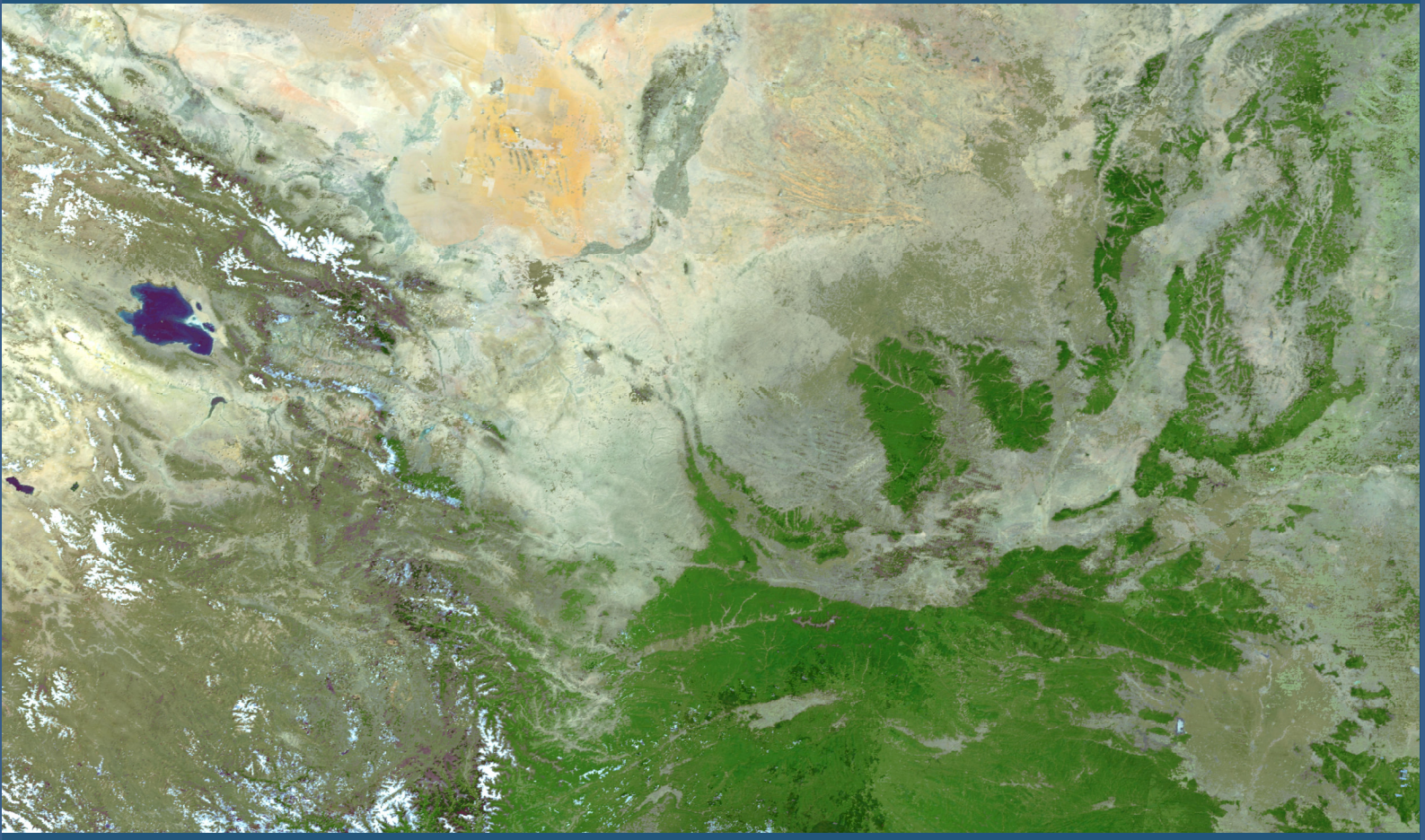

ملف الموضوعات ٦

مَعَاييرُ إنشَاءِ المَناطِقِ الفِيدرالِيّة

EZKS
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies

EZKS
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies

Project: Power Sharing for a United Syria
Emser Straße 26
Berlin 12051
Germany

mail@kurdologie.de
+49 30 67 96 85 27

برلين | ٢٠١٧

مَعَاييرُ إنشَاءِ المَناطِقِ الفِيدرالِيّة

ينظر العديد من الأكاديميين والخبراء إلى تطبيق نظام فيدرالي تتوزع فيه السلطة السياسية في الدولة على عدة مستويات على أنه أداة واعدة لحل طويل الأمد للنزاعات العرقية والثقافية والدينية و/أو اللغوية في مجتمعات غير متجانسة. إلا أن هناك خلافاً كبيراً حول الهيكلية المثالية التي يجب أن يتخذها النظام الفيدرالي للوصول إلى هذا الغرض. وبشكل خاص يثير التساؤل حول المعايير التي يجب أن تُعتمد في إنشاء وحدات حكومية دون وطنية (على سبيل المثال الولايات أو الأقاليم) جدالاً حاداً.

ونعرض فيما يلي أربعة نماذج مختلفة لإنشاء الولايات مع الإيجابيات والسلبيات الخاصة بها: الفيدرالية المناهضة للعرقية، الفيدرالية الإقليمية، الفيدرالية العرقية والفيدرالية العرقية الإقليمية. إلى جانب هذه الأنماط الأساسية الأربعة، هناك نماذج فيدرالية غير مبنية على أساس الانتماء المناطقي وإنما على المجتمعات المحلية ("الفيدرالية الشخصية" أو "الفيدرالية المجتمعية")، حيث لا تُمنح حقوق حكم ذاتي معينة لمنطقة محددة وإنما لفئة مجتمعية (مثل حق الاستقلالية الثقافية).

١. الفيدرالية المناهضة للعرقية

تسعى الفيدرالية المناهضة للعرقية أثناء إنشاء الأقاليم/الولايات إلى تحقيق هدف رئيسي يتمثل بترسيم الحدود، على نحو يؤدي إلى "تقسيم" الأقليات العرقية المتمركزة جغرافياً، وبالتالي منع الأقليات من تشكيل أغلبية في أي وحدة حكومية دون وطنية وتحجيم السلطة السياسية وقدرة التعبئة السياسية لدى الأقليات العرقية.

لا توجد على أرض الواقع أية فيدرالية، يمكن أن توصف بفيدرالية مناهضة للعرقية بشكل قاطع، لكن هناك ممارسات تتبع منطقاً مناهضاً للعرقية خلال إنشاء الولايات (أو البلديات). حيث يمكن وصف ترسيم حدود الدوائر الانتخابية في عدة ولايات جنوبية في الولايات المتحدة الأمريكية بأنه مناهض للعرقية، فقد تم تشكيل هذه الدوائر على نحوٍ حال دون تشكيل الأمريكيين من أصول أفريقية أغلبية في أي دائرة انتخابية واستمر ذلك حتى ثمانينيات القرن العشرين. وتعد مدينة نيو أورلينز أفضل مثال على ذلك، فقد كان الأمريكيون من أصول أفريقية يشكلون نسبة ٥٥ بالمئة من سكانها في عام ١٩٨٠، وبناء عليه أُلغيت الدوائر الانتخابية القديمة وقُسمت المدينة إلى دائرتين انتخابيتين وضُمت إلى كل دائرة المناطق المحيطة بها. فكانت النتيجة دائرتين انتخابيتين شكل فيهما الأمريكيون من أصول أفريقية نسبة ٣٠ بالمئة و٤٤٪ بالمئة من السكان. وقد ضمن نظام الانتخاب بالأغلبية استمرار تمثيل نواب بيض لمصالح مدينة نيو أورلينز في الكونغرس، ويُعد حفظ الاستقرار في المجتمعات التي تتسم بالتعددية العرقية الحجة الوحيدة التي يمكن استخدامها لتبرير أساليب كهذه.

في الوقت ذاته هناك عدد كبير من الحجج لرفض هذا النموذج. إذ لابد من طرح السؤال عما إذا كان إنشاء ولايات ذات صلاحيات سياسية في دول متعددة الأعراق أمراً مجدياً، عندما تكون السيطرة على الأقلية/ الأقليات هي الهدف من ذلك، إذ أن إقامة نظام مركزي وحدوي تحكمه الأغلبية العرقية قد يحقق هذا الهدف بفعالية أكبر. بالإضافة إلى الشكوك المتعلقة بمدى توافق الفيدرالية المناهضة للعرقية مع الديمقراطيات الليبرالية. وأخيراً فإن الفيدرالية المناهضة للعرقية هي في جوهرها ذات طبيعة عرقية، فهي تهدف في نهاية المطاف إلى هيمنة أغلبية عرقية على أقلية (أو عدة أقليات) عرقية.

٢. الفيدرالية الإقليمية

يجري الحديث عن الفيدرالية الإقليمية، عندما يكون الهدف الرئيسي من إنشاء الولايات/الأقاليم هو تقسيم المناطق المتجانسة عرقياً إلى أعداد كبيرة من الوحدات الحكومية الأصغر. إلا أن هذا لا يعني بشكل حتمي إنشاء وحدات حكومية مختلطة قدر الإمكان تتساوى فيها نسبة تمثيل الجماعات العرقية المختلفة وإنما يهدف بدرجة أكبر إلى تفعيل الانقسامات داخل العرق الواحد. يُراد لهذه التجزئة المتعمدة للمناطق العرقية المتجانسة أن تساهم بجعل النزعات السياسية تجري بدرجة أعلى ضمن الجماعات العرقية الواحدة وعلى المستوى دون الوطني بدلاً من أن تجري بين

الجماعات العرقية المختلفة على المستوى الوطني ويعد هذا الأمر جديراً بالسعي إلى تحقيقه لأن التعامل مع عدد كبير من الخلافات الصغيرة الغير مبنية على خطوط الصدع العرقية أسهل من التعامل مع الخلافات العميقة ذات الأساس العرقي التي تجري على المستوى الوطني (على سبيل المثال نزاع بين أغلبية عرقية وأقلية عرقية).

تعد نيجيريا الحالية الدولة الأقرب للنموذج الإقليمي للفيدرالية على أرض الواقع. لقد كانت نيجيريا عند استقلالها مكونة من ثلاثة أقاليم حُددت بشكل رئيسي على أساس الجماعات العرقية الثلاث: جماعة الهاوسا والفولاني وجماعة الايجبو وجماعة اليوربا وبالتالي كان نظام نيجيريا السياسي متأثراً جداً بالفيدرالية العرقية آنذاك. وعلى الرغم من عدم وجود تجانس عرقي في أي إقليم من الأقاليم الثلاثة ووجود العديد من الجماعات الأثنية الأخرى في البلاد إلى جانب الأعراق الثلاثة الأساسية، كان هناك أغلبية عرقية واضحة في كل إقليم. كادت النزعات السياسية في نيجيريا في خمسينيات القرن العشرين أن تكون مبنية بالكامل على خطوط الصدع العرقية بين الهوسا والفلاني والايجبو واليوربا، والتي تجلت من خلال الأقاليم الثلاثة. هدد كل إقليم منهم بالانفصال مراراً، لتنتهي هذه التهديدات بحرب أهلية دموية، أدت إلى اتخاذ إجراءات لم تقتصر على إعادة ترسيم حدود الأقاليم فحسب وإنما إلى إعادة تقسيم الأقاليم الموجودة إلى وحدات حكومية أصغر. وهكذا أصبحت نيجيريا تضم ٣٦ ولاية منذ عام ١٩٩٦. وبينما تتسم بعض هذه الولايات بأغلبية عرقية واضحة، يغلب طابع التباين العرقي بشدة على ولايات كثيرة أخرى. لقد كان المعيار الأهم، المعتمد عند إنشاء الولايات هو عدم امتلاك أي من الأعراق الثلاثة الأساسية الهوسا والفلاني والايجبو واليوربا ما يطلق عليه "وطن" عرقي، وقد تجلى تأثير ذلك بأن النزاعات السياسية في البلاد لم تعد مبنية على خطوط الصدع بين الأعراق الأساسية الثلاثة في البلاد، والتي كان كل منها يحتكر السلطة السياسية ضمن إقليمه. لقد توجهت الخلافات السياسية بعد إعادة هيكلة الولايات أكثر فأكثر إلى خطوط النزاع الغير عرقية، مثل الطبقة الاجتماعية والانتماء الحزبي والعقيدة، الأمر الذي ساهم بشكل ملحوظ باستقرار البلاد.

ولكن رافق هذا النموذج من الفيدرالية الإقليمية العديد من المشاكل، حيث تقدم عملية إنشاء ولايات جديدة على الدوام مغريات للأقليات لتطالب بدورها بإقامة ولاية خاصة بها في الولايات الحديثة الإنشاء. حيث بلغ عدد الولايات في عام ١٩٦٧ بعد إعادة الهيكلة الأولى ١٢ ولاية، وارتفع عددها ليصل إلى ٣٦ ولاية في الوقت الحالي. لكن اعتماد عدد كبير من هذه الولايات الستة والثلاثين على الذات على المستوى الاقتصادي والإداري محدود أو يكاد يكون معدوماً وهي تعتمد بشدة على الدولة المركزية، حيث تشكل مساعدات الدولة المركزية ٩٠٪ من ميزانية هذه الولايات في بعض الحالات. وفي هذا السياق تتوارد بين حين وآخر أخبار عن فضائح فساد مرتبطة بهذه المساعدات المالية. كما أن الإنفاق على ٣٦ حكومة محلية أمر مكلف للغاية، وفي الوقت ذاته يعزز دور شبكات المحسوبية في توزيع الوظائف الحكومية الشاغرة.

٣. الفيدرالية العرقية

يعد الانتماء إلى عرق معين السمة الحاسمة لتنظيم الدولة في حالة الفيدرالية العرقية، وتشمل هذه الفئة جميع الأنظمة الفيدرالية في الدول المتعددة الأعراق، التي تمنح كل عرق من أهم الأعراق ولايةً أو إقليماً خاصاً به، أي ما يسمى بـ*homeland* أي "الوطن" العرقي. وبناء عليه يتم ترسيم حدود الولايات في الفيدرالية العرقية على أساس الانتماء العرقي.

التبرير النظري لإنشاء ولايات على أساس عرقي تعليل واضح ومنطقي: حيث تحصل الفئات العرقية في الدول المتعددة الأعراق على قدر من الحكم الذاتي ويمكنها التحكم بمجالات سياسية مثل التعليم، اللغة، الديانة والشؤون الثقافية في ولايتها. وبهذه الطريقة يمكن بشكل خاص مراعاة مطالب الأقليات العرقية بمزيد من الاستقلالية وتقرير المصير. هذا يجعل الفئات العرقية قادرة على اتخاذ القرارات الخاصة بالنواحي الأساسية للحياة اليومية بنفسها والاستجابة بشكل ملائم لاحتياجات معينة خاصة بولايتها. يزعم مؤيدو هذا النوع من الفيدرالية القائمة على أساس عرقي، بأن التخلي عن مركزية الصلاحيات بنقلها من مستوى الدولة المركزية إلى مستوى دون وطني مُحدد على أساس عرقي يضعف النزاعات ذات المضامين السياسية في الدول المتعددة الأعراق، لأنه يسلب الأقليات العرقية حجة التبعية.

لكن معارضي الفيدرالية العرقية يشيرون إلى أن عدد الفيدراليات العرقية التي أخفقت يفوق بكثير عدد النماذج الناجحة. ومثال على ذلك يوغسلافيا السابقة وتشيكوسلوفاكيا والتجربة الفاشلة لاتحاد جزر الهند الغربية. توجد النماذج الوحيدة للفيدرالية العرقية الخالصة حالياً في إثيوبيا وجمهورية البوسنة والهرسك، علماً بأن الحكم في إثيوبيا غير ديمقراطي ومستقبل النموذج الفيدرالي في البوسنة غير معروف. يمكن تلخيص ثلاث نقاط انتقاد رئيسية للفيدرالية العرقية:

إن الترسيم الواضح للحدود بهدف خلق ولايات على أساس وجهات نظر عرقية يخفق في العادة على أرض الواقع، لأن الأعراق المختلفة في أغلب الأحيان لا تعيش بشكل مركز في مناطق يمكن تعرفيها بوضوح. وفي أغلب الحالات يؤدي ترسيم الحدود على أساس عرقي إلى خلق أقليات جديدة على مستوى حكومي دون وطني. إذا أردنا على سبيل المثال إنشاء ولايات في العراق تفصل السنة عن الشيعة جغرافياً، فسوف يكون علينا في جميع السيناريوهات المحتملة تَقَبُّل عيش أقلية ليست بضئيلة تابعة للعرق المغاير في كلتا الولايتين الجديدتين المعرفتين على أساس عرقي. حتى في البلدان التي تضم نسبياً جماعات عرقية متمركزة جغرافياً مثل بلجيكيا فإن الفصل "التام" غير ممكن، وخاصة في العاصمة والمراكز الحضرية الأخرى حيث يتسم السكان فيها غالباً بالتباين العرقي.

تتعلق نقطة الانتقاد الثانية بطريقة عمل الفيدرالية المبنية على الانتماء العرقي والتداعيات العملية التي ترافقها. فهناك انتقاد بأن "الأوطان" العرقية تُحفّز الشخصيات القيادية لإضفاء الصبغة العرقية على الكثير من النزاعات السياسية. تكون نتيجتها عملية مزايدة عرقية، تحاول فيها الجماعات المختلفة داخل العرق الواحد أن تُزايد على بعضها البعض من خلال مواقف أكثر تشدداً ورفضاً للتسويات، وبالتالي فإن إيجاد حلول توافقية بين الجماعات العرقية المختلفة على مستوى الدولة المركزية يصبح أمراً صعباً بل شبه مستحيل، لتكون النتيجة جموداً سياسياً و/ أو نزاعات.

ينقلنا هذا إلى النقطة الأخيرة والأهم في انتقاد الفيدرالية العرقية. تُتيح الموارد المؤسساتية (على سبيل المثال الحكومة الإقليمية الذاتية والجهاز الإداري والتحكم بالمجالات السياسية المركزية) لولايات الفيدرالية العرقية إمكانية التهديد بالانفصال بمصداقية عند نشوب الخلافات. يتكرر في هذا السياق ذكر الاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا وتشيكوسلوفاكيا كأمثلة سلبية، حيث كانت هذه البلدان الثلاثة فيدراليات مبنية على أساس عرقي، تفككت في تسعينيات القرن العشرين بسبب انفصال الدول الأعضاء فيها.

٤. الفيدرالية العرقية الإقليمية

توجد بعض الأنظمة الفيدرالية التي لا يمكن وصفها بالعرقية الواضحة ولا بالإقليمية، مثل الهند وإسبانيا وكندا. تتسم أنظمة هذه البلاد بخاصيات إقليمية وأُخرى عرقية. تُمنح في هذا النموذج الأقلية/ الأقليات التي تعيش متمركزة جغرافياً وطناً عرقياً وفقاً لنموذج الفيدرالية العرقية، بينما توزع الأغلبية العرقية المهيمنة عددياً على الولايات المختلفة. صحيح بأن الانتماء العرقي يعد مكوناً هاماً من مكونات النظام عند اتباع هذا الأسلوب ولكنه لا يعتبر السمة الحاسمة. يوزع النظام الفيدرالي الهندي، المتأثر بشدة بالهويات اللغوية دون الوطنية على سبيل المثال الأغلبية السكانية المتحدثة باللغة الهندية على تسع ولايات اتحادية (العدد الإجمالي ٢٩ ولاية). كما تتوزع في كندا الأغلبية الأنجلوفونية (الناطقة بالإنجليزية) على تسع من المقاطعات العشرة، بينما تتمتع الأقلية الفرانكوفونية (الناطقة بالفرنسية) بوطن خاص بها في كيبك. إن الحجة الأساسية لبناء دولة فيدرالية عرقية هي تجنب إقامة ما يدعى بـ*core ethnic region* أي "ولاية عرقية رئيسية" وهي وحدة حكومية دون وطنية متجانسة لأغلبية الشعب في دولة متعددة الأعراق. وبالفعل تمتلك الأنظمة الفيدرالية في الدول متعددة الأعراق فرصة أكبر للبقاء، عندما يتم توزيع أكبر جماعة عرقية في البلاد على ولايات مختلفة. يحقق اتباع هذا الأسلوب هدفين في وقت واحد: تفعيل خطوط النزاعات العرقية الداخلية ضمن الجماعة العرقية المهيمنة، مما يؤدي إلى الحد من مساعي الهيمنة داخل دولة متعددة القوميات وفي الوقت ذاته إلى التنازل أمام مطالبة الأقليات بحكم ذاتي على أساس عرقي، علماً بأن شعور هذه الأقلية/ الأقليات بالتهديد من قبل كتلة موحدة للأغلبية العرقية أقل مما هو عليه لو اتحدت هذه الأغلبية العرقية في ولاية واحدة.

لكن قبول الأغلبية العرقية في بلد ما بتقسيمها إلى وحدات حكومية دون وطنية مختلفة أمر مشكوك به، بالإضافة إلى وجود علامة استفهام حول الأساس التي يمكن بموجبه إجراء هذا التوزيع. يجب إيجاد حوافز للنخب الإقليمية للأغلبية العرقية لكي تدعم نموذجاً كهذا (على سبيل المثال التحكم بالمواد الخام وغيرها من مصادر الضرائب). في الوقت نفسه فإن إنشاء "الأوطان العرقية" للأقليات مرتبط بالمشاكل ذاتها التي تحدث في الفيدراليات العرقية، حيث تبقى مشكلة توفير الموارد المؤسساتية لانفصال محتمل غير محلولة في النظم العرقية الإقليمية أيضاً.

٥. ملاحظات ختامية

لا يوجد نظام فيدرالي مثالي، يجب أن تتم الموازنة بين إيجابيات وسلبيات النماذج في إطار السياقات/ البيئات الخاصة لمختلف البلدان. حيث أن تبني خيارات معينة عند إنشاء وحدات حكومية دون وطنية يتوقف بشدة على الاستراتيجيات والأهداف التي تعتمدها الأطراف الفاعلة في البلاد. يمكن أحياناً الحد من شدة الخلافات حول الشكل الصحيح لتشكيل الولاية، من خلال حماية الدستور لاستقلالية البلديات أيضاً وبذلك تأمين الحماية للأقليات ضمن الأقليات. ووفقاً للسياق قد يكون من المجدي إقرار تسوية دستورية خاصة بتغيير الحدود الإقليمية لإتاحة عمليات إزاحة الحدود والدمج بشكل سلمي. في أجواء ما بعد النزاع، التي يسودها حتماً قدر قليل من الثقة بين الأعراق المختلفة، غالباً ما تنظر الجماعات المختلفة إلى تأسيس أوطان عرقية تتمتع بحقوق حكم ذاتي بارزة على أنه الخيار الوحيد الجدير بالسعي لتحقيقه من أجل حماية هويتها وضمان حياة أمنة (سلامة الجسد). إلا أن ذلك .كما سبق شرحه . قد يوفر قاعدة مؤسساتية لمساعي الانفصال المحتملة.

ومن أجل تفادي النزعات المستقبلية يجب تركيز الاهتمام في مرحلة إنشاء الولايات على سؤالين: أ) هل يجب أن يكون للولايات حق الانفصال المشروع ديموقراطياً أم أنه من المجدي إدخال بند في الدستور يمنع الانفصال؟ ب) كيف ينبغي التعامل على المستوى دون الوطني مع الأقليات التي تطالب بولاية خاصة بها؟

- النهاية -