

# عمليات الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية

مبادئ للممارسة

عَمَلَاتُ  
الْإِصْلَاحِ  
الدِّسْتَوْرِيِّ  
وَالْحِزْبِ  
السِّيَاسِيِّ



African  
Studies  
Centre



Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

## مركز الدراسات الأفريقية (ASC)

إن مركز الدراسات الأفريقية (ASC) هو معهد البحوث الأكاديمية الوحيد في هولندا المكرس كلياً لدراسة أفريقيا. وهو يضطلع بالأبحاث العلمية حول البلدان الأفريقية الواقعة في منطقة الصحراء الكبرى في مجال العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية.

ويحافظ مركز الدراسات الأفريقية على علاقات وثيقة مع الجامعات والمؤسسات البحثية الهولندية، وله صلات عديدة مع وزارة الشؤون الخارجية والمنظمات غير الحكومية. وللمعهد على الصعيد الدولي، علاقات متينة مع الشبكات الأكاديمية في أفريقيا، إذ أن معظم أبحاثه تُجرى بالتعاون مع زملاء ومؤسسات من أفريقيا.

ويستضيف مركز الدراسات الأفريقية Connecting-Africa، وهو بوابة للمعلومات البحثية الأفريقية والمواد الصادرة من جميع أنحاء العالم. كما يوفر إمكانية الوصول إلى أكثر من ٣٠ ألف من الوثائق والمعلومات عن أكثر من ١٢٠٠ خبير في أفريقيا وأكثر من ٨٠٠ منظمة من ذوات الخبرة في أفريقيا. ويمكن الدخول إلى موقع Connecting-Africa والاطلاع على مزيد من المعلومات عن مركز الدراسات الأفريقية عبر موقعه على الإنترنت: [www.ascleiden.nl](http://www.ascleiden.nl)

## المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب (NIMD)

إن المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب هو منظمة لمساعدة الديمقراطية، أنشأتها الأحزاب السياسية في هولندا لدعم الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الناشئة. ويوفر المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب NIMD تحديداً المساعدة في عمليات الحوار بين الأحزاب السياسية في البلدان المستفيدة من البرنامج والتطوير المؤسسي للأحزاب البرلمانية وشبكات للتعاون بين المجتمع السياسي والمدني. ويلتزم المركز التزاماً صارماً بمبادئ الملكية والحيادية والشفافية، ويقر بأن الديمقراطيات نابعة من الأوطان المحلية ولا يمكن استيرادها من الخارج.

كما قدم المعهد الدعم بطرق تراعي السياق، وبناء على طلب من شركائه في عمليات الإصلاح الدستوري، في بلدان مثل بوليفيا والاكوادور وغانا وكينيا ومللاوي وتزانيا وزامبيا وزمبابوي.

ويدير المعهد مركزاً صغيراً للمعرفة والاتصال، لا يقتصر على تيسير تبادل المعلومات بين بلدان الجنوب بشأن مواضيع محددة، بل يصدر أيضاً بانتظام منشورات وأشرطة فيديو وغيرها من المواد. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات على موقع المعهد الإلكتروني: [www.nimd.org](http://www.nimd.org)



## المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات International IDEA

إن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم. وتتمثل مهمتها الأساسية في دعم التغيير الديمقراطي المستدام من خلال توفير المعرفة المقارنة، والمساعدة في الإصلاح الديمقراطي، والتأثير على السياسات والسياسة.

المؤسسة الإلكتروني: [www.idea.int](http://www.idea.int)

# عمليات الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية

مبادئ للممارسة

مارتن فان فليت / وينلاك واهيو / أوغسطين ماغولونندو

---



REPUBLIQUE DE CÔTE-D'IVOIRE  
Union - Discipline - Travail

Carte  
d'électeur  
2000

SCRUTINS

ناخب مسلم ينتظر التصويت على استفتاء الدستور في ابيدجان في كوت ديفوار، ٢٢ تموز / يوليو ٢٠٠٠

# المحتويات

٢

٤	تصدير
٧	تقديم
٨	شكر وتقدير
٩	١. الإصلاحات الدستورية والمبادئ التوجيهية
١٢	٢. دور الإصلاحات الدستورية في إرساء الديمقراطية
١٤	٣. الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية
٢٥	٤. الإصلاح الدستوري في موضع التنفيذ: دراسات حالة
٢٦	غانا
٢٨	كينيا
٣١	ملاوي
٣٣	زيمبابوي
٣٥	بوليفيا
٢٨	اندونيسيا
٤٠	العراق
٤٢	جنوب أفريقيا
٤٤	ملخص نتائج دراسات الحالة السابقة
٤٥	٥. مراحل الإصلاح الدستوري
٥٣	الداستير المتاحة على شبكة الانترنت
٥٤	المراجع
٥٥	قراءات إضافية
٥٦	بيانات النشر

## تصدير

إنه لمن دواعي سروري العميق أن أكتب مقدمة لهذه الوثيقة، التي يُعد موضوعها تاريخياً بقدر ما هو معاصراً. وهو موضوع يستحق اهتمامنا. إن موضوع الإصلاح الدستوري عزيز جداً على قلبي على المستوى الشخصي، فهو من ناحية، يُحيي بداخلي ذكريات عزيزة للوقت الذي أُتيحت لي فيه المشاركة في عملية صياغة الدستور من نقطة الصفر في بلدي موزمبيق قبل عقود مضت، في مطلع السبعينيات. كما أنه يذكرني بالتحديات التي واجهتها عندما قُدمت عملية المراجعة الشاملة للدستور نفسه في نهاية التسعينيات من أجل أن يتناسب مع تطور بلادنا والتغيرات الكبيرة في العلاقات الدولية. ومن ناحية أخرى، تعلمنا التجربة الآن أن عمليتي وضع دستور وإصلاحه هما في صميم بناء الدولة وتعزيز الديمقراطية. ولهذا السبب، فإن صياغة الدساتير أو إعادة كتابتها ينبغي ألا يُنظر إليها كأنها مشروع قانوني يُترك للمحامين، كما ينبغي ألا يكون هذا الهدف حكراً على السياسيين.



بالبضائل الأساسية لعملية الإصلاح الدستوري الديمقراطية يتحقق في أفضل صورته في بيئة تتيح لكل من الأطراف المعنية فرصة لسماع صوتها والإنخراط في العملية. ولذلك فإنني أهنيئ كل الذين ساهموا في إصدار هذه الوثيقة من أجل إطلاع الجمهور على دور الأحزاب السياسية والحوار بين الأطراف في عمليات الإصلاح الدستوري. ويحدوني الأمل في أن تلقى هذه الوثيقة قبولاً واستحساناً، وأن يستفاد منها بشكل جيد في السعي نحو تعزيز الديمقراطية.

#### جواكيم شيسانو

فخامة الرئيس السابق لموزمبيق، ورئيس منتدى أفريقيا لرؤساء الدول والحكومات السابقين.

يعد الدستور من أهم التشريعات في أي بلد، وينبغي من الناحية المثالية، أن لا يعكس الدستور تاريخ الأمة فحسب، بل يجب أن يعكس أيضاً، وهو الأهم من وجهة نظري، مصالح شعبها وتطلعاته فيما يتعلق بالكيفية التي يرغب الشعب أن يُحكم بها. وينبغي أن يحدد الدستور نوع الحكومة التي يرغب فيها الشعب، والصلاحيات التي يجب أن تتمتع بها حكومته، وحدود تلك الصلاحيات. والدستور في أبسط صورته، هو عقد اجتماعي بين الحكام والمحكومين، ومن ثم، فإن عملية وضع وإعادة صياغة الدستور تمثل مشروعاً مجتمعياً ووطنياً يجب أن تشارك فيه جميع قطاعات المجتمع. وبعبارة أخرى، فإن العملية التي تؤدي إلى وضع دستور جديد أو منقح لا تقل أهمية عن المحتوى حتى يمكن اعتبار كليهما (العملية والمحتوى) ليس فقط بأنهما ديموقراطيتان وشرعيتان، ولكن يجب أن تكونا شاملتين ومقبولتين على المستوى الشعبي أيضاً. ولهذا السبب فإنني سعيد بشكل خاص أن تستمد هذه الوثيقة محتواها ليس فقط من نظرية وضع الدستور، ولكن أيضاً، وهو الأهم من وجهة نظري، من معرفة ما يتجح وما لا يتجح في الممارسة العملية. وبالطبع، لن يكون هناك أبداً حل واحد يناسب الجميع لكن التعلم من التطبيق العملي يفيد إلى حد كبير. وفي النهاية، فإن التجربة هي خير معلم.

ونظراً لكوني رئيساً سابقاً وسياسياً، فإنه يترتب علي أيضاً أن أسلط الضوء على أهمية الحوار في عملية الإصلاح الدستوري، وخصوصاً بين الأطراف السياسية الفاعلة. وقد تكون الأطراف السياسية الفاعلة في كثير من الأحيان، هي ذاتها أكبر العقبات أمام هذا المشروع الديمقراطي البالغ الأهمية، بسبب مصالحها الحزبية، وخصوصاً عندما يشعر بعضهم أن محصلة اللعبة ستكون صفراً بالنسبة لهم. ومن خلال الحوار، يميل أصحاب العلاقة والمصلحة إلى فهم مخاوف الآخرين وتطلعاتهم بشكل أفضل بكثير. إن توافق الآراء، مع التمسك في الوقت ذاته





# تقديم

v

وتتوبرهم واستشارتهم. وبمجرد التوصل إلى اتفاق بشأن وضع دستور جديد (أو منقح)، يدخل كل بلد في مرحلة الاعتماد والتنفيذ. ونتيجة لهذه القواسم المشتركة، تمكّن من تحديد بعض أفضل الممارسات الشائعة التي تتخلل هذه المراحل. وأفضل الممارسات التي تدعمها الأدلة التجريبية من الأفكار الأكاديمية، يتم تقديمها في هذه الوثيقة كمبادئ توجيهية.

وليس القصد من هذه الوثيقة هو تقديم مسودة خطة لعمليات الإصلاح الدستوري المعقدة والفريدة من نوعها وغير الثابتة. وإنما تهدف بدلاً من ذلك، إلى تزويد الأحزاب السياسية والمؤسسات الأخرى المشاركة في عمليات مماثلة بلمحة عامة ميسرة عن المراحل المشتركة والخصائص والتحديات والمبادئ التوجيهية التي يجب العثور على حلول قطرية لها.

## هانز بروننج

المدير التنفيذي

المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب (NIMD)

## فيدار هيلجيسين

الأمين العام

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

International IDEA

## تون ديتز

الرئيس

مركز الدراسات الأفريقية (ASC)

إن عمليات الإصلاح الدستوري في بلد معين، غالباً ما تكون استجابة للتحديات الواسعة، كبناء السلام، والمصالحة، والإدماج، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، بطريقة تُعتبر شرعية ومقبولة على نطاق واسع. ونظراً لتزايد المطالب التي تُلقى على عاتق الدساتير، فقد أصبحت معقدة وطويلة، وبالتالي أكثر صعوبة في تصميمها وتنفيذها. وغالباً ما تكون المخاطر كبيرة في عمليات الإصلاح الدستوري ذاتها، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمصالح الخاصة والتقسيمات الوطنية.

ويتمثل أحد التحديات الكبرى في حاجة الجهات الفاعلة ذات المصالح قصيرة الأجل، والتي قد تتودد صياغة الإصلاحات، لضمان استمرار الدستور على المدى الطويل للأجيال المقبلة. وتعد الأحزاب السياسية، والتي غالباً ما تكون الجهات الفاعلة الرئيسية في عمليات وضع الدستور، حاسمة في التعامل مع هذا التحدي، ولها مساهمة فريدة في عمليات وضع الدستور وضمان استمراريتها وشرعيتها على المدى الطويل. ويمكن للحوار بين الأحزاب السياسية على وجه الخصوص أن يساعد في التغلب على أحد الإغراءات في السياسة، وهو التركيز على تحقيق مكاسب قصيرة الأجل من أجل السماح للإصلاح الدستوري بأن يكون ممتداً عبر الأجيال.

تقدم هذه الوثيقة مجموعة من "المبادئ التوجيهية" للإصلاح الدستوري. وهي مستقاة من الخبرات العملية للإصلاح الدستوري في عدد من البلدان. وكما توضح دراسات الحالة، فإنه على الرغم من أن عمليات الإصلاح الخاصة بكل بلد قد تكون فريدة من نوعها من حيث (أولوية) الأهداف والسياق والمشاركة الشعبية والإنجازات، إلا أنها تمر بمرحلة متماثلة. وثمة حاجة على سبيل المثال، قبل المداولات الفعلية للمحتوى، إلى ضرورة اتخاذ قرار بشأن الطريقة التي ستم بها مؤسسة الإصلاح وتهيئة المواطنين العاديين وجماعات المصالح الخاصة

## شكر وتقدير

عكف على وضع التصور لهذه الوثيقة المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب (NIMD)، وقد تم إعدادها بالتعاون بين كل من المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات International IDEA ومركز الدراسات الأفريقية (ASC). وهي بمثابة نقطة الإنطلاق نحو إعداد وإصدار منشورات إضافية تتناول جوانب محددة من دور ومسؤوليات الأحزاب السياسية في إطار عمليات الإصلاح الدستوري بمزيد من التفصيل.

ونحن ندين بوافر الشكر والتقدير للمنظمات الثلاث التي لم تكن فقط على استعداد للتعاون، ولكنها أيضاً أتاحت لخبرائها المشاركة في هذا العمل. وفي هذا الصدد، أتوجه بشكر خاص إلى المؤلفين الرئيسيين الثلاثة: مارت فان فليت (مركز الدراسات الأفريقية)، وينلاك واهيو (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات) وأوغسطين ماغولونديو (المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب). كما أتقدم بوافر الشكر إلى كل من آن ميكي فان بروكيلين وبيبين غرييتس وماريكا هورنوينغ من المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب لما قدموه من دعم فكري وتقني وإداري.

وأتوجه بشكر خاص للمشاركين الذين حضروا مؤتمر أفريقيا الإقليمي حول الإصلاحات الدستورية الذي أجراه المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب عام ٢٠١١. والذي عُقد في مايبوتو. وسيتم استعراض إسهاماتهم القيمة في تشكيل المبادئ التوجيهية في سياق هذه الوثيقة.

وقد أبرز جواكيم شيسانو، فخامة الرئيس السابق لموزمبيق، الإيقاع العام لهذا المؤتمر في خطابه الحماسي الرئيسي الذي قدم أيضاً الإطار الواسع لمناقشة العديد من القضايا التي تناولها هذه الوثيقة. إضافة إلى ذلك، قامت البلدان التي أعدت دراسات حالة في المؤتمر، بعمل جدير بالثناء في الربط بين تجاربها وبين هذه المبادئ، مما عمل بالتالي على تأكيد أهمية المبادئ التوجيهية وقابليتها للتطبيق على حد سواء.

# الإصلاحات الدستورية والمبادئ التوجيهية

٩

تدل ممارسة الإصلاح الدستوري كما يظهر في هذه الوثيقة على قبول واسع لأهمية المبادئ الدستورية في "تحجيم" المصالح السياسية التي ستساهم حتماً في تشكيل حتماً هذه الإصلاحات في سياقات مختلفة. وفي هذا ابتعاد عن الممارسة واتجاه نحو المبادئ. وفي كثير من الحالات، تبنت الأحزاب السياسية هذه المبادئ في البداية ثم عانت من أجل الالتزام بها، بينما اكتشفت الأحزاب السياسية في حالات أخرى، أهمية الالتزام المسبق بالمبادئ من خلال تجاربها الخاصة تحت وطأة الظروف. وقد تمت صياغة هذه المبادئ التوجيهية، والتي يُقصد منها أن تكون مرجعاً مفيداً للأحزاب السياسية التي تقود الإصلاحات في بلدانها، لبيان المراحل المختلفة لعمليات الإصلاح الدستوري.

## ١.١ المرحلة التحضيرية

**تتميز عمليات الإصلاح الدستوري بالتوتر والتنوع الواسع في وجهات النظر والمصالح. ومن شأن وضع أسس متينة في مرحلة أولية ضمان حماية المداولات من الانهيار نتيجة لهذا التوتر الكامن.**

وتهدف المبادئ التوجيهية للمرحلة التحضيرية بشكل خاص إلى التوصل لما يلي:

- اتفاق مبدئي ينص صراحة على سبب رغبة بلد ما في الشروع في الإصلاح الدستوري وما هي الأهداف الرئيسية لها،
- بيان عام تلتزم فيه الأحزاب السياسية صراحةً بحماية المصلحة العامة خلال جميع مراحل عملية الإصلاح المقبلة وتعرب عن استعدادها للانخراط مسبقاً في بناء توافق في الآراء.
- اتفاق أولي بين الجهات السياسية الفاعلة الرئيسية وبين الجهات الفاعلة السياسية والمدنية على المبادئ التوجيهية الديمقراطية كمعايير لعملية الإصلاح الدستوري القادمة.
- اتفاق مقبول على نطاق واسع من قبل السياسيين والمجتمع المدني بشأن الآليات المؤسسية المدرجة في القانون وولايتها لعملية الإصلاح الدستوري القادمة (بما في ذلك اتفاق واضح حول كيفية الانتقال من الدستور القديم إلى الجديد).
- اتفاق سياسي غير رسمي أو ملزم قانوناً تلتزم بموجبه جميع الأحزاب السياسية الرئيسية للالتزام بتبني نتائج المداولات الدستورية المقبلة بدون تغييرات جوهرية.
- اتفاق مقبول على نطاق واسع من قبل السياسيين والمجتمع المدني حول عملية صنع القرار في جميع مراحل عملية الإصلاح الدستوري المرتقبة.

- اتفاق مقبول على نطاق واسع من قبل السياسيين والمجتمع المدني حول **خريطة الطريق والإطار الزمني** وميزانية عملية الإصلاح الدستوري المرتقبة.
- **بيئة مواتية**، تتسم على وجه الخصوص بحرية التعبير وحرية الصحافة، إضافة إلى مجتمع مدني مستقل ينبض بالحياة، ويحث على مشاركة جمهور واع خلال عملية الإصلاح الدستوري.
- اتفاق على **القضايا الدستورية الرئيسية** التي ستعرض على الجمهور لرفع مستوى الوعي والتشاور.
- اتفاق على الطريقة التي سيتم بها **تحليل** المساهمات الشعبية (كما و/أو نوعاً) وتقدير أهميتها.

## ٢,١ مرحلة التوعية والتشاور

**تساهم مشاركة المواطنين الواعيين في جميع مراحل عملية الإصلاح في تعزيز الشرعية الشعبية للدستور المنقح أو الجديد، وبخاصة على المستوى المعياري.**

تهدف المبادئ التوجيهية لهذه المرحلة إلى تشجيع وضع:

- آليات وسبل توفير **المعلومات** بطريقة متوازنة حول قضايا الإصلاح الرئيسية الموضوعية على المحك، وحول عملية الإصلاح المقبلة، وتمكن المواطن العادي من الوصول إليها.
- سياق يشعر فيه **الناس بالحرية والأمن** في التعبير عن آرائهم في هذه المرحلة من عملية الإصلاح.
- برامج **الثقيف المدني** حول القضايا الدستورية الأساسية التي من شأنها تمكين الناس من المشاركة بطريقة واعية.
- توفير الفرص للمواطنين العاديين، بمن فيهم الأقليات والجماعات المهمشة، **للمشاركة** في عملية الإصلاح.
- توفير دور فاعل بصورة إيجابية **للأحزاب السياسية** بوصفها المؤسسات الوسيطة الرئيسية التي تربط بين المواطنين والمضمون الدستوري.
- توفير الفرص لمؤسسات محددة لرصد حياد جهود التوعية والتشاور.

## ٣,١ مرحلة التداول حول المحتوى والصياغة

**تمثل عمليتا التداول حول محتوى الدستور وصياغته الفعلية صميم عملية الإصلاح برمته. كما أن عملية صنع القرار، التي تحتاج في كثير من الأحيان إلى آلية لكسر الجمود، لتمكين بناء توافق الآراء بين مختلف وجهات النظر المتناقضة، تمثل أمراً بالغ الأهمية في هذه المرحلة بشكل خاص.**

وتسعى المبادئ التوجيهية لمرحلة التداول إلى تشجيع الاتفاق حول:

- **آلية محددة لكسر الجمود** إذا أخفقت عملية صنع القرار العادية في التوفيق بين مختلف المصالح ووجهات النظر.

- مستوى **الشمولية** الذي يسمح للأكثرية والأقليات (أو المجموعات ذات الصوت الأضعف تقليدياً في المجتمع) بالمشاركة والتعبير عن آرائها، على قدم المساواة، في إطار عملية الإصلاح الدستوري.
- بيان رسمي من قبل جميع المشاركين يؤكد أن **المداولات الدستورية يجب أن تخدم الصالح العام** والمصالح الحزبية الأكثر تحديداً.
- آلية ناجحة **لصنع القرار وبناء توافق الآراء** تساعد في تقريب وجهات النظر المتباينة.
- آليات **شفافة لاستقاء الآراء** بين المشاركين وجماعات مصالحهم، وعامة الشعب أثناء المداولات.
- سبل إقامة بيئة مناسبة ومستديمة للتداول يشعر فيها جميع المشاركين بالاطمئنان وتمكنهم من التعبير عن آرائهم بحرية.
- آلية **رصد خارجية للمداولات الفعلية**.
- ضمانات مؤسسية توفر درجة معينة من **الاستقلالية والنزاهة** في التداول وتحد من التدخل الخارجي المباشر في هذه العملية.
- مساهمة خبراء قانونيين لضمان **الاتساق** بين مختلف المواد الدستورية المتفق عليها.

## ٤.٤ مرحلة الاعتماد والتنفيذ

**لا تنتهي الإصلاحات الدستورية باعتماد دستور جديد أو منقح. كما أن تحويل التغييرات المعتمدة إلى قوانين فرعية يمثل جزءاً مطولاً وحساساً ولازمياً في عملية الإصلاح.**

تهدف المبادئ التوجيهية لهذه المرحلة النهائية تحديداً إلى تعزيز:

- اتفاق سياسي ينص على عرض الاتفاقات التي تم التوصل إليها خلال مرحلة التداول على البرلمان (أو تقديمها للاستفتاء) من قبل الجهة التنفيذية للحكومة وتعتمد من قبل البرلمان **دون تغييرات جوهرية**.
- **الرصد والمراقبة دون قيود** لعملية الاعتماد والتنفيذ من قبل وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات السياسية.
- اتفاق سياسي يضمن ترجمة المواد التي اعتمدت في صورة **قوانين فرعية** ضمن جدول زمني محدد.
- آليات **المساءلة** التي تسمح للمواطنين العاديين بمساءلة نوابهم عن الاتفاقات التي تم التوصل إليها.
- استراتيجيات **لتنقيف عامة المواطنين وإعلامهم** بطريقة يسهل فهمها حول النتائج النهائية لمرحلة المداولات (على سبيل المثال، في التحضير لاستفتاء محتمل).
- آلية تضمن خروج مرحلة التداول بشرعية **وشعبية واسعة**.

# دور الإصلاحات الدستورية في إرساء الديمقراطية

## الروح الوطنية

يمثل الدستور، والذي غالباً ما يُشار إليه باعتباره القانون الأعلى للبلاد، ما هو أكثر بكثير من مجرد إطار قانوني شامل للمجتمع، فهو ينظم السلطة السياسية ويؤثر بقوة على العلاقات بين المجتمع والدولة. ويمكن للدستور أن يلعب دوراً هاماً في تشكيل هوية مشتركة، وخلق مساحات مؤسسية يتفاعل فيها المواطنون على قدم المساواة مع زعمائهم. وليس الدستور من هذا المنظور، وكما أقر القاضي إسماعيل محمد، رئيس القضاة السابق في جنوب أفريقيا ورئيس المحكمة العليا في ناميبيا، إلا "مرآة تعكس الروح الوطنية".

ولكي يصبح الدستور راسخاً سياسياً واجتماعياً وثقافياً، فإن العملية التي تتم صياغته من خلالها (أو إعادة صياغته) تحظى بأهمية كبيرة. وهناك أدلة متزايدة تشير إلى أن الدساتير تتمتع بشرعية أوسع إذا نبعت من عمليات تنسم بالشمولية والتمثيل والمشاركة، وتسمح لجميع الجهات السياسية الفاعلة بتشكيل مؤسسات مشتركة. وتلعب الأحزاب السياسية، بوصفها منظمات وسيطة تجمع المصالح ووجهات النظر السياسية، دوراً حاسماً في هذا الصدد. ومع ذلك، فإنه يتعين على الأحزاب السياسية أن تكون أيضاً مستعدة بشكل أفضل عند مواجهة مسؤولية المشاركة النشطة في مثل هذه العمليات الإصلاحية الهامة والحساسة من الناحية السياسية. وهذا ما يجعل المبادئ التي تتبناها هذه الوثيقة، فضلاً عن الجهود المسبقة المبذولة للاتفاق عليها مفيدة للغاية.

إن الإصلاح الدستوري هو وسيلة هامة على درب تعزيز الديمقراطية. وينبغي على الأحزاب السياسية أن تتولى إدارة دفة الأمور لكونها مؤسسات وسيطة بين الدولة والمواطنين العاديين.

## موجات الإصلاح

سعت الموجة الأولى من الدساتير الأفريقية في معظمها عقب الاستقلال إلى نقل السلطة إلى النخب الوطنية، التي عملت على دعم هذه السلطة وتركيزها عن طريق التعديلات الدستورية. وقد استخدمت النخب الوطنية في بعض الأحيان الدساتير للهيمنة على النظام السياسي، مبررة ذلك بكونه جزءاً أساسياً من تدعيم النموذج الاقتصادي للدولة التنموية. ومع ذلك، فإن المؤشرات الاقتصادية المختلفة تبين أن هذا النموذج الدستوري لم يسفر عن النتائج الاقتصادية المرجوة، وبدلاً من تشجيع التقدم الاقتصادي، كثيراً ما أدى إلى موروثات أطلق عليها وصفاً يحمل مفارقة واضحة وهي "دساتير بدون دستورية".

وبالتالي فإنه ليس من المستغرب أن تكون الموجة الجديدة من الإصلاحات الدستورية منذ نهاية الحرب الباردة وسقوط الشيوعية قد سعت إلى تطبيق نماذج دستورية مختلفة. وعلى المستوى المؤسسي، فإنه يمكن التمييز بين هذه النماذج على أساس تركيزها الرسمي على الإجراءات الانتخابية، والبرلمانات متعددة الأحزاب، والمحاكم المستقلة، وهياكل السلطة اللامركزية، والمؤسسات السياسية الأكثر شمولاً التي تأخذ في الاعتبار معايير التنوع والمساواة بين الجنسين.

وفي السنوات الأخيرة، بدأ عدد لا بأس به من البلدان الأفريقية في إلقاء نظرة أخرى على دساتيرها. وفي كينيا وزمبابوي، على سبيل المثال، تمت عمليات الإصلاح كجزء من تسوية عن طريق التفاوض عقب أزمة سياسية حادة. وكانت الإصلاحات في بلدان مثل غانا وملاوي ومالي وتنزانيا من جهة أخرى موجهة أساساً نحو زيادة تعزيز الديمقراطية وتوطيدها. وقد ثبت في هذه البلدان وغيرها، أن الانقسامات المجتمعية لا زالت متفشية في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني والقطاعات الدينية. وقد أصبح مؤيدو الإصلاح الدستوري - وبعضهم داخل أحزاب سياسية منظمة - يلاحظون بشكل متزايد أن التغيير المجتمعي الأساسي لن ينبع إلا من إصلاحات الدستور التي تحفز نجاح التغيير في الثقافة السياسية لصالح القيم المشتركة والدستورية واحترام حقوق المواطنين وسلطة القانون. ومن ثم أصبحت عمليات الإصلاح الدستوري تلك تهدف إلى ما هو أكثر بكثير من تصميم قوانين ومؤسسات جديدة، إذ أنها عمليات تتعلق بمسائل حول طبيعة الدولة وثقافتها السياسية.

ومن الواضح أنه في إطار إصلاح النظم السياسية، أن توازن القوى بين أجهزة الحكومة والطريقة التي يتعامل بها السياسيون والمواطنون هي مسألة حساسة، كما أن مصالح النخب السياسية الراهنة تؤثر بقوة على احتمالات الإصلاح واتجاهه. ويعتبر تحقيق التوازن بين مصالح النخب المحددة قصيرة الأجل من ناحية، والمصالح الوطنية على المدى الطويل من ناحية أخرى، بمثابة التحدي الرئيسي الذي يواجه عمليات الإصلاح الدستوري.

يرتكز التغيير الجوهري المستدام على الإصلاحات الدستورية التي تنجح في تحفيز نشوء أمم ديمقراطية مستقرة. ويتعين على مثل هذه الإصلاحات الدستورية أن تتعامل مع ما هو أكثر من مجرد تصميم المؤسسات بصورة رسمية، بل تحتاج أيضاً إلى تحقيق التوازن بين المصالح المتنافسة للجهات السياسية الفاعلة الرئيسية على المدى القصير والصالح العام على المدى الطويل.

# للإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية

ضمن هذه المراحل المختلفة للإصلاح، تلعب الأحزاب السياسية دوراً رئيسياً في صياغة أو إعادة صياغة الدستور. كما أن نجاح أو إخفاق عمليات الإصلاح في وضع دساتير تعكس المثل العليا للشعب وينظر إليها المواطنون العاديون على اعتبار أنها مشروعة، يعتمد إلى حد كبير على عمل الأحزاب السياسية.

ولا يسعى هذا الباب إلى تقديم نموذج صارم لدور الأحزاب السياسية ومسؤولياتها في عملية الإصلاح الدستوري، بما تتطوي عليه من تنوع وتعقيد وصعوبة، وإنما يقدم بدلاً من ذلك لمحة عامة عن المساهمات البناءة المحتملة التي تستند إلى الخبرات العملية المكتسبة، ويعرض العديد من التوضيحات التجريبية الملهمة.

وتلعب الأحزاب السياسية دوراً بارزاً في جميع مراحل عملية الإصلاح الدستوري، بدءاً من المرحلة التحضيرية إلى مرحلة التنفيذ. ومن المهم أن ندرك أن الأحزاب السياسية يمكن أن تساهم بأشكال ثلاثة مختلفة، وهي:

- كأحزاب سياسية منفردة؛
- كأعضاء في منابر الحوار بين الأحزاب؛
- كأحزاب سياسية فيما يتعلق بأصحاب العلاقة والمصلحة الآخرين.

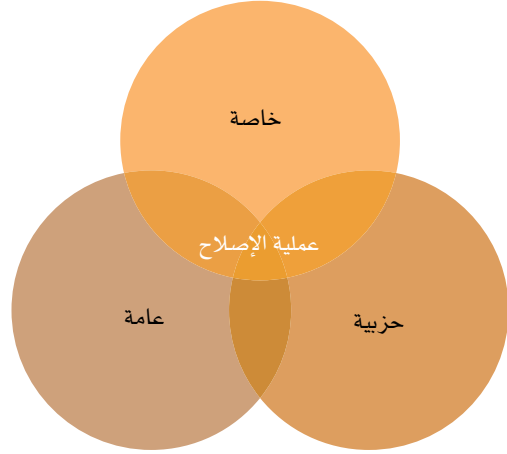
## الأحزاب المنفردة

كما هو مبين في الباب الأول، بات ينتظر على نحو متزايد، من الدساتير المجددة أو المنقحة مؤخراً، تقديم ضوابط وتوازنات ديمقراطية، ويجب أن تُعتبر شرعية في نظر جمهور الشعب. ويستعرض هذا الباب لمحة عامة عن المساهمات التي يمكن للأحزاب السياسية المنفردة أن تقدمها، وذلك تمثيلاً مع وظائفها الأساسية في المجتمع. ومع ذلك، فإنه ينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى كون الأحزاب المنفردة، على النقيض من المؤسسات الأخرى، بحركتها السعي إلى السلطة السياسية، ويؤثر ذلك إلى حد كبير على دورها في عملية الإصلاح الدستوري.

وتضع الدساتير إطاراً سياسياً معيناً، يؤثر على فرص الأحزاب المنفردة في الوصول إلى السلطة، ويحدد رسمياً كيفية توزيعها. وبالتالي فإن المخاطر مرتفعة بالنسبة للأحزاب السياسية المشاركة في الإصلاح الدستوري. ويتأثر الدور الذي تلعبه في إطار عملية الإصلاح الدستوري بمزيج من المصالح الخاصة والحزبية والمصلحة العامة.



## الإصلاح الدستوري ومصالح الأحزاب السياسية



### المصالح الخاصة

تشكل أجندة أي حزب سياسي في إطار عملية الإصلاح الدستوري بصورة جزئية على أساس الطموحات الشخصية لمثليه الرئيسيين. وقد تبين ذلك من خلال محاولات الرؤساء الحاليين تمديد ولاياتهم الدستورية. وفي حين تم حظر مثل هذه الجهود بنجاح في ملاوي ونيجيريا وزامبيا، فإن الرؤساء الذين تربعوا على مقعد الرئاسة لفترات طويلة في بوركينا فاسو وأوغندا وتوغو وناميبيا وتشاد، تمكنوا من الحفاظ على مناصبهم الشخصية في السلطة لفترة أطول من تلك المسموح بها في الأصل.

كما أن الخلافات حول حدود السن وبرهنة الأصل أو الانتماء للسكان الأصليين والمستوى التعليمي لمرشحي الرئاسة كانت هي الأخرى مستوحاة من المصالح الشخصية. وفي ملاوي، جرى حجب اقتراح لفرز حد أقصى على سن مرشحي الانتخابات الرئاسية كجزء من التعديلات الدستورية، إذ كان ذلك يؤثر سلباً على جميع مرشحي الأحزاب الرئيسية. ونجحت معايير الانتماء للسكان الأصليين في زامبيا في منع أحد زعماء المعارضة من المشاركة في الانتخابات. ومع ذلك، فقد ثبت أيضاً أن أخذ المصالح الخاصة للحكام الحاليين في الاعتبار يعد أمراً بناءً في الانتقال إلى الديمقراطية في مختلف البلدان. وفي غانا، على سبيل المثال، أعرب الرئيس جيرى رولينغز بمحض إرادته عن التزامه الصادق بإصلاح الدستور والسماح بالحكم المدني في عام ١٩٩٢، وكان من ضمن أسباب ذلك هو وجود فقرة في الدستور الجديد المقترح تمنح الحصانة لجميع قادة الانقلابات السابقين في غانا، والذي كان هو واحداً منهم.

كما تتعرض المصالح الشخصية للجهات السياسية الفاعلة خارج السلطة التنفيذية للخطر في عمليات الإصلاح الدستوري. ونوع النظام الانتخابي الذي تتم الموافقة عليه، على سبيل المثال، له تأثير على احتمالات المسار المهني المستقبلي لنواب البرلمان الحاليين. وبالمثل، فإن تعزيز مبدأ الفصل

بين السلطات في أجهزة الحكومة عن طريق تجنب تعيين وزراء من داخل البرلمان، يتعارض مباشرة مع الطموحات الفردية لأعضاء البرلمان (النواب).

ويمكن أن تؤثر مثل هذه المصالح الخاصة إلى حد كبير في عمليات الإصلاح الدستوري، كما تؤثر طريقة مأسسة عملية الإصلاح الدستوري على النطاق المحتمل لهذه الطموحات الخاصة قصيرة الأجل. ومع ذلك، فإن دراسات الحالة المعروضة في الباب الرابع، تبين بوضوح أن مثل هذه المأسسة لا تحمي بالضرورة عملية الإصلاح من المصالح الشخصية أو الحزبية. ونجاح عمليات الإصلاح الدستوري يعتمد بالدرجة الأولى على المساومات السياسية المستمرة، والمفاوضات بين الأحزاب وبناء توافق الآراء.

ورغم أن المبادئ التوجيهية المقترحة في هذه الوثيقة تقدم مرجعاً لهذه العمليات الدقيقة المشتركة بين الأحزاب، فإن الأحزاب السياسية تتحمل أيضاً المسؤولية الفردية لضمان ألا يغفل الإصلاح الدستوري عن المصلحة العامة. ويتطلب ذلك، من بين جملة أمور أخرى، المزيد من ترسيخ القيم الديمقراطية الأساسية داخل الأحزاب السياسية، كما سيتم توضيحه بإيجاز في الباب التالي.

## المصالح العامة

إن إشراك الأحزاب السياسية المنفردة في وضع الدستور يتجاوز إلى حد بعيد المصالح الخاصة لممثليها. كما يمكن أن تسهم الأحزاب السياسية أيضاً إسهاماً كبيراً في الحفاظ على المصالح العامة لعمليات الإصلاح الدستوري. وتتوقف الطريقة الدقيقة التي يتم بها ذلك إلى حد كبير على السياق المعين، إضافة إلى أن وجود الالتزام بمجموعة جوهرية من القيم الديمقراطية الأساسية داخل الأحزاب السياسية الفردية يعد أمراً بالغ الأهمية. وتشمل القيم التي تشجع على مشاركة الأحزاب السياسية في عمليات الإصلاح الدستوري للحفاظ على المصلحة العامة، ما يلي:

- الشمولية في إدراج الأصوات السياسية والاجتماعية الرئيسية، بما في ذلك الأقليات.
- التسامح واحتمال وجهات النظر والمصالح المتباينة.
- شفافية عملية الإصلاح.
- مشاركة المواطنين (بالمعلومات والتشاور والتمثيل).
- بناء توافق الآراء مع أصحاب المصلحة والجماعات الأخرى المعنية.

## المصالح الحزبية

تمثل المصالح الحزبية الدوافع الرئيسية لعمليات الإصلاح الدستوري كما توضح دراسات الحالة في الباب التالي. فالأحزاب السياسية لها مصالح مختلفة في نوع النظام الانتخابي المختار، سواء كان ذلك نظام الفائز الأول، أو التمثيل النسبي أو الدوائر الانتخابية متعددة العضوية أو الدوائر الانتخابية أحادية العضوية.

وينطبق ذلك أيضاً على النظام السياسي المختار مثل النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي أو البرلماني - فضلاً عن درجة تفويض السلطة المفضلة (مركزية أو لامركزية أو فيدرالية)، أو دور المسائل الدينية (دولة علمانية أو دولة دينية). ونظراً إلى أن وجهات النظر المتباينة حول هذه القضايا وغيرها تركز على مصالح حزبية محددة، فإن الاتفاق على دستور جديد يتطلب عملية دقيقة من المفاوضات بين الأحزاب.

وكما سيتضح من دراسات الحالة في الباب الرابع، والمقارنات بين البلدان التي يتضمنها الباب الخامس، تميل عمليات الإصلاح الدستوري إلى إنتاج تسويات سياسية في عدد محدود من التحديات الدستورية الأكثر إلحاحاً بدلاً من صياغة الدساتير المثالية.

وتعمل المبادئ التوجيهية المقترحة على تشجيع الأحزاب السياسية وتحفيزها على تشكيل عمليات الإصلاح الدستوري معاً، وذلك بالتشاور مع أصحاب العلاقة والمصلحة الآخرين، بالطرق التي تؤدي إلى نتائج تُعتبر شرعية في نظر العامة. ولكن الأحزاب المنفردة لديها أيضاً القدرة على تعزيز دورها في إطار عملية الإصلاح الدستوري كمؤسسات رئيسية وسيطة تربط بين الشعب والسياسات.

وتماشياً مع الإستنتاجات الأكاديمية، يلاحظ ممثلو الأحزاب من البلدان التي تشملها هذه الوثيقة، أن أداء الأحزاب السياسية ضعيف في هذا الصدد، كما يشيرون إلى أنها كثيراً ما تقتل في ترسيخ عملية الإصلاح داخل المجتمع أو في توفير قنوات فعالة للتشاور والمشاركة. وبدلاً من ذلك، غالباً ما تقوم مجموعة مختارة من ممثلي الأحزاب الوطنية، وبالتشاور مع عدد محدود من الخبراء، بتحديد مواقف الحزب إزاء المسائل الدستورية والقضايا المتعلقة بعملية الإصلاح.

وإستناداً إلى المهام الأساسية لحزب سياسي ما في المجتمع، فإن الشكل ٢، ٣ يعرض لمحة عامة عن مساهمته المحتملة في صياغة دستور مقبول شعبياً. ويُعد تعزيز دور الأحزاب السياسية في ربط الشعب بعمليات الإصلاح أمراً ضرورياً من أجل توطيد الديمقراطية في المجتمع وإكسابها شعبية.

الشكل ٢، ٣

## لمحة عامة عن الأدوار المحتملة للأحزاب المنفردة

الإشراف	الإشراك	الإيضاح	التجميع	التتقيف	مهام الأحزاب السياسية
رصد التقدم المحرز في الإصلاح	انتخاب ممثلي الحزب داخلياً للمشاركة في عملية الإصلاح وتقديم تعليقات لأعضاء الحزب (المؤيدين)	الإفصاح عن مواقف الحزب بشأن قضايا الإصلاح الرئيسية، داخلياً وخارجياً	جمع وتحقيق التوازن بين وجهات النظر من المجتمع ككل، ومن أعضاء الحزب (المؤيدين) على وجه الخصوص، وذلك قبل إيضاح مواقف الحزب	توعية وتثقيف المواطنين وأعضاء الحزب (المؤيدين) على وجه الخصوص	عملية الإصلاح الدستوري

## الحوار بين الأحزاب

رغم أن القضايا المتعلقة بالإصلاح الدستوري لم تحتل مكانة بارزة في الأنشطة الداخلية الحزبية، فقد لعبت الأحزاب السياسية مجتمعة دوراً بناءً ومؤثراً للغاية. وفي الواقع، تبين دراسات الحالة المعروضة في الباب الرابع بوضوح التأثير الحاسم لبناء توافق الآراء بين الأحزاب على إتمام عملية الإصلاح بنجاح. ويمكن لعمليات الحوار بين الأحزاب هذه على مستويات الحزب المختلفة أن تكون سريعة التقلب وكثيراً ما تخرج عن مسارها، وقد تتسم بالبطء في تحقيق النتائج بشكل محبط، ومع ذلك فلا غنى عنها لتأسيس قواعد الديمقراطية تدريجياً وتعزيزها.

وقد أسست الأحزاب السياسية معاً في عدد متزايد من البلدان الإفريقية منابر للحوار بينها، ووضعت القواعد المؤسسية لها. وعادة ما تتكون مجالس إدارة ما يُسمى بمراكز الديمقراطية متعددة الأحزاب من الأئمة العاميين للأحزاب البرلمانية وممثلي الأحزاب غير البرلمانية، ويساعد الموظفون المستقلون في صياغة وتنفيذ جدول الأعمال الذي تضعه الأحزاب السياسية نفسها.

ويعتمد دور الحوار بين الأحزاب وإمكانياته إلى حد كبير على السياق الذي يجري فيه. وتوفر الأبواب التالية نظرة عامة على مجموعة واسعة من تجارب المفاوضات بين الأحزاب في الإصلاحات الدستورية، كما تجري المقارنات بينها. ويسلط هذا الباب الضوء على ثلاث مزايا محددة للمنابر الأكثر مؤسسية للحوار بين الأحزاب في القارة الأفريقية. وتتمثل المساهمات الرئيسية المفيدة الثلاث لمنابر الحوار بين الأحزاب في عمليات الإصلاح الدستوري الحساسة فيما يلي:

- تعزيز العلاقات الشخصية وبناء الثقة بين الجهات السياسية الفاعلة.
- تعزيز التوافق السياسي في التحضير لعمليات الإصلاح.
- تعزيز بناء توافق الآراء حول القضايا ذات المحتوى الخلافي.

## الروابط الشخصية وبناء الثقة بين الجهات السياسية الفاعلة

إن شرح دستور جديد أو تعديل دستور قائم بالفعل هو عملية دقيقة وحساسة. وغالباً ما تكون الطريقة التي توزع بها السلطة رسمياً في المجتمع عرضة للتغيير. كما أن العلاقات البناءة بين ممثلي الأحزاب السياسية، رغم أنها لا تلقى أهمية في كثير من الأحيان، إلا أنها تُعد في غاية الأهمية لتمكين المفاوضات بين الأحزاب ودفع عملية الإصلاح.

ومع ذلك، فإن مستويات عدم الثقة بين السياسيين المتنافسين عادةً ما تكون عالية، لا سيما في حالات الصراع أو ما بعد انتهاء الصراع. وقبل طرح العديد من الجوانب الفنية لعملية الإصلاح الدستوري ومناقشتها، فإنه يتعين بناء قدر معين من الثقة بين الجهات الفاعلة (السياسية) المشاركة. وتعتبر عمليات بناء الثقة كثيرة المطالب، وعرضة للتأخير في كثير من الأحيان، كما أنها تحتاج إلى التركيز المستمر في جميع مراحل عملية الإصلاح. ويوضح ذلك المثال التالي من زيمبابوي.

**بناء الثقة في سياق الاستقطاب (زمبابوي)**

في حين أن عملية الإصلاح الدستوري في زمبابوي تهدف إلى توفير سبيل للخروج من الأزمة السياسية العميقة في البلاد، إلا أنه من الواضح أنها تأثرت بشدة بمستويات الاستقطاب الكبيرة بين الأحزاب السياسية الرئيسية الثلاثة في زمبابوي.

وعند إنشاء اللجنة البرلمانية الدستورية المختارة (كويك)، التي تتألف في الغالب من ممثلين عن حزب- زانو- الجبهة الوطنية وحزب حركة التغيير الديمقراطي - موتانبارا، وحزب حركة التغيير الديمقراطي - تسفانجيراي، سرعان ما واجهت تحديات عملية عديدة. وطلب من معهد زمبابوي (ZI) المساعدة في جمع التبرعات وبناء القدرات وصياغة خطة عمل وإنشاء أمانة دائمة.

ومن أجل بدء هذه الجولة من الإصلاحات، كان من الأهمية بمكان أن يتم التصدي للمستويات القصوى من عدم الثقة الشخصية بين الأحزاب. وقد تمثلت إحدى صور التدخل الرئيسية في هذه المرحلة المبكرة ومن خلال معهد زمبابوي، في تيسير العديد من فرص تبادل الزيارات مع سياسيي جنوب أفريقيا، ممن بدأوا شخصياً عملية الحوار التي أثمرت في وقت لاحق عن وضع حد لنظام الفصل العنصري. وتلت تلك التبادلات الإقليمية اجتماعات غير رسمية متكررة، داخل زمبابوي وخارجها، بين أعضاء اللجنة البرلمانية الدستورية المختارة (كويك).

وقد عمل أعضاء كويك بصورة مستمرة لمدة أكثر من عامين. ورغم أن الولاء الحزبي والمصالح المتباينة، فضلاً عن الأشكال المتطرفة للمنافسة السياسية خارج اللجنة، تؤثر تأثيراً كبيراً على قدرة اللجنة على التعاون، وكثيراً ما تحبطها، إلا أن الترابط الشخصي داخل اللجنة عبر الانقسامات السياسية، قد ساهم في التغلب على بعض التحديات التي واجهتها.

وتظل نتائج عملية الإصلاح الدستوري غير مؤكدة، ولكن في ظل غياب حلول بديلة، فإن هذه العلاقات الشخصية التي تركز عليها منابر الحوار، تظل عنصراً أساسياً لإيجاد حل سلمي للتحديات السياسية القاسية التي تواجهها زمبابوي.

**تعزيز بناء توافق الآراء السياسية قبل عمليات الإصلاح**

لضمان شرعية العمليات الدستورية، إضافة إلى قدرتها على الاستمرار، يصبح من المهم تسهيل التوصل إلى اتفاق بين الجهات السياسية الفاعلة الرئيسية (وهي الأحزاب) حول الحاجة إلى تحديد الأساليب لأي عملية إصلاح قادمة.

وتتيح منابر الحوار بين الأحزاب السياسية بأن تبني هذه الأحزاب توافقاً تدريجياً في الآراء حول الطريقة التي تشكل بها عملية الإصلاح الدستوري. وعلى سبيل المثال، وقبل الشروع في عمليات الإصلاح، اتفقت الأحزاب السياسية في عدد من البلدان على مجموعة من "المبادئ الأساسية للديمقراطية"، والتي كان من المتوقع أن يعكسها الدستور الجديد (أو المنقح).

ويعزز جدول الأعمال المحلي هذا، والذي وُضع برغم الانقسام السياسي، التزام جميع الأحزاب السياسية المشاركة بعملية الإصلاح واعتماد نتائجها النهائية. كما يوفر أيضاً أساساً شرعياً لأي دعم مقدم من المجتمع الدولي. ويُعد التوافق السياسي في غانا مثلاً يقتدى به.

## الحوار بين الأحزاب باعتباره عنصراً أساسياً للإصلاح (غانا)

يجمع منبر الأحزاب السياسية الغانية (GPPP) ما بين الأمناء العامين للأحزاب السياسية الثمانية الرئيسة وينسقه معهد الشؤون الاقتصادية (IEA). وعقب مناقشة عامة موسعة حول المسائل الدستورية، قرر المنبر الشروع في إجراء دراسة عن أوجه القصور الديمقراطي الرئيسة في دستور عام ١٩٩٢ في غانا. وتمت ترجمة النتائج في صورة ورقة حول "استراتيجية تعزيز الديمقراطية" التي أبرزت ٢٠ قضية رئيسة كانت تستلزم تعديلاً من أجل تحقيق مزيد من التقدم على درب الديمقراطية الغانية.

فقد أدرجت جميع الأحزاب السياسية في فترة الإعداد التي سبقت انتخابات عام ٢٠٠٨، تعهداً بالإصلاح الدستوري في بياناتها الرسمية. وعقب انتخاب البروفيسور جون أتا ميلز رئيساً للجمهورية، قام بإنشاء لجنة مراجعة الدستور في يناير/كانون الثاني عام ٢٠١٠. وقد اعترض حزب المعارضة الرئيسي في البداية على التكليف التنفيذي للجنة (إذ كان يفضل قانوناً صادراً عن البرلمان)، ورغم ذلك، نمت أواصر الثقة على مدى الأشهر التالية، بعد أن عين الرئيس مفوضين كان يُنظر إليهم من الجميع على أنهم أكفاء ومستقلين وشرعيين.

وقادت الأحزاب السياسية في غانا دفعة عملية الإصلاح الدستوري هناك، ووصلت إلى توافق الآراء حول الحاجة للإصلاح، واتفقت على القضايا الرئيسية التي تتطلب التغيير. وقد سمح منبر الحوار بين الأحزاب الذي يحتضن جميع الأمناء العامين للأحزاب السياسية بقيادة المسيرة على درب الإصلاح الديمقراطي التقدمي.

## تعزيز بناء توافق الآراء حول القضايا ذات المحتوى الخلافية.

ترتبط المساهمة المحددة الثالثة التي يمكن لمناظر الحوار بين الأحزاب أن تقدمها لعمليات الإصلاح الدستوري بالقدرة على بناء توافق الآراء حول القضايا ذات المحتوى الخلافية.

وكما سبق إيضاح ذلك، فإن المصالح الحزبية تؤثر تأثيراً كبيراً على الإصلاحات الدستورية الجارية. وقد تفضل الأحزاب نظماً انتخابية وسياسية محددة، كما قد تعارض أو تؤيد اللامركزية الشاملة حسب ما يتماشى مع مصالحها. ورغم أهمية الشفافية بشكل عام، فإن تسهيل إجراء المفاوضات غير الرسمية بصفة منتظمة خلف الأبواب المغلقة في مراحل مختلفة من العملية، يمكن أن يشكل استراتيجية هامة عند إجراء مفاوضات بشأن قضايا المحتوى الرئيسية. وتوضح الحالة الكينية ذلك بوضوح.

## المفاوضات بين الأحزاب حول قضايا المحتوى (كينيا)

أدى عدم الاتفاق على نوع النظام السياسي ومستوى تفويض السلطة إلى إحباط عملية الإصلاح الدستوري الكيني على مدى السنوات العشرين الماضية، ولم يتم احترام هذا الاتفاق في الفترة الوحيدة التي جرى فيها التوصل إلى اتفاق سياسي.

وفي خضمّ هذه التحالفات المضطربة التي لا تفتأ أن تتغير، برز عجز الطبقة السياسية عن الوصول إلى توافق آراء بشأن النظام السياسي المطلوب والعمل على تنفيذه. وكانت وجهتا النظر المتباينتان - وهما رئيس تنفيذي قوي في نظام انتخابي بالأغلبية، مقابل نظام تنفيذي مزدوج مع رئيس وزراء قوي - وثبتي الصلة بالمصالح الانتخابية المتوقعة للتحالفات السياسية الرئيسية وقواعد الدعم العرقية لهما. حيث دافع ممثلو المجموعة العرقية الرئيسية عن المركز الأول وذلك لتعظيم نفوذ المجموعة، في حين فضلت جماعات الأقليات النظام التنفيذي المزدوج. وتمشياً مع هذه المصالح، دعمت إحدى المجموعات إنشاء كيان حكومي شديد المركزية، في حين سعت المجموعات الأخرى نحو تشكيل نظام لامركزي.

وعقب الانتخابات الرئاسية العنيفة في عام ٢٠٠٧، تعرض ممثلو الأحزاب السياسية للضغط الداخلي والخارجي لإيجاد حل وسط بشأن هاتين القضيتين، واستكمال عملية الإصلاح الدستوري الطويلة. وعلاوة على ذلك، شهد ميزان القوى بين الجهات السياسية الفاعلة الرئيسية تحولاً. وأظهرت انتخابات عام ٢٠٠٧ بوضوح أن المؤيدين للنظام التنفيذي المزدوج يمكنهم الفوز في الانتخابات، حتى في ظل نظام الأغلبية في إطار رئيس تنفيذي واحد، وقد حد ذلك كثيراً من مساعيهم للحصول على السلطة التنفيذية المزدوجة. وعند استئناف المفاوضات بين الأحزاب على أعلى مستوى في أوائل عام ٢٠١٠، بدت التحالفات المعارضة غير موحدة داخلياً في موقفها من القضيتين الخلافيتين الرئيسيتين. وقد أثرت كل هذه العوامل إيجابياً على المفاوضات بين الأحزاب، إلى جانب عدم الرغبة في اعتبار أي زعيم سياسي عائقاً لإتمام الإصلاحات.

وقد عمل مركز ديمقراطية التعددية الحزبية في كينيا (CMD-K) لسنوات عديدة، على تسهيل جلسات الحوار غير الرسمية بين الأحزاب، حول المضمون الدستوري والمسائل ذات الصلة بالعملية. وبالتوازي مع عملية التفاوض السياسي التي قادها كوفي عنان بعد الانتخابات المضطربة، أنشأ مركز ديمقراطية التعددية الحزبية - كينيا، منبراً موسعاً يضم الممثلين السياسيين وممثلي المجتمع المدني، الذين نجحوا في التأثير على جدول أعمال الاتفاق النهائي، الذي احتل الإصلاح الدستوري فيه مكانة بارزة. وساهمت الجهود المتواصلة المتمثلة في الحوار بين الأحزاب، وممارسة الضغوط الاستباقية، لمبادرة عنان في اعتماد دستور جديد في كينيا.

وتعتبر عمليات الإصلاح الدستوري مسائل مثيرة للجدل وتلعب فيها الأحزاب السياسية دوراً قيادياً. وتتشكل مساهمات الأحزاب في هذه العمليات على أساس مزيج من المصالح الشخصية والحزبية والعامية. وقد استعرض هذا الباب عدداً من الأدوات التي تمكن الأحزاب من تعزيز دورها الوسيط بين المواطنين والإصلاح الدستوري. كما أبرز هذا الباب بصورة خاصة أيضاً ثلاثة أدوار بناء تلعبها منابر الحوار بين الأحزاب. وكما توضح دراسات الحالة في الباب الرابع، فإن العلاقات بين الأحزاب والجهود المبذولة لبناء توافق الآراء، هي من العوامل الرئيسية في نجاح عمليات الإصلاح الدستوري. ويسلط الباب التالي الضوء بإيجاز على أهمية العلاقات البناءة بين المجتمع السياسي والمدني بالنسبة لعملية الإصلاح الدستوري.

## مبادرات الجهات الفاعلة المتعددة

يؤثر كل من سلوك الأحزاب السياسية المنفردة والعلاقات بين الأحزاب على عمليات الإصلاح الدستوري. كما أن العلاقات البناءة بين الأحزاب السياسية وأصحاب المصالح الأخرى تعتبر أيضاً حاسمة. وباختصار، فإن الأحزاب السياسية لا تستطيع أن تعمل بصورة منعزلة إذا ما أريد لعملية عملية الإصلاح الدستوري أن تترسخ اجتماعياً، وأن تصبح نتائجها مشروعة.

ويقترح هذا الباب الأخير عدداً من الجهات الفاعلة التي يمكن أن تشارك في مراحل الإصلاح الدستوري المختلفة بالتعاون مع الأحزاب السياسية.

الشكل ٣، ٢

## الأحزاب السياسية والشركاء المحتملون للإصلاح

المرحلة	الجهات الفاعلة المحتملة	الهدف من التعاون
التحضيرية	<ul style="list-style-type: none"> <li>المنظمات غير الحكومية ذات القاعدة الجماهيرية.</li> <li>المؤسسات الدينية</li> <li>جماعات المصالح</li> <li>الزعماء التقليديون</li> <li>الأقليات</li> <li>أجهزة الحكومة</li> </ul>	تشكيل ائتلاف أوسع حول الحاجة إلى الإصلاح وأساليبه
التوعية والمشورة	<ul style="list-style-type: none"> <li>وسائل الإعلام، الإذاعة على وجه الخصوص</li> <li>منظمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات</li> <li>المنظمات غير الحكومية ذات القاعدة الجماهيرية الواسعة</li> <li>السياسيون على جميع المستويات</li> <li>الزعماء التقليديون</li> <li>اللجان الانتخابية</li> </ul>	توفير الفرص للمواطنين الواعين للتعبير عن وجهات نظرهم
المداولات	<ul style="list-style-type: none"> <li>كافة المجموعات الرئيسية الممثلة</li> <li>التركيز على الأقليات بشكل خاص</li> </ul>	ضمان أقصى قدر من الشمولية والشرعية للدستور الجديد أو المنقح
التنفيذ والاعتماد	<ul style="list-style-type: none"> <li>المنظمات غير الحكومية ذات القاعدة الجماهيرية الواسعة.</li> <li>الهيئات العامة للرقابة</li> <li>المؤسسات الإعلامية</li> </ul>	تعزيز الرقابة العامة على تنفيذ الدستور الجديد أو المنقح

وقد تأسست شبكات للتعاون بين مؤسسات الدولة والجهات السياسية الفاعلة والمنظمات المدنية في سياقات مختلفة. ومع ذلك، فإن ثمة ملاحظتين عامتين حول فعاليتها.

أولاً، تتسم العلاقات بين منظمات المجتمع السياسي والمدني في العديد من الأنظمة الديمقراطية الناشئة في أفريقيا بالتوتر الشديد، والجدل حول حدود ولاية كل منهما، وحول اللوائح الحكومية الصارمة التي تقيد منظمات المجتمع المدني والتموحدات السياسية لقادة المجتمع المدني ("الفواصل



السياسية" ) والعديد من العوامل الأخرى التي تساهم في هذا التوتر. ومع ذلك، تشير الأدلة التجريبية إلى أن التعاون البناء والمراقبة الدقيقة عبر الانقسام السياسي والاجتماعي لهما أهمية كبيرة بالنسبة لشرعية عملية الإصلاح.

وثانياً، يُعدّ أمراً أساسياً لترسيخ الاجتماعي لعملية الإصلاح أن تقوم شبكات التعاون بين الجهات السياسية الفاعلة ومؤسسات الدولة والمجتمع المدني، بتجاوز إشراك مجرد عدد محدود من المنظمات الرسمية غير الحكومية، وإشراك أكبر عدد ممكن من "الأطراف غير المعتادة" - مثل الزعماء التقليديين وممثلي الأحزاب المحلية والجهات الدينية والقطاع الخاص.

ومن ثم، فإن من الممكن بالفعل أن تسهم الأحزاب السياسية الفردية ومناير الحوار بين الأحزاب والمبادرات متعددة الجهات الفاعلة في عمليات الإصلاح الدستوري. ويعرض الشكل ٣، ٤ ملحة عامة عن الأدوار المحتملة للأحزاب السياسية بصفات مختلفة في مراحل مختلفة من الإصلاح الدستوري.

الشكل ٣، ٤

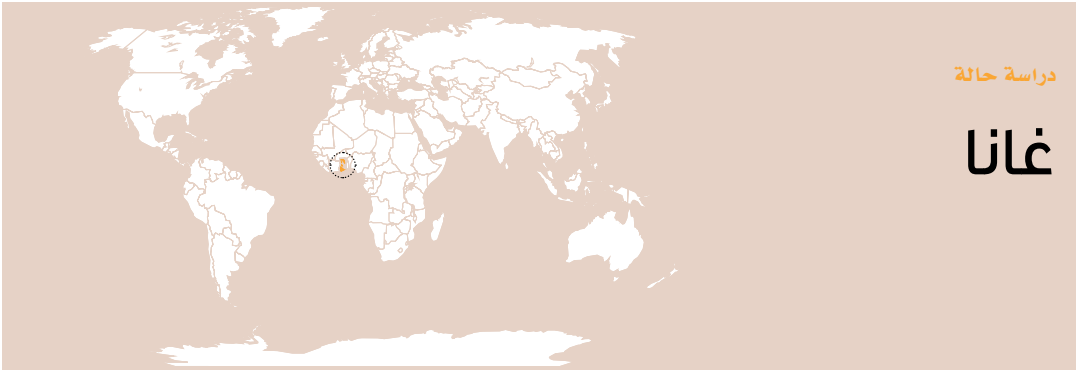
## ملخص لدور الأحزاب السياسية في الإصلاح الدستوري





# ٤ الإصلاح الدستوري في موضع التنفيذ: دراسات حالة

يعرض هذا الفصل ويتناول بالبحث ثماني تجارب محددة للإصلاح الدستوري. والبلدان المشمولة هنا هي بوليفيا وغانا وإندونيسيا والعراق وكينيا وملاوي وزمبابوي وجنوب أفريقيا. وكما توضح دراسات الحالة، يبدو أن كل عملية إصلاح فريدة من نوعها ومحددة السياق للغاية. وحتى عندما تعتمد العمليات على وسائل قانونية مماثلة، فإن النتائج تتباين تبايناً كبيراً، وذلك بسبب اختلاف السياق السياسي بصورة جزئية. وبصرف النظر عن هذه الميزات الضريفة، فإنه لا يزال من الممكن تحديد عدد من الممارسات المشتركة التي يمكن أن تساعد في نجاح عملية الإصلاح أو إحباطها. ولعل الأهم من ذلك هو أن أفضل الممارسات المشتركة تدعم المبادئ التوجيهية المبينة في الباب الأول.



### الدروس الرئيسية

- الدور البناء للحوار بين الأحزاب قبل عملية الإصلاح وأثناءها.
- المبادئ الديمقراطية المحددة بوضوح والتي توجه الإصلاحات مقدماً.
- التأسيس القانوني للعملية الذي يمكن من تلاعب وهيمنة (السلطة التنفيذية).
- التثقيف المدني المنهجي والمشاورات الشعبية حول الإصلاحات.
- السياق السياسي والمشاركة الشعبية قد تفضي إلى مواجهة خطر هيمنة (السلطة التنفيذية).

تستند عملية الإصلاح الدستوري الحالية في غانا على أسس سياسية متينة. وقد اتفقت جميع الأحزاب السياسية الرئيسية سوياً وبدعم من المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، ومن خلال مؤسسة الشؤون الاقتصادية، على البدء بإجراء مراجعة ديمقراطية شاملة أثمرت بوضع ورقة "استراتيجية تعزيز الديمقراطية"، وهي وثيقة عامة حددت ٢٠ نقطة تشريعية رئيسية تتميز بضعفها. وفي فترة الإعداد التي سبقت انتخابات عام ٢٠٠٨، أدرجت الأحزاب الرئيسة تعهدات بالإصلاح الدستوري في بياناتها الرسمية.

وقد قام الرئيس جون أتا ميلز بعد وقت قصير من توليه منصبه، بإنشاء لجنة مراجعة الدستور بمقتضى قانون التحقيقات. ويمكن القول جلاً أن ذلك يعني أن السلطة التنفيذية لديها سلطة كبيرة على هذه العملية، والقدرة القانونية على التأثير عليها أو حتى وقفها. ومع ذلك، فإن الطريقة التي تعامل بها الرئيس مع كيفية اختيار أعضاء اللجنة، تشير إلى الدور المحوري للقيادة في مثل هذه العملية الدقيقة. وبالتشاور مع مجلس الدولة، فقد عمد الرئيس إلى ترشيح شخصيات من مختلف الإنقسامات الإقليمية والسياسية والمدنية بطريقة استراتيجية، مما عمل بالتالي على تعزيز وتوطيد الثقة السياسية والعامة في اللجنة المشكلة.

وكُلفت اللجنة بالتشاور مع الغانيين العاديين حول تفضيلاتهم الدستورية ووضع مقترحات تشريعية جديدة. ولكن قبل الشروع في ذلك، حدد أعضاء اللجنة بصورة مشتركة عدداً من المبادئ الديمقراطية الأساسية التي من شأنها إرشاد عملهم، والتي جرى الإعلان عنها أيضاً. وبغض النظر عن نتائج عملها، فقد كان من المترتب على اللجنة أن توحد الغانيين وأن تكون في ذات الوقت مستقلة تماماً. وعلاوة على ذلك، فقد كان من المترتب أيضاً أن تظل الملكية، بقدر الإمكان، في أيدي المواطنين العاديين. وتتعلق نقطة الضعف الرئيسية في هذه المرحلة التحضيرية الأولى بعدم وجود خريطة طريق وجدول زمني واضحين لعملية الإصلاح القادمة.

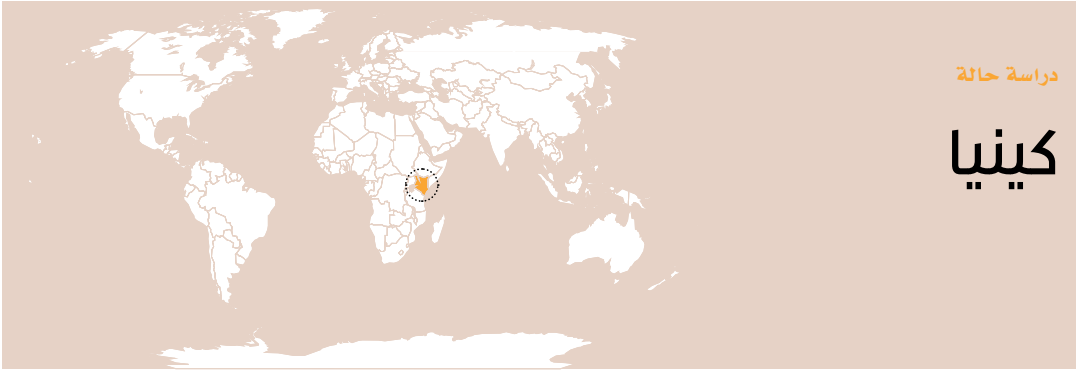
وبفضل التعاون الفعال مع اللجنة الوطنية للتثقيف المدني، فقد شرعت لجنة مراجعة الدستور بإجراء مشاورات عامة من خلال الحملات الإعلامية والاجتماعات التشاورية التي جرى تنظيمها على المستوى المحلي، وقامت بزيارات ميدانية للمناطق المئة والسبعين في سائر أرجاء البلاد، وذلك بهدف زيادة المشاركة الشعبية من خلال وسائل الإعلام، والوصول إلى السلطات التقليدية واللغات المحلية وجماعات المصالح الأخرى باستخدام التقنيات المعلوماتية الحديثة، بما في ذلك إجراء المناظرات التلفزيونية الحية.

وقد تلقت اللجنة أكثر من ٨٠ ألف طلب. وبعد تقسيم المساهمات إلى ١٢ موضوعاً مختلفاً، جرى عقد مؤتمر وطني ضم في عضويته ٢٢٠٠ من أصحاب المصلحة من أجل البدء في بناء توافق للآراء حول قضايا المحتوى الرئيسية الملحة. وفي حين أنه كان مسموحاً للجنة بالتصويت من أجل تبني المقترحات النهائية للتعديلات الدستورية، إلا أنها أشارت إلى أنها تفضل الإجماع، بعد أن وافقت على مجموعة من المعايير الكمية والنوعية لتحديد توافق الآراء بشأن القضايا. كما تم التشاور مع الخبراء القانونيين بشكل مستمر لتقديم المشورة بشأن شرعية مشروع النصوص الدستورية واتساقها.

وما زال ما تبقى من العملية يتكشف، وبمجرد أن تستكمل اللجنة تقريرها، وتعد مشروع قانون التعديل الدستوري، فإنه يتعين عليها تقديم مشروع القانون الموضوع إلى الرئيس. وبعدها، فإن أحد الخيارات المتاحة آنذاك هو أن يصدر مجلس الوزراء ورقة بيضاء للمساعدة في التوعية والإرشاد لمناقشتها في البرلمان. وفي ظل الدستور الحالي، فإنه يمكن اعتماد أي تعديل للبنود غير المرسخة بصورة أساسية في الدستور على أساس أغلبية الثلثين، في حين أن البنود والأحكام الراسخة تتطلب أغلبية ٧٥٪ في استفتاء شعبي لا تقل نسبة الإقبال فيه عن ٤٠٪.

ويتمثل الخيار الثاني، وهو غير محتمل في الوضع السائد، في أن يقبل الرئيس النتائج التي توصلت إليها اللجنة دون أن يتخذ أي إجراء آخر لإصلاح الدستور. ويرى المراقبون أن هذا الخيار سيكون مجازفة خطيرة للغاية من حيث تبعاته الانتخابية، ولا سيما بالنظر إلى درجة التوافق بين الأحزاب على ضرورة تعديل الدستور.

إن الانتهاء بنجاح من الإصلاحات الدستورية الجارية في غانا سيظل يعتمد على التوافق والحوار بين الأحزاب. وقد تصل الأمور إلى مرحلة حرجة بمجرد انتقال العملية إلى الإجراءات البرلمانية لتعديل الدستور. ومن المأمول أن تعمل المبادئ الديمقراطية التي تم تبنيها في مؤسسات غانا السياسية وفي العمل الحالي للجنة على تشجيع المشرعين للعمل على تخفيف تحيزهم الحزبي أو مصالحهم قصيرة الأجل لصالح المنفعة العامة طويلة الأجل.



### الدروس الرئيسية

- المفاوضات بين الأحزاب وبناء توافق الآراء بشأن المسائل المثيرة للجدل.
- آليات صنع القرار الذكية التي تمكّن من اعتماد إصلاحات تقدمية.
- احتواء تأثير المصالح الحزبية بنجاح في جميع مراحل العملية.
- ممارسة الضغوط البناءة والرقابة من قبل المنظمات غير الحكومية.
- هيئة مستقلة لمراقبة تنفيذ الدستور الجديد.

إن الدستور الكيني الحالي (٢٠١٠) هو نتاج عملية إصلاح كبيرة وممتدة لفترة طويلة. والتعديلات التي تم إدخالها على الدستور في عام ١٩٩٠ استبعدت النصوص التي تفرض حكم الحزب الواحد الذي يعود إلى فترة الإستقلال في عام ١٩٦٢. وقد أخذت منظمات المجتمع المدني بعد ذلك بالضغط من أجل الإصلاحات الديمقراطية من خلال تشكيل تحالف للمطالبة بوضع دستور جديد. كما شكلت هذه المنظمات في عام ١٩٩٢ حركة "نريد دستوراً في كينيا"، وبحلول عام ١٩٩٢، كانت الجهات المانحة في البلاد قد بدأت في الانضمام إلى صفوف المجتمع المدني في المطالبة بإصلاحات بعيدة المدى.

ومع ذلك، لم يوافق الحزب الحاكم على تنفيذ الإصلاح الدستوري إلا في عام ١٩٩٧، بعد أن فاز للمرة الثانية في الانتخابات متعددة الأحزاب ضد المعارضة المنقسمة على نفسها. وكان ذلك جزئياً بهدف إستعادة زمام المبادرة بعد أن انضمت أحزاب المعارضة إلى المجتمع المدني بعد إدراكها أن الملعب الدستوري لم يكن في صالحها. وفي ذلك الوقت، كانت أحزاب المعارضة والمجتمع المدني قد بدأت مبادرة جديدة تدعو إلى حشد شعبي لصياغة دستور جديد، بحجة أن البرلمان يفترق إلى الشريعة للقيام بذلك. وزاد من خطورة الأمر، أن تلك الهيئات قد عينت علناً "لجنة دستورية شعبية" للبدء في تلك العملية.

وعلى هذه الخلفية، فقد سن الحزب الحاكم قانوناً للسماح "بمراجعة" الدستور الحالي من خلال الإشراف البرلماني. وأنشئت بموجب القانون الجديد، أجهزة لمراجعة الدستور، بما في ذلك لجنة يعينها الرئيس، ومنتديات للمشاورات بين جماهير الناخبين ومؤتمر للحوار الوطني، يكون جميع نواب البرلمان الحاليين أعضاءً فيه. وكان من شأن ذلك أن يؤدي إلى إصدار دستور جديد من خلال التصويت البرلماني وموافقة رئيس الجمهورية.

وقد بدأ رئيس هذه اللجنة بمجرد تعيينه، في التفاوض مع اللجنة الشعبية للمجتمع المدني، الأمر الذي أدى إلى دمج العملية التي يدعمها المجتمع المدني مع تلك التي تدعمها السلطة التشريعية. وفي وقت

لاحق، أعلنت لجنة جديدة مدمجة لمراجعة الدستور، وكانت صلاحية ولايتها تتمثل في "المراجعة الشاملة"، على أن تكون محصلتها ميثاق دستوري جديد بدلاً من إصدار نسخة منقحة لميثاق عام ١٩٦٢.

ونشرت لجنة مراجعة الدستور تقريرها مع مشروع دستور جديد عام ٢٠٠٢ (عُرف لاحقاً باسم مشروع بوماس). وأصبح هذا المشروع محور حوار قومي بين العديد من أصحاب المصلحة جرى عقده في مركز بوماس في نيروبي، في أعقاب انتخابات عام ٢٠٠٢ التاريخية التي فازت بها المعارضة، وأنهت ٤٠ عاماً من بقاء كائوي في السلطة.

وقد انقسمت الأحزاب السياسية الرئيسية في بوماس بعد ذلك إلى معسكرين، بعد انهيار وحدة ما قبل الانتخابات بين أحزاب المعارضة. وقاد أحد المعسكرين (معسكر الرئيس) انسحاباً من بوماس في عام ٢٠٠٤، ورفض الاستمرار في المشاركة. وفي وقت لاحق من ذلك العام، اختتمت محادثات بوماس الحوار بمشروع بوماس، الذي قُدم إلى النائب العام لنشره وطرحه في البرلمان.

وقد اقترح هذا المشروع نظاماً تنفيذياً ثنائياً، يكون فيه رئيس الوزراء رئيساً للحكومة. كما اقترح أيضاً تفويضاً واسعاً للسلطة على ثلاثة مستويات. ورغم التزام المدعي العام بموجب قانون المراجعة بنشر مسودة الدستور في نفس الصورة التي صدر بها من بوماس، إلا أنه أدخل عليه تعديلات نجحت في إعادة النظام الرئاسي للحكومة، وخففت من درجة تفويض السلطة. وبعد عرضها على النائب العام قُدمت هذه المسودة - المعروفة باسم مشروع واكو - إلى استفتاء وطني في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٥ ورفضت من قبل ٥٨٪ من الناخبين، مما أدى إلى توقف العملية.

وقد أظهرت أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ إلى حد مؤلم الحاجة الملحة لإجراء إصلاحات في مجال البنية السياسية في كينيا. وقد تم الاعتراف بذلك في اتفاق الوفاق الوطني الذي عمل كوفي عنان على تيسيره بين الأحزاب المتنافسة. وكان واضحا من تجارب الإصلاح السابقة أن أي محاولة جديدة ستطلب ضمانات صارمة ضد التلاعب الحزبي في عملية الإصلاح.

وحدد قانون مراجعة دستور كينيا عام ٢٠٠٨ أربع مؤسسات رئيسية تتطوي عليها عملية الإصلاح وعلاقتها المتبادلة، وهي لجنة من الخبراء واللجنة البرلمانية المختارة والجمعية الوطنية واستفتاء شعبي.

وعلى مدار أكثر من سنة، ظلت لجنة الخبراء، التي تتألف من خمسة خبراء كينيين يعاونهم ثلاثة من الرعايا الأجانب يرشحهم كوفي عنان، تعمل بجد من أجل تهدئة المشاعر القومية في فترة ما بعد الصراع. وبالطبع، لم تكن تلك "مجرد عملية أخرى"، وإنما استمراراً لاستفتاء عام ٢٠٠٥. واقتصرت ولاية لجنة الخبراء على تسوية القضايا الخلافية في المشروعين الدستوريين السابقين. وتم التكليف بإجراء مشاورات مع الجمهور للحصول على مزيد من المعلومات حول كيفية تحقيق المصالحة. وساعد وجود عدد من الخبراء الأجانب على رفع مستوى لجنة الخبراء وتعزيز مصداقيتها كجنة فنية وليس سياسية.

وكانت هناك حاجة إلى أغلبية الثلثين في البرلمان لاعتماد التعديلات التي اقترحتها لجنة الخبراء بشأن الدستور الجديد. ولذلك كانت قدرة سياسيين بعينهم وأحزاب بعينها على التأثير في مضمون الدستور الجديد على أساس مصالحها الخاصة محدودة.

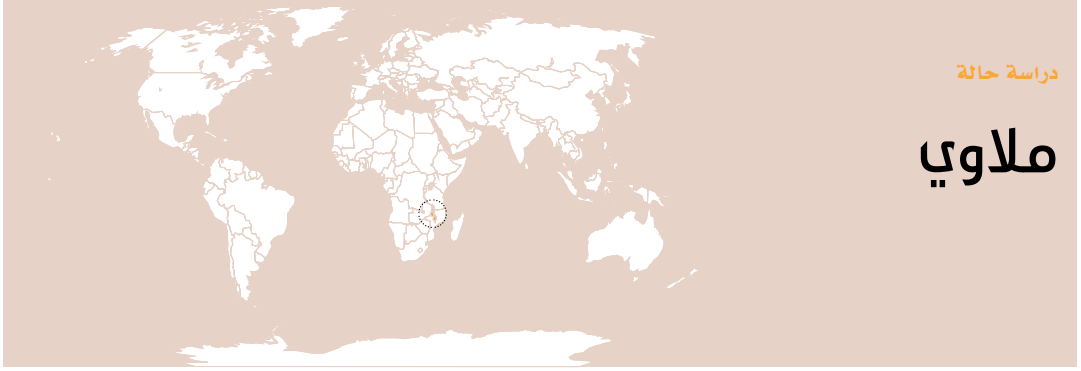
ورغم ذلك، فإن المفاوضات بين الأحزاب وبناء توافق الآراء على قضيتين خلافيتين - وهما نوع النظام السياسي ومستوى تفويض السلطة - قد كانت ضرورية للمساعدة على إنشاء قاعدة دعم سياسي كبيرة، بصورة كافية لضمان اعتماد الدستور الجديد من قبل البرلمان. ورغم أن الحاجة كانت تتطلب الأغلبية البسيطة فقط، كان من الواضح أن ذلك لن يتحقق إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق حول هاتين المسألتين.

وفي اليوم الذي تم فيه طرح مسودة الدستور الجديد في البرلمان، جرى اقتراح ١٥٠ تعديلاً من دون أن يحصل أي منها على تأييد أغلبية الثلثين المطلوبة. وفي نهاية المطاف اعتمد الاستفتاء الوثيقة بعد أن نالت دعم أكثر من ثلثي الناخبين، وإقبالاً تجاوز ٧٠٪.

وبعد عشرين عاماً من عملية وضع الدستور المضطربة، نجح الكينيون أخيراً في اعتماد دستور جديد في ٤ أغسطس/آب ٢٠١٠. ورغم نجاح اعتماده، لا تزال تعترضه تحديات أخرى من حيث التنفيذ. ونظراً لأن الدساتير ليست وثائق تنفيذية في ذاتها، فهي بحاجة إلى أن تُترجم إلى قوانين فرعية وآليات مؤسسية وميزانيات وسياسات، ويتطلب ذلك تصميماً دقيقاً. وفي ضوء أهمية هذه المرحلة، أقامت كينيا مؤسسة جديدة للإشراف على تنفيذ الدستور، وهي عملية من المرجح أن تستغرق سنوات عديدة.



## ملاوي



## الدروس الرئيسية

- نقص في الترسخ القانوني لعملية الإصلاح في الوقت الذي تتوفر فيه الإرادة السياسية.
- جهود كبيرة من أجل السماح للمؤسسات العامة والمدنية بالمساهمة في الإصلاحات.
- استخدام المؤتمرات الدستورية الوطنية لبدء عملية بناء توافق الآراء.
- التأخير في الإصلاح بسبب المصالح السياسية الضيقة للسلطة التنفيذية.
- مناخ سياسي صعب تعيشه الرقابة الشعبية على العمليات السياسية.

بدأت عملية الإصلاح الدستوري الحالية في ملاوي عام ٢٠٠٥. ويحتوي الدستور الحالي (المعتمد في عام ١٩٩٤) على عدد من التناقضات الداخلية الجزئية، نتيجة لتعدلات عديدة تعكس المصالح الضيقة لجهات سياسية فاعلة محددة. وكان من شأن كثرة التناقض على الساحة السياسية أن عززت من صورة الإطار القانوني الذي لا يمكنه معالجة قضايا الحكم بشكل مناسب.

وقد إتسمت بداية عملية الإصلاح الجارية بالضعف من الناحيتين القانونية والسياسية. وفي حين أنه تم تكليف لجنة القانون في ملاوي من قبل السلطة التنفيذية لبدء العملية من خلال عقد مشاورات عامة ووضع مقترح لمراجعتها، فإنه لم يتم تحديد الآليات القانونية، مما يعني عدم وجود ضمان لأي متابعة لعملها.

ومن الناحية السياسية، كان قرار الشروع في عملية الإصلاح تدفعه السلطة التنفيذية إلى حد كبير. وبعد خلاف الرئيس موثاريكا مع الجبهة الديمقراطية المتحدة الحاكمة (UDF) في أوائل عام ٢٠٠٥، انسحب من الحزب واستمر بوصفه رئيساً مستقلاً. ولأنه لم يحصل إلا على دعم عدد قليل من النواب، كان من مصلحته استبعاد عدد من البنود الدستورية، مثل حظر تغيير الانتماء الحزبي.

وكان من الواضح أن قرار الشروع في الإصلاحات لا يستند على اتفاق وطيء ومعلن بين الأحزاب، سعياً لتحقيق المزيد من تعزيز الديمقراطية. وكان هذا يعني عدم وجود اتفاق شامل على الأهداف المحددة أو الإطار الزمني أو خريطة طريق لهذه العملية، ناهيك عن عدم التوصل إلى اتفاق على المبادئ الديمقراطية لتوجيه الإصلاحات.

ومع ذلك، فقد شرعت لجنة القانون في ملاوي في عملية التوعية والتشاور الموضوعي، وبادرت بدعوة الجمهور لتقديم مقترحات، ونظمت اجتماعات تشاورية مع طائفة واسعة من جماعات المصالح. وجمعت اللجنة الإسهامات في صورة أوراق حول قضايا محددة تم تقديمها إلى ٢٠٠ مشارك في المؤتمر الوطني الدستوري الأول.

وعلى هذه الأسس، فقد تم تكليف اللجنة الخاصة للقانون (SLC) بمراجعة دستور ١٩٩٤ والتعامل مع مختلف التناقضات الداخلية، والخروج بتوصيات من أجل إدخال التحسينات. وجرت مناقشة تقريرها النهائي في المؤتمر الدستوري الثاني الأوسع الذي تناول مواد الدستور الواحدة تلو الأخرى. وقدمت لجنة القانون الخاصة في نهاية المطاف تقريرها إلى مجلس الوزراء في أغسطس/آب ٢٠٠٧. وقد كشفت في هذه المرحلة عواقب الأسس السياسية والقانونية السيئة للعملية. وعلى أساس العمل التحضيري القوي الذي قامت به اللجنة، كان من المتوقع أن يقدم وزير العدل مقترحات الإصلاح إلى البرلمان، ولكن بدلاً من ذلك، فإنه لم يحدث أي شيء منذ أغسطس/آب ٢٠٠٧.

ومن الواضح أن السلطة التنفيذية رأت أن عدداً من التوصيات الدستورية الرئيسية التي أسفرت عنها مرحلة التشاور تعارض مع مصالحها. وقد اقترح تقرير اللجنة الخاصة، على سبيل المثال، عتبة تأهيل إنتخابية بنسبة ٥٠٪ + ١ للانتخابات الرئاسية، في حين تم انتخاب الرئيس موثاريكا على أساس ٢٦٪ فقط من الأصوات. واقترحت اللجنة أيضاً الحد من ولاية السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء اللجنة الانتخابية، غير أن ذلك لم يلقَ قبولاً بسهولة. وأخيراً، طالب الرئيس بإصلاح يمكنه من تعيين و/أو إعفاء نائب الرئيس، وهو تديبر لم يُعتمد من قبل اللجنة الخاصة للقانون. وبالتالي امتنع الرئيس عن إعطاء تعليمات لمجلس الوزراء لتقديم مشروع قانون التعديل الدستوري في البرلمان.

ولم تحظى عملية الإصلاح الدستوري ولا القضايا المحددة بشعبية بالقدر الذي يسمح بتعبئة احتجاج فوري بسهولة. وعلاوة على ذلك، قد بدا أن الشعب قد بات آنذاك يدفع ثمناً باهظاً بشكل متزايد لسماع صوته في ظل المناخ السياسي الحالي في ملاوي.

ورغم أن البنية القانونية لعملية الإصلاح الدستوري في ملاوي مماثلة تماماً لتلك التي تمت في غانا، إلا أن السياق السياسي والشعبي الذي تشكلت فيه تلك البنية مختلف تماماً. وفي هذا الصدد، فقد كان من الممكن أن تستفيد عملية الإصلاح في ملاوي من الترسخ القانوني القوي جداً لعملية الإصلاح على الطريقة الكينية في البداية، ومن الاتفاق الشامل بين الأحزاب على الطريقة الغانية.

# زمبابوي



## الدروس الرئيسية

- تعاون اللجنة المشتركة بين الأحزاب في سياق الاستقطاب السياسي الشديد.
- اعتماد عملية الإصلاح الدستوري بدرجة كبيرة على بناء توافق الآراء السياسية.
- الأهمية الكبيرة لاستمرار الضغوط السياسية الإقليمية وتعزيزها.
- الآليات الاستراتيجية لكسر الجمود أنقذت العملية في مناسبات مختلفة.
- تسييس عملية التوعية الشعبية والتشاور بدرجة كبيرة.
- اقتصرت مشاركة المجتمع المدني على امتداد المسارات الحزبية، مع مساحة محدودة للرقابة المدنية.

في أعقاب النزاع القوي في انتخابات عام ٢٠٠٨ والتي إسمت بالعنف ومقاطعة بعض الأطراف، وتحت وطأة ضغوط دولية شديدة، تناوضت الأحزاب السياسية الرئيسة الثلاثة في زمبابوي على اتفاق سياسي شامل (GPA) وشكلت حكومة "وحدة". وقد غدا الإصلاح الدستوري عنصراً هاماً من عناصر هذا الاتفاق، وكان يهدف إلى تمهيد الطريق لإجراء انتخابات جديدة يتم تنظيمها في ظل ظروف أفضل.

ورغم أن عملية الإصلاح الدستوري الحالية في زمبابوي تمنح الأحزاب السياسية الرئيسة الثلاثة سبيلاً للخروج من حالة الجمود السياسي في البلاد، إلا أنه من الواضح أن مستويات الاستقطاب السياسي الكبير تؤثر على العملية ذاتها.

وفي شهر فبراير/شباط ٢٠٠٩، تم إنشاء اللجنة البرلمانية الدستورية المختارة (كوباك)، التي تتألف من ٢٥ عضواً وتضم نواباً من الأحزاب السياسية الرئيسة الثلاثة وعدداً من السلطات التقليدية ذات النفوذ. ورغم مستويات العداء الكبيرة، بدأ أعضاء البرلمان في زمبابوي من مختلف الانقسامات السياسية باللقاء سوياً، وأنشأوا أمانة مشتركة وواصلوا التعاون في عملية الإصلاح. كما بُدلت الجهود لإقامة روابط شخصية أفضل بين الجهات الفاعلة الرئيسة المعنية، وبناء الثقة المتبادلة - أو على الأقل الحد من انعدام الثقة.

وقد تمثلت مهمة كوباك الأولى في رفع مستوى الوعي الشعبي والتشاور مع المواطنين العاديين حول النقاط الرئيسة للإصلاح الدستوري. وسرعان ما تبين أن أصغر التفاصيل الفنية كانت حساسة من الناحية السياسية، واستغرق الأمر أسابيع من المفاوضات ثلاثية الأطراف للاتفاق على قضايا تبدو غير هامة كاختيار كتاب التقرير. وبينما طالب حزب الجبهة الوطنية - زانو أن يقوم موظفون مدنيون بكتابة التقارير، أراد حزب حركة التغيير الديمقراطي بجناحيه أن يعهد بذلك إلى ممثلي

المجتمع المدني. واتفقت الأحزاب في النهاية على قيام فريق مشترك من ممثلين عن حزب زانو- الجبهة الوطنية وحركة التغيير الديمقراطي بجناحيها موتانبارا وتسفانجيراي بصياغة التقارير. وفي سياق الاستقطاب الشديد وعدم الثقة، تطلبت كل خطوة في عملية الإصلاح في زيمبابوي عملية مفاوضات طويلة.

غير أن احراز التقدم كان بطيئاً، وقد تم الاتفاق على جدول أعمال التوعية في اجتماع حضره جميع أصحاب المصلحة في يوليو/تموز ٢٠٠٩. وتم تدريب أكثر من ١٤٠٠ شخص وتقسيمهم إلى فرق مختلفة لتسهيل الجلسات المشتركة على المستوى المحلي. وقدمت الأحزاب ٢٠٪ من أعضاء الفريق، في حين أن ٧٠٪ الباقين كانوا ينتمون إلى منظمات المجتمع المدني (رغم اختيارهم من قبل الأحزاب الثلاثة). وبعد أكثر من ١٢ شهراً من المشاورات، أجاب ٢٠٪ من المواطنين لفريق استطلاعات الآراء الافريقي (Afrobarometer) أنهم شاركوا مباشرة في المشاورات، رغم أن الأقلية فقط كانت راضية عن المستوى العام لتلك المشاورات.

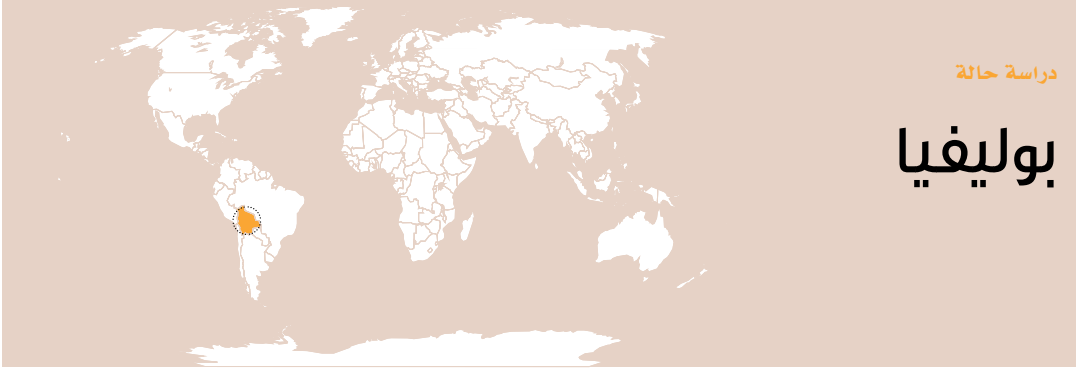
وقد واجهت الأحزاب الثلاثة بعد ذلك تحدياً رئيسياً آخر أفضى إلى طريق مسدود، وكان ذلك بشأن مسألة إعادة فرز وكيفية تحليل المساهمات العديدة (المتناقضة) الواردة. وبعد مفاوضات مكثفة تمكنت الأحزاب من الاتفاق مجدداً على آلية تجمع ما بين استراتيجيات التحليل الكمية والنوعية. وقد استمرت العلاقات شديدة الاستقطاب بين الأحزاب في التأثير على عملية الإصلاح الدستوري. ومع اشتداد الخلاف بين الأحزاب، تأثرت على الفور مناقشات الإصلاح. وقد اتضح ذلك على سبيل المثال، عندما انسحب حزب حركة التغيير الديمقراطي - تسفانجيراي من الحكومة في الربع الأخير من عام ٢٠٠٩، نتيجة لسوء التنفيذ المجمع للاتفاق السياسي الشامل. وكان من المستحيل تقريباً أن تحرز اللجنة البرلمانية الدستورية المختارة (كوباك) أي تقدم في ذلك الوقت.

ومع ذلك، صُممت عملية الإصلاح الدستوري في زيمبابوي بشكل مؤسسي بحيث تتغلب على العقبات السياسية. وتشارك الأحزاب الثلاثة في رئاسة كوباك التي تتألف من ٢٥ عضواً، وفي حالة الاصطدام بجمود على هذا المستوى، تتدخل لجنة عليا للإدارة. ويتألف هذا الفريق من المفاوضين الثلاثة الرئيسيين للاتفاق السياسي الشامل والرئيسين المشاركين للجنة المختارة ووزير الشؤون الدستورية والبرلمانية.

يصعب تحديد الجداول الزمنية لإتمام العملية، نظراً إلى أن الإصلاحات تتم في بيئة لا تزال متقلبة. وحتى لو تمكنت كوباك من التوصل إلى مسودة دستور تقرها الأحزاب الثلاثة ويقبلها غالبية المواطنين في الاستفتاء، فإن المواد المتعلقة بالانتخابات لا تزال واجبة التنفيذ.

ما زال الطريق طويلاً. فالظروف السياسية والحوادث المفاجئة في كل من حزب زانو- الجبهة الوطنية وحزب حركة التغيير الديمقراطي- تسفانجيراي، فضلاً عن الضغوط الدولية (لا سيما من داخل المنطقة الأفريقية) ستظل تؤثر على عملية الإصلاح الدستوري في زيمبابوي.

# بوليفيا



## الدروس الرئيسية

- الحوار بين الأحزاب كأداة لكسر الجمود وعملية إصلاح دستوري لم تنجح من خلال الجمعية التأسيسية، ولكن من خلال تعزيز التفاهم والقبول المتبادل بين الأطراف، وبين الرئيس والكونجرس.
- يبرز الإصلاح الدستوري كعملية سياسية إلى حد بعيد رغم انعدام الثقة في المجتمع، كما يُنظر إليه على أنه مصدر لمشاكل الحوكمة، حيث لا تزال الأحزاب السياسية تلعب فيه دوراً مهماً.
- ساهمت عملية الإصلاح الدستوري بشكل غير مباشر في شحذ التوجهات الأيدولوجية للأحزاب السياسية نظراً لهيكل المفاوضات، ولإجراء عمليتين انتخابيتين في غضون عامين (انتخابات الجمعية التأسيسية والاستفتاء).

صُنفت بوليفيا كواحدة من أكثر بلدان العالم من ناحية إنعدام المساواة، حيث وضعها البنك الدولي في المرتبة الثانية بعد البرازيل في عام ٢٠٠٢. كما تضم بوليفيا أيضاً أعلى نسبة من السكان الأصليين (٦٠٪) في أميركا اللاتينية، وفقاً لمعايير لغة السكان الأصليين.

وقد نجحت حركات السكان الأصليين التي تضم ٣٦ جماعة في دعم جدول أعمال متعدد الأعراق يعترف بجميع هذه الأقليات، والذي تمخض عنه دستور بوليفيا الثامن عشر في عام ٢٠٠٩. وقد اعتبر الكثيرون الإصلاح الدستوري فرصة لإعادة بناء الدولة، وحجر الزاوية في حركة تاريخية "لإعادة التأسيس" برؤيتها المختلفة للغزو الإسباني للمنطقة.

أقر الكونجرس قانونياً الدعوة لعقد جمعية دستورية في عام ٢٠٠٥، بعد تزايد مطالب الحركات الاجتماعية والمظاهرات في الشوارع. وفي ديسمبر/كانون الأول من ذلك العام، فاز مرشح حزب الحركة من أجل الاشتراكية (MAS) إيفو موراليس، وهو زعيم من السكان الأصليين، في الانتخابات الرئاسية بنسبة ٥٦٪ من الأصوات على أساس وعود تضمنت الدعوة إلى عقد الجمعية التأسيسية (CA). وأجريت انتخابات الجمعية التأسيسية التي تتألف من ٢٥٥ عضواً، بالتزامن مع استفتاء على وحدة الدولة في عام ٢٠٠٦.

وقد حصل حزب الحركة من أجل الاشتراكية على ١٣٧ مقعداً، وهو ما يقل بثلاثة مقاعد فقط عن أغلبية الثلثين التي يشترطها القانون لاعتماد دستور جديد. وعلاوة على ذلك، عكست تركيبة الجمعية التأسيسية هيمنة حزب الحركة من أجل الاشتراكية على المناطق الغربية من البلاد، في حين حصل منافسه الرئيسي، حزب بوديموس، على ٦٠ مقعداً معظمها من المناطق الشرقية.

وقد مرت الأشهر الأربعة الأولى من الجمعية التأسيسية ما بين نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٦ ويناير/شباط ٢٠٠٧ في مناقشة الإجراءات الفنية للصياغة، حيث اعتبرت كل مجموعة المناقشات أداة لتحقيق مصالحها. وكان حزب الحركة من أجل الاشتراكية يأمل في الموافقة على كل مادة بالأغلبية البسيطة، في حين طالب حزب بوديموس ومؤيدوه في الجمعية التأسيسية بأغلبية الثلثين. وفي الواقع، كان الاتفاق على هذه النقطة شرطاً مسبقاً للمشاركة مرة أخرى في الجمعية التأسيسية، إذ أفضت الانقسامات في الجمعية إلى العنف في الشوارع والمناطق.

وأخيراً وافقت الجمعية التأسيسية على نظامها الداخلي في ١٤ فبراير/شباط ٢٠٠٧، عندما أيد ٨١٪ من الأعضاء النص العام، وصوّت الثلثان لصالح النظر في كل مادة من المواد على حدة. ولا يُعاد النظر في مقترح ما إلا إذا اقترح أكثر من ثلثي الجمعية نصاً بديلاً. أما الفشل في تحقيق أغلبية الثلثين فمن شأنه أن يحمل آلية الحوار بين الأحزاب على التوصل إلى نص جديد؛ وتتم تسوية أي خلافات لا يمكن حلها عن طريق الاستفتاء الشعبي.

وفي ظل النية المعلنة لحزب الحركة من أجل الاشتراكية بشأن "إعادة تأسيس" بوليفيا، تحولت الجمعية التأسيسية إلى ساحة قتال بين الأعضاء الطموحين للغاية ممن تصارعوا من أجل مراكز حصرية في الحزب. وقد إنطوى ذلك الموقف على احتمالات احتدام الصراع، باعتبار أن المصالح الحقيقية وراء مواقف الحركة من أجل الاشتراكية تضمنت تأميم الاقتصاد (القائم على أساس الهيدروكربون) وإعادة توزيع الأراضي ونهضة السكان الأصليين - إن لم يكن السعي لإعطائهم الهيمنة السياسية الصريحة.

وقد أجرت الجمعية التأسيسية عدداً من المشاورات العامة والزيارات الميدانية من خلال لجانها المعنية بموضوعات محددة، رغم عدم وضوح مدى تأثير وجهات النظر التي تم جمعها على شكل الدستور النهائي. وفي الوقت نفسه، فإن حشد المواطنين في جماعات المصالح والحركات الاجتماعية، لا سيما في سياق انخفاض الثقة في العلاقات بين الأحزاب السياسية والمجتمع المدني، يمكن أن يعود إليه الفضل في بعض من المكاسب الكبيرة التي حققها المواطنون الأصليون والفقراء في مواد الدستور الجديد.

وقد ازدادت حدة التوتر بين الحزبين الرئيسيين (الحركة من أجل الاشتراكية وبوديموس)، مما جعل الحوار البناء يكاد يكون مستحيلاً. واستطاعت المؤسسة البوليفية من أجل الديمقراطية متعددة الأحزاب (FBDM) كسر حالة الجمود حينما وجدت ممثلين بارزين ولكن معتدلين من كل حزب على استعداد لاستئناف المحادثات، وقد ولّد ذلك قوة دافعة جديدة أنفذت العملية، وجرى تقديم النص إلى الجمعية التأسيسية. كما تم تشكيل لجنة جديدة متعددة الأحزاب برئاسة نائب الرئيس ألفارو غارسيا لينيرا. ومع ذلك، لم يعكس الدستور كل الاتفاقيات التي تم التوصل إليها (بما في ذلك اتفاقية الحكم الذاتي الاقليمي).

وفي ٢٤ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٧، وافقت الجمعية التأسيسية على مسودة أولية للدستور الكامل، وادعى حزب الحركة من أجل الاشتراكية وحلفاؤه أن المعارضة قاطعت المراحل النهائية للتصويت بالجمعية، وحرضت على الاحتجاجات العنيفة ضد الجمعية التأسيسية، مما اضطرها للانتقال إلى مدرسة عسكرية قريبة طلباً للحماية. وبحلول ٨ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧ نقلت الجمعية التأسيسية جلساتها إلى أورورو لدواعٍ أمنية.

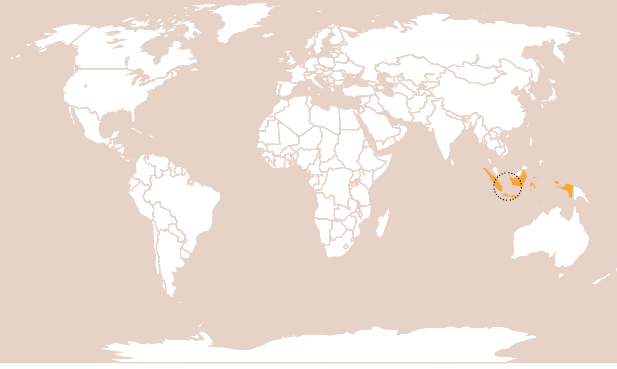
وقد رفض معظم أعضاء أحزاب المعارضة في الواقع المشاركة في التصويت، رغم حضور ١٦٥ مندوباً من أصل ٢٥٥ مندوباً. وتمت الموافقة على مسودة الدستور النهائي مادةً بعد أخرى في جلسة تصويت تاريخية استمرت طوال الليل، وأعلنت الموافقة على المسودة في ٩ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧. وقد تم تجميع الدستور وتعديله من قبل لجنة التعديلات في لا باز. وأعلن زعماء عدة أحزاب معارضة، واللجان المدنية المحافظة في خمس ولايات، أنهم لن يعترفوا بالنص الجديد، مدعين أن الموافقة عليه تمت بصورة غير مشروعة.

وفي ١٤ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧، قدم رئيس الجمعية التأسيسية النص الكامل للكونجرس الوطني البوليفي من أجل تشريع استفتاء. وفي اليوم التالي، جرى تنظيم المسيرات والتجمعات تأييداً للدستور الجديد في العاصمة لا باز، بينما خرجت المسيرات في العاصمة الإقليمية سانتا كروز للمطالبة "بنظام أساسي للحكم الذاتي" فوق دستوري.

وقد أدخلت تعديلات أخرى على النص الدستوري بعد حوار بين الرئيس وأحزاب المعارضة في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨ وفي الكونجرس أثناء المفاوضات لإجراء استفتاء في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨.

وفي ٢٣ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨، أقر الكونجرس البوليفي إجراء استفتاء على الدستور الجديد، والذي أُجري في ٢٥ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٩. ودخل الدستور الجديد حيز التنفيذ في ٧ فبراير/ شباط ٢٠٠٩، بعد أن وافقت عليه أغلبية بلغت ٧٠,٧٪ من البوليفيين.

# إندونيسيا



## الدروس الرئيسية

- إن حاجة المساومة لاشراك بعض أصحاب السلطة والنفوذ القائمين جعلت بعض الإصلاحات ممكنة، ولكنها ليست بالضرورة بعيدة المدى.
- أتاحت المفاوضات بين القيادات الوطنية الحالية والقيادات الناشئة المناهضة للتداول السلمي للسلطة وظهور إطار ديمقراطي عملي.
- تحدد المساومة والتفاوض بين الأحزاب في كثير من الأحيان الإصلاحات، وتضع دستوراً يمثل الحل الوسط الأكثر قابلية للتطبيق.
- من المفيد العمل مقدماً على وضع نطاق مفصل للإصلاح (أو للتعديلات في هذه الحالة).
- العملية التشاركية لها فوائد ولكن لا بد أن تكون مصحوبة بجهود مدروسة لضمان أن يكون المشاركون فيها على اطلاع تام.

لقد أفضت المظاهرات العامة في إندونيسيا في عام ١٩٩٨ والتي دعت إلى الديمقراطية، إلى إطاحة الجيش بالرئيس سوهارتو الذي حكم البلاد لفترة طويلة وإلى إدخال الإصلاحات. وكانت المظاهرات تهدف إلى إصلاح الإطار المؤسسي الديمقراطي، لتسهيل إجراء انتخابات حرة في عام ١٩٩٩، لكنها لم تظهر الفوارق الأيديولوجية الضخمة في هذه المرحلة. وسرعان ما طغت الضغوط من أجل الانتخابات على الدعوات لإجراء إصلاحات دستورية، إذ لم تطالب معظم الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات بتغيير دستوري موضوعي إلا بعد إجراء الانتخابات. وبمجرد انتهاء الانتخابات، أصبح البرلمان المنتخب حديثاً (MPR) راعياً لعملية الإصلاح الدستوري.

وفي عام ١٩٩٩، وافقت جلسة عامة للبرلمان على إجراء إصلاحات دستورية على أساس توافق الآراء والمفاوضات بين الأحزاب البرلمانية. وتم الاتفاق على أن يتمثل نطاق الإصلاح في تعديل دستور عام ١٩٤٥، الذي كان يحظى بإجلال وتقدير بوصفه وثيقة تاريخية، بدلاً من صنع دستور جديد من نقطة الصفر.

وتم إنشاء لجنة برلمانية (لجنة بانيتيا الخاصة رقم ١ أو PAH) والتي تعكس تركيبة البرلمان وتوازنه السياسي، وتم تكليفها بالإصلاح الدستوري. وعلى الفور أعادت هذه اللجنة التأكيد على المبادئ الدستورية لدستور عام ١٩٤٥، ومن بينها مبدأ pancasila (الذي يدعو إلى الاندماج)، والحفاظ على بقاء النظام الرئاسي، رغم عدم تناولهما بمزيد من التفصيل في ذلك الوقت.

وبالإضافة إلى ذلك، تقرر أنه في حالة تعذر التوصل إلى توافق آراء بشأن مقترح للتعديلات، فسيظل النص الأصلي سارياً. وعلى سبيل المثال، فقد تم حل الجدل الخلاق حول الدور الدستوري للدين



الإسلامي بهذه الطريقة، عندما لم تتمكن الأحزاب من حشد الدعم للتشريعات التي تستند إلى الشريعة، فأقرت الإبقاء على النص الأصلي (الذي كان يمكن تفسيره بأكثر من طريقة في كل الأحوال، ويمكن تقديمه كمحصلة رابحة لكل الأطراف).

وقد عقدت اللجنة البرلمانية دوراتها كل أسبوع تقريباً وعلى نحو معلن، واستشارت الجمهور عبر جلسات استماع في جاكرتا والأقاليم. غير أن نشوة تلك الفترة وبداية الحملات الانتخابية للانتخابات الرئاسية قد طغت على عملها.

وفي يوليو/تموز ٢٠٠٠، عرضت اللجنة البرلمانية إصلاحاتها الشاملة، وحددت المقترحات المتفق عليها لتعديل دستور عام ١٩٤٥، وفي بعض الحالات، اقترحت بدائل إن لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء. وافتتح البرلمان مفاوضات جديدة بشأن التقرير، وذهب مؤيدو النظام القديم من بين أعضائه (بمن فيهم النواب العسكريين المحافظين) إلى حد الزعم أن المقترحات تمادت بعيداً.

وحيث بدأت روح التوافق في اللجنة البرلمانية تنهار، افترق البرلمان إلى الإجراءات المطلوبة التي تساعد في إجراء مناقشة أكثر عمقاً وبناء توافق، في حين لم تتوفر لدى بعض الأعضاء حديثي العهد للغاية بالبرلمان المعلومات الكافية لمناقشة التقرير المعقد. وفي الواقع، نوقش قرابة الثلث فقط من المقترحات الواردة في تقرير اللجنة. ومما زاد من تعقيد الخلاف الداخلي داخل البرلمان هو أن جماعات المصالح الأخرى المعنية بالإصلاحات الدستورية، بما في ذلك النخب غير الممثلة في البرلمان، بدأت بالتشكيك بمصداقيته بوصفه جهاز المراجعة الوحيد.

وبحلول عام ٢٠٠٢، تمكن البرلمان من حل عدد من القضايا، وإن لم يخلُ الأمر من جدال. وشملت القضايا التي تم حلها مسألة اللامركزية، وإدراج حقوق الإنسان، ووضع مجلس النواب كهيئة منتخبة، وإنهاء التمثيل التشريعي للشرطة والجيش، وتقليص بعض صلاحيات السلطة التنفيذية.

وقد تم حل تلك المشكلات فقط بفضل صفقة تكتيكية بين اللجنة البرلمانية والحزبين الرئيسيين في البرلمان، مما يسر ظهور قيادة في إطار السلطة التنفيذية من شأنها أن تقر حزمة التعديلات النهائية في مواجهة عدم وجود إجماع كامل على التعديلات. كما تم إبرام الصفقة في حد ذاتها، لأنه لم ينتبه إليها أحد في سياقات الاضطرابات التي وقعت داخل السلطة التنفيذية على مدار جزء كبير من عام ٢٠٠١.

## العراق

## الدرس الرئيسي

- يعد إجماع الآراء السياسية، وبخاصة في المجتمعات المنقسمة على نفسها، أمراً أساسياً وضرورياً عند إصدار مسودة للدستور.
- يمكن أن يصبح وجود دور أقوى للجهات الخارجية أمر لا بد منه في الحالات التي تقتصر فيها حقا الجهات الوطنية الفاعلة الى سيطرة كافية على عملية الإصلاح الخاصة بها.
- لا بد أن يأخذ مبدأ مشاركة الأقليات في عين الاعتبار الحاجة إلى التعبير عن أدوار تلك الأقليات، إضافة إلى عضويتهم في الهيئات ذات الصلة التي تشارك في عملية الإصلاح الدستوري.
- ينبغي أن تكون التشريعات ذات الصلة التي توفر إطاراً لعملية الإصلاح شاملة من خلال تغطية جميع جوانب ومراحل الإصلاح الدستوري ذات الصلة.

إن عملية الإصلاح الدستوري التي تركز عليها دراسة الحالة هذه تمت ما بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٥، بينما كان العراق لا يزال محتلاً (بموجب قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٢) وكانت تديره سلطة الائتلاف المؤقتة التي تدعمها الولايات المتحدة. وقد تأسست في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥ جمعية وطنية انتقالية للإشراف على صياغة الدستور الذي أقر في استفتاء أكتوبر/تشرين الأول عام ٢٠٠٥. ولأن الشيعة كانوا يشكلون أغلبية بنسبة ٦٠٪ في ذلك الوقت، فقد مثلت الضمانات الملموسة للأقليات قضية دستورية رئيسية. وفي عام ٢٠٠٤، ضغط الزعماء الدينيون في العراق على سلطة الائتلاف المؤقتة لإلغاء خططها لتعيين مؤتمر وطني لصياغة دستور. وبدلاً من ذلك، جرت انتخابات للجمعية الوطنية الانتقالية، ضمن الأطر القانونية التي وضعها القانون الإداري الانتقالي، الذي كان يحد ذاته ثمرة المفاوضات بين الولايات المتحدة وزعماء الشيعة.

ويحظى القانون الإداري الانتقالي بأهمية ليس فقط لأنه حدد هيكل الحكم المؤقتة وعملية وضع الدستور، ولكن لأنه أعطى أيضاً مؤشراً لتناول بعض القضايا في الدستور النهائي. وقد نص على سبيل المثال، أنه لا بد من إتمام الدستور النهائي في غضون ستة أشهر، أي في ١٥ أغسطس/آب ٢٠٠٥، وتقديمه للموافقة عليه من قبل الشعب في موعد أقصاه ١٥ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥.

كما إشرط القانون الإداري الإنتقالي أيضاً بدء العملية من جديد، مع جمعية وطنية منتخبة حديثاً، في حال رفض الاستفتاء أو عجز الجمعية الوطنية عن إصدار مسودة دستور بحلول منتصف أغسطس/آب، مما يزيد من المخاطر بالنسبة لشاغلي المناصب.

لقد ركزت إحدى المواد التي لم يشملها توافق الآراء على عدد الأصوات المطلوبة لاعتماد الدستور في الاستفتاء. ورأت بعض الأحزاب أن تعليق اعتماد الدستور على شرط تأييد الأغلبية البسيطة، والموافقة عليه من قبل ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات على الأقل، ليس فقط شرطاً متشدداً جداً، ولكنه يتعارض أيضاً مع الأغلبية ويعد غير ديمقراطي.

وفي انتخابات يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥، التي قاطعها معظم العراقيين من السنة (حيث قيل إن نسبة الإقبال من السنة لم تتجاوز ٢٪)، تم انتخاب الجمعية الوطنية الانتقالية التي تضم ٢٧٥ عضواً بولاية مزدوجة لإصدار التشريعات ووضع إطار لدستور جديد ودائم. ووضعت الجمعية الانتقالية نظامها الداخلي، وشكلت لجنة دستورية (سُميت بعد ذلك مفوضية) لتولي المفاوضات الدستورية والصياغة.

وقد تألفت هذه اللجنة في البداية من ٥٥ عضواً، مثلوا التوازن السياسي في الجمعية، حيث استحوذ الشيعة العراقيون في الأساس على ٤٨٪ من التمثيل. وبعد مساومة طويلة على الأرقام، وربما لمعاقبة العراقيين السنة لمقاطعة انتخاباتهم، تم توسيع اللجنة الدستورية لزيادة المشاركة السنوية، بضم ١٠ أعضاء إضافيين غير منتخبين من السنة، و١٥ آخرين كمستشارين بحكم مناصبهم. واعتُبرت اللجنة بعد ذلك أكثر شمولاً وتمثيلاً، على الأقل في المراحل النهائية من عملها.

ورغم أن القانون الإداري الانتقالي العراقي أقر بدور التشاور العام على الدستور، حيث تم أغلب ذلك عن طريق مكتب المساعدة التابع للأمم المتحدة؛ إلا أن إسهامات الجمهور لم تكن متاحة إلا بعد الاستقرار على معظم المقترحات الدستورية في اللجنة. غير أن الجمهور لعب دوراً في الاستفتاء.

والمسودة التي قدمتها اللجنة في أغسطس/آب ٢٠٠٥ رُفعت إلى مجلس القيادة قبل بضعة أسابيع فقط، وفقاً للقانون الإداري المؤقت، للموافقة عليها قبل الاستفتاء. وفي هذه المرحلة، لم تكن القواعد واضحة بشأن الدور المحدد للقادة فيما يتعلق بالمسودة. وبالنسبة لبعض المراقبين، أتاح ذلك فرصة بالنسبة للولايات المتحدة على وجه الخصوص للتأثير على التعديلات من خلال المشاركة في مفاوضات المجلس، وهو هيئة أقل شمولاً وتمثيلاً من لجنة صياغة الدستور.

ولقد اعترف الدستور الصادر بالأقليات في العراق، والقواعد العرفية، ومبادئ الشريعة المألوفة لغالبية المواطنين العراقيين العاديين، وجعلها خاضعة للمبادئ الدولية لحقوق الإنسان التي تركز على الأفراد.

# جنوب أفريقيا

## الدروس الرئيسية

- رغم أن المشاركة الشعبية كانت أمراً حاسماً لعملية الإصلاح، فقد كان "التوافق الكايفي" بين الأحزاب هو الضمان لنجاح العملية.
- سعت العملية إلى أن تكون معاصرة بقدر الإمكان مع عدم إغفال العوامل التاريخية والتطورات الهامة التي سبقتها.
- لقد مكن إعطاء الوقت الكايفي للعملية مختلف شرائح المجتمع من المشاركة فيها، وقبول النتائج في نهاية المطاف.
- وفر استخدام "المبادئ الدستورية غير القابلة للتغيير" آلية قيّمة لبناء الثقة والمحافظة على الهدف الأساسي من الدستور الجديد، عن طريق ضمان التزامه بما تم الاتفاق عليه في بداية العملية.

كانت "المحادثات حول المحادثات" بين ممثلي حكومة جنوب أفريقيا والمؤتمر الوطني الأفريقي (ANC) قد بدأت بالفعل في أواخر الثمانينيات، مما أسفر عن اتفاق مبدئي لإضفاء الطابع الرسمي على تلك المحادثات، في إطار إرساء الديمقراطية في الجمهورية وإنهاء الفصل العنصري.

وفي عام ١٩٩٠، قام الرئيس دي كليرك، الذي كان الحزب الوطني الذي ينتمي له قد فرض أحكام الفصل العنصري في عام ١٩٤٨، برفع الحظر عن حزب المؤتمر الوطني الأفريقي والأحزاب السياسية الأخرى، وسمح لها بالعودة من المنفى. وبحلول عام ١٩٩٢، كانت المحادثات قد تبلورت في صورة منتدى للحوار متعدد الأطراف، وعُرف باسم المؤتمر من أجل جنوب أفريقيا ديمقراطية (كوديسا - CODESA)، والذي انهار بعد أن تم الاتفاق على مجموعة أساسية من المبادئ الدستورية.

وفي السنة التالية، أخذ منبر جديد للمحادثات، عُرف باسم عملية التفاوض متعددة الأحزاب (MPNP)، دروساً من المحادثات السابقة، واقتصرت تطلعاته على المفاوضات بشأن الإطار الدستوري للانتقال الديمقراطي. وقد مثلَّ المجلس المفاوض ٢٦ حزباً سياسياً في عملية التفاوض متعددة الأحزاب، وأشرف على سبع لجان فنية، بما في ذلك اللجنة الفنية للشؤون الدستورية، التي أعدت دستور ١٩٩٤ المؤقت.

وقامت بعدها جنوب أفريقيا بانتخاب الجمعية التأسيسية للتفاوض على دستور دائم، وكتابة مسودة له في غضون سنتين. وفي الانتخابات نفسها، انتُخب نيلسون مانديلا كأول رئيس أسود لجنوب أفريقيا، وأصبح الرئيس السابق دي كليرك نائبه الثاني.

ولقد أشرف هذا الإطار لتقاسم السلطة بعد ذلك على المرحلة الأكثر أهمية في عملية وضع الدستور. وكان هذا الإطار شاملاً من حيث تكوين الجمعية التأسيسية، في حين نجحت الأمانة العامة للجمعية التأسيسية في طرح عملية التشاور التي اجتذبت ما لا يقل عن مليوني مقترح من عامة الشعب. وتم في الواقع اتخاذ القرارات الرئيسية بشأن الخلافات الدستورية في المحادثات الثنائية المغلقة بين حزب المؤتمر الوطني الأفريقي والحزب الوطني، في ظل ما كان يُشار إليه وقتها باسم مبدأ "توافق الآراء الكافي".

ونص الدستور الانتقالي لعام ١٩٩٤ على أن لا يدخل الدستور الجديد حيز التنفيذ قبل استيفاء شروط ثلاثة. أولاً، كان على الجمعية الدستورية اعتماد النص الدستوري الجديد بأغلبية الثلثين، وثانياً، لا بد أن يتوافق النص مع المبادئ الدستورية التي اتفق عليها في مرحلة ما قبل الدستور، وثالثاً، يجب أن تكون المحكمة الدستورية مطمئنة إلى احترام الصيغة النهائية للنص الدستوري لتلك المبادئ بالفعل وأنها تعكسها.

ويتعين على المحكمة الدستورية وفقاً للأحكام المتفق عليها في عام ١٩٩٤ من قبل المفاوضين، مراجعة النص كاملاً بالتفصيل، وذلك في ضوء المبادئ الدستورية الأربعة والثلاثين. بعد ذلك لا بد أن يجتاز النص حكم المصادقة في صورة قرار إجماعي من جميع القضاة الأحد عشر أو بأغلبية واضحة. ولا يُعتبر النص الذي أقرته الجمعية التأسيسية ملزماً قانوناً ما لم تصدق المحكمة الدستورية على مطابقتها جميع أحكامه للمبادئ الدستورية وليس قبل ذلك. وقد تم إدراج ذلك الإجراء لأن عملية كتابة الدستور هي عملية قابلة للتفاوض، وليست ممارسة جماهيرية أو بالأغلبية.

وقد بدأت جلسات الاستماع للمصادقة في ١ يوليو/تموز ١٩٩٦. وسُمح للأحزاب السياسية التسعة والعشرين الممثلة في الجمعية التأسيسية، إلى جانب جماعات المصالح، بتقديم مذكرات وحجج فيما صار أكبر جلسة استماع في التاريخ القانوني لجنوب أفريقيا.

وقررت المحكمة بالإجماع في ٦ سبتمبر/أيلول على أن النص الذي اعتمد في مايو/أيار ١٩٩٦ لا يمكن التصديق عليه لأنه لم يف تماماً بالمبادئ والشروط المتفق عليها في المحادثات متعددة الأطراف. كما رفضت المحكمة أيضاً ثمانية من مواده، مما أجبر الجمعية التأسيسية على الانعقاد لتناول المسائل التي تضمنها الحكم. وفي ٧ أكتوبر/تشرين الأول، توصلت الجمعية التأسيسية إلى تسوية وصوتت لصالح نص جديد، لم يصوت ضده إلا حزب واحد (وهو حزب إينكانا للحرية (IFP)).

وفي ١١ أكتوبر/تشرين الأول، جرى تقديم النص الجديد إلى المحكمة الدستورية، التي منحت موافقتها بالإجماع يوم ٤ ديسمبر/كانون الأول. وصار ذلك النص دستور جنوب أفريقيا، الذي اعتمده الرئيس نيلسون مانديلا ليدخل حيز التنفيذ في ١٠ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦.

# ملخص نتائج دراسات الحالات السابقة

يكتسب الدستور الديمقراطي شرعيته بتوافق الآراء بين الأطراف السياسية الفاعلة، وكذلك عن طريق إدراج صوت المواطنين والمؤسسات الأخرى، على الأقل حول القضايا المهمة أو الأكثر إثارة للجدل. والهدف الأساسي من العملية الدستورية ليس الوصول إلى الدستور المثالي، وإنما إلى توافق الآراء السياسية بشأن التحديات الدستورية الأكثر إلحاحاً.

وينبغي عدم افتراض أن فريق صياغة الدستور في العمليات الدستورية يحظى بالمصداقية والقبول من الجميع، ولا سيما الأطراف المعنية. وإذا كانت العملية قائمة على المفاوضات، فإن الشكوك المتبادلة التي ينطوي عليها الأمر تتبلور في فريق صياغة الدستور. ورغم أن صياغة الدستور قد تبدو مهمة تقنية وتتطلب (بالنسبة لكثير من المشاركين) إتقاناً كبيراً للموضوع، إلا أنها أيضاً نقطة محورية للعملية السياسية.

## ٥ مراحل الإصلاح الدستوري

تُبرز دراسات الحالة التي قُدمت في الباب السابق بوضوح أن كل عملية إصلاح دستوري تمثل حالة فريدة ومختلفة عن غيرها. فالاختلافات في السياق السياسي، ومستويات المشاركة الشعبية، ومدى الصراعات الاجتماعية والسياسية، إضافة إلى تعدد المعايير، تشير إلى أنه من الصعب عرض حالات محددة للإصلاح الدستوري على أنها "أفضل الممارسات" والتي يمكن أن تكون مناسبة في أماكن أخرى.

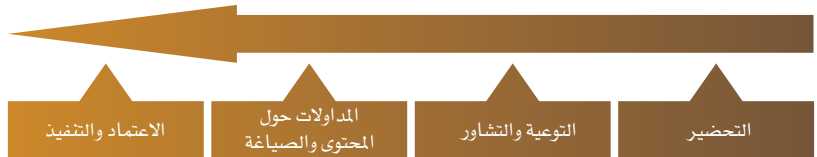
غير أن دراسات الحالة الثمانية تشترك في عدد من الخصائص العامة، والتحديات التي تتم معالجتها بطرق خاصة تلائم كل بلد. وقد شملت عمليات الإصلاح جميعها، جهود التوعية وبناء توافق الآراء والاعتماد والتنفيذ. وقبل كل شيء، توضح الحالات التجريبية، الطبيعة السياسية للإصلاح الدستوري والدور المركزي الذي تلعبه الأحزاب السياسية طوال هذه العمليات.

وتظهر الخبرات العملية للإصلاح الدستوري، أن العمليات الخلافية، كالتفاوض بين الأحزاب، وبناء توافق الآراء، لا تعزز "الداستاتير المثلثي" أو "الثورات الدستورية"، وإنما يتمخض عنها في الغالب خطوات متواضعة، ولكنها حاسمة على الدرب الطويل نحو الإصلاح الديمقراطي التدريجي.

ويهدف هذا الباب إلى تقديم لمحة عامة عن المراحل الأساسية للإصلاح الدستوري، وإبراز الملامح المشتركة لكل مرحلة من هذه المراحل. وترد أمثلة من دراسات الحالة المذكورة في الباب الرابع لإثبات أهمية التعاون بين الأحزاب من أجل إبقاء عملية الإصلاح على المسار الصحيح. وعلى هذه الأسس التجريبية تستند المبادئ التوجيهية للإصلاح الدستوري، التي تم تحديدها في بداية هذه الوثيقة.

الشكل ١,٥

### المراحل الرئيسية للإصلاح الدستوري

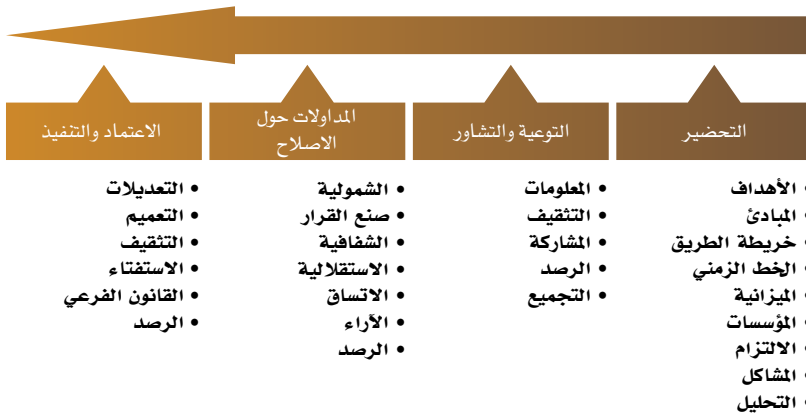


تمر عمليات الإصلاح الدستوري بمراحل مماثلة، تتسم كل منها بعدد من الخصائص الرئيسية التي يجب تناولها بطريقة تلائم كل بلد.

وتواجه الجهات الفاعلة المعنية بعمليات الإصلاح الدستوري عدداً من التحديات المماثلة في هذه المراحل بعينها. ويعطي الشكل ٢, ٥ لمحة عامة عن هذه المسائل المتكررة، ويقدم توجيهات مفيدة في البحث عن حلول خاصة بكل بلد.

الشكل ٢, ٥

## خصائص مراحل الإصلاح الدستوري



وتوضح الفقرات التالية هذه الخصائص بإيجاز، وسيتم شرحها مع أمثلة من دراسات الحالة. ومرة أخرى، ليس القصد من ذلك هو تقديم خطة للبلدان التي تشرع في الإصلاح الدستوري، وإنما توفير نقطة مرجعية مستمدة من تجارب الإصلاح الفعلية، والإسهام في النقاش الخاص بكل بلد.

## ١,٠ المرحلة التحضيرية

إن بناء أساس متين للإصلاح الدستوري قبل بدء المداولات، التي تكون في كثير من الأحيان طويلة وحساسة من الناحية السياسية، هو أمر حاسم لتحقيق نتيجة ناجحة. ومن المسائل التي ينبغي أخذها في الاعتبار خلال هذه المرحلة ما يلي:

### • تحديد الأهداف وتوفير الالتزام بعملية الإصلاح

تتباين حالات غانا وإندونيسيا وجنوب أفريقيا تبايناً كبيراً مع تجربة ملاوي. ورغم أن الحوار بين الأحزاب حول أهداف ونطاق الإصلاحات قد عمل في الحالات الأولى على خلق أساس سياسي لتلك



الإصلاحات، فقد كان الإصلاح في الحالة الأخيرة مُقّاداً من قبل السلطة التنفيذية منذ البداية. وتوضّح جميع دراسات الحالة أن الأحزاب السياسية هي الجهات الفاعلة الرئيسية في جميع مراحل عملية الإصلاح الدستوري، وإن تمييز الاتفاق بين الأحزاب حول أهداف الإصلاح في هذه المرحلة الأولية هو نقطة انطلاق أساسية.

### • الاتفاق على مبادئ ديمقراطية أساسية للاسترشاد بها في عملية الإصلاح

كثيراً ما يُشار إلى حالة جنوب أفريقيا في هذا الصدد. فقد تم تحديد ما لا يقل عن ٢٤ مبدأً دستورياً في البداية. وعلاوة على ذلك، فقد جرى تكليف المحكمة الدستورية بالتحقق فيما إذا كان الدستور الجديد يتماشى مع هذه المبادئ الديمقراطية الأساسية في نهاية عملية الإصلاح. وفي غانا، نصت لجنة مراجعة الدستورية علناً في مرحلة مبكرة على أن عملية الإصلاح يجب أن تحمي الوحدة الوطنية (المحتوى)، وأن تتم بطريقة شاملة ومستقلة (العملية). وقد عملت المبادئ الأساسية للتكامل والوحدة الوطنية في إندونيسيا الشاسعة، على إرشاد عملية الإصلاح اللاحقة والتداول حول المحتوى. وأكدت التشريعات التي وجهت عملية الإصلاح في العراق (من بين عوامل أخرى) على ضرورة حماية حقوق الأقليات. وقد استخدم هذا المبدأ التشريعي في مرحلة لاحقة في عملية الإصلاح لزيادة تمثيل الأقلية السُنّية في المداولات. وتوضّح هذه التجارب العملية ميزة التوصل إلى اتفاق في مرحلة مبكرة، حول عدد من المبادئ الديمقراطية التي توجه (وتحمي) عملية الإصلاح اللاحقة والمتقلبة ومضمون المداولات أيضاً.

### • الوصول إلى توافق في الآراء حول خريطة الطريق والجدول الزمني وميزانية الإصلاح

تبين التجربة العملية أهمية توضيح الخطوات المختلفة في عملية الإصلاح برمتها قبل الدخول في مداولات حول المحتوى. ويساعد ذلك على الحد من الجدل حول عملية الإصلاح التي تنشأ في مرحلة لاحقة، حين يمكن لوجهات النظر المتناقضة أن تستمر، وسيسيطر التوتر على العلاقات بين المشاركين. ويمثل عدم وجود جدول زمني واضح من هذا القبيل، إحدى نقاط الضعف الرئيسة في عملية الإصلاح الجارية حالياً في غانا. ورغم أن وجود جدول زمني للمداولات حول المحتوى يحول في الغالب دون استمرارها لفترة أطول من اللازم، فإن حالة العراق تشير إلى أن وجود جدول زمني طموح للغاية، يطرح أيضاً العديد من التحديات. وتمثل جهود الإصلاح الأخيرة في كينيا مثلاً لخريطة طريق وجدول زمني ساهما بنجاح في الاستمرار في الضغط على الجهات المعنية. وأخيراً، فإن وضع ميزانية واقعية (ومعلنة) لعملية الإصلاح، يقلل من خطر تعطل عملية الإصلاح في منتصف الطريق بسبب العقبات المالية.

### • اختيار المؤسسات لتوجيه عملية الإصلاح الفعلية

تتسم المؤسسات العاملة في مجال الإصلاح الدستوري باعتمادها الشديد على السياق، كما يتبين من دراسات الحالة. وتشمل المؤسسات المعنية الجمعيات التأسيسية، ولجان مراجعة الدستور، ولجان الخبراء، واللجان البرلمانية، والسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية. وفي حين أن

الخيارات المؤسسية تتحدد في ضوء السياقات، فإن ثمة دروساً قانونية وسياسية أكثر عمومية يمكن إستخلاصها والإستفادة منها أيضاً. وتُبرز حالات بوليفيا وكينيا وملاوي على وجه الخصوص أهمية تحديد العلاقات الرسمية بين المؤسسات العاملة في مجال الإصلاح والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. كما توضح جميع دراسات الحالة أيضاً، أن الخيارات المؤسسية المتخذة ينبغي أن تمكّن في المقام الأول من بناء توافق الآراء الواقعي بين أصحاب المصالح السياسية الرئيسة، بشأن التحديات الدستورية الأكثر إلحاحاً، بدلاً من وضع عملية مبالغة في الطموح وتهدف إلى تعزيز دستور مثالي.

### • تحديد القضايا الدستورية الرئيسية للتشاور والنقاش

أثناء التحضير لإجراء استطلاع رأي شعبي، أظهرت المؤتمرات بين أصحاب المصلحة والمفاوضات السياسية في بعض دراسات الحالة، مزايا التوصل إلى اتفاق سياسي حول القضايا الدستورية الرئيسة التي ينبغي معالجتها. وفي غانا، حددت الأحزاب السياسية معاً ٣٠ قضية رئيسة للإصلاح، على أساس سنوات من النقاش العام والمساهمة الأكاديمية. وفي زيمبابوي، وافقت الأطراف الثلاثة على قائمة أولويات للتشاور بعد عملية تفاوض طويلة ودقيقة. وفي كينيا تركزت المفاوضات السياسية على مسألتين سياسيتين رئيسيتين، وهما انتقال السلطة وتفويض السلطة التنفيذية. ولا يمكن جمع وجهات نظر المواطنين العاديين عن كل مادة من المواد الدستورية في وقت لاحق في هذه العملية، لذا يستلزم أي برنامج استشاري عملي جهوداً في الوقت المناسب للاتفاق على قائمة أولويات للمسائل الدستورية.

### • الاتفاق على آلية لتحليل وجهات النظر الشعبية واستيعابها

وإذا كان من المخطط إجراء برامج استشارية شعبية، فإن توقيت هذه المبادرات مهم جداً، تماماً كوجود آلية مقبولة على نطاق واسع لمعالجة وجهات النظر الشعبية المتباينة. وفي حالة العراق على سبيل المثال، لم تطرح نتائج جلسات الاستماع العلنية على الطاولة إلا بعد تسوية معظم القضايا بالفعل. وفي زيمبابوي، أدى عدم وجود آلية واضحة لتقدير أهمية المساهمات الشعبية والتعامل معها، إلى مآزق سياسي لم يتم حله إلا بعد أسابيع من المفاوضات بين الأحزاب. وفي غانا أيضاً، أشار أعضاء اللجنة إلى أنهم واجهوا تحديات في التعامل مع الكثير من الآراء الشعبية هناك.

## ٢,٥ مرحلة التوعية والتشاور

يمكن أن يساهم رفع مستوى الوعي الشعبي بعملية الإصلاح الدستوري ومضمونه والتمكين من المشاركة، في تحقيق شرعية النتيجة النهائية واستدامتها.

### • توفير المعلومات والتثقيف المدني لرفع مستوى الوعي الشعبي

إذا سمحت عملية الإصلاح الدستوري بالمشاركة العامة، فلا بد أن يكون الشعب على علم واطلاع بالقضايا الدستورية الكبرى، فضلاً عن الخصائص الرئيسة لعملية الإصلاح نفسها. وفي بوليفيا

وغانا وجنوب أفريقيا، نظمت مؤسسات الإصلاح حملات التوعية العامة، وبرامج التثقيف المدني حول المضمون والمسائل الإجرائية. وفي العراق، تولت الأمم المتحدة إجراء معظم هذه المهمة، وإن كان ذلك في مرحلة متأخرة. واستفادت لجنة الإصلاح الحالية في غانا أيضاً بصورة كبيرة، من الجهود التي تبذلها مؤسسة ظلت تعمل منذ أوائل التسعينيات، ومكلفة دستورياً بتوفير التثقيف المدني والسياسي على أساس ثابت وليس مؤقت. وفي بعض الحالات، فإنه قد تكون هناك حاجة إلى إنشاء آلية رصد لهذه البرامج التعليمية والتثقيفية للتأكد من حيادها. وبالإضافة إلى هذه الجهود المتوازنة نسبياً، فإن برامج التوعية والتثقيف المدني المؤثرة، تنفذ دائماً من قبل جماعات المصالح السياسية والمدنية والدينية، على أساس مصالح خاصة جداً. وتعد بوليفيا وكينيا وزمبابوي أمثلة واضحة في هذا الصدد. وذلك يؤكد، مرة أخرى، الطبيعة السياسية لكل مرحلة من مراحل عملية الإصلاح الدستوري.

### • ضمان المشاركة الشعبية في عملية الإصلاح

شارك الناس بكثافة في عملية الإصلاح الدستوري في بوليفيا وغانا وكينيا وجنوب أفريقيا وزمبابوي. وقد ورد أكثر من مليوني مساهمة في جنوب أفريقيا، بينما تلقى كل حي في غانا زيارتين، وباستخدام وسائل الاتصال الحديثة، وقد تمخض ذلك عن أكثر من ٨٠ ألف مساهمة شعبية للجنة مراجعة الدستور في غانا. وفي بوليفيا كانت جماعات المصالح المختلفة تعمل في المقام الأول بمثابة قناة للمشاركة غير المباشرة، في حين أن انتخاب أعضاء هيئة مراجعة الدستور جعل التمثيل الديمقراطي ممكناً. وكان ذلك صحيحاً في العراق أيضاً، وإن كان إلى حد ما أقل بسبب المقاطعة الجزئية للانتخابات. وفي ملاوي، نظمت مؤتمرات أصحاب المصالح وشارك المجتمع المدني بنشاط، على الرغم من أن الصلات مع المواطنين العاديين كانت أضعف بكثير. إن المشاركة الشعبية لديها القدرة على الإسهام بشكل كبير في شرعية النتيجة النهائية لعملية الإصلاح الدستوري، ووضع الأسس لإجراء استفتاء ختامي. ومن ناحية أخرى، تبرز حالات العراق واندونيسيا أن قلة المشاركة الشعبية المباشرة لا تعيق العملية من تحقيق أهدافها بالضرورة. وفي الحالات التي تجمع فيها وجهات النظر الشعبية، فإن هناك حاجة إلى أسلوب منهجي لجمع كل المساهمات الواردة، وعادةً ما يكون ذلك في شكل تقارير موضوعية لتقديمها ومناقشتها أثناء المداولات اللاحقة للمحتوى وفي مرحلة الصياغة.

### ٣,٥ مرحلة التداول حول المحتوى والصياغة

لا يمكن توفير مخطط تفصيلي للبيئة المؤسسية التي تجعل من بناء توافق الآراء حول القضايا الدستورية وإتمام الإصلاح الدستوري ممكناً بصورة ناجحة. وتشكل المفاوضات بين الأحزاب صلب هذه المرحلة، وتحدد النتيجة إلى حد كبير. واستناداً إلى الحالات المذكورة في الباب الرابع، يسلط هذا الباب الضوء على بعض العناصر الرئيسية التي تؤثر على مثل هذه العملية من التفاوض السياسي.

## • ضمان مستوى عالٍ من الشمولية خلال التداول حول المحتوى

قبل الشروع في المفاوضات الفعلية حول المحتوى، فإن مسألة تحديد من يجلس حول طاولة المفاوضات أمر في غاية الأهمية. وتحديداً، فإنه نظراً للحاجة إلى تمثيل جميع الفئات "السياسية" في المجتمع، فقد تم تعيين ٢٥ من ممثلي السُّنة في الجمعية الوطنية الانتقالية في العراق. وفي بوليفيا، وبعد انسحاب عدد كبير من النواب من الجمعية التأسيسية في عام ٢٠٠٧، خسرت الهيئة قدراً كبيراً من شرعيتها، مما حال دون توصلها إلى وضع دستور مقبول. وفي إندونيسيا، كان إدراج عدد من أصحاب السلطة الحاليين ضرورياً لتحقيق الإصلاحات من قبل الزعماء الناشئين، ورغم أن ذلك أيضاً قد حدّ من نطاق هذه الإصلاحات. ولأن المفاوضات السياسية في معظمها تحدد مدى نجاح عملية الإصلاح الدستوري، فإن من المترتب أن تشمل المداولات حول المحتوى ومرحلة الصياغة جميع أصحاب العلاقة والمصلحة السياسية، ولا سيما الأقليات.

## • وضع آلية لتصنع القرار الاستراتيجي وكسر الجمود

في مواجهة وجهات النظر العديدة المتناقضة والمصالح المتعارضة، تبرز أهمية هذا النوع من آلية صنع القرار، كعامل مهم في نجاح عملية الإصلاح الدستوري بأكملها. وقد تمكنت الأحزاب في جنوب أفريقيا من التقدم بمجرد اعتماد مبدأ "التوافق الكلي"، مما حال دون استحواذ المصالح الصغيرة على العملية لحسابها. وفي إندونيسيا، فإن قرار الإبقاء على النص الأصلي للمسائل الدستورية بالنسبة للنقاط التي تعذر الوصول إلى توافق في الآراء حولها قد ضَمَّنَ التقدم في العملية. وفي كينيا، أدى اشتراط أغلبية الثلثين في البرلمان لإجراء تعديلات معينة، إلى الحد من تأثير المصالح الضيقة المدرجة ضمن الدستور. وفي بوليفيا، عمل فشل التعديل في الحصول على تأييد أغلبية الثلثين في الجمعية التأسيسية، على تنشيط آلية كسر الجمود في الحوار غير الرسمي بين الأحزاب، في حين كان الاستفتاء بمثابة الملاذ الأخير. وتوضح جميع دراسات الحالة، أهمية وجود عملية متفق عليها لصنع القرار وآلية لكسر الجمود، لتحفيز عملية بناء توافق الآراء، رغم أن ذلك يتم بطريقة تعتمد بشدة على السياق.

## • الموازنة بين الشفافية والمفاوضات غير الرسمية

تتضمن جميع دراسات الحالة أمثلة للحظات حاسمة في عملية الإصلاح، حيث أتاحت المناقشات غير الرسمية والمفاوضات وراء الأبواب المغلقة بفعالية، عملية الأخذ والعطاء بين الخصوم السياسيين. ومع ذلك، ومن أجل ضمان شرعية النتيجة النهائية، فإن الثقة الشعبية في العملية هامة جداً، وكذلك تمكن الناس من مساءلة نوابهم عن النتيجة النهائية، وضمان مستويات الشفافية في المداولات الفعلية.

## • الحفاظ على الاستقلالية خلال النقاش حول الإصلاح

تبين كل دراسات الحالة على نحو مقنع أن المداولات الدستورية ليست مناقشات تكنوقراطية يمكن عزلها عن التدخل السياسي، أو إعطائها مستويات من الاستقلالية بعيدة عن السياسة. ففي كينيا، كان التوافق بين الأحزاب الذي تم التوصل إليه في الموضوعات الصعبة، مثل انتقال السلطة والسلطات

التنفيذية، بمثابة حافز لعملية الإصلاح برمتها. وفي زيمبابوي، كانت العلاقات بين الأحزاب والمفاوضات الدستورية في مجملها، تحدد كل خطوة صغيرة في عملية الإصلاح الطويلة. وفي بوليفيا، لم تكن الجمعية التأسيسية هي التي تمكنت من تقديم نص تمت الموافقة عليه علناً، وإنما كانت المفاوضات النهائية بين الرئيس والكونجرس، وبين الأحزاب السياسية التي صنعت الفرق في النهاية. وفي إندونيسيا أيضاً، كانت التنازلات السياسية التي قدمت في المرحلة النهائية حول عدد محدود من القضايا، هي التي أدت إلى التقدم. ومن ثم فإن استقلالية عمليات الإصلاح الدستوري هي أمرٌ نسبي إلى حد كبير. ولهذا السبب تحديداً، فإن المبادئ التوجيهية للإصلاح الدستوري المعروضة في هذه الوثيقة، تهدف في المقام الأول إلى تزويد الأحزاب السياسية بأفكار جديدة.

### • ضمان الاتساق القانوني بين المواد الدستورية المعتمدة

ورد العديد من التناقضات القانونية بين المواد الدستورية في الدساتير التي وضعت في أوروبا الشرقية في التسعينيات، وقد أدت هذه إلى ظهور تحديات هامة، فرضت عقبات في الحكم عند الانتقال إلى الديمقراطية. كما أن إشراك الخبراء القانونيين على امتداد مرحلة التداول وخصوصاً في مرحلة الصياغة، يساعد على منع ظهور مثل تلك العقبات بمجرد اعتماد الدستور.

### • وضع آليات لاستقاء الآراء والرصد

يساعد التأكد من تشاور المشاركين في مرحلة المداولات بانتظام مع مجموعات مصالحهم، إضافة إلى استقاء الآراء، على إنشاء قاعدة دعم للتوافق الذي يتم التوصل إليه. كما يمكن أن يحافظ الرصد الخارجي للمداولات والصياغة على ثقة الجمهور في العملية، كما يجعل الناس على دراية بمجريات الأمور.

## ٤,٥ مرحلة الاعتماد والتنفيذ

تمثل مرحلة التنفيذ جزءاً لا يتجزأ من عملية الإصلاح، رغم أنه لا يُنظر إليها على هذا النحو في كثير من الأحيان. ويظل الإصلاح الدستوري غير فعال إذا لم تُترجم النتائج المعتمدة على نحو كافٍ إلى قوانين فرعية، ومؤسسات تقام على أرض الواقع.

### • منع إدخال التعديلات على الاتفاقيات بين الأحزاب

وبمجرد التوصل إلى اتفاق بين الأحزاب، على أساس الاستفتاء الشعبي أو تبادل المشورة بين أصحاب العلاقة والمصلحة، بشأن تنقيح دستور أو صياغته، فإنه ينبغي أن تحتوي هذه العملية على ضمانات للحيلولة دون تغيير مثل هذا الاتفاق في المرحلة النهائية من قبل الجماعات القوية أو الأفراد. وقد حدثت أمثلة لذلك في دراسة الحالة الكينية. ورغم أن النزاعات القانونية قد تجعل من الصعب على الجهات السياسية الفاعلة تغيير نتيجة اتفاق تم التوصل إليه عن طريق التفاوض، فإن الالتزام المعلن بين الأحزاب بالنتائج يمكن أخذه بعين الاعتبار أيضاً.

### • نشر النتيجة النهائية بين الناس وتوعيتهم

لتمكين الناس من تقبل التغييرات والدستور الجديد أو المنقح، فإن وضع برنامج للتثقيف السياسي في هذه المرحلة يُعد جزءاً لا يتجزأ من عملية الإصلاح.

### • ترجمة الاتفاقات الدستورية إلى قوانين فرعية

بمجرد إجراء الاستفتاء على دستور مقترح، عادةً ما ينخفض الاهتمام العام والدولي بشكل ملحوظ. ومع ذلك، يتعين اتخاذ خطوات حاسمة في عملية الإصلاح. كما أن ترجمة الاتفاقيات الدستورية إلى قوانين فرعية، وإقامة المؤسسات الحديثة، ووضع السياسات وإعادة تخصيص الميزانيات، تعتبر كلها أمور بالغة الأهمية. وفي كينيا، فقد تم إنشاء هيئة خاصة لمراقبة تنفيذ الدستور الذي اعتُمد حديثاً، للتحقق مما إذا كانت عملية الإصلاح لا تزال على الطريق الصحيح في هذه المرحلة النهائية.

# الدساتير المتاحة على شبكة الانترنت

وهو يعتزم إدراج جميع الدساتير في قاعدة البيانات هذه في المستقبل.  
www.jurisafrika.org

• موقع مركز شرق أفريقيا للتنمية الدستورية (كمبالا، أوغندا)،  
ويتيح الوصول إلى ٣٦ دستوراً وطنياً للدول الأفريقية.  
http://www.kituoachakatiba.org/index.php?option=com\_docman&task=cat\_view&gid=34&Itemid=36

• موقع 'البحث عن القانون الدستوري على شبكة الإنترنت' يوفر هذا  
الموقع وصلات لدساتير العالم بما فيها البلدان الناطقة بالفرنسية  
(لا يعمل حالياً)، وتقوم مكتبة جامعة شيكاغو بإعداده والاحتفاظ  
به.  
http://www2.lib.uchicago.edu/~lou/conlaw.html

• المواد القانونية الدولية من أفريقيا: قائمة أجنبية أعدتها مكتبة  
كورنيل القانونية وتحتوي على وصلات للدستور بلغات متعددة،  
وكذلك إلى مواقع أخرى ذات أهمية قومية، كالأوزارات والتشريعات  
والسفارات، وما إلى ذلك.  
http://www.law.cornell.edu/world/africa.html#cite

• دليل القانون على شبكة الإنترنت الذي أعدته مكتبة القانون  
في الكونجرس (واشنطن، الولايات المتحدة)، يتيح الوصول إلى  
مجموعة كبيرة من المصادر القانونية من جميع البلدان في العالم.  
http://www.loc.gov/law/help/guide/nations.php

• الدساتير والمعاهدات والبيانات الرسمية، والتي قام ريتشارد كيمبر  
بجمعها والاحتفاظ بها.  
http://www.politicsresources.net/const.htm

• يوفر مشروع 'القانون الدستوري الدولي'  
'International Constitutional Law' (ICL) ترجمة  
الوثائق الدستورية باللغة الإنجليزية إلى جانب النصوص الأخرى  
ذات الصلة. كما يقدم الإسناد الترافيقي بين تلك الوثائق عن طريق  
تطبيق مفاتيح ICL التي تسمح بمقارنة سريعة للنصوص الدستورية.  
البروفيسور أكسيل تشيننتشير هو المحرر والمشارك الرئيس في المشروع  
الذي تستضيفه جامعة برن في سويسرا.  
http://www.servat.unibe.ch/icl/

• قاعدة بيانات وثيقة القانون الأفريقي لحقوق الإنسان؛ التي  
تستضيفها جامعة بريوريا، جنوب أفريقيا. يظهر الدستور تحت  
عنوان 'التشريعات الوطنية' بعد النقر على اسم البلد.  
http://www.chr.up.ac.za/index.php/documents-by-country-database.html

• الباحث عن الدستور: قائمة أجنبية بكل الدساتير الوطنية في  
العالم تقريباً، أعدها مجموعة من المتطوعين، واستضافتها جامعة  
ريتشموند في الولايات المتحدة الأمريكية.  
http://confinder.richmond.edu

• الموقع الإلكتروني 'الدساتير الوطنية' يتيح هذا الموقع الوصول  
إلى دساتير ١٠٤ دول. وهو جزء من مبادرة جمعية الدستور، وهي  
منظمة خاصة غير ربحية، مكرسة لتعزيز مبادئ الحكم الجمهوري  
الدستوري، تأسست في عام ١٩٩٤ ويقع مقرها في الولايات المتحدة.  
http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm

• قائمة بالمواقع الإلكترونية للدساتير الحكومية في معظم بلدان العالم،  
برعاية مشروع الدساتير المقارنة (CCP) ويقع مقره في الولايات  
المتحدة، وتستضيفه جامعة إلينوي. ويضم مشروع الدساتير المقارنة  
مستودعاً حيث يتم حفظ ١٧٣ وثيقة دستورية (١٩ منها من أفريقيا).  
ويدعي الموقع امتلاكه ٧٢٠ نصاً دستورياً سوف يتيحها للجمهور بعد  
تحديد حقوق التأليف والنشر لكل نص.  
http://portal.clinecenter.illinois.edu/cgi-bin/rview\_ search?REPOSID=1&mode=browse  
http://www.comparativeconstitutionsproject.org/  
http://www.constitutionmaking.org/files/  
GovernmentConstitutionWebsites.pdf

• قاعدة بيانات ناتليكس، وهي قاعدة بيانات لمنظمة العمل الدولية،  
تقدم معلومات حول الضمان الاجتماعي، والتشريعات المتعلقة  
بحقوق الإنسان.  
http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\_browse.  
byCountry?p\_lang=en

• يتيح موقع 'المراسل: قانون أفريقيا' الوصول إلى قانون السوابق  
القضائية والمصادر الثانوية للمسائل القانونية، فضلاً عن النسخ  
المحلية للنص الكامل لسنة دساتير أفريقية (إثيوبيا ورواندا  
والسنغال وجنوب أفريقيا والسودان وأوغندا). أول من بدأ هذا الموقع،  
القاضي فرانسيس م. سيكاندي، قاضي الاستئناف السابق في أوغندا،

- Kramon, E. & Posner, N. (2011): 'Kenya's new constitution'. Journal of Democracy, Volume 22.  
"دستور كينيا الجديد". مجلة الديمقراطية.
- Mills, G. (2011): 'Why Africa is poor: And what Africans can do about it'.  
"ماسب فقر أفريقيا: وما يمكن للأفارقة القيام به بشأن ذلك؟".
- Msiska, K. (2011): 'Constitutional reform: Experiences from Malawi'. Paper presented at NIMD conference Maputo.  
"الإصلاح الدستوري: تجربة من ملاوي". ورقة بحث قدمت في مؤتمر المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، مابوتو.
- NIMD (2009): 'Writing autobiographies of nations: a comparative analysis of constitutional reform processes'.  
"تدوين السير الذاتية للأمم: تحليل مقارنة لعمليات الإصلاح الدستوري".
- Pwamang, G. (2011): 'Reflections on the current constitutional reform process in Ghana'. A paper presented at NIMD conference Maputo.  
"ملاحظات على عملية الإصلاح الدستوري الحالية في غانا". ورقة بحث قدمت في مؤتمر المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، مابوتو.
- Radelet, S. (2010): 'Emerging Africa: How 17 countries are leading the way'.  
"أفريقيا الناشئة: كيف تقوم ١٧ بلداً بقيادة المسيرة".
- Wahiu, W. (2011): 'Constitution building in Africa: Where from and where to'. A paper presented at NIMD conference Maputo.  
"بناء الدستور في أفريقيا: من أين وإلى أين". ورقة بحث قدمت في مؤتمر المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، مابوتو.
- Afrobarometer Briefing Paper (2011): 'Public perceptions on constitutional reform in Zimbabwe'.  
"انطباعات عامة الشعب حول الإصلاح الدستوري في زيمبابوي". البيان الموجز لفريق استطلاع الآراء في أفريقيا
- Bieniek, L. & Kennedy, B. (2010): 'Moving forward with constitutional reform in Kenya'. A report of the CSIS Africa Programme.  
"التحرك نحو الإصلاح الدستوري في كينيا". تقرير برنامج أفريقيا لمركز الدراسات الاستراتيجية والدولية.
- Ghai, Y. (2006): 'The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making'. A paper commissioned by International IDEA.  
"دور الجمعيات التأسيسية في وضع الدستور". ورقة بحث قدمت بتكليف من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
- Glinz, C. (2011): 'Kenya's new constitution'. A paper commissioned by the Konrad Adenauer Foundation.  
"دستور كينيا الجديد". ورقة بحث مقدمة بتكليف من مؤسسة كونراد أديناور.
- International Crisis Group (2011): 'Zimbabwe: The road to reform or another dead end'.  
"زيمبابوي: الطريق إلى الإصلاح أم طريق مسدود آخر؟".
- Kanyongolo, F.E. (2011): 'Deepening a culture of constitutionalism in Africa: Challenges and Prospects'. A paper presented at NIMD conference Maputo.  
"تعميق ثقافة الدستورية في أفريقيا: التحديات والآفاق". ورقة بحث قدمت في مؤتمر المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، مابوتو.
- Kariuki, P. (2011): 'Constitutional reforms and constitutionalism in Africa: Case study Kenya'. A paper presented at NIMD conference Maputo.  
"الإصلاحات الدستورية ومفهوم الدستورية في أفريقيا: دراسة حالة كينيا". ورقة بحث قدمت في مؤتمر المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، مابوتو.



## قراءات إضافية

- Hassen, E.; The Soul of a Nation; Constitution-Making in South Africa. Oxford University Press, 1999  
"روح الأمة: صنع الدستور في جنوب أفريقيا"
- Elster, J.; Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process, Volume 45 Duke Law Journal 1995-1996  
"القوى والآليات في عملية صنع الدستور"
- Democracy in the Making: Key Options in Iraq's Democratisation Process, International IDEA, 2005 (available at [www.idea.int](http://www.idea.int))  
"التحول نحو الديمقراطية: الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق"
- Benomar, J.; Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq, Journal of Democracy, Vol 15 No. 2, 2004  
"صنع الدستور في أعقاب الصراع: دروس من العراق"
- Hart, V.; Democratic Constitution Making. Special Report 107, 2003 United States Institute of Peace (downloaded from [www.usip.org](http://www.usip.org))  
"صنع الدستور الديمقراطي"
- Ghai, Y. & Guido, G.: Constitution Building Processes and Democratisation, International IDEA 2006 (available at [www.idea.int](http://www.idea.int))  
"عمليات بناء الدستور والتحول نحو الديمقراطية"

## مبادئ مرجعية أخرى

S/INF/45 (1989) "يقر مجلس الأمن تقرير [S/20412] للأمين العام وبيانه التوضيحي بشأن تنفيذ خطة الأمم المتحدة لناميبيا". متاح عبر [www.constitutionnet.org](http://www.constitutionnet.org)

مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة بشأن مبادئ وضع الدستور: الأمم المتحدة، المذكرة التوجيهية للأمين العام. نهج الأمم المتحدة في المساعدة في مجال سيادة القانون، أبريل/نيسان 2008. متاح عبر [www.unrol.org](http://www.unrol.org)

(1978) بشأن مسألة ناميبيا، الأمم المتحدة السجلات الرسمية لمجلس الأمن، الدورة 44، في وثيقة الأمم المتحدة رقم 10. S/20412 (1989). "نص المبادئ المتعلقة بالجمعية التأسيسية والدستور في ناميبيا المستقلة الذي أُحيل إلى الأمين العام في 12 يوليو/تموز 1982 (S/15287)". "أقر مجلس الأمن بعد ذلك هذا التقرير، واعتمد المبادئ ضمناً في قرار مجلس الأمن رقم 622، السجلات الرسمية لمجلس الأمن، الدورة 44، في 3، وثيقة الأمم المتحدة

المبادئ الدستورية في مفاوضات جنوب أفريقيا الدستورية، كما وردت في الدستور المؤقت لجمهورية جنوب أفريقيا (1994)، المادة 71، الفقرة 2. متاح عبر موقع المحكمة الدستورية: [www.constitutionalcourt.org.za](http://www.constitutionalcourt.org.za)

المبادئ الدستورية لناميبيا (قرار الأمم المتحدة): تقرير الأمين العام للأمم المتحدة S/15287 (1982) الوارد في المبادئ الدستورية لعام 1982. أشير إلى هذا التقرير في تقرير لاحق خاص بالأمين العام، يتعلق بتنفيذ قرار مجلس الأمن 435 (1978) و429

حقوق الطبع بموجب رخصة Creative Commons Attribute (CC) (ميزة الإبداع المشترك) - غير تجارية 3.0 ShareAlike - هولندا. لا يحق لك مشاركة هذه الوثيقة وإعداد مطبوعات تستند إليها إلا لأغراض غير تجارية فقط، وبشرط أن تنسب إليها بطريقة مناسبة، ولك أن توزعها فقط بموجب رخصة مماثلة لهذه الرخصة.

© المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب (NIMD)، لاهاي، هولندا  
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)  
يونيو/حزيران ٢٠١٢

رقم التصنيف العالمي للكتاب - ISBN: ٩٧٨-٩١-٨٦٥٦٥-٥٦-٥

### المؤلفون

مارتن فان فليت  
وينلاك واهيو  
أوغسطين ماغولونودو

### هيئة التحرير

آن ميكي فان بروكيلين  
ماريكا هورويغ  
ديفيد براتر  
آن ريفز

### التصوير الفوتوغرافي

الصفحة الثانية: ناخب مسلم ينتظر للتصويت على استفتاء الدستور في أيدجان في كوت ديفوار، ٢٣ تموز ٢٠٠٠، تصوير يان لاترونش- جاما رافو- صور جيتي  
الصفحة الثالثة: الرئيس السابق لموزمبيق جواكيم جيسانو خلال ندوة "النهضة في أفريقيا وثورة الأعمال في العالم" في برشلونه باسبانيا، ١٨ حزيران ٢٠١٠، تصوير كاسا افريكا/ فليكر

### التصميم

ستيفان سيكوس، لاهاي، هولندا  
تصميم النسخة العربية: توريو ديزاين، رام الله

### الطباعة

Trydells Forum، السويد

لتحميل ملف PDF من هذه الوثيقة، يرجى زيارة المواقع: [www.nimd.org](http://www.nimd.org) أو [www.idea.int](http://www.idea.int)

NIMD

Passage 31

AB The Hague 2511

The Netherlands

T +31 (0)70 311 54 64

F +31 (0)70 311 54 65

info@nimd.org

www.nimd.org

International IDEA

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

**د. أوغسطين ماغولونودو:** حاصل على شهادة الدكتوراة ومتخصص في العلوم السياسية ومدرب يتمتع بخبرة في مجالات المساعدة في التحول نحو الديمقراطية والتعاون من أجل التنمية وتعزيز الأحزاب السياسية واللامركزية وإدارة الصراع، مع التركيز جغرافيا بشكل رئيس على منطقة الصحراء الكبرى في أفريقيا. وهو منسق برنامج أفريقيا الإقليمي في المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب (NIMD). وقبل انضمامه الى المعهد، عمل أوغسطين كخبير وطني في المؤسسة التقنية الألمانية (GIZ) في ملاوي، في برامج تعزيز اللامركزية والديمقراطية والحوار. وهو حائز على جائزة الباحثين الشباب في البلدان النامية من جامعة Justus-Liebig University of Giessen (ألمانيا) في عام ٢٠٠٦ تكريماً له على رسالة الدكتوراه في عام ٢٠٠٥ بعنوان «المساعدة في إدخال الديمقراطية كتحدٍ يواجه التعاون في مجال التنمية: دراسة مقارنة بين السياسات العامة لاثنتين من وكالات التنمية ثنائية الأطراف (ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية) واثنتين من وكالات التنمية متعددة الأطراف (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي) وكيفية تنفيذها في ملاوي».

**مارتن فان هان فليت:** درس الأنثروبولوجيا الثقافية وعلم الاجتماع التنموي في جامعة ليدن، حيث تخصص في السياسة الأفريقية ومناهج البحث، وكتب رسالة الماجستير عن عملية اللامركزية في مالي. وبين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٠ عمل لدى المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب (NIMD). وبالإضافة إلى إدارة برامج دعم الأحزاب السياسية في مالي وزامبيا، فقد أسهم في تطوير استراتيجيات عامة لدعم الأحزاب، وعمل على تحرير دليل المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب بعنوان «كتابة السير الذاتية للأمم: تحليل مقارن لعمليات الإصلاح الدستوري (٢٠٠٩)». وفي عام ٢٠٠٩، حصل على تمويل من وزارة خارجية هولندا لنيل درجة الدكتوراه من مركز الدراسات الأفريقية في لايدن. ويركز بحثه على آليات المساءلة المحلية في خمس دول أفريقية: وإسهام النواب البرلمانيين في مالي في تشكيل المساءلة؛ والتحول في النظام الحزبي في مالي على مدى العقود القليلة الماضية؛ والإصلاحات القانونية الحالية هناك. كما يعمل بانتظام على تقديم استشارات في وزارة الخارجية في هولندا، ومراكز البحوث والمنظمات غير الحكومية، كما يقوم بالتدريس في مؤسسات مختلفة.

**وينلاك واهيو:** خبير في وضع الدساتير والقانون الدستوري المقارن في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وفي عام ٢٠٠٨، عمل كمدير برنامج بالإناية لدى مكتب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في نيبال، حيث ساعد في وضع برنامج لدعم العملية التشاركية لوضع الدستور أثناء تحول نيبال من الحرب إلى السلام ومن الملكية إلى الجمهورية. وكان قد شارك قبل ذلك في تقديم المشورة بشأن وضع مسودة الدستور في كينيا، التي أحييت إلى الاستفتاء في عام ٢٠٠٥. ومن عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠٠٥، اكتسب خبرة عملية في التنفيذ القومي لمعايير حقوق الإنسان من خلال استراتيجيات التفاوض، بوصفه منسق برنامج حقوق الإنسان الأفريقية وبرنامج الوصول إلى العدالة، وهي مبادرة كانت جزءاً من القسمين الكيني والسويدي للجنة الدولية لفقهاء القانون. وقد حصل على إشادة من جمعية القانون في كينيا في عام ٢٠٠٤.

توفر هذه النشرة مجموعة من المبادئ الإرشادية للإصلاح الدستوري بناء على التجارب العملية لعمليات الإصلاح الدستوري في عدد من الدول (بوليفيا وغانا واندونيسيا والعراق وكينيا وملاوي وزمبابوي وجنوب أفريقيا). ورغم أن الهدف الأول من هذه النشرة يرتبط بدور الأحزاب السياسية في عملية بناء الدستور، فإنها وثيقة الصلة أيضا بالعوامل الأخرى المرتبطة بعمليات مماثلة، كما أنها تزود القارئ بنظرة شاملة عن المراحل العامة والخصائص والتحديات والمبادئ التوجيهية التي يمكن تطبيقها في ظروف قطرية محددة.

"لقد شهدت شخصياً التحول الديمقراطي في تشيلي عن كثب حين كنت أعيش هناك. وتقوم اليوم العديد من الشعوب في مناطق مختلفة في العالم بالخروج بشجاعة إلى الشوارع تطالب بالحرية السياسية والعدالة الاقتصادية. وتحتاج هذه الدول - أو ستكون في حاجة - إلى أعداد دساتير جديدة تعكس المثل العليا وآمال المواطنين العاديين. وأنا مقتنعة بأن المجتمع الدولي سيقوم بدور مفيد في مساعدة هذه الدول. ولكن التواضع واحترام ملكية هذه الدول أمر ضروري. وأنا أقدر كثيراً هذه الوثيقة وأثق أنها ستساهم بصورة جيدة في عمليات الإصلاح الجارية حالياً في العديد من الدول."

**كاثلين فيرييه**

عضو البرلمان الهولندي

الرئيس السابق لمركز الدراسات الأفريقية في ليدن