

# أسسيات وساطة السلام

## اللامركزية، الحكم الذاتي الإقليمي الخاص، ومفاوضات السلام

### الرسائل الأساسية

- اللامركزية والحكم الذاتي الإقليمي الخاص (على النحو المشار إليه في هذه الوثيقة) يوفران درجة معينة من الحكم الذاتي للوحدات الإقليمية داخل الدولة الحدودية.
- يمكن أن تشكل عملية المشاركة في السلطة مفتاحاً لتحقيق السلام: قد يمثل غياب الحكم الذاتي على الصعيدين الإقليمي أو المحلي أحد الأسباب الجذرية للصراع، لاسيما في المجتمعات التي تعرف انقسامات عميقة. لذا يمكن للترتيبات المستقبلية المتعلقة بالمشاركة في السلطة، بما في ذلك اللامركزية والحكم الذاتي الإقليمي الخاص، أن تصبح أجزاء ضرورية لمفاوضات السلام ووضع رؤية للتنظيم المستقبلي للدولة.
- عملية تنفيذ ذلك مهمة: "اللامركزية" و"الحكم الذاتي الإقليمي الخاص" اللذان يتم اعتمادهما وتنفيذهما دون المرور بعملية شاملة أو فرضهما بالإكراه، عادة ما يتسبان في إثارة الجدل، فضلا عن صعوبة تنفيذهما.
- مطالب للحكم الذاتي الإقليمي تشكل تحديات رئيسية: نصر المجموعات المعبأة في العادة على تحقيق حكم ذاتي إقليمي ضمن إطار "الوطن" الواحد، وغالبا ما تكون هذه المجموعات غير راضية عن تسويات عملية اللامركزية التي تجزئ وتفتت منطقتهم التاريخية: لذا فإن اللامركزية في حد ذاتها وتعريف الوحدات الإقليمية، لا يعتبر محايدا أبداً، لأن بوسعها أن تقوي جماعات معينة وتضعف أخرى.
- الإرادة السياسية عنصر حاسم لنجاح اللامركزية: الاستعداد لتقاسم الموارد يعد معيارا جيدا لقياس مدى جدية الجهات الفاعلة بشأن تطبيق اللامركزية والحكم الذاتي الإقليمي الخاص. إن منح سلطات سياسية دون أن يوفر لها الموارد المالية المناسبة يعد أمرا غير ذي جدوى.
- يجب النظر في خيارات الترسخ وتسوية المنازعات: نظم اللامركزية هرمية البنية، وهي تعني نظم وحدوية لنظام الدولة مع احتفاظ المركز بالسلطة الرئيسية. وبالتالي، من حيث المبدأ، يمكن للمركز منح أو سحب، والاستئثار بصلاحيات المستويات الحكومية الأدنى، بيد أن إلغاء الحكم الذاتي من جانب واحد يمكن أن يشعل صراعا جديدا. لذلك فإن عملية ترسيخ نوعي للامركزية والحكم الذاتي من الحماية من التغيير من جانب واحد وكذلك وضع آليات لتسوية المنازعات الخاصة، قد يساعد على منع نشوب الصراعات.
- تشكل المؤسسات وعمليات ترتيب الحكم عناصر حاسمة: إلى جانب إنشاء المؤسسات اللازمة ونقل الصلاحيات والموارد، تعد عمليات ترتيب الحكم من قبيل: عمليات الميزانية، وآليات التحكم، أو التعاون مع المركز ووكالاته، عناصر حاسمة لتحقيق لامركزية فعالة.



### المحتويات

### الرسائل الأساسية

### خلفية

### مبادئ أساسية

### خيارات أساسية

### أسئلة للوسيط

لقد تم 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 المتحدة). 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.

- عدم التنفيذ قد يؤدي إلى نزاعات جديدة: في عدد كبير من الحالات، كان ينظر إلى اللامركزية والحكم الذاتي الإقليمي الخاص على أنها غير ناجحة، في حين لم يسبق لها في واقع الأمر أن تم تنفيذها تنفيذا كاملاً أبداً. في كثير من الحالات تسبب عدم التنفيذ في المزيد من المطالب بعيدة المدى، كالفدرالية أو الانفصال مثلاً. لذا ينبغي أن يشكل تحديد آليات لتعزيز تنفيذ اللامركزية والحكم الذاتي الإقليمي الخاص في الوقت المناسب وعلى نحو سلس، جزءاً لا يتجزأ من اتفاق السلام.
- هناك حاجة إلى مؤسسات سياسية جامعة: لن تكون اللامركزية والحكم الذاتي الخاص في كثير من الأحيان كافية لتحويل النزاع بصورة مستدامة، وكبح جماح الميول النابذة للمركز. بالإضافة إلى ذلك، فإن إدخال أشكال أخرى من المشاركة في السلطة، مثل مؤسسات سياسية جامعة على الصعيدين المركز والمحلي، قد تكون ضرورية، كما ثمة حاجة ماسة إلى تبني نهج شامل يراعي حساسية السياق.

## خلفية

### ما هي "اللامركزية" وما هو "الحكم الذاتي الإقليمي الخاص" (وما الذي لا يعد كذلك؟)

يمكن أن تشكل التعريفات أدوات بين يدي الوسيط يستعين بها لتوضيح المفاهيم. التعريفات في هذا القسم من البحث، ينبغي أيضاً أن تلفت الانتباه لخيارات أخرى ذات الصلة بنظام الدولة. (خصوصاً الفدرالية<sup>1</sup>.)

- في هذه الفقرة، تستخدم "اللامركزية" للدلالة على نقل السلطات السياسية والإدارية والمالية إلى الوحدات الإقليمية في المستوى المتوسط والأدنى للدولة (وأحياناً تسمى أيضاً تفويض). في الدولة اللامركزية، تمتلك الوحدات الفرعية مؤسسات سياسية منتخبة وهيئات إدارية خاصة بها مشبعة بسلطات اتخاذ القرار (الحكم الذاتي). من أجل أن تكون سلطات اتخاذ القرار هذه فعالة، من الضروري أن تكون مصحوبة بالتمويل الكافي. قد تكون النظم اللامركزية في نظام الدولة مرسخة في الدستور، ولكن هذا قد لا يكون لازماً، فعادة ما يتم إنشاؤها بموجب القوانين التشريعية.
- في سياقات أخرى، يتم استخدام مصطلح "اللامركزية" أيضاً بمعنى نقل السلطة إلى الفروع المحلية للمؤسسات المركزية أو وكلاء الحكومة المركزية (اللامركزية) أو للقطاع الخاص (إلغاء الضوابط التنظيمية)، وأحياناً يشار حتى للترتيبات الفدرالية باعتبارها هياكل "اللامركزية". لغرض التوضيح، سوف نستخدم مصطلح "اللامركزية" من الآن فصاعداً فيما يتعلق بنقل السلطات السياسية والإدارية والمالية إلى مستويات أدنى للحكومة في دولة وحدوية، بغض النظر عن درجة نقل هذه السلطات.
- يمكن أن تكون اللامركزية متماثلة أو غير متماثلة. في معظم الحالات، تمنح الدول اللامركزية حكماً ذاتياً لأقاليم الدولة بأكملها، وعموماً كل الوحدات اللامركزية تحصل على نفس القدر من السلطات. معظم الدول تطبق اللامركزية المتماثلة، وإن كانت البعض من هذه الدول تميز، وإن كان بشكل طفيف عموماً، بين الوحدات اللامركزية، في المناطق الحضرية والريفية، ومع ذلك يظل

### نقل السلطة السياسية

### التعريف السلبي

### التماثل وعدم التماثل

1 ورقة منفصلة بعنوان "أساسيات وساطة السلام"، متوفرة تتناول موضوع الفيدرالية. انظر: مفاهيم الدولة. الفيدرالية ووساطة السلام. أساسيات وساطة السلام، يناير 2009 <http://www.swisspeace.ch/mediation>

تطبيق اللامركزية غير المتماثلة أمرا ممكنا<sup>2</sup>.

في هذه الفقرة، يتم استخدام مصطلح "الحكم الذاتي الإقليمي الخاص" لوصف شكل محدد من أشكال الحكم اللامركزي. في حالات خاصة من ترتيبات الحكم الذاتي الإقليمي الخاص يمنح إقليم واحد أو أكثر، صلاحيات خاصة لا تمنح لباقي الأقاليم الأخرى في الدولة. ينطبق ذلك، على سبيل المثال، على إقليم آلاند فيما يتعلق بفنلندا. ضمن هذا الاستخدام للمصطلح يمكن وصف ترتيبات الحكم الذاتي الإقليمي الخاص باعتباره شكلا قويا من أشكال اللامركزية في نظام الدولة اللامركزية. أما بالنسبة للترتيبات اللامركزية بشكل عام، فإن ترتيبات الحكم الذاتي الخاص لا تتطلب تحصينا دستوريا.

يمكن الجمع بين اللامركزية والحكم الذاتي الإقليمي الخاص. إدخال ترتيبات الحكم الذاتي الإقليمي الخاص لمنطقة واحدة من مناطق الدولة يمكن دمجها مع اللامركزية المتماثلة أو شبه المتماثلة السائدة في كافة المناطق الأخرى من البلاد. فعلى سبيل المثال، تنتهج المملكة المتحدة اللامركزية في انكلترا بينما تنص على حكم ذاتي أوسع لكل من اسكتلندا وويلز<sup>3</sup>.

اللامركزية والحكم الذاتي الخاص ليسا هما الفدرالية. في إطار النظام الفدرالي يكون الحكم الذاتي والمشاركة في السلطة مكفولين دستوريا. في الفدرالية (مثلا هو الحال في الدولة اللامركزية) تقع مجالات معنية من اتخاذ القرارات ضمن صلاحيات الوحدات الفرعية الفدرالية (مبدأ الحكم الذاتي). غير أنه، عكس الدولة اللامركزية، ونظرا جزئيا لمبدأ المشاركة في الحكم، تشارك الوحدات الفرعية الفدرالية بنشاط في عملية صنع القرار على المستوى الوطني، عادة من خلال التمثيل في الغرفة الثانية للبرلمان. وكسمة مميزة أخرى، يجب أن يكون تصميم الحكم الذاتي والمشاركة في الحكم، في إطار الفدرالية، مرسخا في الدستور، ومن المفترض أن تشارك الوحدات الفرعية الفدرالية في عمليات تعديل الدستور. إن الفرق بين الفدرالية واللامركزية ليس دائما واضح المعالم، مثال على ذلك، في حالة ترسيخ النظم اللامركزية دستوريا.

ترتيبات الحكم الذاتي الإقليمي الخاص ليست هي الفيدرالية (Federacy). الفيدراليات تمثل شكلا محددًا من أشكال الفدرالية غير المتماثلة. في كنف الفدرالية، كما هو الحال في ترتيبات الحكم الذاتي الخاص، يتمتع إقليم واحد أو أكثر من أقاليم الدولة بالحق الخاص في الحكم الذاتي الذي لا تتمتع به الأقاليم الأخرى، غير أنه، عكس، الوحدات الأخرى التي تتمتع بحكم ذاتي، فإن الوحدة في إطار الفدرالية تتمتع بتمثيل خاص في المؤسسات المركزية، مع ضرورة ترسيخ وضعها هذا دستوريا (على سبيل المثال، العلاقة بين زنجبار وتنزانيا).

## مبادئ أساسية

الإمكانية المتوفرة لدى نظام اللامركزية والحكم الذاتي الخاص في مجال تسوية النزاعات

يمكن للامركزية والحكم الذاتي الخاص أن يشكلوا وسيلة مفيدة في تحويل النزاعات. يمكن أن تشكل اللامركزية أداة هامة لتحويل النزاعات، خاصة النزاعات التي تنطوي على عناصر عرقية وسياسية أو النزاعات بين المجموعات غير ذات الأغلبية والمتركة في إقليم جغرافي واحد. يمكن للامركزية أن توفر الأساس لإيجاد الجهات الفاعلة المشروعة على المستوى المحلي والإقليمي.

الحكم الذاتي الإقليمي الخاص

الأنظمة المختلطة

انتفاء نظام الفدرالية

ليست الفدرالية

أداة هامة

2 في كوسوفو، على سبيل المثال، تم اختيار بعض البلديات، باعتبارها بلديات نموذجية لاختبار نظام اللامركزية.

3 درجات الحكم الذاتي تختلف في اسكتلندا وويلز

وبناء على أساس مبدأ الحكم الذاتي، يمكن إحالة القضايا التي تعتبر مهمة بالنسبة لهوية المجموعة ويمكن أن تحمل بذور الانقسام، على وجه الخصوص، للمستويات الأدنى من الحكومة أو إلى منطقة الحكم الذاتي، ولترك لها اتخاذ القرار حيالها بشكل ديمقراطي. يمكن للمجموعة الأكثر تجانساً، البت في القضايا الحساسة، واعتماد الحلول التي تراها ملائمة. بالإضافة إلى ذلك، فمن خلال هذا التفويض، يمكن تقليل مخاطر نشوب النزاعات الفتوية التي يسفر عنها فائزين ومنهزمين، في المستويات العليا من الحكومة. يمكن للامركزية المالية أن تقلل من التبعية المالية والصراعات على الموارد 4، كما يمكن للمستوى اللامركزي للدولة أن يجسد التوازن مع المركز، وأن يساهم في إقامة توازن للسلطة أكثر ملاءمة. الشعور بالارتياح إزاء ترتيبات الحكم الذاتي يمكنه أن يساعد في تعزيز شعورا لارتياح لدى المواطن والجماعات حيال الدولة بصفتها هذه.

## أمثلة عن نظم للامركزية والحكم الذاتي

### ترتيبات اللامركزية

#### مقدونيا (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة)

استنادا إلى اتفاق أوهريد الإطاري (اتفاق السلام لعام 2001) أدخلت مقدونيا نظام اللامركزية المتماثلة، مقرونا بحقوق المشاركة للمجموعات العرقية الرئيسية. تم اتخاذ قرار تطبيق اللامركزية استجابة لمطالب الإثنية الألبانية بتقرير المصير. كان الهدف من اللامركزية تعزيز حق تقرير المصير للمجموعات العرقية وتحسين الحكم المحلي الديمقراطي. تم رفض الفيدرالية والحكم الذاتي، لأنه كان ينظر إليهما على أنهما خطوة حاسمة نحو مطلب الانفصال. أمثلة أخرى عن اللامركزية المتماثلة أو شبه المتماثلة تمت في كل من: أفغانستان وكمبوديا وغواتيمالا والسلفادور وأنغولا وموزمبيق وبوروندي.

### ترتيبات الحكم الذاتي

#### فنلندا / آلاند

الحصول على الحكم الذاتي تم من خلال وساطة قامت بها عصبة الأمم في عام 1921 منح بموجبها حق تقرير المصير لآلاند وإنهاء الصراع بين فنلندا والسويد: تعهدت فنلندا بضمان الحكم الذاتي المحلي لآلاند بالإضافة إلى حماية اللغة السويدية وتقاليد سكان الإقليم. أبرمت فنلندا والسويد اتفاقا بشأن كيفية تحقيق الضمانات المفترضة، وتقرر جعل آلاند منطقة منزوعة السلاح بحيث لا تشكل أي تهديد عسكري للسويد، كما تم ترسيخ هذا الترتيب في قانون الحكم الذاتي، الذي تم تنقيحه بشكل كامل في عامي 1951 و 1993.

#### اندونيسيا / اتشيه

بناء على مذكرة التفاهم بين حكومة اندونيسيا وحركة اتشيه الحرة في أغسطس عام 2005 نال إقليم اتشيه الحكم الذاتي الخاص. تؤكد مذكرة التفاهم بين الطرفين على أن إندونيسيا ستظل دولة وحدوية وتضمن درجة معينة من الحكم الذاتي لإقليم اتشيه. ولمزيد من تنفيذ الاتفاق، تم تمرير قانون حكومة اتشيه من قبل البرلمان في جاكرتا.

أمثلة أخرى من ترتيبات الحكم الذاتي: الفلبين / مينداناو، الصين / هونغ كونغ وماكاو، وبابوا غينيا الجديدة / بوغنغفيل، المملكة المتحدة / أيرلندا الشمالية.

■ قد يكون الحكم الذاتي الخاص مفيدا بشكل خاص كلما برزت تعبئة قوية ومطالب خاصة لتقرير المصير من مجموعة واحدة أو عدد محدود من مجموعات صغيرة تقع في منطقة جغرافية واحدة أو عدد محدود من مناطق البلاد. يمكن أن تكون ترتيبات الحكم الذاتي الخاص مفيدة لتحويل النزاعات ذات القطبين.

### قد يكون مفيدا

4 ومع ذلك، قد تشهد النزاعات تصعيدا إذا لم يتم استكمال اللامركزية المالية بنوع من التكافؤ المالي، لأنه إذا لم يتم ذلك، ستتعمق الفجوات بين المناطق الأكثر فقرا والأكثر ثراء، أو تنشأ فجوات جديدة، بيد أن مطالب تطبيق اللامركزية أو الفيدرالية المالية غالبا ما يشكّلان إشارات تدل عن شعور محدود من التضامن نحو المناطق الأكثر فقرا في الدولة.

■ يمكن للامركزية والحكم الذاتي الخاص أن تلبى المطالب الرئيسية. بالنسبة للعديد من الجماعات التي لا تشكل أغلبية، تكمن الأولوية بالنسبة لهم في الحكم الذاتي الحقيقي على أراضيها، بما في ذلك السيطرة على قدر معين من الموارد المالية "الخاصة بها". بالنسبة لمجتمع الأغلبية، فإن أولويتهم قد تكون في الحفاظ على قدر معين من التحكم في المركز والمحافظة على الطابع الوحدوي والموحد للدولة. يمكن للامركزية والحكم الذاتي الخاص أن يحققا كلا المطلبين على حد سواء من خلال إتاحة الحكم الذاتي ضمن دولة وحدوية.

■ يمكن تقييد اللامركزية على المستوى المحلي. تنظر الحكومات عادة لتفويض الصلاحيات إلى المستوى المحلي باعتباره أقل مخاطرة من نقلها للسلطات للأقاليم أو المناطق، باعتبار أن صغر حجم الوحدات المحلية إلى حد ما، يحول على الأرجح دون انتهاجها استراتيجية الانفصال، بالمقابل، يمكن للمناطق، استخدام الصلاحيات والموارد للتخصيص للاستقلال. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للامركزية على المستوى المحلي تفادي المهمة الصعبة المتمثلة في ترسيم الحدود الإقليمية. ومع ذلك، قد لا يكون الجماعات المتركزة إقليمياً، دائماً راضية بشكل كبير بتقرير المصير على المستوى المحلي "فقط"، لأنها ربما ترى في ذلك وسيلة لتفريقهم.

■ يمكن للامركزية والحكم الذاتي الخاص أن ينشأ أشكالاً من الحكومات تكون ممثلة لمعايير القانون الدولي بشأن حماية الأقليات وحق تقرير المصير. وبالرغم من عدم وجود تطبيق أو معيار موحد بشأن الحق في تقرير المصير، إلا أن المفهوم يفسر اليوم في الغالب بحق الشعب أو الشعوب في الحكم الذاتي المحلي أو الحكم الذاتي<sup>5</sup>. وبالتالي هناك وثائق دولية تقدم الحجج المعيارية إلى حد ما، التي يمكن استخدامها في مفاوضات السلام. وقد وصّعت العديد من الوثائق الدولية قواعد وتوصيات متعلقة بالحكم الذاتي المحلي<sup>6</sup>.

### مخاطر اللامركزية أو الحكم الذاتي المحلي

■ تنص اللامركزية والحكم الذاتي على الحكم المنفصل، لكنها لا تنص على تحسين المشاركة في السلطة. كل من المجموعات ذات الأغلبية وغير ذات الأغلبية قد تبدي تردداً وفتوراً في مجال المشاركة في السلطة على مستوى المركزي: في الوقت الذي تسعى فيه الأغلبية إلى الحفاظ على مقاليد التحكم، تبدي غير الأغلبية عدم رغبتها في إضفاء شرعية إضافية على المؤسسات المركزية من خلال مشاركتها، وهو ما يشير إلى ضعف النظام اللامركزي وترتيبات الحكم الذاتي الخاص. بوسع اللامركزية والحكم الإقليمي الخاص أن يساعد في الحد من المواجهات المباشرة، وقيامهما بذلك، يقلل من الميول النافرة من المركز، لكنهما لا يحدثان بالضرورة عملية جاذبة للمركز، قادرة على تشجيع جو من التعاون وإبراز رؤى وعمل سياسي مشترك. في العادة لا تستفيد الوحدات اللامركزية من التمثيل المباشر في المركز، وبالتالي لا تملك إلا إمكانيات محدودة للتأثير على صنع القرار المركزي.

■ يمكن أن تؤدي اللامركزية والحكم الذاتي الخاص إلى إحباطات جديدة، خاصة إذا لم يتم دعم السلطات بالموارد اللازمة، أو لم يتم ترسيخ اللامركزية أو الحكم الذاتي الخاص، أو إذا تم إصدار

### الحكم الذاتي

### القيود

### القانون الدولي

### المشاركة في السلطة

### إحباطات جديدة

5 انظر ميثاق الأمم المتحدة عام 1945، خاصة المادة 1 [2]. من ميثاق الأمم المتحدة. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 وبروتوكولها الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة في 12 آب 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة (البروتوكول 1) من 1977. أحد التحديثات يخص تعريف مصطلح "الشعب"، هل يشير إلى الأمة، سكانها، والناس كمجموعات عرقية أو سكان

6 انظر على سبيل المثال، وتوصيات لوند حول المشاركة الفعالة للأقليات القومية في الحياة العامة ومذكرة توضيحية عام 1999؛ الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي من 15 أكتوبر 1985

تشريع من المركز دون الحد الأدنى من التشاور مع الوحدات اللامركزية المعنية أو الوحدات المستقلة، أو إذا تأخر التنفيذ. في حالة الحكم الذاتي الخاص، قد يتسبب منح حقوق خاصة لإحدى المناطق، في إثارة شعور مناطق أخرى بالإحباط، وربما يؤدي ذلك إلى مطالبتهم بحقوق مماثلة (ما يسمى في إسبانيا: مقهى براتودس، أي القهوة للجميع).

■ يتضمن النظام اللامركزي والحكم الذاتي الخاص مخاطر. النظام اللامركزي والحكم الذاتي لا يشكلان تلقائياً مستوى حكومي أفضل أو أكثر صلاحاً. على سبيل المثال، يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى ظهور مستوى جديد من الفساد، وتقوية أمراء حرب محليين، ويمكن استخدامها لإنشاء هياكل جديدة للهيمنة وقمع الأقليات على المستوى المحلي، لكن مع ذلك، فأشكال الحكومة اللامركزية ليست أيضاً تلقائياً أقل صلاحاً، تماماً كما هو الحال في أي شكل من أشكال الحكومة، ثمة حاجة إلى توفير الضمانات اللازمة، منها على سبيل المثال، للحفاظ على حقوق الأقليات أو منع الفساد.

■ قد لا يكون النظام اللامركزي والحكم الذاتي الخاص كافياً لوحدها لتحقيق السلام المستدام. فقد يتطلب الأمر إلى تعزيز ذلك بآليات إضافية للمشاركة في السلطة، وحقوق جماعية، وحماية خاصة للأقليات لاستكمال اللامركزية والحكم الذاتي الخاص من أجل معالجة الأسباب الجذرية للنزاع ومنع نشوب نزاعات جديدة<sup>7</sup>. في حالات مناسبة، لم تكتفي اللامركزية في منع نشوب النزاعات فحسب، بل ساهمت في الواقع في معالجة مطالب الانفصال (آلاند وفنلندا، هونغ كونغ والصين، آتشيه وإندونيسيا).

## مخاطر

## السلام المستدام

## عناصر المفاوضات

■ قد تتناول المفاوضات التي تشمل اللامركزية عناصر محددة، من بينها:

- ما يتعلق بالوحدات الإقليمية: (أ) عدد وأسماء وحدود الوحدات اللامركزية، فضلا عن المعايير التي يتعين استخدامها لتحديد هذه الوحدات، (ب) أحكام ذات الصلة بتحديد الحدود أو دمج الوحدات، (ج) الاعتراف الصريح بالوحدات الإقليمية في الدستور.
- ما يتعلق بالسلطات: صلاحيات مختلف المستويات من الحكومة: (أ) السلطة المتبقية، والسلطات المترامنة حصريا، (ب) آليات للتفويض، (ج) السلطات الاستعجالية (بما في ذلك القيود)، (د) الآليات المؤسسية اللازمة لوضع السياسات المشتركة (على سبيل المثال، في حالة السلطات المترامنة)، (هـ) التماثل / واللاتماثل
- فيما يتعلق بالموارد: (أ) اللامركزية المالية بما في ذلك مصادر الدخل، على سبيل المثال من خلال الضرائب، والموارد الطبيعية، والرسوم، التحويلات من المركز، التكافؤ المالي، إجراءات اتخاذ القرار، وإدارة الموارد الطبيعية، (ب) البنية التحتية والقدرات والموارد البشرية.
- فيما يتعلق بتسوية المنازعات القضائية: على سبيل المثال من خلال المحكمة الدستورية، أو المحاكم الإدارية، أو غيرها من الهيئات/المحاكم القضائية: (أ) دور الوحدات الإقليمية في اختيار / انتخابات / تعيين القضاة، (ب) اختصاص المحاكم، (ج) مكانة الوحدات الإقليمية في تقديم القضايا للمحاكم.
- فيما يتعلق بالآليات الغير قضائية في تسوية النزاعات: (أ) طبيعة هذه الآليات وتكوينها، صلاحياتها، والإجراءات المتبعة، يمكن أن يكون لقدرات تسوية النزاعات؛ (ب) الأدوات الديمقراطية المباشرة، على سبيل المثال، الحق في تقديم المبادرات؛ (ج) آليات خاصة لصنع القرارات، على سبيل المثال، إجراءات جرس الإنذار؛ (د) آليات التنسيق والتعاون.

7 انظر أيضا إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية في 13 سبتمبر 2007

- فيما يتعلق بالتمثيل: على سبيل المثال، الغرفة (الإقليمية) التشريعية العليا - مثل هذه الميزة تعد أكثر شيوعاً في النظام الفدرالي منه في النظام اللامركزي: أ) التمثيل الإقليمي (التمثيل / اللامثيل): ب) دور الغرفة العليا في مقابل الغرفة الدنيا
- فيما يتعلق بالتحسين الدستوري: أ) متطلبات التعديل المؤسسي، الأحكام الدستورية الغير قابلة للتعديل. ب) الأغلبية الخاصة لتمرير أو تعديل التشريعات ذات الصلة. ج) إجراءات التشاور.
- فيما يتعلق بهوية الدولة: أ) المراجع الدستورية الخاص بالطابع اللامركزي للدولة. ب) الإشارة إلى هوية والرموز الوطنية، ودون الوطنية.

### متى ولماذا ينبغي مراعاة ترتيبات اللامركزية والحكم الذاتي الخاص في مفاوضات السلام؟

- معالجة الأسباب الجذرية: قد تكون اللامركزية والحكم الذاتي الخاص من التدابير المفيدة في إطار عملية السلام حيث يكون الإفراط في المركزية، وغياب حكم ذاتي، والتفاوتات الإقليمية، واختلال التوازن في سلطة الدولة، من ضمن أسباب النزاع.
- تشجيع رؤية مشتركة: يمكن أن توفر اللامركزية والحكم الذاتي الخاص رؤية لتنظيم الدولة، كفيلة بتوفير إمكانات تقرير المصير لمجموعات على أساس إقليمي، وفي نفس الوقت لا تشكل في طابع الدولة الودودي.

### تتطلب اللامركزية والحكم الذاتي الخاص:

- الرغبة في إقامة حكم ذاتي حقيقي للوحدات اللامركزية أو الحكم الذاتي المحلي بما في ذلك تقاسم الموارد.
- الرغبة في العيش في دولة مشتركة؛
- الحد الأدنى من الاستعداد للتعاون بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك
- التدابير اللازمة لحماية حقوق الإنسان وحقوق الأقليات في كل مستوى من مستويات الحكومة
- الحد الأدنى من الديمقراطية واحترام سيادة القانون.

- هناك العديد من الأسباب "المحايدة" لتبرير اللجوء إلى لا مركزية السلطات، ومثال على ذلك، تعزيز التنمية الاقتصادية، والكفاءة، والفعالية، وكذلك عملية الديمقراطية. فالمنظمات الدولية تعزز اللامركزية لجملة من الأسباب، منها على وجه الخصوص، آثارها الإيجابية المحتملة على التنمية والديمقراطية. حتى إذا تم إدخال اللامركزية يتم بالأساس وفي المقام الأول لإنهاء المواجهة والنزاع، يمكن القول أيضاً بأن اللامركزية تعود بالفائدة على جميع المواطنين وهي جزء من استراتيجية الإصلاحات العامة<sup>8</sup>.

- قد يكون الاتفاق على حكم ذاتي خاص بهذا المعنى أكثر صعوبة، لأنه يقدم شكلاً خاصاً من الحكومة لمنطقة معينة من الدولة، وبالتالي فهو يعترف أيضاً بخصوصية الجماعة والمنطقة.

- تعتبر اللامركزية وإدخال الحكم الذاتي الخاص عملية معقدة، ولكنها ليست بنفس القدر من التعقيد مثلما هو الأمر بالنسبة لأشكال الأخرى من تنظيم الدولة، على سبيل المثال، نظام الفيدرالية. وبالتالي، قد يكون مفيداً النظر في مسألة اللامركزية قبل استكشاف أشكال أكثر تعقيداً في تنظيم الدولة.

8 على سبيل المثال، استطلاعات الرأي العام في مقدونيا تظهر أن السكان لم يعدوا يربطون مباشرة اللامركزية باتفاق السلام، ولكنهم يقبلون ذلك كجزء من عملية الديمقراطية والتنمية

### الأسباب الجذرية

### الرؤية المشتركة

### المتطلبات

### أسباب محايدة

### من الصعب تحقيق التوافق

### التعقيد

## خيارات رئيسية لإدخال اللامركزية والحكم الذاتي الخاص

ليس هناك نموذجاً موحداً للامركزية أو الحكم الذاتي الإقليمي الخاص. فيما يلي بعض النقط البارزة لتبسيط الضوء على بعض الخيارات:

### خيارات لإنشاء وحدات لامركزية ووحدات الحكم الذاتي الخاص

■ تعريف الوحدات في اتفاقات السلام: ليست كل اتفاقات السلام تعرف مباشرة حدود الوحدات اللامركزية (ومع ذلك، قد تنص على المعايير والمسارات)، لكنها عادة ما تحدد أراضي الوحدات الإقليمية التي تتمتع بالحكم الذاتي الخاص.

■ من يحظى بالحق في الحكم الذاتي؟ تعريف الوحدات اللامركزية أو ذات الحكم الذاتي الخاص هو من يحدد من يحصل على الحق في الحكم الذاتي والذي سوف يكون له سيطرة (محدودة) على الأراضي. في النظام اللامركزي لتنظيم الدولة يمكن أن تفوض السلطات إلى المستويات المحلية و/أو الإقليمية. كلما قل حجم الوحدات، كلما كانت القدرات الممنوحة لها محدودة أكثر، والأقاليم الأكبر اتساعاً يمكن أن تكون قادرة على تحمل مزيد من السلطات وأكثر أهمية. بالإضافة إلى تفويض الصلاحيات لمستويات مختلفة من الدولة، فمن الممكن أيضاً تفويض الصلاحيات لأنواع مختلفة من الوحدات والمؤسسات، على سبيل المثال، بعض السلطات يمكن أن تؤول إلى أشكال تقليدية في الحكومة المحلية، ويمكن أن يكون هناك تمييز بين الوحدات الحضرية والريفية. لدى عدد كبير من الدول أنواع مختلفة من الوحدات والتي تتداخل فيما بينها أحياناً حتى من حيث المساحة.

■ التفاوض بشأن الحدود: في معظم الحالات، يتم التفاوض بشأن عدد مستويات الدولة وحدود مناطق الحكم الذاتي الخاص ومناطق اللامركزية، إما أثناء مفاوضات السلام أو في أعقابها. عملية تعريف وحدات لامركزية أو وحدات إقليمية تتمتع بحكم ذاتي خاص، يمكن أن تصبح قضايا عقد ونقض في المفاوضات.

■ معايير عرقية: إذا تم الأخذ بنظام اللامركزية والحكم الذاتي الخاص لاستيعاب التنوع العرقي والسياسي، قد ينجم عن ذلك مطالب قوية لتعريف الوحدات اللامركزية ووحدات الحكم الذاتي الخاص على أساس معايير عرقية. قد يؤدي هذا الطلب بدوره إلى تعبئة الجماعات العرقية الصغيرة الأخرى داخل تلك المنطقة التي تخشى من تحولها إلى أقلية ويتم الهيمنة عليها من قبل السلطة ذات الأغلبية الحديثة. بالإضافة إلى ذلك، المجموعة المهيمنة على المستوى المركزي قد تخشى من استخدام المعايير العرقية في تهديد الوحدة وترسخ الخلافات.

■ الجمع بين المعايير: أثناء التسويات التي يتم التفاوض عليها، في حالة اللامركزية، من المرجح أن تتمخض عن نتائج تكون عبارة عن مزيج من معايير مختلفة، بما في ذلك بعض الأبعاد العرقية، مثل الجدوى الاقتصادية، والبنية التحتية، والجغرافيا، والتاريخ، وحجم السكان.

■ بيانات: عدم توفر بيانات موثوق بها: في كثير من الحالات، وخاصة في أعقاب النزاعات، لا توجد بيانات متاحة يمكن الاعتماد عليها، لذلك، تطرح اتفاقات السلام في بعض الأحيان عمليات إجراء إحصاء السكان، قبل تأسيس التنظيم الإقليمي النهائي. يمكن لعملية الإحصاء هي بدورها أن تتحول إلى مصدر للنزاع. وفي هذه الحالة تكون العمليات القائمة على المشاركة ضرورية. وقد تم تطوير عدد من برامج الكمبيوتر للمساعدة في تصوير الحدود وتوضيح أثر بعض الخيارات، على سبيل المثال، إمكانات الموارد أو التركيبة السكانية للوحدات المركزية أو (الفدرالية).

■ زيادة الشرعية: عادة ما تفتقر الحدود المتفاوض بشأنها، إلى شرعية الديمقراطية. يمكن استخدام

تعريف الحدود

الحق في الحكم الذاتي

التفاوض بشأن الحدود

معايير إثنية

الجمع بين المعايير

بيانات

الشرعية



الإجراءات الديمقراطية، الاستفتاء على سبيل المثال، للموافقة على التنظيم الإقليمي الجديد<sup>9</sup>، لكن إذا تم لاحقاً رفض الحدود التي تم التفاوض بشأنها في عملية السلام (على سبيل المثال، في استفتاء)، فإن العنف قد يعود من جديد. توفر بعض الدول إجراءات ديمقراطية لتعديل الحدود. يمكن لمثل هذه الإجراءات تسهيل إعادة التكيف السلمي والديمقراطي للحدود في وقت لاحق.

### خيارات من أجل توزيع السلطات

■ تنظيم ذاتي محدود: الوحدات اللامركزية ووحدات الحكم الذاتي الخاص لا تملك عادة الحق في التنظيم الذاتي، أو تتمتع بحق محدود فقط. يمكن أن تقوم التشريعات المركزية القيام بجملة أمور، منها على سبيل المثال:

- تحديد صيغ المؤسسات اللامركزية ومؤسسات الحكم الذاتي الخاص؛
- تحديد تصاميم مختلفة وفق حجم أو قدرة الوحدات اللامركزية أو وحدات الحكم الذاتي الخاص؛
- توفير إمكانية الاختيار بين أشكال بديلة للتنظيم، منح الحق للتكيف مع مجموعة مقترحة من المؤسسات.
- توفير مبادئ توجيهية بشأن كيفية تأسيس المؤسسات. أو
- ترك الأمر تماماً إلى الوحدات اللامركزية ووحدات الحكم الذاتي الخاص ليحددوا شكل مؤسساتهم.

بغض النظر عن الكيفية التي أنشئت بها، تحتاج المؤسسات السياسية اللامركزية ومؤسسات الحكم الذاتي الخاص أن تكون أكثر من مجرد وكلاء المؤسسات المركزية، فمن الضروري أن تتألف على أساس شكل من أشكال التمثيل الديمقراطي، وأن تملك بعض السلطات الحقيقية.

■ اللامركزية مقرونا باللامركزية: كلا المؤسسات اللامركزية ومؤسسات اللامركزية على المستوى الإقليمي والمستوى المحلي، متواجدة على نحو شائع جداً. مؤسسات اللامركزية تنفذ سلطات المركز في مختلف المناطق، بينما تقوم مؤسسات اللامركزية باتخاذ القرارات وتنفيذها في المقام الأول في مجالات السلطات اللامركزية وفي مجالات تم تفويضها من قبل المركز. ومن الضروري أن يتم ذلك من خلال التنسيق بينها.

■ توزيع السلطات: من المرجح أن يشكل التوزيع الفعلي بين السلطات - على سبيل المثال، منح اختصاص التحكم في الشرطة والجيش، والتعليم، والمالية، أو الشؤون الخارجية إلى مستويات مختلفة من الحكومة - مسألة يتم التفاوض بشأنها<sup>10</sup>. قد تكون السلطات أقل اتساعاً، أو واسعة بنفس القدر، أو حتى أكثر اتساعاً مما كانت عليه في ترتيب الفدرالية. في كثير من الحالات، يمكن للمركز سحب الصلاحيات من جانب واحد أو أن يلغي صلاحيات الوحدات اللامركزية. ينبغي أن يكون هناك اتفاق حول ما إذا كان، أو إلى أي مدى، باستطاعة المركز القيام بالتشريع في المسائل اللامركزية.

- الاختصاصات الحصرية والمتزامنة، السلطات المتبقية: بشكل عام، يتم التمييز بين الاختصاصات الحصرية (يكون السماح فيها لمستوى واحد فقط في الدولة باتخاذ القرار

### تنظيم ذاتي محدود

### اللامركزية

### توزيع السلطات

9 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.

والفعل) والاختصاصات المتزامنة (يسمح فيها لمستويات متعددة في الدولة باتخاذ القرار والفعل). وتحدد السلطة المتبقية أي مستوى من مستويات الحكومة يكون المكلف باتخاذ القرار والفعل، في حالة سكوت الدستور أو التشريعات بشأن مسألة ما.

● **التبعية:** وفقا لمبدأ التبعية، يجب أن تتولى مستويات أعلى من الحكومة، فقط الصلاحيات التي لا يمكن أن تدار على نحو فعال من قبل المستويات الحكومية الأدنى. استنادا إلى هذا المبدأ، تحال عادة على الأقل، البنية التحتية المحلية، والرعاية الصحية الأساسية، وأجزاء من التعليم إلى مستويات أدنى من الحكومة. في حين تظل في العادة الشؤون الخارجية (مع بعض الاستثناءات)، والدفاع، والسياسة النقدية، والجمارك، بيد الدولة المركزية. ورغم أن مبدأ التبعية يوفر بعض الإرشادات، إلا أنه يظل غامضا.

● **الهوية:** كقاعدة عامة أخرى، ينبغي ترك مجالات اتخاذ القرارات ذات الأهمية للهوية المحلية (مثل الثقافة، على سبيل المثال) سواء بشكل حصري أو بالتزامن، إلى مستويات أدنى من مستويات الحكومة وذلك لتعزيز تقرير المصير وتجنب النزاع على مستويات أعلى في الحكومة. في المجتمعات المنقسمة على وجه الخصوص، قد يكون من المستحسن أيضا توفيرها السلطات في مجال حفظ الأمن على أن يشمل ذلك حق وحدات واللامركزية ووحدات ذات الحكم الذاتي الخاص، في التعاون مع الدول المجاورة أو دول ذات صلة القرابة، لكن ينبغي أن تقرر هذه الصلاحيات بأليات وقائية لحماية الأقليات القديمة والجديدة. في بعض الحالات، تحال السلطات التي تعتبر مهمة للهوية، ولاسيما في مجال التعليم، مباشرة إلى المجموعة، وليس إلى الإقليم كما في حالة اللامركزية والحكم الذاتي الخاص.

● **ترتيبات الحكم الذاتي الإقليمي الخاص:** في حالة الترتيبات الخاصة للحكم الذاتي الإقليمي، تمنح منطقة واحدة أو بعض المناطق المحددة في الدولة، حكما ذاتيا خاصا، يضيف عليها وضعا خاصا وسلطات خاصة، قد ينص هذا الترتيب، بشكل صريح، على منح، أو استبعاد، إمكانية حصول المناطق الأخرى على نفس الوضع. في معظم البلدان، تبقى هذه المسألة مفتوحة على شتى الخيارات.

● **ترتيبات غير متماثلة:** في إطار اختصاصات التوزيع الغير متماثل، يمكن أخذ في الاعتبار بعض الظروف المحددة، مثل القدرة أو التعبئة السياسية. في كثير من الحالات، قد ينجم عن هذه الترتيبات غير المتماثلة رفع مطالب من المناطق الأخرى التي ترغب في الحصول على نفس الصلاحيات. لذا فمن المتوقع أن تتلقى المناطق الأخرى سلطات إضافية متى توافرت شروط معينة أو إذا ما طلبت ذلك. بالإضافة إلى ذلك، قد تمنح الوحدات اللامركزية ووحدات الحكم الذاتي الحق في إرجاع الصلاحيات للمركز، في حالة استشعارها مثلا، بأنها غير قادرة على تقديم الخدمات المطلوبة.

● **التسلسل:** يتم نقل السلطات عادة خطوة بخطوة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للمسألة المتعلقة بالجهة المخولة بالعملية والكيفية التي يتم بها تحديد نقل السلطات، لأن هذه المسألة يمكن بسهولة أن تتحول إلى مصدر للنزاع. يمكن رسم خطوط التسلسل الانتقالي في اتفاق سلام شامل (أو أن يوضع مرفق خاص به). ويمكن التعامل مع عملية النقل بشكل متناظر (لجميع الوحدات الإقليمية في آن واحد) أو بشكل انتقائي، وهذا يتوقف على قدرة أو استعداد الوحدات الإقليمية، لذا ينبغي توضيح المعايير والإجراءات.

● **حالات الطوارئ:** هناك حالات يمكن فيها للمركز أن يحل محل السلطات التي في مستويات الحكم الذاتي أو أن يسحب هذه الصلاحيات المخولة لها. لكن في مثل هذه الحالات، تميل الدساتير إلى تقديم ضمانات من أجل حماية مجموعة أساسية من الصلاحيات والحقوق

ضد تدخل المركز. علاوة على ذلك، فإن فرض حالة الطوارئ عادة ما يتطلب أغلبية خاصة وتأكيدات دورية من قبل السلطة التشريعية.

### خيارات لتوفير الموارد اللازمة للوحدات اللامركزية/ ووحدات الحكم الذاتي الخاص:

■ **الموارد الكافية:** يحتاج كل مستوى من مستويات الحكومة إلى موارد كافية من أجل ممارسة سلطته على نحو فعال. في بعض الحالات، يمكن أيضا إدخال اللامركزية والحكم الذاتي الخاص لتحسين فرص المجتمعات في الحصول على موارد مناطق استيطانها، والتحكم فيها، ولكن قد يكون ضروريا تفعيل بعض التضامن بين المناطق الأكثر فقرا والأكثر ثراء لتصحيح الاختلالات في القدرات والإمكانات المالية. يمكن أن يكون تقاسم الثروة مطلوبا عبر مستويات الحكومة، أي بين المركز والوحدات اللامركزية/ وحدات الحكم الذاتي الخاص، ولكن أيضا فيما بين الوحدات نفسها. فلا بد إذن من نظام يسمح بتوليد مستقل للدخل، على سبيل المثال، من خلال الحق في جباية الضرائب، وتحصيل الرسوم، وقبول التبرعات، واقتراض المال، أو توليد الدخل عن طريق استغلال الموارد الطبيعية، فضلا عن نظام مالي يحقق التكافؤ. من المهم أن يكون للوحدات أموالا تقديرية خاصة بها وألا يقتصر ذلك فقط على نقل الأموال المخصصة، كما أن إجراءات الميزانية هي أيضا ذات أهمية عالية. إذا كانت إجراءات الميزانية والخزينة ذات طابع مركزي، سيتولد عن ذلك تأثيرا مركزيا على الأنظمة اللامركزية والحكم الذاتي.

■ **فرض الضرائب:** يمكن تخويل الوحدات اللامركزية ووحدات الحكم الذاتي بالحق في فرض الضرائب، وتحديد القاعدة الضريبية، وتحديد معدلات الضرائب، و / أو جمع الضرائب. يمكنها كذلك الحصول على حصة محددة من الضرائب، على سبيل المثال، حصولها على 50 في المائة من ضريبة الدخل، أو منحها بعض الضرائب بالكامل، من قبيل ضريبة الأملاك. ومن أجل توفير المرونة في فرض الضرائب، يكفي عادة تزويد الوحدات الإقليمية بالحق في تحديد معدلات الضرائب، بالمقابل، يمكن للمركز تحديد القاعدة الضريبية، والتخفيضات الضريبية، وجدول الضرائب. يمكن لرسوم الخدمات أن تشكل جزءا هاما من مصادر الدخل، خاصة بالنسبة للمستوى المحلي.

■ **الموارد الطبيعية:** سبل إدارة وتقاسم الدخل من الموارد الطبيعية يمكن أن يشكل سببا من الأسباب الجذرية للنزاع. هناك خيارات متعددة لتقاسم الموارد الطبيعية. قد يوجه الدخل الناجم عن الموارد الطبيعية بالكامل إلى الدولة المركزية أو إلى الوحدات الفرعية، أو يمكنه أن يكون مشترك بينهما. ويمكن إحالة إدارة للموارد إلى أحد مستويات الدولة، أو يتم إدارتها بشكل مشترك. يمكن إدارة الموارد الوطنية من قبل لجنة مشتركة أو من خلال مستوى واحد من مستويات الحكومة مع الالتزام بالتشاور أو الحصول على موافقة مستويات الدولة الأخرى. إذا تم ضمان نسبة معينة من عائدات الموارد الطبيعية لتذهب إلى مستوى معين من الدولة، ينبغي في هذه الحالة أن يحدد بوضوح ما إذا كانت التكاليف، (على سبيل المثال، استغلال الموارد الطبيعية أو تحصيل الإيرادات)، يتم خصمها قبل التوزيع أم أنه سيتم تغطيتها من المبلغ المتبقي.

### الخيارات التي تنظم العلاقات بين المركز والوحدات اللامركزية:

■ **التحكم، والتعاون، وتسوية المنازعات:** في النظم اللامركزية لتنظيم الدولة، يحافظ المركز عادة على مستوى عال نسبيا من السيطرة على الوحدات اللامركزية ووحدات الحكم الذاتي (مقارنة مع الفدراليات). لكن مجال تفويض السلطة، ينبغي أن يكون هذا المستوى من السيطرة مقتصرًا على مراقبة المشروعية. من أجل تجنب أو التعامل مع النزاعات بين الوحدات، وبين المركز والوحدات، ينبغي إنشاء آليات خاصة لحل النزاع والتعاون، بما في ذلك التشاور والوساطة والتدخل القضائي.

#### الموارد الكافية

#### الضرائب

#### الموارد الطبيعية

#### الرقابة والتعاون

## خيارات الترسخ:

■ الاستفادة من الترسخ: اللامركزية والحكم الذاتي الخاص لا يتطلبان تحصينا دستوريا أو خاصا؛ لكن، لأسباب عملية وحفاظا على السلام، ينبغي ترسيخ اللامركزية والحكم الذاتي الخاص بحيث لا يمكن للمركز إلغاؤها من جانب واحد. قد تكون آليات المشاركة في السلطة مفيدة لضمان أخذ في الاعتبار مصالح الوحدات اللامركزية ووحدات الحكم الذاتي، عند كل عملية من عمليات مراجعة تصميم اللامركزية والحكم الذاتي الخاص، وعند صياغة وتبني أعمال التنفيذ، فضلا عن الاتفاقيات الدولية في مجالات السلطات المخولة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الضمانات الدستورية و/ أو عن طريق توفير إجراءات خاصة لتعديل تشريعات اللامركزية والحكم الذاتي الخاص. لكن مع ذلك، هناك عدد لا بأس به من البلدان، لا تنص على حماية قانونية خاصة، يعود ذلك في بعض الحالات، إلى التفسير الصارم لسيادة البرلمان، لاسيما في البلدان القريبة من تقليد وستمنستر<sup>11</sup>، ومع ذلك، حتى في هذا التقليد القانوني، يمكن تصور آليات تشاور واسعة. يمكن لانحراف عن المبادئ المقررة في اتفاق السلام من قبل المشرع في المركز، على سبيل المثال، أن يعرض استدامة السلام للخطر، وخاصة إذا جرت هذه التغييرات ضد إرادة السكان المعنيين.

## الترسيخ الدستوري

## أسئلة للوسيط

## مرحلة ما قبل الاتفاقية: هل تستطيع اللامركزية والحكم الذاتي أن تقدما رؤية؟

1. ما هي الأسباب الرئيسية التي تدعو إلى طرح صيغة اللامركزية أو الحكم الذاتي؟ وما هي الحجج الرئيسية التي تقف ضد ذلك؟ وما هي المصالح والمخاوف التي تنطوي عليها هذه الصيغ؟
2. هل تستطيع اللامركزية أو الحكم الذاتي معالجة أسباب النزاع من جذورها؟ وما هي الأسباب التي تظل بدون معالجة؟
3. هل هناك إرادة عامة لإدخال حكم ذاتي محلي حقيقي وتقسيم الموارد؟ وهل هناك رغبة عامة للعيش في كنف دولة واحدة مشتركة؟
4. هل سترضى المجموعات غير ذات الأغلبية بالحكم الذاتي المخول بمفرده؟
5. هل تستطيع اللامركزية المساهمة في تأسيس الأمة المشتركة وبناء الثقة؟

## مرحلة الاتفاق: الاتفاق على مسائل ذات الصلة بتصميم اللامركزية أو الحكم الذاتي الخاص

6. ما هي الجهات الشرعية الفاعلة؟ وما هي الإجراءات الشرعية؟
7. هل سيطرح مستوى واحد، أو أكثر للحكم اللامركزي؟ ومن يملك شرعية التقرير بشأن الوحدات اللامركزية، وبناء على أي إجراءات، وأية معايير؟
8. هل ستتسبب الوحدات اللامركزية ومناطق الحكم الذاتي في بروز أقليات جديدة؟ وهل هناك آليات جاهزة مثل حماية حقوق الإنسان من قبل المركز والمشاركة على المستوى المحلي لحماية الأقليات والفئات الضعيفة الأخرى.
9. في حالة الحكم الذاتي الخاص، ما هي ردود الفعل المتوقعة من الأقاليم الأخرى؟ هل من

11 على سبيل المثال، برلمان المملكة المتحدة في ويستمنستر يمكنه أيضا اتخاذ قرارات في المناطق التي آلت إلى البرلمان الاسكتلندي

المتوقع أن تطالب هي الأخرى بحقوق مساوية أو مشابهة؟ هل بوسعها الانخراط في ذلك؟ وما هي الإجراءات التي يمكن تصورها لتوسيع نطاق الحكم الذاتي الخاص ليمتد إلى الأقاليم الأخرى؟

10. ما هو نوع الصلاحيات التي تملكها مناطق اللامركزية ومناطق الحكم المحلي الخاص؟ وهل تركت مجالات حساسة من صنع القرار للمستويات الدنيا من الحكم؟ هل تملك الوحدات اللامركزية أو التي تتمتع بحكم ذاتي خاص الحق في إعادة تسليم الصلاحيات؟ وهل تستطيع السلطة المركزية التدخل في مسائل السلطة المخولة إذا ما أخفقت الوحدات اللامركزية أو التي تتمتع بحكم ذاتي خاص في أداء عملها؟ ما هي آليات الرقابة أو التنسيق المتروكة لمستوى السلطة المركزي؟

11. إلى أي مدى تكون الوحدات اللامركزية أو التي تتمتع بحكم ذاتي خاص قادرة على أن تقرر بمفردها فيما يتعلق بتنظيم شؤونها؟ هل يجب أم ربما قد ينبغي أخذ الخصوصيات المحلية بعين الاعتبار؟ هل تستطيع المؤسسات المحلية أن تفي بواجباتها وتقدم الخدمات؟ وما هو النوع المطلوب من بناء القدرات؟

12. ما هي الموارد المالية التي تقع تحت تصرفها الآن؟ وتلك المحتمل الحصول عليها في المستقبل؟ ما هي الموارد التي تملكها الوحدات اللامركزية أو التي تتمتع بحكم ذاتي خاص؟ ما هو نوع البنى التحتية أو الممتلكات التي سيتم نقلها إلى الوحدات اللامركزية أو التي تتمتع بحكم ذاتي خاص؟ هل تم تحديث السجلات وفق آخر المستجدات؟ هل تكون الموارد كافية لتنفيذ مهامها؟ هل توجد منظومة تسويات مالية؟

13. هل توجد آليات جاهزة لضمان تسوية الخلافات فيما بين الوحدات وبين المركز والوحدات؟ هل تستطيع المحاكم أن تتعامل مع الحالات الإضافية؟ هل هناك حاجة إلى محاكم خاصة من قبيل المحاكم الإدارية؟

14. ما هي الضمانات الكفيلة بالحيولة دون السعي إلى إلغاء الحكم الذاتي من جانب واحد أو تغييره؟ هل تم إشراك الوحدات اللامركزية أو التي تتمتع بحكم ذاتي خاص في عملية صياغة تشريعات التنفيذ الرئيسية؟

### مرحلة ما بعد الاتفاق / التنفيذ

15. ما هو الجدول الزمني المتوقع لعملية التنفيذ؟ هل تم تحديد المراحل والمعايير لتسليم السلطات والموارد؟

16. هل توجد آليات لتسهيل عملية التنفيذ؟ من سيقوم بماذا؟ ومتى؟ وبأي نوع من الوسائل المالية؟ من يقوم بعملية التنسيق؟ من سيراقب العملية؟ وماذا عن بناء القدرات؟ هل سيكون هناك رقابة دولية؟

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

النص: نيكول توبرفين (ستايت كونسبستس)

التصميم: لوكا فيشر

شارع زونن برغ 17

سويسرا، 3000 برن 7

الهاتف: +41 (0) 31 330 12 12

www.swisspeace.ch/mediation

mzp@swisspeace.ch