



تمهيد:

في مشروع الدولة

سلسلة مقالات

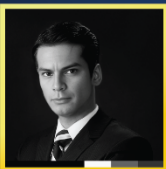
أولويات أمة تحت حكم الديمقراطية

الأوراق الأولى

كتبت لصالح خدمة

ملف المشروعات الجمهورية العامة

كما تم التوافق عليه في اللجنة الجمهورية



جمال فؤاد دحيل
JIHAD FOUAD DAKHL



اللجنة الجمهورية الوطنية
REPUBLICAN NATIONAL COMMITTEE



تمهيد :

في مشروع الدولة

سلسلة مقالات

الولايات المتحدة الأمريكية

الأوراق الأولى

كتبت لصالح خدمة

ملف المشروعات الجمهورية العامة

كما تم التوافق عليه في اللجنة الجمهورية



جihad f.d. جهاد فؤاد دكيل
JIHAD FOUAD DAKHIL



اللجنة الجمهورية الوطنية
REPUBLICAN NATIONAL COMMITTEE



الورقة (1)

عن الفيدرالية: جدال فوق أنقاض السيادة

جهاد ف. دخيل

إلى الشعب الليبي:

إن ما أطره هنا ليس مجرد تأمل فكري في شكل من أشكال الحكم ولا سجلاً أكاديمياً منعزلاً في دهاليز التنظير، بل هو دفاعٌ رصين عن مبدأ الفيدرالية باعتباره الدعامة الوحيدة القادرة على إنقاذ كيانٍ سياسيٍ أنهكته النكبات وتنازعت أطرافه الغنائم، وانفرط عقده بسبب ما وُهم أنه توحيدٌ بينما هو في جوهره قسرٌ ومصادرة. إنَّ ليبيا، بما هي عليه من تباينات جغرافية، وتنوعات سوسيوثقافية، وتشظٍ سياسي عميق، لا يُمكن بحال أن تُدار إلا عبر منظومة توازن متقن بين السلطات، قائمة على ميثاقٍ اتحادي تُستمد فيه الشرعية من الشعب لا من الأجهزة، ومن التنوع لا من التوحيد القسري، ومن الإرادة الجمعية لا من قرارات المركز.

لقد ثبت، بالتجربة لا بالتكهن، أن النظم المركزية، مهما بدت براقّة في ظاهرها، تُخفي في باطنها نزوعاً طبيعياً نحو الاستبداد؛ إذ تؤوّل كل السلط، عاجلاً أو آجلاً، إلى قبضة واحدة،

غالبًا ما تبتلع إرادة الأمة في سبيل إرادة الفرد أو الحزب. وهو عين ما حذر منه واشنطن في خطابه الوداعي حين أبدى خشيته من تحوُّل الانقسامات الجهوية إلى مطايا للفرقة والخصومة، إن لم تُضبط ضمن نظام فيدراليٍّ متين يجعل من الاتحاد رابطةً لا تُفككها الأهواء ولا تُشتتها الأغراض.

إن الخلاف حول تعريف الفيدرالية، وإن بدا جدلاً نظرياً، فإنه في حقيقته مرآة للصراع الأعمق بين رؤيتين: رؤية ترى في الدولة أداة للسيطرة، وأخرى تراها أمانة تُدار بالتوافق والتوازن. الأولى تنزع إلى أن تختزل الوطن في العاصمة، وأن تُدار البلاد وكأنها ثكنة، لا باعتبارها عقداً مشتركاً بين أبناء متساوين في الحق والواجب. أما الثانية، وهي التي ننحاز إليها، فتدرك أن الاختلاف لا يعنى التناحر، وأن التعدد لا يُنذر بالانقسام، ما دام هناك نظام يُنظّم، ودستور يُحدّد، وسلطة لا تتعدى حدودها.

لقد آن لنا أن نعيد النظر في تلك التحذيرات المتكررة التي لطالما نُسجت حول الفيدرالية، من أنها تفكك السيادة وتُضعف الدولة، بل نرى في هذه التحذيرات نذيراً قائماً من عقل لا يُفرّق بين السلطة المطلقة وبين النظام المحكوم بالمبادئ. وهل من ضامن أكثر عدلاً من أن تُفصل الصلاحيات بين اتحاد يشمل الجميع، ولايات تحفظ الخصوصية؟ وهل من سبيل أوضح لحفظ السيادة من أن تُوزّع السلطة بحيث لا يطغى جزء على كل؟ إن من يُشككون في الفيدرالية يُغفلون عمداً أن البديل الذي جرّبناه لم يكن دولة، بل مركزاً يأمر، وأطرافاً تُنفذ، وشعباً يهْمش، ووطنًا يُساق كقطيع تحت رايات الأوهام.

ولعل في النظر إلى التجارب المقارنة ما يُجلى الطريق لمن أراد الفهم لا الهروب؛ فالولايات المتحدة الأمريكية لم تنهض إلا لأن ثلاثة عشر إقليمًا قرروا أن الاتحاد لا يُفقدهم خصوصيتهم، بل يحفظها من الانمحاء، ويوجهها نحو غاية مشتركة. وألمانيا لم تسترد مكانتها بعد الحرب إلا حين اختارت الفيدرالية بوصفها أداة للعدالة بعد رماد من الظلم. والهند، بتنوعها العرقي واللغوي والديني، لم تُحفظ إلا حين نُظّمت على أساسٍ اتحاديٍّ يُقارب بين المتباين دون أن يُنكر ما هو قائم.

إننا، إذ نُقدِّم هذا الطرح، لا ندَّعي الكمال، ولا نُنكر ما يواجهه من تحديات، بل نُقرُّ بأنه لا نظام بلا عوائق. ولكننا نُجادل بأن من لا يقبل بنظام يوزع السلط، ويُقيم الحكم على التوافق لا الغلبة، هو، في قرارة نفسه، لا يؤمن بالشعب، ولا بالدولة، ولا بالحرية. وبهذا المعنى، فإن الفيدرالية ليست مجرد هيكل إداري، بل روحٌ دستورية تُعيد ترتيب العلاقة بين المواطن والدولة على أسس لا تُهين، ولا تُقصي، ولا تُهيمن. إنها وعدٌ بأن الدولة يمكن أن تكون جمهورية بحق، وأن الاتحاد ليس تنازلاً، بل شراكة. وإن كنا جادين في إعادة بناء ليبيا، فلن نجد بناءً أصلب من أن نجعلها اتحاداً طوعياً، يُشبهها كما هي، لا كما يراد لها أن تكون.

- (2) -

حين تتنازع الأرض والقانون: جذور الفيدرالية

إن التأمل في مسار الأمم، حين تنقلب من الهيمنة إلى التوازن، ومن التمرکز إلى التفويض، يكشف أن السير في درب الفيدرالية لم يعد خياراً أيديولوجياً متروكاً للمزاج السياسي، بل ضرورة دستورية وإدارية تملّوها طبائع الاجتماع البشري، وتعقيدات العصر، وتطلعات الأقاليم التي ضاقت ذرعاً بالاحتكار السلطوي ونهم المركزية. ولئن كانت فرنسا، وهي النموذج التاريخي في بناء الدولة الأحادية الصلبة، قد تراجعت صراحة عن صرامة المركز حين أدرجت مبدأ اللامركزية في صلب مادتها الدستورية (*la décentralisation*)، فإن ذلك لم يكن ترفاً تنظيمياً ولا منحة فوقية، بل اعترافاً قسرياً بأن الدولة لم تعد قادرة على ضبط شؤون مواطنيها من برجها الإداري العاجي، وأن إدارة الأقاليم تحتاج إلى أكثر من مجرد ممثل جمهوري يُعين من باريس، بل إلى حكومات محلية تنبع من سكانها وتعبر عن إرادتهم.

إن ما قامت به بريطانيا من تفويض صلاحيات واسعة إلى أسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية، رغم تحفظها التاريخي على الصيغ الفيدرالية، يُعد كذلك علامة فارقة في تحول الوعي السياسي من مفهوم السيادة المركزية إلى مقاربة أكثر واقعية، توازن بين وحدة المملكة وحقوق المكونات في تقرير مصائرهما المحلية. وحتى في الصين، الدولة التي طالما اعتُبرت نموذجاً للضبط البيروقراطي الصارم، فقد بلغ حجم تفويض السلطات إلى الحكومات المحلية حدًا جعل بعض الباحثين يصفون التجربة بأنها "فيدرالية بحكم الواقع"، وإن لم تُقر بذلك في نصوصها. إن هذه التحولات، التي تتشارك فيها الدول ذات النظم السياسية المختلفة، من الديمقراطيات الليبرالية إلى الأنظمة السلطوية، تؤكد أن منطق العصر لا يُحتمل إلا بفصل الصلاحيات، وتوزيع المهام، وتعدد مراكز القرار.

ولا تتوقف الظاهرة عند حدود الدولة، بل تتسع رقعتها حتى تطل المجال الدولي. فالسلطة لم تعد تُمارس فقط من العواصم، بل من بروكسل وجنيف ونيويورك، حيث تُبنى الآن نظم تتجاوز الدولة القومية نفسها. لقد باتت الحكومات الوطنية تُسلم بجزء من سيادتها لمنظمات دولية، وتخضع لقرارات صادرة عن هيئات عابرة للحدود، كما هو الحال في منظمة التجارة العالمية، التي تملك سلطة الفصل في النزاعات التجارية، والمحكمة الجنائية الدولية، التي تنفذ ولايتها ضد الأفراد لا الدول فحسب، في قضايا لم تعد تُغلق داخل حدود الدولة، بل يُنظر إليها كجرائم ضد الإنسانية جمعاء.

فإذا كانت الفيدرالية التقليدية، كما في بلجيكا والهند، تُفهم بأنها ترتيبات دستورية صريحة، فإن ما يحدث الآن في كثير من الدول يُظهر أن الفيدرالية قد تتخذ أشكالاً مرنة، وأحياناً غير مكتملة، لكنها تؤدي ذات الوظيفة: تحقيق التوازن، ومنع الطغيان، وإبقاء السلطة في حالة اشتباك مستمر مع تعددية الواقع. ومع ذلك، فإن الجدل القانوني لا يزال قائماً حول مدى دستورية هذه الترتيبات في نظم مثل بريطانيا أو فرنسا أو الصين، حيث لم تُحصّن هذه الآليات بنصوص ثابتة، وإنما سُيرت عبر تشريعات قابلة للإلغاء والتأويل.

وما من شيء أدلّ على طبيعة الصراع حول الفيدرالية من كون بعض المنظرين، كبرودون (1863، *Du principe fédératif*)، قد رأوا فيها لا مجرد نظام إداري بل لحظة تمرد على النظام، لمسة من الفوضى المنتظمة التي تهدف إلى تقييد المركز حين يتجاوز حدوده، وإعادة السلطة إلى المواطن، لا إلى السلطة ذاتها. ومع أن هذا الرأي يُعد متطرفاً في بعض جوانبه، إلا أنه يُنبهنا إلى حقيقة عميقة: أن الفيدرالية ليست شكلاً إدارياً محايداً، بل نظاماً له تداعيات سياسية وثقافية عميقة، يغيّر من طبيعة العلاقة بين المواطن والدولة، وبين المركز والأطراف، وبين الحق والسلطة.

حين نُبشّر بالفيدرالية، فإننا لا نُبشّر بمجرد تنظيم إداري بل بنمط فلسفي للحكم، ينهل من روح التوازن والاعتدال، ويقف في مفترق الطرق بين السيادة الفردية للوحدات المكونة للاتحاد والسيادة الجماعية المتمثلة في الأمة الجامعة. وقد يكون من المفارقات أن هذه الكلمة، التي تُستخدم اليوم تارةً للدلالة على تعزيز الحكم المحلي، وتارةً أخرى لتبرير التوسع فوق الوطني في التكتلات القارية، ظلت منذ نشأتها المبكرة عرضة للغموض والالتباس، بل وللاستغلال السياسي والبلاغي في خضم معارك تأسيس الدول والنظم.

لقد أدرك الآباء المؤسسون للولايات المتحدة الأمريكية، وفي مقدمتهم ماديسون وهاملتون، أن نجاح مشروعهم الجمهوري لا يقوم على مجرد بناء حكومة مركزية قوية، بل على الإبقاء على توازن دقيق بين كيان الأمة ومكوناتها السيادية¹. ومن هذا التوتر الخلاق وُلد النظام الذي لا هو "وطني" خالص، ولا هو "كونفدرالي" صرف، بل هو مزيج فريد من

¹ يقول ماديسون حرفياً: In its foundation, it is federal, not national — in the sources of its powers, partly federal and partly national — in the operation of those powers, it is national — in the extent of them, federal — and finally, in the authoritative mode of amendment, it is neither wholly federal nor wholly national.

الاثنين. ففي حين تضمن التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ حماية لمصالح الكيانات الصغيرة، فإن تمثيل الشعب على قاعدة النسبة العددية في مجلس النواب ضمن أن لا تُختطف السيادة من الأغلبية لصالح الأقلية تحت غطاء السيادة المحلية.

وإنه لمن المثير أن نلاحظ كيف أن حملة الفيدراليين، الذين تصدوا لمعارضى الدستور الجديد، قد استحوذت على مفردة "الفيدرالية" نفسها، في مفارقة لغوية وسياسية قلّ نظيرها. لقد أقنعوا الأمة بأن هذا النظام الجديد، الذي يقيد سلطة الولايات ويمنح الحكومة المركزية سلطات مباشرة على الأفراد، لا يزال يستحق وصف "الفيدرالي"، في حين أن المعارضين الحقيقيين لفكرة المركزية، الذين دافعوا عن بقاء الاتحاد مجرد تحالف بين دول ذات سيادة، اضطروا لقبول صفة "مناهضى الفيدرالية" - وهي صفة تنكر عليهم حتى الاسم الذي يعبر عن عقيدتهم السياسية. هكذا، وبراعة لغوية بارعة، أصبح مشروعهم يُعرف بما ينفيه عن نفسه، واستُبقِ اسم "الفيدرالية" ليُطلق على نظامٍ أقرب ما يكون إلى الطابع الوطني في جوهره.

وفي هذه المناورات اللغوية نرى مثلاً جلياً على ما يمكن أن تصنعه البلاغة السياسية حين تتفوق على الدقة المفهومية. فإن لم تكن آليات التصديق على الدستور منبثقة من برلمانات الولايات، بل من اتفاقيات شعبية خاصة خارج البنية السياسية الرسمية، فإننا بإزاء نظام يستمد شرعيته لا من المكونات السياسية بل من الشعب مباشرة، أي من مصدر سيادي أعلى من الولايات نفسها. وبهذا المعنى، فإن النظام كان وطنياً بامتياز، رغم ادعائه الفيدرالية، وسماته "الاتحادية" لم تكن إلا واجهةً أُبقيت لطمأنة المترددين.

وحين ننتقل إلى العصور الحديثة، نجد أن مفاهيم الفيدرالية قد ازدادت تشظياً وتعقيداً. فكتاب كينيث كلينتون ويير (*Federal Government*) الذي يُعد مرجعاً بارزاً في الحقل، قدّم تعريفاً ضيقاً للمبدأ الفيدرالي يقوم على التوازن التام بين الحكومة العامة والحكومات الإقليمية، وعلى استقلال متبادل في نطاقات اختصاص كل منهما. ولكن هذا التصور، رغم بساطته النظرية، لا يصمد أمام التعقيدات الواقعية للأنظمة السياسية

المعاصرة، حيث تتداخل الصلاحيات، وتتكامل الاختصاصات، وتُنشأ هيئات مشتركة، ويُعاد توزيع السلطات وفقاً لحاجات متغيرة لا تُقيدها القوالب الجامدة.

بل إن هذا التصور يفشل في احتواء تجارب كبرى كالأرجنتين، أو جمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث تُظهر مؤسسات الحكم درجة من التداخل والتعاون بين المستويات المختلفة تفوق ما افترضه ويير. لقد أصبح من المستحيل اليوم أن نتحدث عن الفيدرالية كتصميم واحد ذي مقاس موحد، بل كطيف من الترتيبات التي تختلف بحسب السياق التاريخي، والثقافة السياسية، والتوازنات الاجتماعية.

إن التناول الفلسفي للفيدرالية لم يكن قط محصوراً في إطار التعريف القانوني الصارم، بل ظل دوماً خاضعاً لصراع عميق بين النزعة إلى الصياغة الدستورية الثابتة والرغبة في استيعاب دينامية الواقع السياسي والاجتماعي، وهو ما نلاحظه بوضوح في المداولات النظرية التي دارت في أوساط الباحثين الناطقين بالإنجليزية، لا سيما منذ أن انكشفت محدودية التصور التقليدي الذي وضعه كينيث كلينتون ويير، ذاك الذي انبنى على نموذج أمريكي مبكر تم تجاوزه بفعل تحولات الواقع الفيدرالي نفسه. فما لبث أن نهض مفكرون من طراز ويليام صموئيل ليفينغستون (صاحب مقال: *A Note on the Nature of Federalism*) لينادوا بمقاربة تنظر إلى الفيدرالية لا من زاوية النصوص فحسب، بل من حيث القوى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي تضمن استدامة النظام الاتحادي وتجذره في حياة الأمة. لقد أدرك هؤلاء أن شرعية أي نظام سياسي، بما في ذلك الفيدرالي، لا تُبنى فقط على ما يُسَطَّر في الدساتير، بل على ما تنسجه العلاقات المجتمعية من توازنات وما ترسخه الممارسات من أعراف.

ولم يكن ليفينغستون وحده في هذا المضمار، فقد ذهب كارل فريدريش² إلى ما هو أبعد حين ربط الفيدرالية بالدستورية لا بوصفهما بنيتين مؤسستين منفصلتين، بل بوصفهما عمليتين دائمتين لإعادة تنظيم المجتمع وفق مقتضيات اللحظة التاريخية، مستبصراً أن الاستقرار في النظام الجمهوري لا يتأتى من الجمود، بل من القدرة على إعادة تشكيل ذاته باستمرار ضمن أطر شرعية. وقد جسّد هذا الطرح منزعاً فكرياً عميقاً ينأى عن الحصر القانوني الجامد، نحو فهم حي للفيدرالية بوصفها أفقاً أخلاقياً وسياسياً يسمح بالتنوع ضمن الوحدة، ويُمكن من التعدد دون أن ينفلت عقد الاجتماع الوطني.

وقد دحضت استعارة "كعكة الرخام"³ التي صاغها مورتون جروودزين - تلك التي تصوّر التداخل العضوي للمستويات الحكومية - كلّ تصوّر يُعلي من الفصل الصارم بين السلطات الاتحادية والمحلية، لتؤكد أن العلاقة بين هذه المستويات ليست قائمة على التقسيم بل على التكامل، وليست مرتبة على الاستقلال التام بل على التداخل المنتج، مما يعكس تحول الفيدرالية من مبدأ هندي إلى نمط معيشي وسياسي متجدد. كما عزز دانيال إيلعازر هذا الطرح حين قدم تعريفاً للفيدرالية بوصفها تركيباً من الحكم الذاتي والحكم المشترك، مما وسع من نطاق المفهوم ليشمل صيغاً متعددة منها الاتحاد والكونفدرالية والرابطة والحكم المرتبط، مشيراً إلى أن الفيدرالية لا ينبغي أن تُقاس بصرامة الهيكل بقدر ما تُفهم في ضوء الروح التي تهيمن على العلاقات بين الأطراف.

² ساهم كارل يواكيم فريدريش في صياغة الدستور الألماني بعد الحرب العالمية الثانية.

³ إشارة إلى أن الفيدرالية ليست مجرد طبقات منفصلة (مثل الكيكة أو طبقات الحلوى التقليدية)، بل هي متداخلة ومعقدة، تشبه نمط الرخام المتداخل.

لكن الإسهام الأكثر تأثيراً حسب ملاحظتي من حيث البنية التحليلية جاء على يد الأستاذ ويليام رايكر⁴، الذي نقل النقاش من الطابع الوصفي إلى الطابع السببي، إذ سعى إلى تحديد العناصر المؤسسة للنظام الفيدرالي من خلال تحليل تفاعلات الفاعلين السياسيين ضمن أطر مؤسسية معينة⁵. وقد تمثل تعريفه الكلاسيكي في اشتراط وجود مستويين من الحكم يحكمان نفس الشعب والأرض، وأن يكون لكل منهما مجال حصري لممارسة السلطة، مع ضمانات - ولو رمزية - تضمن استقلال كل منهما في مجاله. ورغم بساطة هذا التعريف وسهولة توظيفه، فإن رايكر لم يدع اكتماله، بل قُدّم في سياق مشروع بحثي يدرس سلوك النخب السياسية أكثر مما يُعنى ببنية النظام ككل، ما يستدعي ألا يُختزل إليه الفهم الكلي للفيدرالية، بل يُؤخذ ضمن شروطه المنهجية وسياقه الزماني.

إن الاقتصار على تصور رايكر، وإن كان نافعا لأغراض تحليلية، قد يغفل تعقيدات النماذج الفيدرالية المعاصرة التي يتجاوز بعضها، كالبرازيل والهند والاتحاد الأوروبي، الثنائية التقليدية للمستويات الحكومية، ليشمل أطرافاً متعددة تُطالب بمواقع دستورية مستقلة، وتمارس سلطة تنظيمية وقضائية بدرجات متفاوتة. بل إن واقع العلاقات التشريعية والتنفيذية والقضائية المعاصرة يُثبت أن الفصل الصارم بين الاختصاصات لم يعد إلا مجازاً منهجياً، إذ أضحى التداخل والتنافس، بل والتشارك، من السمات البارزة في ممارسة السلطة في النظم الفيدرالية.

ولكن، فلقد دأبت العقول المفكرة في مختلف العصور، ممن آلت إليهم مسؤولية التنظير لمفهوم الفيدرالية، على الانخراط في مسعى شاق لاكتشاف حدود هذا البناء السياسي

⁴ أحد المؤسسين الرئيسيين لنظرية الألعاب في السياسة.

⁵ رغم بساطة تعريفه، أكد رايكر أن الفيدرالية ظاهرة معقدة لا يمكن فهمها بشكل كامل من خلال نموذج واحد فقط، بل تحتاج إلى دراسة سلوك النخب السياسية والتوازنات المؤسسية المتغيرة.

المركب، وتحديد طبيعته الجوهرية وأشكاله المتعددة. وليس من الغريب في هذا السياق أن يبرز "البعد الإقليمي للسياسة" كما أسماه إيفو دوتشاك، بوصفه محوراً لا غنى عنه في أي تأمل جاد في جوهر النظام الفيدرالي. فإن الدولة التي تتبنى الفيدرالية، لا تفعل ذلك بمجرد تقسيمها الإداري أو تنظيمها المؤسسي، بل حين تستبطن في بنيتها مبدأ ينص على أن الحكم لا يُمارس من مركز واحد، وإنما من وحدات متفرقة، متكاملة لا متنازعة، يجمعها دستور يوزع السلطة كما توزع الروح في الجسد الواحد.

وقد شهدت النقاشات الحديثة ميلاً نحو تجاوز هذا التحديد الجغرافي للمستويات الحكومية، إذ اقترح بعض الاقتصاديين - وعلى رأسهم السويسريان برونو فري وراينر آيشنبرغر - أن تُنظم الفيدراليات وفق خطوط وظيفية لا إقليمية، وأن تقوم سلطة قضائية تختص بمجال واحد (كالعليم أو الدين)، دون أن يلزم وجودها بموقع جغرافي محدد. وقد تثير هذه الرؤية - وإن كانت مثيرة للتأمل - إشكالات عديدة تتصل بتآكل الارتباط العضوي بين المواطن والمكان، وهو ارتباط لطالما شكل قاعدة العقد الاجتماعي نفسه. ذلك أن الفيدرالية، بوصفها نظاماً يستند إلى تمثيل المصالح المحلية في الإطار الوطني، لا تُختزل إلى توزيع سلطات حسب الوظائف، بل تتجسد في العمق الثقافي والتاريخي للمناطق التي تُمارس فيها السلطة، وهي بذلك ليست مجرد تقسيمات هندسية بل تعبير عن تعددية حقيقية متجذرة في بنية الأمة.

وهنا يحق لي أن أعيد النظر في الطرح الصريح الذي قاله ليفينغستون: "أي حكومة، لا يمكن أن تُطلق عليها تسمية الفيدرالية ما لم تكن منظمة على أساس إقليمي"، وهو قول يعكس إدراكاً لحدود التبسيط الوظيفي، ولحقيقة أن الفيدرالية ليست مجرد تقنية للحكم، بل صيغة لاحتواء التعدد داخل الوحدة، ومركب للوفاق بين الخصوصيات المكانية والانتماء الوطني الجامع. ومن هذا المنظور، فإن الطروحات التي ميزت بين "الفيدرالية" من حيث هي فلسفة سياسية أو عقيدة معيارية، و"الاتحاد الفيدرالي" بوصفه تجلياً مؤسسياً لها - كما ذهب إلى ذلك بريستون كينج ورونالد واتس ومايكل بورجيس - تبدو

محاولة لفصل النظرية عن التطبيق، والفكرة عن مظهرها العملي. لكن هذا الفصل، وإن كان مثمراً من حيث التوضيح التحليلي، إلا أنه لم يجد سبيله إلى الاستقرار الاصطلاحي في الأوساط الأكاديمية أو السياسية، إذ لم يُظهر التاريخ أن الخلط بين المفهومين قد سبب ارتباكاً ذا شأن، بل أن الفائدة العملية منه محدودة ما لم تُربط هذه التفرقة بمشروع بحثي محدد أو هدف دستوري واضح.

ومع ذلك، فإن قيمة هذا التمييز قد تتجلى حين نحاول أن نفهم "الاتحاد الفيدرالي" كنوع محدد من أنماط الفيدرالية المتعددة، كما أشار واتس في توصيفه لمنظومة لا تخضع فيها الحكومة المركزية ولا الحكومات المكونة لبعضها البعض، بل تستمد كل منها سلطتها من ذات المصدر الدستوري، وتتصل مباشرةً بالمواطن لا عبر وسائط. وقد يكون هذا هو الحد الأدنى الذي يمكن على أساسه تصنيف أي نظام سياسي بأنه اتحاد فيدرالي بالمعنى الحرفي للكلمة. أما ما دونه، من ترتيبات مرنة أو متداخلة، فيبقى ضمن طيف الفيدرالية بمعناها العام، وتُعالج من حيث هي أقرب إلى الكونفدراليات أو الروابط أو حتى المشروعات الإقليمية التعاونية.

وحين نُجاوز هذا التصنيف إلى النظر في الفروقات الدقيقة بين "الاتحاد" و"الكونفدرالية"، فإننا ندخل إلى ساحة لطالما احتدمت فيها النقاشات، لا سيما في المدرسة الألمانية التي فرّقت بدقة بين الـ *Staatenbund* (رابطة الدول) والـ *Bundesstaat* (دولة اتحادية)، وبين تحالف هش يُدار بالتوافق، واتحاد متماسك يُدار بالدستور. ولئن كانت التجربة السويسرية والألمانية قد مرت بمراحل انتقالية من الكونفدرالية إلى الفيدرالية، فإنها أوضحت أن التحول من رابطة مرنة إلى اتحاد منظم لا يتم بمرسوم، بل بمراكمة الإرادة السياسية وتنامي الشعور بالانتماء المشترك. واليوم نعاين صورة جديدة لهذا السجال في الاتحاد الأوروبي، حيث يتردد السؤال: هل هو اتحاد أم كونفدرالية أم كيان من طبيعة خاصة؟ وهو سؤال لا يعكس فقط الإشكال القانوني، بل يشير إلى نزاع المفاهيم ذاته،

حيث تتداخل المصالح القومية مع المبادئ فوق القومية، ويصعب في كثير من الأحيان استخلاص خطوط فاصلة لا تقبل التأويل.

وهكذا يتضح أن مصطلحات مثل الفيدرالية والاتحاد والكونفدرالية ليست حيادية ولا بريئة، بل تُستخدم غالباً كأدوات بلاغية في معارك فكرية أو سياسية، يُراد منها تبرير بنية ما أو الحيلولة دون تحولها. ففي بعض الأحيان يُستحضر مبدأ السيادة لرفض تعزيز السلطات المركزية، وفي أحيان أخرى تُوظف الاعتبارات العملية، كالحق في فرض الضرائب أو الانتخاب المباشر، للفصل بين الاتحاد والكونفدرالية. لكن هذه المزايا أو الخصائص لا تعني في ذاتها شيئاً ما لم تُقرن بتحليل يتناول السياق، والغرض السياسي، ومآلات السلطة. كما أن الدعوة إلى تعريف صارم لا يمكن أن تكون مجدية ما لم ترتبط بنظرية تفسر سبب وجود الظاهرة، وتستنبط آثارها القانونية والاجتماعية.

ولا يسعني في هذا السياق إلا أن أذكر بكلام هارولد جريفز لاسكي الذي أشار مبكراً إلى استحالة رسم فواصل حادة بين هذه الأنماط، فالعصبة قد تصير اتحاداً، والاتحاد قد يُصبح دولة، والدولة قد تنزع إلى التمرکز المطلق. وكذلك بيليجرينو روسي الذي رأى في هذه التصنيفات مجرد "درجات وفروق دقيقة" لا خطوطاً فاصلة. فهل يُعقل أن يُبنى نظام سياسي متين على تعريف جامد، بينما التاريخ نفسه يعلمنا أن التجارب السياسية تتشكل من توترات خفية وتحولات متدرجة؟ من هنا فإن الفيدرالية، في أصلها، ليست تصنيفاً محكماً، بل إطاراً للتوازن والضبط بين الكثرة والوحدة، بين الحرية والنظام، بين التمايز والتكامل، وهي إن كانت قابلة للتنوع، فإنها في جوهرها دعوة للجمهورية المقيدة بالدستور، حيث لا أحد فوق القانون، ولا أحد خارج الميثاق.

- (3) -

بين من يقسم السلطة، ومن يحتكرها، ومن يتهرب منها

لا يمكن أن تُناقش الفيدرالية إلا في إطار مقارن يوضح حدودها وأصولها، ولا سبيل إلى فهم عميق لها من دون الرجوع إلى ما يقابلها أو يختلف عنها في نطاق أنظمة الحكم. إن ما يميز الدراسات التقليدية عن الفيدرالية هو أنها تميل، في الغالب، إلى التقيّد بتحليل دولة واحدة فقط، أو إلى إجراء مقارنات داخل الحيز الفيدرالي ذاته، نادراً ما تمتد لتشمل الأنظمة الوحدوية أو الهياكل الحكومية غير الفيدرالية التي تعيش في سياق سياسي مختلف. بيد أن المناصرين للفيدرالية يرفعون دعاوى متنوعة تعكس الفوائد النظرية والعملية لهذا النظام، لكن تلك الادعاءات، شأنها شأن أية فرضية علمية، نادراً ما تخضع لاختبارات موضوعية أو مناهج منهجية شاملة، ما يترك المجال واسعاً للنقاش والتمحيص. ولهذا، فإن المسعى العلمي الذي أرتئيته هنا، والذي يستند إلى مجموعة محدودة لكنها مؤثرة من الدراسات الحديثة التي طرحت مقارنات دقيقة بين الفيدرالية والأنظمة الوحدوية، لهو مساهمة بالغة الأهمية، إذ يفضي إلى نتائج تراعي أبعاداً متعددة من فعالية الأداء الحكومي، وكفاءة الإدارة، ورفاهية المواطن، وبذلك يعيد رسم الخطوط الفاصلة بين هذه النماذج السياسية في ضوء الحقائق المتحققة.

في مقدمات هذا النقاش، يبرز جهد عالمي السياسة، جون جيرينج وإريك ويبلز، اللذين تطرقا عبر بحثهما إلى خصائص هيكلية مهمة في أنظمة الحكم، دون أن يكرسا أنفسهما فقط للتمييز بين الفيدرالية والوحدوية، لكنها مقارنة لا غنى عنها. إذ استند عملهما إلى بيانات ضخمة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بالإضافة إلى دراسات حالة معمقة أجريت على بلدان فردية ومجموعات مختارة، ما وفر أرضية خصبة لرصد الفوارق والتقاطع بين هذين النموذجين. وعلى نحو مواز، كان أريند ليبهارت وجون لوفلين، إلى جانب زملائهم، من بين من ساهموا في تعميق هذا الحوار، عبر تحليلات ميدانية جغرافية

واسعة، تتناول ست وثلاثين دولة ديمقراطية متنوعة، عازفين على أوتار استقرار الديمقراطية وحاجتها إلى هيكل حكم يضمن التوازن والاستمرارية. وبينما ركز ليبهارت على متطلبات الديمقراطية المستقرة، وفرت أعمال لوفلين ورفاقه دراسات حالة دقيقة على ولايات ذات طبيعة وحدوية وأخرى فيدرالية، مما سمح بفهم دقيق للفوارق التي تميز هذه الأنظمة على الأرض، بعيداً عن الجدل النظري المحض.

وبتتبع نتائج هذه الأبحاث، التي أعتمد عليها أساساً في تحليلي، نجد أن الأنظمة الوحودية تحرز تفوقاً واضحاً على الفيدرالية في معظم مؤشرات الأداء الحكومي، سواء على صعيد الكفاءة الإدارية أو مشاركة المواطنين، ولا سيما على مستوى الرفاهية العامة. لكن هذه النتائج لا تقربنا من حل شامل؛ إذ أن تعقيد الظاهرة السياسية ونوعية المتغيرات التي تؤثر في الأداء، يجعل من الضروري أن نحتفظ بحذر نقدي ونحن نقرأ هذه المؤشرات. لا شيء في العلم السياسي يتيح لنا أن نربط السببية ببساطة أو أن ن عزل العوامل المؤثرة بعزلها؛ فالتراكمات التاريخية، والثقافات السياسية المتنوعة، والظروف الاقتصادية والاجتماعية، كلها تتشابك في نسج معقد يصعب فكّه، وهذا ما يفرض على الباحثين الاعتراف بحدود النماذج الهيكلية التي غالباً ما تعجز عن تفسير الفروق بدقة كاملة.

إذن، إننا نجد أنفسنا أمام حقيقة مركبة؛ حيث لا تُعد الفيدرالية مجرد نمط إداري أو شكلي، بل هي منظومة متشابكة تتقاطع مع عوامل سياسية واجتماعية أخرى، بل وتمتزج بها، مما يجعل تحليلها رهيناً بإدراك هذا التعقيد وتفكيك مكوناته بتمعن. والفيدرالية، في جوهرها، ليست بالضرورة أفضل أو أسوأ من الوحودية، بل تتفوق أو تتراجع بحسب السياق التاريخي والظروف الموضوعية التي تفرضها الدولة أو الاتحاد الذي تنتمي إليه. ولم تغب عن هذا النقاش عبر التاريخ مواقف حذرة تصدر عن فلاسفة السياسة وعلماء القانون، الذين رأوا أن المصلحة العامة تتطلب في بعض الأحيان نظاماً مركزياً قوياً قادراً على حفظ الوحدة والنظام، بينما يتطلب في أحيان أخرى توسيع دائرة المشاركة والتمثيل عبر تفويض السلطات إلى مستويات أدنى، حفاظاً على حرية الأفراد

والمجتمعات. ومن هنا برز الصراع الدائم بين دوافع المركزية ومطالب اللامركزية، وهو صراع لا ينحصر في نظرية بل يتجلى في الممارسة السياسية الحقيقية، كما شهدناه في تاريخ الأمم المتحدة المبكرة، وفي تجربة الولايات المتحدة الأمريكية ما بعد الدستور، حيث كان هناك ولا يزال جدل لا ينتهي حول التوازن بين سلطات الحكومة الفيدرالية والولايات.

حين نقرب من مقارنة دقيقة للنظام الفيدرالي في ضوء ما يُقاس به، ونقارن بعيون فاحصة بينه وبين النظام الودودي، نجد أنفسنا أمام مشهد سياسي وفكري يتسم بالتعقيد والدقة التي لا تحتمل التبسيط، حيث تنكشف أمامنا نتائج الأبحاث التي اتسمت بجدية منهجية، تدفعنا إلى إعادة النظر في معتقدات طالما اعتُبرت بديهية حول الفيدرالية وأفضليتها. إن من يلتفت إلى هذه الدراسات يجدها تنفي بأدلة موضوعية، وليس بآراء عابرة، الادعاء بأن الأنظمة الفيدرالية تفوق نظيراتها الودودية في كفاءة الإدارة أو في تحقيق الاستقرار السياسي أو في رفع درجات المشاركة السياسية والرعاية الاجتماعية. بل على العكس من ذلك، تكشف التجارب المستقاة من سبع مجموعات بحثية واسعة النطاق، التي شملت مئات الدول، ومَرَّت بدراسة متأنية ومتعمقة، أن الأنظمة الودودية تحرز تفوقاً متكرراً ومستمراً على صعيد الأداء الحكومي ورفاهية الشعوب، وهذا التفوق لا يظهر في جانب واحد بل يتوزع على مختلف مؤشرات الحوكمة والمشاركة، بما يؤكد أن البنية الموحدة، التي توحد السلطات وتُقلل من تعقيد السلطات الموزعة، تتمتع بميزة لا تُستهان بها في ضبط العمل السياسي وتحقيق مصالح الجمهور. ومع ذلك، ينبغي أن لا نغفل عن حقيقة أن المركزية واللامركزية ليستا ملكيتين حكرًا على النظام الفيدرالي أو الودودي، بل قد تتقاسمان ساحة واحدة في النظامين، مما يستدعي منا أن نفرّق بعناية بين ما هو فيدرالي وما هو لامركزي، إذ كثيراً ما يُخلط بينهما ظناً بأنهما وجهان لعملة واحدة، فيما الواقع يؤكد أن بعض مظاهر اللامركزية قد تزدهر في ظل أنظمة وحدوية مركزية، وهي حقيقة تكشف عن ثغرة في أدبيات الفيدرالية التي كثيراً ما تخلط بين الاختلاف البنوي وأثر التطبيقات السياسية والإدارية.

ونذكر هنا أن أعمال جيرينج وويلز، من أبرز من تناولوا هذه القضية، حيث أظهرت دراساتهم الشاملة على أكثر من مائة دولة، كيف يمكن لأنظمة الحكم أن تدير دوائر انتخابية متنوعة ومتعددة الخلفيات بطريقة أكثر فاعلية تحت النظام الودودي، بخلاف الفيدرالي الذي يميل إلى تفتيت السياسات وصعوبة التوافق، فبينما النظام المركزي الودودي يُسهل عمليات التمثيل النسبي ويقلل من استخدام حق النقض ويُقوي الأحزاب السياسية ويُنشئ بيروقراطية متجاوبة، نجد النظام الفيدرالي يتركز على الأغلبية في دوائر انتخابية فردية، مع تعدد مراكز النقض وبطء صنع القرار بسبب سعيه المستمر للإجماع، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تعقيد البيروقراطية ورفع كلفة الأداء الحكومي.

غير أن هذا التحليل لا يعني رفض الفيدرالية كلياً، فقد أظهر التاريخ أن الأنظمة الفيدرالية تمثل تجربة ضرورية ومفيدة عندما تتطلب الظروف السياسية والاجتماعية ذلك، وعندما يُحكم عليها بضوابط صارمة تُحد من النزعات الانفصالية، وتُعزز الانضباط الجمهوري، إلا أن التجربة العملية تُحذر من التبنى الأعمى لمظاهر الفيدرالية دون دراسة دقيقة للظروف الموضوعية، وما إذا كانت تلك البنية السياسية ستعزز المصلحة العامة أم ستغذي النزعات الإقليمية والأناحية الحزبية، وهو ما كان محور جدل عميق في مداولات فيلادلفيا، حيث صاغ الآباء المؤسسون للولايات المتحدة الأمريكية دستوراً فدرالياً متوازناً، لا يغفل عن ضرورة ضبط المراكز المتعددة للسلطة، بحيث تُغلب الحكمة والتفاهم العام على مصالح الأقاليم الضيقة.

إذا ما تأملنا في أعمال الباحثين الجليّة جيرينج وزملائه، الذين انتقلوا بعين فاحصة عبر مآهات الحكومات المركزية والودودية، والحكومات الطاردة المركزية التي تُسمى بالفيدرالية، وجدناهم قد اختاروا لنظرهم مجموعة من المؤشرات الدقيقة التي لا تكفي برصد ظواهر سياسية سطحية، بل تعبر إلى جوهر الفاعلية الحكومية والرفاهية الاجتماعية، مستندين إلى مؤشرات منها جودة البيروقراطية، التي تُعد مقياساً لمدى نزاهة واستقامة الإدارة العامة، وموارد الإيرادات الضريبية التي تعكس قدرة الدولة على جمع

الموارد اللازمة، وتصنيف الاستثمار كدليل على الثقة الاقتصادية، ثم الانفتاح التجاري كمؤشر على انسيابية الأسواق، والنتاج المحلي الإجمالي للفرد الذي يعكس ثراء المجتمع ومستوى معيشته، كما لم يغفلوا عن مؤشرات الرفاه الاجتماعي من معدل وفيات الرضع، ومتوسط العمر المتوقع، ومستوى الأمية التي تُظهر عمق التنمية الإنسانية. وقد دققوا في هذه المؤشرات عبر بيانات جُمعت من أكثر من سبعين دولة، وأجروا تحليلات انحدارية دقيقة، راعوا فيها عوامل أخرى كالتراث الاستعماري، والجغرافيا، ووفرة الموارد، ومدة التجربة الديمقراطية، متوخين الدقة في كل مدلول.

وقد كشف بحثهم أن الأنظمة المركزية الموحدة تفوقت باستمرار على نظيراتها الفيدرالية، لا في مجال واحد فقط، بل في معظم مؤشرات الأداء الحكومي وجودة الحياة التي فحصوها، وهو أمر يقطع الطريق أمام الاعتقاد السائد بأن الفيدرالية تضمن حكماً أفضل أو رفاهية أكبر. ولا يخفى على الدارس الحصيف أن هذه النتائج ليست مطلقة، فجيرينج وزملاؤه أنفسهم يُقرون بحدود بحثهم، إذ لم تعتمد دراستهم عينة عشوائية تمثل كافة النماذج، ويُدركون أن هناك عوامل داخلية قد تُخفيها النماذج الإحصائية، إلا أن ثقتهم بالنتائج تأتي من تلازم الأجزاء المختلفة التي تؤكد بعضها البعض، فتتكرر الإشارة إلى تفوق الحكومات الموحدة حتى في وجود عوامل معقدة.

أما ويبلز وزملاؤه فقد توسعوا في نطاق المقارنة، ليشملوا القضايا الحيوية التي تمس استقرار الدولة في ظل التعددية العرقية والاقتصادية، باحثين في أثر الهياكل السياسية على السلام والاستقرار السياسي، والسياسات الليبرالية، وحماية حقوق الأقليات، تلك الحقوق التي هي جوهر النظم الجمهورية التي تُسعى لأن تحمي المواطن في كل زاوية من الوطن، سواء كان من الأغلبية أو من الأقليات، إذ بينت دراساتهم كيف أن الأنظمة الفيدرالية، رغم ادعائها حماية هذه الحقوق، قد تكون أقل قدرة من الأنظمة الموحدة على كبح النزاعات الاجتماعية وتعزيز العدالة التوزيعية، خصوصاً في البلدان التي تعاني من

اختلافات إقليمية عميقة، أو تحكمها "لعنة الموارد" التي أشار إليها التاريخ الليبي في عهد المملكة وغيره من التجارب، حيث تتفاقم الاختلالات الاقتصادية ويزداد الاستقطاب.

ومن اللافت أن الفيدرالية تفرط أحياناً في تمثيل مصالح الأقليات الناجبة عبر قوانين الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد، ما يؤدي إلى تمثيل غير متوازن للمناطق الريفية على حساب المركز، وهو ما يُغذي في بعض الحالات الاضطرابات السياسية ويُضعف استقرار الدولة، فلا يخفى على المتأمل أن إعادة توزيع الموارد من الحكومة المركزية إلى الأقاليم، بدلاً من أن توحد الصف، قد تؤدي إلى تعزيز الانقسامات وافتعال النزاعات، فتحول الفيدرالية التي نُظرت إليها يوماً كوسيلة للشمولية السياسية إلى مصدر للاختلال والفرقة، متجاوزة الهدف الأسمى الذي قامت من أجله، وهو توحيد الشعب تحت مظلة واحدة من القانون والنظام والحرية.

إننا إذ ننظر بتأمل عميق في التحليل الموسّع الذي قدّمه وبيّلز وزملاؤه، نرى أنهم قد نهلوا من معين البيانات الوطنية العابرة للحدود، وأرفقوها بدراسات حالة دقيقة لثلاثة أنظمة فيدرالية ذات تجارب متباينة: الولايات المتحدة الأمريكية، والأرجنتين، والهند، ساعين عبر هذه المقارنة الدقيقة إلى فك طلاسم العلاقة بين بنية الدساتير وتوزيع موارد العوامل الاقتصادية والجهود المبذولة لتوزيع الثروة إقليمياً. فما نُعنى به هنا هو «موارد العوامل» تلك الثروات الكامنة التي تنبع من حجم السكان، وكنوز الأرض الطبيعية، وظروف المناخ، وما يستتبعه من مظاهر القوة الاقتصادية، أما «توزيع الثروة الإقليمية» فهو مرآة عدم المساواة المتأصلة بين سكان المناطق المختلفة، فحين تتفاوت الثروات، يتولد تفاوت في النفوذ السياسي والاقتصادي.

وفي هذا السياق، يكشف التحليل أن الأنظمة الفيدرالية تنشأ في أغلب الأحيان في بيئات تشهد تبايناً واسعاً في موارد العوامل بين الأقاليم، حيث تتوزع الثروات بشكل غير متكافئ قبل إقامة الفيدرالية، وهنا يتبين أن اعتماد هيكل فيدرالي يُفضي إلى حكومة وطنية تمثل المناطق بوصفها وحدات سياسية، لا الأفراد بوصفهم مواطنين، مما يُرسخ ترتيباً داخلياً

دائمًا يبالغ في تمثيل مصالح الوحدات الأقل حظًا والأكثر ريفية، وهو وضع سياسي يفرضه الدستور ويحميه من سلطة الأغلبية الديمقراطية الوطنية، فتمنح النخب الريفية تأثيرًا غير متناسب على صنع القرار السياسي، وهذا ما قد يُفسي إلى أزمات سياسية واهتزازات في استقرار الدولة، ويُعيد إلى الأذهان ما شهدناه من تنافر مصالح داخلية في أقطار كثيرة حين تفشت فيها النزعات الإقليمية على حساب وحدة المصلحة العامة.

ومن هنا، يبرز السؤال الجوهرى: ما الذي يدفع إلى تأسيس الأنظمة الفيدرالية في الأساس؟ نُجيب أن السبب يكمن في التفاوتات المتأصلة منذ البداية بين المناطق، حيث ترى النخب الفيدرالية في هذه البنية ضمانا لاحتواء حكم الأغلبية، والحيولة دون تطبيق أجندتها من قبل الحكومة المركزية، مؤكدين عبر الدراسات الكبيرة وشواهد الحالات التفصيلية على أن الحكومات المركزية ضمن الأنظمة الفيدرالية تميل إلى تحقيق نتائج أضعف في نطاق السياسات الاجتماعية، بالمقارنة مع الدول الوحودية التي تتمتع بحكومات مركزية قوية، وهي نتيجة لا تفتقر إلى ثقل الدليل الذي يبين أن الحكومات المركزية الضعيفة في الفيدرالية أكثر عرضة للفساد والهدر وسوء توزيع الموارد، وهي سمات تقوض الادعاءات بأن الفيدرالية تُعزز مساءلة المواطنين وتمكينهم.

وبتوسع النظر، فإن جيرينج وويلز يلتقيان في خلاصة مفادها أن الحكومات المركزية في الأنظمة الوحودية توفر إدارة أكثر فعالية وحوكمة أكثر تماسكا، وتنتج رعاية اجتماعية ذات جودة أعلى، وتحسن جودة الحياة وفق مؤشرات متعددة، مقارنة بالمزيج المركب من حكومات وطنية وحكومات أقاليم في الأنظمة الفيدرالية، وقد ثبتت هذه النتائج بمختلف طرق الفحص والضوابط المتنوعة، وتعززها دراسات الحالة المتعمقة، إلا أن كلا الباحثين يحذران من مطب التعميم المطلق، إذ ثمة عوامل داخلية متداخلة تعقّد التحليل، ومنها: هل الثقافة السياسية المتميزة تسبق الفيدرالية أم تترتب عليها؟ وهذه مسألة لا تزال مفتوحة أمام البحث.

وهو ما يقودنا إلى استحضار ما أدلى به أرند ليبهارت، الذي تحدى الرأي القائل بأن الديمقراطية الحقّة لا يمكن أن تُحقّق إلا في مجتمعات صغيرة متجانسة، فاكشف من خلال دراسة بلده (هولندا)، وعبر تحليل الأنظمة التوافقية، أن الفعالية والاستقرار لا يتوقّfan على كون الدولة فيدرالية أو وحدوية، بل على جودة الترتيبات التوافقية التي تعزز الاستقرار وتؤمّن خدمات عامّة فعالة وترفع رفاهية المواطنين، ويمثّل ذلك النظام البرلماني غالباً نموذجاً وحدوياً مصقولاً بالتمثيل النسبي والأحزاب المنظمة والمنضبطة التي تشغل من خلال ائتلافات واسعة، ما يخفف من النزعات التسلطية للأغلبية ويضمن إشراك الخاسرين في الحكم، الأمر الذي أبانت عنه تجارب هولندا وبلجيكا وأمثلة أخرى خلال القرن العشرين.

إنّ ما عدّ من تحليلات دقيقة ونقدية في ميدان التوافقية السياسية، كما أسس له ليبهارت، يربط هذا التكوين بنظام الركائز الاجتماعية الكلاسيكية التي سادت العصور الوسطى، حيث كانت مقاعد السلطة متوزعة بين أذرع المجتمع المؤثرة، من الكنيسة التي تمثّل الروحانية، إلى الجيش الذي يرسخ الأمن، ثم كبار ملاك الأراضي الذين يمسون بزمام الثروة، وأخيراً طبقة التجار التي تحرك دقات الاقتصاد. وكان هذا المشهد السياسي، رغم قسوته ومحدوديته، ينطوي على توزيع نسبي للسلطة، يسمح لكل ركيزة بالمشاركة في صنع القرار، وكأنّ مائدة الملك تمثّل تجمّعاً لتلك القوى المتنافسة والمتعايشة. ولكن، حين يحلّ زمن التغيير، تستعر نيران المساواة والعدل، وتطالب الطبقات المهملة، الفلاحون والعمال، بحقوق طالما حرّمت منها، فتثور المطالب بالأرض والتمثيل العادل، وتنشأ النقابات التي تسعى للمفاوضة، كما تعيد تيارات المهاجرين تشكيل المشهد الاجتماعي والسياسي بوجه جديد لا يمكن تجاهله. وما كان نظام التوافق هذا ليبقى صامداً، إذ يكشف هذا التوازن الهش عن محدودية التمثيل وغياب التنظيم المنهجي للفئات الأقل تمثيلاً.

في أفق هذا النقاش، بزغت فكرة «الفيدرالية الوظيفية» التي تحاول إعادة صياغة مفهوم التمثيل، فتقول إن المصالح لا ينبغي أن تُربط فقط بجغرافيا الأقاليم، بل تتجاوز ذلك لتمثل مصالح مهنية أو قطاعية عامة، فترفع القضايا الزراعية عبر ممثليها في الكونغرس لا من منطلق الولاية فقط، وكذلك مصالح الصناعات الدوائية وغيرها. ولئن كان ادعاء ليبهارت يتسم بالحدود والخصوصية، فإنه يرسم إطاراً لحكومات متماسكة في مجتمعات منضبطة ومنظمة، حيث السياسة لا تُمارس كـ لوبيات (مجموعات ضغط سياسي أو جماعات) متنافرة بل كائتلافات واسعة تُهيمن عليها أحزاب منظمة، تُظهر أن التنوع الاجتماعي لا يحول بالضرورة دون وجود ديمقراطية فعالة، مما يشكل تحدياً صريحاً للقول السائد الذي أقره روبرت دال بأن التجانس هو شرط أساسي للديمقراطية الناجحة. مع ذلك، لا يغيب عن الذهن أن نظرية ليبهارت⁶ تستند على نظام موحد تنظيمياً دقيقاً، قائم على التمثيل النسبي، بعكس الفيدرالية التي تشهد تفتيتاً دستورياً وتنافساً بين وحدات الحكم المختلفة.

وإذا ما أمعنا النظر في تعميق مشروع ليبهارت، نراه يشدّ الرحال عبر ست وثلاثين دولة ديمقراطية ليبرالية، محاولة فك شفرة الحكومات الفاعلة عبر رصد الأنماط التي تعزز الشمولية والاستقرار والرفاهية. ولقد كانت نتائج دراسته مدعاة للتأمل، إذ أظهرت أن الولايات المتحدة الأمريكية، بما تحمله من تصميم دستوري فريد وتقسيم للسلطات، لا تختلف جوهرياً عن نظرائها في مؤشرات الكفاءة السياسية والرفاه الاقتصادي والاجتماعي، بل كثيراً ما تحتل مراكز وسطى أو حتى أقل في سلم الأداء. ويضيف بعض الباحثين الدستوريين رؤى تحليلية دقيقة تشير إلى أن التصميم الدستوري الأمريكي، مع تقسيم سلطاته وتداخل أجهزته، يخلق حوافز معقدة تمنع الحكومات من سنّ سياسات عامة فعالة بسهولة، حيث تمنح السلطات المحلية هامشاً واسعاً في تنفيذ السياسات

⁶ الديمقراطية التوافقية.

الفيدرالية، ما قد يفضي إلى تفاوت في الأداء. كما أن نظام الحزبين، رغم ما يزعم من استقرار سياسي، يقيد خيارات الناخب ويحد من تمثيل التنوع السياسي، فضلاً عن أن القضاء السياسي أحياناً يثبط عزيمة الهيئات التشريعية على معالجة القضايا المصيرية.

تتسع دائرة النقاش حين نربط هذه النتائج بالتصنيفات الهيكلية الأخرى، فتتجلى الحاجة إلى اختبار فرضية تفوق أحد النظامين - الفيدرالي أو الوحدوي - على الآخر من حيث فعالية الحوكمة ورفاهية المواطن. ومن المؤسف أن ليهارت لم يتناول هذه المقارنة مباشرة، لكن بالاستناد إلى بيانات جيرينج وويلز التي أظهرت أن الأنظمة الودوية تميل إلى تقديم حوكمة أكثر فاعلية ورعاية اجتماعية أفضل، أصبح بالإمكان وضع تصور أكثر وضوحاً لميزان الفعالية بين هذين النموذجين. لا بد أن نؤكد أن هذه الدراسات تستند إلى ديمقراطيات مستقرة، تعمل بأطر مؤسسية راسخة، بعيداً عن فوضى الأنظمة الفاشلة أو الأوتوقراطية، مما يجعلها مرآة صادقة لقراءة قدرات الحكومات في ظروف سليمة.

إذا نظرنا في معترك السياسة الاجتماعية وما تنطوي عليه من مؤشرات تتناول نفقات الرعاية الصحية، والنفقات العسكرية، ومتوسط العمر المتوقع، فضلاً عن معامل جيني (*Gini Coefficient*)⁷، فإننا نلمس ثقل هذه المتغيرات كمعايير لا غنى عنها في تقييم مدى فعالية الحكومة ورعايتها الاجتماعية. إن مقدار ما يُنفق على الفرد في مجال الرعاية الصحية داخل الدولة ليس مجرد رقم، بل هو مؤشر دال على عناية الدولة بمواطنيها، على اهتمامها بتوفير حاجاتهم الأساسية من الصحة والعافية، وهو انعكاس لما يُعرف بالسياسة الاجتماعية الفاعلة. وفي المقابل، فإن النفقات الموجهة للجانب العسكري تحمل دلالات أخرى، إذ هي إشارة إلى أولوية السلاح على خبز الشعب، إلى تخصيص الموارد لما قد يكون أداة للدفاع أو قد يتحول إلى عامل من عوامل التشدد والقمع الداخلي. أما متوسط العمر المتوقع، فيُعدّ مقياساً شاملاً يبرز مدى جودة الحياة التي ينعم بها المواطنون، ويبرز تباينات وفرص البقاء على قيد الحياة في ظل نظام الحكم، في حين يعكس معامل جيني درجة التفاوت الاقتصادي الذي يعصف بوحدة المجتمع وأمنه الاجتماعي، فهو مقياس لمدى عدالة توزيع الثروة وفتور التوازن الذي قد يهدد اللحمة الوطنية. هذه المؤشرات، إذًا، تُعد أدوات تقريبية لكنها جوهرية، تسمح لنا بتقييم كيف تؤثر السياسات الاجتماعية على واقع الناس وكيف تتحقق العدالة والتوازن داخل الدولة. ومع ذلك، لا تخلو هذه المعايير من قصور، إذ إن تعقيد الواقع السياسي والاجتماعي يقيد قدرتنا على الاستنتاجات المطلقة، فقلة البيانات الكاملة، والحالات المحدودة تجعل أي نموذج تحليلي عرضة للتناقضات، مما يدفعنا إلى الحذر من الإفراط في التعميم أو الاعتماد الأعمى على نتائج ناقصة.

لقد أشار كثيرون إلى تعارض أو تداخل بين مفهوم الفيدرالية واللامركزية، حتى إن البعض يجعل المصطلحين مترادفين، غافلين عن الدقة التي يستوجبها التمييز بينهما، وهو تمييز أقر منذ زمن بعيد على يد فقهاء الفيدرالية الأوائل، أولئك الذين تبناوا منهج رايدر في التفريق بينهما. وإذا كان هذا التمييز يقبع على هامش البحوث، فإن الباحث جون لوفلين وزملاؤه قد أضاءوا على ذلك عبر دراساتهم العميقة التي تناولت تغيرات السلطات

الضريبية والإنفاقية على مستويات الحكومة الوطنية والإقليمية والمحلية في دول الاتحاد الأوروبي، مقدمين برهاناً على أن الأنظمة المركزية نفسها ليست صماء على تنوع درجات المركزية واللامركزية. لقد أظهرت دراساتهم أنه لا وجود لوصفة واحدة أو ثابتة، بل إن التحولات من المركزية إلى اللامركزية، وبالعكس، هي سيرورة مستمرة، تتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حتى داخل الأنظمة التي قد نظنها موحدة وغير قابلة للتغيير. ويظهر من هذه الدراسات أن الحكومات المحلية في كل من الأنظمة الفيدرالية والمركزية تمتلك تبايناً واسعاً في صلاحياتها، وهذا التباين يتقلب مع الزمن، مما ينفي أية نظرية جامدة تحكم على هذه الأنظمة من زاوية واحدة.

ومن الأمثلة البارزة على ذلك ما توصل إليه لوفلين في دراسته لسياسة ضريبة الدخل المحلية في السويد، حيث كانت السلطات المحلية منذ زمن بعيد تمارس سلطات تقديرية واسعة على فرض الضرائب والإنفاق، لكن عام 1991 شهد تحولاً كبيراً بتشريع "قانون سياسة ضريبة الدخل المحلية"، الذي وسع صلاحيات هذه السلطات، ومنحها مسؤوليات أكبر في برامج التعليم والرعاية الصحية، وهو إنجاز كان بمثابة توازن مدروس بين رغبة الحكومة المركزية في الحفاظ على معايير وطنية عالية، وبين الكفاءة الإدارية للجهات المحلية المفوضة. ومع ذلك، فقد بقي جزء كبير من الضرائب المحلية موجهاً إلى برامج تلتزم بمعايير وطنية صارمة، مما أنتج نظاماً يتسم بالسياسات المركزية والإدارة اللامركزية، وهو نموذج يعكس حكمة في التوفيق بين المركز والفرع، بين السلطة الواحدة والتنوع الضروري. ولما تدهورت الظروف الاقتصادية في منتصف التسعينيات، بدأ البندول يتحرك نحو المركزية، إذ واجه البرلمان صعوبة في جمع الأموال الكافية لتغطية التحويلات اللازمة، وتعزيز الرقابة على المناطق الفقيرة، وتوفير معايير وطنية موحدة في

⁷ $\frac{A}{A+B}$ حيث: أن "أ" هي المساحة بين خط المساواة الكاملة ومنحنى لورنز (*Lorenz Curve*)، و"ب" هي المساحة تحت منحنى لورنز.

وجه تفاوت الكفاءة بين المناطق، مما أعاد تقوية المركزية، وهذا التأرجح يعكس ديناميكية الحكم التي تتفاعل مع الواقع المالي والاجتماعي.

إذا تأملنا التطورات التي شهدتها منتصف تسعينيات القرن المنصرم، فإننا نجد أنها تبرز كنموذج حي لتأرجح البندول في حركة السلطة بين المركزية واللامركزية، ففي أوقات الازدهار الاقتصادي تهبط هيمنة الحكومة المركزية، وفي أوقات الشدائد تعود للتمدد، وهذا الدرس المستفاد من واقع التجربة ليس بغريب على من درس فن الحكم وأحوال الأمم. فقد كان حكمو الدساتير الأوائل ينبهون إلى أن الاستقرار لا يتحقق إلا بنظام متوازن تتساوى فيه قوة المركز وقوة الأقاليم، فلا يهيمن أحدهما على الآخر إلا على حساب حرية وفاعلية الحكم، ولا يجوز أن تُمحيّ صلاحيّات الحكم المحلي تحت ضغط مركزية مفرطة تُفقد الأمة مرونتها وقدرتها على التجديد. ومع هذا التوازن الدقيق، تستمر السلطة الوطنية في رسم السياسات الكبرى، كرفع سقف الضرائب، وتحديد البرامج الوطنية، ووضع المعايير التي لا غنى عنها لضمان وحدة الأمة وحماية مصلحة الجميع، في حين تُمنح السلطات المحلية هامشاً تقديرياً في إدارة شؤونها والابتكار داخل هذه الحدود. فهذه هي طبيعة النظام الجمهوري الفيدرالي، الذي يجمع بين وحدة المصير الوطني وتعددية السلطات المحلية، وهو ما نلاحظه لا فقط في التجارب السويدية، بل في تجارب أخرى من دول الاتحاد الأوروبي الموحدة، حيث تتقاسم المستويات الحكومية السلطات والمهام، ويتغير ذلك حسب قوة الاقتصاد وأحوال السياسة.

وهكذا يُرى في فرنسا، ذلك النموذج الذي لطالما عُرف بصلافة هرمية السلطة، أنه يحتضن لامركزية أعمق وأرسخ من السويد، وفق ما توثقه التجارب والتقاليد الراسخة. إذ تتجاوز فرنسا مجرد التقاليد المركزية لتشتمل على 35 ألف بلدية، و101 مقاطعة، وثمانية عشرة إقليمًا، إضافة إلى آلاف الدوائر الخاصة، كلها تمارس صلاحيات فرض الضرائب والإنفاق، في مشهد يعكس تعقيد وتجزئة الحكم التي لا تقل عن تلك الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية ذات البنى الفيدرالية العريضة. إن هذا التنوع المؤسسي قد يرى البعض أنه يعبر

عن تفكك، لكنه في جوهره تعبير عن تعددية الحكم وعمقه في خدمة الشعب، لا في خدمة سلطات مركزية متصلبة.

هذه البلديات التي عادت أصولها إلى ما قبل الدولة الحديثة، تحتفظ بمكانة متميزة في نسيج الحياة السياسية الفرنسية، بعضها يتمتع بنفوذ سياسي واقتصادي معتبر، خصوصاً المدن الكبرى والمناطق الحضرية التي تلعب أدواراً محورية على المستوى الوطني. أما الأقاليم الحديثة، التي نشأت جزئياً تحت نفوذ الحكم النابليوني، فقد ولدت بهدف كسر سلطان الأشكال التقليدية للسلطة المحلية وترشيد الحوكمة الوطنية، غير أنها في عصور الاتحاد الأوروبي أخذت في اكتساب استقلالية متزايدة، تتحدى فيها النفوذ المركزي، متوسلة بدعم بروكسل والمحاكم الأوروبية، وهو واقع يخلق توترات سياسية داخل الدول ويعيد تشكيل موازين القوى التقليدية. وهذا التحول، رغم حداثة النسبية، ينبئ بعصر جديد من العلاقات بين السلطة الوطنية والوحدات دون الوطنية، يتطلب تأملاً دقيقاً لما يمكن أن تؤول إليه الأمور على الساحة الدولية.

إن هذه الحركة المستمرة نحو تنمية السلطات الإقليمية، وتحويل جزء من الضرائب الوطنية إلى المجالس المحلية، وإنشاء دوائر انتخابية خاصة، تحمل في طياتها بذور التغيير في طبيعة الدولة الحديثة. فهذه الوحدات، بعد أن باتت تنافس البلديات التقليدية، تسعى لتوسيع صلاحياتها في فرض الضرائب وإدارة الإنفاق، إلا أن الحكومة المركزية لا تزال تتحكم بالسياسات الكبرى، محتفظة بدورها الحاسم في ضبط الإطار العام، كما رأينا في السويد وفرنسا على حد سواء.

ولم يكن هذا التحول الفرنسي معزولاً عن التحولات الكبرى التي شهدتها الفكر السياسي العالمي منذ منتصف القرن العشرين، خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، حيث وجدنا أنفسنا أمام إعادة تعريف جذرية لمفاهيم طالما اعتُبرت بديهيات في فن الحكم وبناء الدول. لعلّ أبرز هذه المفاهيم هو التمييز بين الفيدرالية واللامركزية، وهو تمييز أهمله الاقتصاديون في نظرياتهم رغم أهميته البالغة في السياقين السياسي والدستوري. إن

الدراسات المستندة إلى مؤشرات صندوق النقد الدولي، والتي تتناول أنماط الضرائب والإنفاق في الدول، تُبين تبايناً كبيراً في كيفية توزيع السلطات بين المركز والوحدات دون الوطنية، وهو تباين لا يمكن اختزاله إلى مجرد فروق في النسب الحسابية، بل هو انعكاس لمنظومات دستورية متباينة في جوهرها. إن الاستعانة ببيانات تخص الإيرادات والنفقات، والتي تندرج تحت تصنيفات مثل الحكومة العامة والحكومة المركزية، تُظهر أن الكيانات السياسية التي تتبنى النظام الفيدرالي تميل، من حيث الممارسة، إلى توزيع السلطة توزيعاً أقرب إلى العدالة الهيكلية، وإن لم يكن مثاليًا، بينما تميل الدول الودوية إلى تكريس السلطة المركزية حتى في ظل بعض صور اللامركزية الشكلية.

غير أن قياس هذه العلاقة يظل عرضةً للتباسات منهجية لا يمكن التغافل عنها. فعندما نحاول استخراج نسبة مشاركة الحكومة المركزية في الإيرادات الوطنية أو في حجم الإنفاق العام، باستخدام نسب مأخوذة من الناتج المحلي الإجمالي، فإننا نتعامل مع مؤشرات قد تُغالي في تقدير حجم سلطة المركز، أو تغفل عن مظهرات السلطة غير المباشرة، كمنح الدولة المركزية لوحداتها المحلية موارد مشروطة أو توجيهات دقيقة تُفقد استقلاليتها القرار. وفي هذا السياق، يبدو من العسير تقديم حكم قاطع بشأن التفوق المؤسسي لأحد النظامين دون النظر في طبيعة توزيع السلطات التشريعية، وحدود استقلالية الوحدات دون الوطنية، ومدى إمكانية انفصالها عن سيطرة المركز في حالات التنازع.

وقد يغري البعض، وخصوصاً ممن تأثروا بزخم النظرية الاقتصادية الحديثة، بالقول إن اللامركزية كافية، متى ما أُحسن تدبيرها، لتحقيق ما تنشده الشعوب من كفاءة وإنصاف وعدالة، ولكن هذا المنظور يغفل عن بعد جوهري في النظام الفيدرالي، وهو البُعد السيادي الذي يُمكن الوحدات المحلية من أن تكون طرفاً في تشكيل الإرادة الوطنية لا مجرد منفذ لها. فاللامركزية، كما أثبتت التجارب المقارنة، ليست أكثر من تقنية إدارية تُمنح وفق المصلحة المركزية وتُسحب عند الضرورة، في حين أن الفيدرالية مؤسسة دستورية تعترف باستقلال السلطات المحلية من حيث المبدأ لا من حيث التساهل المؤقت.

هذا هو ما ينبغي أن نضعه نصب أعيننا حين نُجري المقارنة، فليست المسألة متعلقة بحجم السلطة المنقولة من المركز، بل بطبيعة هذه السلطة، ومصدرها، وقابليتها للثبات أو الزوال.

إن المفارقة الكبرى التي أفرزتها النظرية الاقتصادية، برغم نفعها الجليل في فهم ديناميات السياسات العامة، أنها اختزلت المؤسسات السياسية في أدوات لتحقيق كفاءة وظيفية، متناسية أن المجتمعات الحرة لا تسعى فقط إلى الكفاءة، بل إلى الكرامة والمشاركة والتمثيل والمساءلة. وقد كان من نتائج هذا الاختزال أن شاع استخدام مصطلح "الفيدرالية" بمعناه الاقتصادي، كأداة لتحسين تقديم الخدمات أو ضبط الإنفاق، في حين أن جوهر الفيدرالية الحقيقية أبعد ما يكون عن هذا التبسيط. فالفيدرالية ليست مجرد وسيلة لإدارة الموارد، بل إطار عقدي يضمن توازن القوى داخل الدولة الواحدة، ويُحصّن الأقاليم من عسف المركز، ويُكرّس مبدأ المشاركة لا التبعية، وهو ما لا تستطيع أي لامركزية إدارية أن تضمنه، مهما بلغت من المرونة أو النجاعة التقنية.

وإذا نظرنا في نماذج الدول ذات البنى المركبة، يتضح أن ما يُعرف بالفيدرالية الاقتصادية كثيراً ما يُبنى على افتراضات لا تأخذ بعين الاعتبار التاريخ السياسي أو العقد الدستوري الذي تستند إليه الدولة. فالتوصيات التي تقدمها هذه النظرية، مثل تخصيص الضرائب وفق منطق الكفاءة، أو تمكين الأقاليم من الابتكار من خلال الحوافز، تبدو مقنعة على الورق، ولكنها قد تؤول إلى تمركز السلطة بحجج الجدوى إذا لم تكن مصحوبة بحماية دستورية متينة. ولهذا السبب، يجب على كل من يتأمل في بناء دولة اتحادية أن يفرق بدقة بين ما هو تقني وما هو سيادي، بين ما يُمنح ضمن استراتيجية الإدارة المركزية، وما يُكتسب من خلال الميثاق الجمهوري الذي تُوزَّع فيه السيادة بين أُنْدَاد لا بين تابع ومتبوع.

وإنه من الأهمية بمكان أن ندرك كيف يمكن للدوافع الحزبية أو الاعتبارات الآنية أن تُؤثّر في خيارات المركز، الذي قد يُغريه الاستقرار الظاهري أو التفوق الاقتصادي لجهة دون أخرى، فيُعيد توزيع السلطات بما يُرضي تحالفاته أو يُسكّت معارضيه، ولو على حساب

التوازن الدستوري. إن الخطر الكامن هنا لا يكمن فقط في فشل السياسات، بل في تشويه بنية العقد الاجتماعي ذاته، وتحويله إلى أداة ظرفية لا تُلزم أحدًا. ولذلك كان على مؤسسي الجمهوريات أن يميزوا بين الأداة الدستورية والممارسة الإدارية، بين الفيدرالية كعقد وبين اللامركزية كخيار.

إننا، إذ نتأمل في التطورات التي أحدثتها النظرية الاقتصادية، لا يسعنا سوى أن نُقرّ بما حقّقته من براعة فكرية وما أضافته من أدوات تحليلية رفيعة إلى فهمنا للمؤسسات العامة، وما قدمته من تصاميم معيارية أضحت ركيزة للعديد من السياسات الحديثة. وقد بلغ من شأن هذه النظرية أن أطلقت ما يُعرف بـ "الفيدرالية المالية"، وهي تسمية وإن راجت في الأوساط الاقتصادية، إلا أنها تكاد تكون من حيث الجوهر بعيدة كل البعد عن المفهوم الفلسفي والدستوري للفيدرالية، كما صاغته تجارب الشعوب الحرة، وكما جسّدته نصوص تأسيسية راسخة، ودماء أريقت لتأكيده.

فليأذن لي القارئ بأن أعرض وجه هذا التباين. لقد جاءت الفيدرالية المالية بوصفها مقارنة تهدف إلى تحسين تخصيص الموارد العامة، ورفع كفاءة الإنفاق والإيراد، وربط المنافع بالتكاليف، وتحديد النطاق الإداري الأمثل لتقديم الخدمات، كما في المثال الشائع عن مكافحة التلوث من خلال تحديد "مناطق خاصة" تتماشى حدودها مع الواقع الجغرافي والسكاني. غير أن ما تطرحه هذه النظرية ليس إلا لامركزية وظيفية، لا تستند إلى مبدأ سيادي، بل تقوم على ملاءمة إدارية صرفة، قابلة للتعديل أو الإلغاء كلما تغيّرت الظروف أو تبدلت الأولويات. وهي لا تقيم توازنًا دستوريًا بين سلطات متعددة السيادة، بل توزع المهام على نحو يُحافظ على سيادة المركز.

إننا لا نقلل من فائدة هذه النظرية ولا من قدر أولئك الذين أسهموا في بنائها، أمثال والاس أوتس⁸ وراسل ماثيوز، الذين بلغ من صدقهم العلمي أن اعترفوا علناً بأن مصطلح "الفيدرالية المالية" مضلل، وأنه لو أُتيح لهم الرجوع لاختاروا تسمية أخرى تُجلي حقيقة الموضوع، وهو التخصص الإداري لا الفيدرالية السيادية. ولكن الأمر المؤسف أن هذا الخلط لم يقتصر على الاقتصاديين، بل تجاوزه إلى علماء السياسة والمنظرين الدستوريين، حتى غدت مفاهيم الفيدرالية واللامركزية مترادفة في غير موضعها، وغاب عن كثيرين الفرق الجوهرى بين توزيع للمهام تقوم به سلطة مركزية وفق مصلحة آنية، وبين تقسيم للسيادة تفرضه طبيعة العقد الوطنى ذاته.

وليس أبلغ من أن بعض من دافعوا عن الفيدرالية الدستورية، في موطنها الأصل، الولايات المتحدة الأمريكية، قد استندوا إلى نظريات اقتصادية تُعنى بالفيدرالية المالية، واتخذوها مرجعاً في سياق لم يكن ينبغي أن يُستعار منه. ولعل أكثر ما يثير القلق أن يتم الخلط بين فكرة "المناطق الخاصة" وبين مبدأ "التبعية" (*subsidiarity*)، وهو مبدأ مركزي في أصله، يقوم على أن تُفوض السلطة العليا ما تشاء من صلاحيات للسلطة الأدنى، وتستردها متى شاءت. وهذا، وإن راق لبعضهم وصفه بالفيدرالي، إلا أنه في جوهره لا يُعدو أن يكون لامركزية بيروقراطية تحتفظ فيها الدولة المركزية بسلطة الإملاء والسحب متى ارتأت ذلك مناسباً.

ثم إن هذا الخلط لا ينفك يظهر كذلك في ما أطلق عليه "الفيدرالية المعززة للسوق"، وهو تعبير شاع مع أعمال دوغلاس نورث⁹ وباري واينغاست، الذين قدّموا تحليلاً أنيقاً لتطور

⁸ مؤسس نظرية الفيدرالية المالية (Fiscal Federalism).

⁹ حائز على جائزة نوبل في الاقتصاد عام 1993 (مع روبرت فوجل) لدوره في تطوير النهج المؤسسي الجديد في التاريخ الاقتصادي.

المؤسسات في إنجلترا بعد الثورة المجيدة. نعم، لقد قدم واينغاست وصفًا دقيقًا للحظة دستورية مفصلية، انتزع فيها البرلمان سلطاته من يد الملك، وأرسى فصل السلطات، واستُكملت معالم الحكومة المحدودة، وقُيّدت يد السلطة التنفيذية. بيد أن ما فُسرَّ على أنه تطور فيدرالي لم يكن كذلك، إذ لم تكن السيادة موزعة بين وحدات سياسية متعددة، بل كانت تُنقل من رأس الهرم إلى قاعدته ضمن كيان موحد. فتوسيع نطاق الحقوق، وترسيخ حكم القانون، وتحقيق الاستقرار للمستثمرين، كلها إنجازات مهمة، لكنها تنتمي إلى تقاليد الجمهورية والحكومة المقيدة، لا إلى الفيدرالية بصفاتها علاقة بين كيانات تتمتع كل منها بجزء أصيل من السيادة.

وإذا استرسلنا في التأمل، نجد أن كثيرًا من المنظرين الاقتصاديين، رغم عمق نماذجهم، يقيسون النجاح بمقدار ما تحقق من كفاءة في تقديم الخدمة، أو استقرار في السوق، أو تقليص في النفقات العامة. وهي مقاييس وإن كانت ذات شأن في الحسابات المالية، إلا أنها لا تكفي وحدها لتقييم بنية الحكم. فليست الغاية من الفيدرالية أن تنتج سلعة بأقل تكلفة، بل أن تحمي حرية الإنسان وتضمن له صوتًا مسموعًا في تشكيل القوانين التي تحكمه، وأن تقيم توازنًا يمنع الاستبداد، لا أن تخلق إدارة كفؤة فحسب.

هنا ينبغي أن أذكركم بما وصل له صنّاع الدستور في فيلادلفيا حين اجتمعوا: إن الخطر الأعظم ليس في فوزى الشعب، بل في تغوّل الحكومة. وإن تأمين الحرية لا يكون بكبح جماح الشعب فحسب، بل بخلق مؤسسات تتقاسم السلطة، وتكبح بعضها بعضًا، وتُبقي جذوة الرقابة الدائمة مشتتة. تلك هي الروح التي قامت عليها الفيدرالية، لا في أنظمة الضرائب ولا في حدود المناطق البيئية، بل في تقسيم أصيل للسلطة يجعل من كل مستوى من مستويات الحكم شريكًا لا تابعًا، وندًا لا منقذًا. وفي الورقة الفيدرالية رقم 51، كتب جيمس ماديسون: إذا كان الناس ملائكة، لما كانت هناك حاجة إلى حكومة. وإذا حكم الملائكة البشر، لما كانت هناك حاجة إلى ضوابط خارجية أو داخلية على الحكومة. ولكن بما أن البشر ليسوا ملائكة، فإن التحدي الأكبر في تصميم حكومة يُديرها بشر على بشر

هو: أولاً، تمكين الحكومة من السيطرة على المحكومين؛ وثانياً، إلزامها بالسيطرة على نفسها.

وعليه، فإننا إذ نُقدّر الإسهامات الاقتصادية، ونقرّ بأهميتها في توجيه السياسات، فإننا نحذر من التغافل عن الفروق الدقيقة التي تُميّز بين الفيدرالية بوصفها نظاماً دستورياً يوزع السيادة، وبين اللامركزية بوصفها تقنية إدارية تتغير بتغير المزاج السياسي. ذلك أن الخلط بين الاثنين لا يُفضي إلا إلى تقويض الأسس التي بُنيت عليها الجمهورية، وتحويل السلطة من ميثاق مشترك إلى أداة في يد المركز، يُشهرها متى شاء، ويغدها حين يشاء.

إن التأمل في التجربة التي وُصفت زوراً بـ "الفيدرالية المُعزّزة للسوق" في جمهورية الصين الشعبية، لا يلبث أن يكشف عند أدنى تمحيص عن طابعها المركزي الخالص، وإن اكتسب ظاهراً ببعض مظاهر اللامركزية الظرفية، التي لم تُمنح بسلطان حق، بل فُرضت بسلطان التجربة. ففي أعقاب الثورة الثقافية، وقد كانت تلك من أعتى الهزات التي ضربت الأساس الاجتماعي والسياسي للدولة، لم تكن اللجنة المركزية للحزب الشيوعي سوى الرأس المُدبّر، المهندس الأوحد لما سُمي بـ "إصلاح السوق"، والذي، وإن لبس لبوس التعددية، لم يخرج عن أن يكون محاولةً مركزية شديدة التحكم لإعادة ترميم آلة الدولة المهترئة، لا بتحويل السلطة إلى أقاليم قائمة بذاتها، بل بتوسيع مجال المناورة لجُزُر إدارية مؤقتة ومرتبطة عضوياً بالمركز. لقد أنشأ المركز بنية فوقية من مناطق اقتصادية خاصة، لم يكن فيها شيء من السيادة أو الاستقلال الذاتي، بل مجرد وكلاء محليين لتنفيذ خطة علياً مُدرجة لا تقرّ بنجاح إلا حين يصادق عليه المركز ذاته. إنها لامركزية تجريبية، لا سياسية؛ هندسة إصلاح لا فيدرالية؛ سلطة مفوضة لا سلطة مؤسسة. إن ما وصفه السيد الأستاذ واينغاست بـ "*Decentralizing one step ahead*" (اللامركزية المتقدمة بخطوة)، لا يعدو أن يكون تخطيطاً مركزياً مموهاً، يُشبه إلى حد بعيد أسلوب التجريب المرحلي الذي لجأ إليه ملوك أوروبا عند تأسيس مجالس المقاطعات دون أن يتخلوا يوماً عن سلطانهم المطلق.

وإذا كان هذا المثال – المُعطى لنا في ثوب فيدرالي – لا يمت بصلة إلى المفهوم السياسي الراسخ للفيدرالية، فالأمر لا يقف عند حدود الصين، بل يمتد إلى ما هو أوسع من ذلك بكثير في ساحة النظرية الاقتصادية، التي كثيراً ما ادعت لنفسها سلطة تأصيل المفاهيم السياسية والمؤسسية بما يخدم منطق السوق وغايات الكفاءة. فالنظريات التي تُوصف بالفيدرالية – سواء تلك التي تُلقب بـ "الفيدرالية التنافسية" أو "الفيدرالية التجريبية" أو "المُعززة للحرية" أو حتى "الشاملة" – ليست في حقيقتها إلا تصاميم وظيفية وضعت لتحقيق غايات محددة، لا لتأسيس أقاليم تتمتع بالاستقلال الذاتي، ولا لصون الحريات من خلال توازن سلطات متقابل. إنها نظريات تأخذ النتائج المأمولة كمرجعية وتنحت في سبيلها بنى مؤسسية دون اعتبار لماهية الفيدرالية السياسية، والتي لا تقوم إلا على وجود وحدات مؤسسة لها كيائها القانوني، وحقوقها الدستورية، وقوامها السياسي، الذي لا يمتنّ به المركز ولا يخلعه، بل تقرّه الوثيقة التأسيسية ذاتها.

وإنه لمن دواعي الأسف أن تستعار هذه المصطلحات الاقتصادية، المصاغة لتوصيف حالات خاصة ومعزولة، وتُحمّل على الكيان السياسي للفيدرالية كأنها عين جوهره، لا مجرد محاكاة وظيفية له. فإن عالم الاقتصاد، بما يمتاز به من ميل إلى التجريد والنمذجة، كثيراً ما يتغافل – عمداً أو جهلاً – عن تلك الفوارق الجوهرية التي تقوم عليها النظم السياسية الحقيقية، والتي لا تخضع في تكوينها لقوانين العرض والطلب بقدر ما تخضع لتوازن المصالح، وللخوف المشروع من تمركز السلطة، وللرغبة في صيانة الحرية ضمن وحدة قابلة للاستمرار.

ولا عجب أن يقع هذا الخلط، حين ينجذب بعض منظّري السياسة والدستور إلى تلك النماذج الاقتصادية، مدفوعين تارة بإعجاب بصورتها الرياضية الصارمة، وتارة أخرى بانجذاب أيديولوجي إلى ما تعد به من كفاءة وعدالة مفترضة. وهم إذ يفعلون ذلك، يستشهدون بها كما تُستشهد السوابق القضائية، لا لدلالاتها الموضوعية، بل لأنها تحمل ختم "النظرية" الذي يوحي بالعلم والحياد. فيصبح الاقتصاد حاكماً على الفقيه،

والنموذج المجرد حَكَمًا على الواقع الحي، وينقلب سلم الأولويات حتى نكاد نظن أن الفيدرالية - بما هي عقد سياسي دستوري - لا تتجاوز كونها وسيلة لتحقيق النمو أو حفظ السوق أو توزيع الموارد. وهذا، أيها القارئ الكريم، هو الخطأ الذي ما بعده خطأ.

وليس الأمر بالجديد على ساحات الفكر والنظر، فقد وقف بعض العلماء المعترين يردّون على هذا الخلط في المفاهيم، وينبهون إلى عواقبه. فها هما جوناثان رودن وسوزان روز-أكرمان يشرحان كيف أُسيءَ توظيف النظرية الاقتصادية في سياق الفيدرالية، وها هي الأستاذة جينا بيدنار تنبّه إلى قصور هذه النظريات في تناولها للهيكل الفيدرالية. وها هو ريتشارد بريفولت، المتخصص في القانون الحضري، يُظهر أن نظرية تيبوت - التي تقترح أن الناس يصوتون بأقدامهم فيختارون بين الحكومات المحلية كما يختارون بين السلع - لا تصلح أن تكون أساساً لفهم الفيدرالية. وها هي سوزان روز-أكرمان تدحض، بحجج قاطعة، الادعاء القائل إن الفيدرالية تُعزز الابتكار وتحافظ على الأسواق، مُبيّنة أن هذه ليست إلا تمنيات أيديولوجية مغلفة بلغة الاقتصاد.

- (4) -

حين تتوحد الدولة حتى الاختناق

ليس من المبالغة القول إن دراسة أصول الأنظمة الفيدرالية تمثل حجر الزاوية في فهم الطبيعة المتشابهة للعلاقة بين الوحدة والخصوصية، وبين السيادة المركزية وتعدد السلطات. فقد ميز الفيلسوفان السياسيان كوين لينارتس وألفريد ستيبان، كل في ميدانه الخاص، بين مسارين متميزين لنشوء الاتحادات الفيدرالية، أحدهما يقوم على بناء تراكمي، حيث تتحد دول مستقلة ذات سيادة لتحقيق مكاسب الوحدة مع حفاظ صارم على خصوصية أجزائها، وهو ما سماه لينارتس بالفيدرالية "التكاملية"، وسماه ستيبان

"التجمعية". والمسار الآخر، ينطلق من تفويض الدولة المركزية الوجودية لبعض سلطاتها إلى الوحدات الإقليمية، في محاولة لإطفاء نيران المطالب السياسية باللامركزية، أو لتهدة حركات انفصالية تهدد وحدة الدولة الشاملة، وهو ما أطلق عليه لينارتس "الفيدرالية اللامركزية"، وسماها ستيبان "التماسكية". وهنا يتجلى الخلاف الجوهرى بين من يرى فى الفيدرالية مجرد اتحاد بين أقطاب متساوية، ومن يعتبرها تنظيمًا أكثر ديناميكية ينسجم مع المتغيرات السياسية والاجتماعية لكل عصر ومجتمع.

لقد بادر ستيبان، خصوصاً، إلى نقد التحليل التقليدي الذي لطالما وضع التجربة الأمريكية كالمعيار الحصري، منطلقاً من نظرية راىكر التي كانت تصف الفيدرالية بوصفها اتحاداً لدول مستقلة ذات سيادة. غير أن واقع التجارب الحديثة فى الهند وإسبانيا وبلجيكا يظهر تعقيداً يفتقده النموذج الأمريكى الحصري، إذ وجدت هذه الدول، على رغم تنوعها، حاجة ملحة إلى موطن قدم فى قلب مفهوم الفيدرالية. وقد تبلورت هذه الرؤية حين اقترح راىكر فى جراء قراءته الأولى أن نشوء الاتحادات التكاملية ينبع من رغبة السياسيين فى التوسع الإقليمى لمواجهة خطر عسكري خارجى، ما يُعرف بـ "الأولوية العسكرية". ولكن هذه الفرضية، رغم جراتها، سرعان ما تعرضت لهجمات نقدية حين أُشير إلى أن التهديدات قد تكون داخلية، كما فى حالة نيجيريا، حيث يُستخدم الاتحاد لضبط النزاعات العرقية، أو كالاتحاد الأوروبي، الذى قام على محاولة المصالحة الفرنسية الألمانية، حيث لا يمكن حصر الدوافع فى مجرد تهديد عسكري خارجى.

ومع مرور الزمن، ارتفع الصوت مطالباً برؤية أكثر شمولية، معتبرة أن الالتزامات الأيديولوجية للنخب، إضافة إلى الخصائص الاجتماعية للشعوب، تلعب أدواراً محورية فى تأسيس الاتحادات، كما رصدت التجارب فى أستراليا والنمسا وكندا وألمانيا والهند وماليزيا. وخلص الباحث مايكل بورجس إلى أن "التحليل التاريخي الدقيق" يكشف عن شبكة معقدة من المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، مما يفضي إلى نظرية "السببية الظرفية"، التي تدعو إلى تقدير السياقات المتعددة بدلاً من البحث عن

سبب وحيد مطلق. فما بين هذه الرؤى، يبقى تحديد الأولويات مسألة غالباً ما تقف عند حدود التخمين، ولا تتوفر لدينا معطيات كافية لتثبيت أي منها بصورة قاطعة.

وليس هذا فحسب، بل تناولت الدراسات الحديثة موضوع الاختيار بين الاتحاد الفيدرالي وبدائله كتحالفات دولية أكثر مرونة، حيث تحدى دانيال زيبيلات فرضية رايدر التقليدية، التي تنظر إلى الفيدرالية كنتيجة فشل الدولة الموحدة في توسيع نفوذها. إذ اقترح زيبيلات، بقوة متجددة، نظرية جانب العرض (*Supply-Side Theory*) التي ترى أن العامل الحاسم في تأسيس الاتحاد الفيدرالي هو وجود مؤسسات سياسية إقليمية سابقة، تتمتع بقدرات إدارية وتشريعية يمكن أن تستغلها في التفاوض على شروط النظام الجديد، وإدارة شؤونها داخلياً بعد نشوء الاتحاد. ومن هذا المنطلق، لم تكن الفيدرالية خياراً ثانوياً ملجأً إليه عند الضرورة، بل كانت النمط المنشود حيثما أمكن، بينما نظرت الدول إلى التوحيد كضرورة فقط.

في المقابل، ذهب تشاد ريكتور إلى قلب السؤال، متسائلاً عن السبب الذي يدفع الدول المستقلة إلى اختيار الفيدرالية بدلاً من تحالف دولي أكثر مرونة. وفي مناقشة جذرية، اعتبر ريكتور أن الغرض الأساسي من المؤسسات الفيدرالية ليس تحقيق التعاون، بل فرض تكاليف الانشقاق. فالانشقاق في الاتحاد الفيدرالي يعني خسارة متساوية للأطراف جميعها، مما يخلق حافزاً قوياً للاستمرار في الوحدة، فيما يفضل الحلف الدولي المرن أولئك الذين لا يخشون تفتت التعاون، لأنهم لا يخسرون كثيراً في حالة الانهيار. ومن ثم، فإن الاتحاد الفيدرالي يُرسي ما يمكن تسميته بـ "التماثل الإلزامي"، حيث يستثمر الجميع في معاهدة عدم الانفصال.

ورغم هذه المساهمات المتعددة، يستمر الجدل بلا هوادة حول أصول الفيدرالية. لم تحل أي من النظريات المتعددة محل نموذج رايدر التقليدي، بل إن الغموض يحوم حول النظريات الشاملة، في حين تحتاج النظريات المحددة إلى أدلة أكثر قوة. وقدمت دراسات زيبيلات وريكتور تحليلات دقيقة لاختيار شكل الاتحاد السياسي، غير أن كل منهما يعاني

من قيود واضحة، من بينها الاعتراف بضبط النفس في فرض الأحكام، وهو ما يشير إلى وجود تناقضات بين الاستنتاجات والتحيزات. فعلى سبيل المثال، يرى ريكتور أن الدول ذات القوة والموارد لا بد أن تبذل جهوداً أكبر في دعم المؤسسات الفيدرالية لإظهار جدارتها ومصداقيتها، لكن هذه المساهمة قد تحمل بصمة الهيمنة بدلاً من التعاون النقي، كما برز في حالة تفوق بروسيا في الاتحاد الألماني عام 1871.

ولعل أعمق التحذيرات تكمن في عدم الإغراق في اعتبار لحظة التأسيس هي المرحلة الحاسمة التي تحدد طبيعة النظام الفيدرالي إلى الأبد. فقد أظهر لينارتس وستيان، وإن كانا يصفان الفيدرالية في لحظة التأسيس ضمن فئة واحدة أو أخرى، أن السياسة ليست جامدة ولا النظام الفيدرالي محكوم بأن يظل ضمن قيد واحد. بل يمكن أن يخضع الاتحاد لتحولات دورية بين التكامل واللامركزية، عبر مراحل تطور تاريخية تمتد لعقود وقرون، كما هو الحال في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وكندا وفنزويلا. وفي حقيقة الأمر، فقد كان من الممكن أن يمر النظام الفيدرالي قبل أن يتبلور كنظام جامع، عبر مراحل تشكل مختلفة، أو حتى أن يكون جزءاً من وحدة أوسع تحولت مع الزمن إلى فيدرالية مستقرة.

إذا كان علماء السياسة والقضاء في أميركا، بلاد التجربة الفيدرالية الأولى، يتحفظون على استخدام مصطلح "الفيدرالية" في نظرية سياسية صارمة، فإن جوهر هذا المفهوم، الذي عبر عنه الأوروبيون بمصطلح "التبعية"، لا يزال يتردد في أروقة الدستور الأميركي عبر ما أسميه هنا "مبدأ السلطة الفيدرالية". ومهما تعددت الأسماء وتباينت السياقات، فإن هذا المبدأ يمثل القاعدة الحصينة التي بني عليها دستور الولايات المتحدة الأمريكية، بدءاً من خطة فرجينيا التي صاغها السيد جيمس ماديسون، والتي قدمها الحاكم إدموند راندولف نيابة عن الولاية في جلسات فيلادلفيا التاريخية، تلك الخطة التي منحت الهيئة التشريعية المركزية سلطة التشريع حينما تعجز الولايات عن ممارسة اختصاصاتها، أو حينما يهدد انفصالها وحدة الأمة ويُضعف تماسكها. وما من مصادفة أن المادة الأولى،

القسم الثامن من الدستور الأمريكي، قد كرست هذا المبدأ كمصدر لتحديد السلطات وصيانتها.

إن هذا المبدأ، الذي هو في جوهره التبعية الموجهة بحكمة، يتيح لنا نظرة شاملة وعامة، رغم اختصارها، لفهم الفيدرالية كنظام سياسي متوازن يجمع بين وحدة الدولة واحترام الأجزاء المكونة لها. ولا يجوز لنا أن نتجاهل، تحت وطأة ضيق النظرة، أن هناك قوة كامنة في السلطة المحلية، تلك التي اعتبرها جان جاك روسو خيراً عظيماً، إذ دافع عن أفضليتها على الدولة الكبرى في فهمه الديمقراطي العميق. وتؤكد الأدبيات الحديثة، لا سيما في اختيار العام (*La volonté générale*)، هذه الحُجج، فتدعم التفضيل الأولوي للسلطة المحلية، إلا حيث يقرر النص خلاف ذلك.

إن من أصول الحكمة السياسية الثابتة أن تُعطي الحكومة المحلية صوتاً أبلغ في التعبير عن تفضيلات المواطنين، خاصة إذا توافرت لها الظروف التي تتيح للمواطنين المختلفين التوحد داخل دوائر قضائية متباينة؛ إذ حين تتقاطر تفضيلات الناس المختلفة في معازل متفرقة، يُثمر ذلك حكماً أصدق يعكس التنوع والخصوصية التي يحتاجها كل مجتمع. بل إن تحرك الأفراد بين هذه الدوائر، في ظل حرية التنقل، يمثل آلية طبيعية لتصنيف الذات وتكييف الانتماء السياسي بما يوافق ميول النفس ويرقى إلى تحقيق المصلحة الفردية. وهذا ما يؤكد الباحث ريك هيلز، إذ يرى أن السياسيين المحليين هم أكثر حافزية واستجابة لما يحيط بهم من تنوع، فهم لا ينشدون بناء تحالفات شاملة أو كبرى تجردهم من الاهتمام بالأفراد، كما هو شأن السياسيين في السلطة المركزية الذين تميل مصالحهم إلى توحيد الأطر على حساب التفردات المحلية.

وحتى لو غابت حركة التنقل أو تكاد التفضيلات تتشابه، فإن صغر الدائرة القضائية يمنح كل مواطن وزناً نسبياً أكبر، ويقرب المسافة بينه وبين ممثله، ويزيد من رقابته عليه، فلا تضيق الأصوات في بحر التمثيل الكبير، بل تُحصى وتُرصد بعناية، فتتحقق بذلك ديمقراطية أكثر عمقاً وتأثيراً. ولئن نظرنا إلى التجارب العريقة، نجده مبدأ تتجلى فيه

الحكمة الشعبية في أبهى صورها، فهو يتناغم مع دعوة روسو إلى صغر الدولة، لأن الصغر يُفضي إلى محاسبة أوثق وحياة مدنية أكثر حيوية.

أما من حيث المجتمع، فإن حقيقة أن الدوائر القضائية الصغيرة تُعزز شعوراً أعمق بالانتماء والارتباط بين المواطنين، فهي دعامة لا غنى عنها للفضيلة الجمهورية، التي طالما كان معارضو الفيدرالية يرفعون رايته كضد للانقسام والفساد. إن تفاعل المواطنين في دوائر صغيرة يُغذي روح المشاركة والاهتمام المتبادل، وهو أمر شدد عليه ماديون الذي رأى في الحفاظ على الولايات جانباً لا يتجزأ من الجمهورية المركبة، بل واعتبرها المدارس الأولى لممارسة الديمقراطية، حيث يكتسب المواطنون والممثلون على حد سواء مهارات الحوار والتعاون. وقد جاء ألكسيس دي توكفيل لاحقاً ليدعم هذه الفكرة، مؤكداً أن الولايات الصغيرة لا تكتفي بممارسة الحكم الذاتي، بل تزود الأمة بفضائل مدنية تستند إلى علاقات اجتماعية متينة، تُسهل إنفاذ القوانين وتضمن احترامها، لأن المجتمع الصغير يلزم أفرادَه بالمسؤولية الجماعية، على خلاف المجتمعات الكبيرة التي غالباً ما تذوب فيها تلك الروابط.

ومع ذلك، لا يمكننا أن نغفل نقد الباحثين الذين يشيرون إلى أن كثيراً من الوحدات السياسية في الأنظمة الفيدرالية اليوم باتت كبيرة إلى حد يحول دون تحقيق هذه الفوائد المجتمعية المتخيلة في القرن الثامن عشر، فالكتل السكانية الهائلة داخل بعض الولايات قد تفقد ذلك الطابع المؤثر للمجتمع الصغير. غير أن الدراسات تشير إلى وجود مستويات مرتفعة من المشاركة السياسية المكثفة حتى في دوائر تضم ما يصل إلى مليون نسمة، مما يدل على أن الفيدرالية قادرة على احتضان تنوع واسع من الأحجام، وأن الروابط الاجتماعية المشتركة، من لغة وعادات وتقاليد وتاريخ، قد تخلق هوية إقليمية متماسكة داخل الدولة المكونة، رغم ضخامة النظام الفيدرالي ككل.

ولا غنى عن ذكر خبرة الجهات المحلية، إذ غالباً ما يكون صانعو القرار في الدوائر الصغيرة أكثر إلماماً ودراية بالحقائق والظروف التي تحيط بهم مقارنةً بالمركز، وهي نقطة لا

تخص فقط نظم الحكم الديمقراطي بل تتجاوز ذلك إلى أي تنظيم سياسي يتطلب فهمًا دقيقًا للأوضاع المحلية. مثال ذلك ضريبة الملكية التي تظهر كيف أن التقييم المحلي يكون أدق وأجدى من التقييم المركزي، إذ تترجم المعرفة الحقيقية والملموسة للواقع المحلي إلى قرارات أكثر فعالية وعدلاً. وإذا انتقلنا إلى الأروقة الأوروبية، نلاحظ كيف تُعتمد التوجيهات التي تحدد الأهداف الكبرى، لكنها تترك تنفيذها للمسؤولين المحليين، فهؤلاء هم الذين يقدرّون أنسب التدابير التي تلائم ظروف مناطقهم، مما يعزز كفاءة التطبيق ويصون خصوصيات الحكم المحلي ضمن إطار الوحدة المركزية.

إنّ تعدد الاختصاصات القضائية داخل منظومة الحكم الفيدرالي لا يمثل مجرد تقسيماً إدارياً تقليدياً، بل هو درع يحمي الأمة من مخاطر الاستبداد وسيطرة الفساد التي قد تنسلل إلى نُحْب الحكم في أي مستوى من مستويات السلطة. فمُنذ القدم، جرب التاريخ كيف يمكن للتركيز المفرط للسلطة في مركز واحد أن يؤدي إلى انهيار الأطر السياسية والاجتماعية، وهذا ما شهدناه بجلاء في محطات مظلمة من التجربة الإنسانية، حين أُلغيت الفيدرالية في ألمانيا خلال صعود النظام النازي، إذ كانت تلك الخطوة الأولى في دمج الولايات وإلغاء استقلالها جزءاً من مخطط محكم لتمكين سلطة مركزية مستبدة، ولعلها لم تكن بدعة محلية، فالتاريخ نفسه سجل هجوماً مماثلاً على الفيدرالية في فنزويلا، حيث جرى تقويضها كحاجز يحول دون انتقال الديمقراطية إلى حكم استبدادي. إن هذه الأمثلة التاريخية تُذكّرنا بقساوة الواقع: لا ضمانات نظرية مطلقة تحفظ الدساتير أو سيادة القانون، غير أن وجود مستويات متعددة من السلطات القضائية في نظام حكم مصمم بعناية لا يقلل من فرص استيلاء الفاسدين أو الطغاة، بل يخلق نقاط تماس متعددة يمكن من خلالها مقاومة هذا الاستيلاء، ويخفف كلفة التجارب السياسية والمخاطر المرتبطة بها.

في جوهر هذا الإطار، تكمن حكمة الفيدرالية في كونها تتيح اختبار قيادة السياسيين في دوائر أصغر، حيث يعرف المواطنون سلوك ممثليهم عن قرب، فيختبرون الثقة بهم قبل

أن يمنحوها لقيادات أوسع نطاقاً. وهذا الأمر يكتسب أهمية خاصة في الديمقراطيات الناشئة، حيث تحتاج الشعوب إلى ضمانات ملموسة بأن قادتها قادرون على حمل أمانة الحكم الوطني.

أما على صعيد السياسات العامة، فإن الفيدرالية تحصننا ليس فقط ضد الطغاة بل ضد أخطاء السياسات غير المحسوبة التي قد تجهد الدول الموحدة، إذ إن السماح للولايات أو الأقاليم بتجربة سياسات محلية جديدة يخلق مختبرات للتجربة دون تعريض الأمة بأسرها للمخاطر، كما لو جرب دراختن (*Drachten*) وإبسويتش (*Ipswich*) إزالة إشارات الطرق في سبيل السلامة المرورية على نطاق محلي، بدلاً من تعميم التجربة على كافة أرجاء أوروبا دفعة واحدة. كذلك، ما أجدرنا أن نراقب تجارب ولايات مثل كولورادو وهولندا في قضايا حساسة كتقنين القنب (الماريجوانا)، أو سياسات التعليم أو الطاقة والبيئة، بينما نبقى نحن على الحياد نراقب تطور الرأي العام. إن السماح للسلطات المحلية باختيار أهدافها السياسية ليس رفاهية بل ضرورة إذا ما أردنا أن تُفضي التجارب الفيدرالية إلى تغيير تدريجي متناغم مع تطور الأذواق والمواقف المجتمعية، لا إلى انقلاب جذري ومفاجئ.

وهكذا، فإن تجربة الولايات المتحدة الأمريكية مع العبودية التي سبقت تغير الموقف العام بين أغلب المواطنين هي خير مثال على قدرة الفيدرالية على إتاحة الحريات التجريبية والقضاء على الاستعباد واحتواء الصراعات الدموية والحرب الأهلية، وقد عبر القاضي لويس برانديز عن هذه الحقيقة في قضية *New State Ice Co. v. Liebmann* عام 1932 بقوله أنه "قد تعمل الولاية، إذا اختار مواطنوها ذلك، كمختبر؛ وتجرب تجارب اجتماعية واقتصادية جديدة دون تعريض بقية البلاد للخطر"، إذ تسمح لمواطنيها بأن يختبروا تجارب اجتماعية أو اقتصادية جديدة دون تعريض البلاد كلها لخطر عدم اليقين أو الصدام. وفي ذات الوقت، فإن ثمة حجة أخرى أقل شهرة ولكنها لا تقل أهمية، تتمثل في أن السماح لعدد كبير من السلطات القضائية بممارسة التجربة في سياساتها المحلية

يمكن أن يكون قوة محرّكة لكسر الجمود الذي يعتري السياسات المركزية، ذلك الجمود الذي قد ينجم عن الاستيلاء الحزبي أو الفساد أو تعنت المؤسسات. وبهذا، تصبح الفيدرالية قوة متجددة تحرك الوضع الراهن، تعزز من قدرة النظام الجمهوري على التكيف، وتحمي الأمة من تكرار أخطاء الماضي التي نشبت نتيجة تركيز غير مقيّد للسلطة، مما يجعلها حصناً صلباً في وجه كل ما قد يهدد مصلحة الجمهور وسلامة الدولة.

- (5) -

التمثيل لا يبرر التشتت

في رحاب النظر العميق إلى طبيعة الحكم الجمهوري ومقتضيات التوازن بين الوحدة والتعدد، تبرز الفوائد المتأتمية من تركيز بعض أوجه السلطة في يد حكومة مركزية موحدة بوصفها ضرورة لا يمكن إنكارها حين يُبتغى حسن الإدارة وعدالة التوزيع وسرعة الحسم في الشؤون العامة التي تتجاوز حدود الولايات أو الأقاليم المكونة. ولئن كان العقل السياسي المحافظ يميل بطبعه إلى الاحتماء بالمحليات، خشية من عسف المركز أو بطشه، فإنّ العقل الفيدرالي المتبصر لا يرى في السلطة المركزية خصماً للفيدرالية، بل حارساً لها وضامناً لتماسك جمهوريتها واتساق سياساتها في مواجهة قوى التفكك أو الشلل المؤسسي. فقد دلّت التجربة البشرية منذ العصور القديمة، أن تقسيم السلطة لا ينبغي أن يكون باعثاً على شلّ القدرة التنفيذية، بل يجب أن يصبّ في قناة توزيع الوظائف، حيث لا يكون المركز مطلقاً، ولا تكون الولايات منفصلة من أي نسق مشترك.

إن من أوضح الحجج التي يسوقها المؤيدون لتفعيل السلطة المركزية، تلك التي تركز على اقتصاديات الحجم والنطاق، وهي حجة لا تختلف كثيراً عن منطق المنتج الذي يرى في التوحيد الصناعي وسيلة لتقليل كلفة التصنيع. فإذا كانت الوحدات الاقتصادية تجد في

الاندماج وسيلة لتقليص النفقات وتعظيم الكفاءة، أفلا يجوز لحكومة الاتحاد أن تسلك ذات السبيل في توفير الخدمات الأساسية والبنى التحتية والسياسات العامة؟ لقد برهنت التجربة الأوروبية، على سبيل المثال، أن إنشاء عملة موحدة - رغم الجدل السياسي المحيط بها - قد أفضى إلى إلغاء الحاجة لتحويل العملات عند التبادل التجاري، وهو ما عنى فعلياً تقليصاً مباشراً في تكلفة المعاملات العابرة للحدود. وتلك ليست إلا إحدى صور المكاسب المترتبة على التنظيم المركزي، والذي يتجلى كذلك في طلب الشركات العاملة على المستوى الوطني لتوحيد القواعد التنظيمية كي لا ترهقها سلطة الولايات المتفاوتة، ما يؤدي إلى تنميط تشريعي يتواءم مع روح السوق الفيدرالية الحرة.

وبالمثل، فإن ازدياد موارد صنع السياسات لدى المركز يوفر أدوات أكثر فاعلية في التعامل مع المشكلات المعقدة التي يعجز المستوى المحلي عن حلّها وحده، إما لضيق أفقه أو لعجزه عن إدراك الترابط العام للسياسات. إن إنفاذ القانون، مثلاً، يتطلب أحياناً حجماً من الموارد والتنسيق يتعذر على وحدة محلية صغيرة أن تتولاه بمفردها، وهنا يظهر رجحان الكفة لصالح المركز الذي يملك آليات أوسع وشبكات أوثق. ومثل هذا التمرکز لا يعني انتزاع صلاحيات من الأطراف بل يعزز قدراتها؛ فإن استفادة الأقاليم من الخبرة المركزية عند الحاجة تمثل تكاملاً لا مصادرة، وتعاوناً لا هيمنة.

ولعل أحد أكثر المواضع إلحاحاً للسلطة المركزية يتجلى في التعامل مع ما يُعرف بالصعوبات بين السلطات القضائية. فليس الأمر هنا مرتبطاً بكم حجم إحدى الولايات أو صغرها، بل بتعددتها، وما يستتبع ذلك من تكرار للوظائف وتضارب في السياسات. ففي حالات التأثيرات الخارجية، وهي تلك التي تنشأ حينما تنتقل نتائج سياسة ما في ولاية معينة إلى ولاية أخرى دون تنسيق أو احتساب، تتجلى الحاجة إلى يد مركزية تضبط الإيقاع وتنسق المصالح. إن نظرية اللامركزية التي صاغها الاقتصادي والاس أوتس وضعت إصبعها على موضع الداء حين بينت كيف قد تقع الولايات في فخ "معضلة السجين"، بحيث يشعر كل طرف بعبء تأثيرات الآخر دون أن يمتلك وسيلة فعالة

للتنسيق. وهذا الوضع، إن تُرك على حاله، لا يؤدي إلا إلى مزيد من الفوضى أو إلى تجنب اتخاذ قرارات جريئة، خشية أن يعمّ تأثيرها السلبي على الجوار، مما يفضي في النهاية إلى جمود عام. وليس أدلّ على ذلك من مسائل التلوث البيئي أو تمويل التعليم العالي أو تطوير الطرق العابرة للولايات، حيث يؤدي تدخل المركز إلى تحسين كفاءة السياسة العامة لا لكونه أذكى، بل لأنه أوسع أفقاً وأقرب إلى موازنة التكاليف والفوائد العابرة للحدود.

لقد كان من طبائع المجتمعات البشرية، منذ أقدم العصور وحتى يومنا هذا، أن تتعثر في محاولاتها المتكررة للتوفيق بين المصلحة المحلية والضرورة العامة، بين السيادة الجزئية لحكوماتها المكونة وبين الوحدة الجامعة التي تحفظ كيان الأمة ككل. ولئن جادلت بعض العقول في فضائل اللامركزية بوصفها كابحاً لغلو السلطة ومانعاً من التسلط، فإنها لم تُحسن، في كثير من الأحيان، إدراك العواقب الخفية الناشئة عن غياب التنسيق السياسي بين السلطات القضائية المتعددة، أو تلك الانقسامات التي، وإن بدأت بريئة، سرعان ما تصبح مشاتتة للجهود ومبددة للطاقة الوطنية.

وإن من بين أخطر هذه العواقب ما يُصنّفه علماء السياسة والاقتصاد تحت طائلة "مشكلات العمل الجماعي"، وهي وإن كانت، في بعض مظهراتها، امتداداً لنظرية التأثيرات الخارجية التي أشار إليها أوتس، فإنها تتجاوز ذلك إلى أنماط من التفاعل التنافسي بين الوحدات القضائية، لم تعد تُفسر حصرأ بميل كل ولاية إلى جلب الخير لنفسها، بل بميلها إلى تحييد المسؤولية حين يكون نفع الفعل لأحد وضرره على آخر. وهنا تتجلى، بأوضح الصور، الفرضية التي قدّمها تيبوت، حيث تتقاطع إرادتان في معترك الحكم المحلي: إرادة الناخب المتنقل الباحث عن أفضل مزيج بين الضرائب والخدمات، وإرادة المستثمر المتحرّك، الذي يفرّ من القيود التنظيمية كلما اشتدّ وقعها على كاهله، ولو على حساب المصلحة العامة.

وقد يُقال، في معرض المدافعة عن هذه الدينامية، إنها تمثل نوعاً من التصويت بالقدم، وهو شكل من أشكال المحاسبة غير المباشرة، حيث تكافئ السلطة التي تحسن التوازن بين

التكلفة والفائدة، ويُعاقب من يقصرّ عبر نزوح الأفراد أو انسحاب رأس المال. غير أن هذا المنطق، وإن بدا مغريباً في ظاهره، ينقلب إلى سيف ماضٍ على عنق الصالح العام متى ما اختلّت كفة الموازنة، وصار العبء محمولاً على جهة، والمنفعة مكرّسة لأخرى. إذ كيف يجوز، في نظام جمهوري متّزن، أن تُحرم حكومة محلية من سلطتها في سنّ قوانين عادلة لحماية بيئتها أو ضمان كرامة عمّالها، فقط لأن رأس المال قد يجد مأوى آخر أقل صرامة وأكثر تساهلاً؟ وهل يجوز، في دولة تتوخى العدالة، أن تُضطر ولاية إلى التنازل عن إراداتها، أو التخلي عن معاييرها، تحت وطأة المنافسة التنظيمية التي لا تخضع لأي سلطة جامعة ولا تخدم سوى مصالح مؤقتة؟ إننا بذلك نخطو لا نحو السباق إلى القمة، بل نحو هاوية بلا قاع، حيث تتنازع الولايات استثمارات عابرة، وتخسر الأمة استقرارها المالي وأسسها الأخلاقية.

ولعل ما يُضاعف من خطورة هذه المنافسة ما تكشفه الوقائع المتكررة، كما في حالة انتقال وظائف شركة بوينغ من سياتل إلى شيكاغو مقابل حوافز ضريبية باهظة، لا تُعزّز الناتج الصافي، بل تُنقله من ولاية إلى أخرى، على نحو يُضعف المجلد ويغري الشركات باستنزاف الخزائن العامة. إن النظام الفيدرالي، في هذه الصورة، لا يبدو إطاراً للتكامل، بل مسرحاً لصراع دام بين مكونات تتناحر على موارد محدودة دون نظر إلى المصالح الجمعية أو المبادئ التأسيسية. وإنه لمن مفارقات الزمان، أن تُستخدم الفيدرالية – وهي في جوهرها عقد وحدة – كأداة تُضعف بها قدرة الدولة على التنظيم والتوزيع العادل، لا لشيء سوى أن السوق حيّدت من الالتزام بأي كيان سياسي جامع.

قد يحتج البعض بأن في هذه التنافسية خيراً، وأنها تقربّ الحكومات من الشعب، وتدفعها للابتكار والمرونة. وهذا الرأي، وإن كان له جذور في فكر المدرسة الليبرالية، ينهار عند أول امتحان يُعرض فيه الصالح العام للتفكك تحت وطأة المصالح الفئوية. إذ إن الرهان على خيرية السوق المطلقة، وعلى حُسن نوايا السلطة المحلية دون منظومة ضبط اتحادية، لا يقل سذاجة عن الرهان على استبداد مركزي خيّر. وكما أشار الأستاذ باري واينغاست،

فإن ما يُسمّى "الفيدرالية الحافظة للسوق" قد أسهم في صعود الغرب، لكنه أيضاً، حين أطلق له العنان دون ضوابط، غدّى تفاوتاً اقتصادياً، وهشاشة اجتماعية، ومركزيات جديدة قوامها رأس المال لا الدستور.

وإنّ الرأى الرشيد، الذي لا يركن إلى الطوباوية ولا ينعفس في التشاؤم، هو الذي يدعو إلى التمييز بين ما يخدم الاتحادية وما يهدمها، لا بناءً على الأيديولوجيا، بل استناداً إلى النتائج. فإذا كانت المنافسة التنظيمية تُنتج نمواً فعلياً، لا مجرد تنقيب للثروة، وإذا كانت تُبقي على حدٍّ أدنى من العدالة والكفاءة، فلها حينئذٍ ما يبررها. أما إذا كانت مجرد آلية لخطف الموارد وتبديدها، وتحديد قدرة الحكومات على القيام بوظائفها الأساسية، فإن الفيدرالية بذلك تُختزل إلى إطار شكلي يخدم التحرير الاقتصادي لا التوازن المؤسسي.

غير أن الخلل في النظام الفيدرالي لا ينشأ دوماً من العلاقة بين الوحدات أو من طبيعة المنافسة فيما بينها، بل قد يتغلغل في أعماق كل وحدة على حدة، حيث تكمن معضلات أكثر خفاءً وأشدّ وقعاً، فمن عجيب المفارقات التي تُلازم فن الحكم، وتُظهر تقلبات النفس السياسية في الكيانات المركبة، أن بعض أوجه القصور التي تُعزى إلى الوحدات القضائية لا تنبع من سوء توزيع الصلاحيات أو من غياب التكافؤ في الموارد، بل من عجز داخلي ذاتي يتسلل إلى صميم الآلية الديمقراطية داخل هذه الوحدات، ويُفضي إلى ما يمكن أن نسميه - على غرار ما قد يقترحه المراقب المتمعن - بالصعوبة داخل الاختصاص القضائي. وهذه الصعوبة، على خلاف ما تنبّه له والاس أوتس في أطروحته الشهيرة عن اللامركزية، ليست مجرد مسألة اقتصادية تتعلق بتوزيع الكفاءة، بل هي عيب سياسي-دستوري يمسّ جوهر التمثيل الشعبي نفسه، ويُلقى بظلال الشك على قدرة الحكومات المحلية في صون المصلحة العامة حتى ضمن نطاقها الخاص.

إنّ النظر إلى هذه الإشكالية لا يجب أن يكون محصوراً في بُعد نظري جامد، بل يجب أن يُستجلى من خلال التجربة التاريخية العميقة، كتلك التي نقلها جيمس ماديسون إلى الأجيال القادمة في الورقة الفيدرالية العاشرة، حين عرض، بعبقريّة فريدة، آفة الانقسام

الفئوي داخل الجمهوريات الصغيرة، محذراً من أن الانغلاق السياسي والتقارب الجغرافي يُسهمان في تضخيم نفوذ المصالح الخاصة وتسهيل صعود من وصفهم بـ "الفنانين الأشرار"، أولئك الذين يتقنون فن التلاعب برأي العامة واستغلال الولاءات المحلية لخدمة أهداف ضيقة. فحين تتشكل أغليات صلبة ضمن دائرة ضيقة، يسهل انجرار الحكم نحو نزعات اضطهادية تخنق صوت الأقليات، وتُشوّه المبادئ التي تأسست عليها الجمهورية. وكان اقتراح ماديسون الدستوري البديع يتمثل في توسعة نطاق الجمهورية لتشمل تنوعاً أعرض، فلا يتمكن أي فصيل من بسط سيطرته، إذ تزداد التناقضات في المصالح، ويصعب على المؤامرات المحلية أن تكتسب طابعاً وطنياً. وفي هذا الاتساع يكمن الأمان، لأن التوزيع الواسع للمصالح يمنع تشكّل إجماع مضرّ، ويُضعف قدرة أي مجموعة على خنق صوت الأخرى، ويحول دون تواطؤ الفساد على مستوى الحكم.

إن هذه الفكرة – التي تحمل في طياتها جوهر الفلسفة الفيدرالية – لم تظل محصورة في دفاتر التأملات النظرية، بل تجسدت في سلوك الدول الحديثة حينما دفعتها الضرورة إلى تحصين الحقوق الفردية والمؤسسية على المستوى المركزي، لا بدافع الشغف بالسلطة، بل بدافع الخوف من القصور المؤسسي الذي تعانيه بعض السلطات المحلية. ولعل دستور الولايات المتحدة الأمريكية يُعدّ من أبرز الأمثلة على هذا التوجه، إذ جمع بين شرط العقود وشرط الإفلاس، فحالت دون أن تعبت الأهواء المحلية بحقوق الدائنين، وجعلت من معالجة الدين العام أمراً مركزياً، يحكمه القانون الاتحادي، لا النزعة الشعبية المتقلبة في ولاية من الولايات. فهكذا، حينما تتقلّب الأهواء وتنتصر الشعبوية العابرة على حكم القانون، لا يجد المواطنون، ولا الاقتصاد، من ملاذ سوى المركز.

ولا يخفى على المتأمل في تاريخ الجمهورية الأمريكية أن أوجهاً أخرى من هذه الصعوبة تجلت بأبشع صورها في القضية العنصرية، التي ظلّت تُمثّل امتحاناً مريباً للفيدرالية. ففي أعقاب الحرب الأهلية، لم يكن من سبيل إلى ضمان الحقوق المدنية لغير البيض إلا بمنح الكونغرس صلاحيات فوقية لمراقبة أداء الولايات في هذا المجال، لأن الثقة في إرادة

الولايات بُدِدت مع توالي انتهاكاتها. وقد بلغ هذا التشكك في كفاءة الحكم المحلي مبلغاً جعل المفكر السياسي ويليام رايدر يجزم، في لحظة تأمل مظلمة، أن من يرفض العنصرية في أمريكا لا يستطيع إلا أن يرفض الفيدرالية أيضاً، وكأن الفيدرالية أضحت غطاءً لتقاعس محلي في وجه العدالة.

إن الشرط الجمهوري، الذي تضمنه معظم الدساتير الفيدرالية، يُعدّ صمام أمان ضد الانحدار الداخلي، شرطاً قلماً يُفعل، لكنه يبقى ذخيرة دستورية تُخرج في زمن الحاجة، لا للقمع بل للتصحيح. وهو خير دليل على أن الفيدرالية لا تعني التسبّب ولا تعني التحلّل، بل هي نظام توازن، يتيح لكل ولاية أن تحكم، ولكن بشرط أن تحكم بما لا يُخالف المبادئ العليا للجمهورية.

إنّ مبدأ التبعية، كما عُرض لأول مرة في التصورات التأسيسية للدول الفيدرالية، وكما ظهر ضمن ملامح خطة راندولف، كان يُراد له أن يعمل لا كقيد يُعيق فعالية السلطة المركزية، بل كمعيار أخلاقي وقانوني يُرشدها متى ينبغي أن تتدخل ومتى يحسن بها أن تنكفي، محافظة على التوازن الفاصل بين الكفاءة المركزية واستقلالية الولايات. فالاتحاد - في جوهره - ليس عقداً جامداً بين أطراف متباعدة، بل عهد متجدد تُعدّل بنوده الضمنية بما يُمليه العقل الجمعي ومقتضيات المصلحة العامة. ومن هنا ينبثق مبدأ التبعية لا كمجرد بند تأسيسي بل كأداة عملية في فهم الدستور وتطويره لما تفرضه التحديات المتعاقبة.

غير أنّ هذا المبدأ، برغم رونقه الفلسفي ووجاهته التنظيرية، لا يسير دوماً في أرض الواقع بخطى واضحة أو مستقيمة. فهو، وإن بدا بسيطاً في صيغته، يتعثر حين يُختبر في ميدان التطبيق، إذ تداهمه تساؤلات لا تقل تعقيداً عن تلك التي واجهت واضعي الدساتير الفيدرالية حين حاولوا ضبط حدود السيادة المزدوجة. كيف يُمكن أن نُحدّد الحاجة بدقة؟ وما السبيل إلى استجلاء الصالح العام دون الوقوع في فخ التحيز الأيديولوجي أو العاطفي؟ أليس من الممكن - بل من المرجح - أن ما تراه سلطة محلية ضرورة وطنية

قد تراه أخرى عبثاً بيروقراطياً، أو أن تُفسر كفاءة جهة ما على أنها تعدّ على اختصاص جهة أخرى؟ وهل يكفي أن يُقال بأن الدولة المكونة "عاجزة"، أو أن وحدة الاتحاد "مهتدة"، دون أن نقع في دوامة التأويل السياسي الذي لا مخرج له إلا بتغليب القوة على الدستور؟

هنا، يتجلى أحد أعمق مآزق الحكم الفيدرالي: فحجج التدخل المركزي، كحجج الحياد المحلي، غالباً ما تُبنى على تقديرات غير قابلة للتجريب أو التثبت القاطع، ويُحكم عليها من داخل منطقها الخاص. فعندما نناقش التأثيرات الخارجية، التي تبدو ظاهرياً من أكثر المسائل وضوحاً، نجد أنفسنا في منطقة رمادية لا تُفرق بين التأثير المادي والتأثير المعنوي أو الأيديولوجي. فالعبودية، على سبيل المثال، كانت لها آثار اقتصادية مباشرة على الولايات الأمريكية الشمالية، ولكنها أيضاً جرحَت الضمير الأخلاقي الوطني، وأحدثت في الجسم السياسي الأمريكي انقساماً وجودياً لم يُشفَ منه إلا بدماء الحرب. وبالمقابل، فإن سياسات كالحرمان من التصويت أو السماح بالموت الرحيم أو تشريع الماريجوانا تُثير اعتراضات أيديولوجية خارج نطاقها القضائي، ولكنها لا تُماثل، من حيث الخطورة، ما أحدثته العبودية من تفكيك للضمير الاتحادي.

ومع ذلك، فإن مجرد وجود هذه الاعتراضات يُدلل على أن فكرة التأثيرات الخارجية ليست حكرًا على الأضرار الاقتصادية أو الإدارية، بل تشمل أيضاً المجال القيمي، وهو ما يجعل النقاش أكثر اشتباكًا مع الذات الدستورية للمجتمع. ولعلّ ما قاله روبرت دال حول عدم قدرة المبادئ الديمقراطية على تحديد الحدود النهائية للنظام السياسي ينطبق تمامًا على مبدأ التبعية: فالفكر لا يكفي وحده، بل يجب أن يُستنطق عبر التجربة التاريخية، ويُهذب في نار السياسة، ويُوّجه بحكمة الجمهور الواعي. فالأفكار، وإن سَطُرَت في الوثائق، لا تحيا إلا إذا نطقت بها أفعال الأمة.

ولذلك فإن الحديث عن تخفيض "تكاليف المعاملات" - وهي إحدى الحجج التقليدية لتوسيع الصلاحيات المركزية - لا يكون وجيهاً إلا بعد أن نتفق، لا على التقنية، بل على

الهدف. فربما كانت التكاليف المرتفعة، في عين من يرفض سياسة ما، وسيلة لإبطاء عجلة الظلم، لا عقبة بيروقراطية فحسب. أليس من الجائز، إذًا، أن تكون الفوضى أحياناً أداة لوقف التعدي؟ كما أن الصعوبات داخل الاختصاص المحلي، مهما بلغ شأنها، لا تُعد ضرراً ذاتياً إلا إذا انبثت على تقييم سياسي للأوضاع، كأن نُسلم مثلاً بأن حرمان فئة ما من التصويت أمر مستهجن، بينما يُبرر حرمان فئة أخرى لأسباب جنائية. وحين يغيب الإجماع، يُصبح الاحتكام إلى المبادئ أمراً عسيراً، وتتعاظم الحاجة إلى مؤسسات مرنة تُفسّر الدستور لا كقيد صارم، بل كحيز يتيح التفاعل البناء بين الأطراف.

إنَّ السعي إلى تطبيق مبدأ السلطة الفيدرالية في سياقات ملموسة يُفضي بنا إلى مفترق طرق بين نوعين متباينين من الحجج، كلاهما يتّخذ له موطئ قدم مشروع في عالم الفقه الدستوري، إلا أن كلاهما يسلك درباً فلسفياً مغايراً في تأويل حدود الاختصاص. فالحجة الأدائية، في صورتها الأبسط، تُفترض فيها غايةً متفقٌ عليها مسبقاً، ويجري فيها النقاش حصراً حول الوسيلة الأمثل، أي المستوى الحكومي الذي يمتلك الكفاءة الأجدر في تحقيق تلك الغاية. أما الحجة الجوهرية، فتغور إلى الأعماق، وتتساءل لا عن الوسيلة بل عن الشرعية: أيُّ سلطة من السلطات تمتلك الحق الأولي في تحديد الغاية ذاتها؟ إنها حجة تُمارس لا من موضع التنسيق، بل من منبر السيادة التأسيسية، ولذلك فهي تتحدى مقدمات الحوار ولا تكتفي بتقنيات الإدارة.

وقد يتداخل هذان النوعان من الحجج، كما يتداخل الماء والنار في صراع لا يُفضي إلى توازن إلا حين يُحتكم إلى العقل الجمهوري وحكم المؤسسات. وهذا التداخل يُربك المداولات، لا سيما حين يُستحضر مبدأ التبعية، ذلك المبدأ الذي وُضع أصلاً ليهدي العمل الفيدرالي لا ليعطله، وليحد من التداخل غير الضروري لا ليكبح كل فعل مشترك. وإذا شئنا أن نُبصر تمايز الحجة في ميدان التطبيق، فخير شاهد هو نص معاهدة الاتحاد الأوروبي، الذي صاغ بند التبعية بصيغة عملية تحصر تدخل السلطة الاتحادية في الحالات التي تعجز فيها الدول الأعضاء عن تحقيق الهدف المقصود بصورة كافية. وهذه الصيغة، وإن بدت

إجرائية، تفترض أن الهدف ذاته قد تم تحديده سلفاً من قبل الاتحاد، وفق ما تقرره صلاحية منحها النص الدستوري في موضع آخر.

وهنا، نجد أنفسنا أمام نوع من الحجة الأدائية، إذ يُفترض أن سلطة تحديد الغايات قد استُقر بشأنها، ولم يتبق إلا جدل الوسيلة الأنسب. وعليه، حين قُدمت خطة لتأسيس نظام أوروبي لضمان الودائع، لم يُطرح السؤال حول مشروعية تدخل الاتحاد أصلاً، بل نوّشت الضرورة الإجرائية لهذا التدخل، ومدى قدرته على تحسين الأداء الجماعي مقارنة بجهود الدول منفردة. ولأن التهديدات التي تواجه المدخرين لا تميز بين حدود سيادية في نظام مالي عابر للحدود، بدا أن التشريع الأوروبي أكثر قدرة على احتواء الخطر، فاستدعي مبدأ التبعية لا يمنع، بل ليُبرر، انبثاق التشريع المركزي.

لكن الصورة ليست دائماً بهذه البساطة ولا بهذا الاتساق، كما يتضح في النموذج الكندي، حيث ينص بند "السلام والنظام والحكم الرشيد" ⁽¹⁰⁾ (POGG) على سلطة تشريعية اتحادية عامة في القضايا غير المحجوزة للمقاطعات، يقابلها بند آخر يمنح هذه الأخيرة اختصاصاً حصرياً في الشؤون المحلية أو الخاصة. وهنا، لا يعود النقاش محصوراً في من

¹⁰ ليست كل التجارب الفيدرالية تسير على نهج واحد أو تستظل بمبدأ قانوني موحد، لكن ثمة عبارة تكررت في دساتير عدد من بلدان الكومنولث، حتى باتت تُعد بمثابة قاعدة دستورية صامتة تُمارس من خلالها السلطة التشريعية العليا؛ وهي عبارة "السلام والنظام والحكم الرشيد" (POGG)، والتي وردت في العديد من القوانين الإمبراطورية وبراءات التاج الملكي، واحتلت مكاناً بارزاً في دساتير بربادوس، وبعض الأقاليم البريطانية ما وراء البحار، وامتدت إلى كندا وأستراليا، وظهرت في السابق في نيوزيلندا وجنوب أفريقيا. لكن هذه العبارة، رغم بساطة ألفاظها، لا تخلو من تعقيد تأويلي حين تُستحضر كأداة للتمييز بين الاختصاصات، فهي لا تكتفي بوصف الغاية، بل تتدخل في تحديد من له الحق في السعي إلى تحقيقها، وهل هي مسؤولية الاتحاد أم prerogative تخص المقاطعة؟ وهكذا، بدل أن تكون معياراً للتماسك الوطني، قد تصبح أداة لاشتباك دستوري، يُعيدنا إلى السؤال الجوهرى: ما حدود السلطة حين تُمارس باسم الخير العام؟

يستطيع الفعل على نحو أفضل، بل من يحق له أن يقرر الهدف الذي ينبغي السعي إليه من الأساس. فإذا قررت مقاطعة أن قضية ما لا تستحق التدخل، بينما رأت الحكومة الاتحادية فيها أمراً يمس الصالح الوطني، نشأ النزاع لا على الوسيلة بل على المرجعية، لا على الكفاءة بل على السيادة.

وهذا ما وقع فعلاً في قضية تتعلق بقانون مكافحة إغراق المحيطات، حين طبقت المحكمة العليا اختباراً يُعرف بـ "اختبار العجز الإقليمي"، لتستقصي ما إذا كانت التعقيدات العابرة للمقاطعات تعيق الأخيرة عن مواجهة التلوث البحري بمفردها. وبدا وكأن المحكمة تتبنى حجة أدائية، تستعرض فيها مزايا التنسيق المركزي دون أن تنكر مبدئياً سلطة المقاطعات. لكنها سرعان ما انتقلت إلى اختبار أعمق، اختبار "القلق الوطني"، الذي يتطلب إثبات أن الظاهرة المطروحة تمس الكيان الكندي برمته، لا من باب الكفاءة وحدها، بل من باب الهوية الدستورية العليا. ولكي تبرهن المحكمة على ذلك، استحضرت تقارير أممية واتفاقيات دولية وأدلة علمية، لترسم مشهداً تكون فيه مياه كندا ليست فقط جزءاً من الجغرافيا، بل من الضمير الوطني.

وهكذا رأينا المحكمة تتجاوز المداولة التقنية إلى الحكم القيمي، وتُعلي من شأن سلطة المركز في تحديد الأولويات الوطنية، لا لأنها الأقدر فحسب، بل لأنها الأجدر، بحسب منطق المصلحة العليا. وهذه النقلة من الحجة الأدائية إلى الحجة الجوهرية ليست نزوة قضائية، بل تعبيرٌ عن تحد متكرر في كل نظام فيدرالي: متى يكون التنسيق هو الغاية، ومتى يكون التوجيه هو الحق؟ متى يُكفَى بالضبط الإجرائي، ومتى يلزم الحسم السيادي؟

ولعلّ أحد أبرز تجليات الفلسفة الدستورية في عصرنا الحديث هو ذلك الميل المتزايد لدى القضاء نحو مزج ما هو مبدئي بما هو عملي، وما هو أخلاقي بما هو قانوني، وما هو وطني بما هو محلي، في قراءة تفسيرية لا تُدرك بأحكام النص وحده، بل تُمتحن بمعايير التجربة والعقل الجمعي للمجتمع السياسي الفيدرالي. وإنّ أعظم تجسيد لهذا التداخل المعقد بين الاعتبارات المعلنة وغير المعلنة في فضاء التبعية، تجده واضحاً جلياً في تاريخ

الولايات المتحدة الأمريكية، حيث شكّلت الصعوبة البنوية في تعديل الدستور الاتحادي ضغطاً مستمراً على عقول القضاة والمفسرين، فأرغمتهم، تحت وطأة الضرورة السياسية والتقنية، على أن يُحمّلوا نصوص السلطة الفيدرالية من الدلالات ما لم تُفصح عنه صراحة، بل ما يوحي به منطق التوازن والمصلحة الوطنية التي قام عليها عقد الاتحاد ذاته.

وليس في القضاء الأمريكي ما يُجسّد هذا التوتر أكثر من القرار التاريخي الذي أصدره القاضي أوليفر هولمز الابن¹¹، حين أيد سلطة الحكومة الفيدرالية في إبرام معاهدة دولية لحماية الطيور المهاجرة، وهي مسألة في ظاهرها بيئية طبيعية، ولكنها، في جوهرها، كانت تعبيراً عن حاجات سياسية أوسع، حاجات لا تستطيع ولاية منفردة بلوغها، ولا يمكن حمايتها إلا عبر التنسيق الاتحادي مع قوى خارجية. لقد اعتمد هولمز حجة قائمة على العجز المؤسسي للولايات، مُستحضراً روح التبعية من غير أن يُسميها، وموظفاً معياراً غير مكتوب لكن مقبول ضمناً: أن الأمة، ككيان موحد، تمتلك سلطة يتعذر تفكيكها إلى وحدات جزئية دون المساس بمشروعيتها.

وهذا ما فعله لاحقاً القاضي بنجامين كاردوزو حين عالج مسألة ضريبة البطالة الفيدرالية، حيث لاحظ أن الولايات، رغم قناعتها بالحاجة إلى فرض تلك الضريبة، قد امتنعت عن اتخاذها خشية التنافس السلبي مع جيرانها، وهو واقع يُفضي إلى سباق نحو القاع لا يمكن تداركه إلا بتدخل اتحادي جامع. لقد استند كاردوزو إلى المنطق ذاته الذي وجّه تفكير واضعي الدستور حين صاغوا بند التجارة، مدركين أن السلطات المحلية، مهما

¹¹ ليس في سجل القضاء الأمريكي اسم يلعب كما يلعب اسم أوليفر ويندل هولمز الابن (Oliver Wendell Holmes Jr.):

بلغت من حكمة، لا تستطيع وحدها مقاومة ضغوط النظام التنافسي المتوحش، والذي إن تُرك بلا ضابط فيدرالي، أفسد النظام الجمهوري نفسه.

وقد أكّد هذا المعنى القاضي هيوستن ستون، في قضية داربي الشهيرة، عندما أَدان محاولات بعض الولايات أن تُغرق الأسواق ببضائع أنتجت في ظروف عمل متدنية، مكرّسة بذلك نوعاً من التنافس غير الأخلاقي بين عمال الولايات المختلفة. لقد أصرّ ستون على أن التجارة بين الولايات ليست مجرد قناة لنقل السلع، بل هي ميدان تُقاس فيه العدالة الاجتماعية والفوارق المعيشية، ولا ينبغي أن تكون أداة لتكريس الاستغلال باسم الحرية الاقتصادية. ومثله فعل القاضي جون بول ستيفنز في قضية رايش، حين دافع عن أولوية القانون الفيدرالي بشأن تنظيم سوق الماريجوانا، مُبرراً ذلك بأن السيطرة على تجارة المخدرات، حتى في أشكالها الطبية، هي مسألة لا يمكن عزلها داخل حدود ولاية، بل تتطلب ضبطاً عاماً ينشأ من تصور متكامل للمصلحة الوطنية.

لكن الوجه الآخر لهذه الجدلية لا يقل أهمية. إذ في عدد من القضايا الأخرى، لم تتردّد المحكمة في إلغاء قوانين فيدرالية، لا لأنها كانت خارجة عن نطاق التجارة بين الولايات، بل لأن المنطق المستخدم في تبرير تلك الصلة كان من الاتساع بحيث يُخوّل الحكومة المركزية أن تتدخل في مجالات كالأسرة والتعليم والجريمة، وهي ميادين اعتُبرت دوماً أقرب إلى سيادة الولايات واختصاصاتها التاريخية. ومن هنا انبثقت حاجة ملحة إلى التمييز لا بين ما هو اقتصادي وما هو اجتماعي فحسب، بل بين ما هو ضروري للحفاظ على وحدة الأمة، وما هو من صميم الحياة المحلية التي يجب ألا تُبتلع تحت لواء التنسيق الاتحادي.

إن جوهر هذا الصراع لا يكمن فقط في طبيعة الحجج المطروحة، بل في نوع المسألة المطروحة للنقاش، فبعضها، كما بيّنت، ينتمي إلى ما يُمكن تسميته بالعقلانية الأدائية، حيث الجدل يدور حول الوسيلة الأنجح، بينما البعض الآخر يمسّ جوهر السيادة والمشروعية، ويستدعي سجلاً أخلاقياً لا يُحسم إلا بالمداولات العامة والنقاش السياسي

المفتوح. وهنا تبرز حاجة القضاء إلى نوع من التوازن المؤسسي، الذي يُقرّ بأن الفصل في هذه النزاعات ليس مجرد تطبيق لنصوص جامدة، بل تأويل للنيات الدستورية الكبرى، واستيعاب لمعاني الانتماء الوطني، وتقدير دقيق لحدود الدور القضائي في مجتمع جمهوري تعددي.

- (6) -

في ترويض الطموح السياسي

لقد أدرك المنصفون من مفكرّي السياسة وحكّماء التشريع، منذ أقدم العصور وحتى زمننا الحاضر، أن الفيدرالية لا يمكن أن تُفهم أو تُحكم بمجرد مبادئ تجريدية تزيّن صفحات الدساتير أو تُشبع الخطاب النظري بعبارات سامية عن التعدد والوحدة، بل تتطلب فهماً عميقاً للطبيعة البشرية، لتاريخ النزاعات، ولحدودية النوايا الحسنة في مواجهة طموحات القوة والسلطة. إن روح الفيدرالية، لا تتجسّد في اتكال طفولي على فضيلة الحُكّام، بل في نظام يُقابل الطموح بالطموح، ويُربط فيه نص الدستور بنوازع الإنسان لا بتصورات مثالية عنه. إن القول بأننا لا يُمكن أن نُحكم من قبل ملائكة هو في جوهره اعتراف بأن البنية المؤسسية وحدها، لا النوايا المجردة، هي التي تحافظ على الاتحاد وتُقيّد تجاوزات السلطة وتُوجّه الفاعلين السياسيين نحو الخير العام.

وفي هذا السياق، لا يكفي أن تُقرّ الفيدرالية كصيغة حكم تُوزّع الصلاحيات بين مستويات متعددة من السلطة، بل يجب أن تُصاغ على نحو يجعل من مصلحة كل فاعل سياسي، من حاكم ولاية إلى مشرّع فيدرالي، أن يعمل طوعاً في خدمة المجموع، لا بدافع الولاء الأخلاقي فحسب، بل لأن النظام ذاته قد رُكّب بحيث تُحقّق مصالحه الشخصية من خلال احترام قواعده. وهذا هو ما أطلق عليه بعض المفكرين المعاصرين "الفيدرالية المتوافقة مع

الحوافز"، أي ذلك النسق السياسي الذي لا يُراهن على نُبل البشر بل على ضبط دوافعهم، وعلى خلق بيئة مؤسسية تجعل من انتهاك النظام مغامرة خاسرة، ومن احترامه طريقاً للترقي والنجاح.

لكن هذا الطموح في التصميم ليس يسيراً، ولا يكفي أن تُلقى المسؤولية فيه على عاتق المحاكم، مهما بلغت سلطتها أو اتسعت مرجعيتها، فهي ليست سوى ضلع في مثلث أوسع من التوازنات، يقوم على قوى سياسية، شعبية، واقتصادية متعددة. فالنظام الفيدرالي القابل للحياة لا يكتفي بنصوص العقاب، بل يتطلب آليات تحفيزية متعددة الطبقات، بحيث يُعاقب المُتجاوز لا بيد واحدة، بل بمنظومة متكاملة من الردع المؤسسي والشعبي، ويُكافأ الملتزم لا بالثناء فقط، بل بالتمكين العملي والتقدير الانتخابي. وقد أثبتت التجارب، كما بيّنت الأستاذة جينا بيدنار، أن ترتيباً مؤسسياً واحداً لا يكفي لضبط التجاوزات المتنوعة التي تهدد الاتحاد، بل لا بد من مزيج من الضمانات: بعضها قانوني، وبعضها شعبي، وبعضها نابع من الصراع الطبيعي بين مستويات الحكم. وإذا أضفنا إلى ذلك أن ما يُعتبر تجاوزاً في نظر جهة ما قد يكون، في عيون أخرى، دفاعاً عن السيادة أو المصلحة المحلية، أدركنا أن التفسير ذاته جزء من النزاع، وأن التعقيد هنا بنيوي لا عرضي.

وهنا تبرز، دون ريب، أهمية الأحزاب السياسية بوصفها وسيطاً ضرورياً بين المستويات المختلفة للسلطة، وجسراً لا غنى عنه بين المحليّ والفيدرالي، بين الناخب الفردي والدولة الجامعة. فإن الأحزاب، حين تكون متكاملة وفاعلة على الصعيدين المحلي والوطني، تُوفّر وسيلة لتوجيه الطموحات نحو آفاق أوسع من الانغلاق المحلي، وتجعل من مصلحة السياسي أن لا يُفكر في ولايته فقط، بل في موقعه داخل الحزب، ومن ثمّ داخل النظام ككل. وكما لاحظ رايكر، فإن هذا الاندماج الحزبي قد يقود، في بعض الأحيان، إلى نوع من التوحيد المفرط، لكنه أيضاً السبيل الأنجح لمنع الانفلات المحلي عن رقابة المجموع. فحين يكون نجاح السياسي المحلي مشروطاً بدعم قيادته الوطنية، يصبح من الطبيعي أن يضع في اعتباره مصالح الاتحاد، لا من باب الإلزام الأخلاقي، بل من باب البقاء السياسي.

ولقد بيّنت مقارنة رودن بين تجارب ألمانيا، أستراليا، والبرازيل، كيف أن اندماج السياسيين المحليين في منظومة حزبية وطنية يُعيد تشكيل إدراكهم للمصلحة، ويُقلّص نزعتهم نحو السياسات القصيرة المدى التي تُرهق الخزائن العامة وتدفع إلى طلب الإنقاذ من المركز. ففي حين يرتبط ساسة الولايات في ألمانيا وأستراليا بمسارات مهنية مرتبطة بالمشهد الوطني، تُظهر البرازيل كيف يؤدي انفصال السياسة المحلية عن النظام الحزبي العام إلى تضخيم النزعات الشعبوية والديون الباهظة.

غير أن هذا الترابط لا يخلو من مفارقات؛ فبعض السياسيين قد يُجبرون، في سبيل ارتقائهم الحزبي، على اتخاذ مواقف تُخالف مصالح ناخبهم المباشرين، فيضطرون إلى أن يكونوا "وكلاء ناقصين"، بحسب تعبير ألكسندر فويرناي ورفاقه، لا يُمثلون ناخبهم تمثيلاً دقيقاً بل يُمثلون النظام بوصفه وحدة سياسية عليا.

حين ننظر إلى تجربة الفيدرالية ونتساءل: هل حققت هذه البنية السياسية الأسمى الغايات التي وضعتها نصب أعينها؟ لا جدال في أن السؤال نفسه يفتح آفاقاً لا تُحصى من التأمل والبحث، لكنه يستوجب منا أن نركز على ما هو جوهري ومؤثر، ألا وهو استقرار السياسات واستقرار النظام السياسي ككل. فالفيدرالية، بذاتها، ليست مجرد صيغة حكم، بل هي مؤسسة معقدة تتداخل فيها السلطات وتتعانق بين المركز والوحدات المشكلة، بحيث تتوزع الصلاحيات، ولا تُحتكر بيد سلطة واحدة كما في الدول الوحدوية. هذا التوزيع الذي هو في صميم الفيدرالية، يخلق مجلساً تشريعياً مركزياً لا يشبه في تركيبه المجالس الموحدة، بل هو في الغالب ثنائي المجلسين، أحدهما يمثل الشعب بالتناسب، والآخر يكرّس تمثيل الوحدات الإقليمية بصيغ لا تخضع بالضرورة لمبدأ المساواة بين المواطنين. وهذا الأمر ليس بالمحض صدفة، بل هو نابع من حكمة دستورية قد تثير في أذهان البعض شكوكاً في عمق تمثيل الديمقراطية الشعبية الحقيقية.

ففي بعض الاتحادات، كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي الذي يتقاسم صفاته مع الفيدراليات الحديثة، نجد أن تمثيل المجلس الأدنى قد انحرف إلى حد بعيد عن المساواة

المطلقة بين الأفراد، لتزداد أولوية تمثيل المكونات الإقليمية الصغيرة، ذلك لأن التوازن بين الوحدة والكل يتطلب تضحيات مقصودة في نمط التمثيل ليحفظ التماسك والوحدة. إن هذا النظام المؤسسي المعقد يهيمن على عملية صنع القرار المركزي، بدءاً من التشريع العادي، مروراً باختيار رؤساء وأعضاء القضاء، ووصولاً إلى التعديلات الدستورية الكبرى، الأمر الذي يثير جدلاً حول مدى فاعلية هذه البنية في تحقيق المصلحة العامة.

ومع ذلك، لا يمكننا تجاهل وصف بعض المفكرين مثل ألفريد ستيجان للفيدرالية بأنها "مقيدة للديمقراطيات"، ذلك لأنها تفرض قيوداً على الإرادة العامة، وتمنح مناصب كثيرة لا تتناسب مع حجم النفوذ الشعبي الحقيقي. لقد عدّها بعضهم من "مخلفات الماضي" التي تعيق التحولات الديمقراطية الصحيحة، لكنها على النقيض من ذلك، تسمح بتعدد الجهات الفاعلة، مما قد يزيد من تعقيد التوافق السياسي كلما تباعدت مصالح هذه الجهات. من هنا ينبثق تحيز مؤسسي واضح لصالح الحفاظ على الوضع الراهن، وبالذات في قضايا إعادة التوزيع، حيث تتنافس الوحدات الفرعية في سباق نحو القاع، تخشى فيه كل وحدة أن ترفع من قيمة خدمات الرعاية الاجتماعية خشية فقدان رأس المال المتنقل، فتصبح هذه المنافسة التي تصوغها طبيعة الفيدرالية قيداً على الإصلاح الاجتماعي.

إن حقيقة أن قضايا إعادة التوزيع تتطلب نقلاً للمسؤولية إلى المركز، لتجاوز هذا التحدي، لا تلغي العقبات التي تواجهها هذه السياسات حتى على المستوى المركزي. إذ قد يصوت مجلس الشعب على تخفيف التفاوت، مدعوماً برئيس منتخب، لكن مجلساً ثانياً أقل تمثيلاً للوحدات الإقليمية، يمتلك حق النقض، يعرقل هذه الرغبة، وهو ما عُرف جيداً منذ مداولات الاتفاقية الدستورية في فيلادلفيا حيث اعتُبر النظام ذو الهيئتين التشريعتين حصناً لمواجهة انحرافات الشعبوية. فقد قال ماديسون إن الغضب من النقود الورقية أو المطالبات غير المعقولة أقل قدرة على الانتشار في الاتحاد الموحد مقارنة بالدول المنفردة، بفضل هذا التوازن الهيكلي.

وقد تجسدت هذه الظاهرة في دول مثل البرازيل، حيث تمكّن أقلية صغيرة تمثل أقل من عشرة بالمئة من السكان أن تمنع تشريعات شعبية تهدف إلى معالجة الفوارق الاقتصادية، فتنتشر بهذا المعنى حالة من الجمود المؤسساتي. والدراسات المقارنة تكشف ارتباطاً بين الفيدرالية وتزايد عدم المساواة في الدخل، باستثناء الحالات التي سبقت فيها أنظمة الرعاية الاجتماعية التحول الديمقراطي الكامل، ما يشير إلى أن الفيدرالية ليست بالضرورة عقبة، ولكنها تحتاج إلى سياق مؤسسي ملائم.

وفيما يتعلق بتمسك النظام السياسي الراهن برفض النظام الفيدرالي، فإن ذلك يعود بشكل رئيسي إلى التحديات الكبيرة التي تثيرها قضايا سياسات إعادة التوزيع، ولا تقتصر عليها فقط، بل تمتد لتشمل كافة مجالات السياسة، خصوصاً الإنفاق العام، حيث قد يؤدي تعدد الجهات ذات الموافقة إلى ما وصفه البعض بـ "فخ القرار المشترك"، إذ يُعيق التوافق على التغييرات المطلوبة، مما يفضي إلى التنظيم المفرط أو الإنفاق المفرط، أو العجز في تحقيق إصلاحات حاسمة.

إن السؤال الذي نُغلف به قضايا الفيدرالية ومآلاتها، والهادف إلى التقييم المعياري لتلك الديناميكية السياسية التي تشكلت في حيز الفيدرالية، يظل من أعقد المسائل التي تسبر أغوار طبيعة الحكم وأسس النظام الجمهوري. فلا ريب أن استقرار النظام السياسي هو حجر الأساس الذي يُمكن الأفراد والجهات الفاعلة الاقتصادية من وضع مخططاتهم، وتنفيذ مشاريعهم، وتحديد أهدافهم بثبات، بيد أن ذلك الاستقرار ذاته، إذا ما جنح إلى التصلب والتجمّد، قد يتحول إلى أداة للهيمنة التي تُعطل الإصلاح والتقدم. وهكذا، كما هو مألوف في كل أمر سياسي، فإن مقدار الاستقرار المرغوب فيه يعتمد في الأساس على المعايير التي يحملها الفرد في ذاته، وعلى مدى توافق تلك المعايير مع مقاصد النظام السياسي، وما إذا كانت تحمي المصلحة العامة أم تغذي نزعات الأنانية والحزبية الضيقة. وفي هذا السياق، يرى بعض الباحثين في الفيدرالية الدرع الحصين الذي يصدّ نزعات الإفراط في التنظيم وتجاوز حدود السلطة، في حين يشعر آخرون بالقلق إزاء تآكل السلطة

التنظيمية المركزية، واستمرار أو اتساع فجوة عدم المساواة بين المواطنين، فكما عبر دانيال تريزمان: "إن ترسيخ الحاضر قد يكون مرغوباً أو غير مرغوب، وفقاً لما يُرسخ تحديداً".

ولكن حين نغوص في عمق هذه المسألة، تبرز إشكاليات أعمق من مجرد تقييد الشعب أو الميل إلى دعم الوضع الراهن. إذ أولاً، لا يتضح لنا في الوضع الراهن وجود "شعب" موحد ذي سلطة حقيقية، يخضع بالكامل للقيود التي تفرضها المؤسسة المتمثلة في الدولة. فالشعب، ذلك الكائن الجمعي، ليس هو الهيئة الجامدة التي تُقيدها الهياكل والمؤسسات فقط، بل هو كيان يتشكل ويتغير في سياقات متعددة. ثانياً، ليس من العدل تعميم موقف التحيز لصالح الوضع الراهن الرافض لكل أشكال الفيدرالية، فثمة نماذج في تاريخ الفيدرالية تبين أنها قد تُعزز التغيير والإصلاح، بل قد تكون أقل تقييداً من بعض الأنظمة الوحودية التي قد تكون أكثر مركزية لكنها أقل مرونة.

فلنأخذ مثال إعادة التوزيع، الذي كثيراً ما يُستشهد به في هذا السياق. ثمة قول متداول مفاده أن الفيدرالية تعرقل إرادة الشعب في إعادة توزيع الثروة، لأن إرادة الأغلبية تُحبط بيد مجلس أعلى غير تمثيلي. لكن هذا الطرح، وإن بدا منطقياً على السطح، لا يخلو من مغالطة، إذ لا يكفي أن نعدّ تفضيلات الأغلبية وفق نظام معين لنستنتج أن إرادة ديمقراطية ذات سلطة أكبر تُحبط بسبب إرادة أقل سلطة تعيق التغيير. إنها مغالطة تُغفل حقيقة أن النظام السياسي ذاته، بهذا الشكل وبمؤسساته المعقدة، لم يكن موجوداً من قبيل الصدفة، بل هو نتاج التوازنات الدقيقة التي رسمتها الحكمة الدستورية.

ولنأخذ الاتحاد الأوروبي مثلاً، الذي غالباً ما يُشار إليه كنموذج لفيدرالية ذات تحيز ضد إعادة التوزيع. فهل يمكن بحق أن نتحدث عن "ديمقراطية أوروبية" شاملة تعرقل رغبتها في المساواة عبر القارة؟ إن لم يكن الاتحاد، لكانت العلاقات الاقتصادية بين دول كالمانيا واليونان تُدار كعلاقات دولية تتسم بالمساعدات الخارجية، مع بقاء التفاوتات كما هي، دون مناقشات جوهرية عن تقاسم الثروات. ومن هنا، يتضح لنا أن فكرة "الشعب"

أو "الديمقراطية" ليست كيانات جامدة، بل تتجاوز البنية المؤسسية للاتحاد، بل وأحياناً تتخيل على نحو غير واقعي.

أما عن القيود التي تفرضها الفيدرالية، فلا يجب أن نفهمها على أنها قيد دائم على العمل السياسي. صحيح أن النظام ثنائي المجلسين وفصل السلطات يوفّر آليات عدة للنقض والاعتراض، ما يختلف عن الأنظمة البرلمانية الموحدة، إلا أن ليس كل العناصر الفيدرالية تمثل عوائق ضد التغيير. ففي بعض الحالات، قد تكون هذه العناصر نفسها، بما في ذلك اللامركزية، سبباً في تحفيز المنافسة السياسية على نحو يدفع الحكومة المركزية إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية.

إن التنوع في أطر الحكم الفيدرالي يعد من أعقد السمات التي تميز النظم السياسية المعاصرة، ويقتضي النظر الدقيق في طبيعة آليات توزيع السلطة بين الحكومة المركزية والوحدات المكونة، حيث لا يكفي التوقف عند التقسيمات الشكلية للسلطات، بل لا بد من تجاوزها إلى فهم أعمق لفكرة "الحكم" التي تشمل الحقوق والسياسات، والآليات التي تُحدّد من يملك الأولوية في إدارة شؤون الحكم. ففي ضوء ذلك، يُفرّقها الباحثون، إلى ثلاثة نماذج رئيسية: الحكم المشترك، والحكم المتعدد، والحكم المنفصل، وكل منها يمثل تصوّراً مختلفاً لطبيعة العلاقة بين مستويات السلطة.

ففي "الحكم المشترك" تفرض الظروف التوافق بين المركز والوحدات في كل تغيير يُراد إحداثه، فيقفز بنا ذلك إلى تأمل طبيعة القوة السياسية التي تقاس بقدرتها على إقرار التعديل، إذ يصبح الحاجز مشتركاً، والتعديل رهين برضا الطرفين، وكأنما النظام ينحو إلى توازن دقيق قائم على الاشتراك في القرار. أما "الحكم المتعدد" فيأخذ بيد كل مستوى حكومي ليمارس سلطته ويمضي في تنفيذ مشاريعه المستقلة ضمن نفس المجال السياسي، شريطة أن لا تتعارض السياسات المختارة، وهذا النموذج يحمل في طياته تحدياً أوسع ووعداً بتعدد الأصوات والتجارب، وفضاءً يتيح تنافساً يعكس حقيقة الانقسامات السياسية والاجتماعية في الأمة. وأخيراً، يبرز "الحكم المنفصل" حيث تتباين اختصاصات

الحكومات على نحو حاسم ومتعارض، ليكون لكل مستوى من مستويات الحكم ساحتها الحصرية التي يديرها بسلطة لا تقبل المساس أو التدخل، في صورة تؤكد مبدأ الفصل وعدم التداخل، ما يرسخ حدوداً واضحة لا تحتمل التجاوز.

ومع أن الحكم المتعدد والمنفصل يقاربان ما يُعرّف اصطلاحاً بالسلطات المتزامنة والحصرية، فإن فكرة "الحكم" هنا تتعدى التوزيع الرسمي للسلطات لتشمل حقوق الأولوية، التي قد تُمكن وحدة سياسية من تجاوز أخرى في ممارسة سلطة على مجال معين، وهو أمر حيوي لا يُمكن استبعاده عند دراسة طبيعة السلطة الحقيقية. فحين تتمتع الدولة المكونة، على سبيل المثال، بصلاحيات متزامنة مع الحكومة المركزية، فقد ترى أن مركز الحكم يزاح سلطاتها متى ما قرر التدخل، وهذا الفارق الدقيق هو جوهر التوتر في الفيدرالية، إذ يبرز في مناخ "الحكم المتعدد" حيث لا تكون معايير حق الأولوية صارمة، بل ضعيفة نسبياً، ما يفتح الباب أمام وجود حكومات متوازية ومنتازعة في الحكم، تتصارع على الحقيقة السياسية وتتنافس على إحداث التأثير.

وليس من الدُرر الصدف أن يكون المجلس الأعلى للاتحاد منتخباً بشكل مستقل عن الحكومات المحلية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، بدلاً من أن يكون مجلساً مؤلفاً من مندوبين يُعينون ويُستدعون من قبل المسؤولين التنفيذيين في الوحدات المكونة، كما هو في نماذج الاتحاد الألماني أو الاتحاد الأوروبي، فهذه الفكرة تمنح في حد ذاتها أبعاداً أخرى من الاستقلالية والتنافسية السياسية التي تؤثر على ديناميكية الحكم.

إن جوهر الحكم المتعدد يكمن في مواجهة حالة الجمود التي تنجم عن الوضع الراهن السياساتي والرافض، الذي جوهره الأساسي يتمثل في مفهوم "الفيدرالية التنافسية" التي ترسخت عبر التجربة الأمريكية. إذ حين تتمتع الولايات المكونة بصلاحيات وضع السياسات وتنفيذها مستقلة مع مراعاة أولوية الحكومة المركزية وفق القانون الوضعي، فإن هذه الولايات تتحول إلى محطات لتحدي المركز، واستفزاز أجهزته على اتخاذ الخطوات اللازمة لتعديل الوضع الراهن. ففي هذه المنافسة، لا تكون الولايات مجرد

وحدات إدارية، بل فاعلين سياسيين ينشطون عبر أجهزتهم وأحزابهم في كسب ولاء النخبين، مستغلين الفضاء الفيدرالي لرسم خطوط التنافس الرأسي بين المستويات، الذي يُضاف إلى التنافس الأفقي بين الولايات نفسها.

وقد تُثير هذه الديناميكية التنافسية عدة آليات توازن معقدة، وتكون بمثابة دفعة تحفيزية ضد الجمود، خصوصاً عندما يؤدي فصل السلطات ونظام المجلسين إلى تعدد جهات النقض (الفيتو) على المستوى الاتحادي، مما يُبطئ وتيرة التغيير على الصعيد الوطني. وهنا تكمن القوة الحقيقية للفيدرالية متعددة القواعد في كونها تتيح للولايات المكونة أن تحفز الحكومة الاتحادية على التحرك، وتنشيط النظام السياسي الذي قد يكون بطيئاً في التجاوب مع التغييرات المطلوبة.

حتى في المجالات التي تهيمن عليها السلطة التنفيذية بشكل أكبر، كالشؤون الخارجية، حيث يقل عدد الجهات ذات حق النقض بسبب هيمنة الرئيس أو الحكومة المركزية، تظل للولايات المكونة قدرة على دفع التغيير، لا من خلال الأدوار التقليدية فحسب، بل عبر توظيف علاقاتها الخارجية وتفاعلاتها مع الحكومات الأجنبية والشركات العالمية، لتشكيل ضغط سياسي على المركز، يفرض عليه مراجعة السياسات أو إعادة صياغتها أو تأكيدها بإرادة جديدة.

في مشهد الفيدرالية متعددة القواعد، حيث تتوزع السلطات بين المركز والوحدات المكونة في شبكة معقدة من الفاعلين والسياسات، لا تُضاف إلى ميدان الصراع السياسي نقاط نقض جديدة كعقبات غير قابلة للتجاوز، بل تُنشأ محركات سياسية حية، تنبض بالتنافس والتجريب، تفتح الباب أمام توليد حلول جديدة ورؤى متجددة. إلا أن هذه الديناميكية المتزامنة لا تخلو من ظلال متشابكة من التداعيات التي قد تحمل في طياتها ما يُسمى بالتأثيرات الخارجية السلبية، التي قد تُفرض أحياناً من قبل وحدات مكونة على بقية الولايات أو الجهات الفاعلة داخل النظام الاتحادي، فتتبدى هنا الحقيقة القديمة التي لم تغب عن فكر الحكم الرشيد، وهي صعوبة ضبط المسؤولية المالية والإدارية بين مستويات

الحكم المتعددة، حيث قد يُغري المستوى المكوّن بتحمّل التزامات مالية ضخمة على أمل أن تُفاد الحكومة المركزية عواقب تلك الالتزامات، فتتحول بذلك تعددية القواعد من نعمة إلى نقمة، إلى كارثة مالية تضعف النظام وتفضي إلى انفراط عقد الاتحاد.

لكن إذا ما استبعدنا سيناريو الإنقاذ المركزي كخيار أو كتكوين، فإن المسؤولين في الوحدات المكونة سيُجبرون، أمام عين الناخب الوطني ورقابته، على تحمل كامل ثقل قراراتهم وأعبائها المالية، وهنا فقط يصبح النظام الفيدرالي متعدد القواعد خياراً عملياً، يُمكن الاعتماد عليه كإطار للحكم يتسم بالمساءلة الحقيقية والتوازن العادل بين الحرية والمسؤولية.

وقد تُشبه التأثيرات الخارجية التي تنبع من هذا التعدد السياسي، كما وصفها الفلاسفة، بزوّار مزعجين أو حتى مزعجين مفيدتين، إذ عندما يمتلك المركز سلطة قانونية كافية، وتعبئة سياسية منظمة، يكون في مقدوره الرد على تصرفات الوحدة المكونة، سواء بالاستباق أو التبرني أو التسامح، وبذلك تتحول الفيدرالية متعددة القواعد إلى ميدان يعج بحبوية القرار الديمقراطي، يزرع في صميم النظام اختلالات سياسية، تُرخي بظلالها على الاستقرار الظاهري، الذي غالباً ما يستند إلى التقاعس أو الجمود السياسي، ليجلق حراكاً حقيقياً يدفع بالتجربة السياسية إلى المراجعة والتجديد.

وفي هذا الصدد، لا نخطئ إذا قلنا مصطلح جوزيف شومبيتر التقليدي على رأسه، لنكشف أن الاختلال السياسي في أنظمة الحكم المتعددة هو في جوهره اختلال هيكلي، ينشأ من التفاوت في التمثيل واليول بين الناخب المحلي العادي والناخب الوطني المتوسط، حيث لا يمكن أن يتطابقا في وجهات النظر أو المصالح بشكل كامل. ورغم أن هذا التأثير لا يخلو من حدود، إذ تظل الوحدات المكونة محتجزة بمخاوفها القديمة من تبني سياسات مكلفة كحملات إعادة التوزيع أو الاستثمار في السلع العامة، فإن هذه الاختلالات السياسية تظل، على نطاق أوسع، أداة لتحقيق مشاركة بناءة بين السلطات المتعددة، فتنشأ صراعات مثمرة، لا تفسد النظام بل تُعزّزه وتثريه.

حين نستنتق أعماق التجارب التاريخية التي أسهمت في تكوين الاتحادات الفيدرالية، نجد أن السؤال المحوري الذي يفرض نفسه لا يتعلق فقط بما إذا كان الاتحاد قادراً على الصمود، بل يتجاوز ذلك إلى مدى ارتباط مصير الاتحاد بظروف نشأته، وهل يُسير القدر تبعاً للتكوين أم أن الإرادة الحرة والقوانين الدستورية قادرة على تحدي تلك الظروف ومراجعتها عبر الزمن. إن الباحثين في حقل العلوم السياسية، ممن اجتهدوا في استخلاص العبر من تاريخ التكوين، مثل العالم تشارلز تيلي والمؤرخ جون فيليب ريد، قد أشارت ملاحظاتهم إلى أن الاتحادات التي ولدت في نيران الثورة ضد سلطة مركزية إمبريالية، كالتي نشأت منها الولايات المتحدة الأمريكية، تكون أكثر ميلاً لمقاومة المركز والتمسك بسيادة الولايات، وهذا ربما يفسر هشاشة هذه الاتحادات أحياناً مقارنة بتلك التي تشكلت لأسباب اقتصادية أو استراتيجية أخرى كما في الاتحادات الهولندية والسويسرية أو الأوروبية الحديثة. وقد أثنى جون فيليب ريد إلى أن الاتحادات التي نجم تكوينها عن حرب بين الدول الأعضاء، تكون أقل ميلاً إلى رفض مركز السلطة بصراحة، إذ تتعزز الروابط السياسية والثقافية بين أعضاء الاتحاد، ويغدو الولاء الجمعي أقوى، مما يوفر للاتحاد ثباتاً نسبياً.

إن هذه التفسيرات ليست محض تحليلات نظرية، بل تستند إلى فهم عميق لتصرفات الجهات الفاعلة السياسية التي تتشكل هويتها الجماعية والفردية في ظل ظروف تاريخية خاصة تؤطر وعينا السياسي، وتعكس واقعاً لا يمكن تجاوزه بسهولة، حيث ينسج التاريخ شبكة من التوقعات والولاءات التي تُحدّد مسار الاتحاد. لكن، ما يستوجب النظر هو ما إذا كان الاستقرار الدائم للاتحاد مرهوناً بوجود السبب الأصلي الذي نشأ من أجله، فمنذ القدم تعلمنا أن دوافع الاتحاد غالباً ما تتبدد مع مرور الزمن أو تغير الظروف. فالاتحادات التي تشكلت لحماية الأمن العسكري المشترك قد تنهار إذا ما تلاشى الخطر الخارجي، إذ تتضاءل الحاجة إلى التضامن، وهذا ما يُفسر، مثلاً، الطرد المفاجئ لسنغافورة من اتحاد ماليزيا عندما تلاشى التهديد الإندونيسي الذي كان التهديد الأكبر في زمن التكوين. وإن كُنْتُ أقرب إلى القول بأن التفسير المحدد في حالة ماليزيا قد فقد بعض

مصادقيته، فإن التجربة الأوروبية المعاصرة، التي نلاحظ فيها تصاعد الحركات الانفصالية في فلاندرز والون واسكتلندا ومنطقة الباسك، تؤيد فرضية أعمق بأن القوة الدافعة لتلك الحركات تنبع من كون الدولة الأم جزءاً من اتحاد أكبر تُرى فيه المصلحة العليا أو الهوية الجامعية التي لا تقبل التشظي بسهولة.

إن نظرية ارتباط استمرارية الاتحاد بأسباب تكوينه تقوم على افتراض علاقة مباشرة بين غرض الاتحاد وبقائه، فالأسباب الأولى التي قادت إلى الاتحاد لا تختفي فجأة، بل تظل حاضرة في سلوك الفاعلين، وتُعيد صياغة الثقافة السياسية للنظام، ويصبح الاتحاد نتيجة لاختيار واع يستند إلى تقييم متجدد لما إذا كانت أهداف الفيدرالية لا تزال تُخدم في الواقع المعاش، أو أنها قد استنفدت وأضحى الانفصال أو التحول إلى دولة موحدة خياراً مفضلاً.

إذا جاز لنا أن نواجه واقع السياسة كما هو، وليس كما ينبغي أن يكون في حكايات الأنظمة المثالية، فلا غرو أن نقر بأن الفيدرالية، ذاتها التي نشيد بها كحام للنظام والتوازن، ليست سوى ساحة صراع لا تهدأ بين مصالح آنية وأطماع شخصية تتنافس في دائرة السلطة. إن منطري الفيدرالية المبنية على الحوافز يتقاطعون في الاعتراف بأن السياسيين، كما كانوا في كل عصر، يحركهم بحث مستمر عن مكاسب آنية، لا عن أيديولوجيات خالدة أو مصالح بعيدة الأمد. ومن هنا تنبع مقولة أن حفظ الاتحاد، ومنع الانفصال والتشردم، يستدعي دمج مصالح الجهات الفاعلة الفردية مع مصالح النظام ككل، بما يعني تكامل نظام حزبي يفترض أنه يحفظ وحدة المنظومة ويقيها تفكك الانقسامات.

لكن، وللحق، لا ينبغي أن يُختزل النظام الحزبي الفيدرالي المتكامل في صورة التوافقية التي تبدو للوهلة الأولى كالنقذ الذي يحيي الأرواح السياسية ويخمد نيران الصراعات. فالتوافقية، كما عرفها التاريخ الحديث، ليست سوى استراتيجية سياسية تقوم على إشراك الفئات الفرعية المتنافسة في الائتلافات الحاكمة، وإعطاء حق النقض المتبادل، وضمان التمثيل النسبي، والتشارك في المجالس التنفيذية ومناصب الخدمة المدنية، فضلاً عن منح سلطات الحكم الذاتي في شؤون الثقافة والتعليم. هذه الآلية تركز، بشكل واضح، على

السياسة بين الفئات الاجتماعية، لا بين الوحدات الإقليمية أو مستويات الحكم، مما يجعلها نوعاً خاصاً من "الديمقراطية-غير-الأغلبية"، تحكمها قواعد التوافق المتبادل بدلاً من قوانين الأغلبية.

وإن نقاشاً مستمراً يدور حول ما إذا كانت الفيدرالية، أو التوافقية، أو مزج بينهما، هو السبيل إلى تعزيز استقرار النظام في مجتمعات تنسم بالانقسام. فالنقد الموجه ضد الفيدرالية يذهب إلى أن تقسيم السلطة إقليمياً قد يغذي الانفصال الإقليمي، إذ يمنح الهويات المحلية المزعزعة للاستقرار سلطة ومؤسسات تحفز على الانفصال أو التمرد، كما رآه بعض المفكرين مثل ليبهارت الذي يرى في التوافقية الحل المناسب لتلك المعضلة.

إلا أن هذه الرؤية واجهت معارضة من الباحثين الذين يشيرون، كما فعل دانيال إيلعازر في تحليله لتجارب هولندا وإسرائيل ولبنان، إلى أن التوافقية وحدها، خصوصاً في غياب الإقليمية، تبقى هشة وقابلة للانهايار، إذ إنها تقوم على أساس هشّ يفتقد للركيزة الإقليمية التي تُوزع السلطة وتمنحها الشرعية. بل ذهب آخرون إلى رفض النظام التوافقي حتى كجزء من الفيدرالية، مستندين إلى تجارب نيجيريا وكندا وماليزيا، حيث أظهر دونالد هورويتز أن الفيدرالية، بتوزيعها للقرارات على ساحات متعددة، لا تقتصر على تقليل المخاطر السياسية فحسب، بل تخلق تحالفات متداخلة بين الانقسامات العرقية، وتشجع على ممارسة السياسة البناءة على كافة المستويات، مما يسهم في تعزيز وحدة النظام بدلاً من تفتيته.

وفي هذا الإطار، يُعتبر نظام الأحزاب المتكامل أداة مهمة لتقوية الفيدرالية، إذ يجادل رايدر بأن الفيدرالية تدعم الليبرالية من خلال تفتت الأحزاب السياسية، مما يكبح جماح الأغلبية الشعبوية التي قد تسعى للهيمنة غير المحدودة. إلا أن ستيبان يحذر من أن هذا الاستنتاج قد يكون محصوراً بأنواع معينة من الاتحادات، حيث في أنظمة التماسك، قد تُفاقم الأحزاب الإقليمية النزعات الانفصالية بدلاً من كبحها.

ومن جهة أخرى، توفر الدراسات الحديثة، مثل التي قدمها دون برانكاتي، دعماً متزايداً لأهمية الحفاظ على أحزاب تمتد نشاطاتها خارج حدود منطقة واحدة كعامل استقرار. أما سوجيت شودري، فيلفت النظر إلى أن كثيراً من الأسئلة الجوهرية ما تزال بلا أجوبة واضحة، من قبيل الاختلاف في طبيعة الانقسامات بين المجتمعات القائمة على اللغة مقابل تلك القائمة على الدين، إلى القضايا التي تخص إدارة الموارد الطبيعية ضمن مناطق محددة، وما إذا كان ينبغي فرض قواعد خاصة في هذه الحالات، وهو ما يعيد إلى الواجهة تعقيدات التوازن الفيدرالي بين الوحدة والتعددية، بين الاستقلال الذاتي والمصلحة الوطنية الجامعة.

إذا ما وقفنا أمام سؤال مدى امتداد الفيدرالية، فإننا نكون قد لمسنا جوهر التحدي الذي يواجه الفكرة الليبرالية في صلب النظام السياسي الحديث، إذ ليست الفيدرالية مجرد توزيع سلطة بين مستويين من الحكم، بل هي مشروع شامل لإعادة تنظيم السلطة وتوزيعها في فضاءات متعددة ومتداخلة. إن النقاش الذي استأثر به فكر رايدر الكلاسيكي، والذي حصر الفيدرالية في تفاعل حكومتي الدولة المكونة والاتحاد، قد صار اليوم موضع مراجعة من قبل فلاسفة السياسة والعلماء، الذين يفتحون الباب لتصور أوسع وأعمق لنظام حكم متعدد الطبقات، يأخذ بعين الاعتبار الحوكمة المحلية المتنوعة، ويمتد أفقه إلى ما وراء الحدود الوطنية نحو فضاءات الحوكمة العالمية.

وقد تبنى البعض، انطلاقاً من نظرية الفيدرالية الديمقراطية الليبرالية، فكرة أن بقاء المنافذ المستقلة والمتنوعة لممارسة السلطة يتيح للمواطن، في حالة تفعيله الفعلي، أن يشغل مكانة العضوية في مجموعات متعددة، كل منها يتناول جانباً مختلفاً من هويته أو مصالحه، فتصبح المشاركة السياسية ليست مجرد فعل جامد في محطة واحدة، بل حراك متعدد يشكل إطاراً لتبادل الآراء والتوازن بين الفصائل. ولئن كانت هذه الأجسام المتنوعة — الأحزاب السياسية، وجماعات المصالح، والولايات، والمحليات، والمناطق المدرسية، ونقابات العمال، وجمعيات أصحاب الأعمال، والنوادي الخاصة، والأسر — ذات معاني

وقيمة متباينة، فإنها في الوقت ذاته تتفاعل لتشكّل معاً شبكة معقدة من العلاقات السياسية التي تولّد حوكمة عامة تتجاوز الطابع الرسمي للدولة بوصفها كياناً وحيداً السلطة.

وهنا، يظهر ثلاثة أبعاد لهذا الامتداد الفيدرالي، بعضها يتفق مع البديهيات السياسية المعتادة، وبعضها الآخر يفتح أمامنا أفقاً تخمينياً، إن كنا نسعى إلى استيعاب الواقع المعاصر وتطلعات المستقبل في آن معاً. الأول، هو التوسع العمودي الذي ينظر إلى إمكانية وجود مستويات إضافية من الحكم أدنى من الدولة المكونة، وهذا ليس غريباً على التجربة الديمقراطية إذ نعرف أن الحكم المحلي والمجتمعات الذاتية التنظيم توفّران فضاءات لا غنى عنها للمشاركة المدنية والتعبير الديمقراطي. الثاني، الامتداد الأفقي، حيث تتداخل الهويات والمؤسسات عبر حدود الدولة لتنسج علاقات متشابكة على الصعيد الإقليمي والعالمي، مما يدعو إلى إعادة التفكير في الفيدرالية بما لا يقتصر على الحدود الجغرافية التقليدية. الثالث، هو البعد المفهومي، حيث تثير الفيدرالية أسئلة عميقة حول طبيعة السلطة والتمثيل والمواطنة، فتفرض على الفكر السياسي تطوير أدوات جديدة لترجمة هذه الأفكار إلى نظم مؤسسية تتلاءم مع تعقيدات العولمة وتزايد الترابط بين الشعوب.

وإن تأمل مجريات التاريخ، وتفحص تجارب الأمم في بناء أنظمتها الفيدرالية، يكشف لنا بلا ريب أن الإغفال أو الجمود في تناول أبعاد الفيدرالية ومقوماتها الحيوية كان سبباً رئيسياً في ضعف كثير من هذه الأنظمة، بل وفي سقوط بعضها. فمن عدم اليقين، أن الفيدرالية ليست بمثابة صيغة جامدة أو نموذجاً يُجمد في إطار زمني ومكاني محصور، بل هي روح دستور يحيا ويتجدّد بتفاعلات الزمان وظروف المكان، ويواجه بحكمة سياسية متأنية التحديات المتعددة التي تولّدتها انقسامات المجتمعات وتداخل مصالحها، وهي في جوهرها آلية لتحقيق الوحدة ضمن التنوع، وحصن يحفظ النظام ويصون الحقوق والحريات. فلا تُبنى على تركيز مطلق للسلطة المركزية يقوّض استقلال الوحدات المكونة، ولا تُهدم بفعل تفككها الداخلي، وإنما تحيا بالتوازن الدقيق الذي ينبع من حكم

القانون، وانضباط الفاعلين السياسيين، ووعي الحكماء الذين يعلمون أن المصلحة العامة فوق كل اعتبار حزبي أو فردي، وأن الوحدة لا تُحفظ إلا برعاية هذه الموازين.

ومن هذا المنطلق، لا بد من التأكيد على أن النظر إلى الفيدرالية كنظام مكتمل أو كيان يُسدل عليه الستار بعد التأسيس، هو تصور مغلوط يتجاهل حقيقة أن الفيدرالية هي مشروع دستوري مستمر، يتطلب من أبنائه أن يكونوا على أهبة الاستعداد لتطويره، وللبحث الدؤوب عن آليات توسيع مشاركة المواطن، وتمكين مؤسسات الحكم من مزيد من التماسك والفعالية معاً، دون أن تُغفل القيم التي قامت عليها من حرية واستقلال واعتراف بالتعددية. إن أعظم الأمم، التي أقامت على دعائم فدرالية راسخة، لم تقف يوماً مكتوفة الأيدي، بل انهمكت في تحديث أطرها السياسية، وتعميق مشاركتها المدنية، مستندة إلى يقين أن الفيدرالية هي، في جوهرها، تعبير عن عقد اجتماعي حي، متجدد، لا يقبل الجمود أو الانغلاق.

- (7) -

أي هذه النماذج صُمم ليقاوم التآكل الداخلي؟

إن الامتداد الذي يبدو أكثر تقليدية وتماهياً مع روح الفيدرالية، وصولاً إلى مستوى المدن والمناطق، هو في جوهره استعادة لجذور هذه الفكرة العريقة، لا انحراف عنها. ففي أصلها، كما صاغها المفكر تيبوت، كانت الفيدرالية نظرية للمنافسة بين المدن، تلك الكيانات الصغيرة ذات السيادة الجزئية التي تتصارع على مصالح مواطنيها ضمن فضاء سياسي مفتوح. ولعل أعظم خطر واجه نظرية تيبوت، الذي استمر في إثارة القلق في أدبيات الفيدرالية، كان صعوبة تطبيقها على الولايات ذات الحجم الكبير والتوزيع السكاني الواسع، حيث يقف المواطن وحيداً في مواجهة صعوبة التنقل والاختيار بين نظم

سياسية متباينة داخل الدولة المكونة. غير أن هذا لا ينفي، بل يؤكد، أن العودة إلى المدن والمناطق بوصفها وحدات حكم ذاتي، ما هي إلا رجوع إلى أصل الفيدرالية، إلى نبعها الأول.

وقد شهد التاريخ أمثلة جليلة على الاعتراف الدستوري بالكيانات المحلية، وهو أمر لا يقتصر على مجرد وجود إداري بل يأخذ بعداً دستورياً، كما في النظام الألماني حيث تقف مدن مثل بريمن وهامبورغ جنباً إلى جنب مع الولايات كوحدات مكونة، أو في روسيا التي تمنح المدن الكبرى، المقاطعات، المناطق ذات الحكم الذاتي، والأقاليم، مركزاً دستورياً يحفظ لها مكانتها ضمن الاتحاد. هذا التداخل بين المستويات لا ينفي وجود مستوى ثالث من الحكم، بل يؤكد على تعدديته، وإن لم يُعلن رسمياً في كل النظم، فهناك دول تعترف دستورياً بالحكم الذاتي للبلديات داخل الولايات، كالبرازيل التي تكفل في دستورها حقوق استقلالية للبلديات، والاتحاد الأوروبي الذي يضفي على المناطق دون الوطنية صفة الكيانات الحاكمة عبر تمثيلها في لجنة المناطق، أو الهند التي تلزم الولايات بتوفير صلاحيات الحكم الذاتي للبلديات.

ومع هذا التنوع، تبقى إدارة المدن في العديد من الاتحادات رهينة لتقدير الولايات المكونة، حيث لا تُسن إلا بعض التشريعات على مستوى الولاية لضمان حكم ذاتي محدود، وهو وضع يعكس حقيقة أن توسيع حقوق الحكم الذاتي المدعومة دستورياً إلى مدن ومناطق لا يخلو من تعقيدات جمّة. فثمة أسئلة جوهرية تفرض نفسها على كل مشروع فيدرالي يسعى إلى تكريس الحكم المحلي، منها: هل تمتلك كل المدن، ولا سيما الصغيرة منها، القدرة على توليد الولاء السياسي الكافي لتشكيل مجتمعات فاعلة؟ وهل تتمتع بالكفاءة الإدارية والقدرة على مقاومة الفساد والاستيلاء الحزبي؟ وهل يمكنها الصمود أمام الاضطرابات السياسية التي قد تضعف وحدة الدولة المكونة بدلاً من تعزيزها؟ إذ لا يُخفى أن الاستقلالية البلدية، إن لم تحكم بحكمة وضمن ضوابط صارمة، قد تتحول إلى سلاح ذا

حدين، فتضعف هيبة الدولة الأم، وتفتح المجال لتوسع السلطة المركزية تحت ذرائع إصلاحية، وهو ما يعيدنا إلى مأزق توزيع السلطة الذي سعت الفيدرالية إلى حله منذ البدء.

إن فكرة الفيدرالية الوظيفية التي طرحها برونو فراي، والتي تعترف بالكيانات القضائية ذات الطابع التخصصي كالمناطق المدرسية، والمناطق المائية، وغيرها من الولايات القضائية المحددة بوظائف معينة كأركان للفيدرالية، تمثل بعداً جديداً في تطور الفكر الفيدرالي، وقد وجدت صدىً في رؤى هيذر جيركين التي ترى في مؤسسات مثل هيئة المحلفين مثلاً على ممارسة السلطة العامة المحدودة في نطاق ضيق. غير أن هذه السلطات الوظيفية، على الرغم من وجودها في العديد من الاتحادات، لا تحظى في الغالب بحماية دستورية صلبة، ولا تُدرج عادة ضمن البنية الفيدرالية الرسمية لأي نظام قائم. والاستثناءات التي تبرز في هذا المضمار، مثل المجتمعات اللغوية في بلجيكا التي تمنح ولايات قضائية محددة مكانة دستورية، تعيدنا بلا شك إلى عالم التوافقية، حيث تتداخل السلطات وتتقاسم الصلاحيات بطرق تختلف جوهرياً عن النموذج الإقليمي للفيدرالية.

وقد كان من الطبيعي، إذا ما أخذنا في الاعتبار جوهر الفيدرالية كنظام للحكم، أن تمتد النظرية المعيارية لتشمل هذه الأشكال من تشتت السلطة، سواء التوافقية أو الوظيفية، لأن طبيعة السلطة ليست حكرًا على حدود جغرافية بحتة، بل تنبع من الحاجة إلى تنظيم مصالح متنوعة متداخلة في فضاء سياسي معقد. مع ذلك، فإن الفيدرالية الوظيفية، والتوافقية على حد سواء، تظهران اختلافات جوهرية مع الفيدرالية الإقليمية، تفرض علينا التريث والحذر قبل تطبيق دروس النموذج الإقليمي عليها، فهما ليستا بديلاً كافياً أو مكتملاً عنه. في إدارة الهويات المتعددة، على سبيل المثال، قد تتعارض الصيغ القائمة على الحكم الذاتي للمجموعات مع الجهود المبذولة لبناء التحالفات التي تشكل صمام الأمان السياسي للحفاظ على السلام والاستقرار في ظل الانقسامات الجهوية والقبلية، أو العرقية والدينية.

ومن هنا ينبع الإلحاح على تصميم خرائط سياسية وتهيئة الحوافز التي تشجع على وجود أحزاب سياسية متكاملة، بحيث لا تحتكر كل ولاية قضائية نمط تعريف واحد للهوية، بل تُبقي على فضاءات التفاعل والانفتاح، وهو شرط ضروري لاستمرارية النظام الفيدرالي ذاته. إذ تستمد الفيدرالية الإقليمية قوتها من قدرة دوائرها على ممارسة نطاق واسع من السياسات العامة، لا مجرد نطاق ضيق محصور في اختصاص ضيق، وهذا ما يجعل تعريف رايدر البسيط الذي يحصر الفيدرالية في وجود مجال صنع قرار واحد على مستوى الولاية المكونة غير كاف في استيعاب تعقيد الواقع الفيدرالي الحديث. فالدوائر الانتخابية ذات القضية الواحدة، رغم فائدتها في إدارة موارد مشتركة أو مصالح متخصصة، قد تعيق التوازن السياسي الحيوي الذي يولده النظام الفيدرالي، وذلك لأنها تمنع المقايضات والصفقات التي لا غنى عنها لإرساء سياسات ناجحة وللحفاظ على السلام في النظام.

أما في إطار الحوكمة الخاصة والاستقلالية الفردية، فإن الفيدرالية الحديثة تجسد بالضرورة نظرية الديمقراطية الليبرالية، التي لا تكتفي بالاعتراف بالحكم على المستويات الإقليمية فقط، بل تمتد لتضم أشكالاً متعددة من الحكم الخاص، بل وتؤكد على حقوق الأفراد في الاستقلال الذاتي باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من النسيج الفيدرالي. لقد كان مبدأ التبعية، الذي ظهر في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، أداة مهمة لكبح سلطة الدولة المتنامية، والسماح لمجالات الحكم الذاتي الخاص، بما في ذلك المؤسسات الدينية كالكنيسة الكاثوليكية، بالازدهار في فضاء سياسي محدود التدخل. وقد استمد هذا المبدأ قوته من فلسفة عميقة وجذور تاريخية تعود إلى مفكرين كأرسطو، وتوما الأكويني، وألتوسوس، الذين رأوا أن أشكال الحكم الخاص، كالحكم الأسري، ليست مجرد هياكل اجتماعية بل مؤسسات ذات دور أساسي تتكامل مع الحكم العام لتشكيل نظام سياسي متماسك.

لا ريب أن مجالات الحكم الذاتي، تلك التي تحيط بها حماية دستورية تبدو في ظاهرها مقنّعة، تفتح أمامنا نوافذ متعددة لفهم عمق التداخل بين الحقوق الفردية والجماعية، وبين الاستقلال المحلي والتدخل المركزي. فإن ما أظهرته مبادئ حرية التعبير من حصانة لبعض المؤسسات الاجتماعية، وإن بدا بسيطاً، هو في الحقيقة شهادة على اعتراف دستوري بالغ بأهمية التنظيم الذاتي المهني والتنظيم الذاتي بوصفهما أدوات ضرورية لحفظ المعرفة ونقلها، فالمهن التي تستند إلى إنتاج الفكر وتداول المعرفة تحظى، في كثير من الأنظمة، بحصانة خاصة لا تقل عن الحصانة التي تحيط بالأحزاب السياسية، التي كثيراً ما تُكرسها دساتير الدول، أحياناً بصراحة وبشكل واضح، مؤكدين بذلك على مكانة هذه الهيئات باعتبارها ركائز للحياة السياسية وتنظيمها. وإضافة إلى ذلك، لا تغيب الأسرة عن دائرة الحماية الدستورية، إذ تُعتبر مؤسسة أساسية للحكم الذاتي الجماعي، نواة أولى تجمع بين الفرد والمجتمع، كما هي ملاذ للحقوق والواجبات المتبادلة التي تفرز مجتمعاً مستقراً ومنسجماً.

غير أن النظرية الديمقراطية التقليدية تفرض قطيعة جذرية بين الاستقلال الفردي وبين أشكال الحكم الجماعي، موقعة بذلك على عدم استمرارية واضحة بين مختلف مجالات الحكم الذاتي، لكنها مع ذلك، لا تمنعنا من تأمل أن الحقوق الفردية قد تشكل هي الأخرى مجالات لحكم ذاتي محمي دستورياً، خاصة حين تتخذ قرارات الفرد أبعاداً تتجاوز نفسه لتؤثر في المحيطين به. وفي هذا السياق، تضيء لنا الفيدرالية بوصفها نظرية سياسية دستورية مدروسة، الضوء على مبدأ الضرر الذي صاغه جون ستيوارت ميل، حيث تحترم الدولة السلطات الأبوية ضمن الأسرة لتتيح التعبير الفردي والجماعي عن الذات، محتملة أن من يعرفون مصلحة الطفل أفضل من غيرهم هم أولئك المقيمون في كنفه، إلا أن هذه السلطات ليست مطلقة، إذ يتدخل القانون، وهو عينه سلطة الدولة، لحماية أفراد الأسرة من القمع أو سوء المعاملة.

ومن نفس المنظور، تتلاقى حجج الفيدرالية المعيارية مع الحقوق الخاصة في نطاق إدارة الملكية، التي تُعتبر امتداداً للحكم الذاتي ضمن حدود تحميها القوانين العامة، ومن ثم فإن حرية تعطيل الوضع الراهن وإحداث توازن سياسي جديد في مجالات الحكم المختلفة، بما فيها الحكم العام، تعد مبرراً وجيهاً لحماية حرية التصرف في الحقوق الخاصة أيضاً. فلاختلاف عن طريق اتخاذ قرارات تتناقض مع السائد، أو إحداث اختلالات سياسية تملي مراجعة الأفكار والأوضاع القائمة، هو جوهر النشاط الديمقراطي في نظام فيدرالي ينبذ الاستبداد ويُعلي مبدأ التعددية.

أما حين نرتقي بالنظر في شأن الفيدرالية إلى المستوى العالمي، فإن الفكرة ليست بجديدة، فقد تطرق إليها فيلسوف السلام إيمانويل كانط، إذ تنبع الفكرة الليبرالية من فكرة الاتحاد العالمي كهدف سام للنظام السياسي الإنساني. وفي هذا العصر، الذي يشهد اتساع أنظمة الحوكمة العالمية وتأثيرها المتزايد، يطرح السؤال نفسه: هل يمكن للفيدرالية، التي جاءت لتعدي ترتيب السلطات في إطار الدولة، أن تقدم نموذجاً ناجعاً لفهم العلاقة بين مستويات الحوكمة العالمية والمحلية؟ هل من الممكن أن نرسم مساراً متصلاً يبدأ بالاتحاد ويعبر الكونفدرالية وصولاً إلى أنماط أخرى من الحوكمة التي تتسم بالتعددية والتداخل؟

ومع ذلك، حين نتناول الفيدرالية من منظور دستوري، تثار فوراً تساؤلات جوهرية بشأن امتدادها إلى الساحة العالمية. فليس من الواضح ما إذا كانت أنظمة الحوكمة العالمية، وعلاقاتها المعقدة بالنظم القانونية المحلية، تكتسي صبغة دستورية بالمعنى الدقيق، أو حتى ما إذا كان من الحكمة الحديث عن أنظمة دستورية فوق وطنية أو دولية بالمفهوم التقليدي. إذ أن مشاركة الدول في هذه الأنظمة، التي تتفوض فيها سلطات إلى هيئات دولية مثل منظمة التجارة العالمية أو الأمم المتحدة أو المحكمة الجنائية الدولية، تتم غالباً وفق قوانين عادية أو معاهدات دولية قد تستند بدورها إلى أحكام دستورية صريحة أو ضمنية في القانون الوطني، مما يجعل العلاقة بين السيادة الوطنية والالتزام الدولي مساحة متوترة تحتاج إلى تفسير دقيق.

وفي بعض الحالات، لاسيما في الاتحاد الأوروبي، ينعكس هذا الالتزام الدولي على القانون الدستوري للدول الأعضاء، مما يجعل الحوكمة العالمية جزءاً لا يتجزأ من منظومة الحكم الدستوري الوطني، في تداخل معقد بين السيادة والاستعاضة، بين الانضباط الجمهوري والاعتبارات التعاقدية الدولية، ما يفتح الباب على نقاشات مستمرة حول مستقبل الفيدرالية وأفق توسعها إلى آفاق جديدة.

إذا ابتعدنا، كما فعل المفكر دانيال إيلغارز، عن الإطار الدستوري الذي كثيراً ما يُربط بالنظرية الفيدرالية، فإننا نجد أنفسنا أمام فضاء واسع تتسع فيه الحدود لتشمل ترتيباً متنوعاً من التجمعات الدولية، التي، وإن لم تحمل اسم الفيدرالية صراحةً، فإنها تُمارس وظائف شبيهة بها. فمن الأمم المتحدة التي تمثل قمة التنسيق العالمي إلى حلف شمال الأطلسي، ومنظمة التجارة العالمية، تلك المؤسسات التي باتت تشكل أعمدة نظام عالمي معقد، نجد فيها أمثلة حية لترتيبات متعددة المستويات ذات طبيعة فيدرالية، حتى ولو خلت من القيد الدستوري الصارم، الذي يُحيط بالنظم الداخلية للدول. هنا تكمن الحقيقة المعقدة، أن المبادئ التي تنبع من نظرية الفيدرالية لا تُلزمنا بحالة مثالية من الحوكمة العالمية، بل تسمح بإدراك أن مصالح النخب التي تحرص على ديمومة سلطتها وامتيازاتها قد تولد ترتيبات تحقق التوازن بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، في الساحة المحلية كما في الحلبة الدولية. وهذا ليس مجرد اجتهاد نظري بل واقع مشهود، إذ تكرر المشهد نفسه مع الحوكمة متعددة المستويات التي تتداخل فيها السلطات والقوى.

إن الفحص المتأن لهذه الأنظمة يكشف عن وحدة جوهرية في الوظائف التي تؤديها عبر مستويات متغايرة، فمثلاً، درس الباحثان جوناثان رودن وإريك ويلز استمرارية المبادئ التي تحكم إدارة المالية وسياسات الاندماج المالي بين الوحدات، سواء داخل الاتحاد الأمريكي في زمنه المبكر أو في القانون التجاري الدولي الراهن، في حين أوضح إيال بن-فينيستي كيف تساهم الأنظمة الدولية في مواجهة تحديات السيطرة السياسية التي قد

تعصف بسلامة الولايات القضائية، وناقش لويس برانديز¹²، بموضوعية واقعية، ما يعرف بسباقات "القاع" نحو أدنى معايير الحوكمة، حيث تحاول بعض الجهات التملص من المعايير لصالح مصالح ضيقة. وفي المقابل، فإن بعض الباحثين مثل روبرت هاوس وكاليسو نيكولايديس، يرفضون استخدام مصطلحات دستورية في التحليل الدولي، ويرون أن العلاقات بين ساحات الحكم العالمي تخضع لما يسمونه "التبعية العالمية" و"التبعية الأفقية"، مفهومان يعبران عن عدم التماثل وعدم وجود هرمية واضحة في توزيع السلطات، مما يعكس طبيعة معقدة وغير متجانسة للعلاقات الدولية. وبينما يؤكد آخرون، أمثال بول شيف بيرمان ونيكو كريش، أن هذه التعددية القانونية الفوضوية لا تحكمها أي قواعد عليا، فهي خليط من مطالبات متضاربة بالسلطة، تشكل بذلك تحدياً جوهرياً لفرز هذه الادعاءات في إطار واحد جامع.

وفي المقابل، يبرز التيار الدستوري العالمي المعاصر، الذي يقوده مفكرون كبار مثل هانس كيلسن، وهيرمان موسلر، ويورغن هابرماس، وديفيد هيلد، ممن استلهموا من روح كانت فكرة الحكم العالمي متعدد المستويات، المنظم بطريقة هرمية، قائم على استمرارية وظيفية ومفاهيمية بين النظم الدستورية الداخلية وتلك التي تتجاوز الحدود الوطنية. ففي

¹² سباقات القاع مفهوم واسع يدعمه باحثون في علم السياسة، لا أربطه حصرياً بلويس برانديز، بل توجد أبحاث أولية مشابهة، ولكن يعتبر أول من عبّر عن الفكرة ببلاغة في قرار (1933) *Liggett v. Lee*، حيث كتب أن "السباق لم يكن سباقاً على الكفاءة، بل على التراخي" (race was one not of diligence, but of laxity)، منتقداً تنافس الولايات على تزييد تراخي التشريعات؛ وفي عام 1974، طور ويليام كاري الفكرة في مقالته الشهيرة *Federalism and Corporate Law: Reflections Upon Delaware*، مؤكداً أن هذه المنافسة بين الولايات على تبني تشريعات أكثر تساهلاً يمكن أن تؤدي إلى نتائج سلبية على مستوى الحوكمة الشرعية، ويُعتبر كاري صاحب أول ظهور رسمي لعبارة "race to the bottom" ضمن الأدبيات القانونية، وقد اعتبر أن هذه الظاهرة تُعرض هيكل الحوكمة للخطر وتُفضي إلى "السباق نحو القاع" أو تراجع المعايير (race to laxity)، خلافاً لما يقترحه آخرون عن "السباق نحو الأعلى" الذي قد يحمل جوانب إيجابية.

رأيهم، يجب أن يستند القانون الدولي إلى قاعدة أساسية عالمية، حيث تكون القوانين الوطنية، بما فيها قوانين الدول الفيدرالية، أنظمة فرعية ضمن هذا النظام العالمي الأعلى. لقد سعوا، مثل موسلر، إلى إرساء حقوق الإنسان وكيانات المجتمع الدولي كأساس للشرعية القانونية، مؤكدين أن الدول ليست سوى خدام للمجتمع القانوني الدولي في مهمتها لحماية حقوق مواطنيها، وهو تصور يتسق مع فكرة دولة القانون التي تُرسي قواعد لعب عادلة في الفضاء الدولي. ويرى البعض أن القوة القانونية العالمية تحقق وفورات الحجم الضرورية للتنسيق بين السلطات القضائية المتنوعة، بما يمكن الحوكمة العالمية من مواجهة تحديات معقدة مثل الاحتباس الحراري والتجارة العابرة للحدود وهيمنة الشركات متعددة الجنسيات، والتي لا يمكن لكل دولة أن تتصدى لها بمفردها. ومن جانب آخر، يقدم مفكرون مثل توماس بوج أساساً أخلاقية للحركة نحو الحوكمة العالمية، مستندين إلى مبادئ كانت في المساواة والاحترام المتبادل بين جميع البشر، مؤكدين على مسؤوليات أخلاقية مشتركة تتجاوز الحدود السياسية. في هذا الصدد، لا يُنظر إلى السلطة العالمية باعتبارها كياناً منفصلاً فحسب، بل كسلطة مركزية جديدة، صار عليها أن تُعيد صياغة العلاقة مع الدول، حتى الفيدرالية منها، فنُصِّب الأخيرة تبعية قانونية داخل هذا الإطار الأوسع، ما يثير نقاشات حامية حول حدود السيادة الوطنية، واستقلالية الأنظمة الفيدرالية، ودور الانضباط الجمهوري في ضمان نظام عادل ومنصف على مستوى عالمي.

حين يتأمل المرء نقاشات الدستوريين الكوزموبوليتانيين الأممية، يُدرك فوراً تنوع الرؤى وعمق الخلافات بشأن الشكل الذي ينبغي أن يتخذه النظام العالمي، ذلك النظام الذي يرونه حجر الزاوية في مستقبل الحكم الإنساني. ومع ذلك، لا يغيب عن قلة منهم أن ترتيبات الحوكمة العالمية القائمة اليوم ليست سوى انعكاس غير رسمي لنظام قانوني دستوري ذو تنظيم هرمي، يضبط سلطة الدول وينظم علاقاتها. في هذا السياق، يعرض فاسبندر رؤية شديدة الوضوح حين يرى في ميثاق الأمم المتحدة دستوراً عالمياً، يُقسَّم فيه العالم إلى وحدات فرعية متماسكة، وهي الدول ذات السيادة، تشكل معاً نظاماً متكاملًا

للحكم. ويرتفع هذا التصور ليشمل تقرير إرنست أولريش بيترسمان الذي يولي اهتمامه لمنظمة التجارة العالمية، ويرى في أليتها الفعالة لحل النزاعات بمثابة دستور عالمي ينظم ويفرض القواعد القانونية عبر جميع المحاكم والهيئات، في محاولة لإرساء سلطة قانونية عليا تنضبط بها كل المطالبات والقضايا. وإذا ما نظرنا إلى ما وراء الأسماء والألقاب، نجد هذه المقترحات تنادي فعلياً بإنشاء اتحاد عالمي شامخ، وإن كان ذلك من دون أن يُصرح بذلك صراحة، في صيغة تحاول أن تمحو الفواصل بين الحاكم والمحكوم، وتعيد صياغة مفهوم السيادة والشرعية.

لكن في الجانب المقابل، يقف تيار المتشككين السياديين، الذين يلحون على أن كل شرعية حقيقية يجب أن تُسند إلى دساتير الدول المستقلة وحدها، تاركين القانون الدولي في مساحة تظل فيها القوة الذاتية للدولة هي المقياس الأسمى. يقول هؤلاء إن القانون الدولي ليس سوى شبكة من المصالح المتغيرة التي تفرضها الدول حين تراه في صالحها، مؤكداً، كما عبر الأستاذة إريك بوسنر وجاك غولدسميث في كتاب " *Limits of International Law* " (2005)، أن هذا القانون "مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمصالح الدول"، وليس له قوة معيارية ملزمة إلا بقدر توافق تلك الدول عليها. فالادعاءات بالسلطة القانونية من خارج الدولة تُعد، وفقاً لهذا المنظور، إما وهمية أو عديمة الشرعية، إذ لا يُمكن إلزام دولة إلا بما يتفق مع مصالحها الذاتية المحسوبة بعناية. ولعل في هذا نقد لاذع للأوهام التي تنطوي عليها فكرة وجود سلطة قانونية دولية مستقلة، إذ يُفصل هذا التيار بوضوح بين القانون الوطني، الذي يحظى بقوة معيارية وشرعية فعلية، والقانون الدولي الذي يبقى إطاراً هشاً قابلاً للتجاهل والتلاعب.

بين هذين القطبين يفتح أفق ثالث، هو ميدان التعددية الدستورية التي ترفض التبسيط المفرط الذي يساوي القانون الدستوري بنظام هرمي واضح لا لبس فيه، وتقر بأن القانون الدستوري قد يؤدي إلى تعدد متداخل لادعاءات السلطة، دون وجود مرجعية نهائية تحكم هذا التداخل. ولقد كان نيل ماكورميك من رواد هذا التصور حين أطلق عليه

تسمية "التعددية الدستورية" في سياق دراسته للاتحاد الأوروبي. وفي هذا المنحى، يقترح نيل ووكر¹³ أن بعض مواقع الحوكمة العالمية يمكن النظر إليها بوصفها نظم دستورية تدعي سلطة قانونية تأسيسية، غير مشتقة، تمارس اختصاصاً يتجاوز الهدف التنظيمي الضيق أو السياسات القطاعية، وتنشئ هيكل مؤسسية تحدد العضوية وتضبط آليات صنع القرار. فالاتحاد الأوروبي، ومنظمة التجارة العالمية، والأمم المتحدة إلى حد ما، تعمل وفق هذه الديناميكية التي تمزج بين التنظيم القانوني والسياسي، بحيث تصبح هذه الكيانات أكثر من مجرد منديات تعاون أو اتفاقات دولية، بل نظم حكم لها سمات دستورية.

في هذا الإطار، يؤكد ميغيل مادورو أن الطبيعة المضطربة لسلطة القانون النهائي تؤدي إلى تفاعل تكاملي بين مستويات الحوكمة المتنوعة، وهو ما أسماه "القانون غير المحدد" (*Unsettled Law*)، إذ تتعايش وتتنافس السلطات، وتتقاسم الشرعية ضمن شبكة معقدة لا تحتكم إلى نظام هرمي صارم. وتبرز هنا اعتبارات الكفاءة المؤسسية التي يلفت مادورو إليها النظر، وهي نفسها التي تشكل جوهر نظرية الفيدرالية في تحديد الحقوق الأفضل في ممارسة السلطة. كذلك يضيف ماتياس كوم في تحليله لعلاقة القانون الدولي بالقانون المحلي، حيث يغلب على تعدد ادعاءات السلطة النزاعات التي تحسم بمقارنتها بالمبادئ القانونية العالمية كالتبعية، التي تحد من التصادم عبر إقامة أولويات نسبية. وفي هذا الصدد، يمكن القول إن المبادئ العالمية وحدها ليست كافية لحسم صراعات السلطة، إلا أن خطاباً يكاد يكون عالمياً يتشكل تدريجياً، تحاول من خلاله المستويات والمؤسسات المختلفة للحكومة ترسيخ سلطتها مستندة إلى قيم مشتركة للشرعية، ليست قيماً محددة

¹³ يقول ووكر: "The constitutional authority of these regimes is not dependent upon a single constituent act, but rather on the continuing performance of foundational governance functions"

عالمياً، بل قواعد وأسلوب نقاش تبرر بها الجهات الفاعلة ادعاءاتها القانونية، وتُقنع الآخرين بوجاهتها.

وهنا يبرز أن مستويات الحكم المتنوعة تقدم كل منها ادعاءات أساسية ومستقلة للشرعية الدستورية، ومع ذلك فإنها في ذات الوقت تشترك في انفتاح متبادل يستدعي الاعتراف المتبادل بالسلطة، وهو ما يتجلى بوضوح في نموذج الاتحاد الأوروبي، الذي يقوم دستورياً على تبعية متبادلة بين الاتحاد والدول الأعضاء، حيث يلتزم كل طرف بدستور الآخر. فالقانون الدستوري، في هذا السياق، لا يكون هرمياً محضاً، بل شبكة مترابطة من دساتير متشابكة.

إن الحديث عن التعددية والضبابية التي تكتنف السلطة القانونية بين مستويات الحكم المتعددة يعيدنا إلى صميم التجربة الفيدرالية، إذ أن الفيدراليين الأوائل ابتكروا نظاماً هجيناً يمزج بين حكم متداخل محلي ودولي، مضيفين تعقيداً إلى مسألة السلطة النهائية، بحيث تجاوزوا الحدود التي كانت معروفة في زمنهم. ولعل الفوارق بين الفيدرالية والحوكمة العالمية لا تُمحي، رغم أن بعض مفاهيم المجتمع الدولي تتقاطع مع الفهم الفيدرالي، إلا أن فكرة مجتمع سياسي عالمي متكامل، ذي برلمان عالمي وأحزاب سياسية عالمية، لا تزال ضرباً من الخيال البعيد. غير أن إدراك بعض الاستمراريات بين مستويات الحكم المتنوعة ليس مجرد تنميق نظري، بل دعوة إلى إعادة التفكير في مفاهيم القانون الدستوري، وتحفيز على استنباط نظام فيدرالي متين قائم على الانضباط الجمهوري، يوازن بين المصلحة العامة، والسلطات المتعددة، وبين الحريات الفردية والمشروعية الجماعية، ليضمن بذلك الاستقرار والعدالة في عالم يزداد تعقيداً وتشابكاً.

وأود أن أوضح هنا سبب اعتمادي، في هذه الأوراق، على المصادر الأجنبية، وعلى العلماء الغربيين الذين أسهموا في بلورة مفهوم الفيدرالية وتطويره، لا اعتباراً منهم نموذجاً يُحتذى أو قيمة تُشرع، بل لأن الفيدرالية، في أصلها، هي مفهوم نشأ وتطور في فضاءات فكرية غربية، كأمريكا وألمانيا وبلجيكا والهند، تلك البلاد التي شكلت المهد الفكري

والتطبيقي لهذا المبدأ السياسي، تماماً كما يعود علماء الفقه في بحثهم الدقيق إلى أصول اللغة العربية لفهم الشريعة، فلا يمكن فهم الفيدرالية إلا من خلال دراسة مواضعها الأصلية، وتحليل تطوراتها عبر تجاربها المختلفة. أما في المشهد العربي، فغياب أدبيات عربية متماسكة حول الفيدرالية، أو سيطرة نظرات مسبقة تنظر إليها على أنها انفصال أو تميع، وعدم التمييز بين اللامركزية والفيدرالية بمختلف أبعادها المالية والسياسية والدستورية، جعل العودة إلى هذه المصادر ضرورة ملحة لتحليل المفهوم نقدياً بموضوعية. ولم يكن ليغمرني التبجيل أو الاعتراف بالغرب بقدر ما استندت إلى هذه المرجعيات كأدوات تحليلية، أنقي منها ما يفيدني من رؤى علمية وأطر نظرية، لأسبر أغوار التعريفات والنماذج، ثم أعيد بناء حجتي متسلحاً بضمير ليبي وسيادي، ينشد المصلحة العليا للأمة الليبية وفهم الموقف الفيدرالي من منظار واقعي وجمهوري.



جهاد ف. دخيل
طرابلس، ليبيا

الخميس، 7 نوفمبر 2024 م - 4 جمادى الأولى 1446 هـ

كُتبت هذه الأوراق لا دفاعاً عن مصطلح، ولا انحيازاً إلى نموذج، بل دعوة لإعادة التفكير في معنى الدولة نفسها، حين تصبح الوحدة ستاراً للهيمنة، ويُستبدل التعاقد بالتسليم، والتوازن بالإخضاع.