

## التجربة الأوروبية

تبدأ القصة الأوروبية مع انهيار الشيوعية في وسط وشرق أوروبا في العام 1989، الذي صاحبه عدد من النزاعات العرقية العنيفة. وقد انحصرت تلك النزاعات بشكل كبير في القوقاز والبلقان، لكن ذلك لم يكن واضحاً في ذلك الحين. وفي أوائل التسعينيات خشي كثير من المحللين من انتشار التوتر العرقي وخروجه على السيطرة في بقاع واسعة من أوروبا فيما بعد الشيوعية. عندما أعطت المجلة البريطانية «السياسي والمجتمع» (\*) عددها ليونيو العام 1992 عنواناً هو: «معركة أوروبا: الحرير الهائل القادم في وسط وشرق أوروبا»، إنما كانت تعكس شعوراً منتشرَا في كل مكان بين الملاحظين الأوروبيين.

(\*) New Statesman and Society.

« بينما تعمل حجج تصحح المظالم التاريخية في الغرب على تقوية مطالب الأقلية لتوزيع أكثر عدلاً للحقوق والموارد بين الأغلبية والأقلية، فإنها قد تستخدم في بلدان ما بعد الشيوعية لإضعاف قضايا الأقليات، بل للتشكيك في شرعية وجودها »

المؤلف

وعندما واجهت الديمقراطيات الغربية تلك النزاعات المخيفة في أوائل التسعينيات، شعرت بأن عليها القيام بعمل ما. وببناء عليه، قررت أن «تدوّل» معالجة مشكلة الأقليات القومية في أوروبا فيما بعد الشيوعية. فأعلنت على لسان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في العام 1990، أن حالة الأقليات القومية ومعالجتها تدخلان ضمن الاهتمامات الدولية المشروعة، وبالتالي فإنها لا تشكل مسألة داخلية حصرها عند الدولة المعنية.

والسؤال المثير للاهتمام حقا هو كيف ولماذا ظهر هذا الالتزام. وعلى كل حال، فقد أظهر الاتحاد الأوروبي اهتماما ضئيلا للغاية بمسألة حقوق الأقليات قبل العام 1989، وتتجنب - عامدا - الإشارة إلى حقوق الأقلية في مبادئه الداخلية. وكذلك لم تُظهر الدول الغربية - تقليديا - اهتماما أكبر بحماية الأقليات في أي مكان آخر من العالم. وكثيرا ما ساندت الدول الغربية حكومات في أفريقيا وأسيا أو أمريكا اللاتينية تُعرف بتعسفها تجاه الأقليات، حتى إلى درجة بيع المعدات الحربية مع علمها بأنها يمكن أن تستخدم ضد جماعات الأقلية (على سبيل المثال: بيع الأسلحة لإندونيسيا لقمع الأقليات في آتشيه وتيمور الشرقية، أو الأسلحة التي بيعت لغواتيمالا لقمع المايا).

فكيف أصبح الغرب فجأة بطل الأقليات في أوروبا ما بعد الشيوعية؟ كما ذهبت إليه في الفصل الثاني، هناك عدة أسباب. كان أحد العوامل هو الاهتمام الإنساني بوقف معاناة الأقليات التي تواجه الاضطهاد، وعنف الغوغاء، والتطهير العرقي. لكن نادرا ما يكفي الاهتمام الإنساني وحده لتحرير الحكومات الغربية. هناك سبب أشد نفعا هو الاعتقاد أن تزايد العنف العرقي سوف يولد حركات لجوء واسعة النطاق إلى أوروبا الغربية، على نحو ما حدث بالفعل في كوسوفو والبوسنة. كما أن الحروب الأهلية العرقية والتمرد أصبحت فيما بعد ملائج لتهريب الأسلحة والمدرّعات، ولأشكال أخرى من الجريمة والتطرف.

وهناك سبب آخر، أكثر انتشارا، هو اعتقاد الغرب أن قدرة بلدان ما بعد الشيوعية في التعامل مع اختلافاتها العرقية كانت اختبارا شاملاما لمدى نضجها السياسي، وبالتالي لمدى استعدادها لتتضمن من جديد إلى أوروبا. وكما يقول الأمين العام للمجلس الأوروبي فإن احترام الأقليات هو مقياس أساسي لـ «التقدم الأخلاقي» للبلد (Burgess 1999).

## **التجربة الأوروبية**

وباختصار، بسبب خليط معقد من الأسباب الإنسانية والأيديولوجية والمصالح الذاتية تم تدويل حقوق الأقليات في أوروبا. وأصبح الوصول إلى «المعايير الأوروبية» فيما يتعلق بمعاملة الأقليات اختباراً لقبول البلد في أوروبا، ودليلًا على أن البلد قد تخلى عن «كراهيته العرقية القديمة»، و«قوميته العصبية»، وأنه قادر على الانضمام إلى أوروبا «حديثة» ليبيرالية وعالية المواطنة.

ولم تك المنظمات الأوروبية تقر أن معاملة الأقليات موضع اهتمام دولي مشروع، حتى واجهت هذه المنظمات الأوروبية هذا السؤال: ما الذي تستطيع أن تفعله، إن كان في يدها أن تفعل شيئاً، لكي تساعد على تحسين العلاقات بين الدولة والأقليات في بلاد ما بعد الشيوعية؟ واتجهت بشكل واسع في ثلاثة مسارات: تعميم أفضل الممارسات، وتشكيل الحد الأدنى من المعايير، والتدخل في حالات معينة. وكل من الاستراتيجيات الثلاث تم توظيفها عن طريق المنظمات الأوروبية منذ أوائل تسعينيات القرن الماضي، والمقصود منها أن تعمل معاً لخلق منطلق إقليمي مؤثر و دائم تجاه قضايا الأقليات. وفي الواقع، مع ذلك، توجد هناك توترات مهمة بين الاستراتيجيات الثلاث تعكس عدداً من المشكلات التي لم يتم حلها في فكرة تدويل التعددية الثقافية الليبرالية نفسها.

وسوف أنظر في بقية هذا الفصل في هذه الاستراتيجيات الثلاث على التوالي، واضعاً في الاعتبار التحديات التي واجهت كلّاً منها. وكما سترى، هناك متناقضات عديدة داخل هذه الاستراتيجيات، وبين بعضها وبعض، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى صعوبة التوفيق بين السعي التفاؤلي للتعددية الثقافية الليبرالية والمخاوف الأشد تشاوئاً من اضطرابات الصراع العربي.

### **استراتيجية «أفضل الممارسات»**

سوف أبدأ بأكثر الاستراتيجيات التي تبنتها المنظمات الدولية وضوحاً وألفة لنا، وأعني بها نشر «أفضل الممارسات». لقد حاولت المنظمات الأوروبية أن تعرف على بلدان كانت ناجحة بشكل محدد في التعامل مع

قضاياها أقلياتها العرقية، وأن تشجع البلدان الأخرى على أن تتعلم من تلك النماذج الناجحة. وتوجد استراتيجية «أفضل الممارسات» بالتحديد في كل سياق تسعى من خلاله المنظمات الدولية إلى التأثير في السياسات المحلية، من تعليم ورعاية صحية إلى الإصلاحات البيئية والمالية. لذا فقد شهدنا خلال الخمس عشرة سنة الماضية تياراً مستمراً ومتصللاً من ورش العمل وجلسات التدريب داخل أوروبا، حيث تناقش أمثلة لأفضل الممارسات، ثم تنشر التقارير والدراسات، لتعريف الناس بها.

وتركزت بعض هذه الجهود على قطاع واسع من الأنواع المختلفة من الأقليات «القديمة» التاريخية، والأقليات «الجديدة» للمهاجرين. لكن في تسعينيات القرن الماضي كان التركيز الرئيسي على الأقليات القديمة، التي نظر إليها كأكثر القضايا إلحاحاً للمراقبة الدولية.

لا تملك كل أنواع النوع العرقي القدرة نفسها على إثارة الاضطرابات والصراع العنيف. فوجود العمال المهاجرين، على سبيل المثال، نادراً ما يكون مصدراً للحرب الأهلية أو التمرد العرقي. وحتى لو أسيئت معاملة العمال المهاجرين، أو جرى استغلالهم، على نحو ما يحدث في كثير من أنحاء العالم، فإنهم نادراً ما يحملون السلاح، أو يسعون إلى قلب نظام الدولة. ونتيجة لذلك كانت مشكلة العمال المهاجرين أقل إلحاحاً بالنسبة إلى المجتمع الدولي. فقد كانت هناك محاولات متقطعة لتعزيز ودعم أفضل الممارسات فيما يتعلق بمعاملة العمال المهاجرين، ومن ضمنها توصيات بأن تتمكن الدول المهاجرين من تأمين إقامة طويلة المدى، بل ربما المواطننة (الجنسية). أيضاً، مع الهدف النهائي لـ«التكامل»<sup>(1)</sup>. لكن كثيراً من البلاد في كل من الغرب والعالم النامي تواصل النظر إلى المهاجرين على أنهما «آجانب» يقيمون في البلاد إقامة «مؤقتة»، وعجز المجتمع الدولي أو لم يكن على استعداد لتحدي هذه الفكرة. ونتيجة لذلك فقد اهتم العمل الدولي أساساً بضمان الحقوق الإنسانية الأساسية على الأقل للعمال المهاجرين، بدلاً من اهتمامه بتدعم فكرة أكثر قوة عن حقوق الأقلية أو المواطننة (الجنسية) متعددة الثقافات للمهاجرين<sup>(2)</sup>.

## التجربة الأوروبية

أما الاهتمام الرئيسي للمنظمات الأوروبية فقد انصب على نوع مختلف من التعددية العرقية - بالتحديد، الجماعات غير المهاجرة المستقرة تاريخياً في جزء معين من البلد فترة طويلة، ونتيجة لذلك الاستيطان التاريخي أصبحت ترى في هذا الجزء من البلد وطننا لها، والآن يندمج «وطن الأقلية» في الدولة الأكبر، أو ربما انقسم إلى بلدان أو أكثر، غير أن الأقلية لا يزال لديها شعور قوي بالانتماء إلى هذا الوطن، وكثيراً ما تسترجع هذه الأقلية ذكريات الزمن الماضي الذي يسبق نشأة الدولة الحديثة، عندما كان لها حكم ذاتي على هذه الأرض. وهذا النوع من الجماعات - ما يمكن أن نطلق عليه اسم «أقليات أرض الوطن» - هو الذي انخرط في حروب مدنية عنيفة في البلقان والقوقاز، وهو الذي تركزت عليه في البداية الجهد الأوروبي في مجال قضايا الأقليات.

ولهذا كانت أول استراتيجية للمنظمات الأوروبية هي تصنيف ونشر أفضل الممارسات التي تتعلق بقضايا «أقليات أرض الوطن». وهناك بالطبع أمثلة كثيرة في جميع أنحاء العالم للعلاقات السلمية نسبياً بين الدول و«أقليات أرض الوطن»، ويمكن أن نصل، من حيث المبدأ، إلى قائمة بأفضل الممارسات في نطاق واسع من البلدان والقارات. ومع ذلك، ولأسباب واضحة، كان الاتجاه الأول للمنظمات الأوروبية هو البحث عن أفضل الممارسات داخل الأنظمة الديموقراطية الغربية، وفضلاً عن ذلك كانت هناك رغبة في العثور على أمثلة لا تكون مسألة فقط، بل تتفق كذلك مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والديمقراطية، وهذه الاعتبارات رجحت أيضاً كفة الأمثلة الغربية.

ولو أننا بحثنا عن أفضل الممارسات في الغرب، فسوف يظهر لنا اتجاه مدهش، وأعني به تبني شكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي كطريقة لتكييف «أقليات أرض الوطن». وكما رأينا في الفصل الثالث، هناك فتنان مختلفان من «أقليات أرض الوطن» في الغرب، وفي كل من الحالتين كان هناك اتجاه نحو تبني حكم ذاتي إقليمي. الفئة الأولى هي السكان الأصليون في العالم الجديد (الولايات المتحدة، وكندا، ونيوزيلندا) وفي شمال أوروبا (الفنلنديون في الدنمارك، والساميون في إسكندنافيا). وفي جميع

هذه البلدان، تحديداً منذ سبعينيات القرن الماضي، كان هناك تحول نحو الاعتراف بشكل ما من أشكال الحكم الذاتي للسكان الأصليين في (ما تبقى من) إقليمهم التقليدي. وينعكس ذلك في نطاق واسع من تسويات قضايا الحق في الأرض واتفاقيات الحكم الذاتي، وفي بعض الحالات في درجة من التعددية القانونية (على سبيل المثال الاعتراف بقانون العرف).

الفئة الثانية من أقلية أرض الوطن هي الأقليات القومية الفرعية أو الثانوية، التي تتضمن الإسكتلنديين والويلزيين في المملكة المتحدة، والكتالونيين والباسك في إسبانيا، والفلميش في بلجيكا، والكيوبيك في كندا، والبيروتوريكان في الولايات المتحدة، وأهل كورسيكا في فرنسا، والأقلية الألمانية في جنوب تيرول في إيطاليا، والسويديين في فنلندا، والأقليات الفرنسية والإيطالية في سويسرا. في كل هذه البلدان حصلت الجماعات الثانوية أو الفرعية على درجة متميزة من الحكم الذاتي بإقليم، عادة من خلال شكل من أشكال انتقال السلطة الفدرالية أو شبه الفدرالية، فضلاً عن شكل من أشكال وضع اللغة الرسمية.

ولذلك، فإننا نرى في حالة كل من السكان الأصليين، والأقليات القومية في الغرب اتجاهها نحو منح الحكم الذاتي الإقليمي. وتعمل أنظمة الحكم الذاتي تلك، بالاشتراك مع حقوق أقليات أخرى، مثل قضايا الأرض والتعددية القانونية للسكان الأصليين، ووضع اللغة الرسمية بالنسبة إلى الأقليات القومية، وأشكال متعددة غير إقليمية للحكم الذاتي الثقافي لهؤلاء الأعضاء في أقلية أرض الوطن الذين انتقلوا إلى مكان آخر من البلد. ومن الواضح أن تلك أشكال قوية من التعددية الثقافية، تتضمن إعادة هيكلة جوهرية للدولة وإعادة توزيع السلطة السياسية. ونتيجة لذلك كانت التغيرات في البداية مثيرة للجدل للغاية في معظم الديمقراطيات الغربية. ومع ذلك فإن فكرة الحكم الذاتي الإقليمي لأقليات أرض الوطن مقبولة اليوم بشكل واسع. فمن غير المعقول أن ترتد إسبانيا أو بلجيكا - على سبيل المثال - إلى دولة أحادية اللغة. وليس ثمة من يقوم بحملة من أجل ذلك الارتداد. بالفعل، لم ترتد أي ديموقراطية غربية تبنّت الحكم الذاتي الإقليمي بالنسبة إلى أقلية أرض الوطن عن قرارها.

أما بالنسبة إلى الأسباب التي ناقشناها في الفصل الخامس، فإن مثل هذا النموذج قد نال قدرًا كبيرا من النجاح. وقد مكن البلد من التعامل مع موضوع صعب قابل للانفجار، وبالتحديد وجود مجموعات فرعية ترى نفسها كشعب أو أمة متميزة، لها الحق في أن تحكم إقليمها التاريخي، بطريقة تتفق مع السلام والديمقراطية، واحترام ثابت للحقوق الفردية المدنية والسياسية، والرخاء الاقتصادي.

ومن ثم فلا يدهشنا أن نجد منظمات أوروبية عديدة تقدم الحكم الذاتي الإقليمي على أنه أفضل ممارسة يجري تعليمها وتشجيعها حتى تتكيف أقليات أرض الوطن. والواقع أن أول بيان لمنظمة أوروبية حول حقوق الأقليات بعد سقوط الشيوعية – إعلان كوبنهاغن العام 1999 لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا – قد تجرأ وذهب إلى حد إقرار الحكم الذاتي الإقليمي. وتقول المادة 36 من الإعلان:

لقد لاحظت الدول المشاركة الجهد المبذولة من أجل حماية وابتكار ظروف تميم الهوية العرقية والثقافية واللغوية والدينية لأقليات قومية معنية عن طريق تأسيس إدارات محلية مناسبة أو مستقلة، كوسيلة من الوسائل الممكنة لتحقيق هذه الأهداف، تستجيب للظروف الإقليمية والتاريخية المعينة لتلك الأقليات وفقاً لسياسات الدولة المعنية.

وبالمثل فإن الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي قد أدى بعده تصريحات حول «التجارب الإيجابية للحكم الذاتي الإقليمي كمصدر إلهام حل النزاع في أوروبا»<sup>(3)</sup>.

ولم تعمم المنظمات الأوروبية هذه الأنظمة فقط، لكنها حاولت أيضًا «تطبيعها». وكما لاحظت في الفصل الثاني، كان ينظر لأمثلة الحكم الذاتي الفرعي والثانوي كـ«استثناءات» أو «انحرافات» عما تبدو عليه الدولة «الطبيعية»، فالقاعدة هي دولة مركبة مثل فرنسا، ذات تصور غير متمايز للمواطنة الجمهورية، ولغة رسمية واحدة. لكن هذا النموذج للدولة المركبة، الموحدة، ذات الجنس الواحد تصفها المنظمات

الأوروبية بشكل متزايد على أنها مفارقة تاريخية، في حين أنه يتم تقديم الدول التعددية، متعددة اللغات، ومتعددة المستويات على أنها تمثيل صادق للمنظور «الحديث». وبهذه الطريقة، فإن الأمثلة الخاصة بالحكم الذاتي توضع داخل مسار أوسع للحداثة، يصبح فيه مفهوم أكثر تجزئاً وانتشاراً وذا مستويات متعددة للدولة والسيادة هو القاعدة. بتطبيع هذا التصور الجديد للعلاقات بين الدول والأقليات، يأمل المجتمع الدولي تشجيع الدول على أن تنظر بطريقة أكثر تفتحاً، وبسعة أفق، إلى مزايا التعددية الثقافية الليبرالية.

تلك إذن الاستراتيجية الأولى - تطبيع وتعظيم الأفكار عن الحكم الذاتي الإقليمي بوصفها أفضل الممارسات في تكيف أقليات أرض الوطن. ومع ذلك فقد كانت بشكل أو باخر فاشلة تماماً، على الأقل بالنسبة إلى بلاد ما بعد الشيوعية في بداية تسعينيات القرن الماضي. ولقد كان صناع السياسة في بلاد ما بعد الشيوعية على استعداد للاشتراك في جولات دراسية لمناطق مثل كتالونيا أو تيرول الجنوبي، وقضاء بضعة أيام في حوض البحر الأبيض المتوسط أو جبال الألب على نفقه الاتحاد الأوروبي. كما كانوا على قدر كاف من السياسة بحيث يمكن أن يقولوا كيف استفادوا من هذه الجلسات حول قيم التسامح والتعدد. لكنهم بعد ذلك سوف يعودون إلى أوطانهم ويستمرون في مساندة سياسات (وفقاً للبلد) تلغي الحكم الذاتي القائم للأقلية، وتقلص حقوق اللغة، وتغلق مدارس لغات الأقلية، وتفصل الأقليات من الخدمة العامة، وفي بعض الحالات تسقط عنهم الجنسية.

وحتى عندما لم يتم تبني مثل هذه السياسات المعادية للأقلية علانية، فلم تكن هناك حركة في أي بلد من بلدان ما بعد الشيوعية تتظر بعين الجد إلى تبني الحكم الذاتي الإقليمي. ولم يشكل أي بلد لجنة برلمانية لدراسة الطموحات من أجل إقامة نظام فدرالي ديمقراطي متعدد القوميات، أو لتبني خطة ما لشائبة لغة رسمية. وباختصار، لا يوجد أي دليل على أن هذا التعرض لأفضل الممارسات قد ألم بهم أي تغير ذي

## **التيرية الأوروبية**

مغزى في سياسات الحكومة. الواقع أن تضمين الأحزاب السياسية  
قضايا الحكم الذاتي الإقليمي في برامجها السياسية ظل أمراً غير  
مشروع في العديد من دول ما بعد الشيوعية. ويظل الموضوع بأكمله من  
المحرمات في معظم بلدان ما بعد الشيوعية، واستبعدت فكرة الحكم  
الذاتي باعتبارها شذوذًا لا ينتمي إلى الدولة الطبيعية<sup>(4)</sup>.

والاستثناء الوحيد هو الذي حدث في حالات استولت فيها  
الأقليات على جزء من أراضي الدولة، وأعدت فيها خطة للحكم  
الذاتي (بل حتى إعلان الاستقلال الذاتي) في مخالفة للدستور. عند  
هذه النقطة، وفي محاولة لاسترجاع السيطرة على الأرض المفقودة،  
كانت بعض الدول على استعداد لمناقشة مزايا النظام الفدرالي،  
لاسيما إذا كانت عاجزة عن استعادة هذه المنطقة بالطرق العسكرية،  
على سبيل المثال، فإن حكومة جورجيا، بعد أن فقدت سيطرتها على  
المناطق الانفصالية في أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية، فإنها بدأت تظهر  
اهتمامًا بالنظام الفدرالي كطريقة لاستعادة هذه المناطق، وكذلك  
حكومة مولدوفا، بعد أن فقدت سيطرتها على المنطقة الانفصالية  
في ترانسنيستريا Transnistria، بدأت تناقش خططاً مختلفة عن  
الفدرالية كطريقة لإعادة توحيد البلاد، وكذلك أذربيجان، بعد أن  
فقدت سيطرتها على المنطقة الانفصالية في نغورنو - كاراباخ للعرقية  
الأرمنية، عرضت الحكم الذاتي كطريقة لإعادة ضم المنطقة المفقودة،  
وتبنّت البوسنة مخططًا لعملية إنشاء مقاطعات بهدف إعادة ضم  
الأراضي التي يتحكم فيها الصرب والكرد، كما قدمت صربيا  
حکما ذاتياً علىأمل إعادة ضم كوسوفو، التي يسيطر عليها الآن  
الألبانيون في ظل حماية دولية، كما قدمت قبرص النظام الفدرالي  
كوسيلة لاستعادة إقليمها الشمالي الذي يتحكم فيه الأتراك الآن<sup>(5)</sup>.  
وفي كل هذه الحالات، كانت الدول التي فقدت سيطرتها على منطقة  
ما لمصلحة الأقليات المتمردة على استعداد لمناقشة العديد من نماذج  
الحكم الذاتي أو النظام الفدرالي، عندما يصبح ذلك هو البديل  
الوحيد لقبول الانقسام.

لكن ليس ثمة حالات قررت فيها دول ما بعد الشيوعية المسيطرة على مناطق معينة أن تناوش برغبتها الخاصة مزايا تبني مخطط معين للحكم الذاتي الفدرالي أو شبه الفدرالي لأقلياتها القومية، كجزء أوسع لعملية الممارسة الديموقراطية<sup>(6)</sup>. فعملية تعليم أو تطبيع أفضل الممارسات الغربية لأقليات أرض الوطن قد وجدت آذانا صماء.

#### المصادر والشروط المسبقة المفこدة للتعددية الثقافية الليبرالية

عندما ووجهوا بتلك المقاومة الشديدة لتكييف أقليات الأرض، ألقى العديد من المحللين والممثلين الدوليين باللوم على المواقف السابقة على الحداثة (مواقف ما قبل الحداثة) للشعوب والثقافات في المنطقة. وأحد التفسيرات الشائعة، خاصة بين الصحفيين، أنه على حين أن القومية في الغرب هي قومية «مدنية» تقوم على الولاء المشترك للمبادئ العامة، وبالتالي تكون أكثر تكيفاً مع الأقليات، فإن القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية هي قومية «عرقية»، تقوم على السلالة والدم، وبالتالي هي أكثر عداء وعنفاً تجاه الأقليات (إيفناتيف 1993). وعلى أساس هذه التفسيرات أُعد أكثر من برنامج لتعليم مواقف أكثر «حداثة» تجاه التعدد والتسامح، من خلال التفاعل بين الثقافات والحوار بين الأديان.

لستُ أعتقد أن هذه إجابة شافية. فمحاولات اختبار فرضية أن القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية هي أكثر «عرقية» منها في الغرب لم تأت بأي أدلة تثبت ذلك (كوزيو 2001). وعلى أي حال فإن التمييز بين المدني والعرقي لا يوضح كيف تستجيب الدولة لقومية الأقليات. والأمم المسماة بـ«المدنية»، مثل فرنسا، كانت من الناحية التاريخية تتفر من أن تمنع الحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية، وئيس ثمة شيء في منطق القومية المدنية يتطلب منع الأقليات القومية الحكم الذاتي. والواقع أن كثيراً من المدافعين عن القومية المدنية يعارضون قضايا الحكم الذاتي تحديداً على أساس أن قومية الأقلية هي قومية «عرقية»، وبالتالي ليس لها مكان في أمة مدنية. وفي المقابل لا شيء في منطق القومية «العرقية»

يتضمن إعاقة منح الحكم الذاتي لأمم عرقية أخرى، بل هناك كثير من الأمثلة التاريخية لاثنين أو أكثر من الأمم العرقية يشتركون في السلطة في دولة واحدة<sup>(7)</sup>.

ونحن في حاجة إلى أن نبحث في مكان آخر عن تفسير لمعارضة الحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية أو الثانية. وأحد المجالات التي يمكن أن نبحث فيها هو أن نعيد فحص الظروف التي ساعدت على تبني تلك الإصلاحات القومية لحقوق الأقليات في الغرب. والواقع أن العديد من الشروط المسبقة ومصادر التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب إما أن تكون ضعيفة أو غائبة في معظم بلاد ما بعد الشيوعية (وكما سوف ترى في الفصل السابع، في معظم بلدان العالم).

لقد انتهيتُ في الفصل الرابع إلى تقسيم هذه الظروف الميسرة إلى فئتين: العناصر التي تشجع الأقليات على التحرك من أجل حقوق أكبر، والعناصر التي تشجع جماعات الأغلبية والدول على أن تقبل مثل هذه الدعاوى. وهناك اختلافات مهمة بين الغرب وأوروبا ما بعد الشيوعية بالنسبة إلى كل من الفئتين.

فيما يتعلق بحركات الأقليات في الغرب، كان هناك شرط مساعد حاسم هو التماسك الديمقراطي: فقد وفر الضمانات لحركة سياسي آمن، وضمن لا تتعرض الأقليات للسجن، أو الهجوم أو الاضطهاد بسبب إعلان طموحاتهم وقضاياهم. وفي أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، لم تكن هذه الضمانات موجودة. فقد افتقدت الأقليات الثقة القوية بقدرتها على الحراك بشكل آمن. وقد ظل الحراك السياسي غير مشروع في كثير من الحالات، أو معرضًا للمضايقة السياسية، وبقي ذلك مدة طويلة بعد سقوط الدكتاتورية الشيوعية. كان الخيار الآمن هو الحراك السياسي، جزئياً، لأن الشرطة والمحاكم والجيش كانوا في يد الجماعة المسيطرة (غالباً بعد أن تم تطهيرها من الأقليات).

وعلى الرغم من هذا التخوف، تحركت عدة أقليات من أجل الحكم الذاتي وحقوق اللغة، بسبب أن دساتير جديدة كانت تكتب مسوداتها في جميع بلدان ما بعد الشيوعية. وقد وضعت هذه الدساتير القواعد

الأساسية للمستقبل. ولذلك كان من المهم بالنسبة إلى الأقليات أن تحاول، على الأقل، التعبير عن مخاوفها. وقد تضمنت المجموعات المطالبة بأحد أشكال الحكم الذاتي العرق المجري والألباني في صربيا، والعرق الأبخاري والأوسيتاني في جورجيا؛ والعرق الألباني في أذربيجان، والعرق المجري في رومانيا، والعرق الروسي في منطقة نارفا Narva من إستونيا Estonia. وفي شمال كازاخستان؛ والعرق الروماني في أوكرانيا، والعرق البولندي في ليتوانيا، والعرق الألباني في غرب Макدونيا، وذلك كله بين أعراق أخرى. الاختلاف الحقيقي مع الغرب إذن، لم يكن حول المدى الذي يسير فيه حراك الأقلية، لكنه تمثل في قوة مقاومة الدولة لقضايا الأقلية. ففي الغرب، كانت هذه القضايا تناوش بجدية، وتُقبل في كثير من الأحيان، على الأقل جزئياً. ولكنها اصطدمت بحائط صلب في أوروبا ما بعد الشيوعية.

لماذا الشرطان السابقان الرئيسيان في الغرب اللذان قلللا من خطورة قبول قضايا الأقليات بالنسبة إلى الدول والجماعات القومية المسيطرة هما:

أ - وجود حماية يعتمد عليها لحقوق الإنسان.

ب - عدم تأمين العلاقات العرقية.

وكلا الشرطين لم يكن موجوداً في أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي.

بالنسبة إلى الأقليات في الغرب، فإن التماسك القوي للآليات الشرعية لحماية حقوق الإنسان، والتممية العامة أكثر لثقافة حقوق الإنسان، وفراضيات بأن التكيف مع قضايا الأقلية للحكم الذاتي لن يؤدي إلى جزر من الطفيان، حيث تكون الحقوق الأساسية للأمن والمواطنة معرضة للخطر. ولقد قلل تلك الضمانات - بشكل قوي - المخاطر التي تحتوي عليها المناظرات حول حقوق الأقلية. ومع ذلك ففي أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي لم تكن هذه الضمانات موجودة. فقد كانت الجماعات المسيطرة تفتقر إلى الثقة بأنها سوف تعامل بعدل وإنصاف في داخل مناطق الحكم الذاتي للأقلية. الواقع أنه في تلك الحالات التي سيطرت فيها الأقليات على إقليم وأقامت لنفسها حكماً ذاتياً، فإنه

## التجربة الأوروبية

كثيراً ما كانت النتائج أشكالاً مختلفة من التفرقة العنصرية وألواناً من المضايقات ضد أي فرد لا ينتمي إلى الأقلية، وذلك إن لم يتم التطهير العرقي في الحال. فقد طرد الجورجيون العرقيون من مناطق أبخازيا بجورجيا، عندما أعلنت الحكم الذاتي وفرض السيادة؛ كما طرد الكروات العرقيون من المنطقة التي تسيطر عليها صربيا في منطقة Slavonia عندما أُعلن فيها الحكم الذاتي؛ وطرد الصربيون من كوسوفو التي سيطر عليها الألبان عندما تحقق الحكم الذاتي، وهكذا. ولم يستطع أي من الجانبين الاعتماد على المؤسسات الشرعية، وعلى شرطة محايده، لضمان احترام حقوق الإنسان.

لقد امتنزجت هذه المخاوف حول الأمان الفردي مع المخاوف الجغرافية السياسية حول أمن الدولة. وكان الشرط المسبق الأساسي لتبني نظام فدرالي متعدد القوميات في الغرب هو عدم تأمين علاقات الدولة بالأقليات. ومع احترام كل من الأقليات القومية والسكان الأصليين في الغرب، لم تعد هناك أي مخاوف من أن يتعاون أي منها مع أعداء الدولة، وذلك يسمح بالتعامل مع قضايا الحكم الذاتي باعتبارها سياسات ديموقراطية «طبيعية». أما في بلدان ما بعد الشيوعية فإن فكرة «أن أقليات أرض الوطن قد تمثل طابوراً خامساً محتملاً من الممكن أن يتعاون مع الأعداء المجاورين» تظل فكرة منتشرة، وبالتالي تظل العلاقات العرقية مؤمنة.

ولكي نفهم هذه الفكرة علينا أن نسترجع تاريخ المنطقة. إن التشكيل الحالي للدول في وسط وشرق أوروبا هو نتيجة لانهيار ثلاث إمبراطوريات بعد الحرب العالمية الأولى - إمبراطورية رومانوف الروسية، والإمبراطورية العثمانية التركية، وإمبراطورية آل هابسبurg النمساوية الهنغارية - وأكثرها حداثة انهيار الإمبراطورية السوفيتية في العام 1989. وقد شملت كل إمبراطورية من هذه الإمبراطوريات أراضي لجماعات قومية متعددة، وحصل الكثير منها على دول مستقلة على أنقاض الإمبراطوريات السابقة (وعلى سبيل المثال: البولنديون، والرومنيون، والتشيكيون، والسلوفاكيون، والبلغاريون، والصربيون واللاتفيون... إلخ).

وقد خلقت عملية تشكيل الدول في ظل انهيار الإمبراطوريات عدة مشكلات أمنية متميزة بالنسبة إلى أقليات أرض الوطن. أولاً: أن حدود هذه الدول المستقلة حديثاً تركت بعض أعضاء الجماعات القومية في الجانب الخاطئ للحدود الدولية الجديدة. فعندما رسمت الحدود بين ألمانيا وبولندا، كان هناك العديد من الألمان في الجانب البولندي من الحدود. وبالمثل كان هناك عدد كبير من العرق المجري في الجانب الروماني من الحدود مع المجر، أو العرق الروسي في الجانب اللاتفي من الحدود مع روسيا، والعرق التركي في الجانب البلغاري من الحدود مع تركيا، أو العرق الألباني في الجانب المقدوني من الحدود. وكثيراً ما كان يطلق عليهم أقليات الدولة القرية؛ لأن أقاربهم العرقيين يهيمون على الدولة المجاورة، ويفترض أن يكون لديهم ولاء لهذه الدولة القرية أكثر من ولائهم للدولة التي يعيشون فيها. ونتيجة لذلك كثيراً ما يفترض أن مثل هذه الأقليات هم من الانضمamيين، وأنهم يريدون إعادة رسم حدود الدولة بحيث يعاد ضم الأرض التي يعيشون عليها إلى الدولة القرية. والواقع أنه كثيراً ما يفترض أنهم سوف يتعاونون برغبتهم مع الدولة القرية لو أنها غزت البلاد عسكرياً لتدعي ملكيتها لهذه الأرض، كما حدث في الواقع في أماكن مختلفة في القرن العشرين. وليس من الوارد أن تهب أي دولة سلطات الحكم الذاتي طواعية للأقلية في ظل هذه الظروف.

وحيث تتخذ أقليات أرض الوطن شكل الأقليات الانضمamية للدولة القرية، فإن هناك احتمالاً أكبر جداً أن يُنظر إلى العلاقات العرقية على أنها تهديد لأمن الدولة<sup>(8)</sup>، لكن ذلك ليس حتمياً. وهناك عوامل يمكن أن تخفف من المشكلة أو تزيدها غوراً. أحد العوامل التي تهون من المشكلة هو أن تكون الدول المجاورة دولاً حلية، بحيث تجتمع في منظمات اقتصادية أو منظمات أمنية إقليمية أكبر، بحيث لا تكون للدولة القرية أي مصلحة في زعزعة استقرار جيرانها. ومن المؤكد أن ذلك تحديداً هو ما نزع فتيل مشكلة أقليات الدول القرية في أوروبا الغربية. وفي الماضي عارضت بلجيكا والدنمارك وإيطاليا منح حقوق قوية للأقليات الألمانية العرقية، حيث كان يُنظر إليها كأقليات دولة قرية ولاؤها الأول لألمانيا<sup>(9)</sup>. لكن

## التجربة الأوروبية

لم تكن ألمانيا تصبح حليفاً مقررياً، بدلًا من أن تكون عدواً محتملاً نتيجة للاتحاد الأوروبي (EU) وحلف شمال الأطلسي (الناتو NATO)، حتى أصبحت العلاقات عبر الحدود للأقليات العرقية الألمانية غير ذات أهمية، (بل وأصبح يُنظر إليها بالفعل كأساس محتمل للعمليات المستمرة للتكميل الإقليمي)<sup>(10)</sup>. ومع ذلك، ففي بلاد ما بعد الشيوعية في تسعينيات القرن الماضي لم يكن هناك ما يعادل الاتحاد الأوروبي أو حلف شمال الأطلسي في تحويل الأعداء المحتملين إلى حلفاء، في غياب الإجراءات الأمنية الإقليمية. فقد كانت دول ما بعد الشيوعية في «حالة الطبيعة» التي تحدث عنها «تomas هوبز»، التي تُعدّ فيها الثقة بجميع الجيران. وفي هذا السياق، فإن الخيانة المفترضة من أقلية الدولة القريبة سرعان ما يُنظر إليها على أنها تهديد للأمن.

والعامل الآخر الذي يمكن أن يخفف من مشكلة أقلية الدولة القريبة، أو يزيد من حدتها، هو توازن القوى بين الدولة، وأقليتها، والدولة القريبة المجاورة. ومن الممكن التقليل من التهديد الذي تشعر به الدول لأمنها، إذا ما شعرت الدولة بأنها دولة قوية تواجه أعداء ضعافاً، سواءً أكان هؤلاء الأعداء من الأقليات الانضمامية في الداخل، أم من الدول القريبة عبر الحدود. ولسوء الطالع، فإن هذا التوازن للقوى، في عالم ما بعد الشيوعية، اتجه إلى تعميق المشكلة وزيادتها بدلًا من التخفيف منها. في كثير من الحالات كانت الجماعات القومية التي حصلت على الاستقلال بعد انهيار الإمبراطوريات تتضرر إلى نفسها على أنها أحزاب ضعيفة تاريخياً، تواجه أقليات ودولًا قرية كانت مسيطرة تاريخياً. وكانت النتيجة ظاهرة معروفة هي «جعل الأغلبية أقلية»، أعني بذلك الأغلبيات التي تستمر في التفكير والتصريف كأنها ضعيفة أو أقلية مستضعفة، وتستمر لهذا السبب في أن تعيش في خوف وجودي على وجودها<sup>(11)</sup>.

وهذه ظاهرة منتشرة في عالم ما بعد الشيوعية، لكنها إجمالاً غير معروفة في الغرب، وبالتالي تحتاج إلى تفسير وتوضيح. فإذا نظر المرء إلى الأرقام فقط وتجاهل الخلطية التاريخية، فقد تبدو الأغلبية السلوفاكية في معظم بلاد ما بعد الشيوعية ضعيفة وصغيرة تماماً.

فالجريون العرقيون في سلوفاكيا على سبيل المثال، يشكلون نحو 15 في المائة من تعداد السكان، وبالتالي فهم ضعفاء أمام الأغلبية الطاغية في البلاد. ومع ذلك، فقد كان الجريون تاريخياً أعضاء في جماعة متميزة ومسطورة داخل إمبراطورية آل هابسبرغ، وتعاونين نشطاء في سياسات هابسبرغ لخلق ثقل مجري في المنطقة. وفي المقابل كان السلوفاك مجموعة ثانية، أو تابعة، تعرضت لحملات مجرية متعددة وقهرية. وبعد الاستقلال، انقلب هذه الهراركية بالطبع رأساً على عقب، وأصبح السلوفاك الآن هم الجماعة المسيطرة، في حين أصبح الجريون هم الأقلية المهددة التي تخضع لسياسات بناء الأمة السلوفاكية. لكن تبقى الذكرى: أن السلوفاك ينظرون إلى الجريون ليس فقط على أنهם جماعة يحتمل أن تطالب بالانضمام ويكون ولاؤها لدولتهم القرية، بل على أنهم من الناحية التاريخية جماعة قوية ومتقدمة تعاونت مع السلطة الإمبريزالية المسيطرة لقهر لغة السلوفاك وثقافتهم. وفي غياب الترتيبات الأمنية الإقليمية الفعالة، يستمر الخوف من أن ذلك قد يحدث مرة أخرى، فتعاون الأقلية المجرية مع الدولة المجرية القرية لإخضاع السلوفاك من جديد وسحق استقلالهم الوطني.

ونحن نرى هذه الظاهرة نفسها في بولندا فيما يتعلق بالأقلية الألمانية، وفي رومانيا وصربيا فيما يتعلق بالأقلية المجرية، وفي البلطيق، وأوكرانيا، ومولدوفيا فيما يتعلق بالأقلية الروسية؛ وفي كرواتيا والبوسنة فيما يتعلق بالأقلية الصربية<sup>(12)</sup>، وفي بلغاريا فيما يتعلق بالأقلية التركية. وفي جميع هذه الحالات، ينظر إلى الأقليات (صواباً أو خطأ) كخلفاء أو متعاونين مع قوى خارجية قهرت جماعة الأغلبية من الناحية التاريخية، وتتصرف الأغلبية بدورها على أنها «أغلبية أصبحت أقلية»<sup>(13)</sup>.

وباختصار، عملت العديد من العوامل على تعميق عملية تأمين العلاقات العرقية في أوروبا ما بعد الشيوعية. وظاهرة أقليات الأرض التي تسعى إلى الحكم الذاتي تبرز صعوبات في أحسن الأحوال، مادامت تتحدى الدعوى التي تقدمها الدولة لتمثيل شعب واحد يستمد مشروعيته من السيادة الموحدة.

## **التجربة الأوروبية**

غير أن هذا التحدي أصبح أكبر، وارتفاع احتمال أن يصبح أكثر أماناً:

أ - عندما تكون أقليات أرض الوطن هي أقليات انضمامية ولاؤها للدولة القريبة المجاورة.

ب - عندما تكون الدولة القريبة المجاورة هي قوى إمبريالية سابقة كانت أخضعت، تاريخياً، الجماعات القومية التي تشكل الآن جماعة الأغلبية في دول المجاورة.

ج - عندما لا تكون هناك ترتيبات أمنية إقليمية لضمان عدم الاعتداء.

وعندما توجد هذه العوامل، كما هي موجودة في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن النتيجة المحتملة هي عملية تأمين شاملة للعلاقات العرقية. وينعكس هذا التأمين في ثلاثة افتراضات تحكم في المناقشة العامة بشأن الأقليات في المنطقة:

أ - أن الأقليات ليس لديها ولاء، ليس فقط بمعنى أنه ينقصها الولاء للدولة (ويصدق ذلك أيضاً على الانفصاليين سواء في الكيويك أو إسكتلندا)، لكن بمعنى أنهم تعاونوا مع القاهرين السابقين، وواصلوا التعاون مع الأعداء الحاليين، أو الأعداء المحتملين<sup>(14)</sup>، لذلك:

ب - فإن الدولة القوية المستقرة تحتاج إلى أقليات ضعيفة لا حول لها ولا قوة. وبعبارة أخرى، فإن العلاقات العرقية ينظر إليها، كلعبة الجمع بين أصفار: فكل ما ينفع الأقلية ينظر إليه على أنه تهديد للأغلبية، وبالتالي:

ج - فإن معاملة الأقليات هي قبل كل شيء مسألة أمن قومي<sup>(15)</sup>.

ومن ثم فإن كلاً من العاملين الرئيسيين اللذين مكنا المجموعات المسيطرة في الغرب لقبول التعددية الثقافية الليبرالية - وهي ضمائر حقوق الإنسان وعدم التأمين كانا غائبين بشكل أساسي؛ أو كان حضورهما ضعيفاً في أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي،

وإذا سلمنا بهذه الواقعية، فلن نندهش من أن محاولات نشر وتطبيع أفضل الممارسات قد لقيت آذانا صماء، وقوبلت بالرفض في أوروبا ما بعد الشيوعية<sup>(16)</sup>.

وكثيراً ما كان ينظر إلى أقليات أرض الوطن التي تسعى إلى نيل الحكم الذاتي على أنها تهدى جغرافي وسياسي لأمن الدولة، وتهديد لحقوق الإنسان الفردية لمن يعيشون في منطقة من الممكن أن تحكم حكماً ذاتياً، والواقع أنه تحت هذه الظروف، سيكون من الغريب أن يكون هناك اهتمام حقيقي بالنماذج الغربية للفيدرالية متعددة القوميات. وبدلاً من ذلك فإن معظم دول ما بعد الشيوعية تمسكت بقوة بهدف آخر هو تحويل نفسها إلى دول مركبة، موحدة، دول ذات قومية واحدة ولغة واحدة، تقوم على مفهوم واحد، وتتصور واحد لا تمايز فيه حول السيادة الشعبية، بغض النظر عن وصف الغرب لها النموذج بأنه مر وانقضى عهده<sup>(17)</sup>.

إن التاريخ يتميز للإمبريالية والتعاون مع العدو المحتمل في المنطقة يخلق عقبة أخرى مهمة أمام تبني النماذج الغربية - أعني تحديداً إدراك المظالم التاريخية. وهناك إحساس قوي في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية، بأن الأخطاء التاريخية لم يُعترف بها ولم تُعالج. يقول البعض إن هذا التركيز على الحقوق والأخطاء التاريخية هو أمر خاص بأوروبا الشرقية، أما الديمقراطيات الغربية، فقد تمكنت من تجاوز هذا الهوس المخالف بالتاريخ والتركيز على التعايش المستقبلي. وصحيح تماماً أن الشعور بالظلم يضر بجذور عميقه في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية. فمن المتعارف عليه أنك إذا ما سألت أحداً من أهل الصرب عن حقوق الألبان في كوسوفو، فمن المحتمل أن يقول: «إن عليك أن تفهم ما حدث في العام 1389م».لكني أعتقد أن ذلك صحيح في كثير من البلاد الغربية أيضاً. فقضايا المظالم التاريخية أصبحت أكثر شيوعاً في الغرب كذلك. ولننظر إلى زخم الكتابات الحديثة في موضوع التعويضات للأفارقة - الأمريكية عن الإساءات التاريخية من عبودية وفصل عنصري (روبنسون 2000، بروكس 2004). كما أن قضيّاً تصحيح المظالم التاريخية هي أيضاً جزء حيوي للحركة المعاصرة للسكان الأصليين في نيوزيلندا، وأستراليا وكندا، وحتى

## **التجربة الأوروبية**

بالنسبة إلى بعض جماعات الهجرة، على سبيل المثال الأميركيون - اليابانيون والكنديون - اليابانيون الذين يطالبون باعتذارات وتعويضات عن اعتقالهم في الحرب العالمية الثانية (جيمس 1999) <sup>(18)</sup>. الواقع، وكما ذكرت في الفصل الرابع، فإن صعود التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب يرتبط ارتباطاً وثيقاً بـ إدراك مظالم الهيكليات العنصرية والعرقية التاريخية والاعتراف بها.

لكن كما رأينا فإن هناك اختلافاً مهماً في طبيعة الهيكليات التاريخية في الغرب، وفي أوروبا ما بعد الشيوعية. ففي الغرب غالباً ما تسعى أقلية ما إلى الاعتذار والتعويض من الدولة التي أسأت معاملتها تاريخياً. ومن ثم فإن الحجة المستمدّة من الظلم التاريخي تعمل لتفوّق دعاوى حقوق الأقلية، وتدعيم الحجة من أجل مساواة أكبر بين الأغلبية والأقلية. تستخدم هذه الحجة للضغط على الأغلبية لكي تقول: «إننا لن نعود أبداً مرة أخرى إلى عمليات الطرد والإخضاع والتمهّر».

أما في بلاد ما بعد الشيوعية فغالباً ما تشعر الأغلبية بأنها كانت ضحية للقهر والاضطهاد، وكثيراً ما يكون ذلك على يد الأقلية التي تتعاون مع العدو الأجنبي. ومن ثم فإن الأغلبية تريد من الأقلية أن تعلن أنها مذنبة، وأن تقدم لها اعتذاراً، كوسيلة لأن تعلن أنها لن تعود (أي الأقلية)، مرّة أخرى، إلى خيانة الدولة. ونحن نرى ذلك في الجمهورية التشيكية فيما يتعلق بالأقلية الألمانية، وفي سلوفاكيا فيما يتعلق بالأقلية المجرية، وفي البطلّيق فيما يتعلق بالأقلية الروسية، وغير ذلك من الحالات.

وباختصار، فإن نوع الظلم التاريخي الذي يمثل محور المناوشات في دول ما بعد الشيوعية هو القهر التاريخي لجماعة الأغلبية من قبل أقلياتها المتعاونة مع دولة قريبة أو مع قوة أجنبية، وذلك على عكس الغرب. وأنا أعتقد أن ذلك يميز - بحق - أوروبا الشرقية عن التجربة الغربية (ربما باستثناء قبرص)، على الرغم من أنه توجد أمثلة، كما سنرى في الفصل السابع، مماثلة في أفريقيا وآسيا أيضاً.

وفي هذا السياق فإن حجة الظلم التاريخي تعمل ضد دعاوى حقوق الأقلية. ففي الغرب، كان يمكن أن تكون أقليات أرض الوطن أقوى مما هي عليه الآن لو لا المظالم التاريخية التي ارتكبها الدولة الأكبر، لأن

يتحدث عدد أكبر من الناس لغة الأقلية ويمارسوا ثقافتها، على نطاق أوسع. ويمكن أن ينظر إلى حقوق الأقليات، ولو جزئياً، كطريقة للاعتراف بهذه الأضرار ومعالجتها. أما في بلاد ما بعد الشيوعية، فغالباً ما ينظر إلى المظالم التاريخية كأداة لتوسيع نطاق ومكانة لغة الأقلية وثقافتها على حساب الأغلبية. الواقع أن حجج الظلم التاريخي، إذا سرنا معها إلى نتائجها المنطقية، قد تؤدي بأن الأقليات ليس لها الحق في الوجود على أرض الدولة، لو أن وجودها ذاته يرتبط بهذا الظلم التاريخي. فإذا لم يكن هناك ظلم تاريخي وإمبريالية روسية، وكانت هناك قلة من الروس في البلطيق. ولو لا ظلم الإمبريالية العثمانية، وكانت هناك قلة من الأتراك في بلغاريا. وإذا كانت الغاية هي علاج هذه الإساءات التي نتجت عن المظالم التاريخية، فلم لا تلغي عملية جعل البلطيق روسية، سواء عن طريق طرد الروس أو بوساطة الإصرار على دمجهم في الثقافة الإستونية أو اللاتفية؟! لم لا نحاول إلغاء محاولات جعل بلغاريا تركية في ظل العثمانيين، سواء عن طريق طرد الأتراك أو بالإصرار على دمجهم في الثقافة البلغارية؟<sup>(19)</sup>.

وباختصار، بينما تعمل حجج تصحيح المظالم التاريخية في الغرب على تقوية مطالب الأقلية لتوزيع أكثر عدلاً للحقوق والموارد بين الأغلبية والأقلية، فإنها قد تستخدم في بلدان ما بعد الشيوعية لإضعاف قضايا الأقليات، بل للتشكيك في شرعية وجودها.

هذه الاختلافات العميقية في حماية الحقوق الإنسانية والأمن الجغرافي السياسي، والمظالم التاريخية تخلق أساساً واضحةً لمعارضة تبني النماذج الغربية للفدرالية متعددة القوميات. وفي جميع هذه الحالات، بالطبع، من المهم أن نميز الحقائق الموضوعية حول التهديدات الأمنية والإساءات التاريخية عن الطريقة التي تدرك بها هذه الحقائق وتتاقش. ويختار السياسيون ما إذا كانوا، ومتى سيملكون الضوء على (أو يبالغون حول) هذه العوامل في المناوشات العامة. إن تصور أقليات الدولة القرية كتهديد أمني وكمتعاونين في المظالم التاريخية ضد الأغلبية هو شيء يرسخ عن عدم ويعاد إنتاجه بوساطة نخبة سياسية معينة، وذلك لأسباب تتعلق بمصالحهم الشخصية الخاصة.

وذلك في الواقع أمر محوري لفهم عملية التأمين. وبالمعنى الدقيق، فإن المسألة لا تصبح مسألة «أمنية» إلا إذا قرر ممثلون سياسيون معينون أن يصفوها بهذه المصطلحات - أي كتهديد لوجود الدولة وجماعتها القومية المسيطرة - ونجحوا في إقناع عدد آخر من المواطنين بهذا الوصف. وربما يعكس ذلك في بعض الحالات إيماناً جاداً بتهديد موضوعي، لكنه يمثل في حالات أخرى خياراً واعياً، واستراتيجية سياسية. فلماذا تبني نخبة سياسة هذه الاستراتيجية؟ إن موضوع التأمين يحمل في جوفه مضمونين مهمين:

أولاً: ما دام يقال إن للقضايا الأمنية إمكان تفويض الدولة، فهي تعرقل العمليات الديمقراطية المألوفة في المناقشات والفاوضات. فقبل كل شيء، إن المهمة الأولى للدولة هي المحافظة على بقائها وجودها، وعندئذ فقط تستطيع أن تقوم بعمليات النقاش والفاوضات. وعلى حد تعبير ويفر «Waever»، عن طريق مسائل الأمن، يستطيع القادة السياسيون أن يدعوا أن هذه المسائل: «لا بد من مواجهتها قبل أي مسائل أخرى، فإذا لم نواجهها فإن الدولة تتوقف عن الوجود كوحدة سيادة وتتصبح جميع الأسئلة الأخرى غير ذات صلة... ومع ذلك فهذا يعني من الناحية العملية أنه: بتسمية تطور معين بأنه مشكلة أمن، فإن «الدولة» تستطيع أن تدعى حقاً معيناً خاصاً.. بالنطق بلطف «الأمن»، فإن ممثل الدولة يحرك تطوراً خاصاً في منطقة خاصة، وبذلك يدعى حقاً خاصاً في استخدام أي وسيلة يراها ضرورية لحجب ذلك التطور (ويفر العام 1905 وتأكيد الكلمات موجود في الأصل).

ثانياً: موضوع التأمين يعوق كذلك موضوع العدالة. قضية العدالة بأسرها وما تتطلبه العدالة بين الأغلبية والأقلية تصبح مغمورة ما دامت للأمن القومي الأولوية على العدالة، ومادامت الأقليات الخائنة ليست لها مطالب أو قضايا مشروعة على أي حال. ويساعدنا ذلك في تفسير السبب في قلة المناقشات العلمية أو الشعبية في بلاد ما بعد الشيوعية حول مبادئ العدالة التي ينبغي لها أن تنظم التكيف مع التنوع الثقافي العربي. ففي المناقشات الحامية، على سبيل المثال، حول وجود

جامعة في مقدونيا يكون التدريس فيها باللغة الألبانية، من الصعب أن نجد شخصاً يتساءل عما تقتضيه المساواة في مجال التعليم العالي في الدول متعددة القوميات، ومتعددة اللغات، أو كيف يقترب التعليم العالي باللغة الأم ويرتبط بالمبادئ الليبرالية حول الحرية والمساواة. فالأمن يعيق العدالة، والأقليات الخائنة تصادر أي مطالبات بالعدالة.

والاستثناء الوحيد لهذا الاستبعاد لحجج العدالة يرتبط بالمنظالم التاريخية التي عانتها الأغلبية، والتي ينظر إلى الأقلية على أنها مسؤولة عنها. هذا النوع من العدالة يتجاوز تصفية الأمن، ما دام يقدم الدليل التاريخي على مساندة التأمين في المقام الأول. ومن ثم فإن حجج الظلم التاريخي ومناقشات التأمين يغذى بعضها ببعضاً، ويعمل كل طرف منهم على استبعاد أي مطالبات بالعدالة يمكن أن تقدمها الأقلية. إن «العدالة»، في ظل التأمين تعني تعويض الأغلبية عن الأخطاء التاريخية التي عانتها من قبل الأقليات الخائنة، ولا يعني أن للأقليات أي حق في المطالبة بالإنصاف في توزيع السلطة والحقوق والموارد<sup>(20)</sup>.

وباختصار، عندما يتم تأمين قضايا الأقليات، يتقلص مجال النقاش الأخلاقي والديموقراطي إلى حد كبير. وأنا أعتقد أن إحلال الأمن محل العدالة هو ما يميز، على نحو واضح، المناقشات حول الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية عنها في الغرب<sup>(21)</sup>. الواقع أن المستوى المتدني لتأمين موضوعات الأقليات القومية في الغرب مدهش تماماً. وعلى أي حال، فعديد من الدول في الغرب يضم حركات انفصالية نشطة، في الكيويبيك وإسكتلندا، وبورتوريكو، وكتالونيا. وفي كل حالة من هذه الحالات توجد أحزاب سياسية تعارض الوجود الأساسي للدولة، وتهدد وبالتالي أمن الدولة، وهذه الأحزاب الانفصالية تصل أحياناً إلى السلطة على المستوى الإقليمي، أو تشارك في سلطة الاتحادات. ومع ذلك ففي جميع هذه الحالات فإن المئتين السياسيين الغربيين لم يؤمنوا موضوعات قومية الأقليات. على نحو ما رأينا في الفصل الرابع، فإن هناك إعادة تأمين لبعض الموضوعات المتعلقة بجماعات الهجرة في الغرب،

## التجربة الأوروبية

وعلى وجه الدقة للمهاجرين المسلمين بعد الحادي عشر من سبتمبر، غير أن ذلك لم يكن له بعد تأثير كبير في المناوشات حول الأقليات القومية. ويستمر التعامل مع مطالب هذه الحركات من خلال مسار العدالة الديموقراطية الليبرالية، أي وفقاً للحرية والمساواة والتضامن، وتُحل هذه المسائل عن طريق الإجراءات والمفاوضات الديموقراطية المألوفة. وبعبارة أخرى فإن السياسات الانفصالية في الغرب هي أمور سياسية مألوفة. فمن المألوف وال الطبيعي أن نجد السياسيين الانفصاليين يتحدثون في التلفزيون، ويشتركون في اللجان البرلمانية ويتظاهرون في الشوارع. ولا أحد يفكر في أن مشاركة السياسيين الانفصاليين النشطة تستدعي توقف الإجراءات أو المناوشات الديموقراطية العادلة، أو عرقلة دعاوى العدالة<sup>(22)</sup>.

وفي المقابل، في بلاد ما بعد الشيوعية، فإنه حتى أكثر مطالب الأقليات القومية تواضعاً من الممكن أن تتعرض للتأمين. فافتتاح الجامعات الخاصة واستخدام لافتات الشوارع مزدوجة اللغة، و اختيار الحروف الأبجدية، وحتى تسمية الأطفال، كل هذه الأمور تم تأمينها في العديد من بلدان ما بعد الشيوعية. وعلى سبيل المثال، أعلنت حكومة مقدونيا أنه سيكون تهديداً لوجود الدولة نفسها أن تمتلك الأقلية الألبانية في مقدونيا جامعة يكمن فيها التدريس بلغتها الخاصة (ومن ثم فقد هدمت مباني الجامعة الخاصة في تيتوفو Tetovo، وقتلت خلال هذه العملية اثنين من المواطنين)<sup>(23)</sup>. ولقد وجد الملاحظون المستقلون صعوبة في أن يروا كيف يمكن لجامعة ألبانية، تمول بطرق خاصة ويكون فيها التدريس باللغة الألبانية، أن تمثل تهديداً للدولة، غير أن النخبة السياسية من المقدونيين أصرت على أن ذلك يمثل بالفعل قضية أمن قومي، أكثر من أن تكون مسألة متعلقة بالثقافة أو التعليم أو الاقتصاد. ولنأخذ مثلاً آخر، عندما قررت منطقة الحكم الذاتي في «تاتارستان Tatarstan» في روسيا أن توقف استخدام الحروف الأبجدية السلافية - وهي الأبجدية التي فرضت عليهم خلال الشيوعية السوفيتية - أعلن أعضاء البرلمان الروسي أن ذلك يهدد الأمن القومي (كاشاباك 2005).

هذه الأنواع من عمليات التأمين الشامل من الواضح أنها ليست ضرورية. بل هي تعكس قراراً متعمداً من النخبة السياسية تلعب فيه بـ «ورقة الأمان»، وكثيراً ما يكون ذلك بطريقة طائشة غير مسؤولة تدمر الأمل في تحسين العلاقات العرقية. والرغبة في اللعب بهذه الورقة ونجاحها كاستراتيجية سياسية هو أحد العوامل التي تميز بين المناقشات حول أقلية أرض الوطن في الشرق والغرب<sup>(24)</sup>، ويرتبط نجاح النظام الفدرالي متعدد القوميات في الغرب بإجماع الأحزاب على عدم اللعب بـ «ورقة الأمان» عند التعامل مع قضيّاً الأقلية القومية. وتعتمد سلامة الديمقراطية على انتظام القادة السياسيين الذاتي في اللعب بهذه الورقة، وتشكل المواطنين عندما تحاول النخبة أو الصنفوة اللعب بها. ومع ذلك، ففي بلاد ما بعد الشيوعية هناك العديد من الصنفوة السياسية الذين لديهم استعداد للعب بهذه الورقة، وقد أثبتت أنها استراتيجية فعالة لكسب المساندة الانتخابية.

إحدى طرق التفكير في هذه العملية هي أن نقول إن هناك سقفاً يمكن من خلاله اللعب بهذه الورقة. ولكي تتجنب الأقلية القومية قمع الدولة، فإن عليها أن تبقى مطالبها تحت هذا، بينما تحاول في الوقت ذاته التفاوض على رفع هذا السقف<sup>(25)</sup>. لكن أين يوجد هذا السقف؟ في استطاعتنا أن نذكر قائمة ببعض مطالب نموذجية للأقلية بترتيب تنازلي للقوة:

- 1 - العنف الانفصالي - الإرهاب.
- 2 - الحراك الديمقراطي الانفصالي.
- 3 - الحكم الذاتي الإقليمي.
- 4 - التعليم العالي بلغة الأقلية.
- 5 - حق النقض (الفيتو Veto).
- 6 - الحقوق الجماعية.
- 7 - وضع اللغة الرسمية.
- 8 - المدارس الابتدائية بلغة الأقلية.
- 9 - لافتات الشوارع بلغة الأقلية.

## التجربة الأوروبية

السقف في الغرب اليوم عالٍ جداً - فيما بين الرقمين 1 و 2. وفي الواقع، تؤمن قومية الأقلية فقط عندما ترتبط بالإرهاب، كما هي الحال في إيرلندا الشمالية أو الباسك Basque. ومادام بقيت قومية الأقلية مسلمة وديمقراطية فلن تؤمن، حتى وإن استهدفت الانفصال بشكل واضح. وفي المقابل، فإن السقف في بلاد ما بعد الشيوعية منخفض للغاية، فيما بين 7 إلى 8 وأي دعوة إلى الحكم الذاتي الإقليمي، والتعليم العالي بلغة الأقلية، والحقوق الجماعية، أو وضع اللغة الرسمية، تطلق زناد «ورقة الأمان». بحيث لا يبقى للعمليات الطبيعية للسياسات الديمقراطية سوى قضايا باللغة الضعف، مثل اللغة الأم في المدارس الابتدائية.

ويرتبط تأمين قومية الأقلية بالمشكلة الأولى التي سبق أن ذكرتها حول ضعف المؤسسات الديمقراطية الليبرالية، ويتفاقم منها أن عملية التأمين لا تضر بالأقليات فقط، بل أيضاً بالديمقراطية نفسها، بوجود المجتمع المدني المسلح. ويبدو أن هناك ارتباطاً سلبياً بين عملية الديمقراطية وقومية الأقليات. فبلاد ما بعد الشيوعية التي ليست لديها أقلية قومية تحولت إلى الديمقراطية بنجاح (الجمهورية التشيكية، والمنطقة، وسلوفينيا، وبولندا)؛ والبلاد التي لديها قوميات أقلية قوية تعاني أكثر مثل (سلوفاكيا، أوكرانيا، رومانيا، صربيا، مقدونيا، جورجيا). فموضوع الأقلية ليس هو الوحيد هنا، ولكنني أعتقد أنه مهم.

وفي مقال نُشر لأول مرة في العام 1946، زودنا إستفان بيبو Istvan Bibo بتحليل واف لهذه المشكلة. فهو يذهب إلى أن تجربة القرن التاسع عشر في المجر علمت نخبة البلد أن أقليتها يمكن أن تستخدم حرياتها الديمقراطية للانفصال. منذ ذلك الوقت خشيت الدول في شرق أوروبا ووسطها من ممارسة الأقليات للحراءات الديمقراطية. ونتيجة لذلك حاولت باستمرار قمع، أو تمييع، أو احتواء هذه الحراءات الديمقراطية، أحياناً باحتضان الحركات الفاشية أو أشكال أخرى من السلطوية (مثلاً كبت حرية جميع الأفراد)، وأحياناً بنزع السلطة من الأقليات (بكت حرية الأقلية). لكن في الحالتين تكون النتيجة شكلاً مرعباً ومعيناً من الديمقراطية، كما يقول:

«في دولة يشملها الخوف وتؤكد أن تقدم الحرية يعرض مصالح الأمة للخطر، ليس في استطاعة المرء أن يستفيد على نحو كامل من المزايا التي تقدمها الديمقراطية. فأن تكون ديمقراطيا يعني أساساً لا تكون خائفة؛ لا تخشى أولئك الذين لديهم آراء مختلفة أو يتحدثون بطريقة مختلفة، أو ينتمون إلى أعراق أخرى. لقد خافت بلدان شرق ووسط أوروبا لأنها لم تتطور أنظمة ديمقراطية ناضجة بشكل كامل، ولم تستطع أن تطور أنظمة ديمقراطية ناضجة بشكل كامل لأنها خائفة» (بيبو Bibo في العام 1991، ص 42).

وأنا أعتقد أن ذلك يصدق حتى يومنا الراهن. فكثير من دول ما بعد الشيوعية ذات قوميات الأقليةات لديها قشرة الديموقراطية الليبرالية، ولكنها ما زالت خائفة من الممارسات الكاملة والحررة للحرفيات الديموقراطية.

ومن هذه الزاوية، فإن رفض بلاد ما بعد الشيوعية إفساح المجال للمناقشة المفتوحة والديموقراطية حول مميزات أفضل الممارسات الغربية ليس فقط النتيجة المتوقعة أو الحتمية للاختلافات في الظروف التاريخية والجغرافية السياسية بين الغرب والشرق، بل يرجع أيضاً إلى حد ما – إلى الاستراتيجية المتعمرة من قبل النخبة السياسية لتأكيد الأخطار الأمنية المتضمنة، وبالتالي من أجل قمع مثل هذه المناقشات. ومن المحتمل أن تكون استراتيجيات أفضل الممارسات قد حققت نجاحاً أكبر لو أن النخبة في دول ما بعد الشيوعية كانت أكثر حذراً في اللعب بورقة الأمان. لكن سيكون من الخطأ أن نعالج الاعتراضات القائمة على الأمن ضد تبني أفضل الممارسات الغربية للنظام الفدرالي متعدد القوميات. الواقع أن النظام الفدرالي متعدد القوميات يمثل فعلاً أخطاراً أكبر في أوروبا الشرقية مما يمثله في الغرب، وهناك اختلافات موضوعية في مستوى حماية حقوق الإنسان، والانضمام المحتمل لأقلية أرض الوطن، وفي وجود أو غياب منظمات الأمن الإقليمية، وفي طبيعة الهيكلية التاريχية، والمظالم في مجال العمل. وربما تبالغ الصفة

## **التجربة الأوروبية**

السياسية في بلدان ما بعد الشيوعية كثيرة في هذه المخاطر. غير أن استراتيجية المنظمات الدولية في تعميمها لأفضل الممارسات غالباً ما تهمل تلك المخاطر.

قد يساهم تعميم أفضل الممارسات في نشر الوعي بمنطق التعددية الثقافية الليبرالية، لكن من السذاجة أن نأمل أن يكون هذا المنطق مقنعاً في سياقات تتضمن قواعد معقولة وقابلة للتصديق للنظر إلى السياسات العرقية كتهديد ممكّن لأمن الفرد وأمن الجماعة. فإذا سلمنا بالاختلافات العميقية في الظروف والتاريخ، فإن الجهد الذي تبذل لنشر وتعميم أفضل الممارسات في الغرب، من دون النظر إلى عوامل المخاطر الكامنة، سوف يكتب لها الفشل.

### **من «أفضل الممارسات» إلى «المعايير» و«المقاييس»**

سرعان ما أصبح واضحاً أن استراتيجية نشر أفضل الممارسات لن تكون كافية بمفردها. فلو ترك الأمر لها، لما كان من المحتمل أن تلتحق دول ما بعد الشيوعية بالنماذج الغربية، بل إنها في الواقع كانت في كثير من الحالات تتبع عنها، وتقييد ضمانات حقوق الأقليات بدلاً من أن تدفعها إلى الأمام.

لو أرادت المنظمات الأوروبية أن تحدث فرقاً فسوف تحتاج إلى استراتيجية أخرى أكثر حدة. بدلاً من تقديم مجموعة من الممارسات الجيدة في بلاد ما بعد الشيوعية لكي تتبناها أو لا تتبناها، وفقاً لما هو منسوب إليها، فإن الاستراتيجية الثانية تتضمن وضع معايير ومقاييس واضحة قانونية أو شبه قانونية، والتي يكون من المتوقع أن تلتزم بها دول ما بعد الشيوعية. على أن تتم مراقبة الالتزام بهذه المعايير والمقاييس بواسطة العديد من الهيئات الدولية، مع مجموعة من الحواجز لهؤلاء الذين يتزمون بها، والعقوبات للذين لم يلتزموا.

والمثال الأكثر أهمية ووضوحاً لهذه الحواجز والعقوبات هو قرار الاتحاد الأوروبي و«الناتو» (حلف شمال الأطلسي) بجعل حماية حقوق الأقليات أحد المعايير التي يجب أن تستوفيها البلاد المرشحة لأن تصبح

عضوا في هذه المنظمات<sup>(26)</sup>. وبما أن معظم دول ما بعد الشيوعية رأت أن عضوية الاتحاد الأوروبي والناتو Nato أساسية لرخائها واستقرارها الأمني، فإن أي توصية يقدمها الغرب فيما يتعلق بحقوق الأقليات لا بد أن تؤخذ بجدية تامة. ونتيجة لذلك انتقلت حقوق الأقليات إلى مركز الحياة السياسية في بلاد ما بعد الشيوعية، وأصبحت تشكل عنصراً أساسياً للعودة إلى الاتحاد الأوروبي.

وبعد اتخاذ هذا القرار، كانت الخطوة التالية هي ابتكار آليات لمؤسسات يمكنها مراقبة كيف تعامل بلاد ما بعد الشيوعية أقلياتها. ومنذ العام 1991 ابتكرت العديد من الهيئات الدولية التي كلفت بمراقبة معاملة الأقليات، والتوصية بالتغييرات الالزامية للارتفاع إلى المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات. وكانت الخطوة الحاسمة هنا هي تشكيل مكتب اللجنة العليا للأقليات القومية، التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا العام 1993، والمرتبط بمكاتببعثات التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في العديد من بلدان ما بعد الشيوعية. وخطوة أخرى مهمة جاءت من قبل المجلس الأوروبي، الذي وضع عدداً من الهيئات الاستشارية والآليات الإخبارية كجزء من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية العام 1995<sup>(27)</sup>، ولم يبتكر الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي (الناتو) هيئات رقابية جديدة تركز بشكل خاص على حقوق الأقليات<sup>(28)</sup>، لكنهما جعلا من الواضح أنهما يساندان عمل مكتب اللجنة العليا للأقليات التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وأنهما يتوقعان من بلاد ما بعد الشيوعية أن تتعاون معها كشرط لقبول هذه البلدان في الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي (الناتو).

وإذن، في الفترة ما بين 1991 و1995 مما إجماع سريع بين جميع المنظمات الأوروبية الكبرى بأن أفضل طريقة للتأثير في معاملة الأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية هي إقامة حد أدنى من المعايير والمقاييس المصاحبة لآليات دولية، لمراقبة التزام البلاد بها. وسوف يصبح هذا الالتزام عندئذ واحداً من الأسس التي تقوم عليها القرارات التي تتخذ حول قبول دولة معينة الانضمام إلى أوروبا من جديد.

## **التجربة الأوروبية**

وكان من المؤمل والمتوقع أن يكون هذا المنظور أكثر تأثيراً وفاعلية من أن نعم - ببساطة - أفضل الممارسات. لكنه يطرح سؤالاً واضحاً هو: ما هذه المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات؟ في استطاعتتنا أن نحدد اتجاهات عامة معينة على مدى الأربعين سنة الماضية فيما يتعلق بالأقليات القومية، من النوع الذي ناقشناه في الفصل الثالث، ولدى المنظمات الأوروبية قوائم بأفضل الممارسات، من تقاسم السلطة الاتحادية في سويسرا إلى ازدواج اللغة في فنلندا إلى النظام الفدرالي في إسبانيا إلى الحكم الذاتي الخاص في جنوب تيرول Tyrol، أو جزر ألند Aland. غير أن الاتجاهات العامة وقوائم أفضل الممارسات ليست مثل المعايير الرسمية أو المبادئ المتفق عليها. فالمنظمات الأوروبية لم يكن لديها بعد أي معايير عامة لصيغة أن «كل الأقليات القومية الحق في «س»...»

والواقع أن أحد أكثر الجوانب إثارة في التجربة الأوروبية مع حقوق الأقليات هو أن القرار بإقامة معايير ومقاييس قد اتخد العام 1991 من دون أن تكون هناك فكرة واضحة عند الممثلين الرئيسيين حول ما ينبغي أن تكون عليه هذه المعايير، أو حتى كيف يجري تشكيلها. وتختلف الدول الغربية بشكل متميز في الحقوق التي تمنحها للأقليات المتعددة، وفي المفردات التي تستخدمها في وصف الأنواع المختلفة من الأقليات، وكذلك في الواقع تختلف في اعترافها أو عدم اعترافها بوجود «الأقليات». فأين يمكن للمرء أن يبحث لتشكيل المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات؟!

ويسترجع الملاحظون أصحاب الذاكرة البعيدة المدى أن هذا السؤال سبق أن طرح قبل ذلك، في آخر مراحل الانهيارات الإمبريالية بعد الحرب العالمية الأولى، وقد نتج عنه مخطط حماية الأقليات الذي قدمته عصبة الأمم. ولقد ظهرت مجهودات قليلة لفحص هذا المخطط القديم، ولمحاولة تعلم دروس من نجاحاته وإخفاقاته لخدمة المناوشات الأوروبية المعاصرة (كوفاكس 2003، كورنويل 1996، شارب 1996، بيرنز 1996، فينك 2004). ولكن كما رأينا في الفصل الثاني، فإن مخطط حماية الأقلية التابع لعصبة الأمم كان محدوداً ومختصاً. وقد

تضمن مسودات لاتفاقيات وفقاً للدولة المعنية، لكن فقط بالنسبة إلى بعض الدول (وهي عادة الدول المهزومة أو المستقلة حديثاً)، وبالنسبة إلى بعض الأقليات فقط في هذه البلاد (عادة أولئك الذين لديهم دولة قريبة قوية)، بينما ترك الكثير من الأقليات الأخرى في البلدان الأخرى بغير حماية. فهو لم يحاول صياغة معايير عامة أو مقاييس دولية يتوقع من كل الدول الإيفاء بها، ويمكن لجميع الأقليات القومية أن تطالب بها، ومن ثم فقد نظر إليه على نطاق واسع على أنه ليس أساسياً ولا مبدئياً. الواقع أن ذلك كان أحد الأسباب التي أخفقت بسببها فكرة حقوق الأقليات، واختفت على نطاق واسع من سياق القانون الدولي بعد الحرب.

وكما سنرى في هذا الفصل، فإن المنظمات الأوروبية لم تستطع تجنب الانشغال بالمسائل الخاصة من التدخل وفقاً لظروف الدولة المعنية للدفاع عن أقليات معينة في بلدان معينة. لكن في بداية تسعينيات القرن الماضي، كانت هناك رغبة قوية في تشكيل نهج مبدئي أكثر في شكل معايير أو مقاييس تشمل أوروبا كلها. وقد أراد المسؤولون عن صياغة هذه المعايير الأوروبية أن يجدوا مفهوماً لحقوق الأقلية يعبر عن القيم الديموقراطية الليبرالية التي يأمل الغرب أو يتوقع أن تتبناها بلاد ما بعد الشيوعية، ويتضمن مفاهيمها حول قضايا علاقة الدولة بالأقلية. ولقد كان الهدف من هذه المعايير أو المقاييس التعرف على ما تتوقعه من الديموقراطية الليبرالية «الحديثة»، المحترمة. ومع ذلك فقد كان عليهم أيضاً ضمان أن تكون هذه المعايير واقعية حقاً، ويمكن أن تتحقق تحت الظروف المشؤومة نسبياً في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية. فقد كان الهدف العام، قبل كل شيء، هو أن تفعل شيئاً ما بالنسبة إلى الأخطار الوشيكة أو الكامنة للصراع العرقي في المنطقة.

ومن الواضح أن صياغة مجموعة من المعايير التي تجسد الآمال والتوقعات المتفائلة من أجل نشر منظور ديموقراطي ليبرالي للتعدد العرقي، وتقوم في الوقت نفسه بمواجهة المخاوف الضاغطة لعدم

## **التجربة الأوروبية**

الاستقرار العرقي، من الواضح أن ذلك مثل تحديا هائلا. وأكثر من ذلك، وبالنظر إلى الحال الموقف، تقع معدو المسودات أن يقوموا بذلك على عجل، من دون وقت للاستشارات الدقيقة والعميقة مع المستفيدين، ببحث نسقي حول فاعلية الأنواع المختلفة للسياسات المتعلقة بالدولة والأقلية.

بالنظر إلى صعوبة المهمة، والإطار الزمني القصير، فإننا لن نندهش إذا ما عانت المعايير الناتجة قصورا خطيرا. الواقع أنني أعتقد أن استراتيجية تشكيل المعايير القانونية الشاملة لأوروبا قد فشلت بشكل أساسي، على الأقل من حيث أهدافها الأصلية. فقد فشلت في الجمع، على نحو متامسٍ، بين الهدف الطويل المدى لنشر التعددية الثقافية الليبرالية والحاجة القصيرة المدى لمنع الصراعات العرقية المحتمرة وحلها، وانتهت بها الأمر إلى عدم تحقيق أي منها. في حين أن استراتيجية «أفضل الممارسات»، دعمت بشكل ساذج التعددية الثقافية الليبرالية، من دون الانتباه إلى عناصر الخطورة المباشرة، فقد عانت استراتيجية المعايير القانونية في بعض النواحي المعاكسة بالتضحيّة بالأهداف البعيدة المدى، على مذبح المنفعة القصيرة المدى.

## **تشكيل معايير حقوق الأقليات الأوروبية: عامة أو مستهدفة**

هذا التوتر الأساسي بين الأهداف البعيدة المدى والضرورات القصيرة المدى يظهر من جديد خلال إطار العمل الحالي للمعايير الأوروبية لحقوق الأقليات، لكن واحدا من أوضاع الأمثلة يتعلق بالسؤال عن التصنيفات أو الفئات. ففي أي محاولة لتشكيل معايير عالمية لحقوق الأقليات، تتعلق أول خطوة، وأكثرها مصيرية، باختيار الفئات: ما نوع الأقليات التي نسعى إلى حمايتها؟ إن أنواع الحقوق التي تبدو واقعية، ويمكن الدفاع عنها سوف تحدَّد بشكل واسع بواسطة السؤال السابق عمَّن تقصدتهم من أنواع الأقليات المستفيدة. وسوف يتضح لنا أن الإجابة عن هذا السؤال أكثر صعوبة مما يتوقعه المرء، لأن الأهداف البعيدة المدى والضغوط القصيرة المدى تشير إلى اتجاهات مختلفة.

كما ذكرنا في الفصل الأول، هناك استراتيجية لتصنيف حقوق الأقليات. فيمكننا أن نشكل «حقوق أقليات عامة» تطبق على كل الأقليات العرقية الثقافية، أو أن نشكل «حقوق أقليات مستهدفة» تطبق على أنواع محددة من الأقليات مثل السكان الأصليين، والأقليات القومية، والهاجرين، والغجر، وما إلى ذلك.

ويمكننا أن نجد مثلاً واضحاً لاستراتيجية حقوق الأقليات العامة في الأمم المتحدة. كما رأينا في الفصل الثاني، فإن فكرة حقوق الأقليات، بالرغم من أنها رُفضت بشكل عام بعد الحرب العالمية الثانية، فقد حافظت على مركزها في «قرة الأقليات» الشهيرة من البند «27» من ميثاق الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية العام 1996، والذي يقر بأنه: «في تلك الدول التي توجد بها أقليات عرقية أو دينية أو لغوية، فإن الأشخاص الذين يتبعون إلى هذه الأقليات يجب ألا يحرموا من حق التمتع بثقافتهم الخاصة، والإفصاح عن ديانتهم وممارسة طقوسها، واستخدام لغتهم الخاصة، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم».

ولقد ظهرت الطبيعة الشاملة (العامة) لهذه الفقرة مع مرور الوقت. فعندما جرى تبنيها للمرة الأولى العام 1966، ترك الأمر غامضاً بشأن ما إذا كان المقصود أن تطبق حقوق الأقليات العامة على جميع الأقليات العرقية الثقافية. وأصر العديد من بلدان العالم الجديد، على سبيل المثال، على أن جماعات المهاجرين لا يجب اعتبارها «أقليات عرقية، دينية أو لغوية»، وبالتالي فإن النص ينطبق فقط على الأقليات التاريخية في بلدان العالم القديم التي نشأت نتيجة للتقلبات السكانية أو تغيرات الحدود الدولية. فقد صرَّح ممثل البرازيل، على سبيل المثال، بأنهم «لا يعترضون بوجود الأقليات في القارة الأمريكية»، حيث إن « مجرد الوجود المشترك أو التعايش للجماعات المختلفة في منطقة تحت سلطة دولة واحدة لا يجعلها أقليات بالمعنى القانوني. فالأقلية نتجت عن نزاع لفترة ما بين الأمم، أو انتقال منطقة من سلطة دولة إلى دولة أخرى» (اقتبس في كتاب ثورنبيري 1991، ص 154). وقل مثل ذلك بالنسبة إلى كثير من الدول الأفريقية التي شاركت في صياغة البند رقم «27»، مثل ليبيريا،

وغينيا، ومالي، وغانانا، حيث أصرت على أن النص لا ينطبق عليها. ومن هذا المنظور فإن مفهوم «الأقليات» ينطبق فقط على «الأقليات القومية» الأوروبية، ولا ينطبق على كل من دول العالم الجديد أو العالم الثالث. الواقع أن الدفعة الأساسية للبند «27» جاءت من دول أوروبية عديدة حافظت على اهتمامها الطويل المدى بموضوع الأقليات في أوروبا، والتي أرادت أن تعمل على إحياء نسخة ما من مخطط عصبة الأمم القديم لحماية الأقليات<sup>(29)</sup>. ولهذا، فإن نطاق الجماعات التي يغطيها البند رقم «27» لم يكن واضحا.

لكن مع مرور الوقت ترجم هذا البند بواسطة لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على أنها تطبق على جميع الأقليات العرقية الثقافية، سواء كانت كبيرة أو صغيرة، حديثة أو تاريخية، مركزة بشكل إقليمي، أو مبعثرة. والواقع أن اللجنة قد أعلنت أخيراً أن البند رقم «27» ينطبق حتى على الزوار داخل البلد!<sup>(30)</sup> وبعبارة أخرى البند «27» يمكن رؤيته في الواقع كحق ثقافي عام، كحق يمكن أن يدعوه أي مواطن، ويحمله معه أينما سار عبر أنحاء العالم.

ولكن لهذا السبب وحده فإنه يعني قصوراً لا مندوحة عنه. فلو أننا حاولنا أن نتعرف على حقوق ثقافية محددة تتطبق على كل الجماعات، أياً كانت كبيرة أو صغيرة، جديدة أو قديمة، مركزة أو مشتتة، فمن الصعب أن نفكر في أمثلة جوهرية كثيرة. والواقع أن عبارة «حق المرأة في الاستمتاع بثقافتها» من البند «27» فهمت أساساً كضمان للحقوق السالبة الخاصة، بعدم التدخل، بدلاً من الحقوق الإيجابية بالمساعدة والتمويل والحكم الذاتي، أو وضع اللغة الرسمية. والواقع أنها أكدت من جديد أن أعضاء الأقليات لا بد أن يكونوا أحرازاً في ممارسة حرياتهم المدنية - أعني الحق في حرية التعبير، والتجمع والضمير.

وإذا فهمنا الحقوق العامة على هذا النحو، لوجدنا أن المنظور الذي يعكسه البند رقم «27» يُرى على أنه لا يكفي للتعامل مع تحديات الصراع العرقي في أوروبا ما بعد الشيوعية. إن الحدود الدنيا من ضمانات الحريات المدنية، على الرغم من أنها حيوية وأساسية، إنما

هي غير كافية لمواجهة القضايا الكامنة في العنف المحتمل والصراعات العرقية المزعزعة للاستقرار في أوروبا ما بعد الشيوعية. ولقد تركزت هذه الصراعات حول العديد من الدعاوى الإيجابية، كالحق في استخدام لغة الأقلية في المحاكم أو في الإدارة المحلية؛ وتمويل مدارس وجامعات الأقليات، وأجهزة الإعلام؛ وامتداد الحكم الذاتي المحلي أو الإقليمي؛ وضمان التمثيل السياسي للأقليات؛ أو حظر خطط التوطين المصممة لتبادل الأقليات في أراضيهما التاريخية مع المقيمين من الجماعة المسيطرة. ولم يكن لدى البند رقم «27» شيء يقوله بصدق هذه القضايا<sup>(31)</sup>، فهي تحمي حقوقاً مدنية معينة ترتبط بالتعبير الثقافي، لكنها لا تمنع الدول من إلغاء تمويل مدارس لغة الأقلية وجامعاتها، أو إلغاء الحكم الذاتي المحلي، أو تزيف القواعد الانتخابية والحدود الدستورية، أو تشجيع المقيمين على تبادل الأرض مع الأقليات. إن أيها من تلك السياسات، التي قد تكون كارثية على الأقليات القومية، والتي غالباً ما تؤدي إلى صراعات عنيفة، لا تنتهك حق الاجتماع والتعبير الثقافي المصنون في البند «27»<sup>(32)</sup>، ولو أريد للمقاييس الأوروبية أن تكون مفيدة في حل مثل هذه الصراعات، فلا بد لها أن تواجه قضايا حقوق الأقليات الإيجابية.

والمشكلة هنا ليست ببساطة النص الخاص بالبند «27»؛ وإنما هي كامنة في استراتيجية الاعتماد، حصرياً، على حقوق الأقلية العامة. إن الالتزام بتحديد الحقوق الثقافية العامة يحد من أنواع حقوق الأقلية التي من الممكن الاعتراف بها. وبالتحديد يمنع الدعاوى التي ترتب على حقائق الاستيطان التاريخي، أو التمركز الإقليمي. حيث يعلن البند رقم «27» حقاً ثقافياً عالياً يمكن أن ينطبق على جميع الأفراد، حتى المهاجرين والزوار، فإنه لا يعلن حقوقاً ترتبط بحقيقة أن جماعة ما تعيش (كما تعتقد) في وطنها التاريخي. مع أن الدعاوى المرتبطة بالإقامة في الوطن التاريخي هي تحديداً المعرضة للخطر في جميع الصراعات العرقية العنيفة في أوروبا ما بعد الشيوعية - على سبيل المثال في البوسنة، وكوسوفو، ومقدونيا، وجورجيا، والشيشان،

## **التجربة الأوروبية**

ونغورنوكاراباخ، الواقع أن دعاوى أرض الوطن تتمركز في قلب معظم الصراعات العرقية العنيفة في الغرب أيضاً (على سبيل المثال في الباسك وقبرص، وكرواتيا، وإيرلندا الشمالية). وفي جميع هذه الحالات تطالب الأقلية بالحق في حكم نفسها فيما تراه على أنه أرض الوطن التاريخية، فضلاً عن الحق في استخدام لغتها في المؤسسات العامة داخل إقليمها التقليدي، وأن تحفل بلغتها، وتاريخها، وثقافتها في المجال العام (على سبيل المثال في تسمية الشوارع، و اختيار الإجازات، ورموز الدولة)، ولا يمكن النظر إلى أي من هذه المطالب على أنها عالمية أو يمكن انتقالها على نحو مقبول، فهي تنطبق فقط على أنواع محددة من الأقلية لها تاريخ ومنطقة من نوع محدد. باختصار، جميع هذه الحالات هي حالات من النزاع القومي العربي، تدور حول مطلب متباقة للقومية والمنطقة القومية.

وكي تكون المعايير الأوروبية مفيدة في حل النزاعات الضاغطة في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن عليها الذهاب إلى ما هو أبعد من حقوق الأقليات العامة، لتشكل حقوق الأقليات المستهدفة، بالتركيز على أنواع خاصة من الجماعات العرقية القومية المتورطة في تلك الصراعات. وفضلاً عن ذلك فإن التحرك نحو منظور مستهدف أكثر يمكن أن يساعد كذلك في توضيح ونشر منطق التعددية الثقافية الليبرالية. وكما رأينا في الفصل الثالث، فإن التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب تعمل بطريقة الجماعة المتمايزة: المهاجرين، الأقليات القومية، السكان الأصليين، كانوا جميعاً قد تحركوا عبر طرق مختلفة فيما يخص حقوق الأقليات الخاصة بهم. بقدر ما قُصد للمعايير الأوروبية أن تساعد على انتشار منطق أو روح التعددية الثقافية الليبرالية، فإن التحول إلى أسلوب أكثر استهدافاً سوف يساعد على إبراز مشروعية حقوق الأقليات المتمايزة باختلاف الجماعة.

ونتيجة لذلك فإن المعايير الأوروبية الجديدة التي انبثقت منذ العام 1990 هي كلها أمثلة لحقوق الأقليات المستهدفة - وهي بصفة خاصة، تستهدف ما يطلق عليه الأقليات القومية. فعلى حين أن البند

«27» يجمع بين الأقليات «القومية، والعرقية، والدينية واللغوية»، فان الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي تشير فقط إلى «الأقليات القومية». وبالمثل فإن مكتب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا يطلق عليه اللجنة العليا للأقليات القومية. على حين أنه ليس ثمة تعريف متطرق عليه عالمياً للأقليات القومية، فإن المصطلح تاريخاً طويلاً في الدبلوماسية الأوروبية، كان يشير إلى ما قد أطلقت عليه الجماعات الفرعية. وهذه الجماعات المستقرة تاريخياً في أرض الوطن هي الخاسرة، في الواقع، في عملية تكوين الدولة الأوروبية، سواء انتهى الأمر من دون تأسيس دولة خاصة بهم (أمة بلا دولة مثل الباسك والشيشان)، أو انتهى بهم الأمر في الجانب الخاطئ من الحدود، معزولين عن الدولة القريبة المجاورة المشتركة معهم في العرق (أقليات الدولة القريبة مثل العرق الألماني في إيطاليا، أو العرق المجري في رومانيا).

وكما رأينا، فإن هذه الأنواع من الجماعات المتورطة في النزاعات العرقية المزعزعة للاستقرار هي التي ولدت الحاجة إلى معايير أوروبية في المقام الأول، ومن ثم فقد كان من المناسب أن نركز عليها منذ اللحظة الأولى عند تشكيل المعايير المستهدفة. فمعظم البلاد الأوروبية قد أعلنت بشكل واضح أن جماعات المهاجرين ليسوا أقليات قومية، كما أن البعض استبعد أيضاً الغجر من جماعات الأقلية القومية، على أساس أنها ليست أقليات إقليمية<sup>(33)</sup>. ولقد ازدادت مناقشة هذه الاستبعادات، لأسباب سُأوضحها فيما بعد؛ وكانت النتيجة هي تعايش الفهم التقليدي للأقلية القومية في المناوشات الأوروبية، جنباً إلى جنب، مع تعريفات أكثر جدة وأكثر اتساعاً وأقل ارتباطاً بالتاريخ والإقليم. غير أن المنظمات الأوروبية، أصلاً على الأقل، كانت تستهدف بجهودها الأقليات القومية الفرعية المستقرة تاريخياً<sup>(34)</sup>.

هذا الالتزام لتطوير المعايير الموجهة للأقليات كان شجاعاً. فلم تحاول أي هيئة دولية أخرى صياغة مثل هذه المعايير. ولقد طورت العديد من المنظمات الدولية حقوقاً موجهة لأنواع أخرى من جماعات الأقلية. على سبيل المثال، الأمم المتحدة، منظمة العمل

## **التجربة الأوروبية**

الدولية، منظمة الولايات المتحدة، كلها طورت معايير موجهة تتعلق بالسكان الأصليين، كما سوف نرى في الفصل السابع. وبعض هذه المنظمات قد شكل أيضاً معايير موجهة إلى المهاجرين<sup>(35)</sup>. ومع ذلك لا يوجد من قام بمثل تلك المحاولة لتشكيل معايير دولية موجهة إلى الأقليات القومية.

هذه المهمة محيرة. فلو أن المرء فكر في أنواع العلاقات بين الدول والأقلية، مع أعظم احتمال للأذى والضرر، والظلم، والعنف، لكان في استطاعته أن يقول إنها تتضمن الأقليات القومية على نحو نموذجي. فعلى حين أن كلاً من السكان الأصليين والمهاجرين مجموعات ضعيفة ومعرضة للخطر، وفي حاجة إلى حماية دولية، فإن معظم المنازعات العرقية العنفية والمزعزعة للاستقرار حول العالم تتضمن منازعات بين الدول، وجماعات أرض الوطن العرقية القومية. وهذا صحيح ليس فقط بالنسبة إلى أوروبا الغربية وأوروبا الشرقية، كما رأينا، ولكن أيضاً بالنسبة إلى آسيا، والشرق الأوسط، وأفريقيا (على سبيل المثال: كشمير، وتاميل عيلام، آتشه، وكردستان، وتيغراي، وأورومو، وأغوني... الخ). وكما لاحظ ووكر كونور، فإن ظاهرة قومية الأقلية هي حقاً ظاهرة عالمية. وإن البلدان التي تأثرت بها توجد في أفريقيا (على سبيل المثال إثيوبيا)، وأسيا (سيريلانكا)، وأوروبا الشرقية (رومانيا)، وأوروبا الغربية (فرنسا)، وأمريكا الشمالية (غواتيمala) وأمريكا الجنوبية (غويانا) وأوقانيا Oceania (نيوزيلندا). وتتضمن القائمة بلداناً قديمة (المملكة المتحدة)، بالإضافة إلى البلاد الجديدة (بنغلاديش)، وببلاداً كبيرة (مثل إندونيسيا)، بالإضافة إلى بلاد صغيرة (مثل فيجي)، وببلاداً غنية مثل كندا) إلى جانب بلاد فقيرة مثل باكستان. وماركسية لينينية (الصين)، بالإضافة إلى بلاد معادية للماركسية (تركيا). وتتضمن القائمة كذلك بلاداً بودية (بورما)، ومسيحية (إسبانيا)، وإسلامية (إيران)، وهندوسية (الهند)، وبهودية (ישראל). (كونور العام 1999 ص 163 - 164).

وفي هذا الضوء، فإن تطوير معايير دولية تعامل مع التحديات الصعبة التي تثيرها الجماعات العرقية القومية هي المهمة المركزية لنظرية حقوق الأقليات وتطبيقاتها حول العالم. ولذلك، فإن التجربة الأوروبية في تحديد

هذه المعايير أهمية محورية، وتتضمن الصعوبات التي واجهت هذه التجربة دروساً مهمة للمشروع الأكثر عمومية لتطوير المعايير الدولية.  
**صياغة حقوق «الأقليات القومية»**

وعلى ذلك، فالتحدي الذي كان يواجه المنظمات الأوروبية هو صياغة معايير تستطيع أن توفر قواعد مبدئية للاستجابة لمطالب الجماعات العرقية القومية، بطريقة تعكس قيمًا ديموقراطية ليبرالية مميزة توفر توجيهها فعالة للتعامل مع مخاطر الصراع العرقي المزعزع للاستقرار. وبالنظر إلى التجربة الناجحة نسبياً للأنظمة الديموقراطية الغربية مع النظام الفدرالي متعدد القوميات، والأمثلة المتعددة لأفضل الممارسات التي تضمنت الحكم الذاتي الإقليمي، ووضع اللغة الرسمية، فقد كان التوجه الأولي للعديد من المعلقين هو محاولة صياغة مبدأ الحكم الذاتي بالنسبة إلى الأقليات القومية. وكما سبق أن رأينا، لو كان هناك ما يسمى بـ«المعيار الأوروبي» للتعامل مع الأقليات القومية المتحركة في الغرب، فسوف يكون الحكم الذاتي الداخلي هو هذا المعيار.

ومن الواضح أن محاولة صياغة مثل هذا المعيار سوف تتجاوز البنود الضعيفة للمادة رقم «27»، لكنها لن تكون سابقة تماماً في القانون الدولي. فهناك مبدأ استقر منذ مدة طويلة في القانون الدولي يقول إن لكل «الشعوب» الحق في «تقرير المصير»، ويمكن للحكم الذاتي الداخلي أن يُرى كامتداد أو تطبيق لهذا المبدأ. كما أن حق تقرير المصير راسخ في تأسيس ميثاق الأمم المتحدة، وأعيد تأكيده في البند رقم «1» العام 1966 في الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية<sup>(36)</sup>. ومن ثم فهو معيار راسخ في القانون الدولي، على الرغم من أنه لم يطبق بشكل تقليدي على الأقليات القومية. ومع ذلك، يرى بعض المحللين أن من المناسب ومن الواجب أن يُطبق تفسير مراجع لمبدأ تقرير المصير على الأقليات القومية، وهو ما سيمدنا بأساس مبدئي للتعامل مع قضياتهم.

ومن المقبول به بصفة عامة أن حق تقرير المصير في البند رقم «1» لا يمكن أن يمتد ببساطة وبشكل غير متكافئ ليشمل الأقليات القومية، مadam يفهم بشكل نموذجي على أنه يشمل الحق في تأسيس دولة خاصة. ولهذا

## **التجربة الأوروبية**

السبب تحديداً، كان نطاقه محدوداً للغاية في القانون الدولي. ولقد حده ما يطلق عليه اسم «أطروحة الماء المالح». وعلى الرغم من أن البند يقول إن «لجميع الشعوب» الحق في تقرير المصير، فالواقع أن الشعوب التي استطاعت أن تطالب بهذا الحق، هي الشعوب الخاضعة للاستعمار وراء البحار (الاستعمار الخارجي). أما الأقليات القومية داخل أراضي دولة المجاورة فلم يحدث أن اعترف بها كـ«شعوب» منفصلة لها حق تقرير المصير، وبغض النظر عن تميزها ثقافياً وتاريخياً. فجماعات مثل الإسكتلنديين، والأكراد، قد يظنون أنهم شعب منفصل أو متميز، وقد يقبل معظم المؤرخين وعلماء الاجتماع هذه الصفة، غير أن المجتمع الدولي لا يعترف بهم على هذا النحو، خشية أن يتضمن ذلك الحق في إقامة دولة مستقلة.

ومع ذلك لو أثنا تبنياً تفسيراً أكثر تواضعاً لحق تقرير المصير، وكان تفسيراً يتسق مع نزاهة الدولة الإقليمية، فسيكون من الممكن أن يمتد نطاقه ليشمل الأقليات الإقليمية. وهذا هو هدف النماذج المتعددة «حق تقرير المصير الداخلي». ووفقاً لهذه النماذج، فإن الأقليات القومية كـ«شعوب» أو «قوميات» مميزة تعيش في أرض الوطن التاريخية، لديها الحق في شكل ما من أشكال تقرير المصير داخل حدود الدولة الأكبر، وغالباً من خلال شكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي. ولقد ذهب كثير من الشرائح والمفسرين إلى أنه من التطرف الأخلاقي أن يمنع حق تقرير المصير للشعوب الخارجية فيما وراء البحار، وينكر بالنسبة إلى الشعوب الداخلية. فكل منها حس بالقومية المتفردة والرغبة في الحكم الذاتي، كما أن كلاً منها قد تعرض على نحو نموذجي للقهر والضم القسري وللتفرقة العنصرية التاريخية. ولذلك فإن المنظور المتسق أخلاقياً مع تقرير المصير سوف يدرك إمكان تطبيقه على الأقليات القومية الداخلية (والسكان الأصليين)، على الأقل في صورة الحق في الحكم الذاتي الإقليمي (مور 2001).

وليس لهذا المنظور ميزة تشجيع الاتساق الأخلاقي الأعظم في القانون الدولي فقط، ولكنه يعكس أيضاً الممارسة الفعلية لمعظم الديمقراطيات الغربية. ولذلك ففي أوائل تسعينيات القرن الماضي دفع العديد من التنظيمات الثقافية والسياسية التي تمثل الأقليات

القومية، بالاعتراف الدولي بحق تقرير المصير الداخلي. وفي فترة قصيرة من العام 1990 إلى العام 1993 كانت هناك بعض الإشارات إلى أن هذه الحملة ربما تكون قد نجحت. وكما رأينا من قبل، فإن التصریح الأول الذي أعلنته منظمة أوروبية عن حقوق الأقليات بعد انهيار الشيوعية - إعلان منظمة الأمن والتعاون الأوروبي في كوبنهاغن (OSCE) العام 1990 - قد صادق بصراحة على الحكم الذاتي الإقليمي. وجاء التأييد الأكثر قوة للحكم الذاتي الإقليمي في العام 1991، عندما أعلنت المفوضية الأوروبية أن الجمهوريات اليوغسلافية التي تسعى إلى الاستقلال ينبغي أن يكون لها «وضع خاص» بالنسبة إلى المناطق التي تشكل فيها الأقليات القومية أغلبية محلية، أسوة بنموذج تيرول Tyrol الجنوبي على سبيل المثال<sup>(37)</sup>. كان ذلك إلى حد ما محاولة للعثور على حل مقنع للتحديات الخاصة التي نشأت بواسطة الأقلية الصربية في كرواتيا، ولكن المهم هو أن المفوضية الأوروبية قد صارت استجابتها في شكل مبدأ أكثر عمومية، يصادق على الحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية في الدول الجديدة التي تسعى إلى اعتراف الاتحاد الأوروبي بها.

ولقد أعيد تأكيد هذا المبدأ وعميمه في العام 1993 في التوصية رقم 1201 في الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي. وهي تحتوي على فقرة (بند رقم 11) تقرر أنه: «في المناطق التي يمثلون فيها أغلبية، فإن للأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات القومية الحق في سلطات حكم ذاتي أو سلطات محلية مناسبة، وأن تكون لهم مكانة مميزة، تتوافق مع هذا الوضع المتميز تاريخياً وإقليمياً ومع التشريع المحلي للدولة».

وعلى خلاف إعلان كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي OSCE العام 1990، فإن هذه التوصية البرلمانية العام 1993 تعترف بالحكم الذاتي الإقليمي كـ«حق»، وليس مجرد ممارسة جيدة. وعلى عكس توجيهات المفوضية الأوروبية العام 1991، فإنها تطبقها على الدول الأوروبية بشكل عام، وليس فقط على الدول الجديدة التي تسعى إلى الاعتراف بها.

وباختصار، في الفترة بين العامين 1990 و 1993 وافقت المنظمات الأوروبية الثلاث الرئيسية على الحكم الذاتي الإقليمي، سواء كأفضل ممارسة (منظمة الأمن والتعاون 1990 OSCE)، أو كشرط للاعتراف باستقلال دول جديدة (المفوضية الأوروبية في العام 1991) أو كحق مقترح في ظل القانون الدولي (الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي العام 1993).

ولقد رأى كثير من منظمات الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية في هذه التطورات انتصاراً لها. فمنظمات العرقية المجرية على وجه التحديد رأتها دليلاً على أن أوروبا ستدعم مطالبها في الحكم الذاتي في سلوفاكيا، ورومانيا، والصرب. وافتراضت أن التوصية رقم 1201 ستؤدي دوراً حاسماً في اتفاقية المجلس الأوروبي الإطارية لحماية الأقليات القومية التي كانت تكتب مسودتها في الوقت نفسه، وأن الاستجابة لهذه التوصية ستكون مطلوبة للبلاد المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

وقد دعمت هذا التوقع التطوراتُ التي كانت تحدث في الأمم المتحدة، حيث جرى الحديث هناك أيضاً حول مساندة الحق في الحكم الذاتي. في العام 1994، على سبيل المثال، قدمت ليختشتاين<sup>(\*)</sup> للجمعية العامة للأمم المتحدة «مسودة لميثاق الحكم الذاتي من خلال الإدارة الذاتية»، التي اعترفت بحق الحكم الذاتي الداخلي لكل «الشعوب»، وحيث عُرفت الشعوب بشكل واضح بحيث تشمل أقليات أرض الوطن الفرعية<sup>(38)</sup>. وعلى سبيل المثال، يقر البند رقم 2 من مسودة هذا الميثاق بأن: «لجميع الشعوب الحق في تقرير المصير. من داخل إطار العمل لهذا الحق، فإن كل دولة مشتركة في الميثاق الحالي ستحترم طموحات جميع المجتمعات داخل حدودها بدرجة مناسبة من الإدارة الذاتية وستضمن لهم تلك الدرجة من الحكم الذاتي».

أما مسودة اتفاق «ليختشتاين» فلم تقدم كثيراً في الأمم المتحدة، بل هي دليل على مدى انتشار أفكار حق تقرير المصير الداخلي في ذلك الوقت. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الأفكار ظهرت أيضاً في سياق يرتبط

(\*) ليختشتاين Liechenstein إمارة دستورية مستقلة في أوروبا الوسطى تعتبر إحدى صغيرات الدول في العالم، لغتها الألمانية، وديانتها الكاثوليكية. كانت جزءاً من الاتحاد الألماني ثم خضعت للسيطرة النمساوية منذ العام 1924 [المترجم].

ارتباطاً وثيقاً بالقانون الدولي. وأعني به حق السكان الأصليين. وكما سترى في الفصل التالي، فإن مسودة إعلان الأمم المتحدة العام 1993 بشأن حقوق السكان الأصليين تحتوي على بنود متعددة تؤكد مبدأ حق تقرير المصير الذاتي. وأكثر البنود وضوحاً هو البند رقم (3)، الذي يقر بأن «للسكان الأصليين الحق في تقرير المصير». وبموجب هذا الحق يكون لهم أن يقرروا بحرية وضعهم السياسي، وأن يسعوا بحرية نحو نموهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي». ومسودة الإعلان هذه لا تزال مسودة، ومن ثم لم تصبح بعد قانوناً دولياً. غير أن الفكرة الأساسية التي تقول إن للسكان الأصليين الحق في تقرير المصير الداخلي قد صودق عليها الآن على نطاق واسع من خلال المجتمع الدولي، كما أنها تتعكس في إعلانات دولية حديثة أخرى بصدر السكان الأصليين، بما في ذلك منظمة الولايات الأمريكية ومنظمة العمل الدولية<sup>(39)</sup>.

ويوضح لنا ذلك أنه ليس ثمة مبرر ملائم يعلل لماذا لا يستطيع القانون الدولي أن يقبل فكرة تقرير المصير الداخلي. إن وضع الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية ليس هو نفسه وضع السكان الأصليين في الأمريكتين أو في آسيا. لكن هناك بعض التشابه المهم في كل من التاريخ والطموحات، وكثير من المناقشات حول الاعتراف بحق تقرير المصير الداخلي للسكان الأصليين أيضاً ينطبق على الأقليات القومية<sup>(40)</sup>. (وسأعود إلى هذه التشابهات والاختلافات بين الأقليات القومية والسكان الأصليين في الفصل التالي).

ومن ثم هناك العديد من المبررات التي تفسر استطاعة الأقليات القومية في دول ما بعد الشيوعية أن تأمل على نحو معقول أن يصنف شكل ما من أشكال الحكم الذاتي الداخلي كجزء من «المعايير الأوروبيّة» للتعامل مع الأقليات القومية. الواقع أن الحكم الذاتي الداخلي هو معيار الممارسة داخل أوروبا الغريبة في يومنا الراهن، فقد اعترف به كمبدأ صحيح ومشروع في القانون الدولي فيما يتعلق بالسكان الأصليين، ومن الممكن رؤيته كتطبيق أكثر ملاءمة لفكرة تقرير المصير للشعوب، متمنياً تعسف تقسيم «الماء المالح» التقليدي، ولقد صودق عليه بيانات مهمة من قبل

## **التجربة الأوروبية**

المنظمات الأوروبية، مثل «منظمة الأمن والتعاون في أوروبا» (O.S.C.E) في العام 1990، والمفوضية الأوروبية العام 1991، والجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي العام 1993 . ولقد كانت هناك أحاديث طويلة عن «حق الحكم الذاتي» في كل من أوروبا والأمم المتحدة. والواقع أن العديد من الشرائح الأكاديميين ذهبوا إلى أن صياغة مثل هذا الحق ستوضح ما كان كامنا بالفعل، ثم انبثق في القانون الدولي<sup>(41)</sup>.

ومع ذلك فقد اتضح أن توصية الجمعية البرلمانية رقم 1201 تعكس أوج المساندة للحكم الذاتي الإقليمي داخل المنظمات الأوروبية. ومنذ ذلك الحين كانت هناك حركة ملحوظة بعيدا عنها. أما اتفاقية إطار العمل، التي تم تبنيها بعد عامين فقط من التوصية رقم 1201، فقد رفضت بحسم نصيحة الجمعية البرلمانية، وتجنبت أي إشارة إلى الحكم الذاتي الإقليمي. فلم يُعرف فقط بالحكم الذاتي الإقليمي كحق، بل إنه لم يُذكر حتى كممارسة موصى بها، ولم يظهر الحكم الذاتي في أي إعلان لاحق أو توصية لأي منظمة أوروبية، مثل سلسلة توصيات لاهاي Hague، وأوسلو Oslo، ولند Lund التي تم تبنيها بوساطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من العام 1996 إلى العام 1999<sup>(42)</sup>، أو الدستور الجديد للاتحاد الأوروبي<sup>(43)</sup>. ولقد حكمت المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون بأن الأقليات القومية ليست لديها أي حقوق في التقرير الذاتي، حتى في شكل تقرير المصير الداخلي (المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون العام 1996). ولهذا فقد اختفت جميع النوايا والمقاصد والأهداف والأفكار حول التقرير الذاتي الداخلي من مناقشة «المعايير الأوروبية» لحقوق الأقلية.

وهناك عدد من الأسباب تفسر هذا الموقف. أولاً، كان هناك اعتراض قوي لفكرة ترسیخ حق الحكم الذاتي الإقليمي بالنسبة إلى الأقليات في الغرب، وإلى فكرة المراقبة الدولية لكيفية معاملة الدول الغربية لأقليتها. فلقد عارضت فرنسا واليونان، وتركيا، بشكل تقليدي، الفكرة الأساسية لحقوق الحكم الذاتي للأقليات القومية، والواقع أنها أنكرت وجود أقليات قومية أصلا (ديمتراس، العام 2004). بل حتى تلك البلاد الغربية التي منحت الاستقلال الذاتي لجماعاتها الفرعية القومية لا ترغب بالضرورة

في أن تخضع قوانينها وخططها بخصوص الأقليات القومية للمراقبة الدولية. ويصدق ذلك - على سبيل المثال - على سويسرا والولايات المتحدة (شاندلر، العام 1999 ص 66 - 68، وفورد العام 1999 ص 49). إن معاملة الأقليات في كثير من البلدان الغربية لا تزال موضوعاً سياسياً حساساً، ولا ترغب كثير من البلدان في أن يُعاد فتح مستعمرات الأقلية والأغلبية المقيدة، نتيجة لمنافع مؤهلة وطويلة، عن طريق وكالات المراقبة الدولية. وباختصار، على حين أنها كانت على استعداد للإصرار على مراقبة معاملة بلاد ما بعد الشيوعية للأقليات، فإن الأنظمة الديموقراطية الأوروبية لم ترغب في أن تُفحص معاملتها هي للأقليات القومية<sup>(44)</sup>.

هذه المقاومة من داخل الغرب ربما كانت كافية للقضاء على أي محاولة لصياغة الحق في الحكم الذاتي للأقليات القومية. غير أن الصعوبة المباشرة كانت الاعتراف المتزايد من المنظمات الأوروبية بأنه لم يكن من الواقع فرض ذلك المعيار للحكم الذاتي في منطقة ما بعد الشيوعية. وأي فكرة عن الحكم الذاتي للأقلية عارضتها بقوة بلاد ما بعد الشيوعية باعتبارها تهديداً لوجودها. ونتيجة لذلك لم تكن هناك فرصة للحصول على إجماع محلي داخل بلاد ما بعد الشيوعية لمصلحة الحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية، حتى لو كان تبنيه شرطاً مسبقاً للانضمام إلى أوروبا. حتى الدافع القوي للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي EU أو حلف الناتو Nato (حلف شمال الأطلنطي) لم يكن كافياً لخلق مساندة شعبية لنموذج يُرى بشكل واسع كتهديد لكل من الأمن الجغرافي والسياسي والأمن الفردي، كاستمرار للأخطاء التاريخية. وأي محاولة من المنظمات الغربية للدفع بمثل هذه النماذج كانت ستطلب أقصى درجة من درجات الضغط، وكانت ستجعل العلاقات بين الشرق والغرب أكثر نزاعاً وتتكلفة. والواقع أن أي محاولة لفرض الحكم الذاتي الإقليمي ربما كانت تؤدي إلى حركات ارتجاعية مفاجئة ضد قوى الإصلاح المساندة لأوروبا، وفي مصلحةقوى السلطة التي كانت تقاوم الديمقراطية والتحرر. كان من الممكن أن يؤدي الإصرار على أن الحقوق القوية للأقلية جزءاً موروثاً من عملية الديموقراطية والاندماج الأوروبي إلى تقويض المساندة الشعبية لهذه العملية.

وإذا رأينا هذه العقبات فلن يدهشنا فشل الجهود من أجل تقوين الحق في الحكم الذاتي أو تقرير المصير الداخلي للأقليات القومية. في حين أن المجتمع الدولي قد أظهر بعض الرغبة في اعتبار هذه الفكرة في حالة السكان الأصليين، لأسباب ناقشتها في الفصل الثاني. فقد أثبتت الحكم الذاتي الداخلي أنه يثير الجدل للغاية في حالة الأقليات القومية الأوروبية. وكما لاحظ المفوض الأعلى للأقليات القومية المنظمة للأمن والتعاون في أوروبا، فإن قضايا الاستقلال الإقليمي تقابل بـ «أقصى ألوان المقاومة» من جانب الدول في مناطق ما بعد الشيوعية. وبالتالي رأى المفوض الأعلى أن التركيز على أشكال متواضعة من حقوق الأقليات أكثر برغماتية (فان دير ستويول 1999 ص 111، وقارن كليبس، العام 1995). وليس ثمة إجماع على هذا التراجع السريع عن الالتزام بالحكم الذاتي. ولقد رأه بعض المفسرين والمحللين غير ناضج، أو كإرضاء لصفوة ما بعد الشيوعية التي ابتكرت المخاوف الأمنية أو بالفت فيها لأسباب ترجع إلى مصالحها الشخصية. ولقد قيل إنه بمقدار ما تكون هناك مخاوف مشروعة بالنسبة إلى الحكم الذاتي، فإنه يمكن مناقشتها. فلو كان هناك، على سبيل المثال، قلق مشروع أو مخاوف بتصدد حقوق الإنسان فإنه يمكن مواجهتها بآليات أقوى عن حقوق الإنسان في أي اتفاق للحكم الذاتي، بما في ذلك الالتجاء إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وإذا كانت هناك مخاوف مشروعة بشأن الروابط المحتملة والمزعزعة للاستقرار بين الأقليات التي تطالب بتحرير الأرض ودولهم القريبة، فإن ذلك يمكن مواجهته بإقامة ضمانات للنزاهة الإقليمية للدول في أي اتفاق حول الحكم الذاتي، ومن خلال الإصرار على أن كلًا من الأقليات ودولها القريبة ترفض أي طموحات انضمامية. ولقد كان هناك حديث على سبيل المثال حول إضافة فقرة عن «الولاء» في نصوص حقوق الأقلية، التي تؤكد فيها الأقليات ولاءها لدولتهم بدلاً من أي دولة قريبة. كما كان هناك أيضًا اقتراح بأن أي منازعات إقليمية واضحة مع الدول القريبة المجاورة ينبغي أن تحل قبل تقديم أنظمة الحكم الذاتي<sup>(45)</sup>. وقد كان طموح الانضمام النهائي إلى الاتحاد الأوروبي أو الناتو عنصراً آخر يمكننا أن

نستدعيه للتقليل من مخاوف الأمن، وبهذه الطريقة كان المأمول أن تواجه أي مخاوف مشروعة حول حقوق الإنسان والأمن الجغرافي السياسي، وأن يتم تجاهل أو تهميش أي اعتراض متبقٍ على الحكم الذاتي من جانب الصفة السياسية.

وتحت الظروف العصبية للتحول عن الشيوعية في تسعينيات القرن الماضي، أدرك معظم الناس أن هذه «الضمادات الورقية» لحقوق الإنسان والنزاهة الإقليمية هي أساساً غير قابلة للتنفيذ. وقد أظهرت التجربة المريضة للمجتمع الدولي في البوسنة وكوسوفو أنه حتى عندما كانت المنظمات الأوروبية حاضرة بقواتها على أرض الواقع، فإنها كثيراً ما كانت غير قادرة على حماية حقوق الإنسان بشكل فعال، أو على منع الجماعات من الاستيلاء على المنطقة. ولم يكن المجتمع الدولي قادراً على منع بعض الدول من تعمد تشجيع التوتر في الدول الأخرى. (فقد كان من المعتقد بشكل واسع، على سبيل المثال، أن روسيا كانت تساند الانفصاليين أو الانضم蓑يين في جورجيا ومولدوفيا).

وعلى حين أن المنظمات الأوروبية كثيراً ما كانت ساخطة من ميل الصفة فيما بعد الشيوعية إلى مواصلة اللعب بورقة الأمن بشكل مستمر فيما يتعلق بجميع قضايا حقوق الأقلية، فإنه كان هناك إجماع واسع النطاق على أن لهذه المخاوف الأمنية ما يبررها. ولقد وصلت المنظمات الأوروبية إلى حد قبول القول بأن بعض الشروط الأساسية التي تسهل تبني التعددية الثقافية الليبرالية كانت غائبة، كما أن مقاومة الحكم الذاتي في دول ما بعد الشيوعية لم تكن مجرد مسألة تحيز أو عدم تسامح قدديرين، ولكنها تضرب بجذورها في ظروف جغرافية وسياسية صعبة. ولقد قويت هذه النظرة وتدعمت عن طريق سلسلة من الكتابات الأكademية التي تعبر عن نزعة شكية حول مدى ملاءمة تبني النماذج الغربية للأنظمة الفدرالية متعددة القوميات في أوروبا ما بعد الشيوعية (انظر على سبيل المثال سنайдر 2000، بروبيكر 1996، يمر 2003؛ ليبخ 1999، دروف 1994، أوف 1993 و 1998، رويدر 2004، ليف 1999، بونص 1999، كولستو 2001؛ كورتل 2002، ديتس وستروشين 2005).

## التجربة الأوروبية

ويقدر عجز المنظمات الأوروبية عن توفير ضمانات فعالة ضد هذه المخاطر الأمنية، كان من الصعب تبرير الرزم بأن تبني الحكم الذاتي للأقليات القومية ينبغي أن يرى على أنه جزء وقطعة من العملية الديموقراطية، أو كشرط مسبق للانضمام إلى أوروبا. ولقد كانت هناك مخاوف معقولة بالفعل من أن يكون دعم الحق في الحكم الذاتي ضاراً على نحو مؤثر بطنموحات الديموقراطية في المنطقة، ويشجع الأقليات والدول القرية على تجنب الإجراءات الديموقراطية. فالأقليات القومية، مسلحة بحق معترف به دولياً، قد لا تخاف فقط كفاحها المسالم من أجل الحكم الذاتي، بل قد يشجعها ذلك ببساطة على السيطرة على الأراضي باسم المطالبة بحقوقها. وربما كان من المحتمل أكثر أن تتدخل الدول القرية في شؤون الدول المجاورة باسم المحافظة على «المعايير الأوروبية».

ونتيجة لذلك، فإن المنظمات الأوروبية لم تتراجع فقط عن صياغة الحكم الذاتي الإقليمي كمعيار قانوني، بل توقفت في كثير من الأحيان، عن التوصية به كأفضل ممارسة. فقد قال المفوض الأعلى لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا تحديداً إن الحكم الذاتي الإقليمي ينبغي لا ينظر إليه على أنه أفضل الممارسات بل على أنه حل آخر، وقد أحبطت كثير من الأقليات عن تقديم مطالبها للحكم الذاتي على أساس أن هذه المطالب مزعزعه للاستقرار في ظل الظروف الحالية للأمن الجغرافي السياسي. ففي حين أن المنظمات الأوروبية كانت أبعد ما تكون عن فرض الحكم الذاتي في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن بعضها الآن يعيق تطبيقه على نحو فعال<sup>(46)</sup>.

ولا يدهشنا، إذن، أن تُقْنَن في النهاية المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات، وتُسقط كل إشارة إلى الإدارة الذاتية أو الحكم الذاتي، والعودة إلى مجموعة ضعيفة جداً من المعايير. الواقع أن توصيات الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون كانت أساساً نسخاً محدثة من المنظور القديم لـ«حق استمتاع المرأة بثقافتها». ولقد تجاوزت هذه التوصيات البند الرقم 27 بـ«أن اشتملت بوضوح على حقوق إيجابية متواضعة معينة، مثل حق المرأة في أن يتهرجي اسم عائلته وفقاً لغتها

الخاصة، والحق في أن تقدم الوثائق للسلطات العامة بلغة الأقلية. ولهذه التغيرات مغزاها، ولكنها تبقى أساساً تنويعات على فكرة الحق في «استمتاع المرء بثقافته».

وهذه الحقوق المتواضعة، بما هي كذلك، لا تشكل مبادئ أو نماذج حول الكيفية التي ينبغي أن تعامل بها الأنظمة الديمقراطية الليبرالية مع الخصائص والططلعات المتميزة للأقليات القومية، أي إحساسها بالقومية والمطالبة بالأرض الأم. وكما رأينا، فإن ما تسعى إليه هذه الجماعات بشكل أساسي ليس مجرد الحق لأفراد للانضمام مع أفراد آخرين في سن ممارسات ثقافية معينة، بل الحق كمجتمع قومي يحكم نفسه في أرض الوطن الخاصة به، واستخدام قوى حكومتها الذاتية للتعبير عن، والاحتفال بلغتها وتاريخها وثقافتها في المجال العام والمؤسسات العامة. وقد لادت توصيات كل من الاتفاقية الإطارية ومنظمة الأمن والتعاون بالصمت حول كيف ينبغي علينا أن نواجه هذه الدعاوي. فهي لا تناوش كيف نحل هذه المطالب (التي كثيراً ما تكون محل نزاع)، المتعلقة بالأرض والحكم الذاتي، أو كيف نحدد وضع اللغة الرسمية. وهي لا تقبل نماذج النظام الفدرالي متعدد القوميات التي تم تطويرها في الغرب، كما أنها لا تعرض أي بدائل لهذه النماذج. فقد تجنبت ببساطة أي محاولة لتشكيل المبادئ لحل هذه المنازعات. ولا يدهشنا أن يقوم زعماء الأقليات ومحلوها بنقد هذه التوصيات على أنها «أبوية وشكيلية». (ويتلي العام 1997، ص 40) <sup>(47)</sup>.

إذن، نجد في النهاية أن الهدف طويل الأمد لتنمية ونشر نموذج ديموقراطي ليبرالي مميز للتعددية الثقافية للأقليات القومية قد تم التخلّي عنه استجابة لضرورات قصيرة المدى للمحافظة على الاستقرار في عملية الانتقال الديمقراطي في بلدان ما بعد الشيوعية. وهذا التراجع عن الحق في الحكم الذاتي كان مفهوماً في ظل الظروف، ومن المحتمل أيضاً أن يكون محظوماً <sup>(48)</sup> ومع ذلك فقد نتج منه عدد من المعضلات. إن إطار العمل الحالي لمعايير حقوق الأقليات في أوروبا غير فعال سياسياً وغير ثابت مفاهيمياً، كما كانت هناك خيارات صعبة لا بد من القيام بها للكيفية التي يتم بها السير من هنا.

## **التجربة الأوروبية**

المعايير الموجودة حالياً غير فعالة لأنها لا تحل المشكلات التي كانت تتوى مواجهتها، مع أن الهدف الأصلي لتطوير هذه المعايير كان التعامل مع المنازعات العرقية العنفية في أوروبا ما بعد الشيوعية، مثل كوسوفو، والبوسنة، ومقدونيا، وجورجيا، ومولدوفيا، والشيشان. ولم تتمحور أي من هذه الصراعات حول حق الأفراد في الاشتراك مع الآخرين في الاستمتاع بثقافتهم.

لم يكن انتهاءك هذه الحقوق هو السبب في الصراع العنيف، كما أن احترام هذه الحقوق لم يكن ليحل هذه المنازعات. ويصدق ذلك على القضايا الكبرى الأخرى حيث خشيت المنظمات الأوروبية من العنف المحتمل، وذلك مثل الأقليات المجرية في رومانيا وسلوفاكيا، أو الأقليات الروسية في الجمهوريات السوفيتية السابقة.

في جميع هذه الحالات لم يتم تغطية الموضوعات محل النزاع بوساطة توصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أو الـ F.C.N.M<sup>(\*)</sup>. فالصراعات في هذه الحالات تتضمن جماعات كبيرة متمركزة بشكل إقليمي وقد جسدت القدرة والطموح على حكم نفسها بنفسها وإدارة مؤسساتها العامة بلغتها الأصلية الخاصة، وكان لديها في الماضي شكل ما من الحكم الذاتي ووضع اللغة الرسمية. وقد تحركت من أجل الحكم الذاتي، ووضع اللغة الرسمية، والجامعات التي يُدرّس فيها بلغة الأقلية، والمشاركة في السلطة. ولم تقبل أي من هذه المجموعات بالحقوق الضئيلة التي تضمنتها توصيات منظمات FCNM و OSCE<sup>(49)</sup>.

حقيقة أن الأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية لم تكن مقتنة بالحقوق التي قدمت في ظل المعايير الأوروبية الحالية تؤخذ أحياناً كدليل على عدم ليبرالية ثقافتها السياسية، أو راديكالية قيادتها. لكن من الجدير باللحظة أنه ليس ثمة أقلية قومية ذات حراك سياسي في الغرب يمكن أن تقنع بها أيضاً. كما أنه لا يمكن لأحد أن يفترض بشكل جاد أن ترضى الأقليات القومية في كتالونيا، وفلاندرز، وكيبوبيك، وجنيف،

---

(\*) الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية.

Framework Convention on the Protection of National Minorities

وتيرول الجنوبية، وجزر أللندي، وبورتوريكو بمدارس الأقليات الابتدائية دون الجامعات التي تدرس بلغة الأقلية، أو لافتات الشوارع ثنائية اللغة من دون وضع اللغة الرسمية، أو الإدارة المحلية من دون الحكم الذاتي الإقليمي.

ولا يعني ذلك القول إنه لا توجد سياسات في أوروبا ما بعد الشيوعية حيث توفر المعايير السائدة الآن لمنظمات OSCE أو FCNM أساساً واقعية للعلاقات بين الدول والأقلية. وأعتقد أنها تفيد كثيراً في البلاد المجاورة من 90 إلى 95 في المائة من السكان - وحيث تكون المجموعات العرقية المتبقية صغيرة، مشتتة، وبالفعل في طريقها إلى الاندماج. وتلك هي الحال، على سبيل المثال، في الجمهورية التشيكية، وسلوفينيا، وال مجر. ولم تكن أقلية من أقليات هذه البلدان قادرة على ممارسة الحكم الذاتي الإقليمي أو المحافظة على درجة عليا من اكتمال المؤسسات (على سبيل المثال، الإبقاء على جامعاتها الخاصة)، ولقد أظهرت أغلبيتها بالفعل مستويات عالية من الاندماج اللغوي. وبالنسبة إلى هذه الجماعات، توفر معايير منظمات OSCE و F.C.N.M كل ما يمكن أن تطلبه. فهي تسمح لهذه الأقليات الصغيرة ونصف الممثلة بمناقشة تكاملها مع الجماعة المسيطرة بقدر من الأمان والكرامة. كما أن تلك المعايير ستكون مرضية في الأغلب للأقليات الصغيرة المشتتة، التي في طريقها إلى الاندماج في دول أخرى من دول ما بعد الشيوعية، وذلك مثل الفلاشيين Vlach في مقدونيا، والأرمن في رومانيا.

وال المشكلة هي أن هذه الأقليات لم تكن (وليس) هي المتورطة في نزاع عرقي خطير. ومشكلة العنف العرقي والنزع العرقي المحتمل والمزعزع للاستقرار في أوروبا ما بعد الشيوعية ترتبط بشكل حصري بالجماعات القادرة على ممارسة الحكم الذاتي، والمحافظة على مؤسساتها العامة، التي تتصادم وبالتالي مع الدولة للسيطرة على المؤسسات العامة<sup>(50)</sup>. وبالنسبة إلى هذه الجماعات فإن معايير منظمات OSCE وFCNM غير مناسبة إلى حد كبير. فإذا كان الهدف هو التعامل بشكل فعال مع مشكلة النزع العرقي المزعزعة للاستقرار، فتحتاج إذن إلى معايير توجه، في

## **التجربة الأوروبية**

الواقع، إلى مصدر هذه المنازعات. وأي معايير تبدأ من أسلوب البند رقم «27» الذي يتحدث عن «حق المرأة في التمتع بثقافته» فمن غير المحتمل أن تفعل ذلك<sup>(51)</sup>.

وكما ذكرت من قبل، فإن هذه اللافاعلية قد تكون محتممة. والسؤال عن كيف نتعامل مع عدم استقرار المنازعات العرقية القومية المزعزعة ربما يكون ببساطة سؤالاً يصعب حله وفقاً للمبادئ القانونية. وقد يكون المنظور الواقعي الوحيد لهذه المنازعات هو من خلال التدخلات الخاصة بكل حالة، أكثر منه من خلال محاولات صياغة معايير عامة. والواقع أن ذلك، كما سوف أناقش فيما بعد، هو بالضبط ما انتهت إليه المنظمات الأوروبية معتمدة على كثير من الحالات.

ومع ذلك، فحتى لو تخلينا عن هدف تشكيل معايير قانونية فعالة للنزاعات القومية العرقية، فإن هناك مشكلة أخرى أعمق بالنسبة إلى النظام الحالي لمعايير حقوق الأقلية الأوروبية، وعلى وجه التحديد أنها غير ثابتة مفاهيمياً، وهناك عدم توافق أو انسجام بين الشكل المقصود للحقوق ومحتها الشامل.

وتسهد المعايير الحالية فئة الأقليات القومية، لكنها لا تعرف بعد ذلك إلا بحقوق الأقلية العامة من النوع المعترف به في البند الشامل الرقم «27»، فلماذا تُضمن الحقوق العامة لاستمتاع المرأة بثقافته لنوع واحد فقط من الجماعات؟ لقد كان الهدف المبدئي هو تحديد مبادئ للتعامل مع نوع خاص من جماعة الأرض الأم التي تتسم بالاستقرار التاريخي والتمرکز الإقليمي. لكن حيث إن الحقوق الفعلية التي التزمت بها توصيات OSCE و FCNM لا تعرف بأي حقوق تتشاءم من الاستيطان التاريخي والتمرکز الإقليمي<sup>(52)</sup>، فليس ثمة سبب واضح يعلل سبب عدم تطبيقها على الجماعات، غير الإقليمية مثل الفجر، أو بالفعل على جماعات المهاجرين أيضاً. ومن المؤكد أن حقوق الأقلية العامة ينبغي حمايتها بشكل عام.

والواقع أننا نستطيع أن نرى حركة داخل كل من المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا OSCE لتمكين نطاق أوسع من الجماعات للاستفادة من المعايير الموجودة. والاستراتيجية الرئيسية لتوسيع نطاق

طبقة الجماعات المرشحة هي ببساطة إعادة تعريف مصطلح «الأقليات القومية» لكي يصبح بشكل أساس مظلة شاملة لجميع الجماعات العرقية الثقافية، بغض النظر عن وجودها التاريخي في الدولة أو درجة التمركز الإقليمي. إن الفهم القديم للأقليات القومية كنوع واحد من الجماعات، متميز عن السكان الأصليين، والإجر وجماعات المهاجرين، ويُستبدل بهم أوسع كثيراً للأقليات القومية يشمل كل هذه الأنواع المختلفة من الجماعات العرقية الثقافية.

وعلى سبيل المثال، فإن اللجنة الاستشارية التي تراقب الاتفاقيات الإطارية انتقدت ادعاء الدنمارك أن السكان الأصليين يقعون تحت فئة مختلفة من القانون الدولي عن الأقليات القومية. كما انتقدت أيضاً ادعاءات ألبانيا بأن الفجر لا يقعون تحت فئة الأقليات القومية، وأدعى Estonia بأن الروس العرقين الذين دخلوا البلاد إبان فترة الاحتلال السوفيتي لا يمكن اعتبارهم أقليات قومية. وبشكل أكثر عمومية فقد شجعت جميع البلدان على تطبيق فهم شامل للأقليات القومية، فهم لا يقتضي أن يكون للأقليات وجود تاريخي في البلد، أو حتى يكون أعضاؤها مواطنين في البلد<sup>(53)</sup>. وباختصار، فإن استخدام اللجنة مصطلح «الأقليات القومية» لم يعد يعتبرها نوعاً واحداً لجماعة بين جماعات أخرى في تصنيف الأقليات، لكنه بالأحرى أصبح مصطلحاً أشبه بالظللة يستخدم لاحتواء جميع الجماعات العرقية الثقافية<sup>(54)</sup>.

هذه الدفعـة لإعادة تعريف «الأقليات القومية»، كمصطلح شامل مازالت محل نزاع وجدل. وعلى الرغم من تحذير اللجنة الاستشارية، فقد استمرت كثـير من الدول في التمسك بفهمها الأصلي الذي يذهب إلى أن الـاتفاقية كانت تستهدف نوعاً معيناً من الجماعات يحددها وجودها التاريخي في الدولة. وهذا القول ينطوي بالطبع على مفارقة، بمعنى ما، حيث إن هذه الدول نفسها قد أفرغت الـاتفاقية من أي معايير جوهـرية تواجهه على نحو واقعي الحاجـات المتميـزة للأقليـات الـقومـية التقـليـدية. لكن حتى لو أن هذه الدول أضـعـفت محتـوى معايـير الـاتفاقـية، فإن كثـيراً

منها لاتزال ترحب في الحفاظ عليها كوثيقة مستهدفة، حتى لا تطالب بأي التزام قانوني جديد بالنسبة إلى أي جماعات أقلية أخرى، مثل جماعة المهاجرين. الواقع أن أي محاولة لتعديل الاتفاقية شكلياً لكي تتضمن المهاجرين بوضوح ستفشل تقريباً بلا شك، بسبب معارضة معظم الدول لها، في كل من الشرق والغرب. غير أن كثيراً من الناس - بمن فيهم العلماء المشاهير ومنظمات الدفاع في المجال - يساندون مطلب تعريف أكثر شمولاً للأقليات القومية<sup>(55)</sup>.

لو أن المنظمات الأوروبية، قد تبنت بشكل أكثر عمومية هذا التعريف الشامل الجديد للأقليات القومية فسوف يستكمel بشكل أساسi التراجع عن الهدف الأصلي الذي هو تطوير المعايير الموجهة للتعامل، مع القضايا المتميزة التي نشأت بوساطة أقليات أرض الوطن العرقية القومية. أما في الوقت الحالي فإن الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) مستهدفة من حيث الشكل، وإن كانت عامة في جوهرها من حيث نص الحقوق التي تتضمنها. فلو نجحت اللجنة الاستشارية فسوف تصبح الاتفاقية شاملة في كل من الشكل والجوهر. إن اتفاقية FCNM لن تكون تجربة مهمة في تطوير حقوق الأقليات المستهدفة فإنها لا بد أن ترتد إلى منظور البند رقم «27» الذي يجعل الحقوق الثقافية العامة قابلة للتطبيق على جميع الأقليات، جديدة أو قديمة، كبيرة أو صغيرة، مشتتة أو مركزة.

إن السؤال كيف نحدد الأقليات القومية لتلبي أغراض اتفاقية FCNM قد يبدو سؤالاً فنياً قانونياً. لكنني أعتقد أنه قرار محوري، قرار تنشأ عنه معضلات كبيرة لتطور المعايير الدولية لحقوق الأقلية في المستقبل. هناك نقاش أخلاقي ذكي يطالب بالتخلي عن الطابع المستهدف للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية والتحول إلى استراتيجية أكثر شمولاً لحقوق الأقلية. لكن هناك تكاليف ترتبط بهذا التحول، تكاليف لم يُعرف بها بشكل كافٍ حتى الآن في المناوشات. ويحمل هذا التحول مضامين محتملة ليس فقط بالنسبة إلى النص القانوني الموجود بين أيدينا، لكن بالنسبة إلى المشروع الأوسع لنشر التعددية الثقافية الليبرالية حول العالم.

وهناك كثير من الحاج لدرج كل الجماعات الثقافية العرقية كأقليات قومية في ظل الاتفاقية الإطارية FCNM. واحدة منها مسألة بسيطة خاصة بالاتساق: مادامت الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية لا تقوم على أساس وقائع التاريخ أو المنطقة، يبدو من التعسف أن يحدد نطاقها على الأقليات التاريخية أو الإقليمية. لكن هناك سببا آخر وأكثر أهمية، وهو أن كثيرا من الجماعات التي استُبعدت بسبب التعريف الأكثر حصرا للأقليات القومية، تحتاج بشدة إلى حماية دولية من الدول العدائية المحتملة والجماعات المسيطرة، وليس لديها أي وسائل أخرى للحماية القانونية غير الاتفاقية الإطارية.

فلننظر إلى جماعات الفجر، فيما أنهم ليست لديهم دولة قريبة أو أرض وطن تاريخية في أوروبا، فإنهم لا يثرون أنواع قضايا الانضمام أو الانفصال الأمنية نفسها التي تشيرها الأقليات القومية التقليدية. ونتيجة لذلك فإن الموجة الأولى لجهود تشكيل أو صياغة ومراقبة المعايير الأوروبية لحماية الأقلية تجاهلت الفجر بشكل كبير. علينا أن نتذكر أن التبرير الأول للقول بأن قضايا الأقلية هي مسائل ذات «اهتمام دولي مشروع» كان الخوف من عدم الاستقرار الإقليمي، إلا وهو الخوف من أن النزاع العرقي داخل بلد واحد يمكن أن تكون له تداعيات دولية على سلام واستقرار البلدان الأخرى. ومن المشكوك فيه أن تشير حالة الفجر هذا النوع من التهديد للسلام والاستقرار الدوليين. الواقع أن المفهوم الأعلى للأقليات القومية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قال بوضوح إنه بسبب أن الفجر لا يشكلون تهديدا من العنف وعدم الاستقرار بين الدول، فإن الموضوعات المتعلقة بالفجر من الأفضل أن يتعامل معها من خلال منظمات حقوق الإنسان بدلا من تعديلات المفهومية العليا المتعلقة بالقضايا الأمنية (غاغلييلمو ووترز 2005، ص 766 - 769).

ومع ذلك، فمن وجهة نظر إنسانية، فإن الفجر في حاجة أكثر إلى الحماية الدولية من أقليات الدولة القريبة أو الأقليات القومية الفرعية التقليدية. فهي كثيرا ما تكون أكثر أعضاء المجتمع تضررا، وتواجه أكثر

## **التجربة الأوروبية**

أشكال التمييز، والمضائقه والاضطهاد العرقي عمما وشمولا، وكثيرا ما تكون على أيدي موظفي الدولة، بالإضافة إلى المعاناة من التهميش السياسي، والعزل العنصري، والفقير.

والواقع أن الاهتمام بجماعة الفجر بدأ يطفى على اهتمامات سابقة بأقليات الدول القريبة. فمع تضاؤل المخاوف من نشوب الحروب الأهلية العرقية الناشئة عن وجود أقليات الدول القريبة في أوروبا الشرقية، أصبحت مسألة الفجر أكثر تصدرا في النقاشات العامة حول «قضية الأقليات» في دول ما بعد الشيوعية. وعلى سبيل المثال، عندما يقيم الاتحاد الأوروبي مدى كفاءة البلاد التي تسعى في الدخول إلى الاتحاد في تحقيق معيار حقوق الأقلية، فإن تركيزها منذ العام 1998 على معاملة الفجر أكثر منه على معاملة أقليات الدول القريبة (هيوز وساسي، العام 2003).

إن اهتمام الاتحاد الأوروبي بالفجر ليس فقط، ولم يكن في المقام الأول، اهتماما إنسانيا. فقد أظهر الاتحاد الأوروبي اهتماما ضئيلا بحالة الفجر في دول الاتحاد الأوروبي مثل إسبانيا، وإيطاليا، أو اليونان، برغم أنها كثيرا ما تواجه النوع نفسه من التمييز والتفرقة الذي تواجهه جماعة الفجر في بلاد ما بعد الشيوعية (جونز 2003، ص 694 - 696). إن اهتمام الاتحاد الأوروبي ينصب بالأحرى على هجرة الفجر الجماعية إلى الغرب، سواء كمطالبين باللجوء، أو كمهاجرين غير شرعيين، أو أن يتمتعوا بحرية التنقل تحت قوانين الاتحاد الأوروبي (بمجرد أن تتضم بلاد ما بعد الشيوعية إلى الاتحاد الأوروبي)، في حال استمرار معاملتهم كمنبوذين في دول ما بعد الشيوعية. إن الاحتمال غير المرحب به لهجرة أعداد كبيرة من الفجر من الشرق إلى الغرب هو ما حفز الاتحاد الأوروبي على تحسين معاملة جماعات الفجر في بلاد ما بعد الشيوعية (شريلنز 2005، غاغلييلمو ووترز 2005). ولذلك كان الاتحاد الأوروبي في حاجة إلى العثور على أساس شرعي وآلية مؤسساتية لمراقبة خطط الدولة تجاه الفجر، وكان أكثر الخياراتوضوحا هو توسيع تعريف «الأقلية القومية» ليشمل الفجر، الذين سوف تخضع معاملتهم لاتفاقية الإطارية وإجراءاتها التقريرية (56).

وكما سـوفـ أـنـاقـشـ فيما بـعـدـ، لـيـسـ وـاضـحـاـ أنـ الشـروـطـ الجوـهـرـيةـ للـلـاتـقـاـقـيـةـ الإـطـارـيـةـ تـرـتـبـطـ كـلـهاـ أوـ تـسـاعـدـ جـمـاعـاتـ الفـجـرـ، لـكـنـهـ عـلـىـ الـأـقـلـ تـقـدـمـ لـهـمـ شـكـلاـ منـ أـشـكـالـ الـاعـتـرـافـ القـانـوـنـيـ والمـراـقبـةـ الدـولـيـةـ. (وـالـوـاقـعـ أـنـ ذـلـكـ قـدـ حـدـثـ بـصـفـةـ عـامـةـ، فـمـعـمـعـ الـبـلـادـ الـآنـ تـدـرـجـ جـمـاعـاتـ الفـجـرـ فيـ قـوـائـمـ أـقـلـيـاتـهاـ الـقـومـيـةـ).

ولـيـسـ جـمـاعـاتـ الفـجـرـ سـوـىـ مـثـالـ وـاحـدـ لـجـمـوعـةـ الـأـقـلـيـةـ ذاتـ الـاـهـتـمـامـ الـخـاصـ بـالـنـسـبـةـ إـلـىـ الـاـتـحـادـ الـأـوـرـوبـيـ، لـكـنـهاـ لاـ تـنـاسـبـ معـ التـعرـيفـ التـقـليـديـ لـلـأـقـلـيـةـ الـقـومـيـةـ. وـهـنـاكـ مـثـالـ آـخـرـ هوـ الـأـقـلـيـةـ الـرـوـسـيـةـ الـعـرـقـيـةـ فـيـ الـجـمـهـورـيـةـ السـوـفـيـيـةـ السـابـقـةـ لـاتـقـيـاـ. فـقـدـ اـنـتـقلـ مـعـظـمـ هـؤـلـاءـ الـرـوـسـ إـلـىـ لـاتـقـيـاـ بـعـدـ الـحـربـ الـعـالـمـيـةـ الـثـانـيـةـ (عـنـدـمـاـ كـانـتـ لـاتـقـيـاـ مـتـعـاوـنـةـ بـشـكـلـ غـيرـ قـانـوـنـيـ مـعـ الـاـتـحـادـ السـوـفـيـيـتـيـ). فـيـ بـعـضـ الـحـالـاتـ كـانـواـ نـسـبـيـاـ وـاـفـدـيـنـ جـدـداـ، يـنـقـصـهـمـ الـحـضـورـ التـارـيـخـيـ أـوـ أـرـضـ الـوـطـنـ الـأـمـ فيـ لـاتـقـيـاـ، وـعـلـىـ هـذـاـ الـأـسـاسـ تـرـفـضـ لـاتـقـيـاـ الـاعـتـرـافـ بـهـمـ كـأـقـلـيـةـ قـومـيـةـ مـنـ أـجـلـ أـهـدـافـ الـلـاتـقـاـقـيـةـ الإـطـارـيـةـ لـحـمـاـيـةـ الـأـقـلـيـاتـ الـقـومـيـةـ، وـالـوـاقـعـ أـنـهـ جـعـلـتـ مـسـأـلـةـ الـحـصـولـ عـلـىـ الـمـاـطـنـةـ (أـوـ الـجـنـسـيـةـ) صـعـبةـ عـلـىـ الـرـوـسـ الـعـرـقـيـنـ<sup>(57)</sup>. لـكـنـ فـيـ حـينـ أـنـ الـأـقـلـيـةـ الـرـوـسـيـةـ تـخـلـفـ فـيـ جـوـانـبـ مـهـمـةـ عـنـ النـمـوذـجـ التـقـليـديـ لـلـأـقـلـيـاتـ الـدـوـلـ الـقـومـيـةـ الـقـرـيبـةـ، فـهـيـ تـشـيرـ كـثـيرـاـ مـنـ الـمـخـاـوـفـ الـأـمـنـيـةـ كـأـقـلـيـاتـ قـومـيـةـ تـقـليـدـيـةـ، مـنـ ضـمـنـهـاـ الـخـوـفـ مـنـ أـنـ تـسـتـخـدـمـهـاـ رـوـسـيـاـ كـطـابـوـرـ خـامـسـ لـزـعـزـعـةـ اـسـتـقـرـارـ لـاتـقـيـاـ. وـبـالـنـظـرـ إـلـىـ هـذـاـ التـهـيـدـ الـمـتـصـورـ لـأـمـنـ الـمـنـطـقـةـ، فـقـدـ أـرـادـ الـاـتـحـادـ الـأـوـرـوبـيـ طـرـيقـاـ لـمـرـاـقبـةـ مـعـاـلـمـ الـرـوـسـ الـعـرـقـيـنـ. وـكـانـ أـبـسـطـ خـيـارـ هوـ توـسيـعـ تـعرـيفـ الـأـقـلـيـةـ الـقـومـيـةـ لـكـيـ يـشـمـلـهـمـ، بـغـضـ النـظـرـ عـنـ اـسـتـقـرـارـهـمـ الـحـدـيثـ نـسـبـيـاـ وـنـقـصـ وضعـ الـمـواـطـنـةـ أـوـ اـفـتـقـارـهـمـ إـلـىـ الـجـنـسـيـةـ، حـتـىـ يـمـكـنـ أـنـ يـخـضـعـوـنـ لـلـاتـقـاـقـيـةـ (وـهـوـ لـاـ يـزالـ يـجـدـ مـقاـوـمـةـ مـنـ كـلـ مـنـ إـسـتـونـيـاـ وـلـاتـقـيـاـ).

إـنـ أـكـبـرـ جـمـاعـةـ لـمـ يـشـمـلـهـاـ الـفـهـمـ التـقـليـدـيـ لـلـأـقـلـيـاتـ الـقـومـيـةـ هيـ مـلـاـيـنـ الـمـاهـجـرـيـنـ بـعـدـ الـحـربـ الـذـيـنـ تـوـجـهـوـ إـلـىـ أـوـرـوباـ الـفـرـيـقـيـةـ، وـبـالـتـحـدـيدـ الـمـسـلـمـونـ مـنـ شـمـالـ أـفـرـيـقيـاـ، وـتـرـكـياـ، أـوـ جـنـوبـ آـسـيـاـ. وـمـثـلـ جـمـاعـاتـ الفـجـرـ،

## التجربة الأوروبية

كثيراً ما تعرضوا للمضايقات والتهميش والتفرقة العنصرية، وفي كثير من البلاد كانوا الأكثر تضرراً من حيث الدخل والتعليم والتوظيف. وبالنسبة إلى الكثيرين من المدافعين عن حقوق الأقليات فإن من الأهمية بمكان أن تجد طريقة لضمان أو تأمين المراقبة الدولية لمعاملتهم، وأبسط خيار هو تعريفهم بأنهم أقلية قومية تخضع لأهداف الاتفاقية الإطارية FCNM. وهنا مرة أخرى ليس من الواضح ما إذا كانت الشروط الجوهرية للاتفاقية الإطارية FCNM تخاطب حقاً الحاجات المتميزة للمهاجرين، لكن وظيفتها الرقابية سوف توفر على الأقل درجة من الإشراف الدولي الفائز في الوقت الحالي. هذه الدعوة إلى إدراج المهاجرين تحت مظلة الأقليات القومية لاتزال تعارضها وتقاومها معظم الدول).

إذا سلمنا بالحجاجات الملححة لجماعات الأقليات هذه، وإمكان تعرضاً لها العداء العامة والدول معاً، فسوف يبدو أنه من الصالح أن نستبعدها من حماية الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية على أساس أنها ليست أقليات قومية وفقاً للاستخدام التقليدي أو التعريف القاموسي، ومن المؤكد أنها تحتاج بالقدر ذاته إلى الحماية الدولية، إن لم يكن أكثر، مما تحتاج إليه جماعات أرض الوطن التاريخية، إن الحاجة الملححة إلى توسيع الحماية الدولية لتشمل هذه الجماعات الضعيفة، وليس الحجة البسيطة للاتساق هي ما يفسر لماذا يعتقد كثير من المحللين والمدافعين عن الأقليات القومية، أن ضرورة تبني أوروبا لتعريف أكثر شمولاً للأقلية القومية هو أمر مسلم به.

ومع ذلك، فهناك طريقة بديلة لحماية هذه الجماعات، فبدلاً من تحويل الاتفاقية الإطارية إلى وثيقة حقوق أقلية عامة تشمل كل الجماعات، يمكن أن تزود الاتفاقية الإطارية بمعايير موجهة إضافية، شُكلت بالتحديد من أجل أنواع أخرى من الجماعات التي لا تُحمى حالياً، والواقع أن ذلك هو تحديداً ما افترضته المنظمات الأوروبية المختلفة، على سبيل المثال، فقد أوصى الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي بمسودة لوثيقة حقوق الأقليات تتوجه بشكل خاص إلى المهاجرين، وفي توصيته الرقم 1492 قرر الاجتماع أنه «يعترف بأن جماعات المهاجرين الذين يكون أعضاؤهم مواطنين في

الدولة الذين يقيمون فيها يشكلون فئات معينة من الأقليات، ويوصي بأن تطبق عليهم أداة معينة من أدوات المجلس الأوروبي». وبالمثل، فإن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) ناقشت اقتراح «ميثاق حقوق الفجر» الذي قدمه المؤتمر القومي للفجر، والذي يقوم على أساس فكرة أن أقلية الفجر هي «أقلية عبر - قومية» أكثر منها أقلية قومية<sup>(58)</sup>، وقد صادق «منتدى الفجر والرحل الأوروبيين» التابع للمجلس الأوروبي أخيراً على فكرة وثيقة حقوق الفجر.

وكما تظهر لنا هذه الاقتراحات، فإن إحدى الاستجابات المحتملة لحقيقة أن بعض الأقليات الضعيفة لم تُنْفَدْ بواسطة المعايير الموجهة الحالية لا تكمن في التخلّي عن فكرة المعايير المستهدفة والتحول إلى استراتيجية شاملة، بل بالأحرى في ملء الثغرات بواسطة إطار للعمل متعددة الاتجاهات خاصة بحقوق الأقليات، ومن الواضح أن ذلك منظور أشد تعقيداً، لكن يحتمل أن يكون من بعض الزوايا هو المنظور الأفضل. وعلى أي حال، فلا يتضح أبداً ما إذا كان الفجر أو المهاجرون سوف يستفيدون فعلاً من تغطية الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، ذلك لأن الاتفاقية الإطارية في مسودتها الأولى لم تضع في اعتبارها احتياجاتهم وظروفهم، ولم تتجه بالخطاب إلى أي من قضياتهم الخاصة (وذلك مثل قوانين الإقامة أو متطلبات عملية التطبيع بالنسبة إلى المهاجرين أو موضوع المدارس المنفصلة بالنسبة إلى الفجر)<sup>(59)</sup>. وبطريقة تتخطى على مفارقة، فإن اتساع الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) لتشمل هذه الجماعات قد يقلل احتمال صياغة مسودة معايير دولية فعالة ومؤثرة للتعامل مع اهتماماتها، فهي تستبق أو تقصر طريق الاقتراحات لتطوير معايير موجهة أكثر فاعلية.

وتتضح عدم كفاءة الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية في معالجة احتياجاتها من حقيقة أن المنظمات الأوروبية، على مستوى البرامج والسياسات، استمرت في معاملة أقلية الفجر والمهاجرين بطريقة منفصلة عن الأقليات القومية، ولكل من المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن

## التجربة الأوروبية

والتعاون في أوروبا (O.S.C.E) والاتحاد الأوروبي ببروقراطيته الخاصة بجماعات الفجر، وذلك مثل منسق قضایا الفجر، الجماعات الخاصة للفجر والرحل، ومؤتمر الفجر والرحلة الأوروبين (المجلس الأوروبي)، ونقطة التلامس لقضایا الفجر والستني (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E) واللجان المفوضة بين الإدارات، والجماعات المحركة لقبائل الفجر (الاتحاد الأوروبي). ما هي ضرورة هذه الهيئات إذا سلمنا بأن جماعة الفجر أصبحت الآن مغطاة بواسطة بنى المؤسسات التي تراقب وتقدم التوصيات بخصوص معاملة الأقلية القومية؟ الجواب، فيما أعتقد، هو أن المعايير الأوروبية التي وضعـت للأقلية القومية هي في أفضل حالاتها غير كافية، وفي أسوأ حالاتها تكون غير مناسبة تماماً للفجر. إن توسيع الاتفاقية الإطارية لتشمل الفجر ربما بدا طريقة جيدة لتساعد في حماية الجماعات الضعيفة، لكن بما أن المعايير الشاملة في الاتفاقية الإطارية لا تعالج نقاط الضعف التي تواجه جماعات الفجر، فهي لا تزودنا بإرشادات فعالة، وفي الوقت الحالي فإن العمل الحقيقي في قضایا جماعات الفجر على المستوى الأوروبي الشامل كثيراً ما يتم، ليس من خلال الاتفاقية الإطارية الشاملة بل من خلال أعداد لا تحصى من شبكات الهيئات المتخصصة في جماعات الفجر.

وهناك موقف مماثل ينطبق على حالة المهاجرين، وعلى الرغم من أن بعض المدافعين يطيب لهم أن يدرجوهم تحت مظلة «الأقلية القومية»، فالواقع أن احتياجاتهم لا تُعالج عن طريق الاتفاقية الإطارية لحماية الأقلية القومية، وبدلاً من ذلك يتم التعامل معها عن طريق هيئات خاصة بالمهاجرين، مثل اللجنة الأوروبية لإدارة الهجرة والغجر التابعة للمجلس الأوروبي، وبالمثل فإن البنی البروقراطية الأوروبية التي تعامل مع لغات المهاجرين منفصلة عن تلك التي تعامل مع لغات الأقلية «التاريخية» أو «التقليدية»<sup>(60)</sup>.

وباختصار، حتى مع تحول المنظمات الأوروبية نحو صياغة أكثر عمومية لحقوق الأقليات، مقللة من الفروقات بين فئات الأقليات المختلفة فإنها تستمر فعلياً في الانحراف في سياسات وبرامج موجهة في اعتراف

منها بالاختلافات القوية في احتياجات وطموحات هذه النماذج المختلفة من الجماعات. وتتدفع المنظمات الأوروبية بواسطة ضرورة عملية للانخراط في البرامج المستهدفة، بيد أنها فيما يبدو غير راغبة أو غير قادرة على الاعتراف بالحاجة إلى التوجّه على مستوى المعايير القانونية أو المبادئ السياسية، والنتيجة هي سلسلة من الرسائل المشوّشة: من ناحية، تتقدّم المنظمات الأوروبية الدول لاستمرارها في تمييز الأقليات القومية التقليدية عن الجماعات العرقية الثقافية الأخرى، ومن ناحية أخرى تعتمد المنظمات الأوروبية نفسها هذه التفرقة في برامجها وبنائها البيروقراطي الخاص.

ولما كان هدفنا تشكيل ونشر منطق التعددية الثقافية الليبرالية، بطريقة واضحة ومنسقة، فإن التحول إلى حقوق الأقلية الشاملة هو نعمة مختلطة، وعلى نحو فيه خلاف، فإن الطريقة الأفضل لضمان أن كل جماعة من الأقليات الضعيفة تتم حمايتها لا تتم من خلال تحول الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية إلى وثيقة عامة تعطي كل أشكال التنوع، بل بالأحرى من خلال تزويد الاتفاقية الإطارية بوثائق أخرى لحقوق الأقلية الموجهة، التي تُفصل لتتناسب الحاجات والتطبعات المميزة لكل نوع من أنواع الجماعات.

ولسوء الطالع، أن من المحتمل ألا يكون ذلك خياراً واقعياً في السياق الأوروبي، فليس من الوارد على الإطلاق أن تقرر دول الاتحاد الأوروبي في يومنا الراهن أن تتبني إعلاناً تقدماً عن حقوق المهاجرين، نظراً إلى أن أوروبا في وسط حركة ارتجافية شعبية ضد كل من سياسات المهاجرين وسياسات التعددية الثقافية. وأي إعلان جديد حول الوضع القانوني للمهاجرين من المحتمل جداً أن يجسد أفكاراً من طراز قديم حول التمثل والاستبعاد بدلاً من نماذج أحدث للمواطنة متعددة الثقافات. (من الجدير باللاحظة من هذه الزاوية أنه لا توجد دولة من دول الاتحاد صادقت اتفاقية الأمم المتحدة العام 1990 لحقوق العمال المهاجرين)، وأقرت أيضاً صعوبات سياسية تواجه اقتراح صياغة ميثاق حقوق كما أن هناك أيضاً صعوبات سياسية تواجه اقتراح صياغة ميثاق حقوق جماعات الغجر<sup>(61)</sup>:

ويبدو نتيجة لذلك أن الطريق العملي الوحيد الذي يمكن اتباعه لتوسيع نطاق الحماية الدولية لتشمل جماعات الفجر أو المهاجرين إنما يكون من الباب الخلفي، أي يجعلها مناسبة للخطوة الموجودة من قبل لحماية الأقليات في أوروبا، والوجهة أساساً إلى فئة الأقليات القومية، ما دام أنه من غير الواقعى أن نتوقع تبني أي بنود جديدة بشأن حقوق الأقليات في المستقبل المنظور، ولما كان إطار العمل الأوروبي الوحدى الموجود لحقوق الأقلية موجهاً إلى الأقليات القومية، فعلى أي جماعة تزيد أن تُحمنى أن تجد طريقاً يوصلها لكي تكون أقلية قومية، وكثيراً ما يقال إنه فيما يتعلق بأولئك الذين يمسكون بالطرفة فقط، فإن كل شيء يبدو كأنه مسمار. وبالمثل، إذا كانت الأداة الوحيدة لحماية الأقليات في أوروبا تستهدف الأقليات القومية، فسوف تبدو عندئذ كل أقلية كأنها أقلية قومية.

في ظل هذه الظروف، فإن قرار تحويل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) إلى وثيقة عامة لحقوق الأقلية العرقية عمل مفهوم له ما يبرره، بل ربما كان أمراً معحوماً، قد يكون الطريقة الوحيدة ليشتمل الاعتراف والمراقبة الجماعات الضعيفة التي لا تقطنها المعايير الدولية لحقوق الأقلية، لكن إذا كان ذلك هو حقاً الطريق الذي تسلكه أوروبا، فإن علينا أن نعرف أن لذلك ثمناً، هأول خسارة هي الهدف الأصلي والشجاع لتطوير معايير حقوق الأقلية التي تعامل مع الجماعات العرقية القومية، والتجربة الجسورة لتشكيل معايير دولية توجه إلى هذه الجماعات، وتكون قادرة على حل النزاع العرقي القومي المحتمل، قد تم التخلص منها، وكما ذكرت فيما سبق فإن تطوير مثل هذه المعايير كان سوف يغدو إسهاماً ضخماً لنظرية وممارسة حقوق الأقليات، ليس بالنسبة إلى أوروبا، بل للعالم بصفة عامة بالنظر إلى شيوخ المنازعات العرقية القومية.

لكن ليست الأقليات القومية التقليدية هي وحدها التي سوف تدفع الثمن، كواحدة من التجارب الأولى لتطوير معايير حقوق الأقليات، وكان يمكن للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية أن تستخدم نقطة

انطلاق لتطوير معايير موجهة أخرى في أوروبا، مثل معايير من أجل جماعة الفجر أو المهاجرين، وتشجيع المحاولات لتشكل معايير موجهة في مناطق أخرى من العالم، وكان من الممكن أن تحقق سابقة لصلاة ومشروعية الاستراتيجية الموجهة على المستوى الدولي، وتساعد كذلك في نشر منطق الجماعة المتمايزة في التعددية الثقافية الليبرالية على نحو أكثر عمومية.

أنا لا أعرف هل هذا النوع من التوجيه المتعدد للأقلية القومية – جماعات الفجر والمهاجرين – يكون (أو كان) خياراً واقعياً لأوروبا، فلكي يكون قابلاً للبقاء كان سيحتاج إلى جهود أكثر تنظيماً لتنسيق اقتراحات مختلفة لتنمية المعايير الموجهة، في الوقت الحالي ظهرت الاقتراحات بمعايير موجهة بطريقة خاصة، في هيئات أوروبية مختلفة، وفي أوقات مختلفة، غالباً كاستجابة لأزمات محددة، أو رد فعل لأزمة معينة، ولم يكن ثمة محاولة لجمع هذه المقترنات المختلفة معاً، ثم نعود خطوة إلى الوراء ونسأل: ما الذي يمكن أن يعنيه تبني استراتيجية متعددة التوجهات؟ وكيف يمكن لأشكال مختلفة من التوجيه أن تعمل معاً كجزء من إطار عمل أكبر للمعايير الأوروبية؟ وربما لم تتوافر ببساطة الظروف السياسية لتلك الممارسة.

لكن من المدهش أن نرى المدافعين والخبراء في شبكة سياسة حقوق الأقلية الأوروبية يتخلون بسرعة عن مشروع تطوير معايير موجهة، سواء بالنسبة إلى الأقليات القومية الفجر أو المهاجرين<sup>(62)</sup>، والواقع أنه بعيداً عن الدفاع عن مشروعية المعايير الموجهة وضرورتها، فإن كثيراً من هؤلاء الخبراء والمدافعين قد دافعوا عن التحول إلى منظور شامل بالقول إنه من «التعسّف» الإصرار على اجتياز الجماعات بعض الاختيارات للحضور التاريخي أو الاستقرار الإقليمي من أجل أن تؤهل كـ«أقليات قومية»، وبواسطة الإشارة إلى أن تعرضاً أكثر شمولية هو في الواقع أكثر إنصافاً أو شرعية بطبيعته. وفي رأيي أن ذلك خطأ فادح، فكمارأينا في الفصل الثالث فإن منطق التعددية الثقافية الليبرالية يعلق أهمية كبيرة على وقائع التاريخ والأرض. عبر الأنظمة الديمقراطية الغربية، اختلفت السياسات المتبناة لأقليات

أرض الوطن القديمة عن تلك المتبناة من أجل الأقليات المهاجرة الجديدة، وكما لاحظ بييري كيلر Perry Keller فإن «التمييزات بين حقوق الأقليات التقليدية والأقليات المهاجرة إنما توجد في قوانين وسياسات كل الدول الأوروبية تقريباً» (كيلر العام 1998، ص43)، وتركيز الاتفاقيات الإطارية الأصلي على الأقليات القومية التقليدية كان ببساطة يتبع هذه الممارسة الثابتة للديموقراطيات الغربية.

وقد يكون من الملائم، في ظل الظروف السياسية السائدة، أن نتخلى عن الهدف الأصلي لتطوير المعايير الموجهة، وأن نركز بدلاً من ذلك على تدعيم استراتيجية حقوق عامة. لكن لو تم ذلك، فمن المهم أن يكون واضحاً أن تلك في الواقع مسألة ملاءمة سياسية، وليس جدداً لمشروعية المعايير الموجهة. وقد يكون التحول إلى استراتيجية عامة أكثر الطرق ملاءمة لتفطير جماعات لا تكون محمية من دونها، لكن ينبغي ألا يساء فهمها أو تفسيرها كحكم بأن هناك شيئاً تعسفياً بالاستهداف أو التوجّه بعد ذاته. بل على العكس، من المهم أن نصر على أن منطق التعددية الثقافية الليبرالية يتطلب حقوقاً متمايزة للجماعة، حتى إذا كان إطار العمل السائد للمعايير الأوروبية، لأسباب سياسية عارضة، لا يعكس هذه الحقيقة، وإنما فإن الاتفاقيات الإطارية لحماية الأقليات القومية يمكن أن تستغل من قبل الممثلين السياسيين في بعض الدول كأساس لرفض أي من - أو كل - قضايا الأقليات التي تقوم على أساس التاريخ والأرض، وتصبح بالتالي عقبة أمام انتشار منطق تمييز الجماعات في التعددية الثقافية الليبرالية، بدلاً من أن تكون وسيلة له. والواقع أن في استطاعتنا أن نرى بالفعل أمثلة لسوء الفهم هذا<sup>(63)</sup>.

في اعتقادي أن المنظمات الأوروبية وشبكات سياستها تركت نفسها عرضة لسوء التأويل المحتمل هذا، وأنا أقول «سوء تأويل» لأنني أعتقد أن التحول من منظور موجه إلى منظور عام يتم أساساً لأسباب تفعية، ولم يكن ناتجاً من معارضة مبدئية للتوجّه بعد ذاته، وأن معظم الخبراء والمدافعين لم يقصدوا تفنيد شرعية المعايير الموجهة، لكن لابد لي من الاعتراف بأن هناك بعض الممثلين السياسيين المؤثرين داخل شبكات

السياسة تلك ممن يرفضون بالفعل مشروعية الحقوق الموجهة مبدئياً، أو يرفضون على الأقل شرعية الحقوق المستهدفة القائمة على دعاوى التاريخ والأرض، والواقع أن البعض يذهب إلى أن السبب الكامن وراء النزاعات العرقية في مناطق ما بعد الشيوعية هو تحديداً حقيقة أن الهويات العرقية ترتبط بالأرض من خلال أفكار «أرض الوطن»، أو «الأرض التقليدية» للجماعة. ولقد قيل إن «هويات الأرض والدم» هذه تضرب بجذورها في المنازعات العرقية العنيفة في البلقان والقوقاز، وليس مشكلة أن الدول قد أساءت إدارة المطالب المتنافسة على الأرض، بل حقيقة أن الجماعات العرقية قد شكلت مطالبيها وهوياتها بلغة التاريخ والأرض، وبناء على هذه النظرة فإن الهدف من الجهود الأوروبيية ينبغي أن يكون كسر هذه الرابطة عن طريق تنمية حقوق الأقلية الشاملة التي لا تشير أدنى إشارة إلى التاريخ أو الأرض، وذلك مثل النماذج المختلفة من حقوق الأقليات والجنسية متعددة الثقافة التي لا تعتمد على الأرض، وبأسلوب آخر فعل المعايير الأوروبية أن تتمسك بحقوق أقلية عامة، لكن عليها أن تقاوم أي تنازلات تتعلق بقومية الأقلية عن طريق عدم الاعتراف إلا بمطالب الأقليات غير الإقليمية وغير القومية (انظر مثلاً نبني Nimni العام 2005) <sup>(64)</sup>.

والتحول بالنسبة إلى هؤلاء الممثلين من حقوق الأقلية القومية الموجهة إلى استراتيجية عامة ليس مجرد تراجع تكتيكي أو استجابة ملائمة للظروف السياسية، بل هو مسألة مبدأ، والواقع أن بعض هؤلاء المحللين ربما فضل حذف فئة «الأقلية القومية» تماماً من الأدوات الأوروبية القانونية، إذا سلمنا بأن المصطلح ارتبط من الناحية التقليدية بأفكار الأرض والاستقرار التاريخي <sup>(65)</sup>، لكن مادام أنه سيكون من الصعب الآن استبعاد مصطلح الأقلية القومية من الاستخدام الأوروبي، فإن ثاني أفضل خيار هو إعادة تعريف المصطلح لتقليل أي تلميح بأهمية التاريخ والأرض، وذلك في الواقع، بالنسبة إلى بعض الناس، أحد الدوافع لتوسيع فئة الأقلية القومية لتشمل كل الجماعات العرقية الثقافية، ومن ضمنها جماعات المهاجرين. وهذا التوسيع لا يدفعه الهدف الإنساني إلى توسيع

## **المجربة الأوروبية**

الحماية لتشمل الجماعات الضعيفة فقط، لكن أيضاً بواسطة الهدف الأيديولوجي لتقويض الفكرة الأساسية لحقوق الأقلية «القومية» المتأصلة في التاريخ والأرض.

والواقع أن هناك نسخاً مختلفة من هذه الحجة، فعند بعض الناس أن تلك الحاجة إلى الابتعاد عن المنطقات الإقليمية هي خاصة بمنطقة ما بعد الشيوعية، نظراً إلى تاريخها الفريد من الإمبراطوريات والحدود المتغيرة، ولا ينطبق على النماذج الحالية للحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية في الغرب، أو على السكان الأصليين حول العالم، لكن بالنسبة إلى الآخرين فإن فكرة فصل العرقية عن الإقليم قدمت كمثال أعلى بصفة عامة، وكممنظر يتسق مع أفكار ما بعد الحداثة عن الحركة، والعلة، والهويات المتعددة، المرنة، والمهجنة، وعلى الرغم من أن ذلك نادراً ما يكون واضحاً فإن المضمون هو أن الأقليات القومية في الغرب متخلفة إذا استمرت في ربط التكيف الخاص بهويتها بمشروعات الحكم الذاتي الإقليمي، وأن الأنظمة الديموقراطية الغربية رجعية في قبولها تلك المطالب العرقية القومية، وأن المنظمات الغربية ينبغي أن تضفط على الأنظمة الديموقراطية الغربية لكي تتخلى عن هذه الأشكال للحكم الذاتي الإقليمي لمصلحة منطقات غير إقليمية.

هذه الفكرة التي تقول إن ينبع علينا أن نجرد هويات ومطالبات جماعات الدول الفرعية القومية من الإقليمية والقومية، هي فكرة مألوفة في المناوشات الأكademie وال العامة حول حقوق الأقليات، يطرحها رجالات الدولة والجمهوريون وأنصار العالمية الليبرالية على حد سواء، لكنني أعتقد أن ذلك كله غير واقعي تماماً، وكما رأينا في الفصل الثالث فإن ذلك على وجه التحديد هو ما حاولت الأنظمة الديموقراطية الغربية أن تقوم به وفشل في أن تفعله في الماضي، والتتحول إلى النظام الفدرالي متعدد القوميات لم يظهر إلا عندما تخلت الدول الغربية عن هذه المساعي لتجريد أقلياتها الفرعية من الإقليمية والقومية، وقبلت إمكان دوام ومشروعية الطموحات القومية للأقليات التي ترتبط بالتاريخ والأرض، وهذا جانب محوري لتطور منطق التعددية الثقافية الليبرالية.

على أي حال، فإن هذه المعارضة الأيديولوجية للمطالبات القومية للأقلية من الواضح أنها لا تمثل وجهة النظر المسيطرة في المنظمات الأوروبية، حيث كان الباعث الأول لهذه المنظمات، كما سبق أن رأينا، هو تشجيع النماذج الغربية للحكم الذاتي الإقليمي بوصفها أفضل ممارسة، وكما سنرى بعد قليل، فإن هذه المنظمات تستمرة في مساندة تلك النماذج في كثير من تدخلاتها في الحالات الخاصة في بلاد ما بعد الشيوعية. وأكثر من ذلك، لا يوجد أحد، على حد علمي، اقترح بشكل جاد أنه ينبغي على المنظمات الأوروبية أن تسعى إلى نبذ الأشكال القائمة الحالية للنظام الفدرالي متعدد القوميات في الغرب، على الرغم من أنها مفروضة بوضوح في الأيديولوجيات القومية القائمة على مطالب الاستقرار التاريخي والأرض التقليدية، وليس هناك دليل على أن المنظمات الأوروبية خلال تحولها من الاستراتيجية الموجهة إلى الاستراتيجية الشاملة استهدفت تقديم معارضة مبدئية لفكرة المطالبات المتمايزة على مستوى الجماعات القائمة على التاريخ والأرض.

ومع ذلك، فإن الحضور القوي للصوت المعارض للتوجه داخل المنظمات الأوروبية خلق ارتباكاً ملحوظاً حول ما تقوم به هذه المنظمات، والسبب الذي يجعلها تقوم به. وظهر إجماع قوي على أنه من غير المتوقع أن تتبنى دول ما بعد الشيوعية نماذج غربية للنظام الفدرالي متعدد القوميات، وأن المعايير الأوروبية ينبغي أن تفوض النماذج الضعيفة، وغير الإقليمية لحقوق الأقلية فقط، مثل تلك الموجودة في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM). ومع ذلك، فهذا الإجماع الواضح يخفي تحته اختلافات كبيرة وراء المنطق الكامن، وبالنسبة إلى بعض الناس فإن هذا القرار هو ضرورة مؤسفة، حيث ترفض أو تؤجل أكثر الأشكال تقدمية لحقوق الأقلية التي طُورت في الغرب من أجل استيعاب المخاوف نفسها حول «الأمن القومي» و«الأقليات غير الموالية» التي سيطرت على مناقشات القرن التاسع عشر. وبالنسبة إلى هؤلاء، من المهم الإبقاء على أفكار الحكم الذاتي في مناطق ما بعد الشيوعية حية، حتى لو كانت مجرد هدف طويل المدى، والدفاع عن شرعية المعايير الموجهة القائمة على التاريخ

والأرض<sup>(66)</sup>. ومع ذلك، فهناك آخرون، رغبة منهم في استخراج ميزة من الضرورة، يذهبون إلى أن هذا القرار بالتحول إلى حقوق أقلية عامة غير إقليمية هو قرار تقدمي يعكس استعداد القرن الحادي والعشرين للتحرك فيما وراء القيود العقلية المفروضة من أيديولوجيات القرن التاسع عشر القومية التي تربط بين العرقية والإقليم. وبالنسبة إليهم، فقد حان الوقت للتخلص من الأفكار الرجعية عن الحكم الذاتي الإقليمي وحقوق الأقلية القومية الموجهة إلى الأبد.

وأياً ما كانت الأسباب الكامنة، فإن النتيجة التي لا خلاف عليها هي التحول الهائل في طبيعة المعايير الأوروبية لحقوق الأقلية وهدفها. في الذكرى السنوية الخامسة للبدء بالعمل في الاتفاقية الإطارية، نظم المجلس الأوروبي مؤتمراً بعنوان «ملء الإطار»، احتفالاً بتطوير معايير حقوق الأقليات تدريجياً طوال فترة الاتفاقية (ويلر 2003). ورأيي الخاص، في المقابل، هو أن الأهداف الأصلية للاتفاقية قد تم التخلص عنها أساساً، أما المعايير الناتجة فلا هي مؤثرة في حل الموضوعات الملحة في النزاع العربي المضطرب ولا هي تساعده في تشكيل وتنظيم المنطق طويل المدى للتعددية الثقافية الليبرالية.

وكما قلت مراراً، فإن القرار الذي اتخذته المنظمات الأوروبية بصدق كيفية تشكيل وتفسير الاتفاقية كان قراراً مفهوماً، برغماتياً، بل ربما حتىماً، غير أن النتيجة هي أن التجربة الجريئة في تطوير معايير حقوق الأقلية أصبحت على حافة الانهيار. والواقع أننا قد وصلنا تقريباً إلى اكمال الدائرة للتجربة الأوروبية في تشكيل حقوق الأقليات، فالجهود الأوروبية لإقامة معايير حقوق الأقلية بدأت من افتراض أن منظور المادة 27 «لحقوق الأقليات العامة» كان بالغ الضعف لمعالجة أنواع الموضوعات التي يقوم عليها النزاع العرقي السياسي في أوروبا ما بعد الشيوعية، من ناحية لأنه لا يعترف إلا بحقوق الأقلية الشائعة بين كل الجماعات، مما كانت كبيرة أو صغيرة، قديمة أو جديدة، متمركة أو مشتتة. وبعد تجربة خمسة عشر عاماً مذهلة، وإن كانت معيبة، في تطوير حقوق مستهدفة للأقليات، يبدو أننا نعود إلى حيث بدأنا.

من «المعايير، والمقاييس» إلى منع النزاع أو حله

يبدو إذن أنه لا واحدة من الاستراتيجيتين اللتين درسناهما حتى هذه اللحظة قد واجهت المشكلة التي ألمحت في الأصل الفعل الأوروبي حول قضایا الأقلية بفاعلية - أعني المخاوف بشأن آثار النزاع العرقي المزعزعة للاستقرار في بلاد ما بعد الشيوعية - إن استراتيجية تعميم أفضل الممارسات الغربية تجاهلت، على نحو ساذج، حقيقة أن الظروف الكامنة المطلوبة لتبني الممارسات لم تكن موجودة في جزء كبير من المنطقة، واستراتيجية صياغة المعايير القانونية لم تواجه القضایا الفعلية الملحة للصراعات.

إذن، ما الذي قامت به المنظمات الأوروبية لمنع واحتواء المنازعات القومية العرقية المزعزعة للاستقرار؟ كما أشرت سابقاً فإن المنازعات العرقية القومية في فترة ما بعد العام 1989 هددت بتقويض السلام والاستقرار الإقليمي، وبآثار جانبية على البلدان المجاورة، إن قرار المجتمع الدولي لعمل شيء ما بالنسبة إلى قضایا الأقلیات قد قدم على أساس الحاجة، بل والواجب، لحماية أوروبا ضد تلك التزعزعات العرقية المحتملة، وإذا فشلت الاستراتيجيتان الأوليان في هذا الشأن فما الذي تم فعله؟

الجواب كما ألمحت منذ قليل، كان الانخراط في تدخلات خاصة بكل بلد، وفي كثير من البلاد التي تعيش تجربة النزاع العرقي العنيف، أو حيث يبدو هذا النزاع شبيكاً، فإن المنظمات الأوروبية تتدخل على نحو فعال في المفاوضات التي تتوسط بها بين الحكومات وقادة الأقلیات، وتقديم اقتراحات للطريقة التي ينبغي بها حل المنازعات، والواقع أن المنظمات الأوروبية في بعض الحالات قد استنجدت بنود الحل الممكن، وضغطت على كل من الدول وقادة الأقلیات لقبول مسودات الاتفاقيات الغربية تلك<sup>(67)</sup>.

فالمنظمات الأوروبية على سبيل المثال أدت دوراً أساسياً في صياغة بنود اتفاقية أوهريد في مقدونيا، التي منحت مكانة ووضعها لغة الرسمية وقوى محلية أكبر للأقلية الألبانية التي لا تستقر في مكان، وبعد ذلك ضغطت على الحكومة لتقبلها (وقد قبلتها الحكومة للحفاظ على مساندة الناتو NATO

## **التجربة الأوروبية**

العسكرية)<sup>(68)</sup>، ولقد ساعدت المنظمات الغربية أيضاً في كتابة مسودة اتفاقية دايتون في البوسنة وابتکار بنية للحكم الذاتي الإقليمي ومشاركة مسلمي البوسنة والصرب والكروات في السلطة. ثم ضفت بعد ذلك على الأطراف قبولها (ولقد قبلتها من أجل تجنب عقوبة الناتو العسكرية). وهناك مثال آخر، على الرغم من أنه ليس من دول ما بعد الشيوعية، هو من قبرص، حيث صاغت الأمم المتحدة دستوراً جديداً (خطة أنان Annan Plan) بالتعاون مع المنظمات الأوروبية باقتراح نظام فدرالي، وتقاسم دستوري للسلطة للتغلب على النزاع القائم منذ فترة طويلة بين الأغلبية اليونانية والأقلية التركية (على الرغم من الضغط الهائل من الاتحاد الأوروبي فقد رفضت هذه المسودة من الأغلبية التركية في استفتاء شعبي).

ولقد كانت المنظمات الأوروبية هي جميع هذه الحالات مشغولة بنشاط في إعداد مسودات الاتفاقيات لحل صراعات الماضي العنيفة (قبرص)، والصراعات العنيفة المستمرة (البوسنة)، أو الصراعات العنيفة المحتملة (مقدونيا)، وفي كل حالة من هذه الحالات أدرجت ضمانات جوهرية لحقوق الأقليات، والحد الأدنى من المعايير القانونية الأوروبية لحقوق الأقليات مثل الاتفاقية الإطارية، لأن تلك الشروط لحقوق تعامل مع كل حالة خاصة على حدة، ولا تقوم على المعايير الشاملة لأوروبا بأسرها، فليس ثمة اتساق في المنظور عبر البلدان المختلفة، وهذه التدخلات الخاصة بالبلدان المختلفة ليست مستمدة من أي مجموعة مشتركة من المعايير، فليس هناك معيار واضح لتقسيم مصادقة المنظمات الأوروبية على وضع اللغة الرسمية لبعض الجماعات دون غيرها، أو مساندتها للحكم الذاتي الإقليمي في بعض البلاد دون بعضها الآخر.

وليس ثمة ما يدهش في أن تتعرض المنظمات الأوروبية للنقد لطبيعة توصياتها المتراصة، والتفسيفية، والتي لا تقوم على مبدأ . وكما لاحظ النقاد، فإن توصيات الاتحاد الأوروبي الخاصة ببلد ما «لم تنتج أي معايير متماسكة لحقوق الأقليات» (شوينس العام 2005، ص23). والواقع أنها «برهنت على استعدادها لاتباع أي إجراء سياسي لكي تحقق الاستقرار» (جونسون 2006، ص51).

وفي اعتقادي أن هذا المظاهر للتعسف للتراقص من المحتمل أن يكون مضلاً، فهناك نوع من المنطق الذي وجه باتساق هذه التدخلات الخاصة، ولسوء الطالع، لم يكن منطق التعدي الثقافية الليبرالية، بل منطق الأمان، وكما سنرى فإن منطق الأمان يولد بذاته مجموعة من المشكلات.

والواقع أن المنظمات الأوروبية قد راقت بطريقة نسقية بلدان ما بعد الشيوعية من خلال مسارين متوازيين، أحدهما يختص بالمعايير الدولية والآخر يتعلق بالأمن الإقليمي، وكما رأينا في القسم السابق فإن المنظمات الأوروبية قد أعدت عدداً من الهيئات لمراقبة إذعان بلاد ما بعد الشيوعية لمعايير حقوق الأقليات الدولية. لكنها أيضاً راقت، في الوقت نفسه، هذه البلاد لتقدر ما إذا كانت تشكل تهديداً للسلام والأمن الإقليميين، وبالتحديد تحاول أن تعرف على هذه الحالات التي قد تؤدي فيها أوضاع ومعاملة الأقليات إلى آثار جانبية مزعزعة للاستقرار، وهذا المسار المتوازي لمراقبة الأمانية قد نظر أساساً من خلال منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، بما في ذلك مكتب المفوض الأعلى للأقليات القومية، والواقع أن عمل المفوض الأعلى يتحدد بوضوح على أنه جزء من «السلة الأمنية» لمنظمة الأمان والتعاون في أوروبا O.S.C.E. التي تقع على عاتقها مهمة التحذير المبكر حول التهديدات المحتملة للأمن الإقليمي، ووضع توصيات يمكن أن تقضي على هذه التهديدات، ويقع الناتو (حلف شمال الأطلسي) وراء منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، بتفويضه الأمني، وسلطته للتدخل العسكري إذا لزم الأمر، كما رأينا في البوسنة وكوسوفو.

ونحن باختصار لدينا عمليتان متوازيتان لـ «تدويل» علاقات الدولة بالأقلية في أوروبا، الأولى مراقبة دول ما بعد الشيوعية من حيث إذاعتها لمعايير حقوق الأقلية (وهو ما يمكننا أن نطلق عليه «مسار الحقوق القانونية»)، والعملية الثانية مراقبة دول ما بعد الشيوعية من حيث تهديقاتها المحتملة للاستقرار الإقليمي<sup>(69)</sup>.

## التجربة الأوروبية

والواقع أن مسار الأمن كان دائمًا أكثر أهمية من مسار الحقوق القانونية في تحديد التدخلات الفعلية في دول ما بعد الشيوعية، وأكثر الحالات أهمية وشهرة للتدخلات الغربية في قضايا الأقلية في دول ما بعد الشيوعية تقوم على حسابات متعلقة بكيفية المحافظة على الأمن، وليس على كيفية التمسك بمعايير عامة مثل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية<sup>(70)</sup>.

ولننظر إلى الطريقة التي تتدخل بها المنظمات الغربية في أكبر حالات العنف العرقي في أوروبا ما بعد الشيوعية، فمثلاً في مولدوفيا وجورجيا وأذربيجان وكوسوفو والبوسنة ومقدونيا، وفي كل حالة من هذه الحالات دفعت المنظمات الغربية دول ما بعد الشيوعية للذهاب إلى ما هو أكثر من متطلبات الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM). فقد دفعت الدول إلى قبول شكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي (في مولدوفيا، جورجيا، أذربيجان وكوسوفو) أو/و شكل ما من أشكال مشاركة السلطة ووضع اللغة الرسمية (في مقدونيا والبوسنة).

باختصار، في السياقات التي ظهرت فيها بالفعل نزاعات عرقية، اعترفت المنظمات الغربية بأن الاتفاقية الإطارية قليلة الفائدة في حل النزاعات، وأن المطلوب هو شكل من أشكال الاشتراك في السلطة. والشكل الدقيق لهذا الاشتراك في السلطة قد حدد عن طريق مجموعة من العوامل الموجودة في السياق، ليس أقلها التوازن العسكري الفعلي للقوة بين الفصائل المتنازعة، وإذا سلمنا بأن دافع الغرب هو حماية الأمن الإقليمي، فإن تدخله يتطلب تقديرًا دقيقاً لاحتمال التهديد الذي يثار من قبل عوامل مختلفة، وت تقديم توصياته بعدها لذلك. بعبارة أخرى، تدخل مبني على سياسة واقعية، وليس على أي تصور مبدئي قائمة على العلاقات بين الدولة والأقلية.

ولمسار الأمن عدد من نقاط الجذب كوسيلة للتعامل مع قضايا التعصب العرقي. فهو يسمح بدرجة عالية من المرونة والحساسية للسياق عند وضع التوصيات لبلاد معينة، وربما بدا ذلك عند بعض النقاد دليلاً على التعسف وعدم الاتساق أو التناقض، لكن يمكن بدلًا من ذلك أن يُرى على

أنه أمر صحي واعتراف لا مندوحة عنه بالتعقيد، وفي بعض الحالات قد توظف هذه المرونة للمطالبة بإصلاحات تتجاوز الاتفاقيات الإطارية، كما في الحالات التي ذكرتها. ولكنه قد يسمح كذلك باحتمال أن تستثني المنظمات الأوروبية بلداناً معينة من متطلبات الاتفاقيات الإطارية، إذا كان ذلك سيعزز الأمن. وعلى سبيل المثال، في حالة بلغاريا، فإن الدستور الحالي (على غرار الدستور الفرنسي) من المؤكد أنه ينتهك في الأغلب الاتفاقيات الإطارية مادام ينكر وجود الأقليات ويمنع الأحزاب السياسية العرقية. غير أن الأقلية التركية في بلغاريا لم تبد أي علامة من علامات الضجر، من ناحية لأن الشروط الدستورية لم تفرض بشكل صارم، والواقع أنه كثيراً ما ينظر إلى بلغاريا كواحدة من الأمثلة الإيجابية للعلاقات العرقية غير المتصارعة في البلقان<sup>(71)</sup>. وفي ظل هذه الظروف قررت المنظمات الأوروبية التي تعمل داخل المسار الأمني أن تدع الفتنة نائمة فلا تضفي على بلغاريا إصلاح دستورها وفقاً للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM).

نظراً إلى مرونة هذا المسار وقابليته للتكييف، فإن بعض المحللين نظروا إليه على أنه أفضل من الاعتماد على مسار الحقوق القانونية. والواقع أن بعض الناس سوف يذهبون إلى أن مسار الحقوق القانونية ينبغي التخلص منه، لاسيما إذا عرفنا الصعوبات السياسية والمفاهيمية التي تواجهنا في صياغة الحقوق القانونية، فإذا لم تكن ثمة طريقة عملية لتأسيس معايير دولية مؤثرة لحقوق الأقليات، سواءً كحق عام لتمتع المرأة بثقافتها، أو حق مستهدف لتقرير المصير الداخلي، فلماذا لا نتخلى عن فكرة مسار الحقوق القانونية في حين نحافظ على قدرة التدخل في أوروبا ما بعد الشيوعية على أساس اعتبارات أمنية؟!

وأناأشك في أن هناك بعض قادة المنظمات الأوروبية الذين شعروا بالندم لتأسيس مسار الحقوق القانونية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، الذين قد يرغبون الآن في التراجع عنه. على أي حال، فإن الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو (NATO) قد بقيا على قيد الحياة وازدهراً من دون الاهتمام بحقوق الأقلية<sup>(72)</sup>، فلم لا يعاد النظر في قرار جعل حقوق الأقلية واحدة

من القيم الأساسية للنظام الأوروبي؟ وفضلاً عن ذلك - كما سبق أن رأينا - فإن القرار الأصلي في أوائل تسعينيات القرن الماضي بتطوير معايير قانونية كان يقوم على أساس توقع خاطئ حول احتمال خروج النزاع العرقي على حدود السيطرة. ولقد أصبح واضحاً منذ ذلك الحين أن العنف العرقي ظاهرة محلية في أوروبا ما بعد الشيوعية، وأن توقعات حدوث العنف في دول مثل سلوفاكيا أو إستونيا منعدمة في المستقبل القريب، ولذلك من غير الضروري مراقبة ما إذا كانت هذه البلاد تعامل أقلياتها طبقاً لما يسمى بـ «المعايير الأوروبية»<sup>(73)</sup>.

ومن المؤكد أن الملاحظين الغربيين قد لا يقبلون بعض السياسات التي تبنتها هذه البلاد لو كان الأمر بأيديهم، لكن من غير المحتمل أن يؤدي تبنيها إلى العنف وعدم الاستقرار الإقليمي. قد تجرب بعض بلدان ما بعد الشيوعية سياسات تمثل أو اندماج عنيفة، لكن لو حدث ذلك فإن هذه السياسات سوف تفشل بشكل مؤكّد، وفي النهاية سوف يظهر إجماع محلي على سياسة أكثر ليبرالية. وهذا ما حدث في الغرب، وليس هناك أي سبب يجعلنا نفترض أن ذلك لن يحدث أو لا يمكن أن يحدث في الشرق، وفضلاً عن ذلك فإن الأكثر احتمالاً أن تستوعب السياسات الليبرالية على أنها مشروعة، وبالتالي باقية، إذا نشأت من هذه الأنواع من العمليات المحلية بدلاً من أن تفرض من الخارج.

ونظراً إلى هذه الأسباب، اقترح بعض المحللين أن يتوقف الضغط على بلاد ما بعد الشيوعية لتمثل للمعايير الدولية لحقوق الأقليات<sup>(74)</sup>. ومع ذلك فأناأشك في أن يكون ذلك التراجع ممكناً، وكما ذكرت من قبل، فإن أفكار حقوق الأقليات أصبحت الآن موجودة في مؤسسات على مستويات مختلفة عديدة في أوروبا، وسوف يكون من الصعب التخلص منها.

وفضلاً عن ذلك، فإن المسار الأمني، وحده، يولد عدداً من البواث الصالحة والمعاقب غير المقصدة، وعلى وجه الخصوص فإن للمسار الأمني ميلاً جاماً لكافأة الدولة على تشددها، والأقلية على تحفظها. فهو يمنع الدولة باعثاً لاختراع الإشاعات حول تلاعب الدولة القرية

بالأقلية أو المبالغة فيها، وذلك لكي تفرض ادعاءً أن الأقلية ليس لديها ولاءً (أو أنها تخون الدولة) وأن اتساع حقوق الأقليات سوف يعرض أمن الدولة للخطر، كما أنه يمنع الأقلية الحافظ للتهديد بالعنف أو، ببساطة، الاستيلاء على السلطة، بما أنها الطريقة الوحيدة لكي توصل شكوكها وظلمتها إلى أسماء المنظمات الدولية التي تراقب التهديدات الأمنية، فمجرد أنها تعامل بطريقة ظالمة غير عادلة لا يكفي لجذب انتباх الغرب داخل المسار الأمني، إلا إذا كان مدعوماً بتهديد خطير قادر على هدم استقرار الحكومات والأقاليم<sup>(75)</sup>.

وانظر على سبيل المثال إلى منظور منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) للحكم الذاتي الإقليمي، كما سبق أن رأينا، بعد توصيتها المبدئية للحكم الذاتي الإقليمي عام 1990، فإن المنظمة تحولت نحو إحباط الحكم الذاتي الإقليمي، ونصحت، بهمة، عدة أقليات بأن تتخلّى عن مطالب الحكم الذاتي الخاصة بها، بمن في ذلك المجريون في سلوفاكيا، بيد أن منظمة الأمن والتعاون قد ساندت الحكم الذاتي في عدة بلاد أخرى، بما في ذلك أوكرانيا (لقرم)، مولدوفيا (القوقازيا وترانزنيستريا)، جورجيا (لأبخازيا وأوسسيتيا)، وأذربيجان (بالنسبة إلى نغورنو - كاراباخ)، وصربيا (بالنسبة إلى كوسوفو). ما الذي يفسر هذا التنوّع والاختلاف؟ تقول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إن الحالات الأخيرة «استثنائية» أو «غير مألوفة» (زاغمان 1997، ص 253 رقم 84، ثيو 2003، ص 132)، لكن ما يمكنني أن أقوله هو أن الطريقة الوحيدة التي تكون فيها هذه الحالات استثنائية هي الحالات التي تقبض فيها الأقلية على السلطة بطريقة غير دستورية ومن دون رضا الدولة<sup>(76)</sup>. وحينما استولت الأقليات على السلطة بهذه الطريقة، فإن الدولة لم تستطع سوى إلغاء الحكم الذاتي عن طريق إرسال الجيش وتبدأ حرب أهلية، ولأسباب واضحة فإن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لا تشجع هذا الخيار العسكري، وتوصي بدلاً منه بأنه ينبغي على الدول أن تتفاوض على الحكم الذاتي مع الأقلية، وأن تقبل شكلًا ما من أشكال النظام الفدرالي أو الاتحادي الذي يعترف قانونيًا بالواقع الموجود على الأرض، ومن ثم فإن المفهوم الأعلى للأقليات القومية أوصى

بأنه سوف يكون من الخطير على أوكرانيا أن تحاول إلغاء نظام الحكم الذاتي القائم للعرقية الروسية (بطريقة غير مشروعة) في القرم (فان ديرستوبل العام 1999، ص 26).

في المقابل، كلما سعت الأقلية إلى الحكم الذاتي الإقليمي من خلال وسائل وطرق سلمية وديمقراطية، عن طريق حكم القانون، عارضته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، على أساس أنه سوف يزيد من التوتر. وطبقاً للمفوضية العليا لهذه المنظمة ومراعاة للمخاوف العامة في أوروبا ما بعد الشيوعية من عدم ولاء الأقلية والانفصال، فإن أي حديث عن إعداد أي ترتيبات لحكم ذاتي إقليمي جديد سوف يؤدي إلى زيادة التوترات، لاسيما إذا كانت الأقلية المطالبة بالحكم الذاتي الإقليمي مقيمة على حدود الدولة القرصنة، ومن هنا فقد أوصت المفوضية العليا بعدم دفع المجر في سلوفاكيا إلى الحكم الذاتي الإقليمي، نظراً إلى مخاوف سلوفاكيا بصدق استرداد الأرض (فان ديرستوبل 1999، ص 25). باختصار، فإن منظور الأمن يكافيء تشدد كلاً الجانبيين. لو أن أقلية استولت على السلطة، فإن منظمة الأمن والتعاون تكافئها بالضغط على الدولة لقبول شكل «استثنائي» للحكم الذاتي، ولو رفضت الأغلبية حتى مناقشة الحكم الذاتي من أقلية مساملة ومطيبة للقانون، تكافئها المنظمة بالضغط على الأقلية لكي تكون أكثر «برغماتية»، وبعد ذلك جمoha من وجهة نظر العدالة، لكن يبدو أنه منطق حتمي للمنظور القائم على الأمن، فربما يكون صحيحاً من المنظور الأمني أن منح الحكم الذاتي الإقليمي لأقلية تطيع القانون يزيد من التوتر، في حين أن مساندة الحكم الذاتي الإقليمي بعد الاستيلاء عليه بواسطة أقلية مقاتلة يقلل من التوتر.

وبمقدار ما يكون ذلك هو منطق المنطلق الأمني، فإنه ينطوي على نتيجة تتضمن مفارقة تقوض الأمن، فالأمن طويل الأمد يتطلب أن تخفف كل من الدول والأقليات من مطالبهما، وتقبل بمفاوضات ديمocrاطية، وتسعى إلى تكيفات عادلة ومنصفة، ويطلب أن تقود العلاقة بين الدولة والأقلية تصورات العدالة والحقوق، ليس فقط بسياسات القوة. وهذا بالطبع ما كان يفترض أن يدعمه مسار الحقوق القانونية ولماذا يجب أن يكمل المسار الأمني الخاص بكل حالة.

وال المشكلة هي كيف نجعل المسارين المتوازيين للأمن والمعايير القانونية يعملان معا، بدلاً من تعارض أهدافهما؟ إننا في حاجة إلى طريقة لتشكيل معايير قانونية تساعد على توضيح لماذا تستطيع الاقتراحات المحددة للدولة والخاصة بوضع اللغة الرسمية والحكم الذاتي أن تكون امتدادات جائزة وشرعية لهذه المعايير وليس مجرد امتيازات للقتال. في المقابل، نحن في حاجة إلى أن نجد طريقة لتشكيل توصيات أمنية محددة الحالة توضح كيف تظهر هذه التوصيات من قيم ومبادئ أكثر عمومية حول التكيف مع التوقيع.

وبعض الممثلين الرئيسيين في المناوشات الأوروبية على وعي تام بهذه المشكلة، وخلال فترة رئاسته الطويلة (من 1993 إلى 2001) كان المفوض الأعلى السابق للأقليات القومية ماكس فان ديرستول Max Van Der Stoel منشغلًا بالحاجة إلى الربط بين المعايير القانونية الحالية لحقوق الأقليات مع توصيات الأمن الخاصة بكل دولة<sup>(77)</sup>، في حين أن المعايير الحالية كانت غير كافية للقيام بهذا الربط، فقد دفع إلى القيام بصياغة معايير جديدة مثل توصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بالنسبة إلى التعليم، واللغة وحقوق المشاركة للأقليات القومية<sup>(78)</sup>.

ومع ذلك، فحتى مع توصيات منظمة الأمن والتعاون هذه تستمر المشكلة، والواقع أنه لا يمكن حلها مادامت المعايير القانونية تصاغ على أنها حقوق عامة للأقلية، وهناك ببساطة هوة واسعة للغاية بين حقوق الأقلية العامة التي صيفت في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) وتوصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) وأنواع السياسات والمؤسسات المطلوبة لحل النزاعات العرقية السياسية الخطيرة أو منها، وعلى الرغم مما بذله فان دير ستول من جهود، فإن المقترنات الخاصة بالبلد التي تبنتها المنظمات الأوروبية بالنسبة إلى وضع اللغة الرسمية والاشتراك في السلطة أو الحكم الذاتي الإقليمي تعكس بوضوح منطق الأمن بمكافأتها للأقليات التي استولت على السلطة أو هددت بالعنف، وإحباطها للأقليات التي اتبعت القواعد الديمقراطية للعبة.

### الحق في مشاركة فعالة

في استطاعتنا أن نرى هنا الإحراجات المنطقية باستكشاف الأساليب الرئيسية التي استخدمتها المفوضية العليا للأقليات القومية (HCNM) وغيرها للربط بين المسار الأمني ومسار المعايير القانونية، أعني لتأكيد فكرة أن لدى أعضاء الأقليات القومية «الحق في مشاركة فاعلة» في الشؤون العامة، لاسيما في المسائل التي تؤثر فيهم، ويمكن أن نرى هذا المنظور على أنه يقدم مرونة كافية للتكيف مع المخاوف الأمنية قصيرة الأمد، على حين أنه لا يزال يقدم إطاراً معيارياً واضحاً يقوم على الحقوق.

إن فكرة المشاركة الفعالة تلك ليست جديدة، فقد كانت موجودة بالفعل في إعلان كوبنهاغن الأصلي في العام 1990 التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). الواقع أنه كان على أساس هذا المبدأ أن جاء الإعلان بتوصية الحكم الذاتي الإقليمي، وقد تم الدفاع عن الحكم الذاتي للأقلية وبوصفه وسيلة جيدة لتحقيق مشاركة فعالة، قد اسقطت الإعلانات الأكثر حداثة مثل إعلان الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) العام 1995 الإشارة إلى الحكم الذاتي الداخلي لكنها أبقيت على الالتزام بالمشاركة الفعالة (في البند رقم «15»)، والواقع أن الإشارات إلى المشاركة الفعالة أصبحت أكثر ظهوراً، على سبيل المثال، أصبحت الموضوع المركزي لمجموعة حديثة من التوصيات التي قدمتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا باسم (توصيات لوند Lund حول المشاركة الفعالة للأقليات القومية، والتي قد تم تبنيها العام 1999).

إن فكرة الحق في مشاركة مؤشرة وفعالة هي فكرة جذابة لعدة أسباب، لكنها، فيما أعتقد، تعيد إنتاج المشكلات التي واجهها إطار العمل الأوروبي الحالي لحقوق الأقليات بدلًا من حلها. وأحد الأسباب التي تجعل هذه الفكرة جذابة هو أنها تبدو ديمقراطية بشكل يثير الإعجاب، فضلاً عن ذلك فإنها تتتجنب المفاهيم الشكلية للحق في «استمتاع المرء بثقافته». وهي تعرف بأن الأقليات لا تريد الحديث بلغتها فقط أو ممارسة ديانتها في حياتها الشخصية فقط، بل هي تريد كذلك المشاركة كمواطنين متساوين في الحياة العامة، الحق في مشاركة

فعالة ومؤثرة يعترف بهذا البعد السياسي لتطورات الأقلية وطموحاتها، في حين أنه يتتجنب الأفكار «الخطيرة» و«الراديكالية» لتقدير المصير الذاتي القومي (كمب، 2002).

ومن منظور النظرية المعاصرة، فإن لهذا المنطلق ميزة إضافية هي تجنب خطر أن تصبح الجماعات أساسية. إن كلا من «حق استمتاع المرء بثقافته» و«حق تقرير المصير الذاتي الداخلي» يقومان فيما يبدو على افتراضات حول الطابع المتأصل للأقليات القومية، يلمح الأول إلى أن مثل هذه الجماعات «ثقافة» مشتركة ومتميزة تسعى إلى المحافظة عليها، أما الثاني فهو يلمح إلى أن لها «هوية قومية» متميزة ومشتركة تسعى إلى تقديمها من خلال الحكم الذاتي، ومع ذلك فنحن نعرف أن مثل هذه الجماعات ليست متاجنة داخلياً، ومن المحتمل أن يختلف أعضاء الجماعة حول أنواع التراث الثقافي الذي يرغبون في المحافظة عليه، والمدى الذي يرغبون من خلاله في أن يظلوا متميزين ثقافياً عن المجتمع الكبير، كما أنه يحتمل كذلك أن يختلفوا حول طبيعة هويتهم القومية، أو نوع الحكم الذاتي الذي يحتاجون إليه لحماية تلك الهوية. أما بالنسبة إلى المجتمع الدولي فإن القبول بالحق في الثقافة أو الحق في تقرير المصير يبدو كأنه حكم مسبق لهذه المناقشات الداخلية، وانحياز إلى أولئك الذين يجادلون من أجل تميز ثقافي أكبر، أو حكم ذاتي قومي أكبر، لأن «الثقافة» أو «القومية» سمةتان ضروريتان لا يمكن الاستغناء عنهما عند هذه الجماعات بخلاف أن تكونا مطلبيـن.

وهذا النوع من المخاوف أثاره مفكرو ما بعد الحداثة، وكذلك أصحاب النظريات النقدية، كأساس لرفض عملية جعل حقوق الأقلية الجوهرية دستورية، وتبني حقوق أقلية إجرائية خالصة بدلاً منها، كضمانات المشاركة والاستشارة (انظر بن حبيب 2002، وفريزر 2003)، وهذه الحقوق الإجرائية تتتجنب القيام بافتراسات جوهرية حول تميز ثقافة الجماعة وحدود هويتها، فالحق في مشاركة فعالة ومؤثرة يسمح لأعضاء الجماعة بتطوير مطالب الثقافة القومية، لكنه يتطلب أن تُبرر هذه المطالب من

## **التجربة الأوروبية**

خلال عمليات ديموقراطية مقصودة بدلاً من أن تكون مبررة من خلال معايير دستورية أو قوانين دولية متفق عليها سلفاً (ليتين ورایخ 2003، ولیامز 1995، ویونغ 2007).

ومع ذلك، فإن السبب الرئيسي الذي يفسر شعبية المشاركة الفعالة المؤثرة إلى هذا الحد هو غموضها وخضوعها لتأويلات عدة متضاربة، وبالتالي إمكان أن يقبلها الناس الذين لديهم مفاهيم مختلفة جداً للعلاقات بين الدولة والأقلية، وبهذا المعنى فإن الإجماع الظاهر على أهمية المشاركة الفعالة يخفى، أو يؤجل، الاختلافات العميقة حول ما يعنيه ذلك بالفعل.

عند الحد الأدنى من القراءة، فإن الحق في المشاركة الفعالة يعني ببساطة أن أعضاء الأقليات القومية ينبغي ألا يواجهوا التفرقة العنصرية في ممارسة حقوقهم السياسية المبدئية في التصويت الانتخابي، والدفاع عن القضايا والترشح للمناصب العامة. لقد تم اللجوء إلى هذا الحد الأدنى من القراءة لدفع إستونيا ولاتفيا إلى منح الجنسية للروس العرقين وتمكينهم من التصويت والترشح حتى إذا كانت تقصصهم الطلاقة التامة في اللغة المستخدمة.

وفي قراءة أكثر قوة على نحو ما، لم تتطلب المشاركة الفعالة المؤثرة أن يتمكن أعضاء الأقلية من التصويت أو الترشح للانتخابات فقط، بل أن ينجزوا بالفعل درجة من درجات التمثيل في السلطة التشريعية، وقد لا يتطلب ذلك أن تكون الأقلية ممثلة بعدد يتناسب مع حصتها من التعداد السكاني العام، غير أن انخفاض مستوى التمثيل قد ينظر إليه على أنه مشكلة، ولقد تم اللجوء إلى هذه القراءة لمنع المحاولات التي تقوم بها الدول لتعديل الحدود في المناطق الانتخابية لجعل انتخاب ممثلي الأقلية أكثر صعوبة، ومن الممكن أيضاً اللجوء إلى هذه القراءة لمنع محاولات الدول تصحيح المتطلبات المبدئية لحصول أحزاب الأقلية السياسية على مقاعد في النظام الانتخابي.

وفي بولندا، على سبيل المثال، تنتخب الأقلية الألمانية بانتظام مندوبين للبرلمان لأنها مستشارة من قاعدة الخمسة في المائة للدخول، ويستفيد حزب الأقلية الدنماركية من سياسة مشابهة في ألمانيا، وعلى العكس

رفعت اليونان سقف متطلباتها الانتخابية وبالتالي لمنع إمكان انتخاب أحزاب الأقلية التركية (مجموعة حقوق الأقليات، العام 1997، ص 157)، وهذا النوع من التلاعب ربما يقضى عليه في المستقبل.

لكن أيًا من هاتين القراءتين - بتركيزهما على ممارسة الحقوق السياسية والتمثيل المنصف من دون تمييز - لا يصل بنا إلى لب المشكلة في معظم حالات النزاع العرقي الخطير، حتى عندما تكون الأقلية قادرة على المشاركة من دون تمييز، وحتى عندما تكون ممثة بشكل لا بأس به بالنسبة إلى تعدادها السكاني، فقد تكون خاسرا دائمًا في العمليات демوقراطية، ويصدق ذلك بصفة خاصة في السياقات التي ترى فيها الجماعات المسيطرة الأقلية على أنها يمكن أن يكون لديها ولاء، ومن ثم تصوت ككتلة واحدة ضد أي سياسات تمكن الأقليات من السلطة (تأمل المعارضة الكاملة تقريبا داخل سلوفاكيا للحكم الذاتي للمناطق التي يسيطر عليها المجريون أو المعارضة داخل مقدونيا الاعتراف باللغة الألبانية كلغة رسمية). في هذه السياقات، ربما لا يكون من المهم ما إذا كانت الأقليات تمارس التصويت أو تقوم بانتخابأعضاء البرلمان طبقا لأعدادهم: فسوف يظل هناك تفوق عليها من أعضاء الجماعة المسيطرة، وسوف يكون القرار النهائي هو هو، سواء شاركت الأقليات فيه أم لا.

إذا تناولنا حرفيًا مصطلح المشاركة الفعالة فسوف يبدو أنه يعوق هذا الموقف للأقليات القومية بوصفها أقلية سياسية على نحو دائم، وعلى أي حال فإن المشاركة «الفعالة» تشير إلى أن المشاركة ينبغي أن يكون لها تأثير وفاعلية، أن تغير المشاركة النتيجة، والطريقة الوحيدة لضمان أن تكون مشاركة الأقليات مؤثرة بهذا المعنى في داخل المجتمعات المنقسمة هو تبني قواعد مضادة للأغلبية تتطلب شكلاً ما من أشكال المشاركة في السلطة. وقد يتخد ذلك شكل الحكم الذاتي الداخلي أو ضمانات توافقية لقيام حكومة ائتلافية.

ويمكن أن نسمي ذلك القراءة القصوى للحق في المشاركة الفعالة، وهي مشاركة تتطلب أشكالاً مضادة للأغلبية للمشاركة التوافقية أو الفدرالية للسلطة. ومن الواضح أن ذلك هو التأويل الذي يعتمد العديد من منظمات

الأقليات. لكن تعرّض عليه بقوة معظم الدول في الشرق والغرب للسبب نفسه تقريباً الذي عورّضت من أجله الإشارات السابقة إلى حق تقرير المصير الداخلي (المخاوف من عدم الولاء والمطالبة بالانضمام... إلخ). وبنجاح الدول في وقف حركة تقوين الحكم الذاتي الداخلي، فإن هذه الدول لن تقبل تفسيراً للمشاركة الفاعلة يوفر باباً خلفياً للحكم الذاتي، إن الاتفاق على الحق في المشاركة الفاعلة أصبح ممكناً تحديداً لأنّه يرى على أنه بديل، وليس وسيلة، للحكم الذاتي للأقلية، ومن ثم فتاوّيل المشاركة الفاعلة من المحتمل أن يظل متمركزاً عند مستوى عدم التمييز والتّمثيل المنصف، أعني عند مستوى لا يعالج الأسباب الفعلية للصراع العرقي المزعزع للاستقرار.

وهناك استثناء واحد ممكن من هذا التعميم، فقد تبني المنظمات الأوروبية التأويل الأقصى للمشاركة الفاعلة، حيث تكون أشكال الاشتراك في السلطة موجودة بالفعل، ومن المعروف على نطاق واسع أنّ محاولات الدول إلغاء الأشكال الموجودة للحكم الذاتي للأقلية هي وصفة لكارثة (مثل كوسوفو، نغورنو - كاراباخ، وأوسيتيا). ومن ثم فإنّ المنظمات الأوروبية تحب أن تجد أساساً في القانون الدولي يمنع الدول من اللجوء إلى الأشكال الموجودة للحكم الذاتي للأقلية. ومعيار المشاركة الفاعلة هو اقتراح مقبول: محاولات إلغاء أنظمة الحكم الذاتي ذات الوجود السابق من الممكن رؤيتها كمحاولة متعمدة لإضعاف الأقليات، وبالتالي إنكار لحقها في المشاركة الفاعلة.

هذه الفكرة التي تقول إن المشاركة الفاعلة تحمي أشكال الحكم الذاتي التي كان لها وجود سابق والمشاركة في السلطة قد طورها بعض المحللين<sup>(79)</sup>، ولقد لجأت إليها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ذاتها لتبرير توصياتها للحكم الذاتي الإقليمي والتّوافقية في بلاد مثل جورجيا ومولدوفيا. ولقد سبق أن ذكرت أن توصيات الاشتراك في السلطة انبثقت من المسار الأمني، أكثر من انبثاقها من أي قراءة للمعايير القانونية الدولية، غير أنّ المنظمات الغربية كانت حريصة على أن تبيّن أن هذه التوصيات لا تمثل مكافأة للأقليات المقاتلة، وأنّ هناك

أساساً معيارياً لتوصياتها، وادعاء أن إلغاء الأشكال ذات الوجود السابق للاشتراك في السلطة أمر يقوض المشاركة الفعالة، ويوفر أساساً مبدئياً لتوصياتها.

والصعوبة، بالطبع، تكمن في تفسير السبب الذي يجعل الأشكال الموجودة للحكم الذاتي الإقليمي هي الوحيدة التي تحمي المشاركة الفعالة. إذا كان الحكم الذاتي الإقليمي مطلوباً لضمان المشاركة المؤثرة للأبخازيين في جورجيا، أو الأرمن في أذربيجان، فلماذا لا يكون مطلوباً أيضاً للمجريين في سلوفاكيا أو الألبان في Макدونيا؟ ولو أن إلغاء الحكم الذاتي يضعف الأقليات، فلماذا لم يضعف الأقليات التي لم تقبل فقط مطالبها في الحكم الذاتي؟ وبالتالي فإذا كانت مؤسسات المشاركة في السلطة ليست مطلوبة لضمان المشاركة الفعالة لل مجر في سلوفاكيا، فلماذا تكون مطلوبة للأرمن في نغورنو - كاراباخ أو للروس في القرم؟<sup>16</sup>

ويبدو أنه ليس هناك أساس مبدئي لتمييز تلك الأقليات التي تصادف أن نالت الحكم الذاتي أو استولت عليه في مرحلة ما من الماضي. ويمكن تفسير المعالجة المختلفة لمطالبات الأقليات في الحكم الذاتي فقط كتنازل للسياسة الواقعية. ومن وجهة محتاطة فإن حرمان الأقليات من الحكومات الذاتية الموجودة بالفعل والتي حاربت في الماضي للحصول عليها هو أكثر خطورة من رفض منح حكومات ذاتية جديدة للأقليات لم تظهر أي استعداد لاستخدام العنف في السعي إلى الحصول على الحكم الذاتي.

وباختصار، فإن تأويل المشاركة الفعالة الذي يميز الحكم الذاتي الذي كان له وجود سابق يعني العيب نفسه الذي يعنيه المسار الأمني، فهو يكافئ الأقليات المقاتلة في حين يعاقب الأقليات المسلمة التي تطيع القانون وتلتزم به. ومثل المسار الأمني، فإن منظور المشاركة الفعالة على نحو ما تطور في وقتنا الراهن، صمم لكي يتلاءم مع التهديد المحتمل للأطراف المتنازعة، تلك الأقليات التي لديها القدرة والاستعداد لزعزعة استقرار الحكومات والأقاليم في إمكانها أن تثال أشكالاً جادة من الاشتراك في السلطة والاحتفاظ بها باسم المشاركة الفعالة المؤثرة، وتلك الأقليات التي لا تعرف بالتهديد بالعنف لم تقل ذلك.

## **التجربة الأوروبية**

وهذا الحديث يوحي بأن منظور المشاركة الفعالة والاحتفاظ بها يتضاعف المشكلات التي تعرفنا عليها في منظورات أخرى لا بد من أن يحلها<sup>(80)</sup>، فإذا ما تم تأويل المشاركة الفعالة المؤثرة بحدها الأقصى لكي تتضمن الاشتراك في السلطة، عندئذ سوف تكون أقوى للغاية من أن تتقبلها الدول، وستُفرض للسبب نفسه الذي رفض من أجله المنظور المستهدف لحق تقرير المصير الداخلي. ولو أن التأويل قد فُسر في حده الأدنى لتفطية التفرقة العنصرية والتمثل المنصف فقط، لوجدنا عندئذ أنه أضعف كثيراً من أن يكون قادراً على حل الحالات الحادة والخطيرة للصراع العربي، ولن يكون فعالاً للأسباب نفسها التي جعلت منظور الحق العام في الثقافة غير مؤثر، ولو أنها فحصنا كيف تم اللجوء إلى فكرة المشاركة الفعالة بالفعل في حالات الصراع، فسوف نرى أنها، مثل المسار الأمني، تقوم على سياسة القوة، لا على مبادئ عامة<sup>(81)</sup>، فلقد أصبحت المشاركة الفعالة موقعاً جديداً ومهماً لإنهاء التوترات بين الأمن قصير الأمد والعدالة طويلة الأمد، لكنها بذاتها لم تقدم لنا صيغة لحل هذه التوترات.

## **خاتمة**

لقد تبنت المنظمات الأوروبية مدى واسعاً من الأساليب لتساعدها في إعادة تشكيل العلاقات بين الدولة والأقليات في أوروبا ما بعد الشيوعية، مستلهمة الرغبة في تمية نموذج أكثر ليبرالية وديمقراطية للتعددية ومنع النزاع العرقي الضار والمزعزع للاستقرار. لقد بحثت في هذا الفصل ثلاثة أنواع من الأساليب: تعليم أفضل الممارسات، وتشكيل المعايير القانونية، والتدخلات في حالات خاصة.

وأفضل ما يمكن أن توصف به النتائج العامة لهذه الجهد هو أنها مريكة، وتحدث في الأغلب انفصاماً في الشخصية، لكن مجموعة من هذه الأنشطة مشكلاتها الخاصة في صياغة رسالة واضحة ومنسقة، لكننا لو وضعناها معاً فسوف يتضاعف الارتباط.

يتضمن منظور «تعيم أفضل الممارسات» نشر معلومات حول أكثر الأشكال تقدماً للتعددية الثقافية الليبرالية الغربية، غالباً بطريقة ساذجة من دون مراعاة للشروط المسبقة التي مكنت هذه الممارسات من أن يتم تبنيها في المقام الأول، وسوف تكون النتيجة في أفضل الحالات غير مؤثرة، وفي أسوأ الحالات قد تسبب في عدم الاستقرار، لو أنها شجعت الأقليات في بلاد ما بعد الشيوعية على مطالبات ليس في قدرة الدول تلبيتها.

ولقد وقع منظور «تشكيل المعايير القانونية» في مأزق كبير، فقد تبنى بشكل أساسي منظوراً موجهاً إلى المعايير القانونية، لا يهدف إلى تحديد معايير عامة لحقوق الأقليات، إنما بالأحرى إلى التركيز على أنواع معينة من جماعات «الأقلية القومية» ومطالبها المميزة، ويعكس هذا القرار كلاً من منطق التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب الذي يتضمن مطالب تختلف من جماعة إلى أخرى، ومنطق النزاع القومي في أوروبا ما بعد الشيوعية، الذي يرتبط بشكل قوي بموضوعات تتعلق بتاريخ جماعات أرض الوطن ومنطقتها. ومع ذلك، فإن الخوف الأساسي من النزاع العرقي الذي ألم بهم هذه الجهود لتشكيل معايير موجهة قد شكّل أيضاً هذه الجهود، فقد رفضت المنظمات الأوروبيّة النماذج الغربية للتعامل مع مطالب جماعات أرض الوطن، على أساس أنه من المحتمل أن تكون خطرة وقد تسبب في زعزعة الاستقرار في سياق تحولات ما بعد الشيوعية، من دون تقديم أي بديل مقبول يحل محلها، ونتيجة لذلك لا تخاطب المعايير الحالية ببساطة القضايا المتازع عليها. فضلاً عن ذلك، فإن بعض الأطراف تتشكّل الآن في جاذبية أو حتى شرعية عزل جماعات أرض الوطن كهدف لمعايير حقوق الأقليات.

هناك وعيٌ، وفقاً لعلم الاجتماع، بأن جماعات أرض الوطن قد ولدت أشكالاً متميزة من الحراك العرقي السياسي، يضرب بجزده في مطالب الأرض والتاريخ، لكن هناك شكاً قوياً حول كيفية اعتراف القانون الدولي بالشرعية القانونية والأخلاقية لتلك المطالبات. وهكذا، فإن كل منظور للمعايير القانونية يبقى معلقاً في الهواء، غير مؤثر

## **التجربة الأوروبية**

سياسيًا، وغير مستقر مفاهيميا، وإذا تحدثنا من الناحية الصورية فإنه يبقى موجهاً، لكن بطريقة لا تتبع منطق الصراع العرقي في بلاد ما بعد الشيوعية، ولا منطق التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، ومن ثم فإنه يواجه ضغطاً ليتحول مرة أخرى إلى منظور أكثر عمومية.

إن منظور التدخل في الحالات الخاصة يقدم مجموعة أخرى من الرسائل، من المحتوم في الأغلب أن تتضمن هذه التدخلات دفع الدول إلى تجاوز الحد الأدنى من المتطلبات القائمة في منظور المعايير القانونية، وكثيراً ما تدعم بشكل عادل أشكالاً قوية من الحكم الذاتي الإقليمي، وضع اللغة الرسمية، أو مشاركة توافقية في السلطة، والمشكلة هنا هي أن هذه التدخلات والتوصيات لا توجد إلا في الحالات التي تكون فيها الأقليات قادرة على فرض تهديد خطير لزعزعة استقرار الدول، ونتيجة لذلك كانت التوصيات تدرك بصفة عامة لا كتعبير عن التزام مبدئي بمعايير متقدمة لحقوق الأقليات بل كرشوة بغير مبدأ للأقليات المقاتلة.

توجد هنا سخرية مضللة، فالتدخلات في الحالات الخاصة كثيراً ما تتضمن نسخاً من نماذج الفدرالية ذات القوميات المتعددة التي أكدتها منظور أفضل الممارسات، ومن ثم تقدم حماية أقوى للأقليات من أي شيء قبل في ظل منظور المعايير القانونية. غير أن هذا الدعم التدريجي الذي يستجيب للتهديدات الأمنية بدلاً من الحاجة المبدئية، يولد سخرية حول مشروع حقوق الأقلية بأكمله.

إننا إذا ما وضعنا هذه المسارات الثلاثة معاً فإن النتيجة ستكون رسالة مختلطة. إذا وصفناها وصفاً كريماً، لقد أصبحت المنظمات الأوروبية متورطة في هذا المجال على أمل تشكيل العلاقات بين الدول والأقليات في اتجاه بناء أكثر، لكن كثيراً ما يكون من الصعب جداً أن نعرف ما الرسالة التي يحاولون بالفعل إرسالها إلى الدول أو الأقليات، فالجهود الأوروبية تشجع وتحبط الحراك العرقي السياسي من قبل أقليات أرض الوطن، فهي تصادق على قيمة النماذج الغربية للنظام الفدرالي متعدد القوميات وتقندها في آن واحد، تؤكد وتكرر شرعية حقوق الأقليات الموجهة في آن واحد.

وكما سنرى في الفصل التالي، فإن هذه الالتباسات الغامضة ليست حكرا على الأوروبيين، فهي تميز المناقشات العالمية الأكثر عمومية حول التعددية الثقافية الليبرالية أيضا، والمعضلات الأساسية نفسها - سذاجة خطاب «أفضل الممارسات»، والتوتر بين المعايير القانونية العامة والمحظمة، ونتائج أو آثار التدخلات في الحالات الخاصة - إنما توجد كذلك في الجهود العالمية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية.

