

أوديسا التعددية الثقافية

سبر السياسات الجديدة في التنوع

ويل كيمليكا



ترجمة إمام عبد الفتاح إمام

أوديسا التعددية الثقافية

سبر السياسات الجديدة في التنوع

تأليف

ويل كيمليكا

ترجمة

إمام عبد الفتاح إمام



الناشر مؤسسة هنداوي

المشهرة برقم ١٠٥٨٥٩٧٠ بتاريخ ٢٦ / ١ / ٢٠١٧

يورك هاوس، شبيت ستريت، وندسور، SL4 1DD، المملكة المتحدة

تليفون: ١٧٥٣ ٨٣٢٥٢٢ (٠) ٤٤ +

البريد الإلكتروني: hindawi@hindawi.org

الموقع الإلكتروني: https://www.hindawi.org

إنَّ مؤسسة هنداوي غير مسؤولة عن آراء المؤلف وأفكاره، وإنما يعبرُ الكتاب عن آراء مؤلفه.

تصميم الغلاف: ولاء الشاهد

الترقيم الدولي: ٩٧٨ ١ ٥٢٧٢ ٣٦٥٦ ٨

صدر أصل هذا الكتاب باللغة الإنجليزية عام ٢٠٠٧.

صدرت هذه الترجمة عام ٢٠١١.

صدرت هذه النسخة عن مؤسسة هنداوي عام ٢٠٢٤.

جميع حقوق النشر الخاصة بتصميم هذا الكتاب وتصميم الغلاف محفوظة لمؤسسة هنداوي.
جميع حقوق النشر الخاصة بنص العمل الأصلي محفوظة لأسرة السيد الدكتور إمام عبد الفتاح إمام.

المحتويات

٧	مقدمة
١٣	الباب الأول: إعادة تدويل علاقة الدولة بالأقليات
١٥	١- مدخل
٤٣	٢- السياق الدولي المتغير: من حقوق الإنسان الشاملة فيما بعد الحرب إلى حقوق الأقليات بعد الحرب الباردة
٧٩	الباب الثاني: فحوى التعددية الثقافية الليبرالية
٨١	٣- أشكال التعددية الثقافية الليبرالية
١١٣	٤- أصول التعددية الثقافية الليبرالية المصادر والشروط المسبقة
١٦٩	٥- تقييم التعددية الثقافية الليبرالية من الناحية العملية
٢٠٩	الباب الثالث: مفارقات في الانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية
٢١١	٦- التجربة الأوروبية
٢٩٩	٧- التحدي العالمي
٣٥٧	٨- الخلاصة: الطريق إلى الأمام
٣٨٣	ببليوغرافيا

مقدمة

«قد يكونُ من المفيد دراسة وتوثيق أوضاع الأقليات بصورة متكاملة كوسيلة لتقدير حَجْمِها الحقيقي، والبحث عن وسائلٍ لحل مُشكلاتها، أو على الأقل تقليص المعاناة التي يُواجهها كثيرٌ من أفراد تلك الأقليات.»

المترجم

كانت هيمنة الدول بعضها على بعض في القرن التاسع عشر مرتبطة بالاستعمار، ومن ثم بالقوة العسكرية، ثم تحوّلت في القرن العشرين إلى الهيمنة الاقتصادية، وهي الآن في القرن الحادي والعشرين تُطل برأسها من خلال الثقافة. غير أن مصطلح الثقافة لا يُستخدم في كتابنا الحالي بمعنى الفنون والآداب فقط، بل يعتمد اعتمادًا كبيرًا على التعريف الذي قدّمه عالم الأنثروبولوجيا «سير إدوارد تايلور» (١٨٣٢-١٩١٧م) في كتابه «الثقافة البدائية» الصادر في العام ١٨٧١م، الذي يُشير فيه إلى أن لفظ الثقافة يعني الكيان المركّب الذي ينتقل اجتماعيًا من جيل إلى جيل، ويتكوّن من المعرفة، واللغة، والمعتقدات الدينية. والفنون، والأخلاق، والعادات والعرف، والتقاليد، والقانون ... إلخ. وإذا كانت الهيمنة الآن للثقافة الغربية، فإن من فلاسفة السياسة في الغرب من يتصدّى لهذا الغول الجديد الذي يسعى إلى التهام الآخرين، ومعظمهم من الأقليات الكثيرة التي يزخر بها العالم؛ فالقارات الخمس تحتوي على أقليات عرقية، ودينية، وطائفية وسياسية من كل نوع، وإن كانت تتفاوت في درجة التماسك والتنظيم والقدرة المالية والوعي بالذات والنشاط السياسي، وقد يكونُ من المفيد دراسة وتوثيق أوضاع الأقليات بصورة متكاملة كوسيلة لتقدير حَجْمِها

الحقيقي، والبحث عن وسائلٍ لحلِّ مُشكلاتِها، أو على الأقلّ تقليصِ المعاناة التي يُواجهها كثيرٌ من أفراد تلك الأقليات.^١ فلقد كشفت إحصاءات اليونسكو بشأن الواقع اللغوي في العالم أنه يُوجد في عالمنا الراهن نحو ٦ آلاف لغة، غير أن المفارقة الغريبة أن نحو ٩٦٪ من سكان العالم يتحدثون ٤٪ فقط من تلك الآلاف الستة من اللغات. وإذا كان بعض علماء الأنثروبولوجيا يذهبون إلى أنه في جزيرة غينيا الجديدة ما يقرب من ٧٠٠ لغة، فإن مئاتٍ منها أخذت في الانقراض! لقد كان ستيوارت مل (١٨٠٦-١٨٧٣ م) — وهو من أعظم فلاسفة السياسة في القرن التاسع عشر — يعتقد أن الجماعات الثقافية الصغيرة تتخلّى عن ثقافتها الموروثة، لكي تنضم إلى ثقافة الأمم الأقوى،^٢ أما فلاسفة السياسة الآن فهم أكثرُ إنصافاً من «مل»؛ إذ تراهم يُدافعون عن الأقليات في جميع أنحاء العالم ويطالبون بحقوقهم — كما يسعون إلى الاعتراف بالتعددية الثقافية وما يتفرّع عنها من «حقوق للأقليات» — وهي حقوقٌ تؤثر بدورها في مفهوم العدالة والمساواة، ومن ثم في التطبيق الصحيح للديمقراطية.

وهذا الكتاب الذي نقدّمه اليوم عن «التعددية الثقافية» يهّم القارئ العربي، على وجه الخصوص، لندرة ما يُكتب عن هذا الموضوع باللغة العربية من ناحية، ولأنه يُناقش من ناحية أخرى «حقوق الأقليات» على اختلاف أنواعها التي لم نهتمّ بها، وربما لأننا لم نفرغ بعد من السعي وراء حقوق الأغلبية حتى نتّجه إلى الأقلية! أما مؤلف هذا الكتاب فهو ويل كيمليكا Will Kymlicka فيلسوفٌ كندي وأستاذ الفلسفة السياسية بكندا، اشتهر بمؤلفاته وأبحاثه عن التعددية الثقافية. أمّا كتابنا الحالي «أوديسا التعددية الثقافية» (ولقد آثرنا أن نُبقي على كلمة «أوديسا» فلا نجعلها ملحمةً مثلاً لكي نُبقي على عنوان المؤلف كما هو، على أن نشرحه).

و «الأوديسا Odyssey» هي الملحمة الثانية الكبرى التي كتبها «هوميروس» شاعر اليونان العظيم، وكانت الملحمة الأولى هي «الإلياذة Iliad» التي تصوّر حرب طروادة التي انتهت بانتصار اليونانيين وتدمير طروادة، وبعد هذا الانتصار عاد اليونانيون إلى بلادهم ماعدا أوديسيوس Odysseus، أو هو باللاتينية أوليس Ulysses، أو هكذا كان

^١ راجع أيضاً «موسوعة العلوم السياسية» التي أصدرتها جامعة الكويت (١٩٩٣-١٩٩٤م)، (المحرران د. محمد محمود ربيع، ود. إسماعيل صبري مقلد)، المجلد الأول، ص ٥٥٢.

^٢ Routledge Encyclopedia of Philosophy 1998-Cart: Multiculturalism

الرومان ينطقون اسمه، وهو يعني باليونانية «ابن الغضب»، فلم يُسمح له بالعودة إلى بلده لأنه كان قد أهان إله البحر «بوزيدون Poseidon»، فصمَّ الإله على ألا يعود إلى بلده قبل عَشْر سنوات يقضيها بين أمواج البحر وأحداث الشاطئ، ولقد روى «هوميروس» في الأوديسا مغامرات أوديسيوس وما لقيه — ومن معه من البحّارة — من أهوالٍ إلى أن عادوا إلى وطنهم.^٢ والمؤلف هنا يستخدم اسم ملحمة هوميروس ليُخبرنا منذ البداية أنه سيعرض علينا ملحمةً عن التعدّدية الثقافية «تُشبه ملحمة هوميروس القديمة التي روى فيها مغامرات أوديسيوس».^٣

غير أن الملحمة الحالية «أوديسا التعدّدية الثقافية» لها عدة ميزاتٍ أساسية نُوجزُها فيما يلي:

أولاً: أنها تحدّثنا عن أحدث الموضوعات التي تشغل بالَ فلاسفة السياسة في العالم في وقتنا الراهن؛ فلم يكن أفلاطون أو أرسطو قديماً، ولا القديس أوغسطين أو توما الأكويني في العصر الوسيط، ولا مكيافلي ولا توماس هوبز حديثاً ... إلخ، لم يكن عمالقة الفكر السياسي قديماً ووسيطاً وحديثاً يهتمون بشيء اسمه «التعدّدية الثقافية»؛ فهو موضوعٌ حديثٌ تماماً في الفلسفة السياسية، ومن هنا فقد كان المؤلف على حقٍّ تماماً في قوله — في مدخل الكتاب — إننا قد شهدنا في الأربعين سنة الماضية ثورةً حقيقيةً في جميع أنحاء العالم في العلاقات بين الدول، لدرجة أن الدولة القومية القديمة ذات الثقافة الواحدة بدأت تتلاشى ليحلَّ محلُّها التكيّف الثقافي والديني عند الجماعات المهاجرة ... إلخ. وانتهى عددٌ من البلدان إلى أن النماذج القديمة لم تعد تتناسب مع ظروفها التاريخية والسكانية! وهذا يعني أن الكتاب يعرض علينا موضوعاً جديداً كل الجدة لم تعرفه الفلسفة السياسية من قبل!

^٢ طالع القصة بشيءٍ من التفصيل في كتابنا «معجم ديانات وأساطير العالم»، المجلد الثالث، ص ٤٨ وما بعدها، مكتبة مدبولي بالقاهرة، العام ١٩٩٦م.

^٣ لاحظ أن اسم الملحمة «أوديسا» هو نفسه مشتقٌ من اسم البطل أوديسيوس ملك أيتكا في الأساطير اليونانية، وهو زوج بنلوبى Penelope التي نقضت غزلها لكي تُبعد عنها الخطّاب في غيابه، راجع قصّتها في كتابنا السابق، ص ١١٣.

ثانيًا: ميزة ثانية لهذا البحث وهي هذا القدر الهائل من ثقافة المؤلف الذي يكشف عنه هذا الكتاب، وربما تمثل جانبٌ منه في هذا العدد الضخم من المراجع التي يُشير إليها المؤلف (أكثر من ثلاثمائة مرجع) ويجدها القارئ في نهاية الكتاب، ومعظمها صدر حديثًا مما يدلُّ على تتبُّع المؤلف لكل ما يصدر في موضوع اهتمامه، فضلًا عن أن صاحب هذا الكتاب عالم، بكل ما تحمله الكلمة من معنى؛ فهو غزير الإنتاج، كما أن كثيرًا من مؤلفاته تُترجم إلى عدد من لغات العالم.

ثالثًا: لا يكشف كتابنا الحالي عن فيلسوف «نظري» خالص يهتم بإقامة نظرية خاصة عن حقوق الأقليات أو التعددية الثقافية فقط، بل هو باحثٌ يصقل أفكاره عن طريق المناقشات والمناظرات والندوات، ويمزج النظر بالعمل؛ ومن ثم فهو يقبل كثيرًا من الدعوات لإلقاء محاضرات والاشتراك في الندوات، والمساهمة في مؤتمرات و«ورش العمل» على نحو ما يتضح من الشكر الذي وجَّهه إلى كثير من الهيئات والمؤسسات والأفراد، ولقد حصل من هذه المجالات جميعًا على كثير من الخبرات التي صقلت أفكاره بشأن هذه الموضوعات العامة، سواء بالنسبة إلى التعددية الثقافية أو حقوق الأقليات؛ إذ جعلته يتمكن من كتابة «أوديسا التعددية الثقافية»، وجعلته يُبجر في مياه الثقافات المنوعة ليتعرَّف على الأقليات في كثير من المجتمعات.

بقي أن نختم هذه المقدمة بالإشارة إلى نوع آخر من الأقليات هو الذي يفرزه النظام الديمقراطي (وهو أقليةٌ سياسية وليس ثقافية، لكنه مهمٌ للغاية) وقد أشار إليه فيلسوفان من فلاسفة السياسة عند دراستهما للنظام السياسي الديمقراطي، فأشارا إلى طغيان الأغلبية في السياسة الديمقراطية وطمس معالم وحقوق الأقلية، وذلك من أخطر عيوب الديمقراطية، أما الفيلسوف الأول من هذين الفيلسوفين فهو المفكر الفرنسي الشهير «ألكسيس دي توكفيل A. De Toqueville» (١٨٠٥-١٨٥٩م) الذي كان أول من لفت الأنظار إلى طغيان الأغلبية، ومن ثم طمس معالم الأقلية أو على الأقل إهمال حقوقها — وذلك في كتابه المهم: «الديمقراطية في أمريكا» الذي صدر الجزء الأول منه في العام ١٨٣٥م، والجزء الثاني في العام ١٨٤٠م، كما تأثر به تأثرًا واضحًا الفيلسوف الإنجليزي الكبير جون ستيوارت مل. لكن مع ذلك كله يظل موضوع «حقوق الأقليات والتعددية الثقافية» موضوعًا فريدًا غير مسبوق؛ لأن المفكرين السابقين اللذين أشرنا إليهما كانا يُناقشان

عيوب الديمقراطية ويُشيران إلى تخوُّفهما من أن تضيع حقوق الأقلية السياسية في النظام الديمقراطي في عَمرة حماسنا للأغلبية.^٥
أودُّ في النهاية أن أشكر هيئة تحرير سلسلة عالم المعرفة لاختيارها هذا الكتابَ الشائق للترجمة.
والله نسألُ أن يَهْدِينَا جميعًا سواء السبيل.

إمام عبد الفتاح إمام

يوليو ٢٠٠٩م

^٥ راجع كتابنا «الطاغية: دراسة فلسفية لصور من الاستبداد السياسي»، الطبعة الرابعة، دار نهضة مصر، بالقاهرة، ص ٢٨٣-٢٩٠، وقد صدرت الطبعتان الأولى والثانية من هذا الكتاب في سلسلة عالم المعرفة في الكويت، في العام ١٩٩٣م، العدد رقم ١٨٣.

الباب الأول

إعادة تدويل علاقة الدولة بالأقليات

الفصل الأول

مدخل

لست أهدف في هذا الكتاب إلى تقديم رسمٍ تخطيطيٍّ مفصّلٍ للمستقبل، بل بالأحرى إلى استكشاف العملية الجارية لتدويل التعددية الثقافية، والتعرّف على التحديات والخيارات الصعبة التي تُثيرها أمامنا.

المؤلف

شَهِدنا في الأربعين سنةً الأخيرة ثورةً حقيقيةً في جميع أنحاء العالم في العلاقات بين الدول والأقليات العرقية؛ فلقد بدأت تختفي النماذج القديمة للدولة القومية ذات النسيج المتماثل والمنسجم، كما ازدادت المنازعات حولها وراحت تحلُّ محلّها نماذجٌ من التعددية الثقافية للدولة والمواطنة، وقد انعكس ذلك، على سبيل المثال، في التبني الواسع الانتشار للتكثيف الثقافي والديني عند الجماعات المهاجرة، وقبول حق استقلال الأراضي واللغة للأقليات القومية، والاعترافات بمطالب البلاد وحقّها في الحكم الذاتي بالنسبة إلى الشعوب الأصلية.

وكثيراً ما كان هذا التغيّر نتيجةً للعمليات السياسية المحلية التي تنشأ داخلياً. وبعد فترة المنازعات والمفاوضات الداخلية، واستجابةً لتحركٍ مكثّف من بعض الأقليات، انتهى عددٌ من البلدان إلى أن النماذج القديمة لم تعد تتناسب مع ظروفها التاريخية والسكانية الخاصة.

ولقد كان لهذا التغيّر التدريجي بُعدٌ دولي، كما كانت هناك منظماتٌ دوليةٌ بين الحكومات تشجّع الدول، وربما تضغطُ عليها في بعض الأحيان، لكي تتبنّى منظور

التعددية الثقافية أكثر مما تفعل. وسوف تجد الحكومات — التي هي على استعداد للنظر في مسألة تبني المواطنة المتعددة الثقافات — «طابورًا» طويلًا من المنظمات الدولية على استعداد لتقديم العون والمهارات الفنية، والخبرة، والدعم المالي، في حين أن الدول التي تمسكت بالنظم القديمة في التماثل والتجانس والاستبعاد وجدت نفسها خاضعة للرقابة الدولية والنقد والجزاء. باختصار نحن نشاهد الآن ازديادًا في تدويل علاقة الأقلية بالدولة. كما نشاهد انتشارًا عاميًا لفكرة التعددية الثقافية كإطار جديد لإصلاح هذه العلاقة.

وفي استطاعتنا أن نفرّق بين مستويين لفكرة التعددية الثقافية تصبح الفكرة عندهما عالمية أو كونية. أولاً، هناك انتشارٌ كوني للخطاب السياسي للتعددية الثقافية، هناك مجموعة منتشرة من الأفكار حول أهمية التكيف مع الاختلاف والتنوع تناولتها شبكات دولية غير حكومية، ويتناولها العلماء والباحثون، وواضعو الخطط السياسية. والواقع أن في أي يوم من أيام السنة، وفي أي مكان من أرجاء العالم، نجد أن هناك ندوة تُعقد أو تقريراً يُنشر يستهدف إذاعة أفكار عن التعددية الثقافية وممارستها. وهذه الأنشطة كثيرًا ما تتضمن الاشتراك في معرفة «أفضل الممارسات» في البلدان المختلفة، وبناء شبكات تتجاوز الحدود الإقليمية من الخبراء، والدعاة، والمبدعين، وخلق مناطق آمنة للحديث في موضوعات حساسة من الناحية السياسية ولتدريب المربين المحليين والبيروقراطيين، والمنظمات غير الحكومية والعاملين في أجهزة الإعلام على تحديات تكيف السكان مع التعددية الثقافية ومع التعدد العرقي.

ثانيًا، هناك تقنين للتعددية الثقافية في مجموعة من القواعد الدولية القانونية (أو شبه القانونية) تتجسد في إعلانات لحقوق الأقلية، ولقد شهدت السنوات الخمس عشرة الأخيرة بصفة خاصة تكثيفًا للجهود وتنمية للمعايير الدولية لحقوق الأقليات على الصعيدين المحلي والكوني. أما من الناحية الكونية أو العالمية فقد تبنت الأمم المتحدة في العام ١٩٩٢م إعلانًا بشأن حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية، كما ناقشت مسودة لإعلان حقوق الشعوب الأصلية، وهناك منظمات دولية أخرى بين الحكومات، مثل: «منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة» (اليونسكو UNESCO) ومنظمة العمل الدولية والبنك الدولي، طوّرت بدورها قواعد ومعايير جديدة بشأن حقوق الأقليات، وحقوق الشعوب الأصلية. كما كانت هناك أيضًا مسودات إعلانات أعدتها منظمات المستوى المحلي، وذلك مثل إطار الاتفاق الذي أعده المجلس الأوروبي في العام ١٩٩٥م لحماية الأقليات أو مسودة إعلان حقوق الشعوب الأصلية التي أعدتها

منظمة الدول الأمريكية في العام ١٩٩٧م، ومُعظَم هذه الاتفاقات والإعلانات لا يُمكن في الواقع، تنفيذها من الناحية القضائية، أعني أن الأفراد والجماعات لا يُمكنهم الذهاب إلى أي محكمة دولية لإرغام حكوماتهم على السير طبقاً لهذه القواعد. غير أنه لبعض هذه القواعد جوانبٌ لازعة أو قارصة؛ فالدول بالتدريج تُراقب وتبين كيف يُمكن لها أن تسير سيراً حسناً يتفق مع هذه القواعد، والفشل في تحقيق هذا التوافق لا تكون نتيجته الخضوع للنقد فقط، وإنما لعواقب ملموسة في بعض الحالات.

وإذا كان المستوى الأول يتضمّن انتشار مجموعة من المثل العليا وأفضل الممارسات التي لا بد من أن تتطلع إليها جميع الدول، فإن المستوى الثاني يحتوي على تقنين مجموعة من الحد الأدنى من المعايير التي لا تقع تحتها دول قط. وهذه العمليات المزدوجة لانتشار فكرة التعددية الثقافية وحقوق الأقليات قد أعادت بطريقة أساسية تشكيل التصورات والمفاهيم التقليدية لسيادة الدولة، والقومية، والمواطنة مما يدعم النظام العالمي للدول القومية. ولا يُدهشنا أن نجدها تُبدي قَدراً ملحوظاً من القلق والمقاومة؛ لأن الانتشار العالمي لفكرة التعددية الثقافية كان، ولا يزال، محل نزاع عميق. ومع ذلك، فعلى الرغم من مغزى هذه الاتجاهات والمقاومات التي أبدتها، لم تكن هناك دراسة أكاديمية، للأسف، بشأن الانتشار الدولي لفكرة التعددية الثقافية وحقوق الأقليات^١. ولقد أجهدت الألفاظ التي صيغت بها هذه الإعلانات والاتفاقات الدولية المحامين الدوليين في تحليل العبارات كلمة كلمة^٢، لكننا لا نعرف شيئاً عن القوى الاجتماعية التي أنتجت هذه الاتجاهات أو فوائدها ومخاطرها، أو بدائلها التي رفضتها أو حجمها. وترتكز هذه الاتجاهات على بعض المزايم حول «المشكلة» التي أثارته العرقية والسياسة العرقية، وحول «الحلول»

^١ انظر إلى الهامش رقم ٦ فيما بعد لمناقشة أوسع للكيفية التي وقع بها هذا الموضوع خارج المجرى الرئيسي للآداب الأكاديمية التي تدور حول موضوعات «العُرف والسياسة العُرفية بصفة عامة».

^٢ انظر فيما يتعلق بالتحليل التفصيلي لهذه النصوص القانونية تورنبيري، ١٩٩١م و ٢٠٠١م؛ ودينشتين، ١٩٩٢م؛ وهنراد، ٢٠٠٠م؛ والفردسون وفيرر، ١٩٩٨م؛ يورنغ وفوترل، ١٩٩٩م؛ وأكيرامارك، ١٩٩٧م؛ كمبر ویتلي، ١٩٩٩م؛ ویتلي، ٢٠٠٥م؛ هولنغ ٢٠٠٥م؛ ويلر، ٢٠٠٥م؛ ليرنر، ١٩٩١م؛ فيليبس وروساس، ١٩٩٥م؛ ريهمان، ٢٠٠٠م؛ ويلنغاما، ٢٠٠٠م؛ بنتاسوليا، ٢٠٠٢م؛ المجلس الأوروبي، ٢٠٠٤م؛ غايم، ٢٠٠١م؛ كروفورد، ١٩٩٨م؛ غانيا وزنثاكي، ٢٠٠٥م؛ ألتون، ٢٠٠١م؛ موسغزاف، ١٩٩٧م؛ أنايا، ١٩٩٦م؛ لام، ٢٠٠٠م؛ ليتشيرت، ٢٠٠٥م؛ ميجنخت، ٢٠٠١م؛ ثورنبيري واسنيمز، ٢٠٠٤م.

المناسبة، غير أن هذه المزاعم نادرًا ما تكون صريحةً واضحة، دُعُ عنك أن يكون من الممكن أن ندافع عنها.

وهدي من هذا الكتاب هو التعرّف على بعض الإحراجات الأخلاقية Dilemmas^٢ والتعقيدات السياسية التي تُثيرها هذه الجهود الدولية لنشر التعددية الثقافية، وأعتقد أن هذه التطوّرات تقدّمية في باطنها؛ فهي من ناحية تُعدّ بحماية بعض الجماعات الضعيفة في العالم الحديث من الظلم الجسيم الذي يَحقيق بها. لم تكن حال الأقليّات العرقية جيدةً تحت نظام وستفاليا Westphalia^٣ لسيادة الدولة القومية؛ حيث توجّه الخطط المختلفة نحو التماثل واستبعاد الأقليات باسم بناء «دولة قوية متجانسة»، ولقد أغمض المجتمع الدولي عينه تاريخياً عن هذه المظالم، لكنّ هناك في يومنا الراهن التزاماً متنامياً لعلاج هذا الموقف، ويتقبّل المجتمع الدولي على نحوٍ متزايدٍ أن دراسة الأقليّات هي موضعُ اهتمامٍ دولي مشروع وقانوني، وينبغي أن تخضع للمعايير الدولية. وكحدّ أدنى فإن هذه المعايير المتطوّرة تضع حدوداً للوسائل التي تستطيع الدولة الوستفالية القومية أن تستخدمها لمتابعة رؤيتها للانسجام القومي. غير أن هذه القواعد تقدّم أيضاً — على الأقلّ ضمناً — رؤيةً بديلةً للدولة الوستفالية التي ترى التنوّع على أنه واقعٌ حقيقي ودائم ويحدّد سمة نظام الحكم، والتي تنظر إلى التسامح على أنه قيمةٌ أساسية. إذا نظرنا إليه في هذا الضوء فإن الاتجاه نحو انتشار نماذج التعددية الثقافية يُعدّ أمراً مرغوباً فيه.

وفضلاً عن ذلك فإنّ التصور الجزئي للثقافات المتعدّدة الذي طوّرتّه المنظمات الدولية هو فيما اعتقدُ امتدادٌ تقديمي من الناحية الأخلاقية لمعايير الحقوق الإنسانية القائمة. وهناك أمثلةٌ كثيرة في جميع أنحاء العالم تَسْتَشْهد فيها النخبة المحلية بحقوق الأقلية وبلغة التعددية الثقافية لكي يستمرّ تفاوُت العرق والطائفة (أو الطبقة المغلّقة Caste)،

^٢ الإحراج الأخلاقي: موقفٌ يجد فيه الإنسانُ نفسه أمام طرفين متقابلين لا مناص له من اختيار أحدهما مع أنه لا يرضى بكليهما، وهو في المنطق ضربٌ من القياس المركّب يُراد به إفحامُ الخصم. (المترجم)

^٣ وستفاليا Westphalia: منطقة تاريخية في الجزء الشمالي الغربي من ألمانيا، كانت في القرن الثاني عشر دوقية، ثم جعل منها نابليون بونابرت في العام ١٨٠٠م مملكة ونصّب عليها أخاه ملكاً، وهي تُولّف منذ العام ١٩٤٥م جزءاً من ألمانيا الغربية قبل هدم السور ثم ضم هذا الجزء وسقوط الاتحاد السوفييتي. (المترجم) والدولة الوستفالية مفهوم يُقصد به سيادة الدولة القومية على أساس مبدأين؛ الإقليمية، واستبعاد الأطراف الخارجية من هياكل السلطة المحلية. (المترجم)

أو لجعل التراث والممارسات الثقافية الظالمة أمراً مشروعاً.^٥ غير أن المنظّمات الدولية كانت حريصة على تجنب أمثال هذه التصوّرات القمعية غير الليبرالية لفكرة التعدّدية الثقافية. إن الخطابات السياسية والمعايير المشروعة للتعدّدية الثقافية، التي دَفَع بها القانون الدولي والمنظمات الدولية، هي تطوّر طبيعي ومنطقي لمعايير حقوق الإنسان العالمية، وهي تعمل داخل ضوابط تلك المعايير. وبهذا المعنى، فإنها تعمل على تعميق وتدعيم ثورة واسعة لحقوق الإنسان.

ولا يُوافق الناس جميعاً على ذلك؛ إذ ينظر بعض النقاد إلى الحركة العامة لنشر التعدّدية الثقافية وحقوق الأقليات على أنها خيانة للمثل العليا الأساسية للمجتمع الدولي، «إيلين فينكلركوت» على سبيل المثال يرى أن احتضان الأمم المتحدة فكرة التعدّدية الثقافية تضمّن التخلي عن الفكرة الكلية العامة لعصر التنوير لمصلحة النسبية الثقافية:

«لقد تأسّست الأمم المتحدة لإشاعة المثل العليا الكلية لعصر التنوير الأوروبي، ولكنها الآن تُدافع عن الأحكام العرقية المبتسرة، معتقدة أن للشعوب والأمم والثقافات حقاً يُجاوز حقوق الإنسان، ترفض جماعة التعدّدية الثقافية القيم الليبرالية باعتبارها عنصرية، في حين أنها تُناصر الشوفينية Chaivism الضيقة المتزمتة لكل ثقافة للأقلية» (فينكلركوت ١٩٨٨م).

والواقع أن وثائق الأمم المتحدة واضحة فيما يتعلّق بمعايير التعدّدية الثقافية، ولا يُمكن أن تُستخدم بطريقة تُجاوز حقوق الرجل (أو المرأة). يذهب الإعلان العالمي لليونسكو، بشأن التنوع الثقافي، إلى أنه «لا يجوز لأحد أن يلجأ إلى التنوع الثقافي لانتهاك حقوق الإنسان التي يضمنها القانون الدولي أو لكي يحدّ من مجالها» (المادة ٤). كما يذهب إعلان الأمم المتحدة حول حقوق الأقليات إلى أن أي حقوق أو واجبات مُعرّف بها في هذا الإعلان «لن تحبّب تمتّع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان والحريات الإنسانية المعترف بها عالمياً» (المادة ٨ «٢»). ويذهب اتفاق منظمة العمل الدولية حول حقوق الشعوب الأصلية إلى أنه لا بد من احترام حق الشعب الأصلي في تدعيم ممارساته الثقافية

^٥ هناك الآن كتابات مُنتشرة عن الطريقة التي يُمكن أن تُستحصّر بها التعدّدية الثقافية للحد من حقوق النساء وغيرهن من الأقليات المحلية الضعيفة، لمناقشة مهمة في هذا الموضوع، انظر كتاب أوكين ١٩٩٩م، شاكار ٢٠٠١م، أيزنبرغ وسبهرهايف ٢٠٠٥م.

«ما دامت لا تتعارض مع الحقوق الأساسية التي حدّدها النظام القومي القانوني وحقوق الإنسان المعترف بها عالمياً» (المادة ٨ «٢»). كما يذهب المجلس الأوروبي الذي وضع إطار اتفاقية حقوق الأقليات القومية إلى أن الاتفاقية لا بد من أن تفسر بطريقة تتناسب مع الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (المادة ٢٣). والواقع أن أي اتفاق أو إعلان دولي لهذه الأمور يشير إلى الملاحظة نفسها، فحقوق الأقليات والشعوب الأصلية هي جزء لا يتجزأ من الإطار العام للحقوق الإنسانية الأوسع، وهي تعمل داخل حدودها.

لقد أساء نقد فينكلركوت أساساً فهم كل من دوافع المنظمات الدولية للاهتمام بهذا المجال، كما أساء فهم مضمون حقوق الأقليات. إن الخطابات والقواعد الدولية المنبثقة عن ذلك كله — كما سوف أبين فيما بعد — هي أساساً ليبرالية الطابع، وهي بذلك تتسق بصفة عامة مع نظريات «التعددية الثقافية الليبرالية» التي طورتها النظريات السياسية الغربية الحديثة، حيث تفهم التعددية الثقافية على أنها مفهوم يرشده ويضبطه في آنٍ معاً الالتزام السياسي بمبادئ الحرية الفردية والمساواة.^٦

وإذا كنتُ قد دافعتُ عن المثَل الأعلى للتعددية الثقافية في كتابي — لا سيما الكتاب الذي كتبته في العام ١٩٩٥م بعنوان «مواطنة التعددية الثقافية: نظرية ليبرالية عن حقوق الأقليات»^٧ — فقد ذهلتُ من الطريقة التي أفاد بها هذا الكتاب كثيراً من المنظمات الدولية، وأميل إلى الاعتقاد بأن انتشاره الكوني أمرٌ مفيدٌ ومرغوبٌ فيه. والواقع أنني أشعرُ بسعادةٍ غامرةٍ لأنني كنتُ بمنزلة جندي مشاة في هذه العملية. بينما كان كتابي المبكّر يركّز على المفارقات المحلية داخل الديمقراطيات الغربية، فقد طُلب مني آنذاك أن أناقش الصلة بين هذه الأفكار من أجل صياغة معايير دولية لحقوق الأقليات والانتشار العالمي لنماذج التعددية الثقافية وأفضل ممارساتها. ولقد أنفقتُ قدراً كبيراً من عملي في العقود الماضية في الاشتراك في الندوات ومراقبة الجماعات في هذه الموضوعات فيما يقرب من اثنتي عشرة دولة، من إثيوبيا إلى أستراليا ومن سورية إلى سريلانكا، ومن المكسيك إلى مولدوفا. ونتيجةً لذلك فقد تابعتُ من كُتُب العمليات التي يتم من خلالها تداول مجموعة من المفاهيم والخطابات في جميع أنحاء العالم — أولاً (وليس حصرياً) من الغرب إلى

^٦ راجع: سبنر، ١٩٩٤م Spinner. وراجع أيضاً تايلور، ١٩٩٣م Ch. Taylor. وأيضاً تامر، ١٩٩٣م Yael Tamir، راز، ١٩٩٤م Raz. ولنظرية عامة راجع: كيمليكا 2001 Kymlicka. الفصل الثاني.

^٧ Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights

الشرق، ومن الشمال إلى الجنوب — وانتشارها عبر الأوساط الأكاديمية، والمجتمع المدني، والبيروقراطية تحت مراقبة، وبمساعدة المنظمات الدولية.^٨

بينما لا أزال متفائلاً بشأن هذا الاتجاه العام، فإن ارتباكى بشأن الطريقة التي تتكشف بها هذه العمليات في ازدياد، كما أنني متشكك في اتجاه تلك العمليات، أو الاتجاه الذي يجب أن تسلكه. ولقد واجهت محاولات تدويل نزعة التعددية الثقافية وحقوق الأقليات حقل ألغام حقيقياً ممتلئاً بخليط مضطرب من التصورات والمفاهيم، والإحراجات الأخلاقية، والنتائج غير المقصودة، والتناقضات القانونية والتلعبات السياسية، ولا يتضح ما إذا كانت هناك خريطة طريق للإبحار وسط هذه العقبات. وعندما واجهت الجهود الدولية هذه العقبات وصلت في بعض الأحيان إلى نهايتها، وفي أحيان أخرى انحرفت عن الطريق القويم. ولست أهدف في هذا الكتاب إلى تقديم حلول سحرية لتخطي جميع هذه الصعاب — ففي اعتقادي أن بعضها على الأقل، غير قابل للحل في المستقبل المنظور — بل أن أتعرف بوضوح أكثر على التحديات التي تُثيرها الشراك المنصوبة أمامنا لو أننا تجاهلناها.

سوف أناقش عددًا من هذه المشكلات طوال هذا الكتاب، وهي تقع بصفة عامة تحت عناوين ثلاثة. أولاً: هناك مشكلة الفئات Categories، فهل الهدف هو قواعد ومعايير يُمكن أن تنطبق على جميع الأقليات، أم أن الهدف هو صياغة قواعد مختلفة لأنواع متعددة من الأقليات. مثلاً، وضع قواعد مختلفة للجماعات المهاجرة والأقليات القومية والشعوب الأصلية. لقد تبادلت المنظمات المختلفة الأدوار بين هذين الخيارين اللذين سوف أطلق عليهما المقاربة «العامة» والمقاربة «الهادفة»، وليس ذلك في حد ذاته مشكلة بالضرورة، ما دام أي تصور معقول لمفهوم التعددية الثقافية الليبرالية سوف يشمل في الأغلب توليفة من المبادئ العامة والهادفة، أو الغرضية، ولكن الطريقة التي يتم من خلالها تحديد وتمييز الفئات الهادفة، كما أعتقد، تعسفية وغير مبررة. وترتكز القواعد الدولية الحالية حصرياً على ثلاث فئات هي: الأقليات، والأقليات القومية، والشعوب الأصلية، وليس في

^٨ وعلى حين أن تداول هذه المفاهيم لم يكن نسقياً، فإنه لم يكن موجّهاً أيضاً؛ ذلك لأن المثقفين الهنود قد أثاروا في تشكيل الخطاب الدولي المعاصر عن حقوق الأقليات الإنسانية، وكما أوضحت أنانت Anant فقد كانوا نشطين في الصناعة ولم يكونوا مجرد متلقين سلبيين للقواعد الدولية. انظر أنانت 2003.

استطاعة هذه الفئات أن تعمل العمل المطلوب منها. ثانيًا: هناك مشكلة الظروف والترتيب بالتعاقب، بديهي أن التعددية الثقافية الليبرالية يسهل تبنيها من قبل أنظمة ديمقراطية؛ حيث يكون القانون وحقوق الإنسان مصونين، أما في البلاد التي لا توجد فيها هذه القواعد الأساسية للديمقراطية الليبرالية، فقد تكون في حاجة إلى توافر مستوى معين من الديمقراطية الليبرالية قبل أن يكون هناك أي معنى للدفع نحو التطبيق الشامل للتعددية الثقافية الليبرالية. ومع ذلك فإن مشكلة الصراع العرقي العنيف، والحاجة إلى العثور على طرقٍ للتعايش العرقي غالبًا ما تكونان أكثر ضراوةً في البلدان ذات الديمقراطيات الضعيفة. أيا كان الهدف عندئذٍ هو صياغة قواعد تطبق عالمًا يتحقق فيه مستوى معين من الديمقراطية، أم يكون الهدف هو كبح الصراع العرقي أو حله في الدول ذات المستويات المتفاوتة من الديمقراطية؟

لقد تناوبت المنظمات الدولية بين هذين المنظورين، أحيانًا بإقرارها لـ «أعلى المعايير» لحماية الأقليات في المجتمعات الديمقراطية الحرة، وأحيانًا بإقرار الحد الأدنى من قواعد التعايش العرقي التي يمكن أن نتوقعها في أي بلد. ومرةً أخرى ليست هذه مشكلة ملازمة؛ فأي منظورٍ معقول لحكم التنوع العرقي سوف يحتاج إلى الجمع بين المثل العليا الطويلة الأمد والتوصيات البرغماتية القصيرة الأمد. غير أن الطريقة المحددة التي جمعت بها هذه المثل، فيما أعتقد، ليست متماسكة وقد تكون غير منتجة.

ويعكس عجز المجتمع الدولي عن مواجهة مشكلتي الفئات والظروف معضلة ثالثة أكثر عمقًا: هي العلاقة بين العدالة والأمن تتضمن القواعد والمعايير الدولية على صورةٍ واعدةٍ للمستقبل، حيث يعترف بالأقليات العرقية والسكان الأصليين على أنهم ممثلون شرعيون، وشركاء متساوون في الحكم في المجتمعات الديمقراطية. غير أن هذه الرغبة المتفائلة لخلق مساحةٍ أوسعٍ لسياسة التعددية الثقافية الديمقراطية تشوبها مخاوف قوية من أن السياسات العرقية كثيرًا جدًا ما تكون قوةً مزعزعًا للاستقرار، تُضعف الديمقراطية والتنمية، وبالتالي لا بد من احتوائها، فهل الهدف هو أن نفتح المجال لسياسات التعددية الثقافية الديمقراطية النابضة بالحياة، أم أن الهدف هو كبت واحتواء الحراك العرقي المزعزع للاستقرار؟ تتناوب المنظمات الدولية بين هذين المنظورين كما يجب، ما دام المنظوران كلاهما يمثلان جوانب من الواقع المعقد للسياسات العرقية المعاصرة. ولكن كثيرًا ما أزاحت المخاوف الأمنية اعتبارات العدالة، مشوهةً بذلك القرارات

الخاصة بكل من الفئات والظروف، فجاءت النتائج مسيئة لا إلى العدالة فقط، بل إلى الأمن كذلك، وهنا المفارقة.

لقد اتخذت المنظمات الدولية قراراتٍ حول هذه المسائل جميعاً كان لها مغزى في لحظة معينة من الزمن، كاستجابةٍ برغماتيةٍ للتحديات المباشرة، غير أن النتيجة المتراكمة خلقت بنيةً للمعايير الدولية غير قابلة للاستمرار على المدى الطويل. وليس ثمة حلول بسيطة وسهلة لأي من هذه المضلات، ولو أن هذه المقاربات الحالية قد ضحت بالعدالة من أجل برغماتية قصيرة الأمد، فإن بعض البدائل المقترحة تشكل مخاطرةً عاليةً جداً على السلم والأمن، والطريقة المثلى للتقدم ليست واضحة تماماً. وهي ريبة يعززها الغياب الفعلي لأي مناقشة أكاديمية جادة حول هذه الموضوعات.^٩

غير أن الواضح هو أن الوضع القائم غير قابل للاستمرار. والواقع أن المثالب قد ظهرت بالفعل. ولو أننا أردنا أن نحتفظ بتجربة تدويل التعددية الثقافية وحقوق

^٩ هناك كتابات أكاديمية مثيرة حول معظم جوانب التنوع العرقي والسياسات العرقية، لكن من المدهش حقاً أن تتناول بشكل مباشر المضلات التي تواجهها المنظمات العالمية في صياغة القواعد والمعايير؛ فهناك مثلاً كتابات متطورة داخل النظرية السياسية المعيارية حول المثل العليا لعدالة التعددية الثقافية في الديمقراطيات الليبرالية الراسخة. لكنها لا تذكر شيئاً حول محاولات تنظيم تلك القواعد. ولا كيف ينبغي أن تُعالج مشكلات الظروف والتعاقب ومخاوف الأمن (انظر المؤلفات التي أشرنا إليها في الحاشية الرقم ١٠). وفي المقابل هناك كتابات مثيرة تكشف عن الأسباب والحلول الممكنة للصراع العرقي العنيف، بما في ذلك مسائل بناء السلام وإعادة البناء ما بعد الصراع (ولنظره شاملة جديدة انظر ويمر wimmer وآخرين ٢٠٠٤م) ولكنها لا تقول شيئاً عن كيفية عمل القواعد والمعايير الدولية لتتكامل هذه الاستراتيجيات القصيرة الأمد مع الأهداف الطويلة الأمد لعدالة التعددية الثقافية. وفي مجال العلاقات الدولية بحث قلّة من علماء السياسة مجهودات المنظمات الدولية لضمان الامتثال لمعايير الأقلية، لكن التركيز لم يكن حول كيف تُصاغ هذه المعايير، بل كان التركيز بالأحرى على الوسائل التي تُستخدم لتنميتها وتشجيعهم — على سبيل المثال ما إذا كانت هذه المنظمات قد سعت إلى الإذعان من خلال التنشئة الاجتماعية أو عن طريق التكييف (انظر مثلاً: كيلي 2004A, 200B). غير أن المعايير ذاتها تُؤخذ كما هي. وهناك بالطبع قانون دولي ضخم عن حقوق الأقليات والسكان الأصليين أشير إليه في الحاشية الرقم ٩، غير أن هذا القانون منعزل بصورة لافتة للنظر ومنفصل تقريباً تماماً عن مناقشات النظرية السياسية المعيارية عن التعددية الثقافية أو مناقشات علم الاجتماع للسياسة العرقية (بالنسبة إلى استثناء بارز انظر نوب 2000 Knop). ونتيجة لذلك فلا شيء من هذه الكتابات يُواجه بطريقة نسقية المضلات المتضمنة في صياغة المعايير والمقاييس الدولية حول مسائل التنوع العرقي.

الأقليات، فإننا نحتاج إلى التفكير طويلاً وبعمق في الأهداف التي نحاول أن نبلغها في هذه التجربة والمخاطر المستحقة لهذه المحاولة.

إن تدويل التعددية الثقافية موضوع ضخم ومتشعب، ولا أتطلع إلى تغطيته من جميع جوانبه؛ ومن ثم فأنا بحاجة إلى قول بضع كلماتٍ عن النقطة الأساسية لما أطره. وإلى تحديد بعض المصطلحات الأساسية، فيما يتعلق بكلٍّ من التدويل و«التعددية الثقافية». لقد تحدّثُ بالفعل بطريقةٍ فضفاضةٍ عن «الممثلين الدوليين». وعن «الشبكات الدولية»، و«المنظّمات الدولية»، بل حتى عن «المجتمع الدولي»، وقد يعجب القراء ويتساءلون: ما الذي تشير إليه هذه المصطلحات السديمية الغائمة؟ إن محوري الرئيسي في هذا الكتاب يدور حول المنظمات الدولية ما بين الحكومات (أو اختصاراً IOs)^{١٠} التي أقامت معاهدات بين دول العالم القومية، إما على المستوى الدولي (مثل الأمم المتحدة، والبنك الدولي، ومنظمة العمل الدولية)، وإما على المستوى الإقليمي (مثل منظمة الولايات الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، والاتحاد الأفريقي)، المفوّضة للحديث والعمل بالنيابة عن دولها الأعضاء. إن قرار هذه المنظّمات الدولية لصياغة المقاييس والمعايير الخاصة بالتنوع العرقي، مستخدمة سياسة العصا والجزرة (الترغيب والترهيب) لتنمية وتشجيع نماذجٍ معيّنة لحكم التنوع، هو قرار مصيري، كما أعتقد، ويؤدي إلى ظهور المفارقات والمعضلات التي ذكرتها للتو.

وبالطبع حتى لو أن هذه المنظمات تسعى إلى صياغة المقاييس والمعايير في هذا المجال، فسوف يظل هناك كثير من القنوات غير الرسمية سوف تنتشر بواسطتها أنماط من التعددية الثقافية في جميع أنحاء العالم (IOs)، وبدعم هذه المنظمات أو من دون دعمها، فإن الممثلين المختلفين في كل بلد سوف يُعْينون النظر في تجربة البلدان الأخرى باحثين عن أفكارٍ مناسبة، وحلفاءٍ محتملين بطرقٍ مدروسةٍ دراسةٍ جيدةٍ في أدبيات «نقل السياسة» (مثلاً ويلاند ٢٠٠٥م، ستون ٢٠٠٤م. دولوتز ومارش ١٩٩٥م، جيمس ولودج ٢٠٠٣م). غير أن واقع المنظمات الدولية (IOs) كمتحدّثٍ بلسان «المجتمع الدولي» تفويضاً لوضع «معايير دولية» يُثير المخاطر الأخلاقية والسياسية.

يمثّل الادعاء بأن هذه المنظّمات تتحدّث بلسان «المجتمع الدولي» إشكالية، والواقع أن مصطلح «المجتمع الدولي» هو اسمٌ على غير مسمّى، بقدر ما ستحضر صورة عن عالم

^{١٠} Intergovernmental Organizations

تسوِّدُه الصداقة بين الدول بناءً على الاحترام المتبادل والقيم المشتركة. والواقع أن نظام العالم يتسم بانقساماتٍ أيديولوجية، وبعلاقات الشك والريبة وانعدام الثقة والخصومة المتبادلة، إن لم يكن الاستغلال، مدعومًا بواسطة التفاوت الخطير من حيث القوة والتأثير. وقد يزعم قادة الأمم المتحدة أنهم يتحدثون بلسان «نحن الشعب» (الأمم المتحدة العام ٢٠٠٠م) ويعكسون إجماع شعوب العالم ومجتمعاته. غير أن الأغلبية العظمى من شعوب العالم ليس لها سوى القليل — وربما لا شيء — في تشكيل سياسات الأمم المتحدة. تعكس أنشطة الأمم المتحدة وخططها اللاتماثل في القوى الدولية، مميزة آراء ومصالح الغرب. ولا شك في أن ذلك صحيح في مجال التعددية الثقافية؛ حيث نجد أن المعايير والمقاييس قد تشكَّلت — إلى حد كبير جدًا — من التجارب والخبرات الغربية، مع مساهمة ضئيلة من بقية أنحاء العالم. وكما سنرى فإن المعايير التي تقدّمت باسم «المجتمع الدولي» قد تمّت مقاومتها ورفضها في أجزاء كثيرة من العالم، بوصفها تعكس — ببساطة — تحيزات الغرب وهمومه.

ولقد أدى هذا اللاتماثل الدولي ببعض المعلقين إلى القول إن علينا أن نستبدل الحديث عن «المجتمع الدولي» بالحديث عن «القوى الغربية»، أو حتى «الهيمنة الأمريكية». ومن وجهة النظر هذه فإن المنظّمات الدولية تكون أساسًا وسائلًا لتقدم المصالح السياسية الجغرافية للدول الغربية الأكثر قوة، وليست آليات لتوحيد وتنمية القيم المشتركة لشعوب العالم؛ ومن ثم فإن نشرها للتعددية الثقافية هو جزء من «دهاء العقلية الاستعمارية» (انظر بورديو، وكوانت ١٩٩٩م). لكن إن كان من السذاجة افتراض أن المعايير التي تبنتها التعددية الثقافية تعكس ضربًا من الإجماع الدولي الأصيل، فمن الخطأ كذلك أن نتعامل معها بوصفها مجرد تعبير عن الهيمنة الغربية؛ فالدول الغربية ذاتها منقسمة بعمق بشأن جدارة المعايير الدولية لحقوق الأقليات، كما أنها لا تسيطر باستمرار على الطريقة التي تتطور بها هذه المعايير؛ فمثلًا، عندما جاء دور التصويت على مسودة إعلان حقوق السكان الأصليين في مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في يوليو ٢٠٠٦م، تبنته ودعمته الدول النامية في مقابل اعتراض كثير من البلدان الغربية، بما فيها الولايات المتحدة، وكندا، ونيوزيلندا، وأستراليا.^{١١}

^{١١} كانت كندا من بين هذه الدول، العضو الوحيد الذي يحق له التصويت في مجلس حقوق الإنسان H, R, C، لكنّها عبّرت عن معارضتها باسم الدول الأربع.

على حين أن خطط المنظّمات الدولية لتنمية وتشجيع التعددية الثقافية لا تعكس قيم «المجتمع الدولي» المتحد،^{١٢} ولا هي ببساطة تحسب حساب الخطة الأجنبية لدولة مهيمنة أو لتكتلٍ قوي. والواقع أن المنظمات الدولية كثيرًا ما طوّرت هذه المعايير لأسبابها الداخلية الخاصة، لتحقيق خططها وأجندتها المؤسسية. وفي كثيرٍ من الحالات أعطت الدول الأعضاء القوية السلطة والتشجيع لعمل شيءٍ ما بالنسبة إلى التنوّع العرقي، وكثيرًا ما تكون استجابةً لبعض الأحداث أو الأزمات الدولية الخطيرة (مثل أزمة دول البلقان في أوائل تسعينيات القرن الماضي).^{١٣} لكن ما انتهوا إليه بصدد التنوّع لم يكن مُقدّرًا سلفًا، ولم يكن من الضروري أن يحاولوا صياغة معايير ومقاييس معيّنة، أو أن تستخدم هذه المقاييس المقولات والمفاهيم التي انبثقت حديثًا. إن المنظّمات الدولية مقيّدة بواقع سياسيٍّ جغرافيٍّ أوسع، ولكن داخل هذه القيود، هناك مساحةٌ مهمة للتجاوب مع مسائل التنوّع العرقي وفقًا لمنطق المنظّمة المؤسسي. ولقد انعكس ذلك في اختلاف الطريقة التي نظّرت المنظمات المختلفة بها إلى التنوّع العرقي؛ فمنظور البنك الدولي إلى التنوّع العرقي يختلف، مثلاً، عن منظور اليونسكو، الذي يختلف من ناحيةٍ أخرى عن منظور «منظمة العمل الدولية»، على الرغم من أنها جميعًا مدينةٌ للمجموعة نفسها من الدول الأعضاء القوية. وبينما اتخذت كل تلك المنظمات خطوةً أكبر باتجاه مساندة التعددية الثقافية، فإنها تدرك مشكلة التنوّع العرقي بطرقٍ مختلفة، ومن هنا فهي تقدّم حلولاً مختلفة تعكس مراسيمها المؤسسية المختلفة وثقافتها البيروقراطية.

في دراسةٍ حديثةٍ لميشيل بارنت، ومارثا فينمور، أظهرت أن الاستقلال الذاتي للمنظّمات الدولية كان دائماً موضع تقديرٍ بخسٍ من العلماء المعلقين الذين يعالجون سياساتها على أنها ببساطة نتيجةٌ للمفاوضات بين الدول الأعضاء القوية (بارنت ومارثا فينمور ٢٠٠٤م). وهذه الخطط، في الواقع، كثيرًا ما تكون نتيجةً للصراعات داخل المنظّمة ذاتها بمحاولة فريق العمل إعطاء معنىً لتفويضهم، والدفاع عن ملعبهم، والدفع

^{١٢} هناك استثناءٌ ظاهرٌ هو إعلان حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقلياتٍ قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية، الذي تمّت الموافقة عليه بالإجماع من الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام ١٩٩٢م، لكن ربما يعكس ذلك عقم الإعلان.

^{١٣} دول البلقان هي ألبانيا، وبلغاريا، واليونان، ورومانيا، ويوغسلافيا كانت بينها تحالفات ومواثيق وحروبٌ مستمرة طوال القرن العشرين. (المترجم)

بوظائفهم ومُثلهم العليا إلى الأمم. ولم تُساعد المنظّمات الدولية فقط في تحديد الحلول المقبولة لمشكلات العالم، لكنها تُساعد أيضًا في تحديد وتعريف هذه المشكلات في أول الأمر، عن طريق تشكيل إطارٍ مفاهيميٍّ لوصف الموضوعات وتحديد المخاطر والفرص.

إن التطور الحديث للمعايير والمقاييس الدولية فيما يتعلق بالتنوع العرقي يزودنا بكثيرٍ من الأمثلة على هذه الدينامية. وأحد الأمثلة التي سوف أناقشها بشيءٍ من التفصيل في الفصل السابع هو التغيّرات الدرامية في الطريقة المختلفة التي تفهم بها المنظمات الدولية فئة «السكان الأصليين»، وفي الطريقة التي يميّزون بها — أو لا يميّزون — حقوق السكان الأصليين عن الأنواع الأخرى من الجماعات العرقية الثقافية. وعلى قدرٍ ما أستطيع أن أقول، فإن تلك القرارات تعكس أولويات المنظّمات الدولية وإجراءاتها الداخلية، أكثر من إملاءات الدول الأعضاء القوية. والواقع يبدو أن للمنظمات الدولية استقلالاً ذاتياً ملحوظاً في تحديد موقفها من المعضلات الثلاث — التي تحدّثُ عنها فيما سبق — أعني كيف نصنّف الأقليات وكيف نجمع الحقوق العامة والحقوق المستهدفة، وكيف نجمع بين درء الصراع القصير الأمد مع المثل العليا الطويلة الأمد، وكيف تتكامل الآمال لعدالة أعظم مع مخاوفٍ انعدام الأمان. ولا يُوجد قرار من هذه القرارات مُقدّر سلفاً بواسطة قوَى خارج المنظمات المحترمة؛ فهي تنبثق من الطريقة التي تُحلّل بها المنظمات الدولية نفسها مشكلة التنوع العرقي وتحدّد الحلول الممكنة لها.

وأنا أعتقد أن المنظّمات الدولية، لسوء الحظ، كثيرًا ما مارست استقلالها الذاتي بطريقةٍ حبستها في ألغازٍ أخلاقيةٍ وغاياتٍ سياسيةٍ ميّة؛ مما عَقَد آمالها من أجل الانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية. وهذا ما سوف أذهبُ إليه في هذا الكتاب. ولا أريد أن أبالغ في مساحة هذا الاستقلال الذاتي. إذا سلمنا بالتفاوت العميق والتطاحن في النظام العالمي، فإن هناك حدودًا بنويةً للمدى الذي تستطيع فيه المنظمات الدولية أن تخدم كقنوّاتٍ من أجل التغيّر التقديمي، بما في ذلك موضوعات التنوع العرقي. لكن المنظمات الدولية تؤثر داخل هذه الحدود في الممثلين الدوليين، بقدرٍ كافٍ من الاستقلال الذاتي للقيام بمساهمة ذات مغزى، جيدة أو سيئة، للطريقة التي تُفهم بها موضوعات التنوع العرقي وتُحل في جميع أنحاء العالم.

في حين أنني أتحدّث عن المنظّمات الدولية ما بين الحكومات على أنها محورٌ أوليٌّ لدراسة تدويل التعددية الثقافية، فإن هذه المنظّمات لا تتخذ قراراتها منفردة؛ إذ الواقع أن

لديها عادةً فريق عمل صغيراً ذا خبراتٍ في المجالات ذات الصلة؛ وبالتالي فإن مجهوداتها في التعرف على المعايير وتطويرها قد اعتُمدت بشكل كبير على مشاركة الممثلين الآخرين؛ فقد جندت المنظمات الدولية الأكاديميين ومراكز الأبحاث، والمؤسسات الخيرية، وجماعات الدفاع المحترفة، ليجلسوا في فريقٍ كاستشاريين يصوغون أوراق العمل ويعملون كشركاء في مشاريع وبرامج مترابطة.^{١٤} ولقد خلقت هذه الروابط ما أطلق عليه كوفي عنان اسم «شبكات السياسة الدولية» (الأمم المتحدة العام ٢٠٠٠م)، التي تركّزت حول «المنظمات الدولية» (IOs)، لكنها امتدّت إلى الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني، وعملت على مجموعة مشتركة من المشكلات ذات مجموعة مشتركة من الافتراضات والأهداف. والواقع أننا كثيراً ما نجد صعوبةً في تمييز الترابط والاعتماد المتبادلين بين هذه الشبكات. إن جميع الفواصل ما بين ممثلي المنظمات غير الحكومية (NGO) والأكاديميين والبيروقراطيين الدوليين تنهار عندما ننظر إلى الأفراد المشاركين. وتتحرّك الصفوة بين هذه الأدوار بسهولة مدهشة (أو تتولاها في وقت واحد). ولقد أظهر نيكولاس غيلهوت (Nicolas Guilhot) في دراسته بشأن «صُنَاع الديمقراطية» في الولايات المتحدة أن الصفوة تتحرّك بحرية في الأوساط الأكاديمية والمنظمات الخيرية والوكالات الحكومية ومجالس المنظمات غير الحكومية (غيلهوت ٢٠٠٥م، قارن مع ديزلي وغارث ٢٠٠٢م). وعلى ما أعلم لم يُقم أحد بدراسة مماثلة عن صياغة الشعب لسياسات دعم التعددية الثقافية على المستوى الدولي، ولكن الدلائل تشير إلى نموذج مماثل تدور فيه الصفوة بين أنواع مختلفة من الممثلين الدوليين، من الوسط الأكاديمي، والمجتمع المدني إلى المنظمات الدولية والعكس.

^{١٤} إن دور المؤسسات الخيرية مثير للاهتمام على وجه الخصوص. على سبيل المثال، فإن برنامج البنك الدولي لمساعدة أقليات الغجر في أوروبا الشرقية هو مبادرة مشتركة مع معهد جورج سورس، وجهود الأمم المتحدة لدعم السياسات المناهضة للتمييز في أمريكا اللاتينية تمولها مؤسسة روكفلر، التي نشرت كذلك عمل اللجنة العليا للأقليات القومية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛ وغير ذلك. وكما يقول أليستير بونيت، فإن هذه المؤسسات قد أدّت دوراً مهماً في نشر النماذج الأمريكية للسياسات المناهضة للتمييز حول العالم (بونيت ٢٠٠٦م)، وكانت بالفعل نصيراً فاعلاً أكثر من الحكومة الأمريكية ذاتها، وسيكون من المفيد وجود دراسة منظمة عن الكيفية التي تُشكّل بها المؤسسات قراراتها في هذا المجال. وكما يشير المثال، ليس من المحتمل أن يوازن دورها أي ميل للمنظمات الدولية نحو تفضيل التجارب الغربية؛ فالواقع أن كل الأطراف في تلك الشبكة — بما فيها الخبراء الأكاديميون، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الخيرية — يُهيمن عليها الغرب.

وباختصار، في استطاعتنا أن ننظر إلى «المنظمات الدولية» على أنها العمود الفقري لشبكة أكبر من الممثلين الذين جندوا (أو تطوعوا) في مشروع صياغة معايير ومقاييس خاصة بحكم التنوع العرقي. ولو أن «المنظمات الدولية» تعثرت في جهودها — لو أنها أخطأت في تناول مشكلات الفئات والظروف — فإن جزءاً من التفسير على الأقل هو أنها تلقت نصائح خاطئة من شبكة الأوساط الأكاديمية والمؤيدين، والمتبرعين لها. أو ربما تلقت نصائح قصيرة النظر تركز بصفة خاصة على التحديات المباشرة من دون أن تهتم كثيراً بالأهداف التي وُضعت والتحمل البعيد المدى.

وأضيف بسرعة أنني عرضة لهذا النقد؛ فما لم أكن عضواً يحمل بطاقة عضوية في شبكات السياسة الدولية تلك، فأنا على الأقل مرافق جوال، وأحد الدوافع التي دفعتني إلى تأليف هذا الكتاب هو الشك المتزايد بشأن كيف يمكن لي أو لغيري من الأكاديميين الآخرين أن نسهم على نحو أفضل في هذه الجهود الدولية؟! لقد وجدت نفسي أكتب أسئلة صعبة عن الأهداف والاستمرارية البعيدة المدى للهيكل المنبثق من معايير ومقاييس حقوق الأقليات. وفي الاجتماعات وورش العمل المختلفة التي التحقت بها. كثيراً ما شعرت باتفاق صامت لتجاهل الفيل تحت المنضدة (أي تجاهل مشكلات أعظم مستترة!).

والواقع أنني ما زلت متردداً في إظهار ما أشعر به من قلق، بما أن الوقت لا يبشر بالخير للمدافعين عن تدويل التعددية الثقافية. وكما سنرى في الفصل الثاني، فقد كان مصادفةً إلى حد ما أن مهدت المنظمات الدولية الطريق لصياغة المعايير والمقاييس المتعلقة بالتنوع العرقي، وهناك كثيرون ممن سيُرحَّبون بأي عُذرٍ لإلغاء هذه التجربة. وبعد فترة مبدئية من التفاؤل بالأمل في تقوية دائمة للنظام الدولي لحقوق الأقليات، فإن معظم المدافعين لا يأملون الآن إلا في المحافظة على الوضع الراهن، أيًا كانت حدوده وغيوبه. وهم يخشون أن تؤدي مطالبة «المنظمات الدولية» بمراجعة أهدافها وافتراساتها — فيما يتعلق بالمعايير والمقاييس — إلى إضعافها لا تقويتها،^{١٥} والوضع الراهن في هذه الزاوية هو أفضل ما يمكن أن نصل إليه على الأقل في المستقبل المنظور، ويَبْغِي علينا أن نعمل من أجل زيادة التحسينات ضمن الوضع الحالي بدلاً من العودة إلى المناقشات حول التصنيفات والمفاهيم المُستخدمة.

^{١٥} على سبيل المثال انظر الفصل الثاني، ص ٤٦.

وها أنا أشارككم تشاؤمي حول احتمال إعادة تفكير جذرية للإطار الدولي لحقوق الأقليات. ولو أنني اعتقدت أن الوضع الراهن قابل للاستمرار، فربما احتفظت بمخاوفي لنفسي. إن إطار المعايير والمقاييس السائد قد ساعد بلا شك بعض الجماعات التي كانت مهمشة تاريخياً، أجدرها بالذكر السكان الأصليون في أمريكا اللاتينية، كما ساعد عموماً في إجازة إقامة الدعاوى من قبل الجماعات العرقية، باعتبارها جزءاً طبيعياً وشرعياً من السياسات الديمقراطية، ولا تُعدُّ هذه إنجازاتٍ بغير قيمة، بل تستحقُّ الدفاع عنها. لكن يزدادُ اقتناعي بأن الوضع الراهن غير قابل للاستمرار، وأنا نحتاجُ إلى البدء في التفكير في كيفية الاستجابة عندما تظهر التصدُّعات.

وهكذا عندما أناقش تدويل التعددية الثقافية، فإنني أركزُ أولاً على «المنظَّمات الدولية» التي صاغت المعايير والمقاييس في مجال التنوُّعات العرقية، وثانياً على شبكات السياسة العالمية التي تُساعد «المنظَّمات الدولية» في هذه المحاولة. تملك تلك المنظَّمات تفويضاً للحديث نيابةً عن الدول الأعضاء، وهي بذلك تُمثِّل المجتمع الدولي. وإذا كان من السذاجة أن نأخذ هذا الادِّعاء بمعناه الظاهري، فمن الخطأ أيضاً أن نتجاهل أهميَّته. ووفقاً لمصطلحات جيفري شيكل (Jeffrey Checkel)، فإن «المنظَّمات الدولية» هي «صانعة معايير»، ويُفترض أن تكون الدول حول العالم «متلقيةً للمعايير» (شيكل ١٩٩٩م)، وهذه العلاقة هي المفتاح لفهم مفارقات السياسة الدولية الجديدة للتنوُّع.

وهناك توضيحٌ آخر يتعلق باستخدامي لمصطلح «التعدُّدية الثقافية»، وادِّعائي أن «المنظَّمات الدولية» منخرطة في «تعزيز التعدُّدية الثقافية». وأنا أستخدم مصطلح «التعدُّدية الثقافية» كمصطلح شامل يغطي مساحةً واسعة من السياسات التي تستهدف توفير مستوى معيَّن من الاعتراف العام، ومساندة المجموعات العرقية الثقافية غير المسيطرة، سواء كانت هذه الجماعاتُ أقلياتٍ «جديدة» (كالمهاجرين واللاجئين) أو أقلياتٍ قديمة (كالأقليات المستقرَّة تاريخياً والسكان الأصليين). وهذا يغطي أنواعاً مختلفة من السياسات لأنواع مختلفة من الأقليات، ويدور جزءٌ كبيرٌ من هذا الكتاب حول فحص الكيفية التي تواجه بها المعايير الدولية هذه الاختلافات. إن ما هو مشتركٌ بينها جميعاً هو أنها تُجاوِز حماية الحقوق المدنية والسياسية المكفولة لجميع الأفراد في دولة ديمقراطية ليبرالية، لتمتد إلى مستوى ما من الاعتراف العام ومساندة الأقليات العرقية الثقافية في الحفاظ على هُويَّاتها والتعبير عنها وعن ممارساتها المميزة.

كثيراً من الإعلانات والمؤتمرات التي تبنتها «المنظمات الدولية»، وكذلك قوائمها الخاصة بالتوصيات وأفضل الممارسات، تدعم التعددية الثقافية بهذا المعنى. وعلى حين أنها تؤكد المبدأ القائل إنه لا يجوز التمييز بين الأفراد بناءً على جنسهم وعرقهم، فإنهم يُجاوزون ذلك لتشجيع السياسات التي تقدّم حمايةً إيجابيةً تعزيزاً للتنوع الثقافي العرقي. ولو أن «المنظمات الدولية» أرادت ببساطة أن تؤكد من جديد مبدأ عدم التمييز، فلن تكون ثمة حاجة إلى إصدار إعلاناتٍ جديدةٍ أو عقد مؤتمراتٍ جديدة، ما دام هذا المبدأ قد استقر بالفعل في العديد من الوسائل الدولية، منذ إصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام ١٩٤٨م، إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في العام ١٩٦٦م. وما تُضيفه الإعلانات والاتفاقيات الجديدة هو ضربٌ من الاعتراف الإيجابي أو الدعم والمساندة للتنوع الثقافي العرقي، الذي يصنّفها كـ «متعدّية ثقافياً» وفق تعريفي لهذا اللفظ.

وأنا أعترف بأن «المنظمات الدولية» نادراً ما تستخدم مصطلح «التعددية الثقافية» في نصوص معاييرها وقواعدها، لكنها تستخدم مصطلحاتٍ أخرى مثل «حماية وتعزيز التنوع الثقافي»، «حماية وتعزيز لغات الأقليات واللغات المحلية»، «حماية وتدعيم حقوق الأفراد الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية»، وكذلك واجب «الاعتراف ومساندة وتدعيم وتعزيز دور السكان الأصليين»، أو «تمكين السكان الأصليين ومجتمعاتهم» ... إلى آخره، وكل هذه أمثلة لمصطلح التعددية الثقافية كما أستخدمه، حتى لو لم تستخدمه «المنظمات الدولية».

أحد الأسباب وراء عدم استخدام المنظمات الدولية لمصطلح «التعددية الثقافية» هو ما يحمله من دلالاتٍ محدودةٍ في كثير من البلدان؛ ففي أوروبا، على سبيل المثال، كثيراً ما نراه كمصطلحٍ خاصٍّ بالعالم الجديد ولا يغطي الأفكار الأوروبية القديمة عن «حماية الأقليات». وحتى داخل العالم الجديد، لا يُستخدم مصطلح «التعددية الثقافية» إلا في سياق الجماعات المهاجرة، بحيث لا يغطي السياسات نحو السكان الأصليين. ويصدق ذلك على كلٍّ من نيوزيلندا وكندا. أما في أمريكا اللاتينية فإن مصطلح التعددية الثقافية (وكذلك مصطلح الكثرة الثقافية) يُستخدم، على العكس، في الأعم الأغلب، حصرياً، للإشارة إلى دعاوى السكان الأصليين، بدلاً من الإشارة إلى جماعات المهاجرين.

وإذا ما قدّمنا هذه الألوان المختلفة من الفهم لـ «التعددية الثقافية»، فإننا نُغامر بالوقوع في سوء الفهم إذا ما استخدمناه كمصطلحٍ شامل، وسوف يكون من الأفضل

أن نجد مصطلحاً أكثر اتساعاً وشمولاً. ولِسوء الطالع، فإن جميع المصطلحات سوف تصطدم بهذه المشكلة؛ فبعض الشعوب — على سبيل المثال — تستخدم مصطلح «حقوق الأقلية» لِيُغطّي دعاوى كل الجماعات العرقية الثقافية التي ليست لها سيادة، سواء كانت جديدةً أو قديمة (كما فعلتُ أنا نفسي في مرحلة أعمالٍ مبكّرة). ولقد ثبت أن هذا المصطلح مُتَنَازَعٌ عليه؛ فمن ناحية لا يُمكن إدراج جميع السياسات التي تدفّعها وتُعزّزها «المنظّمات الدولية» تحت لغة «الحقوق». وفضلاً عن ذلك، فمصطلح «الأقليات» مصطلحٌ إشكالي؛ ففي بعض البلدان، مثل المملكة المتحدة، نجد أن مصطلح الأقليات لا يُستخدم إلا للإشارة إلى الجماعات المهاجرة ولا يُطلق على الجماعات الأقدم في التاريخ، في اسكتلندا وويلز مثلاً. وفي النمسا، بالمقابل، يُستخدم مصطلح «الأقليات» عادةً للإشارة إلى جماعاتٍ مستقرة من الناحية التاريخية مثل السلوفينيين (Slovenes)، لا إلى الجماعات المستقرة حديثاً. ويرفض السكان الأصليون في كثيرٍ من البلاد مصطلح «الأقليات»، ويُفضّلون مصطلح الشعب أو الأمة، لأسبابٍ سوف أناقشها فيما بعد.

وقد اقترح باحثون آخرون بدائلَ أخرى تصلح مصطلحاتٍ شاملةً تستطيع أن تغطّي القضايا التي أثارَتْها الأنواع المختلفة من التنوع الثقافي العرقي، مثل «سياسات التنوع» و«الحقوق الثقافية» و«حقوق الجماعة» و«حقوق المجتمع» و«المواطنة المتميّزة» و«الكثرة الدستورية» و«الكثرة الليبرالية» إن شئنا أن نذكر بضعة أسماءٍ فقط، وتُعاني جميع هذه المصطلحات من إمكان إساءة فهمها، وهو ما لن أعرضه هنا، وعلى أي حال فهي أقلُّ استخداماً من قبل المنظّمات الدولية من «التعددية الثقافية». وعلى ذلك، ففي غياب البديل المقبول بصفةٍ عامة، فإنني سوف أتمسك بمصطلح «التعددية الثقافية»، على الرغم من قصوره. لكني أمل أن يضع القارئ في ذهنه أنني أستخدم المصطلح فقط على سبيل الاختزال لمفهومٍ شاملٍ يغطّي مساحةً واسعةً جدّاً من السياسات التي تبنتها وطالبت بها أنواعٌ مختلفة من الجماعات الثقافية العرقية، بما في ذلك «الأقليات» و«المهاجرون»، و«الجماعات الوطنية» و«السكان الأصليون».

والواقع أن المنظّمات الدولية نفسها ينتهي بها الأمر أحياناً إلى استخدام مصطلح التعددية الثقافية بهذه الطريقة نفسها. عندما أرادت مجموعة عملٍ من الأمم المتحدة مهمةً بالأقليات أن تستكشف مضامينَ معايير الأمم المتحدة ومقاييسها للأنواع المختلفة للجماعات العرقية الثقافية في أفريقيا، نظّمت سلسلةً من ورش العمل سُمّيت باسم

«التعددية الثقافية في أفريقيا»^{١٦} وبالمثل عندما صدر تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية حول التنوع الثقافي، نظرت إلى الجماعات المهاجرة والجماعات القومية، والسكان الأصليين، ولخصت توصياتها على شكل دعوة إلى «ديمقراطية التعددية الثقافية» (UNHDR 2004) في هذه الحالات، وفي غيرها من الحالات الأخرى استخدمت المنظمات الدولية مصطلح «التعددية الثقافية» لبطاقة شاملة تندمج فيها السياسات الخاصة الموجهة إلى أنواع مختلفة من جماعات الأقليات، وهو استخدام سأسير عليه في هذا الكتاب.

أما بالنسبة إلى أولئك الذين يكرهون مصطلح «التعددية الثقافية» ويفضلون عليه مصطلحاً آخر مثل «حقوق الأقليات»، «سياسات التنوع»، «التداخل الثقافي»، «الحقوق الثقافية»، أو «المواطنة المتميزة» فلهم حرية استبداله بأي منها كما يريدون، فلا شيء مهماً يتوقف على التسمية. وإنما الشيء المهم الذي قد يكون خلافياً أكثر هو ادعائي أن المنظمات الدولية تعزز بطريقة متميزة شكلاً متحرراً من أشكال التعددية الثقافية وحقوق الأقليات. وأنا لا أعني بذلك فقط أن هذه المعايير تعمل داخل الالتزامات بمعايير حقوق الإنسان — بأن «لا يلجأ أحد إلى التنوع الثقافي لينتهك حقوق الإنسان التي يضمنها القانون الدولي»، وفق كلمات «اليونسكو» التي اقتبسناها من قبل — لكن أيضاً أن هذه المعايير مُستلهمة من قيم الحرية والمساواة والديمقراطية الليبرالية؛ فالتعددية الثقافية الليبرالية تركز على افتراض أن سياسات الاعتراف ومساندة التنوع العرقي يمكن أن «توسع الحرية البشرية» و«تقوي الحقوق الإنسانية»، وتقلل من الهيراركية العرقية والعنصرية وتعمق الديمقراطية.

كان ذلك الافتراض مركزياً بالنسبة إلى الطريقة التي صاغت بها المنظمات الدولية معاييرها ومقاييسها. وللتأكد، كما سوف نرى، فقد كان للمنظمات الدولية دوافع برغماتية أكثر لأن تقوم بـ «شيء ما» بصدد قضايا التنوع العرقي، لكن من دون إيمان بمثل التعددية الثقافية الليبرالية، ما كان لهم أن يتبنوا المقاييس المحددة التي تبناها، وربما ما كان لهم أن يتبنوا أي معايير أو مقاييس على الإطلاق، ولتبناوا بدلاً من ذلك أدوات أكثر مرونة لكل حالة من حالات منع وحل الصراع العرقي.

^{١٦} انظر على سبيل المثال «تقرير عن الورشة الثانية أن التعددية الثقافية في أفريقيا» كيدل، مالي، ٨-١٣ يناير ٢٠٠١ م. وانظر: جريدة اليونسكو الدولية عن جمعيات التعددية الثقافية.

وأنا أعتقد أن تبني التعددية الثقافية يُمكن — في الواقع — أن يُسهم في تنمية الحرية والمساواة والديمقراطية، كما سوف أناقش في الفصلين الرابع والخامس فيما بعد. غير أن همزة الوصل بين التعددية الثقافية، وهذه القيم الكامنة ليست أمرًا بسيطًا أو خاليًا من المخاطر؛ فكثيرٌ من ذلك يعتمد على الظروف الأساسية وطبيعة الجماعات العرقية ذات العلاقة، ونوع السياسات قيد البحث. ولكي تكون المعايير والمقاييس الدولية مؤثرة فلا بد لها من أن تعكس وأن تعترف بهذا التعقيد. وهذا بدوره يتطلب أن نُعالج المُعضلات التي سبق أن ذكرتها حول طبيعة التصنيفات التي نستخدمها وشروط وتبعات حقوق الأقليات، والعلاقة بين العدالة والأمن.

إن تجربة مساندة التعددية الثقافية الليبرالية تجربةٌ حديثة؛ فمعظم الإعلانات والمؤثرات المتعلقة بها لم تظهر إلا منذ نحو عشرٍ إلى خمسٍ عشرة سنةً على الأكثر. وقد يكون من السابق لأوانه جدًا أن نستخلص نتائجَ محدَّدة عن التجربة، وكيف سارت أو ما سوف تنتهي إليه. وأنا أعتز بأن بعض المخاوف التي أثيرها في هذا الكتاب هي مسائلٌ نظريةٌ تأملية. وإن كنتُ أعتقد أنه قد مرَّ وقتٌ كافٍ يسمح لنا بإجراء بعض التقديرات الأولية. وهناك درسٌ واحد يُمكن أن نستخلصه بأمانٍ وهو أن التعددية الثقافية الليبرالية قد برهنت على أنها سلعةٌ يصعبُ بيعُها.

والواقع الصعب هو أن المحاولات التي تقوم بها المنظمات الدولية لنشر المثل العليا للتعددية الثقافية الحرة بعيدًا عن الديمقراطيات الغربية قد حقَّقت نجاحًا محدودًا حتى اليوم. ولم تلقَ هذه الجهودُ خارجَ دائرة النشطاء والمثقفين سوى أذان صمَّاء. وحتى في تلك الحالات القليلة؛ حيث بدا أن دول ما بعد الاستعمار وما بعد الشيوعية قد اتبعت نصيحة «المنظمات الدولية» لتعديل وجهتها أكثر نحو التعددية الثقافية، فنادراً ما كان ذلك بسبب اقتناع قادة الدول بأهمية الحُجة التي تقدِّمها التعددية الثقافية الليبرالية، بل بالأحرى بسبب أن «المنظمات الدولية» قد حشدت قوةً كافيةً لإلزام هؤلاء القادة بتبني سياساتٍ لم يكونوا مقتنعين بها. ويصدق ذلك بصفةٍ خاصةٍ على السياسات المساندة للأقليات التي تبنتها دولٌ ما بعد الشيوعية تحت ضغط المنظمات الأوروبية. وعندما اعتمدت المنظمات الدولية فقط على قوى الإقناع لدعم التعددية الثقافية الليبرالية، فإنها فشلت بصفةٍ عامة. ولم تظفر بقوة دفعٍ إلا عندما ساند الإقناع التهديد بأن دول ما بعد

الشيوعية لن تدخل الاتحاد الأوروبي أو حلف الناتو (Nato) من دون الالتزام بمعايير حقوق الأقلية (Kelley 2004).

وكالعادة، هناك استثناءات لهذا التعميم؛ فقد لقيت المساندة الدولية لحقوق السكان الأصليين في بعض بلدان أمريكا اللاتينية نجاحاً أكثر، مع انتشار مثل أنصار التعددية الثقافية (أو الثقافة المتبادلة كما تُسمى غالباً في تلك المنطقة) على نطاق واسع في ثقافات السياسة المحلية. غير أن التعددية الثقافية قد استقبلت، بصفة عامة، بشكل بارد.

ربما كان من المتوقع أن تلقى أفكار التعددية الثقافية الليبرالية مقاومة من النخبة، التي لا تريد مشاركة سلطاتها مع الأقليات. لكن ما يُثير الدهشة أكثر هو أن تلقى هذه الأفكار قليلاً من المساندة من المعارضة الليبرالية أو الديمقراطية أو الإصلاحية في كثير من دول ما بعد الشيوعية، ودول ما بعد الاستعمار، أو داخل تنظيمات المجتمع المدني التي يُفترض فيها أن تكون مشتلاً للإصلاح التقدمي. وحتى تلك القوى الاجتماعية، المتوقع أن تكون حليفاً طبيعياً للمجتمع الدولي في هذا المجال، كثيراً ما تكون فاترة نحوه إن لم تكن عدائية،^{١٧} وافترض أن التعددية الثقافية ينبغي أن تُرى كجزء داخلي من مسارٍ أوسع في النظام التحرري والديمقراطية، لم يكن — ببساطة — مقبولاً على نطاق واسع في كثير من الدول.

إن أي استراتيجية مقبولة لنشر التعددية الثقافية الليبرالية تحتاج إلى فهم مصادر هذا الشك والمقاومة. ولقد كانت أكثر الاستجابات شيوعاً، لسوء الطالع، لا سيما في الصحافة الشعبية، وأيضاً في بعض الأوساط الأكاديمية والدوائر السياسية، هي تلك التي أخضعت الموقف للتحليل الأخلاقي والسيكولوجي. فقد نُسبت مقاومة التعدد الثقافي إلى إصرار هويّات ما قبل الحداثة ومواقف النظم القبلية (في أفريقيا وآسيا) أو إلى القومية العرقية (في أوروبا ما بعد الشيوعية). والمشكلة من هذا المنظور أن كثيراً من المجتمعات ينقصها التطور السياسي للتعامل البناء مع مسائل التنوع؛ لهذا لا تستطيع تقدير جدارة

^{١٧} تعرف المنظّمات غير الحكومية التي تعتمد على تمويل خارجي أن استخدام الكلمات الرنانة، مثل التنوع والتسامح، هو أمر متوقع منها، وهي تلتزم بذلك. غير أن ذلك لا يُشير سوى إشارة ضئيلة إلى مواقفها الفعلية تجاه مسائل التعددية الثقافية وحقوق الأقليات. انظر ديتشيف ٢٠٠٤م، حول ظاهرة المنظمات غير الحكومية البلغارية وموظفي الحكومة الذين يدعون الالتزام بالتعددية الثقافية من أجل الممولين الأجانب، بينما يحافظون على الأحادية الثقافية باعتبارها: الثقافة السائدة.

نماذج التعددية الثقافية التي انبثقت داخل الأنظمة الديمقراطية «الناضجة»، ولعلاج هذه المشكلة البارزة، يلزم تأسيس برامج تعليمية لتعليم قيمة التسامح في المدارس وأجهزة الإعلام، لابتكار ثقافة متداخلة، وحوار ديني متبادل، وفهم متبادل، وبعمومية أكثر للترويج لأفكار الحداثة (وما بعد الحداثة) بشأن الهويات المتعددة والمتداخلة لتحل محل مفاهيم ما قبل الحداثة حول التضاد الثنائي الثابت بين الـ «نحن» و«الآخر».

ولا يدهشنا أن هذه البرامج كثيراً ما استقبلها المستفيدون منها على أنها تعكس موقفاً أبوياً متعالياً تجاه المجتمعات والثقافات غير الغربية؛ ومن ثم فقد استاءوا منها ورفضوها. فضلاً عن ذلك، فهي لا تعالج المشكلة الحقيقية. إن معارضة التعددية الثقافية الليبرالية ليست فقط نتيجة للأحكام المبترسة، والجهل، وكُره الأجانب. الواقع أن للتعددية الثقافية أعباءً ومخاطر عديدة، وإن هذه الأعباء تتنوع تنوعاً هائلاً داخل المجتمعات وبين بعضها والبعض؛ فالتعددية الثقافية لا تتحدى، فقط، فهم الشعوب التقليدي لهويتها السياسية والثقافية، بل أيضاً مضامينها الكامنة لمسار العمل الديمقراطي، والتطور الاقتصادي، واحترام حقوق الإنسان، بل حتى الأمن السياسي – الجغرافي؛ فالتعددية الثقافية، في بعض الأزمنة والأماكن، يمكن أن تكون اختياراً يحمل قدراً كبيراً من المخاطرة، وهذه المضامين، لا الارتباط غير المنطقي بهويات ما قبل الحداثة، هي التي تدعم معارضة التعددية الثقافية الليبرالية في دول ما بعد الاستعمار وما بعد الشيوعية.

إن استراتيجيات المجتمع الدولي الحالية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية لا تعالج تلك المخاوف بصورة كافية. ونتيجة لذلك، فإن كثيراً من جوانب الخطاب السياسي والقواعد القانونية التي يُروج لها المجتمع الدولي يبدو ساذجاً وتعثُفياً، بل خطراً على كثير من الناس في دول ما بعد الاستعمار وما بعد الشيوعية، إن الحُجج المعتادة للدفاع عن التعددية الثقافية الليبرالية – أكثر بقليل من تفاهات حول قيمة التنوع والتسامح – لم ترتبط ببساطة بإدراك الناس للأخطار والأعباء المحتملة التي ينطوي عليها تنظيم علاقة الدولة بالأقليات.

إن أحد أسباب فشل المجتمع الدولي في معالجة هذه المخاوف بشأن مخاطر التعددية الثقافية الليبرالية هو أنه لم يوجه انتباهاً كافياً إلى الطريقة التي عُولجت بها تلك المخاوف في الغرب. وبقدّر ما حصلت التعددية الثقافية على جذور «غير متساوية» في الغرب، لم يكن ذلك بسبب أن للغربيين قيمة أخلاقية متميزة عن التسامح، أو فهماً متطوراً لطبيعة

هويتهم الثقافية والسياسية، بل بالأحرى، كما سنرى في الفصل الرابع، لأن مجموعة من الظروف المواتية قد قلّلت من مخاطرها التعدّدية الثقافية، مما سمح للأمم الغربية بأن تصوّغ سياساتٍ عرقيةً بطريقةٍ تتفق مع حمايةٍ وتنميةٍ قويةٍ للديمقراطية، والرخاء الاقتصادي، وحقوق الإنسان، والأمن الإقليمي. لا تخلو التعدّدية الثقافية من المخاطر خلوّاً تامّاً، لكن حيثما توجّد هذه الظروف المواتية فإنها تصبح «مخاطر جميلة»، مخاطر معتدلة تُمكن معالجتها، ويجدُر القيام بها من أجل مجتمعٍ أكثر إنصافاً وشمولاً.

إن تفسيراً أكثر أمانة لأصول التعدّدية الثقافية في الغرب — الذي لا يركّز إلا بقدرٍ قليلٍ على الفضائل المدنية المزعومة أو على المواقف الناضجة، بينما يركّز أكثر على الظروف العارضة — يساعدنا على نحوٍ أفضلٍ على فهم العقبات التي تقف في سبيل انتشارها في العالم، وربما حدّد طرقاً بناءةً للتغلّب على هذه العقبات، ولا بد لمثل هذا التفسير من أن يساعدنا أيضاً على معالجة المعارضة الطويلة الأمد للتعدّدية الثقافية في الغرب. بعد كل شيء، لا تزال بعض البلدان الأوروبية تنظر إلى التعدّدية الثقافية الليبرالية باعتبارها مخاطرةً كبرى، على الأقل فيما يتعلق بأنواعٍ معيّنة من التنوّع العرقي، وقد خضعت لفترات من التراجع وردود الأفعال العنيفة، ويُوحي ذلك بأن ظهور صلابة التعدّدية الثقافية الليبرالية هو دائماً إنجازٌ عارضٌ وهشٌّ إلى حدٍّ ما. إن الحفاظ على الإرادة السياسية والمساندة الشعبية للتعدّدية الثقافية الليبرالية، في الغرب أو في مكانٍ آخر، يعتمد على قدرتنا على الانتباه الحريص إلى هذه المخاطر، الحقيقية أو المتصورة، وعلى إيجاد طريقةٍ لتخفيفها.

باختصار، يتطلب النجاح الطويل المدى للانتشار العالمي للتعدّدية الثقافية تفهماً أكثر دقّةً للظروف الاجتماعية والسياسية التي تدعّم وتمكّن نماذجٍ مختلفةٍ من علاقة الدولة بالأقليات، وكيف تختلف هذه الظروف باختلاف الزمان والمكان. ويحتاجُ كلٌّ من الخطاب السياسي للتعدّدية الثقافية الليبرالية والمعايير القانونية الدولية لحقوق الأقليات إلى أن تتأسّس على علمٍ اجتماعٍ سياسيٍّ أكثر واقعية. ومن المؤكّد أن ذلك سوف يحتاج إلى تغييرات، ليست فقط في الطريقة التي تُوصَف بها التعدّدية الثقافية الليبرالية ويروّج لها عالمياً، بل أيضاً تغييرات في توقّعاتنا بصدّ الأشكال والجوانب في التعدّدية الثقافية الأصلية التي تتناسب مع الأجزاء المختلفة في العالم.

ويعتقد بعض المعلقين أن هذه الأنواع من التغيرات سوف تنبثق تلقائياً؛ فلم يظهر التزام المجتمع الدولي بالتنوع إلا حديثاً نسبياً، واستطاعتنا أن نرى بالفعل عملية «ملء الإطار» وهي تتم عندما يبدأ ممثلون مختلفون ومؤسسات متنوعة في تعلّم ما هي أنواع الخطاب والمعايير الفعّالة وتحت أي ظرف، وعندما تظهر السوابق التي تملأ الثغرات، وتحلّ الالتباسات والغموض والتناقضات.^{١٨}

غير أن رأيي الخاص هو أن هذه الصعوبات لن تحلّ نفسها تلقائياً، وأي محاولة لمعالجة هذه الصعوبات سوف تتطلب عدداً من القرارات الصعبة والخلافية المثيرة للجدل بشأن طبيعة وهدف سياسات التعدّد الثقافي وحقوق الأقليات، ودور المنظّمات الدولية في حمايتها. وعلى حين أن عدداً كبيراً من المنظّمات الدولية قد تبنت خطاب التعددية الثقافية، فإن هذا الخطاب المشترك يُخفي خلافات عميقة حول طريقة ارتباط التنوع العرقي بقضايا حقوق الإنسان، والدمقرطة والتنمية، وبالنظر إلى هذه الخلافات وانعدام فاعلية الخطابات والمعايير الموجودة، فإن التشخيص البعيد المدى قد لا يكون ملئاً للإطار، بل تفرغاً له، بانسحاب المنظّمات الدولية عن مشروع تدويل التعددية الثقافية. وكما سنرى فيما بعد هناك إشارات بالفعل إلى هذا الانسحاب.

ويُوحى ذلك بأننا عند نقطة حرجية من تطوّر تدويل التعددية الثقافية. ولو أردنا إنجاز القوى الكامنة التقدمية في هذه العملية، فإننا بحاجة إلى تجاوز التفاهات حول قيمة «التنوع» و«التسامح» وفحص الأسئلة الصعبة حول الطريقة التي ترتبط بها الجوانب المختلفة من التعددية الثقافية بقضايا الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والتنمية، والأمن الإقليمي، سواء في الغرب أو في أي مكان آخر. وعلى هذا الأساس، قد نتمكّن من التعرف على معايير وممارسات أكثر واقعية وأكثر اتساقاً للتعددية الثقافية من أجل الانتشار العالمي. وإلا فمن المحتمل أن نشاهد التخلي التدريجي عن التجربة الجريئة والمذهلة أحياناً، والتي استمرت خمس عشرة سنة، من أجل تدويل التعددية الثقافية.

^{١٨} بالنسبة إلى تشبيه «ملء الإطار» ارجع إلى ويلر Weller ٢٠٠٣م، وهذا تفسير هويغي whiggish (نسبة إلى حزب الهويغ البريطاني) حول تطوّر معايير حقوق الأقليات، وهو يرد في معظم المناقشات التي خاضها المحامون الدوليون في هذه الموضوعات. انظر على سبيل المثال مناقشات هنرارد Henrard حول التأثر المتنامي الدائم نحو مستوى أقوى لحماية الأقليات بين معايير حقوق الإنسان وحقوق الأقليات (هنرارد ٢٠٠٥م).

لستُ أهدف في هذا الكتاب إلى تقديم رسمٍ تخطيطيٍّ مفصّلٍ للمستقبل، بل بالأحرى إلى استكشاف العملية الجارية لتدويل التعددية الثقافية، والتعرّف على التحديات والخيارات الصعبة التي تُثيرها أماننا. وفي سبيل تحقيق هذه الغاية، سوف أبدأ في الفصل القادم بمناقشة الأسباب التي جعلت المجتمع الدولي يهتم هذا الاهتمام بمحاولة تشكيل علاقة الدولة بالأقليات، خصوصًا في فترة ما بعد الحرب الباردة. كما نرى أيضًا أن ذلك كان من ناحيةٍ نتيجةً للأخطار الناجمة عن النظرة التشاؤمية التي يُمكن أن تفرضها السياسات العرقية على السلام والاستقرار في دول ما بعد الشيوعية ودول ما بعد الاستعمار، بمصاحبة نظرةٍ متفائلةٍ بالقدر ذاته عن الطريقة التي تُساعد بها التعددية الثقافية الليبرالية في تحقيق السلام وتطبيع السياسات العرقية في كثير من بلدان الغرب. ومن ناحيةٍ أخرى، فإن الأفكار المختلفة عن «أفضل الممارسات» وعن «المعايير المشروعة» التي قد طوّرها المجتمع الدولي في الخمسة عشر عامًا الماضية تعكس هذا الخليط غير المستقر من الأمل والخوف.

في الباب الثاني، سوف أستكشف الجانبَ المشرقَ من المعادلة، بالإفصاح عن منطق التعددية الثقافية الليبرالية. عن طريق التعرّف على الأشكال المختلفة التي اتخذتها التعددية الثقافية في الغرب، والدفاع عن وجهة النظر التي تقول إن سياسة التعددية الثقافية قد ساعدت — بغير شك — في تهدئة السياسات العرقية، كما عمّقت الديمقراطية ودعمت حقوق الإنسان، ومع ذلك فإنني أذهب أيضًا إلى أن نجّاحها من هذه الزاوية قد اعتمد على عدد من الظروف الخاصة جدًا المرتبطة بالصلابة الديمقراطية، وثورة حقوق الإنسان، والأمن الجغرافي السياسي. لقد ساعدت طبيعة هذه الظروف الهشة الوعرة في تفسير اختلافات ما سُجل حول التعددية الثقافية الليبرالية بالنسبة إلى الجماعات المختلفة في البلدان الغربية المختلفة.

وسوف أستكشف في الباب الثالث كيف حفزت المخاوف من عدم استقرار الصراع العرقي في دول ما بعد الشيوعية ودول ما بعد الاستعمار المنظمات الدولية لتُصبح أكثر انشغالًا بميدان علاقة الدولة بالأقليات، وبصفةٍ خاصةٍ للترويج للتعددية الثقافية الليبرالية، ولقد كان من الواضح على الدوام أن تفاصيل النماذج الغربية الخاصة للتعددية الثقافية الليبرالية لا يُمكن ببساطة أن تُنقل إلى بلدانٍ أخرى ذاتِ توارِيخٍ مختلفة، وديموغرافياتٍ مختلفة، وبنىٍ دستوريةٍ مختلفة. ومن هنا، كانت مهمتنا هي محاولة التعرّف على الجوانب الأكثر عموميةً للتعددية الثقافية الليبرالية وما يكمن وراءها من

أخلاقيات واستراتيجيات ومبادئ، وعلى هذا الأساس نضع دروساً يمكن تميمها، وقد ثبت أن تلك مهمة صعبة بشكل غير عادي، وكثيراً ما تعكس النتائج خليطاً ينطوي على مفارقة من التفاؤل والتشاؤم. ولقد قدّم المجتمع الدولي في بعض الأحيان أمثلة ساذجة، طوباوية في الأعم، لأخلاقيات التعددية الثقافية الليبرالية تطلب من المواطنين ألا يخافوا من التنوع العرقي. من ناحية أخرى، فإن ما يدفع المجتمع الدولي نفسه هو الخوف من عدم استقرار الصراع العرقي، ولقد أثر ذلك في طريقة تحديد فئات الأقليات التي تستحق أن تُطالب لنفسها بأنواع مختلفة من الحقوق، والظروف التي تستحق بموجبها أن تُطالب بذلك. ولكي يمنع السياسات العرقية من «الخروج عن السيطرة»، فقد حاول المجتمع الدولي أن يحد من الأشكال «الشرعية» للتعددية الثقافية ويقيدها بطريقة لا تعكس دائماً، بل ربما تُناقض، مبادئ التعددية الثقافية الليبرالية. ولقد كان ذلك إلى حد ما ضرورياً ومناسباً، نظراً إلى أن الظروف التي مكّنت الغرب من تبني التعددية الثقافية لا تتوافر حتى الآن في كثير من دول ما بعد الشيوعية، ودول ما بعد الاستعمار، غير أن النتائج غير المقصودة كانت مقارنةً متناقضةً لتطبيق السياسات العرقية، وأكّدت مطالب الأقليات وأحبطتها في الوقت نفسه، فخلّفت طوق نجا مملوءاً بالمتناقضات، والمعايير المزدوجة، والنتائج الضالة. وهذه بدورها تخلف الإحساس في كثير من دول العالم بأن الترويج الدولي للتعددية الثقافية الليبرالية تنقصه الأسس المبدئية.

أستكشف هذه المسائل المُلغزة في سياقين رئيسيين؛ الأول المحاولة التي تقوم بها المنظّمات الدولية لتطوير نماذج ومعايير تتعلق بدراسة «الأقليات القومية» في أوروبا، لا سيما بواسطة المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (الفصل السادس)، ومحاولة المنظّمات الدولية لتطوير المعايير والمقاييس الخاصة بدراسة «السكان الأصليين» على المستوى الدولي، لا سيما بواسطة الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية (الفصل السابع)، وسوف أناقش في الحالتين أن النجاح المبدئي في خطر بسبب الفشل في تفهم المُعضلات الكامنة حول التصنيفات والظروف والأهداف.

وأنتهي من ذلك كله إلى بعض الاقتراحات التجريبية بشأن الطرق لإعادة تصوّر الانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية. ولست أعتقد أن هذه المشكلات يمكن حلّها تماماً، لكن يُمكن التعامل معها بشكل أكثر نجاحاً، من ناحية عن طريق إعادة التفكير في أدوار الممثلين الدوليين المختلفين في دعم التعددية، ومن ناحية أخرى عن طريق إعادة

التفكير في المضمون الجوهرى للخطابات والمعايير التي يُروَّج لها؛ فنحن في حاجةٍ إلى تغييراتٍ في كلِّ من الرسالة والرسَل.

وما زلتُ مقتنِعًا بأنَّ التعدُّدية الثقافية الليبرالية هي أفضلُ أملٍ لبناء مجتمعاتٍ عادلةٍ وشاملةٍ حول العالم، وأنَّ انتشارَها لا يُمكن تحقيقه من دون عونٍ من المنظَّماتِ الدولية؛ ولهذا السبب وحده علينا أن نتخذ خطوةً إلى الوراء لكي نتأكَّد من أنَّ الجهودَ الهائلةَ التي بذلها المجتمع الدولي في هذا المجالِ خلال خمسَ عشرةَ سنةً ماضية لا تزال تسيَّر في مَجراها الصحيح.

الفصل الثاني

السياق الدولي المتغيّر: من حقوق الإنسان الشاملة فيما بعد الحرب إلى حقوق الأقليات بعد الحرب الباردة

«حيثما اقترنت حالة الفقر بتصدّع دينيّ أو عرقيّ حادّ ... فالحل واضح، وإن صعب تنفيذه: دعم حقوق الإنسان، وحماية حقوق الأقليات، والتأسيس لنظمٍ سياسية تكون فيها كلّ الجماعات ممثلة.»

الأمم المتحدة

تعتمد الموجة الحديثة من النشاط الدولي في مجال حقوق الأقليات على افتراض بسيط لكنه مثير، وهو أن المسائل المتعلقة بدراسة الأقليات هي «أمورٌ موضع اهتمامٍ دوليٍّ مشروع، وعليه فهي لا تُشكّل حصرًا شأنًا داخليًا في أي دولة»^١. وقد أقرّت عدّة منظّماتٍ دولية هذا الافتراض بشكلٍ واضحٍ منذ العام ١٩٠٠م لتبرير صياغة معايير وآليات رقابية جديدة.

^١ تقرير المنظمة الأوروبية للتعاون الأمني OSCE، عن اجتماع خبراء الأقليات القومية (جنيف، ١٩ يوليو العام ١٩٩١م) القسم الثاني، فقرة ٣ (<http://www.osce.org/item/14125.hotmail>).

وسوف أناقش بعض هذه المعايير والآليات بالتفصيل فيما بعد، غير أن المهمة الأولى هي استكشاف الافتراض الكامن: لماذا كانت دراسة الأقليات من الموضوعات التي تنال «اهتماماً دولياً مشروّعاً؟»، لماذا لا تكون علاقة الدولة بالأقليات «شأنًا داخليًا تمامًا»، مسألة محلية تُحل وفقًا لتراث كل دولة وأولوياتها؟ سوف يذهب بعض الناس — بالطبع — إلى أنه ينبغي ألا تكون هناك حدود — أيًا كانت — بشأن الكيفية التي تُعامل بها الدول الأقليات، وحتى قبل موجة معايير حقوق الأقليات، كان هناك تحريمٌ للانتهاكات الخطيرة لحقوق الأقليات مثل الإبادة الجماعية، والتطهير العرقي، والتفرقة العنصرية، ولكن لو أن بلدًا ما طبق الحد الأدنى من هذه المعايير، فلماذا يكون هناك اهتمامٌ دوليٌ مشروع بمعاييرٍ إضافية لحقوق الأقليات؟ لماذا يُعنى المجتمع الدولي بما إذا كانت الدول تتبنى نماذجٍ للأمية أو المواطنة لاستيعاب الأقليات وللتعددية الثقافية؟

يُوصف الادعاء بأن للمجتمع الدولي اهتمامًا مشروعًا بمعاملة الأقليات بأنه خروجٌ مثيرٌ عن التقاليد، مناقضًا الافتراض الذي ظل قائمًا فترةً طويلةً حول ضرورة أن يُطلق العنانُ للدول نسبيًا في معالجة التنوع العرقي بالطرق التي تُناسبها. والواقع أن المجتمع الدولي كان دائمًا على وعيٍ تام بـ «مشكلة الأقليات»، ومهمتها بأن تُعالج على نحوٍ سليم. لقد كانت الأقليات المتضررة مصدرَ صراعٍ منذ أواسط القرن التاسع عشر، كما أن نزاعات الانفصاليين والانضماميين^٢ كثيرًا ما قوّضت الاستقرار. ولم يبعد أبدًا الوعي بهذا الواقع عن ذاكرة المجتمع الدولي. وعندما قال ودر ولسون في العام ١٩١٩ م: «لا يمكن للمرء أن يُغامر بقول شيء يدعو إلى اضطراب السلام في العالم أكثر من الحديث عن المعاملة التي تتلقاها الأقليات تحت ظروفٍ مُعيّنة». ولقد كان بذلك يردّد حكمةً شائعة.^٣

وما غيّر الزمن هو الطريقة التي تُدرَك بها «مشكلة الأقليات»، والعلاجات المقترحة. نحن في حاجةٍ إلى فهم هذه التغيّرات إذا ما أردنا أن نفهم الأنشطة الحالية للمجتمع

^٢ الانضماميون Irredentists: هم المطالبون بضمّ الأراضي التي تُديرها دولةٌ ما على أساس العرق أو اللغة أو التاريخ المشترك، يُطلق عليهم أحيانًا مُسمًى «القوميين». والكلمة Irredentists كانت تُشير أصلًا إلى الحكم النمساوي/المجري على أرض يقطنها إيطاليون، مثل ترنتينو وتريستا وإستريا والماتيا فيما بين القرنين التاسع عشر والعشرين. (المترجم)

^٣ اقتبسها كريزنر Kranzer في العام ١٩٩٩ ص ٩٣.

الدولي، والمعضلات التي أقحَمَ نفسه فيها. وكما سوف نرى، فإن التراث التاريخي يشكّل كيفية مواجهة الصراعات المعاصرة.

الاستقرار فيما بعد الحرب

بالنسبة إلى العقود القليلة الأولى من القرن العشرين كان يُنظر إلى «مشكلة الأقليات» في البداية على أنها قضية الأقليات الانضمامية. وبانقسام إمبراطورية هابسبرغ Habsburg^٤ والإمبراطوريتين الروسية^٥ والعثمانية^٦ إلى عددٍ من البلدان المستقلة حديثاً، تركّزت «مشكلة الأقليات» على أولئك الناس الذين انتُهِوا إلى «الجانب الخاطئ» من الحدود الدولية، من الهنغاريين الذين وجدوا أنفسهم يعيشون في رومانيا، أو الألمانين الذين وجدوا أنفسهم يعيشون في بولندا.

واستجابةً لهذه المشكلة عُقدت معاهداتٌ ثنائية، لضمان الحماية المتبادلة للقوميات التي تعيش معاً في دولٍ متجاورة؛ فقد وافقت ألمانيا، على سبيل المثال، على منح بعض الحقوق والامتيازات للسلالات البولندية التي تعيش داخل حدودها، ما دامت بولندا توفر حقوقاً متبادلةً للسلالات الألمانية التي تعيش في بولندا. ثم امتد نظام المعاهدات لحماية الأقليات، وأعطى ضماناتٍ أكثر على أساسٍ دوليٍّ قانوني، في ظل عصبة الأمم. غير أن هذا النظام رُفض على نحوٍ قاطعٍ بعد الحرب العالمية الثانية؛ لأنه، من ناحية، لا يحمي سوى الأقلية ذات القرابة في دولةٍ مجاورةٍ تهتم بها. وفضلاً عن ذلك فإن تلك المعاهدات حملت في طياتها إمكان استغلالها لتقويض الاستقرار؛ ذلك أنه حيثما تُوجد هذه القرباب في الدول فإنها تلجأ إلى المعاهدة لتبرير غزو الدول الأضعف أو التدخل في شئونها؛ فلقد برزت ألمانيا النازية، على سبيل المثال، غزوها لبولندا وتشيكوسلوفاكيا على

^٤ إمبراطورية هابسبرغ: نسبة إلى آل هابسبرغ، وهي أسرة من أهم الأسر الأوروبية الحاكمة، حكمت النمسا، والمجر، والسيينا ... إلخ. وعُرفت هذه الأسرة بتعصبها الشديد وتأييدها للكتلة تأييداً مطلقاً. (المترجم)

^٥ الإمبراطورية القيصرية الروسية التي انتهت في روسيا في العام ١٩١٧م. (المترجم)

^٦ الإمبراطورية العثمانية هي إمبراطورية إسلامية أسسها عثمان الأول في العام ١٢٩٩م، حكمت تركيا، وسورية، والعراق، وفلسطين وأجزاء من شبه الجزيرة العربية وشمال أفريقيا وشبه جزيرة البلقان. (المترجم)

أساس أن هذين البلدين قد انتهكا معاً اتفاقية حقوق السلاسل الألمانية التي تعيش على أرضهما.

وعندما طُرحت أسس لبناء نظامٍ دوليٍّ جديدٍ بعد الحرب العالمية الثانية ظهرت مقارنةً بديلة، وقد تمثلت هذه المقاربة الجديدة في استبدال الحقوق الإنسانية الشاملة بالحقوق الخاصة بالأقلية. وبدلاً من الحماية المباشرة للجماعات الضعيفة من خلال الحقوق الخاصة بأعضاء جماعاتٍ معيّنة تحمي الأقليات بطريقةٍ غير مباشرة، عن طريق ضمان الحقوق السياسية والمدنية الأساسية لجميع الأفراد، بغض النظر عن عضويتهم في الجماعة، والحقوق الإنسانية الأساسية مثل حرية التعبير، والتجمع، والضمير، وعلى حين أنها تُنسب إلى الأفراد فإنها قد مُورست في المجتمع مع آخرين، ومن ثم قدّمت حماية لحياة جماعة الأقلية. حيثما كانت هذه الحقوق الإنسانية الفردية محميةً تماماً، فلن نحتاج بعد ذلك إلى حقوقٍ خاصةٍ للأقليات. ولقد اقتبس أينيس كلود الفكرة الموجودة هنا بطريقةٍ لطيفة:

إن الاتجاه العام لحركات الترويج لحقوق الإنسان، فيما بعد الحرب تمثل في إدراج مشكلة الأقليات القومية تحت المشكلة الأوسع لضمان الحقوق الفردية الأساسية لجميع الأفراد، من دون الرجوع إلى عضويتها في الجماعات العرقية. ولقد كان الافتراض الرائد أن أعضاء الأقليات القومية ليسوا في حاجةٍ إلى، ولا يستحقون، أو لا يمكن منحهم حقوقاً ذات طابعٍ خاص. لقد طرح مبدأ حقوق الإنسان بديلاً لمفهوم حقوق الأقليات. مع إشارةٍ قويةٍ إلى أن الأقليات التي يتمتع أعضاءها بمساواةٍ فرديةٍ في المعاملة لا يحقُّ لها المطالبة بتسهيلاتٍ للحفاظ على خصوصيتها العرقية. (كلود، ١٩٥٥م، ص ٢١١).

وباختصار، فإن فكرة «حقوق الأقليات» نفسها أصبحت معيبةً بعد الحرب العالمية الثانية، على أساس أنها غيرُ ضروريةٍ ومزعومة للاستقرار في آنٍ معاً. وخلال بضع سنواتٍ قليلةٍ اختفت حقوق الأقليات فعلياً من قاموس المفردات الدولية. أو كما صوّرها «جوزيف كونز» Josef Kunz في عبارةٍ شهيرةٍ في العام ١٩٥٤م:

«في أواخر الحرب العالمية الأولى كانت الحماية الدولية للأقليات «موضة» عظيمة: وفرة من المعاهدات، والمؤتمرات وناشطو عصبة الأمم، وكُم هائلٌ من الكتابات.

أما الآن، فقد عَفَى الزمنُ على هذه «الموضة» تقريباً، واليوم أصبح الزُّيُّ الذي يرتديه المحامي الدولي هو «حقوق الإنسان» (كونز، ١٩٥٤م، ص ٢٨٢).

ونتيجةً لذلك لم تُعدْ هناك إشاراتٌ إلى حقوق الأقليات لا في ميثاق الأمم المتحدة، ولا في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام ١٩٤٨م.^٧ وهذا الصمت تَكَرَّرَتْ نُسخُ منه في المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان، سواء في أوروبا (مثلاً الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في العام ١٩٥٠م)، والأميركتين (مثل الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته في العام ١٩٤٨م، أو الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في العام ١٩٦٩م، أو في أفريقيا مثل الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في العام ١٩٨١م).

إن بناء نظامٍ شاملٍ لحقوق الإنسان تحت مظلة الأمم المتحدة هو أحد الإنجازات الأخلاقية الضخمة في القرن العشرين، الذي ألهمه وتابع إنجازَه حاملون مثاليون، وقد التزم بمحاربة التعصّب والتمييز الذي سَمَّ العلاقاتِ العِرقية في جميع أنحاء العالم (غليندون ٢٠٠١م). لكن بالنسبة إلى قضايا الأقلية، فإن استبدال حقوق الأقليات المستهدفة بحقوق الإنسان العالمية فيما بعد الحرب لم يَكُنْ فقط، وربما لم يكن بداية، نتيجةً لمثالية أخلاقية، أو رغبة جادّة في العثور على وسائلٍ بديلةٍ لحماية الأقليات، بل عكس أيضاً رغبةً في السيطرة على الأقليات وإضعافها. وكما لاحظ كلود، فقد خَلَقَ تلاعب النازية بنظام عصابة الأمم لحماية الأقليات، وتعاونُ الأقليات الألمانية «ردّ فعلٍ قوياً ضد مفهوم الحماية الدولية [للأقليات] ... ولقد كانت الحقيقة الثابتة هي أن رجال الدولة، مدعومين برأيٍ عامٍّ متأثّر، بعمق، بغدّر المطالبين باسترداد الأرض من الانضماميين والأقليات الخائنة، كانوا يُعدُّون للتقليص من، وليس التوسُّع في، حقوق الأقليات» (كلود، ١٩٩٥م، ص ٥٧، ٦٩، ٨١). أما بالنسبة إلى رجال الدولة بعد الحرب فقد كان من الضروري أن يعثروا على منهجٍ قادرٍ على إضعاف قدرة الأقليات على تحدي سلطة الدولة، سواء محلياً أو

^٧ كان هناك، فيما يرى مورزينك Morsink، بعض الدعم لإدراج حقوق الأقليات في ميثاق الأمم المتحدة ضد الإبادة الجماعية العام ١٩٤٨م، والذي نُوقِشَ في وقتٍ مناقشة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والواقع أن حقوق الأقليات تُركت خارج ميثاق الإبادة الجماعية على أمل إضافتها إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولكنها في النهاية ظلّت خارج إعلان حقوق الإنسان (Morsink 1999).

دولياً (جاكسون بريس، ١٩٩٨م، ص ٤٣). ويعني ذلك إنكار حق الأقليات بأي موقفٍ دولي، وكذلك تقويض الأساس المؤسّساتي الداخلي الذي عزّز وجود الأقليات تاريخياً كمجتمعاتٍ مترابطةٍ ومنظمةٍ تتنافس على سلطة الدولة. ويبدو أن منظور حقوق الإنسان يفي بالغرض؛ فهو يحمي أعضاء الجماعة من الأقليات بوصفهم أفراداً، لكنه لا يحمي مؤسّساتهم؛ ومن ثمّ فهو يُضعفهم كممثلين للجماعة.

لقد كان مفهوماً تماماً في أوروبا — خلال تلك الفترة — أن منظور حقوق الإنسان لا يُعطي الأقليات ما يحتاجون إليه للمحافظة على لغاتهم وثقافتاتهم، مثل الحق في استخدام لغتهم في المؤسّسات العامة (كالمدارس، والمحاكم، ووسائل الإعلام العامة)، أو أن يُمارسوا شكلاً من أشكال الاستقلال الذاتي المحلي أو الإقليمي. ومن دون حقوق الأقليات تلك، فإن المجتمعات القديمة منذ قرون، والثقافات الإقليمية، سوف تكون عاجزةً عن مقاومة بناء الأمة وسياسات الاستيعاب لدولة أكبر. يرى بعض الناس حقيقة أن معايير حقوق الإنسان لم تستطع حماية الأقليات من هذه النتيجة الاستيعابية الطويلة المدى، وهو أمرٌ مؤسف، لكن آخرين رأوا أن ذلك كان في الواقع فضيلةً مهمة. ولقد أظهرت تجربة عصبة الأمم أن احتياجات الأقليات لا بد من أن تخضع للمصلحة الكبرى لـ «تحقيق الأمن للدولة الوطنية والاستقرار لمؤسّساتها، حتى لو كان ذلك على حساب طمس ثقافات الأقليات، وفرض الانسجام على جميع السكان» (كلود، ١٩٥٥م، ص ٨٠ و ٨١). وباختصارٍ فقد كانت مصلحة الدولة العليا (Raison d'Etat)، بقدر ما كان المبدأ الأخلاقي، هي ما حسم رفض تقاليد ما قبل الحرب حول حقوق الأقليات.

إحياء حقوق الأقليات

أياً ما كان الأساس المنطقي الكامن وراء معارضة فكرة المعايير الدولية لحقوق الأقليات، فقد سيطرت هذه الفكرة معظم الأربعين سنة الماضية، برغم المحاولات الدورية التي كانت تقوم بها بعض البلدان (لا سيما الكتلة السوفييتية)، لإحيائها. ومع ذلك، فابتداءً من ثمانينيات القرن الماضي بدأت المواقف تتغيّر، ولقد سارت هذه التغيّرات على المستوى الدولي داخل الأمم المتحدة في خطّين؛ الأول يتعلق بوضع السكان الأصليين بصفةٍ خاصة، ويختص الثاني بالأقليات بصفةٍ عامة.

ولنبداً بالخط الأول الخاص بالسكان الأصليين، الذين كان لهم — بمعنًى ما — وضعٌ فريد باستمرار داخل القانون الدولي.^٨ وحتى في أَوْج معارضة فترة ما بعد الحرب لأي فكرة عن حقوق الأقليات الخاصة، بقي شيءٌ من الاعتراف بالوضع الخاص للسكان الأصليين. ولقد انعكس ذلك — على سبيل المثال — في اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٠٧ حول «حماية دمج السكان الأصليين والقبائل»، التي جرى تبنيها في العام ١٩٥٧م. وهذا هو أوضح استثناءٍ لقاعدة ما بعد الحرب بعدم اعتراف القانون الدولي بأي حقوق استناداً إلى عضوية الجماعة. غير أنه كان الاستثناء الذي أثبت القاعدة. ولقد صادق الاتفاقُ على تدابيرٍ معينةٍ خاصةً بالسكان الأصليين، لكن فقط كحمايةٍ أبويةٍ مؤقتةٍ للسكان الضعاف الذين يعجزون عن تحمُّل قسوة الحياة الحديثة، إلى أن يُصبحوا قادرين على الوقوف على أقدامهم كمواطنين قوميين متساوين غير متميزين. فمثلاً، ينصُّ البند الرقم ٣ في الاتفاقية على:

(١) ما دامت الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للسكان الأصليين وسكان القبائل تمنعهم من التمتع بمزايا القوانين العامة في البلاد التي ينتمون إليها فسوف تُطبَّق تدابيرٌ خاصةٌ لحماية المؤسسات والأشخاص والملكية والعمل بالنسبة إلى هؤلاء السكان.

(٢) سوف يُراعى ضمان أن تلك المعايير الخاصة للحماية:

(أ) لا تُستخدم وسيلةً لخلق أو لإطالة حالة التفرقة.

(ب) لن تستمر إلا بمقدار الحاجة إلى الحماية الخاصة، وفقط إلى الحد الذي تكون فيه الحماية ضرورية.

ليس ثمة ما يُوحى بأن على الدول واجبَ الاعتراف بالسكان الأصليين كجماعاتٍ تاريخية ومجتمعاتٍ تحكُّم نفسها، أو لتكثيف الوجود السابق لمؤسساتها الثقافية والقانونية والمؤسسات السياسية والتقاليد. بل كل الهدف هو التشجيع على تكثيف وتجانُس السكان الأصليين مع المؤسسات الموجودة من قبل في الدولة الأم. وبهذا المعنى فإنها تتناسب تماماً مع معايير ما بعد الحرب الأرثوذكسية.

^٨ إذا أردت نظرةً شاملةً مفيدة راجع «أنيا Anaya ١٩٩٦م، وأيضاً كيل Keal العام ٢٠٠٣م» اللذين أشارا معاً إلى الدَّور المركزي الذي مارسه الغزو الأوروبي للسكان الأصليين في تشكيل التطوُّر التاريخي للقانون الدولي.

ومع ذلك ففي ثمانينيات القرن الماضي بدأت المواقف تجاه السكان الأصليين تتغير. وأصبحت المقدمات الأبوية والاستيعابية في اتفاقية منظمة العمل الدولية في العام ١٩٥٧ م مُحرجة، وصدر قرارٌ لإعادة صياغتها، أسفر عن اتفاقية جديدة لمنظمة عمل دولية عن السكان الأصليين أصبح معمولاً بها في العام ١٩٨٩ م (الاتفاقية الرقم ١٦٩). وفي ديباجة هذه الاتفاقية الجديدة التي صيغت بالتعاون مع الأمم المتحدة، ذهبت منظمة العمل الدولية إلى أنه قد آن الأوان لتبني معايير دولية جديدة «من منظور إزالة التوجّه الاستيعابي للمعايير السابقة»، و«الاعتراف بتطلّعات هؤلاء الناس لممارسة التحكم في مؤسساتهم». وقد اشتملت الاتفاقية الجديدة على ألوان من الحقوق نُظر إليها على أنها خاصةً بالسكان الأصليين، بما في ذلك قضايا الأرض، وحقوق اللغة والقانون المعتاد؛ أي القانون القائم على العُرف.

وربما كان ذلك هو المثل الواقعي الأول على معيارٍ دوليٍّ للتعددية الثقافية في فترة ما بعد الحرب، ولقد قُبِلَ بغير لبسٍ المبدأ الإيجابي لحقوق الجماعات الخاصة (٢٠٠٥ rodriguez-Pinero). غير أنه سرعان ما نُظر إلى هذه الاتفاقية على أنها صياغة ناقصة وغير مُقنعة لحقوق السكان الأصليين. ومن هنا كان البحث في الأمم المتحدة من معيارٍ جديد. وهناك نصٌّ حاسمٌ في مسوِّدة إعلان حقوق السكان الأصليين، الذي صيغ في العام ١٩٩٣ م، وشقَّ طريقه ببطء من خلال حصوله على موافقة الدول، ولم تُعد مسوِّدة الإعلان تأكيداً وتقوية لاتفاقية منظمّة العمل الدولية في الدفاع عن حقوق السكان الأصليين بخصوص الأرض واللغة والقانون المعتاد (أي القائم على العُرف) فقط، بل أكَّدت أيضاً أن السكان الأصليين لهم الحق في تقرير المصير داخلياً (أي في الحكم الذاتي الممتد داخل حدود الدولة الواسعة، برغم أنه ليس لهم الحق في «تقرير المصير خارجياً» أو في الانفصال عن الدولة).

وأي إشارةٍ إلى تقرير المصير من المعروف أنها حسّاسة في الأوساط الدولية، وحتى إذا استُبعد الانفصال صراحة، وأنه ليس واضحاً ما إذا كانت، أو متى ستكون، مسوِّدة الإعلان موضع اتفاق من الناحية الصورية في الجمعية العامة للأمم المتحدة. وعلى الرغم من ذلك، يمكن القول إن كل ما فعلته هو أنها جعلت ما هو ضمنيٌّ مُستتر في اتفاقية منظمة العمل الدولية في العام ١٩٨٩ م علنياً واضحاً، وسرعان ما نشرت هذه الأفكار المحورية داخل المجتمع الدولي، فسمعنا مثلاً أصداء مسوِّدة الإعلان في معايير السكان الأصليين التي تبناها

برنامج الأمم المتحدة للإنماء^٩ والبنك الدولي^{١٠} ولجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة^{١١} ولجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري^{١٢} واليونسكو UNESCO^{١٣} والمؤتمرات الدولية الحديثة في الأمم المتحدة (مثلًا المؤتمر الدولي في العام ١٩٩٣ م حول حقوق الإنسان في فيينا، أو المؤتمر الدولي في العام ٢٠٠١ م لمناهضة العنصرية في دوربان^{١٤} Durban). وفضلًا عن ذلك فقد أقامت الأمم المتحدة جسرًا من الأدوات الخاصة لمراقبة معالجة حقوق السكان الأصليين، بما في ذلك إعلان العقد الدولي للسكان الأصليين منذ العام ١٩٩٥ م حتى العام ٢٠٠٤ م، وتعيين مقررٍ خاصٍ لوضع حقوق الإنسان والحريات الأساسية بالنسبة إلى السكان الأصليين في العام ٢٠٠١ م، وتشكيل لجنة دولية لدعم الجماعة في مسائل السكان الأصليين في العام ٢٠٠٢ م، وتشكيل منتدى دائم لمسائل السكان الأصليين في العام ٢٠٠٣ م.

^٩ انظر المنظمة الدولية لتحسين الحياة UNDP ومستوى السكان الأصليين: ملحوظة عملية حول الالتزام، التي تشير بصفة خاصة إلى قضايا السكان الأصليين ولتقرير المصير. باعتبارها مسألة خاصة بتحسين أسلوب الحياة. (<http://www.undp.org/cso/resource/policies/policyEnglish>).
^{١٠} انظر سياسة البنك الدولي العملية ٤٠١٠ حول السكان الأصليين (٢٠٠٥ م) (<http://www.worldbank.org/indigenouspeoples>).

^{١١} عندما تقدّم الدول تقريرها حول تطبيقها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى لجنة حقوق الإنسان، فإنها كثيرًا ما تُناقش حقوق السكان الأصليين في فقرة «الحق في الثقافة» تحت البند ٢٧، غير أن لجنة حقوق الإنسان تُردّ بتشجيع الدول على توضيح ما إذا كانت وكيف نُفّذت المادة الرقم واحد الخاصة بالسكان الأصليين وهي الحق في تقرير المصير، انظر على سبيل المثال الملاحظة الختامية حول التقرير الدوري الروسي Un Doc. E/C 12/1/Add.50, September 2000, pova 10 والمناقشة في ويتلي ٢٠٠٥ Wheatley، ص ١١٨-١١٩.

^{١٢} انظر لجنة القضاء على التمييز العنصري (توصية عامة الرقم ٢٣) حول حقوق السكان الأصليين في العام ١٩٩٧ م. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع صور التمييز العنصري التي تبنتها اللجنة في العام ٢٠٠١ م أكد أيضًا هذا الارتباط بين مناهضة التفرقة العنصرية وحماية السكان الأصليين.

^{١٣} انظر الإعلان العالمي لليونسكو عن التنوع الثقافي في العام ٢٠٠١ م، الفقرتين ٤، ٥.

^{١٤} انظر «إعلان وبرنامج العمل، فينّا»، المؤتمر الدولي حول حقوق الإنسان، الجزء الأول فقرة الرقم ٢٠، والجزء الثاني، فقرات ٢٨-٣٢ (١٩٩٣ م).

^{١٥} دوربان كبرى مدن مقاطعة ناتال Natal في الجنوب الشرقي من جمهورية أفريقيا وأهم موانئها. (المترجم)

وباختصار، فإننا نرى اتجاهًا واضحًا — في سياق السكان الأصليين — نحو الاعتراف بضرورة بعض الحقوق المُستهدفة، على الرغم من أن مضمون هذه الحقوق يظل موضوعَ نزاع، لا سيما في علاقته بالمصادر الطبيعية والحكم السياسي. وكثيرًا ما يُقال إن هذا الاتجاه «فريد في نوعه»، و«استثنائي»، هو شذوذ في النظام الدولي جرى تنبُّيه استجابةً للحاجات الخاصة للسكان المنعزلين، من دون أي إشارة إلى معاملة الأقليات بصفةٍ عامة. وفي وجهة النظر هذه نجد أن القواعدَ الأساسيةَ لفترة ما بعد الحرب، التي تقوم على أساس الحقوق الإنسانية الشاملة أو العالمية بدلًا من حقوق الأقليات الخاصة، ظَلَّت كما هي من دون أن تتغيَّر بالنسبة إلى جميع الجماعات العرقية الثقافية. هذا مفهومٌ يلقى أحيانًا مساندةً وتشجيعًا من السكان الأصليين أنفسهم والمدافعين عن مصالحهم، الذين يؤكِّدون أن وضع السكان الأصليين ليس له أي علاقة بقضايا «الأقليات»، وأن أيديولوجيا «الوطن الأصلي» لا علاقة لها بالنظريات الأكثر عمومية عن «التعددية الثقافية».^{١٦}

وصحيح تمامًا أن القبول السريع لفكرة حقوق السكان الأصليين يفسرُها جزئيًا أن السكان الأصليين هم قلةٌ نسبيًا وحالةٌ استثنائيةٌ إلى حدٍّ ما لا تُشكِّل سابقةً للأقليات العرقية الثقافية الأخرى.^{١٧} غير أن الواقع أن التوجه نحو منهج تقبُّل الاختلاف لم يكن مقصورًا على السكان الأصليين، بل كان هناك تطوُّرٌ مهمٌّ على خطٍّ آخر ركَّز على الأقليات بصفةٍ عامة، ما غيَّر القواعدَ الأساسيةَ للتعامل مع كل الجماعات العرقية الثقافية.

والنقطة المرجعية لهذا التغيُّر العام هي أحد شروط العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية (ICCPR) الذي أعلنته الأمم المتحدة في العام ١٩٦٦م، حيث يرد في البند الرقم ٢٧:

في الدول التي تُوجد فيها أقلياتٌ عرقية، أو دينية أو لغوية، فإن الأشخاص الذين ينتمون إلى مثل هذه الأقليات لا يُنكر حقُّهم في الاجتماع مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم، والاستمتاع بثقافتهم الخاصة، وممارسة طقوس دينهم الخاص أو استخدام لغتهم الخاصة.^{١٨}

^{١٦} بالنسبة إلى «الوطن الأصلي» داخل المجتمع الدولي، راجع كتاب نيزن Nezen الصادر في العام ٢٠٠٣م.

^{١٧} قد تكون هذه الفكرة خاطئة كما سنرى فيما بعد؛ حيث اتسعت فئة «السكان الأصليين» لتشمل نطاقًا أوسع مع الجماعات في أجزاءٍ أكبر من العالم.

^{١٨} وتظهر مادةٌ مماثلة في اتفاقية الأمم المتحدة حول حقوق الطفل في العام ١٩٨٩م، البند الرقم ٣٠.

وعندما كُتبت مسوّدّة ذلك البند في الأصل، فإنها لم تقصد بالضرورة تقديم أي حقوق خاصة للأقليات، مقابل إعادة تأكيد الالتزام بحقوق الإنسان الشاملة، بل إنه يُمكن أن يُفهم على أنه دعوةٌ للدول إلى ضمان حصول أعضاء جماعات الأقليات على الحريات المدنية نفسها التي يملُكها غيرُهم من المواطنين، لا سيما حرية الكلام، وحرية الاجتماع، وحرية الضمير. ومن هنا، يُمكن النظر إليه على أنه، جوهريًا، شرطٌ لعدم التفرقة، وبهذا المعنى فقد نُسخ في القوانين الدولية لحقوق الإنسان التي تُحرّم التفرقة في الحريات المدنية على أساس الجنس أو العرق.^{١٩}

غير أنه كما حدّث في سياق السكان الأصليين، فقد بدأت المواقف تجاه حقوق الأقليات تتغيّر ابتداءً من ثمانينيات القرن الماضي، كما أُعيد بالتدرّج تفسيرُ المادة الرقم ٢٧ لتشمل الحقوق الإيجابية للأقليات. ويرجع ذلك من ناحية إلى بعض فقهاء القانون المبدعين في لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة؛ ففي شرحهم العام على المادة ٢٧، المحرّرة في العام ١٩٩٤م، يذهبون إلى أن المادة لا تفرض فقط واجب عدم التفرقة لحماية الحريات المدنية، بل أيضًا قد تتطلب تبني «تدابير إيجابية» لتمكين الأقلية وتهيئتها لممارسة هذا الحق بالاستمتاع بثقافتها،^{٢٠} ولقد أعادت الجمعية العامة للأمم المتحدة تأييد هذه الفكرة في العام ١٩٩٢م، عندما تبنت إعلانًا لحقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية، أو عرقية، أو دينية أو لغوية. وتؤكد ديباجة هذا الإعلان أنه يستلهم المادة الرقم ٢٧

^{١٩} كما هي الحال عادة، فإن صياغة هذا البند تعكس تسويةً بين نطاقٍ واسع من الآراء؛ فبعض المندوبين كانوا يأملون أن تُوفّر المادة الرقم ٢٧ حقوقًا إيجابية للأقليات، لكنهم ضيقوا من تفسير فئة «الأقليات»، التي تشير بدايةً، أو حصريًا، إلى أقليات القريبى في أوروبا التي كانت موضوعًا لبرنامج عصبة الأمم فيما سبق. ومن وجهة النظر تلك فليس ثمة أقليات في أمريكا أو في دول ما بعد الاستعمار؛ حيث لا ينطبق المفهوم الأوروبي التقليدي على المهاجرين أو السكان الأصليين، وذهب آخرون إلى أن فئة «الأقليات» ينبغي تأويلها بطريقةٍ أوسع كثيرًا على أن تفسير المادة الرقم ٢٧ على أنها ببساطة تضمن عدم التفرقة بالنسبة إلى هذه الأقليات. لقد كانت صياغة المادة ٢٧ غامضة وملتبسة الدلالة (عن عمد) وسط هذه التأويلات. بالنسبة إلى التاريخ الذي أسس لصياغة المادة ٢٧، انظر كتاب ثورنبري ١٩٩١م، الفصل الخامس عشر. (المؤلف)

^{٢٠} لجنة حقوق الإنسان «الشرح العام الرقم ٢٣»، حقوق الأقليات (المادة ٢٧) ٨ أبريل في العام ١٩٩٤م. تقرير لجنة حقوق الإنسان، المجلد الأول GAOR، الجلسة التاسعة والأربعون، الملحق الرقم ٤٠، صفحات من ١٠٧ إلى ١١٠.

ثم يُعيد براءة صياغة العبارات الرئيسية ليوضح أنها تفرض التزامات إيجابية تمكّن الأقليات من الاستمتاع بثقافتهم، وليس ببساطة الواجب السلبي لاحترام الحريات المدنية بطريقة لا تفرقة فيها.^{٢١}

ولقد انعكس هذا التغير بعد ذلك في خلق مؤسسات وإجراءات مختلفة خاصة بالأقليات، مثل إنشاء جماعة عمل للأقليات تابعة للأمم المتحدة في العام ١٩٩٥م، برعاية لجنة فرعية من حقوق الإنسان التابعة للجنة حقوق الإنسان، وتعيين خبير مستقل من الأمم المتحدة لموضوع الأقليات في العام ٢٠٠٥م. يعكس ذلك الاعتراف أن هناك حاجة إلى استكمال معايير تقليدية غير تمييزية لحقوق الإنسان على أن تتضمن شروطاً خاصة بالأقليات.

وباختصار، نحن نرى تطورات على طريقتين منفصلتين في الأمم المتحدة: فهناك طريق لـ «الأقليات» بصفة عامة يقوم أساساً على «حق الاستمتاع بثقافة المرء»، وطريق منفصل لـ «السكان الأصليين» يقوم أساساً على حق تقرير المصير (الداخلي). ويُعاود هذا التمييزُ الظهور من جديد في كثير من الوثائق الدولية الحديثة. وسوف أعود مرات كثيرة إلى هذا التمييز المهم المعقد، المستمد من طرق مختلفة لأغراض مختلفة بوساطة منظمات دولية مختلفة. لكن النقطة الأساسية في الطريقتين، حتى هذه اللحظة هي أن هناك حاجة متزايدة إلى قبول بعض البنود التي تستهدف بصفة خاصة حاجات وتطلعات الجماعات العرقية الثقافية.

وهذا القبول المتزايد لحقوق الأقليات ليس مقصوراً على الأمم المتحدة؛ فقد رأينا كذلك تطورات مهمة على المستوى الإقليمي خلال الفترة الزمنية نفسها تقريباً، وتحديداً في أوروبا، التي تجتاح أجزاء كبيرة منها اليوم موجة ردود أفعال معادية للمهاجرين؛

^{٢١} مما يثير الاهتمام، أن المثل الرئيسي الذي يُقدّم لهذه التدابير الإيجابية يخص مطالبة السكان الأصليين بأرض الأجداد. انظر فقرة ٢، ٣ من الشرح العام ٢٣ (سبق أن اقتبسناه في ملاحظة سابقة، وقضية كيتوك ضد السويد (Kitok v, Sweden) (الاتصال الرقم ١٩٧ في العام ١٩٨٥م، وقد أعيد طبعها في كتاب فيليب روزاز في العام ١٩٩٥م، ص ٢٨٦-٢٩٧). وعلى الرغم من أن حقوق الإنسان تقرّر بوضوح واجب الدول في أن تدعم بإيجابية استمتاع المرء بثقافته، والأمر ينطبق على الأقليات، وليس فقط على السكان الأصليين، فالواقع أنها كانت مترددة جداً في تحديد ماذا عسى أن تكون تلك الواجبات الإيجابية بعيداً عن قضية السكان الأصليين.

ولذلك قد لا تبدو بيئة مناسبة لتطوّر المعايير الدولية لتقبّل الاختلافات. لكن من المألوف في السياق الأوروبي التفرقة بين «الأقلية التاريخية»، المستقرة تقليدياً في بلد ما، وبين «الأقليات الجديدة» أو «المهاجرين». وتشمل فئة الأقليات التاريخية في أوروبا بعض الجماعات التي يُنظر إليها على أنها «سكان أصليون» (من أمثال الساميين Sami في تشيكوسلوفاكيا)، وكذلك الأقليات القومية الأخرى التي استقرت منذ زمن بعيد، وذلك مثل العرق الجرمان في بولندا، أو الاسكتلنديين في بريطانيا. ولقد حدثت التطورات المهمّة فيما يتعلق بهذه «الأقليات القومية التاريخية» بالنسبة إلى المعايير الأوروبية الشاملة في أوروبا.^{٢٢}

لقد طُرحت فكرة ميثاق حقوق الأقليات للأقليات التاريخية لأول مرة في البرلمان الأوروبي في ثمانينيات القرن الماضي، من دون نجاح في حسمها (توغنبرغ Toggenburg، ٢٠٠٤م، ص ٥). لكن منذ العام ١٩٩٠م، تولّت ثلاث من أقوى المنظّمات الأوروبية الحكومية القضية، ووضعت التزامات ثابتة لحقوق الأقليات، وهي تحديداً: المجلس الأوروبي، وهو الجسم الرئيسي لدعم حقوق الإنسان والديمقراطية في أوروبا، ثم الاتحاد الأوروبي، وهو موطن التكامل الاقتصادي الأوروبي، وأخيراً المنظمة الأوروبية للأمن والتعاون (OSCE)، وهي منظمة أمنية أنشئت في الأصل لنزع فتيل التوترات خلال الحرب الباردة، وهي الآن تركز بصفة عامة على صيانة السلام ومنع الصراع.

لقد كانت منظّمة الأمن والتعاون أول هيئة أوروبية تصدر إعلاناً عن حقوق الأقليات، وذلك في وثيقة كوبنهاغن في العام ١٩٩٠م، ووثيقة جنيف في العام ١٩٩١م. ولقد أنشأت أيضاً منصب المندوب السامي للأقليات القومية في العام ١٩٩٣م، وطوّرت سلسلة من التوصيات ذات العلاقة بحقوق الأقليات في مجال التعليم (١٩٩٦م)، واللغة في العام ١٩٩٨م، والمشاركة الفعالة (١٩٩٩م)، والإذاعة (٢٠٠٣م).^{٢٣}

^{٢٢} السؤال عن كيف نميّز هذه الأقليات «القومية» التاريخية عن الأقليات «الجديدة» أو المهاجرين الجدد — أو عما إذا كان من المناسب أن نفعل ذلك — هو موضوع خلافٍ حاد، وسوف أعود إليه فيما بعد في الفصل السادس.

^{٢٣} انظر توصيات لاهاي بخصوص حقوق التعليم للأقليات القومية (١٩٩٦م)، وتوصيات أوصلو بخصوص حقوق اللغة للأقليات القومية (١٩٩٨م)، وتوصيات لوند Lund حول المشاركة الفعالة للأقليات القومية في الحياة العامة (١٩٩٩م)، والمبادئ التوجيهية لاستخدام لغات الأقليات في أدوات الإذاعة (٢٠٠٣م)، كما

ولما كان المجلس الأوروبي قد تأسس في جانبٍ منه على هذه المعايير للمنظمة الأوروبية للتعاون والأمن، فقد تبنى ميثاقاً أوروبياً للغات الأقلية واللغات الإقليمية في العام ١٩٩٢م، واتفاقيةً إطاريةً لحماية الأقليات القومية في العام ١٩٩٥م، وشكلت بالتالي لجنة استشارية لمراقبة تطبيقها، و«لجنة من الخبراء في الموضوعات المتعلقة بحماية الأقليات القومية».^{٢٤} ولقد أعلن الاتحاد الأوروبي من جانبه، في العام ١٩٩٣م، أن احترام حقوق الأقليات كان أحد «معايير الانضمام» التي يتعين على الدول (لا سيما دول ما بعد الشيوعية) الإيفاء بها إذا ما أرادت الانضمام إلى الاتحاد، كما أصدر سلسلة من التقارير السنوية لتقييم أداء الدول المرشحة في موضوع حقوق الأقليات. وفي العام ١٩٩٤م أصدر برلمان الاتحاد الأوروبي أيضاً قراراً بشأن الأقليات اللغوية، والثقافية في المجتمع الأوروبي، كما أنشئت الإدارة الأوروبية للغات الأقل استخداماً (EBLUL). وفي العام ٢٠٠٤م أُدرجت حقوق الأقليات كواحدة من القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي في المادة الرقم ٢ في مسودة الدستور (المنحوسة). ولقد تبنى الاتحاد الأوروبي أيضاً إعفاءات وإستثناءات خاصة للسكان الساميين الأصليين داخل الاتحاد، وأعلن أن احترام حقوق السكان الأصليين سوف يكون أحد الشروط لحصول الدول النامية على مساعدات الاتحاد الأوروبي.^{٢٥} بينما شهدت أوروبا معظم التطورات النشطة على المستوى الإقليمي، فقد كانت هناك تطورات أيضاً في مناطق أخرى في الأمريكتين. فكتبت اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان

طوّرت المنظمة الأوروبية للأمن والتعاون أيضاً أدوات خاصة للتعامل مع قضايا روما، لا سيما وسائل الاتصال في الغجر والسنتي في العام ١٩٩٤م.

^{٢٤} أنشأ المجلس الأوروبي كذلك وسائل خاصة لمواجهة الحاجات المحددة لأقلية الغجر، بما في ذلك تعيين منسق لقضايا الغجر في العام ١٩٩٤م، تشكيل جماعة متخصصة في الغجر والمسافرين في العام ١٩٩٥م، وإقامة المنتدى الأوروبي للغجر والمسافرين في العام ٢٠٠٤م، ولم تكن الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي راضية من جانبها بهذه المعايير والأسس فأنشأت لجنة فرعية خاصة لحقوق الأقليات في العام ٢٠٠٠م، كما أصدرت عدداً من التوصيات في هذا الموضوع، بما في ذلك التوصية الرقم ١٤٩٢ في العام ٢٠٠٠م والتوصية الرقم ١٦٢٣ في العام ٢٠٠٣م، وهما تستهدفان تدعيم حقوق الأقليات القومية. ^{٢٥} بالنسبة إلى الاستثناءات الداخلية انظر بروتوكول الساميين المتضمن كجزء من اتفاقيات الانضمام الموقعة من فنلندا، والسويد، والنرويج، (العام ١٩٩٤م)، أما بالنسبة إلى السياسات الخارجية فانظر قرار مجلس الاتحاد الأوروبي في ٣٠ نوفمبر في العام ١٩٩٨م، حول السكان الأصليين داخل التعاون التنموي للمجتمع للدول الأعضاء.

مسودة إعلانٍ مقترح بشأن حقوق السكان الأصليين في العام ١٩٩٧م، ويعمل بنك التنمية الأمريكي على خطة عمل بشأن السكان الأصليين. وفي أفريقيا صادقت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب على فكرة كتابة مسودة إعلان حقوق السكان الأصليين في العام ٢٠٠٣م. وفي آسيا تبنى بنك التنمية الآسيوي رؤية إقليمية لمعايير البنك الدولي حول السكان الأصليين في العام ١٩٩٨م.

وفي استطاعتي أن أواصلَ لعدة صفحاتٍ أسردُ فيها قائمةً بجميع المنظمات الدولية المشتركة في هذا المجال، وأن أحصر جماعات العمل والوكالات، والإعلانات، والاتفاقيات التي أوجدتها. وسوف أناقش تفاصيل بعض هذه الجماعات، فيما بعد في هذا الكتاب، وبعض الألغاز المفاهيمية والعقبات السياسية التي اعترضت طريقها. لكنني أمل أن ما قلناه يكفي ليعطينا لمحةً عن حجم ووتيرة هذه التغيرات. لقد ظلت قضية حقوق الأقليات مخفيةً تمامًا داخل المجتمع الدولي. لكنها عادت إلى الظهور من جديد في ثمانينيات القرن الماضي، ووصلت إلى القمة في أجندة الأمم المتحدة، والأجندة الأوروبية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، ما أدى إلى فورة في الدراسات والمفاوضات والمسودات التي أصبحت نتائجها بالتدريج موحدةً مؤسساتيًا ومنشرةً حول العالم طوال الخمس عشرة سنة الماضية.

وفضلاً عن ذلك فإن هذا التغير لم يكن محدوداً أو مقتصرًا على قطاع صغير أو بُعد واحد في المجتمع الدولي. وربما لا يُدهشنا أن تتعاطف إحدى منظمات الأمم المتحدة مثل اليونسكو UNESCO التي مهمتها حماية التراث الثقافي للجنس البشري مع قضايا السكان الأصليين، والأقليات العرقية الثقافية الذين تلقى لغائهم وثقافتهم شيئاً من التهديد.^{٢٦}

^{٢٦} كانت اليونسكو تابعاً وليست رائداً في هذا المجال؛ فلم تكن اليونسكو حتى وقت قريب متعاطفة مع حقوق الأقليات مثلها مثل بقية المجتمع الدولي، ولقد فسرت مهمتها لحماية التنوع الثقافي بأنها حماية الثقافات القومية للدول النامية ضد تهديد سيطرة الغرب (أي أمريكا) الثقافية، من ناحية بواسطة تقوية قدرة دول ما بعد الاستعمار لبناء أنظمتها القومية من المدارس، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الثقافية، لم تنكّل سياسات اليونسكو سوى نجاح ضئيل في تقليص الهيمنة الدولية للثقافة الأمريكية، لكن كان لها تأثيرها في تهجير لغات وثقافات الأقليات من المجال القومي العام المتنامي. وكما يقول أريكسن، فقد ظلت منظمة اليونسكو مرتبطةً ارتباطاً وثيقاً ولعدة سنوات بنظرة العالم الثالث، التي يكمن المبرر الأساسي لوجودها في وضع المعايير ومراقبة الدول للتعليم والوسائل الحديثة للاتصالات في العالم الثالث، لما بعد عصر الاستعمار الذي كان ضاراً ومؤدياً للأقليات بقدر ضرر الاستعمار الغربي (أريكسن، ٢٠٠١م،

غير أن خطاب التعددية الثقافية وُجد أيضًا في هيئات الأمم المتحدة التي ترتبط مهمتها بحقوق الإنسان، وأوضاع العمل، والسلام والأمن، والتنمية، والبيئة.^{٢٧} ويمكن أن نرى ديناميّة مماثلة في السياق الأوروبي. ولقد كان أوّل من واجه مسألة حقوق الأقليات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، التي مهمتها الرسمية حماية الأمن والسلام. وقد تبنّى أفكارها المجلس الأوروبي، الذي هو إحدى هيئات حقوق الإنسان، كما تبنّاها أيضًا الاتحاد الأوروبي، الذي كانت وظيفته في البداية تحقيق التكامل الاقتصادي.

وباختصار، فإن أفكار التعددية الثقافية وحقوق الأقليات، التي ربما توقّع المرء عزلها وإبعادها إلى المحيط الخارجي والسطحي لمؤسسات المجتمع الدولي التي تتعامل مع «الثقافة» و«التراث»، قد نفذت إلى مركز المؤسسات المرتبطة بالأمن والتنمية وحقوق الإنسان. وهناك اختلافات مهمة في مدى التزام تلك المنظّمات المختلفة بأفكار حقوق الأقليات والسكان الأصليين، وكيف تفسّرها وتفهمها. وكما سنرى، فقد كانت لهذه الاختلافات نتائج قويّة بالنسبة إلى الطريقة التي تطوّرت من خلالها عولة التعددية الثقافية. لكنني أعتقد أن من الإنصاف أن نقول إن دور المجتمع الدولي في تنمية ومساندة حقوق الأقليات والسكان الأصليين قد امتد بسرعة أكثر وباتساعٍ فاق توقّعاتنا منذ عشرين سنة خلت.

ص ١٣٨). ولم تبدأ اليونسكو إلا حديثاً في الارتباط بالعالم الرابع للأقليات، والسكان الأصليين، ضد مشروعات تجانس دول العالم الثالث في فترة ما بعد الاستعمار، مستبدلة «القومية المسيطرة» بـ «سياسة هوية الأقليات» (المرجع السابق ص ١٣٦)، وصياغة أريكسن لهذا التبدل خلافيّة إلى حدّ ما، غير أن مراجعة اليونسكو الداخلية لسياستها نحو التنوّع الثقافي تصف مساراً مماثلاً (كتنر ٢٠٠٤م)، وتصف هذه المراجعة التغيّر من عهد كانت فيه الدول القومية تُعامل من قبل اليونسكو على أنها كيانات واحدة يُوجد بداخلها تمثّل ثقافي يفترض أنه مرغوب فيه، إلى ما بعد فترة ١٩٩٠م، التي تركّزت على مسائل عملية ونظرية حول حقوق الأقليات وتعايش المجتمعات ذات الثقافات المتنوّعة (كتنر، ٢٠٠٤م، ص ٣، ٤، ٨).

^{٢٧} تؤكد الإعلانات الدولية الحديثة حول البيئة ضرورة تكيف التنوّع الثقافي كشرط سابق لمساندة البيئة والتنوّع البيولوجي. انظر مثلاً: الفقرة الرقم ٢٢ من إعلان ريو Rio حول البيئة والتنمية الذي أخذ به في العام ١٩٩٢م، والفصل السادس والعشرين عن «خطة العمل المُصاحبة» الأجندة الرقم ٢١.

من الخطابة إلى الفعل

ومع ذلك، يصعب قياس مغزى هذه التغيرات في العالم الواقعي؛ فلقد كان هناك — بغير شك — تغيّر كبير في الخطاب من فترة ما بعد الحرب مباشرة، غير أن الالتزام الخطابى بحقوق الأقليات والسكان الأصليين لم يكن دائماً مقروناً بالأفعال. ولقد اشتكى المدافعون عن حقوق الأقليات، مراراً، من أن المنظمات الدولية لم ترتفع إلى مستوى التزاماتها المعلنة؛ فمثلاً، بينما تعلن الأمم المتحدة أن حقوق الأقليات ستؤدي دوراً مُكملاً في تصوّرها الجديد لمنع الصراع (الأمم المتحدة في العام ٢٠٠٤م)، يستمرّ انقطاع الرابط عملياً بين فرع حقوق الأقلية التابع للأمم المتحدة في جنيف وفرع منع الصراع في نيويورك (٢٠٠٤م MRG، ستاينر ٢٠٠٤م، تشسترمان ٢٠٠١م، تشابمان ٢٠٠٥م) وبالمثل، بينما أشار الإعلان الألفي للأمم المتحدة إلى أهمية حقوق الأقليات لإنجاز أهداف التنمية الألفية (MDG) — الخطة الطموحة لتقليص الفقر في العالم إلى النصف بحلول العام ٢٠١٥م — فيبدو أنه لا يُوجد أي آلية لضمان أن تأخذ أنشطة إعلان الألفية حقوق الأقليات في عين الاعتبار (كوين، ٢٠٠٥م، ٢٠٠٥م MRG).

وحتى عند تبني خطط العمل وآليات المراقبة لدعم حقوق الأقليات والسكان الأصليين، فإنها كثيراً ما تكون غير فاعلة؛ فمثلاً، تعليمات البنك الدولي الرقم ٤،٢٠، تُوجّه موظفي البنك نحو مسح المشروعات لمعرفة تأثيرها المُمكن في السكان الأصليين. غير أن البنك قد انتقد على نطاقٍ واسعٍ لتجاهله هذه التعليمات (غراي ١٩٩٨م، كنغسبري ١٩٩٩ب، سارفتي ٢٠٠٥م، ماكاي ٢٠٠٢م). والواقع أن المراجعة الداخلية لحسابات البنك تُظهر أن ما بين الـ ٨٩ مشروعاً؛ حيث وجب تطبيق التوجيهات، لم تُطبّق بصورةٍ «مُرضية» سوى في ٣٢ حالة. وأما في الحالات المتبقية فإما أنها لم تُطبّق على الإطلاق (٣٤ حالة)، أو أنها طُبِّقت بطريقةٍ غير مُرضية (٢٣ حالة)، من دون تشخيص سليم للقضايا أو مشاركة مُقنعة للسكان الأصليين أنفسهم (البنك الدولي في العام ٢٠٠٣م).^{٢٨}

^{٢٨} وصلت مراجعة الحسابات الداخلية التي كان يقوم بها البنك الدولي في السابق إلى نتائج مماثلة، أعني أن البنك قدّم قروضاً لمشروعاتٍ انتهكت معايير منظمة العمل الدولية للسكان الأصليين، مثل شروط التكيف البنوي (غراي، ١٩٨٨م، ص ٢٨٦، ٢٩٤). قد تمت مراجعة تعليمات البنك الرقم ٤٠٢٠ من فترة قريبة وتحديثها على أنها السياسة العملية ٤٠١٠.

وبالمثل، على حين أن الأمم المتحدة قد وضعت عددًا من الآليات لدعم حقوق الأقليات، بما في ذلك «جماعة العمل من أجل الأقليات»، و«خبر مستقل في شئون الأقليات»، فقد ذهب النقاد إلى أنها تعاني سكرات الموت البطيء بافتقارها إلى التفويض اللازم أو مصادر التمويل المطلوبة لتحقيق تغيير فعلي.^{٢٩}

وكما أشرتُ في بداية هذا الكتاب، فإن المجتمع الدولي، رَفَضَ باستمرار أن يجعل أيًا من معايير حقوق الأقليات مُلزمة قضائيًا.^{٣٠} وقد جُوبِهُتِ الاقتراحاتُ لتحويل إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأقليات إلى اتفاقية ملزمة قانونًا، أو دمج معايير حقوق الأقليات الأوروبية مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الملزمة قضائيًا بالرفض دائمًا.

وبعد مواجهة هذه النماذج وغيرها من أمثلة الفصل بين البيانات الرسمية والممارسة الفعلية يكون من المغري استنتاج أن الخطاب العالمي الجديد حول التعددية الثقافية وحقوق الأقليات ليس سوى زخرفة بَرَّاقة تُخفي وراءها ما كان يجري دائمًا، ومن الصعب أن يُدهشنا ذلك؛ فقبل كل شيء، المنظّمات الدولية الحكومية ليست حَكَمًا أو فيصلاً محايدًا في الصراعات بين الدول والأقليات. لقد كانت على وجه الدقة أنديةً للدول، لأعضائها مصلحة في حماية حقوق ومزايا تلك الدول. وكما سنرى في الفصلين السادس والسابع، لقد وجدت الدول طرقًا مبتكرةً للتكيف مع المعايير الدولية الجديدة، وإضعاف آلياتها الرقابية والتنفيذية لضمان أن الأقليات لن تقوى داخلًا في نضالها من أجل اكتساب حقوق أعظم. قد يستنتج ساخرٌ أن جميع الأحاديث الدولية حول حقوق الأقليات ليست سوى كمية ضخمة من الأصوات والانفعالات التي لا تعني شيئًا في نهاية الأمر.

ومع ذلك ... فالواقع أن الأمور لم تكن تجري كما كانت دائمًا؛ فقد تغير بالفعل شيءٌ ما. لقد أحدث تطوّر المعايير والآليات الدولية فرقًا، وربما فرقًا عميقًا وخطيرًا، وفي بعض الحالات كانت هذه النتائج واضحة ومباشرة، وأكثر الأمثلة وضوحًا يُوجد في أوروبا؛ فقد كان لقرار الاتحاد الأوروبي بجعل احترام حقوق الأقليات أحد مقاييس انضمام أي

^{٢٩} انظر «وحدة الأقليات لتدعيم وتقوية جماعة العمل في الأمم المتحدة»، نشرة جماعة حقوق الأقليات الإلكترونية الدولية، ١٣ يوليو العام ٢٠٠٥م، وانظر أيضًا إيد Eide في العام ٢٠٠٤م.

^{٣٠} لقد سمحت بعض البلاد للأفراد بتقديم شكاوى للأمم المتحدة كما نظرت لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، وأيدت أحيانًا، دعاوى الأفراد في أن حقوقهم في البند الرقم ٢٧ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ICCPR قد انتهكت، غير أن هذه الأحكام ليست مُلزمة.

دولة إلى الاتحاد تأثير واضح ومباشر في سياسات عددٍ من دول ما بعد الشيوعية. وقد حفزت «جزرة» الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي كثيرًا من الدول لتبني سياساتٍ مؤيدةٍ للأقليات لم تكن لتظهرَ لولا ذلك،^{٢١} وكذلك على الرغم من فتور الهمة التي طبّق بها البنك الدولي توجيهاته العملية لضمان حقوق السكان الأصليين، فالواقع أن تلك التوجيهات قد أعطت للسكان الأصليين في بعض البلاد (لا سيما في أمريكا اللاتينية) درجةً من التصويت والمشاركة لم يكن من الممكن أن يلقوها بطريقةٍ أخرى (بريسك ٢٠٠٠م).

لكن سيكون من الخطأ التركيز حصريًا على تلك الحالات التي أدّت فيها الضغوطُ الدوليةُ المباشرة إلى تغيير السياسات القومية، وذلك لأن تحركات المجتمع الدولي غيّرت أيضًا سير المناقشات المحلية حول السياسات العرقية، ليس فقط بإعادتها إلى صياغة مُفردات هذه المناقشات، بل أيضًا بتغيير المفاهيم حول أيٍّ من الجماعات يحقُّ لها القيام بدور الممثل الشرعي في تلك المناقشات. ببساطة، مارس المجتمع الدولي دورًا مهمًا في تطبيع الحراك السياسي العرقي ومواجهة قضايا الأقلية وجعلها عاديةً مألوفة.

في الماضي، كان يُنظر إلى الدول ذات الأقليات القوية كـ «استثناءات»، إن لم تكن «انحرافات» عما تبدو عليه الدول «الطبيعية». خلال فترةٍ طويلةٍ من القرن العشرين كانت فرنسا هي المثال الأكثر تأثيرًا للدولة الطبيعية — أعني أنها كانت دولةً مركزيةً بدرجةٍ عاليةٍ ذات تصوّرٍ غير متميّز للمواطنة الجمهورية ولغةٍ رسميةٍ واحدة، ولا مجال لحقوق الأقليات في هذا النموذج — والواقع أن الحكومة الفرنسية ومحكمتها الدستورية قد أكّدتا مرارًا أن من المستحيل أن نتصور أن تُوجد «الأقليات» في البلاد، ما دام أن لكل

^{٢١} الكتابات حول تأثير اشتراط الاتحاد الأوروبي فيما يخص سياسة الأقلية في فترة ما بعد الشيوعية كثيرةٌ وواسعة. ويبدو أن الإجماع العام هو أنه حيثما كان الاتحاد قادرًا على الإقناع المعقول للدول بأن انضمامها مهدّد بسبب معاملتها السيئة للأقليات، فإن ذلك كثيرًا ما يكون مؤثرًا. لكن يبدو كذلك أن هناك إجماعًا على أن الاتحاد الأوروبي لم يكن يرغب في أن تكون قضايا الأقليات عقبةً أمام الانضمام؛ ومن ثم فقد تنوّع تفسير هذا المعيار من حالة إلى حالة لتقليل احتمالات أن تصبح مشكلة. انظر: ليكي، ٢٠٠٤م أو ٢٠٠٤م؛ وأردري، ٢٠٠٥م؛ بات وأماتو، ١٩٩٨م؛ بورغس، ١٩٩٩م؛ تشاندلر، ١٩٩٩م؛ دويت، ٢٠٠٢م و٢٠٠٤م؛ دوبر، ٢٠٠٣م؛ غالبرث، ٢٠٠٣م و٢٠٠٦م؛ غليلمو، ٢٠٠٤م؛ هيوزوساسي، ٢٠٠٣م؛ جونسون، ٢٠٠٦م؛ مالوي، ٢٠٠٥م؛ ورام، ٢٠٠١م و٢٠٠٣م؛ ساسي، ٢٠٠٤م و٢٠٠٦م؛ شويلنس، ٢٠٠٥م؛ توغنبرغ، ٢٠٠٤م؛ فيرميرش، ٢٠٠٢م و٢٠٠٣م؛ فيزي، ٢٠٠٥م؛ وجونز، ٢٠٠٣م؛ ويلكنسون، ٢٠٠٥م، وEUMAP، ٢٠٠١م؛ وماكفارلين، ٢٠٠١م.

فرد — وفّق التعريف — مواطنةً متطابقةً غير متميزة.^{٢٢} كان هذا هو النموذج الذي تطلّعت إليه كثيرٌ من دول ما بعد الاستعمار وما بعد الشيوعية، إلى حدٍّ ما؛ لأنه بدا الأكثر «حادثة». وبالمقارنة مع ذلك النموذج للدولة، فقد كان يُنظر إلى الدول المتعددة اللغات، و/أو تلك التي تعترف بأشكالٍ متنوّعة من الحكم الذاتي والتعددية القانونية، على أنها شوائدٌ ومفارقاتٌ تاريخية.

أما في السنوات الأخيرة، فقد راجعت المنظمات الدولية آراءها بشأن شكل الدولة «الطبيعية» أو «الحديثة». والواقع أنها قلبت الطاولة بالمعنى الحرفي لهذه الكلمة. وفي الخطاب الدولي المعاصر، نجد أن فكرة الدولة المركزية أو المتوحّدة أو المتجانسة توصف على نحوٍ متنامٍ بأنها تنطوي على مفارقةٍ تاريخيةٍ في ردّة إلى القرن التاسع عشر، وفي المقابل يُنظر إلى الدول المتعددة اللغات والمستويات، ذات البناءات الداخلية المعقّدة للاعتراف بالمناطق الإقليمية والأقليات وتمكينها، على أنها تُمثّل المنظور الأكثر حداثة «حادثة» حقاً (أو حتى منظور ما بعد الحداثة). والدول التي تمسّكت بشدة بالنموذج الوحدوي والمركزي القديم، والتي واصلت إنكار وجود الأقليات (كما هي الحال في فرنسا واليونان وتركيا واليابان)، توصف على نحوٍ متزايدٍ بأنها رجعية، عاجزة عن التعرف والتعامل مع تعقيدات العالم الحديث وتعدديته المتأصلة.^{٢٣}

واجهت بعض البلدان مشقة التكيف نفسها مع هذا الواقع الجديد. عندما كانت رومانيا تُناضل لتبرير وجودها كدولةٍ مستقلة بعد انهيار إمبراطورية آل هابسبرغ، وتمثّلت استراتيجيتها الأساسية في تأكيد أنها أمةٌ متجانسة (تقريباً)، مع أقلياتٍ ضئيلة غير ذات أهميةٍ سياسياً، وعندما عادت رومانيا واكتسبت استقلالها مع سقوط الكتلة

^{٢٢} جاء في كلمات المجلس الأعلى للتكامل أن التصور الفرنسي للتكامل ينبغي أن يتسق مع منطق المساواة، وليس منطق الأقليات. إن مبادئ الهوية والمساواة التي تعود إلى الثورة الفرنسية وإعلان حقوق الإنسان والمواطنين هي ما شكّل تصوّرنا، وقد تأسّس على مفهوم تساوي الأفراد أمام القانون أيّاً كان جنسهم، أو عرقهم أو دينهم، مع استبعاد الاعتراف المؤسّساتي بالأقليات (اقتبسّه بونت في كتابه الذي صدر في العام ٢٠٠٠م، ص ٥٩).

^{٢٣} لا يدهشنا أن نجد كثيراً من المثقّفين الفرنسيين ممن نشئوا على أن الجمهورية الفرنسية هي أصلٌ ومثالٌ للحداثة الثورية، قد نفروا من هذا التلميح بأنهم يُعدّون الآن مفارقةً تاريخيةً في أوروبا. انظر بيرنبوم، ٢٠٠٤م.

السوفييتية، وسعت إلى الانضمام من جديد إلى أوروبا، عادت فأكدت خطاب التجانس هذا من دون أن تتبين أن الزمن قد تغير/فإنكار وجود الأقليات، أو معاملتهم على أنهم بلا قيمة من الناحية السياسية، يُنظر إليه اليوم كدليل على عدم الأهلية للانضمام إلى نادي الديمقراطيات الليبرالية؛ ومن ثم فقد تعلّمت رومانيا بالتدريج، أنها لو أرادت أن تُعامل كدولة أوروبية «طبيعية» و«ناضجة»، فإن عليها أن تعترف بالأقليات الموجودة على أراضيها، وأن تُعاملهم كعناصر أساسية وثابتة في البلاد، بدلاً من اعتبارها انحرافات تاريخية أو بقعاً تلطّخ فكرة الأمة المتجانسة المتوحّدة.

وهذا التغير في الخطاب الدولي عن ماهية الدولة الطبيعية ليس مجرد تغير خطابي. إن له مضامين لمشروعية الأقليات كممثلين سياسيين، لقد كان يُنظر إلى فكرة الحراك السياسي العرقي ذاتها في النموذج القديم، نظرة ارتياب، والواقع أنها لم تكن مشروعة في كثير من البلاد، سواء في الغرب أو في أي مكان آخر؛ فالأحزاب السياسية التي أُسست على أساس عرقي، أو التي شكّكت في وحدة الدولة ولغتها الواحدة، كثيراً ما كانت محظورة، كما هي الحال مع أشكال أخرى من الحراك السياسي العرقي، أما اليوم فيُنظر إلى المشاركة المثالية الفعلية للحركات السياسية العرقية وممثلها السياسيين كجزء ملازم وحقيقي للمجتمع الديمقراطي الحر.

ونصل هنا، في اعتقادي، إلى قلب المسألة، وما دمنا قد أخطنا رسمياً بفكرة أن الدولة «الطبيعية» و«الحديثة» هي تلك التي تعترف بحقوق الأقليات وحقوق السكان الأصليين، فإن النتيجة الحتمية هي أن نُشرعن محاولات الجماعات العرقية الثقافية للتحرك سياسياً للمطالبة بحقوقها. وحتى إذا لم يكن في نية المجتمع الدولي أن يضغط مباشرة على الدول لقبول القضايا الجزئية للأقلية — حتى إذا ما وُجدت المعايير الدولية على الورق فقط، ولم تخضع للرقابة الدولية أو الإلزام — فهي تسمح بمجال واسع من الحراك العرقي السياسي. في الماضي، ربما كانت الدول تقمع الحراك السياسي العرقي باعتباره «متطرفاً» و«خائناً» و«منحرفاً» و«غير دستوري»، أما اليوم ففي استطاعة الأقليات أن تزعم أنها تسعى فقط إلى تطبيق المعايير الدولية التي تعهّدت بها الدولة نفسها.

والواقع أن المجتمع الدولي يُشجّع الجماعات العرقية على أن تتقدّم بمطالبها على أساس هذه المعايير الدولية. ولم تتبنّ المنظمات الدولية الإعلانات الأخلاقية فقط، بل أشاعت هذه المعايير في جميع أنحاء العالم، بترجمتها إلى اللغات المختلفة، وتوزيعها مطبوعة وعلى الإنترنت، وبالتزامن مع الحكومات المتعاطفة والمنظمات غير الحكومية

والمنظمات الخيرية، وقد رعت كذلك ورش العمل والأعمال التدريبية لكي تفسّر أصول وطبيعة هذه المعايير، ولكي تقترح كيف تستطيع الجماعات أن تلجأ إليها، ولكي تقدّم أمثلة لـ «أفضل الممارسات» حولها، كما تمول الجماعات لجذب أعضاء الأقليات وجماعات السكان الأصليين ليعملوا داخل المنظمات الدولية، ولكي يتعلّموا أكثر عن الطريقة التي يُمكن أن يعملوا بها بفاعلية داخل النظام.

وباختصار، فإن وراء كل إعلان من هذه الإعلانات الدولية جهدًا حقيقيًا للأنشطة المساندة، التي تخلق شبكةً دوليةً من الناشطين والعلماء وصانعي القرار، لكل منهم فائدةٌ معيّنة في نشر ودعم هذه المعايير، ولا شيء من ذلك يتضمن بناء التزامات قانونية «صعبة» يمكن للأقليات أن تسعى إلى تطبيقها في المحاكم الدولية ضد دولها، غير أن هذه الأنشطة غيّرت توقّعات الناس وإحساسهم بالاستحقاق، ونشّرت المعرفة، ونمّت المهارات، وبنّت الأحزاب والاتحادات، وبصورة أكثر عمومية فقد شرّعت الجهود لتنظيم وتحريك الجماعات العرقية التي يستحقّ ممثلوها السياسيون مقعدًا على الطاولة السياسية، سواء في السياسة المحلية أو في المحافل الدولية.

وفيما يتعلق بذلك كله، فإن البيئة الدولية في يومنا الراهن تتعاطف مع مطالب الأقليات أكثر مما كانت تفعل منذ ثلاثين أو أربعين عامًا مضت. والمجادلات حول ما إذا كانت المعايير الدولية هي التزامات «حقيقية» أو أنها مجرد «بلاغة خطابية» ليست سوى تصوّرات خاطئة؛ فالعلاقات بين الدول والأقليات ما زالت تحدّدها بطريقة أساسية العمليات السياسية المحلية، مع قليل من الضوابط الشاقة نسبيًا من القانون الدولي. لكن الطريقة التي تُصاغ بها هذه العمليات السياسية المحلية قد تغيّرت بطريقة مثيرة بوساطة البيئة الدولية الجديدة التي فضّحت النماذج الاستيعابية القديمة، في حين أنها شجّعت أنشطة حقوق الأقليات.

تفسير التغيير

ما الذي يفسّر هذا التغيير في استطاعتنا أن نستبعد بسرعة أحد التفسيرات، ويرى بعض النقاد أن التغيير هو نتيجة لرحف تأثير النسبية الثقافية التي جاء بها الأنثروبولوجيون الثقافيون، أو منظر ثقافة ما بعد الحداثة، التي رفضت فكرة المبادئ الأخلاقية الكلية. ويُفترض أن يكون ذلك تفسيرًا لما تتعرّض له تسوية ما بعد الحرب التي اعتمدت حصرًا

على حقوق الإنسان الشاملة من نزاعٍ باسم حقوق الأقليات والسكان الأصليين (انظر مثلاً: فينكيلكروت، ١٩٨٨م؛ وكوان، ٢٠٠١م).

والواقع أنه بغض النظر عن تحدي هذه الأفكار الكلية، فإن التبريرات التي قدّمَتها المنظمات الدولية لتبني حقوق الأقلية تتسق مع هذه الأفكار نفسها؛ فما تغيّر ليس هو معتقدات الناس حول مشروعية المعايير الأخلاقية الكلية، بل بالأحرى افتراضات الناس حول ما إذا كانت حقوق الأقليات تدفع إلى الأمام هذه المعايير الكلية التي تعوقها، وكما سبق أن رأينا فقد افترض مهندسو الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية لما بعد الحرب أن حقوق الأقليات ليست فقط غير ضرورية لخلق نظامٍ عالميٍّ جديد، بل هي في الواقع تقوِّض مثل هذا النظام. غير أنه في يومنا الراهن هناك تأكيد أن تكيف التنوع العرقي ليس فقط متسقاً مع، بل الواقع أنه شرطٌ مسبق للمحافظة على نظامٍ دوليٍّ شرعي، والواقع أنه يتأكد على نحوٍ متزايد أن جميع أهداف وقيم المجتمع الدولي في نهاية الأمر — سواء أكانت حقوق الإنسان، أو السلام والأمن، أو الديمقراطية أو التنمية الاقتصادية — تعتمد على الاعتراف بحقوق الأقليات وحقوق السكان الأصليين.

فلنتأمل بعض الأمثلة القليلة التالية:

وفقاً لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فإن حقوق الأقليات هي شرطٌ مسبقٌ للسلام والأمن:

«إن أفضل ما يخدم الأمن والاستقرار هو ضمان أن يتمتع الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات القومية بحقوقهم، وإن تحقيق الأمن والاستقرار الدائمين على هذه القارة ممكنٌ فقط في حال طُبِّق إعلانُ الأمم المتحدة لحقوق الأقليات، والاتفاقية الإطارية تطبيقاً كاملاً لحماية الأقليات القومية» (١٩٩٩م OSCE).

هناك شعورٌ مماثل تجاه الدور الذي تُمارسه حقوق الأقليات في تقليل الصراع يُعبّر عنه على المستوى العالمي عن طريق الأمم المتحدة:

«تتكرّر معظم الصراعات في البلدان الفقيرة، لا سيما في تلك البلاد التي تُحكم حكماً سيئاً، والتي يُوجد فيها تفاوتٌ صارخ بين الجماعات العرقية أو الدينية. وأفضل طريقة لمنع هذه الصراعات هي تعزيز تنمية اقتصادية متوازنة وسلمية، بالإضافة إلى حقوق الإنسان، وحقوق الأقليات، والتنظيمات السياسية التي تُمثّل فيها كل الجماعات على قدم المساواة» (الأمم المتحدة، ٢٠٠٠م).

ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة للإنماء وأهداف التنمية الألفية فيها، فإن حقوق الأقليات والسكان الأصليين حيوية لإنجاز التنمية وتقليل الفقر:

«غالبًا ما انتهت الجهود الخاصة باستيعاب السكان الأصليين بأن زادت فقرهم وحرمانهم، أما حماية اللغات الخاصة وثقافتهم فقد كانت ذات اهتمامٍ مركزي» (UNDP 88, P86, 2000).

«حيثما اقترنت حالة الفقر بتصدُّعٍ دينيٍّ أو عرقيٍّ جاد، فالحل واضح، وإن صُعبُ تنفيذه عملياً؛ دعم حقوق الإنسان، وحماية حقوق الأقليات، والتأسيس لنُظمٍ سياسيةٍ تكون فيها كل الجماعات ممثلة» (الأمم المتحدة، ٢٠٠٠م، ص ٤٥).

وقد عبّرت منظمة العمل الدولية عن مشاعرٍ مماثلةٍ بشأن الدور الذي يُمارسه السكان الأصليون في تقليل الفقر:

«اتساع التفاوت العرقي في الدول التي تضم سكاناً أصليين وقبائل يكشف عن أن سياسات مكافحة الفقر فشلت في التغلب على ما يُواجهونه من إقصاءٍ اجتماعيٍّ واقتصاديٍّ، فلا بد للسياسات الاقتصادية والاجتماعية أن تعترف بحاجات السكان الأصليين وأفراد القبائل، وحقوقهم وتطلّعاتهم، وبما أنهم سكانٌ متميزون فإن لهم حقوقاً خاصة (حقوق الجماعة) تشمل الحق في أن يكونوا مختلفين وأن يتخذوا قراراتٍ مؤثرة في حياتهم ومستقبلهم [برامج لتخفيض الفقر]، من المحتمل أكثر أن تواجه الأسباب الأساسية لإفقار السكان الأصليين وسكان القبائل وإقصائهم اجتماعياً، حيث «أ» تعترف الأطر الشرعية بحقوق السكان الأصليين، «ب» تطور المؤسسات والسياسات التي تحترم التنوع وتتكيف معه، «ج» يتحرّك السكان الأصليون وينتظمون من أجل «التغيير السياسي» (توماي، ٢٠٠٥م، ص ٥).^{٣٤}

^{٣٤} انظر أيضاً إعلان أورشا (Arusha) الذي أخذ به البنك الدولي في مؤتمر حول السياسة الاجتماعية: منذ وقت قريب رعاية الدولة القادرة المسؤولة الملتزمة ... يتضمن تطبيقاً كلياً لقاعدة القانون، وحقوقاً متساوية في ظل القانون لجميع المواطنين، غير أن الحقوق الكلية الشاملة تحتاج إلى أن تصاحبها

السياق الدولي المتغيّر: من حقوق الإنسان الشاملة ...

وفقاً لليونسكو، حقوق الأقليات هي جانبٌ أساسيٌّ من حقوق الإنسان.

«الدفاع عن التنوع الثقافي هو أمرٌ أخلاقيٌّ لازم ولا ينفصل عن الكرامة الإنسانية، وهو يتضمّن التزاماً بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، لا سيما الحقوق التي تخص الأقليات والسكان الأصليين، والحقوق الثقافية هي جزءٌ متكاملٌ مع حقوق الإنسان، التي هي عامّة وشاملة ولا يمكن أن تنقسم، وذات اعتمادٍ متبادل» (اليونسكو، الإعلان العالمي حول التنوع الثقافي، ٢٠٠١م).

وأخيراً، فإن حقوق الأقليات، وفقاً لما تقوله منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، شرطٌ سابقٌ لتحقيق الديمقراطية:

«المشاركة الفعّالة للأقليات القومية في الحياة العامة عاملٌ جوهريٌّ للسلام والديمقراطية في المجتمع. إن التجربة في أوروبا وفي كل مكانٍ آخر قد بيّنت أن الحكومات غالباً ما تحتاج إلى إرساء تنظيماتٍ محدّدة للأقليات القومية لكي تساند هذه المشاركة» (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ١٩٩٩م).

إن الأهداف الكلية الشاملة للأمم المتحدة في كل هذه التصريحات تظل خطوطاً مُرشدة لا جدال فيها، وليس ثمة حتى إشارة إلى النسبية الثقافية في أيٍّ من هذه التقارير، أو أي انسحابٍ من الالتزام بالقيم الكلية العالية. إن ما تغيّر هو الافتراضات حول تأثير حقوق الأقليات في هذه الأهداف. وتؤكد المنظّمات الدولية اليوم أن حقوق الأقليات تدعّم، ولا تكبت، إنجاز التطلّعات الكامنة في ميثاق الأمم المتحدة.

وهذه كلّها تصريحاتٌ مثيرة، يجدر التوقّف للتفكّر فيها: هل صحيح أن الاعتراف بحقوق الأقليات وبحقوق السكان الأصليين هو شرطٌ سابقٌ لتحقيق السلام، والتنمية، والديمقراطية، وحقوق الإنسان؟ لو صح ذلك، فمن المؤكد أنه سوف يُساعدنا في تفسير

مؤسساتٌ شرعيةٌ مسئولةٌ ومؤثّرة لصياغة السياسة وتنفيذها، مع رقابة صارمةٍ للنتائج، وذلك يعني الاعتراف بالتعددية الثقافية والاحتفال بها كمصدر قوة للمجتمعات، ودعم سياسات التكيف مع التنوع في تحقيق الحقوق الكلية الشاملة (مؤتمر البنك الدولي حول الحدود الجديدة للسياسة الاجتماعية، تقرير أورشا، ديسمبر، ٢٠٠٥م).

ذلك الاحتضان السريع لحقوق الأقليات، وإن كنتُ أشكُ في أن عدداً من العلماء سوف يرتابون في مثل هذه الدعوة. للتأكد، فإن هناك بعض الدراسات الأكاديمية المهمة التي تشير إلى وجود رابطة قوية بين حقوق الأقليات ونتائج مختلفة مرغوبة بما في ذلك السلام والديمقراطية، وأشهر هذه النتائج هو المشروع الهائل «الأقليات في خطر» (MAR)^{٣٥} الذي أداره روبرت غر (١٩٩٣م، Gurr ٢٠٠٠م)، أكثر المحاولات عمقاً وشمولاً لفحص العلاقة بين سياسات الدولة تجاه الأقليات ومخاطر الصراع والتداعي العنيف إحصائياً. وبعد فحص ٢٧٥ حالة من صراعات الأقليات مع الدولة، انتهى غر إلى أن «الاتجاهات العالمية القوية» نحو اعتراف أكبر بحقوق الأقليات قد قلّلت بالفعل «حدوث الصراعات السياسية العرقية الجديدة». وقد أوصى كذلك أن يواصل المجتمع الدولي ممارسة دور إيجابي في نشر هذه الاتجاهات العالمية، وذلك يشمل «مواصلة الدعم الدولي لسياسة عدم التفرقة، والاعتراف بحقوق الجماعة، وتدابير الحكم الذاتي» (غر، ٢٠٠٠م، ص ٢١١). وقد أكّدت دراسات لاحقة استُخدمت في قاعدة بيانات MAR هذه النتيجة الأساسية (برميو ٢٠٠٢م، وسيدمان وآيزر في العام ٢٠٠١م، وسيدمان وآخرون ٢٠٠٢م). ولا تُدهشنا دراسة «أقليات في خطر» (MAR) التي اقتبست من قبل المنظّمات الدولية على نطاق واسع لمساندة جهودها النشطة المؤيدة لانتشار التعددية الثقافية الليبرالية (انظر مثلاً UNHDR 2005، MRG 2004، Chapman 2004).

لكن أسئلة أثّرت حول دراسة الأقليات (MAR) (فيرون ٢٠٠٠م، لتين ٢٠٠٠م)، وكثير من العلماء السياسيين المحترمين وعلماء الاجتماع وعلماء الأنثروبولوجيا، الذين ذهبوا إلى أن تأثير حقوق الأقليات في السلام ونشر الديمقراطية والتنمية وحقوق الإنسان هو في أفضل الحالات عَرَضِيٌّ بشكل كبير، والواقع أن البعض ذهب إلى أن الأثر في ظروف كثيرة يحتمل أن يكون سلبياً (وسوف أناقش هذه الحُجج فيما بعد في الفصلين السادس والسابع)، ومن المؤكّد أننا لا نملك شيئاً مثل البرهان الذي لا يقبل النقاش للقول إن مثل هذا النوع من الحقوق لهذا النوع من الأقليات هو شرط سابق لتحقيق الديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان، لدفع التنمية الاقتصادية أو دعم السلام والاستقرار، وليس لدينا

^{٣٥} Minorities at Risk

ذلك النوع من الدراسات الذي يدرس الدول طولاً وعرضاً ليؤكد أو يفند هذه الافتراضات التي تظل كلها قابلة للنقاش والجدال بعمق بين كتابات العلماء.^{٣٦} فإذا سلّمنا بهذا الارتياح، فلماذا استنتجت كثير من المنظمات الدولية أن حقوق الأقليات والسكان الأصليين ضرورية لمتابعة مراسيمهم؟^{٣٧} ولا يوجد هنا جواب بسيط واحد، لا سيما إذا سلّمنا بتناثر المؤسسات ذات الشأن. والطريقة التي جعلت البنك الدولي مشتركا في هذا الميدان مختلفة عن طريقة كل من اليونسكو والمجلس الأوروبي. وقد اعتمدت الأحداث التي جعلتنا نعيد التفكير في قضايا الأقليات على الوضع الخاص بكل مؤسسة، وعلى ألوان الضعف والحوافز في المؤسسات التي تخلقها بنية المنظمة، وسوف نحتاج إلى كتاب كامل لتتبع كل من هذه الطرق.

لكن لو أننا رجّعنا خطوة إلى الوراء من هذه التفاصيل، فإنني أعتقد أننا نستطيع أن نرى هذا التغير نتيجة لالتقاء عاملين؛ الخوف من انتشار العنف العرقي بعد انهيار الشيوعية، والأمل في إمكان ظهور شكل من أشكال التعددية الثقافية الديمقراطية الليبرالية الحية. دعنا نبدأ من الخوف، مع انهيار الكتلة الشيوعية كان هناك تفاؤل كبير في البداية بأن الديمقراطية الليبرالية سوف تبرز في أنحاء العالم، وبدلاً من ذلك، فإن ما انبثق في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية كان الصراع العرقي العنيف، لا سيما في البلقان والقوقاز، وحلت محل التوقعات الشديدة التفاؤل بالإحلال السريع للديمقراطية الليبرالية محل الشيوعية توقعات شديدة التشاؤم حول استبدال الشيوعية بحرب عرقية. وكانت هناك مخاوف من أن ينتشر الصراع العرقي العنيف من يوغوسلافيا إلى وسط أوروبا (لا سيما رومانيا وسلوفاكيا حيث الأقليات المجرية الحرون)، وإلى البلطيق ووسط آسيا

^{٣٦} انظر على سبيل المثال دراسة حديثة أجراها البنك الدولي عن نتائج تبني نماذج ثقافية أكثر حساسية للقيام بخدمات عامة، لا سيما في مجال الصحة والتعليم والنظام القانوني (مارك ٢٠٠٥م)، وانتهت الدراسة إلى أنه لا يوجد برهان منظم بطريقة أو بأخرى بخصوص نتائج هذه السياسات.

^{٣٧} انظر وليكنسون ٢٠٠٥م، الذي تساءل لماذا يقترح الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمجلس الأوروبي سياسة اجتماعية مشتركة بينما لا يوجد لدينا سوى قدر ضئيل من المعلومات المنظمة حول نتائج السياسات التي تمنع العنف أو تقلله؟ (ويكنسون، ٢٠٠٥م، ص ٢٥٣).

(مع أقليتها الروسية التي لا يُستهان بها)، مبتلعة عالم ما بعد الشيوعية بأسره.^{٣٨} وبعد تدهور الأوضاع في الصومال والسودان، والإبادة الجماعية في رواندا، اتضح أن هذه المشكلة لم تكن مقتصرة على أوروبا في مرحلة ما بعد الشيوعية، لكنها بالأحرى أثّرت في كثير من بلدان العالم النامي.^{٣٩} لقد أدرك دانييل موينهان — وقد كان سفيراً سابقاً للولايات المتحدة في الأمم المتحدة — روح العصر عندما كتب يقول: «لم تُعد الأمم تميل فيما يبدو إلى الدخول في الحرب بعضها مع بعض، في حين أن الجماعات العرقية يُقاتل بعضها بعضاً طوال الوقت» (موينهان، ١٩٩٣م، Moynihan).

ولم تكن هذه الصراعات تُرى على أنها كارثة إنسانية بالنسبة إلى الشعب داخل بلد ما فقط، بل لما لها من مضاعفات دولية خطيرة، تمثلت في صورة أعداد ضخمة من اللاجئين الذين تدفقوا إلى دول الجوار وأحدثوا فيها اضطرابات كثيرة، فضلاً عن ذلك فإن الحروب المدنية العرقية كثيراً ما تخلق جيوباً من الخارجين عن القانون، سرعان ما تُصبح مأوى لتهريب السلاح والمخدرات، أو مخابئ للجماعات الإرهابية (باريس، ٢٠٠١م، ٢٠٠٤م).^{٤٠} ونتيجة لذلك، أصبح الصراع العرقي يُرى كتهديد خطير للسلام والأمن العالميين، وربما بالفعل كتهديد رئيسي؛ حيث تراجع التهديد بالحرب بين القوى العظمى، وقد برز شعور قوي بأن المجتمع الدولي يحتاج إلى أن يفعل شيئاً لمساعدة الدول في السيطرة على هذا «الظهور الوحشي للصراع العرقي الطائفي» (روبرتز، ١٩٩٤م، ص ٦). وإذا سلّمنا بهذا التجمّع للعوامل الإنسانية والجغرافية-السياسية، فإن تعامل المجتمع

^{٣٨} انظر تعليق ميشيل أغناثيف العام ١٩٩٣م؛ حيث يقول: «عندما سقط سور برلين، اعتقدت مثل كثيرين غيري أننا على وشك الدخول في عصر جديد من الديمقراطية الليبرالية، وسرعان ما اكتشفنا إلى أي حد كنا مخطئين؛ لأن ما أعقب العصر الأخير من الإمبراطورية هو عصر جديد من العنف» (أغناثيف، العام ١٩٩٣م، ص ٥، اقتبس نورمان، ٢٠٠٦م، ص ٨، وقران أيضاً PFAFF العام ١٩٩٣م).

^{٣٩} اعتاد العلماء قبل العام ١٩٩٠م أن يذهبوا إلى أن الحرب الباردة أبقت الصراعات العرقية في العالم الثالث حية بصورة مصطنعة، كما شجعت الولايات المتحدة الأقليات العرقية على التمرد ضد الدول المتحالفة مع السوفييت، والعكس صحيح، لكن بعد العام ١٩٩٠م بدأت الشعوب تتساءل عما إذا كانت الحرب الباردة قد كتبت في الواقع الصراعات العرقية؛ حيث بدأت الدول المتنافرة عرقياً تنقسم بمجرد أن فقدت دعم القوى الكبرى.

^{٤٠} علينا ألا ننسى قاعدة أسامة بن لادن الأولى في السودان ثم بعد ذلك في أفغانستان، وهما «دولتان متداعبتان» انهارتا، جزئياً، بسبب الصراع العرقي.

الدولي مع هذه الصراعات باعتبارها شئونهاً داخليةً خالصةً لن يكون قاسياً فقط، إنما أحمق (كولير، ٢٠٠٣م، ص ١١).

وهكذا نجد أن العامل الأول الكامن وراء المبادرات الدولية في هذا المجال هو رؤيةٌ تشاؤمية، بل ومرعبة للسياسات العرقية كمهدد للسلام، والديمقراطية، والتنمية. ولقد كان هذا الإدراك، جزئياً، ردّاً فعلٍ للمآسي التي انكشفت في يوغوسلافيا ورواندا، لكنها دُعِمت بموجةٍ من دراسات علم الاجتماع التي يبدو أنها اقترحت أن التنافر العرقي كان «مشكلة» ذات أبعادٍ متعدّدة؛ إذ يبدو أن الدراسات قد أظهرت — على سبيل المثال — أن البلدان التي كانت تُعاني تنافراً عرقياً كبيراً من المرجح أن تكون أقل ديمقراطية، بنموً اقتصادياً أضعف، ومستوياتٍ أدنى من الإنفاق الاجتماعي لمساعدة المحتاجين.^{٤١} وهكذا، بدا أن الحالات الأكثر وضوحاً للحروب المدنية العرقية ليست سوى الطرف المرئي لمجموعةٍ أكبر كثيراً من الأمراض المرتبطة بـ «تنوعٍ عرقي واسع للغاية» أو «سياساتٍ عرقية واسعة للغاية».

غير أن العامل الثاني هو العكس، وتحديدًا انبثاق أشكالٍ سليمة وحميدة في ظاهرها من السياسات العرقية داخل الديمقراطيات الغربية. على نحو ما سنرى في الفصل الثالث، فقد عانى الغرب إحياءاته العرقية في ستينيات القرن الماضي، مع تصاعدٍ مثيرٍ في الحراك السياسي العرقي من قبل جماعاتٍ مختلفة، بما في ذلك الجماعات المهاجرة، والجماعات القومية (مثل الاسكتلنديين والكتلونيين والكيوبيكيين)، والسكان الأصليين.^{٤٢} وكما هي الحال في أوروبا في فترة ما بعد الشيوعية، فإن هذا الإحياء العرقي الغربي كان في البداية يخشاه كثيرٌ من السكان بوصفه تقويضاً كامناً وتهديداً للديمقراطية الليبرالية. وهذه المخاوف كانت ترجع من ناحيةٍ إلى الذكريات الطويلة الأمد للفشل في نظام حماية الأقليات، كما ترجع من ناحيةٍ أخرى إلى أن بعض الظواهر المبدئية لهذا الإحياء العرقي

^{٤١} انظر على سبيل المثال إيستري وليفين في العام ١٩٩٧م (حول التأثير السلبي للتنافر العرقي في النمو)، جيمس في العام ١٩٨٧م و١٩٩٣م (حول الإنفاق العام)، وكذلك ولش في العام ١٩٩٣م (حول الديمقراطية).

^{٤٢} لنظرةٍ شاملةٍ على هذا الإحياء العرقي الغربي، راجع كتاب سميت العام ١٩٨١م.

في أواخر ستينيات القرن الماضي وأوائل السبعينيات قد استلهمت في الواقع الأيديولوجيات الماركسية والفوضوية التي أيدت الانقلابات العنيفة على الدولة.^{٤٣}

لكن بحلول أوائل تسعينيات القرن الماضي، كانت هناك مساحة واسعة من الإحساس بالتفاوت (برغم أنه لم يكن إحساساً عالمياً) بأن هذه المخاوف مبالغ فيها، وأن البلاد الغربية قد وجدت طريقاً آمناً لاحتواء الحراك السياسي العرقي داخل حدود السياسة الديمقراطية الليبرالية السلمية.

وفي استطاعتنا في الواقع أن نذهب أبعد من ذلك، لقد ذهب كثير من الناس إلى أن الحراك العرقي في الغرب لم يكن مقيداً فقط بقواعد الديمقراطية الليبرالية وحقوق الإنسان، إنما هو في الواقع يستلهم القيم الليبرالية، والمثل العليا لحقوق الإنسان، وبهذه النظرة فإن السياسة العرقية في الغرب لا تهدد الديمقراطية، إنما هي على العكس تعمق ظاهرة الديمقراطية؛ حيث تحدثت الجماعات المحرومة، تاريخياً، وصماتها الثقافية وتغيبها، وهي على حق في ذلك، للحصول على المساواة وعلى حرية أكبر. إن ظهور مؤسسة السياسات العرقية، مثل ظهور الحركة النسوية وحركة الشواذ، هو تجلٍ وتوطيد لعملية أوسع من التحرر الديمقراطي وليس تهديداً لها.

لقد وضحت تلك النظرة التفاؤلية للسياسات العرقية في الغرب مع النظريات الجديدة لـ «التعددية الثقافية الليبرالية» التي انبثقت لأول مرة في أواخر ثمانينيات وأوائل تسعينيات القرن الماضي.^{٤٤} ويرى أنصار التعددية الثقافية الليبرالية أن سياسات الأقليات من الجماعات المتميزة التي انبثقت في الغرب منذ ستينيات القرن الماضي تستحق في الواقع دعمنا ومساندتنا، بل والاحتفال بها. ويصدق ذلك على الاستقلال الإقليمي وحقوق اللغة التي تم تبنيها للجماعات القومية، ولسياسات التعددية الثقافية التي تم تبنيها للمهاجرين، ولقضايا الأرض وحقوق الحكم الذاتي التي أخذ بها السكان الأصليون،

^{٤٣} راجع الأجنحة الأشد راديكالية في حركة «القوة السوداء»، أو استخدام الخط الإرهابية عند الجماعات الأقلية الوطنية وذلك مثل FLQ في الكيبك، وETA في إسبانيا، وكثيراً ما تنظر هذه الجماعات إلى نفسها على أنها جزء من صراعات ثورية أوسع.

^{٤٤} تلك «الموجة الأولى» من التعددية الثقافية الليبرالية تشمل سبنر، ١٩٩٤م؛ وتيلور، ١٩٩٢م، وبوبوك، ١٩٩٤م؛ وتامر، ١٩٩٣م؛ وراز، ١٩٩٤م، وأنا أُدخل أعمالي في هذه الفئة: كيمليكا، ١٩٨٩م، ١٩٩٥م، ولأعمال أكثر حداثة انظر كارنز، ٢٠٠٠م؛ وتوريسكو كاسالز، ٢٠٠٦م.

وتعاون الجميع في بناء مجتمع ديمقراطيٍّ أشدَّ إنصافًا وأكثرَ شمولًا؛ ومن ثمَّ لا بد من أن يُرى كجزء من المجتمع الديمقراطي الحر.

وعلى ذلك، فقد شهدت أوائل تسعينيات القرن الماضي تشاؤمًا عميقًا حول السياسات العرقية في دول ما بعد الاستعمار وما بعد الشيوعية، وتفاؤلًا عميقًا بالقدر نفسه حول السياسات العرقية في الغرب. ولقد تشكَّلت مواقف واتجاهات وأنشطة المجتمع الدولي بخصوص علاقة الدولة بالأقليات بوساطة هذين المنظورين معًا. لقد أعطى الخوف الغيبيُّ من الصراع العرقي اللولبي دافعًا وزخمًا للمجتمع الدولي لكي يتدخل، بينما أعطى الأمل في شكل ديمقراطيٍّ ليبرالي من التعددية الثقافية أفكارًا ملهمة وإحساسًا بالاتجاه الأخلاقي. هذان العاملان (وليس احتضانًا مفاجئًا للنسبية الثقافية) هما اللذان ساعدا في تفسير كثافة الجهود الدولية في هذا المجال من العام ١٩٩٠م حتى العام ١٩٩٥م، عندما تطوَّرت بالفعل جميع وسائل حقوق الأقليات الإقليمية والعالمية الرئيسية.

ومن المهم أن نُكرِّر أن هذين العاملين معًا ضروريان لإنتاج مبادراتٍ دوليةٍ كالتي رأيناها، ومن دون الإحساس بالخطر المُحْدِق، ولم يكن في استطاعة المنظمات الدولية أن تتغلَّب على تردد الدول المعتاد في التصديق على التدخل الدولي في علاقة الدولة بالأقليات، لكن من دون الاعتقاد في مَثَلٍ أعلى لعدالة التعددية الثقافية، فإن الخوف من الصراع كان يمكن أن يؤدي بسهولة إلى أنواعٍ مختلفة من المبادرات الدولية؛ فعلى سبيل المثال أدت المخاوف من العنف العرقي بعد الحرب العالمية الأولى بكثيرٍ من الشعوب إلى دعم التجزئة والتقسيم (لتمكين كل جماعةٍ عرقية من تشكيل دولتها الخاصة كلما أمكن)، أو نقل السكان (مثلًا نقل اليونانيين من تركيا إلى اليونان، وكذلك نقل العرق التركي من اليونان إلى تركيا). وبعد الحرب العالمية الثانية أدَّت مخاوفٌ مماثلةٌ إلى نوبةٍ أخرى من التطهير العرقي؛ حيث أرغم العرق الألماني على الخروج من تشيكوسلوفاكيا وبولندا وبلدان أخرى. وبعض الناس في يومنا الراهن يذهبون إلى أنه ينبغي على المجتمع الدولي أن ينظر في هذين الخيارين؛ التقسيم أو نقل السكان، على الأقل كملجأٍ أخير (انظر مثلًا: كاوفمان، ١٩٩٦م، ١٩٩٨م). لكن في أوائل تسعينيات القرن الماضي التزم المجتمع الدولي بشدة بوجهة النظر التي تقول إنه من الممكن، ومن المرغوب فيه، أن نبني ديمقراطية ذات ثقافةٍ متعدِّدة (ماناس، ١٩٩٦م)، وكانت الاستجابة محاولة لصياغة معاييرٍ لحقوق الأقليات والسكان الأصليين تساعد في بناء التعددية الثقافية الليبرالية.

والتوقيت مهمٌ هنا؛ فكلُّ من المخاوف الغيبية والتفاؤل المحتفَى به قد ضعُف إلى حدٍّ ما منذ أوائل تسعينيات القرن الماضي. أما الآن فقلَّة من الناس يخشون أن ينفجر العنف العرقي في وسط أوروبا أو في البلطيق، ولقد أظهرت الدراسات الحديثة أن العنف العرقي في دول ما بعد الاستعمار كان أقلَّ بكثيرٍ من أن يكون شائعاً، وأكثر صعوبةً من أن يثار أو يُحرَّض عليه مما افترض المعلِّقون في فترةٍ سابقة (فيرون ولايتن، ١٩٩٦م، ٢٠٠٣م؛ ويونغ، ٢٠٠٢م).^{٤٥} وهناك مسائلٌ أخرى تُرى الآن على أنها تهديداتٌ أكثر جديةً للسلام والأمن الدوليين، من الإرهاب إلى الإيدز والفقر العالمي. كما أن البحوث الأكثر حداثةً قد أثارت تساؤلاتٍ حول الادعاءات السابقة بأن التنافر العرقي، بما هو كذلك، يُعد عائقاً للديمقراطية، وحقوق الإنسان، والنمو الاقتصادي، أو رخاء الدولة عموماً.^{٤٦}

وعلى العكس، لقد أسقط البرعمُ زهرة التعدُّد الثقافي الليبرالي الغربي، على الأقل بخصوص الجماعات المهاجرة في بعض البلاد. هناك فكرةٌ منتشرةٌ انتشاراً واسعاً في أوروبا الغربية تقول إن التعدُّدية الثقافية قد «ذهبت أبعد مما يجب» في سياق المهاجرين المسلمين، كما كانت هناك إعادة تأكيد للخطط الاستيعابية والسياسات الإقصائية. لم تواجه بنودُ حقوق الأقليات للجماعات القومية ولل سكان الأصليين، في المقابل، أي تراجع جاد في أيٍّ من الديمقراطيات الغربية، حتى بالنسبة إلى أولئك الذين ظلوا مؤيدين

^{٤٥} لقد بيّن فيرون ولايتن، على سبيل المثال، أن في أفريقيا (التي كثيراً ما كانت تُرى مسرحاً للصراع العرقي العنيف) لو أننا اخترنا عشوائياً أي جماعتين متجاورتين من الجماعات العرقية لوجدنا أن خمسة فقط من كل عشرة آلاف قد دخلوا في صراعٍ عنيفٍ في أي سنة من السنوات، وقد أشارا إلى أن هذا التعاون العرقي الشامل بين الجماعات هو الذي يحتاج إلى تفسير وليس الصراع بينها. لقد بيّن فيرون ولايتن، على سبيل المثال، أن في أفريقيا (التي كثيراً ما كانت تُرى مسرحاً للصراع العرقي العنيف) لو أننا اخترنا عشوائياً أي جماعتين متجاورتين من الجماعات العرقية لوجدنا أن خمسة فقط من كل عشرة آلاف قد دخلوا في صراعٍ عنيفٍ في أي سنة من السنوات، وقد أشارا إلى أن هذا التعاون العرقي الشامل بين الجماعات هو الذي يحتاج إلى تفسير وليس الصراع بينها.

^{٤٦} انظر مثلاً: ألسينا ولافيريرا، ٢٠٠٥م؛ وكولير، ٢٠٠٠م؛ وليان وأونيل، ١٩٩٧م (فهي تُبيّن أن العلاقة السلبية بين التنافر العرقي والنمو الاقتصادي قد ضعفت المستويات العليا من التطور والديمقراطية)، وكتاب ووكو وبو ٢٠٠٢م «بأن التنافر العرقي لم يكن عقبةً في سبيل احترام فئاتٍ مختلفةٍ من حقوق الإنسان»، وكتاب فيش وبروكس ٢٠٠٤م يقول: «العرقية والتنافر الديني لم يرتبطا في المستويات الدنيا من الديمقراطية».

لإصلاحات التعدّدية الثقافية في الغرب فقد أثاروا الشكوك حول ما إذا كان يمكن تطبيقها في مناطق أخرى من العالم.

ونتيجةً لذلك، تراخت جهودُ المجتمع الدولي في صياغة معايير جديدة وآليات جديدة، وقلَّ الإحساس بالحاجة إلى تجنُّب منع الكوارث، وقلَّت الثقة بأننا نعرف المثل الأعلى الذي نستهدف تحقيقه. لقد وُضعت الخطط الطموحة السابقة لتقوية المعايير الدولية — على سبيل المثال بتقوية تفويض الهيئات الدولية المختلفة التي تُراقب حقوق الأقليات — قيد الانتظار. والواقع أن معظم الناس يعتقدون أنه إذا كان على المجتمع الدولي أن يُعيد النظر في هذه الانتدابات في يومنا الراهن، فمن المحتمل أن تكون النتيجة إضعافها بدلاً من تقويتها.

وعلى سبيل المثال فقد سحب المدافعون آمالهم الأولى بتحويل إعلان حقوق الإنسان الذي أصدرته الأمم المتحدة في العام ١٩٩٢م عن حقوق الأقليات إلى اتفاقية مُلزمة،^{٤٧} أو تحويل الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي حول الأقليات إلى حصم قانوني في الاتفاق الأوروبي حول حقوق الإنسان، أو استئناف تفويض المندوب السامي لمنظمة الأمن والتعاون حول الأقليات القومية لتوسيع رقعة أنشطته. وفي كل حالة، يعتقد كثيرٌ من النشطاء والمدافعين أن النتيجة لا بد من أن تكون انقراض المكاسب التي تحققت في البداية في الفترة الحاسمة من العام ١٩٩٠م حتى العام ١٩٩٥م.

ومع ذلك، وبرغم بعض المحاولات لتخفيض النفقات، فإن البناء الهندسي الدولي لحقوق الأقليات وحقوق السكان الأصليين ظل كما هو، بل إنه في الواقع أصبح مزروعاً مؤسساتياً، وفضلاً عن ذلك فعلى حين أن مشاعر الحماس والإلاح قد انحسرت، فإن القضايا الكامنة ظلت كما هي بلا تغيير. والواقع أن الصراع العرقي قد يُحدث كوارث إنسانيةً ويهدّد السلام والاستقرار العالميين، وذلك يجعل التعامل مع الأقليات قضيةً مشروعةً في محيط الاهتمامات العالمية. وفضلاً عن ذلك فإن ممارسات التعدّدية الثقافية

^{٤٧} مجموعة العمل في الأمم المتحدة التي تعمل على الأقليات كانت تطلب من لجنة حقوق الإنسان ومكتب المندوب السامي لحقوق الإنسان التشاور مع الحكومة لتقييم آرائهم حول إمكان كتابة مُسوّدَة اتفاقية الأمم المتحدة عن الأقليات، لكن المساعدات كانت قليلة وربما كانت معدومة (انظر مثلاً: E/CN.4/2002/91/Add.1)، بل حتى جماعة حقوق الأقليات، الجماعة الأساسية المدافعة دولياً عن حقوق الأقليات في هذا الحقل لا ترى أن الوقت مناسبٌ لدفع الأمور إلى مثل هذا الاتفاق حتى الآن (MRG 2003).

الحرّة في الغرب تُظهر لنا أن التنوّع العِرقي يُمكن معالجته بطريقة تتّسق مع قيم الحقوق الإنسانية والديمقراطية. وبهذا المعنى فمن المناسب والواقع أنه مسألة ضرورية، أن يؤثّر الأمران؛ الخوف من العنف العِرقي، والأمل في التعدّدية الثقافية الليبرالية في المجتمع الدولي. ومع ذلك فما هو أقل وضوحاً هو ما إذا كانت الجهود الدولية السائدة قد جُمعت مع هذين المؤثّرين بطريقة صحيحة. وأحياناً يبدو الافتراض الكامن على أن الأخير هو حلّ للأول، أعني أن التعدّدية الثقافية يُمكن أن تزوّدنا بالأساس لمواجهة مشكلة الصراع العِرقي في دول ما بعد الشيوعية، وما بعد الاستعمار. لكن ليس من الواضح أن الاثنين مرتبطان بهذه الطريقة المباشرة، أو ينبغي أن يكونا كذلك؛ فبعد كل شيء، فإن المنظورين يتطوّران منفصلين تماماً أحدهما عن الآخر. ولقد ركّز منظرو التعدّدية الثقافية الليبرالية جهودهم بصفة خاصة على المناقشات داخل الديمقراطيات الغربية، وقليل منهم، إن وجد، اقترح أن النماذج الغربية يمكن نقلها إلى دول ما بعد الاستعمار. والعكس، قلّة من الباحثين في الصراع العِرقي في العالم النامي ذهبوا إلى أن النماذج الغربية للتعدّدية الثقافية هي الحل. كلا الخطابين كان مؤثّراً في أوائل تسعينيات القرن الماضي، لكنهما كانا يعملان في منطقتين منفصلتين مع قَدْر ضئيل من الاتصال.

ليس واضحاً تماماً كيف أو متى ظهرت الفكرة لأول مرة التي تقول إن على المجتمع الدولي أن يلجأ إلى التعدّدية الثقافية الليبرالية الغربية عند التفكير في الطريقة التي يتعامل بها مع العلاقات العرقية في دول ما بعد الشيوعية ودول ما بعد الاستعمار. وعلى قَدْر ما، أستطيع أن أقول إن هذه الفكرة، فيما يبدو، انبثقت داخل المنظمات الدولية نفسها، بطريقة غير شعورية. الطبيعة تكره الفراغ، وربما لم يكن ثمّة مفرّ من أن تستدعي الخطاب التفاؤلي للتعدّدية الثقافية الليبرالية ليحدث توازناً مع الخطاب التشاؤمي الخاص بالصراع العِرقي الذي يقوّض الأسس، فإذا سلّمنا بما ندركه من إلحاح للموقف في أوائل تسعينيات القرن الماضي، فلن يكون ثمّة وقتٌ للمناقشة المنظّمة حول مدى توافق التعدّدية الثقافية الليبرالية حقّاً مع دول ما بعد الاستعمار ودول ما بعد الشيوعية.^{٤٨}

^{٤٨} من الممكن أيضاً أن تكون التعدّدية الثقافية الليبرالية ببساطة محمولة على الكتفين، تحملها المنظمات الدولية كالتزام أكثر عمومية بـ «التحرر» كمعجزة تُعالج جميع الأمراض الموجودة في دول ما بعد الشيوعية ودول ما بعد الاستعمار. وكما يقول باريس «عقود من الآن، ربما نظر المؤرخون إلى الوراثة إلى سنوات ما

لكني أعتقد أنه آن الأوان للقيام بمثل هذه المناقشة. وكما أشرت فيما سبق فإن المحاولات لنشر التعددية الثقافية الليبرالية حول العالم لا تسير سيراً حسناً. وينبغي ألا يُدهشنا ذلك إذا تذكرنا ما نعرفه عن الصعوبة العامة في نقل مؤسسات التعددية الثقافية الليبرالية، وإذا سلّمنا بأن التعددية الثقافية هي جانبٌ من أعظم الجوانب المسيّبة للنزاع في السياسة الديمقراطية الليبرالية المعاصرة، فإذا ما أرادت الاستراتيجيات مساندة التعددية الثقافية وأن تحظى بأي فرصة للنجاح، فإننا نحتاج إلى أن نكون أكثر وعياً بالنسبة إلى الآمال والمخاوف — معاً — التي تدفع وتحرك الجهود الدولية، ونكون أكثر حذراً في الطريقة التي نربط بها بين الاثنين.

وسوف تتجه بقية الكتاب إلى تزويدنا بالخطوات الأولى في عملية إعادة التفكير هذه. وسوف أستخدم في الجزء الثاني المنطق والشروط المسبقة للتعددية الثقافية في الغرب، مع التركيز بصفة خاصة على الأشكال المتميزة التي تتخذها، والظروف التي تمكنها وتجبرها، وفي الجزء الثالث سوف أفحص الطريقة التي حاول بها المجتمع الدولي أن يدعم التعددية الثقافية الليبرالية في دول ما بعد الشيوعية ودول ما بعد الاستعمار. وسوف أذهب أحياناً إلى أن المجتمع قد ذهب بعيداً في الأمل في الطريقة التي دعم بها الشكل الديمقراطي الليبرالي من التعددية الثقافية، متجاهلاً الظروف التي جعلتها منظوراً حيوياً، لكن في أحيان أخرى فإننا نجد مخاوف عميقة كامنة ومستقرة عن الصراع العرقي الهدام أدت بالمجتمع الدولي إلى تعديل وتحديد معايير حقوق الأقلية بطرق غامضة وملتبسة ومتناقضة، بل وحتى غير ديمقراطية. إن التفاؤل الساذج يتنازع مع المخاوف المشوهة، على ما سنرى، قدراً كبيراً من العمل، ويظل بحاجة إلى أن يتم لفهم الطريقة التي نستطيع من خلالها أن نجعل آمالنا ومخاوفنا بصدد السياسة العرقية تصل إلى نوع من الإطار الواقعي المتناسك.

بعد الحرب الباردة مباشرة كفترة من الإيمان العجيب بقوى التحرر لعلاج مساحة واسعة من الأمراض الاجتماعية من العنف الداخلي والدولي إلى الفقر والمجاعة والفساد، بل حتى الانهيار البيئي» (باريس، ٢٠٠٤م، ص ٣٥). قد لا تكون المنظمات الدولية تبنت عن وعي نموذج التعددية الثقافية الليبرالية بطريقة متميزة، وربما تبنت ببساطة نموذج التحرر الذي أصبح سائداً في ذلك الوقت، وفي أوائل القرن الماضي كانت الصورة السائدة للتحررية تؤمن بالتعدد والكثرة، (سمة أخرى مهمة من سمات النموذج الصاعد لليبرالية كانت أحياناً تعبر عن التزامها بالتحررية الاقتصادية والتجارة الحرة، وسوف أناقش الرابط بين التعددية الثقافية وأبعاد الليبرالية الجديدة للتحرر في الفصل الرابع).

الباب الثاني

فحوى التعددية الثقافية الليبرالية

مدخل

كما رأينا، فإن جهود المجتمع الدولي، وهي تشكّل علاقة الدولة بالأقليات في أنحاء العالم، استلهمت على الأقل في جانب من جوانبها، وكان لها ما يبرّرها في الإيمان بإمكان وجود شكلٍ للتعددية الثقافية من الأشكال الحقيقية للديمقراطية والليبرالية، ولقد تشكّك بعض النقاد في إمكان وجود ذلك على أساس أن «الديمقراطية الليبرالية والتعددية الثقافية ليستا متفقتين أو متطابقتين» (ديلانتي، ٢٠٠٣م، ص ٩٩). ولو صحّ ذلك فإن المجتمع الدولي عندئذٍ يُحاول تصدير ظاهرة لا وجود لها.

وفي الفصول الثلاثة التالية سوف أذهب إلى أن هناك ما يُسمّى بالتعددية الثقافية الليبرالية من حيث النظرية والتطبيق معاً. وهي في الواقع تعمل بشكلٍ جيدٍ على الأقل في بعض السياقات. لكنني سوف أذهب أيضاً إلى أن التعددية الثقافية لها منطقتها المميزة وشروطها المسبقة التي لم تُفهم فهما جيداً، وأنها كثيراً ما تضيع في الترجمة عندما تُبدّل الجهود لنشر التعددية الثقافية الليبرالية في جميع أنحاء العالم.

سوف أبدأ في الفصل الثالث باكتشاف الفكرة العامة عن التعددية الثقافية الليبرالية، بالإضافة إلى الأشكال الخاصة التي اتخذتها في الديمقراطيات الغربية منذ ظهورها في ستينيات القرن الماضي. وفي الفصل الرابع سوف أناقش الظروف المسبقة التي مكّنت التعددية الثقافية من الظهور في الغرب خلال الأربعين عاماً الماضية، بالتركيز على كلِّ

من الشروط التي شجعت الأقليات على أن يكون لهم صوتٌ في رفع دعاواهم وقضاياهم، والظروف التي شجعت المجموعاتِ المسيطرة وحكومات الدول على أن تكون أكثر انفتاحًا لتقبُّل هذه القضايا، وسوف أستكشف في الفصل الخامس مواطنَ القوة والضعف في التعددية الثقافية الليبرالية من الناحية العملية. وسوف نرى خلال ذلك أن ممارسة التعددية الثقافية الحرة ليست سهلةً ومباشرة، بل هي عارضةٌ أو حادثةٌ أكثر مما نتحقق من ذلك في الأغلب، بطرقٍ تجعل مشروع صياغة المعايير والمقاييس الدولية في هذا المجال أمرًا مُعَقَّدًا.

الفصل الثالث

أشكال التعددية الثقافية الليبرالية

«إن التعددية الثقافية الليبرالية، على نحو ما تطوّرت في الغرب، هي نتاج صراعاتٍ عديدةٍ من أنواعٍ مختلفةٍ من الجماعات العرقية الثقافية، تتحرّك من خلال مساراتٍ قانونيةٍ وإداريةٍ مُختلفةٍ، وليست كفاً موحّداً باسم التنوع.»

المؤلف

ليس هناك تعريفٌ عالميٌّ مقبولٌ بشكلٍ عامٍ لـ «التعددية الثقافية الليبرالية»، وأي محاولةٍ لتقديم تعريفٍ واحدٍ يحتوي على جميع أشكالها المختلفة، سوف يكون على الأرجح غامضاً للغاية بحيث لا يكون مفيداً. ويُمكننا القول، على سبيل المثال، إن التعددية الثقافية الليبرالية هي وجهة النظر التي تذهب إلى أن الدول لا ينبغي عليها أن تُساند فقط المجموعة المألوفة من الحقوق الاجتماعية والسياسية والمدنية للمواطنة التي تحميها كلُّ الديمقراطيات الليبرالية الدستورية، ولكن ينبغي عليها كذلك تبني حقوق الجماعات الخاصة المختلفة أو السياسات التي تهدف إلى الاعتراف والتكيف مع الهويات والتطلّعات المتميّزة للجماعات العرقية الثقافية. وهذا التعريف عادلٌ فيما يذهب إليه، لكنه لا يقدّم لنا الكثير.

والمنظور المفيد أكثر لفهم منطق التعددية الثقافية الليبرالية، هو أن نفهم ما الذي جاءت هذه التعددية الثقافية استجابةً له، أو ما الذي كانت هي ردّ فعلٍ ضده؛ فجميع الصراعات من أجل التعددية الثقافية تشترك في رفضٍ عامٍّ للنماذج المبكّرة للدولة القومية المتوحّدة المتجانسة. ولكي نفهم فكرة الديمقراطية الليبرالية ذات الثقافات المتعدّدة، فإننا نحتاج في البداية إلى فهم ذلك النموذج الأقدم للدولة القومية المتجانسة، ولماذا رُفضت.

لقد كانت معظم الدول في جميع أنحاء العالم، حتى وقت قريب، تتطلع إلى هذه الدولة القومية. ولقد كانت الدولة في هذا النموذج ترى ضمناً (وفي بعض الأحيان علنياً) على أنها ملكية الجماعة القومية السائدة، والتي تستخدم الدولة لإبراز هويتها، ولغتها، وتاريخها، وثقافتها، وآدابها، وأساطيرها، ودياناتها، وما إلى ذلك، والتي تُعرف الدولة بأنها تعبير عن القومية.

(ولقد كانت هذه الجماعة السائدة هي عادةً جماعة الأغلبية، غير أن الأقلية تكون أحياناً قادرة على فرض السيادة، مثل البيض في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، في ظل نظام التفرقة العنصرية أو الصفوة المخلوطة النسب^١ في بعض بلدان أمريكا اللاتينية). وأي شخص لا ينتمي إلى هذه المجموعة القومية المسيطرة لا بد أن يخضع إما للاستيعاب وإما للإقصاء.^٢

وليس ثمة شيء «طبيعي» بالنسبة إلى هذه الدولة القومية. وقلة قليلة من البلدان في جميع أنحاء العالم هي التي كانت من الناحية التاريخية ذات قومية واحدة (أيسلندا، والبرتغال، والكوريتان هي الأمثلة التي كثيراً ما يُستشهد بها). وفي معظم البلدان، فإن هذا المثل الأعلى (أو هذا الوهم) للدولة المتجانسة كان على الدولة أن تُقيمه بهمة ونشاط من خلال سياسات بناء القومية التي تشجع الهوية القومية المفضلة، بينما تقهر أي هويات بديلة. ولقد استخدمت السياسات العامة لدعم وتعزيز لغة قومية مشتركة، وتاريخ قومي، وأساطير قومية، وأبطال قوميين، ورموز قومية، وأدب قومي، ونظام تعليم قومي، ووسائل إعلام قومية، ونظام عسكري قومي، وفي بعض الحالات ديانة قومية وما إلى ذلك. والجماعات التي قاومت هذه السياسات القومية، لم تكن عرضة للتجريد من القوة السياسية فقط، بل أيضاً للتمييز الاقتصادي وأشكال مختلفة من «الهندسة الديموغرافية» (مثل الضغط على أعضاء الجماعة لتشتيتهم، أو دعم استيطان أعضاء الجماعة المسيطرة

^١ الشخص المخلوط النسب ربما يكون من أصل أوروبي أو زنجي، أو من أصل أوروبي ويسكن أمريكا اللاتينية أو جزر الهند الغربية. (المترجم)

^٢ قد يتخذ الإقصاء صوراً مختلفة، منها مثلاً الاستبعاد من مناصب السلطة داخل الدولة (كإنكار حق التصويت مثلاً أو التجريد من السلطة السياسية)، أو قد تعني حرفياً الطرد من البلاد، من خلال فرض قيود عنصرية على الهجرة، أو من خلال التطهير العرقي.

في أرض مجموعة الأقليات أو السكان الأصليين). وهذه السياسات وغيرها كانت تستهدف بناء المثل الأعلى للدولة القومية.

إن الطابع الدقيق لسياسات بناء الدولة القومية تلك قد تنوع من بلد إلى آخر، ومن إقليم إلى آخر. ولقد كان هناك في معظم البلدان الغربية مجموعة قومية عرقية واحدة مسيطرة، تشكّل أغلبية واضحة من السكان (على سبيل المثال اليونانيون في اليونان، والقشطياليون Castilians^٢ في إسبانيا ... إلخ)، واستخدمت سياسات بناء الدولة القومية لفرض لغة وثقافة المجموعة المسيطرة على بقية السكان. وكانت بعض السياسات المتبنّاة لتحقيق هذا الهدف تشمل:

- تبني قوانين اللغة الرسمية والتي تعترف بلغة المجموعة المسيطرة على أنها اللغة القومية الرسمية الوحيدة، وهذا يتطلب أن تكون اللغة الوحيدة المستخدمة في المصالح الحكومية، والمحاكم، وفي الخدمات العامة، والجيش، والتعليم العالي ... إلخ.
- بناء نظام قومي للتعليم الإلزامي يقدم مناهج نموذجية تُركّز على تعليم لغة أدب/تاريخ الجماعة المسيطرة (التي يُعاد تعريفها بأنها اللغة القومية والأدب القومي والتعليم القومي ... إلخ).
- مركزية القوة السياسية، واستبعاد أشكال السيادة/الحكم الذاتي التي تمتعت بها جماعات الأقليات تاريخياً، بحيث تُتخذ كل القرارات المهمة في منتدى تشكّل المجموعة المسيطرة أغليبيته.
- نشر لغة المجموعة المسيطرة وثقافتها من خلال المؤسسات الثقافية القومية، بما في ذلك وسائل الإعلام القومية والمتاحف العامة.
- تبني رموز الدولة والاحتفال بتاريخ الجماعة المسيطرة، وأبطالها، وثقافتها، وينعكس ذلك في اختيار الإجازات القومية وتسمية الشوارع والأبنية والجبال ... وما إلى ذلك.

^٢ في الأصل القشطيالية ... Castile إقليم وسط إسبانيا نشأت فيه مملكة مسيحية في القرن العاشر للميلاد (ولفظ قشطالة يعني أرض الصحون) ونشأت فيها لغة قومية خاصة. (المترجم)

- إنشاء نظام قانوني وقضائي موحد، يعمل من خلال لغة المجموعة المسيطرة ويستخدم تراثها القانوني، مع إلغاء أي نظام سابق استخدمته جماعات الأقلية.
- تبني سياسات الاستيطان التي تشجع أعضاء الجماعة القومية المسيطرة على الاستقرار في مناطق أقامت فيها تاريخياً مجموعات من الأقليات، وذلك لكي يتغلبوا على الأقليات حتى في أرضهم الأصلية.
- تبني سياسات الهجرة التي تتطلب معرفة بـ «اللغة والتاريخ القوميين» كشرط للحصول على المواطنة، والتي تُعطي أفضلية للمهاجرين الذين يشتركون في اللغة، والدين، أو الثقافة مع الجماعة السائدة.
- الاستيلاء على الأراضي والغابات وأماكن صيد الأسماك التي كانت تملكها مجموعات الأقلية والسكان الأصليين، وإعلانها مصادر «قومية» للثروة، واستخدامها لمصلحة الأمة.

وهذه مجرد عينة من السياسات التي تتبناها الدول الغربية: في استطاعة المرء أن يوسع القائمة بسرعة.^٤ لكن النتيجة المستهدفة من هذه السياسات واضحة؛ أن تتركز كل القوى السياسية والشرعية في المجالس التي تسيطر عليها جماعات الأغلبية؛ لكي تتميز لغة المجموعة وثقافتها في جميع المؤسسات العامة، التي تنتشر عندئذ في أرجاء الدولة، بحيث تجعل لغة الأقلية وثقافتها مطموسة وغير مرئية في المحيط العام. وهناك سياسات مماثلة تم تبنيها في بلاد ما بعد الشيوعية (مثل رومانيا، وكرواتيا)، وفي معظم دول ما بعد الاستعمار، وحيث توجد جماعة عرقية مهيمنة (مثل ماليزيا، وتايلند، وسريلانكا، وإثيوبيا والسودان). والموقف في دول ما بعد الاستعمار مختلف بعض الشيء حيث لا توجد جماعة مفردة تشكل أغلبية عديدة. وفي مثل هذه الحالات. فإن اللغة السابقة للاستعمار كثيراً ما تُختار لكي تكون هي اللغة القومية الرسمية، ويشكل التراث القانوني الاستعماري أساس النظام القانوني القومي، وتستبعد كل لغات السكان الأصليين وتراثهم الشرعي. ومع ذلك، وحتى في هذه البلدان، فإن سياسات بناء الدولة القومية تعمل على

^٤ لتفصيلات أكثر بشأن أهداف ومناهج ووسائل بناء الدولة القومية، انظر: نورمان، ٢٠٠٦م، الفصل الثاني.

إنشاء ثقافة قومية متجانسة، وتُدعم عن طريق مركزية القوة، وتأميم النظام القانوني، ونظام التعليم، وتطوير وسائل الإعلام القومية، والإجازات القومية وما إلى ذلك.

ومن الصعب المغالاة في قابلية سياسات بناء القومية للانتشار. عندما تنخرط الدول بطريقة دورية بأشكال خبيثة أو دخيلة لبناء الدولة القومية، فكثيراً ما يكون هناك دعاية واحتجاج عالميان، غير أن الأشكال اليومية لبناء الدولة القومية — ما أسماه بيليج Billig بـ «القومية التافهة»، التي تصطبغ فيها المؤسسات العامة والأماكن العامة بصبغة الهوية القومية الخاصة — كثيراً ما لا يلحظها أو يُشير إليها أحد (Billig، ١٩٩٥م). ولقد أصبحت سياسات بناء الدولة القومية منتشرة في الحياة الحديثة، حتى إن معظم الناس يستطيعون بالكاد ملاحظتها.

الواقع أن كل الديمقراطيات الغربية كانت اتبعت هذا المثل الأعلى للتجانس القومي في وقت من الأوقات، على نحو ما فعلت في الواقع كل بلدان ما بعد الشيوعية، وما بعد الاستعمار. وكما سأناقش أدناه، فقد تخلص عدد من الديمقراطيات الغربية عن هذا الهدف لمصلحة نموذج تعددي للدولة. غير أن كل ديمقراطية غربية سعت في الواقع في وقت من الأوقات إلى تعريف نفسها بأنها دولة واحدة القومية. والاستثناء الوحيد الذي أعرفه لهذا النموذج في الغرب هو سويسرا؛ إذ لم تحاول سويسرا قط إنشاء لغة قومية واحدة في نطاق الدولة؛ ومن ثم فقد قبلت باستمرار وجود الأقليات التي تتحدث الفرنسية والإيطالية، كجماعات لغوية متميزة في المستقبل اللامحدود. غير أن جميع الأنظمة الغربية الأخرى — بما في ذلك بعض الأنظمة الشديدة التنوع، والتي تُفاخر الآن بتنوعها، مثل كندا — كانت تستهدف بشكل أو بآخر تقرير لغة قومية وثقافة قومية.

ولقد قُدم مجال واسع من المبررات التاريخية لهذا السعي وراء التجانس القومي. ولقد قيل في بعض السياقات إن الدولة بحاجة إلى أن تكون أكثر اتحاداً لكي تُدافع عن نفسها ضد الأعداء في الداخل والخارج بشكل فعال، أو لتبني التضامن المدني المطلوب لدولة الرفاه، أو أن الدولة المتحدة ثقافياً تسهل إدارتها، وسوف تكون لديها سوق للعمل أكثر فاعلية. غير أن هذه الألوان دعمتها عادةً أيديولوجيات عنصرية وعرقية أكدت أن كلاً من لغة وثقافة مجموعة الأقليات والسكان الأصليين متخلفة ومتدنية، إن لم تكونا بربريتين، ولا تستحق الاحترام أو الحماية. وهناك تنوعٌ منتشرٌ عبر الزمان والمكان لطريقة غزل هذه الحجج الأيديولوجية والاقتصادية والسياسية الجغرافية ونسجها معاً، غير أن

العناصر نفسها تُعاد وتتكّرر في الحكايات التي ترويها الجماعات المسيطرة لكي تُبرّر مشروعاتها في التجانس القومي (Smith ٢٠٠٣م).

وقد كان لتبني هذا النموذج، وما يصاحبه من سياساتٍ وتبريراتٍ كامنة، نتائجٌ مهمة على الجماعات الثانوية. يُوجد داخل نطاقٍ مُعظم الدول كثيرٌ من الجماعات ذات اللغة الخاصة، والتاريخ الخاص، والثقافة والأبطال والرموز الخاصة، وكثيراً ما تُستبعد مثل تلك الجماعات تماماً بسبب عملية بناء الدولة القومية، أو يتم تضمينها فقط مقابل ثمن القبول بالاستيعاب ووضعيتها الطبقة الثانية موصومة بالأيديولوجيات العنصرية والعرقية التي تُستخدم عادةً لتبرير بناء الدولة القومية. والواقع أن الأقليات غالباً ما تكون الهدف الأول لهذه السياسات، ما دامت هي العقبة الكبرى أمام هدف (أو أسطورة) الدولة القومية المتحدة؛ ومن ثم فهي الأكثر حاجةً إلى «التأميم». وقد كانت النتيجة مع مرور الزمن هي خلق أشكالٍ مضاعفة وراسخة لاستبعاد وتبعية الأقليات، وغالباً ما جمعت التهميش السياسي، مع الإجحاف الاقتصادي، والسيطرة الثقافية.

ونتيجةً لذلك عارضت جماعاتٌ ثانويةً متنوّعة هذه المحاولة لإنشاء دولٍ قوميةٍ متجانسة، وتبنت بالمقابل نموذجاً أكثر تعددية للدولة.^٥ فما هو شكل الدولة المتعددة الثقافات؟ تختلف التفاصيل الدقيقة من بلدٍ إلى بلد، لأسبابٍ سوف أناقشها فيما بعد؛ إذ تختلف أنواع الإصلاحات التي يحتاج إليها الأمريكيون من أصلٍ أفريقي في الولايات المتحدة بشكلٍ هائلٍ عن الإصلاحات التي يحتاج إليها السكان الأصليون-الماوريون Maori في نيوزيلندا أو التي يحتاج إليها المهاجرون الصينيون في كندا. مع ذلك فهناك بعضُ المبادئ العامة المشتركة بين هذه الألوان المختلفة من الكفاح من أجل دولةٍ متعدّدة الثقافات:

أولاً: تتضمن الدولة المتعددة الثقافات نبذاً للفكرة القديمة التي تقول إن الدولة ملكٌ لجماعةٍ قوميةٍ مفردة. وبدلاً من ذلك لا بد للدولة أن تُرى على أنها تنتمي إلى جميع المواطنين على حدٍ سواء.

^٥ لم يكن هذا الكفاح باستمرار من أجل «التعددية الثقافية»، وربما رفضت بعضُ هذه المجموعات هذا المصطلح، ولأسبابٍ سوف نناقشها فيما بعد، وكثيراً ما كان الكفاح من أجل الدولة باسم الدولة «المتعددة القوميات» أو مُثلٍ عليها متنوّعة لـ «المشاركة» و«الفدرالية» و«الحقوق التاريخية» أو ببساطة «الديمقراطية».

ثانيًا: ونتيجةً لذلك، فإن الدولة المتعددة الثقافات تنبذ أيَّ سياسةٍ لبناء الدولة القومية، تضمُّ أو تستبعد أعضاء جماعة الأقليات أو الجماعات غير المسيطرة. وإنما تقبل بدلاً من ذلك أن يكون الأفراد قادرين على الوصول إلى مؤسسات الدولة، وأن يتعاملوا كمواطنين متساوين بالكامل في الحياة السياسية، من دون أن يُضطَّروا إلى إخفاء أو إنكار هويتهم الثقافية العرقية؛ فالدولة تقبل التزامًا بالاعتراف والتكيف مع تاريخ ولغة وثقافة الجماعات غير المسيطرة على نحو ما تفعل مع الجماعة المسيطرة.

ثالثًا: تعترف الدولة المتعددة الثقافات بالظلم التاريخي الذي وقع على جماعة الأقليات غير المسيطرة بسبب سياسة الاستيعاب والاستبعاد، وتُظهر استعدادها لتقديم نوع من العلاج أو التعويض وتصحيح الأوضاع.

وهذه الأفكار الثلاث المترابطة التي تنبذ فكرة الدولة التابعة لجماعةٍ مهيمنة، لتحلَّ محلَّ سياسات بناء الدولة القومية الإقصائية أو الاستيعابية سياسة الاعتراف، والتكيف والإقرار بالظلم التاريخي، وتقديم تعويضات عن هذا الظلم — هي أفكارٌ شائعةٌ بالنسبة إلى جميع الكفاحات العالمية الحقيقية من أجل «التعددية الثقافية».

أنواع من التعددية الثقافية الليبرالية

هذه النقاط حول القواسم المشتركة مجردةٌ غاية التجريد، وما إن ننظر في تفاصيل بلدان معينة، حتى تنبثق اختلافاتٌ هائلة؛ فالطريقة المحددة التي ترغب جماعة الأقليات أن يتم من خلالها الاعتراف بها والتعامل معها، أو التي يُعالج بها الظلم التاريخي، تختلف اختلافًا كبيرًا من بلد إلى بلد، كما تختلف بين الأقليات المختلفة داخل البلد الواحد. سوف يكون من المستحيل أن نقدّم نظرةً شاملةً عن الأشكال المختلفة التي يُمكن أن تتخذها التعددية الثقافية، لكن دعونا نركّز، من أجل الإيضاح، على ثلاثة اتجاهاتٍ عامةٍ داخل الديمقراطيات الغربية:

أولاً: السكان الأصليون

يختص الاتجاه الأول بمعاملة السكان الأصليين، كما هي الحال مع الهنود والأنوبيين في كندا، والسكان الأصليين في أستراليا، والماوريين Maori في نيوزيلندا، والساميين Sami في

اسكندنافيا، والأنويت في غرينلاند Greenland^٦، وقبائل الهنود في الولايات المتحدة. ولقد كان لجميع هذه البلاد في الماضي هدفٌ توقُّع واحد، وهو أن يخفي السكان الأصليون في النهاية كمجتمعاتٍ متميزةٍ نتيجةً للوفاة أو التزاوج بين عناصر أو طوائف أو قبائلٍ مختلفة أو نتيجةً للاستيعاب. ولقد تم تبني عددٍ من السياسات للإسراع في هذه العملية، كتجريد السكان الأصليين من أرضهم، وتضييق ممارسة ثقافتهم التقليدية ولغاتهم ودياناتهم، وتقويض مؤسَّساتهم للحكم الذاتي.^٧

غير أن هناك انقلاباً هائلاً في هذه السياسات بدأ من أوائل سبعينيات القرن الماضي. اليوم تقبل جميع البلاد التي ذكرتها آنفاً، على الأقل من حيث المبدأ، فكرة أن السكان الأصليين سوف يبقون حتى مستقبلٍ غير منظور كمجتمعاتٍ متميزة داخل نطاق بلدٍ أوسع، ولا بد أن تتحقق لهم قضايا الأرض، والحقوق الثقافية، وحقوق الحكم الذاتي، وهي أمورٌ يحتاجون إليها للحفاظ على أنفسهم كمجتمعاتٍ متميزة.

لنأخذ بعين الاعتبار التأكيد الدستوري لحقوق السكان الأصليين في الدستور الكندي في العام ١٩٨٢م، بالإضافة إلى تأسيس لجنة لحقوق الأرض والتوقيع على معاهداتٍ جديدة، وكذلك إحياء حقوق المعاهدة من خلال معاهدة «ويتانغي ... Waitangi» في نيوزيلندا، والاعتراف بحقوق الأرض للسكان الأصليين في أستراليا في قرار «مابو Mabo»، وإنشاء برلمانات للسامين في اسكندنافيا، وتكوين «الحكم المحلي» للأنويت في جزيرة «جرين» غرينلاند، وقوانين وقضايا المحاكم التي تؤيد حق تقرير المصير بالنسبة إلى القبائل الهندية الأمريكية. هناك في جميع هذه البلدان عمليةٌ تدريجية، وإن كانت حقيقيةً لإلغاء الاستعمار؛ حيث يستعيد السكان الأصليون حقوقهم الخاصة بأرضهم، ومعاييرهم الشرعية، وحكمهم الذاتي (هفتمان، ١٩٩٩م، Havenmann).

وسوف أُطلق على هذه العملية اسم التحوُّل تجاه منظورٍ أقرب للتعددية الثقافية، وعلى الرغم من أن هذا المصطلح لا يستخدمه السكان الأصليون أنفسهم، فهم يفضلون استخدام مصطلحات، تقرير المصير، ومعاهدات الحقوق، والأصالة والتأصيل، لأسبابٍ

^٦ كبرى جزر العالم (بعد أستراليا)، وتقع في المحيط الأطلسي تجاه ساحل كندا الشمالي الشرقي. (المترجم)

^٧ للاطلاع على التشابُّهات والاختلافات في سياسات استيعاب السكان الأصليين في دول العالم الجديد الاستعمارية، انظر: أرميتاج، ١٩٩٥م.

سوف نكشف عنها في الفصل السابع. ولقد طوّرنا أنا وزميلي كيث بانتغ فهرسَ سياساتِ التعددية الثقافية الذي يُحاول قياس مدى التحوُّل (انظر: بانتغ وكيمليكا، ٢٠٠٦م). قدّمنا أولاً قائمةً بـ ١٠ سياساتٍ محدّدة يُمكن أن تُؤخذ على أنها تمثِّل أو ترمُز إلى منظور التعددية الثقافية الجديد. وفي حالة السكان الأصليين فإن هذه القائمة تشمل الخطط التسع التالية:

- (١) الاعتراف بحقوق الأرض وسندات الملكية.
- (٢) الاعتراف بحق الحكم الذاتي.
- (٣) تأييد المعاهدات التاريخية و/أو التوقيع على معاهداتٍ جديدة.
- (٤) الاعتراف بالحقوق الثقافية (اللغة، والصيد البري والبحري).
- (٥) الاعتراف بالقانون المُتعارف عليه.
- (٦) ضمان حق التمثيل والاستشارة في الحكومة المركزية.
- (٧) التصديق الدستوري والقانوني على المكانة المتميّزة للسكان الأصليين.
- (٨) التأييد والتصديق على الوسائل الدولية حول حقوق السكان الأصليين.
- (٩) التصرف الإيجابي لأعضاء جماعة السكان الأصليين.

حاولنا بعد ذلك تحديد أيٍّ من هذه السياسات كانت قوية وفي أيٍّ من الديمقراطيات الغربية في الفترة من ١٩٨٠م إلى ٢٠٠٠م، وعلى هذا الأساس صنّفنا البلدان إلى ثلاث فئات:

- (١) تلك البلدان التي تحوَّلت بشكلٍ حاسمٍ تجاه المنظور المتعدّد الثقافات، عن طريق تبني ستٍّ أو أكثر من السياسات التسع.
- (٢) تلك البلدان التي قامت بتحوُّلٍ أكثر تواضعاً ولكنه متميّز، عن طريق تبني من ثلاث إلى خمس سياساتٍ من السياسات التسع.
- (٣) تلك البلدان التي تحوَّلت بالكاد إلى هذا الاتجاه، إن كانت قد تحوَّلت على الإطلاق، باثنتين أو أقلٍّ من هذه السياسات. ولقد انتهينا إلى أننا نستطيع أن نصنّف أربعاً من الديمقراطيات الغربية التسع ذات السكان الأصليين على أنها متعدّدة الثقافات تماماً (كندا، والدنمارك، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة)، وثلاثٌ منها كانت متعدّدة الثقافات بطريقةٍ معتدلة (أستراليا، وفنلندا، والنرويج)، واثنان فقط قامتا، بالكاد، بهذا التحوُّل

(اليابان والسويد).^٨ ونحن نُسَلِّم بأن هذه الطريقة فجّة لمحاولة قياس مدى تبني هذه الأنظمة الديمقراطية الغربية لمنظور التعددية الثقافية بالنسبة إلى السكان الأصليين، ولكن تشير بعض الإشارات إلى اتجاهٍ مُنتَشِرٍ وإن كان متقلّباً.

ثانياً: قوميات الأقليات والجماعات الثانوية

يتعلق الاتجاه الثاني بمعاملة الجماعات «القومية» الثانوية، مثل الكوبيك Quebecois في كندا، والاسكتلنديين والويلزيين في بريطانيا والكانتونيين Catalans والباسيك في إسبانيا، والفلمنكيين Flemish في بلجيكا، والأقليات التي تتحدث الألمانية في جنوب تيرول Tyrol في إيطاليا، والبورتريكو في الولايات المتحدة^٩ وفي جميع هذه الحالات، نجد مجموعة إقليمية متميّزة تتصوّر نفسها أمة داخل دولة أكبر، وتتحرّك خلف الأحزاب السياسية القومية لكي تحقّق الاعتراف بكيانها كأمة، إما في شكل دولة مستقلة وإما من خلال حكم ذاتي إقليمي داخل الدولة الكبرى. لقد حاولت جميع البلاد التي سبق ذكرها في الماضي أن تكبّت التعبير عن قوميات الجماعات الثانوية، فإذا كانت هناك جماعة إقليمية لديها الإحساس بأن لها قومية متميّزة فإن ذلك كان يُرى تهديداً للدولة، ويُشكّك في الحق المشروع للدولة في أن تحكم كلّ أرضها وجميع سكانها. ولقد بذلت جهوداً متعددة ومختلفة لتقويض أي إحساس بقومية متميّزة، وكثيراً ما استُخدمت الأدوات نفسها التي كانت تُستخدم ضد السكان الأصليين، على سبيل المثال، تضيق حقوق لغة الأقليات، وإلغاء الأشكال التقليدية للحكم الذاتي الإقليمي، وتشجيع أعضاء الجماعة المسيطرة على الاستيطان في الأرض الأم لجماعة الأقليات حتى يفوقهم عدداً ولو على أرضهم التقليدية.

^٨ بالنسبة إلى تفصيلات أكثر حول الطريقة التي وصلنا بها إلى هذه النتائج وما تتضمنه من تعقيدات ومضاعفات انظر: باننغ وكيمليكا، ٢٠٠٦م، الفصل الثاني.

^٩ ويُمكن أن نضع في اعتبارنا هنا الأقلية الفرنسية والإيطالية التي تعيش في سويسرا، على الرغم من أن مجادلات حول ما إذا كانوا يحملون «وعياً قومياً»، وحقيقة أنهم لم يُظهروا ذلك «الوعي القومي»، قد ترجع جزئياً إلى سبب أنهم (وبخلاف الأقليات القومية الأخرى في الغرب) لم يحتاجوا إلى تحرّك المسار القومي من أجل تحقيق الحكم الذاتي الإقليمي ومكانة اللغة الرسمية، إن لم تكن الحكومة الاتحادية والنظم المتعدّد اللغات جزءاً من شروطها الأولى للدخول في الدولة السويسرية، فإنني أشك في أنها كانت ستُظهر مثل هذا النوع من الحراك السياسي القومي الذي نراه في أرجاء أخرى في الغرب. (المؤلف)

ومع ذلك فقد حدث انقلابٌ مأساوي في الطريقة التي تتعامل بها الدول الغربية مع القوميات الثانوية. وفي يومنا الراهن نجد أن جميع البلدان التي ذكرتها آنفاً قبلت المبدأ القائل إن الهويات القومية الثانوية سوف تستمر في المستقبل غير المنظور. وإنه لا بد من احتواء إحساسهم بقوميتهم وتطلعاتهم القومية بطريقةٍ أو بأخرى. ولقد اتخذ هذا الاحتواء شكلاً يمكن أن نسميه «الفدرالية المتعددة القوميات واللغات»؛ أي التي تخلق اتحاداً أو ما يُشبه الاتحاد، تُشكّل من خلاله مجموعة الأقلية أغلبية محلية، ويُمكن بذلك ممارسة أشكالٍ مؤثرة من الحكم الذاتي،^{١٠} وفضلاً عن ذلك فإن لغة الجماعة يُعترف بها على أنها لغة رسمية للدولة على الأقل داخل وحدتهم الاتحادية الثانوية، وربما خلال البلد بأسره.

وفي بداية القرن العشرين تبنت سويسرا وكندا وحدهما هذا المزيج من الحكم الذاتي الإقليمي وحالة اللغة الرسمية للجماعات القومية الثانوية. ومن ذلك الوقت ذهبت كل الأنظمة الديمقراطية الغربية التي تشتمل على حركاتٍ قومية للجماعات الثانوية في هذا الاتجاه. وتشمل القائمة تبني الحكم الذاتي لسكان مجموعة جزر الند^{١١} الذين يتحدثون اللغة السويدية في فنلندا بعد الحرب العالمية الأولى، والحكم الذاتي لجنوب تيرول Tyrol وبورتريكو بعد الحرب العالمية الثانية، والحكم الذاتي لاتحاد مقاطعات

^{١٠} في إسبانيا، وبلجيكا، وكندا، وسويسرا تحقق بالفعل الحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية من خلال جعل الدولة فدرالية، أما المملكة المتحدة فإنها، على العكس، لم تجعل الدولة كلها فدرالية أو اتحادية، وإنما ابتكرت أشكالاً شبه اتحادية للحكم الذاتي الإقليمي لأهل اسكتلندا وويلز، ويوجد نظام حكم ذاتي شبه اتحادي مشابه للسويديين في فنلندا، والألمان في جنوب تيرول Tyrol، وأيضاً البورايريكو في الولايات المتحدة، ولقد استخدمت مصطلح «الفدرالية المتعددة القوميات» لتغطية كلا الشكلين من أشكال الحكم الذاتي، الاتحادية وشبه الاتحادية. ومن المهم أن نُميِّز هذا الشكل من الاتحادية المتعددة القوميات عن بقية الأنظمة الاتحادية؛ حيث لا تكون الوحدات الثانوية الداخلية مصممة لتمكين الأقلية من الحكم الذاتي، مثل النظام الاتحادي في الولايات المتحدة، وألمانيا وأستراليا، والبرازيل؛ ففي هذه البلاد، لم تكن أي من الوحدات المتحدة الثانوية مصممة لتمكين الأقلية القومية من ممارسة الحكم الذاتي في أرضهم التقليدية، على الرغم من أن ذلك كان ممكناً في الحالة الأمريكية، والواقع أن الحدود، في الحالة الأمريكية، وُضعت بشكلٍ متعمد بطريقة تمنع إمكان وجود سيطرة للأقلية، ومن أجل مزيدٍ حول الفروقات بين الاتحاد المتعدد القوميات والأشكال الأخرى من الاتحاد، انظر: كيمليكا، ٢٠٠١م، الفصل الخامس.

^{١١} مجموعة جزر فنلندية قرب الساحل السويدي أكبرها جزيرة الند Aland. (المترجم)

كاتالونيا Catalonia والباسك Basque في إسبانيا في سبعينيات القرن الماضي والفلاندر Flander^{١٢} في ثمانينيات القرن الماضي، وحديثاً جداً التحول الذي حدث في إسكتلندا وويلز في تسعينيات القرن الماضي.

والواقع أننا لو حصرنا انتباهنا في الأقليات القومية الكبيرة والمتمركزة إقليمياً لوجدنا أن هذا الاتجاه الآن ضروري وشامل في الغرب؛ فقد تحقق لكل الجماعات التي يزيد تعدادها على ٢٥٠ ألف نسمة، والتي أبدت رغبةً في حكم نفسها، ما أرادت في الغرب اليوم، كما حدث بالنسبة إلى عددٍ كبيرٍ من الجماعات الصغيرة (مثل الأقلية الألمانية في بلجيكا). ذلك إذن، هو الاتجاه الكبير المهم؛ التحول من كبت القوميات الثانوية إلى احتوائها من خلال الحكم الذاتي الإقليمي وحقوق اللغة الرسمية. لقد كانت فرنسا هي وحدها الاستثناء من هذا الاتجاه من بين الديمقراطيات الغربية ذات الأقليات القومية الكبيرة نسبياً، في رفضها منح الحكم الذاتي للجماعة القومية الرئيسية في كورسيكا Corsica. وحتى هنا، فقد أخذ حديثاً بتشريع يمنح الحكم الذاتي لـ «كورسيكا»، غير أنه أُحبط عن طريق حُكمٍ مثيرٍ للجدل من المحكمة الدستورية.

هناك بعض الاستثناءات الممكنة الأخرى، فمن الصعب تصنيف أيرلندا الشمالية، ما دام الكاثوليك هم بالفعل أقليةً قومية، لكنهم ليسوا متمركزين إقليمياً؛ ومن ثم فإن نموذج الفدرالية المتعددة القوميات ليس متوافراً. وحتى هنا نجد حركةً واضحةً في اتجاه اعترافٍ أكبر بقومية الأقليات. ولقد تبنت أيرلندا الشمالية حديثاً اتفاقية سلامٍ تمنح بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ الكاثوليك عدداً من الضمانات بصدد تمثيلهم، والاعتراف بهويتهم بالنسبة إلى القوميات المشاركة في أيرلندا.

هناك حالةٌ معقدةٌ أخرى في هولندا؛ حيث لا تملك أقليةُ الفريزيان Frisian^{١٣} الكبيرة الحجم نسبياً الحكم الذاتي الإقليمي أو حقوق اللغة، وعلى الرغم من أن ذلك يرجع، إلى حدٍ كبير، إلى أن الجماعة (وهي الوحيدة بين الأقليات القومية الكبيرة نسبياً في الغرب) لم تتحرك في الواقع مع المسار القومي لتطالب بحقوقها. وليس من الواضح ما إذا كانت

^{١٢} الفلاندر: منطقة يقطنها الفلامنكيون، الذين يشكلون الأمة البلجيكية المعاصرة والذين يبلغ عددهم ستة ملايين نسمة. (المترجم)

^{١٣} الفريزيان Frisians شعوبٌ جرمانيةٌ تقطن جزر فريزيا في هولندا وفي بعض الأجزاء الشمالية من ألمانيا. وهم يتحدثون لغةً وثيقة الصلة باللغة الإنجليزية تُعرف باللغة الفريزية. (المترجم)

هولندا سوف ترفض مثل هذه المطالب لو اتضح أن معظم الفريزيانيين Fisians سوف يدعمونها.^{١٤}

من بين دول الغرب، ربما كانت اليونان هي الدولة الوحيدة التي ظلت تُعارض بقوة وبشكلٍ أيديولوجي الاعترافَ الرسميَّ بالجماعات القومية الثانوية؛ حيث نجد الأقلية المقدونية الكبيرة الحجم نسبياً تملأ أرضها التقليدية.

وأنا هنا مرةً أخرى أُطلق على هذا الوضع اسمَ التحول نحو منظور «التعددية الثقافية» ... للجماعات القومية الثانوية، على الرغم من أن هذا المصطلح نادراً ما تستخدمه هذه الجماعات نفسها، فهي تفضّل لغة القومية، وتقرير المصير، والفدرالية، والمشاركة في السلطة. ولقياس مدى هذا التحول حدّدتُ مع بانتنغ Banting السياسات الست التالية بوصفها ترمز إلى منظور التعددية الثقافية للجماعات القومية الثانوية:

- (١) الحكم الذاتي الإقليمي الاتحادي أو شبه الاتحادي.
- (٢) مكانة اللغة الرسمية، سواء إقليمياً أو قومياً.
- (٣) ضمانات التمثيل في الحكومة المركزية أو المحاكم الدستورية.

^{١٤} من المناسب تماماً، من وجهة نظرٍ ديمقراطيةٍ ليبرالية، أن نوّكد أن مطالبَ الأقليات في الحكم الذاتي سوف تُقبل فقط عندما تكون لديها ما يدعمها دعماً أصيلاً، على نحو ما ينعكس على سبيل المثال في المساندة القوية للسياسيين وللأحزاب السياسية، التي تعمل من أجل ذلك، كما يبيّن مثال الفريزيان، لا تتحرك كل الأقليات القومية في هذه الطريق؛ فالأقليات القومية لا تدخل العالم بوعيٍ قوميٍّ كامل التشكيل؛ فقد بناه الممثلون السياسيون الذين يسعون إلى إقناع عددٍ كافٍ من أعضائها بأنه تحرّكهم قوى سياسية تصبو إلى إقناع عددٍ منهم بجدوى التحرك السياسي كأقليةٍ قومية من أجل أهدافٍ قومية. غير أن هذه المحاولة لتوليد وعيٍ قومي بين أعضاء الأقلية، فشلت في حالة الفريزيين. مع أن الفريزيين، من وجهة النظر التاريخية، لديهم أحقيةٌ لكي يكونوا متميّزين كأبي جماعةٍ عرقيةٍ أخرى في أوروبا. مع ذلك فإن محاولات النخبة من الفريزيين لإقناع الشعب الفريزي المنحدر من أصلٍ فريزي، أو الناس الذين يعيشون في أرض فريزيا التاريخية، بأنه يجب عليهم أن يساندوا الأهداف السياسية القومية، قد باءت بالفشل على نحوٍ متكرر، وهو فشلٌ يُمْكِنُ قبوله تماماً من وجهة نظر ليبرالية. وربما كان للأقليات القومية حقٌّ في المطالبة بحكم ذاتيٍّ إقليمي، لكنه من المؤكّد أنه ليس من الواجب أن يفعلوا ذلك، إن ما يحدّد مطالبة الأقلية القومية بالحكم الذاتي الإقليمي أو عدم مطالبتها به هو رغباتُ أغلبية أعضائها، كما تتم صياغتها والتعبير عنها، من خلال المناظرة والجدل الديمقراطي، وحيثما نجح هذا الحراك، فإن الاتجاه الواضح في الغرب يميل نحو التكيّف مع دعاوى الحكم الذاتي الإقليمي واللغة الرسمية.

- (٤) التمويل العام للجامعات والمدارس ووسائل الإعلام التي تعتمد لغة الأقلية.
- (٥) التأييد الدستوري أو البرلماني للتعددية الثقافية.
- (٦) منح الشخصية الدولية (مثلًا السماح للمناطق الثانوية بالاشتراك في الهيئات الدولية أو التوقيع على المعاهدات أو أن يكون لها فريق أولمبي).

ومن بين الأنظمة الديمقراطية الغربية الأحد عشر التي تحتوي على أقليات قومية كبيرة الحجم نسبيًا (أكثر من ١٠٠ ألف نسمة)، توصّلنا إلى أن ثمانية منها تحرّكت في هذا الاتجاه، خمسة منها تحرّكت بقوة، وثلاثة كانت أكثر توسُّطًا. أما البلاد التي تبنت التعددية الثقافية بشكل قوي فهي بلجيكا، وكندا، وفنلندا، وإسبانيا، وسويسرا، والبلدان التي تبنت التعددية الثقافية على نحو متوسط هي إيطاليا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، على حين أن البلدان الثلاثة التي قاومت هي فرنسا، واليونان، واليابان. وهنا مرة أخرى نجد توجُّهاً واضحاً، لكن مع تنوّعاتٍ مهمّةٍ في عمقه ومداه.

ثالثاً: الجماعات المهاجرة

هناك توجُّهٌ ثالثٌ يتعلق بالتعامل مع الجماعات المهاجرة. وأهم بلدان الهجرة من الناحية التاريخية (أستراليا، وكندا، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة) اتخذت منهج الاستيعاب بالنسبة إلى الهجرة. كما كان هناك تشجيعٌ للمهاجرين، وتوقُّعٌ أن يستوعبهم المجتمع القائم بالفعل، على أمل أنه بمرور الوقت سوف يصعبُ تمييزهم عن المواطنين الأصليين في حديثهم، وملبسهم، وتسلّيتهم، وأنماط تصويتهم الانتخابي، وطريقة حياتهم بشكل عام. وأيّ جماعة تُرى عاجزةً عن هذا التمثيل أو الاستيعاب الثقافي تُحرم من الهجرة في المقام الأول، ومن أن يصبحوا مواطنين. ولقد انعكس ذلك في القوانين التي استبعدت الأفارقة والآسيويين من دخول بلدان المهجر هذه لفترةٍ طويلةٍ في القرن العشرين، أو من التجنيس.

لكن منذ أواخر ستينيات القرن الماضي رأينا تغييراً قوياً في هذا المنهج؛ فقد كان هناك تغيرٌان مرتبطان؛ الأول تبني معايير الحياء العنصري، بحيث يتزايد عدد المهاجرين إلى هذه البلدان من مجتمعاتٍ غير أوروبية (وغالباً غير مسيحية)، الثاني تبني تصوّر للتكامل، يميل أكثر نحو «التعددية الثقافية»، وهو تصوّر نتوقّع من خلاله أن كثيراً من المهاجرين سوف يعبرون بوضوح وبفخر عن هُويتهم العرقية، ويقبلون الالتزامات

من جانب المؤسسات العامة (مثل: الشرطة والمدارس، وأجهزة الإعلام، والمتاحف ... إلخ) للتكيف مع هذه الهويات العرقية.

ولقد حدث هذان التغيران المزدوجان، بدرجاتٍ مختلفة، في كل بلدان المهجر التقليدية. ولقد تحوّلت جميع هذه البلاد من سياسات الدخول والتجنيس التمييزية إلى سياسات الحياد العنصري. كما تحوّلت كلها من مفهوم التكامل الاستيعابي إلى مفهومٍ أقرب إلى التعددية الثقافية، وهناك اختلافاتٌ مهمة بشأن كيف حدث هذا التحول رسمياً إلى التعددية الثقافية. ولقد تميّز هذا التحول في كندا وأستراليا ونيوزيلندا بإعلان خطةٍ رسميةٍ للتعددية الثقافية من قبل الحكومة المركزية. لكننا نستطيع أن نرى على أرض الواقع تغييراتٍ مماثلةً حتى في الولايات المتحدة؛ فالولايات المتحدة ليست لها سياسةٌ رسمية تجاه التعددية الثقافية على المستوى الفدرالي؛ لكن إذا نظرنا إلى مستوياتٍ أدنى من المستوى الحكومي، مثل مستوى الولايات أو المدن، فإننا كثيراً ما نجد نطاقاً واسعاً لسياسات التعددية الثقافية، فإذا ما نظرنا إلى مستوى سياسة الولايات تجاه المقررات الدراسية والمناهج التعليمية أو إلى مستوى سياسة المدينة، على سبيل المثال، بالنسبة إلى الشرطة، والمستشفيات، فإننا كثيراً ما نجد أنها لا يمكن أن تتميّز عما هو متّبع في القطاعات والمدن في كندا أو أستراليا، التي تتعامل مع قضايا التنوع الثقافي العرقي للمهاجرين؛ فكما هي الحال في كندا، تمتلك الولايات المتحدة برامجٍ للتنوع خاصةً بها و/أو موظفين مُنصفين. وعلى حد تعبير «نيثان غليزر» نحن جميعاً الآن من أنصار التعددية الثقافية (١٩٩٧م Glazer ...)، على الرغم من أن ذلك قد يقلل من أهمية التنوع الملحوظ عبر مدن الولايات المتحدة وولاياتها فيما يخص التزامها بسياسات التعددية الثقافية.^{١٥}

وقُل مثل ذلك في بريطانيا؛ فعلى حين أنه ليس ثمة سياسةٌ قوميةٍ للتعددية الثقافية، فإننا نجد أن كثيراً من الأفكار نفسها والمبادئ الأساسية تتأبّع من خلال سياسة «علاقات

^{١٥} انظر أيضاً (جوبكي 2002) الذي يشير إلى بلادٍ كثيرةٍ قد تكيفت مع قضايا التنوع من دون أن يكون ذلك مكتوباً على جبين الدولة (جوبكي، ٢٠٠٢م، ص ٢٥٠)، ولقد قضى الخبراء في قضايا الهجرة والتكامل على نحوٍ متكررٍ على التناقض الأسطوري بين «القدر الأمريكي» الذي تذوب فيه الفوارق والفسيفساء الكندية، على الرغم من أن الأسطورة ما زالت موجودة في خيال العامة، ومن أجل مزيدٍ من المعلومات عن التنوع في سياسات التعددية الثقافية على مستوى الولاية داخل الولايات المتحدة انظر هير وبرزوز في العام ٢٠٠٦م.

العرق»^{١٦} ولقد قبلت جميع هذه البلدان التغيير المزدوج نفسه، بتبني سياسات دخول وتجنيس محايدة عرقياً، وفرض واجب التكيف مع التنوع الثقافي العرقي المهاجر على المؤسسات العامة — على الرغم من أن درجة الاعتراف الرسمي بهذا التنوع الأخير تختلف من بلد إلى بلد.

وينطبق هذا التوجه أولاً على بلدان المهجر التي تعترف قانوناً بالمهاجرين بوصفهم مقيمين دائمين ومواطنين في المستقبل. ومن بين هذه الدول نجد أن الاستثناء الرئيسي هو فرنسا، التي تبقى على مفهوم الاستيعاب للمواطنة في الجمهورية الفرنسية.^{١٧} غير أن الأمر مختلف في البلدان التي لا تعترف قانوناً بالمهاجرين، كما هي الحال في معظم دول شمال أوروبا. قد تضم هذه الدول عدداً كبيراً من الأجانب، في صورة مهاجرين اقتصاديين غير شرعيين، لاجئين، أو عمال زائرين، غير أن هذه المجموعات لم تقبل كجزء من سياسة الهجرة المقصودة. وما حدث هو أن بعض هذه البلاد قد تبنت أيضاً جوانب من منظور «التعددية الثقافية» (مثل السويد وهولندا)، غير أن هذا التوجه بالتحول من الاستيعاب إلى التعددية الثقافية كان له، بصفة عامة، حضور قوي في داخل بلاد المهجر.

فما هي السياسات المحددة التي تعكس هذا التحول في المنهج؟ لقد حددت مع بانتنغ السياسات الثمانية التالية على أنها أكثر الصور الرمزية شيوعاً وعمومية للتعددية الثقافية بالمهجر:

(١) التأكيد الدستوري والشرعي والبرلماني للتعددية الثقافية، على المستوى المركزي و/أو المستويين الإقليمي والمحلي.

(٢) تبني التعددية الثقافية في المقررات الدراسية.^{١٨}

^{١٦} لمزيد من المعلومات عن النموذج البريطاني عن التعددية الثقافية من خلال العلاقات العرقية، انظر فافيل ٢٠٠١م، لجنة مستقبل التعدد العرقي في بريطانيا العام ٢٠٠٠م، حقوق الدخول إلى بريطانيا تبقى على درجة من الميل العرقي، كما يتضح من مناظرة حول ما إذا كان لـ «الرعايا البريطانيين» في هونغ كونغ الحق في الإقامة في المملكة المتحدة نفسها.

^{١٧} الدليل على ذلك رفض السماح للفتيات المسلمات بارتداء الحجاب في المدارس العامة.

^{١٨} الدليل على ذلك رفض السماح للفتيات المسلمات بارتداء الحجاب في المدارس العامة.

- (٣) اشتغال التمثيل على الحساسية العرقية في السياسات الرسمية لوسائل الإعلام أو الترخيص لأجهزة الإعلام.
- (٤) الإعفاء من ارتداء زيٍّ رسمي، أو التشريع بالإغلاق يوم الأحد (سواء بالقانون أو بحكم المحكمة).
- (٥) السماح بالجنسية المزدوجة.
- (٦) تمويل منظمات الجماعة العرقية لتدعيم الأنشطة الثقافية.
- (٧) تمويل نظم التعليم الثنائية اللغة أو تعليم اللغة الأم.
- (٨) السلوك الإيجابي تجاه المجموعات المهاجرة المتضررة.^{١٩}

ومن ثم حاولنا تحديد أيٍّ من البلاد قد تحوّلت باتجاه هذه السياسات، سواء كان تحوُّلاً قوياً (عن طريق تبني ست أو أكثر من هذه السياسات الثماني)، أو تحوُّلاً متوسطاً معتدلاً عن طريق تبني من ثلاث إلى خمس من السياسات الثماني). ووجدنا أن كلاً من البلدان التقليدية الأربعة للهجرة قامت بهذا التحول، بعضها بشكلٍ قوي (أستراليا واليابان)، وبعضها الآخر بشكلٍ متوسط (نيوزيلندا والولايات المتحدة). غير أننا إذا ما نظرنا إلى ما وراء هذه البلدان التقليدية للهجرة، فإن الديمقراطيات السبع عشرة المتبقية في دراستنا تقدّم لنا صورةً مختلفة؛ فليس منها ما تحوّل بقوة نحو «التعددية الثقافية»، وإن أربعة منها فقط قد تحولت تحوُّلاً متوسطاً (بلجيكا وهولندا والسويد والمملكة المتحدة)، على حين أن الأغلبية العظمى كانت تُقاوم الاتجاه بشدة (أستراليا والدنمارك وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وأيرلندا وإيطاليا واليابان والنرويج والبرتغال وإسبانيا وسويسرا).

^{١٩} ليست كل أشكال التعليم التي تدرس «ثقافة المهاجرين» تدخل في خانة «تعليم التعددية الثقافية»؛ ففي ألمانيا، على سبيل المثال، وُضعت ترتيباتٌ تربويةٌ خاصة من أجل أبناء العمال الأتراك الزائرين بهدف إعادتهم للعودة إلى «وطنهم» (حتى لو كانوا في الحقيقة قد وُلدوا في ألمانيا، على اعتبار أنهم لا ينتمون في الواقع إلى ألمانيا، وهذا النوع من «التعليم التحضيري» يختلف بوضوح عما نفهمه بشكلٍ نموذجي عن تعليم «التعددية الثقافية»، ولا يُعد من سياسات «التعددية الثقافية» كما سبق أن ذكرنا، سياسات التعددية الثقافية هي تلك التي تسعى إلى الاعتراف أو التكيف مع التنوع العرقي كواقع في المجتمع، وليست السياسات التي تسعى إلى تشجيع المجموعات العرقية على الرحيل.

وهكذا فإن التحول تجاه التعددية الثقافية في هذا السياق من الواضح أنه مثار نزاع أكثر منه في حالة السكان الأصليين، أو في حالة الجماعات القومية الثانوية. وعلى حين أن أغلبية الدول الغربية قامت بتحول ما سواء كان قوياً أو متوسطاً تجاه منظور التعددية الثقافية بالنسبة إلى الأقليات «القديمة»، فإن الدليل على هذا التحول كان أكثر اضطراباً بالنسبة إلى الجماعات المهاجرة. في حين أن هناك اتجاهًا واضحًا نحو منظور أقرب للتعددية الثقافية في حالة بلدان المهجر التقليدية في العالم الجديد، وهو منظور رُفض على نطاق واسع في أماكن أخرى، وهناك حالات متعددة من «التراجع» عن التعددية الثقافية، سوف أعود إليها في الفصل القادم.

لا ينبغي أن نندهش من أن فكرة التعددية الثقافية بالنسبة إلى جماعات الهجرة ليس لها جذور خارج البلاد التي هي موطنٌ تقليديٌّ للهجرة. بعد كل شيء، فإن فكرة تبني مفهوم التعددية الثقافية بالنسبة إلى المواطنة تفترض مقدماً أن القادمين الجدد هم في الواقع «مواطنون» بدلاً من أن يكونوا «ضيوفاً» أو «زواراً» أو «أجانب»، مع ذلك فقد كانت هذه المسألة موضع نزاع في كثيرٍ من دول القارة الأوروبية، حتى وقتٍ قريب. كما ذكرتُ من قبل، فالمهاجرون إلى أوروبا بعد الحرب لم يكن يُنظر إليهم على أنهم مقيمون دائمون ولا على أنهم مواطنون في المستقبل في ظل سياسة واضحة للهجرة، لكنهم دخلوا البلاد في ظل كثيرٍ من الأشكال الأخرى؛ فبعض المهاجرين دخلوا البلاد بطريقة غير مشروعة (كما فعل الناس من شمال أفريقيا بالنسبة إلى إيطاليا)، وآخرون كانوا يبحثون عن مأوى مثل الكوسوفيين في سويسرا، وآخرون كطلبة أو عمال زائرين جددوا (أو تجاوزوا) تأشيرة الدخول (مثل الأتراك في ألمانيا)، فعندما دخل هؤلاء الناس إلى تلك البلدان لم يتصور أحد أنهم سيكونون مواطنين في المستقبل أو أنهم سيقيمون فترة طويلة، والواقع أنه ما كان يُمكن أن يُسمح لهم بالدخول في المرة الأولى لو نُظر إليهم على أنهم سيقيمون إقامة دائمة أو على أنهم سيكونون مواطنين في المستقبل. ومع ذلك أياً ما كانت التوقعات الأولى والقوانين الرسمية فقد استقروا في البلاد في نهاية الأمر، بطريقة شبه دائمة. ومن حيث المبدأ، وإلى حدٍّ ما من خلال الممارسة، يواجه بعض هؤلاء المهاجرين التهديد بالترحيل إذا ما علمت السلطات بأمره، أو إذا أدينوا بارتكاب جريمة ما، وعلى الرغم من ذلك فهم يشكّلون جماعات كبيرة الحجم نسبياً في بعض البلاد، وينخرطون في أحد أشكال العمل الشرعي أو غير الشرعي، ويتزوجون، ويشكّلون أسراً. ولقد استعار «والتز» مصطلحات

من اليونان القديمة وأطلق على هؤلاء الجماعات اسم الميتكس Metics،^{٢٠} أي: المقيمون «الطويلو الأجل» الذين يُستبعدون مع ذلك من المدينة (والتز، ١٩٨٣م).

إن مسألة تبني التعددية الثقافية لا تظهر حتى تنتقل تلك الجماعات من فئة الأجانب المؤقتين إلى فئة المقيمين الدائمين والمواطنين،^{٢١} وهو ما سعت إليه في الواقع عديد من هذه الجماعات. لكن الانتقال لم يكن أمراً سهلاً الحدوث؛ فبعض البلاد ليست لديها بنية تحتية أو طريقة لدمج المهاجرين؛ ومن ثم فقد قاومت قبول كونها الآن في الواقع «بلاد مهجر»، فضلاً عن ذلك فإن عديداً من هؤلاء «الميتكس» (الغرباء) إما أنهم انتهكوا القانون بدخولهم البلاد (هجرة غير شرعية، فهم مهاجرون غير شرعيين)، وإما أنهم نقضوا وعدهم بالعودة إلى بلادهم الأصلية (الطلاب، والعمال الزائرون، والباحثون عن ملجأ)، ومن ثم

^{٢٠} مشتقة من الكلمة اليونانية (Metoikos)، وهي مؤلفة من مقطعين يونانيين؛ الأول Meta ما وراء، والثاني Oikos الإقامة أو السكنى، وكانت تُطلق على الغريب المقيم في المدينة اليونانية ويكون له بعض مزايا المواطنة. (المترجم)

^{٢١} اقترح بعض المحللين إضافة سياسة تاسعة — وعلى وجه التحديد سياسة الاعتراف بعدد كبير من المهاجرين واعتبارهم مقيمين دائمين ومواطنين في المستقبل — بينما رأى بعض الناس أن سياسة مؤيدة للهجرة هي في ذاتها شكلاً من أشكال التعددية الثقافية، على اعتبار أن البلد الذي لديه استعداد للتكيف من التنوع هو وحده الذي سيعترف بالمهاجرين كمواطنين في المستقبل، غير أن العلاقة بين سياسة الهجرة والتعددية الثقافية معقدة، بعض نقاد التعددية الثقافية، وهذه وجهة نظر ظلت قائمة لفترة طويلة بين المدافعين عن الحريات، في المقابل «تعتمد مساندة التعددية الثقافية في بعض البلاد على الحد من أعداد المهاجرين الجدد الذين سوف يستفيدون من هذه السياسات»، وكثيراً ما تكون تلك هي الحال في بريطانيا؛ فسياسة شبه التعددية الثقافية التي تبنتها في سبعينيات القرن الماضي (تحت عنوان «علاقات العرق») كانت جزءاً من عقد خاطب من خلاله الحكومة البريطانيين بقولها: «إننا سوف نُغلق الباب في وجه المهاجرين الجدد، لكننا نتوقع منكم أن تتقبلوا وتتكيفوا مع المهاجرين من البحر الكاريبي وجنوب آسيا الذين وصلوا فعلاً». كان يُنظر إلى إعادة فتح الباب للمهاجرين على أنه مقوِّض للمساندة الضعيفة لسياسات التعددية الثقافية، ونرى علاقة معقدة مماثلة بين سياسات التعددية الثقافية وسياسة قبول اللاجئين (كيت، ٢٠٠٥م)، لم يكن الأمر كذلك على الدوام، كما تشهد المعاملة القاسية للاجئين في أستراليا، إذا ما قورنت بالتسامح مع اللاجئين في ألمانيا (في السابق)، على الرغم من أن الأولى بلد مؤيد للتعددية الثقافية والأخيرة ليست كذلك، والسياسات التي تسمح بدخول الناس كمهاجرين أو كلاجئين معهم بمجرد قبولهم، تُظهر قضايا متميزة تماماً، وأنا أركز على السياسات التي تُخص معامل جماعات المهاجرين الموجودة بالفعل على أرض الدولة، مثل السياسات الثماني التي ذكرناها أعلاه.

لا يُنظر إليهم على أنهم يستحقون أن يُمنحوا حق «المواطنة» (الجنسية). فضلاً عن ذلك، فالبلاد التي لم يكن لديها في البداية تقليد بشأن استقبال الوافدين الجدد، كثيرًا ما تكون لديها كراهية للأجانب، فهي تنظر إليهم على أنهم تهديدٌ كامن للأمن، وعلى أنهم خونة لا ولاء لهم، أو أنهم «غرباء» عن هذه البلاد ولا يمكن تغييرهم. في هذه البلاد، التي تُعدُّ النمسا وسويسرا أمثلةً مشهورة لها، لم تكن السياسة الرسمية للدولة تحاول أن تجعل الغرباء Metics متكاملين أو مدمجين مع المجتمع القومي، بل تعمل على أن يغادروا البلاد وأن يعودوا إلى وطنهم إما بطردهم أو بإرادتهم الحرة. وباختصار، كان الأمل أنه إذا حُرِم هؤلاء الغرباء من الحصول على حق المواطنة (الجنسية) فلن يكون أمامهم سوى الإقامة الشرعية المحفوفة بالمخاطر في البلاد، وإذا ما تم التنبيه عليهم باستمرار أن وطنهم هو بلادهم الأصلية، بلد المنشأ، وأنهم ليس مرغوبًا فيهم كأعضاء في المجتمع، فإنهم في النهاية سوف يعودون إلى موطنهم الأصلي.

لكن يتزايد الاعتراف بأن هذا المنهج غير ناجح؛ فليس هناك احتمال أن الغرباء الذين قضوا سنواتٍ طويلةً في بلدٍ ما يرجعون إلى وطنهم حتى ولو كان وضعهم الشرعي في المجتمع محفوفًا بالمخاطر، ويصدق ذلك بصفةٍ خاصةٍ لو أن الميتكس Metics تزوجوا وأنجبوا في البلد الذي اختاروه. وعند هذه النقطة، فإن بلدَهم الجديد، وليس البلد الأصلي (بلد المنشأ)، هو الذي سيُصبح وطنهم. والواقع أنه سيكون الوطن الوحيد الذي يعرفه أطفالهم وأحفادهم. وبمجرد أن يستقروا ويطيب لهم المقام ويُكوّنوا أسرًا وعائلاتٍ وينجبوا أطفالًا فلا شيء سوى الطرد يمكن أن يعود بهم إلى بلادهم الأصلية.

وهكذا فإن السياسة التي وُضعت على أمل أن يعودوا إلى بلادهم طواعيةً هي سياسةٌ غير واقعية. فضلاً عن ذلك، فإن هذه السياسة تُعرض المجتمع الكبير للخطر؛ ذلك لأن النتيجة المحتملة لمثل هذه السياسة هي خلقُ طبقةٍ محرومةٍ من الحقوق السياسية على الدوام، طبقةٍ مغتربة، تُعرّف من الناحية العرقية أو العنصرية بأنها طبقةٌ دنيا. وربما طوّر الميتكس (الغرباء) ثقافةً ثانويةً معارضةً يُنظر من خلالها بحذرٍ إلى النجاح المتتابع في المؤسسات العامة. ويمكن أن تتضمن النتائج المحتملة خليطًا من الاغتراب السياسي، والجريمة، والأصولية الدينية بين الميتكس (الغرباء)، وبصفةٍ خاصةٍ في الجيل الثاني، ما يؤدي بدوره إلى زيادة التوترات العنصرية، بل حتى إلى العنف في المجتمع.

وحتى نتجّب هذه النتائج، ظهر اتجاهٌ متزايد في الديمقراطيات الغربية، حتى في البلاد التي ليست موطنًا للهجرة، لتمكين الميتكس (الغرباء) من تنظيم وضعهم وتطبيع

حالتهم. أما أولئك الذين يبحثون عن ملجأ، والذين قُبِلَتْ قضاياهم في اللجوء، فقد مُنحوا إقامة دائمة واقتربوا من المواطنة (أو الجنسية)، ولا تُطَلَب منهم العودة إلى بلادهم الأصلية، حتى ولو كان خطر الاضطهاد قد زال عنهم. وكثيراً ما يتمكّن العمال الزائرون من تجديد تأشيرة الدخول أو الإقامة بعد انتهائها لكي يحصلوا على إقامة دائمة. ويصدر عفو شامل بصورة دورية للمهاجرين غير الشرعيين. وكنتيجةً لذلك، يُعامل الغرباء المقيمون فترةً طويلةً على نحوٍ متزايدٍ كما لو أنهم قَدِموا في الأصل على أنهم مهاجرون بطريقة مشروعة أو قانونية، ويُسمَح لهم باتِّباع طريق المهاجر نحو التكامل والاندماج. وفي بعض الحالات، تُراجع عملية التكامل لتقترب أكثر من التعددية الثقافية. وتُعد السويد الحالة البارزة هنا، بإعلانها العام ٢٠٠٦م، عامًا للتعددية الثقافية، على الرغم من أن ذلك يبقى غير شائع خارج بلدان المهجر التقليدية.

ثلاثُ سماتٍ بارزةٍ للتعددية الثقافية الليبرالية

أما بخصوص السكان الأصليين، والجماعات القومية الثانوية، والمهاجرين، فقد كان هناك تحوُّل، بعيداً عن السياسات التاريخية للاستيعاب والاستبعاد، باتجاه منظورٍ أقرب إلى التعددية الثقافية يعترف بالتنوع ويتكيّف معه. وكما سنرى في الجزء الثالث، فإن كل اتجاه من هذه الاتجاهات، بدرجاتٍ مختلفة، قد شكّل معاييرَ دوليةً بارزة، أقواها حالة السكان الأصليين، وبشكلٍ أكثر تواضعاً فيما يتعلق بالجماعات القومية الثانوية، وبعُدُّ أدنى بالنسبة إلى جماعات المهاجرين. وسوف نكتشف أشكالاً متنوعةً لهذا التحوُّل خلال الكتاب، لكن هناك ثلاثُ نقاطٍ بالنسبة إلى أغراضنا المباشرة هي: أولاً: حول الفئات المختلفة من الأقليات، وثانياً: حول مضمون الحقوق الممنوحة لهذه الأقليات، وثالثاً: حول العلاقات بين التعددية الثقافية وبناء الأمة.

أولاً: كما تذهب هذه الدراسة المختصرة فإن التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، تختلف اختلافاً كبيراً من مجموعة إلى أخرى، أو إذا أردنا استخدام المصطلحات التي قدّمناها فيما سبق فهي مستهدفةٌ بشكلٍ كبير. إن التعددية الثقافية الليبرالية تضمن مجموعةً معيّنة من حقوق الأقليات لجميع الجماعات العرقية الثقافية، لكنها تفصل كذلك عدداً من الفئات المستهدفة من حقوق الأقليات. تختلف الفئات الدقيقة من بلد إلى بلد، لكنها تقع تمامًا في النموذج الأساسي نفسه. والتفرقة الأكثر شيوعاً هي بين الأقليات «القديمة» التي استقرّت على أرضها من قبل أن تصبح جزءاً من بلدٍ مستقلٍّ

أوسع، وأقليات «جديدة» دخلت كمهاجرين، بعد أن نالت البلاد استقلالها القانوني. لكن داخل فئة الأقليات «القديمة» هناك تمييزٌ أبعد تمامًا يُوجد بين جماعات السكان الأصليين وبين أقليات تاريخية أخرى كثيرًا ما يُطلق عليها «أقليات قومية» أو يُطلق عليها اسم «القوميات» بصفة عامة.

ونحن نرى هذا النموذج الثلاثي في ديمقراطيات غربية متعددة. فنلندا، على سبيل المثال، منحت حقوقًا مختلفةً للساميين Sami بوصفهم السكان الأصليين، أكثر من السويديين الذين عبروا الحدود، وهم أقليات قومية تقليدية، وجميع هذه الأقليات القديمة لديها مجموعة من حقوق الأقلية تختلف عن الأقليات الجديدة التي تأسست عبر الهجرات الحديثة. وبالمثل تميّز الدنمارك بين حقوق السكان الأصليين في غرينلاند وحقوق الأقلية القومية الألمانية التي عبرت الحدود، وتميّز هؤلاء وهؤلاء عن المهاجرين الجدد.^{٢٢} كما تميّز كندا بين حقوق السكان الأصليين (الهنود، والأنويت، والميتز) وحقوق المستوطنين الفرنسيين التاريخية في فرنسا الجديدة («الكويك» Quebec) الذين كان وجودهم يسبق تاريخياً دخول المستعمرين الإنجليز إلى أمريكا الشمالية، وتميّز هذين النوعين من الأقليات القديمة، عن حقوق التعددية الثقافية التي منحت للجماعات العرقية التي شكلتها الهجرة في البلاد، وفي الولايات المتحدة كان للسكان الأصليين من القبائل الهندية وضعٌ قانونيٌ مختلفٌ عن المستوطنات الإسبانية التاريخية في بورتوريكو، التي غزاها الأمريكيون في العام ١٨٩٨م، ويتميز هذان معاً عن الوضع القانوني الذي نالته الجماعات العرقية المهاجرة.

بالطبع ليس كل البلدان لديها الأنواع الثلاثة من التنوع الثقافي العرقي؛ فأستراليا، ونيوزيلندا، على سبيل المثال كان لديهما سكانٌ أصليون وجماعات عرقية من المهاجرين، لكن لم يكن لديهما جماعات قومية ثقافيةً ثانوية. وفي المقابل، فإن بلجيكا وسويسرا وإسبانيا وبريطانيا لديها كلها قضايا متعلقة بالقومية الثانوية وبالهجرة لكن ليس لديها قضايا تتعلق بالسكان الأصليين. لكن في جميع هذه الحالات يظل إطار التعددية الثقافية

^{٢٢} كما أشرتُ في الهامش الرقم ١٢، فإن شكلاً شبيهاً بالتعددية الثقافية يتم أحياناً تبنيه بالنسبة إلى الميتكس (Metics)، على افتراض أن تشجيع جماعة ما للمحافظة على لغتهم وثقافتهم سوف يجعل احتمال عودتهم إلى بلدهم الأصلي أكبر، لكن هذا الشكل التجهيزي للتعددية الثقافية هو على النقيض من فكرة المواطنة المتعددة الثقافات التي تطوّرت في بلاد المهجر التقليدية.

الليبرالية عبارة عن جماعاتٍ مختلفة. بريطانيا على سبيل المثال تميّز حقوق القومية الثانية التاريخية (أهل اسكتلندا وأهل ويلز وأيرلندا) عن حقوق الأقليات المهاجرة. والواقع أنني لا أعرف أي ديمقراطيةٍ غربيةٍ تعتمد فقط على حقوق الأقلية العرقية العامة لكي تحكم التنوع الثقافي العرقي من دون أي عنصر من عناصر حقوق الأقليات المستهدفة. فضلاً عن ذلك، فإن هذا العنصر المستهدف ليس هامشياً أو سطحيّاً. بل على العكس، هو البنية التحتية بأسرها للتعددية الثقافية الليبرالية وكثيراً ما تُبنى حوله. وفي معظم البلاد نجد أن الأشكال المختلفة من التنوع الثقافي العرقي تحكمها تشريعاتٌ مختلفة من القانون وتديرها أقسام الحكومة المختلفة باستخدام مفاهيم ومبادئ مختلفة. أما السكان الأصليون، والجماعات القومية الثانية، والمهاجرون فيشكل كلٌ منهم المسار السياسي الخاص به، وأحد أوجه التعددية الثقافية الليبرالية وأكثرها إثارةً في الغرب هو كيف تُفصل هذه المسارات المستهدفة عن مساراتٍ أخرى إدارياً وقانونياً.^{٢٣} ويمكن للبلاد أن تتحرك — وهي تتحرك بالفعل — بسرعاتٍ مختلفة أتم الاختلاف من خلال تلك المسارات المختلفة؛ فمن الممكن للبلد أن يشق طريقه بسرعةٍ بأحد نماذج التعددية الثقافية، في حين أنه يمكن أن يتباطأ في نموذجٍ آخر. ولك أن تقارن السويد على سبيل المثال بجيرانها الشماليين، لقد ساندت السويد بطريقةٍ غير عادية التعددية الثقافية للمهاجرين، لكنها قاومت بطريقةٍ غير عادية أيضاً الحكم الذاتي للسكان الأصليين، كما أن سويسرا كانت نموذجاً للتكيف مع الأقليات القومية الثانية من خلال حقوق اللغة الرسمية والحكم الذاتي الإقليمي، لكنها ربما كانت أكثر البلاد إقصائيةً في أوروبا في معاملتها للمهاجرين؛ فمن الممكن أن يتقدم البلد من خلال مسارٍ ما، في حين يتراجع من خلال مسارٍ آخر.

ومن المدهش تماماً أن نجد هذا القدر الضئيل من التفاعل بين هذه المسارات المختلفة. وعندما تشتعل الصراعات المختلفة بسبب التعددية الثقافية، فمن المحتمل أن يحتدم النزاع كما يُحتمل أن يتحقق التعاون؛ فقد يسعى المهاجرون، والأقليات القومية، والسكان الأصليون جميعاً إلى تحدي تبعيتهم التاريخية للجماعة المسيطرة، لكنهم قد لا يُساندون بالضرورة بعضهم كفاح البعض؛ فقد لا يساند المهاجرون غريزياً مطالب

^{٢٣} لمزيد من التفاصيل عن كيف ميّزت البلدان الشمالية الأربعة بين هذه الفئات الثلاث الأصلية من السكان الأصليين، والأقليات القومية، والمهاجرين، انظر هانيكينن 1996 Hannikainen.

السكان الأصليين والجماعات القومية الثانوية لحكم ذاتي أكبر، وهذه الأقليات التاريخية بدورها قد لا تُسند غريزياً مطالب الجماعات المهاجرة من أجل المواطنة المتعددة الثقافات (ميدا، ونشر ٢٠٠٤م). إن التعددية الثقافية الليبرالية، على نحو ما تطوّرت في الغرب، هي نتاج صراعات عديدة من أنواع مختلفة من الجماعات العرقية الثقافية، تتحرّك من خلال مسارات قانونية وإدارية مختلفة، وليست كفاحاً موحّداً باسم «النوع». وليس في استطاعتنا أن نأمل أن نفهم نظرية وتطبيق التعددية الثقافية الليبرالية من دون أن نفهم طابع الجماعات المستهدفة المختلفة. وأي محاولة لتوضيح التعددية الثقافية الليبرالية كما لو كانت مسألة حقوق أقلية عرقية خالصة محكوم عليها بالفشل. إن «منطق التعددية الثقافية الليبرالية لا يُمكن الإمساك به في صورة جميع الأقليات لها الحق في «س»»، أو أن جميع الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات لهم الحق في «س»، لقد ناضلت أنواع كثيرة من الأقليات من أجل الأنواع المختلفة من حقوق الأقليات وظفرت بها. وهذا الهدف الذي يختلف من مجموعة إلى أخرى هو المفتاح لفهم التحديات المتضمنة في تبني التعددية الثقافية الليبرالية وتلك المتضمنة في تقييم نجاحاتها وقصورها حتى اليوم. ولسوء الطالع، كما سنرى في الجزء الثالث، فإن المنظمات الدولية واجهت صعوبة في معرفة الطبيعة الهادفة للتعددية الثقافية الليبرالية، لأسباب تتعلق بالمبدأ وبالمنفعة في وقت واحد.

والنقطة الأساسية الثانية التي أودّ تأكيدها تتعلق بسياق حقوق الأقليات الموجودة داخل التعددية الثقافية الليبرالية الغربية. ولقد ناقش كثير من المعلقين التعددية الثقافية كما لو كانت تركّز منذ البداية على موضوعات الاعتراف الرمزي، ومن ثم تنفصل عن الموضوعات المتعلقة بتوزيع الموارد المادية أو السلطة السياسية؛ فمن الشائع، على سبيل المثال، أن نقول إن التعددية الثقافية تعكس «سياسة الاعتراف» مقابل «سياسة إعادة التوزيع»^{٢٤} أو أن نقول إنها تسعى إلى «سياسة الهوية» في مقابل «سياسة المصالح».

^{٢٤} في حالة كندا، على سبيل المثال، فإن المفاهيم الرئيسية المستخدمة في توضيح ومناقشة قضايا داخل مسار السكان الأصليين، تتضمن معاهدة الحقوق وحقوق السكان الأصليين وقانون العرف والعادات وحقوق الملكية الخاصة الفريدة والوديعات الائتمانية والحكم الذاتي وتقرير المصير والمفاهيم الرئيسية المستخدمة في توضيح ومناقشة القضايا داخل المسار الفرنسي-الكندي، تشمل ثنائية اللغة والثنائية الفدرالية (اللاتمائية) والمجتمع المتميز والقومية، والمفاهيم الرئيسية المستخدمة في مسار الهجرة تشمل

هذه التمييزات بين «الاعتراف» و«إعادة التوزيع» أو التمييز بين «الهويات» و«المصالح» تمييزٌ مفيد لبعض أغراض التحليل، لكن ينبغي أن يكون واضحاً أن التعددية الثقافية كما تطوّرت في الغرب لم تقتصر على مشكلات الاعتراف الرمزي أو سياسة الهوية؛ فالتعددية الثقافية الليبرالية عالجَت كذلك قضايا السلطة والموارد. ويتضح ذلك جلياً فيما يتعلق بالأقليات القومية والسكان الأصليين؛ حيث يُعاد بناء الدول لكي تبتكر وحدات سياسية جديدة تمكّن الأقلية من الحكم الذاتي. وبالنسبة إلى هذه الجماعات فإن الديمقراطية الغربية ابتعدت عن النماذج القديمة للوحدة، الوحدة المركزية للدولة القومية ورفضت الأيديولوجيات القديمة للدولة الواحدة، والقومية الواحدة، واللغة الواحدة؛ فلقد أصبحت الدول الغربية التي تشتمل على السكان الأصليين والجماعات القومية الثانوية، أصبحت دولاً متعددة القوميات تعترف بـ «الحكم الذاتي» للشعوب والقوميات داخل حدود الدولة. وهذا الاعتراف عبّر عنه في عدد من حقوق الأقليات والسكان الأصليين التي تشتمل على الحكم الذاتي الإقليمي، ووضع اللغة الرسمية بالنسبة إلى الأقليات القومية، وقانون العادات والعرف، وقضايا الأرض، والحكم الذاتي للسكان الأصليين.

في حالة المهاجرين ربما كانت التغيّرات أقلّ وضوحاً، ما دما لا نجد النوع نفسه من انتقال المسؤولية أو الاتحاد في سلطة الدولة للوحدات السياسية التي تحكم الأقليات في الغرب، وسوف نجد أن عديداً منها كان يقصد تعزيز الاقتراب من سلطة الدولة، والخدمات العامة، والفرص الاقتصادية. يتضمّن ذلك سياسات التحرك الإيجابي، وأساليب للمشاركة والاستشارة السياسية، وتنمية الرعاية الصحية، ونماذج تلقي الخدمة الاجتماعية التي أخذوا بها لسد حاجات الأقليات.

فإذا ما أخذنا هذه الاتجاهات معاً، وجدنا أنها تمثّل تحولاً شديداً في العلاقة بين الدول والجماعات العرقية. إن هذه التغيّرات ليست رمزيةً خالصة. بل على العكس كثيراً ما تتضمن إعادة توزيعٍ ذي مغزىٍ للمصادر الاقتصادية والسلطة السياسية — شيء قريب من المشاركة الحقيقية في السلطة — بالإضافة إلى أنها تمنح الجماعات غير المسيطرة تسهيلاتٍ للوصول إلى مؤسسات الدولة.

التعددية الثقافية والمواطنة والاستيعاب والتسامح والعرق والتنوع والاحتواء. ولناقشة تفصيلية أكثر للانفصال السياسي والقانون بين هذه المسارات والصوامع (Silos) في كندا، راجع كيمليكا، العام ٢٠٠٧م.

ولا ينبغي أن نندش لهذا الارتباط بين الهويات والمصالح داخل سياسة التعددية الثقافية، ما دامت تعكس الطريقة التي ترتبط بها الهويات والمصالح في سياسات بناء الدولة القومية، والتي جاءت التعددية الثقافية كردّ عليها. والواقع أن عملية بناء الدولة القومية هي على الأصالة مثالٌ لسياسة الهوية، لكنها كذلك تتعلق ببناء المؤسسات العامة بشأن تلك الهوية إلى درجة أنها تُصبح مصدرًا للفرص الاقتصادية وللسلطة السياسية وللمركز الاجتماعي. وللتعددية الثقافية التطُّع نفسه إلى الربط بين الهويات والمصالح. وهي لا تعترف فقط بالهويات الجزئية للأقلية، بل تسعى إلى تعديل الفرص الاقتصادية، والسلطات السياسية والوضع الاجتماعي المُتاح لأصحاب هذه الهوية.

الطرق الدقيقة التي يجتمع بوساطتها الاعتراف بـ «الأقليات» بإعادة التوزيع، أو «الهوية» بـ «المصالح»، تختلف من إحدى سياسات التعددية الثقافية إلى أخرى، ومن جماعةٍ إلى أخرى، ومن الخطأ معاملة التعددية الثقافية على أنها مادةٌ خالصةٌ للاعتراف الرمزي، كما أن من الخطأ أيضًا معاملتها على أنها شكلٌ مقنع خالص من الطبقة السياسية. في حين أنه من الشائع بالنسبة إلى الأقليات أن يعانوا الاستبعاد السياسي والاقتصادي والثقافي في وقتٍ واحد، فإن الروابط بين الأشكال المختلفة لهذا الاستبعاد معقدة، وهو ما تسعى التعددية الثقافية إلى تتبُّعه.

وتنحصر بعض الجماعات، مثل السكان الأصليين، بشكلٍ متفاوتٍ في مراكزٍ اقتصاديةٍ ضعيفة، كما أنها مهمشةٌ سياسيًا، ويقلُّ من شأنها أو تُمنع من التمثيل الثقافي، وتتناول مطالبهم الأشكال المتنوعة من التبعية. لكن هناك جماعات أخرى تجمع الاستبعاد الثقافي والسياسي مع المزايا الاقتصادية. والمثالُ الصارخُ على ذلك هو الأقليات الصينية في جنوب شرق آسيا مثل إندونيسيا، وماليزيا، والفلبين، أو تايلند. وفي جميع هذه البلدان، تُشكِّل الأقلية الصينية نسبةً ضئيلةً من السكان لكنها غالبًا ما تملك جزءًا كبيرًا — ربما الجزء المسيطر — من الاقتصاد؛ ففي إندونيسيا على سبيل المثال، تُشكِّل الأقلية الصينية ٣٪ من تعداد السكان، لكن تُقدَّر سيطرتها على الاقتصاد الخاص بنحو ٧٠٪. وعلى الرغم من امتيازاتهم الاقتصادية، فإنهم يواجهون الاستبعاد الثقافي بصورةٍ حادة. وحتى وقتٍ قريب كان تعلُّم اللغة الصينية محظورًا، وكان ممنوعًا النشر باللغة الصينية، أو وضع أحرفٍ صينية على إعلانات المتاجر. وفي تايلند ضُغِط على الأقلية الصينية لاتخاذ ألقاب تايلندية. وبشكلٍ عامٍّ ما زالت الجالية الصينية تُعامل في المنطقة على أنها «غريبة» لا

تتنمي في الواقع إلى البلد، حتى لو كانوا يعيشون فيه منذ أجيال عديدة، فهم لا يظهرون في المجال العام، ومُستبعدون من مراكز الدولة ومن رواياتهم القومية.^{٢٥} قد يبدو موضوع التجار المتميزين اقتصادياً والموصومين ثقافياً أشبه بـ «رأسمالية المقربين» الموجودة في الأنظمة الاستبدادية. (تشو، ٢٠٠٣م؛ ريغز، ١٩٩٤م)، لكن هناك حالات كثيرة داخل الديمقراطيات الغربية القائمة لجماعاتٍ موصومةٍ ثقافياً من دون أن تُعاني الاستبعاد الاقتصادي. المثليون جنسياً هم مثالٌ غير عرقي على ذلك؛ حيث يتمتعون بمستوى دخلٍ وتعليمٍ مساوٍ للآخرين، غير أنهم يكونون هدفاً لكرهية غير المثليين. بعض المهاجرين المستقرين تماماً أو الجماعات الدينية مثل الأمريكيان العرب يتمتعون بمستويات أعلى من المتوسط من التعليم والدخل، لكنهم مهمشون أو موصومون ثقافياً؛ فلا دور لهم في الأماكن العامة، باستثناء تقديمهم في أجهزة الإعلام أو هوليوود على أنهم إرهابيون أو أصوليون، أو للنظر إلى أقلية قومية ثانوية من مثل الكاتالونيين (Catalans)،^{٢٦} فهم يتمتعون بنفس مستوى معيشة أغلبية السكان، بل أعلى بعض الشيء، ومع ذلك فهم يُعانون الاستبعاد الثقافي؛ حيث تُوصم لغتهم وثقافتهم بأنها منحطة ومتدنية، ومن هنا فقد استاءوا من الطريقة التي هُمشت بها لغتهم وثقافتهم بواسطة الحكومة المركزية، وتحركوا من أجل حكم ذاتي إقليمي (أو حتى مستقل).^{٢٧}

ومن ثم فليس كل قضايا التعددية تتضمن مطالب إعادة التوزيع الاقتصادي، وحتى في هذه الحالات لا تكون التعددية الثقافية رمزية فقط — فلا تزال تتضمن قضايا السلطة السياسية والتمثيل السياسي (مثل مطالب الكاتالونيين في الحكم الذاتي) — ولكي تتأكد من ذلك، سوف نرى في الفصل القادم ممثلين سياسيين يودون ردّ التعددية الثقافية إلى رمزية محضة. وفي حالات كثيرة، كانت الصفوة السياسية وممثلو الحكومة يأملون،

^{٢٥} من أجل اقتباس إيضاحي مأثور عن هذه التفرقة انظر فريزر (Fraser 2000, 1998, 1995).

^{٢٦} سكان كاتالوتنا (Catalonia)، منطقة على شكل مثلث تشغل الزاوية الشمالية الشرقية من إسبانيا وتُناجم فرنسا شمالاً وتطل على البحر المتوسط شرقاً. (المترجم)

^{٢٧} في حالة إندونيسيا على سبيل المثال نجد أن الصينيين لا يظهرون في أماكن السلطة ولا يمثلون التاريخ القومي ولا في النصب التذكارية الرئيسية للاستقلال، أو مجمع تامان ميني (Taman Mini) الذي يلقي الضوء على ثقافات البلد، ولكي تحصل على نظرة عامة على وضع الصينيين في جنوب شرق آسيا انظر: هو، ٢٠٠٠م.

ويتوقعون، أن الإصلاحات التي تحدثنا عنها ستكون كافية. وربما كانوا يأملون أنه سوف يكفي أن تُوضَعَ بعض الكلمات من لغة الأقلية على عملة الدولة، على سبيل المثال، أو أن يُوضَعَ أحد رموز السكان الأصليين على طابع البريد لتُشبع تطلّعات السكان الأصليين نحو «الاعتراف»، لكن أيّا ما كانت النوايا الأصلية للحكومة فإن الجماعات غير المسيطرة استخدمت إصلاحات التعددية الثقافية كزناد انطلاق للتفاوض بشكلٍ متميّز من أجل تعزيز الوصول إلى الموارد العامة، والسلطات، والمراكز الحكومية.

وسوف أقيم نجاح هذه الصراعات من أجل الحصول على شكلٍ أكثر جوهريةً من التعددية الثقافية في الفصل الخامس، أما الآن فإن النقطة الأساسية هي أن التعددية الثقافية لا تتعلق في الأصل بالاعتراف بدلاً من إعادة التوزيع أو الهويات بدلاً من المصالح؛ فأنواع السياسات التي ذكرناها في هذا الفصل تتعدى هذه التمييزات، لتواجه قضايا الحقوق القانونية، وصُنع القرارات السياسية، والموارد الاقتصادية، والخدمات العامة، والواقع أن هذا هو السبب في أن التعددية الثقافية في أشكالها المختلفة كانت مثاراً للجدل والنزاع في الغرب وفي بقية أنحاء العالم، ولن يكون لدينا الأمل في فهم هذه المنازعات لو أننا افترضنا مقدماً أن التعددية الثقافية تدور حول الرموز فقط.

وهناك سوء فهم ثالثٍ محتمل يتعلق بالرابطة بين التعددية الثقافية الليبرالية وبناء الدولة القومية، ولقد سبق أن ذكرْتُ أن التعددية الثقافية، في جميع أشكالها المختلفة، تتضمن رفض النماذج القديمة للقومية المتجانسة. وربما افترض المرء أن التعددية الثقافية والقومية من ألد الأعداء، وأنهما أيديولوجيتان متناقضتان، وأن مساندة إحدهما تستتبع نبدَ الأخرى، وبناءً على هذه النظرة فإن محصّلة العلاقة بين سياسات التعددية الثقافية وسياسات بناء الدولة القومية تكون صفراً، إلى درجة أن التعددية الثقافية لا يمكن أن تضرب بجذورها إلا في الدولة وفي المجتمع «ما بعد القومية». أما الواقع فهو أن هذا النوع من التعددية الثقافية الذي انبثق في الغرب قد حوّل بناء الدولة القومية لكنه لم يحلّ محلّها. ولقد واصلت جميع البلاد الغربية تبنيَ عددٍ من السياسات لغرس الهويات القومية والولاءات، من ضمنها التعليم الإلزامي للغة القومية والتاريخ والمؤسّسات في المدارس، واختبارات اللغة للمواطنة، وتمويل أجهزة الإعلام القومية، والمتاحف، وانتشار الرموز الوطنية، والإعلام، والأناشيد الوطنية، والإجازات، هذا إذا شئنا أن نذكر أمثلةً قليلةً فقط، ويصدّق ذلك على البلاد ذات التوجّه القوي نحو التعددية الثقافية في القائمة التي ذكرتها من قبل، كما في البلاد التي قامت ببعض التحوّل الطفيف — إذ كان هناك تحوّل

على الإطلاق — إلى الاتجاه نحو التعددية الثقافية، وحيثما كان هناك تبني لسياسات التعددية الثقافية، فإن هذا التحول يعمل على استكمال وتشكيل سياسة بناء الدولة القومية بحيث لا تهمل الأخيرة الأقليات، على سبيل المثال، عن طريق ضمان ألا تعمل سياسة بناء الدولة القومية على استبعاد الغرباء Metics، وجماعات الطوائف العرقية المغلقة، أو الاستيعاب القوي للمهاجرين، أو تفويض الحكم الذاتي للأقليات القومية والسكان الأصليين في تلك البلاد الغربية التي تحركت بقوة في اتجاه التعددية الثقافية، فإن المنظور الذي سوف يُنتج من الأفضل أن نَصِفَه بأنه منظورٌ تختلط فيه أقوى أشكال بناء الدولة القومية وتندمج مع أقوى أشكال حقوق الأقليات.

لذلك، فإن تقديري لقوة التعددية الثقافية في البلدان المختلفة لا يتتبع مدى رفض هذه البلدان لبناء الدولة القومية، وإنما يتتبع مدى تحول عملية بناء القومية إلى اتجاه أكثر تعددية. ومن هذه الزاوية، فإن تصوُّري للاختلافات بين التعددية الثقافية «القوية» و«المتوسطة» و«الضعيفة» يختلف عن الطريقة التي تستخدم أحياناً هذه المصطلحات، ويميز ديفيد ميلر على سبيل المثال بين الأشكال القوية والأشكال الضعيفة من التعددية الثقافية؛ حيث أطلق عليها «راديكالية» و«معتدلة». لكن من وجهة نظره فإن التعددية الثقافية الراديكالية تتضمن الالتزام بالتكثيف مع الأقليات من دون مُساندة الوحدة مع (أو الولاء ل) المجتمع السياسي والدولة الكبرى (ميلر، ١٩٩٣م، الفصل الخامس، ٢٠٠م، ص ١٠٥ و ١٠٦، ٢٠٠٦م)، فهو يميز هذا الشكل من التعددية المعتدلة الذي يجمع بين التعددية الثقافية وبين سياسات بناء الدولة القومية التي تسعى إلى زرع الهوية السياسية والولاء السياسي، فالتعددية الثقافية المعتدلة في السياق البريطاني، على سبيل المثال، تفيد المواطنين بأن هناك طرقاً شرعيةً مختلفة لكي يكون المرء بريطانياً، وأن كونك بريطانياً لا يتناقض مع التعبير العام، والتكثيف مع الهويات الأخرى بما في ذلك «كونك مسلماً» أو «كونك اسكتلندياً»، في حين أن التعددية الثقافية الراديكالية تُعفي أو تعوق الأقليات عن تبني هذه الهوية السياسية ذات العرقية الشاملة والتناسق العالي.

هذه التفرقة بين التعددية الثقافية المعتدلة والراديكالية (المُتطرفة) ربما تكون مفيدة بالنسبة إلى بعض الأغراض التحليلية، لكن جميع الأشكال التعددية الثقافية الموجودة في الواقع في الديمقراطيات الغربية تُعتبر «معتدلة» بالمعنى الذي ذكره ميلر، وتعمل على تحويل شكل بناء الدولة القومية بدلاً من رفضه، فلم يحدث أن تخلت ديمقراطية غربية عن سياسات بناء الدولة القومية، سواء في مجال اللغات الرسمية أو المناهج الأساسية في

المدارس، ومتطلبات الحصول على الجنسية، ورموز الدولة، وأجهزة الإعلام وما إلى ذلك، غير أن سياسات بناء الدولة القومية قد تم تأهيلها وتحويلها بواسطة سياسات التعددية الثقافية وذلك بدرجات مختلفة في البلدان المختلفة.^{٢٨}

لذلك، فإن ما نراه في «العالم الواقعي للديمقراطية الليبرالية» هو جدلٌ معقد لبناء الدولة القومية (مطالب الدولة بالنسبة إلى الأقليات) وحقوق الأقلية (مطالب الأقلية بالنسبة إلى الدولة)، وليس الخيار بين القومية والتعددية الثقافية، بل بين مجموعة من السياسات المختلفة التي تجمع بين الطموحات الثابتة والحاجات العملية إلى بناء الدولة القومية والمطالب الثابتة بشكلٍ مساوٍ للتكيف مع التنوع.^{٢٩}

باختصار، فإن التعددية الثقافية الليبرالية هي ظاهرة أكثر تعقيداً مما يعرفه كثير من الناس، وهي ليست مبدأً واحداً أو سياسةً واحدة، وإنما هي مظلةٌ لأساليب تختلف بشكلٍ كبيرٍ من مجموعة إلى أخرى. وكل واحدٍ من هذه الأساليب هو نفسه متعدد الأبعاد، فهو يدمج عناصر اقتصادية وسياسية وثقافية معاً بطرق مختلفة، ولكل منها أيضاً حلقاته المعقدة بسياسات وتطبيقات بناء الدولة القومية، وهناك ميلٌ طبيعي إلى تبسيط هذا التعقيد وردّ التعددية الثقافية إلى مبدأ أو بُعد واحد، كما لو كانت المسألة كلها تدور حول «حماية التراث الثقافي المعرض للخطر»، أو لـ «تصحيح أوضاع الهويات الموصومة»، أو لـ «رفض القومية»، لكننا في حاجة إلى تجنب هذه الافتراضات السابقة المبسطة، ولكي نفحص، بذهنٍ مفتوحٍ أكثر، الطريقة التي ظهرت من خلالها هذه السياسات المختلفة، وما الذي كانت تنوي إنجازه، وكيف تُطبّق من الناحية العملية.

^{٢٨} من أجل تفنيد النظرة الشائعة بأن هذه الحركات ردُّ فعلٍ لتخلُّفٍ اقتصادي، انظر Connor 1999.

^{٢٩} الواقع أنه في سياق الجماعات القومية الثانوية والسكان الأصليين، فإننا يُمكن أن نقول إن التعددية الثقافية قد ضاعفت بالفعل مشروعات بناء الدولة القومية عن طريق الاعتراف بوجود هذه «القوميات الداخلية» ومنحها سلطات الحكم الذاتي، وتُمكنهم التعددية الثقافية الليبرالية من تبني مشروعات بناء الدولة القومية (الثانوية) والتي تخضع للقيود نفسها والمواصفات المطلوبة لحماية «الأقليات الداخلية» في نطاق الحكم الذاتي، وإذا أردت مناقشةٍ أوسع عن كيف تُمكن التعددية الثقافية وتُفيد هذه المشروعات الخاصة ببناء الدولة القومية على مستوى الدولة والمستويات الثانوية، انظر: كيمليكا، ٢٠٠١م.

لقد حاولتُ في هذا الفصل أن ألخص بعض الأشكال الرئيسية للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، ولم أوضح برغم ذلك كيف هي «حرة» (ليبرالية) بأي معنى بعيداً عن كونها ظهرت داخل إطار عمل الديمقراطيات الليبرالية الغربية، ولتوضيح ذلك فإن الأمر يتطلب فحص طبيعة الحراك الذي أظهر هذه الإصلاحات، والتأثيرات الفعلية (مقصودة وغير مقصودة) الناتجة من تبنيها، وهذا هو هدي في الفصلين القادمين.

لقد ذهب المدافعون عن هذه الإصلاحات إلى أنها تحتاج إلى التغلب على أشكال الاستبعاد والوصمات المتأصلة، ومساعدة الديمقراطيات الغربية لتصبح أكثر حرية، وأكثر عدالة، بل أن تكون مجتمعات أكثر ديمقراطية، وعلى أساس هذا الفهم أعلنت المنظمات الدولية نظريات «وأفضل الممارسات العملية» للتعددية الثقافية الحرة كنموذج للبلدان الأخرى، وإني لأمل أن أبين أنه مع وجود قواعد جيدة للدفاع عن الفهم المتفائل بشأن آثار التعددية الثقافية الليبرالية فإن هناك أيضاً أسساً للتردد بشأن إمكان تصديرها إلى الدول الأخرى.

الفصل الرابع

أصول التعددية الثقافية الليبرالية المصادر والشروط المسبقة

«تسليمًا باختلافات العميقة بين التأويلات الليبرالية والمحافظة التعددية الثقافية، فمن المهم تحديد أي هذين الاتجاهين يدعم في الواقع التحولات الحديثة نحو التعددية الثقافية في الغرب.»

المؤلف

لم تنشأ التعددية الثقافية الليبرالية من فراغ، بل بُنيت عَبرَ الزمن، اعتمادًا على عدة مصادر وظروفٍ سهّلت وجودها ومكّنتها من أن تشق طريقها، مما أطلق عليه جون كينغدون John Kingdon (العام ١٩٩٧م) «سياسة الشوربة البدائية». وتحتاج أي مجهوداتٍ جادةٍ لمساندة التعددية الثقافية إلى الانتباه إلى هذه المصادر والشروط المسبقة. ومع ذلك فمن المدهش أننا نعرف القليل عنها.

إحدى المشكلات هي أن كثيرًا من الكتابات التي كُتبت في هذا الموضوع تعاني «القومية المنهجية» (٢٠٠٢م، ويمر وجليك شيلر). عند تفسير ظهور سياسات التعددية الثقافية يميل الشُّراح والمفسِّرون إلى التركيز على بلدٍ معيّن، ثم اعتمادًا على الوقائع التي تخص ذلك البلد، مثل شخصيةٍ معيّنة، أو بعض الأحداث الكبرى، واستراتيجيات منظمات وأحزابٍ سياسيةٍ معيّنة، وطبيعة النظام الانتخابي، وما إلى ذلك. ولا شك في أن هذه العوامل مهمة في تفسير تفصيلات الحالة الجزئية الخاصة، لكن لا نكاد نعترف بالطبيعة النافذة في الاتجاه نحو التعددية الثقافية حتى يبدو واضحًا أن التفسير الرئيسي يكمن في القوى والديناميكيات الموجودة في كثيرٍ من الديمقراطيات الغربية، وليست عواملَ خاصةٍ

ببلدانٍ معيّنة. ولا بد أن تكون هناك أسبابٌ كامنة تفسّر لنا لماذا يتحرّك مثل هذا العدد الكبير من الديمقراطيات الغربية في اتجاهاتٍ مماثلة، برغم اختلاف أنظمتها الحزبية والانتخابية. لكي نبسط الأمر، نحن في حاجةٍ إلى أن نفسّر في آنٍ واحد لماذا أصبح هذا الكمّ الكبير من جماعات الأقليات حازماً أكثر في مطالباته الحقوقية؟ ولماذا أصبح هذا الكمّ الكبير من البلاد على استعداد لتقبّل هذه المطالبات؟

ولستُ أعتقد أن لدينا فهماً واضحاً لمثل هذه الأسباب الكامنة. لكنني سوف أحاول في هذا الفصل أن أتعرّف على العوامل التي جعلت الاتجاه نحو تكيّفٍ أعظم مع التنوع الثقافي العرقي ممكناً، بل ربما ضرورياً، في الغرب.

وسوف أبدأ بالعامل الأيديولوجي الأكثر أهمية، وعلى وجه التحديد ظهور ثقافة حقوق الإنسان وما نتج عنها من نقضٍ لشرعية السلطات العرقية والعنصرية. كما سوف أحاول أن أبين أن المثل العليا لحقوق الإنسان لم تُساعد في الإهام وتبرير قضايا التعددية الثقافية فقط، لكنها أثّرت كذلك بقوة في الطريقة التي تشكّلت بها هذه القضايا، بتوجيهها وتشذيبها لكي تتوافق مع قيم ومعايير حقوق الإنسان الدولية.

وفي ذلك مفارقةٌ واضحة. كما رأينا في الفصل الثاني، عندما بدأ تقنين معايير حقوق الإنسان من قبل الأمم المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية، كان يُنظر إليها تحديداً على أنها بديلٌ للنظام الداخلي للحرب فيما يتعلق بحقوق الأقليات، بحيث تجعل الأخيرة غير ضرورية. ولعشرات السنين بعد الحرب العالمية الثانية انتشرت فكرة أن حقوق الإنسان حلّت محل حقوق الأقليات. غير أن ثورة حقوق الإنسان أطلقت مجموعةً من الأفكار المتعلقة بالمساواة العرقية والعنصرية، ومجموعةً من الحركات السياسية الراضة للهيراركية العرقية والعنصرية، ما أدى بصورةٍ طبيعيةٍ إلى الكفاح المعاصر من أجل التعددية الثقافية وحقوق الأقليات. وعلى خلاف الأفكار التي سادت في أثناء الحرب عن حماية الأقليات، فإن حقوق الأقليات في هذا الكفاح المعاصر مغزولة بشكلٍ متين بالمثل العليا لحقوق الإنسان. لقد أثبت النموذج الناتج عن التعددية الثقافية أنه وعاءٌ جاذبٌ لتحويل العلاقات التاريخية للهيراركية والعداء إلى علاقاتٍ مواطنةٍ ديمقراطية.

لكن المثل الأعلى الأخلاقي الجاذب والقوي، نادراً ما يكون كافياً لتكوين إجماعٍ حول إصلاحاتٍ سياسيةٍ محدّدة، ومن ثم فسوف أنظر كذلك في بعض المبررات الأكثر فطنةً واستراتيجية، التي جعلت الجماعات والدول المسيطرة على استعداد لدعم أو على الأقل

القبول بتبني إصلاحات التعددية الثقافية. وذلك يشمل تغيّراتٍ في وضع الأمن السياسي الجغرافي في الديمقراطيات الغربية، وتغيّراتٍ في طبيعة الاقتصاد العالمي. وليس ثمة طريقة لتحديد الوزن الحقيقي للمبررات المبدئية لتبني التعددية الثقافية، إذا ما قورنت بالمبررات الأكثر استراتيجية. ولكنني أعتقد أن كلاّ منهما في الواقع مارس دورًا حيويًا في ظهور التعددية الثقافية في الغرب، وأن كلاّ منهما ضروري ومهم لتقييم الآمال من أجل انتشارها حول العالم.

ثورة حقوق الإنسان بوصفها إلهامًا

العامل الأول الذي يحتاج إلى أن ننظر فيه هو ثورة حقوق الإنسان. إن المُثل العليا لحقوق الإنسان هي ما ألهم وقيد في الوقت نفسه تبني التعددية الثقافية الليبرالية. والواقع أن الاتجاه نحو التعددية الثقافية الليبرالية لا يُمكن فهمه إلا على أنه مرحلة جديدة في العمل التدريجي لتحقيق منطق حقوق الإنسان، لا سيما منطق مساواة البشر، كأفراد وشعوب في آنٍ معًا.

ومع تبني الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام ١٩٤٨م، رفض النظام العالمي، على نحو قاطع، الأفكار القديمة عن الهيراركية العرقية أو العنصرية، التي أعطت بعض الناس أفضليةً على بعضهم الآخر،^١ وبالتالي الحق في أن يحكموهم. ومن الأهمية بمكان أن نتذكّر النزاع الذي دار حول فكرة المساواة البشرية ... ففي العام ١٩١٩م عندما اقترحت اليابان إضافةً جملةٍ حول المساواة العرقية إلى ميثاق عصبة الأمم، سرعان ما رفضت الاقتراح الولايات المتحدة، وكندا، وقوى غربيةً أخرى (ماكميلان، ٢٠٠١م، ص٣١٦-٣٢١). والواقع أن المزايم حول هيراركية الشعوب كانت مقبولةً على نطاقٍ واسعٍ في جميع أنحاء أوروبا حتى الحرب العالمية الثانية، عندما أسقطتها سياساتٌ هتلر المتطرفة الدموية. ولقد قام نظامُ الاستعمارِ بأسره على زعم الهيراركية بين الشعوب؛ ولقد كان هذا الزعم هو الأساس الواضح لكلٍّ من السياسات الداخلية والقانون الدولي خلال القرن التاسع

^١ الهيراركية ... Hierarchy أو التصاعدية: جعل الناس أو الموجودات مراتبَ يعلو بعضها على بعض ويتحكّم الأعلى في الأدنى، وهي فكرةٌ يونانيةٌ قديمة كانت بارزةً جدًّا في فلسفة أرسطو، ثم ظهرت في كهنوت العصور الوسطى في مراتب الكهنوت، ثم في عصر الإقطاع ... إلخ. (المترجم)

عشر والنصف الأول من القرن العشرين (وذلك يشمل قوانين الهجرة المبنية على الإقصاء العنصري، والتي وُجِدَتْ في كل دول العالم الجديد التي سبق ذكرها في الفصل السابق). وباختصار، ففي فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية، كانت «العنصرية في أنحاء العالم مقبولة اجتماعياً على نطاق واسع، ومدعومة سياسياً، ومسنودة اقتصادياً، ومبررة ثقافياً، ومُتغاضى عنها قانونياً (لورين، العام ١٩٩٦م، ص ١٤٤).

لكن منذ العام ١٩٤٨م، أصبحنا نعيش في عالم لا جدال فيه حول فكرة المساواة البشرية، على الأقل رسمياً، ولقد وُلِدَ ذلك سلسلة من الحركات السياسية التي استهدفت نقض الحضور الباقي والآثار الثابتة للهيكلية العنصرية والعرقية القديمة. (كما ألهمت الحركات لنقض أنواع أخرى من الهيكلية، مثل الجنس Gender، والإعاقة والتوجهات الجنسية).

أما فيما يتعلق بالهيكلية العنصرية والعرقية، ففي استطاعتنا أن نتعرّف على تسلسل لهذه الحركات. كان أولها التحرر من الاستعمار من نحو العام ١٩٤٨م وحتى العام ١٩٦٦م، بعض البلدان الغربية التي وقّعت على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لم تكن تعتقد أن التصديق على مبدأ مساواة الشعوب سيتطلب منها التخلي عن مستعمراتها (مثل: فرنسا، وإسبانيا، والبرتغال). غير أن هذا الموقف لم يكن قابلاً للاستمرار، فأصبحت الرابطة بين المساواة والتحرر من الاستعمار واضحة في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٥١٤ لسنة ١٩٦٠م، بشأن التحرر من الاستعمار.

وكانت المرحلة الثانية إلغاء التفرقة العنصرية، منذ نحو العام ١٩٥٥م حتى العام ١٩٦٥م، التي بدأت بنضال الأمريكيين الأفارقة من أجل الحقوق المدنية، كما ألهمها إلى حد ما النضال من أجل التحرر من الاستعمار.^٢ وعندما وقّعت الولايات المتحدة الأمريكية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام ١٩٤٨م، لم يكن هناك اعتقاد بأن ذلك

^٢ بغض النظر عن أن الموضوع متناقض بطبيعته، فربما كان من الأكثر صواباً ودقة النظر إلى التعددية الثقافية وبناء الدولة القومية على أساس أن كلاّ منهما يُمدّ الآخر بشروط مشروعة؛ فلولا وجود سياسات بناء الدولة القومية التي تؤذي الأقليات، لبدت كثير من قضايا الحقوق للتعددية الثقافية على أنها ببساطة «مزايا» أو «مصالح خاصة»، وعلى العكس، لولا وجود حقوق الأقليات لبدت كثير من سياسات بناء الدولة القومية على أنها مزايا غير عادلة بالنسبة إلى الأغلبية، كما أننا لا نستطيع أن نُسلم، ببساطة، أن من حق الدول الديمقراطية الليبرالية أن تُصر على اللغات القومية الشائعة، والأنظمة التعليمية واختبارات المواطنة وغيرها وأن تفرض ذلك على الأقليات، كما ناقشت سابقاً، هناك أغراض مشروعة معينة تُساندها سياسات

سوف يتطلب التخلي عن قوانين التفرقة العنصرية. غير أن هذا الموقف أيضًا لم يكن قابلاً للاستمرار، وأصبحت الرابطة بين المساواة والتفرقة العنصرية واضحة في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في الأمم المتحدة في العام ١٩٦٥م.

وبالتالي، فقد ألهم نضال الأمريكيين الأفارقة من أجل الحقوق المدنية الجماعات الثقافية العرقية الخاضعة تاريخياً في جميع أنحاء العالم أن تتخذ أساليبها الخاصة للكفاح ضد الحضور الباقي للهيراريكيات العرقية والعنصرية. وفي استطاعتنا أن نرى ذلك في الطريقة التي تبنّى بها السكان الأصليون مقولة «القوة الحمراء»، أو في الطريقة التي كانت تُطلق بها الأقليات القومية (مثل الكيبوكيين في كندا، والكاثوليك في أيرلندا الشمالية) على نفسها اسم «الزواج البيض» (فاليريز، ١٩٧١م)، أو الطريقة التي تبنّى بها المهاجرون الكاريبيون إلى المملكة المتحدة خطاب واستراتيجيات الأمريكيين السود القانونية. ولقد تأثرت جميع هذه الحركات بعمق بالأفكار الأمريكية عن ليبرالية الحقوق المدنية، والتزامها بالدفاع عن المساواة للأقليات المظلومة والموصومة.

ومع ذلك، مع انتشار ليبرالية الحقوق المدنية، كان لا بد من تبنّي التحديات الفعلية التي تواجه أنواعاً مختلفة من الأقليات في جميع أنحاء العالم؛ فبالنسبة إلى المنظرين الأمريكيين، فقد كان تفسير أفكار مثل «الحقوق المدنية» و«المساواة» من خلال منظور معارضة التفرقة بصفة عامة، ومحاربة التفرقة العنصرية بصفة خاصة. أما بالنسبة لأغلبية المنظرين الأمريكيين فإن نوعية الحقوق التي لا بد لليبرالية الحقوق المدنية من الدفاع عنها هي من ثمّ حقوق المواطنة التي لا تمايز فيها داخل الدولة المدنية، التي تعلق على الفوارق العرقية والعنصرية والدينية.

ومع ذلك، ففي معظم البلدان تختلف ظروف الأقليات عن ظروف الأفارقة الأمريكيين، ومن ثمّ تختلف كذلك الحقوق المدنية والسياسية التي يحتاجون إليها؛ فالأفارقة الأمريكيين كانوا يعانون التفرقة برغم إرادتهم، فقط بسبب جنسهم، فقد استبعدوا من المؤسسات العامة وحُرموا من الفرص التي كثيراً ما رغبوا فيها، غير أن كثيراً من الأقليات كانت في الوضع المضاد؛ فقد جرى احتوائهم برغم إرادتهم، وجُردوا من لغتهم الأصلية، ومن

بناء الدولة القومية، مثل التضامن المدني، لكن لا يجوز السعي وراء تلك الأهداف بهضم، أو إقصاء، أو إضعاف الأقليات، أو فرض أعباء وتكاليف على الجماعات التي هي أصلاً مظلومة بالفعل، ما لم يُستكمل ويُقيّد بحقوق الأقليات، فمن المحتمل أن يكون بناء الدولة القومية ظالماً وقهرياً. (المؤلف)

ثقافتهم الخاصة، ومن مؤسّسات الحكم الذاتي. كما عانوا الاضطهاد من جانب مواطنيهم، الذين أنكروا أن تكون لهم حقوق مدنية، وذلك بمساندة الأغلبية المتحمّسة على أساس دونيتهم أو تخلفهم؛ ومن ثمّ فقد احتاجوا كذلك إلى الحماية من الأغلبية. غير أن الشكل الذي اتخذته هذه الحماية لم يكن ضد التفرقة العنصرية أو التمايز في المواطنة فقط، بل السعي إلى حقوق جماعات الأقليات المختلفة؛ ففي كندا، على سبيل المثال، يشمل ذلك الحكم الذاتي الإقليمي وثنائية اللغة (بالنسبة للكيوبيكيين (Quebecois)، وقضايا الأرض ومعاودة الحقوق (بالنسبة للسكان الأصليين)، وأنواعاً مختلفة من التكيف مع التعددية الثقافية (بالنسبة إلى الجماعات العرقية وجماعات المهاجرين).^٢

وفي اعتقادي أن النضال من أجل حقوق الأقليات المختلفة لا بد من فهمه على أنه تكيف محليّ مع ليبرالية الحقوق المدنية، وهو بالتالي مرحلة جديدة في الكشف عن ثورة حقوق الإنسان. وكما أن التحرّر من الاستعمار ألهم النضال من أجل إلغاء التفرقة العنصرية، كذلك فإن إلغاء التفرقة العنصرية ألهم النضال من أجل حقوق الأقليات والتعددية الثقافية. وهذه المرحلة الثالثة ألهمتها ليبرالية الحقوق المدنية الخاصة بالمرحلة الثانية (وكذلك النضال للتحرّر من الاستعمار في المرحلة الأولى)، وتشترك معها في الالتزام بالنضال ضد الهيراركية العرقية والعنصرية، وتسعى إلى تطبيق هذا الالتزام بفاعلية أكثر على النطاق الفعلي للاستبعاد والوصمات والمظالم الموجودة في الديمقراطيات الغربية، قلّة من البلدان التي وقّعت على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، توقّعت أن المصادقة على مبدأ المساواة بين الشعوب ستنتطلب قبول معايير التعددية الثقافية وحقوق الأقليات. غير أن هذا الموقف كذلك أصبح غير قابل للاستمرار، وأصبحت الرابطة بين المساواة والتعددية الثقافية صريحة وواضحة في إعلان الأمم المتحدة في العام ١٩٩٢م لحقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية.

في كل تلك المراحل الثلاث من النضال ضد الهيراركية العرقية والعنصرية، لم تكن للتغيير في القانون الدولي ذي التأثير الضئيل في حياة معظم الناس اليومية أهمية في حد ذاته. إن التغيير الحقيقي هو ما حدث في وعي الناس؛ حيث يطالب أعضاء الجماعات

^٢ حول الرابط بين النضال من أجل التحرّر من الاستعمار وحركة الأمريكيين الأفارقة من أجل الحقوق المدنية، انظر: فون إيشن، ١٩٩٧م؛ أندرسون، ٢٠٠٣م.

الثانوية الخاضعة تاريخياً اليوم بالمساواة، يطالبون بها بوصفها حقاً لهم؛ فهم يعتقدون أنهم يستحقون المساواة، وأنهم يستحقونها الآن، وليس في مستقبل بعيد غير منظور.

وهذا النوع من الوعي بالحقوق أصبح سمة من سمات الحداثة، حتى أصبح من الصعب علينا أن نتخيل أنه لم يكن موجوداً دائماً. ولكن إذا فحصنا السجلات التاريخية، لوجدنا أن الأقليات في الماضي قد برزت قضاياها غالباً لا بالرجوع إلى المساواة أو حقوق الإنسان، بل بالتوسل إلى كرم الحُكام بإسباغ «الامتيازات» التي كانت كثيراً ما تُقدّم مقابل ولاءٍ وخدماتٍ سابقة. (شويتاي، ٢٠٠٣م). أما اليوم فقد أصبح للجماعات حسٌّ قوياً بحقوقها في المساواة كحقٍّ إنسانيٍّ أساسي، وليس تفضلاً أو إحساناً، وأصبحوا يضغطون ذرعاً بأي مظهرٍ عالٍ من مظاهر الهيراركيات.^٤ وليس ثمة إجماع، بالطبع، حول ما تعنيه كلمة «المساواة» (في المقابل، ليس هناك اتفاق حول أنواع الأفعال أو الممارسات التي تُعتبر شواهداً على «الهيراركية»); فالذين يُوافِقون على المبدأ العام للمساواة بين الشعوب قد لا يُوافِقون على متى تكونُ ثنائية اللغة الرسمية مطلوبةً على سبيل المثال، أو المشاركة في السلطة أو التكيّف الديني. لكن لا يُمكن أن يكون هناك شكٌّ في أن الديمقراطية الغربية ميّزت — تاريخياً — جماعةً قوميةً معينةً على غيرها من الجماعات الأخرى التي خضعت للاستيعاب أو الاستبعاد. ولقد انعكست هذه الهيراركية التاريخية على مدى واسعٍ من السياسات والمؤسسات، من المدارس ورموز الدولة إلى سياسات تتعلق باللغة، والهجرة، ووسائل الإعلام، والمواطنة، ومقاسمة السلطات، والنظم الانتخابية. وما دام أنه في استطاعة قادة الجماعات غير المسيطرة التعرف على (أو تصوّر) مظاهر هذه الهيراركيات التاريخية، فإنهم سيكونون قادرين على جلب الوعي القوي بالحقوق لأعضائها.

ثورة حقوق الإنسان بوصفها قيداً

وثورة حقوق الإنسان مهمة من ناحيةٍ أخرى؛ فهي تقيّد، كما أنها تُلهم السعي إلى التعددية الثقافية، ووظيفة التقييد تلك تُساعد في تفسير السبب الذي جعل الدول

^٤ تناولتُ هذا التفسير للتجربة الكندية في التعددية الثقافية، كمثالٍ على التأقلم المحلي مع ليبرالية الحقوق المدنية ومعايير حقوق الإنسان، بشكلٍ أكثر عمقاً في كتابي الصادر في العام ٢٠٠٧م.

والجماعات المسيطرة على استعداد أكثر لقبول قضايا ومطالب الأقلية؛ إذ ليس من المتوقع أن تقبل الدول الأشكال القوية من حقوق الأقلية، ما دامت تخشى أن يؤدي هذا القبول إلى جُزر من الطغيان المحلي داخل حدود الدولة الديمقراطية؛ فاحتمال ظفر إصلاحات التعددية الثقافية بدعم شعبي يعتمد — بشكل قوي — على الثقة بأن هذه الإصلاحات لن تُعرض حقوق الإنسان والقيم الليبرالية الديمقراطية للخطر، من هنا كانت لثورة لحقوق الإنسانية وظيفتان؛ فلو كانت ساعدت في إلهام الأقليات للدفع بالتعددية الثقافية، فمن الصواب — كذلك — أن نقول إن ثورة حقوق الإنسان حددت الطريقة التي صاغت بها الأقليات حقوقها. والواقع أن ثورة حقوق الإنسان سلاح ذو حدين؛ فهي من ناحية خلقت مساحةً سياسية للجماعات العرقية الثقافية لمعارضة الهيراركيات الموروثة. لكنها من ناحية أخرى تُلزم الجماعات بأن تطرح قضاياها بلغة محدّدة جدًا، هي لغة حقوق الإنسان، ليبرالية الحقوق المدنية، والدستورية الديمقراطية، مع ضمان المساواة بين الجنسين، والحرية الدينية، وعدم التفرقة العنصرية، وحقوق المثليين، وما إلى ذلك. وفي استطاعة قادة الأقليات أن يلجئوا إلى المثل العليا للتعددية الثقافية الليبرالية لتحدي استبعادهم التاريخي، وتبعيتهم التاريخية، غير أن هذه المثل ذاتها تفرض عليهم واجبًا هو العدل، والتسامح والاشتمال.

وبالطبع، فحقيقة أن جماعات الأقلية تطرح قضاياها بلغة حقوق الإنسان والدستورية الليبرالية لا تكفي وحدها لتوليد الثقة بأن هذه القيم سوف يُتمسك بها، وربما يكون استخدام هذه اللغة مجرد طريقة استراتيجية يجري تبنيها فقط للاستهلاك العام؛ فربما أراد القادة التقليديون لجماعة الأقلية أن يعارضوا تبعيتهم للجماعة المسيطرة، في حين يبقى لديهم الأمل أن يظلوا محتفظين بسيطرتهم على النساء، والأقليات الدينية، والمهاجرين، وجماعات الطوائف الدنيا.

وعلى ذلك فإن السؤال هو: هل هذه القيم سوف تُحترم عملياً؟ في الديمقراطيات الغربية الراسخة، هناك مبررات جيدة للثقة بتحقيق هذه النتيجة، وتنشأ هذه الثقة من مصدرين:

- (١) وجود آلية قانونية قوية لحماية حقوق الإنسان.
- (٢) وجود إجماع على القيم الديمقراطية الليبرالية يخترق الخطوط العرقية.

وإذا ذكرنا ذلك بطريقة مبسطة، قلنا إنه ليس ثمة مجال قانوني للأقليات لكي يتخلّوا عن معايير حقوق الإنسان باسم التعددية الثقافية، وبالنسبة إلى معظم الأقليات، ليس ثمة رغبة في أن يفعلوا ذلك.

ومن وجهة النظر القانونية، فإن سياسات التعددية الثقافية تعمل داخل الإطار الأوسع للدستورية الليبرالية، وبالتالي فإن السلطات الموكلة إلى مؤسسات الأقليات تخضع تمامًا لنفس المعايير العامة لاحترام حقوق الإنسان والحريات المدنية كأى مؤسسة عامة أخرى. والواقع أنه في كل حالة من حالات الفدراليات المتعددة القومية — في الغرب على سبيل المثال — تخضع الحكومات الثانوية للضغوط الدستورية نفسها التي تخضع لها الحكومة المركزية، وبالتالي ليس لديها القدرة القانونية التي تُمكنها من تقييد الحريات الفردية باسم المحافظة على الأصالة الثقافية والعقيدة الدينية، أو النقاء العنصري،^٥ وهي في كثير من الحالات تخضع أيضًا لرقابة حقوق الإنسان المحلية والدولية، وبصفة عامة أكثر فهي تتكامل في نسيج كثيف من آليات حماية الحقوق (بما في ذلك المحاكم الدستورية، ولجان حقوق الإنسان، ودواوين المظالم ... إلخ). وللشعوب التي تعيش في كيانات مستقلة في اسكتلندا، وكاتالونيا، وكيوبك بعض أكثر النظم تقدّمًا في العالم بالنسبة إلى حماية حقوق الإنسان.

ليس فقط أنه من المستحيل بالنسبة للأقليات في الغرب أن تقيم جُزراً من الحكم غير الليبرالي، بل يتبيّن لنا في كثير من الحالات أن الأقليات لا تأمل ذلك؛ ففي حالات الأقليات القومية، على سبيل المثال، على نحو ما سنرى في الفصل القادم، فإنّ كل الشواهد تدلّ على أن أعضاء الأقليات القومية ملتزمون بقوة بقيم الديمقراطية الليبرالية كأعضاء الجماعات المسيطرة، إن لم يكن أكثر، وذلك يُزيل أحد المخاوف الرئيسية الموجودة لدى الجماعات المسيطرة من الحكم الذاتي عند الأقلية، وفي أجزاء كثيرة من العالم هناك خوف من أن الأقليات القومية أو السكان الأصليين بمجرد أن يحصلوا على سلطة الحكم الذاتي فإنهم قد يستخدمونها في اضطهاد، ونزع ملكية، وطرد، بل حتى قتل كل من لا ينتمي إلى جماعة الأقلية. أما في الديمقراطيات الغربية الراسخة، فلا يُمثّل ذلك قضية، فليس

^٥ حول «ثورة الحقوق» انظر: إيجناتييف، ٢٠٠٠م، ووكر، ١٩٩٨م. ويرتبط نمو الوعي بالحقوق، جزئيًا، بارتفاع مستويات التعليم بين كثير من الأقليات.

ثمة خوفٌ من أن تقوم جماعاتُ الحكم الذاتي باستخدام سلطتها في إقامة جُزٍ من الطغيان أو الحكم الديني. وبصفةٍ خاصةٍ أكثر ليس ثمة خوفٌ من أن يخضع أعضاء الجماعة المسيطرة، ممن يعيشون على أرض الحكم الذاتي للأقلية، للاضطهاد أو الطرد؛ فالحقوقُ الإنسانية للإنجليز المقيمين في اسكتلندا محميةٌ بقوة، ليس فقط بواسطة القانون الدستوري الاسكتلندي، بل أيضًا بواسطة القانون الأوروبي، وسوف يصدّق ذلك حتى لو انفصلت اسكتلندا عن بريطانيا. وكذلك الحقوق الإنسانية للمواطنين الإنجليز الكنديين المقيمين في كيوبك Quebec. والمقيمون القشتاليون في قشتاليا (في وسط إسبانيا) محميون تمامًا، أيًا كان ما ينتهي إليه الوضع السياسي لكيوبك أو قشتاليا.

هناك بالطبع شطحاتٌ غير ليبرالية داخل حركات الأقليات القومية — خذ مثلاً الأجنحة العنصرية والمعادية للهجرة للقوميتين الباسكية (في جبال البرانس) والفلمنكية Flemish (في شمال بلجيكا) — كما أن هناك مثل ذلك داخل الجماعات المسيطرة تاريخيًا، بل إن مستوى المساندة للقيم الديمقراطية الليبرالية داخل بعض الجماعات المهاجرة والسكان الأصليين هو موضعُ نزاعٍ كبير. وهناك دائمًا مخاطرةٌ أن تقوم العناصر غير الليبرالية، بالاستيلاء على المؤسسات والبرامج القائمة باسم التعددية الثقافية الليبرالية، وسوف أعود إلى مناقشة هذه المخاطرة في الفصل القادم، عندما أناقش كيف ينبغي علينا تقييم التعددية الثقافية الليبرالية من الناحية العملية. غير أن تبني التعددية الثقافية الليبرالية يعتمد على ما أطلقت عليه نانسي روزنبلم «التوقع الليبرالي» (N. Rosenblum 1998: 55) — أعني توقعٌ وانتظار أن تنمو القيم الديمقراطية الليبرالية مع الوقت وتضرب بجذورها بقوة عبر الخطوط العنصرية والعرقية والدينية داخل جماعات الأقليات وجماعات الأغلبية في آن معًا، وأن تكون هناك في الوقت نفسه آلياتٌ قوية ومتينة لتأمين وضمان ألا يتم الاستيلاء على سياسات التعددية الثقافية ومؤسّساتها، واستغلالها لأغراضٍ غير ليبرالية.

إن هذا التوقع الليبرالي يعتمد، من ناحية، على افتراض أن المبادئ والبنية العامة للديمقراطية الليبرالية تُمارَس لوناً من الشد والجذب على معتقدات وممارسات الجماعات الدينية والعرقية. (غالستون، ١٩٩١م، ص ٢٩٢). وكما لاحظت روزنبلم Rosenblum فإن تشبيه «الجذب والشد»، وهو قوةٌ منتشرة وإن كانت غير مرئية، يُخفي أكثر مما يكشف عمل الآليات الفعلي، والواقع أن كثيرًا من المناقشات للتوقع الليبرالي تتميز بغموضٍ ما، لكن هناك شواهد كثيرة على أن مثل هذا المسار قد وقع تاريخيًا عندما بدأ الكاثوليك

واليهود يفدون إلى الولايات المتحدة لأول مرة في القرن التاسع عشر؛ فعلى سبيل المثال انتشر اعتقادٌ راسخ بأن معتقداتهم الأبوية المحافظة أعاقتهم عن اعتناق الديمقراطية الليبرالية، ومع ذلك فإن معظم الجماعات الدينية في أميركا أصبحت ليبرالية، وأدخلت بالتدريج معايير الحرية الفردية والتسامح والمساواة بين الجنسين مع مفاهيمهم الخاصة. وبالمثل، فقد كانت هناك شكوكٌ حول ما إذا كانت الموجات الأولى من المهاجرين إلى الولايات المتحدة وكندا من جنوب أوروبا وشرقها، حيث لم تضرب الديمقراطية الليبرالية بجذورها، قادرةً على أن تنتشر القيم الديمقراطية الليبرالية. غير أن هذه الجماعات اليوم تُعتبر من أكثر المدافعين عن المبادئ الدستورية إخلاصًا. وبعض الجماعات القومية الثانوية التي راودتها من قبل أيديولوجيات استبدادية مثل الكيبوك Quebec فيما بين الحربين العالميتين قد تحولت إلى الليبرالية بطريقة مثيرة.

هذه التجارب المبكرة للتوقع الليبرالي ساعدت — بالفعل — في توليد الثقة بأن التعددية الثقافية يمكن أن تتضمن — بأمان — داخل حدود الدستورية الديمقراطية الليبرالية ومعايير حقوق الإنسان. وفي مجتمع تشرب باقتناعاً قوية في هذا التوقع الليبرالي، فإن المواطنين يشعرون بالثقة بأن حقوقهم السياسية والمدنية الأساسية سوف تُحترم أيًا كانت الطريقة التي تُحسم بها قضايا التعددية الثقافية؛ فكيفما حُلَّت قضايا الجماعات العرقية الثقافية — كيفما تم تبني حقوق اللغة، وحقوق الحكم الذاتي، وحقوق الأرض، وسياسات التعددية الثقافية — فإن الناس يُمكن أن يكونوا على يقين بأنهم لن يُحرَموا من جنسيتهم، أو يتعرضوا للتطهير العرقي، أو للسجن من دون محاكمة عادلة، أو أن يُحرَموا من حقهم في حرية الكلام، أو حق الاجتماع، أو حق العبادة. إن الإجماع على القيم الديمقراطية الليبرالية يضمن ببساطة ألا تكون المجادلات حول التكيف مع التنوع مسألة حياة أو موت، وبالتالي، فلن تحارب الجماعات المسيطرة حتى الموت لمقاومة مطالب الأقلية.^٦

^٦ هناك استثناء جزئي يتعلق بحكومات القبائل الهندية في الولايات المتحدة، التي لديها إعفاءٌ محدود من بعض شروط لائحة الحقوق في الولايات المتحدة، ولقد سمح هذا الإعفاء لبعض القبائل بتبني سياسات تنتهك المعايير الليبرالية، لكن من الجدير بالذكر أن نؤكد أنه على حين أن كثيرًا من حكومات القبائل تُدافع عن هذا الاستثناء الجزئي من لائحة الحقوق في الولايات المتحدة، فإنها لا تعترض أبدًا على فكرة أن قرارات حكمهم الذاتي ينبغي أن تخضع لمعايير حقوق الإنسان الدولية والرقابة الدولية. انظر في ذلك: كيمليكا، ٢٠٠١م، الفصل الرابع؛ كوان، ٢٠٠٧م.

هذا الدور المزدوج لحقوق الإنسان — كعامل إلهام وعامل مقيد في آن معاً — كان محورياً لتمكين قبول وتبني التعددية الثقافية الليبرالية؛ فقد جعل قضايا الأقليات المظلومة تاريخياً مشروعة، مع ذلك أكد لأعضاء الجماعة المسيطرة أنه بغض النظر عن الطريقة التي يحل بها الجدل حول حقوق الأقليات، فإن حقوق الإنسان الأساسية ستبقى مصونة.

وبهذه الطريقة يمكن أن نفهم التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب بوصفها عملية في اتجاه «المواطنة»، برطانة علم الاجتماع. ومن الناحية التاريخية فإن التنوع الثقافي العرقي والديني قد اتسم بعددٍ من الروابط غير الديمقراطية وغير الليبرالية — بما في ذلك علاقات القاهر والمقهور والمستعمر والمستعمر، والمستوطنين والسكان الأصليين، والعنصرين وغير العنصرين، والمنحرفين والطبيعيين (أسوياء)، والحلفاء والأعداء، والمتمدنين والمتخلفين، والسادة والعبيد. وتمثلت مهمة جميع الديمقراطيات الليبرالية في تحويل هذه القائمة من العلاقات غير المتحضرة إلى علاقات خاصة بالمواطنة الديمقراطية الليبرالية، بالنسبة إلى العلاقات الرأسية بين أعضاء الأقليات والدولة، وكذلك العلاقات الأفقية بين أعضاء الجماعات المختلفة.

كان من المألوف، في الماضي، أن نزع أن الطريقة الوحيدة — وربما المثل — للاشتراك في عملية «المواطنة» تلك هي أن نعرض نموذجاً واحداً من المواطنة لا يختلف على جميع الأفراد. غير أن التعددية الثقافية الليبرالية بدأت من الزعم بأن هذا التاريخ المركب المعقد يخلق — بالضرورة، وبطريقة مناسبة — مطالبات عرقية سياسية متفاوتة وفقاً للجماعات المختلفة. إن مفتاح المواطنة هو ألا نكب هذه القضايا المختلفة، بل بالأحرى ننقيها ونضعها في إطار، هو لغة الحقوق الإنسانية، والحريات المدنية، والمسئولية الديمقراطية،^٧ وذلك على وجه الدقة هو ما تسعى التعددية الثقافية الليبرالية إلى القيام به، بوصفه المرحلة الثالثة في نضال حقوق الإنسان ضد الهيكلية العرقية والعنصرية.

^٧ وتلك قضية مهمة حتى في السياق الذي لا تحترم فيه الجماعة المسيطرة حقوق الإنسان، وقيم الديمقراطية الليبرالية، والواقع أنها قد تكون قضية مهمة في مثل هذا السياق بصفة خاصة. وفي البلدان التي اعتادت فيها الجماعة المسيطرة أن تُسيء معاملة الأقليات، فمن المحتمل أن يكون هناك خوف قوي بصفة خاصة من أن تسعى الأقلية إلى الانتقام من الأعضاء المحليين في الجماعة المسيطرة، إذا ما حصلوا ذات يوم على الحكم الذاتي (وفي ذهني ما حدث للصرب في كوسوفو) وفي هذا السياق قد يبدو من الرياء أو النفاق للجماعة المسيطرة أن تلجأ إلى «حقوق الإنسان» كأساس لرفض الحكم الذاتي للأقلية، لكن

وفي رأيي أن قبول التعددية الثقافية في الغرب وجاذبيتها كنموذج يمكن أن ينتشر في العالم، يرتبط ارتباطاً أساسياً بعملية المواطنة هذه. والفكرة التي تقول إن التعددية الثقافية يُمكن أن تخدم كوعاءٍ فعّالٍ لخلق وتقوية علاقات المواطنة الديمقراطية الليبرالية في الدول المتعددة العرقيات هي موضعُ نزاع. والواقع أن معظم الشُّراح الذين كتبوا في خمسينيات وستينيات القرن الماضي كانوا سيرفضون هذه الفكرة، خشية أن تؤدي — ببساطة — إلى توليد علاقات العداء أو الهيراركية. ولكن لدينا الآن أربعون سنةً من الخبرة في الغرب، مع نماذجٍ متعدّدة للتعددية الثقافية الليبرالية. وعلى نحو ما سوف أناقش الموضوع في الفصل القادم، فإن هناك شواهدَ متناميةً على أن هذه النماذج يُمكنها — في الواقع — القيام بهذه الوظيفة.

وليست التعددية الثقافية هي المثال الوحيد لهذه العملية نحو المواطنة، بل على العكس، فإن ظهور التعددية الثقافية وانتشارها في الغرب لا بد من أن يُوَضِّعاً ضمن العملية الأكثر اتساعاً للتحرُّر والديمقراطية التي ظهرت عبر النطاق الكلي للسياسة الاجتماعية، ابتداءً من ستينيات القرن الماضي، على سبيل المثال: الحقوق التحررية المتعلقة بالإنجاب (قوانين الإجهاض ومنع الحمل)، والتحرُّر في قوانين الطلاق، وإلغاء عقوبة الإعدام، ومنع التمييز الجنسي والديني، وعدم تجريم المثلية الجنسية، من بين إصلاحاتٍ كثيرةٍ أخرى، كلها توجَّهات هدفت إلى إحلال العلاقات غير المدنية القديمة الخاصة بالسيادة وعدم التسامح، بعلاقاتٍ جديدةٍ عن المواطنة الديمقراطية. وهذه الإصلاحات وسياساتها كانت بدورها تعكس عملياتٍ أوسع من التحرُّر في المجتمع المدني والرأي العام، مع الإزاحة المثيرة للمواقف المحافظة، والأبوية، والتمييزية مقابل قيمٍ أكثر تحرراً ومساواةً واستقلالية.^٨ وظهور التعددية الثقافية كان أحد الأبعاد لهذا النضال الواسع

الخوف مما قد يتلقاه بنو عرقهم من معاملةٍ في مناطق الأقلية ذات الحكم الذاتي يمثل برغم ذلك عاملاً قوياً.

^٨ ذلك ما يميّز التعددية الثقافية الليبرالية من أشكال «التعددية الثقافية» الأخرى في التاريخ التي لم ترتبط بأفكار وعلاقات المواطنة الديمقراطية، كالنظام العثماني على سبيل المثال، الذي منح الأقليات عدداً من الضمانات الدستورية، لكنه حدّدها في موقع اللامساواة الدستورية من داخل التفاوت الدستوري (مثل الاستبعاد من الوظائف العليا) وانعدام الحرية (مثل تحريم محاولة الاستمالة إلى مذهب أو التبشير).

المدى، لتحرير المجتمع، وتنفيذ المُثل العليا لثورة الحقوق الإنسانية ولتحرير الحقوق المدنية.

التعدُّدية الثقافية والتحرُّر

يجب ألا يكون التفسير الذي قدَّمته حتى الآن مفاجئاً؛ إن مضمون ما قلته هو أن الديمقراطية في الغرب تبنت تصوُّراً ديمقراطياً ليبرالياً للتعدُّدية الثقافية، ومن المؤكَّد أن ذلك هو ما يتوقَّعه المرء، مما يحجُب أي دليل واضح على العكس. ومما تجدر ملاحظته أن قلة من المعلقين كانوا على استعدادٍ لتأمل إمكان أن تكون التعدُّدية الثقافية ظاهرةً ديمقراطيةً ليبرالية، ومقدار الطاقة الذهنية التي بُذلت للعثور على أو ابتكار أي عددٍ من التفسيرات البديلة للأسس العقلية والدوافع الأخلاقية من ورائها.

وكما لاحظتُ من قبل، فقد ذهب بعض المعلقين إلى أن فكرة التعدُّدية الثقافية نفسها تُعارض منطق الديمقراطية الليبرالية، وأن التحوُّل نحو الاعتراف بحقوق الجماعات المختلفة يمثل ردَّ فعل ضد التحرُّر وحقوق الإنسان. ومن هذا المنظور، فإن المرحلتين الأوليين من صراع ما بعد الحرب الهيراركية العرقية والعنصرية — التحرر من الاستعمار وإلغاء التفرقة العنصرية — قد أُلهمتا بليبرالية عصر التنوير، غير أن المرحلة الثالثة تمثل انحرافاً، وردَّ فعلٍ ضد ليبرالية الحقوق المدنية.

ولقد اختلف المعلقون حول الطبيعة الدقيقة لهذا الانحراف، فالواقع أن الكتابات الأكاديمية حافلةً بالنظريات الخيالية المختلفة حول كيف وأين انطلقت التعدُّدية الثقافية من التراث الليبرالي، فذهب بعضهم إلى أن التعدُّدية الثقافية قامت على ردِّ فعلٍ ثقافي نسبي ضد الليبرالية، تضرب بجذورها في الرومانسية الألمانية في القرن التاسع عشر، ويرى فينكيلكروت، على سبيل المثال، أن المرحلتين الأوليين قد تم تصوُّرهما تحت رعاية ديدرو وفولتير أو كوندروسيه، في حين أن المرحلة الثالثة قادتها شوفينية هيدر وشبنغلر وتفكيرهما النسبي (فينكيلكروت، ١٩٨٨م، ص ٥٤ وص ٦٤). بينما ذهب آخرون إلى أن التعدُّدية الثقافية تقوم على رفض ما بعد الحداثة والتفكيكية لليبرالية، هو رفض يضرب بجذوره في المذهب الشكي عند نيتشه. ويرى ريتشارد كابوتو، على سبيل المثال «أن أنصار التعدُّدية الثقافية اتجهوا إلى قبول رفض نيتشه للعقلانية مع فكرتها عن الحقيقة الكلية والعدالة الشاملة» (كابوتو، ٢٠٠١م، ص ١٦٤).

وعلى حين أن هذه التأويلات مألوفة في الكتابات الأكاديمية فإنني، ببساطة، لا أعتقد أن هناك دليلاً عليها يُمكن تصديقه، على الأقل داخل الديمقراطيات الغربية، لقد قرأتُ حرفياً المئات من البحوث والوثائق السياسية التي كتبها مشاركون مختلفون في شبكات السياسة حول التعددية الثقافية — والحكومات، وجماعات الدفاع المحترفة، والمنظمات الخيرية — وكذلك القوانين الناتجة عن ذلك وقضايا المحاكم، ولم أجد مناقشةً واحدةً تُعبر عن أي تعاطف مع شبنغلر أو نيتشه صراحةً أو ضمناً.

وعلى ذلك ففي استطاعتنا أن نجد في المناقشات العامة تفسيراً آخر للطريقة التي تشعّبت بها التعددية الثقافية عن الليبرالية؛ فقد قيل إن التعددية الثقافية تدور حول «الثقافة»، والثقافة (على الأقل في سياق الجماعات العرقية) تدور أساساً حول «التراث» الموروث عن الأجداد؛ ولذلك فإن التكيف مع التنوع الثقافي هو أساساً ضربٌ من المحافظة على «طرق الحياة الموروثة». ويُمكن تطوير تلك الفكرة الأساسية بطرق شتى. ويذهب أحد الأشكال المألوفة إلى أنه على حين أن بعض درجات التغير الثقافي لا مندوحة عنها، فهناك ممارساتٌ معينة حيوية لـ «أصالة» أو «استقامة» الثقافة، التي تنبغي حمايتها من التغير. ولقد قيل إن هذه الممارسات «الأصلية» أساسيةٌ لهوية الجماعة؛ ومن ثم فهي أساسيةٌ لهوية أعضائها من الأفراد. ويُعتقد أن هذه الرابطة بين الثقافة والهوية تكون قويةً بصفة خاصة إذا ما كانت الممارسة الثقافية «تقليدية» — أي مغروسة بعمق في تاريخ الشعب، وليست فقط نتيجة لتبني حديث، أو مؤثرات خارجية. ومن هذا المنظور، فإن الحقوق الثقافية وسياسات الاشتغال الثقافي تبدو أنها تستهدف أولاً وحصرها حمايةً مثل هذه الممارسات الثقافية الأصلية من ضغوط التغير.

من هذا المنظور، تُؤوّل قضايا التعددية الثقافية من خلال مجموعة من الأفكار التي ترتبط بالأصالة الثقافية وهوية الجماعة، وتُفسّر «الثقافة» عادةً من خلال مجموعة من الممارسات المنفصلة، وتُفضّل الممارسات «التقليدية» و«الأصلية»، ويُقال إن هذه الممارسات أساسيةٌ لهوية الجماعة، ومن ثم لهوية الأعضاء الأفراد؛ وبالتالي لا بد من التكيف معها وحمايتها عن طريق سياسات التعددية الثقافية.

وهذه نسخة مما أسماه أمارتيا سن «المنظور المجتمعي» أو «المنظور المحافظ» للتعددية الثقافية (UNHDR 2004)، أو ما يُمكن أن نُطلق عليه نحن ببساطة اسم

«المنظور التقليدي».^٩ ولا بد من أن يكون واضحاً على نحو مباشر، وهذا ما آمله، أن هذا التفسير ليس مختلفاً فقط عن، بل يتناقض بوضوح مع، التفسير الليبرالي الذي قَدَّمته. إن النظرة الليبرالية للتعددية الثقافية لا مندوحة عنها قصداً من أن تُحوّل التراث الثقافي للشعب. وهي تتطلب — في آنٍ معاً — من الجماعات المسيطرة والجماعات الخاضعة تاريخياً الانخراط في ممارسات جديدة، والدخول في علاقات جديدة، واعتناق مفاهيم وخطابات جديدة، تعمل على تحويل هويات شعبٍ وممارساته.

وربما كان ذلك أكثر وضوحاً في حالة الأغلبية القومية المسيطرة تاريخياً في كل بلد؛ حيث يكون مطلوباً منها التخلي عن أوهامها حول التفوق العنصري، والتنازل عن مطالبها في الملكية الحصرية للدولة، والكف عن محاولات تشكيل المؤسسات العامة في صورتها القومية الخاصة (البيضاء أو المسيحية غالباً). والواقع أن قَدراً كبيراً من مسيرة التعددية الثقافية الطويلة، عبر المؤسسات، يعتمد أساساً على التعرّف على ومهاجمة العادات والتقاليد المتأصلة، والرموز التي استبَعَدَت الأقليات تاريخياً ووصمَتْها بصفات سيئة. ولقد كُتِبَ كثيرٌ مما تطلّبه ذلك من تحولات هويات الأغلبية وممارساتها، وما تستطيع أن تخلقه من حركةٍ ارتجاعية مفاجئة.^{١٠}

غير أن التعددية الثقافية الليبرالية تستهدف كذلك تحويل وتغيير هويات وممارسات جماعات الأقلية؛ فلكثيرٍ من هذه الجماعات تاريخها الخاص من الأحكام العرقية

^٩ الاقتباس الإيضاحي المأثور على هذا التحول في المواقف العامة هو كتاب رونالد إنغلهارت، وبحث القيم العالمي — انظر مثلاً: إنغلهارت وآخرون، ١٩٩٨م؛ وإنغلهارت وويلزل، ٢٠٠٥م.

^{١٠} الزعم بأن التعددية الثقافية تضرب بجذورها في المذهب الثقافي المحافظ بدلاً من الليبرالية هو زعمٌ قديم. والواقع أن العديد من منظري التعددية الثقافية في سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي سلّموا ببساطة بأن التعددية الثقافية نشأت كردّ فعلٍ مجتمعي ضد التحرر، وكمحاولَةٍ لاحتواء آثاره الضارة في السلطات والممارسات التقليدية، والتعددية الثقافية، من هذا المنظور، تُطالب بها النخبة أو الصفوة المحافظة القلقة من أن يُؤدّي تحرر الأفراد إلى جعلهم يستخدمون حقوقهم الإنسانية والمدنية لمساءلة ورفض بنى السلطة التقليدية والممارسات الثقافية، وباختصارٍ تتجه التعددية الثقافية نحو وضع مكابحٍ مجتمعيةٍ للتحرر. انظر مثلاً: فان داك، ١٩٧٧م، و١٩٨٢م؛ وسفنون، ١٩٧٩م؛ وأديس، العام ١٩٩٢م؛ وغاريت، ١٩٨٣م؛ وجوستون، ١٩٨٩م؛ وماكدونالد، ١٩٩١م؛ وكارميس، ١٩٩٣م، ولقد ناقشت هذه «الموجة الأولى» أو النظريات المجتمعية عن التعددية الثقافية وكيف عارضتها النظريات الليبرالية الأكثر حول التعددية الثقافية. انظر: كيمليكا، ٢٠٠١م، الفصل الثاني.

والعنصرية المُبتسرة، ومعاداة السامية، والاستبعاد الجنسي والطائفي، والاستعلاء الديني، والسلطوية السياسية، وهذه الخصائص كلها رفضتها معايير التعددية الثقافية الديمقراطية الحرة وحقوق الأقليات.^{١١} فضلاً عن ذلك، فحتى عندما تخلو الممارسات التقليدية لجماعات الأقلية من هذه الخصائص غير الليبرالية وغير الديمقراطية، فقد تنبثق بعض هذه الممارسات استجابةً لتجربة التمييز، ووصمات الإساءة، أو الاستبعاد على أيدي الآخرين، وقد تُفقد جاذبيتها عندما تبهت التجربة المحفزة في أذهان الناس. وقد طوّرت بعض جماعات الأقليات نماذج متميزة لمساعدة الذات، والزواج من داخل الجماعة، وحل الصراع داخلياً؛ لأنها مستبعدة، أو تُعاني من التمييز داخل المؤسسات في مجتمع أكبر. وقد تفقد هذه النماذج مبررها عندما تتحطم الهيراركية العنصرية أو العرقية، ويشعر أعضاء الجماعة براحة أكبر في تفاعلهم مع أعضاء الجماعات الأخرى، ويُشاركون في مؤسسات الدولة، وبغض النظر عما تضمنه التعددية الثقافية من حماية لطرق الحياة التقليدية لكل من جماعة الأغلبية وجماعات الأقليات، فإنها كذلك تضع تحديات كثيرة أمامها. وهكذا يتباين التصور الليبرالي للتعددية الثقافية مع التصور التقليدي؛ فلكل منهما أهداف ومبررات مختلفة.

والواقع أن المنظور التقليدي للتعددية الثقافية من منظور ليبرالي غير مقبول وغير جذاب لأسباب مختلفة:^{١٢}

(١) يفترض التصور التقليدي أن الممارسات التقليدية التي تعترف بها الدولة «أزلية» و«أصلية» في الواقع، وقد أوضحت الدراسات مراراً أن ما تُسمى الممارسات التقليدية هي حديثة إلى حد ما، وكثيراً ما تكون هي نفسها نتائج تغيرات ثقافية متبادلة

^{١١} لمناقشة حول الحركة الارتجاعية المفاجئة للبيض ضد التعددية الثقافية، انظر: هيويت، ٢٠٠٥م، وهانسن، ٢٠٠٧م، وبوليك، ٢٠٠٤م.

^{١٢} لقد لاحظ جون ماير مدى ما تتضمنه النماذج المعاصرة للمجتمع القومي الفاضل من تخلف عن قضايا سابقة حول القومية البطولية، والتمييز والتفوق العنصري، والإرساليات الدينية، أو الواجبات التاريخية الخاصة بتصدير الحضارة إلى الجيران، ولقد كان تركيزه على الطريقة التي «روّجت» بها هذه التغيرات الأيديولوجية الدولة القومية (ماير، ٢٠٠١م، ص٦)، لكننا نستطيع أن نرى الديناميكا نفسها بخصوص الجماعات الثانوية؛ فلا بد لها هي الأخرى من أن تتخلى عن دعوها بخصوص الإيمان بالتفوق العرقي والديني والمهّمات التاريخية، وإعادة صياغة مطالبها في لغة تضمن التقدم والعدالة، وحقوق الإنسان.

مبكرة، بل إنها في بعض الأحيان «مختلقة» من «الصفوة» لجعل موقفها مشروعاً.^{١٣} وهكذا نجد أن أفكار «الأصالة الثقافية» أو «النقاء الثقافي» كثيراً ما تكون ساذجة من الناحية الأنثروبولوجية، كما أنها خطيرة أيضاً من الناحية السياسية؛ فهي تعني أن هناك شيئاً شاذاً غير مألوف وغير مقبول بصدد التطور الثقافي والمؤثرات بين الثقافات، بينما هي تغيرات ومؤثرات عادية وضرورية وأساسية لمسار التطور الإنساني. إن الحالة العادية للنشاط الإنساني هي التي يكون فيها تهجين ثقافي، وليس نقاءً ثقافياً، ولا يمكن الإبقاء على أوهام النقاء الثقافي إلا عن طريق الجماعات بطريقة مصطنعة من التفاعل مع العالم الأكبر، وعن طريق غرس الخوف الرهابي من الآخرين (انظر: ولدرون، العام ١٩٩٥ م. وكوان وآخرين، ٢٠٠١ م).^{١٤}

(٢) يزعم التصور التقليدي أن هناك طريقاً موضوعياً أو طريقاً محايداً لتحديد أي ممارسات الجماعة تكون «أصيلة». والواقع أن هذه مسألة محل نزاع سياسي داخل الجماعة ذاتها. وكثيراً ما تكون الصفوة المحافضة داخل الجماعة هي التي تدّعي أن لها سلطة التفرقة بين ما هو تقليدي وما هو أصيل، وهي بذلك تكبت وتقمع مطالب التغيير التي يُنادي بها المصلحون داخل الجماعة؛ فالممارسات التي قد تكون من الناحية التاريخية متغيرة، ومتطورة ومتنازعة عليها، واختيارية وضرورية للانتماء إلى الجماعة، فقد أعلنت الصفوة المحافضة أنها «مقدسة»، وأنها مسألة خاصة بالالتزام الديني أو الثقافي. إن تفسير التعددية الثقافية على أنها حماية الممارسات التقليدية أو الأصيلة، كان له تأثيرٌ مُجَرِّمٌ للصفوة المحافضة؛ فقد أعطى السلطة لأولئك الذين زعموا أنهم حُرَّاس التقاليد القديمة، ما يعني أن أولئك الذين يرغبون في تحدي هذه التقاليد لن يكونوا أعضاء حقيقيين أو مناسبين في الجماعة (باريل، ٢٠٠٠ م). وبهذا المعنى فإن التفسير المحافظ للتعددية الثقافية قد يوصف بدقة أكثر، لا لكونه مانحاً للحقوق الثقافية للشعب، بل كفارض للواجبات الثقافية — أي واجب المرء للمحافظة على ثقافته، سواء أكان المرء يرغب في ذلك أم لا — ومن ثم كتضييق وليس توسيعاً لحرية الفرد.

^{١٣} ناقشتُ قُصُورَ التُصورات التقليدية والمجتمعية للتعددية الثقافية في كُتُبي الأعوام ١٩٨٩ م، ١٩٩٥ م،

٢٠٠٤ م.

^{١٤} الكتابات عن اختلاق التراث هائلة، ولأشهرها انظر: هوبسبوم ورينجر، العام ١٩٨٣ م.

(٣) دعوى أنصار التراث بأن هناك حقاً للمرء في محافظته على تراثه، فسرها البعض — أكثرهم شهرةً الجمعية الأمريكية للأنثروبولوجيا (AAA)^{١٥} — بأنها تحول دون فكرة عالمية حقوق الإنسان نفسها؛ إذ وفقاً للتقرير الذي أرسلته الجمعية الأمريكية للأنثروبولوجيا إلى الأمم المتحدة في العام ١٩٤٧م، فإن هويات الناس وشخصياتهم إنما تُدرَك من خلال ثقافتهم، وعليه فلكل فرد الحق في أن يعيش وفقاً لتقاليدِهِ الخاصة، وهذا يعني أن فكرة الحكم على الثقافات المحلية بواسطة معايير عالمية لحقوق الإنسان هي فكرة غير صحيحة (١٩٤٧م، AAA). وأخيراً جداً صرّف علماء الأنثروبولوجيا النظر عن هذه النظرة الموهلة في النسبية، وحاولوا التوفيق بين تدعيم الحق في المحافظة على الثقافة مع تدعيم حقوق الإنسان العالمية.^{١٦} أما علماء الأنثروبولوجيا في يومنا الراهن فهم يميلون أكثر إلى قبول إمكان القول بأن بعض العادات الثقافية ظالمة، وأن حقوق الإنسان العالمية يُمكن أن تُساعد في رفع هذا الظلم. وعلى ذلك فنحن نجد علماء الأنثروبولوجيا يتحدثون عن «توازن» الحقوق الإنسانية مع حق المحافظة على الثقافة. غير أن ذلك لا يزال موقفاً خطراً لو كان يعني ضرورة التضحية بحماية الحقوق الإنسانية أو المساومة عليها، ولكن ليس كثيراً من أجل احتواء الممارسات التي تنتهك تلك المعايير.

(٤) أما زعم أنصار التراث بأن احترام التراث الثقافي أساسي لاحترام هوية المرء فهو يُستدعى كـ «البوق» لتجنّب النقاش الديمقراطي، والقول إن ممارسة ثقافية محدّدة هي جزء من «هويتي» أحياناً ما تكون طريقة لدعوة الآخرين إلى دراسة ومناقشة قيمتها ومغزاها. غير أن هذا الزعم في سياقات أخرى، يُستدعى كطريقة لمنع هذا النقاش، بالتلميح إلى أن أي تساؤل عن هذه الممارسة سوف يُفسّر على أنه علامة على عدم احترامي كشخص. حيث تُقدّم مزاعم الهوية بهذه الطريقة، على أنها أبواق غير قابلة للتفاوض، تكون النتيجة هي تقليص إمكان الحوار الديمقراطي. وفي الدول المتعدّدة العرقيات حيث يكون هناك تراث ثقافي متنوّع وأحياناً متنافس، فإننا نكون بحاجة إلى طريقة للحديث

^{١٥} American Anthropology Association.

^{١٦} هناك خطأ يرتبط بذلك هو النظر إلى هويتنا كمواطنين في مجتمعات أكبر على أنها بطريقة ما «غير أصلية» وصناعية، إذا ما قورنت بالهوية الحقيقية المرتبطة بالعضوية في جماعات عرقية ورئيسية خاصة. والواقع أن الهويات المدنية والعرقية الشاملة هي عادية وطبيعية — كما أنها شائعة تاريخياً — مثل الهويات العرقية والدينية الأكثر خصوصية.

عن ممارساتنا على نحوٍ متحضرٍ، لمناقشة فوائدها وتكلفتها، وللتفكير في المصالحات العادلة والمشرّفة عندما تتعارض هذه الممارسات.^{١٧}

وباختصار، فإن تفسير التعدّدية الثقافية على أنها الحقُّ في المحافظة على التراث الثقافي الأصيل يُثير عدة أخطارٍ كامنة؛ فهو قد يَكْبِتُ علاقاتٍ بَنَاءً بين الثقافات (بأن يرفع من شأن النقاء الثقافي على التهجين الثقافي)، وقد يعمل على الحد من حرية الأفراد داخل الجماعات (بأن يرفع من شأن الصفوة المحافظة على المصلحين الداخليين)، كما يُمكن استدعاؤها لإنكار وجود حقوق الإنسان العالمية، وقد تهدّد مساحة النقاش المدني والتفاوض الديمقراطي حول الصراعات الثقافية.

تسليماً باختلافات العميقة بين التأويلات الليبرالية والمحافظة للتعدّدية الثقافية، فمن المهم تحديد أي من هذين الاتجاهين يَدْعِمُ في الواقع التحوّلات الحديثة نحو التعدّدية الثقافية في الغرب. في استطاعة المرء أن يجد أصداءً لكلٍّ من النظريتين في المناقشات العامة، لكن أيهما يُمَدُّنا بإطار عمل سياسات التعدّدية الثقافية المعاصرة؟

ولقد زعم نقاد التعدّدية الثقافية أن التفسير المحافظ هو الذي يدعم الاتجاه نحو التعدّدية الثقافية.^{١٨} وأنا أعتقد رغم ذلك، أن هذا الزعم لا يُمكن قَبُوله، بل هو في الواقع يُبرهن على أنه زائف؛ ذلك لأن هؤلاء النقاد من ناحيةٍ لم يقدّموا أي تفسير يُمكن قَبُوله للطريقة التي يُمكن أن تُصَبِّح بها التعدّدية الثقافية المحافظة سياسةً رسميةً عامةً في الديمقراطيات الغربية، لا سيما في الأربعين سنةً من عهد التحرّر الواسع المدى وإصلاحات حقوق الإنسان.^{١٩} كيف يمكن أن يُبنى «الائتلاف الضافر» لدعم التعدّدية الثقافية المحافظة في الديمقراطيات الغربية؟ كيف يُمكن أن يظفّر بدعم الأحزاب السياسية الرئيسية، أو

^{١٧} بالنسبة إلى العلاقة المتطوّرة والمعدّبة بين الأنثروبولوجيا وحقوق الإنسان انظر: فريمان، ٢٠٠٢م، كوان وآخرون، ٢٠٠١م، ولسون، ١٩٩٧م.

^{١٨} لبيان واضح بهذا الخصوص انظر «والدون، ٢٠٠٠م»، ولتعبيراتٍ أخرى حول القلق من أن التعدّدية الثقافية (المحافظة) يمكن أن تسجّن الناس في نصوصٍ مكتوبةٍ حول الهوية والثقافة، أو أنها تُعيق استقلال الفرد والتداول الديمقراطي. انظر: آبيا، ٢٠٠٤م، وماركيل، ٢٠٠٣م؛ وبن حبيب، ٢٠٠٢م، وسن، ٢٠٠٦م، وبيارت، ٢٠٠٥م.

^{١٩} يزعم البعض أن هذا هو التفسير الوحيد الممكن للتعدّدية الثقافية، وأنا نستطيع أن نُعالِج عيوبه بأن نرفض طغيان «الحديث عن الثقافة» (بوث، ١٩٩٩م، ماندامي، ٢٠٠٠م).

أغلبية أعضاء الهيئة التشريعية؟ من الصعب أن تجعل لهذا «السيناريو» معنى سياسياً، والواقع أن معظم النقاد الذين ناقشوا موضوع تبني التعددية الثقافية عالجوا هذا الموضوع على أنه سرٌّ غامض، كما لو كانت عفايتُ قد تسلّلت إلى البرلمان القومية ووضعت مسوِّدة سياسات التعددية الثقافية دون أن يراقبها أحد.^{٢٠}

ولو أننا نظرنا إلى المسار الفعلي الذي تم من خلاله تبني التعددية الثقافية، لوجدنا صورةً مختلفة. والواقع أن كل المشاركين في تبني إصلاحات التعددية الثقافية في الغرب — من ناشطين سياسيين ومنظّمات المجتمع المدني حرّكت هذه الإصلاحات، إلى القطاع العام الذي يدعمها، إلى المشرّعين الذين تبنّوا هذه الإصلاحات، إلى الموظّفين الذين كتبوا مسودّتها وطبّقوها، إلى القضاة الذين فسّروها — استلهموا المثل العليا لحقوق الإنسان وليبرالية الحقوق المدنية. ولقد رأى هؤلاء الممثلون إصلاحات التعددية الثقافية كجزء من مسارٍ أوسعٍ للتحرّر السياسي والاجتماعي، وغرّست هذه الإصلاحات بشكلٍ قانونيٍّ ومؤسّساتيٍّ داخل إطار عملٍ للحقوق الليبرالية.

وللتأكّد من ذلك، فإنّ الموجة المعاصرة لإصلاحات التعددية الثقافية التي نشأت أصلاً من ثورة حقوق الإنسان لا تُخبرنا حتى الآن شيئاً عن نتائجها الفعلية، بما في ذلك النتائج غير المقصودة. وبمجرد أن توضع بني السياسة للتعددية الثقافية في مكانها، تبدأ الصفوة المحافظة غير الليبرالية أو أصحاب السلطة داخل المجتمعات المختلفة في

^{٢٠} فعلى سبيل المثال، اقترح نقّاد قانون التعددية الثقافية في كندا، أن المنطق المحافظ للحفاظ على الثقافة يقتضي السماح بختان الإناث داخل الجماعات المهاجرة؛ حيث يُعتبر ممارسة «تقليدية» (بيسوندات، ١٩٩٤م؛ غوين، ١٩٩٥م). لكن كيف يمكن لنا أن نوفّق بين ذلك، وبين حقيقة أنه في الوقت نفسه الذي تبنت فيه كندا قانونها الخاص بالتعددية الثقافية، فإنها أصبحت من أوائل البلدان في العالم التي قبلت إعطاء الفتاة حقّ اللجوء إذا ما واجهت مخاطر الخضوع إلى الختان في حال عودتها إلى بلدها الأصلي، وحتى إذا ما كان الختان «تقليدياً» في ذلك البلد الأصلي (ليفين، ١٩٩٩م، ص ٤٠) فسوف يكون من التناقض تماماً لبلد مثل كندا أن يتقبّل الختان على أرضه باسم المحافظة على الثقافة، في حين أنه يعرفه على أنه اضطهاد خارج الوطن، يزعم النقاد مثل بسونداث وغوين أن المشرّعين وقعوا في تناقض ذاتي، لكنهم لم يقدّموا تفسيراً مقبولاً لكيفية ظهور هذا التناقض الذاتي ولماذا ظهر. وفي استطاعتنا أن نتفادى هذا التناقض، ونقدّم تفسيراً سياسياً أكبر قبولاً لهذين القرارين، إذا ما نحن رأينا أن الاثنين نشأ عن قيم ليبرالية، والواقع، كما سنرى، أن النصّ الفعلي لقانون التعددية الثقافية يجعل من الواضح أنه ليبرالي أكثر مما هو تقليدي في إلهامه.

محاولة السيطرة عليها، أو على الأقل التأثير في تطبيقها واتجاهها. وهذه ظاهرة عامة فبمجرد أن تُصبح السلطات الجديدة أو المصادر الجديدة متاحة، يظهر التنافس لا محالة للسيطرة عليها؛ فعلى سبيل المثال، بمجرد أن تُصبح الصناديق المالية للتعددية الثقافية متاحة، وتنشأ اللجان الاستشارية، تسعى الصفوة المحافظة داخل الجماعات المهاجرة إلى الوصول إليها. وبمجرد أن تنشأ مؤسسات الحكم الذاتي للسكان الأصليين أو جماعات القوميات الثانوية، يسعى المحافظون إلى استخدام هذه القوى الجديدة لحماية سلطتهم التقليدية. وهذا النوع من النزاع السياسي لا مندوحة عنه. والواقع أن عدم حدوثه ينتهك كل قانون معروف في العلوم السياسية، بل من الممكن أن تكون سياسات التعدد الثقافي قد استُخدمت دون قصد لتقوية أيادي الصفوة المحافظة ضد قوى الإصلاح الليبرالي داخل المجتمعات المختلفة.

إذن فالسؤال المهم الذي نحن في حاجة إلى أن نطرحه هو: إلى أي حد نجحت الصفوة المحافظة أو السلطوية في الاستيلاء على هذه السياسات؟ وما طرق الوقاية الموجودة لتأمين حماية الأهداف والمثل العليا التحررية الأصلية من الدمار؟ وسوف أعود إلى هذا السؤال في الفصل القادم عندما أناقش كيفية تقييم العملية الفعلية لسياسات التعددية الثقافية واحتمالاتها المستقبلية.

لكن ما أركز عليه في هذا الفصل هو أصول سياسات التعددية الثقافية، المبادئ المعيارية والائتلافات السياسية التي دعمت تبنيها. وهنا لا بد لي أن أصر على أن الممثلين المشتركين في تبني التعددية الثقافية في الديمقراطيات الغربية يرون أنفسهم تعبيراً وامتداداً لثورة حقوق الإنسان، وليسوا رد فعل ضدها.

ومن الواضح أن ذلك تعميم كاسح، وسيحتاج إلى اختبار حالة بعد حالة بالنسبة إلى جميع أنواع سياسات التعددية الثقافية المتنوعة والمتبناة للجماعات المختلفة في مختلف البلدان. لكن كخطوة أولى، دعوني أركز على الحالة الكندية؛ حيث الارتباط بين التحرر والتعددية الثقافية واضح بصفة خاصة.

لنتأمل أسس الدعم السياسي للتعددية الثقافية في كندا. لو أن التعددية الثقافية عكست رد فعل ضد التحررية، فلا بد لنا أن نتوقع أن نرى معسكرين سياسيين يتنافسان؛ المعسكر الليبرالي لصالح الإصلاحات الليبرالية في مسائل المساواة الجنسية والإجهاض والطلاق وحقوق الشوان، لتحرير الأفراد، ثم هناك المعسكر الثاني المحافظ الذي يقف في صالح التعددية الثقافية المهاجرة، وحقوق السكان الأصليين، والاستقلال

الذاتي للكيوبك، حتى يُمكن حماية هذه المجتمعات من الإصلاحات التحررية. والواقع أن الموقف في كندا هو العكس تمامًا.

لدينا من ناحية، المُحافظون على ثقافة الآباء البطريركية، الذين يعتقدون أن المجتمع يتغير بخطى أسرع مما ينبغي، والذين يعتقدون أنه لا بد أن يُعطى وزنٌ أكبر للسلطات والممارسات التقليدية. وتلك هي الجماعة التي وصفها مايكل آدم بعبارة جمهور «الأب يعرف أفضل» (آدم، ١٩٩٧م و٢٠٠٠م)، والتي يُقدَّرُها بنحو ٣٥٪ من سكان كندا.^{٢١} وكما هو متوقَّع، فإنهم يُعارضون بقوة الإصلاحات الليبرالية حول مساواة النساء وحقوق الشواذ. لكنهم كذلك يُعارضون التعددية الثقافية للمهاجرين بذات القوة، وحقوق السكان الأصليين، والتكثيف مع «الكيوبك». والواقع أن انبثاق سياسات التنوع تلك هو بالضبط أحد التغيرات التي يرون أنها أكثر ضررًا.

لم يكن هناك (ولا تُوجد الآن) أي درجة ذات مغزى للدعم العام لأيٍّ من أشكال التعددية الثقافية هذه بين المحافظين الثقافيين.

وبالطبع إن خسارة معركة منع هذه السياسات، لا تعني ببساطة اختفاء المحافظين البطريركيين؛ فهم يعملون على تجميع قواهم لإيجاد طريقة يستطيعون من خلالها استغلال الفرص التي أتاحتها لهم هذه السياسات؛ فالبروتستانتيون المحافظون في كندا، على سبيل المثال، الذين قاتلوا في البداية بضراوة لمنع التعددية الثقافية في المدارس العامة لأنها تسلب المسيحية وضعها الممتاز، نجدهم الآن يُعيدون تجميع قواهم، ليرَوْا ما إذا كان في استطاعتهم أن يَلجئوا إلى التعددية الثقافية لاستعادة بعض من المميزات المفقودة (ديفيز، ١٩٩٩م). غير أن هذا اللجوء الاستراتيجي إلى التعددية الثقافية لا بد أن نُميِّزه عن الدعم الخاص لتبني السياسة، التي يُعارضها المحافظون البطريركيون بقوة.

ولدينا من ناحية أخرى الجناح الليبرالي بين عامة الناس في كندا، الذي أصبح على نحو متزايد مؤيدًا للمساواة، ومعاديًا للسلطوية ومؤمنًا بالفردية. وكما هو متوقَّع، فهم يؤيدون بقوة المساواة بين الجنسين، وحقوق الشواذ، ولكنهم يتقبَّلون بشكلٍ مماثل سياسات التعددية الثقافية، ويرون في مجموعتي الإصلاح تعبيرًا عن منطقٍ واحدٍ لليبرالية الحقوق المدنية.

^{٢١} إذا أردتَ مثلًا واضحًا، انظر: بيري، ٢٠٠١م، ص ٢٩٢-٢٩٩.

ولذا فإن كلاً من المعسكرين عَمِلَ على افتراض أن التعددية الثقافية هي جزءٌ متكامل وقسمٌ من عمليةٍ أكبر للتحرُّر — برغم أنها تختلف بالطبع في الطريقة التي تقيم بها هذه العملية الكبرى — والتغيُّرات التي تدعم سياسات التعددية الثقافية عبْر الزمن تقتفي أثر التغيُّرات التي تدعم قيم المساواة الليبرالية بشكلٍ عامٍّ (داسكو، ٢٠٠٥م).

ويمكن أن تتأكد الرابطة بين سياسات التحرُّر والتعددية الثقافية بفحص الطريقة التي كُتِبَتْ بها هذه السياسات قانونياً والطريقة التي فُرِضَتْ بها قضائياً، وأحد الأشياء المذهلة بالنسبة إلى هذه السياسات هو كيف أنها ترتبطُ بطريقةٍ متينةٍ وصرِيحةٍ بالمعايير الأوسع لحقوق الإنسان والدستورية الليبرالية، مفاهيمياً ومؤسساتياً.

لنتأمل ديباجة قانون التعددية الثقافية في كندا للعام ١٩٨٨م؛ فهي تبدأ بالقول إنه بسبب التزام حكومة كندا بالحريات المدنية، لا سيما حرية الأفراد في «صنع الحياة التي يريد أن يعيشها المرء ويقدر عليها»، وبسبب التزامها بالمساواة، لا سيما المساواة العرقية والمساواة بين الجنسين (الرجل والمرأة)، وبسبب التزامها بحقوق الإنسان العالمية، لا سيما الاتفاقية الدولية ضد التفرقة العنصرية؛ لهذا فقد تبنت سياسة التعددية الثقافية. ويستطرد النص الأساسي ليُكرِّر معايير حقوق الإنسان كجزء من جوهر سياسة التعددية الثقافية،^{٢٢} ومن الصعب عليك أن تطالب بعبارة أوضح من أن التعددية الثقافية ينبغي أن تُفهم على أنها جزءٌ متكاملٌ من ثورة حقوق الإنسان، كما أنها امتدادٌ لـ «ليبرالية الحقوق المدنية»، وليست عائقاً لها. ليس بها نفحةٌ من المذهب الثقافي المحافظ، ولا من المذهب الأبوي البطريركي، ولا المذهب التفكيكي لما بعد الحداثة؛ فهي خلاصةٌ ليبرالية عصر التنوير وحقوق الإنسان العالمية.

والواقع أنه تم توضيح هذه النقطة في البيان البرلماني الأصلي للعام ١٩٧١م حول التعددية الثقافية في كندا، الذي أعلن أن «سياسة التعددية الثقافية داخل إطار عملٍ ثنائي اللغة هي أساساً الدعم الواعي لحرية الاختيار عند الفرد؛ فنحن أحرارٌ في أن نكون أنفسنا» (تروود، ١٩٧١م، ٨٥٤٦).

^{٢٢} ولقد قسّم آدم هذه الجماعة تقسيماً فرعياً إلى «تقليديين» و«داروين» لكنهم يشتركون في الخوف من الإصلاحات الليبرالية التي سوف تُقوِّض النظام الاجتماعي وهو يُدخل سياسات التنوع ضمن هذه الإصلاحات الليبرالية، المقوّضة للاستقرار.

ولقد كانت هذه الصيغ تستهدفُ إرشادًا للممثلين السياسيين ذوي العلاقة من ناشطي الأقليات ومن الموظَّفين إلى القضاة، أن التعدُّدية الثقافية لا بد أن تُفهم على أنها سياسةٌ تستلهم المعايير الليبرالية. لم يُترك ذلك للمصادفة، أو لنية الممثلين السياسيين الحسنة. ولقد وُضع قانونُ التعدُّدية الثقافية في إطار عمل المؤسسات الدستورية الديمقراطية الليبرالية؛ ومن ثم فهو يخضع من الناحية القانونية لنفس القيود الدستورية لأي سياسةٍ فدراليةٍ أخرى. وأي عملٍ فدراليٍّ يُتخذ باسم التعدُّدية الثقافية لا بد أن يحترم الوثيقة الكندية للحقوق والحريات، على نحو ما فسَّرتها وأقرَّتها الهيئات القضائية مثل لجنة حقوق الإنسان الكندية وكذلك المحكمة العليا.

وعلى ذلك فالطريقة التي عُرِّفت بها التعدُّدية الثقافية بشكلٍ قانوني في كندا، أوضحت أنها لا توجد خارج إطار عمل الدستورية الديمقراطية الليبرالية والفقهاء القانوني لحقوق الإنسان، أو كاستثناء له، أو كإحرافٍ عنه. وإنما هي بالأحرى متضمنة بقوة داخل ذلك الإطار. وهي تُعرِّف على أنها انسيابٌ من معايير حقوق الإنسان وبوصفها تجسيدًا لهذه المعايير، وقابلة للفرض من خلال المؤسسات القضائية التي تتمسك توصياتها بتلك المعايير.^{٢٣}

وهذا بالطبع مجرد مثال من أحد البلاد، وربما كانت هناك جوانبٌ أخرى من المنظور الكندي لا وجود لها في الديمقراطيات الغربية الأخرى. ومع ذلك فإنها حالةٌ مهمةٌ علينا أن نتدبرها؛ حيث إن كندا كانت أول بلدٍ يتبنَّى سياسة التعدُّدية الثقافية الرسمية، ولعبت نتيجةً لذلك دورًا مهمًا في تشكيل المفاهيم العالمية لما تكون عليه التعدُّدية الثقافية. وكما لاحظت «ياسمين أبو لبن» فإن كندا يُنظر إليها في جميع أنحاء العالم على أنها البلد الذي توجَد فيه التعدُّدية الثقافية (أبو لبن، ٢٠٠٢م، ص ٤٦٠) — حيث تُمارَس التعدُّدية الثقافية ممارسةً جيدة، وليست مجرد ممارسةٍ خطابية — وكثيرًا ما تُدرَس الصيغ الكندية على أنها نماذجٌ أولية. فمثلًا الطريقة التي ترتبط بها التعدُّدية الثقافية بحقوق الإنسان في ديباجة قانون التعدُّدية الثقافية الكندية، استُنسخَت بطريقةٍ جوهريةٍ في إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأقليات في العام ١٩٩٢م — ففيهما معًا إصرارٌ على أن حقوق الأقليات قد تأسَّست على أساسٍ معايير حقوق الإنسان، وعلى ذلك ينبغي تفسيرها على أنها امتدادٌ إضافي وتحقيق لهذه المعايير.

^{٢٣} لقد أُعيد طبع القانون كملحق في كتاب كيمليكا في العام ١٩٩٨م .

وعلى أي حال فإن كندا بعيدة عن أن تكون فريدة في الطريقة التي تربط بها بين التعددية الثقافية والليبرالية؛ فنحن نجد ارتباطاً مماثلاً في أستراليا، وعلى سبيل المثال، وطبقاً لما يقوله «جيمس جوب» الذي لعب دوراً محورياً في تعريف سياسة أستراليا للتعددية الثقافية فإن التعددية الثقافية في أستراليا «هي أساساً أيديولوجية ليبرالية تعمل داخل مؤسسات ليبرالية مع استحسان عالمي للمواقف الليبرالية. وهي تذهب إلى أن جميع البشر ينبغي أن يُعاملوا بالتساوي على أنهم نظراء، وأن الثقافات المختلفة يُمكن أن تتعايش معاً لو أنها قبلت القيم الليبرالية» (Jupp 1995: 40).

وكما حدث في كندا، فقد أدخلت التعددية الثقافية في أستراليا بواسطة القوى السياسية اليسارية الليبرالية نفسها أو الديمقراطية الاجتماعية التي كانت تدفع لتحقيق التحرر بشكل عام، وذلك مثل تعزيز المساواة بين الجنسين (الرجل والمرأة)، وعدم التمييز العنصري، وحقوق المثليين.^{٢٤}

ومن الممكن أن نجد هذا النموذج الأساسي نفسه في ديمقراطيات غربية أخرى تحركت في اتجاه منظور أكثر ميلاً إلى التعددية الثقافية. والتعددية الثقافية، بصفة عامة، تبنتها الأحزاب الديمقراطية الاجتماعية أو اليسار الليبرالي والائتلافات التي صادقت على التحرر بشكل عام، وقد كُتبت مسودات السياسات الناتجة بطريقة أظهرت بوضوح أن أساسها يضرّب بجذوره في معايير حقوق الإنسان.

ومن المؤكد أن الثقة العامة في هذا «التوقع الليبرالي» تتفاوت عبر الزمن وعبر المجتمعات، وكانت هناك أوقات وأماكن تشكك فيها الناس في أن التعددية الثقافية يمكن أن تضرب بجذورها في الدستورية الليبرالية-الديمقراطية ومعايير حقوق الإنسان. وكما سنرى فإن هذا الشك يُساعد في تفسير بعض من الاعتراضات القوية ضد التعددية الثقافية التي ظهرت حديثاً، وبعض حالات «التراجع عن التعددية الثقافية».

غير أن هذه الحالات تؤكد النقطة الأساسية، وهي أنه حيثما تم تبني التعددية الثقافية وتطبيقها في الغرب، فإنها تكون نموذجاً ليبرالياً للتعددية الثقافية، يُدعم باعتباره على

^{٢٤} للمزيد عن الإلهام الليبرالي الأساسي للتعددية الثقافية في كندا، انظر فوربس، ١٩٩٤م، ص ٩٤ (التعددية الثقافية تلجأ إلى الفهم العام للحرية كاختيار) وكذلك لوبل 2005، Lupul، الذي تُعطينا مذكراته شواهد كثيرة على الطريقة التي توفر بها ليبرالية الحقوق المدنية الخلفية المسلّم بها للحريك المبدئي للتعددية الثقافية في كندا.

اتساق مع المثل العليا لحقوق الإنسان والقيم الديمقراطية الليبرالية ومعزراً لها. وحيثما لا تُدرك تلك الرابطة، سواء في علاقتها بالتعددية الثقافية بصفة عامة أو في علاقتها بقضايا جماعة أقلية معينة، فإن الدعم العام للتعددية الثقافية ينخفض. وباختصار، نحن نرى مستويات متأرجحة من الإيمان العام بالتعددية الثقافية الليبرالية عبر الغرب. لكن ما لا نراه، هو أي نوع آخر من التعددية الثقافية غير الليبرالية، سواء ضربت بجذورها في محافظة «هيردر» الثقافية أو ما بعد حادثة «نيتشه»؛ فتعددية نيتشه وهيردر موجودة في الجامعات، لا سيما في بعض الأقسام الإنسانية، لكن ذلك ليس هو نوع التعددية الثقافية التي شكّلت السياسة العامة في الغرب. إن التعددية الثقافية الموجودة حقاً في الغرب هي التعددية الليبرالية.

عود إلى السياسة

الرواية التي ذكرتها حتى الآن عن نشأة التعددية الثقافية الليبرالية بوصفها إحدى مراحل تطور حقوق الإنسان هي جزء مهم من القصة ولكنه ليس كل القصة؛ فلقد بدأت بها لأن هذا الاتجاه لا يمكن تفسيره من دون فهم لهذه الروابط. وعلى سبيل المثال، فإن «براين باري» بدأ نقده المؤثر للتعددية الثقافية بقوله إنه أُصيب بالحيرة من تبني سياسات التعددية الثقافية في الغرب (باري، ٢٠٠١م). ومن السهل أن نفهم حيرته، ما دام قد بدأ من افتراض أن هذه السياسات تضرب بجذورها في الرفض النسبي لليبرالية، وسوف يكون حقاً من الصعب أن تفهم سبب تخلي الديمقراطيات الغربية الليبرالية عن قيمها وقواعدها الدستورية لكي تتبنى مثل هذه السياسات، أو كيف يمكن لهذه السياسات أن تنبثق من العملية السياسية. ولكن، لو كنا على استعداد لتأمل إمكان تعددية ثقافية تضرب بجذورها في حقوق الإنسان، وأننا إذا ما نظرنا إلى الروابط القانونية، والسياسية بين الاثنين، فإن نشأة التعددية الثقافية الليبرالية تصبح مفهومة أكثر.

ومع ذلك، فمن الواضح أن ذلك ليس كل القصة؛ لأنها تنسب إلى «قوة الأفكار» قدراً أكبر مما ينبغي. قد تكون التعددية الثقافية بالفعل امتداداً مقبولاً لمنطق حقوق الإنسان، قادمة من التحرر من الاستعمار، عبر إلغاء التمييز العنصري، إلى حقوق الأقلية. لكن المنطق لا يعمل بذاته، والأفكار لا تتحرك طواعية. والمنطق الأخلاقي للتعددية الثقافية

يحتاج إلى صياغة، وحركة، وتفاوض ومساومة داخل مجالٍ أوسعٍ من علاقات السلطة.^{٢٥} التلميح بأن نشأة التعددية الثقافية تعكس تجلّي ثورة حقوق الإنسان يجعل الأمر يبدو كما لو كانت السياسات العامة قد تشكّلت في الحلقات الدراسية للفلسفة السياسية التي يحاول فيها المشاركون بهدوءٍ وبلا انفعالٍ أن يتعرّفوا على منطق الحُجَج الأخلاقية. ومن الواضح أن الحياة السياسية ليست من هذا القبيل؛ فمن المؤكد أن هناك ما يُمكن أن نسمّيه بـ «قوة الأفكار»؛ فالأفكار يُمكن أن تُلهِم وتُعلِّم، وتُقنِّع السياسيين. ولكن ذلك نوعٌ واحدٌ من القوة من بين أنواعٍ أخرى، وكثيراً ما يُواجه مقاومةً عنيدةً من عناصرٍ مهمةٍ تكونُ مصلحتها أو هويتها مهددةً إذا ما قبلت أفكاراً جديدة.

وباختصار، فإن حكاية مصير السياسات العرقية في الغرب، أو القصة التي رويتهَا حتى الآن تخلو إلى حدٍّ غريبٍ من السياسات الواقعية. والمنطق المعياري خلف قضايا التعددية الثقافية مهم، لكننا بحاجة إلى روايةٍ أكثر ثراءً عن الطريقة التي انتشرت بها هذه القضايا، وعن النزاع والمفاوضات في سياسات العالم الواقعي المضطربة في الديمقراطيات الغربية المعاصرة.

وسوف يكون من المستحيل أن نقدّم نظرةً شاملةً عن الطريقة التي تعمل بها هذه العمليات السياسية من خلال الديمقراطيات الغربية. لقد خلّقت ثورة حقوق الإنسان فرصةً لمفاهيم التعددية الثقافية لكي تنبثق في الغرب؛ لكن نجاح جماعاتٍ معيّنة في بلدانٍ معيّنة في استغلال تلك الفرصة يعتمد على عواملٍ سياسيةٍ معقّدةٍ مرتبطة بسياقاتٍ قوميةٍ أو حتى محليةٍ محدّدة. ولو أننا أردنا «العودة إلى السياسة» بحقّ فسوف تحتاجُ إلى الانخراط في درجةٍ عاليةٍ من «القومية المنهجية»، وتحتاجُ إلى النظر في تفاصيلٍ بنى الأحزاب السياسية التقليدية ونُظُم الانتخابات في دولٍ مختلفة، ونوعية الدوافع والتحالفات الانتخابية التي تسمح بها أو تعيقها. كما أنه سيكون علينا أيضاً أن ننظر إلى الطريقة التي يتكوّن بها المجتمع المدني في البلدان المختلفة (مثل النقابية ضد الليبرالية)، وفي المجال النسبي للخطط السياسية المختلفة (مثل الاحتكام إلى القضاء، الحملات الإعلامية،

^{٢٥} على حين أن الحكومة المحافظة الحالية على المستوى الفدرالي في أستراليا قد تراجعت عن التعددية الثقافية، اشتد بعض هذا الارتخاء عن طريق الحكومات العمالية التي تسود على مستوى الدولة. وعلى سبيل المثال، فإن ويلز الجديدة الجنوبية قد تبنت أخيراً قانوناً جديداً للتعددية الثقافية.

العصيان المدني، جماعات الأبواب الخلفية)،^{٢٦} وإذا أردنا تلخيص جميع هذه العوامل فسوف يكون ذلك عملاً معقداً ومستحيلاً.

لكننا نستطيع مع ذلك أن نسوق بعض الملاحظات العامة عن بعض العوامل السياسية التي دعمت التوجّه نحو التعددية الثقافية؛ إما عن طريق تسهيل التحريك السياسي لجماعات الأقلية، وإما بتقليل المعارضة السياسية لقضاياهم.

الشرط الأول الذي مكّن الحراك الفعّال للأقليات هو، بالطبع، الديمقراطية نفسها؛ فالديمقراطية وثيقة الصلة بالموضوع لعدة أسباب؛ ففي أبسط المستويات، نجد أن تماسك الديمقراطية يحُدّ من قدرة الصفوة على سحق الحركات السياسية للجماعات العرقية. وفي كثير من البلاد في أنحاء العالم، تحظّر الصفوة الحركات السياسية للجماعات العرقية، أو تستأجر العصابات والميليشيات لضرب قادة هذه الجماعات العرقية أو قتلهم أو رشوة الشرطة والقضاة لسجنهم. والخوف من مثل هذا النوع من القمع كثيراً ما يمنع الجماعات غير المسيطرة من الإعلان حتى عن أبسط مطالبها؛ فالالتزام بالصمت، هو الخيار الأسلم للأقليات في كثير من الدول.

أما في الديمقراطيات الراسخة؛ حيث تكون الديمقراطية هي اللعبة الوحيدة المتاحة، فلا خيار سوى السماح للجماعات العرقية بالحراك السياسي، وتقديم مطالبها على الملأ. ونتيجة لذلك فإن خوف أعضاء الجماعات العرقية من الكلام يزول بالتدريج. وقد يفشلون في النقاش السياسي، لكنهم لا يخشون القتل، أو السجن، أو الفصل من العمل لمجرد المحاولة.

إن انعدام الخوف، هذا، مرتبطٌ بالوعي الحقوقي الجديد المشتق من ثورة حقوق الإنسان، وهو الذي يفسّر صحب السياسات العرقية في الديمقراطيات الغربية المعاصرة. وفضلاً عن ذلك، فإن الديمقراطية تتضمن توفير كثير من المداخل العملية لصنع القرار، فإذا ما أُحبطت جماعة في مرحلة ما من قبل حكومة غير متعاطفة، ففي استطاعتها أن تتابع قضاياها على مستوى آخر. وحتى لو فاز حزبٌ سياسي، غير متعاطف، بالسلطة

^{٢٦} كما لاحظ غيلهوت، (Guilhot)، ٢٠٠٥م، فإن الكتابات حول انتشار حقوق الإنسان والديمقراطية كثيراً ما تجعل الأمر يبدو كأن هذه الأفكار تُسافر بطريقتها الخاصة، وتتجاهل علاقات القوة التي تحدّد الطريقة التي تُصاغ بها هذه الأفكار وتُتداول، وبواسطة من.

على المستوى المركزي، وأراد أن يقلص حقوق الجماعات غير المسيطرة، ففي استطاعة هذه الجماعات أن تغيّر محورَها إلى المستوى الإقليمي، أو حتى إلى المستوى المحلي. وحتى إذا ما سُدَّت جميع هذه المستويات، ففي استطاعتهم متابعة قضاياهم من خلال المحاكم، بل حتى من خلال الضغوط الدولية. هذا هو ما تدور حوله الديمقراطية؛ مداخل كثيرة ومتغيرة للسلطة.

التركيبة السكانية هي عامل آخر ذو علاقة في الماضي كانت كثير من الحكومات تأمل أو تتوقع أن الجماعات العرقية غير المسيطرة ستختفي ببساطة من خلال الوفاة أو الاحتواء أو التزاوج. ومن الواضح الآن أن ذلك لن يحدث بسبب ارتفاع نسبة المواليد، وأن السكان الأصليين هم أسرع الفئات نموًا في كثير من البلاد التي يُوجدون فيها. وتزداد النسبة المئوية للمهاجرين من السكان بسرعة في معظم البلاد الغربية، ويتفق معظم المعلقين على أنه ستكون هناك حاجة إلى مهاجرين أكثر في المستقبل ليعوضوا نسبة المواليد المنخفضة وشيخوخة السكان. والجماعات القومية الثانوية في الغرب تنمو هي الأخرى بأعداد ثابتة، وإن ظلت نسبتها إلى عدد السكان مستقرة أو قلت هامشيًا. ولن يستطيع أحد — بعد ذلك — أن يحلم أو يتوهم أن الأقليات ستختفي. للأرقام أهمية، خصوصًا في النظام الديمقراطي، والأرقام تتغير في اتجاه الجماعات غير المسيطرة.

هذان العاملان؛ الديمقراطية والتركيبة السكانية، إذا ما أخذنا مع ثورة حقوق الإنسان، فإنها تُساعد في تفسير الدفع من أجل سياسات التكيف؛ فازدياد الوعي الحقوقي، وزيادة مجالات الحراك السياسي الآمن، مع زيادة الأعداد، كلها تُساعد في تفسير نمو قوة الحراك السياسي بواسطة الجماعات العرقية في الغرب.

المبادئ والسياسة الجغرافية في ثورة حقوق الإنسان

ربما كان أكثر الأسئلة السياسية غموضًا هو: لماذا كانت الجماعات المسيطرة على استعداد لقبول هذه المطالب؟ بعد كل شيء، لمعظم الدول الغربية جماعة قومية مهيمنة تشكّل أغلبية عديّة واضحة، وفي النظام الديمقراطي «الأغلبية هي التي تحكم»، فلماذا أصبحت جماعات الأغلبية أكثر استعدادًا للاستجابة لهذه المطالب، وللتفاوض بشأنها؟ لماذا لا تُستخدم سلطة الدولة لكبت هذه المطالب، بالقوة إن لزم الأمر، كما كان يحدث في الماضي؟ سيكون من اللطيف أن نظن أن قوة الحجة الأخلاقية كانت كافية للتغلب على التاريخ الطويل من التطاحن والأحكام المبتسرة الظالمة التي ظلت تُخيم على العلاقات

العرقية والعنصرية في الغرب. غير أن ذلك ليس محتملاً. ولا بد من أن تكون هناك عوامل استراتيجية أكثر تكمن خلف هذا التغير القوي.

إن التعرّف على هذه الدوافع المختلطة لقبول التعددية الثقافية مسألة مهمة، ليس فقط لفهم أفضل للطريقة التي ظهرت بها التعددية الثقافية في الغرب، بل أيضاً لفهم أفضل لآفاق نموها في جميع أنحاء العالم. ولو أننا زعمنا أن التعددية الثقافية نشأت في الغرب أصلاً، ولمجرد منطقتها الأخلاقي القوي، فإن محاولات تدعيمها خارج الغرب ستتمثل بشكل كبير في غطرسة أخلاقية على المجتمعات الأخرى. ولقد كان ذلك، كما أشرت إليه في المقدمة، اتجاه كثير من المعلقين الذين تحسّروا على العجز الظاهر للناس في عالم ما بعد الشيوعية، وما بعد الاستعمار، في فهم المنطق الأخلاقي للتسامح والتنوع، والذين أوصوا بإعادة تعليم العامة معنى الليبرالية وحقوق الإنسان. غير أن الواقع أن المصير المتفاوت للتعددية الثقافية الليبرالية في المجتمعات المختلفة له علاقة أقل بكثير بإدراك الناس للمنطق الأخلاقي لحقوق الإنسان، من علاقته بالإطار الأوسع لعلاقات السلطة التي تغرس فيها هذه الحجج المعيارية.

إحدى الطرق للكشف عن هذه الدوافع المختلطة لقبول التعددية الثقافية هي العودة إلى المرحلتين السابقتين لكفاح حقوق الإنسان ضد الهيراركية العنصرية والعرقية، والتساؤل عن الطريقة التي تحققت بها هاتان المرحلتان. لم يكن التخلص من الاستعمار أو القضاء على التفرقة العنصرية نتيجة للإقناع الأخلاقي فقط، وبالتعرّف على العوامل الأخرى الأكثر استراتيجية في هاتين الحالتين، نستطيع أن نفهم السياسات المعاصرة للتعددية الثقافية بشكل أفضل.

لننظر إلى الالتزام الأساسي بالمساواة العنصرية، الذي عبّر عنه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام ١٩٤٨م. سبق أن قلت إن الاشمئزاز من عنصرية «هتلر» التي أدت إلى الإبادة الجماعية هو الحافز لقبول فكرة المساواة العنصرية. وهذا هو التفسير المعتاد الذي يقدمه المعلقون، وإذا ما وضعناه في عبارة بورستلمان فقدت السيادة العنصرية الواضحة شرعيتها في غرف الغاز في المحرقة الألمانية (بورستلمان، ١٩٩٣م، ص ٨١). ولقد قيل إن هذه الكارثة قد «هزّت الضمير العالمي»، وألهمت المجتمع الدولي للاعتراف بخطايا الأيديولوجيات العنصرية، وألزمته بقضية العدالة العنصرية.

ولكن الواقع هو أن قرار إقامة النظام الدولي ما بعد الحرب على أساس العدالة العنصرية كان قد اتخذ قبل أن تُعرف «المحرقة» Holocaust على نطاق واسع، قبل

أن تصّع الحرب أوزارها (ولتون، ٢٠٠٠م، ص ٢ و٣). وكان من الأسباب المهمة التي كانت وراء اتفاق الحلفاء على هذا المبدأ هو، بالتحديد، أن يساعد على ضمان الفوز في الحرب. وعندما وُضِعَ البريطانيون والأمريكيون خططهم لنظام ما بعد الحرب في ميثاق أغسطس الأطلنطي في العام ١٩٤١م، لم تكن هناك إشارة خاصة بالمساواة العنصرية. وشعر «تشرشل» بأنه ينبغي أن يُعاد حق تقرير المصير للشعوب الأوروبية التي غزاها واستعمرها النازي، لكنه لم يُرد أن يفسر ذلك على أنه مبرر لمنح حق تقرير المصير للشعوب غير الأوروبية التي غزاها واستعمرها البريطانيون. ومن هنا صيغ ميثاق الأطلنطي «تُعاد حقوق السيادة والحكم الذاتي لأولئك الذين حُرِموا منها عنوة». وبعبارة أخرى فإن الشعوب الأوروبية التي تمتلك دولاً ذات سيادة، مثل التشيك وبولندا، لا بد من أن يستردوا حقوق السيادة لتقرير المصير، في حين أن الشعوب غير الأوروبية من سكان المستعمرات الذين لم يعترف بهم القانون الدولي كدول ذات سيادة فيسيطرون تحت يد الإمبراطورية البريطانية. وحتى لا يسيء أي إنسان فهم المعنى الخفي لهذه الكلمات، فإن تشرشل أخبر مجلس العموم البريطاني: «إننا «في اجتماع الأطلنطي، كان في ذهننا أساساً، استعادة السيادة، والحكم الذاتي، والحياة القومية لدول وأمم أوروبا التي تخضع الآن لنير الحكم النازي»، وهي مشكلة منفصلة تماماً عن حقوق سكان المستعمرات الذين «يدبنون بالولاء للتاج البريطاني» (مقتبس في بورغورث، ٢٠٠٥م، ص ٣٠).

والواقع أن تشرشل صدمته بالفعل أيديولوجية التفوق الآري للنازية، لكن ما صدمه (وصدم غيره) أكثر هو الطريقة التي عامل بها النازي الشعوب الأوروبية البيضاء الأخرى، كما لو أنهم ليسوا أفضل من الأفارقة والآسيويين. لقد كانت سياسة النازي تجاه العنصر السلافي تسير مباشرة على النمط الألماني السابق تجاه سكان المستعمرات الأفريقية (لندنكويست، ١٩٩٦م؛ إيهمان، ١٩٩٨م). والواقع أن هتلر قال إن «روسيا هي أفريقيا بالنسبة إلينا، والروس هم زنونجا» (اقتبس لورين، ١٩٩٦م، ص ١٣٦). وعلى الرغم من أن قلّة من القوى الغربية قد اشتكت من الممارسات الألمانية الاستعمارية، من فتوحات، وتوطين، وأعمال السخرة في أفريقيا، والتي أدّت أحياناً إلى مجاعة وموت جماعي، فإن الصدمة التي هزّتهم هي أن يروا هذه الممارسات نفسها تُنتهَج داخل أوروبا نفسها.

وعلى حد تعبير القديس كلير دريك «إبادة البوشمان (شعب بدائي في جنوب أفريقيا) والتسمانيين (شعب بدائي في أستراليا)، شيء، وإبادة الإخوة الأوروبيين، (من عرق آخر) شيء مختلف أتم الاختلاف» (دريك، ١٩٥١م، ص ٢٦٣، اقتبس ليتون، العام ٢٠٠٠م،

ص ١٧٠، حاشية ٣). لقد كان الدافع الأول عند تشرشل، الذي شاركه فيه معظم الحلفاء، هو أن يكرّر الزعم التقليدي بأحقية الأوروبيين في مكانة أعلى من الآخرين. لقد أراد أن ينتقد النازي، لا بسبب الهيراركية العنصرية التي جاء بها، بل بسبب إساءة فهمها، وتجاهل القواعد التي ينبغي أن تُعامل بها الشعوب الأوروبية المتحضرة بعضها بعضاً.

ولكن خلال عام من ميثاق الأطلنطي، مال الميزانُ لمصلحة الفكرة التي تقول إن نظام العالم الجديد ينبغي أن يقوم على مبدأ الحقوق المتساوية لجميع الشعوب في تقرير المصير. فما الذي تغيّر؟! جزء من الإجابة هو الاستراتيجية العسكرية. لقد صُدم البريطانيون من هزيمة سنغافورة أمام اليابان في فبراير من العام ١٩٤٢م، بعد أن رفض السكان المحليون أن يقاتلوا دفاعاً عن بريطانيا. لم يرَ السكان الصينيون، والملايو، والهنود المحليون، مبرراً للموت دفاعاً عن الإمبريالية البريطانية، فلماذا يهتمون بما إذا كان من يحكمهم أسياداً إنجليزياً أو يابانيين، لا سيما عندما يعدّهم اليابانيون بحكم ذاتي أكبر؟! لقد كانت «خيانة» السكان المحليين — أيضاً — عاملاً في سرعة سقوط بورما وماليزيا، ما دمر الروح المعنوية عند الإنجليز وأحبط خططهم الحربية. ولقد أدرك البريطانيون (بضغوط من حلفائهم الأمريكيين) أنهم إذا كانوا يأملون في مساعدة سكان المستعمرات في الحرب ضد اليابانيين في آسيا، أو ضد الألمان والإيطاليين في أفريقيا، فإن عليهم أن يعدّوا بنظام ما بعد الحرب يواجهون فيه خطايا الإمبراطورية البيضاء، ومن هنا كانت ضغوط الأمريكيين على الإنجليز لكي يعدّوا بإعادة هونغ كونغ إلى الصين، ومنح الاستقلال للهند (كما ضغطوا على فرنسا أيضاً لكي تعدّ بالتخلي عن فيتنام)، وذلك من أجل ضمان التعاون (أو الحياد على أقلّ تقدير) من السكان المحليين في الحرب. وكما قال سمر ويلز مستشار السياسة الخارجية للرئيس روزفلت — في مايو ١٩٤٢م: «إذا كانت هذه الحرب هي حقاً حرب تحرير للشعوب، فينبغي أن تضمن المساواة في السيادة لجميع الشعوب في أرجاء العالم، كما في عالم الأمريكتين. لا بد من أن يأتي قطارُ انتصارنا بالتحرير لكل الشعوب. ينبغي القضاء على التمييز والتفرقة بين الناس بسبب الجنس أو العقيدة أو اللون؛ فقد ولّى عصرُ الإمبريالية».^{٢٧}

^{٢٧} هناك عددٌ من الدراسات الممتازة التي تُقارن بين هذه الديناميات السياسية في أنحاء الديمقراطيات الغربية، انظر على سبيل المثال «كوبمانز» و«ستيثام» ١٩٩٩م و٢٠٠٣م حول «بنى الفرص السياسية» المتميزة المتاحة أمام المهاجرين في مختلف البلدان الأوروبية، وكيف أثر ذلك في طبيعة ومحضلة تحركها.

وفي أغسطس من العام ١٩٤١م كان البريطانيون يعملون متأملين ومتوقعين استمرار الإمبريالية من دون تغيير بعد الحرب. لكنهم أعادوا تقييم هذا الزعم بعد سقوط سنغافورة، وأدعّوا لمطالب الأمريكيان بأن الحرب كانت نضالاً ضد التفريقة العنصرية والإمبريالية. وكما قال ولتون: «إن سقوط سنغافورة قوّض أركاناً ما كان يُسمّى «الإمبريالية البيضاء» ولتون، ٢٠٠٠م، ص ١٥٢).

وهنا يوجد درس علينا أن نتعلمه، هو أن فكرة المساواة العرقية أو العنصرية فكرة قوية، غير أن الاقتناع الحقيقي بها لم يكن أعظم في مايو من العام ١٩٤٢م منه في أغسطس من العام ١٩٤١م، أو في فبراير من العام ١٩١٩م، عندما اقترح اليابانيون طرح قضية المساواة العنصرية على عصبة الأمم.^{٢٨} إن ما تغيّر هو السياق السياسي الجغرافي الأوسع الذي غيّر التكاليف والمخاطر التي ارتبطت بقبول تلك الفكرة بشكل مثير.^{٢٩} وكما سنرى، فإن لذلك مضامين عن الطريقة التي نفهم بها آفاق تقدّم حقوق الأقليات.

ويمكن رواية قصة مماثلة عن الدافع الذي يكمن خلف المرحلة الثانية العظيمة من ثورة حقوق الإنسان — الحملة الأفريقية الأمريكية لإزالة التمييز العنصري. وكثيراً ما

^{٢٨} اقتبسها «ولتون» (العام ٢٠٠٠م، ص ٤٧) ويقدم «ولتون» وصفاً مثيراً للمفاوضات المكثفة بين الأمريكيين والإنجليز حول مسألة الإمبريالية ودورها في الحرب. ولقد غيّر الأمريكيون بالطبع من نغمة حديثهم أثناء الحرب بعد أن قرّروا أنهم يريدون في الواقع أن يستعمروا بعض الجزر اليابانية المختلفة بعد الحرب بغض النظر عن إرادة السكان المحليين. كما أن حماس الأمريكيين للتخلص من الاستعمار قد خبا عندما أصبح واضحاً أن بعض الحركات القومية التحررية سيطر عليها الشيوعيون. وباختصار، فقد كان الالتزام المبدئي بالتخلص من الاستعمار ضعيفاً جداً من كلا الجانبين في شمال الأطلسي.

^{٢٩} وبالطبع، كانت مطالبة اليابان بقضية المساواة العنصرية هو نفسه ممارسة للسياسة الواقعية، وليست مبدأً أخلاقياً. فقد أوضحت الأحداث التالية أن اليابانيين كانت لهم أيديولوجية خاصة فيما يتعلق بالتفوق العرقي، الذي تصوروا أنه يعطيهم الحق في أن يحكموا جيرانهم الآسيويين الأدنى منهم (لورين، ١٩٩٦م، ص ١٤٠). فلم يعترض اليابانيون على الإيمان الغربي بالأجناس الدنيا والعليا، لكنهم ببساطة اعترضوا على الطريقة التي رفض بها الغرب قبول أن اليابانيين أحد الأجناس المتفوقة، وهو رفض نسبوه (ويا للمفارقة!) إلى التحيز العنصري غير العقلاني. وعندما أصبحت نظرية تفوق الجنس هذه واضحة في ثلاثينيات القرن الماضي لم تعد جهود اليابانيين في أن يجعلوا من أنفسهم قادة في الكفاح من أجل المساواة العرقية مشروعة، وبعد الحرب العالمية الثانية انتقلت هذه القيادة إلى الهند، التي أصبحت أعظم المؤيدين مجاهرةً بالرأي للمساواة العرقية في الأمم المتحدة (بانتون، ٢٠٠٢م).

يُقال إن نجاح حركة الحقوق المدنية قد عكس اعترافاً عاماً متنامياً بتعارض التفرقة العنصرية مع المثل العليا للحرية الإنسانية والمساواة التي قام عليها الدستور الأمريكي؛ فإزالة التمييز العنصري — بعبارة أخرى — عكست نجاحاً (متأخراً جداً) للمنطق الأخلاقي للمبادئ الديمقراطية والليبرالية الأمريكية.

لكن هنا، أيضاً، سيكون من الخطأ أن نبالغ في أهمية الإقناع الأخلاقي؛ فمن المؤكد أن الأمريكيين الأفارقة قد لجئوا إلى ذلك المنطق الأخلاقي منذ عدة عقود، غير أن النجاح المفاجئ لهذه الحجة في خمسينيات القرن الماضي كان مرتبطاً بضرورات السياسة الخارجية، بالإضافة إلى الإقناع الأخلاقي المحلي.

خرجت الولايات المتحدة من الحرب العالمية الثانية لتدخل في صراعٍ عالميٍّ مع الاتحاد السوفييتي من أجل النفوذ والسلطة. وفي هذا الصراع كانت التفرقة العنصرية داخل الولايات المتحدة عبئاً لا يُطاق؛ فقد نشر السوفييت في العالم الثالث تقاريرٍ إخبارية عن سوء المعاملة التي يتلقاها السود في أمريكا، وتلقت الولايات المتحدة تقاريرٍ يوميةً من سفاراتها في الخارج تدور حول آثار تلك التقارير. ولقد لاحظ أحد السفراء الأمريكيين الحساسية المؤلدة عند الشعوب الآسيوية فيما يتعلق بالتمييز العنصري، والنجاح المذهل الذي حققته الدعاية الشيوعية في خلق مشاعرٍ معادية لأمريكا. وليس في ذلك شيء من المبالغة (السفير شستر باولز — اقتبس ليتون في كتابه في العام ٢٠٠٠م (ص ١٦٢)، حاشية ٧٨).

وكان رجال الدولة الأمريكيون فيما بعد الحرب، من أمثال جون فوستر دلس، ودين رسك، لا يملئون التكرار المستمر من أن جيم كرو قد «أفسد سياستنا الخارجية. ونتائج ذلك في آسيا وأفريقيا ستكون أسوأ علينا من المجر بالنسبة إلى الروس» (دلس وليتون، العام ٢٠٠٠م، ص ١٣١)، أو أن أكبر عبءٍ نحمله فوق ظهورنا في علاقتنا الخارجية هو مشكلة التفرقة العنصرية (رسك في كتاب لورن، ١٩٩٦م، ص ٢٤٤).

مضمون السياسة الخارجية للتفرقة العنصرية المحلية كثيراً ما يتضمن عناصراً مأساويةً ومضحكةً في آن معاً؛ فكلما سافر المبعوثون الآسيويون والأفارقة في الأمم المتحدة في نيويورك إلى واشنطن للحديث مع المسؤولين في الحكومة الأمريكية فإنهم يعبرون أرض جيم كرو؛ حيث يُضطرون إلى استخدام مطاعمٍ وحماماتٍ مفصولةٍ عنصرياً، وهي تجربة اعتبروها مهينة، على أقل تقدير.

ولقد وضعت الحكومة الأمريكية برنامجاً مهماً للزمالة لاستضافة قادة المستقبل من العالم الثالث للدراسة في الولايات المتحدة، على أمل أن يشجع ذلك على ظهور وجهة نظر إيجابية عن أمريكا، غير أن التجربة المباشرة للفصل العنصري غالباً ما كان لها تأثيرٌ معاكس. ولقد كانت الحكومة الأمريكية تأمل في أن كثيراً من منظمات الأمم المتحدة ستتخذ من الولايات المتحدة مقراً لها، كما عرّضت استضافة منظمة الأغذية والزراعة (F.A.O) في بالتيمور، لكن كان من الصعب أن تُوافق الأمم المتحدة على أن تفتح مكاتبها في ميريلاند العنصرية (وانتهى الأمر إلى أن يكون مقرها في روما). وفي جميع هذه الحالات، لم يكن الثمن تشويه سمعة الولايات المتحدة الدولية فقط، بل أيضاً تعزيز الادعاء السوفييتي بأنه البلد الوحيد الذي يؤمن حقاً بالمساواة، والصديق الوحيد حقاً للشعوب غير الأوروبية في العالم.

وعندما واجه الرئيس ترومان هذه النتائج السلبية للتفرقة العنصرية على المصالح الجغرافية والسياسية الأمريكية، قرّر أن يقوم بعملٍ ما. وكما يقول لورين «بدأ الضغط الخارجي للحرب الباردة يؤدي الآن دوراً مهماً في خلق بداية جديدة في موضوع المساواة العنصرية داخل الولايات المتحدة» (لورين، ١٩٩٦م، ص ٢٠١). وبعد العام ١٩٤٦م أمر ترومان وزارة العدل ووزارة الخارجية بإصدار مذكراتٍ ودية لدعم القضايا القانونية التي قدّمتها المنظّمات الأفريقية الأمريكية، ناصحاً المحاكم بالألا تكون التفرقة العنصرية عائقاً أمام السياسة الخارجية وعبئاً في صراع الحرب الباردة مع الاتحاد السوفييتي. وعلى سبيل المثال، في قضية «براون» ضد مجلس التعليم الشهيرة نصّت المذكرة التي قدّمتها الحكومة الفدرالية على أنه «في سياق صراع العالم الحالي بين الحرية والطغيان لا بد من الاهتمام بمشكلة التمييز العنصري في الولايات المتحدة» (اقتبس ليتون، العام ٢٠٠٠م، ص ٢٧).

ومن الصعب أن نعرفَ الوزنَ الذي ينبغي أن نعطيه للعوامل الجغرافية السياسية في تفسير نجاح الحقوق المدنية الأفريقية الأمريكية، إذا ما قورنت بالتغيّرات المحلية في الرأي السياسي حول أخلاقية التمييز العنصري، لكن من الجدير بالملاحظة أن الدفعة الأولى من أجل إلغاء التفرقة داخل الحكومة الفدرالية قد جاءت من السلطة التنفيذية، ووزارة الخارجية بصفة خاصة، بدلاً من السلطتين القضائية والتشريعية، والواقع أن التزام ترومان بمواجهة التمييز العنصري لم يتفق مع توجهات الرأي العام، ولا المعايير القضائية، ما اضطره إلى التحايل على الجهازين الآخرين، ففرض إلغاء الفصل العنصري

في المؤسسات الفدرالية بأمرٍ تنفيذي، بدلاً من أن يتم من خلال مراجعة قضائية أو تشريعية. ومن دون هذا الدفع الإداري المُستلهم من السياسة الخارجية، لم يكن من الواضح ما إذا ومتى كان سيتم قبول المنطق الأخلاقي لإلغاء الفصل العنصري، سواء من الأغلبية البيضاء بين العامة بشكل عام أو المحاكم.^{٣٠}

هذه الروايات عن البواعث المختلطة الكامنة خلف المرحلتين الأوليين من النضال من أجل حقوق الإنسان ضد الهيراركية العنصرية والعرقية تحمل درساً مهماً، وهو أن المواقف تجاه العرق والإثنية تتأثر بشكلٍ قوي بالتهديدات الجغرافية السياسية الأكبر. وأن ما يحدّد ألوان السياسة التي يتم تبنيها، على الأقل في جانبٍ من جوانبها، هو إدراك ما سيساعد أو يعوق الصراع مع الأعداء الخارجيين. ولولا التهديدات الخارجية التي وجّهتها دول «المحور» في الحرب العالمية الثانية، أو السوفييت خلال الحرب الباردة، فإن الحركة نحو التحرّر من الاستعمار أو إلغاء التفرقة العنصرية، كانت ستسير ببطءٍ أكبر، أو ربما توقف عن السير تماماً. ولقد ساعدت الدفعةُ الإضافية التي جاءت من المخاوف حول الأمن السياسي الجغرافي على التقبّل الشعبي للمنطق الأخلاقي لهذه الإصلاحات.^{٣١}

وفي اعتقادي أن ذلك يُقدّم لنا تفسيراً مهماً للسبب الذي جعل الديمقراطيات الغربية تتبنّى منظوراً جديداً بالنسبة إلى الأقليات في الأربعين سنة الماضية؛ فلأول مرة في القرن العشرين، وربما للمرة الأولى منذ عدة قرون، لا تكون الأقليات في الغرب أدواتٍ في صراعٍ سياسيٍّ جغرافيٍّ أكبر. ولذلك دَوَّرَ حاسم في تفسير لماذا كانت الدول والجماعات المسيطرة أكثر استعداداً لقبول (كرهاً وعلى مضض) نماذجٍ جديدةٍ من التكيف مع التعددية

^{٣٠} إذا كان ذلك يبدو تفسيراً في غير محله لتحول الغرب إلى مبدأ المساواة العرقية؛ فلا بد أن نلاحظ أن هناك رواياتٍ ساخرة كثيرة؛ فقد ذهب «فرانك فيوردي» على سبيل المثال إلى أن الغرب صادق على مبدأ المساواة العرقية، ليس اعترافاً بحقوق الشعوب غير الأوروبية، بل بالأحرى لحماية البيض الذين قد يخضعون لـ «انتقامٍ عرقي» إذا ما انتهى عصر الإمبريالية (فيوردي، ١٩٩٨م). والواقع أن الأوروبيين البيض قد بدءوا الحرب العرقية العالمية بأن أكّدوا الحقّ في استعمار الشعوب الدنيا غير الأوروبية، وكانوا قلقين من أن تُردّد شعوبُ آسيا وأفريقيا الجميل بشن حربٍ عنصريةٍ عالميةٍ للتخلّص من الاستعمار؛ حيث يتحد الآسيويون مع الأفارقة ضد الأوروبيين البيض. ويرى «فيوردي» أن الالتزام الجديد للغرب بالمساواة العرقية هو محاولة لمنع أي بُعدٍ مُعاديٍّ للأوروبيين في معركة التخلّص من الاستعمار.

^{٣١} مناقشات تفصيلية حول آثار الحرب الباردة على علاقات العرق المحلية، (انظر بورستلمان، ٢٠٠١م، وليتون، ٢٠٠٠م).

الثقافية. وهذه نقطة مهمة ستظهر مرة أخرى في فصول قادمة؛ لذلك دعونا نفسرها مع شيء من التعمق.

الأمن السياسي الجغرافي والأمان في العلاقات العرقية

عندما تشعُر الدول بالأمان بالمعنى السياسي-الجغرافي، والخوف من الجيران الأعداء، تتشكّل معاملتها للأقليات بشكل قوي عن طريق هذا الشعور بالأمان. وبصفة خاصة فإن الدول لن تمنح أبداً الحقوق والسلطة للأقليات طوعيةً لو أنها اعتقدت أن ذلك سيزيد من احتمال أن تُصبح الأقليات متواطئة — أو أن تصبح طابوراً خامساً — من أجل الأعداء المجاورين.

وفي الماضي، غالباً ما شكّل ذلك قضيةً في الغرب؛ فمثلاً كانت إيطاليا قبل الحرب العالمية الثانية تخشى أن تكون الأقلية التي تتحدث الألمانية في تيرول Tyrol أكثر ولاءً للنمسا أو ألمانيا من إيطاليا، وفي هذه الحالة ستُساعد النمسا أو ألمانيا في أي محاولة تقوم بها أيٌّ منهما لغزو أو ضم جنوب تيرول. كما كانت هناك مخاوفٌ مماثلة تم التعبير عنها حول الأقليات الألمانية في بلجيكا، والدنمارك، والبلطيق؛ فقد خشيت هذه البلاد من أن تغزوها ألمانيا باسم تحرير «العرق الألماني»، وأن تتعاون الأقليات الألمانية أو تتواطأ مع هذا الغزو. ولقد أدّت هذه المخاوف دوراً حاسماً في الاستجابات الدولية لـ «مشكلة الأقليات»، بعد الحربين العالميتين.

أما اليوم، فلا يمثل ذلك قضيةً مهمةً تحديداً، بالنسبة إلى الأنظمة الديمقراطية القائمة في الغرب بخصوص الأقليات القومية والسكان الأصليين (وضع بعض الجماعات المهاجرة أكثر تعقيداً، كما سأناقش فيما بعد). من الصعب أن نُفكر في نظام ديمقراطيٍّ غربيٍّ واحد تخشى فيه الدولة من أن الأقلية القومية أو جماعة السكان الأصليين ستتعاون أو تتواطأ مع عدوٍّ مجاور أو معتدٍ محتمل.^{٢٢} وجزء من سبب ذلك أن الدول الغربية ليس

^{٢٢} لا أريد بذلك أن أقول إن الحُجَج الأخلاقية، ومبررات الاستراتيجية الجغرافية السياسية أمران منفصلان أتم الانفصال. غير أن الخوف من خسارة الحرب العالمية الثانية أو الحرب الباردة ساعد في تركيز أذهان الناس على التحرر من الاستعمار، وإلغاء التفرقة العنصرية، قدّم دافعاً قوياً لمحاولة فهم مشاعر انعدام الكرامة والذل التي تخلّقتها الإمبريالية والتفرقة العنصرية. كما لاحظ جاكسون (العام ١٩٩٣م): فبحلول

لها جيرانٌ أعداء يُحتمَل أن يقوموا بغزوها؛ ومن ثم فقد نجح «حلف الناتو» (NATO) نجاحًا باهرًا في إزالة إمكان أن تقوم دولة غربية بغزو جيرانها، ونتيجةً لذلك فإن السؤال عما إذا كانت الأقليات القومية والسكان الأصليون موالين — في حالة قيام الدولة المجاورة بالغزو — قد استبعد من جدول المباحثات.

صحيحٌ أن الأنظمة الديمقراطية الغربية لها أعداءٌ محتملون على مسافة بعيدة، مثل الشيوعية السوفييتية في الماضي، والجهاد الإسلامي اليوم، وربما الصين في المستقبل. ولكن بالنسبة إلى هذه التهديدات البعيدة المدى، ليس هناك شكٌ في أن الأقليات القومية أو السكان الأصليين يكونون في جانب الدولة؛ فلو اكتسب الكيوك نفوذًا، أو حتى نالوا استقلالهم، فلا أحد في كندا سيقلق من أنهم سيتواطئون مع تنظيم القاعدة أو الصين لإسقاط الدولة الكندية.^{٢٣} وربما ودَّ القوميون «الكيوك» الانفصال عن كندا، غير أن الكيوك المستقلة ستكون حليفة لكندا، وليست عدوًا، وستتعاون مع كندا في الناتو (Nato) وفي الترتيبات الأمنية والدفاعية الغربية الأخرى. وبالمثل، فإن اسكتلندا المستقلة ستكون حليفًا، لا عدوًا لإنجلترا، وكذلك ستكون كتالونيا المستقلة حليفًا لإسبانيا ... وهكذا.

وربما كان ذلك واضحًا، كما سنرى في الفصلين السادس والسابع، ففي معظم أرجاء العالم لا تزال جماعاتُ الأقلية يُنظر إليها كطابور خامس، من المحتمل أن تعمل لمصلحة عدوٍّ مجاور. ويصبح ذلك مثيرًا قلقٍ بوجهٍ خاص عندما ترتبط الأقلية بالدولة المجاورة عن طريق العرق أو الدين، أو عندما تُوجد الأقلية على جانبي الحدود الدولية، فتدعي الدولة المجاورة الحق في التدخل لحماية أقليتها.

ومن المحتمل، في ظل هذه الظروف، أن نُشاهد ما يُطلق عليه علماء السياسة اسم «تأمين» العلاقات العرقية.^{٢٤} وتُرى العلاقات بين الدول والأقليات لا كمسألةٍ سياسيةٍ ديمقراطيةٍ عاديةٍ يُمكن التفاوض والنقاش بشأنها، بل على أنها مسألة أمنٍ قومي لا بد

ستينيات القرن الماضي تعمّق هذا الفهم الجديد لمظالم الاستعمار، وساعد على تدعيم الدفعة النهائية التي قامت بها الأمم المتحدة من أجل التحرّر من الاستعمار.

^{٢٣} لو أننا انتقلنا من الديمقراطيات الغربية القائمة، لوجدنا أن قبرص تمثل حالة واضحة؛ فالأقلية التركية القبرصية تراها الدولة اليونانية القبرصية المسيطرة على أنها من المحتمل أن تتعاون مع العدوان التركي.

^{٢٤} تقريبًا لا أحد؛ ففي مقالٍ حديث في إحدى صحف الجناح اليميني الكندية جاء سؤال «هل تكون الكيوك المستقلة صديقةً للإرهابيين؟» (كي، ٢٠٠٦م).

للدولة فيها من أن تحدّ من المسار الديمقراطي العادي لكي تحمي وجودها. وفي ظل ظروف التأمين، ربما تُصبح تنظيمات الأقلية محدودة قانوناً (على سبيل المثال يُحظر تكوين أحزاب سياسية للأقليات)، وقد يخضع قادة الأقليات إلى رقابة البوليس السري، وربما تكون المطالبة بأنواع معينة من المطالب غير مشروعة (مثل القوانين التي تمنع الترويج للانفصال) ... وهكذا. وحتى إذا كان من الممكن الإعلان عن مطالب الأقلية، فسُتُفرض بسهولة من المجتمع الكبير والدولة؛ فكيف يمكن أن تكون للجماعات التي ليس لها ولاء مطالب مشروعة ضد الدولة؟ وعلى ذلك فإن تأمين العلاقات العرقية سيقت في كل من مساحة الديمقراطية التي تسمح بالإفصاح عن الأقلية، ومن احتمال قبول هذه المطالب.

ومع ذلك، فإننا نجد أن السياسة العرقية في معظم البلاد الغربية غير مؤمنة تماماً. والسياسة العرقية هي مجرد سياسة يومية طبيعية. والعلاقات بين الدولة وجماعات الأقليات قد أخذت من صندوق التأمين لتوضع في صندوق السياسة الديمقراطية. وهذا «اللاتأمين» للعلاقات العرقية، متحداً مع الضمانات التي تقدّمها الحماية القوية لحقوق الإنسان، يُساعد في تفسير السبب في أن الجماعات المسيطرة في الغرب قبلت مطالب إصلاحات التعددية الثقافية. وكلا هذين العاملين قلل بطريقتهم هائلة من مخاطر تبني الجماعات المسيطرة للتعددية الثقافية الليبرالية؛ فالأول يضمن أن التعددية الثقافية لا تمثل تهديداً للأمن الجغرافي السياسي لمجموع الشعب؛ ويضمن الثاني أن التعددية الثقافية لا تهدد الأمن الإنساني للفرد، وفي ظل هذه الظروف فإن التعددية الثقافية تكون قليلة المخاطر، واحتمال أن تُدعى لها الجماعات المسيطرة يكون أكبر.

لقد استخدمت كلمة تدعى Acquiesce؛ لأن من المهم ألا نبالغ أو نسيء تفسير مستوى دعم التعددية الثقافية بين أعضاء الجماعات المسيطرة في معظم المجتمعات الغربية. والعاملان اللذان ذكرتهما حالاً — عدم تأمين العلاقات العرقية، وضمانات الحماية القوية لحقوق الإنسان — يقللان من المخاطر المرتبطة بالتعددية الثقافية، لكنهما لا يقدمان أي حجة إيجابية لمصلحتها. من الممكن بالطبع أن يكون بعض أعضاء الجماعة المسيطرة قد أقنعوا، عن طريق حُجج قادة الأقلية، بأن التعددية الثقافية لا تتسق مع معايير حقوق الإنسان فقط، بل هي من متطلباتها أيضاً. ومع ذلك، فإن علينا ألا نبالغ في مدى تقبل هذه الحُجج الأخلاقية بين الجمهور العريض. وهناك دليل ضئيل

نسبيًا على أن أعضاء الجماعة المسيطرة قد أصبحوا مؤمنين حقًا بالتعددية الثقافية بهذا المعنى.^{٣٥}

ومع ذلك، فإن ما يبدو أنه حدث هو أن عددًا لا بأس به من المواطنين أصبحوا مقتنعين بأن التعددية الثقافية متسقة مع قيم ديمقراطية بلدهم الليبرالية الأساسية (ومع أمنه السياسي الجغرافي)؛ ومن ثم فهو خيارٌ سياسيٌّ جائز. قد لا يقتنعون بأن التعددية الثقافية سياسةٌ فاضلة أو مفيدة بصفة خاصة، دع عنك أنها سياسة ملزمة أخلاقيًا، لكنها ما دامت تحترم حقوق الإنسان وأمن الدولة، فهي خيارٌ مقبول، ولا يستدعي المعارضة. وبهذا المعنى فإن موقف معظم المواطنين تجاه التعددية الثقافية هو موقفٌ إذعانٍ سلبي، أكثر منه موقف دعمٍ إيجابيٍ قوي. وهذا ما ذهب إليه كثيرٌ من استطلاعات الرأي.^{٣٦} غير أن الإذعان السلبي يُمكن أن يكون كافيًا. كثيرًا ما يقال عن الديمقراطية إنها نظامٌ لحكم الأغلبية، لكن عندما تكون جماعات الأغلبية سلبية، والأقليات منظمة تنظيمًا جيدًا ومتحرِّكًا، فإن آراء الأقلية يُمكن أن تكون فعالة سياسيًا.^{٣٧}

وحقيقة أن التعددية الثقافية الليبرالية تلقى إذعانا سلبيًا وليس دعمًا إيجابيًا من معظم أعضاء الجماعات المسيطرة تعني أنها معرضة للنقد والتراجع، لا سيما إذا كان النقاد قادرين على إثارة المخاوف من احتمال تهديدها لحقوق الإنسان أو أمن الدولة.^{٣٨}

^{٣٥} انظر: ويفر، ١٩٩٥م، لنقاش جيد للظاهرة العامة «للتأمين»، ولمناقشة أكثر شمولًا عن تأمين العلاقات العرقية، انظر: كيمليكا وأوبالسكي، ٢٠٠١م، ص ٦٦-٦٨، ص ٣٣٦ وما بعدها.

^{٣٦} هذا واضح من واقع أن دعم التعددية الثقافية كوسيلة للتكيف مع الأقليات الموجودة غالبًا ما يتلزم مع معارضة السماح بأي أقليات جديدة، عن طريق تضيق إجراءات الدخول مثلًا، على نحو ما حدث في كلٍّ من أوروبا وأمريكا الشمالية (ردج، ١٩٩٨م).

^{٣٧} انظر على سبيل المثال تقرير استطلاع الرأي عند إيفانز، ٢٠٠٦م، وكريباز، ٢٠٠٦م.

^{٣٨} في استطاعتنا صياغة ديناميات السياسة هنا بطريقة أكثر تحديدًا، فالتعددية الثقافية في الغرب، كما أشرت فيما سبق، قد تم تبنيها بصفة عامة عندما جاءت الأحزاب اليسارية الليبرالية أو الأحزاب الاجتماعية الديمقراطية إلى السلطة، والواقع أن هذه الأحزاب في معظم الحالات لم يكن دعمها للتعددية الثقافية هو السبب في وصولها إلى السلطة؛ فمعظم مؤيديها كانوا لا يعرفون أو يرتابون في قيم التعددية الثقافية، لكن كلما كان الناحيون يثقون في أن التعددية الثقافية تتسق مع قيم الديمقراطية الليبرالية، ومع الأمن السياسي الجغرافي، فإنهم لن يغيروا أنماط تصويتهم ببساطة للتعبير عن شكهم في مزاياها الإيجابية، وإذا كانت هناك مبررات قوية أخرى لدعم الأحزاب اليسارية الليبرالية أو الاجتماعية الديمقراطية، وإذا

وذلك على وجه الدقة، كما سنرى، هو ما حدث في بعض الحالات المعروفة للتراجع عن «التعددية الثقافية».

التراجع عن التعددية الثقافية

لقد درست حتى الآن في هذا الفصل خمسة أسس رئيسية من التيارات الغربية نحو التكيف مع التنوع؛ زيادة الوعي بالحقوق والتغيرات الديموغرافية، والمداخل المتعددة للحراك السياسي الآمن ساعدت في تفسير السبب في أن الجماعات غير المسيطرة قد أصبحت أكثر حزمًا في مطالبات التعددية الثقافية، وأن عدم تأمين العلاقات العرقية، والإجماع على حقوق الإنسان ساعد على تقليل مخاطر قبول الجماعات المسيطرة لهذه القضايا. وعندما تتحقق هذه الظروف الخمسة، فمن المحتمل أن ينشأ الميل تجاه توافق أكبر للتعددية الثقافية العرقية بغض النظر عن وجود أو غياب شخصيات أو أحزاب سياسية معينة أو نظم انتخابية معينة.^{٢٩}

وهذا التحليل لا يساعدنا فقط في تحليل نهوض التعددية الثقافية في الغرب، لكنه يساعدنا كذلك، في اعتقادي، في تفسير التراجع عن التعددية الثقافية في بعض البلاد

كانوا يعتقدون في أن مخاطر التعددية الثقافية ضئيلة، فسوّا صلون التصويت ولو لم يكونوا مؤمنين حقًا بالتعددية الثقافية، ولأمثلة عن هذه الدينامية انظر: إلفانز، ٢٠٠٦م، وكريبانز، ٢٠٠٦م. وهي تعني أيضًا أن هناك بناءً غير متماثل لموقف الأغلبية والأقلية نحو التعددية الثقافية من الممكن أن يكون مصدرًا للتوتر وسوء الفهم ما دام أعضاء الأغلبية يؤمنون تمامًا بأن هذه السياسة جائزة، لكنها ليست مطلوبة من القيم الديمقراطية الليبرالية ومعايير الحقوق الإنسانية؛ فهم يعتقدون أنهم ذهبوا إلى ما وراء نداء الواجب، وهم بهذا المعنى أصبحوا كرماء، وفضلاء في تبني هذه السياسات. ويتوقعون من الأقلية أن تكون ممتنة ومعترفة بالجميل لهذا الكرم، وأن تعترف بحظها السعيد لأنها تعيش في بلد ذي أغلبية متسامحة وحسنة النية، ومن ناحية أخرى، يرى أعضاء جماعات الأقليات أن تبني سياسات التعددية الثقافية هو الحد الأدنى المطلوب للاعتراف بالمظالم السابقة وعلاجها، وأن تلك خطوة متواضعة لا تستدعي الامتنان. وواقع أن أعضاء الأغلبية يتوقعون الشكر والاعتراف بالجميل لتبنيهم التعددية الثقافية يُوحى بأنهم لم يتقبلوا حقًا المظالم السابقة من أشكال الاستيعاب والاستبعاد والطرده، أو أنهم تخلّوا تمامًا عن مطالبهم السابقة بالملكية الحصرية للعملة والمجال العام. وهذا الانفصال في المواقف يُمكّن أن يكون مصدرًا للاستياء وانعدام الثقة المتواصلين، حتى إذا كان هناك إجماع (مؤقت) على تفاصيل سياسة معينة.

الغربية. عندما يغيب ظرفٌ أو أكثر من هذه الظروف الخمسة، أو يكون موضعَ تساؤل، فإن المساندة الشعبية لأشكالٍ معينة من التعددية الثقافية يُمكن أن تتضاءل. والواقع أننا نستطيع أن نرى بوضوح حالاتٍ كهذه، على الرغم من أن مدى ما يُمكن أن يُسمّى «التراجع عن التعددية الثقافية» في الغرب، كثيرًا ما يكون فيه مبالغةً أو سوء تفسير. وذهب بعض المعلّقين إلى أننا نشهد تراجعًا عامًّا عن التعددية الثقافية في الغرب، وعودةً إلى أفكارٍ تقليديةٍ أكثر عن التجانس، والمواطنة في الجمهورية الواحدة، حيث يُستبعد تنوع الثقافة العرقية من المجال العام ويحوّل إلى المجال الخاص (انظر: جوبك، ٢٠٠٤م، وبروبيكر، ٢٠٠١م، وإنترنغر، ٢٠٠٣م). ولقد أدّى ببعض النقاد إلى أن يعبروا عن أملهم في أن يثبت ذلك أن التعددية الثقافية كانت طارئةً أو بدعةً مؤقتة (باري، ٢٠٠١م).

أما في الواقع، فإن الحركة الارتجاعية المفاجئة ضد التعددية الثقافية كانت محلية تمامًا، ولا علاقة لها إلا بمطالبٍ أقلّياتٍ معينة في بلادٍ معينة؛ فهي على سبيل المثال لم تؤثر في سياسات الدولة تجاه الأقليات القومية، والتيار الذي وصفته في الفصل الثالث نحو اعترافٍ أكبر بالجماعات القومية الثانوية، غالبًا ما كان في شكل الحكم الذاتي الإقليمي. ووضع اللغة الرسمية ظلًّا كما هو من دون أدنى تغيير. ولم يكن هناك تراجعٌ ضد حقوق الأقليات القومية داخل الديمقراطية الغربية. وليس ثمة حالة في الغرب لبلد تراجع عن أيٍّ من المساعدات التي منحها للجماعات القومية الثانوية. بل على العكس، كما سنرى في الفصل السادس، هذا التيار أُعيد تأكيدُه عن طريق تطوير المعايير الدولية، مثل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية التي تبناها المجلس الأوروبي. أو انظر إلى حالة السكان الأصليين؛ فالاتجاه نحو اعترافٍ أكبر بحقوق السكان الأصليين، التي غالبًا ما تكون في شكل قضايا الأرض، والاعتراف بالقانون المعتاد، وحق الحكم الذاتي، ظلت كذلك في مكانها تمامًا في الغرب، من دون أي تراجعٍ أو ارتدادٍ ملحوظ، ولقد أُعيد تأكيد ذلك أيضًا عن طريق تطوير المعايير الدولية، وذلك مثل مسودة الأمم المتحدة لإعلان حقوق السكان الأصليين، أو المعايير المقارنة للسكان الأصليين في الولايات المتحدة الأمريكية، ومنظمة العمل الدولية أو البنك الدولي، التي سنناقشها في الفصل السابع.

ومن ثمّ فليس هناك تراجعٌ عن التعددية الثقافية عبْر الحدود. وبالنسبة إلى كلّ من الجماعات القومية الثانوية والسكان الأصليين؛ فإن التيار نحو الاعتراف العام بتنوع الثقافة العرقية والتكّيف معها يظل كما هو من دون تغيير، والواقع أنه الآن أكثر قوة،

وليس مغروساً فقط في المفاوضات والتكيفات المحلية، بل إن المعايير المحلية تُصادق عليه وتحميه.

ومن ثم فإن التراجع عن التعددية الثقافية، يضيق إلى حد كبير إلى مجال واحد من التنوع الثقافي العرقي — أعني مجال الهجرة. وكما سنرى في الجزء الثالث، على خلاف حالتي الأقليات القومية والسكان الأصليين، ليست هناك محاولات جادة لتقنين الحقوق الثقافية للمهاجرين على المستوى الدولي؛ ومن ثم فالسؤال الأساسي هنا هو: لماذا تعرّضت الثقافة التعددية للمهاجرين بصفة خاصة لمثل هذا الهجوم؟ في استطاعتنا أن نبدأ باستبعاد تفسير واحد شائع. وكما سبق أن ذكرنا، فقد ذهب معلقون مختلفون إلى أن التراجع عن التعددية الثقافية المهاجرة يعكس عودة إلى الإيمان الليبرالي التقليدي. وهو أن العرقية تنتمي إلى المجال الخاص، وأن المجال العام ينبغي أن يكون محايداً، وأن المواطنة ينبغي ألا تكون مميزة. وأن التراجع عن التعددية الثقافية المهاجرة يعكس رفض فكرة التصور الليبرالي الديمقراطي للتعددية الثقافية بأسرها.

لكن ذلك لا يمكن أن يكون هو التفسير المطلوب؛ فلو أن الديمقراطيات الغربية رفضت فكرة التعددية الثقافية الليبرالية ذاتها، فلا بد لها من أن ترفض قضايا الجماعات القومية والسكان الأصليين التي تتضمن — على نحو نموذجي — إدخالاً مثيراً للتنوع الثقافي العرقي في المجال العام، ودرجة أكبر للمواطنة المتميزة مما تطلبه الجماعات المهاجرة، في حين أن المهاجرين يسعون بطريقة نموذجية إلى تنوعات أو استثناءات متواضعة في إدارة المؤسسات الرئيسية، تسعى الأقليات القومية التاريخية والسكان الأصليون إلى الوصول إلى مستوى أوسع من الاعتراف والتكيف، بما في ذلك موضوعات مثل قضايا الأرض، وسلطات الحكم الذاتي، وحقوق اللغة، ونظم التعليم المنفصلة، بل حتى النظم القانونية المنفصلة. وتحتوي هذه القضايا على تحديات أكثر جدية لأفكار المواطنة غير المميزة، وخصخصة العرقية مما تتضمنه من تكيف مع الجماعات المهاجرة. ومع ذلك فالديمقراطيات الغربية لم تتراجع على الإطلاق عن التزامها بالتكيف مع الأقليات التاريخية.

والواقع أن الديمقراطيات الغربية تتوافق على نحو متزايد مع دعاوى المواطنة المختلفة والاعتراف العام بالفرق أو الاختلاف، عندما تقوم الأقليات التاريخية بتقديم هذه الدعاوى؛ فعلى سبيل المثال في حين أن هولندا تتراجع عن التعددية الثقافية بالنسبة إلى المهاجرين، تدعّم الحقوق لأقلياتها التاريخية الفريزية Frisian، وتراجع ألمانيا عن التعددية الثقافية للمهاجرين؛ لكنها تحتفل بالذكرى الخمسين لأقلياتها الدنماركية،

وتراجعت بريطانيا عن التعددية الثقافية للمهاجرين، بينما منحت القوميات التاريخية في اسكتلندا وويلز حقَّ الحكم الذاتي، وتراجعت أستراليا عن التعددية الثقافية، لكنها تدعم نظام المؤسسات وحقوق السكان الأصليين، وتراجعت فرنسا عن التعددية الثقافية للمهاجرين، لكنها تدعم الاعتراف بلغات الأقليات التاريخية ... وهكذا. ولا يكون لأيٍّ من ذلك معنى لو أننا فسّرنا التراجع عن التعددية الثقافية للمهاجرين بأنه عودة إلى الأفكار الليبرالية التقليدية للمواطنة غير المتميزة والمجالات العامة المحايدة.

ومن ثم فليست أفكار التعددية الثقافية الليبرالية بذاتها هي التي وقعت في مرمى الهجوم.^{٤٠} فالتراجع الفجائي كان بالأحرى مقتصرًا على مجال الهجرة، بل إنه حتى داخل نطاق الهجرة، لم يكن التراجع عن التعددية الثقافية متماثلًا في البلاد، فهو أشدُّ وضوحًا في أوروبا الغربية منه في أمريكا الشمالية، على سبيل المثال.

ولكي نفهم ذلك فإننا نستطيع أن نعود إلى قائمة المصادر والشروط المسبقة. العاملان الرئيسيان اللذان يُقلّلان من معارضة الأغلبية للتعددية الثقافية وُضعا موضعَ الشك في سياق هجرة المسلمين إلى أوروبا الغربية؛ فقد تساءل كثيرٌ من الناس عما إذا كان التوقُّع الليبرالي ينطبق على المسلمين بالطريقة نفسها التي انطبق بها على الموجات السابقة من المهاجرين؟ وتمتد هذه المخاوف إلى الوراء منذ قضية سلمان رشدي، وقد أُعيد تأكيدها في قضية الرسوم الكارتونية الدنماركية، وكذلك عن طريق التقارير المستمرة حول الزواج بالإكراه، والقتل بدافع الشرف، وختان الإناث.^{٤١} والزعم المتفائل

^{٤٠} وربما كان مستوى معين من الرخاء الاقتصادي شرطًا سابقًا آخر. ولو حدث ذلك فلن يكون بسبب أن سياسة التكيف مُكلفة. ويمكن أن تكون الأنظمة الفدرالية فعالة مثل الدول المركزية، بل إن تكاليف ثنائية اللغة أقلُّ كثيرًا مما يعتقد معظم الناس (غرين، ٢٠٠٤م). وعلى كل حال فإن مقاومة الدول لهذه السياسة لا علاقة لها عادةً بالإنفاق؛ فالدول ذات البناء القومي كثيرًا ما ترفض الحقوق الثقافية التي ليس لها تكاليف في الميزانية على الإطلاق (بسماعها بالتمويل الخاص لمدارس الأقليات)؛ ومن ثم فلو أن مستوى معينًا من الرخاء الاقتصادي كان شرطًا سابقًا للتبني الناجح لهذه النماذج، فليس السبب هو أن هذه النماذج نفسها مُكلفة، بل لأن ظرفًا أو آخر (مثل التضامن الديمقراطي) قد يتطلب شرطًا اقتصاديًا مسبقًا. ^{٤١} المعلقون الذين ذهبوا إلى أن الديمقراطيات الغربية قد رفضت التعددية الثقافية الليبرالية في حد ذاتها تجاهلوا ببساطة الأمثلة المضادة الواضحة للأقليات وللسكان الأصليين — وانظر على سبيل المثال: جوبكي، ٢٠٠٤م.

بأن معايير الحقوق الإنسانية ستقوى بالضرورة وتنتشر داخل المجتمعات الإسلامية في الغرب وُضِع موضع الشك.

وكذلك فإن هجمات الحادي عشر من سبتمبر، والتفجيرات التالية في مدريد ولندن، قد أدّت — أيضًا — إلى إعادة تأمين «العلاقات بين المسلمين والدولة»، حيث نشأت المخاوف من أن المسلمين المستقرين محلياً قد يتعاونون مع أعداء الغرب الخارجيين، ويقومون بدور الطابور الخامس. ونتيجةً لذلك فإن كثيراً من المسائل التي كانت في صندوق «السياسة الديمقراطية المألوفة» أُعيدت إلى ما يُسمّى صندوق «أمن الدولة». وعلى سبيل المثال كانت المناقشات حول مدارس المسلمين تدور وفقاً لمعايير المزايا النسبية للنماذج المختلفة والمختلطة للمدارس الخاصة والعامة، وهي معايير مألوفة من المناقشات السابقة حول مدارس المسيحيين واليهود. غير أن هذه المناقشات تأثرت بشكل متزايد بمخاوف من أن المدارس الإسلامية، أو المؤسسات الأخرى التي تُقام لخدمة المجتمع الإسلامي، ربما يُسيطر عليها المتطرفون، وتُستخدم كأرض لتفريخ أنصار الجهاد الملتزمين بمهاجمة الغرب.^{٤٢}

ونظراً إلى أن القبول الشعبي للتعددية الثقافية في الغرب قد اعتمد على إدراك يتسق مع كلٍّ من الأمن السياسي الجغرافي للدولة والأمن الشخصي للمواطنين الأفراد، فإن دعم منظور التعددية الثقافية الليبرالية لاحتواء المهاجرين المسلمين يُواجه معركةً صعبةً في أوروبا الغربية. والواقع أننا شاهدنا تراجعاً جزئياً ضد التعددية الثقافية من السكان المهاجرين، ويُمثلون بالتالي محور المناقشات حول التعددية الثقافية (كلوسن، ٢٠٠٥م).^{٤٣} وفي معظم أوروبا الغربية نجد أن أغلب المهاجرين غير الأوروبيين من المسلمين — ما يقرب من ٨٠ في المائة من المهاجرين في بلاد مثل: فرنسا، وإسبانيا، وإيطاليا، وألمانيا، وهولندا

^{٤٢} يأتي المهاجرون من ثقافاتٍ متنوعة بممارساتٍ تتعارض مع المعايير الغربية المعاصرة، غير أنه كثيراً ما قيل إن للمسلمين التزاماً دينياً أقوى للمحافظة على هذه الممارسات، ومن هنا فمن المحتمل أكثر أن يستخدموا أيديولوجية التعددية الثقافية للمطالبة بحق المحافظة عليها. وكذلك يُعتدّ على نطاقٍ واسع أن الحركات الإسلامية العالمية تشجّع المسنين المهاجرين في الغرب على تحدي الحدود الليبرالية للتعددية الثقافية باسم دينهم، كجزء من الكفاح والنضال ضد الغرب في الخارج.

^{٤٣} علينا أن نتذكّر أن من وراء تفجيرات لندن كانوا فيما يبدو قد جدّوا في أحد مراكز المجتمع في مدينة ليدز، الذي كان يُسيطر عليه الجهاديون.

... إلخ، وبالمقارنة بـ ١٠ في المائة أو أقل في كندا والولايات المتحدة — ولهذا فإنه كثيراً ما تُساوي الأحاديث العامة في أوروبا فئة «مهاجرة» بفئة «مسلم». وحتى في بريطانيا، حيث يكون المهاجرون أكثر اختلاطاً وتنوعاً بالنسبة إلى الدين، فإن الموضوعات الإسلامية أصبحت تُسيطر على المناقشات. جاء عنوان مقال حديث في جريدة «المشاهد Spectator» «كيف قتل الإسلام التعددية الثقافية» (ليدل، ٢٠٠٤م). نجد أن المقال وعنوانه بالقطع متحيّزان،^{٤٤} لكن يبدو أنه صحيح أن نقول إن المساندة الشعبية للتعددية الثقافية قد تراجعت عندما أصبح المسلمون هم المستفيدين الأساسيين من هذه السياسة.

لم يكن الخوف المرّضي من الإسلام، بالطبع، هو المصدر الوحيد لتراجع الحديث عن التعددية الثقافية للمهاجرين في أوروبا. والواقع أن بعض المحللين قد ذهبوا إلى أن المخاوف من المسلمين هي ببساطة التبرير الأكثر حداثة للقلق العميق الدائم من «الآخر»، والحنين إلى وقتٍ اشترك فيه الجميع بروابط قوية من التاريخ والهوية المشتركة. يكره الناس التعددية العرقية والعنصرية، لكنهم لا يريدون أن يظهروا على أنهم عنصريون أو يعانون كراهية الأجانب؛ ولهذا فإنهم يبحثون حولهم عن بعض المبررات التي تكون أكثر قبولاً لمعارضة التعددية الثقافية للمهاجرين، كالمخاوف من الممارسات غير الليبرالية

^{٤٤} حجم ونسبة الجماعة المهاجرة مهم هنا، ويساعد في تفسير الاختلاف بين أوروبا وأمريكا الشمالية؛ ففي كلٍّ من كندا والولايات المتحدة، يُشكّل المسلمون نسبةً مئويةً ضئيلة من عدد المهاجرين بصفة عامة، يبرزهم المهاجرون من أصول إسبانية (في الولايات المتحدة) وشرق آسيوية (في كندا). ونتيجة لذلك فإن المناقشات السياسية حول دمج المهاجرين من النادر أن تتركّز حول المسلمين؛ ففي أمريكا الشمالية، على خلاف أوروبا، لم يكن هناك أحدٌ يساوي بين فئة «المهاجر» وفئة «المسلم». ولا يعني ذلك أن نقول إن الجماعات المهاجرة غير المسلمة مرحّب بها بحرارة في أوروبا أو أمريكا، أو أنهم لم يواجهوا أحكاماً مبتسرة جائرة أو تفرقة عنصرية؛ ففي داخل كل بلد، هناك اختلافات مهمة في الموقف تجاه القضايا المختلفة، لجماعات المهاجرين. كما أن المناقشات العامة تميز على نحو نموذجي الجماعات المهاجرة «الجيدة»، التي تُرى على أنها جماعة قادرة على العمل الشاق، مطيعة للقانون، وهي لذلك تستحق قدرًا معقولاً من تسهيلات التعددية الثقافية، والجماعات المهاجرة «السيئة» التي يُمكن أن يُنظر إليها على أنها كسولة وعُرضة لارتكاب الجريمة، وميالة إلى التعصّب الديني والتطرّف السياسي، وعندما تُرى المجموعة الأخيرة على أنها المستفيد الأول من التعددية الثقافية، فإن التأييد العام للتعددية الثقافية يُمكن أن يتناقص، ويؤدي ذلك إلى حالاتٍ عليا من التراجع. بالنسبة إلى أهمية هذه الأفكار في تفسير دعم التعددية الثقافية انظر: كيمليكا، ٢٠٠٤م.

أو التهديدات الأمنية (أو الجريمة، أو الأعباء الاقتصادية، أو سوء استخدام إجراءات حق اللجوء ... إلخ). وإذا لزم الأمر فإن الناس يبتكرون أو يبالغون في هذه المخاطر، حتى عندما لا توجد أدلة عليها، وذلك من أجل إخفاء الطبيعة الحقيقية لمعارضتهم للمهاجرين. وهذه المخاوف هي مجرد مظاهر سطحية، أو تبريرات لصور أعمق من العنصرية والتعصب الشعبي، والخوف المُرَضّي من الأجانب المستقل تماماً عن الوقائع العارضة حول تأثر الليبرالية أو الأمن الجغرافي السياسي بجماعات مهاجرة معينة، فإذا لم يستطع العنصريون وأصحاب المخاوف المُرَضّية من الأجانب أن يستغلوا هذه المخاوف المعينة، فإنهم سيجدون ببساطة بعض المبررات الأخرى لمعارضة الهجرة والتعددية الثقافية.

ولا شك في أن ذلك جزء من القصة، ومن المؤكد أن التعددية الثقافية لن تكتسب قبولاً عاماً من الشعب بأسره إلا إذا قل أو ضعف قلق الناس الدائم من التنوع والتعدد، إذا عُولجت العنصرية والخوف المُرَضّي الذي يغذي هذا القلق. ومع ذلك، فإن المخاوف المنتشرة من الوافدين الجدد، وعلى الرغم من أنها قوية، فإنها لا تفسر التغيرات في دعم المهاجرين ومساندة التعددية الثقافية بين الدول أو عبر الزمان داخل البلدان الأخرى التي لا تفعل ذلك، أو لماذا تبدأ بعض البلاد السير في طريق التعددية الثقافية لكنها بعد ذلك تتراجع عنه؛ فعلى سبيل المثال تبنت هولندا في البداية التعددية الثقافية بالنسبة إلى المهاجرين الذين كانوا مستعمرين من قبل (على سبيل المثال، المولوكيين Moluccans والأنتيليين Antilleans)، لكنها أصبحت أكثر جدلاً عندما أصبح المسلمون من تركيا والمغرب هم المستفيدين الرئيسيين من الهجرة إلى هولندا. وهناك عملية مماثلة حدثت في بريطانيا؛ إذ بدأت المطالبات بالتعددية الثقافية من السود الكاريبيين (المسيحيين في الأغلب)، وحصلت على درجات مهمة من المساندة الشعبية، غير أن هذه المساندة توقفت عندما أصبح المسلمون المهاجرون الوافدون من باكستان وبنغلاديش هم الروافد الرئيسية للتعددية الثقافية. وفي الحاليتين تغيرت المخاطر المرتبطة بالسياسة مع تغير الجماعات الرئيسية المستهدفة.^{٤٥} وتوحي هذه التغيرات بأنه في الصراع المستمر بين القيم العامة للتسامح

^{٤٥} لاحظ أن ليدل يقول إن «الإسلام» وليس «الخوف المُرَضّي من الإسلام»، هو الذي قتل التعددية الثقافية.

وعدم التمييز، وبين المخاوف العامة من التنوع، كثيرًا ما تعتمد المحصلة على تقديرات نوعية وعارضة للمخاطر المتضمنة. والمصير المتغير للتعددية الثقافية عبر الديمقراطيات الغربية يشير إلى أن كثيرًا من المواطنين على استعداد لقبول سياسة التعددية الثقافية عندما تكون مخاطرها قليلة، لكنهم يُعارضونها عندما تكون مخاطرها كثيرة.

يطرح ذلك معضلة واضحة؛ ربما تكون التعددية الثقافية مطلوبة أكثر عندما تكون مخاطرها أكبر. وربما تكون الجهود الاستباقية مطلوبة تحديدًا عندما ينظر إلى أعضاء جماعة معينة كـ «طابور خامس»، أو كتهديد للإجماع الديمقراطي الليبرالي، بحيث تمنع تلك الجهود المبذولة استقطاب العلاقات العرقية. وعلى العكس، ربما اعتقدنا أنه إذا ما كان هناك قدرٌ ضئيلٌ من الثقة أو انعدام الثقة بين الجماعات العرقية، يصبح ترويج سياسات التعددية الثقافية أسهل، ولكنها تكون أقل ضرورةً في الممارسة.

وإذا كان الأمر كذلك فربما تكون الحاجة إلى التعددية الثقافية أكثر عندما يكون احتمال تبنيها ضعيفًا، وتكون شعبيةً بشكل أكبر عندما تكون ضرورتها أقل. ولقد ذهب «جان ندوفين بيتيرس» إلى ذلك عندما قال إن «المشكلة الرئيسية في التعددية الثقافية الليبرالية هي أنها تُقدّم حلًا من دون أن تكون هناك مشكلة، وعلاجًا حيث لا يُوجد مرض» (بيتيرس، ٢٠٠٥م، ص ١٢٧). وهذه مفارقةٌ نشأت في كثيرٍ من سياقات ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار كذلك، وسأعود إلى هذا الموضوع في الجزء الثالث. غير أن التجربة الغربية حتى يومنا الراهن تذهب إلى أن القبول العام للتعددية الثقافية يعتمد على مشاعر كلٍّ من أمن الفرد وأمن الجماعة، وعندما تضعف هذه المشاعر فستواجه التعددية الثقافية هجومًا وتراجعًا.

لكن حتى عندما سعت بعض الدول إلى التقليل من «إفراط» التعددية الثقافية في سياقاتٍ أشدَّ خطورة، فقد أكَدَّت، على نحوٍ نموذجي، أنها لم ترتدَّ إلى نماذجٍ قديمةٍ استيعابيةٍ متجانسةٍ للهجرة، كما أنها واصلت قبول الحاجة إلى مؤسسات عامة، كالمدارس ووسائل الإعلام، والرعاية الصحية وتنظيم أمور المجتمع عن طريق الشرطة بقصد التكيّف مع واقع التنوع العرقي. ولم يُعد متوقعًا من الجماعات المهاجرة بعد الآن أن تُخفي هويتها العرقية في الحياة العامة، ومطالبها بشأن أشكال الاعتراف والتكيّف في المؤسسات العامة (مثلًا: في المناهج التعليمية للمدارس العامة) قد اعترف بها، وباختصار، الحديث عن التراجع عن التعددية الثقافية المهاجرة، يُخفي قصةً أشدَّ تعقيدًا تقلّصت فيها بعض

سياسات التعددية الثقافية بينما أصبحت سياسات أخرى أشد عمقاً داخل المؤسسات.^{٤٦} وكما هي الحال مع الأقليات القومية، والسكان الأصليين، فقد تم قبول مستوى أساسي من «الاعتراف» و«التكثيف» بالنسبة إلى المهاجرين على نحو متزايد بوصفه جانباً ضرورياً ومشروعاً من الحياة في الديمقراطية الليبرالية.

ومن ثم فليست هناك قصة فردية عن تقدّم (أو تراجع) التعددية الثقافية في الغرب، وإنما هناك أنواع مختلفة من التعدد الثقافي العرقي تُبرز كل منها أنواعاً متميزة من قضايا التعددية الثقافية، ولكل منها مسار للمقاومة، والقبول والتراجع، وأنا أعتقد أن العوامل الخمسة التي ناقشتها في هذا الفصل سوف تُساعد في تفسير هذه الفُرص المتفاوتة.

من تعددية الحركة الاشتراكية الثقافية إلى تعددية الشركات

عند هذه النقطة ربما يعتقد بعض القراء أنني قد أغفلتُ عنصراً مهماً في تفسير الحاجة الملحة إلى التعددية الثقافية، وأعني بذلك الرأسمالية العالمية وظهور الاقتصاد الليبرالي الجديد. إن ظهور التعددية الثقافية في فترة الثلاثين إلى الأربعين سنة الماضية توافَقَ زمنياً مع حقبة العولمة الاقتصادية المكثفة، وتخفيض النفقات في دولة الرفاهية، وخصخصة الشركات العامة ومصادر الثروة، وتحرير الأسواق. وهذان الشكلان من التنمية في نظر بعض المحللين، يرتبطان بوضوح. في واقع الأمر، وكما قال «سلافوك تشيك»، فإن «الشكل الأيديولوجي المثالي لهذه الرأسمالية العالمية هو التعددية الثقافية» (العام ١٩٩٧م، ص ٤٤). ومن هذا المنظور، فإن التعددية الثقافية تعمل على تسهيل أو تبرير توسّع الرأسمالية العالمية واتفاق واشنطن.

^{٤٦} ولقد حدث تغيرٌ مماثل لفترة قصيرة في أوائل تسعينيات القرن الماضي في كندا، عندما بدأ المسلمون المهاجرون (غالباً من الصومال)، للمرة الأولى منذ تبني السياسة منذ عشرين سنة، في التأثير في المناقشات العامة حول التعددية الثقافية، ولقد أدّى ذلك إلى سقطة صغيرة في المساندة الشعبية للتعددية الثقافية، بما أن المسلمين شكّلوا ١٠ في المائة من الوافدين المهاجرين، لم يكونوا قادة رئيسيين للرأي العام أو السياسة العامة، انظر في هذا الموضوع: كيمليكا، ٢٠٠٤م، وجدواب، ٢٠٠٥م.

وفي اعتقادي أن هذا تحليلٌ خاطئ؛ فالتعددية الثقافية لها أصولٌ مختلفة عن الاقتصاد الليبرالي الجديد، لكن من الصواب أن نقول إن التعددية الثقافية تأثرت بهذه التغيرات الأوسع في الاقتصاد السياسي العالمي. ومن المهم أن نعرف هذه الروابط والصّلات. إن فكرة انبثاق التعددية الثقافية كأداةٍ للرأسمالية العالمية لم تكن وليدة الوقائع؛ فكما قلتُ وأكّدتُ مراراً، التعددية الثقافية قدّمتها للمرة الأولى الأحزاب اليسارية الليبرالية أو الاشتراكية الديمقراطية كاستجابة للتحرك الشعبي للجماعات غير المسيطرة؛ فقد كانت باختصارٍ حركةً اشتراكيةً للتعددية الثقافية. في البداية عارض قطاع الشركات والفئات السياسية التي تدعم بناء الاقتصاد الليبرالي الجديد — (أنصار ريغان وتاتشر) — عارضوا «التعددية الثقافية» التي رأوا فيها مثلاً كلاسيكياً قديماً لاستغلال الدولة في سبيل تدعيم «مصالح خاصة».^{٤٧} أصّر الاقتصاد الليبرالي الجديد على أن الدولة ينبغي ألا تتدخل في «السوق الثقافية» بدعم لغات الأقليات أو أنشطتها الثقافية.

وهكذا تكون التعددية الثقافية قد انبثقت للمرة الأولى في مواجهة الحراك الشعبي وفي مواجهة مقاومة نخبة رجال الأعمال والأيدولوجيين الليبراليين الجدد. ومن الإنصاف أن نقول إنه مع مرور الأيام تصالح عالم الشركات مع التعددية الثقافية، وظهر بالفعل شكلٌ مميز لـ «تعددية الشركات الثقافية» وتفاعل بطرقٍ معقدة في الحركة الاشتراكية المبكرة للتعددية الثقافية.^{٤٨}

تعددية الشركات الثقافية وتعددية الحركة الاشتراكية الثقافية كانت الواحدة منهما أحياناً تنجذب إلى الأخرى؛ فدفعه الليبرالية الجديدة باتجاه اللامركزية، على سبيل المثال، التي قامت أصلاً باسم الكفاية الاقتصادية، أصبحت أكثر شعبيةً عندما ربطت حُجج التعددية الثقافية بصدد التكيف مع التنوع.

في المقابل كانت حركة التعددية الثقافية الاشتراكية تحتاج أحياناً إلى مساندة عالم الشركات. وكما رأينا، فقد استطاعت حركة التعددية الثقافية الاشتراكية تأمين بعض الإصلاحات المهمة، لكنها كانت انتصاراتٍ هشة؛ لأن التعددية الثقافية كانت مقبولة،

^{٤٧} بالنسبة إلى التحولات الخطابية التي تُخفي صمود سياسات التعددية الثقافية من الناحية العملية،

انظر: هانسن، ٢٠٠٧م، وشين، ١٩٩٩م، وريتشاردسن، ٢٠٠٤م، وإننزفرد، ٢٠٠٦م.

^{٤٨} بالنسبة إلى تفشي هذا النقد للتعددية الثقافية وسط اليمين الليبرالي الجديد في كندا انظر: أبو لبن

وغابريل، ٢٠٠٢م.

أكثر مما كانت مدعومةً بشكلٍ فعّال ونشط من الجماعات المسيطرة؛ ومن ثم فقد كانت معرضةً للهجوم والتراجع؛ فكثيرٌ من أنصارها حاولوا أن يجدوا حُججًا إيجابية لمصالحها ربما تكون مُقنعةً أكثر لأعضاء الجماعات المسيطرة. وذلك يشمل إعادة تأكيد الحُجّة الأخلاقية الأساسية القائلة بأن التعددية الثقافية تُمد وتدعم منطق حقوق الإنسان، غير أن المدافعين كانوا يأملون أن يجدوا أسبابًا أكثر فائدةً أو استراتيجيةً تعلّل لماذا ينبغي على أعضاء الأغلبية أن يدعموا التعددية الثقافية؛ فهم يريدون أن يوضحوا أن التعددية الثقافية نافعةٌ بالشكل المادي، حتى يستطيع أعضاء الجماعات المسيطرة أن يروا التعددية الثقافية نافعةً لهم أنفسهم، وليست مجرد التزام أخلاقيّ يدينون به للآخرين.

ولقد كان أكثر الاستراتيجيات شيوعاً في هذا الشأن تأكيد النتائج الاقتصادية العرضية للتعددية الثقافية. ولقد تحدّث المدافعون عن «تنوع المنتج» واقتبسوا دليلاً على أن الشركات ذات القوى العاملة الأكثر تنوعاً تميل إلى أن تكون أكثر إنتاجاً وإبداعاً. فضلاً عن ذلك فإن وجود موظّفين لديهم خلفيات ثقافية ومهارات لغويةً مختلفةً يمثّل مكسباً قوياً في اقتصادٍ عالميٍّ متزايد العولمة. وأولئك الذين لديهم مهارات قوية بين الثقافات سيكونون قادرين على المنافسة في الساحة العالمية. وعلى سبيل المثال: ينبغي تشجيع المهاجرين الصينيين إلى أمريكا الشمالية على الاحتفاظ بلغتهم الأم وطلاقتهم الثقافية، ليقوموا بدور الوسيط لتسهيل مجال التجارة والاستثمار العالمي. وباختصار «التعددية الثقافية» تعني العمل التجاري، إذا أردنا اقتباس عبارة كانت شائعةً في كندا وأستراليا في ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي.

وهناك حُجّة ترتبط بذلك تلجأ إلى فكرة أن التعددية الثقافية تجعل البلاد جذابةً أكثر لكلٍ من السائحين، وأصحاب المهارات العالية من المهاجرين. فـ «المدن» تروّج لنفسها باعتبارها متعدّدة الثقافات، وتسلّط الأضواء على مناطقها العرقية، ومطاعمها العرقية لكي تجذب الزوّار والنخبة من المهاجرين والمستثمرين الأجانب.^{٤٩}

ولقد لاقت هذه الحُجج بعض النجاح في الترويج للتعددية الثقافية عند أعضاء الجماعات المسيطرة، لكنها أيضاً صادقت إخفاقات واضحة، فإذا ما أخذناها بذاتها وجدنا أن لديها القدرة على التقليل من شأن التعددية الثقافية وجعلها حيلةً من حيل السوق، كما

^{٤٩} استعرت مصطلحات تعددية الحركة الاشتراكية الثقافية و «تعددية الشركات الثقافية» من جيمس، ٢٠٠٦م، وماتوستيك، ١٩٩٨م، على التوالي، على الرغم من أنني استخدمتهما لأغراض الخاصة.

لو أن هدف التعددية الثقافية لم يكن تحدّي الهيراركيات العرقية والعنصرية الموروثة، بل بالأحرى إعادة تقديم الاختلافات الثقافية على أنها ميزة اقتصادية قوية في الاقتصاد العالمي، وكسلعة جيدة يُمكن تسويقها واستهلاكها. والواقع أننا نرى معركة مستمرة تخوضها حركة التعددية الثقافية الاشتراكية في كثير من البلاد، لضمان أن ترى هذه الحيل الخداعة من حيل السوق تدعم بدلاً من أن تحلّ محلّ الأهداف الأصلية التحررية للتعددية الثقافية.

ويصعب أن يكون ذلك أمراً فريداً بالنسبة إلى التعددية الثقافية؛ فنحن نجد ديناميات مماثلة في حركات أخرى للإصلاح الاشتراكي التقدمي، بما في ذلك الحركة النسوية وحركة أنصار البيئة؛ فقد نشأت هذه الحركات في الأساس لمواجهة مقاومة النخبة في الهيئات والشركات، والأيديولوجيين الليبراليين الجدد، غير أن الرأسمالية حاولت أن تستحوذ على هذه الحركات وأن تجد طرقاً لإعادة تسويقها كسلع وعلامات تجارية؛ ولهذا نجد صراعات مستمرة من جانب النشطاء في الحركة الاشتراكية لاستعادة التحكم في جدول أعمال هذه الحركات للحفاظ على أهدافها الإصلاحية الأصلية.

ولقد تطوّر عددٌ من المصطلحات لاستيعاب هذه الظاهرة؛ فقد تحدّث النقاد عن تعددية الشركات الثقافية، وعن «التعددية الثقافية الاستهلاكية» وعن تعدد الحوانيت الثقافية، وعن «التعددية الثقافية الليبرالية الجديدة» أو «تعددية بينيتون الثقافية» (ولقد سُمّيت كذلك نسبةً إلى اسم واحدة من الشركات المتعددة القوميات التي وسّمت نفسها على نحوٍ ناجحٍ جداً كمُتعهّد للتنوع الثقافي الذي أصبح سلعة)^{٥٠}. ولقد أدّت سيادة هذه الظاهرة ببعض المحلّين إلى افتراض أن ذلك هو المصدر الحقيقي لنشأة التعددية الثقافية في الغرب. غير أن تعددية الشركات الثقافية في واقع الأمر تبعّت بصفة مستمرة حركة التعددية الثقافية الاشتراكية، أو انبثقت بشكل جزئي كطريقة لبناء مُساندة شعبية للأخيرة. ولست أعرف أي بلدٍ في الغرب تبنّى التعددية الثقافية في البداية بتوجيه من

^{٥٠} لم تتنافس البلاد الغربية بصفة عامة لجذب المهاجرين ذوي المهارات الدنيا، لكنّ هناك تنافساً متزايداً لجذب الصفوة من المهاجرين — من المحترفين، والمقاولين ومنظمي العمل — ممن يظهرون على أنهم يُساهمون في رخاء البلاد وحيويتها. وهذا التنافس الكبير — وفي اعتقادي السليم — يفترض أن التعددية الثقافية توفر ميزة استراتيجية. انظر: ساشر، ٢٠٠٦م.

نخبة الشركات بدلاً من نشطاء الحركة الاشتراكية. لقد كانت صفوة رجال الأعمال هي آخر من انضم إلى عربة التعددية الثقافية، وأول من قفز من العربة في فترات الهجوم والتراجع ضد التعددية الثقافية.^{٥١}

باختصار ليس هناك شيء في منطق رأسمالية التعددية القومية الرأسمالية يتطلب (أو يعوق) التعددية الثقافية؛ ففي البلاد التي حَقَّقَتْ فيها التعددية الثقافية الاشتراكية بعض النجاح، تستطيع النخبة من رجال الأعمال، أن تسعى إلى جلب المال عن طريق تسويق أشكال من الاختلاف الثقافي على شكل سلع استهلاكية. وحينما تفشل التعددية الثقافية الاشتراكية، فإن النخبة من رجال الأعمال قادرة على الابتعاد عنها، كما اعتادت أن تفعل.

وعلى أي حال، فقد كشفت الأحداث الأخيرة عن السطحية الجوهرية في أيديولوجيا التعددية الثقافية للشركات؛ فبعد الحادي عشر من سبتمبر، ومديد، والرسوم الدنماركية، لا يستطيع أحد أن يفكر في أن التعددية الثقافية ينبغي تقبلها أو رفضها على أساس أنها ستزيد من التنافس العالمي الاقتصادي أو تجذب السائحين. وتذكرنا هذه الأحداث بأن السؤال الأساسي هو: هل يُمكن للتعددية الثقافية أن تصلح كوسيلة لتعزيز المواطنة؟ وهل يُمكن للتعددية الثقافية أن تساعد في تغيير الصيغة الموروثة للعلاقات العنصرية والعرقية غير المدنية — بما في ذلك علاقات القاهرة والمقهور، والمستعمر والمستعمر، والمستوطن والساكن الأصلي، والموصوم بعرق ما وغير الموصوم، والطبيعي المألوف والمنحرف الشرير، وصاحب الرأي المستقيم والمضلل، والمتحضر والمتخلف، والحليف والعدو، والسيد والعبد — إلى علاقات المواطنة الديمقراطية الليبرالية؟!

لقد كان رد الفعل المباشر لكثير من الناس بعد الحادي عشر من سبتمبر هو استنتاج أن التعددية الثقافية قد فشلت في هذا الشأن، وأنها ببساطة قد أعادت إنتاج علاقات العداوة والهيباركية. ومع ذلك، على نحو ما سنرى في الفصل القادم، هناك دليل كاف على أن التعددية الثقافية قد ساهمت في الواقع في بناء المواطنة الديمقراطية الليبرالية، على

^{٥١} للمناقشة، انظر: جيرو، ١٩٩٤م، في الفصلين الأول والثاني، وماتوستيك، ١٩٩٨م، وبونيت، ٢٠٠٠م، وميتشل، ١٩٩٣م، ومكدونالد ومولدون، ٢٠٠٦م، وهيل، ٢٠٠٢م. وسمعة بينيتون بالنسبة إلى قضايا التعددية الثقافية تلطّخت عندما اكتُشف أن لوسيانو بينيتون نفسه اشترى قطعاً كبيرة من أراضي تشيلي، كانت قد أخذت من هنود مابوش (ماسكرنهاش، ٢٠٠٦م).

أي حال، فهذا هو السؤال الصحيح الذي ينبغي طرحه؛ فالحديث السابق حول «التنوع والمنتج» وحول «التعددية الثقافية التي تعني الأعمال التجارية» لا يُمكن أن يُبعدنا بعد الآن عن مواجهة أشد القضايا التي تُثيرها الحركة الأصلية للتعددية الثقافية عمقا وأهمية حول الرابطة بين التنوع العرقي الثقافي وحقوق الإنسان، والمبادئ الديمقراطية الليبرالية.

خاتمة

أي محاولة لرواية قصة ظهور التعددية الثقافية في الغرب ستكون حتمًا محاولة جزئية وأحادية الجانب، وأنا لا أزعم أنني قدّمت روايةً شاملةً في هذا الفصل. لقد حاولت ببساطة التعرف على بعض العوامل التي أعتقد أن لها أهمية دائمة عبر الديمقراطيات الغربية، وإلقاء الشك على بعض التفسيرات الأخرى التي قدّمت.

وعلى عكس بعض المعلقين لم أجد شاهدًا على التعددية الثقافية قد ظهرت نتيجة لإحياء الرومانسية الألمانية عند هردر Herder أو لفلسفة نيتشه لما بعد الحداثة، أو المذهب الثقافي المحافظ، أو بعث وإعادة بناء الاقتصاد الليبرالي الجديد. وبدلًا من ذلك فقد ركّزت على خمسة عوامل أخرى؛ فمن ناحية فإن زيادة الوعي الحقوقي الذي يرجع إلى ثورة حقوق الإنسان، والتغيرات الديموغرافية والمداخل المتعددة للحراك السياسي الآمن ساعدت في تفسير السبب في أن الجماعات غير المسيطرة قد أصبحت عازمة أكثر فيما يتعلق بقضايا التعددية الثقافية، ومن ناحية أخرى فإن عدم تأمين العلاقات العرقية والإجماع على حقوق الإنسان ساعدا على تقليل مخاطر قبول الجماعات المسيطرة لهذه القضايا. وهذه العوامل، إذا ما أخذت معًا، فإنها تساعد على تفسير اتساع التغير نحو التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، لكن أيضًا طبيعتها الهشة، غالبًا ما ولدت الإزعان السلبي لا الدعم الإيجابي.

بالطبع، بالنسبة إلى أهداف هذا الكتاب، فإن السؤال الأكثر أهمية هو: ما الضوء الذي يُلقيه التحليل على آفاق انتشار التعددية الثقافية الليبرالية عالميًا؟ وإذا ما طبّعت هذه الشروط الخمسة على نحو مطرد عبر الديمقراطيات الغربية، كانت عرضةً للمد والجَزَر عبر الزمن، فربما يكون ذلك أكثر صدقًا في المناطق الأخرى من العالم. وكما سنرى في الجزء الثالث، سيظل التقاء جميع الشروط الخمسة للتعددية الثقافية الليبرالية أمرًا نادر الحدوث، وليس ثمة ميلٌ عامٌ إلى أن تُصبح هذه الكوكبة من العوامل أكثر شيوعًا حول العالم.

والواقع أنه يبدو أن هناك عدمَ توازنٍ نسقي في هذه التوجُّهات. وإذا بسطنا الموضوع أكثر من ذلك لقلنا إن الظروف التي تُساعد على توليدِ مطالبٍ أكبرٍ للتعدُّدية الثقافية الليبرالية أصبحت بالتأكيد أكثر شيوعًا حول العالم. ويُمكننا أن نرى انتشارًا ثابتًا لخطابٍ جديد ولوعِيٍّ جديد بحقوق الأقليات وحقوق الإنسان، بالإضافة إلى عملية (لم تكتمل) للدمقرطة خلقت مجالًا أوسع للحراك السياسي الآمن للأقليات. لكن يبدو أنه ليس ثمة اتجاهٌ مقابل بالنسبة إلى الظروف التي تمكّن وتشجّع الدول والجماعات المسيطرة على قبول قضايا الأقلية؛ ففي مناطقٍ واسعةٍ من العالم تستمر مخاوف المجموعات المسيطرة حول أمنهم الجغرافي السياسي وأمنهم الفردي في شلّ الجهود لتبني التعددية الثقافية الليبرالية. والنتيجة المتوقعة هي اضطراباتٌ سياسية خطيرة، كلما تجاوزت مطالبُ التعددية الثقافية الليبرالية إمكان أن تُلبى.

هذا اللاتوازن في الشروط الكامنة للتعددية الثقافية الليبرالية يُثير عددًا من التحديات العميقة للعمل الدولي في هذا المجال. وهناك خطرٌ واضحٌ من أن مجهودات المجتمع الدولي، سواء بالنسبة إلى المنظمات بين الحكومات أو المنظمات غير الحكومية، ربما جعلت هذا اللاتوازن يتفاقم من دون قصد، ويثير مطالبَ أكبرٍ للتعددية الثقافية الليبرالية من دون تقوية الظروف التي تجعلها مقبولة. وفي اعتقادي أن المجتمع قد تجاهل بالفعل هذا الخطر في بعض الحالات، وفي بعض الحالات الأخرى بالغ في ردِّ فعله تجاهه. وقبل أن نستكشف هذه المعضلة، فإننا بحاجة إلى إنهاء استكشافنا للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب عن طريق فحص مساراتها عمليًا.

الفصل الخامس

تقييم التعددية الثقافية الليبرالية من الناحية العملية

«لقد عاملت المنظّمات الدولية التعدّدية الثقافية الليبرالية في كثيرٍ من السياقات ليس على أنها ببساطة خيارٌ مشروعٌ بين خياراتٍ أخرى، بل على أنها خيارٌ مفضّل، بل حتى على أنها الخيار الشرعي الوحيد»

المؤلف

في الفصل السابق، وصَفنا الأصول الأولى المتفائلة للتعدّدية الثقافية الليبرالية في الغرب، بأنها انبثقت كجزء من ثورةٍ أوسعٍ لحقوق الإنسان، والتزمت بمهاجمة الهيراركيات الموروثة وبزيادة حرية الفرد. غير أن هذه القصة حول أصول التعدّدية الثقافية الليبرالية هي أساساً قصة حول المعتقدات، والنوايا، والطموحات، لكنها لا تُخبرنا عن الطريقة التي تعمل بها من الناحية العملية. والسؤال لا يدور حول الآمال الساذجة أو المثالية الموجودة عند الناس الذين رَوّجوا لهذه السياسات أو خطّطوا لها، السؤال هو: ما تأثيراتهم الفعلية؟! لقد اقتربنا الآن من أربعين سنةً من تجربة أشكالٍ منوّعة من التعدّدية الثقافية الليبرالية. فهل تعمل هذه الأشكال على نحوٍ جيد؟! وهل حققت نجاحاً على نحوٍ يضمن تشجيع انتشارها عالمياً؟!

وليس ذلك سؤالاً سهّل الإجابة عنه، نظرًا إلى الأشكال المختلفة الكثيرة لسياسات التعدّدية الثقافية، والأهداف المختلفة الكثيرة التي تهدفُ إلى تحقيقها. وهناك بضعة أشياء يُمكن أن نقولها في شيءٍ من الثقة عن تأثير التعدّدية الثقافية في الممارسة العملية،

لكن بالنسبة إلى كثيرٍ من الموضوعات الأخرى المهمة ينقصنا ببساطة الدليل المناسب. في هذا الفصل سوف أفحص ما نعرفه عن قوى التعددية الثقافية الليبرالية وحدودها من حيث الممارسة العملية.

دعنا نبدأ من نقطة واضحة لكنها مهمة. من الواضح من أدنى مستوى أن تبني التعددية الثقافية الليبرالية لم يضرّ بما يمكن أن نطلق عليه الأداء الأساسي للديمقراطيات الغربية، إذا قسناها بمؤشرات مثل السلام والاستقرار الديمقراطي، حكم القانون، أو الرخاء الاقتصادي. لم تنحدر أيّ من الدول التي سلكت طريق التعددية الثقافية في الغرب إلى هوة الحرب الأهلية أو الفوضى، أو واجهت انقلابات عسكرية، أو عانت من انهيار اقتصادي. على العكس، حتى إن نظرة عارضة إلى قائمة الدول «القوية» في التزامها بسياسات التعددية الثقافية تُظهر أنها من بين أكثر المجتمعات سلامًا واستقرارًا ورخاءً على الأرض.

وذلك وحده يكفي لدحض التنبؤات الرهيبة حول الآثار المدمرة للتعددية الثقافية. وكما لاحظ جاكوب ليفي فإن نقاد التعددية الثقافية مُغرمون بحجة «العودة إلى الهتلرية» (ليفي، ٢٠٠٤م، ص ٣٣٤)،^١ ومعالجة تبني التعددية الثقافية على أنها الخطوة الأولى للانزلاق نحو النزاع العنصري والديني، و«بلقنة» المجتمع، وكبت الحريات المدنية والسياسية، والانقلاب على النظام الدستوري الديمقراطي. ومع مرور أكثر من أربعين سنة من الخبرة، اتضح أن هذه التنبؤات لم تُصب الهدف. وكما ناقشت في الفصل الثاني،

^١ العلاقة بين الحركة الاشتراكية والتعددية الثقافية للشركات أشدّ تعقيدًا خارج الغرب. ففي الغرب، تعمل التعددية الثقافية للشركات على نحو نموذجي بوصفها أحد أشكال السلع التي لا دخل لها بالسياسة، وإنما هي شكلٌ للتعددية الثقافية الاشتراكية، تستند بما لديها من بلاغة حول أهمية المساواة، والتسامح والاستيعاب، لكن بطرق لا تنطوي على تهديد، أما في الدول الأخرى، فإن الشركات المتعددة القوميات تستدعي التعددية الثقافية بطرقٍ تتناقض تمامًا مع أهداف الحركة الاشتراكية للتعددية الثقافية؛ فمثلًا باسم احترام الثقافات المتعددة التي نخدمها فإن شركات مثل ستاربكس وماكدونالد تُمارس التفرقة بين الجنسين بطريقة متكررة في المملكة العربية السعودية، وتُعيد إنتاج النماذج الموروثة للهيراركية والإقصاء بدلًا من تحديها، وتنتهك الالتزام العالمي بحقوق الإنسان والمساواة بدلًا من تنميته (ماننغ، ٢٠٠٢م؛ جونسون، ٢٠٠٦م).

فإن تجربة التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب هي قصة تدور حول «التطبيع» التقديمي للسياسة العرقية، لكي يُصبح الحراك السياسي العرقي مجرد شكل آخر من المناقشات اليومية السلمية والقانونية الديمقراطية.

ونحن لدينا مبرر آخر جيد للشك في كثير من التنبؤات المتشائمة الأخرى حول تأثير التعددية الثقافية عملياً. على سبيل المثال، فقد ذهب بعض النقاد إلى أن التحول تجاه التعددية الثقافية يُضعف مصلحة الدولة ورخاءها، بأن ينقص من معنى التضامن العرقي الشامل الذي تحتاج إليه في دعم المجتمع لإعادة توزيع الاقتصاد بالمعنى الواسع (باري، ٢٠٠١م، مايكلز، ٢٠٠٦م). وكثيراً ما يُسمّى ذلك بمقايضة «الاعتراف بالوجود مقابل إعادة التوزيع». يُقال إن سياسة الاعتراف بالتعددية الثقافية تحلّ محلّ سياسة إعادة التوزيع المعتمدة على الطبقات. غير أن المحاولات الحديثة لفحص هذه الدعوى فشلت في تقديم أي سند لها؛ فالبلاد التي لديها سياسة قوية للتعددية الثقافية لم تواجه صعوبات أكثر للإبقاء على سياساتها الاشتراكية لإعادة التوزيع من الدول التي لديها سياسات متواضعة أو ضعيفة للتعددية الثقافية (بانتنغ وكيمليا، ٢٠٠٦م).

حقيقة أن التعددية الثقافية قد أثبتت اتساقها مع الأداء الأساسي لرخاء الدولة الديمقراطية الليبرالية تكفي لأن تجعلها خياراً جذاباً تُراعيه المنظّمات الدولية عند التعامل مع البلدان ذات التعددية العرقية فيما بعد الشيوعية، وما بعد الاستعمار؛ ففي كثير من هذه البلدان، فشلت بشكل واضح النماذج القديمة للدولة المركزية ذات القومية الواحدة المتجانسة؛ ومن ثم ظهرت الحاجة إلى نماذج جديدة يُمكنها أن تُواكب الواقع المستمر للحراك السياسي العرقي. ما دامت التعددية الثقافية الليبرالية هي مثل هذا الخيار، ولم تعرّض للخطر لا السلام، ولا الاستقرار الديمقراطي، ولا الرخاء في الغرب، فقد تُضمّنت في كثير من القوائم التي أشرفت عليها المنظمات الدولية لأفضل الممارسات أو أفضل الوسائل في التعامل مع التنوع.

لكن الحقيقة المحضة التي تقول إن التعددية الثقافية الليبرالية لم تؤدّ إلى انهيار الدول الغربية لا تفسّر السبب وراء مساندة المنظّمات الدولية لهذا النموذج حول العالم. لقد عاملت المنظمات التعددية الثقافية الليبرالية في كثير من السياقات ليس على أنها ببساطة خيار مشروع بين خيارات أخرى، بل على أنها خيار مفضّل، بل حتى أنها الخيار الشرعي الوحيد. مثال على ذلك قرار الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي بالإصرار

على احترام حقوق الأقليات كشرطٍ للدخول في هاتين المنظمّتين. وهذا التفضيل للتعددية الثقافية لا يُمكن تفسيره فقط بالرجوع إلى الأداء الأساسي للدولة. وعلى كل حال، فعلى حين أنه من الواضح أن سياسات التعددية الثقافية القوية أثبتت أنها تتوافق مع السلام، والاستقرار والرخاء، فمن الواضح بالقدر نفسه أن مثل هذه السياسات ليست شروطاً مسبقة للأداء الأساسي للدولة؛ فكثيرٌ من البلدان الغربية التي لديها سياسات تعددية ثقافية متواضعة أو ضعيفة هي كذلك مستقرّة ومسالمة وتنعم بالرخاء.

ومن ثم فإن تبرير مساندة التعددية الثقافية الليبرالية إنما يُوجد في مكانٍ آخر. هناك أسبابٌ كثيرة تفسّر لنا لماذا أعربت المنظمّات الدولية عن تفضيل النماذج المتعددة الثقافات التي سوف أناقشها في الفصلين التاليين، لكن جزءاً من هذا التفسير، على الأقل، يتمثّل في أن كثيراً من الناس داخل هذه المنظمّات يشتركون في وجهة النظر المتفائلة بأن التعددية الثقافية تتقدّم جدول أعمالٍ موسّعاً لحقوق الإنسان. والواقع أن ذلك واضحٌ في ديباجات الاتفاقيات والإعلانات الدولية المختلفة حول حقوق الأقليات؛ فالتعددية الثقافية، من وجهة النظر المتفائلة تلك، لا تُحافظ فقط على السلام العرقي، لكن الواقع أنها تقلّل من التفاوت وتُعالج المظالم، وتدعم الليبرالية والديمقراطية، وتعزّز المثل العليا لثورة حقوق الإنسان وليبرالية الحقوق المدنية، فهل هناك أي دليل على هذه النظرة التفاؤلية؟ يُمكننا أن نستنتج بأمان أن أكثر التنبؤات تشاؤماً حول تأثير التعددية الثقافية المُزعزع للاستقرار لم يتحقّق لكن هل تحقّقت الدعاوى المتفائلة التي قامت بدلاً منها؟!

هذا سؤالٌ تصعبُ الإجابة عنه؛ ما دام لا يتضح تماماً كيف يُمكن لنا أن نقيس النجاح في «تعزيز التحرّر والدمقرطة» أو «تقديم جدول أعمالٍ موسّع لحقوق الإنسان». وهذه أهدافٌ متعدّدة الأبعاد، واسعة الانتشار، وتحمل تضميناتٍ بالنسبة إلى العلاقات والبنى الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية للمجتمع. وأي محاولة لقياس النجاحات في بلوغ هذه الأهداف بطريقةٍ نسقيةٍ سوف تكون مهمةً هائلة.

غير أننا نستطيع، لتحقيق أغراضنا من هذا الكتاب، أن نركّز انتباهنا على مجالين عامّين. لقد سبق أن قلتُ في كتابٍ سابقٍ إن مبادئ التعددية الثقافية الليبرالية الأساسية يمكن إيجادها في الفكرتين التوهم: «المساواة بين الجماعات» و«الحرية داخل الجماعات» (كيمليكا، ١٩٩٥م)، وسوف أستخدم هذين العنوانين لتحديد إطار مناقشتي في بقية هذا الفصل:

(١) المساواة بين الجماعة

هل نجحت سياسة التعددية الثقافية في التقليل من الهيراركيات العنصرية والعرقية الموروثة؟ هل قللت من التهميشات السياسية، والعوائق الاقتصادية، والتبعية الثقافية للأقليات؟ لقد ذهب بعض النقاد إلى أن مهمة هذه السياسات تمثلت ببساطة في إخفاء الواقع المستمر للهيراركيات العرقية والعنصرية، واستبدال الإصلاحات الجوهرية بالاعتراف الرمزي.

وذهب بعضهم الآخر إلى أن هذه السياسات أعادت في الواقع تدعيم تلك الهيراركيات، عن طريق وصم «الآخر» بأنه مختلف، أو عالة على الآخرين، ومُعوز (انظر على سبيل المثال: داس جوبتا، العام ١٩٩٩م Das Gupta). ومع ذلك ذهب آخرون إلى أنه على حين أن سياسات التعدد والتنوع ربما ساعدت في واقع الأمر على علاج بعض الألوان من التفاوت، فإنها تفعل ذلك بطرق أقل أو أكثر شمولاً، وهي بذلك تخلق أشكالاً جديدة، ومتساوية في التعسف من الهيراركية في مسار العملية.

(٢) الحرية الفردية

هل نجحت سياسات التعددية الثقافية في ضمان تحقيق التكيف مع التنوع الثقافي العرقي ضمن حدود القيم الليبرالية، وفي اتساق مع حقوق الإنسان والحريات المدنية؟ لقد نشأت هذه السياسات أصلاً، كما سبق أن رأينا، في ليبرالية الحقوق المدنية، وتم الدفاع عنها على أساس تعزيز حرية الأفراد «لصنع الحياة التي يستطيع الفرد ويرغب في أن يحياها»، وفقاً لكلمات قانون التعددية الثقافية الكندي. وهذه الرؤية للتعددية الثقافية الليبرالية ارتكزت بدورها على الثقة بـ «التوقع الليبرالي»، الذي بناءً عليه سوف تعمل قوة الجذب للقيم الليبرالية عبر المسارات العرقية والعنصرية؛ وسوف يوفر النظام القانوني حماية قوية ضد التهديدات التي توجه إلى هذه القيم، فهل تحققت هذه النوايا والتوقعات؟ أو كما ذهب بعض النقاد، هل منعت سياسات التعددية الثقافية انتشار القيم الليبرالية داخل بعض الأقليات، أو أدت إلى تقوية أيدي القوى المحافظة التي تسعى إلى منع الإصلاحات الليبرالية، وتجميد الهويات والممارسات، وسجن الشعوب في نصوص ثقافية موروثة، وبالتالي التقليل من حرية الناس وتعريض حرياتهم المدنية وحقوق الإنسان للخطر؟!

كلما تم تبني سياسات التعددية الثقافية في الغرب، فإننا نرى هذه التنبؤات المتبارزة حول تأثيراتها المحتملة في الحرية والمساواة. والواقع أن هذه الافتراضات المتباينة تدعم أساس معظم المناقشات اليومية، حول التعددية الثقافية. ومع خبرة أربعين عامًا يمكننا أن نستعين بها، ينبغي أن نكون قادرين الآن على تكوين بعض الاستنتاجات حول ما تحقق من هذه الآمال والمخاوف.

ولسوء الطالع فإن الأدلة المتوافرة أقل بكثير مما قد يتوقعه المرء. ومن السياسات الثلاث والعشرين التي ذكرتها فيما سبق كملمحٍ مميز للتحوّل نحو التعددية الثقافية، درس عدد قليل جدًا منها بطريقة نسقية، وهو نقص كثيرًا ما أسفنا عليه. لقد حاولت دراسة حديثة للبنك الدولي أن تجمع الأدلة المتوافرة حول تأثير إصلاحات التعددية الثقافية في إيصال الخدمات العامة، وعلى وجه التحديد في مجالات الرعاية الصحية والتعليم، والاستفادة من القانون، وانتهت إلى أن الأدلة مبعثرة ونادرة جدًا، مما لا يفيد في الوصول إلى أي نتائج مؤكدة (مارك، ٢٠٠٥م). وبالمثل لاحظت صحيفة الإيكونومست Economist أن «قَدْرًا ضئيلاً بشكلٍ مذهلٍ هو المعروف» حول تأثير العمل الإيجابي (الإيكونومست، ١٩٩٥م). ويمكن أن يُقال الشيء نفسه بالنسبة إلى معظم السياسات التي ذكرتها في قائمتي.

ولقد ترك ذلك المجال مفتوحًا أمام النقاد الأفاضل ليقوموا بعمليات التأمل من كراسيهم الوثيرة، أو إلى التسرّع في إصدار أحكامٍ غير ناضجة لمصلحة التعددية الثقافية أو ضدها؛ فقد لاحظ بعض المحللين، على سبيل المثال، أن الأحكام المبتصرة العرقية قد قلّت في البلاد التي طبقت سياسات التعددية الثقافية، واستنتجوا على هذا الأساس أن التعددية الثقافية قد حققت نجاحًا في التقليل من التفاوت داخل الجماعات. لكن الواقع أن الأحكام المبتصرة قد زالت أو تقوّضت عبر الديمقراطيات الغربية منذ ستينيات القرن الماضي، سواء في الدول التي لديها سياسات التعددية الثقافية أو غيرها، والواقع أن البعض يتخوّف من إمكان أن تُضعف سياسات التعددية الثقافية أو تؤخّر هذا الاتجاه عن طريق التّدعيم المُصطنع للحدود والخلافات بين الجماعات (هارليز، ٢٠٠٤م). ونحن في حاجة إلى أن نعرف معلومات أكثر عن الدور، لو كان هناك أي دور، الذي مارسته سياسات التعددية الثقافية بصفة خاصة في الاتجاه نحو تقليص الأحكام المبتصرة، وما إذا كان، وكيف يكون، هذا الاتجاه مختلفًا بين البلاد ذات الأشكال والدرجات المختلفة من التعددية الثقافية. لكن

الإجابة عن هذا السؤال تتطلب نوعاً من البيانات ذات النطاق الواسع زمنياً وجغرافياً، وهي معلومات لم تُجمع أو تُحلل من حيث علاقتها بسياسات التعددية الثقافية.

وفي المقابل، لاحظ النقاد أنه في البلدان ذات سياسات التعددية الثقافية يظل الأفراد الضعفاء في بعض الأقليات ضحايا للمعاملة غير الليبرالية (وذلك مثل الزواج بالإكراه) على أيدي عائلاتهم أو جماعتهم العرقية، واستنتجوا على هذا الأساس أن التعددية الثقافية فشلت في تعزيز الحرية الفردية (ويكان، ٢٠٠٢م). لقد قيل إن رهان دُعاة التعددية الثقافية على التوقع الليبرالي لم ينجح؛ فلم يتم إدخال المعايير الليبرالية في بعض جماعات الأقليات، وفشلت الدول الليبرالية في حماية هذه الجماعات.

لكننا نجد هنا مرة أخرى أن الممارسات غير الليبرالية مستمرة في جميع الديمقراطيات الغربية، سواءً أكانت لديها سياسات التعددية الثقافية أم لم تكن، وذهب بعض الناس إلى أن مثل هذه السياسات تُقدم لنا أفضل وسيلة لتعزيز كل من القوة الجاذبة للقيم الليبرالية وقدرة مؤسسات الدول على حماية هذه القيم داخل جماعات الأقليات. ويحتاج اختبار هذه الفرضية إلى الذهاب إلى ما وراء الروايات النادرة، لكي ننظر إلى كيفية تشكيل الأنواع المختلفة من سياسات التعددية الثقافية في سياقات مختلفة لعمليات التنشئة الاجتماعية السياسية داخل جماعات الأقليات، وعلاقاتها بمؤسسات الدولة. ونحن ببساطة ليس لدينا مثل هذا النوع من الأبحاث.^٢

والواقع أنه ليس من السهل أن نعزل نتيجة سياسات التعددية الثقافية عن العوامل الكثيرة الأخرى التي تؤثر في حالة الأقليات في المجتمعات المتعددة العرقية. ولو أننا استطعنا أن نجد مجتمعين متطابقين لا يختلفان إلا في التزامهما بسياسات التعددية الثقافية، لربما أمكننا أن نصل إلى بعض النتائج الحاسمة. غير أن مثل هذه «الاختيارات الطبيعية» لا توجد في مجال العلاقات العرقية، والجهود التي تبذل لبناء قاعدة بيانات واسعة النطاق زمنياً وجغرافياً تتعامل مع سياسات التعددية الثقافية بوصفها أحد المتغيرات التي لا تزال في بداياتها.

ومن ثم فمن أجل المستقبل المنظور يجب علينا أن نعترف بأنه ينقصنا الدليل القاطع على تأثير سياسات التعددية الثقافية؛ فنحن نقوم بخيارات سياسية على نحو غير مؤكد؛ ومن ثم فلا بد أن تكون أحكامنا غير نهائية.

^٢ وفقاً لإيرفنج كريستول، التعددية الثقافية هي «حرب ضد الغرب» بقدر ما كانت النازية والستالينية.

وعلى الرغم من ذلك، هناك بعض الأدلة المبعثرة التي تستحق أن نضعها في عين الاعتبار، وسوف أفحص، في الجزء المتبقي من هذا الفصل، الأشكال الرئيسية الثلاثة من التعددية الثقافية الليبرالية التي ترتبط بالجماعات القومية الثانوية، والسكان الأصليين، والمهاجرين. وسوف أنظر في كل حالة إلى الدليل على أثر التعددية الثقافية في كلٍّ من التفاوت داخل الجماعة والحرية الفردية.

الجماعات القومية الثانوية

كما رأينا في الفصل الثالث، هناك ميلٌ متزايد داخل الديمقراطيات الغربية إلى احتواء الجماعات الثانوية أو الفرعية مثل الكيويك Quebecois والاسكتلنديين، والفلمنكيين والقطالونيين من خلال بعض أشكال انتقال السلطة الفدرالي أو شبه الفدرالي. وتتضمن هذه الإصلاحات عادةً الجمع بين: «أ» الحكم الذاتي للإقليم، و«ب» الاعتراف بوجود لغة للأقلية كلغة رسمية داخل الإقليم الذي يُحكم ذاتيًا، وقد لخصتُ هذا الجمع تحت عنوان الفدرالية المتعددة القومية والمتعددة اللغة.

ولقد أثبتت هذه الإصلاحات أنها متسقة مع الوظيفة الأساسية للدولة الديمقراطية، لكن هل قللت من التفاوت بين الجماعة، وعززت من الحرية الفردية؟ دعنا نبدأ بموضوع المساواة داخل الجماعة. كثيرًا ما يعترض نقاد التعددية الثقافية بأنها لا تتضمن سوى الاعتراف الرمزي بوجود التنوع العرقي، من دون إحداث تغيراتٍ جوهرية في سلطة ووضع الجماعات المختلفة النسبيين، من الواضح، كما أعتقد، أن هذا النقد غير صائب فيما يتعلق بالفدرالية المتعددة القوميات. ومن المؤكد أن هذه الإصلاحات تحتوي على مركبٍ رمزي، وهي تهتم أساسًا بعلاج حالة الإقصاء السابق للغة الأقلية وثقافتها من المجال العام والمؤسسات العامة. والواقع أن الفدرالية المتعددة القوميات واللغات توفر مستوىً عاليًا جدًا من الاعتراف العام بثقافة الأقلية، على الأقل على المستوى الإقليمي؛ حيث تُعطى لغتهم وضعًا رسميًا، يُدرس تاريخهم وآدابهم في المدارس وتعرض فنونهم في المتاحف العامة، وتتم المحافظة على تراثيهم الشرعي والقانوني والاحتفال بأبطالهم عن طريق الإنجازات الرسمية ومن خلال التماثيل العامة، وغير ذلك. والواقع أن هذا النموذج يمنح الأقلية القومية، على المستوى الإقليمي، كثيرًا من سلطات التعبير عن اللغة والثقافة نفسها، ونشرها، التي تُمارسها جماعة الأغلبية من خلال الدولة المركزية. وربما كان ذلك

أقرب شيء يُمكن الوصول إليه لكي تتحقق المساواة والتكافؤ بين جماعات الأغلبية والأقلية في القدرة على تأكيد ثقافة كلٍّ منهما في المجال العام.

غير أن الفدرالية المتعددة القوميات ليست مجرد اعتراف بالوجود، بل تتضمن كذلك إعادة توزيع جوهرياً للسلطة السياسية، وبالتالي فرصاً متزايدة للمشاركة السياسية الفعالة من قبل الأقليات القومية (نيومان، ١٩٩٦م)، بالإضافة إلى إعادة توزيع الفرص الاقتصادية (انظر على سبيل المثال حالة الأقلية الفرنسية-الكندية في كندا)؛ فقبل ستينيات القرن الماضي كان الفرانكفونيون يمثلون بشكلٍ متدنٍ في الوظائف المدنية الفدرالية، كما أنهم كانوا مواطنين من الدرجة الثانية في مقاطعتهم الخاصة، هبطوا إلى أدنى درجات السلم الاقتصادي، وكانوا تابعين اقتصادياً للنخبة الإنجليزية التي أصبحت مميزة تحت الحكم البريطاني. ومنذ منتصف ستينيات القرن الماضي، ومع تدعيم كلٍّ من الازدواج الرسمي للغة والحكم الذاتي الإقليمي، حقق الكيويكيون الفرانكفونيون مساواة هائلة مع الكنديين الإنجليز على جميع الأصعدة، سواء قيسَت بلغة الفرص الاقتصادية ومستوى المعيشة، أو وفقاً للتمثيل السياسي والتصويت الفعّال، أو وفقاً للوضع العام للغة والثقافة؛ فلقد اختفت بشكلٍ جوهريٍّ النماذج التاريخية للعوائق الاقتصادية والتبعية السياسية والتهيمش الثقافي.^٢

ويعترف بعض النقاد بأن فدرالية القوميات المتعددة قد ساعدت في تقليل الهيراركيات التاريخية، غير أنهم قلقون من أنها في مسارها قد خلقت هيراركيات جديدة، فهل انعكس ما كان للإنجليز من مزايا تاريخية على الفرنسيين في الكيويك، إلى درجة أن الفرنسيين الآن أصبحوا هم المسيطرين على الإنجليز أو الأقليات الداخلية الأخرى، مثل السكان الأصليين أو المهاجرين؟ من المؤكد أن هناك مثل هذه الحالات من التحولات المضادة حول العالم؛ فلم يكد الألبان في كوسوفو يحصلون على الحكم الذاتي، حتى انقلبوا بسرعة على الصرب، مضطهدين السابقين. وبالمثل، يتساءل المحللون في أمريكا اللاتينية عما إذا كان تمكين السكان الأصليين سوف يؤدي إلى «قلب الفطيرة رأساً على عقب»، محوِّلاً نخبة

^٢ أول خطوة مهمة في تطوير هذا التقييم المقارن لمناظيرٍ سياسيةٍ مختلفةٍ تجاه التعددية الثقافية والمساواة الجنسية هي مشروع الباحثين أن فيلبس وساويتري ساهارسو حول «المساواة الجنسية والتنوع الثقافي: مقارنة أوروبية». والواقع أن النتيجة التي توصلنا إليها بعد فحص ثمانية بلدان هي أننا في حاجة إلى مزيد من الأبحاث.

الكريولو Criollo السائدة إلى أقلية تابعة، بينما يُصيح السكان الأصليون هم المضطهدين الجدد.

لكن ليس ثمة دليل على وجود هذه الدينامية في الحالات الغربية من الفدرالية المتعددة القوميات؛ فللاقلية الإنجليزية في الكيويك حقوق لغوية أقوى من تلك التي تملكها الأقلية الفرنسية في معظم الأقاليم الكندية الأخرى، وما زالت تحتفظ برخاء اقتصادي. وبالمثل فإن سياسة الكيويك تجاه دعاوى الأرض والحكم الذاتي للسكان الأصليين تُعتبر أكثر تقدماً من الأقاليم الكندية الأخرى (أو في الواقع معظم البلدان الغربية الأخرى). وعلى حين أن سياسة الكيويك للتفاعل الثقافي الإقليمي تجاه المهاجرين ربما كانت أقل كرمًا من سياسات التعددية الثقافية الإقليمية القوية غاية القوة التي تبنتها الحكومة الكندية الفدرالية؛ فإنه من المؤكد أنها أقوى من السياسات التي تبنتها كثرة من البلدان الغربية الأخرى. وسواء نظرنا إلى الجماعة الإنجليزية المسيطرة تاريخياً، والسكان الأصليين، أو المهاجرين، فإن معاملة هذه الأقليات الداخلية في الكيويك تصل إلى تحقيق الحد الأدنى من المعايير، والممارسات العامة في أنظمة الديمقراطية الغربية أو تتجاوزها.^٤ ويمكن أن تُروى القصة ذاتها بصدد الأقليات الداخلية في حالات أخرى من الفدرالية المتعددة القوميات، مثل الإنجليز في «اسكتلندا» و«ويلز»، أو «القشتاليون» Castilians في كتالونيا، أو الإيطاليين في تيرول الجنوبية؛ فهذه الجماعات يصعب أن تقول إنها جماعة مضطهدة؛ فصحیح أنها لم تُعد متحكمة، على نحو غير متناسب أو مختل، في الاقتصاد، والبنى السياسية، والثقافة العامة، غير أنها لم تُصيح من الدرجة الثانية فيما يتعلق بالاقتصاد والسياسة، جزئياً لأن تلك الجماعات تظل مسيطرة على المستوى القومي، ما يضمن حماية حقوقها ومصالحها.^٥

يتخوف آخرون من أن يخلق التحول إلى فدرالية متعددة القوميات هيراركية جديدة تُثير الحقد والضعينة داخل الأقلية القومية ذاتها، بين أولئك الذين يُوجدون داخل وخارج

^٤ لقد وصلنا في الواقع إلى النقطة التي بدأ فيها بعض المحللين المتعاطفين مع قومية الكيويك يتساءلون عما إذا كنا قد بالغنا في تعويضهم عن المظالم التاريخية، لا سيما بالنسبة إلى التمثيل السياسي، انظر على سبيل المثال، رزينك، ١٩٩٤م، في مسألة إقليم لوثيران الغربية (في اسكتلندا)، فإذا كان الكيويك قد وصلوا إلى الحكم الذاتي لإقليمهم، فهل ينبغي عليهم في المقابل أن يتنازلوا عن صوته على المستوى الفدرالي.

^٥ لتقييم أكثر تفصيلاً للطريقة التي أوفت بها الكيويك بهذه المعايير، انظر المجموعة المحررة من «هل قومية الكيويك عادلة؟» (كارينز، العام ١٩٩٥م).

منطقة الحكم الذاتي؛ فكيفما تُرسم الحدود الداخلية فسوف يكون هناك أعضاء من الأقلية القومية يعيشون خارج منطقة الحكم الذاتي. أليس من الأفضل إذن أن نجد وسيلةً غير إقليمية لحماية الأقليات القومية الثانوية أو الفرعية بحيث ينتفع بها أعضاؤها في أي مكان يعيشون فيه؟! وهذا اعتراضٌ شائع على تبني الفدرالية المتعددة القوميات حول العالم. والواقع أن من الصواب أن نقول إن أعضاء الأقلية الذين يعيشون خارج منطقة الحكم الذاتي كثيرًا ما يواجهون خيار صعب بين التهميش أو الاستيعاب؛ فمثلًا الفرانكفونيون في كندا الذين يعيشون خارج الكيبك يُواصلون تحمُّل المعاناة من المعوقات الاقتصادية ودرجاتٍ عالية من الاستيعاب اللغوي (لاندرى، ٢٠٠٥م).

غير أن تبني تعدد القوميات يُمكن، وكثيرًا ما يحدث، أن يسير جنبًا إلى جنب مع الاعتراف بوجود حقوق لغوية وثقافة غير إقليمية (مثل تعلُّم اللغة الأصلية) التي تطبَّق في جميع أنحاء البلاد. إذن، وليس ذلك خيار «إما ... وإما» بين الاستقلال الذاتي للإقليم أو الحقوق غير الإقليمية. وهنا نجد أن مرگباتٍ مختلفةً مُمكنة. وفضلاً عن ذلك فإن أعضاء الأقلية الذين يعيشون خارج منطقة الحكم الذاتي يستفيدون بصورةٍ غير مباشرة من وجود حكومةٍ فرعيةٍ ملتزمة برعاية لغة وثقافة الأقلية. ولعل هذا أحد الأسباب وراء مساندة أعضاء الأقلية خارج منطقة الحكم الذاتي، بشكلٍ عام، للفدرالية المتعددة القوميات؛ فمعظم الفرانكفونيين الذين يعيشون في القسم الغربي من كندا يساندون الاستقلال الذاتي للكيبيك، ومعظم الذين يعيشون في مدريد يساندون الاستقلال الذاتي لكاتالونيا ومعظم البورتوريكان الذين يعيشون في نيويورك يساندون الحكم الذاتي لبورتوريكو، ومعظم الويلزيين الذين يعيشون في إنجلترا يساندون الاستقلال الذاتي لـ «ويلز»، وهكذا فإن الفدرالية المتعددة القوميات ليست علاجًا حاسمًا لأعضاء الأقليات الذين يعيشون خارج منطقة الحكم الذاتي، لكنها لا تمثل ضررًا أو عقبةً بالنسبة إليهم. ومن ثم فلدبنا بعض الأسباب للتفاؤل بأن الفدرالية المتعددة القوميات يمكن أن تكون أداةً فعالةً للتقليل من الهيراركية الموروثة بين الأغلبية القومية المسيطرة والأقليات القومية الفرعية أو الثانوية. لكن ماذا عن مقياس النجاح الثاني — أعني الحرية الفردية؟! هل حققت الفدرالية المتعددة القوميات التوقُّع الليبرالي؟ وهل عملت داخل حدود القيم الديمقراطية الليبرالية، وحقوق الإنسان، وساعدت في تعميق الإجماع عبْر مسارات هذه القيم العرقية العنصرية؟ أو هل عملت على تقوية التقليديين والمحافظين الذين يسعون إلى مقاومة تحرُّر تقاليدهم وممارساتهم؟!

يبدو واضحًا بصفة عامة أن الفدرالية المتعددة القوميات حققت التوقع الليبرالي في الغرب؛ فمن ناحية، تعمل ألوان الحكم الذاتي داخل قيود دستورية الديمقراطية الليبرالية، التي تدعم بشكل قوي الحقوق الفردية؛ فهي تخضع للقيود الدستورية نفسها التي تخضع لها الحكومة المركزية؛ ومن ثم فليس لديها أي قدرة على تقييد الحرية الفردية باسم المحافظة على الأصالة الثقافية أو النقاء الثقافي. والواقع أن هذه الحكومات الفرعية أو الثانوية المستقلة ذاتيًا لا تُظهر في الأغلب رغبةً في تبني مثل هذا المنظور المحافظ بالنسبة إلى ثقافتها، كما أن أعضاءها يلتزمون بالقيم الديمقراطية الليبرالية بقدر التزام جماعة الأغلبية. والواقع أنهم كثيرًا ما يكونون مرتعًا للتجارب الاجتماعية، عن طريق تبني سياسات تقدمية أكثر من تلك التي يتم تبنيها على المستوى المركزي؛ فالسياسات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين (الرجل والمرأة) وحقوق المثليين هي، على سبيل المثال، أكثر تقدمًا في اسكتلندا من بقية إنجلترا، وهي أكثر تقدمًا عند الكيبك منها في أجزاء أخرى من كندا، وهي أكثر تقدمًا في كتالونيا منها في أجزاء أخرى من إسبانيا. وفضلًا عن ذلك، فإن مساندة القيم العالمية هي أيضًا غالبًا ما تكون أعلى في هذه المناطق الفرعية أو الثانوية، منها في أجزاء أخرى من البلاد، بما في ذلك مساندة المساعدات الأجنبية، أو لتقوية دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أو أي وسيلة أخرى من وسائل دعم حقوق الإنسان.^٦ ومن هذه الزوايا جميعًا، حققت الفدرالية المتعددة القوميات التوقع الليبرالي. وتلك الحقيقة يتم حجبها أحيانًا بخطاب التراث الذي يتبناه بعض قادة الأقلية القومية؛ فدعاوى الحكم الذاتي، على سبيل المثال، كثيرًا ما تغلف بحكايات تاريخية حول أمجاد التراث القديم للحكم الذاتي، ومدى الحاجة إلى الرجوع إليه. وقُل مثل ذلك بشأن المحافظة على التراث القانوني المتميز الذي يوصف في بعض الأحيان بأنه «واجب مقدس» وجزء «جوهري» من هوية الجماعة؛ ومن ثم تجب المحافظة عليه بأي ثمن. وهكذا. ومع ذلك فإن هؤلاء القادة أنفسهم الذين يلجئون إلى خطاب التراث كثيرًا ما يدعمون المراجعة

^٦ لِيَتَنَى أَسْتَطِيعَ القول إن غياب القهر والاضطهاد يعكس حقيقة أن الجماعات التي كانت مُضطهدة في السابق تكون أكثر حساسيةً بالنسبة إلى قهر الآخرين. لكن التفسير الأكثر قبولًا هو — ببساطة — أن الحكم الذاتي للإقليم يعمل داخل بنية دولة أكبر، ويظل مُقَيَّدًا بالحاجة إلى المحافظة على مساندة المواطنين والنخبة السياسية في طول البلاد وعرضها، فإذا ما تولت جماعة الأقلية الجديدة السلطة، وبدأت في اضطهاد الآخرين فسوف يتلاشى وجود الإجماع في البلاد حول الفدرالية المتعددة القوميات.

الشاملة لُتراث القانون والحكم الذاتي، لكي تتفق مع المعايير الحديثة لحقوق الإنسان، ومع التطلُّعات الحديثة للاختيار والحرية.

لننظر في حالة كتالونيا Catalonia. توافَّق كل النقاد حول الانتقال إلى الديمقراطية في إسبانيا بعد موت فرانكو في العام ١٩٧٥م، على أن قومية كتالونيا كانت القوة الرئيسية في مساندة المسار الديمقراطي، وأنها ظلَّت مركز القوة للتحرُّر داخل إسبانيا، ليس فقط من خلال سياساتها الداخلية، بل أيضًا من خلال مساندة «كتالونيا» للقوى الديمقراطية والليبرالية في المركز.^٧ إن بناء نظامٍ فدراليٍّ ديمقراطيٍّ متعدّد القوميات في إسبانيا، بعيدًا عن بقايا الدكتاتورية الفاشية، هو بلا شك إحدى قصص النجاح العظيمة في النصف الثاني من القرن العشرين، ولقد كانت القومية الكتالونية جزءًا حيويًا من هذا النجاح. ومع ذلك فإن خطاب القومية الكتالونية كثيرًا ما تغلّف على نحو عميق لغة التراث. والواقع أن كفاح «كتالونيا» من أجل الحكم الذاتي الإقليمي كثيرًا ما يُوصَف بأنه مطلبٌ لاسترداد أو لإحياء قانونهم الأساسي (Fueros) — وهو النظام المحلي المألوف الذي كانت كتالونيا تستخدمه قبل أن تقمعه الدولة الإسبانية المركزية في العام ١٧١٦م. في حين أن أنصار القومية الكتالونية يُحبون ادعاء أن «قانونهم الأساسي (Fueros) كان أكثر ديمقراطيّة من الأنظمة القانونية في مناطق أخرى في ذلك الوقت (وربما كان ذلك صحيحًا)، فالحقيقة أنهم لم يكونوا ديمقراطيين ولا ليبراليين بأي معنى حديث؛ فقد حوّلت الممارسة المعاصرة للحكم الذاتي في كتالونيا «القانون الأساسي Fueros» العام، ولجأ القادة إلى فكرة «التراث» لتبرير إلهام مشروع حديث الحكم الذاتي المحلي.

ويبدو ذلك على أنه مفارقة، لكنه في الواقع سمةٌ من سمات السياسة القومية. وكما لاحظ المنظِّرون للقومية منذ وقتٍ طويل أن القومية ظاهرة ذات وجهين؛ فهي تستدعي أمجاد الماضي لكي تحرك الناس من أجل مشروعات تحديث المجتمع. والسؤال المهم — بعيدًا عن نطاق هذا الكتاب — هو: لماذا يكون اللجوء إلى التقاليد المقدّسة والتواريخ المجيدة مطلوبًا لتحريك المساندة نحو الإصلاحات الحديثة؟ لكن من الأهمية بمكان أن نتذكّر أن الدول قد برّرت، على نحو نموذجي، تجريد الأقليات من حكمها الذاتي التقليدي

^٧ لبعض الأدلة انظر: كيمليكا، العام ٢٠٠٤م، من الفصل العاشر حتى الخامس عشر؛ وغراب وكيرتس، العام ٢٠٠٥م؛ وبروننغ، ١٩٩٩م؛ وكيتينغ، ٢٠٠١م.

بحجة أن هذه الأقليات «متخلفة»، وأن تراثها الحكومي والقانوني «غير متحضر»؛ لذا فقد كانت المهمة الأولى للحركة القومية هي أن تنقذ وتُعَارِض هذه القوالب النمطية لإقناع الآخرين (وإقناع أنفسهم) بأنهم جديرون بالحكم الذاتي.

فعندما يقول قادة القوميات إن تراث القانون والحكم الذاتي عندهم ينبغي احترامه، فإنهم في الواقع يقولون إن أمتهم قادرة على ممارسة الحق في اتخاذ القرارات في الموضوعات الخاصة بالقانون والحكومة؛ فهم لا يعنون بذلك أنهم يرغبون في ممارسة هذه الحقوق القومية بطريقة «تقليدية أصلية».

وهناك سببٌ مرتبطٌ بذلك وراء تأكيد النخبة القومية الداعية إلى التحديث على التراث الثقافي؛ فكثيراً ما تُطالب الجماعات العرقية القومية بالحكم الذاتي على أساس أن ذلك أمرٌ مطلوب لحماية اختلافاتهم الثقافية. ومع ذلك فإن تلك العلاقة السببية يمكن أن تسير في الاتجاه المعاكس. ولقد عبّر رينريوبوك عن ذلك بقوله: «بدلاً من أن يكون الحكم الذاتي وسيلةً للمحافظة على الاختلاف الثقافي، فإن هذا الاختلاف كثيراً ما يُحافظ عليه كوسيلة لتبرير مطلب الحكم الذاتي» (بوبوك، ٢٠٠٠م، ص ٣٨٤؛ ٢٠٠١م، ص ٣٣٢-٣٣٥)؛ فعلى سبيل المثال، قد تدّعي الأقلية العرقية القومية أنها في حاجةٍ إلى الحكم الذاتي للمحافظة على تراثها القانوني المميز. والواقع أن التراث الشرعي والقانوني المميز كثيراً ما يُحافظ عليه حتى تُبرّر قضايا الحكم الذاتي. وعلى كل حال فإن الأقليات القومية العرقية تكون مطالبّةً دائماً بتفسير السبب الذي يجعلها تستحق حقوق الحكم الذاتي، وامتلاك تراثٍ شرعيٍّ مميزٍ (أو لغة) يُمِدُّها بإجابةٍ واحدةٍ مُمكنة.^٨ وهذا يعني أن المحافظة على التراث الشرعي المتميز تُصبح في الواقع نوعاً من التراث «المقدس»، لكن ليس بالمعنى المحافظ؛ فهي لا تعوق الإصلاح الواسع لذلك التراث الشرعي المميز، حتى يتوافق مع معايير حقوق الإنسان العالمية، أو لدعم المساواة بين الجنسين، على نحو ما حدث في واقع الأمر في هذه المناطق المستقلة ذاتياً.

ولهذا فسوف أذهب إلى أن هذا النموذج من الفدرالية المتعددة القوميات والمتعددة اللغات الذي ظهر في الغرب هو مثالٌ واعد لمنظورٍ جديد يكيّف التعددية العرقية الثقافية بطريقةٍ تعمّق علاقات المواطنة الديمقراطية الليبرالية وتقلّص الهيراركيات بين الجماعات

^٨ من أجل نظرةٍ شاملةٍ مفيدةٍ ومعينة، انظر: مكروبرتس، ٢٠٠١م؛ وريكويجو، ٢٠٠٥م.

بينما هي تحمي الحرية^٩ وذلك هو أوضح مثال على النجاح في هذا الشأن. ومقياس هذا النجاح هو أنه لا توجد هناك حركة متميزة في أي من الديمقراطيات الغربية تخفض من الاستقلال الذاتي للإقليم أو حقوق اللغة الرسمية التي حصلت عليها الأقليات القومية الفرعية.

ومن ثم فإن التزام المنظّمات الدولية بدعم ومساندة التعددية الثقافية الليبرالية في هذا السياق يبدو مضموناً؛ ولذلك فإن من المفارقة أن يكون هذا هو النموذج من التعددية الثقافية الليبرالية التي كانت المنظّمات الدولية تشعر حياله بمشاعر متناقضة، والذي تراجعت حديثاً عن نشره على نحو عالمي، وذلك للأسباب التي تناقشها في الفصلين السادس والسابع.

السكان الأصليون

فلننتقل الآن إلى الشكل الرئيسي الثاني من التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، مركّزين بحثنا على السكان الأصليين. كما رأينا في الفصل الثالث، كان هناك تحوّل يبتعد عن سياسة الاستيعاب في اتجاه التخلّص من الاستعمار الداخلي الذي يقوم على دعاوى الأرض، وحقوق الحكم الذاتي، والاعتراف بوجود قانون السكان الأصليين.

فكيف أثر هذا التحوّل في الحرية والمساواة؟ فلنبدأ بموضوع المساواة داخل الجماعة: هل وفرت هذه الإصلاحات ببساطة اعترافاً رمزياً باختلاف السكان الأصليين؟ أو هل تعاملت بفاعلية مع الهيراركيات الكامنة؟! كما في حال الجماعات القومية الثانوية أو الفرعية، هناك جوانب رمزية كثيرة في سياسة السكان الأصليين؛ فالرؤية العامة لثقافة السكان الأصليين، مثلاً، قد عُزّزت على نحو هائل داخل المجتمع الكبير، وأصبحت فنون السكان الأصليين تُعرّض الآن في المتاحف ومؤسسات الدولة، كما اعترف بقيادة السكان

^٩ في حالة كندا، مثلاً، فإن وجود تراث للقانون المدني عند الكوبيك لا يُمدّهم فقط بحجّة للاستقلال الذاتي، بل يُمدّهم أيضاً بسبب الحاجة إلى ٣ مقاعد من التسعة في المحكمة العليا (التي يكون عليها في بعض الأحيان أن تحكم في قضايا القانون المدني). ولو أنهم تنازلوا عن تراث القانون المدني لفقدوا حجة أساسية لحكمهم الذاتي وتمثيلهم الشرعي. ومن هنا أصبح تراثهم المدني مقدّساً، ليس بسبب التزامهم بالمحافظة على القيم التقليدية وأساليب الحياة، وبالتالي ليس بطريقة تعوق إصلاح وتحديث هذا التراث المدني.

الأصليين في رموز الدولة (مثل طوابع البريد)؛ وأدخلت مراسم وشعائر السكان الأصليين في احتفالات الدولة، (مثل حضور الشيوخ وكبار السن، وصلوات السكان الأصليين وكلماتهم الماثورة)؛ ووضع تاريخ السكان الأصليين في المناهج الدراسية؛ وقُدِّمت ألوانٌ من الاعتذارات عن الأخطاء التاريخية. أما لغاتُ السكان الأصليين وثقافتُهم فقد كان من الطبيعي أن يُعترف بها اعترافاً رمزياً داخل مساحات ومؤسسات الحكم الذاتي. وفي كلٍّ من مجتمعات السكان الأصليين نفسها، والمجتمع الكبير يُوجد به الآن اعترافٌ وتكيفٌ أكبر مع ثقافة السكان الأصليين.

لكن هل تعامل هذا التحول مع التفاوت السياسي أو الاقتصادي بين السكان الأصليين والمجتمعات المستوطنة التي سيطرت عليهم من الناحية التاريخية؟ كما هي الحال مع الجماعات القومية الفرعية أو الثانوية؛ فقد كانت هناك مساندة واضحة في الصوت السياسي لمجتمعات السكان الأصليين، ليس فقط من خلال زيادة الحكم الذاتي، ولكن أيضاً من خلال التمثيل داخل لجان صنع القرار في المجتمع الكبير. وكنتيجة لقضايا الأرض المختلفة، وقضايا المحاكم، والاتفاقيات والمعاهدات، فإن السكان الأصليين غالباً ما ضمنوا مكاناً على المائدة في الموضوعات التي تؤثر في مجتمعاتهم، ومهامٍ استشاريةٍ ثقيلة يُعترف بها الآن في معظم الديمقراطيات الغربية.^{١٠} وهكذا، فقد ازدادت فرص المشاركة السياسية المؤثرة للسكان الأصليين.

غير أن تأثير الاعتراف الثقافي والتصويت السياسي في التفاوت الاقتصادي يقل عن ذلك وضوحاً؛ فعلى حين أن الأقليات القومية الفرعية أو الثانوية في الغرب تتمتع الآن بمعايير متشابهة للمعيشة مع الجماعات القومية المسيطرة، فإن السكان الأصليين يظلون متضررين بشكل نسقي في جميع المؤشرات (التعليم، والصحة والدخل والوظيفة ومعدلات الانتحار ومعدلات المساجين وغيرها). ويستمر النقاش حول ما إذا كانت الإصلاحات الحديثة مفيدة أم ضارة للجهود المبذولة للتعامل مع هذه الأشكال من الأضرار الاقتصادية والاجتماعية؛ وبالتالي ما إذا كان التقدم نحو تحقيق المساواة يعتمد على توسعة أو تفكيك

^{١٠} لمزيد من التفصيل عن تقييم هذه النماذج الجديدة للدول المتعددة القوميات، ونوع المواطنة الديمقراطية التي تؤيدها، انظر: هارتي ومورفي، العام ٢٠٠٥م، وغاينون وتولي العام، ٢٠٠١م؛ ونورمان، ٢٠٠٦م؛ وريكويجو، ٢٠٠٥م؛ وتيرني، ٢٠٠٤م؛ وبوبوك، ٢٠٠٦م؛ وغوبيرنو غاينون، ١٩٩٩م.

النماذج الجديدة من حكم السكان الأصليين.^{١١} ويتفاقم هذا الاختلاف من واقع أننا لا نملك سوى دليل ضعيف نعتمد عليه بطريقة أو بأخرى.

ومع ذلك، فإن أي دليل متوافر يوحي بأن هذه الإصلاحات المتحررة من الاستعمار هي بالفعل خطوة في الاتجاه الصحيح، وأن التقدم الأبعد من ذلك يعتمد على البناء وعلى المبادئ المنبثقة من حقوق جماعة السكان الأصليين المتميزة. كما افترضت الدراسات بين القوميات عن الوضع المقارن للسكان الأصليين في مستوطنات دول العالم الجديد أن التفاوتات تَقَل في البلاد التي لديها سياسات أكثر قوة حيال حقوق السكان الأصليين (كارفمان، ٢٠٠٤م)، وتتأكد هذه النتيجة عن طريق الحالات التي دُرست في داخل البلاد، بما في ذلك الولايات المتحدة (كورتل وكيلت، ١٩٩٥م، و١٩٩٨م، و٢٠٠٠م)، وكندا (شاندلر ولا لوند، ١٩٩٨م)، ونيوزيلدا (رينغولد، ٢٠٠٥م؛ ماي، ١٩٩٩م). ولقد توصّلت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية إلى نتيجة مشابهة تقول إن استراتيجيات التقليل من الفقر تعمل بشكل أفضل عندما تقترن باحترام قضايا الحق في الأرض وحقوق الحكم الذاتي (تومي، ٢٠٠٥م).

ومن المهم هنا ألا نبالغ في التقدم؛ فالمفاوضات بشأن قضايا الأرض وحُجج الحكم الذاتي غير متكافئة، وتسير ببطء شديد، وهناك شكوك حول ما إذا كانت أنواع الحكم الذاتي السائدة الآن قادرة على تقديم حُكم فعّال وفرص اقتصادية. الكثير منها أصغر مما ينبغي أو/وبعيدة جداً عن تقديم مستوى الخدمات والفرص المطلوبة. ولقد حاولت دول المستوطنات، من الناحية التاريخية، تفكيك الجماعات الكبيرة أو تجمعات السكان الأصليين إلى مجموعات صغيرة، وكثيراً ما لا تزيد على قرية واحدة أو تجمع واحد. وهناك حدود لما يمكن أن يحققه هذا النوع من الحكم الذاتي، الذي تكون فيه الوحدات على مستوى القرية، من ممارسات فعالة (كيرنز، العام ٢٠٠٠م والعام ٢٠٠٥م). وفضلاً عن ذلك، وكما هي الحال مع الجماعات القومية الفرعية أو الثانوية، هناك أسئلة حول وضع السكان الأصليين الذين يعيشون خارج مناطق الحكم الذاتي. وفي

^{١١} إذا أردت أمثلة جيدة لتفسير تلك المهام الاستشارية، فانظر قضايا «أمة هيدا» و«نهر تاكو» في كندا؛ أمة هيدا ضد كولومبيا البريطانية (وزير الغابات) ٢٠٠٤، SCC 73. وأول أمة على نهر تاكو ضد كولومبيا البريطانية، ٢٠٠٤، SCC 74. ومهمة الاستشارة تلك هي جزء من سياسة البنك الدولي للسكان الأصليين، على نحو ما سنرى في الفصل السابع. (المؤلف)

كثير من البلاد انتقل أكثر من نصف السكان الأصليين من مناطقهم التقليدية إلى مناطق مدنية. ولقد عانت هذه الجماعات من الاستعمار بذات القدر، لكنها في كثير من الجوانب سقطت بين ثغرات نموذج التحرر الداخلي من الاستعمار.

إحدى الاستجابات الممكنة لهاتين المشكلتين هي فكرة «التجمع»، التي سوف تُمارس بها سلطات الحكم الذاتي لبعض السكان الأصليين على مستوى المناطق بدلاً من مستوى القرية أو المجتمع (معهد الإدارة IOG العام ٢٠٠٠م). ولن يخلق ذلك فقط وحدات أكبر وأكثر حيوية من وحدات الحكم الذاتي، لكنه يسهل كذلك اندماج السكان الأصليين الذين يعيشون في الحضر. وهذه فكرة واحدة، لكنها لم تُختبر في الوقت الحاضر على نطاق واسع.^{١٢}

وباختصار، فإن لدينا نتائج مختلطة بالنسبة إلى تقليص الهيراركيات بين الجماعات. إن لثقافة ولغة السكان الأصليين احتراماً وظهوراً شعبياً أكثر بكثير مما كانتا عليه منذ ثلاثين أو أربعين سنة ماضية، وأصبحت للسكان الأصليين فرصة أفضل للمشاركة في الحياة السياسية الفعالة من خلال الحكم الذاتي، وزيادة الاستشارة في مناطق الحكم المشترك. غير أن هذه التغيرات لم تقلل، بشكل جوهري، الحرمان الاجتماعي والاقتصادي الشديد الذي يواجهه السكان الأصليون.

وماذا عن المقياس الثاني للنجاح: هل حققت هذه الإصلاحات التوقع الليبرالي، بتكثفها مع التنوع، بينما تقوم بحماية حقوق الإنسان ونشر القيم الليبرالية؟ وتلك أيضاً مسألة محل نقاش؛ إذ يذهب بعض المحللين إلى أن حقوق السكان الأصليين ترتبط بأفكار النزعة الثقافية المحافظة. والواقع أن قضايا السكان الأصليين كثيراً ما تُقتبس كمثال نموذجي مغروس في أفكار التراث الأصيل والثقافة الأصلية. على حين أن جماعات القومية الثانوية أو الفرعية في الغرب ترى كمشاركة في القيم الليبرالية عن الحرية الفردية وحقوق الإنسان، فإن السكان الأصليين كثيراً ما يُنظر إليهم باعتبارهم رافضين لهذه القيم لمصلحة النظام الاجتماعي والتراث التقليدي. ويشعر النقاد بالقلق من أن منح حقوق التعددية الثقافية، في هذا السياق، سوف يؤدي إلى الحد من حرية الفرد داخل الجماعة.

^{١٢} إذا أردت مثلاً حديثاً لمذهب الشك حول اتجاهات نحو نماذج من التحرر الداخلي من الاستعمار، والحكم الذاتي للسكان الأصليين، انظر: ريتشاردز، ٢٠٠٦م.

وهناك بعض المبررات لهذه المخاوف؛ فهناك أمثلة لجماعات من السكان الأصليين تسعى إلى الانخراط في ممارسات يراها كثيرٌ من الناس على أنها انتهاكٌ لحقوق الإنسان، (مثل أشكالٍ متعدّدة من التفرقة والتمييز ضد النساء أو الأقليات الدينية)، أو إنكار الإجراءات القانونية (مثل معاقبة المخطئين المزعومين من دون محاكمةٍ عادلة)، أو استخدام العقوبات القاسية (مثل الطعن بالرمح، أو النفي).^{١٢} ولقد دافع بعض قادة السكان الأصليين عن جميع هذه الممارسات (أو المدافعين عنهم من السكان غير الأصليين) بوصفها «عادات وتقاليد»، تستحق الحماية في ظل الفهم المحافظ للتعددية الثقافية.

ومثل هذه الممارسات في الوقت الراهن، ممنوعة في ظل البنود الدستورية للدولة الأكبر. غير أن هناك محاولات (فشلت على نطاقٍ واسع) قام بها بعض من قادة السكان الأصليين للحصول على استثناءات من هذه المتطلبات الدستورية، وشعر نقادٌ مختلفون بالقلق من أن يدل ذلك على فشل التوقع الليبرالي.^{١٤} وهذه المخاوف أيدتها قوانين العرف عند السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية. فقد منحت كثيرٌ من بلاد أمريكا اللاتينية وضعاَ شرعياً لممارسة «العادات والتقاليد» بالنسبة إلى السكان الأصليين. ونتيجةً لذلك كثيراً ما يحدث التعامل مع النزاعات والجرائم داخل جماعات السكان الأصليين من خلال نماذج «تقليدية» مزعومة لحل الصراع والعقوبة التي تتحكم فيها النخبة «التقليدية». وكثيراً ما يصف المدافعون ذلك بأنه ممارسات «أصيلة» مغروسة بعمق في تاريخ الجماعة؛ ومن ثم فهي ضرورية لهوية الجماعة. غير أن الدراسة الدقيقة لقوانين العرف في غواتيمالا أظهرت أن هذه القضايا لا تزال محل نزاع. والواقع أن المشكلات الثلاث المذكورة في الفصل الرابع عن النزعة الثقافية المحافظة موجودة في عمل قانون العرف عند السكان الأصليين. أولاً: الممارسات المشروعة التي يُقال إنها عريقة وليست محددة بزمان كثيراً ما تكون حديثة على نحوٍ لا بأس به، وربما قامت على أساس مزيجٍ من المؤثرات الثقافية الماضية (بما في ذلك الكاثوليكية الإسبانية والبروتستانتية الإنجيلية). وتخفي دعاوى النقاء الثقافي أو الأصالة الثقافية حقيقةً الهجين الثقافي، وتخلق آراءً زائفةً حول «الهوة» التي لا يمكن عبورها. بين ثقافات السكان الأصليين والثقافات الأوروبية. ثانياً: أن الادعاء

^{١٢} انظر: غرين بيتش، العام ٢٠٠٧م، لمناقشة مثل هذا النموذج.

^{١٤} انظر، على سبيل المثال، المناقشات في كتاب «روبنسون»، العام ٢٠٠٣م؛ وديفو، العام ٢٠٠٠م؛ وسبيد وكولير العام، ٢٠٠٠م؛ وكوان، العام ٢٠٠٧م،

بأن هذه الممارسات أصيلة وضرورية لهوية الجماعة كثيراً ما يكون محلّ نزاعٍ وجدالٍ داخل الجماعة. وتُحاول النخبة المحلية أن تُعيد تعريفَ هذه الممارسات المتنازع عليها، بوصفها «التزامات مقدّسة»، الإسكات أو نزع الشرعية عن أعضاء الجماعة الذين يرغبون في تحدي هذه الممارسات. ثالثاً: الفكرة التي تقول إن هناك حقاً للمحافظة على مثل هذا التراث الأصيل يحدث اللجوء إليها لتبرير التفرقة أو التمييز أحياناً بين الجنسين — ضدّ النساء أو ضد اللاجئين وغيرها من الانتهاكات ضدّ حقوق الإنسان.^{١٥}

وهذه الدراسات تهتم بأمريكا اللاتينية، وليس بالأنظمة الديمقراطية الغربية المتماسكة، وتلك نقطة علينا تذكّرها باستمرار، فإذا ما فشل التوقع الليبرالي في غواتيمالا — أعني: إذا لم تُظهر البنى الليبرالية الديمقراطية جاذبيتها عبر المسارات العرقية والعنصرية فمن المؤكد أن ذلك يرجع على الأقل بشكل جزئي، إلى حقيقة أن هناك قدراً ضئيلاً من الديمقراطية الليبرالية أو ربما لا يُوجد شيء منها في غواتيمالا أساساً. وتُعرف البنى السياسية في المجتمع الكبير لشهرتها العريضة في إساءة استخدام حقوق الإنسان، وغياب حكم القانون، والتفرقة العنصرية الراسخة. وفي هذا السياق، لا بد أن يكون انتشار الممارسات المشروعة للسكان الأصليين، بروح الديمقراطية الليبرالية الخالصة معجزةً صغيرة.

والسؤال المناسب أكثر لغرضنا هو: لماذا كان التوقع الليبرالي متماسكاً داخل الأنظمة الديمقراطية الغربية ذاتها؟ وما هنا نجد صورةً معقّدة؛ فمن ناحية يؤكّد بعض قادة السكان الأصليين، كما أشرنا من قبل، أن قرارات الحكم الذاتي الخاص بهم ينبغي ألا تخضع لأحكام ونصوص دستور المجتمع الكبير، باسم المحافظة على الأنظمة الشرعية التقليدية. ومن ناحية أخرى فإن جميع قادة السكان الأصليين يقبلون في الواقع المبدأ الذي يقول إن قوانين السكان الأصليين ينبغي أن تكون متسقة مع معايير القوانين الإنسانية الدولية، حتى لو كان ذلك يتعارض مع بعض جوانب ممارساتهم التقليدية.

^{١٥} وكما لاحظت في الفصل الرابع؛ حاشية ٤، فقد حدث استثناء جزئيّ لقبائل الهنود الأمريكية الذين تمتّعوا بإعفاء، مدّة طويلة، من البنود الموجودة في لائحة الولايات المتحدة عن الحقوق. لكن الجدير بالذكر أن هذا الإعفاء كان يسبق صعود التعددية الثقافية الليبرالية ما بعد الحرب، وأنه تناقّص شيئاً فشيئاً في مرحلة ليبرالية الحقوق المدنية. أما المحاولات التي بُذلت لد هذا الإعفاء أو لإدخال نُسخ منه في الديمقراطيات الغربية الأخرى فقد باءت بالفشل.

ويُوحى ذلك بأن هناك استراتيجياتٍ سياسيةً معقّدة تنشط عندما يرفض قادة السكان الأصليين أن يخضعوا لدستور المجتمع الكبير. والواقع أننا نحتاج إلى الاعتراف بأنه عندما يُقال للسكان الأصليين إن عليهم أن يتكيفوا مع المعايير الدستورية المحلية، فإن ذلك في الواقع يتضمّن مطلبين متميزين تمامًا ينبغي المحافظة عليهما منفصلين؛ فعلى المستوى الأول يتطلب ذلك أن يقبل السكان الأصليون أن يتمسكوا بمجموعة من المعايير أو المبادئ الديمقراطية الليبرالية الشائعة عبر الديمقراطيات الغربية المحفوظة في القانون الدولي.

ولكن على المستوى الثاني، يتطلب أن يقبل السكان الأصليون أيضًا سلطة كيانٍ سياسي معيّن ونظامٍ شرعي — أعني ذلك الذي أقامته الدولة الكبيرة عن طريق المستعمرين. وهذا المطلب الثاني بالتحديد هو الذي يُعدّ مُهيئًا بالنسبة إلى الكثير من السكان الأصليين. وعلى كل حال فإن السكان الأصليين لم يرضوا في معظم الحالات، بأن تحكمهم هذه الدولة الأكبر، ما لم يشتركوا في صياغة دستورها، وما لم يكن لهم أيّ تمثيل في المحاكم العليا التي تفسّر هذا الدستور. وفضلًا عن ذلك فإن النظام القانوني الذي تقيمه الدولة الاستعمارية قد برّر تاريخيًا قمع السكان الأصليين وقهرهم، وغالبًا على أساس استدلالٍ عنصريٍّ واضح. ومن هنا فإن كثيرًا من السكان الأصليين لا يثقون بالنظام القانوني الذي أقامته دول المستعمرات والمستوطنات، كما أنهم لا يعتقدون أنه قد حصل يومًا على الحق الشرعي لحكمهم. وإذا ما طلبنا من السكان الأصليين أن يقبلوا سلطة ودستور الدولة الاستعمارية بلا نقد ولا اعتراض، فإن ذلك في الواقع يعني أن نطلب منهم أن يبقوا على شرعية استعمارهم وقهرهم.

وفي هذه الظروف فإن مطالبة السكان الأصليين بأن يحكمهم نظامهم الشرعي المعتاد بدلاً من أن يخضعوا للدستور المحلي للدولة المستعمرة أو المستوطنات، ينبغي ألا تعكس نزعةً غير ليبرالية أو تقليدية محافظة، أو هزيمة للتوقع الليبرالي. ومثل مطلب الكتالونيين باسترداد قانونهم الأساسي Fueros التاريخي، فإن مطالب السكان الأصليين للاعتراف بقانون «العُرف» قد تكون مشروعًا للتحديث مختبئًا تحت عباءة الخطابة بالتقليدية.

والواقع أنه ربما كان الفصل بين المطلبين — كما ذكرنا من قبل — يخدم التوقع الليبرالي بصورة أفضل — أعني بالعثور على طريقة التشكيل وتدعيم المعايير الديمقراطية الليبرالية التي لا تعتمد حصرًا أو أوليًا على سلطة مؤسسات دولة المستوطنات. وربما كانت أفضل طريقةً لتنمية الإجماع على القيم الديمقراطية الليبرالية، ولحماية الحقوق

الفردية بشكل آمن، هي تمكين السكان الأصليين من تأسيس دساتيرهم الديمقراطية ومحاكمهم الخاصة، الخاضعة لمعايير حقوق الإنسان الدولية، أو آليات جديدة لحماية الحقوق تتضمن كلاً من السكان الأصليين، وقضاتهم المحليين، والمراقبين الدوليين. وذلك على وجه الدقة ما أوصى به بعض قادة السكان الأصليين، على أنه طريقة أكثر فاعلية لضمان حماية حقوق الإنسان من الاعتماد حصرياً على محاكم الدولة الاستعمارية.^{١٦} ويُمكن أن يوصف النظام الشرعي الناتج بأنه «تقليدي» أو «اعتيادي»، لكنه في الواقع ليست له علاقة كبيرة بالمحافظة على «التراث»، ولأعضاء المجتمع أن يتوقعوا احترامه للحقوق المدنية والحقوق السياسية، وأن يتفق مع معايير المسؤولية الديمقراطية. والواقع أن هذا ما نراه ينبثق في دول ديمقراطية مختلفة؛ أنظمة شرعية للسكان الأصليين تتكيف مع الظروف الجديدة والمعايير المطلوبة للأعضاء. وهناك دليل متزايد على أن هؤلاء الأعضاء قد قبلوا في الواقع قيم الديمقراطية الليبرالية، وأنهم يتوقعون من قادتهم أن يتمسكوا بها عندما يمارسون سلطاتهم التشريعية.^{١٧}

باختصار، كما هي الحال مع الأقليات القومية الفرعية أو الثانوية، هناك أسباباً استراتيجية للمطالبة باحترام التراث الشرعي المتميز؛ فهو يعمل كعلامة متميزة على الاختلاف الثقافي، وكدليل على قيمة الماضي، وتبرير للحالة الشرعية، والسياسية المتميزة. غير أن المشكلة التي تواجه كثيراً من السكان الأصليين، وبالتحديد في أميركا اللاتينية، هي أنهم، على عكس القوميات الفرعية أو الثانوية في الغرب، ليست لديهم سلطة الحكم الذاتي لإصلاح وتحسين قانون العُرف؛ فلهم الحق في اتباع قانون السكان الأصليين، لكن ليس لهم الحق في صنع ذلك القانون. ولهم الحق في الحياة وفقاً لقوانينهم الخاصة، لكن ليس لهم الحق في سن القوانين لأنفسهم؛ فقوانين السكان الأصليين معترف بها، ولكن لا يُعترف بصُنَّاع قانون السكان الأصليين (ليفي، ٢٠٠٠م).

^{١٦} بالنسبة إلى قائمة هذه المشكلات في حالة قانون العرف لقبائل المايان 233 Mayan في غواتيمالا، (انظر: أعمال راشيل سيدر، ١٩٩٧م، ١٩٩٩م، ٢٠٠١م).

^{١٧} ذهب بعض قادة السكان الأصليين في كندا إلى أن فرض الدستور على حكومات السكان الأصليين من دون رضاهم يتناقض مع حقهم الأصل في تقرير المصير. والواقع أن هناك حُججاً قانونية قوية لهذا الموقف، غير أن هذه الحُجج القانونية لا تعكس بالضرورة الخلافات العميقة على القيم السياسية (شولز، ٢٠٠٣م؛ كيمليكا، ٢٠٠١م، الفصل السادس؛ وكارنز، ٢٠٠٠م، الفصل الثامن).

غير أن النتيجة التي لا مندوحة عنها لهذا التصور المبتكر للتعددية الشرعية هي حبس السكان الأصليين في هيكل تقليدي من التراث. ما لم تكن لديهم السلطة لتعديل قانون العرف التقليدي ديمقراطيًا، فلا بد لهم أن يعرضوا هذه القوانين على أنها أصيلة. وهذا يعني أن الحل ليس هو إلغاء التعددية الشرعية، بل بالأحرى تقويتها عن طريق إعطاء السكان الأصليين الحق في سنّ قانون للسكان الأصليين، فضلًا عن العمل به، وضمان أن تخضع عملية صنع القانون للنقاش العام، بل وتعكس وجهات نظر جميع أفراد المجتمع، وليس فقط من عيّنوا أنفسهم حُرّاسًا للتراث. وذلك في الواقع هو ما نراه بشكل متزايد في الولايات المتحدة، وكندا، ونيوزيلندا.

لقد قاومت كثيرٌ من الدول منح السكان الأصليين سلطة إصدار القوانين؛ فالدول تحافظ على سلطة إصدار القوانين بغير شديدة باعتبارها حقًا حصريًا للدولة القومية. والسماح للسكان الأصليين باتباع قانون العرف لا يمثل تهديدًا للدولة مثل السماح للسكان الأصليين بسن القوانين. لكن كما لاحظ «سبيد Speed وكولير Collier» فإنه لمن المدهنة والرياء بالنسبة إلى الدول أن تلتف وتدين السكان الأصليين بسبب أن قانونهم العرفي قد لا يتسق مع المعايير الحديثة لحقوق الإنسان (سبيد وكولير، ٢٠٠٠م).

لنفهم ذلك بطريقة أخرى، فإن الاعتراف بوجود قانون العرف مهم ليس بسبب ارتباطه بالتراث الأصيل، بل لأنه يتضمن الاعتراف بقدرة السكان الأصليين على سنّ القوانين، ويبرر دعواهم لممارسة هذه القدرة مجددًا. وكما قالت «راشيل سيدر» فإن قانون العرف ينبغي أن يفهم على أنه قانون معارض — أي إنه محاولة لانتزاع السلطة من الدولة المركزية — وليس كمشروع للنزعة الثقافية الأساسية (سيدر، ٢٠٠١م).

وفي ظني أن هناك قصة مماثلة يمكن أن تُروى عن دور حقوق المعاهدة؛ فكثيرٌ من جماعات السكان الأصليين يطالبون بأن يكون هناك التزام قانوني بنصوص المعاهدات التي ترجع إلى قرون مضت. ويرى بعض المحللين أن هذا المطلب دليل على التزام محافظ لحماية الممارسات الأصلية التي يرجع تاريخها إلى زمن الالتقاء. لكنني سوف أذهب مع ذلك إلى أن المعاهدات كثيرًا ما تمنح مكانة محترمة بين جماعات السكان الأصليين لأنها دليل ملموس على أن السكان الأصليين في زمن الالتقاء كان يُنظر إليهم على أنهم مجتمعات منظمة سياسيًا، وقادرة على الدخول في الاتفاقات الدولية على أساس «أمة مع أمة». والمعاهدات هي علامة على الجدارة أو الكفاءة السياسية التاريخية للسكان الأصليين، وتبرير للتأكيد على أن هذه المكانة تجعلهم قادرين على استعادة السيطرة على مصيرهم

والتكثيف مع التحديات الجديدة. إن المكانة المحترمة لقانون العرف وحقوق المعاهدة دليل، ليس على نزعة المحافظة الثقافية، بل على الحاجة إلى تحريك الشعب لمشروع الحكم الذاتي للسكان الأصليين — وهو مشروع (مثل كل النزعات القومية) محول للثقافة بطبيعته. وينفذ هذا المشروع داخل الديمقراطيات الغربية، على نطاق واسع داخل إطار القيم الدستورية الديمقراطية الليبرالية، على نحو ما يُمكن أن يتنبأ به التوقع الليبرالي.

الصورة التي تنبثق من هذه المناقشة عن تأثير حقوق السكان الأصليين في الحرية الفردية هي صورة معقدة، ليس فقط بسبب صعوبة تمييز الواقع عن الخطاب؛ فنحن لدينا — من ناحية — كثير من قادة السكان الأصليين الذين يؤكدون بقوة قيم حقوق الإنسان، على رغم أن ذلك ربما كان أداة خطابية تُخفي التزاماً أعمق بالنزعة الثقافية المحافظة. ومن ناحية أخرى لدينا كذلك العديد من قادة السكان الأصليين الذين يلجئون إلى خطاب التراث، على رغم أن ذلك ربما كان مجرد أداة لتبرير مشروعات تحديث الحكم الذاتي. ونحن في حاجة إلى النظر إلى ما وراء الخطابة لنرى ما الذي يحدث بالفعل على أرض الواقع، في الطريقة التي يُمارس بها السكان الأصليون حقوقهم وسلطاتهم، والطريقة التي تتشكل بها القيم السياسية داخل هذه المجتمعات. وهنا نجد أسباباً تدعو إلى التفاؤل الحذر بأن فكرة نموذج الحكم للسكان الأصليين الذي يقوم على أساس أن حقوق الإنسان تضرب بجذورها بالتدرج، في كلٍّ من مجتمعات السكان الأصليين وعبر المجتمع ككل.^{١٨} وكما سنرى في الفصل السابع، فإن مثل هذا النموذج هو تحديداً ما يُنشر بواسطة المجتمع الدولي.

المهاجرون

وأخيراً دعونا ننظر فيما قد يكون أكثر أشكال التعددية الثقافية الليبرالية إثارة للجدل، والذي جرى تبنيّه لمصلحة الأقليات «الجديدة» التي تشكّلت عن طريق الهجرة؛ فكما

^{١٨} انظر تفسير تيم شولز لأعماق الوعي بالحقوق الليبرالية بين سكان المجتمعات الأصلية، والتوقعات المتنامية بين الأعضاء الأصليين الذين يحترم قادتهم هذه القيم، مضطرين إما عن طريق الدستور أو الميثاق وإما عن طريق بعض الآليات المكافئة التي تقوم بوظيفة حماية الحقوق (شولز، ٢٠٠٣م، ص ٩٣ وص ١٠٠-١٠٥ وص ١٦٧-١٧١).

رأينا في الفصل الثالث، حَدَثَ تحوُّلٌ في البلاد التقليدية للهجرة من نماذجٍ أقدمَ للاستبعاد والاستيعاب إلى نماذجٍ جديدةٍ للتكامل المتعدِّد الثقافات والقبول المحايد عُرفياً، فكيف أثَّر ذلك في المساواة داخل الجماعات، والحرية الفردية؟!

كما هي الحال مع الجماعات القومية الفرعية أو الثانوية والسكان الأصليين، فإن التغيُّر الأكثر سرعةً ووضوحاً يتعلق بالاعتراف بالهوية. في الماضي، كثيراً ما اعتُبر المهاجر «غير وطني» (أو غير أمريكي) إذا ما أعلن اعتزازه بهويته العرقية، أما اليوم فقد أصبح، على العكس، أمراً عادياً وطبيعياً (على الأقل بالنسبة إلى البلاد ذات الهجرة التقليدية) بالنسبة إلى المهاجرين ونسلهم أن تكون لهم هُويَّةٌ عرقية، وأن يعتزُّوا بها، وأن يعبروا عنها في المجال العام، وأن يجعلوها تنعكس وتتكيَّف مع المؤسَّسات العامة. لقد تم تطبيع عرقية المهاجرين، ومن المتعارف عليه الآن أن إحدى الطرق المشروعة تماماً لكي تكون مواطناً أمريكياً صالحاً (أو مواطناً كندياً أو أسترالياً ... إلخ) هي أن تكون أمريكياً-يونانياً صالحاً، أو أمريكياً-فيتنامياً صالحاً؛ فالهوية العرقية، بالنسبة إلى معظم الجماعات المهاجرة، لم تعد وصمةً عار أو مصدر خوف. وينعكس ذلك ويُدعم عن طريق ضمان التعددية الثقافية التي تفرض على المؤسَّسات العامة مثل المدارس أو أجهزة الإعلام ضمان أن تكون الجماعات العرقية مرئية وظاهرة في برامجها، وأن يجري تفادي الصور النمطية، وأن يُعترف بمساهمات المهاجرين في التاريخ القومي وكذلك مساهمتهم في ثقافة العالم.

وتبقى هذه العملية بالطبع، متفاوتة. فمِنذ الحادي عشر من سبتمبر (١١ / ٩) واجه المهاجرون من الدول العربية والإسلامية، ضغوطاً لإخفاء هويتهم العرقية والدينية. وفي الولايات المتحدة اليوم من يُظهِر نفسه أو هُويته علانيةً على أنه مسلمٌ يضع نفسه موضع شك من قبل البعض بأنه إلى حدٍّ ما «غير أمريكي». وكما رأينا في الفصل الرابع، أصبح اثنان من الأعمدة الرئيسة للتعددية الثقافية الليبرالية — «التوقع الليبرالي»، واللاأمان للعلاقات العرقية — موضع ريبة وتساؤل في حالة المهاجرين المسلمين. لكنني أعتقد أن هذا استثناء (نأمل أن يكون مؤقتاً) للتيار الذي يكون بطريقةٍ أخرى قوياً لتطبيع وجود الهُويات العرقية المهاجرة في المجال العام.

وبالنسبة إلى بعض النقاد لا تتعدَّى التعددية الثقافية للمهاجرين أشكال الاعتراف الرمزي لتُواجه التفاوت أو اللامساواة في الوصول إلى السلطة السياسية أو الفرص الاقتصادية (انظر مثلاً: مودلي، العام ١٩٩٢م، ص ٧٩). ويرد المدافعون بأن الاعتراف

بالهويات العرقية هو مجرد بُعد واحد في إطار أكثر اتساعاً لسياسة التعددية الثقافية يسعى إلى دعم اقتراب المهاجرين ومشاركتهم في الحياة الاقتصادية والسياسية في البلاد. وينعكس ذلك في سياسة العمل المؤكدة، وفي ابتكار آليات للتشاور السياسي، وفي الالتزام بالتعرف ومراجعة قواعد المؤسسات التي ربما أضرت بالمهاجرين (عن قصد أو من دون قصد). وعلى سبيل المثال، تحت إطار التعددية الثقافية تم تكييف الزي الموحد، والإجازات العامة، وقواعد التطبيع، ومتطلبات اللغة، وحتى قيود الطول والوزن، وذلك كله للتقليص من إمكاناتها في خلق عراقيل وعقبات أمام جماعات معينة من المهاجرين؛ وبناءً على هذه النظرة، قلّصت التعددية الثقافية بطريقة ملحوظة كثيراً من العقبات الموروثة، والحواجز، والصور النمطية التي أضرت بالجماعات المهاجرة.

وهنا مرة أخرى نجد أن قدرتنا على حل هذه الخلافات يُعرقّلها نقص المعلومات المنظمة حول تأثير سياسات التعددية الثقافية في وضع جماعات الهجرة العرقية. وازداد الأمر صعوبة بسبب الاختلافات الهائلة في الأوضاع الاقتصادية والسياسية للجماعات العرقية المختلفة حتى داخل البلد الواحد نفسه؛ فبعض جماعات المهاجرين في بلدان المهجر أفضل حالاً من نظرائهم المولودين في الوطن الأم من حيث معدلات الدخل أو الوظيفة، وبعضهم أسوأ حالاً. ومن المحتمل تماماً أن يكون نموذج التكامل ناجحاً بالنسبة إلى بعض الجماعات العرقية دون البعض الآخر، وليس لدينا ذلك النوع الجيد من المعلومات الدقيقة التي نحتاج إليها لتمييز التأثير المختلف لسياسات التعددية الثقافية في الجماعات العرقية في البلد نفسه.

وتُوحى الدراسات بأن الدول ذات سياسات التعددية الثقافية الليبرالية، لديها مستويات منخفضة من التعصب أو عدم التسامح (راجع: ولدن، ٢٠٠٦م، ص ٣٥)، ونتائج أفضل لشباب المهاجرين (بيري وآخرون، العام ٢٠٠٦م)، وبأن البلدين اللذين لديهما أقوى سياسات للتعددية الثقافية — وهما أستراليا وكندا — لديهما أيضاً أفضل الأرقام القياسية للتكامل الاقتصادي والسياسي للمهاجرين على مدار الثلاثين سنة الماضية (كيمليكا، ١٩٩٨م). لكن ربما يرجع ذلك، إلى حد ما، إلى حقيقة أن سياسات الهجرة في هذين البلدين تركّز بشكل قوي على اختيار المهاجرين المهرة الذين وصلوا إلى مستويات عليا من الجودة من الناحية الإنسانية والسياسية مطلوبة للتكامل. ربما لم تكن سياسات التعددية الثقافية ضرورية لتكاملهم الناجح، أو ربما كانت عقبة كامنة، لأنها تميّزهم على أنهم «مختلفون» أو «محتاجون» (داس جوبتا، ١٩٩٩م Das Gupta).

ولكي نختبر تأثير سياسات التعددية الثقافية، لا بد لنا أن نعثر بطريقة مثالية على «تجربة طبيعية»؛ حيث تكون فيها مجموعتان من المهاجرين من البلد نفسه ولديهم التجارب والمهارات الأساسية نفسها، ويستقرّون في مكانين مختلفين أحدهما لديه سياسات قوية للتعددية الثقافية، والآخر لا. ولقد حدث أن درّست «أيرين بلومراد» مثل هذه الحالة؛ أعني بها حالة المهاجرين الفيتناميين في بوسطن Boston وتورنتو Toronto والواقع أنه لم تكن هناك اختلافات محدّدة بالنسبة إلى الخصائص الديموغرافية بين الفيتناميين الذين استقرّوا في «تورنتو» بدلاً من بوسطن؛ فقد بلغوا مستوياتٍ متقاربةً من التعليم، والخبرة في العمل، والفصاحة اللغوية، وما إلى ذلك. ومع ذلك فإن الفيتناميين في «تورنتو» قد تكاملوا على نحوٍ أفضل، وشاركوا على نحوٍ أكثر نشاطاً في الحياة الكندية العامة. وبالطبع هناك العديد من التفسيرات الممكنة لهذه الاختلافات بخلاف وجود سياسات تعددية ثقافية قوية (على سبيل المثال: أسواق العمل، وبنى الأحزاب السياسية ... إلخ)، لكن «بلومراد» فحصت على نحوٍ نسقي هذه التفسيرات البديلة، و انتهت إلى أن سياسات التعددية الثقافية هي في الواقع جزءٌ حاسم من القصة. فقد شجّعت هذه السياسات ومكّنت المجتمع الفيتنامي من الاشتراك بأقصى سرعة وأشد فاعلية في المؤسسات الكندية الرئيسية. وترى «بلومراد» أن النموذج نفسه ينطبق على المهاجرين البرتغاليين الذين هاجروا إلى «تورنتو» و«بوسطن» أيضاً؛ فقد وصلوا وهم يحملون خصائص ديموغرافية مشابهة، غير أن المهاجرين البرتغاليين في تورنتو قد اكتملوا على نحوٍ أفضل، وذلك يرجع في جانب منه إلى التعددية الثقافية الكندية (بلومراد، ٢٠٠٢م، ٢٠٠٥م).

هذه حالة واحدة من الحالات، وقد تُعمّم. ومن الواضح أنها تختلف عن الانطباعات في كثيرٍ من أجزاء القارة الأوروبية؛ حيث يُعتدّ على نطاقٍ واسع أن سياسات التعددية الثقافية قد فشلت، ومنعت اندماج المهاجرين أو تكاملهم. ولا بد لنا أن ننظر بحرصٍ في السبب الذي جعل سياسات التعددية الثقافية تبدو وقد أخفقت في أوروبا على نحوٍ مختلف إذا ما قورنت بالعالم الجديد. ربما يكمن جانبٌ من الفرق في خصائص المهاجرين (مثلاً التوازن النسبي بين المهاجرين المهرة وغير المهرة، والهجرة الشرعية في مقابل الهجرة غير الشرعية)، غير أن كثيراً من الاختلافات يرجع إلى طبيعة التعددية الثقافية التي تم تبنيها. كما لاحظت في الفصل الثالث، فإن معظم المهاجرين في أوروبا نُظر إليهم في البداية كمقيمين مؤقتين (مثل: عمال ضيوف، لاجئين مؤقتين)، ومن هنا فإن سياسات «التعددية الثقافية» المتبنّاة لهم كانت في البداية مصمّمة على أساس أنهم وأطفالهم سيعودون إلى

«وطنهم الأصلي». وذلك على العكس من سياسات التعددية الثقافية في العالم الجديد، التي كانت مرتبطة منذ البداية بأفكار التكامل والمواطنة. وبينما تم التخلي تدريجياً عن التوقعات الأوروبية حول العودة، وبالتالي مراجعة التعددية الثقافية، فإن السياسات المعمول بها في أوروبا لم تستجب تماماً مع أنواع سياسات التعددية الثقافية المعمول بها في العالم الجديد، مع التي أكدت بقوة التكامل والمواطنة.^{١٩} حيث يكون النوع الأخير من سياسة التعددية الثقافية هو المعمول به. يتضح أن هذه السياسات تساعد بشكل إيجابي في تقليص اللامساواة الثقافية والسياسية والاقتصادية التي تواجه جماعات المهاجرين العرقية.^{٢٠}

وحتى عندما نجحت هذه السياسات في التقليل من اللامساواة فإنها كثيراً ما عانت عدداً من المشكلات المألوفة؛ فعلى سبيل المثال، الفئات البيروقراطية المستخدمة لتعريف المستفيدين من سياسات التعددية الثقافية كثيراً ما تكون أوسع شمولاً أو أضيق شمولاً، أو تعكس منطق الملاءمة الإدارية بدلاً من حاجات المستفيدين المقصودين وطموحاتهم. وربما تجمع الجماعات المتفرقة في الفئة القانونية نفسها، على رغم حاجاتهم المختلفة، أو تضع جماعات متشابهة في فئات متميزة بطريقة مصطنعة.^{٢١} وهناك أيضاً مشكلة تتمثل داخل طبقة المستفيدين المقصودين، فكثيراً ما يكون أولئك الذين لديهم مستويات

^{١٩} لمزيد من التفاصيل حول تقييم هذه النماذج الجديدة لعلاقات الدولة بالسكان الأصليين، ونوع المواطنة التي تؤيدها، انظر: هيفمان، ١٩٩٩م؛ إيفسون وآخرين، ٢٠٠٠م؛ وبروز، ٢٠٠٠م.

^{٢٠} ونتيجة لذلك عندما تضيف البلاد الأوروبية سياسات جديدة مخصصة لدعم المشاركة المدنية للمهاجرين وهويتهم الوطنية، فإن ذلك كثيراً ما يُوصف بأنه تراجع عن «التعددية الثقافية»، حتى لو كانت السياسات المقدمة هي جانباً من تصوّرات العالم الجديد للمواطنة المتعددة الثقافات، وكمثال حديث انظر: حسين وآخرين، ٢٠٠٦م، الذي أوصى باستبدال التعددية الثقافية في بريطانيا بـ «التفاعل الثقافي»، الذي يتميز بتأكيد على: (أ) تدعيم التفاعل بين الحدود العرقية. (ب) تنمية الإحساس بالهوية القومية. وهذا التمييز ليس له أي معنى في سياق العالم الجديد؛ حيث اشتملت سياسة التعددية الثقافية باستمرار على تأكيد التفاعل فيما بين العرقيات وتنمية المواطنة، ولسبب ما أصبح مصطلح «التعددية الثقافية» يقترب من تحصيل معنى مميز في أنحاء كثيرة من أوروبا، بحيث أصبحت أي سياسة مخصصة لتنمية التكامل تُرى على أنها تراجع عن «التعددية الثقافية».

^{٢١} هناك دراسة حديثة لخمسة بلدان من القارة الأوروبية انتهت إلى أن سياسة التعددية الثقافية كان لها أثر الخط المنحني— أعني أن مستوى متواضعاً لمثل هذه السياسة مفيدٌ ونافع لتكامل المهاجرين، غير أن سياسات التعددية الثقافية القوية ضارة (كوبمانز وآخرون، ٢٠٠٥م، ص ٢٤٠). وتقوم هذه النتيجة على

عالية من رأس المال الإنساني أكثر قدرة على استغلال هذه المزايا، تاركين الفرص القليلة للأعضاء المحتاجين حقاً من الجماعة. ولقد ظهرت هذه الاعتراضات على سبيل المثال في سياق سياسة العمل المؤكدة في كلٍّ من الولايات المتحدة وكندا.^{٢٢}

أساس تفسير حالة فردية هي حالة هولندا، وفقاً لما يقول المؤلفون، فقد كان أداء هولندا أقل من البلدان الأوروبية الأخرى، مثل إنجلترا وألمانيا في تكامل المهاجرين، وقد كان ذلك بالضبط لأن لها أقوى سياسة للتعددية الثقافية في الدول الأوروبية الخمس. (بالنسبة إلى حجة مماثلة انظر: سنايدرمان وهينغندورن، ٢٠٠٧م، ولو صح ذلك فلا بد لنا أن نتوقع أن يكون أداء بلدان أخرى ذات سياسات قوية للتعددية الثقافية، مثل كندا وأستراليا، سيئاً مقارنةً بإنجلترا وألمانيا. ومع ذلك فالعكس هو الصحيح؛ فقد كان أداؤهم أفضل. ولو أننا أردنا توسيع العينة فإن هولندا تبدو استثناء وليست القاعدة، بالنظر إلى النجاح النسبي للبلدان ذات السياسات القوية للتعددية الثقافية. وهناك تفسير واضح للاستثناء الهولندي: كما لاحظ المؤلفون أنفسهم لم تكن السياسة الهولندية الأصلية تستهدف في الواقع مساندة التكامل أو المواطنة للمهاجرين. لكنها كانت بالأحرى تستهدف في البداية تشجيع المهاجرين على العودة إلى بلادهم. وكما لاحظت في الفصل الثالث فإن منظور «العودة» للمهاجر هو الضد المباشر لسياسة التعددية الثقافية الليبرالية. وعندما قبلت الحكومة الهولندية بحسم الإقامة الدائمة للمهاجرين، وأن يكونوا مواطنين في المستقبل فإنها عندئذٍ حدّدت وجودهم بنموذج كان مخصصاً في الأصل للانقسامات الدينية بين السكان الهولنديين (مثل المؤسسات المنفصلة للكاتوليك والبروتستانت). وهذا النموذج لم يكن مخصصاً في الأصل للوافدين الجدد المتميزين في العرق واللغة. وباختصار، بدأ الهولنديون بمنظور العودة، ثم تحولوا إلى نموذج تحديد الوجود، ولم يكن أيٌّ منهما مخصصاً لتلبية حاجات المهاجرين وتطلعاتهم. ولقد لاحظ كوبمانز وزملاؤه «المفارقات» الخاصة بالمنظور الهولندي للتعددية الثقافية، لكنهم لم ينظروا في مضامين هذه الوقائع على استنتاجهم العام حول تأثير الخط المنحني لسياسات التعددية الثقافية. ما يميّز الحالة الهولندية ليس قوة سياسات التعددية الثقافية — فهي أضعف مما كانت عليه في كندا وأستراليا — بل الشكل الخاص المميّز لهذه السياسات، التي تضرب بجذورها في نزعة العودة إلى الوطن الأصلي (والتي تستهدف المهاجرين المؤقتين) ونموذج تحديد الوجود (المخصص للأقليات التاريخية). وإذا أردنا استخراج نتائج عامة عن تأثير السياسات القوية للتعددية الثقافية، وتحديد ما إذا كانت الحالة الهولندية هي استثناء أو أنها قاعدة لمثل هذه البلاد، فنحن في حاجة إلى توسيع العينة، وأن ننظر في بلاد أخرى تبنت سياسات قوية للتعددية الثقافية مخصصة للمواطنين المهاجرين، وذلك مثل أستراليا وكندا. وكما لاحظت من قبل فإن العدد القليل من الدراسات الشاملة لعددٍ من الدول لا يدعم الخط المنحني في التفسير (انظر: باننغ وكيمليكا، العام ٢٠٠٦م).

^{٢٢} كمثال للحالة الأولى، الاستخدام المبالغ فيه لفئة «الأقلية المرئية» في الخطة الكندية العامة يهمل خصوصية العنصرية ضد السود وضد المسلمين. (هنري، ١٩٩٤م؛ لجنة العنصرية النسقية في نظام أونتاريو الجنائي، ١٩٩٥م؛ وكيمليكا، ١٩٩٨م، وهم وسميسون، ٢٠٠٧م، وهناك مثال جيد على المشكلة

وأنا أقول عن هذه المشكلات إنها «مألوفة»؛ لأنها في الواقع تنطبق على جميع مجالات السياسة الاشتراكية؛ فالفئات الإدارية غالباً ما تكون أوسع شمولاً أو أضيق شمولاً تشوّهها أوامر الملاءمة البيروقراطية أو القصور الذاتي البيروقراطي، أما المنافع العامة فيستولي عليها باستمرار بشكل غير مناسب أولئك الأفضل حالاً، الذين لا يحتاجون إليها أصلاً. وينطبق ذلك على السياسات الموجهة إلى المناطق أو الأقاليم الفقيرة، أو الجماعات التي تعاني من الاستبعاد الاجتماعي، أو السكان المعرضين لخطر الاستبعاد الاجتماعي. وجميع السياسات الاشتراكية القائمة على أساس الطبقة، العمر، الجنس، المنطقة أو الإقليم، وضع الأسرة، معرضة لهذه المشاكل. وتلك هي الأمراض المألوفة للسياسة العامة في الديمقراطية الليبرالية، ولا تُستثنى التعددية الثقافية من تلك الأمراض. لكن ليس هناك أي دليل على أن هذه الأمراض تكون في التعددية الثقافية أعظم منها في الأنواع الأخرى من السياسة الاشتراكية، وداخل الحدود التي وضعتها هذه المشاكل المألوفة، حققت سياسات التعددية الثقافية بعض النجاحات المتواضعة في تقليص اللامساواة بين الجماعات.

لكن ماذا عن المعيار الثاني للنجاح؟ هل حققت التعددية الثقافية المهاجرة التوقع الليبرالي، ومنحت أعضاء جماعات الأقلية حرية أكثر لكي يصنعوا الحياة التي يقدر الفرد على امتلاكها ويرغب في ذلك؟ أو أنها بدلاً من ذلك سجنّت الناس في أدوار وممارسات تقليدية، ودعمت قبضة الأصوليين الدينيين والمتحفظين التقليديين الذين يرغبون في الحد من الحريات الليبرالية؟ ذلك أيضاً موضوع ساخن ومحل نقاش، ما دام من المفترض بشكل واسع أن كثيراً من جماعات المهاجرين، وبالتحديد المهاجرون غير الأوروبيين، يجلبون معهم قيمهم السياسية وممارساتهم الثقافية غير الليبرالية، وسوف يبحثون عن سبيل للمحافظة عليها، بما في ذلك اللجوء إلى أفكار التعددية الثقافية. وكما هي الحال مع السكان الأصليين، وعلى خلاف الجماعات القومية الفرعية أو الثانوية، فإن المهاجرين غير الأوروبيين يظهرون على نطاق واسع على أنهم يقفون خارج (أو على الأقل لا يتكاملون تماماً مع) الإجماع الديمقراطي الليبرالي.

الثانية يُوجد في علاقة السكان الأصليين، هو التفرقة بين المكانة واللامكانة للهنود في الخطة الكندية العامة، التي هي من جوانب كثيرة تفرقة مصطنعة. وهناك أسباب تاريخية في كل من الحالتين بالنسبة إلى هذه الفئات، لكنها أبعد ما تكون عن الواقع الذي تحاول معالجته.

هذه الملاحظة عن أن المهاجرين غير الأوروبيين معرّضون لقيم وممارسات غير ليبرالية كثيرًا مبالغٌ فيها للغاية. والواقع أن الأدلة توحى بأن المهاجرين غير الأوروبيين في يومنا الحاضر، على الأقل في بلدان المهجر في العالم الجديد، يُظهرون الميل الأساسي نفسه لاستيعاب القيم الديمقراطية الليبرالية التي ميّزت الموجات السابقة من الهجرة إلى أوروبا؛ ففي كندا على سبيل المثال ليست ثمة اختلافات متميزة إحصائيًا في القيم السياسية بين المهاجرين غير الأوروبيين الذين عاشوا في كندا فترةً طويلة وبين الكنديين المولودين في الوطن ومن أصولٍ أوروبية (سوروكا وآخرون، ٢٠٠٧م؛ وفريديرز، ١٩٩٧م). وهناك في الواقع إجماعٌ عميقٌ للغاية حول حقوق الإنسان وقيم الديمقراطية الليبرالية عبر المسارات العرقية والعنصرية (هوارد - هاسمان، ٢٠٠٣م)، على نحو ما يمكن أن يتنبأ به التوقع الليبرالي.

ومع ذلك فهذا الميل نحو تقارب القيم السياسية هو اتجاهٌ طويل المدى؛ فهو لا يحدث في يوم وليلة، كما أنه لا يحدث من دون صراع داخل مجتمعات المهاجرين؛ حيث يشن القادة التقليديون و/أو السياسيون الراديكاليون معاركٍ سياسية ضارية ضد أولئك الذين يشعرون بالانجذاب إلى القيم الديمقراطية الليبرالية. وهذه ظاهرة قديمة وُجدت في كل موجةٍ من موجات الهجرة في كل ركنٍ من أركان الأرض؛ فقد كانت هناك صراعاتٌ مشابهة بين التقليديين (أنصار التراث)، والليبراليين، والراديكاليين بين المهاجرين الأيرلنديين الكاثوليك الذين جاءوا إلى العالم الجديد في القرن التاسع عشر، أو بين المهاجرين الأوروبيين الشرقيين في النصف الأول من القرن العشرين.

السؤال الموجه إلينا هو: كيف يؤثر وجود التعددية الثقافية الليبرالية اليوم في هذه الآلية القديمة؟! هل يدعم توافر برامج ومؤسسات التعددية الثقافية بشكلٍ ما التقليديين والراديكاليين المعارضين للقيم الليبرالية، ويُبطئ من عملية اندماج المهاجرين مع الإجماع الديمقراطي الليبرالي؟ أو أنه يقوّي دفعة الانجذاب إلى الديمقراطية الليبرالية؟!

في استطاعتنا أن نتوقع تنافس الأحزاب المختلفة داخل جماعات المهاجرين من أجل السيطرة على المؤسسات والبرامج التي أقيمت في ظل سياسات التعددية الثقافية. ويصعد ذلك احتمال الاستيلاء على البنية التحتية للتعددية الثقافية الليبرالية وإساءة استخدامها لأغراضٍ غير ليبرالية ولا ديمقراطية. وقبل فحص مسألة ما إذا كان هذا قد حدث في الواقع، فإن من المهم أن نتذكّر أن هذه المشكلة لا تنفرد بها التعددية الثقافية، بل هي مشكلةٌ نسقيةٌ تنشأ من بنية الديمقراطية الليبرالية ذاتها؛ فالديمقراطية الليبرالية تمنح

صوتًا للشيوعيين الذين يرغبون في إلغاء الديمقراطية البرلمانية، كما أنها تمنح حرية التعبير لأولئك الذين يرفضون حرية الرأي للآخرين.

وقل مثل ذلك بالنسبة إلى السياسات التي تستهدف دعم الديمقراطية المحلية؛ فهي تخضع باستمرار لمخاطرة أن يتم الاستيلاء عليها من قبل قوى غير ليبرالية، ترغب في كبت حرية الآخرين. لنأخذ في عين الاعتبار الطريقة التي تم الاستيلاء بها على مجالس إدارة المستشفيات المحلية ومجالس الإدارة المدرسية في أمريكا الشمالية بواسطة المحافظين المسيحيين الذين يأملون إلغاء مواد التربية الجنسية أو عمليات الإجهاض.

ولقد كانت هذه «المفارقة» سمّة مشهورة للنظرية الديمقراطية الليبرالية وممارستها، منذ نشأتها في القرن السابع عشر. ونتيجة لذلك هناك تاريخ طويل لمناقشة طرق منع القوى غير الديمقراطية وغير الليبرالية من إساءة استخدام الحقوق والسلطات التي تقدّمها الديمقراطية الليبرالية. والحل، في جميع هذه الحالات، هو مزيج من:

(أ) التربية المدنية والتنشئة السياسية، لتطوير ودعم ثقافة سياسية أوسع لحقوق الإنسان وليبرالية الحقوق المدنية.

(ب) آليات للتعرف على، وللإعلان عن الإساءات الحقيقية والمحتملة — التي تتضمن سياسات حرية الرأي، وحرية النشر، وحرية جمع المعلومات، ونقلها؛ والاستشارة، ومتطلبات المسؤولية — لتقديم القضايا إلى محكمة الرأي العام، لكشف وتهميش الميول غير الليبرالية.

(ج) الضمانات القانونية والدستورية التي تُمكن الدولة من منع أو علاج هذه الإساءات. تلك هي أنواع الاستراتيجيات المستخدمة في ظل الأنظمة الديمقراطية للتعامل مع مشكلة سوء الاستخدام غير الليبرالي وغير الديمقراطي للحقوق الديمقراطية الليبرالية، وهي تنطبق أيضًا على حالة سياسات التعددية الثقافية.

تلك هي أنواع الاستراتيجيات المستخدمة في ظل الأنظمة الديمقراطية للتعامل مع مشكلة سوء الاستخدام غير الليبرالي وغير الديمقراطي للحقوق الديمقراطية الليبرالية، وهي تنطبق على حالة سياسات التعددية الثقافية.

فهل تُجدي هذه الاستراتيجيات نفعًا؟ أعتقد أنها نجحت في عملها، إن تنمية ثقافة حقوق الإنسان، مع الآليات القوية للكشف العام والضمانات القانونية، ضمنت أن يظل

تفسير سياسات التعددية الثقافية للهجرة، وتطبيقها ضمن قنوات ليبرالية.^{٢٣} وهذا صحيح على كل من مستوى التشريع الرسمي، ومستوى التطبيق السياسي اليومي.

ولو أننا نظرنا أولاً إلى القوانين والنظم الرسمية، فمن الواضح أن سياسات التعددية الثقافية ملتزمة بالتمسك بالقيم الليبرالية؛ فالمقصود من سياسات التعددية الثقافية للمهاجرين هو توسيع، وليس تضيق، الاختيار الفردي؛ فهي تقلل التكاليف والتشوهات التي واجهت الأفراد سابقاً عند التعبير عن هويتهم العرقية، ولكنها لا توفر علاجاً قانونياً أو مبرراً شرعياً لتقليص أو انتهاك حقوق الفرد.

وليس ثمة بلد، على سبيل المثال، قدّم لجماعات الهجرة إعفاء من القوانين التي تمنع الزيجات الإجبارية، وختان البنات، والقتل من أجل الشرف، أو استخدام أشكال العنف في تربية الأطفال، أيّاً ما كانت هذه الممارسات تقليدية. ومع ذلك، لو نظرنا إلى الواقع لعرفنا أن الممارسات غير الليبرالية تستمر في بعض العائلات المهاجرة (على نحو ما تُفعل في بعض العائلات غير المهاجرة)، غالباً بمعرفة ضمنية من قبل الأعضاء الآخرين في المجتمع. ونحن نعرف أن الدولة أثبتت أحياناً أنها غير قادرة أو غير راغبة في الدفاع عن الأفراد الضعاف ضد هذه الاعتداءات على حقوقهم وحياتهم.

والواقع أنه في جميع الديمقراطيات الغربية كانت هناك حالات تغض فيها الدولة النظر عن سوء معاملة الأفراد داخل بعض جماعات المهاجرين، وتتجاهل تقارير سوء المعاملة أو المعاملة التعسفية، وترفض التدخل أو المقاضاة.

وكثيراً ما يزعم النقاد أن التعددية الثقافية مسئولة بشكل ما عن هذه الإخفاقات. ولكن كما ذكر، فإن حالات إخفاق الدولة في حماية الأفراد من الأذى والضرر على أيدي المشتركين معهم في العرق قد وُجدت في كل الأنظمة الديمقراطية الغربية، سواء كانت لديها سياسات للتعددية الثقافية أو لم يكن. ولقد لوحظت هذه المشكلة في بلدان احتضنت بقوة التعددية الثقافية، وذلك مثل كندا (عزمي، ١٩٩٩م؛ لينين، ١٩٩٩م)، وفي بلاد معتدلة في التزامها بالتعددية الثقافية، مثل بريطانيا وهولندا (فيلبس ودستان، ٢٠٠٤م؛ وبرنز، وساهار، ٢٠٠٦م)، وفي بلدان لديها سياسات تعددية ثقافية ضعيفة، مثل النرويج

^{٢٣} يسمّى ذلك في الهند مشكلة «طبقة الكريمة والقشدة» التي تنال زبدة المنافع التي كانت موجهة في الأصل إلى الطبقة الدنيا المحتاجة.

(ويكان العام ٢٠٠٢م)، وفي بلدان تصمّم على معارضة التعددية الثقافية، مثل فرنسا (ديمبور، ٢٠٠١م).

وفي ظل هذه الظروف، يصعب فصل تأثير سياسات التعددية الثقافية؛ فهل جعلت سياسة التعددية الثقافية المشكلة أشدّ سوءاً، سواء بتشجيع المواطنين على المحافظة على «تراثهم» أو حتى عندما يكون تراثاً غير ليبرالي، أو عن طريق تثبيط موظفي الدولة عن التدخل تحت اسم «احترام التنوع»، و«التسامح»؟ أو هل تقلّص سياسات التعددية الثقافية من المشكلة، سواء بواسطة الانجذاب نحو الديمقراطية الليبرالية، أو بتزويد موظفي الدولة بإرشادات مؤكّدة ومؤثّرة للتعرف على المشكلات المحتملة والاستجابة لها؟! وعلى نحو ما يحدث دائماً، يعوقنا غيابٌ كامل تقريباً للدراسات المنظّمة حول هذا الموضوع. من الواضح أن سياسات التعددية الثقافية في الغرب لا تصفح، على نحو رسمي أو شعبي، عن الممارسات غير الليبرالية، وأن أي محاولات يقوم بها أنصار التراث لاستخدام قواعد أو مؤسّسات التعددية الثقافية لكي تظفر بالقبول الشعبي للممارسات غير الليبرالية قد باءت بالفشل. ويمكننا أن نتخيل السيناريوهات التي يُحاول أنصار التراث داخل جماعات المهاجرين المختلفة من خلالها الاستيلاء على زمام البنية التحتية للتعددية الثقافية الرسمية من أجل الدفاع عن هذه الممارسات. وعلى سبيل المثال، في استطاعة المرء أن يتخيل أن أنصار التراث من جماعاتٍ معيّنة من المهاجرين من شرق أفريقيا يجلسون في مجلس استشاري لأحد المستشفيات، ليطالبوا بالسماح بختان البنات في المستشفى، أو جماعات أنصار التراث من جنوب آسيا يجلسون في مجالس الشرطة الاستشارية ليطالبوا بعدم التحقيق في حالات العنف الأسري أو الزواج بالإكراه، أو أنصار التراث من الشرق الأوسط يجلسون في مجلس تربويّ استشاري ربما يطالبون بأن على المدارس تعليم التلاميذ الصفح عن جرائم القتل دفاعاً عن الشرف.

لكن إذا كانت مثل هذه المحاولات قد تمت، فقد كانت كلها فاشلة. وعلى حد علمي، فليس ثمة وكالة، أو مجلس، أو برنامج أُقيم أو مُوّل في ظل التعددية الثقافية في أيّ ديمقراطية من الديمقراطيات الغربية قد وافق على أيّ من هذه الممارسات.^{٢٤}

^{٢٤} النقاش الحديث في أونتاريو حول السماح بالتحكيم الديني لقانون الأسرة هو مثالٌ على ذلك. بعض المحافظين المسلمين استغلوا افتتاحية «قانون التحكيم» في العام ١٩٩١م، لوضع تحكيم يقوم على أساس

لو أن أنصار التراث كانوا يأملون الظفر بالسيطرة على المؤسسات وبرامج التمويل التي أعدت تحت إشراف التعددية الثقافية فقد فشلوا تقريباً. وهذا هو ما قد يتوقعه المرء بالنظر إلى نوايا السياسة. وكما رأينا في الفصل الرابع، فالفلسفة الكامنة وراء السياسة هي فلسفة حقوق الإنسان وليبرالية الحقوق المدنية، والسياسة لا تتجه إلا نحو تدعيم ومساندة المنظّمات والأنشطة التي سوف تُنمي هذه الأجنحة.^{٢٥}

والواقع أن جماعات المهاجرين على وعي بأن أيّ محاولة للحصول على الموافقة الشعبية على الممارسات غير الليبرالية محكومٌ عليها بالفشل. وعلى سبيل المثال، لم يطلب أحدٌ من القادة العرقيين الجنوب آسيويين في بريطانيا أن يُعترف قانوناً بالزواج الإجباري (فيليب ودوستن، ٢٠٠٤م)، ولم يطلب أحدٌ من قادة الجماعات المهاجرة المشابهة في كندا أن يُسمح قانوناً بختان الإناث؛ فمن المفهوم والمقبول أن التعددية الثقافية للمهاجرين، كسياسة حكومية، تعمل داخل إطار عمل النظام الدستوري الديمقراطي الليبرالي، وليس هناك طموحٌ واقعي في الحصول على قبولٍ شعبي للممارسات غير الليبرالية.

وهناك، مع ذلك، قلقٌ غير مباشر حول تأثير التعددية الثقافية. تحديداً، بأن عادات الشعب Ethos التي خلقتها التعددية الثقافية ستصيب موظفي الدولة بالشلل وهم

الشرعية في منازعات الطلاق، ودافعوا عن هذا الاقتراح باسم التعددية الثقافية. وأدت المعرفة العامة لاحتمالات سوء الاستخدام إلى معارضةٍ عامةٍ واسعة الانتشار، وتجديد الالتزام لضمان احترام معايير الحرية والمساواة. لكن ينبغي عليّ أن أوّكّد أن تبني قانون التحكيم في العام ١٩٩١م في أونتاريو، الذي خلق مساحةً قانونية لقانونٍ أسري خاص، لا علاقة له بسياسة التعددية الثقافية الرسمية في كندا؛ فقد تم تبنيه أساساً كوسيلة لتوفير التكاليف وتوفير الجهد وتخفيف العبء على محاكم الأسرة ... ولو أن اقتراح الشرعية قد قُدّم في ظل قانون التعددية الثقافية، بدلاً من قانون التحكيم، فمن غير المحتمل أن يُقبل، ما دامت لسياسة التعددية الثقافية ضماناتٌ إجرائية وجوهرية أكثر قوة. وباختصار، لقد كان ضعف قانون التحكيم هو الذي استهدفه الإسلاميون التقليديون وليس ضعف التعددية الثقافية المزعوم لقبضة اللابليبرالية (كيمليكا، 2005a).

^{٢٥} في حالة المملكة المتحدة، على سبيل المثال، نجد أن البحوث العامة حول الفشل في حماية أطفال الأقليات قد انتهت إلى أن الإطار القانوني سليم (لامينغ، ٢٠٠٣م، ص ١٣)، وأنه لا شيء في بريطانيا من سياسات التعددية الثقافية البريطانية يتسامح أو يتغاضى عن هذا الفشل. مما يساعد على تفسير استنتاج بلومراد Bloemraad بأن التعددية الثقافية في كندا قد شجّعت أو غدّدت تنمية توازن أكثر بين الجنسين ونخبة ممثلة داخل المجتمعات العرقية أكثر مما تُوجد عادةً في مثل هذه المجتمعات، أو أكثر مما تُوجد في الولايات المتحدة (٢٠٠٦م Bloemraad).

المسؤولون عن تنمية القيم الليبرالية والحفاظ على الحقوق الفردية. أما المعلمون، والأطباء، وموظفو الخدمة الاجتماعية والمسؤولون عن رعاية الطفل، والشرطة والقضاة الذين يواجهون بالدلائل الممارسات غير الليبرالية، فقد يغضون النظر عن هذه الأمور، بدلاً من المخاطرة باتهامهم بالمركزية العرقية أو اتهامهم بالعنصرية. وربما أكدت سياسة التعددية الثقافية أن التكيف مع التعددية الثقافية يعمل من داخل قيود الديمقراطية الليبرالية، غير أن تأثير هذه السياسات على أرض الواقع قد يتمثل في تشجيع النزعة الثقافية النسبية غير النقدية، حيث يفترض المسؤولون أنه ينبغي عليهم ألا يتدخلوا في «ثقافة» أو «تقاليد» الجماعة (ويكان، ٢٠٠٢م).

مع ذلك، فإن وجهة النظر البديلة هي أن أفضل طريقة لدعم الموظفين المسؤولين الذين أخذوا على عاتقهم دعم القيم الليبرالية والتمسك بالحقوق الفردية تتم تحديداً عن طريق تقديم إرشادات واضحة طوّرت بالتعاون مع جماعات الأقلية نفسها، كجزء من عملية أكبر من إصلاحات واستشارات التعددية الثقافية. وربما يقل احتمال تعاون أعضاء الجماعات العرقية مع الموظّفين الرسميين، ويتعاضم شلل موظّفي الدولة خوفاً من إساءة التصرف، عندما لا تحدث عملية إصلاحات التعددية الثقافية تلك.

ولم يدرُس أحد، على حد علمي، على نحوٍ نسقي هذه الفروص البديلة حول نتائج وآثار التعددية الثقافية في ثبات القيم غير الليبرالية وممارساتها، أو رغبة الأعضاء الضعاف من جماعات المهاجرين في البحث عن حماية من الدولة، أو رغبة موظّفي الدولة في توفير هذه الحماية. والأدلة القليلة التي نملكها، بفحص استجابات الأطباء، وموظّفي الخدمة الاجتماعية لحالات إساءة معاملة الطفل أو العنف بين الأزواج في عددٍ من الدول الغربية، هذه الأدلة تُوحى بأن حضور أو غياب سياسات التعددية الثقافية الرسمية لا تشكّل فرقاً كبيراً بطريقةٍ أو بأخرى فيما يتعلق برغبة موظّفي الدولة في التدخل (بيوري، ٢٠٠٥م؛ وليامز وسويدن، ٢٠٠٥م). ومن المؤكّد أن هناك دليلاً على أن وجود سياسات التعددية الثقافية الرسمية يجعل الأمور تزداد سوءاً.

والواقع أن جميع الدول الغربية تناضل حول قضية أفضل الطرق للتعامل مع تحدّي حماية الأعضاء الضعاف في جماعات المهاجرين. وتختبر الدول عدداً من المقاربات تتضمن مرّكباتٍ مختلفة من التعليم والردع، واستشارات الباب المغلق، والحملات الشعبية، والمقاضاة. وليس ثمة إجابة سهلة عن هذه المشكلات المعقّدة، لكن من الواضح أن التعددية الثقافية ليست هي السبب في هذه المشاكل التي تُوجد في بلاد ليس فيها سياسات التعددية الثقافية، وليست هناك معجزة علاجية لحلها.

ومن هذه الزاوية فإن السؤال عن كيفية التعامل مع التراث الثقافي غير الليبرالي هو شبيهٌ بالسؤال عن كيفية التعامل مع التطرف السياسي داخل مجتمعات الهجرة. ولقد ذهب بعضُ النقاد إلى أن وجود الخلايا الإرهابية، التي نشأت في بلادٍ لديها سياسة التعددية الثقافية، يوضح أن هذه السياسات قد فشلت في خدمة أهداف المواطنة الديمقراطية الليبرالية. لكن الخلايا الإرهابية التي نشأت في وطنها جرى التعرف عليها بالطبع في محيطٍ واسعٍ من البلدان الغربية، كان لبعضها سياسةٌ قويةٌ للتعددية الثقافية (مثل كندا وأستراليا)، وكان لبعضها الآخر سياسةٌ متوازنةٌ للتعددية الثقافية (مثل الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة)، ولبعضها سياسةٌ ضعيفةٌ للتعددية الثقافية (ألمانيا وإسبانيا)، وبعضها يعارض أيديولوجيا التعددية الثقافية (فرنسا). وليس ثمة دليلٌ على أن سياسات التعددية الثقافية قد أثارت هذه المشكلة، غير أنها لا تضمن عدم ظهورها. إن حالات التقاليد الثقافية غير الليبرالية والتطرف السياسي داخل مجتمعات المهاجرين قد استولت على العناوين الرئيسية لأسبابٍ مفهومة، بما أنها تتحدى أكثر مبادئ حقوق الإنسان الأساسية في المجتمعات الغربية. غير أن هذه المشكلات ينبغي ألا تُعمِّنا عن التوجُّهات الأكثر اتساعاً وشمولاً؛ ففي بلدان المهجر التقليدية، لا يزال التوقع الليبرالي مستمراً بالنسبة إلى المهاجرين، ما دام الجذب الديمقراطي الليبرالي يعمل طوال الوقت. إن جيوب التطرف والتقاليد غير الليبرالية موجودة في جميع الديمقراطيات الغربية، لكن ليس ثمة دليلٌ على أن سياسات التعددية الثقافية تثير تلك المشكلة، وهناك بعض الأدلة على أنها ربما تعمل في الواقع على تدعيم الجذب نحو المؤسسات الديمقراطية الليبرالية، عن طريق تشجيع وتمكين المهاجرين من المشاركة بشكلٍ مريحٍ وأكثر فاعليَّةً من خلالها.

خاتمة

إنني لآمل أن يكون واضحاً أننا لا نستطيع أن نعلن ببساطة «نجاح» أو «فشل» التعددية الثقافية في الديمقراطيات الغربية؛ فما ينقصنا من ناحيةٍ هو الدليل النسقي الذي يسمح لنا بأن نميز النتائج الخاصة بسياسات التعددية الثقافية عن العوامل الأخرى التي أثَّرت في وضع الأقليات العرقية. وحتى إذا ما كان لدينا مثل هذا الدليل، فمن غير المحتمل أن يؤدي إلى حكمٍ عامٍّ واحد بالنجاح أو الفشل؛ فهناك أنواعٌ كثيرةٌ مختلفة من سياسات التعددية الثقافية، ومعاييرٌ كثيرةٌ مختلفة لتقييم هذه السياسات، ويشمل المسار تسجيلاً

لكلٍّ من النجاحات والإخفاقات. ومع ذلك فلدينا تجربةٌ كافيةٌ مع التعددية الثقافية من الناحية العملية لاستخراج بعض النتائج المؤقتة، واستبعاد بعض التفسيرات الخاطئة الشائعة.

أولاً: والأمر الأكثر أهمية، أن لدينا دليلاً قوياً على أن التعددية الثقافية الليبرالية تتسق مع تهدئة وترويض السياسات العرقية. عندما تكون التعددية الثقافية الليبرالية قائمةً في الغرب تصبح السياسة العرقية، أمراً طبيعياً، تعمل داخل قنواتٍ شرعيةٍ مسالمة، وبطريقة لا تهدد أو تُضرّ بالوظيفة الأساسية للدولة فيما يتعلق بالسلام، والرخاء، وحكم القانون، والاستقرار الديمقراطي. ويُمكن أن نرى ذلك في حد ذاته على أنه إنجازٌ كبير، أخذاً بعين الاعتبار الطريقة التي تسبّبت بها السياسات العرقية في كثيرٍ من أنحاء العالم في عدم الاستقرار، وتمزيق الدولة، وعرقلة العملية الديمقراطية والتنمية. وكما ذكرتُ من قبل، هذه الحقيقة وحدها يُمكن أن تفسّر السبب في أن عدداً كبيراً من المنظمات الدولية عبّر عن اهتمامه بنشر نماذج من التعددية الثقافية الليبرالية.

ثانياً: ومن ناحيةٍ تجريبيةٍ أكثر، لدينا بعض الأدلة على أن التعددية الثقافية الليبرالية لا تتفق فقط مع الوظيفة الأساسية للدولة الديمقراطية الليبرالية، لكنها في الواقع تُساعد على تعميق الليبرالية والديمقراطية؛ ففي إمكانها تحدّي الهياكل العنصرية والعرقية الموروثة، والتقليل من وصمات التفرقة العنصرية، والتهميش السياسي، والأضرار الاقتصادية. وفي استطاعتها أن تقوم بذلك بطريقةٍ تعزّز فرص المشاركة الديمقراطية الفعّالة والاختيار الفردي لأعضاء جماعات الأقليات.

ومن المُهم ألا نبالغ في هذه النقطة؛ فالأدلة على وجود هذه الفوائد محدودة، والفوائد التي نلاحظها كثيراً ما تكون متواضعة. وفي كثيرٍ من الحالات يظل التفاوت البارز قائماً، كما هو متوقّع نظراً إلى المدة الطويلة التي استمرّت بها الهياكل العنصرية والعرقية في الغرب، ورسوخها بشكلٍ عميق في المجتمع، حتى بعد أن تم التنصّل من الأيديولوجيات العنصرية رسمياً وبوضوح. ولا يُمكن أن تبطل هذه الألوان من التفاوت بقرارٍ تشريعي في يومٍ وليلة، ويبقى الكثير لكي نقوم به حتى نمد المساواة إلى جميع المواطنين. وقُلْ مثل ذلك في التعددية الثقافية؛ فهي لم توفرْ معجزةً علاجية لتقف أمام التحديات التي أثارَتْها ألوان التراث غير الليبرالي أو التطرّف السياسي، وفضلاً عن ذلك، فليس ثمة ضمانٌ بأن البنية التحتية للتعددية الثقافية لن تستولي عليها القوى غير الليبرالية التي تستهدف الحدّ

من الحريات المدنية والاستقلال الذاتي الفردي، أو لخلق أشكال جديدة من الهيراركية والسيطرة.

ومن ثم فإن أفضل ما يُمكن قوله هو أن التوجه نحو التعددية الثقافية قد حَقَّق، في بعض الحالات على الأقل، بعض الآثار الإيجابية، وأظهر النماذج المتواضعة نفسها التي تميَّزت بها معظم المجالات السياسية أو الاشتراكية، وخضع لنفس اتجاهات التلاعب السياسي والتحرُّر البيروقراطي. وذلك بالكاد سببٌ للرضا والاحتفال، ولكنه أساسٌ للتفاؤل الحذر، وليس ثمة مبررٌ للاعتقاد بأن التقدم الأكثر يتطلَّب إلغاء أو التراجع عن أنواع سياسات التعددية الثقافية الموجودة حالياً. سواء نظرنا إلى حقوق اللغة، والحكم الذاتي بالنسبة إلى الجماعات القومية الفرعية أو الثانوية، أو قضايا الأرض وحقوق الحكم الذاتي للسكان الأصليين، أو أساليب التكيف لجماعات المهاجرين، فإننا في حاجة إلى أن نبني على هذه السياسات، ونعمل على تحديثها وتوسعتها وتزويدها بسياسات إضافية تُوجِّه إلى الأشكال الباقية من التفاوت وعدم المساواة، ويوفِّر لنا ذلك ضماناتٍ ضد الضغوط غير الليبرالية.

ومن الواضح أن هناك كثيراً مما يمكن أن يُقال عن آثار التعددية الثقافية من الناحية العملية، والكثير من تأملات الصالونات والكراسي الوثيرة التي تحتاج إلى الاختبار والفحص. وبعض هذه القضايا حول الآثار (الإيجابية والسلبية) للتعددية الثقافية يصعب جداً قياسها، وهناك مساحةٌ واسعة للاختلاف الموضوعي في غياب الأدلة التي يُمكن الاعتماد عليها.

ومع ذلك، فأنا أعتقد أن النقطة الأساسية، بالنسبة إلى الأغراض التي يستهدفها هذا الكتاب هي أن عناصرَ وعواملَ منوعة في المجتمع الدولي تعتقد أن التعددية الثقافية الليبرالية نجحت من حيث الممارسة العملية. وعلى أي حال، فهناك اعتقادٌ واسع بأن هناك أمثلةً متعدِّدة من «أفضل الممارسات العملية» للتعددية الثقافية المرتبطة بالمهاجرين والأقليات القومية والسكان الأصليين، التي استطاعت أن توفِّق بين تكيف التعدد الثقافي العرقي مع السلام، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، والرخاء وهذه النظرة المتفائلة ربما لم تؤكِّد بالأدلة ولكنها لا تتناقض مع تلك الأدلة أيضاً؛ فهي تفسيرٌ معقولٌ للتجربة الغربية، كما أنها تساعد على توضيح الجهودات من أجل تدويل التعددية الثقافية الليبرالية والتي سنناقشها في الجزء الثالث.

الباب الثالث

مفارقات في الانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية

مدخل

«في الأيام العاصفة التي تلت سقوط جدار برلين، مع الأمل في انتشار السلام والديمقراطية، كان الإجماع واضحاً على ضرورة القيام بشيء، تتجلى من خلاله الروح الجديدة للنظام الدولي الذي يقوم على حقوق الإنسان، بدلاً من السلطة المطلقة للدولة.»

المؤلف

لقد أقدم المجتمع الدولي في بداية التسعينيات على تجربة مذهلة بشأن نشر أفكار ومعايير جديدة حول علاقات الدولة بالأقليات، مستلهماً النجاح الظاهري للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، ومنزعجاً من احتمالات الصراع العرقي المتصاعد في عالم ما بعد الشيوعية، وما بعد الاستعمار، وقد كان هناك إجماع واسع النطاق على أن المجتمع الدولي لا بد أن «يفعل شيئاً ما» لضمان ألا تشكّل السياسات العرقية تهديداً للسلام والاستقرار العالميين.

لم يوافق الجميع على ذلك؛ فإدوارد لوتواك Edward Luttwak قد اقترح، على نحو معروف وشهير، أننا ينبغي أن نعطي للحرب فرصة (لوتواك، ١٩٩٩م)؛ فهو يقول إن الصراع العرقي العنيف أمر سيئ، لكن من المهم بالنسبة إلى كل من الطرفين أن يتعلم

بالطريقة الصعبة أنه لا يستطيع هزيمة الآخر؛ ومن ثم الحاجة إلى الجلوس إلى مائدة المفاوضات للوصول إلى حلٍّ وسط، وقد يُطلق الآخرون يد الدولة لتسحق الأقليات، عن طريق القوى المسلّحة لو اقتضت الضرورة ذلك، وغض الطرف عن أي انتهاكات لحقوق الإنسان قد تحدث في أثناء ذلك باسم المحافظة على النظرية التقليدية لسيادة الدولة.

لكن في الأيام العاصفة التي تلت سقوط جدار برلين، مع الأمل في انتشار السلام والديمقراطية، كان الإجماع واضحاً على ضرورة القيام بشيءٍ تتجلى من خلاله الروح الجديدة للنظام الدولي الذي يقوم على حقوق الإنسان، بدلاً من السلطة المطلقة للدولة، وكان الهدف مواجهة قضايا الأقليات بطريقةٍ قادرة على تدعيم قوى العملية الديمقراطية وحكم القانون، بدلاً من تدعيم أيدي السلطات العسكرية أو سلطة الشرطة، وأن يُستبدل المنطق القديم للحلفاء والأعداء، والفائزين والخاسرين، بإطار عملٍ جديد للتعايش الديمقراطي والتعاون داخل الدول المتعدّدة العرقيات (مارنز، ١٩٦٦م)، ولقد كان الهدف، باختصار، هو تدعيم شيءٍ أشبه بالتعددية الثقافية الليبرالية.

وهذه النوايا كانت واضحة بدرجة كافية، لكن ما الذي يُمكن أن يقوم به المجتمع الدولي بالضبط تجاه علاقة الدولة بالأقليات؟! لقد ظهر هذا السؤال — كما ذكرتُ في الفصل الثاني — على كلٍّ من المستوى الإقليمي داخل أوروبا، حيث واجهت المنظمات الأوروبية الأزمة العرقية في البلقان والقوقاز فيما بعد الشيوعية، وعلى المستوى العالمي حيث واجهت الأمم المتحدة، والمنظمات العالمية الأخرى هذه القضية في سياق ما بعد الاستعمار، وفي كلٍّ من الحالتين يمكننا أن نرى مناظراتٍ ومناقشاتٍ مضنية وشكوكاً معطّلة حول الطريقة التي يجري من خلالها تشكيّل وتعزيز نماذج جديدة للعلاقة بين الدولة والأقليات، وسوف أزعّم أن كثيراً من أشد المشكلات إحراجاً لا يزال بعيداً جداً عن الحل.

وسوف أبدأ في الفصل السادس بنظرة عامة على التجربة الأوروبية؛ فقد تقدّمت معايير وآليات حقوق الأقليات بشكلٍ واسع، وعلى نحوٍ أوسع في أوروبا من أي مكان آخر، ونتيجةً لذلك، فإن كثيراً من المفارقات الملزمة لعملية تدويل التعددية الثقافية قد أصبح واضحاً لأول مرة في السياق الأوروبي.

وسوف أتحوّل في الفصل السابع إلى المناقشات الأكثر عالمية؛ لكي أبين كيف أن الصعوبات التي ظهرت في الحالة الأوروبية كثيراً ما تظهر مرةً أخرى في أشكالٍ أكثر تعقيداً، ضمن الجهود العالمية مع عالم ما بعد الاستعمار.

التجربة الأوروبية

«بينما تعمل حُجج تصحيح المظالم التاريخية في الغرب على تقوية مطالب الأقلية لتوزيع أكثر عدلاً للحقوق والموارد بين الأغلبية والأقلية، فإنها قد تُستخدَم في بلدان ما بعد الشيوعية لإضعاف قضايا الأقليات، بل للتشكيك في شرعية وجودها.»

المؤلف

تبدأ القصة الأوروبية مع انهيار الشيوعية في وسط وشرق أوروبا في العام ١٩٨٩م، الذي صاحبه عددٌ من النزاعات العرقية العنيفة، وقد انحصرت تلك النزاعات بشكلٍ كبير في القوقاز والبلقان، لكن ذلك لم يكن واضحاً في ذلك الحين. وفي أوائل التسعينيات خشي كثيرٌ من المحللين من انتشار التوتر العرقي وخروجه على السيطرة في بقاع واسعة من أوروبا فيما بعد الشيوعية، عندما أعطت المجلة البريطانية «السياسي والمجتمع»^١ عددها ليونيو العام ١٩٩٢م، عنواناً هو: «معركة أوروبا: الحريق الهائل القادم في وسط وشرق أوروبا»، إنما كانت تعكس شعوراً منتشرًا في كل مكان بين الملاحظين الأوروبيين. وعندما واجهت الديمقراطيات الغربية تلك النزاعات المخيفة في أوائل التسعينيات، شعرت بأن عليها القيام بعملٍ ما؛ وبناءً عليه، قرّرت أن «تدوّل» معالجة مشكلة الأقليات القومية في أوروبا فيما بعد الشيوعية، فأعلنت على لسان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا،

^١ New Statesman and Society

في العام ١٩٩٠م، أن حالة الأقليات القومية ومعالجتها تدخلان ضمن الاهتمامات الدولية المشروعة، وبالتالي فإنها لا تشكّل مسألةً داخليةً حصرياً عند الدولة المعنية.

والسؤال المثير للاهتمام حقاً هو كيف ولماذا ظهر هذا الالتزام، وعلى كل حال، فقد أظهر الاتحاد الأوروبي اهتماماً ضئيلاً للغاية بمسألة حقوق الأقليات قبل العام ١٩٨٩م، وتجنّب — عامداً — الإشارة إلى حقوق الأقلية في مبادئه الداخلية، وكذلك لم تُظهر الدول الغربية — تقليدياً — اهتماماً أكبر بحماية الأقليات في أي مكان آخر من العالم، وكثيراً ما ساندت الدول الغربية حكوماتٍ في أفريقيا وآسيا أو أمريكا اللاتينية تُعرف بتعسفها تجاه الأقليات، حتى إلى درجة بيع المعدات الحربية مع علمها بأنها يُمكن أن تُستخدم ضد جماعات الأقلية (على سبيل المثال: بيع الأسلحة لإندونيسيا لقمع الأقليات في آتشه وتيمور الشرقية، أو الأسلحة التي بيعت لغواتيمالا لقمع المايا)، فكيف أصبح الغرب فجأةً بطل الأقليات في أوروبا ما بعد الشيوعية؟

كما ذهبُ إليه في الفصل الثاني، هناك عدة أسباب، كان أحد العوامل هو الاهتمام الإنساني بوقف معاناة الأقليات التي تُواجه الاضطهاد، وعنف الغوغاء، والتطهير العرقي، لكن نادراً ما يكفي الاهتمامُ الإنسانيُّ وحده لتحريك الحكومات الغربية، هناك سببٌ أشد نفعاً هو الاعتقاد أن تزايد العنف العرقي سوف يُولّد حركاتٍ لجوءٍ واسعة النطاق إلى أوروبا الغربية، على نحو ما حدث بالفعل في كوسوفو والبوسنة، كما أن الحروب الأهلية العرقية والتمردُ أصبحت فيما بعدُ ملاجئاً لتهريب الأسلحة والمخدرات، ولأشكالٍ أخرى من الجريمة والتطرف.

وهناك سببٌ آخر، أكثر انتشاراً، هو اعتقاد الغرب أن قدرة بلدان ما بعد الشيوعية في التعامل مع اختلافاتها العرقية كانت اختباراً شاملاً لمدى نضجها السياسي، وبالتالي لمدى استعدادها لتنضم من جديد إلى أوروبا، وكما يقول الأمين العام للمجلس الأوروبي فإن احترام الأقليات هو مقياسٌ أساسي لـ «التقدم الأخلاقي» للبلد (Burgess 1999).

وباختصارٍ، بسبب خليطٍ معقّد من الأسباب الإنسانية والأيديولوجية والمصالح الذاتية تم تدويلُ حقوق الأقليات في أوروبا، وأصبح الوصول إلى «المعايير الأوروبية» فيما يتعلق بمعاملة الأقليات اختباراً لقبول البلد في أوروبا، ودليلاً عن أن البلد قد تخلّى عن «كراهيته العرقية القديمة»، و«قوميّته العصبية»، وأنه قادرٌ على الانضمام إلى أوروبا «حديثة» ليبرالية وعالمية المواطنة.

ولم تكد المنظّمات الأوروبية نُقر أن معاملة الأقليات موضع اهتمامٍ دوليٍّ مشروع، حتى واجهت هذه المنظّمات الأوروبية هذا السؤال: ما الذي تستطيع أن تفعله، إن كان في يدها أن تفعل شيئاً، لكي تُساعد على تحسين العلاقات بين الدول والأقليات في بلاد ما بعد الشيوعية؟ واتجهت بشكلٍ واسع في ثلاثة مسارات؛ تعميم أفضل الممارسات، وتشكيل الحد الأدنى من المعايير، والتدخل في حالاتٍ معيّنة. وكلٌّ من الاستراتيجيات الثلاث تم تطبيقها عن طريق المنظّمات الأوروبية منذ أوائل تسعينيات القرن الماضي، والمقصود منها أن تعمل معاً لخلق مُنطلقٍ إقليميٍّ مؤثّر ودائم تجاه قضايا الأقليات. وفي الواقع، مع ذلك، توجّد هنا توتراتٌ مهمة بين الاستراتيجيات الثلاث تعكس عدداً من المشكلات التي لم يتم حلّها في فكرة تدويل التعددية الثقافية الليبرالية نفسها.

وسوف أنظر في بقية هذا الفصل في هذه الاستراتيجيات الثلاث على التوالي، واضعاً في الاعتبار التحديات التي واجهت كلّاً منها، وكما سنرى، هناك متناقضاتٌ عديدة داخل هذه الاستراتيجيات، وبين بعضها وبعض، ويرجع ذلك بشكلٍ أساسي إلى صعوبة التوفيق بين السعي التفاؤلي للتعددية الثقافية الليبرالية والمخاوف الأشد تشاؤماً من اضطرابات الصراع العرقي.

استراتيجية «أفضل الممارسات»

سوف أبدأ بأكثر الاستراتيجيات التي تبنتها المنظمات الدولية وضوحاً وألفةً لنا، وأعني بها نشر «أفضل الممارسات»، لقد حاولت المنظّمات الأوروبية أن تتعرّف على بلدانٍ كانت ناجحة بشكلٍ محدّد في التعامل مع قضايا أقلياتها العرقية، وأن تشجّع البلدان الأخرى على أن تتعلم من تلك النماذج الناجحة. وتوجد استراتيجية «أفضل الممارسات» بالتحديد في كل سياقٍ تسعى من خلاله المنظّمات الدولية إلى التأثير في السياسات المحلية، من تعليم ورعايةٍ صحيةٍ إلى الإصلاحات البيئية والمالية؛ لذا فقد شهدنا خلال الخمس عشرة سنة الماضية تياراً مستمراً ومتصلاً من ورش العمل وجلسات التدريب داخل أوروبا؛ حيث تناقش أمثلة لأفضل الممارسات، ثم تنشر التقارير والدراسات، لتعريف الناس بها. وتركّزت بعض هذه الجهود على قطاعٍ واسع من الأنواع المختلفة من الأقليات «القديمة» التاريخية، والأقليات «الجديدة» للمهاجرين، لكن في تسعينيات القرن الماضي

كان التركيز الرئيسي على الأقليات القديمة، التي نُظر إليها كأكثر القضايا إلحاحًا للمراقبة الدولية.

لا تملكُ كُلُّ أنواع التنوُّع العِرقي القدرةَ نفسَها على إثارة الاضطرابات والصراع العنيف؛ فوجود العمال المهاجرين، على سبيل المثال، نادرًا ما يكون مصدرًا للحرب الأهلية أو التمرد العِرقي، وحتى لو أُسيئت معاملته العمال المهاجرين أو جرى استغلالهم، على نحو ما يحدث في كثيرٍ من أنحاء العالم، فإنهم نادرًا ما يحملون السلاح، أو يسعون إلى قلب نظام الدولة، ونتيجة لذلك كانت مشكلة العمال المهاجرين أقل إلحاحًا بالنسبة إلى المجتمع الدولي؛ فقد كانت هناك محاولاتٌ متوسّطة لتعميم وتدعيم أفضل الممارسات فيما يتعلق بمعاملة العمال المهاجرين، ومن ضمنها توصيات بأن تُمكن الدول المهاجرين من تأمين إقامةٍ طويلة المدى، بل ربما المواطنة (الجنسية) أيضًا، مع الهدف النهائي لـ «التكامل»^٢، لكنَّ كثيرًا من البلاد في كلِّ من الغرب والعالم النامي تُواصل النظر إلى المهاجرين على أنهم «أجانب» يقيمون في البلاد إقامةً «مؤقتة»، وعجز المجتمع الدولي أو لم يكن على استعدادٍ لتحدي هذه الفكرة، ونتيجة لذلك فقد اهتم العمل الدولي أساسًا بضمان الحقوق الإنسانية الأساسية على الأقل للعمال المهاجرين، بدلًا من اهتمامه بتدعيم فكرة أكثر قوةً عن حقوق الأقلية أو المواطنة (الجنسية) المتعددة الثقافات للمهاجرين.^٣ أما الاهتمام الرئيسي للمنظمات الأوروبية فقد انصب على نوعٍ مختلف من التعددية العرقية، بالتحديد، الجماعات غير المهاجرة المستقرة تاريخيًا في جزءٍ معيّن من البلد فترة

^٢ انظر التقرير العالمي عن الهجرة الدولية العام ٢٠٠٥م، لا سيما الفصل الرابع، وتقرير منحة كارنيغي حول مشروع المواطنة (ألينيكوف وكلمسيير، ٢٠٠٢م)، لا سيما الفصل الثالث، وتقرير الأمم المتحدة عن التنمية البشرية في مجال «الحرية الثقافية في عالمنا الراهن» (UNDER2004)، لا سيما الفصل الخامس من برامج اليونسكو عن الهجرة العالمية وسياسة التعددية الثقافية www.unesco.org/migration.

^٣ على سبيل المثال، لم تهدف الاتفاقية الأوروبية للعام ١٩٧٧م، حول الوضع القانوني للعمال المهاجرين، أو اتفاقية الأمم المتحدة الدولية للعام ١٩٩٠م، حول حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وعائلاتهم، لم تهدف إلى تشجيع أيٍّ من سياسات التعددية الثقافية للمهاجرين، التي ذُكرتُها في الفصل الثالث، وكما لاحظ كيلر، فإن «البعد الثقافي لحياة المهاجرين غالبًا ما تم تجاهله تمامًا» في تلك الاتفاقيات (كيلر، ١٩٩٨م، ص٤٦)، الاستثناء الوحيد الذي يُثبت القاعدة هو المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية، التي تشجّع «فصولًا خاصة لتعليم العمال المهاجرين لغتهم الأم، لتسهيل عودتهم إلى بلدانهم الأصلية، ضمن أهدافٍ أخرى»، أي تشجيع تعليم اللغة الأم ولكن فقط بناءً على افتراض عودة المهاجرين إلى «أوطانهم»، ولا توجد أي إشارة في هذه الوثائق إلى التزام المواطنة المتعددة الثقافات للمهاجرين.

طويلة، ونتيجةً لذلك الاستيطان التاريخي أصبحت ترى في هذا الجزء من البلد وطناً لها، والآن يندمج «وطن الأقلية» في الدولة الأكبر، أو ربما انقسم إلى بلدين أو أكثر، غير أن الأقلية لا يزال لديها شعورٌ قوي بالانتماء إلى هذا الوطن، وكثيراً ما تسترجع هذه الأقلية ذكريات الزمن الماضي الذي يسبق نشأة الدولة الحديثة، عندما كان لها حكمٌ ذاتي على هذه الأرض، وهذا النوع من الجماعات — ما يمكن أن نطلق عليه اسم «أقليات أرض الوطن» — هو الذي انخرط في حروبٍ مدنيةٍ عنيفة في البلقان والقوقاز، وهو الذي تركّزت عليه في البداية الجهود الأوروبية في مجال قضايا الأقليات.

ولهذا كانت أول استراتيجية للمنظمات الأوروبية هي تصنيف ونشر أفضل الممارسات التي تتعلق بقضايا «أقليات أرض الوطن». وهناك بالطبع أمثلة كثيرة في جميع أنحاء العالم للعلاقات السلمية نسبياً بين الدول و«أقليات أرض الوطن»، ويمكن أن نصل، من حيث المبدأ، إلى قائمةٍ بأفضل الممارسات في نطاقٍ واسع من البلدان والقارات. ومع ذلك، ولأسبابٍ واضحة، كان الاتجاه الأول للمنظمات الأوروبية هو البحث عن أفضل الممارسات داخل الأنظمة الديمقراطية الغربية. وفضلاً عن ذلك كانت هناك رغبةٌ في العثور على أمثلة لا تكون مسالة فقط، بل تتفق كذلك مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والديمقراطية، وهذه الاعتبارات رجّحت أيضاً كفة الأمثلة الغربية.

ولو أننا بحثنا عن أفضل الممارسات في الغرب، فسوف يظهر لنا اتجاهٌ مدهش، وأعني به تبني شكلٍ من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي كطريقة لتكثيف «أقليات أرض الوطن»، وكما رأينا في الفصل الثالث، هناك فئتان مختلفتان من «أقليات أرض الوطن» في الغرب، وفي كلٍّ من الحالتين كان هناك اتجاهٌ نحو تبني حكمٍ ذاتيٍّ إقليميٍّ؛ الفئة الأولى هي السكان الأصليون في العالم الجديد (الولايات المتحدة، وكندا، ونيوزيلندا) وفي شمال أوروبا (الجرينلانديون في الدنمارك، والساميون في اسكندنافيا)؛ ففي جميع هذه البلدان، تحديداً منذ سبعينيات القرن الماضي، كان هناك تحوُّلٌ نحو الاعتراف بشكلٍ ما من أشكال الحكم الذاتي للسكان الأصليين في (ما تبقى من) إقليمهم التقليدي. وينعكس ذلك في نطاقٍ واسع من تسويات قضايا الحق في الأرض واتفاقيات الحكم الذاتي، وفي بعض الحالات في درجةٍ من التعددية القانونية (على سبيل المثال الاعتراف بقانون العُرف).

الفئة الثانية من أقليات أرض الوطن هي الأقليات القومية الفرعية أو الثانوية، التي تتضمن الاسكتلنديين والويلزيين في المملكة المتحدة، والكتالونيين والباسك في إسبانيا، والفلميش في بلجيكا، والكيويك في كندا، والبيروتوريكان في الولايات المتحدة، وأهل

كورسيكا في فرنسا، والأقلية الألمانية في جنوب تيرول في إيطاليا، والسويديين في فنلندا، والأقليات الفرنسية والإيطالية في سويسرا. في كل هذه البلدان حصلت الجماعات الثانوية أو الفرعية على درجة متميزة من الحكم الذاتي للإقليم، عادةً من خلال شكل من أشكال انتقال السلطة الفدرالية أو شبه الفدرالية، فضلاً عن شكل من أشكال وضع اللغة الرسمية.

ولذلك؛ فإننا نرى في حالة كل من السكان الأصليين، والأقليات القومية في الغرب اتجاهاً نحو منح الحكم الذاتي الإقليمي، وتعمل أنظمة الحكم الذاتي تلك، بالاشتراك مع حقوق أقليات أخرى، مثل قضايا الأرض والتعددية القانونية للسكان الأصليين، ووضع اللغة الرسمية بالنسبة إلى الأقليات القومية، وأشكال متنوعة غير إقليمية للحكم الذاتي الثقافي لهؤلاء الأعضاء في أقليات أرض الوطن الذين انتقلوا إلى مكان آخر من البلد. ومن الواضح أن تلك أشكال قوية من التعددية الثقافية، تتضمن إعادة هيكلة جوهريّة للدولة وإعادة توزيع السلطة السياسية، ونتيجة لذلك كانت التغيرات في البداية مثيرة للجدل للغاية في معظم الديمقراطيات الغربية. ومع ذلك فإن فكرة الحكم الذاتي الإقليمي لأقليات أرض الوطن مقبولة اليوم بشكل واسع؛ فمن غير المعقول أن ترتدّ إسبانيا أو بلجيكا — على سبيل المثال — إلى دولة أحادية اللغة. وليس ثمة من يقوم بحملة من أجل ذلك الارتداد. بالفعل، لم ترتدّ أي ديمقراطية غربية تبنت الحكم الذاتي الإقليمي بالنسبة إلى أقليات أرض الوطن عن قرارها.

أما بالنسبة إلى الأسباب التي ناقشناها في الفصل الخامس، فإن مثل هذا النموذج قد نال قدراً كبيراً من النجاح. وقد مكّن البلاد من التعامل مع موضوع صعب قابل للانفجار، وبالتحديد وجود مجموعات فرعية ترى نفسها كشعب أو أمة متميزة، لها الحق في أن تحكم إقليمها التاريخي، بطريقة تتفق مع السلام والديمقراطية، واحترام ثابت للحقوق الفردية المدنية والسياسية، والرخاء الاقتصادي.

ومن ثم فلا يُدهشنا أن نجد منظّمات أوروبية عديدة تقدّم الحكم الذاتي الإقليمي على أنه أفضل ممارسة يجري تعميمها وتشجيعها حتى تتكيف أقليات أرض الوطن. والواقع أن أول بيان لمنظمة أوروبية حول حقوق الأقليات بعد سقوط الشيوعية — إعلان كوبنهاغن العام ١٩٩٩ م لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا — قد تجرّأ وذَهَبَ إلى حد إقرار الحكم الذاتي الإقليمي، وتقول المادة ٣٦ من الإعلان:

«لقد لاحظتُ الدولُ المشاركةَ الجهودَ المبذولةَ من أجل حماية وابتكار ظروف تنمية الهوية العرقية والثقافية واللغوية والدينية لأقلياتٍ قوميةٍ مَعْنِيَةٍ عن طريق تأسيس إداراتٍ محلية مناسبة أو مستقلة، كوسيلةٍ من الوسائل المُمكنة لتحقيق هذه الأهداف، تستجيب للظروف الإقليمية والتاريخية المعينة لتلك الأقليات وفقًا لسياسات الدولة المَعْنِيَةِ.»

وبالمثل فإن الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي قد أدلى بعدة تصريحات حول «التجارب الإيجابية للحكم الذاتي الإقليمي كمصدر إلهام لحل النزاع في أوروبا».^٤ ولم تُعمَّم المنظَّمات الأوروبية هذه الأنظمة فقط، لكنها حاولت أيضًا «تطبيعها»، وكما لاحظت في الفصل الثاني كان يُنظرُ لأمثلة الحكم الذاتي الفرعي والثانوي كـ «استثناءات» أو «انحرافات» عما تبدو عليه الدولة «الطبيعية»؛ فالقاعدة هي دولةٌ مركزية مثل فرنسا، ذات تصوُّرٍ غير متمايز للمواطنة الجمهورية، ولغةٍ رسمية واحدة، لكن هذا النموذج للدولة المركزية، الموحد، ذات الجنس الواحد، تصفُها المنظَّمات الأوروبية بشكل متزايد على أنها مفارقةٌ تاريخية، في حين أنه يتم تقديم الدول التعددية، المتعددة اللغات، والمتعددة المستويات على أنها تمثيلٌ صادق للمنظور «الحديث». وبهذه الطريقة، فإن الأمثلة الخاصة بالحكم الذاتي تُوضَع داخل مسارٍ أوسع للحداثة، يصبح فيه مفهومٌ أكثر تجزئًا وانتشارًا وذا مستوياتٍ متعددة للدولة والسيادة هو القاعدة. بتطبيع هذا التصوُّر الجديد للعلاقات بين الدول والأقليات، يأمل المجتمع الدولي تشجيع الدول على أن تنظر بطريقةٍ أكثر تفتُّحًا، وبسعة أفق، إلى مزايا التعددية الثقافية الليبرالية.

تلك إذن الاستراتيجية الأولى — تطبيع وتعميم الأفكار عن الحكم الذاتي الإقليمي بوصفها أفضل الممارسات في تكيف أقليات أرض الوطن، ومع ذلك فقد كانت بشكلٍ أو بآخر فاشلةً تمامًا، على الأقل بالنسبة إلى بلاد ما بعد الشيوعية في بداية تسعينيات القرن الماضي. ولقد كان صنّاع السياسة في بلاد ما بعد الشيوعية على استعدادٍ للاشتراك في جولاتٍ دراسيةٍ لمناطق مثل كتالونيا أو تيرول الجنوبية، وقضاء بضعة أيام في حوض البحر الأبيض المتوسط أو جبال الألب على نفقة الاتحاد الأوروبي، كما كانوا على قدرٍ كافٍ من السياسة بحيث يمكن أن يقولوا كيف استفادوا من هذه الجلسات حول قيم التسامح

^٤ انظر توصية الاجتماع البرلماني الرقم ١٦٠٩ (العام ٢٠٠٣ م).

والتعدد، لكنهم بعد ذلك سوف يعودون إلى أوطانهم ويستثمرون في مساندة سياسات (وفقاً للبلد) تلغي الحكم الذاتي القائم للأقلية، وتقلص حقوق اللغة، وتغلق مدارس لغات الأقلية، وتفصل الأقليات من الخدمة العامة، وفي بعض الحالات تسقط عنهم الجنسية. وحتى عندما لم يتم تبني مثل هذه السياسات المعادية للأقلية علانية، فلم تكن هناك حركة في أي بلد من بلدان ما بعد الشيوعية تنظر بعين الجد إلى تبني الحكم الذاتي الإقليمي، ولم يشكل أي بلد لجنة برلمانية لدراسة الطموحات من أجل إقامة نظام فدرالي ديمقراطي متعدد القوميات، أو لتبني خطة ما لثنائية لغة رسمية. وباختصار، لا يوجد أي دليل على أن هذا التعرض لأفضل الممارسات قد ألهم أي تغيير ذي مغزى في سياسات الحكومة. والواقع أن تضمين الأحزاب السياسية قضايا الحكم الذاتي الإقليمي في برامجها السياسية ظل أمراً غير مشروع في العديد من دول ما بعد الشيوعية. ويظل الموضوع بأكمله من المحرمات في معظم بلدان ما بعد الشيوعية، واستبعدت فكرة الحكم الذاتي باعتبارها شذوذاً لا ينتمي إلى الدولة الطبيعية.^٥

والاستثناء الوحيد هو الذي حدث في حالات استولت فيها الأقليات على جزء من أراضي الدولة، وأعدت فيها خطة للحكم الذاتي (بل حتى إعلان الاستقلال الذاتي) في مخالفة للدستور. عند هذه النقطة، وفي محاولة لاسترجاع السيطرة على الأرض المفقودة، كانت بعض الدول على استعداد لمناقشة مزايا النظام الفدرالي، لا سيما إذا كانت عاجزة عن استعادة هذه المنطقة بالطرق العسكرية، على سبيل المثال، فإن حكومة جورجيا، بعد أن فقدت سيطرتها على المناطق الانفصالية في أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية، فإنها بدأت تظهر اهتماماً بالنظام الفدرالي كطريقة لاستعادة هذه المناطق، وكذلك حكومة مولدوفا، بعد أن فقدت سيطرتها على المنطقة الانفصالية في ترانسنيستريا، بدأت تناقش خططاً مختلفة عن الفدرالية كطريقة لإعادة توحيد البلاد، وكذلك أذربيجان، بعد أن فقدت سيطرتها على المنطقة الانفصالية في نخجوان-كاراباخ العرقية الأرمنية، عرضت الحكم الذاتي كطريقة لإعادة ضم المنطقة المفقودة، وتبنت البوسنة مخططاً لعملية إنشاء مقاطعات بهدف إعادة ضم الأراضي التي يتحكم فيها الصرب والكروات، كما قدمت صربيا حكماً ذاتياً على أمل إعادة ضم كوسوفو، التي يسيطر عليها الآن الألبانيون في ظل

^٥ انظر على سبيل المثال: كيمليكا وأوبلسكي، العام ٢٠٠١م، ص ٣٨٤.

حماية دولية، كما قَدِّمَت قبرص النظامَ الفدرالي كوسيلةٍ لاستعادة إقليمها الشمالي الذي يتحكَّم فيه الأتراك الآن.^٦ وفي كل هذه الحالات، كانت الدول التي فقدت سيطرتها على منطقةٍ ما لمصلحة الأقليات المتمردة على استعدادٍ لمناقشة العديد من نماذج الحكم الذاتي أو النظام الفدرالي، عندما يصبح ذلك هو البديل الوحيد لقبول الانقسام. لكن ليس ثمة حالاتٌ قرَّرت فيها دول ما بعد الشيوعية المسيطرة على مناطقٍ معيَّنة أن تُناقش برغبتها الخاصة مزايا تبني مخططٍ معيَّن للحكم الذاتي الفدرالي أو شبه الفدرالي لأقلياتها القومية، كجزءٍ أوسعٍ لعملية الممارسة الديمقراطية،^٧ فعملية تعميم أو تطبيع أفضل الممارسات الغربية لأقليات أرض الوطن قد وجدت أذناً صمماً.

^٦ قَدِّمَت كرواتيا استقلالاً ذاتياً لمنطقة كراجينا Krajina الانفصالية عندما كانت تحت سيطرة الصرب العرقيين، وعندما لم يقبل الصرب، غزاها الجيش الكرواتي وأعاد احتلال الأرض، وطرد الصربيين على الفور، حتى يتأكَّد أنه لن تكون هناك فرصة لاستقلال الصرب في المستقبل. وهناك بلادٌ أخرى جرَّبت الخيار العسكري في تعاملها مع المناطق الانفصالية؛ فقد قامت جورجيا ومولدوفيا، وأذربيجان كلها بمحاولاتٍ عسكرية لاستعادة السيطرة على مناطقها الانفصالية، لكنها خسرت الحروب النهائية؛ وبالتالي تتفاوض الآن على الحكم الذاتي لأبخازيا وأوسيتيا وترانسنيستريا ونگورنو-كاراباخ. ولقد كان الموقف المبدئي لحكومة البوسنة هو أيضاً نحو دولةٍ مركزيةٍ موحدة، بلا أحكام لاستقلال الأقليات، والترتيبات الإقليمية السائدة هي نتيجة حربٍ أهليةٍ لم تُحسم. إن مفاوضات الحكم الذاتي في جميع هذه الحالات كانت بالفعل هي الملاذ الأخير، الذي تم تبنيه فقط بعد أن سيطرت الأقليات على الأرض، وفشلت المحاولات العسكرية في استردادها. ولقد كانت حالة القرم في أوكرانيا استثناءً جزئياً لهذا التعميم، وبينما لم تحمل الأقلية الروسية السلاح لتستولي على المنطقة بالقوة العسكرية، فإنها مارست سلطتها على الإقليم، وهُدِّت بإعلان الاستقلال من طرفها (وبطريقةٍ غير دستورية) وبالانضمام إلى روسيا، وفي النهاية ردت أوكرانيا على شكلٍ من أشكال الحكم الذاتي الخاص بالإقليم، بدلاً من مواجهة الحرب الأهلية (ماربلس وديوك، العام ١٩٥٥م)، على الرغم من أنها هُدِّت في فترةٍ مبكرة بأن إعلان الاستقلال الروسي في أوكرانيا سوف يؤدي إلى حربٍ أهليةٍ (لايتين، العام ١٩٩٨م، ص ١٠).

^٧ هناك استثناءٌ محتمل هو روسيا نفسها، التي كان لها دستورٌ فدرالي عندما كانت جزءاً من الاتحاد السوفييتي، واحتفظت بصورتها الفدرالية حتى بعد أن انشقت عن الاتحاد السوفييتي، غير أن ذلك مجرد استثناء جزئي فقط ما دامت الدولة الروسية المركزية لم تكن تسيطر في الواقع على جميع أراضيها عندما انهار الاتحاد السوفييتي؛ حيث سيطر عددٌ من مناطق الأقليات، التي أعلنت درجاتٍ متفاوتةٍ من السيادة والاستقلال، وفضلاً عن ذلك فمن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن فدرالية القوميات المتعددة كانت محل نزاع في روسيا؛ فكثير من القادة المثقفين الروس لم يُحبوا ما أطلقوا عليه اسم «الفدرالية العرقية»، بل فضّلوا أن يحل محلها الأسلوب الألماني للفدرالية الإدارية؛ حيث لا تمارس الأقليات القومية الحكم الذاتي الإقليمي

المصادر والشروط المُسبقة المفقودة للتعددية الثقافية الليبرالية

عندما ووجهوا بتلك المقاومة الشديدة لتكثيف أقلّيات الأرض، ألقى العديد من المحلّلين والممثّلين الدوليين باللوم على المواقف السابقة على الحادثة (مواقف ما قبل الحادثة) للشعوب والثقافات في المنطقة. وأحد التفسيرات الشائعة، خاصة بين الصحفيين، أنه على حين أن القومية في الغرب هي قومية «مدنية» تقوم على الولاء المشترك للمبادئ العامة، وبالتالي تكون أكثر تكيفاً مع الأقليات، فإن القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية هي قومية «عرقية»، تقوم على السلالة والدم؛ وبالتالي هي أكثر عداءً وعنفاً تجاه الأقليات (إيغناطييف، ١٩٩٣م). وعلى أساس هذه التفسيرات أُعد أكثر من برنامجٍ لتعليم مواقف أكثر «حادثة» تجاه التعدّد والتسامح، من خلال التفاعل بين الثقافات والحوار بين الأديان.

لستُ أعتقد أن هذه إجابة شافية؛ فمحاولات اختبار فرضية أن القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية هي أكثر «عرقية» منها في الغرب لم تأت بأي أدلة تُثبت ذلك (كوزيو، ٢٠٠١م). وعلى أي حال فإن التمييز بين المدني والعِرقي لا يوضّح كيف تستجيب الدولة لقومية الأقليات. والأمم المسماة بـ «المدنية»، مثل فرنسا، كانت من الناحية التاريخية تنفر من أن تمنح الحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية، وليس ثمة شيء في منطق القومية المدنية يتطلب منح الأقليات القومية الحكم الذاتي. والواقع أن كثيراً من المدافعين عن القومية المدنية يعارضون قضايا الحكم الذاتي تحديداً على أساس أن قومية الأقلية هي قومية «عرقية»؛ وبالتالي ليس لها مكان في أمة مدنية. وفي المقابل لا شيء في منطق القومية «العرقية» يتضمن إعاقه منح الحكم الذاتي لأممٍ عرقية أخرى، بل هناك كثيراً من الأمثلة التاريخية لاثنتين أو أكثر من الأمم العرقية يشتركون في السلطة في دولة واحدة.^٨

ونحن في حاجةٍ إلى أن نبحث في مكان آخر عن تفسير لمعارضة الحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية أو الثانوية. وأحد المجالات التي يمكن أن نبحث فيها هو أن نعيد فحص الظروف التي ساعدت على تبني تلك الإصلاحات القومية لحقوق الأقليات في

(فاسيليفا، ١٩٩٥م؛ وأوبالسكي، ٢٠٠١م)، وقبلهم للنظام القائم هو تقريباً قبول استراتيجي انتقالي؛

ومن ثم فإن روسيا ليست مختلفة عن بلاد ما بعد الشيوعية الأخرى كما تبدو للوهلة الأولى.

^٨ حول ألوان الخلط الكثيرة التي تتضمنها مناقشات القومية العرقية والمدنية، انظر: كيمليكا، العام

٢٠٠١م، الفصول من الثاني عشر إلى الخامس عشر.

الغرب. والواقع أن العديد من الشروط المسبقة ومصادر التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب إما أن تكون ضعيفة أو غائبة في معظم بلاد ما بعد الشيوعية (وكما سوف ترى في الفصل السابع، في معظم بلدان العالم).

لقد انتهيتُ في الفصل الرابع إلى تقسيم هذه الظروف الميسرة إلى فئتين؛ العناصر التي تشجع الأقليات على التحرك من أجل حقوق أكبر، والعناصر التي تشجع جماعات الأغلبية والدول على أن تقبل مثل هذه الدعاوى. وهناك اختلافات مهمة بين الغرب وأوروبا ما بعد الشيوعية بالنسبة إلى كلٍّ من الفئتين.

فيما يتعلق بحراك الأقليات في الغرب، كان هناك شرطٌ مُساعدٌ حاسم هو التماسك الديمقراطي، فقد وفّر الضمانات لحراكٍ سياسيٍّ آمن، وضمن ألا تتعرض الأقليات للسجن، أو الهجوم أو الاضطهاد بسبب إعلان طموحاتهم وقضاياهم. وفي أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، لم تكن هذه الضمانات موجودة؛ فقد افتقدت الأقليات الثقة القوية بقدرتها على الحراك بشكلٍ آمن. وقد ظل الحراك السياسي غير مشروع في كثيرٍ من الحالات، أو معرضاً للمضايقة السياسية، وبقي ذلك مدةً طويلة بعد سقوط الدكتاتورية الشيوعية. كان الخيار الآمن هو الحراك السياسي، جزئياً؛ لأن الشرطة والمحاكم والجيش كانوا في يد الجماعة المسيطرة (غالباً بعد أن تم تطهيرها من الأقليات).

وعلى الرغم من هذا التخوف، تحركت عدة أقليات من أجل الحكم الذاتي وحقوق اللغة، بسبب أن دساتير جديدة كانت تكتب مسؤولياتها في جميع بلدان ما بعد الشيوعية، وقد وضعت هذه الدساتير القواعد الأساسية للمستقبل؛ ولذلك كان من المهم بالنسبة إلى الأقليات أن تحاول، على الأقل، التعبير عن مخاوفها، وقد تضمنت المجموعات المطالبة بأحد أشكال الحكم الذاتي العرق المجري والألباني في صربيا، والعرق الأبخازي والأوسيتياني في جورجيا، والعرق الألباني في أذربيجان، والعرق المجري في رومانيا، والعرق الروسي في منطقة نارفا Narva من إستونيا Estonia، وفي شمال كازاخستان، والعرق الروماني في أوكرانيا، والعرق البولندي في ليتوانيا، والعرق الألباني في غرب مقدونيا، وذلك كله بين أعراقٍ أخرى.

الاختلاف الحقيقي مع الغرب إذن، لم يكن حول المدى الذي يسير فيه حراك الأقلية، لكنه تمثل في قوة مقاومة الدولة لقضايا الأقلية؛ ففي الغرب، كانت هذه القضايا تُناقش بجدية، وتقبل في كثيرٍ من الأحيان، على الأقل جزئياً، ولكنها اصطدمت بحائطٍ صلبٍ في أوروبا ما بعد الشيوعية.

لماذا؟ الشرطان السابقان الرئيسيان في الغرب اللذان قلَّلا من خطورة قبول قضايا الأقليات بالنسبة إلى الدول والجماعات القومية المسيطرة هما:

- (أ) وجود حماية يُعتمد عليها لحقوق الإنسان.
- (ب) عدم تأمين العلاقات العرقية.

وكلا الشرطين لم يكن موجودًا في أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي.

بالنسبة إلى الأقليات في الغرب، فإن التماسك القوي للأليات الشرعية لحماية حقوق الإنسان، والتنمية العامة أكثر لثقافة حقوق الإنسان، وفرا ضمانات بأن التكيّف مع قضايا الأقلية للحكم الذاتي لن يؤدي إلى جُزُرٍ من الطغيان؛ حيث تكون الحقوق الأساسية للأمن والمواطنة معرضة للخطر، ولقد قلَّلت تلك الضمانات — بشكلٍ قوي — المخاطر التي تحتوي على المناظرات حول حقوق الأقلية. ومع ذلك ففي أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي لم تكن هذه الضمانات موجودة؛ فقد كانت الجماعات المسيطرة تفتقر إلى الثقة بأنها سوف تُعامل بعدلٍ وإنصافٍ في داخل مناطق الحكم الذاتي للأقلية. والواقع أنه في تلك الحالات التي سيطرت فيها الأقليات على إقليم وأقامت لنفسها حكمًا ذاتيًا، فإنه كثيرًا ما كانت النتائج أشكلاً مختلفة من التفرقة العنصرية وألوانًا من المضايقات ضد أي فردٍ لا ينتمي إلى الأقلية، وذلك إن لم يتمّ التطهير العرقي في الحال؛ فقد طُرد الجورجيون العرقيون من مناطق أبخازيا بجورجيا، عندما أعلنت الحكم الذاتي وفرض السيادة، كما طُرد الكروات العرقيون من المنطقة التي تسيطر عليها صربيا في منطقة سلافونيا Slavonia عندما أُعلن فيها الحكم الذاتي، وطُرد الصربيون من كوسوفو التي سيطر عليها الألبان عندما تحقّق الحكم الذاتي، وهكذا. ولم يستطع أيٌّ من الجانبين الاعتماد على المؤسّسات الشرعية، وعلى شرطيّة محايدة، لضمان احترام حقوق الإنسان.

لقد امتزجت هذه المخاوف حول الأمن الفردي مع المخاوف الجغرافية السياسية حول أمن الدولة. وكان الشرط المسبق الأساسي لتبني نظام فدرالي متعدّد القوميات في الغرب هو عدم تأمين علاقات الدولة بالأقليات. ومع احترام كلّ من الأقليات القومية والسكان الأصليين في الغرب، لم تعد هناك أيّ مخاوف من أن يتعاون أيٌّ منها مع أعداء الدولة، وذلك يسمح بالتعامل مع قضايا الحكم الذاتي باعتبارها سياساتٍ ديمقراطيةٍ

«طبيعية». أما في بلدان ما بعد الشيوعية فإن فكرة «أن أقليات أرض الوطن قد تمثل طابوراً خامساً محتلاً من الممكن أن يتعاون مع الأعداء المجاورين» تظل فكرة منتشرة؛ وبالتالي تظل العلاقات العرقية مؤمنة.

ولكي نفهم هذه الفكرة علينا أن نسترجع تاريخ المنطقة. إن التشكيل الحالي للدول في وسط وشرق أوروبا هو نتيجة لانهايار ثلاث إمبراطوريات بعد الحرب العالمية الأولى — إمبراطورية رومانوف الروسية، والإمبراطورية العثمانية التركية، وإمبراطورية آل هابسبرج النمساوية الهنغارية — وأكثرها حداثةً انهيار الإمبراطورية السوفيتية في العام ١٩٨٩م، وقد شملت كل إمبراطورية من هذه الإمبراطوريات أراضي لجماعات قومية متعددة، وحصل الكثير منها على دول مستقلة على أنقاض الإمبراطوريات السابقة (وعلى سبيل المثال: البولنديون، والرومانيون، والتشيكيون، والسلوفاكيون، والبلغاريون، والصربيون واللاتفيون ... إلخ).

وقد خلقت عملية تشكيل الدول في ظل انهيار الإمبراطوريات عدة مشكلات أمنية متميزة بالنسبة إلى أقليات أرض الوطن. أولاً: أن حدود هذه الدول المستقلة حديثاً تركت بعض أعضاء الجماعات القومية في الجانب الخاطئ للحدود الدولية الجديدة؛ فعندما رُسمت الحدود بين ألمانيا وبولندا، كان هناك العديد من الألمان في الجانب البولندي من الحدود. وبالمثل كان هناك عدد كبير من العرق المجري في الجانب الروماني من الحدود مع المجر، أو العرق الروسي في الجانب اللاتفى من الحدود مع روسيا، والعرق التركي في الجانب البلغاري من الحدود مع تركيا، أو العرق الألباني في الجانب المقدوني من الحدود. وكثيراً ما كان يُطلق عليهم أقليات الدولة القريبة؛ لأن أقاربهم العرقيين يهيمنون على الدولة المجاورة، ويُفترض أن يكون لديهم ولاء لهذه الدولة القريبة أكثر من ولائهم للدولة التي يعيشون فيها. ونتيجة لذلك كثيراً ما يُفترض أن مثل هذه الأقليات هم من الانضماميين، وأنهم يريدون إعادة رسم حدود الدولة بحيث يُعاد ضم الأرض التي يعيشون عليها إلى الدولة القريبة. والواقع أنه كثيراً ما يُفترض أنهم سوف يتعاونون برغبتهم مع الدولة القريبة لو أنها غزت البلاد عسكرياً لتدعي ملكيتها لهذه الأرض، كما حدث في الواقع في أماكن مختلفة في القرن العشرين. وليس من الوارد أن تهب أي دولة سلطات الحكم الذاتي طوعية للأقلية في ظل هذه الظروف.

وحيث تتخذ أقليات أرض الوطن شكل الأقليات الانضمامية للدولة القريبة، فإن هناك احتمالاً أكبر جداً أن يُنظر إلى العلاقات العرقية على أنها تهديدٌ لأمن الدولة.^٩ لكن ذلك ليس حتمياً، وهناك عوامل يمكن أن تخفف من المشكلة أو تزيدها غوراً. أحد العوامل التي تهوّن من المشكلة هو أن تكون الدول المجاورة دولاً حليفة، بحيث تجتمع في منظمات اقتصادية أو منظمات أمنية إقليمية أكبر، بحيث لا تكون للدولة القريبة أي مصلحة في زعزعة استقرار جيرانها. ومن المؤكد أن ذلك تحديداً هو ما نزع فتيل مشكلة أقليات الدول القريبة في أوروبا الغربية؛ ففي الماضي عارضت بلجيكا والدنمارك وإيطاليا منح حقوق قوية للأقليات الألمانية العرقية، حيث كان يُنظر إليها كأقليات دولة قريبة ولاؤها الأول لألمانيا.^{١٠} لكن لم تكد ألمانيا تصبح حليفاً مقرباً، بدلاً من أن تكون عدواً محتملاً نتيجة للاتحاد الأوروبي (EU) وحلف شمال الأطلسي (الناتو NATO)، حتى أصبحت

^٩ حول مركزية هذه «العلاقة الثلاثية» بين الدول، والأقليات، والدول القريبة في أوروبا ما بعد الشيوعية، انظر كتاب «بروبيكر»، العام ١٩٩٦م، وفي المقابل هناك كثير من الأمثلة النموذجية للأقليات القومية في الغرب ليست لها دولة قريبة (انظر مثلاً الكتالونيين والباسك والاسكتلنديين، وسكان ويلز، والكيوبيك، والبيرتو ريكازن)، وحتى الفرنسيون والإيطاليون في سويسرا لا يُنظر إليهم، إن شئنا الدقة، على أنهم أقليات الدول القريبة، وكما لاحظ غرين Grin، أن مهمة الحفاظ على الوحدة في سويسرا قد أصبحت أكثر سهولة لأن الجزء الذي يتحدث الفرنسية في سويسرا لم يكن مطلقاً في أي لحظة من لحظات تاريخه (فيما عدا عدة سنوات قليلة من حكم نابليون خاصة بالضم الجزئي) جزءاً من فرنسا، ولم يكن الجزء الذي يتحدث الفرنسية في سويسرا من سلالة أو أبناء عمومة فرنسية ... وبالمثل فإن الجزء السويسري الذي يتحدث الألمانية لم يكن جزءاً من ألمانيا، والقطاع السويسري الذي يتحدث الإيطالية لم يكن جزءاً من إيطاليا (غرين، ١٩٩٩م، ص ٥).

^{١٠} والواقع أن حركة الأقليات بأسرها في أثناء الحرب الأوروبية وعصبة الأمم كثيراً ما كان يُنظر إليها على أنها مؤامرة ألمانية تُستخدم فيها الأقليات الألمانية العرقية كوسيلة لزعزعة الدول المجاورة، والمنظمة الأوروبية الرئيسية للأقليات القومية في فترة الحرب — مجلس القوميات الأوروبية الذي تأسس في العام ١٩٢٥م — شملت كثيراً من القوميات غير الألمانية، لكنها نُظمت أساساً من قبل العرقية الألمانية في البلطيق، وتُمول أصلاً من الخارجية الألمانية، سواء من خلال جمهورية فيمار، أو بعد ذلك في ظل النازي، وحقيقة أن النازيين قد استغلوا المجلس وموضوع الأقليات بصفة عامة وسيلة لزعزعة استقرار الدول المجاورة هو أمر واضح بما فيه الكفاية، وهناك مناقشات أكثر من ذلك حول نوايا المنظمين الأساسيين للمجلس الأوروبي في عشرينيات القرن الماضي، ومن أجل نقاش حول التزام كثير من الشخصيات الرئيسية بالنموذج الليبرالي لحقوق الأقليات، بدلاً من الالتزام بقضية الانضمام أو السيادة الألمانية، انظر: هوسدن، ٢٠٠٦م.

العلاقات عَبرَ الحدود للأقليات العرقية الألمانية غير ذات أهمية، (بل وأصبح يُنظر إليها بالفعل كأساسٍ محتمل للعمليات المستمرة للتكامل الإقليمي)،^{١١} ومع ذلك، ففي بلاد ما بعد الشيوعية في تسعينيات القرن الماضي لم يكن هناك ما يُعادل الاتحاد الأوروبي أو حلف شمال الأطلسي في تحويل الأعداء المحتملين إلى حلفاء، في غياب الإجراءات الأمنية الإقليمية، فقد كانت دول ما بعد الشيوعية في «حالة الطبيعة» التي تحدّث عنها «توماس هوبز»، التي تنعدم فيها الثقة بجميع الجيران، وفي هذا السياق، فإن الخيانة المفترضة من أقليات الدول القريبة سرعان ما يُنظر إليها على أنها تهديدٌ للأمن.

والعامل الآخر الذي يمكن أن يخفّف من مشكلة أقليات الدولة القريبة، أو يزيد من حدّتها، هو توازن القوى بين الدولة وأقلياتها، والدولة القريبة المجاورة، ومن الممكن التقليل من التهديد الذي تشعر به الدول لأمنها، إذا ما شعرت الدولة بأنها دولةٌ قوية تواجه أعداءً ضعافاً، سواء أكان هؤلاء الأعداء من الأقليات الانضمامية في الداخل، أم من الدول القريبة عَبرَ الحدود. ولسوء الطالع، فإن هذا التوازن للقوى، في عالم ما بعد الشيوعية، اتجه إلى تعميق المشكلة وزيادتها بدلاً من التخفيف منها. في كثيرٍ من الحالات كانت الجماعات القومية التي حصلت على الاستقلال بعد انهيار الإمبراطوريات تنظر إلى نفسها على أنها أحزاب ضعيفة تاريخياً، تواجه أقلياتٍ ودولاً قريبة كانت مُسيطرَة تاريخياً. وكانت النتيجة ظاهرةً معروفة هي «جعل الأغلبية أقلية»، أعني بذلك الأغليات التي تستمر في التفكير والتصرّف كأنها ضعيفة أو أقليةٌ مستضعفة، وتستمر لهذا السبب في أن تعيش في خوفٍ وجودي على وجودها.^{١٢}

^{١١} وينطبق الشيء نفسه على أقليات الدول الأخرى القريبة الممكنة في الغرب التي ترتبط بالعرقية بدولةٍ مجاورة، الفرنسيون في سويسرا أو في بلجيكا لا يُنظر إليهم على أنهم طابورٌ خامس لفرنسا، ولا يرى الفلمنكيون على أنهم طابورٌ خامس لهولندا، كما أن السويديين في فنلندا لا يرون كتابورٌ خامس للسويد، وتلك توصيةٌ للنجاح الخارق للاتحاد الأوروبي، ولحلف الأطلسي (الناتو NATO) في عدم تأمين سياسة الأقلية القومية في أوروبا الغربية، وعلى كل حال فالذكريات تموتٌ بصعوبة، انظر هيلارد، ٢٠٠٢م بالنسبة إلى قضية أن تطوير المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات والحكم الذاتي الإقليمي ما بعد العام ١٩٩٠م هو مؤامرة ألمانية لزعزعة استقرار جيرانها، إحياء للاستراتيجيات نفسها التي كان يستخدمها النازي وجمهورية فيمار من قبل (نص مقتبس بالإنجليزية من كتابه نُشر في «الاستراتيجيات»، رقم ٤).

<http://www.strategicinternational.com/4enhilard.htm>.

^{١٢} العبارة صاغها، فيما أعتقد، توف سكوتتاب كانغاس، من أجل تطبيقها على البلطيق، انظر: دروفيت، العام ١٩٩٧م.

وهذه ظاهرة منتشرة في عالم ما بعد الشيوعية، لكنها إجمالاً غير معروفة في الغرب، وبالتالي تحتاج إلى تفسير وتوضيح، فإذا نظر المرء إلى الأرقام فقط، وتجاهل الخلفية التاريخية، فقد تبدو الأغلبية السلوفاكية في معظم بلاد ما بعد الشيوعية ضعيفة وصغيرة تماماً؛ فالمجريون العرقيون في سلوفاكيا على سبيل المثال، يشكّلون نحو ١٥ في المائة من تعداد السكان، وبالتالي فهم ضعفاء أمام الأغلبية الطاغية في البلاد، ومع ذلك، فقد كان المجريون تاريخياً أعضاء في جماعة متميزة ومُسيطرة داخل إمبراطورية آل هابسبرغ، ومتعاونين نشطاء في سياسات هابسبرغ لخلق ثقل مجري في المنطقة. وفي المقابل كان السلوفاك مجموعةً ثانوية، أو تابعة، تعرضت لحملاتٍ مجرية متعسّفة وقهرية. وبعد الاستقلال، انقلبت هذه الهيراركية بالطبع رأساً على عقب، وأصبح السلوفاك الآن هم الجماعة المسيطرة، في حين أصبح المجريون هم الأقلية المهددة التي تخضع لسياسات بناء الأمة السلوفاكية. لكن تبقى الذكرى: أن السلوفاك ينظرون إلى المجريين ليس فقط على أنهم جماعة يحتل أن تطالب بالانضمام ويكون ولاؤها لدولتهم القريبة، بل على أنهم من الناحية التاريخية جماعة قوية ومتميّزة تعاونت مع السلطة الإمبريالية المسيطرة لقهر لغة السلوفاك وثقافتهم. وفي غياب الترتيبات الأمنية الإقليمية الفعّالة، يستمر الخوف من أن ذلك قد يحدث مرةً أخرى، فتتعاون الأقلية المجرية مع الدولة المجرية القريبة لإخضاع السلوفاك من جديد وسحق استقلالهم الوطني.

ونحن نرى هذه الظاهرة نفسها في بولندا فيما يتعلق بالأقلية الألمانية، وفي رومانيا وصربيا فيما يتعلق بالأقلية المجرية، وفي البلطيق، وأوكرانيا، ومولدوفيا فيما يتعلق بالأقلية الروسية، وفي كرواتيا والبوسنة فيما يتعلق بالأقلية الصربية،^{١٣} وفي بلغاريا فيما يتعلق بالأقلية التركية، وفي جميع هذه الحالات، يُنظر إلى الأقليات (صواباً أو خطأ) كحلفاء أو متعاونين مع قوى خارجية قهرت جماعة الأغلبية من الناحية التاريخية، وتصرّف الأغلبية بدورها على أنها «أغلبية أصبحت أقلية».^{١٤}

^{١٣} لم تكن يوغسلافيا «إمبراطورية» بالمعنى الذي كان عليه الاتحاد السوفيتي؛ ولذلك لم تكن صربيا قوة «إمبريالية» بالمعنى الذي كانته روسيا، ولكنها كانت الجماعة المسيطرة داخل يوغسلافيا، والقادة القوميون بين البوسنة والكروات كانوا دائماً يقاتلون ضد ما تصوّروه محاولات لتحويل أجزاء من يوغسلافيا إلى صربيا الكبرى، مستغلين الأقلية الصربية في جمهوريات أخرى كوسيلة.

^{١٤} يختلف هذا التحليل عن نظرة «أريان أبودوراي» التي تدّعي أن العنف هو المحتمل أكثر عندما تكون الأقليات صغيرة، وتلك ظاهرة يسميها «قلق الأعداد الصغيرة» (٢٠٠٦م، ص٨)، ووفقاً لأبودوراي فإن

وباختصار، عملت العديد من العوامل على تعميق عملية تأمين العلاقات العرقية في أوروبا ما بعد الشيوعية. وظاهرة أقليات الأرض التي تسعى إلى الحكم الذاتي تبرز صعوبات في أحسن الأحوال، ما دامت تتحدى الدعوى التي تقدّمها الدولة لتمثيل شعب واحد يستمد مشروعيتها من السيادة الموحّدة. غير أن هذا التحدي أصبح أكبر، وارتفع احتمال أن يصبح أكثر أماناً:

(أ) عندما تكون أقليات أرض الوطن هي أقليات انضمامية ولاؤها للدولة القريبة المجاورة.

(ب) عندما تكون الدولة القريبة المجاورة هي قوى إمبريالية سابقة كانت أخضعت تاريخياً، الجماعات القومية التي تشكّل الآن جماعة الأغلبية في دولة مجاورة.

(ج) عندما لا تكون هناك ترتيبات أمنية إقليمية لضمان عدم الاعتداء.

وعندما تُوجَد هذه العوامل، كما هي موجودة في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن النتيجة المحتملة هي عملية تأمين شاملة للعلاقات العرقية. وينعكس هذا التأمين في ثلاثة افتراضات تتحكم في المناقشة العامة بشأن الأقليات في المنطقة:

(أ) أن الأقليات ليس لديها ولاء، ليس فقط بمعنى أنه ينقصها الولاء للدولة (ويصدق ذلك أيضاً على الانفصاليين سواء في الكيويك أو اسكتلندا)، لكن بمعنى أنهم تعاونوا مع القاهرين السابقين، وواصلوا التعاون مع الأعداء الحاليين، أو الأعداء المحتملين؛^{١٥} لذلك:

الأقليات الصغيرة تبدو أشبه بـ «العقبة الضئيلة» أمام حلم الأغلبية بنقاء الأمة، وكلما كان حجم الأقلية ضئيلاً زاد غضب الأغلبية وشعورها بعجزها عن تحقيق هذا الحلم (٢٠٠٦م، ص٥٣)، غير أن المثال الذي يستشهد به عادةً عن العنف ضد الأقليات يتعلق بأقلية الـ ١٠٠ مليون مسلم القوية في الهند، وهي في الواقع أعظم أقلية في العالم! وهو يلاحظ — كما فعل في مكان آخر — أن قلق الهندوس بصدد هذه العقبة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالخاوف السياسية الجغرافية الأوسع من أن الأقلية المسلمة سوف تتعاون مع الدول الإسلامية المجاورة للهند، وعلى ذلك فإن مثاله الذي يذكره يشير إلى أن قوة الأقليات بالإضافة إلى حلفائها الإقليميين المحتملين، هي التي تخلق المخاوف، وليس صغرهما.

^{١٥} هذا الخطاب المنتشر عن الولاء وعدم الولاء قد تفاقم في بعض البلاد عن طريق نسخة محلية لفرضية هنتينغتون حول «صدام الحضارات» (هنتينغتون، ١٩٩٦م)، من هذا المنظور ينقسم العالم إلى

(ب) فإن الدولة القوية المستقرة تحتاج إلى أقلياتٍ ضعيفة لا حول لها ولا قوة، وبعبارةٍ أخرى، فإن العلاقات العرقية يُنظر إليها، كلعبة الجمع بين أصفار؛ فكل ما ينفع الأقلية يُنظر إليه على أنه تهديدٌ للأغلبية، وبالتالي:

(ج) فإن معاملة الأقليات هي قبل كل شيء مسألة أمٍ قومي.^{١٦}

ومن ثم فإن كلاً من العاملين الرئيسيين اللذين مكّنا المجموعات المسيطرة في الغرب لقبول التعددية الثقافية الليبرالية، وهي ضمانات حقوق الإنسان وعدم التأمين، كانا غائبين بشكلٍ أساسي، أو كان حضورهما ضعيفاً في أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، وإذا سلمنا بهذه الواقعة، فلن نندهش من أن محاولات نشر وتطبيع أفضل الممارسات قد لقيت آذاناً صمّاً، وقوبلت بالرفض في أوروبا ما بعد الشيوعية.^{١٧}

«حضارات» متميزة، تضرب جذورها أساساً في الدين، تحمل صراعاً متأصلاً؛ ومن ثم فإن الصراع بين الصرب والألبان حول كوسوفو ليس مجرد صراع حول اللغة والثقافة والقومية، بل هو أيضاً صراع بين الحضارات، بين الحضارة المسيحية الأرثوذكسية، والحضارة الإسلامية، لا يمكن لحضارتين أن تتعايشا كئذٍ في دولةٍ واحدة، فلا بد لإحدهما أن تُسيطر، في حين تخضع لها الأخرى (وهنا تكون عرضة لعدم الولاء)، ونظرة صدام الحضارات هذه تُستدعى أيضاً، ليس فقط عند الصراع بين المسيحيين والمسلمين، بل أيضاً بين الكاثوليك والأرثوذكس (كما هي الحال مثلاً في رومانيا)، أو بين البروتستانت والكاثوليك (كما هي الحال مثلاً في إستونيا)، وحينما يقبل الناس هذه الفرضية عن صدام الحضارات، فلن يكون هناك مجال للتساؤل عن العدالة أو إنصاف الأقليات؛ فالعلاقات بين الحضارات المتصارعة هي مسألة أمن وقوة، وليست مسألة عدل.

^{١٦} لمناقشة عدم الولاء، والأمن، والطابور الخامس انظر: أندريسكو، العام ١٩٩٧م (المجر في رومانيا)؛ وميهاليكوف، العام ١٩٩٨م، ص ١٥٤-١٥٧ (المجر في سلوفاكيا)؛ نلسون، العام ١٩٩٨م؛ سولتشانيك، العام ١٩٩٤م؛ جورسكي، العام ١٩٩٨م (الروس في أوكرانيا)؛ أوف، العام ١٩٩٣م، ص ٢٣-٢٤؛ ستراداري، ١٩٩٨م (راجع الألبان في مقدونيا)؛ بتاي، العام ١٩٩٨م (وراجع الروس في البلقان).

^{١٧} معارضة الحكم الذاتي الإقليمي في أوروبا ما بعد الشيوعية كثيراً ما يُقال إنها نتيجة، ليست فقط للمخاوف الأمنية، وإنما لعوامل أخرى، مثل طريقة اختلاط الجماعات العرقية أكثر من تركّزها إقليمياً، أو مخاوف «التصعيد والتكاثر» (أوف، العام ١٩٩٨م و٢٠٠١م)، و«التصعيد» هو الخوف من أن تتصاعد مطالب الجماعات التي تُمنح الحكم الذاتي الداخلي فتطالب بالانفصال التام، والتكاثر هو الخوف من أنه إذا ما عُرض الحكم الذاتي الداخلي على إحدى الجماعات المتحركة المسموعة الصوت، فإن الجماعات الأخرى، التي كانت في السابق ساكنة وهادئة، سوف تُشمر عن ساعديها وتطالب بالحكم الذاتي. ومع

وكثيراً ما كان يُنظر إلى أقليّات أرض الوطن التي تسعى إلى نيل الحكم الذاتي على أنها تهديدٌ جغرافي وسياسي لأمن الدولة، وتهديدٌ لحقوق الإنسان الفردية لمن يعيشون في منطقةٍ من الممكن أن تُحكم حكماً ذاتياً، والواقع أنه تحت هذه الظروف، سيكون من الغريب أن يكون هناك اهتمامٌ حقيقي بالنماذج الغربية للفدرالية المتعددة القوميات. وبدلاً من ذلك فإن معظم دول ما بعد الشيوعية تمسّكت بقوةٍ بهدفٍ آخر هو تحويل نفسها إلى دولةٍ مركزية، موحدة، دول ذات قوميةٍ واحدة ولغةٍ واحدة، تقوم على مفهوم واحد، وتصورٍ واحد لا تمايز فيه حول السيادة الشعبية، بغض النظر عن وصف الغرب لهذا النموذج بأنه مرّ وانقضى عهده.^{١٨}

إن التاريخ المتميز للإمبريالية والتعاون مع العدو المحتمل في المنطقة يخلق عقبةً أخرى مهمة أمام تبني النماذج الغربية — أعني تحديداً إدراك المظالم التاريخية. وهناك إحساسٌ قوي في كثيرٍ من بلدان ما بعد الشيوعية، بأن الأخطاء التاريخية لم يُعترف بها ولم تُعالج. يقول البعض إن هذا التركيز على الحقوق والأخطاء التاريخية هو أمرٌ خاص بأوروبا الشرقية، أما الديمقراطيات الغربية، فقد تمكّنت من تجاوز هذا الهوس المتخلف بالتاريخ والتركيز على التعايش المستقبلي. وصحيحٌ حتّى أن الشعور بالظلم يضرب بجذور عميقة في كثيرٍ من بلدان ما بعد الشيوعية؛ فمن المتعارف عليه أنك إذا ما سألت أحداً من أهل الصرب عن حقوق الألبان في كوسوفو، فمن المحتمل أن يقول: «إن عليك أن تفهم ما حدث في العام ١٣٨٩م»، لكنني أعتقد أن ذلك صحيحٌ في كثيرٍ من البلاد الغربية أيضاً؛ فقضايا المظالم التاريخية أصبحت أكثر شيوعاً في الغرب كذلك، ولننظر إلى زخم

ذلك فهذا اللونان من التكاثر والتصعيد موجودان في الغرب كذلك، ومع ذلك فالدول الغربية قد سارت في طريق الحكم الذاتي الداخلي. وقد اتضح أن المخاوف من التصعيد والتكاثر لم تكن سوى مبالغات، على الأقل في السياق الغربي، وبالمثل فإن مستوى التركيز الإقليمي للأقليّات في بلاد ما بعد الشيوعية لا يختلف اختلافاً جوهرياً عن ذلك الموجود في الغرب، (لقد نفّدت دعاوى أوف Offe عن التركيز الإقليمي، والتصعيد، والتكاثر في كيمليكا، ٢٠٠٢م)، وإذا ما أردنا أن نفهم سبب معارضة الحكم الذاتي الإقليمي القوية في بلاد ما بعد الشيوعية في أوروبا مقارنةً به في أوروبا الغربية، فإننا نحتاج إلى فهم العوامل الكامنة التي تجعل قضايا التصعيد والتكاثر مصدر تهديد كبير، ولا بد أن أذهب إلى أن ذلك يرتبط بتركيبة الأمن، والهياكل التاريخية، وانعدام الثقة في آليات حماية الحقوق.

^{١٨} ويصدّق ذلك بصفة خاصة على بلاد مثل رومانيا، وتركيا، التي تأثّرت بتراث العاقبة الفرنسي، لمعرفة قوّة هذه الأيديولوجيا في أوروبا ما بعد الشيوعية، انظر: كتاب ليبش، العام ٢٠٠٤م.

الكتابات الحديثة في موضوع التعويضات للأفارقة-الأمريكان عن الإساءات التاريخية من عبودية وفصلٍ عنصري (روبنسون، ٢٠٠٠م؛ بروكس، ٢٠٠٤م)، كما أن قضايا تصحيح المظالم التاريخية هي أيضًا جزءٌ حيوي للحراك المعاصر للسكان الأصليين في نيوزيلندا، وأستراليا وكندا، وحتى بالنسبة إلى بعض جماعات الهجرة، على سبيل المثال الأمريكيون-اليابانيون والكنديون-اليابانيون الذين يطالبون باعتذاراتٍ وتعويضات عن اعتقالهم في الحرب العالمية الثانية (جيمس، ١٩٩٩م)،^{١٩} والواقع، وكما ذكرتُ في الفصل الرابع، فإن صعود التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب يرتبط ارتباطًا وثيقًا بإدراك مظالم الهيراريكات العنصرية والعرقية التاريخية والاعتراف بها.

لكن كما رأينا فإن هناك اختلافًا مهمًا في طبيعة الهيراريكات التاريخية في الغرب، وفي أوروبا ما بعد الشيوعية؛ ففي الغرب غالبًا ما تسعى أقليةٌ ما إلى الاعتذار والتعويض من الدولة التي أساءت معاملتها تاريخيًا؛ ومن ثم فإن الحجة المستمدة من الظلم التاريخي تعمل لتقوية دعاوى حقوق الأقلية، وتدعيم الحجة من أجل مساواةٍ أكبر بين الأغلبية والأقلية. تُستخدم هذه الحجة للضغط على الأغلبية لكي تقول: «إننا لن نعود أبدًا مرةً أخرى إلى عمليات الطرد والإخضاع والقهر».

أما في بلاد ما بعد الشيوعية فغالبًا ما تشعر الأغلبية بأنها كانت ضحية للقهر والاضطهاد، وكثيرًا ما يكون ذلك على يد الأقليات التي تتعاون مع العدو الأجنبي؛ ومن ثم فإن الأغلبية تريد من الأقلية أن تعلن أنها مذنب، وأن تقدم لها اعتذارًا، كوسيلةٍ لأن تعلن أنها لن تعود (أي الأقلية)، مرةً أخرى، إلى خيانة الدولة. ونحن نرى ذلك في الجمهورية التشيكية فيما يتعلق بالأقلية الألمانية، وفي سلوفاكيا فيما يتعلق بالأقلية المجرية، وفي البلقان فيما يتعلق بالأقلية الروسية، وغير ذلك من الحالات.

وباختصارٍ، فإن نوع الظلم التاريخي الذي يمثل محور المناقشات في دول ما بعد الشيوعية هو القهر التاريخي لجماعة الأغلبية من قبل أقلياتها المتعاونة مع دولةٍ قريبة أو مع قوةٍ أجنبية، وذلك على عكس الغرب. وأنا أعتقد أن ذلك يميّز — بحق — أوروبا الشرقية عن التجربة الغربية (ربما باستثناء قبرص)، على الرغم من أنه توجد أمثلة، كما سنرى في الفصل السابع، مماثلة في أفريقيا وآسيا أيضًا.

^{١٩} هناك الآن قدرٌ كبير من الكتابات عن قوة الحركات التي تدعو إلى إصلاح وتسوية الأخطاء التاريخية. انظر مثلًا: باركان، العام ٢٠٠٠م؛ وتوزلي، ٢٠٠٦م؛ ووينر، ٢٠٠٥م.

وفي هذا السياق فإن حُجة الظلم التاريخي تعمل ضد دعاوى حقوق الأقلية؛ ففي الغرب، كان يُمكن أن تكون أقليّات أرض الوطن أقوى مما هي عليه الآن لولا المظالم التاريخية التي ارتكبتها الدولة الأكبر، كأن يتحدث عددٌ أكبر من الناس لغة الأقلية ويُمارسوا ثقافتها، على نطاقٍ أوسع، ويمكن أن ينظر إلى حقوق الأقلّيات، ولو جزئياً، كطريقةٍ للاعتراف بهذه الأضرار ومعالجتها. أما في بلاد ما بعد الشيوعية، فغالباً ما يُنظر إلى المظالم التاريخية كأداةٍ لتوسيع نطاقٍ ومكانة لغة الأقلية وثقافتها على حساب الأغلبية. والواقع أن حُجج الظلم التاريخي، إذا سرنا معها إلى نتيجتها المنطقية، قد تُوحى بأن الأقلّيات ليس لها الحق في الوجود على أرض الدولة، لو أن وجودها ذاته يرتبط بهذا الظلم التاريخي، فإذا لم يكن هناك ظلمٌ تاريخي وإمبرياليٌّ روسية، لكانت هناك قلةٌ من الروس في البلطيق. ولولا ظلم الإمبريالية العثمانية، لكانت هناك قلةٌ من الأتراك في بلغاريا. وإذا كانت الغاية هي علاج هذه الإساءات التي نتجت عن المظالم التاريخية، فلم لا نُلغي عملية جعل البلطيق روسية، سواء عن طريق طرد الروس أو بوساطة الإصرار على دمجهم في الثقافة الإستونية أو اللاتفية؟! لِمَ لا نحاول إلغاء محاولات جعل بلغاريا تركية في ظل العثمانيين، سواء عن طريق طرد الأتراك أو بالإصرار على دمجهم في الثقافة البلغارية.^{٢٠}

وباختصار، بينما تعمل حُجج تصحيح المظالم التاريخية في الغرب على تقوية مطالب الأقلية لتوزيع أكثر عدلاً للحقوق والموارد بين الأغلبية والأقلية، فإنها قد تُستخدم في بلدان ما بعد الشيوعية لإضعاف قضايا الأقلّيات، بل للتشكيك في شرعية وجودها. هذه الاختلافات العميقة في حماية الحقوق الإنسانية والأمن الجغرافي السياسي، والمظالم التاريخية تخلق أسساً واضحة لمعارضة تبني النماذج الغربية للفدرالية المتعددة القوميات. وفي جميع هذه الحالات، بالطبع، من المهم أن نُميّز الحقائق الموضوعية حول التهديدات الأمنية والإساءات التاريخية عن الطريقة التي تُدرك بها هذه الحقائق وتناقش. ويختار السياسيون ما إذا كانوا، ومتى سيُلْقون الضوء على (أو يُبالغون حول) هذه

^{٢٠} هذا بالضبط ما حاوله البلغاريون في ثمانينيات القرن الماضي، بإجبارهم الأتراك جميعاً، على سبيل المثال، على تبني أسماءٍ بلغاريةٍ عرقية. ولقد ذهبت الحكومة البلغارية الشيوعية في ذلك الوقت إلى أن الإدماج القسري للأتراك ما هو إلا انقلابٌ على الضغط الظالم الذي فرضه الأتراك العثمانيون على السلافيين لإرغامهم على التحول إلى الإسلام، ولكي يندمجوا مع الثقافة التركية (توموفا، العام ٢٠٠٤م).

العوامل في المناقشات العامة. إن تصوّر أقاليم الدولة القريبة كتهديدٍ أمني وكمُتعاونين في المظالم التاريخية ضد الأغلبية هو شيءٌ يرسّخ عن عمد ويُعاد إنتاجه بوساطة نخبةٍ سياسية معيّنة؛ وذلك لأسبابٍ تتعلق بمصالحهم الشخصية الخاصة.

وذلك في الواقع أمرٌ محوري لفهم عملية التأمين. وبالمعنى الدقيق، فإن المسألة لا تصبح مسألة «أمنية» إلا إذا قرّر ممثلون سياسيون معيّنون أن يصفوها بهذه المصطلحات — أي كتهديدٍ لوجود الدولة وجماعتها القومية المسيطرة — ونجحوا في إقناع عددٍ آخر من المواطنين بهذا الوصف. وربما يعكس ذلك في بعض الحالات إيمانًا جادًا بتهديدٍ موضوعي، لكنه يمثل في حالاتٍ أخرى خيارًا واعيًا، واستراتيجية سياسية، فلماذا تتبنّى نخبةٌ سياسية هذه الاستراتيجية؟ إن موضوع التأمين يحمل في جوفه مضمونين مهمين:

أولاً: ما دام يُقال إن للقضايا الأمنية إمكانَ تفويض الدولة، فهي تُعرقّل العمليات الديمقراطية المألوفة في المناقشات والمفاوضات؛ فقبل كل شيء، إن المهمة الأولى للدولة هي المحافظة على بقائها ووجودها، وعندئذٍ فقط تستطيع أن تقوم بعمليات النقاش والمفاوضات. وعلى حد تعبير ويفر Weaver، عن طريق مسائل الأمن، يستطيع القادة السياسيون أن يدّعوا أن هذه المسائل: «لا بد من مواجهتها قبل أي مسائل أخرى، فإذا لم نواجهها فإن الدولة تتوقف عن الوجود كوحدة سيادة، وتصبح جميع الأسئلة الأخرى غير ذات صلة ... ومع ذلك فهذا يعني من الناحية العملية أنه: بتسمية تطوّر معين بأنه مشكلة أمن، فإن «الدولة» تستطيع أن تدّعي حقًا معينًا خاصًا ... بالنطق بلفظ «الأمن»، فإن ممثل الدولة يحرك تطوّرًا خاصًا في منطقة خاصة، وبذلك يدّعي حقًا خاصًا في استخدام أي وسيلة يراها ضرورية لحجب ذلك التطوّر (ويفر، العام ١٩٠٥م، وتأكيد الكلمات موجود في الأصل).

ثانيًا: موضوع التأمين يعوق كذلك موضوع العدالة؛ فقضية العدالة بأسرها وما تتطلبه العدالة بين الأغلبية والأقلية تصبح مغمورة ما دامت للأمن القومي الأولوية على العدالة، وما دامت الأقليات الخائنة ليست لها مطالب أو قضايا مشروعة على أي حال. ويُساعدنا ذلك في تفسير السبب في قلة المناقشات العلمية أو الشعبية في بلاد ما بعد الشيوعية حول مبادئ العدالة التي ينبغي لها أن تنظّم التكيّف مع التنوع الثقافي العرقي؛ ففي المناقشات الحامية، على سبيل المثال، حول وجود جامعة في مقدونيا يكون التدريس فيها باللغة الألبانية، من الصعب أن نجد شخصًا يتساءل عما تقتضيه المساواة في مجال التعليم العالي في الدول المتعدّدة القوميات، والمتعدّدة اللغات، أو كيف يقترب

التعليم العالي باللغة الأم ويرتبط بالمبادئ الليبرالية حول الحرية والمساواة؛ فالأمن يعيق العدالة، والأقليات الخائنة تُصاير أي مطالبات بالعدالة.

والاستثناء الوحيد لهذا الاستبعاد لحُجج العدالة يرتبط بالمظالم التاريخية التي عانتها الأغلبية، والتي يُنظر إلى الأقلية على أنها مسئولة عنها. هذا النوع من العدالة يتجاوز تصفية الأمن، ما دام يقدم الدليل التاريخي على مساندة التأمين في المقام الأول؛ ومن ثم فإن حُجج الظلم التاريخي ومناقشات التأمين يغذي بعضها بعضاً، ويعمل كل طرفٍ منهما على استبعاد أي مطالبات بالعدالة يُمكن أن تقدّمها الأغلبية. إن «العدالة»، في ظل التأمين تعني تعويض الأغلبية عن الأخطاء التاريخية التي عانتها من قبل الأقليات الخائنة، ولا يعني أن للأقليات أي حق في المطالبة بالإنصاف في توزيع السلطة والحقوق والموارد.^{٢١}

وباختصار، عندما يتم تأمين قضايا الأقليات، يتقلص مجال النقاش الأخلاقي والديمقراطي إلى حدٍّ كبير، وأنا أعتقد أن إحلال الأمن محلّ العدالة هو ما يميّز، على نحو واضح، المناقشات حول الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية عنها في الغرب،^{٢٢} والواقع أن المستوى المتدني لتأمين موضوعات الأقليات القومية في الغرب مدهشٌ تماماً. وعلى أي حال، فعديدٌ من الدول في الغرب يضم حركات انفصاليةً نشطة، في الكيويك واسكتلندا، وبورتوريكو، وكالونيا. وفي كل حالةٍ من هذه الحالات تُوجد أحزابٌ سياسية تُعارض الوجود الأساسي للدولة، وتهدّد بالتالي أمن الدولة، وهذه الأحزاب الانفصالية تصل أحياناً إلى السلطة على المستوى الإقليمي، أو تُشارك في سلطة الاتحادات. ومع ذلك ففي جميع هذه الحالات فإن الممثلين السياسيين الغربيين لم يؤمنوا بموضوعاتٍ قومية الأقليات. على نحو ما رأينا في الفصل الرابع، فإن هناك إعادة تأمينٍ لبعض الموضوعات المتعلقة بجماعات الهجرة في الغرب، وعلى وجه الدقة للمهاجرين المسلمين بعد الحادي

^{٢١} على سبيل المثال، فإن قسم «البربر» في قانون لغة الدولة في سلوفاكيا العام ١٩٩٥م، يعتمد أساساً على استعادة قوانين آل هابسبرغ وسياساتهم من القرن التاسع عشر، والتي قمعت استخدام السلوفاكية وشجعت اللغة المجرية، وليس ثمة محاولة لمناقشة التكيف العادل في الوضع الحالي من المنافع والمصالح المتنوعة للأغلبية والأقلية (ويُعاد التبرير من جديد ويُناقش في لجنة حماية الأقليات العام ١٩٩٥م).

^{٢٢} علينا أن نستثني من جديد أيرلندا الشمالية وقبرص؛ حيث حظيتا بقدرٍ كبير من «التأمين» من الناحية التاريخية.

عشر من سبتمبر. غير أن ذلك لم يكن له بعدُ تأثيرٌ كبير في المناقشات حول الأقليات القومية. ويستمر التعامل مع مطالب هذه الحركات من خلال مسار العدالة الديمقراطية الليبرالية؛ أي وفقًا للحرية والمساواة والتضامن، وتُحل هذه المسائل عن طريق الإجراءات والمفاوضات الديمقراطية المألوفة. وبعبارةٍ أخرى فإن السياسات الانفصالية في الغرب هي أمورٌ سياسيةٌ مألوفة؛ فمن المألوف والطبيعي أن نجد السياسيين الانفصاليين يتحدثون في التلفزيون، ويشتركون في اللجان البرلمانية ويتظاهرون في الشوارع. ولا أحد يفكر في أن مشاركة السياسيين الانفصاليين النشطة تستدعي توقُّف الإجراءات أو المناقشات الديمقراطية العادية، أو عرقلة دعاوى العدالة.^{٢٣}

وفي المقابل، في بلاد ما بعد الشيوعية، فإنه حتى أكثر مطالب الأقليات القومية تواضعًا من الممكن أن تتعرَّض للتأمين؛ فافتتاح الجامعات الخاصة واستخدام لافتات الشوارع المزدوجة اللغة، واختيار الحروف الأبجدية، وحتى تسمية الأطفال؛ كل هذه الأمور تم تأمينها في العديد من بلدان ما بعد الشيوعية. وعلى سبيل المثال، أعلنت حكومة مقدونيا أنه سيكون تهديدًا لوجود الدولة نفسها أن تمتلك الأقلية الألبانية في مقدونيا جامعةً يكون فيها التدريس بلغتها الخاصة (ومن ثم فقد هدمت مباني الجامعة الخاصة في تيتوفو Tetovo، وقتلت خلال هذه العملية اثنين من المواطنين)،^{٢٤} ولقد وجدَ الملاحظون المستقلون صعوبةً في أن يَرَوْا كيف يُمكن لجامعةٍ ألبانية، تُموَّل بطرقٍ خاصة ويكون فيها التدريس باللغة الألبانية، أن تمثل تهديدًا للدولة، غير أن النخبة السياسية من المقدونيين أصرت على أن ذلك يمثل بالفعل قضية أمن قومي، أكثر من أن تكون مسألة متعلقة بالثقافة أو التعليم أو الاقتصاد، ولناخذ مثالاً آخر، عندما قرَّرت منطقة الحكم الذاتي في «تاتارستان Tatarstan» في روسيا أن تُوقف استخدام الحروف الأبجدية السلافية — وهي الأبجدية التي فُرِضت عليهم خلال الشيوعية السوفييتية — أعلن أعضاء البرلمان الروسي أن ذلك يهدد الأمن القومي (كاشاباك، ٢٠٠٥م).

^{٢٣} كانت الأحزاب السياسية في الماضي في الغرب، محظورة أو تخضع لرقابة الشرطة السرية، كما حدث أن فُصل الأساتذة الانفصاليون من وظائفهم أحيانًا، وما إلى ذلك، أما اليوم فإن الأحزاب الانفصالية ليست سوى أمورٍ سياسيةٍ عادية.

^{٢٤} بالنسبة إلى القصة التعسة عن الجامعة الألبانية في «تيتوفو Tetovo» انظر: بريتشارد، العام ٢٠٠٠م.

هذه الأنواع من عمليات التأمين الشامل من الواضح أنها ليست ضرورية، بل هي تعكس قراراً متعمداً من النخبة السياسية تلعب فيه بـ «ورقة الأمن»، وكثيراً ما يكون ذلك بطريقة طائشة غير مسئولة تدمر الأمل في تحسين العلاقات العرقية، والرغبة في اللعب بهذه الورقة ونجاحها كاستراتيجية سياسية هو أحد العوامل التي تميّز بين المناقشات حول أقليات أرض الوطن في الشرق والغرب،^{٢٥} ويرتبط نجاح النظام الفدرالي المتعدد القوميات في الغرب بإجماع الأحزاب على عدم اللعب بـ «ورقة الأمن» عند التعامل مع قضايا الأقلية القومية، وتعتمد سلامة الديمقراطية على انضباط القادة السياسيين الذاتي في اللعب بهذه الورقة، وتشكك المواطنين عندما تحاول النخبة أو الصفوة اللعب بها. ومع ذلك، ففي بلاد ما بعد الشيوعية هناك العديد من الصفوة السياسية الذين لديهم استعداد للعب بهذه الورقة، وقد أثبتت أنها استراتيجية فعالة لكسب المساندة الانتخابية. إحدى طرق التفكير في هذه العملية هي أن نقول إن هناك سقفاً يُمكّن من خلاله اللعب بهذه الورقة. ولكي تتجنب الأقليات القومية قمع الدولة، فإن عليها أن تُبقي مطالبها تحت هذا، بينما تحاول في الوقت ذاته التفاوض على رفع هذا السقف.^{٢٦} لكن أين يُوجد هذا السقف؟! في استطاعتنا أن نذكر قائمة ببعض مطالب نموذجية للأقلية بترتيب تنازلي للقوة:

(١) العنف الانفصالي-الإرهاب.

(٢) الحراك الديمقراطي الانفصالي.

^{٢٥} اعتدتُ الظن بأن أهم ما يميز بلدان ما بعد الشيوعية هو تحديداً أنها دول ما بعد الشيوعية، أعني أنها تمرّ بمرحلة انتقالية اقتصادية وسياسياً. وأنا الآن أعتقد أن العامل المتميّز أكثر هو أنها فيما بعد الإمبريالية (ما بعد الإمبراطورية العثمانية وما بعد أسرة هابسبرغ وما بعد السوفييت)، أعني أن علاقات الأغلبية بالأقلية تعمل في سياق «الأغليات التي أصبحت أقلية»، والتي كانت من الناحية التاريخية مقهورة من الأقلية، أو من خلفاء هذه الأقلية.

^{٢٦} وعلى حد تعبير ويفر Waever، إن مهمة قادة الأقلية هي «قلب التهديدات إلى تحديدات؛ دفع التطورات من مجال الخوف الوجودي إلى مجال حيث يُمكن تناولها بالطرق المألوفة، كالسياسة، والاقتصاد، والثقافة، وما إلى ذلك» (ويفر، العام ١٩٩٥م، ص ٥٥)، وباختصار، فإن الهدف هو التفاوض على الحدود التي تُستخدم فيها ورقة الأمن، أو بتعبير ويفر: ينبغي أن يكون شعار المدافعين عن الديمقراطية: «أمن أقل، سياسة أكثر» (ص ٥٦).

- (٣) الحكم الذاتي الإقليمي.
- (٤) التعليم العالي بلغة الأقليات.
- (٥) حق النقض (الفيتو Veto).
- (٦) الحقوق الجماعية.
- (٧) وضع اللغة الرسمية.
- (٨) المدارس الابتدائية بلغة الأقليات.
- (٩) لافتات الشوارع بلغة الأقلية

السقف في الغرب اليوم عالٍ جدًا — فيما بين الرقمين ١ و ٢. وفي الواقع، تؤمّن قومية الأقلية فقط عندما ترتبط بالإرهاب، كما هي الحال في أيرلندا الشمالية أو الباسك Basque. وما دام بقيت قومية الأقلية مسالمة وديمقراطية فلن تؤمّن، حتى وإن استهدفت الانفصال بشكل واضح. وفي المقابل، فإن السقف في بلاد ما بعد الشيوعية منخفض للغاية، فيما بين ٧ و ٨، وأي دعوة إلى الحكم الذاتي الإقليمي، والتعليم العالي بلغة الأقلية، والحقوق الجماعية، أو وضع اللغة الرسمية، تُطلق زناد «ورقة الأمن»، بحيث لا يبقى للعمليات الطبيعية للسياسات الديمقراطية سوى قضايا بالغة الضعف، مثل اللغة الأم في المدارس الابتدائية.

ويرتبط تأمين قومية الأقلية بالمشكلة الأولى التي سبق أن ذكرتها حول ضعف المؤسّسات الديمقراطية الليبرالية، ويُفاقم منها أن عملية التأمين لا تُضر بالأقليات فقط، بل أيضًا بالديمقراطية نفسها، بوجود المجتمع المدني المسالم. ويبدو أن هناك ارتباطًا سلبيًا بين عملية الديمقراطية وقومية الأقليات؛ فبلاد ما بعد الشيوعية التي ليست لديها أقلية قومية تحوّلت إلى الديمقراطية بنجاح (الجمهورية التشيكية، والمجر، وسلوفينيا، وبولندا)، والبلاد التي لديها قوميات أقلية قوية تُعاني أكثر مثل (سلوفاكيا، أوكرانيا، رومانيا، صربيا، مقدونيا، جورجيا)؛ فموضوع الأقلية ليس هو الوحيد هنا، ولكنني أعتقد أنه مُهم.

وفي مقالٍ نُشر لأول مرة في العام ١٩٤٦م، زوّدنا إستيفان بيبو Istvan Bibo بتحليل وافٍ لهذه المشكلة؛ فهو يذهب إلى أن تجربة القرن التاسع عشر في المجر علّمت نخبة البلد أن أقليتها يُمكن أن تستخدم حرياتها الديمقراطية للانفصال. منذ ذلك الوقت خُشيت الدول في شرق أوروبا ووسّطها من ممارسة الأقليات للحريات الديمقراطية. ونتيجةً لذلك حاولت باستمرارٍ قمع، أو تمييز، أو احتواء هذه الحريات الديمقراطية، أحيانًا باحتضان

الحركات الفاشية أو أشكال أخرى من السلطوية (مثلاً كبت حرية جميع الأفراد)، وأحياناً بنزع السلطة من الأقليات (كبكت حرية الأقليات)، لكن في الحالتين تكون النتيجة شكلاً مربعاً ومعيباً من الديمقراطية، كما يقول:

«في دولة يشملها الخوف وتؤكد أن تقدّم الحرية يُعرض مصالح الأمة للخطر، ليس في استطاعة المرء أن يستفيد على نحو كامل من المزايا التي تقدّمها الديمقراطية؛ فأن تكون ديمقراطياً يعني أساساً ألا تكون خائفاً؛ ألا تخشى أولئك الذين لديهم آراء مختلفة أو يتحدثون بطريقة مختلفة، أو ينتمون إلى أعراق أخرى. لقد خافت بلدان شرق ووسط أوروبا لأنها لم تطوّر أنظمة ديمقراطية ناضجة بشكل كامل، ولم تستطع أن تطوّر أنظمة ديمقراطية ناضجة بشكل كامل لأنها خائفة» (بيبو Bibo في العام ١٩٩١م، ص ٤٢).

وأنا أعتقد أن ذلك يصدّق حتى يومنا الراهن؛ فكثيرٌ من دول ما بعد الشيوعية ذات قوميات الأقليات لديها قشرة الديمقراطية الليبرالية، ولكنها ما زالت خائفةً من الممارسات الكاملة والحرّة للحريات الديمقراطية.

ومن هذه الزاوية، فإن رفض بلاد ما بعد الشيوعية إفساح المجال للمناقشة المفتوحة والديمقراطية حول مميزات أفضل الممارسات الغربية ليس فقط النتيجة المتوقّعة أو الحتمية للاختلافات في الظروف التاريخية والجغرافية السياسية بين الغرب والشرق، بل يرجع أيضاً — إلى حدٍّ ما — إلى الاستراتيجية المتعمّدة من قبل النخبة السياسية لتأكيد الأخطار الأمنية المتضمّنة، وبالتحديد من أجل قمع مثل هذه المناقشات. ومن المحتمل أن تكون استراتيجيات أفضل الممارسات قد حقّقت نجاحاً أكبر لو أن النخبة في دول ما بعد الشيوعية كانت أكثر حذراً في اللعب بورقة الأمن. لكن سيكون من الخطأ أن نُعالج الاعتراضات القائمة على الأمن ضد تبني أفضل الممارسات الغربية للنظام الفدرالي المتعدّد القوميات. والواقع أن النظام الفدرالي المتعدّد القوميات يمثل فعلاً أخطاراً أكبر في أوروبا الشرقية عما يمثّله في الغرب؛ فهناك اختلافات موضوعية في مستوى حماية حقوق الإنسان، والانضمام المحتمل لأقليات أرض الوطن، وفي وجود أو غياب منظمات الأمن الإقليمية، وفي طبيعة الهيراركيات التاريخية، والمظالم في مجال العمل. وربما تُبالغ الصفوة السياسية في بلدان ما بعد الشيوعية كثيراً في هذه المخاطر. غير أن استراتيجية المنظّمات الدولية في تعميمها لأفضل الممارسات غالباً ما تُهمل تلك المخاطر.

قد يُساهم تَعميمُ أفضل الممارَسات في نَشر الوعي بمنطق التعدُّدية الثقافية الليبرالية، لكن من السذاجة أن نأمل أن يكونَ هذا المنطق مقنعًا في سياقاتٍ تتضمَّن قواعدَ معقولةً وقابلةً للتصديق للنظر إلى السياسات العرقية كتهديدٍ ممكنٍ لأمن الفرد وأمن الجماعة، فإذا سلَّمنا بالاختلافات العميقة في الظروف والتاريخ، فإن الجهود التي تُبذل لنشرِ وتعميمِ أفضل الممارَسات في الغرب، من دون النظر إلى عوامل المخاطر الكامنة، سوف يُكَتَّب لها الفشل.

من «أفضل الممارَسات» إلى «المعايير» و«المقاييس»

سرعان ما أصبح واضحًا أن استراتيجية نَشرِ أفضل الممارَسات لن تكون كافيةً بمفردها؛ فلو تُرك الأمر لها، لما كان من المحتمل أن تلحَق دول ما بعد الشيوعية بالنماذج الغربية، بل إنها في الواقع كانت في كثيرٍ من الحالات تبتعد عنها، وتقيد ضمانات حقوق الأقليات بدلاً من أن تدفعها إلى الأمام.

لو أرادت المنظَّمات الأوروبية أن تُحدث فرقًا فسوف تحتاج إلى استراتيجية أخرى أكثر حدة. بدلاً من تقديم مجموعة من الممارَسات الجيدة في بلاد ما بعد الشيوعية لكي تتبناها أو لا تتبناها، وفقًا لما هو منسوب إليها، فإن الاستراتيجية الثانية تتضمن وضعَ معاييرٍ ومقاييسٍ واضحةٍ قانونية أو شبه قانونية، والتي يكون من المتوقع أن تلتزم بها دول ما بعد الشيوعية، على أن تتم مراقبة الالتزام بهذه المعايير والمقاييس بواسطة العديد من الهيئات الدولية، مع مجموعةٍ من الحوافز لهؤلاء الذين يلتزمون بها، والعقوبات للذين لم يلتزموا.

والمثال الأكثر أهمية ووضوحًا لهذه الحوافز والعقوبات هو قرارُ الاتحاد الأوروبي و«الناطو (Nato)» (حلف شمال الأطْلنطي) بجعل حماية حقوق الأقليات أحدَ المعايير التي يجب أن تستوفيها البلاد المرشحة لأن تصبح عضوًا في المنظمات.^{٢٧} وبما أن معظم

^{٢٧} أُدرجت حقوقُ الأقليات بما يُسمَّى بـ «معايير كوبنهاغن» التي أُخذ بها في العام ١٩٩٣م، للدول التي ترغب في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. انظر المجلس الأوروبي «نتائج الرئاسة، كوبنهاغن»، ١٢-٢ يونيو العام ١٩٩٣م، وثيقة رقم ١٨٠ / ٩٣ فقرة رقم ٧ <http://Europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>، كما أُدرجت حقوقُ الأقليات أيضًا في معايير المفوضية الأوروبية التي أُخذ بها من أجل الاعتراف بالدول الجديدة في أثناء تفكُّك يوغسلافيا (كابلان، ٢٠٠٥م).

دول ما بعد الشيوعية رأت أن عضوية الاتحاد الأوروبي والناٲو Nato أساسية لرخائها واستقرارها الأمني، فإن أي توصية يقدمها الغرب فيما يتعلق بحقوق الأقليات لا بد أن تُؤخذ بجديّة تامّة. ونتيجةً لذلك انتقلت حقوق الأقليات إلى مركز الحياة السياسية في بلاد ما بعد الشيوعية، وأصبحت تُشكّل عنصراً أساسياً للعودة إلى الاتحاد الأوروبي.

وبعد اتخاذ هذا القرار، كانت الخطوة التالية هي ابتكار آليات لمؤسّسات يُمكنها مراقبة كيف تُعامل بلاد ما بعد الشيوعية أقلياتها. ومنذ العام ١٩٩١م ابتكرت العديد من الهيئات الدولية التي كُلّفت بمراقبة معاملة الأقليات، والتوصية بالتغيّرات اللازمة للارتفاع إلى المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات. وكانت الخطوة الحاسمة هنا هي تشكيل مكتب اللجنة العليا للأقليات القومية، التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا العام ١٩٩٣م، والمرتبط بمكاتب البعثات التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في العديد من بلدان ما بعد الشيوعية. وخطوة أخرى مهمة جاءت من قبل المجلس الأوروبي، الذي وضع عدداً من الهيئات الاستشارية والآليات الإخبارية كجزء من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية لعام ١٩٩٥م،^{٢٨} ولم يبتكر الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي (الناٲو) هيئات رقابية جديدة تركّز بشكل خاص على حقوق الأقليات،^{٢٩} لكنهما جعلاً من الواضح أنهما يُساندان عمل مكتب اللجنة العليا للأقليات التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وأنهما يتوقّعان من بلاد ما بعد الشيوعية أن تتعاون معها كشرط لقبول هذه البلدان في الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي (الناٲو).

وإذن، في الفترة ما بين ١٩٩١م و١٩٩٥م نما إجماع سريع بين جميع المنظّمات الأوروبية الكبرى بأن أفضل طريقة للتأثير في معاملة الأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية هي إقامة حدٍّ أدنى من المعايير والمقاييس المصاحبة لآليات دولية، لمراقبة التزام البلاد بها، وسوف يُصبح هذا الالتزام عندئذٍ واحداً من الأسس التي تقوم عليها القرارات التي تتخذ حول قبول دولة معيّنة الانضمام إلى أوروبا من جديد.

^{٢٨} وذلك يشمل لجنة الخبراء في الشئون المرتبطة بحماية الأقليات القومية، واللجنة الفرعية البرلمانية لحماية حقوق الأقليات، واللجنة الاستشارية للاتفاقية الإطارية لحماية حقوق الأقليات القومية.

^{٢٩} لم ينشئ الاتحاد الأوروبي مركز المراقبة الأوروبي للفرقة العنصرية وكرهية الأجانب أو بغض الغرباء في العام ١٩٩٧م، لكنه ركّز أولاً على الجماعات المهاجرة (بدلاً من الأقلية القومية) وأولاً على الدول الأعضاء في الغرب، وليست الدول المرشحة للعضوية في أوروبا ما بعد الشيوعية.

وكان من المأمول والمتوقع أن يكون هذا المنظور أكثر تأثيراً وفاعلية من أن نعمم — ببساطة — أفضل الممارسات، لكنه يطرح سؤالاً واضحاً هو: ما هذه المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات؟ في استطاعتنا أن نحدد اتجاهات عامة معينة على مدى الأربعين سنة الماضية فيما يتعلق بالأقليات القومية، من النوع الذي ناقشناه في الفصل الثالث، ولدى المنظّمات الأوروبية قوائم بأفضل الممارسات، من تقاسم السلطة الاتحادية في سويسرا إلى ازدواج اللغة في فنلندا إلى النظام الفدرالي في إسبانيا إلى الحكم الذاتي الخاص في جنوب تيرول Tyrol، أو جزر ألند Aland. غير أن الاتجاهات العامة وقوائم أفضل الممارسات ليست مثل المعايير الرسمية أو المبادئ المتفق عليها؛ فالمنظّمات الأوروبية لم يكن لديها بعد أي معايير عامة لصيغة أن «لكل الأقليات القومية الحق في «س»...»

والواقع أن أحد أكثر الجوانب إثارة في التجربة الأوروبية مع حقوق الأقليات هو أن القرار بإقامة معايير ومقاييس قد اتُخذ العام ١٩٩١م، من دون أن تكون هناك فكرة واضحة عند الممثلين الرئيسيين حول ما ينبغي أن تكون عليه هذه المعايير، أو حتى كيف يجري تشكيلها. وتختلف الدول الغربية بشكلٍ متميز في الحقوق التي تمنحها للأقليات المتعدّدة، وفي المفردات التي تستخدمها في وصف الأنواع المختلفة من الأقليات، وكذلك في الواقع تختلف في اعترافها أو عدم اعترافها بوجود «الأقليات»، فأين يُمكن للمرء أن يبحث لتشكيل المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات؟!

ويسترجع الملاحظون أصحاب الذاكرة البعيدة المدى أن هذا السؤال سبق أن طُرِح قبل ذلك، في آخر مراحل الانهيارات الإمبريالية بعد الحرب العالمية الأولى، وقد نتج عنه مخطّط حماية الأقليات الذي قدّمته عصبة الأمم. ولقد ظهرت مجهودات قليلة لفحص هذا المخطّط القديم، ولحاولة تعلّم درس من نجاحاته وإخفاقاته لخدمة المناقشات الأوروبية المعاصرة (كوفاكس، ٢٠٠٣م؛ كورنويل، ١٩٩٦م؛ شارب، ١٩٩٦م؛ بيرنز، ١٩٩٦م؛ فينك، ٢٠٠٤م)، ولكن كما رأينا في الفصل الثاني، فإن مخطّط حماية الأقلية التابعة لعصبة الأمم كان محدوداً ومخصّصاً، وقد تضمّن مسودات لاتفاقيات وفقاً للدولة المعنية، لكن فقط بالنسبة إلى بعض الدول (وهي عادة الدول المهزومة أو المستقلة حديثاً)، وبالنسبة إلى بعض الأقليات فقط في هذه البلاد (عادة أولئك الذين لديهم دولة قريبة قوية)، بينما ترك الكثير من الأقليات الأخرى في البلدان الأخرى بغير حماية؛ فهو لم يُحاول صياغة معايير عامة أو مقاييس دولية يتوقع من كل الدول الإيفاء بها، ويُمكن لجميع الأقليات القومية أن تطالب بها؛ ومن ثم فقد نُظر إليه على نطاقٍ واسع على أنه ليس أساسياً

ولا مبدئيًا. والواقع أن ذلك كان أحد الأسباب التي أخفقت بسببها فكرة حقوق الأقليات، واختفت على نطاقٍ واسع من سياق القانون الدولي بعد الحرب.

وكما سنرى في هذا الفصل، فإن المنظمات الأوروبية لم تستطع تجنب الانشغال بالمسائل الخاصة من التدخل وفقًا لظروف الدولة المعنية للدفاع عن أقلياتٍ معينة في بلدانٍ معينة. لكن في بداية تسعينيات القرن الماضي، كانت هناك رغبة قوية في تشكيل نهجٍ مبدئي أكثر في شكلٍ معايير أو مقاييس تشمل أوروبا كلها. وقد أراد المسؤولون عن صياغة هذه المعايير الأوروبية أن يجدوا مفهومًا لحقوق الأقلية يعبر عن القيم الديمقراطية الليبرالية التي يأمل الغرب أو يتوقع أن تتبناها بلاد ما بعد الشيوعية، ويتضمن مفاهيمها حول قضايا علاقة الدولة بالأقلية. ولقد كان الهدف من هذه المعايير أو المقاييس التعرف على ما نتوقعه من الديمقراطية الليبرالية «الحديثة» المحترمة. ومع ذلك فقد كان عليهم أيضًا ضمان أن تكون هذه المعايير واقعية حقًا، ويمكن أن تتحقق تحت الظروف المشؤمة نسبيًا في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية؛ فقد كان الهدف العام، قبل كل شيء، هو أن تفعل شيئًا ما بالنسبة إلى الأخطار الوشيكة أو الكامنة للصراع العرقي في المنطقة.

ومن الواضح أن صياغة مجموعة من المعايير التي تجسد الآمال والتوقعات المتفائلة من أجل نشر منظورٍ ديمقراطيٍّ ليبرالي للتعدد العرقي، وتقوم في الوقت نفسه بمواجهة المخاوف الضاغطة لعدم الاستقرار العرقي، من الواضح أن ذلك مثل تحدٍّ هائلًا. وأكثر من ذلك، فبالنظر إلى إلحاح الموقف، توقع مُعدو المسودات أن يقوموا بذلك، على عجل، من دون وقتٍ للاستشارات الدقيقة والعميقة مع المستفيدين، ببحثٍ نسقي حول فاعلية الأنواع المختلفة للسياسات المتعلقة بالدولة والأقلية.

بالنظر إلى صعوبة المهمة، والإطار الزمني القصير، فإننا لن نندهش إذا ما عانت المعايير الناتجة قصورًا خطيرًا. والواقع أنني أعتقد أن استراتيجية تشكيل المعايير القانونية الشاملة لأوروبا قد فشلت بشكلٍ أساسي، على الأقل من حيث أهدافها الأصلية؛ فقد فشلت في الجمع، على نحوٍ متماسك، بين الهدف الطويل المدى لنشر التعددية الثقافية الليبرالية والحاجة القصيرة المدى لمنع الصراعات العرقية المحتملة وحلها، وانتهى بها الأمر إلى عدم تحقيق أيٍّ منهما. في حين أن استراتيجية «أفضل الممارسات» دعت بشكلٍ ساذجٍ التعددية الثقافية الليبرالية، من دون الانتباه إلى عناصر الخطورة المباشرة؛ فقد عانت استراتيجية المعايير القانونية في بعض النواحي المشكلة المعاكسة بالتضحية بالأهداف البعيدة المدى، على مذهب المنفعة القصيرة المدى.

تشكيل معايير حقوق الأقليات الأوروبية: عامة أو مستهدفة

هذا التوتر الأساسي بين الأهداف البعيدة المدى والضرورات القصيرة المدى يظهر من جديد خلال إطار العمل الحالي للمعايير الأوروبية لحقوق الأقليات، لكنّ واحدًا من أوضح الأمثلة يتعلق بالسؤال عن التصنيفات أو الفئات؛ ففي أي محاولة لتشكيل معايير عالمية لحقوق الأقليات، تتعلق أول خطوة، وأكثرها مصيرية، باختيار الفئات: ما نوع الأقليات التي نسعى إلى حمايتها؟ إن أنواع الحقوق التي تبدو واقعية، ويُمكن الدفاع عنها سوف تُحدّد بشكل واسع بواسطة السؤال السابق عن ن قصدهم من أنواع الأقليات المستفيدة. وسوف يتضح لنا أن الإجابة عن هذا السؤال أكثر صعوبة مما يتوقّعه المرء؛ لأن الأهداف البعيدة المدى والضغط القصيرة المدى تشير إلى اتجاهات مختلفة.

كما ذكرنا في الفصل الأول، هناك استراتيجيتان لتصنيف حقوق الأقليات؛ فيمكننا أن نشكّل «حقوق أقليات عامة» تنطبق على كل الأقليات العرقية الثقافية، أو أن نشكّل «حقوق أقليات مستهدفة» تنطبق على أنواع محددة من الأقليات مثل السكان الأصليين، والأقليات القومية، والمهاجرين، والغجر، وما إلى ذلك.

ويمكننا أن نجد مثالاً واضحاً لاستراتيجية حقوق الأقليات العامة في الأمم المتحدة. كما رأينا في الفصل الثاني، فإن فكرة حقوق الأقليات، بالرغم من أنها رُفضت بشكل عام بعد الحرب العالمية الثانية، فقد حافظت على مركزها في «فقرة الأقليات» الشهيرة من البند «٢٧» من ميثاق الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية العام ١٩٦٦م، والذي يُقر بأنه: «في تلك الدول التي توجد بها أقليات عرقية أو دينية أو لغوية، فإن الأشخاص الذين ينتمون إلى هذه الأقليات يجب ألا يُحرّموا من حقّ التمتع بثقافتهم الخاصة، والإفصاح عن ديانتهم وممارسة طقوسها، واستخدام لغتهم الخاصة، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم.»

ولقد ظهرت الطبيعة الشاملة (العامة) لهذه الفقرة مع مرور الوقت؛ فعندما جرى تبنيها للمرة الأولى العام ١٩٦٦م، ترك الأمر غامضاً بشأن ما إذا كان المقصود أن تُطبّق حقوق الأقليات العامة على جميع الأقليات العرقية الثقافية. وأصر العديد من بلدان العالم الجديد، على سبيل المثال، على أن جماعات المهاجرين لا يجب اعتبارها «أقليات عرقية، دينية أو لغوية»؛ وبالتالي فإن النص ينطبق فقط على الأقليات التاريخية في بلدان العالم القديم التي نشأت نتيجةً للتنقّلات السكانية أو تغيّرات الحدود الدولية؛ فقد صرح ممثل البرازيل، على سبيل المثال، بأنهم «لا يعترفون بوجود الأقليات في القارة الأمريكية»؛ حيث

إن «مجرد الوجود المشترك أو التعايش للجماعات المختلفة في منطقة تحت سلطة دولة واحدة لا يجعلها أقليات بالمعنى القانوني؛ فالأقلية نتجت عن نزاع لفترة ما بين الأمم، أو انتقال منطقة من سلطة دولة إلى دولة أخرى» (اقتبس في كتاب ثورنبري، ١٩٩١م، ص ١٥٤). وقل مثل ذلك بالنسبة إلى كثير من الدول الأفريقية التي شاركت في صياغة البند رقم «٢٧» مثل ليبيريا، وغينيا، ومالي، وغانا؛ حيث أصرت على أن النص لا ينطبق عليها. ومن هذا المنظور فإن مفهوم «الأقليات» ينطبق فقط على «الأقليات القومية» الأوروبية، ولا ينطبق على كل من دول العالم الجديد أو العالم الثالث. والواقع أن الدفعة الأساسية للبند «٢٧» جاءت من دول أوروبية عديدة حافظت على اهتمامها الطويل المدى بموضوع الأقليات في أوروبا، والتي أرادت أن تعمل على إحياء نسخة ما من مخطط عصبة الأمم القديم لحماية الأقليات؛^{٣٠} ولهذا، فإن نطاق الجماعات التي يغطيها البند رقم «٢٧» لم يكن واضحاً.

لكن مع مرور الوقت تُرجم هذا البند بواسطة لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على أنها تنطبق على جميع الأقليات العرقية الثقافية، سواء كانت كبيرة أو صغيرة، حديثة أو تاريخية، مركزة بشكل إقليمي، أو مبعثرة. والواقع أن اللجنة قد أعلنت أخيراً أن البند رقم «٢٧» ينطبق حتى على الزوار داخل البلد!^{٣١} وبعبارة أخرى البند «٢٧» يمكن رؤيته في الواقع كحق ثقافي عام، كحق يُمكن أن يدّعيه أي مواطن، ويحمله معه أينما سار عبر أنحاء العالم.

ولكن لهذا السبب وحده فإنه يُعاني قصوراً لا مندوحة عنه؛ فلو أننا حاولنا أن نتعرّف على حقوق ثقافية محدّدة تنطبق على كل الجماعات، أيّاً كانت كبيرة أو صغيرة،

^{٣٠} وحتى في يومنا الراهن تنكر كثير من البلاد الأفريقية أنها تحتوي على «أقليات»؛ ففي تقرير السنغال إلى الأمم المتحدة، تحت ميثاق الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية، تدّعي: «على أساس الخلط الثقافي والاجتماعي الذي هو سمة للمجتمع القومي ليس ثمة أقليات في السنغال» ٢٢ نوفمبر العام ١٩٩٦م، فقرة ١٢، وانظر أيضاً التقرير عن زامبيا، وثائق الأمم المتحدة، نوفمبر ٢٠٠٢م، فقرة رقم ٤٧٠، وانظر أيضاً المناقشة في كتاب لينوكس، العام ٢٠٠٦م.

^{٣١} لجنة حقوق الإنسان، الملاحظة العامة رقم ٢٣، «حقوق الأقليات» (بند رقم ٢٧)، اتخذ في ٨ أبريل للعام ١٩٩٤م، الفقرتين ١-٥ و ٢-٥، «وهكذا فإن العمال المهاجرين أو حتى الزوّار الذين يشكّلون مثل هذه الأقليات في حزب الدولة يحقّ لهم ألا يُحرّموا من ممارسة حقوقهم»، انظر أيضاً بنجوا، العام ٢٠٠٠م.

جديدة أو قديمة، مركّزة أو مشتتة، فمن الصعب أن نفكر في أمثلةٍ جوهريةٍ كثيرة. والواقع أن عبارة «حق المرء في الاستمتاع بثقافته» من البند «٢٧» فُهِمَت أساسًا كضمانٍ للحقوق السالبة الخاصة، بعدم التدخّل، بدلاً من الحقوق الإيجابية بالمساعدة والتمويل والحكم الذاتي، أو وضع اللغة الرسمية. والواقع أنها أكّدت من جديد أن أعضاء الأقليات لا بد أن يكونوا أحرارًا في ممارسة حرياتهم المدنية — أعني الحق في حرية التعبير، والتجمّع والضمير.

وإذا فُهِمنا الحقوق العامة على هذا النحو، لوَجَدنا أن المنظور الذي يعكسه البند رقم «٢٧» يرى على أنه لا يكفي للتعامل مع تحديات الصراع العرقي في أوروبا ما بعد الشيوعية. إن الحدود الدُّنيا من ضمانات الحريات المدنية، على الرغم من أنها حيوية وأساسية، إنما هي غير كافية لمواجهة القضايا الكامنة في العنف المحتمل والنزاعات العرقية المُزعَجة للاستقرار في أوروبا ما بعد الشيوعية. ولقد تركّزت هذه الصراعات حول العديد من الدعاوى الإيجابية، كالحق في استخدام لغة الأقلية في المحاكم أو في الإدارة المحلية، وتمويل مدارس وجامعات الأقليات، وأجهزة الإعلام، وامتداد الحكم الذاتي المحلي أو الإقليمي، وضمان التمثيل السياسي للأقليات، أو حظر خطط التوطين المصمّمة لتبادل الأقليات في أراضيهم التاريخية مع المقيمين من الجماعة المسيطرة. ولم يكن لدى البند رقم «٢٧» شيء يقوله بصدده هذه القضايا؛^{٣٢} فهي تحمي حقوقًا مدنية معينة ترتبط بالتعبير الثقافي، لكنها لا تمنع الدول من إلغاء تمويل مدارس لغة الأقلية وجامعاتها، أو إلغاء الحكم الذاتي المحلي، أو تزييف القواعد الانتخابية والحدود الدستورية، أو تشجيع المقيمين على تبادل الأرض مع الأقليات. إن أيًا من تلك السياسات، التي قد تكون كارثية على الأقليات القومية، والتي غالبًا ما تؤدي إلى صراعات عنيفة، لا تنتهك حقّ الاجتماع والتعبير الثقافي المصنّين في البند «٢٧»،^{٣٣} ولو أُريد للمقاييس الأوروبية أن تكون مفيدة في حل مثل هذه الصراعات، فلا بد لها أن تُواجه قضايا حقوق الأقليات الإيجابية.

^{٣٢} لعدة سنوات منذ العام ١٩٦٦م كانت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة تُحاول إعادة تفسير هذا البند لكي تُدخل حقوقًا إيجابية معينة، لا سيما بالنسبة إلى السكان الأصليين، ولكن لم يُعد تفسيرها بطريقة تجعلها تواجه القضايا الإيجابية الكامنة خلف نزاعات أوروبا ما بعد الشيوعية.

^{٣٣} بالنسبة إلى مزيد من التفصيلات لتوضيح كيف فشلت مبادئ الحقوق المدنية التقليدية في حماية الأقليات القومية من الظلم الفادح، انظر: كيمليكا، ٢٠٠١م، الفصل الرابع.

والمشكلة هنا ليست ببساطة النص الخاص بالبند «٢٧»، وإنما هي كامنة في استراتيجية الاعتماد، حصرياً، على حقوق الأقلية العامة. إن الالتزام بتحديد الحقوق الثقافية العامة يحد من أنواع حقوق الأقلية التي من الممكن الاعتراف بها، وبالتحديد يمنع الدعاوى التي تترتب على حقائق الاستيطان التاريخي، أو التمركز الإقليمي؛ حيث يعلن البند رقم «٢٧» حقاً ثقافياً عالمياً يمكن أن ينطبق على جميع الأفراد، حتى المهاجرين والزوار، فإنه لا يعلن حقوقاً ترتبط بحقيقة أن جماعة ما تعيش (كما تعتقد) في وطنها التاريخي، مع أن الدعاوى المرتبطة بالإقامة في الوطن التاريخي هي تحديداً المعرّضة للخطر في جميع الصراعات العرقية العنيفة في أوروبا ما بعد الشيوعية — على سبيل المثال في البوسنة، وكوسوفو، ومقدونيا، وجورجيا، والشيشان، ونگورنو-كاراباخ. والواقع أن دعاوى أرض الوطن تتمركز في قلب معظم الصراعات العرقية العنيفة في الغرب أيضاً (على سبيل المثال في الباسك وقبرص، وكورسيكا، وأيرلندا الشمالية). وفي جميع هذه الحالات تُطالب الأقلية بالحق في حكم نفسها فيما تراه على أنه أرض الوطن التاريخية، فضلاً عن الحق في استخدام لغتها في المؤسسات العامة داخل إقليمها التقليدي، وأن تحتفل بلغتها، وتاريخها، وثقافتها في المجال العام (على سبيل المثال في تسمية الشوارع، واختيار الإجازات، ورموز الدولة)، ولا يمكن النظر إلى أيٍّ من هذه المطالب على أنها عالمية أو يمكن انتقالها على نحو مقبول؛ فهي تنطبق فقط على أنواع محدّدة من الأقليات لها تاريخ ومنطقة من نوع محدّد. باختصار، جميع هذه الحالات هي حالات من النزاع القومي العرقي، تدور حول مطالب متنافسة للقومية وللمنطقة القومية.

وكي تكون المعايير الأوروبية مفيدة في حل النزاعات الضاغطة في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن عليها الذهاب إلى ما هو أبعد من حقوق الأقليات العامة، لتشكّل حقوق الأقليات المستهدفة، بالتركيز على أنواع خاصة من الجماعات العرقية القومية المتورّطة في تلك الصراعات. وفضلاً عن ذلك فإن التحرك نحو منظور مُستهدف أكثر يمكن أن يساعد كذلك في توضيح ونشر منطق التعددية الثقافية الليبرالية. وكما رأينا في الفصل الثالث، فإن التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب تعمل بطريقة الجماعة المتميزة؛ المهاجرين، الأقليات القومية، السكان الأصليين، كانوا جميعاً قد تحركوا عبر طرق مختلفة فيما يخصّ حقوق الأقليات الخاصة بهم. بقدر ما قصد للمعايير الأوروبية أن تساعد على انتشار منطق أو روح التعددية الثقافية الليبرالية، فإن التحول إلى أسلوب أكثر استهدافاً سوف يساعد على إبراز مشروعية حقوق الأقليات المتميزة باختلاف الجماعة.

ونتيجة لذلك فإن المعايير الأوروبية الجديدة التي انبثقت منذ العام ١٩٩٠م هي كلها أمثلة لحقوق الأقليات المستهدفة — وهي بصفة خاصة، تستهدف ما يُطلق عليه الأقليات القومية؛ فعلى حين أن البند «٢٧» يجمع بين الأقليات «القومية، والعرقية، والدينية واللغوية»، فإن الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي تشير فقط إلى «الأقليات القومية». وبالمثل فإن مكتب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا يُطلق عليه اللجنة العليا للأقليات القومية. على حين أنه ليس ثمة تعريف متفق عليه عالمياً للأقليات القومية، فإن المصطلح تاريخاً طويلاً في الدبلوماسية الأوروبية، كان يُشير إلى ما قد أُطلق عليه الجماعات الفرعية. وهذه الجماعات المستقرة تاريخياً في أرض الوطن هي الخاسرة، في الواقع، في عملية تكوين الدولة الأوروبية، سواء انتهى الأمر من دون تأسيس دولة خاصة بهم (أمة بلا دولة مثل الباسك والشيكان)، أو انتهى بهم الأمر في الجانب الخاطئ من الحدود، معزولين عن الدولة القريبة المجاورة المشتركة معهم في العرق (أقليات الدولة القريبة مثل العرق الألماني في إيطاليا، أو العرق المجري في رومانيا).

وكما رأينا، فإن هذه الأنواع من الجماعات المتورطة في النزاعات العرقية المُزعزعة للاستقرار هي التي ولدت الحاجة إلى معايير أوروبية في المقام الأول؛ ومن ثم فقد كان من المناسب أن نركّز عليها منذ اللحظة الأولى عند تشكيل المعايير المستهدفة؛ فمعظم البلاد الأوروبية قد أعلنت بشكل واضح أن جماعات المهاجرين ليسوا أقليات قومية، كما أن البعض استبعد أيضاً الغجر من جماعات الأقلية القومية، على أساس أنها ليست أقليات إقليمية.^{٣٤} ولقد ازدادت مناقشة هذه الاستبعادات، لأسباب سأوضحها فيما بعد، وكانت النتيجة هي تعايش الفهم التقليدي للأقلية القومية في المناقشات الأوروبية، جنباً إلى جنب، مع تعريفات أكثر جدة وأكثر اتساعاً وأقل ارتباطاً بالتاريخ والإقليم. غير أن المنظمات الأوروبية، أصلاً على الأقل، كانت تستهدف بجهودها الأقليات القومية الفرعية المستقرة تاريخياً.^{٣٥}

^{٣٤} وهذا القصور مسجل في سجلات القيد والحفظ عندما تُوقع الأقليات على الاتفاقيات، ويمكن أن تُوجد قائمة كاملة في المجلس الأوروبي، العام ٢٠٠٥م، ص ٧٧-٨٢.

^{٣٥} وهذا واضح من «المذكرة التفسيرية» التي صاحبت الاتفاقية الإطارية التي تقرّر أن «الخطوة الحاسمة» نحو الاتفاق قد اتخذت في قمة فيينا لعام ١٩٩٣م؛ حيث «اتفق على أن الأقليات القومية التي أنشأتها الاضطرابات التاريخية في أوروبا كان لا بد من حمايتها واحترامها كمساهمة في السلام والاستقرار» (فقرة

هذا الالتزام لتطوير المعايير الموجّهة للأقليات كان شجاعاً؛ فلم تحاول أي هيئة دولية أخرى صياغة مثل هذه المعايير. ولقد طوّرت العديد من المنظمات الدولية حقوقاً موجّهة لأنواع أخرى من جماعات الأقليات. على سبيل المثال، الأمم المتحدة، منظمة العمل الدولية، منظمة الولايات المتحدة، كلها طوّرت معايير موجّهة تتعلق بالسكان الأصليين، كما سوف نرى في الفصل السابع، وبعض هذه المنظّمات قد شكّل أيضاً معايير موجّهة إلى المهاجرين،^{٣٦} ومع ذلك لا يُوجد من قام بمثل تلك المحاولة لتشكيل معايير دولية موجّهة إلى الأقليات القومية.

هذه الهوة محيرة؛ فلو أن المرء فكّر في أنواع العلاقات بين الدول والأقليات، مع أعظم احتمالٍ للأذى والضرر، والظلم والعنف، لكان في استطاعته أن يقول إنها تتضمن الأقليات القومية على نحو نموذجي؛ فعلى حين أن كلاً من السكان الأصليين والمهاجرين مجموعاتٌ ضعيفة ومعرّضة للخطر، وفي حاجةٍ إلى حمايةٍ دولية، فإن معظم المنازعات العرقية العنيفة والمُزعزعة للاستقرار حول العالم تتضمن منازعاتٍ بين الدول، وجماعات أرض الوطن العرقية القومية. وهذا صحيحٌ ليس فقط بالنسبة إلى أوروبا الغربية وأوروبا الشرقية، كما رأينا، ولكن أيضاً بالنسبة إلى آسيا، والشرق الأوسط، وأفريقيا (على سبيل المثال: كشمير، وتاميل عيلام، آتشه، وكردستان، وتيغراي، وأورومو، وأغوني ... إلخ). وكما لاحظ ووكر كونور، فإن ظاهرةً قوميةً الأقليات هي حقاً ظاهرةً عالمية، وإن البلدان التي تأثّرت بها تُوجد في أفريقيا (على سبيل المثال إثيوبيا)، وآسيا (سريلانكا)، وأوروبا الشرقية (رومانيا)، وأوروبا الغربية (فرنسا)، وأمريكا الشمالية (غواتيمالا) وأمريكا الجنوبية (غويانا) وأوقيانا Oceania (نيوزيلندا). وتتضمن القائمة بلداناً قديمة (المملكة المتحدة)، بالإضافة إلى البلاد الجديدة (بنغلاديش)، وبلدًا كبيرة (مثل إندونيسيا)،

رقم ٥). ومع ذلك فإن المذكرة التفسيرية تستمر لتوضّح أنه لم يكن من الممكن تبني هذا الفهم في تعريف مصطلح الأقليات القومية: «لقد تم تبني منظورٍ براغماتي، يقوم على أساس الاعتراف بأنه في هذه المرحلة، من المستحيل أن نصل إلى تعريفاتٍ لـ «الأقليات القومية» قادرة على حشد الدعم العام لكل الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي» (فقرة ١٢)، انظر أيضاً كليبس، العام ١٩٩٥م.

^{٣٦} على سبيل المثال ميثاق الأمم المتحدة لحماية حقوق العمال المهاجرين جميعاً العام ١٩٩٠م، أو الوثيقة الأوروبية العام ١٩٩٧م حول الوضع القانوني للعمال المهاجرين.

بالإضافة إلى بلادٍ صغيرة (مثل فيجي)، وبلادًا غنية (مثل كندا) إلى جانب بلادٍ فقيرة مثل باكستان، وماركسية لينينية (الصين)، بالإضافة إلى بلادٍ معادية للماركسية (تركيا)، وتتضمن القائمة كذلك بلادًا بوذية (بورما)، ومسيحية (إسبانيا)، وإسلامية (إيران)، وهندوسية (الهند)، ويهودية (إسرائيل). (كونور، العام ١٩٩٩م، ص ١٦٣-١٦٤).

وفي هذا الضوء، فإن تطويرَ معاييرٍ دوليةٍ تتعامل مع التحديات الصعبة التي تُثيرها الجماعاتُ العرقية القومية هي المهمة المركزية لنظرية حقوق الأقليات وتطبيقها حول العالم؛ ولذلك، فإن للتجربة الأوروبية في تحديد هذه المعايير أهميةً محورية. وتتضمن الصعوباتُ التي واجهت هذه التجربة دروسًا مهمّة للمشروع الأكثر عمومية لتطوير المعايير الدولية.

صياغة حقوق «الأقليات القومية»

وعلى ذلك، فالتحدي الذي كان يُواجه المنظّمات الأوروبية هو صياغةُ معاييرٍ تستطيع أن توفرَ قواعدَ مبدئيةً للاستجابة لمطالب الجماعات العرقية القومية، بطريقةٍ تعكس قيمًا ديمقراطيةً ليبرالية مميزة توفرُ توجيهًا فعليًا للتعامل مع مخاطر الصراع العرقي المُزعزع للاستقرار.

وبالنظر إلى التجربة الناجحة نسبيًا للأنظمة الديمقراطية الغربية مع النظام الفدرالي المتعدد القوميات، والأمثلة المتعددة لأفضل الممارسات التي تضمّنت الحكم الذاتي الإقليمي، ووضع اللغة الرسمية، فقد كان التوجّه الأول للعديد من المعلّقين هو محاولة صياغة مبدأ الحكم الذاتي بالنسبة إلى الأقليات القومية. وكما سبق أن رأينا، لو كان هناك ما يُسمّى بـ «المعيار الأوروبية» للتعامل مع الأقليات القومية المتحركة في الغرب، فسوف يكون الحكم الذاتي الداخلي هو هذا المعيار.

ومن الواضح أن محاولة صياغة مثل هذا المعيار سوف تتجاوز البنود الضعيفة للمادة رقم «٢٧»، لكنها لن تكون سابقةً تمامًا في القانون الدولي؛ فهناك مبدأً استقر منذ مدةٍ طويلة في القانون الدولي يقول إن لكل «الشعوب» الحق في «تقرير المصير»، ويُمكن للحكم الذاتي الداخلي أن يُرى كامتدادٍ أو تطبيقٍ لهذا المبدأ. كما أن حقَّ تقرير المصير راسخٌ في تأسيس ميثاق الأمم المتحدة، وأُعيد تأكيده في البند رقم «١» العام ١٩٦٦م في

الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية؛^{٣٧} ومن ثم فهو معياراً راسخ في القانون الدولي، على الرغم من أنه لم يُطبَّق بشكلٍ تقليدي على الأقليات القومية. ومع ذلك، يرى بعض المحلِّين أن من المناسب ومن الواجب أن يُطبَّق تفسيرٌ مراجع لمبدأ تقرير المصير على الأقليات القومية، وهو ما سُمِّدنا بأساسٍ مبدئي للتعامل مع قضاياهم.

ومن المقبول بصفةٍ عامة أن حق تقرير المصير في البند رقم «١» لا يُمكن أن يمتد ببساطة وبشكلٍ غير متكافئ ليشمل الأقليات القومية، ما دام يُفهم بشكلٍ نموذجي على أنه يشمل الحق في تأسيس دولةٍ خاصة؛ ولهذا السبب تحديداً، كان نطاقه محدوداً للغاية في القانون الدولي. ولقد حدَّه ما يُطلَق عليه اسم «أطروحة الماء المالح». وعلى الرغم من أن البند يقول إن «لجميع الشعوب» الحق في تقرير المصير، فالواقع أن الشعوب التي استطاعت أن تُطالب بهذا الحق، هي الشعوب الخاضعة للاستعمار في وراء البحار (الاستعمار الخارجي). أما الأقليات القومية داخل أراضي دولةٍ مجاورة فلم يحدث أن اعترِف بها كـ «شعوب» منفصلة لها حق تقرير المصير، وبغض النظر عن تمايزها ثقافياً وتاريخياً، فجماعات الاسكتلنديين، والأكراد، قد يظُنُّون أنهم شعبٌ منفصل أو متميز، وقد يقبل معظم المؤرِّخين وعلماء الاجتماع هذه الصفة، غير أن المجتمع الدولي لا يعترف بهم على هذا النحو، خشية أن يتضمَّن ذلك الحق في إقامة دولةٍ مستقلة.

ومع ذلك لو أننا تبنيّا تفسيراً أكثر تواضعاً لحق تقرير المصير، وكان تفسيراً يتسق مع نزاهة الدولة الإقليمية، فسيكون من الممكن أن يمتدَّ نطاقه ليشمل الأقليات الإقليمية. وهذا هو هدف النماذج المتعددة «حق تقرير المصير الداخلي». ووفقاً لهذه النماذج، فإن الأقليات القومية كـ «شعوب» أو «قوميات» مميزة تعيش في أرض الوطن التاريخية، لديها

^{٣٧} يقول البند الرقم ١: «لجميع الشعوب الحق في تقرير المصير، وبفضل هذا الحق فلها أن تحدِّد بحرية وضعها السياسي، وأن تتابع بحرية نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي»، وفي الأصل أشار ميثاق الأمم المتحدة إلى «مبدأ» تقرير المصير، وليس إلى «حق»، ولقد حدث تحوُّله إلى حق في القرار رقم ١٥١٤ (XV) للعام ١٩٦٠م، والقرار الرقم ٢٦٢٥ (XXV) للعام ١٩٧٠م. وهناك قُدِّر هائل من الكتابات لتفسير حق تقرير المصير في القانون الدولي، بما في ذلك بايفسكي، العام ٢٠٠٠م؛ وكاستيلينو، العام ٢٠٠٠م؛ ونوب، العام ٢٠٠٢م؛ وألستون، العام ٢٠٠١م؛ وبرلمان وآخرون، العام ١٩٩٣م؛ وكاسيس، العام ١٩٩٥م؛ ودانسيكغروبر وواطس، عام ١٩٩٧م؛ وكروفورد، العام ١٩٩٨م؛ وماكوركويدل، العام ٢٠٠٠م؛ ومسغريف، العام ١٩٩٧م؛ وتيرني، العام ٢٠٠٠م؛ وتومسشاط، العام ١٩٩٣م؛ وغانيا وزانتاكي، عام ٢٠٠٥م، إذا أردنا أن نذكِّر بعض الكتب التي عالجت الموضوع باستفاضة.

الحق في شكلٍ ما من أشكال تقرير المصير داخل حدود الدولة الأكبر، وغالبًا من خلال شكلٍ من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي. ولقد ذهب كثيرٌ من الشراح والمفسرين إلى أنه من التطرّف الأخلاقي أن يُمنح حق تقرير المصير للشعوب الخارجية فيما وراء البحار، ويُنكر بالنسبة إلى الشعوب الداخلية؛ فلكلٍّ منها حسٌّ بالقومية المتفردة والرغبة في الحكم الذاتي، كما أن كلاً منها قد تعرّض على نحو نموذجي للقهر والضمّ القسري وللتفرقة العنصرية التاريخية؛ ولذلك فإن المنظور المتسق أخلاقياً مع تقرير المصير سوف يُدرك إمكان تطبيقه على الأقليات القومية الداخلية (والسكان الأصليين)، على الأقل في صورة الحق في الحكم الذاتي الإقليمي (مور، ٢٠٠١م).

وليس لهذا المنظور ميزة تشجيع الاتساق الأخلاقيّ الأعظم في القانون الدولي فقط، ولكنه يعكس أيضاً الممارسة الفعلية لمعظم الديمقراطيات الغربية؛ ولذلك ففي أوائل تسعينيات القرن الماضي دَفَع العديد من التنظيمات الثقافية والسياسية التي تُمثّل الأقليات القومية، بالاعتراف الدولي بحق تقرير المصير الداخلي. وفي فترة قصيرة من العام ١٩٩٠م إلى العام ١٩٩٣م كانت هناك بعضُ الإشاراتِ إلى أن هذه الجملة ربما تكون قد نجحت. وكما رأينا من قبل، فإن التصريح الأول الذي أعلنته منظمة أوروبية عن حقوق الأقليات بعد انهيار الشيوعية — إعلان منظمة الأمن والتعاون الأوروبية في كوبنهاغن (OSCE) العام ١٩٩٠م — قد صادق بصراحة على الحكم الذاتي الإقليمي. وجاء التأييد الأكثر قوةً للحكم الذاتي الإقليمي في العام ١٩٩١م، عندما أعلنت المفوضية الأوروبية أن الجمهوريات اليوغسلافية التي تسعى إلى الاستقلال ينبغي أن يكون لها «وضع خاص» بالنسبة إلى المناطق التي تُشكّل فيها الأقليات القومية أغلبية محلية، أسوةً بنموذج تيرول Tyrol الجنوبية على سبيل المثال.^{٢٨} كان ذلك إلى حدٍّ ما محاولةً للعثور على حلٍّ مقنع للتحديات الخاصة التي نشأت بواسطة الأقلية الصربية في كرواتيا، ولكن المهم هو أن المفوضية الأوروبية قد صاغت استجابتها في شكل مبدأ أكثر عمومية، يُصادق على الحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية في الدول الجديدة التي تسعى إلى اعتراف الاتحاد الأوروبي بها.

^{٢٨} مناقشة تفصيلية عن هذه المعايير، وزوالها التام، انظر كابلان، ٢٠٠٥م؛ وليبال، ١٩٩٧م. وقد تمّ تجاوز المبادئ التوجيهية عندما اعترفت ألمانيا من جانب واحد بكرواتيا وسلوفينيا قبل إيفائها بالمعايير.

ولقد أُعيد تأكيد هذا المبدأ وتعميمه في العام ١٩٩٣م، في التوصية رقم ١٢٠١ في الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي. وهي تحتوي على فقرة (بند رقم «١١») تُقرّر أنه: «في المناطق التي يمثلون فيها أغلبية، فإن للأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات القومية الحقّ في سلطات حكم ذاتي أو سلطات محلية مناسبة، وأن تكون لهم مكانة متميّزة، تتوافق مع هذا الوضع المتميّز تاريخياً وإقليمياً ومع التشريع المحلي للدولة.» وعلى خلاف إعلان كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية OSCE العام ١٩٩٠م، فإن هذه التوصية البرلمانية العام ١٩٩٣م تعترف بالحكم الذاتي الإقليمي كـ «حق»، وليس مجرد ممارسة جيدة. وعلى عكس توجيهات المفوضية الأوروبية العام ١٩٩١م، فإنها تطبّقها على الدول الأوروبية بشكل عام، وليس فقط على الدول الجديدة التي تسعى إلى الاعتراف بها.

وباختصار، في الفترة بين العامين ١٩٩٠م و١٩٩٣م وافقت المنظّمات الأوروبية الثلاث الرئيسية على الحكم الذاتي الإقليمي، سواء كأفضل ممارسة (منظمة الأمن والتعاون ١٩٩٠م OSCE)، أو كشرط للاعتراف باستقلال دول جديدة (المفوضية الأوروبية في العام ١٩٩١م) أو كحقّ مُقترح في ظل القانون الدولي (الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي العام ١٩٩٣م).

ولقد رأى كثيرٌ من منظّمات الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية في هذه التطوّرات انتصاراً لها؛ فمنظّمات العرقية المجرية على وجه التحديد رأتها دليلاً على أن أوروبا ستدعم مطالبها في الحكم الذاتي في سلوفاكيا، ورومانيا، والصرب. وافترضت أن التوصية رقم ١٢٠١ ستؤدّي دوراً حاسماً في اتفاقية المجلس الأوروبي الإطارية لحماية الأقليات القومية التي كانت تُكتب مسودتها في الوقت نفسه، وأن الاستجابة لهذه التوصية ستكون مطلوبة للبلاد المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

وقد دعمت هذا التوقّع التطورات التي كانت تحدث في الأمم المتحدة؛ حيث جرى الحديث هناك أيضاً حول مساندة الحق في الحكم الذاتي. في العام ١٩٩٤م، على سبيل المثال، قدّمت ليختنشتاين^{٣٩} للجمعية العامة للأمم المتحدة «مسودة لميثاق الحكم الذاتي

^{٣٩} ليختنشتاين Liechtenstein إمارةً دستوريةً مستقلة في أوروبا الوسطى تُعتبر إحدى صغريات الدول في العالم، لغتها الألمانية، وديانها الكاثوليكية، كانت جزءاً من الاتحاد الألماني ثم خضعت للسيطرة النمساوية منذ العام ١٩٢٤م. (المترجم)

من خلال الإدارة الذاتية»، التي اعترفت بحق الحكم الذاتي الداخلي لكل «الشعوب»، وحيث عُرِّفَت الشعوب بشكلٍ واضح بحيث تشمل أقلّيات أرض الوطن الفرعية.^{٤٠} وعلى سبيل المثال، يُقرّ البند رقم «٢» من مسوِّدة هذا الميثاق بأن: «لجميع الشعوب الحق في تقرير المصير. من داخل إطار العمل لهذا الحق، فإن كل دولةٍ مشتركة في الميثاق الحالي ستحترم طموحات جميع المجتمعات داخل حدودها بدرجةٍ مناسبة من الإدارة الذاتية، وستضمن لهم تلك الدرجة من الحكم الذاتي.»

أما مسوِّدة اتفاق «ليختنشتاين» فلم تتقدم كثيرًا في الأمم المتحدة، بل هي دليلٌ على مدى انتشار أفكار حق تقرير المصير الداخلي في ذلك الوقت. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الأفكار ظهرت أيضًا في سياقٍ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقانون الدولي، وأعني به حقّ السكان الأصليين. وكما سنرى في الفصل التالي، فإن مسوِّدة إعلان الأمم المتحدة العام ١٩٩٣م بشأن حقوق السكان الأصليين تحتوي على بنودٍ متعدّدة تؤكّد مبدأ حق تقرير المصير الذاتي. وأكثر البنود وضوحاً هو البند رقم (٣)، الذي يُقرّ بأن «للسكان الأصليين الحقّ في تقرير المصير. وبموجب هذا الحق يكون لهم أن يقرّروا بحرية وضعهم السياسي، وأن يسعوا بحرية نحو نموهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي». ومسوِّدة الإعلان هذه لا تزال مسوِّدة؛ ومن ثمّ لم تصبح بعدُ قانوناً دولياً. غير أن الفكرة الأساسية التي تقول إن للسكان الأصليين الحقّ في تقرير المصير الداخلي قد صُودق عليها الآن على نطاق واسع من خلال المجتمع الدولي، كما أنها تنعكس في إعلانات دولية حديثة أخرى بصدد السكان الأصليين، بما في ذلك منظّمة الولايات الأمريكية ومنظّمة العمل الدولية.^{٤١}

ويوضّح لنا ذلك أنه ليس ثمة مبررٌ ملازم يعلّل لماذا لا يستطيع القانون الدولي أن يقبل فكرة تقرير المصير الداخلي. إن وضع الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية

^{٤٠} بالنسبة إلى مسوِّدة القرار التي قُدِّمت إلى الجمعية العمومية، انظر A/C. 3/48/L.17 un مسوِّدة الوثيقة نفسها التي أعيد طبعها كملحق في كتاب دانز بيكرغر، العام ٢٠٠٢م، الصفحات ٢٨٢-٢٩٣، مع الشروح القانونية، انظر أيضًا المناقشة في كتاب ولهنغاما، عام ١٩٩٨م، وعندما رُفِضَت مسوِّدة الميثاق في الأمم المتحدة أعلن أمير ليختنشتاين عن قيام مؤسسة ليختنشتاين لتقرير الحكم الذاتي في جامعة برنستون، على أمل أن يتولّد عنها نقاش أكبر وتحليل أكاديمي للموضوع.

^{٤١} انظر المناقشة في الفصل الثاني، حاشية رقم ٧، بخصوص الاعتراف الصريح أو الضمني بحق تقرير المصير الذاتي للسكان الأصليين من قبل الهيئات المختلفة للأمم المتحدة، بما في ذلك مجلس حقوق الإنسان H.R.C واليونسكو، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية وغيرها.

ليس هو نفسه وضع السكان الأصليين في الأمريكتين أو في آسيا. لكن هناك بعض التشابه المهم في كلٍّ من التاريخ والطموحات، وكثيرٌ من المناقشات حول الاعتراف بحق تقرير المصير الداخلي للسكان الأصليين أيضًا ينطبق على الأقليات القومية^{٤٢} (وسأعود إلى هذه التشابهات والاختلافات بين الأقليات القومية والسكان الأصليين في الفصل التالي).

ومن ثم هناك العديد من المبررات التي تفسّر استطاعة الأقليات القومية في دول ما بعد الشيوعية أن تأمل على نحوٍ معقول أن يُصنّف شكلٌ ما من أشكال الحكم الذاتي الداخلي كجزءٍ من «المعايير الأوروبية» للتعامل مع الأقليات القومية. والواقع أن الحكم الذاتي الداخلي هو معيار الممارسة داخل أوروبا الغربية في يومنا الراهن، فقد اعترف به كمبدأ صحيح ومشروع في القانون الدولي فيما يتعلق بالسكان الأصليين، ومن الممكن رؤيته كتطبيقٍ أكثر ملاءمةً لفكرة تقرير المصير للشعوب، متجنبًا تعسف تفسير «الماء المالح» التقليدي، ولقد صُودق عليه ببياناتٍ مهمة من قبل المنظّمات الأوروبية، مثل «منظمة الأمن والتعاون في أوروبا» (O.S.C.E) في العام ١٩٩٠م، والمفوضية الأوروبية العام ١٩٩١م، والجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي العام ١٩٩٣م. ولقد كانت هناك أحاديثٌ طويلةٌ عن «حق الحكم الذاتي» في كلٍّ من أوروبا والأمم المتحدة. والواقع أن العديد من الشّراح الأكاديميين ذهبوا إلى أن صياغة مثل هذا الحق ستُوضّح ما كان كامناً بالفعل، ثم انبثق في القانون الدولي.^{٤٣}

^{٤٢} أوكerman، العام ٢٠٠٠م. والواقع أن معظم النصوص المؤثّرة في القانون الدولي عن السكان الأصليين وحقوقهم أقرّت بأن تكون الجماعات القومية الأخرى قادرةً كذلك على المطالبة بحقوق الحكم الذاتي (انظر أُنايا، العام ١٩٩٦م؛ ومناقشة الموضوع في كتاب كيمليكا، العام ٢٠٠١م، الفصل السادس). وتجدر الإشارة إلى أن المنظّمات التي تمثّل إحدى المنظّمات القومية في أوروبا الشرقية — أعني تثار القرم — عرّفت نفسها بصراحةٍ بأنها «السكان الأصليون» وذلك لأغراض القانون الدولي.

^{٤٣} بالنسبة للحق المنبثق للحكم الذاتي انظر أيد، العام ١٩٩٣م؛ ولهنگاما، العام ١٩٩٨م والعام ٢٠٠٠م؛ وهانم، العام ١٩٩٠م؛ ولويس أنطوني، عام ١٩٩٨م؛ وهانكيكنا، العام ١٩٩٨م؛ والمقالات المختلفة في كتاب سكوربيتتي، العام ٢٠٠٥م؛ وسوسكي، العام ١٩٩٨م، وبكلمات ثورنبري: «إن الاندفاع الأوّلي للحكم يوحي بأن الحكم الذاتي لا وجود له تقريباً في نصوص حقوق الأقليات، بيد أن الفحص الدقيق يكشف عن آراءٍ وهمساتٍ حول الحكم الذاتي أو ما شابه ذلك» (ثورنبري، العام ١٩٩٨م، ص ١٢٣، وقارن ثورنبري، العام ١٩٩٥م، ص ٤٢-٤٣).

ومع ذلك فقد اتَّضح أن توصية الجمعية البرلمانية رقم ١٢٠١ تعكس أوج المساندة للحكم الذاتي الإقليمي داخل المنظمات الأوروبية، ومنذ ذلك الحين كانت هناك حركة ملحوظة بعيداً عنها. أما اتفاقية إطار العمل، التي تم تبنيها بعد عامين فقط من التوصية رقم ١٢٠١، فقد رفّضت بحسب نصيحة الجمعية البرلمانية، وتجنّبت أي إشارة إلى الحكم الذاتي الإقليمي؛ فلم يُعترف فقط بالحكم الذاتي الإقليمي كحق، بل إنه لم يُذكر حتى كممارسة موصى بها. ولم يظهر الحكم الذاتي في أي إعلان لاحق أو توصية لأي منظمة أوروبية، مثل سلسلة توصيات لاهاي Hague، وأوسلو Oslo، ولند Lund التي تم تبنيها بواسطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من العام ١٩٩٦م إلى العام ١٩٩٩م،^{٤٤} أو الدستور الجديد للاتحاد الأوروبي،^{٤٥} ولقد حكمت المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون بأن الأقليات القومية ليست لديها أي حقوق في التقرير الذاتي، حتى في شكل تقرير المصير الداخلي (المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون العام ١٩٩٦م)؛ ولهذا فقد اختفت جميع النوايا والمقاصد والأهداف والأفكار حول التقرير الذاتي الداخلي من مناقشة «المعايير الأوروبية» لحقوق الأقليات.

وهناك عددٌ من الأسباب تفسّر هذا الموقف. أولاً، كان هناك اعتراضٌ قوي لفكرة ترسيخ حق الحكم الذاتي الإقليمي بالنسبة إلى الأقليات في الغرب، وإلى فكرة المراقبة الدولية لكيفية معاملة الدول الغربية لأقلياتها؛ فلقد عارضت فرنسا واليونان، وتركيا، بشكلٍ تقليدي، الفكرة الأساسية لحقوق الحكم الذاتي للأقليات القومية، والواقع أنها أنكرت وجود أقليات قومية أصلاً (ديمتراس، العام ٢٠٠٤م)، بل حتى تلك البلاد الغربية التي منحت الاستقلال الذاتي لجماعاتها الفرعية القومية لا ترغب بالضرورة في أن تخضع قوانينها وخططها بخصوص الأقليات القومية للمراقبة الدولية. ويصدق ذلك

^{٤٤} توصيات لاهاي حول حقوق التعليم للأقليات القومية العام ١٩٩٦م، وتوصيات أوسلو حول حقوق اللغة للأقليات القومية العام ١٩٩٨م، وتوصيات لند حول المشاركة الفعالة للأقليات القومية العام ١٩٩٩م.

^{٤٥} التحالف الأوروبي الحر، وهو تضافر لأحزاب الأقليات القومية من مختلف المناطق في غرب أوروبا (مثل كتالونيا، اسكتلندا، الفلندر، وتيرول الجنوبية) اقترح بأن يتضمّن دستور الاتحاد الأوروبي «الاعتراف بحق الحكم الذاتي لكل الكيانات الإقليمية التابعة للاتحاد، والتي يشترك أفرادها بروابط قوية للهوية القومية، واللغوية، والإقليمية»، الاقتراح لم يُناقش مطلقاً بجدية، وحول فشل الجهود لدعم الاعتراف للأمم التي بلا دول في الدستور الأوروبي، انظر: ماكورميك، العام ٢٠٠٤م.

— على سبيل المثال — على سويسرا والولايات المتحدة (شاندر، العام ١٩٩٩م، ص ٦٦-٦٨؛ وفورد، العام ١٩٩٩م، ص ٤٩). إن معاملة الأقليات في كثير من البلدان الغربية لا تزال موضوعاً سياسياً حساساً، ولا ترغب كثير من البلدان في أن يُعاد فتح مستعمرات الأقلية والأغلبية المقيمة، نتيجة لمفاوضات مؤلمة وطويلة، عن طريق وكالات المراقبة الدولية. وباختصار، على حين أنها كانت على استعداد للإصرار على مراقبة معاملة بلاد ما بعد الشيوعية للأقليات، فإن الأنظمة الديمقراطية الأوروبية لم ترغب في أن تُفحص معاملتها هي للأقليات القومية.^{٤٦}

هذه المقاومة من داخل الغرب ربما كانت كافية للقضاء على أي محاولة لصياغة الحق في الحكم الذاتي للأقليات القومية. غير أن الصعوبة المباشرة كانت الاعتراف المتزايد من المنظّمات الأوروبية بأنه لم يكن من الواقعي فرض ذلك المعيار للحكم الذاتي في منطقة ما بعد الشيوعية. وأي فكرة عن الحكم الذاتي للأقلية عارضتها بقوة بلاد ما بعد الشيوعية باعتبارها تهديداً لوجودها. ونتيجة لذلك لم تكن هناك فرصة للحصول على إجماع محلي داخل بلاد ما بعد الشيوعية لمصلحة الحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية، حتى لو كان تبنّيه شرطاً مسبقاً للانضمام إلى أوروبا. حتى الدافع القوي للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي EU أو حلف الناتو Nato (حلف شمال الأطلسي) لم يكن كافياً لخلق مساندة شعبية لنموذج يرى بشكل واسع كتهديد لكل من الأمن الجغرافي والسياسي والأمن الفردي، كاستمرار للأخطاء التاريخية. وأي محاولة من المنظّمات الغربية للدفع بمثل هذه النماذج كانت ستطلب أقصى درجة من درجات الضغط، وكانت ستعجل العلاقات بين الشرق والغرب أكثر نزاعاً وتكلفة. والواقع أن أي محاولة لفرض الحكم الذاتي الإقليمي ربما كانت تؤدي إلى حركات ارتجاجية مفاجئة ضد قوى الإصلاح المساندة لأوروبا، وفي مصلحة القوى السلطوية التي كانت تقاوم الديمقراطية والتحرر. كان من الممكن أن يؤدي الإصرار على أن الحقوق القوية للأقلية جزء موروث من عملية الديمقراطية والاندماج الأوروبي إلى تقويض المساندة الشعبية لهذه العملية.

^{٤٦} ولقد انعكس ذلك في حقيقة أنه بينما يُتوقع من البلدان الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أن تُصادق على الاتفاقية الإطارية؛ ومن ثم تفتح سياساتها تجاه الأقليات إلى المراقبة الدولية، فإن البلاد التي هي أعضاء بالفعل في الاتحاد الأوروبي، ليس مطلوباً منها أن تفعل الشيء ذاته، ولا داعي للقول إن هذا المقياس المزدوج هو مصدر استفزاز كبير بين بلدان ما بعد الشيوعية.

وإذا راعينا هذه العقبات فلن يُدهشنا فشل الجهود من أجل تقنين الحق في الحكم الذاتي أو تقرير المصير الداخلي للأقليات القومية. في حين أن المجتمع الدولي قد أظهر بعض الرغبة في اعتبار هذه الفكرة في حالة السكان الأصليين، لأسباب ناقشناها في الفصل الثاني؛ فقد أثبت الحكم الذاتي الداخلي أنه يثير الجدل للغاية في حالة الأقليات القومية الأوروبية. وكما لاحظ المفوض الأعلى للأقليات القومية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فإن قضايا الاستقلال الإقليمي تُقابل بـ «أقصى ألوان المقاومة» من جانب الدول في مناطق ما بعد الشيوعية؛ وبالتالي رأى المفوض الأعلى أن التركيز على أشكال متواضعة من حقوق الأقليات أكثر برغماتية (فان دير شتويل، ١٩٩٩م، ص ١١١، وقارن كليبيس، العام ١٩٩٥م).

وليس ثمة إجماع على هذا التراجع السريع عن الالتزام بالحكم الذاتي. ولقد رآه بعض المفسرين والمحللين غير ناضج، أو كإرضاء لصفوة ما بعد الشيوعية التي ابتكرت المخاوف الأمنية أو بالغت فيها لأسباب ترجع إلى مصالحها الشخصية. ولقد قيل إنه بمقدار ما تكون هناك مخاوف مشروعة بالنسبة إلى الحكم الذاتي، فإنه يمكن مناقشتها؛ فلو كان هناك، على سبيل المثال، قلق مشروع أو مخاوف بصدد حقوق الإنسان فإنه يمكن مواجهتها باليات أقوى عن حقوق الإنسان في أي اتفاق للحكم الذاتي، بما في ذلك اللجوء إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وإذا كانت هناك مخاوف مشروعة بشأن الروابط المحتملة والمزعجة للاستقرار بين الأقليات التي تطالب بتحرير الأرض ودولهم القريبة، فإن ذلك يمكن مواجهته بإقامة ضمانات للنزاهة الإقليمية للدول في أي اتفاق حول الحكم الذاتي، ومن خلال الإصرار على أن كلاً من الأقليات ودولها القريبة ترفض أي طموحات انضمامية. ولقد كان هناك حديث على سبيل المثال حول إضافة فقرة عن «الولاء» في نصوص حقوق الأقلية، التي تؤكد فيها الأقليات ولاءها لدولتهم بدلاً من أي دولة قريبة. كما كان هناك أيضاً اقتراح بأن أي منازعات إقليمية واضحة مع الدول القريبة المجاورة ينبغي أن تحل قبل تقديم أنظمة الحكم الذاتي.^{٤٧} وقد كان طموح الانضمام النهائي إلى

^{٤٧} والواقع أن الاتحاد الأوروبي قد جعل حل جميع مشكلات الحدود شرطاً للانضمام إليه، كطريقة لمحاولة تقليل المخاوف الانضمامية، كما أن الاتحاد الأوروبي قد شجّع أيضاً على توقيع معاهدات التعاون والصداقة الثنائية مع جميع الدول المجاورة معترفاً بالقبول المتبادل للحدود بالنسبة إلى دور المعاهدات الثنائية كوسيلة لحماية الأقليات، انظر: بلود وفان ديك، العام ١٩٩٩م؛ غال، العام ١٩٩٩م.

الاتحاد الأوروبي أو الناتو عنصرًا آخر يُمكننا أن نستدعيه للتقليل من مخاوف الأمن، وبهذه الطريقة كان المأمول أن تُواجه أي مخاوف مشروعة حول حقوق الإنسان والأمن الجغرافي السياسي، وأن يتم تجاهل أو تهميش أي اعتراض متبقي على الحكم الذاتي من جانب الصفوة السياسية.

وتحت الظروف العصبية للتحويل عن الشيوعية في تسعينيات القرن الماضي، أدرك معظم الناس أن هذه «الضمانات الورقية» لحقوق الإنسان والنزاهة الإقليمية هي أساسًا غير قابلة للتنفيذ. وقد أظهرت التجربة المبررة للمجتمع الدولي في البوسنة وكوسوفو أنه حتى عندما كانت المنظمات الأوروبية حاضرة بقواتها على أرض الواقع، فإنها كثيرًا ما كانت غير قادرة على حماية حقوق الإنسان بشكل فعال، أو على منع الجماعات من الاستيلاء على المنطقة. ولم يكن المجتمع الدولي قادرًا على منع بعض الدول من تعمّد تشجيع التوتر في الدول الأخرى (فقد كان من المعتقد بشكل واسع، على سبيل المثال، أن روسيا كانت تُساند الانفصاليين أو الانضماميين في جورجيا ومولدوفيا).

وعلى حين أن المنظمات الأوروبية كثيرًا ما كانت ساخطة من ميل الصفوة فيما بعد الشيوعية إلى مواصلة اللعب بورقة الأمن بشكل مستمر فيما يتعلق بجميع قضايا حقوق الأقلية، فإنه كان هناك إجماع واسع النطاق على أن لهذه المخاوف الأمنية ما يبررها. ولقد وصلت المنظمات الأوروبية إلى حدّ قبول القول بأن بعض الشروط الأساسية التي تسهّل تبني التعددية الثقافية الليبرالية كانت غائبة، كما أن مقاومة الحكم الذاتي في دول ما بعد الشيوعية لم تكن مجرد مسألة تحيُّز أو عدم تسامح قديمين، ولكنها تضرب بجذورها في ظروف جغرافية وسياسية صعبة. ولقد قوّيت هذه النظرة وتدعّمت عن طريق سلسلة من الكتابات الأكاديمية التي تعبّر عن نزعة شكية حول مدى ملائمة تبني النماذج الغربية للأنظمة الفدرالية المتعددة القوميات في أوروبا ما بعد الشيوعية (انظر على سبيل المثال سنايدر، ٢٠٠٠م؛ بروبيكر، ١٩٩٦م؛ يمر، ٢٠٠٣م؛ ليبخ، ١٩٩٩م؛ دروف، ١٩٩٤م؛ أوف، ١٩٩٣م و ١٩٩٨م؛ رويدر، ٢٠٠٤م؛ ليف، ١٩٩٩م؛ بونص، ١٩٩٩م؛ كولستو، ٢٠٠١م؛ كورتل، ٢٠٠٢م؛ ديتس وستروشين، ٢٠٠٥م).

وبقدر عجز المنظمات الأوروبية عن توفير ضمانات فعّالة ضد هذه المخاطر الأمنية، كان من الصعب تبرير الزعم بأن تبني الحكم الذاتي للأقليات القومية ينبغي أن يُرى على أنه جزء وقطعة من العملية الديمقراطية، أو كشرط مسبق للانضمام إلى أوروبا. ولقد كانت هناك مخاوف معقولة بالفعل من أن يكون دعم الحق في الحكم الذاتي ضارًا

على نحوٍ مؤثّر بطموحات الديمقراطية في المنطقة، ويُشجّع الأقليات والدول القريبة على تجنب الإجراءات الديمقراطية؛ فالأقليات القومية، مسلّحة بحقٍّ مُعترف به دولياً، قد لا تُضاعف فقط كفاحها المُسالِم من أجل الحكم الذاتي، بل قد يُشجّعها ذلك ببساطة على السيطرة على الأراضي باسم المطالبة بحقوقها. وربما كان من المُحتمل أكثر أن تتدخل الدول القريبة في شئون الدول المُجاورة باسم المحافظة على «المعايير الأوروبية».

ونتيجةً لذلك، فإن المنظمات الأوروبية لم تتراجع فقط عن صياغة الحكم الذاتي الإقليمي كمعيارٍ قانوني، بل توقّفت في كثيرٍ من الأحيان، عن التوصية به كأفضل ممارسة؛ فقد قال المفوض الأعلى لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا تحديداً إن الحكم الذاتي الإقليمي ينبغي ألا يُنظر إليه على أنه أفضل الممارسات بل على أنه حلٌّ أخير. وقد أُحبّطت كثيرٌ من الأقليات عن تقديم مطالبها للحكم الذاتي على أساس أن هذه المطالب مُزعزعة للاستقرار في ظل الظروف الحالية للأمن الجغرافي السياسي؛ ففي حين أن المنظمات الأوروبية كانت أبعدَ ما تكون عن فرض الحكم الذاتي في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن بعضها الآن يُعيق تطبيقه على نحوٍ فعال.^{٤٨}

ولا يُدهشنا، إذن، أن تُقنّن في النهاية المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات، وتسقط كل إشارة إلى الإدارة الذاتية أو الحكم الذاتي، والعودة إلى مجموعةٍ ضعيفةٍ جداً من المعايير. والواقع أن توصيات الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون كانت أساساً نسخاً مُحدّثة من المنظور القديم لـ «حق استمتاع المرء بثقافته». ولقد تجاوزت هذه التوصيات البند الرقم «٢٧» بأن اشتملت بوضوح على حقوقٍ إيجابية متواضعة معيّنة، مثل حق المرء في أن يتهجّى اسم عائلته وفقاً للغته الخاصة، والحق في أن تقدّم الوثائق للسلطات العامة بلغة الأقلية. ولهذه التغيّرات مغزاها، ولكنها تبقى أساساً تنويعاتٍ على فكرة الحق في «استمتاع المرء بثقافته».

وهذه الحقوق المتواضعة، بما هي كذلك، لا تُشكّل مبادئٍ أو نماذجٍ حول الكيفية التي ينبغي أن تتعامل بها الأنظمة الديمقراطية الليبرالية مع الخصائص والتطلّعات المتميّزة للأقليات القومية؛ أي إحساسها بالقومية والمطالبة بالأرض الأم. وكما رأينا، فإن ما تسعى

^{٤٨} ويصدّق ذلك بصفة خاصة فيما يخص الأقلية المجرية في رومانيا وسلوفاكيا، التي خضعت لضغط دولي للتخيل عن قضايا الحكم الذاتي (شولنس، العام ٢٠٠٥م، ص ١٥م؛ بيسيني، ويليامز، العام ٢٠٠٢م).

إليه هذه الجماعات بشكلٍ أساسي ليس مجرد الحق كأفرادٍ للانضمام مع أفرادٍ آخرين في سن ممارساتٍ ثقافيةٍ معيّنة، بل الحق كمجتمعٍ قومي يحكم نفسه في أرض الوطن الخاصة به، واستخدام قوى حكومتها الذاتية للتعبير عن، والاحتفال بلغتها وتاريخها وثقافتها في المجال العام والمؤسسات العامة. وقد لاذت توصياتُ كلٍّ من الاتفاقية الإطارية ومنظمة الأمن والتعاون بالصمت حول كيف ينبغي علينا أن نواجه هذه الدعاوى؛ فهي لا تُناقش كيف نحلُّ هذه المطالب (التي كثيرًا ما تكون محلّ نزاع)، المتعلقة بالأرض والحكم الذاتي، أو كيف نحدّد وضع اللغة الرسمية. وهي لا تقبل نماذج النظام الفدرالي المتعدّد القوميات التي تمّ تطويرها في الغرب، كما أنها لا تعرض أي بديل لهذه النماذج؛ فقد تجنّبت ببساطة أيّ محاولة لتشكيل المبادئ لحل هذه المنازعات. ولا يدهشنا أن يقوم زعماء الأقليات ومحلّلوها بنقد هذه التوصيات على أنها «أبوية وشكلية» (ويتلي، العام ١٩٩٧م، ص ٤٠).^{٤٩}

إذن، نجد في النهاية أن الهدف الطويل الأمد لتنمية ونشر نموذج ديمقراطيٍّ ليبراليٍّ مميّزٍ للتعددية الثقافية للأقليات القومية قد تم التخلي عنه استجابةً لضروراتٍ قصيرة المدى للمحافظة على الاستقرار في عملية الانتقال الديمقراطي في بلدانٍ ما بعد الشيوعية. وهذا التراجع عن الحق في الحكم الذاتي كان مفهومًا في ظل الظروف، ومن المحتمل أيضًا أن يكون محتومًا،^{٥٠} ومع ذلك فقد نتج منه عددٌ من العضلات. إن إطار العمل الحالي

^{٤٩} على سبيل المثال، كثيرًا ما تسمح هذه المعايير للأقليات بتقديم المستندات والوثائق للسلطات العامة بلغتهم، لكنها لا تتطلب الإجابة بلغتهم الخاصة، وبصفةٍ عامة أكثر فهي لا تمنع الدول من تركيز القوة بالطريقة التي تجعل جميع القرارات تصدر في المنتديات التي تُسيطر عليها الجماعة القومية المسيطرة، وفي استطاعة الدول أن تواصل تنظيم التعليم العالي، والاعتماد الاحترافي، والمكاتب السياسية، بحيث يجب على أعضاء الأقليات إما أن يندمجوا لغويًا لكي يحققوا النجاح المهني والسلطة السياسية وإما أن ينزحوا إلى دولتهم القريبة منهم (وهذه كثيرًا ما يُشار إليها على أنها «اجتثاث» لجماعات الأقلية، وإجبار الصفوة المحتملة من مجتمعات الأقلية على المغادرة لتحقيق القدر الأعلى من التعليم والنجاح المهني).

^{٥٠} وأنا أقول «من المحتمل أن يكون محتومًا» لأن المرء، من حيث المبدأ، يمكن أن يتخيل صيغةً أكثر تعقيدًا وتطورًا للمسودة القانونية التي حاولت أن تميّز بين الأهداف الطويلة المدى والمتطلبات القصيرة المدى، وحافظت على هدف الحكم الذاتي بوصفه هدفًا بعيد المدى، بل إن المرء يستطيع أن يتخيل نموذجًا دوليًا لمعايير حقوق الأقلية يتضمن سلسلة من الحقوق، تُمكن الأقلية من أن تُطالب بالحكم الذاتي فقط بعد أن تظهر أولًا قدرتها على ممارسة حقوق الأقلية الأضعف بطريقةٍ مسئولة. والواقع أن تلك هي الطريقة التي

لمعايير حقوق الأقليات في أوروبا غير فعّال سياسياً وغير ثابت مفاهيمياً، كما كانت هناك خيارات صعبة لا بد من القيام بها للكيفية التي يتم بها السير من هنا.

المعايير الموجودة حالياً غير فعّالة لأنها لا تحلّ المشكلات التي كانت تنوي مواجهتها، مع أن الهدف الأصلي لتطوير هذه المعايير كان التعامل مع المنازعات العرقية العنيفة في أوروبا ما بعد الشيوعية، مثل كوسوفو، والبوسنة، ومقدونيا، وجورجيا، ومولدوفيا، والشيشان. ولم تتمحور أيّ من هذه الصراعات حول حق الأفراد في الاشتراك مع الآخرين في الاستمتاع بثقافتهم.

لم يكن انتهاك هذه الحقوق هو السبب في الصراع العنيف، كما أن احترام هذه الحقوق لم يكن ليحلّ هذه المنازعات. ويصدّق ذلك على القضايا الكبرى الأخرى حيث خشيّت المنظّمات الأوروبية من العنف المحتمل، وذلك مثل الأقليات المجرية في رومانيا وسلوفاكيا، أو الأقليات الروسية في الجمهوريات السوفييتية السابقة.

في جميع هذه الحالات لم تتم تغطية الموضوعات محل النزاع بواسطة توصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أو الـ F.C.N.M.^{٥١} فالصراعات في هذه الحالات تتضمن جماعات كبيرة متمركزة بشكل إقليمي وقد جسّدت القدرة والطموح على حكم نفسها بنفسها وإدارة مؤسساتها العامة بلغتها الأصلية الخاصة، وكان لديها في الماضي شكل ما من الحكم الذاتي ووضع اللغة الرسمية، وقد تحركت من أجل الحكم الذاتي، ووضع اللغة الرسمية، والجامعات التي يُدرّس فيها بلغة الأقلية، والمشاركة في السلطة. ولم تقبل أيّ من هذه المجموعات بالحقوق الضئيلة التي تضمّنتها توصيات منظّمات FNCM وOSCE.^{٥٢}

صيغت بها مسوّد ليختشتاين التي ناقشناها من قبل؛ تبدأ الأقليات بحقوق من النوع الموجود في المادة «٢٧» للتمتع بثقافتها، ثم تنتقل إلى أشكال الحكم الذاتي غير الإقليمي، ثم إلى الحكم الذاتي الإقليمي، لكن فقط إذا ما لبّت مطالب النظام الديمقراطي وحقوق الإنسان على طول الخط.

^{٥١} FCNM الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية Framework Convention on the Protection of National Minorities.

^{٥٢} كان بعض الشراح والمحلّين يأملون أن يكون من الممكن استخدام الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) بطريقة غير مباشرة لمساندة أقوى لقضايا الحكم الذاتي أو المشاركة في السلطة، من خلال الالتزام بـ «المشاركة الفعّالة»، وسوف أناقش هذه الحُجّة فيما بعد.

حقيقة أن الأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية لم تكن مقتنعة بالحقوق التي قُدمت في ظل المعايير الأوروبية الحالية تُؤخذ أحياناً كدليل على عدم ليبرالية ثقافتها السياسية، أو راديكالية قيادتها. لكن من الجدير بالملاحظة أنه ليس ثمة أقلية قومية ذات حراكٍ سياسي في الغرب يمكن أن تقنع بها أيضاً. كما أنه لا يُمكن لأحد أن يفترض بشكلٍ جاد أن ترضى الأقليات القومية في كتالونيا، وفلاندرز، وكيوبيك، وجنيف، وتيرول الجنوبية، وجزر ألند، وبورتوريكو بمدارس الأقليات الابتدائية دون الجامعات التي تُدرّس بلغة الأقلية، أو لافتات الشوارع الثنائية اللغة من دون وضع اللغة الرسمية، أو الإدارة المحلية من دون الحكم الذاتي الإقليمي.

ولا يعني ذلك القول إنه لا تُوجد سياقات في أوروبا ما بعد الشيوعية حيث تُوفّر المعايير السائدة الآن لمنظمات OSCE أو FCNM أسساً واقعية للعلاقات بين الدول والأقلية. وأعتقد أنها تُفيد كثيراً في البلاد المتجانسة عرقياً — على سبيل المثال، عندما تُشكّل المجموعة المسيطرة من ٩٠ إلى ٩٥ في المائة من السكان — وحيث تكون المجموعات العرقية المتبقية صغيرة، مشتتة، وبالفعل في طريقها إلى الاندماج. وتلك هي الحال، على سبيل المثال، في الجمهورية التشيكية، وسلوفينيا، والمجر. ولم تكن أقلية من أقليات هذه البلدان قادرة على ممارسة الحكم الذاتي الإقليمي أو المحافظة على درجةٍ عليا من اكتمال المؤسسات (على سبيل المثال، الإبقاء على جامعاتها الخاصة)، ولقد أظهرت أغليبيتها بالفعل مستوياتٍ عاليةً من الاندماج اللغوي. وبالنسبة إلى هذه الجماعات، تُوفّر معايير منظمات OSCE و F.C.N.M كل ما يمكن أن تطلبه؛ فهي تسمح لهذه الأقليات الصغيرة ونصف المتمثلة بمناقشة تكاملها مع الجماعة المسيطرة بقدرٍ من الأمان والكرامة. كما أن تلك المعايير ستكون مرضيةً في الأغلب للأقليات الصغيرة المشتتة، التي في طريقها إلى الاندماج في دولٍ أخرى من دول ما بعد الشيوعية، وذلك مثل الفلاشين Vlach في مقدونيا، والأرمن في رومانيا.

والمشكلة هي أن هذه الأقليات لم تكن (وليست) هي المتورطة في نزاعٍ عرقيٍّ خطير، ومشكلة العنف العرقي والنزاع العرقي المحتمل والمزعزع للاستقرار في أوروبا ما بعد الشيوعية ترتبط بشكلٍ حصري بالجماعات القادرة على ممارسة الحكم الذاتي، والمحافظة على مؤسساتها العامة، التي تتصادم بالتالي مع الدولة للسيطرة على المؤسسات

العامة،^{٥٣} وبالنسبة إلى هذه الجماعات فإن معايير منظمات FCNM و OSEC غير مناسبة إلى حد كبير، فإذا كان الهدف هو التعامل بشكل فعال مع مشكلة النزاع العرقي المزعجة للاستقرار، فنحن نحتاج إذن إلى معايير توجّه، في الواقع، إلى مصدر هذه المنازعات، وأي معايير تبدأ من أسلوب البند الرقم «٢٧» الذي يتحدث عن «حق المرء في التمتع بثقافته» فمن غير المحتمل أن تفعل ذلك.^{٥٤}

وكما ذكرت من قبل، فإن هذه اللافاعلية قد تكون محتومة. والسؤال عن كيف نتعامل مع عدم استقرار المنازعات العرقية القومية المزعجة ربما يكون ببساطة سؤالاً يصعب حله وفقاً للمبادئ القانونية، وقد يكون المنظور الواقعي الوحيد لهذه المنازعات هو من خلال التدخلات الخاصة بكل حالة، أكثر منه من خلال محاولات صياغة معايير عامة. والواقع أن ذلك، كما سوف أناقش فيما بعد، هو بالضبط ما انتهت إليه المنظّمات الأوروبية معتمدة على كثير من الحالات.

ومع ذلك، فحتى لو تخليّنا عن هدف تشكيل معايير قانونية فعّالة للنزاعات القومية العرقية، فإن هناك مشكلة أخرى أعمق بالنسبة إلى النظام الحالي لمعايير حقوق الأقليات الأوروبية، وعلى وجه التحديد أنها غير ثابتة مفاهيمياً، وهناك عدم توافق أو انسجام بين الشكل المقصود للحقوق ومحتواها الشامل.

وتستهدف المعايير الحالية فئة الأقليات القومية، لكنها لا تعترف بعد ذلك إلا بحقوق الأقلية العامة من النوع المُعترف به في البند الشامل الرقم «٢٧»، فلماذا تُضمّن الحقوق

^{٥٣} بالنسبة إلى هذا التعميم هناك استثناء واحد ممن هو جماعة الغجر. ويعتقد بعض المحلّين أن القضايا المتعلقة بهم يُمكن أن تكون مصدراً للعنف وعدم الاستقرار، حتى لو لم يظهر الغجر اهتمامهم بالحكم الذاتي أو خلق مؤسسات عامة لهم، وسأعود إلى مشكلة الغجر فيما بعد.

^{٥٤} ليس هناك سبب مفاهيمي أو فلسفي معقول يبرّر لنا لماذا لا يُفسّر حق استمتاع المرء بثقافته بطريقة تساند قضايا الحكم الذاتي للأرض أو وضع اللغة الرسمية. والواقع أن ذلك هو على وجه الدقة ما فعله منظرّو القومية الليبرالية في كتاباتهم المختلفة، وفكرة الحق الثقافي يلجأ إليها الكتاب من أمثال يائيل تامير وجوزيف راز بوصفها الأساس في دفاعهم عن حق تقرير المصير القومي (تامير، ١٩٩٣م؛ مارغاليث وراز، ١٩٩٠م)، غير أننا إذا ما تحدّثنا سياسياً لوجدنا أنه ليس ثمة فرصة لتبني قراءة «قومية» لحق الثقافة في القانون الدولي، بل على العكس، فإن حق المرء في الاستمتاع بثقافته الخاصة الواردة في المادة «٢٧» كان يُفهم باستمرار على أنه بديل للمادة رقم ١ الخاصة بتقرير حق المصير.

العامة لاستمتاع المرء بثقافته لنوع واحد فقط من الجماعات؟ لقد كان الهدف المبدئي هو تحديد مبادئ للتعامل مع نوع خاص من جماعة الأرض الأم التي تتسم بالاستقرار التاريخي والتمركز الإقليمي. لكن حيث إن الحقوق الفعلية التي التزمت بها توصيات OSCE و FCNM لا تعترف بأي حقوق تنشأ من الاستيطان التاريخي والتمركز الإقليمي،^{٥٥} فليس ثمة سبب واضح يعلل سبب عدم تطبيقها على الجماعات، غير الإقليمية مثل الغجر، أو بالفعل على جماعات المهاجرين أيضاً. ومن المؤكد أن حقوق الأقلية العامة ينبغي حمايتها بشكل عام.

والواقع أننا نستطيع أن نرى حركة داخل كل من المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا OSCE لتمكين نطاق أوسع من الجماعات للاستفادة من المعايير الموجودة، والاستراتيجية الرئيسية لتوسيع نطاق طبقة الجماعات المرشحة هي ببساطة إعادة تعريف مصطلح «الأقليات القومية» لكي يصبح بشكل أساس مظلة شاملة لجميع الجماعات العرقية الثقافية، بغض النظر عن وجودها التاريخي في الدولة أو درجة التمرکز الإقليمي. إن الفهم القديم للأقليات القومية كنوع واحد من الجماعات، متميز عن السكان الأصليين، والغجر وجماعات المهاجرين، ويُستبدل بفهم أوسع كثيراً للأقليات القومية يشمل كل هذه الأنواع المختلفة من الجماعات العرقية الثقافية.

وعلى سبيل المثال، فإن اللجنة الاستشارية التي تُراقب الاتفاقية الإطارية انتقدت ادعاء الدنمارك أن السكان الأصليين يقعون تحت فئة مختلفة من القانون الدولي عن الأقليات القومية. كما انتقدت أيضاً ادعاءات ألبانيا بأن الغجر لا يقعون تحت فئة الأقليات

^{٥٥} هناك ثلاثة أماكن في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية FCNM يُشار فيها إلى الاستيطان التاريخي، المواد ١٠ (٢) و ١١ (٣) و ١٤ (٢) تشير إلى «مناطق تسكنها تقليدياً أعداد كبيرة من الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات القومية»، ومع ذلك فليست هناك فقرة من تلك الفقرات تظهر أي حقوق إيجابية واضحة؛ فهي ببساطة تشجع الدول لكي تتأمل استخدام علامات الطريق الثنائية اللغة، على سبيل المثال، وكان التقرير الذي صاحب الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية FCNM يُنكر بصفة خاصة أن تشمل هذه الفترات أي حق لأوضاع اللغة الرسمية أو الحكم الذاتي (المجلس الأوروبي، العام، ٢٠٠٥م، ص ١٧-٣٥)، والفكرة التي تقول إن الأقليات القومية ينبغي أن تضمن «المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في المناطق التي يعيشون فيها»، كانت جزءاً من النص الأصلي للمادة الرقم ١٥ في الاتفاقية الإطارية FCNM، لكنه ألغي من النص النهائي لتجنب أي إشارة إلى الأرض.

القومية، وادعاءات إستونيا Estonia بأن الروس العرقيين الذين دخلوا البلاد إبّان فترة الاحتلال السوفييتي لا يمكن اعتبارهم أقليات قومية. وبشكل أكثر عمومية فقد شجّعت جميع البلاد على تطبيق فهم شامل للأقليات القومية، فهم لا يقتضي أن يكون للأقليات وجوداً تاريخي في البلد، أو حتى يكون أعضاؤها مواطنين في البلد،^{٥٦} وباختصار، فإن استخدام اللجنة مصطلح «الأقليات القومية» لم يُعدّ يعتبرها نوعاً واحداً لجماعة بين جماعاتٍ أخرى في تصنيف الأقليات، لكنه بالأحرى أصبح مصطلحاً أشبه بالمظلة يُستخدم لاحتواء جميع الجماعات العرقية الثقافية.^{٥٧}

هذه الدفعة لإعادة تعريف «الأقليات القومية» كمصطلح شامل ما زالت محل نزاع وجدل. وعلى الرغم من تحذير اللجنة الاستشارية، فقد استمرت كثيرٌ من الدول في التمسك بفهمها الأصلي الذي يذهب إلى أن الاتفاقية كانت تستهدف نوعاً معيناً من الجماعات يحددها وجودها التاريخي في الدولة. وهذا القول ينطوي بالطبع على مفارقة، بمعنى ما؛ حيث إن هذه الدول نفسها قد أفرغت الاتفاقية من أي معايير جوهرية تُواجه على نحو واقعي الحاجات المتميزة للأقليات القومية التقليدية. لكن حتى لو أن هذه الدول أضعفت محتوى معايير الاتفاقية، فإن كثيراً منها لا تزال ترغب في الحفاظ عليها كوثيقة مستهدفة، حتى لا تُطالب بأي التزام قانوني جديد بالنسبة إلى أي جماعات أقلية أخرى، مثل جماعة المهاجرين. والواقع أن أي محاولة لتعديل الاتفاقية شكلياً لكي تتضمن المهاجرين بوضوح ستفشل تقريباً بلا شك، بسبب معارضة معظم الدول لها، في كلٍّ من الشرق والغرب. غير أن كثيراً من الناس — بمن فيهم العلماء المشاهير ومنظومات الدفاع في المجال — يساندون مطلب تعريف أكثر شمولاً للأقليات القومية.^{٥٨}

^{٥٦} بالنسبة إلى نظرة شاملة عن آراء اللجنة حول كيف ينبغي على الدول أن تفهم فئة الأقليات القومية، انظر كتاب ويتلي، ٢٠٠٥م، ص ٤٨-٥٦؛ هوفمان، ٢٠٠٢م، وعما إذا كانت المواطنة شرطاً سابقاً للاعتراف بالأقلية كأقلية القومية، انظر: ثيل، ٢٠٠٥م، وبالنسبة إلى القضية الدنماركية، انظر «رأي في موضوع الدنمارك»، انظر 005 (2001) ACFC/INF/OPI، فقرة ١٦.

^{٥٧} وفق تعبير ويتلي، فإن اللجنة قد رفضت فكرة أنه يمكن أن يكون هناك تصنيف محدد بدقة للجماعات العرقية الثقافية معترف به في الأدوات القانونية الدولية (ويتلي، ٢٠٠٥م، ص ٤٩).

^{٥٨} هذا مثال واضح على نقطة ناقشناها في الفصل الأول حول «السلطة النسبية» للمنظمات الدولية، ولم تأت الدفعة الرئيسية لتوسيع تعريف الأقليات القومية من دول قوية ومن حكومات على الإطلاق، بل

لو أن المنظّمات الأوروبية، قد تبنت بشكلٍ أكثر عمومية هذا التعريفَ الشاملَ الجديد للأقليات القومية فسوف يستكمل بشكلٍ أساسي التراجع عن الهدف الأصلي الذي هو تطوير المعايير الموجهة للتعامل، مع القضايا المتميّزة التي نشأت بوساطة أقليات أرض الوطن العرقية القومية. أما في الوقت الحالي فإن الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) مستهدفة من حيث الشكل، وإن كانت عامّة في جوهرها من حيث نص الحقوق التي تتضمنها؛ فلو نجحت اللجنة الاستشارية فسوف تصبح الاتفاقية شاملة في كلّ من الشكل والجوهر. إن اتفاقية FCNM لن تكون تجربةً مهمة في تطوير حقوق الأقليات المستهدفة فإنها لا بد أن تردت إلى منظور البند الرقم «٢٧» الذي يجعل الحقوق الثقافية العامة قابلةً للتطبيق على جميع الأقليات، جديدة أو قديمة، كبيرة أو صغيرة، مشتتة أو مركّزة.

إن السؤال كيف نحدّد الأقليات القومية لتُلَبّي أغراض اتفاقية FCNM قد يبدو سؤالاً فنياً قانونياً، لكنني أعتقد أنه قرارٌ محوري، قرارٌ تنشأ عنه معضلات كبيرة لتطوّر المعايير الدولية لحقوق الأقلية في المستقبل. هناك نقاشٌ أخلاقيٌّ ذكي يُطالب بالتخلي عن الطابع المستهدف للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية والتحوّل إلى استراتيجية أكثر شمولاً لحقوق الأقلية. لكن هناك تكاليفُ ترتبط بهذا التحول، تكاليفٌ لم يُعترف بها بشكلٍ كافٍ حتى الآن في المناقشات. ويحمل هذا التحولُ مضامينَ محتملة ليس فقط بالنسبة إلى النص القانوني الموجود بين أيدينا، لكن بالنسبة إلى المشروع الأوسع لنشر التعددية الثقافية الليبرالية حول العالم.

وهناك كثيرٌ من الحُجج لإدراج كل الجماعات الثقافية العرقية كأقليات قومية في ظل الاتفاقية الإطارية FCNM، واحدةٌ منها مسألةٌ بسيطة خاصة بالاتساق؛ ما دامت الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية لا تقوم على أساس وقائع التاريخ أو المنطقة، يبدو من التعسّف أن يُحدّد نطاقها على الأقليات التاريخية أو الإقليمية. لكنّ هناك سبباً آخر وأكثر أهمية، وهو أن كثيراً من الجماعات التي استُبعدت بسبب التعريف الأكثر حصرًا

انبثقت من شبكات التخطيط العالمي الأكاديمي، وجماعات الدفاع، والمؤسسات الخيرية، والبيروقراطيين المجهولين الذين يعملون على تفسير وتطبيق المعايير الدولية، ولقد كان ماليوي، العام ٢٠٠٥م، أحد المحلّين الذين دافعوا عن تعريفٍ أكثر تعقيداً.

للأقليات القومية، تحتاج بشدة إلى حماية دولية من الدول العدائية المحتملة والجماعات المسيطرة، وليست لديها أي وسائل أخرى للحماية القانونية غير الاتفاقية الإطارية. فلننظر إلى جماعات الغجر؛ فيما أنهم ليست لديهم دولة قريبة أو أرض وطن تاريخية في أوروبا، فإنهم لا يثيرون أنواع قضايا الانضمام أو الانفصال الأمنية نفسها التي تثيرها الأقليات القومية التقليدية. ونتيجة لذلك فإن الموجة الأولى لجهود تشكيل أو صياغة ومراقبة المعايير الأوروبية لحماية الأقلية تجاهلت الغجر بشكل كبير. وعلينا أن نتذكر أن التبرير الأول للقول بأن قضايا الأقلية هي مسائل ذات «اهتمام دولي مشروع» كان الخوف من عدم الاستقرار الإقليمي، ألا وهو الخوف من أن النزاع العرقي داخل بلد واحد يمكن أن تكون له تداعيات دولية على سلام واستقرار البلدان الأخرى. ومن المشكوك فيه أن تثير حالة الغجر هذا النوع من التهديد للسلام والاستقرار الدوليين. والواقع أن المفوض الأعلى للأقليات القومية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قال بوضوح إنه بسبب أن الغجر لا يشكلون تهديدًا من العنف وعدم الاستقرار بين الدول، فإن الموضوعات المتعلقة بالغجر من الأفضل أن يُتعامل معها من خلال منظمات حقوق الإنسان بدلًا من تعديلات المفوضية العليا المتعلقة بالقضايا الأمنية (غاغلييلمو ووترز، ٢٠٠٥م، ص ٧٦٦-٧٦٩).

ومع ذلك، فمن وجهة نظر إنسانية، فإن الغجر في حاجة أكثر إلى الحماية الدولية من أقليات الدولة القريبة أو الأقليات القومية الفرعية التقليدية؛ فهي كثيرًا ما تكون أكثر أعضاء المجتمع تضررًا، وتواجه أكثر أشكال التمييز والمضايقة والاضطهاد العرقي عمقًا وشمولًا، وكثيرًا ما تكون على أيدي موظفي الدولة، بالإضافة إلى المعاناة من التهميش السياسي، والعزل العنصري، والفقر.

والواقع أن الاهتمام بجماعة الغجر بدأ يطغى على اهتمامات سابقة بأقليات الدول القريبة؛ فمع تساؤل المخاوف من نشوب الحروب الأهلية العرقية الناشئة عن وجود أقليات الدول القريبة في أوروبا الشرقية، أصبحت مسألة الغجر أكثر تصدّرًا في النقاشات العامة حول «قضية الأقليات» في دول ما بعد الشيوعية. وعلى سبيل المثال، عندما يقيم الاتحاد الأوروبي مدى كفاءة البلاد التي تسعى في الدخول إلى الاتحاد في تحقيق معيار حقوق الأقلية، فإن تركيزها منذ العام ١٩٩٨م على معاملة الغجر أكثر منه على معاملة أقليات الدول القريبة (هيووز وساسي، العام ٢٠٠٣م).

إن اهتمام الاتحاد الأوروبي بالغجر ليس فقط، ولم يكن في المقام الأول، اهتمامًا إنسانيًا؛ فقد أظهر الاتحاد الأوروبي اهتمامًا ضئيلًا بحالة الغجر في دول الاتحاد الأوروبي

مثل إسبانيا، وإيطاليا، أو اليونان، برغم أنها كثيرًا ما تُواجه النوعَ نفسَه من التمييز والفرقة الذي تواجهه جماعة الغجر في بلاد ما بعد الشيوعية (جونز، ٢٠٠٣م، ص ٦٩٤-٦٩٦). إن اهتمام الاتحاد الأوروبي ينصب بالأحرى على هجرة الغجر الجماعية إلى الغرب، سواء كمطالبين باللجوء، أو كمهاجرين غير شرعيين، أو أن يتمتعوا بحرية التنقل تحت قوانين الاتحاد الأوروبي (بمجرد أن تنضم بلاد ما بعد الشيوعية إلى الاتحاد الأوروبي)، في حال استمرار معاملتهم كمنبوذين في دول ما بعد الشيوعية. إن الاحتمال غير المرغَّب به لهجرة أعداد كبيرة من الغجر من الشرق إلى الغرب هو ما حفز الاتحاد الأوروبي على تحسين معاملة جماعات الغجر في بلاد ما بعد الشيوعية (شريلنز، ٢٠٠٥م؛ غاغيليمو ووترز، ٢٠٠٥م)؛ ولذلك كان الاتحاد الأوروبي في حاجة إلى العثور على أساس شرعي وآلية مؤسسية لمراقبة خطط الدولة تجاه الغجر، وكان أكثر الخيارات وضوحًا هو توسيع تعريف «الأقلية القومية» ليشمل الغجر، الذين سوف تخضع معاملتهم للاتفاقية الإطارية وإجراءاتها التقريرية.^{٥٩}

وكما سوف أناقش فيما بعد، ليس واضحًا أن الشروط الجوهرية للاتفاقية الإطارية ترتبط كلها أو تساعد جماعات الغجر، لكنها على الأقل تُقدِّم لهم شكلًا من أشكال الاعتراف القانوني والمراقبة الدولية، (والواقع أن ذلك قد حدث بصفة عامة؛ فمعظم البلاد الآن تُدرج جماعات الغجر في قوائم أقليتها القومية).

وليست جماعات الغجر سوى مثال واحد لمجموعة الأقلية ذات الاهتمام الخاص بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي، لكنها لا تتناسب مع التعريف التقليدي للأقلية القومية. وهناك مثال آخر هو الأقلية الروسية العرقية في الجمهورية السوفيتية السابقة لاتفيا؛ فقد انتقل معظم هؤلاء الروس إلى لاتفيا بعد الحرب العالمية الثانية (عندما كانت لاتفيا متعاونة بشكل غير قانوني مع الاتحاد السوفيتي)، في بعض الحالات كجزء من استراتيجية متعددة لجعل البلطيق روسيًا، ونتيجة لذلك فقد كانوا نسبيًا وافدين جددًا، ينقصهم الحضور التاريخي أو أرض الوطن الأم في لاتفيا، وعلى هذا الأساس ترفض لاتفيا الاعتراف بهم كأقلية قومية من أجل أهداف الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، والواقع أنها جعلت مسألة الحصول على المواطنة (أو الجنسية) صعبة على

^{٥٩} انظر مثلاً: التوصية الرقم ١٥٥٧ (العام ٢٠٠٢م) للاجتماع البرلماني حول «الوضع القانوني لجماعات الغجر في أوروبا»، وهي توصية للاعتراف بهم كجماعة أقلية قومية أو عرقية في كل دولة.

الروس العرقيين.^{٦٠} لكن في حين أن الأقلية الروسية تختلف في جوانب مهمة عن النموذج التقليدي لأقليات الدول القومية القريبة، فهي تُثير كثيراً من المخاوف الأمنية كأقليات قومية تقليدية، من ضمنها الخوف من أن تستخدمها روسيا كطابور خامس لزعة استقرار لاتفيا. وبالنظر إلى هذا التهديد المتصور لأمن المنطقة، فقد أراد الاتحاد الأوروبي طريقاً لمراقبة معاملة الروس العرقيين. وكان أبسط خيار هو توسيع تعريف الأقلية القومية لكي يشملهم، بغض النظر عن استقرارهم الحديث نسبياً ونقص وضع المواطنة أو افتقارهم إلى الجنسية، حتى يُمكن أن يخضعوا للاتفاقية الإطارية (وهو لا يزال يجد مقاومةً من كل من إستونيا ولاتفيا).

إن أكبر جماعة لم يشملها الفهم التقليدي للأقليات القومية هي ملايين المهاجرين بعد الحرب الذين توجّهوا إلى أوروبا الغربية، وبالتحديد المسلمون من شمال أفريقيا، وتركيا، أو جنوب آسيا، ومثل جماعات الغجر، كثيراً ما تعرّضوا للمضايقات والتهميش والفرقة العنصرية، وفي كثير من البلاد كانوا الأكثر تضرراً من حيث الدخل والتعليم والتوظيف. وبالنسبة إلى الكثيرين من المدافعين عن حقوق الأقليات فإن من الأهمية بمكان أن تجد طريقةً لضمان أو تأمين المراقبة الدولية لمعاملتهم، وأبسط خيار هو تعريفهم بأنهم أقليات قومية تخضع لأهداف الاتفاقية الإطارية FCNM، وهنا مرةً أخرى ليس من الواضح ما إذا كانت الشروط الجوهرية للاتفاقية الإطارية FCNM تخاطب حقاً الحاجات المتميّزة للمهاجرين، لكن وظيفتها الرقابية سوف توفر على الأقل درجةً من الإشراف الدولي الغائب في الوقت الحالي. هذه الدعوة إلى إدراج المهاجرين تحت مظلة الأقليات القومية لا تزال تُعارضها وتقاومها معظم الدول).

إذا سلمنا بالحاجات الملحة للأقلية هذه، وإمكان تعرضها لعداء العامة والدول معاً، فسوف يبدو أنه من الضلال أن نستبعدا من حماية الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية على أساس أنها ليست أقليات قومية وفقاً للاستخدام التقليدي أو التعريف القاموسي، ومن المؤكد أنها تحتاج بالقدر ذاته إلى الحماية الدولية، إن لم يكن أكثر، مما تحتاج إليه جماعات أرض الوطن التاريخية، إن الحاجة الملحة إلى توسيع

^{٦٠} كانت هناك جماعة عرقية روسية صغيرة في لاتفيا Latvia سابقة على العهد السوفييتي، وكانت سُلالتها تُعرف بالأقلية القومية، والموقف مماثل في إستونيا Estonia، برغم أن هناك في هذه الحالة تاريخاً طويلاً ودرجةً عاليةً من التركيز الإقليمي للروس العرقيين في شمال شرق إستونيا.

الحماية الدولية لتشمل هذه الجماعات الضعيفة، وليست الحُجّة البسيطة للاتساق هي ما يفسّر لماذا يعتقد كثيرٌ من المحلّين والمدافعين عن الأقليات القومية، أن ضرورة تبني أوروبا لتعريفٍ أكثر شمولاً للأقلية القومية هو أمرٌ مسلمٌ به.

ومع ذلك، فهناك طريقةٌ بديلة لحماية هذه الجماعات، فبدلاً من تحويل الاتفاقية الإطارية إلى وثيقةٍ حقوقٍ أقليةٍ عامة تشمل كل الجماعات، يُمكن أن تزود الاتفاقية الإطارية بمعاييرٍ موجهةٍ إضافية، شُكّلت بالتحديد من أجل أنواعٍ أخرى من الجماعات التي لا تُحمى حالياً. والواقع أن ذلك هو تحديداً ما افترضته المنظّمات الأوروبية المختلفة، على سبيل المثال؛ فقد أوصى الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي بمسوّدةٍ لوثيقة حقوق الأقليات تتجه بشكلٍ خاصٍ إلى المهاجرين، وفي توصيته الرقم ١٤٩٢ قرّر الاجتماع أنه «يعترف بأن جماعات المهاجرين الذين يكون أعضاؤهم مواطنين في الدولة التي يقيمون فيها يشكّلون فئاتٍ معيّنة من الأقليات، ويوصي بأن تُطبّق عليهم أداةٌ معيّنة من أدوات المجلس الأوروبي». وبالمثل، فإن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) ناقشت اقتراح «ميثاق حقوق الغجر» الذي قدّمه المؤتمر القومي للغجر، والذي يقوم على أساس فكرة أن أقلية الغجر هي «أقلية عبر-قومية» أكثر منها أقلية قومية،^{٦١} وقد صادق «منتدى الغجر والرُّحل الأوروبيين» التابع للمجلس الأوروبي أخيراً على فكرة وثيقة حقوق الغجر.

وكما تُظهر لنا هذه الاقتراحات، فإن إحدى الاستجابات المحتملة لحقيقة أن بعض الأقليات الضعيفة لم تُغطَّ بواسطة المعايير الموجهة الحالية لا تكمن في التخلي عن فكرة المعايير المستهدفة والتحول إلى استراتيجيةٍ شاملة، بل بالأحرى في ملء الثغرات بواسطة أطرٍ للعمل متعدّدة الاتجاهات خاصة بحقوق الأقليات، ومن الواضح أن ذلك منظورٌ أشدّ تعقيداً، لكن يحتمل أن يكون من بعض الزوايا هو المنظور الأفضل. وعلى أي حال، فلا يتضح أبداً ما إذا كان الغجر أو المهاجرون سوف يستفيدون فعلاً من تغطية

^{٦١} انظر: «تقرير عن وضع أقلية الغجر في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا» (كاوزنسكي، العام ٢٠٠٠م)، ويشمل الميثاق المقترح الحقّ في إرسال أصوات الممثلين إلى البرلمان الأوروبي، والمجلس الأوروبي، والأمم المتحدة، وحق الفيتو على الإجراءات التي تتعلق بمصير جماعات الغجر، وحق تسلّم التعليمات باللغة القومية، والحق في إدارة نظامٍ مدارسٍ مستقل، ولناقشاتٍ تفصيلية حول الاقتراحات المختلفة الخاصة بالمعايير الموجهة إلى الأقلية الغجرية والهيئات على المستوى الأوروبي، انظر مثلاً: كيلموف، ألكسندر، ٢٠٠٥م؛ غودوين، ٢٠٠٤م؛ روكر، ٢٠٠٢م؛ كوكن غروب، ٢٠٠٢م.

الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية؛ ذلك لأن الاتفاقية الإطارية في مسودتها الأولى لم تضع في اعتبارها احتياجاتهم وظروفهم، ولم تتجه بالخطاب إلى أي من قضاياهم الخاصة (وذلك مثل قوانين الإقامة أو متطلبات عملية التطبيع بالنسبة إلى المهاجرين أو موضوع المدارس المنفصلة بالنسبة إلى العُجَر).^{٦٢} وبطريقة تنطوي على مفارقة، فإن اتساع الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) لتشمل هذه الجماعات قد يقلل احتمال صياغة مسودة معايير دولية فعّالة ومؤثرة للتعامل مع اهتماماتها؛ فهي تستبق أو تقصر طريق الاقتراحات لتطوير معايير موجهة أكثر فعالية.

وتتضح عدم كفاءة الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية في معالجة احتياجاتها من حقيقة أن المنظمات الأوروبية، على مستوى البرامج والسياسات، استمرت في معاملة أقلية العُجَر والمهاجرين بطريقة منفصلة عن الأقليات القومية، ولكل من المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (O.S.C.E) والاتحاد الأوروبي بيروقراطيته الخاصة بجماعات العُجَر، وذلك مثل منسق قضايا العُجَر، الجماعات الخاصة للعُجَر والرُّحَل، ومؤتمر العُجَر والرُّحَل الأوروبيين (المجلس الأوروبي)، ونقطة التلامس لقضايا العُجَر والسنتي (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E) واللجان المفوضية بين الإدارات، والجماعات المحرّكة لقبائل العُجَر (الاتحاد الأوروبي)، ما هي ضرورة هذه الهيئات إذا سلّمنا بأن جماعة العُجَر أصبحت الآن مغطاة بواسطة بنى المؤسسات التي تُراقب وتقدّم التوصيات بخصوص معاملة الأقليات القومية؟ الجواب، فيما أعتقد، هو أن المعايير الأوروبية التي وُضعت للأقليات القومية هي في أفضل حالاتها غير كافية، وفي أسوأ حالاتها تكون غير مناسبة تمامًا للعُجَر. إن توسيع الاتفاقية الإطارية لتشمل العُجَر ربما بدا طريقة جيدة لتُساعد في حماية الجماعات الضعيفة، لكن بما أن المعايير الشاملة في الاتفاقية الإطارية لا تُعالج نقاط الضعف التي تُواجه جماعات العُجَر، فهي لا تزودنا بإرشادات فعّالة، وفي الوقت الحالي فإن العمل الحقيقي في قضايا جماعات العُجَر على المستوى الأوروبي الشامل كثيرًا ما يتم، ليس من خلال الاتفاقية الإطارية الشاملة بل من خلال أعداد لا تُحصى من شبكات الهيئات المتخصصة في جماعات العُجَر.

^{٦٢} لم تكن خطط حماية الأقليات التقليدية مخصصة أو مصممة وجماعة العُجَر في الذهن، وكانت الفوائد التي حصل عليها العُجَر هامشية بالنسبة إلى أغراض الخطة (غالييلمو ووترز، العام ٢٠٠٥م، ص ٧٦٥).

وهناك موقفٌ مماثل ينطبق على حالة المهاجرين، وعلى الرغم من أن بعض المدافعين يطيبُ لهم أن يُدرجهم تحت مظلة «الأقليات القومية»، فالواقع أن احتياجاتهم لا تُعالج عن طريق الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، وبدلاً من ذلك يتم التعامل معهم عن طريق هيئات خاصة بالمهاجرين، مثل اللجنة الأوروبية لإدارة الهجرة والغجر التابعة للمجلس الأوروبي، وبالمثل فإن البنى البيروقراطية الأوروبية التي تتعامل مع لغات المهاجرين منفصلة عن تلك التي تتعامل مع لغات الأقليات «التاريخية» أو «التقليدية».^{٦٣} وباختصار، حتى مع تحوُّل المنظمات الأوروبية نحو صياغة أكثر عمومية لحقوق الأقليات، مقلّلة من الفروقات بين فئات الأقليات المختلفة فإنها تستمر فعلياً في الانخراط في سياسات وبرامج موجهة في اعترافٍ منها بالاختلافات القوية في احتياجات وطموحات هذه النماذج المختلفة من الجماعات. وتندفع المنظمات الأوروبية بواسطة ضرورة علمية للانخراط في البرامج المستهدفة، بيد أنها فيما يبدو غير راغبة أو غير قادرة على الاعتراف بالحاجة إلى التوجُّه على مستوى المعايير القانونية أو المبادئ السياسية، والنتيجة هي سلسلة من الرسائل المشوشة؛ من ناحية، تنتقد المنظمات الأوروبية الدول لاستمرارها في تمييز الأقليات القومية التقليدية عن الجماعات العرقية الثقافية الأخرى، ومن ناحية أخرى تعتمد المنظمات الأوروبية نفسها هذه التفرقة في برامجها وبنائها البيروقراطي الخاص.

ولما كان هدفنا تشكيل ونشر منطق التعددية الثقافية الليبرالية، بطريقة واضحة ومنسقة، فإن التحوُّل إلى حقوق الأقليات الشاملة هو نعمةٌ مختلطة، وعلى نحوٍ فيه خلاف، فإن الطريقة الأفضل لضمان أن كل جماعة من الأقليات الضعيفة تتم حمايتها لا تتم من خلال تحوُّل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية إلى وثيقة عامة تغطي كل أشكال التنوُّع، بل بالأحرى من خلال تزويد الاتفاقية الإطارية بوثائق أخرى لحقوق الأقليات الموجهة، التي تُفصّل لتُناسب الحاجات والتطلّعات المتميّزة لكل نوعٍ من أنواع الجماعات. ولسوء الطالع، أن من المحتمل ألا يكون ذلك خياراً واقعياً في السياق الأوروبي؛ فليس من الوارد على الإطلاق أن تُقرّر دول الاتحاد الأوروبي في يومنا الراهن أن تتبنّى

^{٦٣} وثيقة المجلس الأوروبي للغات الإقليمية ولغات الأقليات تستبعد صراحةً لغات المهاجرين، على نحو ما يفعل المكتب الأوروبي للغات الأقل استخداماً (EBIUL) وكما رأينا هناك خطط مستهدفة للسكان الأصليين في الاتحاد الأوروبي، سواءً للساميين في أوروبا وبالنسبة إلى المساعدة الإنمائية فيما وراء البحار.

إعلاناً تقدمياً عن حقوق المهاجرين، نظرًا إلى أن أوروبا في وسط حركة ارتجافية شعبية ضد كل من سياسات المهاجرين وسياسات التعددية الثقافية. وأي إعلان جديد حول الوضع القانوني للمهاجرين من المحتمل جدًا أن يجسّد أفكارًا من طراز قديم حول التمثّل والاستبعاد بدلًا من نماذج أحدث للمواطنة المتعدّدة الثقافات (من الجدير بالملاحظة من هذه الزاوية أنه لا تُوجد دولة من دول الاتحاد صادّقت وأقرّت اتفاقية الأمم المتحدة العام ١٩٩٠م لحقوق العمال المهاجرين)، كما أن هناك أيضًا صعوباتٍ سياسيةٍ تُواجه اقتراح صياغة ميثاقٍ لحقوق جماعات الغجر.^{٦٤}

ويبدو نتيجةً لذلك أن الطريق العملي الوحيد الذي يُمكن اتباعه لتوسيع نطاق الحماية الدولية لتشمل جماعات الغجر أو المهاجرين إنما يكون من الباب الخلفي؛ أي جعلها مناسبة للخطة الموجودة من قبلُ لحماية الأقليات في أوروبا، والموجّهة أساسًا إلى فئة الأقليات القومية، ما دام أنه من غير الواقعي أن نتوقع تبني أي بنود جديدة بشأن حقوق الأقليات في المستقبل المنظور، ولما كان إطار العمل الأوروبي الوحيد الموجود لحقوق الأقلية موجّهًا إلى الأقليات القومية؛ فعلى أي جماعةٍ تريد أن تُحمى أن تجد طريقًا يؤهلها لكي تكون أقليةً قومية، وكثيرًا ما يُقال إنه فيما يتعلق بأولئك الذين يُمسكون بالطريقة فقط، فإن كل شيء يبدو كأنه مسمار. وبالمثل، إذا كانت الأداة الوحيدة لحماية الأقليات في أوروبا تستهدف الأقليات القومية، فسوف تبدو عندئذٍ كل أقلية كأنها أقلية قومية.

في ظل هذه الظروف، فإن قرار تحويل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) إلى وثيقة عامة لحقوق الأقلية العرقية عملٌ مفهومٌ له ما يبرّره، بل ربما كان أمرًا محتومًا، قد يكون الطريقة الوحيدة ليشمل الاعتراف والمراقبة الجماعات الضعيفة التي لا تغطّيها المعايير الدولية لحقوق الأقلية، لكن إذا كان ذلك هو حقًا الطريق الذي تسلكه أوروبا، فإن علينا أن نعرف أن لذلك ثمنًا؛ فأول خسارة هي الهدف الأصلي

^{٦٤} بما في ذلك الاختلافات داخل جماعات الغجر ذاتها حول نوع الحقوق المختلفة للجماعات التي يريدونها، وكما لاحظ بيتر فيرميرش فإن قادة جماعات الغجر «نادرًا ما يستخدمون عبارات واضحة عما إذا كانوا في صف معايير الجماعات الخاصة مثل التفرقة العنصرية والتعليم بلغة الغجر أو الاعتراف بهذه اللغة بوصفها لغة أقلية» (فيرميرش، العام ٢٠٠٥م، ص ٤٦٢؛ وقارن كوليش، ٢٠٠٥م)، قد شجّعوا على تبني هوية كـ «أقلية قومية» والوصول إلى مقعدٍ على المائدة نتيجةً لذلك، لكنهم يشكّون في مضامين هذا اللقب أو تلك الهوية.

والشجاع لتطوير معايير حقوق الأقلية التي تتعامل مع الجماعات العرقية القومية، والتجربة الجسورة لتشكيل معايير دولية تُوجّه إلى هذه الجماعات، وتكون قادرةً على حل النزاع العرقي القومي المحتمل، قد تم التخلي عنها، وكما ذكرتُ فيما سبق فإن تطوير مثل هذه المعايير كان سوف يغدو اسمها ضخماً لنظرية وممارسة حقوق الأقليات، ليس بالنسبة إلى أوروبا، بل للعالم بصفة عامة بالنظر إلى شيوع المنازعات العرقية القومية.

لكن ليست الأقليات القومية التقليدية هي وحدها التي سوف تدفع الثمن، كواحدة من التجارب الأولى لتطوير معايير موجهة، وكان يُمكن للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية أن تستخدم نقطة انطلاقٍ لتطوير معايير موجهة أخرى في أوروبا، مثل معايير من أجل جماعة الغجر أو المهاجرين، وتشجيع المحاولات لتشكيل معايير موجهة في مناطق أخرى من العالم، وكان من الممكن أن تحقق سابقةً لصلابة ومشروعية الاستراتيجية الموجهة على المستوى الدولي، وتُساعِد كذلك في نشر منطق الجماعة المتميزة في التعددية الثقافية الليبرالية على نحو أكثر عمومية.

أنا لا أعرف هل هذا النوع من التوجيه المتعدد للأقليات القومية — جماعات الغجر والمهاجرين — يكون (أو كان) خياراً واقعياً لأوروبا؛ فلكي يكون قابلاً للبقاء كان سيحتاج إلى جهودٍ أكثر تنظيماً لتنسيق اقتراحاتٍ مختلفة لتنمية المعايير الموجهة، في الوقت الحالي ظهرت الاقتراحات بمعايير موجهة بطريقة خاصة، في هيئات أوروبية مختلفة، وفي أوقاتٍ مختلفة، غالباً كاستجابة لأزماتٍ محدّدة، أو رد فعل لأزمة معينة، ولم يكن ثمة محاولة لجمع هذه المقترحات المختلفة معاً، ثم نعود خطوةً إلى الوراء ونسأل: ما الذي يُمكن أن يعنيه تبني استراتيجية متعدّدة التوجهات؟ وكيف يمكن لأشكالٍ مختلفة من التوجه أن تعمل معاً كجزءٍ من إطارٍ عملٍ أكبر للمعايير الأوروبية؟ وربما لم تتوافر ببساطة الظروف السياسية لتلك الممارسة.

لكن من المدهش أن نرى المدافعين والخبراء في شبكة سياسة حقوق الأقلية الأوروبية يتخلّون بسرعة عن مشروع تطوير معايير موجهة، سواء بالنسبة إلى الأقليات القومية الغجر أو المهاجرين،^{٦٥} والواقع أنه بعيداً عن اندفاع عن مشروعية المعايير الموجهة

^{٦٥} لا يزال هناك بعض الدعم لمشروع تطوير المعايير الموجهة في حالة السكان الأصليين، والتي سوف أناقشها في الفصل التالي، لكن ازدواج في العاطفة بالنسبة إلى فكرة التوجه بصفة عامة يؤثّر في حركة حقوق السكان الأصليين كذلك، كما سوف نرى.

وضرورتها، فإن كثيراً من هؤلاء الخبراء والمدافعين قد دافعوا عن التحول إلى منظور شامل بالقول إنه من «التعسف» الإصرار على اجتياز الجماعات بعض الاختيارات للحضور التاريخي أو الاستقرار الإقليمي من أجل أن تؤهل كـ «أقليات قومية»، وبواسطة الإشارة إلى أن تعريفاً أكثر شمولية هو في الواقع أكثر إنصافاً أو شرعيةً بطبيعته.

وفي رأيي أن ذلك خطأ فادح؛ فكما رأينا في الفصل الثالث فإن منطق التعددية الثقافية الليبرالية يعلّق أهمية كبيرة على وقائع التاريخ والأرض. عبّر الأنظمة الديمقراطية الغربية، اختلفت السياسات المتبنّاة لأقليات أرض الوطن القديمة عن تلك المتبنّاة من أجل الأقليات المهاجرة الجديدة، وكما لاحظ بيري كيلر Perry Keller فإن «التمييزات بين حقوق الأقليات التقليدية والأقليات المهاجرة إنما تُوجد في قوانين وسياسات كل الدول الأوروبية تقريباً» (كيلر، العام ١٩٩٨م، ص٤٣)، وتركيز الاتفاقية الإطارية الأصلي على الأقليات القومية التقليدية كان ببساطة يتبع هذه الممارسة الثابتة للديمقراطيات الغربية. وقد يكون من الملائم، في ظل الظروف السياسية السائدة، أن تتخلى عن الهدف الأصلي لتطوير المعايير الموجهة، وأن نركّز بدلاً من ذلك على تدعيم استراتيجية حقوق عامة. لكن لو تم ذلك، فمن المهم أن يكون واضحاً أن تلك في الواقع مسألة ملاءمة سياسية، وليست جحداً لمشروعية المعايير الموجهة. وقد يكون التحول إلى استراتيجية عامة أكثر الطرق ملاءمة لتغطية جماعات لا تكون محمية من دونها، لكن ينبغي ألا يُساء فهمها أو تفسيرها كحكم بأن هناك شيئاً تعسفياً بالاستهداف أو التوجه بحد ذاته، بل على العكس، من المهم أن نُصر على أن منطق التعددية الثقافية الليبرالية يتطلب حقوقاً متميزة للجماعة، حتى إذا كان إطار العمل السائد للمعايير الأوروبية، لأسباب سياسية عارضة، لا يعكس هذه الحقيقة، وإلا فإن الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية يمكن أن تُستغل من قبل الممثلين السياسيين في بعض الدول كأساس لرفض أيٍّ من — أو كل — قضايا الأقليات التي تقوم على أساس التاريخ والأرض، وتصبح بالتالي عقبة أمام انتشار منطق تمايز الجماعات في التعددية الثقافية الليبرالية، بدلاً من أن تكون وسيلة له. والواقع أن في استطاعتنا أن نرى بالفعل أمثلة لسوء الفهم هذا.^{٦٦}

^{٦٦} انظر على سبيل المثال ادعاء البرلمان الروماني بأن اقتراح الحكم الذاتي لشعب الزكلر (Szekler) في ترانسلفانيا يتناقض مع «المعايير الأوروبية»؛ ذلك لأن اقتراح الحكم الذاتي، وفقاً للبرلمان، لا يذهب

في اعتقادي أن المنظمات الأوروبية وشبكات سياستها تركت نفسها عرضة لسوء التأويل المحتمل هذا، وأنا أقول «سوء تأويل» لأنني أعتقد أن التحول من منظورٍ موجه إلى منظورٍ عام يتم أساسًا لأسبابٍ نفعية، ولم يكن ناتجًا من معارضةٍ مبدئيةٍ للتوجه بحد ذاته، وأن معظم الخبراء والمدافعين لم يقصدوا تنفيذ شرعية المعايير الموجهة، لكن لا بد لي من الاعتراف بأن هناك بعض الممثلين السياسيين المؤثرين داخل شبكات السياسة تلك ممن يرفضون بالفعل مشروعية الحقوق الموجهة مبدئيًا، أو يرفضون على الأقل شرعية الحقوق المستهدفة القائمة على دعاوى التاريخ والأرض. والواقع أن البعض يذهب إلى أن السبب الكامن وراء النزاعات العرقية في مناطق ما بعد الشيوعية هو تحديدًا حقيقة أن الهويات العرقية ترتبط بالأرض من خلال أفكار «أرض الوطن» أو «الأرض التقليدية» للجماعة. ولقد قيل إن «هويات الأرض والدم» هذه تضرب بجذورها في المنازعات العرقية العنيفة في البلقان والقوقاز، وليست المشكلة أن الدول قد أساءت إدارة المطالب المتنافسة على الأرض، بل حقيقة أن الجماعات العرقية قد شكّلت مطالبها وهواها بلغة التاريخ والأرض؛ وبناء على هذه النظرة فإن الهدف من الجهود الأوروبية ينبغي أن يكون كسر هذه الرابطة عن طريق تنمية حقوق الأقلية الشاملة التي لا تشير أدنى إشارة إلى التاريخ أو الأرض، وذلك مثل النماذج المختلفة من حقوق الأقليات والجنسية المتعددة الثقافة التي لا تعتمد على الأرض، وبأسلوبٍ آخر فعلى المعايير الأوروبية أن تتمسك بحقوق أقلية عامة، لكن عليها أن تقاوم أي تنازلاتٍ تتعلق بقومية الأقلية عن طريق عدم الاعتراف إلا بمطالب الأقليات غير الإقليمية وغير القومية (انظر مثلًا: نمّني Nimni، العام ٢٠٠٥م).^{٦٧}

والتحول بالنسبة إلى هؤلاء الممثلين من حقوق الأقلية القومية الموجهة إلى استراتيجية عامة ليس مجرد تراجعٍ تكتيكي أو استجابة ملائمة للضرورات السياسية، بل هو مسألة مبدأ، والواقع أن بعض هؤلاء المحللين ربما فضّل حذف فئة «الأقلية القومية» تمامًا من الأدوات الأوروبية القانونية، إذا سلّمنا بأن المصطلح ارتبط من الناحية التقليدية بأفكار

ببساطة إلى ما وراء ما هو مطلوبٌ من قبل توصيات الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، لينتهك هذه المعايير، وبالتحديد لأنه يقوم على مطالب الاستقرار التاريخي.

^{٦٧} إذا أردت مناقشة لهذه الجهود لتجريد حقوق الأقليات من الإقليمية، انظر كيمليكا 2005b؛ بوبوك، ٢٠٠٤م.

الأرض والاستقرار التاريخي،^{٦٨} لكن ما دام أنه سيكون من الصعب الآن استبعاد مصطلح الأقلية القومية من الاستخدام الأوروبي، فإن ثاني أفضل خيار هو إعادة تعريف المصطلح لتقليل أي تلميح بأهمية التاريخ والأرض، وذلك في الواقع، بالنسبة إلى بعض الناس، أحد الدوافع لتوسيع فئة الأقلية القومية لتشمل كل الجماعات العرقية الثقافية، ومن ضمنها جماعات المهاجرين، وهذا التوسع لا يدفعه الهدف الإنساني إلى توسيع الحماية لتشمل الجماعات الضعيفة فقط، لكن أيضًا بواسطة الهدف الأيديولوجي لتقويض الفكرة الأساسية لحقوق الأقلية «القومية» المتأصلة في التاريخ والأرض.

والواقع أن هناك نسختًا مختلفة من هذه الحجة؛ فعند بعض الناس أن تلك الحاجة إلى الابتعاد عن المنطلقات الإقليمية هي خاصة بمنطقة ما بعد الشيوعية، نظرًا إلى تاريخها الفريد من الإمبراطوريات والحدود المتغيرة، ولا ينطبق على النماذج الحالية للحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية في الغرب، أو على السكان الأصليين حول العالم، لكن بالنسبة إلى الآخرين فإن فكرة فصل العرقية عن الإقليم قدّمت كمثل أعلى بصفة عامة، وكمنظور يتسق مع أفكار ما بعد الحداثة عن الحركة، والعولة، والهويات المتعددة، المرنة، والمهجنة، وعلى الرغم من أن ذلك نادرًا ما يكون واضحًا فإن المضمون هو أن الأقليات القومية في الغرب متخلفة إذا استمرت في ربط التكيف الخاص بهويتها بمشروعات الحكم الذاتي الإقليمي، وأن الأنظمة الديمقراطية الغربية رجعية في قبولها تلك المطالب العرقية القومية، وأن المنظمات الغربية ينبغي أن تضغط على الأنظمة الديمقراطية الغربية لكي تتخلى عن هذه الأشكال للحكم الذاتي الإقليمي لمصلحة منطلقات غير إقليمية.

^{٦٨} حتى لو كانت الاتفاقية الإطارية الحالية لا تصادق على مطالب الحكم الذاتي الإقليمي، فحقيقة أنها تستهدف «الأقليات القومية» ضمنيًا تعزز فكرة أن الجماعات «القومية» لها مطالب قانونية تختلف عن الأقليات المشتتة (مثل جماعات الغجر) أو الأقليات الجديدة (المهاجرين)، ومن الصعب أن نرى قيام تلك المطالب على شيء آخر غير الأقلية، لو كان هدف المرء هو تجريد هويات الأقلية من الإقليمية، إذن فمن المفهوم أن توقف استخدام فئة الأقلية القومية، إلا باعتباره مصطلحًا أشبه بالمظلة يضم كل الجماعات؛ هذا يذهب إليه بعض المحللين الأوروبيين على نحو متزايد، إن فكرة استهداف حقوق الأقلية بـ «الأقليات القومية» التي فهمت كأقليات تاريخية وإقليمية، هي موضع شك على أساس أن الفئة نفسها تلمح إلى أن لوائح الاستقرار التاريخي والتركيز الإقليمي ميزة قانونية وأخلاقية، بغض النظر عن أي حقوق منحت لهذه الجماعات.

هذه الفكرة التي تقول إنه ينبغي علينا أن نجرّد هُوياتٍ ومطالبَ جماعاتِ الدول الفرعية القومية من الإقليمية والقومية، هي فكرةٌ مألوفةٌ في المناقشات الأكاديمية والعامّة حول حقوق الأقليات، يطرحها رجالُ الدولة والجمهوريون وأنصارُ العالمية الليبرالية على حدٍّ سواء، لكنني أعتقدُ أن ذلك كله غيرُ واقعيٍّ تمامًا، وكما رأينا في الفصل الثالث فإن ذلك على وجه التحديد هو ما حاولتُ الأنظمة الديمقراطية الغربية أن تقومَ به وفشلتُ في أن تفعله في الماضي، والتحوُّلُ إلى النظام الفدرالي المتعدّد القوميات لم يظهر إلا عندما تخلّت الدول الغربية عن هذه المساعي لتجريد أقليّاتها الفرعية من الإقليمية والقومية، وقبلتُ إمكان دوام ومشروعية الطموحات القومية للأقليات التي ترتبط بالتاريخ والأرض، وهذا جانبٌ محوري لتطوُّر منطق التعدّدية الثقافية الليبرالية.

على أي حال، فإن هذه المعارضة الأيديولوجية للمطالب القومية للأقلية من الواضح أنها لا تمثّل وجهة النظر المسيطرة في المنظمات الأوروبية؛ حيث كان الباعث الأول لهذه المنظمات، كما سبق أن رأينا، هو تشجيع النماذج الغربية للحكم الذاتي الإقليمي بوصفها أفضل ممارسة، وكما سنرى بعد قليل، فإن هذه المنظمات تستمر في مساندة تلك النماذج في كثيرٍ من تدخّلاتها في الحالات الخاصة في بلاد ما بعد الشيوعية. وأكثر من ذلك، لا يُوجد أحدٌ، على حد علمي، اقترح بشكلٍ جاد أنه ينبغي على المنظمات الأوروبية أن تسعى إلى نبذ الأشكال القائمة الحالية للنظام الفدرالي المتعدّد القوميات في الغرب، على الرغم من أنها مغروسةٌ بوضوحٍ في الأيديولوجيات القومية القائمة على مطالب الاستقرار التاريخي والأرض التقليدية، وليس هناك دليلٌ على أن المنظمات الأوروبية خلال تحوُّلها من الاستراتيجية الموجهة إلى الاستراتيجية الشاملة استهدفت تقديم معارضةٍ مبدئية لفكرة المطالبات المتميزة على مستوى الجماعات القائمة على التاريخ والأرض.

ومع ذلك، فإن الحضورَ القويَّ للصوتِ المعارضِ للتوجُّه داخل المنظمات الأوروبية خلقَ ارتباكًا ملحوظًا حول ما تقوم به هذه المنظّمات، والسبب الذي يجعلها تقوم به. وظهر إجماعٌ قوي على أنه من غير المتوقَّع أن تتبنى دول ما بعد الشيوعية نماذجَ غريبةً للنظام الفدرالي المتعدد القوميات، وأن المعايير الأوروبية ينبغي أن تفوِّض النماذج الضعيفة، وغير الإقليمية لحقوق الأقلية فقط، مثل تلك الموجودة في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM). ومع ذلك، فهذا الإجماع الواضح يُخفي تحته اختلافاتٌ كبيرةٌ وراء المنطق الكامن، وبالنسبة إلى بعض الناس فإن هذا القرار هو ضرورةٌ مؤسفة؛

حيث تُرَفَضُ أو تُوجَلُّ أكثر الأشكال تقدُّميَّةً لحقوق الأقلية التي طُوِّرت في الغرب من أجل استيعاب المخاوف نفسها حول «الأمن القومي» و«الأقليات غير الموالية» التي سيطرت على مناقشات القرن التاسع عشر. وبالنسبة إلى هؤلاء، من المُهم الإبقاء على أفكار الحكم الذاتي في مناطق ما بعد الشيوعية حية، حتى لو كانت مجرد هدفٍ طويل المدى، والدفاع عن شرعية المعايير الموجهة القائمة على التاريخ والأرض،^{٦٩} ومع ذلك، فهناك آخرون، رغبةً منهم في استخراج ميزة من الضرورة، يذهبون إلى أن هذا القرار بالتحوُّل إلى حقوق أقلية عامة غير إقليمية هو قرارٌ تقدُّمي يعكس استعداد القرن الحادي والعشرين للتحرُّك فيما وراء القيود العقلية المفروضة من أيديولوجيات القرن التاسع عشر القومية التي تربط بين العرقية والإقليم. وبالنسبة إليهم، فقد حان الوقت للتخلص من الأفكار الرجعية عن الحكم الذاتي الإقليمي وحقوق الأقلية القومية الموجهة إلى الأبد.

وأيًّا ما كانت الأسباب الكامنة، فإن النتيجة التي لا خلاف عليها هي التحوُّل الهائل في طبيعة المعايير الأوروبية لحقوق الأقلية وهدفها. في الذكرى السنوية الخامسة للبدء بالعمل في الاتفاقية الإطارية، نظم المجلس الأوروبي مؤتمرًا بعنوان «ملء الإطار»، احتفالاً بتطوير معايير حقوق الأقليات تدريجيًّا طوال فترة الاتفاقية (ويلر، ٢٠٠٣م). ورأيي الخاص، في المقابل، هو أن الأهداف الأصلية للاتفاقية قد تَمَّ التخلي عنها أساسًا، أما المعايير الناتجة فلا هي مؤثرة في حل الموضوعات الملحة في النزاع العرقي المضطرب ولا هي تساعد في تشكيل وتنظيم المنطق الطويل المدى للتعددية الثقافية الليبرالية.

وكما قلتُ، فإن القرار الذي اتخذته المنظمات الأوروبية بصدد كيفية تشكيل وتفسير الاتفاقية كان قرارًا مفهوميًّا، برغماتيًّا، بل ربما حتميًّا، غير أن النتيجة هي أن التجربة

^{٦٩} انظر على سبيل المثال: توصية الاجتماع البرلماني، الرقم ١٦٠٩، العام ٢٠٠٣م، حول التجارب الإيجابية لمناطق الحكم الذاتي كمصدر إلهام لحل النزاع في أوروبا، أو توصية مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية في أوروبا، الرقم ٤٣، العام ١٩٩٨م، حول الحكم الذاتي الإقليمي، والأقليات القومية، أو توصية الاجتماع البرلماني، الرقم ١٧٣٥، العام ٢٠٠٥م، حول مفهوم «الأمة» الذي يشير إلى الأقليات القومية التقليدية، الذي يعلن أن الأقليات «كثيرًا ما تكوَّنت عن طريق التغيُّرات في حدود الدولة»، وأنها «تمثِّل جزءًا مؤسسًا وكيانًا بِنَاءً للدولة القومية» (الفقرة ٩)، وتلك كلها أفعال مقاومة في محاولة للحفاظ على التركيز الدولي على نوعية الجماعات المتوخَّاة أساسًا من مصطلح الأقليات القومية، وللحفاظ على المساندة الدولية لنموذج الحكم الذاتي الإقليمي على الأقل كهدفٍ على مدًى طويل لتلك الجماعات.

الجريئة في تطوير معايير حقوق الأقليات أصبحت على حافة الانهيار. والواقع أننا قد وصلنا تقريباً إلى اكتمال الدائرة للتجربة الأوروبية في تشكيل حقوق الأقليات، فالجهود الأوروبية لإقامة معايير حقوق الأقليات بدأت من افتراض أن منظور المادة «٢٧» لحقوق الأقليات العامة كان بالغ الضعف لمعالجة أنواع الموضوعات التي يقوم عليها النزاع العرقي السياسي في أوروبا ما بعد الشيوعية، من ناحية لأنه لا يعترف إلا بحقوق الأقليات الشائعة بين كل الجماعات، مهما كانت كبيرة أو صغيرة، قديمة أو جديدة، متمركزة أو مشتتة. وبعد تجربة خمسة عشر عاماً مذهلة، وإن كانت معيبة، في تطوير حقوقٍ مستهدفة للأقليات، يبدو أننا نعود إلى حيث بدأنا.

من «المعايير» و«المقاييس» إلى منع النزاع أو حله

يبدو إذن أنه لا واحدة من الاستراتيجيتين اللتين درسناهما حتى هذه اللحظة قد واجهت المشكلة التي ألهمت في الأصل الفعل الأوروبي حول قضايا الأقلية بفاعلية — أعني المخاوف بشأن آثار النزاع العرقي المزعزعة للاستقرار في بلاد ما بعد الشيوعية — إن استراتيجية تعميم أفضل الممارسات الغربية تجاهلت، على نحوٍ ساذج، حقيقة أن الظروف الكامنة المطلوبة لتبني الممارسات لم تكن موجودة في جزء كبير من المنطقة، واستراتيجية صياغة المعايير القانونية لم تواجه القضايا الفعلية الملحة للصراعات.

إذن، ما الذي قامت به المنظمات الأوروبية لمنع واحتواء المنازعات القومية العرقية المزعزعة للاستقرار؟ كما أشرت سابقاً فإن المنازعات العرقية القومية في فترة ما بعد العام ١٩٨٩م هدّدت بتقويض السلام والاستقرار الإقليمي، وبآثار جانبية على البلدان المجاورة، إن قرار المجتمع الدولي لعمل شيء ما بالنسبة إلى قضايا الأقليات قد قُدّم على أساس الحاجة، بل والواجب، لحماية أوروبا ضد تلك النزاعات العرقية المحتملة، وإذا فشلت الاستراتيجيتان الأوليان في هذا الشأن فما الذي تم فعله؟

الجواب كما ألمح منذ قليل، كان الانخراط في تداخلات خاصة بكل بلد، وفي كثير من البلاد التي تعيش تجربة النزاع العرقي العنيف، أو حيث يبدو هذا النزاع وشيكاً، فإن المنظمات الأوروبية تتدخل على نحوٍ فعّال في المفاوضات التي تتوسط بها بين الحكومات وقادة الأقليات، وتقديم اقتراحات للطريقة التي ينبغي بها حل المنازعات، والواقع أن

المنظمات الأوروبية في بعض الحالات قد استنتجت بنود الحل الممكن، وضغطت على كل من الدول وقادة الأقليات لقبول مسودات الاتفاقيات الغربية تلك.^{٧٠} فالمنظمات الأوروبية على سبيل المثال أدت دوراً أساسياً في صياغة بنود اتفاقية أوهريد في مقدونيا، التي منحت مكانةً ووضعاً للغة الرسمية وقوى محلية أكبر للأقلية الألبانية التي لا تستقر في مكان، وبعد ذلك ضغطت على الحكومة لتقبلها (وقد قبلتها الحكومة للحفاظ على مساندة الناتو NATO العسكرية)،^{٧١} ولقد ساعدت المنظمات الغربية أيضاً في كتابة مسودة اتفاقية دايتون في البوسنة وابتكار بنية للحكم الذاتي الإقليمي ومشاركة مسلمي البوسنة والصرب والكروات في السلطة، ثم ضغطت بعد ذلك على الأطراف لقبولها (ولقد قبلتها من أجل تجنب عقوبة الناتو العسكرية). وهناك مثال آخر، على الرغم من أنه ليس من دول ما بعد الشيوعية، هو من قبرص؛ حيث صاغت الأمم المتحدة دستوراً جديداً (خطة أنان Annan Plan) بالتعاون مع المنظمات الأوروبية باقتراح نظام فدرالي، وتقاسم دستوري للسلطة للتغلب على النزاع القائم منذ فترة طويلة بين الأغلبية اليونانية والأقلية التركية (على الرغم من الضغط الهائل من الاتحاد الأوروبي فقد رفضت هذه المسودة من الأغلبية التركية في استفتاء شعبي).

ولقد كانت المنظمات الأوروبية في جميع هذه الحالات مشغولةً بنشاط في إعداد مسودات الاتفاقيات لحل صراعات الماضي العنيفة (قبرص)، والصراعات العنيفة المستمرة (البوسنة)، أو الصراعات العنيفة المحتملة (مقدونيا)، وفي كل حالة من هذه الحالات أدرجت ضمانات جوهرية لحقوق الأقليات، والحد الأدنى من المعايير القانونية الأوروبية لحقوق الأقليات مثل الاتفاقية الإطارية؛ لأن تلك الشروط لحقوق تتعامل مع كل حالة خاصة على حدة، ولا تقوم على المعايير الشاملة لأوروبا بأسرها؛ فليس ثمة اتساق في

^{٧٠} للوقوف على مناقشات الجهود التي بذلها الاتحاد الأوروبي من أجل حل النزاع ذي الحالة الخاصة، انظر كيتينغ ومكغاري، العام ٢٠٠١م؛ وتوغنبرغ، ٢٠٠٤م؛ وكوبيترز، ٢٠٠٤م؛ ومكغاري وكيتينغ، ٢٠٠٦م.

^{٧١} لقد كانت مقدونيا قلقةً من أنها لن تستطيع أن تهزم الأقلية الألبانية في حرب أهلية من دون مساعدة الناتو (NATO)، خصوصاً أن هذه الأقليات كانت مدعومة من المتمردين الألبان المتمرسين والمسلحين بشكل جيد في كوسوفو المجاورة، وعندما أوضح الناتو أن استمرار مساعدته لمقدونيا متوقف على تعاونها في اتفاقية أوهريد، لم يكن أمام الحكومة سوى قبول ذلك، على الرغم من أنها ما زالت تواجه صعوبة في تقديم الاتفاقية إلى الشعب المقدوني وإقناعه بها.

المنظور عَبر البلدان المختلفة، وهذه التدخُّلات الخاصة بالبلدان المختلفة ليست مستمدةً من أي مجموعةٍ مشتركة من المعايير؛ فليس هناك معيارٌ واضح لتفسير مصادقة المنظمات الأوروبية على وضع اللغة الرسمية لبعض الجماعات دون غيرها، أو مسانَدتها للحكم الذاتي الإقليمي في بعض البلاد دون بعضها الآخر.

وليس ثَمَّة ما يدهش في أن تتعرض المنظمات الأوروبية للنقد لطبيعة توصياتها المتناقضة، والتعسُّفية، والتي لا تقوم على مبدأ. وكما لاحظ النقاد، فإن توصيات الاتحاد الأوروبي الخاصة ببلدٍ ما «لم تُنتج أي معاييرٍ متماسكة لحقوق الأقليات» (شويلنس، العام ٢٠٠٥م، ص ٢٣). والواقع أنها «برهنت على استعدادها لاتباع أي إجراءٍ سياسي لكي تحقِّق الاستقرار» (جونسون، ٢٠٠٦م؛ ص ٥١).

وفي اعتقادي أن هذا المظهر للتعسُّف وللتناقض من المحتمل أن يكون مَضَللاً، فهناك نوعٌ من المنطق الذي وجَّه باتساق هذه التدخُّلات الخاصة، ولسوء الطالع، لم يكن منطق التعددية الثقافية الليبرالية، بل منطق الأمن، وكما سنرى فإن منطق الأمن يُؤلِّد بذاته مجموعةً من المعضلات.

والواقع أن المنظمات الأوروبية قد راقبت بطريقةٍ نسقية بلدان ما بعد الشيوعية من خلال مسارين متوازيين؛ أحدهما يختص بالمعايير الدولية والآخر يتعلق بالأمن الإقليمي، وكما رأينا في القسم السابق فإن المنظمات الأوروبية قد أعدت عدداً من الهيئات لمراقبة إذعان بلاد ما بعد الشيوعية لمعايير حقوق الأقليات الدولية. لكنها أيضاً راقبت، في الوقت نفسه، هذه البلاد لتقدِّر ما إذا كانت تشكِّل تهديداً للسلام والأمن الإقليميين، وبالتحديد تُحاول أن تتعرَّف على هذه الحالات التي قد تؤدي فيها أوضاع ومعاملة الأقليات إلى آثارٍ جانبية مُزعزعة للاستقرار، وهذا المسار المتوازي للمراقبة الأمنية قد نُظم أساساً من خلال منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، بما في ذلك مكتب المفوض الأعلى للأقليات القومية، والواقع أن عمل المفوض الأعلى يتحدد بوضوح على أنه جزء من «السلة الأمنية» لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، التي تقع على عاتقها مهمة التحذير المبكر حول التهديدات المحتملة للأمن الإقليمي، ووضع توصياتٍ يُمكن أن تقضي على هذه التهديدات، ويقع الناتو NATO (حلف شمال الأطلسي) وراء منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، بتفويضه الأمني، وسلطته للتدخل العسكري إذا لزم الأمر، كما رأينا في البوسنة وكوسوفو.

ونحن باختصارٍ لدينا عمليتان متوازيتان لـ «تدويل» علاقات الدولة بالأقلية في أوروبا؛ الأولى مراقبة دول ما بعد الشيوعية من حيث إذعانها لمعايير حقوق الأقلية (وهو

ما يُمكننا أن نطلق عليه «مسار الحقوق القانونية»، والعملية الثانية مراقبة دول ما بعد الشيوعية من حيث تهديداتها المحتملة للاستقرار الإقليمي.^{٧٢} والواقع أن مسار الأمن كان دائماً أكثر أهمية من مسار الحقوق القانونية في تحديد التدخّلات الفعلية في دول ما بعد الشيوعية، وأكثر الحالات أهميةً وشهرةً للتدخّلات الغربية في قضايا الأقلية في دول ما بعد الشيوعية تقوم على حساباتٍ متعلقة بكيفية المحافظة على الأمن، وليس على كيفية التمسك بمعايير عامة مثل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية.^{٧٣}

ولننظر الآن إلى الطريقة التي تتدخل بها المنظمات الغربية في أكبر حالات العنف العرقي في أوروبا ما بعد الشيوعية؛ فمثلاً في مولدوفيا وجورجيا وأذربيجان وكوسوفو والبوسنة ومقدونيا، وفي كل حالةٍ من هذه الحالات دفعت المنظمات الغربية دول ما بعد الشيوعية للذهاب إلى ما هو أكثر من متطلبات الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM)؛ فقد دفعت الدول إلى قبول شكلٍ من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي (في مولدوفيا، جورجيا، أذربيجان وكوسوفو)، و/أو شكلٍ ما من أشكال مشاركة السلطة ووضع اللغة الرسمية (في مقدونيا والبوسنة).

باختصار، في السياقات التي ظهرت فيها بالفعل نزاعاتٍ عرقية، اعترفت المنظمات الغربية بأن الاتفاقية الإطارية قليلة الفائدة في حل النزاعات، وأن المطلوب هو شكل من أشكال الاشتراك في السلطة، والشكل الدقيق لهذا الاشتراك في السلطة قد حُدد عن طريق مجموعة من العوامل الموجودة في السياق، ليس أقلها التوازن العسكري الفعلي للقوة بين الفصائل المتنازعة، وإذا سلّمنا بأن دافع الغرب هو حماية الأمن الإقليمي، فإن تدخّله يتطلب تقديرًا دقيقًا لاحتمال التهديد الذي يُثار من قبل عواملٍ مختلفة، وتقديم توصياته تبعاً لذلك. بعبارةٍ أخرى، تدخل مبني على سياسةٍ واقعية، وليس على أي تصورٍ مبدئيٍّ قائم على العلاقات بين الدولة والأقلية.

^{٧٢} لمناقشة تفصيلية أكثر لهذين المسارين، انظر: كيمليكا وأوبالسكي، ٢٠٠١م، ص ٣٦٩-٣٨٦.

^{٧٣} كما لاحظ جونسون «المنظور الثاني (الأمن) الذي تعامل مع الدبلوماسية لإحباط حالات الصراع، كان واضحاً للغاية في أوروبا الشرقية حتى اليوم، ويُمكننا أن نتوقع استمرار ذلك في المستقبل» (جونسون، العام ٢٠٠٦م، ص ٥٠).

ولمسار الأمن عددٌ من نقاط الجذب كوسيلةٍ للتعامل مع قضايا التعدُّد العرقي، فهو يسمح بدرجةٍ عالية من المرونة والحساسية للسياق عند وضع التوصيات لبلدٍ معينة، وربما بدا ذلك عند بعض النقاد دليلاً على التعسُّف وعدم الاتساق أو التناقُّض، لكن يُمكن بدلاً من ذلك أن يُرى على أنه أمرٌ صحي واعتراَفٌ لا مندوحة عنه بالتعقيد، وفي بعض الحالات قد تُوظَّف هذه المرونة للمطالبة بإصلاحاتٍ تتجاوز الاتفاقية الإطارية، كما في الحالات التي ذكرتها، ولكنه قد يسمح كذلك باحتمال أن تستثني المنظمات الأوروبية بلداناً معينة من متطلبات الاتفاقية الإطارية، إذا كان ذلك سيعزز الأمن، وعلى سبيل المثال، في حالة بلغاريا، فإن الدستور الحالي (على غرار الدستور الفرنسي) من المؤكد أنه ينتهك في الأغلب الاتفاقية الإطارية ما دام ينكر وجود الأقليات ويمنع الأحزاب السياسية العرقية، غير أن الأقلية التركية في بلغاريا لم تبد أي علامة من علامات الضجر، من ناحية لأن الشروط الدستورية لم تفرض بشكلٍ صارم، والواقع أنه كثيراً ما ينظر إلى بلغاريا كواحدةٍ من الأمثلة الإيجابية للعلاقات العرقية غير المتصارعة في البلقان،^{٧٤} وفي ظل هذه الظروف قرَّرت المنظمات الأوروبية التي تعمل داخل المسار الأمني أن تدعَ الفتنةَ نائمةً فلا تضغط على بلغاريا لإصلاح دستورها وفقاً للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM).

نظراً إلى مرونة هذا المسار وقابليته للتكيف، فإن بعض المحلِّلين نظروا إليه على أنه أفضل من الاعتماد على مسار الحقوق القانونية. والواقع أن بعض الناس سوف يذهبون إلى أن مسار الحقوق القانونية ينبغي التخلي عنه، لا سيما إذا عرفنا الصعوبات السياسية والمفاهيمية التي تواجها في صياغة الحقوق القانونية، فإذا لم تكن ثمة طريقة عملية لتأسيس معاييرٍ دوليةٍ مؤثرة لحقوق الأقليات، سواء كحقٍّ عام لتمتُّع المرء بثقافته، أو حقٍّ مستهدف لتقرير المصير الداخلي، فلماذا لا نتخلى عن فكرة مسار الحقوق القانونية في حين نحافظ على قدرة التدخل في أوروبا ما بعد الشيوعية على أساس اعتباراتٍ أمنية؟!

^{٧٤} حالة بلغاريا جذابة في الفصل بين الأشكال القانونية والممارسات الفعلية، فعلى حين أن الدستور يمنح الأحزاب العرقية، فإن هناك حزباً تركياً عرقياً قوياً تم إشراكه بالفعل في ائتلافاتٍ حكومية، ولقد نتج عنه شكلٌ فعَّال للمشاركة العرقية في السلطة (بروسيس، ٢٠٠٣م). ولقد حكم الاتحاد الأوروبي أن التعاون العرقي القائم أكثر أهمية من الالتزام الرسمي بالمعايير الدولية (شويلنس، ٢٠٠٥م).

وأنا أشك في أن هناك بعض قادة المنظّمات الأوروبية الذين شعروا بالندم لتأسيس مسار الحقوق القانونية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، الذين قد يرغبون الآن في التراجع عنه. على أي حال، فإن الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو (NATO) قد بقياً على قيد الحياة وازدهراً من دون الاهتمام بحقوق الأقلية،^{٧٥} فلم لا يُعاد النظر في قرار جعل حقوق الأقلية واحدة من القيم الأساسية للنظام الأوروبي؟ وفضلاً عن ذلك — كما سبق أن رأينا — فإن القرار الأصلي في أوائل تسعينيات القرن الماضي بتطوير معايير قانونية كان يقوم على أساس توقُّع خاطئ حول احتمال خروج النزاع العرقي على حدود السيطرة. ولقد أصبح واضحاً منذ ذلك الحين أن العنف العرقي ظاهرة محلية في أوروبا ما بعد الشيوعية، وأن توقُّعات حدوث العنف في دول مثل سلوفاكيا أو إستونيا منعدمة في المستقبل القريب؛ ولذلك من غير الضروري مراقبة ما إذا كانت هذه البلاد تُعامل أقلياتها طبقاً لما يُسمَّى بالمعايير الأوروبية.^{٧٦}

ومن المؤكّد أن الملاحظين الغربيين قد لا يقبلون بعض السياسات التي تبنتها هذه البلاد لو كان الأمر بأيديهم، لكن من غير المحتمل أن يؤدّي تبنيها إلى العنف وعدم الاستقرار الإقليمي. قد تجرّب بعض بلدان ما بعد الشيوعية سياساتٍ تمثّل أو اندماجٍ عنيفة، لكن لو حدث ذلك فإن هذه السياسات سوف تفشل بشكلٍ مؤكّد، وفي النهاية سوف يظهر إجماعٌ محلي على سياسةٍ أكثر ليبرالية. وهذا ما حدث في الغرب، وليس هناك أي سببٍ يجعلنا نفترض أن ذلك لن يحدث أو لا يمكن أن يحدث في الشرق، وفضلاً عن

^{٧٥} علينا أن نتذكّر أنه في الفترة السابقة للعام ١٩٨٩م سمّح الاتحاد الأوروبي بشكلٍ ضمني لليونان بأن تضطهد الأقليات القومية، كما سمّح حلف الناتو لتركيا باضطهاد الأقليات القومية (بات وأوماتو، العام ١٩٩٨م؛ دويت في العامين ١٩٩٣م و٢٠٠٢م)، ولم تُظهر أيّ من المنظومتين اهتماماً بمحنة جماعات الغجر في الدول الأعضاء مثل إسبانيا وإيطاليا (سيمهاندي، ٢٠٠٦م).

^{٧٦} ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن المسودة الأولى لدستور الاتحاد الأوروبي تضمّنت كل «معايير كوبنهاغن» باستثناء معايير حقوق الأقليات، ولقد كان ذلك اعترافاً ضمنيّاً، وأنا أشك في أن القرار الأصلي لجعل حقوق الأقليات شرطاً لعضوية الاتحاد الأوروبي كان قائماً على قراءة خاطئة للموقف الأمني في أوائل تسعينيات القرن الماضي، وليس على أي التزامٍ معياري أصلي، ولقد أُعيد إدراج نسخةٍ ضعيفةٍ من معيار حقوق الأقليات في النص النهائي من الدستور (درزويكي، ٢٠٠٥م).

ذلك فإن الأكثر احتمالاً أن تُستوعب السياسات الليبرالية على أنها مشروعة، وبالتالي باقية، إذا نشأت من هذه الأنواع من العمليات المحلية بدلاً من أن تُفرض من الخارج. ونظراً إلى هذه الأسباب، اقترح بعض المحللين أن يتوقف الضغط على بلاد ما بعد الشيوعية لتمتثل للمعايير الدولية لحقوق الأقليات،^{٧٧} ومع ذلك فأنا أشك في أن يكون ذلك التراجع ممكناً، وكما ذكرتُ من قبل، فإن أفكار حقوق الأقليات أصبحت الآن موجودة في مؤسساتٍ على مستوياتٍ مختلفةٍ عديدة في أوروبا، وسوف يكون من الصعب التخلص منها.

وفضلاً عن ذلك، فإن المسار الأمني، وحده، يولد عدداً من البواعث الضالة والعواقب غير المقصودة، وعلى وجه الخصوص فإن للمسار الأمني ميلاً جامحاً لمكافحة الدولة على تشددها، والأقلية على تحفّزها؛ فهو يمنح الدولة باعاً لاختراع الإشاعات حول تلاعب الدولة القريبة بالأقلية أو المبالغة فيها؛ وذلك لكي تفرض ادعاء أن الأقلية ليس لديها ولاء (أو أنها تخون الدولة) وأن اتساع حقوق الأقليات سوف يُعرض أمن الدولة للخطر، كما أنه يمنح الأقلية الحافز للتهديد بالعنف أو، ببساطة، الاستيلاء على السلطة، بما أنها الطريقة الوحيدة لكي تُوصل شكواها وتظلّمها إلى أسماع المنظمات الدولية التي تراقب التهديدات الأمنية؛ فمجرد أنها تُعامل بطريقةٍ ظالمة غير عادلة لا يكفي لجذب انتباه الغرب داخل المسار الأمني، إلا إذا كان مدعوماً بتهديدٍ خطير قادر على هدم استقرار الحكومات والأقاليم.^{٧٨}

وانظر على سبيل المثال إلى منظور منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) للحكم الذاتي الإقليمي، كما سبق أن رأينا، بعد توصيتها المبدئية للحكم الذاتي الإقليمي عام

^{٧٧} انظر على سبيل المثال كتاب بيرغس، العام ١٩٩٩م، الذي يذهب إلى أننا ينبغي أن نعطي عملية الدمج فرصة، قد لا تكون سياسات الدمج في أوروبا ما بعد الشيوعية مرضية، وقد تفشل، لكن من المهم للدول (والجماعات المسيطرة) أن تعرف حدود قدراتها، وقوة مقاومة الأقلية، وبالتالي قبول ضرورة التوصل إلى تسويةٍ ما مع الأقليات.

^{٧٨} «ينبغي على الأقليات ألا تواجه ذلك الموقف الذي يستجيب فيه المجتمع الدولي فقط للأمور التي تهتمها إذا ما كان هناك صراع؛ فمثل هذا المنظور من السهل أن يرتد لخلق صراعاتٍ أكثر من تلك الدول التي يقولُ بحلها، فإن المنظور الموضوعي غير المتحيز أو المحايد للأقليات يتضمّن تطبيق معايير الأقليات عبر الحدود ولا بد من ثَم أن يبقى» (الفروسوف وتر، العام ١٩٩٣م، ص ١٧٦ و ١٧٧، وقارن شاندلر، العام ١٩٩٩م، ص ٦٨).

١٩٩٠م، فإن المنظمة تحوّلت نحو إحباط الحكم الذاتي الإقليمي، ونصحت، بهمة، عدة أقليّات بأن تتخلّى عن مطالب الحكم الذاتي الخاصة بها، بمن في ذلك المجرّيون في سلوفاكيا، بيد أن منظمة الأمن والتعاون قد ساندت الحكم الذاتي في عدة بلادٍ أخرى، بما في ذلك أوكرانيا (للقرم)، مولدوفيا (لقوقازيا وترانزنيستريا)، جورجيا (لأبخازيا وأوسيتيا)، وأذربيجان (بالنسبة إلى نغورنو-كاراباخ)، وصربيا (بالنسبة إلى كوسوفو)، ما الذي يفسّر هذا التنوّع والاختلاف؟ تقول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إن الحالات الأخيرة «استثنائية» أو «غير مألوفة» (زاغمان، ١٩٩٧م، ص ٢٥٣، رقم ٨٤؛ ثيو، ٢٠٠٣م، ص ١٣٢)، لكن ما يُمكنني أن أقوله هو أن الطريقة الوحيدة التي تكون فيها هذه الحالات استثنائية هي الحالات التي تقبّض فيها الأقلّية على السلطة بطريقةٍ غير دستورية ومن دون رضا الدولة.^{٧٩} وحينما استولّت الأقلّيات على السلطة بهذه الطريقة، فإن الدولة لم تستطع سوى إلغاء الحكم الذاتي عن طريق الجيش. وتبدأ حرب أهلية، ولأسباب واضحة فإن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لا تشجّع هذا الخيار العسكري، وتوصي بدلاً منه بأنه ينبغي على الدول أن تتفاوض على الحكم الذاتي مع الأقلّية، وأن تقبل شكلاً ما من أشكال النظام الفدرالي أو الاتحادي، الذي يعترف قانونياً بالواقع الموجود على الأرض؛ ومن ثم فإن المفوض الأعلى للأقليات القومية أوصى بأنه سوف يكون من الخطر على أوكرانيا أن تحاول إلغاء نظام الحكم الذاتي القائم للعرقية الروسية (بطريقةٍ غير مشروعة) في القرم (فان ديرستويل، العام ١٩٩٩م، ص ٢٦).

في المقابل، كلما سعت الأقلّية إلى الحكم الذاتي الإقليمي من خلال وسائلٍ وطرقٍ سلمية وديمقراطية، عن طريق حكم القانون، عارضته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، على أساس أنه سوف يزيد من التوتر. وطبقاً للمفوضية العليا لهذه المنظّمة ومراعاةً للمخاوف العامة في أوروبا ما بعد الشيوعية من عدم ولاء الأقلّية والانفصال، فإن أي حديثٍ عن إعداد أي ترتيباتٍ لحكم ذاتي إقليمي جديد سوف يؤدي إلى زيادة التوترات، لا سيما إذا كانت الأقلّية المطالبة بالحكم الذاتي الإقليمي مقيمة على حدود الدول القريبة؛

^{٧٩} في جميع هذه الحالات باستثناء القرم (Crimea)، استولّت الأقلّية على السلطة من خلال الثورة المسلّحة، أما في حالة القرم، فإن دولة أوكرانيا تكاد تكون غير موجودة في منطقة القرم؛ ولذلك لم يُضطرّ الروس إلى استخدام الأسلحة للإطاحة ببنية الدولة القائمة، فقاموا بعمل استفتاءٍ شعبي (غير قانوني) حول الحكم الذاتي، وبعد ذلك بدّءوا في حكم أنفسهم.

ومن هنا فقد أوصت المفوضية العليا بعدم دفع المجر في سلوفاكيا إلى الحكم الذاتي الإقليمي، نظرًا إلى مخاوف سلوفاكيا بصدد استرداد الأرض (فان ديرستويل، ١٩٩٩م، ص ٢٥).

باختصار، فإن منظور الأمن يكافئ تشدد كلا الجانبين، لو أن أقلية استولت على السلطة، فإن منظمة الأمن والتعاون تكافئها بالضغط على الدولة لقبول شكل «استثنائي» للحكم الذاتي، ولو رفضت الأغلبية حتى مناقشة الحكم الذاتي من أقلية مسالمة ومطبعة للقانون، تكافئها المنظمة بالضغط على الأقليات لكي تكون أكثر «برغماتية»، ويُعد ذلك جموحًا من وجهة نظر العدالة، لكن يبدو أنه منطقٌ حتمي للمنظور القائم على الأمن، فربما يكون صحيحًا من المنظور الأمني أن منح الحكم الذاتي الإقليمي لأقلية تُطيع القانون يزيد من التوتر، في حين أن مساندة الحكم الذاتي الإقليمي بعد الاستيلاء عليه بواسطة أقلية مقاتلة يقلل من التوتر.

وبمقدار ما يكون ذلك هو منطق المنطلق الأمني، فإنه ينطوي على نتيجة تتضمن مفارقة تقوّض الأمن، فالأمن الطويل الأمد يتطلب أن تُخفف كلٌّ من الدول والأقليات من مطالبها، وتقبل بمفاوضات ديمقراطية، وتسعى إلى تكيفات عادلة ومنصفة، ويتطلب أن تقود العلاقة بين الدولة والأقلية تصورات العدالة والحقوق، ليس فقط بسياسات القوة. وهذا بالطبع ما كان يُفترض أن يدعمه مسار الحقوق القانونية ولماذا يجب أن يكمل المسار الأمني الخاص بكل حالة.

والمشكلة هي كيف نجعل المسارين المتوازيين للأمن والمعايير القانونية يعملان معًا، بدلًا من تعارض أهدافهما؟ إننا في حاجة إلى طريقة لتشكيل معايير قانونية تُساعد على توضيح لماذا تستطيع الاقتراحات المحددة للدولة والخاصة بوضع اللغة الرسمية والحكم الذاتي أن تكون امتدادات جائزة وشرعية لهذه المعايير وليست مجرد امتيازات للقتال. في المقابل، نحن في حاجة إلى أن نجد طريقة لتشكيل توصيات أمنية محدّدة الحالة توضّح كيف تظهر هذه التوصيات من قيم ومبادئ أكثر عمومية حول التكيف مع التنوع.

وبعض الممثلين الرئيسيين في المناقشات الأوروبية على وعي تام بهذه المشكلة، وخلال فترة رئاسته الطويلة (من ١٩٩٣م إلى ٢٠٠١م) كان المفوض الأعلى السابق للأقليات القومية ماكس فان ديرستويل Max van der Stoel منشغلًا بالحاجة إلى الربط بين

المعايير القانونية الحالية لحقوق الأقليات مع توصيات الأمن الخاصة بكل دولة،^{٨٠} في حين أن المعايير الحالية كانت غير كافية للقيام بهذا الربط، فقد دفع إلى القيام بصياغة معايير جديدة مثل توصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بالنسبة إلى التعليم، واللغة وحقوق المشاركة للأقليات القومية.^{٨١}

ومع ذلك، فحتى مع توصيات منظمة الأمن والتعاون هذه تستمر المشكلة، والواقع أنه لا يمكن حلها ما دامت المعايير القانونية تُصاغ على أنها حقوق عامة للأقلية، وهناك ببساطة هوة واسعة للغاية بين حقوق الأقلية العامة التي صيغت في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) وتوصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) وأنواع السياسات والمؤسسات المطلوبة لحل النزاعات العرقية السياسية الخطرة أو منعها، وعلى الرغم مما بذله فان دير ستويل جهود، فإن المقترحات الخاصة بالبلد التي تبنتها المنظمات الأوروبية بالنسبة إلى وضع اللغة الرسمية والاشتراك في السلطة أو الحكم الذاتي الإقليمي تعكس بوضوح منطق الأمن بمكافأتها للأقليات التي استولت على السلطة أو هدّدت بالعنف، وإحباطها للأقليات التي اتبعت القواعد الديمقراطية للعبة.

الحق في مشاركة فعّالة

في استطاعتنا أن نرى هنا الإحراج المنطقيّ باستكشاف الأساليب الرئيسية التي استخدمتها المفوضية العليا للأقليات القومية (HCNM) وغيرها للربط بين المسار الأمني ومسار المعايير القانونية، أعني لتأييد فكرة أن لدى أعضاء الأقليات القومية «الحق في مشاركة فاعلة» في الشئون العامة، لا سيما في المسائل التي تؤثر فيهم، ويمكن أن نرى هذا المنظور على أنه يقدم مرونة كافية للتكيف مع المخاوف الأمنية القصيرة الأمد، على حين أنه لا يزال يقدم إطاراً معيارياً واضحاً يقوم على الحقوق.

إن فكرة المشاركة الفعّالة تلك ليست جيدة؛ فقد كانت موجودة بالفعل في إعلان كوبنهاغن الأصلي في العام ١٩٩٠م، التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE).

^{٨٠} انظر مناقشته المُتّعة للمشكلة في خطابه عن السلام والعدالة، القوة والمبدأ، التي أُعيدت طباعتها في كتاب فان دير ستويل، العام ١٩٩٩م، ص ١١١-١٢٢.

^{٨١} بالنسبة إلى دور المفوض الأعلى في الشروع في إعداد معايير جديدة، انظر راتنر، العام ٢٠٠٠م؛ نوكريتش وآخرين، العام ٢٠٠٤م، ولكنسون، ٢٠٠٥م.

والواقع أنه كان على أساس هذا المبدأ أن جاء الإعلان بتوصية الحكم الذاتي الإقليمي، وقد تمّ الدفاع عن الحكم الذاتي للأقلية بوصفه وسيلة جيدة لتحقيق مشاركة فعّالة، قد أسقطت الإعلانات الأكثر حداثة، مثل إعلان الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) العام ١٩٩٥م، الإشارة إلى الحكم الذاتي الداخلي، لكنها أبقت على الالتزام بالمشاركة الفعّالة (في البند رقم «١٥»)، والواقع أن الإشارات إلى المشاركة الفعّالة أصبحت أكثر ظهوراً، على سبيل المثال، أصبحت الموضوع المركزي لمجموعةٍ حديثة من التوصيات التي قدّمتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا باسم (توصيات لوند Lund حول المشاركة الفعّالة للأقليات القومية، والتي قد تم تبنيها العام ١٩٩٩م).

إن فكرة الحق في مشاركة مؤثّرة وفعّالة هي فكرة جذّابة لعدة أسباب، لكنها، فيما اعتقد، تعيد إنتاج المشكلات التي واجهها إطار العمل الأوروبي الحالي لحقوق الأقليات بدلاً من حلّها، وأحد الأسباب التي تجعل هذه الفكرة جذّابة هو أنها تبدو ديمقراطية بشكلٍ يثير الإعجاب، فضلاً عن ذلك فإنها تتجنّب المفاهيم الشكلية للحق في «استمتاع المرء بثقافته». وهي تعترف بأن الأقليات لا تُريد الحديث بلغتها فقط أو ممارسة ديانتها في حياتها الشخصية فقط، بل هي تُريد كذلك المشاركة كمواطنين متساوين في الحياة العامة، الحق في مشاركة فعّالة ومؤثّرة يعترف بهذا البعد السياسي لتطلّعات الأقلية وطموحاتها، في حين أنه يتجنّب الأفكار «الخطيرة» و«الراдикаلية» لتقرير المصير الذاتي القومي (كمب، ٢٠٠٢م).

ومن منظور النظرية المعيارية، فإن لهذا المنطق ميزة إضافية هي تجنّب خطر أن تصبح الجماعات أساسية. إن كلّاً من «حق استمتاع المرء بثقافته» و«حق تقرير المصير الذاتي الداخلي» يقومان فيما يبدو على افتراضاتٍ حول الطابع المتأصل للأقليات القومية، يُلحّح الأول إلى أن لمثل هذه الجماعات «ثقافة» مشتركة ومتميّزة تسعى إلى المحافظة عليها. أما الثاني فهو يُلحّح إلى أن لها «هوية قومية» متميّزة ومشتركة تسعى إلى تقديمها من خلال الحكم الذاتي، ومع ذلك فنحن نعرف أن مثل هذه الجماعات ليست متجانسة داخلياً، ومن المحتمل أن يختلف أعضاء الجماعة حول أنواع التراث الثقافي الذي يرغبون في المحافظة عليه، والمدى الذي يرغبون من خلاله في أن يظلوا متميّزين ثقافياً عن المجتمع الكبير، كما أنه يحتمل كذلك أن يختلفوا حول طبيعة هويتهم القومية، أو نوع الحكم الذاتي الذي يحتاجون إليه لحماية تلك الهوية، أما بالنسبة إلى المجتمع الدولي فإن القبول بالحق في الثقافة أو الحق في تقرير المصير يبدو كأنه حكمٌ مسبق لهذه المناقشات

الداخلية، وانحياز إلى أولئك الذين يُجادلون من أجل تميّز ثقافيٍّ أكبر، أو حكم ذاتيٍّ قوميٍّ أكبر، كأن «الثقافة» أو «القومية» سمتان ضروريتان لا يمكن الاستغناء عنهما عند هذه الجماعات بدلاً من أن تكونا مَطلبين.

وهذا النوع من المخاوف أثاره مفكّرو ما بعد الحداثة، وكذلك أصحاب النظريات النقدية، كأساسٍ لرفض عملية جعل حقوق الأقلية الجوهرية دستورية، وتبني حقوق أقليةٍ إجرائيةٍ خالصة بدلاً منها، كضمانات المشاركة والاستشارة (انظر: بن حبيب، ٢٠٠٢م؛ وفريزر، ٢٠٠٣م)، وهذه الحقوق الإجرائية تتجنب القيام بافتراضاتٍ جوهريةٍ حول تميّز ثقافة الجماعة وحُدود هُويتها، فالحق في مشاركةٍ فعالة ومؤثرة يسمَح لأعضاء الجماعة بتطوير مطالب الثقافة القومية، لكنه يتطلب أن تُبرّر هذه المطالب من خلال عملياتٍ ديمقراطيةٍ مقصودة بدلاً من أن تكون مبرّرة من خلال معاييرٍ دستوريةٍ أو قوانينٍ دوليةٍ متفقٍ عليها سلفاً (ليتين ورايخ، ٢٠٠٣م؛ وليامز، ١٩٩٥م؛ ويونغ، ٢٠٠٧م).

ومع ذلك، فإن السبب الرئيسي الذي يفسّر شعبية المشاركة الفعّالة المؤثرة إلى هذا الحد هو غموضها وخضوعها لتأويلاتٍ عدّة متضاربة، وبالتالي إمكان أن يقبلها الناس الذين لديهم مفاهيمٌ مختلفةٌ جدّاً للعلاقات بين الدولة والأقلية، وبهذا المعنى فإن الإجماع الظاهر على أهمية المشاركة المؤثرة الفعّالة يُخفي، أو يؤجّل، الاختلافات العميقة حول ما يَعبئ ذلك، بالفعل.

عند الحد الأدنى من القراءة، فإن الحق في المشاركة الفعّالة يعني ببساطة أن أعضاء الأقليات القومية ينبغي ألا يُواجهوا التفرقة العنصرية في ممارسة حقوقهم السياسية المبدئية في التصويت الانتخابي، والدفاع عن القضايا والترشّح للمناصب العامة. لقد تمّ اللجوء إلى هذا الحد الأدنى من القراءة لدفع إستونيا ولاتفيا إلى منح الجنسية للروس العرقيين وتمكينهم من التصويت والترشّح حتى إذا كانت تنقُصهم الطلاقة التامة في اللغة المستخدمة.

وفي قراءةٍ أكثر قوةً على نحوٍ ما، لم تتطلب المشاركة الفعّالة المؤثرة أن يتمكن أعضاء الأقلية من التصويت أو الترشّح للانتخابات فقط، بل أن يُنجزوا بالفعل درجةً من درجات التمثيل في السلطة التشريعية، وقد لا يتطلب ذلك أن تكون الأقلية ممثلةً بعددٍ يتناسب مع حصتها من التعداد السكاني العام، غير أن انخفاض مستوى التمثيل قد يُنظر إليه على أنه مشكلة، ولقد تمّ اللجوء إلى هذه القراءة لمنع المحاولات التي تقوم بها الدول لتعديل الحدود في المناطق الانتخابية لجعل انتخاب ممثلي الأقلية أكثر صعوبة، ومن الممكن أيضاً

اللجوء إلى هذه القراءة لمنع محاولات الدول تصحيح المتطلبات المبدئية لحصول أحزاب الأقلية السياسية على مقاعد في النظام الانتخابي.

وفي بولندا، على سبيل المثال، تنتخب الأقلية الألمانية بانتظام مندوبين للبرلمان؛ لأنها مستثناة من قاعدة الخمسة في المائة للدخول، ويستفيد حزب الأقلية الدنماركية من سياسة مشابهة في ألمانيا، وعلى العكس رفعت اليونان سقف متطلّباتها الانتخابية وبالتحديد لتمنح إمكان انتخاب أحزاب الأقلية التركية (مجموعة حقوق الأقليات، العام ١٩٩٧م، ص ١٥٧)، وهذا النوع من التلاعب ربما يُقضى عليه في المستقبل.

لكنّ أيّاً من هاتين القراءتين — بتركيزها على ممارسة الحقوق السياسية والتمثيل النصف من دون تمييز — لا يصل بنا إلى لب المشكلة في معظم حالات النزاع العرقي الخطير، حتى عندما تكون الأقلية قادرة على المشاركة من دون تمييز، وحتى عندما تكون ممثلة بشكل لا بأس به بالنسبة إلى تعدادها السكاني، فقد تكون خاسراً دائماً في العمليات الديمقراطية، ويصدق ذلك بصفة خاصة في السياقات التي ترى فيها الجماعات المسيطرة الأقلية على أنها يُمكّن ألا يكون لديها ولاء؛ ومن ثمّ تصوّت ككتلة واحدة ضد أي سياسات تُمكن الأقليات من السلطة (تأمل المعارضة الكاملة تقريباً داخل سلوفاكيا للحكم الذاتي للمناطق التي يُسيطر عليها المجرّيون أو المعارضة داخل مقدونيا للاعتراف باللغة الألبانية كلغة رسمية). في هذه السياقات، ربما لا يكون من المهم ما إذا كانت الأقليات تُمارس التصويت أو تقوم بانتخاب أعضاء البرلمان طبقاً لأعدادهم؛ فسوف يظل هناك تفوقٌ عليها من أعضاء الجماعة المسيطرة، وسوف يكون القرار النهائي هو هو، سواء شاركت الأقليات فيه أم لا.

إذا تناولنا حرفياً مصطلح المشاركة الفعّالة فسوف يبدو أنه يعوق هذا الموقف للأقليات القومية بوصفها أقلية سياسية على نحو دائم، وعلى أي حال فإن المشاركة «الفعّالة» تشير إلى أن المشاركة ينبغي أن يكون لها تأثير وفاعلية، أن تغير المشاركة النتيجة، والطريقة الوحيدة لضمان أن تكون مشاركة الأقليات مؤثرة بهذا المعنى في داخل المجتمعات المنقسمة هو تبني قواعد مضادة للأغلبية تتطلب شكلاً ما من أشكال المشاركة في السلطة. وقد يتخذ ذلك شكل الحكم الذاتي الداخلي أو ضمانات توافقية لقيام حكومة ائتلافية.

ويُمكن أن نُسَمّي ذلك القراءة القصوى للحق في المشاركة الفعّالة، وهي مشاركة تتطلب أشكالاً مضادة للأغلبية للمشاركة التوافقية أو الفدرالية للسلطة. ومن الواضح

أن ذلك هو التأويل الذي يعتمد عليه العديد من منظمات الأقليات، لكن تعترض عليه بقوة معظم الدول في الشرق والغرب للسبب نفسه تقريباً الذي عُرِضَتْ من أجله الإشارات السابقة إلى حق تقرير المصير الداخلي (المخاوف من عدم الولاء، والمطالبة بالانضمام ... إلخ). وبنجاح الدول في وقف حركة تقنين الحكم الذاتي الداخلي، فإن هذه الدول لن تقبل تفسيراً للمشاركة الفاعلة يوفرُ باباً خلفياً للحكم الذاتي، إن الاتفاق على الحق في المشاركة الفعّالة أصبح ممكناً تحديداً لأنه يُرى على أنه بديل، وليس وسيلة، للحكم الذاتي للأقلية؛ ومن ثم فتأويل المشاركة الفعّالة من المحتمل أن يظل متمركزاً عند مستوى عدم التمييز والتُمثيل المُنصف، أعني عند مُستوى لا يعالج الأسباب الفعلية للصراع العِرقي المُزعزع للاستقرار.

وهناك استثناءً واحدٌ مُمكن من هذا التعميم؛ فقد تتبنّى المنظمات الأوروبية التأويل الأقصى للمشاركة الفعّالة؛ حيث تكون أشكالُ الاشتراك في السلطة موجودةً بالفعل، ومن المعروف على نطاقٍ واسع أن محاولات الدول إلغاء الأشكال الموجودة للحكم الذاتي للأقلية هي وصفةٌ لكارثة (مثل كوسوفو، نغورنو-كاراباخ، وأوسيتيا)؛ ومن ثم فإن المنظمات الأوروبية تُحب أن تجد أساساً في القانون الدولي يمنع الدول من اللجوء إلى الأشكال الموجودة للحكم الذاتي للأقلية. ومعيّارُ المشاركة الفعّالة هو اقتراحُ مقبول؛ محاولات إلغاء أنظمة الحكم الذاتي ذات الوجود السابق من المُمكن رؤيتها كمحاولة متعمّدة لإضعاف الأقليات، وبالتالي إنكار لحقها في المشاركة الفعّالة.

هذه الفكرة التي تقولُ إن المشاركة الفعّالة تحمي أشكالَ الحكم الذاتي التي كان لها وجودٌ سابق والمشاركة في السلطة قد طوّرها بعض المحلّين،^{٨٢} ولقد لجأت إليها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ذاتها لتبرير توصياتها للحكم الذاتي الإقليمي والتوافقية

^{٨٢} يذهب أناليز فيرستيشل إلى أن اللجنة الاستشارية في فحصها للمطابقة مع الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) تبنت ضمناً فقرة ضد التراجع فيما يتعلق بالحكم الذاتي (فيرستيشل، العام ٢٠٠٤م)، وكذلك يذهب لويس أنتلوني إلى أن فقه التشريع الخاص بالبند الرقم ٣ للبروتوكول الأول للوثيقة الأوروبية لحقوق الإنسان يُمكن استقراؤه لحماية الأشكال الموجودة من الحكم الذاتي (لويس أنتوني، العام ١٩٩٨م)، وعلى مستوى فلسفي أكثر ذهب ألن بيوكانن إلى أنه ينبغي أن تكون هناك حماية دولية للأشكال الموجودة للحكم الذاتي الإقليمي، لكنه يُنكر أنه ينبغي أن تكون هناك معايير تُسند مطالبَ الحكم الذاتي الإقليمي لجماعات لم تنلّه بعدُ (بيوكانن، العام ٢٠٠٠م).

في بلادٍ مثل جورجيا ومولدوفيا. ولقد سَبَقَ أن ذكرتُ أن توصياتِ الاشتراك في السلطة انبثقت من المسار الأمني، أكثر من انبثاقها من أي قراءةٍ للمعايير القانونية الدولية، غير أن المنظّمات الغربية كانت حريصةً على أن تُبَيَّنَ أن هذه التوصيات لا تمثل مكافأةً للأقليات المقاتلة، وأن هناك أساساً معيارياً لتوصياتها، وادعاءً أن إلغاء الاشكال ذات الوجود السابق للاشتراك في السلطة أمرٌ يقوِّض المشاركة الفعّالة، ويوفّر أساساً مبدئياً لتوصياتها.

والصعوبة، بالطبع، تكمن في تفسير السبب الذي يجعلُ الأشكال الموجودة للحكم الذاتي الإقليمي هي الوحيدة التي تحمي المشاركة الفعّالة، إذا كان الحكم الذاتي الإقليمي مطلوباً لضمان المشاركة المؤثرة للأبخازيين في جورجيا، أو الأرمن في أذربيجان، فلماذا لا يكون مطلوباً أيضاً للمجريين في سلوفاكيا أو الألبان في مقدونيا؟ ولو أن إلغاء الحكم الذاتي يُضعِفُ الأقليات، فلماذا لم يُضعِفِ الأقليات التي لم تُقَبَلْ قَطُّ مطالبها في الحكم الذاتي؟ وبالتالي فإذا كانت مؤسّسات المشاركة في السلطة ليست مطلوبةً لضمان المشاركة الفعّالة للمجر في سلوفاكيا، فلماذا تكون مطلوبةً للأرمن في نغورنو-كاراباخ أو للروس في القرم؟!

ويبدو أنه ليس هناك أساسٌ مبدئي لتمييز تلك الأقليات التي تصادَفُ أن نالت الحكم الذاتي أو استولت عليه في مرحلةٍ ما من الماضي. ويُمكن تفسير المعالجة المختلفة لمطالبات الأقليات في الحكم الذاتي فقط كتنازلٍ للسياسة الواقعية. ومن وجهة نظر مُحْتَاطة فإن حرمان الأقليات من الحكومات الذاتية الموجودة بالفعل، والتي حاربت في الماضي للحصول عليها، هو أكثر خطورةً من رفض منح حكوماتٍ ذاتيةٍ جديدةٍ للأقليات لم تُظهِر أي استعدادٍ لاستخدام العنف في السعي إلى الحصول على الحكم الذاتي.

وباختصار، فإن تأويل المشاركة الفعّالة الذي يميّز الحكم الذاتي الذي كان له وجودٌ سابق يعاني العيب نفسه الذي يعانيه المسار الأمني؛ فهو يكافئ الأقليات المقاتلة في حين يُعاقِبُ الأقليات المسالمة التي تطيع القانون وتلتزم به. ومثل المسار الأمني، فإن منظور المشاركة الفعّالة على نحوٍ ما تطوّر في وقتنا الراهن، صُمِّمَ لكي يتلاءم مع التهديد المحتمل للأطراف المتنازعة، تلك الأقليات التي لديها القدرة والاستعداد لزعزعة استقرار الحكومات والأقاليم في إمكانها أن تنال أشكالاً جادة من الاشتراك في السلطة والاحتفاظ بها باسم المشاركة الفعّالة المؤثرة، وتلك الأقليات التي لا تعترف بالتهديد العنيف لم تنل ذلك.

وهذا الحديث يُوحى بأن منظور المشاركة الفعّالة والاحتفاظ بها يضاعف المشكلات التي تعرّفنا عليها في منظوراتٍ أخرى لا بد من أن يحلّها،^{٨٣} فإذا ما تم تأويل المشاركة الفعّالة المؤثرة بحدّها الأقصى لكي تتضمن الاشتراك في السلطة، عندئذٍ سوف تكون أقوى للغاية من أن تتقبلها الدول، وستُرفض للسبب نفسه الذي رُفض من أجله المنظور المستهدف لحق تقرير المصير الداخلي. ولو أن التأويل قد فُسر في حده الأدنى لتغطية التفرقة العنصرية والتمثيل المُنصف فقط، لوجدنا عندئذٍ أنه أضعفُ كثيرًا من أن يكون قادرًا على حل الحالات الحادة والخطيرة للصراع العرقي، ولن يكون فعالاً للأسباب نفسها التي جعلت منظور الحق العام في الثقافة غير مؤثّر، ولو أننا فحصنا كيف تم اللجوء إلى فكرة المشاركة الفعّالة بالفعل في حالات الصراع، فسوف نرى أنها، مثل المسار الأمني، تقوم على سياسة القوة، لا على مبادئ عامة؛^{٨٤} فلقد أصبحت المشاركة الفعّالة موقعًا

^{٨٣} ذهب بعض المحلّلين إلى أن اللجنة الاستشارية التي تُراقب للإذعان للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) يُمكن أن تتبنّى، وينبغي لها أن تفعل، معيار «التنفيذ التدريجي»، ووفقًا لهذا المعيار سوف نتوقّع من البلاد ويُطلَب منها تنفيذ تفسيراتٍ قوية للعديد من النصوص في الاتفاقية الإطارية، وما يُعد تنفيذًا كافيًا لمعايير الاتفاقية الإطارية فيما يتعلق بحقوق اللغة والمشاركة الفعّالة اليوم لن يكون كافيًا بعد خمسة أعوام من الآن، وكل مرة تقدّم فيها الدولة تقريرًا للجنة سوف تسأل: ما الذي فعلته الأقليات أخيرًا؟ إن الفكرة ليست ببساطة منع البلاد من التراجع (فقرة عدم التراجع التي أثارها من قبل)، لكن أيضًا رفع المستوى بشكلٍ تدريجي بخصوص ما هو مطلوب للوصول إلى معايير الاتفاقية الإطارية (انظر على سبيل المثال: فيرستيشل، العام ٢٠٠٤م، وويلر، العام ٢٠٠٣م). ليس هناك شك في أن اللجنة الاستشارية قد قامت ببعض التفكير المبتكر في هذا الاتجاه، فضلًا عن حقيقة أنها مشكّلة من خبراءٍ مستقلين بدلًا من ممثلي الدول (هوفمان، ٢٠٠٢م). مع ذلك، إذا كان تحليلي صحيحًا فمن المحتمل أن تكون هناك حدودٌ للمدى الذي يستطيع الخبراء المستقلون في اللجنة الاستشارية الوصول إليه من خلال تحقيق متطلبات الاتفاقية في الإطارية، وأنا أشك تحديدًا في أن يصبح وضع اللغة الرسمية والحكم الذاتي الإقليمي من متطلبات الاتفاقية الإطارية باستثناء عندما تُظهر الأقليات استعدادها وقدرتها على تقويض الاستقرار والأمن، وفي نهاية المطاف، فإن اللجنة الاستشارية هي استشارية فقط، فتوصياتها لا بد أن توافق عليها الدول، وأنا أظن أن أي محاولة لرفع المستوى ليطمئن الحكم الذاتي الإقليمي ووضع اللغة الرسمية سوف ترفضها الدول للسبب نفسه الذي فشلت من أجله المحاولات السابقة في تقنين هذه الحقوق.

^{٨٤} وبعبارةٍ أخرى عندما نتحدث عن المشاركة الفعّالة فنحن في حاجةٍ إلى أن نسأل «مشاركة في ماذا؟»، من وجهة نظر دول ما بعد الشيوعية فإن أعضاء الأقليات القومية ينبغي أن يكونوا قادرين على المشاركة

جديدًا ومهمًا لإنهاء التوترات بين الأمن القصير الأمد والعدالة الطويلة الأمد، لكنها بذاتها لم تقدّم لنا صيغةً لحل هذه التوترات.

في مؤسسات الدولة القومية الموحدة بلغة رسمية واحدة، ومن وجهة نظر كثيرٍ من منظمات الأقليات، فإن أعضاء الأقليات القومية ينبغي أن يكونوا قادرين على المشاركة في مؤسسات الدول المتعددة اللغات والفدرالية المتعددة القوميات، هذه المفاهيم المختلفة للدولة ولدت مفاهيمٍ مختلفة لما هو مطلوب بالنسبة إلى المشاركة الفعّالة، وكثيرًا ما يكتب المحلّلون كما لو كان مبدأ المشاركة يُمكن أن نلجأ إليه لحل هذه المنازعات عن طبيعة الدولة، لكن الواقع أننا نحتاج أولاً إلى حل هذه المنازعات قبل أن نتمكن من تطبيق المبدأ، وإلى يومنا الراهن فإن النزاع الأساسي عن طبيعة الدولة يُحل في أوروبا ما بعد الشيوعية عن طريق القوة، لا عن طريق المبادئ، وعندما تستولي الأقليات على الحكم الذاتي تُفسر المشاركة الفعّالة كمساندة للدولة الفدرالية و/أو المشاركة التوافقية داخل الدولة المتعددة اللغات والمتعددة القوميات، وعندما لا تستخدم الأقليات القوة فإن المشاركة الفعّالة تُفسّر على أنها تتطلب فقط تمثيلاً لا تمايز فيه وتمثيلاً منصفاً داخل دولةٍ موحّدة وأحادية اللغة، يقول مؤيدو فكرة المشاركة الفعّالة إنها تُوفّر وصفةً مبدئيةً لحل المنازعات العميقة بشأن طبيعة الدولة، لكن يبدو لي أن فكرة المشاركة الفعّالة افترضت مسبقاً، وأن هذا الموضوع حُل بالفعل، وبالتالي تكون إما قوية جداً (إذا افترضتُ مقدماً أن الدول قبلت فكرة الحكم الذاتي الداخلي في داخل دولةٍ متعددة القوميات) وإما ضعيفة جداً (إذا افترضتُ مسبقاً أن الأقليات القومية قد قبلت فكرة الدولة الموجودة الأحادية اللغة)، ويُلقى ذلك ضوءاً مختلفاً على مطالب حول سمة «الجوهرية» الخاصة بحقوق الأقلية. ولقد أشرت سابقاً إلى أن الكثير من منظري ما بعد الحداثة والنقاد رفضوا فكرة حقوق الأقلية الجوهرية في الثقافة والتقرير الذاتي على أساس أنها تحدّ مسبقاً وتزيّف تجانس شخصية الجماعة، ومع ذلك، فإنهم برفضهم تلك المطالب لا يقصدون مساندة معاييرٍ جوهريةٍ للدولة القومية كدولةٍ موحّدة أحادية اللغة من شعبٍ واحد، لقد كانوا يأملون في أن تكون فكرة المشاركة الفعّالة محايدة في الصراع بين مؤيدي قومية الأقليات والدول القومية، وأن يكون من الممكن تنفيذها من دون الحكم مسبقاً سواء كانت الدولة متعددة اللغات، متعددة القوميات، أو أحادية اللغة موحّدة القومية، وعلى الرغم من ذلك فلا يتضح أن فكرة المشاركة الفعّالة يمكن تنفيذها من دون اتخاذ موقفٍ حيال هذه المسألة، وإذا كان الأمر كذلك فإن خطورة «الجوهرية» تظهر بشكلٍ متساوٍ سواء قبلنا أو رفضنا مطالب تقرير المصير؛ فقبول تلك المطالب يجعلنا نُخاطر بجعل مفهوم الأقلية القومية جوهريةً، ورفضها يجعلنا نُخاطر بجعل مفهومنا للدولة جوهريةً، وأياً ما كان الخيار الذي نتخذه، فيجب أن نوفّر إجراءات الوقاية التي تسمح للمواطنين بالاستمرار في تحدي «الجوهرية»، سواء للأقلية أو للأغلبية، وذلك عنصرٌ أساسي للمفهوم الليبرالي الأصلي لحقوق الأقلية.

خاتمة

لقد تبنت المنظمات الأوروبية مدى واسعاً من الأساليب لتُساعدَها في إعادة تشكيل العلاقات بين الدول والأقليات في أوروبا ما بعد الشيوعية، مستلهمة الرغبة في تنمية نموذج أكثر ليبرالية وديمقراطية للتعددية ومنع النزاع العرقي الضار والمزعزع للاستقرار. لقد بحثت في هذا الفصل ثلاثة أنواع من الأساليب؛ تعميم أفضل الممارسات، وتشكيل المعايير القانونية، والتدخلات في حالات خاصة.

وأفضل ما يمكن أن تُوصَف به النتائج العامة لهذه الجهود هو أنها مركّبة، وتحدث في الأغلب انفصاماً في الشخصية، لكن مجموعة من هذه الأنشطة مشكلاتها الخاصة في صياغة رسالة واضحة ومنسقة، لكننا لو وضعناها معاً فسوف يتضاعف الارتباك.

يتضمن منظور «تعميم أفضل الممارسات» نشر معلومات حول أكثر الأشكال تقدماً للتعددية الثقافية الليبرالية الغربية، غالباً بطريقة ساذجة من دون مراعاة للشروط المسبقة التي مكّنت هذه الممارسات من أن يتم تبنيها في المقام الأول، وسوف تكون النتيجة في أفضل الحالات غير مؤثرة، وفي أسوأ الحالات قد تتسبب في عدم الاستقرار، لو أنها شجعت الأقليات في بلاد ما بعد الشيوعية على مطالبات ليس في قدرة الدول تلبيتها. ولقد وقع منظور «تشكيل المعايير القانونية» في مأزق كبير؛ فقد تبنى بشكل أساسي منظوراً موجهاً إلى المعايير القانونية، لا يهدف إلى تحديد معايير عامة لحقوق الأقليات، إنما بالأحرى إلى التركيز على أنواع معينة من جماعات «الأقلية القومية» ومطالبها المتميزة، ويعكس هذا القرار كلاً من منطق التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب الذي يتضمن مطالب تختلف من جماعات إلى أخرى، ومنطق النزاع القومي في أوروبا ما بعد الشيوعية، الذي يرتبط بشكل قوي بموضوعات تتعلق بتاريخ جماعات أرض الوطن ومنطقتها. ومع ذلك، فإن الخوف الأساسي من النزاع العرقي الذي ألهم هذه الجهود لتشكيل معايير موجهة قد شكّل أيضاً هذه الجهود؛ فقد رفضت المنظمات الأوروبية النماذج الغربية للتعامل مع مطالب جماعات أرض الوطن، على أساس أنه من المحتمل أن تكون خطيرة وقد تتسبب في زعزعة الاستقرار في سياق تحولات ما بعد الشيوعية، من دون تقديم أي بديل مقبول يحلّ محلها، ونتيجة لذلك لا تُخاطب المعايير الحالية ببساطة القضايا المتنازع عليها. فضلاً عن ذلك، فإن بعض الأطراف تتشكك الآن في جاذبية أو حتى شرعية عزل جماعات أرض الوطن كهدف لمعايير حقوق الأقليات.

هناك وعي، وفقاً لعلم الاجتماع، بأن جماعات أرض الوطن قد ولدت أشكالاً متميزة من الحراك العرقي السياسي، يضرب بجذوره في مطالب الأرض والتاريخ، لكن هناك شكاً قوياً حول كيفية اعتراف القانون الدولي بالشرعية القانونية والأخلاقية لتلك المطالب. وهكذا، فإن كل منظور للمعايير القانونية يبقى معلقاً في الهواء، غير مؤثر سياسياً، وغير مستقر مفاهيمياً، وإذا تحدثنا من الناحية السورية فإنه يبقى موجهاً، لكن بطريقة لا تتبع منطق الصراع العرقي في بلاد ما بعد الشيوعية، ولا منطق التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب؛ ومن ثم فإنه يواجه ضغطاً ليتحول مرة أخرى إلى منظور أكثر عمومية.

إن منظور التدخل في الحالات الخاصة يقدم مجموعة أخرى من الرسائل، من المحتوم في الأغلب أن تتضمن هذه التدخلات دفع الدول إلى تجاوز الحد الأدنى من المتطلبات القائمة في منظور المعايير القانونية، وكثيراً ما تدعم بشكل عادل أشكالاً قوية من الحكم الذاتي الإقليمي، وضع اللغة الرسمية، أو مشاركة توافقية في السلطة، والمشكلة هنا هي أن هذه التدخلات والتوصيات لا توجد إلا في الحالات التي تكون فيها الأقليات قادرة على فرض تهديد خطير لزعزعة استقرار الدول، ونتيجة لذلك كانت التوصيات تُدرك بصفة عامة لا كتعبير عن التزام مبدئي بمعايير متقدمة لحقوق الأقليات بل كرشوة بغير مبدأ للأقليات المقاتلة.

توجد هنا سخرية مضللة؛ فالتدخلات في الحالات الخاصة كثيراً ما تتضمن نسخاً من نماذج الفدرالية ذات القوميات المتعددة التي أگدها منظور أفضل الممارسات؛ ومن ثم تقدم حماية أقوى للأقليات من أي شيء قبل في ظل منظور المعايير القانونية. غير أن هذا الدعم التدريجي الذي يستجيب للتهديدات الأمنية بدلاً من الحُجج المبدئية، يُولد سخرية حول مشروع حقوق الأقلية بأكمله.

إننا إذا ما وضعنا هذه المسارات الثلاثة معاً فإن النتيجة ستكون رسالة مختلطة، إذا وصفناها وصفاً كريماً، لقد أصبحت المنظمات الأوروبية متورطة في هذا المجال على أمل تشكيل العلاقات بين الدول والأقليات في اتجاه بناء أكثر، لكن كثيراً ما يكون من الصعب جداً أن نعرف ما الرسالة التي يحاولون بالفعل إرسالها إلى الدول أو الأقليات؛ فالجهود الأوروبية تشجع وتُحيط الحراك العراقي السياسي من قبل أقليات أرض الوطن، فهي تُصابق على قيمة النماذج الغربية للنظام الفدرالي المتعدد القوميات وتفندها في آن معاً، تؤكد وتُنكر شرعية حقوق الأقليات الموجهة في آن واحد.

وكما سنرى في الفصل التالي، فإن هذه الالتباسات الغامضة ليست حكرًا على الأوروبيين؛ فهي تميّز المناقشات العالمية الأكثر عمومية حول التعددية الثقافية الليبرالية أيضًا، والمُعضلات الأساسية نفسها — سذاجة خطاب «أفضل الممارسات»، والتوتر بين المعايير القانونية العامة والموجهة، ونتائج وآثار التدخّلات في الحالات الخاصة — إنما تُوجد كذلك في الجهود العالمية لنشر التعدّدية الثقافية الليبرالية.

الفصل السابع

التحدي العالمي

«إن الأمم المتحدة، على الرغم من عداؤها الواضح لأفكار الحق المبدئي بالحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية، انتهت بها الأمر في الواقع إلى تدعيم نماذج أوروبية الطراز للنظام الفدرالي المتعدد القوميات في العديد من الحالات المهمة.»
المؤلف

التجربة الأوروبية مع حقوق الأقليات بعد العام ١٩٩٠م، هي، من نواحٍ كثيرة، قصةٌ متميِّزة؛ فهي فصل في قصةٍ قديمةٍ جدًّا حول دور «الأقليات القومية» في بناء نظام «الدولة القومية» الأوروبية. غير أن التحديات التي واجهتها هذه التجربة ليست أوروبيةً على وجه الخصوص؛ فلقد تبنَّت المنظَّمات العالمية كثيرًا من الاستراتيجيات الأساسية نفسها التي تبنَّتها المنظَّمات الأوروبية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية، ومرت بالمعضلات نفسها. وفي هذا الفصل سوف أنظر إلى أنشطة المنظَّمات الدولية خلال المسارات الثلاثة ذاتها، وبالتحديد: (١) تعميم أفضل الممارسات/النماذج. (٢) صياغة معايير قانونية. (٣) تدخُّلات لحل النزاع في حالاتٍ خاصة. وفي كل حالة، سنرى أن الصعوبات التي عرَّفناها في السياق الأوروبية تعود مرةً أخرى إلى الظهور، وكثيرًا ما تكون في أشكالٍ تستعصي على الحل.

حدود أفضل الممارسات

كما أشرتُ في الفصل الثاني، فإن «مشكلة الأقليات» قفزتُ إلى قمة الأجندة السياسية في العام ١٩٨٩-١٩٩٠م، في كلٍّ من أوروبا والأمم المتحدة؛ حيث حل النزاع العرقي

بين الدول محلّ تنافس القوى العظمى كتهديدٍ أساسي للسلام، والاستقرار، والتنمية، وحقوق الإنسان. ولقد قامت الأمم المتحدة، كرد فعلٍ لذلك، بجهودٍ مكثّفةٍ للتعرف على أفضل الممارسات وتعميمها؛ ففي العام ١٩٩٠م، على سبيل المثال، شرع معهد الأمم المتحدة لأبحاث التنمية الاجتماعية (UNRISD)^١ في إعداد مشروعٍ لمدة ثلاث سنواتٍ حول «النزاع العرقي والتنمية»، ثم تَبِعَهُ مشروعٌ آخر في العام ١٩٩٣م عن «التعددية العرقية والسياسية العامة، وإنشاء «مبادرة حل الصراع والعرقية» (INCORE)^٢ في جامعة الأمم المتحدة. ولقد كان الهدف في كل حالةٍ من هذه الحالات، في جانبٍ كبيرٍ منه، هو إعداد قائمةٍ لأفضل الممارسات تمّ فيما بعدُ تعميمها من خلال إصداراتٍ أكاديمية، وتقاريرٍ عامة، بالإضافة إلى ورش عملٍ مشتركة وجلساتٍ تدريبية.^٣

ولم يكن الهدف مجرد تعميم أفضل الممارسات فقط، بل أيضًا تطبيعها. لقد كان من المهم أن تقدّم أفضل الممارسات هذه لا كاستثناءاتٍ مؤسفةٍ أو انحرافاتٍ مطلوبةٍ لتهدئة الأقليات المقاتلة أو المزعجة، بل بالأحرى كتطورٍ طبيعيٍ ومقبولٍ للأفكار التي تشكّل الدولة «العادية». وقد وُضِعَت أفضل الممارسات تلك في سياق التحول التاريخي بعيدًا عن الأفكار المركّزة الداعية إلى تجانس الدولة القومية الموحّدة، نحو مفهومٍ أكثر سلاسة ومتعدّد المستويات للسيادة، مفهوم للمواطنة أكثر تقبلاً للتنوع. ولقد قدّم هذا التطور ليس بوصفه إذعاناً للمطالب التي تضرب بجذورها في أشكالٍ ما قبل الحداثة للنظام القبلي والقومية العرقية، بل بالأحرى كاستجابةٍ تقدميةٍ للتحديات التي أثارَتْها أشكالٌ حديثةٍ ومتميّزة للهوية العرقية والسياسات العرقية. وهذه المحاولة لتطبيع أفضل الممارسات المتعدّدة الثقافات واضحة، على سبيل المثال، في تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية في العام ٢٠٠٤م، بعنوان «الحرية الثقافية في عالم اليوم المتنوع».^٤

ولقد أسفرت هذه الجهود عن شبكةٍ عالمية من الناشطين والأكاديميين، والمثقفين، وصُناع السياسة الذين كانوا على معرفةٍ وثيقةٍ باتجاهات وممارسات التعددية الثقافية

^١ UN Research Institute for Social Development

^٢ Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity

^٣ النتائج الأكاديمية لمشروعات معهد الأبحاث (UNRISD) تشمل ستيفنهاغن، العام ١٩٩٦م؛ ويونغ، العام ١٩٩٨م والعام ١٩٩٩م.

^٤ بغية التوضيح التام، لا بد أن أذكر أنني كنتُ مستشارًا لهذا التقرير.

الليبرالية. إن نسيجًا كثيفًا من المشروعات البحثية وأنشطة التدريب والدفاع تربط بين مسؤولي الأمم المتحدة وشركات متعاطفين من المنظّمات غير الحكومية (وذلك مثل جماعة حقوق الأقليات) والمنظّمات الخيرية (مثل مؤسسة «روكفلر» أو معهد «المجتمع المفتوح» لجورج سورس) والمؤسّسات شبه الأكاديمية (مثل المركز العالمي للدراسات العرقية أو أكاديمية السلام الدولي)، مع تمويلٍ من الدول الأعضاء المؤيِّدة المتشابهة في الفكر (مثل النرويج وكندا).

وعلى أحد المستويات فإن إقامة تلك الشبكة العالمية هي إنجازٌ مدهش في فترةٍ قصيرة نسبياً. وكما رأينا في الفصل الثاني، فإن الأفكار الأساسية التي تدعّمها هذه الشبكة كان لها صدًى واضحٌ عبْرَ الفروع المتعددة للأمم المتحدة، والمنظّمات العالمية التابعة لها، بما في ذلك تلك المنظّمات المخصّصة للتنمية، وحقوق الإنسان والسلام والأمن، وعلى مُستوىٍ بلاغي، من الصعب أن تجد أيّ منظمةٍ عالمية بين الحكومات لا تلجأ اليوم إلى خطاب التعدّدية الثقافية الليبرالية.

ومع ذلك فإن هذا النجاح الظاهر يُخفي وراءه فشلاً أعمق؛ فالمحاولات لتدعيم التعددية الثقافية الليبرالية، فيما وراء هذه الدائرة الضيقة نسبياً من الصفوة العالمية، قد فشلت في معظم عالم ما بعد الاستعمار. ويصدّق ذلك بصفةٍ خاصة على أي نموذجٍ من التعددية الثقافية الليبرالية يتضمن أفكارًا عن الحكم الذاتي للأقلية. إن أفكار الحكم الذاتي الإقليمي تجري مقاومتها بقوة في معظم بلدان ما بعد الاستعمار، مثلما يحدث في معظم بلاد ما بعد الشيوعية. كما يقول آشيس ناندي: «إن أي اقتراحٍ لإلغاء مركزية الدولة أو إعادة صياغة مفهومها كهيئةٍ فدرالية بشكلٍ حقيقي يتعارض مع مزاج معظم دول ما بعد الاستعمار في العالم الثالث» (ناندي، ١٩٩٢م، ص ٣٩، اقتبس في مظفر وسكاريت، ٢٠٠٠م). وبالفعل تصبح أفكار الحكم الذاتي للأقلية موضوعاً يحرم الحديث فيه في كثيرٍ من الدول، وفي بعض الدول هناك قوانينٌ تمنع مجرد التصريح بهذه المطالب. وهناك استثناءاتٌ لهذا التعميم، وأكثر هذه الاستثناءات بروزاً هي أمريكا اللاتينية، التي برهنت على أنها أرضٌ تتقبل أفكار التعددية الثقافية (أو «ما بين الثقافات» كما هو أكثر شيوعاً في المناظرات باللغة الإسبانية)، وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بالسكان الأصليين. إن الالتزام بالحقوق الموجّهة إلى السكان الأصليين قد أصبح أحد المكونات الأساسية في خطاب الديمقراطية في المنطقة، ليس فقط بين الصفوة الغربية المدربة، بل في المجتمع المدني بشكلٍ أكثر عمومية. وينعكس ذلك في الصعود الهائل لما تطلق عليه دونا لي

فان كوت «الدستورية المتعددة الثقافات» عبّر أمريكا اللاتينية (فان كوت، العام ٢٠٠٠م، الفصل التاسع). وقد صاحب التحول من الدكتاتورية العسكرية إلى الديمقراطية الاعتراف الدستوري بالوضع القانوني المتميّز للسكان الأصليين، بما في ذلك حقوق الحكم الذاتي، وقضايا الأرض، والاعتراف بقانون العُرف في كثيرٍ من البلاد.

وفضلاً عن ذلك أدت المنظّمات الدولية بوضوحٍ دورًا حاسمًا في تمكين هذا التحول وتشجيعه نحو الاعتراف بحقوق السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية، من خلال مساندتها لجماعات الدفاع عن السكان الأصليين، ونشرها أفضل الممارسات والمعايير. ويتعقب كتاب «أليسون بريسك» وعنوانه «من قرية القبيلة إلى القرية العالمية» (برسيك، العام ٢٠٠٠م) النسيج الكثيف للروابط التي تربط الصراعات المحلية لحقوق السكان الأصليين بالمنظمات الدولية وما يندرج تحتها من «شبكات للسياسة العالمية»، ولقد أشار العديد من المحلّلين الآخرين أيضًا إلى الدور الحاسم الذي لعبته المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية.^٥

ومن ثَم فقد قدّمت أمريكا اللاتينية أوضح حالةٍ حيث تركت الجهود الدولية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية صدًى محليًا، وأدّت إلى إصلاحاتٍ داخلية. والواقع أن هذه الأفكار قد ترسّخت إلى حد أن بلاد أمريكا اللاتينية كمجموعةٍ قد أصبحت من الأعوان الأكثر نشاطًا وتعبيرًا عن المعايير الدولية لحقوق السكان الأصليين من الديمقراطيات الغربية.^٦

وكما في الأنظمة الديمقراطية الغربية المتماسكة، هناك مناقشاتٌ مترنحة وبغير حلٍّ في أمريكا اللاتينية حول مدى كفاءة عمل هذه النماذج من التعددية الثقافية بالفعل، لتمكين السكان الأصليين والقضاء على الهيراركيات الموروثة للسلطة. ولقد ذهب بعض

^٥ وفقًا لما يقوله «فون كوت» فإن تأثير اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٦٩ حول التنمية المحلية في أمريكا اللاتينية «لا يمكن المبالغة فيها» (فان كوت، ٢٠٠٠م، ص ٢٦٢)، انظر أيضًا: يشار، العام ٢٠٠٥م؛ وسيدر، العام ٢٠٠٢م؛ وبوستيرو وزاموسك، ٢٠٠٢م؛ وتيلي ودياز بولانكو، العام ١٩٩٧م؛ ورودرiguez بينيرو، العام ٢٠٠٥م.

^٦ على سبيل المثال، عندما تمّ التصويت على إعلان الأمم المتحدة التمهيدي لحقوق السكان الأصليين في مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، العام ٢٠٠٦م، جاء الاعتراض الرئيسي من الدول الإنجليزية المستعمرة (مثل كندا، والولايات المتحدة وأستراليا) وليس من دول أمريكا اللاتينية.

النقاد إلى أنها تتضمن مجرد تغيّراتٍ رمزية. والواقع أن البعض ذهب إلى أن هذه الخطط أو السياسات قد أعدّتها الصفوة الليبرالية الجديدة بالتحديد، لتشتيت الانتباه السياسي بعيدًا عن بني السلطة الأساسية (هيل، العام ٢٠٠٢م)، وهو تخوُّف عزَّزته حقيقة أن الحركات السياسية للسكان الأصليين أحيانًا ما تدخل في تحالفاتٍ تكتيكية مع الأحزاب السياسية الليبرالية الجديدة (ألبو، ١٩٩٤م). ولقد ذهب آخرون إلى أنه بينما تتوافر منافعٌ ملموسةٌ للسكان الأصليين فإن إصلاحات التعددية الثقافية تأتي بهيكلية عرقية جديدة خلال هذه العملية — على سبيل المثال، استبعاد جماعات السود التي لا يُنظر بشكلٍ نموذجي على أنها سكانٌ أصليون (هوك، ٢٠٠٥م)، ومع ذلك ذهب آخرون إلى أنها تحصر الناس في أدوارٍ ثقافية، وتعرّض الحرية والفردية للخطر. ومن أجل التأهل لحقوقٍ موجهةٍ جديدة فإن من المتوقَّع من أعضاء مجتمعات السكان الأصليين أن يتصرّفوا «كما يتصرّف الهنود» (تيلي، ٢٠٠٢م) — أعني اتباع الممارسات الثقافية «الأصلية» — وهو توقُّع يدعم يد القادة المحافظين أو الأبويين داخل المجتمع الذين يؤكِّدون السلطة لتحديد ما هو «أصلي» (سيد، ٢٠٠١م).

وكما هي الحال في الغرب، هناك بعض الدراسات النسقية القليلة التي قد تمكَّنا من تقييم هذه المطالب. لكنَّ هناك دليلًا قويًّا للوهلة الأولى يقول إن إصلاحات التعددية الثقافية في أمريكا اللاتينية قد وفَّرت في الواقع مركزًا ثابتًا للسكان الأصليين للمطالبة بإعادة توزيع جوهري للقوى والموارد وتحقيق ذلك، وليس مجرد اعترافٍ رمزي.^٧ وفضلاً عن ذلك وبعيدًا عن إخفاء مطالب اللاتينيين الأفريقيين، فإن الحراك الناجح للسكان الأصليين كثيرًا ما ساعد على رؤية القضايا الأفريقية اللاتينية، وجعل مطالبهم للمحافظة على مقعدٍ لهم على الطاولة أمرًا مشروعًا، كجزءٍ من حركةٍ أوسع نحو دستوريةٍ متعدّدة الثقافات.^٨ وإذا كانت نماذج الحكم الذاتي للسكان الأصليين والقانون المعتاد لا تتفق بالكامل مع معايير حقوق الإنسان الدولية، فذلك صحيح بالنسبة إلى البنى السياسية

^٧ لمحاولةٍ أوليةٍ لاختيار الافتراضات المتنافسة حول الصلة بين التعددية الثقافية والليبرالية الجديدة في أمريكا اللاتينية، انظر: فان كوت، العام ٢٠٠٦م؛ وأيضًا غوستافسون، العام ٢٠٠٢م؛ وألبو، العام ١٩٩٤م؛ ودي لابينا، العام ٢٠٠٢م؛ وبونيت، العام ٢٠٠٦م.

^٨ بالنسبة إلى التعاون بين السكان الأصليين والحركات اللاتينية الأفريقية، انظر: فان كوت، العام ٢٠٠٠م.

والقانونية للدولة، والتي ابتليت بمشكلاتٍ مثل حكم القانون غير المستقر، والتمييز، وانتهاكات حقوق الإنسان (سبيد وكولير، العام ٢٠٠٠م).

ومن ثم فقد رأى معظم المحللين أن التحول إلى الدستورية المتعددة الثقافات في أمريكا اللاتينية كقوةٍ إيجابية، يُساعد على تحسين المشاركة الديمقراطية بين الجماعات التي استبعدت من قبل، ويُقلل من خطر العودة إلى الحكم السلطوي، وتبني مشروعية لعملية التماسك الديمقراطي، وتخدم بالفعل كمعملٍ للتجارب المبتكرة للمواطنة الديمقراطية (ياشار، ٢٠٠٥م).

ومع ذلك، فمن جميع هذه الزوايا، تبقى أمريكا اللاتينية الاستثناء، أما في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط، فإن الاتجاهات مختلفة أتم الاختلاف. وبعيداً عن التحرك نحو مفهوم للدولة أكثر تعددًا للثقافات أو تعددًا للقوميات، يتمسك العديد من البلدان في هذه المناطق بمشروع بناء دولة قومية مركزية متجانسة، بحيث تبقى مطالب الحكم الذاتي للأقليات غير مسموح بها. أي من أشكال الحكم الذاتي للأقلية التي سبقت الاستقلال قد تم القضاء عليه، وأي عودٍ قطعت بقيام حكوماتٍ ذاتية في أثناء تحقيق الاستقلال كثيرًا ما تم الحنث بها،^٩ أما تلك الدول القليلة التي يُوجد بها الآن شكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي (أو أن ذلك لا تزال المفاوضات دائمةً بصدده)، فإن ذلك على نحوٍ نموذجي هو محصلة الصراع العنيف والحرب الأهلية، وكثيرًا ما تم تبنيه تحت ضغطٍ دولي (كما هي الحال في السودان، وإندونيسيا، وسريلانكا، وبورما والفلبين وإثيوبيا والعراق ... إلخ). وربما تكون الهند هي الدولة الوحيدة في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط، التي تبنت بشكلٍ سلمي وإرادي أشكالاً من الحكم الذاتي الإقليمي لأقليات أرض الوطن عندها.^{١٠}

^٩ الوعود، على سبيل المثال، بالحكم الذاتي لبلوشستان في باكستان، وأركان وكاخينلاندا في بورما ماينمار، وجنوب مولوكاس في إندونيسيا، وتركستان الشرقية في الصين، بوغينغل في باباوغينيا الجديدة، وأرتيريا في إثيوبيا، وبيوكو في غينيا الاستوائية، وكذلك نكول، بنيورو، وبوغاندا في أوغندا، أشانتي في غانا، باميليكي في الكاميرون، والدروز في سورية، والبربر في المغرب (الرفاعية) والجزائر (القبائل).

^{١٠} أقول ربما لأن التصميم الأول للنظام الفدرالي في الهند كان المقصود منه في الأساس تمكين أقليات أرض الوطن من ممارسات الحكم الذاتي، إن إعادة بناء النظام الفدرالي الهندي للتكيف مع جماعات أرض الوطن بدأت فقط في الواقع في العام ١٩٥٦م، بعد سلسلة من الثورات، وبقيت الحال على ما هي عليه حيث تحتاج جماعات أرض الوطن في الهند إلى استخدام السلاح من أجل أن تُسمع مطالبها (باتيل،

إن المحاولات التي قام بها المجتمع الدولي لتحدي هذه المحرّمات، ولتشجيع اتجاه أكثر انفتاحًا للحكم الذاتي، قد استقبلتها آذان صماء. وكما ذكرتُ في الفصل الأول، فحتى المصلحون الديمقراطيون الذين ربما يُتَوَقَّع منهم أن يتعاطفوا مع أفكار التعددية الثقافية الليبرالية كثيرًا ما يُعارضونها؛ فافترض أن هذه الأفكار القوية عن حقوق الأقلية لا بد أن تُرى كجزءٍ أو قسم من العملية الديمقراطية لا يزال محلّ نزاع في أجزاءٍ كبيرة من أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط.

ومن أجل سهولة الاستعمال، فسوف يُساعدنا أن يكون لدينا مصطلحٌ يَغطّي البلاد الأفريقية والآسيوية والشرق الأوسط. في بقية هذا الفصل سأُطلق عليها «دول ما بعد الاستعمار»، لكي أُميّزها عن دول ما بعد الشيوعية في أوروبا الشرقية، والديمقراطيات المستقرة في أوروبا الغربية، ودول المستعمرات الأوروبية في العالم الجديد في الأمريكتين وأستراليا. ومن الواضح أن هذه ليست تسميةً دقيقة؛ فبعضُ الدول في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط لم تُستعمر قط بشكلٍ رسمي (مثل إثيوبيا، وتايلند، والصين)، وبالتالي ليست بالضبط «دول ما بعد الاستعمار»، ومع ذلك فإن هذه الدول هي استثناء للحكم العام للاستعمار الأوروبي في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط، وعلى أي حال فهي تقع غالبًا تحت واحدةٍ أو أخرى من مناطق نفوذ السلطة الأوروبية؛ ومن ثم فقد أظهرت إرثًا مشابهًا لما هو موجود في دول ما بعد الاستعمار المتجاورة معها.

والواقع أن مصطلح «ما بعد الاستعمار» مصطلحٌ مضللٌ بطريقةٍ أخرى، من حيث إن دول مستعمرات العالم الجديد مثل الولايات المتحدة وأستراليا أو المكسيك كانت أيضًا مستعمرةً من قبل؛ وبالتالي يُمكن اعتبارها بشكلٍ عملي من دول ما بعد الاستعمار، لكننا في هذه الحالات سنجد أن سكان المستعمرات الأوروبيين، وليس الجماعات التي كانت تسكن الأرض قبل استعمارها، هم الذين يطالبون بالاستقلال؛ فلقد كان المستعمرون أنفسهم هم الذين قطعوا صلّتهم بالقوى الإمبريالية. أما بلاد أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط فهي، على العكس، «بلاد ما بعد الاستعمار» بمعنى مختلف عن ذلك أتم الاختلاف؛ فالسكان التاريخيون لهذه المجتمعات قد استعادوا حكم أنفسهم بالإطاحة بالمستعمرين الأوروبيين، الذين عادوا بالتالي إلى عاصمتهم الإمبراطورية.

العام ١٩٩٨م؛ موكارجي وأوروا، العام ١٩٩٢م)، وينطبق كثيرٌ من ذلك على إعادة بناء النظام الفدرالي النيجيري للتكيف مع أقلّيات أرض الوطن، وهو مطلبٌ كان مدعومًا مرةً أخرى بالعنف.

ولذلك فعلى الرغم من عدم دقته، فأنا أعتقد أن مصطلح «ما بعد الاستعمار» يساعد في تحديد بعض الملامح الأساسية لهذه المناطق الثلاث. أما القراء الذين يجدونه مضللاً، فلهم الحرية في أن يستبدلوه ببساطةٍ بعبارة «دول في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط».

تقدير المصادر والشروط المسبقة

السؤال الأساسي، إذن، هو لماذا واجهت التعددية الثقافية الليبرالية مثل هذه المقاومة في دول ما بعد الاستعمار؟ هناك عدة طرقٍ لتوضيح هذه المقاومة، يلجأ بعض المحللين، كما حدث في أوروبا ما بعد الشيوعية، إلى الانتشار المزعوم لأشكال ما قبل الحداثة القبليّة والقومية العرقية، وغياب فهم أكثر حداثةً للمدنية، والتسامح. وهناك نسخة أكثر تطوراً من هذه الحجة تلجأ إلى «قيم حضارية» مختلفة. ولقد قيل إن التعددية الثقافية تمثل تصوراً غربياً للعلاقة بين الفرد وثقافته، أو بين الأفراد ومجتمعهم بشكل أكثر عمومية. أما الحضارات الأخرى فلها قيمٌ أخرى، ومن ثم طرقٌ أخرى للتعامل مع قضايا الأقليات؛ فلقد قيل على سبيل المثال إن المجتمعات الآسيوية تقوم على أساس تصوّر «أكثر اشتراكية» للمجتمع، يؤكّد الانسجام والامتثال بدلاً من تدعيم الحقوق الليبرالية (هي، ١٩٩٨م، ٢٠٠٤م). ولقد أثّرت هذه القضايا نفسها بالنسبة إلى المنطلقات الإسلامية تجاه الأقليات (انظر مثلاً: يوسف، العام ٢٠٠٠م).

والفكرة التي تقول إن في استطاعتنا أن نقيم تفرقةً واضحةً وحادة بين «القيم الغربية» و«القيم الآسيوية» أو «القيم الإسلامية» ستكون مألوفةً بالنسبة إلى من يتتبع تلك المناقشات حول عالمية حقوق الإنسان (انظر مثلاً: النعيم، ١٩٩٢م؛ باور وبل، ١٩٩٩م؛ ود. بل، ١٩٩٩م و٢٠٠٤م؛ تايلور، ١٩٩٦م؛ وغاي، ١٩٩٩م). وأنا لا أودّ معاودة سرد هذه المناقشات الطويلة إلا لكي أذكر أنه حتى لو كان هناك معنىً لتمييز منظور «فردى» غربي، ومنظور اشتراكي أو مجتمعي آسيوي/إسلامي — وهو أمرٌ مشكوك فيه — فإنه لن يُلقي الضوء على الموضوع الذي نناقشه؛ فمطالب الحكم الذاتي للأقلية كثيراً ما يجري الدفاع عنها بالتحديد تحت اسم حماية المجتمعات، وذلك لتمكين أعضاء الجماعة من المحافظة على لغتهم وتقاليدهم الثقافية، وعبادة آلهتهم، واحترام الكبار والأجداد ... إلخ. ويُمكن للمرء أن يتوقع أن أيّ مجتمعي يزعم أنه يؤمن بأهمية تلك القيم سيُسأَد ولا يُعارض الحكم الذاتي للأقلية. ومحاولة دول ما بعد الاستعمار لفرض سياساتٍ متمركزة أو متجانسة لبناء الأمة على سكانها المتنوعين والمختلفين على

نحو عِرقي وثقافي هو أمرٌ يتناقض مع أي تصورٍ مقبولٍ عن المجتمعية، كما يتعارض مع التعددية الثقافية الليبرالية.^{١١}

وفضلاً عن ذلك، فإن هذه السياسات المتجانسة لدول ما بعد الاستعمار، بعيداً عن كونها تعكس القيم الكامنة للحضارات التاريخية، فهي تتناقض بوضوح مع التراث التاريخي لشعوب وثقافات آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط. إن معظم الأنظمة السياسية التي سبقت الاستعمار الأوروبي لديها أنظمة معقدة للتسامح ما بين العرقيات والتعايش المشترك. وكما يُشار إليه غالباً، فإن الإمبراطورية العثمانية كانت أكثر تسامحاً لتنوعها الداخلي من أيٍّ من الإمبراطورية الأوروبية في ذلك الوقت، إن السعي وراء التجانس العِرقي الثقافي هو مشروعٌ ما بعد الاستعمار، وليس تراثاً أو قيمةً حضارية لما قبل الحداثة.^{١٢}

إن محاولة توضيح أو تفسير مصير الأقليات العرقية الثقافية في دول ما بعد الاستعمار بالإشارة إلى مواقف ما قبل الحداثة أو قيمها الحضارية، ليست هي البداية أو نقطة الانطلاق. إن علينا أن نبحث في مكان آخر، وأحد الأماكن التي نبدأ بها هو استدعاء المصادر والشروط المسبقة للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب. والواقع أن هذه الظروف إنما توجد على نحوٍ غير مطّرد في عالم ما بعد الاستعمار. دعوني أركّز على خمسة موضوعات، بعضها يتداخل مع الموقف في أوروبا ما بعد الشيوعية، أما بعضها الآخر فهو خاصٌ بآسيا وأفريقيا والشرق الأوسط.

وسأبدأ بعاملين رئيسيين يُسهّلان قبول التعددية الثقافية الليبرالية من قبل الدول والجماعات المسيطرة في الغرب، أعني ضمانات حقوق الإنسان واللائمان (انعدام الأمن القومي)، في عالم ما بعد الاستعمار، مثلما في أوروبا ما بعد الشيوعية، هناك صعوباتٌ في كلّ منهما.

أولاً: ضمانات حقوق الإنسان

الخطورة التي نرى أنها مرتبطة بتبني التعددية الثقافية الليبرالية تعتمد، إلى حدٍّ ما، على تتابع حقوق الأقليات بالنسبة إلى موضوعاتٍ أوسع كتماسك الدولة وديمقراطيتها،

^{١١} لقد طوّرت هذه المناقشة على نحوٍ أشد عمقاً في كتابي، العام ٢٠٠٤ م. (المؤلف)

^{١٢} الواقع أن «شاتز ميلر» يقول إن استبعاد الأقليات في دول ما بعد الاستعمار ذات الأغلبية المسلمة هو «نقيضٌ كامل للتراث الإسلامي، للشمول السياسي»، (شاتز ميلر، ٢٠٠٥ م، ص ٢٨٥).

في الغرب، مع الاستثناء المهم لإسبانيا، فإن بناء الدولة لكي تتكيف مع أقليات أرض الوطن الذي حدث بعد تطوّر مؤسسات الدولة الفاعلة، مع تراثٍ راسخٍ للحدود الدستورية على الحكومة وحكم القانون، والسلطة القضائية المستقلة، وبيروقراطيةٍ محترفةٍ ومعها الشرطة، وثقافةٍ سياسيةٍ ديمقراطيةٍ، واقتصادٍ سوقٍ مزدهرٍ، على نحو ما لاحظت في الفصل الرابع، فإن وجود ذلك التراث الراسخ للدستورية الليبرالية كان أمراً ضرورياً للتعددية الثقافية الليبرالية التي ظهرت في الغرب. ولقد ألهمت الليبرالية وقيّدت الأشكال المعاصرة للسياسات العرقية في الغرب، ولقد وفّر ذلك إحساساً بالأمان لجميع المواطنين بأن النتائج سوف تعمل داخل حدودٍ معروفةٍ جيداً للديمقراطية وحقوق الإنسان، أيّا كانت الطريقة التي تُحلُّ بها الصراعات حول التعددية الثقافية.

ومع ذلك، ففي عالمٍ ما بعد الاستعمار، كما هي الحال في دول ما بعد الشيوعية، كثيراً ما تُطرح قضايا أقليات أرض الوطن المطالبة بتعددية الدولة قبل تماسك مؤسسات الدولة التي تعمل جيداً، وقبل ظهور الثقافة السياسية الديمقراطية. وذلك يزيد بشكلٍ كبيرٍ من المخاطر المصاحبة لتبني الحكم الذاتي الإقليمي. هناك ضماناتٌ أقلُّ بأن تُمارس الأقليات التي مُنحت الحكم الذاتي سلطتها بطريقةٍ تحترم حقوق الإنسان. وربما تستخدم سلطتها بدلاً من ذلك لخلق جُزرٍ من الطغيان المحلي، وتأسيس أنظمةٍ حكمٍ سطويةٍ تقوم على الأصولية الدينية أو عدم التسامح العرقي. قد يمثّل ذلك تهديداً لحقوق الإنسان للأفراد سواء داخل أو خارج جماعة الأقلية. أما بالنسبة إلى غير الأعضاء، فربما تُحاول أقليات أرض الوطن مهاجمة حقوق وملكية «الدخلاء» الذين انتقلوا (ربما منذ عدة أجيالٍ سابقة) إلى منطقة الأقلية، بالإضافة إلى أعضاء الجماعة المسيطرة في الدولة ككل (وعلى سبيل المثال أهل جاوة Javanese) (الذين هاجروا إلى أراضي الأقلية في بقية إندونيسيا). وفي غياب الثقافة السياسية وإطار عملٍ فعّالٍ لحقوق الإنسان، ربما يُسلب من هؤلاء الدخلاء ملكيتهم، ويُفصلون من وظائفهم، ويُحرّمون من حقوق الإقامة، أو حتى يمكن أن يُطرَدوا أو يُقتلوا. باختصار، إن عملية الحكم الذاتي يُمكن أن تكون حرفياً مسألة حياة أو موت.^{١٣}

^{١٣} فيما يتعلّق بحالة إندونيسيا، انظر: بل، العام ٢٠٠١م، وبالنسبة إلى الهند، انظر: وينر، ١٩٩٨م؛ وسيريني فاسافاردان، ١٩٩٢م، وانظر بالنسبة إلى نيجيريا كتاب إيجوبواه، ١٩٩٨م؛ باخ، ١٩٩٧م؛ لوتشاند، ١٩٩٧م، وبالنسبة إلى إثيوبيا انظر: ألينت، ٢٠٠٣م؛ وترونفول، ٢٠٠٠م، وبالنسبة إلى

أما بالنسبة إلى أعضاء الجماعة ذاتها، فإن انتقال سلطات الحكم الذاتي يُمكن أن تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان داخل الجماعة — على سبيل المثال فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين (الرجل والمرأة) — والواقع أن «غوربريت ماهاجان» تذهب إلى أن الاختلاف الأساسي بين نقاش حقوق الأقلية في الهند وفي الغرب يتعلق بحماية الحقوق الفردية داخل الجماعات. ولقد ذكرتُ من قبلُ أن هدف التعددية الثقافية الليبرالية يُمكن أن يتلخص في «المساواة بين الجماعات، والحرية داخل الجماعات». ولقد ذهبتُ غوربريت إلى أن قضايا التفاوت وعدم المساواة بين الجماعات ظهرت إلى السطح قبل وجود الحميات الكافية للحقوق الفردية داخل الجماعات. أما في الغرب، في المقابل، فإن موضوع إعادة معالجة التفاوت واللامساواة بين الجماعة لم يظهر إلا بعد أن أخذت الحميات القوية للحقوق الفردية مكانها بالفعل.

(ماهاجان، ١٩٩٨م، ص ١٥٢-١٥٥، مقتبسة من جين، ٢٠٠٥م؛ ناندا، ٢٠٠٣م).

ثانيًا: اللاأمان الإقليمي

عاملٌ آخر يتعلق بالأمن الجغرافي السياسي هو أن معظم دول ما بعد الاستعمار لديها عدوٌّ أو أكثر على حدودها. ولا بد أن هؤلاء الجيران الأعداء يميلون إلى زعزعة استقرار الدولة، وأحد الأساليب المعروفة للقيام بذلك هو تجنيد الأقليات داخل الدولة، وتشجيعها على القيام باحتجاجات تُسهِم في زعزعة الاستقرار، بل ربما القيام بالتمرد المسلح. وفي

الكاميرون انظر أيضًا: أيوه، ٢٠٠٤م، وبالنسبة إلى أفريقيا بصفة أكثر عمومية انظر: غيستسيير، ٢٠٠٥م؛ وسنيز غيستسيير، ٢٠٠٥م، ومن المهم أن نؤكد أن غياب مؤسسات سياسية قانونية على مستوى قومي لا يكفي لتفسير العنف، إن اللجوء إلى العنف تتوسطه على نحو قوي عوامل محلية، ولقد أوضحت الدراسات في الهند، على سبيل المثال، أن التنوع في التنظيم المحلي للمجتمع المدني ساعد على تفسير السبب في أن بعض المدن أو المناطق أكثر ميلًا إلى العنف من غيرها، حتى عندما تحكمها المؤسسات الكبيرة نفسها، والمجتمع المدني المتكامل عرقياً، بصفة خاصة، من الممكن أن يكون حصناً للسلام حتى عند غياب ضمانات المؤسسات الكبيرة لحقوق الإنسان (فارشنى، ٢٠٠٢م)، لكن من الواضح أن غياب ضمانات المؤسسات الكبيرة يخلق مخاطر لا تُوجد إذا ما وُجدت هذه الضمانات، ويمكننا أن نرى بالفعل في الغرب نتيجة عكسية؛ إن وجود حماية قوية ذات مستوى عال لحقوق الإنسان يُساعد على ضمان السلام حتى عندما يكون المجتمع غير متكامل على نحو جيد، كما هي الحال في بلجيكا أو كندا، حيث كثيراً ما يُنظَّم المجتمع المدني في «مجتمعات متوازنة» مع الخطوط اللغوية.

مثل هذا السياق من اللأمان الإقليمي، يُنظر إلى الأقليات على أنها طابورٌ خامسٌ محتمل، أو على أنها متواطئةٌ مع الجيران الأعداء، كما يُنظر إلى الحكم الذاتي لمثل هذه الأقليات على أنه تهديدٌ للأمن القومي.

وكما لاحظت من قبل، فإن هذه الدينامية لم تُعد تنطبق على الأقليات القومية في الغرب، ويرجع ذلك إلى حماية مظلة الأمن الإقليمي التي ابتكرها حلف شمال الأطلسي (الناو NATO)، ولقد أدّى ذلك دوراً حاسماً في إمكان تبني الفدرالية المتعددة القوميات. ومع ذلك ففي معظم عالم ما بعد الاستعمار تبقى العلاقات بين الدول والأقليات على درجة عالية من التأمين. وتظهر المخاوف الأمنية، في العديد من الحالات، من الاعتقاد بأن الولاء الرئيسي للأقلية إنما يكون للدولة القريبة المجاورة (ومن المحتمل أن تكون معادية) التي قد يتعاونون معها. ونحن نجد ذلك في الهند بالنسبة إلى الأقلية في كشمير (والأقلية المسلمة بصورة عامة أكثر)، وفي سريلانكا فيما يتعلق بالأقلية التاميلية Tamil، وفي أفغانستان بالنسبة إلى الأقلية الأوزبكية، وفي كمبوديا فيما يتعلق بالأقلية الفيتنامية، وفي باكستان وبنغلاديش فيما يتعلق بالأقلية الهندوسية، وفي بنغلاديش بالنسبة إلى البهرة، وفي تايلند بالنسبة إلى أهل الملايو، وفي فيتنام فيما يتعلق بالأقلية الصينية، وفي إيران وإسرائيل بالنسبة إلى الأقلية العربية، وفي إثيوبيا بالنسبة إلى الأقلية الصومالية، وهكذا. وفي العديد من تلك الحالات، كانت هناك سياساتٌ لتشجيع أو إجبار الأقلية غير الموالية المزعومة للعودة إلى «وطنهم الأصلي».

وتظهر مشكلة أخرى عندما تُوجد جماعةٌ قوميةٌ معيّنة في بلدين أو أكثر، تقسمها الحدود الدولية الحديثة، وربما كانت تحلُم بإقامة (أو استعادة) دولةٍ مشتركة. والحالة الكلاسيكية في الشرق الأوسط هي مشكلة «الأكراد»، المقسمين بين إيران، والعراق، وتركيا، وسورية، الذين يتوقون إلى إقامة كردستان مستقلة. وهناك موقفٌ مشابهٌ في آسيا يتعلق بالبلوش الموزعين بين إيران وباكستان وأفغانستان، والذين عبّروا أحياناً عن رغبتهم في قيام دولةٍ مستقلة، وهناك بالطبع جماعاتٌ عرقيةٌ عديدة في أفريقيا قسّمتها الحدود الدولية الحديثة، ولقد عبّرت الكثيرُ منها عن رغبتها في تشكيل دولةٍ واحدة مثل، إيوي Ewe (المنقسمة بين غانا وتوغو، وبنين)، أو الطوارق (المنقسمين بين مالي، والنيجر، والجزائر).^{١٤}

^{١٤} بالنسبة إلى كثرة مثل هذه الحالات عند «الأفارقة المنقسمين» انظر: أسوياجو، العام ١٩٨٥م.

في كلٍّ من هذين السياقين، تخشى الدولة من أن الأقليات سوف تتعاون مع «أقاربها» عبر الحدود، سواء كانت دولةً قريبةً مجاورةً أو جماعاتٍ قريبةً مجاورة. لكنَّ هناك طرقاً أخرى من الممكن أن نشك بواسطتها في أن الأقليات تتعاون مع قوى خارجية معادية تهدد أمن الدولة. في بعض الحالات تكون هذه القوى الخارجية قوى إمبرياليةً سابقة (كما هي حال سكان جزر مولوكا في إندونيسيا)^{١٥} الذين يُنظر إليهم الآن على أنهم مواطنون متعاونون مع الهولنديين، أو المونتغنارد، في فيتنام الذين يُنظر إليهم على أنهم متعاونون مع الفرنسيين أو الأمريكيين). ويُنظر إلى الأقليات في حالاتٍ أخرى على أنهم متواطئون مع حركاتٍ دولية تهدد أمن الدولة. في الماضي كان الخوف يدور غالباً حول كون الأقليات جزءاً من مؤامرة شيوعية دولية تستهدف الإطاحة بالدول الرأسمالية.^{١٦} ومنذ فترةٍ حديثة، استُبدل ذلك بالخوف من أن تكون الأقليات جزءاً من حركةٍ دولية للإسلاميين المتطرفين للإطاحة بالدول العلمانية. وعلى سبيل المثال، يُقال إن الأقليات المسلمة في الهند (كشمير)، إندونيسيا (آتشه)، والفلبين (مينداناو)، أو إثيوبيا (الصوماليين) على اتصالٍ بشبكاتٍ دولية مع جماعة الجهاد الإسلامية. وفي حالاتٍ أخرى تكون المخاوف حول قيام الأقليات بدور العملاء لرأسمالٍ أجنبي، لإثارة التمرد للحصول الموارد الطبيعية؛ يُستخدم في بعض الأحيان لتحديد المشكلات الكامنة في بابوا الغربية.^{١٧}

وفي جميع هذه الحالات يُنظر إلى الأقليات (صواباً أو خطأ) كحلفاء أو متعاونين مع قوى خارجية تهدد الدولة الأكبر،^{١٨} وقد تظهر جماعات الأقلية تلك بالنسبة إلى الملاحظ

^{١٥} مجموعة جزر في الجزء الشرقي من إندونيسيا بعد الحرب العالمية الثانية أصبحت جزءاً منها. (المترجم)
^{١٦} ولقد تم قمع العديد من الأقليات في إندونيسيا على أساس أنها تعاونت مع الصين في الانقلاب الشيوعي في العام ١٩٦٥م. وفي بعض الحالات تدعم الافتراضات حول علاقة القربى العرقية والافتراضات حول علاقة القربى الأيديولوجية بعضها مع البعض، وعلى سبيل المثال، كان يُفترض أن للأقليات الصينية في العديد من الدول الآسيوية المبررات العرقية والأيديولوجية للتعاون مع الصين.

^{١٧} بابوا الغربية هي إحدى مقاطعات إندونيسيا.

^{١٨} بالنسبة إلى المناقشات حول اعتبار الأقليات في آسيا من الطابور الخامس من الأقليات انظر: «هو Ho»، العام ٢٠٠٠م (حول الأقليات الصينية عبر المنطقة) غانغولي، ١٩٩٧م، ص ٢٦٦ (حول الأقليات الصينية عبر المنطقة) ص ٢٦٩ و ٢٧٠ (حول الملايا في سنغافورا)، المنظمات الدولية، العام ١٩٩٥م، ص ١٧-٢٥، (إعادة الفيتناميين إلى كمبوديا)، أندرسون، ٢٠٠٤م، (حول أهل بابوا إلى إندونيسيا)، كريشنا، ١٩٩٩م، الفصل الثالث، شاستري، العام ١٩٩٧م، ص ١٥٥؛ وداهارماداس، العام ١٩٩٢م، ص ١٤١، ٢٣٠، و ٢٩٥

الخارجي على أنها ضعيفة وهامشية وسلطتها ضئيلة ومواردها قليلة، بحيث لا تستطيع أن تتحدى الدولة. غير أن هذه الأقليات من وجهة نظر الدولة هي مجموعة من العملاء المحليين لقوى إقليمية أو دولية أكبر أو شبكات عمل قوية جداً، وتشكل تهديداً خطيراً للدولة.^{١٩} ومن المحتمل أن تظهر هذه الدينامية حيثما كانت الدولة الضعيفة، وحيثما لا تكون هناك منظمات للأمن الإقليمي أو تكون غير فعّالة.

ثالثاً: عدم الثقة بالمجتمع الدولي

هذان العاملان الأوليان — الخوف من أن تمثل حقوق الأقليات القوية تهديداً للأمن الشخصي للأفراد، ولأمن الدولة — موجودان كذلك في أوروبا ما بعد الشيوعية. بيد أن آفاق التعددية الثقافية الليبرالية، يُعقدها بشكل ظاهر في دول ما بعد الاستعمار عامل ثالث لم يُوجد في أوروبا ما بعد الشيوعية، وهو بالتحديد انعدام الثقة بالمنظمات الدولية التي تشجّع حقوق الأقليات؛ فالعديد من الناس يشكّون ليس فقط في رسالة التعددية الثقافية الليبرالية، بل أيضاً في حامل الرسالة.

ومن المؤكّد أنه كثيراً ما استنكرت بلدان ما بعد الشيوعية النظام الأبويّ البطريركي والمعايير المزدوجة للمنظمات الغربية التي تُصر على حقوق الأقلية كشرط للانضمام مرة أخرى إلى أوروبا، لكنها لم تتشكّك في أن هذه المنظمات في النهاية ملتزمة بحماية الاستقرار والنزاهة الإقليمية للدول الأعضاء، وكذلك البلدان المرشحة التي تسعى إلى الانضمام إلى هذه المنظمات. والواقع أن بلاد ما بعد الشيوعية سعت إلى الدخول إلى الاتحاد الأوروبي E. U وحلف الناتو NATO (حلف شمال الأطلسي) بالتحديد كوسيلة لضمان استقرارها وأرضها.

ومع ذلك ففي كثير من دول عالم ما بعد الاستعمار كان هناك قليل من الثقة بأن يلتزم «المجتمع الدولي» بحماية استقرار وأرض الدول غير الغربية، بل على العكس، كان

و٢٩٦؛ ونيسان، العام ١٩٩٦م، ص ٣٤ (حول التاميل في سريلانكا) 1997 MRG، ص ٥٧٩ (وحول الأقلية الهندية في باكستان وبنغلاديش) غير، ٢٠٠٦ م (وحول البلوش).

^{١٩} والمثال الصارخ هو القرن الأفريقي؛ حيث ساعد كل بلد من بلدان المنطقة بشكل فعال الأقليات المتمردة في البلدان المجاورة كوسيلة لزعزعة الاستقرار عند جيرانها، وأناقش ما يُثيره ذلك من تحديات بالنسبة إلى الجهود الحالية لجعل إثيوبيا اتحادية في كتاب كيمليكا، العام ٢٠٠٦ م.

هناك اعتقادٌ شائع بأن المنظمات الدولية تُدوّل حقوق الأقلية على وجه التحديد لكي تقوم بزعزعة الاستقرار في بلدانٍ معيّنة. ولقد كان هناك بصفةٍ خاصة إيمانٌ واسع الانتشار في كثيرٍ من دول ما بعد الاستعمار بأن الرعاية الدولية لحقوق الأقليات هي — ببساطة — مكيدة أو مؤامرة من الغرب، لا سيما الولايات المتحدة الأمريكية، لإضعاف وتقسيم دول ما بعد الاستعمار، وبصفةٍ خاصة تلك التي ربما تشكّل تحدياً للهيمنة الأمريكية. ولقد ذهب العديد من المثقفين في الصين، على سبيل المثال، إلى أن الخطاب الدولي لحقوق الأقليات هو مؤامرةٌ دبّرتها المخابرات الأمريكية CIA لتحريض الحركات الانفصالية بين اثنتين من أكثر الجماعات العرقية القومية أهمية — التبتيين في الجنوب الغربي والأوكر المسلمين في الشمال الغربي — لكي تعمل على عزل الصين. وهناك نظرية مؤامرةٍ مماثلة منتشرة في العالمين العربي والإسلامي؛ حيث يُفترض أن الخطاب الدولي عن حقوق الأقليات يتجه نحو إضعاف بلادٍ مثل العراق، وإيران، ومصر، وسورية، وباكستان، وإندونيسيا عن طريق التحريض على التمرد و/أو الانفصال بين أقلياتها المتعددة.^{٢٠}

^{٢٠} لقد قدّم بورديو وكوانت نسخةً أكثر دقة للحُجّة التي تقول إن الانتشار العالمي لخطاب حقوق الأقليات هو جزءٌ من «دهاء العقل الإمبريالي» وذهبا إلى أن الأمريكان اشتركوا في «تصدير الفئات العلمية الأمريكية عالمياً» وفرضوا بذلك «مفاهيم شعبية» خاصة واعتبروها «معيّراً عالمياً» لكفاح كل الجماعات المضطهدة بسبب اللون (أو الطائفة)؛ وبالتالي فقد أسّسوا للولايات المتحدة ضمناً لأن تكون نموذجاً للمجتمع الحديث الذي، وبالتالي، ينبغي أن تحذو حذوه جميع المجتمعات الأخرى (بورديو، وكوانت، العام ١٩٩٩م، ص ٤٤-٤٨)، ويمكن للمرء أن يجد أمثلةً حيث يشير المسؤولون الأمريكيون إلى أن التعددية الثقافية وحقوق الأقليات هي اختراعٌ أمريكي، وعلى سبيل المثال، ستروب تالبوت، نائب وزير الخارجية في عهد الرئيس كلينتون، قال ذات مرة «إذا كان هناك سلام بعد الحرب الباردة في أوروبا فيجب أن يقوم على مبدأ الديمقراطية المتعددة العرقية ... والولايات المتحدة واحدة من الأمثلة الأولى والعظيمة لهذا المبدأ ... ومن مصلحتنا أن تسود الديمقراطية المتعددة العرقية بشكلٍ مطلق» (مقبتيس في كتاب شاندلر، العام ٢٠٠٠م، ص ٦٦، وقارن أتاناسوسكي، ٢٠٠٦م، وكذلك أندرسون، ١٩٩٢م)، لكن في الواقع النماذج التي قدّمتها المنظمات الدولية سواء في أوروبا ما بعد الشيوعية أو عالم ما بعد الاستعمار لم تُستمد أساساً من التجربة الأمريكية، ولم تعتمد على «المفاهيم الشعبية» الأمريكية؛ ذلك أن مفهوم «الأقليات القومية» على سبيل المثال ليس له جذور في التجربة التاريخية الأمريكية أو الثقافة الأمريكية، عندما سألت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أعضاءها من الدول أن تحدّد التشريع الذي يسمح بحقوق الأقليات القومية جاء رد وزارة الخارجية الأمريكية أنه «من غير الواضح ما إذا كان مفهوم «الأقليات القومية» كما هو مفهوم في السياق الأوروبي ينطبق على ظروف الولايات المتحدة الأمريكية» (منظمة الأمن والتعاون، ١٩٩٧م،

ومن الواضح أن هذا النوع من نظرية المؤامرة غير صحيح كتفسير لأصول الموجة السارية من المعايير الدولية لحقوق الأقليات. وكما أشرتُ فيما سبق، فإن اتجاه ما بعد تسعينيات القرن الماضي لتدويل العلاقات بين الأقليات والدولة قد أظهرَ تخوفاً من النتائج المزعزعة للاستقرار للحروب المدنية العرقية في البلقان والقوقاز، وقد عززَ تلك المخاوفَ الانهيارُ المُريع للدولة في أماكن مثل رواندا والصومال. إن الاندفاع نحو التعرف على المعايير الدولية وأفضل ممارسات التعددية الثقافية إنما أتى بصفةٍ عامة من الناس داخل الغرب الذين دعموا هذه الاصطلاحات داخل بلادهم، والذين اعتقدوا بإخلاصٍ بأنها ناجحة (على نحوٍ متواضع). لم يكن هدفهم هو إضعاف أو زعزعة دول ما بعد الاستعمار، بل تحديداً المساعدة في جعلها مستقرة وناجحة، عن طريق نشر نماذج للعلاقات بين الدول والأقليات التي نجحت في الغرب.

ومع ذلك، فقد ظلت نظريات المؤامرة هذه قويةً في عالم ما بعد الاستعمار، ولقد أثارتها المعايير المزدوجة التي تبنتها القوى الغربية عند تطبيق معايير حقوق الأقليات؛ فالولايات المتحدة، على سبيل المثال، دانت العراق بشدةً في عهد صدام حسين لسوء معاملة الأكراد، ومع ذلك فقد أغمضت عينيها عن سوء معاملة الأكراد في تركيا. والتفسير الواضح لهذا المعيار المزدوج هو أن العراق كان عدواً للولايات المتحدة، في حين كانت تركيا حليفاً عسكرياً وعضواً في حلف الناتو. وفي مثل هذه الحالات فإن الإشارات إلى حقوق الأقليات كانت توظف كوسيلةٍ لدعم سياسات القوى العظمى، ولا تعكس اهتماماً مخلصاً لحقوق الأقليات.

وهناك بالمثل إحساسٌ واسع الانتشار في العالم الإسلامي بأن اهتمام الغرب بتحرير شرق تيمور (المسيحي) من انضمامه القسري إلى إندونيسيا (المسلمة) هو مجرد نفاق،

(ملحق)، وبالمثل المناقشات الدولية حول حقوق «السكان الأصليين» لا تُسيطر عليها النماذج الأمريكية أو العلماء الأمريكيون، وكما لاحظ أليستير بونيت، فإن المنظمات الدولية لم تطوّر نموذجاً واحداً في أمريكا اللاتينية، لنشر أو إعادة إنتاج النماذج الأمريكية، ولم ينجح أيٌّ منها في الاقتراب من نسخة طبق الأصل من نسخة المجتمع الأمريكي العنصري في أي مجتمعٍ نام (بونيت، العام ٢٠٠٦م، ص ١٠٩٤)، ولا يعني ذلك بالطبع أن الحكومة الأمريكية لا تراقب التطورات فيما يتعلق بالمعايير الدولية لحقوق الأقليات مع الاهتمام بمصالحها الجغرافية السياسية، على نحو ما سنعرف، غير أن الولايات المتحدة ليست هي المصدر الرئيسي للنماذج أو المفاهيم المستخدمة في المناقشات الدولية المعاصرة حول حقوق الأقليات والسكان الأصليين.

إذا ما قُورن بانعدام الاهتمام بتحرير الأقليات المسلمة التي انضمت إلى دولٍ أخرى في انتهاكٍ للقانون الدولي، كما هي الحال في كشمير أو فلسطين. وانشغال الغرب بما تعانيه الأقليات المسيحية في السودان (ذي الأغلبية المسلمة) يتعارض مع لامبالاة الغرب بما تُعانيه الأقليات المسلمة في الفلبين أو روسيا (ذات الأغلبية المسيحية). إن الكتابات الشعبية والأكاديمية حول موضوعات الأقلية في عالم ما بعد الاستعمار تزخر بهذه الأمثلة للمعايير المزدوجة والتناقضات، والنتيجة هي النظر إلى الدعم الغربي لحقوق الأقليات كما لو لم تكن له أي شرعية أو مصداقية.

لكن إذا تحدثنا بطريقةٍ أخرى قلنا إن دول ما بعد الاستعمار لم تكن تخشى فقط من أن الجيران الأعداء سوف يستخدمون المعايير الدولية لحقوق الأقليات وسيلةً لزعزعة الاستقرار، لكنها تخشى كذلك من أن يستخدمها المجتمع الدولي نفسه بهذه الطريقة عندما تتجرأ دولة ما على تهديد الهيمنة الأمريكية/ الغربية. وتُشارك دول ما بعد الشيوعية في أوروبا في الخوف الأول نفسه، لكن ما دامت تأمل وتتوقع أن تصبح جزءاً من القوة الغربية، المهيمنة فإنها لا تُشارك في هذا الخوف الأخير.

إذن فقد كان التحدي الرئيسي هو كيف نتعامل مع الإحساس الشائع بأن الدعم الدولي لحقوق الأقليات هو ببساطة وسيلة للسياسات الجغرافية؟ وليس ذلك مشكلة تقتصر على موضوع حقوق الأقليات؛ فهناك شكاوى مماثلة ظهرت حول المعايير الغربية المزدوجة فيما يتعلق بحقوق الإنسان التقليدية، أو الديمقراطية. غير أن المنظمات الدولية وما يتبعها من شبكات العمل السياسية استطاعت في مثل هذه الحالات أن تُقنع قطاعاتٍ عريضة من الصفوة والجمهور العام حول العالم بأن المثل العليا الكامنة لحقوق الإنسان والديمقراطية لها قيمة أصيلة، حتى لو أن هذه المثل العليا كانت تُستدعى أحياناً بشكلٍ غير مخلص أو بطريقةٍ تنطوي على نفاقٍ بواسطة ممثلين سياسيين معيّنين؛ ومن ثم فإن الاستجابة لاستخدام حقوق الإنسان من جانب القوى العظمى لا تكون بإضعاف الحماية الدولية، بل بالأحرى بمحاولة تقوية هذه الحماية وتعزيزها، أعني تطوير إجراءاتٍ محايدة أشد اتساقاً لمراقبة حماية حقوق الإنسان وتقييمها.

ومع ذلك ففي حالة حقوق الأقلية فإن الجهود التي تُبذل لإقناع الناس في دول ما بعد الاستعمار بالمزايا الأصلية للمثل العليا للتعددية الثقافية الليبرالية كانت أقل نجاحاً. وكنتيجة لذلك، استجابةً للتناقضات والمعايير المزدوجة، كان هناك اختلافٌ أعظم حول ما إذا كان الهدف تقوية أو تخفيف الرقابة الدولية لحقوق الأقلية؛ فلو أن الحكومة الأمريكية

طبّقت معايير مزدوجة بالنسبة إلى تركيا والعراق في موضوع الأكراد، فهل ينبغي أن تكون الاستجابة إضعاف المساندة الدولية للحكم الذاتي لأكراد العراق، أو تقويتها لأكراد تركيا؟ وإن كانت هناك معايير مزدوجة في الاستجابة الدولية لسوء معاملة الأقليات في السودان والفلبين فهل يجب أن تكون الاستجابة بإضعاف المساندة الدولية للحكم الذاتي للأقليات المسيحية في السودان، أم تقوية المساندة الدولية للحكم الذاتي للأقليات المسلمة في الفلبين؟

افترض كثيرون من مؤيدي حقوق الأقليات أن الهدف ينبغي أن يكون رفع المستوى، وليس الهبوط بالمستوى. وهذا ما أشرتُ إليه في الفصل الأول تحت اسم «ملء الإطار» بالنسبة إلى معايير حقوق الأقليات الدولية. لكن في غياب الإجماع على المزايا الأصيلة للتعددية الثقافية الليبرالية، ومراعاة الخوف من استخدامها كأداة للسياسات الجغرافية، فإن ردّ الفعل الأكثر احتمالاً هو الهبوط بالمستوى. وعلى حين أن كثيراً من دول ما بعد الاستعمار مستاءة من المعايير المزدوجة التي تُلحظ في تطبيق معايير حقوق الأقليات، فإن معظم هذه الدول قد يفضل أن يتعامل معها بإضعاف المساندة الدولية لحقوق الأقليات، وليس بتقويتها، أعني أنها تفضّل تفرغ إطار حقوق الأقليات الدولية، لا ملأه.

ولقد فسّرت هذه العناصر الثلاثة الأولى قدراً كبيراً من مقاومة النماذج الليبرالية للتعددية الثقافية بين صفوة الدول والجماعات المسيطرة في عالم ما بعد الاستعمار. حتى إذا كانت منجذبة نحو مبادئ التعددية الثقافية الليبرالية وقبّلت الشرعية الفلسفية لبعض قضايا الأقليات، فربما تظلّ تقاومها بشدة على أساس أنها تشكّل خطورة قوية في ظل ظروفها الخاصة؛ ففي حالة اللأمان الإقليمي المحاط بأعداء مجاورين وقوى دولية معادية، فمن الممكن أن تهدّد ترتيبات الحكم الذاتي الأمن الأساسي للدولة. وفي غياب التماسك الديمقراطي، من الممكن أن تمثّل ترتيبات الحكم الذاتي تهديداً لحياة وحرية المواطنين الأفراد الذين ينتمون إلى الجماعة «الخاطئة». وفي ظل هذه الظروف، فإن الهدف المقصود من التعددية الثقافية — استبدال علاقات العداوة والاستبعاد غير المتحضرة بعلاقات أكثر إنصافاً للمواطنة الديمقراطية الليبرالية — ربما يتم إفساده وتخريبه. والسياسات والمؤسسات المصمّمة لتدعيم المواطنة في الدول المتعددة العرقيات قد يُسيطر عليها من قبل عناصر داخلية وخارجية تسعى إلى الإبقاء على علاقات العداوة والاستبعاد والمغالاة فيها.

ومع ذلك فإن معارضة التعددية الثقافية الليبرالية لا تُستمد ببساطة من هذه المخاطر العارضة لأمن الدولة ولحقوق الأفراد؛ فهناك عوامل أخرى أيضاً في عالم ما بعد

الاستعمار تدعو إلى التساؤل حول المبررات المعيارية للتعددية الثقافية الليبرالية. والحقيقة أن بعض العوامل التي تجعل قضايا الأقليات في الغرب مشروعة لا تُطبق بالقوة نفسها على أجزاء أخرى من العالم.

رابعاً: التراث الاستعماري للهيراريكيات العرقية

العامل الرابع المهم الذي يؤثر في عالم ما بعد الاستعمار هو على وجه الدقة تراث النظام الاستعماري للعلاقات بين العرقيات؛ فقد كان الحكام الاستعماريون يتخوفون على نحو طبيعي من الجماعات الكبيرة عددياً داخل مستعمراتهم، الذين يمثلون تهديداً عظيماً لحكمهم. ونتيجة لذلك كثيراً ما اختاروا تمييز أقليات داخل كل مستعمرة، لتجنيداً على نحو غير متناسب في نظام التربية والتعليم الاستعماري، والنظام العسكري، وكذلك في النظام المدني. ولقد كان من المفترض أن تكون هذه الأقليات المتميزة أكثر ولاءً للحكام الاستعماريين؛ لأنها إلى حد ما ربما تكون لها مخاوفها الخاصة تجاه الجماعات الأكبر. وهناك حالة كلاسيكية تخص أقلية التاميل في سريلانكا، التي كان البريطانيون يميزونها عن أغلبية السينهاليز^{٢١}. Sinhalese.

ونتيجة لذلك، عندما تحقق الاستقلال، شعرت الجماعات الكبيرة في كثير من دول ما بعد الاستعمار بأنها هي من كانت ضحية للظلم التاريخي، وأن الأقليات كانت هي المستفيدة من هذا الظلم؛ ومن ثم فالعدالة لا تتطلب تقوية حقوق الأقليات، بل بالأحرى تقليصها.^{٢٢} بالفعل كان أحد أول الأعمال التي قامت بها «دولة سريلانكا» المستقلة هو تقليص حقوق الأقليات من أهل تاميل Tamil، مما أدى في النهاية إلى حرب أهلية.

^{٢١} السينهاليزيون: وهم شعب يؤلف الأغلبية العظمى من سكان سريلانكا (سيلان سابقاً)، ويُعتقد أن أسلافهم وفدوا من الهند. (المترجم)

^{٢٢} الواقع أنه في كثير من الحالات هناك اعتقاد على نطاق واسع بأن القوى الاستعمارية قد خلقت بالفعل إحساساً بأن هناك جماعات عرقية متميزة داخل المستعمرة، وحولوا بشكل مُصطنع مجموعة الهويات المتداخلة المنسجمة إلى «قبائل» و«شعوب» متميزة، كجزء من استراتيجيات «فرق تسد»، وفي ظل هذه الظروف قدّمت المبررات لقمع هويات الأقلية أحياناً على أساس أن هذه الهويات كانت نتائج غير أصلية للتلاعب الخارجي، وأن سياسات الدمج والاستيعاب تقوم ببساطة بعكس هذا الظلم التاريخي.

وكما رأينا في الفصل السادس، وُجِدَت ظاهرةٌ مشابهةٌ في كثيرٍ من دول ما بعد الاستعمار؛ حيث شَعَرَتِ الأغلبية في الدول الحديثة الاستقلال بأنها ضحيةُ الظلم التاريخي على أيدي أقلياتها. وفي المقابل كانت الأقلياتُ المطالبة بحقوق الأقليات في الغرب ضحيةً للظلم التاريخي على أيدي جماعة الأغلبية بشكلٍ عام تقريباً؛ فلغتها التاريخية على سبيل المثال كَتَبَتْها الأغلبية المسيطرة، كما استغلت مواردها الطبيعية، وأيضاً قَمَعَتْ أشكالها التقليدية للحكم الذاتي ... وهكذا؛ ومن ثَمَّ فإن مطلبها المعاصر بالحكم الذاتي تُسانده واقعة أنها كانت ضحيةً للظلم التاريخي على أيدي الأغلبية المسيطرة. ويُمكن أن تُرى مطالب التعددية الثقافية في هذا السياق على أنها «تصحيح لخطأ تاريخي». ومع ذلك فكثيراً ما تُرى مطالب الحكم الذاتي لأقلياتٍ معيّنة في دول ما بعد الاستعمار من وجهة نظر جماعة الأغلبية كمواصلةٍ للخطأ التاريخي واستمراره، مما يدعم مظالم المرحلة الاستعمارية التي تم تبنيها في الأصل لكبت جماعة الأغلبية.^{٢٣} وكما أن مطالب «حقوق الأقلية» للبيض في جنوب أفريقيا لم يكن لها سوى صدًى شعبيٍّ محدود، فقد لاقت مطالبُ الأقليات الأخرى المتميزة تاريخياً أذاناً صماء.

خامساً: الديموغرافيا Demography (علم السكان)

يرتبط عاملٌ آخر بديموغرافية التعددية العرقية في الدول الغربية بالمقارنة بكثيرٍ من دول ما بعد الاستعمار. والواقع أنه في كل نظامٍ ديمقراطيٍّ غربي يتضح أن هناك جماعةً أغلبيةً مُسيطرَة هي التي تحكم الدولة، وتستخدم هذه السيطرة لنشر لغتها، وثقافتها، وهويتها. والواقع أن الدولة تُسمَّى غالباً على اسم هذه الجماعة المسيطرة التي ملكَت الدولة حرفياً لنفسها.

ونُفَهم حقوق الأقلية في هذا السياق كوسائلٍ لحماية الأقليات من الخطر الحاضر والواضح؛ خطر استخدام الأغلبية المسيطرة لسلطانها على الدولة لدمج الأقليات أو

^{٢٣} تكثر هذه الظاهرة في تلك البلاد التي احتفظت فيها الأقلية بسلطانها حتى بعد الاستقلال، نتيجة لنقص الديمقراطية — كما هي الحال في سورية ولبنان قبل الحرب الأهلية، ورواندا، وجنوب أفريقيا العنصرية، أو العراق في عهد صدام حسين — ففي هذه البلاد استُخدِم الحديث عن «حقوق الأقلية» كتبريرٍ لاحتجاز السلطة غير الديمقراطي من قِبل الأقلية المتميزة.

استبعادها. ومن الواضح أن الحكم الذاتي هو وسيلة مؤثرة وفعالة لحماية الأقليات من هذه الزاوية.

ومع ذلك، في كثيرٍ من دول ما بعد الاستعمار لم تكن هناك جماعة أغلبية؛ ففي كثيرٍ من البلاد الأفريقية — على سبيل المثال — لم تكن هناك جماعة عرقية تمثل أكثر من ٢٠٪ أو ٣٠٪ من عدد السكان. وفي هذا السياق قد يبدو أقل وضوحًا ما هي الأنواع المطلوبة من حقوق الأقليات. ومن المؤكد أن لأعضاء الجماعات العرقية المختلفة مصلحة مشروعة في أن ينالوا مشاركة عادلة في منافع الدولة ومواردها، لكن ربما لا يكون هناك خوفٌ مماثلٌ من تعرّضها لمشروعات الدمج في المجموعة القومية المسيطرة، فإذا لم تكن هناك مجموعة واحدة قادرة على الاستيلاء على السلطة في الدولة، واستخدامها كأداة لنشر لغتها الخاصة، وثقافتها، وهويتها، عندئذٍ لا تكون الأقليات في حاجةٍ إلى حماية من خطرٍ معيّن. وبهذا المعنى قد تقلّ دواعي المطالبة بالحكم الذاتي لحماية الأقليات من دولة مركزية غربية ثقافيًا تسيطر عليها جماعة عرقية أخرى.^{٢٤}

فإذا ما جمعنا هذه العوامل معًا، فينبغي ألا نندش حين تفشل جلّ المحاولات التي بُذلت لدعم أفضل الممارسات للتعددية الثقافية الغربية؛ إذ يفترض خطابُ الغرب أن أقليات الأرض كانت من الناحية الثقافية الليبرالية هي طريقة لمعالجة الخطأ التاريخي، وتأكيد أنه لن يتكرّر مرةً أخرى. ويفترض الخطاب الغربي أيضًا أن هذه القضية يُمكن التفاوض حولها باعتبارها قضيةً سياسيةً محليةً مستقلة عن أمن الدولة الإقليمي، وأننا يُمكن أن نتوقع من محصلة هذه المفاوضات المحلية، بثقة، أن تعمل داخل إطار النزعة الدستورية للديمقراطية-الليبرالية، وبالتالي أن تُسهم في عملية «المواطنة».

هذه الافتراضات نادرًا ما تنطبق خارج الأنظمة الديمقراطية الغربية المستقرة. وتقترب أمريكا اللاتينية من التوافق مع النموذج الغربي؛ فكما هي الحال مع الأقليات في الغرب، كان السكان الأصليون في أمريكا اللاتينية تابعين بوضوح لجماعةٍ مسيطرة تاريخيًا وتتحكم في الدولة، ويُمكن النظر إلى التعددية الثقافية كطريقةٍ لعلاج هذا الظلم. وفضلًا عن ذلك؛ ولأن السكان الأصليين ليس لهم دولٌ قريبة أو طموحات انضمامية، يُمكن تبني إصلاحات التعددية الثقافية كشأن من شئون السياسة المحلية، من دون

^{٢٤} لمناقشة أبعد حول دور هذا العامل في أفريقيا، انظر: كتاب كيمليكا، العام ٢٠٠٦م.

إثارة مخاوف الأمن الجغرافي السياسي. وهناك ثقة أكبر بأن المنظمات الدولية ليس هدفها زعزعة الأمن في هذه البلاد، فلن يُدهشنا إذن أن يكون لانتشار التعددية الثقافية الليبرالية بعضُ احتمالات النجاح في المنطقة.^{٢٥}

ومع ذلك، فالظروف مختلفة في معظم آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط أتم الاختلاف؛ ففي كثيرٍ من دول ما بعد الاستعمار لا تُوجد جماعة أغلبية مهيمنة تحكّم الدولة وتتحكّم فيها، وحتى لو كان هناك مثل هذه الجماعة فإنها كثيراً ما ترى نفسها على أنها ضحية للظلم التاريخي على أيدي الأقليات المتميّزة التي تتعاون مع قوى الاستعمار. ويُنظر إلى الحديث عن حقوق الأقلية على أنه استمرارٌ لذلك الظلم التاريخي. وفضلاً عن ذلك، في ظروف اللاأمن الإقليمي وضعف مؤسسات الدولة، يُنظر إلى حقوق الأقليات على أنها تُشكّل تهديداً لكلٍّ من أمن الدولة وحقوق الأفراد، مما يُقوّض محاولات تأسيس روابط المواطنة. كما أن محاولة المجتمع الدولي لتدعيم حقوق الأقليات كثيراً ما يُنظر إليها على أنها أداة للسياسات الجغرافية التي يُقصد بها دعم الهيمنة الغربية وإضعاف أي دولة تتحداها.

من أفضل الممارسات إلى المعايير والمقاييس

إذا راعينا هذه الظروف فلن يُدهشنا أن نجد أن الجهود التي بذلتها المنظمات الدولية لتعميم أفضل الممارسات للتعددية الثقافية الليبرالية في دول ما بعد الاستعمار قد نالت قدراً قليلاً من النجاح كما في دول ما بعد الشيوعية، بل إن الظروف في أفريقيا وآسيا

^{٢٥} الطبيعة المتخلفة لحكم القانون في أمريكا اللاتينية تعني أنه لا يُوجد ضمان ضد إمكان أن يخلق الحكم الذاتي للسكان الأصليين جُزراً من الطغيان المحلي، ومع ذلك فما دام الحكم الذاتي للسكان الأصليين في أمريكا اللاتينية يميل إلى أن يكون على مستوى القرية، أكثر من المستوى الإقليمي، فإن قلة من السكان غير الأصليين قد انتهى بهم الأمر إلى أن تحكّمهم حكومات السكان الأصليين؛ لذلك فإن التخوف من أن أعضاء الجماعة المسيطرة سوف يقهرون عن طريق حكومة السكان الأصليين كان نادراً، وذلك يترك التخوف من أن حكومة السكان الأصليين سوف تقمع بعض أعضائها، مثل النساء، ولقد كان ذلك في الواقع هو الأساس الرسمي الذي قاومت من أجله بعض بلاد أمريكا اللاتينية نظام الحكم الذاتي للسكان الأصليين، وما إذا كان ذلك هو دافعهم الحقيقي يبقى محل تساؤل لدى كثير من المحللين (انظر: سبيد وكولير، العام ٢٠٠٠م).

والشرق الأوسط كانت أقلّ تبشيراً بالتبني الطوعي لنماذج التعددية الثقافية الليبرالية من الظروف في وسط وشرق أوروبا.

إن المنظمات الدولية التي تسعى إلى التأثير في علاقات الدولة بالأقلية قد حاولت أن تُضيف إلى منطلق أفضل الممارسات استراتيجيات أخرى أكثر تأثيراً قد بدأت تحديداً، كما فعّلت المنظمات الأوروبية، مشروع تشكيل معايير ومقاييس قانونية وشبه قانونية من المتوقع أن توافّق عليها جميع الدول.

وكما رأينا في السياق الأوروبي، فإن أي محاولة لتشكيل مقاييس ومعايير تواجه في الحال بمسألة الفئات، فهل كان الهدف هو تشكيل حقوق أقلية تنطبق على جميع الأقليات الثقافية العرقية، أم تشكيل حقوق أقليات مستهدفة، تنطبق على أنواع معينة من الأقليات، مثل السكان الأصليين، الأقليات القومية، المهاجرين أو الرعاة وهلم جرا؟

إن الغزوة الأولى لهذا المجال بواسطة الأمم المتحدة تعكس استراتيجية شاملة؛ فكما رأينا، فُسر البند رقم ٢٧ للاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية في العام ١٩٦٦م، لكي يغطي جميع الأقليات العرقية الثقافية، سواء أكانت جديدة أم قديمة، كبيرة أم صغيرة، مركزة أم مشتتة إقليمياً؛ ولهذا السبب تحديداً، أثبتت أنها لا تستطيع أن تتعامل مع المطالب المتميزة التي طالبت بها أقليات أرض الوطن التاريخية، التي كانت مطالبها تضربُ بجذورها في وقائع الاستقرار التاريخي والتمركز الإقليمي. لقد قرّرت المنظمات الأوروبية، استجابة لهذه المشكلة، في أوائل تسعينيات القرن الماضي أن تتبنى منظوراً موجهاً يركّز على موضوعات أثارتها الأقليات القومية.

لقد تبنت الأمم المتحدة استجابةً مختلفة لقصور البند رقم ٢٧، من ناحية حاولت إحياء الاستراتيجية العامة بمحاولة تقوية حق الفرد في الاستمتاع بثقافته، بحيث يشمل أيضاً بعض الحقوق الإيجابية للأقلية. وكان ذلك هو الهدف من إعلان الأمم المتحدة حول حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية وعرقية ودينية ولغوية، والذي تبنته الجمعية العمومية سنة ١٩٩٢م، ولجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في «تعليق عام على البند رقم ٢٧» في العام ١٩٩٤م.

ومع ذلك فإن هذه التأكيدات والتوسّعات للمنظور العام تتضمن فقط تغيّرات طفيفة للمبادئ الأساسية للبند رقم ٢٧، وتبقى صامته بالنسبة إلى الموضوعات المتميزة المتعلقة بأقليات أرض الوطن، ومطالبها التي تضربُ بجذورها في التاريخ والأرض.

وهكذا بدأت الأمم المتحدة في إعداد نسختها الخاصة من منظور الحقوق الموجهة، إلى جانب استراتيجيتها المستمرة للحقوق العامة. ومع ذلك فقد اختارت الأمم المتحدة أن تستهدف فئةً مختلفة من السكان الأصليين؛ فبينما تستهدف المعايير الأوروبية الأقليات القومية، تستهدف معايير الأمم المتحدة السكان الأصليين ... وذلك اختلاف مهم مع مضامين عميقة من أجل الانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية، ونحن في حاجة إلى أن نفهم لماذا اختيرت هذه الأهداف المختلفة.

والخطوة الأولى هي أن نوضح المصطلحات: ما هو على وجه الدقة الاختلاف بين «الأقليات القومية» و«السكان الأصليين»؟ لقد استخدمت هذه المصطلحات، مثل كثير من المصطلحات الأخرى، لتصنيف الجماعات العرقية الثقافية. إن لمصطلحات «السكان الأصليين»، و«الأقليات العرقية» تعريفات متعارضة وحدوداً غير واضحة. وهناك جوهر واضح نسبياً وغير متنازع عليها لكل فئة — وهو ما قد ننظر إليه على أنه نموذج لكل نوع من الجماعات — ثم هناك هامش أكثر تشويشاً حيث تصبح محاولات تطبيق المصطلح محل نزاع.

لو أننا ركّزنا انتباهنا على الأمثلة الجوهرية المهمة لوجدنا أن مصطلحات مثل «السكان الأصليون» و«الأقليات القومية» تدل على أنواع مختلفة تماماً لأقليات أرض الوطن. وللتبسيط أكثر، فقد ظهر مصطلح «السكان الأصليون» بشكل أساسي في محيط دول العالم الجديد الاستيطانية، ويشير إلى السلالات التي تحدّرت من السكان غير الأوروبيين الأصليين في أراضٍ استعمرتها واستوطنتها قوى أوروبية. ولقد كان معظم العمل المبكر في موضوع السكان الأصليين في منظمة العمل الدولية ILO والأمم المتحدة UN، على سبيل المثال، يركّز على السكان «الهنود» في أمريكا اللاتينية، وفي المقابل فإن «الأقليات القومية» هو مصطلح تم اختراعه في أوروبا للإشارة إلى الجماعات الأوروبية الخاسرة من جراء العملية الصعبة المتقلّبة لتشكيل الدول الأوروبية عبر خمسة قرون خلت، والتي انتهت أراضيها إلى الاندماج (الكي أو الجزئي) في الدول الأكبر التي تُسيطر عليها الشعوب الأوروبية المجاورة. وكانت الأقليات القومية لاعباً ناشطاً في العمليات التي تحوّل بواسطتها ما كان مشوشاً ومختلطاً في الفترة الحديثة المبكرة من إمبراطوريات وممالك وإمارات في أوروبا، إلى دولة أو نظام حديث لدولة القومية، ولكنهم إما أنهم انتهوا بلا دولة خاصة بهم (أعني قوميات بلا دولة، مثل الاسكتلنديين أو الشيشانيين)،

وإما أنهم انتهوا إلى الجانب الخاطئ من الحدود، معزولين بذلك عن شركائهم العرقيين في الدولة القريبة المجاورة (مثل الألمان العرقيين في إيطاليا أو المجرين في رومانيا). وتلك هي الحالات الجوهرية في هاتين الفئتين. والطريقة الأولية غير الناضجة للتمييز بينهما هي أن نقول إن الأقليات القومية اندمجت في دولة أكبر يسيطر عليها شعبٌ أوروبيٌّ مجاور، في حين أن السكان الأصليين قد استعمروا واستقروا بواسطة قوى أوروبية استعمارية بعيدة، لكنَّ هناك طرقاً أخرى لتحديد الفرق بين هذين النوعين من الجماعات تتبع هذا الاختلاف التاريخي؛ فمن المقبول على نطاقٍ واسع، على سبيل المثال، أن عملية إخضاع ودمج السكان الأصليين بواسطة المستعمرين الأوروبيين كانت أكثر وحشية وإزعاجاً من عملية إخضاع ودمج الأقليات القومية بواسطة مجتمعاتٍ مجاورة، وأن ذلك قد ترك السكان الأصليين أكثر ضعفاً وعرضةً للخطر، وكثيراً ما يُفترض أيضاً أن هناك اختلافاً «حضارياً» بين السكان الأصليين والأقليات القومية؛ ففي حين تشترك الأقليات القومية بشكلٍ نموذجي في نفس الهياكل أو البنى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الحديثة (الحضرية أو الصناعية) مع الشعوب الأوروبية المجاورة، فكثيراً ما يُفترض أن السكان الأصليين أبقوا على أساليبٍ ما قبل الحداثة في الإنتاج الاقتصادي، وأنهم اعتمدوا أساساً على الزراعة والصيد كأسلوب حياة. وكنتيجة للاستيطان الاستعماري الواسع النطاق، كثيراً ما يُفترض أيضاً أن السكان الأصليين قد استبعدوا إلى مناطقٍ نائية ومعزولة، على عكس الأقليات القومية.

ومن ثَمَّ ففي الحالات الجوهرية، وفي الاستخدام اليومي، يُشير المصطلحان إلى أنواعٍ مختلفة أتم الاختلاف من الجماعات التي تضرب بجذورها في عملياتٍ تاريخيةٍ مختلفة، كما تختلف في خصائصها المعاصرة، بما في ذلك نقاط ضعفها، ونمط إنتاجها، وموطنها الطبيعي.

وإذا ما فهمنا هذين المصطلحين على هذا النحو فإنهما معاً سيرتدآن في أصولهما إلى عملياتٍ تاريخيةٍ غريبةٍ متميَّزة. إن الأقليات القومية هي المتنازعة وهي في النهاية خاسرة في العملية البطيئة لتكوين الدولة داخل قارة أوروبا ذاتها، كما أن السكان الأصليين هم ضحايا لبناء الدول الأوروبية الاستيطانية في العالم الجديد؛ ولهذا، لا يتضح مباشرة ما إذا كان يُمكن تطبيق أيٍّ من المصطلحين بطريقة مفيدة خارج أوروبا والعالم

الجديد. والواقع أن بلادًا متعددة في أفريقيا وآسيا أصرت على أنه لا تنطبق عليها أي من الفئتين.^{٢٦}

ومع ذلك فلو أننا ركّزنا على مجموعة الخصائص المعاصرة التي تميّز هذين النوعين من الجماعات، لأمكننا عندئذ أن نجد أنواعًا مشابهة في سياقاتٍ أخرى؛ ففي استطاعتنا، على سبيل المثال، أن نجد جماعاتٍ في آسيا أو أفريقيا تُشارك في الضعف الثقافي، وفي اقتصاد ما قبل الحداثة، وفي بعض السكان الأصليين في العالم الجديد، حتى لو لم يكونوا رعايا لدولةٍ أوروبيةٍ مستوطنة. وتشتمل هذه الجماعات على «قبائل الجبال» و«شعوب الغابات» و«الرعاة».

وبالمثل فإننا نستطيع أن نجد جماعاتٍ في العديد من دول ما بعد الاستعمار تشبه الأقليات القومية الأوروبية كلاعِبٍ نشط، لكنها سرعان ما تخسر في قضايا التحرُّر من الاستعمار وتشكيل دولة ما بعد الاستعمار. ولا بد أن يشمل ذلك جماعاتٍ مثل «التاميل Tamils» في سريلانكا، وأهل التبت في الصين، والأكراد في العراق، والأخنيز في إندونيسيا، والأورموس والتيجريان في إثيوبيا، والفلسطينيين في إسرائيل؛ فهم مثل الأقليات القومية في أوروبا كان لديهم الأمل في تشكيل دولتهم الخاصة في مسار التحرُّر من الاستعمار، أو أن تكون لديهم على الأقل درجةً من الحكم الذاتي، وربما تم وعدُّهم فعلًا بالحكم الذاتي لضمان تعاونهم في الصراع من أجل التحرُّر من الاستعمار، لكن انتهى بهم الأمر إلى أن يكونوا جماعاتٍ تابعة لجماعاتٍ أقوى داخل دولةٍ أكبر، أو أن ينقسموا بين دولتين أو أكثر من دول ما بعد الاستعمار.

ولذلك، فعلى حين أن التمييز بين السكان الأصليين والأقليات القومية، كنوعين مختلفين من أقليات أرض الوطن، له أصوله في أوروبا وفي الدول الأوروبية المستوطنة، فإن هناك طرقًا مقبولة لامتداد تطبيقه على العالم الكبير.

وبعد أن لخصنا التفرقة بين نوعين من الجماعات فإننا نستطيع الآن أن نعود إلى السؤال: لماذا استهدفت المنظمات الأوروبية الأقليات القومية في حين استهدفت الأمم المتحدة السكان الأصليين؟ والإجابة في الحالة السابقة، على نحو ما رأينا في الفصل السابق، هي

^{٢٦} على سبيل المثال، فقد ادَّعت حكومة «زامبيا»: «أنه ليس لدى زامبيا تصنيفاتٍ بالسكان الأصليين ولا بجماعات الأقليات على نحو ما تُعرّفها منظمة الأمم المتحدة (انظر وثائق الأمم المتحدة — في ١٩ نوفمبر العام ٢٠٠٢ م — CRC/2/11/Add.25 الفقرة رقم ٤٧٠) اقتبسها لينوكس، العام ٢٠٠٦ م.

أن المنظمات الأوروبية رأت أن الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية تمثل تهديدًا للسلام والأمن العالميين، مع مخاطر لا تتعلق فقط بالعنف داخل الدولة، بل أيضًا بآثار قد تمتد لتزعزع المنطقة بأسرها. وعلى هذا الأساس أعلنت المنظمات الأوروبية أن معالجة قضايا الأقليات القومية كانت مسألة اهتمامٍ دوليٍّ مشروع.

وعلى الرغم من ذلك، فقد رأينا في الأمم المتحدة تبريرًا مختلفًا لتطوير الحقوق الموجهة.^{٢٧} لم يكن هناك خوفٌ مشابه من أن يشكّل السكان الأصليون تهديدًا للسلام والأمن الدوليين؛ ذلك لأن السكان الأصليين من ناحيةٍ ليبست لديهم دولٌ قريبة في الجوار من الممكن أن تطلب منهم أن يصبحوا طابورًا خامسًا، ومن ناحيةٍ أخرى لأنه يُنظر إليهم بصفةٍ عامة على أنهم يقعون خارج خطوط القتال الرئيسية للمنافسة داخل الدولة والسياسات الجغرافية السياسية. وعلى أي حال فإنهم كثيرًا ما يكون عددهم قليلًا جدًا أو أبعد ما يكونون عن تشكيل تحدٍّ مؤثر لسلطة الدولة. كما أن جزءًا من الصورة المألوفة للأقليات القومية هو أنهم لاعبون محتملون أو بياق في السياسة الجغرافية الإقليمية، فإن جزءًا من الصورة المألوفة للسكان الأصليين، هي أنهم معزولون عن السياسة الجغرافية الإقليمية.^{٢٨}

^{٢٧} لم يكن هناك مبررٌ مختلفٌ للمعايير المستهدفة في الأمم المتحدة فقط، ولكن أيضًا، وبشكل متصل عملية مختلفة، وفي حالة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمجلس الأوروبي، فإن قرار تطوير مقاييس موجهة للأقليات القومية اتخذ على أعلى المستويات من هذه المنظمات كردّ فعلٍ للتهديدات الملحة للسلام والأمن، قبل أي محاولات من قبل الأقليات القومية ذاتها، والواقع أن منظمات الأقليات لم تُمارس دورًا ذا مغزى في العملية الأولى لتشكيل هذه المعايير الأوروبية من ١٩٩٠م إلى ١٩٩٥م، ولكن في الأمم المتحدة، بالمقابل، فإن قرار تطوير المعايير الموجهة للسكان الأصليين انبثق بكثيرٍ من البطء، خلال عملية متصاعدة، كنتيجة للحراك الضخم والهائل من قبل السكان الأصليين أنفسهم، مع مساندة خبراءٍ مستقلين مرتبطين باللجنة العليا لحقوق الإنسان، وفي حين استطاع السكان الأصليون والمؤيدون لهم تحريك أجندتهم إلى أعلى وإلى الخارج، فيما وراء وطنهم الأساسي في اللجنة العليا، فإن ذلك كثيرًا ما كان يُواجه باللامبالاة النسبية من جانب الهيئات الأعلى في الأمم المتحدة، مثل مجلس الأمن، أو بالفعل الجمعية العامة.

^{٢٨} يتحدث نيتشمان (العام ١٩٨٧م) عما يُسمّى «الحرب العالمية الرابعة» بين الدول والسكان الأصليين، لكن ذلك إشارة إلى الانتشار العالمي للنزاعات المحلية بين الدول والسكان الأصليين، وليس ذلك تنبؤًا أو توقعًا بأن الصراعات المحلية يُمكن أن تقع في شرك صراعاتٍ جيوسياسية أكبر إقليميًا أو عالميًا.

ومن ثم فتفسيرُ استهدافِ السكان الأصليين لم يكن بأنهم تهديدٌ للأمن الجغرافي السياسي، بل كان اهتماماً أكثر إنسانيةً لحماية جماعةٍ ضعيفة بشكلٍ محدّد. كما رأينا في الفصل الثاني، فإن التعبير الأول عن هذا الاهتمام، انعكس في مؤتمر منظمة العمل الدولية في العام ١٩٥٧م، وكان يتخذ شكل الوصاية على نحو واضح، ويقوم على افتراض أن السكان الأصليين كانوا بالغى التخلف، غير قادرين على التعامل مع تحديات العالم الكبير. لقد كان اهتماماً إنسانياً مطوّراً بالازدراء الثقافي، غير أن النماذج الأكثر تعددية ثقافية لحقوق السكان الأصليين، التي ظهرت في ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، رفضت المنظور الأبوي، بينما ظلّت تؤكّد على خاصية الضعف المميز للسكان الأصليين تجاه مشاريع الدولة المفروضة للدمج والتنمية. إن تفسير هذا الضعف المتميّز لم يعد مقصوراً على نواقص وخواص ثقافة السكان الأصليين، بل بالأحرى بالطريقة الوحشية التي مارستها الدول الأوروبية في استعمار السكان الأصليين واستيطانها بها. والطريقة التي سلب بها السكان الأصليون واستعمارهم وتشيتيتهم باسم «التنمية القومية» أصبحت تمثّل إحراجاً كبيراً ليس فقط للدولة، لكن أيضاً للمنظمات الدولية التي كانت تدعّم مشروعات التنمية هذه.^{٢٩}

ونحن نحتاج، كما أشرتُ في الفصل الرابع، إلى أن نفهم هذه الأفكار الجديدة عن حقوق السكان الأصليين كمرحلةٍ ثالثة من مراحل صراعِ حقوق الإنسان فيما بعد الحرب ضد الهيراركيات العرقية والعنصرية، المبنية على صراعاتٍ سابقة (القضاء على الاستعمار) والتمييز العنصري، الأفكار التي قدّمتها حركة «القوى الحمراء» التي ظهرت في الولايات المتحدة في ستينيات القرن الماضي (وحركات السكان الأصليين المشابهة في بلاد العالم الجديد الأخرى) قد استُلهمت بوضوح من هذه الصراعات المبكّرة، واعتمدت على خطاب كلٍّ من التخلص من الاستعمار ومعاداة العنصرية. وعندما اعتمد المجتمع الدولي في البداية

^{٢٩} الاهتمام أو الانشغال بين منظمات مثل البنك الدولي لبيان أن هذه المنظمات قد تعلّمت من فضائح عالية المستوى تتضمن سوء معاملة السكان الأصليين قام على أساس رغبة ذات مصلحة ذاتية للحفاظ على شرعيتها الشعبية فيما يخص الاهتمام الإنسانيّ بشعوب السكان الأصليين، غير أن السبب الذي يُعلّل لماذا أصبحت هذه فضائح عالية المستوى في المقام الأول — كان الاهتمام بين الجمهور الأوسع الغربي والدولي أن شبكات العمل المؤيدة والانتقالية التي تدعم السكان الأصليين كانت قادرة على استغلال هذا التعاطف الشعبي الإنساني واستخدمته للضغط على المنظمات الدولية مثل البنك الدولي.

على مبدأ التخلُّص من الاستعمار فإنه طَبَّقَ هذا المبدأ فقط على المستعمرات الخارجية فيما وراء البحار، وليس على السكان الأصليين الذين استعمرتهم دول الاستيطان الأوروبية في العالم الجديد. غير أن في ذلك تناقضًا واضحًا، من منظورٍ أخلاقي. والواقع أنه بالنظر إلى أن السكان الأصليين كانوا يخضعون ليس فقط للغزو الإمبريالي (كما هي الحال في مستعمرات أفريقيا وآسيا)، بل أيضًا للاستيطان الاستعماري؛ ففي استطاعة المرء أن يذهب إلى أنهم كانوا يتعرَّضون لظلمٍ أَدْح من الاستعمار أكثر مما تُعاني منه المستعمرات فيما وراء البحار. وعلى أيِّ حال، فلا يكاد المجتمع الدولي يقبل مبادئ القضاء على الاستعمار والتمييز العنصري في الخارج، حتى يُصيح من الصعب أن نُنكر مطالب السكان الأصليين في مسألة الظلم التاريخي، أو نُنكر ملاءمة شكلٍ ما من أشكال التخلُّص من الاستعمار (الداخلي).

ومن ثَم فإن الاهتمام والمساندة الدوليين لحقوق السكان الأصليين يعكسان خليطًا من الدوافع، معتمدين على حُججٍ أخلاقيةٍ قوية عن ظلم الاستعمار والتفرقة العنصرية، مصحوبة بأفكارٍ أبويةٍ متباطئة عن الضعف المتميّز للثقافات «المتخلفة». لكنَّ أيًّا ما كان خليط المبررات، فمن الواضح أنه دافعٌ مختلف عن ذلك الدافع الذي يدعم استهداف حقوق الأقليات القومية في أوروبا؛ فالأقليات القومية استُهدفت لأسباب تتعلق بالأمن الجغرافي السياسي. أما استهداف السكان الأصليين فقد حدث لأسبابٍ أخلاقية وإنسانية تتعلق بالظلم التاريخي وحماية الضعفاء.^{٣٠}

وكل مجموعةٍ من هذه الأسباب هي أسبابٌ مشروعة تمامًا، يُعتمد عليها في مشروع تطوير الحقوق الموجهة، لكن لكلٍّ منها جوانب قصور تتطلب منا أن نكون على وعيٍ بها؛ فحقيقة أن معايير الأمم المتحدة لحقوق السكان الأصليين تقوم على اهتماماتٍ إنسانية بدلاً من الأمن الجغرافي السياسي هي مصدر قوة وضعف في آنٍ واحد؛ فعلى الجانب الإيجابي فإن غياب (أو على الأقل ضعف) قضايا الأمن الجغرافي السياسي قد جعل التقدم

^{٣٠} وبهذا المعنى فإن مسار حقوق السكان الأصليين يلائم النموذج الذي ناقشه كيك وسيكنك، والذي اعتمد بشكلٍ رئيسي على مفاهيم «البراءة» و«الضعف» في تحديد القضايا التي يجري اختيارها داخل شبكات عمل حقوق الإنسان الدولية (كيك وسيكنك، ١٩٩٩م، ص ٢٠٤).

الجاد في تطوير معايير قوية لحقوق الأقليات أمراً أكثر سهولة.^{٣١} وكما رأينا في الفصل السادس، فقد ثبت أن ذلك التقدم مستحيل في سياق الأقليات القومية الأوروبية؛ فمخاوف الأمن الجغرافي السياسي الأساسية التي قادت المنظمات الأوروبية إلى استهداف الأقليات القومية قد منعت أيضاً هذه المنظمات من التعامل مع الموضوعات المتميزة التي أثارها الأقليات القومية، لا سيما قضاياها المتعلقة بالتاريخ والأرض. ونتيجة لذلك فإنه المقاييس الأوروبية مستهدفة من حيث الشكل، لكنها عامة من حيث المضمون، وبسبب هذا التناقض فإن مشروع تطوير الحقوق الموجهة إلى الأقليات القومية كملحق لحقوق الأقليات العامة معرض لخطر الانهيار.

من الواضح أن معايير الأمم المتحدة لحقوق السكان الأصليين تُخاطب الحاجات والتحديات الخاصة بالسكان الأصليين؛ فهي تُستهدف من حيث الشكل والمضمون، وتركز بدقة على الموضوعات المتميزة التي تثيرها حقيقة أن السكان الأصليين يعرفون أنفسهم بعلاقتهم بأرضهم التاريخية، ويعبرون عن رغبة قوية في الاحتفاظ أو استعادة السيطرة السياسية على أنفسهم، وعلى مؤسساتهم، وعلى أراضيهم. والواقع أن جميع الوسائل الدولية التي تتعلق بالسكان الأصليين أعلنت نيتها احترام وتقدير هذه الصلة بين السكان الأصليين وأرضهم التاريخية.

والواقع أن هذه المقاييس والمعايير الدولية المتطورة لحقوق السكان الأصليين قوية جداً بالفعل، عندما تكون عالية الطموح، في حين أن المقاييس الأوروبية تبدأ من حق الفرد في الاستمتاع بثقافته، الوارد في البند ٢٧، فإن معايير الأمم المتحدة للسكان الأصليين تبدأ من النسخة المعدلة؛ الحق في تقرير المصير في البند رقم ١. وتتضمن مسودة العام ١٩٩٣ م لإعلان الأمم المتحدة لحقوق السكان الأصليين، على سبيل المثال، البنود الآتية:

^{٣١} قضايا الأمن ليست غائبة بشكل كامل بالنسبة إلى شعوب السكان الأصليين. انظر: فان كوت، ١٩٩٦ م؛ وتويوتا، ٢٠٠٥ م، حول تأمين موضوعات السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية وجنوب شرق آسيا على التوالي، ولما كان السكان الأصليون يسكنون غالباً في المناطق الحدودية، فإن مطالبهم الخاصة بالأرض وحقوق الحكم الذاتي أحياناً تُرى على أنها تُثير موضوعات أمنية، حتى لو لم يظهر الشك في كونها متعاونة مع دول الجوار، ولقد كان السكان الأصليون عنصراً مهماً في بعض حركات التمرد في أمريكا اللاتينية (في غواتيمالا على سبيل المثال).

البند رقم ٣: للسكان الأصليين الحق في تقرير المصير. وبموجب هذا الحق، فإنهم يقومون، بحرية، بتقرير حالتهم أو مكانتهم السياسية، ويسعون بحرية إلى تنميتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

البند رقم ١٥: للسكان الأصليين الحق في تأسيس وإدارة أنظمتهم ومؤسساتهم التربوية التي تقدّم التعليم بلغتهم الخاصة، وبطريقة مناسبة لمناهجهم الثقافية في التربية والتعليم.

البند رقم ٢٦: للسكان الأصليين الحق في امتلاك، وتطوير، وإدارة، واستخدام الأراضي والأقاليم ... التي كانوا يملكونها تقليدياً أو كانوا يشغلونها أو يستخدمونها، ويشتمل ذلك على الحق في الاعتراف الكامل بقوانينهم وعاداتهم وأعرافهم، ومؤسساتهم ونظمهم الخاصة بملكية الأرض لتطوير وإدارة الموارد.

البند رقم ٣١: للسكان الأصليين، كشكلٍ محدّد من ممارسة حقهم في تقرير المصير، الحق في الحكم الذاتي في المسائل التي تتعلق بشئونهم الداخلية.

البند رقم ٣٣: للسكان الأصليين الحق في تدعيم، وتطوير وصيانة وبناء المؤسساتية وتقاليدهم القضائية المتميّزة، وأعرافهم، وإجراءاتهم وممارساتهم، بما يتفق مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً.^{٣٢}

وباختصارٍ تعترف مسودة الإعلان بحقوق السكان الأصليين في أرضهم ومواردهم، فضلاً عن حقوقهم في الإدارة الذاتية لمؤسساتهم القانونية والسياسية والثقافية. وعلى الرغم من أن هذه البنود قد تم تقديمها كحدّ أدنى من المعايير التي تُلزم جميع البلاد بالوفاء بها؛ فإنها في الواقع قريبة جداً من أفضل الممارسات للأنظمة الديمقراطية الغربية فيما يتعلق بالسكان الأصليين.

إن مسودة الإعلان لا تزال مجرد مسودة، لكن كما أثّرت فيما سبق، فإن أفكارها المحورية قد جُمعت بواسطة أعضاء متنوعين داخل نظام الأمم المتحدة، وقد تم تشكيل

^{٣٢} مقتبسة عن النسخة التي أخذت بها مجموعة العمل حول تعداد السكان الأصليين ١٩٩٣م، والمفوضية العليا لمنح التفرقة العنصرية وحماية الأقليات ١٩٩٤م (E/CN.4/sub.2/1994/56)، وبعد أكثر من عقدٍ من اللقاءات والمحاورات جرى تبني النسخة المعدلة تعديلاً طفيفاً بواسطة لجنة حقوق الإنسان عام ٢٠٠٦م، انظر: وثائق الأمم المتحدة (A/HRC/1/L.3)، الملحق في ٢٣ يونيو ٢٠٠٦م.

أفكارٍ مشابهة بواسطة منظمة العمل الدولية ILO، وفي مسودة الإعلان حول السكان الأصليين في منظمة الولايات الأمريكية؛^{٣٣} لذا فإن هذه الأفكار يجري تداولها على نطاقٍ واسع من خلال المنظمات الدولية وشبكات عملٍ سياسيةٍ عالمية، وكما سبق أن رأينا، فإن لديها تأثيرًا واضحًا، خاصةً في أمريكا اللاتينية.^{٣٤}

وبهذه الطريقة، فإن معايير الأمم المتحدة المستهدفة للسكان الأصليين يمكن أن تُرى على أنها حققت نجاحًا أصيلاً؛ فهي تخاطب الحاجات المتميزة للسكان الأصليين بطريقةٍ مختلفة عن المقاييس الأوروبية المستهدفة للأقليات القومية؛ وبالتالي تقدّم الدليل على أن الاستراتيجية الأساسية لتطوير مقاييس موجهة هي استراتيجيةٌ شرعية وربما تكون مؤثرة. والواقع أن كثيرًا من الشراح والمحلّين قد أشاروا إلى ظهور حقوق السكان الأصليين الدولية بوصفها واحدةً من الأمثلة القليلة الناجحة لاستخدام القانون الدولي كأداةٍ لـ «العولة المضادة للهيمنة» (انظر: فولك، العام ١٩٩٩م و٢٠٠٠م).

إن المسار الموجه للسكان الأصليين يقوم على دوافع إنسانية، وليست أمنية، وهو ما جعل هذا التقدم المذهل أمرًا ممكنًا. ومع ذلك، فإن قرار التحول من تركيزٍ يلهمه الأمن على الأقليات القومية إلى تركيزٍ إنساني على السكان الأصليين له أيضًا جوانبٌ من القصور؛ أحدها أنه يتركنا بلا مقاييس قانونيةٍ عالمية تُخاطب الاحتياجات والتحديات المتميزة التي أظهرتها الأقليات القومية في عالم ما بعد الاستعمار. ومع ذلك، فإن ما يمثل خطرًا كبيرًا على السلام، والأمن، وحقوق الإنسان، والتنمية في معظم عالم ما بعد الاستعمار هو تحديد الصراعات التي تكون الجماعات العرقية القومية أو جماعات الأقليات القومية طرفًا فيها. إن الصراعات العرقية السياسية لجماعاتٍ مثل التاميل والأكراد والكشميريين والأوروبيين Oromos هي التي شكّلت تهديدًا محتملاً للسلام والاستقرار الإقليميين، وليست صراعات الرعاة وسكان الغابات.

وربما كانت إحدى الاستجابات المحتملة لهذه الفجوة إلحاق معايير الأمم المتحدة الموجودة عن السكان الأصليين بمجموعةٍ أخرى من المعايير الموجهة إلى الأقليات القومية؛

^{٣٣} انظر [إحياء حقوق الأقليات] في الجزء الأول من الكتاب (الفصل الثاني).

^{٣٤} لدراساتٍ مساعدة حول حركة حقوق السكان الأصليين العالمية، ونجاحها أو فشلها في التأثير على الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، انظر: تينانت، العام ١٩٩٤م؛ وبارش، ١٩٩٩م؛ وباسي، ١٩٩٩م؛ وفيلدمان، ٢٠٠٢م؛ وموهلباخ، العام ٢٠٠٣م.

أي تشكيل نسخة عالمية من اتفاقية المجلس الأوروبي الإطارية لحماية الأقليات القومية. وكما رأينا في الفصل الثالث، فإن هذا النوع من الاستهداف المتعدد سوف يعكس منطق التعددية الثقافية الليبرالية، الذي يتضمن مساحة من المسارات القانونية المختلفة على مستوى الجماعة، بما فيها من مسارات متميزة للأقليات القومية والسكان الأصليين.

ولسوء الطالع، فإن هذا في أفضل الأحوال هدفٌ طويل المدى للغاية. أما آفاقُ تطوير معايير عالمية للأقليات القومية فهي غير موجودة في المستقبل المنظور، بسبب جميع الأسباب التي سبق أن ناقشناها. ولقد تراجع الغرب عن تشكيل تلك المعايير في السياق الأوروبي، وليس ثمة مساندة في الأمم المتحدة أو في أي منظمة إقليمية للقيام بمثل هذا المشروع. والمحاولة الوحيدة التي أعرفها لتشكيل تلك المقاييس على مستوى عالمي — أعني مسودة اتفاقية الحكم الذاتي من خلال الإدارة الذاتية المقدمة من ليختينشتاين^{٣٥} للأمم المتحدة العام ١٩٩٤م — لم تناقش جدياً على الإطلاق أو حتى توضع في الاعتبار^{٣٦}؛ ولذلك فمن غير المحتمل أن يتغير إطار العمل الحالي في الأمم المتحدة، والذي يتبنى المعايير الموجهة للسكان الأصليين وليست للأقليات القومية.

لقد كان غياب الحماية الموجهة للأقليات القومية، بالنسبة إلى بعض المحللين، ثغرة مؤسفة في المنظور السائد للأمم المتحدة، لكنها لا تُشكك في مدى مشروعية المعايير الموجهة للسكان الأصليين. وينبغي علينا أن نقوم بخطوة إلى الأمام بمقدار ما نستطيع، وإذا كانت الظروف الحالية لا تسمح إلا بالتقدم في مسار السكان الأصليين، فإن علينا أن نتقدم هنا إلى الأمام، ولا ننتظر حتى نستطيع التقدم إلى الأمام في جميع المسارات الموجهة الممكنة في وقت واحد.

غير أن المسألة في رأيي أكثر تعقيداً؛ فالتفرقة الحادة في الوضع القانوني بين السكان الأصليين والأقليات القومية تخلق عدداً من المفارقات والتأثيرات الضارة التي ربما تقتضي على استقرار مسار السكان الأصليين ذاته. وربما تكون الطريقة الوحيدة للمحافظة على نظام لحقوق السكان الأصليين هي أن نجد كذلك طريقة لتطوير المعايير الموجهة للأقليات القومية.

^{٣٥} ليختينشتاين Liechtenstein: إمارة دستورية مستقلة في أوروبا الوسطى، وتُعتبر أصغر دولة في العالم، لغتها الألمانية. (المترجم)

^{٣٦} انظر النقاش في ص ٥٣-٥٤ أعلاه.

ولكي نفهم المشكلة هنا، فإننا نحتاج إلى أن نتذكّر كيف تتلاءم فئة السكان الأصليين داخل النماذج الأوسع من التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب. وكما سبق أن أشرت، فإن كلاً من السكان الأصليين والأقليات القومية يتم الاعترافُ بهم والتعاملُ معهم كأقلياتٍ أرض الوطن في معظم الديمقراطيات الغربية. وهناك اختلافاتٌ اجتماعية وتاريخية مهمة بين نوعي أقليات أرض الوطن، وهي تجلب معها تداعياتٍ قانونيةً في معظم البلاد الغربية، لكن من المهم ألا نُغفل الخصائص المشتركة بينهما؛ فكلتا النوعين من الجماعات يُعامل على أنه أقليات أرض الوطن، وكلاهما مُنح الحكم الذاتي الإقليمي داخل الأنظمة الديمقراطية الليبرالية الغربية. ومن هذه الزاوية فهما يتميّزان عن الأقليات «الجديدة» التي تتألف من المهاجرين والعمال الزائرين واللاجئين. ومن منظور نظرية وممارسة التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، فإن السكان الأصليين والأقليات القومية ينتمون معاً كأقليات أرض الوطن ذات الحكم الذاتي، إلى فئةٍ مختلفةٍ عن الأقليات الجديدة.

ومع ذلك، ففي الخطاب الدولي الذي ظهر، كانت الخصائص المشتركة المهمة بين السكان الأصليين والأقليات القومية غامضة، وخلقت فجوةً مصطنعةً بين حقوق السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى. وفي أول الأمر كان هناك تبريرٌ أخلاقيٌّ مفهوم لهذا الاتجاه. وكما رأينا، فإن قهر المستعمرين الأوروبيين للسكان الأصليين كان عمليةً أشدَّ وحشيةً وتدميراً من قهر المجتمعات الأوروبية المجاورة للأقليات القومية، مما ترك السكان الأصليين أكثر ضعفاً؛ وبالتالي في حاجةٍ مُلحةٍ أكثر إلى الحماية الدولية. ونتيجةً لذلك كانت هناك حُجةٌ أخلاقيةٌ مقبولة لإعطاء الأولوية للسكان الأصليين على حساب الأقليات القومية في توثيق حقوق الحكم الذاتي في القانون الدولي، وحتى إذا كانت الحُجج المعيارية الأساسية للحكم الذاتي تنطبق على الاثنين.^{٣٧}

ومع ذلك، فإن ما بدأ كاختلافٍ في الأهمية والأولوية النسبية بين قضايا السكان الأصليين والأقليات القومية قد تطوّر إلى تصدّعٍ كاملٍ تقريباً بين الاثنين على مستوى

^{٣٧} طبقاً لما يقوله جيمس أنايا، الخبير الأكبر في حقوق السكان الأصليين في القانون الدولي، فإن جميع الدول والشعوب الفرعية كانت لها الحقوق الجوهرية نفسها في الحكم الذاتي الداخلي بوصفهم سكاناً أصليين، والمبرر العقلي لوجود معاييرٍ دوليةٍ موجهةٍ بصفةٍ خاصةٍ إلى السكان الأصليين، في رأيه هو مبررٌ علاجي فمن الأكثر احتمالاً أن تكون الحقوق الأساسية للسكان الأصليين منتهكة في الماضي (أنايا، العام ١٩٩٦م)، ولسوء الطالع فإن الخطاب الدولي السائد يُخفي، أكثر مما يُظهر، الحقوق الجوهرية المشتركة لجماعات الأرض المختلفة.

القانون الدولي. من خلال مدّى واسع من الوثائق والإعلانات الدولية، فُصّلت شعوب السكان الأصليين عن أقليات أرض الوطن الأخرى، واقتصرت مطالب الأرض والحكم الذاتي على الأولى. وفي المقابل فإن الأقليات القومية قد جُمعت مع أقليات جديدة ولم تُمنح سوى حقوق الأقليات العامة، في تجاهل لحاجاتها وطموحاتها المتميزة والمرتبطة بالاستقرار التاريخي والتمركز الإقليمي. ونتيجةً لذلك فإن التمييز بين السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى قد تطلّب اهتمامًا وصرامة داخل القانون الدولي كانا مفقودين تمامًا في نظرية وممارسة التعددية الثقافية الليبرالية.

هذه المحاولة لإيجاد تفرقة حادة في القانون الدولي بين السكان الأصليين والأقليات القومية تُثير عددًا من الأسئلة الصعبة؛ فهي تخلق: (١) تناقضات أخلاقية، (٢) إرباكًا مفاهيميًا، (٣) ديناميات سياسية غير مستقرة. ودعونا نشرح هذه النقاط.

إن التفرقة الحادة في الحقوق بين النوعين من الجماعات متناقضة أخلاقياً؛ لأنه أياً كانت الحُجج الموجودة للاعتراف بحقوق الحكم الذاتي للسكان الأصليين فإنها تنطبق أيضاً على مطالب الحكم الذاتي لجماعات الأرض الضعيفة الأخرى والمظلومة تاريخياً. وفي بحثٍ مثيرٍ للاهتمام، قارنت ميريام أوكرمان مطالب السكان الأصليين بتلك المطالب المتعلقة بالأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية، ولاحظت التشابهات القوية في الأهداف والمبررات الأساسية، كما أوضحت أن «السكان الأصليين والأقليات [القومية] في وسط وشرق أوروبا تشترك في هدف المحافظة على ثقافتهم المتميزة، وتبرّر مطالبها للحقوق المختلفة على مستوى الجماعة بالدعاوى المتشابهة للحكم الذاتي، والمساواة، والتعدّد الثقافي، والتاريخ، والضعف» (ميريام أوكرمان، ٢٠٠٠م، ص ١٠٤٥).

والواقع أن ذلك واضحٌ من تفسيرات وتبريرات الأمم المتحدة نفسها لمسار السكان الأصليين المستهدف. لقد طُلب من كلٍّ من كقعد جماعة العمل من أجل الأقليات في الأمم المتحدة (أسبيورن إيدي) ومقعد جماعة العمل لتعداد السكان الأصليين (إيريكا آيرين دايس) أن يكتبا ملحوظةً عن فهمهما للفرق بين السكان الأصليين والأقليات (إيدي ودايس، ٢٠٠٠م). في محاولةٍ لتفسير أحقية شعوب السكان الأصليين أكثر من تلك المتوافرة لجميع الأقليات بنص البند ٢٧ العام، فإن المقعدين يتعرّفان على الاختلافات الثلاثة الأساسية الآتية:

(أ) في حين تسعى الأقليات إلى الدمج المؤسّساتي، يسعى السكان الأصليون إلى الاحتفاظ بدرجةٍ من الاستقلال المؤسّساتي.

(ب) بينما تسعى الأقليات إلى الاحتفاظ بالحقوق الفردية، فإن السكان الأصليين يسعون إلى الحقوق جماعية الممارسة.
(ج) في حين تسعى الأقليات إلى عدم التفرقة، يسعى السكان الأصليون إلى الحكم الذاتي.

وهذه كلها اختلافات مهمة بين السكان الأصليين وجماعات اللاأرض، كالمهاجرين، ولكنها لا تميز السكان الأصليين عن الأقليات القومية. من جميع النواحي تقع الأقليات القومية في الجانب نفسه من المعادلة الذي يقع فيه السكان الأصليون.

وفي وثيقة سابقة أُعدت لجماعة العمل لتعداد السكان الأصليين، قُدِّمت دايس تقريرًا مختلفًا بعض الشيء (دايس، ١٩٩٦م)؛ فقد بدأت بالقول إن السمة الحاسمة التي يَتميّز بها السكان الأصليون، بالمقارنة بالأقليات بشكل عام، هي تعلُّقهم القوي بالمنطقة التقليدية التي ينظرون إليها على أنها أرضهم أو وطنهم التاريخي. وكما تقول دايس: «إن تعلُّقهم بأرض الوطن يحدّد برغم ذلك هُوية وسلامة جماعة السكان الأصليين، اجتماعيًا وثقافيًا، وقد يُوجي ذلك بتعريف ضيق جدًّا، غير أنه دقيق لـ «السكان الأصليين»، وكافٍ لكي يطبّق على أي موقف؛ حيث تكون المشكلة هي تمييز السكان الأصليين عن الطبقة الأكبر من الأقليات» (دايس، ١٩٩٦م، الفقرة ٣٩)، بيد أن هذا المقياس — «التعلق بأرض الوطن» — من الواضح أنه يميّز أقليات أرض الوطن بشكل عام، بمن فيهم الأقليات القومية، وليس السكان الأصليين على وجه التحديد.

وكما تبين هذه الاقتباسات، فإن المناقشات داخل الأمم المتحدة حول التفرقة بين السكان الأصليين والأقليات تتجاهل بشكلٍ نظامي وجود الأقليات القومية. وتذهب دايس، مثلًا، إلى أنه «يمكن أن نتعرف على عنصرين على الأقل [في حالة السكان الأصليين] لا يرتبطان أبدًا بمفهوم «الأقليات»: الأسبقية في الزمن والتعلق بأرض معينة» (دايس، ١٩٩٦م، الفقرة ٦٠). غير أن هذه الأفكار قد ارتبطت باستمرار مفهوم الأقلية القومية. أو انظر إلى الملخص الختامي لدايس عن الفرق الأساسي بين الأقليات والسكان الأصليين:

«إذا ما وَضَعنا في اعتبارنا المشكلة المفاهيمية (مشكلة تمييز السكان الأصليين عن الأقليات)، فإنني أودُّ أن أذهب إلى أن النوع المثالي من «السكان الأصليين» هو جماعة أصلية (من أول السكان) في المنطقة التي يقيمون اليوم فيها،

واختاروا الاحتفاظ بهوية ثقافية متميزة ومنظمة سياسية واجتماعية متميزة داخل المنطقة، إن النموذج المثالي لـ «الأقلية» هو جماعة مرّت بتجربة الاستبعاد أو التمييز بواسطة الدولة أو مواطنيها بسبب السمات العرقية، والقومية، والدينية، أو اللغوية لأجدادها؛ ومن ثم فإن النموذج المثالي لـ «الأقلية»، من منظور الفائدة، يركّز على تجربة الجماعة في التمييز؛ لأن نية المعايير الدولية العالمية هي أن تحارب التمييز، ضد الجماعة ككل وضد أعضائها الأفراد، وتوفير الفرصة لهم في دمج أنفسهم بحرية في الحياة القومية بالدرجة التي يختارونها. وكذلك، فإن النموذج المثالي لـ «السكان الأصليين» يركّز على الأصالة، والإقليمية، والرغبة في البقاء متميّزين بشكل جماعي، وهي كلها عناصر مرتبطة بشكل منطقي بممارسة حق تقرير المصير الداخلي، والحكم الذاتي» (إيدي ودايس، العام ٢٠٠٠م، الفقرة ٤٨، ٤٩).

وهذا ملخص جيد للتمييز بين النموذجين المثاليين للجماعات، لكنه لا يقدم تفسيراً أو تبريراً لتمييز شعوب السكان الأصليين عن أقليات أرض الوطن الأخرى. وفي جميع مقاييس دايس، نجد أن الأقليات القومية والسكان الأصليين ينضويان تحت النموذج المثالي نفسه القائم على المنطقة والحكم الذاتي، في حين تنضوي الأقليات الجديدة والمشتتة تحت النموذج الآخر.

دايس ليست غافلة عن هذه المشكلة؛ فهي تعترف بأنه ربما كان من الصعب أن نجد أساساً مبدئياً لتمييز مطالب السكان الأصليين عن أقليات أرض الوطن الأخرى. ومع ذلك فهي تصر على أنه في الممارسة فإن هذين النوعين من الجماعات يتقدّمان بمطالب مختلفة: «تبقى الحقائق أن السكان الأصليين والأقليات تنظّم نفسها بشكل منفصل وتميل إلى تأكيد أهداف مختلفة، حتى في تلك البلاد التي تظهر فيها مختلفة اختلافًا طفيفًا من حيث السمات «الموضوعية» (إيدي ودايس، ٢٠٠٠م، الفقرة ٤١). ويقول ستيفن وبتلي بفكرة مشابهة: «ليس ثمة تفرقة موضوعية يُمكن أن نقول بها بين الجماعات التي تُعرّف باسم الأقليات، والأقليات القومية، والسكان الأصليين، والشعوب. إن ما يميّز هذه الجماعات هو طبيعة مطالبها السياسية؛ ببساطة تطالب الأقليات، والأقليات القومية بالأمن الثقافي، وتطالب الشعوب بحقوقها في تقرير المصير والحكم الذاتي» (ويتلي، ٢٠٠٥م، ١٢٤).

وهذه مطالب غير عادية. على نحو ما رأينا، فإن تاريخ المناقشات الأوروبية كله حول «مشكلة الأقليات» تشكّل بالتحديد بواسطة حقيقة أن الأقليات القومية تقدّم بالفعل

مطالبَ الحكم الذاتي وليس الأمن القومي فقط.^{٣٨} وليس في أوروبا فقط. كما رأينا في الفصل الثاني، فإن موجة تحديد المعايير العالمية فيما يخصَّ حقوقَ الأقليات في أوائل تسعينيات القرن الماضي، جاءت بسبب الخوف من تزايد الحروب الأهلية العرقية بين الدول وجماعاتها القومية الفرعية. وبينما يرجع اهتمام الأمم المتحدة بالسكان الأصليين إلى سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي، فإن الانفجار المفاجئ للاهتمام الموجه إلى «الأقليات» في مناقشات الأمم المتحدة يعود إلى نهاية الحرب الباردة، والنزاعات العرقية التي أطلقتها. إن الخوف من «الجحيم العرقي» يقوم بالتحديد على واقع أن الصراعات من أجل الحكم الذاتي لا تُوجد بين شعوب السكان الأصليين فقط، بل أيضاً بين كثيرٍ من الجماعات العرقية القومية الفرعية حول العالم. ومع ذلك فإن المناقشات الدائرة حول حقوق الأقليات داخل الأمم المتحدة يبدو أنها تعمل على مقدمة تقول إن ظاهرة قومية الأقليات لا وجود لها؛ إن الأقليات، وفق التعريف، لا تسعى إلى الحكم الذاتي؛ أي إن المشكلة الأساسية التي ساعدت على توليد اهتمامٍ دوليٍّ بحقوق الأقلية بعد الحرب الباردة في المقام الأول أنكر وجودها.

إذا رفضنا أن نغض أعيننا عن ظاهرة الأقليات القومية، فإن التناقضات الأخلاقية في إطار العمل الحالي للأمم المتحدة تصبح ملحوظة جداً. الواقع أن جميع المبادئ والحجج الأخلاقية المقدمة داخل الأمم المتحدة من أجل حقوقٍ موجهة إلى السكان الأصليين تنطبق أيضاً على الأقليات القومية، والهوة الخطيرة بين النوعين من الجماعات ينقصها التبرير الأخلاقي الواضح. ولأسبابٍ سياسية، ربما يكون من المستحيل أن تمتدَّ المعايير الدولية للحكم الذاتي إلى الأقليات القومية.

^{٣٨} ربما كانت الحالة أنه في دول ما بعد الاستعمار فإن السكان الأصليين من المحتمل أن يطالبوا بالحكم الذاتي أكثر من الأقليات القومية، وعلى الرغم من أنني لست متأكداً بشكلٍ كامل من أن هذا التعميم صحيح، لكن حتى لو كان الأمر كذلك، فمن المؤكد أن داييس وويتلي يعكسان السبب والنتيجة؛ فهما يشيران إلى أن القانون الدولي يعترف بحقوق الحكم الذاتي للسكان الأصليين وليس للأقليات القومية؛ لأن الأولى أكثر احتمالاً بأن تطالب بتلك الحقوق، وسأذهب إلى العكس؛ فما دامت شعوب السكان الأصلية اليوم يحتمل أكثر أن تطالب بتلك الحقوق، فالسبب أن القانون الدولي يُساند هذه المطالب، فعلى حين أنه لا يقدم مساندةً لمطالبٍ مماثلةٍ للأقليات القومية، فالواقع أن معظم الدول حول العالم تُعارض توثيق مقاييس الحكم الذاتي للأقليات القومية تحديداً؛ لأنهم يعرفون أن الأقليات القومية تريد الحكم الذاتي، والدول لا تريد أن تتلقى هذه المشروعات القومية الفرعية أي مساندةٍ أو تشجيعٍ دوليين.

فالدول، كما سبق أن رأينا، أقل استعدادًا للموافقة على مطالب الحكم الذاتي لجماعات تشكّل تهديدًا خطيرًا للدولة، وتميل هذه الجماعات إلى أن تكون أقليات قومية بدلاً من شعوب السكان الأصليين. لكن ينبغي علينا ألا نُضفي على هذا الاعتبار السياسي صفةً المبدأ الأخلاقي، أو أن نتجاهل التناقضات الأخلاقية التي تتولد عنه.

إن محاولة رسم تفرقة حادة في الوضع القانوني بين الأقليات القومية والسكان الأصليين ليست مشكلةً أخلاقيةً فحسب، بل أيضًا مسألة غير مستقرة من حيث المفهوم؛ فالمشكلة ليست ببساطة كيف نُبرّر الاختلاف الحاد في الحقوق القانونية بين الأقليات القومية والسكان الأصليين، بل كيف نعرف النموذجين في المقام الأول. إن التمييز بين السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى من الصعب تحقيقه خارج الحالات الأساسية الأصلية لأوروبا والدول الأوروبية الاستيطانية.

ولقد سبق أن رأينا أنه في الغرب هناك تفرقة واضحة، إلى حدّ ما، بين الأقليات القومية الأوروبية والسكان الأصليين في العالم الجديد؛ فكلّ منهما جماعات أرض الوطن، غير الجماعة الأولى (الأقليات القومية الأوروبية) قد أدمجت في الدول الأوسع التي يحكمها شعبٌ مجاور، في حين أن الجماعة الثانية (السكان الأصليين) تم استعمارها واستيطانها عن طريق قوى استعمارية بعيدة. وليس من الواضح تمامًا كيف يُمكننا أن نحدد هذا التمييز في أفريقيا، أو آسيا، أو الشرق الأوسط، أو ما إذا كان للفئات معنى؛ فبناءً على تعريفنا للمصطلحات، في استطاعتنا أن نقول إنه ليست ثمة مجموعة من مجموعات أرض الوطن في هذه المناطق تُعد من «السكان الأصليين»، أو أنها كلها منهم.

وبمعنى ما من المعاني، ليست ثمة جماعة في أفريقيا، أو آسيا، أو الشرق الأوسط تتناسب مع الصورة التقليدية للسكان الأصليين. وجميع أقليات أرض الوطن في هذه المناطق تم دمجها في دول أكبر تتحكم فيها جماعات مجاورة، لا دول استيطانية يتحكم فيها مستوطنون أوروبيون.^{٣٩} وبهذا المعنى فهي أقرب إلى صورة الأقليات القومية الأوروبية منها إلى شعوب السكان الأصليين في العالم الجديد؛ ولهذا السبب فإن العديد من البلدان الآسيوية والأفريقية تُصر على ألا تُلقب أيّ من أقلياتها بـ «السكان الأصليين».

^{٣٩} ذهب بعض المحللين إلى أن إسرائيل ينبغي أن تُضاف كدولة استعمارية أوروبية؛ وبالتالي فإن التعريف التقليدي للسكان الأصليين يناسب الفلسطينيين (جبارين، ٢٠٠٠م، ٢٠٠٥م؛ وجمال، ٢٠٠٥م).

ومع ذلك، وبمعنى آخر، يُمكننا أن نقول إن كل جماعات أرض الوطن في هذه المناطق (بما فيها جماعات الأغلبية المسيطرة) هم سكانٌ أصليون. وفي أثناء فترة الحكم الاستعماري، فإن كل الجماعات المستوطنة تاريخياً، الأغلبية والأقلية على السواء، كانوا يُلقَّبون بأبناء البلد أو السكان الأصليين بالنسبة إلى الحكام الاستعماريين، وبهذا المعنى، فإن كل جماعات أرض الوطن في بلاد ما بعد الاستعمار (بما فيها الجماعات المسيطرة) هم كذلك سكانٌ أصليون، وبالفعل فإن حكومات كثير من البلاد في آسيا وأفريقيا أعلنت أن جميع جماعاتها، سواء كانت أغلبية أو أقلية، ينبغي أن تُعتَبَر من «السكان الأصليين».^{٤٠} ولقد أدَّى هذان المنظوران إلى نتائجٍ مضادةٍ تمامًا، لكن سواء قلنا إن جميع الجماعات هي من السكان الأصليين أو أيًا منها ليس من السكان الأصليين، فالنتيجة في كلتا الحالتين هي تقويض إمكان استخدام فئة «السكان الأصليين» كأساس أو قاعدةٍ للمعايير الموجهة في دول ما بعد الاستعمار؛ ولهذا السبب، فقد ذهب بعض المحللين إلى أن الفئة القانونية للسكان الأصليين مضللة، ولا ينبغي استخدامها، في أفريقيا وآسيا (انظر: بيتاي، العام ٢٠٠٠م). ومع ذلك، فإن نتيجة هذا المنظور لا بد أن تترك بعض أقليّات أرض الوطن الأكثر ضعفًا في العالم من دون أي شكل مجد من الحماية الدولية، وإذا كانت معايير السكان الأصليين الموجهة لا تنطبق على آسيا وأفريقيا، فإن ذلك لا يترك لنا سوى حقوق الأقلية (الضعيفة جدًا) في ظل البند الرقم ٢٧، وتلك لا تقدّم أي حمايةٍ للمصالح المرتبطة بأرض الوطن.

ومن ثم فمن أجل الاستفادة من حماية القانون الدولي، حاولت العديد من المنظمات الدولية وما يتبعها من شبكات عملٍ سياسيةٍ عالمية أن تُعيد صياغة مفهوم فئة السكان الأصليين لكي تغطي على الأقل بعض أقليّات أرض الوطن في بلاد ما بعد الاستعمار، ومن هذه الوجهة من النظر ينبغي ألا نركّز على السؤال عما إذا كان يسيطر على أقليّات أرض الوطن المستوطنون من قوى استعماريةٍ بعيدة أو من شعوبٍ مجاورة. ما يهم،

^{٤٠} لم يتسع هذا المسمى ليشمل الجماعات العرقية التي جاءت عن طريق المستعمرين، مثل الهنود الذين جنّدهم البريطانيون للعمل في أنحاء الإمبراطورية؛ فقد نُظر إليهم (وفي بعض الأحيان ما زال يُنظر إليهم) على أنهم «أجانب» أو «مهاجرون»، وفي ظل الاستعمار كانوا مميّزين بالنسبة إلى السكان الأصليين وأبناء البلد، ومنذ الاستقلال أصبحوا غالبًا خاضعين لهم، بالنسبة إلى المشكلات التي تسبّب فيها هذا المنظور في السياق الأفريقي، (انظر: مامداني، ١٩٩٦م).

ببساطة هو حقيقة السيطرة والضعف، وإيجاد وسائل مناسبة لعلاجهما،^{٤١} وإن كانت جماعات أرض الوطن تُعاني السيطرة والضعف، فإن علينا أن نستخدم مسار السكان الأصليين لحمايتهم، حتى لو كان قاهرهم هم جيرانهم التاريخيين وليسوا المستعمرين والمستوطنين من زمن بعيد؛ ولذلك، شجعت العديد من المنظمات الدولية جماعات في أفريقيا وآسيا على أن تُعرف نفسها كشعوب سكان أصليين من أجل الحصول على أعظم قدر من الظهور والحماية الدوليّين.^{٤٢}

وهذه الدفعة لم فئة السكان الأصليين لتتعدى حالتها الأساسية في العالم الجديد يمكن تفهّمها على نحو كامل؛ فهي نتيجة منطقية، وربما حتمية أيضاً، للدافع الإنساني الذي أدى إلى استهداف شعوب السكان الأصليين في المقام الأول، ما دام الدافع إلى استهداف فئة الجماعة هذه كان الضعف المميز لشعوب السكان الأصليين في دول العالم الجديد الاستيطانية، فقد كان من الطبيعي أن نوسّع الفئة لتشمل جماعات في أماكن أخرى من العالم تُشاركها جوانب الضعف نفسها، حتى لو لم تتعرض للاستيطان الاستعماري.

إن السؤال الصعب الذي يُثيره ذلك هو كيف نتعرف على جماعات أرض الوطن في أفريقيا وآسيا التي ينبغي تحديدها على أنها السكان الأصليون لأغراض القانون الدولي، وعلى أي أساس؟ ليس ذلك سؤالاً جديداً؛ فهناك تاريخ طويل من المجهودات التي بُذلت لمقارنة أو لمساواة الوضع القانوني للسكان الأصليين في العالم الجديد مع ذلك الذي يتعلق بالجماعات الأخرى في مناطق أخرى من العالم، فقد كان من الشائع، على سبيل المثال،

^{٤١} تقول دايس إن المحاولات لتمييز المستوطنة الاستعمارية البعيدة عن الاندماج في الدولة المحكومة من قبل الجماعات المجاورة تقوم على «تمييز لا مبرر له» (دايس، ١٩٩٦م، الفقرة ٦٣)، وشبيه بذلك ما ذهب إليه مجموعة عمل المفوضية الأفريقية لتعداد ومجتمعات السكان الأصليين من أن «السيطرة والاستعمار لم يمارسا حصرياً بواسطة المستعمرين والمستوطنين البيض، وفي أفريقيا، قمعت الجماعات المسيطرة أيضاً بعد الاستقلال الجماعات المهمشة، وهذا نوع من القمع الداخلي في الوقت الحاضر في داخل الدول الأفريقية، وهو ما تسعى حركة السكان الأصليين الأفريقيين المعاصرة إلى معالجته» (تقرير جماعة عمل المفوضية الأفريقية لتعداد ومجتمعات السكان الأصليين، المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، ٢٠٠٥م، ص ٩٢).

^{٤٢} انظر مثلاً: مشروع الحكومة الدنماركية لتشجيع البلدان في جنوب شرق آسيا على المصادقة على مشروع منظمة العمل الدولية، الرقم ١٦٩، ومجهودات مجموعة العمل الدولية لشؤون السكان الأصليين (IWGIA) لتدعيم استخدام فئة السكان الأصليين في أفريقيا والممارسة الطويلة المدى في الأمم المتحدة لتمويل الجماعات الأفريقية لحضور مجموعة العمل لشعوب السكان الأصليين (لينوكس، ٢٠٠٦م).

مساواة وضع السكان الأصليين بمن يُطلق عليهم «عشائر» أو «قبائل الجبال» في جنوب آسيا أو «قبائل البدو» في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبالفعل، ربط أول إعلان دولي لحقوق السكان الأصليين — اتفاقية منظمة العمل الدولية الرقم ١٠٧، العام ١٩٥٧م — بشكل خاص حالة «القبائل» في آسيا أو أفريقيا بحالة السكان الأصليين في العالم الجديد، وكان عنوان هذه الاتفاقية ١٠٧ «حول حماية وتكامل القبائل والسكان الأصليين»، كما يُوحي عنوان الاتفاقية، وكما يوضح النص، فمنظمة العمل الدولية في ذلك الوقت كانت تنظر إلى السكان الأصليين والقبائل كنموذجين متميزين من الجماعات، وإن تكن لهما مصالح متصلة يرتبط بعضها ببعض، كلاهما يُوصَفان بأنهما «أقل تقدماً» في ظروفهما الاقتصادية والاجتماعية، وضعاف ثقافياً، لكنهما يختلفان في علاقاتهما بالاستعمار؛ فجماعات «السكان الأصليين» في العالم الجديد تُوصَف بأنها سُلالة لمجتمعات وُجِدَت في زمن الاحتلال والاستعمار، في حين أن جماعات «القبائل» في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط، لم تحدد ملامحها وفقاً للاحتلال والاستعمار.

وعلى حين لاحظت منظمة العمل الدولية التفرقة والتمييز بين هذين النوعين من الجماعات، فإنها عاملت كلا منهما وفقاً لاتفاقية العام ١٩٥٧م؛ لأنها نظرت إليهما على أنهما «متخلفتان» وعاجزتان عن التعامل مع تحديات الحداثة؛ ومن ثم فهما في حاجة إلى حماية خاصة، ووفقاً لما رآته «منظمة العمل الدولية» في ذلك الوقت فإن هذا التبرير الأبوي للحقوق الموجهة انطبق بالتساوي على السكان الأصليين في العالم الجديد والجماعات القبلية في العالم الثالث. وقد قبل العديد من الدول في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط هذه الحجة، والواقع أن اتفاقية منظمة العمل الدولية العام ١٩٥٧م لم يوقع عليها فقط عددٌ من بلدان العالم الجديد فقط، بل أيضاً إحدى عشرة دولة في أفريقيا وآسيا قبلت الالتزام بحماية قبائلها (رودريغز - بينيرو، ٢٠٠٥م، ص ٢٣٤-٢٤٢).

مع ذلك، فإن تلك المحاولة الأولى لمنظمة العمل الدولية للربط بين جماعة السكان الأصليين في العالم الجديد والجماعات القبلية الأفريقية والآسيوية قامت على ازدراء ثقافي شائع لـ «تخلفها». ولن نكاد نطرح جانباً ذلك الموقف الأبوي المتعالي، حتى يقل وضوحاً ما إذا كان هناك معنى لمعاملة النوعين من الجماعات معاً وفقاً للقانون الدولي. وكما لاحظت من قبل فإن الأفكار الأكثر حداثة عن حقوق السكان الأصليين ليست قائمة على الأبوية، لكنها بالأحرى تقوم على خطاب القضاء على الاستعمار الداخلي المستمد

من منطق وأساليب الصراع للقضاء على الاستعمار الخارجي والتمييز العنصري، وهذه المفاهيم الأحدث لحقوق السكان الأصليين تلجأ إلى ألوان الظلم التي تتضمنها عملية الاستيطان الاستعماري، وتستدعي حقوق تقرير المصير الداخلي كطريقةٍ للتعويض عن ذلك الظلم التاريخي. وإذا سلمنا بهذا التحول إلى نموذجٍ لحقوق السكان الأصليين قائمٍ على القضاء على الاستعمار، فلم يُعد من الواضح ما إذا كانت القبائل تتلاءم مع هذا الإطار المفاهيمي الجديد لحقوق السكان الأصليين، لقد كان لربط السكان الأصليين بجماعات القبيلة معنىً عندما كان التبرير الأساسي هو الحماية الأبوية لثقافاتٍ «متخلفة»، لكن إذا كان التبرير الأساسي هو القضاء على الاستعمار فليس من الواضح لماذا ينبغي أن تستمر تغطية القبائل تحت معايير حقوق السكان الأصليين، إذا سلمنا بأن تعريف منظمة العمل الدولية ليس محدداً بتاريخ من الاحتلال أو الاستعمار.

ولذلك، لم يكن مفاجئاً أن يتبع تحلي منظمة العمل الدولية عن منطلقها الأبوي السابق وتحولها إلى نموذجٍ جديدٍ لحقوق السكان الأصليين يقوم على القضاء على الاستعمار في اتفاقية العام ١٩٨٩م، انسحابٌ عددٍ كبير من البلدان في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط؛ فقد افترضت هذه البلدان أن الاتفاقية الجديدة القائمة على الاستعمار تنطبق فقط على شعوب السكان الأصليين في دول ما بعد العالم الجديد الاستيطانية، ولا تنطبق على القبائل في دول ما بعد الاستعمار، في حين أن إحدى عشرة دولةً في أفريقية وآسيا والشرق الأوسط قد وقعت على اتفاقية العام ١٩٥٧م لحماية القبائل الضعيفة، ولم توقع أي دولة في هذه المنطقة على اتفاقية العام ١٩٨٩م للقضاء على استعمار السكان الأصليين؛ حيث إن هذه الدول لا تفكر في نفسها على أنها استعمرت أو احتلت القبائل التي تقع داخل حدود الدولة (الحدود التي غالباً ما تم ترسيمها من قبل الحكام الإمبرياليين الأوروبيين)، وهم لا ينظرون إلى أنفسهم على أنهم ملتزمون أخلاقياً أو قانونياً للقضاء على استعمار هذه الجماعات؛ إذ تذهب هذه الدول إلى أن العلاقات بين دول ما بعد الاستعمار وسكانهم من القبائل تختلف اختلافاً أساسياً وتاريخياً وأخلاقياً عن العلاقة بين دول الاستيطان والسكان الأصليين.

إن افتقاد المساندة لاتفاقية منظمة العمل الجديدة في داخل أفريقيا وآسيا يمكن أن نراه نتيجةً منطقيةً للتوكيد الجديد على نموذج القضاء على الاستعمار الداخلي، ومع ذلك فإن معظم المنظمات الأوروبية تقاوم النتيجة التي تقول إن اتفاقية منظمة العمل الدولي

الجديدة يجب أن تطبّق فقط على العام الجديد، وهي تضغط على دولٍ في أفريقيا وآسيا لكي توقّع على اتفاقية منظمة العمل الدولية الجديدة، وأن تقبل أن تدرج بعض أقلّيات أرض الوطن التابعة لها تحت مسمّى «السكان الأصليين»، ولكن يبقى السؤال: كيف نحدّد ما هي الأقلّيات في آسيا وأفريقيا المؤهّلة لأن تكون من السكان الأصليين؟ وما هي الأقلّيات غير المؤهّلة؟ ولا نكاد نسير في طريق تطبيق فئة السكان الأصليين بشكلٍ يتعدى الحالة الأساسية في دول العالم الجديد الاستيطانية حتى نجد أنه ليست ثمة نقطة واضحة للتوقف، والواقع أن هناك اختلافات ذات مغزى في داخل المنظمات الدولية المتعددة حول مدى تطبيق فئة السكان الأصليين على أقلّيات الأرض في دول ما بعد الاستعمار، إن البعض سوف يقصّرها على السكان المنعزلين جغرافياً بصفة خاصة، كالقبائل التي تسكن التلال أو سكان الغابات في جنوب شرق آسيا، أو الرعاة في أفريقيا، وآخرين سوف يقصّرونها على الجماعات التي تسكن خارج اقتصاد السوق؛ أي تلك الجماعات التي تعيش على الصيد والزراعة، لكنها لا تلجأ إلى التجارة ولا إلى اقتصاد السوق (ويبدو أن ذلك هو أحد مقاييس البنك الدولي الذي استُخدم لإنكار وضع السكان الأصليين على البربر في الجزائر). وهذه التعريفات الضعيفة للسكان الأصليين تتناقض بوضوح مع الطريقة التي يُستخدم بها المصطلح في العالم الجديد؛ ففي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال لا ينطبق مصطلح السكان الأصليين على سكان الغابة المعزولين في الأمازون فقط، من أمثال الـ «يانومامي»، بل أيضاً على الفلاحين في المرتفعات الذين كانوا على صلة وثيقة ومعاملات تجارية مع المجتمع الاستيطاني الأكبر لمسمائة عام خلت، مثل المايا (Maya) والإيماراس (Aymaras) أو الكويشواز (Quechua)، وبالمثل فإن عدداً كبيراً من السكان الأصليين في أمريكا الشمالية، من أمثال الموهوك (Mohawk) قد عمل في الزراعة المستقرة و/أو سوق العمل لعدة أجيال. إن قصر فئة السكان الأصليين على جماعاتٍ معزولة جغرافياً أو لا تشترك في التجارة أو سوق العمل سوف يعني استبعاداً لبعض أكبر جماعات السكان الأصليين وأكثرها تأثيراً من الناحية السياسية في العالم الجديد.

كذلك يذهب بعض المحلّلين الآخرين إلى توسيع فئة السكان الأصليين في دول ما بعد الاستعمار على نحوٍ أكبر لتشمل جميع أقلّيات أرض الوطن التابعة لتاريخنا والتي تُعاني تصنيفات الاستبعاد السياسي والفقر أو الضعف الثقافي (ويبدو أن ذلك هو المنظور الحديث لمنظمة العمل الدولية، على الأقل في جنوب شرق آسيا؛ حيث كثيراً ما يُستخدم

مصطلح «السكان الأصليين» كمرادف لـ «الأقلية العرقية».^{٤٣} ومن هذا المنظور، سيصبح مسمى «السكان الأصليين» مرادفًا لـ «أقليات أرض الوطن»، بدلاً من أن تكون فئةً فرعية من أقليات أرض الوطن، إن الاختلاف بين المفاهيم الأضيّق والأوسع للسكان الأصليين من المحتمل أن يكون كبيراً — تتراوح تقديرات أعداد المؤهّلين لأن يكونوا من السكان الأصليين في إندونيسيا فيما بين ٢ و ٦٠٪ من السكان، ويعتمد ذلك على ما إذا كان سوف يُستخدَم التعريف الأوسع أو الأضيّق.

وهناك كمية كبيرة من الكتابات تدور حول كيفية تطبيق فئة «السكان الأصليين» في أفريقيا وآسيا، وحول المزايا النسبية للتعريفات الأوسع والأضيّق.^{٤٤} وهذه مسألة نقاشٍ مستمرّ في داخل المنظمات الدولية المختلفة، تتبنّى كلّ منها تعريفاتٍ مختلفة، إلى درجة أذهلت العديد من المحلّلين الذين كانوا يأملون وجود تعريفٍ واحدٍ متفقٍ عليه داخل المجتمع الدولي.

ومع ذلك، ففي رأيي أن حقيقة اختلاف التعريفات التي استخدمتها منظمات دولية مختلفة ليست هي المشكلة الوحيدة، ولا حتى المشكلة الأولى، إن المشكلة الأكثر خطورة هي أن جميع المنطلقات المقترحة سواء كانت ضيقة أو واسعة، تستدعي مقاييس من الواضح أنها ذات درجات؛ فأقليات أرض الوطن في دول ما بعد الاستعمار تقع في سلسلة متصلة فيما يتعلق بحساسيتهم الثقافية، وعزلتهم الجغرافية، ومستوى تكاملهم واندماجهم في السوق، واستبعادهم السياسي. ونحن نستطيع، إذا شئنا، أن نضع عتبة في مكان ما من هذه السلسلة المتصلة من أجل أن نحدّد أي هذه المجموعات يُطلق عليها «السكان الأصليون»، وأياها «أقليات قومية»، لكن أي عتبة من هذا النوع من المحتمل أن تبدو وكأنها مقحمة وغير قادرة على تحمل العبء الذي يتطلبه منها القانون الدولي. والقانون الدولي

^{٤٣} انظر على سبيل المثال الفحص العرقي لمنظمة العمل الدولية الذي أُجري تحت رعاية سياسة السكان الأصليين (تومي، ٢٠٠٥م).

^{٤٤} انظر كينغزيري، ١٩٩٥م و١٩٩٨م و١٩٩٩م؛ وشين، ٢٠٠٥م؛ وبارنز، ١٩٩٥م؛ وبوين، ٢٠٠٠م؛ وجماعة حقوق الإنسان، ١٩٩٩م (MRG)، والبنك الدولي، العام ٢٠٠٥م، والمناقشات الهائلة التي أثارها مقال آدم كوبر في العام ٢٠٠٣م في مجلة «الأنثروبولوجيا» (كوبر، ٢٠٠٧م)، مع تعليقات وردود في المجلة نفسها (مجلد ٤٥ / ٢ ومجلد ٤٧ / ١)، والأنثروبولوجيا اليوم (المجلد ٢٠ / ٢)، والإنساني الجديد (مجلد ١١٨ / ٣).

يُعامل التمييز بين السكان الأصليين والأقليات القومية على أنه تمييزٌ فئوي مع مضامينٍ هائلةٍ للحقوق القانونية التي يُمكن أن يطالب بها كل نوعٍ من الجماعات. ومع ذلك، ففي عالمٍ ما بعد الاستعمار فإن أي محاولةٍ للتمييز بين السكان الأصليين والأقليات القومية على أساسٍ مستوياتها النسبية من الضعف أو الاستبعاد يُمكنها فقط أن تتبع الاختلافات في الدرجة، لا في النوع المشار إليه في القانون الدولي.^{٤٥}

ومحاولة المحافظة على مثل هذه التفرقة الحادة ليست فقط مزعزعة أخلاقياً ومفاهيمياً، بل هي أيضاً فيما أعتقد لا يُمكن الإبقاء عليها سياسياً، وليست المشكلة هنا ببساطة أن لدى فئة السكان الأصليين مناطق رمادية وحدوداً غامضة، مع احتمال أن تكون أكثر أو أقل شمولاً، ويصدق ذلك على جميع الفئات الموجهة، وهناك أساليب مؤسّسة بشكل جيد ذات مقصدٍ ديمقراطي وتأويلٍ قانوني للتعامل مع هذا التنازع الحدودي، فالمشكلة بالأحرى هي أن الكثير يعتمد على الجانب الذي تقع الجماعات فيه، ونتيجةً لذلك فهناك ضغطٌ سياسيٌّ شديد لتغيير مكان أو وضع الخط بطرقٍ لا يُمكن الإبقاء عليها سياسياً.

وينبغي أن يكون واضحاً منذ الآن أن إطار عمل الأمم المتحدة الحالي لا يوفر أي دافعٍ لأيٍّ من أقليات أرض الوطن لكي تعرف نفسها كأقليةٍ قومية؛ حيث إن هذه الفئة لا توفر أي حقوقٍ غير متاحة لأي جماعةٍ عرقيةٍ ثقافيةٍ أخرى. وبدلاً من ذلك فجميع أقليات أرض الوطن لديها دافعٌ غامرٌ لإعادة تعريف نفسها كسكانٍ أصليين، إذا تقدّموا إلى المجتمع الدولي تحت عنوان «أقلية قومية» فلن يحصلوا على شيء، وأكثر من الحقوق العامة المنصوص عليها في البند الرقم ٢٧، أما إذا تقدّموا بدلاً من ذلك على أنهم «سكان أصليون» فسوف يتحقّق لهم الوعد بحقوق الأرض والسيطرة على الموارد الطبيعية والحكم الذاتي السياسي وحقوق اللغة والتعدد القانوني.

^{٤٥} انظر قبولهم الصريح لمقعد جماعة العمل على الأقليات في الأمم المتحدة: «إن فائدة التمييز الواضح بين الأقليات والسكان الأصليين قابل للنقاش، إن المفوضية الفرعية، بمن في ذلك مؤلفو هذه الورقة، قد أدّوا دوراً رئيسياً في فصل المسارين، وربما جاء الوقت للمفوضية الفرعية لمراجعة الموضوع مرةً أخرى، ومن المحتمل أن تكون التفرقة أقل فائدةً بكثيرٍ بالنسبة إلى وضع المعايير فيما يتعلّق برعاية الجماعات في آسيا وأفريقيا (إيدي ودايس، ٢٠٠٠م، الفقرة ٢٥، وانظر كذلك إيدي، ٢٠٠٤م).

ولا يُدهشنا إذا ما رأينا ميلاً متزايداً لجماعاتِ أرضِ الوطن في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط إلى تبني اسم «السكان الأصليين». إحدى الحالات المثيرة للاهتمام هي حالة الأقلية الناطقة باللغة العربية في منطقة «الأهواز» بإيران، والذين تعرّضت أرضُ وطنهم لسياسة الدولة المتكررة لجعلهم فارسيين، بما في ذلك قمع حقوقهم في اللغة العربية، وتغيير أسماء المدن والقرى لمحو الدليل على تاريخها العربي، وسياسات الاستيطان التي تُحاول أن تُغرق الأهواز بالمستوطنين الفرس، لقد ذهب قادة الأهواز في الماضي إلى جماعة العمل الخاصة بالأقليات في الأمم المتحدة للشكوى من أن حقوقهم كأقليات قومية ليست محترمة، لكن لما كانت الأمم المتحدة لا تعترف بأي حقوقٍ مميزة للأقليات القومية، فإن الأهواز قد وصلوا إلى طريقٍ مسدود، وهكذا فقد أعادوا تسمية أنفسهم من أقلية قومية إلى سكانٍ أصليين، وحضروا بدلاً من ذلك في جماعة العمل للسكان الأصليين في الأمم المتحدة. وبالمثل، فإن أقليات أرض الوطن المختلفة في أفريقيا التي حضّرت ذات مرة في جماعة العمل للأقليات بدأت الآن في إعادة تسمية نفسها على أنهم «السكان الأصليون»، كما حضّرت في جماعة العمل للسكان الأصليين أساساً لكي تظفر بحمايةٍ لحقوق الأرض الخاصة بها (لينوكس، ٢٠٠٦م، ص ١٨).

وذلك مجرد جزء من جبل الجليد، وأي عددٍ من الأقليات هو الآن موضع نقاشٍ فيما إذا تم تبني تسمية «السكان الأصليين» بمن في ذلك تثار القرم (دوروفسيسكا، ٢٠٠١م)، وقبائل الغجر (باناخ، ٢٠٠٢م؛ كليموفا ألكسندر، ٢٠٠٧م)، أو الأمريكان الأفريقيون اللاتينيون (لينوكس، ٢٠٠٦م) حتى الأكراد — المثال الكلاسيكي للأقلية القومية التي لا دولة لها — يتناقشون الآن حول إعادة تعريف أنفسهم على أنهم «سكانٌ أصليون»، وذلك لكي يظفروا بالحماية الدولية. وتلك هي الحالة أيضاً مع الفلسطينيين في إسرائيل (جمال، ٢٠٠٥م؛ جبارين، ٢٠٠٥م) والأبخاز في جورجيا أو الشيشان في روسيا (أوكرمان، ٢٠٠٠م)، وأهالي التبت في الصين.^{٤٦}

^{٤٦} هناك حالةٌ أخرى مثيرة للاهتمام هي حالة طائفة الدالتس الدنيا في الهند، التي تقدّمت أحياناً إلى الأمم المتحدة كأقلية في جماعة العمل للأقليات، لكنها كانت تسعى إلى خياراتٍ أخرى، بما فيها احتمال معاملتها كشعبٍ من السكان الأصليين، أو بشكلٍ بديل كمجموعةٍ «عرقية» وفقاً لمعاهدة عدم التفرقة العنصرية، وكلتا التسميتين لا تنطبق، لكنّ كليهما تقدّم حمايةً مؤثرة أكثر من تسمية «الأقليات».

وتستجيب الأقليات في جميع هذه الحالات لحقيقة أن حقوق الأقلية العامة يُنظر إليها على أنها ضعيفة بشكل قاتل (بارش، ١٩٩٤م، ص ٨١)، وعلى أنها «غير ملائمة تمامًا ... لاحتياجاتها» (أوكرمان، ٢٠٠٠م، ص ١٠٣٠)، ما دامت الحقوق العامة لا تحمي أي دعاوى تقوم على الاستيطان التاريخي أو التعلق بالأرض، فإذا سلمنا بالقانون الدولي كما هو قائم، فإن الاعتراف بهم كـ «سكان أصليين» سيكون هو الطريق الوحيد لتأمين حماية هذه المصالح، وربما في الوقت المناسب سوف يطالب الاسكتلنديون والباسكيون (Basques)^{٤٧} أيضاً بهذا الوضع (بارش، ١٩٩٤م، ص ٨١)؛ فبعد كل شيء، ما هي أقلية أرض الوطن التي لا تريد الحقوق التي تشكّل حالياً لشعوب السكان الأصليين؟^{٤٨} إن تلك الموجة للجماعات القومية الفرعية لإعادة تعريف أنفسها كسكان أصليين ينبغي ألا تُدهشنا، ما دام ذلك ببساطة هو الجانب الآخر لاتجاه سابق تبني السكان الأصليين بواسطته اسم وخطاب القومية الفرعية، خلال مدة طويلة من القرنين التاسع عشر والعشرين، كان مبدأ تقرير المصير القومي أكثر الأدوات الخطابية المتاحة لجماعات أرض الوطن التي تسعى إلى الحكم الذاتي، كما رأينا هذه لم تكن أداة قانونية تستطيع أقليات الوطن أن تستدعيها، إن القانون الدولي لم يعترف قط بالأقليات كجماعة مؤهلة لأن تطالب بحق تقرير المصير القومي، لكنها مع ذلك كانت أداة سياسية قوية، مفيدة في كل من حراك أعضاء الأقلية وفي الدفاع عن مطالب الحكم الذاتي الفرعي، ومع ذلك فالكثير من جماعات السكان الأصليين واجهوا صعوبة في الامتثال لهذا المبدأ؛ لأنه لم يُنظر إليهم على أنهم «أمم» أو «قوميات» على عكس أقليات القومية الفرعية مثل الاسكتلنديين والكيوبيك والباسكيين، ولقد أُطلق عليهم اسم «جماعة» أو «مجتمعات» السكان الأصليين،

^{٤٧} الباسك أو الباسكيون شعبٌ مجهول الأصل يقطن جبال البرانس الغربية في الجزء الجنوبي من فرنسا والشمال من إسبانيا. (المترجم)

^{٤٨} تُنتقد مثل هذه الجماعات أحياناً لاستغلالها تسمية «السكان الأصليين» على نحو استراتيجي، بطريقة لا تعكس هويتها الأصلية، لكن ليس ثمة ما يُدعى بالفئات «الأصيلة» للجماعات العرقية الثقافية، تلك الفئات تبتكر لأغراض قانونية وسياسية، على أن تقيم كفاءتها في خدمة هذه الأغراض، وفي هذه الحالة لا ينصبُّ اهتمامي على أن إطار عمل الأمم المتحدة الحالي يشجّع الاستخدام الاستراتيجي لفئة السكان الأصليين بغرض صياغة المطالب، لكن بالأحرى أنه يشجّع أشكالاً لصياغة المطالب ربما تقوِّض فئة السكان الأصليين ذاتها.

لكن لم يُطلق عليهم اسم «أمم»؛ ولذا فهم لا يستحقون «الحكم الذاتي»؛ ومن ثم فإنّ إحدى المهام الأولى التي واجهها قادة السكان الأصليين في محاولتهم إعادة بناء حركة حقوق السكان الأصليين في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي هي إعادة تعريف أنفسهم على أنهم «أمم»، وتبنّي خطاب القومية الفرعية. في الحالة الكندية، على سبيل المثال، طالبت كل مجتمعات السكان الأصليين المعترف بها بواسطة الوثيقة الفدرالية الهنديّة، طالبت بتغيير الاسم الرسمي إلى «الأمم الأولى»^{٤٩}، لقد تبنّت شعوب السكان الأصليين في بلاد العالم الجديد الأخرى بالمثل خطاب كونهم «أممًا من الداخل»، وسعت إلى علاقة «أمة-بأمة» مع الدولة (انظر مثلاً: فليراز وإيليوت، العام ١٩٩٢م).

ومع ذلك، نجد اليوم أن الأصالة، وليست القومية هي التي توفّر مطالب سياسية وقانونية أقوى للتقرير الذاتي، على الأقل في الأمم المتحدة، وفي سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي كان من مصلحة السكان الأصليين سياسياً تبني تسمية وخطاب الجماعات القومية الفرعية، كطريقة لجعل الدول والجماعات المسيطرة تأخذ طموحاتهم للحكم الذاتي مأخذ الجد، أما اليوم ففي مصلحة الجماعات القومية الفرعية سياسياً أن تتبنّي تسمية خطاب السكان الأصليين، وهذه الاستعارة المتبادلة للحيل والخطابات بين الأقليات القومية والسكان الأصليين تُظهر — بوضوح — الاستمرارية القوية في مطالبهم وتبريراتهم الأساسية، وعُقم محاولات ابتكار جدار قانوني عازل بين الاثنين.

قد يبدو طريق الباب الخلفي الذي تسلكه الأقليات القومية للظفر بحقوق موجهة ومميزة من خلال تبني تسمية شعوب السكان الأصليين، قد يبدو شيئاً جيداً، وعلى كل حال فمن وجهة نظر النظرية والتطبيق للتعددية الثقافية الليبرالية فإن المنطق الأخلاقي الكامن ينبغي أن يعترف بشرعية المصالح المتعلقة بالاستيطان التاريخي، والأرض التي تشارك كل أقليات أرض الوطن الضعيفة، وتوسّع فئة «السكان الأصليين» لكي تغطي كل أقليات أرض الوطن، هي إحدى الطرق الممكنة لفعل ذلك، وقد تبدو بالفعل طريقة اعتباطية للتقليل من العداوة تجاه حقوق الأقلية القومية الموجهة في المجتمع الدولي.

^{٤٩} حول تبني خطاب القومية بواسطة السكان الأصليين، (انظر: بابيون، ١٩٩٩م؛ الفريد، ١٩٩٥م؛ تشارتراند، ١٩٩٥م).

ولسوء الطالع، فإن ذلك ليس منظورًا يُمكن الإبقاء عليه. إن ميل الأقليات القومية لتبني اسم شعوب السكان الأصليين، إذا ما استمر، ربما يؤدي إلى انهيار كامل للنظام الدولي لحقوق السكان الأصليين، وكما سبق أن رأينا فقد رفضت المنظمات الدولية — على نحو واضح ومتكرر — محاولات توثيق حقوق الحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية القوية، من ناحية بسبب مضامين الأمن السياسي والجغرافي، وهم لن يسمحوا لمثل هذه الجماعات بأن تنال حقوق الحكم الذاتي من خلال الأبواب الخلفية، ببساطة بواسطة إعادة تعريف أنفسهم كسكان أصليين.

فإذا ما بدأت جماعات أرض الوطن أكثر فأكثر في تبني اسم السكان الأصليين، وأنا أعتقد أنها ستفعل، فإن النتيجة المحتملة ستكون أن المجتمع الدولي سيبدأ في التراجع عن مسار حقوق السكان الأصليين الموجهة. والواقع أن العلامات الأولى لمثل هذا التراجع أصبحت بالفعل مرئية، وهناك عددٌ من الطرق يُمكن أن يحدث بها هذا التراجع، أكثرها وضوحًا أن الدول الأعضاء ربما تُوقف المفاوضات حول مسودة إعلانات الأمم المتحدة ومنظمة الولايات المتحدة (OAS)،^{٥٠} أو أنها قد تُفرغ هذه الإعلانات من مضمونها الجوهرية — وعلى سبيل المثال بواسطة نزع حقوق الأرض أو الحكم الذاتي وقصر تركيزها على موضوعات الاعتراف الثقافي، أو ربما تُحاول أن تحدّ بشكلٍ قاطع مجال تطبيق هذه الإعلانات — على سبيل المثال قصرها على جماعات بعيدة لا تُشارك في الدخل الاقتصادي، مثل بدو الغابات. وأيًا ما كان الأسلوب، فإن نتيجة ذلك التراجع ستكون تقويض التقدم الكبير الذي تحقّق حتى اليوم في مسار السكان الأصليين.^{٥١}

^{٥٠} لقد سارت هذه المفاوضات بالفعل ببطء وكأنها تزحف، وهو تأخر يُعزى عادةً إلى إجماع الدول عن قبول مبدأ التقرير الذاتي الداخلي بالنسبة إلى السكان الأصليين، وإن كنت أشك في أن التأخر يرجع في جانب منه على الأقل إلى الخوف من عدم وجود ضمانات كافية لمنع فئة السكان الأصليين من أن تتسع لتشمل بعض الأقليات القومية.

^{٥١} بالنسبة إلى التعبيرات المختلفة عن هذا القلق، انظر: أوكerman، ٢٠٠٠م، ص ١٠١٧، «إن نجاح حركة السكان الأصليين نفسها في تطوير إطار عملٍ حقوقيٍّ طموح، والحصول على حضورٍ مؤسساتي في الأمم المتحدة من خلال جماعة العمل، يهدّد بتقويض المعايير الضعيفة غير المعلنة التي ميّزت الحركة حتى الآن» (انظر: كينغزيري، ١٩٩٨م، ص ٤١٩)، (هناك مخاطرة كبيرة بالنسبة إلى حركة السكان الأصليين بأن التمييز السياسي الدولي الموجود والفعل على نحو عالٍ بين شعوب السكان الأصليين والأقليات العرقية

ويوحى ذلك بأن المستقبل الطويل المدى الخاص بمسار السكان الأصليين الموجه في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى لم يتضح بعد؛ فكثيراً ما يُستشهد بمسار السكان الأصليين على أنه أوضح نجاح في تطوير حقوق الأقليات الدولية، غير أن هذا الحكم ربما يكون سابقاً لأوانه، لقد كان نجاحاً بالفعل، لكنه معرض لخطر أن يصبح ضحيةً لنجاحه، إن إنجازات مسار السكان الأصليين الموجه في العالم الجديد، وبالتحديد في تمكين السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية تشجّع المنظمات الدولية لإعادة تعريف وتوسيع الفئة بطرقٍ غير متسقة أخلاقياً، وغير ثابتة مفاهيمياً، ولا يُمكن الإبقاء عليها سياسياً.^{٥٢}

ولا يتضح كيف يُمكن لنا أن نتغلب على عدم الاستقرار. وكما سبق أن رأينا، فإن الإشكالية قد ظهرت نتيجة لقرارين رئيسيين حول كيفية تطوير المقاييس الموجهة على المستوى العالمي، وهما قراران براغماتيان، مفهومان، وربما أيضاً حتميَّان؛ القرار الأول، اتُّخذ لخلق هُوةٍ حادة وعميقة في الوضع القانوني بين السكان الأصليين والأقليات القومية، بالإشارة إلى الفئة الأولى باعتبارها المستفيد من الحقوق القوية الموجهة، بينما نُسبت إلى الفئة الثانية حقوقُ الأقليات العامة فقط. ومبدئياً يُمكن للمرء أن يتخيل منظوراً بديلاً تتبنّى فيه المنظمات الدولية استراتيجية التوجيه المزدوج (أو المتعدد)، يطور مسارات

والأقليات الأخرى سوف يتآكل، مما سيقضي على المعارضة القوية لمطالب السكان الأصليين)، وبارش، ١٩٩٤م، ص ٨١ و٨٢، (سوف يكون على السكان الأصليين أن يختاروا بين استبعاد هذه الجماعات (الأقلية القومية) من الحركة وجذبٍ عداءٍ كثيرٍ من الدول التي لم تكن لها مصلحة في السابق في قضايا السكان الأصليين).

^{٥٢} وتواجه جميع هذه التعريفات كذلك مخاطر ابتكار عدم اتفاق بين شكل ومضمون حقوق السكان الأصليين، وكما سبق أن رأينا أن مضمون حقوق السكان الأصليين يقوم على نحوٍ متزايد على القضاء على الاستعمار الداخلي، ويقدم بناءً على ادعاء أنه سيكون من التعسف المصادقة على القضاء على الاستعمار بالنسبة إلى مستعمرات الإمبراطورية الأوروبية في الخارج وليس للسكان الأصليين المستعمرين داخل الدول الأوروبية الاستيطانية، وحقوق السكان الأصليين من هذا المنظور أكثر ملاءمة وفقاً لمنطق القضاء على الاستعمار، ومع ذلك فإن هذه الحقوق مُنحت لجماعاتٍ في آسيا وأفريقيا، ليس بناءً على معايير الاستعمار الداخلي لكن على أساس خليطٍ ما أو درجةٍ من التهميش الاقتصادي والاستبعاد السياسي والضعف الثقافي، ومن الواضح أن من المرغوب فيه حماية الأقليات التي تعاني هذه الظروف، لكن ليس من الواضح لماذا تكون النماذج القائمة على القضاء على الاستعمار هي العلاج الصحيح.

قانونية منفصلة لكل من السكان الأصليين والأقليات القومية. لكن كما سبق أن رأينا فإن محاولة تطوير مقاييس موجهة إلى الأقليات القومية في أوروبا قد فشلت، وطموحات النجاح على مستوى عالمي هي أسوأ حالاً، ونتيجة لذلك فإن قرار ابتكار عازل بين النوعين من الجماعات كان بوضوح قراراً عملياً براغماتياً، حتى لو أنه قدّم عنصرًا من التناقض الأخلاقي إلى إطار عمل الأمم المتحدة.

أما القرار الثاني فقد كان لتوسيع فئة السكان الأصليين إلى ما وراء سياقها الأصلي في دول العالم الجديد الاستيطانية حتى آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط. وهنا، يُمكننا أن نتخيل مبدئياً، مرةً أخرى منظوراً بديلاً يمكن أن تعترف فيه المنظمات الدولية بأن فئة شعوب السكان الأصليين (وربما أيضاً الأقليات القومية) تضربُ بجذورها في تاريخ أوروبا ودول أوروبا الاستيطانية، ويُحاول بالتالي أن يطورَ إطارَ عملٍ مختلفاً تماماً ذي فئاتٍ موجهة إلى الأقليات في أجزاءٍ أخرى من العالم. لكن ليست لدينا أي اقتراحاتٍ أو أمثلةٍ ملموسة لما قد تكونُ عليه هذه الفئات البديلة (وكما سوف نرى في الفصل التالي) بلاداً في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط لم تُبدِ أي اهتمامٍ بتطوير أشكال الحقوق الموجهة الخاصة بمنطقتها. الطريقة الواقعية الوحيدة لتوسيع أي مستوى من الحماية الدولية للأقليات في دول ما بعد الاستعمار، فيما وراء الحقوق العامة الواردة في البند الرقم ٢٧، هي أن نوسّع فئة السكان الأصليين، ما دامت الأداة الوحيدة للحماية الدولية المتوافرة كانت تستهدف السكان الأصليين؛ فقد كان مفهوماً وعملياً إعادة تعريف الأقليات التي هي في حاجةٍ إلى حماية مثل السكان الأصليين.

ومع ذلك فإن النتيجة الموحدة لهذين القرارين البرغماتيين هي عدم الاستقرار، أما القرار الثاني لعولة فئة السكان الأصليين فهو يجعل من الصعب على نحوٍ متزايد — أخلاقياً، ومفاهيمياً وسياسياً — الإبقاء على الجدار القانوني العازل بين السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى الذي يتطلبه القرار الأول.

ومن ثم فتعميم فئة السكان الأصليين يؤدي بنا إلى فوائدٍ عمليةٍ سريعة، لكنها كذلك تُبرز مخاطر على المدى البعيد، وربما يتضح لنا أن الفوائد تفوق المخاطر، لكن من الغريب حقاً كيف قبل الممثلون في شبكات عمل السياسة العالمية ذات العلاقة وبسرعة أن ذلك هو الطريق السليم للتقدم. هناك إجماعٌ فعليٌّ بين مجموعة المدافعين المحترفين، ومستشاريهم

الأكاديميين ومموليهم المتبرعين على أن فئة السكان الأصليين ينبغي أن تُعمَّم،^{٥٣} وكما سبق أن رأينا، فإن هذه الاستراتيجية لا تزال تُقاومها بعض دول ما بعد الاستعمار، كما أنها محل نزاع بين الأكاديميين في الخارج (على سبيل المثال، بيتي، ٢٠٠٠م؛ باون، ٢٠٠٠م)، لكن داخل شبكات العمل السياسية المرتبطة بمسار الأمم المتحدة للسكان الأصليين، كان هناك نزاع محدود حول ملاءمة هذه الاستراتيجية، وكثيراً ما تُؤخذ كأمر مسلم به بأن العمل على تطوير تعريف أكثر شمولاً للسكان الأصليين هو أمر مرغوب فيه، وأنه ليس ثمة حاجة إلى تطوير فئات قانونية جديدة تكون أكثر ملاءمة لسياق دول ما بعد الاستعمار.

والواقع أنه ربما كان ذلك هو الاستراتيجية الأفضل أو الوحيدة، لكن لو صح ذلك فلا بد أن نكون على وعي بالمخاطر المتضمنة، وينبغي علينا أن نبدأ في التفكير بشكل خلاق حول كيفية التعامل مع جوانب عدم الاستقرار التي سوف تظهر حتماً، ومن المثير

^{٥٣} إن الاستثناء الرئيسي هو تقرير العام ١٩٩٩م، الذي قدّمه ميغل ألفونسو مارتينز، مقرر الأمم المتحدة لشئون السكان الأصليين، وفي هذا التقرير حول استخدام المعاهدات لإقامة ترتيبات بناءة بين الدول والسكان الأصليين، يؤكد ألفونسو مارتينز «ضرورة إعادة تأسيس تمييز واضح بين شعوب السكان الأصليين والأقليات القومية والعرقية»، وبأن الطريقة الوحيدة لعمل ذلك تكون عن طريق تحديد الفئة السابقة على الدول الاستيطانية الوحيدة لعمل ذلك تكون عن طريق تحديد الفئة السابقة على الدول الاستيطانية في العالم الجديد «التي تكون فيها فئة السكان الأصليين مؤسسة بالفعل على نحو يجاوز أي شك من وجهة نظر تاريخية وحديثة» (ألفونسو مارتينز، ١٩٩٩م، الفقرتان ٦٨ و ٦٩)، لقد ذهب إلى أن وضع السكان الأصليين في العالم الجديد يختلف نوعياً من الناحية التاريخية والأخلاقية عن وضع القبائل أو الأقليات المضطهدة الأخرى في آسيا وأفريقيا.

وجوانب عدم التشابه هذه تعتمد على عدد من العوامل التاريخية التي تستوجب تمييزاً واضحاً يوضع بين ظاهرة الاتساع الإقليمي من قبل السكان الأصليين إلى المناطق المجاورة، وظاهرة الاستعمار المنظم من قبل القوى الأوروبية للشعوب القاطنة في مناطق في القارات الأخرى منذ أزمنة سحيقة، إن مشاريع الاستعمار الخارجي تختلف اختلافاً تاماً عن الظاهرة الشائعة جداً لتوسيع الأقاليم المجاورة (على حساب الجيران) التي تُمارس بواسطة الشعوب في تلك الأقاليم «الجديد» قبل وصول المستعمر الأوروبي، إن الطبيعة الملازمة للمشروع الاستعماري والطابع التمييزي الاستغلالي والمسيطر لفلسفته كنظام ومناهجه ونتائجه النهائية على المجتمعات هي ما يحدّد هذا الاختلاف (الفقرتان ٧٣ و ١٧٥).

ولقد كان ذلك صوتاً وحيداً في البرية في داخل شبكة السياسة العالمية حول حقوق السكان الأصليين، ومع ذلك ففي النهاية كان الممثلون الآخرون جميعاً داخل هذه الشبكات يُنكرون موقفه.

للاهتمام، من هذه الزاوية، أن نُقارن المناقشات العالمية حول حقوق السكان الأصليين بالمناقشات الأوروبية حول حقوق الأقليات القومية، في كلتا الحالتين نرى عدم استقرار في الجهود الرامية إلى صياغة حقوقٍ مُستهدفة. وفي كلتا الحالتين فإن المشكلة الأساسية واحدة، على وجه التحديد، التأثير التعجيزي لمخاوف الأمن الجغرافي السياسي فيما يتعلق بالأقليات القومية الفرعية. في السياق الأوروبي، قادت تلك المخاوف المنظمات الدولية إلى التخلي عن محاولاتها لصياغة معاييرٍ للتعامل مع قضايا الأرض والحكم الذاتي الحقيقية، والتراجع إلى مجموعة من حقوق الأقليات العامة. وفي الحالة العامة، ركزت الأمم المتحدة على فئة السكان الأصليين تحديداً لتجنب تلك المخاوف التعجيزية، ونتيجةً لذلك كانت قادرةً على تشكيل معاييرٍ موجهة تُخاطب في الواقع موضوعاتٍ جوهرية وأساسية تتعلق بالأرض والحكم الذاتي السياسي، غير أن ذلك النجاح يخلق ضغطاً قوياً لتوسيع مدى مقاييس السكان الأصليين إلى أقليات أرض الوطن الأخرى التي لديها كذلك مصالح مشروعة في الأرض والحكم الذاتي، مما يعيد إثارة المخاوف الأمنية.^{٥٤}

إن محاولات الأمم المتحدة للإبقاء على جدارٍ عازلٍ قانوني بين نوعي أقليات أرض الوطن سوف يكون من الصعب الاستمرار فيها في مواجهة الضغوط الشديدة والمناقضة لتوسيع وتضييق فئة شعوب السكان الأصليين. لقد التزم المجتمع الدولي بتوسيع فئة السكان الأصليين بما يتجاوز الحالة الأساسية في دول العالم الجديد الاستيطانية، غير أن هذا التوسع يجعل مسألة المحافظة على الجدار العازل أكثر صعوبة، أخلاقياً ومفاهيمياً، ويزيد الحافز عند الكثير والكثير من أقليات أرض الوطن في دول ما بعد الاستعمار

^{٥٤} لاحظ كينغزبري أنه إذا ما ارتفع عدد أقليات أرض الوطن التي تُعيد تعريف نفسها كشعبٍ من السكان الأصليين «فهناك خطورة لها وزنها على حركة السكان الأصليين بأن يتآكل التمييز السياسي الدولي الموجود والفعل بين شعوب السكان الأصليين والأقليات العرقية والأقليات الأخرى، مما يقوّي المعارضة المبطنة لمطالب السكان الأصليين» (كينغزبري، العام ١٩٩٨م، ص ٤١٩)، لكن بالطبع (كما لاحظ هو)، فإن هذه التفرقة ليست «فعالة بشكل عالٍ» للجميع، على العكس فهي ليست فعالة تماماً بالنسبة إلى أغلبية أقليات أرض الوطن «التي تنتسب إلى فئة حقوق الأقلية العامة، لقد كان هذا التمييز فعالاً على نحو كبير بالنسبة إلى السكان الأصليين، الذين كانوا قادرين على التقدم عن طريق فصل مطالبهم عن مطالب الأقليات القومية الأكثر عُرضةً للجدال والتأمين، لكن النتيجة هي أن القانون الدولي «ضعيف بشكل قاتل» بالنسبة إلى الأقليات القومية (بارش، ١٩٩٤م)، وهذا الضعف القاتل هو الذي يفسر الاعتراض على هذا التمييز.

للمطالبة بمكانة السكان الأصليين بطريقة لا يُمكن الإبقاء عليها سياسياً، ومن المحتمل أن تؤدي إلى تقليص مسار السكان الأصليين.

لذلك، فإن النجاح الطويل المدى لمسار السكان الأصليين ربما يعتمد على تطوير اتجاه أكثر إدراكاً للعلاقة بين السكان الأصليين وأقليات الوطن الأخرى، لقد تجنّب المجتمع الدولي مواجهة هذه المشكلة بشكلٍ نسقي حتى يومنا هذا، لكنه لن يتمكن من تأجيل المواجهة إلى الأبد. إن استراتيجية الجدار العازل كانت مهمة لإطلاق مسار السكان الأصليين، لكنها لا تستطيع أن توفر أساساً مستقراً طويل المدى.

من المقاييس/المعايير إلى حل النزاع وفق الحالة

حتى إذا ما كانت هناك طريقة ما للمحافظة على تمييز حادّ بين شعوب السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى، فسوف يتركنا ذلك مع سؤالٍ حول ما الذي ينبغي أن يفعلهُ المجتمع الدولي تجاه الأقليات القومية الفرعية في عالم ما بعد الاستعمار، مثل الأكراد والتاميل (Tamil) والفلسطينيين والشيشان والأورومو (Oromos)، وأهل التبت وما إلى ذلك، فمن المحتمل أكثر أن تشكّل مطالب هذه الأقليات جذوراً للنزاع العرقي العنيف والمزعزع للاستقرار أكثر من مطالب السكان الأصليين؛ وبالتالي لا يُمكن ببساطة أن يتجاهلها المجتمع الدولي، مع ذلك فإن الاستراتيجيتين اللتين ناقشناهما حتى الآن — تعميم أفضل الممارسات وتشكيل مقاييس قانونية — لم تتعامل مع مطالبها. إن منظور أفضل الممارسات في تلك الحالات منظورٌ غير واقعي، ولا يُعالجها مسارٌ حقوق الأقليات العامة ولا مسار حقوق السكان الأصليين الموجهة.

وهكذا، فقد كان على المنظمات الدولية أن تتبنّى استراتيجيةً أخرى في محاولة للتأثير في العلاقات بين الدولة والأقلية. والبديل الواضح هو تبني منظورٍ أمني محدّد لحالة معينة، ولا يركّز على صياغة المقاييس والمعايير فقط، بل على منع النزاع وحل الصراع في بلدان معينة، وكما رأينا في الفصل السادس فإن هذا المسار الأمني الثالث كان قد تمّ تبنيه في أوروبا كذلك بالنظر إلى محدودية أفضل ممارساتها واستراتيجيات المقاييس القانونية، وأثبتت أنها أهمّ منظورٍ في التعامل على نحوٍ واقعي مع موضوعات النزاع العرقي في بلاد ما بعد الاستعمار.

وإذا ما فحصنا كيف كانت استجابة المجتمع الدولي عندما تمّ اللجوء إليه للمساعدة في حل النزاعات وإعادة بناء الدول، فسوف نجد اتجاهًا مذهبًا؛ حيث أصبحت الأمم

المتحدة مشتركةً على نحوٍ نشيطٍ في نزاعاتٍ خطيرة بين الدول والأقليات القومية؛ فقد دعمت على نحوٍ نموذجي شكلاً من أشكال الحكم الذاتي، كما هي الحالة في قبرص والسودان والعراق وإندونيسيا وسريلانكا وبورما. ويكرّر ذلك بالطبع التجربة في داخل أوروبا ما بعد الشيوعية، وكما رأينا في الفصل السادس عندما ظهر النزاع العرقيّ الخطير بين الدول وأقليات أرض الوطن في أوروبا ما بعد الشيوعية، دفعت المنظمات الأوروبية إلى تبني شكلٍ من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي الفدرالي أو شبه الفدرالي كالموجودة، على سبيل المثال، في كوسوفو والبوسنة ومقدونيا وأوكرانيا ومولدوفا وجورجيا وأذربيجان. والنتيجة التي تنطوي على مفارقة، هي أن الأمم المتحدة، على الرغم من عداؤها الواضح لأفكار الحق المبدئي بالحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية، فقد انتهت بها الأمر في الواقع إلى تدعيم نماذجٍ أوروبية الطراز للنظام الفدرالي المتعدد القوميات في العديد من الحالات المهمة، وفي كثيرٍ من هذه المحاولات كان هدف المجتمع الدولي الرئيسي هو ببساطة تأمين السلام، غير أن تشجيعها لنماذج الحكم الذاتي لأقليات أرض الوطن قائمٌ أيضاً على أملٍ وتوقع، مشتق من التجارب الغربية، بأن هذه النماذج تصلح وسيلةً لتعزيز علاقات المواطنة الديمقراطية الليبرالية، واحترام حقوق الإنسان وتمكين التطور الاقتصادي، وهذه الافتراضات من مؤيدي الليبرالية المتعددة الثقافات هي في الواقع جزء من الخطاب الدولي الرسمي الذي يحيط بتوقيع اتفاقيات السلام هذه. لكن لأن هذه الاتفاقيات قد حدثت فقط في سياق حل النزاعات العنيفة، بدلاً من أن تكون جزءاً من التزام مبدئي أكثر عمومية لحكم الأقليات الذاتي، تُدرك بشكلٍ واسع بوصفها أجوراً مريبة للأقليات المقاتلة، وبدلاً من أن تخدم بقصد تدعيم روح التعددية الثقافية الليبرالية، فإنها تُرسل رسالة تقول فيها إن العنف يُجدي.

خاتمة

إن تاريخ جهود الأمم المتحدة في مجال حقوق الأقليات، بكثيرٍ من الطرق، يختلف أتم الاختلاف عن جهود المنظمات الأوروبية، ومع ذلك فقد ذهبنا إلى أننا نجد الاستراتيجية الفاشلة نفسها، والإشكالات نفسها التي لم تُحل، والرسائل المختلطة نفسها، ونرى استراتيجيةً ساذجة وربما خطيرة لدعم أفضل الممارسات، كما نرى استراتيجيةً معايير قانونية تسعى إلى مزج حقوق الأقلية العامة مع حقوق الأقلية الموجهة، لكنها تفعل ذلك على أساسٍ من الفئات غير المستقرة، نرى استراتيجية حل النزاع لحالاتٍ محددة تكافئ

التحدي العالمي

المتقاتلين، وإذا وضعنا في اعتبارنا ذلك كله فإن هذه الاستراتيجيات المتنوعة تُرسل رسائلَ مختلفة، وكثيراً ما تكون متناقضة، حول أنواع التعبئة السياسية العرقية التي يعتبرها المجتمع الدولي مشروعة.

وفي الفصل الأخير سوف أدرس ما إذا كانت هناك طريقةً تمهيدية نستطيع أن نتجنبَ من خلالها — أو على الأقل نقلل — هذه المشكلات المُستوطنة للانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية.

الفصل الثامن

الخلاصة: الطريق إلى الأمام

«يجب أن ننظر إلى المعايير الدولية كأرضية يتم من خلالها التفاوض على حقوق الأقليات، وليس كسقف ينبغي على الأقليات عدم السعي إلى تخطيه.»

المؤلف

على مرّ خمسين سنةً خلت شرعت المنظمات الدولية في تجربة جريئة لدعم نماذج التعددية الثقافية الليبرالية وفي صياغة مقاييس دولية لحقوق الأقليات، غير أن هذه التجربة تواجه مستقبلاً مشكوكاً فيه؛ فهناك كثيرٌ من الجوانب غير المستقرة في الطريقة التي حدّدت بها المنظمات الدولية خطاباتها ومقاييسها، مما منع انتشارها وتنفيذها الفعّال. وفضلاً عن ذلك، فإن الإحساس الأوّلي بإلحاح هذا الموضوع قد تلاشى بشكلٍ كبير، والتساؤلات حول حقوق الأقليات قد تراجعت في قائمة الأولويات الدولية، ومن دون الاهتمام المتجدّد والالتزام، سيكون الناتج المحتمل هو تراجعاً تدريجياً من الأبعاد التقدمية لهذه التجربة. ما الذي يجب أن نفعله إذن؟ أين تذهب من هنا؟ لكي نبسط المسألة جدّاً، فإننا نستطيع أن نتخيل خيارين؛ الأول هو أن نتخلى عن مشروع تدويل التعددية الثقافية، والرجوع بالساعة إلى الوراء، إلى فترة ما قبل العام ١٩٩٠م، عندما لم تمثل قضية العلاقات بين الدولة والأقلية أولويةً بالنسبة إلى المجتمع الدولي.

ومن وجهة نظري، فإن ذلك سيكون غير مرغوب فيه إلى أقصى حد؛ فللمجتمع الدولي دورٌ مشروع، وهو في الواقع أساسي، في تدعيم كلّ من الدول والأقليات. إن الأقليات حول العالم تطالب باحترام واعترافٍ أكبر، وليس هناك سبب لتوقّع أن تختفي هذه المطالب في المستقبل القريب. إن الكفاح المعاصر من أجل التعددية الثقافية قد نشأ عن كفاح حقوق

الإنسان المبكر ضد الهيراركيات العرقية والعنصرية، وهو يتوافق مع بعض أكثر أفكار العالم الحديث الأخلاقية قوة. ومن غير المحتمل أن تتخلى الأقليات عن هذه المطالب. ومع ذلك فإن كثيراً من دول ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار تواجه صعوبة في الاستجابة لهذه المطالب، التي لا تهدد فهمها الذاتي التقليدي كدولة قومية متجانسة، فقط، ولكنها تشكل كذلك تهديدات على الأمن وحقوق الإنسان والتنمية. حتى في داخل الدول الغربية، فإن التعددية الثقافية الليبرالية قد أثبتت أنها عرضة للنقد والتراجع. إن العلاقات بين الدولة والأقلية معرضة دائماً لخطر الارتداد إلى النماذج القديمة للعلاقات غير الليبرالية وغير الديمقراطية، بما في ذلك علاقة القاهرة بالمقهور، المستعمر بالمستعمر، الطبيعي والمنحرف، المستقيم والضال، المتحضر والمتخلف، الحليف والعدو.

وإذا نحن خرجنا عن هذه النماذج، واستبدلناها بعلاقات المواطنة الديمقراطية، فعلى المجتمع الدولي أن يظل مشاركاً فاعلاً فيها. وما يجدر بنا أن نتذكره هو أن الضغط الدولي قد أدى دوراً مهماً ومفيداً في تطوير حقوق الأقليات في العديد من الدول الغربية، على الرغم من أنه كثيراً ما ينسى ذلك. على سبيل المثال، فإن تسوية الحكم الذاتي لجزر ألند Aland كانت حلاً تقرر خارجياً تحت مظلة عصبة الأمم، وقد تم ذلك بنجاح. وانضمام ألمانيا إلى حلف الناتو Nato العام ١٩٥٥م كان مشروطاً بوضعها تسوية لحقوق أقلية متباعدة مع الدنمارك، تسوية تروى الآن نموذجاً لعمل الدولة القريبة بشكل بناء خلال العلاقات بين الجانبين لمساعدة الأقليات في الدول المجاورة. لقد كان هناك ضغط دولي قوي على إيطاليا لتمنح الحكم الذاتي لجنوب تيرول العام ١٩٧٢م، وهو يرى الآن مثلاً ناجحاً للتكيف. وفي جميع هذه الحالات كانت هناك حاجة إلى درجة من الضغط الدولي للبدء في التسويات، على الرغم من أنها أصبحت مصونة ذاتياً ومحلياً، بل كثيراً ما تدعمت أو توسعت نتيجة للإجراءات المحلية. وإذا سلّمنا بهذا التاريخ، فإنه يبدو من السذاجة أن نفترض أن البلاد في عالم ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار ستتحججاً وبتطرق سلمية إلى حقوق أقلية متميزة، عبر إجراءاتها الديمقراطية المحلية من دون درجة ما من الدعم أو حتى الضغط الدولي.

على المنظمات الدولية مسئولية كل من حماية الأقليات الضعيفة من المظالم الفادحة، وتمكين الدول من الوفاء بالتزاماتها تجاه العدالة. والتخلي عن هذه المهمة سوف يكون خيانة للأفكار الأساسية للمجتمع الدولي.

وعلى أي حال فإن التراجع التام عن حقوق الأقليات ليس خياراً واقعياً؛ فالالتزام بالتعددية الثقافية، وحقوق الأقليات، على الرغم من أنه حديث نسبياً، فإنه الآن مؤسس

بعمقٍ داخل المجتمع الدولي؛ فهناك العديد من جماعات العمل، واللجان الاستشارية، والخبراء المستقلين، والهيئات الرقابية التي تعمل على مستوياتٍ متعددة من المجتمع الدولي (إقليمياً وعالمياً)، وبمجالاتٍ فعّالةٍ مختلفة (على سبيل المثال السلام والأمن، وحقوق الإنسان والتنمية والبيئة). حتى إذا قرّرت الجمعية العامة للأمم المتحدة إنكار إعلانها العام ١٩٩٢م، حول حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقلياتٍ قومية أو عرقية، دينية أو لغوية — وهو في ذاته افتراضٌ غير واقعي — فلن يكون لذلك أي تأثيرٍ في الطرق التي تغلّغت فيها حقوق الأقليات إلى عمليات برنامج الأمم المتحدة للنماء، أو منظمة العمل الدولية، أو البنك الدولي، أو اليونسكو مثلاً، وذلك غير تطوّر السياسات الداعمة للدول حول العالم. إن حقوق الأقليات هنا لتبقى بشكلٍ أو بآخر.

ولذلك، فإنّ البديل هو إعادة التفكير في مشروع تدويل حقوق الأقليات لوضعه على أساسٍ أكثر ثباتاً، مفاهيمياً وسياسياً، ونحن نحتاج إلى أن نوضّح أن هناك مجموعة من الأهداف والمثل المدركة هنا، وأن هناك وسائلَ عمليةً لتحقيقها.

وأنا أعتقد أن أكثر الأسس قبولاً لإتقان مشروعٍ متماسكٍ لحقوق الأقليات الدولية يكمنُ في تصوّر التعددية الثقافية الليبرالية. كما ناقشنا طوالَ هذا الكتاب، فإنّ التعددية الثقافية الليبرالية تعمل بالفعل كمؤثّر قوي في أنشطة المنظمات الدولية في مجال العلاقات بين الدولة والأقلية. وينعكس ذلك في المصطلحات والخطاب المُستخدَم، في الأمثلة التي اختيرت كأفضل الممارسات، وفي الهدف من صياغة مقاييس ومعايير لحقوق الأقليات، وفي الطريقة التي تتم بواسطتها رؤية حقوق الأقلية هذه على أنها نابعة من ومغروسة في شبكة عملٍ أكبر لحقوق الإنسان والمؤسسة الديمقراطية؛ كل ذلك يحمل الطابع الجلي للتعددية الثقافية الليبرالية، ولم يكن ليظهر في غيابها.

لكن عندما نقول إن المنظمات الدولية قد تأثّرت بالتعددية الثقافية الليبرالية فإنّ ذلك لا يعني أن هناك إجماعاً عالمياً واضحاً على هذا المنظور، أو تطبيقاً ثابتاً له. على العكس، كما رأينا، فإنّ مزايا التعددية الثقافية الليبرالية متنازعٌ عليها بشدة على المستوى الدولي. وجزءٌ من هذه المعارضة يأتي من النخبة أو الصفوة في الدولة التي لا ترغب في مشاركة السلطة مع الأقليات، أو التي تُبقي على تحيّزاتها الراسخة ضد أقلياتها المتخلفة. غير أن كثيراً من المعارضة يأتي من شكوكٍ أصلية حول صحة التعددية الثقافية الليبرالية، أو حول المخاطر التي قد تنتج منها، وتحديدًا في ظروف انعدام الأمن الجغرافي السياسي أو التحوّل الديمقراطي.

ونتيجة لذلك، فإن الالتزام بالتعددية الثقافية الليبرالية يظل ضمنياً إلى حد كبير، وإن كان مؤهلاً ووفقاً لبعض المحللين، وسوف يكون من الدقة أكثر أن نقول إن المنظمات الدولية تدعم شكلاً من أشكال «التعددية الثقافية الخفيفة» (سكوفغارد، العام ٢٠٠٧م)، نسخة مخففة تسعى إلى تجنب النواحي الأكثر تنازعا أو خطورةً للتعددية الثقافية الليبرالية. غير أن التزامات المنظمات الدولية أكثر اختلافًا وتنوعًا مما تُوحى به تلك الصورة المقترحة. وربما تكون التعددية الثقافية الخفيفة هي كل ما نتوقعه أو نشجعه بالنسبة إلى بعض الأقليات في بعض البلاد، لكن في سياقاتٍ أخرى يتم قبول وربما فرض شكل أكثر قوة من التعددية الثقافية، في حين أننا نرى في سياقاتٍ أخرى تراجعاً حتى عن أدنى أشكال التعددية الثقافية الخفيفة. إن هذا التنوع بالتحديد هو ما يخلق جوانب عدم الاستقرار المفاهيمية والسياسية التي كنتُ قد تعقبْتُها في الفصلين السابقين.

والسؤال إذن هو عما إذا كنا نستطيع تثبيت هذا الالتزام الدولي المتردد المتباين بالتعددية الثقافية الليبرالية، هل نستطيع تحويل ما هو اليوم مجموعة من التجارب المتباينة والضمنية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية إلى مشروعٍ سياسي وقانوني أكثر تماسكاً؟ والجواب: فيما أعتقد، يعتمد على ما إذا كان يُمكننا أن نواجه المشكلات الأساسية التي أوضحتها في بداية الكتاب:

- (١) كيف يُمكن لنا أن نجمع حقوقَ الأقليات المستهدفة مع حقوق الأقلية العامة؟
- (٢) كيف يُمكن أن نجمع منعَ النزاع القصير المدى مع التدعيم الطويل المدى لأعلى معايير التعددية الثقافية الديمقراطية الليبرالية؟
- (٣) كيف نجمع بين السعي نحو العدالة الثقافية العرقية مع حماية الأمن الجغرافي السياسي؟

ينبغي أن يكون واضحاً منذ الآن أنه ليست ثمة إجابات سهلة؛ فهذه المعضلات هي فعلاً معضلات وهناك مخاطر وتنازلات أياً ما كانت طريقة سيرنا. والواقع أن كلاً من هذه الاستراتيجيات الثلاث لنشر التعددية الثقافية الليبرالية — ونشر أفضل الممارسات، وصياغة المعايير القانونية، والتوسط لحل النزاع في حالات معينة — لديها معضلاتها الخاصة الملازمة لها، وأي محاولة للجمع بين الاستراتيجيات الثلاث قد تؤدي في الحال إلى احتمال وجود الرسائل المتعارضة والدوافع الفاسدة. وسوف يكون هناك اختلافٌ حتميٌ حول كيفية موازنة هذه المخاطر؛ وبالتالي ينبغي أن نتوقع ظهور عدد من النماذج البديلة.

والواقع أن ذلك على وجه الدقة هو ما نحتاج إليه؛ نحتاج إلى مجموعة من المنطلقات المتنافسة، بحيث يمكننا أن نقيم بشكل نسقي مقدار قوتها وضعفها.

وينبغي كذلك أن يكون واضحاً، وهذا ما أملّه، أن تكون عملية صياغة وتقييم هذه البدائل جهداً مشتركاً، تعتمد على معلومات أنظمة أكاديمية مختلفة، وعلى أنواع مختلفة من ممثلي الدولة وغير الدولة من مناطق مختلفة من العالم. ولدينا بعض قوالب البناء لهذا المجهود؛ لدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة أصحاب النظريات المعيارية السياسية لنماذج وأفضل ممارسات التعددية الثقافية، مشتقة بشكل أساسي من تجربة الديمقراطيات الغربية المتماسكة، ولدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة علماء السياسة لأساليب حل المنازعات في حالات خاصة في المجتمعات الضعيفة أو المنقسمة، وبالتحديد في عالم ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار، كما أن لدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة المحامين الدوليين للمفاهيم والفئات الحالية المستخدمة في المعاهدات أو الإعلانات الدولية حول حقوق الأقليات. ومع ذلك، فلا تزال قوالب البناء الثلاثة تلك موجودة حتى يومنا الراهن بدرجة أو بأخرى من العزلة بعضها عن بعض. ونحن في حاجة إلى أن نجتمعاً معاً، وأن نبني جسوراً بين المثل المعيارية للتعددية الثقافية الليبرالية، وآليات منع النزاع وحله، والفئات القانونية لحقوق الأقليات.^١

وسوف يكون من السابق لأوانه أن نتوقع أو أن نصف محصلة هذه المناقشة الدولية بين الأنظمة. لكن في بقية الخلاصة، سوف أطرح بعض التكهّنات الأولية حول كيفية بدء المناقشة، في المقام الأول للإشارة إلى نوع القضايا التي نحتاج إلى أن نناقشها بشكل إجمالي، ونحن بذلك نأمل تشجيع الآخرين لتنمية أساليب أخرى أفضل. وسأركز بالتحديد على ثلاث مسائل؛ فئات حقوق الأقليات، والشروط المسبقة لحقوق الأقليات، وحلبة أو

^١ على حين أن التعددية الثقافية الليبرالية كانت الإطار المعياري الأشد تأثيراً على المستوى الدولي حتى يومنا الراهن، فإننا يجب ألا نستبعد إمكان أن تتوفر بعض النظريات السياسية المعيارية الأخرى مجموعة أفضل من الأدوات المفاهيمية لمواجهة هذه المعضلات، وسيكون من المفيد جداً أن لو كانت لدينا مثلاً نظرية بوذية أو إسلامية لحقوق الأقلية الدولية التي تواجه صراحةً هذه القضايا في كيفية الجمع بين الحقوق الموجهة والحقوق العامة، عند صياغة المعايير والمقاييس القانونية الدولية، أو كيف نصنع تكاملاً بين الاستقرار القصير المدى والعدالة الطويلة المدى، وعلى ما أعلم، لا توجد مثل هذه النظريات، رغم وجود مناقشات ممتعة على المستوى المحلي حول مغزى مثل هذا التراث غير الليبرالي لقضايا الأقليات، انظر مثلاً: المقالات عن الصين، وسنغافورة، وإندونيسيا، ولأوس، في كتاب كيمليكا، وهي العام ٢٠٠٥م.

مجال حقوق الأقليات. إن المسألتين الأوليين هما مسألتان تدوران حول جوهر أو محتوى حقوق الأقليات، وتتعلق الأخيرة بآليات أو إجراءات تحلُّ بها هذه الموضوعات المتعلقة بالجوهر.

والمسألة الأولى تتعلق بموضوع الفئات. لقد كافحت المنظمات الدولية بشكل متكرر في موضوع ما إذا كانت تتبنَّى حقوق الأقلية الموجهة لفئات محدَّدة من الجماعات، مثل الأقليات القومية والسكان الأصليين، وتُوحى هذه الصراعات بعددٍ من الدروس المهمة. الدرس الأول هو أنه يبدو أن درجة من التوجيه مطلوبة. وكما رأينا، فكثيرٌ من العناصر فضَّلت التمسُّك بمنطلقِ حقوقِ أقلياتٍ عامةٍ خالصة لا يتطلب وضع الجماعات العرقية الثقافية في فئاتٍ مختلفة لأهدافٍ تتعلق بالقانون الدولي. لكن في كلٍّ من السياقين الأوروبي والعالمي، ثبت عدم كفاية المنظور العام الخالص. إن جزءاً من طبيعة الصراع العرقي، وجزءاً من منطق التعددية الثقافية الليبرالية ذاتها، أن تنشأ عنها قضايا تختلف من حيث الجماعة، ويُوحي ذلك بأن درجة ما من التوجُّه ضرورية إذا أردنا للمعايير الدولية أن تؤدِّي دوراً بناءً.

ومع ذلك فنحنُ أبعدُ ما نكونُ تماماً عن الوصول إلى تفسيرٍ نسقي مُحكم عن أنواع الاستهدافِ المرغوبة والقابلة للاستقرار. إن الاستخدامَ الحالي للفئات المُستهدفة في القانون الدولي — والذي هو مقصورٌ بشكلٍ أساسيٍّ على الأقليات داخل أوروبا والسكان الأصليين عالمياً — هو خطأ مضاعف؛ لقد انبثقَ بطريقةٍ غير متناسقة أو غير مخصَّصة لغرضٍ معيَّن، يعكس خليطاً صعباً من اعتبارات الأمن والعدالة، يتضمَّن ثغراتٍ هائلة في التغطية، وميلاً لتعميم ما هو في الواقع خاصٌ وإقليمي. والنتيجة هي ضغطٌ متزايد للتخلُّص من هذه المقاييس الموجهة، أو لإعادة تفسيرها بطرقٍ تهدم مقصدها الأصلي.

هل هناك بديلٌ حقيقي؟ وكيف سيبدو منظور التعددية الثقافية الليبرالية الأكثر تماسكاً والأشد اتساقاً فيما يخص موضوع الفئات؟! إن مبرر التوجه، من منظور التعددية الثقافية الليبرالية، هو التعرُّف على وعلاج نماذج متوقعة للظلم في العلاقات بين الدولة والأقلية. كما أن حقوق الإنسان التقليدية من الممكن أن تُفهم كحماية للأفراد في مواجهة «التهديدات الشائعة» من سوء استخدام سلطة الدولة (شو، ١٩٨٠م)، ومن ثم ففي استطاعتنا التفكير في حقوق الأقليات الموجهة كمحاولة لحماية أنواع مختلفة من الأقليات من التهديدات المألوفة التي تُواجهها على أيدي الدول القومية الحديثة. وكما رأينا في الفصل الثالث، فإن هذه التهديدات تختلفُ من جماعةٍ إلى أخرى، ويعتمد ذلك جزئياً على كيفية

اعتبارها جزءاً من الدولة؛ السياسات التي تبنتها الدول بشكلٍ تاريخي تجاه السكان الأصليين المستعمرين تختلف عن تلك التي تبنتها تجاه الأقليات القومية المندمجة، التي تختلف مرةً أخرى عن تلك التي تبنتها تجاه الأقليات الجديدة من المهاجرين واللاجئين. وقد كان لكل هذه السياسات تقليدياً تأثيرٌ يفرض الدمج أو الاستبعاد على الأقليات، غير أن نماذج الظلم المتضمنة، والعلاجات المطلوبة، تختلف. إن الطابع المختلف على مستوى الجماعة للتعددية الثقافية الليبرالية يمكن أن يفهم كمحاولة لتحديد وعلاج هذه النماذج المتوقعة للظلم.

وإذا نظرنا إلى الأمر بهذه الطريقة، فإننا سنرى، في صورةٍ أولية، ملخص نظامٍ قائم على العدل للمعايير الدولية المستهدفة. وأوضح مثال يتعلق بالسكان الأصليين في دول العالم الجديد الاستعمارية؛ حيث صُممت المقاييس الموجهة الناشئة على وجه التحديد لعلاج النماذج المتوقعة للظلم الذي عانته. وتُوجد أيضاً مقترحاتٌ جادة لتبني مقاييس موجهة لجماعات المهاجرين وللغجر في أوروبا، واللاتينيين الأفارقة في أمريكا اللاتينية، ولقبائل التلال في آسيا وللرعاة في أفريقيا، من بين جماعاتٍ أخرى، كلٌ منها قدّم على افتراض أن هناك تهديداتٍ مألوفة أو نماذج متوقعة من المظالم التي عانتها هذه الأنواع من الأقليات في بلادٍ متنوعة.

ومعظم هذه الاقتراحات، حتى يومنا الراهن، لم تُقبل، إلى حدٍّ ما بسبب أنها كثيراً ما تظهر لغرضٍ خاص، وكدفاعٍ معيّن، وليس ثمة إجراءات أو معايير لتقييم مقترحات تأسيس فئاتٍ جديدةٍ مُستهدفة، كما أنه لا تُوجد نظريةٌ عامة عن كيف ومتى تكون الفئات المستهدفة مطلوبة لاستكمال حقوق الأقليات العرقية.

وفي رأيي، أن هناك هوةً واسعة في المنظور السائد لحقوق الأقليات. ونحن في حاجةٍ إلى أن نفكر بطريقةٍ نسقية أكثر عن دور حقوق الأقليات الموجهة، وتوحي التجربة حتى يومنا الراهن بدروسٍ عديدة. ما يمكننا قوله بشكلٍ آمن هو أن الاستهداف لا يعمل إلا إذا كان هناك اتساقٌ بين شكل ومضمون المقاييس الموجهة؛ أعني ما إذا كانت المجموعة المتميّزة من الحقوق الممنوحة لنوعٍ معيّن من الجماعة تتناسب بالفعل الحاجات أو الظروف المتميّزة لذلك النوع من الجماعات. وفي السياق الأوروبي ظهر عدم تلاؤم بين الشكل والمضمون. والمقاييس الأوروبية موجهة صورياً للأقليات القومية، لكنها عامةٌ كلياً في مضمونها الجوهرية، والنتيجة هي عدم الاستقرار.

لكن حتى عندما يكون هناك تناسبٌ جيد بين الشكل المُستهدف والمضمون المُستهدف، كما هي الحال في مسار حقوق السكان الأصليين في الأمم المتحدة، فإن النتيجة قد تكون غير مستقرة إذا ما وُجد هذا التوجه بمعزلٍ عن إطارٍ عملٍ أو تفهُّمٍ أكثر عموميةً لدور ووظيفة الحقوق الموجهة، ولقد ظهرت المقاييس الموجهة حتى يومنا الراهن في أسلوبٍ محدّد لحالةٍ معيّنة، وكثيراً ما تُقدّم كاستثناءاتٍ فريدة لقاعدة حقوق الأقليات العامة. غير أن هذا النوع المحدّد من التوجه الأحادي عزّل جماعةً من نوعٍ معيّن من أجل منحها حقوقاً قانونيةً مميزة، في حين تُمنح جميع الجماعات الأخرى حقوق الأقليات العامة فقط، ليس من المحتمل أن يكون مستقرّاً. ولو أننا بدأنا السير في طريق المقاييس الموجهة، ربما احتجنا إلى أن نقوم بذلك بوعيٍ ذاتي أكثر وبأسلوبٍ نسقي. ربما تكون الطريقة الوحيدة لتطوير مجموعةٍ يُمكن الإبقاء عليها للمقاييس الموجهة للسكان الأصليين، هي أن نجعلها على سبيل المثال جزءاً من استراتيجيةٍ أوسع لـ «التوجه المتعدّد» ولتعمل مع مقاييسٍ موجهة منفصلة للأقليات القومية أو جماعات أرض الوطن، وللمجموعة المهاجرين، أو لأنواعٍ أخرى من الجماعات التي لديها تاريخٌ مطالبٌ فريدة، مثل جماعات الغجر واللاتينيين من أصلٍ أفريقي. وإلا فسوف تُواجه أي مجموعةٍ من المعايير ذات التوجه الأحادي ضغطاً شديداً لتوسيع أو إعادة تعريف الفئة بطرقٍ لا يمكن الإبقاء عليها، كما في أوروبا فيما يتعلق بالأقليات القومية وفي العالم فيما يتعلق بالسكان الأصليين؛ ولأن هذه الفئات هي الفئات الوحيدة التي تقدّم حمايةً قوية، فلقد دُفعت لتُغطّي حتى عدداً متوسّعاً ومتناقصاً من الجماعات، إلى الحد الذي يكون فيه المنطق الكامن وراء التوجّه الأولي مشدوداً على نحوٍ متزايد. وإذا ما رغبتنا في المحافظة على المقاصد الأصلية وراء مجموعةٍ من الحقوق الموجهة لنوعٍ واحد من الجماعات، فربما نحتاج إلى ضمان أن الأنواع الأخرى من الجماعات قادرةً على أن تتمثّل إلى المقاييس الموجهة الخاصة بها، كجزءٍ من إطارٍ عملٍ أكبر لحقوق الأقليات المتعدّدة التوجّه.

لم تكن هناك سوى بضع محاولات، إن وُجدت، للنظر فيما كان يُمكن أن يكون عليه شكلُ النظام المتعدّد التوجّه لحقوق الأقليات. إن فئات الحقوق الموجهة تحتاج إلى أن تُصنّف بشكلٍ كافٍ لتحصر نماذجٍ متميّزة للظلم المحتمل، على ألا تُصنّف إلى درجةٍ تجعلها تتداعى إلى حالاتٍ فرديةٍ خاصة ببلدانٍ معيّنة، وبينما ينبغي أن تكون هناك فئاتٌ كثيرةٌ جدّاً لتُغطّي الأنواع الرئيسية من الجماعات، فإنه لا يُمكن أن تكون هناك فئاتٌ تبلغ

من الكثرة عددًا بحيث تجعل النظامَ غيرَ عملي. ولا يتضح ما هو ذلك الخليط من الفئات الذي يستطيع أن يخدم كأساسٍ لنظامٍ عملي يُمكن الإبقاء عليه لحقوق الأقليات المتعددة التوجُّه.

المهمة العقلية هنا معقَّدة من واقعة أن كثيرًا من الفئات المستخدمة حاليًا، مثل السكان الأصليين أو الأقليات القومية، «متمركزة في زمان ومكان معينين» (لينوكس، ٢٠٠٦م، ص ٤)، قد لا تكون قابلةً للتطبيق عالميًا؛ فهي تعمل بشكلٍ جيد في بعض المناطق، وليس في مناطقٍ أخرى. وكما سبق أن رأينا فإن التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب اعتمدت على مجموعةٍ محدَّدة من الفئات — وتحديدًا المهاجرين، والأقليات القومية، والسكان الأصليين — وأن تجربة الأربعين سنةً حتى يومنا الراهن تُوحى بأنها قادرةٌ على حصرِ نماذجِ المظالم المتوقَّعة في العلاقات بين الدولة والأقلية داخل الديمقراطيات الغربية القوية. لكن من الأقل وضوحًا ما إذا كانت هذه الفئات تساعد في التعرُّف على أو معالجة، التهديداتِ المألوفة التي تنطوي عليها العلاقاتُ بين الدول والأقليات في آسيا وأفريقيا. في هذه المناطق لا تختلف الأقليات فقط في تاريخها، وصفاتها وطموحاتها عن الأقليات في الغرب، كما سبق أن رأينا فإن كثيرًا من دول ما بعد الاستعمار ليست لديها جماعةٌ قوميةٌ مُسيطرَة يُمكن أن تُطلق على الدولة أنها دولتها الخاصة؛ ومن ثم فإن الأقليات لا تواجه النوع نفسه من عملية بناء الأمة. إن التهديدات بالطرْد أو التهجير تختلف، وقُلْ مثل ذلك في العلاجات المناسبة.

يذهب تيد غر (Ted Gurr) في دراسته المتميِّزة «أقليات في خطر» إلى أننا نحتاج إلى فئاتٍ جديدة لتصنيف الأقليات في دول ما بعد الاستعمار (غر، ١٩٩٣م)؛ فهو، على سبيل المثال، يستخدم فئة «المناضلين الطائفيين» لحصرِ نوعٍ واسع الانتشار من التنوع في دول ما بعد الاستعمار لا يُوجد بصفةٍ عامة في الديمقراطيات الغربية. والمناضلون الطائفيون يُشبَّهون الجماعات العرقية القومية في الغرب من حيث إنهم أقلياتٌ فرعيةٌ قوية لديها القدرة على تحدِّي سلطة الدولة، لكنها تختلف في علاقتها التاريخية مع الدولة، وفي طموحاتها الحالية. وعلى عكس الجماعات العرقية القومية الفرعية (أو السكان الأصليين) في الغرب، فإنهم (أي المناضلين) ليسوا هم الخاسرين في عملية تكوين الدولة ورسم الحدود. على العكس، فكثيرًا ما مارَسوا دورًا مهمًّا في القتال من أجل الاستقلال، وربما يروْنَ أنفسهم شعبًا من الشعوب المؤسَّسة للدولة؛ لذلك فإنهم لا يروْنَ أنفسهم مشاركين بشكلٍ لا إرادي في دولة الآخرين، ولا يسعون إلى الهروب من سلطة الدولة، بل يخشون

بالأحرى أنهم ربما يخسرون في العمليات اليومية للحصول على الرزق وتنمية الموارد. ووفقاً لغر، فإن قاعدة بيانات MAR تسمح لنا بتحديد نموذج متوقع من الظلم والتحول السياسي المصاحب لتلك الجماعات، وكذلك نطاق الاستجابات السياسية المناسبة، التي تختلف عن تلك المصاحبة للسكان الأصليين، والأقليات القومية وجماعة المهاجرين. إذا كان الأمر كذلك، فإنه يقترح أن المناضلين الطائفيين ربما يمثلون فئة مناسبة لبناء مقاييس موجهة جديدة، وعلى وجه التحديد في أفريقيا وآسيا.

وذلك مجرد مثال واحد فقط من أمثلة كثيرة يمكن أن نقدمها عن جماعات في مناطق أخرى من العالم، لا تناسب النماذج الغربية القائمة أو الفئات القانونية الدولية الموجودة، وهذا المثال يوجي أيضاً بأن أنواع الفئات التي تحتاج إليها من المحتمل أن تكون إقليمية بدلاً من أن تكون عالمية من حيث مداها، لكي تعكس الاختلاف الملحوظ بين المناطق في التاريخ والملامح، ليس فقط من حيث أقليتها، لكن أيضاً من حيث بنية الدولة. والواقع، حتى عندما نستخدم الفئة القانونية نفسها، كما هي الحال عندما نعرف قبائل التلال في جنوب آسيا، أو جماعات البدو في أفريقيا على أنهم من السكان الأصليين، لا يزال من المفيد أن نقوم بتمييزات إقليمية. إن العلاقة التاريخية بين السكان الأصليين ودول العالم الجديد الاستعمارية تختلف تماماً عن العلاقات بين قبائل الجبال وشعوب البدو في دول ما بعد الاستعمار في أفريقيا وآسيا، وربما يستدعي هذا اختلافات إقليمية في حقوقها وعلاجها وفقاً للقانون الدولي (وهذا بدوره يطرح سؤالاً حول ما إذا كانت مهمة تشكيل تلك الفئات الخاصة بمنطقة ما من الأفضل أن تترك للمنظمات الإقليمية بدلاً من المنظمات العالمية مثل الأمم المتحدة، سأعود إلى هذا السؤال فيما بعد).

وباختصار، لدينا العديد من المشكلات بغير حل بشأن فئات حقوق الأقليات، تحديداً حول دور المقاييس الموجهة. إن الاستخدام الحالي للفئات الموجهة في القانون الدولي متعلق بحالة معينة وغير مستقر، ونحن نحتاج إلى التفكير في البدائل. ولقد سبق أن اقترحت أن نأخذ بمنظور محتمل، بناءً على قراءتي لمنطق التعددية الثقافية الليبرالية. وعلى هذا النموذج، فإن الحقوق المستهدفة يمكن أن نتصورها كوسائل لتحديد ومعالجة التهديدات المألوفة للظلم؛ وبالتالي يتم تفريغها لتتبع النماذج المتوقعة للعلاقات بين الدولة والأقليات، ومقارنةً بالوضع القائم فإن مثل هذا النموذج سوف يستخدم الحقوق الموجهة استخداماً عظيماً جداً، وسوف يكون أكثر تعاطفاً تجاه الفئات الخاصة بمنطقة معينة منها تجاه التصنيفات العالمية.

وسواء أكان هناك أي خيار واقعي لتبني ذلك النظام ذي الخصوصية الإقليمية لحقوق متعددة التوجه أم لا، فذلك أمر غير واضح لأسباب سوف أناقشها فيما بعد، لكن دعنا الآن نفترض أننا نستطيع أن نصل إلى تفسير ملزم للفئات المناسبة لحقوق الأقليات، بناءً على نماذج متوقعة وتهديدات مألوفة للظلم، سوف يقودنا ذلك في الحال إلى المشكلة الكبرى الثانية التي سوف أُطلق عليها مشكلة «الظروف». ببساطة، فإن العوامل الاجتماعية والسياسية التي مكّنت من التبني (غير المتساوي) للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب كتعويض لمظالم جماعة الأقلية ليست موجودة في كثير من دول العالم، حتى إذا ما تعرّفنا على فئات ملائمة، فسوف يكون من غير المعقول أن نتوقع تبني نماذج التعددية الثقافية الليبرالية في السياقات التي يكون لدى الدول فيها خوف معقول من أن تؤدي إلى عدم الاستقرار. كما رأينا، فإن النماذج التي خدمت هدف المواطنة في الغرب ربما تُنتج ببساطة تعسفاً وعداوة في ظل ظروف المؤسسات الضعيفة وعدم الأمان الجغرافي السياسي.

ومن ثم فمن المهم التفرقة بين ما يُمكن إجراؤه على المدى القصير وما هو مرغوب فيه على المدى الطويل، ولسوء الطالع لم تتمكّن أي من الاستراتيجيات الحالية التي جرى تبنيها من قبل المنظمات الدولية لتدعيم التعددية الثقافية الليبرالية من النجاح في الجمع بين الواقعية حول القيود القصيرة المدى مع الصورة المتماسكة لأهدافنا الطويلة المدى. وعلى سبيل المثال، فإن استراتيجية نشر أفضل الممارسات الغربية كثيراً ما تتجاهل القيود على القدرة التنفيذية القصيرة المدى، في حين أن المقاييس الأوروبية القانونية التي صيغت للأقليات القومية تذهب بعيداً في اتجاه مخالف، يسمح للاهتمامات الأمنية القصيرة المدى بأن تتغلب على أي اهتمام بالتعددية الثقافية الليبرالية.

هل هناك بديل فعّال؟ من منظور التعددية الثقافية الليبرالية، سوف يكون الهدف هو ابتكار نوع ما من الاستراتيجية المتتالية التي تميّز المتطلبات القصيرة المدى والمتطلبات البعيدة المدى. وربما نستطيع، على سبيل المثال، أن نعتمد على أفكار «التنفيذ المتقدم» الذي ظهر في المجال الأوسع لحقوق الإنسان، لقد اعترف منذ وقت طويل بأن بعض الحقوق الاجتماعية المدرجة في الميثاق الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يُمكن أن تُنفذ في الحال في بعض الدول الأكثر فقراً (مثل الحصول على تعليم جامعي مجاني). إذن، فمن الطبيعي أن نفرّق بين تلك الحقوق الاجتماعية التي يجب تطبيقها فوراً بشكل عالمي، وتلك التي نسعى إلى تحقيقها مع مرور الوقت بتوافر الظروف التي

تسهّل تحقيقها، وعلى الرغم من أن الدول في البلاد الفقيرة لا يُتَوَقَّع منها أن تحقّق أعلى المعايير فوراً، فإنه يُتَوَقَّع منها أن توضّح ما الذي تفعله لتوفير الظروف التي تمكّن هذه المعايير من التحقق بشكل متقدّم.

ويمكّننا بالمثل أن نتخيل نظرية التنفيذ المتقدّم للتعددية الثقافية الليبرالية، بمساهمة بنودٍ مختلفة لحقوق الأقليات في أثناء تأسيس الشروط الكامنة،^٢ في حين أن الدول التي تمرّ بمرحلة الانتقال الديمقراطي أو تلك الموجودة في المناطق غير المستقرة لا يُتَوَقَّع منها أن تحقّق أعلى معايير التعددية الثقافية الليبرالية، لكن سوف يُتَوَقَّع منها أن توضّح ما الذي تفعله لتمكين هذه المعايير من التحقق بشكل متقدم على المدى الطويل.

وفي رأيي أن ذلك يحتمل أن يكون نموذجاً جذاباً للربط بين مخاوف الاستقرار القصيرة المدى بأهداف العدل الطويلة المدى، وسوف تمنح الدول مساحةً التنفّس التي تحتاج إليها للتعامل مع ظروفها الصعبة، من دون أن تُطلق أيديهم لخنق الطموحات والآمال المشروعة للأقليات. على سبيل المثال، إن نموذج التنفيذ المتقدّم من المفترض أنه لن يسمّح للدول بأن تمنع الأشكال المسالمة والديمقراطية للتحرّك والتعبير بالنسبة إلى الأقليات، أو أن يفرض حظراً دستورياً على التبنّي المستقبلي للتعددية الثقافية الليبرالية (كما فعل العديد من دول ما بعد الاستعمار، غالباً بمباركة المنظمات الأوروبية). وسوف يُقلّل من التوقعات العاجلة الملحة الموضوعية على عاتق بعض الدول، لكن لن يسمح لهذه الدول بأن تحفر في الصخر تفضيلها لأن تبقى دولاً مركزية موحدة اللغة. وعلى العكس، سوف يفرض واجباً على هذه الدول أن توفر بشكل متقدم الظروف التي سوف تُمكن من السعي المسالم والديمقراطي للتعددية الثقافية الليبرالية مع مرور الوقت.

ولو أننا جمعنا فكرة التنفيذ المتقدّم تلك مع فكرة المعايير المتعددة التوجّه، فإن النتيجة سوف تكون إطار عملٍ تحدّد من خلاله المقاييس الدولية التهديدات المألوفة

^٢ كانت نسخة من هذه الفكرة متضمنة في مسودة إعلان «ليختنشتاين» التي ناقشناها فيما سبق، وهناك فكرة قريبة منها هي فكرة قائمة «وفق الطلب» التي تبناها الميثاق الأوروبي للغات الأقلية أو اللغات الإقليمية؛ إذ يقدم للدول قائمة طويلة من الخيارات لدعم لغات الأقلية في مجالات التعليم والإدارة والإعلام على أن تلتزم باختيار ٣٥ بنداً منها كحدّ أدنى، وذلك يسمح للدول بأن تتجنّب تلك الخيارات التي تُرى على أنها الأكثر خطورة أو إثارة للجدل.

للمظالم التي تؤثر في أنواعٍ معيّنة من جماعات الأقلية، وتوفّر سلسلةً من علاماتٍ محدّدة على الدول أن تلتزم بها مع مرور الوقت للمساعدة في تحقيق العدل. وهذه العلامات سوف تبدأ بحقوق الأقليات العامة الضعيفة، لكنها سوف تنتقل بعد ذلك إلى نماذج أكثر قوةً من حقوق الأقلية الموجهة، بمخاطبة وتحديد الشروط المسبقة المتعدّدة وعوامل الخطورة. وتلك هي طريقة واحدة لمحاولة تجاوز مأزقنا الحالي، وإذا كنا قادرين على تزويدها بقوائم أكثر تفصيلاً للفئات والعلامات المحدّدة، لكان من الممكن أن نتعامل مع كثيرٍ من المخاوف المشروعة التي تعوق وتشوّه حاليًا المجهودات الدولية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية، سوف تُقلّل أيضًا من التناقضات المُحتَمَلة بداخل، وبين، الاستراتيجيات الثلاث الرئيسية لنشر التعددية الثقافية، وهي لن تضع مسار المعايير القانونية على طريق أكثر ثباتًا واتساقًا فقط، لكنها سوف تُقلّل أيضًا من الهُوّة العميقة الموجودة حاليًا بين استراتيجية المقاييس القانونية الضعيفة والنماذج الأكثر قوةً للتعددية الثقافية التي تدعّم (بطريقةٍ اختيارية ومحدودة) من خلال تعميم أفضل الممارسات والتدخلات في حالاتٍ معينة.

ولسوء الحظ، أنا لا أعتقد أننا نملك بالفعل نظريةً يُمكن العمل بها للتسلسل المناسب للتعددية الثقافية الليبرالية، والواقع أنني لا أعتقد أننا لدينا الأساس العملي المطلوب لبناء مثل تلك النظرية، ونحن ببساطة لا نعرف أي الشروط المسبقة نحتاج إليها لتمكين العملية الناجحة ذات الجوانب المختلفة من التعددية الثقافية الليبرالية من أجل أنواعٍ مختلفة من جماعات الأقلية.

فعلى سبيل المثال، المناقشات التي طرحناها في الفصلين السادس والسابع ربما تقودنا إلى افتراض أنه ينبغي أن يتحقق مستوى ما من الثبات الديمقراطي قبل أن تُجرّب الدول نماذج من الحكم الذاتي الفرعي للأقليات القومية. غير أن ذلك ليس واضحًا على الإطلاق. انظر إلى الحالة الإسبانية، بعد موت فرانكو كان هناك اتفاق واسع الانتشار على أن الدولة تحتاج إلى أن تكون ديمقراطية وفدرالية، لكن كان هناك جدلٌ حاد حول التتابع المناسب لهاتين المهمتين، ولقد ذهب كثيرٌ من المصلحين الديمقراطيين إلى أن الأولوية ينبغي أن تكون للثبات الديمقراطي، وأن تأتي الفدرالية بعد ذلك، ولقد وافق كثيرٌ من الأكاديميين في ذلك الوقت على وجهة النظر هذه، لكن في النهاية اتُخذ القرار بأن تتم عمليتا التحول إلى الديمقراطية والفدرالية في وقتٍ واحد. ويعتقد كل المتابعين اليوم أن

ذلك كان الاختيار السليم، وأن التماسك الديمقراطي لن تقوم له قائمة ما لم تتحقق معه الفدرالية في الوقت نفسه.

وربما كانت إسبانيا استثناء، ولا شك في أن وجود الاتحاد الأوروبي (EU) والناطو (NATO) قد أدّى دوراً مهماً في ضمان ذلك التحول المزدوج، غير أن بعض الممثلين الدوليين يأملون تحقق قصة مشابهة في بلدان أخرى، من السودان إلى العراق؛ حيث تُنفذ كل من عمليتي التحول إلى الديمقراطية والتعددية للدولة في وقت واحد بدلاً من أن تكون بشكل متتابع.

ونحن نعرف أن التماسك الديمقراطي يُساعد في العملية الناجحة للتعددية الثقافية الليبرالية، وأن الأخيرة يحتمل أن تكون غير مستقرة من دون الأولى. وإلى هذا الحد، فالمسألة واضحة في رأيي، لكن لا يتبع ذلك ضرورة تقدّم الثبات الديمقراطي على تبني السياسات الليبرالية المتعددة الثقافات. والواقع أن الأولى قد لا تكون ممكنة، من دون الأخيرة، على الأقل في بعض الحالات. ونحن ببساطة لا نعرف القدر الكافي عن التابع هنا لكي نُطلق تعميمات على مستوى عالمي حول كيفية المشاركة في التنفيذ التقدّمي لحقوق الأقليات.

ونحن نحتاج إلى عدد كبير من البحوث الإضافية إذا ما كنا نريد أن نتعامل بشكل فعال سواء مع مشكلة الفئات أو مشكلة الظروف؛ وذلك لأن الاستراتيجية الجذابة لدعم التعددية الثقافية الليبرالية سوف تتضمن مجموعة متتالية من حقوق الأقليات المتعددة التوجهات، والمحددة إقليمياً، غير أنه حتى إذا ما توافرت الإرادة السياسية لمثل هذا المنظور، فإنه يتطلب درجة من التطور والمعرفة تتعدى بخطوات عديدة مستوانا الحالي من البحث الأكاديمي والنقاش العام.

ربما نطوّر مع مرور الوقت نوعاً من الوسائل العقلية والأدلة التي تُمكننا من أن نصوص تفسيراً مقبولاً لتوجّه التعددية الثقافية الليبرالية وتتابعها. وسوف يكون ذلك مشروعاً طموحاً، ولا بد أن يتطلب استثماراً كبيراً للوقت والموارد، ليس فقط من قبل المنظمات الدولية، بل أيضاً من قبل شبكات العمل العالمية السياسية للأكاديميين، وجماعات الدفاع، والمنظمات الخيرية التي تُفيد وتُحافظ على عمل المنظمات الدولية.

ومن المثير للاهتمام أن نعقد مقارنة الموقف هنا بقضايا حديثة أخرى للاهتمام العالمي؛ حيث بُدأت جهوداً خاصة لتطوير إطار عملٍ مستقر جماعي للسلوك الدولي، لننظر مؤتمر فينّا الدولي لحقوق الإنسان عام ١٩٩٣م، أو مؤتمر بكين العالمي للمرأة عام

١٩٩٥م، لقد اشتمل المؤتمران على العديد من الاستشارات والبحوث والمناقشات وألوانٍ من الدفاع عبّر سنواتٍ عديدة على مستوياتٍ قومية وإقليمية وعالمية، وقد قُصِدَت منهما جزئيًا معالجة أنواع المشكلات نفسها التي تؤثر في مجال حقوق الأقليات، على سبيل المثال، كيف يمكن أن تُمزج المقاييس العامة بمقاييس أكثر توجيهًا، أو محدّدة السياق، أو كيف نشارك في التدعيم الطويل المدى لأعلى معايير حقوق الإنسان مع الاعتراف بمحدودية قدرات الدول الضعيفة أو الأنظمة الانتقالية على تحقيق هذه المعايير الأعلى. كان الهدف، في كل حالة، هو تطوير إطار عمل عام يُمكن أن يرشد وينسق أنشطة الممثلين الدوليين المختلفين؛ وبالتالي الدفع بأجنداتٍ مهمة من أجل التغيير بطريقةٍ مستقرة وثابتة. شيءٌ مشابه، مؤتمر عالمي أو مفوضية عالمية لحقوق الأقليات سوف تكون مطلوبة إذا كان هناك أي طموح واقعي في تنقيح مميزات لإطارات العمل الحالي لحقوق الأقليات الدولية.

ولا يظهر، لسوء الطالع، أي حماسٍ اليوم لهذا المشروع، سواء بين المنظمات الدولية أو ما يتبعها من شبكات عملٍ سياسية، على الأقل على المستوى العالمي، ربما كنا ننظر إلى المستوى الخاطئ، قد تقدّم المنظمات الإقليمية مجالاً واعدًا أكثر للمناقشة وإجراء التجارب من المنظمات الدولية. من حيث المبدأ، ينبغي أن تُقام منظماتٌ إقليمية من أجل تطوير فئاتٍ وتصنيفاتٍ مناسبة للأقليات، بدلاً من أن نفترض ببساطة أن الفئات الغربية لشعوب السكان الأصليين والأقليات القومية والمهاجرين تنطبق حول العالم. وينبغي عليها أن تكون قادرةً على تفهّم الطريقة التي ترتبط بها الأنواع المختلفة من حقوق الأقليات بنماذجٍ أوسع للأمن الإقليمي وعملية التحول إلى الديمقراطية، لكي تُصدِر أحكاماً أفضل حول تتابع الأنواع المختلفة من الإصلاحات. بدلاً من أن تتعامل مع حقوق الأقليات بمعزلٍ عن الآليات الإقليمية الأوسع، كما يفعل الخطاب الدولي الحالي، يُمكنها أن تتكامل في عملياتٍ أكبر من التعاون والتنمية الإقليميين، وبتطوير القوة للمنظمات الإقليمية التي لا تتحكم بها الدول الغربية يمكن التقليل من الخوف من أن يكون تدويل حقوق الأقليات ببساطة مؤامرةً للإبقاء على الهيمنة الغربية؛ ومن ثم هناك مبرراتٌ عديدة تجعل المنظمات الإقليمية أفضل في صياغة مقاييس ومساراتٍ لحقوق الأقليات من المنظمات الدولية.

ولقد حدث ذلك بالفعل إلى حدٍّ ما، كما رأينا في الفصل السادس؛ فإن المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون قد طوّرا مقاييس لحقوق الأقليات صيغت خصيصاً من أجل السياق الأوروبي، وربما اعترافاً منها بقدرتها المحدودة على ابتكار مقاييس عالمية مؤثرة، شجّعت الأمم المتحدة — بشكلٍ متكرّر — المنظمات الإقليمية في مناطق

أخرى على أن تتبع المثال الأوروبي، وتُطوّر مقاييسها الإقليمية الخاصة (هادن، ٢٠٠٣م؛ باكر وفريبرغ، ٢٠٠٤م)، ولقد بدأت بعض المنظمات الإقليمية القيام بذلك فعلاً؛ فمنظمة الولايات الأمريكية، على سبيل المثال، قد كتبت مسودة إعلان يدور حول حقوق السكان الأصليين، صيغت خصوصاً لأجل ظروف الأمريكيتين. ولقد أنشأت المفوضية الأفريقية أخيراً مجموعة عمل للنظر في تقديم إعلان لحقوق السكان الأصليين والأقليات في أفريقيا، ولقد شجّع بعض المحللين جمعية أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN) لتقوم بالعمل نفسه. ولسوء الطالع، فإن سجل المبادرات الإقليمية حتى يومنا هذا ليس مشجعاً، إن جعل حقوق الأقليات أمراً إقليمياً أكثر تقدماً في الغرب، في أوروبا والأمريكيتين، وبالمقابل لا يُوجد في الواقع أي حماس في آسيا أو العالم العربي/الإسلامي لتطوير مقاييس إقليمية لحقوق الأقليات، ويبقى الموضوع كله محرماً بشكل أساسي في الكثير من الدول الآسيوية والشرق أوسطية.^٣ فضلاً عن ذلك، فإن بعض المدافعين عن حقوق الأقلية يعارضون فكرة الإقليمية، على أساس توقّع (ليس واقعياً) أن تلك المقاييس الإقليمية سوف تكون في أفضل الحالات أضعف من المعايير العالمية الحالية، وفي أسوأ الحالات سوف تكون مجرد تموية للدول القمعية.^٤

^٣ مما يثير الاهتمام أن منظمة المؤتمر الإسلامي، التي تمثل دول الغالبية المسلمة حول العالم، لديها إدارة لشئون الأقليات، غير أن قراراتها الرسمية تركّز بشكل حصري على حقوق الأقليات المسلمة التي تعيش في بلدان الأغلبية غير المسلمة (خان، ٢٠٠٢م)، (لمثال توضيحي، انظر قرار المنظمة بشأن «حماية حقوق المجتمعات والأقليات المسلمة في الدول غير الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي» القرار الرقم MM1/10، الذي تم تبنيه في الجلسة العاشرة من مؤتمر القمة الإسلامية من ١٦ إلى ١٧ أكتوبر ٢٠٠٣م، إن منظمة المؤتمر الإسلامي لم تُحاول توثيق مقاييس، أو تأسيس آليات للمراقبة الرسمية فيما يتعلق بالأقليات العرقية داخل بلدان الأغلبية المسلمة، مثل قمع الأكراد في سورية والأهواز في إيران والهازاس في أفغانستان والبلوش في باكستان والأخدام في اليمن والبربر في الجزائر (بالنسبة إلى مشكلة الأقليات العرقية المسلمة في دول الأغلبية المسلمة، انظر مثلاً: إبراهيم، ١٩٩٥م؛ وباسيف، ٢٠٠٥م؛ وغرير، ٢٠٠٦م؛ وشاتزميلر، ٢٠٠٥م؛ وبنيجو وبن، دور ١٩٩٩م).

^٤ كما يقول أحد الناشطين في حقوق الإنسان في سريلانكا: شيء واحد لا أريده هو معايير آسيوية لكيفية التعامل مع الأقليات، ولا يُوجد ما يُمكن أن يكون أسوأ من أن تجتمع الهند وإندونيسيا لتشكّلا معايير «بومبيوترا» من أجل آسيا، هذا ليس وقت معايير آسيوية للأقليات (رادىكا كوماراسوامي، في كتاب ستينز، عام ٢٠٠٤م، ص ١٠٢)، ول مناقشة الجدال العام حول حقوق الأقليات في آسيا وعلاقتها بالمعايير والممارسات الدولية، انظر: كاستالينو وريدوندو، ٢٠٠٦م؛ كيمليكا وهي، ٢٠٠٥م؛ بغاف، تشارنيا وآخرين، ١٩٩٩م.

وتوحي التطورات المبدئية في المفوضية الأفريقية بأن وثيقتها الإقليمية المقترحة سوف تُعيد ببساطة إنتاج المعايير والخطاب الدولي القائم بدلاً من محاولة تعريف فئات ومفاهيم للتعددية الثقافية التي تعكس بصدق أكثر الواقع الأفريقي (سليمان، ٢٠٠٣م؛ وموراوا، ٢٠٠٢م؛ ولينوكس، ٢٠٠٦م؛ وموراوي وويتلي، ٢٠٠٣م). وربما يعكس ذلك حقيقة أن المنظمات ذات الهيمنة الغربية هي مصدر رئيسي للتمويل والخبرات للاستشارات الإقليمية للميثاق الأفريقي الشامل.^٥

باختصار، هناك دليلٌ ضئيلٌ على أن دول ما بعد الاستعمار سوف تتحمل مهمة تشكيل مقاييس إقليمية لحقوق الأقليات؛ فموقفها على العموم كان عدائياً لمشروع تدويل حقوق الأقليات بأكمله، بدلاً من محاولة تطوير نسخة بناءً أكثر منه.

لذلك، فإن آفاق التجديد المميز سواء على المستوى الإقليمي أو العالمي يكون بعيداً بالنسبة إلى المستقبل القريب، لا تنقصنا الإرادة السياسية فقط، بل أيضاً الأدوات المفاهيمية والدليل العلمي المطلوب لوضع نشر التعددية الثقافية الليبرالية على مسار أكثر فاعلية، إن إيجاد طرق جديدة لفهم فئات وظروف التعددية الثقافية الليبرالية على المستوى العالمي هو هدفٌ يستحق الاهتمام، لكنه بعيد.

وينبغي علينا في الوقت الحالي أن نعمل بما لدينا، والتوجّه في هذه اللحظة إن وجد فإنه يتحول نحو التحرك في الاتجاه المعارض، بدلاً من محاولة تفسير نموذج أكثر تعقيداً لحقوق أقليات مُستهدفة ومتسلسلة تتنبّع الاختلافات المهمة عبر أنواع مختلفة من الجماعات والظروف، فإن الاتجاه اليوم هو التراجع عن إطار عمل أكثر عمومية لحقوق الأقلية الذي يطبّق بغض النظر عن نوع المجموعة أو الظروف الأساسية. كما رأينا، لم يُقبل أيٌّ من المقترحات لتوسيع الفئات الموجهة، لتشمل على سبيل المثال مقاييس موجهة للمهاجرين أو جماعات الغجر. كما أن البرنامجين الموجودين للمعايير الموجهة للأقليات القومية وشعوب السكان الأصليين يتعرّضان للضغط.

^٥ وفقاً للينوكس، فإن «حقيقة أن جماعة عمل المفوضية الأفريقية» تعتمد على المنظمة الدولية غير الحكومية، جماعة العمل الدولية لشؤون السكان الأصليين، بالنسبة إلى تمويلها ربما يكون أمراً حاسماً في تفسير تبنيها المتهاون لفئة السكان الأصليين وافتقارها لأي قصدٍ إلى أطر عملٍ بديلة ممكنة لتصنيف الأقليات (لينوكس، ٢٠٠٦م، ص ١٩ و ٢٠).

وبالنظر إلى صعوبات التعرّف على الفئات المناسبة أو التتابع المناسب للحقوق الموجهة، فقد حاولت المنظمات الدولية بشكل متزايد أن تعتمد على حقوق عامة للأقليات. وهذه الحقوق العامة تشتمل على حقوق البند رقم «٢٧» حول حرية الاجتماع والتعبير، لكنها ربما تشتمل أيضاً على مستوى ما من «المشاركة الفعّالة»، للمساعدة في خلق مساحة ديمقراطية للدول والأقليات لكي تنجح تكيّفاتهما.^٦ إن التفوّق المتزايد لفكرة المشاركة الفعّالة ربما يعكس الاعتقاد بأن التدخّلات الدولية ينبغي أن تستهدف ابتكار الظروف للمجتمعات لتنجح رؤيتها الخاصة لحقوق الأقليات من خلال تداولات مسالمة وديمقراطية، بدلاً من السعي إلى فرض مجموعة قانونية من حقوق الأقليات الموجهة المعرّفة دولياً.

وربما كان هذا هو الاتجاه الذي نقصده، وربما يكون هو أقصى ما نتوقعه الآن. إن محاولات صياغة مبادئ قانونية دولية لحل النزاعات العميقة حول الحكم الذاتي، وتقاسم السلطة، ومطالب الأرض، وحقوق اللغة، وقواعد التطبيع، أو التكيّفات الدينية، ربما تكون ببساطة غير واقعية. وبمرور الوقت، ربما نأمل أو نتوقع من بلاد ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار أن تولد اتجاهاتها الخاصة تجاه التعددية الثقافية الليبرالية، لكن قد يكون من الصعب، وربما أيضاً من غير المفيد، أن نُطلق هذه العملية من خلال توثيق وفرض المقاييس الدولية لحقوق الأقلية الموجهة الأساسية.

^٦ على حين يفسّر البند رقم «٢٧» الذي يعطي الفرد الحق في الاستمتاع بثقافته، الآن باعتباره حقّ أقلية عامّاً ينطبق على جميع الأقليات، بمن فيهم السائحون والزائرون، فمن الصعب أن ننظر إلى المشاركة الفعّالة كحقّ عام، نظراً إلى أن الزائرين ليسوا مواطنين؛ وبالتالي لا يُمكنهم أن يمارسوا حتى الحق الأدنى للتصويت؛ لذلك فكثيراً ما يُنظر إلى المشاركة الفعّالة على أنها حقّ شبه عام؛ أي إنه ينطبق على جميع أعضاء الأقليات الذين هم مواطنون، سواء كانت الأقليات التي ينتمون إليها قديمة أو جديدة، كبيرة أو صغيرة، مركّزة أو مشتتة، لكن لهذا السبب، من الممكن فهم معناها بحدده الأدنى؛ لا يمكن أن تتضمن الحق في المشاركة في مؤسسات الحكم الذاتي، أو تضمن التمثيل في القرارات التي تؤثر في مناطق الاستقرار التقليدي للفرد، أو استخدام لغة الفرد في المؤسسات السياسية؛ حيث إن تلك، بوضوح، حقوق عامة للمشاركة.

بوميبوترا (Bumiputra): مصطلح يشيع استعماله في ماليزيا للإشارة إلى سكان الأرخيبيل الماليزي الأصليين، والكلمة في الأصل سنسكريتية، وتعني حرفياً «ابن الأرض». (المترجم)

ومع ذلك فإذا ما كان هذا هو الاتجاه الذي نسير فيه، فعلينا أن نكون حذرين في تمييزنا لإطار العمل الناتج. وبصفة خاصة، من الضروري أن نقدّم المعايير الدنيا الموجودة في الاستراتيجية العامة كمعاييرٍ دنيا. ويجب أن ننظر إلى المعايير الدولية كأرضية يُتفاوض من خلالها على حقوق الأقليات، وليست كسقفٍ لا ينبغي على الأقليات أن تسعى إلى تخطّيه.

واستراتيجية «التسلسل» التي سبق أن ذكرتها حاولت أن تجعل هذه الفكرة واضحة؛ سوف تتضمن بشكلٍ رسمي توثيق الخطوات التي ينبغي أن تتحرك من خلالها الدول من مقاييسٍ شاملة إلى مقاييسٍ أكثر توجّهاً، بمصاحبة علاماتٍ محدّدة وشروطٍ واضحة على طول الطريق. وكما رأينا، فإن هذا النوع من التوثيق الرسمي للتتابع والعلامات المحدّدة طموحٌ للغاية، على الأقل بالنسبة إلى المستقبل القريب. لكن حتى إن لم نستطع توثيق استراتيجية تتابع كذلك بقواعدٍ قانونيةٍ رسمية، فمن المهم أن نُصر على أن يبقى الهدف الأساسي كما هو.

إن الأمل والتوقع من منظور التعددية الثقافية الليبرالية هي أن تُبنى الدول على الحد الأدنى من الحقوق العامة، بهدف تحقيق نماذجٍ أكثر قوةً للتعددية الثقافية، بينما يتم التعامل مع الشروط المسبقة وعوامل المخاطرة. لو ثبت أنه من المستحيل، توثيق حقوق الأقليات الأساسية في القانون الدولي، فيجب على الأقل أن يكون من الواضح أن الشروط الهزيلة الموثّقة حالياً في الأدوات الدولية هي نقطة البداية للنقاش الديمقراطي، وليست نقطة النهاية.

وهذه الرسالة، لسوء الطالع، لا تصل دائماً. هناك مجهودٌ متناغم من قبل كثيرٍ من دول ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار لتقديم الحد الأدنى من المقاييس الدولية كحدودٍ خارجية لتحرك الأقليات المشروع، ولإسكات أو تكذيب قادة الأقليات الذين يطالبون بأي شيء آخر يتعدى هذه المقاييس. إن الحد الأدنى من المعايير الدولية لا يُعامل كشروطٍ مسبقةٍ مطلوبةٍ للتفاوض على أشكالٍ موجهةٍ للتعددية الثقافية الليبرالية المناسبة لكل بلد، لكن بالأحرى يُرى باعتباره يقضي على الحاجة إلى تبني، أو حتى مناقشة، أشكال تقاسم سلطة، الحكم الذاتي، أو وضع اللغة الرسمية، عندما تطرح منظمات الأقليات مثل تلك الأسئلة حول حقوق الأقليات الأساسية، فكثيراً ما تجيب الدول: «إننا نفي بجميع المعايير الدولية»، كما لو أن ذلك يحبس السؤال حول الكيفية التي يجب على الدول أن تتعامل بها مع أقلياتها. لقد أصبحت عبارة «إننا نفي بجميع المعايير الدولية» شائعةً بين دول

ما بعد الشيوعية، وحلت محل أي نقاشٍ جاد حول كيف تستجيب بشكلٍ واقعي لمطالب الأقلية التي تتعلق بالقوى، والحقوق، والمكانة.

هذه المحاولة لمعاملة الحقوق العامة الضعيفة كسقفٍ أكثر منها أرضية قد حرّضت عليها الطريقة المحيّرة والمتناقضة التي تُناقش بها المنظمات الدولية هذا الموضوع. وكما رأينا طَوَالَ هذا الكتاب، فقد أرسلت المنظمات الدولية رسائلَ مختلطةً حول العلاقة بين الحقوق العامة والأشكال التي تختلف على مستوى المجموعة التعددية الثقافية الليبرالية، كنماذج القضاء على الاستعمار للسكان الأصليين، والاتحادية الفدرالية المتعددة القوميات، والتعددية الثقافية للمهاجرين التي ظهرت على مرِّ الأربعين سنةً الماضية في الغرب. في كثيرٍ من السياقات قبلت المنظمات الدولية الأخيرة كأفضل الممارسات، كأهدافٍ طويلة المدى، وقدمت الحقوق العامة كأرضيةٍ يُمكن على أساسها التفاوض على الحقوق التي تختلف من مجموعةٍ إلى مجموعة. ومع ذلك، ففي أوقاتٍ أخرى ألحّت المنظمات الدولية إلى أن الحقوق العامة هي بديلٌ عن الحقوق التي تختلف من جماعةٍ إلى أخرى، وإنَّ أيًّا من مطالب الأقليات التي تستلزم الاستهداف، لا سيما تلك التي تلجأ إلى التعلق بالتاريخ والأرض، ينبغي رفضها على أساس أنها تتناقض مع معايير المساواة، والديمقراطية الليبرالية.

وعلى سبيل المثال، فإن بعض الممثلين قد وصفوا التحول من الحقوق القوية الموجهة إلى حقوق المشاركة والحقوق المدنية العامة بأنه انتصارٌ للديمقراطية والتداول على التشريع والبيروقراطية، أو انتصارٌ للتهجين والسلالة على الجوهرية وتشبيء الجماعات، أو انتصارٌ لحقوق الإنسان وعدم التفرقة العنصرية على القبليّة والقومية العرقية، أو انتصارٌ الكليّة الأخلاقية على النسبية الأخلاقية، أو انتصارٌ للفردية الليبرالية على الحقوق الجمعية.^٧ وهذا النوع من الخطاب، إذا ما أخذ حرفياً، فإنه لن يقضي على شرعية استخدام

^٧ الكتابات القانونية والفلسفية حول حقوق الأقليات مملوءة بهذه الألوان من التعارض (الحقوق الفردية ضد الحقوق الجمعية، الكليّة ضد النسبية، السلاسة الثقافية ضد الجوهرية الثقافية، المدنية ضد القومية العرقية ... وهكذا)، ولقد ناقشتُ في مكانٍ آخر الاضطرابات المتعددة المتضمنة في الطريقة التي انتشرت بها هذه المجازات في الأدبيات ولماذا كانت في الأعم الأغلب غير مفيدة في فهم القضايا الحقيقية (كيميكا، العام ١٩٩٥م، ٢٠١م)، ومع ذلك، دعنا لأغراضنا الحالية نُشير إلى أن هذه المعارضات لا تلقى أي ضوءٍ على تطوُّر المناقشات الدولية حول العلاقة بين الحقوق العامة والحقوق الموجهة، فلننظر إلى التطور

المقاييس الموجهة على المستوى الدولي، فقط، بل سيقضي كذلك ضمناً على شرعية استخدام الحقوق التي تختلف باختلاف الجماعة على المستوى المحلي، بما أن لديها المنطق والبناء أنفُسهما. والواقع، كما رأينا، أن تطوير المعايير الموجهة على المستوى الدولي كان في جانبٍ منه محاولةً لحصر منطق الجماعة المتميزة للتعددية الثقافية الليبرالية، كما ظهر في الغرب؛ فكما لو كانت المنظمات الدولية تُريد أن تقبل النماذج التي تختلف من حيث الجماعة التعددية الثقافية الليبرالية، في حين تُنكر أو تتنصل من خاصيّتها للتمايز بين الجماعات.

إذا سلّمنا بهذه الرسائل المختلطة، فلن يُدهِشنا أن نجد كثيراً من الدول قد فسّرت التحول إلى الحقوق العامة على أنه إنكارٌ لمنطق التعددية الثقافية الليبرالية الذي يُمايز بين الجماعات، ومن ثم على أنه يضع سقفًا لمطالب الأقليات المشروعة. إن السلوك الدولي

الحديث بعيداً عن المقاييس الموجهة القوية للأقليات القومية (مثل الحكم الذاتي ووضع اللغة الرسمية) في أوروبا، ويرى بعض المحلّلين هذا التراجع كرفضٍ مبدئيٍّ للفكرة الأساسية للحقوق الجمعية، أو كرفضٍ لأيديولوجيات القومية العرقية، والنسبية الأخلاقية أو الجوهرية الثقافية، لمصلحة الحقوق الفردية، والقومية المدنية، والكلية الأخلاقية، والسلالة الثقافية، وإذا صح ذلك فإن المنظمات الدولية ستُشجّع البلاد الغربية على التخلي عن نماذجها للحكم الذاتي الإقليمي وتعدّد القوميات، والفدرالية المتعددة اللغات، بما أنها كانت السابقة والمهمة للمقاييس الموجهة، أما في الواقع، فقد قبلت المنظمات الدولية بأن هذه النماذج الغربية مزجت بنجاحٍ تكيف التعددية القومية العرقية مع مقاييس حقوق الإنسان، وساهمت في استبدال العلاقات التاريخية للتعسف والعداوة بعلاقات المواطنة الليبرالية الديمقراطية، وهذا هو السبب وراء محاولة المنظمات الدولية توثيق هذه الممارسات كمقاييس قانونية في أوائل التسعينيات، وقد تراجعوا عن هذه الخطة عندما أصبح من الواضح أن الظروف الأساسية للتبني الناجح لهذه النماذج لم تتوافر في كثيرٍ من بلاد ما بعد الشيوعية، ولا يُمكننا أن نبدأ في تفهّم هذه المجموعات من التطوّرات إذا كنا نُصر على تفسيرها كمناقشة بين المؤيدين والمعارضين لأفكار الحقوق الجمعية، والنسبية، والجوهرية، أو القومية العرقية، وسيكون من العبث أن نقترح أن الدول الغربية تبنت نماذج من الفدرالية المتعددة القوميات بدافع الالتزام بالكلية، والنسبية، أو الجوهرية، وأن دول ما بعد الشيوعية قد قاومتها بدافع الالتزام بالفردية، والكلية، والسلالة، ولقد كانت تلك مناقشاتٍ حول صحة وقابلية النماذج المختلفة للتعددية الثقافية الليبرالية تحت ظروفٍ مختلفة، وما إذا كانت ستُساهم في عملية المواطنة أو تعمل على تقويضها، إن التحولات في أوائل تسعينيات القرن الماضي تعكس أحكاماً متطوّرة حول هذه المشكلة، وليس توازناً متحوّلاً للسلطة بين المؤيدين والمعارضين للنسبية والجوهرية والجمعية ... وهكذا، ولسوء الطالع فإن ظهور هذه الاستعارات أو الكنايات في الأبيات يعمّم التفسيرات الخاطئة لفكرة التحول من المقاييس الموجهة إلى المقاييس العامة.

تجاه حقوق الأقليات لن يكون متماسكاً أو فعّالاً ما دامت مثل هذه التناقضات العميقة موجودة في الطريقة التي تشكّل بها الأهداف الكامنة. والواقع أن هناك خطراً مفادُه أن الحماية الدولية للحقوق العامة للأقليات سوف تكون مقوّضة للنجاح؛ سوف تُعامل الدولُ الحقوق العامة كبديل، بدلاً من شرطٍ مسبق، للتفاوض من أجل التعددية الثقافية الليبرالية. إذا ما كان للمقاييس الدولية أن تؤدي دوراً مفيداً، فنحن في حاجةٍ إلى أن نوضّح أن التراجُع عن المقاييس الموجهة على المستوى العالمي ليس تراجعاً عن هدف تدعيم أشكال التعددية الثقافية الليبرالية التي تختلف من حيث الجماعة على المستوى المحلي. وذلك يعني بدّوره الاعترافُ بأن التراجُع عن المقاييس الموجهة هو بالفعل تراجع، واعترافٌ مؤسف بقدرتنا المحدودة على تشكيل فئاتٍ وتتابعاتٍ ناجحة، وليس انتصاراً مبدئياً؛ ولهذا السبب، ربما لا يكون تراجعاً دائماً، وربما نرغب في أن ننظر مرةً أخرى إلى دور المقاييس الموجهة مع تحسُّن قدراتنا على تحديد الفئات والتتابعات، ومع عودة حدود المنظور العام إلى الظهور.^٨

ولهذا الموقف تداعياتٌ ومضامينٌ ليس فقط بالنسبة إلى الكيفية التي نضع بها المفاهيم الخاصة بالمقاييس القانونية الدولية، لكن أيضاً بالنسبة إلى الكيفية التي نفكّر بها في الأنشطة الأخرى للمجتمع الدولي في مجال علاقات الدولة والأقلية. وإذا كانت الحقوق العامة هي الأرضية التي يتم من خلالها التفاوض على أشكالٍ أقوى من التعددية الثقافية الليبرالية التي تُمايز بين الجماعات بينما تتحقق الشروط المسبقة، فإن المهمة

^٨ لنتذكّر أن تجربة صياغة المعايير الموجهة بأكملها قد ظهرت في أوائل تسعينيات القرن الماضي بسبب فشل استراتيجيّة الحقوق العامة، ونظرًا إلى أن الحقوق العامة لا تُوفّر دليلاً لمعالجة قضايا الصراع العرقي الحقيقية والمزعزة للاستقرار، فقد أجبرت المنظمات الدولية على الاعتماد بشكلٍ كبير على التدخلات لكل حالةٍ على حدة.

وقد دعمت هذه التدخلات في الأغلب حقوقَ أقلياتٍ أكثر قوة، منطلقة من النظريات الغربية وأفضل الممارسات للتعددية الثقافية الليبرالية، بيد أنها فعلت ذلك بطريقةٍ محدّدة بدت كأنها مكافأة على العنف، وكان الهدف من تشكيل حقوق الأقليات العامة جزئياً أن تكونَ وسيلةً لتحديد إرشاداتٍ ثابتة للتعامل مع تلك القضايا الحقيقية؛ وبالتالي استبدال سياسات القوة بالمبدأ كإطار عملٍ للتحرك الدولي في مجال علاقات الدول بالأقليات، وربما بدا ذلك كأنه هدفٌ طموح جدًّا، بالنظر إلى الصعوبات في تشكيل المعايير الموجهة؛ ولهذا نشهد تراجعاً إلى الاستراتيجية العامة، ولكن ذلك يُعيدنا إلى المعضلة الأصلية؛ الاستراتيجية العامة، بمفردها، غير كافيةٍ للتعامل مع تحديات العالم الحقيقي فيما يخص علاقات الدولة بالأقليات.

الحاسمة للمجتمع الدولي هي المساعدة على تحقيق هذه الشروط. وهذا يعني، على سبيل المثال، أنه لا يكفي أن نعمم ببساطة، أفضل الممارسات، وبدلاً من ذلك، فإننا نحتاج إلى أن نكون حذرين بالنسبة إلى هذه الشروط المسبقة التي تجعل هذه الممارسات ممكنة؛ ومن ثم نفكر في الطرق المتعددة التي تستطيع من خلالها المنظمات الدولية المساعدة في تحقيقها. وربما تضمن ذلك المساعدة على بناء ترتيبات أمنية إقليمية جديدة، لتقليل خطورة «التأمين» لقضايا الأقلية. وربما تضمن بناء اعتبارات حول الشروط المسبقة للتعددية الثقافية الليبرالية داخل السياسات الدولية لتدعيم الديمقراطية، وحكم القانون، أو التنمية الاقتصادية، من أجل تقليل احتمال أن تحيد القضايا التي لم تُحل بهذه العمليات عن مسارها.

وكما رأينا، فإن الانتباه إلى حقوق الأقليات قد دخل بالفعل إلى خطاب وسياسات المنظمات الدولية ذات العلاقة بالأمن، والديمقراطية، والتنمية (وذلك مثل برنامج الأمم المتحدة للإنماء). لكن كثيراً جداً ما كان يعني ذلك، ببساطة، الاهتمام بحماية حقوق الأقليات العامة، فإذا كانت هذه السياسات تُساعد بشكل حقيقي في تأمين التنمية وعملية الديمقراطية المُسالمة في الدول المتعددة العرقيات — إذا كانت تساعد في تمكين الدول والأقليات في التغلب على العلاقات التاريخية للتسُف، الاستعباد، والعداوة وتحويلها إلى علاقات للمواطنة الديمقراطية — فإن عليها أن تهتم بما هو أكثر من حقوق الأقليات العامة. وسوف تحتاج إلى أن تحدّد وتدعم الظروف التي تمكّن الدول من أن تبني على أرضية الحقوق العامة في اتجاه أشكال أكثر قوة للتعددية الثقافية الليبرالية. وهذه العناصر، كما رأينا، تختلف باختلاف أنواع الأقليات والظروف الجغرافية والسياسية، بطرقٍ تتطلب الاهتمام بقضايا التوجيه والتتابع. إن أنواع البرامج والسياسات الدولية التي ستساعد على بناء الشروط المسبقة للتعددية الثقافية الليبرالية للرعاة في شرق أفريقيا لن تكونَ مثل تلك التي تساعد على بناء الشروط المسبقة للتعددية الثقافية الليبرالية للسكان الأصليين في أمريكا اللاتينية، والجماعات العرقية القومية في جنوب آسيا، أو جماعات المهاجرين في أوروبا الغربية. كلٌّ من طبيعة التعددية الثقافية التي تدعم، وطبيعة عناصر المخاطرة التي تتضمنها، تختلف بشكلٍ متميّزٍ عبر هذه الجماعات والسياقات المختلفة.

بطريقةٍ أخرى، فحتى إذا ما كانت المقاييس الدولية لحقوق الأقليات عامةً إلى حدٍّ كبير، ومستخلصة من الاختلافات بين أنواع الجماعات والظروف الجغرافية السياسية، فإن المجتمع الدولي يحتاجُ بشكلٍ أكثر عمومية إلى أن يعمل بمفهومٍ أكثر تعقيداً لفئات

وظروف التعددية الثقافية. وربما قلنا، في الواقع، إنه كلما تجنَّب القانون الدولي هذه القضايا، ازدادت أهمية أن تكون الأبعاد الأخرى للنشاط الدولي أكثر حساسيةً نحوها، فإذا لم نَسْتَطِعْ أن نبني التوجيه والتتابع في المعايير القانونية الدولية، فسيكون علينا أن نبنيها في سياسات الدولية الديمقراطية، وسياسات التنمية، وسياسات السلام والاستقرار، وهكذا. وستُمارَس تلك الأنواع من السياسات دورًا حاسمًا في تحديد ما إذا كان قد حدث تقدُّم في ابتكار الظروف المطلوبة لنشر التعددية الثقافية الليبرالية.

وباختصار، فإن التحوُّل إلى حقوق الأقلية العامة في القانون الدولي، يُزيح، لكنه لا يحل ولا يُلغي المشكلات الكامنة وراء التوجيه والتتابع. ونحن لا نملك أي خيارٍ غير أن نحاول أن نبذل أقصى جهدٍ لكي نفكِّر من خلال الفئات والظروف المناسبة للتعددية الثقافية الليبرالية، ثم نستخدم بعد ذلك ما نكتشفه كلما أمكن ذلك لإفادةِ أنشطة المنظمات الدولية. وإذا كانت هناك حدودٌ لقدرة القانون الدولي على المستوى العالمي ليعكس هذه الفئات وهذه الظروف، فإننا نحتاج إلى النظر إلى مجالاتٍ أخرى من النشاط الدولي، ومستوياتٍ أخرى من المنظمات الإقليمية. وهناك مجالٌ واسعٌ جدًا للفعل الخلاق هنا، لكنه لا يكون ممكنًا إلا إذا نظرنا إلى حقوق الأقلية العامة كأرضيةٍ لإطار عملٍ أكبر للتعددية الثقافية الليبرالية التي تقوم على مجموعةٍ معقَّدة من الأهداف والظروف.

ويبقى عملٌ كبيرٌ لنقوم به لإنتاج إطار عملٍ مستقر وفَعَّال لنشر التعددية الثقافية وحقوق الأقليات دوليًا. ولم أحاول أن أقدم مخططًا أو برنامج عملٍ لمثل هذا الإطار، لكنني قد حاولتُ أن أحدِّد معظم الجوانب غير المستقرة المهمة في المنظور الحالي، وأن أقترح طرقًا مختلفة للمستقبل. وأكثر الاقتراحات طموحًا سيكون إعادة تصميم إطار العمل للمقاييس القانونية للأقليات بالكامل، بواسطة تزويد أو استبدال النظام الحالي للحقوق العامة الضعيفة بنظامٍ أكثر قوة لحقوق الأقلية المتتابعة المتعددة التوجه. وإذا كان ذلك طموحًا جدًا، فقد اقترحتُ أنه يُمكن على الأقل أن نطوِّر اتجاهًا أكثر ملاءمةً وفعاليةً للصلة بين المقاييس القانونية الحالية ونظرية وممارسة التعددية الثقافية الليبرالية. وإنني لأمل أن يصلَ القراء إلى مقترحاتٍ أفضل للكيفية التي نتقدَّم بها إلى الأمام.

ومع ذلك، ولكي أكون أمينًا فإنني لست متفائلًا بشكلٍ محدَّد بالنسبة إلى احتمال تحقيق إنجازٍ في هذا الشأن على الأقل في المستقبل المنظور؛ فقد يكونُ الأوانُ قد فات لدفعِ حقيقية لحقوق الأقلية. لقد قدَّمتُ أوائل تسعينيات القرن الماضي نافذةً فرصٍ غير مسبوقة لابتكاراتٍ جذرية خلَّاقة في مجال حقوق الأقلية، غير أن النافذة أغلقت بالتدريج،

من دون إتمام العمل.^٩ وربما نحتاجُ إلى أن نقبل أن هذا أفضل ما يُمكن أن نصل إليه، بالنسبة إلى الوقت الحالي. وإذا كان الأمر كذلك، فإن هناك أسساً مؤكدة لمساندة المجموعة الحالية للمقاييس والخطابات الدولية، مهما كانت ثغراتها وعدم ملاءمتها، ولترحيب بتطورها على مدى الخمس عشرة سنة الماضية. وربما كان الأفضل، هو عدو الجيد ومن الواضح أن إطار العمل الحالي قد فعلَ خيراً في المساعدة لإلقاء الضوء على مشكلة كثير من الأقليات حول العالم، وفي المساعدة على شرعنة المطالبات والحراك السياسي، من قبل ممثلي السياسة العرقية. ولقد ساعد ذلك على إيجاد مكانٍ على الطاولة — بل الواقع على عدة موائد، محلية وعالمية على حدٍّ سواء — لأعضاء الأقليات العرقية من أجل إعلان اهتماماتهم وطموحاتهم بطريقة سلمية ديمقراطية، وفي الوقت نفسه تشجيعها لصياغة مطالبها داخل إطار عملٍ معايير حقوق الإنسان.

وتلك كلها إنجازاتٌ ذات مغزى، ومع ذلك فإن اهتمامي ينصبُّ على القول بأن الوضع الحالي ليس ناقصاً فقط، لكنه في الواقع غير مستقر؛ فهناك تناقضاتٌ متعددة وألوانٌ من الغموض في إطار العمل الحالي، وعلينا إما أن نتحرَّك إلى الأمام وإما أن نعود القهقري. وبمجرد أن نستطيع التفكير في طرقٍ ملزمةٍ ثقافياً وفاعلةٍ سياسياً لإعادة صياغة مفهوم السعي نحو التعددية الثقافية وحقوق الأقليات، فإن النتيجة المحتملة ستكون تراجعاً عن النواحي الأكثر تقدماً في النظام الحالي.

والواقع أنه كما رأينا بالفعل هناك دليلٌ على أن ذلك هو ما يحدث. ولو صح ذلك، لأمكن التكهّن البعيد المدى بالانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية، وهو فعلاً ضعيفٌ للغاية.

^٩ وبتعبير أندرياس ويمر، الأمل في نظامٍ عالميٍّ جديد، تعمل فيه الحكومات، والمنظمات غير الحكومية، والباحثون بشكلٍ مشتركٍ من أجل «إدارة» و«حل» النزاعات العرقية حول العالم بواسطة نشر عدالة التعددية الثقافية والمشاركة الديمقراطية، قد تبخَّر (ويمر، العام ٢٠٠٤م، ص ٣٥٣).

بلیو غرافیا

- AAA (American Anthropological Association) Executive Board (1947)
“Statement on Human Rights Submitted to the Commission on Human Rights, United Nations”, *American Anthropologist*, New Series 49: 539–43.
- Abu-Laban*, Yasmeeen (2002) “Liberalism, Multiculturalism and Essentialism,” *Citizenship Studies*, 6/4: 459–82.
- _____ and Christina Gabriel (2002) *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity and Globalization* (Broadview, Peterborough).
- Adams, Michael (1997) *Sex in the Snow* (Penguin, Toronto).
- _____ (2000) *Better Happy than Rich?* (Penguin, Toronto).
- Addis, Adeno (1992) “Individualism, Communitarianism and the Rights of Ethnic Minorities,” *Notre Dame Law Review*, 67/3: 615–76.
- Akermark, Sia Spiliopoulou (1997) *Justifications of Minority Protection in International Law* (Martins Nijhoff, Dordrecht).
- Albo, Xavier (1994), “And from Kataristas to MNRistas? The Surprising and Bold Alliance between Aymaras and Neoliberals in Bolivia,” in Donna Lee Van Cott (ed), *Indigenous People and Democracy in Latin America* (St Martin’s Press, New York), 55–82.

- Aleinikoff, Alexander and Douglas Klusmeyer (des) (2002) *Citizenship Policies for an Age of Migration* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington).
- Alemante, Selassie (2003) "Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa" *Yale Journal of International Law*, 28: 51–107.
- Alesina, Alberto and Eliana LaFerrara (2005) "Ethnic Diversity and Economic Performance," *Journal of Economic Literature*, 43: 762–800.
- Alfonso Martinez, Miguel (1999) *Study on Treaties, Agreement and Other Constructive Arrangements between States and Indigenous Populations: Final Report by Special Rapporteur* (UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 51st Session, 22 June 1999, E/CN. 4/Sub. 2/1999/20).
- Alfred, Gerald (1995) *Heeding the Voices of our Ancestors: Kahnawake Mohawk Politics and the Rise of Native Nationalism* (Oxford University Press, Toronto).
- Alfredsson, Gudmundur and Erika Ferrer (eds) (1998) *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights group, London).
- _____ and Danilo Turk (1993) "International Mechanism for the Monitoring and Protection of Minority Rights: Their Advantages, Disadvantages and Interrelationships," In Arie Bloed (ed), *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanism* (Kluwer, Norwell, Mass), 169–86.
- Alston, Philip (ed) (2001) *People's Rights* (Oxford University Press, Oxford).
- Anagnostous, Dia (2005) "Deepening Democracy or Defending the Nation? The Europeanisation of Minority and Greek Citizenship," *West European Politics*, 2/2: 335–57.

- Anant, Arpita (2003) "Group Rights in the Indian and International Discourses" (PhD thesis, School of International Studies, Jawaharlal Nehru University).
- Anaya, S. James (1996) *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, New York).
- Anderson, Benedict (2004), "The Future of Indonesia," in Michel Seymour (ed), *The Fate of the Nation-State* (McGill-Queen's University Press, Montreal).
- Anderson, Carole (2003) *Eyes off the Prize: The United Nations and the African-American Struggle for Human Rights, 1944-55* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Anderson, Kenneth (1992) "Illiberal Tolerance: An Essay on the Fall of Yugoslavia and the Rise of Multiculturalism in the United States," *Virginia Journal of International Law*, 33: 385-431.
- Andreescu, Gabriel (1997) "Recommendation 1201 and a Security (Stability) Net-work in Central and Eastern Europe," *International Studies* (Bucharest), 3: 50-63.
- An-Na'im, Abdullahi (ed) (1992) *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia).
- Appadurai, Arjun (2006) *Fear of Small Number* (Duke University Press, Durham, NC).
- Appiah, Anthony (2004) *The Ethics of Identity* (Princeton University Press, Princeton).
- Ardrey, J. B. (2005) "Minority Language Rights before and after the 2004 EU Enlargement: The Copenhagen Criteria in the Baltic States, *Journal of Multilingual and Multicultural development*, 26/5: 453-68.
- Armitage, Andrew (1995) *Comparing the Policy of Aboriginal Assimilation: Australia, Canada, New Zealand* (UBC Press, Vancouver).

- Asiwaju, A. I. (ed) (1985) *Partitioned Africans: Ethnic Relations Across Africa's International Boundaries, 1884–1984* (Hurst, London).
- Antanasoski, Neda (2006), "Race toward Freedom: Post Cold War US Multiculturalism and the Reconstruction of Eastern Europe," *Journal of American Culture*, 29/2: 213–26.
- Aukerman, Miriam (2000) "Definitions and Justifications: Minority and Indigenous Rights in a Central/East European Context," *Human Rights Quarterly*, 22: 1011–50.
- Azmi, Shaheen (1999) "Wife Abuse and Ideological Competition in the Muslim Community of Toronto," in Harold Troper and Morton Weinfield (eds), *Ethnicity, Politics and Public Policy* (University of Toronto Press, Toronto), 164–89.
- Bach, Daniel (1997) "Indigeneity, Ethnicity and Federalism," in L. Diamond (ed), *transition without End: Nigerian Politics and Civil Society under Babangida* (Lynne Rienner, Boulder, Colo.), 333–49.
- Bajpai, Kanti (1999) "Majorities and Minorities in South Asia," in D. L. Sheth and Gurpreet Mahajan (eds), *Minority Identities and the Nation-State* (Oxford University Press, New Delhi), 220–41.
- Banach, Edo (2002) "The Roma and the Native Americans: Encapsulated Communities within Larger Constitutional Regimes," *Florida Journal of International Law*, 14: 353–95.
- Banting Keith and Will Kymlicka (eds) (2006) *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies* (Oxford University Press, Oxford).
- Banton, Michael (2002) *The International Politics of Race* (Polity Press, Cambridge).
- Barkan, Elazar (2000) *The Guilt of Nations* (Johns Hopkins University Press, Paltimore).

- Barnett, Michael and Martha Finnemore (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, Ithaca, NY).
- Barry, Brian (2001) *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism* (Polity Press, Cambridge).
- Brash, Russel Lawrence (1994), "Indigenous Peoples in the 1990s: From Object to Subject of International Law?" *Harvard Human Rights Journal*, 7: 33–86.
- Batt, Judy and J. Amato (1998) "Minority Rights and EU Enlargement to the East," European University Institute, Robert Schuman Centre Policy Paper No. 98/5.
- Baubock, Rainer (1994) *Transnational Citizenship: Membership and Rights in Transnational Migration* (Edward Elgar, Aldershot).
- _____ (2000), "Why Stay Together: A Pluralist Approach to Secession and Federation," in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 366–94.
- _____ (2001), "Cultural Citizenship, Minority Rights and Self-Government," in Alex Aleinikoff and Douglas Klusmeyer (eds), *Citizenship Today: Global perspectives* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington), 319–48.
- _____ (2004), "Territorial of Cultural Autonomy for National Minorities?" in Alian Dieckhoff (ed), *The Politics of Belonging: Nationalism, Liberalism and Pluralism* (Lexington Books, Lanham, Md.), 221–58.
- _____ (2006), "Autonomy, Power-Sharing and Common Citizenship: Principles for Accommodating National Minorities in Europe," in John McGarry and Michael Keating (eds), *European Integration and the Nationalities Question* (Routledge, London), 85–102.
- Bauer, Joanne and Daniel Bell (eds) (1999) *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge University Press, Cambridge).

- Bayart, Jean-Francois (2005) *the Illusion of Cultural Identity* (University of Chicago Press, Chicago).
- Bayefsky, Anne (ed) (2000) *Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned* (Kluwer, The Hague).
- Bell, Daniel A. (1999) *East Meets West: Human Rights and Democracy in East Asia* (Princeton University Press, Princeton).
- _____ (2004) "Is Democracy the "Least Bad" System for Minority Groups?" in Susan Henders (ed), *Democratization and Identity: Regimes and Ethnicity in East and Southeast Asia* (Lexington, Lanham, Md.), 25–42.
- Bell, Gray (2001) "Minority Rights in Indonesia: Will Constitutional Recognition lead to Disintegration and Discrimination?" *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 5: 784–806.
- Bengio, Ofra and Gabriel Ben-Dor (eds) (1999) *Minorities and the State in the Arab World* (Lynne Reinner, Boulder, Colo).
- Bengoa, Jose (2000) "Existence and Recognition of Minorities," Working Paper Prepared for Working Group on Minorities, Sixth Session, 22–6 May 2000, United Nations Document E/Cn. 4/Sub. 2/AC. 5/2000/W.P.2.
- Benhabib, Seyla (2002) *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era* (Princeton University Press, Princeton).
- Bermeo, Nancy (2002) "The Import of Institutions," *Journal of Democracy*, 13/2: 96–110.
- Berry, John, Jean Phinney, David Sam, and Paul Vedder (2006) "Immigration Youth: Acculturation, Identity and Adaptation," *Applied Psychology: An International Review*, 55/3: 303–32.
- Besseney-Williams, Margit (2002) "European Integration and Minority Rights: The Case of Hungary and its Neighbours," in Ron Linder (ed), *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the*

- Central and East European States (Rowman and Littlefield, Lanham, Md.), 227–58.
- Beteille, Andre (2000) “On the Concept of Indigenous Peoples,” *Current Anthropology*, 19/2: 187–97.
- Bibo, Istvan (1991) “The Distrss of East European Small States in Karoly Nagy (ed), *Democracy, Revolution, Self-Determination* (Social Science Monographs, Boulder, Colo), 13–86; 1st pub. 1946.
- Billig, Michael (1995) *Banal Nationalism* (Sage, London).
- Birnbaum, Pierre (2004) “Between Universalism and Multiculturalism: The French Model in Contemporary Political Theory,” in Alain Dieckhoff (ed), *The Politics of Belonging* (Lexington, Lanham, Md.), 177–94.
- Bissoondath, Neil (1994) *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada* (Penguin, Toronto).
- Bloed, Arie and Pieter van Dijk (eds) (1999) *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe* (Kluwer, The Hague).
- Bloemraad, Irene (2002) “The Naturalization Gap: An Institutional Approach to Citizenship Acquisition in Canada and the United States,” *International Migration Review*, 36/1: 194–229.
- _____ (2005) “The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organization Capacity in Newcomer Coummunities,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31: 865–87.
- _____ (2006) *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refuges in the United States and Canada* (Univeristy of California Press, Berkeley).
- Bonnett, Alistair (2000) *Anti-Racism* (Routledge, London).
- _____ (2006) “The Americanisation of Anti-Racism: Global Power and Hegemony in Ethnic Equity,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32/7: 1083–103.

- Booth, Ken (1999) "Three Tyrannies," in Tim Dunne and Nicholas Wheeler (eds), *Human Rights in Global Politics* (Cambridge University Press, Cambridge), 31–70.
- Borgwardt, Elizabeth (2005) *A New Deal for the World: American's Vision for Human Rights* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.).
- Borrows, John (2000) "Landed Citizenship": Narratives of Aboriginal Political Participation," in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 326–42.
- Brostelmann, Thomas (1993) *Apartheid's Reluctant Uncle: The United States and Southern Africa in the early Cold War* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (2001) *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.).
- Bourdieu, Pierre and Loic Wacquant (1999) "On the Cunning of Imperialist Reason," *Theory, Culture and Society*, 16/1: 41–58.
- Bowne, John (2000) "Should We Have A Universal Concept of "Indigenous Peoples Rights?" Ethnicity and Essentialism in the Twenty-First Century," *Anthropology today*, 16/4: 12–16.
- Bowring, Bill and Deirdre Fottrell (eds) (1999) *Minority and Group in the New Millennium* (Martinus Nijhoff, The Hague).
- Breuning, Maruke (1999) "Ethnopolitical Parties and Development Cooperation: The Case of Belgium," *Comparative Political Studies*, 32/6: 724–51.
- Brolmann, Catherine, Rene Lefebvre, and Marjoleine Zeick (eds) (1993) *People and Minorities in International Law* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).
- Books, Roy (2004) *Atonment and Forgiveness: A New Model for Black Reparations* (University of California Press, Berkeley).

- Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge University Press, Cambridge).
- _____ (2001) "The Return of Assimilation?" *Ethnic and Racial Studies*, 24/4: 531–48.
- Brusis, Martin (2003) "The European Union and Interethnic Power-Sharing Arrangements in Accession Countries," *Journal of Ethnic and Minority Issues in Europe*, Issue 2003/1 (<http://www.ecmi.de/jemie>).
- Brysk, Alison (2000) *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America* (Stanford University Press, Stanford, Calif.).
- Buchanan, Allen (2004) *Justice, Legitimacy and self-Determination* (Oxford University Press, Oxford).
- Bulbeck, Chilla (2004) "The "White Worrier" in South Australia: Attitudes to Multi-culturalism, Immigration and Reconciliation," *Journal of Sociology*, 40/4: 341–61.
- Bunce, Valerie (1999) *Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State* (Cambridge University Press, Cambridge).
- _____ and Stephen, Watts (2005) "Mangling Diversity and Sustaining Democracy in the Post Communist World," in Philip Roeder and Donald Rothchild (eds), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil War* (Cornell University Press, Ithaca, NY).
- Burgess, Adam (1999) "Critical Reflections on the Return of National Minority Rights to East/West European Affairs," in Karl Cordell (ed), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (Routledge, London), 49–60.
- Burns, M. (1996) "Disturbed Spirits: Minority Rights and the New World Orders, 1919 and the 1990s in S. F. Wells and P. Bailey-Smith (eds),

- New European Orders: 1919 and 1991 (Woodrow Wilson Cener Press, Washington), 41–64.
- Byman, Daniel (1997) “Rethinking Partition: Lessons from Iraq and Lebanon,” *Security Studies*, 7/1: 1–32/.
- Caims, Alan (2000) *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State* (University of British Columbia Press, Vancouver).
- _____ (2005) *First Nations and the Canadian State: In Search of Coexistence* (Institute for Intergovernmental Relations, Kingston).
- Caplan, Richard (2005) *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Caputo, Richard (2001) “Multiculturalism and Social Justice in the United States: An Attempt to Reconcile the Irreconcilable with a Pragmatic Liberal Framework,” *Race, Gender and Class*, 8/1: 161–82.
- Carens, Joseph (ed) (1995) *Is Quebec Nationalism Just?* (McGill–Queen’s University Press, Montreal).
- _____ (2000) *Culture, Citizenship and Community* (Oxford University Press, Oxford).
- Cashback, David (2005) “Accommodating Multinationalism in Russia and Canada: A Comprative Study of Federal Design and Language Policy in Tatarstan and Quebec,” PhD Thesis, London School of Economics and Political Science.
- Cassese, Antonio (1995) *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Castellino, Joshua (2000) *International Law and Self-Determination* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).
- _____ and Elvira Dominguez Redondo (2006) *Minority Rights in Asia: A Comparative Legal Analysis* (Oxford University Press, Oxford).

- Ceuppens, B. and P. Geschiere (2005) "Autochthony Local or Global? New Modes in the Struggle over Citizenship and Belonging in Africa and Europe," *Annual Review of Anthropology*, 34: 385–428.
- Chandler, David (1999) "The OSCE and the Internationalisation of National Minority Rights, in Karl Coddell (ed), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (Routledge, London), 61–76.
- _____ (2000) *Bosnia: Faking Democracy after Dayton* (Pluto, London).
- Chandler, Michael and Christopher Lalonde (1998), "Cultural Continuity as a Hedge against Suicide in Canada's First Nations," *Journal of Transcultural Psychiatry*, 35/2: 191–219.
- Chapman, Chris (2005), "Conflict Prevention and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples," *Human Rights Tribune des droits humains*, 11/2 (http://www.hri.ca/tribune/onlineissue/25_05_20055contents.html).
- Chartrand, Paul (1995) "The Aboriginal Peoples of Canada and Renewal of the Federation" in Karen Knop (ed), *Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Governments in a Changing World* (University of British Columbia Press, Vancouver).
- Checkel, Jeffrey (1999) "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies Quarterly*, 43: 83–114.
- Chesterman, Simon (2001) "Minority Protection, Conflict Prevention, and the UN System" (Presented at meeting of the Rockefeller Foundation, October), available at (http://ipacademy.org/PDF_Reports/minority_protection_for_web.pdf).
- Chua, Amy (2003) *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability* (Doubleday, New York).
- Cilevics, Boris (2005) "Modern Nation-State and European Standards of Minority Rights," in *State Consolidation and National Identity* (Council

of Europe Publishing, Science and Technique of Democracy Series No. 38, Strasbourg), 15–24.

Claude, Inis (1995) *National Minorities: An International Problem* (Harvard University Press, Cambridge, Mass).

Concern Group (1999), “Guiding Principles for Improving the Situation of the Roma Based on the Recommendations of the Council of Europe’s Specialist Group on Roma/Gypsies and on the Recommendations of the OSCE High Commission on National Minorities,” adopted by the European Union (Concern Group) at the Tempere Summit, December 1999 (http://www.CoE.int/T/DG3/RomaTravellers/documentaion/recommendations/MiscCOCENguidelineseu_eg.asp).

Collier, Paul (2000), “Ethnicity, Politics, and Economic Performance,” *Economics and Politics*, 12/3: 225–46.

____ Ian Elliot, Harvard Hegre, Anke Hoeffler, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (World Bank, Washington).

Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System (1995), *Racism behind Bars: The Treatment of Black and other Racial Minoroty Prisoners in Ontario Prison* (Interim Report, Toronto).

Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain (2000) *The Future of Multiethnic Britain* (Profile Books, London).

Connor, Walker (1993) *Ethnonationalism* (Princeton University Press, Princeton).

Connor, Walker (1999), “National Self-Determination and Tomorrow’s Political Map,” in Alan C. Carins, John C. Courtney, Peter Mackinnan, Hans J. Michaelmann, and David E. Smith (eds), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives* (McGill-Queen’s University Press, Montreal), 163–76.

- Coppieters, Bruno (2004) *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery* (Academia Press, Ghent).
- Cornell, Stephen and Joseph Kalt (1995), "Where Does Economic Development Really Come From? Constitutional Rule among the Contemporary Sioux and Apache," *Economic Inquiry*, 33: 402–26.
- _____ (1998) "Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today," *American Indian Culture and Research Journal*, 22: 187–214.
- _____ (2000) "Where's the Glue? Institutional Bases of American Indian Economic Development," *Journal of Socio-Economics*, 29: 443–70.
- Cornell, Svante (2002) "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective," *World Politics* 54/2: 245–76.
- Cornwall, Mark (1996) "Minority Rights and Wrongs in Eastern Europe in the Twentieth Century," *The Historian*, 50: 16–20.
- Council of Europe (2004) *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).
- _____ (2005) *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Collected Texts*, 3rd edn (Council of Europe Publishing, Strasbourg).
- Cowan, Jane (2001) "Ambiguities of an Emancipatory Discourse: The Making of a Macedonian Minority in Greece," in Cowan et al (eds) (2001).
- _____ Marie-Benedicte Dembour, and Richard Wilson (eds) (2001) *Culture and Rights: Anthropological Perspectives* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Cowan, Klint (2006) "International Responsibility for Human Rights Violations by American Indian Tribes," *Yale Human Rights and Development Law Journal* 9. (Available at <http://islandia.law.yale.edu/yhrdi/>)
- Cawford, James (ed) (1988) *The Rights of Peoples* (Oxford University Press, Oxford).

- Crepaz, Markus (2006) "If Your are my Brother, I may Give You a Dimel"
Public Opinion on Multiculturalism, Trust and the Welfare State," in
Banting and kymlicka (eds) (2006), 92–118.
- Cumper, Peter and Steven Wheatley (eds) (1999) *Minority Rights in the
"New" Europe* (Kluwer, The Hague).
- Daes, Erica-Irene (1996) "Working Paper on the Concept of "Indigenous
People," Prepared for the UN Working Froup on Indigenous Popula-
tions (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).
- Danspeckgruber, Wolfgang (ed) (2002) *The Self-Determination of Peo-
ples: Community, Nation, and State in an Interdependent World* (Lynne
Reinner, Boulder, Colo).
- _____ and Arthur Watts (eds) (1997) *Self-Determination and Self-
Administration: A Sourcebook* (Lynne Reinner, Boulder, Colo).
- Das Gupta, Tania (1999) "The Politics of Multiculturalism: "Immigrant
Women" and the Canadian State," in Enakshi Dua Agenda Robertson
(eds), *Scratching the Surface; Canadian Anti-Racist Feminist Thought*
(Women's Press, Toronot).
- Dasko, Donna (2005) "Public Attitudes towards Mutliculturalism and Bilin-
gualism in Canada," in Margaret Adestt, Caroline Mallandain, and
Shannon Stettner (eds), *Canadian and French Perspectives on Diver-
sity: Conference Proceedings* (Department of Canadian Heritage, Ot-
tawa), 119–25.
- Davies, Scott (1999) "From Moral Duty to Cultural Rights: A Case Study of
Political Framing in Education," *Sociology of Education*, 72: 1–21.
- De La Pena, Guillerom (2002) "Social Citizenship, Ethnic Minority Demands,
Human Rights, and Neoliberal Paradoxes: A Case Study in Western
Mexico," in Rachel Sieder (ed), *Multiculturalism in Latin America: In-
digenous Rights, Diversity and Democracy* (Palgrave, London), 129–56.

- Deets, Stephen and Sherrill Stroschein (2005) "Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe," Nations and Nationalism, 11/2: 285–305.
- Delanty, Gerard (2003) *Community* (Routledge, London).
- Dembour, Marie-Benedicte (2001) "Following the Movement of a Pendulum: Between Universalism and Relativism," in Cowan et al (eds) (2001), 56–79.
- Deveaux, Monique (2000) "Conflicting Equalities? Cultural Group Rights and Sex Equality," Political Studies, 48/3: 522–39.
- DeWitte, Bruno (1993) "The European Community and its Minorities," in C. Brolmann et al (eds), *Peoples and Minorities in International Law* (Martinus Nijhoff, Dordrecht), 167–85.
- _____ (2002) "Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities," in Jan Zielonka (ed), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union* (Routledge, London), 137–60.
- _____ (2004) "The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy," in Toggenburg (ed), 109–24.
- Dezalay, Yves and Bryant Garth (2002) *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States* (University of Chicago Press, Chicago).
- Dharmadase, K. N. O. (1992) *Language, Religion and Ethnic Assertiveness: The Growth of Sinhalese Nationalism in Sri Lanka* (University of Michigan Press, Ann Arbor).
- Diaz Polanco, Hector (1997) *Indigenous Peoples in Latin America: the Quest Self-Determination* (Westview, Boulder, Colo).
- Dimitras, Panayote (2004) *Recognition of Minorities in Europe: Protecting Rights and Dignity* (Minority Rights Group, London).
- Dinstein, Yoram (ed) (1992) *The Protection of Minorities and Human Rights* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

- Ditchev, Ivaylo (2004) "Monoculturalism as Prevailing Culture" (trans. From the original Bulgarian on <http://www.eurozine.com>).
- Dobre, Ana-Marie (2003) "EU Conditionality and Romanian Minority Rights Policy: Towards the Europeanisation of the Candidate Countries," *Persepctives on European Politics and Society*, 4/1: 55–83.
- Dolowitz, David and David Marsh (1996) "Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies*, 44: 353–57.
- _____ (2000) "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making," *Governance: An International of Policy and Administration*, 13/1: 5–24.
- Droff, Robert (1994) "Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem?," *Publish*, 24: 99–114.
- Dorowszewska, Ursula (2001) "Rethinking the State, Minorities and National Security," in Kymlicka and Opalski (eds) (2001), 126–34.
- Drake, St Clair (1951) "The International Implications of Race and Race Relations," *Journal of Negro Education*, 29: 261–78.
- Druviete, Ina (1997), "Linguistic Human Rights in the Baltic States," *International Journal of the Sociology of Language*, 127: 161–85.
- Drzewicki, Krzystof (2005), "A Constitution for Europe: Enshrining Minority Rights," *OSCE Magazine*, 11/1: 19–21.
- Easterly, William and Ross Levine (1997) "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Division," *Quarterly Journal of Economic*, 112: 1203–50.
- Economist The, (1995), "A Question of Colour," *The Econimist*, 15 April, 13–14.
- Enhmann, Annagret (1998) "from Colonial Racism to Nazi Population Policy," in Michael Berenbaum and Abraham Peck (eds), *The Holocaust and History* (Indian University Press, Bloomington, Ind), 115–33.
- Eide, Asbjorn (1993) "In Search of Constructive Alternatives to Secession," in Tomuschat (ed) (1993), 136–76.

- _____ (2004) "The Role of the United Nations Working Group in Minorities," in Council of Europe (2004), 55–70.
- _____ and Enka-Irene Daes (2000) "Working Paper on the Relationship and Distinction between the Rights of Persons Belonging to Minorities and those of Indigenous Peoples," prepared for the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/10).
- Eisenberg, Avigail and Jeff Spinner-Halve (eds) (2005) *Minorities within Minorities: Equality, Rights and Diversity* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Ejowah, John Boye (1999) "the Political Public and Difference: The Case of Nigeria" (PhD Thesis, Department of Political Science, University of Toronto).
- Entzinger, Han (2003) "The Rise and Fall of Multiculturalism in the Netherlands," in Christian Joppke and Ewa Morawska (eds), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* (Palgrave, London), 59–86.
- _____ (2006) "The Parallel Decline of Multiculturalism and the Welfare State," in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 177–201.
- Eriksen, Thomas Hylland (2001) "Between Universalism and Relativism: A Critique of the UNESCO Concept of Culture," in Cowan et al (eds) (2001), 127–48.
- Estebanez, Maria (1997) "The High Commissioner on National Minorities: Development of the Mandate, in Michael Bothe, Natalino Rouzitti, and Allan Rosas (eds) *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security* (Kluwer, The Hague), 123–66.
- EUMPA (2001) *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection* (European Union Accession Monitoring Program, Open Society Institute Budapest).

- European Commission (2004) "Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners" (Directorate-General, Justice, Freedom and Security, European Communities) http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/
- European Commission for Democracy through Law (1994) The Protection of Minorities: Collected Texts of the European Commission for Democracy through Law (Council of Europe Publishing, Strasbourg).
- _____ (1996) "Opinion of the Venice Commission on the Interpretation of Article 11 of the Draft protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201".
- European Council (2004) "Common Basic Principle for Immigrant Integration Policy in the European Union," Document 14615/04, adopted 19 November 2004.
- Evans, Geoffrey (2006) "is Multiculturalism Eroding the Welfare State? The British Case," in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 152–76.
- Evers, Pieter (1995) "Preliminary Policy and Legal Questions about Recognizing traditional Land in Indonesia," *Ekonesia*, 3: 1–24.
- Eyoh, Dickson (2004) "Contesting Local Citizenship: Liberalization and the Politics of Difference in Cameroon," in Bruce Berman, Dickson Eyoh, and Will Kymlicka (eds), *Ethnicity and Democracy in Africa* (James Currey Ltd, Oxford), 96–112.
- Falk, Richard (1999) *Predatory Globalization: A Critique* (Polity Press, Cambridge).
- _____ (2000) *Human Rights Horizon: The Pursuit of Justice in a Globalizing World* (Routledge, New York).
- Favell, Adrian (2001) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, rev. edn. (St Martin's Press, New York).

- Fearon, James and David Laitin (1996) "Explaining Interethnic Cooperation," *American Political Science Review*, 90/4: 715–35.
- _____ (2000) "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity," *International Organization*, 54/4: 845–77.
- _____ (2003) "Ethnicity, Insurgency and Civil War," *American Political Science Review*, 97/1: 75–90.
- Feldman, Alice (2002), "Making Space at the Nations Table: Mapping the Transformative Geographies of the International Indigenous Peoples Movement," *Social Movement Studies*, 1/1: 31–46.
- Fink, Carole (2004) *Defending the Rights: The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878–1938* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Finkelkraut, Alain (1988) *The Undoing of Thought*, trans. Dennis O'keefe (Clarendon Press, London).
- Fish, Steven and Robin Books (2004) "Does Diversity Hurt Democracy?" *Journal of Democracy*, 15/1: 154–66.
- Fleras, Augie and Jean Elliot (1992) *The Nations Within: Aboriginal-State Relations in Canada, The United States and New Zealand* (Oxford University Press, Toronto).
- Forbes, Donald (1994) "Canada: From Bilingualism to Multiculturalism," in Larry Diamond and Marc Plattner (eds), *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy* (Johns Hopkins University Press, Baltimore), 86–101.
- Ford, Stuart (1999) "OSCE National Minority Rights in the United States: The Limits of Conflict Resolution," *Suffolk Transnational Law Review*, 23/1: 1–55.
- Fraser, Nancy (1995), "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Post-Socialist" Age, *New Left Review*, 212: 68–93.
- _____ (1993) "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation," in Grethe Peterson (ed), *The Tanner*

- Lectures on Human Value, 19 (University of Utah Press, Salt Lake City), 1–67.
- _____ (2000) “Rethinking Recognition,” *New Left Review*, 3: 107–20.
- _____ (2003) “Social Justice in the Age of Identity Politics,” in Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution of Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (Verso London), 7–109.
- Freeman, Michael (2002), “Anthropology and the Democratisation of Human Rights,” *International Journal of Human Rights*, 6/3: 37–54.
- Frideres, James (1997) “Edging into the Mainstream: Immigrant Adult and their Children,” in S. Isakiw (ed), *Multiculturalism in North American and Europe: Comparative Perspectives on Interethnic Relations and Social Incorporative* (Canadian Scholar’s Press, Toronto), 537–62.
- Furedi, Frank (1998) *The Silent War: Imperialism and The Changing Perception of Race* (Pluto, London).
- Gagnon, Alain and James Tully (eds) (2001) *Multinational Democracies* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Gal, Kinga (1999) *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection* (European Centre for Minority Issues, Working Paper No. 4, Flensburg).
- Galbreath, David (2003) “The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia,” *Perspectives on European Politics and Society*, 4/1: 35–53.
- _____ (2006) “European Integration through Democratic Conditionality: Latvia in the Context of Minority Rights,” *Journal of Contemporary European Studies*, 14/1: 69–88.
- Galston, William (1991) *Liberal Purposes* (Cambridge University Press, Cambridge).

- Ganguly, Sumit (1997) "Ethnic Policies and Political Quiescence in Malaysia and Singapore," in Michael Brown and Sumit Ganguly (eds), *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific* (MIT Press, Cambridge), 233–72.
- Great, Ronald (1983) "Communality and Existence: The Right of Groups," *Southern California Law Review*, 56/5: 1001–75.
- Gayim, Eyassu (2001) *The Concept of Minority in International Law: A Critical Study of the Viral Elements* (University of Lapland Press, Rovaniemi).
- Geschiere, P. (2005) "Autochthony and Citizenship: New Modes in the Struggle over Belonging and Exclusion in Africa, *Forum Development Studies*, 32/2: 371–84.
- Ghai, Yash (1999) "Universalism and Relativism: Human Rights as a Framework for Negotiating Interethnic Claims," *carozo Law Review*, 21: 1095–140.
- Ghanea, Nzaila and Alexander Xanthaki (eds) (2005) *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry* (Martinus Nijhoff, Leiden).
- Giroux, Henry (1994) *Disturbing Pleasures: Learning Popular Culture* (Routledge, London).
- Glazer, Nathan (1997) *We Are All Multiculturalism Now* (Harvard University Press, Mass., Cambridge).
- Glendon, Mary Ann (2001) *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights* (Random House, New York).
- Global Commission on International Migration (2005) *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action* (United Nations, New York—Posted at <http://www.gcim.org>).

- Goodwin, Morag (2004) "The Romani Claim to Non-territorial Nation Status: Recognition from an International Legal Perspective," *Roma Rights*, 2004/1: 54–64.
- Government of Canada (1995) "Female Genital Mutilation: Repoert on Consultations Held in Ottawa and Monteral" (Report WD1995–8e, Department of Justice, Research and Statistics Section, Ottawa).
- Grabb, Edward and James Curtis (2005) *Regions Apart: The Four Societies of Canada and the United States* (Oxford Universiy Press, Toronto).
- Grare, Fredric (2006) *Pakistan: The Resurgence of Baluch Nationalism* (Carnegie Papers No. 65, Carnegie Endowment for International Peace, Washington).
- Gray, Andrew (1998) "Development Policy–Development Protest: The World Bank, Indigenous Peoples, and NGO's, in Jonathan Fox and David Brown (eds), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements* (MIT Press, Cambrdige, Mass.), 267–302.
- Green, Joyce and Ian Peach (2007) "Beyond "Us" and "Them": Prescribing Postcolonial Politics and Policy in Saskatchewan," in Keith Banting, Thomas Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute for Resarch on Public Policy, Montreal), 263–84.
- Grin, Francois (1999) *Language Policy in Multilingual Switzerland: Overview and Recent Developments* (ECMI Bried No. 2, European Centre for Minority Issues, Flensburg).
- Grin, Francois (2004) "On the Costs of Cultural Diversity," in Philippe Van Parijs (ed), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity* (Deboeck Universite Press, Brussels), 189–202.
- Guglielmo, Rachel (2004) "Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslim in an Enlarging EU," in Toggenburg (ed) (2004), 39–58.

- _____ and Timothy William Water (2005), "Migration Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma," *Journal of Common Market Studeis*, 43/4: 763–86.
- Guibernau, Monsterrat (1999) *Nations without States: Political Communities in a Global Age* (Polity Press, Cambridge).
- Guilhot, Nicolas (2005) *The Democracy Makers: Human Rights and International Order* (Columbia University Press, New York).
- Gurr, Ted (1993) *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Institute of Peace Press, Washington).
- _____ (2000) *People versus States: Minorities at Risk in the New Century* (Institute of Peace Press, Washington).
- Gustafson, Bret (2002) "Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia, in David Maybury-Lewis (ed) *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.), 267–306.
- Gwyn, Richard (1995) *Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian* (McClelland and Stewart, Toronto).
- Hadden, Tom (2003) "Towards a Set of Regional Guidelines or Codes of Practice on the Implementation of the Declaration" (Working Paper Prepared for 9th Session of the UN Working Group on Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/Wp.1).
- _____ (2004) "The Pendulum Theory of Individual, Communal and Minority Rights," in Simon Caney and Peter Jones (eds), *Human Rights and Global Diversity* (Frank Cass, Portland, Ore), 77–90.
- Hale, Charles (2002) "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights, and the Politics of Identity in Guatemala," *Journal of Latin American Studies*, 34: 485–524.

- Hannik, lauri (1996) "The Status of Minorities, Indigenous Peoples and Immigrant and Refugee Groups in Four Nordic States," *Nordic Journal of International Law*, 65: 1–71.
- _____ (1998) "Self-Determination and Autonomy in International Law," in Marku Suksi (ed), *Autonomy: Applications and Implications* (Kluwer, The Hague), 76–95.
- Hannum, Hurst (1990) *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia).
- Hansen, Randall (2007) "Diversity, Integration and the Turn from Multiculturalism in the United Kingdom," in Keith Banting, Thomas Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute of Research on Public Policy, Montreal), 35–86.
- Harels, John (2004), "Immigrant Integration in Canada and the United States," *American Review of Canadian Studies*, 34/2: 223–58.
- Harty, Siobhan and Michael Murphy (2005) *In Defence of Multinational Citizineship* (UBC Press, Vancouver).
- Havemann, Paul (ed) (1999) *Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada and New Zealand* (Oxford University Press, Oxford).
- He, Baogang (1998), "Can Kymlicka's Liberal Theory of Minority Rights be Applied in East Asia?", in Paul Van der Velde and Alex McKay (eds), *New Development in Asian Studies* (Kegan Paul International, London), 20–44.
- _____ (2004) "Confucianism versus Liberalism over Minority Rights: A Critical Response to Will Kymlicka," *Journal of Chinese Philosophy*, 31/1: 103–23.

- Heintze, H. J. (1998) "On the Legal Understanding of Autonomy," in Marku Suksi (ed), *Autonomy: Applications and Implications* (Kluwer, The Hargue).
- Henrard, Kristin (2000) *Devising an Adequate Scheme of Minority Protection: Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination* (Mrtinus Nijhoff, Dordrecht).
- _____ (2005) "Ever-Increasing Synergy towards a Stronger Level of Minority Protection between Minority-Specific and Non-Minority-Specific Instruments," *European Yearbook of Minority Issues*, 3: 15–42.
- Henry, Frances (1994) *The Caribbean Diaspora in Toronto: Learning to live with Racism* (University of Toronoto Press, Toronto).
- Hero, Rodney and Robert Preuhs (2006) "Multiculturalism and Welfare Policies in the US States: A State-Level Comparative Analysis, in Bant-ing and Kymlicka (eds) (2006), 121–51.
- Hewitt, Roger (2005) *White Backlash and the Poilitics of Multiculturalism* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Hillard, Pierre (2002) *Minorites et Regionalisms dans l'Europe Federale des Regions: Enquete sur le plan allemande qui va bouleverser l'Europe, 3rd edn* (Edition Francois-Xavir de Guibert, Paris).
- Ho, Chin Ung (2000) *The Chiness of South-East Asia* (Minority Rights Group, London).
- Hobsbawn, Eric and Terence Ranger (eds) (1983) *The Invention of Tradition* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Hoffman, Rainer (2002) "Protecting the Rights of National Minorities in Europe: First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities," *German Yearbook of International Law*, 44: 237–69.

- Hooker, Juliet (2005) "Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multiculturalism Citizenship in Contemporary Latin America," *Journal of Latin American Studies*, 37/2: 285–310.
- Housden, Martyn (2006) "Ewald Ammende, the Congress of European Nationalities and the Rise of Nazism" (Paper presented at conference on "The Theory and Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe: Historical and Contemporary Perspectives," University of Glasgow, July).
- Howard-Hassmann, Rhoda (2003) *Compassionate Canadians: Civic Leaders Discuss Human Rights* (University of Toronto Press, Toronto).
- Hughes, James and Gwendolyn Sasse (2003) "Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issue in Europe*, 1: 1–36.
- Hum, Derek and Wayne Simpson (2007) "Revisiting Equity and Labour: Immigration, Gender, Minority Status and Income Differentials in Canada," in Sean Hier and Singh Bolaria (eds) *Race and Racism in 21st Century Canada* (Broadview, Peterborough).
- Huntington, Samuel (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon & Schuster, New York).
- Hussain, Asfa, Bill Law, and Tim Haq (2006) *Engagement with Culture: From Diversity to Interculturalism* (Institute of Lifelong Learning, University of Leicester, Leicester).
- Ibrahim, Saad Eddin (1996) "Management and Mismanagement of Diversity: The Case of Ethnic and State-Building in the Arab World" (MOST Discussion Paper No. 10, UNESCO–posted at <http://unesco.org/most/ibraeng.htm>).
- ICSE (International Center for Ethnic Studies) (1995) *Minorities in Cambodia* (Ministry Rights Group Report 95/2, London).

- Igantieff, Michael (1993) *Blood and Belonging: Journeys into the New Nantionalism* (Farrar, Straus and Giroux, New York).
- (2000) *The Rights Revolution* (Anansi Press, Toronto).
- Inglehart, Ronald, Miguel Basanez, and Alejandro Moreno (1998) *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook* (University of Michigan Press, Ann Arbor).
- _____ and Christian Welzel (2005) *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence* (Cambridge Univeristy Press, Cambridge).
- IOG (Institution on Governance) (2000) *Governance Models to Achieve Higher Levels of Aggregation: Literature Review*<http://www.iog.ca>.
- Iverson, D., Patton, P. and Sanders, W. (eds) (2000) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Jabareen, Hassan (2002) "The Future of Arab Citizenship in Israel," in Daniel Levy and Yfaat Weiss (eds), *Challenging Ethnic Citizenship* (Berghahn, New York), 196–220.
- _____ (2005) "Collective Rights and Reconciliation in the Constitutional Process: The Case of Israel," *Adalah Newsletter*, 12 (April) <http://www.adalah.org>.
- Jackson, Robert (1993) "The Weight of Ideas in Docolonization: Normative Change in International Relations," in Judith Goldstein and Robert Keohane (eds) *Ideas and Foreign Policy* (Cornell University Press, Ithaca), 111–38.
- Jackson Preece, Jennifer (1998) *National Minorities and the European Nation-States System* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (2005) *Minority Rights* (Polity Press, Cambridge).
- Jain, Pratibha (2005) "Balancing Minority Rights and Gender Justice: The Impact of Protecting Multiculturalism on Women's Rights in India," *Berkeley Journal of International Law*, 23: 210–22.

- Jamal, Amal (2005) "On the Morality of Arab Collective Rights in Israel," *Adalah Newsletter*, 12 (April) <http://www.adalah.org>.
- James, Estelle (1987) "The Public/Private Division of Responsibility for Education in International Comparisons," *Economics of Education Review*, 6/1: 1–14.
- _____ (1993), "Why Do Different Countries Choose a Different Public/Private Mix of Education Services," *Journal of Human Resources*, 28/3: 531–92.
- James, Matt (1999) "Redress Politics and Canadian Citizenship," in Harvey Lazar and Tom McIntosh (eds), *How Canadians Connect* (Institute of Intergovernmental Affairs, Kingston), 247–81.
- _____ (2006) "Do Campaigns for Historical Redress Erode the Canadian Welfare State?" in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 222–46.
- James, Oliver and Martin Lodge (2003) "The Limitations of "Policy Transfer" and Jaworsky, John (1998) "Nationalities Policy and Potential for Intractable Conflict in Ukraine," in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 104–27.
- Jedwab, Jack (2005) "Muslim and Multicultural Futures in Western Democracies: Is Kymlicka's Pessimism Warranted?", *Canadian Diversity*, 4/3: 92–6.
- Johns, Martin (2003) "Do As I Say, Not As I Do: the European Union, Eastern Europe and Minority Rights," *East European Politics and Society*, 17/4: 682–99.
- Johnson, Carter (2006) "The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe," *International Journal on Minority and Group Rights*, 13: 27–51.

- Johnston, Darlene (1989) "Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation?", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2/1: 19–34.
- Johnston, Kara (2006) "Letter," *Horizons*, 20/2: 2.
- Joppke, Christian (2002) "Multiculturalism Citizenship," in B. S. Turner (ed), *Handbook of Citizenship Studies* (Sage, London), 245–58.
- _____ (2004) "The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy," *British Journal of Sociology*, 55/2: 237–57.
- Jung, Courtney (2007) "Democratic Engagement with Ethnic Minority Claims: A Methodological Intervention into a Normative Debate, in Omid Payrow Shabni (ed) *Multiculturalism and the Law* (University of Wales Press, Cardiff), 263–79.
- Jupp, James (1995) "The New Multiculturalism Agenda," *Crossings*, 1/1: 38–41.
- Karmis, Dimitrios (1993) "Cultures autochtones et liberalism au Canada: Les vertus mediatrices du communautarisme liberal de Chales Taylor," *Canadian Journal of Political Science*, 26/1: 69–96.
- Kate, Mary-Anne (2005) "The Provision of Protection to Asylum-Seekers in Destination Countries" (Working Paper No. 114, New Issue in Refugee Research, Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR).
- Kauffman, Paul (2004) "Diversity and Indigenous Policy Outcomes: Comparisons between Four Nations," *International Journal of Diversity in Organizations, Communities and Nations*, vol. 3 (<http://ijd.cgpublisher/product/pub.29/prod.3A.20>).
- Kaufmann, Chaim (1996), "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars," *International Security*, 20/4: 136–75.
- _____ (1998) "When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century," *International Security*, 23/2: 120–56.

- Kawczynski, Rudko (2000) "Report on the Condition of the Roma in Europe" (Background paper commissioned for OSCE/ODHIR International Consultation on Roma Refugees and Asylum-Seekers, Warsaw, October), available at <http://www.romnews.com/a/RKreport.htm>.
- Kay, Barbara (2006) "The Rise of Quebecistan," *National Post* (Toronto), 9 August.
- Keal, Paul (2003) *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Keating, Michael (2001) *Pluriantional Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ and McGarry, J. (eds) (2001) *Minority Nationalism and the Changing International Order* (Oxford University Press, Oxford).
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics* (Cornell University Press, Ithaca, NY).
- Keitner, Chimene (2004) *UNESCO and the Issue of Cultural Diversity: Review and Strategy 1946-2004* (Division of Cultural Policies and Intercultural Dialogue, UNESCO, Paris).
- Keller, Perry (1998), "Rethinking Ethnic and Cultural Rights in Europe," *Oxford Journal of Legal Studies*, 18: 29-59.
- Kelley, Judith (2004a) *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives* (Princeton University Press, Princeton).
- _____ (2004b), "International Actors on the Demostic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions," *International Organization*, 58: 425-57.
- Kemp, Walter (2002) "Applying the Nationality Principle: Handle With Care," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4.

- Khan, Sa'ad (2002) "The Organization of the Islamic Conference (OIC) and Muslim Minorities," *Journal of Muslim Minority Affairs*, 22/2: 351–67.
- Kingdon, John (1997) *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edn (Longman, New York).
- Kingsbury, Benedict (1995), "Indigenous Peoples" as an International Legal Concept," in R. H. Barnes (ed), *Indigenous Peoples of Asia* (Association on Asian Studies, Ann Arbor), 13–34.
- _____ (1998) "Indigenous Peoples" in International Law: A Constructivist Approach to the Controversy," *American Journal of International Law*, 92/3: 414–57.
- _____ (1999a) "The Applicability of the International Legal Concept of "Indigenous Peoples" in Asia, in Joanne Bauer and Daniel Bell (eds), *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge University Press, Cambridge), 336–77.
- _____ (1999b) "Operational Policies of International Institutions as Part of the Law Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples," in Guy Goodwin-Gill and Stefan Talmon (eds), *The Reality of International Law* (Oxford University Press, Oxford), 330–42.
- _____ (2001) "Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples" Claims in International and Comparative Law, in Alston (ed) (2001), 69–110.
- Klausen, Jytte (2005) *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe* (Oxford University Press, Oxford).
- Kelbes, Heinrich (1995) "The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities," *Human Rights Law Journal*, 16/1: 92–8.
- Klimova-Alexander, Ilona (2005) *The Romani Voice in World Politics: The United Nations and Non-State Actors* (Ashgate, Aldershot).

- _____ (2007) "Transnational Romani and Indigenous Non-territorial Self-Determination Claims Ethnopolitics, 6/3: 395–416.
- Knop, Karen (2002) *Diversity and Self-Determination in International Law* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Kolsot, Pal (2001) "Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Countries," in Kymlicka and Opalski (eds) (2001), 200–19.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham (1999) "Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism and the Collective Claims-Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany," *American Journal of Sociology*, 105–3: 652–96.
- _____ (2003) "How National Citizenship Shapes Transnationalism: A Comparative Analysis of Migrant and Minority Claims-Making in Germany, Great Britain and the Netherlands," in Christian Joppke and Ewa Morawska (eds), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* (Palgrave, London), 195–238.
- _____ Marco Guigni and Florence Passy (2005) *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe* (University of Minnesota Press, Minneapolis).
- Koulish, Robert (2005) "Hungarian Roma Attitudes on Minority Rights: The Symbolic Violence of Ethnic Identification," *Europe-Asia Studies*, 57/2: 311–26.
- Kovac, Maria (2003) "Standards of Self-Determination and Standards of Minority Rights in the Post-Communist Era: A Historical Perspective," *Nations and Nationalism*, 9/3: 433–50.
- Krasner, Stephen (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton University Press, Princeton).
- Krishna, Sankaran (1999) *Postcolonial Insecurities: India, Sri Lanka and the Question of Nationhood* (University of Minnesota Press, Minneapolis).

- Kristol, Irving (1999) "The Tragedy of Multiculturalism," *Wall Street Journal*, 31 July, p. 15.
- Kunz Jozef (1954) "The Present Status of the International Law for the Protection of Minorities," *American Journal of International Law*, 48/2: 282–7.
- Kuper, Adam (2003) "The Return of the Native," *Current Anthropology*, 44/3: 389–402.
- Kuzio, Trans (2001) "Nationalising States or Nation-Building? A Critical Review of the Theoretical Literature and Empirical Evidence," *Nations and Nationalism*, 7/2: 135–54.
- Kymlicka, Will (1989) *Liberalism, Community, and Culture* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (1995) *Multiculturalism Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (1998) *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (2001) *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (2002) "The Impact of Group Rights on Fear and Trust: A Response to Offe," *Hagar: International Social Science Review*, 3/1: 19–36.
- _____ (2004b) "Universal Minority Rights? The Prospects for Consensus," in Morigiwa Yasutomo, Ishiyama Fumihiko, and Sakurai Tetsu (eds), *Universal Minority Rights, A Transnational Approach* (Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie No. 96, Franz Steiner Verlag, Stuttgart), 13–57.
- _____ (2004c) "Culturally Responsive Policies," (Background paper prepared for the 2004 United Nations Human Development Report, posted at <http://hdr.undp.org/publications/papers.cfm>).

- _____ (2005a) "Testing the Bounds of Liberal Multiculturalism? The Sharia Debate in Ontario," present at the conference on "Muslim Women's Equality Rights in the Justice System: Gender, Religion and Pluralism" (Canadian Council of Muslim Women, April 2005). Forthcoming in *Ethique publique*, 9/1 (2007).
- _____ (2005b) "Renner and the Accommodation of Substate Nationalisms," in Ephraim Nimni (ed), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Routledge, London), 137–49.
- _____ (2006a) "The Evolving Basis of International Norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy," in John McGarry and Micheal Keating (eds), *European Integration and the Nationalities Question* (Routledge, London), 35–63.
- _____ (2006b) "Emerging Western Models of Multination Federalism: Are they Relevant for Africa?" in David turton (ed), *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective* (James Currey Ltd, Oxford), 32–64.
- _____ (2007) "Ethnocultural Diversity in a Liberal State: Making Sense of the Canadian Model(s)," in Keith Banting, tom Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 39–86.
- _____ and Baogang He (eds) (2005) *Multiculturalism in Asia* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ and Magda Opalski (eds) (2001) *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford University Press, Oxford).
- Laitin, David (1998) *Identity in Formation: The Russian Speaking Populations in the Near Abroad* (Cornell University Press, Ithaca, NY).

- _____ and Robert Reich (2003) "A Liberal Democratic Approach to Language Justice," in Will Kymlicak and Alan Patten (eds) *Language Rights and Political Theory* (Oxford University Press, Oxford), 80–104.
- Lam, Maivan (2000) *At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination* (Transnational Publisher, Ardsley).
- Lamming, Lord (2003) *The Victoria Climbié Inquiry Report* (HMSO, London).
- Landry, Rodrigue (2005) "Challenges Facing Canada's Francophone Minority: A Macroscopic Respective," in Margaret Adsett et al (eds), *Canadian and French perspectives on Diversity: Conference Proceedings* (Department of Canadian Heritage, Ottawa), 75–86.
- Lauren, Paul Gordon (1996) *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, 2nd edn (Westview, Boulder, Colo).
- Layachi, Azzedine (2005) "The Berbers in Algeria: Politicized Ethnicity and Ethnicized Politics," in Maya Shatzmiller (ed), *Nationalism and Minority Identities in Islamic Societies* (McGill-Queen's University Press, Montreal), 195–228.
- Layton, Azza Salama (2000) *International Politics and Civil Policies in the United States* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Leff, Carole (1999) "Democratization and Disintegration: Federalism and the Break-Up of the Communist Federal States," *World Politics*, 51/2: 205–35.
- Lemarchand, Rene (1997) "Ethnic Conflict Resolution in Contemporary Africa: Four Models in Search of Solutions," in Gunther Bachler (ed), *Federalism against Ethnicity* (Verlag Ruegger, Zurich), 95–106.
- Lennox, Corirune (2006) "The Changing International Protection Regimes for Minorities and Indigenous Peoples: Experiences from Latin America and Africa," (presented to Annual Conference of International Studies Association, San Diego, March 2006).

- Lerner, Natan (1991) *Group Rights and Discrimination in International Law* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).
- Letschert, Rianne (2005) *The Impact of Minority Rights Mechanisms* (Asser Press, The Hague).
- Levine, Alissa (1999) "Female Genital Operations: Canadian Realities, Concerns and Policy Recommendations," in Harold Troper and Morton Weinfeld (eds), *Ethnicity, Politics and Public Policy* (University of Toronto Press, Toronto), 26–53.
- Levy, Jacop (2000a) "Three Modes of Incorporating Indigenous Law," in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 297–325.
- _____ (2000b) *The Multiculturalism of Fear* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (2000) "Liberal Jacobinism," *Ethics*, 114: 318–36.
- Lewis–Anthony, Sian (1998) "Autonomy and Council of Europe—with Special Reference to the Application of Article 3 of the First Protocol of the European Convention on Human Rights," in Suksi (ed) (1998), 317–42.
- Latin, Brad and John Oneal (1997) "Cultural Diversity and Economic Development: A Cross–National Study of 98 Countries, 1960–85," *Economic Development and Cultural Change*, 46: 61–77.
- Libal, Michael (1997) *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslavia Crisis, 1991–1992* (Praeger, Westport, Conn).
- Liddle, Rod (2004) "How Islam Has Killed Multiculturalism," *Spectator*. 1 May, 12–13.
- Liebich, Andre (1995) "Nations, States and Minorities: Why is Eastern Europe Different?," *Dissent* (summer): 313–17.
- _____ (2004) "The Old and the New: Historical Dimensions of Majority–Minority Relations in an Enlarged Union," presented at ECMI conference on "An Ever Diverse Union?," Berlin).

- Lindquist, Sven (1996) *Exterminate all the Brutes* (New Press, New York).
- Lupul, Manoly (2005) *The Politics of Multiculturalism: A Ukrainian-Canadian Memoir* (Canadian Institute of Ukrainian Studies Press, Edmonton).
- Lutwak, Edward (1999) "Give War a Chance", *Foreign Affairs*, 78/4: 36–44.
- Lyons, Gene and James Mayall (eds), *International Human Rights in the 21st Century Protecting the Rights of Groups* (Rowman and Littlefield, Lanham, Md).
- McCormick, Neil (2004) "The European Constitutional Convention and the Stateless Nations," *International Relations*, 18/3: 331–44.
- McCorquodale, Robert (ed) (2000) *Self-Determination in International Law* (Ashgate, Aldershot).
- McCrudden, Christopher (2007) "Consociationalism, Equality and Minorities in the Northern Ireland Bill of Rights Debate: The Inflorious Role of the OSCE Hight Commissioner for National Minorities," in J. Morrison, K. McEvoy, and G. Anthony (eds), *Judge, Transition and Human Rights Cultures* (Oxford Univeristy Press, Oxford).
- Macdonald, Lindsay Te Ata O Tu and Paul Muldoon (2006) "Globalisation Neoliberalism, and the Struggle for Indigenous Citizenship," *Australian Journal of Political Science*, 41/2: 209–23.
- Macdonald, Michael (1991), "Should Communities Have Rights? Reflecons on Liberal Individualsim," *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2/1: 217–37.
- MacFarlane, Neil (2001) "The Internationalization of Ethnic Strife," in Jan Zielonka and Alex Pravda (eds), *Democratic Consulidation in Eastern Europe*, ii (Oxford University Press, Oxford), 139–62.
- McFarry, John and Michael Keating (eds) (2006) *European Integartion and the Nationalities Question* (Routledge, London).
- MacKay, Fergus (2002) "Universal Rights or a Universe unto itself: Indige-nous Peoples" Human Rights and the World Banks's Operational Policy

- 4.10 on Indigenous Peoples,” *American University International Law Review*, 17: 527–624.
- McMahon, Patrice (2006) “Ethnic Peace in the East? Translational Networks and the CSCE/OSCE,” *ethnopolitics*, 5/2: 101–24.
- MacMillan, Margaret (2001) *Paris 1919: Six Months that Changed the World* (Random House, New York).
- McRoberts, Kenneth (2001) *Catalonia: Nation Building without a State* (Oxford University Press, Toronto).
- Mahajan, Gurpreet (1998) *Identities and Rights: Aspects of Liberal Democracy in India* (Oxford University Press, Delhi).
- Malksoo, Lauri (2000) “Language Rights in International Law: Why the Phoenix is Still in the Ashes,” *Florida Journal of International Law*, 12: 3: 431–65.
- Malloy, Tove (2005) *National Minority Rights in Europe* (Oxford University Press, Oxford).
- Mamdani, Mahmood (1996) *Citizen and Subject* (Princeton University Press, Princeton).
- _____ (ed) (2000) *Beyond Rights Talk and Culture Talk* (St Martin’s Press, New York).
- Manas, Jean (1996) “The Council of Europe’s Democracy Ideal and the Challenges of Ethno–National Strife,” in Abram Chayes and Antonia Chayes (eds) *Preventing Conflict in the Post–Communist World* (Brookings Institution, Washington), 99–144.
- Manning Nicole (2002) “US Companies Support Gender Segregation in Saudi Arabia,” *National NOW Times*, Summer (<http://www.now.org.nnt.summer-2002/gender.html>).
- Marc, Alexandre (2005) “Cultural Diversity and Services Delivery: Where Do We Stand?” (Working paper prepared for World Bank conference on

- "New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World," Arusha, Tanzania, December 2005).
- Margalit, Avishai and Joseph Raz (1990) "National Self-Determination," *Journal of Philosophy*, 87/9: 439–61.
- Markell, Patchen (2003) *Bound by Recognition* (Princeton University Press, Princeton).
- Marples, David and Duke (1995) "Ukraine, Russia and the Question of Crimea," *Natioanl Papers*, 23/2: 261–89.
- Mascarenhas, Tomas Bill (2006) "The Privatizaion of Patagonia," *New Internationalist*, No. 392 (August): 30–1.
- Matustik, M. (1998) "Ludic, Corporate, and Imperial Mutliculturalism: Im-posters of Deomcracy and Cartographers of the New World Order," in Cynthia Willett (ed), *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate* (Blackwell, Oxford), 100–17.
- May, Stephen (ed) (1999) *Indigenous Community-Based Education* (Multilingual Matters, Clevedon).
- _____ (2001) *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language* (Longman, London).
- Medda-Windischer, Roberta (2004) "Historical Minorities and Migrants: Foes or Allies?", *eumpa.org online journal* (July 2004), available at: <http://www.eumap.org/journal/features/2004/migration/pt1/minmigrants>.
- Meijknecht, Anna (2001) *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law* (Intersential, Antwerp).
- Meyer, John (2001) "Globalization, National Culture, and the Future of the World Polity," Wei Lun Lecture, Chiness University of Hong Kong (November).

- Michaels, Walter Benn (2006) *The Trouble with Diversity: How We Learned to Love Identity and Ignore Inequality* (Metropolitan Books, New York).
- Mihalikova, Silvia (1998) "The Hungarian Minority in Slovakia: Conflict Over Autonomy," in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and National-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 148–64.
- Miller, David (1995) *On Nationality* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (2000) *Citizenship and National Identity* (Polity Press, Cambridge).
- _____ (2006) "Multiculturalism and the Welfare State: Theoretical Reflections," in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 232–38.
- Minority Protection Association (1995) *The Slovak State Language Law and the Minorities: Critical Analyses and Remarks* (Minority Protection Association, Budapest).
- Mitchell, Katharyne (1993) "Multiculturalism, or the United Colors of Benetton?," *Antipode* 25: 263–94.
- Mitnick, Eric (2006) *Rights, Groups, and Self-Invention: Group-Differentiated Rights in Liberal Theory* (Ashgate, Aldershot).
- Modood, Tariq (1996) "The Changing Context of "Race" in Britain," *Patterns of Prejudice*, 30/1: 3–12.
- _____ (2003) "Muslim and the Politics of Difference," in Sarah Spencer (ed), *The Policies of Migration* (Blackwell, Oxford) 100–15.
- Moodley, Kogila (1993) "Ethnicity, Power, Politics and Minority Education," in K. Moodley (ed), *Beyond Multiculturalism Education: International Perspectives* (Destelig, Calgary), 79–94.
- Moore, Margaret (2001) *the Ethics of Nationalism* (Oxford University Press, Oxford).
- Morawa, Alexnde (2002–3) "The Jurisprudence of the American and African Regional Human Rights Bodies," *European Yearbook of Minority Issues*, 2: 537–76.

- _____ (2004) "The United Nations Treaty Minorities Bodies and Minority Rights," in Council of Europe (2004), 29–53.
- Morsink Johannes (1999) "Cultural Genocide, the Universal Declaration, and Minority Rights," *Human Rights Quarterly*, 21/4: 1009–60.
- Moynihan, Daniel (1993) *Pandaemonium: Ethnicity in International Affairs* (Oxford University Press, New York).
- Mozaffar, Shaheen and James Scarritt (2000) "Why Territorial Autonomy is Not a Viable Option for Managing Ethnic Conflict in African Plural Societies," in William Safran and Ramon Maiz (eds), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (Frank Cass, London), 230–53.
- MRG (1997) *World Directory of Minorities* (Minority Rights Group International, London).
- _____ (1999) *Forests and Indigenous Peoples of Asia* (Minority Rights Group, Report 98/4, London).
- _____ (2003) "Possible New United Nations Mechanisms for the Protection and Promotion of the Rights of Minorities" (Working Paper Submitted to UN Working Group on Minorities, 9th Session, May: E/CN. 4/ sub. 2L AC. 5/2003/WP. 3).
- _____ (2004) "Submission to the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: Conflict Prevention and the Protection of Minorities" (Minority Rights Group, London).
- _____ (2005) "The Millennium Development Goals: Helping or Hurting Minorities?" (Working Paper Submitted to the UN Working Group on Minorities, 11th Session, 31 May–3 June).
- Muehlebach, Andrea (2003) "What Self in Self-Determination: Notes from the Frontiers of Transnational Indigenous Activism," *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 10: 241–68.

- Mukarji, Nirmal and Balveer Arora (1992) "Introduction," in N. Mukarji and B. Arora (eds), *Federation in India: Origins and Development* (Vikas Publishing, Delhi).
- Murray, Rachel and Steven Wheatley (2003) "Group and the African Charter on Human and Peoples Right," *Human Rights Quarterly*, 25: 213–36.
- Musgravr, Thomas (1997) *Self-Determination and National Minorities* (Oxford University Press, Oxford).
- Nanda, Meera (2003) *Prophets Facing Backwards: Critiques of Science and Hindu Nationalism in India* (Rutgers University Press, New Brunswick, NJ).
- Nandy, Ashis (1992) "Federalism, the Ideology of the State and Cultural Pluralism," in Mukarji and Arora (eds) (1992).
- Nelson, Daniel (1998) "Hungary and its Neighbours: Security and Ethnic Minorities," *Nationalities Papers*, 26/2: 314–30.
- Neukirch, Claus, Katrin Simhandle, and Wolfgang Zellner (2004) "Implementing Minority Rights in the Framwork of the CSCE/OSCE," in Council of Europe (2004), 159–81.
- Newman, Saul (1996) *Ethnoregional Conflict in Democracies: Mostly Ballots, Rarely Bullets* (Greenwood Press, Westport, Comm).
- Nietschmann, Bernard (1987), "The Third World War," *Cultural Survival Quaterly*, 11/3: 1–16.
- Niezen, Ronal (2003) *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity* (University of California Press, Berkeley).
- Nimni, Ephraim (2005) "Introduction: the National Cultural Autonomy Model Revisited," in E. Nimni (ed) *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Routledge, London), 1–14.
- Nissan, Elizabeth (1996) *Sri Lanka: A Bitter Harvest* (Minority Rights Group, London).

- Norman, Wayne (2006) *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism and Secession in the Multinational State* (Oxford University Press, Oxford).
- Offe, Claus (1993) "Ethnic Politics in East European Transitions," in Jody Jensen and Ferenc Miskolczi (eds), *Paradoxes of Transition* (Savaria University Press, Szombathely), 11–40.
- _____ (1998) "Homogeneity" and Constitutional Democracy: Coping with Identity Conflicts with Group Rights, *Journal of Political Philosophy*, 6/2: 113–41.
- _____ (2001) "Political Liberalism, Group Rights and the Politics of Fear and Trust," *Studies in East European Thought* 53: 167–82.
- OHRC (1996) *Policy on Female Genital Mutilation* (Ontario Human Rights Commission, Toronto).
- Okin, Susan (1999) *Is Multiculturalism Bad for Women?* (Princeton University Press, Princeton).
- Opalski, Magda (2001) "Can Will Kymlicka be Exported to Russia?," in Kymlicka and Opalski (eds) (2001): 298–319.
- OSCE (1997) *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area: Annex: Replies from OSCE Participating States* (Office of the High Commissioner on National Minorities, Organization for Security and Cooperation in Europe, The Hague).
- _____ (1999) "Lund Recommendations on Effective Participation of National Minorities" available at <http://www.osce.org/item/2929.html>.
- _____ (2006) "Policies on Integration and Diversity in some OSCE Participating States," (prepared by the Migration Policy Group for the High Commissioner on National Minorities, OSCE, June 2006) <http://www.osce.org/item/19961.html>.

- Packer, John and Erik Friberg (2004) "Submission to the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: Conflict Prevention and the Protection of Minorities" (Minority Rights Group, London).
- Papillon, Martin (1999) "Mouvement de Protestation et Representation Identitaire: L'emergence de la Nation Crie Entre 1971 et 1995," *International Journal of Canadian Studies*, 20: 101–25.
- Parekh, Bhikhu (2000) *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (Harvard University Press, Cambridge, Mass).
- Paris, Roland (2004) *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Passy, Florence (1999) "Supernational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts: The Case of the Rights of Indigenous Peoples, in Donatella della Porta, Hanspeter Kriesi, and Dieter Rucht (eds), *Social Movement in a Globalizing World* (Macmillan, London), 148–69.
- Patil, S. H. (1998) "State Formation in Federal India," in Abdulrahim Vijapur (ed) *Dimension of Federal Nation Building* (Manak, Delhi), 148–59.
- Pentassuglia, Gaetano (2002) *Minorities in International Law* (Council of Europe Publishing, Strasburg).
- Pettai, Vello (1998) "Emerging Ethnic Democracy in Estonia and Latvia," in Magda Oplaski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 15–32.
- Pfaff, William (1993) *The Wrath of Nations: Civilization and the Furies of Nationalism* (Simon & Schuster, New York).
- Pfaff-Czarnecka, Joanna, Darini Rajasingham-Senanyake, Ashis Nandy, and Edmund Terence Gomez (eds) (1999) *Ethnic Future: The States and Identity Politics in Asia* (Sage, New Delhi).

- Phillips, Alan and Allan Rosas (eds) (1995) *Universal Minorities Rights* (Abo Akademi University, Turku and Minority Rights Group, London).
- Phillips, Anne and Moria Dustin (2004) "UK Initiatives on Forced Marriage: Regulation, Dialogue and Exit," *Political Studies* , 52/3: 531–51.
- Pieterse, Jan Nederveen (2005) "The Human Development Report and Cultural Liberty: Tough Liberalism," *Development and Change*, 36/6: 1276–73.
- Postero, Nancy Grey and Leon Zamosc (eds) (2004) *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America* (Sussex Academic Press, Eastbourne).
- Prins, Baukje and Sawitri Saharos (2006) "Cultural Diversity, Gender Equality: The Dutch Case," (Paper for workshop on "Gender Equality, Cultural Equality: European Comparisons and Lessons," Vrije University Amsterdam, 8–9 June).
- Pritchard, Eleonore (2002) "A University of their Own," *Central Europe Review*, 2/24 (19 June).
- Puri, Sunita (2005) "Rhetoric v Reality: The Effect of "Multiculturalism" on Doctors' Responses to Battered South Asian Women in the United States and Britain," *Patterns of Prejudice*, 39/4: 416–30.
- Quane, Helen (2005) "The Rights of Indigenous Peoples and the Development Process," *Human Rights Quarterly*, 27/2: 652–82.
- Ram, Melanie (2001) "Minority Relations in Multiethnic Societies: Assessing the FU Factor in Romania," *Romanian Journal of Society and Politics*, 1/2: 63–90.
- _____ (2003) "Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania," *Studies in Comparative International Development*, 38/2: 28–56.
- Ratner, Steven (2000) "Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflicts," *New York University Journal of International Law and Politics*, 32/3: 591–698.

- Raz, Joseph (1994) "Multiculturalism: A Liberal Perspective," *Dissent*, (Winter): 67–79.
- Rehman, Javaid (2000) *The Weakness in the International Protection of Minority Rights* (Kluwer, The Hague).
- Requejo, Ferran (2005) *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case* (Routledge, London).
- Resnick, Philip (1994), "Towards a Multinational Federalism," in Leslie Seidle (ed), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Option* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 71–90.
- Richards, John (2006) *Creating Choices: Rethinking Aboriginal Policy* (C.D. Howe Institute, Toronto).
- Richardson, Rudy (2004) "Multiculturalism in the Dutch Armed Forces" (Presented at the International Seminar on "Leadership, Education and the Armed Forces: Challenges and Opportunities," La Paz, Bolivia, 13–15 September).
- Riggs, Fred (1994) "Ethnonationalism, Industrialism and the Modern State," *Third World Quarterly*, 15/4: 583–611.
- Ringold, Dena (2005) "Accounting for Diversity: Policy Design and Maori Development in New Zealand" (Working Paper prepared for World Bank Conference on "New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World," Arusha, Tanzania, December).
- Roach, Steven (2005) *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization* (Ashgate, Adlershot).
- Roberts, Adam (1994) "Ethnic Conflict: Threat and Challenge to the UN," in Anthony McDermott (ed), *Ethnic Conflict and International Security* (Norwegian Institute of International Affairs, Oslo), 5–36.

- Robinson, Andrew (2003) "Cultural Rights and Internal Minorities: On Protestants and Pueblos," *Canadian Journal of Political Science*, 36/1: 107–27.
- Robinson, Randall (2000) *The Debt: What America Owes to Blacks* (Dutton, New York).
- Rodriguez-Pinero, Luis (2005) *Indigenous People, Postcolonialism, and International Law* (Oxford University Press, Oxford).
- Roeder, Phillip (2004) *Where Nations–States Come From: Soviet Lessons, Global Implications* (University of California at San Diego, San Diego).
- ____ (2005) "Power-Dividing as an Alternative to Power-Sharing," in Philip Roeder and Donald Rothchild (eds), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil War* (Cornell University Press, Ithaca, NY).
- Rookder, M. (2002) *The International Supervision of the Protection of Romy People in Europe* (Nijmegen University Press, Nijmegen).
- Rosenblum, Nancy (1998) *Membership and Morals: The Personal Uses of Pluralism in America* (Princeton University Press, Princeton).
- Rotberg, Robert (ed) (2004) *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton University Press, Princeton).
- Rudge, Philip (1998) "Reconciling State Interests with International Responsibilities: Asylum in North America and Western Europe," *International Journal of Refugee Law*, 10/1: 7–20.
- Saideman, Stephen and William Ayres (2001) "Determining the Source of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data," *Journal of Politics*, 63/4: 1126–44.
- ____ David Lanoue, Michael Campenni, and Samuel Stanton (2002) "Democratization, Political Institutions, and Ethnic Conflict: A Pooled Time-Series Analysis, 1985–1998," *Comparative Political Studies*, 35/1: 103–29.

- Sarafty, Gailt (2005) "The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms," *Yale Law Journal*, 114: 1791–818.
- Sasse, Gwendloyn (2004) "Minority Rights and EU Enlargement: Normative Over-stretch of Effective Conditionality?, in Toggenburg (ed) (2004), 61–83.
- _____ (2005) "Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe," *Journal of Common Market Studies*, 43/3: 673–93.
- _____ (2006) "National Minorities and EU Enlargement: External or Domestic Incentives for Accommodation?, in John McGarry and Michael Keating (eds), *European Integration and the Nationalities Question* (Routledge, London), 64–84.
- Schain, Martin (1999) "Minorities and Immigrant Integration in France," in Christian Joppke and Steven Lukes (eds), *Multicultural Questions* (Oxford University Press, Oxford), 199–223.
- Schauer, Fredrick (2000) "The Politics and Incentives of Legal Transplantation," in Joseph Nye and John Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World* (Brooking Institution Press, Washington), 253–68.
- Scheinin, Martin (2005) "What are Indigenous Peoples?" in Nazila Ghanea and Alexander Xanthaki (eds), *Minorities, Peoples and Self-Determination* (Martinus Nijhoff, Leiden), 3–13.
- Schouls, Tim (2003) *Shifting Boundaries: Aboriginal Identity, Pluralist Theory, and the Politics of Self-Government* (UBC Press, Vancouver).
- Schwellnus, Guido (2005) "Operation Suceessful, Patient Dead? The Impact of Effective EU Conditionality on Consolidating a European Minority Rights Standard," (Paper presented at DVPW Sektionstagung Internationale Beziehungen, Mannheim, 6–7 October).

- Schwittay, Anke (2003) "From Peasant Favor to Indigenous Rights: The Articulation of an Indigenous Identity and Land Struggle in Northwestern Argentina," *Journal of Latin American Anthropology*, 8/3: 127–54.
- Scott, James (1998) *Seeing Like a State* (Yale University Press, New Haven).
- Seif, Huda (2005) "Accursed Minority: The Ethno–Cultural Persecution of the Al–Akhdam in the Republic of Yemen," *Muslim World Journal of Human Rights*, 2/1 (<http://www.bepress.com/mwjhr/vol12/iss1/art9/>).
- Semb, Anne Julie (2005) "Sami Self–Determination in the Making?," *Nations and Nationalism*, 11/4: 531–49.
- Sen, Amartya (2006) *Identity and Violence: The Illusion of Destiny* (Norton, New York).
- Shachar, Ayelet (2001) *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights* (Cambridge University Press, Cambridge).
- _____ (2006) "The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes," *New York University Law Review*, 81/1: 148–206.
- Sharp, A. (1996) "The Genie that Would Not Back into the Bottle: National Self–Determination and the Legacy of the First World War and the Peace Settlement," in S. Dunn and T. G. Fraser (eds), *Europe and Ethnicity: The First World War and Contemporary Ethnic Conflict* (Routledge, London), 10–29.
- Shastri, Amita (1997) "Government Policy and the Ethnic Crisis in Sri Lanka," in Michael Brown and Sumit Ganguly (eds), *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific* (MIT Press, Cambridge, Mass.), 129–63.
- Shatzmiller, Maya (2005) "Conclusion," in Maya Shatzmiller (ed), *Nationalism and Minority Identities in Islamic Societies* (McGill–Queen's University Press, Montreal), 283–7.

- Shue, Henry (1980) *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U. S. Foreign Policy* (Princeton University Press, Princeton).
- Sieder, Rachel (1997) *Customary Law and Democratic Transition in Guatemala* (Institute of Latin American Studies, London).
- _____ (1999) "Rethinking Democratisation and Citizenship: Legal Pluralism and Institutional Reform in Guatemala," *Citizenship Studies*, 3/1: 103–18.
- _____ (2001) "Advancing Indigenous Claims through the Law," in Cowan et al (eds) (2001): 2001–25.
- _____ (eds) (2002) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Palgrave, London).
- Simhandi, Katrin (2006) "Western Gypsies and Travellers – "Eastern Roma": The Creation of Political Object by the Institutions of the European Union," *Nations and Nationalism*, 12/1: 97–116.
- Sisk, Tim (1996) *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflict* (US Institute of Peace Press, Washington).
- Skovgaard, Jakob (2007) "Preventing Ethnic Conflict, Security Ethnic Justice? The Council of Europe, the EU and the OSCE High Commissioner on National Minorities Use of Contested Concepts in their Responses to the Hungarian Minority Policies of Hungary, Romanian and Slovakia" (PhD Thesis, Florence).
- Skurbaty, Zelim (ed) (2005) *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* (Martinus Nijhoff, Leiden).
- Slimane, S. (2003) "Recognizing Minorities in Africa" (Minority Rights Group, London)–available at: <http://minorityrights.org/advocacy/africa2003.htm>.
- Smith, Anthony (1981) *The Ethnic Revival in the Modern World* (Cambridge University Press, Cambridge).

- Smith, Rogers (2003) *Stories of Peoplehood: The Politics and Morals of Political Membership* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Sniderman, Paul and Louk Hagendoorn (2007) *When Ways of Life Collide: Multiculturalism and its Discontents in the Netherlands* (Princeton University Press, Princeton).
- Snyder, Jack (2000) *From Votting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (Norton, New York).
- Solchanyk, Roman (1994) "The Politics of State-Building: Centre-Periphery Relations in Post-Soviet Ukraine," *Europe-Asia Studies*, 46/1: 47-68.
- Soroka, Stuart, Richard Johnston, and Keith Banting (2007) "Ties that Bind: Social Cohesion and Diversity in Canada," in Keith Banting, Tom Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 561-600.
- Speed, Shannon and Jane Collier (2002) "Limiting Indigenous Autonomy in Chipas, Mexico: The State Government's Use of Human Rights," *Human Rights Quarterly*, 22: 877-905.
- Spinner, Jeff (1994) *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State* (Johns Hopkins University Press, Baltimore).
- Srinivasavaradan, T. C. A. (1992) "Pluralistic Problems in the Federal System," in Mukarji and Arora (eds) (1992), 127-57.
- Stavenhagen, Rodolfo (ed) (1996) *Ethnic Conflicts and the Nation State* (Macmillan, Basingstoke).
- Steiner, Henry (ed) (2004) *Ethnic Conflict, Minority Protection and Conflict Resolution: Human Rights Perspectives* (Harvard Law School Human Rights Program, Cambridge, Mass.).
- Stephan, Alfred (1999) "Federalism and Democracy: Beyond the US Model," *Journal of Democracy*, 10/4: 19-34.

- Stone, Diane (2004) "Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalization" of Policy," *Journal of European Public Policy*, 11/3: 545–66.
- Strazzari, Francesco (1998) "Macedonia: State and Identity in an Unstable Regional Environment," in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 165–90.
- Suksi, Marku (ed) (1998) *Autonomy: Applications and Implications* (Kluwer, The Hague).
- Svensson, Frances (1979) "Liberal Democracy and Group Rights: The Legacy of Individualism and its Impact on American Indian Tribes," *Political Studies*, 27/3: 421–39.
- Tamir, Yael (1993) *Liberal Nationalism* (Princeton University Press, Princeton).
- Taras, Raymond and Rajat Ganguly (1998) *Understanding Ethnic Conflict: The International Dimension* (Longman, New York).
- Taylor, Charles (1992) "The Politics of Recognition," in Amy Gutmann (ed), *Multiculturalism and the "Politics of Recognition"* (Princeton University Press, Princeton), 25–73.
- _____ (1996) "A World Consensus on Human Rights?," *Dissent* (Summer): 15–21.
- Tennant, Chris (1994) "Indigenous Peoples, International Institutions, and the International Legal from 1945–1993," *Human Rights Quarterly*, 16: 1–57.
- Thiele, Carmen (2005) "Citizenship as a Requirement for Minorities," *European Human Rights Law Review*, 3: 276–89.
- Thio, Li-Ann (2003) "Developing a "Peace and Security" Approach towards Minorities "Problems", *International and Comparative Law Quarterly*, 52: 115–50.

- Thornberry, Patrick (1991) *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ (1995) "The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update," in Phillips and Rosas (eds) (1995), 13–76.
- _____ (1998) "Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Human Rights on the Rights of Minorities, in Suksi (ed) (1998), 97–124.
- _____ (2002) *Indigenous Peoples and International Law* (Manchester University Press, Manchester).
- _____ and Maria Estebenez (eds) (2004) *Minority Rights in Europe: A Reivew of the Work and Standards of the Council of Europe* (Council of Europe Publishing, Strasburg).
- Tierney, Stephen (ed) (2000) *Accommodation National Identity: New Approaches in International and Domestic Law* (Kluwer, The Hague).
- _____ (2004) *Constitutional Law and National Pluralism* (Oxford University Press, Oxford).
- Tilley, Virginia (2002) "New Help or New Hegemony? The Transnational Indigenous Peoples" Movement and "Being Indian", in El Salvador, *Journal of Latin American Studies*, 34: 525–54.
- Tilly, Charles (1975), "Reflections on the History of European State-Making," in C. Tilly (ed), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton University Press, Princeton), 3–83.
- Toggenburg, Gabriel (2004) "Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities," in Toggenburg (ed) (2004), 1–36.
- _____ (ed) (2004) *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way forward* (Open Society Institute, Budapest).

- _____ (2005) "Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium? The Moments of Entry, Integration and Preservation, *Journal of Common Market Studies*, 34/4: 717–38.
- Tomei, Manuela (2005) *Indigenous and Tribal Peoples: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers* (International Labour Organization, Geneva).
- Tomova, Ilona (1998) "The Migration Process in Bulgaria," in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 229–39.
- Tomuschat, Christian (ed) (1993) *Modern Law of Self-Determination* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).
- Torbisco Casals, Neus (2006) *Group Rights as Human Rights: A Liberal Approach to Multiculturalism* (Springer, Dordrecht).
- Torpey, John (2006) *Making Whole What Has Been Smashed: On Reparations Politics* (Harvard University Press, Cambridge, Mass).
- Toyora, Mike (2005) "Subjects of the Nation Without Citizenship: The Case of "Hill Tribes in Thailand," in Will Kymlicka and Baogana He (eds), *Multiculturalism in Asia* (Oxford University Press, Oxford), 110–35.
- Trifunovaska, Snezana (1997) "One Theme in Two Variations Self-Determination for Minorities and Indigenous Peoples," *International Journal on Minority and Group Rights*, 5: 175–97.
- Tronvoll, Kjetil (2000) *Ethiopia: A New Start?* (Minority Rights Group, London).
- Trudeau, Pierre (1971) "Statement to the House of Commons on Multiculturalism," House of Commons, *Official Report of Debates*, 28th Parliament, 3rd Session, 8 October 1971, pp. 8545–46.
- UN (2000) *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* (United Nations, Department of Public Information, New York).

- (2004) *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* (United Nations, New York).
- UNDP (2000) *Overcoming Human Poverty* (United Nations Development Program, New York).
- UNHCR (2004) *Cultural Liberty in Today's Diverse World: Human Development Report 2004* (United Nations Development Programme, New York).
- Vallières, Pierre (1971) *White Niggers of America* (McClelland and Stewart, Toronto).
- Van Cott, Donna Lee (1996) *500 Years of Confrontation: Indigenous Rights and State Security Policy in Latin America* (Institute for National Strategic Studies, McNair Paper No. 53).
- _____ (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh).
- _____ (2006) "Multiculturalism versus Neo-liberalism in Latin America," in *Banting and Kymlicka* (eds) (2006), 272–96.
- Van der Stoep, Max (1999) *Peace and Stability through Human and Minority Rights: Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden).
- Van Dyke, Vernon (1977) "The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory," *World Politics*, 29/3: 343–69.
- _____ (1982) "Collective Rights and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought," *Journal of Politics*, 44: 21–40.
- Varshney, Ashutosh (2002) *Ethnic Conflict and Civic Life* (Yale University Press, New Haven).
- Vasilyeva, Olga (1995) "Has Ethnic Federalism a Future in Russia?," *New Times*, March 1995, 34–7.

- Vermeersch, Peter (2002) "Ethnic Mobilisation and the Political Conditionality of European Union Accession: The Case of the Rome in Slovakia," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28/1: 83–101.
- _____ (2003) "EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1 (<http://www.ecmi.de/jemie/>).
- _____ (2005) "Marginality, Advocacy and the Ambiguities of Multiculturalism: Notes on Romani Activities in Central Europe," *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 12: 451–78.
- Verstichel, Annelies (2004) "Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities," *European Yearbook of Minority Issues*, 2: 165–96.
- Vizi, Balazs (2005) "The Unintended Legal Backlash of Enlargement? The Inclusion of the Rights of Minorities in the EU Constitution," *Regio: Minorities, Politics, Society* (Budapest), 8: 87–106.
- Von Eschen, Penny (1997) *Race against Empire: Black America and Anti-Colonialism 1937–57* (Stanford University Press, Stanford, Calif).
- Waever, Ole (1995) "Securitization and Desecuritization," in Ronnie Lipschutz (ed), *On Security* (Columbia University Press, New York), 46–86.
- Waldron, Jeremy (1995) "Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative," in Will Kymlicka (ed), *The Rights of Minority Cultures* (Oxford University Press, Oxford), 93–119.
- _____ (2000) "Cultural Identity and Civic Responsibility," in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 155–74.
- Walker, Samule (1998) *The Rights Revolution: Rights and Community in Modern America* (Oxford University Press, New York).

- Walker, Scott and Steven Poe (2002) "Does Cultural Diversity Affect Countries' Respect for Human Rights?", *Human Rights Quarterly*, 24/1: 237–63.
- Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice* (Basic Books, New York).
- Warren, Kay and Jean Jackson (2002) "Introduction in K. Warren and J. Jackson (eds), *Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America* (University of Texas Press, Austin).
- Watts, Arthus (2002) "The Liechtenstein Draft Convention on Self-Determination through Self-Administration: A Commentary," in W. Danspeckgruber (ed), *The Self-Determination of Peoples: Community, Nation, and State in an Interdependent World* (Lunne Reinner, Boulder, Colo.), 365–81.
- Weiner, Brian (2005) *Sins of the Parents: The Politics of National Apologies in the United States* (Temple University Press, Philadelphia).
- Weiner, Myron (1998) *Sons of the Soil 2nd edn* (Oxford University Press, Delhi).
- Weldon, Steven (2006) "The Institutional Context of Tolerance for Ethnic Minorities: A Comparative, Multilevel Analysis of Western Europe," *American Journal of Political Science*, 50/2: 331–49.
- Welhengama, Gnanapala (1998) "The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy Through the Right to Self-Determination, *Nordic Journal of Internatioanl Law*, 68: 413–38.
- _____ (2000) *Minorities Cliams: From Autonomy to Secession, International Law and State Practice* (Ashgate, Aldershot).
- Weller, Marc (2003) "Filling the Frame: 5th Anniversary of the Entry into Force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities" (Conference Report, Council of Europe, Strasburg: 30–1 October).

- _____ (2005a) "Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy," (Working paper submitted to UN Working Group on Minorities, 11th Session, 25 May 2005, E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/2005/WP.5).
- _____ (ed) (2005b) *The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Oxford University Press, Oxford).
- _____ and Stefan Wolff (eds) (2005) *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution* (Routledge, London).
- Welsh, David (1993) "Domestic Politics and Ethnic Conflict," in Michael Brown (ed), *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton Press, Princeton), 43–60.
- Weyland, Kurt (2005) "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform," *World Politics*, 57: 262–95.
- Wheatley, Steven (1997) "Minority Rights and Political Accommodation in the "New" Europe," *European Law Review*, 22 (Supplement), pp. HRC63–HRC81.
- _____ (2005) *Democracy, Minorities and International Law* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Wikan, Unni (2002) *Generous Betrayal: Politics of Culture in the New Europe* (University of Chicago Press, Chicago).
- Wilkinson, Steven (2005) "Conditionality, Consociationalism, and the European Union," in Sid Noel (ed), *From Power-Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies* (McGill-Queen's University Press, Montreal), 239–62.
- William, Charlotte and Haluk Soydan (2005) "When and How Does Ethnicity Matter? A Cross-National Study of Social Work Responses to Ethnicity in Child Protection Cases," *British Journal of Social Work*, 35: 901–20.
- Williams, Melissa (1995) "Justice Towards Groups: Political not Juridical," *Political Theory*, 23/1: 67–91.

- Wilson, R. A. (ed) (1997) *Human Rights, Culture and Context: Anthropological Perspectives* (Pluto Press, London).
- Wimmer, Andreas (2002) *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity* (Cambridge University Press, Cambridge).
- _____ (2003) "Democracy and Ethnoreligious Conflict in Iraq," *Survival*, 45/4: 114–34.
- _____ and Nina Glick Schiller (2002) "Methodological Nationalism and Beyond: Nation–State Building, Migration and the Social Science," *Global Networks*, 2/4: 301–34.
- _____ Richard Goldstone, Donald Horowitz, Ulrike Joras, and Conrad Schetter (eds) (2004) *Facing Ethnic Conflict: Toward a New Realism* (Rowman and Littlefield, Lanham, Md.).
- Wippman, David (ed) (1998) *International Law and Ethnic Conflict* (Cornell University Press, Ithaca, NY).
- Woehrling, Jean-Marie (2005) *The European Charter for Regional and Minority Languages: A Critical Commentary* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).
- Wolton, Suke (2000) *Lord Hailey, the Colonial Office and the Politics of Race and Empire in the Second World War: The Loss of White Prestige* (Macmillan, Basingstoke).
- World Bank (2003) *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Independent Desk Review* (Operations Evaluation Department, Report 25332, World Bank, Washington).
- _____ (2005) "Legal Note on Indigenous Peoples" (World Bank Legal Department, 8 April).
- Wright, Jane (1996) "The OSCE and the Protection of Minority Rights," *Human Rights Quarterly*, 18/1: 190–205.

- Yashar, Deborah (2005) *Contesting Citizenship in Latin America: the Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Young, Crawford (ed) (1998) *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Enquiry* (Macmillan, Basingstoke).
- _____ (ed) (1999) *The Accommodation of Cultural Diversity: Case Studies* (Macmillan, Basingstoke).
- _____ (2002) "Deciphering Disorder in Africa: Is Identity the Key?", *World Politics*, 54/4: 532–57.
- Yousif, Ahmad (2000) "Islam, Minorities and Religious Freedom: A Challenge to Modern Theory of Pluralism," *Journal of Muslim Minority Affairs*, 20/1: 29–40.
- Zaagman, Rob (1997) "Commentary," in Danspeckgruber and Watts (eds) (1997) 248–54.
- _____ (1999) *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* (ECMI Monograph No. 1, European Centre for Minority Issues, Flensburg).
- Zizek, Slavoi (1997) "Multiculturalism, Or, the Cultural Logic of Multinational Capitalism," *New Left Review*, 225: 28–51.

