8

الخلاصة: الطريق إلى الأمام

على مر خمسين سنة خلت شرعت المنظمات الدولية في تجربة جريئة لدعم نماذج التعددية الثقافية الليبرالية وفي صياغة مقاييس دولية لحقوق الأقلية، غير أن هذه التجربة تواجه مستقبلا مشكوكا فيه. فهناك كثير من الجوانب غير المستقرة في الطريقة التي حددت بها المنظمات الدولية خطاباتها ومقاييسها، مما يمنع انتشارها وتنفيذها الفعال. وفضلا عن ذلك، فإن الإحساس الأولي بإلحاح هذا الموضوع قد تلاشى بشكل كبير، والتساؤلات حول حقوق الأقليات قد تراجعت في قائمة الأولويات الدولية. ومن دون الاهتمام المتجدد والالتزام، سيكون الناتج المحتمل هو تراجعا تدريجيا من الأبعاد التقدمية لهذه التجربة.

«يجب أن ننظر إلى المعايير الدولية كأرضية يتم من خلالها التفاوض على حقوق الأقليات، وليس كسقف ينبغي على الأقليات عدم السعي إلى تخطيه»

المؤلف

ما الذي يجب أن نفعله إذن؟ أين تذهب من هنا؟ لكي نبسط المسألة جدا، فإننا نستطيع أن نتخيل خيارين: الأول هو أن نتخلى عن مشروع تدويل التعددية الثقافية، والرجوع بالساعة إلى الوراء إلى فترة ما قبل العام 1990، عندما لم تمثل قضية العلاقات بين الدولة والأقلية أولوية بالنسبة إلى المجتمع الدولي.

ومن وجهة نظري، فإن ذلك سيكون غير مرغوب فيه إلى أقصى حد. فللمجتمع الدولي دور مشروع، وهو في الواقع أساسي، في تدعيم كل من الدول والأقليات. إن الأقليات حول العالم تطالب باحترام واعتراف أكبر، وليس هناك سبب لتوقع 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 كثيرا من دول ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار تواجه صعوبة في الاستجابة لهذه المطالب، التي لا تهدد فهمها الذاتي التقليدي كدول 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 دائما لخطر الارتداد إلى النماذج القديمة للعلاقات غير الليبرالية وغير الديموقراطية، بما في ذلك علاقة القاهر بالمقهور، المستعمِر بالمستعمَر، الطبيعي والمنحرف، المستقيم والضال، المتحضر والمتخلف، الحليف والعدو.

وإذا نحن خرجنا عن هذه النماذج، واستبدلناها بعلاقات المواطنة الديموقراطية، فعلى المجتمع الدولي أن يظل مشاركا فاعلا فيها. وما يجدر بنا أن نتذكره هو أن الضغط الدولي قد أدى دورا مهما ومفيدا في تطوير حقوق الأقليات في العديد من الدول الغربية، على الرغم من أنه كثيرا ما يَنسى ذلك. على سبيل المثال، فإن تسوية الحكم الذاتي لجزر ألند Aland كانت حلا تقرر خارجيا تحت مظلة عصبة الأمم، وقد تم ذلك بنجاح. وانضمام ألمانيا إلى حلف الناتو Nato العام 1955 كان

مشروطا بوضعها تسـوية لحقوق أقلية متبادلة مع الدنمارك، تسوية تُرى الآن نموذجا لعمل الدول القريبة بشـكل بناء خلال العلاقات بين الجانبين لمسـاعدة الأقليات في الدول المجاورة. لقـد كان هناك ضغط دولي قوي على إيطاليا لتمنح الحكم الذاتي لجنوب تيرول العام 1972، وهو يُرى الآن مثالا ناجحا للتكيف. وفي جميع هذه الحالات كانت هناك حاجة إلى درجة مـن الضغط الدولي للبدء في التسـويات، على الرغـم من أنها أصبحت مصونـة ذاتيا ومحليا، بل كثيرا ما تدعمت أو توسـعت نتيجة للإجراءات المحلية. وإذا سـلمنا بهذا التاريخ، فإنه يبدو من السـذاجة أن نفترض أن البلاد في عالم ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار ستتجه حتميا وبطرق سـلمية إلى حقوق أقلية متميزة، عبر إجراءاتها الديموقراطية المحلية من دون درجة ما من الدعم أو حتى الضغط الدولي.

على المنظمات الدولية مسـؤولية 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.

وعلـى أي حـال فإن التراجع التـام عن حقوق الأقليـات ليس خيارا واقعيا. فالالتـزام بالتعددية الثقافية، وحقـوق الأقليات، على الرغم من أنه حديث نسـبيا، فإنه الآن مؤسس بعمق داخل المجتمع الدولي. فهناك العديد من جماعات العمل، واللجان الاستشـارية، والخبراء المسـتقلين، والهيئـات الرقابية التي تعمل على مسـتويات متعددة من المجتمع الدولي (إقليميـا وعالميا)، وبمجالات فعالة مختلفة (على سـبيل المثال السـلام والأمـن، وحقوق الإنسـان والتنميـة والبيئة)، حتى إذا قـررت الجمعية العامة للأمم المتحدة إنكار إعلانها العام 1992 حول حقوق الأشـخاص الذيـن ينتمون إلى أقليات قومية أو عرقية، دينية أو لغوية - وهو في ذاته افتراض غير واقعـي - فلن يكون لذلك أي تأثير في الطرق التي تغلغلت فيها حقوق الأقليات إلى عمليات برنامج الأمم المتحدة للإنماء، أو منظمة العمـل الدولية، أو البنك الدولي، أو اليونسـكو مثـلا، وذلك غير تطور السياسـات الداعمة للـدول حول العالم. إن حقـوق الأقليات هنا لتبقى بشكل أو بآخر.

ولذلك، فإن البديل هو إعادة التفكير في مشروع تدويل حقوق الأقليات لوضعه على أساس أكثر ثباتا، مفاهيميا وسياسيا، ونحن نحتاج إلى أن نوضح أن هناك مجموعة من الأهداف والمثل المدركة هنا، وأن هناك وسائل عملية لتحقيقها.

وأنا أعتقد أن أكثر الأسس قبولا لإتقان مشروع متماسك لحقوق الأقليات الدولية يكمن في تصور التعددية الثقافية الليبرالية. كما ناقشنا طوال هذا الكتاب، فإن التعددية الثقافية الليبرالية تعمل بالفعل كمؤثر قوي في أنشطة المنظمات الدولية في مجال العلاقات بين الدولة والأقلية. وينعكس ذلك في المصطلحات والخطاب المستخدم، 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 عمل أكبر لحقوق الإنسان والمؤسسة الديموقراطية. كل ذلك يحمل الطابع الجلي للتعددية الثقافية الليبرالية، ولم يكن ليظهر في غيابها.

لكن عندما نقول إن المنظمات الدولية قد تأثرت بالتعددية الثقافية الليبرالية فإن ذلك لا يعني أن هناك إجماعا عالميا واضحا على هذا المنظور، أو تطبيقا ثابتا له. على العكس، كما رأينا، فإن مزايا التعددية الثقافية الليبرالية متنازع عليها بشدة على المستوى الدولي. وجزء من هذه المعارضة يأتي من النخبة أو الصفوة في الدولة التي لا ترغب في مشاركة السلطة مع الأقليات، أو التي تبقي على تحيزاتها الراسخة ضد أقلياتها المتخلفة. غير أن كثيرا من المعارضة يأتي من شكوك أصلية حول صحة التعددية الثقافية الليبرالية، أو حول المخاطر التي قد تنتج منها، وتحديدا في ظروف انعدام الأمن الجغرافي السياسي أو التحول الديموقراطي.

ونتيجة لذلك، فإن الالتزام بالتعددية الثقافية الليبرالية يظل ضمنيا إلى حد كبير، وإن كان مؤهلا بقوة ووفقا لبعض المحللين، وسوف يكون من الدقة أكثر أن نقول إن المنظمات الدولية تدعم شكلا من أشكال «التعددية الثقافية الخفيفة» (سكوفغارد، العام 2007)، نسخة مخففة تسعى إلى تجنب النواحي الأكثر تنازعا أو خطورة للتعددية الثقافية الليبرالية. غير

أن التزامـــات المنظمـــات الدولية أكثر اختلافا وتنوعـــا مما توحي به تلك الصورة المقترحة. وربما تكون التعددية الثقافية الخفيفة هي كل ما نتوقعه أو نشـــجعه بالنسبة إلى بعض الأقليات في بعض البلاد، لكن في سياقات أخرى يتم قبول وربما فرض شكل أكثر قوة من التعددية الثقافية، في حين أننا نرى في سياقات أخرى تراجعا حتى عن أدنى أشكال التعددية الثقافية الخفيفـــة. إن هذا التنـــوع بالتحديد هو ما يخلق جوانب عدم الاســـتقرار المفاهيمية والسياسية التي كنت قد تعقبتها في الفصلين السابقين.

والسؤال إذن هو عما إذا كنا نستطيع تثبيت هذا الالتزام الدولي المتردد المتبايـــن بالتعددية الثقافيـــة الليبرالية. هل نســـتطيع تحويل ما هو اليوم مجموعة من التجارب المتباينة والضمنية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية إلى مشروع سياسي وقانوني أكثر تماسكا؟ والجواب، فيما أعتقد ، يعتمد على ما إذا كان يمكننا أن نواجه المشـــكلات الأساســـية التي أوضحتها في بداية الكتاب:

1 - كيف يمكن لنا أن نجمع حقوق الأقليات المستهدفة مع حقوق الأقلية العامة؟

2 - كيـــف يمكن أن نجمع منع النزاع القصير المدى مع التدعيم الطويل المدى لأعلى معايير التعددية الثقافية الديموقراطية الليبرالية؟

3 - كيف نجمع بين الســـعي نحو العدالـــة الثقافية العرقية مع حماية الأمن الجغرافي السياسي؟

ينبغي أن يكون واضحا منذ الآن أنه ليســـت ثمة إجابات ســـهلة، فهذه المعضلات هي فعلا معضلات وهناك مخاطر وتنازلات أيا ما كانت طريقة ســـيرنا. والواقع أن كلا من هذه الاســـتراتيجيات الثلاث لنشـــر التعددية الثقافية الليبرالية - ونشـــر 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 الرســـائل المتعارضة والدوافع الفاسدة. وسوف يكون هناك اختـــلاف حتمي حول كيفية موازنة هذه المخاطر، وبالتالي ينبغي أن نتوقع

ظهـور عدد مـن النماذج البديلة. والواقع أن ذلـك على وجه الدقة هو ما نحتاج إليه: نحتاج إلى مجموعة من المنطلقات المتنافسة، بحيث يمكننا أن نقيم بشكل نسقي مقدار قوتها وضعفها.

وينبغـي كذلك أن يكون واضحا، وهذا ما آمله، أن تكون عملية صياغة وتقييم هذه البدائل جهدا مشـتركا، تعتمد على معلومات أنظمة أكاديمية مختلفـة، وعلى أنـواع مختلفة من ممثلي الدولة وغيـر الدولة من مناطق مختلفـة من العالم. ولدينا بعض قوالـب البناء لهذا المجهود: لدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة أصحاب النظريات المعيارية السياسية لنماذج وأفضل ممارسـات التعددية الثقافية، مشتقة بشـكل أساسي من تجربة الديموقراطيـات الغربية المتماسـكة، ولدينا بيانات مطورة بشـكل جيد بواسـطة علماء السياسـة لأسـاليب حل المنازعات في حالات خاصة في المجتمعات الضعيفة أو المنقسمة، وبالتحديد في عالم ما بعد الشيوعية وما بعد الاسـتعمار، كما أن لدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة المحامين الدوليين للمفاهيم والفئات الحالية المستخدمة في المعاهدات أو الإعلانات الدوليـة حول حقوق الأقليات. ومع ذلك، فلاتزال قوالب البناء الثلاثة تلك موجودة حتى يومنا الراهن بدرجة أو بأخرى من العزلة بعضها عن بعض. ونحن في حاجة إلى أن نجمعها معا، وأن نبني جسـورا بين المثل المعيارية للتعدديـة الثقافية الليبرالية، وآليات منع النـزاع وحله، والفئات القانونية لحقوق الأقليات [1].

وسـوف يكون من السـابق لأوانه أن نتوقـع أو أن نصف محصلة هذه المناقشـة الدولية بين الأنظمة. لكن في بقية الخلاصة، سوف أطرح بعض التكهنات الأولية حول كيفية بدء المناقشـة، في المقام الأول للإشـارة إلى نوع القضايا التي نحتاج إلى أن نناقشها بشكل إجمالي، ونحن بذلك نأمل تشجيع الآخرين لتنمية أساليب أخرى أفضل. وسأركز بالتحديد على ثلاث مسـائل: فئات حقوق الأقليات، والشروط المسبقة لحقوق الأقليات، وحلبة أو مجال حقوق الأقليات. إن المسألتين الأوليين هما مسألتان تدوران حول جوهـر أو محتوى حقوق الأقليات وتتعلق الأخيرة بآليات أو إجراءات تحُل بها هذه الموضوعات المتعلقة بالجوهر.

والمسألة الأولى تتعلق بموضوع الفئات. لقد كافحت المنظمات الدولية بشكل متكرر في موضوع ما إذا كانت تتبنى حقوق الأقلية الموجهة لفئات محددة من الجماعات، مثل الأقليات القومية والسكان الأصليين، وتوحي هذه الصراعات بعدد من الدروس المهمة. الدرس الأول هو أنه يبدو أن درجة من التوجيه مطلوبة. وكما رأينا، فكثير من العناصر فضلت التمسك بمنطلق حقوق أقليات عامة خالصة لا يتطلب وضع الجماعات العرقية الثقافية في فئات مختلفة لأهداف تتعلق بالقانون الدولي. لكن في كل من السياقين الأوروبي والعالمي، ثبت عدم كفاية المنظور العام الخالص. إن جزءا من طبيعة الصراع العرقي، وجزءا من منطق التعددية الثقافية الليبرالية ذاتها، أن تنشأ عنها قضايا تختلف من حيث الجماعة. ويوحي ذلك بأن درجة ما من التوجه ضرورية إذا أردنا للمعايير الدولية أن تؤدي دورا بناء.

ومع ذلك فنحن أبعد ما نكون تماما عن الوصول إلى تفسير نسقي محكم عن أنواع الاستهداف المرغوبة والقابلة للاستمرار. إن الاستخدام الحالي للفئات المستهدفة في القانون الدولي - والذي هو مقصور بشكل أساسي على الأقليات داخل أوروبا والسكان الأصليين عالميا - هو خطأ مضاعف: لقد انبثق بطريقة غير متناسقة أو غير مخصصة لغرض معين، يعكس خليطا صعبا من اعتبارات الأمن والعدالة، يتضمن ثغرات هائلة في التغطية، وميلا لتعميم ما هو في الواقع خاص وإقليمي. والنتيجة هي ضغط متزايد للتخلص من هذه المقاييس الموجهة، أو لإعادة تفسيرها بطرق تهدم مقصدها الأصلي.

هل هناك بديل حقيقي؟ وكيف سيبدو منظور التعددية الثقافية الليبرالية الأكثر تماسكا والأشد اتساقا فيما يخص موضوع الفئات؟! إن مبرر التوجه، من منظور التعددية الثقافية الليبرالية، هو التعرف على وعلاج نماذج متوقعة للظلم في العلاقات بين الدولة والأقلية. كما أن حقوق الإنسان التقليدية من الممكن أن تفهم كحماية للأفراد في مواجهة «التهديدات الشائعة» من سوء استخدام سلطة الدولة (شو 1980)، ومن ثم ففي استطاعتنا التفكير في حقوق الأقليات الموجهة كمحاولة

لحمايــة أنواع مختلفة من الأقليات من التهديــدات المألوفة التي تواجهها علــى أيدي الدول القوميــة الحديثة. وكما رأينا فــي الفصل الثالث، فإن هــذه التهديدات تختلف من جماعة إلى أخــرى، ويعتمد ذلك جزئيا على كيفيــة اعتبارها جزءا من الدولة: السياســات التي تبنتها الدول بشــكل تاريخي تجاه الســكان الأصليين المســتعمرين تختلف عن تلك التي تبنتها تجــاه الأقليات القوميــة المندمجة، التي تختلف مــرة أخرى عن تلك التي تبنتهــا تجاه الأقليات الجديدة من المهاجرين واللاجئين. وقد كان لكل هذه السياسات تقليديا تأثير يفرض الدمج أو الاستبعاد على الأقليات، غير أن نمــاذج الظلم المتضمنة، والعلاجات المطلوبــة، تختلف. إن الطابع المختلف على مستوى الجماعة للتعددية الثقافية الليبرالية يمكن أن يفهم كمحاولة لتحديد وعلاج هذه النماذج المتوقعة للظلم.

وإذا نظرنــا إلى الأمــر بهذه الطريقة، فإننا ســنرى، في صورة أولية، ملخص نظام قائم على العدل للمعايير الدولية المســتهدفة. وأوضح مثال يتعلق بالسكان الأصليين في دول العالم الجديد الاستعمارية، حيث صممت المقاييس الموجهة الناشــئة على وجه التحديد لعلاج النماذج المتوقعة للظلم الذي عانته. وتوجد أيضا مقترحات جادة لتبني مقاييس موجهة لجماعات المهاجريــن وللغجر في أوروبا، واللاتينيــين الأفارقة في أمريكا اللاتينية، ولقبائل التلال في آســيا وللرعاة في أفريقيا، من بين جماعات أخرى، كل منهــا قدم على افتراض أن هناك تهديــدات مألوفة أو نماذج متوقعة من المظالم التي عانتها هذه الأنواع من الأقليات في بلاد متنوعة.

ومعظم هذه المقترحات، حتى يومنا الراهن، لم تُقبل، إلى حد ما بسبب أنهــا كثيرا ما تظهر لغرض خاص، وكدفــاع معين. وليس ثمة إجراءات أو معايير لتقييم مقترحات تأسيس فئات جديدة مستهدفة، كما أنه لا توجد نظرية عامة عن كيف ومتى تكون الفئات المســتهدفة مطلوبة لاســتكمال حقوق الأقليات العرقية.

وفي رأيي، أن هناك هوة واســعة في المنظور السائد لحقوق الأقليات. ونحن في حاجة إلى أن نفكر بطريقة نسقية أكثر عن دور حقوق الأقليات الموجهــة. وتوحــي التجربة حتى يومنا الراهن بــدروس عديدة. ما يمكننا

قوله بشكل آمن هو أن الاستهداف لا يعمل إلا إذا كان هناك اتساق بين شكل ومضمون المقاييس الموجهة، أعني ما إذا كانت المجموعة المتميزة من الحقوق الممنوحة لنوع معين من الجماعة تناسب بالفعل الحاجات أو الظروف المتميزة لذلك النوع من الجماعات. وفي السياق الأوروبي ظهر عدم تلاؤم بين الشكل والمضمون. والمقاييس الأوروبية موجهة صوريا للأقليات القومية، لكنها عامة كليا في مضمونها الجوهري، والنتيجة هي عدم الاستقرار.

لكن حتى عندما يكون هناك تناسب جيد بين الشكل المستهدف والمضمون المستهدف، كما هي الحال في مسار حقوق السكان الأصليين في الأمم المتحدة، فإن النتيجة قد تكون غير مستقرة إذا ما وجد هذا التوجه بمعزل عن إطار عمل أو تفهم أكثر عمومية لدور ووظيفة الحقوق الموجهة، ولقد ظهرت المقاييس الموجهة حتى يومنا الراهن في أسلوب محدد لحالة معينة، وكثيرا ما تقدم كاستثناءات فريدة لقاعدة حقوق الأقليات العامة. غير أن هذا النوع المحدد من التوجه الأحادي عزل جماعة من نوع معين من أجل منحها حقوقا قانونية مميزة، في حين تمنح جميع الجماعات الأخرى حقوق الأقلية العامة فقط، ليس من المحتمل أن يكون مستقرا. ولو أننا بدأنا السير في طريق المقاييس الموجهة، ربما احتجنا إلى أن نقوم بذلك بوعي ذاتي أكثر وبأسلوب نسقي. ربما تكون الطريقة الوحيدة لتطوير مجموعة يمكن الإبقاء عليها للمقاييس الموجهة للسكان الأصليين، هي أن نجعلها على سبيل المثال جزءا من استراتيجية أوسع لـ «التوجه المتعدد» ولتعمل مع مقاييس موجهة منفصلة للأقليات القومية أو جماعات أرض الوطن، ولمجموعة المهاجرين، أو لأنواع أخرى من الجماعات التي لديها تاريخ مطالب فريدة، مثل جماعات الغجر واللاتينيين من أصل أفريقي. وإلا فسوف تواجه أي مجموعة من المعايير ذات التوجه الأحادي ضغطا شديدا لتوسيع أو إعادة تعريف الفئة بطرق لا يمكن الإبقاء عليها، كما في أوروبا فيما يتعلق بالأقليات القومية وفي العالم فيما يتعلق بالسكان الأصليين. ولأن هذه الفئات هي الفئات الوحيدة التي تقدم حماية قوية، فلقد دُفعت لتغطي حتى عددا متوسعا ومتنافرا من الجماعات، إلى الحد

الـــذي يكون فيـــه المنطق الكامـــن وراء التوجه الأولي مشـــدودا على نحو متزايـــد. وإذا ما رغبنا في المحافظة على المقاصد الأصلية وراء مجموعة من الحقوق الموجهة لنوع واحد من الجماعات، فربما نحتاج إلى ضمان أن الأنواع الأخرى من الجماعات قـــادرة على أن تمتثل إلى المقاييس الموجهة الخاصة بها، كجزء من إطار عمل أكبر لحقوق الأقليات المتعددة التوجه.

لم تكن هناك ســـوى بضع محاولات، إن وجدت، للنظر فيما كان يمكن أن يكـــون عليه شـــكل النظام المتعـــدد التوجه لحقوق الأقليـــات. إن فئات الحقـــوق الموجهة تحتاج إلى أن تصفى بشـــكل كاف لتحصر نماذج متميزة للظلم المحتمل، على ألا تصفى إلى درجة تجعلها تتداعى إلى حالات فردية خاصة ببلدان معينة، وبينما ينبغي أن تكون هناك فئات كثيرة جدا لتغطي الأنواع الرئيسية من الجماعات، فإنه لا يمكن أن تكون هناك فئات تبلغ من الكثرة عددا بحيث تجعل النظام غير عملي. ولا يتضح ما هو ذلك الخليط من الفئات الذي يستطيع أن يخدم كأساس لنظام عالمي يمكن الإبقاء عليه لحقوق الأقليات متعددة التوجه.

المهمـــة العقلية هنا معقدة من واقعة أن كثيرا من الفئات المســـتخدمة حاليـــا، مثل الســـكان الأصليين أو الأقليات القوميـــة، «متمركزة في زمان ومكان معينين» (لينوكس، 2006، ص 4)، قد لا تكون قابلة للتطبيق عالميا. فهي تعمل بشـــكل جيد في بعض المناطق، وليـــس في مناطق أخرى. وكما ســـبق أن رأينا فإن التعددية الثقافية الليبراليـــة في الغرب اعتمدت على مجموعة محددة مـــن الفئات - وتحديدا المهاجريـــن، والأقليات القومية، والســـكان الأصليين - وأن تجربة الأربعين ســـنة حتى يومنا الراهن توحي بأنهـــا قادرة علـــى حصر نماذج المظالم المتوقعة فـــي العلاقات بين الدولة والأقلية داخل الديموقراطيات الغربية القوية. لكن من الأقل وضوحا ما إذا كانت هذه الفئات تســـاعد في التعرف على أو معالجة، التهديدات المألوفة التي تنطوي عليها العلاقات بين الدول والأقليات في آســـيا وأفريقيا. في هذه المناطق لا تختلف الأقليات فقـــط في تاريخها، وصفاتها وطموحاتها عـــن الأقليـــات في الغرب، كما ســـبق أن رأينا فإن كثيرا مـــن دول ما بعد الاستعمار ليست لديها جماعة قومية مسيطرة يمكن أن تطلق على الدولة

أنها دولتها الخاصة، ومن ثم فإن الأقليات لا تواجه النوع نفسه من عملية بنـاء الأمة. إن التهديدات بالطرد أو التهجيـر تختلف، وقل مثل ذلك في العلاجات المناسبة.

يذهـب تيد غر (Ted Gurr) في دراسـته المتميزة «أقليات في خطر» إلـى أننا نحتاج إلـى فئات جديـدة لتصنيف الأقليات فـي دول ما بعد الاسـتعمار (غر 1993). فهو، على سبيل المثال، يستخدم فئة «المناضلين الطائفيين» لحصر نوع واسع الانتشار من التنوع في دول ما بعد الاستعمار لا يوجـد بصفة عامة في الديموقراطيات الغربية. والمناضلون الطائفيون يشـبهون الجماعات العرقيـة القومية في الغرب من حيـث إنهم أقليات فرعيـة قوية لديها القدرة على تحدي سـلطة الدولـة، لكنها تختلف في علاقتهـا التاريخيـة مع الدولة، وفـي طموحاتها الحاليـة. وعلى عكس الجماعـات العرقية القومية الفرعية (أو السـكان الأصليين) في الغرب، فإنهم (أي المناضلين) ليسوا هم الخاسرين في عملية تكوين الدولة ورسم الحـدود. على العكس، فكثيرا ما مارسـوا دورا مهما في القتال من أجل الاستقلال، وربما يرون أنفسهم شعبا من الشعوب المؤسسة للدولة، لذلك فإنهم لا يرون أنفسـهم مشاركين بشـكل لا إرادي في دولة الآخرين، ولا يسـعون إلى الهروب من سـلطة الدولة. بل يخشـون بالأحرى أنهم ربما يخسرون في العمليات اليومية للحصول على الرزق وتنمية الموارد. ووفقا لغر، فإن قاعدة بيانات MAR تسـمح لنا بتحديد نموذج متوقع من الظلم والتحول السياسـي المصاحب لتلك الجماعات، وكذلك نطاق الاستجابات السياسـية المناسـبة، التي تختلف عن تلك المصاحبة للسكان الأصليين، الأقليات القومية وجماعـات المهاجرين. إذا كان الأمر كذلك، فإنه يقترح أن المناضلـين الطائفيين ربما يمثلون فئة مناسـبة لبناء مقاييس موجهة جديدة، وعلى وجه التحديد في أفريقيا وآسيا.

وذلـك مجرد مثـال واحد فقط من أمثلة كثيرة يمكـن أن نقدمها عن جماعات في مناطق أخرى من العالم، لا تناسب النماذج الغربية القائمة أو الفئات القانونية الدولية الموجودة، وهذا المثال يوحي أيضا بأن أنواع الفئات التـي تحتاج إليها مـن المحتمل أن تكون إقليمية بدلا مـن أن تكون عالمية

مـــن حيث مداها، لكي تعكس الاختلاف الملحـــوظ بين المناطق في التاريخ والملامـــح، ليس فقط من حيث أقلياتها، لكـــن أيضا من حيث بنية الدولة. والواقع، حتى عندما نستخدم الفئة القانونية نفسها، كما هي الحال عندما تعـــرف قبائل التلال في جنوب آســـيا، أو جماعات البدو في أفريقيا على أنهم من السكان الأصليين، لايزال من المفيد أن نقوم بتمييزات إقليمية. إن العلاقة التاريخية بين الســـكان الأصليين ودول العالم الجديد الاستعمارية تختلـــف تماما عن العلاقات بين قبائل الجبال وشـــعوب البدو في دول ما بعد الاســـتعمار في أفريقيا وآسيا، وربما يستدعي هذا اختلافات إقليمية في حقوقها وعلاجها وفقا للقانون الدولي (وهذا بدوره يطرح سؤالا حول ما إذا كانت مهمة تشـــكيل تلك الفئات الخاصة بمنطقة ما من الأفضل أن تتـــرك للمنظمات الإقليمية بدلا مـــن المنظمات العالمية مثل الأمم المتحدة، سأعود إلى هذا السؤال فيما بعد).

وباختصار، لدينا العديد من المشـــكلات بغير حل بشـــأن فئات حقوق الأقليـــات، تحديـــدا حول دور المقاييـــس الموجهة. إن الاســـتخدام الحالي للفئـــات الموجهـــة في القانون الدولـــي متعلق بحالة معينة وغير مســـتقر، ونحـــن نحتاج إلـــى التفكير في البدائل. ولقد ســـبق أن اقترحت أن نأخذ بمنظـــور محتمل، بناء على قراءتـــي لمنطق التعددية الثقافيـــة الليبرالية. وعلى هذا النموذج، فإن الحقوق المســـتهدفة يمكن أن نتصورها كوســـائل لتحديد ومعالجـــة التهديدات المألوفة للظلم، وبالتالـــي يتم تعريفها لتتبع النمـــاذج المتوقعة للعلاقات بين الدولـــة والأقليات، ومقارنة بالوضع القائم فإن مثل هذا النموذج ســـوف يستخدم الحقوق الموجهة استخداما عظيما جدا، وســـوف يكون أكثر تعاطفا تجاه الفئات الخاصة بمنطقة معينة منها تجاه التصنيفات العالمية.

وســـواء أكان هناك أي خيار واقعي لتبني ذلك النظام ذي الخصوصية الإقليميـــة لحقوق متعـــددة التوجه أم لا، فذلك أمر غير واضح لأســـباب ســـوف أناقشـــها فيما بعد، لكن دعنا الآن نفترض أننا نســـتطيع أن نصل إلى تفســـير ملزم للفئات المناسبة لحقوق الأقليات، بناء على نماذج متوقعة وتهديدات مألوفة للظلم، سوف يقودنا ذلك في الحال إلى المشكلة الكبرى

الثانية التي سوف أطلق عليها مشكلة «الظروف». ببساطة، فإن العوامل الاجتماعية والسياسية التي مكنت من التبني (غير المتساوي) للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب كتعويض لمظالم جماعة الأقلية ليست موجودة في كثير من دول العالم، حتى إذا ما تعرفنا 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 تنتج ببساطة تعسفا وعداوة في ظل ظروف المؤسسات الضعيفة وعدم الأمان الجغرافي السياسي.

ومن ثم فمن المهم التفرقة بين ما يمكن إجراؤه على المدى القصير وما هو مرغوب فيه على المدى الطويل، ولسوء الطالع لم تتمكن 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 كثيرا ما تتجاهل القيود على القدرة التنفيذية قصيرة المدى، في حين أن المقاييس الأوروبية القانونية التي صيغت للأقليات القومية تذهب بعيدا في اتجاه مخالف، يسمح للاهتمامات الأمنية قصيرة المدى بأن تتغلب على أي اهتمام بالتعددية الثقافية الليبرالية.

هل هناك بديل فعال؟ من منظور التعددية الثقافية الليبرالية، سوف يكون الهدف هو ابتكار نوع ما من الاستراتيجية المتتالية التي تميز المتطلبات قصيرة المدى والمتطلبات بعيدة المدى. وربما نستطيع، على سبيل المثال، أن نعتمد على أفكار «التنفيذ المتقدم» الذي ظهر في المجال الأوسع لحقوق الإنسان، لقد اعتُرِف منذ وقت طويل بأن بعض الحقوق الاجتماعية المدرجة في الميثاق الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يمكن أن تنفذ في الحال في بعض الدول الأكثر فقرا (مثل الحصول على تعليم جامعي مجاني). إذن، فمن الطبيعي أن نفرق بين تلك الحقوق الاجتماعية التي يجب تطبيقها فورا بشكل عالمي وتلك التي نسعى إلى

تحقيقها مع مرور الوقت بتوافر الظروف التي تسهل تحقيقها، وعلى الرغم من أن الدول في البلاد الفقيرة لا يتوقع منها أن تحقق أعلى المعايير فورا، فإنه يتوقع منها أن توضح ما الذي تفعله لتوفير الظروف التي تمكن هذه المعايير من التحقق بشكل متقدم.

ويمكننا بالمثل أن نتخيل نظرية التنفيذ المتقدم للتعددية الثقافية الليبرالية، بمساهمة بنود مختلفة لحقوق الأقليات في أثناء تأسيس الشروط الكامنة [2]، في حين أن الدول التي تمر بمرحلة الانتقال الديموقراطي أو تلك الموجودة في المناطق غير المستقرة لا يتوقع منها أن تحقق أعلى معايير التعددية الثقافية الليبرالية، لكن سوف يتوقع منها أن توضح ما الذي تفعله لتمكين هذه المعايير من التحقق بشكل متقدم على المدى الطويل.

وفي رأيي أن ذلك يحتمل أن يكون نموذجا جذابا للربط بين مخاوف الاستقرار قصيرة المدى بأهداف العدل طويلة المدى، وسوف تمنح الدول مساحة التنفس التي تحتاج إليها للتعامل مع ظروفها الصعبة، من دون أن تطلق أيديهم لخنق الطموحات والآمال المشروعة للأقليات. على سبيل المثال، إن نموذج التنفيذ المتقدم من المفترض أنه لن يسمح للدول بأن تمنع الأشكال المسالمة والديموقراطية للتحرك والتعبير بالنسبة إلى الأقليات، أو أن يفرض حظرا دستوريا على التبني المستقبلي للتعددية الثقافية الليبرالية (كما فعل العديد من دول ما بعد الاستعمار، غالبا بمباركة المنظمات الأوروبية). وسوف يقلل من التوقعات العاجلة الملحة الموضوعة على عاتق بعض الدول، لكن لن يسمح لهذه الدول بأن تحفر في الصخر تفضيلها لأن تبقى دولا مركزية موحدة اللغة. وعلى العكس، سوف يفرض واجبا على هذه الدول أن توفر بشكل متقدم الظروف التي سوف تمكن من السعي المسالم والديموقراطي للتعددية الثقافية الليبرالية مع مرور الوقت.

ولو أننا جمعنا فكرة التنفيذ المتقدم تلك مع فكرة المعايير المتعددة التوجه، فإن النتيجة سوف تكون إطار عمل تحدد من خلاله المقاييس الدولية التهديدات المألوفة للمظالم التي تؤثر في أنواع معينة من جماعات الأقلية، وتوفر سلسلة من علامات محددة 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 قوة من حقوق الأقلية الموجهة، بمخاطبة وتحديد الشروط المسبقة المتعددة وعوامل الخطورة.

وتلك هي طريقة واحدة لمحاولة تجاوز مأزقنا الحالي، وإذا كنا قادرين على تزويدها بقوائم أكثر تفصيلا للفئات والعلامات المحددة، لكان من الممكن أن نتعامل مع كثير من المخاوف المشروعة التي تعوق وتشوه حاليا المجهودات الدولية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية، سوف تقلل أيضا من التناقضات المحتملة بداخل، وبين، الاستراتيجيات الثلاث الرئيسية لنشر التعددية الثقافية. وهي لن تضع مسار المعايير القانونية على طريق أكثر ثباتا واتساقا فقط، لكنها سوف تقلل أيضا من الهوة العميقة الموجودة حاليا بين استراتيجية المقاييس القانونية الضعيفة والنماذج الأكثر قوة للتعددية الثقافية التي تدعم (بطريقة اختيارية ومحدودة) من خلال تعميم أفضل الممارسات والتدخلات في حالات معينة.

ولسوء الحظ، أنا لا أعتقد أننا نملك بالفعل نظرية يمكن 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 أنواع 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 الديموقراطي قبل أن تجرب الدول نماذج من الحكم الذاتي الفرعي للأقليات القومية. غير أن ذلك ليس واضحا على الإطلاق. انظر إلى الحالة الإسبانية، بعد موت فرانكو كان هناك اتفاق واسع الانتشار على أن الدولة تحتاج إلى أن تكون ديموقراطية وفدرالية، لكن كان هناك جدل حاد حول التتابع المناسب لهاتين المهمتين، ولقد ذهب كثير من المصلحين الديموقراطيين إلى أن الأولوية ينبغي أن تكون للثبات الديموقراطي، وأن

تأتـــي الفدرالية بعد ذلك، ولقد وافق كثير من الأكاديميين في ذلك الوقت على وجهة النظر هذه، لكن في النهاية اتخذ القرار بأن تتم عمليتا التحول إلى الديموقراطية والفدرالية في وقت واحد. ويعتقد كل المتابعين اليوم أن ذلك كان الاختيار الســليم، وأن التماسك الديموقراطي لن تقوم له قائمة ما لم تتحقق معه الفدرالية في الوقت نفسه.

وربما كانت إســبانيا استثناء، ولا شــك في أن وجود الاتحاد الأوروبي (EU) والناتو (NATO) قد أديا دورا مهما في ضمان ذلك التحول المزدوج، غير أن بعض الممثلين الدوليين يأملون تحقق قصة مشابهة في بلدان أخرى، من السودان إلى العراق، حيث تنفذ كل من عمليتي التحول إلى الديموقراطية والتعددية للدولة في وقت واحد بدلا من أن تكون بشكل متتابع.

ونحن نعرف أن التماســك الديموقراطي يساعد في العملية الناجحة للتعددية الثقافية الليبرالية، وأن الأخيرة يحتمل أن تكون غير مستقرة من دون الأولى. وإلى هذا الحد، فالمســألة واضحة في رأيي، لكن لا يتبع ذلك ضرورة تقدم الثبات الديموقراطي على تبني السياسات الليبرالية المتعددة الثقافــات. والواقــع أن الأولى قد لا تكون ممكنة، مــن دون الأخيرة، على الأقل في بعض الحالات. ونحن ببســاطة لا نعرف القدر الكافي عن التابع هنا لكي نطلق تعميمات على مستوى عالمي حول كيفية المشاركة في التنفيذ التقدمي لحقوق الأقليات.

ونحــن نحتاج إلى عدد كبير مــن البحوث الإضافية إذا ما كنا نريد أن نتعامل بشكل فعال سواء مع مشكلة الفئات أو مشكلة الظروف، وذلك لأن الاســتراتيجية الجذابة لدعم التعددية الثقافية الليبرالية ســوف تتضمن مجموعة متتالية من حقوق الأقليــة المتعددة التوجهات، والمحددة إقليميا، غيــر أنه حتــى إذا ما توافرت الإرادة السياســية لمثل هــذا المنظور، فإنه يتطلب درجة من التطور والمعرفة تتعدى بخطوات عديدة مســتوانا الحالي من البحث الأكاديمي والنقاش العام.

ربما نطــور مع مرور الوقت نوعا من الوســائل العقليــة والأدلة التي تمكننــا من أن نصوغ تفســيرا مقبولا لتوجه التعدديــة الثقافية الليبرالية وتتابعها. وسوف يكون ذلك مشــروعا طموحا، ولا بد أن يتطلب استثمارا

كبيـــرا للوقت والموارد، ليس فقط من قبـــل المنظمات الدولية بل أيضا من قبل شـــبكات العمل العالمية السياســـية للأكاديميـــين، وجماعات الدفاع، والمنظمات الخيرية التي تفيد وتحافظ على عمل المنظمات الدولية.

ومـــن المثير للاهتمام أن نعقد مقارنة الموقف هنا بقضايا حديثة أخرى للاهتمـــام العالمي، حيث بذلـــت جهود خاصة لتطوير إطار عمل مســـتقر جماعي للســـلوك الدولي، لننظر مؤتمر فيينا الدولي لحقوق الإنسان عام 1993 أو مؤتمر بكين العالمي للمرأة عام 1995، لقد اشتمل المؤتمران على العديد من الاستشارات والبحوث والمناقشات وألوان من الدفاع عبر سنوات عديدة على مســـتويات قومية وإقليمية وعالمية، وقد قُصدت منهما جزئيا معالجة أنواع المشـــكلات نفســـها التي تؤثر في مجال حقوق الأقلية، على ســـبيل المثال، كيف يمكن أن تمزج المقاييس العامة بمقاييس أكثر توجيها، أو محددة السياق، أو كيف نشارك في التدعيم الطويل المدى لأعلى معايير حقوق الإنسان مع الاعتراف بمحدودية قدرات الدول الضعيفة أو الأنظمة الانتقاليـــة على تحقيق هذه المعايير الأعلى. كان الهدف، في كل حالة، هو تطوير إطار عمل عام يمكن أن يرشـــد وينســـق أنشـــطة الممثلين الدوليين المختلفين، وبالتالي الدفع بأجندات مهمة من أجل التغيير بطريقة مستقرة وثابتة. شيء مشابه، مؤتمر عالمي أو مفوضية عالمية لحقوق الأقليات سوف تكـــون مطلوبة إذا كان هناك أي طموح واقعي في تنقيح مميز لإطار العمل الحالي لحقوق الأقليات الدولية.

ولا يظهر، لســـوء الطالع، أي حماس اليوم لهذا المشـــروع، ســـواء بين المنظمات الدولية أو ما يتبعها من شـــبكات عمل سياسية، على الأقل على المســـتوى العالمي، ربما كنا ننظر إلى المستوى الخاطئ. قد تقدم المنظمات الإقليميـــة مجالا واعدا أكثر للمناقشـــة وإجراء التجـــارب من المنظمات الدوليـــة. من حيث المبدأ، ينبغي أن تقام منظمات إقليمية من أجل تطوير فئات وتصنيفات مناسبة للأقليات، بدلا من أن نفترض ببساطة أن الفئات الغربية لشـــعوب الســـكان الأصليين والأقليات القومية والمهاجرين تنطبق حـــول العالم. وينبغي عليها أن تكون قادرة على تفهم الطريقة التي ترتبط بهـــا الأنواع المختلفة من حقـــوق الأقليات بنماذج أوســـع للأمن الإقليمي

وعمليـــة التحول إلى الديموقراطية، لكي تصدر أحكاما أفضل حول تتابع الأنواع المختلفة من الإصلاحـــات. بدلا من أن تتعامل مع حقوق الأقليات بمعزل عن الآليات الإقليمية الأوســـع، كما يفعل الخطاب الدولي الحالي، يمكنهـــا أن تتكامـــل في عمليات أكبر مـــن التعاون والتنميـــة الإقليميين، وبتطويـــر القوة للمنظمات الإقليميـــة التي لا تتحكم بهـــا الدول الغربية يمكـــن التقليل من الخوف مـــن أن يكون تدويل حقوق الأقليات ببســـاطة مؤامـــرة للإبقاء على الهيمنة الغربية، ومن ثم هناك مبررات عديدة تجعل المنظمات الإقليمية أفضل في صياغة مقاييس ومســـارات لحقوق الأقلية من المنظمات الدولية.

ولقد حـــدث ذلك بالفعل إلى حد ما، كما رأينا في الفصل الســـادس، فـــإن المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعـــاون قد طورا مقاييس لحقوق الأقليات صيغت خصيصا من أجل الســـياق الأوروبي، وربما اعترافا منها بقدرتها المحدودة على ابتكار مقاييس عالمية مؤثرة، شجعت الأمم المتحدة - بشكل متكرر - المنظمات الإقليمية في مناطق أخرى على أن تتبع المثال الأوروبي، وتطور مقاييسها الإقليمية الخاصة (هادن 2003، باكر وفريبرغ 2004)، ولقـــد بدأت بعض المنظمات الإقليمية القيام بذلك فعلا. فمنظمة الولايات الأمريكية، على ســـبيل المثال، قد كتبت مسودة إعلان يدور حول حقوق السكان الأصليين، صيغت خصيصا لأجل ظروف الأمريكتين. ولقد انشـــأت المفوضية الأفريقية أخيرا مجموعة عمل للنظر في تقديم إعلان لحقوق السكان الأصليين والأقليات في أفريقيا، ولقد شجع بعض المحللين جمعية أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN) لتقوم بالعمل نفسه.

ولســـوء الطالع، فإن ســـجل المبادرات الإقليمية حتـــى يومنا هذا ليس مشـــجعا، إن جعل حقوق الأقليات أمرا إقليميا أكثر تقدما في الغرب، في أوروبـــا والأمريكتين، وبالمقابل لا يوجد في الواقع أي حماس في آســـيا أو العالم العربي/ الإسلامي لتطوير مقاييس إقليمية لحقوق الأقليات، ويبقى الموضوع كله محرما بشكل أساسي في الكثير من الدول الآسيوية والشرق أوســـطية [3]. فضـــلا عن ذلك، فـــإن بعض المدافعين عن حقـــوق الأقلية يعارضون فكرة الإقليمية، على أساس توقع (ليس واقعيا) أن تلك المقاييس

الإقليمية سوف تكون في أفضل الحالات أضعف من المعايير العالمية الحالية، وفي أسوأ الحالات سوف تكون مجرد تمويه للدول القمعية [4].

وتوحي التطورات المبدئية في المفوضية الأفريقية بأن وثيقتها الإقليمية المقترحة سوف تعيد ببساطة إنتاج المعايير والخطاب الدولي القائم بدلا من محاولة تعريف فئات ومفاهيم للتعددية الثقافية التي تعكس بصدق أكثر الواقع الأفريقي (سليمان 2003، ومواراوا 2002، ولينوكس 2006، ومواي وويتلي 2003). وربما يعكس ذلك حقيقة أن المنظمات ذات الهيمنة الغربية هي مصدر رئيسي للتمويل والخبرات للاستشارات الإقليمية للميثاق الأفريقي الشامل [5].

باختصار، هناك دليل ضئيل على أن دول ما بعد الاستعمار سوف تتحمل مهمة تشكيل مقاييس إقليمية لحقوق الأقليات، فموقفها على العموم كان عدائيا لمشروع تدويل حقوق الأقليات بأكمله، بدلا من محاولة تطوير نسخة بناءة أكثر منه.

لذلك، فإن آفاق التجديد المميز سواء على المستوى الإقليمي أو العالمي يكون بعيدا بالنسبة إلى المستقبل القريب، لا تنقصنا الإرادة السياسية فقط، بل أيضا 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 هدف يستحق الاهتمام، لكنه بعيد.

وينبغي علينا في الوقت الحالي أن نعمل بما لدينا، والتوجه في هذه اللحظة إن وجد فإنه يتحول نحو التحرك في الاتجاه المعارض، بدلا من محاولة تفسير نموذج أكثر تعقيدا لحقوق أقليات مستهدفة ومتسلسلة تتتبع الاختلافات المهمة عبر أنواع مختلفة من الجماعات والظروف، فإن الاتجاه اليوم هو التراجع عن إطار عمل أكثر عمومية لحقوق الأقلية الذي يطبق بغض النظر عن نوع المجموعة أو الظروف الأساسية. كما رأينا، لم يُقبل أي 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 يتعرضان للضغط.

وبالنظر إلى صعوبات التعرف 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 «27» حول حرية الاجتماع والتعبير، لكنها ربما تشتمل أيضا على مستوى ما من «المشاركة الفعالة»، للمساعدة في خلق مساحة ديموقراطية للدول والأقليات لكي تنجح تكيفاتها [6]. إن التفوق المتزايد لفكرة المشاركة الفعالة ربما يعكس الاعتقاد بأن التدخلات الدولية ينبغي أن تستهدف ابتكار الظروف للمجتمعات لتنجح رؤيتها الخاصة لحقوق الأقليات من خلال تداولات مسالمة وديموقراطية، بدلا من السعي إلى فرض مجموعة قانونية من حقوق الأقليات الموجهة المعرفة دوليا.

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 التكيفات 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 أيضا من غير المفيد، أن نطلق هذه العملية من خلال توثيق وفرض المقاييس الدولية لحقوق الأقلية الموجهة الأساسية.

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 نقدم المعايير الدنيا الموجودة في الاستراتيجية العامة كمعايير دنيا. ويجب أن ننظر إلى المعايير الدولية كأرضية يُتفَاوض من خلالها على حقوق الأقليات، وليست كسقف لا ينبغي على الأقليات أن تسعى إلى تخطيه.

واستراتيجية «التسلسل» التي سبق أن ذكرتها حاولت أن تجعل هذه الفكرة واضحة: سوف تتضمن بشكل رسمي توثيق الخطوات التي ينبغي أن تتحرك من خلالها الدول من مقاييس شاملة إلى مقاييس أكثر توجها، بمصاحبة علامات محددة وشروط واضحة على طول الطريق. وكما رأينا، فإن هذا النوع من

التوثيق الرسمي للتتابع والعلامات المحددة طموح للغاية، على الأقل بالنسبة إلى المستقبل القريب. لكن حتى إن لم نستطع توثيق استراتيجية تتابع كتلك بقواعد قانونية رسمية، فمن المهم أن نصر على أن يبقى الهدف الأساسي كما هو.

إن الأمل والتوقع من منظور التعددية الثقافية الليبرالية هي أن تبني الدول على الحد الأدنى من الحقوق العامة، بهدف تحقيق نماذج أكثر قوة 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 الموثقة حاليا في الأدوات الدولية هي نقطة البداية للنقاش الديموقراطي، وليست نقطة النهاية.

وهذه الرسالة، لسوء الطالع، لا تصل دائما. هناك مجهود متناغم من قبل كثير من دول ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار لتقديم الحد الأدنى من المقاييس الدولية كحدود خارجية لتحرك الأقلية المشروع، ولإسكات أو تكذيب قادة الأقليات الذين يطالبون بأي شيء آخر يتعدى هذه المقاييس. إن الحد الأدنى من المعايير الدولية لا يُعامل كشروط مسبقة مطلوبة للتفاوض على أشكال موجهة 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 الأقلية مثل تلك الأسئلة حول حقوق الأقلية الأساسية، فكثيرا 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» شائعة بين دول ما بعد الشيوعية، وحلت محل أي نقاش جاد حول كيف تستجيب بشكل واقعي لمطالب الأقلية التي تتعلق بالقوى، والحقوق، والمكانة.

هذه المحاولة لمعاملة الحقوق العامة الضعيفة كسقف أكثر منها أرضية قد حرضت عليها الطريقة المحيرة والمتناقضة التي تناقش بها المنظمات الدولية هذا الموضوع. وكما رأينا طوال هذا الكتاب، فقد أرسلت المنظمات الدولية رسائل مختلطة حول العلاقة بين الحقوق العامة والأشكال التي تختلف على مستوى المجموعة للتعددية الثقافية الليبرالية، كنماذج القضاء على الاستعمار للسكان الأصليين، والاتحادية الفدرالية متعددة القوميات، والتعددية الثقافية

للمهاجريـــن التي ظهرت على مر الأربعين ســـنة الماضية في الغرب. في كثير من الســـياقات قبلت المنظمات الدولية الأخيرة كأفضل الممارسات، كأهداف طويلـــة المدى، وقدمت الحقوق العامة كأرضية يمكن على أساســـها التفاوض علـــى الحقوق التي تختلف من مجموعة إلى مجموعة. ومع ذلك، ففي أوقات أخرى ألمحـــت المنظمات الدولية إلى أن الحقوق العامة هي بديل عن الحقوق التي تختلف من جماعة إلى أخرى، وأن أيا من مطالب الأقليات التي تســـتلزم الاستهداف، لاسيما تلك التي تلجأ إلى التعلق بالتاريخ والأرض، ينبغي رفضها على أساس أنها تتناقض مع معايير المساواة، والديموقراطية الليبرالية.

وعلى ســـبيل المثال، فإن بعض الممثلين قد وصفوا التحول من الحقوق القوية الموجهة إلى حقوق المشـــاركة والحقوق المدنيـــة العامة بأنه انتصار للديموقراطية والتداول على التشـــريع والبيروقراطية، أو انتصار للتهجين والسلالة على الجوهرية وتشـــييء الجَماعات، أو انتصار لحقوق الإنسان وعدم التفرقـــة العنصرية على القبلية والقومية العرقية، أو انتصار الكلية الأخلاقية على النســـبية الأخلاقيـــة، أو انتصار للفرديـــة الليبرالية على الحقـــوق الجمعية [7]. وهذا النوع من الخطـــاب، إذا ما أخذ حرفيا، فإنه لن يقضي على شرعية اســـتخدام المقاييس الموجهة على المستوى الدولي، فقـــط، بل ســـيقضي كذلك ضمنا على شـــرعية اســـتخدام الحقوق التي تختلـــف باختـــلاف الجماعة على المســـتوى المحلي، بمـــا أن لديها المنطق والبناء أنفسهما. والواقع، كما رأينا، أن تطور المعايير الموجهة على المستوى الدولي كان في جانب منه محاولة لحصر منطق الجماعة المتمايزة للتعددية الثقافية الليبراليـــة، كما ظهر في الغرب. فكما لو كانت المنظمات الدولية تريـــد أن تقبل النماذج التي تختلف من حيـــث الجماعة التعددية الثقافية الليبرالية، في حين تنكر أو تتنصل من خاصيتها للتمايز بين الجماعات.

إذا ســـلمنا بهذه الرســـائل المختلطة، فلن يدهشـــنا أن نجـــد كثيرا من الدول قد فســـرت التحول إلى الحقوق العامة على أنه إنكار لمنطق التعددية الثقافية الليبرالية الذي يمايز بين الجماعات، ومن ثم على أنه يضع ســـقفا لمطالب الأقليات المشـــروعة. إن الســـلوك الدولي تجاه حقـــوق الأقليات لن يكون متماســـكا أو فعالا مادامت مثل هذه التناقضات العميقة موجودة في

الطريقة التي تشـــكل بها الأهداف الكامنـــة. والواقع أن هناك خطرا مفاده أن الحمايـــة الدولية للحقوق العامة للأقليات ســـوف تكون مقوضة للنجاح: ســـوف تعامل الدول الحقوق العامة كبديل، بدلا من شرط مسبق، للتفاوض من أجل التعددية الثقافية الليبرالية. إذا ما كان للمقاييس الدولية أن تؤدي دورا مفيدا، فنحن في حاجة إلى أن نوضح أن التراجع عن المقاييس الموجهة على المستوى العالمي ليس تراجعا عن هدف تدعيم أشكال التعددية الثقافية الليبرالية التي تختلف من حيث الجماعة على المســـتوى المحلي. وذلك يعني بدوره الاعتراف بأن التراجع عن المقاييس الموجهة هو بالفعل تراجع، واعتراف مؤسف بقدرتنا المحدودة على تشكيل فئات وتتابعات ناجحة، وليس انتصارا مبدئيا. ولهذا السبب، ربما لا يكون تراجعا دائما، وربما نرغب في أن ننظر مرة أخرى إلى دور المقاييس الموجهة مع تحســـن قدراتنا على تحديد الفئات والتتابعات، ومع عودة حدود المنظور العام إلى الظهور [8].

ولهذا الموقف تداعيات ومضامين ليس فقط بالنسبة إلى الكيفية التي نضع بها المفاهيم الخاصة بالمقاييس القانونية الدولية، لكن أيضا بالنسبة إلى الكيفية التي نفكر بها في الأنشطة الأخرى للمجتمع الدولي في مجال علاقـــات الدولة والأقلية. وإذا كانت الحقوق العامة هي الأرضية التي يتم من خلالها التفاوض على أشكال أقوى من التعددية الثقافية الليبرالية التي تمايز بين الجماعات بينما تتحقق الشـــروط المسبقة، فإن المهمة الحاسمة للمجتمع الدولي هي المساعدة على تحقيق هذه الشروط. وهذا يعني، على ســـبيل المثال، أنه لا يكفي أن نعمم ببســـاطة، أفضل الممارسات، وبدلا من ذلك، فإننا نحتاج إلى أن نكون حذرين بالنســـبة إلى هذه الشروط المسبقة التي تجعل هذه الممارســـات ممكنة ومـــن ثم نفكر في الطرق المتعددة التي تستطيع من خلالها المنظمات الدولية المساعدة في تحقيقها. وربما تضمن ذلك المســـاعدة على بنـــاء ترتيبات أمنية إقليمية جديـــدة، لتقليل خطورة «التأمـــين» لقضايـــا الأقلية. وربمـــا تضمن بناء اعتبارات حول الشـــروط المســـبقة للتعددية الثقافيـــة الليبرالية داخل السياســـات الدولية لتدعيم الدمقرطـــة، وحكم القانون، أو التنمية الاقتصادية، من أجل تقليل احتمال أن تحيد القضايا التي لم تحل بهذه العمليات عن مسارها.

وكما رأينا، فإن الانتباه إلى حقوق الأقليات قد دخل بالفعل إلى خطاب وسياسات المنظمات الدولية ذات العلاقة بالأمن، والدمقرطة، والتنمية (وذلك مثل برنامج الأمم المتحدة للإنماء). لكن كثيرا جدا ما كان يعني ذلك، ببساطة، الاهتمام بحماية حقوق الأقليات العامة. فإذا كانت هذه السياسات تساعد بشكل حقيقي في تأمين التنمية وعملية الديموقراطية المسالمة في الدول المتعددة العرقيات - إذا كانت تساعد في تمكين الدول والأقليات في التغلب على العلاقات التاريخية للتعسف، الاستعباد، والعداوة وتحولها إلى علاقات للمواطنة الديموقراطية - فإن عليها أن تهتم بما هو أكثر من حقوق الأقليات العامة. وسوف تحتاج إلى أن تحدد وتدعم الظروف التي تمكن 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، بطرق تتطلب الاهتمام بقضايا التوجيه والتتابع. إن أنواع البرامج والسياسات الدولية التي ستساعد على بناء الشروط المسبقة للتعددية الثقافية الليبرالية للرعاة في شرق أفريقيا لن تكون 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. كل من طبيعة التعددية الثقافية التي تدعم، وطبيعة عناصر المخاطرة التي تتضمنها، تختلف بشكل متميز عبر هذه الجماعات والسياقات المختلفة.

بطريقة أخرى، فحتى إذا ما كانت المقاييس الدولية لحقوق الأقليات عامة إلى حد كبير، ومستخلصة من الاختلافات بين أنواع الجماعات والظروف الجغرافية السياسية، فإن المجتمع الدولي يحتاج بشكل أكثر عمومية إلى أن يعمل بمفهوم أكثر تعقيدا لفئات وظروف التعددية الثقافية. وربما قلنا، في الواقع، إنه كلما تجنب القانون الدولي هذه القضايا، ازدادت أهمية أن تكون الأبعاد الأخرى للنشاط الدولي أكثر حساسية نحوها. فإذا لم نستطع أن نبني التوجيه والتتابع في المعايير القانونية الدولية، فسيكون علينا أن نبنيها في سياسات الدولية الديموقراطية، وسياسات

التنمية، وسياسات السلام والاستقرار، وهكذا. وستمارس تلك الأنواع من السياسات دورا حاسما في تحديد ما إذا كان قد حدث تقدم في ابتكار الظروف المطلوبة لنشر التعددية الثقافية الليبرالية.

وباختصار، فإن التحول إلى حقوق الأقلية العامة في القانون الدولي، يزيح، لكنه لا يحل ولا يلغي المشكلات الكامنة وراء التوجيه والتتابع. ونحن لا نملك أي خيار غير أن نحاول أن نبذل أقصى جهد لكي نفكر من خلال الفئات والظروف المناسبة للتعددية الثقافية الليبرالية، ثم نستخدم بعد ذلك ما نكتشفه كلما أمكن ذلك لإفادة أنشطة المنظمات الدولية. وإذا كانت هناك حدود لقدرة القانون الدولي على المستوى العالمي ليعكس هذه الفئات وهذه الظروف، فإننا نحتاج إلى النظر إلى مجالات أخرى من النشاط الدولي، ومستويات أخرى من المنظمات الإقليمية. وهناك مجال واسع جدا للفعل الخلاق هنا، لكنه لا يكون ممكنا إلا إذا نظرنا إلى حقوق الأقلية العامة كأرضية لإطار عمل أكبر للتعددية الثقافية الليبرالية التي تقوم على مجموعة معقدة من الأهداف والظروف.

ويبقى عمل كبير لنقوم به لإنتاج إطار عمل مستقر وفعال لنشر التعددية الثقافية وحقوق الأقليات دوليا. ولم أحاول أن أقدم مخططا أو برنامج عمل لمثل هذا الإطار، لكني قد حاولت أن أحدد معظم الجوانب غير المستقرة المهمة في المنظور الحالي، وأن أقترح طرقا مختلفة للمستقبل. وأكثر الاقتراحات طموحا سيكون إعادة تصميم إطار العمل للمقاييس القانونية للأقليات بالكامل، بواسطة تزويد أو استبدال النظام الحالي للحقوق العامة الضعيفة بنظام أكثر قوة لحقوق الأقلية المتتابعة متعددة التوجه. وإذا كان ذلك طموحا جدا، فقد اقترحت أنه يمكن على الأقل أن نطور اتجاها أكثر ملاءمة وفعالية للصلة بين المقاييس القانونية الحالية ونظرية وممارسة التعددية الثقافية الليبرالية. وإني لآمل أن يصل القراء إلى مقترحات أفضل للكيفية التي نتقدم بها إلى الأمام.

ومع ذلك، ولكي أكون أمينا فإنني لست متفائلا بشكل محدد بالنسبة إلى احتمال تحقيق إنجاز في هذا الشأن، على الأقل في المستقبل المنظور. فقد يكون الأوان قد فات لدفعة حقيقية لحقوق الأقلية. لقد قدمت أوائل تسعينيات

القرن الماضي نافذة فرص غير مسبوقة لابتكارات جذرية خلاقة في مجال حقوق الأقلية، غير أن النافذة أغلقت بالتدريج، من دون إتمام العمل [9]. وربما نحتاج إلى أن نقبل أن هذا أفضل ما يمكن أن نصل إليه، بالنسبة إلى الوقت الحالي. وإذا كان الأمر كذلك، فإن هناك أسسا مؤكدة لمساندة المجموعة الحالية للمقاييس والخطابات الدولية، مهما كانت ثغراتها وعدم ملاءمتها، وللترحيب بتطورها على مدى الخمس عشرة سنة الماضية. وربما كان الأفضل، هو عدو الجيد ومن الواضح أن إطار العمل الحالي قد فعل خيرا 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 مكان على الطاولة - بل الواقع على عدة موائد، محلية وعالمية على حد سواء - لأعضاء الأقليات العرقية من أجل إعلان اهتماماتهم وطموحاتهم بطريقة سلمية ديموقراطية، وفي الوقت نفسه تشجيعها لصياغة مطالبها داخل إطار عمل معايير حقوق الإنسان.

وتلك كلها إنجازات ذات مغزى. ومع ذلك فإن اهتمامي ينصب على القول بأن الوضع الحالي ليس ناقصا فقط، لكنه في الواقع غير مستقر. فهناك تناقضات متعددة وألوان من الغموض في إطار العمل الحالي، وعلينا إما أن نتحرك إلى الأمام وإما أن نعود القهقرى. وبمجرد أن نستطيع التفكير في طرق ملزمة ثقافيا وفاعلة سياسيا لإعادة صياغة مفهوم السعي نحو التعددية الثقافية وحقوق الأقليات، فإن النتيجة المحتملة ستكون تراجعا عن النواحي الأكثر تقدما في النظام الحالي.

والواقع أنه كما رأينا بالفعل هناك دليل على أن ذلك هو ما يحدث. ولو صح ذلك، لأمكن التكهن بعيد المدى بالانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية وهو فعلا ضعيف للغاية.