# الدولة الفيدرالية (الاتحادية) في اليمن
# في ضوء مخرجات مؤتمر الحوار الوطني اليمني
# 18 / 3 / 2013 م _ 21 / 1 / 2014 م

د. سعيد عبد الرزاق العامري

https://aif-doi.org/AJHSS/107206

ملخص البحث

يأتي هذا البحث - " الدولة الفيدرالية (الاتحادية) في اليمن في ضوء مخرجات مؤتمر الحوار الوطني اليمني 18/ 3/ 2013 م _ 21/ 1/ 2014م، من الباحث الدكتور سعيد عبدالرزاق العامري- لهدف التعرف على مفهوم الفيدرالية ومعانيها وطرق إنشائها، ومظاهر الدولة الفيدرالية (الاتحادية) وخلفياتها، ومقاربتها من حيث القوة والضعف بنتائج الحوار اليمني حول شكل الدولة اليمنية، وقد تم اعتماد منهج الوصف والتحليل ومن ثمّ الاستنتاج، وكانت أبرز النتائج هي: أن مشكلة اليمن تكمن في عدم وجود دولة مؤسسات مدنية حقيقية، وأفضلية الدولة الاتحادية على المركزية في تمكين الجميع من الحكم وبناء الكفاءات والرضا والاستقرار، وهذا طموح الشعب اليمني، لكي يتجاوز دعوات الثأر والمناطقية والصراعات البينية، فأمن اليمن أمن للمنطقة لموقعها الاستراتيجي الهام.

الكلمات المفتاحية: الدولة، الفيدرالية، الاتحادية، اليمن.

**Abstract**

This research aims the federal state in Yemen in the light of the outputs of the Yemeni National Dialogue Conference SAEED ABDULRAZZAQ SHAYEA AL-AMERI to identify the concept of federalism، its meanings and methods of establishment، the manifestations of the federal state (federal) and its background، and its approach in terms of strength and weakness with the results of the Yemeni dialogue on the form of the Yemeni state. In this research، we have adopted the method of description and analysis، and then the deductive method. The most prominent results are that the problem of Yemen lies in the absence of a state with real civil institutions. Although the priority of the federal state is over centralization in enabling everyone to rule and build competencies، satisfaction and stability. And this is the aspiration of the Yemeni people، in order to transcend revenge، regionalism، and intra-conflicts. The security of Yemen is the security of the region due to its important strategic location.

**Keywords:** State federalism federalism AL-YEMEN

ISSN : 2410-1818

**المقدمة:**

بسم الله الرحمن الرحيم وبه نستعين.

إن الغرض من هذا البحث هو دراسة الملامح العامة لشكل الدولة اليمنية التي جاءت في وثائق مؤتمر الحوار الوطني اليمني في عام 2014/1/21م وتحليل نقاط القوة والضعف فيها، ومحاولة استكشاف الفرص الممكنة والتحديات لشكل الدولة الاتحادية في اليمن، وهنا سيحاول الباحث تناول السياق العام الذي تولدت فيه الحاجة إلي الأخذ بالنظام الاتحادي والمظاهر العامة لهذا النظام في ضوء مقررات مؤتمر الحوار الوطني اليمني.

فقد تابع معظم اليمنيين مجريات سير العملية الحوارية التي استمرت لمدة 10 أشهر منذ 2013/3/18م إلي 2014/1/21م، والتي خلص بها المتحاورون إلى شكل للدولة اليمنية الاتحادية من ستة أقاليم خرجت بها لجنة تحديد الأقاليم في إقرارها النهائي، وهو تقسيم جيو سياسي، وقد عارض البعض وتحفظ علية آخرون وأيده آخرون وقد يكون جانب دقة التوزيع من وجهة نظر البعض ووفق المعايير الاقتصادية والديمقراطية، إلا إنه يعد من وجهة نظر البعض الآخر أنسب الخيارات الممكنة للتطبيق، وقابلة للمراجعة في المستقبل؛ لأنه يتم الاعتقاد أنه لا مجال للعودة إلى نمط الدولة المركزية، وبالتالي كان لابد من نموذج عملي يمكن تطويره أو تعديله وفق دستور يسمح بالمراجعة المستقبلية، محدود لعدد الأقاليم وصلاحياتها، ولهذا وذاك، فقد عقد عليه كثير من اليمنيين آمالاً لإقرار وثيقة الحوار الوطني الشامل التي ستضع الأسس والمحددات لملامح الدولة الاتحادية (الفيدرالية) في اليمن مع وجود فرص ومهددات لشكل تلك الدولة.

**أهمية البحث:**

تبرز أهمية هذا البحث في كونه يمثل خلاصة لما خرج به المتحاورون من مختلف القوى والمكونات اليمنية والتي استمرت لمدة عشرة أشهر من أطول الحوارات اليمنية، وما تمثله تلك المخرجات من رؤية عصرية حديثة تحد من موضوع تركز السلطة في المركز وتعطي صلاحيات للأقاليم والولايات وتؤسس لشكل الدولة اليمنية الاتحادية (الفيدرالية) للوصول إلى الدولة المدنية الحديثة.

**أهداف البحث:**

يقوم هذا البحث على تحقيق مجموعة من الأهداف:

1- التعرف على المفاهيم المختلفة لمعاني الفيدرالية وطرق إنشائها.

2- التعرف على مظاهر الدولة الفيدرالية (الاتحادية).

3- إدراك المسارات وخلفيات الدولة الفيدرالية (الاتحادية).

ISSN : 2410-1818

4- الاطلاع على ما خرج به مؤتمر الحوار اليمني حول شكل الدولة اليمنية وما هي نقاط القوة والضعف للدولة اليمنية.

**مشكلة البحث:**

إن حالة عدم الاستقرار السياسي المنعكس على مكونات المجتمع التي نادت وتنادي بعملية الإصلاح السياسي طرحت لدى الباحثين والمفكرين والسياسيين فكرة الفيدرالية حلّا من حلول ردم هوة الخلاف وإيجاد صيغة تلبي قدرا من الرضا والاتفاق والعدالة، فكان هذا البحث للإجابة على التساؤل التالي: **ما هي الأسس والمحددات لملامح الدولة الفيدرالية في اليمن من خلال وثائق مخرجات الحوار الوطني؟** ويتفرع منه الأسئلة الآتية:

_ ما هي نقاط القوة ونقاط الضعف التي خرج بها المتحاورون لمفهوم الدولة اليمنية الاتحادية؟

_ ما هي الفرص والتهديدات لشكل الدولة الاتحادية القادمة؟

**فرضيات البحث:**

يقوم هذا البحث على عدد من الفرضيات هي:

1- كلما كانت أسس ومحددات شكل الدولة الاتحادية واضحة كلما برزت عوامل القوة بشكل أكبر.

2- كلما تمت معالجة الأسباب التي أدت إلى المطالبة بقيام الدولة الاتحادية كلما تم بنائها بشكل صحيح.

3- كلما تم استغلال الفرص المتاحة أمام شكل الدولة الاتحادية كلما قلت مهددات استمرارها.

**هيكلة البحث:**

سيقوم الباحث بوضع هيكلة للبحث وفق التقسيم التالي:

الفصل الأول: الدولة الفيدرالية (الاتحادية) (طرق إنشائها - مظاهرها – محدداتها)

المبحث الأول: مفهوم الفيدرالية وطرق إنشائها ومظاهرها.

المبحث الثاني: أسس ومحددات شكل الدولة.

الفصل الثاني: السياقات التاريخية للدولة الفيدرالية (الاتحادية).

المبحث الأول: السياق التاريخي.

المبحث الثاني: خيار الحكم المحلي كما ورد في وثيقة العهد والاتفاق.

ISSN : 2410-1818

المبحث الثالث: مظاهر الدولة الاتحادية في وثائق مؤتمر الحوار الوطني.

الفصل الثالث: الدولة الفيدرالية (الاتحادية) في ضوء مخرجات الحوار الوطني.

المبحث الأول: نقاط القوة والضعف للدولة الاتحادية وفق مخرجات مؤتمر الحوار الوطني.

المبحث الثاني: الفرص والتحديات للدولة الاتحادية.

النتائج والتوصيات.

**تمهيد**

علق اليمنيون آمالاً كبيرة على مخرجات الحوار الوطني الشامل الذي استمر قرابة 10 أشهر ليس في كونه المخرج الآمن للانتقال السلمي للسلطة فحسب، بل ولما ينتجه من مخرجات تؤسس لبناء دولة مدنية حديثة قائمة على العدالة والمساواة والحرية، ولذلك شاركت مختلف القوى السياسية والشبابية بفاعلية كبيرة مع وجود بعض المعوقات التي هدفت إلى عرقلة عملية الحوار والانتهاء منه، إلا أن إصرار المخلصين من أبناء هذا الوطن دفعت بالمؤتمر إلى نهايته وإقرار وثيقته النهائية في 2014/1/21م، ونستطيع القول أن مخرجات مؤتمر الحوار الوطني وإن كانت لا تلبي ما كان يطمح إليه الشعب إلا أنها كانت حلولاً تلبي متطلبات المرحلة الراهنة نظرا لما تشهده البلاد من تحول سياسي هام، فإننا نعتبر أن ما تم يعد مكسب لليمن لكل اليمن.

أما ما يتعلق بمشروع اليمن الجديد بمعنى اليمن دولة اتحادية من ستة أقاليم خرجت به لجنة تحديد الأقاليم في إقرارها النهائي لشكل الدولة وهو تقسيم جيو سياسي، وإن عارض البعض وجانب دقة التوزيع وفق المعايير الاقتصادية والديمغرافية، إلا أنه يعد في نظر غالبية القوى السياسية والقاعدة الشعبية باعتباره أنسب الخيارات الممكنة للتطبيق والملائمة للحالة اليمنية في المرحلة الراهنة والمعقدة، طالما والجميع يدرك أنه لا مجال للعودة مجدداً إلى نمط الدولة المركزية، بمعنى أنه مهما كان التقسيم فقد لا يرضى الجميع، وبالتالي كان لا بد من نموذج عملي يمكن تطويره أو تعديله وفق دستور يسمح بالمراجعة المستقبلية لحدود الأقاليم وصلاحياتها.

إن الهدف الأساسي لهذا البحث هو دراسة الملامح العامة لشكل الدولة الجديد كما جاءت في وثائق مؤتمر الحوار الوطني، وتحليل نقاط القوة والضعف فيها من خلال عرضها على الواقع اليمني والخبرات والتجارب الدولية، وكذا محاولة استكشاف الفرص الممكنة والتحديات القائمة التي من المتوقع أن تعترض تطبيق النظام الاتحادي في البيئة اليمنية في المستقبل القريب.

ISSN : 2410-1818

وعلى ذلك فإن هذه الدراسة ستتناول السياق العام الذي تولدت فيه الحاجة إلى الأخذ بالنظام الاتحادي، والملامح العامة لهذا النظام في ضوء مقررات مؤتمر الحوار الوطني، ونقاط الضعف والقوة في هذا النظام في ضوء عرضها على سمات وخصائص الواقع اليمني، والخلوص من ذلك كله إلى تقديم عدد من التوصيات.

## الفصل الأول:

## الدولة الفيدرالية

## (طرق إنشائها – مظاهرها – محدداتها )

في هذا الفصل سنقوم بتتبع المفاهيم المختلفة للفيدرالية وكيف تنشأ وما هي مظاهرها وما هي الأسس والمحددات لشكل الدولة كما حددها مؤتمر الحوار الوطني.

### المبحث الأول: مفهوم الفيدرالية وطرق إنشائها ومظاهرها

سنعرض مفهوم الفيدرالية وما هي الطرق التي تنشأ بموجبها الفدرالية وسنتحدث عن مظاهر الفدرالية.

#### 1- مفهوم الدولة الفيدرالية

الفيدرالية هي شكل من أشكال الدولة الناجحة التي تسمح للتنوع الاجتماعي في الدول بالتعبير عن الخصوصيات الذاتية لمكوناتها مع الإبقاء على رابط الوحدة في ظل الاتحاد الفيدرالي، لاسيما في عصر العولمة وإفرازاته الثقافية والحضارية.

وهي واحده من أهم الوسائل الديمقراطية والحلول العادلة للمجتمعات المتعددة المتنوعة ثقافيا ويوجد في الوقت الحاضر نحو 28 دولة تتبع الفيدرالية والتي تضم ما يزيد عن 40 ./. من سكان العالم

يتصف مصطلح الفيدرالية بالغموض في الدراسات الدستورية و السياسية ، كما إن تعريف الدولة الفيدرالية أثير حوله الكثير من الجدل والخلاف بين فقهاء القانون.

#### 2- معنى الفيدرالية

الفيدرالية هي مصطلح ذو أصل لاتيني و إن اللغة و دلالاتها تقدم وصفاً عاماً مبسطا لهذا المفهوم أو المصطلح ولذلك فهو بحاجة إلى إضافات قانونية واجتماعية و سياسية لتحديده اصطلاحا و تعريفه تعريفا علميا ، هذا و يعتقد الكثير من الباحثين إن مصطلح ( الفيدرالية ) فضفاض يرجع هذا أساسا إلى غياب الاتفاق على الدلالة الاصطلاحية و الصعوبة في وضع تحديد و تعريف لمفاهيمه بشكل واضح.

وهنا لابد من بيان أصل مصطلح الفيدرالية ، فهناك مصطلحان متداولان في الفيدرالية أو الاتحاد الفيدرالي هذا المجال هي الفيدرالية و المصطلحان مختلفان في المعنى حيث تتصرف الفيدرالية إلى

ISSN : 2410-1818

الجانب الفلسفي والإيديولوجي و يراد بها المبدأ الفيدرالي، بينما تعني الفيدرالية أو الاتحاد الفيدرالي التنظيم المؤسساتي وإنشاء النظام الفيدرالي ومن الجدير بالذكر إن من الفقهاء الغربيين لم يتفقوا على مصطلح موحد للفيدرالية وهناك من يطلق عليه الدولة الاتحادية، الاتحاد المركزي، الدولة الفيدرالية، الاتحاد الفيدرالي، الاتحاد الدستوري، الدولة التعاهدية، الاتحاد الفيدرالي " اصطلاح من المصطلحات الدقيقة و انه يتصف بالغموض و عدم الوضوح حيث يحتوى على عدة معاني أساسية ، كالتحالف أو العصبة أو الاتحاد الاستقلالي أو الدول المتفقة إلا انه يستعمل في الغالب بمعنى الاتحاد.

### 3- طرق نشأة الدولة الفيدرالية

تنشأ الدولة الفيدرالية بإحدى طريقتين الأولى: فتتم من خلال انضمام عدة ولايات أو دول مستقلة يتنازل كل منها عن بعض سلطاتها الداخلية. أما الطريقة الثانية فتظهر من خلال تفكك دولة بسيطة موحدة إلى عدة وحدات ذات كيانات دستورية مستقلة.

#### الطريقة الأولى: طريقة الانضمام

تنشأ الدولة الفيدرالية من اتحاد دولتين أو عدد من الدول، تتنازل كل واحدة منها عن بعض من سلطاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية ثم تتوحد ثانية لتكون الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي، ومن أمثلة ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، ألمانيا الفيدرالية، والإمارات العربية وغيرها بموجب هذه الطريقة تنشأ الدولة الفيدرالية بانضمام اختياري بين دول مستقلة إلى بعضها ،واغلب الدول الفيدرالية نشأة بموجب هذه الطريقة و السبب في ذلك قد يعود إلى الوحدة القومية القائمة على أساس وحدة اللغة و التاريخ، أو أن بينهما مصالح مشتركة، اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو دفاعية، كما ان اختيار النظام الفيدرالي في هذه الحالة يعود إلى أن التنظيم الفيدرالي يسمح لكل ولاية دولة بالمحافظة على قدر من استقلاليتها الذاتية مع الاشتراك في سلطات الدولة الجديدة.

مع ذلك قد لا يكون انضمام الدول المستقلة و تكوين الدولة الفيدرالية بإرادتها و ذلك عندما تكون وراء إقامة الدولة الجديدة، قوة دولية أو استعمارية و تدفع هذه الدول لإنشاء فيدرالية فيما بينهما و ذلك حفاظا على مصالحها.

#### الطريقة الثانية: تفكك الدولة البسيطة

وقد تنشأ الدولة الفيدرالية من تفكك دولة كبيرة بسيطة يعاني سكانها من مشاكل اجتماعية وسياسية واقتصادية كاختلاف اللغة، العادات، الثقافات والموارد والثروات، فيعمل شعبها على المطالبة باستقلال تام عن سيطرة الحكومة المركزية وتقرير مصيرها دون تدخل من الآخرين ثم تقوم الدولة

ISSN : 2410-1818

المعنية بتحويل شكلها من دولة بسيطة وموحدة إلى دولة مركبة فيدرالية عن طريق تقسيم البلاد إلى ولايات أو أقاليم وتبني النظام الفيدرالي.

ومن أمثلة الدول التي نشأت بهذه الطريقة الاتحاد السوفيتي السابق – الهند – المكسيك – البرازيل – الأرجنتين – العراق يلاحظ بان السبب وراء تكوين الدولة بهذا الأسلوب قد تكمن في ما يعاني شعبها من مشاكل اجتماعية و سياسية و اقتصادية، كاختلاف اللغة و العادات والثقافات و الموارد والثروات، فيعمل شعبها على المطالبة بالاستقلال الكامل عن سيطرة الحكومة المركزية و تقرير مصيرها دون تدخل من الآخرين و للحفاظ على وحدة الدولة ترضى بإقامة الفيدرالية فيما بينها، كما هو الحال فيما يتعلق بالشعب العراقي و لذلك فهم بحاجة الى إقامة نوع من التوازن بين سلطات الأقاليم والسلطات الاتحادية، لكي لا تنحرف عن طريقها كدولة فيدرالية والتي رضيت بها ليكون حلا لمشاكلها.

يكاد يتفق فقهاء القانون العام على ان الدولة الفيدرالية تنشأ بطريقتين لا ثالث لهما مع ذلك هناك من يرى بان الدولة الفيدرالية يمكن أن تقوم بطريقة ثالثة أي بأسلوب دمج بين طريقتين (الانضمام و التفكك) معا، ويستند في ذلك إلى كيفية نشأة كل من الدولتين الفيدراليتين الهند و كندا و يقول بان "النمط الثالث هو مزيج بين المسارين (الانضمام و التفكك) وتعتبر كندا و الهند المثالين الرئيسين على هذا النمط،فقد تضمنت عملية تكوين الفيدرالية الكندية التنازل عن السلطة المركزية فيما كان سابقا مقاطعة واحدة منفردة،هي مقاطعة كندا لتكوين مقاطعتين جديدتين (اونتاريو و كيوبك وإضافة مستعمرتين كانتا منفصلتين سابقا (نيوبرونزويك و نوفا سكوشا باعتبارهما مقاطعتين في الفيدرالية الجديدة.

كما ان الاتحاد الهندي الذي كان قد تأسس عن طريق دستور 1950 تنازل عن السلطة لولايات كانت في السابق مقاطعات بالإضافة إلى ضم ولايات كانت منفصلة سابقا و يحكمها أمراء إلى الفيدرالية الجديدة .[1]

[1] 1- ينظر: د. أبو اليزيد علي المتيت، مبادئ العلوم السياسية والإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث محطة ارمل 1990م ص 87-90بتصرف

ISSN : 2410-1818

**4- مظاهر الدولة الفيدرالية**

تتميز الدولة الفيدرالية بثلاثة مظاهر و هي الوحدة و الاستقلال و المشاركة، إذ إن الدولة الفيدرالية تبرز إلى العالم الخارجي و تتعامل في علاقاتها الدولية و السياسية مع الدول الأخرى كدولة موحدة بسيطة، كما و إن لها بعض مظاهر الوحدة في النطاق الداخلي والتي لابد منها حتى يمكن إعطاء وصف الدولة عليها، وهذا ما يسمي بمبدأ الوحدة والذي يتمثل في تنظيم الدولة الفيدرالية ومبدأ الاستقلال يتمثل في تنظيم الولايات و يتنازع المبدآن تنظيم العلاقة بينهما، الأمر الذي يؤدي إلى المبدأ الثالث مبدأ المشاركة.

**أولاً: مظاهر الوحدة في الدولة الفيدرالية**

إن فكرة "الاتحاد" تعتبر الأساس الأول الذي ترتكز عليه الدولة الفيدرالية، و الغاية التي ترمي إليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكرة الفيدرالية لبناء الدولة الجديدة.

و تظهر هذه الفكرة بوضوح في كيان النظام الفيدرالي و لاسيما في التنظيم القانوني و السياسي في شكل - وحدة الشعب و الجيش و الإقليم و الجنسية و في طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية و حكومات الولايات الأعضاء، و كذلك في السياسة الخارجية للدولة الفيدرالية.

وتظهر مظاهر الاتحاد في الهيئات الدستورية العليا للدولة الفيدرالية كما تظهر في بروز الدولة الفيدرالية كدولة واحدة على الصعيد الدولي.

حيث تتمتع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية الكاملة وجزء من السيادة الداخلية، حيث تمارس هذه السيادة الداخلية سلطتان لكل وظيفة من وظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية هاتان السلطتان هما السلطة العامة الاتحادية الفيدرالية وسلطة الولاية الإقليم، وللاتحاد الفيدرالي دستور أو قانون أساسي يسمى بالدستور الاتحادي يبين الأسس والركائز التي تقوم عليها الولايات أو الدول داخل الاتحاد كما يحدد الاختصاصات والسلطات الاتحادية أو المركزية علاوة على بيان سلطات الولايات واختصاصاتها، إذ تحرص الدول التي تدخل في الاتحاد والتي أصبحت ولايات على توفير الضمانات الكفيلة لكي تنظم بصورة دقيقة كيفية توزيع الاختصاصات ومن ثم ممارستها فإن أحد الضمانات المتفقة عليها في الدول الفيدرالية هي وجود هيئه قضائية عليا تختص بالفصل فيما قد يثار من منازعات بين السلطات الفيدرالية والولايات بما يتفق مع تفسير سليم للدستور ؛ لأنه مهما حاول واضعوا الدستور الدقة في صياغته لابد من وجود تشابك أو تداخل ما في الصلاحيات هكذا قد يثير تطبيق الدستور الفيدرالي مسائل كثيرة فيما يتعلق بتفسير نصوصه ورقابة احترامه و عليه فإن القضاء الدستوري هو المختص بكفالة احترام الدستور ورد الاعتداءات التي قد تقع عليها وتفسيرها بما يتفق ومضمونها ووجه المصلحة المقصودة منها كما انه للدولة الاتحادية الفيدرالية سلطتها التشريعية المركزية تمثل دولة

ISSN : 2410-1818

الاتحاد بأكملها و تقوم بالوظيفة التشريعية، ويختص البرلمان الاتحادي بالتشريع في كل المسائل التي تهم الدولة بأسرها، فضلاً عن اشتراكها مع المجالس النيابية للولايات لتنظيم بعض المسائل المهمة، بأن تضع قواعد عامة تلزم برلمانات الولايات باحترامها والتقيد بها عند وضع تشريعاتها الخاصة، وكل ما يصدر عن البرلمان الاتحادي يكون ملزم لكل الولايات ويسري على جميع سكان الدولة الاتحادية. و نجد إن معظم الدساتير الفيدرالية درجت في تنظيمها للسلطة التشريعية على الأخذ بنظام المجلسين لأن نظام المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني و السياسي للدولة الفيدرالية، و يطلق على احد المجلسين اسم المجلس الأعلى ويطلق على هذا المجلس اسم مجلس الولايات في الولايات في ألمانيا الاتحادية و مجلس الشيوخ المتحدة الأمريكية و يمثل الولايات الأعضاء، و تتساوى الولايات غالبًا في نسبة التمثيل في هذا المجلس تطبيقا لمبدأ التمثيل المتساوي الذي يمنع طغيان احدهما على الآخر بسبب التفوق السكاني أو الاقتصادي أو غيرهما. ويطلق على المجلس الآخر اسم المجلس الأدنى ويطلق على هذا المجلس اسم النواب في كل من ألمانيا الاتحادية و الولايات المتحدة الأمريكية و مجلس الاتحاد في الاتحاد السوفيتي والمجلس الوطني في سويسرا. وهو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، و توزع مقاعده على أساس عدد السكان لكل ولاية، و يمثل الشعب في الدولة الفيدرالية بأكمله لذلك يتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية وفقا لعدد سكانها ومن الجدير بالذكر إن جانبا من الفقه المقارن قد ذهب إلى إن المجلس الأدنى الذي يمثل الشعب الفيدرالي في مجموعه هو الذي يعبر عن مظهر الاتحاد، أما مجلس الولايات فهو على العكس من ذلك يعبر عن مظهر الاستقلال و لكن يبدو لنا أن مجلس الولايات و إن كان يمثل الولايات، إلا انه لا يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال ذلك لأن وجوده داخل البرلمان الفيدرالي بجانب المجلس الأدنى هو تمثيل للولايات الأعضاء جميعها و ليس لولاية معينة. ثم إن اتخاذ التشريعات الفيدرالية يتم بموافقة الأغلبية بمعنى إن أية ولاية لا تستأثر وحدها بهذا الاختصاص و لهذا قد يتعارض عمل قانوني صادر عن هذا المجلس مع مصالح ولاية معينة، و أخيرا فإن البرلمان الفيدرالي يباشر اختصاصاته بمجلسيه الأعلى و الأدنى و تسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره فمجلس الولايات جزء متم للجهاز التشريعي الفيدرالي الذي تشترك جميع الولايات في بنائه و لهذا كان وجوده و دوره في العمل بهذا الشكل، يؤكد انه يعبر عن مظهر الاشتراك و ليس عن مظهر الاستقلال إلا انه لا جدال في إن الجهاز التشريعي الإقليمي يمثل مظهر الاستقلال للولايات في حقيقته.

وأيضًا للدولة الاتحادية (الفيدرالية) سلطة تنفيذية فيدرالية، ويختلف تنظيم هذه السلطة من خلال شكل نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة ومدى تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات، والأشكال الرئيسية للحكم في الدولة المعاصرة هي (النظام الرئاسي، النظام البرلماني، نظام حكومة الجمعية، فهي تختلف باختلاف شكل نظام الحكم الذي تأخذ به، و مدى تطبيقه لمبدأ فصل السلطات. ففيما يتعلق بالنظام الرئاسي، نجد انه في الولايات المتحدة الأمريكية تتكون السلطة التنفيذية من رئيس

ISSN : 2410-1818

الجمهورية و هو الرئيس الأعلى للدولة و يساعده نائبه و عدد من المستشارين. و ينتخب الرئيس من قبل الشعب وفق نظام انتخابي خاص مميز، يمر بمرحلتين، الأولى: و هي مرحلة اختيار المرشحين عن طريق المؤتمرات الحزبية، أما في الثانية: فيتم اختيار الرئيس من بين هؤلاء المرشحين، و الرئيس هو الذي يختار و يعين المستشارين، و كبار موظفي الدولة، و قضاة المحكمة العليا، و ذلك بمشورة مجلس الشيوخ و بموافقته كما إن مبدأ الفصل بين السلطات يظهر بوضوح في النظام الفيدرالي الأمريكي، حيث إن أعضاء الحكومة ليسوا بأعضاء في البرلمان الفيدرالي، و بالتالي فهم غير مسئولين أمامه بل أمام الرئيس و هناك دول فيدرالية تأخذ بالنظام الرئاسي إلا إنها تتبع نظام الانتخاب المباشر لاختيار رئيس الدولة كما هو الحال في كل من البرازيل و المكسيك[2].

و من أمثلة نظام حكومة الجمعية نظام الاتحاد السويسري فالمجلس الفيدرالي الذي يتولى اختصاص السلطة التنفيذية. يتألف من سبعة أعضاء منتخبين بالأكثرية المطلقة من قبل الجمعية الفيدرالية و مدة ولاية المجلس الفيدرالي أربع سنوات، و تختار الجمعية الفيدرالية احد أعضاء المجلس الفيدرالي رئيسا للاتحاد لمدة سنة واحدة. و لا نجد في هذا النظام أثرا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن المجلس الفيدرالي هو الجهاز التنفيذي و ينتخب من قبل البرلمان و يحق لأعضائه دخول المجلسين و الاشتراك في المناقشات و فيما يختص بالنظام البرلماني نجد من أمثلته، نظام الحكم في جمهورية ألمانيا الاتحادية، إذ يتولى السلطة التنفيذية فيها رئيس الدولة و يساعده أعضاء الحكومة الفيدرالية، و ينتخب الرئيس بواسطة "مؤتمر" يضم أعضاء المجلس التشريعي الأدنى وعددا مساويا من أعضاء تختارهم المجالس التشريعية للولايات.. و يقوم البرلمان الفيدرالي بانتخاب رئيس الحكومة الفيدرالية بناء على اقتراح من رئيس الدولة. أما الوزراء فيتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة استنادًا إلى اقتراح رئيس الحكومة أما ما يتعلق بالقضاء فيتم توزيع الاختصاصات بين الهيئات الفيدرالية و هيئات الولايات وفق نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون و الانسجام بين الطرفين، و لكن - و وفقا لطبائع الأشياء - يحتمل حدوث منازعات بين الحكومة الفيدرالية و حكومات الولايات، أو بين بعضها و بعض، أو بين أفراد ينتمون إلى ولايات مختلفة.

وهذه المسائل القانونية و غيرها من الأمور القضائية تحتم وجود نظام قضائي ذي طابع خاص تمثله هيئة قضائية فيدرالية تشمل الدولة كلها، و تكفل الحدود الفاصلة بين الحكومة المركزية و

[2] ينظر: يحيى أحمد الكعكي ,مقدمة في علم السياسة ,بيروت دار النهضة العربية للطباعة والنشر عام 1990م ص 91-93 بتصرف

ISSN : 2410-1818

حكومات الولايات أو بين الولايات بعضها و بعض، وتحدد مجالات نشاطها، و تحسم النزاع الحاصل بين الأفراد الذين ينتمون إلى ولايات مختلفة.

مما يلزم أن توجد محكمة فيدرالية عليا للقيام بهذه المهمة وهي ليست أداة في يد الحكومة الفيدرالية تستخدمها لتقوية سلطاتها و توسيع اختصاصاتها وإنما هي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفيدرالية و الولايات وتسعى إلى تحقيق التوازن و الحفاظ عليه بينهما بما يكفل تحقيق الأهداف الذي تبناه الدستور الفيدرالي و يطلق عليها في الغالب المحكمة العليا كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية و كندا و الهند. و في سويسرا تسمى المحكمة الاتحادية، أما في ألمانيا الاتحادية فتسمى المحكمة الدستورية الاتحادية.

ولكي تعد المحكمة الفيدرالية العليا هيئة محايدة ومستقلة فلا بد أن يتوافر شرطين كحد أدنى في تنظيمها:

الأولى: الاستقلالية عن أي تأثير على المحكمة من أي مستوى من مستويات الحكم الولايات أو الحكومة الفيدرالية.

والثانية: التمثيل النسبي في عضوية المحكمة، حيث تؤثر مسألة اختيار قضاة المحكمة على استقلاليتها حيث يتم تعيين قضاة المحكمة العليا في الولايات المتحدة من قبل رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الشيوخ وينص الدستور في كل من كندا و استراليا على أن سلطة تعيين قضاة المحكمة العليا الفيدرالية هي من صلاحية حصرية لحكومة الفيدرالية، مع ذلك يجرى العمل على استشارة حكومات الولايات في هذا المجال، كذلك يحتفظ الدستور الهندي و الماليزي بحق حكومة الفيدرالية دون غيرها بتعيين قضاة المحكمة العليا غير أنها تستشير بهيئات معينة قبل القيام بهذه التعيينات([3]).

أما مظاهر الاتحاد في المجال الدولي فإن من أهم ما يترتب على قيام الدولة الفيدرالية ما يأتي:

أ - فناء الشخصية القانونية الدولية للولايات أو الدولي الأعضاء المكونة لها.

ب- ظهور الدولة الفيدرالية في نطاق القانون الدولي العام بطابع الوحدة و المركزية.

فالدولة الفيدرالية هي التي تملك وحدها الشخصية الدولية، و تتحمل المسؤولية الدولية عن الولايات، و لا تدع الدساتير الفيدرالية غالبا للولايات الأعضاء حق التمثيل الدبلوماسي أو سلطة إعلان

[3] ينظر: د. أحمد إبراهيم الجبير، مبادئ العلوم السياسية الجامعة المفتوحة 1995م ص 95-98 بتصرف

ISSN : 2410-1818

الحرب أو إبرام المعاهدات و لا يخاطب القانون الدولي العام الولايات لأنه ليس لأي من الولايات الشخصية الدولية. و ما هو جدير بالإشارة إليه أن في الاتحاد السوفيتي للولايات الأعضاء في الدولة الفيدرالية إقامة العلاقات الدبلوماسية، فان كلا من جمهوريات الاتحاد السوفيتي لها هذا الحق "يحق للجمهورية المتحدة أن تقيم علاقات مع الدول الأجنبية و تعقد معها المعاهدات و تتبادل و إياها الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين، و تشارك في نشاط المنظمات الدولية" المادة 79 من دستور الاتحاد السوفيتي لسنة 1977 ، هذا وقد مارسته فعلا جمهورية روسيا البيضاء (بيلاروسيا) و جمهورية (أوكرانيا) و إلى حد وجودهما كأعضاء في هيئة الأمم المتحدة، و منظماتها المتخصصة. و ينتج عن هذا أن الولايات لا تستطيع أن تتمسك بقواعد القانون الدولي للدفاع عن استقلالها و امتيازاتها و هذا الأمر يتفق مع التكوين القانوني للدولة الفيدرالية باعتبارها دولة واحدة و تقوم على أساس قواعد القانون الدستوري و ليس على قواعد القانون الدولي. هذا إلى أن العلاقات الخارجية متعلقة بمصالح الشعب الفيدرالي في مجموعه، لهذا لابد من أن تواجه بشكل من المركزية و الوحدة، بعيدا عن التردد و التناقض و عند النظر في تطبيق النظام الفيدرالي نجد إن بعض الولايات في الدولة الفيدرالية تتمتع ببعض الحقوق الدولية، كحق إبرام المعاهدات غير السياسية و لكن ذلك لا يجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة، نظرا لأنها تخضع في مباشرتها لهذه الاختصاصات الدولية لقواعد القانون الداخلي "الدستور الفيدرالي" أي إن هذه الحقوق مستمدة و محددة في القانون الداخلي و ليس في القانون الدولي على ذلك فان الحكومة الفيدرالية تحتفظ لنفسها في جميع الحالات بحق ممارسة الاختصاصات الدولية عن طريق هيئاتها الفيدرالية، باعتبارها حقوقا ثابتة ممنوحة لها دستوريا و هي لا تخضع في ممارستها إياها إلى أي قيد عدا الحدود المرسومة لها في الدستور الفيدرالي.

ومن مظاهر هذه الوحدة عدم قدرة الولايات على الانفصال من جانب واحد فبالرجوع إلى اغلب الدساتير الفيدرالية نجد بأنها تؤكد على وحدة كيان الدولة الفيدرالية و تمنع احتمال الانفصال كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، والمكسيك،و البرازيل،و نيجيريا ،و الهند في حين أن دساتير أخرى لا تذكر أي شيء حول الانفصال والانسحاب من الدولة الفيدرالية كما هو الحال في دساتير كل من استراليا و ألمانيا الاتحادية وسويسرا. لذلك فإن الولايات الأعضاء في الدولة الفيدرالية لا تملك حق الانفصال عنها ما لم تثبت مثل هذا الحق في الدستور الفيدرالي ومن هنا تختلف الدولة الفيدرالية عن الدولة الكونفيدرالية التي تكون للدول الأعضاء فيها حق بالانسحاب منها.

ومن الأمثلة النادرة على الدساتير التي تمنح الولايات حق الانفصال دستور أثيوبيا الصادر عام 1994 فريدة من نوعه في توفير الحق الرسمي للانفصال لأنه يعطى بشكل صريح الحق للمجموعات الأثنية (القوميات والشعوب والطوائف )في تقرير مصيرها بما في ذلك حق الانفصال و تكوين الدول المستقلة، ألا انه بالرغم من وجود هذا الحق و بهذا الشكل الصريح فان تفعيله يكون في غاية الصعوبة

ISSN : 2410-1818

. حيث يشترط من الناحية العملية، بان يقوم المكون الأثني (القوميات و الشعوب و الطوائف) بتقديم طلب موقع من ثلثي أعضاء البرلمان الولاية، وتقوم الحكومة الفيدرالية بعد ثلاثة سنوات من تقديم الطلب بتنظيم استفتاء لسكان تلك الولاية ويكون الاستفتاء ناجحا إذا صوتت إلى جانبه الأغلبية المطلقة من الناخبين و بمصادقة البرلمان الأثيوبي (مجلس الولايات) عليه يصبح قرار الانفصال نافذا من دستور جمهورية السودان الفيدرالي الانتقالي / كما ضمنت المادة (222) لعام 2005 إمكانية إجراء استفتاء شعبي لاستقلال جنوب السودان بعد الفترة المؤقتة وهي عشرة سنوات لاتفاقية السلام، حيث تقوم حكومة السودان خلال هذه الفترة بضمان مشاركة جنوب السودان في السلطة و تباشر خطوات متعلقة بتطبيق النظام الفيدرالي في السودان. ونظريا تم تضمين حق الانفصال (تقرير المصير) لجنوب السودان في دستورها الفيدرالي و يشير بشكل صريح إلى إن أحد خيارين للناخبين في جنوب السودان في الاستفتاء المذكور هو اختيار الانفصال من هذه الدولة.

وتجابه الدول غالبا محاولات الانفصال بشدة لتأثير ذلك على المشاعر الوطنية ولعل ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية، عندما أعلنت كارولينا الجنوبية انفصاله عن الاتحاد عام 1861 وذلك بسبب مسألة العبيد المثال الحي على ذلك حيث قادت تلك المطالبات إلى الحرب الأهلية التي دامت أربعة أعوام، و جراء ذلك أصدرت المحكمة العليا الفيدرالية في عام 1868 قرارها الحاسم فيما يتعلق بحق الانفصال والتي أعلنت فيها بأنه وفقا للدستور "يعتبر الاتحاد غير قابل للانفصال وانه مكون من ولايات غير قابلة للانفصال. ونرى انه لا يمكن القبول بالانفصال ما لم يوجد نص دستوري يمنح هذا الحق للأقاليم[4].

**ثانياً: مظهر الاستقلال**

يبرز مظهر استقلال الولايات المقومات الخاصة و الخصائص الذاتية للولايات، ويعمل على إقرارها و تثبيتها، ومن ثم المحافظة عليها و حمايتها و يفرض هذا المظهر و جوده في كلتا الحالتين اللتين تنشأ فيهما الدولة الفيدرالية حالة التكتل وحالة التفكك.ففي حالة تكوين الدولة الفيدرالية عن طريق انضمام عدة دول أو ولايات كانت في الأصل مستقلة عن بعضها، نجد إن كلا منها تدافع عن استقلالها و تهدف إلى ان لا تنال الدولة الجديدة منها إلا القدر الضروري لبنائها و بقائها، و أما مظهر الاستقلال الذاتي في حالة إنشاء الدولة الفيدرالية عن طريق تفكك دولة موحدة إلى ولايات فيدرالية فان الدولة الموحدة ما كانت لترضى بالتفكك إلا استجابة لرغبة سكان تلك الولايات في الاستقلال الذاتي و الابتعاد عن نظام المركزية و بالتالي فإن هذه الولايات لا تقبل أية سيطرة أو تقيد لاستقلالها إلا بنص قانوني و في الحدود الضرورية للحفاظ على بقاء الدولة الفيدرالية و استمرارها. و

[4] ينظر: د. أحمد عيسى ,نماذج من الدولة الاتحادية ,صحيفة المصدر يوليو 2013م

ISSN : 2410-1818

الركن الأساسي في هذا الاستقلال، أن تكون للولايات الفيدرالية هيئاتها الدستورية الخاصة بها، بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع أن تعينها أو تعزلها أو توجهها ما دامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاستقلال. وعلى هذا الأساس تتمتع كل ولاية من الولايات الأعضاء باستقلال دستوري و تنظيم ذاتي.

هذا وان صلاحية الولايات في وضع الدساتير الخاصة بها تختلف بحسب ما هو منصوص عليه في الدستور الفدرالي وبما إن الدول الفدرالية تختلف فيما بينها في المدى الذي تسمح به للولايات فيما يتعلق بشكل حكوماتها والأهداف التي من اجلها يمارسون السلطة السياسية،و الحقوق التي سيقومون بحمايتها.

ومن الجدير بالذكر انه في الهند ونيجيريا لا تتمتع الولايات بدساتير مستقلة ثابتة لها، إذ إن كل ما يتعلق بالولاية ينص عليه الدستور الفدرالي أو في التشريعات الفدرالية، وعلى خلاف ذلك في الدول الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول تقوم الولايات بوضع ومراجعة دساتيرها ،وفي جنوب أفريقيا يمكن للولايات تبنى دساتير خاصة بها و لكنها غير مجبرة على ذلك أما في العراق فقد ورد نصا صريحا في دستور العراق لعام 2005 في المادة 120 على أن يقوم الإقليم بوضع دستور له، ...على إن لا يتعارض مع هذا الدستور )).والى جانب قيد (عدم مخالفة دستور الولاية للدستور الفيدرالي) فان كل تعديل يجرى في الدستور الفيدرالي يتطلب أن تقوم السلطات التأسيسية في هذه الولايات بإجراء التعديلات في دساتيرها لكي تكون متفقة مع أحكام التعديل الجديد هذا و تمتع ولايات الدولة الفيدرالية بسلطات في مجالات مختلفة مثل التشريع، الإدارة القضاء) و تباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية و التنفيذية و القضائية. فإلى جانب البرلمان الفيدرالي توجد في كل ولاية فيدرالية هيئة تشريعية إقليمية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تملك كل ولاية هيئة تشريعية يطلق عليها اسم المجلس التشريعي، و هذه الهيئة غالبا ما تتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ و مجلس النواب.أما الدستور الهندي سنة 1949 في المادة 168 ينص على إن لكل ولاية هيئة تشريعية إقليمية، تتكون في بعض الولايات من المجلسين، الجمعية التشريعية و المجلس التشريعي و في بعضها الآخر من المجلس الواحد و يطلق عليه اسم الجمعية التشريعية. و يتم اختيار أعضاء الهيئة التشريعية على أساس الانتخاب العام المباشر المادة 17.

و لذلك فان الولاية هي التي تقوم بتنظيم سلطاتها التشريعية حيث يقوم البرلمان الولاية بسن التشريعات الخاصة بالولاية و المنظمة للحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية فيها، من هنا تختلف القوانين من ولاية لأخرى، بحيث إن بعض الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية و بعض النشاطات التجارية تجد لها حلولا متباينة في هذه الولايات إلى درجة إن رعايا الولايات يكثرون من التنقل بينهما للاستفادة

ISSN : 2410-1818

من اختلاف القوانين في تنظيم تصرفاتهم أما فيما يخص السلطة التنفيذية فتمارس اختصاصاتها بالاستقلالية و دون خضوع للرقابة و التوجيه من جانب السلطة الفيدرالية، و تقوم بوجه عام برسم السياسة العامة للإقليم في النواحي السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الإدارية إلى جانب تنفيذ القوانين و القرارات والمحافظة على الأمن والاستقرار في الإقليم أما السلطة القضائية الإقليمية فإنها تختص بالفصل في المنازعات التي تحدث في حدود الولاية و التي يتم تنظيمها وفقا لدستور الولاية.

**ثالثاً: مظاهر المشاركة[5].**

يقصد بمبدأ المشاركة، بأن تشارك الولايات باعتبارها الكيانات الدستورية المميزة في تكوين إرادة الدولة الفيدرالية مما يترتب عليه أن يحقق الانسجام والتوافق والارتباط بين مبدأي الوحدة و الاستقلال الذاتي، فضلا عن ذلك تساعد على تنظيم الدولة الفيدرالية و ظهوره بمظهر دولة موحدة هذا المبدأ يخول الأعضاء في الاتحاد المساهمة في إعداد القرارات الاتحادية ذات المنفعة المشتركة وبدونه لا يمكن القول بتعاون الأعضاء وإنما بخضوعها، فالدولة الاتحادية لا توجد إلا إذا ساهمت الجماعات المشتركة بواسطة ممثليها بتكوين الأعضاء في الدولة الاتحادية وبأعداد قراراتها وقوانينها واستنادا إلى إن الدستور الفيدرالي هو تعبير عن توازن دقيق بين متطلبات المصلحة العامة و المصالح الذاتية للولايات فان مشاركة الولايات يعتبر تجسيدا لهذا التوازن، أو بعبارة أخرى فان العلاقة التي تقوم بين الدولة الفيدرالية و الولايات يجب ان تقوم على أساس التعاون و ليس التبعية. الأمر الذي قد يتحقق من خلال مشاركة الولايات عن طريق من يمثلها في السلطات الفيدرالية و في تكوين القرارات التي تلزم الاتحاد ككل.

يذهب الفقيه (جورج سل) بشأن أهمية مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية إلى إنه: " لا وجود للدولة الفيدرالية إذا لم تشارك الجماعات المكونة لها عن طريق ممثليها في تكوين الهيئات الاتحادية و في صنع قراراتها ". و ذلك لا على أساس أنها مجموعة من مواطني الدولة الفيدرالية ولكن على أساس أنها كيانات متميزة يسمع رأيها في حكم البلاد وعلى ذلك فان من الضروري وجود مشاركة في تكوين هيئات الاتحاد وفي التصويت على ما تتخذه تلك الهيئات من قرارات، ويتجلى هذا الاشتراك بأقوى مظاهره عند تعديل الدستور الاتحادي وفي وجود مجلس الولايات الذي تتكون من ممثلي هذه الولايات على قدم المساواة مهما صغر حجم الولاية أو قل عدد نفوسها، ويمارس هذا المجلس اختصاصات تشريعية وسياسية مهمة لذلك فان المشاركة في الدولة الفيدرالية لها أهمية خاصة ليس فقط بالنسبة للولايات، بل بالنسبة للسلطات الفيدرالية أيضا، فبالنسبة للولايات تبدو أهمية المشاركة في أن استقلالها الذاتي لا يمكن الانتقاص منه بدون علمها على الأقل و توفر المشاركة للسلطات الفيدرالية

[5] ينظر: د. أحمد أبراهيم الجبير، مرجع سابق ص 102 بتصرف

ISSN : 2410-1818

الثقة في إن تشريعاتها و قراراتها المتخذة بمساهمة الولايات ستكون أكثر قبولا لديها مما لو كانت غريبة عنها بالكامل ومن المهم القول بان معرفة درجة المشاركة في تكوين إرادة الدولة الفيدرالية ليست مهمة بقدر أهمية وجود نوع من المشاركة في صنع القرار الفيدرالي و في التصويت على ما تتخذه السلطات الفيدرالية من القرارات،لان درجة المشاركة هذه تختلف حسب الدساتير الفيدرالية من دولة إلى أخرى بحيث تكون المشاركة في أوسع صوره في حالة اشتراط الإجماع في اتخاذ القرارات الفيدرالية وبحيث تمنح لكل ولاية حق الاعتراض و يكون على اضعف درجاته عند الاكتفاء بالأغلبية البسيطة في اتخاذ هذه القرارات، يمكن أن تتخذ صورتين هما: صورة المشاركة المباشرة و صورة المشاركة غير المباشرة، والمشاركة المباشرة تنص الدساتير الفيدرالية عادة على وجوب مشاركة الولايات (الأقاليم) في عملية تعديل الدستور الفيدرالي سواء من حيث منحها حق اقتراح التعديل، أو حق التصديق على التعديل المقترح، وقد يكون لها هذين الحقين

**5- بعض الأنظمة الفدرالية**

الأرجنتين، استراليا، النمسا، بالاو، بلجيكا، البوسنة والهرسك، البرازيل، وكندا، جزر القمر، جمهورية الكنغو الديمقراطية، أثيوبيا، ألمانيا، الهند، العراق، ماليزيا / المكسيك، ميكرونيسيا، نيجريا، باكستان، روسيا، سانت كيتس، ونفيس، جنوب افريقيا، أسبانيا، السودان، سويسرا، الإمارات العربية المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، فانزويلا.

**المبحث الثاني: أسس محددات شكل الدولة:**

تمثل مسألة تطوير شكل الدولة أحد أبرز وأهم القضايا التي انتظرها الشعب من مؤتمر الحوار الوطني الشامل، وأن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإرث التاريخي والثقافي والفكري هي عوامل مؤثرة وحاسمة في اختيار وتصميم النظام المرغوب فيه لشكل الدولة من خلال قراءة الرؤى المتعددة والمتنوعة من قبل المتحاورين كان شكل الدولة القادم على تلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقائم على العدالة والمواطنة المتساوية هو الشكل المنشود عبر دولة ديمقراطية لا مركزية تفاوتت الرؤى المطروحة من دولة لامركزية اتحادية إلي دولة لامركزية بسيطة وتم التركيز على المحتوى الديمقراطي لشكل الدولة[6]وتم وضع أسس ومحددات لشكل الدولة التي انطلق منها أعضاء لجنة الأقاليم وفق ما يلي:-

أ – الأسس و المحددات على النحو التالي:

1- أنها دولة تزول منها تمركز السلطة في قمة الهرم الإداري وتحقق فيها اللامركزية بالشكل الذي يناسب اليمن أرضاً وإنساناً.

[6] ينظر: شكل الدولة وفق وثيقة الحوار الوطني الشامل ص 81 بتصرف

ISSN : 2410-1818

2- أنها دولة مدنية ذات نظام جمهوري تتحقق فيها أهداف الثورات اليمنية 26سبتمبر و14 أكتوبر.
3- تحفظ لليمن وحدته وسيادته وأمنه واستقراره.
4- اعتماد مبدأ الانتخاب كأساس لتشكيل وتكوين قيادات الحكم اللامركزي في الأقاليم والولايات.
5- تحقق الديمقراطية للشعب لأنه مالك السلطة مصدرها.
6- تحقق مبادئ المواطنة المتساوية والشراكة الوطنية في السلطة والثروة.
7- تكون الثروات الطبيعية والموارد العامة فيها ملكاً للشعب اليمني مع ضمان حصول الوحدات اللامركزية على نسبة عادلة من عائدات الثروات المستخرجة منها كما تتشارك جميع الوحدات المحلية في تنمية متساوية تمول من الثروات والموارد العامة للدولة، كما أنه لا بد من التحديد الدقيق للموارد والثروات السيادية والموارد والثروات اللامركزية.
8- يصاغ دستور جديد يقضي أن الإرادة الشعبية والمساواة التزاما أعلى، المعايير الدولية لحقوق الإنسان أساس سلطة وشرعية الدولة الاتحادية علي جميع المستويات وفق ما تقتضيه الديمقراطية التمثيلية والتشاركية.

يكون لكل إقليم دور قيادي في مجال التنمية الاقتصادية .

10- يتمتع كل مستوى من مستويات الحكم المركز والأقاليم والولاية بسلطة تنفيذية وإدارية ومالية يحددها الدستور.

11- يحدد الدستور في الدولة الاتحادية توزيع السلطات والمسئوليات بوضوح في المركز والأقاليم

ب - أبعاد التوزيع للأقاليم:

أتصور أن لجنة الأقاليم قد عملت على دراسة بعض الأبعاد المؤثرة في عملية التوزيع وهي على النحو التالي:

1_ البعد التاريخي:

تنطلق لجنة الأقاليم في البعد التاريخي من محاكاة أثار الدول اليمنية القديمة على سبيل المثال:

إقليم: سبأ يحاكي دولتي معين وسبأ التي امتدت من الجوف ومأرب والبيضاء وحتى الساحل جنوباً.

إقليم حضرموت: محاكاة لدولة حضرموت القديمة التي قامت على ذات أراضي الإقليم واتخذت من شبوة عاصمة لها.

ISSN : 2410-1818

دولة حمير: كذلك التي امتدت من يريم إلى تعز.

دولة أوسان: في المناطق الجنوبية (أبين ـ لحج ـ عدن )، وكذلك إقليمي: إقليم تهامة وإقليم آزال.

2_ البعد الاجتماعي والديمغرافي:

أعتقد أنه يحسب للجنة الأقاليم حرصها وبنسبة عالية على مراعاة التمازج الثقافي والاجتماعي لسكان الإقليم الواحد وبدرجات متفاوتة تحكمها بالأساس التركيبة الاجتماعية للمحافظات والمناطق، كما أن السمت الفكري والثقافي يمثل هوية مدنية مميزة لإقليم الجند ، مع ملاحظة أن محافظة شبوة قد تكون أقرب ثقافة وموروث اجتماعي لمأرب والبيضاء.وأظن أن أهم ما يميز هذا التقسيم هو إعطاء مدينة عدن خصوصية لما تتمتع به من مميزات مدنية وحضارية.

ج- إيجابيات وفوائد التقسيم للأقاليم المتوقعة:

يمكن أن نضع بعض الفوائد المتوقعة من عملية تقسيم اليمن إلى أقاليم في الدولة الاتحادية:

1- تؤدي إلى انتشار الأمن والسلام الداخليين في الأقاليم.
2- تنمي القيم العامة.
3- تشجع أو تؤدي إلى التعددية الديمقراطية:
4- تحمي وتؤدي إلى الاعتدال بين الفروقات.
5- إن الخاسرين يتحولون إلى رابحين على مستوى الإقليم.
6- تقرب الحكومة من الشعب أي ممارسة أكبر قدر من السيادة المباشرة للشعب.
7- تخلق نوع من التنافس الإيجابي بين الأقاليم في المجالات التنموية المختلفة[7].

د- احتمالية مخاوف هذا التقسيم:

إقليم آزال: يطرح البعض أن هذا الإقليم يشكل أبناءه نسبة كبيرة في الجيش وفيه نسبة من الأمية، ما يعني احتمال انخراط عدد من أبناءه في صفوف جماعة العنف المسلحة، ولكن أعتقد أن كثير من الذين أنظموا للثورة الشبابية الشعبية السلمية من القبائل المسلحة قد تركت سلاحها جانباً،

[7] ينظر: التقرير الاستراتيجي اليمني ,الصادر عن المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية لعام 2013م ص 217-218 بتصرف

ISSN : 2410-1818

ويظل هذا التخوف قائماً ما لم يتم اتخاذ إجراءات دستورية وقانونية من قبل الدولة في نزع الأسلحة الثقيلة والمتوسطة من الجماعات المسلحة ومن أي جهة كانت وحصر القوة المادية القهرية بيد الدولة فقط وهذا التعريف الحديث للدولة.

ثمة تخوف آخر يطرح حول إقليم حضرموت من أن هناك أطماع خارجية لتشجيع حضرموت على الانفصال مستقبلاً عن الدولة الاتحادية وأعتقد أنه يفترض أن تكون هناك ثمة نصوص دستورية جامدة تحرم مجرد التفكير في هذا الموضوع وأظن أن وحدوية أبناء الإقليم عامة هو الضامن الأساسي لمثل هكذا تخوف.

## الفصل الثاني

## السياقات التاريخية للدولة الاتحادية في اليمن

في هذا الفصل سنتناول الخطوات التي تمت فيها عملية الوحدة عام 1990 التي كانتا قائمتين وهما الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وما رافق عملية الوحدة من نتوءات أدت إلى أزمات ومن ثم تطورت إلى دعوات من شأنها إعادة التفكير و الصياغة للوحدة الاندماجية بين شطري اليمن وصياغة آلية جديدة لموضوع الدولة الاتحادية.

### المبحث الأول: محطات وسياقات تاريخية

1- السياق الذي أفضى إلى الدولة الاتحادية

برغم من أن مسار الحوار حول إعادة بناء الوحدة اليمنية قد شهد خلال مراحل ومحطات متفرقة طرح خيار الأخذ بالنظام الفدرالي، وحتى الكونفدرالي، إلا أن المفاوضات النهائية التي شهدتها قمة عدن (19 – 22 ابريل 1990) والتي سبقت قيام الجمهورية اليمنية حسمت الأمر لصالح الدولة البسيطة أو الاندماجية (الموحدة)، فقد نصت المادة الأولى من اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم المرحلة الانتقالية، والتي تم التوقيع عليها من قبل قيادة الشطرين في تلك المرحلة، نصت على أن "تقوم بين دولتي الشطرين وحدة اندماجية كاملة تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد يسمى الجمهورية اليمنية، ويكون للجمهورية اليمنية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة".

وقد ترتب على قيام الوحدة حالة واسعة وعميقة من الاندماج الشعبي والمجتمعي، وتم تشكيل لجنة عليا للتقسيم الإداري، والتي انتهت إلى تقسيم الجمهورية إلى إحدى وعشرين محافظة، روعي فيها إحداث تداخل بين المحافظات التي كانت تقع على الحدود بين الشطرين قبل الوحدة، بما يؤدي إلى إلغاء وإزالة تلك الحدود.

ISSN : 2410-1818

وخلال المرحلة الانتقالية تم بناء هيكل الدولة بما يتناسب مع شكل الدولة الموحدة أو الاندماجية، فقد تم دمج المؤسسات والأجهزة الموجودة في كل شطر مع ما يناظرها في الشطر الثاني، وتشكلت سلطات الدولة على نحو موحد، غير أن عملية الدمج لم تمتد إلى عدد من المؤسسات والأجهزة الحيوية (الجيش وأجهزة الأمن وشركات الطيران، .. وغيرها) بسبب بروز أزمة عدم الثقة بين طرفي السلطة في ذلك، وهما السلطتين الحاكمتين في شطري اليمن قبل الوحدة (المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي).

وقد أخذت تلك الأزمة في بدايتها خطا شخصيا بين رئيس مجلس الرئاسة في ذلك الوقت "علي عبدالله صالح" ونائب رئيس مجلس الرئاسة "علي سالم البيض"، نظرا لامتعاض الأخير من طريقة إدارة الأول لشئون الدولة، ثم أخذت بعدا تنظيما بين الحزب الاشتراكي وحزب المؤتمر الشعبي العام، وتصاعدت فيما بعد لتأخذ بعدا شطريا، من خلال مخاوف الحزب الاشتراكي - الذي كان يُقدم نفسه على أنه يمثل الجنوب- من التهميش والإقصاء إذا ما تم إجراء أول انتخابات برلمانية نظرا لما كان يطرح من تركز الأغلبية العددية في المحافظات الشمالية، وطرحت منذ ذلك الوقت قاعدة التوازن بين الأرض والسكان، وضرورة توافر ضمانات محددة تحصن وجود الحزب الاشتراكي في السلطة تجاه نتائج الانتخابات.

وأثناء تلك الأزمة قُدمت العديد من المبادرات، وانتهت إلى عقد حوار سياسي بين الأحزاب والقوى السياسية، تمخض عنه العديد من المعالجات التي طالت بناء الدولة والنظام السياسي وهي المعالجات التي تضمنها "وثيقة العهد والاتفاق" والتي تم التوقيع عليها في العاصمة الأردنية عمان.

وقد استهدفت وثيقة العهد والاتفاق "إعادة بناء الدولة واستكمال مؤسساتها وهيئاتها المركزية واللامركزية وقوانينها.. وذلك "رغبة في تصحيح مسار التجربة الوحدوية والديمقراطية الوليدة وبناء دولة النظام والقانون دولة المؤسسات".

ISSN : 2410-1818

ويلاحظ أن تلك الوثيقة تبنت مضامين الدولة الاتحادية، وإن لم تشر إلى ذلك صراحة، ومن معالم الدولة الاتحادية التي تبنتها الوثيقة الآتي[8]:

1- أكدت على أن البناء الجديد للدولة يعتمد على قاعدة اللامركزية الإدارية والمالية لإدارة شئون الدولة اليمنية الواحدة التي تستوعب مضامين الدولة الوطنية القائمة على قاعدة الحكم المحلي باختصاصاته التنموية والخدمية والإدارية والمالية التي ينظمها القانون.

2- تبنت تعديلات واسعة في تركيبة هيئات ومؤسسات السلطة المركزية للدولة، سواء من حيث البناء والتركيب أو من حيث الاختصاصات والصلاحيات، فإلى جانب مجلس النواب أنشأت مجلس جديد هو مجلس الشورى، والذي يتكون من عدد متساوي من الأعضاء يمثلون وحدات الحكم المحلي، ويتم انتخابهم من قبل مجالس "المخاليف".. وحُدد له عدد من الاختصاصات.

3- ووفقا لقاعدة اللامركزية الإدارية والمالية التي تقوم عليها الدولة فإن الحكومة صارت تتولى الشئون الخارجية والقوات المسلحة والأمن العام والعملة والموارد السيادية ورسم السياسة المالية والنقدية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح مشاريع القوانين والإشراف على تنفيذها.

4- إعادة التقسيم الإداري للدولة بما يتناسب مع مفهوم الحكم المحلي وبما يتجاوز التكوينات والوحدات الإدارية القائمة ويعاد فيها دمج البلاد دمجا كاملا تختفي فيه كافة مظاهر التشطير، ... وفي إطار هذا التقسيم أُقترح أن تتكون الجمهورية اليمنية من 4-7 وحدات إدارية تسمى "مخاليف" وتشكل كل من صنعاء العاصمة السياسية وعدن العاصمة الاقتصادية والتجارية – وحدات إدارية (أمانة عامة) مستقلة وذات شخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري ولها مجالسها المنتخبة".

ب - موقف لأحزاب المعارضة اليمنية بعد 1997 م[9]

نجحت أحزاب المعارضة الرئيسية في بناء تحالف يجمعها، أُطلق عليه تحالف "اللقاء المشترك"، في العام 2001 م وقد تمكن هذا التحالف من رفع سقف المعارضة لسياسات النظام الحاكم آنذك،.. وبسبب تفاقم الأزمات واتساع بؤر الصراع وأعمال العنف في جنوب البلاد وشمالها، تبنت أحزاب اللقاء المشترك عدد من الرؤى لإصلاح الأوضاع العامة في البلاد، وأثناء نقاشها، توافقت تلك الأحزاب على أن معالجة القضية الجنوبية يُمثل بوابة الإصلاح السياسي للأوضاع في البلاد، وحظيت القضية الجنوبية

[8] ينظر: محمد صديق قراءه في مسار الازمة اليمنية، صحيفة الأيام يناير 2014م

[9] ينظر: تجارب حوارية من 2006م-2010م , التقرير الاستراتيجي اليمني مرجع سابق ص 95-96بتصرف

ISSN : 2410-1818

باهتمام كبير في إطار "مشروع اللقاء المشترك للإصلاح السياسي والوطني الشامل" وهو مشروع قدمته تلك الأحزاب عام 2005م، بغرض تشخيص الأزمات التي نعاني منها البلاد ووضع حلول لها، غير أن المعالجات التي تبنها ذلك المشروع فيما يخص القضية الجنوبية ظلت في إطار الدولة الموحدة.

وعلى إثر اشتداد الأزمة العامة في البلاد منذ انتهاء الانتخابات الرئاسية التنافسية 2006م، وسعت أحزاب اللقاء المشترك من تحالفاتها وسقف معارضتها للنظام، وشكلت لافتة جديدة هي "اللجنة التحضيرية للحوار الوطني"، وقد أصدرت هذه اللجنة وثيقة جديدة عام 2009م، أطلق عليها "وثيقة الإنقاذ الوطني" تضمنت هذه الوثيقة قبولا وتبنيا لتغيير شكل الدولة.

تضمنت وثيقة العهد والاتفاق مهام ومعالجات إنقاذية عاجلة تعمل على "وقف حالة الانهيار ودرء المخاطر الكارثية الآنية للأزمة الوطنية، عبر حل القضية الجنوبية بأبعادها الحقوقية والسياسية، حلاً عادلاً وشاملاً، يضع الجنوب في مكانه الوطني الطبيعي، كطرف في المعادلة الوطنية، وكشريك حقيقي في السلطة والثروة في دولة الشراكة الوطنية، كمدخل أساسي لمعالجة وطنية شاملة للأوضاع المتفاقمة".

**المبحث الثاني خيار الحكم المحلي كما ورد في وثيقة العهد والاتفاق[10]:**

**خيار الفدرالية خيار الحكم المحلي كامل الصلاحيات**

وأيا كان الخيار الذي سيجري التوافق عليه، من خلال الحوار الوطني الموسع، فإنه لابد وأن يرتكز على الأسس التالية:-

1- أن يجري التقسيم وتحديد الوحدات اللامركزية الإقليمية، وفقا لدراسة علمية ميدانية - تأخذ بالاعتبار المعايير الموضوعية، والأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفي المقدمة منها ما يلي:

أ-البعد الوطني والسياسي: ويستهدف تعزيز مقومات الشراكة المجتمعية في الوحدة الوطنية وخلق التكامل في المصالح والمنافع المتبادلة بما في ذلك الروابط والصلات الضرورية للاندماج الاجتماعي والوطني، لتجاوز النزعات والولاءات التقليدية القبلية المناطقية والجهوية والطائفية والمذهبية، وتنمية مقومات الثقافة الوطنية وروح الولاء والانتماء الوطني لليمن الموحد.

[10] ينظر: وثيقة العهد والاتفاق ,صحيفة المصدر ديسمبر 2013م

ISSN : 2410-1818

ب-البعد الجغرافي: ويتعلق بمراعاة الترابط والامتداد المكاني الجغرافي والمناخي الملائم / ومقومات البنية التحتية المطلوبة والميسرة للاتصال والتواصل، التي ستعزز من القدرة على إدارة الأقاليم بشكل فعال وكفؤ وإيجاد نوع من التنافس يضمن الكفاءة والعدالة والتوازن في تقديم الخدمات للمواطنين.

ج-مراعاة التوازن السكاني والثقل الديمغرافي بين الأقاليم الجديدة، بما يؤدي إلى التوازن في سير الأقاليم في التنمية العادلة.

د-البعد الاقتصادي: ويتعلق بتوازن مقومات الحياة الاقتصادية والمعيشية للسكان من الموارد والثروات الطبيعية والبشرية المتوافرة لكل إقليم، وبحسب ما توضحه لنا الخرائط الجيولوجية وخرائط الموارد الطبيعية، لضمان توفر الموارد الذاتية لكل إقليم، وبما يحقق التوزيع العادل للموارد والثروات.

2- الانتخاب الحر والمباشر والنزيه للهيئات والقيادات اللامركزية، ومبدأ تدوير مناصبها بما يكفل التجسيد الحقيقي للممارسة الديمقراطية على نطاق واسع، وتحفيز المشاركة الشعبية في الحياة السياسية.
3- التحديد الدستوري الواضح للسلطات والصلاحيات المركزية واللامركزية، وفقا لمبدأ الشراكة في الحكم، وبما يمكن هيئات وقيادات الحكم اللامركزي المنتخبة من إدارة شئونهم كافة، فيما يتعلق بقضايا العمل، والوظيفة العامة، والتعليم، والصحة، والإسكان والمواصلات، والطرقات والبناء وتخطيط المدن، والتجارة الداخلية، والشئون الاجتماعية والاقتصادية، والنشاطات والفعاليات الثقافية، ومهام الشرطة والأمن، وغيرها من الخدمات العامة بما في ذلك حق تعيين القيادات التنفيذية، وموظفي الدولة، وعزلهم، وحق الرقابة والمحاسبة على مختلف الأنشطة التنفيذية في الإقليم، وحق سن الضرائب والرسوم المحلية، وإصدار اللوائح والأنظمة ذات العلاقة بالحكم اللامركزي، واتخاذ التدابير لحماية أراضي وعقارات الدولة، والأوقاف العامة في الإقليم كاختصاص محلي أصيل، وغيرها من الوظائف غير السيادية، وبما لا يتعارض مع السياسة العامة للدولة والدستور النافذ الذي ينبغي أن ينص صراحة على الوظائف المركزية السيادية للدولة، وينظم طبيعة العلاقة بين الجهات المركزية والمحلية فيما يخص الأنشطة المشتركة، والتعامل مع تلك الوظائف والموارد السيادية المتعلقة بالقضايا الرئيسة كالدفاع والتجارة الخارجية والعلاقات الدولية والموارد والثروات الطبيعية السيادية.

لم يقتصر التحول في الموقف من القضية الجنوبية وشكل الدولة على أحزاب المعارضة فقط بل امتد إلى السلطة كذلك، وإن جاء هذا التحول في سياق أحداث عام 2011، وتطور الأوضاع في ما بات يعرف بدول الربيع العربي، فبهدف امتصاص الاحتجاجات الشعبية، قدم الرئيس السابق عدد من

ISSN : 2410-1818

المبادرات التي تضمنت تنازلات ووعود بتغيير في السياسات العامة وطريقة الحكم، وقد تضمن بعضها إقرار ضمني بالحاجة إلى تغيير شكل الدولة، فقد أعلن الرئيس السابق "علي عبدالله صالح" أمام حشد من أنصاره دعاهم للاجتماع تحت ما يسمى "المؤتمر الوطني" عقد بتاريخ (10) مارس 2011 م في مدينة الثورة الرياضية بالعاصمة صنعاء عن مبادرة، تضمنت إعداد دستورا جديدا، والانتقال إلى النظام البرلماني، وتشكيل حكومة وفاق وطني و"تطوير نظام الحكم واسع الصلاحيات، على أساس اللامركزية المالية والإدارية، وإنشاء الأقاليم اليمنية على ضوء المعايير الجغرافية والاقتصادية".

وبوصول الأزمة الوطنية إلى ذروتها عام 2011م، اتسعت القانعات لدى النحب السياسية وقطاع من الشعب وبشكل أكبر لدى القوى والمنظمات الدولية المهتمة بشأن اليمن بان تغيير شكل الدولة بات هو الحل المتاح والممكن لحلحت الأزمة الوطنية وفي مقدمتها أزمة الجنوب، .. ولهذا لم يواجه خيار الدولة الاتحادية بمعارضة معلنة كبيرة، ولم يكن الخلاف إلا حول التفاصيل والملامح الرئيسية.

**المبحث الثالث: مظاهر الدولة الاتحادية في وثائق مؤتمر الحوار الوطني**

بالقراءة الفاحصة لما جاء في وثائق الحوار الوطني حول الدولة الاتحادية، نجد أن أبرز ملامح الدولة الجديدة يتمثل في الآتي:

1- أن تبني نظام الدولة الاتحادية جاء بشكل مباشر لمعالجة القضية الجنوبية وتوفير الحلول الممكنة لها، فقد جاءت النصوص الخاصة بنظام الدولة الاتحادية في وثيقة خاصة صادرة عن اللجنة المصغرة لفريق القضية الجنوبية والتي عُرفت بلجنة (8 + 8) وهي لجنة شكلت لحسم القضايا الحساسة التي تتصل بالقضية الجنوبية، وتم تشكيلها مناصفة بين ممثلين عن المحافظات الجنوبية وممثلين غير جنوبيين، وقد أطلق على الوثيقة التي صدرت عن ذلك الفريق "اتفاق حول حلّ عادل للقضية الجنوبية"، ومعنى هذا أن السبب الرئيسي للأخذ بشكل الدولة الاتحادية هو التعامل مع التذمر القائم في تلك المحافظات وليس لأي شيء أخر.

ولهذا فقد جاءت حيثيات الأخذ بهذا الشكل من أشكال الدول مرتبطة بهذا الموضوع، ونفس الأمر بالنسبة للمعالجات وإجراءات الانتقال إلى الدولة الاتحادية، والضمانات التي وفرتها تلك الوثيقة سواء في المرحلة الانتقالية أو ما بعدها.

ISSN : 2410-1818

قراءة الحيشات[11]:

فقد جاء في ديباجة وثيقة اللجنة المصغرة لفريق القضية الجنوبية.. "بناء على مبادرة مجلس التعاون الخليجي والآلية التنفيذية.. وعملاً باستخلاصات فريق عمل القضية الجنوبية التي تبنّتها الجلسة العامة الثانية لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، وبالنظام الداخلي لمؤتمر الحوار، وبعد مناقشة جميع الرؤى والمقترحات منذ تاريخ 10 سبتمبر 2013م، توصلنا نحن المكونات السياسية والاجتماعية المشاركة في مؤتمر الحوار إلى هذه الوثيقة التي تحقق أعلى قدر ممكن من التوافق... وفيها نلتزم حلّ القضية الجنوبية حلّاً عادلاً في إطار دولة موحّدة على أساس اتحادي وديمقراطي جديد وفق مبادئ الحق والقانون والمواطنة المتساوية، وذلك عبر وضع هيكل وعقد اجتماعي جديدين يرسيان وحدة الدولة الاتحادية الجديدة وسيادتها واستقلالها وسلامة أراضيها.. وسوف تمثل هذه الدولة الاتحادية الجديدة قطيعة كاملة مع تاريخ الصراعات والاضطهاد وإساءة استخدام السلطة والتحكم في الثروة".

وجاء في ديباجة الوثيقة كذلك "وإذ نقدر مساهمات وتضحيات الحراك الجنوبي السلمي ونضال اليمنيين من أجل التغيير، نتطلع إلى بناء الدولة الاتحادية الجديدة مع اعتراف كامل بالأخطاء المؤلمة والمظالم التي ارتكبت في الجنوب"، وشددت الوثيقة على أن من المتطلبات "يتعين على الحكومة اليمنية معالجة هذه المظالم، بما فيها التطبيق الكامل للنقاط العشرين والإحدى عشرة خلال فترة الانتقال إلى الدولة اليمنية الاتحادية".

قراءة الضمانات[12]:

تضمنت وثائق الحوار الوطني جملة من الضمانات، تركزت بشكل واضح في محاولة بناء الثقة وكسب تأييد أكبر عدد ممكن من المواطنين وفصائل الحراك في المحافظات الجنوبية، ومن تلك الضمانات:

- تبني إصلاحات خلال الفترة الانتقالية تشمل الملف الحقوقي للجنوب.
- ضمان التنفيذ الكامل للنقاط العشرين والإحدى عشر.
- إنشاء صندوق ائتماني للجنوب.

[11] ينظر: ورقة صادرة من فريق القضية الجنوبية لمؤتمر الحوار الوطني نوفمبر 2013م

[12] ينظر: نفس المرجع السابق الورقة حول القضية الجنوبية نوفمبر 2013م

ISSN : 2410-1818

- ضرورة أن ينص الدستور على تأسيس هيئة لمراقبة التطبيق الكامل لهذه المرحلة، هذه الهيئة تضع لنفسها خطة عمل، وتعمل بشفافية، ويوفر لها التمويل وإمكانيات وافية لتطبيق المهام التالية:

1-وضع جدول زمني لتطبيق ترتيبات بناء الدولة الاتحادية.

2-مراقبة تنفيذ المخرجات والجداول الزمنية والمعايير التي تتضمنها خطة العمل.

3-تقديم توصيات إلى السلطات المعنية وفق الحاجة.

4-نشر تقارير علنية حول تقدّم عملية حول تقدّم عملية التطبيق كل ستة أشهر على الأقل.

على أن تحل الهيئة في نهاية هذه المرحلة إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك.

- توفير غطاء دولي لاتفاق الانتقال إلى الدولة الاتحادية، فقد جاء في وثيقة (8+8) "... "نُطلب من المجتمع الدولي دعم تنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني والعملية الانتقالية في اليمن... نطلب من أمين عام الأمم المتحدة مواصلة المساعي الحميدة وفق قراري مجلس الأمن 2014، و 2051، ... ونطلب من مجلس الأمن عبر الأمين العام دعم الجهود اليمنية لتطبيق مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل... ومراقبة تقدم العملية الانتقالية، خصوصاً تطبيق هذا الاتفاق... نطلب من مجلس الأمن ومجلس التعاون لدول الخليج العربية تبنيّ قرارات تدعم هذا الاتفاق.

2- بناء هيكل الدولة إلى ثلاث مستويات (المركز، الأقاليم، الولايات).

بحيث "يتمتع كل مستوى من مستويات الحكم بسلطة تنفيذية وتشريعية (وتمثيلية في الولايات) وإدارية ومالية مستقلة يحددها الدستور، بما فيها سلطة مناسبة لجباية الضرائب"... "وأنه لا يجوز للسلطة المركزية التدخل في صلاحيات تلك السلطات لمستويات الحكم الأخرى في نطاق مسؤولياتها الحصرية إلا في ظروف استثنائية ينص عليها الدستور والقانون بهدف ضمان الأمن الجماعي والمعايير المشتركة الرئيسية أو لحماية سلطة إقليمية من تدخل سلطة أخرى".

توزيع السلطات والمهام والمسؤوليات فقد تم وضع معيار لتوزيع السلطات والمسؤوليات "يراعي في توزيعها سواء بشكل حصري أو تشاركي خدمة المواطنين بالطريقة الأفضل والأقرب... وأن يكون لكل مستوى من مستويات الحكم سلطات وموارد كافية لأداء مهامه بفاعلية، على أن يتحمل حصة عادلة من المسئوليات المشتركة".

ISSN : 2410-1818

مالت الوثيقة إلى الأخذ بالطريقة التي تحدد سلطات الحكومة الاتحادية وترك ما عدا ذلك من سلطات واختصاصات لمستويات الحكم الأدنى، و"أن تتولى الهيئة القضائية المختصة التي ينص عليها الدستور الاتحادي في أي تنازع حول اختصاصات الحكومة المركزية والأقاليم والولايات".

4-إدارة وتوزيع الموارد الطبيعية

وهو موضوع شديد الحساسية ومن المتوقع أن يؤثر على وضع الدولة في المستقبل، وضعت الوثيقة عدد من الخطوط والمحددات على النحو التالي:

أ – الموارد الطبيعية ملك للشعب اليمني.

ب – تكون مسؤولية إدارة وتنمية الموارد الطبيعية، ومنها النفط والغاز بما فيها منح عقود الاستكشاف والتطوير من مسؤولية السلطات في الولايات المنتجة بالتشارك مع السلطات في الأقاليم والسلطة الاتحادية.

ج – يكون تنظيم عقود الخدمات المحلية من مسؤولية السلطات في الولايات المنتجة بالتنسيق مع الإقليم.

د – وبالتوافق مع ذلك تؤسس هيئة وطنية مستقلة تضم جميع السلطات المعنية على مستوى الإقليم والولاية والحكومة الاتحادية مهمتها تطوير السياسات العامة وتمكين الولايات والأقاليم المنتجة من إدارة الموارد الطبيعية بكفاءة.

هـ – يتم بناء قانون اتحادي يصاغ بالتشاور مع الأقاليم والولايات معايير ومعادلة لتوزيع عائدات الموارد الطبيعية بطريقة شفافة وعادلة لجميع أبناء الشعب اليمني، مع مراعاة حاجات الولايات والأقاليم المنتجة بشكل خاص، وتخصيص نسبة من العائدات للحكومة الاتحادية.

5-تحديد الأقاليم

كان موضوع تحديد الأقاليم من المواضيع التي أثارت الكثير من الخلاف بين مكونات مؤتمر الحوار الوطني، حيث تبلور اتجاهين رئيسيين الأول يطالب بستة أقاليم (أربعة في المحافظات الشمالية واثنين في المحافظات الجنوبية)، واتجاه آخر يطالب بإقليمين واحد في الجنوب والأخر في الشمال، ولم تتمكن اللجنة المصغرة من حسم الموضوع، وتم تفويض رئيس الجمهورية لتشكيل لجنة برئاسته لدراسة الخيارات المطروحة واختيار خيار منها، وبتاريخ 27 يناير 2014، صدر القرار الجمهوري بتشكيل لجنة

ISSN : 2410-1818

تحديد الأقاليم وتسمية أعضاءها الـ(22) وتحديد مهامها، وبتاريخ 10 فبراير 2014 اتخذت اللجنة قرارا بتقسيم اليمن إلى ستة أقاليم، وتم توزيع المحافظات الـ(21) الحالية على الستة الأقاليم على النحو التالي:

اسم الإقليم الولايات (المحافظات) التي يتكون منها العاصمة

حضرموت المهرة – حضرموت- شبوة- سقطري المكلا

سبأ الجوف – مأرب - البيضاء مأرب

عدن عدن – أبين – لحج - الضالع عدن

الجند تعز - إب تعز

آزال صعدة – عمران – صنعاء - ذمار صنعاء

تهامة الحديدة – ريمة – المحويت - حجة الحديدة

و"اعتبار أمانة العاصمة مدينة اتحادية، واعتبار مدينة عدن ذات وضع خاص في إطار إقليم عدن، على أن يحدد الدستور الاتحادي وضع المدينتين، وعلى أن تتناوب الولايات (المحافظات) على رئاسة المجلس التشريعي للإقليم، وأن تقوم حكومة الإقليم على مبدأ الشراكة بين المحافظات".

6- طبيعة الحدود بين الأقاليم

لم تشر وثائق مخرجات الحوار الوطني إلى طبيعة الحدود بين الإقليم، وإذا ما كانت حدود سياسية أو إدارية، ربما لما يشتمل عليه هذا الموضوع من حساسية زائدة، ولما قد يثيره من إشكالات وتحديات كان يخشى أن تعيق مسار مؤتمر الحوار الوطني وتعترض نجاحه، ومع هذا فقد صدرت عدد من التصريحات عن رئيس الجمهورية تشير إلى طبيعة الحدود بين الأقاليم،.. غير أن تلك التصريحات اتسمت بالتناقض وعدم الاتساق، واختلفت بحسب طبيعة الوفود التي كان يقابلها رئيس الجمهورية.

وعلى الأغلب أن تلك التصريحات لا تمثل رأيا نهائيا حتى لدى رئيس الجمهورية، وأنها كانت تأتي في سياق كسب مواقف الأطراف المختلفة لحساب مخرجات الحوار الوطني، فقد لاحظنا أن رئيس الجمهورية كان يلمح إلى أن الحدود بين الأقاليم هي حدود سياسية عندما يلتقي بممثلي المحافظات الجنوبية، وعند مقابلته لممثلين عن بعض المحافظات الأخرى ووفد من العلماء والوجاهات الاجتماعية صرح بأن الحدود هي حدود إدارية.

ISSN : 2410-1818

وفي كل الأحول فإن موضوع طبيعة الحدود سيكون من المواضيع شديدة الأهمية، ويحتاج حسمه إلى مراعاة واقع المجتمع اليمني الذي يتسم بالتجانس، والذي يتطلب مرونة شديدة في رسم الحدود بين الأقاليم بما يجعلها حدود إدارية وليس سياسية.

7-اللاتماثل

اعتمدت وثائق الحوار الوطني مبدأ الامتثال، ويشير هذا المبدأ إلى عدم المساواة بين مكونات الدولة وفئات المجتمع، واعتماد تمييز ايجابي لصالح مكون أو فئة أو أكثر، وبطبيعة الحال فقد جاء اعتماد هذا المبدأ لصالح مكون جغرافي هو المحافظات الجنوبية وأخر اجتماعي هو فئة النساء.

فقد تضمنت الفقرة (9) من وثيقة اللجنة المصغرة للقضية الجنوبية الآتي "خلال الدورة الانتخابية الأولى بعد تبني الدستور الاتحادي يمثّل الجنوب بنسبة (50%) في كافة الهياكل القيادية في الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية، بما فيها الجيش والأمن التي يتم التعيين فيها بموجب قرارات يصدرها رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، ويمثل الجنوب بنسبة (50%) في مجلس النواب".

وأشارت كذلك إلى أنه "يجب معالجة عدم المساواة في الخدمة المدنية والقوات المسلحة والأمن على المستوى المركزي عبر قوانين ومؤسسات وبما يضمن إلغاء التمييز وتحقيق تكافؤ الفرص لجميع اليمنيين... ومن أجل معالجة تفاوت التمثيل في التوظيف يكون للجنوبيين أولوية في شغل الوظائف الشاغرة والتأهيل والتدريب في الخدمة المدنية والقوات المسلحة والأمن".

أما بعد الدورة الانتخابية الأولى ينص الدستور الاتحادي على "آليات" تنفيذية وقضائية وبرلمانية من أجل حماية المصالح الحيوية للجنوب.. وقد تتضمن هذه الآليات "حقوق نقض" أو "تصويت خاص" حول قضايا تتعلق بالمصالح الحيوية للجنوب، و"تمثيلا خاصا" يقوم على معادلة المساحة والسكان.. وعدم إمكانية إجراء تعديل في الدستور يخصّ الجنوب أو يغيّر شكل الدولة إلا عبر ضمان موافقة أغلبية ممثلي الجنوب في مجلس النواب.. إضافة إلى ترتيبات لتحقيق التشاركية في السلطة تُحدّد في الدستور".

وبالنسبة للنساء فقد نصت الفقرة رقم (10) من الوثيقة ذاتها على "ينص الدستور الاتحادي على ضرورة تفعيل جميع الحكومات ومؤسسات الدولة في الدولة اليمن الاتحادية مبدأ المساواة عبر سنّ تشريعات وإجراءات تتضمن اتخاذ خطوات فعلية لتحقيق تمثيل للنساء لا تقل عن (30%) في الهياكل القيادية والهيئات المنتخبة والخدمة المدنية".

ISSN : 2410-1818

## الفصل الثالث

## ملامح الدولة الفيدرالية (الاتحادية )

## في ضوء مخرجات الحوار الوطني

سنقوم في هذا الفصل تتبع لنقاط القوة ونقاط الضعف من خلال ما تضمنته وثائق مؤتمر الحوار الوطني ومن ثم الفرص والتحديات التي تواجه مستقبل الدولة الفيدرالية (الاتحادية)

### المبحث الأول نقاط القوة والضعف فيما تضمنته مخرجات الحوار الوطني حول الدول الاتحادية

**أولاً: نقاط القوة:**

تتعدد نقاط القوة فيما تضمنته مخرجات الحوار الوطني ولجنة تحديد الأقاليم من محددات عامة لطبيعة الدولة الاتحادية، وهنا نشير إلى أبرز تلك النقاط:

1- تبني شكل الدولة الاتحادية

فتبني مؤتمر الحوار الوطني لشكل الدولة الاتحادية يُعد حلا مناسبا لمسار التطورات في اليمن، فقد وصلت الأزمة الوطنية حدا لا علاج له سوى تغيير شكل الدولة، ذلك أن جزء كبير من تلك التعقيدات ناتج عن المركزية الشديدة، كما إن واحدة من أهم الأزمات اليمنية وأكثرها تعقيدا، ونقصد بها القضية الجنوبية لم يعد في الإمكان التعامل معها دون تغيير شكل الدولة.

2- الأخذ بخيار ستة أقاليم

برغم ما أثير من خلاف حول تقسيم الأقاليم، وأن خيار اعتماد ستة أقاليم لم يحوز على قبول بعض الأطراف السياسية، غير أن هذا الخيار هو الأكثر ملائمة للظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في اليمن.

وتعد الجوانب الايجابية لهذا الخيار أكثر بكثير من الجوانب السلبية للخيار المنافس، وهو خيار الإقليمين، فخيار الإقليمين يحمل مخاطر حقيقة على مستقبل الوحدة اليمنية من جهة، كما أنه سيثير مخاوف قطاع واسع من الشعب اليمني، وربما يستنهض معارضته لفكرة الدولة الاتحادية من الأساس، بما قد يعترض تمرير هذه التجربة أثناء التصويت على الدستور الاتحادي الجديد، وأثناء مرحلة الانتقال إلى شكل الدولة الجديد، وقد يولد انطباع لدى عدد غير قليل من أفراد الشعب اليمني بأن مشروع الدولة الاتحادية مشروعا تآمريا يسعى إلى إجهاض الوحدة ويعمل على جر اليمن إلى الصراع.

ISSN : 2410-1818

3_ من نقاط القوة أ ن مشروع الدستور في موضوع الأقاليم فيه مرونة حيث أنه يمكن النظر إعادة التقسيم لاحقاً.

**ثانيًا: نقاط الضعف:**

1- الانحياز إلى ما دون المركز

التزمت الوثائق المنظمة للدولة الاتحادية في وثائق الحوار الوطني باتجاه عام يضعف الحكومة المركزية ويقوي الأقاليم والولايات، وهو وضع لا يتناسب مع طبيعة الأوضاع السياسية والاقتصادية في اليمن، ويتعارض كذلك مع الاتجاهات السائدة في التجارب الدولية لتطبيق الفيدراليات، ونستعرض هنا مواطن إضعاف الحكومة المركزية وتقوية ما دون المركز في تلك الوثائق:

أ- توزيع السلطات والمسؤوليات

فكما سبق فقد نصت وثيقة حل القضية الجنوبية التي حددت ملامح الدولة الاتحادية على "تكون السلطات غير المسنودة إلى السلطة الاتحادية من صلاحيات مستويات الحكم الأدنى"، وهو ما يعني تحديد سلطات وصلاحيات الحكومة المركزية على سبيل الحصر ونفس الأمر بالنسبة لحكومات الأقاليم والولايات، وترك ما دون ذلك للأقاليم والولايات.

وسيترتب على هذا توسيع سلطات وصلاحيات الأقاليم والولايات (المحافظات) وتقويتها في مواجهة الحكومة الاتحادية، وهو وضع لا يتناسب مع المعطيات التي اقتضت الأخذ بالنظام الاتحادي، للأسباب التالية:

- إن مقتضيات الأخذ بالنظام الاتحادي كانت حالة التذمر الواسعة في المحافظات الجنوبية ومساوئ المركزية الشديدة، ولم تكن التنوع العرقي والديني والإثني، فالشعب اليمني يتسم بالتجانس، وثمة قاعدة مستنبطة من الخبرات الدولية في بناء النظم الفدرالية تفيد بأنه "كلما ازدادت درجة التجانس في المجتمع ازدادت السلطات الممنوحة للحكومة الفدرالية، وكلما ازدادت درجة التنوع ازدادت السلطات الممنوحة للوحدات المكونة للحكومة، .. وحتى في الحالة الأخيرة فغالباً ما كان من المرغوب فيه منح الحكومة الفدرالية سلطات كافيه لمقاومة النزعات نحو البلقنة والانقسام".
- إن استبقاء السلطات المتبقية بيد حكومات الأقاليم سيؤدي إلى إضعاف الحكومة المركزية (التي تعاني من ضعف شديد أصلا)، وسيفضي إلى تغول الأقاليم والولايات، وقد يدفعها إلى إعاقة وتهميش دور الحكومة الاتحادية، ووضع مثل هذا قد يوقع التجربة اليمنية في واحدة من أهم سلبيات

ISSN : 2410-1818

تطبيق التجارب الاتحادية، ونقصد به إضعاف المركز وتغول مكونات الدولة الأدنى، كما هو الحال في التجربة الكندية وبشكل أكبر في التجربة الهندية[13].

- كما أن وضع كهذا لا يتناسب مع دولة تعاني من الاضطرابات وتنامي الهويات غير الوطنية وتضخم المطالب المحلية.

وفي ضوء كل ذلك بات من المناسب أن تتجه لجنة صياغة الدستور إلى تبني الاتجاه المغاير، أي تحديد سلطات ومسؤوليات الأقاليم والولايات على سبيل الحصر وإسناد ما دون ذلك للحكومة الاتحادية.

ب- إدارة الموارد الطبيعية

وسيراً في ذات الاتجاه فقد منحت وثائق مخرجات الحوار "السلطات في الولايات المنتجة مسؤولية إدارة الموارد الطبيعية ومنها النفط والغاز، بما فيها منح عقود الاستكشاف والتطوير، وذلك بالتشارك مع السلطات في الأقاليم والسلطة الاتحادية"، كما أعطتها الحق في "تنظيم عقود الخدمات المحلية لتلك الموارد، حيث يكون من مسؤولية السلطات في الولايات المنتجة بالتنسيق مع الإقليم".

ويظهر هنا وبوضوح اطراد الميل إلى إضعاف الحكومة الاتحادية لصالح المستويات الأدنى، فمع أن الموارد الطبيعية وخاصة النفط والغاز هي موارد سيادية، وتمثل المورد الرئيسي للاقتصاد الوطني، وتعتمد عليها حياة اليمنيين جمعيا كون الاقتصادي اليمني اقتصاد ريعي، إلا أن وثائق الحوار جعلت إدارة وتطوير تلك الموارد من مسؤولية الولايات المنتجة بالتشاور مع الأقاليم والسلطة الاتحادية، .. ووضع كهذا قد يفضي إلى إضعاف وربما تغييب السلطة الاتحادية، وفي المقابل يقوى الولايات التي تنتج النفط والغاز، ويتوقع إذا استمر الأمر كذلك أن يخلق الكثير من التوترات والمشاكل في المستقبل لاسيما في ظل تعاظم المصالح والهويات المحلية، كما أنه قد يعيق عملية التنمية خاصة عندما تتعارض مصالح الولاية المنتجة مع المصالح العامة، كأن تعتمد سياسات إنتاج وتوزيع معينة لا تتفق والسياسات الاقتصادية والتنموية على المستوى الوطني.

[13] ينظر: د. محمود محمد ,تجارب لدول اتحادية , صحيفة الناس ديسمبر 2013م

ISSN : 2410-1818

والوضع الأنسب هو إسناد مسؤولية إدارة وتطوير الموارد الطبيعية إلى السلطة الاتحادية بالتعاون والتنسيق مع السلطات في الأقاليم والولايات المنتجة، وفي المقابل تبقى مهمة تنظيم عقود الخدمات المحلية لتلك الموارد من مسؤولية السلطات في الولايات المنتجة بالتنسيق مع الإقليم الذي تقع فيه تلك الولاية.

وهذا الاتجاه تُدعمه الخبرات الدولية في تطبيق الفيدراليات، فمع أنه يوجد اختلاف كبير بين الدول الفدرالية فيما يتعلق بإدارة وتطوير الموارد الطبيعية، إلا أن الاتجاه الغالب هو إسناد مسؤولية إدارة تلك الموارد إلى السلطة الاتحادية.. مع ملاحظة "أن الاتحادات الفدرالية ذات الدساتير القديمة جدا – أستراليا وكندا والولايات المتحدة – تمنح السيطرة على الموارد الطبيعية والإيرادات بوجه عام إلى الوحدات المكونة (رغم أن حكومة الولايات المتحدة تتمتع بسيطرة كبيرة على "الأراضي الفدرالية" الغنية بالنفط داخل بعض الولايات)، بسبب أنه تم بناء الدساتير قبل وجود الموارد الطبيعية.. فيما تمنح الدساتير الأحدث، عادة دورا حصريا أو دور أكبر للحكومة الفدرالية".

ج- توزيع عائدات الموارد الطبيعية

لا يتمتع النص الخاص بتوزيع عائدات الموارد الطبيعة بالوضوح الكافي، فقد نص على أنه "يتم بناء قانون اتحادي يصاغ بالتشاور مع الأقاليم والولايات معايير ومعادلة لتوزيع عائدات الموارد الطبيعية بطريقة شفافة وعادلة لجميع أبناء الشعب اليمني" وأكد على ضرورة "مراعاة حاجات الولايات والأقاليم المنتجة بشكل خاص" وأضاف في نهاية الفقرة و"تخصيص نسبة من العائدات للحكومة الاتحادية".

وأين ما كان القصد من تلك الصياغة فهي تندرج في السياق العام الذي يراعي وضع الأقاليم والولايات ويقويها على حساب الحكومة المركزية.

وهذا اتجاه يخالف ليس فقط الأوضاع الاقتصادية والسياسية اليمنية فحسب، وإنما يخالف كذلك ما هو معمول به في تجارب الدول في تطبيق الفيدرالية، برغم ما تمتلكه تلك الدول من وفرة في الموارد "فروسيا، وهي أكبر منتج للنفط والغاز في العالم تسمح بأن تحصل حكومات المناطق المنتجة على حصة تبلغ (5%) من عائدات النفط، ولا تحصل على أية حصة من عائدات الغاز، أما في نيجريا حيث تمثل الإيرادات النفطية أكثر من 90% من جملة الإيرادات تحصل الولايات المنتجة على 16% من إيرادات النفط الحكومية من الولاية، وفي فنزويلا التي تمثل الإيرادات النفطية ما يزيد على 50% من الإيرادات العامة، وتسيطر الحكومة الفدرالية على هذه الإيرادات في نظام شديد المركزية، إلا أن الولايات تحصل أيضا على حصة من هذه الإيرادات،.. وتقوم حكومة الاتحاد الفدرالي في الهند

ISSN : 2410-1818

بالسيطرة والرقابة على مشروعات النفط الرئيسية، إلا أنها تقدم حصة من الإيرادات للولايات المنتجة، كما هو الحال أيضا في ماليزيا"[14].

2- المبالغة في اعتماد مبدأ اللاتماثل

فقد أوضحنا أن الأطراف التي حددت ملامح الدولة الاتحادية اعتمدت مبدأ اللاتماثل بالنسبة للمحافظات الجنوبية وفئة النساء، ومع أن الاتجاه إلى التمييز الايجابي لتلك المكونات وخاصة أبناء المحافظات الجنوبية كان بهدف كسب قبولهم للحوار الوطني وتأييدهم لمخرجاته، وقد تحققت فوائده من خلال تزايد الشخصيات والفصائل المؤيدة لمخرجات الحوار، وإمكانية عودة عدد من الشخصيات المعارضة في الخارج، وانخراطها في الحياة السياسية.

مع كل تلك المزايا والجوانب الايجابية إلا أن الأمر لا يخلو كذلك من سلبيات، وخاصة عندما يتم تضمينه في نصوص الدستور تتجه للتعامل مع مدة زمنية طويلة، ويتطلب تغييرها إجراءات معقدة.

وبصفة عامة، فإن اللاتماثل بين الوحدات المكونة للدولة أمر غير مستحب، فوجوده "داخل الدولة الفدرالية يطرح تعقيداً على الوضع.

كما أن المبالغة في اللاتماثل قد يكون مولدا للتوترات والمشاكل وليس حلا لها فـ"حيثما كان هذا اللاتماثل في أقصى درجاته فإنه يكون مصدرا للتوتر وعدم الاستقرار، .. وبالإضافة إلى ذلك فقد كان اللاتماثل السياسي كثيراً ما يحث على بذل جهود للقيام بإجراءات تصحيحية "

ونفس الوضع بالنسبة للتمييز الايجابي لصالح النساء، فمع أنه يمكن أن يكون له مردودات ايجابية لإشراك قطاع واسع من المجتمع في الحياة السياسية وعملية التنمية، إلا أن السياق الذي جاء فيه بدا وكأنه مفروض من الأطراف الدولية، فضلا عن أنه كان في حدوده القصوى، مما قد يخلق توترات مجتمعية، ويصم مخرجات الحوار الوطني عامة وما يخص الدولة الاتحادية خاصة بأنه جاء تلبية لأجندة خارجية.

[14] ينظر: د. محمود عيسى ,قراءة في الورقة القضية الجنوبية ,صحيفة الوحدوي أكتوبر 2013م

ISSN : 2410-1818

المبحث الثاني الفرص والتحديات[15]:

يسند تطبيق الدولة الاتحادية في اليمن عدد من العوامل والمتغيرات التي تمثل فرصا لهذه التجربة الجديدة، وبذات الوقت يعترض تطبيقها عدد من الصعوبات والتحديات، وسنتوقف هنا عند أبرز ما تواجهه تجربة الدولة الاتحادية من فرص وتحديات.

**أولا: الفـــرص**

تمثل قناعة عدد كبير من القوى السياسية اليمنية بالحاجة إلى الأخذ بنظام الدولة الاتحادية، والتغيرات السياسية والثقافية التي حدثت منذ عام 2011، وتوافر الإرادة السياسية، والإسناد الخارجي، تمثل أبرز عوامل الإسناد والدعم لتطبيق تجربة الدولة الاتحادية في اليمن

1- اتساع قناعة المكونات السياسية والشعبية:

فقد أشرنا في السابق إلى حدوث تحول في الموقف من الدولة الاتحادية، فمنذ صدور وثيقة "العهد والاتفاق" كان يتم تعبئة الرأي العام تجاه تلك الوثيقة وشكل الدولة الاتحادية على السواء، وقد وصف الرئيس السابق تلك الوثيقة بأنها "مؤامرة على وحدة البلاد".

غير أن التحولات المتصاعدة في المحافظات الجنوبية دفعت العديد من القوى السياسية شيئا فشيئا إلى التفكير في إمكانية تغيير شكل الدولة كحل لتعقيدات المشهد والتطورات في تلك المحافظات، وكما اشرنا فقد كانت بداية ذلك لدى أحزاب اللقاء المشترك واللجنة التحضيرية للحوار الوطني، وبصفة خاصة في وثيقة "الإنقاذ الوطني".

غير أن هذا الخيار لم يكن يحض بقبول كبير لدى عدد من تلك الأحزاب، ولذلك اتجهت تلك الوثيقة إلى جعله خيار مطروح من جملة ثلاثة خيارات كلها تناهض المركزية الشديدة، وقد أحالت الحسم فيها إلى مؤتمر الحوار الذي كانت تخطط له.

وما يهم قوله أن تلك المرحلة لم تعد فكرة الدولة الاتحادية تتسم بتلك السلبية التي كانت عليها قبل عام 2000م، ولم تعد كثير من الأحزاب تتعامل معها بحساسية زائدة كما كان الأمر في السابق.

[15] ينظر: د. عبدالخالق محمد ,دراسة في فرص وتحديات مخرجات مؤتمر الحوار الوطني ,صحيفة المصدر ديسمبر 2013م

ISSN : 2410-1818

ومع تعمق الأزمة الوطنية وتعقد الأوضاع في المحافظات الجنوبية، وفشل الحلول السياسية والأمنية التي تبنتها السلطة اتسعت القناعة بان إعادة النظر في شكل الدولة قد يكون الحل المتاح للأزمة في الجنوب.

2- التحولات التي أحدثتها الثورة الشبابية

فقد أحدثت الثورة الشبابية التي اندلعت في عام 2011 عددا من التحولات التي ساهمت بشكل أو بأخر في تدعيم الأخذ بنظام الدولة الاتحادية، فقد اعترف شباب الثورة بالقضية الجنوبية ونضال الحراك الجنوبي السلمي، وأبرزت ثقافة سياسية جديدة تعلي قيم الشراكة الوطنية والمواطنة المتساوية، والأهم من ذلك فإنها أفضت إلى تغيير رأس السلطة، وبالتالي تغيير العقيدة التي كانت تتعامل مع القضية الجنوبية والحلول التي كانت تطرح لها، بما فيها الدولة الاتحادية.

كما أن التسوية السياسية التي حددت مسار الثورة الشبابية وسعت من مساحة تأثير وحضور الأطراف الخارجية، ومعظم هذه الأطراف ترى في شكل الدولة الاتحادية حلا للكثير من مشكلات اليمن، ولهذا فقد نصت الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية على أن يتولى مؤتمر الحوار الوطني "تأسيس عملية للإصلاح الدستوري تعالج هيكل الدولة والنظام السياسي".

3- توفر الإرادة السياسية

متمثلة في رئيس الجمهورية عبد ربه منصور هادي والذي ينتمي إلى المحافظات الجنوبية، وظل متابعا للملف الجنوبي أو مسؤول عنه طوال السنوات السابقة، وقد أبدا دعما قويا لشكل الدولة الاتحادي، وكان أحد الأطراف الرئيسة التي حددت ملامح شكل الدولة الجديد، وقد تمكن من حلحلة الكثير من تعقيدات القضية الجنوبية، ويتوقع أن يكون أحد أهم الأطراف دعما لعملية الانتقال إلى شكل الدولة الجديد.

4- إسناد الأطراف الخارجية

فقد شهدت السنوات منذ عام 2000م وحتى الآن منحنا صاعدا في الحضور الخارجي في الشؤون اليمنية، وباتت الأطراف الخارجية من جملة الأطراف التي تحدد مسار الأحداث والسياسات في اليمن، وكما سبق فإن كثير من تلك الأطراف لديها قناعة بأن تغيير شكل الدول سيسهم في حلحلة الكثير من المشاكل في اليمن، ومن المتوقع أن تدعم معظم الدول والمنظمات تطبيق الدولة الاتحادية في اليمن، وأن توفر لها حد أدنى من الدعم والإسناد.

ISSN : 2410-1818

**ثانيا: التهديدات**

يعترض تطبيق الدولة الاتحادية عدد من الصعوبات والتحديات المركبة والتي منشأها تعقيدات البيئة اليمنية شديدة الانقسام والاضطراب، ومن هذه التحديات:

1- محدودية الموارد المالية: فاليمن تعاني من محدودية ما تمتلكه من موارد مالية، فمكونات القطاع الاقتصادي المختلفة تسهم في توفر قدر قليل من تلك الموارد، وحتى النفط الذي يمثل المورد الرئيسي للاقتصاد اليمني، فإنه ينتج بكميات محدودة، وما لم تظهر اكتشافات جديدة، فإن الموارد المالية ستظل شحيحة في المستقبل، وهو لا يتناسب مع الانتقال إلى شكل الدولة الجديد، ولا يمكن أن يؤمن متطلبات الانتقال إليها.

ووضع كهذا سيجعل من عملية توزيع الموارد بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وبين الأخيرة والولايات والمديريات أمر بالغ التعقيد، فأغلب الأقاليم والولايات (المحافظات) لن يكون بحوزتها حد أدنى من الموارد التي توفر أجور الموظفين والعاملين فيها.

والاتجاه الذي تبنته مخرجات الحوار الوطني والتي تميل لجهة تدعيم الأقاليم على حساب المركز قد يفاقم من المشكلة، ويزيد من تعقيدات الوضع.

2- الصراعات السياسية: يمثل الصراع السياسي واحدا من أبرز المخاطر التي تهدد تطبيق تجربة الدولة الاتحادية في اليمن، ومع أن الصراع جزءا من التاريخ اليمني المعاصر، وغالبا ما كان له حضور ممتد في كل مراحل التطور السياسي المعاصر في اليمن، إلا أن الآمال كانت معقودة على أن تضع التسوية السياسية التي تم بناءها عام 2011م، وبشكل أكبر الحوار الوطني الشامل أن يضع حد للصراع، أو على الأقل يرشده ويخفف منه، غير أن استمرار الصراع وتفاقمه أثناء انعقاد مؤتمر الحوار، وبشكل أكبر بعد انتهاءه، آثار الكثير من المخاوف ليس حول إمكانية تطبيق الدولة الاتحادية، وإنما حول مخرجات الحوار الوطني بشكل عام، وحول بقاء واستمرار وجود الدولة، وحول الأمور التي كانت تمثل ثوابت من قبيل النظام الجمهورية، والعملية الديمقراطية، و والأسس الدستورية والقانونية للمواطنة المتساوية والشراكة الوطنية.

ومما لا شك فيه فإن الانتقال إلى شكل الدولة الاتحادية يتطلب حلحلة الصراعات القائمة وخاصة في مناطق شمال الشمال، وتسويتها بما يحافظ على قوة الدولة وحضورها، وعلى خضوع كل الجماعات والمكونات السياسية لحكم القانون وسلطة الدولة ومرجعيتها الدستورية والقانونية، .. ودون

ISSN : 2410-1818

ذلك فإن ثمة مهددات حقيقية تعترض تطبيق الدولة الاتحادية بالصورة التي تضمنتها مخرجات الحوار الوطني.

3- ضعف حكم الدستور والقانون: ترتكز الدولة الاتحادية أكثر ما ترتكز على حكم القانون والدستور، والانتخابات التمثيلة والعمل من خلال مؤسسات وبقية مقومات الحكم الرشيد، فهذا الشكل من الدول يقوم في الأساس على تقاسم السلطة بين مستويات مختلفة من الحكم والتشارك فيها من خلال نصوص دستورية وقانونية، ولذلك فإنها تحتاج ثقافة تعلي من قيمة الدستور والقانون والعمل المؤسسي.

4 _ التدخل الخارجي: يمثل التدخل الخارجي سواء الإقليمي والدولي أحد المهددات في بناء الدولة وبرز واضحاً من خلال اكتشاف سفن من الأسلحة لدعم الجماعات المسلحة وبعد التدخل السافر للقوى الدولية في استغلال وابتزاز اليمن في الحصول على مزايا اقتصادية كبيرة على حساب الاقتصاد الوطني ومثال ذلك اتفاقية الغاز التي تمت مع النظام السابق.

5_ انتشار الصراعات والجماعات المسلحة يمثل أحد المهددات الرئيسية لبناء الدولة.

6 _ ضعف المؤسسة العسكرية: إن ضعف ولاء المؤسسة العسكرية لمشروعية الدولة من المهددات الرئيسية لبناء الدولة والتي نتجت عن سوء بناء العقيدة القتالية للقوات المسلحة والأمن في فترات حكم النظام السابق.

**خاتمة**

نصل في ختام هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات هي:

**أولا نتائج البحث:**

توصل الباحث إلي مجموعة من النتائج على النحو التالي:

1- إن مشكلة اليمن هي في إقامة دولة حقيقة بمؤسسات مدنية حديثة تنقذ اليمن من عقود من التخلف.
2- الشكل الحالي للدولة المركزية البسيطة خيار من الأفضل استبداله بخيار الدولة الاتحادية اللامركزية.
3- منح الأقاليم والمحافظات مزيد من اللامركزية الإدارية هي الأفضل لإدارة مواردها وتقسيمها مع المركز وفق ما قرر الدستور لتجاوز إشكالية المركزية السابقة في هذا الشأن.
4- الشعب اليمني بمكوناته المختلفة يطمح لبناء دولة جديدة بمفهوم اللامركزية الإدارية والسياسية.

ISSN : 2410-1818

5- إن تجاوز نقاط الضعف في بنية المجتمع والدولة اليمنية من دعوات الثأر والمناطقية التي من خلالها يمكن أن يتسرب منها الخارج للتدخل في الشأن اليمني لإذكاء صراعات بينية تلهي الجميع من بناء اليمن الجديد.

6- التركيز على نقاط القوة لمفهوم الدولة الفيدرالية وتطبيقها بالشكل الصحيح بعيدا عن أخطاء وممارسات الدولة المركزية في السابق.

7- توصل الباحث إلي نتيجة معلومة لذا كثير من الباحثين أن أمن واستقرار اليمن هو أمن واستقرار المنطقة والعالم نظرا للموقع الاستراتيجي والمهم لليمن.

**ثانيا التوصيات:**

في ضوء نتائج البحث يمكن وضع التوصيات الآتية:

1_ تدعيم وتعزيز الحكومة المركزية كاتجاه عام وثابت في نصوص الدستور، بما في ذلك:

أ _ اعتماد نصوص دستورية فيما يتعلق بإعادة توزيع الأقاليم بحيث يتم تطبيقها لفترة ثم يعاد النظر في التوزيع بما يعزز تدعيم الحكومة الاتحادية.

ب- اعتماد نظام توزيع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم بشكل حصري وتشاركي على أن يسند المتبقي لصالح الحكومة المركزية.

ج - حسم خيار طبيعة الحدود بين الأقاليم داخل الدولة على أن تكون حدود إدارية.

د - إسناد مسؤولية إدارة وتطوير الموارد الطبيعية لصالح الحكومة المركزية، بالتنسيق مع حكومات الولايات المنتجة.

هـ - النص على حق الولايات والأقاليم المنتجة للموارد الطبيعة الحصول على نسبة محددة من عائدات تلك الموارد، وتخصيص نسبة من تلك العائدات للحكومة الاتحادية، على أن توزع البقية بطريقة شفافة وعادلة بين بقية الأقاليم.

2 _ التخفيف من اللاتماثل، وجعله في الحدود الدنيا، وتسهيل إجراءات تغييره في الدستور، وذلك من خلال:

أ- استبدال الآليات البرلمانية والقضائية التي تحمي الحقوق الحيوية للجنوب بالنص على آليات مخففة وعامة كأن لا يجوز تمرير أي تشريع إذا ما اعترض ممثلي إقليمين من أقاليم الدولة الاتحادية.

3 _ إعادة بناء المؤسسة العسكرية وتغيير عقيدتها القتالية، والعمل على تشريع قوانين تعمل على نزع الأسلحة الثقيلة والمتوسطة من كل الجماعات المسلحة والجهات والقبائل.

ISSN : 2410-1818

**قائمة المراجع:**

1- د. ابو اليزيد علي المتيت ، مبادئ العلوم السياسية والإسكندرية ،المكتب الجامعي الحديث محطة ارمل 1990م.

2- يحيى أحمد الكعكي ،مقدمة في علم السياسة ،بيروت دار النهضة العربية للطباعة والنشر عام 1990م.

3- د. أحمد إبراهيم الجبير ،مبادئ العلوم السياسية الجامعة المفتوحة 1995م.

4- د. أحمد عيسى ،نماذج من الدولة الاتحادية ،صحيفة المصدر يوليو 2013م

5- شكل الدولة وفق وثيقة الحوار الوطني الشامل.

6- التقرير الاستراتيجي اليمني ،الصادر عن المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية لعام 2013م.

7- محمد صديق قراءه في مسار الأزمة اليمنية، صحيفة الأيام يناير 2014م

8- تجارب حوارية من 2006م-2010م ، التقرير الاستراتيجي اليمني.

9- وثيقة العهد والاتفاق ،صحيفة المصدر ديسمبر 2013م

10- ورقة صادرة من فريق القضية الجنوبية لمؤتمر الحوار الوطني نوفمبر 2013م

11- د. محمود محمد ،تجارب لدول اتحادية ، صحيفة الناس ديسمبر 2013م

12- د. محمود عيسى ،قراءة في الورقة القضية الجنوبية ، صحيفة الوحدوي أكتوبر 2013م

13- د. عبدالخالق محمد ،دراسة في فرص وتحديات مخرجات مؤتمر الحوار الوطني ، صحيفة المصدر ديسمبر 2013م.