النظام الاتحادي (الفيدرالي): الأدبيات والمفاهيم

عبدالله جمعه الحاج*

تنطلق هذه الدراسة من فكرة أن العديد من الدول القومية nation - states القائمة حالياً ليست ذات طبيعة بنائية موحدة فهي بدأت وهي ذات كيانات سياسية مستقلة، وقد ارتأت تشكيل إتحادات في ما بينها. وتهدف هذه الدراسة إلى استعراض «الاتحادية» من حيث تطورها ومعناها وتعريفها والأسباب المؤدية إلى قيامها وإلى تفككها، وعيوبها، وشكل الحكومة التي تقوم وفقاً لها، وإمكانية تبنيها من قبل دول العالم النامي.

وتعود أهمية هذه الدراسة إلى أن موضوع «الاتحادية» يحتل مكاناً خاصاً في تنظيم الحياة السياسية للدول التي تأخذ به بسبب الإعتراف الذي تعطيه للمستويات الشرعية المتعددة للسلطة والولاء. ونتيجة لذلك فإنه يمكن استخدام «الاتحادية» كوسيلة تحليل ودراسة منهجية منظمة للحكومة في مستوياتها المتعددة، ويمكن تطبيقها على حالات التنظيم السياسي التي تتواجد فيها مستويات تشريعية، وكذلك مستويات إتخاذ قرار متعددة. ويصفها دارسوها بأنها أكثر الصيغ تعبيراً عن العديد من النظم السياسية، وتتجذر أهميتها في اعترافها بالأجزاء المكونة للوطن الذي يشمل الجميع.

ويدور موضوع الاتحادية أساساً حول سؤال سرمدي مفاده: كيف يمكن الحفاظ على التئام مناطق ذات مكونات بشرية وقومية ودينية واقتصادية وعرقية ذات تعددية في بوتقة سياسية فعالة ذات استمرارية مع المحافظة على مصالح الجميع في نفس الوقت؟ وبالإضافة إلى ذلك فإن حقل الدراسات السياسية العربية يكاد يخلو من دراسة واحدة من قبيل هذه الدراسة التي تركز على «الاتحادية» من منظور علم السياسة بشكل شبه كامل فجل ما يتواجد من دراسات في المكتبة العربية في هذا الموضوع يأتي في سياق الدراسات المهتمة بالقانون الدستوري. والمنهجية المتبعة في البحث تقوم على إستخدام تركيبة من الأسلوبين: الوصفي والتحليلي، مع الإستعانة المكثفة بما كتبه عن الموضوع أصحاب المدارس الفكرية الغربية في الولايات المتحدة الأميركية وبريطانيا وكندا واستراليا. وخصوصاً أرباب المدرستين السلوكية والقانونية وتلاميذهما في العالم النامي.

* أستاذ مساعد (Associate Prof.)، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الامارات العربية المتحدة.

تطور الاتحادية (الفيدرالية)

تعتبر الاتحادية فكرة قديمة جداً، ففي الوقت الذي نشأت التجمعات البشرية وترعرعت إلى حد كاف، وبدأ البشر فيها يشعرون بأنهم جزء من مجموعة أكبر، برز لديهم ميل طبيعي إلى الإتصال بالتجمعات البشرية الأخرى لكي ينضموا إليها أو تنضم اليهم في سبيل المصلحة المشتركة، ولكن السبب الأقوى يكمن في الدفاع. وكان تشكيل تلك الإتحادات وتنظيمها بدائياً إلى حد كبير (Hicks 1978). وفي الوقت الراهن، فإن إتحادات من قبيل الولايات المتحدة الأميركية وكندا واستراليا وسويسرا ودولة الإمارات العربية المتحدة تعتبر من أنجح وأغنى أقطار العالم. ويعتبر إنشاء هذه الإتحادات حديثاً نسبياً، ففي وقت متأخر من القرن العشرين، برزت محاولات لإنشاء مجموعة من الإتحادات في مختلف مناطق العالم، ويعود ظهورها إلى حقيقة أن هذه الصيغة من الحكومات ارتبطت بالقوى الاستعمارية التي استخدمتها كوسيلة لإنشاء دول ذات حجم مناسب من الممكن لها أن تقف بمفردها كدول مستقلة (Easton 1964; Bolton 1973; Northedge 1974).

وينبثق من الطرح السابق سؤال يتعلق بكيفية نشوء الإتحادات، لأن أصل الإتحادات التاريخي ربما يؤثر في طريقة وضع دساتيرها ومحتوى تلك الدساتير، وفي طريقة مزاولة العمل السياسي فيها، وفي الأحداث التي تقع لاحقاً لقيامها. والطريقة الأولى والمهمة لقيام الإتحاد تأتي عن طريق إتفاقية تكتلية تعقد بين الحكومات المتجاورة. ولكن هذه الطريقة قد لا تنجح بالضرورة إلاّ إذا اتخذت شكل كونفيدرالية توافق الأقاليم المكونة لها على انشاء هيئة مركزية تقوم بارسال وفود إليها لتمثيلها فيها. وفي واقع الأمر لا يكون لدى الهيئة المركزية المنشأة تلك القوة أو الصلاحيات أو الموارد التي تستطيع من خلالها القيام بدورها كاملاً، ولا تكون قراراتها ملزمة بالضرورة لجميع الأعضاء، فهي في واقع الأمر لا تعتبر حكومة (Parmanand 1988).

ومع أن صيغ الحكومات الاتحادية يمكن أن تقترح بداية من قبل القوى الاستعمارية المنسحبة، إلا أنه يمكن أن تقوم إتحادات نابعة من رغبة الدول ذاتها في المناطق المعنية التي تقدم على عقد إتفاقات لانشاء إتحادات في ما بينها، ويحتاج هذا الطرح إلى أن تؤخذ بعين الإعتبار الظروف والتجارب الخاصة بتلك المناطق، ويمكن الإشارة إلى الهند على أنها صورة طبق الأصل لتطور وجهة نظر من هذا القبيل. من جانب آخر، فإن الإتحادات يمكن أن تقوم أيضاً نتيجة لانفصام عقد نظام حكم موحد، وبخاصة عندما تكون القوة التي توحد أجزاءه وتجمعهما في إطاره قد وهنت أو تلاشت تماماً.

والتطور الذي تحدثنا عنه آنفاً يوضح العملية منذ الوقت الذي ظهر التفاوض في شأن انشاء الإتحادات، مروراً بالمراحل التي تصبح عندها الحكومة الاتحادية أمراً مؤكداً، فعند تلك المراحل يتم النظر إلى الولاءات الاتحادية والإقليمية باعتبارها متنافسة عوضاً عن أن تكون متكاملة. ويمكن تلخيص طبيعة الصراع بين ما هو إتحادي وما هو إقليمي عندما يبدأ المواطنون بكافة فئاتهم في التساؤل عن طبيعة انتمائهم. هل هو للإتحاد أم هو للأقاليم المكونة له. وتشير التجارب العالمية المختلفة إلى إمكانية حل تلك الاشكالية عن طريق الحرب

الأهلية فقط التي أثبتت جدواها في حالة الولايات المتحدة الأميركية، (Remy 1984). وكذلك في استراليا حين هددت ولايات عدة بالإنفصال خلال العقد الأول من عمر الإتحاد وبخاصة استراليا الغربية. وفي سويسرا حين تم تأسيس الإتحاد عام 1848 بعد حرب سوندز مباشرة (Paddison 1983). ويرى مكريدس أن المرحلة الأخيرة من تطور الإتحادات هي تلك التي يصل عندها الإتحاد القائم إلى ما يسمى بالدولة الاتحادية الموحدة التي يحتل فيها شكل الدولة موقعاً متوسطاً بين الإتحاد والدولة الموحدة غير المركزية (Macridis 1987).

ويقترح باديسون نظرية لفهم كيفية تطور الاتحادية عن طريق تقسيم عمر إتحاد ما إلى مراحل ثلاث هي: التنسيق، والتعاون، وتكامل الأجزاء ذات العلاقة بدستور البلاد وقوانينها الأساسية، مركزاً على أنه ليس بالضرورة بالنسبة لكل إتحاد على حدة أن تمثل سلسلة الخطوات اللاحقة بعد قيام الإتحاد سياقاً حتمياً متسلسلاً. ووفقاً للتوزيع المتفق عليه للسلطة، فإنه ينشأ فصلاً واضح بين وظائف ومسؤوليات الحكومة الاتحادية ووظائف ومسؤوليات حكومات الأقاليم. وعند هذه المرحلة فإن النطاق الوظيفي لحكومات الأقاليم يطال العديد من المسائل، ويصبح هذا الجانب صفة تلتصق بشكل أكبر بالمراحل الأولى للإتحاد، وذلك لأنها تضمن وضعاً مهماً للأقاليم المكونة للإتحاد وتتيح مجالاً أكبر للحكومة الاتحادية كي تفرض إرادتها (Paddison 1983). ويتضح من الطرح السابق أن هناك إعتقاداً شبه تقليدي بأن الاتحادية تعمل وإلى حد كبير بازدواجية، خصوصاً عندما تعمل الحكومة الاتحادية، من جانب وحكومات الأقاليم، من جانب آخر، بشكل منفصل عن بعضهما (الغزال 1989)، وقد تحدى ذلك الطرح آخرون يرون أن العلاقات بين المستويين من الحكومة هي تعاونية عوضاً عن كونها تنافسية (عبيدان 1990).

ويعتبر الدور الإتحادي المتزايد الذي تقوم به الأجهزة المعنية بالشؤون المتداخلة بين الأقاليم تطوراً طبيعياً يأتي كنتيجة مباشرة لمجمل التطورات التي شهدتها الاتحادية بشكل عام. ففي الولايات المتحدة شكل ما سمي بالإتفاق الجديد الذي أبرم بعد عام 1932 بدايات برامج الرفاه الاتحادية الرئيسية. وعلى الرغم من ظهور هذه البرامج بالمظهر المركزي إلا أنها عملت فعلياً على توضيح طبيعة التداخل بين حكومات الولايات والحكومة الاتحادية، وفي ظهور مفهوم الاتحادية التعاونية التي أخذت تعني بشكل متزايد العمليات والبرامج التي يتم من خلالها تقاسم الموارد الاتحادية بين المناطق وتصميم البرامج الاتحادية في إطار عمل «إتحادي – إقليمي» مشترك، ونشأت بذلك منظومة من العلاقات المعقدة جعلت نمط الولايات المتحدة الإتحادي يتميز بثلاثة مستويات رئيسية هي المستوى الإتحادي، ومستوى الولايات، ومستوى المقاطعات provinces المكونة للولايات (Harris & Wasserman 1990).

تعريف الاتحادية (الفيدرالية)

إذا ما كانت كلمة إتحادي federal هي الأصل الذي اشتقت منه كلمة الاتحادية feder-alism، فإن أصل الكلمة يعود إلى اللغة السنسكريتية حيث معناها في تلك اللغة يشير إلى

الدخول في عملية «توحيد»، بمعنى ضم أجزاء متفرقة ومختلفة إلى بعضها لكي تشكل كياناً واحداً. ويتواجد النظام الإتحادي حيث لا يكون البشر راغبين في تسليم جميع السلطات إلى حكومة مركزية. ويلاحظ أن هذا النمط يصلح في العادة للدول ذات المساحات الواسعة، حيث تتواجد فروقات تتعلق بالإختلاف الإثني (الحاج 1996). يتضح تعدد التعريفات التي أوردها علماء السياسة لمقولة الاتحادية في تعدد طرق تطبيقها. فعلى الرغم من أن «الاتحادية» أصبحت أحد الألفاظ ذات الوقع الحميد الذي يعطي انطباعاً إيجابياً، إلا أنها قد تعني أيضاً شتى المعاني، فهي لفظ صعب التعريف، ويأتي جزء من تلك الصعوبة من الإختلاف بين الأقطار في الطريقة التي تطبق بها الاتحادية. وبشكل عام، يعترف أبسط تعريف بوجود مستويين من الحكومة يعتبران متساويين من الناحية الدستورية (Paddi-son 1983)، ويلاحظ أن لفظ إتحادي يطلق تقريباً على كل مجموعة تهدف إلى التوحد مع إحتفاظها باختلافها عن الآخرين، كما تطلق على أية صيغة للجماعية والتعاون ما بين الأقطار والأمم المختلفة.

وآخذين بعين الإعتبار ديناميكية أي نظام سياسي ومحتواه وطبيعة مجاله المتغير، فإنه من الممكن إقتراح تعريف عملي مبدئي للإتحادية وإخضاعه لفحص دقيق وإختبار تجربي (امبيريقي). فما يقصد بالنظام الإتحادي هو تقسيم للسلطة بين حكومة عامة واحدة لها السيادة على كامل حدود الإقليم الوطني، وبين مجموعة من الحكومات المحلية التي لها سلطتها المستقلة على أقاليمها التي تمثل في مجموعها كامل التراب الوطني. وإذا كانت الغالبية العظمى من الدول القومية تبنت نظاماً وحدوياً للحكومة، يخلق حكماً ذاتياً إقليمياً عن طريق تفويض السلطة المستمدة من المركز الوطني، فإن الأمم التي تبنت نظماً إتحادية غطت أكثر من نصف اليابسة على وجه البسيطة، ويشير عدد من دارسي الاتحادية إلى وجود علاقة مباشرة بين الحجم الضخم للدولة والأخذ بالنظام الإتحادي.

الاتحادية كتكتل جماعي

على الرغم من صعوبة تعريف الاتحادية تعريفاً شاملاً فإن جوهرها وماهيتها يكمنان في أنها تساعد على توضيح المصالح الإقليمية المنفصلة في إطار اتحادي سياسي يشمل الجميع. وبصيغة أخرى، فإن الاتحادية هي ممارسة للتعددية الإقليمية، لذلك فقد كان يقصد من وراء الفصل الإقليمي لممارسة السلطة في الاتحادات التقليدية أن يعمل كوسيلة يتم من خلالها التأكد من عدم ذوبان المصالح الإقليمية، ما يعني التأكد من منع تركز السلطة في أيد قليلة (Paddison 1983). وانطلاقاً من هذا الطرح الأساسي فإنه يمكن البحث في مضامين عدة ينبثق بعضها من الأسئلة التي اعتبرها (Duchacek 1970) ضرورية لتعريف الاتحادية. فلو تساءلنا مثلاً: هل تتوافر الآليات اللازمة للتأكد من أن المصالح الخاصة بالأقاليم حاضرة على المستوى الإتحادي؟ (وقد لا يكون ذلك بالأمر اليسير لأن الأقاليم تختلف عن بعضها في العوامل المحددة لمكامن القوة) فنتيجة لذلك يبرز لنا تساؤل حول الضمانات المتواجدة للتصدي لاحتمالات الهيمنة على الإتحاد من قبل الوحدات الأكبر. وبسبب الطبيعة اللامركزية للإتحاد، تعمل الاتحادية جاهدة على تجنب

الخلط بين الصلاحيات الممنوحة للحكومة الاتحادية والصلاحيات الممنوحة لحكومات الأقاليم، وبهذا الشكل تعتبر الأقاليم والحكومة الاتحادية شركاء متساويين في التركيبة الاتحادية (Meyer 1978).

ومن جانب آخر، يتوجب على دارسي الاتحادية استكشاف كيفية التغلب على مشاكل التعددية العرقية، ويعتبر هذا موضوعاً جوهرياً له علاقة وطيدة بمسألة نجاح أو فشل تجارب الدول الاتحادية التي فيها تعددية عرقية. وبشكل عام، فإن دارسي الاتحادية يرون أنه ونظراً لطبيعتها الإئتلافية، فإن للإتحادية قدرة كامنة على حل المشاكل المتعلقة بتعدد الأعراق. ومع أن أولئك الدارسين لا يصفون دواء شافياً لكل المشاكل، إلا أنهم يرون أنه طالما أن القوميات المتعددة غالباً ما تعيش منفصلة عن بعضها جغرافياً، فإنه يمكن اعطاء كل منها استقلالها الذاتي لكي تدير كل قومية شؤونها الخاصة بالطريقة التي تراها في إطار من إشراف الحكومة المركزية، وبهذه الطريقة، فإن القوميات المتعددة لا تتصادم مع بعضها (Rezazdeh 1993). وفي هذا السياق فإن الدراسات المتعلقة بأثر العرقية ودورها في انشاء الإتحادات واستمرارها تساعد في معالجة المسائل المتعلقة بسؤالين أساسيين: الأول، هو: إلى أي مدى يمكن للإتحادات أن تحد من نشوب الصراعات العرقية المثيرة لعدم الإستقرار؟ ويترتب على ذلك السؤال الثاني: هل يمكن للإتحادية أن تعمل كأداة فعالة لامتصاص المطالب الإنفصالية القائمة على أسس عرقية؟ (Paddison 1983).

ويثار نطاق من الأسئلة في شأن العلاقات المتداخلة بين حكومات الأقاليم والحكومة الاتحادية، ونظراً إلى الطبيعة الطوعية لأصل الإتحادات التقليدية فإنه يتم الحرص على روح الإلتزام الإتحادي لدى حكومات الأقاليم بشكل خاص. وبما أن التجارب تشير إلى أن المسألة تعتبر ضرباً من المركزية الواسعة التي تناط ضمنها بالحكومة الاتحادية أدوار أهم، فإن الحكومات الإقليمية غالباً ما تتوجس خيفة من محاولة الحكومة الاتحادية السيطرة على المسائل التي تعتبرها الحكومات الإقليمية ضمن صلاحياتها. ونتيجة لذلك، فقد يتبادر إلى الذهن أنه يوجد فصل وعدم ترابط وتنسيق بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في الصلاحيات المنوطة بكل جانب. ولكن هذا الأمر يعتبر بعيداً عن الصحة في الواقع العملي، فكوسيلة للحكم أصبحت الاتحادية مرتبطة بالحاجة إلى المزيد من التعاون بين المستويات الحكومية المختلفة. واستدراكاً، فإن هناك بعضاً من القضايا التي تحميها الحكومات الإقليمية بحماس أكبر، لأنه يتم النظر إلى محاولة الحكومة الاتحادية الاضطلاع بها على أنه يشكل مساساً بالأسس والمبادئ الخاصة بالأقاليم (Lawson 1989).

وينظر دارسو «الاتحادية» اليها، في حالات معينة، باعتبارها صيغة للحكومة أكثر ملاءمة لدولة تكون في بدايات تشكيلها عوضاً عن كونها مناسبة لها بعد مدة معينة من قيامها، ويفترض هذا الطرح أن التجارب الاتحادية التي تقوم نتيجة لعمليات دخول طوعية في الإتحاد غالباً ما يكتب لها النجاح والاستمرار، وأن الإتحاد يعتبر بالنسبة للضالعين فيه ذا أهمية خاصة وأنه يتيح مجالاً للتعبير عن الانتماءات والولاءات الإقليمية (Meyer 1978).

الاتحادية كحقل معرفة فكري

هناك إثنان من أشهر علماء السياسة يعتبران رواداً لدراسة الاتحادية هما كارل دويتش وآرنست هاس، قاما بتعريف التوحد بشكل منفصل. فقد عرفه دويتش بأنه «تحقيق الشعور بالجماعة التي ترى أنها ذات تنظيم مشترك ومصالح مشتركة، وأنها تعيش في وطن واحد وفي ظل قوانين موحدة تسري على الجميع، وهذا الوطن الواحد له مؤسساته وممارساته الخاصة به، وتلك المؤسسات تستطيع أن تضمن ولمدة طويلة تحقيق آمال المواطنين وتطلعاتهم عن طريق إنتهاج التطور والتغير السلمي» (Deutch 1957). أما هاس فقد عرفه بأنه «تلك العملية التي يتم ضمنها اقتناع الفاعلين السياسيين في كافة المستويات الوطنية المتباعدة بتحويل ولاءاتهم وتوقعاتهم وأنشطتهم وفعالياتهم باتجاه مركز جديد تحظى المؤسسات فيه بالسيطرة على أقاليم وطنية كانت موجودة من قبل» (Haas 1958)، ويُدخل كلا التعريفين في سياقه توسعة نطاق كل من الولاء والحقوق التشريعية للسلطات الاتحادية، بحيث تغطي جميع الحدود الإقليمية الخاصة بالأعضاء المكونين للإتحاد.

ووفقاً لـ دويتش هناك نوعان من الإتحادات: الأول، هو ما يسمى بالجماعة الأمنية المندمجة التي يحدث الاندماج الرسمي فيها بين اثنين أو أكثر من الوحدات المستقلة، مع انشاء مؤسسات إتحادية عليا لديها سلطة إتخاذ القرارات الجماعية الملزمة في داخل الإتحاد. والثاني، هو جماعة تربطها روابط أمنية جماعية، ولكنها تفتقد إلى رابط إندماجي قانوني، وتتبنى عوضاً عن ذلك نمطاً من التعاون الوثيق بين أعضائها المستقلين من ناحية فعلية. ونظراً لبناها الفضفاضة، فإنه من السهل على التكتلات الأمنية القيام بإيجاد «الصيغ الأمنية الجماعية» والمحافظة عليها أكثر من تحقيق التوحد الرسمي والمحافظة عليه (Deutch 1957). ويبدو أن مستوى المشاركة السياسية المتدني، الذي كان سائداً خلال المراحل التاريخية الأولى لظهور الإتحادات، رفع من أهمية الأدوار التي تضطلع بها النخب في تشكيل الإتحادات بين الدول. فتقارب التوقعات، وتدفق العوائد الاقتصادية، وتتابع الصور حول الذات من قبل بعض من النخب يعتبر مهماً ليس في إنشاء الإتحاد وتطوره وحسب، بل وفي حفظه أيضاً (Deutch 1957).

وظهر منهج رئيسي آخر من مناهج دراسة قيام الإتحادات على يد هاس، يسمى بالمذهب الوظيفي الجديد (Neofunctionalism). فالنظرة العملية المتعلقة بتطور الإتحادات بين الأقاليم المستقلة تجد تعبيراتها الأولى في أعمال هاس حول الوحدة الأوروبية ومحاولات التجمع في أميركا الجنوبية (Haas & Schmitter 1964). ومع أن الأفكار والنتائج الخاصة بهذا المنهج تميل إلى تأكيد ما قاله معظم الذين ساهموا بدراسات مبكرة وإلى مباركة طروحاتهم، إلا أن إنشغال أصحاب المنهج الوظيفي المسبق بتسيس الإندماج الإقتصادي كان مصدراً لضعف نظرياتهم، وقد تم التعبير عن الربط التلقائي بين المجالين الإقتصادي والسياسي من قبل هاس وشميتر بطريقة مثيرة للإنتباه[1]. وتزودنا منهجية الربط بين الإقتصاد والسياسة بأسس الإطار الفكري الذي بناه هاس وشميتر. إن هذا الإطار الفكري يدور حول ثلاثة قوالب من أنماط المتغيرات هي: الخصائص الأساسية،

وتصور النخبة لذاتها، وطريقة صنع القرار بعد تشكل الإتحاد. ويمكن قياس تلك المتغيرات باستخدام مقياس خاص يسمى مقياس «الإرتفاع – الإنخفاض» وذلك في كل حالة من حالات الإتحاد وبخاصة في حالة الإتحاد الإقتصادي. ويفترض أصحاب هذه الطريقة أنه كلما ارتفعت العلامة على المقياس في صالح تشكل إتحاد إقتصادي أصبح التسيس المتدرج لذلك الإتحاد أكثر إمكانية للحدوث مستقبلاً (Haas & Schmitter 1964).

أما جوزيف ناي فإنه يؤسس إطار عمله الفكري والمنهجي من خلال تفكيك مقولة «الاتحادية» إلى أجزاء قابلة للإختبار التجربي (الأمبيريقي). ووفقاً لـ ناي فإنه يمكن تجزئة مقولة الاتحادية إلى دمج إقتصادي، بمعنى إقامة إقتصاد موحد على مراحل إنتقالية، ودمج إجتماعي، بمعنى محاولة صهر مجتمعات الأقاليم في بوتقة واحدة على مراحل بطريقة تدريجية انتقالية، ودمج سياسي بمعنى ايجاد نوع من الإعتماد السياسي المتبادل بطريقة تدريجية انتقالية أيضاً. فضلاً عن ذلك فإن ناي يتحدث عن أنواع أخرى من التجزئة تتعلق بتفكيك محتويات الأجزاء الرئيسية السالفة الذكر، إلى جانب توضيحه لطريقة عملها. وعلى الصعيد التحليلي، فإن عملية التجزئة أو التفكيك بالطريقة المشار إليها تساعد علماء السياسة في إجراء تعميمات أكثر دقة، بما يفسح المجال للقيام بتحليلات مقارنة أعم وأكثر دقة من تلك التي أتاحتها المناهج السابقة. ويورد ناي أربعة متغيرات تخص الإطار العملي المتعلق بالإتحادات السياسية على وجه الخصوص، هي: المتغير المؤسسي المتعلق بالتشريع والبيروقراطية، ومتغير التفاعل السياسي، ومتغير القناعات الفكرية والمواقف المترتبة عليها، وأخيراً متغير الإحساس بالأمن الجماعي (Nye 1968). والمكون الآخر لمنهج الدمج السياسي في نموذج ناي يتعلق بقياس آراء النخبة وآراء الجماهير تجاه نوع الإتحاد الخاضع للتحليل والدراسة، ويتفق معظم المنظرين الدارسين في هذا الحقل في أن الأمر يتطلب أكثر من مجرد إقامة المؤسسات الاتحادية لتحقيق إتحاد ناجح والمحافظة على بقائه واستمراره، إذ يجب أن يصاحب ذلك نمو وتطور يتعلقان بالشعور بالهوية القومية الجماعية وبالالتزام المشترك. وستبقى محل خلاف مسألة تحديد الوسيلة الناجعة التي يمكن عبرها تحقيق هذا الشعور بالولاء للإتحاد، فهل من الأنسب أن تتم عبر المؤسسات الاتحادية القوية التي تنادي بها مقولة «الاتحادية»؟ أم عبر عملية الدمج التدريجي التي يسوقها أرباب نظرية الوظيفية الجديدة؟ (Khalifa 1979).

أيديولوجية الاتحادية:

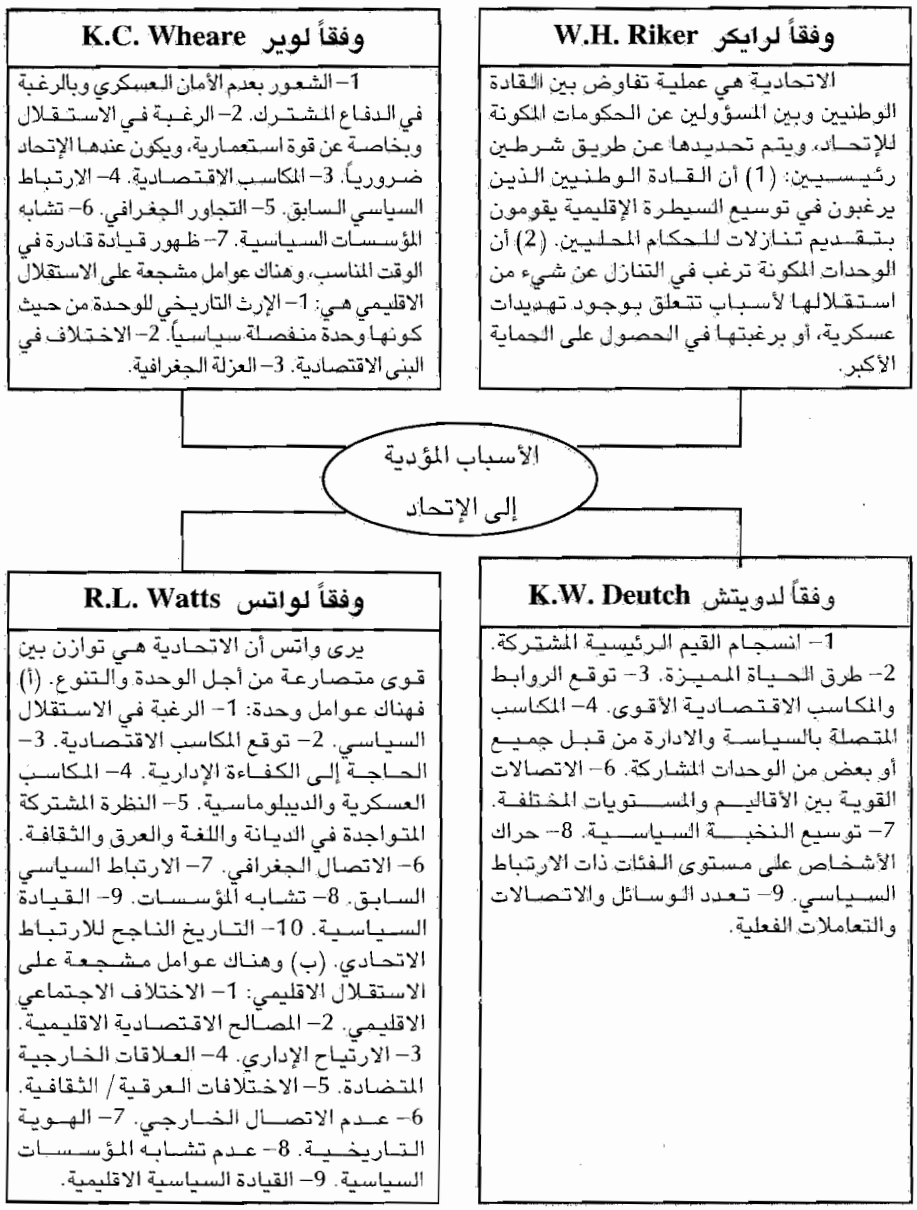
لا بد لأية أيديولوجية أن تدعي أنها ذات فائدة عامة لكل البشر وفي كل الأوقات (Broad 1992). ولو افترضنا جدلاً أن الأيديولوجية الاتحادية، إن وجدت، تحتوي على ادعاء بأن كل الوحدات والبشر، الذين يعيشون تحت لواء نظام إتحادي، يحصلون على فوائد من الاتحادية، فإن الواقع العملي يشير إلى غير ذلك، حيث الأغلبية لا تستفيد من الاتحادية. وهذه الحقيقة تجعل من السهل نقد الطرح القائل بوجود أيديولوجية خاصة بالاتحادية. وفي هذا السياق يمكن صياغة القضايا التي يمكن من خلالها الإشارة إلى عدم وجود أيديولوجية خاصة بالاتحادية في النقاط التالية:

(أولاً) يشير منظرو الاتحادية إلى أنها تقيم حكومة ديموقراطية. ولكن بالقاء نظرة فاحصة على الواقع العملي يتضح أن قائمة الإتحادات الموجودة في عالم اليوم، وبخاصة في العالم النامي، لا تحتوي على حكومات ديموقراطية. (Hicks 1978) لذلك فإنه ليس صحيحاً بصورة مطلقة أن هناك ارتباطاً عضوياً بين الاتحادية والديموقراطية. ومن الطروحات الأخرى التي يسوقها منظرو الاتحادية، في صيغ مبالغ فيها، الطرح القائل بأن قيام الاتحادية، وسماحها بعد ذلك بقدر من المعارضة التي تمارسها الأقاليم، تقود إلى الديموقراطية الجماعية (Friedrich 1968)، ويكفي للرد على هذا الطرح المتطرف ذكر أنه لم تنشأ تلك الحالة مطلقاً في الإتحاد السوفيتي السابق وهي ليست متوافرة الآن في إتحادات معاصرة أخرى. (ثانياً) إن الاتحادية تقيم الديموقراطية عن طريق اعطائها دوراً لحكومات الأقاليم المكونة للإتحاد، ما يجعلها أكثر استجابة لوجهات النظر الشعبية. وتدور حول هذا الطرح مجموعة تساؤلات جوهرية، من بينها التساؤل المتعلق بما إذا كانت حكومات الأقاليم تستجيب فعلاً للسيطرة الديموقراطية. وتشير سلسلة الأدبيات عن الموضوع التي ظهرت في الفترة الماضية والتي توصل بعض منها إلى نتائج ذات قيمة علمية، إلى أن حكومات الأقاليم تتأثر بالظروف التي تمر بها اقتصادياتها بقدر أكبر من تأثرها بمطالب مواطنيها. وبغض النظر عن استجابة حكومات الأقاليم، فمن الواضح أن السائد هو استحالة السيطرة على الحكومات ديموقراطياً إذا كان مواطنوها يعرفون القليل نسبياً عن تلك الحكومات. (Riker 1975). (ثالثاً) أن الحكومة الاتحادية تحفظ الحرية الشخصية. وهذا الافتراض هو أكثر الإفتراضات الأيديولوجية شيوعاً في أوساط منظري الاتحادية المناصرين لها. وتمت الإشارة إلى عدم واقعية هذا الإفتراض في بادئ الأمر من قبل نيومان، ثم أسهب رايكر في نقده على أساس أن الحرية الشخصية هي الحق في أن يتم وضع القواعد وفقاً لاختيار المرء. وبدورها فإن القواعد تفرض قيوداً على جميع أولئك المعنيين بوضعها. (Riker 1975).

الاتحادية بين القوة والتفكك:

يختلف علماء السياسة في وجهات نظرهم في شكل وطبيعة العوامل التي ساهمت في نشوء الاتحادية في أصولها الأولى. وتلخص القوائم المدرجة في الشكل رقم (1) العوامل الرئيسية المؤدية إلى الإتحاد وفقاً لأربعة من علماء السياسة. ففهم رايكر لأصل الاتحادية يعتبر سلوكياً بسبب تضمينه تفاعلات وتداخلات تشير إلى التكامل بين النخب السياسية التي تمثل مستويات السلطة المتعددة، أما الصيغ الثلاث الأخرى، فإنها أكثر تاريخية وذات صيغ تجريبية فيما يتعلق بالمنهج، وتندرج من وضع إنكلترا في العصور الوسطى إلى مرحلة الإمبراطورية النمساوية – الهنغارية في القرن العشرين. أما بالنسبة للعوامل التي يوردها (وير) فهي التي تشكل الأساس الإتحادي الذي قامت عليه الولايات المتحدة الأميركية وسويسرا واستراليا وكندا. وأخيراً، فإن واتس يضع قائمة ترتكز على فحص التجارب الاتحادية التي حدثت بين أقطار الكومنولث البريطاني. وضمن عمل يعتبر ذو قيمة تحليلية هامة في هذا المجال حاول ديكشيت القيام بدراسة لعدد من الدول

الشكل (1)



المصدر: William H. Riker (1964)' Karl Dcutch (1957) Kennth Wheare (1963)' R.L Watts (1966) Paddison (1983)
وأنظر أيضاً:
المصدر: Riker 1964, Deutch 1957; Wheare 1963
وأنظر أيضا: Watts 1966; paddison 1983

الاتحادية خرج منها بتركيبة لعدد من العوامل التي تشكل أسباب قيام الإتحادات. وتشكل قائمته التي أوردها للعوامل الموحدة والمفرقة امتداداً لما قاله وير إلى حد كبير، والفارق الوحيد الذي أورده ديكشيت هو قوله إن جميع العوامل ذات تأثير على قيام الإتحاد عوضا عن قوله إن بعضاً منها هو الضروري فقط لكي يؤثر (Dikshit 1975).

وفي الوقت الذي أجريت العديد من الدراسات حول أصول الاتحادية على أسس مقارنة، فإن أياً منها لم تجر إلى الآن من منطلقات التحليل الماركسي، فالماركسيون يقولون إن المحركات الاقتصادية مهمة في شرح أسباب قيام الإتحادات، وإن المميزات التي يمكن أن تجلبها ستصب في صالح الطبقات المهيمنة، وهناك دراسات قليلة تملأ الفراغ الموجود في هذا الجانب (Lawson 1989).

أسباب التفكك:

من الأمور غير الممكن تجنبها في جميع الأقطار أن بعضاً من الأجزاء تصبح مع مرور الوقت أقوى من الأخرى، وفي أي قطر متحد يجري البحث في العادة عن آلية يتم الإتفاق عليها للتوزيع الداخلي للثروة ذاتها، أو للطرق التي يمكن من خلالها الحصول عليها. أما في حالة الإتحادات، فإن تلك الإختلافات تميل عادة إلى أخذ صيغ أخرى، كأن يشكل عضو واحد أو عضوين من الأعضاء المكونين للإتحاد ما يشبه قمة الهرم فوق الآخرين، في الوقت الذي يصبح أولئك الآخرون قريبين بشكل أو بآخر من حدود خط الفقر إقتصادياً إذا لم تتم مساعدتهم. وما لا شك فيه إن من الواجب تضمين الوسائل التي يتم التعامل من خلالها مع تلك الحالات بشكل واضح في الدستور الإتحادي (Merkl 1964). وفي الحالات التي تبرز فيها إحدى الوحدات المكونة للإتحاد لكي تقف منفردة باعتبارها أقوى من الأخريات، فإنها قد تحاول ممارسة نوع من الهيمنة على الإتحاد في سبيل توجيه مساره لكي يتطور ويصبح وحدة. والاحتمال البديل من حدوث ذلك هو أن العضو أو مجموعة الأعضاء الأقوى يقررون الانسحاب من الإتحاد تهرباً من المسؤوليات الجسام التي تلقى على عاتقهم أو عاتق قادتهم. ويمكن مواجهة ذلك بالتقليل من فرص العضو الأقوى لكي يصبح أكثر قوة، وذلك عن طريق ابقاء العاصمة الاتحادية -- مثلاً – بعيدة بقدر كاف عن عاصمة العضو القوي. ولكن لا بد من الإشارة إلى أنه من الضروري، في الوقت نفسه، القيام بجهود جبارة لابقاء العضو أو مجموعة الأعضاء الأقوى ضمن عقد الإتحاد، فثرواتها، أو قواتها العسكرية، أو غير ذلك من المزايا التي تحظى بها مطلوبة جداً لكي يبقى الإتحاد بجملته قوياً (Hague & Harrop 1987).

ويقابل ذلك مشكلة الوحدات الضعيفة أو محدودة الموارد، فربما تصبح هذه الوحدات مجبرة على محاولة الإنفصال ولو الضمني، اذا ما اعتقدت أنه يمكنها البحث عن مصادر أفضل للدعم من خارج الإتحاد القائم، كجار قوي له مصلحة في شق صفوف الإتحاد أو قطر سابق له روابط تاريخية مع العضو الضعيف. وكما هي الحال بالنسبة للإتحاد الذي يحرص على عدم فقد عضو غني من أعضائه، فانه من الممكن أن لا تكون له مصلحة في فقد عضو ضعيف أيضاً، ويعود السبب في ذلك إلى الرغبة في تحاشي فتح مجال لتغلغل نفوذ

غير مرحب به ليضع أقدامه على عتبات الإتحاد، وعوضاً عن ذلك يجري عادة تقديم كل عون ممكن للأعضاء الأضعف، أو اتاحة المجال أمامهم للإستفادة القصوى من كافة الموارد المتاحة داخل نطاق أقاليمهم من دون أن تذهب أجزاء من ذلك إلى الحكومة الاتحادية (AL-Haj 1989).

الثقافة السياسية الاتحادية:

يلاحظ في هذه المرحلة من تاريخ البشرية وجود واستمرار العديد من النظم الاتحادية لدى شعوب كثيرة، فهل هناك ثقافة سياسية اتحادية سائدة في عالم اليوم؟ وفي هذا السياق فإن المصطلح «ثقافة إتحادية» يجب أن يفهم في سياق التغيرات والمراحل التي تلم بأي مجتمع بشري ينتهج نظاماً سياسياً اتحادياً. وتتغير وجهات النظر في النظام الإتحادي وصيغة المؤسسية ببطء تحت تأثير عوامل عدة هي: القادة الكاريزميون والحركات السياسية الفعالة والنشيطة؛ والمصالح الكامنة وراء السماح باستمرار أو القيام باستبدال نمط معين من التنشئات السياسية؛ والمتغيرات والحقائق الاقتصادية والاجتماعية والدولية الجديدة المتواجدة في فترة زمنية ما؛ وتناقص دور الهيئات التشريعية كمبادر باقتراح وصانع للقوانين والقواعد والنظم، وتحول مقترحات القانون وصناعته باتجاه المشروع الإتحادي والبيروقراطية الاتحادية. وتتضح الطبيعة الاتحادية للنظام السياسي بشكل أكبر في الهيئة التشريعية الاتحادية، خصوصاً في مستواها الأعلى، من اتضاحها في الهيئة التنفيذية الاتحادية؛ ويتم تنظيم المصالح الوظيفية على أسس غير إتحادية. وقد تقوم جماعات المصالح المختلفة التي تمر نشاطاتها وتنظيمها عبر الحدود الاتحادية الداخلية وتتأثر بها سلباً بمحاولة تبديل العادات والتوجهات الاتحادية الأصلية، بطرق أكثر أهمية وجدية مما قد تقوم به معظم الأطراف السياسية المضادة تماماً للإتحادية، (Duchacek 1970).

وإلى الآن لا تتواجد لدى دارسي النظم السياسية مادة علمية كافية تسمح لهم بالقول، وبشكل جازم، بأن هناك شيئاً يمكن قياسه علمياً يسمى «الثقافة السياسية الاتحادية» أو «الثقافة السياسية الوحدوية»، وما يمكن قوله مبدئياً هو الإشارة (المتحفظة) إلى وجود «ثقافة سياسية إتحادية» عندما تنظر الحكومات الإقليمية إلى ورود «التوجهات» التي تتبناها الحكومة الاتحادية على أنها واجبة التنفيذ دون أن تطرح تساؤلات حولها. وحتى في هذه الحالة فإن هناك تحفظاً عن أن ينشأ إنطباع أولي بوجود دليل على بوادر ظهور إرث سياسي إتحادي، بغض النظر عن شكل النظام السياسي دستورياً. ويورد لنا «سورين نافلاخا» مثالاً من الهند تتضح فيه الثقافة السياسية الاتحادية، وإن كان ذلك بشكل عفوي، فيقول أن «هناك شيئاً من الاجماع من قبل النخب السياسية في الأقاليم الهندية على النظر إلى العاصمة الاتحادية نيودلهي لكي تتخذ القرارات في جميع الأمور الهامة أولاً، ثم بعد ذلك تبدأ الولايات والأقاليم بالسير على خطاها» (Navlakha 1989).

ووفقاً لليفنغستون فإن جوهر الاتحادية يكمن في المجتمع نفسه وليس في البنية المؤسسية أو الدستورية، والحكومة الاتحادية هي الأداة التي يتم بواسطتها إيضاح وحماية

المزايا الاتحادية للمجتمع. ويشير العديد من منظري الاتحادية إلى وجود أشكال ومظاهر متعددة لتواجد ثقافة سياسية اتحادية، فيشير مورتون غرودزينس إلى العقيدة الاتحادية، ويشير توماس فرانك إلى وجود الشعور الإتحادي والكاريزما الشعبية الاتحادية، ويتحدث «ديفيد ترومان» عن العوامل الاتحادية. وإذا ما نظرنا إلى أعمال ايفودوتشاسيك عند تحليل الاتحادية في استراليا فإننا سنرى أنه يتفق مع غيره ممن درسوا الاتحادية الاسترالية في أن الثقافة السياسية الاتحادية تتمتع بسبق من الناحية التاريخية على الترتيبات الدستورية الرسمية. فقد كان للولايات المكونة للإتحاد هويتها السياسية قبل أن تشكل اتحاداً في ما بينها (Duchacek 1970)، وقد تكون هذه هي الحال أيضاً بالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة حيث كانت للإمارات، كل على حدة، هوياتها السياسية قبل قيام الإتحاد. وفي هذا النمط تنتظم فئات المصالح الرئيسية على أسس إقليمية قبل أن تقوم بتشكيل بنيتها الوطنية الفوقية Superstructure، وتتم حماية مصالح تلك الفئات في ترسيخ وجودها على أسس اتحادية من خلال وجود كثافة سكانية عالية، ووجود مصالح لأفرادها قائمة على أسس اقليمية راسخة تجعل من التوزيع الإقليمي للسلطة معنى أكثر إيجابية من ترك الإختلاف في وجهات النظر والمصالح بين الأقاليم يفعل فعله السلبي، خصوصاً عندما تقوم الأقاليم بافتعال تلك الاختلافات في وجهات النظر بطريقة مقصودة (Duchacek 1970; Khalifa 1979).

شكل الحكومة الاتحادية

الدساتير الاتحادية:

يعتبر الدستور بالنسبة للنظم الاتحادية الوثيقة الضامنة لاستمرار الإتحاد وتطوره وازدهاره، وهو الذي ينظم شكل الحكومة الاتحادية وطبيعة العلاقة بينها وبين الأقاليم. وأحد أهم الأسئلة المتعلقة بالاتحادية يدور حول أسباب تبني أقطار معينة دساتير إتحادية، وتكمن الإجابة عن ذلك في أن الدساتير الاتحادية ذات أهمية خاصة للإتحادات، لأنها أثبتت أنها الوسيلة الوحيدة التي يمكن عن طريقها تقاسم السلطة بين المناطق التي ترغب في البقاء مستقلة على صعيد القضايا الإقليمية الداخلية. فالدساتير الاتحادية تحدد السلطات المناطة بالمستويات المختلفة بطريقة أكثر موضوعية مما قد يقوم به حاكم فرد أو حكومة مطلقة في نظام موحد. ويشير رايكر إلى أن أهمية الدساتير الاتحادية تعود إلى كونها تشكل البديل التجميعي الرئيسي الذي حل محل الإمبراطورية كأداة لتجميع مناطق أكبر تحت سيطرة حكومة واحدة (Riker 1975)، لذلك فإن أي دستور اتحادي يجب أن يكون ذا طبيعة استمرارية ومرضياً عنه، ولكي يصبح كذلك لا بد أن يحتوي على آلية مقبولة وموثوق بها حتى يسهل القيام بثلاثة أمور، هي: السماح لأعضاء جدد بالإنضمام إلى الإتحاد، وتسهيل خروج الأعضاء غير الراغبين في الإستقرار ضمن الإتحاد بسرعة وسهولة وبخاصة إذا كانت أوضاعهم وظروفهم غير ملائمة للإستمرار، وإيجاد شيء من التوازن في عدد الوحدات المكونة للإتحاد وذلك لمواجهة كافة الظروف المتغيرة. ويلاحظ أنه يتواجد قدر كاف من المرونة لدى كل من الولايات المتحدة الأميركية وكندا في ما يتعلق بإضافة أعضاء

جدد إليهما بنجاح، فيما يلاحظ أيضاً أن هذا النوع من المرونة ليس متوافراً على إطلاقه في حالة دولة الإمارات العربية المتحدة. ومن جانب آخر فقد تم بناء الإتحاد السويسري بشكل تدريجي عبر القرون، وقد تم الجزء الأكبر من تلك العملية قبل أن تتبنى سويسرا الدستور الذي يقيم الإتحاد الرسمي، واستغرق الأمر ستين عاماً من الضغط الهادئ لكي يقتنع عدد من الأجزاء الصغيرة وتنضم إلى بعضها في إطار إتحادي، وتكشف هذه التجربة بوضوح أن عدد الأعضاء وحجم الدول يعتبر ذا أهمية وطنية حتى في إتحاد فضفاض كالإتحاد السويسري (Lawson 1989). ويعتبر المنهج القانوني القائم على قراءة الدساتير الاتحادية من أهم الوسائل التي يستخدمها دارسو الاتحادية، وتعود ميزة استخدام المنهج القانوني في دراسة الاتحادية إلى إطار العمل المقارن الذي يمكن له أن يطوره. وكان المنهج التقليدي الرئيسي لدراسة الاتحادية يتم عن طريق دراسة بناها المؤسسية، ويتم تنظيم عمل البنى المؤسسية الرئيسية وبخاصة المؤسسات أو السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية من خلال الدساتير (المنوفي 1987).

وفي سياق محاولته وضع طريقة منهجية لدراسة الدساتير فإن ايفودوتشاسيك يورد عشرة معايير يمكن من خلالها مقارنة الاتحادات الواحد بالآخر. وتعتمد تلك المعايير على نموذج الولايات المتحدة الأميركية. وتأتي معايير دوتشاسيك في صيغة أسئلة عشرة توجه إلى الأنظمة الوطنية التي تصنف بأنها إتحادية [2]. ورغم أنه لو أمكن الاجابة على جميع تلك الأسئلة بدون تردد – وذلك بالطبع عن طريق إقتباس الاجابات المطلوبة من مواد وفقرات الدساتير الخاصة بالاتحادات المتواجدة في عالم اليوم – فإن الاختبار الحقيقي للاتحادية سيبقى ذلك المتعلق بمقارنة النصوص الدستورية بالممارسات الفعلية (Ducha-cek 1970). ويلاحظ أن معايير دوتشاسيك أتت على شكل أسئلة يتعلق الأول حتى الرابع منها بالتمييز بين ما هو ارتباط إتحادي بالمعنى الذي ذهبنا إليه في مقدمة البحث وبين ما هو إرتباط إتحادي عندما تعني الاتحادية نمطاً من الكونفيدرالية Confederalism. أما الأسئلة من الخامس وحتى العاشر فانها يمكن أن تستخدم للتمييز بين الدول الاتحادية والدول الموحدة.

ويرد أصحاب المدرسة السلوكية على طرح وير من خلال ما أسهم به دارسو الاتحادية السلوكيون، وقد تم الدفع إلى الأمام بتلك الردود على يد ويليام ليفنغستون الذي انتهج ما أسماه باسلوب «الاجتماع – المكان» لدراسة الاتحادية. ووفقاً لهذا الأسلوب فان ليفنغستون استخدم لفظ «الاتحادية» ليشير إلى الأقطار التي تتواجد فيها جماعات ثقافية وعرقية متعددة تشكل مجمل الكثافة السكانية، وتكون منفصلة عن بعضها إقليميا. وبالنسبة له فان «الاتحادية» هي نتاج طبيعي لعملية تعبئة الامكانات الاتحادية الموجودة لدى المجتمع وتحفيزها، إذ أن عملية التعبئة والتحفيز تنشأ في العادة من رغبة الأقاليم المكونة للاتحاد في الانتقال إلى أوضاع أفضل على الصعد الاقتصادية والأمنية وربما السياسية. وتشمل أنواع الاختلافات، التي كان ليفنغستون يشير اليها اللغة، والدين والعادات والتقاليد والثقافة، ولكنه لم يستبعد وجود هويات اقليمية قوية تكون تلك العوامل مرتبطة بها. ووفقاً لليفنغستون فان تلك الاختلافات الاجتماعية تتضح من خلال مظاهر

عدة فضلاً عن انه منصوص عنها في الدساتير. ويبدو واضحاً أنه وعن طريق الإشارة إلى تلك المظاهر فان ليفنغستون يهدف إلى معنى يشمل العادات والتقاليد والتوجهات السياسية للقطر المعني كالطريقة التي يتم بها تشكيل مجلس الوزراء أو المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة، مثلاً. وبالفعل فان تحديد الطبيعة الاتحادية لقطر ما يجب أن تتم عن طريق فحص المظاهر المشار اليها وليس عن طريق فحص الدستور الاتحادي. وإلى هذا الحد، فإنه ووفقاً لكون أسلوب ليفنغستون يمثل وظيفة للمجتمعات أكثر من كونه يمثل وظيفة للدساتير فانه من الواضح أن عدد الأقطار التي تحتوي على خصائص اتحادية سيكون أكبر من تلك التي تعتبر اتحادات دستورية. فأكثر الأقطار التي تعتبر الآن موحدة كبريطانيا وايطاليا والصين وليبيا والعراق لديها مظاهر اتحادية وفقاً للمعنى الذي ذهب اليه ليفنغستون. لذلك فان الاتحادية استخدمت من قبله كلفظ نسبي (Livingston 1952).

المؤسسات الحكومية ووظائفها:

تعتبر الحكومة الاتحادية حكومة ناجحة عندما يتم تزويدها بالمؤسسات المناسبة. وتدل التجربة البشرية على أن الأجزاء الحكومية الفعلية لأي اتحاد هي ثلاثة: الأول، هيئة نيابية منتخبة انتخاباً حراً تمثل فيها جميع الأقاليم المكونة للاتحاد. والثاني، هيئة عليا منتخبة أو مجلس أعيان أو شيوخ senates فيه عدد محدود من الأعضاء مع وجود تمثيل متساو للوحدات المكونة، وعبر هذا النوع من المؤسسات السياسية يستطيع الأعضاء الأصغر الشعور بقدرتهم على تقديم مساهمة ايجابية في السياسات والقرارات الوطنية. والثالث، حكومة إتحادية مركزية ذات عدد قليل من الأعضاء تكون قادرة على اتخاذ القرارات بسرعة. وتوضح التجارب الاتحادية الناجحة أنه يمكن للحكومة الاتحادية أن تأخذ صيغاً متعددة، منها أن تتبع مثال الولايات المتحدة القائم على وجود رئيس تنفيذي منتخب يقوم باختيار أعضاء حكومته أو مجموعة مستشارية (Janda 1992). ويختلف عن ذلك منهج السويسريين في اختيار الحكومة الاتحادية، فهي تتكون من سبعة أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الهيئة التشريعية، ويصبح رئيس أولئك السبعة رئيساً للجمهورية للعام الذي تنتخب فيه الحكومة، ومن واقع عملي يمثل النظام السويسري حكومة في شكل لجنة، والرئيس ليس رئيساً تنفيذياً (Roskin 1988). والنمط الثالث لاختيار الحكومة الاتحادية يقوم على وجود حكومة وزارية بحيث تقوم الأغلبية البرلمانية بتسمية قائدها كرئيس للوزراء يقوم بتشكيل الحكومة واختيار أعضائها، وتوضع السلطة النهائية في يد حاكم Governer يتم اختياره بناء على نصيحة رئيس الوزراء ولكن لا تكون لديه سلطات تنفيذية، انما قد تكون لديه سلطات دستورية هامة تمارس في أوقات الأزمات والطوارئ فقط. ومن بين الطرق المشار اليها تبدو الطريقة السويسرية أكثر استقراراً في ما يتعلق باستمرار الديموقراطية فعالة ينظر اليها السويسريون على أنها مهمة جداً. وتوضح الطريقة المتبعة في استراليا وكندا والهند بأنها أقل تلك الوسائل ديموقراطية.

ويرى دارسو الاتحادية أنه من الضروري جداً وجود محكمة عليا تراقب العمل بالدستور لمنع التجاوزات والانحرافات الدستورية، وتعمل كضامن رئيسي للمحافظة على

الحريات الديموقراطية وحقوق الأقاليم. وقد اتضحت أهمية المحكمة الاتحادية العليا بشكل واضح في الولايات المتحدة، وتشير هيكس إلى أنه ليس من المستغرب أن تكون أول خطوة يرغب أي ديكتاتور محتمل القيام بها هي تجميد صلاحيات المحكمة الاتحادية العليا بزعم أن الهيئة التشريعية يجب أن تمارس صلاحيات واسعة لا رقابة عليها، وفي هذه الحالة فان هناك مدعاة للشك في بعض من الممارسات المسبقة للهيئات التشريعية التي تتواجد في الأقطار التي يسيطر عليها الديكتاتوريون العسكريون (Hicks 1978).

خصائص النظام الاتحادي (الفيدرالي)

أدى قيام الاتحادات إلى ظهور مجموعة خصائص مشتركة لشكل الحكومة لدى معظم الدول الاتحادية، وأول تلك الخصائص هي شموخ الدستور الاتحادي. وتعتبر هذه الخاصية مبدأ هاماً في أية دولة إتحادية، ووفقاً لذلك لا يوجد حق لكلا المستويين من الحكومة أن تركن الدستور الاتحادي جانباً، أو أن تقوم بتعديل مواده بتصرف منفرد من قبلها كي تتواءم مع مصالحها الخاصة. والخاصية الثانية هي رجحان كفة الحكومة الاتحادية في حالات نشوب خلاف بين مستويي الحكومة. وفي هذا الصدد فان معظم الدساتير الاتحادية تمتنع عن تعريف جميع صلاحيات ومجال نشاطات الحكومة، فبعض من الصلاحيات تناط بالحكومة الاتحادية، وتترك البقية لحكومات الأقاليم بخاصة تلك التي لا تعتبر سيادية أو متعلقة بالأمن والعلاقات الخارجية، فنلاحظ مثلاً أن الصلاحيات التي تمارسها الحكومة الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة منصوص عنها في الدستور الاتحادي، في حين ترك ما تبقى في يد الحكومات الاقليمية للامارات من غير نصوص تحدد مدى وطبيعة تلك الصلاحيات (وزارة الإعلام والثقافة 1972).

وقد أدت الحاجة إلى وجود حكومة قوية وفعالة إلى تأسيس مبدأ رجحان كفة الحكومة الإتحادية عندما تظهر بوادر الاختلاف بين الصلاحيات الاتحادية والاقليمية، ومن الأسباب التي دفعت إلى ذلك مسؤولية الحكومة الاتحادية المتزايدة عن سير الاقتصاد وعن تقديم الخدمات العامة ذات المستوى الجيد على مجموع مساحة القطر المعني. ويمكن أن نضرب مثالاً على تدخل الحكومة الاتحادية في القضايا المحلية عند الضرورة ما قامت به الحكومة الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة حين دعمت أسعار وقود السيارات في بداية الثمانينات، وأتى ذلك التدخل نتيجة لرفع الشركات الخاصة العاملة في المجال والمرتبطة بعقود طويلة الأجل مع الحكومات الاقليمية أسعار الوقود، كي تتماشى مع الأسعار العالمية المرتفعة، وقد أدى رفع الأسعار إلى تذمر شعبي على المستوى الاقليمي للامارات الشمالية، ما أدى إلى قلق الحكومة الاتحادية فقررت التدخل مباشرة في الأمر لمعالجته (AL-Haj 1989).

وتتعلق الخاصية الثالثة بوجود هيئة تشريعية ذات مجلسين، يتكون الأول منهما من ممثلين منتخبين على أساس من الانتخاب الشعبي العام على مستوى الاتحاد، في الوقت الذي يكون التمثيل في المجلس الآخر على أساس من التمثيل المتساوي بين جميع الأقاليم المكونة للاتحاد. والخاصية الرابعة تتعلق بحق الانفصال عن الاتحاد الذي يعتبر في أغلب

الحالات مرفوضاً، وقد اندلعت الحرب الأهلية الأميركية بين الشمال والجنوب بسبب ذلك، فقد ذكر متحدث باسم ولايات الجنوب أن هناك حقاً مطلقاً للولايات الأعضاء في الاتحاد الانفصال عنه اذا ما ارتأت أن مصالحها لم تعد محمية من قبله (Macridis 1986)، أما المعارضون فقد صرحوا بأن حق الانفصال مخالف للدستور. ويلاحظ أنه لم يوجد دستور اتحادي يمنح حق الانفصال صراحة سوى دستور الاتحاد السوفيتي السابق، ولكن أثناء الحياة العملية للاتحاد السوفييتي وما قبل ظاهرة ميخائيل غورباتشوف فان الانفصال لم يكن ممكناً بأي حال من الأحوال (مقار 1990). والخاصية الخامسة هي خاصية التفسير القضائي للدستور، ووفقاً لذلك يتم الاعتراف بسلطة القضاء الاتحادي في تفسير الدستور، وتعمل تلك السلطة وكأنها محكمة استئناف في حالة نشوب خلاف حول التشريع بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية. وفي الواقع العملي للنظم الاتحادية توجد حاجة إلى آلية من هذا القبيل لكي تعمل كحكم Arbiter بين الاتحادية والاقليمية وتبقى كلا المستويين في نطاقه الدستوري الخاص، وتقوم بحل الخلافات عندما تنشأ بينهما (Leed 1981).

تقييم الاتحادية (الفيدرالية):

في سياق تقييم الاتحادية كمقولة فكرية هناك سؤالان يطرحان تلقائياً: الأول، من هم المستفيدون من الاتحادية؟ والثاني، كيف يتم توزيع الموارد داخل الاتحاد؟ وبالاضافة إلى ذلك لا بد من النظر في العيوب التي تحملها الاتحادية في جوهرها حتى يمكن تقييم كافة الجوانب المتعلقة بها.

يعمل على دفع الاتحاد إلى الأمام مجموعة من القادة الذين يكونون متحمسين جداً لقيامه يطلق عليهم وليم رايكر لقب الوطنيين. ووفقاً لرايكر فان الوطنيين Nationalists هؤلاء يضعون الأمن على رأس قائمة أولوياتهم الخاصة بالأهداف السياسية، وعلى النقيض من ذلك فان معارضيهم هم أولئك الذين يهتمون بالمصالح الاقليمية الضيقة بقدر أكبر، ولا يعيرون إهتماماً كافياً بالأمن (Riker 1975). فعلى سبيل المثال كانت الهواجس الأمنية المتعلقة باحتمالات الخطر الخارجي الآتي من ايران ومن الجيران الأكبر الآخرين لامارات الخليج الصغيرة، ومن الأخطار الآتية من القلاقل الداخلية التي كان من الممكن أن تسببها الثورة في ظفار، هي التي جعلت الدعوة إلى عقد اجتماعات تهدف إلى اقامة اتحاد تساعي بين الامارات المعنية تنجح، ولكن عندما أحست البحرين وقطر بتلاشي تلك الأخطار بدأت في تحسس طريقها نحو اقامة كيانات مستقلة (Balfour - Paul 1991). واذا أخذنا بعين الاعتبار هذا التقسيم بين مؤيد ومعارض للاتحادية في بدايات قيام أي اتحاد، يمكن القول مبدئياً بأن المستفيدين هم الوطنيون وفقاً لتعريف رايكر لهم. ولكن الظروف التي تصاحب الاتحاد عند نشأته لا تبقى إلى الأبد، ويؤدي تغير الظروف إلى تغير طبيعة المشاكل السياسية، وتقود البشر إلى إعادة تنظيم أولوياتهم. فبعد أن قام اتحاد دولة الامارات العربية أخذ المتحمسون له في بداية قيامه يصبحون حذرين من الخوض في مشاكله وهمومه (الشيتي 1975)، وعلى العكس من ذلك بدأ الحذرون عند قيامه

يضطلعون بمهامه وحل مشاكله بقدر أكبر من السابق [3]. ويشير رايكر إلى أنه وخلال مدة زمنية أطول فإن الظروف التي دفعت المنشئين الأساسيين للاتحاد إلى الحماس له هي نفسها التي قد تؤدي لاحقاً إلى مراجعتهم لمواقفهم السابقة (Ricker 1975).

ومع التغير في القضايا التي تهتم بها الأقاليم المكونة للاتحاد، فان استمرار بقائه يصبح وضعاً سياسياً مقبولاً، وهذا لا يعني أنه لا يمكن أن يعاد طرح التساؤل حول البقاء، كما حصل مثلاً بالنسبة للاتحاد الماليزي عندما كانت سنغافورة عضواً فيه وقررت الانسحاب (Neher 1991)، ولكن بعيداً عن ذلك، فان القضايا العادية الجارية التي تواجهها أية دولة من الدول تصبح هي القضايا الأساسية التي تصطبغ بها السياسات، وعندما تهيمن تلك التساؤلات العادية على السياسات... فمن هو المستفيد من الاتحادية؟ يشير رايكر (1975، 154) إلى أن «العديد من الأقليات هي المستفيدة».

تعمل القضايا المتعلقة بتوزيع الموارد داخل الاتحاد على اثارة وتشكيل نوع الشعور الذي ينتج لدى الأقاليم المكونة للاتحاد ومواطنيه، فالأقاليم الغنية تعارض بشدة التوزيع على أساس الحاجة، مصرة على أن يكون المنشأ الأصلي لتلك الموارد هو الأساس الذي تبنى عليه عملية توزيعها بحيث يحصل اقليم المنشأ على أكبر قدر من الموارد التي تتولد ضمن حدوده، ويرى البعض أن تلك هي الطريقة المنطقية التي يجب أن يتم على أساسها التوزيع خصوصاً اذا كانت معظم الأقاليم المكونة للاتحاد ليست ذات قدرة كبيرة على المساهمة في الميزانية الاتحادية نظراً لشح مواردها (Nwabueze 1973). واذا كانت الموارد التي تدخل في عملية التوزيع تشكل جزءاً كبيراً من الموارد الإجمالية المتاحة للحكومة، فانه من السهولة تخيل رد الفعل الذي يمكن أن يحدث اذا استمرت عملية توزيع مجمل موارد الاتحاد على أساس من الحاجة، إذ ما من شك في أن ينشأ تصادم عن طريق التخفيض من سيطرة مجموعة سياسية واحدة في مجتمع جماعي على الشؤون الاقليمية للآخرين، أو عن طريق استخدام الموارد من قطاع معين لدعم قطاعات أخرى في إطار الدستور الاتحادي فقط (Roskin *et al* 1988).

ولكي يستطيع تقليل الخلاف وتقوية الوحدة الوطنية فان على النظام الاتحادي أن لا يضع أياً من الأقاليم المكونة له في موقع الهيمنة في الحكومة الاتحادية، ويخضع ذلك لأمرين: هو مدى وطبيعة القوى الاتحادية، والثاني، هو الأحجام النسبية للأقاليم المكونة، فدرجة الخلاف تتراوح وفقاً لأهمية ونطاق السلطة التي تركت في يد الحكومة الاتحادية وتأثيرها على الحياة والتنمية على المستوى الاقليمي، فان كانت السلطة الاتحادية ضعيفة من وجهة نظر الشؤون الاقليمية سينحصر الخلاف في أضيق نطاق (Lawson 1989). وعندما تصبح الأقاليم مستقلة بدرجة كبيرة فانها ستعمل على انعاش شؤونها الاقليمية على حساب شؤون الاتحاد، واذا ما كانت الأقاليم قوية إلى درجة تستطيع معها التسلط على الحكومة الاتحادية أو تجاوزها بحيث تستطيع اقناع المواطنين على المستوى الاقليمي بأنها هي وحدها «الحكومة» سيصبح من الصعب عليهم تطوير ولاء حقيقي للاتحاد (Con-way 1991). واذا أمكن بناء النظام الاتحادي لكي يشمل ضماناً ضد سيطرة فئة واحدة أو

اقليم منفرد على الحكومة الاتحادية، فانه من المفيد آنذاك أن يصبح المركز قوياً بقدر المستطاع لكي تتوافر فيه القيادة الكفوءة لتوجيه الاتحاد لصالح الوحدة الوطنية (الغزال 1989).

عيوب الاتحادية (الفيدرالية):

يرى العديد من دارسي الاتحادية بأن مزاياها تفوق عيوبها، ونتيجة لذلك فانهم يسوقون ضدها نقداً رئيسياً واحداً هو أنها تعترف بشرعية الاختلافات بين الفئات الاقليمية بدرجة عالية وتبرزها بشكل واضح مما يجعل الأمر في نهاية المطاف مستحيلاً على البشر كي يتجاوزوا ولاءاتهم الاقليمية إلى الولاء للاتحاد (Dunleavy & O'Leary 1987)، وينتج عن ذلك أن الاتحادية تشجع ظهور النعرات الانفصالية. وإلى وجهة النظر تلك فان للاتحادية عيوباً اضافية تتلخص في الآتي: (أولاً) هناك ميل للاعتقاد بأن الاتحادية تؤدي إلى تآكل امتيازات الأقاليم المكونة للاتحاد، فمع تطور المسؤوليات الحكومية الجديدة يتسع دور الحكومة الاتحادية لكي تواجه متطلبات التنمية واحتياجات المواطنين التي لا تستطيع الأقاليم تلبيتها، ويرى أصحاب هذا الميل أنه عندما تتدخل الحكومة الاتحادية بهذا الشكل المكثف فان ذلك قد يعيق التطور الاجتماعي السريع على المستوى الاقليمي (Roth & Wilson 1976). (ثانياً) درج التوجه على أن تتولى الحكومة الاتحادية قدراً أكبر من المسئولية، وساهمت مسائل من قبيل النمو السكاني المتسارع واتساع المدن وتطور وسائل المواصلات ونظم الاتصال وظهور الوحدات الدولية متعددة الجنسية في زيادة سلطة الحكومة الاتحادية، وينتج عن تلك التطورات مشاكل تفوق طاقة الحكومات الاقليمية للتعامل معها. والتوجه نحو زيادة سلطة الحكومة الاتحادية تقوية سلطاتها، ومن أوضح الأمثلة الدالة على ذلك ما حصل في الهند خلال فترة رئاسة انديرا غاندي لمجلس الوزراء خلال السبعينات، ففي تلك الفترة انتهجت انديرا غاندي سياسات تهدف إلى إحداث العديد من التعديلات الدستورية لتقوية سلطة الحكومة الاتحادية وبخاصة بالنسبة لحقها في اتخاذ اجراءات ضد «التصرفات المضادة للوطن» (الحاج 1997). (ثالثاً) إن النظام الاتحادي أكثر تعقيداً من النظام الموحد، وغالباً ما تكون ممارسة السلطة فيه أكثر صعوبة لأنه أكثر تفككاً بطبيعته. وفي الاتحادات القديمة تم تبني الاتحادية لكي تحفظ اختلافات قوية قائمة في الوقت الذي يتم فيه الاحتفاظ بقدر من الوحدة، ويعود السبب في ذلك إلى الرغبة في الحفاظ على نطاق السلطة التي يجب أن لا تتخطاها الحكومة الاتحادية. ومن جانب آخر استخدمت الاتحادية أمماً حديثة كنيجيريا وماليزيا ومشيخات جنوب اليمن السابقة والهند عند استقلالها عن بريطانيا، لكي يتم الحفاظ على وحدة مجتمعاتها التي تعصف بها الاختلافات الاثنية والاقتصادية والسياسية، ولكن النتائج نادراً ما كانت ايجابية (Curtis 1968). (رابعاً) تتعرض الاتحادية بين الفينة والفينة للعديد من الانتقادات، فقد انتقدها البعض قائلين بأنها تؤدي إلى الإهمال، وبأنها سلبية في تأثيرها على أداء الأقاليم نتيجة لاعتمادهم على الحكومة الاتحادية لتلقي الدعم، وبأنها ليست مناسبة للتحرك الايجابي السريع حيال كل القضايا بسبب تضارب الآراء الاتحادية والاقليمية، وبأنها تركز كثيراً على الحلول الوسط لمعالجة

مشاكل الاتحادات التي تتبناها، وبأنها مكلفة مالياً بسبب ازدواجية العمل وتبديد الوقت في البحث عن الحلول الوسط للمشاكل، وبأنه يصعب عليها تحديد المسؤولية المناطة بحكومات الأقاليم وبالحكومة الاتحادية تحديداً دقيقاً (Curtis 1968; Embree 1983; Dunleavy & O'leary 1987). (خامساً) أشرنا إلى أن الاتحادية تؤدي إلى تجاذب ولاء المواطنين بين الأقاليم التي ينتمون اليها والحكومة الاتحادية، وفي خضم هذا التجاذب قد يحدث أن تضيع حقوق الفرد ومسؤولياته. صحيح أن الدساتير الاتحادية تحدد سلطة الحكومة الاتحادية، ولكن ليس من الضروري أن يكون صحيحاً أن حكومات الأقاليم تعمل دائماً وكأنها الحامي الأكبر لمصالح المواطن وبطريقة أكبر مما قد تقوم به الحكومة الاتحادية. وفي هذا السياق، فان وجود العديد من الاتحادات غير الديموقراطية يعد مؤشراً على أنه ليس من المحتم أن تكون الاتحادية حامياً للحرية السياسية، أو أنها تتيح بالضرورة مجالاً لوجود معارضة مقننة يعبر عنها من خلال الأقاليم المكونة للاتحاد (Curtis 1968) أي مواطني الاتحاد في المستويات كافة. (سادساً) أزالت الأنماط الجديدة التي ظهرت وتتعلق بحجم وطبيعة السلطة الممارسة من قبل الحكومات الاتحادية التفريق بين النظم الاتحادية والوحدوية. ففي الوقت الذي أصبحت المؤسسات الاتحادية قوية في الأقطار ذات النظم الاتحادية فان هناك محاولات لايجاد لا مركزية أكبر في الدول الموحدة، وكنموذج فان الاتحادية تبقى مفيدة من الناحية التحليلية، ولكن عند الممارسة الفعلية فان أداءها لوظائفها قد لا يكون مختلفاً كثيراً عن النظم الموحدة. ووفقاً لروث وويلسون فان الاتحادية ليست هي الأداة المثالية لحل مشاكل جميع الدول التي تتبناها على اطلاقها (Roth & Wilson 1976).

الاتحادية (الفيدرالية) والعالم النامي

هناك سؤال هام يمكن طرحه في شأن هذه النقطة: هل يمكن للاتحادية أن تنجح في دول العالم النامي كما نجحت في دول الغرب وأن تصبح وعاء قانونياً لازالة التناقضات وحل الصراعات على اختلاف أنواعها؟ الاجابة عن هذا السؤال ليست يسيرة، والسبب في ذلك ان هناك اجابتين متناقضتين لها هما: «نعم» و«لا». فمن جانب يلاحظ أن الاتحادية نجحت في بعض أقطار العالم النامي، ومن جانب آخر يلاحظ أن العديد من الاتحادات التي أنشئت في دول العالم النامي لم يكتب لها النجاح، فلماذا حدث ذلك الفشل؟ وهل هناك دور للثقافة السياسية السائدة في ذلك؟

من سياق تحليل النظم السياسية المختلفة يتضح أنه وفي المجتمع ذي التعددية والذي يتصف بالتمايز الحاد بين فئاته المختلفة، فان نمط التعاون السياسي المفضل هو ذلك الذي يتيح للأقاليم الاهتمام بشؤونها الاقليمية في اطار من وحدة الجميع، وبهذه الطريقة فقط يمكن السيطرة على الخصومة المتبادلة والتقليل منها ومن العنف الموروث في الثقافة. ان الاتحادية تتيح للبشرية آمالاً واعدة لتحقيق ذلك، ولكن يبدو أن الثقافة السياسية لمعظم شعوب الدول النامية لا تتيح فهماً واضحاً لهذه الحقيقة. إذ ان هناك قناعات لدى دول العالم النامي بأن مشاكلها لا تتعلق في المرتبة الأولى بانشاء تكتلات اقليمية، فأخذا في الاعتبار اغترابها وأسس قيامها المصطنعة نلاحظ أن المشكلة السياسية الأولى التي تواجهها النخب

الحاكمة في هذه الدول تتعلق ببقاء الدولة ذاتها واستمراريتها وحفظها ضد قوى الانقسام والتفتت الداخلي، فالدولة بحد ذاتها غير مستقرة (Migdal 1988).

ومن جانب آخر، فان التوفيق compromise يجب أن يكون أحد الاعتبارات الهامة التي تؤخذ في الحسبان عند الرغبة في انشاء الرابط الاتحادي بين دول حديثة الاستقلال، وأثبتت معظم الاتحادات التي أقيمت بين أقطار من العالم النامي أنها لم تكن فعالة على هذا الصعيد لأنها أعطت أولوية للاختلاف على حساب التوافق، فالثقافة السياسية المرتبطة بالقبلية والاقليمية التي تشبعت بها النخبة الحاكمة في كل اقليم جعلتها ترغب بقوة في وضع مركز الثقل المتعلق بالنشاطات السياسية في يد الأقاليم، دافعة بذلك الحكومة الاتحادية إلى التقهقر إلى موقع الخاضع للأقاليم، ما جعلها غير قادرة على اقناع المواطنين بأهميتها، الأمر الذي أفقدها بريقها في أعين النخب السياسية الحاكمة والمواطنين في الأقاليم.

وعندما قامت الاتحادات في العالم النامي سعت النخب الحاكمة في الأقاليم إلى السيطرة على السياسيين الذين يمثلونها لدى الحكومة الاتحادية، ونجح العديد منها في تحقيق ذلك ما خلق معادلة مقلوبة قوامها تبعية المركز للأطراف (Mittelman 1988). ويعود السبب في نجاح سيطرة الأقاليم على الحكومة الاتحادية إلى عوامل محددة: فأولاً، يوجد دور في ذلك لكبر حجم الأقاليم المكونة للاتحادات وقلة عددها، فبالنسبة لنيجيريا، مثلاً، تشكل اتحادها السابق من أقاليم ذات مساحة واسعة وسكان عديدين وامكانات اقتصادية معقولة، ونتج عن ذلك أن نظر كل اقليم إلى ذاته بأنه يستطيع اقامة دولته المستقلة ما أدى في النهاية إلى التصادم والحرب الأهلية. ثانياً، التركيبة القبلية القائمة على وجود قبائل كبرى وأخرى أصغر منها، ويعود هذا العامل إلى أن القبلية تعتبر عنصراً هاماً في الحياة السياسية لدى شعوب آسيا وافريقيا، وما لا شك فيه أن القبائل كبيرة الحجم ستسعى إلى السيطرة على السلطة السياسية، وعلى المصادر الكامنة للقوة بأشكالها كافة، ولكن القبائل الأقل عدداً تضم هي الأخرى أفراداً يحصون بالملايين، ومن المنطقي أن لا تذعن لمشيئة القبائل الأكبر، فتنشأ بسبب ذلك الصراعات التي تؤدي إلى تفكيك الاتحاد وتفتح أبواباً واسعة للمؤسسات العسكرية لكي تقفز إلى السلطة. ويلاحظ من الطرح السابق أن أسباب فشل دول العالم النامي في تكوين اتحادات ناجحة تعزى بشكل أساسي إلى أسباب تتعلق بالثقافة السياسية وما يتفرع عنها، وبالقبلية وبمستوى الاستقرار الموجود في المجتمع وبالنعرات الاقليمية الكامنة. ولكن من المفيد عند النظر في العوامل التي لها علاقة بفشل أو حتى بنجاح الاتحادات التمييز بين العوامل التي تعتبر عامة بالضرورة والتي تتساير مع التغيرات العالمية المتعلقة بظهور تكنولوجيا جديدة أو ظواهر سياسية جديدة تؤثر على جميع الأقطار من جانب، وبين العوامل التي تعتبر خاصة بدول العالم النامي، ومن جانب آخر، وعند الرغبة في القيام بذلك من المناسب تنظيم الطرح حول أربعة عوامل تؤثر باتجاه فشل الاتحادات أو نجاحها هي: المعطيات الأساسية من مادية وبشرية، والتنظيم الدستوري والمؤسسي، ومواقف ووجهات نظر الأقطار الأخرى في عالم يسوده صراع قومي ملحوظ، وأخيراً التضارب وعدم التوازن في داخل الدولة الاتحادية. ومن المحتمل أن يتغير كل مؤثر من تلك المؤثرات عبر الزمن، وتحت

ظروف معينة بحيث قد يؤدي ذلك إلى تفتت البنية الاتحادية أو إلى تحديث جوهرها إما نحو تقويضها وتفككها أو نحو وحدة أقوى. وأدت التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الهائلة التي ألمت بالعالم في الآونة الأخيرة، خصوصاً انهيار الاتحاد السوفيتي والاتحاد اليوغسلافي والاتحاد التشيكوسلوفاكي (Fuller 1992; Batt 1991) إلى تولد ضغوط شديدة على الاتحادات القائمة فعلاً في عالم اليوم، خارج نطاق العالم الغربي بمفهومه التقليدي، وعلى مقولة الاتحادية ذاتها كنموذج لبناء الدول ما يجعل من ظهور اتحادات جديدة ناجحة في دول العالم النامي أمراً قد يواجه صعوبات حقيقية.

الخاتمة

يتضح من الاستعراض السابق لمعظم جوانب مقولة الاتحادية أنها لا تواجه وضعاً سهلاً، وان الدول التي تبنتها لم تسلك طريقاً سلساً في العديد من المراحل، وان الاتحادات والاتحادية ذاتها ستواجه العديد من المشاكل المستقبلية. ولكن عند محاولة تقييم الاتحادية فانه ليس من الضروري التركيز على الفشل الكامل فقط، بل من الضروري التركيز على نقاط التراجع التي من المحتم أن تواجهها من وقت إلى آخر أكثر الاتحادات نجاحاً، ولا يجب أن يدفعنا هذا إلى القول بأن الاتحادية ليست ذات جوانب ايجابية.

ونتيجة لتتبع الاتحادية بالشكل الذي سقناه فان هذه الدراسة تتوصل إلى النتائج الآتية: (أولاً) يلاحظ أن صفات الاتحادية تحتوي نقاطاً أساسية يتفق فيها جميع الدارسين رغم وجود اختلاف في طبيعة ومجال الاهتمام وفي طرق التناول والمعالجة، ويرتبط بذلك وجود نقطتين أساسيتين لا خلاف عليهما: الأولى، هي أن السلطة السياسية تتوزع بين مجموعتين أساسيتين من التشريعات واحدة اتحادية والأخرى اقليمية. والثانية، هي أن وجود دولة اتحادية غير مجزأة ولكنها في الوقت نفسه، مركبة يعتبر أمراً مؤكد التزامن. (ثانياً)، في أغلب الحالات تعتبر الأمة الاتحادية أنها مازالت في طور التشكل. فدستورياً تعترف الاتحادية بوجود أجزاء عدة وبأن الأمة في مجملها تعيش ضمن حدود الوطن الاتحادي، وتعترف أيضاً برفض تلك الأجزاء للانصهار في بوتقة تشمل الجميع، وكلا المستويين الحكوميين غير مستعد للتخلي عن سيادته والخضوع كلية للآخر، فالهوية الواحدة المتطابقة تماماً مرفوضة ولكن الانفصال مرفوض أيضاً. ويرتبط بذلك أن يتواجد في جميع الاتحادات صراع بين هويتين هما الهوية الاتحادية والهوية الاقليمية، ولكنه صراع مصحوب بشعور واع بالاعتماد المتبادل. (ثالثاً)، توصف الاتحادية بأنها «أخوة مشوبة بالصراع» وبأنها «تعاون مضاد» وذلك تعبيراً عن أنه يمكن للفئات التي تتحد مع بعضها أن تدخل في تعاون فعلي مثمر وبطريقة اعتيادية رغم تصرف بعضها حيال الآخر بطريقة عدائية بخصوص بعض من القضايا. ويرتبط بذلك أن الدساتير الاتحادية تعتبر بمثابة تضاد سياسي من شأنه أن يعترف بشكل واضح بوجود تعارض في المصالح بين المجموعات الاقليمية المكونة للاتحاد، ويحتاج الجميع إلى هذه الدساتير لكي يحققوا التوافق والتواؤم مع عدم نبذ الأقليات، وعدم استخدام العنف. وفي دول الغرب التي تطبق فيها الاتحادية، تعبر الدساتير عن الجماعية وعن جوهر العقيدة الديموقراطية، أما في دول

المعسكر الشرقي السابق وفي دول العالم النامي فان ذلك لم يحدث في جميع الحالات، وأمره يتوقف على آراء وتوجهات النخب الحاكمة. (رابعاً)، لا يمكن توقع أن تحتوي الدساتير الاتحادية كافة، وبشكل محدد تماماً، على معايير لما يمكن أن يكن عليه شكل الآليات والحلول المتعلقة بالصراعات التي يمكن أن تنشب بين الأقاليم المختلفة والحكومة الاتحادية أو بين الأقاليم نفسها، فاذا ما تبدد شمل الاجماع أو أن طرفاً قوياً قام بالضغط على طرف أضعف لكي يرضخ ويتنازل له عن مكتسبات معينة ولم يتم التوصل إلى اتفاق بينهما عن طريق التفاهم، فانه لا بد من البحث عن آليات جديدة للاتفاق المشترك خارج النصوص الحرفية للدستور. (خامساً)، تعتبر الاتحادية عملاً غير مكتمل لأنه لا يمكن رؤية وحل جميع المشاكل والقضايا رهن الساعة التي تقع فيها، ففي وقت التفاوض المبدئي تكون بعض القضايا ساخنة جداً، وبعضها لم تتضح بعد، وبعضها متناقض بحيث لا تجدي محاولات حلها الفوري. ومن الناحية السياسية لا يعد ذلك أمراً غير مألوفاً في الاتحادات، فالصيغ الاتحادية مبنية أساساً على الاعتراف المتبادل المتزن وعلى البحث المستمر عن حلول وسط عندما تتعذر الحلول الجذرية. (سادساً)، بالنسبة لدول العالم النامي يمكن القول بأن الاتحادية لم تطبق إلى الآن وفقاً لخصائصها التي وضعها الغربيون وانتهجوها، لذلك فان هناك اعتقاداً بعدم جدوى الاتحادية بمفاهيمها الغربية الكاملة للتطبيق في دول العالم النامي.

الهوامش

(1) يقول الكاتبان: «الاتحاد يشمل التسيس المستمر لأهداف اللاعبين التي تم اعتبارها مبدئياً أنها غير أخلاقية، ويستدعي التسيس موافقة اللاعبين على توسيع نطاق الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف وذلك كرد فعل للحسابات الخاطئة أو الاحباط الآتي من عدم القدرة على تحقيق الأهداف المبدئية، ويؤدي ذلك إلى تزايد فرص الخلاف بين الأقاليم والحكومة الاتحادية لأنه تبرز مشاكل في شأن نطاق السلطة على مستوى الأقاليم، (Haas & Schmitter 1964, 707).

(2) الأسئلة العشرة التي يوردها دوتاشسيك هي: 1- هل تلائم السيطرة التي تمارسها السلطة الاتحادية على الشؤون الديبلوماسية والدفاع مصالح دولة قومية ما في علاقاتها مع الدول القومية الأخرى؟ 2- هل يعتبر الاتحاد محصناً ضد التفكك الناجم عن الانفصال؟ 3- هل تعتبر ممارسة السلطة المركزية عندما تصل إلى جميع المواطنين مباشرة مستقلة عن موافقة الأعضاء المنفردين ومواردهم؟ 4- ما الجهة التي لديها السيطرة على الأصلاحات العليا المتعلقة بالدستور الاتحادي؟ 5- هل تعتبر الوحدة المكونة للاتحاد محمية ضد الغاء هويتها الخاصة وسلطتها التي كانت سائدة قبل وبعد قيام الاتحاد؟ 6- هل يعتبر التقاسم المشترك لاتخاذ القرار مضموناً بشكل أكيد من قبل تمثيل متساو لوحدات غير متكافئة في نظام مؤسسي واضح؟ وما الأحكام الدستورية الخاصة بالاشتراك الجماعي في تنفيذ الحكم بالنسبة للجانبين التشريعي والتنفيذي؟ 7- هل هناك أنواع مختلفة من الهيئات التشريعية، بعض منها يهتم بالتشريعات الاتحادية والآخر بالتشريعات الاقليمية؟ 8- هل هناك سلطة قضائية تقع دستورياً ضمن السلطة المركزية، ولكنها في الوقت نفسه تقف فوق السلطة المركزية ذاتها، وفوق الوحدات المكونة للاتحاد لتحديد حقوق كلا الطرفين؟ 9- هل احتفظت الوحدات الاقليمية المكونة للاتحاد بجميع السلطات التي لم يقم الدستور باعطائها للسلطة المركزية؟ وهل تعتبر تلك السلطات هامة جداً أم هامشية؟ 10- هل الفصل الاقليمي المتعلق بالسلطة واضح جداً ولا لبس فيه؟

(3) يمثل موقف دبي من أحداث الشارقة عام 1987 مثالاً جيداً يعزز من هذا الطرح ويوضحه في حالة اتحاد دولة الامارات العربية المتحدة على الأقل، فمواقف دبي من الأحداث أوضحت في تلك الحالة بالذات رغبتها المحافظة على الأسس الدستورية التي قام عليها الاتحاد والهادفة إلى المحافظة على حقوق الحكومات الاقليمية المكونة للاتحاد على أسنها، حول ذلك أنظر (The Observer "London" 21 June 1987, Al Qabas International "London" 20-21 June 1987).

المصادر

الحاج، عبدالله

1996 «الإسلام والسياسة في جنوب شرق آسيا: الإسلام السياسي»، الثلاثاء 17 سبتمبر، ص23، أبوظبي، الاتحاد (اليومية).

1997 «حزب المؤتمر الهندي» الأربعاء 19مارس ص22، الاتحاد (اليومية): أبوظبي.

الشيتي، عبدالله

1975 «رياح الوحدة تهب من الشارقة»، النهضة (الاسبوعية)، (422) نوفمبر، 19 ـ 22: الكويت.

الغزال، اسماعيل

1989 «القانون الدستوري والنظم السياسية»، المؤسسة الجامعية للدراسات: بيروت.

عبيدان، يوسف

1990 «دراسات في علم السياسة»، جامعة قطر: قطر.

المنوفي، كمال

1987 «أصول النظم السياسية المقارنة»، شركة الربيعان: الكويت.

مقار، شفيق

1990 ظاهرة غورباتشوف، دار رياض الريس للنشر: لندن.

متولي، عبدالحميد

د. ت «القانون الدستوري والنظم السياسية»، منشأة المعارف: الاسكندرية.

نصر، محمد

1981 «في النظريات والنظم السياسية»، دار النهضة العربي: بيروت.

وزارة الإعلام والثقافة

1972 «الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة» وزارة الإعلام والثقافة: أبوظبي.

AL-Haj, A.

1989 The Fromation of the Political Elite Of the United Arab Emirates, Unpublished Ph. D. Thesis. University of Reading.

Balfour-Paull, G.

1991 The End of Empire in the Middle East, Britain's Relinquishment of Power in her Last Three Arab Dependencies. Cambridge: Cambridge University Press.

Batt, J.

1991 East Central Europe From Reform to Transformation. New York: Council On Foreign Relations Press.

Bolton, C.

1973 Britain's Legacy Overseas. London: Oxford University Press

Broad, D.

1992 "Revolution, Counterrevolution and Imperialism: La Lucha Continua". pp 143-140 In D. Board and L. Foster eds. The New World and Third World. New York and Montreal: Black Rose Books.

Conway, M.

1991 "The Study of Political Participation". pp 31-50 In William Crotty ed. Political Science Looking to the Future Vol. 3. Evanston, Illinois: Northwestern University Press.

Curtis, M.

1968 Comparative Government and Politics. New York: Harper & Row.

Easton S.

1964 Western Colonialism. London: Pall Mall Press.

Friedrich, C

1968 Trends of Federalism in Theory and Pracite. New York: Praeger.

Fuller, G.

1992 Central Asia, The New Geopolitics. Santa Monica: Rand.

Haugue, R. and Harrop, M.

1987 Comparative Government and Politics. London: Macmillan

Harris, F. and Wessermann, G.

1990 America's Government, Glenview. ILL.: Foreman

Haas, E.

1958 The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957. London: Stevans.

Hass, E., and Schmitter, P.

1964 "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America". International Organization. 18 (4) Autumn: 695-713.

Hicks, U.

1978 Federalism: Failure and Success, A Comparative Study. London Macmillan.

Deutch, K.

1957 Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Dikshit, R.

1957 The Political Geography of Federalism. London: Macmillan.

Dunleavy, P. and O'Leary, B.

1987 Theories of the State. London: Macmillan.

Duchacek, I.

1970 Comparative Federalism, The Territorial Dimension of Politics. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Embree, A.

1983 "Emergency as a Signpost to India's Future". pp 59-67 In P. Lyon acd J. Manor eds. Transfer and Transformation Political Institutions in the New Commonwealth, Leicester: Leicester Universith Press.

Janda, K., et al

1992 The Challenge of Democracy: Government In America. Boston: Houghton Mifflin.

Khalifa, A.

1979 The United Arab Emirates: Unity In Fragmentation. Boulder, Colorado: Westview Press and London: Croon Helm.

Lawson, K.

1989 Human Polity. Boston: Houghton Mifflin.

Leed, C.

1981 Political Studies. Plymouth: Macdonald and Evans.

Livingston, W.

1952 "A Note on the Nature of Fedralism". Political Science Quarterly 67 (1) March: 81-95.

Macridis, C.

1986 Modern Political Regimes, Patterns and Institutions. Boston: Little Brown and Co.

1987 Modern Political Systems: Europe. Englewood Cliffs, N.j.: Prentice-Hall.

Merkl, P.

1964 "Federalism and Social Structure". Paper presented at the 6th conference of the International Political Science Association, Geneva, 10-12 July: 4-7.

Meyer, W.

The Political Experience: A Prefece to the Study of Politics. New York: Holt, Rhine hart & Winston.

Migdal, J.

1988 Strong Societies and Week States. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Mittelman, J.

1988 Out from Underdevelopment. London: Macmillan Press.

Navlakha, S.

1989 Elite and Social Changes. New Delhi: Saga Publicatios.

Neher, C.

1991 South Asia in the New International Era. Boulder, Colorado: Westview Press.

Northedge, F.

1974 Descent From Power. London: George Allen and Unwin.

Nwabueze, B.

1973 Constitutionalism in the Emergent States. London: G. Hurst.

Nye, J.

1968 "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement". International Organization. 22 (4) Autumn: 858-868.

Paddison, R.

1983 The Fragment State. New York: St. Martin's Press.

1982 "International Relations and the Federal State". Paper Presented at the International Seminar on Political Geography, Haifa (January).

Parmanand, C.

1988 Political Devlopment in South Asia, New Delhi: Sterling Publishers Private.

Remy, R.

1984 Government in the United States. London: Macmillan.

Rezazadeh, R.

1993 Iraq and Democracy: A: Futuristic Perspective. Platteville, Wisconsin: Eternalist Foundation.

Riker, W.

1964 Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little Brown.

1975 "Federalism": PP 93-172 In Rcinsteen, F. and Polspy, N. eds. Handbook of Political Science volume 5 Reading, Mass: Addisonwesely.

Roskin, M. G., et al.

1988 Political Science: An Introduction. Englewood Cliffs, N.J.

Roth, D. F., and Wilson F. L.

1976 The comparative Study of Politics. Boston: Houghton Miffin.

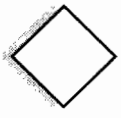
Watts, R.

1966 New Federations: Experiments in the Commonwealth. Oxford: Clarendon Press.

Wheare, K. C.

1966 Modern Constitution. London: Oxford University Press.

1963 Federal government. New York: Oxford University Press.



Political Scince

The Federal System: A Literature Review

Abdullah j. al - Haj *

Most writings in Arabic has approached the concept of federalism from the legal constitutional aspect. To introduce the Arabic reader to federalism from a political perspective, an extensive range of Arabic and English material is used to explore its theoretical and definitional aspects, with a number questions considered appropriate. These include the definition and evolution of federalism, and the question of whether it is a source of power or weakness. The form a federal government takes is examined, along with the nature and dynamics of federal institutions. The Study concludes with a summary of the present state of federalism. Notes and references in both Arabic and English are provided.

* Associate professor, Dept. of political science, College of Humanities and Social Sciences, U.A.E. University.

Journal of the Social Sciences.
Vol. 26 - No. 2 - Summer 1998 - P.P. 63 - 89.