

"التنوع الحي" ما الذي يمكن أن تتعلمه سوريا من جنوب تيرول؟

المركز الأوروبي للدراسات الكردية
European Center for Kurdish Studies



بالتعاون مع

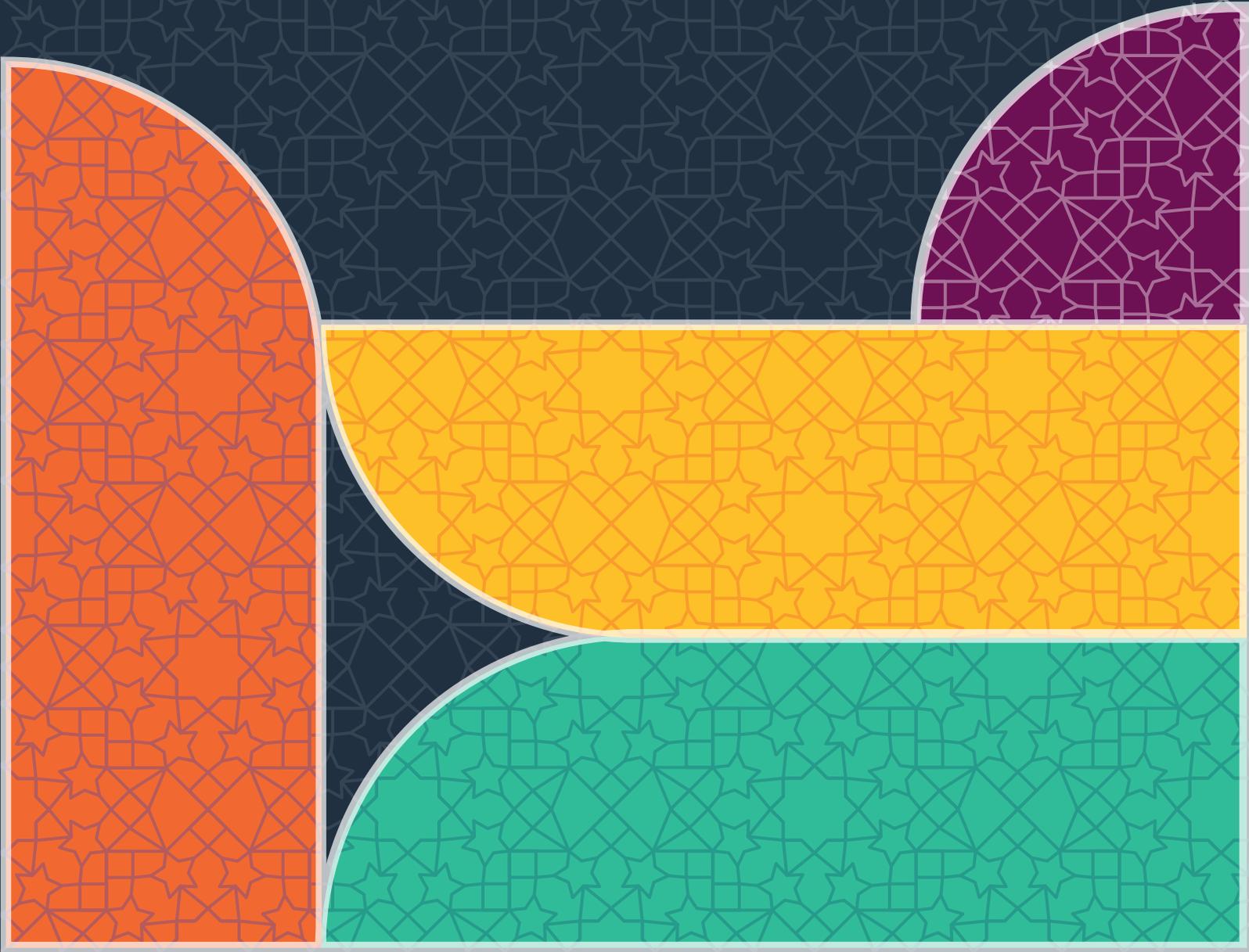
eurac
research



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

من ٨ ولغاية ١٢ آب/أغسطس ٢٠٢٣

بولسانو - إيطاليا



إخلاء المسؤولية: تحتوي هذه الورقة على محتوى تمت مناقشته خلال ورش العمل التي نظمتها المركز الأوروبي للدراسات الكردية. لم يتم الاتفاق على النقاط الملخصة من قبل كل مشارك، ولكنها تمثل نقاط المناقشة.

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies



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

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

© 2023 | Berlin

التنوع الحي: ماذا الذي يمكن أن تتعلمه سوريا من جنوب تيرول؟

«ورقة بولزانو»

بولزانو، إيطاليا 8-12 أغسطس 2023

ملخص الدروس المستفادة

ملخص لأهم الحقائق التاريخية والترتيبات السياسية

1. تُظهر تجارب جنوب تيرول أن الأمر قد يستغرق الكثير من الوقت للتغلب على مظالم الماضي، وبناء الثقة، وإدراك أن التنوع اللغوي والثقافي ليس مشكلة وإنما ثروة، وأنه لا بد من الصبر والمثابرة لتمهيد طريق سلمي للحوار البناء.

كان جنوب تيرول جزءاً من الإمبراطورية النمساوية المجرية حتى نهاية الحرب العالمية الأولى. بعد نهاية الحرب، تم تقنين الإمبراطورية وتسليم جنوب تيرول لإيطاليا في عام 1919 اعترافاً بدورها في الحرب بجانب الحلفاء بدون سؤال السكان عن رغباتهم ورغباتهم. بعد وصول موسوليني للسلطة تعرضت مجموعة السكان الناطقة بالألمانية لقمع شديد، حيث تم طيئة المنطقة بعنف، وحُظرت اللغة الألمانية، واختفت أسماء الأماكن الألمانية واستُبدلت بالإيطالية، علاوةً على استقرار عدد كبير من الناطقات والناطقين بالإيطالية في جنوب تيرول. ثم اتفق هتلر وموسوليني خلال الحرب العالمية الثانية على تقديم ما يسمى بالـ "خيار" للناطقين والناطقات بالألمانية: إما مغادرة المنطقة إلى ألمانيا/النمسا، أو التخلي التام عن الهوية الألمانية.

2. قمع حقوق الأقليات يُفضي عاجلاً أم آجلاً إلى المقاومة وليس الانصيهار. لم يتم احتواء حركة التوحيد مع تيرول في جنوب تيرول بالعنف، ولكن من خلال الاعتراف بالمطالب المشروعة للمجموعة الناطقة بالألمانية.

في عام 1946 وقع وزيراً خارجية النمسا وإيطاليا اتفاقية في باريس لحماية مجموعة السكان الناطقة بالألمانية في جنوب تيرول. ومع ذلك، فإن معاهدة باريس التي كلفت النمسا بوظيفة قوة الحماية وأدت إلى اعتماد أول نظام أساسي للحكم الذاتي، لم تنص إلا على حماية ضعيفة للغاية للأقليات وقوبلت باحتجاجات هائلة تبتعتها موجة أولى من التفجيرات بين عامي 1956 و1961 استهدفت بشكل أساسي أبراج الجهد العالي ورموز الحكم الإيطالي، وتلتها موجة ثانية -وأكثر دموية- من التفجيرات حتى عام 1969 تسببت في مقتل أشخاص. صنفت الدولة الإيطالية هذه الهجمات على أنها إرهابية وكافحتها بكل صرامة. ختاماً، طلبت النمسا من الأمم المتحدة التوسط في النزاع، وكُلِّت تلك المفاوضات بالنجاح بعد مفاوضات مطوّلة.

3. كان تولي دولة النمسا المجاورة دور قوة الحماية والأمم المتحدة دور الوسيط، ولعبهما لهذين الدورين بشكل بناء، أفضل سبيل لحماية الأقليات وحل النزاعات. واتضح أن التأثير الخارجي - عندما يُمارَس بمسؤولية- يمكن أن يُسهّل حل النزاعات الداخلية ذات البعد الدولي. الوضع في سوريا مختلف تماماً، والدول المجاورة تسعى حصرياً لتحقيق مصالحها الخاصة، مما يؤدي إلى تفاقم النزاع، وليس لدى الأمم المتحدة مجال كبير للمناورة أو التأثير.

مهد قانون الحكم الذاتي لعام 1972 الطريق للعلاقات الثنائية بين منطقة ألتو أديجي/جنوب تيرول (التي تتكون من مقاطعتي ترينتينو وجنوب تيرول) وروما على أساس شراكة جديدة يتم في إطارها التفاوض على العلاقات مع السلطتين المحليتين على قدم المساواة وعلى أساس الشراكة المتساوية.

استغرق تنفيذ القانون الجديد 20 عامًا (1972-1992). رفعت إيطاليا في عام 1992 تقرير قانون الحكم الذاتي والأحكام التنفيذية الرئيسية إلى النمسا وبناءً عليه أعلنت النمسا رسمياً تسوية النزاع حول جنوب تيرول.

لقد أدى ضبط ميزان القوى بين بولزانو وروما والحماية الفعالة للأقلية الناطقة بالألمانية من استقواء الأغلبية عليها في الأمور التي تمسها إلى سحب البساط من تحت الحركات الوحدوية (التي تهدف إلى الاتحاد مع النمسا). واليوم، تدعم جميع الأطراف والمجموعات اللغوية في المنطقة وضع الحكم الذاتي الخاص لجنوب تيرول. ومما لا شك فيه أن هذا يرتبط بدوره بالتنمية الاقتصادية السريعة في المنطقة والنظام المالي متعدد المزايا. جنوب تيرول هي واحدة من أغنى المناطق في أوروبا حالياً، ونظراً لوضعها الخاص تحتفظ بمعظم العائدات الضريبية. بصفة عامة، يمكن للمنطقة التصرف بشكل مستقل في 90٪ من الضرائب المُحصَّلة (تبلغ هذه النسبة حالياً حوالي 70٪ لأنها تشارك في تكاليف الدين الوطني والتكاليف المشتركة الأخرى).

أحد العناصر الأساسية لتنفيذ قانون الحكم الذاتي هو اللجان المشتركة (لجان المساواة بين الحكومة ومقاطعات الحكم الذاتي). تتعامل لجنة الإثني عشر مع قضايا الحكم الذاتي التي تمس المنطقة بأكملها (تريينتينو وجنوب تيرول)، وتتألف من ستة أفراد لتمثيل الدولة وثلاثة أفراد لتمثيل كل مقاطعة من الاثنتين. بينما تتعامل لجنة الستة مع قضايا الحكم الذاتي المتعلقة بمقاطعة جنوب تيرول فقط.

4. تتجاهل ديمقراطيات الأغلبية حماية الأقليات، بل وقد تُعرض حقوقها وهوياتها للخطر. ولكي تصب الديمقراطية في مصلحة الجميع، فإنها تحتاج إلى آليات دستورية وغيرها من الآليات لبناء الثقة واشتمال الأغليات كذلك.

تعين الحكومة في روما ممثلي وممثلات الدولة، وتختار البرلمانات الإقليمية المعنية ممثلات وممثلي المنطقة أو المقاطعة. للمناطق الأربع ذات الوضع الخاص الأخرى في إيطاليا لجان شؤون حكم ذاتي مُشابهة (لا تتمتع المناطق الخمس عشرة الأخرى بوضع خاص، ويبيدها صلاحيات أقل). عادةً ما يشغل خبراء وخبيرات مقاعد تلك اللجان، بينما يتم تعيين أو انتخاب أعضاء من برلمان الولاية لشغل مقاعد لجنة جنوب تيرول بسبب الحساسية السياسية ومسألة الأقليات ولضمان الترسخ السياسي لقرارات اللجنة. كما تُخصّص مقاعد للدينين في كلتا اللجنتين، وتنطبق القاعدة التالية فيما يتعلق بالتكوين اللغوي للجان: يجب أن يشمل تمثيل الدولة شخصًا ناطقًا بالألمانية، وأن يشمل التمثيل الإقليمي شخصًا ناطقًا بالإيطالية. تضمن هذا القاعدة اهتمام الدولة بمصالح الأقليات وتصرفها بطريقة تعكس تعدد اللغات، ويضمن كذلك تمثيل مصالح الأقليات الإقليمية في المنطقة والإقليم. كما تحول هذه القاعدة دون ظهور تباين المصالح بين روما وبولزانو على أنها صراعات بين المجتمعات اللغوية..

5. بعد النزاعات المُدبرة للثقة بين المجموعات المختلفة، قد تكون هناك حاجة إلى مستوى عالٍ من تقنين الحقوق والالتزامات والعلاقات المتبادلة. بمرور الوقت، تنمو الثقة ويمكن التعامل مع القواعد -كالحصص مثلًا- بقدرٍ من المرونة.

اللجان مُكرّسة في قانون الحكم الذاتي وبالتالي فهي تتمتع بالاعتراف الدستوري. تتناول اللجان ما يمس تنفيذ قانون الحكم الذاتي وتقرر بنفسها الموضوعات التي تتناولها. تتمثل مهمة اللجنة بشكل أساسي في تطوير وتحديد معالم الحكم الذاتي للمناطق والمقاطعات ومعالجة القضايا المالية على المستوى الثنائي..

تقرّر اللجان عمومًا بأغلبية الأصوات، وتحاول -حيثما أمكن- اتخاذ القرارات بالإجماع. بعد صدور قرار اللجنة، تُصدر الحكومة في روما مرسومًا بالنتيجة ويجوز لها رفض تبني القرار رسميًا مع التسبب (مثلًا) لعدم التوافق مع قانون الاتحاد الأوروبي، ولكن لا يحق للحكومة تغيير النتيجة التي توصلت إليها اللجنة. للمرسوم الأسبقية على القوانين التي تسنها البرلمانات في روما وفي المناطق. بالتالي، لا يمكن للبرلمان إبطال الاتفاق الثنائي (المرسوم) بأغلبية الأصوات. يجب أن تلتزم المراسيم بالدستور الإيطالي، ويمكن للمحكمة الدستورية مراجعتها في حال التنازع على دستوريّتها. للمحكمة الدستورية حق إلغاء المراسيم غير الدستورية، بيد أن ذلك لم يحدث حتى يومنا هذا..

بالنسبة لجنوب تيرول، فهناك 183 من الأحكام التنفيذية سارية المفعول حاليًا، وهو عدد أكبر بكثير من سائر المناطق ذات الوضع الخاص. هذا يدل، من ناحية، على أن اللجنة تعمل بنجاح، وفي الوقت نفسه، يشير المستوى العالي من تقنين (اللوائح والقوانين التفصيلية) العلاقات الثنائية بين بولزانو وروما إلى انعدام الثقة بين الشريكين البداية.

مفاوضات اللجان ليست علنية. تخدم هذه القاعدة غرض الحوار والتبادل وإيجاد حل وسط، فمن الأسهل على السياسيات والسياسيين الوصول لتسوية وأخذ المصالح الأخرى (مصالح الحزب السياسي) في الاعتبار خلف الأبواب المغلقة.

نظرًا لأن بعض أعضاء اللجنة غير منتخبين، بل يتم تعيينهم، ولأن التفاوض خلف أبواب مغلقة، ولأن مراسيم اللجان لها الأسبقية على القوانين البرلمانية، فإن اللجان تُتهم في بعض الأحيان بأنها غير ديموقراطية وغير شفافة. ومع ذلك، فلها مزايا واضحة:.

- إن عجزت اللجان عن التوصل لقرار، فلا يؤثر ذلك على عمل البرلمان وإقرار الميزانيات وسن القوانين. فاللجان قد تعمل على نفس الموضوعات لسنوات، لأنها لا تخضع لضغط زمني، ولا تُصدر مرسومًا إلا بعد الوصول لتوافق، بل وقد توجّل التشاور حول بعض الموضوعات لوقت لاحق.
- إن تُركت المفاوضات رهين موافقة البرلمان عليها، فستظل مشكلة الأقلية دون حل: في روما قد تتجاهل الأغلبية الناطقة بالإيطالية التسوية المُتفاوض عليها، والأمر نفسه ينسحب على بولزانو، حيث ستتاح للأغلبية الناطقة بالألمانية الفرصة لفرض رغباتها.
- تُجبر اللجان أعضاء مختلف مستويات الحكومة والمجموعات اللغوية على الانخراط في الحوار.
- تظل البرلمانات جهات فاعلة مركزية، فهي تختار الحكومات وتشرف عليها وتنفذ الصلاحيات المُتفاوض عليها.

تعترف جنوب تيرول بالألمانية (68٪ من السكان) والإيطالية (20٪) واللادينية (4.5٪) كلغات رسمية متساوية الحقوق. للأسر حرية اختيار اللغة التي تريد تعليم أطفالها بها. الإيطالية هي اللغة الأجنبية الأولى التي يتم تدريسها في المدارس الألمانية، وبالمثل، فالألمانية هي اللغة الأجنبية الأولى في المدارس الإيطالية. بفضل هذا النظام اللغوي يتقن معظم الأفراد اللغتين الرئيسيتين بشكل معقول يمكنهم من التواصل في الحياة اليومية. بالنسبة للمدارس اللادينية، فالتدريس نصفه بالألمانية ونصفه بالإيطالية، بالإضافة إلى دروس اللغة اللادينية. ونتيجة لهذا الترتيب الخاص، يجيد معظم الأفراد في المناطق اللادينية أربع لغات (لغات المنطقة الثلاث بالإضافة إلى اللغة الإنجليزية).

6. لا يجب بالضرورة اتخاذ جميع القرارات بطريقة ديموقراطية وشفافة لتتحدى بالمشروعية. في ظل ظروف معينة، قد يكون من الأسهل التفاوض خلف أبواب مغلقة على الاتفاقات على المسائل ذات الطبيعة الحساسة والتي تتطلب تنازلات من الجانبين. إذا أدت تلك القرارات إلى السلام والتعاون وفتح الأفق الاقتصادية، فستلحق القبول بين مختلف فئات الشعب، مع مراعاة أن القرارات المُتخذة بهذه الطريقة تكون فقط تكملية للهياكل الديمقراطية الشفافة وإضافة لها. وتزداد أهمية الشفافية والمشاركة مع زيادة الثقة والاستقرار.

7. بالإضافة إلى حقوق الأقليات "الصارمة"، فإن للسياسة الرمزية أهمية كبيرة كذلك، وخاصةً بالنسبة للأقليات الصغيرة. على سبيل المثال وليس الحصر، فيث برنامج إخباري قصير باللادينية قبل الأخبار الرئيسية باللغة الألمانية أو الإيطالية في جنوب تيرول - على الرغم من أن 4.5% فقط من السكان ينتمون إلى هذه المجموعة اللغوية- يستحضر وجود الأقلية اللادينية إلى وعي الأغلبية، مما يجعل التفكير بها أمرًا طبيعيًا. الأمر نفسه ينسحب على إلقاء السياسات والسياسيين التحية باللغة اللادينية في المناسبات الرسمية قبل التحول إلى إحدى اللغتين الرئيسيتين في المنطقة.

لا يزال للظلم اللغوي السابق (قمع اللغة الألمانية) بعض الآثار الباقية، فهناك مثلاً شرط وقائي، بموجبه لا يحصل الإيطاليات والإيطاليون من المجموعة الناطقة بالإيطالية على الحقوق السياسية في المنطقة إلا بعد فترة انتظار مدتها أربع سنوات. في سن الرابعة عشر، يختار سكان جنوب تيرول المجموعة اللغوية التي يشعرون بالانتماء إليها (الألمانية أو الإيطالية أو اللادينية أو لغة أخرى)، ويتم حساب حصص التوظيف بالإدارة الإقليمية بناءً على هذه الأرقام. التمثيل النسبي في القطاع العام من حق جميع المجموعات اللغوية، ويتم الالتزام به مع إضافة بعض المرونة في الأونة الأخيرة. إذا لم يكن هناك مرشح/ة مناسبة من مجموعة لغوية ما، فمن الممكن توظيف شخص من مجموعة لغوية أخرى (وإن أمكن، التعويض عن ذلك بوظيفة أخرى). يُوجّه النقد إلى نقطتين بهذا النظام اللغوي: الأولى هي إهمال ثنائية اللغة وتعدد اللغات في المناطق غير الناطقة باللغة اللادينية، والثانية هي صعوبة اندماج الأشخاص الذين لا يتحدثون أيًا من اللغات الرسمية كلغة أولى..

8. التنوع اللغوي ليس تهديدًا، وإنما إثراء، خاصة إذا كان نظام التعليم يشجّع التدريس باللغة الأم ويدعم التعدد اللغوي. المدارس متعدّدة اللغات مُبشّرة بالنجاح في هذا السياق.

9. وفقًا لتقدير الإدارة اللادينية، فإن انفتاح الناطقات والناطقين باللغة اللادينية - ليس فقط تجاه اللغتين الأخرين في المنطقة، ولكن أيضًا تجاه السياحة واللغة الإنجليزية كلغة رابعة لم يُضعف الهوية اللادينية، وإنما أثرى الانفتاح التقاليد وكملها. فالعزلة ليست بأي حال من الأحوال استراتيجية مثلى للحفاظ على الهوية، خاصة بالنسبة للأقليات الصغيرة.

يتميز التصويت في الانتخابات في جنوب تيرول بأنه عادةً ما يختار الناطقات والناطقون بالألمانية الأحزاب الناطقة بالألمانية، بينما يختار الناطقات والناطقون بالإيطالية عادةً الأحزاب الوطنية الناطقة بالإيطالية. ويرجع ذلك إلى السياق، فالأحزاب الناطقة بالألمانية تعمل فقط في هذه المنطقة (لأنه لا يتم التحدث باللغة الألمانية في منطقة أخرى)، بينما تنشط الأحزاب الناطقة بالإيطالية في جميع أنحاء البلاد. كما تُبألع وسائل الإعلام في توضيح هذا الفرق. ومع ذلك، فهناك تقدم ملحوظ ومشاريع مشتركة في البرلمان.

10. حتى وإن كانت الاختلافات اللغوية قد شكّلت شخصية مجتمع ما، فإن هذا لا يؤدي بالضرورة إلى إضفاء الطابع العرقي على السياسة. يمكن بسهولة التعاون بطريقة عابرة للغات والأحزاب عند ضمان حقوق جميع المجموعات، ومن ثمّ يمكن التركيز على مواضيع أخرى كالاقتصاد أو البيئة أو السياسة الاجتماعية.

تقوم الديمقراطية في جنوب تيرول على ثلاث ركائز: التمثيل في البرلمان، وحقوق المشاركة الديمقراطية المباشرة والحوار. ومن الأمثلة الممتازة على الطبيعة التشاركية الخاصة للديموقراطية المؤتمر الذي عُقد لتناول مراجعة القانون الأساسي للحكم الذاتي. بجانب مؤتمر الثلاثة وثلاثين، شارك منتدى المئة مواطن/ة في المشاورة الدستورية. تألّف المؤتمر والمنتدى من سياسيات وسياسيين وممثلات وممثلين عن المجتمع المدني وأشخاص سُحبوا عن طريق القرعة. سلّم المؤتمر توصياته إلى برلمان المنطقة في نهاية عمل دام لمدة عامين.

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies



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

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

© 2023 | Berlin

