



بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية



ورقة سياسة

أيار/مايو ٢٠١١





تشير عبارة بناء الدستور الى عمليات التفاوض بشأن وضع الدساتير وصياغتها وتنفيذها، و يجري عادة تشكيل أطر العديد من الدساتير في أعقاب الصراع. وفي كثير من الحالات أدى التدخل المتزايد للمجتمع الدولي في حل الصراعات المدنية الداخلية والصراعات بين الدول، الى قيام الجهات الخارجية بتوسيع أدوار بناء السلام كي يشمل بناء الدستور مع بروز جهات جديدة أخرى تسعى إلى التأثير في وضع الدستور. ويعمل التدخل الخارجي في عملية بناء الدستور، تمييزاً له عن سبل حل الصراع، على توليد تحديات وضغوطاً فريدة من نوعها على العملية السيادية لوضع الدستور. وتعمل ورقة البحث هذه على إطلاق حوار متواصل بين العاملين في هذا المجال كما تهدف الى طرح وجهة نظر بشأن السياسة التي تدعو إلى تقديم دعم خارجي محدود أو دعم يضيف قيمة إضافية على عملية بناء الدستور.

لمحة حول

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

إن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (إنترناشونال آيديا) هي منظمة حكومية دولية تعمل على دعم الديمقراطية المستدامة في شتى أنحاء العالم. وتتمثل رسالة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في دعم التحول الديمقراطي المستدام من خلال توفير المعرفة المقارنة، وتقديم المساعدة في عملية الإصلاح الديمقراطي، والتأثير في السياسة والسياسات العامة.

ما هي مهام المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تتولى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات عملها من خلال ثلاث مجالات عمل ترتبط بالانتخابات، وبناء الدستور، والأحزاب السياسية، والتمكين السياسي للمرأة، والتقييم الذاتي للديمقراطية، والديمقراطية والتنمية. وتعمل المؤسسة ضمن هذه المجالات على:

- توفير المعرفة والخبرات المقارنة المستمدة من التجارب العملية في عمليات البناء الديمقراطي ضمن سياقات وظروف مختلفة حول العالم؛
- مساعدة الجهات السياسية الفاعلة في إصلاح العمليات والمؤسسات الديمقراطية، والمشاركة في العمليات السياسية كلما دُعينا لذلك؛
- التأثير في السياسات العامة لعمليات البناء الديمقراطي عبر توفير مصادر المعرفة المقارنة وتقديم المساعدة للجهات السياسية الفاعلة.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تمارس المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أنشطتها في جميع أنحاء العالم، ويقع مقرها في مدينة ستوكهولم بالسويد ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية.



مصادر ومطبوعات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول عمليات وضع الدساتير

بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية
Constitution building after conflict: External support to a sovereign process

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١١

لا تمثل منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أية مصالح قومية أو سياسية محددة. كما لا تعبر الآراء الواردة في هذا المنشور بالضرورة عن آراء المؤسسة أو مجلس إدارتها أو الأعضاء في هيئتها العامة.

وينبغي تقديم الطلبات للحصول على إذن لنسخ أو ترجمة كل أو أي جزء من هذا المنشور إلى العنوان التالي:

International IDEA
SE-103 34
Stockholm, Sweden

ان المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تشجع توزيع ونشر أعمالها وسوف تستجيب على الفور لطلبات الحصول على إذن لاستنساخ أو ترجمة منشوراتها.

إن هذا المنشور جزء من سلسلة أوراق سياسة حول عمليات بناء الدساتير. ويستند المنشور إلى عرض قدمه السيد أندرو لادلي خلال ندوة الطاولة المستديرة حول موضوع الشراكات الدولية لبناء الدستور التي أقيمت في ستوكهولم في الفترة بين الثامن والتاسع من أيلول/سبتمبر عام ٢٠١٠. ولا تهدف هذه الورقة إلى تقديم نظرة شاملة وتحليل كامل لموضوع معقد جدا، لكنها تقدم أساسا وأفكارا جديدة لغرض إثارة النقاش في ندوة الطاولة المستديرة وإجراء المزيد من البحث والحوار.

كما يجري إصدار هذا المنشور كجزء من برنامج حول عمليات بناء الدساتير الذي تنفذه المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

تصميم النسخة العربية: توربو ديزاين، رام الله
طباعة: بولز غرافيكس، السويد

الرقم الدولي المعياري للكتاب: ٧-٢٣-٨٦٥٦٥-٩١-٩٧٨



المحتويات

٦	التوصيات الرئيسية
٧	ملخص تنفيذي
٨	بناء الدستور
٨	إرتباط أحدث عملية بناء للدستور بنشوب صراع عنيف وحل ذلك الصراع
٩	إزدياد المشاركة الدولية في بناء الدساتير بعد تطورها في أعقاب حل الصراعات
١٠	تصاعد أهمية وضع الدساتير بالتوازي مع مدى ومستوى الحاجة إلى تحول الصراع
١٠	إحتياج "المشكلات الجديدة" إلى "بناء دساتير جديدة"
١٠	الإقرار بأن بناء الدستور هي عملية متنوعة ومتعددة الجوانب
١١	كيفية ضمان استدامة نتائج عمليات بناء الدستور
١٢	من هي الأطراف الداخلية والأطراف الخارجية؟
١٢	هل ينبغي وجود أي مشاركة لأطراف خارجية؟
١٣	ما الذي يجب أن يُطلق ويحد من المشاركة الخارجية في عمليات بناء الدستور؟
١٤	التمييز بين العملية والمضمون
١٥	ما الذي يضبط المشاركة الخارجية؟
١٦	من المستفيد من مشاركة الأطراف الخارجية؟
١٨	الإستنتاجات
١٩	مراجع ومطالعات إضافية
٢٢	قائمة المختصرات
٢٣	شكر وتقدير

التوصيات الرئيسية

١ يحتاج صانعو السياسات إلى إيلاء المزيد من الاهتمام الى جودة عمليات بناء الدستور ضمن السياق الأوسع للتحويلات ذات العلاقة.

٢ ومع أنه لا يوجد "برنامج عمل" واحد، فإن التجارب في هذا الميدان قد أسفرت عن عدد من المبادئ والعمليات المهمة لتعزيز احتمالات استفادة عملية وضع الدستور من "الدروس الصحيحة" المستقاة من تاريخ البلد.

٣ ينبغي تمييز المساعدة الخارجية لعمليات بناء الدستور وفقاً لطبيعتها السياسية. وعلى وجه التحديد، هنالك حاجة لابتعاد صانعي السياسة عن لغة "نقاط الدخول" وفهم "نقاط الدعوة". وعلى الرغم من كون مبدأ "الملكية الوطنية" مبدأً أساسياً، إلا أنه يتطلب توجيهات بغية تنفيذه من الناحية العملية.

٤ الأطراف الخارجية المشاركة في عملية بناء الدستور هي مجموعة متنوعة يمكنها أن تولي اهتماماً أكبر إلى "العناصر المجهولة للعملية" - فما يزال هناك العديد من الثغرات في المجال الناشئ لدعم عمليات بناء الدستور من ناحية ما قد يصلح وما قد لا يصلح.

٥ يمكن أن يساهم التدفق الديناميكي للأفكار بين الأطراف المحلية والخارجية في إضفاء الطابع المؤسسي على عملية بناء الدستور كـ مجال خاص بمعالم أوضح وروابط محددة وتأثيرات مضاعفة لبناء السلام، وبناء المؤسسات، وحماية حقوق الإنسان وأمنه، والمساءلة الديمقراطية المتزايدة، والتنمية البشرية.

ملخص تنفيذي

١. تعمل الدساتير أكثر بكثير من مجرد تشكيل الحكومات وتنظيم علاقاتها مع المواطنين . بالنسبة إلى كثير من الدول ، فقد أصبحت الدساتير أدوات لإدارة الأزمات .
٢. تتوقف فوائد الدساتير المصممة خصيصاً للدول المتأثرة بالصراع والتي تعاني من انقسامات عميقة على قدرتها على المصالحة بين الجماعات ، ومعالجة المظالم الغير مقبولة ، ومنع المزيد من الاستقطاب وتدهور الصراع .
٣. تعتبر جودة العملية المستخدمة هامة للتصميم الناجح لمثل هذه الدساتير . ومن المهم ترك اختيار العملية إلى واضعي الدستور المحليين الذين يتمتعون بقدر من السيادة ضمن السياق المحلي . لذا هنالك حاجة زائدة إلى الأخذ بعين الاعتبار مشاركة الأطراف الخارجية في هذه العمليات ، والتي ازداد الضغط والتشديد عليها في العقود الأخيرة .
٤. لقد لاقى التصميم الدستوري الملائم لمتطلبات إدارة الصراع نجاحاً إلى حد ما وتجلى ذلك في تدني مستويات الصراع عبر العالم . وفي نفس الوقت ، فإن ثمة عوامل أخرى مثل عدم التكافؤ الإقتصادي تعتبر محددات ذات أهمية متزايدة ضمن المتطلبات الجديدة لبناء الدستور .

**إن المطالب بتقرير المصير
والإستياء من الأنظمة
الاستبدادية، هي من
بين العوامل المعروفة
التي قد تعمل على توليد
موجات جديدة من العمليات
الدستورية.**

إلى ماذا تهدف هذه الورقة؟

٥. تهدف ورقة البحث هذه إلى المساهمة في النقاش المتواصل حول بناء الدستور بطريقتين ، الأولى عبر توسيع رقعة النقاش لدى أبعد من قصر ذلك على جماعات الخبراء من أجل تضمين رؤى وتصورات الممارسين العاملين بهذا الميدان ، مع التسليم بأن بناء الدستور هو موضوع رئيسي بالنسبة إلى دول الجنوب . ثانياً، تهدف الورقة على وجه الخصوص إلى تزويد الأطراف الخارجية الراغبة في تقديم مساعدة فاعلة للمساهمة في بناء الدستور بفهم أفضل لفروقاتها السياسية واحتياجاتها العملية .

لمن هذه الورقة موجهة؟

٦. إن ورقة السياسة هذه موجهة لواضعي الدستور ومسانديهم ، وكذلك إلى صانعي السياسات والمستشارين في دوائر المساعدة الدولية .

بناء الدستور

لقد ازدهرت عملية بناء الدساتير بشكل غير مسبوق عقب نهاية الحرب الباردة في العام ١٩٨٩. ففي أمريكا الجنوبية جاءت عملية بناء الدستور التي قامت بها البرازيل عام ١٩٨٨، متبوعة بسرعة في كل من كولومبيا (عام ١٩٩١) والأرجنتين (عام ١٩٩٤) وبيرو (عام ١٩٩٣) وتشيلي (عام ١٩٨٩) وأعقبها إدخال تعديلات على الدستور خلال فترة التسعينيات ثم الأكوادور (عام ٢٠٠٨) وبوليفيا (عام ٢٠٠٩). وفي أفريقيا، مرت ٢٣ دولة من مجموع ٥٢ دولة بصراعات داخلية مع حلول العام ١٩٩٤. وفي جميع المناطق كان بناء الدستور عادة ما يتبع إحلال السلام. وفي أوروبا الشرقية، نشأت دول جديدة كما أصاب الدول القائمة أصلاً تغيير كبير وصدرت دساتير جديدة في جميع الحالات. وفي آسيا، عملت على بناء دساتير لنفسها كل من دول أندونيسيا (بفترة الأعوام ١٩٩٩-٢٠٠٢) وباكستان (عام ٢٠١٠) ونيبال (منذ عام ٢٠٠٦ وحتى الآن) وأفغانستان (عام ٢٠٠٤) ومنغوليا (عام ١٩٩٢) وتايلند (في الأعوام ١٩٩١، ١٩٩٧، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧) وميانمار (عام ٢٠٠٨)، وكذلك فعلت فيجي (عام ١٩٩٧) وجزر سليمان (عام ٢٠٠٩). كما جرت عمليات بناء الدستور هذه ضمن تحولات أوسع، ديمقراطية أحياناً وغالباً ما كانت في أوضاع ما بعد الصراع.

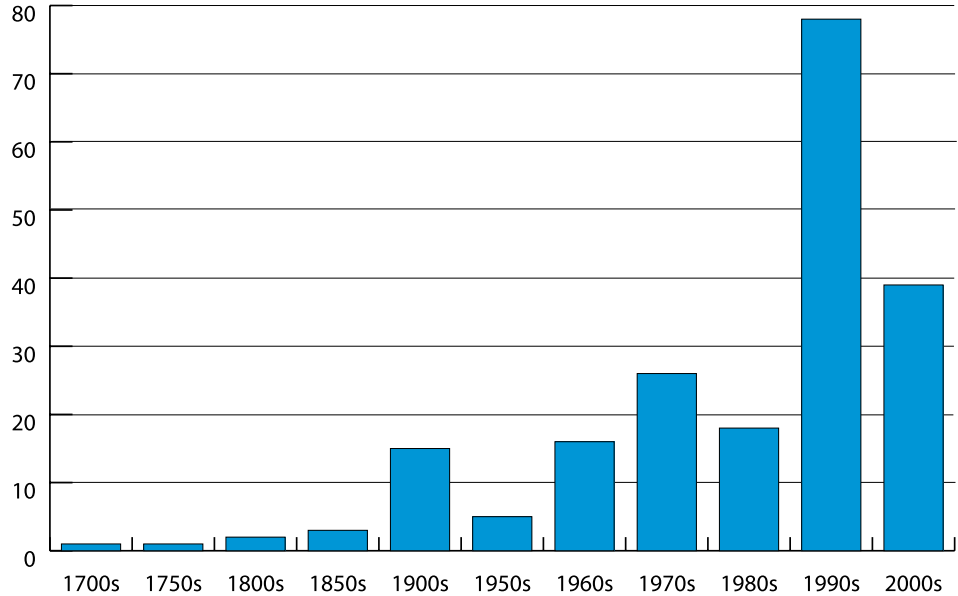
ويمكن اعتبار الصومال جزءاً من هذا "الازدهار" لكنها ما تزال مستمرة في بناء دستورها. وهنا يجري اختبار عملية بناء الدستور كوسيلة للوصول إلى رؤية مشتركة لقيام الدولة. وهكذا فقد ثبت حتى الآن أن التباينات بين القوى المحلية هي أوسع بكثير مما يمكن سده بعملية بناء الدستور. وثمة درس واحد من الصومال يمكن أن نتعلمه وهو أن التوافق هو عصب أية عملية لبناء الدستور، خصوصاً إذا لم تكن هناك ضغوطات محلية أو دولية كافية لإبقاء جميع الأطراف على طاولة المفاوضات ومن ثم تنفيذ النتائج. وتعكس العمليات الحالية في دارفور بالسودان مسائل مشابهة. وفي نظرية الصراع، يقدم هذا صدئاً لأطروحة "النضوج" التي تحدد النقطة التي يكون عندها جميع الأطراف جاهزين حقاً للتفكير بحل وسط.

إرتباط أحدث عملية بناء للدستور بنشوب صراع عنيف وحل ذلك الصراع

غالباً ما ظهرت عمليات بناء دساتير جديدة عقب الصراع، وهو ما أدى إلى الارتفاع الحاد في عدد عمليات بناء الدستور بعد الاستقلال عن الاستعمار وخلال فترة عدم الاستقرار التي تلت نهاية الحرب الباردة. ولا يسمح نطاق هذه الورقة الحديث بإسهاب عن هذا التوجه، غير أنه يمكن رؤية مدى اتساع هذا الازدهار في الشكل ١ الذي يبين الدساتير الجديدة التي نشأت في التاريخ الحديث.

لقد وضع مركز الأمن البشري جدولاً بالحروب الداخلية الاستعمارية والعالمية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥). وتظهر البحوث التي أجراها المركز تصاعداً في عدد الحروب الاستعمارية وحلولها السياسية، وعدداً صغيراً من الصراعات الداخلية - غالباً ما تكون لفترة قصيرة ما عدا العراق وأفغانستان ذات الأهمية الاستثنائية وتصاعداً خطيراً في الصراعات الداخلية بعد إنتهاء الحرب الباردة والتي تبعها إنخفاض ملحوظ في جميع أشكال الصراعات المسلحة الداخلية والعالمية.

إن التوافق هو عصب أي عملية لبناء الدستور، خصوصاً إذا لم تكن هناك ضغوطاً محلية أو دولية كافية لإبقاء جميع الأطراف على طاولة المفاوضات ومن ثم تنفيذ نتائج المفاوضات.

الشكل ١: صدور الدساتير الوطنية^١

إزدياد المشاركة الدولية في وضع الدساتير بعد تطورها في أعقاب حل

الصراعات

لعبت الامم المتحدة دوراً في التوصل إلى عمليات السلام في العديد من الدول المذكورة أعلاه - وأحياناً، كما في ناميبيا، عبر فترة عقود. وقد شهدت أجزاء يوغسلافيا السابقة والتي اختبرت أعنف أنواع الصراع، وخصوصاً البوسنة وكوسوفو، مشاركات دولية معقدة في الشؤون الإنسانية وفي الحرب نفسها وفي صنع السلام وبناء الدستور. وقد أخذ دستور البوسنة لما بعد الحرب شكله بموجب اتفاقات دايتون، وهي اتفاقات جرت بلورتها عبر هيمنة الولايات المتحدة. وقد توخى الدستور مشاركة كل من الأمم المتحدة، ومنظمة معاهدة حلف شمال الأطلسي (NATO)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، والاتحاد الأوروبي (EU). وعلى النقيض من ذلك، فإن بناء الدستور في أجزاء يوغسلافيا التي مرت بصراعات أقل حدة مثل سلوفينيا قد تأثر بالاتحاد الأوروبي أكثر من تأثره بأية عملية سلام دولية. وقد أجرت العديد من الدول مثل تركيا مراجعات جوهرية لدساتيرها متأثرة إلى حد ما بزخم تحولاتها الديمقراطية، وسعيها منها للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي (EU) وتلبية متطلبات العضوية في الإتحاد المذكور

^١ الدساتير الحالية مأخوذة من أكبر قاعدة بيانات بحث عن الدساتير في جامعة ريتشموند بولاية فرجينيا، في الولايات المتحدة الأمريكية. ويتم عادة تدوين "أحدث" أو "آخر" نصوص الدساتير، بدلا من إدراج التعديلات العديدة التي يتم إدخالها على الدساتير القائمة. وعلى الرغم من أن إجراء المزيد من البحوث من شأنه تحسين نوعية البيانات، فإن الصورة واضحة بما فيه الكفاية للأغراض المتعلقة بهذه الورقة. وهناك مشكلات لا مفر منها بشأن تحديد الموعد الدقيق لبناء الدستور في كل بلد. وفي تنزانيا، على سبيل المثال، هناك حالة واضحة نسبياً حيث أن إدخال التعديلات في عام ١٩٩٢ على دستور عام ١٩٨٤ هناك قد عمل على خلق حالة من التعددية الحزبية وبالتالي وضع "النظام الدستوري الجديد".

تصاعد أهمية وضع الدساتير بالتوازي مع مدى ومستوى الحاجة إلى تحول

الصراع

قد يعزز انتشار الدساتير الجديدة وتشكيل الحكومة بالتوافق من تراجع التوجه نحو الصراع العنيف . وعلى أية حال ، فإن الاستمرار بالصراعات وعمليات السلام المتمخضة عنها يعني أن هناك احتمالاً لمزيد من عمليات بناء الدساتير في المستقبل ، وربما على سبيل المثال في زيمبابوي وفيجي ومدغشقر وقيرغيزستان والصومال وجنوب السودان والفلبين وقبرص . كما إن المواضيع الدستورية الناتجة عن المطالبة بتقرير المصير موثقة بشكل جيد أيضاً ، ومنها على سبيل المثال ، الأكراد في أجزاء من تركيا والعراق وبعض القبائل المسلمة في أجزاء من مندانوا في جنوب الفلبين .

وإذا استمر هذا التوجه واستمر الصراع المسلح في إظهار انخفاض شديد ، فإن موقع بناء الدساتير على الأجندة العالمية سوف يتغير . وقد ينخفض مستوى المشاركة السياسية لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على سبيل المثال في عمليات بناء الدساتير .

أحتياج "المشكلات الجديدة" إلى "بناء دساتير جديدة"

بعد عام ١٩٩٠ ، كانت القوة الرئيسية وراء بناء الدساتير ، وبالتحديد إضفاء الطابع الدولي عليها ، تكمن في البعد المعني بالصراع والحاجة التي تلت ذلك للدبلوماسية الدولية ودورها . وكانت عمليات بناء الدساتير في تلك الحقبة مصممة مع أهداف تحول الصراع وإحلال السلام كغايات أساسية . وقد خدمت أغراض تلك الحقبة .

وعلى أية حال ، كانت موجات الاحتجاج التي اجتاحت أجزاء من شمال أفريقيا والشرق الأوسط في بداية العام ٢٠١١ والتنازلات التي قدمتها الأنظمة الدكتاتورية هي أمثلة على نوع الانتقال السياسي "المجهول" والذي قد يولد عمليات جديدة لبناء الدساتير . إن المشكلات الناجمة عن الفقر وعدم المساواة والمطالبة بتقرير المصير ، هي من بين العوامل المعروفة التي يمكن ان تولد موجات جديدة من العمليات الدستورية . لقد تغير وقع الخطى في هذا المجال على أية حال ، واي تركيز متجدد يجب ان ترافقه جهود لإجراء عمل دستوري جديد أو إصلاحي .

الإقرار بأن بناء الدستور هي عملية متنوعة ومتعددة الجوانب

لا يوجد تعريف مشترك وعام لبناء الدستور أو إجماع واسع على ما يجب أن يتضمنه . وهناك هدف واحد للوصول إلى مفهوم مقبول ومحدد بشكل أوضح لحقل بناء الدستور وهو توجيه النقاش أكثر نحو تقديم الدعم الدولي الفاعل لعمليات بناء الدستور .

يتضمن مصطلح بناء الدستور : (أ) إستحداث هيكليات جديدة إضافة إلى إعادة تطوير الهياكل الموجودة أصلاً كجزء من عملية مستمرة . (ب) تطوير وإضافة قيمة طويلة الأمد للحكم والنظام

يحدث بناء الدستور عادة في

ظروف شديدة التحديات .

ان التعريف المشترك بشكل

واسع لبناء الدستور يساعد

الممارسين في العمل مع

الأطراف الوطنية لتنسيق

وتوحيد جهودهم .

السياسي . ج) تقليل التفرد - يمكن أن يساهم العديد من الأطراف في جوانب "البناء" كالمفاوضين ، والمصممين ، والمشرعين ، والشعب ، والناشطين ، والمختصين ، والموظفين العموميين ، والمستشارين الدوليين ، إضافة إلى آخرين . وهذا يعني أيضاً أخذ المنظور الطويل الأمد ومتابعة الغاية أو التصميم الكلي لـ "العقد الاجتماعي" للحكومة بشكل عام بدلاً من التغييرات العَرَضية للتعامل مع مشكلات خاصة جداً . وفي المقابل ، فإنه غالباً ما تستخدم لغة "وضع الدستور" مع التشديد المقصود على صياغة وإصدار النص الدستوري .

**ينبغي أن تتضمن نهاية
عملية بناء الدستور ، فترة
لانتخابات عامة واحدة على
الأقل وحكومة مستجدة
التشكيل بعد سريان الدستور
الجديد**

وغالباً ما يكون بناء الدستور عنصراً واحداً ضمن عملية تغيير أكبر تؤثر على الدستور . إن الميل نحو تحديد وتفضيل "لحظة وضع الدستور" يُقصد بها اقتراح عملية ذات حدود سهلة . وعلى أية حال ، فإن من المستحيل في معظم الحالات استثناء التاريخ والاتفاقيات التي قادت إلى قرار وضع أو إعادة وضع الدستور . وينطوي بناء الدستور على خطوات وأحداث متتالية ليس بالضرورة ان تسير متوالية بصورة خطية . وقد تعتمد ماهية الأطراف المشاركة في وقت معين على التتابع والمرحلة التي يتم الوصول إليها في بناء الدستور .

كيفية ضمان استدامة نتائج عمليات بناء الدستور

عند النظر في ما يمكن إعتبره جزءاً من بناء الدستور ، ثمة حاجة لتجنب تعيين "نقاط خروج" سهلة ، أو نقاط يتم عندها سحب الدعم ، بدعوى بساطة القياس . وتستفيد كل عملية من حدود معينة ليس أقلها انها تسمح لصانعي القرار المحليين ومواطنيهم والداعمين الخارجيين أن يقيسوا تغيير وتصميم استراتيجية خروج مناسبة . إن التركيز على "لحظة وضع الدستور" التي تقودها وتدفعها رغبة الأطراف الخارجية / المانحين لقياس وأستعراض النتائج ، يمكن أن يتساوى مع إصدار النص الدستوري مع النهاية الناجحة للعملية . وتصبح هذه اللحظة بمثابة وثيقة الاعتراف الدولي الواسع للافتراض المتجدد "للسيادة" بتفويض ديمقراطي . ومن الناحية العملية على أية حال ، فإن أي افتراض في ان الاستفتاء الذي يعقب سن الدستور يشير الى تحول الصراع إلى سباق سياسي ضمن قواعد ، يسئ فهم طبيعة وصعوبات التحولات ويضفي طابعاً خيالياً وغير عملي على الدساتير والانتخابات كذلك . إن عدم توفر تعريف واسع يساهم في خلق نظرة معيبة لمكانة الدساتير في التحولات الديمقراطية وما بعد الصراع .

وينبغي أن تعمل جميع الحدود المعينة لبناء الدستور على إستبعاد احتمال وضع نقطة نهاية مصطنعة . وحتى القبول بأن أي حدود ستكون في بعض الاحيان مصطنعة ومشكوك فيها ، ينبغي أن يشمل مصطلح "بناء الدستور" التاريخ والعمليات المباشرة التي ادت إلى التحضير لها ومناقشتها ونشرها وخلقها وسنها وتنفيذها ، ومن ثم "تفعيل" أداة جديدة تتعامل جوهرياً مع وظائف السلطة الحكومية . لذا يجب ان تتضمن نقطة الخروج لعمليات بناء الدستور فترة لانتخابات عامة واحدة على الأقل وحكومة مستجدة التشكيل بعد سريان الدستور الجديد .

من هي الأطراف الداخلية والأطراف الخارجية؟

إن بناء الدستور كما جرى تعريفه أعلاه مجال ينطوي على مشاركة أطراف متعددة، والفئات الرئيسية لهذه الأطراف هي "الأطراف الداخلية" (الأطراف الوطنية غالباً) و"الأطراف الخارجية" (المستشارين ومقدمي المساعدة الخارجيين). كما إن اختيار عملية بناء الدستور يجب تركها قدر المستطاع إلى الأطراف المحلية. وبالنسبة للأطراف الخارجية، فإن اشتراك الأطراف المحلية يعتبر أمراً حيوياً لتطوير أية استراتيجية. وهنا يشمل مصطلح "الخارجية" عدداً واسعاً من الأطراف الفاعلة بما فيها دول بمفردها، ومجموعات دول، ومنظمات إقليمية، ووكالات مساعدة، ومؤسسات دولية، ومنظمات غير حكومية، وشركات تجارية والمستشارين العاملين إما بشكل مباشر أو من خلال أي من الأطراف الدولية. وتعتمد المشاركة الخارجية على قدرة الأطراف الخارجية لإدخال تأثيرهم وعلى انفتاح الأطراف المحلية لقبول ذلك التأثير. ولا يمكن أن تنجح الأطراف الخارجية في أهداف دعمهم ما لم ينجحوا بالدرجة الأولى في الإتصال مع صناع القرار ومن ثم بناء النفوذ وإحداث التأثير. ويُفهم من عبارة التأثير والنفوذ في هذا السياق القدرة على العمل سوية مع الأطراف المحلية لتحديد ووضع وتحقيق المحصلات ذات الصلة بدعم أو مساعدة معينة بشأن عملية بناء الدستور.

ان الخيارات بشأن عملية بناء الدستور، يجب تركها بقدر المستطاع إلى الأطراف الوطنية.

هل ينبغي وجود أي مشاركة لأطراف خارجية؟

على الرغم من أهمية مفاهيم مثل الملكية المحلية، والسيادة، والدستور "كسيرة ذاتية وطنية"، فقد كان بناء الدستور مرتبطاً على الدوام ببعض عناصر المشاركة الدولية. وتتضمن السير الذاتية لمعظم الدساتير الصادرة بعد عام ١٩٩٠ قصصاً للعمليات الدولية التي كانت سبباً في صدورها إضافة إلى نضالات شعوبها. وعلى سبيل المثال، يتضمن دستور كمبوديا للعام ١٩٩٣ قصصاً محلية ودولية. فقد صدر ذلك الدستور عن جمعية تأسيسية منتخبة بمساهمة مصادر دولية عديدة من ضمنها الإسهامات الفاعلة للمحامين الفرنسيين. وقد جرى إصدار ذلك الدستور على خطى اتفاقيات باريس للعام ١٩٩١ والقرار ٧٤٥ الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وتقرير مكتب الأمين العام للأمم المتحدة (S/٢٣٦١٣)، والتي حددت الشروط والعمليات الخاصة بما فيها السلطة الإنتقالية لإجراء الإنتخابات والتمويل الدولي للقوات الدولية والشرطة والموظفين المدنيين والمصروفات الأخرى المتعلقة بكل ما له صلة ببناء الدستور.

وبالمثل، فقد جرى تشكيل دستور ناميبيا للعام ١٩٩٠ من خلال قرابة أربعة عقود تزامنت فيها عمليات الأمم المتحدة، والدبلوماسية الدولية، وحرب إقليمية، ونضال الثوار والحرب الباردة. ومن وجهة نظر القانون، فقد تم وضع هذا الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة من خلال إنتخابات أشرفت عليها الأمم المتحدة. وخلال اجتماعها الأول، قررت الجمعية بالاجماع اعتماد استخدام المبادئ الدستورية للعام ١٩٨٢ والتي تضمنها التقرير الذي قدمه الأمين العام للأمم المتحدة إلى مجلس الأمن وتمت الموافقة عليه بالقرار ٤٣٥ الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بصفتها كإطار عمل للدستور. وقد تولدت هذه المبادئ الدستورية من خلال المفاوضات التي جرت بين مجموعة الاتصال الغربية ودول "المواجهة"، والإتحاد السوفيتي آنذاك وأطراف النقاش المفاوضين الناميبين.

وتبقى الأدوار التي تمارستها الأطراف الخارجية والتحديات المفروضة على مثل هذه الأطراف غير واضحة المعالم. وبالنسبة لبعض الجهات مثل وكالة التنمية الدولية السويدية (Sida)، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ودائرة التنمية الدولية البريطانية (DFID)، ارتبط العمل في شؤون الحكم بشكل واضح بالمساعدة على التنمية. وكان الهدف في بعض الحالات يتمثل في دعم عملية بناء الدستور لغرض المساعدة في عملية السلام.

ما الذي يجب أن يطلق ويحدد من المشاركة الخارجية في عمليات بناء

الدستور؟

تعتمد الإجابة لكلا السؤالين على السياق السياسي. وتصبح عمليات الإتصال والتواصل والتأثير أيسر وأسهل إذا كان للمشاركة الخارجية هدف واضح وجمهور أساسي مستهدف. ومن الضروري مراجعة الإنجازات الإخفاقات للدعم الخارجي بشكل مستمر بهدف الوصول إلى أفضل الممارسات. ويكمن التحدي هناك في حث الأطراف المحلية على المشاركة في تلك المراجعات لإبداء آرائهم حول المساعدة الخارجية من وجهة نظرهم. وثمة إطار عمل واحد محتمل لعكس تلك الآراء ويتمثل ذلك في إجراء الحوار بصورة مواجهة.

وعند مقارنة ذلك مع الدعم المقدم للعمليات الانتخابية كالمراقبة الدولية والبعثات الاستشارية والتقييمية، يبرز هناك سؤال فيما إذا كانت القضايا حساسة جداً "وقومية" للغاية للإبقاء على مكتب متخصص. ويشير أحد المراقبين إلى الانتقادات الرئيسية الموجهة إلى الأطراف الخارجية الساعية إلى دعم عمليات شؤون الحكم المحلي بقوله كالتالي:

تميل الجهات المانحة في الوقت الحاضر إلى تولي دور "تعليمهم" (بمعنى السياسيين والشعب في ما يسمى بالدول ذات الأوضاع الهشة) كيفية عمل ما هو أفضل لـ "مؤسساتنا" (بمعنى مؤسسات الدول المانحة الغربية المتطورة). و"نحن" نميل إلى فرض "مفهومنا" عن "الدولة الجيدة" "عليهم". ويدور الحديث عن الملكية كثيراً، ولكن ذلك يظل في أغلب الأوقات مجرد حديث عابر. وفي الواقع، يفترض بالسكان المحليين ان "يمتلكوا" ما تخبرهم به الأطراف الخارجية، وتعني الملكية المحلية بوضوح "تملكهم" "لأفكارنا". ومما يتصل بقوة بهذا الموقف التفهم الوظيفي لـ "الدولة" كمجموعة من المؤسسات التي يمكن ان يتم تسليمها تماماً مثل السلع عبر استخدام مبادئ معينة للتصميم المؤسسي وتقنيات الهندسة الاجتماعية. وتبعاً لذلك، تركز الأطراف الخارجية على المواضيع التي يبدو أنها تطرح نفسها للتنفيذ السهل نسبياً، من خلال تطبيق ما يسمى بالإجراءات التكنوقراطية الموجهة نحو بناء قدرات الدولة، وخصوصاً تلك المتصلة بمسائل القانون والعدالة والأمن... ويتجاهل هذا النهج (أو يخفي) واقعا يتمثل في أن بناء الدولة ليس مجرد ممارسة فنية تقتصر على تعزيز قدرات وفاعلية مؤسسات الدولة، بل هي مسعى سياسي مثير للجدل بصورة كبيرة ومن المحتمل ان يتعلق ذلك بصراعات سياسية خطيرة في الوقت الذي يتعرض فيه توزيع السلطة الى التهديد (بويج Boege وآخرون، عام ٢٠٠٨، ص ١٥).

والأكثر من ذلك، هناك خط دقيق يفصل بين مساعدة الأطراف الوطنية بشكل كاف وبين السماح لهم باتخاذ قراراتهم الخاصة. وفي سياق دراسة نموذج أفغانستان، يتسائل مراقب آخر:

حقق المجتمع الدولي التوازن الصحيح بين عدم ترك أكثر من "بصمات خفيفة الأثر" للسماح للأفغان تولي مسؤولية عملية وضع الدستور، وفي نفس الوقت من دون الفشل في تقديم المساعدة الكافية للبلد والذي بكل بساطة لم يحصل على نفس الموارد والقدرات مثل الدول المانحة الدولية. وقد إحتاجت أفغانستان إلى المساعدة لوضع آلية الاختيار التي قد تساعدها في وضع نظام الدولة الذي تختاره دون ترهيب. وعلى المجتمع الدولي في نفس الوقت أن يحترم دائماً "الملكية" الأفغانية. وثمة خط دقيق يفصل بين هذين المبدئين... وعند طرح السؤال فيما إذا كان مدى مشاركة المجتمع الدولي مناسباً، اجاب مستشار دولي بارز لأفغانستان أنه كان على المجتمع الدولي أن يدفع بقوة أكبر نحو المبادئ العملية وبقوة أقل نحو جوهر الدستور، مشيراً إلى أن "الأمر الضروري [كان] أقل مما [قاله] الدستور في نهاية المطاف (وضمن حدود بالطبع) مما [كانت] عليه النتائج كتوافق مقبول وتسوية تم التوصل إليها في الطريق الصحيح". وكان من المترتب على المجتمع الدولي بذل المزيد لتوفير المشاركة الشعبية المجدية، وضمان عملية صياغة ذات جدوى ومصداقية، بدلاً من أن تكون محاطة بالسرية (شنايدر Schneider عام ٢٠٠٥ : ص ٢٠٦).

التمييز بين العملية والمضمون

يمكن التمييز بين التأثير في العملية الدستورية وبين التأثير في مضمون الدستور. ويشير المضمون إلى الأحكام في الدستور، بينما تشير العملية إلى الخطوات في دورة بناء الدستور، والتي تغطي مباشرة العملية والتفاوض والصياغة والسن والتنفيذ. والعملية التي يجري إعداد الدستور فيها قد تلقي بظلالها على المحتوى. وتثور تساؤلات حول مدى الدعم الخارجي أو الضغط الذي يمارس خلال إعداد المضمون ومدى الملكية المحلية لأي استعارة دستورية. إن المبدأ الصريح لعمل الأمم المتحدة في بناء الدستور يتمثل في دعم الامتثال للمعايير الدولية حول حقوق الإنسان، التي لها تأثيرات على كل من العملية والمضمون. وبصورة عامة، فإنه يتم وضع الأطراف المحلية القادرة على التأثير على السياق المحلي في موقع يمكنها فيه اتخاذ القرار بشأن القضايا المتعلقة بالعملية. وعلى أية حال، فإن بعضاً من عناصر عملية بناء الدستور يمكن استعارتها أيضاً. وقد يكون أحد أهداف العملية المدفوعة من الخارج إعادة أو تطوير الملكية المحلية (كما في تيمور الشرقية عام ٢٠٠٢).

يجب ان يكون هناك نقاش اكثر حول "نقاط الدخول"، والتي يمكن تمييزها بشكل افضل بصفتها "نقاط دعوة". ان وجود وطبيعة نقاط الدعوة هي التي تحدد شكل الدور الكلي للأطراف الخارجية.

ويمكن أن يخفي الخطاب حول عملية ذات ملكية محلية وأصيلة أي تدخل لا يمكن احتمالها، بما في ذلك من خلال عروض الخبراء وتقديم التحليلات المقارنة. وهناك احتمال في العملية الدستورية لظهور الشد والتوتر بين السياسات الخارجية للأطراف الأجنبية وأهداف الأطراف المحلية. ففي انتخابات عام ٢٠٠٩ في أفغانستان، على سبيل المثال، تطلبت النزاهة الانتخابية عدداً واضحاً من الاستجابات، ولكن أولويات السياسة الخارجية للدول الرئيسية توقعته غيرها. وهناك ديناميكيات مشابهة تنطبق على عمليات بناء الدستور، وتبرز مثل هذه القضايا من الملاحظة البسيطة التي تفيد في أن عمليات السلام الدولية والعمليات الدستورية هي خليط معقد من الأنظمة القانونية والإملاءات السياسية.

وتقدم الحالات أعلاه أمثلة حول ضرورة إجراء المزيد من النقاش حول "نقاط الدخول"، والتي

تشير عبارة "المحتوى" أو "المضمون" إلى الأحكام والنصوص الواردة في متن الدستور بينما تشير عبارة "العملية" إلى الخطوات المتبعة في دورة بناء الدستور، وتشمل هذه مباشرة العملية والتفاوض والصياغة والسن والتنفيذ.

يمكن تمييزها بشكل أفضل بصفتها "نقاط دعوة". وتحدد طبيعة نقاط الدعوة شكل الدور الكلي للأطراف الخارجية. ومن غير الشائع ان تدعوا الدول جهات خارجية إلى عملياتها الدستورية، لكن المواقف تختلف. إن إطار العمل القانوني والاتصالات الشخصية التي لها سجل حافل او سمعة دولية وثقة وتوقيت جيد وارضية عمل واضحة، تمتلك ببساطة المصادر المطلوبة، ويمكن ان تكون جميعها هامة للغاية في الجمع بين "الدعوة والدخول". إن عمليات السلام التي تظهر فشلها في نقطة واحدة قد تكون في الحقيقة ناجحة تتعلق باطراف أخرى.

ما الذي يضبط المشاركة الخارجية؟

من المتعارف عليه أن أفضل الممارسات للدعم الخارجي يتمثل في ترك "ملكية" بناء الدستور في كل من الجوهر والعملية إلى الأطراف المحلية. وثمة إشارات عديدة إلى مفاهيم "الملكية" في إرشادات وتحليلات أفضل الممارسات في حقول عديدة للمساعدة. إن السؤال الأشد براعة نوعاً ما عن الملكية المحلية للمساعدة هو أقل وضوحاً، ولكنه قد يفضي إلى نفس النتيجة. ولا يعني الإقرار والتسليم بأهمية الملكية المحلية أن الدساتير هي أدوات محلية بصورة كلية، نظراً إلى أن الدول خاضعة للقانون الدولي والعمليات الدولية. كما يبدو أن الأطراف الخارجية ذات السمعة العالية كالأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي تهيمن على الدعم الخارجي لبناء الدستور وتقع تدخلاتها ضمن مستويات متعددة. وهناك حاجة إلى الأطراف الفاعلة الأصغر المتخصصة في بناء الدستور. ويكون مثل هذا التنوع مرغوباً فيه حتى تتمكن الأطراف الخارجية من عرض أشكال وطرائق بديلة للمساعدة مما يعمل على تقديم خيارات أكبر للأطراف الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأطراف الأصغر قد يجدون أنفسهم أقل انشغالاً بأهداف السياسة الخارجية وتاريخ التدخلات السابقة.

ينشأ حالياً عدد من المبادئ والممارسات في ضوء الأهمية المرتبطة بمفهوم الملكية الوطنية. وكما يلاحظ مما ورد أعلاه، يبقى التعريف الشائع لبناء الدستور هو الرابط المفقود، كما إن الأثر العملي لمثل هذه الإرشادات أقل وضوحاً. وفي وقت تكثر فيه الحاجة إلى الانطلاق بعيداً عن المبادئ العامة والتوجه نحو مبادئ لعمل مشترك، فإنه يمكن تقييم مدى وطبيعة وفاعلية اشتراك الطرف الخارجي فقط من خلال معرفة داخلية تفصيلية أو تاريخ مدون بالتفصيل. وعلى سبيل المثال، فإن ربط الملكية بالعناصر الوطنية يفترض وجود نهج مشترك فيما بين هذه الأطراف. ويتعين على مواطني زمبابوي وضع تسوية للقضايا الدستورية المتنازع عليها بشدة في عملتهم الجارية ولكن مع وجود جانب واحد في الأزمة يعارض عملية المشاركة الدولية والجانب الآخر مصمم على الدعوة للمشاركة الدولية. فكيف إذن تتمكن الأطراف الخارجية من المساعدة على الإطلاق؟ ونظراً للتنافس على التأثير والنفوذ والتخوف العام من عروض المشورة الخارجية والارتباك الحاصل من وجود العديد من الأطراف الخارجية، فإن بعض مبادئ العمل المشترك قد تعزز من التنسيق الذي تشتد الحاجة إليه. وفي نفس الوقت، فإن تنوع الأطراف الخارجية ضروري لضمان استمرارية الأصوات الخارجية المستقلة.

وقد يكون هناك ما يمكن إعتباره بمثابة "ضوابط داخلية" حول المشاركة الخارجية خلال عملية بناء الدستور. وعلى سبيل المثال، فإنه من غير المحتمل ان يجري القيام بتناول وتنفيذ معظم عروض

الأطراف الخارجية لتقديم الدعم من قبل أطراف وطنية. وهنا يجري التمييز بين المواقف التي تقاوم فيها عروض الدعم وتلك التي تحصل فيها معاداة حقيقية للأطراف الخارجية. وفي الوقت الذي يتوقع فيه حصول تراجع وأنحسار سياسي بسبب التركيز على المشاكل الدستورية الداخلية، فإنه يحدث هناك ضغط على الأطراف المحلية من قبل الأطراف الخارجية المتنافسة من جانب عدة سفارات وبعثات ومنظمات غير حكومية. ويكمن التحدي الرئيسي المفروض على الأطراف الوطنية في كيفية إدارة غزارة وإرباك عروض النوايا الحسنة من الدعم الخارجي أو الدولي. ويبدو أن العديد من الأطراف الخارجية تدفع باتجاه المشاركة خلال فترة وضع الدستور فقط، وربما كان مرد ذلك عائداً إلى ترتيباتهم المتعلقة بالتمويل وحاجتهم إلى إظهار نتائج واضحة.

وإذا ما وضعنا العداء جانباً، فإن العوامل "الحميدة" أو غير الخطرة نسبياً والتي تقوض المشاركة الخارجية تتضمن مسألة التنافس في الوصول إلى الأطراف المعنية، والحاجة إلى صرف الأرصدة المعتمدة ضمن إطار زمني محدد، وتداخل أو تزامن أولويات مجالات الدعم. ومما يضاعف من التحدي هو أن مجالات أو أنماط الدعم المعروض قد لا تتماشى مع احتياجات أو رغبات الأطراف المحلية، أو إنها قد تكون مثقلة بقيود صعبة وبمتطلبات تقديم التقارير وغيرها من المتطلبات.

من المستفيد من مشاركة الأطراف الخارجية ؟

إن التناقض الذي قد يبرز في بعض الأحيان بين الدعم المعروض من جانب أطراف خارجية واحتياجات و/أو تفضيلات واضعي الدستور تثير تساؤلاً حول من يستفيد من دخول ونفوذ الأطراف الخارجية؟ هل الطرف الخارجي أم الشريك في المساعدة هو "المستفيد الأول"؟ إن الإجابة على هذه الأسئلة قد تتغير مع مرور الزمن. وعندما يكون للمساعدة الخارجية أهداف خاصة مثل تأمين محصلات معينة في دستور ما، فإن المستفيد في المقام الأول هو الطرف الخارجي بالتأكيد، ولكن قد يكون هناك مستفيدين آخرين كثيرين، على سبيل المثال، إذا تم تخصيص الدعم لمجموعات نسائية ممن أيدن بنجاح التغييرات التي تحبذ المساواة بين الجنسين، فقد يكون هناك أجيال من المستفيدات. وكقاعدة عامة، فإنه يجب أن لا يفترض أن يكون للدعم الخارجي دوماً "أثر محايد" على أي مجتمع. وسيكون هناك تصور لـ "فائزين وخاسرين" في العملية الدستورية، وبالتالي هناك ترتيب لمواقع فئات مختلفة. إضافة إلى ذلك، يمكن أن يعمل وجود دعم خارجي على تشويه الحوافز لدى الاطراف الوطنية لإنجاز بناء الدستور بنجاح.

وفي سياقات الصراع والدول ذات الوضع الهش وغيرها، فإنه غالباً ما تكون البيئة معادية للمشورة المستقلة سواء أكانت من قبل الأطراف الوطنية أم الخارجية. لذلك فإنه يتعين على الأطراف الخارجية قصر أدوارهم للارتقاء ببيئة يمكن فيها بناء الدستور. وسوف تعمل عملية الدخول والتأثير على توفير المهمة لخلق أجواء تسمح بتقبل وتنفيذ أفكار وحلول وسطية جديدة. ومن الواضح ان ديناميكية العلاقات بين الأطراف الخارجية والمحلية ستختلف إلى حد كبير تبعاً للظروف. وفي بعض الحالات، وفي بعض الحالات تكون هناك صعوبات في العمل مع الأطراف الرسمية الحكومية، فإنه يجري ربط الدعم الخارجي بأطراف المجتمع المدني. ومن الأمثلة الحالية على الأطراف الرسمية الحكومية التي يشكل العمل معها تحدياً، هناك الحكومة العسكرية في فيجي وترتيب الائتلاف في زمبابوي.

قد تعزز بعض المبادئ ذات العمل المشترك التنسيق الذي تشتد إليه الحاجة. وبنفس الوقت، فإن تنوع الأطراف الخارجية ضروري لضمان استمرارية الأصوات الخارجية المستقلة.

يجب أن لا يفترض أن يكون للدعم الخارجي دوماً "أثر محايد" على المجتمع.

لقد قاومت الأطراف المحلية في بعض الحالات "الأفكار الأجنبية" مثل القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان . وفي مثل هذه الحالات ، فإنه يمكن لاستراتيجية بناء قدرات المؤسسات المحلية أن تثبت فائدتها في مناقشتها وتخفيف التوتر . كما يجب أن يهدف بناء القدرات إلى تطوير المؤسسات المحلية التي تدعم بناء الدستور من الداخل . لقد ارتأى كبار الأطراف الخارجية تشغيل خليط من الأفراد المحليين والدوليين بغية تطوير ثقافة بناء الدستور بعيداً عن المفهوم المبسط للأجنبي مقابل المحلي ، والذي يعكس انقساماً بين الأطراف الداخلية والأطراف الخارجية .

وحيث يشير أختلال التوازن في المصالح إلى عدم قدرة الأطراف الخارجية في التأثير على الخيارات الدستورية ، فإنها لا تزال تستطيع الإسهام في تشكيل جدول الأعمال والاتجاه العام للنقاش . كما يجب التذكّر أن ثمة فرق من الناحية العملية بين تقديم المشورة من موضع مستقل وغير متحيز وبين الضغط باتجاه موضع معين ، وأن الأطراف الخارجية تستخدم كلتا الاستراتيجيتين بصورة متكررة ومتلازمة . وفي جنوب أفريقيا على سبيل المثال ، كان دور البنك الدولي موضع شك كبير من قبل المؤتمر الوطني الأفريقي (ANC) وأنصاره . وعلى الرغم من عدم تداخل مواقفهم الفردية حول إصلاح الأراضي في البداية ، فقد جرى بعد الحوار الاتفاق على بعض مبادئ إعادة توزيع الأراضي مما أدى إلى تقديم مقترح راسخ حول إعادة الهيكلة الريفية . ولم يتم الأخذ بالمقترح المعني مباشرة في أعقاب المفاوضات ، ولكنه قد تمّ القبول بحل وسط بديل فيما أصبح في نهاية المطاف أحكاماً تضمنها دستور عام ١٩٩٦ لجنوب أفريقيا . وعلى المدى المتوسط على أية حال عندما وصل الأمر إلى تنفيذ تلك الأحكام ، فقد تقبلت الأطراف الوطنية التوجيه المدرج في مقترح إعادة الهيكلة الريفية .

**ثمة فرق بين تقديم المشورة
من موضع حيادي ومستقل
والضغط للدفع نحو موقف
معين ، كما أن الأطراف
الخارجية تستخدم كلا
الاستراتيجيتين – بشكل
دوري وبالتوازي .**

ان كل موقف مختلف عن الآخر – وتعتمد قدرة الأطراف الخارجية في الوصول الى الأطراف المحلية والوصول على قدرة التأثير والنفوذ على مصالحهم وتفويضهم وقدراتهم ، إضافة إلى إهتمام وانفتاح الأطراف المحلية للإشتراك معهم والتأثر بهم . وتكون نقطة الدعوة أحياناً هي التواسط في صراع أو أزمة يتبناها مساعدة الخبراء والتمويل لعمليات مختلفة (كما في كينيا) . وفي سياقات أخرى ، تعتبر مسألة الوصول إلى القضايا الدستورية جزءاً رئيسياً للعملية برمتها (كما كان الحال في البوسنة) . وهنالك أمثلة أخرى عديدة تبرز فيها القضايا الدستورية عند نقاط مختلفة .

الإستنتاجات

إن بناء الدستور عملية سياسية معقدة تشكل جزءاً من تحولات أوسع نحو الديمقراطية والسلام . ومن غير المحتمل ان يشهد المستقبل القريب بروز بناء الدستور كذلك الذي شهدناه خلال فترة التسعينيات . لذلك فإن من المناسب التركيز على تنفيذ دستور جديد مع التأكيد على بناء قدرات المؤسسات الجديدة للديمقراطية . وعلى أية حال ، فإن عوامل معروفة وأخرى غير معروفة يمكن أن تسهم في إطلاق موجات جديدة من العمليات الدستورية . ومن المنتظر أيضاً أن يتعامل بناء الدستور مع المشاكل العصرية التي تواجه الدولة . كما يتعين توجيه القيام بذلك على المستوى المحلي ، وقد تكون النتائج عكسية إذا كان للأطراف الخارجية دوراً بارزاً جداً . ويجب على الأطراف المحلية القيام بوضع الشروط وأطر العمل المطلوبة للعملية . وقد يكون دور المساعدة العالمية بناءً كما قد تكون له مشاكل أيضاً . ويتعين على الممارسين العاملين في مجالات متعددة ان يلحظوا مسات عملهم وكيفية تأثيرها على البيئة التي تجري فيها عملية بناء وتنفيذ الدستور نفسه . إن مفهوم "نقاط الدعوة" يضع السيطرة على اشتراك الأطراف الخارجية في يد الأطراف المحلية . ولاشك أن ظهور وتداول نقاط الدعوة هي التي يجب أن تعطي شكل دور الأطراف الخارجية في أي عملية بناء للدستور . ولا يجوز التوقع ان يكون الدخول والتأثير آلياً أو مباشراً ، أو حتى احتمال تداخله مع حاجات الأطراف الوطنية . وهذا يدعو إلى ضرورة توخي الاعتدال في طموح الأطراف الخارجية . إن أية مساعدة يتم تقديمها إلى عملية ما كي تتبلور أو في تشكيل أجندة دستورية معينة يمكن اعتبارها بمثابة إسهام هام وقيم للغاية - كما قد تكون أيضاً المساهمة الأكثر أستدامة للدعم الخارجي .

مراجع

وقراءات إضافية

Bell, Christine, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford: oxford University Press, 2008)

كريستين بيل،

[حول قانون السلام : اتفاقيات السلام وإصلاح القانون]
(أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، عام ٢٠٠٨)

Boege, V., Brown, A., Clements, K. and Nolan, A., *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'* (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008)

فولكر بويغ، آن براون، كيفين كليمانتس، و أنا نولان،

[حول الإجراءات السياسية المختلطة والدول الناشئة: تشكيل الدولة في سياق " وضع هش "
(مركز بيرغوف- في برلين - لأبحاث إدارة الصراع البناء، عام ٢٠٠٨)

Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (New York: United Nations, 1992)

بطرس بطرس-غالي،

[أجندة للسلام: دبلوماسية وقائية، صنع السلام، والحفاظ على السلام]
(نيو يورك: الأمم المتحدة، عام ١٩٩٢)

Brandt, Michele, *Constitutional Assistance in Post-conflict Countries: The UN Experience, Cambodia, East Timor and Afghanistan* (New York: UNDP, 2005)

ميشيل براندت،

[المساعدة الدستورية في الدول الخارجة من الصراع: تجربة الأمم المتحدة في كمبوديا وتيمور الشرقية
وأفغانستان] (نيو يورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عام ٢٠٠٥)

Brown, Nathan J., 'Constitution Drafting Update' (Carnegie Endowment for International Peace, 2005)

نathan جي. براون،

[تحديث حول صياغة الدستور]
(مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، عام ٢٠٠٥)

Collier, Paul, *War, Guns and Votes* (New York: Harper Collins, 2009)

بول كولير،

[حرب ومدافع وأصوات انتخابية]
(نيو يورك، دار النشر: هاربر كولنز، عام ٢٠٠٩)

Dann, Philipp and Ali, Zaid Al, 'The Internationalized Pouvoir Constituant: Constitution-making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor', *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (2006), pp. 423-463

فيليب دان، وزيد العلي،

[تدويل السلطة التأسيسية: بناء الدستور تحت التأثير الخارجي في العراق والسودان وتيمور الشرقية]
(مؤسسة ماكس بلانك للقانون المقارن، قانون الأمم المتحدة رقم ١٠، عام ٢٠٠٦، الصفحات: ٤٢٣-٤٦٣)

Dowden, Richard, *Africa: Altered States, Ordinary Miracles*, (London: Portobello Books, 2008)

ريتشارد داودن، أفريقيا، [دول متغيرة، معجزات اعتيادية]

(لندن: دار بوتوبيلو للطباعة والنشر، عام ٢٠٠٨)

Ebrahim, Hassen, *Soul of a Nation: Constitution Making in South Africa* (Oxford: Oxford University Press, 1999)

حسن إبراهيم،

[روح أمة: بناء الدستور في جنوب أفريقيا]
(أكسفورد: مطبعة أكسفورد، عام ١٩٩٩)

Feldman, Noah, 'Imposed Constitutionalism' *Connecticut Law Review* 37 (2005), pp. 857-59

نوح فيلدمان ،

[الدستورية المفروضة]

مجلة جامعة كونيتيكت للقانون رقم ٣٧ (عام ٢٠٠٥) الصفحات ٨٥٧-٨٥٩

Ghani, A. and Lockhart, C., *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World* (Oxford: Oxford University Press, 2008)

أشرف غني ، و كلير لوكهارت ،

[إصلاح الدول الفاشلة: إطار عمل لإعادة بناء عالم متفتت]

أكسفورد: مطبعة أكسفورد، عام ٢٠٠٨

Ginsburg, T., Elkins, Z. and Blount, J., 'Does the Process of Constitution-making Matter?' *Annual Review of Law and Social Science* 5 (2009), pp. 201-223

توم غنسيبرغ ، زكريا إلكنز ، و جوستين بلاونت ،

[هل عملية وضع الدستور ذات أهمية؟]

مجلة مراجعة القانون والعلوم السياسية عدد ٥ (عام ٢٠٠٩) ، الصفحات: ٢٠١-٢٢٣

Hart, Vivien, 'Constitution-making and the Transformation of Conflict' *Peace and Change* 26 (2), pp. 153-176

فيفيان هارت ،

[بناء الدستور وتحول الصراع]- السلام والتغيير - ٢٦ (٢) ، الصفحات ١٥٣-١٧٦

Hart, Vivien, *Democratic Constitution Making*, United States Institute of Peace Special Report 107 (2003), available at www.usip.org/files/resources/sr107.pdf

فيفيان هارت ،

[بناء الدستور ديمقراطياً]

مؤسسة السلام بالولايات المتحدة ، التقرير الخاص ١٠٧ (٢٠٠٣)

Hatchard, J., Ndulo, M. and Slinn, P., *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An East and Southern African Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

جون هاتشارد ، منى ندولو ، و بيتر سلين ،

[الدستورية المقارنة والحكم الرشيد في الكومنولث: منظور شرق وجنوب أفريقيا]

(كامبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج ، عام ٢٠٠٤)

Horowitz, Donald L., 'Constitutional Design: An Oxymoron?' *NOMOS, Designing Democratic Institutions*, 42 (2000), pp. 253-84

دونالد ل. هورويتز ،

[التصميم الدستوري: تناقض لفظي؟ مجلة "نوموس": روح القانون ، تصميم المؤسسات الدستورية] عدد

٤٢ (٢٠٠٠) صفحات ٢٥٣-٢٨٤

Human Security Centre, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2005)

مركز الأمن البشري ،

[تقرير الأمن البشري لعام ٢٠٠٥: الحرب والسلام في القرن ٢١]

(أكسفورد ونيو يورك: مطبعة جامعة أكسفورد ، عام ٢٠٠٥)

Kirby, M., *Report of the Special Representative of the Secretary General for Human Rights in Cambodia* E/CN.4/1995/87, available at <http://www1.umn.edu/humanrts/commission/country51/87.htm>

القاضي/مايكل كيربي ،

[تقرير الممثل الخاص للأمم العام لحقوق الإنسان في كمبوديا] CN.4. ن ٤/١٩٩٥/٨٧

موجود على الموقع الإلكتروني التالي:

http://www1.umn.edu/humanrts/commission/country51/87.htm
Macan-Markar, Marwaan, 'Cambodia's Crisis Puts UN "Success" into Question', 2004, available at <http://www.antiwar.com/ips/macan.php?articleid=1892>

مروان ماكان-ماركر،
[أزمة كمبوديا تضع "نجاح" الأمم المتحدة موضع التساؤل، ٢٠٠٤]
موجود على الموقع الإلكتروني التالي: البحث

http://www.antiwar.com/ips/macan.php?articleid=1892
Miller, L. (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: USIP, 2010)

لوريل ميلر (محرر)،
[تأطير الدولة في أوقات التحول: دراسة حالات في وضع الدستور]
(واشنطن: دي. سي. سي. المؤسسة الأمريكية للسلام، ٢٠١٠)

Rubin, Barnett, 'Peace Building and State-building in Afghanistan: Constructing Sovereignty for Whose Security?' *Third World Quarterly* 27 (1), pp. 175-85

بارنت روبن،
[بناء السلام وبناء الدولة في أفغانستان: إقامة السيادة لمن بيدهم زمام الأمن؟]
(دورية العالم الثالث عدد ٢٧ (١)، ص: ١٧٥-١٨٥)

Schneider, Cornelia, 'The International Community and Afghanistan's Constitution', *Peace, Conflict and Development: An Interdisciplinary Journal*, 7 (2005)

كورنيليا شنايدر،
[المجتمع الدولي ودستور أفغانستان، السلام، والصراع، والتنمية]
مجلة الاختصاصات المتعددة، العدد ٧ (عام ٢٠٠٥)

Sunder, Madhavi, 'Enlightened Constitutionalism', *Connecticut Law Review* 37 (2005)

مادهافي سوندر،
[الدستورية المستنيرة]
مجلة قانون كونيتيكت عدد ٣٧ (عام ٢٠٠٥)

von Bogdandy, A., Haubler, S., Hanschmann, F. and Utz, R., 'State-building, Nation-building and Constitutional Politics in Post-conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches', *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 9 (2005), pp. 579-613

آرمن فون بوغداندي، ستفن هاوبلر، فيليكس هانشمان، ورافائيل أوتز
[بناء الدولة، بناء الأمة والسياسة الدستورية في مواقف ما بعد الصراع: إيضاحات للمفاهيم وتقييم لمناهج مختلفة]
نشرة "ماكس بلانك" للكتاب السنوي عن قانون الأمم المتحدة، العدد ٩ (عام ٢٠٠٥)، صفحات: ٥٧٩-٦١٣

Widner, Jennifer, 'Constitution-writing in Post Conflict Settings: An Overview' *William and Mary Law Review* 49 (2007)

جينيفر وايدنر،
[كتابة الدستور في ظروف ما بعد الصراع: نظرة عامة]
مجلة كلية وليام وماري للقانون، العدد ٤٩ (عام ٢٠٠٧)

Wolfrum, Rüdiger, 'International Administration in Post-conflict Situations by the United Nations and Other International Actors', *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 9 (2005), pp. 649-696

رويديغر وولفرم
[الإدارة الدولية في مواقف ما بعد الصراع من قبل الأمم المتحدة وأطراف دولية أخرى]
نشرة "ماكس بلانك" للكتاب السنوي عن قانون الأمم المتحدة، العدد ٩ (عام ٢٠٠٥)، صفحات: ٦٤٩-٦٩٦

قائمة المختصرات

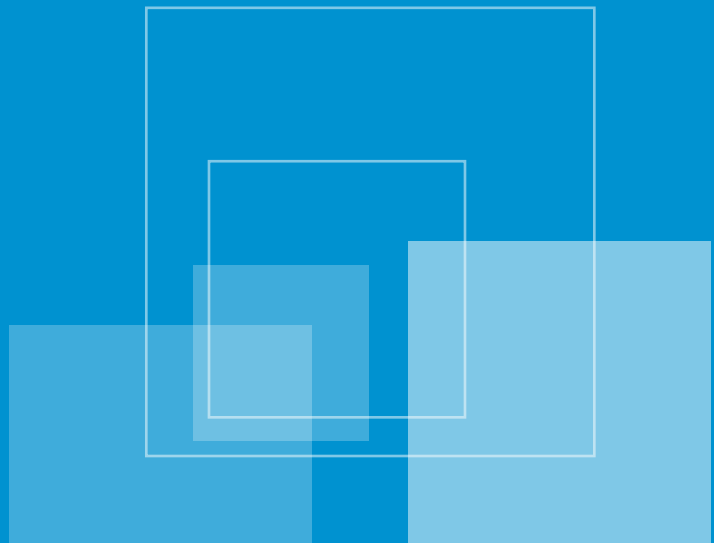
ANC	African National Congress, South Africa	المؤتمر الوطني الأفريقي، جنوب أفريقيا
DFID	Department for International Development, UK	دائرة التنمية الدولية، المملكة المتحدة
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance	المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
NATO	North Atlantic Treaty Organization	منظمة معاهدة حلف شمال الأطلسي
NGOs	non-governmental organizations	منظمات غير حكومية
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	منظمة الأمن والتعاون في أوروبا
Sida	Swedish International Development Agency	الوكالة السويدية للتنمية الدولية
UN	United Nations	الأمم المتحدة
UNDP	United Nations Development Programme	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
USA	United States of America	الولايات المتحدة الأمريكية

شكر وتقدير

من المترتب علينا لزاماً توجيه الشكر والتقدير بصفة خاصة إلى السيد أندرو لادلي الذي إمتشق قلمه ككاتب رئيسي لورقة البحث هذه . فقد قام بكتابة مسودات عدة طبعت في الوقت الذي ظل فيه مرناً تجاه إدخال إضافات وتغييرات بالإضافة الى آراء العديد من المساهمين . لقد عملت ملاحظاته الذكية التي تشكلت عبر "سنوات عديدة في حمى وحصون بناء الدستور" ، على المساعدة في صياغة النقاش وتشكيل اتجاهه النهائي . كما نشكر جيسي وليامز آبلي لقيامها بالبحث وتوحيد المصادر المرجعية ، وتسليط الأضواء على القضايا الرئيسية التي تتداخل مع الأدبيات الهامة والحديثة حول بناء الدستور .

وقد ساهمت العديد من الأصوات في تشكيل النقاش في ورقة البحث هذه . كما نود إزجاء الشكر والتقدير بصفة خاصة إلى الممارسين وصناع السياسات الذين ساهموا في ندوة الطاولة المستديرة الأولى للسياسات والتي انعقدت في ستوكهولم إبان شهر أبريل (نيسان) عام ٢٠١٠ . وقد جرى طرح وصقل العديد من الرؤى العامة والخاصة من قبل كل من لزي بيكمان ، أنا ماريا بيجارانو ، ماريو بويل- ميرسيه ، جيسن غلاك ، ماركوس غتسباشر ، سكوت هبلي ، واشيرا ماينا ، مارينا أوتاواي ، لوكاس رست ، شيرل ساوندرز ، أموس سووير ، وجون وستبورغ .

قدم العديد من موظفي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الدعم والملاحظات الغنية حول مكونات السياسة . ويتوجب هنا أن نذكر بوجه خاص المساهمات التي قدمها كل من ماركوس بوكفرديه ، يوران فيجك ، رُمبيدزاي كنداواسفسكا-نهوندو ، أنا ليكفال ، جيمس ليناهان ، كيبويتسه ماشانكانا ، أنغريد فترغفست ، وسانتياغو فيلافيسز . وقد عمل فريق المشروع المكرس لهذا الغرض على إعداد المفهوم الكلي والإشراف على تنفيذه في حين بقي على تفاعل مع النقاش . ويتعين علينا في هذا الشأن توجيه الشكر الخاص إلى كل من وينلاك واهيو ، باولوس تسفاخورخيس ، وميلاني آلن . وأخيراً ، نتقدم بالشكر الى تحسين زيونة لمساهمة القيمة في ترجمة النسخة العربية لورقة البحث هذه .



المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
International Institute for Democracy and Electoral Assistance
SE -103 34 Stockholm
Sweden
Tel + 46 8 698 37 00
Fax +46 8 20 24 22
E-mail info@idea.int
Website: www.idea.int

ISBN: 978-91-86565-23-7