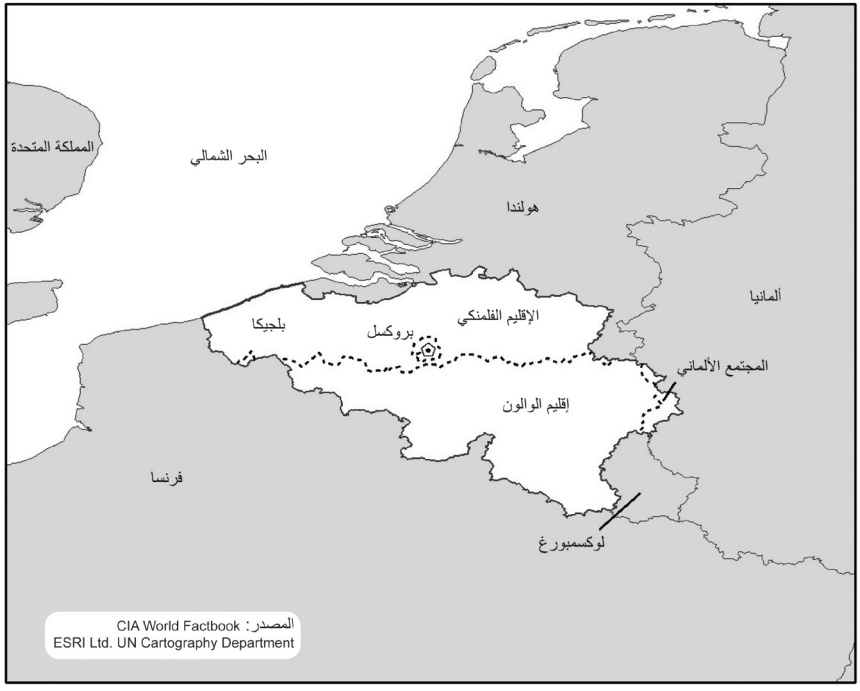

الفدرالية البلجيكية والعلاقات الخارجية: بين التعاون والبراغماتية

فرانسواز مسارت-بيرار/ بيتر بيرسنز
Françoise Massart-piérard / Peter Bursens

تتميز الفدرالية البلجيكية بخصوصية عالية جداً لأسباب ليس أقلها فيما يتعلق بتنظيم العلاقات الخارجية. فالمبدأ الأساسي للفدرالية البلجيكية يقوم على أساس التوتر ما بين البنود الدستورية والتنظيم العملي للسياسة الخارجية.

لقد تطورت بلجيكا من دولة واحدية إلى دولة فدرالية بشكل كامل خلال فترة استمرت ثلاثين عاماً من حوالي ١٩٦٠ إلى ١٩٩٣. ولكن، فيما يعتبر الدستور الفدرالي لسنة ١٩٩٣ علامة فارقة هامة، إلا أن الشعب البلجيكي ما زال يشهد جدلاً مستمراً حول تحسينات البنية الفدرالية. ولكن الأسس الدستورية البلجيكية قد تم إرساؤها. وهي تتكون من مستوى فدرالي واحد ثم مستوى مزدوج الفدرالية لثلاثة مجتمعات - المجتمع الفرنسي والمجتمع الفلمنكي Flemish Community

والمجتمع المتحدث بالألمانية - بالإضافة إلى ثلاثة مناطق هي المنطقة الفلمنكية والمنطقة الولونية Walloon Region ومنطقة بروكسل العاصمة التي تتمتع بوضع خاص. إن المستوى تحت الوطني المزدوج يعكس الثقافة المختلطة للشعب البلجيكي والتنوع الاقتصادي للأراضي البلجيكية. تعتبر المجتمعات مسئولة عن سياسة التعليم والثقافة والإعلام واللغة والرعاية الصحية الوقائية. وتتحمل المناطق مسئولية سياسة المواصلات والصناعة والتوظيف والتخطيط المكاني والهيكلي والبيئة والزراعة والتجارة. يظل المستوى الفدرالي مسئولاً عن ميادين الضمان الاجتماعي والعدالة والشؤون المحلية والدفاع.

تعتبر الفدرالية البلجيكية نوعاً من أنواع الفدرالية التشريعية مما يعني أن السلطة الحاكمة التي تتمتع بسلطة تشريعية في مجال معين تحتفظ أيضاً بالسلطة الإدارية في هذا المجال. ينص الدستور الفدرالي على أن تتمتع القوانين الفدرالية والإقليمية بوضع متساوٍ بدلاً من أن تكون قائمة على أساس مبدأ التسلسل الهرمي. إن غياب هذا التسلسل الهرمي أيضاً له تأثيرات كبيرة على طريقة إتباع الفدرالية البلجيكية الاتفاقيات والإجراءات الدولية الملزمة، وهذا يعني أن على كل سلطة أن تضع وتنفذ السياسات الدولية التي تقع تحت سلطاتها القضائية. وبسبب غياب هذا التدرج، نجد أن الدستور يمنح الوحدات المكونة المختلفة صلاحية ممارسة سياسات خارجية وذلك فيما يتعلق بالاختصاصات المحددة التي تقع ضمن سلطاتها القانونية. وهذا يعرف بمبدأ in foro interno, in foro externo.

وباستثناء السياق الدولي، إن وجود وحدات مكونة تمارس سياسات خارجية مستقلة لا يؤدي إلى ظهور العديد من المشاكل في مجال السلطات الحصرية. فالعناصر الخارجية من سياسة التعليم على سبيل المثال يتم إدارتها بشكل منفصل من قبل المجتمعات الثلاثة سواء من حيث التمثيل الخارجي أومن حيث عقد معاهدات على حد سواء. الدستور البلجيكي، على أية حال، يفصل مسئوليات العديد من السياسات مما يجعل الوحدات المكونة المختلفة مسئولة عن نواحي مختلفة من السياسة الواحدة. وتؤثر التوجيهات الأوروبية البيئية، على سبيل المثال، على صلاحيات الأقاليم الثلاثة والمستوى الفدرالي في نفس الوقت. تعطي هذه الاختصاصات المختلطة إطاراً أولياً مناسباً للتنظيم العملي للعلاقات الخارجية مع الفدرالية البلجيكية.

العامل المؤثر الثاني هو السياق الدولي. ففي الوقت الذي نجد فيه أن عدد ونشاطات الوحدات الإقليمية يزداد على الساحة الدولية في كل يوم، نجد أيضاً أن الولايات الواحدية والمؤسسات والهيئات متعددة الأطراف لا تزال تبني سياساتها

وتنظيمها على النموذج القائم منذ زمن طويل وهو الدولة القومية الواحدية. ولكن صلاحيات العلاقات الخارجية الواسعة للأقاليم والمجتمعات البلجيكية تضع الشركاء الأجانب في مأزق. فالهيئات الأجنبية تميل إلى اعتبار الحكومة القومية البلجيكية المحاور الأساسي. وبالتالي فإن الأبعاد الدولية للعلاقات بين الوحدات المكونة البلجيكية والهيئات الأجنبية هي عامل هام ثانٍ يجب أخذه بعين الاعتبار عند التعامل مع النظام الفدرالي البلجيكي.

إن التعاون بين الوحدات المرتبطة فدرالياً وبين الوحدات المكونة والسلطة الفدرالية هو أمر هام أساساً في حالة السلطات القضائية المتزامنة والمؤسسات الكلاسيكية متعددة الأطراف.

ولكن، الخصائص المحلية للفدرالية البلجيكية والممارسات الدولية كان لها تأثير على تليين المبادئ الدستورية للعلاقات الخارجية البلجيكية. لقد حدث أساساً تطور من خلال الانتقال من الشكل الفدرالي ذو الثنائية التنافسية إلى نوع من أنواع التعاونية الفدرالية مع جرعة كبيرة من البراغماتية. إن التعاون بين الوحدات المرتبطة فدرالياً وبين الوحدات المكونة والسلطة الفدرالية هو أمر هام أساساً في حالة السلطات القضائية المتزامنة والمؤسسات الكلاسيكية متعددة الأطراف. هذا هو الحال خاصة في تعامل بلجيكا مع الاتحاد الأوروبي الذي يغطي تشكيلة واسعة من ميادين السياسة. وبالتالي، فقد تم وضع آليات التعاون المكثف لتجنب الارتباك ولضمان أن مفاوضاً واحد يتولى الدفاع عن موقف واحد على الساحة الدولية.

بالرغم من أن آليات التنسيق تحتوي أحياناً على قواعد إجراءات تفصيلية للغاية، إلا أن البراغماتية تعتبر من الملامح الأساسية للسياسة الخارجية البلجيكية. وقد نشأت هذه البراغماتية لأن الفدرالية في بلجيكا اعتنقها المجتمع كآلية تضمن أفضل خدمة لمصالح جميع الشركاء. لقد تعلم جميع الشركاء أنه من أجل تحقيق هذه الغاية عليهم التعامل مع العلاقات الخارجية بطريقة عملية (براغماتية). كما تبين أن التمثيل الناجح لمصالح الوحدات المكونة البلجيكية على الصعيد الدولي يتطلب مشاركة جميع الوحدات المعنية كلما اقتضى الأمر. كما أن هذا يعني أنه إذا أصر الشركاء الدوليين أو المؤسسات متعددة الأطراف على موقف أو ممثل بلجيكي واحد فإن على الشركاء المحليين في البلد أن يدركوا أن النهج المرن والحل الوسط والرغبة في تفويض ممثل بلجيكي واحد ستؤدي إلى تحقيق أفضل النتائج.

أخيراً إن هذا السلوك التعاوني العملي قد أنتج تفاهماً جيداً بين الوحدات المرتبطة فدرالياً. لقد أدركوا أن العداء المتبادل يعمل فقط على تقليص إمكانيات النجاح على

الساحة الدولية. وبالمقابل، يمنح التعاون مع الحكومة الفدرالية نتائج أكبر لأنه يسمح بأفضل استخدام لخبرتها الدبلوماسية وشبكات علاقاتها الخارجية. إن هذا الإدراك قد نقل الخلافات المحلية بعيداً عن الانقسام اللغوي بين المنطقة الفلمنكية والمنطقة الولونية إلى انقسام جديد منظم بين الوحدات المكونة والحكومة الفدرالية. ويكون هذا الانقسام بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة أكثر وضوحاً خاصة في العلاقات الخارجية.

من الواضح أن الفدرالية البلجيكية تتمتع بوجود خصائص مؤسساتية فريدة من نوعها يصعب على الشركاء الأجانب فهمها. على أية حال، تشكل حقائق البيئة الخارجية للدولة عاملاً هاماً في التشكيل التدريجي لنهج تعاوني وعملي لتنظيم العلاقات الخارجية من قبل الوحدات المكونة والحكومة الفدرالية، وبالتالي الفدرالية البلجيكية ككل. وبالرغم من وجود بنود دستورية وآليات تنسيق تفصيلية إلا أن النهج البراغماتي المرن قد أصبح العنصر الحيوي في السياسة البلجيكية الخارجية. ويستطيع هذا الوضع أن يعمل بفعالية فقط عندما تقوم الوحدات المكونة بدعم النظام الفدرالي للحكومة.