



سويسرا: أهمية البراغماتية

دانيال ثورر ومالكوم ماكلارن
Daniel Thürer And Malcolm Maclaren

يجادل البعض بأنه لا وجود لسويسرا بدون الفدرالية، حيث أن سويسرا كثيرة التنوع لدرجة تمنعها من البقاء دون تنظيم لسياساتها على هذا الأساس. يعتبر دور الفدرالية في علاقات سويسرا المعاصرة الخارجية اختباراً لهذا الجدل. لقد أصبحت سياسة الكانتونات الخارجية ومشاركة الكانتونات في السياسة الخارجية للاتحاد الكونفدرالي والتعاون عبر الحدود الذي تقوم به البلديات من القضايا الحساسة خاصة فيما يتعلق باندماج سويسرا في أوروبا. تتطلب هذه القضايا من السياسيين على جميع المستويات الحكومية في سويسرا أن يتعاملوا بطريقة براغماتية فيما يتعلق بممارسة العلاقات الخارجية. إن عدم وجود المرونة والتبادلية اللاتي مكنتا الفدرالية من تلبية الاهتمامات المتعددة للدولة حتى الآن يعني أن السياسة الخارجية السويسرية ستشكل مصدراً من التذمر الخطير.

لقد عملت قوى العولمة والدولة على أن تقود سويسرا كغيرها من الدول إلى علاقات خارجية أكثر عمقا وعلى مستويات مختلفة، بين لاعبين مختلفين، وحول نطاق واسع من الاهتمامات. وبالرغم من أن المواطنين السويسريين يتوقعون من الدولة أن تلعب دور الوسيط في هذه العلاقات إلا أنهم يظهرون القليل من الاهتمام في المفاهيم الفدرالية مثل تقاسم الصلاحيات والنظام البيروقراطي. ذلك أنهم يهتمون أكثر بالأساس الديمقراطي والفعالية الحقيقية لسياسات الدولة: يتوقع المواطنون السويسريون أن يشاركون في وينتفعوا من العلاقات الخارجية على المستويات الحكومية الثلاثة.

تعتبر الظروف المتغيرة التي يتم من خلالها تنفيذ العلاقات الخارجية مسؤولة جزئياً عن مراجعة الدستور الفدرالي السويسري عام ١٩٩٩. ينص الدستور الجديد في الفقرة الأولى من القسم المتعلق بالسلطة في هذا المجال على "أن العلاقات الخارجية هي مسألة فدرالية" (المادة ٥٤ (١)). كما أن الدستور يلحظ في نفس الوقت اهتمام الكانتونات بالعلاقات الخارجية وانفتاحها عليها. فنجد بالتحديد المادة ٥٤ (٣) تنص على أنه يجب على الاتحاد الكونفدرالي أن يراعي صلاحيات الكانتونات وأن

إن عدم وجود المرونة والتبادلية اللاتي مكنتا الفدرالية من تلبية الاهتمامات المتعددة للدولة حتى الآن يعني أن السياسة الخارجية السويسرية ستشكل مصدراً من التدمير الخطير.

يحمي مصالحها. كما أن المادة ٥٥ تتطلب مشاركة الكانتونات في اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية للاتحاد الكونفدرالي التي تؤثر عليها، بما في ذلك القرارات المتعلقة بالاتحاد الأوروبي؛ كما نجد أن المادة ٥٦ تسمح للكانتونات بمتابعة علاقاتها الخاصة مع السلطات الأجنبية على مستوى منخفض مع الالتزام بمصالح الكانتونات الأخرى ومصالح الاتحاد الكونفدرالي. يتم تطبيق هذه البنود التزاماً بالمبدأ السويسري المتعلق بالتبعية والفدرالية التعاونية والاحترام المتبادل ودعم الحكم.

كيف استطاعت المستويات الثلاثة للحكومة السويسرية التجاوب مع هذا المضمون السياسي والدستوري الجديد للعلاقات الخارجية؟ ما هي التأثيرات وما هي المخاطر؟

يفترض الدستور أن يقوم الاتحاد الكونفدرالي بقيادة وتحمل مسؤولية القيام بالعلاقات الخارجية. لقد أظهر الاتحاد الكونفدرالي حتى الآن احترامه الكبير لسلطات الكانتونات ومصالحها أثناء قيامه بهذا الدور. لقد منح الكانتونات هامشاً من

الحرية في تعاملها المباشر مع السلطات الأجنبية من منطلق أن الكانتونات أعرف بمصالحها. كما عمل الاتحاد الكونفدرالي على إشراك الكانتونات والتشاور معها والسماح لها عند الضرورة بالمشاركة في المفاوضات الدولية وذلك حفاظاً على مبدأ الفدرالية التعاونية. كما اعترف الاتحاد الكونفدرالي بأن انخراط الكانتونات لا يساهم فقط في تنفيذ الاتفاقيات الدولية بل وفي نوعية وجودة مواقفه السياسية وفي الموافقة على المقترحات المطروحة للتصويت العام. الجدير بالذكر أن إمكانية ظهور مشاكل بين الاتحاد الكونفدرالي والكانتونات في هذا المجال لا ترجع إلى حقيقة أن مستويات الحكومة تتحدث عن نفس الموضوع بأصوات مختلفة. بل إن السماح بالمشاركة المكثفة للكانتونات في السياسة الخارجية للاتحاد الكونفدرالي تخاطر بمنع الاتحاد الكونفدرالي من الاستجابة بالسرعة الكافية للتطورات الدولية، خاصة إذا كان طاقم المسؤولين في الكانتون لا يستجيبون بالسرعة المطلوبة.

لقد حاولت الكانتونات من جانبها أن تستخدم صلاحياتها الدستورية في العمل الدولي، وهي صلاحيات لا تمثل لها بين الوحدات تحت الوطنية في أي مكان آخر. لقد شاركت الأقاليم الستة عشر التي لها حدود مع دول أجنبية في شؤون خارجية من خلال "سياسة خارجية ثانوية" في مجالات مثل الثقافة والطاقة والسياحة. كما عملت الكانتونات على الضغط على الاتحاد الكونفدرالي من أجل زيادة المشاركة في القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية، وأسست مؤتمر حكومات الكانتونات (CCG) للتعبير عن مواقفها المشتركة. إن نجاح هذه الجهود يتوقف على انخراط الأفراد في دوائر الكانتونات ذات العلاقة. هناك جدل حول الشرعية الديمقراطية لتدخل الكانتونات في السياسة الخارجية، حيث أن مؤتمر الحكومات الإقليمية يفتقر إلى وجود نص دستوري متعلق به، كما أن القليل من الناس يعرفون عنه. أدى هذا الوضع إلى ظهور تساؤلات حول ما إذا كانت هنالك ضرورة لوضع بنود رسمية للاعتراف بمؤتمر حكومات الكانتونات أو أن هناك ضرورة إلى انخراط أشخاص غير المسؤولين التنفيذيين في الكانتون في عمل المؤتمر، وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الآلية التي سيتم استخدامها؟

ساهم التعاون الذي تقوم به البلديات مع جهات خارجية عبر الحدود في تكثيف شبكات التعاون بين سويسرا والدول الأجنبية. كما أن المدن والكوميونات السويسرية قد انخرطت في سياسة الاندماج الأوروبية والسعي ما بين الإدارات من أجل إيجاد مشاريع المواصلات والصرف الصحي وغيرها من المشاريع اليومية الأخرى مع جيرانهم. وعلى الرغم من الشعبية التي تتمتع بها هذه المشاريع بين ممثلي البلديات خاصة في مناطق الراين وبحيرة كونستانس Rhine and Lake Constance إلا أن المواطنين ما زالوا يشكون في جدوى التعاون عبر الحدود،

وبالتالي يجب إقناعهم بأن هذا التعاون لا يشكل إضاعة لأموال الضريبة التي يدفعونها. على البلديات أيضاً أن تراعي عدم تجاوز صلاحياتها: فكما تتوقع ألا تتعرض جهودها من أجل إقامة تعاون عبر الحدود للعرقلة بدون سبب من جانب الكونفدرالية والكانتونات، كذلك يجب عليها أن تلتزم بقوانين ومصالح المستويات الحكومية الأخرى.

إذا كانت العولمة والدولنة تشكلان تحديان عامان في تنفيذ العلاقات الخارجية للـفدرالية السويسرية، فإن اندماج الدولة في الاتحاد الأوروبي يشكل بالتحديد تحدياً أيضاً. إن هذه العلاقة المعقدة تشتمل على صلاحيات ومصالح جميع المستويات الحكومية، وتتقاطع مع مؤسسات وآليات متنوعة، كما أنها قد تؤدي إلى وجود سياسات متباعدة بشكل واضح. بالتالي تصبح الفدرالية عائقاً في طريق تعاون سويسرا مع أوروبا أو غيرها. وبالمقابل، قد تؤدي الظروف المتغيرة التي يتم من خلالها تنفيذ العلاقات الخارجية إلى حث مستويات الحكم الثلاث في سويسرا لكي تكون أكثر إبداعاً وأوسع حيلة في نهجها الفدرالي. قد تصبح هناك قواعد واتفاقيات فريدة من نوعها تعالج القضايا بطريقة غير ملتزمة بحذافير الدستور إلا أنها تتمتع بالفعالية العملية. قد تكون النتيجة سياسة خارجية أكثر فعالية وتعبيراً عن آمال المواطنين؛ مما يؤدي إلى ظهور مجتمع سياسي سويسري أكثر قوة لا ضعفاً.