



ملف الموضوعات ٧  
العملية الانتقالية



EZKS  
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien  
European Center for Kurdish Studies



Project: Power Sharing for a United Syria  
Emser Straße 26  
Berlin 12051  
Germany

mail@kurdologie.de  
+49 30 67 96 85 27

برلين | ٢٠١٧



## العملية الانتقالية

عندما يدور الحديث عن العملية الانتقالية عادة ما يُقصد بذلك الانتقال من نمط نظام حكم غير ديمقراطي . على وجه الخصوص النظام الاستبدادي والشمولي . إلى نمط نظام ديمقراطي، ويتم بذلك طرح عمليات التحول على الصعيد السياسي حصراً (بالرغم من أن الإصلاحات الاقتصادية تترافق غالباً مع عملية انتقال سياسي). إذا كانت العملية الانتقالية مرتبطة بنزاعات عنيفة، فلا بد من أن تواكب وتدعم عملية التحول السياسية والقانونية تدابير بناء الثقة، التي تشمل على سبيل المثال تبادل الأسرى ولجان تقصي الحقائق والمصالحة وكذلك العمل على خطط العودة وإعادة الأعمار.

تحظى مجموعتان من المواضيع بأهمية فائقة فيما يخص مسار العمليات الانتقالية: الإصلاحات الدستورية (أو صياغة دستور جديد) وتنظيم الانتخابات. بالإضافة إلى ذلك يعد إجراء التعداد السكاني أمراً أساسياً في إدارة السياسات الإنمائية الخاصة بالمرحلة الانتقالية.

### ١. الإصلاحات الدستورية والانتخابات: كيف "تصنع" العملية الانتقالية؟

عندما تبدأ العمليات الانتقالية الديمقراطية تتصدر الإصلاحات الدستورية الجذرية وإجراء الانتخابات الحرة والعادلة جدول أعمال الأطراف الفاعلة المعنية. هذا الأمر يطرح تساؤلين أساسيين: ما هو التوقيت الأمثل لإجراء التعديلات الدستورية والانتخابات؟ من ينسق العملية الإصلاحية؟

عندما يتم في دول المرحلة الانتقالية تخويل النخب الموجودة والنواب المقربين منها. على أساس الشروط الإطارية القائمة بصياغة تعديلات دستورية أو مشروع دستور جديد، هناك احتمال كبير بأن تُظهر النتيجة الآليات التي أبقت على النظام السابق في السلطة. لكن عندما تقام الانتخابات الحرة للجمعية التأسيسية للدستور في بادئ الأمر، يكون هناك خطر بأن تنتقل البنية المؤسساتية الاستبدادية القائمة إلى مجموعة جديدة من الأطراف الفاعلة. وفقاً لهذه الاعتبارات تبدو الفترات الانتقالية الأطول أكثر جدوى، حيث تترافق فيها التغيرات الدستورية الواسعة مع عملية مشاركة تشمل شرائح واسعة من الشعب والفئات المجتمعية. غير أن النجاح عند اتباع هذا النهج يكون متعلقاً بمدى الشرعية والثقة التي تتمتع بها الحكومة الانتقالية المعنية وتركيبه الجمعية التأسيسية للدستور.

بغض النظر عما إذا كانت الانتخابات ستجري أولاً أم العمل على إعداد إصلاحات دستورية من قبل النخب الموجودة، هناك أهمية محورية لمراعاة سلسلة من المبادئ الجذرية، التي تضفي الصفة الشرعية على العملية والنتيجة النهائية:

١. الشمولية: يجب أن تعكس الجمعية التأسيسية للدستور التنوع الكامل لفئات الشعب في الدولة وأن تشرك هذه الفئات في العملية. هذا يشمل على وجه الخصوص الأحزاب السياسية، الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، المؤسسات النسائية والشبابية والأقليات الدينية والعرقية واللغوية وكذلك التمثيل المتكافئ لكل المناطق (الأقاليم/ الولايات). يجب في نهاية العملية أن تشعر الأطراف الفاعلة جميعها بأن موافقها ومصالحها قد لقيت اهتماماً.

٢. المشاركة: تتيح عملية إصلاح الدستور المبنية على المشاركة لكافة المواطنين الفرص نفسها للمساهمة في العملية. يتطلب هذا الغرض إجراء مشاورات رسمية، تُناقش خلالها الأطراف الفاعلة المنخرطة بعملية الإصلاح التطورات والمشاكل مع المواطنين وتنقل آرائهم إلى الجمعية التأسيسية للدستور. تستغرق عملية كهذه وقتاً أطول بكثير من مشروع يقتصر على النخب فقط، وليس من غير المألوف أن يستغرق هذا الأمر عامين تقريباً.

٣. الشفافية: يعد إطلاع الرأي العام في أي وقت من الأوقات على تطورات العملية والسماح لوسائل الإعلام بالتغطية الإعلامية المستقلة والناقدة أمراً لا غنى عنه في عملية إصلاح تتسم بالشفافية.



٤. **التوافقية:** يجب أن ينصب التركيز داخل الجمعية التأسيسية للدستور على إجراء نقاشات موجهة نحو تحقيق توافق في الآراء وليس على التوصل بالأغلبية لقرارات متصلبة وغير مرنة. عندما تسفر العملية في نتائجها النهائية عن فائزين وخاسرين، سوف يؤثر ذلك سلباً على استقرار البلد على المدى القصير والبعيد.

٥. **السيطرة الوطنية:** يجب أن تكون عملية إصلاح الدستور موضوعة من قبل الأطراف الوطنية الفاعلة وهي من يقودها ويؤثر عليها وليس المصالح الدولية ومنظمات المساعدات الانمائية أو الخبراء الأجانب. هذا لا يعني استبعاد الخبرات والتجارب الدولية عن العملية بالكامل، وإنما الأفضل أن يتوجه الدعم الدولي لمساعدة الأطراف الوطنية الفاعلة في اتخاذ القرارات المستنيرة بدون التأثير عليها مباشرة.

ليس باستطاعة العملية الدستورية المتأثرة بهذه المبادئ أن تخلق المؤسسات، التي تتوافق مع احتياجات وأماني المواطنين فحسب، وإنما لديها القدرة على تنشيط الحوار الوطني حول الرؤية السياسية والاجتماعية المستقبلية للدولة. يشكل هذا أهمية كبيرة لدول ما بعد النزاع. يمكن التعبير عن رؤية مستقبلية كهذه على سبيل المثال من خلال صياغة مبادئ دستورية أساسية أو مقدمة دستورية تلخص جوهر هوية الدولة وتحمل طابعاً رمزياً عميقاً. يمكن عرض سمات الدولة وقيمها الجوهرية غير القابلة للتغير في الديباجة التي تتقدم الدستور وكذلك في المبادئ الدستورية المدونة، على سبيل المثال الطبيعة الديمقراطية والجمهورية و/أو الفيدرالية وكذلك الاعتراف بالتنوع اللغوي والعرفي والديني.

## ٢. الانتخابات كحدث مفصلي في كل عملية انتقالية: أهمية لجان الانتخاب المستقلة

تعد الانتخابات حدثاً مفصلياً بالنسبة لدول المرحلة الانتقالية. هذا يسري على انتخاب الجمعية التأسيسية للدستور وكذلك على عمليات الانتخابات والتصويت التي تجري بعد الإصلاحات الدستورية (على سبيل المثال الاستفتاءات). فقط من خلال الانتخابات العادلة والحرّة يمكن تكوين أساس من الثقة ضروري لعملية التحول الديمقراطي الناجحة والمستدامة. تلعب في هذا السياق اللجنة الانتخابية الحيادية، المسؤولة عن تحضير الانتخابات والإشراف عليها وتنفيذها دوراً أساسياً.

تعد هذه الجوانب ضرورية لضمان هذه الاستقلالية:

- **صلاحية اللجان الانتخابية:** يجب ضمان تمتع اللجان الانتخابية بالصلاحية الحصرية والكاملة للإشراف على العملية الانتخابية. يجب أن تكون اللجنة الانتخابية قادرة بصورة مستقلة على القيام بالخطوات الضرورية لتنفيذ مهامها. هذا يتضمن أيضاً عدم اعتماد اللجان الانتخابية على مؤسسات أخرى، عندما يتعلق الأمر بتعريف مجال المهام الخاصة بها. كذلك يجب ألا تعتمد اللجنة الانتخابية في تنفيذ ولايتها على الأطراف السياسية الفاعلة. يجب أن يكون الموظفون العاملون في كل مستوى مسؤولين أمام اللجنة الانتخابية فقط.
- **الاستقلالية المالية:** يجب أن تكون اللجان الانتخابية قادرة على التصرف بميزانيتها باستقلالية. لا يجب أن يعتمد إنفاق الأموال اللازمة لتنفيذ المهام على أطراف فاعلة أخرى. ينبغي أن تخضع اللجنة الانتخابية لمعايير النزاهة المالية التي تخضع لها المؤسسات العامة الأخرى. يمكن تجنب التلاعب السياسي من خلال وضع خطة مالية طويلة الأمد.
- **تشكيل اللجنة الانتخابية:** يجب أن يهدف تشكيل اللجنة إلى إيجاد لجنة مؤهلة وشاملة للجميع بقدر الإمكان. هذا يعني من جهة أن يتمتع أعضاء اللجنة بالقدرة الفنية والخبرات اللازمة، ومن جهة أخرى يجب أن يتبع تشكيل اللجنة معايير تهدف لتمثيل شرائح واسعة من الشعب وبالتالي بناء الثقة في حيادية اللجنة. هذا يشمل على سبيل المثال التمثيل المتوازن للنساء والفئات العرقية والدينية. يضاف إلى ذلك أن بعض دول المرحلة الانتقالية تقوم بإشراك ممثلين عن كل الأحزاب السياسية في اللجنة الانتخابية لتجنب من البداية اتهامات التحيز.

• **مدة الولاية وبناء القدرات بصورة مستدامة:** يجب أن تكون هناك مدة ولاية ثابتة للمستوى القيادي في اللجنة الانتخابية لجعل التأثير السياسي عليه صعباً، فبهذه الطريقة تصبح إقالة أعضاء اللجنة الانتخابية لأسباب سياسية أكثر صعوبة. فيما يخص التعيين في مناصب المستوى القيادي في اللجنة الانتخابية وضمن البقاء فيها، تُطبق في العديد من البلدان ذات الآليات المعتمدة في سياق تعيين القضاة رفيعي المستوى (على سبيل المثال قضاة المحكمة الدستورية). يجب في الوقت ذاته إيلاء الاهتمام لبناء القدرات المؤسساتية. هذا يعني إبقاء الموظفين دون المستوى القيادي مرتبطين لمدة طويلة باللجنة الانتخابية وبهذه الطريقة يتم بناء ذاكرة مؤسساتية على مدى عدة انتخابات. إلى جانب منح موظفي اللجنة رواتب ملائمة يجب أن تُصاحب بناء القدرات ببرامج تدريبية دورية (قد يكون هذا على سبيل المثال منطلقاً للحصول على الدعم الدولي).

○ **تدابير بناء الثقة:** إن الثقة في استقلالية اللجان الانتخابية وطريقة عملها ضرورية لكي تمارس اللجان ولايتها بصورة فعالة، حيث يلعب طرفان فاعلان دوراً مهماً هنا:

○ **الرأي العام والناخبون:** إن الحوار المستمر والتشاور بين اللجنة الانتخابية والرأي العام قادر على بناء الثقة في عمل اللجنة وبالتالي في العملية الانتخابية بأكملها. يشمل هذا على سبيل المثال برامج نشر الثقافة السياسية لدى المواطنين و/ أو عملية تحديث سجلات الناخبين التي تشمل الجميع. عند اتخاذ تدابير كهذه على وجه الخصوص في سياقات المرحلة الانتقالية، يكون إشراك عدة أطراف فعالة في العملية أمراً مجدداً. على سبيل المثال يعد التعاون مع منظمات المجتمع المدني و/ أو وسائل الإعلام أمراً مجدداً من أجل تعزيز الثقافة السياسية لدى المواطنين وتحقيق الشفافية.

○ **الأطراف السياسية الفاعلة:** لا يعني إنشاء لجنة انتخابية مستقلة سياسياً أن تعزل اللجنة نفسها عن الأطراف السياسية الفاعلة. بل أن تبادل المعلومات المستمر والشفاف بين الأحزاب السياسية واللجنة الانتخابية ضرورياً من أجل معالجة الشكاوى المحتملة قبل حدوثها. كما سبق ذكره أعلاه تقوم بعض دول المرحلة الانتقالية بإشراك ممثلين عن جميع الأحزاب السياسية في اللجنة الانتخابية، لكي تضمن بأن يكون لدى جميع الأحزاب الفرص نفسها للتأثير على العملية الانتخابية. ومن المهم بالطبع عدم استبعاد أو تفضيل أي حزب في هذا الصدد.

• **تعزيز الشفافية والنزاهة:** يجب أن يكون جدول أعمال اللجنة الانتخابية، الذي تتحدد فيه طريقة العمل والقواعد الإجرائية للشكاوى، متاحاً للرأي العام. تتطلب قرارات لجنة الانتخابات الحساسة والمثيرة للجدل تقديم تصريحات للرأي العام وتفسيرات، حيث ينبغي إنشاء المنابر الملائمة لهذا الغرض (مثل وسائل التواصل الاجتماعية، المؤتمرات الصحفية... الخ).

لا يضمن الالتزام بهذه النصائح وتطبيقها إجراء انتخابات حرة وعادلة في دول المرحلة الانتقالية. تحظى إرادة الأطراف السياسية الفاعلة في الالتزام بالقواعد المحددة من قبل اللجنة الانتخابية بأهمية محورية في هذا السياق. غير أن قبول هذه القواعد متعلق إلى حد كبير بما إذا كانت جميع الأطراف الفاعلة تعتبر اللجنة الانتخابية مؤسسة مستقلة وحيادية.

### ٣. إجراء التعداد السكاني: أداة تخطيط أساسية ومصدر محتمل للنزاعات

يعد إجراء تعداد سكاني ناجح خطوة مفصلية أخرى ومكوناً أساسياً فيما يخص إدارة العملية الانتقالية بصورة مستدامة. وكثيراً ما يكون. بصورة خاصة في الدول ذات الخلفية التناعية. عدد السكان والتركيب السكاني غير واضحين. وفي أغلب الأحيان تكون بنوك المعلومات والفهارس في دول ما بعد النزاعات قد تدمرت أو لم تعد صالحة بسبب حركات الهجرة والنزوح. لكن من أجل إعادة بناء ناجحة في دول ما بعد النزاعات والمرحلة الانتقالية لا يمكن الاستغناء عن تزويد أصحاب القرار السياسي بمعلومات صحيحة وموثوق بها عن تعداد السكان والتوزيع السكاني والتركيب السكاني. تتوقف القرارات السياسية الأساسية. مثل بناء المدارس والمشافي والقرارات الخاصة بألويات التنمية الإقليمية ومشروع البنى التحتية وتخصيص الموارد المالية لمناطق معينة. على المعلومات الخاصة بالتوزيع السكاني. لذا يحظى إجراء التعداد السكاني بأهمية بالغة لتخطيط السياسات بصورة فعالة ومستدامة. لكن بسبب التداعيات واسعة النطاق المترتبة على نتائج التعداد السكاني تكون عملية التعداد في أغلب الأحيان مسيسة جداً وتنطوي على إمكانية كبيرة لنشوء النزاعات.



وخاصة في الدول التي كانت متأثرة بالنزاعات القائمة على أساس عرقي يمكن إلى حد كبير أن تؤدي نتائج التعداد السكاني إلى نشوء صراعات. وكأحدث مثال على ذلك يبين التعداد السكاني الذي أجري بدعم دولي في ميانمار في عام ٢٠١٤ هذه الإشكالية. في بداية الأمر اعتبر العديد من منظمات حماية حقوق الإنسان أن هذا التعداد إشكالي، لأنه يحرم بعض الأقليات العرقية حق التعريف عن نفسها كأقليات معترف بها. هكذا كان على سبيل المثال على أفراد الأقلية الروهنجية المسلمة أن تعرف عن نفسها كأقلية بنغالية. هذا الأمر جعلهم في وضع المهاجرين غير الشرعيين، مع أن أغلب الروهنجيين يعيشون منذ قرون ضمن أراضي دولة ميانمار الحالية. علاوة على ذلك توضح التأثير السياسي الخطير للتعداد السكاني في ميانمار من خلال عدم الإعلان عن نتائج التعداد السكاني التي تحتوي على معلومات حول التركيبة السكانية الدينية والعرقية في البلاد إلا بعد عامين أو ثلاثة أعوام من إجراء التعداد السكاني، وذلك بحجة عدم تهديد استقرار البلاد.

لذلك لا يعتبر إجراء التعداد السكاني ضرورة بيروقراطية فنية خالصة فحسب وإنما يمس غالباً مسائل جوهرية في دول المرحلة الانتقالية لها صلة وثيقة بمواضيع حساسة مثل الهوية وبناء الأمة *nation-building*. من أجل تفادي تلاعب سياسي بنتائج التعداد السكاني، يجب أن تسري على المؤسسات التي تقوم بإجراء التعداد قوانين مشابهة لتلك التي تسري على اللجنة الانتخابية (أنظر أعلاه).

#### ٤. الملاحظات الختامية

إن المبادئ الخاصة بالجمعية التأسيسية للدستور واللجان الانتخابية التي تم عرضها في هذه الورقة هي مجرد نقاط انطلاق فحسب. حيث أن كل عملية انتقالية تكون فريدة من نوعها وتتباين السياقات فيها بشكل ملحوظ. بينما يبدو في بعض الحالات أنه لا يوجد بديل للانتخابات السريعة لإضفاء الشرعية على حكومة جديدة، يمكن أن تؤدي الانتخابات في سياقات أخرى لنشوب خلافات سياسية تضعف قدرة الأطراف الفاعلة المختلفة على التوصل إلى تسوية. لذلك ينبغي في أية عملية انتقالية إتباع نهجاً وسطاً بين تأمين أعلى شرعية ممكنة من خلال انتخابات حرة والحفاظ على الاستقرار. تشكل هذه المعضلة في سياقات ما بعد النزاع تحدياً خاصاً، لأن العنف يؤدي حتماً إلى فقدان الثقة في النهاية ويتحول النزاع على السلطة السياسية إلى لعبة محصلتها صفر.

كما هو مفروض في كل عملية انتقالية، تجري في دول ما بعد النزاعات الإجابة على السؤال عن العدالة الانتقالية *transitional justice* كيف وإلى أي مدى ينبغي ملاحقة الجرائم المرتكبة في الماضي ومعاقبة المسؤولين عنها؟ بغض النظر عن الأسئلة التي تمت مناقشتها في هذه الورقة، يمكن أن يعتمد نجاح العملية الانتقالية على المديين القصير والبعيد على الإجابة على هذا السؤال.

- النهاية -

