

نوفمبر 2020

موجز ممارسات صادر عن مؤسسة دعم الانتقال المتكامل (IFIT)

الحكومات المؤقتة: دروس مستفادة ومبادئ توجيهية

يقدم موجز الممارسات هذا الصادر عن مؤسسة دعم الانتقال المتكامل (IFIT) لمحة عامة عن أبرز المشاكل والتوصيات المرتبطة بتشكيل الحكومات المؤقتة كجزء من المفاوضات الهادفة إلى الانتقال من حالات النزاع أو الحكم الاستبدادي. ويستند هذا الموجز إلى مقابلات مع الخبراء ومراجعة شاملة لعدد من المنشورات والممارسات الواضحة.

أو الدكتاتورية أو الجمود السياسي (مثلاً، إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، 1999-2002). ومن الممكن أيضاً أن تتشكل حكومة مؤقتة لفترة زمنية محددة نتيجة توصيل السلطة الحاكمة إلى صفقة سلام أو تسوية سياسية مع أطراف المعارضة (مثلاً، السلفادور 1992-1994، نيبال 2006-2008).

يركز موجز السياسات هذا حصرياً على الحالات التي تبصر فيها الحكومة المؤقتة النور نتيجة مفاوضات بين طرفين سياسيين أو أكثر بهدف الانتقال من أزمة خطيرة أو نزاع مسلح أو نظام استبدادي. وفيما تشكل السياسة عنصراً مهماً في مختلف السيناريوهات، إلا أنها تكتسب أهمية خاصة في المفاوضات حيث يتعين على لاعبين سياسيين متعددين ومعارضين بشدة لبعضهم البعض التوصل إلى أساليب للتسوية في ظروف حساسة لا يمكن لأي طرف من الأطراف فيها أن يفرض ما يريده على الآخرين. وفي هذه الحالات، يواجه الأطراف تحدياً مشتركاً يتمثل بضمان شرعية واستقرار الحكومة المؤقتة التي يتقرر تشكيلها لفترة قد تكون طويلة.

وتشكل التسوية السياسية – أي الاتفاق على هيكل السلطة وتوزيع السلطة على اللاعبين الرئيسيين – العنصر الأول الذي ينبغي مراعاته عند تشكيل الحكومة المؤقتة. وقد تستند هذه التسوية، التي تتفاوض حولها عادة النخب السياسية، إلى نص رسمي (كصفقة سلام أو ميثاق وطني) أو ببساطة إلى تفاهم مشترك.

وإذا نجحت الحكومة المؤقتة في ممارسة السلطة السياسية خلال المرحلة الانتقالية، فستعزز الثقة في قدرة الأطراف المشاركة على العمل معاً بطريقة سلمية وبشكل متواصل كما تعزز الثقة في الحكومة الجديدة التي ستحل مكانها في نهاية المطاف. إضافة إلى ذلك، يمكن أن تشكل الحكومة الانتقالية وسيلة للاعبين الذين لجأوا إلى العنف سابقاً للانتقال إلى سلوك قانوني أكثر سلمية أو أن تقدم فرصة لتغيير ميزان القوى بطريقة تحد من قدرة المفسدين على إعاقة التقدم. وإذا كان النظام الجديد يتمتع بدرجة عالية من الشرعية، فإن ذلك سيصعب على القوى التي كانت نافذة في السابق استعادة نفوذها. لكن الحكومات الانتقالية لا تتشكل جميعها انطلاقاً من نوايا حسنة، وحتى لو صحَّ

تشكل الحكومات المؤقتة آلية مهمة لضمان الاستقرار أو تسهيل عملية الانتقال في أوقات الأزمات أو التغيير الجذري، تماماً كما حصل مؤخراً في السودان (2019) وهائتي (2016). وتعرّف مؤسسة دعم الانتقال المتكامل الحكومة المؤقتة كما يأتي:

الحكومة المؤقتة هي حكومة مشكّلة رسمياً تتمتع بصلاحيات استثنائية تتطلب منها القيام بالأعمال الحكومية لولاية استثنائية تستمر إلى حين انتخاب حكومة جديدة لولاية عادية وبصلاحيات عادية.

ويستثني هذا التعريف الحكومات الآتية: أولاً، الحكومات غير المنتخبة التي يتم تشكيلها لفترة زمنية مؤقتة من دون الوعد بتنظيم انتخابات عادية خلال فترة منطوية. ثانياً، الحكومات المنتخبة التي تستمر في العمل لفترة مؤقتة كجزء من القواعد والعملية الطبيعية المصاحبة لانتقال السلطة أو لملء الفراغ الدستوري لفترة زمنية مؤقتة.

وتبصر الحكومات المؤقتة النور في ظروف مختلفة كانهيار النظام الحاكم أو التوصل إلى اتفاق بعد التفاوض أو إجراء انتخابات استثنائية أو حصول تدخلات دولية. ويمكن أن تتشكل الحكومة المؤقتة على المستوى الوطني أو المستوى دون الوطني وأن تكون لها تركيبات متعددة، أي أن تكون وطنية أو دولية أو مزيجاً من الاثنين، أو مؤلفة من حزب واحد أو قائمة على تقاسم السلطة، كما يمكن أن تكون مدنية أو عسكرية أو هجينة. أما اختصاصاتها فتتراوح بين توفير الخدمات الحكومية الأساسية أو إعادة توفيرها وتأدية مهام محددة، كصياغة دستور جديد أو إجراء إصلاحات اقتصادية.

وتتعدد الأمثلة في هذا الإطار. فعلى سبيل المثال، قد تقرر السلطة الحاكمة تشكيل حكومة مؤقتة عند مواجهتها أزمات مصيرية، كمشاكل اقتصادية كبيرة أو شرخ ضمن النخبة الحاكمة أو معارضة يعاد تنشيطها، وذلك لتفادي سقوطها أو لتوفير مساحة سياسية أكبر لتتيح لها العمل من أجل تحقيق التعافي أو التوصل إلى حل على المدى البعيد (كما حصل مثلاً في إسبانيا عامي 1975-1976 وفي إندونيسيا عامي 1998-1999). وقد يؤدي التدخل الدولي أيضاً إلى تشكيل حكومة دولية مؤقتة كوسيلة عملية لإعادة تفعيل الحكومة بعد فترة من الحرب

- العكس، قد لا تفضي إلى نتائج إيجابية أو تنتج الظروف المستقبلية الملائمة للمنافسة السياسية الطبيعية.
 - بعد هذه اللوحة العامة، يعرض الموجز في ما يلي توليفة من التوصيات العملية الموجهة إلى صنّاع السياسات.
 - وتركز هذه التوصيات على العنصرين الرئيسيين للحكومة المؤقتة المتفاوض بشأنها وهما تشكيلة الحكومة واختصاصها. وينبغي تحديد هذين العنصرين وفقاً للإمكانات والقيود الخاصة بكل حالة.
- 1. توصيات متعلقة بتشكيلة الحكومة المؤقتة**
- على الأطراف المتفاوضة السعي إلى التوصل في أقرب وقت ممكن إلى اتفاق حول الإجراءات الواجب اتباعها لتعيين أعضاء الحكومة المؤقتة وتوزيع السلطة بينهم. وبما أن الحكومات المؤقتة هي بطبيعتها استثنائية، فهي لا تتشكل عادةً عبر آليات تشاركية واسعة النطاق كالانتخابات، بل عبر صفقات بين القادة السياسيين وأو العسكريين وأو المدنيين. ومن المستحسن الاتفاق على هذه التفاصيل باكراً.
 - يمكن أن تقوم الأطراف المتنازعة بتعيين الأعضاء الذين سيتولون الأدوار القيادية إما مباشرةً خلال المفاوضات وإما بطريقة غير مباشرة (ولاحقة) نتيجة عملية اختيار يتم الاتفاق عليها خلال المفاوضات. ومن المحبذ منح المناصب الأكثر أهمية لأفراد يتمتعون بالمصداقية والسلطة الأخلاقية.
 - مع أن تشكيلة الحكومة تعكس في الدرجة الأولى الصفقة التي توصلت إليها النخب السياسية، إلا أنه من المستحسن تعيين شخصيات توافق على عدم السعي إلى تولي مناصب سياسية أو على عدم التمتع بالأهلية لتولي مناصب سياسية بعد انقضاء ولاية الحكومة المؤقتة. فهذه الخطوة تضيء مزيداً من الشرعية إلى الحكومة المؤقتة المتفق عليها، وتضمن بالتالي استقرارها.
 - غالباً ما يؤدي إقصاء لاعبين بارزين إلى انعدام الاستقرار أو الشرعية (كما حصل مثلاً في العراق بين العامين 2003 و2005 وفي أفغانستان بين العامين 2001 و2002)، إلا أن اللجوء إلى عملية شمولية وجامعة إلى حد كبير قد ينتج صعوبات يصعب التعامل معها وإدارتها، ما قد يبطئ المفاوضات أو حتى يؤخرها. لذلك، لا بد من تطبيق "درجة كافية من الشمولية"، أي السماح بمشاركة المفسدين النافذين أو أصحاب حق النقض في السياسات المستقبلية، كالجيش مثلاً، لضمان استقرار الحكومة المؤقتة، بغية إيجاد توازن بين الشمولية والفعالية. فمن شأن ذلك أن يزيد فرص هذه الحكومة في النجاح.
 - ينبغي، عند الضرورة، النظر في إمكانية اضطلاع شخصيات محلية (كما حصل مثلاً في إسبانيا في العام 1975) أو لاعبين خارجيين (مثلاً، قوى بارزة لديها مصالح في البلاد) بدور الوساطة في عملية تشكيل الحكومة، كتعيين المرشحين أو المشاركة في صنع القرارات. فاللاعبون الدوليون يكونون أحياناً ضروريين لتشكيل الحكومة المؤقتة (مثلاً، من خلال تأدية دور الوسيط في المحادثات السابقة لتشكيل الحكومة)، لكن ما لم تدار عملية الاختيار محلياً، فإن الحكومة المؤقتة قد تفقد شرعيتها (كما حصل مثلاً في كوسوفو في العام 1999).

2. توصيات متعلقة باختصاص الحكومة المؤقتة ووظيفتها

- تحديد رؤية واضحة ومشاركة بين الأطراف كافة حول أهداف الحكومة المؤقتة ونطاق عملها واختصاصها. وبما أن الحكومة المؤقتة تحتاج إلى الشرعية والدعم على الصعيدين المحلي والخارجي، من المهم نقل هذه الرؤية المشتركة إلى عامة الشعب بأسلوب مبسط.
- ينبغي أن يشمل اختصاص الحكومة المؤقتة عادةً مهمتين اثنتين على الأقل، ألا وهما إدارة البلاد في ظل الأزمة أو خلال المرحلة الانتقالية (التركيز في الدرجة الأولى على تحقيق مكاسب ملموسة للمواطنين العاديين) وإعداد الأرضية للانتخابات العادية (بالاستفادة ربما من الدعم الخارجي).
- التنهّب إلى أن الوظائف الأساسية للحكومة المؤقتة ستعتمد على الأرجح على البيروقراطية السائدة. فمع أن الوزارات والأنظمة البيروقراطية غالباً ما تعاني من مشاكل جمّة ساهمت في اندلاع الأزمة، إلا أنها تتمتع بقدرات وإن قليلة، وقد يكون من الصعب بناء مؤسسات جديدة قادرة على الإدارة والحكومة. وبالتالي، على الرغم من رغبة البعض (خصوصاً اللاعبين المعارضين الذين خرجوا من السلطة منذ فترة طويلة) في البدء من الصفر، من المستحسن في غالب الأحيان الاستفادة من المؤسسات العامة الحالية والموظفين الحاليين وتعيين موظفين جدد بحسب الاقتضاء لتخطي المشاكل المتعلقة بالقدرات أو الفساد.
- من الضروري التوصل قدر الإمكان إلى إجماع حول عملية صنع القرارات داخل الحكومة المؤقتة واعتماد آليات منذ البداية لحلّ الخلافات. فتحديد الأدوار وتوزيعها بوضوح بين أعضاء الحكومة المؤقتة وهياكلها (مثلاً، اللجان القطاعية) يساهم في تفادي أيّ تعطل أو شلل وفي كسب تأييد الجهات المعنية الرئيسية للعملية المتبعة.
- تحديد التفويض العام للحكومة المؤقتة وتوضيح غايتها وأولوياتها قدر الإمكان. فمع أن الحكومة المؤقتة تركز عادةً على التحضير للانتخابات الحكومية الدائمة وتنظيم هذه الانتخابات، إلا أنه يتعين عليها أيضاً تأدية وظائف يومية متعددة، بما في ذلك إعادة إحلال الأمن (التي تتطلب إدارة القوات المسلحة) وتوفير الخدمات الأساسية (كالتعليم والرعاية الصحية) وجمع الأموال

- وتنسيق العلاقات الخارجية وتطبيق الإصلاحات الفورية التي كُلفت بها. وبالتالي، قد يكون من الضروري فصل احتياجات الحكومة المؤقتة على المديين القريب والبعيد نظراً إلى التفويض الشعبي المحدود عادةً.
- من الضروري أيضاً، كجزء من الاتفاق السياسي، تحديد مدة ولاية الحكومة المؤقتة (تراوح عادةً ما بين 6 أشهر و18 شهراً إلا إذا كان الاتفاق يقضي بتقاسم السلطة)، وتوقع إمكانية تمديد هذه الولاية لمنح الحكومة المؤقتة المزيد من الوقت لإنجاز المهام المنوطة بها. وفي الوقت نفسه، ينبغي الاتفاق منذ البداية على المعايير التي يُفترض أن يستند إليها قرار التمديد (مثلاً، مدى الجهوزية لتنظيم الانتخابات العادية) لئلا يُعتبر هذه القرار محاولة للاستيلاء على السلطة بطريقة تعسفية. فمما لا شك فيه أن تخطي الانقسامات المستمرة منذ فترة طويلة وبناء المؤسسات وتحضير البلاد – ولا سيما المجموعات المعارضة – للسياسة التنافسية يتطلب بعض الوقت (كما حصل مثلاً في مصر في العام 2011).
- التأكد من أن حدود صنع القرارات في الحكومة واضحة مقارنةً بالهيئات الأخرى، بما في ذلك الهيئات القائمة (كالهيئة التشريعية) والهيئات المشكّلة لغرض محدد (مثلاً، هيئة مختصة بصياغة الدستور).
- التعامل بجدية مع تحديات الحوكمة الشائعة التي قد تواجهها الحكومة المؤقتة (مثلاً، النمو الاقتصادي وإعادة توفير الخدمات الأساسية)، والتأكد قدر الإمكان من أن هذه الحكومة تتمتع بالحد الأدنى من الخبرات والقدرات الفنية لتحقيق هدفين هما (إعادة) إحلال الاستقرار المؤسسي وإدارة الأزمات المتكررة. قد يكون الدعم الدولي ضرورياً لتحقيق هذه الغاية.
- توخي الحيلة والحذر عند إصدار سياسات قد تقيّد بطريقة غير مشروعة أي حكومة عادية تأتي لاحقاً (إلا إذا كان ذلك محدداً ضمن مهام الحكومة المؤقتة). فقد يؤدي ذلك إلى ردود فعل سلبية وانعدام الاستقرار نظراً إلى محدودية اختصاص الحكومة المؤقتة.
- صياغة استراتيجية مدروسة بعناية للتواصل مع عامة الشعب بهدف إدارة التوقعات الشعبية المتعلقة بتحقيق تغيير سريع وتحسين مستويات المعيشة والتي يصعب على الحكومة المؤقتة تلبيةها. وإذا أمكن، إنشاء منتديات عامة أو دعمها لمناقشة المسائل المهمة على نطاق أوسع بغية التوصل إلى إجماع أكبر.

أمثلة على حكومات مؤقتة (استناداً إلى تواريخ البداية والنهاية الرسمية)

ليبيا 2011-2012	ليبيريا 2003-2005	غواتيمالا 1997	إسبانيا 1975-1976
مصر 2011	العراق 2003-2005	طاجيكستان 1997-2000	فيجي 1987
أوكرانيا 2014	بنغلادش 2007-2008	كوسوفو 1999-2001	رومانيا 1989-1990
جمهورية أفريقيا الوسطى	توغو 2006-2007	جنوب أفريقيا 1993-1994	لبنان 1989-1992
2014-2016	نيبال 2006-2008	إندونيسيا 2005-2006	بنغلادش 1997-1999
هايتي 2016	كينيا 2008-2013	تيمور الشرقية 1999-2002	ألبانيا 1991
باكستان 2018	زيمبابوي 2008-2013	بوروندي 2000-2005	كمبوديا 1991-1993
السودان 2019-	غينيا 2010	بيرو 2000-2001	السلفادور 1992-1994
بوليفيا 2019-2020	قرغيزستان 2010-2011	أنغولا 2002-2008	بوروندي 1992-1993
	تونس 2011 و 2013-2015	أفغانستان 2001-2002	موزمبيق 1992-1994

للاطلاع على المزيد

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020). *Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings*. Stockholm: IDEA. Available at: <https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-governance-arrangements-post-conflict-and-fragile-settings>

Shain, Yossi and Juan J. Linz (1995). *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strasheim, Julia and Hanne Fjelde (2014). "Pre-Designing Democracy: Institutional Design of Interim Governments and Democratization in 15 Post-Conflict Societies." *Democratization* 21 (2): 335-358.

Dudouet, Véronique and Stina Lundström (2016). "Post-War Political Settlements: From Participatory Transition Processes to Inclusive State-building and Governance." Berghof Foundation. Available at: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/IPS_Synthesis_Report_web.pdf

Guttieri, Karen and Jessica Pombo (eds.) (2007). *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?* Washington D.C. United States Institute of Peace.

تأسست مؤسسة دعم الانتقال المتكامل (IFIT) في العام 2012 وهي منظمة دولية غير حكومية ومستقلة تقدم تحاليل شاملة ومشورة فنية إلى الجهات الوطنية المشاركة في المفاوضات وعملية الانتقال السياسي في الدول الهشة التي تعاني من نزاعات. وقد دعمت المؤسسة المفاوضات والعمليات الانتقالية في دول مثل أفغانستان وكولومبيا والسلفادور وغامبيا وليبيا ونيجيريا وسوريا وسريلانكا وتونس وأوكرانيا وفنزويلا وزمبابوي.