

نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة

Models of Federal Power Sharing

Ronald L. Watts رونالد ل. واتس

الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة

Federal Options and Other Means of Accommodating Diversity

Forum of Federations منتدى الاتحادات الفدرالية

منتدى الاتحادات الفدرالية
شبكة عالمية حول الفدرالية

Forum of Federations
An International Network on Federalism

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية

National Democratic Institute
for International Affairs

نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة

Models of Federal Power Sharing

Ronald L. Watts رونالد ل. واتس

الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة

Federal Options and Other Means of Accommodating Diversity

Forum of Federations منتدى الاتحادات الفدرالية



منتدى الاتحادات الفدرالية هو منظمة مستقلة تأسست في كندا وتحظى بدعم العديد من الدول والحكومات. يُعنى هذا المنتدى بما يمكن أن تساهم به الفدرالية وأن تنجزه في مجال المحافظة على المجتمعات والحكومات الديمقراطية وبنائها. وهو يعمل على تحقيق هذا الهدف عن طريق:

- نسج شبكات دولية تشجّع على تبادل الخبرات المكتسبة في مجال الحكم الفدرالي،
- تطوير المعارف والمفاهيم المتبادلة ما بين الدول التي طبقت النظام الفدرالي،
- نشر الوعي وتقديم المشورة التقنية الهامة إلى الفدراليات القائمة، والمفيدة إلى الدول التي ترمي إدراج المقومات الفدرالية في أنظمة حكمها وهيكلاتها.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية



المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطية، ونشرها على نطاق واسع في العالم. يوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة السياسيين والمدنيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة شاملة من الخبراء المتطوعين. كما يتعامل المعهد مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الشفافية والمساءلة في الحكومة.

منشور صادر عن:

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية
٢٠٣٠ شارع م، شمال غرب، الطابق الخامس
واشنطن العاصمة، ٣٣٠٦-٢٠٣٦
الولايات المتحدة الأمريكية
هاتف: ٧٢٨ ٥٥٠٠ (٢٠٢) + ١
فاكس: ٧٢٨ ٥٥٢٠ (٢٠٢) + ١
www.ndi.org

منتدى الاتحادات الفدرالية
شبكة عالمية حول الفدرالية
٣٢٥-٧٠٠ دالهوسي،
أوتاوا، أونتاريو، كندا
K1N 7G2
هاتف: ٣٣٦٠ ٢٤٤ (٦١٣)
فاكس: ٣٣٧٢ ٢٤٤ (٦١٣)
www.forumfed.org

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيب إلى: arabictranslation@ndi.org

ترجمة نور الأسعد وناتالي سليمان، مراجعة وتدقيق مي الأحمر- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان.
© كل الحقوق محفوظة لمنتدى الاتحادات الفدرالية والمعهد الديمقراطي الوطني. 07/05.2005. لا يجوز نسخ أي جزء من هذه المطبوعة، أو حفظه، أو اختزال مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله تحت أي شكل من الأشكال أو بأية وسيلة من الوسائل (سواء كانت إلكترونية، أو ميكانيكية، أو بالنسخ الفوتوغرافي، أو بالتسجيل على أشرطة، أو سواها)، إلا بإذن خطي مسبق من ناشر هذا الكتاب، وذلك من غير فرض قيود على الحقوق المحفوظة عادةً بموجب حقوق الطبع.

فهرس المحتويات

رقم الصفحات

I	مقدمة: ها هي فكرة الفدرالية تطلّ من جديد بوب راي
١	تمهيد حول الفدرالية
٨	١ نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة رونالد ل. واتس
٢٤	٢ الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة طاقم عمل منتدى الأتحادات الفدرالية
٤٨	قراءات مقترحة

مقدمة: ها هي فكرة الفدرالية تطلّ من جديد

Foreword: The Resurgence of the Federal Idea

شهدت السنوات العشر الأخيرة، من جديد، اهتماماً متزايداً بالأفكار الفدرالية. وما إصراري على استعمال عبارة "فكرة الفدرالية"، بتأنٍ، سوى أنّ استعمال مصطلح الفدرالية، وحده، من شأنه أن يحدّ من المناقشة القائمة حول هذا الموضوع ومن القدرة على استيعابه. ففي إسبانيا، لا تزال الحكومة المركزيّة تحجم عن اعتماد هذه الكلمة، ظناً منها أنّها تعني ضمناً الاجتراء من سيادة الدولة؛ أمّا الكاتالونيّون، فلا يتبنّون، من جهّتهم، هذا المصطلح على اعتبار أنّه لا يمثّل عن حقّ الطابع الاستثنائيّ الذي تتّخذه مقاطعة كاتالونيا بالحكم الذاتيّ. أمّا في دولة جنوب أفريقيا، فقد اتخذت الكلمة مدلولاً سيّئاً، لأنّها لاقت استحساناً رسمياً لدى حكومة الفصل العنصريّ. وبموازاة ذلك، دفعت نظرة المؤتمر الوطنيّ الأفريقيّ، الرامية إلى قيام "دولة جنوب أفريقيا الموحدة"، الحزب إلى التردّد في إضفاء أيّ صفةٍ "فدرالية" على الدّستور الجديد.

نشير في ما يلي إلى نوعٍ من الجدل غير المستجدّ تقريباً: كان الخطّ التقليديّ الذي يمثّله جيفرسون في السياسة الأميركيّة يفخر بأن يطلق على نفسه إسم "التوجّه المناهض للفدرالية"، مذ خلص إلى أنّ القوى المركزيّة الكامنة وراء جون آدمس وألكسندر هاملتون قد رفعت شعار "الفدرالية"؛ علماً أنّ توماس جيفرسون وجون آدمس كانا مناصرَيْن شديديْن للفدرالية، يتشاطران فرضيات أشدّ أهميّةً ممّا كان الجدل الديمقراطيّ، ببلاغته، لينشره من معتقدات.

فما يحصل اليوم في دول جنوب أفريقيا، وإسبانيا، والمكسيك، ونيجيريا، والمملكة المتحدة، وروسيا، والبرازيل، والهند، وباكستان، وقبرص، والعراق، وسريلانكا، تعداداً لا حصرًا، يعكس بعضاً من أهم النزعات المشتركة الواجب استيعابها. ولكن، على الرغم من أن النظام الفدرالي يتخذ أشكالاً كثيرة بالطبع، يبقى الأهم هو المفهوم السائد للفدرالية.

تستمد أشكال التعاون والاتحاد المعهودة في الترتيبات السياسية جذورها من عدة مجتمعات قديمة، انطلاقاً من المجالس القبلية الأفريقية، ومروراً بالمواثيق المعقودة بين الدول-المدن، ووصولاً إلى اتحاد إيروكوا الكنفدرالي Iroquois Confederacy. غير أن المفهوم المعاصر للفدرالية يشكل، في المقام الأول، مفهوماً ديمقراطياً، إذ يضمن احترام هوية الشعوب وخياراتها السياسية. ولكنه لا يلتقي مع المفهوم الشعبي للديمقراطية الذي لا يقوم على مبدأ احترام حقوق الفرد، ومراعاة الإجراءات الدستورية، وحكم القانون. كما أن هذا المفهوم يتنافى مع عناصر المجتمع التي تؤمن بأنها على بينة من مصالح الشعب "الفعلية" أو "الحقة". من هنا، فإن النظريات التي تنم عن معرفة بالحقائق السياسية (أو بالحقائق الدينية، على حد ما يبدو جلياً في العالم) تُعتبر من ألد أعداء فكرة الفدرالية.

إلا أن فكرة الفدرالية تدرك أهمية السياسات والمفاهيم المتنافسة حول ماهية المصلحة العامة. فضلاً عن أنها تجسد شأناً عاماً يدعو إلى الحد من نطاق عمل الحكومة. فالدساتير التي تحدّد الصلاحيات المسندة إلى الحكومة، بمختلف مستوياتها، وتصون تالياً، الحقوق والحريات، تتطرق حتماً إلى محدودية السيادة الشعبية، وإلى حماية حقوق الجماعات والأفراد على حد سواء، إذا ما اقترنت بأجهزة قضائية قادرة على تجسيد هذا التوازن- وتعزيز قوامه.

تمثل هذه النقاط نقاطاً أساسية للعناصر التي تحدّد فكرة الفدرالية، أي أن الدولة الفدرالية هي الدولة التي تقوم فيها السلطة على مبدأ الاقتسام والتنسيق؛ ما يولد بالطبع، أسباباً رئيسية لإحداث توتر في الفدرالية. فالفدرالية لا تنطلق من مجرد "مفهوم أحادي"، بل إنها تستوجب وجود اتفاق مشترك على اتخاذ إجراءات معينة بمعزل عن الطرف الآخر، وإجراءات أخرى معه. زد على أنها لا تُعتبر مجرد تنازل عن السلطة، لأن المبدأ المنطقي يفيد بأن تنعم حكومات الولايات أو المقاطعات بالسيادة في دائرة نفوذها، بقدر السيادة التي تتمتع بها الحكومة القومية أو الفدرالية ضمن دائرتها الخاصة. فنحن لا نتحدّث، في هذا الإطار، عن الحكومات "الأرفع مقاماً" أو "الأدنى مقاماً"، ولا عن الحكومات "الأعلى سلطة" أو "الأدنى سلطة"، بل نتحدّث عن عدة حكومات تؤدي مهام مختلفة ضمن إطار عمل مشترك. ولا تُعتبر الحكومة المحلية مجرد كيان تابع للمقاطعات، التي تسند إليها أداء بعض المهمات، بل إنها تتمتع أيضاً باستقلاليتها، وباتصالها المباشر مع الشعب.

بالتالي، تستدعي فكرة الفدرالية التّحاور بشكل متواصل يدوم فعلاً إلى ما لا نهاية، بشأن الصلاحيّات الموكلة إلى كلّ كيان. لأنّ كلّ اتّحاد فدراليّ يواجه مشاكل جمّة تتعلّق بشؤون الضريبة، وبطرق تحصيل الأموال، وتقاسمها، وإنفاقها. ففي كندا، تبقى الموارد ملكاً للمقاطعات، على أن تعود المكاسب المفاجئة المحصّلة منها إلى مختلف حكومات المقاطعات. أمّا في نيجيريا، تطالب الحكومة المركزيّة بتحصيل مداخيل البترول كلّها، وتوزيعها في مرحلة لاحقة، وفقاً لصيغة معيّنة. ومع استعادة النّظام الفدراليّ الديمقراطيّ في تلك الدولة، باتت قضية كيفية توزيع المداخيل تُطرح الآن في إطار المحكمة. ويُقال أنّ الصّيغة الأسترالية المعتمدة في تقاسم المداخيل هي من التّعقيد بمكان، أنّها تذكّرنا بتعليق صدر عن رجل الدولة البريطانيّ: "لا يعرف بأسباب حرب القرم إلاّ ثلاثة أشخاص، إثنان منهما لقيّا حتفهما، أمّا أنا فلم أعد أذكرها."

ومع بروز إجماع متزايد على حاجة الحكومات المحليّة وحكومات الولايات إلى تحصيل الأموال التي من المفترض بها أن تنفقها على تنفيذ برامجها الخاصة، يتعرّز عامل الشفافية والمساءلة على حدّ سواء. ولكن، أينما تعذّر على هذه الحكومات تحقيق هذا الأمر، وجب أن يتمّ تقاسم المداخيل المركزيّة بطريقة جليّة، لا تتّسم، بمعظمها، بطابع أحاديّ الجانب؛ وإلاّ قد يستتبع عدم حصول هذا الأمر، كما هي الحال في أغلب الأحيان، نشوب بعض التّراعات.

من هذا المنطلق، يشير المعارضين لانتهاج الفدرالية إلى هذه التّراعات، وإلى التّعقيدات المربكة المعهودة في المؤسسات الفدرالية، بالإضافة إلى الكلفة التي تدّعي تحمّلها نتيجة تعدّد الحكومات، متذرّعة بها، إمّا لإلغاء مجمل الحكومات الإقليميّة، وإمّا مدعاةً للإنفصالية. لذا، غالباً ما لاقت الفدرالية معارضةً من عناصر الأكثرية، نظراً إلى أنّها تكبّد دولاً "صغيرة للغاية" تكاليف ناجمة عن ترتيبات فدرالية، على حدّ قولهم. ومن جهةٍ أخرى، تحاجج الأقليات المشهود بعزمها أن حقّ تقرير المصير هو حقّ مطلق، وأنّ النّظام الفدراليّ يزيد كيان الدّول المنفصلة البسيط تعقيداً.

إلاّ أنّنا يجب أن نشكّك بصحة هذه المزاعم، لعدم استنادها بالطّبع على أسس متينة. فقد يكون من الصّعب الإشادة "بفعالية" الحزب الواحد في المكسيك أو بالنّظام الديكتاتوريّ العسكريّ في نيجيريا، حين يتبيّن أنّ سويسرا، ذات المساحة الجغرافيّة المحدودة والنّظام السياسيّ المعقد، استمرّت لعقودٍ طوال، رمزاً للفاعليّة والتّسامح.

في الواقع، تجسّد فكرة الفدرالية التّعقيدات التي ينطوي عليها أيّ نظام، وإنّما يتجلّى فيها أيضاً كلّ ما تنطوي عليه أيّة مفاوضات غير متناهية من أخذٍ وردّ—ألا يجسّد هذا المنطق واقع الحياة، في أيّة حال؟—وبالتالي، العالم البسيط المعاصر لمناصري يعقوب ولينين، ومحبّذي النّظام العسكريّ، والمتعصّبين دينياً، أو حتى مناصري القوميّة العرقية الذين ولّى زمنهم، وكانوا يتصدّون لأيّ شكلٍ من أشكال التعدديّة.

يعزو البعض انبعاث فكرة الفدرالية مجدداً إلى عدّة أسباب جوهرية، نذكر منها حيوية القيم الديمقراطية، والثورات التي تشهدها السياسات المدافعة عن الهوية وحقوق الإنسان، والانهايار المزوج لنظامي الفصل العنصري والشيوعية البيروقراطية، وتداعيات الثورة التكنولوجية، والمتغيرات الاقتصادية الناشئة عن "العولمة"، مع الإشارة إلى أنّ كلّ هذه الأسباب قد أسهمت في ذلك. فنشير، مثلاً، إلى أنّ تولّي حزب واحد الحكم في المكسيك طيلة القرن العشرين تقريباً، بين أنه فيما كان الدستور يشدّد على الطابع الفدرالي للدولة، لم يعكس الواقع هذا النظام إطلاقاً، على غرار ما حصل أيضاً في الإتحاد السوفياتي. فقد خلف الحكم العسكري عواقب أليمة على كلّ من البرازيل ونيجيريا: لأنّ مفهوم الفدرالية يتنافى مع ذهنية الهرمية العسكرية القائمة على السيطرة والتحكّم.

لا يقتصر هذا التجدد إطلاقاً على الدول التي تتبّع تقليداً فدرالياً. فلطالما تعيّن على الدول أن تتخبّط مع حقيقة مفادها أنّ التقسيم الجغرافي قلّما يدلّ على تآلف تلقائي. ومن هذا المنطلق، باتت النزاعات الإثنية، واللغوية، والعرقية، والدينية تشكّل المسألة الأساسية التي يواجهها النظام الدوليّ اليوم. فالحروب التي نشبت بين الدول، بعد العام ١٩٤٥، تضاهي تلك التي اندلعت داخلها، مخلّفة عواقب وخيمة على السّلام والأمن، إذ ما عاد الجنود هم الذين يموتون بالملايين، بل المدنيين. ومن رواندا وصولاً إلى كمبوديا، كما من البلقان وصولاً إلى تايبور الشرقية، دارت المعارك داخل دولٍ عجزت عن حلّ النزاعات التي أطلق عليها مايكل إنياتيف نزاعات "الدّم والإنتماء".

وفي هذا السّياق، عادت فكرة الفدرالية تلوح في الأفق من جديد. وبذلك، أخذت المفاوضات في سريلانكا تنصبّ بالدرجة الأولى على إيجاد ترتيبات عملية لاقتسام السّلطة وتقاسمها على حدّ سواء، وإعطاء الأقلية الحقوق المدنية، وتعزيز الانفتاح اللغوي والتسامح الديني: ولكن لم يتحقّق ذلك إلاّ بعد نشوب نزاع حصد أكثر من ستين ألف قتيل في الأعوام الخمس والعشرين المنصرمة. أمّا المفاوضات الشاقة القائمة في إيرلندا الشمالية- التي مات الآلاف من أبنائها أيضاً- فلن تتوصّل إلى تسوية إلاّ عند إبداء الاستعداد للاعتراف "بشرعية" الأخر، وإظهار القدرة على التحليّ بالمرونة على الصعيدين السياسي والإداري، وإمكانية احتواء الإرهاب. ومع أنّ هذه الإجراءات تبقى أسهل للتّطبيق منها للتطبيق، من الصّعب ألاّ تشكّل الفدرالية جزءاً من الحلّ المقترح- إن كان من حلولٍ يمكن إيجادها- لكلّ حالةٍ من الحالات.

في السودان، يتمّ اليوم التفاوض من أجل وضع حدّ للحرب الأهلية بين الشّمال والجنوب التي أودت بحياة مليوني شخص. وتشكّل الترتيبات الفدرالية جزءاً من الاستراتيجية الرامية إلى تسوية هذا النزاع الشائك للغاية. ومن جهةٍ أخرى، نرى أنّ وجود الدولة الكردية المستقلة، في العراق، يعيد بوضوح طرح مسألة الفدرالية في خضمّ النقاش الدائر حول الترتيبات الدستورية الجديدة

المتخذة لإنشاء دولة عراقية موحدة، ولكن غير مركزية (لا تعتمد الوحدة المركزية). والجدير بالذكر أنّ مسائل الحكم الفدراليّ تشغل حيزاً كبيراً في المناقشات السياسية والقانونية الفاعلة الدائرة في كلّ أقطار العالم، وبالأخصّ في المناطق التي أضحت فيها تسوية النزاعات حاجة ماسّة.

كما تشكّل فكرة الفدرالية جزءاً من نزعةٍ أخرى. فقد نجم عن التعاون الأوروبيّ القائم قيام برلمان أوروبيّ منتخّب، ومحكمةٍ مشتركة، وحرية التنقل، فضلاً عن اعتماد مبدأ التجارة الحرة وعملة مشتركة، حتى باتت الفدرالية التي تتجاوز حدود الدولة تفرض نفسها اليوم كواقع قائم بذاته، على الرغم من التذمّر الشديد الذي تلقاه هذه العبارة. وصحيح أنّ مفهوم السيادة الوطنية لم يضمحلّ وزمن الدولة القومية لم ينقض، وإنما يبدو جلياً أنّ اعتبار هذين النظامين حصريّين أو شديديّ الوضوح لم يعد رائجاً. فممارسة الحكم داخل الدول باتت خاضعة حتماً لتمحيص الآراء السياسية والاقتصادية والدولية، وبالأخصّ، لأحكام القانون ذاته.

في ختام المؤتمر المنعقد عام ١٩٩٩ في ماونت تريمبلنت للبحث في الفدرالية، ذكر الرئيس بيل كلينتون أنّ "فكرة الفدرالية قد لا تكون بهذا السوء فعلاً". وكان محقاً في ما قاله، إذ أنّ انهيار دولة الحزب الواحد، والمطالبة بالاعتراف بالهوية، والحضّ على تمكين العناصر المحلية، والإصرار على تحقيق المزيد من الانفتاح والشفافية على صعيد الحكومات، والإقرار بأنّ السيادة ما عادت مطلقة في عالمٍ أصغر وأكثر استقلالية، هي من العوامل التي أعادت إلى الواجهة فكرة الفدرالية.

بوب راي

رئيس منتدى الاتحادات الفدرالية

رئيس وزراء أونتاريو الواحد والعشرين

تمهيد حول الفدرالية

Primer on Federalism

طبيعة الفدرالية Nature of Federalism

س : ما هو المبدأ الفدرالي؟

ج : يستمد المبدأ الفدرالي مفهومه من التنظيم الحكومي الذي يفيد أن السلطات والمسؤوليات الحكومية تتقاسمها الحكومة الفدرالية (الوطنية) من جهة، وحكومات "الوحدات المكونة" (حكومة الولاية، والمقاطعة، والإقليم، والحكومة المحلية) من جهة أخرى. صحيح أن كل حكومة تبسط سيادتها على ميدانها الخاص، إلا أن المستويات الحكومية المختلفة تتقاسم، في حالات كثيرة، عدداً من السلطات، مع حكومة واحدة أو أخرى، لها غالباً حق الأولوية في بعض الميادين.

يرتبط المبدأ الفدرالي ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية. فتستمد كافة المستويات الحكومية، في أي نظام فدرالي، سلطتها من دستور لا يمكن تعديله عشوائياً. وبطبيعة الحال، تستمد هذه المستويات كلها شرعيتها من موافقة الشعب عليها، من خلال انتخابات حرة ونزيهة. بالإضافة إلى ذلك، يفترض المبدأ الفدرالي أن المستويات الحكومية كلها تحترم القانون والدستور وتدعمهما.

س : كيف يطبق المبدأ الفدرالي؟

ج : يطبق المبدأ الفدرالي من خلال دستور يعرف بوظائف الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة، وسلطاتها. ففي الدستور الماليزي، على سبيل المثال، يتم تعداد الوظائف والسلطات الحكومية ضمن بند شرطي مؤلف من اللائحة الفدرالية (وظائف الحكومة الفدرالية وسلطاتها)، ولائحة الولاية (وظائف حكومة الولاية وسلطاتها)، ولائحة أحكام السلطتين (وظائف كلتا الحكومتين وسلطاتهما).

تملك معظم الاتحادات الفدرالية المعاصرة لوائح مشابهة بالسلطات، وهي تفرض قيوداً دستورية على الحكومات أيضاً. فتعتمد كندا، مثلاً، لوائح للحكومة الفدرالية وحكومة المقاطعة كليهما. فضلاً عن ذلك، تتمتع الحكومة الفدرالية بما يعرف بالسلطة المتبقية، مما يعني أن أي مسألة غير محددة في الدستور تصبح مسؤولية فدرالية. كما تملك الحكومة الفدرالية الحق في التدخل في نطاق السلطات القضائية التابعة للمقاطعة.

أما في ألمانيا، فتعتبر السلطات متداخلة، حيث تهتم الحكومة الفدرالية بالتشريع في العديد من الميادين، فيما تقوم حكومات الولايات بإدارة هذه البرامج. تجدر الإشارة إلى أن هذا النظام المتداخل يختلف تماماً عن العديد من الأنظمة الفدرالية الأخرى، حيث تكون أدوار المستويات الحكومية المتنوعة منفصلة ومستقلة تماماً.

س: كيف تطوّرت الفدرالية؟

ج: تطوّرت الفدرالية أحياناً كردّ على الحاجة الداعية إلى ضمّ الجماعات السياسيّة المنفصلة، تحت راية متابعة الأهداف التي لا يمكن أن تحقّقها كلّ جماعة بمفردها. تلك كانت الحالة في سويسرا والولايات المتّحدة. وفي بعض الحالات، تختار دولة وحدويّة سابقاً أن تتحوّل إلى الفدرالية. وغالباً ما يكون هذا ردّاً على واقع التنوّع الإثنيّ، والدينيّ، واللّغويّ. وتلك كانت الحالة في بلجيكا وإسبانيا مثلاً.

س: ما هو النظام الفدرالي؟

ج: يتفق معظم الخبراء على أن مزايا خمس تقبض على جوهر النموذج الفدراليّ، كما يُمارس على أرض الواقع في الحالات كلّها. وهي:

- ١ مستويان حكوميّان على الأقل، يمارس كلّ منهما سلطته مباشرةً على مواطنيه؛ وتوزيع رسميّ للسلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، ولحصص الموارد بين المستويات الحكوميّة، بما في ذلك بعض الميادين المستقلّة لكلّ مستوى حكوميّ؛
- ٢ بند شرطيّ يضمن تمثيل آراء المجموعات والأقاليم واحترامها، ضمن مؤسسات صنع السياسات الفدراليّة (المركزيّة)؛
- ٣ دستور خطّي أعلى لا يمكن تعديله من جانب واحد، بل يتطلّب موافقة أكثرية الوحدات المكوّنة أو كلّها؛
- ٤ حكم مرجع يحكم في النزاعات الناشئة بين المستويات الحكوميّة المختلفة؛
- ٥ آليات وإجراءات لتسهيل العلاقات ما بين الحكومات، في الميادين حيث تكون المسؤوليات مشتركة أو متداخلة.

النظام الفدراليّ مقابل النظام الوحدويّ

Federal System vs. Unitary System

س: ما الذي يميّز النظام الفدرالي عن نظام الحكومة الوحدويّ؟

ج: في النظام الوحدويّ، تنحصر السّلطة المطلقة في موقع واحد وحسب هو الحكومة المركزيّة. أمّا في النظام الفدراليّ، فتكون السيادة مجزأة إلى حكم ذاتيّ للوحدات المكوّنة في البلاد من جهة، وحكم مشترك للدولة برمتها من جهةٍ أخرى. في النظام الوحدويّ، تستمدّ المستويات الحكوميّة، الواقعة "أدنى" الحكومة الوطنيّة أو المركزيّة، سلطتها من هذه الحكومة المركزيّة. أمّا في النظام الفدراليّ، فتتشارك الحكومة المركزيّة في سلطاتها مع المستوى أو المستويات الحكوميّة الأخرى؛ وتكون المستويات كلّها خاضعة للمجموعة نفسها من القوانين (الدستور ومجموعة من القوانين الدستوريّة) التي لا يمكن تغييرها من جانب واحد، مهما كان.

يتألف عددٌ كبير من الأنظمة الفدرالية من حكومةٍ فدراليةٍ أو وطنية، وحكومات الوحدات المكوّنة التي يطلق عليها أسماء مختلفة، منها:

- الولايات (الولايات المتحدة الأميركية، والمكسيك، ونيجيريا، والهند، إلخ.)؛
- الكانتونات (سويسرا)؛
- المقاطعات (كندا، وجنوب أفريقيا)؛
- مقاطعات اللاندر Länder (ألمانيا والنمسا)؛
- الأقاليم (بلجيكا)؛
- الجماعات المستقلة (إسبانيا)؛
- الجمهوريات، والدوائر Oblasts, Okrugs (روسيا).

في بعض الدول الفدرالية، ليس في جميعها، تشكل الحكومة المحلية مستوىً حكومياً آخر. فتظهر، في بلجيكا، حكومات الوحدات المكوّنة الإقليمية، إلى جانب حكومات "الجماعات" اللغوية الفرنسية والفلمنكية والألمانية التي قد تتعدى سلطتها الإقليم الواحد.

اعتمدت دولٌ كثيرة الفدرالية نظراً إلى أنها نظامٌ أكثر مرونة، يحترم التعددية وحرية الفرد، ويتيح تكيف مختلف المجموعات الوطنية أو الإثنية أو الدينية معاً.

يمكن أن تنجز الدول ذات الأنظمة الوحديّة هذه الغايات بأساليب شتى، كتشريع حقوق الإنسان أو تطبيق حقوق الأقليات التي تلقى حمايةً دستورية. في الواقع، حتى حين تعالج الفدرالية، بصفتها نظاماً سياسياً، مسألة الهويات المتنوعة، فهي غالباً ما تتوافق مع بنودٍ شرطيةٍ أخرى تتعلق بحقوق الإنسان والثقافة.

س: كيف تختلف الفدرالية عن "تفويض السلطة" (من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية)؟

ج: إن تفويض السلطة هو نقل السلطة إلى الوحدات شبه المستقلة في الحكومة المحلية التي تتمتع بوضعٍ مشترك، من أجل مسائل صنع القرار، والمالية، والإدارة. وغالباً ما يتم تفويض السلطة من خلال نقل مسؤوليات الخدمات إلى البلديات التي تنتخب رؤساءها ومجالسها الخاصة، وترفع إيراداتها الخاصة، وتتمتع بسلطةٍ مستقلة لتتخذ قراراتٍ بالاستثمار. في هذا النظام، تصطدم الحكومات المحلية بحدود جغرافية واضحة ومعترف بها قانونياً، تمارس ضمنها سلطاتها وتؤدي وظائفها العامة.

اختارت بعض الدول أن تمنح الكيانات الإقليمية التي تشكل المواطن التاريخية لشعوبٍ متميزة إجراءً مهماً من الحكم الذاتي. فنحت الحكومة البريطانية هذا النحو في التسعينات مع مقاطعتي اسكوتلندا وويلز. فقد "تنازل" نظام ويستمنستر عن عددٍ كبير من السلطات إلى جمعيتي اسكوتلندا وويلز التشريعتين، مما منح اسكوتلندا وويلز وضعاً يماثل وضع "الوحدات المكوّنة" في الدول الفدرالية.

تختلف سياسة تفويض السلطة عن الفدرالية من حيث أن الكيانات المفضّلة إليها السلطة تستمد استقلاليتها من تشريع حكومةٍ مركزية، وهو تشريع يمكن لهذه الحكومة أن تنقضه، وإن من جانب واحد. أمّا في الدولة الفدرالية، فيضمن الدستور عادةً حقوق الوحدات المكوّنة، لدرجة أن الحكومة المركزية نفسها لا تستطيع تعديل وضع الوحدات. ويعتبر هذا التمييز مهماً، لا سيما بالنسبة لمن يدرس خيارات الحكم في الدول التي تتميز بتاريخ من النزاعات والارتيابات بين جماعاتها الإثنية. وقد تسعى المجموعات كلها إلى الثقة التي لا يستطيع توفيرها إلا التدابير الدستورية التي تدعمها وتحكمها سلطة قضائية. أمّا في أنظمة تفويض السلطة، فتكون الضمانات هذه ناقصة.

■ أنواع الأنظمة الفدرالية

Types of Federal Systems

س: ما هي أنواع الأنظمة الفدرالية؟

ج: يمكن تصنيف الأنظمة الفدرالية وفقاً للآتي:

أ - عملية اعتماد الفدرالية؛

ب- وتوزيع السلطات والوظائف بين الحكومة الفدرالية والحكومات المحلية/حكومات الولايات.

س: ما هي أنواع الأنظمة الفدرالية وفقاً لعملية اعتماد الفدرالية؟

ج: وفقاً لعملية اعتماد الفدرالية، يمكن إيجاد:

أ - الفدراليات "منذ التأسيس" - تلعب البنية الفدرالية والكيانات المتميزة عند تأسيس

الدولة دوراً عظيماً في تطوير بنية هذه الدولة السياسية والمالية (مثلاً، كندا والهند وسويسرا)؛

ب- الدول التي "أصبحت" اتحادات فدرالية- تم اعتماد الاتحاد الفدرالي لحماية الجماعات

الثقافية المميزة، وتشجيع التعايش المسالم بينها (مثلاً، جنوب أفريقيا وبلجيكا وإسبانيا وأثيوبيا)؛

ج- الدول التي "فرضت عليها" الفدرالية- في هذه الحالة، تسمى الفدرالية محاولة يائسة

للمحافظة على استمرارية الوطن من خلال إضعاف الحكومة المركزية (مثلاً، البوسنة والهرسك).

س: ما هي أنواع الأنظمة الفدرالية وفقاً لتوزيع السلطات والوظائف بين

الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات؟

ج: وفقاً لكيفية توزيع السلطات والوظائف بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، يمكن

تصنيف الأنظمة الفدرالية كالتالي:

أ - الفدرالية التعاونية

ب- الفدرالية التنافسية

ج- الفدرالية الاختيارية

في "الفدرالية التعاونية"، تتشارك الحكومة الفدرالية وحكومة الولاية في المسؤوليات ضمن بعض

المناطق/الخدمات، لضمان عمل البرامج الوطنية في أنحاء البلد. ومن الدول التي تعتمد هذا النوع

من الفدرالية: أثيوبيا، وألمانيا، وجنوب أفريقيا، والولايات المتحدة، وألمانيا، وكندا.

في "الفدرالية التنافسية"، تملك الحكومة الفدرالية دوراً مصغراً في حكومة الولاية/الحكومة المحلية. في

المقابل، تؤدي حكومات الولايات/الحكومات المحلية دوراً أكبر في إدارة شؤونها الخاصة. ومن الدول

التي تعتمد هذا النوع من الفدرالية: بلجيكا، وأستراليا، والبرازيل، وسويسرا.

في "الفدرالية الاختيارية"، يكاد النظام الفدرالي يشبه النظام الوحدوي. فلا تملك حكومات

الولايات/الحكومات المحلية إلا السلطات والصلاحيات التي تمنحها إياها الحكومة الفدرالية. بعبارة

أخرى، تستمد هذه الحكومات وجودها وسلطاتها من الحكومة الفدرالية. ومن الدول التي تعتمد

هذا النوع من الفدرالية: النمسا، وماليزيا، والمكسيك، والاتحاد الفدرالي الروسي.

الصّلاحيّة: الوظائف والسّطات

Jurisdiction: Functions and Powers

س: ماهي السّطات والوظائف الحصريّة التي تحتفظ بها الحكومة الفدرالية لنفسها؟
ج: عموماً، يمكن أن تحتفظ الحكومة الفدرالية لنفسها بسطات ووظائف حصريّة في الميادين التالية، من بين غيرها:

- أ - الأمن الوطني والدّفاع
- ب - العلاقات الخارجيّة
- ج - العملة المتداولة/النّظام النقدي
- د - التبادلات التجاريّة الخارجيّة/التجارة
- هـ - المواطنيّة
- و - الهجرة والتّزوح وتسليم المجرمين الفارين إلى حكوماتهم
- ز - حماية الملكية الفكرية؛ وحقوق الملكية والتّشتر.

س: ماهي الصّلاحيات الحصريّة التي تتمتع بها حكومة الولاية في نظام فدراليّ؟
ج: عموماً، يمكن أن تتمتع حكومات الوحدات المكوّنة (الولاية، أو الإقليم، أو الكانتون، إلخ.) بالصّلاحيات في الميادين التالية، من بين غيرها:

- أ - المحاكم القضائيّة في المناطق والعاصمة
- ب - الصّحة
- ج - التّربية والثّقافة
- د - المنافع العامّة
- هـ - إدارة قوانين الولاية وبرامجها وتنفيذها
- و - المنح الحكوميّة المركزيّة إلى الحكومات المحليّة
- ز - الشّروطة، والسلامة العامّة؛ والقانون والنّظام
- ح - البنى التّحتيّة في المحلّة والولاية
- ط - الصّحة
- ي - الرّعاية الاجتماعيّة
- ك - البلديّات.

س: ماهي الوظائف والسّطات التي قد تقع ضمن الصّلاحيات المشتركة بين الحكومة الفدرالية وحكومة الولاية؟

ج: تقع ضمن الصّلاحيات المشتركة للحكومة الفدرالية وحكومة الولاية الوظائف والسّطات في المجالات التالية من بين غيرها:

- أ - التّنمية الثّقافية
- ب - تنمية الأنشطة الرّياضيّة
- ج - حماية البيئة
- د - الطّاقة

ه- السياحة

و- الهجرة

ز- الصحة (في بعض الحالات)

ح- التربية (في بعض الحالات)

ط- نتيجة للعولمة المتزايدة) التجارة العالمية.

س: ما هي آلية حل النزاعات والشكوك حول الصلاحيات في نظام فدرالي؟

ج: الوسيلة الطبيعية لحل النزاعات هي المفاوضات المستمرة بين نظامين حكوميين. أما اللجوء إلى المحاكم، فيبقى الملاذ الأخير. في معظم الدول الفدرالية، تعتبر المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية المكان النهائي لحل النزاعات بين المستويات الحكومية. لذا تحاول الدساتير الفدرالية إنشاء الوسائل اللازمة لحماية وحدة المحاكم واستقلالها. وتنص إحدى هذه الوسائل على فرض موافقة أكثر من سلطة في الحكومة الفدرالية، أو في مستوى فدرالي من الحكومة، على تعيينات المحاكم العليا.

المظاهر العملية للفدرالية

Practical Aspects of Federalism

س: هل تناسب الفدرالية الدول الكبيرة وحدها، وبالتالي أعتبر غير مناسبة للدول الصغيرة نسبياً مثل العراق؟

ج: الفدرالية قابلة للتطبيق في الدول الصغيرة والكبيرة على حد سواء. فالاعتبارات السياسية أهم من حجم الدولة. وسويسرا أصغر من العراق من حيث المساحة وعدد السكان، إلا أن ذلك لم يمنعها من تطبيق نظام فدرالي.

س: ما هي الأمثلة عن الدول الصغيرة والكبيرة التي اعتمدت الفدرالية؟

ج: تتضمن الدول الكبيرة التي اعتمدت النظام الفدرالي الولايات المتحدة، وأستراليا، وكندا، والهند، والبرازيل، والأرجنتين، والاتحاد الفدرالي الروسي. أما الدول الصغيرة، فمنها بلجيكا وسويسرا والنمسا.

س: هل تنسجم الفدرالية مع أي من النظامين الرئاسي والبرلماني للحكومة؟

ج: نعم، تنسجم الفدرالية مع كلا نظامي الحكومة الرئاسي والبرلماني. فمن الدول التي تتبع حكومة بشكل رئاسي ونظاماً فدرالياً، نذكر الولايات المتحدة وفنزويلا والمكسيك. أما الدول التي تتبع حكومة بشكل برلماني ونظاماً فدرالياً، فأستراليا وألمانيا والهند وماليزيا.

س: كيف يمكن تنفيذ الانتقال نحو النظام الفدرالي؟

ج: يمكن تنفيذ الانتقال من النظام الوحدوي إلى النظام الفدرالي من خلال التعديلات الأساسية التي تطلب الدستور، واعتماد دستور جديد تقترحه على سبيل المثال جمعية تشريعية انتخابية، أو مجموعة مهمتها وضع مسودة الدستور. في بعض الدول، كإسبانيا أو بلجيكا، تم تنفيذ الانتقال خطوة بخطوة. أما في بعضها الآخر، مثل الولايات المتحدة الأميركية والهند، فكانت الفدرالية جزءاً من الدستور المؤسس والأنظمة السياسية.

س: هل ستكلف إدارة النظام الفدرالي أكثر مما تكلفه إدارة النظام الوحدوي؟ وهل للفدرالية تأثير سلبي على ازدهار البلدان التي اعتمدها؟

ج: إن الأدلة التي تثبت أن الدول الفدرالية هي أقل ازدهاراً من الدول غير الفدرالية المشابهة، أو أكثر منها، هي أدلة واهية. قد تكون الحكومات معقدة ومتعددة الطبقات في الدول الفدرالية. لكن ذلك ينطبق أيضاً على بعض الدول غير الفدرالية التي تملك أنواعاً مختلفة من الحكومات المحلية، والإقليمية، والبلدية. أما الاختلاف، فيكمن في إجراء الاستقلالية الدستورية الذي تتمتع به هذه المستويات الحكومية المتعددة. فحتى إدارة "المقاطعات" أو "الأقسام" أو "البلدات" في الدول الوحدوية قد تكون مكلفة.

تتوفر بعض الدول الفدرالية الغنية والبالغة التطور، مثل أستراليا وألمانيا، وبعض الدول الأخرى الأقل تطوراً والأشد فقراً، كنيجيريا. لكن ما من دليل على أن الفدرالية تؤثر سلباً على الأداء الاقتصادي. في الواقع، يجادل الكثيرون أن حكومات الوحدات المكونة المستقلة والقوية تساهم في الازدهار، لأنها تتمكن من إدارة السياسة الاقتصادية على أراضيها بشكل أكثر فعالية وشفافية وتأثيراً من حكومة بعيدة في عاصمة البلاد.

س: أي نوع من الفدرالية يناسب العراق؟

ج: لا يمكن أن يُحدد نوع الفدرالية المناسب للعراق إلا من خلال المناقشات والاستشارات والمناظرات بين أفراد شعبنا. فيمكن أن يطور العراق نموذجاً فدرالياً فريداً من نوعه، وخاصاً به، مستفيداً من تجارب النماذج المختلفة التي اعتمدها الدول الأخرى.

س: هل ستحلّ الفدرالية مشاكلنا كلها؟

ج: لا، لن تحلّ الفدرالية مشاكلنا كلها. لكن في مواجهة هذه المشاكل كافة، ستنجح للشعب أن يتحكم أكثر بحياته، ويرضي خياراته المفضلة - أي ما يريده حقاً.

**نماذج المشاركة الفدرالية
في السلطة**

رونالد ل. واتس



Models of Federal
Power Sharing

Ronald L. Watts

فهرس المحتويات

رقم الصفحات

١٠	١ المقدمة: تحدي إدارة التنوع
١٢	٢ النماذج المؤسسية الفدرالية الكبرى
١٢	- الاتحادات
١٣	- الاتحادات اللامركزية دستورياً
١٣	- الاتحادات الفدرالية
١٣	- الاتحادات الكنفدرالية
١٤	- العصابات
١٤	- الدول الشريكة
١٤	- أنظمة الحكم المشترك
١٤	- الأحلاف
١٤	- السلطات الوظيفية المشتركة
١٥	- الأنظمة الهجينة
١٥	٣ التّفاوتات بين الاتحادات الفدرالية
١٧	٤ القضايا الطّارئة أثناء تصميم الاتحادات الفدرالية والمؤثرة على سيرها
١٧	- عدد الوحدات المكوّنة وطابعها
١٨	- توزيع السلّتين التشريعية والتنفيذية
١٩	- التناسق أو اللاتناسق في توزيع السلطات على الوحدات المكوّنة
١٩	- طبيعة المؤسسات الفدرالية العامة
٢٠	- دور المحاكم
٢١	- الحقوق الدستورية
٢١	- العلاقات الحكومية الدولية
٢٢	٥ الاستنتاجات

المقدمة: تحدي إدارة التنوع

Introduction: The Challenge of Managing Diversity

أدت التطورات الحديثة في وسائل النقل، والاتصالات الاجتماعية، والتنظيم التقني والصناعي، إلى ضغوط داعية إلى إنشاء منظمات سياسية كبيرة، وأخرى أصغر حجماً في الوقت نفسه. وقد انبثق ضغط إنشاء الوحدات السياسية الكبرى نتيجة للأهداف المشتركة بين معظم المجتمعات الغربية وغير الغربية اليوم: أي الرغبة في التّقدم، ومستوى المعيشة المتصاعد، والعدالة الاجتماعية، والتأثير في ميدان التنافس العالمي، والوعي المتزايد لتكافل دول العالم بعضها مع بعض، في عصرٍ أمست فيه التقنية المتطورة تتمتع بقدرةٍ على الدمار الشامل والإعمار الشامل أيضاً. أمّا الرغبة في إنشاء وحداتٍ سياسية ذاتية الحكم وأصغر حجماً، فقد نتجت عن السعي لجعل الحكومات أكثر استجابةً للمواطن الفرد، والسماح للارتباطات الجماعية الأساسية بالتعبير عن نفسها- من حيث الروابط اللغوية والثقافية، والاتصالات الدينية، والتقاليد التاريخية والممارسات الاجتماعية- لا سيما وأنها ترسي قاعدةً مميزةً لحسن الجماعة بهويتها وتوقعها إلى تقرير المصير. وبالتّظر إلى هذه الضغوطات الشائبة المتزامنة التي تجتاح أنحاء العالم، ليس من العجب إن أصبح عددٌ متزايدٌ من الناس يتصوّر شكلاً من أشكال النظام السياسي الفدرالي- يجمع بين حكومةٍ مشتركةٍ تؤدي بعض الأهداف العامة المحددة من جهةٍ، وتحركٍ مستقلٍ تقوم به حكومات الوحدات المكونة لتحقيق أهدافٍ مرتبطةٍ بالمحافظة على تميزها الإقليمي من جهةٍ أخرى- يسمح بالتقدير المؤسّساتي الأقرب إلى واقع تعدد القوميات في العالم المعاصر. في مثل هذا السياق، لا تهدف الأنظمة السياسية الفدرالية إلى القضاء على التنوع، بل إلى التوفيق بين الفروقات الاجتماعية، ومصالحها، وإدارتها ضمن حكومةٍ مشتركةٍ بين الجميع.

وقد اشتدّت الحاجة إلى مثل هذه المصالحة مع نهاية القرن العشرين، بسبب العالمية المتزايدة للاقتصاد التي حرّرت، هي نفسها، القوى الاقتصادية والسياسية المعززة للضغوطات المحلية وتلك المتخطّية الحدود القومية، عل حساب دولة القومية الواحدة التقليديّة. وقد أيقظت تقنية الاتّصالات العالمية ومفهوم الاستهلاكية رغبات دفينّة من كبوتها، داخل أصغر القرى وأكثرها نأياً حول العالم، من أجل الوصول إلى سوق السّلع والخدمات العالمية. نتيجةً لذلك، أخذت الحكومات تصطدم أكثر فأكثر برغبات الناس في التحوّل إلى مستهلكين عالميين ومواطنين محليين في الوقت عينه. وقد أطلق توم كورشين Tom Courchene على هذا الميل اسم "عولمة-مركَزة" (Glocalization) وهي ابتكار السّلع والخدمات من أجل السّوق العالمية، مع تعديلها لتلائم الثقافة المحليّة. من هنا، فقد أثبتت دولة القومية الواحدة نفسها أنّها أصغر من أن تلبّي كلّ رغبات مواطنيها، وأكبر من ذلك في الوقت نفسه أيضاً. ونظراً لتطوّر اقتصاد السّوق العالمي، فقد ساد اعترافٌ واسع بأنّ الدّولة القومية المكتفية ذاتياً لا يمكن تحقيقها، وأنّ السيادة بالاسم ليست مغرية إلى هذا الحدّ إن عنت، في الواقع، أنّ الناس يتحكّمون بنسبة أقل بالقرارات التي تؤثر عليهم أبلغ تأثير. وفي الوقت نفسه، باتت الدّولة القومية بعيدة جداً عن المواطنين الأفراد، بشكل لا يمكنها من تأمين نوع من التّحكم الديمقراطي المباشر، والاستجابة بشكل واضح لمخاوف مواطنيها وتفضيلاتهم المحدّدة. في هذا الإطار، ظهرت الفدرالية بمستوياتها الحكومية المختلفة لتقدّم طريقةً لإيجاد موقع وسط لتنوّع تفضيلات المواطنين العالمية والمحليّة.

نتج عن ذلك اهتمامٌ معاصر ومتزايد بالفدراليّة، تعكسه الأعداد المتكاثرة من المجالات والمنظّمات الأكاديمية التي تركّز على دراستها. فقبل خمسة وعشرين عاماً، لم تكن قد ظهرت في السّاحة الدّوليّة إلا مجلة واحدة، ومركزان للأبحاث المتعلّقة بالفدراليّة في العالم. أمّا اليوم، فالمجلات عديدة؛ وأصبح اجتماع الجمعية العالمية لمراكز الدّراسات الفدرالية (IACFS)، المنعقد سنوياً، يضمّ ثلاثة وعشرين مركزاً ومعهداً، في خمس عشرة دولة، على امتداد خمس قارّات. فضلاً على ذلك، شكّلت الجمعية العالمية للعلوم السياسيّة، منذ أكثر من عقدٍ، لجنة أبحاث حول الفدراليّة المقارنة والاتّحاد الفدرالي. ومن بين المجالات التي درستها هذه الأعمال الأكاديمية: أصناف التّنوّع ودرجاته ضمن المجتمعات الفدرالية، والاختلافات بين التّنوّع الإقليمي وغير الإقليمي، والوقوع المتفاوت للالتقاءات وللانشقاقات الاجتماعية المتزايدة والمعززة بتراكمها، ووقوع القومية الإثنية، والمميّزات الخاصّة بالمجتمعات ذات القطبين، والميل إلى التّدابير غير المتناسقة ضمن الاتّحادات الفدراليّة، والعدد المتزايد للاتّحادات الكنفدراليّة، والتّدابير المالية الفدرالية، ودور الأحزاب السياسيّة في الأنظمة الفدرالية. فتؤثّر هذه العوامل كلّها في محاولات الأنظمة السياسيّة الفدرالية للتوفيق بين حالات التّنوّع الاجتماعي.

٢ نماذج المؤسساتية الفدرالية الكبرى

Major Federal Institutional Models

توخياً للإيضاح، نُميِّز بين مصطلحاتٍ ثلاثة هي: "الفدرالية"، و"الأنظمة السياسية الفدرالية"، و"الاتحادات الفدرالية".

"الفدرالية" ليست بمصطلحٍ وصفيٍّ، بل معياريٍّ. وهي تشير إلى مدافعة الحكومة المتعددة الطبقات التي تجمع بين عناصر من الحكم المشترك، والحكم الذاتي الإقليمي. وتستند الفدرالية إلى القيمة المسلّم بها والقائمة على بلوغ الوحدة والتنوع في آن، عبر التوفيق بين الهويات المتميزة وحمايتها وتعزيزها ضمن وحدةٍ سياسيةٍ أوسع.

"الأنظمة السياسية الفدرالية" مصطلحٍ وصفيٍّ يُطبَّق على فئةٍ واسعة من الأنظمة السياسية التي تضمّ مستويين (أو أكثر) في الحكومة، بعكس مصدر السلّطة المركزية الوحيد في الأنظمة المركزية. وتجمع الأنظمة السياسية الفدرالية بين عناصر من الحكم المشترك من خلال المؤسسات المشتركة، وعناصر من الحكم الذاتي من خلال الوحدات المكوّنة. وتشمل هذه الفئة الواسعة سلسلةً كاملة من الصيغ غير المركزية الأكثر تحديداً، بما في ذلك "الاتحادات الفدرالية" و"الاتحادات الكنفدرالية".

بإمكاننا، في نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية، أن نحدّد النماذج التالية المتضمنة عناصر من المشاركة الفدرالية في السلّطة:

الاتحادات (Unions):

إنها أنظمة حكمٍ سياسيةٍ مركّبة بطريقة تجعل وحداتها المكوّنة تحمي تماميتها، بشكلٍ أساسيٍّ أو حصريٍّ من خلال الهيئات المشتركة في الحكومة العامة وليس من خلال البنى الحكومية الثنائية. وقد شكّلت بلجيكا مثلاً على ذلك قبل أن تنحو نحو الفدرالية عام ١٩٩٣ (حين كُلف المشرّعون المركزيون عملاً

ثنائياً كمستشارين إقليميين أو ضمن الجماعة، عدا مهمتهم الأساسية؛ أمّا المثال الآخر فهو دور اسكتلندا وويلز في المملكة المتحدة قبل تفويض السلطة من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية. فصحيح أن هذه الأنظمة تعترف بالتنوع، لكنها لا توفر أية فرصة للحكم الذاتي الإقليمي المستقل.

الاتحادات اللامركزية دستورياً (Constitutionally Decentralized Unions):

تعتبر هذه الاتحادات، في الأساس، مركزية شكلاً؛ بمعنى أن السلطة الدستورية العليا تُسند إلى الحكومة المركزية. غير أنها توفر وحدات فرعية في الحكومة، محمية دستورياً، وتمتعة بنوع من الاستقلالية الوظيفية. صحيح أن الأنظمة المماثلة تنهض بأعباء الحكم الذاتي الإقليمي أو المحلي، إلا أنها ستكون سريعة التأثير في النهاية إزاء السلطة الدستورية الطاغية للحكومة المركزية.

الاتحادات الفدرالية (Federations):

إنها أنظمة حكم سياسية مركبة تجمع بين وحدات قوية مكونة للحكومة، وحكومة عامة قوية، مع تمتع كل جانب بالسلطات التي يملكها إليه الشعب من خلال الدستور، وامتلاكه الصلاحية للتعامل مع المواطنين مباشرة عبر ممارسته لسلطاته التشريعية والإدارية والضرائبية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن كل جانب ينتخبه مواطنوه مباشرة، فيكون مسؤولاً أمامهم. في الوقت الراهن، يبلغ عدد الدول التي تفي بالمعيار الأساسي للاتحاد الفدرالي حوالي أربع وعشرين، رغم أن دستوري جنوب أفريقيا وإسبانيا لم يعتمدا تسمية "الاتحاد الفدرالي"*. إذاً تسخ الاتحادات الفدرالية سلطة معينة على الحكومة العامة القوية والحكومة الإقليمية القوية أيضاً، وكلتاها مساءلتان أمام مواطنيهما مباشرة، إلا أن ذلك يسري على حساب بعض النزعات المائلة نحو التعقيد والالتزامات القانونية.

الاتحادات الكنفدرالية (Confederations):

تقع هذه الحالة عندما تتحد أنظمة حكم سياسية تشكياً للحكومة مشتركة، وخدمة لبعض الأهداف المحددة كالأهداف الدفاعية أو الاقتصادية. غير أن الحكومة المشتركة تبقى معتمدة على الحكومات المكونة. ففي الاتحادات الكنفدرالية، لا تملك الحكومة المشتركة إلا قاعدة انتخابية أو مالية غير مباشرة، نظراً إلى أن الحكومات الأعضاء تتصرف كوسيط بين الحكومة المشتركة والمواطنين. بالمقارنة مع الوحدات المكونة في الاتحادات الفدرالية، يعزز هذا النظام استقلالية الحكومات الأعضاء، لا سيما وأنه يفرض موافقتها على السياسات المشتركة العامة كلها قبل سريان مفعولها. إلا أن ذلك يعني، في الوقت نفسه، أن موقف الحكومة المشتركة أضعف بالنسبة للتعامل الحاسم مع المواضيع المثيرة للنزاع، أو إعادة توزيع الموارد. في هذا الإطار، يذكر التاريخ مثالي سويسرا في أغلب الحقبة الممتدة من 1291 إلى 1847، والولايات المتحدة من 1776 إلى 1789، وقد خَلَفَ الاتحاد الفدرالي النظام السائد في كلا هذين البلدين. وتجدر الإشارة إلى أن الاتحاد الأوروبي يُعدّ اتحاداً كنفدرالياً في المقام الأول، رغم أنه يدمج بشكل متزايد بعض مزايا الاتحاد الفدرالي.

* صحيح أن جنوب أفريقيا وإسبانيا هما اتحادان فدراليان شكلياً وعملياً، إلا أنهما لم تعتمدا تسمية "اتحاد فدرالي" في دستورهما.

العصبات* (Federacies):

تتشكل العصبات حين ترتبط وحدة كبيرة بوحدةٍ أو وحدات أصغر، مع احتفاظ الوحدة الصغرى باستقلالٍ أساسيٍّ، وبدورٍ أدنى في حكومة الوحدة الكبرى، ومع إمكانية حلّ العلاقة بموجب اتفاقٍ ثنائيٍّ وحسب. ومن الأمثلة على تلك الحالة العلاقة بين بورتوريكو والولايات المتحدة. فمن شأن هذه التدابير أن تضمن مستوىً عالياً من الاستقلالية بالنسبة للوحدة الصغرى، لكن على حساب امتلاكها تأثيراً فعالاً ضئيلاً على سياسات الوحدة الكبرى.

الدول الشريكة (Associated States):

تحاكي هذه العلاقات تلك التي تفرضها العصبات، لكن يمكن أن تحلّها أيُّ من الوحدتين اللتين تعملان كلٌّ على حدة، وفقاً للشروط المتفق عليها سلفاً. نتيجةً لذلك، يعتبر استقرار هذه التدابير أقلّ أماناً.

أنظمة الحكم المشترك (Condominiums):

وهي تعكس العلاقات حيث تعمل وحدةٌ سياسية بشكلٍ يخضعها للحكم المشترك لدولتين خارجيتين أو أكثر، على أن يتمتع السكان بحكمٍ ذاتيٍّ داخليٍّ أساسيٍّ. ومن الأمثلة على ذلك إمارة أندورا التي أدارت شؤونها في ظلّ الحكم المشترك لفرنسا وإسبانيا من عام ١٢٧٨ إلى عام ١٩٩٣.

الأحلاف (Leagues):

وهي تمثل ارتباطات لأهدافٍ محدّدة بين الأنظمة السياسيّة المستقلة سياسياً التي تدير شؤونها من خلال أمانة سرٍّ مشتركة، عوضاً عن حكومة. ويمكن لأعضائها أن ينسحبوا منها من جانبٍ واحد. ومنها حلف شمال الأطلسي (الناتو).

السلطات الوظيفية المشتركة (Joint Functional Authorities):

وهي وكالاتٌ يؤسّسها نظامان أو أكثر من أجل التطبيق المشترك للمهمة أو مهامٍ معيّنة. والأمثلة على ذلك عديدة، ومنها: منظمة شمال الأطلسي لصيد السمك (NAFO)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، ومنظمة العمل الدولية (ILO). ويمكن أن تتخذ هذه السلطات الوظيفية المشتركة شكل منظماتٍ عبر الحدود، تؤسّسها الحكومات الوطنية الفرعية المتجاورة، كالتجمّع ما بين الولايات من أجل التطوّر الاقتصادي الذي يشمل أربع مناطق في إيطاليا، وأربعة أقاليم في النمسا، وجمهوريةين يوغوسلافيتين، ومقاطعة واحدة في ألمانيا الغربية تأسست عام ١٩٧٨؛ وتجمّع "ريدجيو بازيليانيسيس" ما بين الولايات وهو يشمل التعاون السويسري والألماني والفرنسي في منطقة "بازيل".

* استخدمنا مصطلح "العصبات" كترجمة لـ "Federacies"، ويستخدم أيضاً مصطلح "علاقات الكومنولث" أو "اتّلافات".

الأنظمة الهجينة (Hybrids):

تجمع بعض الأنظمة السياسية صفاتٍ من نماذجٍ مختلفة. فمن الأنظمة ما وصف أحياناً بأنه "شبه اتحاد فدرالي"، نظراً إلى أن الطابع الفدرالي يغلب على بنيته ووظائفه الدستورية، إلا أن سلطاته الحكومية الفدرالية المهيمنة هي أجدر بالنظام المركزي. وتتضمن الأمثلة على ذلك كندا التي كانت أساساً اتحاداً فدرالياً عام ١٨٦٧ مع اعتمادها لبعض السلطات الفدرالية المهيمنة، إلا أن هذه الأخيرة ما لبثت أن باتت مهملة في النصف الثاني من القرن العشرين. وتعتبر الهند وباكستان وماليزيا اتحاداتٍ فدراليةً بغالبيتها، إلا أن دساتيرها قد اعتمدت بعض الصلاحيات المركزية المهيمنة الطارئة. ومن الأمثلة الأحدث، نذكر دستور جنوب أفريقيا عام ١٩٩٦ الذي تمتع بمعظم مميزات الاتحاد الفدرالي، لكنه احتفظ ببعض المزايا المركزية. ومن الأنظمة الهجينة أيضاً ذلك الذي يجمع بين مميزات الاتحاد الكنفدرالي والاتحاد الفدرالي. والمثال الأبرز على ذلك هو الاتحاد الأوروبي بعد معاهدة ماستريخت، وهو اتحاد كنفدرالي أساساً لكنه يملك بعض مميزات الاتحاد الفدرالي. أما ألمانيا، فقد كانت اتحاداً فدرالياً في الغالب منذ العام ١٩٤٩، غير أن مجلسها الفدرالي الثاني (البوندسرات) يمثل عنصراً كنفدرالياً. وتتكرر ظاهرة الأنظمة الهجينة عندما يبدي رجال الدولة اهتماماً بالحلول السياسية العملية، عوضاً عن الحلول النظرية المحض.

يرتبط تطبيق أيٍّ من هذه النماذج بالظروف الخاصة بكلِّ حالة. وتتألف العوامل التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار من طبيعة محفزات الأعمال العامة والحكم المشترك وقوتها، وحدّة الضغوطات وتوزعها، ومحفزات الوحدات الأعضاء تجاه السياسات المستقلة والحكم الذاتي.

التفاوتات بين الإتحادات الفدرالية

Variations Among Federations

تمثل الإتحادات الفدرالية، ضمن سلسلة النماذج التي يمكن وصفها "كأنظمةٍ سياسيةٍ فدراليةٍ"، نموذجاً فريداً من نوعه. أما الصفة المميّزة والمحددة لهذا النموذج، فهي عدم خضوع أيٍّ من الحكومة الفدرالية والوحدات المكوّنة للحكومة، في الاتحاد الفدرالي، لسلطة الأخرى دستورياً. بالفعل، يتمتع كلُّ نظامٍ حكوميٍّ بسلطاتٍ سياديةٍ يحددها له الدستور، عوضاً عن أيٍّ مستوى حكوميٍّ آخر؛ وهو مخوّل التعامل مع مواطنيه مباشرةً خلال ممارسة سلطاته التشريعية والتنفيذية والضرائبية؛ وينتخبه مواطنوه مباشرةً فيكون مساءلاً أمامهم.

أما المميزات البنوية المشتركة العامة للاتحادات الفدرالية، فهي التالية:

- نظامان حكوميان على الأقل يديران شؤون مواطنيهما مباشرةً؛
- توزيع دستوري رسمي للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقسيم موارد الدخل بين نظم الحكومة بما يضمن نوعاً من الاستقلال الحقيقي لكل نظام؛
- بند شرطي من أجل التمثيل الواضح للآراء الإقليمية المختلفة ضمن المؤسسات الفدرالية الواضحة للسياسات، وهو يتضمن عادةً تمثيل الممثلين الإقليميين في المجلس التشريعي الفدرالي الثاني؛
- دستور أعلى لا يمكن تعديله من جانب واحد، ويفرض تعديله موافقة نسبة مهمة من الوحدات المكونة، عبر موافقة إما هيئاتها التشريعية وإما الأكثرية الإقليمية في استفتاء شعبي؛
- حكم مرجح، يتخذ عادةً شكل المحاكم أو عن طريق تأمين إجراء الاستفتاءات الشعبية (كما في سويسرا بالنسبة للسلطات الفدرالية)، من أجل إصدار حكم في النزاعات حول صلاحيات الحكومات الدستورية؛
- العمليات والمؤسسات الهادفة إلى تسهيل التعاون الحكومي الدولي في تلك المناطق حيث تعتبر السلطات الحكومية مشتركة أو متشابكة لا محالة.

إن تحديد مدى ملاءمة الاتحاد الفدرالي كنموذج صالح للتوفيق بين المجموعات المتنوعة وإدارتها، في ظرف معين، يرتبط بمدى التزام التنوع الاجتماعي بالمميزات المؤسساتية في الاتحاد الفدرالي كما حدّدت سابقاً.

ويمكن أن يرتبط تطبيق نظام الاتحاد الفدرالي كحل سياسي بالشكل الخاص للاتحاد الفدرالي المعتمد. وكما تدل الاختلافات بين الاتحادات الفدرالية الموجودة، تجدر الإشارة إلى اتساع مجال التفاوتات ضمن إطار العمل الأساسي المحيط بالمميزات المحددة مسبقاً، بصفتها مشتركة بين الاتحادات الفدرالية. وتتضمن هذه التفاوتات: التفاوتات في عدد الوحدات الإقليمية المكونة، ونسبة سكانها وموقعها، وثروتها النسبية؛ والتفاوتات في درجة التجانس الإثني بين الوحدات الإقليمية وضمن كل وحدة إقليمية؛ والتفاوتات في درجات المركزية واللامركزية وانعدام المركزية في السلطات والمسؤوليات الملقاة على عاتق النظم الحكومية المختلفة، والموارد المتوفرة لها؛ والتفاوتات في درجة التناسق واللاتناسق أثناء توزيع الصلاحيات أو الموارد على الوحدات المكونة؛ والتفاوتات في طابع المؤسسات الفدرالية، سواء كانت رئاسية أو برلمانية أو متساوية التشارك في السلطة من حيث الشكل، مع تضمين التدابير اللازمة لاختيار أعضاء المجلس الفدرالي الثاني وتحديد تركيبته وسلطاته؛ والتفاوتات في بنية السلطة القضائية ونطاقها ودور المراجعة القضائية؛ والتفاوتات في المؤسسات والإجراءات التي تسهل الاستشارات والتعاون ما بين الحكومات. من هنا، يجب الإقرار بعدم وجود نموذج مثالي أو صافٍ واحد، حتى ضمن الاتحادات الفدرالية. فالتفاوتات الحاصلة كثيرة، والصيغة الخاصة المناسبة في وضع معين قد تختلف وفقاً لطبيعة التنوع الاجتماعي الواجب تكييفه، ومداه.

القضايا الطارئة أثناء تصميم الاتحادات الفدرالية والمؤثرة على سيرها

Issues in the Design of Federations That Affect Their Operation

عدد الوحدات المكوّنة وطابعها: لعدد الوحدات المكوّنة وموقعها وسكانها وثروتها النسبية، بالنظر إلى علاقاتها في ما بينها ضمن اتحاد فدرالي، تأثير هائل على عمل الاتحاد الفدرالي. فحيثما يكون عدد الوحدات كبيراً نسبياً، أي ٨٩ على سبيل المثال في الاتحاد الفدرالي الروسي، أو ٥٠ في الولايات المتحدة، من الأرجح أن يقلّ نفوذ الوحدات المكوّنة الفردية وقوتها السياسية بشكل ملحوظ، عمّا كانا ليكونان عليه في الاتحادات الفدرالية ذات الوحدات الستّ (كأستراليا وبلجيكا)، أو المقاطعات العشر (ككندا). بالإضافة إلى ذلك، بدأ أن الاتحادات الفدرالية المكوّنة من وحدتين وحسب (مثل الباكستان وتشيكسلوفاكيا قبل انفصال كل منهما) قد ولدت نزاعات حادة ذات قطبين تؤدي غالباً إلى عدم الاستقرار. وحيثما تكون التفاوتات أساسية بين الوحدات المكوّنة من حيث الموقع والسكان، قد يشكّل ذلك مصدراً للشقاق حول النفوذ النسبي الذي تتمتع به مناطق معينة في وضع السياسات الفدرالية. ففي بعض الحالات، لا سيّما الهند ونيجيريا، تمّ تعديل الحدود الإقليمية من أجل تقليص هذه التفاوتات، وجعل الوحدات الإقليمية تتفق أكثر مع الكتل الإثنية أو اللغوية المركزة. أمّا التفاوتات من حيث الثروة بين الوحدات الإقليمية، فتصعب على المواطنين الاستفادة من الخدمات المتساوية، وتملك تأثيراً مفتتاً للتضامن في ظلّ الاتحاد الفدرالي، بما يفسّر سبب الرغبة الشديدة التي راودت بعض الاتحادات الفدرالية في نوع من التسوية المالية.

خلال التفكير في طابع الوحدات المكوّنة، تنبيري مسألتان إضافيتان تنبغي دراستهما. فقد جرت العادة أن تلقى الاتحادات الفدرالية، بصفتها شكلاً من أشكال التنظيم السياسي الإقليمي، مجالاً تطبيقياً واسعاً في الإقليم حيث تتركز المجموعات المتنوعة، كما يبدو. ويهدف ذلك إلى تمكين المجموعات المتميزة من ممارسة استقلاليتها عبر وحدات إقليمية من الحكم الذاتي. أمّا تشارك المجموعات المتميزة غير الإقليمية في السلطة (أي تلك الموزعة عبر سائر أنحاء البلد عوض تركّزها في

مناطق إقليمية محدّدة)، فقد ارتبطت عموماً بشكل اتّحاديّ من أشكال التنظيم السياسيّ، حيث تؤثر المجموعات المختلفة على السياسة من خلال تمثيلها في حكومة مركزية، في المقام الأوّل. لكن حين أصبحت بلجيكا اتّحاداً فدرالياً عام ١٩٩٣، فقد قدّمت تجربةً مثيرةً للاهتمام، حيث شكّلت ثلاث "مناطق" إقليمية وثلاث "جماعات" غير إقليمية وحدات حكومية تتمتع بالحكم الذاتي ضمن الاتّحاد الفدراليّ.

ومن التطوّرات الأخيرة الجديرة بالملاحظة هو عدد الاتّحادات الفدرالية التي أصبحت، بدورها، وحدات مكوّنة ضمن منظّمة فدرالية أو كنفدرالية أوسع، بما أدّى بالتالي إلى إنشاء منظّمة فدرالية متعدّدة الطبقات. ولعلّ المثال الأبرز على ذلك هو الاتّحاد الأوروبي الذي يضمّ بين أعضائه أربعة اتّحادات فدرالية مخضّرة، هي: النمسا وبلجيكا وألمانيا وإسبانيا. وقد ولد ذلك تأثيراً، ضمن كل من هذه الاتّحادات الفدرالية، على الأدوار النسبية للحكومات الفدرالية وحكومات الولايات. إلا أنّ نزعةً أخرى ساهمت في الميل نحو الأنظمة الفدرالية المتعدّدة الطبقات، فزادت من الاهتمام بالحكومات المحليّة، جاعلةً دورها دستورياً في بعض الحالات، كما في ألمانيا والهند.

توزيع السلّطين التشريعيّة والتنفيذيّة: لعلّ الصّفة الأساسية التي تميّز الاتّحادات الفدرالية هي التوزيع الدستوري للصّلاحيات التشريعيّة والتنفيذية، وللموارد المالية. غير أنّ شكل توزيع السلّطات ونطاقه قد يتفاوت بشكل هائل. ففي بعض الدّول، ككندا وبلجيكا، شدّد الدستور على الصّلاحيات الحصريّة بكلّ نظام حكوميّ، فيما قامت بعض الدّول الأخرى، كالولايات المتّحدة وأستراليا وألمانيا والاتّحادات الفدرالية في أميركا اللاتينيّة، بتخصيص مناطق أساسية لتأثير صلاحيات السلّطين معاً، حسب الدستور. ومن جهة، تقع المسؤوليّة التنفيذيّة تجاه مسألة معيّنة، عموماً، في بعض الاتّحادات الفدرالية كالولايات المتّحدة وكندا وأستراليا، على عاتق النظام الحكومي نفسه الذي يتولّى المسؤوليّة التشريعيّة تجاه تلك المسألة. أمّا من جهة أخرى، ففي العديد من الاتّحادات الفدرالية الأوروبيّة، كألمانيا والنمسا وسويسرا خاصّة، يتضمّن الدستور بنداً شرطياً يخصّ الولايات بإدارة معظم التشريعات الفدرالية. وهكذا، من حيث الصّلاحيات التشريعيّة، تعتبر ألمانيا مثلاً أكثر مركزية من كندا، لكنّها أكثر لامركزية منها من حيث الصّلاحيات التنفيذيّة.

وتختلف الاتّحادات الفدرالية في ما بينها أيضاً من حيث توزيع السلّطات الضرائبيّة ومصادر الدّخل. فضلاً على ذلك، فهي تختلف في توظيف الحوالات المالية بما يخدم الوحدات المكوّنة، وفي درجة تضمّنها شروطاً أو خلّوها منها، بما يؤثر في اعتماد الوحدات المكوّنة النسبيّ على الحكومة الفدرالية. (تمّ معالجة هذه النواحي المالية بتعمّق خلال جلسات المؤتمر حول الفدرالية الاقتصادية والمالية).

وإلى جانب هذه التّفافات المهمّة في شكل توزيع السلّطات والموارد التشريعيّة والتنفيذيّة، تنوّعت الاتّحادات الفدرالية تنوعاً عظيماً في ما يتعلّق بالنطاق الفعليّ للمسؤوليات المحدّدة لكل طبقة حكوميّة. أمّا النتيجة الواضحة، فقد كانت اختلافات واسعة بين الاتّحادات الفدرالية، في درجات

ودور الأحزاب السياسية في بناء الائتلافات وتحقيق الإجماع ضمن المؤسسات المشتركة في هذه الاتحادات الفدرالية. كما أثرت على طبيعة العلاقات الحكومية الدولية. فضمن الاتحادات الفدرالية البرلمانية، مثلاً، تتسبب النزعة العامة إلى هيمنة مجلس الوزراء، عادةً، بإثارة مسألة "الفدرالية التنفيذية"، حيث تقوم الجهة التنفيذية في حكومات الاتحاد الفدرالي بإجراء معظم المفاوضات.

ومن المسائل المهمة مضامين البنود الشّرطية الخاصة من أجل التمثيل المناسب للمجموعات المتنوعة في السلطة التنفيذية الفدرالية، والهيئات التشريعية (المجالس الثانية خاصةً)، والخدمات العامة، والوكالات. وبالنظر إلى المجالس الفدرالية الثانية، تعتبر الوحدات المكوّنة في بعض الاتحادات الفدرالية ممثلة بشكل متساو، فيما التساوي الدقيق معدوم في البعض الآخر، على حساب ميزانٍ ترجح كفته لصالح الوحدات الصغرى (من أجل إصلاح تمثيلها الضئيل في المجالس المنتخبة شعبياً). ففي بعض الحالات مثل الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا، يُنتخب أعضاء المجلس الفدرالي الثاني مباشرةً؛ أمّا في البعض الآخر مثل الهند والنمسا، فتنتخبهم الهيئات التشريعية في الولاية. وفي ألمانيا، يتألّف مجلس النواب الألماني (البوندسرات) من مندوبين عن حكومات الولايات، فيما تضمّ حالاتٌ أخرى كبلجيكا وإسبانيا وماليزيا مزيجاً من الاختيارات. وقد تختلف السلطات النسبية للمجالس الفدرالية الثانية أيضاً، فتميل إلى أن تكون أضعف في الاتحادات الفدرالية البرلمانية، حيث يكون مجلس الوزراء مسؤولاً عن المجلس المنتخب شعبياً.

عند مقارنة الاتحادات الفدرالية والكنفدرالية، تجدر الإشارة إلى أنه في الحالة الأولى، حيث ينتخب جمهور الناخبين الهيئة التشريعية والحكومة الفدراليتين مباشرةً فتكونان مسؤولتين أمامه، لم تواجه الحكومات الفدرالية صعوبةً كبيرة في تأمين دعم المواطنين. أمّا في الاتحادات الكنفدرالية، كالاتحاد الأوروبي مثلاً، فإنّ طابع المؤسسات العامة الحكوميّ الدولي، وعلاقتها غير المباشرة مع جمهور الناخبين، قد أدّى إلى اتهامها بتجسيد "العجز الديمقراطي". بالفعل، تشير الضغوطات ضمن الاتحاد الأوروبي، الهادفة إلى تقليص العجز الديمقراطي، من خلال تعزيز دور البرلمان الأوروبي، وزيادة مدى تصويت الأكثرية ضمن المجلس، إلى اتجاه الاتحاد نحو المزيد من الفدرالية والتخفيض من الكنفدرالية في طابعه. وقد أثارَت هذه التجربة السّؤال عن أرجحية الأنظمة الكنفدرالية في كونها أنظمة انتقالية لا دائمة، بالنظر إلى هيمنة المثاليّات الديمقراطية المعاصرة.

دور المحاكم: باستثناء سويسرا حيث يلعب الاستفتاء الشعبيّ التشريعيّ دوراً مهماً في إصدار الأحكام القضائية، من خلال التعريف بحدود الصّلاحية الفدرالية، تعتمد معظم الاتحادات الفدرالية والاتحاد الأوروبي أيضاً على المحاكم كي تؤدّي الدور القضائيّ الأول، من خلال تفسير الدّستور وتكييفه وفق الظروف المتغيرة. لكنّ هذه الحالة لا تخلو من التفاوتات أيضاً. ففي بعض الاتحادات الفدرالية، حيث يتمثّل التّموذج الأساسي بالولايات المتّحدة- لكن مع إمكانية اعتبار نماذج أخرى ككندا، وأستراليا، والهند، وماليزيا، وبعض الاتحادات الفدرالية في أميركا اللاتينية- تصدر محكمةٌ عليا الأحكام القضائية النهائيّة بالنسبة لكلّ القوانين. أمّا في البعض الآخر، فتوجد محكمةٌ دستوريةٌ فدراليةٌ متخصصة في تفسير الدّستور. ومن الأمثلة على ذلك، يرد ذكر ألمانيا،

وبلجيكا، وإسبانيا. فتبذل هذه البلدان جهوداً ملحوظة، في الغالب، لصون الاستقلال من تأثير المحكمة العليا أو الدستورية. ويشهد عددٌ من الحالات جهوداً تفرضه المستلزمات الدستورية أو الممارسة، من أجل ضمان إجراء التمثيل الإقليمي في المحكمة العليا.

الحقوق الدستورية: إنَّ الاتِّحادات الفدرالية، في الأساس، شكل إقليمي من التنظيم السياسي. من هنا، في سبيل حماية المجموعات المتميزة أو الأقليات، يتم اللجوء إلى هذه الطريقة الفضلى حين تكون هذه المجموعات والأقليات متمركزة جغرافياً، بطريقة تحوّلها بلوغ الحكم الذاتي كأكثرية ضمن وحدة إقليمية في الحكومة. لكن نادراً ما يتم توزيع السكان فعلياً في أقاليم محددة ودقيقة. فعلى أرض الواقع، ليس من الممكن تفادي بعض وحدات الأقليات المتداخلة في الوحدات الإقليمية، ضمن سائر الاتِّحادات الفدرالية. من هنا، تجدر الإشارة إلى توفر ثلاثة أنواع من الحلول، حيثما تواجدت الأقليات المتداخلة الهامة. ينصّ النوع الأول على إعادة رسم حدود الوحدات المكوّنة، بشكل يتيح لها التوافق مع المجموعات اللغوية والأثنية المركزة. أمّا الأمثلة على ذلك، فهي إنشاء إقليم جورا Jura في سويسرا، وإعادة تنظيم حدود الولايات في الهند عام ١٩٥٦ وبعد ذلك، وتفويض السلطة التدريجي في نيجيريا من ثلاثة أقاليم إلى ست وثلاثين ولاية. وتتكوّن المقاربة الثانية من تعيين مسؤولية خاصة في الحكومة الفدرالية، يتولاها حارس الأقليات المتداخلة إقليمياً الذي يحمي هذه الأخيرة من أيّ قمعٍ يحتمل أن تمارسه أكثرية إقليمية. وقد أدرج عددٌ من الاتِّحادات الفدرالية هذه البنود الشرطية في تشريعاتها، لا سيّما في ما يتعلق بحماية سكان البلاد الأصليين.

أمّا المقاربة الثالثة والأكثر انتشاراً من أجل حماية الأقليات المتداخلة إقليمياً، فنصّت على دمج سلسلة شاملة من حقوق المواطنين الأساسية في الدستور، كي تفرضها المحاكم. ويظهر هذا المخطط حالياً في معظم الاتِّحادات الفدرالية، باستثناء أستراليا والنمسا. وبالنسبة إلى تضمينات حقوق المواطنين هذه، ودور المحاكم في ما يتعلق بها، فيتناولها بالتفصيل بحثٌ مستقل عن خلفية الدولة في هذا المجال، وجلسة عن المواطنة والتنوع الاجتماعي، في هذا المؤتمر.

العلاقات الحكومية الدولية: فرضت حتمية التداخل والاتكال المتبادل ضمن الاتِّحادات الفدرالية، خلال ممارسة حكوماتها لسلطاتها الدستورية، عموماً، تعاوناً وتنسيقاً واستشارات حكومية دولية واسعة النطاق. وقد خدمت هذه الإجراءات وظيفتين أساسيتين هما: حلّ النزاعات، وتأمين وسيلة للتكيف العملي والظروف المتغيرة. من هنا، عالج هذا المؤتمر المؤسسات والإجراءات اللازمة لمثل هذه التفاعلات، بكلّ ما في الكلمة من معنى، من خلال سلسلة مستقلة من الجلسات حول موضوع العلاقات الحكومية الدولية. ولم تتم الإشارة إلى هذا الموضوع في البحث الحالي إلا للفت الانتباه للتفاوتات بين الاتِّحادات الفدرالية في ظلّ هذه الإجراءات الحكومية الدولية، لا سيّما في ما يتعلق "بالفدرالية التنفيذية" التي ترمز إلى معظم الاتِّحادات الفدرالية البرلمانية من جهة. أمّا من جهة أخرى، فيتعلّق الأمر أيضاً بطابع العلاقات الحكومية الدولية المتعدّد الأوجه في الاتِّحادات الفدرالية التي تشهد فصلاً بين السلطة التنفيذية والهيئات التشريعية، ضمن كلّ حكومة. فتؤثر هذه التدابير المختلفة على مشاركة الوحدات الإقليمية الحكومية نفسها، بفعالية، في تقسيم السلطة فدرالياً.

الاستنتاجات

Conclusions

تشير نجاحات الاتحادات الفدرالية وإخفاقاتها، على مدى نصف القرن المنصرم، إلى خمسة دروس مهمة تتعلق بقدرة الاتحادات الفدرالية، والأنظمة الفدرالية بشكلٍ أوسع، على مصالحة الفروقات الاجتماعية وإدارتها.

أولاً، في إطار مسرح الأحداث العالمي المعاصر، توفر الاتحادات الفدرالية التي تجمع بين الحكم المشترك والحكم الذاتي طريقةً عمليةً للجمع بين فوائد الوحدة والتنوع، من خلال المؤسسات التمثيلية. إلا أنها ليست بالدواء الناجع لسائر أمراض البشرية السياسية، وقد تعرضت للعديد من الإخفاقات الهامة التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار، أبرزها تقسيم الاتحاد الفدرالي في الهند الغربية، وروديزيا ونياسالاند، والباكستان، والاتحاد السوفيياتي، وتشيكوسلافاكيا.

ثانياً، اعتمدت درجة فعالية الاتحادات الفدرالية على مستوى ازدياد مدى القبول العام للحاجة الداعية إلى احترام المعايير والبنى الدستورية، وحكم القانون.

ثالثاً، من العناصر التي لا تقل أهميةً بالنسبة لسير عمل الاتحادات الفدرالية الفعال هو تطور الإيمان والثقة المتبادلين بين المجموعات المختلفة ضمن الاتحاد الفدرالي، والتشديد على روح التسامح والتسوية.

رابعاً، جادل بعض النقاد أن الاتحادات الفدرالية مبالغة إلى عدم الاستقرار والانفصال، محتجين بأمثلة عن الانفصالات والتجزؤات في الاتحاد الفدرالي في الهند الغربية، وروديزيا ونياسالاند، والباكستان، والاتحاد السوفيياتي، وتشيكوسلافاكيا. لكن تجدر الإشارة إلى أن

كلّ هذه الحالات الفاشلة من الاتحادات الفدرالية قد وقعت حيثما كانت المؤسسات الديمقراطية ضعيفة أو غائبة. ويمكن عزو فشلها إلى طابعها غير الديمقراطي، أكثر من طابعها الفدرالي. فبالفعل، لم يشهد التاريخ أية حالة من تحلل الاتحادات الفدرالية الديمقراطية الحقيقية، مهما كانت متنوّعة. فيفرض هذا أن العمليات الديمقراطية الكاملة هي شرط أساسي لقيام اتحادٍ فدراليٍّ فعّال.

خامساً، من الأرجح أن يرتبط مدى تمكّن الاتحاد الفدراليّ من التوفيق بين التنوّعات السياسية، لا بالتدابير الفدرالية المعتمدة وحسب، بل بإمكانية تعبير الشكل الخاصّ أو المختلف للاتحاد الفدرالي عن رغبات المجتمع المعنيّ المحدّد ومتطلّباته، بصورة مناسبة أيضاً. وكما يشدّد هذا البحث، يشهد تطبيق فكرة الفدرالية عامّة، أو حتّى ضمن فئة أكثر تحديداً من الاتحادات الفدرالية، تفاوتاتٍ ممكنة عديدة. في نهاية الأمر، يتضمّن تطبيق الفدرالية مقارنةً احتراسيةً عمليةً؛ من هنا، فإنّ تطبيقها المتواصل في ظلّ الظروف المختلفة أو المتغيّرة، خلال القرن الواحد والعشرين، قد يعتمد فعلاً على الأفكار الجديدة الإضافية في مجال تطبيقها هذا.

الخيارات الفدراليّة وغيرها من الوسائل للتّوفيق بين المجموعات المتنوّعة

طاقم عمل منتدى الاتّحادات الفدراليّة

Federal Options and Other Means
of Accommodating Diversity

staff of the Forum of Federations



فهرس المحتويات

رقم الصفحات

٢٦	١	المقدّمة
٢٨	٢	التنوع الإثني-الثقافي
٢٩	٣	تعدّد الوسائل
٢٩	١.٣	لغات الأقليات والحقوق الثقافية
٣٠	٢.٣	المشاركة الاتحادية في السّلطة
٣٠	٣.٣	الاستيعاب والإقصاء والدمج
٣١	٤.٣	نقل السّلطة
٣٢	٥.٣	الفدراليّة
٣٥	٤	الفدرالية بالتّفصيل
٣٥	١.٤	الدساتير الفدراليّة
٣٦	٢.٤	الميزات الأساسيّة وتقسيم الأدوار والمسؤوليّات
٣٧	٣.٤	تضافر جهود الطبقات الحكومية
٣٨	٤.٤	التّمثيل في المركز
٣٨	٥.٤	ضمان الحقوق
٣٩	٦.٤	حالة اللاتناسق
٤٠	٧.٤	الفدراليّة غير الإقليمية
٤١	٨.٤	الانفصاليّة
٤٢	٩.٤	غياب التّغييرات الأحادية الجانب، وتواجد "الحكم المرجع"
٤٣	١٠.٤	فرض الضّرائب والإنفاق العام.
٤٥	٥	الخاتمة مع بعض الأسئلة المتعلّقة بالموضوع
٤٨		اقتراحات للقراءة

المقدمة

Introduction

يتوجّه هذا البحث إلى الشّعب المشاركة في ما أصبح يعرف بنشاطات "بناء الدّولة" في سائر أنحاء العالم، خاصّةً في حالات ما بعد النّزاعات. وهو يرمي إلى توفير بعض الأمثلة العمليّة، والمفسّرة بوضوح، عن الأساليب والوسائل المعتمدة للاعتراف بمجموعتين قوميتين، أو أكثر، تعيشان في عقر دولة واحدة، وللتوفيق بينهما.

لا يمكن تطبيق منخبط واحد على الحالات جميعها. من هنا، فقد بذلنا جهدنا في هذا البحث لوصف بعض الخصائص الأساسية التي تميّز نماذج الحكم، لا سيّما النّماذج الفدرالية. ليست الفدرالية بالإجراء الوحيد المتاح ردّاً على التّنوع السّكاني، لذا غالباً ما ترفقها البلدان، حتّى تلك التي تعتمد كنظام، غيرها من التدابير كقوانين حقوق الإنسان. وفضلاً عن التدابير الدّستوريّة الفدراليّة، تتعدّد وسائل التوفيق بين المجموعات المتنوعة والاعتراف بها. ولسوف ناقش البعض منها في هذا البحث.

إنّ اتباع دستور فدراليّ لا يضمن، بأيّة حالٍ من الأحوال، احترام حقوق الأقليات. ولعلّ الوضع التاريخي للشّعب الأصليّة في العديد من الديمقراطيّات الفدراليّة لخير شاهدٍ على ذلك. في نهاية هذا البحث، سيلاحظ القراء لائحةً بالأسئلة التي قد يطرحونها على أنفسهم، في حال فكّروا في اعتماد

الفدرالية داخل دولة عرفت مجموعاتها تاريخاً من النّزاع والارتباب. ومن بين هذه الأسئلة نذكر:

- ما هي البنود الشرطيّة التي سيتمّ إدراجها بالنّسبة للأقليات، على الصّعيدين الإقليمي والوطني؟
- كيف ستتمّ صياغة الفصل حول الحقوق الأساسيّة/شرعة الحقوق؟ ما هي الآليات التي ستستخدم لفرض الحقوق/حمايتها؟
- كيف يمكن تحديد الحقوق اللغويّة وحمايتها؟ أيّ البنود الشرطيّة المتعلقة باللغات تنطبق على الشرطة، والقوّات المسلّحة، والخدمات العامّة على الصّعيدين الوطني والإقليمي؟ كيف تنعكس
- حقوق اللغات في المؤسسات التّربويّة، والمحاكم، إلخ...؟
- هل يحتوي دستور جديد على بنودٍ شرطيّة للمؤسّسات التي يرسيها الدّستور، من أجل تقديم الخدمات للأقليات الإثنيّة، أو اللغويّة، أو الدّينيّة؟

قمنا بتضمين هذه الأسئلة، إشارةً منّا إلى أنّ البنية الهيكلية للنظام الفدرالي لا توفر إلا إطار عمل واحد، يمكن فيه الإيفاء بحاجات جماعاتٍ إثنيةٍ ولغويةٍ متنوّعةٍ تحتلّ مساحةً سياسيةً مشتركة. ويمكن للنماذج الفدرالية أن تكون مفيدةً جداً لمن يسعى إلى الحلول السياسية لمشاكل الفوضى والتوتر ضمن المجموعات. غير أنّ الفدرالية ليست شراً لا بدّ منه؛ كما أنّها ليست كافيةً بحدّ ذاتها. فضلاً عن ذلك، كي تحقّق الفدرالية هدف التوفيق بين المجموعات المتنوّعة، عليها أن تترافق مع استراتيجيات وتدابير أخرى.

فلا يخفى على أحدٍ أنّ مصطلح "الفدرالية" بحدّ ذاته مثيرٌ للجدل. ولعلّ ذلك مردّه إساءة فهمه إلى حدّ ما. ففي العديد من الأمكنة، تعتبر "الفدرالية" الخطوة الأولى التي تسبق الانفصال؛ وفي الواقع، لقد نشأت فعلاً وما تزال تنشأ حركات انفصالية في عددٍ من الدّول الفدرالية، بما فيها كندا.

حين تقترح الجنسيات الأقلية، في البلدان التي اجتازت نزاعاً، بنيةً فدراليةً كحلٍ سياسي، يفترض أعضاء الأكثرية أحياناً أنّ الفدرالية لا تفعل سوى تمهيد الطريق نحو تجزئ البلاد. وتثبت تجربة الفدرالية العملية أنّ الخوف غير قائم على أساسٍ ثابت.

فالحلّ الفدرالي لا يشجّع على دافع الانفصال، بقدر ما يحتويه. وتعبيراً عن ذلك بأوضح المعاني والمصطلحات، نشير إلى أنّ نظام القوانين الدستورية والممارسات الديمقراطية يتيح لمن يسعى إلى المدافعة عن الانفصال أن يفعل ذلك بطريقة سلمية وخالية من العنف، عوضاً عن اللجوء إلى المقاومة المسلحة. وقد أثبتت تجربة الدّول الفدرالية حتّى اليوم - لا سيّما تلك التي تملك تقليداً ديمقراطياً عريقاً - أنّ الانفصالات لم تحدث قطّ، بالرغم من الاستفتاءات الشعبية وغيرها من أشكال المدافعة العامة عن الانفصال. كما أثبتت الفدرالية الديمقراطية أنّها مرنة بما فيه الكفاية لتتعامل والتّحدي الذي يمثله الانفصال.

ومن الأساليب الأخرى التي سنناقشها في هذا البحث، غير الفدرالية، للتعامل مع واقع التنوع، نذكر:

- السياسات المنشأة لاستيعاب العناصر المتغيرة في ثقافة الأكثرية،
- البنود الشرطية المتعلقة بالحقوق الإنسانية والثقافية،
- التدابير الرسمية وغير الرسمية لضمان مكانٍ للمجموعات المتنوّعة عند اتّخاذ القرارات على الصّعيد الوطني.

يشدّد استعمال تركيبٍ معيّن من الوسائل والاستراتيجيات على الحاجة إلى الإبداع، في ما يتعلّق بتصميم الإجراءات التي تناسب أوضاعاً محدّدة.

فعلى أرض الواقع، لن يجد الأشخاص المشاركون في الجهود الفعلية لبناء الدّولة أيّ حلولٍ معدّة سلفاً. من هنا، يتحتّم عليهم التّفكير في خياراتهم على نطاقٍ واسع، ودراسة مجموعة كبيرة من التّقنيات والأنظمة والممارسات، من أجل إنشاء البنى المناسبة لأيّ وضعٍ محدّد.

سنحاول، في ما يلي، ذكر ما يمكن من الأمثلة الملموسة. وتكشف هذه الأمثلة عن أهميتها، فهي تقدّم شكلاً ملموساً للنماذج البنيوية. هدفنا في هذه الحالة هو توفير المعلومات المفيدة التي يمكن استيعابها بسهولة.

لهذه الغاية، أوردنا ثباتاً بالمراجع لمن يودّ أن يتوغّل في قراءاته. غير أنّنا لا ندعي أنّ ما وصفناه في هذا البحث شاملٌ من أيّة ناحية من النواحي، بل نتصوّر أنّ يتمّ استعمال البحث بالتزامن مع مراجعٍ أخرى.

٢ التنوع الإثني-الثقافي Ethnocultural Diversity

تشكّل العديد من الدول الكبيرة موطناً لمجموعاتٍ إثنية ثقافية، أو "قومية" متنوّعة. في بعض الحالات، تتركز هذه المجموعات ضمن مناطق جغرافية مستقلة. تلك هي الحالة في إسبانيا أو بلجيكا أو ماليزيا.

أما في الحالات الأخرى، فليست المجموعات مركّزة جغرافياً. فيعيش شعب سريلنكا المسلم، على سبيل المثال، مشتتاً في سائر أنحاء البلد. ومع أنّ العديد من المسلمين يعتبرون أنّ منطقة واحدة هي موطنهم التاريخي، إلا أنّهم لا يشكّلون أكثرية فيها؛ ويعيش معظمهم في أنحاء أخرى من سريلنكا. كذلك الأمر، ليست الأقلية السويدية في فنلندا، والأقلية المجرية في سلوفاكيا، والأقلية السلوفاكية في المجر، والشعوب الرومانية الموزعة عبر أوروبا، بمجموعاتٍ مركّزة إقليمياً. ونسجاً على المنوال نفسه، يملك بعض سكّان البلاد الأصليين في الأميركيتين وأستراليا ما يسمّى "بقاعدة أرضية"، بعكس البعض الآخر الذي يعيش متوزعاً بين عامة السكان.

كما يشهد التوازن السكاني تفاوتاً عظيماً، رغم أنّه نادراً ما تكون المجموعات المختلفة متساوية تماماً ضمن السكان. ففي كندا، يشكّل الناطقون باللغة الانكليزية ثلاثة أضعاف الناطقين باللغة الفرنسية تقريباً. أما في بلجيكا، فيبلغ عدد الناطقين بالفلمنكية ضعف الناطقين بالفرنسية. في هذه الحالات المماثلة وغيرها، تتوفّر درجة من التوازن بين المجموعات الأساسية التي تشكّل بنية المجتمع، ممّا يؤدي إلى إنشاء المؤسسات السياسية التي تعكس هذا التوازن. لكنّ البعض الآخر من الحالات يشمل أكثريةً سكانية واحدة، فضلاً على أقلياتٍ إثنية أو قومية أصغر عدداً بكثير. في ظلّ هذه الظروف، تواجه الشعوب الصغيرة أحياناً صعوبةً في التأكيد على لغتها، وحقوقها الثقافية والسياسية. وقد كانت هذه حالة السكان الأصليين حتى فترة مؤخره، كشعوب السامي في اسكندنافيا، والسكان الأصليين في كندا.

تمثّل الهند نموذجاً معقداً عن التنوع، مع وجود مجموعاتٍ كبيرة جداً متنوّعة من حيث اللغة والإثنية (كالناطقين بالهندوسية، والبنغالية، والتاميلية إلخ.)، بالإضافة إلى مجموعاتٍ صغيرة كثيرة، تعرف أحياناً "بالقبائل". كما تشكّل الصين موطناً للعديد من اللغات والأقليات الإثنية. وتؤمّن كلتا الدولتين العملاقين نوعاً من الإجراءات للتوفيق بين هذه العناصر المتنوّعة، إنّما بطرائق مختلفة جداً.

ولا تقلّ الاختلافات من حيث طريقة تعريف الأشخاص بأنفسهم كمجموعة "إثنية" أو "قومية". وقد أنفق الكثير من الخبر، بأفلام اجتماعية علمية واسعة، للكتابة عن مسألة الهوية الإثنية. غير أنّ هذا البحث ليس بالمرجع المناسب للتعمق في هذه المسألة. فقد أصبحت هوية المجموعات المتميزة واقعاً جلياً في سائر أنحاء العالم. فتستند هذه الهوية على اللغة تارةً، وعلى الدين طوراً، وعلى التقاليد الثقافية المشتركة تارةً أخرى؛ وغالباً على تركيب من هذه العوامل وغيرها. تشكل العديد من الدول موطناً لعددٍ وافر من هذه الهويات - وكلها تطالب بأن يتم الاعتراف بها. من هنا، على قادة المجتمع المدني والسياسي ومستشاريهم أن يتعاملوا مع هذا الواقع الذي يتعدّد اجتنابه. ومن دون التوغّل في مناقشة تحديديّة مطوّلة، نأمل أن يقدّم هذا البحث بعض المعلومات المفيدة لمن تقع هذه المهمة على عاتقه.

٣ تعدّد الوسائل Variety of Means

تتعامل الدول التي تضمّ مجموعات سكانية متنوّعة مع هذا التّنوع بأساليب مختلفة.

١.٣ لغات الأقليات والحقوق الثقافية (Minority Language and Cultural Rights)

تمّول العديد من الدول إنشاء مدارس رسمية، وتسهّل نوعاً من الوصول إلى الخدمات الحكومية بلغات الأقليات. كما يوفر البعض منها منشآت إذاعية وتلفزيونية، ويدعم المؤسسات الاجتماعية والثقافية التي أقامها من أجل مجموعات الأقليات الثقافية.

فقد أقدمت السلطات الصينية، مثلاً، على تأمين التعلّم الابتدائي والمتوسّط بلغات الأقليات، من أجل شعبيّ يوغور (Uigur) وزوانغ (Zhuang)، والكوريين في بعض المناطق، والمونغوليّين.

يعترف البيرو بلغة الكويشا (Quecha) بصفتها لغة الجمهورية الرسمية؛ فيشترط القانون البيروفي أن يتمّ تعليمها، إلى جانب الإسبانية، في المدارس كلّها. وتضمّ دولٌ أخرى في أميركا اللاتينية، مثل البرازيل والباراغواي، بنوداً شرطيةً مشابهة تفرض تعليم اللغات الأصلية. وتشترط البنود تعليم اللغة السويدية للأقلية السويدية في فنلندا؛ ونسجاً على المنوال نفسه، تعليم الأقلية الليتوانية في بولندا، والأقلية السلوفاكية والتشيكية والبولندية والكرواتية والسلوفينية والألمانية والرومانية وعددٍ من المجموعات الأخرى في المجر.

ويمكن أن تتضمّن حقوق أفراد الأقليات تلقّيهم علومهم كلّها، أو جزءاً منها، بلغتهم الأصلية؛ والاطّلاع على بعض النماذج الحكومية بلغات الأقليات (كنماذج الضريبة أو الإحصاء الرسمي للسكان)؛ وحقّ التفسير في الدعاوى القضائية، وفي بعض الحالات، نوعاً من الاعتراف الإقليمي بلغة الأقليات في المناطق المحلية حيث تستعمل على نطاقٍ واسع. فتعرّف فنلندا، مثلاً، ببعض البلديات على أنها إمّا ثنائية اللغة رسمياً، وإمّا ناطقة بالسويدية رسمياً.

في العديد من الدول التي تؤمن حقوق الأقليات، تعتبر هذه الحقوق مضمونة قانونياً و/أو دستورياً. مثلاً، أقرّ المجر عام ١٩٩٣ قانوناً مفصلاً يضمن حقوق لغات الأقليات بالنسبة للعديد من المجموعات، ويبيّن شروط استعمالها وتقويمها القانوني بما هو متوافر لأعضاء مجموعات الأقليات.

في بعض الحالات، تتعزّز ضمانات حقوق الأقليات بفضل المعاهدات بين الدول التي تؤمن كلٌ منها معاملةً متساوية لشعب الأخرى.

٢.٣ المشاركة الاتحادية في السلطة (Consociational Power-Sharing)

يستخدم بعض علماء الاجتماع هذا المصطلح لوصف الترتيبات التي تعتمد عليها بنية سياسية، من أجل وضع البنود الشّرطية اللازمة لدمج أعضاء من المجموعات الإثنية أو القومية المختلفة في الحكومة المركزية، أو نظام الحزب السياسي، أو القطاع المدني، إلخ. وغالباً ما يعتمد الخبراء مصطلح "تكييف النّخبة" لتمييز هذا النوع من التدابير؛ مما يعني أن قادة المجموعات يفاوضون على تلك الترتيبات كي يضمنوا للجميع نصيباً من السلطة، والوظائف، والفرص التربوية، وما شابه ذلك. إلا أن ذلك لا يتّسم بطابع الرّسمية في معظم الأحيان. على سبيل المثال، تعتبر مناصب الحكومة المركزية في العديد من الدول التي يصفها الخبراء بالاتحادية مضمونة، بحكم العادة، للجماعات القومية أو الإثنية المختلفة. أمّا في الحالات الأخرى، فتكون هذه الترتيبات قانونية أو دستورية. ففي نيوزيلندا، يتمتّع أعضاء مجموعة "ماوري" (Maori) بمقاعد مضمونة دستورياً في البرلمان.

٣.٣ الاستيعاب والإقصاء والدمج (Assimilation, Exclusion, Integration)

تسعى بعض الدول إلى التعامل مع وجود الأقليات من خلال تشجيعها أو إكراهها على اعتماد لغة الأكثرية وثقافتها. وقد تمّ استخدام هذه المقاربة في الماضي غالباً، في الأميركيتين، مع سكّان البلاد الأصليين. لا بل إنّ الأميركيتين والكنديين لم يتقبّلوا، إلا مؤخراً نسبياً، أن سكّان البلاد الأصليين في دولتيهما، يملكون حقوقاً ثقافية وتقليدية وجماعية ولغوية. أمّا مدى التمتع بهذه الحقوق، فما يزال مسألة تثير الجدل إلى حدّ كبير.

يُقصد بالاستيعاب فقدان مجموعة معينة جزءاً مهماً من هويتها الأصلية، لا سيّما خلال ظهورها بين العامة. ويدّعي مؤيدو عملية الاستيعاب أحياناً أن دوافعهم خيرية، وتهدف إلى المنفعة العامة. كما يحتجّون أنه من الضروريّ على أفراد المجتمع كلّهم أن يتشاركوا في لغة وثقافة عامتين، كي يشاركوا جميعهم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بشكل كامل. بالنظر إلى هذه الطريقة، يختلف الاستيعاب اختلافاً كبيراً عن سياسات الإقصاء والتّمييز التي يُعتبر نظام الفصل العنصري (Apartheid) في جنوب أفريقيا أبرز مثالٍ عنها.

لكنّ المفارقة أنّ السكّان الأصليين في شمال أميركا لطالما طالبوا بخدمة تعليم وخدماتٍ أخرى، تتخذ شكلاً ثقافياً محدداً يأخذ لغاتهم وتقاليدهم بعين الاعتبار. إزاء ذلك، كانت السياسة الهادفة إلى الحدّ من الفرص بنظر المجموعة الأولى تُعتبر ضروريةً لبقاء المجموعة الثانية ثقافياً. وهذا إجراءٌ مضللّ. فلم يكن سكّان أميركا الشماليّة الأصليّون قد طالبوا بخدماتٍ دنيا تخصّهم بمكانة الطبقة الثانية في المجتمع. في هذا السياق، يجادل البعض أنّ وضع السكّان الأصليّين يدعو إلى تطبيق سياسة "مواطن وأكثر" (Citizen Plus)؛ ممّا يستتبع تطبيق حقوق المواطنة كلّها في المجتمع العام، واتّخاذ إجراءاتٍ إضافية لتشجيع اللغات والثقافات والتقاليد الخاصّة بالسكّان الأصليّين.

تتجه الأنظار إلى الاستيعاب، والإقصاء المتعمّد خاصّةً، على أنّهما سياستان مخزيتان إلى حدّ كبير، ترتبطان بالأيديولوجيات العنصريّة التي كانت سائدة في العصور السّابقة. أمّا نحن، فنذكرهما هنا لأنّهما جزءٌ مهمّ من تاريخ السياسات التي تتحاور مع التّنوع. فما زال الاستيعاب، على وجه الخصوص، ممارساً بشكلٍ واسعٍ تجاه المهاجرين الوافدين إلى دولة ما. ويفيد الافتراض الاعتياديّ أنّ للسكّان الأصليّين في منطقةٍ ما حقّ المطالبة بأن يتمّ الاعتراف بهم، أكثر من أولئك الذين وفدوا حديثاً.

قد يبدو دمج المجموعات المتغيرة مضللاً أيضاً، شأنه شأن الاستيعاب، إلا أنّ السّياستين مختلفتان. فيهدف الدّمج إلى الحرص على مشاركة المجموعات كافّة في الحياة الاجتماعيّة والاقتصاديّة والسّياسيّة، من دون التّضحية بهويّاتها المتميّزة. ويتمّ مجاز هذا الإجراء النّور أحياناً من خلال الترتيبات الاتّحاديّة التي تضمن مشاركة أعضاء من مجموعاتٍ محدّدة في المؤسسات الوطنيّة.

ومن الوسائل الأخرى التي تهدف إلى الدّمج، من غير الاستيعاب، نذكر التّحرك الإيجابي، وهو عبارة عن سياسة "التّمييز العكسي" في التّوظيف، وحقّ تلقّي التّعليم، وغير ذلك، لصالح المجموعات المحرومة تاريخياً. فيجادل مناصرو التّحرك الإيجابي (Affirmative action) أنّ من عانى التّمييز العنصري النّظامي، في الماضي، يحتاج إلى إجراءٍ يفوق تسوية الفرص وإلغاء التّمييز السّلبّي. فهو يحتاج إلى نوعٍ من التّدابير الإيجابيّة التي تتخذ شكل الحصص التّسبيّة، وتعرف "بالمُدخّرات الإثنيّة" وما شابهها من تدابير، بهدف معادلة تاريخ الإقصاء الطّويل. وتلك سياسةٌ مثيرة للجدل. فهي، في أميركا الشماليّة مثلاً، تُطبّق مقابل تيارٍ قويّ من الفردانيّة التّحريريّة الذي يؤيد تساوي الفرص، لكنّه لا يتّخذ أيّة إجراءاتٍ خاصّة لتقوم علل الماضي.

٤.٣ نقل السّلطة (Devolution)

فضّل بعض الدّول أن يتيح مدىّ واسعاً من الحكم الدّاتي للكيانات المحليّة التي تشكّل موطناً تاريخياً للشّعوب المتميّزة. فحذت الحكومة البريطانيّة حذو هذه الخطوة في التّسعينات في ما يتعلّق باسكتلندا وويلز. و"فوّض" ويستمنستر جزءاً كبيراً من سلطاته لبرلمانيّ ويلز واسكتلندا، مانحاً إيّاهما وضعاً يشبه "الوحدات المكوّنة" في الدّول الفدراليّة.

غير أن سياسة نقل السلطة تختلف عن الفدرالية في أن الكيانات تستمد سلطتها المكتسبة من تشريع حكومة مركزية، تستطيع بدورها أن تعكس الوضع الراهن، من جانب واحد، إن اختارت ذلك. وكما سنبين لاحقاً، عادةً ما يضمن الدستور حقوق الوحدات المكونة في الدولة الفدرالية، مع عدم إمكانية الحكومة المركزية تعديل وضع هذه الوحدات. من هنا، فالتمييز بينهما مهم، لا سيما بالنسبة لمن يفحص خيارات الحكم في الدول حيث ساد تاريخ من النزاعات والارتياحات بين جماعتين إثنيتين أو أكثر. وقد تسعى المجموعات كلها إلى الثقة التي لا تمنحها إياها إلا الترتيبات الدستورية التي يدعمها ويحكمها نظام قضائي نزيه. إلا أن ترتيبات نقل السلطة تفتقر إلى هذا النوع من الثقة.

٥.٣ الفدرالية (Federalism)

في الدولة الفدرالية، يتوزع النفوذ والسلطة بين طبقتين حكوميتين أو أكثر. ففي سائر الحالات تقريباً، تكون هذه الطبقات الحكومية محددة إقليمياً. وبحكم القاعدة، تُقسّم الدولة الفدرالية إلى وحدات مكونة إقليمياً تملك مسؤوليات وسلطات محددة. وتسمى هذه الوحدات المكونة في العديد من الدول الفدرالية "ولايات". أما بقية المصطلحات، فهي: مقاطعات وأقاليم وكناتونات وجماعات مستقلة وجمهوريات.

إذا تبرز في معظم الدول الفدرالية طبقتان حكوميتان: ١- طبقة الأعضاء المكونة (كالولاية والمقاطعة إلخ.)، ٢- والطبقة الفدرالية (وطنية، أو مركزية). ولكل طبقة أدوار وسلطات محددة ومضمونة دستورياً. كما تشكل البلديات في دول فدرالية قليلة طبقات حكومية دستورياً، تتمتع بأدوار وسلطات محددة. لا بل إن الأمر يمتد في الهند حد مستوى القرية أو "البنشايات"، بصفتها طبقة حكومية.

في العالم اليوم حوالي خمس وعشرون دولة فدرالية، تضم ما يزيد عن ٤٠٪ من سكان العالم. ونحن نقول "حوالي" لوجود تباين في الآراء حول بعض القضايا. فيصنّف الخبراء جنوب أفريقيا وإسبانيا، من ناحية، كفدراليتين، إلا أن هاتين الدولتين لم تختارا وصف حالتهما بهذه التسمية. من ناحية أخرى، تصف الإمارات العربية المتحدة والباكستان نفسيهما كدولتين فدراليتين، مع أن الخبراء يشكّون في ذلك. ومن بين الدول الفدرالية الأهم، نذكر الولايات المتحدة الأميركية، وألمانيا، والهند، ونيجيريا، والبرازيل، وكندا.

غالباً ما يوجز الخبراء الفدرالية بصفتها تجمع بين الحكم الذاتي والحكم المشترك، مما يؤدي إلى القول إن الدولة الفدرالية ليست مجرد تحالف بين كيانات مستقلة. ففي هذه الحالة، عادةً ما نفع على حكومة فدرالية تتمتع بما يكفي من السلطة العظيمة كي تعمل في مصلحة الدولة بأكملها. في الوقت نفسه، لا تستمدّ الوحدات المكونة شرعيتها من الحكومة المركزية، بل من الشعب. وتجدر الإشارة إلى أن الطبقات الحكومية كلها، في الأغلبية الساحقة من الحالات، تتشكل عن طريق الانتخاب.

في بعض الأحيان، يتجادل الخبراء حول مسألة وجوب اعتماد الفدرالية إلى جانب شكل من أشكال الديمقراطية التمثيلية. لذا اختلفت الآراء حول هذا الموضوع. لكن خدمة لأهداف هذا البحث، لقد افترضنا أن المهتمين بالفدرالية يسعون، في الوقت نفسه، نحو الحلول الديمقراطية.

يتفق الخبراء عادةً على أن إحدى مميزات الفدرالية الأساسية هي الاحتكاك المباشر للطبقات الحكومية كلها بالشعب. وحين ترتبط بها الانتخابات والعملية الديمقراطية أيضاً، فإنها تضمن الوسيلة الفضلى للتأكيد على هذا الاحتكاك المباشر.

وقد اعتمد بعض البلدان عدداً من الأنظمة غير الديمقراطية التي تسمى نفسها فدرالية، ومن بينها الإتحاد السوفيياتي. فصحيح أن هذه الدولة كانت تملك شكل الدولة الفدرالية ظاهرياً، مع وحداتها المكونة العديدة؛ إلا أن جهاز الحزب الواحد تفوق على البنية الفدرالية. فلم تتمتع الوحدات المكونة بتدبير فعلي يدل على الاستقلالية، ولم تستمد شرعيتها من الموافقة الإرادية للمحكومين. من هنا، حين ألغى الحزب الواحد، انهارت "الفدرالية". واليوم، يصف باحثون كثر حالات كالاتحاد السوفيياتي بأنها "فدراليات زائفة".

تشكلت بعض الدول الفدرالية، كالولايات المتحدة الأمريكية، جراء تجمع كيانات كانت منفصلة سابقاً؛ أما غيرها، كبلجيكا، فنتيجة لإنشاء الوحدات المكونة مما كان سابقاً وحدة وطنية مفردة. وفي بعض الحالات الأخرى أيضاً، ككندا أو الهند، فقد حدث مزيج بين حالتي الوحدات المتجمعة والوحدات المنشأة حديثاً.

تشكل الفدرالية رداً على مجموعة متنوعة من الظروف، منها التنوع الإثني الثقافي أو القومي على سبيل المثال لا الحصر. ومن الدوافع الأساسية للفدرالية نذكر تقرب الحكومة من الشعب، ومنع أية حكومة واحدة من اكتساب سلطة فائضة على المواطنين. كانت تلك هي الأهداف المحددة للفدرالية الألمانية ما بعد الحرب العالمية الثانية، وهي غالباً ما تُذكر كأهداف الفدرالية الهندية والأميركية أيضاً.

من الدول الفدرالية ما هو متجانسٌ إثنياً ولغوياً تماماً. أما البقية التي قد تشكل موطناً لمجموعة متنوعة من الإثنيات (كالولايات المتحدة والبرازيل)، فهي غير منظمة بطريقة تمنح الاستقلالية والسلطة لشعوبٍ متميزة أو مجموعاتٍ قومية. فقد تختار هذه الدول أن تستخدم وسائل أخرى، كتلك المحددة سابقاً، كي تتعامل مع تحدي التنوع، خاصةً وأن أنظمتها الفدرالية غير مصممة لهذا الهدف.

صمم عددٌ من الدول الفدرالية كي يعكس حالة مجموعاته السكانية المتنوعة، ويمكنها من التعبير عن نفسها سياسياً. ومن بين هذه الدول: الهند، وإسبانيا، وأثيوبيا، وجنوب أفريقيا، وبلجيكا، ونيجيريا، وماليزيا، وكندا، وسويسرا. وقد تعود تجارب هذه الدول مجتمعةً بالفائدة على الشعوب التي تتصارع

مع تحدي بناء ترتيبات الحكم، في حالات التنوع الشديد. فما من نموذج واحد يخلو من الشوائب الملحوظة. من هنا، هذا هو أحد الأسباب الدافعة إلى فحص مجموعة متنوعة من النماذج. بالإضافة إلى ذلك، من غير المرجح بتاتا أن تناسب الفدرالية المطبقة في دولة ما دولة أخرى كل التناسب.

لطالما صُممت الفدرالية مع أخذ الظروف المحلية المحددة بعين الاعتبار. فما من دولتين فدراليتين تتشابهان كل التشابه، مع العلم أن عدداً من المبادئ والممارسات العامة ينطبق على معظمها. فضلاً على ذلك، حتى حين تُبنى الحكومة على أساس المبدأ الفدرالي (المكوّن من الحكم المشترك والذاتي، ومن السلطة الموزعة)، فهذه ليست بالطريقة الوحيدة التي تسمح لدولة بضمان احترام حقوق سائر المجموعات فيها.

وتجدر الإشارة إلى أن ما يدعوه البعض بالفدرالية "الإثنية" غالباً ما يترافق بتدابير أخرى، بما فيها حقوق اللغة والترتيبات الاتحادية. فيتيح النظام الفدرالي التيجيري لكل من ولاياته أن يعتمد طابعاً ثقافياً معيناً. في الوقت نفسه، يسود جهدٌ على مستوى الحكومة الفدرالية لتمثيل المجموعات كلها (ترتيب اتحادي).

في ما يلي، سنتعمق في النموذج الفدرالي بتفاصيله، من حيث فئاته العامة، بما في ذلك الاقتصاد والمالية، وتوزيع السلطات بين الطبقات الحكومية (التي تُسمى أحياناً "بالمستويات")، ودور المحاكم. تلك هي مقدمة عامة ووجيزة إلى طريقة سير الدول الفدرالية، وفقاً لقضايا راهنة. لذا على القراء المهتمين بالموضوع أن يعودوا إلى نصوص أكثر تفصيلاً، نصحننا ببعضها في ثبت المراجع.

٤ الفدرالية بالتفصيل Federalism in Detail

١.٤ الدساتير الفدرالية

يُحقّق المبدأ الفدرالي من خلال دستورٍ يحدّد وظائف الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكوّنة، وسلطاتها. وتعدّد بعض الدساتير، كدستور نيجيريا، مناطق الصلاحيّات المتعلقة بكلّ طبقةٍ حكوميّة. أمّا بقية الدساتير، كذاك الذي تعتمدّه الولايات المتّحدة الأميركيّة، فلا يقدم إلاّ تعداد مناطق الصلاحيّة المتعلقة بالحكومة الفدرالية، مخلّفاً كلّ مناطق الصلاحيّة المتبقية للوحدات المكوّنة.

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنّ معظم الاتّحادات الفدرالية الحديثة تملك لوائح مشابهة للسلطات، وتفرض حدوداً دستوريّة على الحكومات. ففي الدساتير الهندي والنيجيري على سبيل المثال، تندرج الوظائف والسلطات الحكوميّة ضمن بندٍ شرطيّ يتكوّن من اللائحة الفدرالية (وظائف الحكومة الفدرالية وسلطاتها)، ولائحة الولايات (وظائف حكومة الولاية وسلطاتها)، واللائحة المشتركة بين السلّطين (وظائف الحكومة الفدرالية وحكومة الولاية وسلطاتهما).

يُعتبر مواطنو الدّول الفدرالية مواطني الدّولة بأكملها والولاية أو المقاطعة حيث مسقط رأسهم، في أن. ويمكن أن تتميّز كلّ وحدةٍ من الوحدات المكوّنة بطابعها السياسيّ الخاص، إنّما ضمن نطاق الدّستور طبعاً. ولا يعني هذا فقط أنّ مواطني بعض الولايات أو المقاطعات أو غيرها قد يدفعون ضرائب مختلفة عن نظرائهم، بل أنّهم قد يتمتّعون بأنظمةٍ لغويةٍ مختلفة عن بقية الولايات (أو المقاطعات إلخ...) أيضاً. تلك هي الحال في عددٍ من الاتّحادات الفدرالية المصمّمة للاعتراف بالتنوع، ككندا وسويسرا وإسبانيا والهند.

٢.٤ الميزات الأساسية وتقسيم الأدوار والمسؤوليات

يتفق معظم الخبراء على أن ميزات خمس تقبض على جوهر النموذج الفدرالي كما يُطبَّق في الحالات كافةً فعلياً، وهي:

١. طبقتان حكوميتان على الأقل تمارس كلُّ منهما صلاحيَّاتها على مواطنيها مباشرةً؛ وتوزع رسمي للسلطتين التشريعية والتنفيذية وتقسيم الموارد بين الطبقات الحكومية، مع تمتع بعض المناطق بالاستقلالية في ما يتعلق بكل طبقة؛
 ٢. بند شرطي لتمثيل آراء المجموعات والمناطق واحترامها ضمن المؤسسات الفدرالية (المركزية) الواضحة للسياسات؛
 ٣. دستور خطي أعلى لا يمكن تعديله من جانب واحد، يتطلب موافقة الوحدات المكوّنة كلها أو أكثريتها؛
 ٤. حكم مرجع ليحكم في النزاعات الناشئة بين مختلف الطبقات الحكومية؛
 ٥. الآليات والعمليات لتسهيل العلاقات الحكومية الدولية في المناطق حيث تكون المسؤوليات مشتركة أو متداخلة؛
- في معظم الاتحادات الفدرالية الحالية، تتوافر طبقتان حكوميتان يعترف بهما الدستور وهما الحكومة المركزية أو الفدرالية وحكومات الولايات/المقاطعات/الأقاليم عادةً. من هنا، يتواجد تقسيم واضح المعالم للسلطات والمسؤوليات بين الطبقات الحكومية. وتميل الحكومات الفدرالية، كقاعدة عامة، إلى الاحتفاظ بسلطات ووظائف حصرية في المناطق التالية:

- الأمن القومي
- العلاقات الخارجية
- العملة المتداولة/النظام النقدي
- المبادلات الخارجية/التجارة
- المواطنة
- الهجرة، والنزوح، وتسليم المتهمين الفارين
- حماية الملكية الفكرية وحقوق الطبع

ونسجاً على المنوال نفسه، تملك حكومات الوحدات المكوّنة عادةً صلاحيَّات على المناطق التالية:

- المرافق العامة
- الإدارة وتعزيز قوانين الولاية وبرامجها
- منح الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية
- الشرطة، والأمن العام؛ والقانون والنظام
- البنى التحتية الخاصة بالولاية والحلّة
- الصحة
- التربية

ليست اللائحة السابقة شاملة بأي شكل من الأشكال. بالفعل، لا تقدّم العديد من الحكومات الفدرالية لائحة شاملة بالمسؤوليات المحددة بالنسبة لمختلف طبقات الحكومة. فكما ذكر مسبقاً، لا يفعل الدستور الأمريكي إلا تعداد صلاحيات الحكومة الفدرالية. لذا بإمكان الهيئة التشريعية الفدرالية (الكونغرس) أن تشرّع قوانينها ضمن مناطق صلاحياتها المتعدّدة، وضمن أي نطاقٍ آخر تختاره أيضاً. من ناحيةٍ أخرى، تملك الولايات القدرة على التشريع في المناطق التي لم يشغلها الكونغرس بعد، أي حيث ما تزال تحتفظ بالسلطة المتبقية.

في المقابل، يتميّز توزيع السلطات في كندا بين الطبقات الحكومية بالوضوح التام. فبسبب عدم توفّر أي حكمٍ آخر، تعود كل السلطات التي لم يوزّعها الدستور إلى طبقة الحكومة الفدرالية. وهكذا، فإنّ الحكومة الفدرالية في كندا هي التي تصبح مآلاً للسلطات المتبقية، بما يضمن أن ما من منطقة تبقى خارج نطاق صلاحية كلتا طبقتي الحكومة.

رغم ذلك، فإن بقية الدساتير الفدرالية تذكر لوائح من المسؤوليات التي تخضع لسطرتين مشتركتين في آن. ففي الهند على سبيل المثال، تندرج التربية ضمن تلك اللائحة المشتركة، بما يعني أنّ الحكومة المركزية وحكومة الولاية تملكان كليهما الصلاحيات للتشريع في القضايا المتعلقة بالتربية. من هنا، يتعايش في الهند مجلسا التربية المركزي وذاك التابع للولاية، إلى جانب المؤسسات التي تُعنى بالمرحلة التالية للمرحلة الثانوية و التي تمولها الحكومة المركزية والولاية أيضاً، مع عمل كل منها وفق تفويض تحدده الطبقة الحكومية الخاصة بها.

٣.٤ تضافر جهود الطبقات الحكومية

في الأنظمة الفدرالية، ترتبط الوحدات المركزية والوحدات المكوّنة عبر علاقةٍ سياسية مبنية على الاتّكال المتبادل. نتيجةً لذلك، فمن المصلحة المشتركة بين أصحاب المنفعة جميعهم أن تجد الطبقات الحكومية سبلاً لحلّ خلافاتها، بأساليب تقتضي تواجهاً أقل.

وتعتبر الحكومات عادةً أنّ الطريقة الفضلى لخدمة مصالحها الجماعية تتأتّى عن الحلول التعاونية، من خلال القنوات الحكومية الدولية. وتعتمد طبيعة التعاون الحكومي الدولي ونطاقه، في الإتحادات الفدرالية، على مجموعة متنوعة من العوامل. ففي ألمانيا مثلاً، يقع على عاتق كل حزب واجب قانوني، يفرض عليه أن يكون مالياً للفدرالية، ومتعاوناً بما يخدم مصالح الفدرالية. وفي بعض الأحيان، تواجه الدول التي تعاني انشقاقات لغوية وإثنية عميقة، بالتزام مع بعض القيود القضائية، صعوبةً في تأمين علاقات حكومية دولية متجانسة، أكثر من الدول التي لا تتزامن قيودها القضائية مع انشقاقاتها الاجتماعية.

يمكن إدارة العلاقات الحكومية الدولية من خلال الترتيبات الرسمية وغير الرسمية على السواء. في هذا السياق، تبرز الحالة الكندية كمثال عن كلتا المقاربتين. فقد يسمح نفوذ أعضاء السلطة التنفيذية،

في الطبقتين الحكوميتين الكنديتين، أن يتوصل هؤلاء غالباً إلى اتفاقيات، من خلال الروابط الشخصية وغير الرسمية بين رؤسائهم. و في بعض الحالات الأخرى، تتوفر سياقات رسمية لعقد الاتفاقات، كالمؤتمرات التي تتضمن كلتا الطبقتين الحكوميتين.

صحيح أن النزاع والتوتر يكتنفان العلاقات الحكومية الدولية في بعض الأحيان. إلا أنه من الأسهل عامة التوصل إلى الاتفاقيات عندما تؤيد الفرق كلها حكم القانون، وتلتزم التزاماً صادقاً بالتوفيق بين المجموعات المتنوعة.

كما تؤدي طريقة توزيع السلطة بين الفروع الحكومية، ضمن كل طبقة، دوراً مهماً في تشكيل طابع العلاقات ما بين الحكومات.

ففي الأنظمة البرلمانية، كما في أستراليا والهند، عادة ما يكون المسؤولون التنفيذيون، في الطبقة الفدرالية والوحدات المكونة، قادرون على إلزام تشريعات كل طبقة بالاتفاقات المبرمة على المستوى التنفيذي.

في سياق آخر، وإذا ما تناولنا الأنظمة الرئاسية كما في الولايات المتحدة، فإن فصل السلطات بين فرعي الحكومة التنفيذي والتشريعي، في طبقتي الفدرالية والولاية، قد يصعب على المسؤولين التنفيذيين الحصول على موافقة تشريعات كل طبقة، حين تكون الأخيرة خاضعة لسلطة طرف مختلف. ومن شأن ذلك أن يحبط المحاولات للتوصل إلى حاكمية جيدة من خلال الإجماع.

٤.٤ التمثيل في المركز

عادة ما تكون الوحدات المكونة في النظام الفدرالي مبنية على أساس إقليمي، مع أن بلجيكا تشكل استثناءً. حتى هذه اللحظة، على الوحدات المكونة أن تكون ممثلة عند المركز. وقد يتخذ هذا التمثيل شكل المقاطعات/المناطق/الولايات التي تنتخب عدداً معيناً من الأعضاء في ما يشبه "مجلس الأقاليم" التابع للهيئة التشريعية الوطنية. وتتضمن الأمثلة على ذلك مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، أو البوندسرات في ألمانيا. وحين تملك الأقاليم/المناطق صوتاً وحقاً في المركز، فهي تضمن أخذ الآراء الإقليمية بعين الاعتبار، في عملية صنع القرار الوطني. فضلاً عن ذلك، يساعد هذا في مراقبة الميل لمطالبة إعادة السلطة إلى المركز. من شأن مجلس مماثل أن يحول دون انتهاك غير منطقي يقترفه المركز في حق السلطات الإقليمية؛ وهو يستمد تفويضه عادةً من دستور خطي.

٥.٤ ضمان الحقوق

تأسست بعض الاتحادات الفدرالية على مبدأ ضمان حقوق الأقليات القومية جميعها. غير أن هذا الأمر يسي دقيقتاً جداً، لا سيما حين يستحيل رسم حدود داخلية بين الوحدات المكونة، بطريقة تجذب الانتباه إلى المجموعات الإثنية المتنوعة. وفي مرات عديدة، يحدث أن تكون الأكثرية في منطقة

أقلية في منطقة أخرى. صحيح أن الانقسامات الإقليمية يمكن أن توفر بعضاً من الاستقلالية بالنسبة لمجموعات متنوعة، إلا أن واقع الأقليات الفعلية في أنحاء البلاد يعني أن الآليات الأخرى ضرورية لضمان حماية الحقوق كلها عبر البلاد.

ففي البوسنة والهرسك على سبيل المثال، رغم توافر الأقاليم الصربية والبوسنية والكرواتية، إلا أن أيّاً منها لا يعدّ نقياً/ثنياً. فأوكل إلى الحكومة الفدرالية مهمة إنشاء مكتب مأمور المظالم المسائل أمام البرلمان الفدرالي، لضمان احترام حقوق الأقليات القومية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المكتب يعمل عن كثب مع مجلس حقوق الإنسان.

وتنصّ المقاربة الأخرى على تسليط الضوء في الدستور على مجموعة من الحقوق المدنية الأساسية التي تطبقها المحاكم. وهذا ما حدث حين قدّمت كندا شرعاً بالحقوق والحريات عام 1982. منذ السبعينات، بدأ البلجيكيون ينتقلون خطوة خطوة من بنية وحدوية تسيطر عليها الفرنكوفونية إلى تدبير فدرالي ثنائي اللغة.

إنّ الاعتراف السائد بين واضعي السياسات بقلة الدول المتجانسة من حيث الإثنيات يعني أن الاتجاه واضح نحو تزويد الجماعات بالحماية اللغوية، أو الدينية، أو الثقافية الضرورية. وقد ساد اعتقاد أن التوفيق السياسي بين المجموعات المتنوعة قد يعزز الاستقرار السياسي من خلال تقليص استقطابها.

٦.٤ حالة اللاتناسق

في العديد من الأنظمة الفدرالية، تعتبر الوحدات المكونة متساوية وتمتّع بالسلطات التشريعية نفسها. إلا أن دساتير بعض الإتحادات الفدرالية تقسم السلطات بطريقة غير متناسقة، كي تعكس الاختلافات بين وحداتها المكونة. وقد تكون هذه الاختلافات إقليمية، أو ديمغرافية، أو لغوية، أو ثقافية، أو دينية.

الفدرالية غير المتناسقة نوعان. تنصّ المقاربة الأولى على زيادة نفوذ الحكومة الفدرالية في المناطق حيث تكون قدرة الوحدة المكونة على ممارسة سلطتها التشريعية أقلّ تقدماً أو مقوّضة بشكل مؤقت. في مثل هذه الحالات، قد تتولّى الحكومة الفدرالية زمام الأمور، حتّى تصبح الوحدة المكونة في مركز يخولها ممارسة سلطتها الخاصة. تلك كانت الحال في الهند حيث ساعدت الحكومة الفدرالية، طيلة السنوات الست الأولى من الإتحاد، بعض الولايات الأقل تطوراً إلى أن أصبحت قادرة على ممارسة سلطتها التشريعية الخاصة.

أمّا المقاربة الثانية، والأكثر شيوعاً، نحو الفدرالية غير المتناسقة، فتتضمّن قدرة وحدة مكونة أو أكثر على تحمّل استقلالية أكثر من غيرها. ولعلّ النظامين الماليزي والإسباني هما من أبرز الأمثلة على هذه المقاربة.

رغم أن ماليزيا تعتمد نظاماً فدرالياً مركزياً، إلا أنها منحت ولايتي "سباه" (Sabah) و"سارواك" (Sarawak) سلطات تقع عادةً ضمن نطاق الصلاحية الفدرالية. فحين تتم مقارنة كلتا الولايتين ببقية الدولة، يظهر أنهما متميزتان إثنياً. فتمتّع هاتان الولايتان البورنيتان باستقلالية أكبر بكثير من الولايات الإحدى عشرة المتبقية، في مجالات مثل الضرائب (لا سيما الجمارك والرسوم)، والهجرة والمواطنة، والتجارة، والنقل والمواصلات، وصيد السمك وغير ذلك من قطاعات الشؤون الاجتماعية المتعددة. بالفعل، يفترض بسكان الجزء الرئيس من ماليزيا أن يقدموا جوازات سفرهم كلما دخلوا الولايتين البورنيتين، كأنهم يزورون دولة أخرى. وتهدف هذه المقاربة إلى حماية المميزات الخاصة لكلتا الولايتين ومصالحهما، من خلال تنظيم تدفق سكان البلاد غير الأصليين.

في إسبانيا، تتمتع جماعتا الكاتالان والباسك بسلطات تفوق سلطات بقية الوحدات المكوّنة لما يشكل فعلياً، لا رسمياً، الفدرالية الإسبانية. فحين تأسست الديمقراطية الحديثة في إسبانيا (عام ١٩٧٨، إثر نهاية حكومة فرانكو)، تلقت جنسيات الأقليات "التاريخية" سلطات أقوى من بقية المناطق المنشأة حديثاً في إسبانيا. في الواقع، لم تكن معظم المناطق تملك، في البدء، إدارات للوحدات المكوّنة؛ وهي لم تطورها إلا مع مرور الوقت، عبر عملية مفاوضة (محدّدة في الدستور) مع الحكومة المركزية.

وقد كانت جماعتا الكاتالان والباسك قد تسلمتا، منذ البداية، زمام التحكم ببعض الشؤون كالثقافة والتربية، وفي حالة الباسك، بالضرائب كلها. وهما الآن تسعيان إلى سلطات أكبر، مما فتح باباً واسعاً أمام نقاش حادّ ولاذع أحياناً في إسبانيا، رغم أنه يجري وفقاً للقوانين المسالمة والديمقراطية. (فقد فاوضت معظم الوحدات المكوّنة في إسبانيا من أجل الحصول على تدابير استقلالية، لا تبلغ حجم ما تطلبه جماعتا الباسك والكاتالان.)

تشكل إسبانيا مثلاً مثيراً للاهتمام عن الدولة التي انبثقت عن نظام عانت فيه الأقليات الكبت وإنكار الحقوق الثقافية الأساسية والعنف، لتستحيل دولة تضمن مؤسساتها حقوق هذه الأقليات وترعاها من خلال ترتيبات خاصة. رغم ذلك، يتواجد في منطقة الباسك عنصر متطرّف صغير، يشن هجمات عنيفة على بنية الدولة الإسبانية. ويعزو بعض الخبراء الأمر إلى أن هؤلاء المتطرّفين ما زالوا يبدون ردّات فعل تجاه الظروف التي عانوها أثناء حكم فرانكو. غير أن تأثير هذا العنصر المتطرّف محدود.

٧.٤ الفدرالية غير الإقليمية

كانت بلجيكا الرائدة في تطبيق شكل عظيم من الفدرالية غير الإقليمية. فتنقسم هذه الدولة الأوروبية الصغيرة إلى ثلاث مناطق رئيسية: الفلاندر في الشمال، والولون في الجنوب، وبروكسل العاصمة الواقعة ضمن الفلاندر. تملك كل منطقة حكومتها الخاصة، مع وجود حكومة فدرالية للدولة بأكملها. ينطق شعب الفلاندر بلغة واحدة هي الفلمنكية، وينطق الولونيون بالفرنسية، فيما تسود

اللغتان في بروكسل. وسعيًا من بلجيكا لتوفير خدماتٍ كالتربية إلى سكّان كلتا المنطقتين وبروكسل، فقد ابتكرت طبقةً حكوميّةً هي طبقة "الجماعة".

وهكذا، نشأت حكومة الجماعة الفرنكوفونيّة وحكومة الجماعة الفلمنكية اللتان أصبحتا مسؤولتين عن الشؤون المتعلقة "بالفرد" حسب البلجيكيين، كالتربية والخدمات الاجتماعية والثقافة والصحة. وتكون الحكومات الإقليمية مسؤولة عن المسائل المتعلقة بالإقليم كالمواصلات والتطوّر الاقتصادي. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أقلية ناطقة باللغة الألمانية في الولّون الشرقية، تملك حكومةً جماعية كذلك، وتعامل مع الناطقين باللغة الألمانية الذين يعيشون في تلك المنطقة. ويعتبر موقع الجماعة الألمانية جزءاً من منطقة الولّون، لأهدافٍ إقليمية.

إنّ النموذج البلجيكي مزيجٌ معقّد من العناصر الإقليمية وغير الإقليمية (للجماعة). ففي حال طبقت بلجيكا مبدأ الجماعة اللغوية بطريقة متجانسة، فإنّ أفراد الأقلية الفرنكوفونية في الفلاندر، والأقلية الفلمنكية في الولّون، سيشكّلون جزءاً من جماعاتهم اللغوية الخاصة بكلّ منهم. لكنّ تلك ليست بالحالة السائدة. فتملك حكومة الجماعة الفرنكوفونية مسؤولية تجاه الناطقين بالفرنسية في بروكسل والولّون فقط، لا أولئك المتواجدين في الفلاندر. وينطبق المبدأ نفسه على الفلمنكيين. أمّا أسباب هذه "القيود" التي تحدّ من امتداد حكومات الجماعات اللغوية، فسياسيةٌ محليةٌ ومعقدة. رغم ذلك، فإنّ مفهوم بلجيكا لحكومة "الجماعة" يبقى نموذجاً مفيداً لمن يسعى إلى التوفيق بين المجموعات الثقافية غير المركّزة جغرافياً.

تستخدم دولٌ أخرى هذه التدابير كحقوق لغوية محددة دستورياً، إلى جانب اعتمادها على الفدرالية المبنية إقليمياً، بهدف ضمان حقوق أفراد المجموعات الثقافية الذين قد يشكّلون جزءاً من الأكثرية في منطقة، لكنّهم أقلية في منطقةٍ أخرى.

٨.٤ الانفصالية

يشير عدّة مراقبين إلى عجز البنى الفدرالية عن إحراز التّجّاح التّام في ما يتعلّق بإلغاء الدّوافع الانفصالية.

فقد مرّت كندا باستفتاءين يستطلعان الآراء حول الانفصال، في مقاطعة الكيبك الناطقة بالفرنسية (وهي المقاطعة الكندية الثانية من حيث المساحة، وموطن ٢٥٪ من السّكان). ولعلّ الفدرالية قد قدّمت للكيبك الهيكلية المناسبة للسيطرة على هذه الأصوات. غير أنّ النّظام الديمقراطي الدّستوري قد أتاح أيضاً نقاشاً حول انفصالٍ مقترحٍ يجري بطريقة سلمية وقانونية.

رغم ذلك، فإنّ النّظام الفدرالي لا يضمن أنّ كلّ عضوٍ من المجموعات "القومية" سيكون راضياً ومقتنعاً تماماً على الدّوام. فهو يهيء الظروف المناسبة لمناقشة الخلافات وحلّها، دونما اللّجوء إلى العنف

أو التهديدات بالعنف. وعندما اعتمد الإثيوبون اتحادهم الفدراليّ الحديث والمتعدّد القوميات، إثر فترة طويلة من ديكتاتورية الحزب الواحد وسلسلة من الحروب الأهلية، فقد حرصوا على إدراج بنود شرطية في الدستور الجديد حول الحقّ القانوني بالانفصال. وقد كانت حجّتهم أنّ الفدرالية هي شراكة مستندة إلى ميثاقٍ طوعيّ، وليست سجنًا.

بفضل السّلطة التّشاركية أو الاستقلالية المتزايدة للأقاليم، تكتسب المجموعات المتميّزة ثقةً أكبر في قدرتها على حماية تميّزها. لكن هذا لا يعني أنّ تلك المجموعات لن تسعى إلى السيادة الكاملة على الصّعيد الوطني. فليس من الغريب أن تنظّم القوى السياسيّة ضمن بعض المجموعات، سواء كانت البنية فدرالية أو وحدوية، حملةً لهدفٍ أدنى من الاستقلال الوطني. وغالباً ما يكون هذا الموقف الوطني مستنداً على تاريخٍ طويل من التّمييز والاستبداد.

ولعلّ الحدّ الأدنى من منجزات الفدرالية هو تأسيس طرقٍ ديمقراطية وسلمية للتّعامل مع الدّوافع الانفصالية. غير أنّ الفدرالية لن تضمن أنّ الأقليات الوطنيّة لن تسعى إلى استقلالٍ أكبر، أو إلى الاستقلال السياسيّ التّام. رغم ذلك، فلا يمكن القول إنّ الفدرالية تولّد رغبةً في الاستقلال. فهي تنوجد في أنواعٍ مختلفة من السياقات السياسيّة. أمّا إن وجب إلصاق أيّة صفة بالفدرالية، فهي أنّ الحركات الإثنية الوطنيّة يمكن أن تتقبّل الدّرجة الكبيرة من "حرية الإدارة الداخليّة" التي توفرها البنية الفدرالية، مقابل السيادة الوطنيّة الكاملة. وكما ذكرنا سابقاً، فقد كانت حالات الانفصال، في تجربة الفدراليّات الديمقراطيّة الفعلية، نادرة للغاية.

٩.٤ غياب التّغييرات الأحادية الجانب، وتواجد "الحكم المرجع"

يُعتبر الدستور الفدرالي اتّفاقاً أو ميثاقاً بين المركز والأقاليم/المقاطعات؛ وبالتالي تتطلّب التعديلات موافقة المركز وعددٍ محدّد من الأقاليم/المقاطعات. من هنا، تتطلّب أشكال الحكومة الفدرالية تشاركاً في السّلطة لا يحتمل التّعديل أو الانسحاب من جانبٍ واحد.

لا يخلو الأمر، في أيّة دولة تعمل فيها حكومات الولايات أو المقاطعات إلى جانب حكومة مركزية، من حالاتٍ تصدر فيها طبقاتٌ حكومية مختلفة قوانين متعارضة أو متنازعة. لذا على كلّ اتّحادٍ فدراليّ أن يجد سبيلاً كي يحلّ هذه القوانين المتناقضة. في مثل هذه الحالات، غالباً ما تكون السّلطة القضائية هي الحكم المرجع. لكن في سويسرا يلعب الجمهور الانتخابي دور الحكم المرجع في عملية الاستفتاءات الشعبيّة.

وحيث تجد محكمة الاستئناف العليا في دولة فدرالية أنّ قانوناً ما قد انتهك تقسيم السّلطات الدستوري، فمن الصّورويّ أن يُلغى هذا القانون، أو يُبطل، طبقاً للأسس الفدرالية. ولما كان كلّ دستور فدراليّ، فعلياً، يعدّد نطاقات الصلاحيّات بدون تحديد النّشاطات التي تتعلّق بكلّ نطاق، فإنّ درجةً من الشكّ والتّعارض تكتنف شرعيّة القوانين التي تصدرها الطبقات الحكوميّة المختلفة.

يتوجب على المحاكم أداء دور إضافي كحكم مرجع، في الإتحادات الفدرالية التي تمتاز بحقول خاضعة لصلاحيات مشتركة. ففي مثل هذه الدول، يتم رفع القضايا بانتظام أمام المحاكم التي تسلط الضوء على التعارض الواضح بين القانونين الملزمين، مع العلم أن كلا منهما قد صدر عن طبقة حكومية مستقلة. من هنا، على الدساتير التي ترسي قواعد الصلاحيات المشتركة أن تقدم قانوناً يمكن أن تلجأ إليه المحاكم عند حل نزاعات مماثلة. ففي كندا على سبيل المثال، يُعرف هذا القانون بمبدأ السّلطة العليا الفدرالية. وبموجب هذا المبدأ، حين يغطي القانونان الفدرالي والإقليمي مواضيع مشابهة، مع وقوعهما في موقع تنازع، فإن مفعول القانون المركزي هو الذي يسري (ضمن نطاق النزاع)، مع تعطيل عمل القانون الإقليمي؛ لا بل إن هذا الأخير لا يصبح ملزماً طالما أن القانون المركزي أو الفدرالي موجود.

١٠.٤ فرض الضرائب والإنفاق العام

لا تستطيع الوحدات المكوّنة ممارسة استقلالها السياسي إلا إن كانت مستقلة مالياً. فالاستقلال المالي هو الذي يسمح للولايات والأقاليم بتطبيق برامجها المتميزة في حقول مسؤوليتها الخاصة، حتى حين تنحرف هذه الأخيرة عن سياسات الحكومة الفدرالية. وبتوافق تقسيم السلطات في الإتحادات الفدرالية مع قدرة كل طبقة حكومية على جمع ثرواتها الخاصة. فتتضمن أدوات هذه الاستقلالية المالية جمع ضرائب المداخل الخاصة والمشاركة، والضرائب على الملكيات، وعائدات ملكية الموارد العامة.

كما تسمح بعض الدساتير للوحدات المكوّنة بجمع الأموال عن طريق خوض أسواق رأس المال الوطنية والعالمية. وعادة ما يحافظ الدستور على احترام الاستقلالية المالية، فلا يمكن أن تلغيها الحكومة الفدرالية من جانب واحد.

يطرح كل اتحاد فدرالي قضايا مهمة حول الشؤون المالية، لا سيما كيفية جمع المال والتشارك فيه وإنفاقه. ففي كندا مثلاً، الموارد ملك المقاطعات، مما يعود بكسب غير متوقع على حكومات المقاطعات المختلفة. وفي نيجيريا، تنسب الحكومة المركزية إلى نفسها الحق بعائدات النفط كلها، وما تلبث أن تقسمها وفقاً للصيغة المتفق عليها. وقد اضطرت الوحدات المكوّنة، مؤخراً، في العديد من أنحاء العالم، تولي مسؤوليات إضافية في قطاعات تشهد نمواً سريعاً، كالصحة والتربية. من هنا، فقد دار نقاش واسع حول كيفية تصحيح اختلال التوازن الناتج عن عدم إيفاء الترتيبات المالية الراهنة بالحاجات المالية للوحدات المكوّنة.

نتيجةً لذلك، تمّ استخلاص طريقتين لمعالجة التّفافات الماليّة، وهما:

التّوازن العمودي

يختلّ التّوازن العمودي عند وقوع تفاوت بين مسؤوليّات الحكومة الفدراليّة وحكومات الوحدات المكوّنة تجاه الإنفاق المحدّد دستورياً من جهة، وقدرتها على جمع الدّخل المناسب من جهةٍ أخرى. وقد يختلّ هذا التّوازن إمّا بسبب تغييراتٍ غير متوقّعة في أنظمة فرض الضّرائب أو الإنفاق، وإمّا لأنّ تكلفة المسؤوليّات الملقاة على عاتق إحدى الطبقات الحكوميّة قد ارتفعت بشكلٍ غير متجانس مع الوقت - كتكلفة التّربية أو الخدمات الاجتماعيّة، وهما قطاعان تتولاها حكومات الوحدات المكوّنة تاريخياً.

أمّا ضبط هذا التّوازن، فيتمّ من خلال ترتيبات التّشارك في الضّريبة بين مختلف الطبقات الحكوميّة، أو عبر الهيئات (سواء كانت الهبات الضّخمة أو تلك المخصّصة لأهدافٍ محدّدة). لكن في غياب الإرشادات الواضحة التي تحكم إنفاق الهبات في العديد من الدّول، فقد بات الأمر عرضةً للنّقاش السياسيّ. وقد اعتادت المقاطعات الفرديّة أن تحضّر موازنتها بشكلٍ منفصل، ثمّ تحاول التّوصل إلى اتّفاقيات حول توزيع الحصص، في سياق اجتماعاتٍ مننّمة يشارك فيها المسؤولون عن الخزينة أو الوزراء.

التّوازن الأفقي

يختلّ التّوازن الأفقي حين تتفاوت إمكانيّات الدّخل بين الوحدات المكوّنة، كأن يحدث تفاوتٌ في مستوى الخدمات التي تقدّمها لمواطنيها. من أجل تصحيح هذا الخلل في كندا، لجأت الحكومة الفدرالية إلى دفع حوالاتٍ ماليّة إلى المقاطعات من دون قيدٍ أو شرط، وفقاً لصيغةٍ (معدّلة من وقتٍ إلى آخر)، وهدافة إلى جعل إمكانيّات مداخيلها متساوية. في المقابل، تبرز أستراليا كمثالٍ مغاير، خاصّةً وأنّها تقطع أشواطاً بعيدة بغية تحقيق التساوي بين أشكال الدّخل والإنفاق. من جهتها، لا تملك الولايات المتّحدة نظام مساواةٍ رسمي، بالرّغم من التّفافات العظيمة ما بين ولاياتها.

إنّ قضية دفع الحوالات الماليّة الخاضعة لشروطٍ أو أهدافٍ معيّنة مثيرةٌ للجدل. فستقدم الحكومات الفدرالية أحياناً على دفع هذه الحوالات لتمويل برامج إقليمية محدّدة، تقوياً منها لعجز في التّمويل الإقليمي. غير أنّ هذه الحوالات التي تفرض تشاركاً في التكاليف لا تخلو من شروطٍ، بما يجعلها أقل رواجاً، لا سيّما وأنّها توهن الاستقلاليّة الإقليميّة وتعكس (تدخلاً فدرالياً) في الحقول الخاضعة للصلاحيّة الإقليميّة. ومع أنّ هذه البرامج تساعد المقاطعات، في نهاية الأمر، على الإيفاء بالتزاماتها تجاه الإنفاق، أو زيادة المساواة بين المناطق والمجموعات الاجتماعيّة، إلا أنّ استمراريّة هذه البرامج تعتمد على مدى التّوصل إلى إجماع حول طبيعة التّمويل بين الطبقات الحكوميّة. وعادةً ما يتطلّب تقسيم السّلطة الفدراليّة تعاوناً بين مختلف الطبقات الحكوميّة في ما يتعلّق بنطاق الصّلاحيّات. ورغم أنّ هذا الأخير يخضع للصلاحيّة التشريعيّة لطبقةٍ حكوميّة واحدة، إلا أنّه يتضمّن التّأكيد على حاجاتٍ اجتماعيّة تتطلّب حلولاً شاملة وقوميّة النّطاق.

٥ الخاتمة، مع بعض الأسئلة المتعلقة بالموضوع

Conclusion, with a Few Pertinent Questions

يمكن للفدرالية أن تؤمن وسيلةً عادلةً وفعّالةً لدول كالفيليبين، وأندونيسيا، وأفغانستان، والسودان، وسريلنكا، كي توفّق بين حاجات أقليّاتها الفريدة من نوعها. وقد أصبح أفراد الأقليّات في الدّول الأخرى يعتقدون أنّ الفدرالية تمنحهم المرونة اللازمة، برأيهم، كي يطوروا سياساتهم الخاصّة ويطبّقوها في حقول كالتربية والثّقافة والخدمات الاجتماعية والتنمية الاقتصادية وغير ذلك.

تجدد الإشارة إلى أنّ حدود الوحدات المكوّنة تُرسم عادةً بطريقةٍ تصبح فيها الأقليّة على المستوى الوطني أكثريةً ضمن وحدةٍ مكوّنة أو أكثر. ففي إسبانيا، على سبيل المثال، تُعتبر جماعة كاتالونيا المستقلة موطناً للأقليّة الكاتالانية في الدّولة. ونسجاً على المنوال نفسه، رغم أنّ الكنديّين الناطقين باللغة الفرنسية هم أقليّة لغوية وإثنية في كندا ككلّ، إلا أنّهم يشكّلون الأكثرية الأساسيّة من سكّان مقاطعة الكيبك.

وكما ناقشنا سابقاً، على العديد من الاتّحادات الفدرالية أن تتعامل وقضيّة الأقليّات الواقعة ضمن وحداتها المكوّنة. ففي الهند مثلاً، وبالتّحديد في ولاية "آسام"، حيث الآسامية هي اللغة الرّسمية، لا تشكّل جماعة "أهوم" إلا ٢٨٪ من إجمالي السكّان، إلى جانب مجموعات لغوية كبيرة أخرى في الولاية نفسها، كالبنغال والبودوس اللتين ينطق كلٌّ منهما بلغته المتميّزة.

يستلزم بناء المؤسّسات في فترة ما بعد النّزاعات، ضمن المجتمعات المتعدّدة الإثنيات، أن تنتقل الدّولة إلى النّظام الديمقراطي، وتتصالح المجموعات الإثنية التي عرفت تاريخاً حديثاً من العداوة المتبادلة. ويتطلّب هذا حماية حقوق الأقليّات بناءً على الأسس الإقليمية وغير الإقليمية أيضاً. و الجدير بالذكر أنّ النّظام الفدرالي مرّن بما فيه الكفاية كي يتيح ذلك.

تمثل الفدرالية أحد الخيارات التي قد تسعى الدول إلى اعتمادها من أجل التعاطي مع التنوع الإثني. لكن بغض النظر عن أية بنية قد تتطور، فعلى واضعي السياسات أن يتطرقوا الى مجموعة قضايا، من حيث شكلها. وهم يحتاجون، بصورة عامة، إلى توضيح العلاقة بين الوحدات المكونة (أو الشعب) من ناحية، والعلاقة بين الحكومة الوطنية والوحدات المكونة من ناحية أخرى. ومع أن الأسئلة التالية ليست شاملة بأي شكل من الأشكال، إلا أنها تغطي الكثير من المسائل الأساسية التي يجب حلها عند إنشاء المؤسسات الهادفة إلى التوفيق بين التنوع الإثني:

نمّا أو ممّن ستتشكل الوحدات المكونة/السكان؟ ما هو عددها المطلوب، وعلى أي أساس يجب تعيين حدودها؟ مثلاً: كيف تعين الولاية حدود ما يشكل مجموعة إثنية، أو هل ستضمّ البنية الفدرالية ثماني عشرة وحدة، أم خمس وحدات، أم ثلاث، أو اثنتين؟

كيف سيتم توزيع السلطات والمسؤوليات بالنسبة للوحدات والمركز؟ هل ستوزع السلطة وفقاً للائحتين أو ثلاث، بما في ذلك لائحة السلطات المشتركة؟

أي السلطات ستكون حصرية؟ وأيها مشتركة؟ بيد من ستكمن السلطة المتبقية؛ وأي طبقة حكومية ستتمتع بالسلطة العليا في المناطق الخاضعة للصلاحيات المشتركة؟

هل من بنود شرطية متعلقة بالوحدات المكونة كى تتولى سلطة أكثر أو أقل، وفقاً لرغباتها وحاجاتها؟ وهل من بنود شرطية مرتبطة بترتيبات اللاتناسق (مثلاً، هل ستتمتع وحدة مكونة بسلطة تفوق سلطات غيرها، كإقليم كاتالونيا في إسبانيا، أو اسكتلندا مقارنة بويلز في المملكة المتحدة)؟

كيف ينعكس المبدأ الفدرالي، أو مبدأ التشارك في السلطة، على المؤسسات السياسية المركزية، بشكل يجعلها وطنية فعلاً بالتعارض مع مركزيتها؟ (مثلاً: النظام الانتخابي، التمثيل في مؤسسات المحاكم، والخدمات العامة، والقوى المسلحة، والشرطة)؟

ما هي آليات تأمين التمثيل الإقليمي في المركز؟ سيكون من مجلس أعلى؟ كيف سيتشكل وما هي السلطات والمسؤوليات التي سيتمتع بها؟

أيجب أن يتم الاعتراف بطبقة حكومية ثالثة؟ أم يمكن أن تُطبق ترتيبات مؤسساتية لخدمة حاجات الجماعات على أساس غير إقليمي؟

ما هي البنود الشترية التي سيتم إدراجها بالنسبة للأقليات على الصعيد الإقليمي والوطني؟

كيف ستتم صياغة الفصل حول الحقوق الأساسية/شركة الحقوق؟ ما هي الآليات التي ستستخدم لفرض الحقوق/حمايتها؟

كيف يمكن تحديد الحقوق اللغوية وحمايتها؟ أي البنود الشّرطية المتعلقة باللغات تنطبق على الشّرطة، والقوّات المسلّحة، والخدمات العامّة على الصّعيدين الوطني والإقليمي؟ كيف تنعكس حقوق اللغات في المؤسسات التّربويّة، والمحاكم إلخ...؟

هل يحتوي دستور جديد على بنود شّرطيّة للمؤسّسات التي يريها الدّستور، من أجل تقديم الخدمات للأقليات الإثنية، أو اللغوية، أو الدّينية؟

ما هو نوع المحاكم الدّستوريّة التي سيتمّ إنشاؤها؟ كيف سيتمّ اختيارها (بطريقة تضمّن تمثيل كلّ المناطق والمجموعات واحترامها)؟ كيف ستسير الإحالات إلى المحكمة؟ هل ستتمتع المحاكم بالسلطة القضائيّة النهائيّة بالنظر إلى حقوق المواطنين الأساسيّة وحقوقهم اللغوية أيضاً؟

أي نوع من التّدابير الماليّة سيُطبّق؟ مثلاً، هل سيجمع المركز الضّرائب كلّها ثمّ يعيد توزيعها وفقاً للصّيغة المتفق عليها؟ أم أنّ الطبقات الحكوميّة كافّة ستجمع الضّرائب؟ هل سيكون حقّ الوصول إلى مختلف أنواع الضّرائب تفاضلياً؟ أي نوع من التّساوي سيسود بين البنود الشّرطيّة؟

هل سيشكلّ البيان الأساسي "للجنة الفدراليّة" جزءاً لا يتجزأ من الدّستور، فيكون أشبه "بمبدأ الحكومة التّعاونيّة" المتفق عليه؟

كيف سيتمّ تعريف عمليّة التّعديل بطريقة تؤمّن دوراً حاسماً للمركز والوحدات المكوّنة معاً؟

كيف سيتمّ التّصديق على بنية فدراليّة جديدة؟ ما هو نوع الاستشارة والمشاركة المدنيّة الذي سيتوفّر خلال التّصديق على دستور جديد؟

كيف ستضمّن الأحزاب دعم بعض أعضاء من الشّعب للاتّفاقيات المتنامية التي يتمّ التّفاوض بشأنها؟ ما هي مكانة الأحزاب السياسيّة والمواطنين في عمليّة المفاوضات وأدوارهم المتوقّعة؟

قراءات مقترحة

Suggested Readings

Agranoff, Robert. 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Germany: NOMOS Publishing - European Center for Federalism Series No. 10.

Cameron, David and Richard Simeon. 2001. "Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron if There Ever Was One?," in *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, eds. Herman Bakvis and Grace Skogstad Toronto: Oxford University Press.

Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*, University, Ala.: University of Alabama Press.

Ghai, Yash. 2001. *Public Participation and Minorities*, London: Minority Rights Group International.

Griffiths, Ann, ed. 2002 *Handbook of Federal Countries*, 2002, Montreal, Quebec: McGill-Queen's University Press

Gurr, Ted. 2000. *People versus States*. Washington DC: United States Institute of Peace.

Fleiner, Thomas, ed. 2004. *Multicultural Federalism: the Swiss Case*, Fribourg, Switzerland: Institute of Federalism.

Jenkins, Rob. 1999. *Democratic Politics and Economic Reform in India*, Cambridge: Cambridge University Press.

Keating, M. 1996. *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, London: Macmillan Press.

Kymlicka, W. 2001. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Ethnicity*, Oxford: Oxford University Press.

Nerenberg, K., (Producer); Petzold, S., (Director.) 2004. *The Challenge of Diversity, the Federal Experience: Video production of the Forum of Federations*, 44 minutes, Ottawa: Magic Lantern Productions (distributor,) Toronto.

Rae, Bob. 2003. "The Federal Idea and Secession:" Paper given at the Bandaranaike Peace Institute, Colombo, Sri Lanka.

Saunders, Cheryl. 1999. *Federalism and Society in the Twentieth Century*, in Kramer J and Schneider H, Eds., *Federalism and Civil Society*, 83-96, Bade-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Simeon, Richard. 2002. "Federalism and Intergovernmental Relations," in Christopher Dunn, Ed. *A Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto: Oxford University Press.

Simeon, Richard. 2001. "Federalism and the Management of Conflict in Divided Societies." With Daniel Patrick Conway. In Alain-G. Gagnon and James Tully, Eds., *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stepan, A. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 4.

Watts, Ronald L. 1999. *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston: McGill-Queens Press.

منتدى الاتحادات الفدرالية
شبكة عالمية حول الفدرالية



Forum of Federations
An International Network on Federalism

Forum of Federations
700-325 Dalhousie, Ottawa, Ontario
K1N 7G2 Canada
www.forumfed.org

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية



National Democratic Institute
for International Affairs

**National Democratic Institute
for International Affairs**
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
contactndi@ndi.org
www.ndi.org