

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



بقلم جون مكجاري

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 السوفيتي، ويوغسلافيا، وتشيكوسلوفاكيا) قد انقسمت جميعها إلى عدة دول. كما واجهت هذه الأنظمة الفدرالية مراحل انتقالية أشد عنفاً من الدول أحادية القومية.

كما أن الفترة التي سبقت انهيار الاتحاد السوفيتي أيضاً كانت شاهداً على مسار مربع 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 ونيسالاند)؛ وفي آسيا (باكستان واتحاد مالايا). وقد استطاع النظام الفدرالي في نيجيريا المحافظة على وحدته، ولكن بعد حرب أهلية دامية وعشرين السنين من الحكم الدكتاتوري العسكري.

سوف يكون من الصعب، على ضوء هذه الأدلة، القول بأن النظام الفدرالي هو العلاج السحري للدول متعددة القوميات والأصول الإثنية. 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.

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

إن الإجابة تعتمد على الجهة التي توجه لها هذا السؤال. فإذا سألت معظم المواطنين في الهند، وكندا، وسويسرا، ستكون إجابتهم نعم. ولكن كثيرين في دول أخرى في أفريقيا، وأوروبا الشرقية، وأسيا 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 معاذياً من الفدرالية. وحتى الأميركيون، الذين يعيشون في أول نظام فدرالي والأطول عمرًا، نجدهم معجبين بالفدرالية ولكنهم يميلون إلى معارضة تطبيق النظام الفدرالي من أجل منح جماعات معينة من البشر حكم ذاتياً. لقد رسموا، بصورة واعية تماماً، الحدود الداخلية لنظمتهم 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 الإثنية والقومية بدلاً من أن تتطابق معها.

## الانقسامات التي أعقبت النظام الشيوعي

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

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

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 الإثنية واللغوية والقومية الرئيسية فيها. كما قررت بلجيكا مؤخراً الإقرار بأنها فدرالية إثنية، وبدأت إسبانيا أيضاً تتخذ عدداً من السمات الفدرالية متعددة الإثنية. كما أن المثال الأبرز، الهند، وهي الديمocratie الأكثر نجاحاً في العالم في فترة ما بعد الحقبة الاستعمارية، والأكبر حجماً، هي أيضاً دولة فدرالية متعددة الإثنيات.

أنظمة ليست فدرالية حقاً، وضعيفة اقتصادياً وغير ديمocraticة إن ما يثير الدهشة هو أن ناقدi الفدرالية متعددة القوميات لا يستطيعون عادة ملاحظة أن حالات الفشل الرئيسية في الأنظمة الفدرالية، بما في ذلك الاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ونigeria، كانت عملياً مجرد فدراليات شكليّة. وفي العديد من الحالات كانت مكرهه بالقوة على الاستمرار معاً، وكانت، عملياً، على الأغلب دولاً مركبة متشددة. وكانت تفتقر إلى الديمocratie. 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، إذ، 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 نشاطاً من الناحية التجارية في هذه الدول، مثل سلوفينيا أو جمهوريات البلطيق، صعوبة

# سويسرا: كل كانتون مختلف عن الآخر

أرنولد كولر: أجرى المقابلة معه طاقم الدوريه فورم.

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 وتقافاته 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 (الغر). 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 تسووده 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، والકانتونات، وكل مواطن سويسري. وأنا دائماً أقول أن النظام الفيدرالي لا يعتبر مجرد بناء دستوري بل هو أيضاً ثقافة عميقية الجذور. يجب علينا أن نتعلم الفدرالية على أنها موقف أساسي قائم على احترام الآخر والتعايش من خلال التنوع والوحدة. إنني 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 المركبة، ولكنني لا أوفق على المبدأ القائل أن النظام الفدرالي يكفل غالباً – بل العكس تماماً، إن الفدرالية تقلص المسافة بين السياسة والشعب إلى حد كبير. إن احتياجات كانتون ريفي مثل كانتون الذي أعيش فيه – أبينزيل – تختلف تماماً عن احتياجات كانتون مديني مثل جينيف. وأعتقد أن النظام المركزي يميل دالماً إلى معاملة الجميع على أساس المساواة في حين أن الفدرالية تمنحنا إمكانية إيجاد حلول تتكيف فعلاً مع احتياجات كل كانتون. أبينزيل، المنطقة التي أعيش فيها، هي أصغر كانتون في سويسرا ويبلغ عدد سكانها 15 ألفاً فقط. وهي منطقة ريفية تماماً. وهناك العديد من المزارع، وتشكل السياحة العمود الفقري لاقتصادنا، ولكنها أيضاً كانتون قديم جداً ولها تقاليد عميقية التاريخ.

لقد حصلنا على أول دستور فيدرالي في العام 1848. إن سويسرا – بعد الولايات المتحدة – هي أقدم نظام فدرالي في العالم، وقد أجرينا حوالى 140 تعديلاً جزئياً على دستورنا. وقد وصفه أحد الأشخاص بأنه "خزانة تقip على فيها من أشياء". كما عملنا الآن على تحديه وأعتقد أننا قد أدخلنا بعض التعديلات الجديدة لكي نضع بعض القواعد لسلوكنا الكونفدرالي.

عندما تأسس النظام الفدرالي في سويسرا كان لدينا 22 كانتوناً، والآن لدينا 23 بإضافة كانتون الجديد، جورا. [المحرر: المجموع يصبح 26 إذا أضفت أنصاف كانتونات]. 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 و كانتون جورا الجديد – التصويت. وأخيراً، يجب أن تصوت سويسرا بأكملها على هذا الأمر، وقد كانت غالبية الشعب السويسري، بالإضافة للسكان في كانتون، مؤيدة لهذا القرار. وأعتقد أن ذلك كان مثلاً جيداً على التسامح بين أفراد الشعب، وأعتقد أيضاً أن التسامح هو مبدأ أساسي في أية دولة فيدرالية.

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

إذا توفر لدى نظام فدرالي ما مجموعة سكانية ذاتأغلبية مسيطرة، كيف يمكن توفير أفضل حماية ممكنة لمجموعات الأقليات؟ إن أحد الأساليب يدعو إلى ضمان تطبيق نظام الالامركزية في الفدرالي. ويدعو أسلوب آخر إلى توزيع مجموعة الأكثريه على عدد من وحدات الفدرالية. وقد يدفع هذا السيناريو ببعض الوحدات ذات الأكثريه 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 والأكثريه 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 بالإنكليزية، 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 الإثنية كلها ممثلة في داخل الحكومة الفدرالية. إن مؤيدي النظام الفدرالي متعدد الاتنيات 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 بتعزيز نفسها بتوسيع السلطة الإقليمية. 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 وحوافرها للاشتقاق 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 يتتوفر إجماع قائم مسبقاً.

كبيرة في التعامل مع هذه الأوضاع.

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

وعلى الرغم من أن الأنظمة الفدرالية فقط هي التي انهارت في أوروبا الشرقية، إلا أن هذا القول يخفي حقيقة أكثر جوهريه 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 إثنى فدرالي.

### أنظمة فدرالية ذات مجموعة أكثريه واحدة

لقد كانت الأنظمة الفدرالية الفاشلة، أيضاً، كلها تفتقر إلى مجموعة إثنية مسيطرة تشكل الأكثريه 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 أكثريه مسيطرة من السكان البيض الأنجلو- ساكسون البروتستانت. ويمكن القول أيضاً أن الفدرالية الروسية أكثر استقراراً ومقاومة للانشقاق من الاتحاد السوفيتي لأن الروس يشكلون أكثرية ٨١,٥٪ داخل الفدرالية الروسية؛ في حين أنهم كانوا يشكلون ٥١٪ فقط من الاتحاد السوفيتي.

إن هذه المميزات كلها تظهر أن الفشل ليس بالضرورة المصير المحتمل 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 أكثريه من هذا النوع تكون لديها القوة على مقاومة محاولات الانفصال. كما أنها قد تشعر بالأمن 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 السوفيتي، لأن مجموعة واحدة - الروس - ضمن حدود الفدرالية الروسية، يشكلون أكثريه مسيطرة إلى حد أبعد بكثير مما كان عليه الحال في داخل الاتحاد السوفيتي.

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 25 دولة فدرالية، إلا أن مواطني الدول الفدرالية يشكلون نسبة 40 بالمائة من سكان العالم.

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

## دولتين من أقدم الأنظمة الفدرالية في العالم، كندا وسويسرا،

تمحان، ونجاح، حكماً ذاتياً للمجموعات الإثنية واللغوية والقومية الرئيسية فيها.

الديمقراطية، وحكم القانون وحرية الاختيار

تعتبر الأنظمة الفدرالية الحقيقة 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 تضررها وطموحاتها. إن مثل هذا الحوار هو شرط مسبق لتنمية ممارسات التعاون بين هذه المجموعات.

ويستند النظام الفدرالي الديمقراطي الحقيقى 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 أن 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 أن نبالغ