



© ٢٠٢١ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ترتيبات الحكم المؤقت في البيئات الهشة وبيئات ما بعد الصراع
Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings

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 بالممثل 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
Phone: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-394-5 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.19>

هذا العمل نتاج جهد قام به برنامج أبحاث التسوية السياسية (www.politicalsettlements.org) الممول من قبل برنامج المعونة البريطانية (UK Aid) التابع لوزارة الخارجية والكونولث والتنمية البريطانية (FCDO) لصالح البلدان النامية. المعلومات والآراء الواردة في هذا المنشور هي آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تعكس بالضرورة الرأي الرسمي لوزارة الخارجية والكونولث والتنمية البريطانية. لا يجوز تحميل وزارة الخارجية والكونولث والتنمية البريطانية أو أي شخص يتصرف نيابة عنها مسؤولية استخدام المعلومات الواردة فيه.

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

المحتويات

| | |
|---|----|
| شكر وتقدير | ٥ |
| ملخص | ٦ |
| ١. ترتيبات الحكم المؤقتة جسر لتجاوز الأزمة | ١٠ |
| ٢. الصعوبات الملازمة لترتيبات الحكم المؤقت | ١٩ |
| ٣. العقبات التي قد تظهر خلال الفترة الانتقالية | ٢٣ |
| ٤. وسائل تخفيف الضغط عن ترتيبات الحكم المؤقت | ٢٦ |
| المراجع وقراءات إضافية | ٢٨ |
| الملحق أ. قائمة الدول ذات ترتيبات الحكم المؤقتة | ٣٦ |
| الملحق ب. جدول الأعمال | ٣٨ |
| حول المؤلف | ٤١ |
| حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات | ٤٢ |

شكر وتقدير

جرت صياغة هذا التقرير إستكمالاً لفعاليات الدورة السادسة من حوار إدنبره حول إعداد الدساتير في فترات ما بعد الصراع الذي انعقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩. هذا الحوار هو جزء من برنامج أبحاث التسويات السياسية في جامعة إدنبره، وقد اشترك في تنظيمه المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز إدنبره للقانون الدستوري.

نود أن نعرب عن شكرنا للكثيرين ممن أفادونا بملاحظاتهم المتبصرة ومناقشاتهم القيمة وأسهموا في صياغة التصور الخاص بهذا التقرير والنظر في دراسات الحالات الواردة فيه. كما نشني الشناء الجزيل على المشاركين في فعاليات حوار إدنبره أنفسهم الذين أفادونا بمشاركاتهم الكتابية والشفوية القيمة، وعلى كريستين بيل من جامعة إدنبره وسوميت بيساريا من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وشيريل ساوندرز من جامعة ملبورن لما اقترحوه من تعديلات ومراجعات للمسودات الأولية لهذا التقرير.

الملخص

إستضافت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (بالاشتراك مع مركز إدنبره للقانون الدستوري، والأكاديمية الدولية للعدل وبرنامج البحوث حول التسويات السياسية التابعين لجامعة إدنبره، وبدعم مالي من وزارة الشؤون الخارجية والكونولث والتنمية) يومي ٩ و١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩ الدورة السادسة من حوار إدنبره (Edinburgh Dialogue) حول بناء الدستور في فترات ما بعد الصراع. حوار إدنبره هو ملتقى سنوي يشارك فيه لفييف من الخبراء والمهنيين المختصين في مجالات بناء الدستور وفض النزاعات والوساطة من أجل تعزيز الجهود البحثية في مجال فرعي من المجالات المنضوية ضمن مبحث بناء الدستور في فترات ما بعد الصراع. إنصب اهتمام منظمي الحوار هذه السنة على موضوع 'ترتيبات الحكم المؤقت في البيئات الهشة وبيئات ما بعد الصراع'.

وبشرح هذا التقرير النظام الذي يقوم عليه الحكم المؤقت خلال مراحل الانتقال السياسي الرئيسية وطريقة اشتغاله على أرض الواقع. والمراد بترتيبات الحكم المؤقت ممارسة جهاز تنفيذي، وأحياناً تشريعي، للسلطة العامة بغرض إنجاز المهام الحكومية وعمليات الإصلاح في بيئة مضطربة أو تشهد نزاعاً (غالباً عقب تعليق العمل بالدستور) من أجل استعادة النظام الدستوري بواسطة مؤسسات جديدة أو مؤسسات قديمة تشهد إصلاحاً (دي غروف وويبوش ٢٠٢٠: ١-٢). خلال الفترات الانتقالية، تكون ترتيبات الحكم المؤقت حرجة وحساسة ومعرضة لخطر الانهيار. ويمكن سوق أمثلة كثيرة على بلدان تعثرت فيها تلك الترتيبات (على غرار جنوب السودان منذ عام ٢٠١٥) أو ظهر فيها صراع جديد (على غرار اليمن منذ ٢٠١٤) أو عاد فيها الصراع القديم مجدداً (على غرار رواندا سنة ١٩٩٣). وعند تصميم ترتيبات الحكم المؤقت وتنفيذها، ينبغي أخذ عدد من الاعتبارات المهمة في الحسبان:

١. إن ترتيبات الحكم المؤقت هي إطار مؤسسي تم إرساؤه من أجل تمكين بلد يحكمه نظام سلطوي غالباً ليشكل 'جسراً' لتجاوز أزمة سياسية أو عنيفة وبداية عهد جديد يحكمه نظام أكثر ديمقراطية لا يفرق بين مواطنيه ومكوناته. ولما كانت ترتيبات الحكم المؤقت جسراً يسمح بإرساء جهاز حكم وترتيبات دستورية أكثر استقراراً، فإنها بهذا المعنى وسيلة لغاية أسمى وليست هدفاً في حد ذاتها. ينبغي أن يتوخى واضعو هذه الترتيبات مقارنة واقعية حتى لا يذهب في ظن الناس أن النتائج المنتظرة تماثل النتائج التي يمكن تحقيقها في ظل وضع مستقر. ومن الاعتبارات التي تكتسي أهمية، على سبيل المثال، أن يوازن واضعي الترتيبات بين متطلبات إشراك الأطراف كافة والقيام بإصلاحات شاملة وبين الحاجة إلى عدم تحميل الجسر بما يفوق طاقة استيعابه وهو ما يهدد بانتهاء عملية الانتقال السياسي.

٢. لأن الشكل الذي ستتخذه الترتيبات الوقتية مرتبط بالوضع المخصوص السائد في كل دولة، فإن هذه الترتيبات تتضمن غالباً مكونات ثلاثة: (أ) تشكيل حكومة تتقاسم من خلالها الأطراف المعنية أعباء الحكم؛ (ب) التعهد بوقف الأعمال العدائية؛ و(ج) آلية تسمح بنقل السلطة إلى حكومة ما بعد المرحلة الانتقالية (عن طريق الانتخاب عادة).

٣. هذه المكونات الثلاثة تكون مدرجة عادة في أربعة 'مسارات' محددة يمكن أن تشملها عملية الانتقال:

- **مسار سياسي** ينص على تشكيل حكومة مؤقتة توكل إليها مهمتي تولي أعباء الحكم خلال الفترة الانتقالية وتنفيذ عمليات الإصلاح؛
- **مسار أمني** يشمل فرض وقف إطلاق النار، وإرساء آليات لنزع سلاح الميليشيات المسلحة وتسريح مقاتليها وإعادة إدماجهم، إضافة إلى إصلاح القطاع الأمني الحكومي، بما في ذلك إمكانية دمج القوات وهيئات القيادة العسكرية؛
- **مسار دستوري** ينص على إجراء إصلاحات قانونية ودستورية من بينها إرساء آليات لإجراء مشاورات عامة؛ و
- **مسار اقتصادي** يهدف إلى الحصول على تمويلات خارجية لعملية الانتقال.

٤. يشهد كل مكون من مكونات العملية الانتقالية خلال الفترات الانتقالية منافسة شرسة بين النخب السياسية-العسكرية، ويظل ذلك كله تحت رقابة أصحاب المصلحة المحليين والدوليين. ويكتسي التقييم الشعبي لمدى تقيد صناع القرار بمبدأي الشمول و'الإنصاف' أهمية بالغة لأنه يؤثر أيما تأثير في إضفاء الشرعية على العملية برمتها. وإن إضافة أي مسار جديد إلى مسارات العملية الانتقالية يزيد من هشاشتها، وذلك راجع إلى ترابط تلك المسارات وتأثير كل مسار في الآخر. وفي حال تحقيق تقدم على صعيد أحد المسارات فقد يشكل ذلك زخماً يبدد أي صعوبة تعطل الانتقال السياسي. وفي المقابل، فإن أي تعطيل يشهده مسار ما قد يعطل تحقيق تقدم في العملية الانتقالية برمتها.

٥. غالباً ما تؤدي اعتبارات 'التصميم الجيد' دوراً ثانوياً في تشكيل المؤسسات المؤقتة وعقد الاتفاقات بشأن عمليات الإصلاح. بدلاً من ذلك، تعتمد العوامل الكفيلة بدفع عمليات الإصلاح على منطوق المفاوضات بين أصحاب المصلحة ويمكن أن تتأثر كذلك بالعوامل الهيكلية التي ينبغي التحكم فيها باستمرار. ومن بين هذه العوامل:

- توازن القوى بين أصحاب المصلحة؛
- قوة المؤسسات القائمة؛
- طبيعة الأزمة التي تضرب العملية الانتقالية؛
- الحاجة إلى تحقيق تقدم رمزي؛
- طبيعة عملية التفاوض السياسي؛ و
- الأطر القانونية القائمة قبل العملية الانتقالية.

٦. يمكن أن تتخذ ترتيبات الحكم المؤقت طابعاً وطنياً أو محلياً. يمكن التعويل على ترتيبات الحكم المؤقت في المناطق والجهات التي تشهد صراعات، بحيث تشكل الترتيبات آلية لعقد تسويات سياسية محلية. ولكن ينبغي أن نعلم أن ترتيبات الحكم المؤقت المحلية مقيدة بـ 'الحيز الدستوري' الذي يوفر لها دستور الدولة المركزي، الأمر الذي قد يحد من إمكانية إعداد ترتيبات حكم مؤقتة ودائمة على المستوى المحلي، لا بل قد يقطع في مشروعيتها القانونية والدستورية أمام المحاكم.

٧. تضطلع الأطراف الدولية الفاعلة بدور بالغ الأهمية في تنفيذ الإصلاحات وإرساء الحكومات المؤقتة وكفالة استقرارها عبر نيل الاعتراف الدولي وتوفير دعم فني وسياسي وعسكري للمسار الانتقالي وتمويله. ومن المسائل المهمة التي تقتضي انتهاز مقاربات أفضل هي مسألة تمويل الانتقال. لكن من المفارقات أن الحكومات المؤقتة تجد نفسها في الكثير من الأحيان مضطرة للحصول على تمويلات قصيرة الأمد ذات غايات محددة. كذلك، ونظراً إلى افتقارها إلى سجل لتقييم أدائها فإنها تعجز عن نيل تمويلات منتظمة طويلة الأمد من المؤسسات المالية الإنمائية.

٨. هناك تضارب بين الطبيعة الوقتية للترتيبات المؤقتة وبين التأثيرات الطويلة الأمد للقرارات التي تتخذها الحكومات المؤقتة وللهيكل المؤسسية المنشأة خلال الفترة الانتقالية. تشهد فترة الحكم المؤقت منافسة سياسية شرسة بين مختلف الأطراف المعنية التي تسعى إلى ضمان حصتها من موارد الدولة وكفالة استمرار وجودها في الساحة السياسية وقدرتها على مواصلة التأثير في الأجندات السياسية للدولة راهناً ومستقبلاً. هناك خطران يهددان عملية الانتقال برمتها: يتمثل الأول في ضعف التزام الأطراف صاحبة المصلحة بتعهداتها وتعاملها مع الانتقال السياسي تعاملًا شديد الحذر والحيطه بغية تحسين مواقفها التفاوضية مستقبلاً. أما الثاني فيتمثل في إمكانية دخول أحد الأطراف المسلحة الفاعلة لضمان موقع في المؤسسات الانتقالية. تتعدد الصعوبات الرئيسية التي ينبغي إيجاد حلول لها، وهذه تتضمن:

- الشمول: كيفية الموازنة بين شمول النخب السياسية العسكرية وبين 'عقد الصفقات' اللازمة لكفالة الاستقرار مع ضمان أوسع مشاركة مدنية ممكنة وتوسيع قاعدة التشاور من أجل استدامة الانتقال السياسي على المدى الطويل.
- التسلسل: كيفية تنظيم مختلف مسارات الإصلاح على نحو يخضع للتسلسل المنطقي ويستجيب للواقع السياسي المحلي لكل منطقة.
- الأمن: كيفية التصدي للصعوبات الأمنية المتعلقة بإيقاف العنف الدائر من جهة، وبمنع دخول طرف جديد إلى معترك الصراع خلال الفترة الانتقالية من جهة أخرى.

٩. إضافة إلى ذلك، يوجد عدد من العقبات التي قد تعيق تحقيق تقدم في عملية الانتقال وتقتضي عادة إيجاد حلول لتجاوزها. ويشمل ذلك:

- الصعوبات المتعلقة بتشكيل حكومة يتقاسم فيها مختلف الأطراف الصلاحيات.
- إختصاصات غير واضحة ومتداخلة للمؤسسات الانتقالية.
- الجداول الزمنية غير الواقعية أو التي لا يمكن التقيد بها.
- صعوبة إدارة 'تحولات تطراً ضمن تحولات أخرى' حيث تتوقف العملية عند أحد المسارات وتسعى ترتيبات حكم مؤقت جديدة لاستبدالها.
- عدم استعداد الأطراف الحاكمة مؤقتاً للخروج من السلطة في نهاية الانتقال وسعيها إلى تخريب الانتقال أو إطالته.
- إستياء عام وفقدان للشرعية بسبب العجز عن التأثير في مجريات الأمور على الأرض.
- الصعوبات المتعلقة بتأخير المواعيد المتفق عليها وتمديدتها وتأجيلها.
- الصعوبات المتعلقة بإرساء نموذج 'الإدارة المتكيفة' القادرة على التأقلم مع تطور الانتقال والحاجة إلى التعامل مع سياقات جديدة ومتغيرة.

١٠. أخيراً، ينبغي اتخاذ عدد من القرارات الحاسمة لتفادي هذه العقبات والتعامل معها:

- إيلاء الأولوية لتشكيل هيئات الحكم المؤقتة على نحو يشمل الأطراف كافة ولتحديد الإجراءات المتعلقة بصنع القرار والمشاورات تحديداً واضحاً.
- ينبغي فصل عناصر جدول الأعمال، التي يمكن للمؤسسات القائمة راهناً التكفل بها أو التي ستستمر بعد نهاية الفترة الانتقالية الرسمية، عن سائر عناصر جدول الأعمال وإعداد جدول زمني خاص بهذه الإصلاحات وفقاً لذلك.
- الإتفاق على آليات لفض النزاعات تتسم بالواقعية والمصادقية.
- توخي الواقعية في وضع الجدول الزمني لمراحل المسار الانتقالي والحرص على ألا تكون الآجال قصيرة وغير مرنة على نحو يسهل عدم التقيد بها، أو طويلة جداً على نحو يسبب فقدان الزخم والتأييد الشعبي.
- الحرص على حصول الأطراف الموكل إليها أمر تنفيذ الإصلاحات على التمويلات الكافية لدعم الانتقال.

- الإنفتاح على أسلوب الإدارة المتكيفة، والإقرار بدور إجراءات الوساطة القائمة في الحفاظ على الصلة بين عمليات الإصلاح المدني ومسارات التسوية السياسية، والعمل على تنفيذ تلك الإجراءات.

١. ترتيبات الحكم المؤقتة جسر لتجاوز الأزمة

إن ترتيبات الحكم المؤقت هي إطار مؤسسي يرمي إلى بناء 'جسر' لإجتياز حالة العجز عن الحكم الناجمة عن اندلاع أزمة سياسية أو أزمة عنيفة في سياق دولة سلطوية عادة. وترمي الترتيبات المؤقتة كذلك إلى تركيز حكم أكثر سلمية وشمولاً وديمقراطية.^١ تتكون ترتيبات الحكم المؤقت من هيئة واحدة أو مجموعة هيئات وتتخذ عادة شكل حكومة منتخبة توكل إليها مهام الإشراف على مجموعة من الإجراءات الإصلاحية. وقد باتت هذه الترتيبات سمة مشتركة في عمليات السلام والانتقال منذ سنة ١٩٩٠ واعتُمدت كحل أول للخروج من الأزمات السياسية وصولاً إلى التسويات السياسية (ستراشيم ٢٠١٤؛ أنظر الملحق (أ) للاطلاع على قائمة الدول التي تعتمد ترتيبات حكم مؤقتة).

هناك انطباع لدى الخبراء الممارسين أن عمليات السلام وترتيبات الحكم المؤقت باتت معقدة على نحو متزايد، ومنطوية على الكثير من المسائل والمسارات الفرعية والمهام والهيئات المؤقتة مقارنة بما كان سائداً خلال التسعينيات. لكن رغم أن بعض عمليات السلام المعاصرة الأكثر تعقيداً وصعوبة تستند إلى الحكم المؤقت مع عمليات الإصلاح المتعددة، فإن النطاق الزمني لهذه الترتيبات لا يزال يتباين بشكل كبير، حيث يمكن أن تستمر الفترات الانتقالية من بضعة أسابيع إلى عدة سنوات. ومن أسباب اختلاف مدة الفترات الانتقالية وجود كم هائل من المهام التي ينبغي تنفيذها استعداداً لإجراء انتخابات حرة ونزيهة بالقدر الكافي، إضافة إلى عدد من العوامل الهيكلية الأخرى سنتناولها على نحو مفصل في هذا التقرير.

إن استخدامنا للاستعارة الدلالية بتشبيه الترتيبات المؤقتة بالجسر، غايته التشديد على أهمية العملية الانتقالية في نقل بلد ما من وضع إلى آخر، مع الحرص على الحفاظ على الصبغة المنفتحة للمسار الانتقالي كي يتضمن:

- دعم الانتقال من حالة الصراع إلى حالة الوضع السلمي؛
- العمل على الانتقال من وضع الحكم غير الشرعي إلى وضع الحكم الشرعي؛
- السماح بمهلة كافية للتوافق على تسوية دستورية أكثر استدامة؛ و
- توفير إطار لتسيير الحكم بشكل 'معتاد' بالتوازي مع تنفيذ عمليات إصلاح أخرى.

تسعى معظم الترتيبات المؤقتة إلى تحقيق الكثير من الأهداف المذكورة آنفاً في الآن ذاته. لكن الفترة المؤقتة تفرز كذلك 'ميداناً' سياسياً جديداً بين الأطراف صاحبة المصلحة، فيسعى كل طرف إلى الانتصار إلى وجهة نظره بشأن شكل الدولة بعد انتهاء الصراع. ولو أخذنا على سبيل المثال الوضعية الانتقالية التي يشهدها السودان راهناً، سنلاحظ حدوث توترات بين المتظاهرين في المدن الذين 'يناضلون من أجل إرساء حكم قائم على مبادئ الحقوق المدنية' وبين المحتجين المقيمين في مناطق النزاع الذين 'يعطون الأولوية إلى إحلال السلام وبسط الأمن وإنهاء التهميش المناطقي' (موستسيلتا ٢٠١٩: ٤) تتحمل تبعاً لذلك ترتيبات الحكم المؤقت مسؤولية عظيمة كونها مدعوة إلى مواصلة الاضطلاع بدورها وسيطاً ومشرفاً على عقد الاتفاقات والتسويات من أجل تقرب وجهات النظر المتضاربة بشأن شكل الدولة المنشود.

١-١. عناصر ترتيبات الحكم المؤقت

تتألف ترتيبات الحكم المؤقت من ثلاثة عناصر أساسية: (أ) هيئة أو هيئات الحكم الوقتية المسؤولة عن تسيير شؤون البلاد خلال الفترة الانتقالية؛ (ب) عمليات الإصلاح التي تجري بإشراف تلك الهيئات من أجل توفير الظروف اللازمة لإنهاء الوضع الانتقالي؛ و (ج) فترة انتقالية واضحة الآجال. غالباً ما تكون هيئات الحكم المؤقتة، التي تنطوي عادة على شكل من أشكال تقاسم السلطة بين أطراف الصراع، المكون المركزي لعملية الانتقال. تخضع بنية هذه الهيئات والعضوية فيها وكذا توزيع الحقائق داخلها إلى مفاوضات مكثفة بين أصحاب المصلحة المتنافسين. غالباً ما يكون تشكيل السلطة التنفيذية المؤقتة وتوطيد أركانها إحدى المهام الأولى التي ينبغي الاضطلاع بها في الفترة الانتقالية بعد انتهاء الصراع. وتقع على عاتق هيئات الحكم المؤقت في المقام الأول مسؤوليتان رئيسيتان هما مواصلة الاضطلاع بالوظائف الإدارية للدولة وتنفيذ بنود عمليات الإصلاح المتفق عليها (ستراشيم ٢٠١٤). ومن مهام الدولة الأساسية سن القوانين وإنفاذها وفرض النظام وتسهيل عمل المؤسسات (مثل: قوات الشرطة والمحاكم) وضمان توفير السلع والخدمات (على غرار الماء والكهرباء والتخلص من النفايات وجهود إعادة الإعمار) وتمثيل البلاد في المحافل الدولية الذي يكتسي أهمية بالغة في ضمان حصولها على التمويلات من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف. وقد جرت مناقشة مستفيضة للقائمة الكاملة للمهام المنوطة بعهدة الحكومة المؤقتة وتحديد العلاقات التراتبية بينها (أنظر هربرت ٢٠١٤: ٢-٣). يمكن كذلك إنشاء هيئات تشريعية انتقالية، لكن الكثير من التجارب الانتقالية تقتصر على الجوانب التنفيذية وتبقى المهام التشريعية معلقة. ويحسن التنبيه على أن احتدام المنافسة على عضوية الهيئات الوقتية وبنية السلطة التنفيذية يؤدي إلى العجز عن تشكيل هيئات الحكم المؤقتة أو عجزها عن أداء مهامها.

تختلف أشكال الحكم المؤقت، لكنها كلها تشترك في مبدأ تقاسم أعباء الحكم بين أهم أطراف الصراع. وإن أكثر نماذج الحكم المؤقت شيوعاً هو حكومة 'وحدة' وطنية غير منتخبة تقوم على تقاسم السلطة، حيث تكون المقاعد موزعة بين أصحاب المصلحة المحليين (عادة أطراف الصراع الرئيسية). وفي الأنظمة شبه الرئاسية، تقسم السلطة بين القائد الحالي الذي يتولى منصب الرئيس وبين زعيم المعارضة الذي يتولى منصب الوزير الأول أو رئيس البرلمان (جمهورية إفريقيا الوسطى سنة ٢٠١٣ مثلاً). أما في الأنظمة الرئاسية فتوجد مجموعة من الخيارات، من بينها تعيين نائب أو نواب للرئيس بحسب عدد أطراف الصراع (مثال: جزر القمر ٢٠٠١). يمكن إنشاء مجلس للدولة أو مجلس رئاسي في مسعى لكفالة أوسع مشاركة في المناصب التنفيذية. خضعت تركيبة مجلس الدولة في ليبيريا إلى التفاوض وإعادة التفاوض خمس مرات بين ١٩٩٣ و٢٠٠٣. وحدث الأمر ذاته في مدغشقر حيث احتدم النقاش بين سنتي ٢٠٠٩ و٢٠١١ حول قضية الرئاسة المشتركة للبلاد. تألف المجلس الرئاسي الليبي الذي أنشئ سنة ٢٠١٥ من تسعة أعضاء، من بينهم الرئيس وخمسة نواب رئيس وثلاثة وزراء. وقد اختير هؤلاء على أساس تقاسم السلطة بين مختلف المجموعات المتصارعة. وفي كل سيناريو، نجد آليات مختلفة لصنع القرار ونماذج حكم قائمة على أساليب مختلفة من بينها إسناد حق الفيتو واشتراط الإجماع أو موافقة الأغلبية، إضافة إلى اشتراط عدد أدنى للأشخاص المشاركين في التصويت على قرار ما حتى ينال الشرعية.

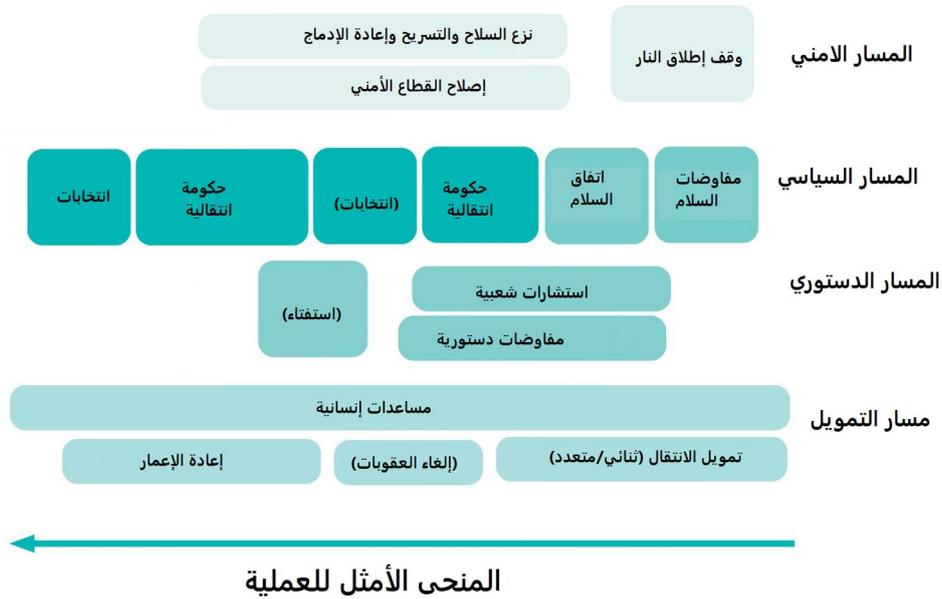
يجب أن تكون مسألة وضع ترتيبات الحكم المؤقتة خاضعة للظروف الخاصة السائدة في السياق المحلي لكل بلد. على سبيل المثال، خالف اتفاق بيشاور لعام ١٩٩٢ في أفغانستان اتفاقية الرئيس التنفيذي السوري لاقتراح مجلس إسلامي مؤلف من ٥١ عضواً للاضطلاع بأعباء الحكم الانتقالي. في البلدان التي يتركز فيها الصراع في مناطق معينة داخل البلاد، غالباً ما تتشكل هيئات الحكم المؤقت التابعة للدولة من خلال الأطر القانونية والداستير الموجودة سلفاً والتي يجب أن تلتزم بها. في نزاع مينداناو في الفلبين، نصت إتفاقية إطار العمل لعام ٢٠١٢ بشأن بانغسامورو على تشكيل لجنة انتقالية لمينداناو تكون مسؤولة عن تنفيذ عمليات الإصلاح المحددة في الاتفاقية. وفي الآن ذاته، جرى الاتفاق على مواصلة حكومة البلاد المركزية (التي لم تكن انتقالية بطبيعة الحال) تسيير شؤون مينداناو. في بوغانفيل، بابوا غينيا الجديدة، أبطلت تصويت في البرلمان الاتفاق الأساسي المبرم سنة ١٩٩٨ بسبب مخالفته لعدد من بنود دستور البلاد. وجرى تشكيل حكومة إقليمية على النمط ذاته في مناطق أخرى من بابوا غينيا الجديدة، لكن السلطة لم تقسم بين الجماعات في بوغانفيل على النحو المطلوب. وعلى الرغم من هذه النكسة، وجدت هذه الجماعات طريقة لتعليق الحكم الإقليمي الرسمي وتشكيل مؤتمر شعب بوغانفيل، والذي كان أكثر تمثيلاً، مما ساعد في الدفع بالعملية قدماً، ونال الاعتراف الرسمي بوصفه هيئة استشارية للحكومة الإقليمية المؤقتة التي تشكلت لاحقاً سنة ٢٠٠٥ (ريغان ٢٠٠٢: ٣٢-٣٥).

عمليات الإصلاح في الفترة الانتقالية

إضافة إلى اختلاف بنية الحكومات المؤقتة، فإن ترتيبات الحكم المؤقت مختلفة للغاية من حيث كم وطبيعة الإصلاحات التي تم تنفيذها طيلة الفترة الانتقالية. تتفق مختلف الأطراف على عمليات الإصلاح بعد مفاوضات بينها. ويتضمن أبسط نموذج للحكم المؤقت العناصر الثلاثة التالية: (أ) تشكيل حكومة يتقاسم فيها أصحاب المصلحة السلطة؛ (ب) الالتزام بإيقاف الأعمال العدائية؛ و(ج) آلية لنقل السلطة إلى حكومة ما بعد الفترة الانتقالية (عبر الانتخابات عادة). تعتمد النماذج البسيطة غالباً في البلدان التي تشهد صراعات محدودة، مثلما حدث في أعقاب الانقلاب الذي وقع في غينيا بيساو عام ١٩٩٩، حيث تبين أن فشل الديمقراطية والتداول الديمقراطي للسلطة كان السبب في اندلاع الأزمة.

غالباً ما تسعى التحولات الأكثر تعقيداً التي تعالج النزاعات المسلحة الطويلة الأمد إلى إصلاح النظام السياسي للبلد، وتتضمن إصلاحات شاملة تمس طبيعة الدولة ذاتها (على سبيل المثال بوروندي ٢٠٠٠-٢٠٠٥، جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٣-٢٠٠٦، السودان ٢٠٠٥-٢٠١١). تستهدف الإصلاحات عادة قطاعات استراتيجية محددة من بينها الحكم والأمن والنظم القانونية والعدالة وحقوق الإنسان والاقتصاد (الاستفادة من الموارد والضرائب ونحو ذلك) (دي غروف ٢٠١٩). لكن الكثير من عمليات الإصلاح تكون مع ذلك مرتبطة، الأمر الذي قد يؤدي إلى تضخم العملية واتساعها على نحو لا يمكن توقعه خلال الفترة الانتقالية. على سبيل المثال، تقتضي حاجة البلاد إلى تنظيم انتخابات أن تشمل ترتيبات الحكم المؤقت تشكيل لجنة انتخابية وطنية وإجراء تعداد سكاني وإعادة تنظيم الوحدات الإدارية ومراجعة قانوني الانتخابات والأحزاب السياسية، إضافة إلى تكريس هذه الإصلاحات على الصعيد القانوني بحسب ما تحتاجه الفترة الانتقالية.

الشكل ١. المسارات المختلفة لعمليات الإصلاح



المصدر (بتصرف):

Bell, C. and Forster, R. A., 'Constituting Transitions: "Predicting Unpredictability"', in E. De Groof and M. Weibusch (eds), International Law and Transitional Governance: Critical Perspectives (Abingdon: Routledge, 2020), p. 41.

يشير الشكل ١ إلى مختلف مسارات الإصلاح ويقدم عرضاً مختزلاً ومبسّطاً لفهم الطريقة التي يمكن بواسطتها الربط بين ترتيب الحكم المؤقت وعملية الانتقال، ولطريقة ارتباط عمليات الإصلاح ببعضها البعض، وكيفية ترتيب لبنات كل عملية انتقال على حدة بشكل مختلف. ما هو بين قوسين يشير إلى العناصر التي لا تعتمد كثيراً، لكنها قد تحدث. وتشمل هذه المسارات:

١. **المسار السياسي**، وينص على تشكيل حكومة مؤقتة وتنفيذ الإطار الانتقالي الذي يتفق عليه أصحاب المصلحة، ويشمل ذلك الإصلاح الواسع النطاق للقطاعين المدني والسياسي وإصلاح القانون الانتخابي وتحديد موعد الانتخابات وكيفية تنظيمها.

٢. **المسار الأمني**، ويشمل فرض وقف إطلاق النار، وإرساء آليات لنزع سلاح الأطراف المسلحة وتسريح مقاتليها وإعادة إدماجهم، إضافة إلى إصلاح القطاع الأمني الحكومي، بما في ذلك إمكانية دمج القوات وهيئات القيادة العسكرية.

٣. **المسار الدستوري**، وينص على تنفيذ إصلاحات قانونية ودستورية تهدي بتهيئتها الترتيبات السياسية والأمنية والاقتصادية، بما في ذلك تنفيذ خيارات تتعلق باستشارة الفعاليات الشعبية (كما حدث في الحوارات الشعبية باليمن سنتي ٢٠١٣ و٢٠١٤ وفي ليبيا سنة ٢٠١٨ أو الاستشارات الشعبية التي حدثت في زمبابوي سنتي ٢٠٠٨-٢٠٠٩ و٢٠١٩) وتشكيل هيئة دستورية وفي بعض الحالات إجراء استفتاء دستوري.

٤. **المسار الاقتصادي**، وينص على التمويل الخارجي لجهود الإغاثة الإنسانية ودعم الحكومة المؤقتة وعمليات الإصلاح، إضافة إلى الدعم الإنساني والتنموي عبر تقديم المساعدات وجهود إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الصراع. قد يشمل ذلك أيضاً رفع العقوبات (من القضايا المركزية التي اكتست أهمية خلال عملية الانتقال في السودان سنة ٢٠١٩) أو الحرمان من التمويل الدولي بوصفه أداة دبلوماسية لكسر الجمود (على غرار ما وقع في مدغشقر سنة ٢٠١٣ عندما سحبت الأطراف المانحة تمويلاتها للانتخابات).

لكن، تجدر الإشارة إلى أن الشكل رقم ١ يقدم رؤية مثالية للأمور. فعلى صعيد الممارسة تكون المسارات جميعها مترابطة على نحو وثيق. ويختلف مضمون كل مكون ونمط تتابع المكونات باختلاف العمليات الانتقالية. فعلى سبيل المثال، تختلف طريقة تطبيق نزع السلاح والتسريح وإعادة الاندماج في طاجيكستان (حيث قام اتحاد المعارضة الطاجيكية طوعاً بتسريح قواته وإعادةتهم إلى الوطن ودمجهم في الجيش الطاجيكستاني وكانت حصته في قوات إنفاذ القانون ٣٠ بالمئة) البروتوكول الخاص بالمسائل العسكرية، (١٩٩٧) عن طريقة تطبيقها في الغابون (حيث وقع ببساطة إعادة تحديد دور قوات الأمن وإعادة تنظيم التسلسل القيادي (إتفاق باريس ١٩٩٤)).

لكن ينبغي التعامل مع هذه المسائل جميعها وتنظيم تسلسلها على نحو مندمج يسمح لكل مرحلة بأن تحقق نجاحها الخاص وتسهم في نجاح الهدف النهائي لعملية الانتقال بوجه عام. وإضافة إلى ذلك، تعتمد ترتيبات الحكم المؤقت على الهياكل الدولية المتعددة الأطراف التي توفر الدعمين اللوجستي والمالي لعملية الانتقال، رغم وجود بعض التحفظات على قدرة الهياكل الدولية المتخصصة في 'إدارة الانتقال' على تحقيق هذه الغاية (أنظر القسم ٤-١).

٢-١. العوامل المؤثرة في اختيار عمليات الإصلاح

لا تكتسي الاعتبارات الشكلية و'حسن التصميم' أهمية بالغة في إنشاء المؤسسات الوقتية وتنفيذ عمليات الإصلاح. بدلاً من ذلك، ينصب الاهتمام على منطقتي التفاوض بين أصحاب المصلحة. وتخضع عمليات الإصلاح إلى العوامل التالية:

توازن القوى بين أصحاب المصلحة. خلال المفاوضات يكون الطرف الأقوى غالباً الأقدر على فرض وجهة نظره بخصوص الفترة الانتقالية، ويشمل ذلك الاستحواذ على أكبر عدد من الحقائق وأهمها في الحكومة. يكون لأصحاب المناصب الحكومية عادة امتيازات وقد يعززون قوتهم وسلطتهم بالاعتماد على قوات عسكرية وأمنية. إذ لا يمارس على هذه القوات (خلافاً للمليشيات المسلحة التابعة للمعارضة) ضغط لنزع سلاحها خلال فترة تنفيذ عمليات الإصلاح (سفينسون ٢٠٠٧).

قوة المؤسسات القائمة. في بعض البلدان، تكون بعض المؤسسات (على غرار المحاكم) أكثر قوة واستقلالية وموثوقية مقارنة بسائر المؤسسات. وقد يعكس ذلك قدرة تلك المؤسسات على تفادي إيقاع الظلم بالناس كما تفعل المؤسسات الأخرى في تلك المجتمعات، أو قد يعود ذلك إلى قدرتها على صون استقلاليتها وعدم انخراطها في الظلم الذي سلطته الحكومات غير الليبرالية على شعوبها. في بعض الحالات، تكتسي المؤسسات القوية أهمية بالغة في إنجاح ترتيبات الحكم المؤقت من خلال دورها كآلية من آليات فض النزاعات. في بعض البلدان على غرار نيبال وجنوب إفريقيا، كان النظام القانوني قوياً ولم يقتض سوى بعض الإصلاحات الطفيفة حتى يصير أكثر شمولاً، وعولت تلك البلدان على نظامها القانوني القوي لاستكمال استحقاقاتها الانتقالية.

في بلدان أخرى، شكلت قوة المؤسسات بوصفها طرفاً سياسياً فاعلاً ومستقلاً عقبة حالت دون المضي قدماً في الإصلاح. ففي الكثير من الدول التي تعصف بها الصراعات، تضطلع المؤسسة العسكرية عادة بدور بالغ الأهمية في حكم البلاد وتستأثر بحصة كبيرة من ميزانية الدولة، الأمر الذي يجعلها قادرة على المشاركة في صنع القرار الوطني بوصفها فاعلاً سياسياً مستقلاً. ونتيجة لذلك، ينبغي لترتيبات الحكم المؤقت أن تستوعب، وأحياناً تسمح، لممثلي المؤسسة العسكرية بالاشتراك بتلك الترتيبات لضمان دعم العسكريين لعملية الانتقال. ففي حالة مدغشقر، رفض الجيش (الذي هدد بالتدخل في المسار الانتقالي عدة مرات) أن يكون من المؤسسات التي يستهدفها الإصلاح على رغم الشقاق بين وحدته (كاوثرا ٢٠١٠: ١٨؛ هيغ ٢٠١١: ٢٧-٥٢٥). رفضت المؤسسة العسكرية المالغاشية المادة 22 من الميثاق الانتقالي رغم قصر العهدة الممنوحة للجنة الأمنية المقترحة (ميثاق الانتقال ٢٠٠٩). والغالب على الظن أن مشاركة العسكريين (كما رأيناه في عملية الانتقال السوداني سنة ٢٠١٩) سيحد من القدرة على مساءلتهم ومحاسبتهم لأن ذلك قد يهدد المستقبل السياسي لكبار المسؤولين العسكريين (سكار ٢٠٢٠، ١٩٩٩).

نوع الأزمات المؤدية إلى إطلاق شرارة الانتقال. تسعى غالباً ترتيبات الحكم المؤقت التي تعقب أزمة انتخابية أو مأزقاً سياسياً أو انقلاباً إلى تنفيذ إصلاحات تستهدف مجالات محددة، على غرار النظام الانتخابي، أو إرساء اللامركزية، أو التمثيل المتدني لبعض الجماعات في قطاعات بعينها (مثل الوظائف العامة والمؤسسة العسكرية)، أو إرساء مناخ من الثقة في الحكومة عبر تقاسم السلطة. وبهذا المعنى، فإن هذه الترتيبات لا تستهدف تنفيذ إصلاحات شاملة، وهذا ما وقع في غينيا سنة ٢٠٢٠ وغينيا بيساو سنة ١٩٩٩ ولبنان سنة ٢٠٠٨. وفي المقابل، فإن الصراعات التي تنطوي على مطالبة بالانفصال تركز على عنصر اللامركزية باعتباره مجال الاهتمام الجوهري (بابوا غينيا الجديدة/بوغانفيل ١٩٩٤-١٩٩٨؛ الفيليبين/مينداناو ٢٠١٠). ومن جهة أخرى، فإن أصحاب المصلحة في الصراعات الأهلية الطويلة الأمد يطالبون عادة بإجراء عملية إصلاح شاملة للدولة على مستوى الكثير من القطاعات (مثل السودان ٢٠٠٥ ونيبال ٢٠٠٧). ونستنتج من هذا التعميم الحكومات التي تنفذ ما يعرف بـ 'عملية سلام من جانب واحد' (بييل وآخرون ٢٠٢٠: ٥)، فهي تنجز إصلاحات محدودة تفادياً لحدوث انشقاقات واسعة النطاق، وهذا ما حدث في البحرين (٢٠٠٠) أو الجزائر (١٩٩٤)، حيث لا نية لتنفيذ إصلاحات كبيرة. وفي كل حالة من هذه الحالات يؤثر نوع الأزمة في نوعية الإصلاحات المقترحة ونطاقها.

الحاجة الرمزية إلى التغيير. تعد بعض المؤسسات خلال الفترات الانتقالية عاملاً من العوامل المباشرة للأزمة، وهذا ما يجعلها عنصراً رئيسياً من عناصر جدول الأعمال التي تتطلب تغييراً. قد تشمل المسائل الرمزية الأطر الدستورية القائمة التي تسمح باستمرار سوء الحكم أو التي تصبح بغير ذات صلة في ظل الضرورة التشريعية، الأمر الذي يقتضي تجديدها. قد يقتصر عمل بعض المؤسسات الأمنية أو العسكرية بانتهاكات لحقوق الإنسان أو بالقمع، الأمر الذي يقتضي التعجيل بإصلاحات تهدف إلى إعادة بناء الثقة. عندما تستهدف العمليات الانتقالية إتاحة المزيد من الديمقراطية، قد تكون هناك مطالبات شعبية بإنجاز إصلاحات شاملة للمؤسسات المركزية لتسهيل 'قطع الصلة' عن النظام القديم. في مصر على سبيل المثال، في بداية الفترة الانتقالية التي قادها المجلس الأعلى للقوات المسلحة بعد الإطاحة بالرئيس حسني مبارك مطلع عام ٢٠١١، كان الإصلاح الدستوري يُنظر إليه على أنه ركيزة أساسية من حيث إتاحتها تغييراً رمزياً يقطع الصلة مع النظام السابق.

مرحلة التفاوض. يختلف مستوى تفاصيل ترتيبات الحكم المؤقتة أيضاً اعتماداً على السياق في نقاط مختلفة في عملية التفاوض. إن الوثائق المبسطة على غرار 'خارطة الطريق'^٢ التي توفر ملخفاً للإصلاحات الضرورية لن تكون مغرقة في تفاصيل تحقيق هذه الإصلاحات. إعلان أرتا الذي اقترح ترتيبات حكم مؤقتة في الصومال عام ٢٠٠٠ هو مثال على مثل هذه الوثائق. لمراعاة عدم وجود تفاصيل، يتم التفاوض على العديد من ترتيبات الحكم المؤقت من خلال اتفاقات متعددة تحدد التغييرات المتفق عليها

بطريقة مجزأة^٣. وفي المقابل، فإن الوثائق التي تكون في شكل 'مخططات تصميم' تكون بمثابة 'جدول أعمال' شامل وأقل غموضاً من خرائط الطريق (هولستي ١٩٩١، ورد في لكاوتوس وناش ٢٠٢٠: ٩٠٧، الهامش ١). يمكن إنجاز ذلك عبر جمع العديد من الاتفاقات في وثيقة شاملة واحدة على غرار ما وقع في طاجيكستان (الاتفاق العام لسنة ١٩٩٧) أو كنتيجة لمفاوضات طويلة الأمد على غرار ما وقع في اتفاق لومي لسنة ١٩٩٩ في سيراليون، أو اتفاق السلام الشامل لسنة ٢٠٠٥ في السودان.

الأطر القانونية القائمة. ستتشكل كذلك الترتيبات الانتقالية وفق الإطار القانوني القائم وستتأثر بما سيستخدم في شأنها من قرارات/ سواء أقرر تعويضها أم مراجعتها أم غرض النظر عنها. أما 'إضفاء الشرعية القانونية' على ترتيبات الحكم المؤقت، فتوجد بشأنه خيارات مختلفة، من بينها الاستناد إلى إطار دستوري قائم، أو 'القطع المؤقت' مع الأطر القانونية القائمة عبر سن إعلانات خارج نطاق الدستور، أو سن أطر قانونية جديدة تقطع نهائياً مع الأطر القديمة (بيل وفورستر ٢٠٢٠). ولكل خيار نقاط قوة ونقاط ضعف. بالنسبة إلى الترتيبات التي ترتأي الاستناد إلى الأطر القائمة فقد تواجه قيوداً تحد من نطاق الإصلاحات الممكن إنجازها. ففي حالة الترتيبات التي اقتصر تنفيذها على مناطق محددة من دولة ما، أدى ذلك إلى تبعات على مدى اتساع نطاق اللامركزية المراد إرساؤه في بابوا غينيا الجديدة/بوغانفيل وفي الفيليبين/مينداناو. ومن جهة أخرى، فإن الإجراءات الرامية إلى سن دستور وأطر قانونية جديدة تماماً تواجه مشاكل تتعلق بمدى شرعية المشاورات والمشاركين فيها (تجدون تناوياً مفصلاً لذلك لاحقاً). وبالنسبة إلى الاتفاقات الخاصة بالحكم المؤقت التي يُعاد التفاوض بشأنها، فقد تتم عرقلة تنفيذها بسبب وجود نصوص قانونية سابقة تنص على قضايا إحلال السلم والحكم الانتقالي عندما يرفض أحد أصحاب المصلحة الاستناد إليها. بالنسبة إلى حالة اليمن، فقد وُضع خط أحمر لا ينبغي تجاوزه في المسار التفاوضي منذ سنة ٢٠١٥ وتمثل في وجوب الالتزام الصارم ب'المرجعيات الثلاث'. والمقصود بالمرجعيات الثلاث هو: (أ) مبادرة مجلس التعاون الخليجي لسنة ٢٠١١ التي تدعم الحكومة المؤقتة لعبد ربه منصور هادي وشرعتها؛ (ب) مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل المدعوم من مبادرة مجلس التعاون الخليجي؛ و(ج) قرار مجلس الأمن عدد ٢٢١٦ لسنة ٢٠١٥ الذي ينص على قواعد مفاوضات السلام الحديثة. توفر هذه الوثائق إطاراً ملائماً لحكومة منصور هادي الذي فقد (بعد ٨ سنوات في السلطة) الكثير من شرعيته.

٣-١. دور الأطراف الفاعلة الدولية

غالباً ما تكون المؤسسات الدولية الناشطة في المجالين السياسي والمالي ومجال حفظ السلام ذات أهمية بالغة في الدفع بالعمليات الانتقالية وتمكينها. وهذا واضح بوجه خاص في الحالات التي تنطوي على حكومات انتقالية تحتاج إلى اعتراف دولي بها وتسيطر على أجزاء من البلاد سيطرة شكلية لا غير (مثال الصومال، أنظر هيسي ٢٠١٠: ٢٥٢-٢٥٣؛ اليمن، أنظر سالزبوري ٢٠١٨: ١٤). تؤثر النزاعات داخل البلد الواحد في الدول المجاورة سواء تعلق الأمر بالجوانب التجارية أم السياسية بقضايا الهجرة وتدفق اللاجئين إلى بلدان الجوار غير المشاركة في الحرب. إضافة إلى ذلك، فإن الصراعات التي تنشب داخل بلد ما غالباً ما يقع تدويلها بشتى الطرق. وقد يشمل التدويل اللعب على وتر الانتماء العرقي على حدود دولتين أو مجموعة دول، أو تلقي دولة ما دعماً سياسياً/عسكرياً عابراً للحدود، أو وجود ثغرات في حدود دولة ما يسهل أمر اختراقها (أنظر جليديتش ٢٠٠٧). يتعين على الحكومات المؤقتة أن تمتثل لالتزاماتها القانونية الدولية المتعلقة بالحكم الرشيد وحقوق الإنسان كي تصبح مؤهلة لممارسة التجارة وتلقي التمويلات لتنمية اقتصادها ودعم جهود حفظ السلام فيها (سلمون، قيد الطبع). وقد تضطلع الأطراف الدولية الفاعلة بدور بالغ الأهمية في دعم عملية الانتقال، ويشمل ذلك الجوانب التالية:

الدعم التقني. تعد الأطراف الدولية الفاعلة مصدراً للخبرة التقنية التي قد تكتسي أهمية بالغة في تحديد خيارات أصحاب المصلحة المحليين في ما يتعلق بمسألة الانتقال، ولاسيما خلال فترة ١٨ شهر الأولى (سلمون، قيد الطبع). ويقدم الخبراء التقنيون الذين توفرهم الحكومات الأجنبية والمنظمات المتعددة الجنسيات والمنظمات غير الحكومية الدولية والجامعات الدعم والتدريب اللازمين للاطلاع على الممارسات الفضلى في مجال إصلاح القطاعات الاستراتيجية، من خلال النسخ على منوال التجارب العملية والمقارنة. ويمكن لنقل الخبرات بهذه الطريقة أن يساهم في بناء القدرات وإضفاء الطابع الاحترافي على النقاشات والتفاعلات بين أصحاب المصلحة المحليين. تشكل البرامج التدريبية غالباً منتديات غير رسمية للتفاوض وجمع شمل الخصوم وطيف واسع من الفاعلين المدنيين. ويمكن أن تؤدي التدخلات غير المبرمجة التي تقوم بها أطراف دولية مع ذلك إلى إلحاق الضرر بالعملية الانتقالية. ويمكن أن يكون لهيمنة

الأطراف الفاعلة الدولية تأثيراً على الأجهزة المحلية عبر كتم صوت الأطراف المحلية أو ضعف آليات التنسيق بين الأطراف الدولية الفاعلة، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى تضارب الأهداف والغايات (منظمة التعاون والتنمية الدولية ٢٠١٢: ٥٠-٥٤).

الدعم السياسي. عبر استخدام طائفة من التدابير بدءاً بالتدابير العقابية (على غرار حفظ السلام والعقوبات والتنديد) وانتهاءً بالتدابير الأقل قسوة على غرار المنتديات واللقاءات والمساعي الحميدة والإجراءات الأقل رسمية (غريفيث وبارنز ٢٠٠٨)، يمكن للأطراف الفاعلة الدولية التأثير في العملية الانتقالية من خلال:

- تعزيز قدرات أصحاب المصلحة؛
- تسليط الضوء على المجموعات المهمشة وإبراز دورها؛
- تقديم ضمانات أمنية (والتر ٢٠٠٢)؛
- حث أصحاب المصلحة على التحلي بـ 'النضج' السياسي الكافي لتحقيق التوافق والاتفاق (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ٢٠٠٩: ٦)؛
- تقديم المساعدة لتخطي الصعوبات التي يتيح كشفها العثور على الحلول (والتر ٢٠٠٢)؛
- إنشاء قنوات تواصل محايدة وموثوقة يمكن أن تكون همزة الوصل والوسيط بين الأطراف المتفاوضة؛ و
- إحداث تغيير في العلاقات بين أصحاب المصلحة عبر 'التأثير في البيئة الاجتماعية والاقتصادية' التي يقع فيها تدور فيها القوى المحركة للصراع والسلام' (فريركس ٢٠٠٦: ١٤-١٥).

ورغم أن بعض الأطراف الفاعلة الدولية تميل إلى الحياد، فإن شقاً آخر يصطف في أحيان كثيرة إلى جانب طرف من أطراف النزاع ويسهم في إطالة أمد الصراع.

تمويل الترتيبات المؤقتة. تضطلع الجهات الدولية الفاعلة كذلك بدور أساسي في تمويل المفاوضات المفضية إلى وضع ترتيبات الحكم المؤقت وتنفيذها. ويكتسي هذا التمويل أهمية بالغة في حال كانت الدولة المؤقتة مضطرة لتسديد الأجور واقتناء السلع والخدمات تفادياً للشعور الشعبي بالاستياء وتنامي حالة عدم الاستقرار. لكن التمويل الدولي غالباً ما يواجه مشكلتين اثنتين: الأولى هي أن الحصول على التمويل الدولي عملية شديدة البطء، والثانية هي أن التمويل يكون قصير الأمد ومشروطاً بتحديد المشاريع التي ستُنفق فيها الأموال (منظمة التعاون والتنمية الدولية ٢٠١٢: ٥٦). وهذا يعني أن ترتيبات الحكم المؤقت هشة إلى حد ما، الأمر الذي قد يؤدي إلى انهيار تلك الترتيبات في حال توقفت الجهات المانحة عن تقديم التمويلات. يمكن الحصول على التمويل الدولي عبر الاستفادة من العلاقات الثنائية التي تجمع الحكومة المؤقتة بسائر الدول المانحة التي تتعهد بدعم المسار أو المساعدة في إعادة الإعمار. عندما تعجز الدول عن توفير التمويل المتعدد الأطراف، يمكن أن تلجأ الحكومات المؤقتة المشكلة حديثاً إلى البحث عن وسطاء لتوفير التمويلات.

هناك مصدر آخر للتمويل يتمثل في أدوات التمويل الإنمائي ذات العلاقة بالبنوك الإنمائية على غرار البنك الدولي، إضافة إلى المساعدات الإنسانية. وللحصول على تمويل إنمائي، يتعين على البلدان أن تلتزم ببعض معايير الحكم والتنمية (وهو أمر تبذل الدول التي تمزقها الحروب وسعها لإثباته). إن البلدان التي لا تتقيد بهذه المعايير تكون في وضع حرج في نظر البنك الدولي (وغيره من البنوك الإنمائية) والأمم المتحدة، وكلاهما غير قادر على منح تمويلات طويلة الأمد. غالباً ما تكون الفترة الانتقالية في حد ذاتها غير كافية لإعداد سجل لمتابعة الالتزام بالمعايير المطلوبة. يقتصر الجانب السياسي في هذا الأمر على الأوقات التي تصوت فيها البلدان على موافقتها أو رفضها لمنح التمويل لبلد ما، وبمجرد التصويت بالموافقة يصبح تدفق التمويلات دائماً. ولذلك، فمن المرجح أن تعول ترتيبات الحكم المؤقت على مشاريع المساعدة الإنسانية قصيرة الأمد وعلى تعهدات المانحين التي تتم إدارتها عبر الصناديق الاستثنائية متعددة الشركاء التي تأسس لدعم الحوكمة ومشاريع إحلال السلام (أنظر الصناديق الاستثنائية متعددة الشركاء، غير مؤرخ).

المساعدة العسكرية. تضطلع الجهات الفاعلة الخارجية غالباً بدور في إطالة أمد الصراع ودعم الجماعات المسلحة. وقد شاعت هذه النزعة خاصة خلال الحرب الباردة لكنها مستمرة رهنها في نزاعات مختلفة وتتخذ على سبيل المثال شكل تمويل خارجي لمختلف الجماعات المسلحة في سوريا منذ سنة ٢٠١١.

وحسب دودويه وغالفانك (دودويه وغالفانك ٢٠١٨: ٣)، يمكن أن يشمل التمويل 'تقديم الأموال والأسلحة والمعدات و/أو التدريب'. وخلال مسار توطيد أركان الترتيبات المؤقتة، يمكن لتدفق التمويلات بشكل متواصل (من مصادر مختلفة بوجه خاص) أن يؤدي إلى تقويض العملية الانتقالية.

العقوبات والحظر. تعد العقوبات والحظر من التدابير العقابية التي تسلط على دولة ما جراء إتيانها أعمالاً غير مسموعة، وهي ترمي إلى الحد من قدراتها الحربية (من خلال الحظر الاقتصادي) أو الحد من الأذى الذي يلحق بالسكان المستضعفين (من خلال حظر بيع السلاح) (غريفيث وبارنز ٢٠٠٨: ١٠). تختلف المقاربات الخاصة بتسليط العقوبات، حيث يمكن التمييز بين الفردية منها والجماعية، وهي تشمل تجميد الأصول والمنع من السفر. وبالنسبة إلى المجموعات التي تتلقى تمويلات من الشتات أساساً، فإن فرض العقوبات قد يساعد في ثني الجهات الممولة عن تقديم المزيد من الدعم المالي، كما هو الحال بالنسبة إلى حركة تحرير نمور تاميل إيلام التي أضيفت إلى قائمة عقوبات الاتحاد الأوروبي لسنة ٢٠٠٦ (دودويه وغالفانك ٢٠١٨: ٦). في بعض الأحيان، قد تفيد العقوبات في حمل مختلف الأطراف المتصارعة على تقديم التنازلات أثناء المفاوضات (ومثاله التهديد بفرض عقوبات على الرئيس اليمني السابق علي عبد الله صالح). لكن قد تلحق العقوبات الضرر بالعملية الانتقالية وتدفع الطرف المعاقب إلى التشبث بهويته و'الالتفاف حول الراية الوطنية' (غريفيث وبارنز ٢٠٠٨: ١١). وأحياناً، يمكن لأنواع محددة من العقوبات (على غرار وضع بعض الأفراد أو الجماعات على قائمة الإرهاب) أن تعزل بعض الجماعات صاحبة المصلحة التي تكون أساسية في تأمين الطابع التشاركي للعملية الانتقالية على نحو يمنع مشاركتها في الحوار ويدفعها نحو المزيد من الراديكالية (غريفيث وبارنز ٢٠٠٨). في حالة السودان، تبين أن وضع الحكومة المؤقتة على القوائم الدولية للبلدان الممولة للإرهاب كان له أثر كبير على محاولات السودان تأمين التمويلات اللازمة لترتيبات الحكم المؤقت الراهنة (هادسون ٢٠٢٠).

٤-١. ترتيبات الحكم المؤقت على المستوى المحلي

يمكن أن ينشأ الحكم المؤقت على المستوى المحلي (في منطقة ما من مناطق البلاد) رداً على الجهود التي تتم من القمة إلى القاعدة لاستعادة قوة الدولة وهيبته أو نتيجة لتوكيل من الأهالي المحليين (مينخوس ٢٠٠٦). إن ترتيبات الحكم المؤقت على مستوى ما دون الدولة (ويشار إليها لاحقاً بترتيبات ما دون الدولة) نادرة الحدوث مقارنة بترتيبات الحكم المؤقت التي يتم تنفيذها على مستوى الدولة برمتها كما تم شرح ذلك آنفاً، ولكنها لا تختلف عنها من حيث السمات والخصائص. لكن يتم اللجوء إليها عندما يتعلق الأمر بالسعي إلى الانتقال من وضع الصراع إلى وضع السلم على مستوى ما دون الدولة (كجزء من مسعى حل صراع حول الأرض على مستوى ما دون الدولة مثلاً (زولوينا-فولشر وويليكالا ٢٠١٧). يرتبط استخدام ترتيبات ما دون الدولة بالصراعات التي تنشأ على مستوى ما دون الدولة، وغالباً بالحاجة إلى عقد تسوية إقليمية أكثر تشاركية في بلد ما وإقامة علاقة جديدة بين منطقة معينة داخل البلاد وبين الدولة المركزية.

البعد المحلي بوصفه عاملاً لإضفاء الشرعية. عندما لا يكون الاهتمام منصباً أساساً على تأمين الانتقال على مستوى ما دون الدولة، تبرز الحاجة إلى التفكير في أساليب تكفل قيام الانتقال الوطني على مبادرات محلية جديدة للحكم وتحقيق الانتقال. ينصب اهتمام الكثير من عمليات الانتقال السياسي على الإطار الوطني العام ويتم إغفال السياقات المحلية، لكن هذه العمليات تصبح هشة عندما ترفض المناطق الداخلية العمليات الانتقالية التي تم تنفيذها على المستوى الوطني. ولهذا صلة وثيقة بالعمليات التي تتم على المستوى الوطني على نحو يتجاهل الشأن اليومي للمواطنين. ويظهر ذلك جلياً في بعض الممارسات التي تنطوي على سياسة انعزالية من قبل الأطراف التي تعقد مفاوضاتها في الفنادق الفخمة بالعواصم البعيدة محصنة بالكتل الاسمنتية والأسلاك الشائكة (هيل ٢٠١٧: ٢٦٣؛ العلي ٢٠١٨: ١٥٢). وبالنسبة إلى حالة الانتقال السياسي في السودان التي بدأت سنة ٢٠١٩، فقد شجع استمرار حكم ممثلي الجيش للمناطق الداخلية (بسبب إعلان حالة الطوارئ في وقت سابق) سكان تلك المناطق على مقاومة عملية الانتقال المركزية.

علاوة على ذلك، عندما لا تطبق مبادئ تقاسم السلطة على المستوى الوطني على الحكومات الإقليمية أو المحلية، فإن المظاهر المحلية من الصراع الوطني تستمر. في أفغانستان، تم اختبار نموذج مختلف عبر اعتماد 'مواثيق المواطنين' وسيلة لتحسين الخدمات والمشاركة بين الدولة والمجتمع. بهدف تعزيز الاستيعاب المحلي للتنمية وإضفاء الطابع المحلي على السيادة (حكومة جمهورية أفغانستان الإسلامية ٢٠١٦؛ أنظر أيضاً لوها ٢٠١٨). إذا ما شعر الناس أن اتفاقاً حول عمليات الانتقال السياسي قد أبرم بدفع أو

ضغط من الحكومات الأجنبية، فإن ذلك من شأنه أن يضعف القدرة على الاستيعاب المحلي ويحدث أزمة ثقة يصعب تداركها.

المواءمة بين الترتيبات المحلية والترتيبات الوطنية. آليات التنسيق بين المستويين الوطني والمحلي ضرورية بغض النظر عما إذا كانت الترتيبات المؤقتة على المستوى الوطني أو على مستوى ما دون الدولة. لكي تسهم ترتيبات ما دون الدولة في بناء السلام على نحو يتجاوز إدارة العنف في النزاعات المحلية، يجب أن يتوفر قدر من التنسيق مع ما تشهده الدولة من تطورات على مستوى إحلال السلام. (وايزو فورستا وبيل ٢٠١٩). في حالة الفلبين/مينداناو، نص الاتفاق الإطاري لعام ٢٠١٢ بشأن بانغسامورو على إنشاء سلطة وطنية انتقالية جديدة للإشراف على الانتقال في مينداناو وإنشاء ترتيبات محلية.

تم بعد ذلك تشكيل لجنة انتقالية مكونة من أعضاء معينين من قبل كل من جبهة مورو الإسلامية للتحرير وحكومة الفلبين للعمل على الدستور الخاص بهذه المنطقة من البلاد (القانون الأساسي)، وتنقيحات دستور الفلبين، وبرامج التنمية لمينداناو (الاتفاقية الإطارية بشأن بنغسامورو لسنة ٢٠١٢ والملحق الخاص بالترتيبات والطرائق الانتقالية للاتفاقية الإطارية بشأن بنغسامورو لسنة ٢٠١٣). من ناحية أخرى، بذلت ميانمار وسعها لتسهيل عملية التنسيق بسبب الغموض في اتفاقية وقف إطلاق النار على الصعيد الوطني لعام ٢٠١٥ والتي منحت المهام التي يتعين تنفيذها خلال الفترة الانتقالية للمنظمات المسلحة العرقية (EAO). ومع ذلك، كما أشار 'ساوث' وآخرون (ساوث وآخرون، ٢٠١٩: ١٦-١٧)، فشلت الاتفاقية في تحديد هذه المهام أو أي آلية تنسيق بين آليات الحكم الخاصة بالمنظمات المسلحة العرقية والدولة (أنظر الفصل ٦ من اتفاقية وقف إطلاق النار على الصعيد الوطني Nationwide Ceasefire Agreement). كما هو واضح من حالات أخرى، مثل الصومال، فإن الافتقار إلى المواصفات الخاصة بكيفية شمول ترتيبات ما دون الدولة في تسويات أوسع قد يسمح للكيانات التي تم تمكينها بالظهور كمفسدين قد يقاومون بضراوة عملية الشمول (مينخوس ٢٠٠٦).

الهوامش:

١. للاطلاع بشكل مفصل على الحكومات المؤقتة، أنظر:

Y. Shain and J. J. Linz (eds), *Between States: Interim Governments in Democratic Transitions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); J. Strasheim, 'Interim Governments and the Stability of Peace' (Doctoral Dissertation, Heidelberg, University of Heidelberg, 2016); K. Guttieri and J. Piombo, *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?* (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2007). [ما بين الدول: حكومات مؤقتة في تحولات ديمقراطية]

٢. الوثائق الانتقالية التي يتفاوض بشأنها تتخذ أشكالاً عديدة عبر استخدام طائفة واسعة من الخيارات القانونية من بينها اتفاقات السلام والدساتير الوقتية والإعلانات الدستورية والمواثيق وخرائط الطريق. وهي تظهر كذلك في مراحل مختلفة من المسار التفاوضي بما في ذلك مرحلة ما قبل التفاوض أو الاتفاقات الإطارية أو الشاملة، لكنها لا تظهر في اتفاقات وقف إطلاق النار (بيل وفورستا ٢٠٢٠).

٣. يمكن أن تكون ترتيبات الحكم المؤقت المتعدد المراحل نتاجاً لتصميم العملية بحيث يتفق أصحاب المصلحة على إصلاح جوانب محددة - أو إصلاح الجوانب المتفق عليها سلفاً - على نحو مجزأ، مثلما حدث في بوروندي (٢٠٠٥-٢٠٠٠) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٢٠٠٠-٢٠٠٦) وغينيا بيساو (١٩٩٨-١٩٩٩) وكينيا (٢٠٠٨-٢٠١٠) والنيبال (٢٠٠٦-٢٠١٥). في المقابل، قد تقتضي العودة إلى الصراع إعادة التفاوض على الاتفاقات وإعادة تقييم محتواها، مثلما حدث في أفغانستان (١٩٩٢-١٩٩٣) وأنغولا (١٩٩٤-١٩٩٨) وبوروندي (١٩٩٤-٢٠٠٠) وأفريقيا الوسطى (٢٠١٣) وليبيريا (١٩٩٣-٢٠٠٣) وليبيا (٢٠١١-٢٠١٥) ومالي (٢٠١٥).

٢. الصعوبات الملازمة لترتيبات الحكم المؤقت

تواجه كل حركة أو مؤسسة أسندت إليها مهمة وضع ترتيبات الحكم المؤقت تحديات عدة تتعلق أساساً بالمشاركة التي تشمل الجميع، ومسار المداولات، والتسلسل الزمني للإصلاحات تبعاً للواحدة تلو الأخرى، وكذلك كيفية ضمان الأمن والرفاه الاقتصادي للزمن لتوفير ما سبق ذكره. قد يؤدي الإخفاق في مواجهة هذه التحديات إلى الوهن في عزائم الداعمين، وفي ذلك تعطيل للعملية الانتقالية برمتها. حري بأصحاب المصلحة توقع ما قد يواجه الإصلاح من صعوبات والاستعداد لها مع وضع آليات فض النزاعات بما يتماشى مع أحوال الطور الانتقالي الذي لا تؤمن تقلباته.

من الصعوبات ما هو معهود ووارد الحصول ووثيق الارتباط بمسائل الدعم وشرعية العملية الانتقالية، وقد بينا ذلك فيما يلي. كل صعوبة تظل مرهونة بالمفاوضات السياسية الجارية حول كيفية تأثير الترتيبات المؤقتة على المشهد السياسي بعد الانتقال^١، والتي تحركها أساساً مطامح الأطراف المعنية في الاحتفاظ بزماد السلطة. تمثل الفترة المؤقتة غطاء تنفذ تحته أطراف عديدة غير الحكومة أو الجماعات المسلحة إلى الأجنداث السياسية، فترسم ملامحها كما تشاء، رغم ما لهذه الفترة من فضل في إعادة إرساء الشرعية الحكومية وتأجيل المسائل الخلافية، وما تحمله في طياتها من إجراءات مؤقتة لسد الشغور ريثما يتم التحول إلى بيئة أكثر شمولاً (براندت وآخرون، ٢٠١١: ٦٧-٧٠). وبناء على ما سبق، تمثل الفترة المؤقتة حلبة يتسابق فيها الساسة لضمان البقاء وحصد أقصى ما يمكن حصده من الغنائم. إن في العملية الانتقالية ككل من المخاطر ما قد يدفع فريقاً من الأطراف المتدخله، وخاصة ذات النفوذ منها، إلى النكث بالعهود وعرقلة العملية برمتها خصوصاً إذا ما لاحت لهم بوادر موقف تفاوضي أفضل مستقبلاً (ماتيس وسافون ٢٠٠٩).

١-٢. الشمول والمشاركة

أضحت المداولات العلنية، والشمول والمشاركة العمومية (بما يشكلان من نبذ للإقصاء في الشأن السياسي) سنة من سنن السياسات الانتقالية عند الأطراف المعنية الأساسية والمجتمع الدولي بمرور الزمن، ولعل الفضل في ذلك يعود إلى اندلاع شرارة العديد من التحولات نتيجة لاحتجاجات شعبية. يقتضي الطور الانتقالي في جانبه التطبيقي توازناً بين ميثاق النخبة (أي الصفقة المبرمة بين أطراف النزاع) من جهة، نظراً لدوره في نبذ العنف، وعقد اجتماعي أعمق وأشمل يقوم على الدعم الشعبي (أي العلاقة العمودية بين الحكومة والشعب)، من جهة أخرى. كما يمكن تعزيز هذا العقد الاجتماعي من خلال مزيد من الضمانات في مجال الحقوق والاعتراف بمزيد من المساواة في توزيع السلطة العامة والثروات. سيكون للقرارات (السياسية) تأثيراً على صورة المرحلة الانتقالية، وينبغي في ذلك أن تكون الآمال المتعلقة على مخرجات هذه المرحلة عقلانية. تتطلب بعض أركان الطور الانتقالي من قبيل وضع دستور أو إدخال إصلاحات دستورية مشاركة واسعة النطاق كونها تجلياً من تجليات سيادة الشعب ومراعاة لتأثيرها البالغ على مرحلة ما بعد الانتقال.

تشمل الأسئلة الشائعة المتعلقة بالمشاركة التساؤلات التالية: من هم أصحاب المصلحة؟ وأي الأطراف معني بأي عملية؟ ماهي معايير الشمول؟ كيف يتم اختيار ممثلي الجماعات؟ وأي تأثير سياسي لهؤلاء على

الجماعة نفسها؟ تتواتر هذه الأسئلة دائماً كلما كان الحديث عن المؤسسات الانتقالية المعنية بالحكومة والإصلاح القانوني من قبيل الحكومات الانتقالية والبرلمانات المؤقتة والمجالس التأسيسية، وقد تؤدي بعض الإجابات عن هذه الأسئلة إلى إثارة مسائل شائكة من شأنها تقويض ترتيبات الحكم المؤقت.

جرت العادة في صفوف النخبة باختيار الأطراف المتدخلة قياساً على درجة النفوذ، إذ يقع الاختيار على أصحاب الكلمة الفصل داخل الجماعات القادرة على مواصلة النزاع بمفردها إن لم ترضها بنود الاتفاق (كنغهام ٢٠١٣). ولئن كان هذا المبدأ غاية في البساطة، فإن المعايير التي يتم على أساسها انتقاء أصحاب المصالح الرئيسية في مختلف سياقات ومراحل النزاع لا تكون دوماً بذات الوضوح. ذلك أن الدعاية وبعض العوائق الإعلامية الأخرى قد تحجب الحجم الحقيقي لقدرات هذه الأطراف خاصة في بؤر النزاعات المحلية والوطنية والدولية والعبارة للحدود. إن كل إفراط في إشراك الأطراف ذات الذراع المسلح والتي تنسب غالب الأحيان إلى زمرة أصحاب الكلمة الفصل قد يدفع أطرافاً أخرى إلى مزيد من الميل نحو العنف طمعاً في موطئ قدم على الساحة السياسية. إن توسيع رقعة الشمول في اتجاه أفقي (أي بين الند ونده وبين النظراء) بغية تيسير مهمة وضع عقد اجتماعي جديد أو 'اتفاق دستوري'، إن صح التعبير، ليس بالأمر السهل نظراً لتعدد هويات وخلفيات أصحاب المصالح، الدينية أو المدنية الاجتماعية أو السياسية أو العرقية أو في النوع الاجتماعي، التي ستحاول شق طريقها نحو المشاركة. وفي هذا السياق، يتحجج مناهضو الشمول وإشراك الآخرين بأن كثرة الأطراف تفضي إلى تفرق الكلمة وتجعل التوافق مستعصياً، كما يرون أن اتباع سبيل الشمول يحول دون الجزم بصدق تمثيل هذه الأطراف لناخبها المزعومين خاصة في غياب انتخابات، فغياب الشرعية والسلطة المستمدة من القاعدة الشعبية من شأنه إضعاف أي اتفاقات قد يعقدها الأطراف.

إن الكر والفر بين أطراف اللعبة حول رسم حدود المشاركة سمة أساسية من سمات ترتيبات الحكم المؤقت، وفي مخاض تشكيل حكومة السودان الانتقالية في شهر آب/أغسطس ٢٠١٩ خير دليل. فقد تكونت هذه الحكومة من خمسة أعضاء اصطفاهم المجلس العسكري الانتقالي وخمسة آخرين انتقتهم المعارضة، وعضو واحد اجتمعت كلمة الفريقين عليه، وهنا برزت إحدى محاسن هذه الترتيبات بتعيين العضو الأخير كسراً لجمود تكافؤ وزن الفريقين. بيد أن فريقاً من الناس شكك في مدى جدية الإصلاحات الممكنة باعتبار قوة نفوذ الجيش والعلاقة القائمة بين بعض أعضاء المجلس العسكري الانتقالي وقوات الدعم السريع، وهي مجموعات مسلحة تحوم حولها انتهاكات لحقوق الإنسان في إقليم دارفور (غيتس ٢٠٢٠). لقد أضحى دور الجيش السوداني مستقبلاً في السياسة المحلية وتأثيره على التحول الديمقراطي من أبرز الأسئلة المطروحة حول المرحلة الانتقالية.

يعاد التفاوض حول حدود مشاركة النخبة بانتظام على امتداد الطور الانتقالي المؤقت وعلى مستويات عدة بالتوازي، ويتجلى ذلك في ضبط معايير للأحزاب السياسية وضوابط للإصلاحات وأخرى للترشح للمناصب وهلم جرا. هذا، ولا تخضع المشاركة الجماهيرية لمعايير الشمول فحسب، بل تتأثر بالمناخ المدني وبمسائل كالحقوق ومنها على سبيل الذكر لا الحصر حرية التعبير والتجمع وشروط الانتخاب والتشريعات المؤطرة للمنظمات غير الحكومية. تنعكس مقاييس الشمول بالنسبة للنخبة أو العامة على حد سواء، على بنية المؤسسات الانتقالية، وعلى طرق المداولات القائمة على المشاركة (العننية) من قبيل ملامح الحكومة الانتقالية والسلطة التشريعية وشكل الانتخابات (بما في ذلك رسم حدود الأقاليم الإدارية)، وعلى صيغة الحوارات الوطنية وعلى مسائل استشارية عامة أخرى.

إن القدرة على تعديل القوانين من طرف واحد ضرب من ضروب التطويق بما يخدم مصالح ضيقة لجماعة معينة دون غيرها، ويكون ذلك بسهل تبدو بريئة في ظاهرها. ففي مدغشقر على سبيل المثال، عمد الرئيس الحالي أندري راجولينا إلى تخفيض سن الترشح (وبذلك تسنى له الترشح للرئاسة) وقام بإدخال تعديلات تحول دون ترشح حاملي جنسيات متعددة (قاطعاً طريق الترشح أمام أحد منافسيه) (مونولي ٢٠١٣). يؤدي التلاعب، سراً أو جهراً، بهذه الضوابط إلى تعثر الكثير من المسارات الانتقالية. ويكون التلاعب بهدف إفصاء فريق دون آخر بسبب اختلافات سياسية أو عرقية أو في النوع الاجتماعي. نتبين في ما يلي مسألة المشاركة في إطار المسار الانتقالي بما هي مساهمة في طرائق المداولات.

٢-٢. طرائق المداولات

للبنية المؤسسية لطرائق وآليات المداولات، وما لها من تأثير على التوجهات المتبعة خلال الطور الانتقالي، ارتباط وثيق بمسألة المشاركة يعكس أحوال صنع القرار^٢. يبين كاستيخو (٢٠١٧: ٤) ذلك، إذ يقول إن التركيز على إضفاء الطابع الشمولي على العمليات الرسمية يكون غالباً على حساب 'القرارات والسياسات المترتبة عنها' [و] ما لهذه العمليات من انعكاسات على الشعوب^٣. لا تدخر الأطراف المتدخلة في المرحلة الانتقالية جهداً في تمحيص عملية اتخاذ القرار، فكل يسعى لصون امتيازاته في العملية ولا يتم ذلك إلا بدراية واطلاع على السياق الذي يحيط بالمسار الانتقالي ككل. ومن الأسئلة المتواترة حول عملية المداولات: هل اتسمت آليات اتخاذ القرار بالإنصاف والشمول؟ ومن رسم ملامح هذه الآليات؟ وهل أعطت هذه الآليات أفضلية لطرف دون آخر (كتفوق في النسبة التمثيلية أو حق النقض) عند اتخاذ قرار ما؟ هل كان القرار 'عادلاً'؟ وهل كان من الممكن اتخاذ القرار في مجلس أفضل أو أكثر تشاركية؟ إن الأجوبة على هذه الأسئلة لا تختلف عما سبق من أسئلة حول المشاركة، فكلاهما يُعدي الخلاف بشكل يؤثر سلباً على مؤسسات المرحلة الانتقالية.

تحمل التجربة الانتقالية اليمنية في طياتها خير مثال على ذلك، إذ جاءت بآلية استشارية شعبية فريدة من نوعها جسدها مؤتمر الحوار الوطني الشامل الذي عجز رغم محاسنه عن طمس خلافات تعلقت أساساً بالمشاركة، الأمر الذي أثر على التداول في بعض الأمور. ذلك أن جماعتين متمردتين هما الحوثيون والحراك الجنوبي جرى تغييبهما عن مبادرة المؤتمر الأولى التي جاء بها مجلس التعاون الخليجي وهو الذي وضع إطار العملية الانتقالية. لم يغن إشراكهم في أمر المؤتمر مصحوبين بفرق عملهم عن إقصائهم مطلع المبادرة وما لبثت الجماعتان أن أعلنتا في مناسبات كثيرة أن المؤتمر عار من الشرعية، بل سعتا إلى تقويضه. ومما زاد الأمر سوءاً تعديل صيغة المؤتمر وتقليص عدد المشاركين إلى ٨٢ عضواً شكلوا الكتلة الوطنية وحينها أحست الجماعتان بالظلم في حجم التمثيل. دفع الجدل العقيم حول شكل الدولة اليمنية النهائي وحدودها المقترحة الرئيس الانتقالي هادي إلى استخدام سلطة النقض لكسر الجمود، فعمد إلى مزيد من التقليص والاختزال من طرائق المداولات، وهو ما ساهم جزئياً في العودة إلى تأجيج النزاع. يصور النموذج اليمني الكيفية التي يجب أن تبقى بها هيكله المؤسسات منسجمة مع 'روح' العملية الانتقالية. فإن تم لخيار العملية الانتقالية على أنها تشمل الجميع، وانتظرت الجماهير احترام ذلك واقعاً، كان لزاماً على ترتيبات الحكم المؤقت أن تعكس هذه الانتظارات. ذلك أن إشراك ممثلي مجموعة ما لا يعني بالضرورة تأثيرهم على العملية (كاستيخو ٢٠١٧)، وقد تكون هذه حجة تستغلها أطراف معارضة للانشقاق.

٣-٢. تسلسل الطرائق وعمليات الإصلاح

يُقصد بالتسلسل المهمات والجدول الزمني الانتقالية التي تفرضها ترتيبات الحكم المؤقت، وهي لا تخلو من الصعوبات. أي إصلاحات يجب تقديمها على غيرها؟ وهل هناك تسلسل معين يحقق الاستقرار للعملية الانتقالية ويعاضدها؟ ماهي العوائق الإدارية والعملية التي تنعكس على التسلسل؟ ما هو الإجراء الذي ينبغي اتباعه في حالة تعثر المسار انتقالي؟ عجب أمر ترتيبات الحكم المؤقت: إذ تحمل في ثناياها تناقضاً يجعل ما كتب في الوثائق الانتقالية من تسلسل مفصل الخطوات متضارباً مع ما ينتجه 'منطق التفاوض' (في بناء السلم والتسلسل، أنظر لانجر وبراون ٢٠١٦؛ وبيل وزولويتا-فولشر ٢٠١٦؛ وهيربرت ٢٠١٤). تبنى التسلسلات المتبعة في ترتيبات الحكم المؤقت على افتراضات أربعة تنبع الانتقال وتشير إليها أدبيات بناء السلام، أولها افتراض شامل بضرورة سلوك ترتيبات مثل هذه منحى تدريجي في بنائها للسلم فيكون التعامل مع المسائل كل على حدة وتقسيمها إلى أجزاء بهدف التيسير (وايس ٢٠٠٧). وثانيها أن حداً أدنى من الأمن مطلوب نسبياً حتى يتقدم المسار الانتقالي (ستدمان ٢٠٠٨: ١٤٨). أما ثالثها فهو الافتراض ضرورة وجود حكومة مؤقتة للتمكن من القيام بإصلاحات معينة ولتسيير شؤون البلاد إلى حين. أما آخر الافتراضات فهو ضرورة تقديم إرساء مؤسسات الدولة على التوجه نحو الليبرالية في السياسات، لسببين: خشية الاضطرابات المحتملة نتيجة الانتخابات وما يتبعها من نقاشات سياسية مفتوحة، أو مراعاة الحاجة إلى بعض الإصلاحات الانتقالية قبل إجراء انتخابات حرة ونزيهة أو كلاهما (باريس ٢٠٠٤).

يقضي تنظيم الانتخابات توفر طرائق استشارة شعبية مع مشاركة واسعة النطاق للأطراف المعنية متى كانت الأوضاع هشة. ولعل أحد السبل لإدراك ذلك وترك متسع من الوقت لبناء الثقة خدمة لاستقرار البلاد يكمن في تمديد الطور الانتقالي، لكن كلما طالت هذه المرحلة ضعفت شرعية الحكومة المؤقتة.

تبنى الآجال القصيرة في وثائق المرحلة الانتقالية في أرض الواقع على مبدأ عملي، إذ تنخفض بقصرها التكاليف المادية وتنقل ضريبة هذه المرحلة على الاستقرار الداخلي مما يعزز فرص الدعم الدولي والمحلي. تبني العقول الأجنبية المدبرة لترتيبات المسار الانتقالي حساباتها على حلقات تمويل لفترات انتقالية أقصر زمنياً حفظاً لخيار الانسحاب من المسار.

٤-٢. الصعوبات الأمنية

تخوض الأطراف المحلية غمار تحديات أمنية عديدة على امتداد المرحلة الانتقالية لا يكون تأثيرها بمعزل عن تطور المسار الانتقالي ككل. ففي مطلع المفاوضات تواجه الحكومات صعوبات متعلقة بالتفاوض مع جهات غير رسمية من عدمه، وفي ذلك إقرار بشرعية كفاح هذه الجهات مما قد يشجع أمثالها من المتمردين على حمل السلاح عليهم يظفرون بشيء من الشرعية من لدن السلطات. تواجه الجماعات غير الرسمية من جهتها تهديداً أمنياً خلال فترة نزع السلاح، فمتى سلمت سلاحها للسلطات أصبحت معرضة لبطش السلطات متى اختارت الحكومة إرسال قواتها والبطش بالجماعات في مرحلة التطبيق (سفينسن ٢٠٠٧). لا مناص لأي طرف كان، في واقع الأمر، من الصعوبات الأمنية خلال مرحلة تنفيذ المسار الانتقالي. فقد يجد طرف ما نفسه في موقف حرج إذا ما تكثرت إحدى الأطراف الأخرى بالعهد وبأدركت بالعدوان. وفي ذات السياق، توجد أمثلة عديدة على استغلال أطراف صراع ما فترة وقف إطلاق النار لتحريك قواتها استباقاً للمرحلة القادمة من النزاع. لا تكاد أي عملية سلام تخلو من هذه الصعوبات كما إنها لا تقتصر على ترتيبات الحكم المؤقت. ومع ذلك يجب على الأطراف المحلية والدولية التدخل للسيطرة على الأوضاع حتى يحقق المسار الانتقالي تقدماً.

الهوامش:

١. قد لا تختلف الدساتير الانتقالية عن الصيغة النهائية كثيراً. انظر دستور النيبال الانتقالي لسنة ٢٠٠٧ ودستور النيبال لسنة ٢٠١٥، أو دستور بوروندي الانتقالي لسنة ٢٠٠١ ودستورها لسنة ٢٠٠٥.
٢. في الفرق بين المشاركة ومسارات المداولات في سياق الإصلاحات الدستورية، أنظر سوتاو وتيارني (٢٠١٨).

٣. العقبات التي قد تظهر خلال الفترة الانتقالية

تساهم الصعوبات التي ذكرناها أعلاه في انهيار ترتيبات الحكم المؤقت أو عودة الأوضاع إلى سيرتها الأولى وحينها يتواصل المسار عبر تجزئة الخطوات بطريقة تكرارية. نذكر في ما يلي بعض هذه المسائل:

خرق اتفاقات وقف إطلاق النار: قد تحصل انشقاقات بين أطراف الصراع في أي وقت خلال الفترة الانتقالية، إذ قد ترجع هذه الانشقاقات إلى أي من الآليات المذكورة آنفاً والمرتبطة بعيوب طرق المداولات، أو قد يكمن السبب في ظن طرف ما أن الأخلال بالاتفاق يخدم مصالحه بصورة أفضل، أو عجز قصور الترتيبات عن توفير الضمانات الأمنية الكافية لتمكين أصحاب المصلحة من المشاركة في ترتيبات المرحلة الانتقالية. لا بد من اتفاق وقف إطلاق نار بين أطراف النزاع الأساسية متى تم إرساء ترتيبات الحكم المؤقت، فلا يمكن للأطراف المعنية إقامة حكومة تتشارك فيها السلطات والحرب بين منتسبيها لم تضع أوزارها بعد. يبقى إرساء المسار الانتقالي ممكناً في بعض الحالات رغم تواصل الصراع في بعض البؤر (تواصل الاشتباكات في جمهورية الكونغو الديمقراطية خلال فترة تطبيق اتفاق "صن سيتي" سنة ٢٠٠٣ مثلاً (أوتيسير ٢٠٠٨: ٩٤). تعكس تطورات النزاع هذه ترابط عناصره إذ غالباً ما تتداخل الصراعات المحلية والاقليمية والوطنية في ما بينها لتنسج نظام صراع يحمل في جعبته عوائق لإدارة العملية الانتقالية.

تحديات تقاسم السلطة: تعد طرائق تقاسم السلطة محفزاً لخلق توافق بين أطراف المسار الانتقالي على عيوبها في الجانب التطبيقي. ذلك أنها سبيل من سبل ضمان البقاء سياسياً والحصول على موطن قدم في هذا المسار لأطراف الصراع. فقد شهدت سنة ٢٠١٩ مثلاً تمديد "الفترة ما قبل الانتقالية" في جنوب السودان بغية تشكيل حكومة تشاركية في ظرف ١٠٠ يوم، وكان ذلك بسبب غياب التوافق حول تركيبة الحكومة (أبأ نيوز ٢٠١٩). ولا تتوقف الصعوبات عند حدود التعيينات الوزارية وفقاً لمبدأ التشارك في السلطة فحسب، بل تبرز أيضاً عند رفض إدراج هياكل موازية من قبيل الوحدات العسكرية المنحازة للواء في صلب جيش الدولة في إطار اتفاقات الترتيبات الأمنية المتعلقة بتشارك السلطة العسكرية. لا بد من حسن إدارة اتفاقات التشارك في السلطة درءاً لشرور الاكراه أو التنافس بين مختلف أصحاب المصالح بالطور الانتقالي (أفيس ٢٠٢٠: ١٤). تواجه اتفاقات تقاسم السلطة الوطنية تحديات متى لم تشمل الترتيبات غير المؤسسات العليا التي لا قدرة لها على دعم التنمية المؤسساتية أو فض النزاعات المحلية، وبذلك تصبح الترتيبات نخوية بحتة لا تشمل سائر الطبقات. وفي الوقت نفسه، عندما تمتد ترتيبات تقاسم السلطة إلى مستوى ما دون الدولة، فإنها غالباً ما تكون سبباً لدوران العمالة عندما تحاول الإدارات المحلية التوفيق بين صيغ تقاسم السلطة المحلية، متى حاولت الأذرع الإدارية للسلطة التماهي مع طرق تقاسم السلطة وفقاً لتركيبة المشهد المحلي، وفي ذلك ضياع للذاكرة المؤسساتية، الأمر الذي قد يؤدي إلى إسناد مناصب إلى غير أهلها. ومن النقاد من يرى في ترتيبات تشارك السلطة تكريسا مؤسساتياً لانقسامات النزاع السياسية، وفي ذلك مزيد من تعقيد الأوضاع (بيل ٢٠١٨). يمكن للمؤسسات التي بنيت على تشارك السلطات أن تتسبب في تضخم حجم الدولة، أي الإفراط في إنشاء مؤسسات انتقالية أو أن تتسبب هذه بتضخم الهيكله مثل مجالس رئاسية موسعة أو هيئات استشارية عديدة متشابكة أو هيئات تشريعية متضخمة.

غياب الوضوح في حدود مدة الولاية: إذا كان بعض الغموض في رسم الترتيبات الانتقالية يُسَعِف في حل المسائل الخلافية بدءاً، فإن الضبابية في تحديد فترات الولاية قد يخلق اضطرابات. وفي هذا الشأن يستحضر ماهيغا (٢٠١٨: ٣٦٦-٦٧) الصعوبات التي واجهتها الحكومة الصومالية الفيدرالية الانتقالية المنصبة سنة ٢٠٠٤ بسبب الخلاف بين الرئيس 'شيخ شريف أحمد ورئيس الحكومة آنذاك عمر شارماركي حول مسائل توزيع المهام الإدارية وتنفيذ المهام الانتقالية المنصوص عليها في الميثاق الفيدرالي وعلى رأسها كتابة دستور جديد. عادة ما تصاغ فترات الولاية بشكل ضبابي في الوثائق الانتقالية عن طريق 'خليط من الآليات التي تضعها الأطراف المعنية وفق أهوائها، واقتراح الوسطاء الدوليين ما أمكن من الحلول للمشاكل' (بيل ٢٠٠٨: ٢٧٥). لكن تبقى الحاجة إلى التوصل إلى طريقة لتوضيح الحدود الزمنية لفترات الولاية، مع الالتزام بها، برهاناً على عدم إمكانية ختم مفاوضات السلام بترتيبات حكم مؤقت ودليلاً على الحاجة إلى آليات فض النزاع ومواصلة المفاوضات لكسر لجمود الناتج عن هيكلية المؤسسات.

صعوبة إدارة انتقال صلب داخل انتقال آخر: كثيراً ما يهرع الوسطاء وأصحاب المصلحة إلى صياغة مسار انتقالي جديد متى ساءت أحوال اتفاق ما. قد تحيد الخطط الجديدة عن سيرة سابقتها من ترتيبات الحكم المؤقت، لكنها تبقى مستندة بشكل كبير إلى الأطر السابقة، مثل اتفاق ٢٠١٨ المعاد تفعيله حول فض النزاع في جمهورية جنوب السودان الذي سعى لإعادة العمل باتفاق تحت نفس التسمية يعود إلى سنة ٢٠١٥ مع إدخال تعديلات بسيطة، أو مثل الاتفاق السياسي الليبي لسنة ٢٠١٥ بما هو محاولة لإعادة التفاوض حول المسار الانتقالي المبني بدوره على الإعلان الدستوري لسنة ٢٠١١ والذي يلعب دور الإطار القانوني الأصلي. إجراء 'انتقالات داخل انتقالات' على أرض الواقع مهمة معقدة إذ تلقي الاتفاقات القديمة بظلالها على الخيارات المطروحة، وقد تعجز المساعي الجديدة لتوسيع نطاق المسار الانتقالي عن تلافي ما خلفه فشل الاتفاقات السابقة.

تثبيت أطراف الحكم المؤقت بالسلطة بعد انقضاء فترة ولايتهم: تضم ترتيبات الحكم المؤقت طائفة واسعة من الشخصيات القيادية التي تأتي تسليم السلطة عند انقضاء الأجل القانونية، وهذا ليس مفاجئاً، باعتبار أن الصراع على السلطة وأتباع والمشاركة في الحكم يشكّلان أصلاً الدافع الأساسي إلى فترة انتقالية. تضعنا هذه المعطيات أمام واقع مفاده أن أهل السلطة المؤقتة يعمدون في كثير من الأحيان إلى تطويع مخرجات المسار الانتقالي بما يخدم بقاءهم في سدة الحكم وإلا فلا حافز لهم لإكمال المسار كما ينبغي. قد يتجلى ذلك في تمديد الفترة المؤقتة مع المحافظة على نفس الوجوه أو توصل المسؤولين إلى صيغة تتيح لهم البقاء ولو على حساب الشرعية. ولئن كانت الدوافع الشخصية جديرة بالاهتمام، فإن البقاء في الحكم يعتمد جزئياً على الاقتصاد السياسي للمرحلة الانتقالية، ذلك أن المشاركة في ترتيبات الحكم المؤقت يفتح دروباً جديدة نحو الكراسي تمر بمؤسسات الدولة والصناديق الدولية (بما فيها تمويلات عمليات السلام) والكسب من اقتصاد الحروب، وبذلك تتوطد علاقات الأفراد بأولياء نعمتهم وتطيل أعمار مناصبهم المؤقتة نظرياً. فمن البديهي إذن تعثر المسار في ظل غياب الحوافز. يمكن كذلك إقامة انتخابات شرط توفر متابعة كافية، وحتى لو أقيمت انتخابات حرة ونزيهة تبقى حظوظ شخصيات الفترة المؤقتة قوية نظراً لما لها من صيت وسجل قيادي ناجح ويمنحهم ذلك أفضلية خلال الحملات الانتخابية. قد لا يكون في الأمر سوء نية، لكن لا غبار على السبيل التي تصبح عبرها وجوه الحكم المؤقت راسخة، ولعل الرئيس الأفغاني حامد كرزاي خير مثال على ذلك. إذ تم تعيينه رئيساً للبلاد ورئيساً للإدارة الانتقالية خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٤ وهي السنة التي فاز فيها بمقعد الرئاسة قبل أن يعاد انتخابه لولاية أخرى من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٤.

غياب أثر ملموس على أرض الواقع: يقول أحد المحامين في حديثه عن العملية الانتقالية في السودان سنة ٢٠١٩ 'من الهين تغيير القوانين... لكن الصعوبة تكمن في تغيير العقلية' (هاميلتون ٢٠١٩). إن الملموس على أرض الواقع من آثار الإصلاحات الانتقالية التي وعدت بها الدولة من ركائز نجاح ترتيبات الحكم المؤقت. فإن تواصلت ممارسات العهد البائد، سواء كان جور القوات الأمنية أو فساد المسؤولين المحليين، تضاءلت مكاسب الحوار الوطني والآمال المعلقة على المسار ككل. لا بد كذلك من تحسن ملموس للوضع الاقتصادي، ذلك أن الاضطرابات السياسية تجر مشاكل اقتصادية منها عرقلة الاقتصاد الوطني وتدني ثقة المستثمرين والتضخم المالي ونزوح السكان وغلاء المعيشة ناهيك عن تكاليف إعادة البناء الباهظة. مما يزيد أوضاع الحكومات الانتقالية سوءاً هو تصدع بنیان الحكومة كمؤسسة ونظم المحاسبة والبنية التحتية العمومية، إضافة إلى تفشي الفساد والعجز عن الاحتفاظ بالكفاءات واضطراب السيولة المالية، مما ينعكس على سداد أجور موظفي الدولة. إن تفشي البطالة يسهل تجنيد المقاتلين. قد ينجم عن النزاع أحياناً وهن في البنية التحتية وتضرر لخدمات الدولة كتوفير الكهرباء وإدارة النفايات، كما يمكن أن تنضب

تمويلات التنمية إذا ما أنفقت الأموال على العمليات والخطط السياسية بدلاً من نجدة الوضع الإنساني والتنموي الهش أصلاً.

صعوبات التأخير والتمديد والتأجيل: قد تتبدد أجواء التفاؤل الأولى إذا ما تم تأخير أو تمديد الفترة الانتقالية زيادة عن الحد، وقد يتآكل الغطاء الشرعي للمرحلة خاصة متى كانت الحكومة غير منتخبة. لا بد من تحديد العمليات الإصلاحية التي ستتجاوز سقفها الزمني بوضوح، وفصلها إن أمكن في جانبها المفاهيمي والسياسي عن بقية عناصر المسار. وإن كان لا مفر من التأجيل في بعض المسائل الأخرى، مثل تشكيل الحكومة والعمل بطرق الاستشارة الشعبية، فلا غنى عن تفعيل آليات فض النزاع.

صعوبات الإدارة المتكيفة: لا بد من تطبيق آليات فض النزاع حتى تكون إدارة الترتيبات المؤقتة متكيفة. تصاغ الوثائق المتعلقة بالترتيبات من قبل مجموعة معينة من أصحاب المصلحة عند ظرف زمني معين، وقد تتغير هذه الظروف دون سابق إنذار. قد يبرز فجر أقطاب جديدة ويأفل نجم أخرى، وقد يشند الدعم الدولي أو يتناقص، وقد تثبت الأوضاع السياسية تحالفات جديدة أو تذهب الرياح أخرى قديمة. إن الضغط الذي تقام فيه تدابير الحكم المؤقت يحتم انهيارها أو يكاد، وخير دليل على ذلك الترتيبات العديدة التي يفرض النزاع إعادة التفاوض بشأنها (بيل وفورستر ٢٠١٩). ونخص بالذكر منها ما يوسع نطاق التسوية لكي تشمل أطرافاً جديدة تُمنح لها مناصب في الحكومة والبرلمان.

إن التعويل على 'الإجماع في صنع القرار' أملاً في تحسين وجهات نظر جميع أصحاب المصلحة يشترط التسليم بتفاوض جميع الأطراف بحسن نية، ومن النادر أن يكون الأمر كذلك. إن وجود أطراف ثالثة - خاصة قوات حفظ السلام المسلحة - فعال خلال تنفيذ التسويات المتفاوض عليها، فإذا ما غابت مثل هذه الالتزامات، تعتمد بعض المسارات على الوسطاء الدوليين لحل الخلافات (مثل جنوب السودان ٢٠١٣ - ولحد الآن). أما في نطاق أضيق وأقل تدويلاً، تصبح الحلول المحلية ملحة. يمكن أن تكون المحاكم، شريطة ضمان استقلاليتها، وسيلة فعالة لتسوية الخلافات توفيراً للهيئات الانتقالية الزائدة عن الحاجة (مثل كينيا ونيبال). تشمل أساليب أخرى من عمليات السلام (ليست ترتيبات الحكم المؤقت بالضرورة) لجان التنفيذ والمراقبة (مثل كولومبيا ونيبال وجنوب إفريقيا) أو لجان تسوية الخلافات (مثل ليبيا)، واستخدام آليات حل الخلافات التقليدية (مثل كينيا ونيجيريا والفلبين/ مينداناو وجنوب السودان)، أو اعتماد إجراءات محددة لتسوية الخلافات (مثل بابوا غينيا الجديدة/ بوغانفيل)^١. من الممكن تركيز آليات تسوية الخلافات على قطاع بعينه، حيث غالباً ما تكون الخلافات الانتخابية من نصيب المحاكم العليا أو الهيئات الانتخابية الوطنية. كما ينبغي الانتباه إلى احتمال تسييس هيئة ما قبل اختيار الآلية، فمن شأن اللجوء إلى حكم منحاز لكسر الجمود أن يزيد من التوترات سوءاً.

الهوامش

١. يمكنكم الاطلاع على أمثلة مأخوذة من اتفاقات سلام تخص مثل هذه المسارات في PA-X Peace Agreement Database <https://www.peaceagreements.org>

٤. وسائل تخفيف الضغط عن ترتيبات الحكم المؤقت

تحمل كل عملية إصلاح أو هيئة مؤقتة في إطار ترتيبات الحكم المؤقتة 'مجالاً' آخر يسمح لأصحاب المصالح مواصلة نزاعهم بطرق سلمية من خلال التفاوض، ومن هذا المنطلق يفتح كل مجال أيضاً إمكانية الوصول إلى طريق مسدود أو فشلاً أو خيبة أمل قد تؤدي إلى تجريد عملية الانتقال من الشرعية، وبالتالي فهي أيضاً مصدر ضعف محتمل. قد تخرج ترتيبات الحكم المؤقت عن السيطرة وتصبح غير عملية إذا ما كثرت المفاوضات الجارية والمترابطة والتي من شأنها تصعيد الصراع بدلاً من تهدئته في ظل مطالب أصحاب المصلحة الدوليين والمحليين. ويعطى الاعتبار الرئيسي إلى إمكانية تبسيط ترتيبات الحكم المؤقت من عدمها على أمل تجنب زيادة الحمل على 'الجسر'، مع الأقرار بأن المسار وسيلة وليس غاية في حد ذاته. وفي ما يلي بعض التوصيات التي من شأنها إنارة السبيل لتحقيق الأهداف المنشودة.

إعطاء الأولوية للبنية التحتية للحكم المؤقت: إعطاء الأولوية لتشكيل هيئات حكم مؤقتة تشاركي مع الضوابط والتوازنات وطرق تداول واضحة. تتعثر العديد من المسارات لسبب بسيط هو عجز أصحاب المصالح عن الاتفاق في تقسيم المناصب. يجب استنباط طرق تحفز الجميع على الالتزام بالإنصاف في توزيع المناصب، أو عن طريق اللجوء إلى تدابير مثل التداول على المناصب أو المحاصصة. توفر هيئات الحكم المؤقت قيادة تبقى صرحاً للانتقال على الرغم من هشاشتها أحياناً، وقد يكون تأخير تعيينها عائقاً لعملية الانتقال ككل.

تحديد بنود جدول الأعمال الممكن معالجتها من خلال المؤسسات الموجودة، أو بعد انتهاء الفترة رسمياً: ليست كل المسائل في حاجة إلى المعالجة دفعة واحدة عن طريق محادثات السلام ووضعها على جداول أعمال الإصلاحات. قد تكون البنية التحتية موجودة بالفعل في عديد المسائل وعبرها يكون الحل. يمكن الاعتماد على المؤسسات والأجهزة البيروقراطية القائمة متى توفرت فيها القدرة وشرعية المشاركة، مما يعني عن الأسئلة المتعلقة بالشمول أو طرق التداول داخل المؤسسات الجديدة.

الاتفاق على آليات تسوية الخلافات: تتنوع النماذج والهيكل المؤسساتية التي يمكن تبنيتها لغرض حل الخلافات، ويجب تقليب الأمر على أوجهه بما في ذلك العمر الافتراضي والتركيب الهيكلي والحياد والاستقلال السياسي ومدة الولاية والسلطة القانونية، والشخصيات ذات العلاقة. إذا تم اعتماد الإجماع كآلية لاتخاذ القرار، توجب على الوسطاء دمج هياكل الدعم للمساعدة في تجاوز الجمود، على أن تتم الأمور بصفة إما غير رسمية أو مرتبطة رسمياً بالمسار (برسوم وآخرون ٢٠١٩: ٢٨).

الالتزام بالواقعية عند وضع الإطار الزمني الانتقالي: لا يكون بناء الثقة وثقافة التعاون بين أصحاب المصلحة وداخل المؤسسات بين ليلة وضحاها، وغالباً ما لا تكفي فترة ١٢-٢٤ شهراً المخصصة للفترة الانتقالية لإكمال جميع المهام. من المهم الانتباه إلى التسلسل والأجالات الواقعية لمختلف مهام الإصلاح، ويمكن استخلاص العبرة من الجداول الزمنية الفعلية في سياقات أخرى. تطلب الأمر في النيبال ست سنوات لإعادة دمج القوات (معهد نيبال لدراسات السياسات ٢٠١٣: ٦). كما تتسم العدالة الانتقالية بطول المدة المطلوبة. فقد استغرقت محاكم 'غاشاشا' في رواندا على سبيل المثال عقداً لمحاكمة ما يقرب من مليوني فرد (بي بي سي وورلد سرفيس ٢٠١٢). لذا يمكن أن تستغرق حتى العمليات التي تعتبر غالباً تقنية

سنوات عديدة. ولئن كان تحديد سقف زمني في وثائق الحكم المؤقت مهماً لوضع جداول زمنية وأهداف واضحة للمسار، فإن من الحكمة إدراك أنها قد تحتاج إلى التأقلم. لا بد من خلق توازن بين الحفاظ على الزخم في المسار والقدرة على التأقلم.

فصل عمليات الإصلاح الأكثر طولاً عن الترتيبات المؤقتة: قد يكون الحل لإدارة وتركيز المهام الانتقالية بشكل أفضل في عزل المسارات التي من المحتمل أن تمتد إلى ما بعد الفترة الانتقالية، أو التي تتضمن عمليات انتقالية متعددة تركز على المهام، مثل اعتماد جنوب السودان لفترة ما قبل الفترة المؤقتة لتشكيل حكومة مؤقتة. ورغم ضبابية المعاني الدلالية لمثل هذه الآليات (ما معنى فترة ما قبل الانتقال، مقابل الفترة الانتقالية؟)، إلا أن لها أن تعزز سيناريو التدرج الضروري، وأن تقلل مخاطر المشاركة على أصحاب المصالح، فتُبِين لهم أن من المسائل التي تقتضي مشاركتهم ما يمكن تعديله مستقبلاً.

خلاصة القول أن إدارة الانتقال تستوجب في غالب الأحيان توازناً بين إشراك النخبة في الأمر والمشاركة واسعة النطاق، بين خلق زخم دافع في عملية انتقالية على ألا يؤدي إلى انهيارها وبين التريث قبل الانتقال إلى الانتخابات قبل إضفاء الشرعية على ما بعد المرحلة الانتقالية. يجب في الآن ذاته الإقرار بأن الهياكل المؤقتة تفقد شرعيتها كلما طالت الفترة الانتقالية دون انتخابات. إن الفائدة في تصوير الانتقال كجسر من ماضٍ ملؤه الاضطراب إلى مستقبل أكثر سلاماً تكمن في تذكير الأطراف المعنية بعدم تحميله توقعات لا طاقة له به فينهار. إلا أن هذا الجسر يجب بناؤه وإعادة بنائه كلما عبرته البلاد، لأن النزاعات وعلاقات القوة المنوطة به معقدة ومتغيرة.

المراجع وقراءات إضافية

المراجع

- Afghanistan, Government of the Islamic Republic of, Citizens' Charter National Priority Programme, 2016, <<https://www.refworld.org/pdfid/5b28f2ed4.pdf>>, accessed 18 August 2020
- Al-Ali, Z., 'International Assistance to Arab Spring Transitions', in J.-P. Filiu and S. Lacroix (eds), *Revisiting the Arab Uprisings: The Politics of a Revolutionary Moment* (New York: Oxford University Press, 2018), <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190876081.003.0009>>
- APA News, 'South Sudan foes agree extended pre-transition period', 7 November 2019, <<http://apanews.net/en/news/south-sudan-foes-agree-extended-pre-transition-period/>>, accessed 18 August 2020
- Autesserre, S., 'The trouble with Congo: how local disputes fuel regional conflict', *Foreign Affairs*, 87/3 (2008), pp. 94–110, <<https://www.jstor.org/stable/20032653>>
- Avis, W., *International Actors' Support on Inclusive Peace Processes*, K4D Helpdesk Report (Brighton: Institute of Development Studies, 2020), <<https://gsdrc.org/publications/international-actors-support-on-inclusive-peace-processes/>>, accessed 2 September 2020
- Barsoum, D., Kushbakov, I., Hollasch, L., Gambaryan, A. and Neuweiler, S., 'Breaking Deadlocks: Peace Process Support', in *Berghof Glossary on Conflict Transformation and Peacebuilding: 20 Essays on Theory and Practice*, 8 (Berlin: Berghof Foundation, 2019), <https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/Berghof_Glossary_2019_eng.pdf>, accessed 18 August 2020
- BBC World Service, 'Rwanda "gacaca" genocide courts finish work', 18 June 2012, <<https://www.bbc.com/news/world-africa-18490348>>, accessed 18 August 2020
- Bell, C., *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford: Oxford University Press, 2008), <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199226832.001.0001>>

- , *Accessing Political Power: Women and Political Power-Sharing in Peace Processes* (New York: UN Women, 2018), <<http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/12/Inclusive-peace-processes-Accessing-political-power-en.pdf>>, accessed 18 August 2020
- Bell, C. and Forster, R., *Women and the Renegotiation of Transitional Governance Arrangements*, PA-X Report, Spotlight Series (Edinburgh: Global Justice Academy, University of Edinburgh, 2019), <<https://www.politicalsettlements.org/publications-database/women-and-the-renegotiation-of-transitional-governance-arrangements>>, accessed 18 August 2020
- , ‘Constituting Transitions: “Predicting Unpredictability”’, in E. De Groof and M. Weibusch (eds), *International Law and Transitional Governance: Critical Perspectives* (Abingdon: Routledge, 2020), <<https://doi.org/10.4324/9780429057786-4>>
- Bell, C. and Zulueta-Fülscher, K., *Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process*, Policy Paper 13 (Stockholm: International IDEA, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sequencing-peace-agreements-and-constitutions-political-settlement-process>>, accessed 18 August 2020
- Bell, C., et al., PA-X Peace Agreements Database and Dataset V3: Codebook (Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh, 2020), <<https://www.peaceagreements.org/files/PA-X%20codebook%20Version3.pdf>>, accessed 18 August 2020
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. and Regan, A., *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Geneva: Interpeace, 2011), <<https://www.interpeace.org/resource/constitution-making-and-reform-options-for-the-process-2>>, accessed 18 August 2020
- Castillejo, C., *Dilemmas and Experiences of International Support for Inclusive Peacebuilding* (Oslo: Norwegian Centre for Conflict Resolution, 2017), <<https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Dilemmas-and-experiences-of-international-support-for-inclusive-peacebuilding>>, accessed 2 September 2020
- Cawthra, G., *The Role of SADC in Managing Political Crisis and Conflict: The Cases of Madagascar and Zimbabwe*, Peace and Security Series (Maputo: Friedrich-Erbert-Stiftung Mozambique, 2010), <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mosambik/07874.pdf>>, accessed 2 September 2020
- Connolly, L., *The Troubled Road to Peace: Reflections on the Complexities of Resolving the Political Impasse in Madagascar*, Policy & Practice Brief, The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 21 (2013), <<https://www.accord.org.za/publication/troubled-road-peace/>>, accessed 2 September 2020
- Cunningham, D. E., ‘Who should be at the table? Veto players and peace processes in civil war’, *Penn State Journal of Law and International Affairs*, 2/1 (2013), pp. 38–47, <<https://elibrary.law.psu.edu/jlia/vol2/iss1/6/>>, accessed 2 September 2020
- De Groof, E., *The Features of Transitional Governance Today*, PA-X Report (Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh, 2019), <<http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2019/09/Interim-Transitions-Report-DIGITAL.pdf>>, accessed 18 August 2020

- De Groof, E. and Wiebusch, M., 'Introduction', in E. De Groof and M. Weibusch (eds), *International Law and Transitional Governance: Critical Perspectives* (Abingdon: Routledge, 2020), <<https://doi.org/10.4324/9780429057786>>
- Dudouet, V. and Galvanek, J. B., *Financing Armed Groups during Ceasefires* (Oslo: Norwegian Centre for Conflict Resolution, 2018), <<https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Financing-armed-groups-during-ceasefires/>>, accessed 2 September 2020
- Frerks, G., *The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-Conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist* (Den Haag: Clingendael Institute, 2006), <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20061000_cru_frerks.pdf>, accessed 2 September 2020
- Ghitis, F., 'Can Sudan's transitional government persuade the skeptics?', *World Politics Review*, 20 February 2020, <<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28548/almost-a-year-after-bashir-sudan-tries-to-sway-the-skeptics>>, accessed 18 August 2020
- Gleditsch, K. S., 'Transnational dimensions of civil war', *Journal of Peace Research*, 44/3 (2007), pp. 293–309, <<https://doi.org/10.1177/0022343307076637>>
- A. Griffiths and C. Barnes (eds), 'Powers of Persuasion: Incentives and Sanctions in Peace Processes', *Accord*, 19 (2008), pp. 9–14, <<https://www.c-r.org/accord/incentives-sanctions-and-conditionalities/>>, accessed 2 September 2020
- Guttieri, K. and Piombo, J., *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?* (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2007)
- Hamilton, R., 'The enemies of Sudan's democracy are lurking everywhere', *Foreign Policy*, 6 December 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/12/06/sudan-democracy-enemies-everywhere-bashir/>>, accessed 18 August 2020
- Hauge, W., 'Madagascar between peace and conflict—Domestic capabilities for peaceful conflict management', *Conflict, Security & Development*, 11/5 (2011), pp. 509–31, <<https://doi.org/10.1080/14678802.2011.641768>>
- Herbert, S., *Sequencing Reforms in Fragile States*, Topic Guide (Birmingham: GSDRC, University of Birmingham, 2014), <<https://gsdrc.org/topic-guides/sequencing-reforms-in-fragile-states/>>, accessed 2 September 2020
- Hesse, B., 'Introduction: The Myth of "Somalia"', *Journal of Contemporary African Studies*, 28/3 (2010), pp. 247–59, <<https://doi.org/10.1080/02589001.2010.499232>>
- Hill, G., *Yemen Endures: Civil War, Saudi Adventurism, and the Future of Arabia* (Oxford: Oxford University Press, 2017)
- Hudson, C., 'Removing Sudan's terrorism designation: Proceeding with caution', Atlantic Council Africa Source, 16 March 2020, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/removing-sudans-terrorism-designation-proceeding-with-caution/>>, accessed 18 August 2020

- Lacatus, C. and Nash, K., 'Peace agreements and the institutionalisation of human rights: a multi-level analysis', *The International Journal of Human Rights*, 24/6 (2020), pp. 889–912, <<https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1690467>>
- A. Langer and G. K. Brown (eds), *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding* (Oxford: Oxford University Press, 2016), <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198757276.001.0001>>
- Loha, W., 'Citizen's Charter Afghanistan Project', The Movement for Community-Led Development, 12 February 2018, <<https://communityleddev.org/2018/02/12/citizens-charter-afghanistan-project-ccap/>>, accessed 18 August 2020
- Mahiga, A., 'The Practice of Peacemaking and Peacebuilding in Somalia', in T. Karbo and K. Virk (eds), *The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa* (Cham: Palgrave MacMillan and the Centre for Conflict Resolution, 2018, pp. 355–76), <https://doi.org/10.1007/978-3-319-62202-6_20>
- Mattes, M. and Savun, B., 'Fostering peace after civil war: commitment problems and agreement design', *International Studies Quarterly*, 53/3 (2009), pp. 737–59, <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00554.x>>
- Menkhaus, K., 'Governance without government in Somalia: Spoilers, state building, and the politics of coping', *International Security*, 31/3 (2006), pp. 74–106, <<https://doi.org/10.1162/isec.2007.31.3.74>>
- Multi-Partner Trust Fund Office, Official website, United Nations Development Programme, [n.d.], <<http://mptf.undp.org>>, accessed 18 August 2020
- Mustasilta, K., *Three Scenarios for Sudan: From Non-Violent Revolution to Democratic Reform?*, Brief 10, Conflict Series (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2019), <<https://doi.org/10.2815/658407>>
- Nepal Institute for Policy Studies, *Nepal's Peace Process: A Brief Overview*, Policy Paper Vol. 8, Issue 1 (Kathmandu: Nepal Institute for Policy Studies, 2013), <<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/Nepal-s-Peace-Process-A-Brief-Overview>>, accessed 18 August 2020
- OECD, *Improving International Support to Peace Processes: The Missing Piece, Conflict and Fragility* (Paris: OECD Publishing, 2012), <<https://doi.org/10.1787/9789264179844-en>>
- Paris, R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511790836>>
- Regan, A., 'Phases of the negotiation process', *Accord*, 12 (2002), pp. 32–35, <<http://www.c-r.org/accord/papua-new-guinea%E2%80%93bougainville>>, accessed 18 August 2020
- Salisbury, P., *A Multidimensional Approach to Restoring State Legitimacy in Yemen* (London/Oxford: Commission on State Fragility, Growth and Development, London School of Economics and Oxford University, 2018), <<https://www.theigc.org/publication/multidimensional-approach-restoring-state-legitimacy-yemen/>>, accessed 18 August 2020

- Salmon, J., *The Role of International Actors in Transition Management* (Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh, forthcoming), <<http://www.politicalsettlements.org>>, accessed 18 August 2020
- Seródio, D., 'Shaping Egypt's 2014 Constitution: Controversy and Negotiations', in C. Hulsman (ed.), *The 2014 Egyptian Constitution: Perspectives from Egypt* (Baden-Baden: Tectum Verlag, 2017), <<https://doi.org/10.5771/9783828869332-51>>
- Y. Shain and J. J. Linz (eds), *Between States: Interim Governments in Democratic Transitions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139174381>>
- Skaar, E., 'Truth commissions, trials-or nothing? Policy options in democratic transitions', *Third World Quarterly*, 20/6 (1999), pp. 1109–28, <<https://doi.org/10.1080/01436599913316>>
- , 'Interview—Elin Skaar on Sudan transitional justice: "No victorious army has ever been prosecuted"', Radio Dabanga, 19 January 2020, <<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/interview-elin-skaar-on-sudan-transitional-justice-no-victorious-army-has-ever-been-prosecuted>>, accessed 18 August 2020
- South, A., et al., *Between Ceasefires and Federalism: Exploring Interim Arrangements in the Myanmar Peace Process* (Yangon: Covenant Consult, 2019), <<https://covenant-consult.com/2018/11/between-ceasefires-and-federalism-exploring-interim-arrangements-in-the-myanmar-peace-process/>>, accessed 18 August 2020
- Steadman, S. J., 'Peace Processes and the Challenges of Violence', in J. Darby and R. MacGinty (eds), *Contemporary Peacemaking: Conflict, Peace Processes and Post-War Reconstruction*, 2nd edn (Houndsmills: Palgrave MacMillan, 2008), <<https://doi.org/10.1057/9780230584556>>
- Strasheim, J., 'Interim Governments: Short-Lived Institutions for Long-Lasting Peace', GIGA Focus, 9 (2014), <<https://www.giga-hamburg.de/en/publication/interim-governments-short-lived-institutions-for-long-lasting-peace>>, accessed 2 September 2020
- , 'Interim Governments and the Stability of Peace', Doctoral Thesis, University of Heidelberg (2016), <<https://doi.org/10.11588/heidok.00022484>>
- Suteu, S. and Tierney, S., 'Squaring the Circle? Bringing Deliberation and Participation Together in Processes of Constitution-Making', in R. Levy, H. Kong, G. Orr and J. King (eds), *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2018, pp. 282–94), <<https://doi.org/10.1017/9781108289474>>
- Svensson, I., 'Bargaining, bias and peace brokers: How rebels commit to peace', *Journal of Peace Research*, 44/2 (2007), pp. 177–94, <<https://doi.org/10.1177/0022343307075121>>
- United Nations Security Council, Resolution 2216 (2015), 14 April 2015, <[https://www.undocs.org/S/RES/2216%20\(2015\)](https://www.undocs.org/S/RES/2216%20(2015))>, accessed 17 August 2020

- USAID, *Supporting Peace Processes: A Toolkit for Development Intervention* (Washington, D.C.: USAID, 2009), <http://www.dmeformpeace.org/sites/default/files/USAID_Supporting%20Peace%20Processes.pdf>, accessed 18 August 2020
- Walter, B. F., *Committing to Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2002)
- Weiss, J. N., 'Trajectories toward peace: Mediator sequencing strategies in intractable communal conflicts', *Negotiation Journal*, 19/2 (2007), pp. 109–15, <<https://doi.org/10.1023/A:1023641716414>>
- Wise, L., Forster, R. and Bell, C., *Local Peace Processes: Opportunities and Challenges for Women's Engagement*, PA-X Report, Spotlight Series (Edinburgh: Global Justice Academy, University of Edinburgh, 2019), <<https://www.politicalsettlements.org/publications-database/local-peace-processes-opportunities-and-challenges-for-womens-engagement/>>, accessed 18 August 2020
- Zulueta-Fülscher, K. and Welikala, A., *Substate Constitutions in Fragile and Conflict-Affected Settings*, Policy Paper (Stockholm: International IDEA, 2017), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/substate-constitutions-fragile-and-conflict-affected-settings>>, accessed 18 August 2020

قراءات إضافية

- De Groof, E., *State Renaissance for Peace: Transitional Governance under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020)

اتفاقيات ودساتير السلام

All peace agreements referenced in this report are accessible on the PA-X Peace Agreement Database (<<https://www.peaceagreements.org>>) assembled by the Political Settlements .Research Programme at the University of Edinburgh

- Afghanistan, Peshawar Agreement, 24 April 1992, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/482>>
- Burundi, Constitution de transition du 28 octobre 2001, 28 October 2001, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1425>>
- Burundi, Constitution of 18 March 2005, 18 March 2005, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1421>>
- Congo, Democratic Republic of the, The Sun City Agreement, 2 April 2003, <<https://www.peaceagreements.org/view/404>>
- Gabon, Accord de Paris, 7 October 1994, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/8>>
- Libya, The Constitutional Declaration, 3 August 2011, <<https://www.peaceagreements.org/view/728>>

- Libya, The Libyan Political Agreement, 15 July 2015, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1370>>
- Madagascar, Charte de la Transition, 9 August 2009, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/836>>
- Myanmar, The Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) between The Government of the Republic of the Union of Myanmar and the Ethnic Armed Organizations (EAO), 15 October 2015, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/1436>>
- Nepal, Interim Constitution of Nepal, 15 January 2007, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1322>>
- Nepal, Constitution of Nepal 2015, 20 September 2015, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1361>>
- Papua New Guinea/Bougainville, Basic Agreement Concerning the Bougainville Reconciliation Government, 24 December 1998, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/370>>
- Philippines/Mindanao, Framework Agreement on the Bangsamoro, 15 October 2012, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/867>>
- Philippines/Mindanao, Annex on Transitional Arrangements and Modalities to the Framework Agreement on the Bangsamoro, 27 February 2013, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/872>>
- Sierra Leone, Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone (RUF/SL) (Lomé Agreement), 7 July 1999, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/478>>
- Somalia, Declaration of National Commitment (Arta Declaration), 5 May 2000, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1682>>
- Somalia, The Transitional Federal Charter of the Somali Republic, 29 January 2004, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/590>>
- South Sudan, Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (ARCSS), 17 August 2015, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1357>>
- South Sudan, Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS), 12 September 2018, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2112>>
- Sudan, Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Army/Sudan People's Liberation Movement (Naivasha Agreement), 9 January 2005, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/337>>

Sudan, Political Agreement on Establishing the Structures and Institutions of the Transitional Period between the Transitional Military Council and the Declaration of Freedom and Change Forces, 17 July 2019, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2243>>

Tajikistan, Protocol on Military Issues, 8 March 1997, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/514>>

Tajikistan, General Agreement on the Establishment of Peace and National Accord in Tajikistan, 27 June 1997, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/388>>

Tajikistan, Protocol on Political Issues, 28 May 1997, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/515>>

Yemen, Gulf Cooperation Council (GCC) Initiative, 23 November 2011, <<https://www.peaceagreements.org/view/1401>>

Yemen, National Dialogue Conference (NDC) Outcomes Document, 25 January 2014, <<https://www.peaceagreements.org/view/1400>>

الملحق أ. قائمة الدول ذات ترتيبات الحكم المؤقتة

تتضمن قاعدة بيانات اتفاقات السلام (PA-X Peace Agreement Database) وثائق خاصة باتفاقات السلام والحكومات الانتقالية المتفق عليها ما بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٩. تذكر القائمة التالية البلدان والسنوات التي شهدت إصدار وثائق تنص على تشكيل أو مراجعة هيئة تنفيذية انتقالية أو مؤقتة أو وقتية. يمكن أن تصدر دولة واحدة عدة وثائق تم التفاوض بشأنها في السنة. لا تتضمن القائمة العمليات الانتقالية المفروضة دولياً المقترنة بتدخل عسكري مثلما وقع في أفغانستان (٢٠٠١)، كمبوديا (١٩٩٣)، كرواتيا (١٩٩٢)، تيمور الشرقية (٢٠٠٦) وكوسوفو (٢٠٠٨).

| البلد | السنوات التي جرى فيها التفاوض على ترتيبات الحكم المؤقت |
|-----------------------------|--|
| أفغانستان | ١٩٩٢، ١٩٩٣ |
| الجزائر | ١٩٩٤ |
| البوسنة والهرسك | ١٩٩٣-١٩٩٤ |
| بوروندي | ١٩٩٤، ٢٠٠٠، ٢٠٠١، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤ |
| جمهورية أفريقيا الوسطى | ٢٠١٣ |
| جزر القمر | ١٩٩٩، ٢٠٠١، ٢٠١٠ |
| كوت ديفوار | ٢٠٠٣ |
| جمهورية الكونغو الديمقراطية | ٢٠٠٢، ٢٠٠٣ |
| إثيوبيا | ١٩٩١ |
| غابون | ١٩٩٤ |
| غينيا-بيساو | ١٩٩٨ |
| غينيا | ٢٠١٠ |
| هندوراس | ٢٠٠٩ |
| إسرائيل/فلسطين | ١٩٩٣ |
| كينيا | ٢٠٠٨ |
| لبنان | ٢٠٠٨ |

| البلد | السنوات التي جرى فيها التفاوض على ترتيبات الحكم المؤقت |
|------------------------------|--|
| ليبيريا | ١٩٩٠، ١٩٩١، ١٩٩٣، ١٩٩٤، ١٩٩٥، ٢٠٠٣ |
| ليبيا | ٢٠١١، ٢٠١٥ |
| مدغشقر | ٢٠٠٩، ٢٠١١ |
| مالي | ٢٠١٢، ٢٠١٥ |
| نيبال | ٢٠٠٦، ٢٠٠٧ |
| بابوا غينيا الجديدة/بوغانفيل | ١٩٩٤، ١٩٩٨ |
| الفلبين/مداناو | ٢٠١٢، ٢٠١٣ |
| رواندا | ١٩٩٢، ١٩٩٣ |
| سيراليون | ١٩٩٩ |
| الصومال | ١٩٩٧، ٢٠٠٠، ٢٠٠٤، ٢٠١٢ |
| جنوب أفريقيا | ١٩٩٣ |
| جنوب السودان | ٢٠١٤، ٢٠١٥، ٢٠١٨ |
| السودان | ٢٠٠٢، ٢٠٠٥، ٢٠١٩ |
| طاجيكستان | ١٩٩٧ |
| توغو | ٢٠٠٦ |
| أوكرانيا | ٢٠١٤ |
| اليمن | ٢٠١١، ٢٠١٤، ٢٠١٩ |
| زيمبابوي | ٢٠٠٨ |

المصدر: مجموعات بيانات إضافية حول الحكم الانتقالي والحكومة المؤقتة باستخدام معايير مختلفة قليلاً لميزة الإدماج في دي غروف (٢٠١٩) وستراشهايم (٢٠١٦). <<https://www.peaceagreements.org>> .The PA-X Peace Agreement Database

الملحق ب. جدول الأعمال

| اليوم الأول: ٩ كانون أول/ديسمبر ٢٠١٩ | |
|--------------------------------------|---|
| الوقت | الجلسة |
| ٠٩٣٠-١٠٠٠ | التسجيل |
| ١٠٠٠-١٠٣٠ | الجلسة الأولى: كلمة ترحيبية والتعريف بالمشاركين |
| | كريستين بيل، أستاذة القانون الدستوري؛ مديرة أكاديمية العدل الدولية، جامعة إدنبره أسانغا ويليكالا، مديرة مركز إدنبره للقانون الدستوري لويز هانكوك، مستشارة الحوكمة بالوحدة المشتركة حول السودان بين قسم التنمية الدولية ومكتب شؤون الخارجية والكمونولث (FCO-DFID) سوميت بيساريا، رئيس برنامج بناء الدستور بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات |
| ١٠٣٠-١١٤٥ | الجلسة الثانية: جلسة تمهيدية |
| | مدير الجلسة: جايزن غلاك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نيكولاس هايسوم، الأمم المتحدة: رسم الملامح الكبرى- ماهي الأسئلة والقضايا والدوافع الرئيسية؟ كاتيا باباجياني، مركز الحوار الإنساني: منظور الوساطة خلال الصراعات سوميت بيساريا، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: منظور إعداد الدساتير |
| ١١٤٥-١٢٣٠ | الجلسة الثالثة: نظرة فاحصة على ترتيبات الحكم المؤقت - الدوافع والطبيعة والشكل والتركيب |
| | مدير الجلسة: كيما زولويتا-فولشر، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات كريستين بيل، جامعة إدنبره: ما هي الظروف التي تفضي إلى نشأة ترتيبات الحكم المؤقت وما هي الآثار المترتبة عن تلك الظروف؟ توم غينسبورغ، معهد شيكاغو للقانون: ما هي أنظمة الحكم التي نراها في ترتيبات الحكم المؤقت؟ كيف يقع اختيار تلك الأنظمة؟ وما هي تداعيات كل نظام على الاستقرار والشمولية؟ شيريل ساوندرز، معهد ملبورن للقانون: كيف تؤثر ترتيبات الحكم المؤقت في بنية الدولة على صعيد الحكم المحلي ما دون مستوى الدولة؟ ومع تزايد التعويل على النظام الفيدرالي ركيزة من ركائز التسوية السياسية، ما هي أهم المشاكل والصعوبات التي تواجهها ترتيبات الحكم المؤقت في علاقتها بالتفاوض حول تبني النظام الفيدرالي؟ ديفيد لانز، المؤسسة السويسرية للسلام: تخطي المصاعب المتعلقة بتقاسم السلطة: كيف تقوم ترتيبات الحكم المؤقت مقام منتدى للتفاوض حول القضايا المتعلقة بالصراع وباحتمال وضع نظام دستوري جديد؟ ما هو الدور الذي (ينبغي أن) تضطلع به الأطراف الخارجية (لاسيما الوسطاء المحليون والدوليون) في تذليل العقبات التي تحول دون تحقيق التقدم؟ |
| ١٢٣٠-١٤٤٥ | إستراحة |
| ١٤٤٥-١٦٣٠ | الجلسة الرابعة: الرؤية الشاملة: الاقتصاد السياسي، وعمليات الإصلاح الموازية ودور الجهات الفاعلة الدولية |

| | |
|---|---------------|
| <p>نيكولاس هايسم، الأمم المتحدة: كيف يؤثر الاقتصاد السياسي في إعداد ترتيبات الحكم المؤقت وتركيباتها؟ كيف يزعم اقتصاد الحرب استقرار ترتيبات الحكم المؤقت وأهدافها؟</p> <p>جاغو سالمون، معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام: التمويلات والمساعدات الدولية - ما هي أهم الصعوبات التي تعيق منح التمويلات والمساعدات الدولية للترتيبات المؤقتة؟ ما هو مكان الالتزامات المسبقة بعدم الملاحقة القضائية؟</p> <p>بول سيلز، العدالة الانتقالية وترتيبات الحكم المؤقت: كيف تؤثر الالتزامات بالعدالة الانتقالية على ترتيبات الحكم المؤقت؟ ما هي آليات العدالة الانتقالية التي يمكن وضعها خلال فترة الحكم المؤقت؟ ما هو مكان الالتزامات المسبقة بعدم المقاضاة؟</p> | |
| اليوم الثاني: ١٠ كانون أول/ديسمبر | |
| | الوقت |
| <p style="text-align: center;">الجلسة الخامسة: جنوب السودان الجزء الأول - فهم ترتيبات الحكم المؤقت في الاتفاق المعاد إنعاشه حول فض الصراع في جنوب السودان</p> <p>نقاش بين مشاركين من جنوب السودان وشركاء دوليين رفيعي المستوى المحاور: لويس هانكوك</p> <p>أويات ناغانال بيبيرينو، الحركة الشعبية لتحرير السودان في المعارضة: ١. كيف وقع التفاوض بشأن الاتفاق المعاد إنعاشه حول فض الصراع في جنوب السودان وما هي أهم سماته في علاقة بالحكم الانتقالي المحلي على المستوى الوطني؟ ٢. ما هي المعالم الرئيسية الأخرى المندرجة في الاتفاق؟</p> <p>معالي الوزير رتشارد مولا، وزير الشؤون الفيدرالية والحكومة الانتقالية في جنوب السودان: ١. ما هي دوافع الالتزام بالنهج الفيدرالي في الاتفاق؟ ٢. ما هو عدد الدول والحدود المثيرة للقلق؟ ٣. ما هي الصعوبات الراهنة الأخرى التي تعيق تنفيذ الاتفاق؟</p> | -٩٣٠ ١١٠٠ |
| | إستراحة |
| | -١١٥ ١٢٣٠ |
| الجلسة السادسة: جنوب السودان الجزء الثاني | |
| <p>نقاش موجه بين مشاركين من جنوب السودان وشركاء رفيعي المستوى</p> <p>لورنا ميريكاي، برنامج المشاركة والمراقبة والملاحظة الديمقراطية في جنوب السودان جاكلين ناسيوا، مجموعة 'سي أس أف' الرائدة للإصلاح الدستوري والتشريعي غي بينيت، مدير بعثة الأمم المتحدة في السودان المكلفة بقسم الشؤون السياسية ستيفن أولا، كبير المستشارين المكلف بالشؤون الدستورية والقانونية في اللجنة المشتركة للرقابة والتقييم مدير الجلسة: سوميت بيساريا</p> <p>الأسئلة الموجهة للنقاش: ١. ما هي حالة الاقتصاد في جنوب السودان وكيف يؤثر ذلك في أهداف الحكم الانتقالي والاستقرار؟ ٢. ما هي المداخل المتوفرة وكيف يتم تخصيصها؟ كيف ستعوض مداخل اقتصاد الحرب؟ ما هو الدور الذي اضطلع به أهم الوسطاء الدوليين؟ ٣. ما هي الصعوبات والقضايا الخلافية الرئيسية في مسار صياغة الدستور؟</p> | -١٢٢٠ ١٢٣٠ |
| | إستراحة |
| | -١٢٣٠ ١٥٠٠ |
| الجلسة السابعة: السودان | |
| <p>نقاش موجه بين مشاركين من السودان:</p> <p>الأستاذ منزول عسل، مدير معهد أبحاث السلام بجامعة الخرطوم سامي عبد الحليم سعيد، خبير في الإصلاح القانوني عبد الجليل المكي، المستشار السامي في الحكومة لدى المجلس البريطاني مدير الجلسة: كريستين بيل، جامعة إدنبره</p> <p>الأسئلة الموجهة للنقاش: ١. نظرة عامة على الميثاق الدستوري - محتوياته الرئيسية مقابل ترتيبات الحكم المؤقت، وكيف تم التفاوض عليه. ٢. تشكيل الحكومة الانتقالية وتنفيذها حتى الآن: ما هي التحديات الرئيسية والنجاحات حتى الآن؟ ٣. التأثير الدولي: ما هو تأثير الفاعلين الدوليين، بما في ذلك الوساطة الخارجية والتمويل الدولي؟</p> | |

| | |
|--|---------------|
| ٤. ما هي الخطوات المزمعة لعملية وضع الدستور؟ ما هي التحديات التي تتوقعها؟ ٥. كيف يتم التعامل مع قضية العدالة الانتقالية؟ ما هي التحديات التي تتوقعها؟ | |
| إستراحة | -١٥٠٠ ١٥١٥ |
| الجلسة الثامنة : الملاحظات النهائية والاختتام | -١٥١٥ ١٦٠٠ |
| كريستين بيل شيريل ساووندرز | |

حول المؤلف

روبرت فورستر هو زميل دكتوراه في معهد كريستين ميكلسن في برغن بالنرويج، وعضو في برنامج الأبحاث حول التسويات السياسية في جامعة إدينبره. كان باحثاً مشاركاً في برنامج الأبحاث حول التسويات السياسية من ٢٠١٥ إلى ٢٠١٩، حيث كان مساهماً أساسياً في قاعدة بيانات اتفاقيات السلام PA-X، وباحثاً في مشروع هيئة الأمم المتحدة للمرأة الموسوم بـ 'تعزيز القيادة النسائية من أجل السلام المستدام في السياقات الهشة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا'. ينجز روبرت حالياً أطروحة دكتوراه في جامعة بيرغن حول تجارب النزوح الحضري في طرابلس (لبنان) وردود الفعل إزاءه من عام ١٩٥٥ حتى يومنا هذا في إطار مشروع ممول من مجلس البحوث النرويجي بعنوان 'النزوح الحضري والتنمية وسياسات المأجحين في الشرق الأوسط'. وهو حاصل على ماجستير في العلاقات الدولية واللغة العربية من جامعة إدينبره. تركز أبحاث فورستر على الحوكمة وحل النزاعات والهجرة القسرية في الشرق الأوسط، ولاسيما لبنان واليمن. نشرت أعماله في المجلات الدورية *Middle East Journal*, *Middle East Policy* و *Peace Building and Development*.

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، عمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. ونتبنى 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>>