



THE UNIVERSITY
of EDINBURGH



تخطي عمليات الانتقال نحو التحول : التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور

ورقة السياسات الرقم ٢٢ الصادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات



تخطي عمليات الانتقال نحو التحول : التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور

ورقة السياسات رقم ٢٢ الصادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

أماندا كاتس-باريل

© ٢٠٢١ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تخطي عمليات الانتقال نحو التحول: التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء.



تتيسر النسخة الإلكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. نسب المصنّف - غير تجاري - الترخيص بالمثل 3.0 غير موطنّة - CC BY-NC-SA 3.0. لك حرية نسخ وتوزيع ونقل المنشور، إضافة الى إعادة الجمع والتعديل، بشرط غير الأغراض التجارية فقط، وأن تنسب المنشور للمؤسسة، وتوزعها تحت نفس الرخصة المطابقة. للاطلاع: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

Website: <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-400-3 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.23>

يشكل هذا التقرير جزءاً من أبحاث التسويات السياسية (www.politicalsettlements.org) التابع لأكاديمية العدالة العالمية، بتمويل من وزارة التنمية الدولية (DFID) والمعونة المقدمة من المملكة المتحدة، والتي لا تتحمل أي مسؤولية عن الآراء أو المعلومات الواردة في هذا التقرير أو عن اعتماده كوثيقة مرجعية.

صدر المنشور باستخدام برنامج بوك تايب: <https://www.booktype.pro>

المحتويات

٦	شكر وتقدير
٧	توصيات رئيسية
١٠	الملخص التنفيذي
١٣	١. المقدمة
١٦	٢. التفاعل بين التسويات السياسية والعدالة الانتقالية وبناء الدستور في السياقات الانتقالية
١٦	التسوية السياسية بوصفها المنشأ
١٧	المقايضات والالتزامات المسبقة والقيود
١٩	٣. بناء الدستور والعدالة الانتقالية: الإطار المفاهيمي والمقاربات المقارنة
٢٠	الحقيقة
٢٢	العدالة
٢٤	جبر الضرر
٢٦	ضمانات عدم التكرار
٣١	٤. المراجع
٣٤	الدراسات
٣٦	٥. دراسات الحالات
٣٨	كولومبيا
٤٣	غواتيمالا
٤٨	نيبال
٥٣	رواندا
٥٨	جنوب أفريقيا
٦٣	تونس

٦٧ حول المؤلفه
٦٨ حول المنظمات
٦٨ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
٦٩ أكاديمية العدالة العالمية
٦٩ مركز إدينبره للقانون الدستوري

شكر وتقدير

تم إعداد هذا التقرير في أعقاب حوار إندبره الخامس حول بناء الدستور في مرحلة ما بعد الصراع، والذي انعقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨. وشارك في تنظيم ورشة العمل كل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، ومركز إندبره للقانون الدستوري وأكاديمية العدالة العالمية، بالتعاون مع برنامج الأبحاث حول التسويات السياسية بجامعة إندبره.

نود أن نتقدم بالشكر لجميع الأشخاص الذين ساعدونا من خلال أفكارهم ومبادراتهم على وضع تصور لهذا التقرير وعلى النظر في دراسات الحالة التي شكلته. كما نتوجه بجزيل الشكر للمشاركين في حوارات إندبره على مساهماتهم الكتابية والشفوية التي لا تقدر بثمن، والزملاء من جامعة إندبره والمركز الدولي للعدالة الانتقالية على المراجعات والتعديلات، والمراجعين الخارجيين الآخرين، بمن فيهم لارس والدورف وكريستينا موراي، الذين ساعدانا على رؤية الصورة الأكبر، والأهم من ذلك، سوميت بيساريا من البرنامج العالمي لبناء الدستور التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لإسداء المشورة والدعم الضروريين.

توصيات رئيسية

يشهد الانتشار المتزايد لعمليات الانتقال السياسي في أعقاب الصراعات الداخلية اهتماماً متزايداً، خاصة في ما يتعلق بالعدالة الانتقالية وبناء الدستور كمجالات للدراسة والتدخل. ومن جهة أخرى، لم يتم إيلاء قدر كبير من الاهتمام لمسألة فهم كيفية مساهمة التفاعل بين هذين المجالين في تحقيق أهدافهما المشتركة بشكل أفضل. فمن المسلم به أن العمليتين يمكن أن تحدثا معاً، بل وهما متواجدتان معاً بالفعل، ولكن مازالت ثمة حاجة لدى الممارسين في كلا المجالين لمزيد من فهم هذا التعايش والعوامل المؤثرة فيه. يمثل هذا التقرير الخطوة الأولى نحو فهم أفضل لكيفية تحقيق أقصى قدر من التوافق بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور، ويسلط الضوء على التفاعلات والتداخل بين هذين العمليتين. كما يرمي إلى تشجيع صناع القرار والخبراء في هذا المجال على البحث في الخيارات المتاحة لزيادة المزايا النسبية للعدالة الانتقالية وبناء الدستور تبعاً، سعياً لتحقيق الهدف العام المتمثل في تحقيق السلام والتنمية المستدامين. يوضح التقرير الإمكانيات المحتملة للجمع بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور لمنع نشوب الصراعات والتأثير العميق في مساراتها وتعزيز السلام المستدام، ولكنه يوضح كذلك بشكل مفصل التحديات الملازمة لعملية الجمع بين العمليتين. ومن دون اقتراح نماذج أو إجابات محددة، يركز هذا التقرير على أهمية اعتبار العدالة الانتقالية وبناء الدستور عمليتين متكاملتين وليس متنافستين، ويوسع نطاق فهمنا لما يمكن فعله لتحسين كل عملية على حدة، فضلاً عن السبل التي يمكن من خلالها كسر أطواق العزلة والنظر في دقة التفاعلات بين عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور، والتي يمكن أن تساعد في معالجة التحديات الرئيسية التي تطرحها عمليات الانتقال.

لدعم صناع السياسات والممارسين في تحويل النظرية المقدمة في هذا التقرير إلى عمل ملموس، تم فيما يلي تسليط الضوء على النتائج وتوصيات السياسات الرئيسية المنبثقة عن هذا التحليل والبحث:

١. التفكير المتناسق على مستوى السياسات: إننا بحاجة إلى المزيد من التفاعل والتنسيق بين الدول المعنية بممارسة العدالة الانتقالية وبناء الدستور من أجل التأثير على تفويضات السياسة وأطر عمل بناء الدستور والعدالة الانتقالية ودعمها.

جمع حوار إندبره الخامس المنعقد في عام ٢٠١٨ الدول الممارسة والمنظمات الرئيسية المعنية بمجال العدالة الانتقالية وبناء الدستور معاً، مسلطاً بذلك الضوء على العديد من القواسم المشتركة بين المجالين، وكذلك نقص التفاعل بينهما. وقد شهد كلا المجالين تطورات متماثلة على مدار السنوات الأخيرة، بما في ذلك الطلب المتزايد على المشاركة العامة وتوسيع أهداف كلتا العمليتين، والانهيئات المتكررة في كلتا العمليتين، وتنامي عدد الجهات الفاعلة في كل مجال، والفجوة المشتركة بين النتائج المرجوة والنتائج الفعلية للعمليات.

يمكن للأطراف المنخرطة في هاتين العمليتين أن تتعلم الكثير من بعضها البعض، وينبغي على المانحين الدوليين والدول الأعضاء في المنظمات الرئيسية والمنظمات الدولية نفسها إتاحة المزيد من الفرص بشكل استباقي للتفاعل على مستوى الاستراتيجية/ السياسة العالمية.

٢. تنسيق الدعم: يجب على الجهات الفاعلة الوطنية والمانيين على مستوى الدولة إنشاء الهياكل المؤسسية وتصميمها لتنسيق دعمها لعمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية.

بالإضافة إلى فكرة التآزر المفاهيمي على مستوى السياسات، فإن لهذا التقرير أثراً على التصميم المؤسسي للآليات الانتقالية من الناحية العملية. على سبيل المثال، أنشأت وزارة العدل في غامبيا، بدعم مالي من المفوضية العليا البريطانية، مكتباً واحداً خاصاً بالإشراف على العمليتين الانتقاليين، وهو ما يسمح للحكومة بضمان التناسق بين العمليتين ولا سيما أثناء تصميم العمليات وتسلسلها وإنشاء اللجنتين المستقلتين المعنيتين. لا بد من أخذ هذا النهج بعين الاعتبار في سياقات أخرى مستقبلاً. في هذا الصدد، تقدم نيبال نموذجاً معاكساً، فبينما تم إنشاء وزارة السلام وإعادة الإعمار وتخويلها صلاحيات تشمل الإشراف على العدالة الانتقالية، فقد جرى عزلها تماماً من الناحية المؤسسية عن عمليتي الجمعية التأسيسية وبناء الدستور.

وبالمثل، ينبغي على الشركاء الدوليين الحرص على ألا يكون دعمهم لعمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور في السياقات الانتقالية منعزلاً، وعلى أن يكون هناك شخص واحد على الأقل لمتابعة كلتا العمليتين بقدر كافٍ من التفاصيل. وينطبق ذلك بشكل خاص على المؤسسات التي تشكوا من وجود فجوة بين الدعم السياسي والتنموي (مثل، سفارات الولايات المتحدة/وزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وإدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلخ). كما ينبغي تنسيق عملية اتخاذ القرار حول المواقف السياسية والدعم المالي المتعلق بهاتين العمليتين.

٣. التفاعل بين العدالة الانتقالية وهيئات صياغة الدستور: حيثما تعمل هيئات صياغة الدستور ولجان تقصي الحقائق (أو هيئات العدالة الانتقالية المماثلة) بشكل متزامن، ينبغي أن تسعى بشكل استباقي إلى البحث عن فرص لمناقشة نتائجها ومساراتها مع بعضها البعض، وأن تتشارك الفرص لتقديم هذه المعلومات لعامة الشعب والسعي للحصول على مساهمات شعبية.

يظهر التقرير أن لجان تقصي الحقائق وهيئات صياغة الدستور ستكون لديها الكثير من القواسم المشتركة: فغالباً ما تشارك جميعها في مشاورات واسعة النطاق؛ وتسعى للتوصل إلى إجماع في الآراء حول أخطاء الماضي وسبل الانتصاف لمنع تكرارها مستقبلاً. وفي إطار هذه الجهود، تسعى كلتا العمليتين إلى تشكيل روايات حول ماضي البلد ومستقبله، ومن المهم أن تساند هذه الروايات بعضها البعض، بدلاً من التناقض في ما بينها لإنجاح عملية تحويل الصراعات.

٤. التسلسل الزمني: في الحالات التي يكون فيها للجهات الفاعلة بعض النفوذ على تصميم العمليتين، ينبغي التفكير ملياً في مسألة التسلسل الزمني. وفي الحالات التي يكون فيها توقيت العمليتين أقل فاعلية، ينبغي أن تكون الجهات الفاعلة على علم بأوجه المفاضلة بين مختلف نظم التسلسل الزمني وكيفية إدارتها، إن أمكن.

لا توجد إجابة واحدة صحيحة عن الأسئلة المتعلقة بكيفية تسلسل عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور، وتعتمد الإجابة إلى حد كبير على السياق الحالي. ومع ذلك، في الحالات التي تسبق فيها عمليات العدالة الانتقالية عمليات بناء الدستور - والعكس بالعكس - فلا بد من أخذ المفاضلات المترتبة عن ذلك بعين الاعتبار. على سبيل المثال، متى ما سبقت عملية تقصي الحقائق، كجزء من العدالة الانتقالية، وضع الدستور، فمن شأنها أن تساعد في تحديد الانتهاكات المرتكبة في الماضي ووضع خطة للتغيير، بما في ذلك تحديد التوصيات الخاصة بالإصلاحات المؤسسية التي سيتم تنفيذها أثناء الإصلاح الدستوري. وعلى نقيض ذلك، يمكن الاعتماد على عملية بناء الدستور لتوفير ضمانات مهمة للأنظمة والجهات الفاعلة المنتهية ولايتها من أجل ضمان مشاركتها في عمليات العدالة الانتقالية وتشجيع المزيد من الإرادة السياسية.

٥. ينبغي أن تكون لجان تقصي الحقائق أكثر وضوحاً وأكثر تخصيصاً وأكثر صراحة في ما يتعلق بالتوصيات الخاصة بالإصلاح الدستوري/المؤسسي.

غالباً ما تقدم تقارير لجان تقصي الحقائق توصيات بشأن 'الإصلاح الدستوري' أو 'الإصلاح المؤسسي'، دون تقديم المزيد من الإرشادات. وبينما تقع التوصيات المفصلة بشأن تصميم الدستور خارج نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق، وينبغي أن تكون كذلك، فلا بد من أن تزيد عمليات تقصي الحقيقة إلى أقصى حد من إمكاناتها في ترك الانطباع وخلق الروايات. لذلك، قد تساعد التوصيات الأكثر واقعية، مثل 'تعزيز الرقابة

على الإجراءات التنفيذية' أو 'تعزيز الرقابة البرلمانية على وكالات القطاع الأمني' في تعزيز الحجج أثناء المفاوضات الدستورية، ودعمها بإطار قائم على الحقوق وعزوها بشكل واضح إلى الأسباب الجذرية للصراع.

٦. تقتضي الأصول المشتركة لعمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية في التسوية السياسية الكامنة وراء انتقال الدولة اعترافاً بالطبيعة السياسية لكل من هاتين العمليتين والتسويات والمفاوضات التي قد تكون ضرورية للحفاظ على زخم العملية الانتقالية.

في كل من إندونيسيا ونيبال، تم استخدام المعايير والقواعد الدولية في القضايا المعروضة على المحاكم للبت في مشروعية تشريعات العدالة الانتقالية. وفي كلتا الحالتين، ألغى القضاة بعض التشريعات المتعلقة بالعفو، مما أدى إلى توقف عمليات العدالة الانتقالية توقفاً تاماً. كما رفض المجتمع الدولي، على الأقل في حالة نيبال (انظر دراسة الحالة في القسم ٥)، دعم عملية العدالة الانتقالية حتى يتم تعديل القانون ذي الصلة، مما أدى إلى حرمان لجنة الحقيقة والمصالحة واللجنة المعنية بالتحقيق بشأن الأشخاص المختفين قسرياً، الضعيفة بطبعها من الناحية المؤسسية، من الدعم المالي أو التقني. وكان الضحايا هم الأكثر تضرراً من هذا النقص في الدعم. من الضروري تحقيق توازن بين النظرية والاعتبارات العملية عند دعم العمليات الانتقالية وعدم الإصرار على جانب 'الكمال' على حساب جانب 'الجودة'. يوضح هذا التقرير، دون اقتراح الخروج عن المعايير والالتزامات الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، كيف يمكن للتفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور أن يساعد في خلق توازن بين بعض المطالب المتضاربة الملقاة على عاتق العمليات الانتقالية، ويوضح كذلك مدى أهمية التسوية السياسية الأساسية.

الملخص التنفيذي

ما دامت [العقبات] موجودة، سيكون ثمة دافع للتغلب عليها، وسيظل هناك توتر يحيي فكرة أن الأمور يمكن أن تتغير. الخطر الحقيقي ينشأ عندما تزول جميع التحديات. (لانجا ٢٠٠٦: ٣٦٠)

هناك اعتراف متزايد بالحاجة إلى 'تعزيز التنسيق بين تدابير بناء السلام والتنمية والعدالة في الوضعيات الهشة' (باول ٢٠١٠: ٢٣١) وإلى إيلاء المزيد من الاهتمام للصلات المحتملة بين هذه الجوانب وغيرها من جوانب ما بعد الصراع والتحويلات السياسية. هذا التقرير يستجيب لهذه الاحتياجات، مع التركيز على التفاعل بين عمليتين محددتين: العدالة الانتقالية وبناء الدستور. تعد دراسة التفاعلات بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور أمراً جديراً بالاهتمام بسبب تواتر حدوث العمليتين في بيئات متداخلة، وأيضاً بسبب التداخل الجوهرى في المبادئ التي تشكل العمليتين. وهو ما يشير إلى أن الاستباق والتصميم المتعمد للتنفيذ المنسق لكلا العمليتين قد يسمح لكل من العدالة الانتقالية وبناء الدستور بتحقيق أهدافهما المعلنة بشكل أفضل، بما في ذلك المصالحة والإصلاح المؤسسي، وإن أمكن القول، السلام المستدام.

وعلى وجه التحديد، يرى هذا التقرير أنه من المفيد للجهات الممارسة أن تحسن من فهمها للعلاقة بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور للأسباب التالية:

١. تسعى العمليتان إلى تحقيق أهداف متشابهة قد يسهل تحقيقها من خلال التنسيق، أو على الأقل التفكير المتأنى، في تفاعلها وتداخلها. فبدلاً من الاعتماد على إحدى العمليتين في معزل عن الأخرى لتحقيق هذه الأهداف، لعله من الأجدي النظر إلى إمكانية تعزيز عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور لبعضهما البعض وكيف يمكن الاستفادة من قوتها النسبية لتحقيق الأهداف الكلية المشتركة على نحو أفضل.

٢. لئن كانت إمكانية تدعيم عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور لبعضهما البعض كبيرة، فهناك أيضاً خطر أن يؤدي التداخل الراهن بين العمليتين إلى تقويض إحدى العمليتين للأخرى، أو على الأقل انعدام أوجه التناسق بينهما، وظهور المنافسة حول النفوذ السياسي والتمويل. وبما أن إمكانية حصول ذلك ما تزال محدودة، فمن الضروري فهم العلاقة بين العمليتين بشكل أفضل.

٣. الاعتراف بصعوبة، وأحياناً استحالة، التخطيط للتسلسل الزمني للمرحلة الانتقالية والعمل على فهم كيفية تفاعل العدالة الانتقالية وبناء الدستور ونقاط القوة المقارنة لكل عملية من شأنه أن يسمح بالتحديد المبكر للطرق التي يمكن من خلالها أن يحقق التسلسل أقصى قدر ممكن من التناسق المحتمل، فضلاً عن تحسين الاتصالات مع الجمهور حول كيفية ترابط العمليتين ومبادئها وأهدافها.

٤. قد تتيح عمليتا العدالة الانتقالية وبناء الدستور الدعائم القانونية والسياسية لبعضهما البعض. وعلى هذا النحو، يمكن لكل منهما توفير الحماية والزخم للآخر، ولكن، مرة أخرى، من المرجح أن يحدث هذا في حال تم فهم هذه الإمكانيات والتخطيط لها.

٥. تعتمد عمليتنا العدالة الانتقالية وبناء الدستور إلى حد كبير على السياق، وينبغي تصميمها والتخطيط لهما وتنفيذهما مع أخذ خصوصية المكان الذي تحدثان فيه بعين الاعتبار. بيد أن العدد المتنامي للممارسات والخبرات يشير إلى وجود فائدة من فحص الأمثلة المقارنة في محاولة لفهم الديناميات العامة لكيفية تفاعل عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية بشكل أفضل.

تشير المناقشات بين كبار الممارسين والخبراء في حوار إدنبره الخامس المنعقد في ٢٠١٨^١ (الذي انبثق عنه هذا التقرير) والتحليل اللاحق للأدبيات ودراسات الحالة إلى أن هناك بالفعل مجموعة خصبة من التفاعلات بين عمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية وإمكانية كبيرة بأن تنجح العمليتان في تعزيز بعضهما البعض. الجهود الرامية إلى 'دسترة' العدالة الانتقالية، والتي قد تقتصر مثلاً على تضمين التعويضات في الدستور، أو قد تكون شاملة، مثل إعادة هيكلة الدولة لضمان نقل السلطة والموارد بشكل دائم، مما يساعد على تعميق أثر صلاحيات العدالة الانتقالية وتحقيقها. وبالمثل، يمكن للعدالة الانتقالية أن تقدم مبررات أساسها الحقوق للإصلاح الدستوري، وبالتالي تسليط الضوء على كيفية مساهمة عملية وضع الدستور في تحويل الصراع وتزويد العملية بمبررات غير مسبقة.

والأهم من ذلك هو أنه في معظم حالات ما بعد الصراع أو التحولات الديمقراطية، يتم تشكيل العدالة الانتقالية ووضع الدستور بشكل متزامن من خلال 'ميثاق إنتقالي' منبثق عن الاتفاق بين الأطراف المتنازعة في صميم الصراع، ميثاق يتم وضعه واستدامته بكل عناية. العمليات الانتقالية لا تتبع مساراً خطياً - بقدر ما تعتمد على التوزيع الأولي للسلطة وممارستها، فإن هذه 'التسوية السياسية' تحظى باهتمام متزايد:

... وينظر إليها على أنها بداية عملية وليس نهايتها. ويُعتبر الانتقال عملية مستمرة تنطوي على اعتراض مستمر بشأن طبيعتها واتجاهها. لذلك، ينبغي النظر إلى آليات التعامل مع الأحداث التي وقعت في الماضي على أنها رد على الاعتراض وأدوات للاعتراض المستمر الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من المساومة السياسية حول طبيعة الدولة.
(بيل ٢٠١٧: ٩٥)

خلال المرحلة الانتقالية، يجب أن تحافظ العدالة الانتقالية وبناء الدستور على توازن دقيق بين الماضي والمستقبل عبر سلسلة متصلة من الانتقال القائم على التفاوض: انتقال يصعب التعرف على بدايته، وغالباً ما لا تلوح نهايته في الأفق. من الناحية الإجرائية، يمكن استخدام العدالة الانتقالية وبناء الدستور معاً لتعزيز الالتزام بالتسوية السياسية الشاملة التي تقوم عليها المرحلة الانتقالية وإعادة تشكيلها، والتماس مساهمات الجمهور والاستجابة لمطالبه في إطار العملية الانتقالية. تتطلب عمليتنا العدالة الانتقالية ووضع الدستور، في فترة ما بعد الصراع أو الحكم الاستبدادي، قبولاً شعبياً واسعاً، بالإضافة إلى موافقة النخبة السياسية. ينبغي تصميم عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور على نحو يحقق التوازن بين المشاركة والشفافية من جهة، والتسوية والمرونة من جهة أخرى، من أجل تأمين دعم النخبة السياسية والشعب للعمليات التحويلية. بإمكان عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور، مجتمعتين، تحقيق توازن أفضل بين الولايات ومصادر الشرعية الخاصة بالعملية الانتقالية ككل، وبالتالي المساعدة في الحفاظ على الزخم نحو تحويل الصراع وتحقيق السلام. وبذلك، فإن الجمع بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور يساهم في الجهود الرامية لتحقيق الهدف ١٦ من أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة: 'التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهتمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات'.

يبدأ التقرير بتحديد السياق الانتقالي الشامل الذي تتفاعل فيه العدالة الانتقالية وبناء الدستور مع بعضهما البعض، وتقديم بعض الاعتبارات الخاصة التي قد تترتب عن ذلك وتحديد مجالات العدالة الانتقالية وبناء الدستور في القسم ١. وتعبق هذا المخطط مناقشة أكثر تعمقاً حول الآثار المترتبة عن السياق الانتقالي في القسم ٢. ويركز الإطار المفاهيمي للتقرير (القسم ٣) على الأساليب الموضوعية التي يمكن من خلالها تحقيق الدعم المتبادل بين عمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية تحقيقاً للأهداف المشتركة، المتمثلة بشكل رئيسي في تحويل الصراع ومنع تكرار حدوثه وتحقيق السلام والتنمية المستدامين. يتمحور الإطار المفاهيمي حول الحقوق الأربعة التي تسند العدالة الانتقالية، وهي الحق في الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وضمانات عدم التكرار. وفي إطار كل حق، يناقش التقرير كيف يمكن للتفاعل بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية أن يؤثر على طرق السعي لحماية هذا الحق ومدى نجاحه. ومن ثم، يتم التمهيد في القضايا

المطروحة في المقدمة والإطار المفاهيمي في سياق ست دراسات حالة (القسم ٥): وهي كولومبيا وغواتيمالا ونيبال ورواندا وجنوب إفريقيا وتونس. وقد تم اختيار دراسة كل حالة بعينها لتحديد الدروس الرئيسية المستفادة.

الهوامش

١. في حوار إدنبره السنوي الخامس حول بناء الدستور في فترة ما بعد الصراع، الذي نظمته المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بالاشتراك مع برنامج الأبحاث حول التسويات السياسية ومركز إدنبره للقانون الدستوري يومي ١٠ و ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، تجمع خبراء وممارسين من مجالي العدالة الانتقالية ووضع الدستور والوساطة في الصراعات لاستكشاف مجالات التداخل والتفاعل بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية.

١. المقدمة

ما دامت [العقبات] موجودة، سيكون ثمة دافع للتغلب عليها، وسيظل هناك توتر يحيي فكرة أن الأمور كيف تخرج المجتمعات من ركام الصراعات وتؤسس لنفسها فضاءاً قانونياً جديداً؟ (منديز ٢٠١٢: ١٢٧١)

في الوقت الراهن، يواجه العديد من الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات، بما في ذلك غامبيا وليبيا والصومال وجنوب السودان والسودان واليمن، نفس التحدي الذي واجهته سابقاً الدول الخارجة من أتون الصراع العنيف و/أو سنوات من الحكم السلطوي، مثل الأرجنتين وشيلي وإندونيسيا ورواندا وجنوب إفريقيا. ويتمثل هذا التحدي في كيفية إنشاء صرح من القانون والعدالة من شأنه أن يساعد الدولة وسكانها في التعامل مع الماضي، وفي الوقت ذاته بناء إطار قانوني وسياسي خاص بالمستقبل يحظى بتأييد واسع وشرعية شعبية. وغالباً ما تتضمن سبل الاستجابة لهذا التحدي عمليتين مترابطتين ومتداخلتين، وهما بناء الدستور والعدالة الانتقالية.

تلعب عمليتنا بناء الدستور والعدالة الانتقالية دوراً رئيسياً في انتقال المجتمعات من السلطوية إلى الديمقراطية ومن الصراع إلى السلام. وكلا العمليتين تمثلان جزءاً لا يتجزأ من جهود بناء السلام الأوسع نطاقاً في أعقاب النزاعات المسلحة والتحولت السياسية. في مثل هذه السياقات، يثير التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور أسئلة حول كيفية إدارة التوترات المحتملة وتحقيق أقصى قدر ممكن من التناسق بينهما.

ما دامت [العقبات] موجودة، سيكون ثمة دافع للتغلب عليها، وسيظل هناك توتر يحيي فكرة أن الأمور التحول هو المثل الأعلى الدائم وطريقة للنظر إلى العالم الذي يخلق فضاء يكون فيه الحوار وتعارض الآراء ممكناً بحق . . . ولا يمكن فيه التنبؤ بالتغيير، ولكن فكرة التغيير ثابتة. (لانجا ٢٠٠٦: ٣٤٥)

تعريف تحويل الصراع

يتمثل تحويل الصراع في تصور انحسار وتدفق الصراع الاجتماعي والتعامل معه كفرصة لخلق عمليات تغيير بناءة تحد من العنف وتضمن المزيد من العدالة في التفاعل المباشر والهياكل الاجتماعية، وتستجيب لمشاكل الحياة الواقعية المتعلقة بالعلاقات الإنسانية. (ليديراخ ٢٠٠٣: ١٤)

تهدف عمليتنا العدالة الانتقالية وبناء الدستور في سياقات ما بعد النزاع إلى 'بلورة الصراع في المؤسسات السياسية والقانونية الجديدة، والتي تهدف بدورها إلى خلق بيئة غير عنيفة يمكن من خلالها إدارة الخلاف الأساسي. الأمل معقود هنا على أن يتم على الأقل منع الصراع و "تحويله" إلى أشكال أقل عنفاً بدلاً من "تسويته"، وأن تتاح فرص جديدة في المستقبل لتجاوز الصراع' (بيل ٢٠١٧: ٩٥) وضمان السلام المستدام

والسهر على تميمتها. وتعتبر مفاهيم تحويل الصراعات ومنعها محورية في كل من العدالة الانتقالية وبناء الدستور ومهمة لفهم أهمية كلتا العمليتين في المراحل الانتقالية. علاوة على ذلك، من الصعب تحديد بداية ونهاية واضحتين للعملية الانتقالية، لأن الأسئلة حول الماضي والمساءلة ستطفوا على السطح من حين لآخر. وبالتالي، حري ألا يكون الهدف من العمليات الانتقالية هو وضع حد لهذه الأسئلة، بل إنشاء أنظمة ومؤسسات قادرة على الرد عليها بمرور الوقت (بيل ٢٠١٧)، مما يتيح 'الإدراك التدريجي' لأهداف العملية الانتقالية (والدورف ٢٠١٧: ٤٢).

يكن منع العنف والإفلات من العقاب، وتعزيز المساءلة والسلام المستدام - وهي أهداف العدالة الانتقالية المعترف بها - في صميم عملية وضع الدستور في الفترة الانتقالية ما بعد الصراع، والتي تسعى إلى لعب دور في عملية بناء الدولة وبناء السلام، من خلال معالجة الأسباب الجذرية للصراع وتوفير الإطار المؤسسي والقانوني لدولة جديدة أكثر سلاماً وتشاركية. وهكذا، تلعب كل من العدالة الانتقالية وبناء الدستور دوراً في تحقيق الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالتشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة وعادلة وشاملة من خلال الاحتكام إلى القضاء والمؤسسات الفعالة والخاضعة للمساءلة (أنظر مثال المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩ ج). عند الجمع بين عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور، يصبح بإمكانهما تشجيع الإصلاح القائم على الحقوق في هذه المجتمعات. من خلال التركيز على كيفية تحقيق أكبر قدر ممكن من التفاعلات الإيجابية بين هاتين العمليتين، يمكن للممارسين تعزيز الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة بشكل أفضل والتشجيع على القيام بإصلاحات أكثر عمقاً يفهمها الجمهور جيداً وترتبط بالأهداف القائمة على الحقوق، مثل الحق في العدالة.

القانون في الفترات الانتقالية يستند إلى الماضي ويتطلع إلى المستقبل، يعني أنه ذو طابع ارتجاعي واستشراقي، مستمر وغير مستمر.
(تيتل ٢٠٠٠: ٢١٥)

تقتضي العدالة الانتقالية وبناء الدستور نهجاً ارتجاعياً واستشراقياً متزاماً؛ وذلك لاستشراف رؤية للسلام السياسي المستدام، مع الاعتراف بالمظالم المرتكبة في الماضي وأسباب الصراع والقمع، بل والسعي إلى معالجتها - لا سيما الإقصاء الاجتماعي والسياسي. غالباً ما يفهم التوتر بين البعد الاستشراقي والبعد الارتجاعي على أنه توتر بين مطالب السلام والعدالة: فالاعتراف بوجود معالجة مظالم الماضي ضروري لإنجاح أي عملية انتقالية، ولكن، من جهة أخرى، معالجة الماضي هي عملية مستمرة ومثيرة للجدل وتهدد بزعزعة التسوية السياسية الهشة أو السلام. وغالباً ما يتطلب الانتقال من مظالم الماضي إلى مستقبل أكثر عدالة وسلاماً عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور لاستيعاب مصالح كل من المنادين بإحداث التغيير والنظام المنتهية ولايته أو النخبة السياسية القائمة. وهذا يتطلب أن تعكس كيفية تصميم عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور وتنفيذهما للاتفاق حول نطاق وطبيعة الانتقال قيد البحث.

في المذكرة الإرشادية للأمين العام: نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية، تشير الأمم المتحدة (٢٠١٠) إلى أن العدالة الانتقالية تقتضي أن يتم تحويل 'المؤسسات الحكومية التي ساعدت في استدامة الصراع أو نظام الحكم القمعي'... إلى مؤسسات تسعى لاستدامة السلام وتحمي حقوق الإنسان وتعزز ثقافة احترام سيادة القانون. من خلال هذا القول، يمكن للمرء أن يدرك عمق العدالة الانتقالية ونطاقها ومدى تعقيدها - فهي عملية تهدف إلى المساهمة في التحول الثقافي والسياسي والهيكلي العميق للدولة بعد انتهاء الصراعات أو فترة الحكم المتسلط. غالباً ما يتم تعزيز هذا النوع من التحول من خلال التغيير الدستوري أو حتى يقتضي الالتزام به. وعلى الرغم من هذه التداخلات الجلية، لم يتم إيلاء قدر كافٍ من الاهتمام للروابط بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية، علاوة عن التفكير الجاد في 'نظرية التعاون، أو أقله الانسجام بين العمليتين' (منديز ٢٠١٢: ١٢٧١). وهي فجوة مؤسفة، لأن تداخل الأهداف، وفي نفس الوقت استقلال الوظائف المسندة لكل من العدالة الانتقالية وبناء الدستور، يعني أن التفاعلات بين العمليتين بإمكانها تعزيز بعضها البعض، خاصة إذا تمت الاستفادة من المزايا النسبية لكل منهما إلى أقصى حد ممكن من خلال التصميم المقصود للعملية وإدراك إمكانية التناسق بينهما.

إذا لم يتم الإقرار بأوجه التناسق وأخذها بعين الاعتبار، فإنه يكون من المحتمل إعطاء الأولوية لإحدى العمليتين وفقاً للأهداف السياسية، أو أن ينظر إلى أهداف العمليتين على أنها متعارضة مع بعضها البعض. على سبيل المثال، في سيريلانكا، أعطت حكومة ويكرمسينغ-سيريسينا المنتخبة في عام ٢٠١٥ الأولوية لبناء الدستور على العدالة الانتقالية 'بجعل القضية بوجوب أن ينصب الإهتمام على وضع دستور جديد، وأن الحديث عن الماضي والمساءلة سيهدد الزخم الهش المنبثق عن الإصلاح الدستوري' (فونسيكا ٢٠١٨).

بصورة أساسية، من خلال ادعاء أن العدالة الانتقالية ستلقي باللوم على الأحزاب وتصبغ بلوغ توافق سياسي حول وضع الدستور، استخدمت الحكومة في سيريلانكا السعي (غير المجدي في النهاية) لوضع الدستور كذريعة لعدم السعي وراء العدالة الانتقالية.

في الوقت الذي يمكن فيه النظر لعمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية على أنهما تشتركان في العديد من الأهداف، ما يزال ثمة خطر أيضاً في افتراض أن العمليتين متشابهتان إلى حد كبير بحيث يمكن اعتبارهما قابلتين للاندماج، أو أن إحدى العمليتين بإمكانها أن تؤدي عمل الأخرى على نفس النحو. هناك خطر في المبالغة في التوقعات وتوسيع نطاق كل مجال إلى الحد الذي قد يعني أنه قد يغني عن الآخر، وبالتالي لا يتم تحقيق أيًا من الأهداف. (أنظر، على سبيل المثال، والدورف ٢٠١٧: ٥٤-٥٥؛ منديز ٢٠١٢: ١٢٧٢). وقد تمت مناقشة هذه المسألة على نطاق واسع في مؤلفات العدالة الانتقالية - على سبيل المثال، في ما يتعلق بالآمال المعقودة بشكل متزايد على لجان الحقيقة والمصالحة (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٤). لا بد من تحديد مجالات التداخل، مع الإقرار بأنه في حالات معينة، قد لا تكون عملية بناء الدستور أو العدالة الانتقالية قادرة على تحقيق أي هدف في معزل عن الأخرى. مثلاً، لا يمكن للعدالة الانتقالية أن تتعامل مع جميع عناصر الإصلاح المؤسسي التي قد تكون ضرورية لدعم النظام الجديد بعد الفترة الانتقالية، وبناء الدستور ليس بالضرورة أفضل وسيلة لتلبية احتياجات الضحايا الفورية. وعليه، فمن المستحسن التركيز على المجالات التي يمكن لكل عملية أن تكون ذات قيمة مضافة فيها للاقتراب من الأهداف العامة لتحويل الصراع، وهي منع الصراعات وتحقيق السلام المستدام. إن التوسع المفرط في التوقعات الملقاة على عاتق كل من العمليتين يمكن أن يلحق الضرر في نهاية المطاف بشريتهما، من خلال إعدادهما لإحباط الجمهور. فقد يتوقع الجمهور مثلاً - كما رأينا في دراسة الحالة في غواتيمالا في القسم ٥ - أن تكون لجنة الحقيقة والمصالحة قادرة على حل الأسباب الجذرية للنزاع الذي سبق وحددته، في ظل غياب عملية وضع الدستور كمنظير لها.

تعريف العدالة الانتقالية ووضع الدستور

العدالة الانتقالية: تشير العدالة الانتقالية إلى الطرق التي ترد بها المجتمعات على الانتهاكات الخطيرة والجسيمة لحقوق الإنسان. وقد عرفتها الأمم المتحدة على أنها تشمل مجموعة العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لمعالجة ما ورثه من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، لضمان المساءلة وإحقاق العدل وتحقيق المصالحة. (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٢).

بناء الدستور في المراحل الانتقالية: يعتبر بناء الدستور أكثر تعقيداً من عملية صياغة الدستور وحدها. ففهم عملية بناء الدستور يتطلب التمييز بين النص المكتوب، يعني الدستور، والممارسات المنبثقة عن الدستور والمساهمة في استدامته، ومن ثم العمل على وضع كليهما (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦: ٩). تعرف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بناء الدستور بأنه عمليات يلتزم بموجبها الكيان السياسي بتأسيس ومراعاة نظام القيم والحكومة... عملية بناء الدستور تتمدد بمرور الوقت لتشمل المنظمات الحكومية وغير الحكومية. بهذا المعنى، يكاد بناء الدستور أن يكون عملية تطويرية للاعتناء بالنص وتسهيل الكشف عن المنطق المتعلق به وقواه المحركة. (نفس المصدر).

٢. التفاعل بين التسويات السياسية والعدالة الانتقالية وبناء الدستور في السياقات الانتقالية

قبل تقديم الإطار المفاهيمي للتفاعل بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية، من المهم التعرف على السياق الذي من المحتمل أن تتفاعل فيه العمليتان، وبالتحديد السياقات الانتقالية. تمثل هذه الأخيرة منعطفات حاسمة في تاريخ الدولة، حيث تخلق 'فرصاً لمعالجة مظالم الماضي وتضمن في نفس الوقت التواصل مع الماضي الذي يمكن أن يشكل قيوداً أو عقبات تحول دون القيام بذلك' (دوثي ٢٠١٧: ٩). وبهذه الطريقة، يجب أن تجد العمليات والاليات الانتقالية توازناً هشاً بين التغيير والتواصل مع الماضي.

التسوية السياسية بوصفها المنشأ

في السياقات الانتقالية، ترتبط العدالة الانتقالية وبناء الدستور بعملية تسوية سياسية أوسع نطاقاً 'تحاول (إعادة) بناء الدولة لإعادة تشكيل كيفية تولى السلطة وممارستها، بحيث تشمل الجهات الفاعلة والجماعات المستبعدة سابقاً' (بيل ٢٠١٧: ٨٥). إن فهم الطريقة التي تتفاعل بها العدالة الانتقالية وبناء الدستور يقتضي فهم أن كلا العمليتين جزء من عملية انتقالية أكبر ستؤثر فيها جميع عناصر الانتقال على بعضها البعض. في حالات ما بعد الصراع، يفضل فهم طريقة تفاعل العمليتين 'من منظور المساومة السياسية، حيث كانت محددة السياق وشكلتها أهداف التفاوض بين أطراف النزاع كجزء لا يتجزأ من مجموعة أوسع من الحلول الوسطية اللازمة لتحقيق الانتقال نحو السلام' (بيل ٢٠١٧: ٩٣). ولعل العبارة الرئيسية الواردة هنا هي 'الحلول الوسطية': فغالباً ما تتطلب سياقات ما بعد الصراع الحلول الوسطية والاعتدال، لأن الهدف ليس بالضرورة القضاء على الصراع أو حله، بل إنهاء الصراع العنيف وإنشاء مؤسسات وتنفيذ عمليات يمكنها إدارة الصراع في المستقبل دون اللجوء إلى الحرب.

قد تنتهك التسوية السياسية المعايير الدولية - أو لا تكون 'مثالية' وفقاً لهذه المعايير - ولكن إذا كان البديل هو السماح باستمرار حالة عدم الاستقرار أو الحرب، فقد يقتضي الأمر تقديم تنازلات. من الأمثلة المحددة في هذا الصدد، نجد قضية العفو عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان: في جنوب إفريقيا، 'في وقت مبكر جداً من مرحلة ما قبل المفاوضات، كان لا بد من تقديم ضمانات ضد الإدانة لتمكين الأشخاص المنفيين من العودة للمشاركة في المحادثات' (بيل ٢٠١٧: ٨٩). وفي كولومبيا وأتشيه، ربما يكون العفو 'قد ساعد في تهيئة الظروف لاستعادة الثقة في المؤسسات، ولا سيما بين المقاتلين السابقين' (والدورف ٢٠١٧: ٥٧). وبينما تحظر المعايير الدولية العفو الشامل عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، قد تكون بعض أشكال العفو شرطاً مسبقاً لحدوث أي انتقال وجزءاً أساسياً من التسوية السياسية الأساسية. على سبيل المثال، في غامبيا، يخول القانون المنشئ للجنة الحقيقة والمصالحة والتعويضات صراحة التوصية بالعفو عن الأشخاص في 'الحالات المناسبة'. وهذه إحدى التوترات التي تظهر في تصميم آليات وعمليات العدالة الانتقالية وبناء الدستور في المراحل الانتقالية: قد يتعين تقديم تنازلات للنخب السياسية المنتهية ولايتها من أجل ضمان تعاونها في عملية الإصلاح الدستوري، وفي حال تم إغفال هذه التنازلات - أو اعتبارها غير شرعية من قبل المجتمع الدولي - فقد يقوض ذلك التسوية السياسية بأكملها. إجمالاً، لا ينبغي أن تصبح النماذج المعيارية عائقاً يحول دون شرعية العمليات وفعاليتها. وفي معظم الحالات، فإن 'الأبعاد المعقدة

والمخفية، في كثير من الأحيان، للمساومة السياسية هي التي تحدد (بيل ٢٠١٧: ١٠٢) كيفية تصميم عمليات بناء الدستور والعدالة الانتقالية وتنفيذها.

تعريف التسوية السياسية

يتمثل تحويل الصراع في تصور انحسار وتدفق الصراع الاجتماعي هي الاتفاقات السياسية الرسمية وغير الرسمية التي تشير إلى كيفية ممارسة السلطة داخل الدولة أثناء و/أو بعد الانتقال. التعريف العملي المقترح هو: 'صياغة فهم مشترك عادة ما يجمع النخب السياسية، بأن مصالحها الفضلى أو اعتقاداتها يمكن بلوغها من خلال الإذعان لإطار عمل لإدارة السلطة السياسية'. (دي جون وبوتزيل ٢٠٠٩: ٤)

المقايضات والالتزامات المسبقة والقيود

في السياقات التي تحدث فيها العمليات الانتقالية، يوجد العديد من القيود، بما في ذلك الالتزامات التي تم التعهد بها قبل الاتفاق (الالتزامات المسبقة) والتي تشكل الخيارات المتاحة لعملية الانتقال ككل. على سبيل المثال، في جنوب إفريقيا، مثل الالتزام المبكر في عملية السلام بإنشاء مؤسسات قادرة على التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان إجراء مهماً في عملية بناء الثقة للسماح لبقية المرحلة الانتقالية بالمضي قدماً (بيل ٢٠١٧: ٨٨). يمكن أن تكون الالتزامات المسبقة مهمة في جلب الجهات المعنية إلى طاولة المفاوضات وخلق الثقة المطلوبة لإجراء المفاوضات بحسن نية. في بعض الأحيان، ستمثل هذه الالتزامات المسبقة تنازلات تحمي النظام المنتهية ولايته وتحاول تلبية مطالب المرحلة الانتقالية أيضاً. ويلعب الوضع الراهن والإصلاح والتحول دوراً في هذه الحالات، مما يعني أن المؤسسات والعمليات الناتجة تعكس التفاعلات بين هذه الدوافع والجهات الفاعلة التي تمثلها.

تعزز العديد من الدساتير أيضاً جوانب التسوية السياسية، من خلال توفير الحماية للأنظمة المنتهية ولايتها و/أو مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان. ويمكن لمثل هذه الإجراءات أن تساعد أو تمس بشرعية العمليات وفقاً لكيفية النظر إليها. النموذج التقليدي لإجراءات الحماية في سياق العدالة الانتقالية يتمثل في دسترة قرارات العفو (مثال، دستور جنوب إفريقيا، الجدول ٦، القسم ٢٢، الذي نقل سلطة العفو من النص اللاحق إلى الدستور الانتقالي لعام ١٩٩٣). يمكن استخدام طبيعة الدساتير باعتبارها 'القانون الأعلى' لغرض ترسيخ العفو، مما سيقدم حافزاً للأنظمة المنتهية ولايتها للسماح للعمليات الانتقالية الأخرى بالمضي قدماً، حتى وإن عنى ذلك تعزيز الإفلات من العقاب على حساب المساءلة والعدالة (أنظر على سبيل المثال، الورقة التوليفية لشانغ وغودهاندي وميهان ٢٠١٨ حول مخاطر هيمنة النخبة). قد تمنع دسترة مثل هذه الأحكام المحاكم من إلغاء قوانين العفو لاحقاً، كما حدث في الأرجنتين عام ٢٠٠٣، مما يمنح المزيد من الضمانات والأمن لأفراد النظام المنتهية ولايته للتوصل إلى تسوية سياسية بشأن نقل السلطة، ويخول لجميع الأطراف مواكبة العملية الانتقالية. ومن ناحية أخرى، قد تتحول قرارات العفو والحماية الدستورية للالتزامات المسبقة الأخرى من ميثاق النخبة إلى مسارات متباينة من أجل: (١) العودة إلى العنف: حيث لا يقع الالتزام بصفقات النخبة ويعود العنف التنافسي على نطاق واسع؛ و(٢) هيمنة النخبة: حيث يتم الالتزام بصفقات النخبة، وبالتالي النجاح في ضمان الحد من مستويات العنف المسلح، ولكن تحتكر النخب الفوائد المتأنتية من السلام ولا تترك مجالاً كبيراً للتغيير التدريجي المستدام؛ و(٣) السلام التنموي: حيث تساهم صفقات النخبة في تدعيم وتسهيل التحرك نحو تسوية سياسية أكثر استقراراً وتشاركية (شانغ وغودهاندي وميهان ٢٠١٨: ٣).

لفهم أعمق للعواقب والآثار المترتبة عن حماية الالتزامات المسبقة بشأن سلامة واستدامة المشروع الانتقالي والتقييد بها، من المهم تقييم مدى تضمينها عن حسن نية مقابل أحكام 'العفو الذاتي'. ويمكن القول بأن العفو من شأنه تقويض الجهود المبذولة لمكافحة الإفلات من العقاب، وبالتالي يمكن أن ينتقص من شرعية العملية ككل. تقدم غانا مثلاً في هذا الصدد، حيث تم إدراج بند التعويض/العفو في جدول الأحكام الانتقالية لدستور عام ١٩٩٢ (القسم ٣٤ (١))، الذي يُنظر إليه على أنه 'فرض من قبل بدائل مجلس الدفاع الوطني المؤقت والحكومة في الجمعية التأسيسية' (أنا كيسون ٢٠١٨). على عكس أحكام العفو في جنوب إفريقيا، والتي تلقت دعماً شعبياً واسع النطاق، حيث تم تأطيرها كجزء أساسي من العملية الانتقالية

الشاملة نحو السلام وأفادت كلا الجانبين، لم يتم أبداً صياغة قرارات العفو في غانا، ولا تتجاوز كونها وسيلة لحماية مجلس الدفاع الوطني المؤقت من الملاحقة القضائية.

بينما تعتبر اتفاقيات النخبة ضرورية لتحقيق تسوية سياسية جديدة، ينبغي على العمليات الانتقالية أن توازن بين مصالح النخبة ومصالح المواطنين العاديين، من أجل أن تكون مستدامة. هناك اعتراف متزايد بأن الطريقة التي يتم بها تصميم العمليات وتنفيذها يمكن أن تؤثر على مدى تأثيرها واستدامتها من حيث الأهداف الانتقالية الأوسع نطاقاً، مثل المصالحة وبناء الدولة. في عملية بناء الدساتير الحديثة، على سبيل المثال، هناك تركيز متزايد على عملية بناء الدستور بدلاً من محتواه (سوندرز ٢٠١٢: ١٢). وهو ما يشير إلى أن كيفية تصميم عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور قد تسهم في تعزيز المصالحة وبناء الدولة وتعزيز العمليتين (في ما يتعلق بالعدالة الانتقالية، أنظر على سبيل المثال دوئي ٢٠١٧: ١٦؛ الأمم المتحدة ٢٠١٦: ٩؛ وفي ما يتعلق بوضع الدستور، أنظر على سبيل المثال، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦). يمكن للعمليتين أن تسهما في إنجاح بعضهما البعض إذا تحملتا مسؤوليتهما في عمليات الإدماج والمشاركة والتشاور. وهذا يشير إلى أن الطريقة التي يتم بها تصميم العملية أمر بالغ الأهمية لمعرفة ما إذا كانت ستنجح بشكل عام، ولا سيما مدى شرعية نتائجها. إذا كانت العمليات التشاركية والشاملة مبنية على تصميم جيد، فبإمكانها أن تدعم المناقشات حول العدالة الانتقالية ووضع الدستور في تجاوز مواثيق النخبة والمصالح الذاتية، مما يمنح الضحايا والفئات المهمشة الأخرى دوراً في تشكيل أهداف العمليات وتنفيذها.

بيد أنه ثمة خطر حقيقي قائم، يتمثل في أن المساهمات العامة يمكن أن تتجاوز نطاق الأمور التي قد تتقبلها النخب السياسية والعسكرية، مما يتسبب في تعارض مصدرين من مصادر شرعية المرحلة الانتقالية. ومما يصعب مهمة التخفيف من وطأة هذه المخاطر أو إدارتها هو تفاعل عمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالمشاورات العامة، والتي غالباً ما تشكل جزءاً من كلتا العمليتين. وهذا يعني أنه عندما تكون العمليتان جاريتين في نفس السياق، فمن المحتمل أن تكون هناك، على الأقل، فرصتان متاحتان للجمهور للتعبير عن آرائه حول مسائل هامة وحساسة للغاية - مما يفضي إلى المزيد من الفرص بلوغ توافق في الآراء، وأيضاً احتمال الاستقطاب أو التعبير عن الأفضليات التي تتعارض مع التسوية السياسية.

هكذا، وفي ضوء الفرص العديدة لتعبئة الرأي العام 'ضد' التسوية السياسية، قد يؤثر التفاعل بين عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور تأثيراً سلبياً على الاستقرار السياسي قصير الأجل، حيث يزيد من حدة الانقسامات والتوترات القائمة في المجتمع بدلاً من تقليصها، ويعرض التسوية السياسية الشاملة للخطر. وهذا صحيح بشكل خاص في المواقف التي يتم فيها تغيير مسار المشاورات وتسييسها بشكل مفرط، حيث يدعي أحد الأطراف أنه يمثل حقاً الشعب بناءً على تفسيره للخيارات التي عبر عنها الجمهور. ونظراً لأن العملية مهمة للغاية، يمكن أن تكون العواقب وخيمة إذا كان تصميمها رديئاً. يمكن للعمليات التي تعزز أوجه اللامساواة أو التمييز، أو تفتقر إلى الشفافية والمشاركة، أن تفضي إلى نتائج عكسية وتقوض المساهمات المحتملة التي يمكن أن تقدمها العدالة الانتقالية وبناء الدستور في عملية تحويل الصراع.

باختصار، ينبغي دراسة عمليتي العدالة الانتقالية ووضع الدستور بدقة من أجل تحقيق التوازن بين الحاجة إلى إنشاء التسوية السياسية وحمايتها، وحماية الالتزامات المسبقة الحاسمة وضمان المشاركة العامة والشرعية الشعبية الكافية.

٣. بناء الدستور والعدالة الانتقالية: الإطار المفاهيمي والمقاربات المقارنة

من غير المحتمل أن تنجح العدالة الانتقالية في تحقيق أهدافها الأكثر إلحاحاً دون أن يصاحبها تغيير هيكلي عميق. يمكن لعمليات العدالة الانتقالية أن تعالج الأسباب الجذرية للصراع والقمع وأن تساهم في عملية التغيير وتدفعها وتدفعها إلى الأمام، ولكنها لا تستطيع بالضرورة فرض تغييرات هيكلية أو تنفيذها أو إزالة أسباب الانتهاكات بمفردها (دوثي ٢٠١٧: ٢٥، ٢٧). يمكن لهيئات العدالة الانتقالية 'صياغة مخططات للإصلاح المؤسسي... وتشخيص أوجه الإخفاق المؤسسي وتحديد الإصلاحات المؤسسية اللازمة' (والدورف ٢٠١٧: ٥٨). قد ينبثق عن هذه العمليات 'فهم دستوري جنيني'، حيث تتفق جميع الأطراف على 'إنشاء مؤسسات سياسية تمكنها من الحكم معاً والعمل على مواصلة تسوية هذا الخلاف بشكل سلمي أكثر من ذي قبل' (بيل ٢٠١٧: ٩٦). إن تنفيذ الإصلاحات الدستورية يستند إلى 'المخطط'، الذي يمكن أن يأخذ بزخم العدالة الانتقالية إلى المستقبل، ويجسد توصيات المؤسسة أو العملية المؤقتة، والتي قد تكون ضعيفة نسبياً في المشهد العام للحكومة، من خلال المبادئ والقيود والالتزامات الواردة في أعلى قانون في البلاد.

على المدى البعيد، بإمكان عملية بناء الدستور تأسيس الدعائم الأربع الأساسية للعدالة الانتقالية وترسيخها: وهي الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وعدم التكرار - وبالتالي تعزيز أهداف العدالة الانتقالية والجهود المبذولة في سبيلها. يمكن القول أن دسترة العدالة الانتقالية تعزز الإمكانيات التحويلية للركائز الأربع. لأغراض هذا التقرير، تشير دسترة العدالة الانتقالية إلى كل الجهود المبذولة على النطاقين الضيق والواسع لدمج وزيادة صلاحيات العدالة الانتقالية من خلال التغيير الدستوري. وفي سياق الحق في جبر الضرر كمثال، فإن دسترة هذا الحق بالمعنى الضيق قد تعني إدراجه في الدستور، في حين أن دسترته بالمعنى الأوسع قد تعني استخدام الدستور لإعادة هيكلة الدولة للسماح بإعادة التخصيص المؤسسي للسلطة والموارد العامة أو لإنشاء لجنة للأراضي لضمان الوصول العادل والمنصف إلى الأراضي كرد على المظالم المرتكبة والسياسات الإقصائية المتبعة في الماضي.

تنص المذكرة الإرشادية للأمين العام: نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية على ما يلي:

ما دامت [العقبات] موجودة، سيكون ثمة دافع للتغلب عليها، وسيظل هناك توتر يحيي فكرة أن الأساس المعياري لعمل الأمم المتحدة في النهوض بالعدالة الانتقالية هو ميثاق الأمم المتحدة، إلى جانب أربع دعائم للنظام القانوني الدولي الحديث: القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي والقانون الدولي للاجئين. وعلى وجه التحديد، تركز مختلف صكوك الأمم المتحدة الحقوق والواجبات المتعلقة بالحق في العدالة والحق في معرفة الحقيقة والحق في التعويضات وضمائم عدم تكرار الانتهاكات (واجب المنع).

(الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٣-٤)

يتناول هذا القسم أوجه التقاطع بين وضع الدستور وكل جانب من جوانب العدالة الانتقالية: الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وضمانات عدم التكرار.

الحقيقة

يمكن أن تعزز عملية وضع الدستور أعمال الحق في معرفة الحقيقة بطريقتين اثنتين: (أ) بإمكانها أن تضيف الطابع الدستوري لاستقلال هيئات تقصي الحقائق وأن تحميها، مثلاً عن طريق إنشاء تلك الهيئات و/أو توسيع ولاية الهيئات القائمة؛ و (ب) بإمكانها الإقرار بصحة الروايات حول الماضي. وفي أي من الحالتين، أو في كليهما، يمكن أن يساعد وضع الدستور في حماية المساحة اللازمة للمحاكمات والحوارات المفتوحة حول الماضي، والتي تعتبر مفتاحاً لتحويل الصراعات ومنع حدوثها. في الوقت نفسه، يمكن أن تؤثر الجهود المبذولة لإعمال الحق في معرفة الحقيقة على عمليات بناء الدستور، مثلاً عندما تقدم لجان تقصي الحقائق توصيات للإصلاح الدستوري.

الحق في معرفة الحقيقة معترف به من قبل هيئات المعاهدات والمحاكم الإقليمية والمحكمة الدولية على حد سواء. من المعروف أن آليات العدالة الانتقالية التي تدعم الحق في معرفة الحقيقة تساعد المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع والمجتمعات الانتقالية التي تدعم الحق في معرفة الحقيقة 'تساعد المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع والمجتمعات الانتقالية [في] التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في الماضي، ويتم تنفيذها من قبل لجان تقصي الحقائق أو لجان التحقيق أو بعثات تقصي الحقائق الأخرى' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٨). وغالباً ما يتم إنشاء لجان الحقيقة أو غيرها من هيئات تقصي الحقائق كمؤسسات فريدة من نوعها (قائمة بذاتها) من خلال التشريعات، كما هو الحال في إندونيسيا ونيبال وتونس؛ وعادة ما تكون اختصاصاتها محصورة موضوعياً وزمانياً، ولكن يمكن أن تشمل جلسات الاستماع الفردية والعلمية وزيادة الوعي والتحقيق ورسم الخرائط وتوثيق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. ومع ذلك، باعتبارها مؤسسات ذات أغراض محددة، لا تزال فاعلية لجان تقصي الحقائق موضع نقاش، ولا تزال هناك أسئلة مشروعة في مجال العدالة الانتقالية حول كيفية تعميق تأثير جهود البحث عن الحقيقة (أنظر على سبيل المثال، المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٤). حين لا تكون لجان تقصي الحقائق مرتبطة بهيكل دستوري أوسع، تكون عرضة للانجراف المؤسسي، حيث تظل قائمة من الناحية الرسمية ولكن تأثيرها يصبح محدوداً - عن قصد أو عن غير قصد - بمرور الوقت (والدورف ٢٠١٧). وحتى عند إنشائها كهيئات منفصلة ومستقلة، تظل لجان تقصي الحقائق متداخلة بالأطر المؤسسية القائمة، الرسمية وغير الرسمية على حد سواء، وبالتالي فهي عرضة لنفس نقاط الضعف المؤسسية التي تؤثر على سياق ما بعد الصراع الأوسع نطاقاً الذي تعمل فيه (والدورف ٢٠١٧). علاوة على ذلك، غالباً ما تتكرر الممارسات والثقافات المؤسسية غير الرسمية، مثل المحسوبية والتحيز في لجان التقصي عن الحقائق، مما يؤدي إلى وضع القواعد القديمة للعبة على رأس المؤسسات الجديدة^١.

إن خطر قيام المؤسسات الجديدة ذات الأغراض المحددة بتكرار التحديات المؤسسية القائمة، والتي قد يرتبط بعضها بالصراع في المقام الأول، يشير إلى أنه قد يكون من المستحسن ربط السعي وراء الحق في معرفة الحقيقة بالإصلاح الدستوري والمؤسسي الأوسع نطاقاً. على سبيل المثال، يمكن للدولة أن تدعوا إلى إنشاء لجنة الحقيقة في الدستور نفسه، كما حدث في كولومبيا والصومال. بدلاً من ذلك، يعني بدلاً من لجنة الحقيقة - أو بالإضافة إليها - يمكن أن تشمل دسترة جهود البحث عن الحقيقة إنشاء لجان مفوضة دستورياً بالنظر في حقوق الإنسان، مع تحسين قدراتها أو تحديدها في مجال التحقيق، كما هو الحال في دستور نيبال لعام ٢٠١٥. لم يتم تزويد اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في نيبال بصلاحيات التحقيق فحسب، بل أسندت إليها صلاحيات واسعة لأداء مهامها، بما في ذلك:

- (أ). ممارسة نفس سلطات المحكمة في المطالبة بمثل أي شخص أمام اللجنة للإدلاء بأقواله . . . والتحقق من صحتها وتلقي الأدلة وفحصها، والأمر بتقديم أي دليل مادي،
 - (ب). . . دخول محل إقامة شخص ما أو مكتبه، وإجراء تفتيش ومصادرة أي مستندات وأدلة تتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان، و (ج). دخول أي منشآت حكومية أو أماكن أخرى . . . في حال تلقت اللجنة معلومات تفيد بحدوث انتهاك لحقوق الإنسان بحق شخص ما ولا بد من اتخاذ إجراءات فورية لإنقاذه.
- (جمهورية نيبال، المادة ٢٤٩ (٣))

يمكن أيضاً تزويد بقية الهيئات بالصلاحيات في مجال التحقيق بشكل مستمر، بالاعتماد على الأسباب الجذرية للصراع في بلد معين. على سبيل المثال، ينص الدستور الكيني على إنشاء لجنة وطنية للأراضي تتمتع بسلطة 'الشروع في التحقيقات، بمبادرة منها أو بناءً على شكوى، في المظالم المرتكبة حالياً أو في الماضي بشأن الأراضي، والتوصية بالتعويض المناسب' (الجزء ١، المادة ٦٧ (٢) (ه)). في حال تم تضمين اللجان التي تتمتع بمثل هذه السلطات في الدستور، فيمكن أن يكون عملها أكثر استدامة من عمل اللجان ذات الأغراض المحددة والمنشأة من خلال التشريع. غالباً ما تتمتع اللجان المنشأة دستورياً بمكانة أكبر داخل النظام الدستوري، وغالباً ما تكون استقلاليتها وسلطتها المؤسسية محمية بشكل أفضل وأكثر اتساقاً مع رؤية الدستور لفصل السلطات (منديز ٢٠١٢)، من اللجان ذات الأغراض المحددة. علاوة على ذلك، فإن تضمين اللجان وتمكينها في النظام الدستوري يعزز قدرتها على المساهمة في تحويل الصراع على المدى الطويل، حيث ستستمر في ممارسة اختصاصاتها طالما استمر الدستور. إن تغيير الدساتير أصعب من تغيير التشريعات، مما يجعل تعديلها - وبالتأكيد إلغائها أو استبدالها - أقل عرضة للتلاعب السياسي وتغيير الأجناس.

إلى جانب التحديات المرتبطة بإنشاء لجان تقصي الحقائق خارج الإطار الدستوري، أظهرت تجربة العدالة الانتقالية على أرض الواقع صعوبة جهود البحث عن الحقيقة على أساس البت في القضايا الفردية. فالتوجه حالياً نحو التعرف على أنماط العنف والأساس الواقعي للصراع ونطاقه، بدلاً من الحقائق الخاصة المتعلقة بجلسات الاستماع الفردية (تيتل ٢٠٠٠). إن تطور العدالة الانتقالية بعيداً عن 'التركيز بصورة مطلقة على المسألة الفردية لصالح مفهوم أكثر مجتمعية' (تيتل ٢٠١٤: ٥٧)، والذي صاحب قبول ارتباط العدالة الانتقالية ببناء السلام وبناء الدولة يفسح المجال لدسترة جهود البحث عن الحقيقة، مع الديباجات وغيرها من الاعترافات 'بالحقيقة' المشتركة حول الماضي كأمثلة على ذلك. يعتبر تضمين نسخة من الحقيقة في الدستور (أو نتائج جهود البحث عن الحقيقة) أمراً بالغ الأهمية لتحويل الصراع 'في ضوء الرابط الوثيق بين "مناقشة الماضي" والتفاوض السياسي حول كيفية إنهاء الصراع... وغالباً ما يشتمل الصراع داخل الدول على صراعيين: الصراع نفسه و"الروايات المزعومة حول الصراع" - أي، الصراع حول ما يدور حوله الصراع' (بيل ٢٠١٧: ٩١). من المهم للغاية معالجة هذين النزاعين من أجل ترسيخ التسوية السياسية. ترتبط جهود البحث عن الحقيقة، المدروسة على نطاق أوسع، بتسوية المشكل المتعلق بالسرديات المزعومة حول الصراع، أو كتابة رواية متفق عليها حول الماضي أو حقيقة مجتمعية أو جماعية من شأنها أن تسمح بتجاوز الماضي والتقدم نحو المستقبل. إعتبرت المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا بالمكانة الهامة للحقيقة في التحولات، في قضية جنوب إفريقيا ضد ماكبرايد (٢٠١١)، حيث أكدت أن 'قول الحقيقة مثل الأساس الأخلاقي للانتقال من مظالم الفصل العنصري إلى الديمقراطية والدستورية' (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٣: ٥).

قد تكون الدساتير مهمة من الناحية الرمزية لمحاسبة مرتكبي المظالم والفظائع في الماضي، عبر الاعتراف بصحة الروايات حول الماضي، والتي يمكن الاسترشاد بها أيضاً في المستقبل. غالباً ما تحدد الديباجة الدستورية رواية للتاريخ المشترك للبلد، وعند صياغتها بعد الصراع، يمكن أن تكون طريقة هادفة لفهم زاوية النظر إلى الماضي في أعلى قانون للدولة. غالباً ما يتم تعزيز عملية تأليف سردية معينة للماضي، من أجل تجسيده في الديباجة، من خلال عمليات العدالة الانتقالية الأخرى التي تهدف إلى تعزيز الجمهور وإشراكه في إعداد هذه الرواية. يمكن أن يكون ترسيخ الرواية أمراً بالغ الأهمية بالنسبة لمجموعات الضحايا وأصحاب المصلحة الآخرين الذين قد يحتاجون إلى مستوى عالٍ من الاعتراف بالانتهاكات التي عانوا منها، كما يتضح - على سبيل المثال - في ديباجة دستور رواندا: 'نحن نعتز بالإبادة الجماعية المقترفة في حق أقلية التوتسي والتي أودت بحياة مليون من أبناء وبنات رواندا، وندرك التاريخ المأساوي لبلدنا... ولننتمز بمنع جريمة الإبادة الجماعية ومعاينة مرتكبيها... [و] القضاء على... الانقسام والتمييز على أساس العرق أو المنطقة أو أي أساس آخر' (جمهورية رواندا ٢٠٠٣/٢٠١٥: ٨).

توضح هذه الديباجة كيف يمكن لوضع الدستور في مرحلة انتقالية أن يمثل جسراً بين الماضي والحاضر، حيث يتضمن في آن واحد 'رواية' للإبادة الجماعية من جهة، والتعهد بمنعها في المستقبل على أساس مبادئ دستورية معينة، بما في ذلك القضاء على التمييز، من جهة ثانية. وإلى جانب الديباجات، يمكن للدساتير أن تساعد في ترسيخ البحث عن الحقيقة كممارسة. حتى عند التفكير في التقصي عن الحقيقة بشكل أكثر خصوصية، فإن الجهود المبذولة - مثلاً - من أجل دسترة الحق في النفاذ إلى المعلومات أو السجلات العامة (التي كانت موضع خلاف في أوروبا الوسطى والشرقية، انظر مثال، هالمي ٢٠١٧) تتيح للمواطنين منصة دائمة يمكن من خلالها متابعة الحقيقة بمرور الوقت بدلاً من النافذة المحدودة التي قد توفرها آليات العدالة الانتقالية بمفردها. وقد حدث ذلك في سيريلانكا من خلال التعديل التاسع عشر الذي

أضاف المادة ١٤ (أ)، الحق في النفاذ إلى المعلومات، إلى الدستور. وقد اعتمد المواطنون على هذا الحق لتقديم الطلبات وفقاً للإجراءات المحددة (للاطلاع على الدراسة حول كيفية ممارسة هذا الحق على أرض الواقع، أنظر مركز بدائل السياسة ٢٠١٨).

وفي الوقت نفسه، يبقى هناك احتمال أن تؤدي سياقات سياسية معينة إلى دسترة الروايات الأحادية الجانب التي تسعى إلى تقسيم المواطنين إلى جناة وضحايا. وبينما أدت بعض عمليات بناء الدستور والعدالة الانتقالية إلى إحداث شرح بين الناس على أرض الواقع بسبب طريقة تصميمها وإدارتها، فإن عمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية تسعيان إلى تحقيق أهداف مشروعة وتعزيز التماسك الاجتماعي. ومن المثير للاهتمام أن الديباجة الرواندية المقتبسة أعلاه تم تعديلها في عام ٢٠٠٨ - حيث أن النسخة الأصلية لعام ٢٠٠٣ تضمنت عبارة 'نحن نعترف بالإبادة الجماعية' من دون عبارة 'في حق أقلية التوتسي' والتي تمت إضافتها لاحقاً - مما يوضح كيف يمكن لوجهات النظر بشأن الصراع التاريخي أن تتصلب بمرور الوقت، حتى في ظل تواصل المحادثات بشأن الروايات المزعومة حول الصراع. وبالتالي، قد تؤدي التسوية السياسية المتغيرة إلى تصلب الرواية، التي قد تتحول إلى سلاح بيد مجموعة أو إدارة واحدة على حساب الأخرى. هذا وتعد الديباجة الرواندية المعدلة أقل حيادية مما كانت عليه من قبل، حيث تظهر كيف يمكن أن تؤدي دسترة الرواية بشكل مفرط، أو من جانب واحد، إلى الانتقاص من جهود تحويل الصراع ومنعه.

على الرغم من المخاطر المحتملة، فإن دسترة جهود وآليات تقصي الحقائق قد تعزز دورها في تحويل الصراع. وفي الوقت نفسه، يمكن للجهود المبذولة لإعمال الحق في معرفة الحقيقة بشكل مباشر أن تحفز أو تشكل عملية بناء الدستور بشكل أو بآخر. مثلاً يمكن لتقارير لجنة تقصي الحقائق أن توضح الحاجة إلى الإصلاح الدستوري، بالإضافة إلى شرحها وتقديم توصيات محددة بشأنها. وبينما لا يتم شرح الخيارات المحددة في وضع بناء الدستور كما ينبغي للجمهور، فإن جلسات الاستماع والتقارير الخاصة بلجان الحقائق قد تساعد في تحديد سياق هذه الخيارات وربط الإصلاحات بأهداف محددة. على سبيل المثال، يمكن ربط إصلاح قطاع العدالة بمعالجة الأسباب الجذرية للصراع أو بتعزيز الحق في العدالة. في سيراليون، قدمت لجنة الحقيقة والمصالحة توصيات مستفيضة للإصلاح الدستوري، مما ألهم لجنة مراجعة الدستور اللاحقة لتقديم ١٣٨ توصية خاصة بها، لم تقبل الحكومة سوى ٣٣ منها (كامبايما ٢٠١٧). في المغرب، حددت هيئة الإنصاف والمصالحة في تقريرها النهائي في عام ٢٠٠٥ عدداً من المشاكل المؤسسية التي توقعت الهيئة أنها تتعلق باستمرار انتهاكات حقوق الإنسان وتدهور الديمقراطية. ومضت الهيئة في التوصية بعدد من الإصلاحات الدستورية لمواجهة هذه التحديات، بما في ذلك 'تعزيز مبدأ فصل السلطات... وحظر أي شكل من أشكال التدخل من قبل السلطة التنفيذية في عمل القضاء بموجب الدستور، ودسترة حقوق الإنسان المعترف بها دولياً وتعزيز الرقابة القضائية' (المملكة المغربية ٢٠٠٥). وبالرغم من عدم تنفيذ هذه الإصلاحات على عين المكان، فقد تم تضمينها في دستور ٢٠١١.

العدالة

يمكن تعزيز الجهود الرامية لتحقيق العدالة من خلال وضع الدستور بعدة طرق، بما في ذلك حماية الحق في الاحتكام إلى القضاء، ومعايير المحاكمة العادلة والإجراءات القانونية الواجبة، وضمان الإصلاح الهادف لمؤسسات القطاع القضائي. بالإضافة إلى ذلك، من المهم الاعتراف بالدور الذي يلعبه بناء الدستور - وإعادة تأسيس سيادة القانون بموجب دستور يخضع له جميع أفراد المجتمع، بما في ذلك من يتولون السلطة - ويلعب دوراً أكبر في إعادة فرض سيادة القانون والنظام، في مقابل الصراع والفوضى. وهكذا، فإن الانخراط في الإصلاح الدستوري وإعادة التأكيد على أهمية النظام الدستوري ودور المحاكم في حماية هذا النظام من شأنه أن يعزز جهود تحقيق العدالة ويساهم بشكل مثالي في مشروع التحول المستدام، عن طريق توجيه الصراعات نحو المؤسسات القانونية وإيجاد سبل لحلها. يمكن للعدالة الانتقالية أن تدعم هذه العملية إلى حد أنها تعزز أو تساعد على إعادة إرساء سيادة القانون، لا سيما من خلال محاسبة مرتكبي الجرائم الدولية الجسيمة أو من خلال إصلاح مؤسسات سيادة القانون مثل القضاء والشرطة وضمان قدر أكبر من المساءلة والشمولية.

لطالما كانت المساءلة الفردية من خلال الملاحقة الجنائية وغيرها من التدابير عنصراً هاماً من عناصر العدالة الانتقالية. وقد أثارت مثل هذه الجهود عدداً من الأسئلة الدستورية، بما في ذلك حول مدى مقبولة العقوبة المسلطة على مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي لم يتم تجريمها في السابق أو في الوقت الراهن بموجب القانون المحلي وشرعية المحاكم الخارجية التي تحدد المسؤولية 'الجنائية'. تهدف

العدالة الانتقالية إلى ترسيخ ثقافة المساءلة بدلاً من الإفلات من العقاب، في حين أن العفو، الذي يُنظر إليه على أنه يقوض هذا الهدف، يفضي إلى حالة من التعتت على الصعيدين المحلي والدولي. وبينما كان يُنظر أحياناً إلى قرارات العفو كوسيلة لتحفيز الأفراد على القدوم بأنفسهم وقول الحقيقة، دون خوف من الملاحقة القضائية، فقد اعتبر البعض أنها تقوض ثقافة المساءلة إلى حد كبير، وربما تعزز ثقافة الإفلات من العقاب، وذلك حسب نوع العفو.

يمكن للدساتير أن تلعب دوراً رئيسياً في هذا الصدد، إما من خلال حماية التسوية السياسية الأساسية، حتى وإن شملت العفو، أو من خلال تمكين المحاكم من اتخاذ قرارات رئيسية حول دستورية مختلف عمليات العدالة الانتقالية. وقد تكفل الدساتير العدالة الجنائية لتغليها على طلبات العفو (تونس، المادة ١٤٨) أو تفعل العكس، من خلال حماية العفو (جنوب إفريقيا، الجدول ٦، القسم ٢٢). وعلى هذا النحو، يمكن للدساتير تقنين مختلف مفاهيم 'العدالة'. عندئذ، يمكن دعوة المحاكم لتقييم هذه المفاهيم وتوضيحها. أصدرت محاكم في الأرجنتين وكولومبيا وإندونيسيا ونيبال وجنوب إفريقيا، من بين دول أخرى، أحكاماً حاسمة بشأن دستورية تشريعات العدالة الانتقالية ومؤسساتها. في هذه الحالات، ليس المهم هو دعم آليات العدالة الانتقالية أو إبطالها، بل حقيقة أن المحكمة تؤكد أن جميع العمليات والمؤسسات يجب أن تمتثل للدستور. وهذا، في حد ذاته، يساهم في إعادة إرساء سيادة القانون وأفاق العدالة. وهكذا، فإن دسترة الجهود الرامية إلى تحقيق العدالة والاحتكام إلى القضاء خلال فترة العدالة الانتقالية يمكن أن يفضي إلى (إعادة) تمكين المحاكم القائمة أو إنشاء محاكم جديدة.

حدد المقرر الخاص للأمم المتحدة الطرق التي يمكن من خلالها لمختلف عمليات العدالة الانتقالية أن تساهم في إرساء سيادة القانون، وبالتالي تعزيز مشروع بناء الدستور. قد يؤدي التقصي عن الحقيقة إلى كشف هوية الموظفين المتورطين والتوصية بإصلاح مؤسسات سيادة القانون، في حين تعزز التعويضات مبدأ المساواة أمام القانون من خلال الاعتراف بحقوق الضحايا، وتثبت الملاحظات القضائية إمكانية تحقيق العدالة وتعزيز النظم القضائية المحلية (الأمم المتحدة ٢٠١٢). ويقتضي تعزيز سيادة القانون، على النحو المنشود، اعتبار أن الجهود المبذولة لتحقيق المساءلة في فترة ما بعد الصراع حيادية وملزمة من خلال إطار قانوني فعال. وفقاً لملاحظات الأمم المتحدة، فإن 'مصادقية مبادرات الملاحقة القضائية وشرعيتها تتطلب أن يتم إجراؤها بطريقة موضوعية وغير تمييزية، بغض النظر عن هوية الجناة المزعومين' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٧)، وهو ما يسلط الضوء على الحاجة إلى معايير تعنى بنطاق الادعاء والاختصاص القضائي، والتي تتأتى غالباً من الدساتير نفسها. وهكذا، يمكن للدساتير أن توجه عملية وضع آليات العدالة الانتقالية وتفعيلها، مع إتاحة معايير مهمة تتعلق بالمحاكمات العادلة والدفاع القانوني. وتبقى التصورات المتعلقة بمدى نزاهة إجراءات العدالة رهينة الامتثال لهذه المعايير.^٢ يمكن لآليات العدالة الانتقالية، مثل لجان تقصي الحقائق، أن توفر أيضاً مبرراً قائماً على الحقوق لبناء قدرات المؤسسات الوطنية، بهدف 'تعزيز أو تنمية قدرات التحقيق والمقاضة الوطنية ودعم سلطة قضائية مستقلة وفعالة وضمن دفاع قانوني مناسب وحماية الشهود والضحايا ودعمهم وإنشاء مرافق إصلاحية إنسانية' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٧) - على الرغم من أنها نادراً ما تتمكن من تحقيق هذه الأهداف بمفردها. وفي حال لم تكن هذه الأهداف بالفعل في حاجة إلى تغيير دستوري، فقد يساهم في تعزيزها.

يقر المقرر الخاص للأمم المتحدة بأن الشروط المسبقة للمحاكمات العادلة - مثلاً، الاستقلال السياسي واستقلالية الميزانية وإجراءات التعيين على أساس الجدارة - هي تحديداً 'القدرات التي قد لا تمتلكها معظم البلدان في سياق إنتقالي' (الأمم المتحدة ٢٠١٤، الفقرة ٨٨). في هذه السياقات، تم إنشاء محاكم ذات أغراض محددة مختلطة أو دولية بالكامل للتعامل مع الملاحظات القضائية المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وينبغي أن تأخذ هذه الجهود بعين الاعتبار نفس المنزقات المذكورة أعلاه في ما يتعلق بلجان تقصي الحقائق - أي مؤسسات تضاف إلى المشهد الحالي دون إصلاح معمق قد تؤدي إلى خطر تكرار التحديات المؤسسة القائمة وتجعلها أكثر صعوبة، والتي قد يكون العديد منها أساس الصراع أو القمع في المقام الأول. هناك أيضاً تحديات تتعلق بضمان إنفاذ وتنفيذ القرارات الصادرة عن الآليات ذات الأغراض المحددة، نظراً لأنها لا ترتبط بالضرورة بقطاعي الشرطة والعدالة الأوسع نطاقاً، كما رأينا في غواتيمالا. إن دسترة الإصلاحات التي تحمي استقلال القضاء أو تزيد من السلطة التقديرية في الملاحظات القضائية، وبالتالي تعالج نقاط الضعف في إدارات العدالة ومؤسساتها، من شأنها تعزيز العدالة على المدى الطويل والإسهام في إحداث تحول حقيقي في الصراع. على سبيل المثال، أوصت هيئة الإنصاف والمصالحة المغربية بإجراء إصلاح دستوري لحظر أي تدخل من جانب السلطة التنفيذية في عمل القضاء، وحماية استقلال القضاء في الهيكل الدستوري، والذي قد يعتبر إجراءً لحماية الجهود الساعية إلى تحقيق العدالة

على نطاق واسع. وقد تمكنت الهيئة من صياغة المبررات التي تثبت الحاجة إلى إجراء إصلاح دستوري أوسع نطاقاً على مستوى القطاع القضائي وضرورة الفصل بين السلطات.

وبالتالي، فإن الجمع بين عمليتي العدالة الانتقالية ووضع الدستور قد يعزز بشكل متبادل كلا العمليتين وقدرتهما على المساهمة في السلام والعدالة والإدماج على المدى الطويل. وتاماماً كما يمكن للعدالة الانتقالية أن توفر الزخم لوضع الدستور، فإن أعمال أهداف العدالة الانتقالية لا يستفيد من سن إصلاحات محددة فحسب، بل ومن تعزيز الدستورية كمشروع سياسي (تانزاريليا ٢٠١٧). ويمكن للدساتير نفسها أن تفرض قيوداً كبيرة على طريقة تنفيذ تدابير [العدالة الانتقالية] (منديز ٢٠١٢: ١٢٣٧) من حيث متطلبات المحاكمة العادلة والإجراءات القانونية الواجبة، فضلاً عن ضمانات المساواة وعدم التمييز أمام القانون والاعتبارات المتعلقة بفصل السلطات. غالباً ما تحتوي الدساتير التي تم وضعها خلال الفترات الانتقالية على إطار عمل لإدارة العدالة الانتقالية... وتتحول إلى الولاية التي سيتم قياس مدى شرعية آليات العدالة الانتقالية ومبادراتها وفقاً لها (منديز ٢٠١٢: ١٢٧٢). إن الامتثال للقيود الدستورية وإثبات دور الدستور في توجيه عمليات العدالة الانتقالية يجعل بناء الثقافة الدستورية أمراً ممكناً. وبناء هذه الثقافة يعادل ترسيخ ثقافة مساءلة الدولة، وبالتالي التغلب على إحدى انتقادات عمليات العدالة الانتقالية - وهي تركيزها على المساءلة الفردية على حساب المفهوم الأوسع لمساءلة الدولة.

جبر الضرر

تسعى آلية جبر الضرر إلى معالجة الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان من خلال تقديم مجموعة من الفوائد المادية والرمزية للضحايا (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٨). وقد تكون التعويضات فردية أو جماعية، وقد تشمل التعويض المالي، والخدمات أو البرامج النفسية والطبية، والمنح التعليمية أو إصلاح مناهج التاريخ، وإحياء الذكرى، وإرجاع أو إعادة توزيع الأراضي أو الممتلكات الأخرى، والاعتذار العلني. والأهم من ذلك هو أن القانون الدولي يعترف بحق الضحايا في جبر الضرر (الأمم المتحدة ٢٠٠٦)، مما يعني أنه يقع على عاتق الدول التزام إيجابي بتصميم وتنفيذ برامج جبر الضرر التي تلبى احتياجات الضحايا، كما يحددها الضحايا أنفسهم. إذا تم تنفيذ آلية جبر الضرر كما ينبغي، فقد تصبح بمثابة 'العنصر المكمل والفعال والسريع لعمليات التقصي عن الحقائق ومبادرات الملاحقة القضائية، من خلال إتاحة سبل انتصاف ملموسة للضحايا وتعزيز المصالحة واستعادة ثقة المواطن في الدولة' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٨). وبهذا، يمكن حتى لبرامج جبر الضرر المؤقتة أو المخصصة لأغراض محددة أن تكون بمثابة تدابير مهمة لبناء الثقة، خاصة إذا كان من الممكن الموافقة عليها وإدارتها قبل عملية وضع الدستور (أو أثناءها). وبالتالي، قد يساعد جبر الضرر في الحفاظ على الزخم ودعم الانتقال، مما يفيد في نهاية المطاف آفاق وضع الدستور على المدى الطويل.

كما يمكن أن تعزز عمليات وضع الدستور حق الضحايا في الحصول على تعويضات من خلال (أ) التعويضات الرمزية؛ (ب) التعويضات المحددة لضحايا الصراع كقوة خاصة؛ و(ج) التعويضات الخاصة بالمجتمعات المهمشة الأخرى، لا سيما تلك التي يرتبط تهميشها بالأسباب الجذرية للصراع أو عدم الاستقرار. سيتم مناقشة كل هذه المسائل في ما يلي.

الجبر الرمزي

تشهد الجوانب الأخرى لآلية جبر الضرر التي تتجاوز التعويض المادي، اعترافاً متزايداً بمدى أهميتها، على غرار الجبر الرمزي. بقدر ما يعتبر الاعتذار والاعتراف العلني بمثابة تعويضات، قد تمثل اللغة في الديباجة الدستورية - كما سبق وناقشنا أعلاه في ما يتعلق بالحق في معرفة الحقيقة - شكلاً من أشكال الجبر. مثال، تبدأ ديباجة دستور جنوب إفريقيا كما يلي: 'نحن، شعب جنوب إفريقيا، ندرك المظالم المرتكبة في ماضينا، ونكرم أولئك الذين عانوا من أجل العدالة والحرية في أرضنا... (جمهورية جنوب أفريقيا ١٩٩٦). وتتضمن ديباجة الدستور التونسي العبارات التالية: 'اعتزازاً بنضال شعبنا من أجل الاستقلال وبناء الدولة... وتحقيقاً لأهداف ثورة الحرية والكرامة، ثورة ١٧ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠-٢٠١٤ جانفي/كانون الثاني ٢٠١١، ووفاءً لدماء شهدائنا الأبرار ولتضحيات التونسيين والتونسيات على مر الأجيال' (الجمهورية التونسية ٢٠١٤).^٣

وقد يتخذ جبر الضرر شكلاً رمزياً في تغيير علم منطقة أو اسمها، أو من خلال حماية القضايا ذات الأهمية الرمزية للمجتمعات المتضررة، وبالتالي الاعتراف دستورياً بمدى أهميتها. على سبيل المثال، يتضمن دستور صربيا المادة ٧٩ حول الحق في الحفاظ على الخصوصية، والتي تحمي جزئياً حقوق أفراد الأقليات القومية في استخدام رموزهم في الأماكن العامة و'الأسماء المحلية التقليدية وأسماء الشوارع والمستوطنات والطبوغرافيا' (جمهورية صربيا ٢٠٠٦). وبالمثل، يضمن دستور كوسوفو حق النقض للأقليات بشأن قضايا 'المصلحة الحيوية'، بما في ذلك حق النقض (الفيتو) على القوانين المتعلقة باستخدام الرموز، بما في ذلك رموز الطوائف والعطالات الرسمية (جمهورية كوسوفو ٢٠٠٨ / ٢٠١٦ القسم ١ (٨)). مثل هذه الأحكام من شأنها أن تضمن للمجتمعات المهمشة الاستقلالية والسلطة لحماية الرموز المهمة بالنسبة لهم في المستقبل. وبدلاً من أن تقوم الدولة ببناء تمثال أو تشييد متحف، يمنح الدستور المجتمعات السلطة والموارد لاتخاذ قراراتها الخاصة بشأن إنشاء الرموز الثقافية المهمة وصيانتها.

جبر الضرر للضحايا

يمكن أيضاً تقديم تعويضات محددة للضحايا بشكل مستدام من خلال الاعتراف الدستوري، مع اعتماد 'المعاملة التفضيلية' كشكل من أشكال التكفير الرمزي عن مظالم الماضي (منديز ٢٠١٢: ١٢٨٠). وهكذا، يمكن للدساتير أن تساعد في ضمان إيلاء الأولوية لاحتياجات الضحايا وحقوقهم على المدى الطويل، وهي مسألة بالغة الأهمية خاصة إذا كان الضحايا يمثلون شريحة سكانية سبق تهميشها أو استبعادها بشكل منهجي من العمليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. تقدم نيبال مثلاً جيداً في هذا الصدد، حيث يشمل دستورها في فترة ما بعد الصراع لعام ٢٠١٥ ضحايا الصراع كقناة تستدعي اهتماماً خاصاً على الدوام، بما في ذلك في المادة ٤٢ (٥) حول الحق في العدالة الاجتماعية: 'أسر الشهداء الذين ضحوا بأرواحهم في الحركات الشعبية والنزاعات المسلحة والثورات من أجل التغيير الديمقراطي التقدمي في نيبال، وعائلات الأشخاص المختفين والأشخاص الذين حاربوا في سبيل الديمقراطية وضحايا الصراع والمشردين، والأشخاص الذين تعرضوا للتشوه الجسدي والجرحى والضحايا، لهم الحق في الأولوية، على النحو المنصوص عليه بموجب القانون، في التعليم والصحة والتوظيف والإسكان والضمان الاجتماعي، مع إقامة العدل والاحترام اللائق' (جمهورية نيبال ٢٠١٥). مثال آخر هو المادة ٣٩ (٩) حول حق الأطفال، التي تكفل 'حماية خاصة' من الدولة للأطفال ضحايا الصراع. وبينما يمكن لهذه الإجراءات أن تدعم أهداف العدالة الانتقالية ومنع الصراع، فقد تطرح بعض الصعوبات كذلك، كما توضح دراسة الحالة الخاصة برواندا في القسم ٥.

كما يحمي دستور رواندا الضحايا كقناة خاصة - 'رفاهية الناجين المحتاجين من الإبادة الجماعية المرتكبة في حق أقلية التوتسي' (جمهورية رواندا ٢٠١٥ / ٢٠٠٣: المادة ٥٠). وهكذا، يجسد دستور رواندا المذكورة التوجيهية للأمم المتحدة بشأن تعزيز أنشطة العدالة الانتقالية، والتي توصي 'بتكريس حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن بنود عدم التمييز، في... الدساتير' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ١٠). ومع ذلك، فإن الحالة الرواندية تنص على توخي الحذر - حيث تمثل المادة ٥٠ حكماً آخر تم تعديله ليصبح 'الإبادة الجماعية ضد أقلية التوتسي'، في تنقيحات عام ٢٠٠٨. من خلال هذا المثال حول عملية وضع الدستور، كانت عمليات جبر الضرر محدودة (وغير موسعة) لتطبق على مجموعة محددة دون غيرها، وهي فئة الضحايا في رواندا. قد يمثل هذا توتراً محتملاً بين عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور، حيث تستلزم العدالة الانتقالية شرطاً واضحاً للتركيز على 'جهة مستهدفة محددة' - الضحايا (على سبيل المثال، تدعو الأمم المتحدة جميع الجهات الفاعلة إلى 'ضمان الموقع المركزي للضحايا أثناء تصميم عمليات وآليات العدالة الانتقالية وتنفيذها' ووضع 'الضحايا في صميم' جميع الجهود المتعلقة بالعدالة الانتقالية (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٦).

جبر الضرر لمعالجة التهميش والأسباب الجذرية الأخرى للصراع

عندما يكون أساس الصراع أو القمع هو الهيمنة العرقية أو الاقتصادية، أو التهميش التاريخي لمجتمعات معينة، يمكن تضمين الأحكام الدستورية التي تعترف بالتنوع الثقافي أو تدعو إلى إدراج الفئات المهمشة على قدم المساواة، أو تدابير العمل الإيجابي لمعالجة الأسباب الجذرية للصراعات الاجتماعية والسياسية (بوكفورد وهيدلينج وواهو ٢٠١١). يمكن لهذه الإجراءات أن تعالج بشكل فعال الأسباب الجذرية للظلم وإتاحة تدابير طويلة الأجل ومستدامة ومؤسسية وملزمة لعلاج الصدمات الناجمة عن الصراع والإقصاء. قد تسعى الإصلاحات الدستورية الأوسع نطاقاً - بشكل أكثر وضوحاً في سياقات النظام الفيدرالي أو غيره من أشكال نقل السلطة - إلى تصويب أوجه عدم التكافؤ في فرص الوصول إلى موارد الدولة أو المطالبات التاريخية بالحكم الذاتي. تقدم نيبال مثلاً آخر هنا، حيث تربط ديباجة الدستور صراحةً إنشاء الجمهورية

الفيدرالية الجديدة بهدف معالجة الأسباب الجذرية للصراع في البلاد: 'إنهاء جميع أشكال التمييز والقمع التي أوجدها النظام الإقطاعي والاستبدادي والمركزي والوحدوي... وعليه، من أجل تحقيق التطلعات إلى السلام الدائم والحكم الرشيد والتنمية والازدهار بواسطة النظام الجمهوري الديمقراطي الفيدرالي للحكم، نعلن عن هذا الدستور (جمهورية نيبال ٢٠١٥؛ التأكيد مضاف). وبالتالي، يمكن معالجة التهميش التاريخي والقمع ونزع الملكيات لمجموعات معينة من خلال إصلاحات دستورية تهدف إلى ضمان فرص أكثر تكافؤاً في الوصول إلى السلطة العامة والعائدات والسيطرة عليها. إن دسترة هذه التدابير تحسن من قدرتها على إحداث تأثير يدوم على مدى عدة أجيال.

هناك اتجاه نحو توسيع تعريف التعويضات ليشمل 'التعويضات التحويلية'، والتي 'بدلاً من إعادة الضحايا إلى الوضع السابق لعملية التهميش السياسي وانعدام الأمن الاقتصادي وانعدام المساواة بين الجنسين... تهدف إلى منح الضحايا "ما كان ينبغي أن يحصلوا عليه في ظل ظروف عادلة" قبل حدوث الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وعلى هذه الشاكلة، تكون هذه التعويضات تصحيحية وتوزيعية في نفس الوقت وارتجائية واستشرافية، سواء كانت فردية أو هيكلية' (والدورف، يصدر قريباً). تستجيب هذه الخطوة لانتقاد مفاده أن آليات العدالة الانتقالية غير مناسبة لإحداث التحول - وهو انتقاد يمكن معالجته جزئياً من خلال الجهود المبذولة لدسترة العدالة الانتقالية، وبالتالي إتاحة تفويض واضح لتغييرات مجتمعية طويلة الأجل وأكثر استدامة. إن تضمين التعويضات في الدستور يمنحها صبغة أكثر تحويلية، ويعزز قدرتها على المساهمة في السلام والتنمية المستدامين على المدى الطويل. إلى جانب دفع مبالغ غير متكررة، أو إعادة قطعة فردية من الممتلكات، على سبيل المثال، يمكن أن تؤثر التعويضات الدستورية بشكل أساسي على المساواة في فرص الوصول إلى الموارد والسلطة والرفاهية في الدولة القومية. تقدم ألمانيا مثلاً مناسباً في هذا الصدد؛ 'بينما لا يمكن لإجراءات العدالة الانتقالية لوحدها التأثير إلى حد كبير على قضايا الأراضي' (هاجينز ٢٠٠٩: ٢)، فإن دسترة هذه الجهود قد يكون لها أثراً كبيراً. غالباً ما تستهدف عمليات العدالة الانتقالية إعادة الممتلكات - أو إعادة الممتلكات المصادرة بشكل غير قانوني؛ ولكن، 'في البلدان التي يكون فيها التوزيع غير العادل للأراضي سبباً في الصراع... يكون التعويض أداة تكمل الجهود المبذولة لتحقيق إصلاح حياة الأراضي، ولا تحل محلها' (هاجينز ٢٠٠٩: ٣). بإمكان عملية بناء الدستور احتواء هذه الجهود وتغيير أنماط حياة الأراضي وقوانين الملكية وغيرها من أوجه اللامساواة النظامية أو التاريخية، وبالتالي توسيع نطاق العدالة الانتقالية ومدى تطبيقها من أجل معالجة الأسباب الجذرية للصراع بدلاً من الاكتفاء بمعالجة أحداثه أو أعراضه. وبهذه الطريقة، يمكن أن يساعد تنسيق جهود وضع الدستور والعدالة الانتقالية في تعميق تحول الصراع ومنع نشوبه في المستقبل.

ضمانات عدم التكرار

تم تعريف ضمانات عدم التكرار في المقام الأول في مبادئ الأمم المتحدة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان من خلال العمل على مكافحة الإفلات من العقاب (١٩٩٧، محدث ٢٠٠٥). ينص المبدأ ٣٥ حول عدم التكرار على أنه 'يجب على الدول إجراء إصلاحات مؤسسية واتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان احترام سيادة القانون، وتعزيز ثقافة احترام حقوق الإنسان والحفاظ عليها، واستعادة ثقة المواطن في المؤسسات الحكومية' (الأمم المتحدة ٢٠٠٥: ١٧). ينطوي ضمان عدم تكرار الانتهاكات، من نواحٍ عديدة، على جميع مكونات العدالة الانتقالية التي تهدف إلى محاربة ثقافة الإفلات من العقاب وسوء المعاملة ومنع تكرار العنف من خلال التدابير التعويضية وغيرها. من الواضح أن ضمان عدم التكرار هو العنصر الأكثر 'استشرافية' للعدالة الانتقالية (والدورف ٢٠١٧: ٥٤)، وغالباً ما يتم وصفه بأنه الحق الأساسي الذي تتم بموجبه حماية حقوق الإنسان وجهود الإصلاح المؤسسي. عادة ما ينظر إلى ضمان عدم التكرار بوصفه المكون الأوسع نطاقاً والأقل دقة للعدالة الانتقالية، ولكنه يبقى المكون الأكثر تداخلاً بشكل واضح مع بناء الدستور. كما أنه معرض بشكل خاص للتوسع المفاهيمي، من حيث درجة تفسير نطاق عدم التكرار ليشمل الإصلاحات المؤسسية. بما أن الدساتير تحدد في نهاية المطاف الإطار المؤسسي للدولة، فإن أي جهود لإصلاح المؤسسات ستتعزيز دائماً من خلال الإصلاح الدستوري. وعليه، يمكن اعتبار عمليات وضع الدستور ككل وسيلة فعالة لضمان عدم التكرار.

تدعو الأمم المتحدة إلى الإصلاح المؤسسي كجزء من ضمان عدم التكرار، قائلة إن 'المؤسسات العامة التي ساعدت في إدامة الصراع أو الحكم القمعي يجب أن تتحول إلى مؤسسات تدعم السلام وتحمي حقوق الإنسان وتعزز ثقافة احترام سيادة القانون. يمكن الإصلاح المؤسسي، من خلال إصلاح أو بناء مؤسسات عامة عادلة وفعالة، الحكومات الانتقالية في مرحلة ما بعد الصراع من منع تكرار انتهاكات حقوق الإنسان

في المستقبل' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٩). وبالمثل، اقترح المركز الدولي للعدالة الانتقالية أنه 'من خلال دمج عنصر العدالة الانتقالية، يمكن لجهود الإصلاح [المؤسسي] ضمان مساءلة الجناة الأفراد وتحييد الهياكل التي سمحت بحدوث الانتهاكات' (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩ أ). قد يكون الإصلاح المؤسسي فردياً أو شخصياً من خلال التدقيق مثلاً؛ أو يمكن أن يكون هيكلياً عبر النظر إلى قطاع مؤسسي بأكمله في ظل إمكانية تورطه، أو أسوأ من ذلك، في انتهاكات حقوق الإنسان. يمكن تعزيز تأثير كلا النهجين على تحويل الصراع من خلال الدسترة في السياقات التي قد تضيف فيها عملية بناء الدستور قيمة قصوى في مجال الإصلاحات العميقة لتوزيع وممارسة السلطة في الدولة. ويمكن أن يحصل هذا بطريقتين أساسيتين: أولاً، من خلال الابتكار المؤسسي وإدخال تغييرات على هيكل الدولة وعلى شكل الحكومة، والتي يمكن أن تسعى إلى تغيير ممارسات السلطة والحكم التي قد تكون أساس الصراع أو القمع في الدولة في الماضي؛ وثانياً، عبر إضافة حماية حقوق الإنسان إلى النظام الدستوري، مما يفرض كذلك قيوداً على السلطة وحماية للمواطنين المحتمل تعرضهم للتهميش، أو لمظالم أكبر من ذلك، في الماضي.

الإصلاحات الأساسية: الابتكار المؤسسي وتغيير شكل الحكومة أو هيكل الدولة

يمثل الفصل الحازم بين السلطات، ولا سيما عدم تركيز السلطة بين يدي السلطة التنفيذية ومزيد استقلالية السلطة القضائية، وزيادة الرقابة المدنية على قطاع الأمن، وخلق نظام أكثر تنافسية للسياسات الانتخابية عناصر مشتركة في عملية بناء الدستور، ويمكنها، وفقاً للسياق المطروح، المساهمة بشكل مباشر في هدف عدم التكرار. على سبيل المثال، أوصت هيئة الإنصاف والمصالحة المغربية بتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات لضمان تقييد السلطة التنفيذية؛ بينما اقترحت الأمم المتحدة، أثناء رسم خرائطها لاحتياجات العدالة الانتقالية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أنه 'في ضوء الإفلات من العقاب الذي يتمتع به مرتكبو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وتكرار الجرائم داخل أراضي جمهورية الكونغو الديمقراطية، أصبح من الضروري تنفيذ إصلاح ناجح لقطاعي العدالة والأمن في البلاد، وذهبت إلى ما هو أبعد من ذلك للإشارة إلى أن 'التقسيم الواضح للسلطات داخل الحكومة من شأنه أن يساعد في ضمان استقلال القضاء' (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ٢٠٠٣). وهكذا، يمكن لآليات العدالة الانتقالية، على غرار لجان تقصي الحقائق، والتقارير وغيرها من مخرجاتها، أن تقدم تفسيراً ومبرراً لضرورة القيام بالإصلاحات الدستورية واسعة النطاق التي توصي بها، مما يسلب الضوء على الصلة الواضحة بين عدم التكرار كهدف منشود والإصلاحات المقترحة.

وفي هذا المجال أيضاً، لا يمكن لإحدى العمليات 'أداء وظيفة الأخرى'. ولعل أفضل مثال على ذلك هو سيريلانكا. من المسلم به أن الصراع في سري لانكا كان مدفوعاً بالتوسع المفرط في سلطات الرئاسة التنفيذية: 'خلال نظام راجاباكسا (٢٠٠٥-٢٠١٥)، تم تركيز السلطة في الرئاسة التنفيذية، مما أدى إلى زيادة الاستبداد والمركزية وتفكيك الضوابط والتوازنات' (فونسيكا ٢٠١٨). يمكن القول إن الإصلاح الدستوري الناجح الوحيد بعد الصراع كان يهدف بشكل مباشر إلى معالجة سبب الصراع: حيث أدى التعديل التاسع عشر للدستور إلى الحد من سلطة الرئاسة وإنشاء المجلس الدستوري وتعزيز استقلالية المؤسسات الرقابية وإدخال الحق في النفاذ إلى المعلومات، كما تمت مناقشته في القسم الخاص بالحق في معرفة الحقيقة أعلاه. في تقييدها للسلطة الرئاسية، على وجه الخصوص، أثبتت الدولة كيف يمكن لوضع الدستور في المرحلة الانتقالية أن يعزز التغيير الهيكلي العميق الذي قد ينجح في معالجة الأسباب الجذرية للصراع أو عدم الاستقرار واستكمال التدابير التقليدية للعدالة الانتقالية.

بالإضافة إلى الإصلاحات الكلية لشكل الحكومة أو هيكل الدولة، يمكن للابتكار المؤسسي أن يساهم أيضاً في عدم تكرار الانتهاكات. يمكن أن تساهم إعادة هيكلة المؤسسات لتعزيز النزاهة والشرعية، من خلال ضمان المساءلة وبناء الاستقلالية وضمان التمثيل وزيادة الاستجابة' (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩ أ) في ضمانات عدم التكرار، ويمكن بالتأكيد تعزيزها من خلال الإصلاح الدستوري الذي يقوم بتحديد السلطات الممنوحة لغرض إعادة الهيكلة في أعلى قانون في الدولة. ويمكن للدستور إنشاء محاكم عدل أو مؤسسات رقابية جديدة، وبإمكانه دسترة اللجان. على سبيل المثال، تم في تونس الاعتراف بالفساد واختلاس الأموال في ظل حكومة بن علي (١٩٨٧-٢٠١١) كمحرك للصراع، أنشأ الدستور هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (الجمهورية التونسية ٢٠١٤: العنوان ٦، الجزء ٥، المادة ١٣٠).

من المهم أن نتذكر هنا أنه 'لا توجد مؤسسة - سواء جديدة أو تم إصلاحها بشكل جذري - لديها صفحة بيضاء... في معظم الحالات، يفهم الإنشاء المؤسسي بشكل أفضل على أنه ابتكار مقيد داخل نظام قائم' (فيونا ماكاي، مقتبس في والدورف ٢٠١٧: ٤٤، التوكيد مضاف). حتى المؤسسات الجديدة المضافة مع

أفضل النوايا سيتم "إدماجها" في البيئات المؤسسية القائمة' (والدورف ٢٠١٧: ٤٥) ، وستكون، شأنها شأن المؤسسات القائمة بالفعل، عرضة لتبعية المسار من الثقافات والممارسات السياسية المؤسسية غير الرسمية مثل المحسوبية. لقد تم الاعتراف بصعوبات الإصلاح المؤسسي على النطاق الموسع، مع التركيز المستجد والملائم على أهمية التغيير السلوكي لمواكبة الابتكارات المؤسسية. مثلاً، تدعو المذكرة الإرشادية للأمم المتحدة بشأن العدالة الانتقالية الحكومات إلى 'دمج برامج تدريبية شاملة للمسؤولين والموظفين العموميين بشأن معايير حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي المعمول بها' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٩). مثل هذه التوصية ترافق عملية وضع الدستور، مع التركيز المتزايد على الحاجة إلى ضمان التغيير السلوكي، جنباً إلى جنب مع التغيير الدستوري لتحقيق مساهمتها المحتملة في تحويل الصراع.

بالإضافة إلى الاعتراف بأهمية التغيير السلوكي، من الضروري أيضاً الاعتراف بأن بناء المؤسسات والإصلاح المؤسسي، خاصة في ما يتعلق بالتغيير الدستوري، يستغرق وقتاً طويلاً. يمكن للعدالة الانتقالية أن تلعب دوراً حاسماً في هذه السيناريوهات للحفاظ على الزخم وراء الإصلاح الواسع النطاق في حال تعثرها أو في حال تراجع الإرادة السياسية. كما يمكن إنشاء آليات العدالة الانتقالية بسرعة أكبر من المؤسسات الدستورية، وهو أمر مهم بشكل خاص في سياقات ما بعد الصراع أو المرحلة الانتقالية، حيث من المحتمل أن يكون هناك تراجع في الثقة بين الدولة والشعب. قد يكون التقدم الفوري الذي يمكن إثباته من خلال إنشاء آليات العدالة الانتقالية وعملياتها حاسماً في بناء الثقة وفي طمأننة الجمهور بأن الحكومة والنخب ملتزمة بالعملية الانتقالية.

حماية حقوق الإنسان

إلى جانب الإصلاح المؤسسي، يمكن تعزيز عدم التكرار من خلال تغيير الأطر القانونية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها بشكل أفضل. ويكون هذا التحول أكثر عمقاً عندما يحدث على المستوى الدستوري. وبينما يمكن لهذه الإصلاحات في مجال حقوق الإنسان أن تنبع من إجراءات العدالة الانتقالية وخطابها، فيمكنها أيضاً تحديد منحى هذه الإجراءات، لأن 'طريقة إدماج الدستور للقانون الدولي ضمن اختصاص المحاكم الوطنية أمر بالغ الأهمية لفهم المتطلبات التي قد يفرضها الدستور للتعامل مع الماضي، والقيود المفروضة على كيفية القيام بذلك' (منديز ٢٠١٢: ١٢٧٣). مثلاً، في كولومبيا، استخدمت المحكمة الدستورية أحكام الدستور بشكل نشط لدعم تدابير العدالة الانتقالية أو لإلغائها. يمكن أيضاً إجراء الإصلاح الدستوري للاعتراف بالالتزامات الجديدة لحقوق الإنسان والتعددية والمساءلة - ووضع رؤية للسلام قد تعتمد على الاستجابة لمفاهيم أخطاء الماضي، وهو ما تضمنه آليات العدالة الانتقالية. علاوة على ذلك، 'تمثل حقوق الإنسان في حد ذاتها قيوداً على السلطة، وبإمكانها أن تلعب دور إعادة التوزيع - وهذا ما يثبت أهميتها في عملية دسترة الالتزامات الجديدة أو المتجددة لحقوق الإنسان في فترات ما بعد الصراع' (بيل ٢٠١٧: ٩٨).

ستقوم بعض الدساتير بإدراج الالتزامات بمعايير حقوق الإنسان في نصوصها، على سبيل المثال في ديباجة دستور جمهورية الكونغو الديمقراطية، ورد: 'نؤكد من جديد التزامنا وتعلقنا باتفاقيات الأمم المتحدة بشأن حقوق الطفل وحقوق المرأة' (جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٥/٢٠١١). يمكن القول إن دساتير أخرى تذهب إلى أبعد من ذلك، حيث تولي مكانة خاصة للمعايير التي تنص على التزامات حقوق الإنسان الدولية على نطاق خاص. وتقدم المادة ٩٣ من دستور كولومبيا مثلاً على ذلك (جمهورية كولومبيا ١٩٩١/٢٠١٥)، والمثال الآخر هو دستور الأرجنتين، الذي ينص في المادة ٧٥ (٢٢) على أن: 'المعايير والمواثيق لها مكانة أعلى من القوانين. يكون [لقائمة الصكوك الدولية] التالية، في ظل الظروف التي تجعلها سارية المفعول، نفس مكانة الدستور، [لكنها] لا تلغي أي مادة في الجزء الأول من هذا الدستور، وينبغي اعتبارها تكميلية للحقوق والضمانات المعترف بها فيه' (الأرجنتين ١٨٥٣/١٩٩٤). وقد اعتمدت المحاكم في الأرجنتين على ذلك لإلغاء قوانين العفو في الماضي (منديز ٢٠١٢: ١٢٧٧). حتى إذا لم يتناول الدستور موضوع العدالة الانتقالية، فإن الإصلاح الدستوري الهادف لإدماج التزامات حقوق الإنسان يمكن أن يلفت الانتباه إلى ضرورة معالجة الإفلات من العقاب والمساهمة في عدم التكرار.

التدقيق

يتضمن التدقيق أو التطهير فحص خلفيات الموظفين الحاليين وسلوكهم، وإضافة معايير توظيف جديدة، من أجل عزل أي موظف عمومي مسؤول بشكل شخصي عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. ويمكن أن يشمل أيضاً حل أو تعليق وحدات أمنية برمتها، إذا ثبت أنها مسؤولة بشكل منهجي عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. يتم استخدام التدقيق لإعادة بناء الثقة في الدولة كجزء من عملية العدالة

الانتقالية، ويمكن القول أنه، 'من بين جميع آليات العدالة الانتقالية، من المتوقع أن يكون التدقيق الأثر الأكبر على الثقة المؤسسية، لأنه يستبعد الموظفين غير الجديرين بالثقة' (الدورف ٢٠١٧: ٥٩). من خلال المساهمة في بناء 'الثقة المدنية'، يمكن للمرء أن يرى الرابط الأكبر بين التدقيق وأهداف بناء الدولة المنسوبة إلى عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور على حد سواء. قد يكون التدقيق أيضاً مجالاً مهماً للتفاعل بين الدستور والعدالة الانتقالية. يمكن للدستور فرض قيود على الأشخاص الذين قد يشغلون مناصب عامة أو يعملون كموظفين عموميين. حتى لو تم وصف التدقيق بشكل مفصل في التشريع، فغالباً ما يحدد الدستور معايير العملية، وغالباً ما تخضع العمليات نفسها للتدقيق أمام المحاكم الدستورية/ العليا. وهي مسألة هامة جداً، لأن إقالة الموظفين يجب أن 'تمتثل للإجراءات القانونية الواجبة ومبدأ عدم التمييز' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٩) وأن تحافظ على مفهوم الإنصاف لتحقيق أثرها المنشود: 'ينبغي أن تمتثل تشريعات إصلاح الموظفين للمعايير الدستورية والدولية، وأن تكون واضحة ودقيقة من أجل إرساء اليقين القانوني وتجنب الغموض والتدخل السياسي' (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ٢٠٠٦: ١٠). على سبيل المثال، في الجمهورية التشيكية، طلب من المحكمة الدستورية أن تبت في دستورية قانون التطهير في عام ١٩٩٢، بعد أن اعترض ٩٩ من أعضاء البرلمان على تطبيقه. وبينما أيدت المحكمة القانون بشكل عام، فقد ألغت الأحكام التي تسمح لوزير الدفاع ووزير الداخلية بإعفاء الأفراد من إجراءات التدقيق على أساس 'أمن الدولة' (بريبان ٢٠٠٧: ٣١٤). ورأت المحكمة أن هذه الأحكام تنتهك مبادئ المساواة والإجراءات القانونية الواجبة. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن التدقيق غالباً ما يعتبر نوعاً من العدالة الإدارية، مما يوضح كيف تغطي العدالة الانتقالية، في كثير من الأحيان، أبعاد نظام العدالة - بما في ذلك الإجراءات الإدارية والإجراءات العسكرية والإجراءات الجنائية - وكذلك ضرورة إدراج هذه العمليات ضمن نظام دستوري أوسع. في حال توافق التدقيق مع المبادئ الدستورية للإجراءات القانونية الواجبة التطبيق وعدم التمييز، فمن شأنه أن يعزز شرعية النظام الدستوري. مثلاً، كان ثمة شعور في كينيا بأن هناك حاجة إلى قضاة جدد للعمل كأوصياء على الدستور الجديد لضمان ألا تقوم بقايا النظام القديم بالإضرار بتطبيق الدستور الجديد. قامت لجنة تدقيق مستقلة بفحص ملفات ٥٣ قاضياً و١٩٨ موظفاً قضائياً، ووجدت أن ٤٤ في المئة من قضاة محكمة الاستئناف، وسبعة من بين ٤٤ قاضياً في المحكمة العليا و١٤ موظفاً قضائياً غير مناسبين لشغل مناصب قضائية (كوترييل غاي ٢٠١٢).

باختصار، هناك العديد من السبل التي يساهم بها التفاعل بين عمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية في تعزيز الجهود نحو ضمان عدم تكرار الانتهاكات. من خلال استثمار عملية العدالة الانتقالية وتحليل الآليات لدوافع الصراع، فإن أفضل وسيلة لتأمين الإصلاح المؤسسي الهادف - سواء على مستوى الأفراد أو القطاع أو هيكل الدولة - هي التغيير الدستوري، والذي لا يؤدي إلى إصلاحات محددة فحسب، بل والأهم من ذلك، إتاحة وسيلة للتأسيس لهذه التغييرات لصالح الأجيال القادمة. إن خلق مساحة مؤسسية وقانونية للسعي المستمر لتحقيق أهداف العدالة الانتقالية - سواء الحقيقية أو العدالة أو التعويضات أو المصالحة - قد يعزز أثر هذه الأهداف، ويساهم في تحويل الصراع على المدى الطويل. في غياب الدستور، قد تظل جهود العدالة الانتقالية من أجل ضمان عدم التكرار أكثر هشاشة إزاء تراجع الإرادة السياسية والهيمنة، كما يتضح من دراسة حالة غواتيمالا في القسم ٥.

الهوامش

١. في رسالة مشتركة من العديد من المقرررين الخاصين (٢٠١٩)، أعربت الأمم المتحدة عن مخاوفها بشأن تسييس إجراءات التعيين للجان العدالة الانتقالية في نيبال، ولوحظ الأمر نفسه في جمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث اقتضت المصلحة السياسية أن يتم تعيين أعضاء من مختلف الفصائل المتحاربة، المشتبه في ارتكابهم انتهاكات لحقوق الإنسان، في اللجنة. (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٤).

٢. في حقيقة الأمر، تنطبق تصورات الإنصاف على جميع عمليات العدالة الانتقالية، ليس في مجال المقاضاة فحسب، بل وأيضاً في المجال ذي الصلة بمنح العفو. على سبيل المثال، في جنوب إفريقيا، تلقى حزب المؤتمر الوطني الإفريقي قرارات عفو أكثر من أعضاء قطاع الأمن، وكان هذا مهماً من ناحيتين. أولاً، عرض ذلك العملية لانتقادات التحيز وعدم النزاهة، مما أضر بالشرعية العامة للعملية من حيث متطلبات سيادة القانون للنزاهة. وثانياً، لقد أثر على نوعية الحقيقة التي انبثقت عن العملية، نظراً لأن مصادر تلك الحقيقة كانت متجذرة بشكل أكبر في وجهات نظر أعضاء حزب المؤتمر الوطني الإفريقي.

٣. تجدر الإشارة هنا إلى التداخل المحتمل بين مختلف دعائم العدالة الانتقالية، بما في ذلك دستورها. يمكن النظر إلى نص الديباجة على أنه يمثل الحق في معرفة الحقيقة (في الاعتراف بالرواية المتعلقة بالصراع) أو على أنه جزء من جبر الضرر في إطار تقدير تضحيات الشهداء والمجموعات الأخرى. إعترفت هيئة الإنصاف والمصالحة المغربية بهذا الرأب، مشيرة إلى الحقيقة كشكل من أشكال جبر الضرر: تولي الهيئة 'قدراً' متساوياً من الأهمية لمسألة استعادة الكرامة، عبر البحث عن الحقيقة والقضاء على الآثار اللاحقة للانتهاكات وحفظ الذاكرة كعنصر أساسي من عناصر نهج جبر الضرر' (المملكة المغربية ٢٠٠٥).

٤. المراجع

- Atta-Kesson, R., 'Ghana Case Study' (2018), written submission from Edinburgh Dialogue 2018, unpublished
- Bell, C., 'Contending with the past: transitional justice and political settlement' in R. Duthie and P. Seils (eds), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies* (New York: International Center for Transitional Justice, 2017), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Book_JusticeMosaics_2017.pdf>, accessed 19 September 2019
- Böckenförde, M., Hedling, N. and Wahiu, W., 'Chapter 3: Building a Culture of Human Rights', in *Practical Guide to Constitution Building* (Stockholm: International IDEA, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/practical-guide-constitution-building>>, accessed 28 October 2019
- Cambayma, B., 'Sierra Leone News: That White Paper on CRC Report', awoko.org, 25 January 2017, <<https://awoko.org/2018/01/25/sierra-leone-news-that-white-paper-on-crc-report/>>, accessed 28 October 2019
- Centre for Policy Alternatives (CPA), *Study on Information Requests Submitted to Public Authorities and Responses Received under the Right to Information Act, No. 12 of 2016* (Colombo: Centre for Policy Alternatives, 2018), <<https://www.cpalanka.org/wp-content/uploads/2018/09/Research-Report-On-RTI-ENGLISH.pdf>>, accessed 11 August 2019
- Cheng, C., Goodhand, J. and Meehan, P., *Synthesis Paper: Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict* (London: UK Government Stabilization Unit, 2018), <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/765882/Elite_Bargains_and_Political_Deals_Project_-_Synthesis_Paper.pdf>, accessed 29 October 2019
- Cottrell Ghai, J., 'An overview of the Kenyan judiciary', in J. Cottrell Ghai (ed.), *Judicial Accountability in the New Constitutional Order* (Geneva: International Commission of Jurists, 2012)
- Di John, J. and Putzel, J., *Political Settlements: Issues Paper* (Birmingham, UK: Governance and Social Development Resource Centre, 2009)

- Duthie, R., 'Introduction', in R. Duthie and P. Seils (eds), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies* (New York: International Center for Transitional Justice, 2017), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Book_JusticeMosaics_2017.pdf>, accessed 19 September 2019
- Fonseka, B., 'Sri Lanka Case Study' (2018), written submission from Edinburgh Dialogue 2018, unpublished
- Guruparan, K., 'The difficulties and probable impossibility of a coherent conception of transitional justice in Sri Lanka', in B. Fonseka (ed.), *Transitional Justice in Sri Lanka: Moving beyond Promises* (Colombo: Centre for Policy Alternatives, 2017)
- Halmaj, G., 'The Role of Constitutionalism in Transitional Justice Processes in Central Europe', paper prepared for ICTJ (New York: International Center for Transitional Justice, 2017), <<https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Halmaj/Constitutions-and-TJ.pdf>>, accessed 29 October 2019
- Huggins, C., *Linking Broad Constellations of Ideas: Transitional Justice, Land Tenure Reform, and Development*, ICTJ Research Brief (New York: International Center for Transitional Justice, 2009), <<https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Development-LandTenureReform-ResearchBrief-2009-English.pdf>>, accessed 29 October 2019
- International Center for Transitional Justice (ICTJ), *Truth Seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission* (New York: International Center for Transitional Justice, 2013), <<https://www.ictj.org/publication/truth-seeking-elements-creating-effective-truth-commission>>, accessed 15 May 2019
- , *Challenging the Conventional: Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes?* (New York: International Center for Transitional Justice, 2014), <<https://www.ictj.org/publication/challenging-conventional-can-truth-commissions-strengthen-peace-processes>>, accessed 29 October 2019
- , 'Institutional Reform', 2019a, <<https://www.ictj.org/our-work/transitional-justice-issues/institutional-reform>>, accessed 28 October 2019
- , 'What is Transitional Justice', 2019b, <<https://www.ictj.org/about/transitional-justice>>, accessed 29 October 2019
- , *On Solid Ground* (New York: International Center for Transitional Justice, 2019c), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_WG-TJ-SDG16+_2019_Web.pdf>, accessed 28 October 2019
- International IDEA, *Constitution Building Processes and Democratization* (Stockholm: International IDEA, 2006), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitution-building-processes-and-democratization.pdf>>, accessed 29 October 2019
- Kemmerer, A., 'The *pouvoir constituant* in times of transition: a comment on Andrew Arato and Philipp Dann', in H. Brunkhorst, (ed.), *Soziale Welt: Demokratie in der Weltgesellschaft*, Sonderband Nr. 18 (2008), pp. 507–18, <<https://doi.org/10.5771/9783845215921-507>>

- Langa, P., 'Transformative constitutionalism', *Stellenbosch Law Review*, 17 (2006), pp. 351–60, <<https://www.sun.ac.za/english/learning-teaching/ctl/Documents/Transformative%20constitutionalism.pdf>>, accessed 11 November 2019
- Lederach, J. P., *The Little Book of Conflict Transformation* (New York: Good Books, 2003)
- Mendez, J., 'Constitutionalism and transitional justice', in M. Rosenfeld and A. Sajo (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- Morocco, Kingdom of, *Report of the Equity and Reconciliation Commission* (2005), <http://www.ier.ma/rubrique.php3?id_rubrique=316>, accessed 29 May 2019
- Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR), *Info Note 8: Democratic Republic of the Congo 1993–2003 UN Mapping Report* (2003), <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/FS-8_Transitional_Justice_FINAL.pdf>, accessed 11 November 2019
- , *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States, Vetting: An Operational Framework*, UN document HR/PUB/06/05, 2006, <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf>>, accessed 29 October 2019
- Powell, D., 'The role of constitution making and institution building in furthering peace, justice and development: South Africa's democratic transition', *International Journal of Transitional Justice*, 4 (2010), pp. 230–50, <<https://doi.org/10.1093/ijtl/ijq003>>
- Priban, J., 'Oppressors and their victims: the Czech lustration law and the rule of law', in A. Mayer-Rieck and P. de Greiff (eds), *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies* (New York: Social Science Research Council, 2007)
- Saunders, C., 'Constitution making in the 21st century', *International Review of Law*, 1 (2012), article 4
- Tanzarella, P., 'To Succeed, Constitutional Reforms Must Be Woven into the Social and Legal Fabric', 12 April 2017, International Center for Transitional Justice, <<https://www.ictj.org/news/constitutional-reforms-social-legal-fabric>>, accessed 21 October 2019
- Teitel, R. G., *Transitional Justice* (New York: Oxford University Press, 2000),
- , *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays* (New York: Oxford University Press, 2014), <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195394948.001.0001>>
- United Nations, *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, UN document E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 February 2005, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>>, accessed 28 October 2019
- , *Resolution No. 60/147. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, UN Document A/RES/60/147, 21

- March 2006, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/42/PDF/N0549642.pdf?OpenElement>>, accessed 4 May 2019
- , *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*, March 2010, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf>, accessed 23 April 2019
- , *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff*, UN document A/HRC/21/46, 9 August 2012, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_en.pdf>, accessed 21 April 2019
- , *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff*, UN document A/HRC/27/56, 27 August 2014
- , *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, UN document A/HRC/34/62, 27 December 2016
- United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights, *Joint Communication from Special Procedures*, UN document OL NPL 1/2019, 12 April 2019, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Truth/OL_NPL_1_2019.pdf>, accessed 2 December 2019
- Waldorf, L., ‘Institutional gardening in unsettled times: transitional justice and institutional contexts’, in R. Duthie and P. Seils (eds), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies* (New York: International Center for Transitional Justice, 2017), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Book_JusticeMosaics_2017.pdf>, accessed 19 September 2019
- , ‘“Good Enough” Transitional Justice’ (forthcoming 2020)

الدساتير

- Argentine Republic, Constitution of Argentina (1853, 1994 revisions), <https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en>, accessed 28 October 2019
- Colombia, Republic of, The Colombian Constitution (1991, 2015 revisions), <https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en>, accessed 28 October 2019
- Congo, Democratic Republic of the, Constitution of the Democratic Republic of the Congo (2005, 2011 revisions), <https://www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011?lang=en>, accessed 28 October 2019
- Kenya, Republic of, The Constitution of Kenya (2010), <http://constitutionnet.org/sites/default/files/final_constitution_of_kenya_2010.pdf>, accessed 25 October 2019

Kosovo, Republic of, Constitution of Republic of Kosovo (2008, 2016 revisions), <https://www.constituteproject.org/constitution/Kosovo_2016.pdf?lang=en>, accessed 28 October 2019

Nepal, Republic of, Constitution of Nepal (2015), <https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf>, accessed 25 October 2019

Rwanda, Republic of, Constitution of the Republic of Rwanda (2003, revisions up to 2015) <https://www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en>, accessed 25 October 2019

Serbia, Republic of, Constitution of The Republic of Serbia (2006), <https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf?lang=en>, accessed 28 October 2019

South Africa, Republic of, Constitution of the Republic of South Africa (1996), <<http://constitutionnet.org/vl/item/constitution-republic-south-africa-1996-english>>, accessed 25 October 2019

Tunisia, Republic of, Constitution of the Republic of Tunisia (2014), <<http://constitutionnet.org/vl/item/tunisia-constitution-2014>>, accessed 28 October 2019

٥. دراسات الحالات

إن العدالة الانتقالية وبناء الدستور هما مجالان معقدان من الناحية المفاهيمية ويشهدان طلباً كبيراً ومتزايداً بشكل مستمر. إن حقيقة أن كلا العمليتين تنشآن غالباً استناداً إلى نفس التسويات الانتقالية والسياسية تفسر الحاجة إلى التركيز على إمكانية تصميم التفاعلات بين العمليتين أو اعتبار أنهما تكملان بعضهما البعض. يعتبر ذلك أمراً مهماً على وجه الخصوص نظراً لقيود النطاق والهشاشة في السياقات الانتقالية وهذا يعني أنه 'قد يكون من الحكمة أحياناً عدم القيام بأمور كثيرة في نفس الوقت' (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩ ب). وينبغي أن تسعى التدخلات الانتقالية إلى تكميل بعضها البعض وتخفيف التوتر وزيادة التعاون بينها (دوتي ٢٠١٧: ٣٠). وهذا يعني أنه ينبغي الحرص على ضمان فهم أفضل لكيفية تعزيز التكامل والحث عليه وتصميمه؛ فقد يتطلب ذلك تحديد الأولوية والتسلسل ضمن العمليتين وخلالهما.

يساهم هذا القسم في هذه الجهود من خلال التركيز على مسائل على غرار كيفية التنسيق بين الإصلاحات الدستورية وجهود العدالة الانتقالية وتحديد تسلسلها. وتشمل المخاطر إمكانية استخدام القادة السياسيين إحدى العمليتين للتحكم في الأخرى أو إعاقتها؛ في سري لانكا، مثلاً، صرح الرئيس السابق شانديريكا باندارانايكا كوماراتونجا الذي يترأس مكتب الوحدة الوطنية والمصالحة، على العلن قائلاً: 'إذا بدأت محاكم جرائم الحرب الآن، كونوا على ثقة بأنه لن يكون هناك دستور (جديد)'. يمكن أن تعتبر إحدى العمليتين أكثر أولوية أو استعجالاً من الأخرى وأن تتنافس العمليتان حول الموارد والإرادة السياسية. توضح النيبال هذه النقطة، كما هو الحال في سيريلانكا، حيث تم انتقاد النخبة الليبرالية في كولومبو لدفعها لمسار العدالة الانتقالية على حساب المشروع الأوسع لإعادة تشكيل الدولة البوذية السنهالية إلى دولة متعددة الجنسيات (جوروباران ٢٠١٧).

ركز التوجيه في كل من العدالة الانتقالية وبناء الدستور بشكل متزايد على أهمية الاهتمام بالسياقات المحلية وإجراء عمليات تحليل مفصلة للوضع وإعداد خارطة لأصحاب المصلحة والسلطة، انظر، على سبيل المثال، كيميرر (٢٠٠٨: ٨): 'إن التقييم الدقيق للسياقات التاريخية والاجتماعية والثقافية من شأن الجهات الفاعلة الخارجية التي تسعى إلى تقديم مساهمة مثمرة في عملية ناجحة لوضع دستور'. تشير الممارسة في كلا المجالين إلى أنه سيتم تعزيز فرص تحقيق مساري العدالة الانتقالية وبناء الدستور للهدف الأوسع للانتقال المتمثل في تحويل الصراع وذلك إذا استندت كل من العمليتين إلى التسويات السياسية (كما ذكرنا أعلاه). ستعزز فرص النجاح أيضاً إذا تم تنفيذ كلتا العمليتين مع فهم حقيقي للاقتصاد السياسي والشروط المؤسسية المسبقة والحقائق الاجتماعية والاقتصادية - بما في ذلك تاريخ الصراع - للسياقات التي تتكشف فيها. وسيؤدي فهم توازن القوى حسب السياق بدوره إلى ضمان فهم أفضل للعلاقة المتبادلة بين البدائل' (بيل ٢٠١٧: ٩٦) خلال عملية الانتقال ككل. ولذلك من الضروري النظر في كل من الجوانب الكلية والجزئية للمبدأ القائل بأن 'السياق مهم'، عند تحليل التفاعل بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية.

لقد تم اختيار دراسات الحالات المذكورة في هذه الورقة لتقديم أمثلة عن هذه النقطة: فهي تقدم أمثلة توضيحية عن كيفية تفاعل عمليتي العدالة الانتقالية وبناء الدستور أو عدم تفاعلها في سياقات مختلفة على علاقة بالعوامل السياقية المهمة على غرار السياق المؤسسي وطبيعة النزاع والعنف والسياسي والسياق الاقتصادي وخارطة القوى والمشاكل الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية ذات العلاقة (دوتي ٢٠١٧). وهذا التذكير بأهمية

السياق وبمدى ارتباط أهداف العدالة الانتقالية ووضع الدستور وعملياتها بالسياق هو السبيل إلى مساعدة الممارسين على تجنب 'صيغة الحل المناسب لكل الحالات واستيراد النماذج الأجنبية' (الأمم المتحدة ٢٠١٠: ٥) في كل من العدالة الانتقالية وضع الدستور.

كولومبيا

الدروس المستخلصة

١. يمكن أن يساعد وضع الدستور على توفير حماية كبيرة لمسار العدالة الانتقالية و عملية الانتقال ككل وعلى الحفاظ على القوة الدافعة لها؛

٢. قد تؤدي الحماية الدستورية للعدالة الانتقالية وعمليات بناء السلام عموماً إلى مشاركة قضائية عالية (إضفاء الطابع القضائي) في هذه العمليات وهذا له مزايا (الحماية الكبيرة) ومساوئ (إضعاف التركيز على المصالحة والإفراط في التركيز على الأحكام القانونية الرسمية)؛ و

٣. يمكن أن يتم إفساد اتفاقيات النخبة غير المكتملة خاصة إذا كانت هذه الاتفاقيات تحتاج إلى استفتاء لتأكيدھا.

معلومات أساسية

منذ ستينيات القرن الماضي، عاشت كولومبيا نزاعاً مسلحاً بين الحكومة ومجموعات الثوار نتيجة توترات اجتماعية واقتصادية وغياب المشاركة السياسية العادلة. وقد أدى ذلك إلى مقتل أكثر من ٢٦٢ ألف شخص واختفاء ٨٠,٥١٤ شخصاً (من بينهم ٧٠,٥٨٧ شخصاً لا يزالون في عداد المفقودين) واختطاف ٣٧,٠٩٤ شخصاً وتعرض ١٥,٦٨٧ شخصاً للاعتداء الجنسي وتجنيد ١٧,٨٠٤ قاصراً في هذا النزاع (المركز الوطني للذاكرة التاريخية ٢٠١٨). وقد تفضت أعمال العنف في بعض الحالات من قبل جماعات مسلحة أخرى غير شرعية إلى جانب الثوار والدولة بما في ذلك الجماعات اليمينية شبه العسكرية. بدأت المفاوضات بين الحكومة والأطراف المتحاربة في عام ١٩٨٢ وحقت درجات متفاوتة من النجاح. وأسفرت المفاوضات مع حركة M-19 ومجموعة من المقاتلين اليساريين عن اتفاق سلام في عام ١٩٩٠، والذي تضمن عفواً شاملاً لأعضاء حرك M-19. ترافق توقيع الاتفاق مع حشد المجتمع المدني الذي ينسب إليه الكثيرون التحريض على عملية وضع الدستور الكولومبي الجديد في عام ١٩٩١، والذي تضمن لغة خاصة للإعداد للعدالة الانتقالية وتيسيرھا.

ومع الولاية الدستورية الجديدة، أقر الكونغرس عدداً من قوانين العدالة الانتقالية بما في ذلك قانون العدالة والسلام في ٢٠٠٥ (أنظر مركز العدالة والمساءلة ٢٠١٦) وقانون الضحايا في ٢٠١١ (أنظر هيومن رايتس ووتش ٢٠١١). وقد نجح الجمع بين الحماية الدستورية والتطور التشريعي في حماية أجندة العدالة الانتقالية؛ على الرغم من الطعن الدستوري المستمر في تشريعات العدالة الانتقالية فقد استخدمت المحكمة الدستورية النص والولاية الدستوريين للدفاع عن هذه القوانين. في عام ٢٠١٢، تم تعديل الدستور لإضافة أحكام انتقالية بما في ذلك المادة ٦٦ التي أعطت زخماً جديداً للمرحلة الانتقالية وهيئات إطاراً قانونياً للتفاوض بشأن اتفاق سلام نهائي. وفي عام ٢٠١٦، توصلت القوات المسلحة الثورية لكولومبيا (FARC) والحكومة على اتفاق نهائي لإنهاء الصراع المسلح. إلا أن هذا الاتفاق قوبل بمعارضة شديدة من الرئيس السابق ألفارو أوربيبي الذي اتخذ موقفاً متشدداً تجاه القوات المسلحة الثورية لكولومبيا خلال فترة رئاسته بين ٢٠٠٢ و٢٠١٠.

وعلى الرغم من أن الاتفاق النهائي تحدث بشكل أساسي عن العدالة الانتقالية من دون الدعوة مباشرة إلى إصلاح دستوري، فقد أقر بأن الإصلاح الدستوري سيكون مطلوباً لتنفيذه، مشيراً إلى أن خطة الإطار التنفيذي يجب أن تشمل 'الإصلاحات الدستورية أو القانونية الضرورية' (رئيس جمهورية كولومبيا ٢٠١٦: ٣٣). وفي أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٦، لم ينجح الاتفاق النهائي في تمرير استفتاء عام، بتصويت متقارب بلغ ٥٠,٢ بالمئة ضده و٤٩,٨ بالمئة لصالحه، مع نسبة إقبال على التصويت بلغت ٣٨ بالمئة (بي بي سي ٢٠١٦). وقد تم حشد التصويت بـ 'لا' بقوة من قبل أوربيبي وزملاؤه في حزب الوسط الديمقراطي، بما في ذلك عضو الكونغرس إيفان دوكي الذي سيفوز لاحقاً في الانتخابات الرئاسية في عام ٢٠١٨.

ومع ذلك، في ١٢ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٦، وبعد مفاوضات سريعة مع أحزاب المعارضة الرئيسية للاستفتاء وإعادة التفاوض مع القوات المسلحة الثورية لكولومبيا، أصدرت الحكومة نسخة منقحة من الاتفاق النهائي التي تجاوزت الاستفتاء الشعبي وحصلت مباشرة على موافقة الكونغرس (الفريق الدولي المعني بالأزمات ٢٠١٧). وقد ساهم في تمرير هذا الاتفاق مجموعة من 'التعديلات الدستورية المؤقتة'

ابتداء من يونيو/حزيران ٢٠١٦، مما سرع في إجراءات موافقة الكونغرس على الاتفاقية النهائية والقوانين ذات الصلة. كما أن هذه التعديلات 'أعطت الرئيس سلطات واسعة لإصدار مراسيم بقوة القانون من أجل تنفيذ جوانب من الاتفاق' و 'جعل اتفاق السلام مع القوات المسلحة الثورية لكولومبيا، بمجرد الموافقة عليها في استفتاء عام وتنفيذها "اتفاق خاص" لأغراض المادة الثالثة المشتركة لاتفاقيات جنيف والتنصيص على دمجها تلقائياً في "الكتلة الدستورية" أو النظام الدستوري الأوسع' (لاندوا ٢٠١٦). ومن المرجح أن تخضع هذه التعديلات لمراجعة المحكمة الدستورية للتأكد من دستورتها، لا سيما في ما يتعلق بالحجة القائلة بأن الاتفاق النهائي يمكن اعتباره جزءاً من 'الكتلة الدستورية'. ويرى فقه المحكمة الدستورية أن 'الدستور الكولومبي لعام ١٩٩١ يتضمن أجزاء رئيسية من القانون الدولي، على غرار قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي' (لاندوا ٢٠١٦). وقد تم استخدام هذا الفقه القضائي سابقاً لتطبيق المعايير الدولية على الاتفاقيات والتشريعات المحلية وتوسيع نطاق الدستور بما يتجاوز نصه، ولكن ليس واضحاً كيف يتم اعتبار الاتفاق النهائي بنفس مكانة المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي سبق تضمينها في 'الكتلة الدستورية' (لاندوا ٢٠١٦).

دسترة العدالة الانتقالية

تُظهر دراسة الحالة في كولومبيا أن التعديلات الدستورية يمكنها أن تحمي أجندة العدالة الانتقالية، لا سيما مع وجود محكمة ذات صلاحيات قوية. وقد تمت دسترة الالتزام بالسعي لتحقيق السلام في كولومبيا لأول مرة في عام ١٩٩١، مع تمرير 'دستور حقوق الإنسان' (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٦) وقد سُمي كذلك نتيجة لجهوده الكبيرة لرفع مستوى حماية حقوق الإنسان في كولومبيا. ولم يتضمن دستور عام ١٩٩١ قائمة واسعة بحقوق الإنسان فحسب، بل سعى أيضاً إلى ضمان إمكانية إنفاذها من خلال الدعوة إلى إجراء الوصاية، وهو شكل من أشكال العريضة الكتابية التي يمكن تقديمها بسهولة والبت فيها بسرعة عند انتهاك الحقوق الأساسية المعترف بها في الدستور. وقد نص الدستور في الجزء الخاص بحقوق الإنسان المخصص للحقوق المدنية والسياسية، على أن: 'السلام حق وواجب والامتثال له إلزامي' (جمهورية كولومبيا ١٩٩١/٢٠١٥: المادة ٢٢). وقد شكلت هذه المادة، التي تؤسس حقاً للحق النافذ في السلام، مقترنة بالمادة ٩٣ (ينبغي تفسير الحقوق والواجبات المذكورة في هذا الميثاق وفقاً للمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي صادقت عليها كولومبيا) والمادة ١٣ بشأن المساواة أمام القانون وعدم التمييز، أساساً لعدد من القرارات القضائية التي أدت في نهاية المطاف إلى حماية تشريعات العدالة الانتقالية من الطعون الدستورية.

والمادة ٩٣ مهمة أيضاً من حيث أنها تمثل دسترة لحقوق الإنسان الدولية والالتزام، بموجب المعاهدات، بعدم التكرار. كما تمثل مواد أخرى من دستور ١٩٩١ محاولة لضمان عدم التكرار حيث تدعو المادة ٦٧، على سبيل المثال، إلى التعليم من أجل 'تدريب المواطن الكولومبي على احترام حقوق الإنسان والسلام والديمقراطية' وتنص المادة ٩٥ (٦) على أن 'السعي إلى تحقيق السلام والحفاظ عليه' واجب على المواطنين وتنص المادة ٢٠١٨ على أن الواجب الأساسي لجهاز الشرطة يتمثل في 'ضمان عيش سكان كولومبيا معاً في سلام'.

في عام ٢٠١٢، وافق الكونغرس على تعديلات الدستور للالتزام بالسعي إلى تحقيق سلام مستدام من خلال العدالة الانتقالية. وتنص المادة الانتقالية ٦٦، على وجه التحديد، على ما يلي:

آليات المحكمة الانتقالية . . . يكون الهدف الرئيسي لها إنهاء تسهيل الصراع المسلح الداخلي وتحقيق سلام مستقر ودائم، مع ضمانات عدم تكرار ذلك، بالإضافة إلى تحقيق الأمن لجميع الكولومبيين. يجب أن تضمن هذه الآليات وعلى أعلى مستوى ممكن، حقوق الضحايا في معرفة الحقيقة، والعدالة والتعويض عن الأضرار.
(جمهورية كولومبيا ١٩٩١/٢٠١٥: المادة الانتقالية ٦٦)

بالإضافة إلى إنشاء هيئة الحقيقة، فإن المادة الانتقالية ٦٦ تنص أيضاً على آليات المحكمة ذات الطابع القضائي أو خارج نطاق القضاء للتحقيق في الجرائم والمعاقبة عليها وتحدد الاستثناءات المقبولة التي قد تنطبق على الحالات المتعلقة بانتهاكات فترة النزاع وتضمن تهيئة الظروف للتسريح، من بين أمور أخرى. وأخيراً، تكفل المادة حماية جوانب التسوية السياسية حيث تنص على أنه: 'يجب أن يكون تطبيق الآليات الدستورية الجنائية الخاصة المذكورة أعلاه خاضعاً لشروط مثل التخلي عن الأسلحة والاعتراف بالمسؤولية والمساهمة في اكتشاف الحقائق والتعويض عن الأضرار للضحايا وإطلاق سراح الرهائن وفصل

القاصرين الذين تم تجنيدهم بطريقة غير مشروعة واحتجزوا من قبل الجماعات المسلحة غير المشروعة (المرجع نفسه). وقد سمحت المادة فعلياً بإمكانية تعليق العقوبات الجنائية ضد المقاتلين وضمنت مشاركتهم السياسية في المستقبل إذا وافقوا على تسريحهم مما يعزز الالتزامات الأخرى الواردة في المادتين الانتقاليين ١٢ و١٣. وقد كانت هذه التعديلات محل انتقاد لأنها ترسخ بشكل كبير ثقافة الإفلات من العقاب. وتم الطعن في المادة ٦٦ دستورياً في عام ٢٠١٣ (٥٧٦ سي و ٥٧٩ سي) لكن المحكمة الدستورية أيدتها وأكدت أن تحويل النزاع يتطلب أكثر من نهج قائم على العدالة البحتة مع الاعتراف بضرورة تقديم التنازلات في السعي لتحقيق سلام مستدام (سيبيدا إسبينوزا ولانداو ٢٠١٧).

لقد وفرت التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢ إطاراً كافياً لمبادرات السلام بين القوات المسلحة الثورية لكولومبيا والحكومة مما أدى إلى الاتفاق النهائي الذي تمت صياغته بشكل دقيق والذي، كما ذكرنا سابقاً، لم يدع صراحة إلى الإصلاح الدستوري ولكنه أشار إلى الحاجة إليه. وعلى الرغم من فشل الاتفاق النهائي في تمرير الاستفتاء، أقرت حكومة سانتوس إصلاحات دستورية في عام ٢٠١٧ (القوانين التشريعية الأولى والثانية والثالثة؛ أنظر جمهورية كولومبيا ٢٠١٧ أ و ٢٠١٧ ب و ٢٠١٧ ج) لترسيخ لاتفاق في النظام الدستوري ودمجت هذه التعديلات لضمان أن تكون العدالة الانتقالية والاتفاق النهائي، على وجه الخصوص، ملزمين للحكومة لمدة ١٢ عاماً القادمة، في محاولة لعزل الأجندة عن الدعم السياسي المتضائل (جمهورية كولومبيا ٢٠١٧ ب).

التوتر بين الرأي العام واتفاق النخبة

رغم أنه كان ينظر إلى الاستفتاء، الذي لم يكن إلزامياً بموجب القانون ولكن قرره الرئيس آنذاك خوان مانديول سانتوس (٢٠١٠-٢٠١٨)، على أنه السبيل إلى إضفاء الشرعية الديمقراطية على عملية الانتقال، إلا أن دراسة الحالة في كولومبيا تظهر التوترات التي تنشأ عندما تتم دعوة المواطنين إلى مباركة تسوية سياسية خصوصاً تلك التي تستبعد النخب القوية. وقد كانت الوعود بالعمو أو العقوبات البديلة (إلى جانب العقوبة الجنائية)، فضلاً عن ضمانات الحق في المشاركة في العمليات السياسية، المقدمة للمقاتلين من الرتب الدنيا وقادتهم الذين كانوا مستعدين للإدلاء باعترافات كاملة، بمثابة التزامات مسبقة أساسية للقوات المسلحة الثورية لكولومبيا للمشاركة في مفاوضات السلام (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٧). ومع ذلك، كانت هذه القضايا نفسها هي تلك التي حشد حزب الوسط الديمقراطي المعارض الشعبية حولها خلال حملة الاستفتاء. وشعر الكثيرون أن الاتفاق النهائي كان يسمح 'للمتمردين بالإفلات بجرائمهم' (بي بي سي ٢٠١٦)، مما سمح بالإفلات من العقاب والاندماج السياسي لمقاتلي القوات المسلحة الثورية لكولومبيا الذين يُنظر إليهم غالباً على أنهم إرهابيون.

أثناء مراجعة التشريع الخاص بالاستفتاء، أعلنت المحكمة الدستورية صراحة أنه حتى التصويت بـ 'نعم' لن يعني أن الاتفاق النهائي سيكون تلقائياً جزءاً من النظام الدستوري. ورغم ذلك، قبل الاستفتاء أقرت الحكومة سلسلة من التعديلات على الدستور لتسهيل الموافقة على الاتفاق النهائي ودستورته. وبعد فشل الاستفتاء، مضت الحكومة قدماً في منح الاتفاق وضعاً دستورياً خاصاً، متجاهلة بشكل أساسي رؤية المواطنين لهذه الاتفاق (أنظر، على سبيل المثال، مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٧) وقامت بتمريرها، بشكل معدل، من خلال الهيئة التشريعية.

والآن ستواجه المحكمة الدستورية مجموعة من الخيارات الصعبة:

إذا قامت بإلغاء أي من هذه الإجراءات، لا سيما تلك المنبثقة مباشرة عن اتفاق القوات المسلحة الثورية لكولومبيا، فإن ذلك يعرض عملية حساسة للخطر وربما يؤدي إلى عواقب اجتماعية وسياسية خطيرة. ولكن إذا كانت ستجعل مبادئها الحالية مرنة بشكل مفرط استجابة لهذا الضغط السياسي، فقد تخاطر بإنجازاتها في تعزيز سيادة القانون والقيم الدستورية والعلاقة القانونية المتزايدة القوة بين القانون المحلي والقانون الدولي في كولومبيا. ومن الجائز أن نتساءل عما إذا كان أي من الخطرين كبيراً جداً، وإذا كان الأمر كذلك، فإن السؤال هو ما إذا كانت عملية السلام ستكون أفضل حالاً مع وجود إشراف قضائي.

(لانداو ٢٠١٦)

لقد أدى التوتر بين الاتفاق النهائي والتصور العام للاتفاق النهائي بالفعل إلى تقييد إمكانيات العملية الانتقالية للمساهمة في المصالحة (ميتشال ٢٠١٧). وعندما اختارت الحكومة المضي قدماً في الاتفاق النهائي بغض النظر عن مخاوف المواطنين، التي تم توضيحها بعد استفتاء أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٦، تعرض استقرار العملية الانتقالية للتهديد وزاد الانقسام السياسي ولم ينخفض. وشهدت انتخابات الكونغرس في عام ٢٠١٨ انتخاب حكومة جديدة تعارض الاتفاق النهائي، وقد قامت بحملة بناء على وعود بإضعاف حماية القوات المسلحة الثورية لكولومبيا (كايسي ٢٠١٩).

التأثير على تحويل الصراع طويل المدى وعلى السلام المستدام

كان التفاعل بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية إيجابياً عموماً في حالة كولومبيا، حيث عززت العمليتان بعضهما البعض. لقد وفرت العدالة الانتقالية اللغة والقوة الدافعة للتغيير الدستوري وهذا التغيير في المقابل، وفر الحماية الدستورية لعملية العدالة الانتقالية والتسوية السياسية. وقد كان التغيير الدستوري ذا أهمية كبرى، حيث عارض أحد أطراف الانقسام السياسي في كولومبيا الاتفاق النهائي طوال الوقت. في هذا الإطار، لعبت المحكمة الدستورية دوراً حاسماً في هذه العملية حيث كان لاجتهاداتها القانونية تأثيرات عديدة بما في ذلك إجبار النظام السياسي على الاعتراف بحقوق الضحايا، وقد انتشر هذا الخطاب في كل مكان في السياسة وأثناء عملية السلام ومكنت الأذراف السياسية الفاعلة من فهم أن العدالة الانتقالية ليست ذريعة لهم لتجاهل القواعد الدستورية، وأن عليهم بدلاً من ذلك التمييز بين ما هو عادي وغير عادي (لنداو ٢٠١٦). ودون التقليل من أهمية هذا الدور الرئيسي، من المهم التساؤل عن تكلفة إضفاء الطابع القضائي على العملية إلى جانب أهداف العدالة الانتقالية الأخرى.

لقد ساهمت التحديات الدستورية والقانونية التي ميزت العملية في كولومبيا حتى الآن في حماية المصالح الرئيسية في تلك العملية، ولكنها أدت أيضاً إلى تأخيرات في تقديم بعض البرامج التي تعد في حد ذاتها أساسية لتحويل النزاع طويل المدى (أي التعويضات وإصلاح الأراضي الريفية). منذ توقيع اتفاق السلام، حذرت تقارير لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان من تزايد العنف في كولومبيا وخاصة استهداف أعضاء القوات المسلحة الثورية لكولومبيا والقادة الاجتماعيين الذين يدافعون عن الاتفاق النهائي وغيرهم ممن يبدو أنهم يظهرهم دعماً للاتفاق، على سبيل المثال، المطالبين بالأراضي الذين يدافعون عن حقوق الأرض المعترف بها في الاتفاق النهائي (منظمة الدول الأمريكية ٢٠١٩). وبحسب ما ورد، فإن حلفاء القوات المسلحة الثورية الكولومبية، الذين يشعرون بالإحباط المتزايد بسبب تواصل الإفلات من العقاب وانعدام الأمن وعدم إحراز تقدم في تنفيذ الاتفاق النهائي بنية حسنة، يقومون بإعادة حشد الدعم (كايسي ٢٠١٩). وهذا يدل على أن مستويات عالية من الإفلات من العقاب لا تزال قائمة في كولومبيا وأنه لا يزال على هذا البلد قطع شوط طويل نحو العدالة الانتقالية والسلام المستدام. ومع ذلك، يبقى الأمل كبيراً في أن تساعد الحماية الدستورية لهذه الأهداف على تجاوز المناورات السياسية وإبقائها على جدول الأعمال.

المراجع

- BBC, 'Colombia referendum: Voters reject Farc peace deal', 3 October 2016, <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37537252>>, accessed 1 October 2019
- Casey, N., 'Colombia's peace deal promised a new era. So why are these rebels rearming?', *The New York Times*, 17 May 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/05/17/world/americas/colombia-farc-peace-deal.html>>, accessed 29 April 2019
- Center for Justice and Accountability (CJA), 'Colombia: The justice and peace law', 2016, <<https://cja.org/where-we-work/colombia/related-resources/colombia-the-justice-and-peace-law/>>, accessed 29 October 2019
- Centro Nacional de Memoria Historica, '262.197 muertos dejó el conflicto armado', 9 August 2018, <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado>>, accessed 29 May 2019

- Cepeda Espinosa, M. J. and Landau, D. E., *Colombian Constitutional Law: Leading Cases* (New York: Oxford University Press, 2017)
- Human Rights Watch, 'Colombia: Victims Law a Historic Opportunity, Bold Measures Needed to Protect Beneficiaries', 10 June 2011, <<https://www.hrw.org/news/2011/06/10/colombia-victims-law-historic-opportunity>>, accessed 12 April 2019
- International Crisis Group, *In the Shadow of 'No': Peace after Colombia's Plebiscite*, Latin America Report No. 60 (Brussels: International Crisis Group, 2017), <<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/060-shadow-no-peace-after-colombia-s-plebiscite>>, accessed 15 September 2019
- International IDEA, 'Constitutional history of Colombia', ConstitutionNet, 2016, <<http://constitutionnet.org/country/constitutional-history-colombia>>, accessed 15 April 2019
- Landau, D., 'Constitutional implications of Colombia's judicialized peace process', ConstitutionNet, Voices from the Field, 29 July 2016, <<http://constitutionnet.org/news/constitutional-implications-colombias-judicialized-peace-process>>, accessed 29 October 2019
- Mitchel, C., 'Colombia: Fragile peace a year after FARC referendum', *Al Jazeera*, 2 October 2017, <<https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/10/colombia-fragile-peace-year-farc-referendum-171002065629390.html>>, accessed 29 October 2019
- Organization of American States, 'IACHR Completes Working Visit to Colombia to Assess Alarming Issue of Murders of Social Leaders and Human Rights Defenders', 15 January 2019, <https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2019/008.asp>, accessed 15 June 2019
- President of the Republic of Colombia, *Summary of Colombia's Agreement to End Conflict and Build Peace*, 2016, <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/summary-of-colombias-peace-agreement.pdf>>, accessed 1 June 2019

الدساتير ووثائق قانونية أخرى

- Colombia, Republic of, *The Colombian Constitution (1991, 2015 revisions)*, <https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en>, accessed 28 October 2019
- , *Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace (2016)*, UN document S/2017/272, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_e.pdf>, accessed 29 October 2019
- , *Actos Legislativos 1 (2017a)*, <<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030428>>, accessed 29 October 2019
- , *Actos Legislativos 2 (2017b)*, <<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030560>>, accessed 29 October 2019
- , *Actos Legislativos 3 (2017c)*, <<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030645>>, accessed 29 October 2019

غواتيمالا

الدروس المستخلصة

١. يمكن للعدالة الانتقالية من دون وضع الدستور أن تساعد في تنفيذ أهداف محددة ولكنها قد لا تكون قادرة على تحقيق توقعات الإصلاح المؤسسي طويل المدى الذي يصاحب عمليتي بناء الدستور والعدالة الانتقالية؛ و

٢. يمكن أن تؤدي العدالة الانتقالية من دون وضع الدستور إلى وضع عبئ توقعات مرهقة على آليات العدالة الانتقالية وبرامجها، مما يؤدي إلى عدم الرضا والتصور بأن المرحلة الانتقالية غير مكتملة أو عالقة.

معلومات أساسية

استمرت الحرب الأهلية في غواتيمالا بين الحكومة والوحدة الثورية الوطنية الغواتيمالية ذات الانتماء اليساري من عام ١٩٦٠ إلى عام ١٩٩٦ وأسفرت عن مقتل أو اختفاء أكثر من ٢٠٠ ألف شخص. وارتأت لجنة التوضيح التاريخي، التي تأسست في الأصل خلال اتفاقيات أوسلو للسلام (١٩٩٤)، إلى أن الدولة ارتكبت إبادة جماعية ضد شعوبها الأصلية وأن التوترات العرقية الكامنة في غواتيمالا، وتركات تاريخها الاستعماري، تسببت في الصراع بشكل أساسي (لجنة التوضيح التاريخي ١٩٩١: ١٧). ففي عام ١٩٩٦، انتهت الحرب بتوقيع اتفاق سلام وطيد ودائم. وجمع هذا الاتفاق محتويات ١٤ اتفاق سلام سابقة ودعت إلى الإصلاح الدستوري وآليات العدالة الانتقالية التقليدية مثل لجنة التوضيح التاريخي.

دسترة العدالة الانتقالية

تنص ديباجة اتفاق السلام الوطيد والدائم على ما يلي: 'تواجه البلاد الآن المهمة، التي ينبغي على جميع الغواتيماليين المشاركة فيها، وهي الحفاظ على السلام وتوطيده. وتحقيقاً لهذه الغاية، توفر اتفاقيات السلام للبلاد أجنحة شاملة للتغلب على الأسباب الجذرية للصراع وإرساء الأسس لنوع جديد من التنمية' (الأمم المتحدة ١٩٩٦ ب: الديباجة). وفي هذا البيان، تم توضيح حجم الإصلاح المطلوب. أقر اتفاق السلام الوطيد والدائم بإمكانية وضع الدستور لتعزيز هذا التحول: 'توفر الإصلاحات الدستورية المنصوص عليها في اتفاقيات السلام الأساس الموضوعي والجوهرية لمصالحة المجتمع الغواتيمالي في إطار سيادة القانون والتعايش الديمقراطي والالتزام الكامل بحقوق الإنسان والاحترام التام لها' (الأمم المتحدة ١٩٩٦ ب: المادة ١٢). وتضمن اتفاق الإصلاح الدستوري والنظام الانتخابي (المعروفة باسم 'اتفاقية ستوكهولم'، ١٩٩٦)، وهي اتفاق فرعي كانت جزءاً من اتفاق السلام الوطيد والدائم، مقترحات محددة لتعديل الدستور؛ على غرار الاعتراف الدستوري بشعوب المايا وغاريفونا وزينكا وتعديلات للسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية لضمان الاحترام الكامل لحقوق الإنسان ووضع حد للإفلات من العقاب ووضع إطار مؤسسي لثقافة السلام (الأمم المتحدة ١٩٩٦ أ: الفقرات ٥-٩). وبعد التوقيع على اتفاق السلام الوطيد والدائم، شكلت غواتيمالا لجنة للإصلاح الدستوري التي أجرت مشاورات واسعة النطاق. ومنحت هذه العملية الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بشكل عام، والجهات الفاعلة الاجتماعية من السكان الأصليين والنساء على وجه الخصوص، خبرة سياسية رئيسية وأظهرت تغييرات مهمة في ما يتعلق بالمشاركة الشعبية في صنع القرار على المستوى السياسي الوطني' (بريت وديلاغادو ٢٠٠٥: ١٦).

قدمت الحكومة مجموعة الإصلاحات الدستورية إلى الكونغرس للموافقة عليها في شهر أيار/مايو ١٩٩٧. ونتيجة للمفاوضات السياسية، بحلول الوقت الذي أقرت فيه المجموعة الأصلية المتكونة من ١٣ إصلاحاً بموافقة ثلثي أعضاء الكونغرس في عام ١٩٩٨، توسعت هذه المجموعة لتشمل ٥٠ إصلاحاً مقترحاً تنطوي على مجموعة من القضايا تتجاوز تلك الواردة في اتفاقية ستوكهولم (بريت وديلاغادو ٢٠٠٢: ٢٦). وقد صعب ذلك على الناس فهم نطاق هذه الإصلاحات ومدى أهميتها. وأدت التحديات الدستورية الناجحة للتعديلات المقترحة وإعلان حالة الطوارئ خلال إعصار ميتش إلى مزيد من التأخير في إعلان الاستفتاء، مما أدى إلى ٧٦ يوماً فقط لدراسة المواطنين لهذه الإصلاحات. وتم عقد الاستفتاء الشعبي أيار/مايو ١٩٩٩، وفي ذلك الوقت ضعفت القوة الدافعة لاتفاق السلام الوطيد والدائم. وقد كانت مشاركة الناخبين منخفضة للغاية حيث بلغت ١٨,٥ بالمئة فقط؛ داخل مدينة غواتيمالا، أيد ٢٣ بالمئة فقط من الناخبين الإصلاحات، في حين كان هناك دعم أكبر في المناطق الريفية ومن السكان الأصليين في البلاد (٥٣ بالمئة).

وتم طرح العديد من الأسباب، بالإضافة إلى تلك التي تمت مناقشتها في الفقرة السابقة، لتفسير فشل الاستفتاء: كانت الأحزاب السياسية إما غير مبالية أو معارضة للإصلاح الدستوري؛ فقد كانت عملية الاقتراع نفسها شديدة التعقيد؛ حيث استفادت حملة الرفض 'لا' من التدخل الدولي 'الصريح' زاعمة أن المجتمع الدولي كان يحاول تحديد مصير غواتيمالا؛ وأخيراً، أدى غياب ثقة الناس في المؤسسات السياسية إلى شعور الكثيرين بخيبة الأمل من هذه العملية، الأمر الذي ظهر في نسبة مشاركة منخفضة جداً للناخبين (أنظر، على سبيل المثال، بريت وديلغادو ٢٠٠٥: ٢٢-٣٧). وبغض النظر عن السبب الحقيقي، يبدو أن احتمالات التغيير الدستوري قد تلاشت مع نتائج الاستفتاء في غواتيمالا، على الرغم من أن الالتزام بوضع الدستور كان أساسياً لاتفاقات السلام وكان "الدعامة الأساسية" للاستدامة (القضائية) لعملية السلام بأكملها (بريت وديلغادو ٢٠٠٥: ١٦). وواصلت اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا الدعوة إلى وضع الدستور حتى إغلاقها في سبتمبر/أيلول ٢٠١٩، ولكن أصبح الآن كل إصلاح دستوري فعلي في يد الكونغرس الغواتيمالي، الذي لم يبذل أي رغبة في متابعة العملية إلى اليوم (ساندوفال ٢٠١٧).

العدالة الانتقالية في غياب عملية وضع الدستور

بما أن الإصلاحات الدستورية لم تنجح في غواتيمالا، فقد تم إلقاء عبء تحقيق تحول في الصراع على عاتق عملية العدالة الانتقالية. وكما يوضح نص اتفاق السلام الوطيد والدائم، اعتُبر التغيير الدستوري مصاحباً ضرورياً لجهود العدالة الانتقالية، من أجل تحقيق تغييرات هيكلية في الحكم والعلاقات الاجتماعية في غواتيمالا. إلا أنه في غياب التغيير الدستوري، تم إسناد الحاجة إلى التغيير الهيكلي إلى عملية العدالة الانتقالية، التي حققت نجاحاً محدوداً في ذلك (أنظر على سبيل المثال روس ٢٠٠٤) وكانت عرضة لتسييس كبير من قبل كل من مجموعات المجتمع المدني والحكومة نفسها (إسحاق ٢٠١٠).

وسعيًا وراء حقوق العدالة الانتقالية الأساسية الأربعة، قامت غواتيمالا بعدة جهود للعدالة الانتقالية، من بينها: إنشاء لجنة التوضيح التاريخي، سعيًا وراء الحقيقة؛ وإجراء التحقيقات والمحاكمات من قبل اللجنة الدولية لمناهضة العنصرية والتعصب، سعيًا وراء العدالة؛ وإطلاق برنامج التعويضات الوطني لتقديم تعويضات لضحايا النزاع كشكل من أشكال جبر الضرر. ويمكن القول بأنه لم يتم التطرق إلى الركيزة الرابعة، وهي عدم التكرار، بشكل حقيقي على الإطلاق على الرغم من تصورها في الإصلاحات الدستورية المقترحة التي من شأنها أن تستهدف الأسباب الجذرية للنزاع، بما في ذلك الحد من الإفلات من العقاب وضمان احترام حقوق الإنسان وخاصة حقوق السكان الأصليين وتقليص سلطات الرئاسة (أنظر، على سبيل المثال، بريت وديلغادو ٢٠٠٥). بناءً على دراسات الحالة المقارنة، ودون مبالغة في تقدير إمكانات الإصلاح الدستوري، يمكن القول بأن هذا النوع من الإصلاحات الهيكلية كان من الممكن أن يحصل على دعم كامل من خلال التغيير الدستوري الذي يتم تنفيذه بنية حسنة وبمساندة سياسية.

التأثير على تحويل الصراع طويل المدى

توضح حالة غواتيمالا المخاطر الكامنة في السعي إلى تحقيق العدالة الانتقالية دون وضع دستور، أو الاعتماد على العدالة الانتقالية لتحويل النزاع طويل الأمد دون ربط هذه العملية بالمساعي الانتقالية الأخرى. ويمكن رؤية هذا الخطر في التسييس المتصور والتأثير المحدود لآليات العدالة الانتقالية وبرامجها في غواتيمالا (أنظر على سبيل المثال إسحاق ٢٠١٠ وواتس ٢٠١٣).

ويُظهر الوضع في غواتيمالا أن المفاوضات السياسية حول التغيير الدستوري معقدة، وهناك احتمال ألا تحدث هذه التغييرات أبداً أو أن تتأخر بشكل كبير. وهذه مخاطرة خاصة عندما يرفض الوجدان الشعبي تسوية سياسية، كما رأينا في الاستفتاء الشعبي. وبذلك، توضح غواتيمالا بنفس القدر كيف أن تشكيل آليات العدالة الانتقالية وبرامجها عند توقف عملية وضع الدستور يمكن أن يحافظ على القوة الدافعة للانتقال وأن يتناول، إلى حد ما، أهداف منع الصراع. وإن حقيقة أن غواتيمالا كانت قادرة على تشكيل لجنة التوضيح التاريخي وتنفيذ اعتقالات عن طريق اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا أمر جدير بالملاحظة، حيث كانت هناك أعمال واضحة نيابة عن الحكومة تعترف بحدوث النزاع وبأنه قد تم تحقيق بعض العمليات الانتقالية لدفع البلاد نحو سلام مستدام. ومع ذلك، أظهرت هذه العمليات بعض القيود المهمة ولم تكن قادرة على الارتقاء إلى مستوى التوقعات بالإصلاح الهيكلي العميق الذي مثلته عملية وضع الدستور كجزء من التسوية السياسية الأصلية. وليس من الممكن تقييم أمر غير واقع، وبما أن التغيير

الدستوري لم يحدث أبداً في غواتيمالا، فلا أحد يعرف ما إذا كانت هذه العملية ستنتمك بالفعل من التغلب على العديد من القوى والمصالح التي يقوم عليها الوضع الراهن، ولكن التغيير الدستوري في حد ذاته له أهميته الرمزية، بإظهار الالتزام والاتفاق على الإصلاح الهيكلي، والتي في غيابه لم تظهر حقاً في غواتيمالا.

وقد تم تكليف لجنة التوضيح التاريخي بإصدار تقرير موضوعي عن انتهاكات حقوق الإنسان خلال فترة الصراع لتكريس الحق في معرفة الحقيقة وإعداد سرد عام للصراع (الأمم المتحدة ١٩٩٤). ورغم أن لجنة التوضيح التاريخي كانت غير قادرة على الدعوة إلى الملاحقات القضائية، إلا أنها دعت إلى إصلاح هيكلية (الأمم المتحدة ١٩٩٤)، والذي يمكن القول إنه كان يتطلب إصلاحاً دستورياً حتى يتم تفعيله. وفي غياب هذا الإصلاح، كانت توقعات الناس لآليات العدالة الانتقالية، بما في ذلك لجنة التوضيح التاريخي، كبيرة: حيث لم يكن من المتوقع أن توضح هذه الآليات الحقيقة فحسب، بل وأن تقوم أيضاً بتعزيز التعافي والمصالحة وعدم التكرار ووظائفها الأخرى (روس ٢٠٠٤: ٧٣). وأدى الضعف المؤسسي للجنة التوضيح التاريخي بصفته هيئة غير دستورية إلى نقص دائم في التمويل ونقص في الدعم المؤسسي. وقد أدى هذا بدوره إلى اعتماد لجنة التوضيح التاريخي اعتماداً كبيراً على الدعم الدولي، حيث كان التمويل الدولي يساهم بأكثر من ٩٠ بالمائة في ميزانية لجنة التوضيح التاريخي (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٤: ٥). وقد أدى غياب الدعم من الحكومة الغواتيمالية، والتدخل الدولي المكثف، إلى انتقادات مفادها أن لجنة التوضيح التاريخي لم تكن تدفعها المصالح المحلية (روس ٢٠٠٤: ٧٥) وهو ما قوض شرعيتها وبالتالي قدرتها على المساهمة في تحويل حقيقي للنزاع.

في غياب روابط رسمية بالنظام الدستوري الأوسع، افتقرت لجنة التوضيح التاريخي إلى السلطة لإجبار الهيئات الحكومية الأخرى على التعاون؛ على سبيل المثال، شكك الجيش بشكل روتيني في صلاحيات التحقيق الخاصة بلجنة التوضيح التاريخي ونفى وجود محفوظات والوصول إلى معلومات حول التكتيكات العسكرية أثناء النزاع (روس ٢٠٠٤: ٧٥-٧٦). وهو ما أدى إلى تقويض نجاعة لجنة التوضيح التاريخي وقدرتها على تطوير سرد للماضي نتيجة لرفض الجيش للنتائج النهائية التي توصلت إليها رفضاً تاماً (إسحاق ٢٠١٠). وعلى الرغم من الاحتفاء بعمل لجنة التوضيح التاريخي من قبل مجموعات الضحايا بشكل خاص، إلا أن تأثيرها كان محدوداً. على سبيل المثال، على الرغم من أن تقرير لجنة التوضيح التاريخي أشار بوضوح إلى مسؤولية الدولة عن الإبادة الجماعية، إلا أن الدولة الغواتيمالية لم تعترف رسمياً حتى عام ٢٠٠٤ بوجود سياسة إبادة جماعية ضد شعب المايا (اعتراف قدم في قضية بلان دو سانشير التاريخية أمام محكمة البلدان الأمريكية). بالإضافة إلى ذلك، فإن 'مطالب الحكومة بتقديم معلومات عن مصير حوالي ٤٠ ألف مفقود ذهبت أدراج الرياح' (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩). رغم أن لجنة التوضيح التاريخي أصدرت تقريراً دقيقاً جداً يوضح بالتفصيل انتهاكات حقوق الإنسان السابقة ويوصي بإصلاحات مؤسسية، إلا أنها لم تتمكن من تنفيذ هذه الإصلاحات المؤسسية أو فرضها في غياب إرادة الحكومة للتصرف استجابة لذلك. وهناك برنامج آخر للعدالة الانتقالية تأثر بغياب إطار دستوري، وهو برنامج التعويضات الوطني، الذي التزمت به الحكومة في اتفاق السلام الوطيد والدائم، ولكن لم يتم رصد ميزانية له - مما جعل البرنامج غير ناجح - وهي حقيقة كانت محل انتقاد شديد من قبل لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان (لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان ٢٠١٢: ١٣٨).

وسعيًا وراء الحق في العدالة، وفي ظل غياب عملية وضع دستور بما في ذلك التغييرات الهيكلية على الجهاز القضائي والمؤسسة العسكرية التي أوصت بها لجنة التوضيح التاريخي، واصلت غواتيمالا عملية المساءلة الفردية من خلال التحقيقات والملاحقات القضائية. ورغم أن اللجنة الدولية لمكافحة الإفلات من العقاب ألفت القبض على شخصيات بارزة، إلا أن التركيز على المساءلة الفردية لم يكن قادراً على معالجة استمرار ظاهرة انتشار الإفلات من العقاب في غواتيمالا (أنظر، على سبيل المثال: لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان ٢٠١٧: ٣٧ وغيتس ٢٠١٩). وفي غياب الحماية الدستورية، بقيت العدالة الانتقالية عرضة لتضائل الإرادة السياسية والتلاعب. على سبيل المثال، حاول رئيس غواتيمالا جيمي موراليس مؤخراً إزالة اللجنة الدولية لمكافحة الإفلات من العقاب في غواتيمالا (بارتلو ٢٠١٨). وقد كانت هذه الهشاشة حادة بشكل خاص في حالة الجنرال ريبوس مونت. حيث تم إثبات تواطؤ مونت في وفاة ١٧٧١ من شعوب المايا إكسيل بين عامي ١٩٨٢ و١٩٨٣، ولكن تم إبطال إدانته لأسباب فنية (واتس ٢٠١٣). ودفع ذلك أنا كابا، إحدى الناجين من صراع إكسيل العرقي، إلى القول: 'أنا حزينة... يفعل الأشخاص الأقوياء ما يريدون ونحن الفقراء والسكان الأصليون لا قيمة لنا. نحن لا نحصل على العدالة. العدالة لا تعني شيئاً لنا' (واتس ٢٠١٣).

وبدفع رد الفعل هذا إلى التساؤل عن مدى قدرة تدابير العدالة الانتقالية التي وضعتها حكومة غواتيمالا على الوفاء بالحق في معرفة الحقيقة والعدالة، وكذلك التساؤل عما إذا كان التغيير الدستوري لا يزال مطلوباً من أجل إحداث تحول حقيقي في النزاع وسلام مستدام في غواتيمالا. وكان هذا صحيحاً حتى عندما كان هناك تظافر بين آليات العدالة الانتقالية في غواتيمالا؛ على سبيل المثال، تم الاعتماد على تقرير لجنة التوضيح التاريخي في محاكمة ريوس مونت لفظائع حقوق الإنسان (معهد الولايات المتحدة للسلام ٩٩٧١).

المراجع

- Brett, R. and Delgado, A., 'Contextual analysis: Guatemala's constitution-building processes', 2005, International IDEA, <http://constitutionnet.org/sites/default/files/cbp_guatemala.pdf>, accessed 15 May 2019
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Memory of Silence: Report of the CEH*, 25 February 1999, <<https://www.documentcloud.org/documents/357870-guatemala-memory-of-silence-the-commission-for.html>>, accessed 20 September 2019
- Ghitis, F., 'Guatemala's president wants to let war criminals go free', *The Washington Post*, 4 April 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/04/04/guatemalas-president-wants-let-war-criminals-go-free/?noredirect=on&utm_term=.ade241aa2b1d>, accessed 15 May 2019
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), *Situation of Human Rights in Guatemala* (2017), <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Guatemala2017-en.docx>>, accessed 19 May 2019
- International Center on Transitional Justice (ICTJ), *Challenging the Conventional: Case Studies—Guatemala*, 16 June 2014, <<https://www.ictj.org/sites/default/files/sites/challenging-conventional-truth-commissions-peace/guatemala.html#01>>, accessed 1 June 2019
- , 'Guatemala', 2019, <<https://www.ictj.org/our-work/regions-and-countries/guatemala>>, accessed 19 May 2019
- Isaacs, A., 'At war with the past? The politics of truth seeking in Guatemala', *International Journal of Transitional Justice*, 4/2 (July 2010), pp. 251–74, <<https://doi-org.ezproxy.cul.columbia.edu/10.1093/ijtj/ijq005>>, accessed 19 September 2019
- Partlow, J., 'Guatemala's president tries to shut down anti-corruption group investigating him', *The Washington Post*, 5 September 2018, <https://www.washingtonpost.com/world/2018/09/05/guatemalas-president-tries-shut-down-anti-corruption-group-investigating-him/?utm_term=.0aa527b56a80>, accessed 1 June 2019
- Ross, A., 'Truth and consequences in Guatemala', *GeoJournal*, 60 (2004), pp. 73–79, <<https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000033585.03206.2c>>
- Sandoval, C. A. V., *International Actors in the Guatemalan Constitutional Reform: The Story of the CICIG* (Tripoli: Constitutional Change, 2017), <<https://constitutional-change.com/>>

international-actors-in-the-guatemalan-constitutional-reform-the-story-of-the-cicig/>, accessed 15 May 2019

United States Institute for Peace (USIP), ‘*Truth Commission: Guatemala*’, 1 February 1997, <<https://www.usip.org/publications/1997/02/truth-commission-guatemala>>, accessed 5 June 2019

Watts, J., ‘Guatemala court overturns genocide conviction against former dictator’, *The Guardian*, 21 May 2013, <<https://www.theguardian.com/world/2013/may/21/guatemala-court-overturns-conviction-rios-montt>>, accessed 1 June 2019

الرسائير ووثائق قانونية أخرى

United Nations, Commission for Historical Clarification: Charter—Agreement on the establishment of the Commission to clarify past human rights violations and acts of violence that have caused the Guatemalan population to suffer (1994), UN document A/48/954 and S/1994/751, <<https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Guatemala-Charter.pdf>>, accessed 29 October 2019

—, Agreement on Constitutional Reforms and the Electoral Regime (Stockholm Agreement) (1996a), UN document A/51/776 and S/1997/51, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_961212_AgreementConstitutionalReformsandElectoralRegime.pdf>, accessed 29 October 2019

—, Agreement on a Firm and Lasting Peace (1996b), UN document A/51/796 and S/1997/114, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_961229_AgreementOnFirmAndLastingPeace.pdf>, accessed 29 October 2019

نيبال

الدروس المستخلصة

١. يوضح دستور نيبال لعام ٢٠١٥ دسترة العدالة الانتقالية بعدة طرق؛ على سبيل المثال، من خلال تضمين تعويضات الضحايا في الدستور وتضمين هيئة وطنية لحقوق الإنسان تتمتع بصلاحيات التحقيق؛

٢. أعاد الدستور هيكل الدولة من دولة وحدوية إلى دولة فيدرالية بقصد صريح 'لتحويل' الصراع ومعالجة الأسباب الجذرية للنزاع؛ ورغم أنه يمكن القول إن هذا الهدف قد أضعف بسبب التسييس، إلا أنه يظهر عمق إمكانية استخدام عملية وضع الدستور من أجل تحقيق أهداف العدالة الانتقالية؛

٣. كان لآليات العدالة الانتقالية الخاصة، على غرار لجنة الحقيقة والمصالحة، تأثير ونجاح محدودين؛ و

٤. يطرح استخدام وضع الدستور لإعلان تاريخ انتهاء الانتقال ككل سؤالاً حول ما إذا كانت التفاعلات بين عملية وضع الدستور والعدالة الانتقالية يمكن أن يكون لها آثار سلبية على إحدى العمليتين أو أكثر؛ وفي هذه الحالة أثر وضع الدستور سلباً على العدالة الانتقالية من خلال سلب العملية الانتقالية قوتها الدافعة.

معلومات أساسية

عاشت نيبال حرباً أهلية من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٦ بين مجموعة شيوعية مسلحة والماويين والحكومة. قتل ما يقرب من ١٦ ألف شخص واختفى ١,٣٠٠ شخص خلال هذا النزاع، مع تسجيل انتهاكات حقوق الإنسان على كلا الجانبين (أنظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ٢٠١٢؛ وبي بي سي ٢٠٠٩ للحصول على أرقام محدثة عن الوفيات). وقد كانت اللامساواة الملحوظة في الفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين السكان الدافع وراء النزاع المسلح في نيبال، إلى حد كبير. وارتبطت هذه اللامساواة بالمركزية المفرطة لسلطة الدولة ومواردها في كاتماندو ووضع إطار مؤسسي لنظام الطبقات الهندوسية، وهو ما شرع للتمييز المنهجي بين الجماعات على أساس العرق/الطبقة وللمطالب المرتبطة بالتسوية السياسية التي تهدف إلى معالجة هذه المشاكل.

قبل موافقة الماويين على التسريح، أصروا على الالتزام بعملية وضع الدستور وتطبيق العدالة الانتقالية، قبل التوقيع على اتفاق السلام الشامل (حكومة نيبال والحزب الشيوعي النيبالي ٢٠٠٦). وتضمنت اتفاق السلام الشامل في جوهرها وضع الدستور والعدالة الانتقالية، بشكل خاص، كعنصرين منفصلين. وكان من المقرر أن يحدث التغيير الدستوري من خلال انتخاب مجلس تأسيسي لصياغة دستور جديد (البند ٢,٣ من اتفاق السلام الشامل (من شأنه إعادة هيكلة الدولة، من بين أمور أخرى (البند ٥,٣ من اتفاق السلام الشامل). وقد كان الهدف من العدالة الانتقالية هو معالجة انتهاكات حقوق الإنسان التي صاحبت فترة النزاع من خلال تشكيل لجنة الحقيقة والمصالحة (البند ٥,٢,٥ من اتفاق السلام الشامل). وقد فتح توقيع اتفاق السلام الشامل المجال أمام مسار الانتقال نحو 'نيبال جديدة'. وفي عام ٢٠٠٧، صدر دستور مؤقت لتوجيه عملية صياغة الدستور النهائي، وشمل نظاماً انتخابياً مفصلاً للمجلس التأسيسي. وفي عام ٢٠٠٨، ومرة أخرى في عام ٢٠١٣، تم انتخاب مجلسين تأسيسيين وانعقدوا في نيبال مع صدور الدستور الفيدرالي الديمقراطي الجديد في عام ٢٠١٥.

وفي عام ٢٠١٤، ألغت المحكمة العليا في نيبال تشريعات العدالة الانتقالية المنشئة للجنة الحقيقة والمصالحة ولجنة التحقيق بشأن الأشخاص المختفين قسراً (أدكين ٢٠١٥). ومع ذلك، فقد شرعت الحكومة في إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة ولجنة التحقيق بشأن الأشخاص المختفين قسراً رسمياً في شباط/فبراير ٢٠١٥. وظلت اللجنتان في انتظار اللوائح التنظيمية ولم تبدأ العمل إلا بعد أكثر من عام، بعد تعيين المفوضين، في مارس/أذار ٢٠١٦. ولم تحصل اللجنتان مطلقاً على أي دعم بالموارد المالية أو البشرية أو السياسية اللازمة لضمان نجاحهما ولم تحظيا بشعبية لدى الضحايا أنفسهم؛ حيث أنهت اللجنتان السنوات الأربع لولايتهما دون تحقيق أي نتائج ملموسة (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩). وشرعت الحكومة الحالية في عملية تعيين مفوضين جدد، لكنها فشلت في تعديل التشريع الأساسي للعدالة الانتقالية لمواءمته مع المعايير الدولية، بناء على توجيهات المحكمة العليا. كما كانت عملية تعيين المفوضين محل

انتقاد من قبل الأمم المتحدة والمنظمات الخبيرة الأخرى بسبب افتقارها إلى الشفافية والتشاور (هيومن رايتس ووتش ٢٠١٩).

وبعد التوقيع على اتفاق السلام الشامل، تم اتخاذ عدد من التدابير المؤسسية والسياساتية الأخرى لوضع إطار مؤسسي للسلام، بما في ذلك إنشاء وزارة السلام وإعادة الإعمار وإدماج المقاتلين الماييين السابقين في الجيش النيبالي وإنشاء الصندوق الاستثماري للسلام في نيبال، وهو منصة مشتركة بين حكومة نيبال والمائحين لتنفيذ اتفاق السلام الشامل. وقامت الوزارة بتسيير لجان السلام المحلية على المستوى المحلي وقامت بتوزيع تعويضات مالية على الضحايا في إطار برنامج الإغاثة المؤقت. إلا أنه تم إغلاق الصندوق الاستثماري للسلام في نيبال ووزارة السلام، حيث قامت الحكومة بتأطير عملية إصدار دستور ٢٠١٥ على أنها نهاية الفترة الانتقالية وأعدت هيكله الوزارات لهذا الغرض بعد الانتخابات العامة لعام ٢٠١٧، وهي الانتخابات الأولى بموجب الدستور الجديد.

دسترة العدالة الانتقالية

من الواضح أن إدراج عملية وضع الدستور في اتفاق السلام الشامل ربط وضع الدستور بجدول أعمال تحويلي لنيبال. وقد قدمت اتفاق السلام الشامل التوجيه الموضوعي والعملي لوضع الدستور في نيبال، بناءً على التفاهم المؤلف من ١٢ نقطة لعام ٢٠٠٥ الذي أقر بأنه 'تنفيذ مفهوم الديمقراطية الكاملة من خلال إعادة هيكلة استشرافية للدولة أصبح ضرورة حتمية لحل المشاكل المتعلقة بالطبقة والطائفة والنوع الاجتماعي والمنطقة وما إلى ذلك في جميع القطاعات بما في ذلك السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية'. وقد استندت اتفاق السلام الشامل إلى هذا الاعتراف مع دعوات أقوى لإعادة هيكلة الدولة بهدف معالجة الأسباب الجذرية للنزاع، على وجه الخصوص، في نيبال. تنص المادة ٥،٣ من اتفاق السلام الشامل على ما يلي: 'من أجل معالجة المشاكل المتعلقة بالمرأة وطائفة الداليت والسكان الأصليين وطائفة الجنجاتي وطائفة الماديشي والأفراد المتعرضين للاضطهاد والإهمال والأقليات والمتخلفين من خلال الحد من التمييز القائم على أساس الطبقة والطائفة واللغة والنوع الاجتماعي والثقافة والدين والمنطقة، ومن أجل إعادة هيكلة الدولة على أساس الشمولية والديمقراطية والتقدم من خلال إنهاء البنية المركزية والحدودية الحالية للدولة'. تم تضمين هذه الصيغة في المادة ٣٣ (د) من الدستور الانتقالي (جمهورية نيبال ٢٠٠٧).

يوضح دستور نيبال لعام ٢٠١٥ (جمهورية نيبال ٢٠١٥) دسترة العدالة الانتقالية بعدة طرق، على سبيل المثال:

١. توثق اللغة في الديباجة السردية الجماعية لعملية الانتقال في نيبال، حيث تربط الدستور الجديد صراحة بمحاولة معالجة الأسباب الجذرية للنزاع؛

٢. هناك اعتراف صريح بضحايا النزاع كقوة من الشعب ينبغي أن تحظى باهتمام خاص في ما يتعلق بالعدالة الاجتماعية وتقديم الخدمات (المادة ٤٢ (٥))؛

٣. يعيد الدستور هيكلة الدولة إلى جمهورية ديمقراطية إتحادية للتغلب على التهميش والإقصاء التاريخي؛

٤. ينص الدستور على أن اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان لجنة دستورية ويمنحها صلاحيات تحقيق واسعة (الجزء ٢٥).

رغم أن هذا الدستور قد يحقق الإنصاف على المدى الطويل، إلا أنه على المدى القصير، لا يزال العديد من الضحايا في نيبال محبطين منه ومن العملية الانتقالية ككل. ولا يعترف الدستور صراحة بالعدالة الانتقالية في أي من أحكامه؛ فهو لا يعترف اعترافاً دستورياً بـ 'لجنة الحقيقة والمصالحة'، على سبيل المثال، ولا يتضمن أي تدابير خاصة للسعي إلى تحقيق العدالة في ما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان في فترة النزاع. وبذلك، وعلى الرغم من أن الدستور يشير صراحة إلى ضحايا النزاع، ويعيد هيكلة الدولة أيضاً بهدف واضح يتمثل في معالجة الأسباب الجذرية للنزاع، إلا أنه لا يبيّن رابطاً واضحاً، في نظر المواطنين ولا من حيث الجوهر، بين الآليات والعمليات الخاصة للعدالة الانتقالية وبين الدستور. علاوة على ذلك، نظراً لأن العديد من ميزات النظام الفيدرالي التي تهدف إلى إعادة توزيع وممارسة السلطة بشكل فعلي في نيبال قد أضعفتها المفاوضات السياسية لعام ٢٠١٥، فإن الآثار التعويضية والتحويلية للدستور لم تلب توقعات عدد كبير من النيباليين.

التأثير على تحويل الصراع طويل المدى

أصدرت نيبال بنجاح دستوراً أعاد هيكلة الدولة من نظام ملكي مركزي إلى جمهورية اتحادية ديمقراطية. وكانت عملية الانتقال كبيرة على عدة مستويات، وكان الهدف من إعادة هيكلة الدولة معالجة الأسباب الجذرية للصراع؛ إضافة إلى ذلك، يدعو الدستور إلى تعويض طويل المدى وإلى الاعتراف بضحايا النزاع، ولا تزال آثار ذلك غير واضحة بعد. لقد أتاح النظام الفيدرالي الجديد، مع تعميق اللامركزية، الفرص أمام الجهات الحكومية المحلية لاتخاذ خطوات لتحقيق أهداف العدالة الانتقالية التي لم يتم السعي إلى تحقيقها على المستوى الوطني:

على الرغم من أن المبادرات المحلية ليست بديلاً كاملاً عن سياسة وطنية متماسكة، فإن هذه الصلاحيات توفر إمكانات كبيرة لتنفيذ التدابير لتحقيق مجموعة كاملة من احتياجات الضحايا التعويضية، بشكل فوري ومباشر، من الرمزية إلى المادية. وهي تشمل الغذاء والسكن والتوظيف وخلق فرص العمل والرعاية الطبية والتعليم والخدمات القانونية والمساعدة في الحصول على الوثائق الرسمية ومبادرات تخليد الذكرى وأشكال أخرى من الاعتراف العام ونشاطات التوعية والتدابير التي تهدف إلى منع تكرار انتهاكات حقوق الإنسان. ومن شأن العديد من هذه التدابير أن تحقق الحقوق الأساسية التي يكفلها الدستور لجميع مواطني نيبال، والحقوق الإضافية التي يكفلها الدستور لفئات السكان الهشة. (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٨: ١)

يمثل هذا الاقتباس تفاعلاً أساسياً بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية، مع دستور جديد يفتح مساحات جديدة لتحقيق العدالة الانتقالية إذا تم منحها أولوية سياسية.

على الرغم من النية المزعومة والإمكانات لإعادة هيكلة الدولة والتحول الديمقراطي، فقد وُضع الدستور في نيبال بطريقة متسارعة ومسيئة للغاية، حيث وقع قادة أربعة أحزاب سياسية رئيسية على صفقة من ١٦ نقطة لإتمام عملية وضع الدستور بحلول حزيران/يونيو ٢٠١٥. وقضت المحكمة العليا بعدم صلاحية هذه الصفقة في بعض أجزائها، ولكن كان من المستحيل تجاهل حقيقة أن الصفقات السرية المبرمة قد سرعت عملية وضع الدستور على أساس هذا الإجماع. لقد قسمت الاتفاقيات السياسية الجديدة البلاد، واتخذت حركة ماديشي في جنوب نيبال قوة جديدة مرتكزة على رفض الدستور الجديد وعملية صياغته. وسقط عشرات القتلى والجرحى نتيجة لهذه الاحتجاجات (بيساريا ٢٠١٦). إن حقيقة أن الكثيرين اعتبروا، في النهاية، أن النخبة هي التي توجه عملية صياغة الدستور في نيبال دون إشراك حقيقي للمهمشين في البلاد أو حتى التحدث إليهم، أضرت بالتأثير التصالحي المحتمل للدستور. وقد صمم النظام الفيدرالي في الدستور الجديد، على سبيل المثال، من دون أي إشارة إلى التنوع العرقي أو الاعتراف به، مما يدفع إلى التساؤل عن مدى قدرة النظام الفيدرالي على تحويل مجموعات الأقليات العرقية التي دافعت عنه في البداية (انظر، على سبيل المثال، جها وبادا ٢٠١٨). ولم يكن هناك أيضاً أي تواصل مقصود مع المجتمع المدني أو إشراكه لربط العدالة الانتقالية، بوضوح، بعملية وضع الدستور الأوسع.

على الرغم من أن نظام نيبال نظام جديد، وأن مؤسسات جديدة مثل لجنة الحقيقة والمصالحة ولجنة التحقيق بشأن الأشخاص المختفين قسراً أنشئت من أجل تعزيز العدالة الانتقالية على وجه التحديد، إضافة إلى الإصلاحات والتعويضات المؤسسية المدرجة في دستور ٢٠١٥، فإن السلوكيات السياسية وعدم المساواة لا تزال قائمة. وقد عملت الحكومة الجديدة باستمرار على إغلاق فضاء المجتمع المدني، بما في ذلك فضاء الضحايا وجماعات المناصرة الأخرى (بودهاثوكي ٢٠١٨). وكان لاستمرار عملية صنع القرار التي تقودها النخبة السياسية أيضاً تأثير على حوار العدالة الانتقالية في البلاد، حيث لا تزال عملية العدالة الانتقالية عرضة للتقويض بسبب دفاع النخب السياسية عن نظام الدولة الراسخ للإفلات من العقاب (بهانداري ٢٠١٨). وقد كان تأثير جهود العدالة الانتقالية حتى الآن متمثلاً في تدهور الثقة بين الضحايا والحكومة، حيث خرقت الحكومة الاتفاقيات المتسلسلة وفشلت في إعطاء الأولوية لأصوات الضحايا أو احتياجاتهم عند تصميم العدالة الانتقالية وتنفيذها. ومن الناحية العملية، ثبت أن مقررات عمل لجنة الحقيقة والمصالحة ولجنة التحقيق بشأن الأشخاص المختفين قسراً المستقلتين والمركزيتين على الضحايا في نيبال كانت وهمية.

ورغم تمديد ولايتي كلتا اللجنتين مؤخراً، إلا أن الإيمان بقدرتهما أو بالإرادة السياسية اللازمة لجعل عملهما ذا مغزى محدود في أحسن الأحوال. بشكل عام:

لقد أخفقت آليات المساءلة في تحقيق العدالة بشأن الانتهاكات وتحديد العقوبات التي واجهها الضحايا وعائلاتهم في سعيهم نحو الانتصاف من الانتهاكات المزعومة. وتوجد ثغرات في القوانين المعمول بها، سواء من حيث تجريم انتهاكات القانون الدولي مثل الاختفاء والتعذيب، أو في ما يتعلق بضمان القواعد الإجرائية اللازمة للكشف عن المعلومات والتحقيق العام وتسهيل اتخاذ الإجراءات القضائية في حق أفراد الأمن أو غيرهم من موظفي الحكومة. وتتفاقم هذه الثغرات بسبب عدم تعاون قوات الأمن والماويين في ما يتعلق بالانتهاكات ذات الصلة بالنزاع وإخفاق الحكومة في متابعة القضايا التي تنطوي على انتهاكات خلال النزاع. (المفوضية السامية لحقوق الإنسان ٢٠١٢: ٢٥)

توظف النخب السياسية حقيقة أن الدستور قد صدر للإعلان عن انتهاء العملية الانتقالية، بينما لا يزال الضحايا يشعرون بأن احتياجاتهم لم تتم معالجتها بعد (بهانداري ٢٠١٨) ولا تزال المجموعات الرئيسية، مثل الماديشي والأدافاسي والجاناتي (الشعوب الأصلية)، غير راضية على عمليات إعادة هيكلة الدولة وصياغة الدستور التي حدثت، كما يتضح ذلك من خلال الاحتجاجات العنيفة التي رافقت إصدار الدستور، والتي قتل فيها أكثر من ٤٠ شخصاً في مواجهات مع قوات الأمن في جنوب نيبال (هافيلاند ٢٠١٥). ولا يزال من السابق لأوانه تقييم الآثار طويلة المدى لعملية العدالة الانتقالية والتغيير الدستوري في نيبال، إلا أن ردود الفعل الفورية ومستويات الرضا لا تشير إلى أن السلام المستدام قد تحقق (أنظر، على سبيل المثال، منظمة العفو الدولية ٢٠١٨).

المراجع

Adkin, R., 'Nepal Supreme Court rejects amnesty for war crimes', *Reuters*, 27 February 2015, <<https://www.reuters.com/article/us-nepal-rights/nepal-supreme-court-rejects-amnesty-for-war-crimes-idUSKBN0LV0CG20150227>>, accessed 1 September 2019

Amnesty International, *Nepal: Government of Nepal must act diligently to implement rights provisions under the constitution*, 12 October 2018, <<https://www.amnesty.org/en/documents/asa31/9243/2018/en/>>, accessed 15 June 2019

BBC, 'Nepal raises conflict death toll', 22 September 2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8268651.stm>>, accessed 15 August 2019

Bhandari, R. K., 'The ageing warriors', *The Kathmandu Post*, 29 November 2018 <<https://kathmandupost.ekantipur.com/printedition/news/2018-11-29/the-ageing-warriors.html>>, accessed 1 September 2019

Bisarya, S., 'Forces and mechanisms in plurinational constitution-building in South Asia', in International IDEA, *Annual Review of Constitution-Building Processes 2015* (Stockholm: International IDEA, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/annual-review-constitution-building-processes-2015>>, accessed 21 July 2019

Budhathoki, A., 'Nepal's communist government tightens its grip on civil society', *The Diplomat*, 10 September 2018, <<https://thediplomat.com/2018/09/nepals-communist-government-tightens-its-grip-on-civil-society/?fbclid=IwAR2-GSaTQ4-OmeAiKEJRrhWPWwd07JcOe50XzO9AFY9NQAebiVt8JhUB7bI>>, accessed 29 October 2019

Haviland, C., 'Why is Nepal's new constitution controversial?', BBC, 19 September 2015, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-34280015>>, accessed 15 August 2019

- Human Rights Watch, 'Nepal: Justice Stalled for Conflict-Era Crimes', 29 July 2019, <<https://www.hrw.org/news/2019/07/29/nepal-justice-stalled-conflict-era-crimes?fbclid=IwAR20MZTA9z0cx45xBN1OcwPZUnjCmuifj91Alj3bwfMzKk2nVw3StWosirc>>, accessed 29 October 2019
- International Center for Transitional Justice (ICTJ), 'Now Is a Time to Lead': *Advancing Transitional Justice Initiatives Through Local Governments in Nepal*, July 2018, <<https://www.ictj.org/sites/default/files/local%20government%20in%20nepal%20report.pdf>>, accessed 15 August 2019
- , 'Nepal', 2019, <<https://www.ictj.org/our-work/regions-and-countries/nepal>>, accessed 19 May 2019
- Jha, M. and Yadav, P. V., 'Conspiracy and Charades: On the Making of the 2015 Constitution of Nepal', *The Record*, 3 January 2018, <<https://www.recordnepal.com/art-letter/books/conspiracy-and-charades-on-the-making-of-the-2015-constitution-of-nepal/>>, accessed 15 August 2019
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Nepal Conflict Report: An analysis of conflict-related violations of international human rights law and international humanitarian law between February 1996 and 21 November 2006*, 2012, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/OHCHR_Nepal_Conflict_Report2012.pdf>, accessed 15 August 2019
- الدساتير ووثائق قانونية أخرى
- 12-Point Understanding between the Seven Political Parties and Nepal Communist Party, 22 November 2005, <<https://peacemaker.un.org/nepal-12pointunderstanding2005>>, accessed 11 November 2019
- Nepal Government and Communist Party of Nepal, Comprehensive Peace Accord, 22 November 2006, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NP_061122_Comprehensive%20Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CPN%20%28Maoist%29.pdf>, accessed 29 October 2019
- Nepal, Republic of, Interim Constitution of Nepal 2063 (2007), <<http://constitutionnet.org/vl/item/interim-constitution-nepal-2007>>, accessed 29 October 2019
- , Constitution of Nepal 2015, <https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf>, accessed 25 October 2019

رواندا

الدروس المستخلصة

١. يمكن أن تساهم العدالة الانتقالية في الفصل بين الضحية والجاني، وهو ما يمكن التلاعب به لتحقيق غايات غير ديمقراطية، حتى عندما يكون هناك إعلان رسمي لسياسات الوحدة الوطنية والمصالحة؛
٢. رسخ الإصلاح الدستوري هوية الضحية-الجاني ونسخة واحدة من الحقيقة بطريقة قد تدعم الانقسامات العرقية العميقة بدلاً من تحقيق المصالحة؛ و

٣. دفع التلاعب السياسي بخطاب العدالة الانتقالية وأيديولوجيتها إلى تعديلات دستورية أدت إلى إغلاق فضاءات تحويل الصراع بدلاً من فتحها.

إن التاريخ الرواندي محل خلاف شديد، بوجود روايات مختلفة عن مكان بدء العنف بين الأعراق وزمانه والطرف المسؤول عنه. بغض النظر عن ذلك، تصاعد العنف بشكل كبير ليصبح حرباً أهلية واسعة النطاق عندما أسقطت طائرة الرئيس الهوتو هابياريمانا في ٦ أبريل/نيسان ١٩٩٤. ورداً على ذلك، سيطر متطرفو الهوتو والميليشيات المتحالفة معهم على الحكومة وشرعوا في إبادة جماعية قتلت ما يقرب من ثلاثة أرباع سكان التوتسي في غضون ١٠٠ يوم (شتراوس ٢٠١٩). كما قتل عشرات الآلاف من الهوتو، بما في ذلك الهوتو الديمقراطيون الذين قتلوا على يد متطرفين من الهوتو في حملات الإبادة الجماعية، والمدنيين من الهوتو فقد قتل ما يقرب من ٢٥-٤٠ ألف منهم على أيدي قوات الجبهة الوطنية الرواندية (دي فورج ١٩٩٩ وشتراوس ٢٠١٩).

بعد الحرب، انطلقت رواندا في تنفيذ مسار العدالة الانتقالية ووضع الدستور من أجل تحويل الصراع. وشكلت اتفاقيات أروشا، التي وقعت في آب/أغسطس ١٩٩٣، مع دستور عام ١٩٩١ والبروتوكولات الإضافية المتعلقة بسيادة القانون، القانون الأساسي لرواندا خلال الفترة الانتقالية من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠٣ (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٦). وصيغ الدستور الجديد من قبل لجنة دستورية تأسست عام ٢٠٠٠ بتفويض لصياغة دستور جديد وضمن موافقة البرلمان عليه (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٦). رغم أن العملية تعرضت لانتقادات على أنها 'مشاركة شعبية خاضعة لإشراف كبير' (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠٠٢) من قبل الحكومة التي تقودها الجبهة الوطنية الرواندية، فقد تم اعتماد الدستور من خلال استفتاء عام ٢٠٠٣ بنسبة ٩٣ بالمائة من الأصوات.

دسترة العدالة الانتقالية

يوضح دستور رواندا (جمهورية رواندا ٢٠٠٣) دسترة العدالة الانتقالية بعدة طرق:
١. الحقيقة. يتناول تاريخ الإبادة الجماعية والحاجة إلى محاربة إيديولوجيا الإبادة الجماعية. على سبيل المثال، تقول الديباجة: 'الإبادة الجماعية... التي نظمها وأشرف عليها قادة غير جديرين بالثقة وغيرهم من الجناة وأهلكوا أكثر من مليون من أبناء وبنات رواندا؛

٢. التعويضات. يقر الدستور بمسؤولية الدولة في توفير الرعاية للناجين المعدمين من الإبادة الجماعية في المادة ١٤ (دستور ٢٠٠٣)؛

٣. عدم التكرار. يُنشئ الدستور مؤسسات، مثل مفوضية الوحدة الوطنية والمصالحة واللجنة الوطنية لمكافحة الإبادة الجماعية بالإضافة إلى الحماية الدستورية للآليات المتخصصة ذات الصلة بالعدالة الانتقالية مثل محاكم الغاكاكا، بموجب المادة ١٥٢ من الدستور. (مع تعديلات عام ٢٠٠٨، القسم الفرعي ٢ و (أ))؛ و

٤. المصالحة. لم يذكر النص الأصلي لدستور عام ٢٠٠٣ مصطلح الهوتو أو التوتسي، من أجل رؤية 'الروانديين' وتعزيز الوحدة الوطنية.

إستخدام الحقيقة كسلاح وثنائيات الضحية والجاني

على الرغم من الوعد المبكر بعمليات العدالة الانتقالية ووضع الدستور، اتسمت المرحلة الانتقالية في رواندا بتوحيد السلطة في الجبهة الوطنية الرواندية بقيادة بول كاغامي. وطوال المرحلة الانتقالية في رواندا، 'حددت الجبهة الوطنية الرواندية الخطاب السياسي وشكلته وراقبته' لدرجة أن 'التمييز بين الجبهة الوطنية الرواندية والحكومة أصبح يشوبه عدم الوضوح المتزايد، وفي بعض الحالات، بدأ غير موجود' (أنكوت ٢٠٠٥: ١١ وانظر راينجنس ٢٠٠٤). وهذا يتعارض مع ثقافة الدستور التي تتطلب عدم شخصنة السلطة السياسية.

لقد أصبح استغلال النظام الدستوري ورؤية العدالة الانتقالية التي عبر عنها الدستور، أمراً أساسياً لتعزيز الجبهة الوطنية الرواندية لسلطتها. والأهم من ذلك، أضافت التعديلات التي أُجريت في عام ٢٠٠٨ عبارة 'ضد التوتسي' إلى جميع الإشارات إلى الإبادة الجماعية. وقد أدى ذلك إلى حماية الرواية التاريخية للجبهة الوطنية الرواندية وسمح باستخدام هذه الرواية عن الإبادة الجماعية كسلاح.

لقد كان لدسترة رواية الإبادة الجماعية للجبهة الوطنية الرواندية تداعيات سلبية على نجاح مبادرات العدالة الانتقالية. على سبيل المثال، أنشئت محاكم الغاكاكا بولايات محددة لإجراء 'المحاكمة وإصدار الأحكام في القضايا ضد الأشخاص المتهمين بارتكاب جريمة الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية التي ارتكبت بين ١ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٠ و٣١ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٤' (الدستور مع تعديلات ٢٠٠٨). تم تمديد ولاية هذه المحاكم إلى حين إغلاقها في عام ٢٠١٢، بعد محاكمة حوالي مليوني شخص. ولكن هل عملت هذه المحاكم على تحقيق العدالة وإرساء المساءلة بين الحكومة والمواطنين ومعالجة بعض الانقسامات الاجتماعية الحادة التي أحدثتها الإبادة الجماعية؟ (سيبي ٢٠١٤). هذا هو السؤال الأساسي في قياس محاكم الغاكاكا مقابل هدف تحويل الصراع.

رغم أن بعض العلماء الذين راقبوا نظام الغاكاكا كان لهم موقفاً إيجابياً بشأنه (مثل كلارك ٢٠١٠)، إلا أن معظمهم انتقد تنفيذه المتحيز، حيث تم اعتبار التوتسي فقط ضحايا واعتبر الهوتو جناة (انظر، على سبيل المثال، شاكرافارتي ٢٠١٥ و أنغيلار ٢٠١٦ وريتيج ٢٠٠٨ ووالدورف ٢٠١٠). إن الفترة الزمنية التي مُنحت الغاكاكا خلالها ولاية قضائية، استبعدت بشكل ملحوظ الجرائم التي ارتكبتها الجبهة الوطنية الرواندية وغيرها من التوتسي ضد الهوتو في السنوات التي أعقبت الإبادة الجماعية. وقد أدى ذلك إلى 'تقويض قدرة الغاكاكا على تحقيق المساءلة وتعزيز سيادة القانون... وفي النهاية، لم يساعد نظام الغاكاكا كثيراً في سد الفجوة بين الجناة والضحايا بقدر ما ساعد على تعزيز الانقسامات العرقية ذاتها التي كانت في قلب الإبادة الجماعية (سيبي ٢٠١٤). ومن خلال النظام الدستوري، تم التعريف بثنائية الضحية والجاني وترسيخها. ويبدو أن عملية العدالة الانتقالية ركزت، في تحيزاتها المتصورة، على العدالة الجزائية على حساب المصالحة (انظر، على سبيل المثال، شاكرافارتي ٢٠١٥).

التأثير على تحويل الصراع طويل المدى

في الذكرى العشرين للإبادة الجماعية في رواندا، في عام ٢٠١٤، بدت بعض المؤشرات إيجابية بالنسبة إلى عملية الانتقال في رواندا: 'فقد تضاعف معدل العمر المتوقع في رواندا خلال العقد الماضي وانخفضت وفيات الأطفال ومعدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية. وحقق الاقتصاد الرواندي نمواً بمعدل بالغ الارتفاع يبلغ ٨ بالمائة منذ عام ٢٠٠٨، مما يجعله، استناداً إلى أحد التقييمات، البلد الإفريقي الأكثر جذباً للاستثمار' (بوشامب ٢٠١٤). ومع ذلك، فإن هويات الضحية والجاني التي تم إنشاؤها وتسييسها ودسترتها في أعقاب الإبادة الجماعية قد عمقت الانقسامات بين الهوتو والتوتسي في معارضة الاستراتيجية الرسمية للحكومة المتمثلة في إنشاء مجتمع رواندي غير عرقي باسم 'الوحدة الوطنية'.

من خلال استخدام الانقسام بين الضحية والجاني كسلاح والربط بين هذا الانقسام والهوية (حيث التوتسي دائماً ضحايا والهوتو جناة)، كون كاغامي حكومته بالكامل تقريباً من التوتسي. وتم تعيين باستور بيزيمونغو، وهو من الهوتو، رئيساً 'بعد أن هيمن التوتسي على كل منصب ذي سلطة قوية في البلاد' (فرانش ٢٠١٣). واستقال بيزيمونغو نفسه من الرئاسة في عام ٢٠٠٠ 'بعد حالات عديدة من النفي القسري والاختفاء والاعتقال ضد السياسيين... ووضع بذلك حداً نهائياً لوهم التوازن العرقي في المناصب الرفيعة' (المرجع نفسه). وتمنع الحكومة أيضاً استخدام الشعارات العرقية الآن. انطلق بيزيمونغو في تشكيل حزب سياسي في عام ٢٠٠١، تم حظره لكونه منظمة متطرفة للهوتو. وفي عام ٢٠٠٢، تم القبض على بيزيمونغو بتهمة تعريض الدولة للخطر، وبعد ذلك حكم عليه بالسجن لمدة ١٥ عاماً. وتعتبر قصته مثلاً

لتوجه أوسع. كما يقول ثيوجين روداسينجوا، سفير رواندا السابق في الولايات المتحدة، وهو نفسه من التوتسي، 'عندما تنظر إلى هيكل الأقسام الرئيسية للحكومة، تجد أن التوتسي يشغلون كل المناصب القيادية تقريباً من الخارج، وهذا صحيح خاصة في صفوف الجيش... أما بالنسبة إلى الهوتو، فقد تعرضوا إلى التهميش الكامل، ولم تكن الأمور [بالنسبة إليهم] سيئة كما هي اليوم. إن كل نخبة الهوتو تقريباً التي تم تكوينها منذ عام ١٩٥٩ هي اليوم إما خارج البلاد أو ميتة. أصبح الهوتو مهمشين ومبعدين وأصبحوا مجبرين على المنفى في حال إذا ما نجوا من القتل ببساطة' (مقتبس في فرانش ٢٠١٣).

على الرغم من هدف الوحدة الوطنية، فإن تصرفات الحكومة الرواندية تتعارض بشكل مباشر مع هذه الرسائل، مستفيدة من الانقسام بين الضحية والجاني لتبرير حكم التوتسي الأساسي وإسكات المناقشات أو الروايات البديلة للعنف في رواندا، وكذلك إسكات كل معارضة سياسية (أنظر لونغمان ٢٠١٧ وراينجنس ٢٠١٥ وشتراوس ووالدورف ٢٠١١). ولاحظت منظمة فريدوم هاوس تراجعاً مطرداً في الحريات المدنية في رواندا، خاصة منذ تعديلات ٢٠١٥ التي مكنت كاجامي من تمديد رئاسته، مع تصنيف البلاد على أنها 'غير حرة' في تقريرها لعام ٢٠١٨. ويتم إسكات مجتمع الهوتو بشكل خاص في ما يتعلق بانتقاد حكومة التوتسي أو العملية الانتقالية. يتعرض الصحفيون الذين ينتقدون الحكومة، أو يحاولون تغطية روايات عنف الهوتو، للاضطهاد باسم القوانين الصارمة ضد مناقشة الإبادة الجماعية والعرقية باسم الوحدة الوطنية. لذلك حُددت 'الحقيقة' بطريقة أحادية الجانب، لدعم تعزيز السلطة في حكومة كاغامي (أنظر، على سبيل المثال، راينجنس ٢٠١١ لمناقشة الحقيقة وممارسات النظام).

كما يتم إسكات قيادات المعارضة السياسية بنفس المبررات. على سبيل المثال، عادت فيكتور إنغابير أوموهوزا، وهي سياسية معارضة، إلى رواندا من المنفى على أمل الترشح للرئاسة. وكانت أول زيارة لها إلى نصب التذكاري للإبادة الجماعية، حيث صرحت: 'نحن نكرم هنا في هذا النصب التذكاري ضحايا التوتسي للإبادة الجماعية. هناك أيضاً من الهوتو من كانوا ضحايا جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب لم يتم تذكرهم أو تكريمهم هنا... الهوتو يعانون أيضاً. إنهم يتساءلون متى سيأتي دورهم لتذكرهم شعوبهم. ولكي نصل إلى تلك المصالحة المنشودة، يجب أن نكون منصفين ومتعاطفين تجاه معاناة كل رواندي' (مقتبس في فرانش ٢٠١٣). وقد أُلقي القبض عليها بتهمة 'إيديولوجيا الإبادة الجماعية'، ودعم كاغامي علناً التهم الموجهة إليها (فرانش ٢٠١٣).

ولذلك، فإن الاستقطاب العرقي حاد، على الرغم من الحلول المؤسسية التي تم ابتكارها وغيرها (مثل لجنة الوحدة الوطنية والمصالحة) التي كانت محمية دستورياً بعد الإبادة الجماعية لبناء مجتمع سياسي أكثر شمولاً في رواندا. ومع ذلك، فإن إدارة كاغامي تعتبر الانتقال ناجحاً، مشيرة إلى الغياب المزعوم لأعمال عنف واسعة النطاق في رواندا منذ ٢٤ عاماً. ومع ذلك، تشير صحيفة الإيكونوميست إلى أن هذا يعتمد على 'عقد مفهوم على نطاق واسع، إن لم يكن معلناً، يتداول الناس بموجبه الحرية السياسية من أجل السلام والتنمية الاقتصادية' (٢٠١٩). وتوضح دراسة الحالة الخاصة برواندا كيف يمكن أن يؤدي التفاعل بين العدالة الانتقالية ووضع الدستور إلى عواقب غير مقصودة تقوض الأهداف طويلة المدى لتحويل الصراع والسلام المستدام. في رواندا، تم تسييس لغة العدالة الانتقالية واستخدمت للتلاعب بالتعديلات الدستورية للتمكين من دعم نسخة واحدة من الحقيقة وهويات الضحية والجاني المرتبطة بالعرق والسلطة في حكومة كاغامي. وقد تم إغلاق المساحات المخصصة لمناقشة الحقيقة والتعافي والمصالحة، بدلاً من فتحها، من خلال التفاعل بين العدالة الانتقالية ووضع الدستور، مما يجعل من رواندا قضية تستحق التركيز.

المراجع

Ankut, P. Y., 'Case Study: Rwanda', in 'The Role of Constitution-Building Processes in Democratization', 2005, International IDEA, <<http://constitutionnet.org/vl/item/idea-role-constitution-building-processes-democratization-case-study-rwanda>>, accessed 1 August 2019

- Beauchamp, V., 'Rwanda's genocide—what happened, why it happened, and how it still matters', *Vox*, 10 April 2014, <<https://www.vox.com/2014/4/10/5590646/rwandan-genocide-anniversary>>, accessed 15 May 2019
- Chakravarty, A., *Investing in Authoritarian Rule: Punishment and Patronage in Rwanda's Gacaca Courts for Genocide* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015)
- Clark, P., *The Gacaca Courts, Post-Genocide Justice and Reconciliation in Rwanda* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010)
- Des Forges, A., *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda* (Human Rights Watch, 1999)
- The Economist*, 'How well has Rwanda healed 25 years after the genocide?', 28 March 2019, <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/03/28/how-well-has-rwanda-healed-25-years-after-the-genocide>>, accessed 15 May 2019
- French, H. W., 'The Case Against Rwanda's President Paul Kagame', *Newsweek*, 14 January 2013, <<https://www.newsweek.com/case-against-rwandas-president-paul-kagame-63167>>, accessed 15 May 2019
- Ingelaere, B., *Inside Rwanda's Gacaca Courts: Justice after Genocide* (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 2016)
- International Crisis Group, *Rwanda at the End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation* (Brussels: International Crisis Group, 2002), <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/53-rwanda-at-the-end-of-the-transition-a-necessary-political-liberalisation.pdf>>, accessed 15 May 2019
- International IDEA, 'Constitutional history of Rwanda', ConstitutionNet, 2016, <<http://constitutionnet.org/country/constitutional-history-rwanda>>, accessed 15 April 2019
- Longman, T., *Memory and Justice in Post-Genocide Rwanda* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017)
- Rettig, M., 'Gacaca: Truth, justice and reconciliation in postgenocide Rwanda?', *African Studies Review*, 51/3 (2008), pp. 25–50
- Reyntjens, F., 'Ten years on: from genocide to dictatorship', *African Affairs*, 103/411 (2004), pp. 177–210
- , 'Constructing the truth, dealing with dissent and domesticating the world: Governance in post-Genocide Rwanda', *African Affairs*, 110/438 (2011), pp. 1–34
- , *Political Governance in Post-Genocide Rwanda* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015)
- Seay, L., 'Rwanda: Has reconciliation by legal means worked?', *The Washington Post*, 8 April 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/04/08/rwanda-has-reconciliation-by-legal-means-worked/?utm_term=.4ecac564a95e>, accessed 15 May 2019
- Straus, S., 'The limits of a genocide lens: violence against Rwandans in the 1990s', *Journal of Genocide Research*, 21/4 (2019), pp. 504–24

Straus, S. and Waldorf, L., *Remaking Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence* (Madison: University of Wisconsin Press, 2011)

Waldorf, L. “Like Jews waiting for Jesus”: Posthumous justice in post-genocide Rwanda’, in R. Shaw and L. Waldorf (eds), *Localizing Transitional Justice* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2010)

الدراسات ووثائق قانونية أخرى

Rwanda, Republic of, Constitution of the Republic of Rwanda (2003), <<https://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52c6b28c4>>, accessed 29 October 2019

—, Republic of, Constitution of the Republic of Rwanda (2008), <http://www.minijust.gov.rw/fileadmin/Law_and_Regulations/CONSTITUTION.pdf>, accessed 29 October 2019

جنوب أفريقيا

الدروس المستخلصة

١. قد توفر عمليات وضع الدستور والعدالة الانتقالية المتزامنة مزيداً من الخيارات للمساومة، ولحماية التسوية السياسية أيضاً من خلال تطبيق القيود والضمانات الدستورية للالتزام بالتسويات التأسيسية؛ و
٢. في ما يتعلق بالتوزيع السلمي للسلطة في جنوب أفريقيا، يمكن ملامسة تحول الصراع، ولكن عدم المساواة (الاجتماعية والاقتصادية) لا تزال قائمة كسبب أصلي للنزاع.

معلومات أساسية

تمثل التمييز العنصري في جنوب إفريقيا في أوليغارشية عنصرية حيث وصلت مجموعة من الأشخاص، وهم من بيض جنوب أفريقيا، إلى سدة الحكم وحرّم الآخرون من ذلك. وقد تميز النظام الأوليغارشكي بالمجازر والتعذيب والسجن وإساءة استخدام سلطة الدولة والنظام الدستوري الذي أدى إلى القمع المنهجي لغالبية السكان السود وتهميشهم. وبدأ الانتقال بمفاوضات بين الحكومة والمؤتمر الوطني الأفريقي في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، مما أدى إلى تسوية سياسية تجسدت في دستور مؤقت (١٩٩٣) لتوجيه عملية وضع الدستور وإرساء ولاية للعدالة الانتقالية في جنوب أفريقيا. ودعا الدستور المؤقت إلى فترة انتقالية مدتها خمس سنوات في ظل حكومة وحدة وطنية وإلى تشكيل مجلس تأسيسي منتخب لصياغة دستور جديد. ومن الجدير بالذكر أن حكومة التمييز العنصري أرادت صياغة دستور جديد قبل إجراء انتخابات ديمقراطية بينما أراد حزب المؤتمر الوطني الأفريقي إجراء انتخابات قبل صياغة الدستور الجديد (باول ٢٠١٠). وقد ساهم إعداد دستور مؤقت، يشمل المبادئ الدستورية الـ ٣٤ الملزمة قانوناً، قبل انتخابات الهيئة التي ستقوم بصياغة الدستور النهائي، في تقديم خارطة طريق لعملية انتقالية توافق عليها جميع الأطراف. وأجريت الانتخابات في عام ١٩٩٤ وفاز حزب المؤتمر الوطني الأفريقي بأغلبية قوية، على الرغم من أن أغلبية الثلثين كانت مطلوبة لتمرير الدستور من جانب واحد. وقد اعتُبرت صياغة الدستور الجديد عملية انتقال ومصالحة. بالإضافة إلى ذلك، تضمنت جهود العدالة الانتقالية التقليدية إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة في عام ١٩٩٥. ونشرت لجنة الحقيقة والمصالحة تقريرها النهائي في عام ١٩٩٨ بناءً على شهادة ٢٢ ألف ضحية وشاهد (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩).

دسترة العدالة الانتقالية

تعكس القيم وإطار الحكم الديمقراطي والحقوق المنصوص عليها في دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ نهج الدولة في المصالحة. ويضمن الدستور لغالبية السكان السود القدرة على الوصول إلى السلطة ويدعو إلى التوزيع العادل للموارد لأول مرة في تاريخ جنوب إفريقيا وهو يضمن في نفس الوقت حماية مصالح الأقلية من السكان البيض الذين شعروا أنهم معرضون لخطر القمع بعد عملية الانتقال.

كما ورد في الديباجة، اعتمد دستور عام ١٩٩٦ جزئياً من أجل 'معالجة انقسامات الماضي وإقامة مجتمع قائم على القيم الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان الأساسية'. وبهذه الطريقة، فإن الدستور بأكمله يمثل دسترة للعدالة الانتقالية، ولا سيما عناصر عدم التكرار والتعويضات. ويمثل إدراج الحقوق الأساسية، بما في ذلك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الفصل الثالث من الدستور، فضلاً عن الإشارات العديدة إلى عدم التمييز والمساواة أمام القانون، هذا الجهد. إضافة إلى ذلك، 'أنشأت جنوب أفريقيا مؤسسات قانونية وسياسية لمعالجة المظالم الاجتماعية والاقتصادية للفصل العنصري بشكل خاص. وكان من بين هذه المؤسسات مؤسسات حقوق الإنسان والمؤسسات السياسية التي نشأت بموجب الدستور' (باول ٢٠١٠)، بما في ذلك لجنة حقوق الإنسان (القسم ١٨٤) والمحكمة الدستورية.

لقد تمت دسترة العدالة الانتقالية في جنوب أفريقيا قبل ترسيخ المعايير الدولية ضد قرارات العفو الشامل، مما دفع المجتمع إلى اتخاذ خيارات صعبة بشأن العفو والمساءلة في غياب توجيه واضح من القانون الدولي والجهات الفاعلة. وقد ساهم التفاعل بين العدالة الانتقالية ووضع الدستور في جنوب أفريقيا في حماية التسوية السياسية التي تم الاتفاق عليها من خلال إفساح المجال للاتفاق، بحيث اتخذت الخيارات الصعبة بطريقة تحمي الأهداف وتقلل من مخاوف الملاحقة القضائية لدى القادة على جانبي طاولة المفاوضات. وقد حافظ هذا، بدوره، على القوة الدافعة والدعم السياسي للمرحلة الانتقالية. لقد وضع نص الدستور الانتقالي، بما في ذلك المبادئ الـ ٣٤ في الجدول الرابع وما بعد النص حول الوحدة الوطنية

والمصالحة (مع الالتزام بتقديم العفو)، معاييراً لدستور مستقبلي من شأنه أن يضمن الحماية المتساوية لجميع المواطنين بموجب القانون، بما في ذلك الأقلية البيضاء التي كانت تخشى التمييز الانتقائي في جنوب أفريقيا الجديدة.

إن الاتفاق الذي أدى إلى قبول العفو في بعض الحالات خدم كلا الطرفين المفاوضين الرئيسيين. وبالنسبة إلى الحكومة البيضاء المنتهية ولايتها، طمأنت قرارات العفو المؤيدين الذين كانوا طرفاً في انتهاكات حقوق الإنسان أو الذين لديهم أصدقاء وأفراد من العائلة الذين كانوا طرفاً فيها، أن الانتقال إلى الديمقراطية لن يعني مجرد العقاب. ولولا هذه الطمأننة، لما حصلت الحكومة البيضاء على الدعم اللازم لمتابعة عملية الانتقال وكان هناك خطر حقيقي أن تقاوم قوات الأمن الهائلة في جنوب إفريقيا التغيير. لقد شارك حزب المؤتمر الوطني الأفريقي وغيره من الحركات المناهضة للفصل العنصري هذا القلق الأخير. ومن غير المرجح أن تكون حكومة حزب المؤتمر الوطني الأفريقي قادرة على الحكم في المستقبل إذا لم تدعمها قوات الفصل العنصري القديمة أو تسمح لها بذلك. إضافة إلى ذلك، فإن أحكام العفو قامت بحماية العديد من أعضاء حزب المؤتمر الوطني الأفريقي الذين ارتكبوا جرائم ضد النضال من أجل الحرية.

وقد تمت حماية الاتفاق الذي أبرم بشأن العفو في المبدأ الدستوري الثالث وفي النص اللاحق للدستور الانتقالي، ونفذ في دستور عام ١٩٩٦ في الجدول السادس، القسم ٢٢: 'جميع الأحكام المتعلقة بالعفو الواردة في الدستور السابق تحت عنوان "الوحدة الوطنية والمصالحة" تعتبر جزءاً من الدستور الجديد'. وأقر كل من الدستور المؤقت والدستور النهائي بأن الوحدة الوطنية كانت هدفاً للانتقال وأساساً ضرورياً للديمقراطية وبالتالي يمكن قبول التضحيات بشأن المساءلة في السعي إلى الخروج من الأزمة. وارتبطت قرارات العفو بشكل صريح باهتمام أكبر بـ 'الوحدة الوطنية والمصالحة' في جنوب أفريقيا مما أدى إلى دسترة تسوية بشأن ركيزة 'العدالة' للعدالة الانتقالية لصالح ركيزتي المصالحة والتعويض (أي الحقيقة والتعويضات).

حماية التسوية السياسية موضوع التفاوض من خلال التفاعل بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية

تقدم جنوب إفريقيا مثلاً قوياً على كيفية تأثير الاتفاق السياسي الأولي على التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور وعلى كيفية مساهمة هذا التفاعل في الحفاظ على هذا الاتفاق السياسي. وفي جنوب أفريقيا، كان من الواضح أن 'التسوية التفاوضية هي الخيار الوحيد لحل مشاكل البلاد' (أول ٢٠١٠: ٢٤٥)، مع توفير الحماية لنظام الأقلية البيضاء المنتهية ولايته قبل أن يكونوا مستعدين للدخول في انتخابات من شأنها أن توضح بلاشك صعود حكومة سوداء في ظل سياسة الأغلبية. لذلك كان احترام التسوية السياسية أمراً بالغ الأهمية لضمان تقدم المرحلة الانتقالية ككل. وطلبت الأقلية البيضاء المنتهية ولايتها ضمانات دستورية لبعض مصالحها، خاصة الفيدرالية وحقوق الإنسان، قبل الموافقة على عملية عدالة انتقالية أوسع، بما في ذلك لجنة الحقيقة والمصالحة. وتوفر 'المبادئ الدستورية' البالغ عددها ٣٤ التي حددت في الجدول الرابع من الدستور المؤقت ضماناً بأن الشروط المركزية المتفق عليها في المفاوضات سيتم نقلها إلى دستور جنوب إفريقيا الجديد.

المبادئ الدستورية لحماية مصالح الأقلية

من خلال المفاوضات السياسية المبكرة، وافق المفاوضون الجنوب أفريقيون على 34 'مبدأً دستورياً' ملزم قانونياً وتلزم هذه المبادئ المكلفين بصياغة الدستور في المستقبل: كان يتعين على الدستور الجديد أن يتوافق مع هذه المبادئ. هذه المبادئ 'حدثت من نطاق التفاوض بشأن النص النهائي لدستور (بوكنفورد، هادلينغ ووايهو ٢٠١١: ٧) واستولت على قلب التسوية السياسية. على سبيل المثال، على الرغم من أن حزب المؤتمر الوطني الأفريقي، باعتباره القوة السياسية ذات الأغلبية في الفترة الانتقالية، فضل إقامة دولة مركزية، فقد دعت المبادئ الـ ٣٤ إلى شكل من أشكال الحكومة المفوضة، وكان هذا مطلباً للحكومة البيضاء المنتهية ولايتها ووافق عليه حزب المؤتمر الوطني الأفريقي خلال فترة عملية التفاوض السابقة. كانت هذه المبادئ قابلة للتنفيذ، بشكل استثنائي، وفي عام ١٩٩٦ رفضت المحكمة الدستورية المسودة الأولى للدستور لعدم توفيره سلطات كافية لحكومات المقاطعات (المحكمة الدستورية لجنوب إفريقيا ١٩٩٦، الفقرات ٨١-٤٧١).

إن دسترة المبادئ الأساسية، التي تحظى بمكانة مركزية في التسوية السياسية، ساهمت في حماية مصالح الأقليات واعتبار التسوية التفاوضية أساس المرحلة الانتقالية وضمان التزام جميع الأطراف بها والانفتاح على العمليات الانتقالية، بما في ذلك العدالة الانتقالية وتقصي الحقيقة.

وتظهر دراسة الحالة في جنوب أفريقيا كيف يمكن أن تكون مبادئ الدستور وجوانب التسوية السياسية 'أداة لكسر الجمود السياسي وخلق توافق في الآراء' (بوكنفورد وآخرون ٢٠١١: ٤٧) من خلال ضمان مصالح الأقلية وتسهيل الانتقال والعمليات المرتبطة به وتوفير القوة الدافعة له بما في ذلك العدالة الانتقالية.

الموازنة بين الحقيقة والمصالحة والعدالة

يشتمل الدستور الانتقالي والدستور النهائي لجنوب أفريقيا على سلسلة من الضمانات المناهضة للأغلبية التي مكنت من تحقيق الإجماع على عملية عدالة انتقالية أوسع من خلال توفير ضمانات للنظام المنتهية ولايته والمضطهدين السابقين. وربط الدستور الانتقالي بوضوح أحكام العفو بالسعي الأوسع نحو المصالحة والوحدة الوطنية، داعياً صراحةً إلى قرارات عفو مرتبطة بالمبدأ الأساسي الثالث بشأن الوحدة والمصالحة الوطنيتين وباللغة اللاحقة للنص الخاص بنفس المبدأ: 'هناك حاجة للتفاهم لا للانتقام وحاجة لجبر الضرر لا للتأريض وحاجة إلى الوجود من خلال الآخر (Ubuntu) لا للإيذاء. ومن أجل تعزيز هذه المصالحة وإعادة الإعمار، يُمنح العفو في ما يتعلق بالأفعال وحالات الامتناع والجرائم المرتبطة بأهداف سياسية والمرتبكة في سياق نزاعات الماضي' (جمهورية جنوب أفريقيا ١٩٩٣). وأدى الاتصال الواضح مع المواطنين والجهود الموجهة لإشراكهم في عمليات العدالة الانتقالية ووضع الدستور إلى فهم واسع النطاق، إن لم يكن قبولاً لهذه التسوية. لقد خفف هذا من التوتر بين مبادئ ميثاق النخبة والرأي العام، الذي تعرضنا إليه في دراسات الحالة الأخرى.

التأثير على تحويل الصراع طويل المدى

لقد حدد عمق القمع وترسيخ الفصل العنصري في جنوب أفريقيا نطاق الإصلاح المطلوب لتحقيق التحول فيها. وقد مثل بناء الدستور وسيلة حاسمة لحماية جوانب التسوية السياسية والتأكد من أن مصالح الأطراف المتحاربة السابقة مكفولة لضمان مواصلة التزامها العملية الانتقالية. وهدفت هذه العملية إلى بناء الدولة والتحول الديمقراطي والسعي إلى توزيع السلطة على شكل ضوابط وتوازنات وسيادة القانون والمساواة وإرساء المؤسسات التي من شأنها أن تضمن عدم تكرار الفصل العنصري وهدفت كذلك إلى ضمان عدم تعرض الأقلية البيضاء للقمع في جنوب أفريقيا. ومن نواحٍ عديدة، يمكن القول إن جنوب إفريقيا قد حققت هذه الغايات. ورغم أن الاحتجاجات لا تزال شائعة، ومدمرة في بعض الأحيان، إلا أنه يتم التعبير عن السخط العام والخلافات من خلال الاحتشاد خلف أحزاب سياسية معينة. وهذا يوضح أنه في جنوب أفريقيا اليوم يمكن مناقشة القضايا وإصلاح القوانين دون الحاجة إلى العنف (بيلتشيتز وآخرون، ٢٠١٦).

ومع ذلك، فإن تأثير الانتقال على تحويل الصراع طويل المدى لا يزال قيد المناقشة. ولا يزال التفاوت الاقتصادي بشكل مُمنهج، بما له من دلالات عنصرية مستمرة وقدرته على إحداث العنف، قائماً بشكل كبير، كما أن الإخفاق واسع النطاق في تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مثل الحق في السكن، يسبب الإحباط. ولم يتم تنفيذ العديد من توصيات لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب إفريقيا. كانت ولاية اللجنة، المتجذرة في النص اللاحق للدستور المؤقت والتي فُصلت في قانون تعزيز الوحدة الوطنية والمصالحة لعام ١٩٩٥، تتكون من ثلاثة محاور:

(أ) تكوين صورة كاملة قدر الإمكان عن أسباب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وطبيعتها ومداهم والتي ارتكبت خلال الفترة من ١ آذار/مارس ١٩٦٠ حتى تاريخ انتهائها... من خلال إجراء التحقيقات وعقد جلسات الاستماع؛ (ب) تسهيل منح العفو للأشخاص الذين يكشفون بشكل كامل عن جميع الحقائق ذات الصلة المتعلقة بالأفعال المرتبطة بهدف سياسي والامتثال لمتطلبات هذا القانون؛ و(ج) تحديد مصير الضحايا أو أماكن وجودهم والإفصاح عنها واستعادة الكرامة الإنسانية والمدنية لهؤلاء الضحايا من خلال منحهم فرصة لربط رواياتهم الخاصة بالانتهاكات التي وقعوا ضحيتها والتوصية بإجراءات جبر الضرر بحقهم.

(جمهورية جنوب أفريقيا ١٩٩٥: ٤)

وأخيراً، كان على اللجنة كتابة تقرير يلخص عملها في هذه المجالات الثلاثة. وعلى الرغم من تنظيم الجلسات ومنح العفو، فإن توصيات اللجنة، التي تضمنت تعويضات بقيمة ٢١ ألف راند جنوب أفريقي

سنواتاً لمدة ست سنوات للناجين و'ضريبة الثروة' على المؤسسات/الشركات الصناعية التي استفادت من الفصل العنصري (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩)، لم تنفذ على الإطلاق. وبما أن لجنة الحقيقة والمصالحة لم تنشر تقريرها إلا بعد صدور الدستور، فلم يكن من الممكن للمجلس التأسيسي أن ينظر في نتائج لجنة الحقيقة والمصالحة والتوصيات عند صياغة الدستور النهائي. وهذا يفسر، على سبيل المثال، سبب عدم وضع إطار مؤسسي للتعويضات التي أوصت بها لجنة الحقيقة والمصالحة في الدستور النهائي، كما كان الحال في نيبال. وقد أدى عدم دسترة هذه التوصيات إلى جعلها عرضة لعدم التنفيذ بسبب تراجع الإرادة السياسية والاعتراضات بحجة الموارد المحدودة. وتتأكد هشاشة هذه التوصيات من خلال حقيقة أن التشريع المنتظر بشأن التعويضات لم يتم إقراره مطلقاً ولم يتم تخصيص تمويل الدولة لمبادرات التعويض. وتم تسليط الضوء بشكل أكبر على الطبيعة غير المكتملة للعملية الانتقالية في عام ٢٠١٩ حيث اقترح حزب المؤتمر الوطني الأفريقي الحاكم تعديلاً دستورياً للسماح للحكومة بمصادرة الأراضي لأغراض إعادة التوزيع إذ لا تزال الغالبية العظمى من ملكية الأراضي في أيدي الأقلية البيضاء. وعلى الرغم من أنه قد تم قبول الوعد بالعمفو مقابل المصالحة على نطاق واسع في جنوب إفريقيا، إلا أنه خلق توقعاً مصاحباً له بأن الأشخاص الذين لم يتقدموا لقول الحقيقة سيتم محاكمتهم. ومع ذلك، فإن هذا لم يحدث؛ بدلاً من ذلك، اتخذت الدولة عدداً من الإجراءات للسماح بـ 'عمفو سري' خلال فترة الفصل العنصري عن الجناة الذين لم يشاركوا مطلقاً في لجنة الحقيقة والمصالحة (أي أنه تم تعديل سياسة الادعاء العام لسطة الادعاء الوطنية). إلى حين صياغة هذا التقرير، لا توجد قضية واحدة معروضة على محاكم جنوب أفريقيا في إطار المتابعة القضائية (المركز الدولي للعدالة الانتقالية ٢٠١٩). وقد أدى عدم إجراء محاكمات إلى تقويض مساهمة المرحلة الانتقالية في تحويل الصراع طويل المدى، حيث يرى الكثيرون أن ثقافة الإفلات من العقاب كانت محمية بدلاً من علاجها، بعد الفصل العنصري.

المراجع

- Bilchitz et al., *Assessing the Performance of the South African Constitution* (Stockholm: International IDEA, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/assessing-performance-south-african-constitution>>, accessed 12 June 2019
- Böckenförde, M., Hedling, N. and Wahiu, W., 'Chapter 2: Principles and Cross Cutting Themes', in *A Practical Guide to Constitution Building* (Stockholm: International IDEA, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/practical-guide-constitution-building>>, accessed 12 June 2019
- International Center for Transitional Justice (ICTJ), 'South Africa', 2019, <<https://www.ictj.org/our-work/regions-and-countries/south-africa>>, accessed 19 May 2019
- Powell, D., 'The role of constitution making and institution building in furthering peace, justice and development: South Africa's democratic transition', *International Journal of Transitional Justice*, 4 (2010), pp. 230–50

الدساتير ووثائق قانونية أخرى

- Constitutional Court of South Africa, Certification of the Constitution of the Republic of South Africa (1996), Case CCT 23/96
- South Africa, Republic of, Interim Constitution of the Republic of South Africa (1993), <<http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1993-200.pdf>>, accessed 29 October 2019
- , Constitution of the Republic of South Africa (1996), <<http://constitutionnet.org/vl/item/constitution-republic-south-africa-1996-english>>, accessed 25 October 2019
- , Promotion of National Unity and Reconciliation Act, No. 34 (1995), <<http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1995-034.pdf>>, accessed 11 November 2019

تونس

الدروس المستخلصة

١. يمكن أن تؤثر القوى المحركة السياسية وتكوين المؤسسات الانتقالية على شرعية عملية العدالة الانتقالية؛
٢. غالباً ما تكمن الصعوبات في التفاصيل المتعلقة بتصميم عمليات العدالة الانتقالية وبناء الدستور؛ يؤثر قرار اختيار أو انتخاب صانعي القرار الرئيسيين على شرعية نتائج العملية؛ و
٣. حتى عندما ينبثق بناء الدستور والعدالة الانتقالية من نفس المؤسسات السياسية، فيمكن أن يسلكا طرقاً متباينة وتنتج عنهما ديناميكيات مختلفة.

معلومات أساسية

منذ الاستقلال في عام ١٩٥٦، تركزت سلطة الدولة التونسية في يد رئيس الجمهورية وحزبه الحاكم. في عام ١٩٨٧، تولى زين العابدين بن علي الحكم بعد إعادة هيكلة وتسمية الحزب الاشتراكي الدستوري ليصبح حزب التجمع الدستوري الديمقراطي. وحتى قبل حكم بن علي، كان هذا الحزب (بقيادة الحبيب بورقيبة) معروفاً بتقييد حقوق الإنسان، بما في ذلك حرية التعبير. وقد واصل نظام بن علي هذا النظام وكان هو الآخر يعتبر فاسداً بشكل كبير. كانت الانتخابات قبل عام ٢٠١١ غير تنافسية بسبب عدم وجود أحزاب معارضة حقيقية. وقد مثلت الثورة التونسية في يناير/كانون الثاني ٢٠١١ مطلباً شعبياً لإنهاء الاستبداد والقمع والفساد والسعي إلى تحقيق العدالة الانتقالية. وقبل التنحي عن السلطة، دعا بن علي إلى تشكيل لجنة تحقيق، واحدة للتحقيق في استخدام القوة المفرطة من قبل قوات الأمن والأخرى للتحقيق في تهم الفساد الحكومي. وتم إنشاء اللجنتين بطريقة مخصصة وواجهتا مقاومة من الأطراف المعنية ويشمل ذلك السلطة القضائية وفكرة إسناد ولاية التحقيق الخاصة للجان، بدعوى أن سلطات التحقيق يجب أن تقتصر على القضاء نفسه.

في ١٥ يناير/كانون الثاني ٢٠١١، وبعد يوم من رحيل بن علي إلى المملكة العربية السعودية، عين رئيس الوزراء محمد الغنوشي حكومة مؤقتة. واستجابة للضغط الشعبي، علق الرئيس المؤقت فؤاد المبرع، في مارس/آذار ٢٠١١، أحكام دستور عام ١٩٥٩، وحل البرلمان ودعا إلى انتخابات المجلس الوطني التأسيسي لصياغة دستور جديد. وقد فاز حزب حركة النهضة الإسلامي بالأغلبية في هذه الانتخابات وشكل تحالفاً حكومياً يعرف باسم الترويكا، مع مجموعتين يساريين علمائيتين وهما حزب المؤتمر من أجل الجمهورية وحزب التكتل. وأقر المجلس الوطني التأسيسي لأول مرة دستوراً مؤقتاً (يعرف رسمياً باسم التنظيم المؤقت للسلطات العامة، القانون الدستوري رقم ٢٠١١-٦) في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١، لتحديد كيفية ممارسة السلطة وإدارتها من خلال الفروع المختلفة للحكومة وأيضاً لتحديد أولويات عمل المجلس، سواء من حيث التشريع أو من حيث إقرار الدستور النهائي. ومن المهم أن هذا الدستور الانتقالي يمثل الجهد الأول من أجل دسترة العدالة الانتقالية، حيث أدرجها صراحة كأولوية للمجلس الوطني التأسيسي. وقد أقر المجلس الوطني التأسيسي القانون الأساسي لإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها (الجمهورية التونسية ٢٠١١) في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٣. ومن ضمن أمور أخرى، تم إنشاء هيئة الحقيقة والكرامة بولاية مدتها أربع سنوات للتحقيق في الجرائم المرتكبة بين عامي ١٩٥٦ و٢٠١٣. وبعد عملية مفاوضات شاقة إلى حد ما، أصدر المجلس الوطني التأسيسي الدستور النهائي في شهر يناير/كانون الثاني ٢٠١٤، لحماية العديد من التسويات المركزية للاتفاق السياسي الذي ساهم في تحقيق الانتقال الديمقراطي في تونس، بما في ذلك حماية جميع تشريعات العدالة الانتقالية.

دسترة العدالة الانتقالية

يجسد دستور تونس (٢٠١٤) دسترة العدالة الانتقالية بطرق مختلفة:

١. يحدد الدستور العدالة الانتقالية كأولوية واضحة؛ في الفصل الأخير الخاص بالأحكام الانتقالية، تطالب المادة ١٤٨-٩ الدولة بتطبيق نظام العدالة الانتقالية في جميع مجالاتها وفي المواعيد المحددة في التشريعات ذات الصلة. وقد أضيفت المادة ١٤٨-٩ إلى الدستور في المرحلة الأخيرة من عملية صياغته، على الرغم من أن العدالة الانتقالية كانت مركزية بالنسبة إلى الاتفاق السياسي، وبالتالي فقد كانت هذه المادة موضوع خلاف منذ بدء العملية الانتقالية. هذا الإقرار المتأخر لهذه المادة يعني أن الوقت كان قصيراً

بالنسبة إلى أعضاء المجلس الوطني التأسيسي لمناقشة الآثار المترتبة عنها والتفكير فيها. وقد كان ذلك الفصل الوحيد الذي أعادت لجنة التوافق تقييمه بالكامل، مما يدل على حساسيته؛

٢. فهو يزيل الحواجز الرئيسية أمام العدالة الانتقالية والعملية الانتقالية ككل، من خلال إخراج البلاد من قرارات العفو القائمة مسبقاً وغيرها من العوائق الدستورية/القانونية أمام العدالة الانتقالية. وتنص المادة ١٤٨ - ٩ على ما يلي: 'لا يقبل في هذا السياق الدفع بعدم رجعية القوانين أو بوجود عفو سابق أو بحجية اتصال القضاء أو بسقوط الجريمة أو العقاب بمرور الزمن؛ و

٣. يؤسس الدستور مؤسسات جديدة لتعزيز أهداف ضمان عدم التكرار؛ على سبيل المثال، هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (المادة ١٣٠) لتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة. ويجدر بالذكر أن هيئة الحقيقة والكرامة لم تذكر صراحة في الدستور، وبالتالي تركت أكثر عرضة للتلاعب السياسي.

حماية محدودة من التسييس

لقد كان الهدف من دسترة العدالة الانتقالية في تونس يكمن في حماية هذه العملية من التسييس اللاحق ومن إلغاء أولويتها، على الرغم من أنه من غير المؤكد ما إذا كانت هذه الحماية قد نجحت. ومنذ عام ٢٠١١، استمد حزب حركة النهضة سلطته من الثورة واستحوذ على أجندة العدالة الانتقالية. فعلى سبيل المثال، في البداية، كانت وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية في يد حزب حركة النهضة، مما أدى إلى ظهور تصور بأن العدالة الانتقالية كانت أجندة سياسية لهذا الحزب وأن ضحايا القمع السابق المرتبطين بحركة النهضة والحركات الإسلامية كانت لهم الأولوية. كما ثبت أن اختيار أعضاء هيئة الحقيقة والكرامة مثير للجدل، حيث تم انتقاد العملية باعتبارها غير شفافة ومتسرعة مما أفسح المجال لتصورات التلاعب السياسي وعدم الشرعية. فعلى الرغم من وجود معايير وعمليات واضحة لاختيار أعضاء الهيئة، فإن 'المجلس الوطني التأسيسي، الذي كان مسؤولاً عن اختيار أعضاء الهيئة، لم يكن قادراً على توليد التملك الجماعي للعملية، ولم يكن قادراً على تعزيز الشفافية الكاملة أو المشاركة' (غانتري ٢٠١٥: ٣). وتم تعديل قانون العدالة الانتقالية الأصلي، حيث ألغيت الأحكام الأصلية لاختيار أعضاء الهيئة بناءً على تمثيل الكتلة الحزبية واستبدالها بالتناسب، مما منح حزب حركة النهضة الحاصل على أكبر عدد من المقاعد في المجلس الوطني التأسيسي، على أغلبية المقاعد أيضاً في لجنة الاختيار المشكلة داخل المجلس الوطني التأسيسي. وفي النهاية، عينت لجنة الاختيار، برئاسة حزب حركة النهضة، ١٥ عضواً لهيئة الحقيقة والكرامة. وبينما حددت اللجنة فترة ١٥ يوماً لالتماس مساهمة المواطنين، فقد اعتُبر هذا غير كافٍ على الإطلاق. وعلى الرغم من الخلافات القائمة، تمت الموافقة على قائمة المرشحين للجنة في جلسة عامة للمجلس الوطني التأسيسي؛ حيث لم تتجح طعون محكمة المجتمع المدني في وقف التعيينات. إن هذه التحديات كبيرة حتى وإن كانت غير ناجحة لأنها تبين تفاعلاً بين الدساتير والعدالة الانتقالية؛ أي عندما يتم استخدام المعايير المحددة في الدستور لقياس قانونية عمليات العدالة الانتقالية وشرعيتها.

لقد أثرت الطبيعة السياسية لعملية الاختيار على فعالية اللجنة وشرعيتها. وبحلول شهر أغسطس/آب ٢٠١٥، استقال أربعة من الأعضاء المعيّنين وأقيل خامس، مما أضعف المكانة العامة لهيئة الحقيقة والكرامة وزاد من حدة التوترات الداخلية التي قوضت قدرة الهيئة على الحصول على حد أدنى من الإجماع لتنفيذ ولايتها (غانتري ٢٠١٥: ٤). وعلى الرغم من الدعوات إلى استبدال الأعضاء في عملية أكثر شفافية وتشاركية، فقد فضلت الحكومة الاختيار المباشر. وبذلك، 'رغم أن نزاهة الأعضاء المختارين لم تكن غالباً موضع انتقاد، فقد نشأت مشاكل خطيرة في ما يتعلق بعملية الاختيار نفسها... خلال كل نقاش أو حوار إعلامي تقريباً حول الهيئة، يتم تحويل التركيز بعيداً عن مهمة هيئة الحقيقة والكرامة وتقديم أعمالها والتحديات التي تواجهها ليعتبر الجدل حول أعضائها وإيديولوجيتهم أو انتمائهم السياسي أو أعمالهم السابقة' (غانتري ٢٠١٥: ٣). وقد أنهت هيئة الحقيقة والكرامة عملها في ٣١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٨. وبينما صوت البرلمان على عدم تمديد ولاية هيئة الحقيقة والكرامة، نظراً لعدم اكتمال النصاب القانوني، لم يصمد هذا القرار.

وعند إغلاقها، أحالت الهيئة عدداً من القضايا إلى الدوائر القضائية الخاصة المنشأة بموجب مرسوم عام ٢٠١٦ (رقم ١٣٨٢-٢٠١٦)؛ كما أوصت بتعويضات في ظل صندوق الكرامة وإصلاحات مؤسسية لضمان عدم تكرار القمع الاستبدادي. ورغم أن قانون العدالة الانتقالية لعام ٢٠١٣ يتطلب من الحكومة تنفيذ توصيات هيئة الحقيقة والكرامة، يبقى أن نرى ما سيحدث بالنظر إلى ضعف شرعية هيئة الحقيقة والكرامة وعملية العدالة الانتقالية بشدة بسبب التراجع السياسي من قبل الأحزاب الرئيسية. ولم تعد هيئة الحقيقة والكرامة نفسها موجودة للإشراف على تنفيذ إصلاحاتها أو الدعوة إليها (وهو قصور نتيجة وضعها غير الدستوري)

لذا فإن الإرادة السياسية للنخبة الحاكمة تلعب دوراً مهماً في نجاح هذه العملية على المدى الطويل. وقد أدى ذلك إلى ممارسة المجتمع المدني للضغط من أجل الدسترة الكاملة لقانون العدالة الانتقالية لحمايته من التلاعب السياسي وضمان متابعة عمل هيئة الحقيقة والكرامة وتوصياتها (الخليدي ٢٠١٧: ٣٧-٧٨).

وحتى الآن، واجهت التحقيقات الجنائية التي انطلقت بناءً على إحالات هيئة الحقيقة والكرامة إلى الدوائر الخاصة 'عقبات عديدة، بما في ذلك عدم القدرة الفعلية على إجبار المتهمين والشهود على المثول. في أول قضية من هذا النوع، تتعلق بوفاة شخص، رهن الاحتجاز، تحت التعذيب، لم يحضر أي من المتهمين الأربعة عشر (غولدشتاين ٢٠١٩). وقد تم إنشاء هذه الدوائر الخاصة استجابة لضغوط المجتمع المدني، حيث تم اعتبار أحكام القضايا القليلة التي تم النظر فيها بشأن العنف في ٢٠١١/٢٠١٠ أمام المحاكم العسكرية أحكاماً متساهلة وغير عادلة. وعلى الرغم من أن الدوائر تمثل ابتكاراً في إقامة العدل، إلا أنها مخصصة كغيرها من العديد من آليات العدالة الانتقالية الأخرى، وبالتالي فقد واجهت صعوبات في إبراز شرعيتها وسلطتها، لا سيما على المؤسسات الحكومية الأخرى. وواجه وضع إطار مؤسسي للعدالة الانتقالية تحديات أخرى أيضاً، حتى أن دعم حركة النهضة كان يتذبذب استناداً إلى الحسابات السياسية قبل الانتخابات القادمة؛ قرر الحزب دعم قانون مثير للجدل من شأنه أن يمكن من 'المصالحة الإدارية' في ما يتعلق بالجرائم الاقتصادية، على الرغم من كونه من أول المؤيدين للعدالة الانتقالية (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٦).

التأثير على تحويل النزاع طويل المدى

يمثل انتقال تونس إلى الديمقراطية حتى الآن 'البلد الوحيد الذي لم تحد ثورته عن مساره' من بين الثورات العربية (غولدشتاين ٢٠١٩). لقد انتقلت البلاد، بشكل سلمي، من خلال عمليات شرعية ومقيدة إلى نظام دستوري جديد، تكمله مؤسسات رقابية ومنافسة سياسية مفتوحة. وبالتالي، يمكن اعتبار أن عملية وضع الدستور في المرحلة الانتقالية، على الرغم من أنها لا تخلو من التحديات، نجحت في تحقيق القوة الدافعة للانتقال، بما في ذلك توفير الحماية لأجندة العدالة الانتقالية، وهو ما حدث. علاوة على ذلك، فإن إشراك حركة النهضة، وهي جماعة سبق قمعها، في المجلس الوطني التأسيسي يوضح كيف يمكن أن يكون وضع الدستور وسيلة للمصالحة إذا تم تصميم عملياته بشكل جيد. لقد أدى انتصار حركة النهضة في الانتخابات، ثم إشراكها في تصميم الدولة التونسية المستقبلية، إلى إضفاء الشرعية على العملية برمتها (غولدشتاين ٢٠١٩). وقد تكون هذه النتيجة محصلة الاختلاف الملحوظ بين بناء الدستور والعدالة الانتقالية في تونس. على الرغم من أنه تم اختيار أعضاء هيئة الحقيقة والكرامة من خلال عملية سياسية، قوضت، في نهاية المطاف، الشرعية المتصورة للهيئة، إلا أنه تم انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، وهو يتمتع بالشرعية الديمقراطية ويحميها من الشكاوى المتعلقة بتكوينها. وقد أدى هذا بدوره إلى إضفاء الشرعية على الدستور وهو ما افتقرت إليه عملية العدالة الانتقالية في نهاية المطاف.

وحتى مع الحماية الدستورية، مثل الحفاظ على الإرادة السياسية للعدالة الانتقالية في تونس تحدياً. حيث تعتبر الحكومة الجديدة العدالة الانتقالية تهديداً للديمقراطية الهشة. في عام ٢٠١٤، تم انتخاب الباجي قائد السبسي رئيساً للبلاد، وهو رجل تربطه علاقات طويلة بين علي والنظام السابق. وقد أسس حملته بناءً على وعد بتجاوز الماضي والتطلع إلى الأمام (عبد الرحمن ٢٠١٨). وبمجرد توليه منصبه، شرعت إدارته في تقويض العدالة الانتقالية، ويشمل ذلك، على وجه الخصوص، إقرار قانون المصالحة الإدارية (٢٠١٧) الذي ينص على العفو عن الجرائم الاقتصادية لتهدئة مخاوف نظام بن علي المنتهية ولايته. وعلى الرغم من وجود مقاومة من المجتمع المدني، حيث لم يتم إنشاء محكمة دستورية حتى الآن، إلا أن القانون لا يزال سارياً. وقد تم الطعن في دستوريته لمخالفته للمادة ١٤٨ - ٩، لكن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين التي تم إنشاؤها عام ٢٠١٤ لمراجعة القوانين حتى إنشاء المحكمة الدستورية (لم تحصل على النصاب القانوني المطلوب لإصدار قرار في هذه القضية).

وقد أدى إقرار قانون المصالحة الإدارية واستمراره إلى كسر الاتفاق السياسي الذي مكن من التحول الديمقراطي السلمي في تونس. واليوم، لا يتعلق الأمر بمراجعة عملية العدالة الانتقالية المنصوص عليها في الدستور، بل بإيجاد حل وسط يجدد التزام النخب السياسية والمواطنين بهذه العملية (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٦: ٢٧). وبينما تستمر الولاية الدستورية للعدالة الانتقالية، فإن الإرادة السياسية لإنجاز هذه الولاية غير موجودة.

المراجع

- Abderrahmen, A., 'How Tunisia's "Two Sheikhs" Sought to Halt Transitional Justice', *The Tahrir Institute for Middle East Policy*, 14 December 2018, <<https://timep.org/commentary/analysis/how-tunisias-two-sheikhs-sought-to-halt-transitional-justice>>, accessed 19 July 2019
- Al-Khulidi, A., 'The Role of Civil Society in Transitional Justice in Tunisia: After the Adoption of Transitional Justice Law', PhD Thesis (2017), <<https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/729/AL-KHULIDI%20Ali.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, accessed 15 May 2019
- Andrieu, K., 'Confronting the dictatorial past in Tunisia: human rights and the politics of victimhood in transitional justice discourse since 2011', *Human Rights Quarterly*, 38/2 (May 2016)
- Gantri, R. E., *Tunisia in Transition: One Year After the Creation of the Truth and Dignity Commission*, ICTJ Briefing (Tunis: International Center for Transitional Justice Tunisia, 2015), <<https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Tunisia-TJLaw-2015.pdf>>, accessed 15 May 2019
- Goldstein, E., 'Transitional Justice in Tunisia—a Transition to What?', *Human Rights Watch*, 22 January 2019, <<https://www.hrw.org/news/2019/01/22/transitional-justice-tunisia-transition-what>>, accessed 15 May 2019
- International Crisis Group, *Tunisia: Transitional Justice and the Fight Against Corruption*, Middle East and North Africa Report No. 168, 3 May 2016, <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/tunisia-transitional-justice-and-fight-against-corruption>>, accessed 15 May 2019

الداستير ووثائق قانونية أخرى

- Tunisia, Republic of, Constitution of the Republic of Tunisia (2014), <<http://constitutionnet.org/vl/item/tunisia-constitution-2014>>, accessed 28 October 2019
- , Organic Law on Establishing and Organizing Transitional Justice (2011), <<https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TN/TransitionalJusticeTunisia.pdf>>, accessed 30 October 2019

حول المؤلفة

أماندا كاتس باريل هي كبيرة مسؤولي البرامج لدى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهي مسؤولة عن برنامج بناء الدستور في آسيا والمحيط الهادئ. وبهذه الصفة، هي تعمل على دعم عمليات وضع الدستور في نيبال وميانمار والفلبين، من ضمن سياقات أخرى، وذلك من خلال تقديم الدعم الفني للحكومات ومنظمات المجتمع المدني ومشاريع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. كاتس باريل محامية دولية مختصة في القانون الدستوري وحقوق الإنسان والعمليات الانتقالية اللاحقة للنزاعات وبناء الديمقراطية. وهي تعمل على دعم الأقليات والسكان الأصليين، على وجه الخصوص، وحمايتهم وحماية حقوقهم ومصالحهم في سياق عمليات التنمية واسعة النطاق وعمليات الإصلاح الحكومي. وقامت بدراسات قانونية وتولت تصميم البرامج وإدارتها في آسيا لصالح منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، بما في ذلك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي ومؤسسة آسيا والفريق العامل المعني بقضايا السكان الأصليين. وقبل انضمامها إلى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، عملت كخبيرة في الديمقراطية والحوكمة مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في نيبال وتولت ملف مشاريع بناء السلام وحل النزاعات والحكم المحلي وعملت كمستشارة للحكومة الأمريكية حول المسائل الدستورية والعدالة الانتقالية وحساسية النزاعات.

حول المنظمات

هذه الوثيقة هي محصلة حوارات إدنبره حول عملية بناء الدستور في مرحلة ما بعد النزاع، التي تم تنظيمها بالتعاون بين المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأبحاث حول التسويات السياسية التابع لأكاديمية العدالة العالمية ومركز إدنبره للقانون الدستوري في جامعة إدنبره.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة دولية تضطلع بمهمة النهوض بالعمليات الديمقراطية في أنحاء العالم كطموح إنساني عالمي ومحفز للتنمية المستدامة. ونحن نقوم بذلك عبر دعم بناء المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية وتعزيزها والحفاظ عليها على كافة المستويات. ورؤيتنا هي عالم تكون فيه العمليات والمؤسسات والأطراف الفاعلة الديمقراطية شاملة للجميع، خاضعة للمساءلة وقادرة على تحقيق تنمية مستدامة للجميع
- نركز في عملنا على ثلاثة مجالات مؤثرة رئيسية: العمليات الانتخابية وعمليات بناء الدستور والمشاركة والتمثيل السياسي. ويجري تعميم مواضيع النوع الاجتماعي والتشاركية وحساسية الصراعات والتنمية المستدامة عبر جميع مجالات عملنا. وتقدم المؤسسة تحليلاً للتوجهات الديمقراطية العالمية والإقليمية وتنتج المعرفة المقارنة حول الممارسات الديمقراطية الدولية ذات الجودة وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات حول الإصلاح الديمقراطي للأطراف الفاعلة المشاركة في العمليات الديمقراطية، كما تعقد الحوارات حول المواضيع ذات الصلة بالنقاش العام بشأن الديمقراطية وبنائها

يقع مقرنا في ستوكهولم، ولنا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

<<https://www.idea.int>>

أكاديمية العدالة العالمية

أكاديمية العدالة العالمية هي شبكة متعددة التخصصات تدعم البحث والتعليم وتبادل المعرفة حول قضايا العدالة العالمية. وهي تسعى إلى الاستفادة من عمل المراكز وعلاقات التعاون القائمة في جامعة إدنبره وتوحيدها وتوسيعها. وتهدف أكاديمية العدالة العالمية، على وجه الخصوص، إلى إرساء:

- مركز متعدد التخصصات لاستكشاف ماهية العدالة العالمية؛
- ملتقى فكري لمناقشة الأفكار الجديدة المتعلقة بعالم أكثر عدلاً؛ و
- منتدى مؤسسي للحوار مع الممارسين المعنيين بقضايا العدالة محلياً وعالمياً.

تنشط أكاديمية العدالة العالمية في مجال تيسير النقاشات لتمكين الأكاديميين الفرديين والمراكز والشبكات القائمة من توسيع نطاقها.

ويتمثل هدفها في تمكين أعضاء أكاديمية العدالة العالمية من توسيع آفاقهم في ما يتعلق بالبحث والتعليم وتبادل المعرفة. ونأمل أن يؤدي ذلك، على المدى المتوسط، إلى مشاريع بحثية تعاونية ومبادرات تعليمية جديدة وأشكال جديدة من العمل مع الجمهور بشكل عام.

</http://www.globaljustice.academy>

مركز إدنبره للقانون الدستوري

يمثل مركز إدنبره للقانون الدستوري بجامعة إدنبره مركز تنسيق للبحث في القانون العام والنظريات الدستورية ويتناول التطورات الدستورية الحالية في المملكة المتحدة وخارجها. يتمتع المركز بعضوية واسعة تشمل الزملاء العاملين في مجال القانون العام وقانون الاتحاد الأوروبي والقانون الدولي والنظريات القانونية، وهو يركز على أربعة مجالات بحثية رئيسية: القانون الانتخابي وقانون الاستفتاءات والفيدرالية والدول متعددة الجنسيات والنظريات الدستورية والدستورية ما بعد الدولة ودونها.

يعمل أعضاء المركز في طليعة التطورات المتعلقة بالقانون الدستوري وبعمليات بناء الدستور والسلام والقانون الانتخابي وحقوق الإنسان والقانون البيئي.

</http://www.centreforconstitutionallaw.ed.ac.uk>

شهد الانتشار المتزايد للتحويلات السياسية بعد النزاعات الداخلية اهتماماً متزايداً بالعدالة الانتقالية وبناء الدستور كمجالات للدراسة والتدخل. ومع ذلك، فقد تم إيلاء اهتمام قليل لفهم كيفية مساهمة التفاعل بين المجالين في تحقيق أهداف كل منهما وأهدافهما المشتركة بشكل أفضل. تعزز هذه الورقة المتعلقة بالسياسات فهماً أفضل لأوجه التعاون بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور وتشجع صناع القرار والخبراء في هذا المجال على النظر في خيارات زيادة المزايا النسبية للعدالة الانتقالية وبناء الدستور على التوالي، من أجل السعي نحو تحقيق الهدف العام للسلام والتنمية المستدامين .

توضح الوثيقة المزايا المحتملة للجمع بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور ولكنها توضح أيضاً التحديات الملازمة للخلط بين هاتين العمليتين. تسلط الورقة الضوء على أهمية اعتبار العلاقة بين عمليات العدالة الانتقالية وبناء الدستور على أنها علاقة تكاملية لا تنافسية. كما أنها لا توسع الفهم في ما يتعلق بما يمكن أن تقوم به إحدى العمليتين لتحسين نفسها فحسب، بل وأيضاً في ما يتعلق بالطرق التي يمكن من خلالها إزالة الحواجز والنظر في التفاعلات الدقيقة بين العمليتين في مواجهة التحديات الرئيسية التي تطرحها التحويلات وهي تقوم بكل ذلك من دون اقتراح نماذج أو إجابات محددة.



International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

Website: <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-400-3 (PDF)