



عمليات الانتقال الدستوري والانقسامات الإقليمية

جورج أندرسون وسوجيت شودري

تحرير: سوميت بيساريا

برنامج بناء الدساتير في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات



عمليات بناء الدساتير

© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٥

عمليات الانتقال الدستوري والانقسامات الإقليمية

Constitutional Transitions and Territorial Cleavages

© International IDEA 2015

(ISBN (English version): 978-91-7671-042-5)

Strömsborg, 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

أُتيحَت هذه النسخة الإلكترونية بموجب الترخيص الإبداعي العام Creative Commons Licence (CC) – Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. يسمح بنسخ وتوزيع وبث المطبوعة، وكذلك إعادة مزجها وتعديلها شريطة أن يكون ذلك لأغراض غير تجارية وحسب، وأن تتم الإشارة بشكل سليم إلى المطبوعة، وأن يتم توزيعها بموجب ترخيص مطابق. للمزيد من المعلومات، انظر: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية محددة. الآراء المعبر عنها في هذا المنشور، لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أو الأعضاء في هيئتها العامة.

تصميم الجرافيك: تيربو ديزاين
الترجمة إلى اللغة العربية: نايف الياسين
تحرير ومراجعة اللغة: حسان شمس
تصميم النسخة العربية: ضحى الملاح

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ٩٧٨-٩١-٧٦٧١-٠٤٢-٥

المحتويات

٥	..... المقدمة
٦	..... الدساتير وعمليات الانتقال الدستوري
٨	..... الانقسامات الإقليمية والتعبئة السياسية
٨	..... تاريخ العلاقات بين المجموعات
٨	..... طبيعة المجموعات ذات الهويات المختلفة
٩	..... طموحات النخب وإستراتيجياتهم
٩	..... الموارد التنظيمية
١٠	..... التأثيرات الدولية والاطراف الخارجية
١٠	..... التركيز الجغرافي للمجموعات أو انتشارها في أماكن متفرقة
١٠	..... الديناميكيات الداخلية للمجموعات
١١	..... التعامل مع الانقسامات الإقليمية في عملية صنع الدساتير
١١	..... خوف الأقليات من نظام حكم الأغلبية
١١	..... الاستمرارية القانونية أو الانقطاع الثوري في صنع الدستور
١٢	..... طول فترة الانتقال الدستوري وعناصرها المتباينة
١٢	..... المفاوضات
١٣	..... الحوارات الوطنية
١٣	..... الانتخابات
١٤	..... صياغة الدستور
١٤	..... المصادقة من قبل الهيئات التشريعية أو من خلال الاستفتاءات
١٥	..... القضية الهامة حول شمول الجميع
١٧	..... التصميم الدستوري والانقسامات الإقليمية
١٧	..... وحدات نقل السلطات
١٧	..... معايير تعريف الوحدات المكونة
١٨	..... توقيت وإجراءات رسم الخارطة
١٩	..... الأحكام الدستورية الناظمة لتغيير أو إضافة وحدات جديدة
٢٠	..... شكل نقل السلطات
٢٠	..... النماذج المتناظرة
٢١	..... النماذج غير المتناظرة
٢٢	..... المؤسسات الوطنية وصنع القرار
٢٣	..... ترتيبات لدور إقليمي في صنع القرار على المستوى الوطني
٢٤	..... الترتيبات التوافقية

٢٦	..... مدى نقل السلطات
٢٧	..... القضايا الرمزية واللغوية والدينية
٢٨	..... الخلاصة
٣٠	..... المراجع

المقدمة

في أي يوم من الأيام، قد يكون هناك ١٥ أو ٢٠ بلداً في العالم تناقش إحداث تغييرات مهمة في ترتيباتها الدستورية. قد يكون بعضها منخرطاً في الانتقال من الحكم الاستبدادي إلى الحكم الديمقراطي، بينما قد يكون بعضها ديمقراطياً لكنه يجري نقاشات دستورية حول بنية تلك الديمقراطية. وثمة قضية مهمة، وربما محورية، يتم بحثها بشكل متزايد في عمليات الانتقال الدستوري تتمثل في التعامل مع تنوع التركيبة السكانية في أقاليم مختلفة، أي التعامل مع الانقسامات الإقليمية. عندما يكون هذا البعد الإقليمي مهماً، من شأنه أن يعقد بشكل كبير عملية وضع الدساتير وتصميم مؤسسات دستورية شرعية ومستقرة. إن نظرية وممارسة صنع الدساتير تفترض ضمناً وبشكل مسبق أن هناك شعباً واحداً، وأن هدف صنع الدساتير هو جعل هذا الكيان يقرر الإطار الدستوري الذي سيحكم هذا الشعب نفسه بموجبه. غير أنه، وفي العديد من الحالات، فإن مجرد فكرة الشعب الواحد تكون غير مقبولة، أو أنها تكون مقيدة بشدة بالتنوع العميق الذي يتجسد في هوية وطنية مركبة ومتنوعة. يمكن أن يكون لهذا التنوع الديموغرافي مضامين جدية حول كيفية إجراء العمليات الدستورية وكيفية تصميم المؤسسات الدستورية، خصوصاً عندما تتسم ببعد إقليمي قوي.

وقد باتت هذه ظاهرة حاضرة بشكل متزايد في عمليات صنع الدساتير المعاصرة. خلال العقدين أو الثلاثة عقود الماضية، وجدت العديد من البلدان التي انخرطت في نقاشات دستورية نفسها مضطرة لمعالجة (أو أنها لا تزال تعالج) الطبيعة والبنية الإقليمية للدولة.^(١) يشير تنوع هذه البلدان، إلى أنه ما من عملية مفردة أو تصميم دستوري واحد يوفر لصناع السياسات صيغة بسيطة لمعالجة ظروفهم المختلفة.

تقدم هذه الورقة إطاراً لدراسة عمليات الانتقال الدستوري التي تنطوي على انقسامات إقليمية كبيرة. وقد صممت الورقة لمساعدة القادة السياسيين والمواطنين والمستشارين المنخرطين في عمليات الانتقال الدستوري، التي تكون فيها الطبيعة والبنية الإقليمية للدولة قضية مطروحة إلى جانب القضايا الدستورية الأخرى. بعد مناقشة وجيزة لأهمية الدساتير وطبيعة العمليات الدستورية الانتقالية، تتناول الورقة الطبيعة السياسية للانقسامات الإقليمية، والتحديات التي يمكن أن تشكلها للعمليات الدستورية التي لا تأخذ صياغتها دائماً القضايا الإقليمية بعين الاعتبار، وبعض خيارات التصميم الدستوري التي يمكن أن تساعد في إدارة مثل هذه الانقسامات والتعامل معها.

١ تشمل هذه البلدان: بلجيكا، بوليفيا، البوسنة والهرسك، كندا، كولومبيا، قبرص، جمهورية الكونغو الديمقراطية، إثيوبيا، الهند، إندونيسيا، العراق، إيطاليا، كينيا، ليبيا، ميانمار، نيبال، نيجيريا، باكستان، بابوا غينيا الجديدة، بيرو، الفلبين، روسيا، جنوب أفريقيا، جنوب السودان، إسبانيا، سريلانكا، السودان، أوكرانيا، المملكة المتحدة واليمن.

الدساتير وعمليات الانتقال الدستوري

تتفاوت الدساتير، وهي القوانين العليا في البلدان والتي تنص على تنظيم الدولة، بشكل كبير من حيث المحتوى والتفاصيل. يمكن للدساتير أن تكون قصيرة (وتنص ببساطة على تأسيس المؤسسات السياسية والقضائية الأكثر أهمية في الحكومة المركزية، وعلى بعض الحقوق والمبادئ)، وتوفر بعض العناصر الأخرى لتنظيم الدولة) أو طويلة جداً (حيث تحتوي مقدمات شاملة، ودرجة كبيرة من التفاصيل حول المؤسسات الرئيسية، وأحكاماً تتعلق بعدد كبير من المؤسسات الخاصة، وقوائم شاملة للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى الحقوق المدنية والسياسية، وأطراً للبرامج أو السياسات التي يمكن أن تعالج في حالات أخرى من خلال التشريعات العادية). مهما كانت المحتويات الجوهرية للدساتير، فإن لها أيضاً أهمية رمزية كبرى بوصفها تجسيداً لهوية المجتمع السياسي والتزاماته الأساسية. ونظراً للأهمية الجوهرية والرمزية للنصوص الدستورية، فإن النقاشات بشأنها قد تكون ساخنة.

تكون عمليات الانتقال الدستوري، أي عمليات الانتقال السياسي التي تتميز باستبدال الدساتير أو إجراء إصلاحات كبيرة عليها، أكثر صعوبة بكثير في البلدان التي تتسم بانقسامات إقليمية بارزة مما هو الحال في البلدان الأكثر تجانساً. يمكن للبلدان المقسمة إقليمياً أن تواجه أسئلة حول طبيعتها، وحتى حول وجودها الشرعي، وقد تثير هذه الأسئلة انقسامات كبيرة جداً. ويمكن لقضية الأقاليم أن تلامس جوهر تعريف الجماعات السياسية والمؤسسات الديمقراطية الشرعية.

يمكن لعمليات التحول الديمقراطي أن تزيد مستويات التوتر بين المجموعات العرقية أو المجموعات ذات الهويات الأخرى. في الواقع، أكدت عمليات التحول نحو الديمقراطية في كثير من الأحيان على الديمقراطية الإجرائية أو ديمقراطية الأغلبية، مع التركيز الكبير على الانتخابات بدلاً من اتباع مقاربة أكثر جوهرية تكون حساسة لحقوق الأقليات وتطلعاتهم. قد لا تكون مبادئ الديمقراطية القائمة على حكم الأغلبية مقبولة من قبل مجموعة أو أكثر من السكان في بعض مناطق البلاد، تخشى من هيمنة أغلبية تكون مختلفة عنها في أوجه مهمة. قد لا يكون هناك في ظل الحكم الاستبدادي، مجال سياسي كبير لهذه المطالب الدستورية المتنازعة، ويجوز للانتقال نحو الديمقراطية أن يتيح المجال لهذه القضايا كي تتقدم إلى الواجهة. باستعادة المراحل الانتقالية السياسية أن تكون فترات واعدة جداً، لكنها قد تنطوي في الآن ذاته على مخاطر كبيرة. يمكن لعملية تخفف في معالجة هذه القضايا بنجاح أن تؤدي إلى ممارسة القمع من قبل الأغلبية، وانهيار النظام الديمقراطي ونشوب الحرب الأهلية. وهكذا، ينبغي على العمليات الدستورية أن تصاغ بعناية في مثل هذا السياق.

تستكشف هذه الورقة هذه القضايا فيما يتعلق بثلاثة أبعاد رئيسية مترابطة:

١. **التعبئة السياسية:** ما هي العوامل التي تجعل الانقسامات الإقليمية ذات أهمية سياسية خاصة في سياق صنع الدساتير؟ وما الذي يجعل التعامل معها أكثر (أو أقل) صعوبة؟
٢. **عمليات صنع الدساتير:** كيف تؤثر الانقسامات الإقليمية في عمليات صنع الدساتير؟ وما هي

الخيارات التي تطرح على جدول أعمالها؟ ومن الذي سيمثل مصالح الأقاليم، وكيف يتم إشراكهم في عملية وضع الدستور؟

٣. التصميم الدستوري: ما العلاقة التي تربط الانقسامات الإقليمية بالطبيعة المحتملة للدولة المركزية ومبادئها وبنيتها؟ كيف يمكن لخيارات رئيسية مثل الاتحاد (الفيدرالية Federalism) ونقل السلطات، وإحداث أقاليم تتمتع بحكم ذاتي خاص، وتقاسم السلطة داخل المؤسسات المركزية، والترتيبات اللغوية والدينية أن تعالج السياقات المجتمعية المختلفة؟ عندما يكون الاتحاد (الفيدرالية) خياراً مطروحاً، كيف ينبغي تحديد الوحدات الفرعية أو إزالة الحدود فيما بينها، وإلى أي حد يمكن لها أن تحدد ترتيباتها الداخلية؟

في حين أن هذه الورقة تركز على العوامل التي ترتبط مباشرة بعملية صنع الدساتير، فإن نجاح العديد من العمليات الدستورية الانتقالية أو فشلها يرتبط على نحو وثيق بمسائل سياقية أوسع، مثل جودة الحكم والوضع الأمني خلال الفترة الانتقالية. بالنظر إلى تعقيد النقاشات والإصلاحات الدستورية، فإنها يمكن أن تستغرق أشهراً عديدة، بل سنوات، وقد يتأثر الموقف الشعبي من الطبقة السياسية ومنتجات العملية الدستورية بقوة بالأوضاع الاقتصادية والأمنية والأداء العام للحكومة. إنها حكاية مألوفة؛ فالنجاح يبنى على نجاح، في حين أن الصعوبات في أحد المجالات يمكن أن تقوض مقاربة نفذت بشكل جيد في مجال آخر، ما يعني في هذه الحالة إجراء مراجعة دستورية رئيسية. علاوة على ذلك، إذا أصبحت الأوضاع الأمنية والاقتصادية سيئة جداً، قد يصبح من المستحيل إدارة أو إكمال العملية الدستورية بأي درجة من الشرعية.

الانقسامات الإقليمية والتعبئة السياسية

في حين أن بعض المجتمعات متجانسة نسبياً في جميع مناطقها، فإن ثمة حالات أخرى تصبح فيها الاختلافات الإقليمية سمة مميزة لبلد من البلدان. قد تحتوي المجتمعات العديد من الانقسامات الاجتماعية والسياسية المحتملة، لكنها لا تصبح جميعها منظمة وبارزة سياسياً. إن مدى وطبيعة التعبئة السياسية حول التجمعات السكانية المتركة في مناطق معينة تعتمد على العديد من العوامل، بما في ذلك وجود تاريخ من التمييز والصراع بين المجموعات، أو التركيز الجغرافي لمجموعة من المجموعات أو تناثرها، وما إذا كانت مجموعة من المجموعات تعرف نفسها بأنها 'أمة'، والإستراتيجيات التي يتبناها قادة المجموعات والديناميكيات الداخلية فيها، والموارد والفرص التنظيمية المتاحة للمجموعات والتأثيرات والتدخلات الدولية فيها.

ولذلك، فإن فهم السياق الذي تطورت فيه التعبئة حول الانقسامات الإقليمية مهم جداً لتقدير المضامين والتبعات المحتملة لمختلف خيارات العملية الدستورية وتصميم الدستور. تتأثر التعبئة السياسية للسكان في منطقة معينة بالعديد من العوامل، ويمكن للشكل الذي تتخذه هذه التعبئة أن يلعب دوراً حاسماً في صياغة تطور عملية الانتقال الدستوري.

تاريخ العلاقات بين المجموعات

يتمثل أحد العوامل المحورية التي تصوغ هويات المجموعات والتعبئة السياسية حولها في تاريخ العلاقات بين المجموعات. وبشكل خاص، فإن مجموعة من السكان واجهت تاريخاً من القمع، والهيمنة والتمييز أو محاولات الاستيعاب والإذابة ستكون، على الأرجح، أكثر ميلاً لتطوير وعيها لنفسها كمجموعة بدرجة كبيرة وأن يكون لها أجندة سياسية؛ وقد تكون عمليات التهميش التي تعرضت لها سياسية أو اقتصادية أو ثقافية، أو مزيجاً من هذه جميعاً. في حين أن الأقليات المعبأة سياسياً تكون دوافعها في كثير من الأحيان التمييز أو التهميش الاقتصادي، فإن بعض الأقليات الإقليمية المتمتعة بالامتيازات الاقتصادية، مثل الكاتالانيين أو الباسكيين في إسبانيا، قاموا بالتعبئة حول قضايا مختلفة، بما في ذلك المحاولات التي جرت في الماضي لاستيعابهم وإذابتهم ثقافياً. وقد تشعر المجتمعات المهيمنة تاريخياً، والتي قد تكون إما أقلية (مثل البيض في جنوب أفريقيا في حقبة الفصل العنصري) أو أغلبية (مثل السنهاليين في سريلانكا)، بالتهديد الذي تشكله التعبئة السياسية للأغلبية، أو لأقلية مهمة، وبالتالي تعبئ نفسها رداً على ذلك. يمكن لفترات الانتقال السياسي أن تكون مضطربة على نحو خاص مع تغير علاقات القوة بين المجموعات، وهو ما قد يتسبب في انهيارات أكبر في العلاقات، بما في ذلك نشوب صدامات عنيفة.

طبيعة المجموعات ذات الهويات المختلفة

تعرف بعض المجموعات داخل بلد من البلدان نفسها بأنها 'أمم' أو 'قوميات'، وهو ما يميزها عادة عن باقي السكان في مطالبها الدستورية. تسعى المجموعات القومية، في كثير من الأحيان، لامتلاك الوسائل التي تمكنها

ليس فقط من البقاء بل أيضاً من التعبير الكامل عن نفسها. عندما تكون هذه المجموعات أقلييات، فإن هذا يعني، في كثير من الأحيان، السعي للحصول على ترتيبات في الحكم الذاتي، بما في ذلك الحق في الاستقلال. إن المجموعات التي تكون متشابهة، يمكن أن تكون مختلفة في هذا المجال. على سبيل المثال، فإن التاميل الشماليين في سريلانكا يعتبرون أنفسهم وبشكل جوهري قومية، بينما تاميل المرتفعات، الذين يتحدرون من مهاجرين قدموا إلى البلاد في مرحلة لاحقة، لا يعتبرون أنفسهم كذلك. وبالتالي، فإن التاميل الشماليين يعبرون عن مطالب أقوى بالحكم الذاتي. عندما تشكل مجموعة قومية أغلبية، من المرجح أن تؤيد وجود حكومة مركزية قوية. لكن في بعض الحالات، كما في حالة الفلامنكيين في بلجيكا، فإن الأغليات قد تفضل نظام حكم ذاتي إقليمي لتحاكي عمليات صنع القرار المشتركة أو دعم الأقليات. قد تعرف القوميات التي تحظى بالأغلبية البلد أحياناً بشكل ضيق بوصفه امتداداً لمجموعتها، وفي هذه الحالة قد ترى في الأقليات مواطنين غير شرعيين أو من الدرجة الثانية وقد تخضعهم لسياسات الاستيعاب والتذويب، لكن في حالات أخرى تنظر إلى البلد في إطار أوسع وبمعايير تعددية، حيث تكون هذه القومية واحدة فقط من قوميات أخرى، مما يوفر إمكانية استيعاب القوميات الأخرى.

طموحات النخب وإستراتيجياتهم

يمكن للقادة السياسيين الطموحين في بعض الأحيان تعبئة مجموعة معينة عن طريق 'لعب الورقة العرقية (أو الدينية، إلخ) وإثارة الاستياء أو المخاوف من أجل الفوز في الانتخابات أو الحصول على منافع سياسية. في حين أن من الممكن وجود حركات جماهيرية عفوية كبيرة لا تحركها النخب، فإنه حتى هذه التحركات تتطلب قيادة، إذا كان لها أن تعمل بفعالية على مدى فترة من الزمن. وقد يكون لقادة المجموعة أجدات شخصية أو سياسية مختلفة جداً، وهو ما يمكن أن يدفع المجموعة إلى الانقسام إلى فصائل متعارضة. يمكن للتنافس بين القادة أن يكشف التركيبة المعقدة لمجموعة اجتماعية، بحيث يمكن لأجزاء مختلفة من إحدى المجموعات أن تدفع بأهداف متضاربة خلال عملية الانتقال الدستوري.

الموارد التنظيمية

قد يكون للبنية التنظيمية لبلد يمر بمرحلة انتقال دستوري أثر رئيسي على تشكيل القوى السياسية، لأن المجموعات التي تمتلك موارد تنظيمية راسخة تكون أكثر قدرة على التعبئة. يمكن أن تتمثل هذه الموارد في قادة تقليديين معروفين أو وحدات فرعية توفر منصة للتعبئة السياسية، أو أحزاب سياسية كانت موجودة في ظل النظام السابق، أو مجموعات لها تاريخ في التنظيم من خلال النقابات أو المنظمات الدينية أو المجموعات المحلية أو المنظمات غير الحكومية، أو مجموعة ثورية مسلحة قاتلت في ثورة مسلحة. في حين تتسم عمليات الانتقال الدستوري، وخصوصاً تلك التي تنهي نظاماً استبدادياً، في كثير من الأحيان بالمظاهرات الجماهيرية، فإن هذه المجموعات الجماهيرية كثيراً ما تثبت عدم قدرتها على التوحيد وتشكيل منظمات فعالة، في حين أن الشبكات الأكثر رسوخاً، مثل الإخوان المسلمين في مصر، تصبح في كثير من الأحيان فعالة جداً من الناحية الانتخابية. عندما تسقط أنظمة قمعية جداً، مثل نظام القذافي في ليبيا، قد لا يكون هناك أية موارد تنظيمية تقريباً يمكن للقوى السياسية أن تبني عليها بسرعة، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى مشكلات كبيرة من حيث بناء عملية انتقالية متماسكة. بالطبع، إذا استمرت المرحلة الانتقالية لفترة طويلة بما يكفي، قد يتشكل هناك تعبئة سياسية حول مجموعات وقضايا جديدة.

التأثيرات الدولية والاطراف الخارجية

تؤثر الاطراف الخارجية والتطورات الخارجية في كثير من الأحيان بقوة في عمليات الانتقال السياسي. وقد يحدث ذلك من خلال العدوى، كما حدث في انتشار حالات التعبئة السياسية الجماهيرية في بلدان بأكملها خلال الربيع العربي. كما يمكن لذلك أن يحدث من خلال التدخل المباشر لأطراف خارجية، بما في ذلك الحكومات الأجنبية والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية. قد تدعم الاطراف الخارجية أحياناً عمليات الانتقال الدستوري، إلا أن التدخل الخارجي لا يكون دائماً حميداً. وقد يحدث لقوة أجنبية أن تتدخل أحياناً لدعم حركة سياسية داخل بلد من البلدان، أو للتوسط في عملية انتقالية أو حتى للإطاحة بأحد الأنظمة. يمكن لمواطني البلد في الشتات تقديم التمويل للثورات أو للمجموعات السياسية، ويكون الشتات في كثير من الأحيان مصدراً للعائدين إلى البلد الذين يستلمون مناصب قيادية.

التركز الجغرافي للمجموعات أو انتشارها في أماكن متفرقة

غالباً ما يكون لدى السكان المتركزين في مناطق معينة شعور بالتاريخ المشترك والهوية المشتركة يمكنهم من القيام بالتعبئة السياسية حولها. قد يتمتعون بمزايا تنظيمية رئيسية على المجموعات المتناثرة، حيث يكون التواصل أسهل (كما في تنظيم المظاهرات وحالات العصيان الجماهيري)، وهكذا يمكنهم من الحصول على الأصول السياسية، مثل مقاعد في البرلمان أو السيطرة على الحكومات المحلية، التي تمنحهم نفوذاً في حالات متطرفة قد تلجأ مجموعة إقليمية إلى الثورة، وهذا أيضاً قد تكون إدارته أسهل في منطقة تحظى فيها بدعم من السكان. يمكن لمجموعة تتركز في إقليم معين أن تهدد بالانفصال، وقد يكون لتهديدها مصداقية. بعض الثورات الصغيرة، لكن المركزة جغرافياً، (مثل آنشيه في إندونيسيا أو بوغانفيل في بابوا غينيا الجديدة) حصلت على تنازلات لم يكن من الممكن تخيلها بالنسبة لأعداد بنفس حجمها الصغير لكنها متفرقة على مدى اتساع البلد. وهذه القوة الكامنة للأقليات المتركزة إقليمياً تعني أن بعض البلدان، مثل نيجيريا، تحاول الحد من حقها بالتعبئة السياسية وذلك بإشراط أن تكون الأحزاب السياسية ذات طبيعة إقليمية متعددة.

الديناميكيات الداخلية للمجموعات

كل المجموعات، سواء كانت أقلية أو أغلبية، لها انقساماتها واختلافاتها الداخلية، والتي قد تجد تعبيراً لها من خلال التنافس بين النخب أو بطرق أخرى. لمجموعات الهويات حدود متغيرة، من حيث إن أعضائها يُعرفون بموجب المجموعة بدرجات متفاوتة من الارتباط ويكون لديهم هويات أخرى عابرة للمجموعات أيضاً. وهكذا، فإن حال التعبئة السياسية للتقسيمات الإقليمية، كحال التعبئة السياسية حول عوامل أخرى، تتسم بالديناميكية، حيث تقوم كل مجموعة ذات هوية متركزة في منطقة معينة بالتعبئة بطريقة موحدة. على سبيل المثال، فإن السكان في كيبيك وإسكتلندا منقسمون بعمق حول ما إذا كانوا سيسعون للاستقلال.

التعامل مع الانقسامات الإقليمية في صنع الدستور

في بعض عمليات الانتقال الدستوري، قد تقوم واحدة أو أكثر من المجموعات السكانية القاطنة في مناطق معينة، بالتعبئة حول أهداف دستورية محددة، مثل نقل السلطات أو الحكم الذاتي أو تقاسم السلطة. وقد تكون العملية الانتقالية مiale لاستيعاب مطالب مثل هذه المجموعات أو مقاومتها. وتعد هذه، جزئياً، مسألة إطار وقواعد قانونية، لكنها تتعلق، بشكل أكثر جوهرية، بموقف المجموعات الأخرى. يمكن لتأثير المجموعات الإقليمية أن يعتمد على العملية التي يتم تبنيها، بما في ذلك عناصر مثل المفاوضات والحوار الوطني والانتخابات، تركيبة وقواعد عمل هيئة صياغة الدستور، وآليات المصادقة عليه.

خوف الأقليات من نظام حكم الأغلبية

في حين تعالج عمليات الانتقال الدستوري قضايا مهمة تتعلق بالطبيعة المتوخاة لبنية الدولة، فإنه يترتب عليها في كثير من الأحيان التعامل مع القضية الأكثر إلحاحاً، والمتمثلة في عملية تسوية هذه المسائل الأبعد مدى. في العديد من عمليات الانتقال الدستوري، تكون الأهداف الرئيسية التي ينبغي معالجتها واضحة وثمة اتفاق واسع عليها، مثل التحول من نظام ما نحو الديمقراطية. إلا أن بعض الحالات تعقدتها كيفية انعكاس وجود مجموعات مختلفة، بما في ذلك واحدة أو أكثر من المجموعات المتركزة في الأقاليم، في مبادئ وهيكلية الدولة. في حين أن هدف الانتقال إلى الديمقراطية قد يكون مشتركاً بين جميع المجموعات، فإن الشكل المحدد للديمقراطية قد يكون قضية خلافية رئيسية. بشكل خاص، فإن مجموعات سكانية معينة، قد تكون متركزة في مناطق معينة، وقد تخشى من أن ديمقراطية الأغلبية قد تؤدي إلى خضوعها لسيطرة طويلة الأجل من قبل أغلبية معينة، قد تكون غير متعاطفة معها، أو حتى معادية لها. مثل هذه المجموعة تسعى لأشكال حماية خاصة، وإلى الحكم الذاتي وترتيبات تقاسم السلطة. يمكن لهذه المخاوف أن تكون سائدة بشكل خاص في حالات ما بعد الصراع التي لا يكون فيها بين المجموعات المسلحة، التي كانت منخرطة في صراع عنيف، ثقة متبادلة تذكر، لكن بات يترتب عليها الآن العثور على حل مؤسسي طويل الأمد يمكنها من العيش مع بعضها بعضاً. عندما تعتقد أقلية متركزة في منطقة معينة بأنها لن تعامل بإنصاف في بنية الحكم التي قد تهيمن عليها الأغلبية، من الطبيعي أن تسعى هذه الأقلية إلى درجة من درجات الحكم الذاتي من خلال نقل المسؤوليات إلى حكومة محلية تشكل هي فيها الأغلبية.

الاستمرارية القانونية أو الانقطاع الثوري في عملية صنع الدساتير

سؤال يطرح مبكراً خلال العديد من العمليات الانتقالية، يتعلق بما إذا كان ينبغي إجراء عملية الإصلاح الدستوري داخل الإطار القانوني للنظام السابق، ما يترتب عليه احترام إجراءات التعديل التي ينص عليها دستور ذلك النظام. البعض، ممن يرتبطون بالنظام القديم، سيصرون على أن الاستمرارية القانونية أمر ضروري لكي تكون عملية الإصلاح شرعية. إلا أن احترام قواعد مؤسسات النظام القديم قد يكون لصالح

مجموعة على حساب مجموعة أخرى، وبالتالي سيؤدي إلى حرمان مجموعات معينة بشكل جدي في عملية الإصلاح. يمكن لمثل تلك المجموعات أن تقول بوجود فرض قطيعة مع النظام القديم، وأنه ينبغي تطوير قواعد ومؤسسات جديدة ومنصفة تكون أكثر ملاءمة للوضع الراهن. وقد يكون هناك انقطاع ثوري، حيث يبني النظام الجديد شرعيته على فكرة السيادة الشعبية أو حقوق المجموعة الثورية. إلا أن التخلي عن الإطار الدستوري القديم، يطرح السؤال حول كيفية تعريف القواعد والمؤسسات التي توجه عملية صنع الدستور الجديد. بسبب صعوبة تسوية هذه المسائل، فإن العديد من عمليات الانتقال الدستوري تتميز بقواعد غير واضحة وخلافية، وبدرجة كبيرة من التخبط. يمكن للأقليات المتركة في أقاليم معينة أن تجد أن العمل في سياق الاستمرارية القانونية سيجعل من تحقيقها لأهدافها أكثر صعوبة، لأن القواعد الموجودة للتعديل قد تتطلب دعم أغلبية عظمى، وهو ما يمنح 'المفسدين' في مجموعة الأغلبية حق النقض على التغييرات الدستورية.

طول فترة الانتقال الدستوري وعناصرها المتباينة

تتفاوت عمليات الانتقال الدستوري بشكل كبير من حيث طولها. عندما يستلم الحكومة منتصر واضح، أو عندما تفرض تسوية سلمية من خلال الوساطة الدولية، يمكن إكمال العملية خلال فترة عام أو أقل. لكن ليس من غير المعتاد أن تستغرق العملية الانتقالية عدة سنوات (أو حتى عقود) وأن تمر بمراحل عدة، خصوصاً إذا كان هناك عمليات سياسية كثيفة، تسعى خلالها الأحزاب المختلفة للحصول على منافع أو تعمل للتوصل إلى التفاهم المتبادل والاتفاق. قد تتميز كل مرحلة من العملية بأنشطة محددة. وتشمل النماذج الرئيسية من الأنشطة ما يلي:

- المفاوضات بين الاطراف السياسية الرئيسية؛
- الحوار الوطني الذي يشارك فيه ممثلون عن كل الاطراف السياسية؛
- الانتخابات للمؤسسات السياسية الرسمية؛
- كتابة النصوص الدستورية، التي كثيراً ما تنطوي على مشورة فنية قانونية؛
- المصادقة من قبل الهيئة التشريعية أو من خلال الاستفتاء.

لا تحتوي كل العمليات على جميع هذه الأنشطة، كما يمكن للأنشطة أن تتقاطع، وأن يتباين تتابعها. ستصاغ المقاربة المتبعة حيال كل من هذه الأنشطة طبقاً لأهداف ونقاط قوة الاطراف الرئيسية، وما إذا كانت العملية تحدث في الإطار الدستوري القائم (الذي سيضع مختلف القواعد للتمثيل، والعمليات والموافقة على التغييرات) أو من خلال قطيعة قانونية (تترك مجالاً أكبر للتقدير حول القواعد والعمليات التي يتم تبنيها). عندما تتوجب إدارة الانقسامات الإقليمية كجزء من العملية الدستورية، قد يكون هناك قضايا تتعلق بالتمثيل والمشاركة والموافقة من قبل المجموعات الإقليمية في كل من هذه الأنشطة. نستعرض بإيجاز هذه الأنشطة للتفكير بكيفية يمكن لها أن تعكس البعد الإقليمي لعملية الانتقال الدستوري.

المفاوضات

تكون المفاوضات محورية عادة في حالات ما بعد الصراع التي لم يظهر فيها منتصر واضح، وفي العمليات الانتقالية التي تأتي في أعقاب أنظمة استبدادية تشمل ممثلين عن النظام القديم وقوى ديمقراطية. في كل من السيناريوهين، إذا كان هناك تقسيم إقليمي، ينبغي بذل اهتمام خاص بكيفية إشراك الأطراف الإقليمية. على سبيل المثال، قد تتفاوض الأحزاب الإقليمية مع بعضها بعضاً (كما في البوسنة والهرسك، وقبرص) أو مع

الحكومة المركزية (كما في إندونيسيا بالنسبة لآتشيه، والفلبين بالنسبة لبانغسامورو في مينداناو). في جنوب أفريقيا، تكونت المرحلة الأولى من عملية الانتقال الدستوري من مفاوضات بين حكومة الفصل العنصري والمؤتمر الوطني الأفريقي (ANC). توسعت المفاوضات في الوقت المناسب لتشمل الأحزاب الإقليمية (حيث فاز أحدها بتنازلات رئيضية، رغم أن دعمه لم يكن ضرورياً من الناحية التقنية للتوصل إلى اتفاق). بالطبع، فإن المفاوضات تجري في الهيئات التشريعية والجمعيات التأسيسية أيضاً، إلا أن الديناميكية تختلف في سياق سياسي جماعي عما هو الحال في المفاوضات الثنائية الهادفة إلى التوصل لاتفاق سلام أو في تسويات ما بعد الصراع. كما تختلف الديناميكية مرة أخرى عندما يكون هناك قائد قوي أو حزب مهيم يمكنه فرض دستور جديد بحد أدنى من المفاوضات، وهو ما قد يجعل من الصعوبة مكان استيعاب وجود إقليمي متميز.

الحوارات الوطنية

ترعى بعض البلدان عملية حوار وطني حول مستقبلها الدستوري قبل الدخول في المرحلة الأكثر رسمية، والمتمثلة في صياغة الدستور أو انتخاب جمعية تأسيسية. في بعض الأحيان، كما في اليمن، تشكل عملية الحوار بديلاً عن الانتخابات، التي لا يمكن إجراؤها لأسباب أمنية أو لأسباب أخرى. يشارك في الحوارات الوطنية عادة مئات المشاركين الذين يتم اختيارهم، وليس انتخابهم، من خلال عملية تهدف إلى تشكيل جمعية أوسع من النخب السياسية والعسكرية التقليدية وتضم ممثلين عن المجتمع المدني، وفي كثير من الأحيان يكون فيها تأكيد قوي على النساء والشباب وبعض المجموعات المهمشة. يمكن أن يمنح للحوار تفويض طموح، إلا أن هذه الآليات نادراً ما تكون قادرة على الخروج بالقرارات المفصلة المطلوبة لوضع دستور متكامل. إلا أنها يمكن أن تساعد في تهيئة السياق الأوسع ووضع بعض المبادئ الرئيسية لضبط عملية صنع الدستور، وربما اتخاذ بعض القرارات الإستراتيجية. عندما تكون الانقسامات الإقليمية مهمة، يمكن لعملية الحوار أن تساعد السكان من مختلف المناطق في التعبير عن رؤاهم المختلفة وأن يصبحوا أكثر حساسية لمخاوف بعضهم بعضاً. صمم الحوار في اليمن بتركيز قوي على القضية الجنوبية، وبالتالي كان تمثيل الجنوبيين أكثر من تمثيل غيرهم، وشكلت مجموعة عمل حول القضايا الجنوبية (ومجموعة أخرى حول إقليم شمالي). تنزع عمليات الحوار تلك إلى التوصل إلى توافق واسع، ما يمكن أن يساعد في إيجاد بيئة أكثر ملاءمة لعملية صنع القرار اللاحقة، إلا أنها عادة ما تترك العديد من القضايا دون تسوية. بالنظر إلى محدودية الحوارات، فإن الاعتماد المفرط عليها يمكن أن يقوض مصداقية عملية المراجعة الدستورية، حيث ينفذ صبر السكان الذين ينتظرون النتائج (رغم أن هذا يحدث أيضاً في بعض الجمعيات التأسيسية الكبيرة).

الانتخابات

قد يبدو من الطبيعي إجراء الانتخابات في مرحلة مبكرة من عملية الانتقال الدستوري، من أجل اختيار هيئة تشريعية أو جمعية تأسيسية تتمتع بالشرعية الشعبية. هناك مبررات لفعل ذلك، خصوصاً في البلدان المتجانسة نسبياً، حيث تكون القضية الرئيسية هي الانتقال إلى الديمقراطية وافتقار النظام السابق للشرعية. لكن في مثل تلك الأوضاع، فإن الانتخابات يمكن أن تكون حدثاً يؤدي إلى الاستقطاب ولا يشرك جميع المصالح السياسية الرئيسية في المفاوضات الدستورية. في المجتمعات المنقسمة التي تعاني من انفصال سياسي عميق بين أغلبية السكان وواحدة أو أكثر من الأقليات، يمكن للانتخابات أن تشكل تهديداً للأقليات الإقليمية، التي يمكن أن تخشى وجود هيئة انتخابية تعمل على أساس مبادئ الأغلبية، لأن الانتخابات تقوم عادة على أساس 'التمثيل حسب عدد السكان'. أفرزت أول انتخابات لجمعية تأسيسية في نيبال هيئة منقسمة بعمق، خصوصاً فيما يتعلق بقضايا الاتحاد، وغير قادرة على التوصل إلى اتفاق. في النهاية، أجريت انتخابات جديدة أنتجت هيئة قادرة على تحقيق الأغلبية العظمى الضرورية لصنع الدستور. لكن حتى هذه الأغلبية، قد تجد من المستحيل سياسياً فرض دستور دون درجة معينة من موافقة المعارضة.

صياغة الدستور

يمكن أن توكل إلى هيئات مختلفة مسؤولية إعداد مسودة دستور، مثل هيئة خبراء أو لجنة للهيئة التشريعية الدستورية. في بعض الحالات، كما في حالة نيجيريا في ظل حكم الجنرالات أو إثيوبيا بعد الحرب الأهلية، تسيطر الحكومة فعلياً على عملية صياغة الدستور، ولا توجد مساحة تذكر للنقاش السياسي، بما في ذلك بالنسبة للأقليات الإقليمية. في إثيوبيا، على سبيل المثال، ترك فصيل كبير من مجموعة الأورومو العرقية الائتلاف الحكومي بسبب شعوره بالإحباط من دستور كان مفروضاً من قبل الحكومة. في البلاد التي تكون فيها السياسة أكثر مرونة، يمكن تفويض لجان خبراء تتمتع باستقلال حقيقي بكتابة مسودة الدستور. ويمكن أن يمثل أعضاء تلك اللجان مجموعات مختلفة، بما في ذلك الأقليات الإقليمية (كما في اليمن، حيث ضمت لجنة صياغة الدستور، التي تشكلت في أعقاب الحوار الوطني، تمثيلاً متساوياً من الشمال والجنوب). علاوة على ذلك، يمكن عقد جلسات استماع في سائر أنحاء البلاد وبلغات الأقليات، مما يسمح بمدخلات أكبر من الأقليات الإقليمية. لكن حتى الهيئات التمثيلية والمستقلة جداً تخاطر برفض مسودتها المقترحة إذا لم يكن هناك مشاركة من السياسيين المنتخبين، كما حدث في كينيا عام ٢٠٠٤.

المصادقة من قبل الهيئات التشريعية أو من خلال الاستفتاءات

يمكن أن تعطى الهيئات التشريعية أو الهيئات الدستورية السلطة النهائية للمصادقة على دستور جديد أو على تعديل دستوري. يتم تنظيم مثل تلك الهيئات في كثير من الأحيان في لجان فرعية مختصة، يتناول بعضها القضايا المتعلقة بالانقسامات الإقليمية. إن تمثيل الأقليات الإقليمية في مثل هذه اللجان أمر حاسم، وكذلك التمثيل في اللجنة المسؤولة عن جمع العمل وتوحيده في نص المسودة (التي تسمى عادة 'اللجنة الدستورية' أو 'لجنة الوفاق').

إضافة إلى ذلك، ففي حين أن قواعد خاصة في اتخاذ القرار، مثل الأغلبية العظمى من ٦٠ إلى ٧٥ بالمئة، قد تمنح بعض الحماية للأقليات الإقليمية، حسب حجمها، ليس هناك سوابق تذكر في مثل تلك الحالات لإعطاء أقلية إقليمية معينة حق النقض إذا لم تحقق معياراً أكثر عمومية، مثل عدد السكان، في نيبال، من المطلوب رسمياً الحصول على موافقة ثلثي أعضاء الجمعية التأسيسية لتبني دستور جديد، لكن قد يتبين أن ذلك غير كاف سياسياً لأن الأحزاب الماوية وغيرها من أحزاب المعارضة هددت بالعصيان المدني إذا تم تمرير الدستور دون موافقتها. يمكن للعتبات المطلوبة لتغيير الدستور أن تكون مرتفعة على نحو خاص في الدول الاتحادية (الفيدرالية) الراسخة، التي تتبنى في كثير من الأحيان صيغ تعديل صارمة جداً تتطلب أغلبية، وأحياناً أغلبية عظمى، في كلا المجلسين التشريعيين المركزيين وفي تصويت الهيئات التشريعية أو الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية. كما يمكن وجود عتبات معينة لمنح حق النقض لأقاليم معينة في الاتحاد.

هناك أيضاً البديل المتمثل في تقديم المسودة المقترحة للسكان في استفتاء عام. إذا كانت القاعدة هي ببساطة الحصول على أصوات الأغلبية، فإن ذلك قد لا يكون كافياً بالنسبة لأقلية إقليمية. يستخدم عدد من الدول الاتحادية الاستفتاءات للمصادقة على التعديلات الدستورية بأغلبية خاصة، على سبيل المثال سويسرا وأستراليا، اللتان تطلبان أغلبية مضاعفة من الأصوات على المستوى الوطني وأغلبية مضاعفة للناخبين على المستوى الوطني وللناخبين في الوحدات المكونة للاتحاد. لكن حتى متطلبات الأغلبية العظمى، قد لا تكون كافية لحماية أقلية إقليمية معينة إذا كانت صغيرة. إن بديل الأغلبية العظمى هو حق النقض. في قبرص مثلاً، تطلبت المصادقة على الدستور في الاستفتاء تحقيق أغلبية بين القبارصة اليونانيين والقبارصة الأتراك على حد سواء: الأقلية التركية صوتت لصالح الدستور بينما صوتت الأغلبية اليونانية ضده، ولم يتم تبني الدستور. في العراق، فاوض الأكراد على اتفاق قبل كتابة الدستور ينص على أن المصادقة عليه تكون من خلال

الاستفتاء، وأن أي ثلاثة أقاليم تصوت بـ «لا» بأغلبية الثلثين تهزمه. أعطى هذا فعلياً حق النقض لكردستان ويمكن الإقليم من انتزاع تنازلات كبيرة استعداداً لصياغة مسودة الدستور. المفارقة كانت، أن الأقاليم السنوية الثلاثة هي التي منعت المصادقة تقريباً في التصويت الأخير.

في حين يعتقد أحياناً أن الاستفتاءات تمنح شرعية أكبر للمصادقة على الدستور أو على تعديل دستوري، فإنها تشكل مخاطرة سياسية أكبر من إعطاء سلطة المصادقة للهيئة التي وضعت الدستور. إن احتمال عدم المصادقة على الدستور، وعلى الأقل عدم الموافقة عليه من قبل شريحة مهمة من السكان، خصوصاً في الأوضاع شديدة التوتر، قد تكون أكبر إذا كان يتوجب المصادقة على المسودة من قبل الجمعية التأسيسية أو الهيئة التشريعية إضافة إلى السكان.

القضية الهامة حول شمول الجميع

تظهر هذه النظرة العامة الموجزة، أن من الممكن تصميم جميع الأنشطة الرئيسية التي يمكن أن يكون لها علاقة بالعملية الانتقالية، بحيث تشمل ممثلين عن واحد أو أكثر من الأقليات الإقليمية. أما إذا ما كان سيتم إدماج الأقليات فعلياً، وإلى أي حد سيتم أخذ مصالحها بعين الاعتبار، فيعتمد إلى حد كبير على أهداف الأطراف الأقوى الذين يوجهون العملية. إذا كانت أهدافهم تشمل التوصل إلى تسوية مع الأقلية الإقليمية، فإنهم سيفكرون في كيفية إشراك ممثلي الأقلية في العملية وكيف يمكن استيعابهم بشكل حقيقي في الدستور. لكن إذا كانوا معادين لتلك الأقلية، فإنهم قد لا يحاولون إشراكها في العملية أو في النتيجة النهائية. لم تكن حكومة راجاباكسا في سريلانكا، المدعومة بقوة من الأغلبية السنهالية، مستعدة لاستيعاب التاميل بعد هزيمتهم العسكرية. إلا أن الهزيمة الانتخابية للرئيس راجاباكسا في عام ٢٠١٥ أدت إلى عكس هذا الموقف، حيث تحالفت الأقليات وعدد كبير من السنهاليين في الانتخابات للدفع بأجندة دستورية جديدة أكثر استيعاباً لمخاوف الأقليات ومصالحها. في بوليفيا، لم يرغب الرئيس موراليس بمنح ممثلي الأراضي المنخفضة الشرقية الحكم الذاتي الذي يريده، لكن حاملاً هزيمتهم بوضوح في الانتخابات وفي الاستفتاء، بات مستعداً للتفاوض على تسويات ثانوية، في تناقض صارخ مع سلوك سريلانكا بعد راجاباكسا. كما يمكن أن يكون هناك حالات، كما في نيجيريا، يفرض فيها الحكام (في هذه الحالة الجنرالات) بنية جديدة للعلاقات الإقليمية (في نيجيريا، تأسيس العديد من الولايات الجديدة) بحد أدنى من التشاور حول الاتفاقيات. وعلى نحو مماثل، يمكن للقوى الخارجية أن تلعب دوراً قوياً في العملية الدستورية، ويمكن أن تؤثر أولوياتها بعمق في توقيت النتيجة النهائية ومحتواها، كما في العراق، والبوسنة والهرسك، وقبرص. لكن في معظم الحالات، فإن القوى الخارجية لا تلعب دوراً كبيراً أو تلعب دوراً تيسيراً على الأغلب.

وهكذا، فإن أي عملية دستورية تصاغ طبقاً لأهداف ونقاط قوة الأطراف المختلفة المشاركة فيها. في حين أن الحكام المستبدين أو الأحزاب المهيمنة المنتصرة قد تفرض تسويات دستورية (متجاهلة في بعض الأحيان إجراءات التعديل الواردة في الدستور القائم)، هناك حالات أكثر توازناً يجري فيها عادة تقديم تنازلات متبادلة. من قبيل المفارقة، أن الأقليات الإقليمية يكون لها في كثير من الأحيان صوت أقوى في مفاوضات السلام التي تلي الصراعات، حيث تكون موافقتها مطلوبة للتوصل إلى اتفاق، أكثر مما هو الحال في الترتيبات القائمة على رأي الأغلبية، كما في حال المجالس المنتخبة. وهكذا، فإن الأقليات الصغيرة جداً في آتشيه ومينداناو تمكنت من التفاوض مباشرة مع الحكومات الوطنية والحصول على تنازلات رئيسية، وهو ما لم تكن لتحقيقه ربما في مجلس منتخب يعمل طبقاً لقواعد الأغلبية (رغم أنه كان لا بد من تأكيد النتائج في الهيئة التشريعية الوطنية أيضاً).

عامل آخر يميز المفاوضات في سياق الانقسامات الإقليمية، هو التهديد بالانفصال. من جهة، فإن هذا التهديد بالخروج قد يعطي للأقليات المتركة في الأقاليم قوة أكبر من تلك التي تحظى بها الأقليات المتناثرة في البلاد. إلا أن المخاوف من أن درجة أكبر من الحكم الذاتي ستفضي إلى الانفصال، قد تدفع الأغلبية إلى رفض مطالب الأقاليم، أو تصميم عملية صنع دستور تضعف أو تقسم تمثيل مجموعات إقليمية معينة.

رغم العدد الكبير من العوامل التي تؤثر في عملية الانتقال الدستوري، فإن العملية نفسها تشكل عاملاً مهماً في صياغة التصميم النهائي للدستور.

التصميم الدستوري والانقسامات الإقليمية

في حين يمكن أن تلعب عملية تصميم الدستور دوراً حاسماً في الاستدامة السياسية لنظام ما، فإن التصميم الذي يتم اختياره في عملية انتقالية معينة سيعكس مرتسمات قوة وأهداف الاطراف الرئيسة، إضافة إلى العملية التي يتم تبنيها. عندما تكون الانقسامات الإقليمية بارزة وحاضرة بقوة، فإن خيارات التصميم تشمل نقل السلطات (إلى أي وحدات إقليمية وبالنسبة لأي صلاحيات أو موارد) والتسويات المتعلقة بدور الأقليات الإقليمية في عملية صنع القرار على المستوى الوطني والرموز والسياسات المتخذة بشأن اللغات، وما إلى ذلك. إن مواءمة مختلف خيارات التصميم ستعتمد على المرتسمات السياسية للمجموعات الإقليمية داخل البلاد.

وحدات نقل السلطات

تواجه الدول التي تنتقل إلى النظام الاتحادي أو إلى نظام تنتقل فيه السلطات إلى الأقاليم، في كثير من الأحيان، حالة من عدم اليقين حيال عدد وطبيعة وحدود الوحدات المكونة للاتحاد. في العديد من البلدان الوحودية (unitary countries)، كان من الضروري رسم خارطة سياسية جديدة قد تنطوي على دمج بعض الوحدات القائمة في أحجام أكثر قابلية للحياة أو تطبيق عدد من المعايير في عملية رسم خارطة جديدة تماماً. تتخذ القرارات المتعلقة بخارطة جديدة عادة عندما تتم كتابة الدستور، إلا أن إسبانيا والهند تركتا هذه المسألة إلى مرحلة لاحقة من إعادة تعريف ولاياتها. لقد قامت بعض الدول الاتحادية العريقة بدمج وحدات أو إنشاء وحدات جديدة بعد الموافقة على دساتيرها بوقت طويل. كما كان هناك أمثلة أدى فيها عدم تسوية خلاف على الخارطة السياسية إلى عدم الاتفاق على الدستور نفسه.

يطرح تعريف الخارطة السياسية قضايا تشمل معايير تعريف الوحدات المكونة، وتوقيت وإجراءات إعادة رسم الخارطة، والأحكام الدستورية اللازمة لتغيير أو إضافة وحدات جديدة.

معايير تعريف الوحدات المكونة

يمكن للمعايير التي يتم النظر فيها أن تشمل:

- **العوامل الاقتصادية** مثل الكفاءة والفعالية والقابلية للحياة (وهي حجة لتجنب وجود عدد كبير من الوحدات الصغيرة أو الفقيرة اقتصادياً) وجمع المناطق الاقتصادية؛
- **العوامل الاجتماعية - الاقتصادية** مثل، القومية والعرق واللغة والدين والقبيلة والعشيرة؛
- **الملامح الجغرافية** مثل الحدود الطبيعية كالأنهار والجبال؛
- **التوازن السياسي**، الذي قد يعني تقسيم إقليم مهيم أو أكثر، أو تقسيم منطقة قد تكون لها تطلعات انفصالية، أو تجنب وجود بنية تتكون من وحدتين أو ثلاث وحدات فحسب (وهي الحالة التي غالباً ما تتميز بالسياسات الانقسامية وعدم الاستقرار السياسي)؛

- **الرأي العام**، الذي يمكن تقييمه من خلال الانتخابات أو الاستفتاءات أو المشاورات العامة؛
- **الحدود التاريخية** التي غالباً ما تحدد هوية الناس بموجبها، والتي يمكن أن تشكل نقطة مرجعية مفيدة وتلغي الحاجة للنظر بمعايير أخرى بالتفصيل عند رسم الحدود.

من الناحية العملية، يبدو أن رسم الخرائط السياسية الجديدة يعتمد على مزيج من بعض هذه المعايير، رغم أنه يمكن أن تحدث نقاشات ساخنة حول الفلسفة الجوهرية لإنشاء الوحدات. قد تكون القضية الأكثر خلافية، هي المدى الذي تعكس فيه الحدود العوامل الاجتماعية - الثقافية، والتي يمكن أن تتمحور حول الاختيار بين الاتحادات 'العرقية' أو 'الإقليمية'. في إثيوبيا، والبوسنة والهرسك مثلاً، هناك أشكال عرقية صريحة للاتحاد، وهناك دعاة أقوياء للاتحاد العرقي في النقاش الدستوري الراهن في نيبال. في حين أن العديد من الاتحادات تتميز بطبيعة عرقية أو لغوية قوية في بنيتها، فإن شكلاً صافياً من الاتحاد العرقي يطرح قضايا عملية جديدة وقضايا مبدئية أيضاً.

من الصعب تمثيل الاتحاد العرقي من الناحية العملية، لأن الجماعات العرقية تتسم عادة بدرجة كبيرة من التقاطع والاختلاط الإقليمي (ما لم يكن قد حدث 'تطهير عرقي' كما في الصراع في البوسنة). وهكذا، فإن محاولة رسم الحدود على هذا الأساس يمكن أن تكون صعبة وإشكالية جداً، بل مستحيلة. كما يمكن أن تؤدي إلى المطالبة بإنشاء وحدات أصغر وأصغر، وهي عملية ستكون مكلفة وغير فعالة. من الناحية الفلسفية، فإن الاتحاد العرقي يمكن أن يقوض المواطنة المشتركة وحقوق الأقليات. إذا كان يعتقد أن إحدى الوحدات المكونة تنتمي إلى جماعة (أو جماعات) إثنية معينة، هناك مخاطرة في أن يتحول الأفراد الذين ينتمون إلى جماعات أخرى ويعيشون في تلك الوحدة إلى مواطنين من الدرجة الثانية. على سبيل المثال في نيجيريا، فإن الجماعات التي تعتبر أصلية في إحدى الولايات تتمتع بحقوق أكبر (مثل الوصول إلى الوظائف الحكومية وبعض البرامج التعليمية) من أولئك الذين يعتبرون 'مستوطنين'، حتى لو كانوا يعيشون في الولاية منذ أجيال.

عدد قليل من الاتحادات اختارت شكلاً نقيماً من الاتحاد العرقي؛ وعدد أكبر، مثل الهند وجنوب أفريقيا، تحاشى رسم حدود قائمة بصرامة على أساس اللغة أو العرق، حتى لو كانت هذه العوامل مهمة جداً. كما تفسر هذه التعقيدات العودية المتكررة إلى الحدود الراسخة عندما يتم رسم خرائط جديدة، لأن هذا يساعد في الحد من الصراعات الخطيرة المحتملة على المستوى المحلي. يمكن لجمع هذه المقاربة مع أحكام تضمن حقوق الأقليات داخل الوحدات الجديدة، أن يخفف كثيراً من الرهانات السياسية ومخاطر الصراع التي تنطوي عليها عملية رسم خارطة سياسية.

توقيت وإجراءات رسم الخارطة

في حين أن بعض البلدان، مثل بلجيكا وكينيا وجنوب أفريقيا، حددت خارطتها السياسية قبل تبني دستورها الاتحادي الجديد أو التي انتقلت السلطة إليه، فإن بلداناً أخرى تبنت دستوراً دون أن تكون قد سوت هذه القضية كلياً أو جزئياً. تبنت الهند دستورها عام ١٩٤٩ على أساس بنية دولة اعتبرت مؤقتة، وهو ما سمح بأن يبدأ الاتحاد بأداء وظائفه مباشرة وأن يأخذ وقته في إعادة هيكلة الولايات. بينما تبنت ألمانيا دستورها لعام ١٩٤٩ دون تسوية وضع ثلاث مقاطعات كانت مرشحة للاندماج، وهو ما حدث في وقت لاحق بعد إجراء استفتاء. لا يزال هناك قضية لم تتم تسويتها في البوسنة والهرسك فيما يتعلق بمقاطعة برتشكو، التي تمت تسويتها لاحقاً من خلال التحكيم الدولي. دستور إسبانيا الجديد لعام ١٩٧٨ وضع معايير وإجراءات لتأسيس كيانات جديدة ذات حكم ذاتي، وحدث ذلك بعد تبني الدستور. ووضع دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إجراءات يمكن للمحافظات بموجبها أن تصبح أقاليم، بشكل منفرد أو مجتمع، بينما كان إقليم كردستان وحده إقليمياً عندما تم تبني الدستور (ولم يتم إنشاء أية أقاليم أخرى لاحقاً). وأخيراً، فإن الدستور النيجيري

أسس في الأصل ثلاث ولايات، وتبين لاحقاً أن هذا غير فعال من الناحية الوظيفية. ومنذ ذلك الحين، ارتفع عدد الولايات إلى ٣٦، وهو ما أنشأ ديناميكية صحية من حيث العلاقات بين الأقاليم والقبائل، رغم أن ذلك عزز أيضاً من قوة الحكومة المركزية.

تشير هذه الأمثلة إلى أنه، وفي حين أن وجود خارطة سياسية شاملة أمر ضروري من أجل التنفيذ الكامل لترتيبات اتحادية تقضي بنقل السلطات، فإنها ليست ضرورية دائماً لإكمال رسم خارطة جديدة عند الموافقة على الدستور، خصوصاً إذا كان فعل ذلك خلافياً ويستغرق وقتاً طويلاً. في هذه الحالة، فإن ما يلزم هو إجراء متفق عليه لإنشاء وحدات مكونة. وهكذا، يمكن للدستور أن يضع معايير لهذا، لكن أن يؤجل تأسيس مثل تلك الوحدات إلى مرحلة التنفيذ. يمكن للاتحاد أن يبدأ بخارطة انتقالية، تخضع لمراجعة شاملة في الوقت المناسب. إذا كان هناك قضايا تتعلق بالحدود، أو الاندماج أو إلغاء الاندماج بين وحدات معينة، يمكن معالجة ذلك بعد تبني الدستور. من المرجح أن تكون المراجعات ممكنة حتى في الاتحادات الناضجة، رغم أن سهولة فعل ذلك، كما تتم مناقشته أدناه، سيعتمد على قواعد اتخاذ القرارات المحددة في الدستور.

الأحكام الدستورية النازمة لتغيير أو إضافة وحدات جديدة

تختلف عمليات رسم الخرائط السياسية خلال عمليات الانتقال الدستوري وبعدها بشكل كبير، من حيث إتاحتها المجال للمشاورات العامة أو لوجود دور محلي في عملية صنع القرار الرسمية. لقد رسمت العديد من الخرائط الجديدة باستخدام مقاربة رأسية من القمة إلى القاعدة، حيث يمكن للحكومة أو لأطراف رئيسية أن تتخبط في بعض المشاورات، وأن تتخذ القرارات بنفسها. وهكذا، في إثيوبيا، تم اتخاذ القرار فعلياً داخل الائتلاف الحاكم (هما في ذلك دمج ما كان مؤقتاً أربع ولايات في الجنوب). بينما في نيجيريا تمت إعادة رسم الخارطة مرات متتالية بواسطة قرارات غير دستورية اتخذها الجنرالات الحاكمون. أنشأت جنوب أفريقيا هيئة متعددة الأطراف لإقتراح خارطة تستند إلى عدد من المعايير، وتشاورت الهيئة مع السكان ومن ثم قدمت توصياتها، التي قبلت بشكل عام (رغم خضوعها لمراجعة طفيفة) من قبل القادة السياسيين. وعلى نحو مماثل، استخدمت الهند هيئة صغيرة من الخبراء أجرت مشاورات موسعة في المرحلة الأولى من إجراء إعادة هيكلية رئيسية للولايات، وتم تبني توصية الهيئة بشكل عام.

على العكس من ذلك، فإن الدستور الإسباني الجديد جمع مقاربة من القاعدة إلى القمة مع مقاربة أخرى من القمة إلى القاعدة، حيث حددت معايير لتأسيس جماعات تتمتع بحكم ذاتي، لكن تركت القرار للمسؤولين المنتخبين محلياً في كل مقاطعة من خلال عملية انتخابية حول احتمال الاندماج مع المقاطعات المجاورة. ونص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على إجراء مماثل، لكن نظام المالكي كان معادياً للاتحاد (للفيدرالية) ولم يسمح بإنشاء أقاليم جديدة.

حالما يتم تأسيس الاتحادات، قد يصبح هناك مصلحة في إجراء تغييرات هامشية، بدلاً من إعادة رسم كاملة للخارطة. في مثل هذه الظروف، قد يكون من الأسهل إعطاء دور رسمي للرأي العام. لقد استخدمت ألمانيا وروسيا الاستفتاءات حول عمليات اندماج محتملة (بعضها فقط خرج إلى حيز الوجود)، وصوتت ألمانيا ضد احتمال فك الاندماج. أجرت أستراليا استفتاء حول احتمال تأسيس ولاية جديدة تقتطع من ولاية نيو ساوث ويلز القائمة. سويسرا، بتقاليد العريقة في الديمقراطية المباشرة، أسست كانتوناً جديداً هو 'جورا' اقتطع من كانتون بيرن القائم، لكن هذا تطلب موافقة بيرن، واستخدام عمليات تصويت فرعية داخل الكانتون لتحديد أجزاء بيرن التي سيتم نقلها إلى جورا. وكان ينبغي الموافقة على تأسيس الكانتون الجديد في استفتاء وطني، لكن حتى عندها، لم تتم تسوية قضية الحدود وأجريت تعديلات إضافية؛ وثمة تعديلات أخرى قيد النقاش.

تتراوح القواعد التي تدرجها الاتحادات في دساتيرها، لتأسيس وحدات مكونة جديدة أو إجراء مراجعات، بين المرن جداً والمتصلب جداً. يمكن للإجراءات أن تمنح السلطة للبرلمان الوطني وحده (بأغلبية بسيطة في المجلسين كما في الهند، أو بأغلبية خاصة كما في كينيا وبلجيكا)، وكذلك للوحدات المكونة المتأثرة (بأغلبية بسيطة كما في الولايات المتحدة وأستراليا، أو بأغلبية خاصة كما في باكستان)، وكل الوحدات المكونة (كما في كندا)، أو لأغلبية خاصة في الوحدات المكونة (كما في نيجيريا). كما يمكن أن يكون هناك إجراءات لإطلاق مبادرات عامة أو توقيع عرائض للشروع بالنظر في إجراء مراجعة للحدود أو تأسيس وحدات جديدة (المانيا ونيجيريا والعراق). من الناحية العملية، فإن تقسيم أو دمج وحدات موجودة في الاتحادات الراسخة كانت نادرة، لأن معظم الاتحادات تتطلب موافقة الوحدات الموجودة على تقسيمها، وهو ما لا يوافق معظمها عليه. ويمكن لسياسة التقسيم الإقليمي أن تكون متقلبة على نحو خاص (كما في نيجيريا، حيث فرضت على العملية تعقيدات صعبة إلى درجة الاستحالة).^(٢)

شكل نقل السلطات

تتفاوت الأشكال الاتحادية وأشكال نقل السلطة بشكل كبير من حيث الاسم والشكل، وكذلك من حيث نطاق نقل السلطات. هناك نماذج متناظرة وغير متناظرة في نقل السلطات.

النماذج المتناظرة

النماذج الأكثر شيوعاً لنقل السلطات، سواء في الأنظمة الاتحادية أو الوجودية، هي النماذج المتناظرة، من حيث إن الوحدات المكونة تمنح نفس الصلاحيات الإدارية وصلاحيات سن القوانين (أو صلاحيات متشابهة جداً). في حين أن الاتحادات تكون عادة متناظرة، فإن المطالب السياسية لنقل السلطات تتفاوت عادة من حيث الكثافة من منطقة إلى أخرى. وهكذا، فخلال عملية الانتقال الدستوري، قد يكون هناك إجماع على تبني بنية اتحادية أو بنية تنقل فيها الصلاحيات إلى الوحدات المكونة، إلا أن الممثلين الإقليميين يمكن أن يختلفوا حول عدد الصلاحيات التي ينبغي أن تمنح للمستوى الإقليمي بدلاً من المستوى الوطني. رغم ذلك، فإن الاستنتاج المعتاد هو اعتماد النموذج المتناظر، الذي يعطي جميع الوحدات المكونة نفس الصلاحيات القانونية تقريباً. يمكن اعتبار إسبانيا من بعض النواحي الاستثناء الذي يثبت القاعدة، حيث كان يتوقع أن تكون غير متناظرة بالشكل لكنها الآن متناظرة بدرجة كبيرة. أتت أقوى المطالب لنقل السلطات خلال العملية الانتقالية من حقبة فرانكو مما يسمى القوميات التاريخية، أي من كتالونيا ومقاطعة الباسك وغاليسيا. كان يتوقع أن تحصل هذه المجموعات على صلاحيات أكبر من المناطق الأخرى، وسمح الدستور لكل جماعة ذات حكم ذاتي التفاوض على اتفاق خاص بها في إطار نقل الصلاحيات والسلطات. كانت القوميات التاريخية أول من تفاوض، وسعت للحصول على أكبر عدد من الصلاحيات التي يمكن أن تحصل عليها قانونياً. كانت المفاجأة أن الحكومات الجديدة في الأقاليم الأخرى ذات الحكم الذاتي قررت أنها تريد نفس الصلاحيات. ربما كان ذلك لأن السياسيين في الأقاليم أرادوا ببساطة، أكبر قدر من الصلاحيات التي يمكنهم الحصول عليها. أو من الناحية الرمزية، ربما لم يرد أي منها الحصول على صلاحيات أقل، أو مكانة أقل، من الأقاليم الأخرى. مهما كانت الأسباب، وباستثناء المزايا المالية التاريخية التي كانت تتمتع بها مقاطعة الباسك، انتهى الأمر في إسبانيا بتبني شكل متناظر جداً يشبه الاتحاد. خلال العمليات الدستورية الانتقالية في بعض البلدان النامية مثل إثيوبيا، قد يكون هناك استثناء مؤقت على التناظر، من حيث إن الأحكام الانتقالية

٢ في نصف الكرة الغربي، كان هناك مناطق قليلة الكثافة السكانية اعتبرت 'أقاليم'، لا تتمتع بمكانة الوحدات المكونة. بمرور الوقت، تم تأسيس وحدات جديدة في هذه الأراضي في الأرجنتين والبرازيل وكندا والولايات المتحدة. إلا أن تأسيس مثل هذه الوحدات ليس موضوعنا هنا.

يمكن أن تنتظر حتى تطور الوحدات المكونة القدرة على الاضطلاع بالصلاحيات قبل أن يتم نقلها رسمياً. إلا أن هذا يمثل عادة مسألة توقيت، وليس الاختلافات في القدرات الدستورية للوحدات والتي تمكنها من الاضطلاع بمثل هذه الصلاحيات. كما تدرس بعض الاتحادات المناطق ذات الكثافة السكانية المتدنية جداً، أو المناطق التي تقطنها تجمعات قبلية أو ذات قدرات محدودة، مسألة تشكيل 'مناطق' أو 'أقاليم' دون أن تمنح مكانة الحكم الذاتي للوحدات المكونة.

النماذج غير المتناظرة

تنشأ النماذج غير المتناظرة في أكثر أشكالها بروزاً، عندما يكون إقليم أو بضعة أقاليم لها رغبة أكبر بكثير بالحصول على الحكم الذاتي المحلي مما هو موجود في أماكن أخرى من البلاد. قد يكون هناك أقلية أو أكثر متمركزة في أقاليم معينة وذات هويات متميزة عن غالبية السكان. تسعى مثل تلك الأقليات عادة إلى حكم ذاتي يتم فيه نقل سلطات أكبر مما تريده الأغلبية في أقاليمها، ومن هنا يمكن لاتباع مقارنة متناظرة لنقل السلطات أن ينجم عنها نقل سلطات محدودة جداً لواحدة أو أكثر من الأقليات في المناطق، ودرجة أكبر مما ينبغي بالنسبة للأغلبية. ويمكن لهذا أن يحدث في الأنظمة الاتحادية والأحادية على حد سواء.

رغم ذلك، تنزع الدول الاتحادية لأن تكون متناظرة، وعدد قليل نسبياً منها يوفر أحكاماً تنص على منح سلطات أكبر لوحدات مكونة معينة. لأسباب تاريخية، فإن جامو وكشمير في الهند، وسراواك وصباح في ماليزيا، وإقليم الباسك في إسبانيا، والتيرول وأوستا في إيطاليا تتمتع بسلطات أكبر مما هو موجود في الوحدات المكونة الأخرى في أنظمتها. في معظم الأحيان، لم يتبين أن هذا إشكالي، ويعود ذلك جزئياً لأن عدد السكان في هذه الوحدات قليل كنسبة مئوية من عدد سكان البلاد (على سبيل المثال واحد بالمئة في حالة جامو وكشمير وخمسة بالمئة في إقليم الباسك و٢٠ بالمئة في سراواك وصباح)، ولكن أيضاً بسبب الإقرار بـ 'خصوصية' هذه الوحدات. إلا أن الترتيبات المالية الخاصة التي يتمتع بها إقليم الباسك يسمح لهذا الإقليم الغني نسبياً بالاحتفاظ بقدر أكبر من عائداته مما تفعل الجماعات الأخرى ذات الحكم الذاتي، وهو ما أصبح مصدراً للتوتر في الحياة السياسية في إسبانيا. يتمتع إقليم كردستان في العراق بدرجة كبيرة من الحكم الذاتي فيما يفترض أن يكون نظاماً اتحادياً، ومن حيث المبدأ فإن أجزاء أخرى من البلاد كانت مؤهلة للتمتع بحكم ذاتي مماثل، إلا أن منح تلك الدرجة الكبيرة من الحكم الذاتي لجميع الأقاليم لن يكون مستداماً.

يمكن لترتيبات الحكم الذاتي الخاصة أن تكون سمة من سمات الأنظمة الوحدوية أو 'وحدة' أيضاً - بالنسبة لإسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية في المملكة المتحدة؛ وأولاند في فنلندا؛ وزنجبار في تنزانيا. وتم الاتفاق مؤخراً على ترتيبات حكم ذاتي خاصة لإقليم آتشيه في إندونيسيا، وبوغانفيل في بابوا غينيا الجديدة، وبانغسامورو في جزيرة مينداناو في الفلبين.

تتم الموافقة على ترتيبات الحكم الذاتي الخاصة في كثير من الأحيان من خلال مفاوضات أو عمليات محدودة، وليس كجزء من عملية انتقال دستوري. كما يمكن أن تكون نتاجاً لإتفاقيات دولية (مثل الاتفاق بين فنلندا والسويد، وبين إيطاليا والنمسا) تعكس الحقوق التاريخية (على سبيل المثال إقليم الباسك في إسبانيا) أو تأتي بعد حالة تمرد (كما في آتشيه وبانغسامورو). في ماليزيا، تم التفاوض على الترتيبات الخاصة بسراواك وصباح كشروط لدخولها في الاتحاد.

إن الترتيبات غير المتناظرة، سواء في الأنظمة الاتحادية أو الوحودية، أكثر ملاءمة^(٣) عندما لا تحتوي الوحدة ذات الحكم الذاتي عدداً كبيراً من السكان بالمقارنة مع باقي أنحاء البلاد. وهكذا فإن إسكتلندا، التي يقطنها ثمانية بالمئة من سكان المملكة المتحدة، كبيرة بحيث يصعب نقل سلطات واسعة إليها. معظم المناطق التي تتمتع بحكم ذاتي خاص، سواء كانت متصلة أو وراء البحار، تشكل اثنين بالمئة من عدد سكان البلاد. إن إقليمياً كبيراً يتمتع بحكم ذاتي واسع يطرح مشكلات تتعلق بعدد وصلاحيات ممثليه المنتخبين في البرلمان الوطني، لأنهم يمكن أن يحددوا حصيلة الأصوات في مسائل لا تؤثر بأقاليمهم. يمكن حرمان مثل هؤلاء الممثلين من حق التصويت على مثل تلك المسائل، لكن بما أن ذلك سيخلق تعقيدات إجرائية تتعلق بعمل الهيئة التشريعية ودستور الحكومة، فإن هذا الإجراء لن يتم اللجوء إليه في معظم الحالات. تتم مناقشة هذه القضية بكثافة في المملكة المتحدة، حيث يمكن للمناطق «الكلتية» أن تحدد الحزب الذي يشكل الحكومة، حتى عندما تكون العديد من مسؤوليات الحكومة لا تنطبق على مناطقهم.

تحظى الوحدات التي تتمتع بالحكم الذاتي في كثير من الأحيان بدعم حكومي كبير أو مميزات مالية، وهو ما يمكن أن يقنعها بعدم الانسحاب من الاتحاد. مواطنو المناطق ذات الحكم الذاتي هم المواطنون في البلد المضيف. ولا يعطى حق الانسحاب عادة للمناطق المتصلة التي تتمتع بالحكم الذاتي (إسكتلندا استثناء على ذلك)، لكنه يمنح في كثير من الأحيان للمناطق الواقعة وراء البحار التي كانت مستعمرات في الماضي.

في سريلانكا، أخفقت حركة انفصالية في الحصول على ترتيبات حكم ذاتي خاصة لمنطقتها. نص الاتفاق الهندي - السريلانكي عام ١٩٨٧ على وجود شكل ضعيف من نقل السلطات المتناظر لجميع مقاطعات البلاد (الاندماج المؤقت للمقاطعات الشمالية والشرقية كان الامتياز الخاص الوحيد لتاميل الشمال) إلا أن الاتفاق سرعان ما فشل، جزئياً لأن حركة التحرير المعروفة بنمو التاميل لم تدعمه. ولم تحقق محاولات إجراء مفاوضات بين النور والحكومة نجاحاً كبيراً، وعندما حققت مثل ذلك النجاح، كان خيار التسوية الممكن هو نقل السلطات المتناظر وليس قيام إقليم للتاميل يتمتع بحكم ذاتي كبير. ولم يتبين بعد، كيف ستتطور ترتيبات الحكم الذاتي الخاص ونقل صلاحيات كبيرة في إندونيسيا والفلبين وبابوا غينيا الجديدة بمرور الوقت. لكن، يبدو أن ذلك تحقق بسبب إنهاك الحكومات المركزية جراء حالات التمرد والحجم الصغير نسبياً للأقاليم المعنية.

المؤسسات الوطنية وصنع القرار

في الأنظمة الاتحادية وغيرها من أشكال نقل السلطات التي تتم في الإطار الدستوري، تصمم مؤسسات الحكومة المركزية في كثير من الأحيان بشكل يعكس الطبيعة الإقليمية للبلاد لحد ما. ويحقق هذا في كثير من الأحيان، تمثيل الأقاليم أو الأقليات في بعض المؤسسات المركزية، مما يمكن أن يعزز صلاحية اتخاذ القرار لديها. لكن بالنسبة لمعظم الأقليات الإقليمية، فإن مثل تلك الترتيبات في المركز لا تشكل أولوية مثل نقل السلطات، وهو ما من شأنه أن يعطيها سيطرة واضحة على صلاحياتها. إن التمثيل القوي في المركز سيؤدي دائماً إلى عدم إعطاء الأقلية صلاحية اتخاذ القرار النهائي. إن أكثر شيء يمكن أن تحصل عليه هو دور في اتخاذ القرار. هناك بالطبع صلاحيات لا يمكن (ولا ينبغي) أن تنقل، بحيث يكون للأقلية مصلحة حقيقية في المحافظة على دورها في تلك القرارات. كما يمكن أن تمنح الأقاليم أو الحكومات الإقليمية أيضاً دوراً رسمياً في إجراءات تعديل الدستور، وهو ما من شأنه أن يوفر شكلاً من أشكال الحماية للحقوق المكتسبة. بعض البلدان ذهبت أبعد من ذلك، ونقل صلاحيات إجراء الترتيبات 'الدستورية' لتقاسم السلطة بشكل رسمي بين الجماعات المحددة إقليمياً أو ثقافياً.

٣ هناك ترتيبات حكم ذاتي خاصة في فرنسا والدنمارك وهولندا بالنسبة للمستعمرات السابقة وراء البحار، والتي أدمجت في حكومات الدولة التي كانت مستعمرة بوصفها أقاليم واقعة وراء البحار. تركز هذه الورقة على ترتيبات الحكم الذاتي الخاصة في الأراضي المتصلة.

ترتيبات لدور إقليمي في صنع القرار على المستوى الوطني

المجالس العليا. في حين تكون الصلاحيات القانونية لجميع الوحدات المكونة عادة هي نفسها، فإن وزنها السياسي في النظام الاتحادي سيتفاوت طبقاً لعدد سكانها وثروتها وعوامل أخرى. يمكن أن يشكل ذلك قضية بالنسبة لترتيبات التمثيل في الحكومة المركزية، خصوصاً في المجالس العليا. جميع الاتحادات تقريباً فيها هيئة تشريعية ذات مجلسين يستند فيها التمثيل في المجلس الأدنى بشكل أساسي إلى عدد السكان، في حين ينظم التمثيل في المجلس الأعلى كي يشمل الوحدات المكونة بطريقة ما. كما أن أدوار وطرائق اختيار أعضاء المجالس العليا تتفاوت بشكل كبير.

- عدد المقاعد أو الأصوات المخصصة لكل وحدة مكونة. تحصل الوحدات المكونة للاتحاد ذات عدد السكان الأقل على تمثيل مرتفع في المجالس العليا الاتحادية عادة، لأن التمثيل إما أن يكون متساوياً لجميع الوحدات أو يتم ترجيحه لصالح الوحدات الأقل سكاناً. يمكن لهذا أن يعطي وزناً للأقليات الإقليمية في سن القوانين على المستوى الوطني.
- طريقة اختيار أعضاء المجلس الأعلى. يمكن اختيار أعضاء هذا المجلس عن طريق الانتخاب المباشر من قبل السكان، أو بشكل غير مباشر من قبل الهيئات التشريعية في الوحدات المكونة للاتحاد (وفي تلك الحالة، يتطابق عدد مقاعد المجلس الأعلى عادة مع حصص الأحزاب في الهيئة التشريعية). تشكل المانيا حالة غير اعتيادية من حيث إن أعضاء المجلس الأعلى يمثلون الحكومات الإقليمية (وبالتالي فإنهم يصوتون عادة ككتلة). تستخدم جنوب أفريقيا النظام الألماني بالنسبة لبعض المقاعد والانتخابات غير المباشرة من قبل الهيئات التشريعية الإقليمية لمقاعد أخرى. عندما ينتخب أعضاء المجلس الأعلى بشكل مباشر أو غير مباشر، فإنهم يصوتون عادة حسب الأحزاب التي ينتمون إليها، ما يعني أن الأعضاء من نفس الإقليم يصوتون في كثير من الأحيان بشكل مختلف، وبذلك يتضاءل البعد 'الإقليمي' للتمثيل. حتى في المانيا، حيث يتكون المجلس الأعلى من وفود الحكومات الإقليمية، فإن البعد الحزبي قوي جداً. في حين أن الوفود الألمانية تصوت عادة حسب الأحزاب التي تنتمي إليها، يجري عادة قدر كبير من المساومة داخل المجموعات الحزبية بسبب وجهات النظر الإقليمية المختلفة، وفي بعض الأحيان تخرج بعض الوفود الإقليمية عن رأي أحزابها لتصوت طبقاً لمصالح أقاليمها.
- دور المجلس الأعلى. يكون للمجالس العليا في الأنظمة الرئاسية عادة سلطة أكبر من مثيلتها في الأنظمة البرلمانية، لأن الحكومة في الأنظمة البرلمانية تعتمد على ثقة المجلس الأدنى المنتخب مباشرة من الشعب. في بعض الأنظمة الاتحادية، مثل بلجيكا وكندا، لم يعد المجلس الأعلى مجلساً سياسياً مهماً. في عدد قليل من الأنظمة الاتحادية (مثل المانيا وجنوب أفريقيا) فإن المجلس الأعلى مصمم بوصفه مجلس للعلاقات بين حكومات الأقاليم، حيث إن بعض الأعضاء تتم تسميتهم من قبل الوحدات المكونة للاتحاد، ويتعلق دور المجلس بشكل أساسي بالقوانين التي تؤثر بالوحدات - وفي هذه المسائل يمكن أن يلعب دوراً بالغ الأهمية. ينتخب المجلس الأعلى في إثيوبيا بشكل غير مباشر من قبل الهيئات التشريعية في الولايات، ويركز على تسوية الصراعات بين الولايات، ويفسر الدستور ويشرف على كيفية تخصيص الاعتمادات للولايات في الموازنة الوطنية، وليس له دور في التشريع. في حين أن التمثيل والصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الأعلى يمكن أن توفر درجة أكبر من الحماية للأقليات الإقليمية، فإن هذا يكون محدوداً، لأن هذه الأقليات نادراً ما تتمتع بصلاحيات النقض.

في بعض الأنظمة الاتحادية، تكون الوحدات ذات العدد القليل من السكان ممثلة بشكل أكبر من حجمها في المجلس، وتشكل البرازيل مثلاً متطرفاً على ذلك.

القوانين الانتخابية. هناك العديد من العوامل التي تسهم باختيار القوانين الانتخابية، بما في ذلك التصميمات التي يمكن أن تؤثر بتمثيل الأقليات الإقليمية ووزنها في مجلسي الهيئة التشريعية الوطنية. في حين أن التمثيل النسبي في دوائر انتخابية كبيرة وبعثة منخفضة للتمثيل في الهيئة التشريعية يمكن أن يكون مهماً للأقليات، فإن الأقليات المركزة جغرافياً قد تستفيد أكثر من نظام انتخابي يقضي بفوز المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات (والذي يمكن فيه لحزب إقليمي أن يحصد جميع أو معظم المقاعد في مناطق الأقليات ببساطة، من خلال حصوله على العدد الأكبر من الأصوات في كل دائرة انتخابية). فقد تغيرت الحياة السياسية الهندية مثلاً بشكل جذري بمرور الوقت مع تراجع حزب المؤتمر وظهور أحزاب إقليمية، والتي أصبحت في مواقع قوية للمساومة على تشكيل الائتلافات ومختلف الإجراءات الحكومية. وقد صممت نيجيريا وبعض البلدان الأفريقية الأخرى قوانينها الانتخابية لحظر الأحزاب التي تتمركز بشكل ضيق في الأقاليم وتتطلب أن تحظى جميع الأحزاب بدعم في سائر الأقاليم، لكن المصالح الإقليمية لا تزال تتمتع بأهمية كبرى داخل الأحزاب ذات القواعد الواسعة بطريقة يمكن أن تشبه ما يحدث في البلدان التي تسمح بوجود الأحزاب الإقليمية. يمكن للدساتير أن تكون صامتة فيما يتعلق بالقوانين الانتخابية، أو أن تشير فقط إلى النموذج العام جداً للقانون الذي ينبغي تطبيقه.

إجراءات تعديل الدستور. تنطوي صيغ تعديل الدستور دائماً على إجراءات خاصة وتشرط عادة أغليات خاصة. وتعطي هذه الإجراءات عادة الوحدات الأقل سكاناً وزناً أكبر في مثل تلك القرارات من الوزن الذي تتمتع به بالنسبة للقوانين العادية من خلال المجالس العليا. يمكن أن يكون سبب ذلك اشتراط أغلبية خاصة في المجلس الأعلى أو بين الوحدات التي تصوت في استفتاء أو من خلال هيئاتها التشريعية. لا تعطي مثل هذه القواعد عادة، أقلية إقليمية معينة حق النقض على التغييرات الدستورية، باستثناء تغيير حدود الوحدات الفرعية، التي تتطلب فيها العديد من الدساتير الاتحادية موافقة الوحدات الفرعية المعنية. الدستور الماليزي فريد من حيث إنه ينص على أن الأحكام الأخرى، التي نصت على انضمام صباح وسراواك إلى ماليزيا، يمكن تغييرها فقط بموافقة هذين الإقليمين.

التمثيل في هيئات الدولة المركزية. يمكن أن يكون هناك أيضاً ترتيبات لتعزيز تمثيل الأقليات أو مناطق معينة في السلطتين التنفيذية والقضائية والخدمة المدنية والجيش. ينص الدستور السويسري على أن يكون اثنان على الأقل من المستشارين الاتحاديين السبعة الذين يشكلون معاً السلطة التنفيذية من الأقلية التي يشكلها السكان الناطقين بالفرنسية. وينص الدستور النيجيري على أن يكون في الحكومة ممثل من كل ولاية، وأن تعكس جميع المؤسسات الاتحادية 'الطبيعة الاتحادية' للبلاد من حيث التنوع اللغوي والعرقي والديني والجغرافي. ولا تزال هيئة 'الطبيعة الاتحادية' المكلفة بتنفيذ هذا المبدأ إشكالية، بسبب صعوبة تحقيق التوازن بين هذه المتطلبات مع اعتماد مبدأ الجدارة. في العديد من البلدان، هناك ترتيبات أقل صرامة وأقل رسمية، في كثير من الأحيان، لمحاولة ضمان أن تعكس مؤسساتها المجموعات المختلفة من السكان بشكل معقول.

الترتيبات التوافقية

في حين قد تحصل الأقليات على بعض الحماية الإضافية من الترتيبات التي تمنح الوحدات المكونة دوراً أو وزناً أكبر في المؤسسات الوطنية أو صنع القرار، فإن ذلك لا يكون كافياً بالنسبة لإحدى الأقليات في بعض الأحيان، فتسعى إلى ترتيبات رسمية لتقاسم السلطة مع الأغلبية، على الأقل فيما يتعلق ببعض المسائل. يمكن أن تختار مثل تلك الترتيبات 'التوافقية' عندما يكون هناك انقسامات عميقة بين جماعات سكانية، خصوصاً كجزء من تسوية تفاوضية لصراع، ربما كان عنيفاً (مثل البوسنة والهرسك، وأيرلندا الشمالية) أو غير عنيف (كما في بلجيكا). لقد تم تبني الترتيبات التوافقية بين سكان مختلطين في نفس المنطقة (كما في

أيرلندا الشمالية)، لكن عندما يكون الانقسام إقليمياً أيضاً، فإن البنية التوافقية على المستوى الوطني ترتبط عادة بدرجة كبيرة من نقل الصلاحيات إلى الوحدات الإقليمية أيضاً. يستند النموذج التوافقي إلى فكرة أن قرارات الحكم الرئيسية ينبغي أن يتم التوصل إليها بالاتفاق بين ممثلي جماعتين أو أكثر، بشكل يحد من أفعال الجماعة التي تشكل الأغلبية.

إن اللجوء إلى التوافقية أمر نادر، سواء لأنها تشكل خروجاً على ديمقراطية الأغلبية أو لأن ثمة صعوبة في استمرار أداؤها بشكل مُرضٍ بمرور الوقت. تكون التوافقية عادة ترتيباً بين جماعتين (وأحياناً ثلاث جماعات)، كل منها كبيرة بشكل معقول بالمقارنة مع الجماعات الأخرى. وبالتالي، فإن هذه المقاربة لا يتم تبنيها عندما تكون جماعة إقليمية صغيرة جداً بالمقارنة مع عدد سكان البلاد: الجماعات المكونة لآتشيه وبانغسامورو وبوغانفيل، أصغر من أن تفكر في تقاسم السلطة على المستوى الوطني، فمن المرجح في هذه الحالة أن يكون الحكم الذاتي الخاص أكثر ملاءمة.

تعد التوافقية عادة عنصراً من عناصر التصميم الدستوري، لكن قد يكون هناك أيضاً عناصر توافقية في عملية الانتقال الدستوري. في جنوب أفريقيا مثلاً، تركزت المراحل الأولى من العملية على المفاوضات بين حكومة الحزب الوطني والمؤتمر الوطني الأفريقي، وكان يتوجب أن يوافق كل منهما على القضايا الإجرائية وقضايا المحتوى. إلا أن المؤتمر الوطني الأفريقي أصر دائماً أن النموذج الأخير للحكومة ينبغي أن يكون نموذجاً قائماً على الديمقراطية. وتم التوصل إلى حل انتقالي، تمثل في إجراء مفاوضات بين المؤتمر الوطني الأفريقي والحزب الوطني على ٣٤ مبدأ أساسياً ينبغي احترامها، عندما أرسلت مسودة الدستور إلى الجمعية الدستورية المنتخبة من الشعب من أجل إجراء مراجعة أخيرة والمصادقة عليها. تضمنت هذه المبادئ حماية المصالح الحيوية للأقلية، بينما أعطت أغلبية ٦٠ بالمائة للجمعية، التي كانت تتكون بشكل أساسي من السكان السود، صلاحية الموافقة على الدستور.

تتجم الترتيبات التوافقية عادة عن المفاوضات وليس عن الجمعيات الدستورية المنتخبة من الشعب. إن المفاوضات عملية تهدف إلى التوصل إلى اتفاق مشترك، وإذا كان على الأطراف الموافقة، فإنها تكون في علاقة توافقية. لكن، وفي حين أن المفاوضات الثنائية أو الثلاثية يمكن أن تعطي العمليات الدستورية طبيعة توافقية، فإن من النادر نسبياً أن يتم تبني الدساتير الهيكلية توافقية. البوسنة والهرسك، التي تحوي جماعات بوسنية وصربية وكرواتية، توضح هذه النقطة، حيث إن التسوية الدستورية فرضت من قبل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي كجزء من اتفاقات دايتون. وتم بناء الهيكلية الدستورية الناجمة عن ذلك حول المناطق المتجانسة عرقياً، والتي أنت نتاجاً للحرب الأهلية وعمليات انتقال السكان وشكلاً من النظام الاتحادي التوافقي، مع الحد الأقصى من نقل الصلاحيات لحكومات الكيانات (التي تحتفظ حتى بالجيش الخاصة بها لفترة طويلة من الزمن) وتطبيق ترتيب توافقي بالنسبة لـ 'السلطة المركزية' (التي لم تعتبر حكومة حتى)، تتطلب فيها القرارات موافقة جميع الجماعات المكونة لها. ربما لم يكن هناك ترتيب آخر قادر على إحلال السلام، إلا أن المؤسسات البوسنية لا تؤدي وظائفها، وهي غالباً غير قادرة على اتخاذ القرار. علاوة على ذلك، فإن هذا الترتيب رسخ تمايزات بين الجماعات، ولم يترك مجالاً حقيقياً لتطوير أي نوع من المواطنة المشتركة.

يقال أحياناً، إن هناك نماذج 'ليبرالية' من التوافقية تحد من ديناميكيات الجماعات وتتيح المجال لتشكيل تجمعات سياسية مختلفة - قد تكون حتى عابرة للجماعات - كي تلعب دوراً في الحكومة. نموذج أيرلندا الشمالية، وهو وحدوي وليس اتحادياً من حيث التصميم لأن السكان الكاثوليك والبروتستانت مختلطون بشكل كبير، ينطوي على ترتيب توزع فيه المناصب الحكومية على أساس عدد الأصوات التي يحصل عليها حزب من الأحزاب، قد يضم في عضويته جماعات علمانية أو مكونة من الجماعتين. وهكذا، فإن تمثيل الجماعتين لا يقتصر على نموذج متصلب ثنائي الجماعة. كما تم التفكير في تنويعات على هذه المقاربة في

قبرص. في بلجيكا، ظهر شكل من التوافقية الليبرالية الاتحادية بشكل سلمي من خلال السياسة الانتخابية الطبيعية. كان النظام يعتمد على درجة كبيرة من نقل السلطات على عدة مراحل، لكن المسؤوليات المهمة تبقى في يد الحكومة الاتحادية. ينبغي أن تتكون الحكومة الاتحادية بالتساوي بين المتحدثين بالهولندية والفرنسية (هذا لا ينطبق على رئيس الوزراء الذي يمكن أن يكون من أي من الجماعتين)، ولأن كلا الجماعتين اللغويتين لديهما عدة أحزاب، فإن الطبيعة الحزبية للحكومات يمكن أن تتغير بمرور الوقت. يعالج البرلمان عادة القضايا من خلال تصويت الأغلبية، إلا أن تدبيراً مقترحاً يعد ذا أهمية حيوية لإحدى الجماعتين الثقافتين يتطلب موافقة أغلبية مضاعفة من كلا الجماعتين، مع تصويت كل نائب كفرد. لقد تبينت صعوبة إدارة النظام البلجيكي - كما يتضح على سبيل المثال في الأوقات القياسية التي يستغرقها تشكيل حكومة اتحادية جديدة بعد الانتخابات. عندما تبدو النماذج التوافقية حتمية، ثمة ميزات لمحاولة تصميم مثل تلك النماذج الليبرالية من أجل تكوين ديناميكيات إيجابية عابرة للجماعات. كما أن من المرغوب وضع ترتيبات لمراجعتها بمرور الوقت، وقد تبين أن تلك العملية صعبة.

مدى نقل السلطات

بسبب صعوبة اتخاذ القرارات من خلال الاتفاق المشترك، فإن الأنظمة التوافقية التي يتم بناؤها لتلائم جماعات محددة على أساس المناطق التي تقطنها تنطوي على درجة كبيرة من نقل السلطات، وهو ما يشكل نموذجاً هجيناً من الاتحاد والتوافقية يقلص الحاجة لإتخاذ قرارات مشتركة. يتضح هذا في البوسنة والهرسك، لكنه كان أيضاً عاملاً قوياً في التحرك نحو نقل السلطات في بلجيكا (حيث تجلت القوة المضادة في رغبة الأقلية الناطقة بالفرنسية الأفقر، بالاحتفاظ ببعض البرامج الاجتماعية الرئيسية على المستوى الوطني، لأن هذا يعود بالفائدة المالية عليها). كما تبنت محاولات التفاوض على نظام اتحادي توافقي في قبرص نظاماً قائماً على درجة كبيرة من نقل السلطات.

على نحو مماثل، فإن ترتيبات الحكم الذاتي الخاص، خصوصاً للأقليات الصغيرة جداً، يمكن أن تيسر عمليات نقل واسعة للسلطات، كما في حالات آتشيه والاتفاق الذي تم التوصل إليه حديثاً مع البانغسامورو في الفلبين، لأنه يبدو أن الحكومة المركزية تتقبل بأن يكون لها سلطات محدودة جداً على مثل هذه الأعداد الصغيرة من السكان. عندما يكون عدد السكان في وحدة الحكم الذاتي الخاص أكبر، كما في حالة إسكتلندا داخل المملكة المتحدة، يكون هناك قيود أكبر على مدى نقل السلطات (أو بأية شروط). كانت الحكومة البريطانية ملتزمة بنقل المزيد من السلطات إلى إسكتلندا بعد إجراء استفتاء عام ٢٠١٤، إلا أن هذا اجتذب المزيد من الانتباه إلى دور الأعضاء الإسكتلنديين في البرلمان البريطاني في التصويت على قوانين لا تنطبق على إسكتلندا.

يتراوح مدى نقل السلطات في الترتيبات الأكثر تناظراً، الاتحادية أو غير الاتحادية، بين المتواضع والشامل. لكن حتى أضعف الحكومات الاتحادية تتمتع بصلاحيات أكبر بكثير على الوحدات التي تنقل إليها السلطات مما هو الحال في الحكومات الوطنية في الأنظمة التي تعتمد درجة كبيرة من التوافقية مثل البوسنة، أو التي تعتمد ترتيبات حكم ذاتي خاص لمناطق صغيرة جداً مثل آتشيه. يمكن لمدى نقل السلطات أن يكون قضية رئيسية خلال عملية الانتقال الدستوري، حيث تدفع المناطق التي تقطنها الأقليات في كثير من الأحيان نحو درجة أعلى من نقل السلطات مما يحدث في مناطق أخرى؛ حيث إن النتيجة النهائية ستعكس حلاً وسطاً قائماً على توازن القوى. وهكذا، في جنوب أفريقيا، تمكنت جماعتا البيض والسود وبعض قبائل السود، من الحصول على تنازل لتشكيل بنية شبه اتحادية، لكنها مركزية جداً. تبدو الاتحادية الأثيوبية راديكالية من حيث إنها تعترف بحق الانفصال لقوميات وجنسيات البلاد، لكن من الناحية العملية فإن مدى نقل

السلطات محدود جداً، خصوصاً مع سيطرة حزب واحد. على النقيض من ذلك، تبين أن الوزن السياسي للأقليات القومية الإسبانية كافٍ لإحداث نقل كبير للسلطات (حتى إن لم يستعمل مصطلح 'اتحادي'). ونص اتفاق السلام الذي تم التوصل إليه بين الحكومة السودانية وجنوب السودان عام ٢٠٠٥ على درجة جذرية من اللامركزية (حيث أصبح الجنوب اتحاداً داخل الاتحاد)، وهو ما أدى في النهاية إلى انقسام البلاد. بشكل عام، فإن الاتحادات متعددة الأعراق تبدو أكثر ميلاً نحو درجة أكبر من نقل السلطات من الاتحادات المتجانسة سكانياً.

القضايا الرمزية واللغوية والدينية

في حين قد تسعى الأقليات الإقليمية في كثير من الأحيان إلى نقل السلطات أو إلى حصة من السلطة الوطنية خلال عملية الانتقال الدستوري، فإن بعض مطالبها لا تتعلق في كثير من الأحيان بالسلطة بحد ذاتها، بل بقضايا رمزية أو حقوق الجماعة. الرموز مهمة، لأنها يمكن أن تشمل الأقليات أو أن تهمشها؛ فالأعلام والأناشيد الوطنية تعكس في بعض الأحيان رموز الجماعة السكانية المهيمنة، وديباجات الدساتير تصف طبيعة البلاد (التي قد تشير على سبيل المثال، إلى 'الأمّة' بالمفرد أو 'شعوب البلد') وتحديد لغة 'رسمية' واحدة أو دين رسمي واحد يعطي امتيازاً لتلك الهوية على الهويات الأخرى. يمكن لهذه القضايا الرمزية أن تتسبب في ردود فعل عاطفية لدى الأغلبية والأقلية على حد سواء، ويمكن أن تكون مهمة لعمليات الانتقال الدستوري. على سبيل المثال، فإن دستور مقدونيا التي كانت جزءاً من جمهورية يوغسلافيا السابقة يشير إلى 'الشعب المقدوني' في ديباجته، رغم أن أكثر من ٣٠ بالمائة من السكان هم من عرقيات أخرى. أدت مطالب الأقليات بقدر أكبر من الحكم الذاتي والاعتراف، في المحصلة، إلى الصراع بين السكان من أصول ألبانية وحكومة الأغلبية، ما أجبر الحكومة على اتخاذ بعض إجراءات تقاسم السلطة وزيادة درجة اللامركزية.

تسعى الأقليات التي تعتمد على حجمها، في كثير من الأحيان، إلى فرض الاعتراف بلغتها بوصفها لغة 'رسمية' أو منحها شكلاً من أشكال الاعتراف الرسمي. كما قد تسعى أيضاً إلى الحصول على ضمانات لمكانتها في النظام التعليمي، بوصفها لغة مفيدة للجمهور، وكلغة للعمل داخل الإدارات الوطنية أو الإقليمية. بالطبع، فإن هذه الأهداف قد تتزامن مع مطالب أقلية لغوية في أن يكون لها وحدة خاصة بها في الحكومة (وحدة مكونة اتحادية إذا كانت الأقلية كبيرة بما يكفي، أو حتى حكومة محلية أو حكومة مقاطعة)، لكن إذا كانت الجماعة اللغوية أقلية في منطقة، يمكنها ببساطة أن تسعى إلى تضمين حقوقها في الدستور، بحيث يتوجب على الأغلبية المحلية احترامها.

تكون الأولوية بالنسبة للأقليات الدينية عادة، أن تتمكن من ممارسة شعائرها الدينية دون اضطهاد أو تمييز؛ وفي هذه الحالة فإن الحقوق التقليدية لحرية الدين والضمير والتجمع غالباً ما توفر حماية لهذه الممارسات. لكن بعض المجموعات الدينية تسعى أيضاً لأن يكون لها مدارسها أو مؤسساتها الاجتماعية الخاصة (وربما تمويلها من الدولة)، أو أن تكون محكومة بمثل تلك القوانين الدينية (خصوصاً في مجال قانون الأسرة) أو الحق بالدعوة. قد يكون من الأسهل القبول ببعض هذه المطالب، عندما تشكل الأقلية الدينية أغلبية في واحدة أو أكثر من الوحدات الإقليمية.

الخلاصة

لقد قدمت ورقة العمل هذه رسماً تخطيطياً على مستوى رفيع للعناصر التي تشكل عمليات الانتقال الدستوري التي تكون فيها قضية الانقسامات الإقليمية مهمة وبارزة. إن التشكيلات المحتملة للمجموعات السياسية داخل البلدان غير محدودة تقريباً. والانقسامات الإقليمية تشكل واحدة فقط من الانقسامات السياسية المحتملة العديدة، ويمكن أن تتقاطع وتمحي الخطوط الفاصلة بينها وبين انقسامات أخرى. رغم ذلك، فإن العديد من عمليات الانتقال الدستوري ينبغي أن تعالج مطالب مهمة ذات أساس إقليمي. تهدف هذه الورقة إلى تقديم خلفية تحليلية مفيدة أو خارطة مفاهيمية لمساعدة أولئك المشاركين في عمليات الانتقال الدستوري على التفكير في العوامل والخيارات ذات الصلة.

ما من شك في أن الانقسامات الإقليمية تشكل تحديات خاصة للعمليات والتصميمات الدستورية. إن سكان المناطق الذين يشكلون أغلبية في منطقة معينة بينما يشكلون أقلية على المستوى الوطني، قد يكون لهم مخاوف من حكومات الأغلبية على المستوى الوطني وبالتالي يسعون لنقل السلطات، إضافة إلى تعزيز تمثيلهم في المؤسسات والعمليات المركزية أيضاً، ويطالبون بوجود أحكام خاصة تتعلق بالرموز والأولويات اللغوية أو الدينية لجماعاتهم. تنطوي عمليات الانتقال نحو الديمقراطية على آفاق واعدة ومخاطر في الآن ذاته. تلك العمليات التي تنجح في التوصل إلى تسويات في بعض المجالات، يمكن أن تشكل نقاط تحول تاريخية في العثور على إطار حكم مقبول لمجموعات كبيرة من السكان. وهكذا، فإن السؤال المحوري في أي عملية انتقال دستوري سيكون المكانة التي تعطىها الأطراف الأخرى لأولئك الذين يسعون إلى الحكم الذاتي في مناطقهم أو إلى ترتيبات حكم خاصة: هل هم منفتحون على شكل من أشكال التسوية، أو يرفضون تلك المطالب؟ إذا كانوا منفتحين على التسوية، فإن القضية الأولى ستكون العملية التي ينبغي اتباعها في وضع الدستور. هل تلتزم بقواعد التعديل الواردة في الدستور الموجود حالياً، أو سيتم وضع قواعد جديدة، قد تشكل قطيعة مع النظام القانوني؟ هناك العديد من الطرق التي يمكن أن تستوعب من خلالها الأقليات في عمليات صنع الدساتير، لكن ثمة قراراً رئيسياً يتعلق بتعريف القواعد النهائية لصنع القرار، والوزن الذي تعطيه هذه العمليات للأقليات. بالطبع، يمكن استيعاب الأقليات حتى عندما يكون لها نفوذ رسمي محدود، إذا رأت الأطراف الأخرى أن مقترحات الأقليات في مصلحتهم أيضاً.

تعد المطالبة بـ 'الحكم الذاتي' مطلباً طبيعياً للمجموعات الإقليمية التي لديها شعور قوي بالتمايز. يمكن لهذا أن يأخذ شكل ترتيبات حكم ذاتي خاص، إذا كانت الأقلية صغيرة نسبياً وليس هناك مصلحة بنقل السلطات بالنسبة لباقي السكان. أو يمكن أن تكون جزءاً من نقل عام للسلطات، قد يتخذ شكلاً اتحادياً، ربما مع تعزيز صلاحيات مناطق معينة. إلا أنه قد يكون من المستحيل تعريف المناطق المتجانسة عرقياً أو لغوياً أو دينياً، وهو ما يطرح سؤالاً حول مكان الأقليات وحقوقها داخل الوحدات التي تنقل إليها السلطات. يمكن للتركيز المفرط على حقوق الأغليات المحلية أن يؤدي إلى ظهور مشكلة قائمة بذاتها. أحياناً، يمكن أن يحدث إجماع بين الأطراف السياسية الرئيسية على أن نقل السلطات، بشكل ما، يحقق مصلحة مشتركة لهم، لكن الأغليات تقاوم نقل السلطات أحياناً - أو على الأقل نقل الصلاحيات على النمط الذي تطالب به بعض مجموعات الأقليات. ستعتمد الحصيلة على قوة الأطراف الرئيسية، ومدى الإلحاح على التوصل إلى اتفاق (ومن الواضح

أن المفاوضات التي تهدف إلى وضع حد للصراع أو التوصل إلى هدوء يعقب الصراع، تلعب دوراً متميزاً في هذا الصدد، وفي قواعد وإجراءات اتخاذ القرارات التي يتم تبنيها.

حتى لو حدثت عملية نقل واسعة للسلطات في النظام السياسي، فإن صلاحيات مهمة ستبقى بشكل طبيعي في يد المؤسسات السياسية والقضائية والعسكرية والإدارية المركزية. يمكن للمجموعات الإقليمية أن تقبل بأن هذه المؤسسات مبنية إلى حد بعيد حول مبادئ حكم الأغلبية، لكن إذا كانت درجة الثقة متدنية، أو إذا كان هناك تاريخ من التمييز والإقصاء الشديدين، فإن مثل تلك المجموعات قد تسعى إلى ترتيبات خاصة لتمثيل مصالحها في المؤسسات المركزية. قد تكون هذه المبادئ ذات صلة بالتمثيل المنصف في المؤسسات الرئيسية، أو استخدام لغتها في المؤسسات والرموز الوطنية، لكن يمكن أن تشمل أيضاً ترتيبات لإتخاذ القرارات بشكل عام (التوافقية) أو حول عدد محدود من القضايا. يمكن لمثل تلك الترتيبات أن تكون الطريقة الوحيدة لتسوية الصراع، لكن إدارتها تشكل عادة تحدياً كبيراً.

يمكن للأشخاص الذين يشاركون في عمليات الانتقال الدستوري التي يكون فيها البعد الإقليمي بارزاً ومهماً أن يعملوا على القضايا المطروحة أعلاه للمساعدة في تحليلهم للقوى والاحتمالات التي قد تكون ذات صلة بالحالات التي يعملون عليها. كل حالة هي حالة فريدة، ومعظمها ينطوي على ديناميكيات متغيرة أيضاً. هكذا، ومع تقدم العملية، فإن الممارسات السياسية تتغير، ويمكن اختبار أشكال أو طرائق بديلة، وقد يكون هناك خيارات جديدة أو معدلة وأكثر قابلية للتطبيق.

- Anderson, George, *Federalism: An Introduction* (Toronto: Oxford University Press, 2008)
- Arato, Andrew, 'Conventions, Constituent Assemblies and Round Tables: Models, Principles and Elements of Democratic Constitution-making', *Global Constitutionalism*, 1/1 (2012), pp. 173–200
- Bermeo, Nancy, 'Conclusion: The Merits of Federalism', in Ugo M. Amoretti and Nancy Bermeo (eds), *Federalism and Territorial Cleavages* (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2004)
- Bertrand, Jacques and Haklai, Oded (eds), *Democratization and Ethnic Minorities: Conflict or Compromise* (London: Routledge, 2013)
- Choudhry, Sujit and Hume, Nathan, 'Federalism, Devolution and Secession: From Classical to Post-conflict Federalism', in Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (eds), *Comparative Constitutional Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2011)
- Horowitz, Donald, 'Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict Societies', *William and Mary Law Review*, 49 (2008), pp. 1213–48
- Zahar, Marie-Joelle, 'A Problem of Trust: Can Federalism Silence the Guns?', in Grace Skogstad, David Cameron, Martin Papillon and Keith Banting (eds), *The Global Promise of Federalism* (Toronto: University of Toronto Press, 2013)

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)

ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، هي منظمة حكومية دولية تضطلع بمهمة دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم. وأهداف المؤسسة هي إرساء مؤسسات وعمليات ديمقراطية أقوى، ودعم إقامة أنظمة ديمقراطية تتمتع بمزيد من الاستدامة والفعالية والمشروعية.

ما الذي تقوم به المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تقوم المؤسسة بعملها على المستويات العالمية والإقليمية والقطرية، بالتركيز على المواطن باعتباره هو محرك التغيير. وتنتج المؤسسة معارف مقارنة في مجالات خبرتها الأساسية: العمليات الانتخابية، صياغة الدساتير، المشاركة والتمثيل السياسيين، الديمقراطية والتنمية، وكذلك الديمقراطية في علاقتها بقضايا النوع الاجتماعي والتنوع والصراع والأمن. وتقدم المؤسسة هذه المعارف إلى الأطراف الفاعلة الوطنية والمحلية التي تعمل من أجل إصلاح ديمقراطي، وتيسير الحوار بغية دعم التغيير الديمقراطي.

وتهدف المؤسسة في عملها إلى ما يلي:

- زيادة قدرات النظام الديمقراطي وشرعيته ومصداقيته.
- مشاركة أكثر شمولاً، وتمثيل خاضع للمساءلة.
- تعاون ديمقراطي أكثر فعالية وشرعية.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في جميع أنحاء العالم، ومقرها في ستوكهولم بالسويد، وللمؤسسة مكاتب إقليمية في أفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أميركا اللاتينية والكاريبي، غرب آسيا، وشمال أفريقيا.