أسسيات وساطة السلام

الفدرالية ووساطة السلام

CSS ETH Zurich swisspeace

المحتويات

الرسائل الأساسية

خلفية

مبادئ أساسية

خيارات أساسية

أسئلة للوسيط

الهوامش

لقد تمّ إعداد هذا الدليل من طرف ستايت كونسبتس، وبالتعاون مع مشروع دعم الوساطة (سويس بيس، ومركز الدراسات الأمنية التابع للمعهد الفيدرالي للتكنولوجيا بزوريخ) وبالتشاور مع وحدة دعم الوساطة (قسم الشؤون السياسية بالأمم المتحدّة). وقد تم إطلاق وتمويل هذا الدليل من قبل وزارة الاتحاد السويسري للشؤون الخارجية (قسم السياسة IV)، كما قامت مؤسسة قرطبة بجنيف بترجمة هذا الدليل الى العربية.

يناير 2009

الرسائل الأساسية

- هذه النسخة من أساسيات وساطة السلام» لا يمكن أن تمثل سوى مقدمة للفدرالية، وعلى الوسطاء الرجوع إلى مصادر إضافية للمزيد من التفاصيل.

من أجل التوصل إلى اتفاق سلام، قد يكون من الضروري تطوير رؤية حول التنظيم المستقبلي للدولة، لذا ففي العديد من الخلافات، لاسيما تلك التي تتضمن عناصر ذات طابع عرقي وسياسي، يشكل عنصر عدم تقاسم السلطة من بين الأسباب الجذرية لنشوب الخلاف، وبالتالي فإن ترتيبات ذات الصلة بالمشاركة في السلطة في المستقبل، بما في ذلك الفدرالية، يمكن أن تصبح جزءا مطروحا على جدول الأعمال من أجل التوصل إلى إحلال السلام.

- لا ينبغي أن تعتبر الفدرالية غاية في حد ذاتها أو مخططا لتهدئة الخلافات.
- يجب على الوسيط أن يتوقع من استخدام مصطلح الفدرالية، أن يثير لا محالة العواطف الإيجابية والسلبية على حد سواء. وبالتالي، فإن استخدامه لهذا المصطلح سوف يتطلب التفسير الدقيق للمفاهيم المتعلقة به، وإدارة التوقعات حوله، وفي بعض الأحيان، قد يجد الوسيط أنه من الأفضل عدم استخدام هذا المصطلح على الإطلاق.
- يجب أن ينظر الوسطاء إلى الفدرالية ضمن السياق الأوسع لتنظيم الدولة؛ لأن الفدرالية وحدها قد لا تكون كافية لمعالجة الأسباب الجذرية للمشكلة وإيجاد للسلام في المستقبل. لذا فإن آليات الأخرى للمشاركة في السلطة أو سياسات الإدماج قد تكون أكثر فائدة و/ أو أكثر مناسبة.
- الفدرالية هي شكل مرن لتنظيم الدولة، يحتاج إلى تكييفه مع الظروف المحددة. هناك العديد من الاختلافات بشأن تصميم الدولة الفدرالية بالقدر الذي يوجد فيه دول فدرالية. كما أن أهمية شكل نظام الدولة الفيدرالي المتبني هي بنفس أهمية اختيار النظام الفيدرالي كنموذج.
- بما أن النظم الفدرالية هي نظم دستورية في الأساس، فإن تطوير ثقافة سياسية داعمة قائمة على أساس احترام سيادة القانون، يعد أمرا بالغ الأهمية.
- قضايا ترسيم حدود الوحدات الفدرالية، وكذلك توزيع السلطات، والثروة، والدخل يمكن أن تعد قواصم للظهر في مفاوضات السلام.
- هناك تداخل بين مختلف عناصر الفدرالية، والجوانب الأخرى من تنظيم الدولة. لذا فإن عزل أو إخراج أيا من هذه الجوانب يمكن أن يحد من القدرة اللازمة الواجب توفرها للقيام بالتعديلات أو المقايضات المشتركة بين المواضيع، وبالتالي من الضروري التنسيق، بحيث يكون النهج الذي يتبنى «رفض البت في أي أمر حتى يتخذ القرار في كل شيء»، هو النهج المناسب في التعاطي مع المسائل المطروحة.

- يمكن للفدرالية أن تغير في ميزان القوى، ويمكن لها أيضا أن تتسبب في ظهور فئات هشة جديدة، وإذا تمكنت أية مجموعة أو كتلة من الهيمنة بشكل دائم أو عرقلة العملية السياسية في أي مستوى من مستويات الحكومة، فإن ذلك يعد بمثابة مؤشر لقصور في تصميم نظام الفدرالية.
- ينبغي النظر في قضايا التنفيذ في مرحلة متقدمة جدا من العملية، لأن التنفيذ سيشكل عاملا رئيسيا من عوامل استدامة عملية السلام.

خلفية

ما هي الفدرالية؟ وما هو ليس بالفدرالية؟ وما هو الوضع الذي يمكن أن تكون عليه؟

يمكن أن تشكل التعريفات أداة في يد الوسيط لتوضيح المفاهيم وتجنب سوء الفهم[3]، وتكتسي مسألة الشرعية ومدى كفاية التصميم المرتقب لنظام الدولة أهمية بالغة، بدلا من التركيز على التسميات (نظام فدرالي، شبه فدرالي، كونفدرالي، حكم ذاتي خاص...الخ). ومن شأن استخدام التسميات في مرحلة مبكرة أن يضيق من أفق الرؤية ويحد من نطاق الخيارات.

الحكم الذاتي والحكم المشترك

- **الفدرالية التي يكفلها الدستور هي الحكم الذاتي والمشاركة في الحكم.** في النظام الفدرالي هناك مستويان على الأقل من الحكم (المستوى الفدرالي أو الوطني ومستوى الوحدات الفدرالية)، ينسب لكل منهما حيزا كبيرا في مجال اتخاذ القرارات في بعض المناطق (الحكم الذاتي). ومن أجل أن تكون فعالة، من الضروري أن تقترن سلطات اتخاذ القرار بوسائل مالية كافية. بالإضافة إلى ذلك، تشارك الوحدات الفدرالية في صنع القرار على المستوى الفدرالي، يكون ذلك عادة من خلال التمثيل في غرفة البرلمان الثانية (المشاركة في الحكم)، تصميم الحكم الذاتي والمشاركة في الحكم، والمبادئ الرئيسية المتعلقة بهما، مضمونة دستوريا.

الفدرالية المتماثلة وغير المتماثلة

- **يمكن للفدرالية أن تكون متماثلة أو غير متماثلة.** في الترتيبات الفدرالية المتماثلة، تتمتع جميع الوحدات الفدرالية بنفس الصلاحيات ونفس عدد الممثلين في الغرفة الثانية من البرلمان، بينما في الفدراليات غير المتماثلة، الأمر يكون الأمر مغايرا[4]، فالولايات الفدرالية (مجموعة ولايات بحكومة واحدة وصلاحيات مستقلة في الشؤون الداخلية) هي دول ذات شكل محدد من أشكال الفدرالية غير المتماثلة. في الولايات الفدرالية، تكون وحدة واحدة فقط، مخولة بحق خاص بالحكم الذاتي وتتمتع هذه الوحدة بالتمثيل الخاص في المؤسسات المركزية.

الفدرالية على أساس إقليمي و/ أو عرقي

- **يمكن للفدرالية أن تكون فدرالية إقليمية و/ أو عرقية** وتتكون الفدرالية الكلاسيكية من عدد من الكيانات الإقليمية، ويمكن رسم حدود الكيانات الإقليمية إما من اجل استحداث ـ بقدر الإمكان ـ كيانات إقليمية تتميز بتجانس السكان، من الناحية العرقية والثقافية واللغوية (وتسمى عادة بالفدرالية العرقية)، أو يمكن إعطاء الأولوية لمعايير أخرى مثل الجغرافيا والديموغرافيا والقدرة المالية (وتسمى عادة الفيدرالية الإقليمية). وهناك أيضا مقاربات مختلطة[3].

التجميع ونقل السلطات

- **يمكن أن تنشأ الدول الفدرالية عن طريق التجميع أو نقل السلطات إلى مستويات أدنى.** في الحالة الأولى: تجتمع الدول المستقلة وتتكتل في دولة فدرالية واحدة. أما الحالة الثانية، تُدخِل الدولة الوحدوية النظام الفدرالي، عبر تحديد الوحدات الفدرالية ومن خلال العمل بالحكم الذاتي والمشاركة في الحكم. في مفاوضات السلام، يجد الوسيط في معظم الأحيان، نفسه أمام احتمال إنشاء فدرالية عن طريق نقل السلطات (كما في إثيوبيا، السودان، نيبال، سيريلانكا).

انتفاء اللامركزية

- **الفدرالية لا تعني اللامركزية**، في الدول التي تتبنى نظام اللامركزية، تمتلك الوحدات الفرعية على

المستوى المحلي أو الإقليمي صلاحيات سياسية وإدارية و/أو مالية (حكم ذاتي)، لكنها على عكس النظام الفدرالي، لا تكون عادة ممثلة في المؤسسات المركزية. النظام اللامركزي يمكنه، لكن ليس بالضرورة، أن يتم ترسيخه أو النص عليه في الدستور[4].

ترتيبات الحكم الذاتي الخاص

- يمكن اعتبار ترتيبات الحكم الذاتي الخاص على سبيل المثال (في فنلندا / آلاند، الفلبين / مينداناو، اندونيسيا / اتشيه) من أشكال اللامركزية غير المتماثلة بقوة. في مثل هذه الترتيبات الخاصة للحكم الذاتي يتم نقل الصلاحيات إلى منطقة محددة واحدة (حكم ذاتي)، وعلى النقيض من الفدراليات، مثل هذه المناطق ذات الحكم الذاتي، لا تتمتع بتمثيل خاص لدى السلطة المركزية، وليس من الضروري ترسيخ وضعيتها في الدستور.

ليست كونفدرالية

- الدولة الفدرالية ليست كونفدرالية. الكونفدرالية هي اتحادات بين مجموعة من الدول. تقوم فيها الدول الأعضاء بنقل بعض صلاحياتها إلى مؤسسة واحدة أو العديد من المؤسسات المشتركة. عادة ما يتطلب التغيير في التنظيم، وأحيانا حتى اتخاذ القرارات داخل المؤسسة المشتركة، توفر الإجماع في الآراء، مما يجعل هذا الشكل من التنظيم جامدا وغير مرن. وتعد الدول الأعضاء ذات السيادة هي المعنية المباشرة بالقانون الدولي.

العديد من الأشكال المختلطة

- هناك العديد من الأنماط المختلطة لتنظيم الدولة. العديد من البلدان ليست وحدوية أو فدرالية أو كونفدرالية بشكل واضح ولكنها تحمل عناصر عديدة من أشكال تنظيم الدولة.

الجدول 1: أشكال مختلفة من تنظيم دولة

	الدول المنفصلة (انفصال)	كونفدرالية[5]	فدرالية[6] (الولايات الفدرالية)[7]	الدولة الوحدوية[8] (اللامركزية، حكم ذاتي خاص)[9]	الدولة الوحدوية[10] (اللامركز)
الحكم الذاتي	نظم سياسية منفصلة	نعم، الدول التي تشكل الكونفدرالية تظل دول ذات سيادة	نعم، الوحدات الفدرالية لديها صلاحيات حقيقية في مجال اتخاذ القرار، ولديها مؤسساتها السياسية، والإدارية والموارد الخاصة بها	نعم، الوحدات اللامركزية لديها صلاحيات حقيقية في مجال اتخاذ القرار، ولديها مؤسساتها السياسية، والإدارية والموارد الخاصة بها	لا صلاحيات حقيقية في مجال اتخاذ القرار، والمؤسسات اللامركزية هي عبارة عن وكلاء للحكومة المركزية
المشاركة في الحكم		نعم	نعم الوحدات الفدرالية ممثلة في المؤسسات المركزية، مثل الغرفة الثانية في البرلمان	لا، ليس ثمة ضرورة لتمثيل خاص	لا
الأساس القانوني		منشأة بموجب معاهدة، مستوى عال من الترسيخ	الدستور، أي مستوى عال من الترسيخ	نظام أساسي أو ما يفوقه، أي من المستوى الأقل إلى المستوى الأعلى من الترسيخ	قوانين تنظيمية أو مستوى أعلى، أي مستوى أدنى من الترسيخ

قدرة الفدرالية على تسوية النزاعات

وسائل تسوية النزاعات

- **الفدرالية يمكن أن تشكل وسيلة مفيدة لتسوية النزاعات**، من حيث أنه في وسعها تحقيق توازن قابل للصمود داخل السلطة بين الأغلبية وغيرها، وبين المجموعات والأفراد من المواطنين.
  - واستنادا إلى **مبدأ الحكم الذاتي**، فإن مجالات السياسة العامة التي تعتبر هامة بالنسبة لهوية جماعة عرقية (أو أقلية) والتي يمكن أن تحمل في طياتها بذور الانقسام (مثل الثقافة، وحفظ الأمن والدين) يمكن أن تترك لمستويات أدنى من الحكومة. يمكن لمثل هذا الوضع أن يعزز تقرير المصير ويمكن أن يساعد بشكل غير مباشر في تلافي النزاعات عند مستويات أعلى من الحكومة.
  - **المشاركة في الحكم** يعزز عملية صنع القرار التي تحترم مصالح الوحدات الفدرالية. وعلاوة على ذلك، فإن الوحدات الفدرالية تضفي طابع الشرعية على الدولة من خلال مشاركتها في العملية السياسية (الغرفة العليا في البرلمان). إلى جانب ذلك، يؤكد البرلمان بمجلسيه على أن مصالح المواطنين بصفتهم تلك (من خلال مجلس النواب) تؤخذ هي أيضا بعين الاعتبار.
  - وأخيرا، فإن **عملية الترسيخ في الدستور** يمكن أن تطمئن جميع الفاعلين السياسيين أن عملية تغيير النظام لا تتم إلا على أساس التوافق الدستوري، وعادة ما تكون متطلبات تعديل الدستور هي نفس متطلبات اعتماده.

الطابع المثير للجدل

- **النظام الفدرالي مثير للجدل**. النقاش حول الفدرالية قادر على توليد توقعات عالية (غير واقعية في بعض الأحيان)، ومخاوف كبيرة أيضا (غير مبررة أحيانا). يحدو ممثلي الأقليات العرقية بشكل خاص الأمل بأن تمنحهم الفدرالية وضعا أكثر إنصافا في الدولة مع تحسين فرص الحصول على السلطة السياسية، والموارد، والتنمية. في المقابل، قد يكون لدى البعض الآخر تصورا (مبررا أو غير مبرر) بأن أنصار الفدرالية يهدفون إلى تحقيق شيئا قريبا من الاستقلال والسيطرة الكاملة على الأقاليم «الخاصة بهم» والرغبة في أن يكون لهم حق الفيتو على المستوى المركزي للدولة، وربما يهدفون حتى إلى تعبيد الطريق للانفصال لاحقا. كما يخشون أن تتسبب الفدرالية (خاصة القائمة على أساس عرقي) في ترسيخ التجزئة على طول الحدود العرقية الفاصلة، وتنشئ بنى جديدة تقوم على الهيمنة وتوفر الحوافز للتعبئة السياسية العرقية.

لديها إمكانية النجاح

- **نجاح الفدرالية ممكن**. وهناك أمثلة عديدة على نجاح الدول الفدرالية، لكن ثمة أيضا عدد من الفدراليات الفاشلة[11]. ومع ذلك، تشير البحوث التجريبية إلى أنه على الرغم من أوجه القصور المحتملة لها، فإن الدول الفدرالية تميل إلى أن تكون أكثر قدرة على استيعاب التنوع وتقليل النزعات الانفصالية مقارنة بالدول الوحدوية. في الواقع، قرابة نصف عدد سكان العالم يعيشون تحت حكومات فدرالية، ويمكن القول بشكل عام، أن الحلول الفدرالية يمكنها تعزيز الشعور لدى غير الأغلبية في أن يشكلوا جزء من الدولة، وبالتالي مساهمتهم في مزيد من الاستقرار. بالفعل، قد لا تستطيع الفدرالية حل كل النزاعات، لكنها بوسعها أن توفر آليات سلمية لإدارة النزع.

مبادئ أساسية: الفدرالية و مفاوضات السلام

موضوع بشأن مفاوضات السلام

- **يمكن للفدرالية أن تشكل موضوعا يعني بمفاوضات السلام**. أكثر من نصف حالات النزاع الداخلية، منذ عام 1989، تدور حول خلافات تتعلق بالسيطرة على جزء من أراضي الدولة. في مثل هذه النزاعات، يمكن لترتيبات المشاركة في السلطة في المستقبل، بما في ذلك مسألة الفدرالية، أن تصبح جزءا ضروريا من جدول أعمال مساعي إحلال السلام.

شروط مسبقة

- **الفدرالية تفترض مسبقا...**
  - أن تمنح **إرادة الفاعلين السياسيين** الوحدات الفدرالية سلطات فعلية بحيث تتمكن كل وحدة ـ إلى حد ما ـ من تحديد مصيرها.
  - **إرادة القبول بأن تشارك الوحدات الفدرالية في صنع القرار على المستوى المركزي** بحيث يمكن لها ـ إلى حد ما ـ تحديد المصير المشترك للدولة.
  - **إرادة الجميع في دعم وإضفاء الشرعية للدولة المشتركة.** تتطلب الفدرالية منح الثقة والتسامح تجاه الآخرين، وكذلك مستوى معينا من الولاء للدولة، و
  - **وأخيرا، إرادة احترام سيادة القانون.**
- **يتم إدخال نظام الفدرالية في كثير من الأحيان عندما تكون الشروط المسبقة غير مستوفية بعد،** لذا فإنه من المأمول أن تساعد إمكانيات إدارة النزاع المتعلق بالفدرالية، في تحقيق الشروط المسبقة.

خيار صالح

- **تبدو الفدرالية خيارا صالحا لا سيما...**
  - إذا **أرادها الناس.**
  - إذا وجدت **عدة مجموعات** (تستند إلى وضعها في الإقليم) (أكثر من ثلاث مجموعات) أو العديد من المناطق التي تريد حصة من الحكم، وإذا وجِد اتفاق أساسي لتحديد **حدا أدنى لا يقل عن أربع وحدات** فدرالية لا تشمل أي منها الغالبية العظمى من إجمالي السكان.
  - إذا كانت هناك رغبة في الحفاظ على التنوع، وإذا توفرت **بعض المصالح المشتركة والرغبة في التسوية.**
  - إذا كانت **الإمكانات** (**المحتملة**) لدى الدولة المركزية والأقاليم كافية للاستخدام الفعال لسلطات كل منها، وتقديم الخدمات إما من تلقاء نفسها أو بالتعاون مع الآخرين، أو في حالات القدرات المنخفضة عموما، إذا كانت قدرات الأقاليم ليست في الأساس أقل من قدرات المركز.
  - إذا كانت **أوجه التفاوت طفيفة بين المناطق والمجموعات** فيما يتعلق على سبيل المثال بالإمكانيات المالية، أو إذا كان التضامن بين المناطق والمجموعات جيدا بما فيه الكفاية ويُمكن وضع الآليات لتحقيق التوازن بين بعض أوجه التفاوت.
  - إذا كانت هناك **موارد (مالية) و خبرات لبناء مؤسسات فدرالية جديدة،** وكذلك لبناء القدرات. تسيير نظام فدرالي ليس بالضرورة أكثر كلفة من النظام الوحدوي.
  - **حجم** البلد يلعب دورا ثانويا.

أوجه التعقيد

- **الفدرالية معقدة،** وتكون في بعض السياقات معقدة للغاية. فهي تحدث تغييرا في العلاقات بين الأعراق، والمؤسسات، وفي الإجراءات، وتغير طريقة الوصول إلى السلطة السياسية، ويصعب في بعض الأحيان توقع تداعياتها على ميزان القوى. انتهاج الفدرالية يتسبب في عدة آثار جانبية، منها على سبيل المثال، ظهور أقليات جديدة في الوحدات الفدرالية المنشأة حديثا من شأنه أن يزيد من تعقيد المفاوضات، ويرى البعض أن مثل هذه الإصلاحات المعقدة لا تحمل سوى فرصة محدودة في النجاح، ومن ثم يجب تجنبها كلما كان بالإمكان تحقيق نتائج مماثلة عن طريق النهج الأقل تعقيدا.

الاتفاقيات واسعة النطاق

- **في الحالة المثالية، تستمر الوساطة إلى أن يتم التوصل إلى اتفاق واسع النطاق.** إن الدعم المحدود من أطراف النزاع والمجتمع ككل للترتيب الفدرالي، يميل إلى التسبب في عواقب وخيمة على شرعية الدولة في المستقبل، وعلى عملية التنفيذ. ونظرا لتعقيدات التغيير، تتيح عملية تنفيذ الحلول الفدرالية فرصا واسعة للسلوكيات الهدامة.

الوقت والتوقيت

- **صياغة وتنفيذ الصيغة الفدرالية، يتطلبان توفر الوقت والتوقيت المناسب.** اتفاق السلام أو دستور مؤقت لا يحتجان إلى توضيح جميع جوانب النظام الفدرالي فى المستقبل، لكن يجب أن يقدما رؤية، مع تحديد المبادئ الرئيسية، وتوفير معالم واضحة للتنفيذ. وبالمثل، لا يمكن الجزم بأن إدخال النظام الفدرالي، يمكن تحقيقه دفعة واحدة، وبالتالي فثمة حاجة إلى تحقيق ذلك وفق مسار دقيق ومتدرج.

الرؤية

- **كيفية إيجاد رؤية للدولة الفدرالية:** هناك العديد من الأشكال المختلفة لتنظيم الدولة الفدرالية. كل دولة فدرالية تشكل مؤسساتها وفقا لاحتياجاتها وسياقاتها، وتوفر الخيارات الرئيسة الواردة أدناه، بعض الأفكار والأمثلة والدروس المستفادة لتسهيل عملية طرح رؤية لتنظيم الدولة الفدرالية. لكن ما يهم بالدرجة الأولى في نهاية المطاف، هو ما إذا كانت الخيارات المحددة تلقى دعما من السكان، وتباعا يمكن إدراجها ضمن عقد اجتماعي جديد.

الخيارات الرئيسة لإدخال نظام الفدرالية

المرونة

- **تعد الفدرالية شكلا مرنا لتنظيم الدولة.** وتتطلب فقط إدخال ضمانات دستورية للحكم الذاتي أو المشاركة في السلطة، لكنها لا تحد، على سبيل المثال، من الخيارات فيما يتعلق بمنظومة الحكم أو الانتخابات. يتطلب إدخال نظام الفدرالية اتخاذ قرارات بشأن (1) الوحدات الفدرالية، (2) آليات المشاركة في السلطة (الغرفة الثانية للبرلمان) (3) توزيع الصلاحيات (4) توزيع الثروة والدخل، (5) آليات للتنسيق والتعاون وتسوية المنازعات، بالإضافة إلى (6) النص على ذلك في الدستور.

خيارات لإنشاء وحدات فدرالية

تعريف الوحدات الفدرالية هو من سيحدد من سيحصل على الحق في الحكم الذاتي والمشاركة في السلطة.

أحيانا يتم تحديد الوحدات الفدرالية دون أن يسفر عن ذلك أي نزاع، لكن في معظم الحالات، يتعين وضع بعض الحدود عن طريق التفاوض، الأمر الذي قد يشكل واحدة من التحديات الرئيسية في مسار مفاوضات السلام، كما أن النقاشات حول المعايير وعملية ترسيم الحدود يمكن بسهولة أن تفضي إلى طريق مسدود.

الحد الأدنى للحجم والعدد

- لا توجد قاعدة عامة حول **الحد الأدنى لحجم الوحدات** الفدرالية، ومع ذلك، هناك قاعدة هامة حول **الحد الأدنى لعدد الوحدات** الفدرالية. تُظهر التجربة أن الفدراليات المؤلفة فقط من اثنين أو حتى ثلاث وحدات غالبا ما تكون غير مستقرة، على سبيل المثال، تشيكوسلوفاكيا سابقا وباكستان. بالإضافة إلى ذلك، هناك اتجاهات قوية تعزز احتمال عدم الاستقرار في الاتحادات التي تحتوى على وحدة فدرالية منفردة يقطنها أكثر من نصف مجموع السكان، كما لا ينبغي تمكين وحدة فدرالية منفردة من الهيمنة على جميع الآخرين، سواء بسبب حقوق خاصة تتمتع بها، أو حجمها، أو قدراتها المالية.

التنوع العرقي والسياسي

- **إذا تم الأخذ بنظام الفدرالية لاستيعاب التنوع العرقي والسياسي**، يمكن في هذه الحالة الشروع في بحوث قوية من أجل تحديد الوحدات الفدرالية القائمة على أساس معايير عرقية. هذا المسعى من قبل بعض الموجوعات الراغبة في إقامة «موطن» خاص بهم، قد يؤدي بدوره إلى حشد الجماعات العرقية الأخرى الواقعة في نفس المنطقة، والتي تخشى أن تتحول إلى أقلية وتتعرض لهيمنة سلطة أغلبية جديدة.

الجمع بين معايير مختلفة

- في التسويات التفاوضية، تكون النتيجة المحتملة **مزيجا من المعايير المتنوعة**، بما في ذلك أنماطا معينة ذات الأبعاد العرقية[12]، لذا يجب وضع الضمانات اللازمة لتفادي العواقب السلبية المحتملة للحدود «العرقية». على سبيل المثال: يمكن أن تسهم الضمانات المتعلقة بإقامة ديمقراطية شاملة والمشاركة في السلطة على مستوى الوحدات الفدرالية وكذلك الحقوق الفردية والجماعية، في الحد من خطر هيمنة جديدة. كما أن استحداث المستوى الثالث (والرابع) من الحكومة بصلاحيات مضمونة يمكن أن يساعد على زيادة تحسين توازن السلطة.

شرعية الحدود والتغيرات الحدودية

- عادة ما تفتقر الحدود التي يتم المتفاوض بشأنها إلى **الشرعية الديمقراطية**. الإجراءات الديمقراطية مثل عمليات الاستفتاء يمكن استخدامها للموافقة على تنظيم الأقاليم الجديدة[13]، لكن في حالة رفض في وقت لاحق لهذه الحدود التي تم الاتفاق عليها في مفاوضات السلام (على سبيل المثال في الاستفتاء)، فإن العنف قد يندلع من جديد. وتنص بعض الدول كذلك في دساتيرها على إجراءات ديمقراطية لتعديل الحدود بما في ذلك إنشاء وحدات فدرالية جديدة أو بدمج تلك القائمة[14].

ترسيم حدود الوحدات الفدرالية

- عند التفاوض بشأن الفدرالية، يبدو أن ترسيم حدود الوحدات الفدرالية قد يشكل الخطوة المنطقية الأولى، غير أن القضية عادة ما تتجه إلى إحداث جدل بدرجة كبيرة من الحدة، بحيث **يكون من الأفضل البدء باستكشاف جوانب أخرى من تصميم الدولة الفدرالية**، من قبيل التمثيل داخل المؤسسات السياسية للوحدة الفدرالية، وإمكانيات التعاون بين الوحدات الفدرالية، ودور الحكومة المحلية أو إجراءات إعادة تعديل الحدود في حالات السخط الشديدة. يمكن للاتفاق المبدئي حول هذه الجوانب أن يخفف من أهمية تحديد حيز الوحدات الفدرالية.

خيارات لإدخال نظام المشاركة في الحكم في المؤسسات المركزية

تتحقق المشاركة في الحكم عادة من خلال الغرفة الثانية للبرلمان (الغرفة العليا، أو مجلس الشيوخ).

مجلس الشيوخ، الغرفة العليا

- يمكن لمجلس الشيوخ أن يكون **مؤلفا** إما بكامله من ممثلين عن الوحدات الفدرالية أو عن طريق ممثلين عن هذه الوحدات الفدرالية أو غيرهم[15].

النواب

- يمكن أن يكون النواب **أعضاء ممثلين أو موظفين في الحكومات أو في برلمانات الوحدات الفدرالية أو ممثلي الشعب في الوحدات الفدرالية** على أساس الانتخابات المباشرة. ويمكن أيضا انتخاب بعض الأعضاء عن طريق الاقتراع المباشر، مع تعيين البعض الآخر[16].

الحق في إصدار التعليمات

- للوحدات الفدرالية الحق في **إصدار تعليمات** إلى ممثليها في الغرفة الثانية بشأن كيفية التصويت، أو مكن لممثلين عن وحدة فدرالية أن يجبروا على الإدلاء بتصويت الكتلة. غير أن بعض الفدراليات يحظر فيها توجيه التعليمات للممثلين عنها[17].

عدد النواب

- هناك أيضا خيارات مختلفة بشأن **عدد الممثلين عن كل وحدة فدرالية**. في بعض الفدراليات، يكون لجميع الوحدات الفدرالية نفس العدد من الممثلين[18]، بينما في حالات أخرى، يخضع التمثل لقدر من الموازنة[19].

صلاحيات الغرفة العليا

- يمكن أن تكون **صلاحيات مجلس الشيوخ** متماثلة أو غير متماثلة مع صلاحيات مجلس النواب. تماثل الصلاحيات على سبيل المثال، يقتضي مرور جميع القوانين عبر المجلسين[20] في حين، أن

الترتيبات غير المتماثلة قد تنص على إمكانية منح صلاحيات محدودة[21] أو صلاحيات إضافية لمجلس الشيوخ[22].

خيارات الأخذ بالحكم الذاتي

بالنسبة للحكم الذاتي، هناك اختلافات كبيرة بين الفدراليات، سواء فيما يتعلق بالقضايا الفنية من الحكم الذاتي وكذلك بشأن كمية ونوعية السلطات الفدرالية ودون الوطنية.

الحق في التنظيم الذاتي

- الفدراليات الأقدم سنا غالبا ما تتشكل من وحدات فدرالية تتمتع **بالحق في التنظيم الذاتي**، أي أنه بوسعها أن تقرر من تلقاء نفسها فيما يتعلق بتنظيمها السياسي ولها الحق في أن يكون لها دساتيرها الخاصة، سواء كانت تدرك أنها تتمتع بهذا الحق أو لم تكن تدرك، غير أن الدستور الوطني يمكنه أيضا أن ينص على التنظيم السياسي للوحدات الفدرالية، وتوفير مبادئ توجيهية، أو وضع مبادئ مشتركة[23].

توزيع السلطات

- توزيع السلطات (تحديد كل مستوى من مستويات الحكومة والصلاحيات المحددة الموكلة إليه) **ينظمه الدستور**.

السلطة المتبقية

- مع كل ذلك، يكاد يستحيل تعداد كافة الصلاحيات الممكنة، ومن غير الممكن التنبؤ بجميع المجالات الممكنة لعمل الدولة في المستقبل. ولذلك، يتم عادة تحديد من هو المستوى من مستويات الدولة الموكلة إليه السلطة، في حالة سكون الدستور عن ذلك (**السلطة المتبقية**). إذا كانت السلطة المتبقية هي من نصيب الوحدات الفدرالية، تكون الوحدة الفدرالية هي دائما المسؤولة ما لم يتم نقل الصلاحيات إلى مستويات أخرى من الحكومة. من الممكن أيضا أن يتم إحالة الصلاحيات المتبقية في مجالات سياسية معينة إلى المستوى الوطني، وفي حالات أخرى إلى الوحدات الفدرالية.

أساليب توزيع السلطات

- هناك **طرق مختلفة لتوزيع السلطات**. يقوم نظام السلطات الحصرية على فصل واضح بين مختلف مستويات الحكومة، بحيث توكل سلطة من السلطات إلى مستوى واحد فقط من الدولة، في المقابل، يمكن استخدام السلطات المتزامنة من قبل مستوى الحكومة المركزية ومستوى الوحدات على حد سواء. وبالتالي، يتطلب الأمر درجة أعلى من التشاور والتعاون. بعض البلدان تفصل السلطات التشريعية عن السلطات التنفيذية. في هذه الحالة يمتلك المستوى المركزي سلطة التشريع، في حين تحتفظ الوحدات الفدرالية بسلطة التنفيذ، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف المحلية[24].

قواعد الأسبقية

- بشكل خاص، إذا كان الدستور ينص على نظام السلطات المتزامنة، يتعين عليه في هذه الحالة تحديد **ما هي القواعد التي تحظى بالأسبقية**، إذا كان كلا المستويين الحكوميين، بناء على صلاحياتهما ـ يشرعان في منطقة معينة. في معظم البلدان، تسود التشريعات من المستوى الأعلى للحكومة عملا بمبدأ التسلسل الهرمي للمعايير، ورغم ذلك يكون من الممكن على الأقل في مجالات محددة، أن يسود قانون الوحدات الأدنى[25]. يمكن استخدام هذه القاعدة من أجل الانتقال السلس التدريجي للسلطات، أي أن يسود قانون المستوى المركزي إلى حين تستطيع المستويات الأدنى تحمل السلطة.

كيفية توزيع السلطات

- تشمل المبادئ التوجيهية حول **كيفية توزيع السلطات ما يلي:**

سلطات المركز

- يتألف نموذج (الحد الأدنى) **لسلطات المركز** عموما من بعض جوانب الشؤون الخارجية، والعملة وعملية صكها، والجمارك[26]. إذا كان تصميم هذا المركز بالغ الهشاشة، فلا شك أن المعاناة ستمس الدولة ككل.

التفويض

- وفقا لمبدأ **التبعية**، لا تتحمل المستويات العليا من الحكومة سوى السلطات التي لا يمكن أن

تدار على نحو فعال من قبل المستويات الحكومية الدنيا. بناء على هذا المبدأ، فإن مهاما من قبيل الاعتناء بالبنية التحتية المحلية، والرعاية الصحية الأساسية، وأجزاء من التعليم، تفوض عادة إلى المستويات الدنيا للحكومة.

الاهتمام بالهوية

- كقاعدة عامة أخرى، ينبغي أن تترك مجالات صنع القرار التي هي ذات **أهمية بالنسبة للهوية** (مثل الثقافة والتعليم)، بشكل حصري أو متزامن، إلى مستويات أدنى من الحكومة وذلك لتسهيل عملية اتخاذ القرار من قبل أولئك المعنيين بشكل مباشر حيالها، وكذلك لتفادي الصراعات في المستويات العليا من الحكومة. تميل المجتمعات المنقسمة على وجه الخصوص إلى مجابهة مطالب ترتبط بتوفير الصلاحيات في مجال حفظ الأمن والتعاون مع الدول المجاورة أو دول التي تربطها علاقات القرابة. يمكن إقران هذه السلطات مع آليات وقائية لتفادي سوء الاستخدام[27].

النهج التدريجي

- يعتبر **النهج التدريجي** نمط مفيد لنقل السلطات، وهو النهج الذي تكتسب من خلاله الوحدات الفدرالية سلطة أكبر على فترات محددة سلفا كما هو الحال عندما يتم استيفاء شروط معينة أو عندما تقرر لجنة محددة البدء في المرحلة المقبلة.

التوزيع غير المتماثل للسلطة

- عند **التوزيع غير المتماثل للسلطات، يمكن أخذ في الاعتبار ظروف محددة**[28] مثل قدرة الوحدات الفدرالية و/ أو إمكانياتها على التعبئة السياسية. في كثير من الحالات، قد تؤدي مثل هذه الترتيبات غير المتماثلة إلى تحفيز وحدات فدرالية أخرى للمطالبة بنفس الحجم من السلطة. يمكن دمج الترتيبات غير المتماثلة في إطار نهج تدريجي يسمح بنقل السلطة خطوة بخطوة وبسرعات مختلفة.

خيارات تقاسم الثروة

ينبغي أن تصمم صيغ تقاسم الثروة على نحو يرتبط بالإمكانيات المالية للوحدات الاتحادية مع مراعاة توزيع السلطات. كل مستوى من المستويات الحكومية يحتاج إلى موارد من أجل الاضطلاع على نحو فعال بصلاحياته، وهو ما يعني وجود نظام يسمح بتوليد الدخل، مثل الحق في فرض الضرائب، وجمع الرسوم، وجمع التبرعات، واقتراض المال، أو زيادة الإيرادات الناتجة عن استغلال الموارد الطبيعية. بإمكان نظام للتسويات المالية أن يساعد على تحقيق التوازن في حالات الاختلالات المالية بين المناطق.

فرض الضرائب

- **فيما يتعلق بسبل توليد المداخل الخاصة بها**، يمكن أن تمنح الوحدات الفدرالية الحق في فرض الضرائب، وتحديد معايير الضرائب الخاصة بها، ومعدلات الضرائب، ومنحها تخفيضات ضريبية مقبولة، و / أو السماح لها بجمع الضرائب[29]. يمكنها كذلك الحصول على نسبة محددة من الضرائب أو الحصة الكاملة لضرائب معينة. بصفة عامة، فإن القدرة على تحديد أو ضبط معدلات الضرائب توفر عادة الوحدات الفدرالية مستوى كاف من المرونة الضريبية. يمكن على المستوى المحلي على وجه أن توفر رسوم الخدمات أأيضا مصدرا هاما من مصادر الدخل.

الموارد الطبيعية

- يمكن **للموارد الطبيعية** أن تشكل جزءا هاما من دخل الدولة، كما أن سبل إدارة وتقاسم الدخل الناجم عن الموارد الطبيعية يمكن أن يشكل السبب الجذري للنزاع (مثل نيجيريا، والسودان، وإندونيسيا). في بعض الحالات، يتم إدخال الفدرالية لإعطاء المجتمعات إمكانية تحسين السبل لحصولها على الموارد في مناطقها. يمكن اعتبار الموارد الطبيعية ملكية للوحدات الفدرالية أو ملكية وطنية، غير أن حقوق الملكية بصفتها هذه، لا تحدد بسهولة من يتخذ القرار بشأن استغلال الموارد، أي من الجهة التي تحدد معدلات الإتاوات، ومن يقوم بجمعها، ومن يمكنه منح إعفاءات من دفع الإتاوات، ومن الذي يتحمل تكاليف الاستغلال أو الجمع، أو الذي يتلقى حصة ما من الإتاوات التي تم جمعها أو الإتاوات المستحقة. في الواقع، يمكن لجميع هذه العوامل أن

تحدد أي مستوى من الحكومة لديه إمكانية الحصول على الموارد فضلا عن عائداتها.

التسويات المالية

- في معظم الحالات، يحتاج الأمر أيضا إلى **نظام للتسويات المالية** بين الوحدات أو المناطق الفدرالية والمركز لتحقيق التوازن بين الاختلافات في القدرات والإمكانات، وإمداد كافة الوحدات الفدرالية بما يكفيها من الأموال لتوفر، على الأقل تقدير، مستوى الحد الأدنى من الخدمات. كما ينبغي مراجعة دورية لصيغ التسويات المالية. بصفة عامة، يعتمد مدى التسويات المالية على درجة التضامن بين المناطق، وكذلك على مفهوم الدولة. إذا كانت الفيدرالية ستساهم في المنافسة بين الوحدات الفدرالية، فلا بد من قبول وجود بعض الاختلافات في كمية ونوعية الخدمات (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا).

خيارات للتعاون والرقابة وتسوية النزاعات الداخلية

إدخال عدة مستويات من الحكومة يجعل من التعاون أمرا ضروريا كما أنه يثير مسألة آليات الرقابة وتسوية المنازعات

الحد الأدنى من التعاون

- دون حد أدنى من **التعاون**، يكون الاتحاد الفدرالي غير فعال، حتى إذا كانت الاختصاصات الحصرية لكل مستوى من مستويات الحكومة محددة بشكل جيد. يتطلب نظام السلطات المتزامنة درجة أعلى من التعاون، الذي يمكن أن يتم بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك بين الوحدات الفدرالية[30]. بالنسبة للوحدات الفدرالية الصغيرة أو الوحدات ذات القدرات المحدودة، يمكن أن يشكل التعاون وسيلة ليوفر لها خدمات ذات نوعية أفضل، غير أن أشكال التعاون المكثف، بما في ذلك إنشاء مؤسسات مشتركة وتفويضها بصلاحيات خاصة بها، يمكن في بعض الأحيان أن يمنحها الحياة من خلال الاعتماد على نفسها. وبالرغم من الفعالية التي تتمتع بها، فإنها قد تثير مخاوف بشأن الرقابة الديمقراطية. عموما، بوسع التعاون (ذي الطابع المؤسسي) بين المركز والوحدات الفدرالية أن يساهم في تحسين درجة استجابة الحكومة المركزية لاهتمامات الوحدات الفدرالية وتجنب النزاعات.

مدى مستوى الرقابة

- يفترض في الفدرالية في بعض مجالات السياسات العامة، أن تكون المستويات المنخفضة للحكومة أكثر قدرة على اتخاذ القرارات، وتقديم الخدمات، لكنها قادرة أيضا على ارتكاب العديد من أوجه القصور المرتبطة بالحكومة المركزية. لذلك، ينبغي اتخاذ القرار حول **مدى درجة** (إن وجد) **التحكم** الذي يجب على المستوى المركزي من الحكومة الاحتفاظ به تجاه المستويات الأدنى من الحكومة. فكلما تم أخذ المستويات الحكومية على قدم المساواة أو التناسب، يجب الحد من حقوق المستوى المركزي في مجال التحكم أو توجيه المستويات الأخرى من الحكومة.

آليات تسوية المنازعات

- من المتوقع نشوب المنازعات بين مستويات مختلفة من الدولة وكذلك بين الوحدات الفدرالية المختلفة، وبالتالي فإن استحداث **آليات لتسوية المنازعات** أمر ضروري.
- إذا تم إنشاء الاتحاد الفدرالي في إطار عملية سلام، فإن مثل هذه الآليات لتسوية المنازعات تصبح ذات أهمية أكبر، نظرا لما تملكه النزاعات من القدرة على إعادة إنتاج الصراعات القديمة على طول خطوط التماس. لهذا السبب، تحتاج آليات تسوية المنازعات إلى قبول جميع الفئات ذات الصلة. يمكن للجان الوساطة الخاصة، والمراجعة القضائية من قبل المحاكم والمجالس الحكومية الدولية، أو آليات الاستفتاءات أن تفي بهذه المطالب. في كثير من البلدان الفدرالية، تضطلع المحاكم الدستورية بدور هام في تسوية المنازعات، وغالبا ما يكون للوحدات الفدرالية التأثير في اختيار قضاة المحكمة الدستورية[31].

خيارات لإدخال الضمانات الدستورية

الدساتير الفدرالية

- تختلف الدساتير الفدرالية من حيث طول وعدد موادها وتفاصيلها. في النظام الفدرالي، يتم ترسيخ الحكم الذاتي والمشاركة في الحكم ضمن بنود **دستور أعلى مكتوب**.

الضمانات الرئيسية

- يعد الدستور **الضمانة الرئيسية** التي لا يمكن للنظام الذي تم الاتفاق حوله، أن يغيره حسب مزاجه ومن جانب واحد، وأي تغيير في النظام يتطلب إجماع دستوري. في الاتحادات الفدرالية تشارك الوحدات الفدرالية في عملية التغيير الدستوري[32]، وتتطلب التعديلات الدستورية موافقة نسبة كبيرة من الوحدات الفدرالية.

التوازن بين الصلابة والمرونة

- عند تصميم النظام الفدرالي، ينبغي النظر في مسألة التعديلات في المستقبل، وذلك لإيجاد **التوازن المناسب بين الصلابة والمرونة**. بعض الدساتير تحمي الملامح الرئيسية للنظام الفدرالي عن طريق توفير متطلبات تعديل صارمة، لاسيما عندما يتم وضع نظام دولة جديد في فترة زمنية قصيرة، وقد يكون من الضروري توفير إمكانية تكييف الإطار الفدرالي مع مرور الزمن؛ وذلك لتناغم الآليات والإجراءات وفقا للاحتياجات والرغبات[33].

أسئلة للوسيط

مرحلة ما قبل الاتفاق: هل بوسع «الفدرالية» أن تفضي إلى طرح رؤية للسلام؟

1 ما هو مستوى المعرفة لدى الأطراف بشأن تقاسم السلطة؟ أي نوع من المساهمة التقنية مطلوب؟

2 ما هو مفهوم الفدرالية لدى أطراف النزاع: ما هي تصوراتهم، مخاوفهم، توقعاتهم، وما هي الآليات الممكنة لإدارة التوقعات وبناء الثقة؟

3 ما هي القضايا الرئيسية التي يجب معالجتها في إطار إصلاح الدولة؟ هل تشكل الفدرالية حلا في ضوء السياق المحدد والقضايا المطروحة؟ ما هي أشكال المشاركة في الحكم التي تكون / ينبغي أن تكون، مناسبة في السياق المحدد؟ ما هي المطالب التي يمكن / أو لا يمكن معالجتها بالفدرالية؟

4 الفدرالية و / أو شيء غير ذلك؟ هل تحتاج إلى أشكال أخرى من المشاركة في السلطة ؟ هل ستكون اللامركزية / الحكم الذاتي كافيا؟

5 إلى أي مدى تتضمن الثقافة السياسية السائدة احترام القوانين والدستور، واحترام الأقليات؟ فضلا عن القبول الجمهور لضرورة التسامح والتنازل؟

6 ما هي جغرافية المكان؟ وتركيبته السكانية (الديموغرافية)؟ وكيفية توزيع الموارد الطبيعية؟

7 هل هناك إرادة لإدخال نظام المشاركة في السلطة في إطار الفدرالية، أي منح بعض السلطات إلى الوحدات مع الحفاظ على سلطات أخرى للمركز، بما أن الفدرالية تتطلب كليهما؟

مرحلة الاتفاق: الاتفاق على مسائل تصميم الفدرالية

8 من هي الجهات الشرعية الفاعلة؟ وما هي الإجراءات المشروعة للتوصل إلى اتفاق بشأن تصميم الفيدرالية؟ ما هي الطرق المتبعة لدمج المجتمع المدني في النقاش بشأن تصميم النظام الفدرالي؟ كيف يمكن تعزيز توعية ومشاركة الجمهور؟ وهل ثمة حاجة إلى أنشطة بناء الثقة لتحفيز مشاركة الجمهور في العملية؟

9 ما هي الإمكانيات المتوفرة، بما في ذلك القدرات المالية لدى الوحدات الفدرالية المستقبلية

المرتقبة ولدى المركز؟ ما هي الرغبة والقدرة على تشجيع القيام بعملية تغيير جذري؟ وهل هناك حاجة إلى تدريبات محددة أو تمويل خاص أو مساعدة؟ هل تقدم التحليلات أي استنتاجات بشأن الحد الأدنى لحجم الوحدات الفدرالية؟

10 كيف يتم توزيع المجموعات العرقية؟ ما مدى قوة فهمها الخاص بالشؤون السياسية وقدرتها على التعبئة السياسية؟ ما هي مطالبها؟ ما هي مخاوف الجماعات الأخرى؟ ماذا عن الأقليات ضمن الأقليات؟

11 ما هو نوع المعايير التي يمكن تطبيقها لإنشاء وحدات فدرالية بحيث تكون مقبولة للجميع؟ هل من الضروري تضمين معايير عرقية في تعريف الوحدات الفدرالية؟ هل هناك ضرورة لوضع ضمانات محددة لأقليات جديدة، أو جماعات مشتتة، أو لأفراد؟ هل إنشاء أكثر من مستويين من مستويات الحكومة يسهم في إرساء تنظيم للدولة، يكون أكثر كفاءة وقبولا؟

12 هل جميع الفئات وجميع مناطق البلاد يشاطرون الرغبة في الحكم الذاتي والمشاركة في الحكم، أم أن تصميم الفدرالية غير المتماثلة، قادر على تلبية المطالب والقدرات على نحو أفضل؟

13 ما هو النظام الحكومي الحالي؟ كيف سيتم تغييره من خلال إدخال نظام الفدرالية؟ ما هي الإصلاحات الإضافية المخطط لها/ الضرورية؟

14 على نحو أكثر تحديدا، هل يمكن سوء استخدام مجموع آليات المشاركة في السلطة أن يعرقل النظام السياسي بشكل دائم؟ هل آليات المشاركة في السلطة قوية بما يكفي لحماية مصالح جميع الأطراف المعنية بما في ذلك النساء أو غيرهم من الفئات الهشة؟ وهل هناك حوافز أخرى للتعبئة السياسية غير تلك القائمة على العرق أو السياسة؟

15 وفقا للتوزيع المقترح بين السلطات، هل تتمتع كل مستويات الحكومة بصلاحيات حقيقية لاتخاذ القرار؟ هل المركز قوي بما فيه الكفاية؟ ما هي القضايا التي تعد حساسة بشكل خاص؟ وهل يتم تفويضها إلى المستويات الدنيا في الدولة؟ هل هناك آليات وقائية ضد إساءة استخدام السلطة بما في ذلك حماية حقوق الإنسان وتدابير لمكافحة الفساد؟

16 هل جميع مستويات الدولة لديها موارد كافية؟ إذا كانت مسألة الموارد الطبيعية حساسة، فهل من المتوقع أن تكون هناك آليات لتسوية المنازعات؟ وإلى أي مدى يوجد تضامن من أجل تحقيق التكافؤ المالي؟

17 هل تتوفر آليات عامة لتسوية المنازعات؟ ما هو دور المحاكم؟ وهل ينظر إليها على أنها محايدة وفعالة؟ وهل هناك آليات أخرى لتسوية المنازعات، على سبيل المثال لجان وطنية أو دولية مشتركة؟

18 هل من الممكن إدخال تعديلات على النظام الفدرالي في وقت لاحق؟

19 ما هي الضمانات / التطمينات التي يمكن تقديمها في وقت إبرام الاتفاق؟ ما هي التغييرات التي يمكن إدخالها على الفور؟ وما هي التغيرات التي تحتاج إلى المزيد من الوقت؟

مرحلة ما بعد الاتفاق / مرحلة التنفيذ

20 ما هو التوقيت المتوقع لإدخال نظام الفدرالية؟ ومن الذي يقرر بشأن التوقيت؟ واستنادا إلى أي نوع من المعايير؟ ما هو نوع المعارضة المتوقعة أثناء مرحلة التنفيذ؟ هل من الممكن التوصل إلى تفاهم بشأن المراحل وشكل التنفيذ كجزء من عملية السلام؟ هل هناك آليات وضعت لضمان الانتقال السلس وفي الوقت المناسب؟

21 ما هو نوع آليات تسوية المنازعات المتوقع استحداثها في مرحلة التنفيذ؟

22 هل متوفر ما يكفي من بناء للقدرات والدعم؟ على سبيل المثال، لوضع الدستور على مستوى الوحدات الفدرالية؟

23 كيف سيتم إشراك المجتمع المدني في مرحلة التنفيذ؟

الهوامش

1 النسبة لموضوع اللامركزية والحكم الذاتي، ثمة ورقة منفصلة متوفرة بعنوان "أساسيات وساطة السلام".

2 على سبيل المثال تملك مقاطعة كيبيك بعض الحقوق المحددة التي لا تتمتع بها محافظات أخرى في كندا. في ألمانيا، التمثيل في الغرفة الثانية لبرلمان يقوم على أساس عدد سكان المقاطعات.

3 في الهند يتم رسم حدود بعض الوحدات الفدرالية وفقا لأنماط الاستيطان الخاصة بمجتمع واحد وأخرى على أساس عناصر مختلفة، جغرافية مثلا. بالإضافة إلى ذلك، بعض الفدراليات تمنح حقوق الحكم الذاتي والمشاركة في الحكم مباشرة إلى المجتمعات المحلية (الفيدرالية الشخصية أو المشتركة، مثل لبنان). وتنقسم بلجيكا إلى المناطق ومجتمعات محلية. في إثيوبيا الوحدات الفرعية الإقليمية وكذلك الأمم والقوميات والشعوب ممثلة في مجلس الأعيان (الغرفة العليا في البرلمان).

4 عادة سلطات الوحدات الفرعية تحظى بحماية أقل مما هو الحال في دولة فيدرالية، وأحيانا يمكن سحبها أو تغييرها من جانب واحد على المستوى الوطني.

5 أمثلة من الكنفدراليات: اتحاد صربيا والجبل الأسود (2003-2006)، (الاتحاد الأوروبي - مزيج بين الكونفدرالية والفدرالية) سويسرا (1815-1848)، الولايات المتحدة الأمريكية (1781-1787)

6 الفدراليات: الأرجنتين، أستراليا، النمسا، بيلاو، بلجيكا، البوسنة والهرسك، البرازيل، كندا، جزر القمر، إثيوبيا، ألمانيا، الهند، ماليزيا، المكسيك، ميكرونيزيا، نيجيريا، باكستان، روسيا، سانت كيتس ونيفيس، جنوب أفريقيا، أسبانيا، سويسرا، الإمارات العربية المتحدة (مع بعض ملامح الكونفدرالية)، الولايات المتحدة الأمريكية، فنزويلا، (إسبانيا وجنوب أفريقيا تتجنب التسمية الفدرالية). البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية إلى الفيدرالية: العراق والصومال والسودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية ونيبال والبلدان المهتمة بنظام الفدرالية : سري لانكا، الفلبين.

7 مثال على الفيدرالية: تنزانيا / زنجبار

8 أمثلة من دول وحدوية (تفويض السلطات): مقدونيا، الاكوادور، أوغندا، غانا.

9 أمثلة من ترتيبات الحكم الذاتي : فنلندا / أولاند، اندونيسيا / اتشيه، الفلبين / ميندناو.

10 معظم الدول تعتمد على الأقل إلى حد ما على اللامركز، على سبيل المثال نظام المحافظات في التقليد الفرنسي.

11 على سبيل المثال، جميع الفدراليات متعددة الأعراق تفككت في جنوب شرق أوروبا مع سقوط الأنظمة الشيوعية، في حين كان للهند وروسيا نتائج متباينة، حققت خلالها النجاح في بعض المناطق، لكن تم ذلك مع استمرار الحركات الانفصالية على المستوى الوطني وعلى مستوى الوحدات الفدرالية.

12 معايير أخرى التي ينبغي أو يمكن أخذها في الاعتبار لتحديد الوحدات الفدرالية، تشمل الجغرافيا والبنية التحتية وحجم السكان والموارد المالية وغيرها، فضلا عن إمكانات التنمية. وبشكل خاص عندما يكون هناك قدرة أو إرادة محدودة في التعاون، ينبغي أن تكون الوحدات الفدرالية كبيرة بما يكفي ولها

إمكانات مالية كافية لتكون قادرة على تحمل بفعالية الصلاحيات الموكلة إليها.

13 يقترح الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي أن «لا تتم التغييرات في حدود السلطة المحلية دون تشاور مسبق للمجتمعات المحلية المعنية، وربما عن طريق استفتاء، كلما سمح النظام الأساسي بذلك.» الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي، 15 أكتوبر 1985، المادة 5.

14 على سبيل المثال، ينص الدستور السويسري على سلسلة من الاستفتاءات التي من خلالها يستطيع السكان المعنيين تحديد كيف يتم رسم الحدود. في نيجيريا، يتعين على أي طلب لإعادة النظر في الحدود، أن يحصل على دعم الثلثين من الممثلين عن المنطقة المعنية. في إثيوبيا، لكل قومية أو جنسية أو السكان، الحق في إنشاء دولة خاصة بهم، إذا تمكنوا من جلب الدعم الكافي لهذه المهمة داخل المؤسسات السياسية وكذلك وسط المجتمع.

15 على سبيل المثال، في إثيوبيا، بالإضافة إلى ذلك، يحظى القوميات والجنسيات والشعوب بالتمثيل. في بلجيكا، يتم تمثيل مختلف المناطق والمجتمعات المحلية.

16 الهند على سبيل المثال، ينص على تعيين 12 عضوا من قبل الرئيس وبقية الأعضاء عن طريق الانتخاب من قبل المجالس التشريعية في الولايات. في إثيوبيا، تحدد دول المنطقة ما إذا كان اختيار ممثليهم يتم عن طريق انتخابات مباشرة أو غير مباشرة. في باكستان، ينتخب ممثلو المحافظات بشكل غير مباشرة، في حين ينتخب ممثلو المناطق القبلية التي تسير بشكل فدرالي، بالاقتراع المباشر.

17 في ألمانيا، يتعين على ممثلي إقليم واحد التصويت ككتلة واحدة. في سويسرا، يفترض أن يصوت كل ممثل وفقا لضميره من دون الخضوع للتعليمات.

18 على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية.

19 على سبيل المثال، في بلجيكا من بين 21 ممثلا المنبثقين عن المجالس المجتمعية، تكون حصة المجتمعين الفلمنكي والفرنسي 10 ممثلا، وممثل واحد من المجتمع الألماني. في ألمانيا، يتراوح عدد الممثلين بين 6-3 وفق حجم السكان الوحدات الفدرالية.

20 في البوسنة والهرسك وفي سويسرا يتمتع المجلسين بسلطات متساوية.

21 في ألمانيا، ثمة فئتين متميزة من القوانين: القوانين التي تتطلب موافقة مجلس الشيوخ والقوانين التي لا يملك فيها مجلس الشيوخ سوى النقض الإيقافي.

22 في البرازيل، على غرار الوضع في الولايات المتحدة، كلا المجلسين لهما سلطات متماثلة فيما يتعلق بالتشريع، غير أن مجلس الشيوخ لديه السلطة الحصرية للموافقة على الترشيحات الرئاسية ويأذن بهوامش الديون للولايات والبلديات.

23 على سبيل المثال، في سويسرا، للكانتونات الحق في التنظيم الذاتي ودساتيرها الخاصة، غير أن الدستور الوطني ينص على ضرورة تنظيم الكانتونات ديمقراطيا. دستور البوسنة والهرسك على سبيل المثال، ينص على أن كل وحدة من الوحدات الاتحادية هي نفسها منظمة على شكل فدرالية. دساتير الهند ونيجيريا تحددان بشكل مباشر تنظيم الوحدات الفدرالية. في حالة الهند، للوحدات الفدرالية اتحادية مع ذلك الحق في تكييف تنظيمها السياسي.

24 على سبيل المثال ألمانيا وجنوب أفريقيا وكذلك سويسرا والنمسا وماليزيا.

25 على سبيل المثال بخصوص المعاشات التقاعدية في كندا.

26 على سبيل المثال، في الولايات المتحدة الأمريكية، المستوى المركزي من الحكومة لديه الصلاحيات التالية: الشؤون الخارجية والتجارة الدولية والدفاع والمواطنة والتجنس، وتنظيم التجارة والضرائب وصك العملة،

والمستويات الأعلى من العدالة، وتوفير الرعاية الاجتماعية والخدمات الطبية.

27 على سبيل المثال، إذا تم تفويض وحدة فدرالية بسلطة لتنظيم العلاقات بين الدين والدولة، يمكن للمستوى المركزي الاحتفاظ بسلطة حماية حرية الدين واتخاذ تدابير لتعزيز السلام بين الطوائف الدينية.

28 على سبيل المثال، تخوّل كيبيك في كندا، وكشمير في الهند، وكاتالونيا في اسبانيا ببعض السلطات الإضافية.

29 قد تكون بكل بساطة الوحدة الفدرالية أفضل تجهيزا من المستوى المركزي لجمع الضرائب من الشركات الصغيرة أو من الحرفين.

30 ويمكن أن تتخذ التعاون أشكالا مختلف، على سبيل المثال من المشاورات، وتبادل الخبرة والمساعدة والتنسيق بين السياسات فضلا عن توفير الخدمات بشكل مشترك.

31 يمنح النفوذ إما من خلال ترك ترشيح أو موافقة (جزء من) قضاة الوحدات الفدرالية أو إلى الغرفة الثانية للبرلمان.

32 ألمانيا تنص حتى في قانونها الأساسي على أن الفيدرالية على هذا النحو لا يمكن إلغاؤها، ولا حتى من خلال الإجراءات الدستورية.

33 الإفراط في الصلابة قد يشكل خطرا. معظم الكونفدراليات تتفكك إما لاستحالة تكيفها مع النظام، أو لأن تحقيقها لم يتم إلا بتكلفة باهظة.

إنّ مشروع دعم الوساطة يهدف إلى تعزيز قدرات وساطة السلام عن طريق التركيز على البحوث، التدريب، دعم مسارات السلم، وربط العلاقات. إنّ الشريك الرئيسي لهذا المشروع هو وزارة الإتحاد السويسري للشؤون الخارجية. لقد تمّ تمويل المشروع عام 2005 كمشروع مشترك بين مؤسسة سويس بيس و مركز الدراسات الأمنية التابع للمعهد الفيدرالي للتكنولوجيا بزوريخ.

النص: نيكول توبرفين (ستايت كونسبتس)

التصميم : لوكا فيشتر

شارع زونن برغ 17

سويسرا، 3000 برن 7

الهاتف : 12 12 330 31 (0) 41+

www.swisspeace.ch/mediation

msp@swisspeace.ch