروف السلام والعملية الدستورية مواتية؟ وهل زيادة الاهتمام بالتسلسل يساعد في هذا المضمار؟ عندما يتضمن إتفاق السلام والإطار الدستوري المؤقت إتفاقاً أولياً بين الأطراف السياسية/العسكرية بشأن إنهاء الصراع، في أي ظروف تؤدي العمليات الاجتماعية الأوسع لوضع الدستور إلى تقويض الإتفاق أو إلى دعمه؟ ما هي أفضل طريقة لإبقاء مسلسل التوافق بين النخب والعملية الدستورية عموماً على المسار الصحيح؟

## فهم المكونات الرئيسية للتسلسل

لفهم التسلسل، من المفيد تحديد طبيعة الأحداث التي تجري أثناء عمليات التسوية السياسية - وأثناء إعداد إتفاقات وقف إطلاق النار أو إتفاقات السلام، والترتيبات الدستورية المؤقتة أو النهائية - وكيف تؤثر هذه الأحداث في التسوية السياسية الجديدة.

## ما هي 'التسوية السياسية'؟

إزداد استخدام الجهات المعنية بالتنمية مصطلح 'التسوية السياسية' للإشارة إلى الإتفاقات السياسية الرسمية وغير الرسمية التي تحدد كيفية ممارسة السلطة داخل الدولة. ويمكن تعريف المصطلح بطرق مختلفة، لكن أحد التعاريف العملية المفيدة هو: 'صياغة فهم مشترك عادة بين نخب سياسية تتحقق مصالحهم أو معتقداتهم من خلال القبول بإطار عمل لإدارة السلطة السياسية' (دي جون وبوتزيل ٢٠٠٩: ٤؛ وايتس ٢٠٠٨: ٤؛ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ٢٠١١: ٣١؛ فريترز ومينوكال ٢٠٠٧: ٢٧؛ وزارة التنمية الدولية البريطانية ٢٠١٠: ٢٢؛ كان ٢٠٠٥ و ٢٠١٠؛ باركس وكول ٢٠١٠: ٦؛ بارنز ٢٠٠٩: ٩).

بينما تؤكد معظم تعاريف التسويات السياسية على الدور المركزي للنخب السياسية، أفرت الدراسات أيضاً بأن التسويات المستدامة ونتائج التنمية الجيدة تستند إلى تعاقبات اجتماعية أوسع تشمل جميع (أو معظم) الفئات الاجتماعية الرئيسية (بارنز ٢٠٠٩: ١٨). وتشير المساهمات الأخيرة إلى أن القوى المجتمعية الأوسع تؤثر أحياناً على النخب، وأن الأشكال الواسعة من المشاركة المجتمعية تساعد في تحقيق التسوية واستدامتها (كاستيخو ٢٠١٥؛ قوانين ٢٠١٢؛ مينوكال ٢٠١٥).

لمفهوم التسويات السياسية جذور ومعانٍ مختلفة – وهو في الحقيقة يُنتقد بسبب افتقاره إلى الوضوح نتيجة لذلك. ولوحظ على وجه الخصوص أن المصطلح يستخدم غالباً بمعنى 'التسوية السلمية' (بيل ٢٠١٥؛ إنغرام ٢٠١٤). وتبين هذه الورقة أن مصطلح التسوية السياسية يبرز بشكل مفيد اتفاقاً غير منظور إلى حد ما بين النخب، وغالباً بين النخب والمجتمع عموماً، بشأن كيفية تقييد السلطة وممارستها. وتشير التعاريف التي يحددها الاقتصاد السياسي إلى أن التسويات السياسية تختلف عن التسويات السلمية أو التسويات الدستورية، على الرغم من ارتباطها بها. ومع أن التسوية السياسية قد تتماشى بشكل وثيق مع شروط التسوية السلمية أو الدستور في بلد ما، فإنها تشتمل على التفاهات السياسية الأساسية التي تستند إليها تلك الوثائق. وتركز هذه الورقة بصورة خاصة على حالات تصاغ فيها اتفاقات سلام ودساتير جديدة دون التزام واضح بتسوية سياسية جديدة.

## ما هي عمليات السلام واتفاقات السلام؟

يمكن تعريف عملية السلام (أو مفاوضات السلام) بأنها محاولة لا يصال النخب السياسية و/أو العسكرية المشاركة في نزاع ما إلى نوع من الاتفاق المشترك بشأن إنهاء النزاع ٢. ويمكن تعريف اتفاقات السلام بأنها وثائق رسمية تصدر رسمياً عقب مناقشات مع جميع (أو بعض) الأطراف الرئيسية في النزاع، وتعكس قدراً من الاتفاق بين تلك الأطراف، بشكل رئيسي حول ضرورة التصدي للعنف الجسدي وإنهائه.

تنشئ عمليات السلام بشكل متزايد مسارات معقدة لاتفاقات السلام، مثل (أ) وقف لإطلاق النار أو اتفاقات أخرى قبل التفاوض، حيث تحاول الأطراف المتحاربة الموافقة على الدخول في مفاوضات رسمية، (ب) اتفاقات سلام إطارية تعالج القضايا الأساسية في النزاع، في سلسلة من الاتفاقات أو اتفاق واحد شامل، (ج) اتفاقات تنفيذ تهدف إلى ضمان تنفيذ الاتفاقات السابقة، أو توسع نطاقها ليشمل قضايا أو أطرافاً جديدة (بيل ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨). وغالباً ما تتداخل الترتيبات السياسية الانتقالية والدساتير المؤقتة والدساتير النهائية في تسلسلات معقدة نادراً ما تمضي في مسارات مستقيمة، ولكن أغلبها يتضمن خطوات للابتعاد عن النزاع والاتجاه نحو حله.

## ما هي الترتيبات السياسية الانتقالية والدساتير المؤقتة والدساتير النهائية؟

تبين معطيات الفصل ٣ أن عملية وضع الدستور في البلدان المتضررة من النزاع تتم غالباً بشكل تدريجي. قد تحاول الأشكال المختلفة للترتيبات الدستورية المؤقتة تمهيد الطريق نحو دستور نهائي و/أو انتخابات ٣. وقد يتطور المسار نحو دستور 'نهائي'، على سبيل المثال، من ترتيب سياسي انتقالي أساسي إلى حد ما في اتفاق سلام (أو ميثاق سياسي انتقالي منفصل) إلى دستور مؤقت يسري خلال فترة انتقالية، ويرسم ملامح عملية صياغة دستور نهائي واعتماده.

تمثل الترتيبات السياسية الانتقالية والدساتير المؤقتة والدساتير النهائية جميعها 'خريطة لتقاسم السلطة' في البلد المعني وتوفر أساساً قانونياً للحكم. ولكنها تفعل ذلك لفترات زمنية مختلفة، وبدرجات مختلفة من التفاصيل و/أو لأغراض مختلفة. وقبل دراسة ٢٣ حالة في الفصل التالي، من المفيد شرح الفروق بين هذه الترتيبات.

*الترتيب السياسي الانتقالي (أو المؤقت)* هو خريطة مصغرة لتقاسم السلطة تحدد كيفية تولي السلطة وممارستها أثناء الفترة الانتقالية. يتضمن هذا الترتيب الاستعاضة على الأقل عن بعض المؤسسات التي دعمها الدستور السابق للبلد. وتشكل الترتيبات السياسية الانتقالية عادة - ولكن ليس بالضرورة - جزءاً من اتفاقات السلام، لأنها تحدد هياكل إدارية جديدة لعملية الانتقال. وتختلف الترتيبات المؤقتة اختلافاً طفيفاً عن الدساتير المؤقتة، لأنها لا تصمم لتصبح ترتيباً دستورياً كاملاً، بل لتوفير إطار قانوني ملطف يكون بمثابة أساس للحكم خلال فترة انتقالية قصيرة. وهي، خلافاً للدساتير المؤقتة، لا توفر شكلاً جديداً من السيادة القانونية للترتيبات ككل، وتعمل إما خارج الهياكل القانونية السابقة أو ضمن ترتيبات الدستور الرسمي القائم.

يمكن تعريف الدستور المؤقت بأنه " وثيقة تأسيسية تؤكد سيادتها القانونية لفترة محدودة من الوقت ريثما يتم سن دستور نهائي. وبالتالي، فإن الدستور المؤقت، (أ) يشكل هيكل حكم (انتقالية)؛ (ب) يؤكد السيادة القانونية المنصوص عليها رسمياً في أحكامه؛ (ج) محدود زمنياً؛ (د) ينص على عملية دستورية مستقبلية" (زولويتا فولشر ٢٠١٥: ٩). ويختلف أصل الدساتير المؤقتة ودورها اختلافاً كبيراً. فقد تشكل أحياناً في الواقع اتفاق السلام نفسه: تولد نتيجة اتفاق تفاوضي بين الأطراف الرئيسية للنزاع، وتعكس تنازلات سياسية/عسكرية تفاوضية بشأن الطابع المستقبلي للدولة (كالدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا لعام ١٩٩٤). وفي المقابل، قد تكون الدساتير المؤقتة نتيجة اتفاق سلام توافقي (كالدستور السوداني الانتقالي لعام ٢٠٠٥). في الواقع، قد يكون من غير الواضح هل الدستور المؤقت اتفاق سلام أم ثمرة دستورية مميزة لعملية سلام.

لا تدوم الدساتير النهائية إلى الأبد، إذ أنها تخضع للتعديل والمراجعة، ولكنها بشكل مقصود لا تكون محددة المدة. وبالتالي، يُستخدم مصطلح 'نهائي' هنا لتمييزها عن الدساتير المؤقتة التي هي صراحة انتقالية ومؤقتة. وتتضمن الدساتير النهائية عادة أحكاماً لتعديلها وحتى استبدالها.

يتناول الفصل التالي طرق ترتيب عمليات السلام من حيث التوقيت، ولكن الأهم من حيث درجة توصل الأطراف المعنية إلى تسوية سياسية أثناء عملية التفاوض، ونتائج هذه التسوية على استدامة السلام.

## الهوامش

٢. يعرف " الصراع" بأنه حدوث أكثر من ٢٥ حالة وفاة سنوياً بسبب النزاع، (برنامج أوبسالا لبيانات النزاعات، غير مؤرخ). وثمة تعريف مشابه لعملية السلام والمفاوضات كما يلي: 'نعني بـ 'التفاوض' العملية التي يتفق من خلالها طرفان أو أكثر من الأطراف المتصارعة (دول أو أطراف فاعلة داخلية داخل البلد نفسه) على مناقشة خلافاتهم في إطار متفق عليه لإيجاد حل يلبي مطالبهم . . . ونعني بـ 'عملية السلام' تثبيت خطة تفاوض بمجرد تحديد جدول أعمال المواضيع والإجراءات الواجب اتباعها، بالإضافة إلى الجدول الزمني والجهات الميسرة. لذلك، فإن المفاوضات هي مجرد مرحلة واحدة في عملية السلام (فيساس ٢٠١٥: ٥-٦)

٣. تركز هذه الورقة على عمليات التسوية السياسية التي تنتهي بترتيب دستوري جديد لا على تلك التي تنتهي بإجراء الانتخابات.

٤. وفقاً لجينسبرغ وإكينز وبلاونت (٢٠٠٩)، يبلغ متوسط عمر الدساتير ١٩ عاماً.



## ٣. التسلسل الزمني لإتفاقات السلام والدساتير في عملية التسوية السياسية: الأنماط والقضايا

تتيح المراجعة التجريبية لعمليات التسوية السياسية إجراء تحليل أكثر منهجية لمجموعة متنوعة من طرق ترتيب تسلسل مسارات السلام ومسارات وضع الدستور. فمنذ عام ١٩٩٠، توجت ٢٣ عملية تسوية سياسية في بلدان هشة ومتضررة من النزاعات بوضع دستور جديد أو منقح (رغم أن البعض لا يزال تحت الضغط لإجراء مزيد من المراجعة) ٥. ويكشف تحليل هذه الحالات أن عمليات التسوية السياسية يمكن أن تبدأ باتفاق سلام أو ترتيب سياسي انتقالي أو دستور مؤقت، وقد تتضمن عدداً من المراحل الأخرى قبل التوصل إلى دستور نهائي (أو معدل بشكل جوهري). وتتوزع العمليات الثلاث والعشرون المذكورة بشكل متساو تقريباً بين أربعة نماذج تسلسل محتملة:

١. إتفاقات سلام (أو وقف لإطلاق النار) جزئية (لا تتضمن ترتيبات سياسية انتقالية) تفضي إلى دستور نهائي أو مراجعة جذرية للدستور القديم.
٢. ترتيبات سياسية انتقالية (سواء في اتفاق سلام أو وثيقة قائمة بذاتها) تفضي إلى دستور نهائي.
٣. دستور مؤقت، يسبقه أحياناً اتفاق سلام (أو وقف لإطلاق النار)، يؤدي دور اتفاق سلام ويمهد الطريق لدستور نهائي.
٤. مزيج من النموذجين (٢) و(٣)، حيث يتبع الترتيبات السياسية الانتقالية دستور مؤقت ينتقل إلى مرحلة صياغة الدستور النهائية.

### شرح النماذج

١. إتفاقات سلام (أو وقف لإطلاق النار) جزئية تفضي إلى دستور نهائي أو مراجعة جذرية للدستور القديم



تمهد إتفاقات السلام أحياناً الطريق أمام دستور نهائي دون مراحل دستورية مؤقتة أخرى. وقد اتبعت أربعة بلدان في العينة هذا النموذج بشكل عام (كولومبيا والسلفادور وموزمبيق والبوسنة والهرسك). وتضمن هذا التسلسل عموماً: (أ) إتفاقات سلام تركز على التوصل إلى وقف لإطلاق النار؛ (ب) تسريح قوات الأطراف غير الحكومية ودمجها في الهياكل السياسية والقانونية للدولة؛ (ج) التزامات بتحقيق الديمقراطية على نطاق أوسع والمشاركة المجتمعية والإصلاح الدستوري.

باستثناء البوسنة والهرسك، وقعت الدول التي اتبعت هذا النموذج إتفاقات سلام في تسعينيات القرن العشرين بين الحكومة وجماعات المعارضة المسلحة، التي ارتبطت بالإصلاح الدستوري وعمليات التنمية. تضمنت العمليات عموماً إتفاقات سلام عدة (غالباً بشأن مسألة واحدة) توجت بإتفاق سلام شامل (أو، في حالة كولومبيا، دستور جديد ناتج عن إتفاق السلام في عام ١٩٩١). وقد تحقق هذا الانتقال المباشر من إتفاق سلام إلى دستور من خلال تفاصيل أحكام إتفاق السلام، ووجود بنية تحتية مؤسسية للحكم في الفترة الانتقالية، ومجريات النزاعات التي سعت فيها الدولة إلى التوصل إلى تسوية مع المعارضين المسلحين (وغالباً مع حركات اجتماعية تقدمية أوسع نطاقاً أيضاً). ثم حاولت التنقيحات الدستورية وضع الترتيبات وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، إما بعد فترة وجيزة من الإتفاق أو بعد سنوات عديدة في بعض الحالات.

تتمثل ميزة مسار هذا النموذج 'إتفاق السلام على الدستور النهائي' في إتفاق الأطراف المسلحة الحكومية وغير الحكومية على كيفية إنهاء النزاع قبل عملية وضع الدستور، ما يعني أن عملية الإصلاح الدستوري تستند إلى نوع من الصفقة السياسية/العسكرية. أما عيوبه، فتتطوي على خطرين متعارضين. الأول هو احتمال أن تقر الأطراف العسكرية القوية التي تتفاوض على التسوية السياسية، من حيث الجوهر، شكل الدستور مسبقاً، مما يحرم أي عملية اجتماعية أوسع من فرصة تعميق أو تطوير الالتزامات الدستورية. فعلى سبيل المثال، لم تشمل عملية إتفاق السلام على الدستور المكونة من مرحلة واحدة في البوسنة والهرسك سوى الأطراف السياسية والعسكرية الرئيسية. ورغم أن إتفاق دايتون للسلام لعام ١٩٩٥ ودستور عام ١٩٩٥ (الذي كان من ملاحق الإتفاق) نجحاً في إنهاء الصراع، فقد اصطدم هذا البلد باستحالة تجاوز إتفاق النخبة الأولي هذا إلى مبادئ دستورية أوسع. وفي الواقع، أضفى إتفاق السلام الطابع المؤسسي على الانقسامات في جوهر الصراع لأن إتفاق النخبة بشأن تقاسم السلطة أعد كتنسوية دستورية دائمة (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٤ب)

الخطر الثاني لهذا المسار هو الحالة المعاكسة: أي أن التسوية السياسية لا تتضمن سوى التزام عام بالإصلاح الدستوري، وتترك معالجة هذه القضية في إطار مرحلة تنفيذ معقدة لعملية السلام. في الحالات التي تتضمن أساساً تسريح الجماعات المسلحة وإدماجها، قد تستفيد الحكومة القائمة من مفاوضات السلام (مثل تسريح المعادين لسلطتها) دون تقديم دستور معدل وأكثر تشاركية، كما حدث في غواتيمالا (بريت وديلفادو ٢٠٠٥).

## ٢. ترتيبات سياسية انتقالية تفضي إلى دستور نهائي



غالباً ما تتضمن عمليات السلام إما إتفاق سلام مع شكل من أشكال الترتيبات السياسية الانتقالية للحكم خلال فترة انتقالية، أو ترتيبات انتقالية متفق عليها بشكل منفصل تعقب عادة إتفاقات وقف إطلاق النار. توفر الترتيبات السياسية الانتقالية - سواء كانت منفصلة أو جزءاً من إتفاق سلام - مجموعة مؤقتة ومحدودة للغاية من المؤسسات الانتقالية اللازمة للحكم خلال فترة زمنية معينة، بهدف إنشاء دستور جديد (و/أو نظام انتخابي) ٦. تحدد هذه الترتيبات الخطوات التالية لعملية التسوية السياسية، وفي بعض الأحيان تحدد عملية وضع الدستور النهائي. وقد اتبع هذا النموذج بوجه عام سبعة من بلدان العينة: بوغانفيل وكمبوديا وجزر القمر وغينيا وكينيا وتيمور الشرقية وزمبابوي. يتضمن هذا التسلسل (أ) قرارات

تتخذها الأطراف - أحياناً بعد محاولات عدة للاتفاق على وقف لإطلاق النار - للتفاوض على تسوية سياسية جديدة باستخدام المجتمع الدولي وسيطاً وضمناً للاتفاق النهائي؛ (ب) اتفاق سلام شامل يتضمن أحكاماً لترتيبات سياسية انتقالية تركز على تقاسم السلطة؛ (ج) دستور نهائي.

استخدمت كينيا وزمبابوي هذا التسلسل للتعامل مع أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات. ففي كينيا، أدى فشل عملية وضع دستور بمشاركة واسعة إلى اقتراح الحكومة مشروع دستور خاص بها فشل في استفتاء عام ٢٠٠٥. وأثارت نتائج الانتخابات المتنازع عليها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ أعمال عنف واسعة النطاق في مختلف أنحاء البلاد، وأدت الوساطة الدولية إلى توقيع اتفاق تقاسم السلطة لعام ٢٠٠٨، وقانون الوفاق والمصالحة الوطنية - وهو اتفاق سياسي انتقالي أنشأ حكومة وحدة وطنية بين الطرفين المتنافسين - وإلى سلسلة من الاتفاقات الإضافية عالجت مشاكل طويلة الأجل كانت سبباً في أعمال العنف<sup>٧</sup>. وتضمنت تلك الاتفاقات أيضاً تفاصيل عملية مراجعة الدستور التي بدأت في شباط/فبراير ٢٠٠٩. أعدت لجنة من الخبراء مشروع دستور وراجعت مرات عدة بعد تلقي ملاحظات من السكان ومن لجنة برلمانية ضمت ٢٧ عضواً، وأدت المراجعات دوراً حاسماً في البت بشأن قضايا خلافية رئيسية وضمن ربط الدستور بالتسوية السياسية القائمة. استغرق الأمر من لجنة الخبراء كامل الأشهر الاثني عشر المنصوص عليها لانتهاء من مشروع الدستور وتقديمه إلى الجمعية الوطنية، التي وافقت عليه بالإجماع في ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠. واعتمد الدستور في استفتاء وطني، وصر في ٢٧ آب/أغسطس ٢٠١٠.

واتبعت زمبابوي عملية مماثلة. فقد أسفرت أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٨ عن ترتيب سياسي انتقالي يقضي بتشكيل حكومة لتقاسم السلطة بين الاتحاد الوطني الأفريقي الزمبابوي - الجبهة الوطنية (زانو) - وهي الحزب السياسي للرئيس روبرت موغابي منذ فترة طويلة - وبين فصيلي حركة التغيير الديمقراطي اللذين مثلاً معارضة موغابي. نجح هذا الترتيب في وقف العنف، وأسس عملية للتغيير الدستوري بدأت في نيسان/أبريل ٢٠٠٨ وتوجت بإصدار الدستور الجديد في أيار/مايو ٢٠١٣ بعد إقراره عن طريق الاستفتاء. ولكن في هذه الحالة، أدت هيمنة الرئيس موغابي وحزبه الحاكم إلى تجاهل جزئي للعملية الدستورية التي اتسمت بقدر كبير من المشاركة، حيث وضعت بعض بنود الدستور بحيث لا تدخل حيز التنفيذ قبل ١٠ سنوات (أليسون ٢٠١٣).

إتبعت كمبوديا في عام ١٩٩١ (ماركس ٢٠١٠: ٢١٠)، وجزر القمر في عام ٢٠٠١ (على الرغم من أن هذه الحالة لم تحظ بدراسة وافية) وغينيا في عام ٢٠١٠ هذا المسار أيضاً لترتيبات انتقالية متفق عليها تفضي إلى دستور نهائي). كما استُخدم في حالات حصل فيها إقليم جديد داخل الدولة على الاستقلال، في شكل دولة جديدة أو إقليم داخل الدولة يتمتع بحكم ذاتي (وغالباً استناداً إلى عملية سلام). عند إنشاء دولة جديدة أو إقليم ذي حكم ذاتي تبرز الحاجة إلى الوساطة لإبرام اتفاقات داخل الدولة الناشئة أو الإقليم الجديد، ولا سيما عند وجود خلافات بين الأطراف المعنية المحلية، أو ظهور انقسامات أو تفاقمها بعد الانفصال عن الدولة الرئيسية. ففي **تيمور الشرقية** بعد الاستقلال، أفسحت الترتيبات الانتقالية التي وضعتها الأمم المتحدة المجال أمام عملية دستورية ووضع دستور جديد (اللائحة رقم ٢/٢٠٠١). لكن التسرع في تلك العملية لم يسمح للأطراف المعنية بالتوصل إلى تسوية سياسية تدعمها؛ ولهذا، لم يتمكن دستور عام ٢٠٠٢ من منع أو وقف حدوث العنف في المستقبل (أوكوين وبراندت ٢٠١٠: ٢٧١).

في **بوغانفيل** (وهو إقليم يتمتع بحكم ذاتي في بابوا غينيا الجديدة) تناول ميثاق ميريجيني لبوغانفيل الجديدة لعام ١٩٩٤ العلاقة بين جزيرة بوغانفيل ودولة بابوا غينيا الجديدة، مما مهد الطريق نحو ترتيبات حكم ذاتي أقرب إلى إقامة دولة. ومع ذلك، تضمن الميثاق أيضاً عناصر من الوساطة الداخلية بين الأحزاب والجماعات داخل بوغانفيل، مما أدى إلى إنشاء هيئة حكم انتقالية كانت بمثابة جمعية تأسيسية. لقد أدى اتفاق بوغانفيل للسلام لعام ٢٠٠١ مع بابوا غينيا الجديدة إلى تسوية النزاع، ونص على أنه لا يجوز إجراء استفتاء على الانفصال قبل ١٠ سنوات من الاتفاق أو بعد مدة أقصاها ١٥ عاماً من انتخاب حكومة بوغانفيل المستقلة؛ ومن المقرر إجراء الاستفتاء في ١٥ حزيران/يونيو ٢٠١٩. وفي الفترة الفاصلة، وُضع دستور لبوغانفيل وصر في عام ٢٠٠٤، مما عكس محاولة للتوصل إلى تسوية سياسية داخلية واسعة النطاق (وأجريت تعديلات على دستور بابوا غينيا الجديدة أيضاً نتيجة لاتفاق السلام).

تتمثل ميزة هذا التسلسل في أنه يتيح تشكيل حكومة مؤقتة فورية، في حال عدم وجود حكومة أو عندما تكون نتيجة الانتخابات موضع نزاع، ريثما يتم تعديل الدستور. ولهذا السبب، يستخدم هذا النهج غالباً في حالات النزاع بعد الانتخابات لمحاولة الانتقال من 'الجمود الديمقراطي' الذي يعقبها عبر إنشاء شكل من أشكال تقاسم السلطة المؤقت وإجراء انتخابات جديدة وإصلاح دستوري. كما استخدم في أماكن حصلت

فيها أجزاء سابقة من دولة على قدر كبير من الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي، أو حتى الاستقلال، لملء فراغ فوري في السلطة أثناء عملية بناء الدستور. والجانب السلبي في كلتا الحالتين هو أن 'الإصلاح' السريع للترتيب السياسي الانتقالي يحظى بقدر ضئيل من الشرعية الديمقراطية التقليدية، ويخلق ضغوطاً للمسارعة بإجراء الانتخابات، رغم الحاجة إلى إجراء مفاوضات دستورية وبناء توافق في الآراء، كما حصل في كمبوديا وجزر القمر وتيمور الشرقية.

### ٣. دستور مؤقت بمثابة اتفاق سلام ويمهد لاعتماد دستور نهائي



في هذا النموذج، وفي ظل غياب إطار دستوري شرعي، يلعب الدستور المؤقت دوراً رئيسياً في عملية التسوية السياسية، مما يؤدي إلى اعتماد دستور نهائي. ويعني هذا أنه حتى بوجود إتفاقات سلام أو وقف لإطلاق النار قبل الدستور المؤقت، فهي لا تشمل ترتيبات سياسية انتقالية، مع أنها قد تقرر مبادئها وتحدد وترسم شكل العملية الانتقالية. وقد تم اتباع هذا النمط بشكل عام في ستة بلدان: تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومصر ومدغشقر ونيبال وجنوب أفريقيا.

ولعل جنوب أفريقيا هي المثال الأبرز لهذا النموذج من التسلسل. فرغم اعتبار عملية بناء الدستور فيها نموذجية برأي كثيرين، فإن الدراسة المعمقة تظهر وضعاً أكثر تعقيداً مما يُفترض عادة. لقد أسفرت عملية السلام بين المؤتمر الوطني الأفريقي وحكومة جنوب أفريقيا عن إتفاقات أولية عدة، أبرزها إتفاق السلام الوطني - الذي وقعته أكثر من ٤٠ جماعة سياسية ومدنية وأطراف أخرى في ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩١ - وهدف إلى منع العنف بدلاً من تغيير هيكل الحكم (سبايز ٢٠٠٢). وظلت عملية بناء الدستور موضع نزاع، وفشلت محاولات المفاوضات الانتقالية متعددة الأطراف عدة مرات حتى نيسان/أبريل ١٩٩٣، عندما بدأت عملية التفاوض المتعددة الأطراف (بارنز ودي كليرك ٢٠٠٣). وشكل اغتيال كريس هاني - زعيم الحزب الشيوعي الجنوب أفريقي والشخصية الرئيسية في الجناح العسكري لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي - في الشهر نفسه نقطة تحول حاسمة، حيث أكد على هشاشة عملية السلام وأجبر الأطراف على الخروج بنتائج ملموسة تحت التهديد بالعودة إلى النزاع المسلح.

أفضت عملية التفاوض متعددة الأطراف - وهي عملية في ركزت أساساً على التوصل إلى إتفاق بين حزب المؤتمر الوطني الأفريقي وحكومة جنوب أفريقيا - إلى وضع دستور مؤقت تضمن ٣٤ مبدأ أساسياً شمل إطار حكم يستند إلى ترتيب لتقاسم السلطة، ومحكمة دستورية جديدة، وإجراءات صياغة دستور جديد واعتماده. وقد مكنت هذه المبادئ من التوصل إلى تسوية سياسية بين حزب المؤتمر الوطني الأفريقي والحزب الوطني الحاكم في جنوب أفريقيا، لأنها قدمت للحكومة المنتهية ولايتها ضمانات لحماية مصالحها الأساسية في الدستور الجديد، حتى لو نقلت السلطة بعد الانتخابات فوراً إلى عملية تشاورية واسعة النطاق لن يكون لها تأثير يذكر عليها. وهكذا سمح الدستور المؤقت والانتخابات على حد سواء بظهور تسوية سياسية بين النخب الرئيسية، لكنهما لم يمنعا لاحقاً عملية بناء دستور بطريقة تشاركية (سبايز ٢٠٠٢). اعتمد الدستور المؤقت في كانون الثاني/يناير ١٩٩٤، وأجريت الانتخابات في نيسان/أبريل ١٩٩٤. هدت الأحزاب السياسية التي كانت تعطل العملية سابقاً - حزب الحرية إنكاثا والعديد من الجماعات الأفريكانية اليمينية - بالانسحاب من العملية. لكن، بعد التعديلات الدستورية التي أدخلت في اللحظة الأخيرة لمعالجة المخاوف الأساسية لهذه الأحزاب، شاركت هذه الأخيرة في الانتخابات وفي جزء من عملية بناء الدستور (إبراهيم وميلر ٢٠١٠، ١٤١-١٤٢). بعد الانتخابات، قدمت الجمعية التأسيسية دستوراً نهائياً بعد عملية تشاركية واسعة النطاق. وكان الدستور المؤقت قد نص على ضرورة أن يحظى امتثال الدستور النهائي للمبادئ الدستورية بموافقة المحكمة الدستورية المنشأة حديثاً، في شكل من أشكال الضمان. وقد أُلغيت

المحكمة في البداية مشروع الدستور، لكنها صادقت عليه بعد أن عدلته الجمعية التأسيسية واعتمده في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦؛ واعتمدت النسخة النهائية في ٤ شباط/فبراير ١٩٩٧.

بينما تم استخدام نفس التسلسل في عمليات أخرى، كان ذلك غالباً بدون حاجة إلى اتفاق سياسي أساسي في مرحلة الدستور المؤقت الذي مكن في نهاية المطاف عملية بناء الدستور في جنوب أفريقيا من تحقيق نجاح نسبي (بيلتشيترز وآخرون ٢٠١٦)، كما تبين أمثلتنا التالية.

في **نيبال**، وقع صراع أهلي دام عقداً من الزمن بسبب الاستبعاد السياسي والقانوني، في ظل دستور عام ١٩٩٠، للمجتمع النيبالي متعدد الأعراق واللغات والأديان. وأبرم في عام ٢٠٠٦ اتفاق لوقف إطلاق النار واتفاق سلام شامل يلتزم بتسوية سياسية قائمة على منهجية تشاركية، تلاهما دستور مؤقت في عام ٢٠٠٧. صاغت الدستور المؤقت لجنة مكونة من ١٥ عضواً مع تمثيل محدود للنساء والأقليات، ودون أي مشاورات مع الشعب. دفعت اللجنة بالمبادئ المتفق عليها في المحادثات قدماً حيث صاغت في نص دستوري. لكن هذا النص لم يحل القضايا الحاسمة المتعلقة بشكل التسوية السياسية، كالتابع الاتحادي للدولة الذي ترك للعملية الدستورية. دعا الدستور المؤقت إلى انتخاب جمعية تأسيسية من ٦٠١ عضو باستخدام نظام انتخابي جد تشاركي، وحدد لهذه الجمعية موعداً نهائياً مدته سنتان لصياغة دستور نهائي. وعلى الرغم من تمديد الموعد النهائي أربع مرات، فشلت الجمعية في وضع الدستور، وتم حلها أخيراً في تموز/يوليو ٢٠١٢، ليتم انتخاب جمعية تأسيسية ثانية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

وفقط بعد زلزال نيسان/أبريل ٢٠١٥، وقع قادة أكبر أربعة أحزاب سياسية ممثلة في الجمعية التأسيسية في حزيران/يونيو ٢٠١٥ إتفاقاً تضمن ١٦ نقطة (ينص أولاً على اتحاد من ثمان مقاطعات - وهي قضية كانت محل خلاف شديد أثناء العملية الدستورية). وصادقت الجمعية الدستورية على مشروع الدستور في تموز/يوليو ٢٠١٥، مما قلص العملية التشاركية، وصر الدستور النهائي في ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، دون استفتاء. وقد توافقت اعتماد الدستور الجديد مع أعمال عنف واحتجاجات وأسعة النطاق من جانب فئات الأقليات، بحجة أنه لا يعكس بشكل ملائم هيكل الحكم التشاركي المحدد في الدستور المؤقت (المادة ١٣٨). وبحلول كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، اعتمد تعديلات على الدستور لمعالجة هذه المشاكل، مع احتمال إجراء المزيد من التعديلات.

في **جمهورية الكونغو الديمقراطية**، استمرت الفترة الانتقالية الأولى من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٧، عندما استولى الجنرال جوزيف كابيلا على السلطة في إنقلاب، وحل مرسوم بقانون محل الدستور المؤقت لعام ١٩٩٤. تبع ذلك اتفاقات عدة لوقف إطلاق النار أو إتفاقات سلام. وفي عام ٢٠٠٣، إعتد دستور إنتقالي جديد (دستور مؤقت آخر) مهد الطريق لاعتماد دستور نهائي في عام ٢٠٠٦. وتساعد العنف مرة أخرى في عام ٢٠١٣.

حاولت دول أخرى استخدام 'التنازل عن' التغيير الدستوري درءاً للصراع، لكنها اضطرت إلى بدء مفاوضات حول دساتير مؤقتة جديدة. فعلى سبيل المثال، بعد الإطاحة غير الدستورية (العنيفة) بالحكومة، وضعت كل من **تشاد** (١٩٩٠) و**مدغشقر** (٢٠٠٩) دستوراً مؤقتاً تلاه اعتماد دستور نهائي. في تشاد، كان من المقرر استبدال الدستور المؤقت - الميثاق الوطني الانتقالي - بدستور جديد في غضون ٣٠ شهراً. وفي مدغشقر، كان **ميثاق المرحلة الانتقالية** بمثابة دستور مؤقت لتمهيد الطريق أمام وضع دستور جديد. وقد أدت أوجه قصور خطيرة في تشاد - من بينها غياب التشاركية أفقياً وعمودياً وضعف قدرات أعضاء لجنة الصياغة - إلى تقويض شرعية الدستور، بل وساهمت في الحرب الأهلية لعام ٢٠٠٥ (وايدنر، زولويتا فولشر ٢٠١٥: ٢٢). وفي مدغشقر، لم يتم تنفيذ الالتزامات المتعلقة بتقاسم السلطة في الدستور المؤقت، ورغم صدور دستور جديد في عام ٢٠١٠، فإنه اتسم أيضاً باتباع نهج غير تشاركي، حيث أدى الاستفتاء عليه إلى انتقادات واسعة بسبب وجود مخالفات. أعقب الدستور خارطة طريق في عام ٢٠١١ لإنهاء الأزمة في مدغشقر، تضمنت مزيداً من الترتيبات الانتقالية. وظل التقدم صعباً منذ ذلك الحين (كونولي ٢٠١٣).

ميزة هذا التسلسل هي أن الدستور المؤقت يشكل جسراً بين إطارين دستوريين مختلفين. وهو يسهل التوصل إلى اتفاق بين الأطراف السياسية/العسكرية بشأن المبادئ الأساسية (أو الخطوط العريضة) للتسوية السياسية (وغالباً ما تكون الانتخابات) قبل عملية وضع الدستور، مع التمهيد لتسوية دستورية نهائية تستند إلى عملية تشاركية أوسع. وعيبه هو أنه قد يترك العديد من العناصر الحاسمة للتسوية السياسية إلى عملية صياغة الدستور، مما يخلق بعض الصعوبات، خاصة عندما تفشل العملية التشاركية في التوصل إلى اتفاق بشأن القضايا الشائكة. وغالباً ما يتيح الانتقال المباشر من اتفاق سلام إلى دستور مؤقت

إجراء شكل من أشكال الانتخابات بعد اعتماد دستور مؤقت، مما يخفف الضغط الزمني في المراحل النهائية.

٤. اتفاق سلام مع ترتيبات سياسية انتقالية يعقبا دستور مؤقت يسبق المرحلة النهائية لصياغة الدستور



يتضمن هذا النمط اتفاق سلام مع ترتيبات سياسية انتقالية (غالباً ما تسبقها إتفاقات لوقف إطلاق النار أو للسلام)، يتبعها دستور مؤقت ثم دستور نهائي. وقد اتبعت هذا النمط ثلاثة بلدان بشكل عام (بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى ورواندا)، وتم اعتماد تسلسل مماثل في كوسوفو وأفغانستان والعراق.

يظهر نمط استخدام الترتيبات السياسية الانتقالية والدستور المؤقت على حد سواء عادة في بلدان (أ) عانت من صراع داخلي طويل الأمد، بسبب مظالم هيكلية وعدم تلبية الحاجة إلى إصلاحات بعيدة المدى في بعض قطاعات المجتمع؛ (ب) لديها إطار مؤسسي ضعيف أو غير موجود أو غير قادر على إنهاء النزاع؛ (ج) تعد العمليات الدستورية الإضافية فيها وسيلة للتوصل بشكل متزامن إلى مستويات سياسية دستورية. توضع الترتيبات السياسية الانتقالية لتوفير نوع من الإدارة الهيكلية الاستشارية. ويوضع الدستور المؤقت بغية: (أ) إتاحة المزيد من المراحل، غالباً من أجل إجراء انتخابات هيئة تأسيسية؛ (ب) منح الأطراف المتنازعة الوقت للتفاوض على تسوية سياسية لدعم عملية بناء الدستور؛ (ج) إتاحة بناء علاقات أقوى مع دوائر الأطراف المتصارعة والسكان بشكل عام (زولويتا فولشر ٢٠١٥: ٢٨). بيد أن دراسات الحالة تظهر أن عمليات صياغة الدستور هذه قد حققت نجاحاً متفاوتاً.

بعد اغتيال أول رئيس من الهوتو منتخب ديمقراطياً في بوروندي (ملكيور نداي) في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، إنزلت البلاد إلى العنف (وولب ٢٠١١). وشملت إعادة البلد إلى المسار الصحيح العديد من محاولات وضع إتفاقات لوقف إطلاق النار وإتفاقات سلام وترتيبات سياسية انتقالية. فقد تم اعتماد ترتيب سياسي انتقالي في عام ١٩٩٤ (تم إبطاله بعد انقلاب عام ١٩٩٦) ودستور مؤقت في عام ١٩٩٨، تلاه اتفاق أروشا لعام ٢٠٠٠ (اتفاق سلام)، ودستور مؤقت ثان في عام ٢٠٠١، وأخيراً اعتمد دستور مؤقت جديد في عام ٢٠٠٤، ليتم في النهاية اعتماد دستور جديد في عام ٢٠٠٥. شكل الضغط الإقليمي عاملاً أساسياً لتخطي القبول الفاتر الذي أبدته بعض الأطراف إزاء هذه الإتفاقات وبشأن تنفيذها، ودفع العملية نحو وضع الدستور النهائي. جسد هذا الدستور - ذو الطبيعة التوافقية - تسوية سياسية بمشاركة واسعة إلى حد ما في ذلك الوقت، وبقي عاملاً رئيسياً في الحد من العنف (رينتنجنز ٢٠١٥) حتى عام ٢٠١٥، عندما استؤنف، جزئياً نتيجة محاولة رئاسية لتعديل الدستور لتمديد فترة الولاية (كابومبا ٢٠١٥).

في جمهورية أفريقيا الوسطى، أجبر تصاعد العنف في عام ٢٠١٣ الأطراف على إبرام اتفاق سلام مع ترتيبات سياسية انتقالية (١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣)، تبعه مباشرة دستور مؤقت (١٨ تموز/يوليو ٢٠١٣) ودستور نهائي (أقر بموجب استفتاء كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥) - صاغها جميعها المجلس الوطني الانتقالي. وعلى الرغم من أن هذه العملية تمثل إنجازاً كبيراً في فترة زمنية قصيرة نسبياً، فإن الوضع الأمني لا يزال هشاً، كما كانت هناك قيود صارمة على مشاركة الشعب في جميع مراحل العملية.

في رواندا، بات بروتوكولان بشأن تقاسم السلطة جزءاً من إتفاقات أروشا لعام ١٩٩٣، التي تضمنت دستوراً مؤقتاً. وعلى الرغم من الفشل الذريع للإتفاقات والإبادة الجماعية في رواندا، فإن الوضع الأمني ظل مستقراً. ولم تبدأ عملية بناء الدستور إلا في عام ٢٠٠٠، بعد عملية جد تشاركية توجت باعتماد الدستور النهائي في عام ٢٠٠٣ (أنكوت ٢٠٠٥). ولكن النظام الدستوري بقي تحت سيطرة أحد طرفي الصراع، واتسم بالاستبداد؛ وفي عام ٢٠١٥، ألغى تعديل دستوري القيود على الولاية الرئاسية.

استخدمت هذا التسلسل أيضاً ثلاث دول (كوسوفو أولاً، ثم أفغانستان والعراق) بعد صراع دولي وتغيير النظام. استندت هذه العمليات إلى 'قرار ملزم لمجلس الأمن الدولي، مع وساطة دولية في إعداد الدستور كأداة لحل النزاعات' (بيل ٢٠٠٦: ٣٩٤). تألفت هذه الوساطة من إدارة انتقالية دولية في البداية (أنشأها أو دعمها قرار من مجلس الأمن الدولي)، أعقبها عملية بناء دستور بقيادة دولية انتقلت من ترتيبات سياسية انتقالية (تشارورية في البداية)، إلى دستور مؤقت، وإلى دستور نهائي، وتحاول جميعها التوصل إلى اتفاق بين الجماعات المحلية المتنافسة (بيل ٢٠٠٦: ٣٩٤)

بدأت **كوسوفو** عملية التسوية السياسية في عام ١٩٩٩ بعد نزاع دولي بين منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) وصربيا تركز على إنهاء الصراع الداخلي بين الألبان والصرب داخل كوسوفو. أنشأت الأمم المتحدة ترتيباً سياسياً انتقالياً، تضمن إدارة انتقالية دولية وترتيبات سياسية انتقالية محلية، كآلية تشاور في البداية. وقد استندت الأخيرة إلى اتفاق رامبوييه للسلام المبرم في ٢٣ شباط/فبراير ١٩٩٩، والذي فشل الطرفان في الاتفاق بشأنه في آخر المطاف (أنظر أيضاً ويلر ١٩٩٩). أعقب هذه الترتيبات دستور مؤقت، إطار الحكم الذاتي المؤقت لعام ٢٠٠١، تضمن مرة أخرى عناصر من عملية رامبوييه وقرار مجلس الأمن رقم ١٢٤٤. بعد خطة أهتيساري (الفاشلة) لعام ٢٠٠٧، والتي حاولت التوصل إلى تسوية سياسية صربية-ألبانية نهائية، أعلن ألبان كوسوفو الاستقلال من جانب واحد واعتمدوا دستوراً نهائياً في عام ٢٠٠٨ تضمن عناصر من مقترحات أهتيساري (محكمة العدل الدولية ٢٠١٠). ومع أن العنف تراجع بشكل كبير، لا تزال الدولة هشّة وتعتمد على مساعدات التنمية الدولية.

تم إنشاء إدارات انتقالية دولية (كانت إستشارية في البداية، أنظر بيل ٢٠٠٦: ٣٩٤-٣٩٥) في **أفغانستان** و**العراق** أيضاً بالتوازي مع ترتيبات سياسية انتقالية محلية، ووضعت دساتير مؤقتة في محاولة لمعالجة الانقسامات الداخلية التي خلفتها الأنظمة التي تمت الإطاحة بها والتوصل إلى اتفاقات مستقبلية. كما تم تهميش الأطراف المحلية الرئيسية المرتبطة بالنزاع الدولي الذي سبق إعادة الإعمار الداخلي - مثل حركة طالبان في أفغانستان وحزب البعث في العراق - أو استبعدت من عملية السلام وبناء الدستور، مما خلف عواقب سلبية طويلة المدى على العملية.

ميزة هذا التسلسل تكمن في كونه يتيح تشكيل حكومة مباشرة حيث لا توجد حكومة، وإطلاق عملية تدريجية مستمرة تحاول إنتاج نص دستوري يعكس تسوية سياسية. إلا أن الحالات تظهر بشكل عام الصعوبات المرتبطة بالتوصل إلى تسوية دستورية وإنشاء مؤسسات سياسية وقانونية متفق عليها في مجتمعات شديدة الانقسام (في أغلب الأحيان على أسس عرقية) عانت من صراع واسع النطاق. ونظراً لطبيعة النزاعات التي تسعى إلى حلها، فقد عرفت هذه العمليات تأرجحاً كبيراً بين السلام النسبي والصراع والانقسام. ورغم نجاحها في وضع نصوص دستورية، فإن تلك النصوص لا تعكس غالباً اتفاقاً بشأن الانقسامات في البلاد، وبالتالي تعوزها الفعالية.

#### ظروف الدول مختلفة، ولا يوجد نموذج وحيد يضمن النجاح الأكيد

تظهر الأمثلة إلى حد ما أن التسلسلات ليست مسألة 'اختيار' ببساطة، بل يتم تصميمها لتلبي ما يمكن اعتباره متطلبات ضرورية لحل النزاع في كل دولة على حدة. ولكنها تظهر أيضاً أن القضية الحاسمة هي العلاقة بين عملية السلام وعملية وضع الدستور والعملية الأساسية للاتفاق على تسوية سياسية جديدة بين أصحاب القرار الرئيسيين، بمن فيهم أحياناً جماعات مسلحة والمجتمع ككل. كما تظهر الأمثلة مجموعة من خيارات التسلسل والمفاضلات الصعبة. ويتناول الفصل التالي هذه الأمثلة بتفصيل أكبر عبر دراسة ثلاث تجارب صعبة جداً وواضحة المعالم.

## الهوامش

٥. لمزيد من المعلومات والنصوص الكاملة لاتفاقيات السلام، راجع قاعدة بيانات الأمم المتحدة لصناع السلام، <http://peacemaker.un.org> يمكن العثور على قائمة كاملة بالاتفاقات المشار إليها في ورقة السياسة هذه في الملحق أ.

٦. ظهرت عمليات تسوية سياسية أوصلت إلى انتخابات، بدلاً من تسوية دستورية جديدة (على الرغم من وجود محاولات مستمرة لمراجعة دستورية كبيرة في كثير من الأحيان)، في كوت ديفوار، الغابون، لبنان، ليبيريا، مالي وسيراليون، ولكنها استثنيت من هذه الدراسة.

٧. البلدان هي: أفغانستان، البوسنة والهرسك، بروندي، كمبوديا، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، كولومبيا، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، السلفادور، تيمور الشرقية، مصر، غينيا، العراق، كينيا، كوسوفو، مدغشقر، موزمبيق، نيبال، بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة)، رواندا، جنوب أفريقيا وزمبابوي. يستثني هذا النموذج البلدان التي لم تكتمل فيها عملية التسوية السياسية باعتماد دستور نهائي في وقت كتابة هذا التقرير: إريتريا (لا تزال تطبق دستورها المؤقت لعام ١٩٩٢) وليبيا والصومال وجنوب السودان والسودان واليمن. ويدرس الفصل الرابع ثلاث عمليات تسوية سياسية غير مكتملة: ليبيا والصومال واليمن.



## ٤. دراسات الحالة: دروس من عمليات صعبة

يتناول هذا الفصل ثلاث حالات شديدة التعقيد - ليبيا والصومال واليمن - لم تسفر بعد عن وضع دستور نهائي. تشير هذه الحالات إلى صعوبة التوصل إلى دستور نهائي يعكس تسوية سياسية بمشاركة واسعة في ظل الغياب النسبي لتسوية سياسية بين النخب السياسية والعسكرية القادرة على زعزعة الاستقرار. وهي جزء من مجموعة أكبر من البلدان (تشمل إريتريا وجنوب السودان والسودان) التي لم تنجح بعد في إنجاز التسوية السياسية، ويرجع ذلك جزئياً إلى صراعات جديدة و/أو متغيرة، ولكنها لا تزال تعمل بموجب دستور مؤقت.

إختبرت ليبيا والصومال واليمن لتكون موضوع تحليل معمق بسبب تعقيد تسلسل العمليات فيها وبسبب قيمتها النسبية المحتملة للعملية الجارية في سوريا. كما تشترك عمليات التسوية السياسية فيها بوجود اختلافات جوهرية مهمة من حيث مجريات النزاع المسلح، ودرجة وطبيعة المشاركة الدولية، والعلاقة بين عمليات بناء الدستور والتسوية السياسية.

### ليبيا

كان الهدف من تسلسل العملية في ليبيا بعد القذافي أن تتضمن دستوراً مؤقتاً يؤدي إلى انتخاب المؤتمر الوطني العام، تليه عملية وضع دستور تقود إلى دستور نهائي - يتوافق تقريباً مع النمط الثالث من التسلسل، لكن بدون اتفاق لوقف إطلاق النار أو اتفاق سلام. أنهارت هذه العملية نتيجة لأسباب أبرزها الفشل في محاولة التوصل إلى هذه التسوية السياسية مع المضي قدماً في الانتخابات وعملية بناء الدستور. وحيث أن الوصف الشامل للوضع يخرج عن نطاق هذه الورقة، فإن هذا القسم يسلط الضوء على بعض معضلات التسلسل أو المفاضلات التي يجب معالجتها لضمان التعامل بشكل أفضل مع مواقف صعبة مماثلة في المستقبل.

#### من سلام غير مستقر إلى صراع مفتوح: ثورة 2011 ومحاولة التوصل إلى تسوية سياسية جديدة

في ١٥ فبراير ٢٠١١ وصلت انتفاضة الربيع العربي إلى ليبيا، وأسفرت في النهاية عن تدخل قوة دولية وإزاحة نظام معمر القذافي الاستبدادي الذي حكم البلاد منذ عام ١٩٦٩ (غارتنشتاين روس وبار ٢٠١٥). فبعد ٤٢ عاماً من حكم القذافي، وفي ظل غياب كامل للانتخابات، باتت مؤسسات الدولة هزيلة للغاية (أو غير موجودة). ولذلك كان وضع دستور جديد يمثل أولى الخطوات الضرورية لإقامة نظام إجتماعي أو قانوني بعد الثورة. في ٣ آب/أغسطس ٢٠١١، بينما كان القتال لا يزال مستمراً، تشكل المجلس الوطني الانتقالي من خصوم النظام من منشقين ومحامين وأكاديميين، كإدارة مؤقتة ونال اعتراف المجتمع الدولي بوصفه السلطة في الدولة الليبية. واعتمد المجلس مسودة الميثاق الدستوري للمرحلة الانتقالية 'الإعلان الدستوري'، الذي وضع المجلس الوطني الانتقالي بوصفه أعلى سلطة في الدولة حتى انتخاب المؤتمر الوطني العام (المادة ٣٠). مثل هذا الإعلان شكلاً من أشكال الدستور المؤقت، لكن أحكامه كانت بدائية جداً، ولم يحاول تنظيم القطاعات الأمنية أو القضاء.

طالب الإعلان الدستوري المجلس الوطني الانتقالي باعتماد قانون ينظم انتخاب المؤتمر الوطني العام، وتعيين المفوضية الوطنية العليا للانتخابات والدعوة إلى عقد الانتخابات بعد ٢٤٠ يوماً من إعلان التحرير. نص الإعلان أيضاً على ضرورة أن يعين المؤتمر الوطني العام رئيساً للوزراء ويختار هيئة تأسيسية لصياغة الدستور (المادة ٣٠)، تمنح مهلة ٦٠ يوماً لتقديم مشروع دستور إلى المؤتمر الوطني العام للموافقة عليه، ثم ٣٠ يوماً إضافياً لإجراء استفتاء، حيث يتم إقراره بأغلبية ثلثي الناخبين.

### دور الانتخابات في عملية التسوية السياسية عموماً

أجريت انتخابات المؤتمر الوطني العام في تموز/يوليو ٢٠١٢، وبعد ذلك نقل المجلس الوطني الانتقالي سلطته إلى الهيئة التشريعية المنتخبة حديثاً. ولكن بدلاً من السماح للمؤتمر بتعيين أعضاء الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، عدل المجلس الإعلان الدستوري بحيث نص على انتخابهم مباشرة من الشعب. وخلافاً للتشكيل النسبي للمؤتمر الوطني العام، ستضم الهيئة التأسيسية ٢٠ عضواً من كل من المحافظات الثلاث - برقة (شرق) وطرابلس (شمال غرب) وفزان (جنوب غرب). كان هذا الإجراء لصالح السكان الأقل عدداً في برقة وفزان مقارنة مع سكان طرابلس الأكثر عدداً (٦٠ في المئة من إجمالي السكان)، مما أتاح التفاوض والتسوية بين مواقفهم المختلفة إلى حد كبير بشأن النظام الاتحادي والوحدة وحقوق الأقليات، على التوالي (غلوك ٢٠١٥: ٤٥). كما خصصت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور ستة مقاعد للنساء، ومقعدين لكل واحدة من الأقليات الثلاث (التبو والطوارق والأمازيغ). ولكن هذه الأقليات قررت مقاطعة الهيئة - ربما لأنها لم تحصل على مقاعد كافية فيها وشعرت بالتهميش (قناة ليبيا ٢٠١٦).

في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٤، أجريت انتخابات لتشكيل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في وقت كانت فيه التحالفات السياسية والأمنية شديدة التقلب. وبينما كانت الهيئة تحاول الوفاء بموعد ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٤ المحدد لوضع الصيغة النهائية لمشروع الدستور، قرر المؤتمر الوطني العام المجرد من الشرعية الدعوة إلى انتخابات تشريعية مبكرة لمجلس نواب جديد، والتي عقدت في حزيران/يونيو ٢٠١٤. حققت هذه الانتخابات، التي لم ينص عليها الإعلان الدستوري، نسبة مشاركة منخفضة، لكنها شهدت خسارة أعضاء رئيسيين سابقين في المؤتمر الوطني العام (الجراح ٢٠١٤) مما أدى إلى تفاقم الانقسامات في البلاد.

في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، قضت المحكمة العليا، في حكم مثير للجدل، 'بعدم قانونية ودستورية مجلس النواب، لأن العملية الانتخابية والتعديل الدستوري اللذين أنشأ بموجبهما لم يتبعوا الإجراءات المناسبة' (رويترز ٢٠١٤). انتقل مجلس النواب - المدعوم بوصفه حكومة شرعية من قبل المجتمع الدولي وفي مواجهة الوضع الأمني المتدهور - إلى مدينة طبرق الشرقية، بينما أنشأ الأعضاء السابقون في المؤتمر الوطني العام حكومة منافسة في طرابلس. وبذلك أصبح للبلد حكومتان مزعومتان، كل منهما قادرة على فرض شكل من أشكال الشرعية القانونية وكل منهما متحالفة مع أطراف مسلحة مختلفة (الجراح ٢٠١٤؛ رويترز ٢٠١٤؛ ماغور ٢٠١٤).

### العلاقة بين المحاولات الجديدة للتسوية السياسية والعملية الدستورية القائمة

في ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٥، اقترحت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا اتفاقاً من ست نقاط من بينها إطار عمل لحكومة وحدة وطنية. لم تقبل أطراف النزاع هذه المحاولة ومحاولات التوسط اللاحقة لإبرام اتفاق سياسي حتى ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. في ذلك اليوم، وقع ممثلو مجلس النواب والمؤتمر الوطني العام - بالإضافة إلى شخصيات عامة مهمة من الأحزاب السياسية الليبية ومنظمات المجتمع المدني والبلديات والتنظيمات النسائية - على الاتفاق السياسي الليبي، الذي تضمن إطار عمل لحكومة الوفاق الوطني (مركز أنباء الأمم المتحدة ٢٠١٥).

كان هذا الإطار في جوهره دستوراً مؤقتاً ثانياً، يحدد عملية للتوصل إلى دستور نهائي كجزء من الجهود الجديدة للتوسط في تسوية سياسية. في الوقت نفسه، اتسمت العلاقة بين الاتفاق السياسي الليبي والإعلان الدستوري بالغموض، وكذلك من حيث السيادة القانونية (انظر الملحق ٤). فقد أكد الاتفاق السياسي على أن مجلس النواب هو 'السلطة التشريعية للدولة' خلال الفترة الانتقالية رغم حكم المحكمة العليا، لكنه عدل اختصاصاته (المادة ١٢). وفي الوقت نفسه، يتضمن الاتفاق 'ترتيبات أمنية مؤقتة'، بينها ترتيبات لوقف إطلاق النار وبنء يقضي بأن تشكيل حكومة الوفاق الوطني 'لجنة رصد تنفيذ الترتيبات الأمنية المؤقتة' (المادة ٣٧). ولكن العملية التي أدت إلى الاتفاق السياسي الليبي استبعدت المفاوضات مع

مختلف الجماعات المسلحة، التي كان يتوقع منها أن تلتزم بالاتفاق (لكنها لم تلتزم به رسمياً). بعبارة أخرى، على الرغم من أن الاتفاق السياسي الليبي تضمن جميع عناصر اتفاق وقف إطلاق النار، إلا أنه لم يتم التفاوض بشأنه مع جميع الأطراف المتضررة.

في آذار/مارس ٢٠١٦، دعمت الأمم المتحدة تشكيل حكومة الوفاق الوطني، ولكن حتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، كان لا يزال يتعين على هذه الحكومة جمع دعم واسع النطاق كي تقف على قدميها كحكومة شرعية في ليبيا. ورغم ذلك لم ينته وضع 'النظاميين' بعد، حيث لم يصوت مجلس النواب بعد لمنح الثقة لحكومة الوفاق الوطني، كما ينص الاتفاق السياسي الليبي (رويترز ٢٠١٦).

في غضون ذلك، واصلت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور صياغة دستور نهائي (النشرة الدستورية للأمم المتحدة، ٢٠١٥؛ انظر أيضاً الاتفاق السياسي الليبي، المادة ٤٨). ومع ذلك، أثر إدخال تغييرات على العملية على شرعيتها المتوخاة. فعلى سبيل المثال، قبيل الموعد النهائي لتقديم مشروع نهائي - ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٦ (بعد ثلاثة أشهر فقط من توقيع الاتفاق السياسي الليبي) - دعمت الأمم المتحدة الهيئة في عقد ثلاثة أسابيع من الاجتماعات التشاورية في عمان. قاطع بعض الأعضاء هذه الاجتماعات، وبالتالي لم تتمكن الهيئة من تحقيق نصابها القانوني عندما صوتت على مشروع الدستور (قناة ليبيا ٢٠١٦؛ ليبيا أوبزرفر ٢٠١٦). وبمضيها قدماً على أي حال، تخلت هيئة صياغة الدستور عن الموعد النهائي المحدد في الاتفاق السياسي، لكنها لم تتحمل العواقب المفصلة في الاتفاق. ولم يرسل مشروع الدستور إلى مجلس النواب إلا في ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٦، ولم يوزع على نطاق واسع على الشعب أو يناقش معه (جريدة ليبيا ٢٠١٦). وعلى الرغم من ترحيب بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بمشروع الدستور، إلا أنه ظل يواجه معارضة من أعضاء الهيئة الذين قاطعوا عملية الصياغة النهائية في عمان (أفاق ليبيا ٢٠١٦). وفي ظل عدم تمكن مشروع الدستور من حشد الدعم داخل الهيئة وخارجها، وفي صفوف الشعب عموماً، يبدو أن احتمالات هذا الأخير تتراجع باستمرار، لا سيما في ظل الوضع المتقلب جداً على الأرض (غلوك ٢٠١٥: ٤٨).

### إشراك الأطراف المعطلة أم محاربتها بغية زيادة شرعية عملية التسوية السياسية

هناك العديد من الأطراف المعطلة المحتملة في عملية التسوية السياسية هذه، من بينها جماعات مسلحة عديدة لا يبدو أن أصحاب القرار راغبون في (أو قادرين على) التفاوض معها. فقد استغل فرع ليبيا من تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) منذ عام ٢٠١٤ وحتى وقت قريب الفوضى العامة الناجمة عن عدم وجود مؤسسات حكومية وأمنية قوية في البلد - وانقسام البلاد إلى برلمانات وحكومات وتحالفات عسكرية متنافسة - ليجد له مكاناً وينمو (العمراني ٢٠١٦). ومع أن هذا التنظيم أصبح الطرف الوحيد الذي يمكن أن يتحد الجميع ضده، نظرياً، فإن جل ما تفعله السلطات في الشرق والغرب بدلاً من محاربة داعش هو تقويض بعضها البعض، وبالتالي تقويض عملية التسوية السياسية.

### الاستنتاجات الأولية

الوضع الليبي معقد: لطالما كان من المرجح أن يشكل إرساء نظام ديمقراطي دستوري تحديات هائلة بعد هذه الفترة الطويلة من الاستبداد والتفكك المؤسسي. لقد كشفت عملية الانتقال العلاقة بين التسوية السياسية وعملية وضع الدستور، مما يعني أن عملية وضع الدستور أصبحت ساحة معركة مفتوحة تعمقت فيها الانقسامات الناشئة بعد القذافي بدلاً من تسويتها. وقد حدث هذا لسببين رئيسيين. أولاً، لم يكن لجميع الأطراف المعنية في العملية صوت على طاولة المفاوضات، لا سيما عند مناقشة نص الدستور المؤقت، مما أعاق التوصل إلى تسوية سياسية بين الجماعات المعنية (العلي ٢٠١١). ثانياً، تفاقمت سلبية هذا الشكل من التسلسل (أي ترك جزء كبير من التسوية السياسية لحله في إطار عملية وضع الدستور) بسبب إنشاء هيئة وضع دستور منفصلة، الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، وفق منطقتي تمثيلي مختلف بالنسبة للسياسيين ودون أي روابط رسمية مع باقي عملية التسوية السياسية.

علاوة على ذلك، أدت المواعيد الزمنية المحددة في الإعلان الدستوري إلى تفاقم الانقسامات السياسية الناشئة بعد القذافي. كما يمكن القول إن الانتخابات المتكررة تسببت في زعزعة استقرار الوضع، حيث اعتبرت معظم أطراف النزاع بمثابة عمليات خاسرة. وتشير الصعوبات التي تلت ذلك إلى ضرورة تحسين فهم المفاضلة بين الحاجة إلى التحرك السريع لتحقيق الاستقرار في وضع سياسي صعب عبر تشكيل

مؤسسات فعالة وشرعية، من ناحية، وبين ضرورة تخصيص وقت كاف، من ناحية أخرى، لتحقيق قبول سياسي يدعم تلك المؤسسات، لا سيما عند ظهور صراعات جديدة.

## الصومال

إتبع الصومال أيضاً في البداية النمط الثالث من التسلسل، لكن تجربتها برهنت على صعوبة إيجاد تسوية سياسية وطنية في ظرف يتسم بصراع مفتوح حيث توجد شروط واضحة للتسوية السياسية على مستوى الولايات لا تستطيع مؤسسات الدولة المركزية تلبيةها.

بعد عقد من الاستقلال الذي تحقق في عام ١٩٦٠، شهدت الصومال إنقلاباً عسكرياً أدى إلى عهد طويل من حكم اللواء سياد بري. وازدادت المعارضة لحكمه في الثمانينيات، مما أدى إلى الإطاحة به في عام ١٩٩١، فانزلت البلاد في حرب أهلية بين العشائر<sup>٨</sup>. وأعلنت صوماليلاند - في الشمال الغربي - استقلالها في عام ١٩٩١ وبدأت عملية بناء دستور بلغت منتهاها في عام ٢٠٠٠. وأقرت بونتلاند - في الشمال الشرقي - هياكل حكم ذاتي في عام ١٩٩٨. ورغم أن الأمم المتحدة تفاوضت على اتفاقات عدة لوقف إطلاق النار، فإن أيًا منها لم يستطع إنهاء العنف. وبعد انسحاب الأمم المتحدة من الصومال في آذار/مارس ١٩٩٥، جرت محاولات عدة للتفاوض على اتفاقات بين الفصائل، ولكن منبت جميعها بالفشل (سالاكس وإبراهيم ٢٠١٠).

### إتفاقات السلام والدستور المؤقت الأول

بين أيار/مايو وأب/أغسطس ٢٠٠٠، تبنت أطراف مؤتمر السلام الوطني الصومالي، الذي عقد في أرتا (جيبوتي)، إعلان أرتا - وهو اتفاق سلام شمل هياكل الحكم الانتقالي. شكل الإعلان الحكومة الوطنية الانتقالية والبرلمان الوطني الانتقالي والميثاق الوطني الانتقالي - وهو اتفاق سياسي إنتقالي يوفر الإطار القانوني لحكومة الطوارئ (عطا أسامواه ٢٠١٣: ٢) كان الهدف يتمثل في تحويل الصومال إلى دولة موحدة ذات حكومة قوية، و ١٨منطقة إدارية (برايدن ٢٠١٣: ٢٠).

على الرغم من أن إطار الحكم المتفق عليه في أرتا ساهم في البداية بتحقيق شكل من أشكال السلام السلمي وحظي بدعم من الأمم المتحدة ومن تحالف فضفاض من دول عربية وأفريقية، فقد عارضه المجلس الصومالي للمصالحة والإصلاح المشكل حديثاً والمدعوم من إثيوبيا، الذي دعم نظاماً فيدرالياً في الصومال (صلاح وإبراهيم ٢٠١٠). فيما عاود الصراع مجراه.

في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، أسفر مؤتمر مصالحة آخر، بدعم من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، عن توقيع إعلان إلكتروني - وهو اتفاق سلام تضمن مرة أخرى ترتيبات سياسية انتقالية، لكنه نص على 'ضرورة إنشاء نظام فيدرالي، ينقض النظام الوحدوي الذي أقر في أرتا' (سالاكس وإبراهيم، ٢٠١٠). ونتيجة لذلك، في آب/أغسطس ٢٠٠٤، حل برلمان اتحادي أنتقالي مكون من ٢٧٥ عضواً وحكومة اتحادية انتقالية محل البرلمان الوطني الانتقالي والحكومة الوطنية الانتقالية واعتمد ميثاق اتحادي انتقالي جديد دستورياً مؤقتاً. كانت هذه هي المرة الأولى التي يعلن فيها الصومال رسمياً جمهورية اتحادية.

حاول إعلانا أرتا وإلكتروني بناء مؤسسات أكثر تشاركية لتعزيز قدرتها على تلبية احتياجات السكان ومطالبتهم. حيث نص هذان الإعلانان على وجوب اختيار الهياكل الانتقالية الجديدة باستخدام ما يسمى صيغة ٤،٥ للتمثيل، حيث تم حجز عدد متساو من المقاعد للعشائر الأربع الكبرى - الهوية، الدارود، الدر، والرحاوين - وخصص الباقي ٠،٥ لجماعات عشائرية أصغر وللنساء. ومع ذلك، فإن الطابع التمثيلي لهذه الصيغة كان موضع تشكيك متزايد، وكذلك الحكومات المشكلتة التي شابها صراع حزبي داخلي وأنطباع عام بعدم الفاعلية (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠٠٨: ٢)

### مواعيد نهائية غير واقعية ومحاولات لإحراز تقدم في عملية التسوية السياسية

كلفت الحكومة الاتحادية الانتقالية بالعمل على فكرة النظام الفدرالي في الصومال (المادة ١١، الفقرة ٨) وإعداد دستور اتحادي وطني في غضون سنتين ونصف (المادة ٧١، الفقرة ٩)، وتبين متأخراً أنه موعد نهائي غير واقعي. كان مفهوم النظام الفيدرالي لا يزال مثيراً للجدل، وقد أدى فرضه إلى تفاقم التوترات الموجودة مسبقاً وساهم في تصلب مواقف الجماعات المتنافسة (برايدن ٢٠١٣، ٢١). اندلعت موجة جديدة

من العنف بين الحكومة الاتحادية وجماعات إسلامية في عام ٢٠٠٦، وعلى الرغم من إشراك بعض هذه الجماعات في هياكل الحكم، وتمديد ولاية الحكومة الاتحادية الانتقالية، اندلعت أعمال عنف جديدة في عام ٢٠٠٩؛ وظلت عملية وضع الدستور متوقفة.

بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١١، بعد عامين من حرب التمرد، ضعفت شرعية الحكومة الاتحادية الانتقالية إلى حد كبير وتأخرت العملية الدستورية كثيراً. وبالحاح قوي من الأمم المتحدة وشركاء التنمية، اعتمدت الحكومة خارطة الطريق لإنهاء المرحلة الانتقالية - اتفاق سياسي انتقالي حدد المهام ذات الأولوية لإنهاء المرحلة الانتقالية قبل ٢٠ آب/أغسطس ٢٠١٢، مثل الأمن والدستور والمصالحة والحكم الرشيد.

في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ وفي شباط/فبراير ٢٠١٢، التقت الحكومة الاتحادية الانتقالية مع أطراف صومالية أخرى في غاروي (بونتلاند) للاتفاق على ما سمي بمبادئ غاروي الأول وغاروي الثاني. تهدف هذه المبادئ إلى إضفاء طابع منهجي أكبر على عملية بناء أسس الفيدرالية، وصياغة الدستور وتشكيل البرلمان الاتحادي بعد انتهاء الفترة الانتقالية وتصميم النظام الانتخابي<sup>٩</sup>. وشددت الوثيقتان على ضرورة الانتهاء من إعداد مشروع دستوري بحلول ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢، مع انتهاء الفترة الانتقالية في موعد أقصاه ٢٠ آب/أغسطس ٢٠١٢.

### التنافس في عمليات صياغة الدستور والدستور المؤقت الثاني

أنشأ الميثاق الفيدرالي الانتقالي هيئة دستورية اتحادية مستقلة مكلفة بصياغة الدستور، لكن تقدمها كان بطيئاً وسط تفاقم وتيرة الصراع. وبعد توقيع خارطة الطريق لعام ٢٠١١، شكلت الحكومة الاتحادية الانتقالية لجنة جديدة من الخبراء لوضع مسودة دستور. على الرغم من التوترات بين الهيئة الدستورية ولجنة الخبراء، التي تعزى جزئياً إلى وجود وجهات نظر متضاربة بشأن الشكل المقترح للتسوية السياسية، فقد وضعت هاتين الهيئتين في النهاية مسودة واحدة (اينتي ٢٠١٤). ولكن في تلك المرحلة، شكل وزير الشؤون الدستورية لجنة مراجعة فنية، أعدت نصاً منافساً. وفي النهاية، تم دمج الوثيقتين في مشروع دستور توفيق واحد لم يستكمل الأقسام الرئيسية، وعلى الأخص توزيع السلطات والموارد بين الحكومة الاتحادية والوحدات في الولايات.

في حزيران/يونيو ٢٠١٢، أنشأت الحكومة الاتحادية الانتقالية الجمعية التأسيسية الوطنية الصومالية، وهي هيئة مكونة من ٨٢٥ عضواً (٣٠ في المئة منهم نساء) - رشحهم ١٣٥ زعيم تقليدي، ومرة أخرى باستخدام الصيغة ٤،٥ - مسؤولة عن مراجعة مشروع الدستور النهائي وإقراره (عطا اسامواه ٢٠١٣: ٤؛ اينتي ٢٠١٤: ٦٢). وخلال وقت قياسي، أقرت الجمعية التأسيسية الدستور المؤقت ليحل محل الميثاق الفيدرالي الانتقالي في تموز/يوليو ٢٠١٢ كدستور مؤقت ثان. حدد الدستور الجديد موعداً نهائياً في آب/أغسطس ٢٠١٦ من أجل: (أ) التفاوض على وثيقة نهائية يتم اعتمادها بموجب استفتاء (المادة ١٣٢ (١٠))، (ب) إجراء انتخابات وطنية (المادة ١٣٦)؛ (ج) إنشاء ولايات اتحادية (المادة ٤٩؛ أنظر القسم التالي) ومجلس شيوخ بعد ذلك.

تم افتتاح البرلمان الجديد في آب/أغسطس ٢٠١٢، وانتخاب الرئيس في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، واستبدال الحكومة الاتحادية الانتقالية بحكومة الصومال الاتحادية. ومنذ ذلك الوقت، وعلى الرغم من المحاولات لوضع مبادئ لدفع عملية بناء الدستور إلى الأمام، كالاتفاق الجديد لعام ٢٠١٣ وأطر رؤية ٢٠١٦، لا تزال العملية متأخرة عن الموعد المحدد.

### بناء الدستور على مستوى الولايات

تنص المادة ٤٨ من الدستور المؤقت على عدم جواز قيام أي منطقة من المناطق الإدارية الثمان عشرة قبل عام ١٩٩١ كولاية فيدرالية قائمة بذاتها؛ وعليها أن تنضم إلى منطقة أخرى أو إلى ولاية عضو في الدولة الفيدرالية لتشكيل الولايات. لقد أجبرت الحقائق على أرض الواقع، بما في ذلك التأخير في إنشاء لجنة ترسيم الحدود والنظام الفيدرالي في تموز/يوليو ٢٠١٥ (غوبجوغ نيوز ٢٠١٥) الحكومة الاتحادية على العمل مباشرة مع الأطراف الإقليمية المعنية في عمليات تشكيل الولايات. فقد ظهر وضع مثير للاهتمام ولكنه غير تقليدي، حيث أنشئت ولايات إقليمية لهيكل فيدرالي لم تحدد أو تثبت بشكل كامل على المستوى الوطني. ومع ذلك، كانت النتائج إيجابية نسبياً (كراوج ٢٠١٦) حيث شهدت فترة ما بعد الدستور المؤقت ظهور ثلاث إدارات إقليمية مؤقتة إضافية في جنوب ووسط الصومال (هوش ٢٠١٦). ولم يتبق سوى ثلاث مناطق لم تندمج: إثنتين منها في طور الاندماج حالياً، في حين أن الأخيرة، المحيطة بمقديشو، قد تتطلب

إصلاحاً دستورياً للسماح لها بأن تصبح ولاية فيدرالية أو منطقة فيدرالية قائمة بذاتها وخاضعة للإدارة المركزية.

توضح عملية تشكيل الولايات أنه عندما يحرز بناء السلام المحلي نجاحاً أكثر من بناء السلام الوطني، قد تؤدي عمليات التسوية السياسية على مستوى الأقاليم دوراً في المساهمة في العملية على المستوى الوطني من خلال بناء الدولة من الأسفل.

### السعي إلى تعزيز التمثيل عبر نظام انتخابي جديد

عاني تصميم النموذج الانتخابي المنصوص عليه في الدستور المؤقت لعام ٢٠١٢ أيضاً من انتكاسات وتأخيرات. ففي تموز/يوليو ٢٠١٥، اعترفت الحكومة الاتحادية والبرلمان الاتحادي رسمياً، خلافاً لما جاء في الدستور المؤقت، بأن انتخابات 'نظام الفائز الأول' لن تكون ممكنة في عام ٢٠١٦ (شبكة بناء الداستاتير ٢٠١٦). وستعين تصميم نموذج جديد لضمان مشاركة أكبر وتمثيل أوسع، أي إجراء انتخابات مكتملة الأركان. ولذلك أنشئ منتدى استشاري وطني - أطلق عليه لاحقاً إسم منتدى القادة الوطنيين - قرر آلية يختار بموجبها ١٣٥ زعيماً تقليدياً ٢٧٥ هيئة انتخابية تضم كل منها ٥٠ عضواً، تنتخب بدورها ٢٧٥ عضواً من مجلس النواب.

ومع أن هذا الاتفاق السياسي أعلن أن البرلمان الاتحادي هو الذي يصادق على النموذج الانتخابي لعام ٢٠١٦ وعلى آلية تنفيذه، أصدر الرئيس في ٢٢ أيار/مايو ٢٠١٦ مرسوماً يشرع الإجراءات الانتخابية التي وافق عليها منتدى القادة. ويُقال إن المرسوم جاء رداً على فشل البرلمان الاتحادي مرة أخرى في التصويت على الاتفاق السياسي، وحظي بتأييد المجتمع الدولي رغم الانتقادات (أولوسو ٢٠١٦؛ مجلس الأمن ٢٠١٦).

### معطلة عملية التسوية السياسية وتمثيلهم المحتمل

مع تحول الصراع الأصلي، أصبحت حركة الشباب المجاهدين الطرف الأبرز في الصراع الأهلي الطويل في البلاد. ورغم أن الحركة ليست طرفاً في عملية التسوية السياسية، فقد كانت المستفيد الرئيسي من افتقار العملية إلى المصداقية. تأسست الحركة في عام ٢٠٠٤، وهو العام الذي تم فيه اعتماد الميثاق الفيدرالي الانتقالي. وبرزت ضمن صفوف اتحاد المحاكم الإسلامية، خاصة عندما سيطرت الأخيرة على مقديشو في عام ٢٠٠٦. وبين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٩، ساعدت الحركة في الانتفاضة ضد التدخل الإثيوبي لمحاربة الجماعات الإسلامية، ووسعت سيطرتها على الأراضي. وبين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١١، أجبرت بعثة الاتحاد الأفريقي المعززة في الصومال حركة الشباب على الانسحاب من الأراضي التي احتلتها منذ عام ٢٠٠٦، ولا سيما من مقديشو في آب/أغسطس ٢٠١١ (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٤: ٩). ورغم أن استمرار الحملة العسكرية ضد حركة الشباب أضعفها بشكل كبير (موسلي ٢٠١٥: ١٥؛ برايدن وتوماس ٢٠١٥: ٧؛ مؤشر الأداء اللوجستي ٢٠١٤: ١٨) إلا أنها تمكنت من إعادة تجميع صفوفها في بلدات صغيرة في الأجزاء الجنوبية والوسطى من الصومال. ومنذ أواخر عام ٢٠١٥، اشتبكت حركة الشباب مع التحالف بقيادة البعثة في معارك واسعة النطاق أسفرت عن سقوط عشرات القتلى من الجانبين. بيد أن قوة الحركة تكمن في قدرتها على الادعاء بأنها ليست تمرداً مسلحاً فحسب، بل حركة اجتماعية أيضاً (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٤: ١).

### الاستنتاجات الأولية

يتسم المسار في الصومال بالتعقيد وينطوي على تحديات فريدة. وهي تظهر بصفة خاصة التوتر بين الوقت والشرعية. فرغم أن الميثاق الفيدرالي الانتقالي - كأول دستور مؤقت - مثل اتفاق نخبة بين العشائر الرئيسية، فإنه لم يكن وافياً - مما استلزم فترة طويلة ومملة من المفاوضات الدستورية. ومع تطور العملية، لم يتم توسيع ميثاق النخبة أبداً للسماح بدعم مجتمعي أوسع نطاقاً، مما ساهم في نزاع الشرعية بسرعة عن العملية والنخب الوطنية التي خدمت مصالح الجماعات المعطلة الناشئة.

توضح حالة الصومال أيضاً كيف يمكن للجماعات المعطلة أن تخرب عمليات التسوية السياسية، لا سيما عبر الاستفادة من ثغرات شرعية أحياناً في اتفاقات النخبة، وتصنع نوعاً بديلاً من الشرعية. لقد أشعلت حركة الشباب صراعاً منفصلاً مع الحكومة لم تعالجه عملية التسوية السياسية الجارية، وساهمت في منع إجراء انتخابات أو تنظيم عملية بناء دستور أكثر تشاركية - وبالتالي منعت العملية من تعزيز شرعيتها.

على الرغم مما سبق، تطورت التسويات السياسية على مستوى الولايات مؤخراً من خلال عمليات تشكيل الولايات الفيدرالية الأعضاء. الأمل الآن هو أن تساهم هذه الولايات في بناء شرعية التسوية السياسية في ظل غياب انتخابات مباشرة تمثيلية أو عملية بناء دستور أكثر تشاركية.

## اليمن

جرى في اليمن التوقيع في اليوم نفسه على ترتيب سياسي انتقالي وعلى ما يعادل دستوراً مؤقتاً، مما أفسح المجال لعملية دستورية. نظرياً، كان يفترض باليمن أن يتبع نمط التسلسل الرابع، لكن تغير مجريات الصراع أعاق عملية التسوية السياسية بإضافة عملية سلام إلى العملية الدستورية القائمة.

في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، بدأ اليمنيون يحتجون ضد نظام الرئيس علي عبدالله صالح الاستبدادي. وكانت نقطة الالعودة بالنسبة لصالح هي ١٨ آذار/مارس ٢٠١١، عندما قتلت قوات الأمن نحو ٥٠ متظاهراً وجرح ٢٠٠ آخرين. فبدأ أعضاء بارزون في حكومته بالانشقاق، وبدأ يفقد دعم الحلفاء القدامى. وبدأ مجلس التعاون الخليجي على الفور بصياغة اتفاق مجلس التعاون الخليجي الذي كان هدفه الأساسي إنهاء المأزق الذي بدأ بعد احتجاجات الربيع العربي في عام ٢٠١١ بانتهاء حكم الرئيس صالح الذي تولى رئاسة اليمن لفترة طويلة (المسلمي ٢٠١٤). واعتمد الاتفاق المذكور مع آلية لتنفيذ العملية الانتقالية.

### عملية تسوية سياسية مخططة على مرحلتين

حددت آلية تنفيذ العملية الانتقالية فترة انتقالية من مرحلتين. بدأت المرحلة الأولى بدخول الآلية حيز التنفيذ، وانتهت بانتخابات رئاسية مبكرة وتنصيب رئيس جديد. إستقال الرئيس صالح من منصبه بعد ٣٠ يوماً من الاتفاق (بعد منحه حصانة من الملاحقة القضائية)، وأصبح نائب الرئيس عبد ربه منصور هادي رئيساً مؤقتاً. ثم رشحت المعارضة رئيس الوزراء، وشكل هادي والمعارضة حكومة وحدة وطنية، ودعوا لإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في غضون ٩٠ يوماً من توقيع صالح على اتفاق مجلس التعاون الخليجي وعلى آلية تنفيذه. ثبتت تلك الانتخابات المبكرة هادي رئيساً، وبعد ذلك اضطر إلى إنشاء لجنة دستورية "للإشراف على إعداد الدستور الجديد" (مجلس التعاون الخليجي، أنظر لاكثر ٢٠١٦: ٧١). كما تضمنت المرحلة الأولى إنشاء لجنة للشؤون العسكرية لتحقيق الأمن والاستقرار، وكان يفترض أن تنهي الانقسامات داخل القوات المسلحة والصراع مع الجماعات المسلحة الأخرى، وأن تدمج الأخيرة تحت قيادة وطنية موحدة. بيد أن هذه الأهداف لم تتحقق بالكامل (لاكثر ٢٠١٦).

كان من المفترض أن تستمر المرحلة الثانية عامين، تبدأ بتنصيب الرئيس هادي بعد انتخابات رئاسية مبكرة، وتنتهي بانتخابات عامة تجري في إطار دستور جديد. كما كان من المفترض أن يأتي الدستور الجديد نتيجة مناقشات تعقد في مؤتمر الحوار الوطني - وهو منتدى ضم ٥٦٥ مشاركاً بينهم ممثلو الأحزاب السياسية بالإضافة إلى ممثلي الحراك الجنوبي والحوثيين والنساء والشباب وأطراف فاعلة في المجتمع المدني (آلية التنفيذ المادة ٢٠؛ ترانسفيلد ٢٠١٥). وكان من المقرر أن تتولى صياغة الدستور الجديد خلال ثلاثة أشهر لجنة دستورية تشكل في غضون ستة أشهر من تاريخ انتهاء عمل مؤتمر الحوار الوطني، على أن يعتمد مشروع الدستور بموجب استفتاء، تليه انتخابات برلمانية (وربما أيضاً) انتخابات رئاسية في غضون ثلاثة أشهر من اعتماد الدستور الجديد. ولقد كانت هذه المواعيد طموحة للغاية (وغير واقعية).

بدأ مؤتمر الحوار الوطني عمله في ١٨ آذار/مارس ٢٠١٣، وكان من المقرر أن يستمر حتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. ولكنه انتهى في ٢٥ يناير ٢٠١٤ بعد تأخيرات عدة (هولزابيل ٢٠١٤: ٦). كُلف المؤتمر بمناقشة وإنشاء فرق عمل لعدد من القضايا، تشمل مسألة الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية؛ ومصالح وتوترات محددة مع صعدة (الحوثيين)؛ والمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية؛ وبناء الدولة؛ والحكم الرشيد؛ والقضايا العسكرية والأمنية؛ واستقلال كيانات خاصة؛ والحقوق والحريات؛ وقضايا التنمية (حسن ٢٠١٤؛ غاستون ٢٠١٤). تضمن التقرير النهائي للمؤتمر أكثر من ١٨٠٠ قرار، لكنه فشل في التوصل إلى اتفاق بشأن عدد من القضايا الرئيسية، ولا سيما عدد أقاليم الدولة الاتحادية في المستقبل، والمسألة الجنوبية، والعدالة الانتقالية، والإصلاح العسكري، وعضوية لجنة صياغة الدستور (لاكثر ٢٠١٦: ٤٥). وأنشئت لجنة لتوفيق الآراء لإحراز تقدم في هذه المجالات، لكنها لم تنجح هي الأخرى (سالزبوري ٢٠١٥: ١٩).

فيما يتعلق بالهيكل الاتحادي المستقبلي للبلاد، أنشأ الرئيس لجنة ٨+٨ أو لجنة الشمال/الجنوب. ضمت اللجنة ١٦ شخصاً بينهم ممثلين عن الحوثيين والجنوبيين وتوصلت إلى توافق على أن تكون اليمن دولة اتحادية مع منح الأقاليم استقلالاً ذاتياً أكبر. ولكنها لم تتمكن من الاتفاق على نوع الصلاحيات المالية والإدارية والسياسية، ولا على عدد الأقاليم في اليمن (غلوک ٢٠١٥: ٥١؛ غاستون ٢٠١٤: ٤). ثم عين الرئيس هادي لجنة تحديد الأقاليم التي ضمت ٢٣ عضواً ومهمتها هي تحديد عدد الأقاليم في دولة اتحادية، وتكون قراراتها (عملية) ونهائية. بعد أقل من أسبوعين، أعلنت اللجنة في ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٤ أن البلاد ستتشكل من ستة أقاليم - أربعة في الشمال واثنان في الجنوب (بي بي سي نيوز ٢٠١٤). ومع أن تقريرها النهائي تضمن خيار مراجعة حدود كل إقليم بعد دورة انتخابية واحدة على الأقل، إلا أن الحوثيين والانفصاليين الجنوبيين رفضوا التوزيع مباشرة (غاستون ٢٠١٤: ٤). فقد أراد الحوثيون الوصول إلى البحر والموارد الطبيعية، وأراد الانفصاليون الجنوبيون - أو على الأقل الممثلون في المحادثات - إقليماً واحداً (سالزبوري ٢٠١٥: ١٨).

### صياغة الدستور واستئناف النزاع

في ٨ آذار/مارس ٢٠١٤، شكلت إدارة هادي لجنة صياغة الدستور بالقرار الجمهوري رقم ٢٦ الذي قيد كثيراً الخيارات المتاحة أمامها بتعريف الجمهورية اليمنية كدولة اتحادية تضم ستة أقاليم وفقاً لتقرير لجنة تحديد الأقاليم (المادة ٢)، متجاهلاً استياء الحوثيين والجنوبيين. كما حدد القرار جدولاً زمنياً قصيراً جداً، ودعا إلى إجراء استفتاء على مشروع الدستور قبل أقل من عام من تاريخ تعيين أعضاء اللجنة (المادة ٦)، الأمر الذي لم يترك وقتاً كافياً لإجراء مشاورات عامة كان يجب تنظيمها عند نشر مشروع الدستور (مادة ٢٩). كان يمكن للمشاورات أن تزيد من مصداقية لجنة صياغة الدستور، كهيئة معينة مسؤولة عن صياغة الدستور الجديد، ومسودة الدستور، وتلبي على الأقل جزئياً احتياجات ومطالب السكان عموماً.

في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٤، أنشأ الرئيس هادي بقرار جمهوري الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، التي ضمت ٨٢ عضواً سابقاً في المؤتمر على أساس تطوعي (غير مدفوع الأجر) (لاكنر ٢٠١٦: ٤٨) وكلفت بالإشراف على لجنة صياغة الدستور. سرعان ما أصبحت السلطة جزءاً من صراع يزداد توتراً بين النظام الانتقالي والحوثيين (لاكنر ٢٠١٦: ٤٨)، حيث لم يشعر الحوثيون بأن قوتهم المتزايدة انعكست بشكل صحيح في تمثيلهم في التنظيم الجديد. في غضون ذلك، تصاعد الصراع، حيث وسع الحوثيون، الذين دعموا الانتفاضات ضد نظام صالح في عام ٢٠١١، سيطرتهم على الأراضي خارج محافظة صنعاء، في شمال شرق اليمن، وصولاً إلى العاصمة صنعاء في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، وقعت جميع أطراف النزاع اتفاق السلم والشراكة الوطنية الذي نص على تشكيل حكومة جديدة - برئاسة الرئيس هادي أيضاً - بالإضافة إلى وضع خطة لتنفيذ نتائج بعض فرق عمل مؤتمر الحوار الوطني، وتحديدًا تلك المعنية بقضية صنعاء وقضية الجنوب (يمن تايمز ٢٠١٤). بالتوازي مع محاولات تنفيذ اتفاق السام والشراكة، وضعت لجنة صياغة الدستور مشروع دستور يقسم اليمن إلى ستة أقاليم اتحادية. وكما هو متوقع، رفض الحوثيون الموافقة عليه، وقاموا بانقلاب ضد حكومة هادي في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٥. ثم مكنتهم قوتهم المتزايدة مقارنة بقوة النظام من حل البرلمان والإعلان عن تشكيل مجلس رئاسي مكون من خمسة أعضاء وإدارة البلاد مؤقتاً من قبل لجنة ثورية علياً (إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية).

### محادثات السلام ومحاولات إعادة التسوية السياسية إلى مسارها

لقد طغى تحول الصراع على عملية التسوية السياسية الأصلية وعملية صياغة الدستور. فمنذ آذار/مارس ٢٠١٥، يعاني اليمن من حرب أهلية تزداد ضراوة وتدور رحاها أساساً بين الحوثيين (بمساعدة القوات العسكرية المؤيدة لصالح في إطار زواج مصلحة غير متوقع) وبين تحالف غير متوقع هو الآخر بين حكومة الوحدة الوطنية الضعيفة التي يرأسها هادي، والانفصاليين الجنوبيين، والإسلاميين السنة وغيرهم من خصوم كتلة الحوثي/صالح (مجموعة الأزمات الدولية، ٢٠١٦: ١٢) وبدعم من التحالف الدولي بقيادة المملكة العربية السعودية. وسرعان ما تحولت الحرب الأهلية إلى حرب بالوكالة، حيث وفر التنافس بين السعودية وإيران الوضع الجيوستراتيجي الذي تتوسع فيه رقعة المعارك اليمنية الداخلية [حيث يتلقى كل معسكر المساعدة من إحدى هاتين الدولتين] مما أدى إلى الاستقطاب والتطرف في وضع شديد الصعوبة أصلاً (مجموعة الأزمات الدولية، ٢٠١٦: ٢٦). كما علقت الحرب الأهلية المفاوضات، وانسحب جميع موظفي الأمم المتحدة الدوليين من اليمن.



لم تعقد الجولة الأولى من محادثات السلام في جنيف حتى حزيران/يونيو ٢٠١٥، تحت ضغط دولي قوي. ولم تبدأ الأطراف في التفاوض بشأن قضايا جوهرية، مثل وصول المساعدات الإنسانية، وبناء الثقة، ووقف دائم لإطلاق النار وعقد اجتماع آخر في أوائل عام ٢٠١٦ إلا في الجولة الثانية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٦: ٢٨). وفي الفترة بين الجولتين، جرت مشاورات نظمتها الأمم المتحدة في عُمان، وأقر فيها طرفا النزاع تدريجياً بالحاجة إلى محادثات سياسية وإنهاء العنف. وفي ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، أعلن التحالف الذي تقوده السعودية وقفاً لإطلاق النار لمدة سبعة أيام، وافق عليه الحوثيون لكن طرفي النزاع انتهكاه على الفور (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٦). انتهى وقف إطلاق النار رسمياً في ٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. وأرجعت محادثات السلام التي ترعاها الأمم المتحدة والمقرر عقدها في ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. واستمر الجمود العسكري بين طرفي النزاع، ووسع تنظيم الدولة الإسلامية والقاعدة في شبه الجزيرة العربية عملياتهما العسكرية في جميع أنحاء اليمن (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٦). دخل وقف إطلاق نار آخر حيز التنفيذ في ١١ نيسان/أبريل ٢٠١٦ - رغم استمرار القتال - وبدأت محادثات سلام في الكويت في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٦ بعد أن أكد الحوثيون مشاركتهم 'إثر تأكيدات بأن القوات الموالية للحكومة ستحترم وقف إطلاق النار' (الجزيرة ٢٠١٦)، لكنها انهارت بعد فترة وجيزة (روبترز ٢٠١٦)

حتى لو افترضنا أن اتفاقات وقف إطلاق النار تم احترامها (وهو ما لم يتحقق حتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٦)، وأن محادثات السلام أسفرت عن عملية تسوية سياسية جديدة، فإن أحد الأسئلة الرئيسية هنا هو ما الذي يجب فعله حيال مشروع دستور كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. هل يجب تجاهله واستبداله، وهل يخضع لحملة مشاورات عامة، ويعدل و/أو يصوت عليه عبر استفتاء؟

#### الاستنتاجات الأولية

يبين مثال اليمن، كما هو الشأن بالنسبة للصومال وليبيا، صعوبة بناء دستور في غياب الالتزام بإطار تسوية سياسية متفق عليه بوجه عام (ولو كان بصيغة أولية). فمؤتمر الحوار الوطني لم يتمكن من حل الخلافات العديدة بشأن معايير التسوية السياسية، وكان يمكن أن يكون أكثر فائدة لو اكتفى بدور استشاري (لاكنر ٢٠١٦). لقد تسببت محاولة دفع عملية بناء الدستور دون اتفاق سياسي تستند عليه في إلقاء العبء على العملية الدستورية التي لم تستطع تحمله، وأجبرت الرئيس على اتخاذ قرارات دون تأييد واسع من جميع الأطراف المعنية، وخاصة بشأن التقسيم الاتحادي للبلاد. لذلك، سرعان ما طغى على العملية مرحلة جديدة من الصراع، بما فيها حروب بالوكالة، زادت من زعزعة الاستقرار السياسي الهش الذي بدأ يكتسب الطابع المؤسسي في المرحلة الأولى من عملية مجلس التعاون الخليجي (لاكنر ٢٠١٦: ٦١؛ حسن ٢٠١٤: ٥١؛ كارلينو ٢٠١٤)، مما أجبر الأطراف على بدء عملية التسوية السياسية من جديد.

#### استنتاجات أولية من دراسات الحالة

تبين تجارب الصومال واليمن وليبيا، بطرق مختلفة، مدى تعقيد عملية بناء الدستور كطريقة للتوصل إلى اتفاق على خارطة جديدة للسلطة في الدولة، حيث ينعقد الاتفاق فعلياً. تستند الدساتير عادة إلى التزام مشترك بما يلي: تكوين إقليمي إداري محدد للدولة، وقيم أساسية، ومجتمع سياسي. بيد أنه في هذه البيئات الهشة والمتضررة من النزاع، غالباً ما يكون الاتفاق الأساسي بشأن التسوية السياسية أو العملية المؤدية إليها ضعيفاً (أو معدوماً)، ويرجح أن تطفئ النزاعات أو عمليات سلام أخرى بشكل متكرر على عملية وضع الدستور.

توضح دراسة البلدان الثلاثة أن اختيار التسلسل المناسب لعملية التسوية السياسية، لا سيما في البيئات الهشة والمتضررة من النزاع، يتوقف بشكل كبير على عوامل ظرفية، مثل:

- طبيعة الصراع ونطاقه؛
- أنواع الأطراف المشاركة (أو المستبعدة)؛
- مدى إضعاف الصراع (أو النظام السابق) للإطار المؤسسي؛
- أشكال التدخلات الدولية وكتافتها؛ و
- ظهور منعطفات حرجة قد تدعم العملية أو تهدد بتعطيلها بالكامل.

نتيجة لذلك، في الحالات الأكثر تعقيداً، تكون التسوية السياسية التي تتبع مساراً مباشراً من إتفاقات سلام إلى ترتيبات سياسية انتقالية إلى دستور نهائي هي الاستثناء وليس القاعدة. ففي كثير من الأحيان، تمر عمليات السلام ووضع الدستور بمراحل انتقالية متكررة، ولا يتوصل سوى عدد قليل منها إلى دستور نهائي يعكس تسوية سياسية بمشاركة واسعة، فيما تنهار عمليات أخرى مع تغير مجريات الصراع.

وتتميز الظروف في البلدان الثلاثة والعشرين التي تناولتها هذه الورقة، ولا سيما ليبيا والصومال واليمن، بالخصائص العامة التالية:

١. التوافق السائد الذي يستند إليه وضع الدستور يكون أحياناً غير مكتمل لدرجة إقصاء بعض الجماعات الرئيسية التي يمكن أن تززع استقرار عملية بناء الدستور.
٢. قد يؤدي الفراغ السياسي الناجم عن ضعف الاتفاق السياسي إلى صراعات وتجمعات سياسية جديدة تبطل أي إتفاقات تم التوصل إليها.
٣. قد تبدأ الولاءات السياسية الجديدة في إيجاد عملية تفاوض جديدة تغطي على عملية وضع الدستور بطرق تقوضها أو تحل محلها.
٤. يمكن لعملية تشاركية قوية تدار في ظل غياب تأييد كاف من الأطراف السياسية المعنية أن تولد الكثير من الطاقة والأفكار للدستور، ولكن عدم قبول النخبة للنتيجة النهائية يحبطها.
٥. قد تؤدي الجداول الزمنية المتفق عليها في إتفاقات لوقف إطلاق النار أو إتفاقات سلام أو ترتيبات مؤقتة إلى تقييد عملية وضع الدستور بطرق لا تفضي إلى استكمال إطار دستوري فعال.
٦. قد يكون من الصعب إيجاد آليات للتغلب على معوقات دستورية، تتطلب بحكم ارتباطها الوثيق بعملية السلام وساطة وضغوطاً خارجية لحلها، ولكن الجهات الدولية قد تواجه صعوبة في تأكيد شرعية التدخل.
٧. عندما تضطلع جهات دولية بدور رئيسي، فإنها قد تفرض شروطها الخاصة على المسار. وقد تحدد هذه الظروف وفقاً لمصالحها المحلية والأيدولوجية أكثر منه لمتطلبات الممارسة الدستورية الفعالة.
٨. تدعم الجهات الدولية أحياناً النخب المحلية عندما تتصرف على نحو مخالف للالتزامات الدستورية بغية 'إنقاذ' عملية وضع الدستور، لكن ذلك يقوض فكرة 'الالتزام بالقواعد الدستورية' التي تحاول هذه الجهات تعزيزها.

## الهوامش

٨. يضم المجتمع الصومالي القائم على العشائر أربع عشائر رئيسية - الدارود، والدر، والهوية والرحاوين - وعدة عشائر صغيرة. تشكل العشائر أنساباً أسرية مقسمة بدورها إلى عشائر فرعية/بطون. قد تبني الأخيرة تحالفات (مؤقتة) بدوافع الحرب (شميت ٢٠١٥).

٩. في اتفاق جالكايو في آذار/ مارس ٢٠١٢، أقرت الأطراف الرئيسية اختيار البرلمان الاتحادي لما بعد الفترة الانتقالية باستخدام الصيغة ٤,٥ بدلاً من نظام انتخابي جديد (عطا أسامواه ٢٠١٣: ٨؛ ايننتي ٢٠١٤: ٦٤).

## ٥. الخلاصة: إدارة تسلسل اتفاقات السلام والدساتير

ما الذي يحدد اختيار مسار وضع التسلسل المناسب إذن، وإلى أي مدى تدعم بعض الخيارات تحقيق نتائج معينة على صعيد التسوية السياسية المستقرة والنظام الدستوري الفعال؟ من الصعب جداً التعميم. فالنماذج الأربعة الموضحة أعلاه تتضمن عمليات انتقال من الصراع إلى السلام، وهذه بدورها، رغم تصنيفها ضمن أنماط تسلسل عامة، تتنوع أيضاً في عدد من الطرق، بينها (أ) طول المدة التي تستغرقها العملية، (ب) عدد الاتفاقات الضرورية أو التي يجري العمل على إبرامها، (ج) المحتوى المحدد للاتفاقات، وربما الأهم من ذلك، (د) العلاقة بين عملية صياغة الدستور وعملية التسوية السياسية.

في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، كان التسلسل المحدد والمستجدات ذات الصلة ممكنة جزئياً بسبب التوصل إلى تسوية سياسية مقبولة بموافقة واسعة، تجلت بشكل أساسي في الدستور المؤقت. وفي حالات أخرى، مثل نيبال، استخدمت عملية بناء الدستور، في جوهرها، لمواصلة مفاوضات غير مكتملة، حيث يجب أن تواصل العملية الدستورية النهائية صياغة اتفاق بشأن هيكل الحكم ومؤسسات الدولة في البلاد، بدلاً من الاكتفاء بتحويل اتفاق سابق إلى نص دستوري جيد. وفي بلدان أخرى، يؤدي عدم وجود اتفاق سياسي إلى مزيد من العمليات الإضافية لبناء الدستور، والانتقال من خلال ترتيبات انتقالية ودساتير مؤقتة إلى دساتير نهائية.

من المهم أن ندرك منذ البداية أن خيارات التسلسل لا تحددها 'أفضل الممارسات'، بل يحددها أكثر ما هو ممكن. ويعرض الجدول ١-٥ أنواع المتطلبات قصيرة المدى وطويلة المدى التي تقرر التسلسل وتؤثر على فرص التوصل إلى نص دستوري قادر بالفعل على تنسيق آليات الحكم وحماية حقوق المواطنين. وقد يرتب التفاعل بين هذه المتطلبات آثاراً مختلفة على نوع عملية التسوية السياسية ونموذج التسلسل في بلد ما. بيد أن دراسات الحالة أعلاه تشير إلى أن أصحاب القرار (محلياً ودولياً) يحدون أحياناً على نمط تسلسل معين رغم العوامل الظرفية المحددة، وهذا ما يضعف احتمالات نجاحه ويهدد بعواقب وخيمة.

ينبغي النظر إلى الجهد المزدوج لبلوغ هدفين (تسوية سياسية بين النخب حاسمة في إنهاء النزاع، ونظام دستوري فعال يستطيع الحفاظ على تلك التسوية وتطويرها) ليس من خلال خيار 'أفضل الممارسات'، بل من خلال كيفية إدارة مجموعة من المعضلات المتعلقة بتلك المتطلبات قصيرة الأجل وطويلة الأجل، والتي يمكن أيضاً فهمها بأنها مفاضلة بين جملة من خيارات. تنشأ هذه المفاضلة لأن الاتفاق بين الأطراف المتحاربة ضروري للتوصل إلى تسوية سياسية، لكن مجموعة أوسع من المتطلبات المبدئية ضروري لضمان الفعالية الدستورية وسيادة القانون؛ وهذه المتطلبات المتناقضة تتعارض أحياناً فيما بينها.

## الجدول ٥-١: المتطلبات قصيرة المدى وطويلة المدى للتسوية السياسية

متطلبات قصيرة المدى	متطلبات طويلة المدى
السلام السليبي: إنهاء العنف	السلام الإيجابي: هياكل سياسية وقانونية عادلة وفعالة
'صفقة' أولية بين النخب السياسية: اتفاق مبدئي قوي وواضح بشأن المشاركة في السلطة، يسهل عملية الانتقال	ترتيبات مؤسسية مرنة: مجموعة من الترتيبات تظل منفتحة وتلبي الاحتياجات الجديدة للمشاركة بمرور الوقت، ولا تخضع لأي فرد أو مجموعة نخوية محددة
السرعة: التزام سريع بوقف إطلاق النار وإطار مؤسسي جديد	الوقت: مجموعة من المؤسسات القانونية والسياسية تنشئها وتديرها جهات محلية تحظى بموافقة كافية لتكون فعالة
إشراك النخبة: إشراك الأطراف وجماعات المصالح الرئيسية	إشراك المجتمع: مشاركة اجتماعية واسعة النطاق والتزام بتحقيق 'الصالح العام'
التخطيط الواضح لإشراك أو استبعاد الأطراف المعطلة الرئيسية	القدرة على مراجعة قرار إشراك أو استبعاد الأطراف المعطلة في التسوية الدستورية . وتمكين التطور الدستوري المستمر الذي يتطلب أحياناً إيجاد طرق لإشراك أطراف معطلة سبق استبعادها أو تقييد قدرتها على عرقلة العملية
الضمانات الدولية وتنفيذها: التزام دولي كاف وتنفيذ الإتفاق الأولي للتغلب على الإحجام عن تنفيذه	تبنى العملية محلياً والموافقة عليها: أنظمة دستورية ملائمة وفعالة بالنسبة للأشخاص الذين تحكمهم

يتطلب التعارض بين المتطلبات قصيرة الأجل والمتطلبات طويلة الأجل للتسوية السياسية إدارة دقيقة للمفاضلات بينهما. ولذلك، تنطوي خيارات التسلسل على مزايا وعيوب مختلفة، يمكن الاستفادة منها (أو التخفيف من حدتها) إذا فهمت بشكل أفضل.

١. إحلال السلام الضروري مقابل بناء السلام المستدام. من الضروري توفر شكل من أشكال السلام السليبي (غالتونغ ١٩٦٩: ١٨٣) - أو غياب العنف - قبل بدء التفاوض على ترتيب دستوري نهائي. ولكن رغم أن الأطراف المسلحة قد ترغب في الحصول على ضمانات دستورية بالمشاركة في السلطة قبل موافقتها على إلقاء السلاح، فإن بناء سلام طويل المدى يقتضي أن يكون النظام الدستوري أكثر من مجرد 'صفقة': يجب أن يعكس مجموعات الناخبين والمصالح بطريقة أوسع مما تقدمه الأطراف المسلحة على طاولة المفاوضات. إن تنظيم عملية وضع الدستور على مراحل من خلال ترتيبات مؤقتة و/أو دساتير مؤقتة يسهل تحقيق التوازن بين تقديم ضمانات كافية للأطراف المسلحة وبين بناء قدرات مستقبلية كافية لتوسيع 'الصفقة' الدستورية وتعميقها. ولكن يمكنه أيضاً أن يجبر عملية صياغة الدستور على تحمل العبء الثقيل للتوصل إلى اتفاق حول المعايير الأساسية للتسوية السياسية.

٢. الاتفاق المؤقت مقابل النص الدائم. ثمة تعارض أيضاً بين التوصل إلى دستور دائم بما يكفي لتلتزم الأطراف المسلحة به تماماً وتحصل على ضمانات كافية، وبين ترك ذلك الدستور مفتوحاً أمام عمليات تغيير جديدة في المستقبل - بما في ذلك صياغات دستورية مستمرة. وعلى منهجية التسلسل وقضايا التوقيت ذات الصلة أن تحقق توازناً بين (أ) الضمانات كافية للأطراف السياسية والعسكرية للموافقة على وقف القتال (ب) الانفتاح الكافي لتمكين عملية بناء دستور تشاركية بمرور الوقت.

٣. شرط السرعة مقابل متطلبات الوقت. إن عمليات السلام والخطوات الدستورية لا تترك غالباً سوى فترات زمنية قصيرة جداً يمكن خلالها التغيير. ولكن إعداد الدساتير وضمان المشاركة الواسعة فيها يستغرقان وقتاً طويلاً. ولذلك، يجب أن توازن العملية بين السرعة المطلوبة لتنفيذ بعض الترتيبات الانتقالية إذا لزم الأمر، وبين الوقت اللازم لإعداد الدستور.

٤. المشاركة مقابل ميثاق النخبة. يعتبر القبول السياسي - العسكري والمشاركة الواسعة على حد سواء مهمين للتنفيذ المستقبلي للإطار الدستوري، ويجب تأمينهما بطرق مختلفة في مراحل مختلفة من العملية. ورغم أن الأطراف الدولية تعتبر أن الانتخابات والمشاركة الواسعة هي الضامن الرئيسي لعملية وضع دستور تشاركية، فإن نجاح هذه العملية يتوقف أيضاً على قدرتها على فهم وصياغة التسوية السياسية التي يتفق عليها الجالسون إلى طاولة المفاوضات الرئيسية. علاوة على ذلك، من المهم ملاحظة العلاقة الضعيفة أحياناً بين النخب السياسية والجماعات المسلحة في بعض هذه الحالات. وهذا يتطلب بذل

الجهود لضمان أن ما تتفق عليه النخب السياسية على طاولة المفاوضات يعكس أو يمثل احتياجات ومطالب الجماعات المسلحة، التي قد تصبح مصدراً لتخريب العملية.

٥. إشراك المعطلين أو استبعادهم. تبعاً لطبيعة وقوة المعطلين (المحتملين)، قد تكون هناك حاجة إلى خطط لتقييم عواقب إشراك أو استبعاد جماعات محددة في مفاصل محددة أثناء العملية لتفادي انحراف المشروع عن مساره، من الداخل أو من الخارج. وقد تتغير هذه الخطط مع تطور العملية، ومع ظهور فرص لإشراك أطراف معطلة سابقة أو الاستجابة لمطالب جمهورهم.

٦. الضمانات الدولية مقابل عملية محلية بالكامل. تبعاً لحالة الإطار المؤسسي، قد تكون هناك حاجة إلى جهات دولية تضمن الامتثال لوقف إطلاق النار أو اتفاق السلام. لكن هذه الجهات قد تفرض شروطها الخاصة على العملية. ولكي يكون هذا التدخل فعالاً، عليهم التأكد من أن لديهم شرعية على الأرض - أي أن الاتفاقات تلبى الاحتياجات والمطالب المحلية (المعقولة).

- Ainte, A., 'Somalia: Legitimacy of the Provisional Constitution', Conciliation Resources, Accord Issue 25, 2014, <<http://www.c-r.org/accord/legitimacy-and-peace-processes/somalia-legitimacy-provisional-constitution>>, accessed 20 June 2016
- Al-Ali, Z., 'Libya's draft interim constitution: an analysis', ConstitutionNet, 5 September 2011, <<http://www.constitutionnet.org/news/libya-s-draft-interim-constitution-analysis>>, accessed 15 April 2016
- Al Jazeera, 'Yemen peace talks set to begin in Kuwait after delay', 20 April 2016, <<http://www.aljazeera.com/news/2016/04/yemen-peace-talks-set-kuwait-delay-160420171242538.html>>, accessed 15 May 2016
- Al-Muslimi, F., 'A new deal in Yemen?', Carnegie Endowment for International Peace, 31 October 2014, <<http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=57091>>, accessed 15 May 2016
- Allison, S., 'Even Zimbabwe's constitution waits for Mugabe to pass the baton, or pass away', The Guardian, 26 March 2013, <<https://www.theguardian.com/world/2013/mar/26/zimbabwe-mugabe-constitution-die>>, accessed 10 October 2016
- Ankut, P. Y., *The Role of Constitution-building Processes in Democratization: Case Study Rwanda* (Stockholm: International IDEA, 2005), <[http://www.constitutionnet.org/files/cbp\\_rwanda.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/cbp_rwanda.pdf)>, accessed 22 July 2016
- Atta-Asamoah, A., *Long Walk to Restoration: Lessons from Somalia's Transition Process* (Pretoria: Institute for Security Studies, 2013)
- Aucoin, L. and Brandt, M. 'East Timor's constitutional passage to independence', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2010)
- Barnes, C., 'Renegotiating the Political Settlement in War-to-Peace Transitions', Conciliation Resources, March 2009

- Barnes, C. and De Klerk, E., 'South Africa's Multi-party Constitutional Negotiation Process', Conciliation Resources, Accord Issue 5, 2003, <[http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013\\_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process\\_2002\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process_2002_ENG.pdf)>, accessed 19 July 2016
- BBC News, 'Yemen to become federation of six regions', 10 February 2014, <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26125721>>, accessed 20 May 2016
- Bell, C., *Peace Agreements and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2000)
- , 'Peace agreements: their nature and legal status', *American Journal of International Law* (2006), pp. 373–412
- , *On the Law of Peace: Peace Agreements and the New Lex Pacificatoria* (Oxford: Oxford University Press, 2008)
- , *What We Talk about When We Talk about Political Settlements: Towards Inclusive and Open Political Settlements in an Era of Disillusionment* (Edinburgh: Political Settlements Research Programme, 2015)
- Bilchitz, D. et al, *Assessing the Performance of the South African Constitution* (Stockholm: International IDEA, 2016)
- Brett, R. and Delgado, A., 'The role of constitution-building processes in democratization: Guatemala case study', International IDEA, 2005 (unpublished), <<http://www.idea.int/cbp/upload/CBP-Guatemala.pdf>>, accessed 8 October 2016
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. and Regan, A., *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Geneva: Interpeace, 2011)
- Bryden, M., *Somalia Redux? Assessing the New Somali Federal Government?* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013)
- Bryden, M., and Thomas, T., *Somalia's Troubled Transition: Vision 2016 Revisited* (Nairobi: Sahar Research, 2015), <<http://sclr.stabilisationunit.gov.uk/top-10-reads/geographic/somalia/892-somalia-s-troubled-transition-vision-2016-revisited?path=somalia>>, accessed 20 June 2016
- Castillejo, C., *Promoting Inclusion in Political Settlements: A Priority for International Actors?* (Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2014)
- Carlino, L., 'Yemen's southern insurgency is undermining the political transition', *Jamestown Terrorism Monitor*, 12/5 (2014), <[http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=42049&cHash=5ed26f00834533aabe0c7a0935a089#.Vx3TyPI95D8](http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=42049&cHash=5ed26f00834533aabe0c7a0935a089#.Vx3TyPI95D8)>, accessed 16 May 2016
- Carter Center, *Syria: Options for a Political Transition* (Atlanta, GA: Carter Center, 2015), <[https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict\\_resolution/syria-conflict/options-for-political-transition-in-syria-jul-2015-en.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/options-for-political-transition-in-syria-jul-2015-en.pdf)>, accessed 15 July 2016
- S. Choudry (ed.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration of Accommodation?* (Oxford: Oxford University Press, 2010)

- Connolly, L., 'The Troubled Road to Peace', *ACCORD Policy and Practice Brief*, 21 (February 2013), <<https://www.files.ethz.ch/isn/160369/ACCORD-policy-practice-brief-21.pdf>>, accessed 19 July 2016
- Crisis Watch Database, 'Yemen', 2016, <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7b9D2149C0-C350-40FC-BE12-7693FB454AEE%7d#results>>, accessed 15 July 2016
- Crouch, J., 'Federalisation in Somalia: it takes strong bricks to build a state', Saferworld, 14 June 2016, <[bit.ly/28IvLup](http://bit.ly/28IvLup)>, accessed 20 June 2016
- Darby, J. and MacGinty, R., *The Management of Peace Processes* (London: Palgrave Macmillan, 2000)
- Department for International Development (DFID), *The Politics of Recovery: Elites, Citizens and States. Findings from Ten Years of DFID-funded research on Governance and Fragile States 2001-2010* (London: DFID, 2010)
- Di John, J. and Putzel, J., *Political Settlements* (Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, 2009)
- El Amrani, I., 'How much of Libya does the Islamic State control?', *Foreign Policy*, 18 February 2016
- Easterday, J. S., 'Peace agreements as a framework for jus post bellum', in C. Stahn, J. S. Easterday and J. Iverson (eds), *Jus Post Bellum* (Oxford: Oxford University Press, 2014)
- Ebrahim, H. and Miller, L. E., 'Creating the birth certificate of a new South Africa: constitution making after apartheid', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2010)
- Eljarh, M., 'Libya's Islamists go for broke', *Foreign Policy*, 22 July 2014a
- , 'The Supreme Court decision that's ripping Libya apart', *Foreign Policy*, 6 November 2014b
- Fisas, V., *Yearbook on Peace Processess* (Barcelona: Escola de Cultura da Pau, 2015)
- Fritz, V. and Menocal, A., *Understanding State-Building from a Political Economy Perspective* (London: Overseas Development Institute, 2007)
- Galtung, J., 'Violence, peace, and peace research', *Journal of Peace Research*, 6/3 (1969), pp. 167–91
- Gartenstein-Ross, D. and Barr, N., *Dignity and Dawn: Libya's Escalating Civil War* (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2015)
- Gaston, E., *Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2014)
- Ginsburg, T., Elkins, Z. and Blount, J., 'Does the process of constitution-making matter?', *Annual Review of Law and Social Sciences*, 5/5 (2009), pp. 201–23



- Gluck, J., 'Constitution-building in a political vacuum: Libya and Yemen in 2014', in S. Bisarya (ed.), *Annual Review of Constitution-Building Processes: 2014* (Stockholm: International IDEA, 2015)
- Goobjoog News*, 'Somali Parliament approves electoral and boundaries and Federation Commissions', 6 July 2015, <<http://goobjoog.com/english/?p=15555>>, accessed 1 July 2016
- The Guardian*, 'The Guardian view on Yemen's war: a year of living shamefully', 29 March 2016, <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/29/the-guardian-view-on-yemens-war-a-year-of-living-shamefully>>, accessed 3 October 2016
- Hart, V., 'Constitution-making and the transformation of conflict', *Peace and Change*, 26/2 (April 2001), pp. 153–76
- Hassan, A. S., 'Yemen National Dialogue Conference. Managing Peaceful Change?', *Conciliation Resources Accord*, 25 (2014)
- Holzappel, P. B., *Yemen's Transition Process: Between Fragmentation and Transformation* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2014)
- Hosh, A., 'Somalia's democracy deferred: Proposed electoral models to complete the transition', *ConstitutionNet*, 18 March 2016, <<http://www.constitutionnet.org/news/somalias-democracy-deferred-proposed-electoral-models-complete-transition>>, accessed 1 July 2016
- International Crisis Group, 'Somalia: to move beyond the failed state', *Crisis Group Africa Report*, 147, 23 December 2008
- , 'Somalia: Al-Shabaab—it will be a long war', *Crisis Group Africa Briefing*, 99, 26 June 2014a
- , 'Bosnia's future', *Europe Report*, 232, 10 July 2014b
- , 'Crisis Watch Database Libya 1 March 2016', 2016a, <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7b28685262-BE79-473E-B18E-ED22761A0F17%7d#results>>, accessed 10 March 2016
- , 'Yemen: is peace possible', *Crisis Group Middle East Report*, 167, 9 February 2016b
- Ingram, S., 'Political Settlements: The History of an Idea in Policy and Theory', *State Society and Governance in Melanesia Discussion Paper*, Australian National University, 2014
- International Court of Justice, 'Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo', *Advisory opinion*, 22 July 2010, <<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>>, accessed 10 October 2016
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Constitution-Building in Political Settlement Processes: The Quest for Inclusion*, *Workshop Report* (Stockholm: International IDEA, 2016a), <[http://www.constitutionnet.org/files/constitution-building\\_in\\_political\\_settlement\\_processes\\_workshop\\_report\\_december\\_2015.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/constitution-building_in_political_settlement_processes_workshop_report_december_2015.pdf)>, accessed 15 July 2016

- Kabumba, B., 'Article 96: The provision that could break Burundi', ConstitutionNet, 14 May 2015, <<http://www.constitutionnet.org/news/article-96-provision-could-break-burundi>>, accessed 1 September 2016
- Khan, M., 'The capitalist transformation', in K. S. Jomo and E. S. Reinert (eds), *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development* (London: Zed Press, 2005)
- , 'Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions', Research Paper Series on Growth-Enhancing Governance, School of Oriental and African Studies, University of London, 2010
- Lackner, H., *Yemen's 'Peaceful' Transition from Autocracy: Could it Have Succeeded?* (Stockholm: International IDEA, 2016)
- Laws, E., 'Political Settlements, Elite Pacts, and Governments of National Unity, A Conceptual Study', Development Leadership Program Background Paper No. 10, August 2012
- Libya Channel, 'Libya's constituent assembly divided over Oman sessions', 22 March 2016, <<http://en.libyachannel.com/2016/03/22/in-depth-libyas-constituent-assembly-divided-over-oman-sessions/>>, accessed 2 August 2016
- Libyan Gazette*, 'Libya's constitutional drafting assembly violates the Libyan Political Agreement', 2016, <<https://www.libyangazette.net/2016/05/09/libyas-constitutional-drafting-assembly-violates-the-libyan-political-agreement/>>, accessed 15 July 2016
- Libya Observer*, 'CDA boycotting members consider Oman and Al-Bayda meetings illegal', 19 April 2016, <<http://www.libyaobserver.ly/news/cda-boycotting-members-consider-oman-and-al-bayda-meetings-illegal>>, accessed 15 July 2016
- Libya Prospect*, 'Sixteen CDA members denounce the constitution drafting', 17 July 2016, <<http://libyaprospect.com/index.php/2016/07/17/sixteen-cda-members-denounce-the-constitution-drafting/>>, accessed 2 August 2016
- Life and Peace Institute (LPI), *Alternatives for Conflict Transformation in Somalia: A Snapshot and Analysis of Key Political Actors' Views and Strategies* (Uppsala, Sweden: LPI, 2014)
- Maghur, A. K., 'A legal look into the Libyan Supreme Court ruling', Atlantic Council, 8 December 2014
- Marks, S. P., 'The process of creating a new constitution in Cambodia', in
- L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: United Institute of Peace Press, 2010)
- Menocal, A., 'Political settlements and the politics of inclusion', Developmental Leadership Program, October 2015
- Mosley, J., *Somalia's Federal Future. Layered Agendas, Risks and Opportunities* (London: Chatham House, 2015)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *From Power Struggles to Sustainable Peace: Understanding Political Settlements* (Paris: OECD, 2011)

- R. Paris and T. D. Sisk (eds.), *The Dilemma of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (London: Routledge, 2009)
- Parks, T. and Cole, W., *Political Settlements: Implications for Development Policy and Practice* (San Francisco, CA: Asia Foundation, 2010)
- Reuters, 'Libya faces chaos as top court rejects elected assembly', 6 November 2014, <<http://www.reuters.com/article/us-libya-security-parliament-idUSKBN0IQ0YF20141106>>, accessed 15 March 2016
- , 'Yemen peace talks delayed as fighting goes on despite ceasefire', *The Guardian*, 18 April 2016a, <<http://www.theguardian.com/world/2016/apr/18/yemen-peace-talks-delayed-as-fighting-goes-on-despite-ceasefire>>, accessed 3 October 2016
- , 'Libyan unity government extends control over Tripoli ministries', 25 April 2016b, <<http://www.reuters.com/article/us-libya-security-politics-idUSKCN0XM23B>>, accessed 15 March 2016
- Reyntjens, F. 'Burundi: Institutionalizing Ethnicity to Bridge the Ethnic Divide', in A. J. Kuperman (ed.), *Constitutions and Conflict Management in Africa. Preventing Civil War Through Institutional Design* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015), pp. 27–50
- Saalax, W. C. and Ibrahim, A. A., 'Somali Peace Agreements Fueling Factionalism', Conciliation Resources, Accord Issue 21, 2010, <[http://www.c-r.org/downloads/Accord%2021\\_9Somali%20peace%20agreements\\_2010\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Accord%2021_9Somali%20peace%20agreements_2010_ENG.pdf)>, accessed 8 October 2016
- Salisbury, P., 'Federalism, conflict and fragmentation in Yemen', Saferworld, October 2015, <<http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/1007-federalism-conflict-and-fragmentation-in-yemen>>, accessed 3 October 2016
- Samuels, K. 'Post-conflict peace-building and constitution-making', *Chicago Journal of International Law*, 6/2 (2005), pp. 663–82
- , 'Postwar constitution building: opportunities and challenges', in R. Paris and T. D. Sisk (eds.), *The Dilemma of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (London: Routledge, 2009)
- Schmidt, J. A., 'Vision 2016 in Autumn 2015: What can still be achieved in the Somali peace- and state-building process?', ConstitutionNet, 30 October 2015, <<http://www.constitutionnet.org/news/vision-2016-autumn-2015-what-can-still-be-achieved-somali-peace-and-state-building-process>>, accessed 3 October 2016
- Spies, C., 'South Africa's National Peace Accord: its structures and functions', Conciliation Resources, 2002, <[http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013\\_4South%20Africa's%20National%20Peace%20Accord\\_2002\\_ENG\\_0.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013_4South%20Africa's%20National%20Peace%20Accord_2002_ENG_0.pdf)>, accessed 01 July 2016
- Transfeld, M., 'The Failure of the Transitional Process in Yemen', Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, 6 (2015), <[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C06\\_tfd.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C06_tfd.pdf)>, accessed 8 October 2016

- Ulusio, M. M., 'Somalia: commentary on presidential decree legalizing 2016 election', *Hiiraan*, 29 May 2016, <[http://www.hiiraan.com/op4/2016/may/105652/somalia\\_commentary\\_on\\_presidential\\_decree\\_legalizing\\_2016\\_election.aspx](http://www.hiiraan.com/op4/2016/may/105652/somalia_commentary_on_presidential_decree_legalizing_2016_election.aspx)>, accessed 8 October 2016
- UN Constitutional, 'Interview with Dr. Ali Tarhouni, President of the Libya Constitutional Drafting Assembly', UN Constitutional Newsletter, 4 (Spring 2015), <[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TheUNConstitutional\\_Issue4\\_May2015\\_0.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TheUNConstitutional_Issue4_May2015_0.pdf)>, accessed 7 October 2016
- United Nations, Department of Political Affairs, 'Yemen', [n.d.], <<http://www.un.org/undpa/middleeast-westasia/yemen>>, accessed 8 October 2016
- United Nations News Centre, 'UN welcomes "historic" signing of Libyan Political Agreement', 17 December 2015, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52845#.V6CFOPm7hBc>>, accessed 2 August 2016
- United Nations General Assembly and United Nations Security Council, 'Final Communiqué of the Action Group for Syria' [Geneva Communiqué], 20 June 2012, A/66/865-S/2012/522, <<http://peacemaker.un.org/node/1581>>, accessed 8 October 2016
- United Nations Security Council, 'Security Council Press Statement on Somalia', Press Release SC/12369-AFR/3383, 23 May 2016, <<http://www.un.org/press/en/2016/sc12369.doc.htm>>, accessed 3 October 2016
- Uppsala Conflict Data Program, 'Definitions', [n.d.], <<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>>, accessed 15 July 2016
- Weller, M., 'The Rambouillet Conference on Kosovo', *International Affairs*, 75/2 (1999), pp. 211–51
- Whaites, A., *States in Development: Understanding State-Building* (London: Department for International Development, 2008)
- Widner, J., 'Constitution writing in post-conflict settings: an overview', *William and Mary Law Review*, 49 (2008), pp. 1513–41
- , 'Constitution writing and conflict resolution', *The Round Table*, 94/381 (2005), pp. 503–18
- , 'Chad 1996', Constitution Writing and Conflict Resolution: Data and Summaries, [n.d.], <<https://www.princeton.edu/~pcwcr/reports/chad1996.html>>, accessed 10 October 2016
- Wolpe, H., *Making Peace after Genocide: Anatomy of the Burundi Process* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2011)

Yemen Times, 'Peace and National Partnership Agreement signed', 23 September 2014, <<http://www.yementimes.com/en/1818/news/4365/Peace-and-National-Partnership-Agreement-signed.htm>>, accessed 8 October 2016

Zulueta-Fülscher, K., *Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools* (Stockholm: International IDEA, 2015)

## الملحق أ. إتفاقات السلام

### أفغانستان

الاتفاق بشأن الترتيبات المؤقتة في أفغانستان ريثما يعاد إنشاء المؤسسات الحكومية الدائمة (اتفاق بون)، ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١.

### البوسنة والهرسك

إتفاق دايتون للسلام، ١٩٩٥  
[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA\\_951121\\_DaytonAgreement.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf)

### بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة)

ميثاق ميريفيني لبوغانفيل الجديدة، ١٩٩٤  
[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PG\\_941125\\_The%20Charter%20of%20Mirigini%20for%20a%20New%20Bougainville.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PG_941125_The%20Charter%20of%20Mirigini%20for%20a%20New%20Bougainville.pdf)

اتفاق بوغانفيل للسلام، ٢٠٠١

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PG\\_010830\\_BougainvillePeaceAgreement.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PG_010830_BougainvillePeaceAgreement.pdf)

دستور إقليم بوغانفيل المستقل لعام ٢٠٠٤

<http://www.pacii.org/pg/constitution-bougainville-2004.html>

### بوروندي

مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، اتفاقية تجسد اتفاقية الحكم، ١٩٩٤  
[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI\\_940910\\_AgreementEmbodyingConventionOnGovernance.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI_940910_AgreementEmbodyingConventionOnGovernance.pdf)

الدستور المؤقت، ١٩٩٨

[http://www.constitutionnet.org/files/transitional\\_national\\_constitution\\_and\\_transitional\\_constitution\\_act\\_1998-2001\\_0.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/transitional_national_constitution_and_transitional_constitution_act_1998-2001_0.pdf)

اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي (اتفاق أروشا)، ٢٠٠٠

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI\\_000828\\_Arusha%20Peace%20and%20Reconciliation%20Agreement%20for%20Burundi.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI_000828_Arusha%20Peace%20and%20Reconciliation%20Agreement%20for%20Burundi.pdf)

الدستور المؤقت الثاني، ٢٠٠١

[http://www.chr.up.ac.za/chr\\_old/hr\\_docs/constitutions/docs/BurundiC](http://www.chr.up.ac.za/chr_old/hr_docs/constitutions/docs/BurundiC)

الدستور النهائي، ٢٠٠٥

[https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi\\_2005.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf)

## كمبوديا

مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار النهائي لمؤتمر باريس حول كمبوديا، ١٩٩١

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KH\\_911023\\_FrameworkComprehensivePoliticalSettlementCambodi.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KH_911023_FrameworkComprehensivePoliticalSettlementCambodi.pdf)

## تشاد

الوثيقة الانتقالية الوطنية (الدستور المؤقت)، ١٩٩١

<https://mjp.univ-perp.fr/constit/td1991.htm>

## جمهورية أفريقيا الوسطى

اتفاق لبيرفيل السياسي حول حل الأزمة السياسية والأمنية في جمهورية أفريقيا الوسطى، كانون الثاني /يناير ٢٠١٣

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CF\\_130111\\_AccordPolitiqueDeLibreville.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CF_130111_AccordPolitiqueDeLibreville.pdf)

الدستور المؤقت، تموز/يوليو ٢٠١٣

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/cf2013.htm>

الدستور النهائي، ٢٠١٥

<http://www.sangonet.com/afriqg/PAFF/Dic/actuC/ActuC19/projet-constitution-RCA-adopte-par-CNT-2015.pdf>

## جزر القمر

اتفاق المصالحة الوطنية في جزر القمر، ٢٠٠١

[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KM\\_010217\\_Accord%20cadre%20pour%20la%20reconciliation%20aux%20Comores%20%28Fomboni%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KM_010217_Accord%20cadre%20pour%20la%20reconciliation%20aux%20Comores%20%28Fomboni%29.pdf)

## جمهورية الكونغو الديمقراطية

الدستور الانتقالي، ١٩٩٤

[https://constitutionnet.org/sites/default/files/democratic\\_republic\\_of\\_the\\_congo\\_drc\\_transitional\\_constitution\\_of\\_the\\_democratic\\_republic\\_of\\_the\\_congo\\_1994-1997.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/democratic_republic_of_the_congo_drc_transitional_constitution_of_the_democratic_republic_of_the_congo_1994-1997.pdf)

الاتفاق الشامل والتشاركي بشأن العملية الانتقالية، ٢٠٠٢

[http://www.constitutionnet.org/files/transition\\_constitution\\_of\\_the\\_democratic\\_republic\\_of\\_the\\_congo\\_2003-2006.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/transition_constitution_of_the_democratic_republic_of_the_congo_2003-2006.pdf)

الدستور، ٢٠٠٦

[https://www.constituteproject.org/constitution/Democratic\\_Republic\\_of\\_the\\_Congo\\_2011.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en)

## غينيا

إعلان واغادوغو المشترك، ٢٠١٠

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GN\\_100115\\_DeclarationConjointeOuagadougou.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GN_100115_DeclarationConjointeOuagadougou.pdf)

## العراق

قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ٨ آذار/مارس ٢٠٠٤

## كينيا

قانون الوفاق والمصالحة الوطنية، ٢٠٠٨

[http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/NationalAccordandReconciliationAct\\_No4of2008.pdf](http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/NationalAccordandReconciliationAct_No4of2008.pdf)

قضايا وحلول طويلة الأجل: مراجعة دستورية

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610\\_SCR1244%281999%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf)

## كوسوفو

اتفاق رامبوييه للسلام، ١٩٩٩



[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123\\_RambouilletAccord.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf)

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123\\_RambouilletAccord.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf)

قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ١٢٤٤، ١٩٩٩، (الاتفاق السياسي الانتقالي)

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610\\_SCR1244%281999%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf)

الدستور المؤقت، إطار الحكم الذاتي المؤقت، ٢٠٠١

[http://www.assembly-kosova.org/common/docs/FrameworkPocket\\_ENG\\_Dec2002.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/FrameworkPocket_ENG_Dec2002.pdf)

الاقتراح الشامل لتسوية وضع كوسوفو (خطة أهتيساري)، ٢٠٠٧

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>

الدستور النهائي، ٢٠٠٨

[https://www.constituteproject.org/constitution/Kosovo\\_2008.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Kosovo_2008.pdf)

## ليبيا

الاتفاق السياسي في ليبيا، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥

[https://unsmil.unmissions.org/LinkClick.aspx?](https://unsmil.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=miXuJYkQAQg%3D&tabid=3559&mid=6187&language=en-US)

[fileticket=miXuJYkQAQg%3D&tabid=3559&mid=6187&language=en-US](https://unsmil.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=miXuJYkQAQg%3D&tabid=3559&mid=6187&language=en-US)

مسودة الوثيقة الدستورية للمرحلة الانتقالية (الإعلان الدستوري)

<https://www.ndi.org/sites/default/files/Handout%204%20-%20Libya%20Draft%20Interim%20Constitution.pdf>

## مدغشقر

الدستور، ٢٠١٠

[https://www.constituteproject.org/constitution/Madagascar\\_2010.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf)

خارطة طريق لإنهاء الأزمة في مدغشقر، ٢٠١١

<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/>

[MG\\_110913\\_Roadmap%20for%20ending%20the%20crisis%20in%20Madagascar.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MG_110913_Roadmap%20for%20ending%20the%20crisis%20in%20Madagascar.pdf)

## نيبال

إتفاق السلام الشامل، ٢٠٠٦

<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/>

[NP\\_061122\\_Comprehensive%20Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CPN%20%28Maoist%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NP_061122_Comprehensive%20Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CPN%20%28Maoist%29.pdf)

الدستور المؤقت، ٢٠٠٧

[http://www.constitutionnet.org/files/interim\\_constitution\\_of\\_nepal\\_2007\\_as\\_amended\\_by\\_first\\_second\\_and\\_third\\_amendments.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/interim_constitution_of_nepal_2007_as_amended_by_first_second_and_third_amendments.pdf)

إتفاق النقاط الستة عشر، آب/أغسطس ٢٠١٥

<http://www.constitutionnet.org/news/nepals-constitutional-deal-significant-milestone-short-breakthrough>

الدستور، أيلول (سبتمبر) ٢٠١٥

[http://www.constitutionnet.org/files/nepal\\_constitution\\_-\\_official\\_translaiton\\_eng\\_mljpa.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/nepal_constitution_-_official_translaiton_eng_mljpa.pdf)

## رواندا

بروتوكول اتفاق بين حكومة جمهورية رواندا والجبهة الوطنية الرواندية بشأن سيادة القانون  
[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW\\_920818\\_ProtocolOnRuleOfLaw.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_920818_ProtocolOnRuleOfLaw.pdf)

بروتوكول اتفاق لتقاسم السلطة في إطار حكومة انتقالية موسعة بين حكومة جمهورية رواندا والجبهة الوطنية الرواندية

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW\\_930109\\_ProtocolOnPowerSharing.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_930109_ProtocolOnPowerSharing.pdf)

إتفاق السلام بين حكومة جمهورية رواندا والجبهة الوطنية الرواندية (إتفاقات أروشا)

<http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/rwan1.pdf>

## الصومال

الاجتماع التشاوري حول إنهاء المرحلة الانتقالية في الصومال: بيان اعتماد خارطة الطريق، ٢٠١١  
<http://unpos.unmissions.org/Portals/UNPOS/Repository%20UNPOS/110906%20-%20Signed%20statement%20on%20adoption%20of%20the%20Roadmap.pdf>

المؤتمر الاستشاري الوطني حول مراجعة الدستور الصومالي (مبادئ غاروي ١)، ٢٠١١

<http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=HGL2Wx5OstE%3D&tabid=9705&language=en-US>

مبادئ غاروي ٢، ٢٠١٢

<http://www.soscensa.org/Files/Garowe-II-Principles.pdf>

الميثاق الصومالي (الاتفاق الجديد)، ٢٠١٣

[http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/documents/press\\_corner/20130916\\_the\\_somali\\_compact.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/documents/press_corner/20130916_the_somali_compact.pdf)

رؤية ٢٠١٦: الانتقال إلى الديمقراطية، ٢٠١٣

[http://www.villasomalia.gov.so/wp-content/uploads/2014/11/Vision\\_2016\\_report\\_FINAL\\_DRAFT.pdf](http://www.villasomalia.gov.so/wp-content/uploads/2014/11/Vision_2016_report_FINAL_DRAFT.pdf)

<http://www.villasomalia.gov.so/wp-content/uploads/2015/10/Facilitation-Guide.pdf>

المنتدى الاستشاري الوطني الصومالي حول العملية الانتخابية لعام ٢٠١٦

<http://www.villasomalia.gov.so/wp-content/uploads/2015/10/Facilitation-Guide.pdf>

## جنوب أفريقيا

إتفاق السلام الوطني، ١٩٩١

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ZA\\_910914\\_National%20Peace%20Accord.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ZA_910914_National%20Peace%20Accord.pdf)

الدستور المؤقت، ١٩٩٣ (أقر في عام ١٩٩٤)

[http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/transitions/safrica/SA\\_19\\_Interim\\_Constitution.pdf](http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/transitions/safrica/SA_19_Interim_Constitution.pdf)

الدستور النهائي، ١٩٩٦، (أقر في عام ١٩٩٧)

[https://www.constituteproject.org/constitution/South\\_Africa\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012.pdf?lang=en)

## جنوب السودان

اتفاق حل النزاع في جمهورية جنوب السودان، ١٨ آب/أغسطس ٢٠١٥

[http://igad.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1193:agreement-on-the-resolution-of-the-conflict-in-the-republic-of-south-sudan&catid=1:latest-news&Itemid=125](http://igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=1193:agreement-on-the-resolution-of-the-conflict-in-the-republic-of-south-sudan&catid=1:latest-news&Itemid=125)

## تيمور الشرقية

إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، اللائحة رقم ٢٠٠١ / ٢: بشأن انتخاب جمعية تأسيسية لإعداد دستور لتيمور الشرقية المستقلة والديمقراطية، ٢٠٠١

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/reg20012.pdf>

تيمور الشرقية، دستور ٢٠٠٢

[https://www.constituteproject.org/constitution/East\\_Timor\\_2002.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/East_Timor_2002.pdf)

## اليمن

الاتفاق بشأن آلية تنفيذ العملية الانتقالية في اليمن وفق مبادرة مجلس التعاون الخليجي ٢٠١١  
[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/  
YE\\_111205\\_Agreement%20on%20the%20implementation%20mechanism%20for%20the  
%20transition.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/YE_111205_Agreement%20on%20the%20implementation%20mechanism%20for%20the%20transition.pdf)

القرار الجمهوري رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٤ بشأن تشكيل لجنة صياغة الدستور

[http://www.constitutionnet.org/files/presidential\\_decree\\_no.26\\_on\\_cdc\\_eng.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/presidential_decree_no.26_on_cdc_eng.pdf)

مكتب رئيس الجمهورية اليمنية، 'القرار الجمهوري بتشكيل لجنة تحديد الأقاليم'، ٢٧ كانون الثاني/يناير  
٢٠١٤

[https://presidenthadi-gov-ye.info/en/archives/presidential-decree-forms-committee-to-  
determine-regions/](https://presidenthadi-gov-ye.info/en/archives/presidential-decree-forms-committee-to-determine-regions/)

## زمبابوي

اتفاق بين الاتحاد الوطني الأفريقي الزمبابوي - الجبهة الوطنية (زانو) وحركة التغيير الديمقراطي بشأن  
تذليل التحديات التي تواجه زمبابوي

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/  
ZW\\_080915\\_Agreement%20between%20ZANU-  
PF%20and%20MDC%20on%20Resolving%20the%20Challenges%20Facing%20Zimbabwe.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ZW_080915_Agreement%20between%20ZANU-PF%20and%20MDC%20on%20Resolving%20the%20Challenges%20Facing%20Zimbabwe.pdf)

## حول المؤلفتين

### كريستين بيل

هي المديرية المساعدة (أكاديمية العدالة العالمية)، وأستاذة القانون الدستوري، والمديرة المشاركة لأكاديمية العدالة العالمية في جامعة إدنبره. وهي أيضاً مديرة برنامج أبحاث التسوية السياسية، ومحاضرة في الأكاديمية البريطانية. درست القانون في كلية سلوين، بجامعة كامبريدج (١٩٨٨)، وحصلت على ماجستير في القانون من كلية الحقوق بجامعة هارفارد (١٩٩٠)، بدعم من برنامج زمالة هاركينيس. مديرة سابقة لمركز حقوق الإنسان في جامعة كوينز في بلفاست، ومؤسسة معهد العدالة الانتقالية في جامعة أولستر. كانت أيضاً رئيسة اللجنة المعنية بإقامة العدل، وعضواً مؤسساً في لجنة حقوق الإنسان في أيرلندا الشمالية المشكلة بموجب اتفاق بلفاست. فازت في عام ٢٠٠٧ بجائزة فرانسيس ديك من الجمعية الأمريكية للقانون الدولي عن مقال لها بعنوان 'اتفاقات السلام: طبيعتها ووضعها القانوني'، الذي نُشر لأول مرة في المجلة الأمريكية للقانون الدولي. ألفت كتابين: *في قانون السلام: اتفاقات السلام وقانون صناعة السلام* (مطبوعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٨) الذي فاز بجائزة هارت للكتاب الاجتماعي القانوني، من جمعية الدراسات الاجتماعية والقانونية (المملكة المتحدة)، و*اتفاقات السلام وحقوق الإنسان* (مطبوعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٠).

### كيمانا زلوبيتا-فولشر

كانت سابقاً مسؤولة برامج في 'برنامج عمليات بناء الدستور'، الذي يعمل على بناء الدساتير بعد النزاعات، ودعم الديمقراطية بوصفها أداة لبناء السلام وبناء الدولة. شغلت منصب كبيرة الباحثين في المعهد الألماني لسياسات التنمية، بين ٢٠١١ و ٢٠١٤، حيث عملت ونشرت في مجال التحول السياسي في البيئات الهشة. عملت أيضاً في 'الشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية'، ومؤسسة Exclusive Analysis Ltd، ومؤسسة Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo (FRIDE) Exterior. عملت باحثة بعد الدكتوراه في معهد الاتحاد الأوروبي للدراسات الأمنية (٢٠١١)، وجامعة جونز هوبكنز (٢٠١٠)، وجامعة هارفارد (٢٠٠٩)، وتحمل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية من جامعة مدريد المستقلة (٢٠٠٧).

## دراسات أخرى صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

*Prioritizing Justice: Electoral Justice in Conflict-Affected Countries and Countries in Political Transition*

إعطاء الأولوية للعدالة: العدالة الانتخابية في البلدان المتضررة من النزاعات والبلدان التي تمر في مرحلة انتقال سياسي

فرانك ماكلوغلين، ورقة سياسات رقم ١٢ (٢٠١٦) صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (بالإنكليزية)

*Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools*

الدساتير المؤقتة: أدوات لحفظ السلام وبناء الديمقراطية

كيمانا زلوبيتا-فولشر، ورقة سياسات رقم ١١ (٢٠١٥) صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (بالإنكليزية)

*Media Assistance and Elections: Toward an Integrated Approach*

مساعدة وسائل الإعلام والانتخابات: نحو منهجية متكاملة

سيما شاه، ورقة سياسات رقم ١٠ (٢٠١٥) صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (بالإنكليزية)

*Electoral Law Reform in Africa: Insights into the Role of EMBs and Approaches to Engagements*

إصلاح القانون الانتخابي في أفريقيا: أفكار حول دور هيئات إدارة الانتخابات ومقاربات في موضوع المشاركة، ميتيه باكن

ورقة سياسات رقم ٩ (٢٠١٤) صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (باللغات الإنكليزية والفرنسية والبرتغالية)

*Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities*

الإدارة الانتخابية في المرحلة الانتقالية: التحديات والفرص، شون دان وسكوت سميث

ورقة سياسات رقم ٨ (٢٠١٢) صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (باللغات العربية والبهاسا والإنكليزية)

*Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*

مقدمة إلى التصويت الإلكتروني: اعتبارات جوهرية

بيتر وولف، رشدي ناكريدين، ودومينغو توجيناردي، ورقة سياسات رقم ٧ صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (٢٠١١)، (باللغات العربية، البهاسا، الإنكليزية والإسبانية)

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات متاحة على موقعنا الإلكتروني: <https://www.idea.int/publications>

## حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

### حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منظمة حكومية دولية مهمتها تعزيز الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، باعتبارها طموحاً إنسانياً عالمياً وتمكيناً للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عن طريق دعم بناء وتعزيز وحماية المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية على جميع المستويات. تتمثل رؤيتنا في عالم تكون فيه العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات الديمقراطية تشاركية وخاضعة للمساءلة وتوفر التنمية المستدامة للجميع.

### عملنا

نركز في عملنا على ثلاثة مجالات تأثير رئيسية: العمليات الانتخابية، وعمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. ونبني مبادئ النوع الاجتماعي والتشاركية وحساسية النزاع والتنمية المستدامة في جميع مجالات عملنا.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تحليلات للاتجاهات الديمقراطية العالمية والإقليمية، وتنتج معرفة مقارنة بشأن الممارسات الديمقراطية، وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات في مجال الإصلاح للجهات المشاركة في العمليات الديمقراطية، وتجري حواراً بشأن قضايا مهمة للنقاش العام بشأن الديمقراطية وبناء الأنظمة الديمقراطية.

### أين نعمل؟

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. والمؤسسة عضو مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

<<https://www.idea.int>>



في حالات النزاع العنيف، تحاول الاتفاقات التفاوضية - مثل اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام والوثائق التفصيلية للترتيبات الدستورية - التوصل إلى تسوية سياسية جديدة بين الأطراف المتحاربة، التي يؤيدها عادة عموم المجتمع. وتهدف هذه التسويات السياسية إلى نقل البلد أو المنطقة المعنية من حالة النزاع إلى وضع تحكمه التزامات دستورية بتطبيق الحكم الرشيد وسيادة القانون.

بتوقف ترتيب تسلسل - ونجاح أو فشل - هذه الاتفاقات التفاوضية على عوامل عدة، بينها العمليات المتنوعة التي يتم من خلالها التوصل إلى تسوية سياسية؛ ومتى (وكيف) تفضي اتفاقات السلام والساتير إلى تسوية سياسية؛ ومتى (ولماذا) تنفصل عملية وضع الدستور عن عملية التسوية السياسية وتبعات مثل هذا الانفصال.

تهدف هذه الورقة إلى معالجة النقص في الدراسات التي تتناول وضع الدساتير وبناء السلام في مجال السرد الوصفي والمعياري للعلاقة بين اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية في عمليات التسوية السياسية. وتستكشف تسلسل اتفاقات السلام والترتيبات الدستورية لتحسين فهم متى (ولماذا) لا يسير هذا التسلسل وفق النموذج المنطقي، ونتائج أي إطار دستوري متماسك وقابل للتطبيق.



#### International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Website: <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-380-8 (PDF)