

مقدمة: ها هي فكرة الفدرالية تطلّ من جديد Foreword: The Resurgence of the Federal Idea

شهدت السنوات العشر الأخيرة، من جديد، اهتماماً متزايداً بالأفكار الفدرالية. وما إصراري على استعمال عبارة "فكرة الفدرالية"، بتأنّ، سوى أنّ استعمال مصطلح الفدرالية، وحده، من شأنه أن يحدّ من المناقشة القائمة حول هذا الموضوع ومن القدرة على استيعابه. ففي إسبانيا، لا تزال الحكومة المركزية تحجم عن اعتماد هذه الكلمة، ظلّ منها أنّها تعني ضمناً الاجتزاء من سيادة الدولة؛ أمّا الكاتالونيون، فلا يتبّون، من جهةٍ لهم، هذا المصطلح على اعتبار أنّه لا يمثّل عن حقّ الطابع الاستثنائيّ الذي تتّخذه مطالبة مقاطعة كاتالونيا بالحكم الذاتي. أمّا في دولة جنوب أفريقيا، فقد اتّخذت الكلمة مدلولاً سلبيّاً، لأنّها لاقت استحساناً رسمياً لدى حكومة الفصل العنصريّ. وبموازاة ذلك، دفعت نظرة المؤتمر الوطنيّ الأفريقيّ، الراّمية إلى قيام "دولة جنوب أفريقيا الموحدة"، الحزب إلى التردد في إضفاء أيّ صفةٍ "فدرالية" على الدّستور الجديد.

تشير في ما يلي إلى نوع من الجدل غير المستجدّ تقريباً: كان الخطّ التقليديّ الذي يمثّله جيفرسون في السياسة الأميركيّة يفخر بأن يطلق على نفسه إسم "التجّه المناهض للفدرالية"، مذّخلص إلى أنّ القوى المركزية الكامنة وراء جون أدامس وألكسندر هاملتون قد رفعت شعار "الفدرالية"؛ علمًا أنّ توماس جيفرسون وجون أدامس كانوا مناصريّن شديديّن للفدرالية، يتشاطران فرضيّات أشدّ أهميّة مما كان الجدل الديمقراطيّ، ببلاوغته، لينشره من معتقدات.

فما يحصل اليوم في دول جنوب أفريقيا، وإسبانيا، والمكسيك، ونيجيريا، والمملكة المتحدة، وروسيا، والبرازيل، والهند، وباكستان، وقبرص، والعراق، وسريلانكا، تعداداً لا حصرأ، يعكس بعضًا من أهمّ التّزّعات المشتركة الواجب استيعابها. ولكن، على الرّغم من أنّ النّظام الفدراليّ يتّخذ أشكالاً كثيرة بالطبع، يبقى الأهمّ هو المفهوم السائد للفدرالية.

تستمدّ أشكال التعاون والاتحاد المعهودة في التّرتيبات السياسيّة جذورها من عدّة مجتمعات قديمة، انطلاقاً من المجالس القبليّة الأفريقيّة، ومروراً بالمواثيق المعقودة بين الدول-المدن، ووصولاً إلى اتحاد إIROKWA الكنفدرالي Iroquois Confederacy. غير أنّ المفهوم المعاصر للفدرالية يشكّل، في المقام الأولّ، مفهوماً ديمقراطيّاً، إذ يضمن احترام هوية الشعوب وخياراتها السياسيّة. ولكنّه لا يلتقي مع المفهوم الشعبيّ للديمقراطية الذي لا يقوم على مبدأ احترام حقوق الفرد، ومراعاة الإجراءات الدستوريّة، وحكم القانون. كما أنّ هذا المفهوم يتّناهى مع عناصر المجتمع التي تؤمن بأنّها على بيّنةٍ من مصالح الشعب "الفعليّة" أو "المحقّة". من هنا، فإنّ النّظريّات التي تتمّ عن معرفة بالحقائق السياسيّة (أو بالحقائق الدينية، على حدّ ما يبدو جليّاً في العالم) تُعتبر من ألدّ أعداء فكرة الفدرالية.

إلا أنّ فكرة الفدرالية تدرك أهميّة السياسات والمفاهيم المتنافسة حول ماهية المصلحة العامّة. فضلاً عن أنّها تجسّد شأنًا عامّاً يدعو إلى الحدّ من نطاق عمل الحكومة. فالدّساتير التي تحدّد الصلاحيّات المسنّدة إلى الحكومة، بمختلف مستوياتها، وتصون تاليًا، الحقوق والحريّات، تتّطرق حتماً إلى محدوديّة السيادة الشعبيّة، وإلى حماية حقوق الجماعات والأفراد على حدّ سواء، إذا ما افترضت بأجهزة قضائيّة قادرّة على تجسيد هذا التّوازن- وتعزيز قوامه.

تمثل هذه النقاط نقاطاً أساسية للعناصر التي تحدد فكرة الفدرالية، أي أن الدولة الفدرالية هي الدولة التي تقوم فيها السلطة على مبدأ الاقتسام والتنسيق؛ ما يولد بالطبع، أسباباً رئيسية لإحداث توئر في الفدرالية. فالফدرالية لا تنطلق من مجرد "مفهوم أحادي"، بل إنها تستوجب وجود اتفاق مشترك على اتخاذ إجراءاتٍ معينة بمعزل عن الطرف الآخر، وإجراءاتٍ أخرى معه. زد على أنها لا تعتبر مجرد تنازلٍ عن السلطة، لأن المبدأ المنطقي يفيد بأنّ تنعم حكومات الولايات أو المقاطعات بالسيادة في دائرة نفوذها، بقدر السيادة التي تتمتع بها الحكومة القومية أو الفدرالية ضمن دائرةها الخاصة. فهنّ لا نتحدث، في هذا الإطار، عن الحكومات "الأرفع مقاماً" أو "الأدنى مقاماً"، ولا عن الحكومات "الأعلى سلطة" أو "الأدنى سلطة"، بل نتحدث عن عدة حكوماتٍ تؤدي مهام مختلفة ضمن إطار عمل مشترك. ولا تعتبر الحكومة المحلية مجرد كيان تابع للمقاطعات، التي تSEND إليها أداء بعض المهام، بل إنها تتمتع أيضاً باستقلاليتها، وباتصالها المباشر مع الشعب.

بالنّال، تستدعي فكرة الفدرالية التحاور بشكل متواصل، يدوم فعلاً إلى ما لا نهاية، بشأن الصالحيات الموكّلة إلى كلّ كيان. لأن كلّ اتحاد فدرالي يواجه مشاكل جمة تتعلق بشؤون الضريبة، وبطرق تحصيل الأموال، وتقاسمها، وإنفاقها. ففي كندا، تبقى الموارد ملّاكاً للمقاطعات، على أن تعود المكاسب المفاجئة المحصلة منها إلى مختلف حكومات المقاطعات. أمّا في نيجيريا، تطالب الحكومة المركزية بتحصيل مداخيل البرتول كلّها، وتوزيعها في مرحلة لاحقة، وفقاً لصيغة معينة. ومع استعادة النّظام الفدرالي الديمقراطي في تلك الدولة، بانتت قضية كيفية توزيع المداخيل ثُطّرّح الآن في إطار المحكمة. ويقال أنّ الصيغة الأسترالية المعتمدة في تقاسم المداخيل هي من التّقييد بمكان، أنها تذكرنا بتعليق صدر عن رجل الدولة البريطاني: "لا يُعرف بأسباب حرب القرم إلا ثلاثة أشخاص، إثنان منهم لقياً حتفهما، أمّا أنا فلم أعد أذكرها".

ومع بروز إجماع متزايد على حاجة الحكومات المحلية وحكومات الولايات إلى تحصيل الأموال التي من المفترض بها أن تتفقها على تنفيذ برامجها الخاصة، يتعرّز عاملُ الشفافية والمساءلة على حد سواء. ولكن، أينما تعرّد على هذه الحكومات تحقيق هذا الأمر، وجب أن يتم تقاسم المداخيل المركزية بطريقةٍ جلية، لا تتسم، بمعظمها، بطابع أحادي الجانب؛ وإلا قد يستتبع عدم حصول هذا الأمر، كما هي الحال في أغلب الأحيان، نشوء بعض التّزاعات.

من هذا المنطلق، يشير المعارضين لانتهاج الفدرالية إلى هذه التّزاعات، وإلى التّعقيبات المربكة المعهودة في المؤسسات الفدرالية، بالإضافة إلى الكلفة التي تدّعى تحملها نتيجة تعدد الحكومات، متذرّعةً بها، إما لإلغاء مجمل الحكومات الإقليمية، وإما مدعاه لإنفصالية. لذا، غالباً ما لاقت الفدرالية معارضة من عناصر الأكثريّة، نظراً إلى أنها تكبد دولاً "صغيرة للغاية" تكاليف ناجمة عن ترتيباتٍ فدرالية، على حد قولهم. ومن جهة أخرى، تحاجج الأقلّيات المشهود بعزمها أنّ حقّ تقرير المصير هو حقّ مطلق، وأنّ النّظام الفدرالي يزيد كيان الدول المنفصلة البسيط تعقيداً.

إلا أنّنا يجب أن نشكّك بصحّة هذه المزاعم، لعدم استنادها بالطبع على أساس متينة. فقد يكون من الصّعب الإشادة "بفعالية" الحزب الواحد في المكسيك أو بالنّظام الديكتاتوري العسكري في نيجيريا، حين يتبيّن أنّ سويسرا، ذات المساحة الجغرافية المحدودة والنّظام السياسي المعقد، استمرّت لعقودٍ طوال، رمزاً للفاعلية والتّسامح.

في الواقع، تجسّد فكرة الفدرالية التّعقيبات التي ينطوي عليها أيّ نظام، وإنما يتجلّى فيها أيضاً كلّ ما تنتوي عليه أيّة مفاوضات غير متناهية من أخذٍ وردّ. لا يجسّد هذا المنطق واقع الحياة، في أيّة حال؟. وبالتالي، العالم البسيط المعاصر لمناصري يعقوب ولينين، ومحبّي النّظام العسكري، والمتعصّبين دينياً، أو حتى مناصري القومية العرقية الدين ولّي زمنهم، وكانوا يتصدّون لأيّ شكلٍ من أشكال التّعدديّة.

يعزو البعض انبعاث فكرة الفدرالية مجدداً إلى عدة أسباب جوهرية، نذكر منها حيوية القيم الديمقراطية، والثورات التي تشهدتها السياسات المدافعة عن الهوية وحقوق الإنسان، والانهيار المزدوج لنظامي الفصل العنصري والشيوعية البيروقراطية، وتداعيات الثورة التكنولوجية، والمتغيرات الاقتصادية التالية عن "العلومة"، مع الإشارة إلى أن كل هذه الأسباب قد أسهمت في ذلك. فنشير، مثلاً، إلى أن تولى حزب واحد الحكم في المكسيك طيلة القرن العشرين تقريباً، بين أنه فيما كان الدستور يشدد على الطابع الفدرالي للدولة، لم يعكس الواقع هذا النظام إطلاقاً، على غرار ما حصل أيضاً في الاتحاد السوفيتي. فقد خلف الحكم العسكري عوائق أليمة على كل من البرازيل ونيجيريا: لأن مفهوم الفدرالية يتنافى مع ذهنية الهرمية العسكرية القائمة على السيطرة والتحكم.

لا يقتصر هذا التجدد إطلاقاً على الدول التي تتبع قليلاً فدراليّاً. فلطالما تعين على الدول أن تتحّبّ مع حقيقة مفادها أن التقسيم الجغرافي قلماً يدلّ على تألفٍ تلقائيٍ. ومن هذا المنطلق، باتت التّزاعات الإثنية، واللغوية، والعرقية، والدينية تشكّل المسألة الأساسية التي يواجهها النظام الدوليّاليوم. فالحروب التي نشبّت بين الدول، بعد العام 1945، تصاهي تلك التي اندلعت داخلها، مخلفة عوائق وخيمة على السلام والأمن، إذ ما عاد الجنود هم الذين يموتون بالملائين، بل المدنيين. ومن رواندا وصولاً إلى كمبوديا، كما من البلقان وصولاً إلى تايمور الشرقية، دارت المعارك داخل دولٍ عجزت عن حل التّزاعات التي أطلق عليها مايكيل إنياتيف نزاعات "الدم والإنتماء".

وفي هذا السياق، عادت فكرة الفدرالية تلوح في الأفق من جديد. وبذلك، أخذت المفاوضات في سريلانكا تتصبّ بالدرجة الأولى على إيجاد ترتيبات عملية لاقتتسام السلطة وتقاسمها على حد سواء، وإعطاء الأقلية الحقوق المدنية، وتعزيز الانفتاح اللغوي والتسامح الديني: ولكن لم يتحقق ذلك إلا بعد نشوب نزاع حصد أكثر من سبعين ألف قتيل في الأعوام الخمس والعشرين المنصرمة. أمّا المفاوضات الشّاقة القائمة في إيرلندا الشمالية، التي مات الآلاف من أبنائها أيضاً، فلن تتوصّل إلى تسوية إلا عند إبداء الاستعداد للاعتراف "بشرعية" الآخر، وإظهار القدرة على التحلّي بالمرونة على الصعيدين السياسي والإداري، وإمكانية احتواء الإرهاب. ومع أن هذه الإجراءات تبقى أسهل للتنزيه منها للتطبيق، من الصعب ألا تشكّل الفدرالية جزءاً من الحل المقترن. إن كان من حلول يمكن إيجادها. لكل حالة من الحالات.

في السودان، يتم التفاوض من أجل وضع حدًّا للحرب الأهلية بين الشمال والجنوب التي أودت بحياة مليوني شخص. وتشكل الترتيبات الفدرالية جزءاً من الاستراتيجية الرّامية إلى تسوية هذا التّزاع الشّائك للغاية. ومن جهة أخرى، نرى أن وجود الدولة الكردية المستقلة، في العراق، يعيد بوضوح طرح مسألة الفدرالية في خضم النقاش الدائر حول الترتيبات الدستورية الجديدة المتّخذة لإنشاء دولة عراقية موحدة، ولكن غير مركبة (لا تعتمد الوحدة المركزية). والجدير بالذكر أن مسائل الحكم الفدرالي تشغل حيّزاً كبيراً في المناقشات السياسية والقانونية الفاعلة الدائرة في كل أقطار العالم، وبالأخص في المناطق التي أصبحت فيها تسوية التّزاعات حاجة ماسة.

كما تشكّل فكرة الفدرالية جزءاً من نزعة أخرى. فقد نجم عن التعاون الأوروبي القائم قيام برلمان أوروبّي منتخب، ومحكمة مشتركة، وحرية التنقل، فضلاً عن اعتماد مبدأ التجارة الحرة وعملة مشتركة، حتى باتت الفدرالية التي تتجاوز حدود الدولة تفرض نفسها اليوم كواقع قائم بذاته، على الرغم من التذمّر الشّديد الذي تلقاه هذه العبارة. وصحيح أن مفهوم السيادة الوطنية لم يضمحل وزمن الدولة القومية لم ينقض، وإنما يبدو جلياً أن اعتبار هذين الظّامين حصريين أو شديديّين الواضح لم يعد رائجاً. فممارسة الحكم داخل الدول باتت خاضعة تماماً لتمحیص الآراء السياسية والإقتصادية والدولية، وبالأخص، لأحكام القانون ذاته.

في ختام المؤتمر المنعقد عام 1999 في ماونت تريمبلانت للبحث في الفدرالية، ذكر الرئيس بيل كلينتون أن "فكرة الفدرالية قد لا تكون بهذا السوء فعلاً". وكان محقاً في ما قاله، إذ أن انهيار

دولة الحزب الواحد، والمطالبة بالاعتراف بالهوية، والحضن على تمكين العناصر المحلية، والإصرار على تحقيق المزيد من الانفتاح والشفافية على صعيد الحكومات، والإقرار بأن السيادة ما عادت مطلقة في عالم أصغر وأكثر استقلالية، هي من العوامل التي أعادت إلى الواجهة فكرة الفدرالية.

بوب راي
رئيس منتدى الاتحادات الفدرالية
رئيس وزراء أونتاريو الواحد والعشرين