

نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة Models of Federal Power Sharing

رونالد ل. واتس
Ronald L. Watts

المحتويات Contents

2	1- المقدمة: تحدي إدارة التنوع
3	2- النماذج المؤسساتية الفدرالية الكبرى
4	الاتحادات
4	الاتحادات الاميركية دستورياً
5	الاتحادات الفدرالية
5	الاتحادات الكونفدرالية
5	العصبات
6	الدول الشريكة
6	أنظمة الحكم المترافق
6	الأحلاف
6	السلطات الوظيفية المشتركة
6	الأنظمة الهجينة
7	3- التفاوتات بين الاتحادات الفدرالية
9	4- القضايا الطارئة أثناء تصميم الاتحادات الفدرالية
9	والمؤثرة على سيرها
9	عدد الوحدات المكونة وطابعها
10	توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية
11	التناسق أو اللاننساق في توزيع السلطات على الوحدات المكونة
12	طبيعة المؤسسات الفدرالية العامة
13	دور المحاكم
13	الحقوق الدستورية
14	العلاقات الحكومية الدولية
15	5- الاستنتاجات

1- المقدمة: تحدي إدارة التنوع

Introduction: The Challenge of Managing Diversity

أدت التطورات الحديثة في وسائل النقل، والاتصالات الاجتماعية، والتنظيم التقني والصناعي، إلى ضغوطاتٍ داعية إلى إنشاء منظماتٍ سياسية كبيرة، وأخرى أصغر حجماً في الوقت نفسه. وقد انبثق ضغط إنشاء الوحدات السياسية الكبرى نتيجةً للأهداف المشتركة بين معظم المجتمعات الغربية وغير الغربية اليوم: أي الرغبة في التقدم، ومستوى المعيشة المتضاد، والعدالة الاجتماعية، والتأثير في ميدان التنافس العالمي، والوعي المتزايد لتكامل دول العالم بعضها مع بعض، في عصر أمست فيه التقنية المتقدمة تتمتع بقدرةً على الدمار الشامل والإعمار الشامل أيضاً. أما الرغبة في إنشاء وحداتٍ سياسية ذاتية الحكم وأصغر حجماً، فقد نتجت عن السعي لجعل الحكومات أكثر استجابةً للمواطن الفرد، والسمّاح للارتباطات الجماعية الأساسية بالتعبير عن نفسها - من حيث الروابط اللغوية والثقافية، والاتصالات الدينية، والقيم والتاريخية والمارسات الاجتماعية. لا سيما وأنّها ترسّي قاعدةً مميزةً لحسّ الجماعة بهويتها وتوقيها إلى تقرير المصير. وبالنظر إلى هذه الضغوطات التناهية المتزامنة التي تحتاج أنحاء العالم، ليس من العجب إن أصبح عددً متزايدً من الناس يتصرّر شكلاً من أشكال النّظام السياسي الفدرالي - يجمع بين حكومةً مشتركةً تؤدي بعض الأهداف العامة المحددة من جهةٍ، وتحرّكً مستقلّ تقوم به حكومات الوحدات المكونة لتحقيق أهدافٍ مرتبطة بالمحافظة على تباينها الإقليمي من جهةٍ أخرى - يسمح بالتقدير المؤسّساتي الأقرب إلى الواقع تعدد القوميات في العالم المعاصر. في مثل هذا السياق، لا تهدف الأنظمة السياسية الفدرالية إلى القضاء على التنوع، بل إلى التوفيق بين الفروقات الاجتماعية، ومصالحتها، وإدارتها ضمن حكومةً مشتركةً بين الجميع.

وقد اشتدّت الحاجة إلى مثل هذه المصالحة مع نهاية القرن العشرين، بسبب العالمية المتزايدة لللاقتصاد التي حررت، هي نفسها، القوى الاقتصادية والسياسية المعزّزة للضغوطات المحلية وتلك المتخطية الحدود القومية، على حساب دولة القومية الواحدة التقليدية. وقد أيقظت تقنية الاتصالات العالمية ومفهوم الاستهلاكية رغباتٍ دفينةً من كبوتها، داخل أصغر القرى وأكثرها نأيًّا حول العالم، من أجل الوصول إلى سوق السلع والخدمات العالمية. نتيجةً لذلك، أخذت الحكومات تصطدم أكثر فأكثر برغبات الناس في التحول إلى مستهلكين عالميين ومواطينين محلّيين في الوقت عينه. وقد أطلق توم كورشين على هذا الميل اسم "عولمة-مرّكة" (Glocalization) [وهي ابتكار السلع والخدمات من أجل السوق العالمية، مع تعديلها لتلائم الثقافة المحلية]. من هنا، فقد أثبتت دولة القومية الواحدة نفسها أليها أصغر من أن تلبّي كل رغبات مواطنها، وأكبر من ذلك في الوقت نفسه أيضًا. ونظرًا لتطور اقتصاد السوق العالمي، فقد ساد اعترافٌ واسع بأنّ الدولة القومية المكتفية ذاتيًّا لا يمكن تحقيقها، وأنّ السيادة بالاسم ليست مغريّة إلى هذا الحدّ إن عنت، في الواقع، أنّ الناس يتحمّلون بنسبة أقل بالقرارات التي تؤثّر عليهم أبلغ تأثير. وفي الوقت نفسه، باتت الدولة القومية بعيدةً جدًا عن المواطنين الأفراد، بشكلٍ لا يمكنها من تأمّن نوع من التّحكم الديموقراطي المباشر، والاستجابة بشكلٍ واضح لمخاوف مواطنيها وتفضيلاتهم المحددة. في هذا الإطار، ظهرت الفدرالية بمستوياتها الحكومية المختلفة لتقديم طريقة لإيجاد موقع وسط لتنوع تفضيلات المواطنين العالميين والمحليين.

ناتج عن ذلك اهتمامٌ معاصر ومتزايد بالفدرالية، تعكسه الأعداد المتزايدة من المجلات والمنظمات الأكاديمية التي تركز على دراستها. قبل خمسة وعشرين عاماً، لم تكن قد ظهرت في الساحة الدوليّة إلا مجلة واحدة، ومركزان للأبحاث المتعلقة بالفدرالية في العالم. أما اليوم، فالمجلات عديدة؛ وأصبح اجتماع الجمعية العالمية لمراكيز الدراسات الفدرالية (IACFS)، المنعقد سنويًا،

يضم ثلاثة وعشرين مركزاً ومعهداً، في خمس عشرة دولة، على امتداد خمس قارات. فضلاً على ذلك، شكلت الجمعية العالمية للعلوم السياسية، منذ أكثر من عقدٍ، لجنة أبحاث حول الفدرالية المقارنة والاتحاد الفدرالي. ومن بين المجالات التي درستها هذه الأعمال الأكاديمية: أصناف التنوع ودرجاته ضمن المجتمعات الفدرالية، والاختلافات بين النوع الإقليمي وغير الإقليمي، والواقع المتفاوت لللقاءات والانشقاقات الاجتماعية المتزايدة والعزّة بتراكمها، ووقع القومية الإثنية، والمميزات الخاصة بالمجتمعات ذات القطبين، والميل إلى التدابير غير المتناسبة ضمن الاتحادات الفدرالية ، والعدد المتزايد للاتحادات الكونفدرالية، والتدابير المالية الفدرالية، ودور الأحزاب السياسية في الأنظمة الفدرالية. فتؤثر هذه العوامل كلها في محاولات الأنظمة السياسية الفدرالية للتوافق بين حالات التنوع الاجتماعي.

2- النماذج المؤسساتية الفدرالية الكبرى

Major Federal Institutional Models

توكّياً للإيضاح، نميز بين مصطلحاتٍ ثلاثة هي: "الفدرالية"، و"الأنظمة السياسية الفدرالية"، و"الاتحادات الفدرالية".

"الفدرالية" ليست بمصطلح وصفيّ، بل معياريّ. وهي تشير إلى مدافعة الحكومة المتعددة الطبقات التي تجمع بين عناصر من الحكم المشترك، والحكم الذاتي الإقليمي. وتستند الفدرالية إلى القيمة المسلم بها والقائمة على بلوغ الوحدة والتنوع في آن، عبر التوفيق بين الهويات المتميزة وحمايتها وتعزيزها ضمن وحدة سياسية أوسع.

"الأنظمة السياسية الفدرالية" مصطلح وصفيّ يُطبق على فئةٍ واسعة من الأنظمة السياسية التي تضمّ مستويين (أو أكثر) في الحكومة، بعكس مصدر السلطة المركزية الوحيد في الأنظمة المركزية. وتجمع الأنظمة السياسية الفدرالية بين عناصر من الحكم المشترك من خلال المؤسسات المشتركة، وعناصر من الحكم الذاتي من خلال الوحدات المكونة. وتشمل هذه الفئة الواسعة سلسلةً كاملةً من الصيغ غير المركزية الأكثر تحدياً، بما في ذلك "الاتحادات الفدرالية" و"الاتحادات الكونفدرالية".

بامكاننا، في نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية، أن نحدد النماذج التالية المتضمنة عناصر من المشاركة الفدرالية في السلطة:

الاتحادات(*Unions***):** إنّها أنظمة سياسية مركبة بطريقة تجعل وحداتها المكونة تحمي تماميتها، بشكل أساسيّ أو حصريّ من خلال الهيئات المشتركة في الحكومة العامة وليس من خلال البنى الحكومية الثانية. وقد شكلت بلجيكاً مثلاً على ذلك قبل أن تتحول نحو الفدرالية عام 1993 (حين كلف المشرّعون المركزيون عملاً ثالثاً كمستشارين إقليميين أو ضمن الجماعة، عدا مهمتهم الأساسية)؛ أمّا المثال الآخر فهو دور اسكتلندا وويلز في المملكة المتحدة قبل تفويض السلطة من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية. فصحيح أنّ هذه الأنظمة تعرف بالتنوع، لكنّها لا توفر أية فرصة للحكم الذاتي الإقليمي المستقل.

الاتحادات اللامركزية دستورياً(*Constitutionally Decentralized Unions***):** تعتبر هذه الاتحادات، في الأساس، مركبة شكلاً، بمعنى أنّ السلطة الدستورية العليا تُسند إلى الحكومة المركزية. غير أنّها توفر وحداتٍ فرعية في الحكومة، محمية دستورياً، ومتمنعة بنوع من الاستقلالية الوظيفية. في هذا السياق، الرجاء العودة إلى الجدول 1 للأمثلة. صحيح أنّ الأنظمة المماثلة تنهض بأعباء الحكم الذاتي الإقليمي أو المحلي، إلا أنّها ستكون سريعة التأثير في النهاية إزاء السلطة الدستورية الطاغية للحكومة المركزية.

الاتحادات الفدرالية (Federations): إنها أنظمة حكم سياسية مركبة تجمع بين وحداتٍ قوية مكونة للحكومة، وحكومةٍ عامّة قوية، مع تمتع كلّ جانبٍ بالسلطات التي يوكلها إليه الشعب من خلال الدستور، وامتلاكه الصالحة للتعامل مع المواطنين مباشرةً عبر ممارسته لسلطاته التشريعية والإدارية والضرائية. وتجر الإشارة أيضًا إلى أنَّ كلَّ جانبٍ ينتخبه مواطنه مباشرةً، فيكون مسؤولاً أمامهم. في الوقت الراهن، يبلغ عدد الدول التي تقي بالمعايير الأساسي للاتحاد الفدرالي حوالي أربع وعشرين (وهي مذكورة في الجدول 1)، رغم أنَّ دستوري جنوب أفريقيا وإسبانيا لم يعتمداً تسمية "الاتحاد الفدرالي". إذاً تسبغ الاتحادات الفدرالية سلطة معينة على الحكومة العامّة القوية والحكومة الإقليمية القوية أيضًا، وكلتاها مساعلتان أمام مواطنיהם مباشرةً، إلا أنَّ ذلك يسري على حساب بعض التزّعات المائلة نحو التعقيد والالتزامات القانونية.

الاتحادات الكونفدرالية (Confederations): تقع هذه الحالة عندما تتحد أنظمة حكم سياسية تشكيلًا لحكومة مشتركة، وخدمةً لبعض الأهداف المحدّدة كالأهداف الدفاعية أو الاقتصادية. غير أنَّ الحكومة المشتركة تبقى معتمدة على الحكومات المكونة. في الاتحادات الكونفدرالية، لا تملك الحكومة المشتركة إلا قاعدةً انتخابية أو مالية غير مباشرة، نظراً إلى أنَّ الحكومات الأعضاء تتصرّف ك وسيطٍ بين الحكومة المشتركة والمواطنين. بالمقارنة مع الوحدات المكونة في الاتحادات الفدرالية، يعزّز هذا النّظام استقلالية الحكومات الأعضاء، لا سيما وأنَّه يفرض موافقتها على السياسات المشتركة العامّة كلها قبل سريان مفعولها. إلا أنَّ ذلك يعني، في الوقت نفسه، أنَّ موقف الحكومة المشتركة أضعف بالنسبة للتعامل الحاسم مع المواضيع المثيرة للنزاع، أو إعادة توزيع الموارد. في هذا الإطار، يذكر التاريخ مثالٍ سويسرا في أغلب الحقبة الممتدّة من 1291 إلى 1847، والولايات المتّحدة من 1776 إلى 1789. وقد خلَّ الاتحاد الفدرالي هذا النّظام السائد في كلا هذين البلدين. أمّا الأمثلة المستوحة من العالم المعاصر، فمُدرجة في الجدول 1. وتجر الإشارة إلى أنَّ الاتحاد الأوروبي يُعدَّ اتحاداً كونفدرالياً في المقام الأول، رغم أنَّه يدمج بشكلٍ متزايد بعض مزايا الاتحاد الفدرالي.

العصبات (Federacies): تتشكل العصبات حين ترتبط وحدةٌ كبيرة بوحدةٍ أو وحداتٍ أصغر، مع احتفاظ الوحدة الصغرى باستقلالٍ أساسيٍّ، وبدور أدنى في حكم الوحدة الكبّرى، ومع إمكانية حلَّ العلاقة بموجب اتفاق ثانٍ وحسب. ومن الأمثلة على ذلك الحالـة العلاقة بين بورتوريكو والولايات المتّحدة، وغيرها من الأمثلة المذكورة في الجدول 1. فمن شأن هذه التدابير أن تضمن مستوىً عالياً من الاستقلالية بالنسبة للوحدة الصغرى، لكن على حساب امتلاكها تأثيراً فعّالاً ضئيلاً على سياسات الوحدة الكبّرى.

الدول الشريكة (Associated States): تحاكي هذه العلاقات تلك التي تفرضها العصبات، لكن يمكن أن تحلها أيٌّ من الوحدتين اللتين تعملان كلَّ على حدة، وفقاً للشروط المتّفق عليها سلفاً. نتيجةً لذلك، يعتبر استقرار هذه التدابير أقلَّ أماناً. والأمثلة على ذلك مدرجة في الجدول 1.

أنظمة الحكم المشترك (Condominiums): وهي تعكس العلاقات حيث تعمل وحدة سياسية بشكلٍ يخضعها للحكم المشترك لدولتين خارجيتين أو أكثر، على أنَّ يمتنع السّكّان بحكم ذاتيٍّ داخليٍّ أساسيٍّ. ومن الأمثلة على ذلك إمارة آندورا التي أدارت شؤونها في ظلَّ الحكم المشترك لفرنسا وإسبانيا من عام 1278 إلى عام 1993.

الأحلاف (Leagues): وهي تمثل ارتباطات لأهدافٍ محددة بين الأنظمة السياسية المستقلة سياسياً التي تدير شؤونها من خلال أمانة سرّ مشتركة، عوضاً عن حكومة. ويمكن لأعضائها أن ينسحبوا منها من جانبٍ واحد. ويدرك الجدول 1 الأمثلة، ومنها حلف شمال الأطلسي (الناتو).

السلطات الوظيفية المشتركة (Joint Functional Authorities): وهي وكالاتٍ يؤسّسها نظامان أو أكثر من أجل التطبيق المشترك لمهمة أو مهام معينة. والأمثلة على ذلك عديدة، ومنها: منظمة شمال الأطلسي لصيد السمك (NAFO)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، ومنظمة العمل الدولية (ILO). ويمكن أن تتخذ هذه السلطات الوظيفية المشتركة شكل منظمات عبر الحدود، تؤسّسها الحكومات الوطنية المتجاوّرة، كالتجمّع ما بين الولايات من أجل التطور الاقتصادي الذي يشمل أربع مناطق في إيطاليا، وأربعة أقاليم في أستراليا، وجمهوريّتين باليولوجسيتين، ومقاطعة واحدة في ألمانيا الغربية تأسّست عام 1978؛ وتجمّع "ريجيرو بازيليانسيس" ما بين الولايات وهو يشمل التعاون السويسري والألماني والفرنسي في منطقة "بازيل".

الأنظمة الهجينة (Hybrids): تجمع بعض الأنظمة السياسية صفاتٍ من نماذج مختلفة. فمن الأنظمة ما وصف أحياناً بأنه "شبه اتحاد فدرالي"، نظراً إلى أنّ الطابع الفدرالي يغلب على بنائه ووظائفه التسورية، إلا أنّ سلطاته الحكومية الفدرالية المهيمنة هي أجرد بالظام المركزي. وتتضمن الأمثلة على ذلك كندا التي كانت أساساً اتحاداً فدرالياً عام 1867 مع اعتمادها لبعض السلطات الفدرالية المهيمنة، إلا أنّ هذه الأخيرة ما لبثت أن باتت مهيمنة في التصفي الثاني من القرن العشرين. وتعتبر الهند وباكستان وماليزيا اتحاداتٍ فدرالية بغالبيتها، إلا أنّ دساتيرها قد اعتمدت بعض الصلاحيات المركبة المهيمنة الطارئة. ومن الأمثلة الأحدث، ذكر دستور جنوب أفريقيا عام 1996 الذي تمنع بمعظم مميزات الاتحاد الفدرالي، لكنه احتفظ ببعض المزايا المركبة. ومن الأنظمة الهجينة أيضاً ذاك الذي يجمع بين مميزات الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الفدرالي. والمثال الأبرز على ذلك هو الاتحاد الأوروبي بعد معاهدة ماستريخت، وهو اتحاد كونفدرالي أساساً لكنه يملك بعض مميزات الاتحاد الفدرالي. أمّا ألمانيا، فقد كانت اتحاداً فدرالياً في الغالب منذ العام 1949، غير أنّ مجلسها الفدرالي الثاني (البندسراط) يمثل عنصراً كونفدرالياً. وتتكرّر ظاهرة الأنظمة الهجينة عندما يبدي رجال الدولة اهتماماً بالحلول السياسية العملية، عوضاً عن الحلول النظرية الممحض.

يرتبط تطبيق أيٍّ من هذه النماذج بالظروف الخاصة بكلّ حالة. وتتألّف العوامل التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار من طبيعة محفّزات الأعمال العامة والحكم المشترك وقوتها، وحدّة الضغوطات وتوزّعها، ومحفّزات الوحدات الأعضاء تجاه السياسات المستقلة والحكم الذاتي.

3- التفاوتات بين الاتحادات الفدرالية Variations Among Federations

تمثّل الاتحادات الفدرالية، ضمن سلسلة النماذج التي يمكن وصفها "كأنظمة سياسية فدرالية"، نموذجاً فريداً من نوعه. أمّا الصفة المميزة والمحددة لهذا النموذج، فهي عدم خضوع أيٍّ من الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة للحكومة، في الاتحاد الفدرالي، لسلطة الأخرى دستورياً. بالفعل، يتمتع كلّ نظام حكوميّ بسلطاتٍ سياديّة يحدّدها له الدستور، عوضاً عن أيٍّ مستوى

حكومي آخر؛ وهو مخول التعامل مع مواطنه مباشرةً خلال ممارسة سلطاته التشريعية والتنفيذية والضرائية؛ وينتخبه مواطنه مباشرةً فيكون مساءلاً أمامهم.

أما المميزات البنوية المشتركة العامة للاتحادات الفدرالية، فهي التالية:

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

إن تحديد مدى ملاءمة الاتحاد الفدرالي كنموذج صالح للتوافق بين المجموعات المتفرعة وإدارتها، في ظرف معين، يرتبط ب مدى التزام التوع الاجتماعي بالمميزات المؤسساتية في الاتحاد الفدرالي كما حدّدت سابقاً.

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

4- القضايا الطارئة أثناء تصميم الاتحادات الفدرالية والمؤثرة على سيرها

Issues in the Design Of Federations That Affect Their Operation

عدد الوحدات المكونة وطابعها: لعدد الوحدات المكونة وموقعها وسكانها وثرتها النسبية، بالنظر إلى علاقتها في ما بينها ضمن اتحاد فدرالي، تأثير هائل على عمل الاتحاد الفدرالي. فحيثما يكون عدد الوحدات كبيراً نسبياً، أي 89 على سبيل المثال في الاتحاد الفدرالي الروسي، أو 50 في الولايات المتحدة، من الأرجح أن يقل نفوذ الوحدات المكونة الفردية وقوتها السياسية بشكل ملحوظ، مما كان ليكون عليه في الاتحادات الفدرالية ذات الوحدات الست (أستراليا وبليجيكا)، أو المقاطعات العشر (كندا). بالإضافة إلى ذلك، بدا أن الاتحادات الفدرالية المكونة من وحدتين وحسب (مثل الباكستان وتشيكوسلوفاكيا قبل انفصال كلٍّ منها) قد ولدت نزاعاتٍ حادة ذات قطبين تؤدي غالباً إلى عدم الاستقرار. وحيثما تكون التفاوتات أساسية بين الوحدات المكونة من حيث الموقع والسكان، قد يشكل ذلك مصدراً للشقاق حول التفاؤلات التي تتمتع به مناطق معينة في وضع السياسات الفدرالية. ففي بعض الحالات، لا سيما الهند ونيجيريا، تم تعديل الحدود الإقليمية من أجل تقليص هذه التفاوتات، وجعل الوحدات الإقليمية تتفق أكثر مع الكتل الإثنية أو اللغوية المركزية. أما التفاوتات من حيث الثروة بين الوحدات الإقليمية، فتصعب على المواطنين الاستفادة من الخدمات المتساوية، وتملك تأثيراً مفتاحياً للنضال في ظل الاتحاد الفدرالي، مما يفسر سبب الرغبة الشديدة التي راودت بعض الاتحادات الفدرالية في نوع من التسوية المالية.

خلال التفكير في طابع الوحدات المكونة، تبرر مسألتان إضافيتان تتبغي دراستهما. فقد جرت العادة أن تلقي الاتحادات الفدرالية، بصفتها شكلاً من أشكال التنظيم السياسي الإقليمي، مجالاً تطبيقياً واسعاً في الإقليم حيث تتركز المجموعات المتنوعة، كما يبدو. ويهدف ذلك إلى تمكين المجموعات المتميزة من ممارسة استقلاليتها عبر وحداتٍ إقليمية من الحكم الذاتي. أما شارك المجموعات المتميزة غير الإقليمية في السلطة (أي تلك الموزعة عبر سائر أنحاء البلد عوض ترتكزها في مناطق إقليمية محددة)، فقد ارتبط عموماً بشكلٍ اتحاديٍ من أشكال التنظيم السياسي، حيث تؤثر المجموعات المختلفة على السياسة من خلال مثيلتها في حكومةٍ مركزيةٍ، في المقام الأول. لكن حين أصبحت بلجيكاً اتحاداً فدرالياً عام 1993، فقد قدمت تجربةً مثيرةً للاهتمام، حيث شكلت ثلاثة "مناطق" إقليمية وثلاث "جماعات" غير إقليمية وحدات حكومية تتمتع بالحكم الذاتي ضمن الاتحاد الفدرالي.

ومن التطورات الأخيرة الجديرة باللحظة هو عدد الاتحادات الفدرالية التي أصبحت، بدورها، وحداتٍ مكونة ضمن منظمةٍ فدرالية أو كونفدرالية أوسع، مما أدى وبالتالي إلى إنشاء منظمةٍ فدرالية متعددة الطبقات. ولعلَّ المثال الأبرز على ذلك هو الاتحاد الأوروبي الذي يضم بين أعضائه أربعة اتحاداتٍ فدرالية مخضرة، هي: النمسا وبليجيكا وألمانيا وإسبانيا. وقد ولد ذلك تأثيراً، ضمن كلٍّ من هذه الاتحادات الفدرالية، على الأدوار النسبية للحكومات الفدرالية وحكومات الولايات. إلا أنَّ نزعةً أخرى ساهمت في الميل نحو الأنظمة الفدرالية المتعددة للطبقات، فزادت من الاهتمام بالحكومات المحلية، جاعلةً دورها دستورياً في بعض الحالات، كما في ألمانيا والهند.

توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية: لعلَّ الصفة الأساسية التي تميز الاتحادات الفدرالية هي التوزيع الدستوري للصلاحيات التشريعية والتنفيذية، وللموارد المالية. غير أنَّ شكل توزيع السلطات ونطاقه قد يتفاوت بشكلٍ هائل. ففي بعض الدول، كندا وبليجيكا، شدد الدستور على الصلاحيات الحصرية بكلٍّ نظام حكوميٍّ، فيما قامت بعض الدول الأخرى، كالولايات المتحدة وأستراليا وألمانيا والاتحادات الفدرالية في أميركا اللاتينية، بتخصيص مناطق أساسية لتأثير صلاحيات السلطات في أميركا اللاتينية، تقع المسؤولية التنفيذية تجاه مسألةٍ معينة، عموماً، في بعض الاتحادات الفدرالية كالولايات المتحدة وكندا وأستراليا، على عاتق النظام

الحكومي نفسه الذي يتولى المسؤلية التشريعية تجاه تلك المسألة. أما من جهة أخرى، ففي العديد من الاتحادات الفدرالية الأوروبية، كألمانيا والنمسا وسويسرا خاصةً، يتضمن الدستور بندًا شرطياً يخص الولايات بإدارة معظم التشريعات الفدرالية. وهكذا، من حيث الصالحيات التشريعية، تعتبر ألمانيا مثلاً أكثر مركزية من كندا، لكنها أكثر لامركزية منها من حيث الصالحيات التنفيذية.

وتختلف الاتحادات الفدرالية في ما بينها أيضاً من حيث توزيع السلطات الضرائبية ومصادر الدخل. فضلاً على ذلك، فهي تختلف في توظيف الحالات المالية بما يخدم الوحدات المكونة، وفي درجة تضمنها شرطًا أو خلوها منها، مما يؤثر في اعتماد الوحدات المكونة النسبية على الحكومة الفدرالية. (تتم معالجة هذه التواهي المالية بعمق خلال جلسات المؤتمر حول الفدرالية الاقتصادية والمالية).

وإلى جانب هذه التفاوتات المهمة في شكل توزيع السلطات والموارد التشريعية والتنفيذية، تتنوع الاتحادات الفدرالية تنويعاً عظيماً في ما يتعلق بالنطاق الفعلي للمسؤوليات المحددة لكل طبقة حكومية. أما النتيجة الواضحة، فقد كانت اختلافات واسعة بين الاتحادات الفدرالية، في درجات المركزية أو انعدام المركزية. ومع أن المجال غير مفتوح أمام جدول مقارنة شامل في هذه الحالة، لكن إن تناولنا مجموعة تمثيلية من الاتحادات الفدرالية، تجدر الإشارة إلى أن التفقات الحكومية الفدرالية (بعد الحالات) كنسبة من مجموع التفقات الحكومية على صعيد الفدرالية والولاية والمحلية، وبصفتها مؤشراً واسعاً على نطاق المركزية النسبية، تراوحت عام 1996 كالتالي: ماليزيا 85,6؛ النمسا 68,6؛ إسبانيا 68,5؛ الولايات المتحدة 61,2؛ الهند 54,8؛ أستراليا 53,0؛ ألمانيا 41,2؛ كندا 40,6؛ سويسرا 36,7؛ الاتحاد الأوروبي 2,5 (المصدر: R.L. Watts, The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study, 1999, p. 53).

التناسق أو اللاتنساق في توزيع السلطات على الوحدات المكونة: في معظم الاتحادات الفدرالية، يعتبر التوزيع الرسمي للصالحيات على الوحدات المكونة متناسقاً. في المقابل، تجدر الإشارة إلى أن الضغوطات على الحكم الذاتي المستقل في بعض الوحدات المكونة هي أقوى تأثيراً منها في البعض الآخر، مما دفع بالاتحادات الفدرالية التي تشهد هذه الحالة إلى اعتماد بعض التدابير أو الممارسات الدستورية غير المتناسقة. وتضم الأمثلة للاتحادات الفدرالية الكندية، والهندية، والماليزية، والبلجيكية، والإسبانية، والروسية، فضلاً عن الاتحاد الأوروبي. ويمكن التمييز في الدستور بين نوعين من حالات عدم التناسق، أحدهما بنـد شرطي يتعلق بحالة عدم تناسق دائم بين الوحدات المخضرة ضمن اتحاد فدرالي. وقد حدث ذلك في كندا والهند وماليزيا وبليجيكا. أما في الحالات الأخرى، كما في إسبانيا والاتحاد الأوروبي، فقد اعتبرت التدابير اللامتناسقة تدابير انتقالية، ترمي إلى بلوغ استقلالية أكثر اتساقاً في نهاية الأمر، إنما وفق "سرعات متفاوتة". ويفترض تحليل الأمثلة المختلفة عن حالة اللاتنساق ضمن الاتحادات الفدرالية أن التدابير اللامتناسقة قد تمسى معقدة ومثيرة للنزاع، كما تبيّن الجهود المبذولة في كندا خلال العقود الثلاثة الأخيرة، من أجل تعزيز استقلال الكييك. لكن التجارب أفادت أن اللاتنساق الدستوري هو السبيل الوحيد لحل الخلافات الحادة في بعض الحالات، أي حين يكون الدافع إلى اللامركزية ضمن نظام فدرالي أكبر في بعض المناطق، منه في البعض الآخر.

طبيعة المؤسسات الفدرالية العامة: فيما يشكل تأسيس الوحدات الإقليمية التي تتمتع بالحكم الذاتي، دستوريًا، ميزةً أساسية من مميزات الاتحادات الفدرالية، بهدف التوفيق بين المجموعات المتنوعة، فإن طابع التمثيل والمشاركة في السلطة ضمن المؤسسات الفدرالية مهم أيضًا بالنسبة

لقدرة الاتحادات الفدرالية على إدارة المجموعات المتنوّعة ومصالحتها. غير أنّ التفاوت الحاسم بين الاتحادات الفدرالية يبقى العلاقة التشريعية-التنفيذية ضمن المؤسسات المشتركة العامة. وتتّخذ هذه العلاقة أشكالاً مختلفة، كفصل السلطات في البنية الرئاسية-التشريعية في الولايات المتحدة ومعظم الاتحادات الفدرالية في أميركا اللاتينية، والولاية المحدّدة في الجهة التنفيذية والمشاركة في سويسرا، والاندماج التنفيذي-الشريعي مع مجالس الوزراء البرلمانية المسؤولة في كندا، وأستراليا، وألمانيا (مع بعض التعديلات)، والهند، وماليزيا، وبلجيكا، وإسبانيا، والظام البرتغالي-البرلماني الهجين في روسيا. وقد صاغت هذه الأشكال المختلفة طابع السياسات والإدارة، ودور الأحزاب السياسية في بناء الانتلافات وتحقيق الإجماع ضمن المؤسسات المشتركة في هذه الاتحادات الفدرالية. كما أثرت على طبيعة العلاقات الحكومية الدوليّة. فضمن الاتحادات الفدرالية البرلمانية، مثلاً، تسبّب التّزعّة العامة إلى هيمنة مجلس الوزراء، عادةً، بإثارة مسألة "الفدرالية التنفيذية"، حيث تقوم الجهة التنفيذية في حكومات الاتحاد الفدرالي بإجراء معظم المفاوضات.

ومن المسائل المهمة مضممين البنود الشرطية الخاصة من أجل التمثيل المناسب للمجموعات المتنوّعة في السلطة التنفيذية الفدرالية، والهيئات التشريعية (المجالس الثانية خاصة)، والخدمات العامة، والوكالات. وبالنظر إلى المجالس الفدرالية الثانية، تعتبر الوحدات المكونة في بعض الاتحادات الفدرالية ممثّلة بشكل متساوٍ، فيما التساوي الدقيق معهوم في البعض الآخر، على حساب ميزان ترجح كفته لصالح الوحدات الصغرى (من أجل إصلاح تمثيلها الضئيل في المجالس المنتخبة شعبياً). ففي بعض الحالات مثل الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا، يُنتخب أعضاء المجلس الفدرالي الثاني مباشرةً؛ أمّا في البعض الآخر مثل الهند والتمسّا، فتنتخبهم هيئات التشريعية في الولاية. وفي ألمانيا، يتّألف مجلس التّواب الألماني (البندرسات) من مندوبيين عن حكومات الولايات، فيما تضمّ حالات أخرى كبلجيكا وإسبانيا ومالطا مزيجاً من الاختيارات. وقد تختلف السلطات النّسبية للمجالس الفدرالية الثانية أيضاً، فتميل إلى أن تكون أضعف في الاتحادات الفدرالية البرلمانية، حيث يكون مجلس الوزراء مسؤولاً عن المجلس المنتخب شعبياً.

عند مقارنة الاتحادات الفدرالية والكونفدرالية، تجدر الإشارة إلى أنه في الحالات الأولى، حيث ينتخب جمهور الناخبين الهيئة التشريعية والحكومة الفدراليةتين مباشرةً فتكونان مسؤولتين أمامه، لم تواجه الحكومات الفدرالية صعوبةً كبيرةً في تأمين دعم المواطنين. أماً في الاتحادات الكونفدرالية، كالاتحاد الأوروبي مثلاً، فإن طابع المؤسسات العامة الحكومية الولى، وعلاقتها غير المباشرة مع جمهور الناخبين، قد أدّيا إلى اتهامها بتجسيد "العجز التيمقراطي". بالفعل، تشير الضغوطات ضمن الاتحاد الأوروبي، الهدافـة إلى تقليص العجز التيمقراطي، من خلال تعزيز دور البرلمان الأوروبي، وزيادة مدى تصويت الأكثريـة ضمن المجلس، إلى اتجاه الاتحاد نحو المزيد من الفدرالية والتخفيف من الكونفدرالية في طابعه. وقد أثارت هذه التجربة السؤال عن أرجحـية الأنظمة الكونفدرالية في كونها أنظمة انتقالـية لا دائمة، بالنظر إلى هيمنة المثالـيات التيمقراطـية المعاصرـة.

دور المحاكم: باستثناء سويسرا حيث يلعب الاستفتاء الشعبي التشرعي دوراً مهماً في إصدار الأحكام القضائية، من خلال التعريف بحدود الصلاحية الفدرالية، تعتمد معظم الاتحادات الفدرالية والاتحاد الأوروبي أيضاً على المحاكم كي تؤدي الدور القضائي الأول، من خلال تفسير الدستور وتكيفه وفق الظروف المتغيرة. لكن هذه الحالة لا تخلو من التفاوتات أيضاً. ففي بعض الاتحادات الفدرالية، حيث يتمثل التموج الأساسي بالولايات المتحدة. لكن مع إمكانية اعتبار نماذج أخرى ككندا، وأستراليا، والهند، ومالزيا، وبعض الاتحادات الفدرالية في أميركا اللاتينية.

تصدر محكمة عليا الأحكام القضائية النهائيّة بالنسبة لكل القوانين. أمّا في البعض الآخر، فتوجد محكمة دستوريّة فدرالية متخصصة في تفسير الدّستور. ومن الأمثلة على ذلك، يرد ذكر ألمانيا، وبلجيكا، وإسبانيا. فتبين هذه البلدان جهوداً ملحوظة، في الغالب، لصون الاستقلال من تأثير المحكمة العليا أو الدّستوريّة. ويشهد عدد من الحالات جهاداً تفرضه المستلزمات الدّستوريّة أو الممارسة، من أجل ضمان إجراء التمثيل الإقليمي في المحكمة العليا.

الحقوق الدّستوريّة: إنّ الاتحادات الفدرالية، في الأساس، شكل إقليميّ من التنظيم السياسي. من هنا، في سبيل حماية المجموعات المتميّزة أو الأقليّات، يتم اللجوء إلى هذه الطريقة الفضليّة حين تكون هذه المجموعات والأقليّات متمركزة جغرافياً، بطريقةٍ تخلّلها بلوغ الحكم الذاتي كأكثريّة ضمن وحدة إقليميّة في الحكومة. لكن نادراً ما يتم توزيع السكّان فعلياً في إقليميّة محدّدة ودقيقة. فعلى أرض الواقع، ليس من الممكن تفادياً بعض وحدات الأقليّات المتداخلة في الوحدات الإقليميّة، ضمن سائر الاتحادات الفدرالية. من هنا، تجدر الإشارة إلى توفر ثلاثة أنواع من الحلول، حيثما تواجهت الأقليّات المتداخلة الهامة. ينصّ النوع الأول على إعادة رسم حدود الوحدات المكوّنة، بشكلٍ يتيح لها التّوافق مع المجموعات التّغوية والإثنية المركّزة. أمّا الأمثلة على ذلك، فهي إنشاء إقليم جورا Jura في سويسرا، وإعادة تنظيم حدود الولايات في الهند عام 1956 وبعد ذلك، وتقويض السلطة التّدريجي في نيجيريا من ثلاثة أقاليم إلى ستّ وثلاثين ولاية. وت تكون المقاربة الثانية من تعين مسؤولية خاصة في الحكومة الفدرالية، يتولاها حارس الأقليّات المتداخلة إقليميّاً الذي يحمي هذه الأخيرة من أيّ قمع يحتمل أن تمارسه أكثريّة إقليميّة. وقد أدرج عدد من الاتحادات الفدرالية هذه البنود الشرطية في تشريعاته، لا سيّما في ما يتعلّق بحماية سكّان البلاد الأصليّين القدماء.

أمّا المقاربة الثالثة والأكثر انتشاراً من أجل حماية الأقليّات المتداخلة إقليميّاً، فنصّت على دمج سلسلة شاملة من حقوق المواطنين الأساسية في الدّستور، كي تفرضها المحاكم. ويظهر هذا المخطط حالياً في معظم الاتحادات الفدرالية، باستثناء أستراليا والّتمسا. وبالنسبة إلى تضمينات حقوق المواطنين هذه، ودور المحاكم في ما يتعلّق بها، فيتناولها بالتفصيل بحثٌ مستقلٌ عن خلفية الدولة في هذا المجال، وجلسة عن المواطنة والتّنوع الاجتماعي، في هذا المؤتمر.

العلاقات الحكومية الدوليّة: فرضت حتمية التّداخل والاتّكال المتّبادل ضمن الاتحادات الفدرالية، خلال ممارسة حكوماتها لسلطاتها الدّستوريّة، عموماً، تعاوناً وتنسيقاً واستشارات حكوميّة دوليّة واسعة النّطاق. وقد خدمت هذه الإجراءات وظيفتين أساسيتين هما: حل النّزاعات، وتأمين وسيلة للتّكيف العمليّ والظّروف المتغيّرة. من هنا، عالج هذا المؤتمر المؤسسات والإجراءات اللازمّة لمثل هذه التّفاعلات، بكلّ ما في الكلمة من معنى، من خلال سلسلة مستقلة من الجلسات حول موضوع العلاقات الحكومية الدوليّة. ولم تتم الإشارة إلى هذا الموضوع في البحث الحالي إلا لفت الانتباه للتفاوتات بين الاتحادات الفدرالية في ظلّ هذه الإجراءات الحكومية الدوليّة، لا سيّما في ما يتعلّق "بالفدرالية التنفيذية" التي ترمز إلى معظم الاتحادات الفدرالية البرلمانية من جهة. أمّا من جهة أخرى، فيتعلّق الأمر أيضاً بطبع العلاقات الحكومية الدوليّة المتعدّد الأوجه في الاتحادات الفدرالية التي تشهد فصلاً بين السلطة التنفيذية والهيئات التشريعية، ضمن كلّ حكومة. فتؤثّر هذه التّدابير المختلفة على مشاركة الوحدات الإقليميّة الحكومية نفسها، بفعاليّة، في تقسيم السلطة فدرالياً.

5- الاستنتاجات Conclusions

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

أولاً، في إطار مسرح الأحداث العالمي المعاصر، توفر الاتحادات الفدرالية التي تجمع بين الحكم المشترك والحكم الذاتي طريقة عملية للجمع بين فوائد الوحدة والتنوع، من خلال المؤسسات المتميّلة. إلا أنها ليست بالدّواع النّاجع لسائر أمراض البشرية السياسية، وقد تعرّضت للعديد من الإخفاقات الهامة التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار، أبرزها تقسيم الاتحاد الفدرالي في الهند الغربية، وروديزيا ونياسالاند، والباكستان، والاتحاد السوفياتي، وتشيكوسلوفاكيا.

ثانياً، اعتمدت درجة فعالية الاتحادات الفدرالية على مستوى ازدياد مدى القبول العام للحاجة الدّاعية إلى احترام المعايير والبنيّة الدّستورية، وحكم القانون.

ثالثاً، من العناصر التي لا نقلّ أهميّة بالنسبة لسير عمل الاتحادات الفدرالية الفعال هو تطوير الإيمان والتّقة المتبادلتين بين المجموعات المختلفة ضمن الاتحاد الفدرالي، والتّشديد على روح التّسامح والتّسوية.

رابعاً، جادل بعض القادة أنَّ الاتحادات الفدرالية ميّالة إلى عدم الاستقرار والانفصال، متحجّين بأمثلة عن الانفصالات والتّجزؤات في الاتحاد الفدرالي في الهند الغربية، وروديزيا ونياسالاند، والباكستان، والاتحاد السوفياتي، وتشيكوسلوفاكيا. لكن تجدر الإشارة إلى أنَّ كلَّ هذه الحالات الفاشلة من الاتحادات الفدرالية قد وقعت حيثما كانت المؤسسات الديموقراطية ضعيفة أو غائبة. ويمكن عزو فشلها إلى طابعها غير الديموقراطي، أكثر من طابعها الفدرالي. فبالفعل، لم يشهد التاريخ أية حالةٍ من تحلّل الاتحادات الفدرالية الديموقراطية الحقيقية، مهما كانت متنوعة. فيفرض هذا أنَّ العمليّات الديموقراطية الكاملة هي شرطٌ أساسيٌ لقيام اتحادٍ فدراليٍ فعال.

خامساً، من الأرجح أن يرتبط مدى تمكن الاتحاد الفدرالي من التوفيق بين التّنوّعات السياسيّة، لا بالتدابير الفدرالية المعتمدة وحسب، بل بإمكانية تعبير الشّكل الخاصّ أو المختلف للاتحاد الفدرالي عن رغبات المجتمع المعني المحدّد ومتطلباته، بصورة مناسبة أيضاً. وكما يشدد هذا البحث، يشهد تطبيق فكرة الفدرالية عامةً، أو حتى ضمن فئةً أكثر تحديداً من الاتحادات الفدرالية، تفاوتاتٍ ممكّنة عديدة. في نهاية الأمر، يتضمّن تطبيق الفدرالية مقاربة احتراسية عمليّة؛ من هنا، فإنَّ تطبيقها المتواصل في ظلّ الظّروف المختلفة أو المتغيّرة، خلال القرن الواحد والعشرين، قد يعتمد فعلاً على الأفكار الجديدة الإضافية في مجال تطبيقها هذا.

الجدول 1: أمثلة عن المجموعات المتنوعة من التّدابير الفدرالية

- صحيح أنَّ جنوب أفريقيا وإسبانيا هما اتحادان فدراليان شكلياً وعمليّاً، إلا أنّهما لم تعتمدا تسمية "اتحاد فدرالي" في دستورهما.