الاتحادات الفدرالية

ما هو الجديد في النظام الفدرالي في مختلف أنحاء العالم

الفدرالية وسياسة التغيير

يوجد في العالم اليوم حوالي ٢٥ دولة فدرالية، تمثل في مجموعها ٤٠ بالمائة من عدد سكان العالم. وتضم هذه الدول عدداً من أكبر الدول الديمقراطية في العالم وأكثرها تعقيداً – الهند، والولايات المتحدة، والبرازيل، وألمانيا، والمكسيك. لقد أدى نظام الحكم في هذه الدول، على الرغم من كونه معقداً أحياناً، إلى أن تصبح بعض هذه الأنظمة الفدرالية من بين أكثر دول العالم ازدهاراً وثروة حيث تتوفر الخدمات الحكومية على أعلى المستويات. لقد كانت معظم الأنظمة الفدرالية، من الناحية التاريخية، نتيجة كيانات منفصلة سابقاً – المستعمرات الأميركية الثلاثة عشر، والكانتونات السويسرية – اتحدت مع بعضها البعض لتشكل حكومة فدرالية. وقد احتفظت هذه الكيانات ببعض السلطات لنفسها ولكن الكيانات الأخرى اندمجت مع الحكومة المركزية للبلد الجديد. كما تبنت، مؤخراً، بعض الدول الأحادية/المركزية – مثل اسبانيا، وبلجيكا، وجنوب أفريقيا – الهيكلية الفدرالية كوسيلة للاحتفاظ بالحكومة المركزية المشتركة للقيام ببعض المهمات وفي نفس الوقت إعطاء المزيد من السلطة للحكومات الاقليمية للقيام بمهمات أخرى. إن نظام حكومة فدرالي يسمح، في العديد من المجتمعات متعددة الأصول، بالاعتراف بهذه التعددية وبالمصالح والهوية المشتركة في نفس الوقت.

وفي يومنا هذا، نجد أن العراق والسودان هما دولتان تعملان، وسط صعوبات بالغة، ومخاطر وعنف أيضاً، لبناء حكومات ديمقراطية والعمل على تطبيق شكل من الفدرالية يتلاءم بشكل جوهري مع احتياجات بلديهما. وحيث أن كل بلد له ميزاته الخاصة به، فإنه لا يوجد اليوم نظام فدرالي واحد يستطيع تلبية احتياجات العراق أو السودان. ولكننا، فيما بين الدول الفدرالية في العالم، نستطيع أن نتشارك في المعرفة ونجد أساليب مختلفة للتعامل مع التحديات. ويمكننا، مما تحققه هذه الأساليب من نجاح وفشل على حد سواء، أن نتعلم الكثير من أجل العمل على إنجاح الحكومات الفدرالية في المستقبل.

إن البعض منا ممن يعيشون في دول فدرالية، مثل كندا، يعتبرون أن وجود حكومة مركزية وأخرى على مستوى المقاطعة هو أمر طبيعي كما الأشجار والطيور. إن كندا بلد فدرالي، كما أن المكتب الرئيسي لمنتدى الاتحادات الفدرالية يقع في أوتاوا، كندا. ويعيش بعض زملاء العمل عبر نهر أوتاوا في مقاطعة كيبيك في حين يعيش آخرون في مقاطعة أونتاريو. إن رخصة قيادة السيارة التي أحملها وبطاقة التأمين الصحي صادرتان من مقاطعة أونتاريو، في حين أن زملائي الآخرين يحملون نفس البطاقات صادرة من مقاطعة كيبيك. إننا جميعاً ندفع ضريبة الدخل نفسها للحكومة الفدرالية/المركزية الكندية، ولكننا أيضاً ندفع ضرائب منفصلة، ومختلفة، لحكومات مقاطعاتنا. كما تحتفظ كل من أونتاريو وكيبيك بجهاز شرطة/بوليس خاص بها، ولكن المدن الكبرى أيضاً لها جهازها الخاص من شرطة البلدية. وهناك أيضاً جهاز الشرطة الفدرالية، الشرطة الخيالة الكندية الملكية Royal Canadian Mounted Police – لا، إنهم لا يركبون الخيل الآن سوى في استعراض الخيالة الموسيقي المشهور. وهذه الأجهزة جميعاً تعرف مسئولياتها وتعمل سوياً. أما الجيش فهو مسئولية الحكومة الفدرالية المطلقة. أما خدمات التعليم فهي مسئولية المقاطعات. وعندما نمارس حق الاقتراع، فإننا أيضاً نحاسب حكوماتنا على ما فعلته في مجال مسئولياتها.

إن هذه هي الطبعة الأولى من دورية اتحادات فدرالية تصدر باللغة العربية. وقد صممت من أجل أن تقدم مجموعة مختارة من المقالات التي قد تهم القاريء العربي، مع التركيز بشكل خاص على الدول الفدرالية الناشئة. وقد نشر عدد من هذه المقالات في أعداد سابقة من دورية اتحادات فدرالية وبعضها لم يسبق نشره من قبل في هذه الدورية.

إننا ندعوكم، كما نفعل دائماً، إلى مشاركتنا في تعليقاتكم، وشكاواكم، ومناقشاتكم وانتقاداتكم لنا. أخبرونا بما وجدتموه مفيداً.

يمكنكم ذلك من خلال: البريد الالكتروني على العنوان: stieren@forumfed.org أو العنوان المذكور على الصفحة ٢.

... المحرر

داخل هذا العدد

- مبادىء الفدرالية
- فدرالية في الفيليبين؟
- عودة إثيوبيا إلى الفدرالية
- كيف تدير الهند التنوع الإثني والثقافي لديها
- الفدرالية والتنوع الإثني والثقافي
- لماذا فشلت يوغوسلافيا

الاتحادات الفدرالية

ما هو الجديد في النظام الفدرالي في مختلف أنحاء العالم

المجلد ٥، عدد خاص / خريف ٢٠٠٥

في هذا العدد:

الفدرالية: مبادئها، مرونتها وقصورها ٣

بقلم سيلين أوكلير

ما الذي يجعل نظاماً سياسياً يكتسب خصائص الفدرالية وكيف يمكنه استيعاب التعددية؟

كيف نجحت الفدرالية فى الهند؟ ٧

بقلم آش نارين روي

كيف استطاعت الهند أن تضمن نجاح النظام الفدرالي طوال أكثر من خمسة عقود.

عودة أثيوبيا إلى الفدرالية ١١

بقلم توم باتز

كيف نجحت أثيوبيا في ضم ٨٢ مجموعة عرقية مختلفة في نظامها الفدرالي.

صفحة الممارس: **سياسي فلبيني يرسم مسارًا جديدًا** ١٥

بقلم خوسيه دي فينيسيا الابن

رئيس مجلس النواب في الفلبين يرى الفدرالية على أنها وجهة المستقبل العالمي.

هل يستطيع النظام الفدرالي المساعدة على إدارة التعددية الإثنية والقومية؟ ١٧

بقلم جون مكجاري

ماذا تفعل الأنظمة الفدرالية عندما تحتوي على أكثر من لغة واحدة أو مجموعة عرقية واحدة.

نماذج فدرالية من بلجيكا، كندا وسويسرا ..... ٨، ١٢، ١٨

مقتطفات من مقابلات مع خبراء من ثلاث دول فدرالية

لماذا فشلت يوغوسلافيا؟ ٢١

بقلم ديجان جوزينا

لماذا فشل نظام فدرالي، كان مزدهراً في فترة سابقة، في البقاء حتى العام ٢٠٠٠؟

www.forumfed.org

تصدر عن منتدى الاتحادات الفدرالية Forum of Federations

Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada 700-325

Tel.: (613) 244-3360, Fax: (613) 244-3372 * forum@forumfed.org

هيئة التحرير: محرر: كارل ستيرين؛ محرر مساعد: ماهاليا هافارد؛ مساعد إداري: ريتا شامبين

تصوير: الغلاف: سي بي ايميجز، تورونتو؛ صفحة ٧:- صورة طقوس دينية هندية من منظمة الصحة العالمية / بي، فيروت؛ صفحة ١١: صورة من الأمم المتحدة يظهر فيها ميليس زيناوين تصوير إسكندر دييبي؛ صفحة ٢١: صورة مهرجان حضره تيتو، من صحيفة نيويورك تايمز، ١٩٥٠.

تصدر دورية **اتحادات فدرالية Federations** أربع مرات في السنة عن منتدى الاتحادات الفدرالية. رسوم الاشتراك: ٢٠ دولار كندي في السنة داخل كندا، ٢٠ دولار أميركي في السنة في مختلف أنحاء العالم. نرحب بمقالاتكم. الرجاء الاتصال بالمحررين على العناوين المذكورة أعلاه. دورية منتدى الاتحادات الفدرالية لا تضمن إعادة المخطوطات التي لا تتم الموافقة عليها.

طبعات أخرى: باللغة الفرنسية: Fédérations – Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf.

باللغة الروسية: *Федерации - Что нового в мире федерализма*.

باللغة الاسبانية: Federaciones: Lo nuevo del federalismo en el mundo.

الفدرالية: مبادئها، مرونتها وقصورها

هذا المقال مُقتبس من خطاب ألقته المؤلفة سيلين أوكلير في مؤتمر عُقد في الفلبين عام ٢٠٠٣.

بقلم سيلين أوكلير

عادة ما يقارن الناس بين "النظم الفدرالية" و"النظم السياسية المركزية" – النظم ذات المصدر الواحد للسلطة المركزية، ويرى البعض اختلافات ضئيلة بين "الفدرالية واللامركزية" أو "الفدرالية ونقل السلطة من المركز إلى الأطراف" أو "الفدرالية والتبعية". ورغم وجود بعض التشابهات بين هذه المفاهيم جميعًا، إلا أنه يجب عدم الخلط بينها.

يوجد العديد من التكوينات الممكنة تحت المصطلح الشامل المسمى "النظام السياسي الفدرالي"، وأشهر هذه التكوينات هو الاتحادات الفدرالية والكونفدرالية. وعندما نتكلم عن اتحاد فدرالي، فإننا نشير إلى نظام سياسي يشمل نوعًا من المشاركة في السلطة. فالحكومة تتألف من نظامين على الأقل: حكومة مركزية أو فدرالية وكذلك حكومات الوحدات المُكوّنة لها مثل المقاطعات والولايات. وكل نظام من هذه الأنظمة الحكومية ينال حصة من الموارد المالية التي تُحدد طبقًا لمتطلباتها المعينة. وقد تشكل البلديات، في بعض الأحيان أيضاً، مستوى مميزاً في النظام الحكومي. و يعترف الدستور في جميع الدول الفدرالية بالحكومة الفدرالية أو المركزية بالإضافة إلى مستوى ثان من النظام حكومي ويمارس كل من هذه النظم سلطاته الخاصة.

على سبيل المثال، بالإضافة إلى الحكومة الفدرالية، تتكون كندا من مقاطعات؛ وسويسرا من كانتونات؛ وألمانيا من لاندر، والولايات المتحدة من ولايات مختلفة؛ يوغوسلافيا من جمهوريات؛ وأسبانيا من مناطق تتمتع بالحكم ذاتي. أيًا كان الاسم، فإن كل هذه الكيانات – مثلها في ذلك مثل الحكومات الفدرالية – لها اختصاصاتها السيادية المقصورة عليها. ويتم تحديد هذه الاختصاصات السيادية في الدستور وليس في أي مستوى حكومي آخر. ونتيجة لذلك لا تعتبر الحكومة الفدرالية ولا حكومات المناطق المختلفة المُكوّنة لها تابعة دستوريًا لبعضها البعض، كما يقوم الشعب بانتخاب كلَ نظام حكومي انتخابًا مباشرًا.

وضع البروفيسور "رونالد واتس" من جامعة كوين في كندا قائمةً بالخصائص الهيكلية المميزة للاتحادات الفدرالية.

١- خصائص الحكومات الفدرالية (الاتحادات الفدرالية):

١. نظاما حكومة يتصل كل منهما اتصالاً مباشرًا مع مواطنيه؛
٢. مشاركة رسمية ودستورية للسلطات التشريعية والتنفيذية ومشاركة في مصادر العوائد بين نظامي الحكومة، لضمان أن كل منهما لديه قطاعات معينة يتمتع فيها بالاستقلال الحقيقي؛
٣. تمثيل محدد للآراء الإقليمية المعينة داخل مؤسسات صناعة القرار الفدرالية، التي عادة ما يضمنها الهيكلية المحددة لمجلس النواب الفدرالي ؛
٤. دستور أعلى مكتوب لا يمكن تعديله من جانب واحد ولكنه يتطلب موافقة نسبة كبيرة من أعضاء الاتحاد الفدرالي؛
٥. آلية تحكيم (على شكل محاكم أو استفتاءات) لحل النزاعات بين الحكومات؛
٦. الإجراءات والمؤسسات المصممة لتسهيل التعاون بين الحكومات في حالات المشاركة في مجال من مجالات السلطة أو تداخل المسئوليات الذي لا يمكن تجنبه.

(واتس، ٢٠٠٢، صفحة ٨)

كيف يجري توزيع السلطات؟

لا توجد صيغة بديهية لتحديد السلطات التي يجب أن تنتقل للسلطة الفدرالية وأيها يجب أن ينتقل إلى السلطات المحلية. فقد توصلت دراسة أجرتها لجنة دستورية في استراليا عام (١٩٨٥) إلى أن بعض الاختصاصات السيادية مثل الدفاع والسياسة الدولية

سيلين أوكلير هي نائبة رئيس منتدى الاتحادات الفدرالية وكانت إحدى مؤسسيه. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في العلاقات الدولية من جامعة جنيف، بسويسرا. وشغلت منصب نائب رئيس مكتب تظلمات البوسنة والهرسك بين عامي ١٩٩٧- ١٩٩٨ وعملت مستشارة لمكتب المندوب السامي في البوسنة والهرسك بين عامي ١٩٩٦- ١٩٩٧.

والسياسة المالية وبعض مجالات فرض الضرائب تتطلب إدارة فدرالية قوية، بينما يمكن منح الاختصاصات السيادية الأخرى للحكومات المحلية أو المشاركة فيها، وتعتمد بشكل أكبر على الخصائص المميزة لكل دولة: هيكل سكانها وقوة مناطقها، الخ.

على الرغم من وجود هذا التنوع، يبدو أن ثمة ثلاثة اتجاهات لتوزيع السلطات:

- منح قائمة من السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية، مع ترك السلطات المتبقية للولايات المكونة لها (باكستان).
- تحديد قائمة من السلطات المتعلقة بالولايات الفدرالية والولايات المكونة لها على التوالي، مع إضافة فقرة تنص على تخصيص السلطات المتبقية للحكومة الفدرالية (كندا وبلجيكا).
- وضع قائمتين: اختصاصات سيادية فدرالية واختصاصات سيادية لسلطتين مختلفتين. وجميع السلطات المتبقية تُترك للولايات (الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، أستراليا، ألمانيا، النمسا).

من ناحية أخرى تمنح السلطات المتبقية بعض السلطات القانونية لأحد نظامي الحكم بالنسبة لجميع الأمور التي لا تظهر بين العناصر المدرجة في الدستور. أما الهدف الأساسي للسلطات المتبقية فهو تحديد سلطة ما تكون مسئولة عن الشئون الجديدة التي لم يحدد لها اختصاص سيادي، وعندما ينشأ اتحاد فدرالي من تكوين يضم مجتمعات كانت مستقلة سابقاً، يمكن أيضًا لقائمة ما تحتوي على السلطات المتبقية المخصصة للمناطق أن تدعم استقلال الحكومة الإقليمية. وبمنح السلطات المتبقية للوحدات المكونة للحكومة فلن يُنظر إلى مجالات الاختصاصات السيادية الجديدة على أنها وسائل تستطيع الحكومة من خلالها أن تُمركز سلطاتها وبذلك تهدد استقلالها.

ومن الناحية العملية، عندما لا يحدد الدستور مجالات الاختصاصات السيادية، يتم إسنادها إلى أكثر الحكومات ملائمة، ويتم تحديد ذلك بحكم قضائي، عادة ما تصدره محكمة عليا أو محكمة دستورية.

ورغم أن كل نظام من نظم الحكم عادة ما يكون له مجالات اختصاصاته السيادية، لا شيء يمنع نظامي الحكم من ممارسة سلطة معينة بشكل مشترك. ويطلق على هذا الأمر اسم الاختصاصات السيادية المشتركة أو المتزامنة. بل إن معظم الدول الفدرالية تضع نصوصًا للاختصاصات السيادية المتزامنة، وبالتحديد فيما يتعلق بالشئون التشريعية. ولا عجب في ذلك، على اعتبار أن التعاون والاعتماد المتبادل بين نظم الحكومة يمثلان أمراً جوهرياً لأي شكل من أشكال الحكم الفدرالي. وفي حالة تعارض التشريعات، يحدد الدستور نظام الحكومة الذي سيكون له الغلبة.

وتوفر الاختصاصات السيادية المتزامنة العديد من المزايا في الهيكل الفدرالي، فهي توفر درجة من المرونة والإبداع في توزيع السلطات. على سبيل المثال، ربما تقوم الحكومة الفدرالية بتأخير ممارسة سلطاتها في منطقة قد تتطلب في النهاية وجود فدرالي قوي. كما تسمح الاختصاصات السيادية المتزامنة للدولة أو الحكومات الإقليمية بأن تضع سياساتها الخاصة بها في الفترة الانتقالية، وربما أيضًا تقرر الحكومة الفدرالية وضع معايير قومية في بعض المجالات، مع منح الولايات أو الأقاليم الفرصة لتقديم خدماتها بالطريقة المثلى التي تناسب الهوية الفريدة لكل منطقة. كما تسمح الاختصاصات السيادية المتزامنة للحكومة الفدرالية أن تشغل مؤقتًا الاختصاصات السيادية للولاية عندما لا تستطيع هذه الولاية أن تقدم خدمة معينة. (واتس، ٢٠٠٢)

ما هو الإطار القانوني والتشريعي؟

في الأنظمة البرلمانية، عادة ما تُمنح السلطات التشريعية والتنفيذية لنفس المؤسسة، ألا وهي الهيئة التشريعية، التي تتكون منها السلطة التنفيذية أو مجلس الوزراء. هذا الشكل من أشكال الحكومة يوفر – من وجهة نظر تنفيذية – ميزة كونه مسئولاً ويعتمد عليه لتنفيذ تشريعاته الخاصة. في الأنظمة الرئاسية، تُمنح السلطات التشريعية والتنفيذية عادة لمؤسسة مختلفة، ألا وهي الرئاسة، التي تختار وزرائها من بين أناس ليسوا أعضاءً في الهيئة التشريعية.

في معظم النظم الفدرالية، تُعتبر الوحدات المكونة متساوية ولها نفس السلطات التشريعية، وعلى الرغم من ذلك، فإن دساتير بعض الاتحادات الفدرالية تقدم تقسيم غير متماثل للسلطات لكي تعكس الاختلافات بين الوحدات المكونة لها. وقد تكون هذه الاختلافات إقليمية أو سكانية أو لغوية أو ثقافية أو دينية.

إن أشهر منهج من مناهج الاتحاد الفدرالي غير المتماثل يشمل منح ولاية واحدة أو العديد من الولايات المزيد من الاستقلال، ويعتبر النظام الماليزي هو أحد أفضل الأمثلة على هذا المنهج. ورغم أن ماليزيا تعتبر نظام تظهر فيه مركزية الحكم بدرجة كبيرة، فإنها قد منحت ولايتا سباه وساراواك بعض السلطات التي تقع عادة ضمن نطاق الاختصاصات السيادية الفدرالية. ويتمثل الهدف من هذا المنهج في حماية الخصائص المميزة للولايتين ومصالحهما.

وبغض النظر عن المنهج المتبع، يعتبر الدستور أداة قانونية عليا في أي اتحاد فدرالي، ولا يمكن تعديله من طرف واحد؛ حيث إن أي تعديل يتطلب موافقة عدد كبير من المناطق المكونة للاتحاد الفدرالي وفي بعض الحالات قد يتطلب موافقة أغلبية السكان.

كما يوفر الدستور عادة هيئة تحكيم عليا لها السلطة لحل النزاعات وإصدار الأحكام في حالات التقاضي التي تخص السلطات الدستورية للحكومة.

عادة ما يكون لدى معظم الاتحادات الفدرالية مؤسسات وآليات قائمة لتنسيق العلاقات بين الأنظمة الحكومية المختلفة، لأن معظم هذه الاتحادات لها سلطات متزامنة.

كيف تستطيع الجماعات الدينية أو العرقية أن تشترك في السلطة؟

إن الغالبية العظمى من الصراعات التي تحدث في العالم اليوم

تعتبر صراعات محلية وتضم الجماعات القومية التي تحتاج إلى تمثيل أفضل والمزيد من الحكم الذاتي في ولاياتهم الخاصة بهم؛ فنجد أن الاتحادات الفدرالية في العالم والبالغة ٢٥ اتحادًا تعتبر اتحادات متعددة القوميات – أي دولاً تحتاج الجماعات القومية فيها إلى المزيد من الاعتراف بها والمزيد من الحكم الذاتي. ورغم أن الفدرالية كنظام للحكم قد نجحت أحيانًا في تخفيف حدة التوتر والحفاظ على وحدة الدولة، إلا أنها لم تستطع دائمًا أن تلبي احتياجات الجماعات القومية، فالاتحادات الفدرالية تحتاج إلى قدر أكبر من المرونة لكي توفر ميدانًا سياسيًا حقيقيًا.

إن بعض الاتحادات الفدرالية تنزع إلى أن تكون شكلاً غير متماثل من أشكال الفدرالية، وبذلك تمنح بعض الجماعات القومية حكماً ذاتياً حقيقياً. ويختلف عدم التماثل هذا من دولة لأخرى ويكون توزيع السلطات قائمًا على الحقائق الواقعية لكل اتحاد.

من ناحية أخرى، فإن الاتحادات الفدرالية الأخرى اتبعت أيضًا مناهج تقوم على التحديات التي تواجهها. ويتكون أحد هذه المناهج من إعادة رسم حدود الولايات من أجل إعطاء المزيد من الاحترام للتكوين العرقي لكل ولاية. هذا هو الحال الذي كانت عليه نيجيريا، التي تحولت تدريجيًا من ثلاث ولايات إلى ست وثلاثين ولاية. وقد اتبعت سويسرا منهجًا مشابهًا عندما أنشأت كانتون جورا، أما جمهورية الهند فقد أنشأت ثلاث ولايات جديدة اقتطعتها من أرض الولايات الأصلية.

في بعض الأحيان لا يكون الأمر معنيًا في الواقع بمسألة تلبية احتياجات جماعة أو أكثر من الجماعات القومية، بل يكون الأمر معني أكثر بمسألة ضمان حماية حقوق الأقليات القومية كافة.

ففي البوسنة والهرسك على سبيل المثال، حصل صرب البوسنة على جمهورية صربسكا، وحصل البوسنيون والكروات على كانتونات كان كل من البوسنيين والكروات يمثلون فيها الأغلبية، رغم أن بعض الكانتونات ظلت مختلطة. مع ذلك، لن تستطيع السلطات أن تعلن أن المناطق أو البلديات أصبحت نقية من الناحية العرقية، وبذلك فإن الحكومة الفدرالية مُنحت مسئولية إنشاء مكتب للتظلمات يكون مسئولا أمام البرلمان الفدرالي لضمان احترام حقوق الأقليات القومية. هذا المكتب، الذي يعمل عن قرب مع غرفة حقوق الإنسان، يعتبر مسئولاً عن ضمان احترام حقوق الأقليات البوسنية، بغض النظر عن مكان إقامتهم.

وهناك منهج آخر، ألا وهو أن ينص الدستور على مجموعة من الحقوق المدنية الأساسية تقوم المحاكم بتطبيقها، وهذا ما حدث في كندا عام ١٩٨٢ عندما قامت بتعديل دستورها ووضعت ميثاق الحقوق والحريات. في نفس الوقت تبنت كندا صيغة إصلاحية جديدة للدستور ونقلت السلطة على تصديق التعديلات المستقبلية من بريطانيا إلى كندا.

كيف يتم التعامل مع الصراعات؟

يبدو أن الناس قد تخلوا اليوم عن فكرة استيعاب الجماعات القومية، فقد أظهر التاريخ أن الشعور بالانتماء إلى جماعة قومية أقوى دائمًا من الانتماء إلى الأمة؛ نتيجة لذلك أصبحت الأمة التي كافح العديد من أجل بنائها على مدى القرون القليلة الماضية تفسح الطريق أمام الدولة متعددة القوميات.

ويزداد إدراك حكومات هذه الدول متعددة القوميات لمزايا المطالب المتعلقة بالحماية اللغوية أو الدينية أو الثقافية، كما أنها تدرك – بعيدًا عن تهديد استقرار الدولة – أن منح سلطات مميزة إلى بعض الجماعات القومية قد يؤدي بالفعل إلى زيادة السلام الاجتماعي. هذا ولن تنتهي الصراعات والمفاوضات تمامًا، بل سوف يتم التعامل معها بأنماط مقررة دستوريًا بدلاً من حدوثها في ظروف يسودها التوتر.

ويشير العديد من المراقبين أن الهياكل الفدرالية لم تنجح بالكامل في سحق الحركات الانفصالية ومن المحتمل أنها لن تنجح نهائيًا في ذلك. ويناور ممثلو الحركات الانفصالية للحصول على منصب في المسرح السياسي أثناء الانتخابات. هذا وقد قامت بعض الكيانات، مثل بورتو ريكو وكيبيك وسانت كيتس-نيفيس بإجراء انتخابات أو استفتاءات على موضوع الانفصال. مع ذلك، يجب ألا ننسى أن دولاً مثل كندا وبلجيكا وأسبانيا كان من المحتمل ألا تكون موجودة بشكلها الحالي إذا لم تكن قد ابتكرت طرقًا للمشاركة في السلطات مع جماعاتها القومية.

فالمشاركة في السلطة أو زيادة الحكم الذاتي الإقليمي تمنحان الجماعات القومية المزيد من الثقة، التي ربما تتعاظم إذا كانت هذه الجماعات لتصبح شريكًا دستوريًا، وبذلك يحصلون على ضمانات قانونية وعلى المزيد من الحكم الذاتي في أمور تتعلق بالحفاظ على تمايزهم.

ويمكن للفدرالية – في حال تطبيقها بأسلوب ديموقراطي حقاً – أن توفر الميدان السياسي المطلوب لضمان الاستقلال الإقليمي الحقيقي، بدلاً من أن تؤدي إلى الانفصال.

عملية متواصلة

إن الفدرالية تعتبر أكثر من مجرد نظام للحكم؛ فهي أيضًا عملية تفاوض متواصلة، وفن لحل الصراعات، ومنهج يقوم على التسوية والتعاون.

لا شيء يتأسس على نحو مطلق، لأن حلول المشكلات يجب التفاوض بشأنها بين الشركاء الدستوريين لا أن تفرضها سلطة مركزية واحدة. هذه المرونة هي واحدة من أعظم مزايا الفدرالية.

ماذا عن النموذج المثالي؟ يجب على الهيكل الفدرالي أولاً وأخيرًا أن يكون مرنًا ويعكس خصائص الجماعات والمناطق المكونة له لإرضاء جميع الأطراف، فلا توجد أنماط معينة يجب اتباعها. ولم تحظ أي من الدول الخمس والعشرين التي اختارت إنشاء دستور فدرالي لما يمكن أن نعتبره مجازاً جائزة "أفضل اتحاد فدرالي". مع ذلك، يمكننا أن نتعلم منهم بكل تأكيد، نتعلم من نجاحاتهم، ونتعلم من أخطائهم.

Subscribe to the Forum of Federations' online newsletter

@Forumfed

Return by fax to the Forum of Federations: (613) 244-3372 or send email to forum@forumfed.org

A complimentary email newsletter with news and briefs, appearing four times per year in English and French

*Name: _____ Title: _____

*Phone: _____ *E-mail: _____

Website: _____

Organization (if applicable): _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ *Country: _____

*Required information

Intergovernmental Relations in Federal Countries

Intergovernmental Relations in Federal Countries is a book about different approaches to intergovernmental coordination in eight federal countries. Also available in French, Spanish and Portuguese. To order directly from the Forum of Federations, please fill in this form.

Send one copy of *Intergovernmental Relations in Federal Countries*:

- ❒ to my Canadian address C$14.95*
- ❒ to my address outside Canada US$10.95*, €10.50*
- ❒ cheque/money order enclosed
- ❒ Charge Visa # _____ Expiry: _____
- ❒ English ❒ French or ❒ Spanish or ❒ Portuguese

Name _____

Address _____

_____

Please include postal/zip/routing code

Country _____

MAIL TO: **Forum of Federations**
325 Dalhousie, Suite 700
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada

By FAX: Send credit card orders by fax to (613) 244-3372

* plus shipping: Canada C$2.10; USA US$3.00; Other C$10.00

كيف نجحت الفدرالية في الهند؟

لقد استطاع النظام الفدرالي في الهند التعامل مع العديد من التحديات خلال أكثر من ٥٠ عاماً.

بقلم آش نارين روي

رجل في مومباي يحصل على بركة الهندوس اسمها بويا . الصراع الديني لازال يمثل مشكلة في الفدرالية الهندية .

إن النظام الفدرالي في الهند هو أبعد ما يكون عن الكمال. – وفي الواقع، لا يوجد هناك أي نظام فدرالي كامل. ومازالت أحداثاً مفاجئة مثل الاضطرابات الناجمة عن نظام الطبقات، وهدم أماكن العبادة، وعمليات القتل التي تستهدف جماعات إثنية معينة، والحملات الأخيرة في آسام ومهاراشترا ضد الطائفة البيهارية الناطقة باللغة الهندية تشير إلى مشاكل رئيسية لم يتمكن بعد النظام الفدرالي في الهند من حلها.

إن الهند أمة يشعر فيها السكان بالفخر بسبب هوياتهم المتعددة. ذلك أنه في داخل الكيان الجماعي الرسمي للمواطنة القومية، ما تزال توجد هويات جماعية أخرى قائمة على أساس الطبقات، والدين، واللغة، والأصول الاثنية، والمنطقة الجغرافية. وتبدأ المشاكل في الظهور حيث تعمل "سياسات الصوت الانتخابي" على زيادة حدة هذه الهويات.

ومع ذلك، فإن التجربة الهندية تشير إلى أن الفدرالية توفر طريقة مستقرة ودائمة للتعامل مع العديد من الهويات والولاءات في داخل بلد موحد واحد إذ توفر إطاراً يمكن من خلاله التعبير عن طموحات مجموعات متعددة الأشكال وحل نزاعات ونقاط توتر في داخل مجتمع متنوع.

تسجيل نقاط مرتفعة للديمقراطية – والفدرالية؟

لقد كان أهم إنجاز حققته الهند المستقلة هو تعزيز الديمقراطية. وكما يقول الكاتب البريطاني برنارد لفين، لقد حافظت الهند على "شعلة الديمقراطية متوقدة على الرغم من الظلام السائد في العالم المحيط بها". ويذهب لفين إلى أبعد من ذلك عندما يقترح أنه "إذا فشلت الديمقراطية في الهند، فإن نهاية الديمقراطية بحد ذاتها ستكون قريبة." وربما لا نستطيع أن نقول ملاحظات المديح هذه عن الفدرالية في الهند. لقد كان النظام الفدرالي في الهند يوصف بأوصاف شتى ما بين "شبه فدرالية" إلى "اتحاد فدرالي بدون فدرالية" و "اتحاد الولايات غير المتساوية". ومع هذا، فقد حافظت الهند على راية الفدرالية عالياً في وقت تعرض فيه نظامان فدراليان (ربما أشباه فدرالية) – وهما الاتحاد السوفياتي و يوغوسلافيا – إلى الانهيار.لقد أثبتت الفدرالية في الهند خطأ تنبؤات الشؤم العديدة التي كانت تصف الهند باحتقار على أنها بلد "المليون تمرد".

يعمل **آش نارين روي** منسقاً لدى قسم الدراسات الدولية في معهد العلوم الاجتماعية، نيودلهي.

تمت إعادة طبع هذا المقال من *Federations* ، المجلد ٤، العدد ١، مارس/آذار ٢٠٠٤.

لقد كانت الهند، في البداية، نظاماً فدرالياً شديد المركزية. ولكن صعود الأحزاب الاقليمية ونجاح حكومات التحالف الفدرالية لم يعط النظام الفدرالي الهندي معنى جديداً فحسب، بل أيضاً مقياساً جديداً للقوة والحيوية.

لقد صنعت الهند النجاح في نظامها الديمقراطي والفدرالي، ويعود الفضل في ذلك، إلى حد كبير، إلى سجلها الديمقراطي الذي تحسد عليه، ومجتمعها المدني القوي، وثقافتها السياسية الحيوية. لقد ساعد مبدأ الفدرالية الهند على أن تعيش بسلام مع الفوارق الملحوظة في داخلها. لقد وصف جون كينيث غالبريث، منذ سنوات عديدة، الديمقراطية الهندية على أنها "فوضى تعمل بنجاح". وبتعبير مشابه، يمكن وصف النظام الفدرالي في الهند على أنه فوضى ودية.

وعندما يتطلع الناس في مختلف أنحاء المعمورة إلى نموذج مثالي لإدارة أشكال مربكة من التعددية – الدينية، واللغوية، والثقافية – فإن الأجدى بهم أن ينظروا إلى الهند.

العنف بين الطوائف: الاستثناء وليس القاعدة

هذا لايعني بالطبع أن الهند ليس لديها نصيبها من المتاعب. إن تدمير مسجد بابري في أيوديا والمذابح المأساوية في كوجورات في العام ٢٠٠٢ مازالت عالقة في أذهان الناس في الهند. إن المذابح ضد المسلمين في كوجورات تلك السنة تعتبر لطخة على صفحة العلمانية في الهند.

إن ما شهدته ولاية كوجورات لم يكن مجرد اضرابات طائفية اتخذت طابع الوحشية، بل إنها محاولة منظمة تستهدف المسلمين ومصادر معيشتهم. ولم تكتف حكومة رئيس وزراء كوجورات، نارندرا مودي، بعدم تقديم المساعدات في الوقت المطلوب لضحايا الاضطرابات، بل إنها حاولت أيضاً التأثير على سير المحاكمات. وقد اضطرت المحكمة العليا في الهند إلى وقف المحاكمات في عشرة من أهم القضايا المتعلقة بالاضطرابات، ونقل هذه المحاكمات إلى خارج ولاية كوجورات.

لقد استجابت المحكمة العليا في ذلك إلى عريضة تقدمت بها لجنة حقوق الانسان الوطنية التي ذكرت أنه من غير الممكن، في تلك الولاية، ضمان محاكمة عادلة. ويحاول بعض الأصوليين الهنود إعادة صياغة السياسة

بلجيكا: التطور نحو الفدرالية

يوهان بواريه، مقابلة مع *Forum*

لم يكن لدى بلجيكا، في البداية، مخططاً لنظام فدرالي. ولم يحدث التغيير فجأة وكأن السياسيين قرروا، يوماً ما، أن عليهم تحويل بلجيكا إلى النظام الفدرالي. لقد تم ذلك بصورة تدريجية خلال فترة امتدت إلى ٣٠ عاماً تقريباً.

وعندما تقوم بتحويل دولة مكونة من وحدة واحدة إلى نظام فدرالي، فإنه من المؤكد أن يفقد البعض حداً معيناً من السلطة والمكانة المرموقة لأن النظام الفدرالي يعني المشاركة في السلطة. وهذا هو السبب في وجود شيء من المقاومة لهذا القرار. لقد خشي البعض أن هذا التحويل من دولة أحادية إلى دولة فدرالية سوف يؤدي إلى الفوضى أو الانشقاق.

إن بلجيكا بلد صغير لا يتجاوز عدد سكانه ١٠ مليون نسمة. ويقيم حوالي ٦٠٪ من السكان في المنطقة الناطقة باللغة الهولندية أو الفلامنكية. ويعيش حوالي ٣٠٪ في الجنوب. ولكن الوضع في مدينة بروكسيل أكثر تعقيداً – إنها عبارة عن مساحة صغيرة محاطة من جميع الجهات وتضم العديد من الجماعات المختلفة لغوياً. وتتكلم غالبية السكان في بروكسيل الآن اللغة الفرنسية، ولكنها مجتمع يتميز بالتعدد الثقافي إلى حد كبير.

بلجيكا مجتمع معقد للغاية، إنها بلد كان واقعاً تحت السيطرة الأجنبية طوال معظم تاريخه ولم ينل الاستقلال إلا في ١٨٣٠. وكانت غالبية السكان في ذلك الحين تتكلم خليطا متعدداً من اللهجات الفلامنكية، شبيهة باللغة الهولندية، ولكن النخبة كانت تتكلم الفرنسية كما كانت المؤسسات تتبع بشكل أو بآخر النمط الفرنسي بالإضافة إلى كونها شديدة المركزية. لقد كانت الحكومة تحت سيطرة نخبة تتكلم الفرنسية بغض النظر عن جذورها الحقيقية. أما غالبية السكان فكانت تتكلم الفلامنكية، ولكن مؤسسات الدولة لم تكن تعكس هذه الحقيقة.

وبدأت الضغوط تُمارس تدريجياً من أجل الاعتراف بالمؤسسات التي تستعمل اللغة الفلامنكية ومن أجل أن تعكس المؤسسات المركزية واقع التعددية في البلد. وأدى هذا إلى بعض التحولات في داخل الدولة الأحادية. لقد حدث اعتراف ببعض المؤسسات التي تستعمل اللغة الفلامنكية، ثم بدأ الجميع يدرك، تدريجياً، أن هذا وحده ليس كافياً. وقد أدى هذا بدوره إلى إعادة تركيب البلد في بناء يتسم أكثر بالطابع الفدرالي، وهذا يعني مشاركة السلطات بين مختلف مستويات الحكومة، التي تكون مسئولة عن مهمات مختلفة. ويتم انتخاب ممثلي الشعب لهذه المستويات المختلفة مباشرة بحيث تحظى بقاعدة ديمقراطية وشرعية ديمقراطية.

لقد كانت النقطة الرئيسية في النظام الفدرالي بالنسبة للمواطنين في بلجيكا تتمثل في جعل عدد من القرارات أكثر تعبيراً عما يريدونه في داخل مجتمع معقد. وهذا يعني إتاحة الفرصة أمام المجموعات الفلامنكية والفرنسية لاستعمال لغات مختلفة، ومتابعة اهتمامات ثقافية مختلفة ومتابعة نظام تعليمي خاص لكل منها.

وكان هذا يعني، بالنسبة للمواطنين، اقترابهم أكثر، وإلى حد معين، من ممارسة السلطة، والسماح مثلاً للمجموعة الألمانية الصغيرة في بلجيكا أن يكون لها برلمانها الخاص وأن تتخذ قرارات في مجال الثقافة والتعليم. وهناك أيضاً برلمان للمجموعة الفلامنكية وآخر للفرنسيين.

لقد أصبح مفهوم الفدرالية الآن متغلغلاً داخل المجتمع ونافذاً إلى كل مواطن فيه. وهم يدركون أنهم يعيشون في نظام قائم على اقتسام السلطة، حيث توجد حكومة محلية فلامنكية، وحكومة محلية فرنسية، وحكومة فدرالية.

يعاد نشر المقال من دورية الفدراليات، المجلد ٤، العدد ١، مارس/آذار ٢٠٠٤.

يوهان بواريه محامية في قضايا الدستور في مركز القانون العام، الجامعة الحرة في بروكسيل. وهي متخصصة في النظام الفدرالي المقارن والشؤون ما بين الحكومات.

الهندية في قالب "طائفي" خطر. لقد حققوا بعض النجاح في كوجورات. ولكن المعطيات الأخرى كلها تشير إلى أنهم فشلوا في تكرار تجربة كوجورات في أي مكان آخر. إن العلمانية ما زالت متماسكة وقائمة في الهند. وما زالت مؤسسات الدولة، والقضاء، والصحافة والمجتمع المدني علمانياً حتى العظم. إن العلمانية تبدو على أنها مصير الهند المعلن.

ولكن، ما زالت هناك بالطبع العديد من حالات النزاع الاثني.

إحدى هذه الحالات هي المنطقة الشمالية الشرقية. هنا، قطاعات مختلفة من السكان تشعر أنها ضحية الاهمال نتيجة مسار التطور في المنطقة وبالتالي فقد أعلنت عن عدم ثقتها بالدولة الهندية وذلك من خلال إنشاء حركات مسلحة. وقد تركت المشاكل في المنطقة الشمالية الشرقية وفي مناطق أخرى مثل جامو وكشمير لتتفاعل وتتفاقم زمناً طويلاً. إن التمرد الذي بدأ أساساً ضد نظام التبعية الموغل في القدم، والسياسات الباهتة وخيبة الأمل من نموذج تنمية عاجز عن الأداء قد تفاقم بسبب ارتباك الحكومة المركزية والتدخل من جانب قوات خارجية.

إن النزاع بين الهند والباكستان في كشمير لا يبدو على أنه صراع على الأرض بقدر ما هو صراع بين نموذجين مختلفين تماماً من الأنظمة الحاكمة: حكومة خاضعة لسلطة رجال الدين مقابل حكومة علمانية. لقد قطعت الانتخابات التي جرت في كشمير في العام ٢٠٠٢، والتي كانت حرة وعادلة باعتراف المراقبين الأجانب، مسافة طويلة باتجاه استعادة ثقة الناس بالنظام السياسي. ولكن مجرد التخيل بأن الانتخابات وحدها سوف تحل المشاكل العالقة في كشمير يعتبر أمراً بالغ السذاجة.

انسجام في اللغة

لقد كانت تجربة الهند في حل مشكلتها اللغوية أكثر إيجابية، بل ويمكن اعتبارها مصدراً للعبرة والتعلم. فقد هددت مشكلة اللغة في الخمسينات والستينات من القرن الماضي بتمزيق النسيج الوطني في الهند. وبدت البلد وكأنها على حافة حرب أهلية بسبب اللغة. وقد نشأت أول حركة انفصالية واضحة في منطقة تاميل نادو كرد على ما اعتبره البعض محاولة لفرض اللغة الهندية. ولكن الحكومة الهندية، اقرت بأهمية اللغات المحلية في الأقاليم وأظهرت حساسية تجاه المشاعر القومية اللغوية. وعندما تم إعادة تنظيم الولايات الهندية على أساس اللغة كان البعض يخشى أن يؤدي ذلك إلى انهيار الهند. ولكن هذه المخاوف لم تثبت صحتها أبداً. والآن لا تعتبر اللغة، بشكل عام، قضية مشتعلة.

إن النظام الفدرالي، بالطبع، مازال خاضعاً للمحاكمة. ولكنها لم تعد محاكمة بالنار.

إن التجارب تشير إلى أن النظام الفدرالي في الهند ليس على ذلك المستوى من السطحية كما كان البعض يعتقد. لقد انتهى عهد سيطرة الحزب الواحد أو ما كان يعرف بـ "نظام حزب المؤتمر". لقد فقد الآن حزب المؤتمر، الذي سيطر كتمثال ضخم على المشهد السياسي في الهند والذي كان مسئولاً عن مركزية السلطة، الكثير من القاعدة الحزبية وشعبيته التي كان يعتمد عليها لتثبيت سلطته. وأدت خسارته في أربعة من الولايات الخمسة التي جرت فيها انتخابات للبرلمانات المحلية في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٣ – ميزورام، ودلهي، وراجستان، وماذيا برادش، وتشاتيسغارث – إلى تحطيم أية آمال بأن يتمكن حزب الهند العظيم والقديم، حزب المؤتمر، من استلام السلطة لوحده في الانتخابات للبرلمان الفدرالي في العام ٢٠٠٤. وقد أدى تحول الهند من نظام خاضع لسيطرة حزب واحد إلى نظام متعدد الأحزاب إلى تقوية الفدرالية. لقد أصبح الحكم عن طريق الائتلاف الآن حقيقة دائمة. وقد تمكن التحالف الوطني الديمقراطي، الذي يقوده حزب بهاراتيا جاناتا الوطني الهندي، من تحقيق نجاح ساحق في تلك الانتخابات بفضل قدرته، إلى حد كبير، على تشكيل تحالف واسع مع حوالي ٢٠ حزب من الأحزاب الصغيرة.

وكانت خسارة حزب المؤتمر الهائلة نتيجة موقفه المتذبذب تجاه حكومة ائتلافية وإصراره على خوض الانتخابات لوحده. إن الهند، وهي بلد بحجم القارة، تعتبر ائتلافا بحد ذاتها. وتعكس الحكومات الائتلافية، بشكل أفضل، التنوع متعدد المستويات فيها وطموحاتها المتنوعة.

لقد مرت الهند، عبر السنين، بتجربة الثورة الصامتة، والتي ربما لم تكن صامتة إلى هذا الحد. لقد أصبح اللاعبون الجدد الرئيسيون الآن هم الطبقات الوضيعة، التي كانت تسمى سابقاً "المنبوذون"، والطبقات الوسطية، والفلاحون والأحزاب الاقليمية. وتشارك الآن هذه المجموعات كلها في (كعكة) الثروة الوطنية. وبرزت الآن طبقات "الداليت" (يشار إليها في الدستور الهندي كطبقات ملحقة) والجماعات المهمشة على أنها العامل المستقل والقوي في السياسة الهندية. وهذا الوضع، بحسب تعبير رئيس وزراء الهند السابق ف.ب. سينغ "يشكل تغييراً في صلب تركيب السياسة الهندية".

نوع جديد من الأحزاب السياسية

لقد أدى النفوذ الجديد للأحزاب الاقليمية إلى تحويل النظام الفدرالي الهندي تحويلاً جذرياً. لقد أصبحت الأحزاب الاقليمية، التي كان ينظر إليها في السابق بازدراء على أنها قوى الانهيار والتفسخ أو على أنها انحراف وشذوذ عن المألوف، تلعب الآن دوراً جديداً في نظام الحكم الهندي. لقد أدت الانتخابات البرلمانية الثلاث الأخيرة – ١٩٩٦، ١٩٩٨ و ١٩٩٩- إلى تغيير النظرة بشأن الأحزاب الاقليمية بعد أن تحولت إلى لاعب رئيسي في عملية تشكيل حكومات الائتلاف متعددة الأطياف في نيودلهي.

لقد جاءت حكومة الجبهة الموحدة الفدرالية (١٩٩٦ – ١٩٩٨) لتحدد معالم التحول الجذري في علاقات القوى بين السلطة الفدرالية والولايات في الهند. ودعت إلى نظام حكم مختلف قائم على الفدرالية، واللامركزية، والمسئولية، والخضوع للقانون والعدالة الاجتماعية. لقد مهدت الطريق للمزيد من إعطاء الحكم الذاتي والسلطة للولايات.

ربما لم يدفع ائتلاف التحالف الوطني الديمقراطي في نيودلهي

بالبرنامج الفدرالي بعيداً إلى الأمام، ولكن النجاح الذي حققه حث المحللين والأطراف التي تمارس النظام الفدرالي على الحديث عن "تركيب يتألف من ولايات قوية، ومركز ضعيف (أو مرن)"، "فدرالية حقيقية"، "فدرالية مالية"، و"فدرالية تعاونية". هذه الاصطلاحات ومثيلاتها أصبحت متداولة في الحوار السياسي الوطني.

ما زالت هناك حكومة فدرالية قوية، ولكن نفوذها بدأ يبهت وسلطتها آخذة في الانكماش. ويتوجب عليها الآن التفاوض على أمور كانت في السابق تفرض رأيها فيها بالقوة. وأصبحت الآن بعض عواصم الولايات، مثل بنغالور، وحيدرأباد، ومومباي مراكز قوى موازية تماماً للعاصمة المركزية. ولم يعد زعماء العالم الذين يزورون الهند قادرين على استثناء هذه العواصم من برنامج زيارتهم الرسمية. كما أن زعماء مثل تشاندرا بابو نايدو، رئيس وزراء ولاية أندرا براديش، أصبحوا الآن من بين الحاضرين الدائمين في منبر الاقتصاد العالمي في دافوس.

السلطة للجماهير

لقد كان التطور الأكثر أهمية في الفترة الأخيرة في الممارسة الهندية للنظام الفدرالي هو نشوء مستوى ثالث من الحكم، ما يسمى بانشايات محلية. لقد أدت هذه المؤسسة الحديثة نسبياً إلى توسيع إطار القاعدة الديمقراطية توسيعاً كبيراً.

واليوم، يتم انتخاب ثلاثة ملايين نسمة في الهند كل خمسة سنوات إلى مقاعد البانشايات من بينها مليون مقعد مخصصة حسب الدستور للنساء. وهذا يعني أن عدداً كبيراً من الجماعات التي كانت حتى الآن مستثناة أصبحت تشكل جزءاً من هيئات صنع القرار في الهند. لقد أصبحت كل ولاية، بشكل ما، وحدة فدرالية تضم في داخلها ثلاثة أنظمة مميزة من الحكم – المقاطعة، والكتلة، والقرية.

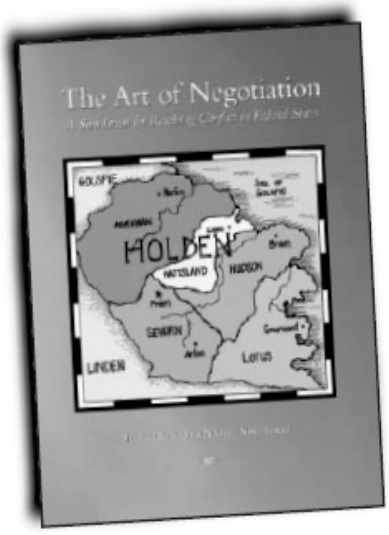
إن هذه الهيئات المحلية على مستوى القرية، والكتلة والمقاطعة ما زالت بعيدة عن أن تصبح مؤسسات للحكم الذاتي، ولكنها غيرت التركيب الكيماوي للسياسة الهندية. وكان تأثيرها الأكبر في أسلوب ممارسة الحكم. إن قدوم مرحلة البانشايات راج (التعبير الهندي لـ "سلطة الحكومات المحلية") أتاح المجال لنقل الحكم من السيطرة المطلقة للحكومة المركزية وحكومة الولاية. لقد انتقلت سلطة الحكومة، في الواقع، إلى ما يتجاوز الحكومات. لقد أصبحت ممارسة الحكم الآن في الهند أعمق وأكثر شمولاً وترابطاً مما كانت عليه في أي وقت سابق. وبالتالي، أصبح النظام الفدرالي في الهند الآن أكثر شفافية وخضوعاً للقانون، مع ارتباط العديد من الناس به لتشغيله وإدارته وتحسينه.

لقد كان هذا التحول، في البداية خافياً عن الأنظار، ثم مصدر الشقوق الواضحة وأخيراً وبشكل مفاجيء سبب الانهيار. لقد بدأت البانشايات في عكس اتجاه بعض إن لم يكن كل، تأثيرات السيطرة من القمة إلى القاعدة التي كانت تمارسها، تقليدياً، الولايات الهندية القوية.

وكما أظهر النموذج الهندي، فإن نظاماً فدرالياً ديمقراطياً يمتلك القدرة المالية على مواجهة أعباء وضغوطات المطالب المتعددة، بل والمتنافسة أحياناً. إن الهند، بدون النظام الفدرالي، لم يكن بإمكانها أن تصبح ما هي عليه الآن.

The Art of Negotiation: A Simulation for Resolving Conflict in Federal States

by Jonathan Rose, Alexis Conrad and John McLean



How do leaders in a federation make important decisions? Whose interests should be paramount: those of the federal government or those of the constituent units? Students and others can explore intergovernmental relations using this simulation set in the fictional country of Holden. Participants role-play first ministers and other cabinet ministers at an intergovernmental conference. 143 pages Paperback. Includes Facilitator's Guide.

C$22.95 / US$16.95 / UK£12.99 plus shipping.

Order from:
Broadview Press
280 Perry St., Unit 5
P.O. Box 1243
Peterborough, ON
K9J 7H5 Canada

Phone: (705) 743-8990
Fax: (705) 743-8353
customerservice@broadviewpress.com

Also available in French and Spanish.

عودة أثيوبيا إلى الفدرالية

بيت الفدرالية المتجدد قد يعزز حقوق الأقليات ولغاتها

بقلم توم باتز

لقد جرت الانتخابات العامة في أثيوبيا في شهر مايو/أيار ٢٠٠٥. وذكر مركز كارتر في تقريره بعد الانتخابات أنه "للمرة الأولى في تاريخ أثيوبيا يتوفر لدى الناخبين عدد من الخيارات عندما توجهوا إلى صناديق الاقتراع". ولكنهم أيضاً أشاروا إلى مشاكل ومخالفات في عدد من مراكز الاقتراع التي حققوا فيها. وقد حصل الحزب الحاكم، بنتيجة الانتخابات، على ٢٦٣ مقعداً – أي ١١مقعداً أقل من العدد اللازم للأغلبية المطلقة. وقام رئيس الوزراء، ميليس زيناوي، في أواخر يولية/تموز، بلقاء زعماء المعارضة للمرة الأولى منذ الانتخابات. وكانت المعارضة تطالب بإعادة الانتخابات في حوالي ٣٠٠ مركزاً انتخابياً. وكان مرشحو الحكومة، في الانتخابات السابقة، في مايو/أيار ٢٠٠٠، قد خاضوا الانتخابات بدون أي منافس من المعارضة في ٥٠٪ من المقاطعات الانتخابية لمجلس النواب.

وكان من نتيجة انتخابات مايو/أيار ٢٠٠٥ أن تقدمت أثيوبيا خطوة أخرى إلى الأمام على الطريق نحو تطبيق دستورها. ذلك أنه ومنذ العام ١٩٩٤ كان لدى أثيوبيا دستور فدرالي ديمقراطي، على الورق. ولكن الواقع، وحتى فترة قريبة جداً، كان أشبه بنظام مركزي أوتوقراطي، تتمركز فيه السلطة في مكتب رئيس الوزراء.

رئيس وزراء أثيوبيا، ميليس زيناوي (إلى اليمين) يوقع معاهدة السلام بين أثيوبيا وأريتريا في ١٢ ديسمبر/كانون الأول، ٢٠٠٠ في الجزائر.

لقد جاء دستور ١٩٩٤ نتيجة مفاوضات على المستوى القومي أعقبت فترة تتجاوز ربع قرن من الحرب الأهلية الوحشية الدامية والحكم الدكتاتوري. وشارك في تلك المفاوضات جميع المناطق والفئات الاثنية المختلفة في أثيوبيا عبر مسار مفتوح ضم الجميع. وكانت النتيجة التي تمخضت عن تلك المفاوضات تعكس جهداً صادقاً لدمج المجموعات العرقية المختلفة في أثيوبيا، البالغ عددها ٨٢ مجموعة في ذلك البلد، داخل صميم تركيب الدستور وجزءاً لا يتجزأ منه.

لقد أتاح الدستور المجال لتشكيل حكومات إقليمية قوية وسلطة تشريعية فدرالية من مجلسين، حيث سيكون مجلس الشيوخ، أو بيت الفدرالية، هو صوت المناطق لدى المركز. (انظر المربع بعنوان: بيت الفدرالية). كما تضمن هذا الدستور، في خطوة غير مألوفة، حق الولايات، دستورياً، في الانفصال، وذلك بأغلبية ثلثي الأصوات في مجلس الولاية التشريعي والأغلبية البسيطة في استفتاء تنظمه الحكومة الفدرالية.

لقد كان هذا بالضبط ما فعلته أريتريا عندما قررت الانفصال في العام ١٩٩٣، وذلك قبل اعتماد دستور أثيوبيا في العام ١٩٩٤. ولكن الفجوة كانت كبيرة ما بين أفضل النوايا التي عبر عنها الدستور والممارسات العملية. لقد كانت جبهة تحرير الشعب في تيجري، وهي الحزب القائد في ائتلاف الجبهة الديمقراطية لشعوب أثيوبيا، قد أسست نظاماً أشبه بحكم الحزب الواحد.

انشقاق وتغيير في السياسة

حدث في العام ٢٠٠١ انشقاق في داخل الحزب الحاكم. وقد وصف رئيس الحكومة زيناوي هذا الانشقاق، في مقابلة مع هيئة الإذاعة البريطانية، قائلا:

" لقد كانت الانقسامات تتعلق بمسألة... ما إذا كنا قد عملنا على مأسسة الحكومة الديمقراطية بشكل كاف في هذا البلد، أم لا، وما إذا كنا قد فعلنا ما يكفي لتعزيز النمو الاقتصادي والاصلاح في هذا البلد ..."

تمت مراجعة هذا المقال وإعادة نشره عن المقال الأصلي الذي نشر في *Federations* ، المجلد ٤، العدد ١، مارس/آذار ٢٠٠٤

عمل **توم باتز** في أثيوبيا كمدير مشروع مع "جمعية التعاون التقني" وهي منظمة دولية للتنمية تابعة للحكومة الألمانية.

بيت الفدرالية

لقد أعطيت سلطة تفسير الدستور لبيت الفدرالية وذلك بسبب عدم وجود محكمة دستورية. وبالإضافة إلى ذلك، يصدر بيت الفدرالية الأحكام بشأن عدد من القضايا تتعلق بـ "حقوق الأمم والجنسيات والشعوب في حق تقرير المصير"، كما أنه يعتبر مسئولاً عن "تعزيز وحدة [هذه المجموعات] وترسيخها استناداً إلى موافقتها المتبادلة". كما أسندت إلى بيت الفدرالية أيضاً مهمة إيجاد الحلول للنزاعات أو حالات سوء الفهم التي قد تنشأ بين الولايات المختلفة. كما يقرر بشأن اقتسام موارد الدولة المستمدة من مصادر ضريبية مشتركة للولاية والاتحاد الفدرالي ويحدد أموال الدعم التي تقدمها الحكومة الفدرالية للولايات. واخيراً، يتمتع هذا البيت بسلطة إصدار الأوامر للتدخل من جانب السلطة الفدرالية "إذا قامت أية ولاية، خلافاً لأحكام هذا الدستور، بتعريض النظام الدستوري للخطر."

إن تركيب بيت الفدرالية واضح ومفتوح للجميع. ويمكن اختيار الأعضاء بالاقتراع المباشر أو غير المباشر – ويعود القرار في ذلك إلى مجالس الولايات، بما في ذلك قبول التقاليد والعادات المحلية في ترشيح الممثلين الاثنيين وانتخابهم. وهكذا، فإن مجالس الولاية تستطيع أن تقرر ما إذا كانت ستنتخب أعضاء بيت الفدرالية بنفسها أم ستجرى انتخابات لهذا الغرض. وبالإضافة إلى ذلك، سوف تحصل كل "أمة أو قومية" على مندوب واحد لكل مليون نسمة من سكانها. ويوجد حالياً ١١٢ عضواً في بيت الفدرالية، منهم ٧١ عضواً يتم تعيينهم من قبل الولايات، في حين يتم توزيع العدد الباقي، ٤١ عضواً، بحسب عدد السكان.

وامتدت تلك الانقسامات أيضاً إلى مسألة العلاقات الخارجية والعلاقات مع أريتريا.

ونتيجة صراع القوى هذا في داخل الحزب الحاكم، قامت الفئة الحاكمة بإعطاء المزيد من السلطات للمجلس التشريعي في أثيوبيا، بيت الفدرالية. وعملوا على تقليص سلطات مكتب رئيس الحكومة، وتزويد الحكومة بالمزيد من التكنوقراط والقليل من الفئات المتصارعة السابقة، وسمحوا بالنقاشات داخل الحزب بشكل متكرر، وأعطوا الولايات مساحة أكبر لحماية مصالحها الخاصة.

لقد أتاحت ممارسة الحكم الفدرالي بشكل أكثر أصالة

كندا: لغتان رسميتان لحماية الأقليات

جيل رميلار، مقابلة مع طاقم ***Forum***

كندا بلد هائل الحجم، مساحة شاسعة وعدد صغير من السكان ومجموعتان من الأقليات القومية: الناطقون باللغة الفرنسية، وهم الأكثرية في كيبيك، ولكنهم أقلية في بقية أنحاء كندا، والناطقون باللغة الانكليزية، وهم الأقلية هنا في كيبيك، ولكنهم الأكثرية في بقية مقاطعات كندا كلها. هذا هو الحال الآن، وكان هو الحال أيضاً في ١٨٦٧عندما قرر مؤسسو كندا – "آباء الكونفدرالية" – تأسيس هذا البلد. وكان التحدي أمامهم هو خلق بلد يتمتع باللامركزية إلى حد يكفي لاستيعاب المصالح المتنوعة للمجموعات المحلية المختلفة وحقوق الأقليات، بحيث تتهيأ أمامهم الفرصة ليس فقط للبقاء على قيد الحياة بل أيضاً للإزدهار في نظام فدرالي جديد.

لقد اتخذنا في العام ١٨٦٧ إجراءات معينة لحماية حقوق الأقليات. وكانت كلمة أقلية في ذلك العام تعني، بشكل أو بآخر، أقلية لغوية، وبالتالي أيضاً أقلية دينية. لقد كان السكان الكاثوليك في غالبيتهم ينطقون باللغة الفرنسية، حيث أن الارلنديين جاءوا إلى كندا بعد العام ١٨٦٧، وكان البروتستانت يتكلمون اللغة الانكليزية. لقد تضمن دستور ١٨٦٧ فقرات تتعلق بالأقليات، مما أعطى حقوقاً للناطقين بالفرنسية في كيبيك بالإضافة إلى الناطقين بالفرنسية أيضاً خارج كيبيك.

وجاء دستور ١٩٨٢ لكي يتمم، أخيراً، ما بدأه دستور ١٨٦٧ ويضم حقوقاً للأقليات. لقد أدركنا، من خلال دستور العام ١٩٨٢، أن كندا بلد يتكون من أقليتين قوميتين – الناطقون بالفرنسية والناطقون بالانكليزية – وذلك عندما اعترفنا بوجود لغتين رسميتين في كندا – الانكليزية والفرنسية. وقد حرصنا منذ تلك اللحظة على أن يتضمن دستور ١٩٨٢ حقوقاً مثل حقوق الأقليات – التي تسمح بتعيين موظفين في الدوائر العامة والسلطات الفدرالية في مختلف أنحاء كندا يتكلمون بطلاقة اللغة الأم – غير الفرنسية أو الانكليزية، إذا كانت هناك حاجة كافية لذلك. وكان أهم ما تضمنه دستور ١٩٨٢، هو منحه الناطقين بالفرنسية حق الحصول على التعليم في المرحلتين الابتدائية والثانوية بلغتهم الخاصة في مختلف أنحاء كندا، وذلك عندما تكون هناك أعداد كافية تبرر وجود مثل هذه المدارس.

يبلغ عدد سكان كيبيك سبعة ملايين نسمة. ويتكلم حوالي ٨٠٪ منهم اللغة الفرنسية باعتبارها اللغة الأم، ثم هناك الناطقون باللغة الانكليزية، بالإضافة إلى العديد من المجموعات الاثنية التي تتكلم لغات مختلفة. فهناك جالية إيطالية كبيرة جداً، كما أن الجالية العربية أيضاً موجودة بشكل بارز. ويوجد في كيبيك، حيث الفرنسية هي لغة الأكثرية، قانوناً نسميه ميثاق اللغة الفرنسية، وهو يحدد الفرنسية على أنها اللغة الرسمية في كيبيك. ونتيجة لذلك، فإنك سوف ترى الحضور الفرنسي في كل مكان

البقية على الصفحة ١٣

جيل رميلار أستاذ في الكلية الوطنية للإدارة العامة في مونتريال، وكان وزيراً في كيبيك لشؤون العلاقات ما بين الحكومات، كما كان أيضاً وزير العدل في كيبيك. وهو عضو في مجلس إدارة *Forum of Federations*.

فرصة حل الصراعات فيما بين الولايات من جهة، وبينها وبين الحكومة الفدرالية من جهة ثانية. وأدى هذا الاحساس بالثقة بالنفس وتأكيد الولايات لذاتها إلى نقاشات مفتوحة تتناول الصراعات بين الحكومات [الفدرالية والاقليمية] كالخلاف على التشريعات الدستورية وتوزيع الواردات. وكانت هناك نقاشات بشأن الفوارق

اثيوبيا – تاريخها الحديث

١٩٣٥ – إيطاليا تغزو أثيوبيا
١٩٤١ – الامبراطور هيلا سيلاسي يستعيد عرشه
١٩٥٢ – الأمم المتحدة تصدر قراراً بإنشاء اتحاد فدرالي بين أثيوبيا وأريتريا
١٩٦٢ – هيلا سيلاسي يقوم بضم أريتريا
١٩٧٤ – الثوار الماركسيون يطيحون بهيلا سيلاسي
١٩٩١ – الجبهة الديمقراطية الثورية الشعبية في أثيوبيا تستولي على الحكم
١٩٩٣ – أريتريا تنال استقلالها
١٩٩٤ – وضع مسودة دستور جديد لدولة أثيوبيا الفدرالية
١٩٩٩ – الحرب مع أريتريا
٢٠٠٠ – اتفاقية سلام مع أريتريا
٢٠٠٢ – اتفاق بشأن الحدود مع أريتريا
٢٠٠٣ – إيطاليا توافق على إرجاع قطع أثرية عمرها ٢٠٠٠ سنة إلى أثيوبيا

الثقافية، واللغوية، والدينية، بالإضافة إلى حلول لبعض الخلافات التي نشأت بسبب عدم القيام بمشاورات بين الحكومات. وقام أعضاء من بيت الفدرالية بإقامة لجان خاصة، ومجموعات عمل، وآليات تنسيق من أجل إدارة "الوحدة من خلال التعددية".

لقد بدأ بيت الفدرالية يكتسب نفوذاً ملحوظاً نتيجة الثقة بالذات والمتطلبات الجديدة للولايات. ومنحت الحكومة بيت الفدرالية موارد مالية كافية وتدابير قانونية من خلال إعلان خاص في يولية/تموز ٢٠٠١. لقد أصبح البيت الفدرالي في طريقه إلى أن يصنع من نفسه مؤسسة في صلب مسار البناء الوطني في أثيوبيا.

إحدى الولايات تطبق نسخة مماثلة من المبادرة القومية

لقد وجد التزام الحكومة الفدرالية حديث العهد بالنظام الفدرالي صدى له على مستوى الولاية. فقد اقامت إحدى من تسع ولايات، وهي "الولاية الإقليمية الشعبية للشعوب والقوميات الجنوبية" نموذجها الخاص من بيت الفدرالية. وأضافت هذه الولاية نصاً خاصاً على دستورها لإنشاء "مجلس القوميات" في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١. ويضم هذا المجلس ممثلاً واحداً على الأقل لكل أمة وقومية وشعب في الولاية. كما أعطي المجلس سلطة "تفسير دستور الولاية، وتنظيم مجلس التحقيق الدستوري، وإصدار القرارات الخاصة (ببعض) القضايا فيما يتعلق بالأمم، أوالقوميات أو الشعوب". كما أعطي المجلس أيضاً صلاحيات "السعي من أجل التوصل إلى حلول للنزاعات أو الخلافات في وجهات النظر".

كندا: لغتان رسميتان لحماية الأقليات

تابع من الصفحة ١٢

عندما تسير الآن في شوارع مونتريال. إن مونتريال لها طابع فرنسي، ولها أيضاً طابع معروف دولياً ولكنها ما تزال تحافظ على الحضور الفرنسي فيها. وأستطيع القول ان هذا يعتبر واحداً من قصص النجاح الأساسية في السنوات الثلاثين الأخيرة. لقد واجهت جميع المقاطعات الأخرى، في لحظة ما من تاريخ الفدرالية في كندا، ضرورة مشاركة الآخرين عندما تكون مقاطعة ما في وضع أفضل من البقية. ولكن من الممكن، بعض الأحيان، ولأسباب اقتصادية أو اجتماعية – اللغة، التاريخ، الثقافة – أن تشعر إحدى المقاطعات أو المناطق بالميل إلى القول بأن هذا النوع من الحكم الذاتي ليس كافياً. وقد يقول البعض: "يجب أن نصبح دولة ذات سيادة الآن". وهذا أمر يجب أن نفهمه، وخاصة في كندا.

يجب على أولئك الذين يؤمنون بالنظام الفدرالي أن يظهروا للأشخاص الذين يرغبون في الانفصال وأولئك الذين يرغبون في التعبير عن أنفسهم من داخل نظامهم الفدرالي أن الفدرالية تتمتع بحد كاف من المرونة لأنها عبارة عن تفاهم على أساس الحل الوسط كما أنها أيضاً قوية إلى حد يكفي لإقامة حكومة مركزية. ولكننا أيضاً نرغب في أن نبرهن لهم أنهم، ومع مرور الوقت، سوف يستفيدون اقتصادياً بالإضافة إلى الفائدة الاجتماعية، وأنهم سوف يكونون في وضع أفضل كجزء من النظام الفدرالي بدلاً من اتخاذ قرار بإقامة دولتهم المستقلة مع كل ما ينطوي عليه ذلك من انعكاسات دولية.

إن احترام توازن من هذا النوع ليس بالأمر السهل. إننا، كشعب كندي، نعرف أن ذلك ليس بالأمر السهل. لقد خضنا، لعشرات السنين، تجارب مع هذا التوازن. لقد عشنا، بالتأكيد، تجارب الاستفتاء على الانفصال في كيبيك (١٩٨٠ و ١٩٩٥)، ولكننا أيضاً شاهدنا أزمات اقتصادية هامة في العام ١٩٧٥ و١٩٧٦ خلال أزمة النفط في ألبرتا عندما قررت مقاطعة ألبرتا، على الرغم من كل شيء أن تضع مصالحها الخاصة جانباً من أجل التوصل إلى وضع أفضل للاتحاد الفدرالي بأكمله.

ما هو المقصود بالتعددية الثقافية؟ إنها تعني احترام الثقافات، واحترام الأمور التي يجب أن نحترمها، باعتبارنا جزء من الكل، بدون الحاجة إلى الذوبان في الكل، بل مجرد الاندماج. إن الفرق بين الذوبان والاندماج مع الآخرين يعتبر في غاية الأهمية عندما نتحدث عن الفدرالية. وهذا هو أهم ما في الموضوع. الفدرالية تؤدي إلى الاندماج. ولكن، إذا تسببت في الذوبان في الكل فإن ذلك يعني أننا أمام مشكلة كبيرة.

وتنظر ولايات أخرى تضم أكثر من مجموعة عرقية واحدة بشكل جدي في أمر هذا الترتيب المؤسساتي الفريد والمبتكر.

إن التحديات المؤسساتية، والقانونية، والتقنية، واللوجستية التي ترتبط بعملية التحول السريع هذه كثيرة للغاية. فالحدود بين الولايات لم يتم رسمها بعد. والخلافات العنيفة بين مجموعات اثنية من ولايات مختلفة مازالت أمراً شائعاً، على الرغم من أن كل ولاية قد أقامت مكتباً لحل النزاعات الحدودية وذلك من أجل تسوية هذه النزاعات. إن النزاعات القائمة على أساس الدين هي في تزايد، على عكس ما كان عليه الحال في الماضي. وقد أدت الحملات النشيطة من جانب البروتستانت والوهابيين – جماعة إسلامية أصولية – بشكل أساسي إلى مواجهات عنيفة. وتتأثر جميع المحاولات لتحقيق المزيد من التطور في النظام السياسي في أثيوبيا بمستوى الفقر في البلاد و معدل الوفيات الهائل نتيجة وباء نقص المناعة / الإيدز. وما زال هناك الكثير أمام هذه الأمة، إلى جانب المحافظة على وحدتها.

تسديد العجز الديمقراطي واحتياطي الغذاء

هل تعتبر السلطات الممنوحة للمجلس التشريعي الثاني [بيت الفدرالية] وعملية تطبيق الديمقراطية التي تحققت حتى الآن كافية لتحقيق ديمقراطية حقيقية؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل ستكون هذه الديمقراطية قادرة على التعاطي مع المحاصيل الزراعية الشحيحة، والجفاف وتهديد المجاعة كما حصل في العامين ١٩٨٤ و ١٩٨٥؟

لقد أوضح الصحافي مايكل بيورك، الذي قام بتغطية مجاعة العام ١٩٨٤، في مقابلة له مع هيئة الإذاعة البريطانية في يناير/كانون الثاني، الأسباب التي تجعل من تكرار مثل هذه المجاعة أمراً أقل احتمالاً اليوم.

"أولاً، لقد انتهت الحروب الأهلية التي كانت تعزل هؤلاء الناس في ١٩٨٤ و ١٩٨٥ وتجعل عملية نقل الأغذية إليهم أمراً بالغ الصعوبة.

ثانياً، لقد تمت إقامة نظام إنذار مبكر في غاية التطور، بحيث يستطيعون مراقبة أسعار الطعام إلخ، وما يحدث في القرى، أي أنه جهاز إنذار مبكر. وثالثاً، لديهم الآن حكومة أكثر صلاحية، على الأقل، مما كان قائماً في ١٩٨٤."

هذه هي الأخبار الجيدة. ولكن هناك أيضاً الأخبار السيئة، كما يتابع بيورك قائلاً:

"... إن الأحوال التحتية في تدهور – عدد السكان في ازدياد، وقدرة الأرض الزراعية على إطعامهم في تراجع – وهذا الوضع المتدهور بدأ يخلق من عام إلى آخر ظرفاً صعباً بشكل حقيقي بحيث من الممكن أن يكون من الصعب توصيل الطعام لهم في الوقت المناسب."

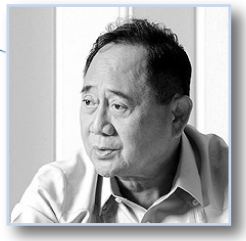
إن أثيوبيا، في العام ٢٠٠٤، تملك حكومة فدرالية حقيقية ووسيلة لتمثيل المجموعات الاثنية المختلفة فيها والبالغ عددها ٨٢ مجموعة. وكما قال بيورك في حديثه مع هيئة الإذاعة البريطانية، فإن أثيوبيا لديها على الأقل حكومة "حميدة" مقارنة بما كان عليه الحال في الماضي. إن وجود نظام فدرالي ديمقراطي متعدد القوميات ربما يعتبر شرطاً ضرورياً ومسبقاً لتحقيق التنمية والتوزيع العادل لموارد البلد. ولكن النظام الفدرالي الديمقراطي وحده لا يستطيع ضمان تأمين طعام على المائدة لكل فرد خلال أزمة جفاف قادمة أو فشل المحاصيل الزراعية.

أثيوبيا: الطعام في مقابل المجاعة

- ١٩٨٤ – المجاعة بسبب الجفاف تقتل حوالي مليون نسمة
- ١٩٨٥ – حفلات موسيقية Live Aid يقيمها بوب غيلدوف تحقق حوالي ٦٠ مليون دولار أميركي لمكافحة المجاعة
- ١٩٩٩ – السنة الأولى من ثلاث سنوات تشهد محصولاً وافراً
- ٢٠٠٠ – صادرات القهوة تحقق ٢٥٠ مليون دولار أميركي
- ٢٠٠١ – أشارت شبكة الأمم المتحدة عبر الانترنت لشؤون الإدارة العامة والمالية UNPAN في تقريرها إلى نمو إجمالي الناتج المحلي ما بين الأعوام ١٩٩٢ إلى ٢٠٠١ بمعدل ٦٪ سنوياً.
- ٢٠٠٢ – بلغ إجمالي الدخل الوطني للفرد الواحد ١٠٠ دولار أميركي، وبلغ إجمالي الناتج المحلي ٧٠٠ دولار أميركي للفرد الواحد.
- ٢٠٠٣ – أثيوبيا تقيم حفلتها الموسيقية الخاصة بها لجمع المساعدات تحت عنوان: "بر واحد لكل مواطن" وتحقق مليون دولار أميركي.
- ٢٠٠٤ – التنبؤات تشير إلى محصول جيد، ولكن تراجع أسعار القهوة تخلق صعوبات
- ٢٠٠٤ – يتوقع ألا يتجاوز نمو إجمالي الناتج المحلي للعام ٢٠٠٣ معدل صفر إلى ١,٥ بالمائة.

"يجب ألا ينظر إلى الفدرالية على أنها مجرد نمط أو مثال جامد، يتسم باقتسام محدد ودقيق للقوى بين مستويات الحكومة المختلفة. إن الفدرالية هي أيضاً، وربما أساساً، مسار ... يتضمن تبني سياسات مشتركة واتخاذ قرارات مشتركة بشأن مشاكل مشتركة."

– كارل ج. فريدريش، اتجاهات في الفدرالية بين النظرية والتطبيق. نيويورك: بريغر، ١٩٦٨.



صفحة
المارس

السيد المحترم خوسيه دي فينيسيا، الابن، من جمهورية الفليبين

سياسي فليبيني يرسم مسارًا جديدًا: الفدرالية باعتبارها وجهة المستقبل العالمي

السيد المحترم خوسيه دي فينيسيا الابن، رئيس مجلس النواب بجمهورية الفليبين، ورئيس "حزب لاكاس-الديمقراطيين المسيحيين والديمقراطيين المسلمين" في الفليبين ونائب عن المقاطعة الرابعة في إقليم باجاسينان. هذا المقال هو الكلمة التي ألقاها في المؤتمر الدولي للفدرالية ٢٠٠٥ الذي عقد في بروكسل ببلجيكا في شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٥.

نحن الآن في الفليبين ندرس إجراء تغيير دستوري – من النظام الرئاسي إلى نظام برلماني ذي مجلس تشريعي واحد– ومن الدولة المركزية إلى الدولة الفدرالية.

وبالطبع فإننا لا نريد أن نخوض في هذا التغيير الجوهري دون التفكير في جميع تبعاته المحتملة على المجتمع الوطني. وبناء عليه فقد حضرت إلى المؤتمر الدولي للفدرالية المنعقد في بروكسل وليس في نيتي في واقع الأمر أن أناقش ولكن لأتعلم من الحكمة والمعرفة الجمعية التي لديكم وكذلك خبراتكم المتراكمة، بصفتكم قادة دول فدرالية لها أقدام راسخة في هذا الصدد.

الفليبين عبارة عن أرخبيل يتكون من ٧٠٠٠ جزيرة متناثرة بشكل غير منتظم قبالة ساحل شرق آسيا، بين الصين وإندونيسيا. ويبلغ عدد سكان الفليبين اليوم ما يقرب من ٨٥ مليون نسمة. وينعكس التنوع والثراء العرقي والديني والثقافي لدينا في عدد اللغات واللهجات غير الشائعة البالغ ١٦٠ لغة ولهجة مختلفة.

ومن الناحية الإدارية، ينقسم أرخبيل الفليبين إلى ٧٩ إقليمًا تضم ١١٧ مدينة و١٥٠١ بلدية وما يزيد عن ٤١٩٠٠ قرية.

ولأن هذه المؤسسات العامة يديرها على المستوى الوطني رئيس وكونجرس مكون من مجلسين وقضاء مستقل؛ ويديرها على المستوى المحلي محافظون ورؤساء مدن وبلدات وقرى، علاوة على مجالسهم ولجانهم التشريعية الخاصة بهم، فلكم أن تتخيلوا مدى التعقيد الذي يمكن أن يكتنف إدارة دولة الفليبين المركزية.

خلق إحساس بالقومية من التعددية

لقد تضافر كل من تاريخ المكان وجغرافيته ليجعلا الشعور بالقومية أمر يصعب غرسه بين أبناء شعبنا. فعلى مناطق الدلتا الواسعة والخصبة للأرض الرئيسية جنوبي شرق آسيا وجزيرة جاوة، نشأت إمبراطوريات عظيمة أثناء الفترات القديمة من تاريخ قارة آسيا. ولكن على ضفاف الأنهار القصيرة والمناطق الساحلية الضيقة في أرخبيل الفليبين، لم تنشأ سوى الولايات اللامركزية التي حكمها رؤساء قبائل متساوين بصورة ما من حيث القوة والنفوذ.

وحافظت الكثير من هذه المناطق الصغيرة الخاضعة للحكم الفردي المطلق على وجودها طوال فترة الاستعمار التي رزحت تحت وطأتها الفليبين لمدة ٣٧٤ عامًا. ولازالت هذه المناطق حتى الآن تشكل حجر الأساس والقوة الدافعة لأحزابنا السياسية. ونشير في هذا الصدد إلى أن هذه المجموعات المحلية – أثناء سعيها للحصول على مصالحها المباشرة– تنشئ قوة طرد مركزي تعمل ضد القوى التي تبذلها الحكومة الوطنية في مانيلا لتكريس المركزية.

الفدرالية كتدبير وقائي ضد الانفصالية

وعلى مدار الجيل الماضي، ظهرت بعض عمليات التمرد الانفصالية المحلية التي تولدت من مشاعر الإحباط والظلم ضد مانيلا "الاستبدادية"، بسبب عملها على التدخل في إدارة أدق الشئون المحلية وبسبب إهمالها للأقاليم. وبالفعل أجبرت أعمال التمرد هذه مانيلا على الرضوخ والسماح بقيام الحكم الذاتي في إقليمين – أحدهما للسكان الأصليين في جبال لوزون الشمالية والآخر للمجتمعات المسلمة في أرخبيل سولو ووسط مينداناو في الجنوب، رغم أن الأول أخفق في الاستفتاء العام.

وبالطبع فإن البعض منا قد يتخوف من أن الفدرالية قد تزيد من حدة هذه النزعات الانفصالية – حتى تمزق أوصال بلدنا؛ ولكنني أؤمن بأن الفدرالية بالنسبة لبلدنا قد تكون بمثابة التدبير الوقائي ضد الحركات الانفصالية، لأنها سوف تحمي هويات مجتمعاتنا المتنوعة وتمكنها من أن تمسك بزمام مستقبلها في أيديها.

وما يؤكد ذلك، أنه أثناء سلسلة المفاوضات غير المعلنة التي أجريتها مع الجماعات الانفصالية المسلمة، أكد قادتها لي مرارًا وتكرارًا أن الفدرالية سوف تلبي مطالبهم بإنشاء دولة خاصة بهم، يستطيعون فيها تطبيق الشريعة الإسلامية.

لماذا لم ينجح الحكم الذاتي المحدود؟

أقر الكونجرس الفليبيني في عام ١٩٨٩ قانون الحكومة المحلية الذي نقل العديد من المهام الوزارية إلى وحدات الحكم المحلي – وخاصة في مجالات الزراعة والتعليم والرعاية الصحية. ومن الجدير بالذكر أن الحكم الذاتي رغم كونه محدودًا قد أتاح لبعض المدن والأقاليم أن تخرج قادة مهرة يتمتعون بالثقة في الذات والاكتفاء الذاتي. ولكن لأن مانيلا

مستمرة في إحكام سيطرتها على النواحي المالية، فإن الحكم الذاتي لم يفعل أكثر من أنه حرم مهمات دوائر الحكومة التي نقلتها الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية من الأموال التي تواصل مانيلا إدارتها والتحكم فيه.

وبالفعل فإن سيطرة مانيلا على الأموال العامة خلقت ثقافة التواكل في حكوماتنا المحلية، وأعتقد أنه لا يمكن مجابهة هذه التوجهات التي تميل إلى الاستجداء سوى من خلال الفدرالية.

كيف يمكن أن تنجح الفدرالية في حالة الفليبين؟

إن الفدرالية في الفليبين سوف تكون فدرالية "متماسكة" – من النوع الذي نجح نجاحًا كبيرًا هنا في بلجيكا، ولكنه فشل فشلا ذريعًا في يوغوسلافيا. فحتى يعمل اتحادنا القائم من المجتمعات المتنوعة بشكل أكثر كفاءة، يتعين أن تنقل الدولة المركزية بعض من سلطاتها إلى الحكومات المحلية. وطبقًا لأكثر عروض إطارات العمل المقدمة تفصيلاً وإحكامًا، فإن الأربع عشرة منطقة إدارية التي تتكون منها الدولة (لأغراض التخطيط الاقتصادي ومد السيطرة الوزارية) سوف يتم دمجها في ١٠ "ولايات أولية" أثناء الفترة الانتقالية التي ستصل إلى ١٠ سنوات.

وستتكون كل ولاية من هذه "الولايات الأولية" من كيان اجتماعي واقتصادي واحد بقدر الإمكان، ويكون لكل منها دستورها الخاص وعاصمتها والسلطات التي تكفيها لفرض الضرائب وتحصيل الأموال والاقتراض لجعل عملية اللامركزية ذات معنى.

كيف ستبدو الفليبين الفدرالية؟

قلة من بيننا هي التي تتوهم بأن الفدرالية سوف تنجح دون أية نقيصة في دولتنا. فمن ضمن العديد من المشكلات العملية التي أتنبأ بها، هناك مشكلتان كبيرتان يصعب التعامل معهما. المشكلة الأولى هي أن معظم "ولاياتنا الأولية" سوف تظل مشتركة بين أناس يتحدثون لغات مختلفة، فالتجمعات اللغوية والإثنية في الفليبين عديدة لدرجة أنه من المستحيل إعطاء كل منها القدر الكامل من الاستقلال السياسي الذي تريده.

المشكلة الأساسية الأخرى هي أن تفاوت مقدار التنمية بين الأقاليم الفليبينية يعتبر أمرًا خطيرًا بدرجة استثنائية؛ ففي عام ٢٠٠٠ على سبيل المثال كان دخل الفرد في أغنى منطقة إدارية في الفليبين أعلى خمس مرات منه في أفقر منطقة. ومن السهل للمرء أن يتكهن بأن السلطة الفليبينية الفدرالية سوف تواجه صعوبة شديدة في ضمان قدر كافٍ من توزيع العدالة داخل وحداتها الفرعية وفيما بين بعضها بعضًا.

ومن الحقائق التي ترتبط بمشكلة تفاوت التنمية هذه حقيقة استمرار انتشار الفقر إلى حد كبير بين الفليبينيين – مما حال دون نمو ثقافة المواطنة اللازمة لأي ازدهار للديموقراطية النيابية. إلا أن ثقافة المواطنة يجب أن تكون أحد ضرورات الدولة الفدرالية التي يجب على مواطنيها أن يدينوا بالالتزامات السياسية لسلطتين عامتين وليس لسلطة واحدة.

وبعد أن طرحت كل ذلك، لازلت أؤمن بأن لا شيء سوى الفدرالية سوف يلبي احتياجاتنا لخلق هوية قومية قوية وفي نفس الوقت نحتفظ بتعدد الثقافات لدينا. لا شيء سوى الفدرالية سوف يمنح المشاعر المحلية صوتًا يفرض على المسئولين في السلطة المركزية الاستماع إليه. لا شيء سوى الفدرالية سوف يمكن مجتمعاتنا المحلية من أن تقرر لأنفسها كيف يمكن تنظيم المجتمع؛ ولأية أغراض ولمصلحة من. لا شيء سوى الفدرالية يمكن أن يوفر اقتصاديات الوفرة الإنتاجية لدمج الأقاليم والمدن والبلدات الصغيرة.

وبشكل عملي، سوف تمنح الفدرالية للسكان المحليين المزيد من السيطرة، ليس فقط على مواردهم الخاصة ولكن أيضًا على سبل عيشهم و أجهزة البوليس/الشرطة لديهم ومدارس أبنائهم.

وباختصار، لا شيء سوى الفدرالية سوف يضمن أن الحكومة المركزية ستصبح شريكًا للحكومات المحلية وليس سيدًا عليها. يتعين على تلك الفدرالية أيضًا أن تحض على التنافس بين الحكومات المحلية، وهي منفعة فرعية يمكن أيضًا أن نتوقع التمتع بها. ولا يسعنا إلا أن نهنئ الولايات المتحدة وكندا وبلجيكا وألمانيا وسويسرا وأسبانيا وماليزيا والعديد من الدول الأخرى التي تمثل نماذج ناجحة للحكومة الفدرالية.

"اتحاد أمم" شرق آسيا

سوف تُعد الفدرالية المحلية بمفهومها الشامل الفليبينيين للانخراط في "اتحاد الأمم" الذي من المحتمل أن تُقيمه دول شرق آسيا – حيث أن دول جنوب شرق آسيا العشرة المتحدة بالفعل في منظمة الآسيان (منظمة أمم جنوب شرق آسيا) ستتحد مع الصين واليابان وكوريا في "التجمع الاقتصادي لشرق آسيا".

بدأت المرحلة المبدئية لهذا الاتحاد الكبير العام الماضي على شكل منطقة تجارة حرة بين الصين ودول الآسيان العشرة، وسوف تكتمل بحلول عام ٢٠١٠. سيعمل هذا التجمع الشرق آسيوي على تدعيم تنافسيتنا على مستوى العالم عن طريق توسيع سوقنا المحلية وتعظيم اقتصاديات الوفرة الإنتاجية لدينا، كما هو الحال مع فدرالية الاتحاد الأوربي التي ترفع شعار "نتحد معًا".

ومن الناحية السياسية، وبنفس الطريقة التي أدخل بها الاتحاد الأوروبي ألمانيا إلى المجتمع الأوروبي للأبد، فسوف يجمع اتحاد دول شرق آسيا طاقات الشعوب النشطة في الصين واليابان وكوريا ويعمل على توجيهها. سوف يصبح اتحاد دول شرق آسيا الضلع الثالث في مثلث الاعتماد المتبادل على مستوى العالم، والضلعان الآخران بالطبع هما الاتحاد الأوربي والنافتا (اتفاقية التجارة الحرة بأمريكا الشمالية NAFTA) مما سيضمن أن القرن الحادي والعشرون سوف يشهد فجرًا جديدًا من السلام والرخاء.

الفدرالية ليست حلاً مطلقاً

لا أتوقع أن تكون الفدرالية هي الحل المطلق لجميع مشكلات الحكم والتنمية الاقتصادية المعقدة في الفليبين. ولكنني أرى أنها سوف تساعدنا على التعامل مع تلك المشكلات بمزيد من الكفاءة وبطرق يدعمها السكان المحليين، حيث سيكون لهم دور في صناعة قرارات حل هذه المشكلات. وأنا متفائل حيال مستقبلنا الفدرالي لأننا – نحن الفليبينيين – كنا ولازلنا شعباً مرناً. ونقبل – نحن الفليبينيين – دائمًا التغيير كجزء من الحياة الوطنية.

أتصور أن الفدرالية ستغدو وجهة المستقبل، لأن الشعوب المحررة حديثًا تجاهد للحفاظ على استقلالها ضد مطالب الدولة الحديثة، والحفاظ على تفردها ضد التأثيرات التجنيسية (homogenizing) لثقافة "البوب" الدولية التي تنتشر الآن من خلال تقنيات الاتصالات الحديثة.

لقد طرح الفيلسوف السياسي الفرنسي مونتسكيو، منذ مائتين وخمسين عامًا، سؤلاً هامًا: "ما هو شكل الحكم الذي يمنح الشعب أكبر قدر من الحريات الشخصية؟" وبالنسبة للنظام العالمي الظاهر نصب أعيننا، ربما يجد هذا السؤال القديم الإجابة النهائية له في الاتحادات الفدرالية والدول المُؤسِّسة لها– والتي يطلق عليها أحد الرؤساء الأمريكيين اسم "مختبرات الديموقراطية".

هل يستطيع النظام الفدرالي المساعدة على إدارة التعددية الإثنية والقومية؟

بقلم جون مكجاري

إن الإجابة تعتمد على الجهة التي توجه لها هذا السؤال. فإذا سألت معظم المواطنين في الهند، و كندا، و سويسرا، ستكون إجابتهم نعم. ولكن كثيرين في دول أخرى في أفريقيا، وأوروبا الشرقية، وآسيا يعارضون فكرة التكيف مع المجموعات الإثنية والقومية ومساعدتها من خلال مؤسسات فدرالية. إن الفدرالية بالنسبة لهذه الدول هي الكلمة الأشد قبحاً.

ويتخذ الفرنسيون أيضاً، في أوروبا الغربية، موقفاً معادياً من الفدرالية. وحتى الأميركيون، الذين يعيشون في أول نظام فدرالي والأطول عمراً، نجدهم معجبين بالفدرالية ولكنهم يميلون إلى معارضة تطبيق النظام الفدرالي من أجل منح جماعات معينة من البشر حكماً ذاتياً. لقد رسموا، بصورة واعية تماماً، الحدود الداخلية لنظامهم الفدرالي من أجل تجنب هذا الأمر. والآن، عندما يقترح العديد من الخبراء الدوليين اتباع النظام الفدرالي في دول أخرى، مثل العراق، فإنهم يعنون أيضاً نموذجاً لا يستند إلى الفوارق الإثنية: اتحاد فدرالي تتقاطع فيه الحدود الداخلية مع الحدود الاثنية والقومية بدلاً من أن تتطابق معها.

الانقسامات التي أعقبت النظام الشيوعي

ترتبط المعارضة واسعة الانتشار للفدرالية متعددة القوميات (أو متعددة الاثنيات) بالرأي القائل أن هذا النظام لن ينجح. ويعتقد البعض أن منح الحكم الذاتي لمجموعات معينة من البشر سوف يفجر قوى تسعى إلى إزالة الحكم المركزي مما سيؤدي إلى انهيار الدولة أو انقسامها إلى وحدات صغيرة.

ويرغب منتقدو النظام الفدرالي متعدد القوميات في الإشارة، بشكل خاص، إلى تجربة أوروبا الشرقية في أعقاب انهيار النظام الشيوعي. ففي حين أن جميع دول أوروبا الشرقية الشيوعية أحادية القومية بقيت محافظة على وحدتها بعد ١٩٨٩، نجد أن الدول الفدرالية الثلاث متعددة القوميات (الاتحاد السوفياتي، ويوغسلافيا، وتشيكوسلوفاكيا) قد انقسمت جميعها إلى عدة دول. كما واجهت هذه الأنظمة الفدرالية مراحل انتقالية أشد عنفاً من الدول أحادية القومية.

> **.... الأنظمة الفدرالية، بما في ذلك الاتحاد السوفياتي وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ونيجيريا، كانت عملياً مجرد فدراليات شكلية.**

كما أن الفترة التي سبقت انهيار الاتحاد السوفياتي أيضاً كانت شاهداً على مسار مريع للغاية مرت به الأنظمة الفدرالية متعددة القوميات التي كانت قد تشكلت على أثر انتهاء الحقبة الاستعمارية. لقد انهارت هذه الأنظمة وانقسمت إلى عدة أجزاء في منطقة الكاريبي (فدرالية الهند الغربية)؛ وفي شرق أفريقيا (فدرالية شرق أفريقيا وأثيوبيا)؛ وفي جنوب أفريقيا (شمال وجنوب روديسيا و نياسالاند)؛ وفي آسيا (باكستان واتحاد مالايا). وقد استطاع النظام الفدرالي في نيجيريا المحافظة على وحدته، ولكن بعد حرب أهلية دامية وعشرات السنين من الحكم الدكتاتوري العسكري.

سوف يكون من الصعب، على ضوء هذه الأدلة، القول بأن النظام الفدرالي هو العلاج السحري للدول متعددة القوميات والأصول الاثنية. كما أنه من الواضح أن منح بعض الجماعات القومية كيانها الخاص بها ضمن نظام فدرالي سوف يوفر لها الموارد التي يمكن أن تستعملها، إذا أرادت، من أجل شن حركات انفصالية.

ولكن هل تشير هذه الأدلة أيضاً، كما يقترح بعض النقاد، إلى أن النظام الفدرالي متعدد القوميات لن يكون ناجحاً مهما كانت الظروف؟

الجواب، ببساطة، هو لا.

جون مكجاري هو رئيس قسم البحوث الكندية في القومية والديمقراطية في جامعة كوينز كندا.

نشر هذا المقال بتصرف في دورية: *Federations* ، المجلد ٤، العدد ١، مارس/آذار ٢٠٠٤.

يشير النقاد إلى أدلة على الفشل، ولكن هناك أيضاً قصص نجاح هامة.

إن دولتين من أقدم الأنظمة الفدرالية في العالم، كندا وسويسرا، تمنحان، وبنجاح، حكماً ذاتياً للمجموعات الاثنية واللغوية والقومية الرئيسية فيها. كما قررت بلجيكا مؤخراً الاقرار بأنها فدرالية إثنية، وبدأت اسبانيا أيضاً تتخذ عدداً من السمات الفدرالية متعددة الاثنية. كما أن المثال الأبرز، الهند، وهي الديمقراطية الأكثر نجاحاً في العالم في فترة ما بعد الحقبة الاستعمارية، والأكبر حجماً، هي أيضاً دولة فدرالية متعددة الاثنيات.

أنظمة ليست فدرالية حقاً، وضعيفة اقتصادياً وغير ديمقراطية

إن ما يثير الدهشة هو أن ناقدي الفدرالية متعددة القوميات لا يستطيعون عادة ملاحظة أن حالات الفشل الرئيسية في الأنظمة الفدرالية، بما في ذلك الاتحاد السوفياتي وتشيكوسلوفاكيا و يوغوسلافيا ونيجيريا، كانت عملياً مجرد فدراليات شكلية. وفي العديد من الحالات كانت مكرهة بالقوة على الاستمرار معاً. وكانت، عملياً، على الأغلب دولاً مركزية متشددة. وكانت تفتقر إلى الديمقراطية. وهذه الحقيقة وحدها كانت تعني أن حكومات هذه الأنظمة لم تكن تمثل شعوبها، وأنه لم يكن هناك أي فرصة للحوار أو التعاون فيما بين مجموعاتها القومية المختلفة. ليس من المستغرب، إذاً، أن أقلياتها قررت الانفصال سعياً وراء الحرية عندما لاحت الفرصة المناسبة.

لقد كانت جميع الأنظمة الفدرالية الشيوعية وتلك التي تشكلت في أعقاب الحقبة الاستعمارية والتي انهارت فيما بعد تعاني من ضعف اقتصادي. لم تكن هذه الأنظمة، إما بسبب الفساد أو بسبب عوامل الضعف في التخطيط الاقتصادي المركزي، قادرة على توفير مستوى معيشة لسكانها معقول أو قابل للنمو. وقد وجدت المناطق الأكثر نشاطا من الناحية التجارية في هذه الدول، مثل سلوفينيا أو جمهوريات البلطيق، صعوبة

سويسرا: كل كانتون مختلف عن الآخر

أرنولد كوللر: أجرى المقابلة معه طاقم الدورية فورَم.

ما كان من الممكن أن توجد سويسرا بدون النظام الفيدرالي. لقد كان الشعب السويسري مقتنعاً، حتى اللحظة، بأن بلداً مثل سويسرا، بحجمه الصغير، وبلغاته الأربع وثقافاته الأربع لن يستطيع العيش معاً بسلام وبصورة ناجحة كما هو الآن بدون نظام فيدرالي. وهذا يعني أن نترك مساحة كبيرة من الحكم الذاتي لمختلف المجموعات القومية التي تتكون منها أمتنا.

تضم سويسرا أربع مجموعات قومية: المجموعة الناطقة باللغة الألمانية، وباللغة الفرنسية، وباللغة الإيطالية، والمجموعة الصغيرة التي تتكلم لغة الروما (الغجر). وتوجد في سويسرا منطقة تتكلم الألمانية بشكل رئيسي وأخرى تتكلم الفرنسية. أما المناطق الحدودية فإنها مختلطة إلى حد كبير. وهناك ثلاث كانتونات ثنائية اللغة، وكانتون واحد تسوده ثلاث لغات، كما توجد هناك بعض المدن، مثل Biel/Bienne حيث الجميع يتكلمون الفرنسية والألمانية.

إن الدستور السويسري، أساساً، يعطي تلك المجموعات المختلفة أكبر حد ممكن من الحكم الذاتي. ويحترم الجميع، فعلاً، هذا الحكم الذاتي – على مستوى الكونفدرالية، والكانتونات، وكل مواطن سويسري. وأنا دائماً أقول أن النظام الفدرالي لا يعتبر مجرد بناء دستوري بل هو أيضاً ثقافة عميقة الجذور. يجب علينا أن نتعلم الفدرالية على أنها موقف أساسي قائم على احترام الآخر والتعايش من خلال التنوع والوحدة. إني أعتقد أن هذا هو بالفعل ما نقوم به في بلدي.

ربما تقول أن الفدرالية نظام معقد لأنها نظام فريد من نوعه – فمن الأسهل بكثير إدارة بلد شديد المركزية، ولكنني لا أوافق على المبدأ القائل أن النظام الفدرالي يكلف غالياً – بل العكس تماماً، إن الفدرالية تقلص المسافة بين السياسة والشعب إلى حد كبير. إن احتياجات كانتون ريفي مثل الكانتون الذي أعيش فيه - أبينزل – تختلف تماماً عن احتياجات كانتون مديني مثل جنيف. وأعتقد أن النظام المركزي يميل دائماً إلى معاملة الجميع على أساس المساواة في حين أن الفدرالية تمنحنا إمكانية إيجاد حلول تتكيف فعلاً مع احتياجات كل كانتون. أبينزل، المنطقة التي أعيش فيها، هي أصغر كانتون في سويسرا ويبلغ عدد سكانها ١٥ ألفاً فقط. وهي منطقة ريفية تماماً. وهناك العديد من المزارع، وتشكل السياحة العمود الفقري لاقتصادنا، ولكنها أيضاً كانتون قديم جداً ولها تقاليد عميقة التاريخ.

لقد حصلنا على أول دستور فديرالي في العام ١٨٤٨. إن سويسرا – بعد الولايات المتحدة – هي أقدم نظام فدرالي في العالم، وقد أجرينا حوالي ١٤٠ تعديلاً جزئياً على دستورنا. وقد وصفه أحد الأشخاص بأنه "خزانة تفيض بما فيها من أشياء". كما عملنا الآن على تحديثه وأعتقد أننا قد أدخلنا بعض التعديلات الجديدة لكي نضع بعض القواعد لسلوكنا الكونفدرالي.

عندما تأسس النظام الفدرالي في سويسرا كان لدينا ٢٢ كانتوناً، والآن لدينا ٢٣ بإضافة الكانتون الجديد، جورا. [المحرر: المجموع يصبح ٢٦ إذا أضفت أنصاف الكانتونات]. لقد كان كانتون جورا في البداية منطقة ناطقة باللغة الفرنسية في داخل كانتون بيرن الناطق باللغة الألمانية. وكان لابد أولاً، من أجل تشكيل كانتون جديد، أن تقوم البلديات بالتصويت على هذا الأمر. ثم يتعين على هذين الكانتونين – بيرن وكانتون جورا الجديد – التصويت. واخيراً، يجب أن تصوت سويسرا بأكملها على هذا الأمر، وقد كانت غالبية الشعب السويسري، بالإضافة للسكان في الكانتون، مؤيدة لهذا القرار. وأعتقد أن ذلك كان مثالاً جيداً على التسامح بين أفراد الشعب، وأعتقد أيضاً أن التسامح هو مبدأ أساسي في أية دولة فيدرالية.

أرنولد كوللر هو رئيس سابق لدولة سويسرا. كما أنه أيضاً عضو مجلس منبر الفدرالية *Forum of Federations*.

كبيرة في التعامل مع هذه الأوضاع.

لقد كان من الممكن أن يحظى ناقدو الفدرالية متعددة الاثنيات بموقف أقوى لو أنهم استطاعوا إثبات أن أياً من الفدراليات الفاشلة كان بإمكانها اتباع نظام حكم ديمقراطي أحادي الاثنية أو مشابه للنموذج الأميركي. ولكن، لا تتوفر أدلة كافية لدعم مثل هذا الرأي. بل إن لينين نفسه، الذي كان يعارض بقوة الفدرالية متعددة الاثنيات، أدرك بأن القبول بهذا النظام هو الطريق الوحيد للمحافظة على الاتحاد السوفياتي كتلة واحدة. وكان تيتو أيضاً مضطراً لتبني النظام الفدرالي في يوغوسلافيا خلافاً لما كان يفضله في البداية.

وعلى الرغم من أن الأنظمة الفدرالية فقط هي التي انهارت في أوروبا الشرقية، إلا أن هذا القول يخفي حقيقة أكثر جوهرية وهي أن هذه الأنظمة كانت أيضاً الأكثر تعددية من الناحية القومية. وهذا يفسر، في نهاية الأمر، سبب كونها أساساً أنظمة فدرالية. إن القول بأن عدم استقرار هذه الأنظمة يرجع إلى تعددية قومياتها هو، على الأقل، بنفس معقولية القول بأنه ناجم عن بنية مؤسساتها على أساس إثني فدرالي.

أنظمة فدرالية ذات مجموعة أكثرية واحدة

لقد كانت الأنظمة الفدرالية الفاشلة، أيضاً، كلها تفتقر إلى مجموعة إثنية مسيطرة تشكل الأكثرية الساحقة من سكان النظام الفدرالي والتي كان بإمكانها، ربما، أن تحافظ على وحدة أجزاء الفدرالية في مواجهة أية أزمة محتملة.

تشكلت الولايات المتحدة، وهي أقدم نظام فدرالي، حول أكثرية مسيطرة من السكان البيض الأنجلو- ساكسون البروتستانت. ويمكن القول أيضاً أن الفدرالية الروسية أكثر استقراراً ومقاومة للانشقاق من الاتحاد السوفياتي لأن الروس يشكلون أكثرية ٨١,٥ ٪ داخل الفدرالية الروسية؛ في حين أنهم كانوا يشكلون ٥١٪ فقط من الاتحاد السوفياتي.

إن هذه المميزات كلها تظهر أن الفشل ليس بالضرورة المصير المحتوم للفدرالية متعددة القوميات. ولكن هناك بعض الشروط التي قد تساعد أكثر على تحقيق نجاحها.

إن نظاماً فدرالياً بمجموعة عرقية مسيطرة يتمتع ببعض الميزات: ذلك أن أكثرية من هذا النوع تكون لديها القوة على مقاومة محاولات الانفصال. كما أنها قد تشعر بالأمان إلى حد يسمح لها بتقديم تنازلات للمجموعات الأخرى. إن الفدراليات متعددة القوميات والتي تفتقر إلى مجموعة واحدة قوية قد تكون أحياناً أكثر عرضة لعدم الاستقرار لأن الشعوب الأخرى في داخلها تكون أشد ميلاً للاعتقاد بأنها قد تستطيع السيطرة. وهذا يعني أننا لا نستطيع التكهن بما سيكون عليه مستقبل روسيا استناداً لتجربة الاتحاد السوفياتي، لأن مجموعة واحدة – الروس - ضمن حدود الفدرالية الروسية، يشكلون أكثرية مسيطرة إلى حد أبعد بكثير مما كان عليه الحال في داخل الاتحاد السوفياتي.

إذا توفر لدى نظام فدرالي ما مجموعة سكانية ذات أغلبية مسيطرة، كيف يمكن توفير أفضل حماية ممكنة لمجموعات الأقليات؟ إن أحد الأساليب يدعو إلى ضمان تطبيق نظام اللامركزية في البلد الفدرالي. ويدعو أسلوب آخر إلى توزيع مجموعة الأكثرية على عدد من وحدات الفدرالية. وقد يدفع هذا السيناريو ببعض الوحدات ذات الأكثرية المسيطرة إلى أن تكون لها مصالح مشابهة لمصالح الوحدات ذات الأقليات في بعض القضايا على الأقل. وهذا من شأنه أن يساعد على تجنب السياسات التي لا تؤدي إلى أية نتيجة والتي تحدث أحياناً بين مجموعات الأقلية والأكثرية في الدولة الأحادية/المركزية أو الأنظمة الفدرالية التي تضم وحدتين فقط. ففي كندا، مثلاً، تقوم مقاطعة كيبيك، عادة، بالتحالف مع عدد من مقاطعات كندا التسع الناطقة بالانكليزية، وخاصة أونتاريو. وهذا هو أحد العوامل الهامة وراء استقرار كندا.

المشاركة في السلطة المركزية

ثمة شرط هام آخر لتحقيق النجاح: إن النظام الفدرالي يتمتع بفرصة أكبر للبقاء إذا كانت المجموعات الاثنية كلها ممثلة في داخل الحكومة الفدرالية. إن مؤيدي النظام الفدرالي متعدد الاثنيات يدافعون عنه عادة على أنه السبيل لإعطاء الحكم الذاتي لشعوب محددة.

كما يناقش البعض، أحياناً، أن أحد فضائل النظام الفدرالي هو أنه يسمح لمجموعات تم استثنائها من المركز بتعزية نفسها بتولي السلطة الاقليمية. .إن مثل هذا النمط من التفكير يتجاهل حقيقة أن النظام الفدرالي يعني "المشاركة في الحكم" بقدر ما يعني "الحكم الذاتي" وأن الأنظمة الفدرالية كلها تعهد بالسلطات الهامة فيها إلى الحكومة الفدرالية. إن المجموعة التي تجد نفسها خارج الحكومة الفدرالية سوف تكون مصلحتها بالمحافظة على الفدرالية أقل وحوافزها للانشقاق أكثر. إن الأدلة المتوفرة من جميع الأنظمة الفدرالية الناجحة تشير إلى أن المشاركة في السلطة على المستوى الفدرالي تعتبر أمراً بالغ الأهمية، كما تتوفر الأدلة على أن الفدراليات الفاشلة كانت تفتقر إلى ممارسة المشاركة في السلطة.

إن وجود أحزاب سياسية تستطيع أن تجذب التأييد لها في مختلف أنحاء البلد يعتبر أيضاً عاملاً مساعداً. ويوجد في كل من سويسرا وكندا أحزاب وطنية هي أيضاً متعددة اللغات. فحزب الأحرار، وحزب المحافظين وحزب الديمقراطيين الجدد كلها أحزاب تنتظم على المستوى الفدرالي في جميع مناطق كندا وتعمل باللغتين الرسميتين. كما أن الأحزاب الرئيسية في سويسرا – الحزب الديمقراطي الاشتراكي، وحزب الشعب السويسري، والحزب المسيحي الديمقراطي، والحزب الراديكالي، وحزب الخضر – جميعها أحزاب تعمل على مستوى البلد بأكمله ولديها مرشحون للانتخابات من مختلف الفئات اللغوية في سويسرا. ولكن، من الضروري أيضاً أن ندرك بأنه في حين أن الأحزاب قد تتمكن من التنظيم على مستوى الفدرالية بأكملها، فإنه من غير المؤكد أنها سوف تنجح ما لم يتوفر إجماع قائم مسبقاً.

دولتين من أقدم الأنظمة الفدرالية في العالم، كندا وسويسرا، تمنحان، وبنجاح، حكماً ذاتياً للمجموعات الاثنية واللغوية والقومية الرئيسية فيها.

الديمقراطية، وحكم القانون وحرية الاختيار

تعتبر الأنظمة الفدرالية الحقيقية أكثر قابلية للنجاح من الأنظمة الشكلية. إن نظاماً فدرالياً ديمقراطياً حقيقياً يسمح عادة لممثلي المجموعات القومية فيه بأن تساهم في حوار ومقايضة بشأن مصالحها وأسباب تذمرها وطموحاتها. إن مثل هذا الحوار هوشرط مسبق لتنمية ممارسات التعاون بين هذه المجموعات.

ويستند النظام الفدرالي الديمقراطي الحقيقي أيضاً على حكم القانون، أي على توزيع السلطات بحسب الدستور واحترام حقوق الأقليات. لقد كانت الأنظمة الفدرالية الفاشلة، في أفضل الحالات، تسير نحو الديمقراطية. ولكنها لم تكن، في أي من هذه الحالات، أنظمة ديمقراطية راسخة. إن هذا لا يعني أن الأنظمة الفدرالية الديمقراطية ستكون دائماً ناجحة. ولكنه يشير إلى أننا يجب ألا نفترض فوراً أن كندا، وبلجيكا، والهند، وسويسرا سوف تسير كلها بصورة أوتوماتيكية في نفس اتجاه الفدراليات الفاشلة.

إن الأنظمة الفدرالية التي قامت بصورة طوعية تكون لديها فرصة البقاء أكثر من تلك التي فرض عليها الاتحاد الفدرالي بالقوة. إن الأنظمة الفدرالية الطوعية التي تأسست نتيجة مفاوضات بين قادة المجموعات المختلفة تتمتع بفرصة أكبر على أن يعتبرها المواطنون سلطة شرعية من تلك الأنظمة الفدرالية التي كانت قد فرضت فرضاً على شعوبها. كما أنها أيضاً أكثر قدرة على تنمية تقاليد التسامح والتعايش.

لقد نشأت الأنظمة الفدرالية متعددة القوميات، بما في ذلك كندا وبلجيكا، انطلاقاً من اتفاقيات طوعية. ولكن معظم الأنظمة الفدرالية الفاشلة، من ناحية أخرى، بدأت بدون موافقة جميع المجموعات السكانية فيها. إن شرطاً من هذا النوع لا يبشر بالخير بالنسبة لدولة البوسنة والهرسك التي تكونت بفضل اتفاقيات دايتون التي فرضها المجتمع الدولي.

إن الأنظمة الفدرالية متعددة القوميات والمزدهرة اقتصادياً تتمتع بفرص أكبر لتحقيق مستقبل مشرق مقارنة بتلك التي تعاني من أوضاع اقتصادية صعبة. وعلى الرغم من أننا يجب ألا نبالغ في أهمية العوامل الاقتصادية عندما يكون موضوع الهوية يواجه تهديداً خطراً، إلا أن المحن التي واجهتها الأنظمة الفدرالية الشيوعية وأنظمة دول ما بعد الاستعمار الفاشلة قد تفاقمت، بكل بساطة، نتيجة عدم قدرتها على تأمين الاحتياجات المادية لمواطنيها.

الدول الفدرالية في العالم

رغم أنه لا يوجد في العالم اليوم سوى ٢٥ دولة فدرالية، إلا أن مواطني الدول الفدرالية يشكلون نسبة ٤٠ بالمائة من سكان العالم.

- أثيوبيا
- الأرجنتين
- أسبانيا
- أستراليا
- ألمانيا
- الإمارات العربية المتحدة
- باكستان
- البرازيل
- بلجيكا
- البوسنة والهرسك
- جزر القمر
- جنوب أفريقيا
- روسيا
- سانت كيتس و نيفيس
- سويسرا
- صربيا والجبل الأسود
- فنزويلا
- كندا
- ماليزيا
- المكسيك
- ميكرونيزيا
- النمسا
- نيجيريا
- الهند
- الولايات المتحدة الأمريكية

لماذا فشلت يوغوسلافيا؟

بقلم ديجان جوزينا

هل كان من الممكن تجنب إنهيار يوغسلافيا من خلال استخدام شكل مختلف من أشكال النظم الفدرالية؟ الإجابة على هذا السؤال لن نعرفها أبدًا، ولكن الهيكل الذي كانت عليه البلاد بموجب الدستور اليوغسلافي عام ١٩٧٤ في عهد الرئيس تيتو وضع بذور النزاع والانفصال. لقد حاول تيتو أن يضع إطارًا مؤسسيًا راسخًا لسياسته الداعية "للأخوة والوحدة"، ولكن بعد وفاته عملت الأسس الدستورية بيوغسلافيا على تبني الاتجاه المعاكس تمامًا، ألا وهو: انقسام الشعب اليوغسلافي إلى مجموعات عرقية.

لماذا لم ينجح النظام الفدرالي اليوغسلافي؟ كان العيب الأساسي في هذا النظام هو عدم قدرته على حل العلاقة المتناقضة بين العرقية والاشتراكية، وهما المبدءان المتناقضان لحكم بلداً اشتراكياً متعدد القوميات. ويعتبر الدستور اليوغسلافي الصادر في عام ١٩٧٤ هو أفضل مثال على هذه المفارقة. وكان الدافع لهذا الدستور بمحاولة أخرى قام بها الحرس الشيوعي القديم -بقيادة تيتو وحليفه الفكري الذي يوليه كل ثقته إدوارد كارديلي- لحل المشكلتين اللتين ظهرتا في مطلع السبعينيات:

- عودة ظهور القومية في البلاد، و
- زيادة الضغوط من أجل القيام بإصلاحات سياسية.

وقد نتجت المشكلة الثانية -وهي الضغوط المطالبة بإجراء الإصلاحات- عن التحديث السريع والتوقعات المتزايدة للطبقة المتوسطة الناشئة من سكان المدن في يوغسلافيا بعد الحرب.

تطغي صورة تيتو على مهرجان في بيتروفيتش عام ١٩٦٠، وهي مدينة تقع على بعد ٦٥ كم في الشمال الغربي من بلغراد.

الإجراءان الفاشلان

تألف رد تيتو على الأزمة الناشئة في ذلك الوقت من إجراءين: مجموعة من حملات التطهير والتحول إلى اللامركزية في الاقتصاد بمنح العاملين الإدارة الذاتية على مستوى المصنع، وقد كان لكل من هذين الإجراءين تبعات كارثية.

بلغت حملات التطهير درجة من السوء لا يدانيها شيء آخر، وكان الإجراء الأول الذي قام به تيتو هو مجموعة من حملات التطهير السياسي لدعاة الإصلاح في الحزب على مستوى الدولة بأسرها. وقد بدأ بسحق الحركة التي كان يطلق عليها اسم "ربيع كرواتيا" (Croatian Spring) في عام ١٩٧١ ثم تابع بعد ذلك بعام من خلال الإطاحة برئيس الحزب الشيوعي الصربي ماركو نيكيزيتش وأتباعه الذين كانوا معروفين بدعمهم الاتجاه الليبرالي في الاقتصاد والدولة. وبالرغم من قلة ما قيل في الغرب عن حملة التطهير الثانية هذه، فإن الصحفية الكرواتية جيلينا لوفريتش وهي واحدة من ألمع الكتاب الذين تناولوا أوضاع يوغسلافيا السابقة تقول إن هذا الأمر ربما كان أكثر ضررًا بمستقبل يوغسلافيا من الإطاحة "بالأحرار الوطنيين" الكرواتيين.

وفي صربيا، فقدَ أكثر من ٦٠٠٠ شخصًا وظائفهم في المؤسسات السياسية والاقتصادية والإعلامية والثقافية بعد عام ١٩٧٢، وسريعًا ما شغل أماكنهم أعضاء الحزب الشيوعي الموالون للقيم الشيوعية القديمة (apparachiks): وهي الدور الثوري للحزب، والدعوة إلى المساواة بين البشر، والتماسك، والالتزام بخط الحزب، والكلام المنمق المنادي بالمؤاخاة والوحدة وما إلى ذلك. فما بدأ على أنه حركة تحديث حقيقية نحو "الاشتراكية ذات الوجه الإنساني" انتهى في شكل نسخة صربية من الثورة الثقافية الصينية،

ديجان جوزينا هو أستاذ مساعد بقسم العلوم السياسية في جامعة ويلفريد لوريه بمدينة ووترلو، كن

تمت إعادة طبع هذا المقال من دورية "الفدراليات"، المجلد ٤، رقم ١، مارس/آذار ٢٠٠٤.

وفي النهاية أعد المسرح لنمو خيار شعبي قوي مناهض لليبرالية في صربيا في الثمانينيات.

ثم ظهرت التغيرات الاقتصادية، فقد تمثل التحرك الثاني لتيتو في خلق هيكل اقتصادي فدرالي جديد ليوغسلافيا. وكانت الفكرة تتمثل في أنه باستطاعة نظام إدارة ذاتية مُحسّن أن يحقق معدلات نمو عالية، بينما اللامركزية يمكنها أن تفي بالمتطلبات المتزايدة للتحرر الحقيقي للنظام وصوت إقليمي أقوى وفاعل في صناعة القرار. واتضح أن هذا البرنامج بمثابة كارثة. حيث فشل الحزب تمامًا في إعداد الاقتصاد لمرحلة نوعية جديدة من التحديث في الثمانينيات. واستمرت القومية العرقية في اكتساب أساس ودعم لوجودها بينما كان "النجاح" الوحيد متمثلاً في المنع الفعال لظهور الحركات الديموقراطية الاجتماعية التي ربما تعبر الحدود الإقليمية.

لماذا فشلت إصلاحات تيتو

كيف حدث ذلك؟ نظريًا، تأسس الدستور الجديد على سيادة مزدوجة ألا وهي سيادة العمال – الطبقة العاملة – وسيادة الأمم والقوميات. كلمة "القوميات" كانت إشارة إلى الأقليات القومية كبيرة الحجم مثل المجريين والألبان الذين يعيشون في الأقاليم الصربية مثل فوجفودينا وكوسوفو. لكن القنوات التي كان يُفترض على العمال أن يتمتعوا من خلالها بحقوقهم كانت تعمل في إطار الهياكل الجمهورية وهياكل الأقاليم. وكانت نتيجة ذلك أن أصبحت سلطة هذه الهياكل تقريبًا مضاعفة على حساب المؤسسات الفدرالية الآخذ دورها في التضاؤل. وقد أدى ربط الإدارة الذاتية مباشرة بمجموعة الشعوب والقوميات – الجمهوريات والأقاليم – إلى شبه تدمير دورها في التأكيد على حقوق العمال.

وقد أعطت هذه الترتيبات الدستورية للصفوة من الجمهوريين في يوغسلافيا شكل الوجود القومي والقوة السياسية وجوهرهما. هذا وقد عملت التغييرات الناتجة في هيكل الفرص في يوغسلافيا على تقويض الروابط بين الجمهوريين والسلطة الفدرالية تقويضًا جذريًا. لم يكن لدى قادة المناطق سببًا للسعي وراء الارتقاء من داخل جهاز الحكومة المركزية، لعدم وجود نظام متعدد الأحزاب وغياب قوى اقتصاديات السوق التكاملية. وبدلاً من ذلك خلقوا فرصًا جديدة في جمهورياتهم ومقاطعاتهم، في إطار عرقياتهم الخاصة بهم. وفي نفس الوقت أصبحت التعيينات الفدرالية ينظر إليها بشكل متزايد على أنها وظائف "خارجية"، كان دورها يتمثل في دعم المصالح "الدبلوماسية" للجمهوريات والأقاليم المعنية.

انهيار الاقتصاد في الثمانينيات

كانت كل من سلطة تيتو ومكانة يوغسلافيا الدولية في عالم قسمته الحرب الباردة بمثابة الكابح للقوى الطاردة المركزية المتزايدة في جمهوريات يوغسلافيا، ولكن وفاة تيتو في عام ١٩٨٠ والتي تلتها أزمة اقتصادية طاحنة وانهيار مالي في العام التالي، أطلقت العنان في النهاية للنزعات الانفصالية في النظام الدستوري اليوغسلافي. ولا يمكننا أن نبالغ في تقدير تأثير سياسات التحديث الفاشل. وانتهى ارتفاع مستوى المعيشة في السبعينيات نهاية مفاجئة عام ١٩٨١ عندما عرفت يوغسلافيا أخيراً حقيقة اقتصادها.

أصبح حق الفيتو فيما بعد يُفهم من جانب كل وحدة فيدرالية على أنه حقًا أساسيًا، بغض النظر عن نوع المسألة التي كانت مطروحة.

اقترضت يوغسلافيا بين عامي ١٩٧٤ و١٩٨٠ حوالي ١٦٤٣٣ مليون دولار أمريكي من صندوق النقد الدولي، والحكومات الغربية وعدد كبير من البنوك التجارية الغربية. وصل معدل التضخم إلى نسبة ٤٥ بالمائة سنويًا وارتفع عدد البطالة إلى ٨٠٠٠٠٠. وبخلاف عدد العاطلين عن العمل، أصبح هناك حوالي مليونا شخص تحت مسمى "الفائض التكنولوجي". وبحلول عام ١٩٨٤، تراجع مستوى المعيشة إلى المستوى الذي كان عليه في الستينيات. وفي ظل كل هذه الظروف، شرع القادة الجمهوريون في إلقاء اللوم على بعضهم بعضًا بسبب الإخفاقات التي تعرضت لها السياسات الاقتصادية والاجتماعية اليوغسلافية. واستطاعوا بذلك استهداف الإطار الدستوري الفدرالي (الذي أصبح الآن كونفدراليا)، حيث إن حقوقهم الفردية في الرفض (الفيتو) سمحت لهم عمليًا أن يسعوا للحصول على مصالحهم الشخصية ضد مصالح الجمهوريات والمقاطعات الأخرى دون الخوف من أية تبعات.

وليس عجبًا أن حق الفيتو أصبح فيما بعد يُفهم من جانب كل وحدة فدرالية على أنه حقًا أساسيًا، بغض النظر عن نوع المسألة التي كانت مطروحة. وكان لذلك نتائج خطيرة على شرعية المجلس الفدرالي التنفيذي – مجلس الوزراء اليوغسلافي – لأن سلطات صنع القرار أصبحت تعتمد على عمليات صنع القرار على المستوى الجمهوري. في نهاية الثمانينيات، عملت هذه الترتيبات الإقليمية على حرمان أخر حكومة يوغسلافية مؤيدة للاتحاد الفدرالي اليوغسلافي برئاسة أنتي ماركوفيتش من قدرتها على العمل بأي صفة شرعية. ورغم تمتع حكومة ماركوفيتش بشعبية كبيرة في البوسنة والهرسك وصربيا وكرواتيا، إلا أنها وقعت سريعًا فريسة لحملة منظمة من الصفوة الجمهوريين في صربيا وكرواتيا وسلوفانيا للإطاحة ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والسياسي الذي تتبناه الحكومة. كانت هذه هي آخر حملة منظمة استطاعت صربيا فيها أن تجد نفسها في نفس الجانب مع كرواتيا وسلوفانيا. ومن الجدير بالذكر أن إطاحتهم المشتركة بالحكومة اليوغسلافية تمت باستخدام السلطات التي منحها لهم الدستور نفسه. ويمكن للمرء أن يقول إن يوغسلافيا لم تُقتل، بل أنها في واقع الأمر قد انتحرت.

القومية العرقية

لقد كانت البلد، في بداية التسعينيات، قد أصبحت بالفعل مقسمة

تمت إعادة طبع هذا المقال من دورية "الفدراليات"، المجلد ٤، رقم ١، مارس/آذار ٢٠٠٤.

تمامًا على المستويات الإقليمية والاقتصادية والعرقية، كانت وسائل الإعلام الجمهورية القوية – وخاصة محطات التليفزيون المحلية والصحف اليومية – "تُؤهِل" المواطنين اليوغسلافيين لقبول شعارات سياسية تشبه كتابات الحائط والتي كانت تتحدى شرعية يوغسلافيا كدولة: "جمهورية كوسوفو"، "سلوفانيا دولتي"، "روح البوسنة"، "جميع الصرب على أرض صربية"، "ألف عام من الدولة الكرواتية"، و "هوية فوجفودينية".

وسرعان ما أدت هذه الشعارات إلى ثلاث نماذج كاملة تتنافس على حل الأزمة الدستورية في البلاد. كانت هذه النماذج في الواقع تمثل مشروعات مقّنعة لإنشاء دولاً مستقلة ذات سيادة. كانت النماذج المتاحة أمام يوغسلافيا هي:

- اتحاد كونفدرالي – اقترحته سلوفانيا وكرواتيا؛
- اتحاد فدرالي – اقترحته صربيا والجبل الأسود؛ و
- نموذجًا وسطا – اقترحته مقدونيا والبوسنة والهرسك.

كان ممثلو سلوفانيا هم أول من عبر عن رؤيتهم لإنشاء اتحاد كونفدرالي يوغسلافي، فأصبح عرضهم لإنشاء "اتحاد فدرالي غير متماثل" معروفًا باسم النموذج "الكونفدرالي" في النصف الثاني من عام ١٩٩٠ عندما قررت كرواتيا أن تدعمه. وقد رفض هذا النموذج تصويت الأغلبية بسبب سيطرة عدد السكان الصرب في يوغسلافيا، وبدلاً من ذلك، دافع النموذج المعروض باستماتة عن مبدأ الإجماع وحقوق تقرير المصير المنصوص عليها في دستور ١٩٧٤. والأمر الغريب في هذا المستند كان وجود العديد من الإشارات إلى أوروبا والمجتمع الأوربي مع غياب أية إشارات إلى يوغسلافيا.

كان موقف الصرب والجبل الأسود قائمًا على فكرة أن أي تصور عن يوغسلافيا الكونفدرالية كان ليقود إلى تفكك كامل للدولة، ويُحوّل أكثر من مليوني صربي يعيشون في كرواتيا والبوسنة والهرسك قصرًا إلى موقف غامض يصبحون فيه أقلية قومية. لذلك فإن عرضهم لإنشاء يوغسلافيا فدرالية أكد على مبادئ التصويت بالأغلبية وحقوق المواطنين وليس حقوق الأقلية. لم يأخذ عرض صربيا والجبل الأسود في اعتباره التعقيدات الثقافية والاختلافات التاريخية للجمهوريات اليوغسلافية إذا ظل الصرب يعيشون معًا -بالرغم من صياغة كلمات ذلك العرض صياغة ديموقراطية واضحة- إلا أن فرضه لمبدأ الأغلبية جعله بمثابة لعنة لغير الصرب. كما دعا إلى مصالح مميزة لأمة فوق مصالح الأخرى، مثلما هو الحال في عرض كرواتيا وسلوفانيا.

فشل "الطريق الثالث" في الحصول على موافقة الجميع

قدم رئيسا البوسنة ومقدونيا علي عزت بيجوفيتش وكيرو جليجوروف عرضيهما "لشعب اليوغسلافي" عشية اندلاع الحروب في سلوفانيا وكرواتيا في يونيو ١٩٩١. وفي هذا الوضع شديد التوتر لم يكن من المستغرب أن يقدما برنامجهما "كطريق ثالث" بين التصورين الفدرالي والكونفدرالي لدولة يوغسلافيا. بناءً على ذلك، كان "برنامجهما السياسي حول مستقبل مجتمع يوغسلافيا" قائمًا على فكرة السيادة المزدوجة – سيادة الجمهوريات وسيادة المركز الفدرالي الذي لديه وظائف مشابهة لتلك الوظائف المحددة في دستور ١٩٧٤. كانت هذه المبادئ تضمن سوقًا واحدة، وتضمن حقوق البشر وحقوق الأقليات في يوغسلافيا بأسرها، وتحتفظ بسياسة خارجية ودفاعية مشتركة. في الواقع، كان عرضهم أقرب إلى نموذج سلوفانيا وكرواتيا حيث إنه قصر بشكل واضح الحق القومي في تقرير المصير على تلك الشعوب التي كانت منظمة بالفعل في إطار وحدات يوغسلافية فدرالية قائمة. كانت الشعوب التي تعيش عبر الحدود الجمهورية (التي تضم بالأساس الصرب الموجودين في كرواتيا والصرب والكروات الموجودين في البوسنة – أو داخل الجمهوريات الأخرى مثل المقدونيين والألبان) ستصبح أقليات قومية، كما هو الحال في النموذج الكونفدرالي لكل من سلوفانيا وكرواتيا.

> وانتهى هذا المأزق الدستوري في النهاية بطرق غير دستورية

لذلك ففي نهاية عام ١٩٩٠ وفي عام ١٩٩١ بات من الواضح أن يوغوسلافيا قد وصلت إلى طريق مسدود بشأن الدستور. فبينما كان "الخيار الثالث" والنموذج "الكونفدرالي" يبدو للممثلين الصرب على أنه طريق يؤدي إلى الانفصال، رفض الجميع يوغسلافيا "الفدرالية" أيضًا بسبب تهديداتها المركزية المحتملة. وانتهى هذا المأزق الدستوري في النهاية بطرق غير دستورية، فلسوء الحظ ليس من الممكن حدوث انتقال سلس نحو الديموقراطية وانفصال سلمي للاتحاد الفدرالي متعدد القوميات إلا عندما يتلاقى ويتفق كل من تقرير المصير القومي والجمهوري.

في حالة يوغسلافيا السابقة، لم يحدث هذا الموقف إلا في سلوفانيا بصفتها أكثر الجمهوريات تجانسًا من الناحية العرقية في الدولة. في حالات أخرى، لم يكن تفكك الدولة أحادية الحزب ليفشل في فتح الباب أمام التحول الديموقراطي فحسب، ولكنه كان سيؤدي أيضاً إلى نهاية دموية ليوغسلافيا نفسها. فحيزها الجغرافي كان سيقسم بين دول صغيرة تؤسس هوياتها على فهم عرقي ضيق الأفق للقومية التي ترى حقوق المواطنة على أنها الحقوق الجمعية لجماعة عرقية معينة، وليست حقوقًا تمنح لكل فرد في المجتمع.

دروس من أجل المستقبل

ما هي الدروس التي يمكن أن نتعلمها من تجربة يوغسلافيا؟ كان الحل الذي يمكن طرحه للدمار الذي حدث للاتحاد الفدرالي في يوغسلافيا والحرب التي اندلعت في البوسنة والهرسك يتمثل في إنشاء اتحاد آخر، هو الاتحاد الفدرالي بين البوسنة والهرسك، وفرض المجتمع الدولي لشكل معين من أشكل تقاسم السلطة في حكومة مقدونيا وكوسوفو. كان ذلك يبدو بالنسبة للعديد من اليوغسلافيين مثل محاولة إطفاء النار بإلقاء البنزين فوقها، ولكن ربما لازال هناك وقت لإنقاذ شيء ما من النار. فقد أدرك المجتمع

تمت إعادة طبع هذا المقال من دورية "الفدراليات"، المجلد ٤، رقم ١، مارس/آذار ٢٠٠٤.

الدولي في النهاية أن مشكلة يوغسلافيا لم تكن شخصيتها الفدرالية أو تعدديتها العرقية ولكن هيكلها السياسي السلطوي وتقاليدها التي لا تقوم على الديموقراطية. وبذلك فقد كان حل مشكلات يوغسلافيا في الماضي دائمًا في المتناول – ألا وهو تحرير النظام السياسي الفدرالي وصبغه بالصبغة الديموقراطية. بالنسبة ليوغسلافيا السابقة فات الأوان، ولكننا نأمل أن تكون الفرصة لا زالت سانحة أمام دولة البوسنة والهرسك ودولة مقدونيا.

رغم أن الفدرالية قد استخدمت كأداة لإدارة الصراع العرقي في الدول متعددة القوميات، ليس مؤكدًا إلى أي مدى يمكن تطبيق الاتحادات الفدرالية متعددة القوميات والأشكال الأخرى من اللامركزية الإقليمية والسياسية في المنطقة. وربما لا تزال الاتحادات الفدرالية بدون مستقبل في المنطقة، رغم الدعم الدولي الحالي لدولة البوسنة والهرسك ودولة مقدونيا على أساس مبادئ الفدرالية والتسوية بين المجتمعات العرقية. أحد التبعات العاثرة للحرب التي اندلعت في يوغسلافيا السابقة كانت الرفض الكامل من قبل الشعب في يوغسلافيا السابقة ليس فقط للنموذج الليبرالي للاتحاد الفدرالي ولكن أيضًا للأشكال الأكثر اعتدالاً للامركزية الإقليمية والسياسية. ويبدو أن الانتخابات الأخيرة في كرواتيا والبوسنة والهرسك وصربيا تؤيد هذا الادعاء، ولازالت الأحزاب القومية تجذب نسبة كبيرة من عدد السكان وبذلك تظل تمثل بديلاً قويًا للأحزاب الديموقراطية في المنطقة.

هل ستنجح الاقتراحات الفدرالية الجديدة؟

ثمة سؤال آخر مرتبط بهذه المسألة؛ ألا وهو "إلى أي مدى تختلف المؤسسات الموجودة في البوسنة والهرسك وفي أي مكان آخر في المنطقة عن تلك المؤسسات التي كانت قائمة في يوغسلافيا السابقة؟" إن الهيكل الفدرالي في البوسنة كما هو محدد في اتفاقية السلام التي أبرمت في دايتون بولاية أوهايو في ٢١ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥، يقترب بشكل محفوف بالمخاطر من الهيكل الذي كان موجودًا في يوغسلافيا السابقة مع وجود اختلاف واضح واحد فقط – ألا وهو التأكيد البليغ على المؤسسات الرسمية للديموقراطية الليبرالية وليس على مبادئ الاشتراكية. إذا ظل الأمر على هذا الحال، عندئذ لن تنجح التجربة الأخيرة في الترتيبات الإقليمية في البوسنة والهرسك، كما أن هذه التجارب الفدرالية قد لا تنجح أيضًا في الدول الأخرى متعددة العرقيات مثل مقدونيا وأفغانستان والعراق. إن اللامركزية التي تجري حاليًا في البوسنة والهرسك لا تتعدى المستوى الإقليمي، وبذلك فهي تسمح للعرقية بأن تظل الصفة الواحدة الأكثر أهمية لهوية المواطن في الدولة. ودون لامركزية كاملة لهذه المناطق وتأكيد متزامن على الأشكال المحلية للحكم الذاتي وتنمية المجتمع المدني، من المحتمل أن يكون الناتج هو عكس المرغوب فيه. والناتج غير المقصود يمكن أن يتمثل في المزيد من تعدي العرقية على المؤسسات التي من المفترض أنها مؤسسات ديموقراطية للدول متعددة القوميات التي تحولت إلى الديموقراطية حديثًا. وما إن يحدث ذلك، سوف تضيع – بلا رجعة – سمعة الفدرالية كأداة صحيحة وعادلة لإدارة التعددية في الدول متعددة القوميات بالنسبة لسكان تلك الدول.

Fiscal Relations in Federal Countries

Four essays on fiscal relations in different federal countries. Introduction by Paul Boothe. April 2003. 68 pages. ISBN 0-9730767-3-9 EN

Send one copy of *Fiscal Relations in Federal Countries*:

- ❒ to my Canadian address C$7.95*
- ❒ to my address outside Canada US$10.95*, €10.50*
- ❒ cheque/money order enclosed
- ❒ Charge Visa # _____ Expiry: _____
- ❒ English ❒ French or ❒ Spanish or ❒ Portuguese

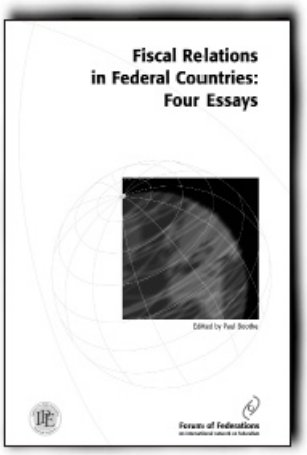
Name _____

Address _____

_____

Please include postal/zip/routing code

Country _____



* plus shipping: Canada C$2.00; USA US$2.00; Other C$5.00

MAIL TO: **Forum of Federations, 325 Dalhousie, Suite 700, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada**

By FAX: Send credit card orders by fax to (613) 244-3372

تمت إعادة طبع هذا المقال من دورية "الفدراليات"، المجلد ٤، رقم ١، مارس/آذار ٢٠٠٤.