

عودة أثيوبيا إلى الفدرالية

بيت الفدرالية المتجدد قد يعزز حقوق الأقليات
ولغاتها



بقلم توم باتنز

الورق. ولكن الواقع، وحتى فترة قريبة جداً، كان أشبه بنظام مركزي أوتوقراطي، تتمركز فيه السلطة في مكتب رئيس الوزراء.

لقد جاء دستور ١٩٩٤ نتيجة مفاوضات على المستوى القومي أعقبت فترة تتجاوز ربع قرن من الحرب الأهلية الوحشية الدامية والحكم الدكتاتوري. وشارك في تلك المفاوضات جميع المناطق والفئات الاثنية المختلفة في أثيوبيا عبر مسار مفتوح ضم الجميع. وكانت النتيجة التي تمخضت عن تلك المفاوضات تعكس جهداً صادقاً لدمج المجموعات العرقية المختلفة في أثيوبيا، البالغ عددها ٨٢ مجموعة في ذلك البلد، داخل صميم تركيب الدستور وجزءاً لا يتجزأ منه.

لقد أتاح الدستور المجال لتشكيل حكومات إقليمية قوية وسلطة تشريعية فدرالية من مجلسين، حيث سيكون مجلس الشيوخ، أو بيت الفدرالية، هو صوت المناطق لدى المركز. (انظر المربع بعنوان: بيت الفدرالية). كما تضمن هذا الدستور، في خطوة غير مألوفة، حق الولايات، دستورياً، في الانفصال، وذلك بأغلبية ثلثي الأصوات في مجلس الولاية التشريعي والأغلبية البسيطة في استفتاء تنظمه الحكومة الفدرالية.

لقد كان هذا بالضبط ما فعلته أريتريا عندما قررت الانفصال في العام ١٩٩٣، وذلك قبل اعتماد دستور أثيوبيا في العام ١٩٩٤. ولكن الفجوة كانت كبيرة ما بين أفضل النوايا التي عبر عنها الدستور والممارسات العملية. لقد كانت جبهة تحرير الشعب في تيجري، وهي الحزب القائد في ائتلاف الجبهة الديمقراطية لشعوب أثيوبيا، قد أسست نظاماً أشبه بحكم الحزب الواحد.

انشقاق وتغيير في السياسة

حدث في العام ٢٠٠١ انشقاق في داخل الحزب الحاكم. وقد وصف رئيس الحكومة زيناوي هذا الانشقاق، في مقابلة مع هيئة الإذاعة البريطانية، قائلاً:

"لقد كانت الانقسامات تتعلق بمسألة... ما إذا كنا قد عملنا على مأسسة الحكومة الديمقراطية بشكل كاف في هذا البلد، أم لا، وما إذا كنا قد فعلنا ما يكفي لتعزيز النمو الاقتصادي والإصلاح في هذا البلد..."

لقد

جرت الانتخابات العامة في أثيوبيا في شهر مايو/أيار ٢٠٠٥. وذكر مركز كارتر في تقريره بعد الانتخابات أنه "للمرة الأولى في تاريخ أثيوبيا يتوفر لدى الناخبين عدد من الخيارات عندما توجهوا إلى صناديق الاقتراع". ولكنهم أيضاً أشاروا إلى مشاكل ومخالفات في عدد من مراكز الاقتراع التي حققوا فيها. وقد حصل الحزب الحاكم، بنتيجة الانتخابات، على ٢٦٣ مقعداً - أي ١١ مقعداً أقل من العدد اللازم للأغلبية المطلقة. وقام رئيس الوزراء، ميليس زيناوي، في أواخر يولية/تموز، بلقاء زعماء المعارضة للمرة الأولى منذ الانتخابات. وكانت المعارضة تطالب بإعادة الانتخابات في حوالي ٣٠٠ مركزاً انتخابياً. وكان مرشحو الحكومة، في الانتخابات السابقة، في مايو/أيار ٢٠٠٠، قد خاضوا الانتخابات بدون أي منافس من المعارضة في ٥٠٪ من المقاطعات الانتخابية لمجلس النواب.

وكان من نتيجة انتخابات مايو/أيار ٢٠٠٥ أن تقدمت أثيوبيا خطوة أخرى إلى الأمام على الطريق نحو تطبيق دستورها. ذلك أنه ومنذ العام ١٩٩٤ كان لدى أثيوبيا دستور فدرالي ديمقراطي، على

رئيس وزراء أثيوبيا، ميليس زيناوي (إلى اليمين) يوقع معاهدة السلام بين أثيوبيا وأريتريا في ١٢ ديسمبر/كانون الأول، ٢٠٠٠ في الجزائر.



تمت مراجعة هذا المقال وإعادة نشره عن المقال الأصلي الذي نشر في *Federations*، المجلد ٤، العدد ١، مارس/آذار ٢٠٠٤

عمل توم باتنز في أثيوبيا كمدير مشروع مع "جمعية التعاون التقني" وهي منظمة دولية للتنمية تابعة للحكومة الألمانية.

كندا: لغتان رسميتان لحماية الأقليات

جيل رميلار، مقابلة مع طاقم *Forum*

كندا بلد هائل الحجم، مساحة شاسعة وعدد صغير من السكان ومجموعتان من الأقليات القومية: الناطقون باللغة الفرنسية، وهم الأكثرية في كيبيك، ولكنهم أقلية في بقية أنحاء كندا، والناطقون باللغة الانكليزية، وهم الأقلية هنا في كيبيك، ولكنهم الأكثرية في بقية مقاطعات كندا كلها. هذا هو الحال الآن، وكان هو الحال أيضاً في ١٨٦٧ عندما قرر مؤسسو كندا - "آباء الكونفدرالية" - تأسيس هذا البلد. وكان التحدي أمامهم هو خلق بلد يتمتع باللامركزية إلى حد يكفي لاستيعاب المصالح المتنوعة للمجموعات المحلية المختلفة وحقوق الأقليات، بحيث تنهيا أمامهم الفرصة ليس فقط للبقاء على قيد الحياة بل أيضاً للإزدهار في نظام فدرالي جديد.

لقد اتخذنا في العام ١٨٦٧ إجراءات معينة لحماية حقوق الأقليات. وكانت كلمة أقلية في ذلك العام تعني، بشكل أو بآخر، أقلية لغوية، وبالتالي أيضاً أقلية دينية. لقد كان السكان الكاثوليك في غالبيتهم ينطقون باللغة الفرنسية، حيث أن الارلنديين جاءوا إلى كندا بعد العام ١٨٦٧، وكان البروتستانت يتكلمون اللغة الانكليزية. لقد تضمن دستور ١٨٦٧ فقرات تتعلق بالأقليات، مما أعطى حقوقاً للناطقين بالفرنسية في كيبيك بالإضافة إلى الناطقين بالفرنسية أيضاً خارج كيبيك.

وجاء دستور ١٩٨٢ لكي يتم، أخيراً، ما بدأه دستور ١٨٦٧ ويضم حقوقاً للأقليات. لقد أدركنا، من خلال دستور العام ١٩٨٢، أن كندا بلد يتكون من أقليتين قوميتين - الناطقون بالفرنسية والناطقون بالانكليزية - وذلك عندما اعترفنا بوجود لغتين رسميتين في كندا - الانكليزية والفرنسية. وقد حرصنا منذ تلك اللحظة على أن يتضمن دستور ١٩٨٢ حقوقاً مثل حقوق الأقليات - التي تسمح بتعيين موظفين في الدوائر العامة والسلطات الفدرالية في مختلف أنحاء كندا يتكلمون بطلاقة اللغة الأم - غير الفرنسية أو الانكليزية، إذا كانت هناك حاجة كافية لذلك. وكان أهم ما تضمنه دستور ١٩٨٢، هو منحه الناطقين بالفرنسية حق الحصول على التعليم في المرحلتين الابتدائية والثانوية بلغتهم الخاصة في مختلف أنحاء كندا، وذلك عندما تكون هناك أعداد كافية تبرر وجود مثل هذه المدارس.

يبلغ عدد سكان كيبيك سبعة ملايين نسمة. ويتكلم حوالي ٨٠٪ منهم اللغة الفرنسية باعتبارها اللغة الأم، ثم هناك الناطقون باللغة الانكليزية، بالإضافة إلى العديد من المجموعات الاثنية التي تتكلم لغات مختلفة. فهناك جالية إيطالية كبيرة جداً، كما أن الجالية العربية أيضاً موجودة بشكل بارز. ويوجد في كيبيك، حيث الفرنسية هي لغة الأكثرية، قانوناً نسميه ميثاق اللغة الفرنسية، وهو يحدد الفرنسية على أنها اللغة الرسمية في كيبيك. ونتيجة لذلك، فإنك سوف ترى الحضور الفرنسي في كل مكان البقية على الصفحة ١٣

جيل رميلار أستاذ في الكلية الوطنية للإدارة العامة في مونتريال. وكان وزيراً في كيبيك لشؤون العلاقات ما بين الحكومات. كما كان أيضاً وزير العدل في كيبيك. وهو عضو في مجلس إدارة *Forum of Federations*.

بيت الفدرالية

لقد أعطيت سلطة تفسير الدستور لبيت الفدرالية وذلك بسبب عدم وجود محكمة دستورية. وبالإضافة إلى ذلك، يصدر بيت الفدرالية الأحكام بشأن عدد من القضايا تتعلق بـ "حقوق الأمم والجنسيات والشعوب في حق تقرير المصير"، كما أنه يعتبر مسئولاً عن "تعزيز وحدة [هذه المجموعات] وترسيخها استناداً إلى موافقتها المتبادلة". كما أسندت إلى بيت الفدرالية أيضاً مهمة إيجاد الحلول للنزاعات أو حالات سوء الفهم التي قد تنشأ بين الولايات المختلفة. كما يقرر بشأن اقتسام موارد الدولة المستمدة من مصادر ضريبية مشتركة للولاية والاتحاد الفدرالي ويحدد أموال الدعم التي تقدمها الحكومة الفدرالية للولايات. وأخيراً، يتمتع هذا البيت بسلطة إصدار الأوامر للتدخل من جانب السلطة الفدرالية "إذا قامت أية ولاية، خلافاً لأحكام هذا الدستور، بتعريض النظام الدستوري للخطر".

إن تركيب بيت الفدرالية واضح ومفتوح للجميع. ويمكن اختيار الأعضاء بالاقتراع المباشر أو غير المباشر - ويعود القرار في ذلك إلى مجالس الولايات، بما في ذلك قبول التقاليد والعادات المحلية في ترشيح الممثلين الاثنيين وانتخابهم. وهكذا، فإن مجالس الولاية تستطيع أن تقرر ما إذا كانت ستنتخب أعضاء بيت الفدرالية بنفسها أم ستجرى انتخابات لهذا الغرض. وبالإضافة إلى ذلك، سوف تحصل كل "أمة أو قومية" على مندوب واحد لكل مليون نسمة من سكانها. ويوجد حالياً ١١٢ عضواً في بيت الفدرالية، منهم ٧١ عضواً يتم تعيينهم من قبل الولايات، في حين يتم توزيع العدد الباقي، ٤١ عضواً، بحسب عدد السكان.

وامتدت تلك الانقسامات أيضاً إلى مسألة العلاقات الخارجية والعلاقات مع أريتريا.

ونتيجة صراع القوى هذا في داخل الحزب الحاكم، قامت الفئة الحاكمة بإعطاء المزيد من السلطات للمجلس التشريعي في أثيوبيا، بيت الفدرالية. وعملوا على تقليص سلطات مكتب رئيس الحكومة، وتزويد الحكومة بالمزيد من التكنوقراط والقليل من الفئات المتصارعة السابقة، وسمحوا بالنقاشات داخل الحزب بشكل متكرر، وأعطوا الولايات مساحة أكبر لحماية مصالحها الخاصة.

لقد أتاحت ممارسة الحكم الفدرالي بشكل أكثر أصالة

كندا: لغتان رسميتان لحماية الأقليات

تابع من الصفحة ١٢

عندما تسير الآن في شوارع مونتريال. إن مونتريال لها طابع فرنسي، ولها أيضاً طابع معروف دولياً ولكنها ما تزال تحافظ على الحضور الفرنسي فيها. وأستطيع القول ان هذا يعتبر واحداً من قصص النجاح الأساسية في السنوات الثلاثين الأخيرة. لقد واجهت جميع المقاطعات الأخرى، في لحظة ما من تاريخ الفدرالية في كندا، ضرورة مشاركة الآخرين عندما تكون مقاطعة ما في وضع أفضل من البقية. ولكن من الممكن، بعض الأحيان، ولأسباب اقتصادية أو اجتماعية – اللغة، التاريخ، الثقافة – أن تشعر إحدى المقاطعات أو المناطق بالميل إلى القول بأن هذا النوع من الحكم الذاتي ليس كافياً. وقد يقول البعض: "يجب أن نصبح دولة ذات سيادة الآن". وهذا أمر يجب أن نفهمه، وخاصة في كندا.

يجب على أولئك الذين يؤمنون بالنظام الفدرالي أن يظهروا للأشخاص الذين يرغبون في الانفصال وأولئك الذين يرغبون في التعبير عن أنفسهم من داخل نظامهم الفدرالي أن الفدرالية تتمتع بحد كاف من المرونة لأنها عبارة عن تفاهم على أساس الحل الوسط كما أنها أيضاً قوية إلى حد يكفي لإقامة حكومة مركزية. ولكننا أيضاً نرغب في أن نبرهن لهم أنهم، ومع مرور الوقت، سوف يستفيدون اقتصادياً بالإضافة إلى الفائدة الاجتماعية، وأنهم سوف يكونون في وضع أفضل كجزء من النظام الفدرالي بدلاً من اتخاذ قرار بإقامة دولتهم المستقلة مع كل ما ينطوي عليه ذلك من انعكاسات دولية.

إن احترام توازن من هذا النوع ليس بالأمر السهل. إننا، كشعب كندي، نعرف أن ذلك ليس بالأمر السهل. لقد خضنا، لعشرات السنين، تجارب مع هذا التوازن. لقد عشنا، بالتأكيد، تجارب الاستفتاء على الانفصال في كيبيك (١٩٨٠ و ١٩٩٥)، ولكننا أيضاً شاهدنا أزمات اقتصادية هامة في العام ١٩٧٥ و ١٩٧٦ خلال أزمة النفط في ألبرتا عندما قررت مقاطعة ألبرتا، على الرغم من كل شيء أن تضع مصالحها الخاصة جانباً من أجل التوصل إلى وضع أفضل للاتحاد الفدرالي بأكمله.

ما هو المقصود بالتعددية الثقافية؟ إنها تعني احترام الثقافات، واحترام الأمور التي يجب أن نحترمها، باعتبارنا جزء من الكل، بدون الحاجة إلى الذوبان في الكل، بل مجرد الاندماج. إن الفرق بين الذوبان والاندماج مع الآخرين يعتبر في غاية الأهمية عندما نتحدث عن الفدرالية. وهذا هو أهم ما في الموضوع. الفدرالية تؤدي إلى الاندماج. ولكن، إذا تسببت في الذوبان في الكل فإن ذلك يعني أننا أمام مشكلة كبيرة.

فرصة حل الصراعات فيما بين الولايات من جهة، وبينها وبين الحكومة الفدرالية من جهة ثانية. وأدى هذا الاحساس بالثقة بالنفس وتأكيد الولايات لذاتها إلى نقاشات مفتوحة تتناول الصراعات بين الحكومات [الفدرالية والإقليمية] كإخلاف على التشريعات الدستورية وتوزيع الواردات. وكانت هناك نقاشات بشأن الفوارق

أثيوبيا – تاريخها الحديث

- ١٩٣٥ – إيطاليا تغزو أثيوبيا
- ١٩٤١ – الامبراطور هيلا سيلاسي يستعيد عرشه
- ١٩٥٢ – الأمم المتحدة تصدر قراراً بإنشاء اتحاد فدرالي بين أثيوبيا وأريتريا
- ١٩٦٢ – هيلا سيلاسي يقوم بضم أريتريا
- ١٩٧٤ – الثوار الماركسيون يطيحون بهيلا سيلاسي
- ١٩٩١ – الجبهة الديمقراطية الثورية الشعبية في أثيوبيا تستولي على الحكم
- ١٩٩٣ – أريتريا تنال استقلالها
- ١٩٩٤ – وضع مسودة دستور جديد لدولة أثيوبيا الفدرالية
- ١٩٩٩ – الحرب مع أريتريا
- ٢٠٠٠ – اتفاقية سلام مع أريتريا
- ٢٠٠٢ – اتفاق بشأن الحدود مع أريتريا
- ٢٠٠٣ – إيطاليا توافق على إرجاع قطع أثرية عمرها ٢٠٠٠ سنة إلى أثيوبيا

الثقافية، واللغوية، والدينية، بالإضافة إلى حلول لبعض الخلافات التي نشأت بسبب عدم القيام بمشاورات بين الحكومات. وقام أعضاء من بيت الفدرالية بإقامة لجان خاصة، ومجموعات عمل، وآليات تنسيق من أجل إدارة "الوحدة من خلال التعددية".

لقد بدأ بيت الفدرالية يكتسب نفوذاً ملحوظاً نتيجة الثقة بالذات والمتطلبات الجديدة للولايات. ومنحت الحكومة بيت الفدرالية موارد مالية كافية وتدابير قانونية من خلال إعلان خاص في يولييه/تموز ٢٠٠١. لقد أصبح البيت الفدرالي في طريقه إلى أن يصنع من نفسه مؤسسة في صلب مسار البناء الوطني في أثيوبيا.

إحدى الولايات تطبق نسخة مماثلة من المبادرة القومية

لقد وجد التزام الحكومة الفدرالية حديث العهد بالنظام الفدرالي صدى له على مستوى الولاية. فقد أقامت إحدى من تسع ولايات، وهي "الولاية الإقليمية الشعبية للشعوب والقوميات الجنوبية" نموذجها الخاص من بيت الفدرالية. وأضافت هذه الولاية نصاً خاصاً على دستورها لإنشاء "مجلس القوميات" في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١. ويضم هذا المجلس ممثلاً واحداً على الأقل لكل أمة وقومية وشعب في الولاية. كما أعطي المجلس سلطة "تفسير دستور الولاية، وتنظيم مجلس التحقيق الدستوري، وإصدار القرارات الخاصة (ببعض) القضايا فيما يتعلق بالأمم، أو القوميات أو الشعوب". كما أعطي المجلس أيضاً صلاحيات "السعي من أجل التوصل إلى حلول للنزاعات أو الخلافات في وجهات النظر".

وتنظر ولايات أخرى تضم أكثر من مجموعة عرقية واحدة بشكل جدي في أمر هذا الترتيب المؤسساتي الفريد والمبتكر.

إن التحديات المؤسساتية، والقانونية، والتقنية، واللوجستية التي ترتبط بعملية التحول السريع هذه كثيرة للغاية. فالحدود بين الولايات لم يتم رسمها بعد. والخلافات العنيفة بين مجموعات اثنية من ولايات مختلفة مازالت أمراً شائعاً، على الرغم من أن كل ولاية قد أقامت مكتباً لحل النزاعات الحدودية وذلك من أجل تسوية هذه النزاعات. إن النزاعات القائمة على أساس الدين هي في تزايد، على عكس ما كان عليه الحال في الماضي. وقد أدت الحملات النشيطة من جانب البروتستانت والواهيين - جماعة إسلامية أصولية - بشكل أساسي إلى مواجهات عنيفة. وتتأثر جميع المحاولات لتحقيق المزيد من التطور في النظام السياسي في أثيوبيا بمستوى الفقر في البلاد و معدل الوفيات الهائل نتيجة وباء نقص المناعة / الإيدز. وما زال هناك الكثير أمام هذه الأمة، إلى جانب المحافظة على وحدتها.

وقدرة الأرض الزراعية على إطعامهم في تراجع - وهذا الوضع المتدهور بدأ يخلق من عام إلى آخر ظرفاً صعباً بشكل حقيقي بحيث من الممكن أن يكون من الصعب توصيل الطعام لهم في الوقت المناسب."

إن أثيوبيا، في العام ٢٠٠٤، تملك حكومة فدرالية حقيقية ووسيلة لتمثيل المجموعات الاثنية المختلفة فيها والبالغ عددها ٨٢ مجموعة. وكما قال بيورك في حديثه مع هيئة الإذاعة البريطانية، فإن أثيوبيا لديها على الأقل حكومة "حميدة" مقارنة بما كان عليه الحال في الماضي. إن وجود نظام فدرالي ديمقراطي متعدد القوميات ربما يعتبر شرطاً ضرورياً ومسبقاً لتحقيق التنمية والتوزيع العادل لموارد البلد. ولكن النظام الفدرالي الديمقراطي وحده لا يستطيع ضمان تأمين طعام على المائدة لكل فرد خلال أزمة جفاف قادمة أو فشل المحاصيل الزراعية. (٤)

تسديد العجز الديمقراطي واحتياطي الغذاء

هل تعتبر السلطات الممنوحة للمجلس التشريعي الثاني [بيت الفدرالية] وعملية تطبيق الديمقراطية التي تحققت حتى الآن كافية لتحقيق ديمقراطية حقيقية؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل ستكون هذه الديمقراطية قادرة على التعاطي مع المحاصيل الزراعية الشحيحة، والجفاف وتهديد المجاعة كما حصل في العامين ١٩٨٤ و ١٩٨٥؟

لقد أوضح الصحافي مايكل بيورك، الذي قام بتغطية مجاعة العام ١٩٨٤، في مقابلة له مع هيئة الإذاعة البريطانية في يناير/كانون الثاني، الأسباب التي تجعل من تكرار مثل هذه المجاعة أمراً أقل احتمالاً اليوم.

"أولاً، لقد انتهت الحروب الأهلية التي كانت تعزل هؤلاء الناس في ١٩٨٤ و ١٩٨٥ وتجعل عملية نقل الأغذية إليهم أمراً بالغ الصعوبة.

ثانياً، لقد تمت إقامة نظام إنذار مبكر في غاية التطور، بحيث يستطيعون مراقبة أسعار الطعام الخ، وما يحدث في القرى، أي أنه جهاز إنذار مبكر. وثالثاً، لديهم الآن حكومة أكثر صلاحية، على الأقل، مما كان قائماً في ١٩٨٤."

هذه هي الأخبار الجيدة. ولكن هناك أيضاً الأخبار السيئة، كما يتابع بيورك قائلاً:

".... إن الأحوال التحتية في تدهور - عدد السكان في ازدياد،

أثيوبيا: الطعام في مقابل المجاعة

- ١٩٨٤ - المجاعة بسبب الجفاف تقتل حوالي مليون نسمة
- ١٩٨٥ - حفلات موسيقية Live Aid يقيمها بوب غيلدوف تحقق حوالي ٦٠ مليون دولار أميركي لمكافحة المجاعة
- ١٩٩٩ - السنة الأولى من ثلاث سنوات تشهد محصولاً وافرأ
- ٢٠٠٠ - صادرات القهوة تحقق ٢٥٠ مليون دولار أميركي
- ٢٠٠١ - أشارت شبكة الأمم المتحدة عبر الانترنت لشؤون الإدارة العامة والمالية UNPAN في تقريرها إلى نمو إجمالي الناتج المحلي ما بين الأعوام ١٩٩٢ إلى ٢٠٠١ بمعدل ٦٪ سنوياً.
- ٢٠٠٢ - بلغ إجمالي الدخل الوطني للفرد الواحد ١٠٠ دولار أميركي، وبلغ إجمالي الناتج المحلي ٧٠٠ دولار أميركي للفرد الواحد.
- ٢٠٠٣ - أثيوبيا تقيم حفلتها الموسيقية الخاصة بها لجمع المساعدات تحت عنوان: "بر واحد لكل مواطن" وتحقق مليون دولار أميركي.
- ٢٠٠٤ - التنبؤات تشير إلى محصول جيد، ولكن تراجع أسعار القهوة تخلق صعوبات
- ٢٠٠٤ - يتوقع ألا يتجاوز نمو إجمالي الناتج المحلي للعام ٢٠٠٣ معدل صفر إلى ١,٥ بالمائة.

"يجب ألا ينظر إلى الفدرالية على أنها مجرد غط أو مثال جامد، يتسم باقتسام محدد ودقيق للقوى بين مستويات الحكومة المختلفة. إن الفدرالية هي أيضاً، وربما أساساً، مسار ... يتضمن تبني سياسات مشتركة واتخاذ قرارات مشتركة بشأن مشاكل مشتركة."

- كارل ج. فريديش، اتجاهات في الفدرالية بين النظرية والتطبيق. نيويورك: بريغر، ١٩٦٨.