

# السياق الدولي المتغير؛ من حقوق الإنسان الشاملة فيما بعد الحرب إلى حقوق الأقليات بعد الحرب الباردة

تعتمد الموجة الحديثة من النشاط الدولي في مجال حقوق الأقليات على افتراض بسيط لكنه مثير، وهو أن المسائل المتعلقة بدراسة الأقليات هي «أمور موضع اهتمام دولي مشروع، وعليه فهي لا تشكل حصرياً شأننا داخلياً في أي دولة»<sup>(1)</sup>. وقد أقرت عدة منظمات دولية هذا الافتراض بشكل واضح منذ العام 1900 لتبرير صياغة معايير وآليات رقابية جديدة. وسوف أناقش بعض هذه المعايير والآليات بالتفصيل فيما بعد، غير أن المهمة الأولى هي استكشاف

«حيثما اقترنت حالة الفقر بتتصدع ديني أو عرقي حاد.. فالحل واضح، وإن صعب تطبيقه: دعم حقوق الإنسان، وحماية حقوق الأقليات، والتأسيس لنظام سياسية تكون فيها كل الجماعات ممثلة»  
الأمم المتحدة

الافتراض الكامن: لماذا كانت دراسة الأقليات من الموضوعات التي تناول «اهتمامها دولياً مشروعاً؟»، لماذا لا تكون علاقة الدولة بالأقليات «شأن داخلية تماماً»، مسألة محلية تحل وفقاً لتراث كل دولة وأولوياتها؟ سوف يذهب بعض الناس - بالطبع - إلى أنه ينبغي إلا تكون هناك حدود - أيًا كانت - بشأن الكيفية التي تعامل بها الدول الأقليات، وحتى قبل موجة معايير حقوق الأقليات، كان هناك تحريم للانتهاكات الخطيرة لحقوق الأقليات مثل الإبادة الجماعية، والتطهير العرقي، والتفرقة العنصرية. ولكن لو أن بلداً ما طبق الحد الأدنى من هذه المعايير، فلماذا يكون هناك اهتمام دولي مشروع بمعايير إضافية لحقوق الأقليات؟ لماذا يعني المجتمع الدولي بما إذا كانت الدول تبني نماذج للأممية أو المواطنة لاستيعاب الأقليات وللتعددية الثقافية؟

يوصف الادعاء بأن للمجتمع الدولي اهتماماً مشروعاً بمعاملة الأقليات بأنه خروج مثير عن التقاليد، مناقضاً الافتراض الذي ظل قائماً فترة طويلة حول ضرورة أن يُطلق العنوان للدول نسبياً في معالجة التوغل العرقي بالطرق التي تناسبها. الواقع أن المجتمع الدولي كان دائماً على وعي تام بـ«مشكلة الأقليات»، ومهتماً بأن تعالج على نحو سليم. لقد كانت الأقليات المتضررة مصدر صراع منذ أواسط القرن التاسع عشر، كما أعادت نزاعات الانفصاليين والانضم蓑يين (\*)، رسم خريطة أوروبا أكثر من مرة وبطرق عنيفة كثيراً ما قوشت الاستقرار. ولم يبعد أبداً الوعي بهذا الواقع عن ذاكرة المجتمع الدولي. وعندما قال ودرو ولسون في العام 1919: «لا يمكن للمرء أن يغامر بقول شيء يدعو إلى اضطراب السلام في العالم أكثر من الحديث عن المعاملة التي تتلقاها الأقليات تحت ظروف معينة». ولقد كان بذلك يردد حكمة شائعة (2).

(\*) الانضم蓑يين Irredentists: هم المطالبون بضم الأراضي التي تديرها دولة ما على أساس العرق أو اللغة أو التاريخ المشترك، يطلق عليهم أحياناً مسمى «القوميين». والكلمة «Irredentist» كانت تشير أصلاً إلى الحكم النمساوي/المجري على أرض يقطنها إيطاليون، مثل ترنتينو وتريستا وإستريا والمارينا فيما بين القرنين التاسع عشر والعشرين [المحرر].

وما غيره الزمن هو الطريقة التي تدرك بها «مشكلة الأقليات»، والعلاجات المقترحة. نحن في حاجة إلى فهم هذه التغيرات إذا ما أردنا أن نفهم الأنشطة الحالية للمجتمع الدولي، والمعضلات التي أقحم نفسه فيها. وكما سوف نرى، فإن التراث التاريخي يشكل كيفية مواجهة الصراعات المعاصرة.

### الاستقرار فيما بعد الحرب

بالنسبة إلى العقود القليلة الأولى من القرن العشرين كان ينظر إلى «مشكلة الأقليات» في البداية على أنها قضية الأقليات الانضمامية. وبانقسام إمبراطورية هابسبورغ Habsburg<sup>(\*)</sup> والإمبراطوريتين الروسية<sup>(\*\*)</sup> والثمانية<sup>(\*\*\*)</sup> إلى عدد من البلدان المستقلة حديثاً، تركزت «مشكلة الأقليات» على أولئك الناس الذين انتهوا إلى «الجانب الخاطئ» من الحدود الدولية، من الهنغاريين الذين وجدوا أنفسهم يعيشون في رومانيا، أو الألمانيين الذين وجدوا أنفسهم يعيشون في بولندا.

واستجابة لهذه المشكلة عُقدت معاهدات ثنائية، لضمان الحماية المتبادلة للقوميات التي تعيش معاً في دول متقاربة. فقد وافقت ألمانيا، على سبيل المثال، على منح بعض الحقوق والامتيازات للسلالات البولندية التي تعيش داخل حدودها، مادامت بولندا توفر حقوقاً متبادلة للسلالات الألمانية التي تعيش في بولندا. ثم امتد نظام المعاهدات لحماية الأقليات وأعطى ضمانات أكثر على أساس دولي قانوني، في ظل عصبة الأمم.

غير أن هذا النظام رُفض على نحو قاطع بعد الحرب العالمية الثانية، لأنه، من ناحية، لا يحمي سوى الأقلية ذات القرابة في دولة مجاورة تهتم بها. وفضلاً عن ذلك فإن تلك المعاهدات حملت في طياتها إمكان استغلالها لتقويض الاستقرار، ذلك أنه حيثما توجد هذه القراءات في الدول فإنهما تلجمان إلى المعاهدة لتبرير

(\*) إمبراطورية هابسبورغ: نسبة إلى آل هابسبورغ، وهي أسرة من أهم الأسر الأوروبية الحاكمة حكمت النمسا، وال مجر، والسيابينا ... إلخ، وعرفت هذه الأسرة بتعصيمها الشديد وتأييدها للكتلة تأييداً مطلقاً [المترجم].

(\*\*) الإمبراطورية القيصرية الروسية التي انتهت في روسيا في العام 1917 [المترجم].

(\*\*\*) الإمبراطورية العثمانية هي إمبراطورية إسلامية أسسها عثمان الأول في العام 1299 م حكمت تركيا، وسوريا، والعراق، وفلسطين وأجزاء من شبه الجزيرة العربية وشمال أفريقيا وشبه جزيرة البلقان [المترجم].

غزو الدول الأضعف أو التدخل في شؤونها؛ فلقد بررت ألمانيا النازية، على سبيل المثال، غزوها لبولندا وتشيكوسلوفاكيا على أساس أن هذين البلدين قد انتهكما معاً اتفاقية حقوق السلالات الألمانية التي تعيش على أرضهما.

وعندما طرحت أنسس لبناء نظام دولي جديد بعد الحرب العالمية الثانية ظهرت مقاربة 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 جماعات معينة تحمي الأقليات بطريقة 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 تتسب إلى الأفراد فإنها قد مُورست في المجتمع مع آخرين، ومن ثم قدمت حماية لحياة جماعة الأقلية. حيثما كانت هذه الحقوق الإنسانية الفردية محمية تماماً، فلن نحتاج بعد ذلك إلى حقوق خاصة للأقليات.

ولقد اقتبس أينيس كولد الفكرة الموجودة هنا بطريقة 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 حاجة إلى، ولا يستحقون، أو لا يمكن منعهم حقوقاً ذات طابع خاص. لقد طرح مبدأ حقوق الإنسان بدليلاً لمفهوم حقوق الأقليات. مع إشارة قوية إلى أن الأقليات التي يتمتع أعضاؤها بمساواة فردية في المعاملة لا يحق لها المطالبة بتسهيلات لحفظ على خصوصيتها العرقية. (كولد 1955 ص 211).

وباختصار، فإن فكرة «حقوق الأقليات» نفسها أصبحت معيبة بعد الحرب العالمية الثانية، على أساس أنها غير ضرورية ومزعزعة للاستقرار في آن معاً. وخلال بضع سنوات قليلة اختفت حقوق الأقليات فعلياً من قاموس المفردات الدولية. أو كما صورها «جوزيف كونز» Josef Kunz في عبارة شهيرة في العام 1954:

«في أواخر الحرب العالمية الأولى كانت الحماية الدولية للأقليات «موضة» عظيمة: وفرة من المعاهدات، والمؤتمرات وناشطي عصبة الأمم، وكم هائل من الكتابات. أما الآن، فقد عفى الزمن على هذه «الموضة» تقريريا، واليوم أصبح الذي يرتديه المحامي الدولي هو «حقوق الإنسان» (كونز 1954 ص 282).

ونتيجة لذلك لم تعد هناك إشارات إلى حقوق الأقليات لا في ميثاق الأمم المتحدة، ولا في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام 1948<sup>(3)</sup>. وهذا الصمت تكررت نسخ منه في المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان، سواء في أوروبا (مثلاً الاتفاقية الأوروبيّة لحقوق الإنسان في العام 1950)، والأمركيتين (مثل الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته في العام 1948، أو الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في العام 1969، أو في أفريقيا (مثل الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في العام 1981). إن بناء نظام شامل لحقوق الإنسان تحت مظلة الأمم المتحدة هو أحد الإنجازات الأخلاقية الضخمة في القرن العشرين، الذي ألهمه وتتابع إنجازه حملون مئلين، وقد التزم بمحاربة التحصّب والتمييز الذي سُمِّي العلاقات العرقية في جميع أنحاء العالم (غليندون 2001). لكن بالنسبة إلى قضايا الأقلية، فإن استبدال حقوق الأقليات المستهدفة بحقوق الإنسان العالمية فيما بعد الحرب لم يكن فقط، وربما لم يكن بدأها، نتيجة لمثالية أخلاقية أو رغبة جادة في العثور على وسائل بديلة لحماية الأقليات، بل عكس أيضاً رغبة في السيطرة على الأقليات وإضعافها. وكما لاحظ كلود، فقد خلق تلاعيب النازية بنظام عصبة الأمم لحماية الأقليات، وتعاون الأقليات الألمانية «رد فعل قويا ضد مفهوم الحماية الدولية [لالأقليات].. ولقد كانت الحقيقة الثابتة هي أن رجال الدولة، مدعومين برأي عام متاثر، بعمق، بغدر المطالبين باسترداد الأرض من الانضماميين والأقليات الخائنة، كانوا يعدون للتقليل من، وليس التوسيع في، حقوق الأقليات» (كلود 1995، ص 57، 69، 81). أما بالنسبة إلى رجال الدولة بعد الحرب فقد كان من الضروري أن يعثروا على منهج قادر على إضعاف قدرة الأقليات على تحدي

سلطة الدولة، سواء محلياً أو دولياً (جاكسون بريس 1998، ص 43). يعني ذلك إنكار حق الأقليات بأي موقف دولي، وكذلك تقويض الأساس المؤسساتي الداخلي الذي عزز وجود الأقليات تاريخياً كمجتمعات مترابطة ومنظمة تتنافس على سلطة الدولة. ويبدو أن منظور حقوق الإنسان يفي بالغرض: فهو يحمي أعضاء الجماعة من الأقليات بوصفهم أفراداً، لكنه لا يحمي مؤسساتهم، ومن ثم فهو يضعهم كممثلي للجماعة.

لقد كان مفهوماً تماماً في أوروبا - خلال تلك الفترة - أن منظور حقوق الإنسان لا يعطي الأقليات ما يحتاجون إليه للمحافظة على لغاتهم وثقافاتهم، مثل الحق في استخدام لغتهم في المؤسسات العامة (كالمدارس، والمحاكم، ووسائل الإعلام العامة)، أو أن يمارسوا شكلًا من أشكال الاستقلال الذاتي المحلي أو الإقليمي. ومن دون حقوق الأقليات تلك، فإن المجتمعات القديمة منذ قرون، والثقافات الإقليمية، سوف تكون عاجزة عن مقاومة بناء الأمة وسياسات الاستيعاب لدولة أكبر. يرى بعض الناس حقيقة أن معايير حقوق الإنسان لم تستطع حماية الأقليات من هذه النتيجة الاستيعابية طويلة المدى، وهو أمر مؤسف، لكن آخرين رأوا أن ذلك كان في الواقع فضيلة مهمة. ولقد أظهرت تجربة عصبة الأمم أن احتياجات الأقليات لا بد من أن تخضع للمصالحة الكبرى «لتحقيق الأمن للدولة الوطنية والاستقرار لمؤسساتها، حتى لو كان ذلك على حساب طمس ثقافات الأقلية، وفرض الانسجام على جميع السكان» (كلود 1955، ص 80 و 81). وباختصار 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 (لاسيما الكثلة السوفياتية)، لإحيائها. ومع ذلك، فابتداءً من ثمانينيات القرن الماضي

بدأت المواقف تتغير، ولقد سارت هذه التغيرات على المستوى الدولي داخل الأمم المتحدة، في خطين: الأول يتعلق بوضع السكان الأصليين بصفة خاصة، ويختص الثاني بالأقليةيات بصفة عامة.

ولنبدأ بالخط الأول الخاص بالسكان الأصليين، الذين كان لهم - بمعنى ما - وضع فريد باستمرار داخل القانون الدولي<sup>(4)</sup>. وحتى في أوج معارضة فترة ما بعد الحرب لأي فكرة عن حقوق الأقليةيات الخاصة، بقي شيء من الاعتراف بالوضع الخاص للسكان الأصليين. ولقد انعكس ذلك - على سبيل المثال - في اتفاقية منظمة العمل الدولية 107 حول «حماية دمج السكان الأصليين والقبائل»، التي جرى تبنيها في العام 1957. وهذا هو أوضح استثناء لقاعدة ما بعد الحرب بعدم اعتراف القانون الدولي بأي حقوق استناداً إلى عضوية الجماعة. غير أنه كان الاستثناء الذي أثبت القاعدة. ولقد صادق الاتفاق على تدابير معينة خاصة بالسكان الأصليين، لكن فقط كحماية أبوية مؤقتة للسكان الضعاف الذين يعجزون عن تحمل قسوة الحياة الحديثة، إلى أن يصبحوا قادرين على الوقوف على أقدامهم كمواطنين قوميين متساوين غير متميزين. فمثلاً، ينص البند رقم 3 في الاتفاقية على:

1 - مادامت الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للسكان الأصليين وسكان القبائل تمنعهم من التمتع بمزايا القوانين العامة في البلاد التي ينتمون إليها فسوف تطبق تدابير خاصة لحماية المؤسسات والأشخاص والملكية والعمل بالنسبة إلى هؤلاء السكان.

2 - سوف يراعى ضمان أن تلك المعايير الخاصة لحماية:

أ - لا تستخدم وسيلة 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 يوحى بأن على الدول واجب الاعتراف بالسكان الأصليين كجماعات تاريخية ومجتمعات تحكم نفسها، أو لتكيف الوجود السابق لمؤسساتها الثقافية والقانونية والمؤسسات السياسية والتقاليد. بل كل الهدف هو التشجيع على تكيف وتجانس السكان

الأصليين مع المؤسسات الموجودة من قبل في الدولة الأم. وبهذا المعنى فإنها تتناسب تماماً مع معايير ما بعد الحرب الأرثوذك司ية.

ومع ذلك ففي ثمانينيات القرن الماضي بدأت المواقف تجاه السكان الأصليين تتغير. وأصبحت المقدمات الأبوية والاستيعابية في اتفاقية منظمة العمل الدولية في العام 1957 محرجة، وصدر قرار لإعادة صياغتها، أسفر عن اتفاقية جديدة لمنظمة عمل دولية عن السكان الأصليين أصبح معمولاً بها في العام 1989 (الاتفاقية الرقم 169). وفي دلائل هذه الاتفاقية الجديدة التي صيفت بالتعاون مع الأمم المتحدة، ذهبت منظمة العمل الدولية إلى أنه قد آن الأوان لتبني معايير دولية جديدة «من منظور إزالة التوجه الاستيعابي للمعايير السابقة»، و«الاعتراف بطلعات هؤلاء الناس لممارسة الحكم في مؤسساتهم». وقد اشتملت الاتفاقية الجديدة على ألوان من الحقوق نظر إليها على أنها خاصة بالسكان الأصليين، بما في ذلك قضايا الأرض، وحقوق اللغة، والقانون العتاد، أي القانون القائم على العرف.

وريما كان ذلك هو المثل الواقعي الأول على معيار دولي للتعددية الثقافية في فترة ما بعد الحرب، ولقد قبل بغير لبس المبدأ الإيجابي لحقوق الجماعات الخاصة (rodriguez – Pinero 2005). غير أنه سرعان ما نظر إلى هذه الاتفاقية على أنها صياغة ناقصة وغير مقنعة لحقوق السكان الأصليين. ومن هنا كان البحث في الأمم المتحدة من معيار جديد. وهناك نص حاسم في مسودة إعلان حقوق السكان الأصليين، الذي صيف في العام 1993، وشق طريقه ببطء من خلال حصوله على موافقة الدول، ولم تعد مسودة الإعلان تأكيداً وتقوية لاتفاقية منظمة العمل الدولية في الدفاع عن حقوق السكان الأصليين بخصوص الأرض واللغة والقانون العتاد (أي القائم على العرف) فقط، بل أكدت 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 إشارة إلى تقرير المصير من المعروف أنها حساسة في الأوساط الدولية، وحتى إذا استبعد الانفصال صراحة، وأنه ليس واضحاً ما إذا كانت، أو متى ستكون، مسودة 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 ضمني مستتر في اتفاقية منظمة العمل الدولية في العام 1989 علينا واضحًا، وسرعان ما نشرت هذه الأفكار المحورية داخل المجتمع الدولي. فسمعنا مثلاً أصداres مسودة الإعلان في معايير السكان الأصليين التي تبناها برنامج الأمم المتحدة للإنماء<sup>(5)</sup> والبنك الدولي<sup>(6)</sup> ولجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة<sup>(7)</sup> ولجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري<sup>(8)</sup> واليونسكو UNESCO والأمم المتحدة لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة (مثلاً المؤتمر الدولي في العام 1993 حول حقوق الإنسان في فيينا، أو المؤتمر الدولي في العام 2001 لمناهضة العنصرية في دوربان<sup>(10)</sup> (\*)).

وفضلاً عن ذلك فقد أقامت الأمم المتحدة جسراً من الأدوات الخاصة لمراقبة معالجة حقوق السكان الأصليين، بما في ذلك إعلان العقد الدولي للسكان الأصليين منذ العام 1995 حتى العام 2004، وتعيين مقرر خاص لوضع حقوق الإنسان والحرفيات الأساسية بالنسبة إلى السكان الأصليين في العام 2001، وتشكيل لجنة دولية لدعم الجماعة في مسائل السكان الأصليين في العام 2002، وتشكيل منتدى دائم لمسائل السكان الأصليين في العام 2003.

وباختصار، فإننا نرى اتجاهها واضحًا - في سياق السكان الأصليين - نحو الاعتراف بضرورة بعض الحقوق المستهدفة، على الرغم من أن مضمون هذه الحقوق يظل موضوع نزاع، لاسيما في علاقته بالمساواة الطبيعية والحكم السياسي. وكثيراً ما يقال إن هذا الاتجاه «فريد في نوعه»، و«استثنائي» - هو شذوذ في النظام الدولي جرى تبنيه استجابة للحاجات الخاصة للسكان المنعزلين، من دون أي إشارة إلى معاملة الأقليات بصفة عامة. وفي وجهة النظر هذه نجد أن القواعد الأساسية لفترة ما بعد الحرب، التي تقوم على أساس الحقوق الإنسانية الشاملة أو العالمية بدلاً من حقوق الأقليات الخاصة، ظلت كما هي من دون أن تتغير بالنسبة إلى جميع الجماعات العرقية الثقافية. هذا مفهوم يلقى أحياناً مساندة وتشجيعاً من السكان الأصليين أنفسهم والمدافعين

(\*) دوريان كبرى مدن مقاطعة ناتال Natal في الجنوب الشرقي من جمهورية جنوب أفريقيا وأهم موانئها [المترجم].

عن مصالحهم، الذين يؤكدون أن وضع السكان الأصليين ليس له أي علاقة بقضايا «الأقليات»، وأن أيديولوجيا «الوطن الأصلي» لا علاقة لها بالنظريات الأكثر عمومية عن «التعددية الثقافية»<sup>(11)</sup>.

وصحيف تماماً أن القبول السريع لفكرة حقوق السكان الأصليين يفسرها جزئياً أن السكان الأصليين هم قلة نسبياً وحالة استثنائية إلى حد ما لا تشكل سابقة للأقليات العرقية الثقافية الأخرى<sup>(12)</sup>. غير أن الواقع أن التوجه نحو منهج تقبل الاختلاف لم يكن مقصوراً على السكان الأصليين، بل كان هناك تطور مهم على خط آخر ركز على الأقليات بصفة عامة، ما غير القواعد الأساسية للتعامل مع كل الجماعات العرقية الثقافية. والنقطة المرجعية لهذا التغير العام هي أحد شروط العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية (ICCPR) الذي أعلنته الأمم المتحدة في العام 1966، حيث يرد في البند الرقم 27:

«في الدول التي توجد فيها أقليات عرقية، أو دينية أو لغوية، فإن الأشخاص الذين ينتسبون إلى مثل هذه الأقليات لا يُنكر حقوقهم في الاجتماع مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم، والاستمتاع بثقافتهم الخاصة، وممارسة طقوس دينهم الخاص أو استخدام لغتهم الخاصة»<sup>(13)</sup>.

وعندما كتبت مسودة ذلك البند في الأصل، فإنها لم تقصد بالضرورة تقديم أي حقوق خاصة للأقليات، مقابل إعادة تأكيد الالتزام بحقوق الإنسان الشاملة، بل إنه يمكن أن يفهم على أنه دعوة للدول إلى ضمان حصول أعضاء جماعات الأقليات على الحريات المدنية نفسها التي يملكونها غيرهم من المواطنين، لاسيما حرية الكلام، وحرية الاجتماع، وحرية الضمير. ومن هنا، يمكن النظر إليه على أنه، جوهرياً، شرط لعدم التفرقة، وبهذا المعنى فقد نسخ في القوانين الدولية لحقوق الإنسان التي تحرم التفرقة في الحريات المدنية على أساس الجنس أو العرق<sup>(14)</sup>.

غير أنه كما حدث في سياق السكان الأصليين، فقد بدأت المواقف تجاه حقوق الأقليات تتغير ابتداءً من ثمانينيات القرن الماضي، كما أعيد بالتدريج تفسير المادة الرقم 27 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 27، المحررة في العام 1994، يذهبون إلى أن المادة لا تفرض فقط واجب عدم التفرقة لحماية الحريات المدنية، بل أيضاً قد تتطلب تبني «تدابير إيجابية» لتمكين الأقلية وتهيئتها لمارسة هذا الحق بالاستمتاع بثقافتها<sup>(15)</sup>، ولقد أعادت الجمعية العامة للأمم المتحدة تأييد هذه الفكرة في العام 1992 عندما بنت إعلاناً لحقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية، أو عرقية، أو دينية أو لغوية. وتؤكد ديباجة هذا الإعلان أنه يستلزم المادة الرقم 27 ثم يعيد ببراعة صياغة العبارات الرئيسية ليوضح أنها تفرض التزامات إيجابية تمكن الأقليات من الاستمتاع بثقافتهم، وليس ببساطة الواجب السلبي لاحترام الحريات المدنية بطريقة لا تفرقة فيها<sup>(16)</sup>.

ولقد انعكس هذا التغيير بعد ذلك في خلق مؤسسات وإجراءات مختلفة خاصة بالأقليات، مثل إنشاء جماعة عمل للأقليات تابعة للأمم المتحدة في العام 1995، برعاية لجنة فرعية من حقوق الإنسان التابعة للجنة حقوق الإنسان، وتعيين خبير مستقل من الأمم المتحدة لموضوع الأقليات في العام 2005. يعكس ذلك الاعتراف بأن 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). ويعود هذا التمييز الظاهر 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 الطريقين، 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 تحتاج أجزاء كبيرة منها اليوم

موجة ردود أفعال معادية للمهاجرين، ولذلك قد لا تبدو بيئة مناسبة لتطور المعايير الدولية لتقبل 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 أمثل الساميين Sami في تشيكوسلوفاكيا)، وكذلك الأقليات القومية الأخرى التي استقرت منذ زمن بعيد، وذلك مثل العرق германي في بولندا، أو الأسكنلنديين في بريطانيا. ولقد حدثت التطورات المهمة فيما يتعلق بهذه «الأقليات القومية التاريخية» بالنسبة إلى المعايير الأوروبية الشاملة في أوروبا<sup>(17)</sup>.

لقد طرحت فكرة ميثاق حقوق الأقليات للأقليات التاريخية لأول مرة في البرلمان الأوروبي في ثمانينيات القرن الماضي، من دون نجاح في حسمها (توغنبرغ Toggenburg، 2004 - ص 5). لكن منذ العام 1990، تولت ثلاثة من أقوى المنظمات 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 أممية أنشئت في الأصل لزع فتيل التوترات خلال الحرب الباردة، وهي الآن تركز بصفة عامة على صيانة السلام ومنع الصراع.

لقد كانت منظمة الأمن والتعاون أول هيئة أوروبية تصدر إعلاناً عن حقوق الأقليات، وذلك في وثيقة كوبنهاغن في العام 1990، ووثيقة جنيف في العام 1991. ولقد أنشأت أيضاً منصب المندوب السامي للأقليات القومية في العام 1993، وطورت سلسلة من التوصيات ذات العلاقة بحقوق الأقليات في مجال التعليم (1996)، واللغة في العام 1998، والمشاركة الفعالة (1999)، والإذاعة (2003)<sup>(18)</sup>.

وما كان المجلس الأوروبي قد تأسس في جانب منه على هذه المعايير للمنظمة الأوروبية للتعاون والأمن، فقد تبنى ميثاقاً أوروبياً للغات الأقلية واللغات الإقليمية في العام 1992، واتفاقية إطارية لحماية الأقليات القومية

في العام 1995، وشكلت بالتالي لجنة استشارية لمراقبة تطبيقها، و«لجنة من الخبراء في الموضوعات المتعلقة بحماية الأقليات القومية»<sup>(19)</sup>. ولقد أعلن الاتحاد الأوروبي من جانبه في العام 1993 أن احترام حقوق الأقليات كان أحد «معايير الانضمام» التي يتعين على الدول (لاسيما 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 1994 أصدر برلمان الاتحاد الأوروبي أيضا قرارا بشأن الأقليات اللغوية، والثقافية في المجتمع الأوروبي، كما أنشئت الإدارة الأوروبية للغات الأقل استخداما (EBLUL). وفي العام 2004 أدرجت حقوق الأقليات كواحدة من القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي في المادة الرقم 2 في مسودة الدستور (المنحوسة). ولقد تبني الاتحاد الأوروبي أيضا إعفاءات واستثناءات خاصة للسكان الساميين الأصليين داخل الاتحاد، وأعلن أن احترام حقوق السكان الأصليين سوف يكون أحد الشروط لحصول الدول النامية على مساعدات الاتحاد الأوروبي<sup>(20)</sup>.

بينما شهدت أوروبا معظم التطورات النشطة على المستوى الإقليمي، فقد كانت هناك تطورات أيضا في مناطق أخرى في الأمريكتين. فكتبت اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان مسودة إعلان مقترن بشأن حقوق السكان الأصليين في العام 1997، 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 2003. وفي آسيا تبني بنك التنمية الآسيوي رؤية إقليمية لمعايير البنك الدولي حول السكان الأصليين في العام 1998.

وفي استطاعتي أن أوأصل لعدة صفحات أسرد فيها قائمة بجميع المنظمات الدولية المشتركة في هذا المجال، وأن أحصر جمادات العمل، والوكالات، والإعلانات، والاتفاقيات التي أوجدتها. وسوف أناقش تفاصيل بعض هذه الجمادات، فيما بعد في هذا الكتاب، وبعض الألفاظ المفاهيمية والعقبات السياسية التي اعترضت طريقها. لكنني آمل أن ما قلناه يكفي ليعطينا لحة عن حجم ووتيرة هذه التغيرات. لقد ظلت قضية حقوق

الأقليات مخفية تماماً داخل المجتمع الدولي. لكنها عادت إلى الظهور من جديد في ثمانينيات القرن الماضي، ووصلت إلى القمة في أجندـة الأمم المتحدة، والأجندـة الأوروبيـة في أوائل تسعينيات القرن الماضي، ما أدى إلى فورة في الدراسـات والمفاوضـات والمسودـات التي أصبحـت نتائجـها بالتدريـج موحدة مؤسـاتـياً ومنتشرـة حول العالم طوال الخـمس عشرـة سنة الماضـية.

وفضلاً عن ذلك فإنـ هذا التغير لم يكن محدودـاً أو مقتصرـاً على قطاع صغير أو بـعد واحد في المجتمع الدولي. وربما لا يدهشـنا أنـ تتعاطـف إحدـى منظمـات الأمم المتحدة مثل «اليونـسكو» UNESCO، التي مهمـتها حماـية التراث الثقـافي للجـنس البـشـري، مع قضـايا السـكـان الأـصـلـيين، والأـقـليـات العـرقـية الثقـافية الذين تلقـى لغـاتهم وثقـافـاتهم شيئاً من التـهـيـيد<sup>(21)</sup>. غيرـ أنـ خطـاب التـعدـدية الثقـافية وجـدـ أيضاً في هيـئـات الأمم المتحدة التي تـرـتـبـطـ مهمـتها بـحقـوقـ الإنسـانـ، وأـوضـاعـ العملـ، والـسـلامـ، والأـمـنـ، والـتنـميةـ، والـبيـئةـ<sup>(22)</sup>.

ويمـكنـ أنـ نـرىـ دـينـاميـةـ مـمـاثـلةـ فيـ السـيـاقـ الأـورـوبـيـ. ولـقدـ كانـ أولـ منـ وـاجـهـ مـسـأـلةـ حقوقـ الأـقـليـاتـ منـظـمةـ الأمـنـ وـالـتـعاـونـ فيـ أـورـوباـ OSCEـ، التيـ مهمـتها الرـسـميـةـ حـماـيةـ الأمـنـ وـالـسـلامـ. وـقدـ تـبـنىـ أفـكارـهاـ المـجلسـ الأـورـوبـيـ، الذيـ هوـ إـحـدـىـ هيـئـاتـ حقوقـ الإنسـانـ، كماـ تـبـناـهاـ أـيـضاـ الـاتـحادـ الأـورـوبـيـ، الذيـ كـانـ وـظـيفـتهـ فيـ الـبـداـيـةـ تـحـقـيقـ التـكـاملـ الـاـقـتصـاديـ.

وبـاختـصارـ، فإنـ أفـكارـ التـعدـديةـ الثقـافيةـ وـحقـوقـ الأـقـليـاتـ، التيـ رـبـماـ تـوـقـعـ المرـءـ عـزـلـهـاـ وـابـعادـهـاـ إـلـىـ المـحيـطـ الـخـارـجيـ وـالـسـطـحـيـ لـمـؤـسـسـاتـ المـجـتمـعـ الدـولـيـ التيـ تـتـعـاـلـمـ معـ «ـالـثـقـافـةـ»ـ وـ«ـالـتـرـاثـ»ـ، قدـ نـفـذـتـ إـلـىـ مـرـكـزـ المـؤـسـسـاتـ المـرـتـبـطةـ بـالأـمـنـ وـالـتـنـميةـ وـحقـوقـ الإنسـانـ. وـهـنـاكـ اختـلافـاتـ مـهمـةـ فيـ مـدـىـ التـزـامـ تـلـكـ المنـظـمـاتـ المـخـلـفةـ بـأـفـكارـ حقوقـ الأـقـليـاتـ وـالـسـكـانـ الأـصـلـيينـ، وـكـيفـ تـقـسـرـهاـ وـتـقـهـمـهاـ. وـكـماـ سـنـرـىـ، فـقدـ كـانـ لهـذـهـ الاـختـلافـاتـ نـتـائـجـ قـوـيـةـ بـالـنـسـبةـ إـلـىـ الطـرـيقـةـ التيـ تـطـورـتـ مـنـ خـلالـهـاـ عـولـةـ التـعدـديةـ الثقـافيةـ. لـكـيـ أـعـتـقـدـ أـنـ منـ الإـنـصـافـ أـنـ نـقـولـ إـنـ دورـ المـجـتمـعـ الدـولـيـ فيـ تـنـميةـ وـمـسـانـدةـ حقوقـ الأـقـليـاتـ وـالـسـكـانـ الأـصـلـيينـ قدـ اـمـتدـ

بسرعة أكثر وباتساع فاق توقعاتها منذ عشرين سنة خلت.

### من الخطابة إلى الفعل

ومع ذلك، يصعب قياس مغزى هذه التغيرات في العالم الواقعي. فلقد كان هناك - بغير شك - تغير كبير في الخطاب من فترة ما بعد الحرب مباشرة، غير أن الالتزام الخطابي بحقوق الأقليات والسكان الأصليين لم يكن دائمًا مقرورنا بالأفعال. ولقد اشتكت المدافعون عن حقوق الأقليات، مثلاً، من أن المنظمات الدولية لم ترتفع إلى مستوى التزاماتها المعلنة. فمثلاً، بينما تعلن الأمم المتحدة أن حقوق الأقليات ستؤدي دوراً مكملاً في تصورها الجديد لمنع الصراع (الأمم المتحدة في العام 2004)، يستمر انقطاع الرابط عملياً بين فرع حقوق الأقلية التابع للأمم المتحدة في جنيف وفرع منع الصراع في نيويورك (MRG 2004، ستايير 2004، تشسترمان 2001، تشامبان 2005) وبالمثل، بينما أشار الإعلان الألفي للأمم المتحدة إلى أهمية حقوق الأقليات لإنجاز أهداف التنمية الألفية (MDG) - الخطة الطموحة لتقليل الفقر في العالم إلى النصف بحلول العام 2015 - فيبدو أنه لا يوجد أي آلية لضمان أن تأخذ أنشطة إعلان الألفية حقوق الأقليات في عين الاعتبار (كوبن 2005، 2005).

وحتى عند تبني خطط العمل وأدوات المراقبة لدعم حقوق الأقليات والسكان الأصليين، فإنها كثيرة ما تكون غير فاعلة. فمثلاً، تعليمات البنك الدولي الرقم 4.20 توجه موظفي البنك نحو مسح المشروعات لمعرفة تأثيرها الممكن في السكان الأصليين. غير أن البنك قد انتقد على نطاق واسع لتجاهله هذه التعليمات (غراي 1998، كنسبرى 1999 ب، سارفتي 2005، ماكاي 2002). والواقع أن المراجعة الداخلية لحسابات البنك تظهر أن ما بين الـ 89 مشروعًا، حيث وجب تطبيق التوجيهات، لم تطبق بصورة «مرضية» سوى في 32 حالة. وإنما في الحالات المتبقية فإما أنها لم تطبق على الإطلاق (34 حالة)، أو أنها طبقت بطريقة غير مرضية (23 حالة)، من دون تشخيص سليم للقضايا أو مشاركة مقنعة للسكان الأصليين أنفسهم (البنك الدولي في العام 2003)<sup>(23)</sup>.

وبالمثل، على حين أن الأمم المتحدة قد وضعت عدداً من الآليات لدعم حقوق الأقليات، بما في ذلك «جماعة العمل من أجل الأقليات»، و«خبير مستقل في شؤون الأقليات»، فقد ذهب النقاد إلى أنها تعاني سكرات الموت البطيء بافتقارها إلى التقويض اللازم أو مصادر التمويل المطلوبة لتحقيق تغيير فعلي<sup>(24)</sup>.

وكما أشرت في بداية هذا الكتاب، فإن المجتمع الدولي، رفض باستمرار أن يجعل أيّاً من معايير حقوق الأقليات ملزمة قضايا<sup>(25)</sup>. وقد جوّبّت الاقتراحات لتحويل إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأقليات إلى اتفاقية ملزمة قانوناً، أو دمج معايير حقوق الأقليات الأوروبيّة مع الاتفاقيّة الأوروبيّة لحقوق الإنسان الملزمة قضايا بالرفض دائمًا.

وبعد مواجهة هذه النماذج وغيرها من أمثلة الفصل بين البيانات الرسمية والممارسة الفعلية يكون من المفري استنتاج أن الخطاب العالمي الجديد حول التعددية الثقافية وحقوق الأقليات ليس سوى زخرفة براقة تخفي وراءها ما كان يجري دائمًا ومن الصعب أن يدهشنا ذلك. فقبل كل شيء، المنظمات الدوليّة الحكوميّة ليست حكماً أو فيصلاً محايضاً في الصراعات بين الدول والأقليات. لقد كانت على وجه الدقة أندية للدول، لأعضائها مصلحة في حماية حقوق ومزايا تلك الدول. وكما سنرى في الفصلين السادس والسابع، لقد وجدت الدول طرقاً مبتكرة للتكييف مع المعايير الدوليّة الجديدة، وإضعاف آلياتها الرقابية والتنفيذية لضمان أن الأقليات لن تقوى داخلياً في نضالها من أجل اكتساب حقوق أعظم. قد يستخرج ساخر أن جميع الأحاديث الدوليّة حول حقوق الأقليات ليست سوى كمية ضخمة من الأصوات والانفعالات التي لا تعني شيئاً في نهاية الأمر. ومع ذلك... فالواقع أن الأمور لم تكن تجري كما كانت دائمًا، فقد تغير بالفعل شيء ما. لقد أحدث تطور المعايير والآليات الدوليّة فرقاً، وربما فرقاً عميقاً وخطيراً، وفي بعض الحالات كانت هذه النتائج واضحة ومباشرة، وأكثر الأمثلة وضوحاً يوجد في أوروبا، فقد كان لقرار الاتحاد الأوروبي بجعل� احترام حقوق الأقليات أحد مقاييس انضمام أي دولة إلى الاتحاد تأثير واضح و مباشر في سياسات عدد من دول ما بعد الشيوعية. وقد حفزت «جزرة» الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي كثيراً من الدول لتبني

سياسات مؤيدة للأقليات لم تكن لتظهر لو لا ذلك<sup>(26)</sup>، وكذلك على الرغم من فتور الهمة التي طبق بها البنك الدولي توجيهاته العملية لضمان حقوق السكان الأصليين، فالواقع أن تلك التوجيهات قد أعطت للسكان الأصليين في بعض البلاد (لاسيما في أمريكا اللاتينية) درجة من التصويت والمشاركة لم يكن من الممكن أن يلقواها بطريقة أخرى (بريسك 2000).

لكن سيكون من الخطأ التركيز حصرياً على تلك الحالات التي أدت فيها الضغوط الدولية المباشرة إلى تغيير السياسات القومية، وذلك لأن تحركات المجتمع الدولي غيرت أيضاً سير المناقشات المحلية حول السياسات العرقية، ليس فقط بإعادتها إلى صياغة مفردات هذه المناقشات، بل أيضاً بتغيير المفاهيم حول أي من الجماعات يحق لها القيام بدور المثل الشرعي في تلك المناقشات. ببساطة، مارس المجتمع الدولي دوراً مهماً في تطبيع الحراك السياسي العرقي ومواجهة قضايا الأقلية وجعلها عادلة مألوفة.

في الماضي، كان ينظر إلى الدول ذات الأقليات القومية كـ«استثناءات»، إن لم تكن «انحرافات» عما تبدو عليه الدول «الطبيعية». خلال فترة طويلة من القرن العشرين كانت فرنسا هي المثال الأكثر تأثيراً للدولة الطبيعية - أعني أنها كانت دولة مركبة بدرجة عالية ذات تصور غير متمايز للمواطنة الجمهورية ولغة رسمية واحدة، ولا مجال لحقوق الأقليات في هذا النموذج - والواقع أن الحكومة الفرنسية ومحاكمتها الدستورية قد أكدتا مراراً أن من المستحيل أن تتصور أن توجد «الأقليات» في البلاد، مادام أن لكل فرد - وفق التعريف - مواطنة متطابقة غير متمايزة<sup>(27)</sup>. كان هذا هو النموذج الذي تطلعت إليه كثير من دول ما بعد الاستعمار وما بعد الشيوعية، إلى حد ما، لأنه بدا الأكثر «حداثة». وبالمقارنة مع ذلك النموذج للدولة، فقد كان ينظر إلى الدول متعددة اللغات، وأو تلك التي تعترف بأشكال متعددة من الحكم الذاتي والتعددية القانونية، على أنها شواذ ومفارقات تاريخية.

أما في السنوات الأخيرة، فقد راجعت المنظمات الدولية آراءها بشأن شكل الدولة «الطبيعية» أو «الحديثة». والواقع أنها قلبت الطاولات بالمعنى الحرفي لهذه الكلمة. وفي الخطاب الدولي المعاصر، نجد أن فكرة الدولة

المركزية أو الموحدة أو المتجانسة توصف على نحو متنام بأنها تتضمن على مفارقة تاريخية في ردة إلى القرن التاسع عشر، وفي المقابل ينظر إلى الدول متعددة اللغات والمستويات، ذات البناءات الداخلية المعقدة للاعتراف بالمناطق الإقليمية والأقليات وتمكينها، على أنها تمثل المنظور الأكثر حداثة «حداثة» حقاً (أو حتى منظور ما بعد الحداثة). والدول التي تمسكت بشدة بالنماذج الوحدوي والمركزي القديم، والتي واصلت إنكار وجود الأقليات (كما هي الحال في فرنسا والميونخ وتركيا واليابان)، توصف على نحو متزايد بأنها رجعية، عاجزة عن التعرف والتعامل مع تعقيدات العالم الحديث وتعدديته المتأصلة<sup>(28)</sup>.

واجهت بعض البلدان مشقة لتكييف نفسها مع هذا الواقع الجديد. عندما كانت رومانيا تتاضل لتبرير وجودها كدولة مستقلة بعد انهيار إمبراطورية آل هابسبرغ، وتمثلت استراتيجيةها الأساسية في تأكيد أنها أمة متجانسة (تقريباً)، مع أقلية ضئيلة غير ذات أهمية سياسياً، وعندما عادت رومانيا واكتسبت استقلالها مع سقوط الكتلة السوفيتية، وسعت إلى الانضمام من جديد إلى أوروبا، عادت فأكملت خطاب التجانس هذا من دون أن تتبين أن الزمن قد تغير. فإنكار وجود الأقليات، أو معاملتهم على أنهم بلا قيمة من الناحية السياسية، ينظر إليه اليوم كدليل على عدم الأهلية للانضمام إلى نادي الديمقراطيات الليبرالية. ومن ثم فقد تعلمت رومانيا بالتدريج، أنها لو أرادت أن تُعامل كدولة أوروبية «طبيعية» و«ناضجة»، فإن عليها أن تعرف بالأقليات الموجودة على أراضيها، وأن تعاملهم كعناصر أساسية وثابتة في البلاد، بدلاً من اعتبارها انحرافات تاريخية أو بقعاً تلطخ فكرة الأمة المتجانسة الموحدة.

وهذا التغير في الخطاب الدولي عن ماهية الدولة الطبيعية ليس مجرد تغير خطابي. إن له مضامين لمشروعية الأقليات كممثلين سياسيين، لقد كان ينظر إلى فكرة الحراك السياسي العربي ذاتها في النموذج القديم، نظرة ارتياح، والواقع أنها لم تكن مشروعة في كثير من البلاد، سواء في الغرب أو في أي مكان آخر. فالأنماط السياسية التي أسست على أساس عرقي، أو التي شكلت في وحدة الدولة ولغتها الواحدة، كثيراً ما كانت محظوظة،

كما هي الحال مع أشكال أخرى من الحراك السياسي العربي، أما اليوم فينظر إلى المشاركة المرئية الفعلية للحركات السياسية العرقية وممثليها السياسيين كجزء ملازم وحقيقي للمجتمع الديموقراطي الحر.

ونصل هنا، في اعتقادي، إلى قلب المسألة، ومادمنا قد أحطنا رسمياً بفكرة أن الدولة «الطبيعية» و«الحداثة» هي تلك التي تعترف بحقوق الأقليات وحقوق السكان الأصليين، فإن النتيجة الحتمية هي أن ن Shr عن 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 وجدت المعايير الدولية على الورق فقط، ولم تخضع للرقابة الدولية أو الإلزام - فهي تسمع بمجال واسع من الحراك العرقي السياسي. في الماضي، ربما كانت الدول تcum على الحراك السياسي العربي باعتباره «متطرفاً» و«خائناً» و«منحرفاً» و«غير دستوري»، أما اليوم ففي استطاعة الأقليات أن تزعم أنها تسعى فقط إلى تطبيق المعايير الدولية التي تعهدت بها الدولة نفسها.

والواقع أن المجتمع الدولي يشجع الجماعات العرقية على أن تتقدم بمقابلتها على أساس هذه المعايير الدولية. ولم تتبين المنظمات الدولية الإعلانات الأخلاقية فقط، بل أشاعت هذه المعايير في جميع أنحاء العالم، بترجمتها إلى اللغات المختلفة، وتوزيعها مطبوعة وعلى الإنترنت، وبالتضامن مع الحكومات المتعاطفة والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الخيرية، وقد رعت كذلك ورش العمل والأعمال التدريبية لكي تفسر أصول وطبيعة هذه المعايير، ولكي تقترح كيف تستطيع الجماعات أن تلجم إليها، ولكي تقدم أمثلة لـ «أفضل الممارسات» حولها، كما تمول الجماعات لجذب أعضاء الأقليات وجماعات السكان الأصليين ليعملوا داخل المنظمات الدولية، ولكي يتعلموا أكثر عن الطريقة التي يمكن أن يعملوا بها بفاعلية داخل النظام.

وباختصار، فإن وراء كل إعلان من هذه الإعلانات الدولية جهداً حقيقياً للأنشطة المساعدة، التي تخلق شبكة دولية من الناشطين والعلماء وصانعي القرار، لكل منهم فائدة معينة 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 غيرت توقعات الناس وإحساسهم بالاستحقاق، ونشرت المعرفة، ونمّت المهارات، وبيّنت الأحزاب والاتحادات، وبصورة أكثر عمومية فقد شرعنّت الجهود لتنظيم وتحريك الجماعات العرقية التي يستحق ممثلوها السياسيون مقعداً 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 عاماً مضت. والمجادلات حول ما إذا كانت المعايير الدولية هي التزامات «حقيقية» أو أنها مجرد «بلاغة خطابية» ليست سوى تصورات خاطئة، فالعلاقات بين الدول والأقليات مازالت تحدها بطريقة أساسية العمليات السياسية المحلية، مع قليل من الضوابط الشاقة نسبياً من القانون الدولي. لكن الطريقة التي تصاغ بها هذه العمليات السياسية المحلية قد تغيرت بطريقة مثيرة بوساطة البيئة الدولية الجديدة التي فضحت النماذج الاستيعابية القديمة، في حين أنها شجّعت أنشطة حقوق الأقليات.

### تفسير التغيير

ما الذي يفسر هذا التغيير؟ في استطاعتتنا أن نستبعد بسرعة أحد التفسيرات، ويرى بعض النقاد أن التغيير هو نتيجة لزحف تأثير النسبة الثقافية التي جاء بها الأنثربولوجيون الثقافيون، أو منظرو ثقافة ما بعد الحداثة، التي رفضت فكرة المبادئ الأخلاقية الكلية. وفيفترض أن يكون ذلك تفسيراً لما تعرض له تسوية ما بعد الحرب التي اعتمدت حصرياً على حقوق الإنسان الشاملة من نزاع باسم حقوق الأقليات والسكان الأصليين (انظر مثلاً فينكلكروت 1988، وكوان 2001).

والواقع أنه بغض النظر عن تحدي هذه الأفكار الكلية، فإن التبريرات التي قدمتها المنظمات الدولية لتبني حقوق الأقلية تتافق مع هذه الأفكار نفسها، فما تغير ليس هو معتقدات الناس حول مشروعية المعايير الأخلاقية

الكلية، بل بالأحرى افتراءات الناس حول ما إذا كانت حقوق الأقليات تدفع إلى الأمم 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 نظام عالمي جديد، بل هي في الواقع تتواص مثلاً هذا النظام. غير أنه في يومنا الراهن هناك تأكيد أن تكيف التوع العرقي ليس فقط متسقاً مع، بل الواقع أنه شرط مسبق للمحافظة على نظام دولي شرعي، والواقع أنه يتتأكد على نحو متزايد أن جميع أهداف وقيم المجتمع الدولي في نهاية الأمر – سواءً كانت حقوق الإنسان، أو السلام والأمن، أو الديموقратية أو التنمية الاقتصادية – تعتمد على الاعتراف بحقوق الأقليات وحقوق السكان الأصليين.

فانتأمل بعض الأمثلة القليلة التالية:

وفقاً لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فإن حقوق الأقليات هي شرط مسبق 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 ممكن فقط في حال طبق إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأقليات، والاتفاقية الإطارية تطبيقاً كاملاً لحماية الأقليات القومية» (OSCE 1999).

هناك شعور مماثل تجاه الدور الذي تمارسه حقوق الأقليات في تقليل الصراع يعبر عنه على المستوى العالمي عن طريق الأمم المتحدة: «تتكرر معظم الصراعات في البلدان الفقيرة، لاسيما في تلك البلاد التي تحكم حكماً سبيلاً والتي يوجد فيها تناول صارخ بين الجماعات العرقية أو الدينية. وأفضل طريقة لمنع هذه الصراعات هي تعزيز تميّة اقتصادية متوازنة وسليمة، بالإضافة إلى حقوق الإنسان، وحقوق الأقليات، والتنظيمات السياسية التي تمثل فيها كل الجماعات على قدم المساواة» (الأمم المتحدة 2000).

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

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

«حيثما اقترنت حالة الفقر بتتصدع ديني أو عرقي جاد، فالحل واضح، وإن صعب تفيذه عملياً: دعم حقوق الإنسان، وحماية حقوق الأقليات، والتأسيس لنظم سياسية تكون فيها كل الجماعات ممثلة» (الأمم المتحدة 2000، ص 45).

وقد عبرت منظمة العمل الدولية عن مشاعر مماثلة بشأن الدور الذي يمارسه 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 يواجهونه من إقصاء اجتماعي واقتصادي، فلا بد للسياسات الاقتصادية والاجتماعية أن تعرف بحاجات السكان الأصليين وأفراد القبائل، وحقوقهم وططلعاتهم، وبما أنهم سكان متذمرون فإن لهم حقوقاً خاصة (حقوق الجماعة) تشمل الحق في أن يكونوا مختلفين وأن يتخذوا قرارات مؤثرة في حياتهم ومستقبلهم | برامج لتخفيض الفقر |، من المحتمل أكثر أن تواجه الأسباب الأساسية لإفقار السكان الأصليين وسكان القبائل وإقصائهم اجتماعياً، حيث (أ) تعرف الأطر الشرعية بحقوق السكان الأصليين، (ب) تطور المؤسسات والسياسات التي تحترم التنوع وتتكيف معه، (ج) يتحرك السكان الأصليون وينظمون من أجل التغيير السياسي» (توماي 2005، ص 5) <sup>(29)</sup>.

وفقاً لليونسكو، حقوق الأقليات هي جانب أساسي من حقوق الإنسان.

«الدفاع عن التنوع الثقافي هو أمر أخلاقي لازم ولا ينفصل عن الكرامة الإنسانية، وهو يتضمن التزاماً بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، لاسيما الحقوق التي تخص الأقليات والسكان الأصليين، والحقوق الثقافية هي جزء متكامل مع حقوق الإنسان، التي هي عامة و شاملة ولا يمكن أن تقسم ذات اعتماد متبادل» (اليونسكو، الإعلان العالمي حول التنوع الثقافي 2001).

وأخيراً، فإن حقوق الأقليات، وفقاً لما تقوله منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، شرط سابق لتحقيق الديموقراطية:

«المشاركة الفعالة للأقليات القومية في الحياة العامة عامل جوهري للسلام والديمقراطية في المجتمع. إن التجربة في أوروبا وفي كل مكان آخر قد بينت أن الحكومات غالباً ما تحتاج إلى إرساء تنظيمات محددة للأقليات القومية لكي تساند هذه المشاركة» (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا - 1999).

إن الأهداف الكلية الشاملة للأمم المتحدة في كل هذه التصريحات تظل خطوطاً مرشدة لا جدال فيها، وليس ثمة حتى إشارة إلى النسبية الثقافية في أي من هذه التقارير، أو أي انسحاب من الالتزام بالقيم الكلية العالمية. إن ما تغيير هو الافتراضات حول تأثير حقوق الأقليات في هذه الأهداف. وتؤكد المنظمات الدولية اليوم أن حقوق الأقليات تدعم، ولا تكبت، إنجاز التطلعات الكامنة في ميثاق الأمم المتحدة.

وهذه كلها تصريحات مثيرة، يجدر التوقف للتفكير فيها: هل صحيح أن الاعتراف بحقوق الأقليات وبحقوق السكان الأصليين هو شرط سبق لتحقيق السلام، والتنمية، والديمقراطية، وحقوق الإنسان؟ لو صح ذلك، فمن المؤكد أنه سوف يساعدنا في تفسير ذلك الاحتضان السريع لحقوق الأقليات، وإن كنت أشك 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) (\*) الذي أداره روبرت غر (Gurr، 1993، 2000)، أكثر المحاولات عمما وشمولًا لفحص العلاقة بين سياسات الدولة تجاه الأقليات ومخاطر الصراع والتداعي العنيف إحصائيًا. وبعد فحص 275 حالة من صراعات الأقليات مع الدولة، انتهى غر إلى أن «الاتجاهات العالمية القوية» نحو اعتراف أكبر بحقوق الأقليات قد قللت بالفعل «حدث 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 2000، ص 211). وقد أكدت دراسات لاحقة استُخدمت في قاعدة بيانات MAR هذه النتيجة الأساسية (برميرو 2002، وسيدمان وأيرز في العام 2001، وسيدمان وآخرون 2002). ولا تدهشنا دراسة «أقليات في خطر» (MAR) التي اقتبست من قبل المنظمات الدولية على نطاق واسع لساندتها جهودها النشطة المؤيدة لانتشار التعديلية الثقافية الليبرالية (انظر مثلا UNHDR 2004، MRG 2004، Chapman 2005).

لكن أسئلة أثيرت حول دراسة الأقليات (MAR) (فيرون 2000، لتين 2000)، وكثير من العلماء السياسيين المحترمين وعلماء الاجتماع وعلماء الأنثروبولوجيا، الذين ذهبوا إلى أن تأثير حقوق الأقليات في السلام ونشر الديموقратية والتنمية وحقوق الإنسان هو في أفضل الحالات عرضي بشكل كبير، والواقع أن البعض ذهب إلى أن الأثر في ظروف كثيرة يحمل أن يكون سلبيا (وسوف أناقش هذه الحجج فيما بعد في الفصلين السادس والسابع)، ومن المؤكد 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 الديموقратية، واحترام حقوق الإنسان، لدفع التنمية الاقتصادية أو دعم السلام والاستقرار، وليس لدينا ذلك النوع من الدراسات الذي يدرس الدول طولاً وعرضًا ليؤكد أو يفنّد هذه الافتراضات التي تظل كلها قابلة للنقاش والجدال بعمق بين كتابات العلماء<sup>(30)</sup>.

(\*) «Minorities at Risk».

فإذا سلمنا بهذا الارتياب، فلماذا استتتجت كثير من المنظمات الدولية أن حقوق الأقليات والسكان الأصليين ضرورية لمتابعة ممارساتهم؟<sup>(31)</sup>، ولا يوجد هنا جواب بسيط واحد، لاسيما إذا سلمنا بتناقض 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 قضيائنا الأقليات على الوضع الخاص بكل مؤسسة، وعلى ألوان الصعف والحوافز في المؤسسات التي تخلقها بنية المنظمة، وسوف نحتاج إلى كتاب كامل لتبني كل من هذه الطرق.

لكن لو أتنا رجعنا خطوة إلى الوراء من هذه التفاصيل، فإنني أعتقد أننا نستطيع أن نرى هذا التغيير نتيجة للتقاء عاملين: الخوف من انتشار العنف العرقي بعد انهيار الشيوعية، والأمل في إمكان ظهور شكل من أشكال التعددية الثقافية الديموقراطية الليبرالية الحية. دعنا نبدأ من الخوف، مع انهيار الكتلة الشيوعية كان هناك تفاؤل كبير في البداية بأن الديموقراطية الليبرالية سوف تبزغ في أنحاء العالم، وبدلا من ذلك، فإن ما انبثق في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية كان الصراع العرقي العنيف، لاسيما في البلقان والقوقاز، وحلت محل التوقعات شديدة التفاؤل بالإحلال السريع للديموقراطية 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 (لاسيما رومانيا وسلوفاكيا حيث الأقليات المجرية الحرون)، وإلى البلطيق ووسط آسيا (مع أقلياتها الروسية التي لا يستهان بها)، مبتلة عالم ما بعد الشيوعية بأسره.<sup>(32)</sup> 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 أثرت في كثير من بلدان العالم النامي.<sup>(33)</sup>. لقد أدرك دانييل موينهان - وقد كان سفيرا سابقا للولايات المتحدة في الأمم المتحدة - روح العصر عندما كتب يقول: «لم تعد الأمم تمثل فيما يبدو إلى الدخول في الحرب بعضها مع بعض، في حين أن الجماعات العرقية يقاتل بعضها ببعض طوال الوقت» (موينهان 1993).

ولم تكن هذه الصراعات ترى 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 تدفقو إلى دول الجوار وأحدثوا فيها اضطرابات كثيرة، فضلاً عن ذلك فإن الحروب المدنية العرقية كثيرة ما تخلق جيوباً من الخارجيين عن القانون، سرعان ما تصبح مأوى لتهريب السلاح والمدرّرات، أو مخابئ للجماعات الإرهابية (باريس 2001، 2004)<sup>(34)</sup>. ونتيجة لذلك، أصبح الصراع العرقي يرى كتهديد خطير للسلام والأمن العالميين، وربما بالفعل كتهديد رئيسي، حيث تراجع التهديد بالحرب بين القوى العظمى، وقد بُرِزَ شعور قوي بأن المجتمع الدولي يحتاج إلى أن يفعل شيئاً لمساعدة الدول في السيطرة على هذا «الظهور الوحشي للصراع العرقي الطائفى» (روبرتز 1994، ص 6). وإذا سلمنا بهذا التجمع للعوامل الإنسانية والجغرافية - السياسية، فإن تعامل المجتمع الدولي مع هذه الصراعات باعتبارها شؤوناً داخلية خالصة لن يكون قاسياً فقط، إنما أحمق (كولير 2003، ص 11).

وهكذا نجد أن العامل الأول الكامن وراء المبادرات الدولية في هذا المجال هو رؤية تشاورية، بل ومرعبة للسياسات العرقية كمهدد للسلام، والديمقراطية، والتنمية. ولقد كان هذا الإدراك، جزئياً، رد فعل للماسي التي انكشفت في يوغوسلافيا ورواندا، لكنها دعمت بموجة من دراسات علم الاجتماع التي يبدو أنها اقرحت أن التأثير العرقي كان «مشكلة» ذات أبعاد متعددة. إذ يبدو أن الدراسات قد أظهرت - على سبيل المثال - أن البلدان التي كانت تعاني تناقضاً عرقياً كبيراً من المرجح أن تكون أقل ديمقراطية، بنمو اقتصادي أضعف، ومستويات أدنى من الإنفاق الاجتماعي لمساعدة المحتاجين<sup>(35)</sup>. وهكذا، بدا أن الحالات الأكثر وضوحاً للحروب المدنية العرقية ليست سوى الطرف الرئي لمجموعة أكبر كثيراً من الأمراض المرتبطة بـ«تنوع عرقي واسع للغاية» أو «سياسات عرقية واسعة للغاية».

غير أن العامل الثاني هو العكس، وتحديداً ابتكاق أشكال سليمة ومحيدة 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 تصاعد مثير في الحراك السياسي العرقي من قبل جماعات مختلفة، بما في ذلك الجماعات المهاجرة والجماعات القومية (مثل الأسكندنافيين والكتالونيين والكيوبكين)، والسكان الأصليين<sup>(36)</sup>. وكما هي الحال في أوروبا في فترة ما بعد الشيوعية، فإن هذا الإحياء العرقي الغربي كان في البداية يخشاه كثير من السكان بوصفه تقويضًا كاملاً وتهديدًا للديمقراطية الليبرالية. وهذه المخاوف كانت ترجع من ناحية إلى الذكريات طويلة الأمد لفشل في نظام حماية الأقليات، كما ترجع من ناحية أخرى إلى أن بعض الظواهر المبدئية لهذا الإحياء العرقي في أواخر ستينيات القرن الماضي وأوائل السبعينيات قد استهتمت في الواقع الأيديولوجيات марكسية والفوضوية التي أيدت الانقلابات العنيفة على الدولة<sup>(37)</sup>.

لكن بحلول أوائل تسعينيات القرن الماضي، كانت هناك مساحة واسعة من الإحساس بالتفاؤل (برغم أنه لم يكن إحساساً عملياً) 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 يستلزم القيم الليبرالية، والمثل العليا لحقوق الإنسان، وبهذه النظرة فإن السياسة العرقية في الغرب لا تهدد الديمقراطية، إنما هي على العكس تعمق ظاهرة الديمقراطية، حيث تحدث الجماعات المحرومة، تاريخياً، وصماتها الثقافية وتغييبها، وهي على حق في ذلك، للحصول على المساواة وعلى حرية أكبر. إن ظهور ومؤسسة السياسات العرقية، مثل ظهور الحركة النسوية وحركة الشواد، هو تجلٍ وتوطيد لعملية أوسع من التحرر الديمقراطي وليس تهديداً لها.

لقد وضحت تلك النظرة التفاؤلية لسياسات العرقية في الغرب مع النظريات الجديدة لـ«التعددية الثقافية الليبرالية» التي انبثقت لأول مرة في أواخر ثمانينيات وأوائل تسعينيات القرن الماضي<sup>(38)</sup>. ويرى أنصار التععددية

الثقافية الليبرالية أن سياسات الأقليات من الجماعات المتمايزية 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، وتعاون الجميع في بناء مجتمع ديموقراطي أشد إنصافاً وأكثر شمولًا، ومن ثم لا بد من أن يرى كجزء من المجتمع الديمقراطي الحر.

وعلى ذلك، فقد شهدت أوائل تسعينيات القرن الماضي تشوّماً عميقاً حول السياسات العرقية في دول ما بعد الاستعمار وما بعد الشيوعية، وتقاوياً عميقاً بالقدر نفسه حول السياسات العرقية في الغرب. ولقد تشكلت مواقف واتجاهات وأنشطة المجتمع الدولي بخصوص علاقة الدولة بالأقليات بوساطة هذين المنظورين معاً. لقد أعطى الخوف الغربي من الصراع العرقي اللولبي دافعاً وزخماً للمجتمع الدولي لكي يتدخل، بينما أعطى الأمل في شكل ديموقراطي ليبرالي من التعددية الثقافية أفكاراً ملهمة وإحساساً بالاتجاه الأخلاقي. هذان العاملان (وليس احتضاناً مفاجئاً للنسبة الثقافية) هما اللذان ساعدوا في تفسير كثافة الجهود الدولية في هذا المجال من العام 1990 حتى العام 1995، عندما تطورت بالفعل جميع وسائل حقوق الأقليات الإقليمية العالمية الرئيسية.

ومن المهم أن نكرر أن هذين العاملين معاً ضروريان لإنجاح مبادرات دولية كالمؤتمر الذي رأيناها، ومن دون الإحساس بالخطر المحدق، ولم يكن في استطاعة المنظمات الدولية أن تتغلب على تردد الدول المعتمد في التصديق على التدخل الدولي في علاقة الدولة بالأقليات، لكن من دون الاعتقاد في مثل أعلى لعدالة التعددية الثقافية، فإن الخوف من الصراع كان يمكن أن يؤدي بسهولة إلى أنواع مختلفة من المبادرات الدولية. فعلى سبيل المثال أدت المخاوف من العنف العرقي بعد الحرب العالمية الأولى بكثير من الشعوب إلى دعم التجزئة والنقسيم (لتتمكن كل جماعة عرقية من تشكيل دولتها الخاصة كلما أمكن)، أو نقل السكان (مثلاً نقل اليونانيين من تركيا إلى اليونان، وكذلك نقل العرق التركي من اليونان إلى تركيا). وبعد

الحرب العالمية الثانية أدت مخاوف مماثلة إلى نوبة أخرى من التطهير العرقي، حيث أرغم العرق الألماني على الخروج من تشيكوسلوفاكيا وبولندا وبليدان أخرى. وبعض الناس في يومنا الراهن يذهبون إلى أنه ينبغي على المجتمع الدولي أن ينظر في هذين الخيارين: التقسيم أو نقل السكان، على الأقل كملجاً آخر (انظر مثلاً كاوفمان 1996، 1998). لكن في أوائل تسعينيات القرن الماضي التزم المجتمع الدولي بشدة بوجهة النظر التي تقول إنه من الممكن، ومن المرغوب فيه، أن نبني ديمقراطية ذات ثقافة متعددة (ماناس 1996)، وكانت الاستجابة لمحاولة معايير حقوق الأقليات والسكان الأصليين تساعده في بناء التعددية الثقافية الليبرالية. والتوقيت مهم هنا، فكل من المخاوف الغيبة والتفاؤل المحتقى به قد ضعف إلى حد ما منذ أوائل تسعينيات القرن الماضي. أما الآن فقلة 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 أقل بكثير من أن يكون شائعاً، وأكثر صعوبة من أن يثار أو يحرض عليه مما افترض المعلقون في فترة سابقة (فيرون ولaitن 1996، 2003 ويونغ 2002) <sup>(39)</sup>. وهناك مسائل أخرى ترى الآن على أنها تهديدات أكثر جدية للسلام والأمن الدوليين، من الإرهاب إلى الإيدز والفقر العالمي. كما أن البحوث الأكثر حداة قد أثارت تساؤلات حول الادعاءات السابقة بأن التأثير العرقي، بما هو كذلك، يعد عائقاً للديمقراطية، وحقوق الإنسان، والنمو الاقتصادي، أو رخاء الدولة عموماً <sup>(40)</sup>.

وعلى العكس، لقد أسقط البرعم زهرة التعدد الثقافي الليبرالي الغربي، على الأقل بخصوص الجماعات المهاجرة في بعض البلاد. هناك فكرة منتشرة انتشاراً واسعاً في أوروبا الغربية تقول إن التعددية الثقافية قد «ذهبت بعيداً مما يجب» في سياق المهاجرين المسلمين، كما كانت هناك إعادة تأكيد للخطط الاستيعابية والسياسات الإقصائية. لم تواجه بنود حقوق الأقليات للجماعات القومية وللسكان الأصليين، في المقابل، أي تراجع جاد في أي من الديمقراطيات الغربية، حتى بالنسبة إلى أولئك الذين ظلوا مؤيدين لإصلاحات التعددية الثقافية في الغرب فقد أثروا الشكوك حول ما إذا كان يمكن تطبيقها في مناطق أخرى من العالم.

ونتيجة لذلك، تراخت جهود المجتمع الدولي في صياغة معايير جديدة وأليات جديدة، وقل الإحساس بالحاجة إلى تجنب منع الكوارث، وقلت الثقة بأننا نعرف المثل الأعلى الذي تستهدف تحقيقه. لقد وضعت الخطط الطموحة السابقة لتنمية المعايير الدولية - على سبيل المثال بتنمية تقويض الهيئات الدولية المختلفة التي تراقب حقوق الأقليات - قيد الانتظار. والواقع أن معظم الناس يعتقدون أنه إذا كان على المجتمع الدولي أن يعيد 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 1992 عن حقوق الأقليات إلى اتفاقية ملزمة<sup>(41)</sup>، أو تحويل الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي حول الأقليات إلى خصم قانوني في اتفاق الأوروبي حول حقوق الإنسان، أو استثناف تقويض المنصب السامي لمنظمة الأمن والتعاون حول الأقليات القومية لتوسيع رقعة أنشطتها. وفي كل حالة، يعتقد كثير من النشطاء والمدافعين أن النتيجة لا بد من أن تكون انحراف المكاسب التي تحفظت في البداية في الفترة الحاسمة من العام 1990 حتى العام 1995.

ومع ذلك، وبرغم بعض المحاولات لتخفيف النفقات، فإن البناء الهندسي الدولي لحقوق الأقليات وحقوق السكان الأصليين ظل كما هو، بل إنه في الواقع أصبح مزروعاً مؤسستياً، وفضلاً عن ذلك فعلى حين أن مشاعر الحماس والإلحاح قد انحسرت، فإن القضايا الكامنة ظلت كما هي بلا تغيير. والواقع أن الصراع العرقي قد يحدث كوارث إنسانية ويهدد السلام والاستقرار العالمي، وذلك يجعل التعامل مع الأقليات قضية مشروعة في محيط الاهتمامات العالمية. وفضلاً عن ذلك فإن ممارسات التعديدية الثقافية الحرة في الغرب تظهر لنا أن التوسع العرقي يمكن معالجته بطريقة تتسق مع قيم الحقوق الإنسانية والديمقراطية. وبهذا المعنى فمن المناسب والواقع أنه مسألة ضرورية، أن يؤثر الأمران: الخوف من العنف العرقي، والأمل في التعديدية الثقافية الليبرالية في المجتمع الدولي.

ومع ذلك فما هو أقل وضوحا هو ما إذا كانت الجهود الدولية السائدة قد جمعت مع هذين المؤثرين بطريقة صحيحة. وأحياناً يبدو الافتراض الكامن على أن الأخير هو حل للأول، أعني أن التعددية الثقافية يمكن أن تزودنا بالأساس لمواجهة مشكلة الصراع العرقي في دول ما بعد الشيوعية، وما بعد الاستعمار. لكن ليس من الواضح أن الاثنين، أو ينبغي أن يكونا، مرتبطان بهذه الطريقة المباشرة. وبعد كل شيء، فإن المنظورين يتطرقان منفصلين تماماً أحدهما عن الآخر. ولقد ركز منظرو التعددية الثقافية الليبرالية جهودهم بصفة خاصة على المناوشات داخل الديمقراطيات الغربية، وقليل منهم، إن وجد، اقترح أن النماذج الغربية يمكن نقلها إلى دول ما بعد الاستعمار. والعكس، قلة من الباحثين في الصراع العرقي في العالم النامي ذهبوا إلى أن النماذج الغربية للتعددية الثقافية هي الحل. كلا الخطابين كان مؤثراً في أوائل تسعينيات القرن الماضي، لكنهما كانا يعلمان في منطقتين منفصلتين مع قدر ضئيل من الاتصال.

ليس واضحًا تماماً كيف أو متى ظهرت الفكرة لأول مرة التي تقول إن على المجتمع الدولي أن يلْجأ إلى التعددية الثقافية الليبرالية الغربية عند التفكير في الطريقة التي يتعامل بها مع العلاقات العرقية في دول ما بعد الشيوعية ودول ما بعد الاستعمار. وعلى قدر ما، أستطيع أن أقول إن هذه الفكرة، فيما يبدو، انبعثت داخل المنظمات الدولية نفسها، بطريقة غير شعورية. الطبيعة تكره الفراغ، وربما لم يكن ثمة مفر من أن تستدعي الخطاب التفاؤلي للتعددية الثقافية الليبرالية ليحدث توازنًا مع الخطاب التشاؤمي الخاص بالصراع العرقي الذي يقوض الأسس. فإذا سلمنا بما ندركه من إلحاح للموقف في أوائل تسعينيات القرن الماضي، فلن يكون ثمة وقت للمناقشة المنظمة حول مدى توافق التعددية الثقافية الليبرالية حقاً مع دول ما بعد الاستعمار ودول ما بعد الشيوعية<sup>(42)</sup>.

لكني أعتقد أنه آن الأوان للقيام بمثل هذه المناشة. وكما أشرت فيما سبق فإن المحاولات لنشر التعددية الثقافية الليبرالية حول العالم لا تسير سيراً حسناً. وينبغي ألا يدهشنا ذلك إذا تذكرنا ما نعرفه عن الصعوبة العامة في نقل مؤسسات التعددية الثقافية الليبرالية، وإذا سلمنا بأن

التعددية الثقافية هي جانب من أعظم الجوانب المسببة للنزاع في السياسة الديموقراطية الليبرالية المعاصرة. فإذا ما أرادت الاستراتيجيات مساندة التعددية الثقافية وأن تحظى بأي فرصة للنجاح، فإننا نحتاج إلى أن تكون أكثر وعيًا بالنسبة إلى الآمال والمخاوف - معاً - التي تدفع وتحرك الجهود الدولية، ونكون أكثر حذراً في الطريقة التي تربط بها بين الاثنين.

وسوف تتجه بقية الكتاب إلى تزويدنا بالخطوات الأولى في عملية إعادة التفكير هذه. وسوف أستكشف في الجزء الثاني المنطق والشروط المسبقة للتعددية الثقافية في الغرب، مع التركيز بصفة خاصة على الأشكال المتميزة التي تتزدها، والظروف التي تمكنتها وتجبرها، وفي الجزء الثالث سوف أ Finch the 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 أحياناً 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 ديموقراطية. إن التفاؤل الساذج يتنازع مع المخاوف المشوهة، على ما سنرى، قدرًا كبيرًا من العمل، ويظل بحاجة إلى أن يتم لفهم الطريقة التي نستطيع من خلالها أن نجعل آمالنا ومخاوفنا بقصد السياسة العرقية تصل إلى نوع من الإطار الواقعي المتماسك.

