

بناء ديمقراطياتٍ متعدّدةٍ الثقافات



يوثّق الفصلُ الثاني قَمَعَ الحُرّيّةِ الثقافية، والتمييزَ على أساسِ الهويّةِ الثقافية - العرقيّةِ والدينيّةِ واللّغويّةِ - الجاريتين على نطاقٍ واسعٍ؛ والسؤالُ هو، كيف تستطيع الدّولُ أن تصبح أكثرَ اندماجيّةً؟ صحيحٌ أنّ الديمقراطيةِ، والتنميةِ المنصِفةِ، وتماسكِ الدّولةِ، أمورٌ جوهريّةٌ لتحقيقِ ذلك؛ لكنّ الحاجةَ تدعو أيضاً إلى سياساتٍ متعدّدةٍ الثقافاتٍ تعترف صراحةً بالاختلافاتِ الثقافية. غير أنّ هناك مقاومةً لمثل هذه السياسات، لأنّ النُخبَ الحاكمةَ تريد الاحتفاظَ بسلطتها؛ ولذا فإنها تلعب على وترِ الافتراضاتِ المعويّةِ بوجودِ تلكِ «الخُرافات» المفصّلة في الفصل الثاني. كذلك، تواجه مثل هذه السياسات تحدياتٍ بزعمِ كونها غير ديمقراطيةٍ وغير منصِفة. وما يحاول هذا الفصل إثباته هو أنّ سياسات التعدّدية الثقافية ليست ضروريةً فقط، وإنما قابلةٌ للتطبيق أيضاً؛ وأنّ في وسعِ الأفراد امتلاكَ هويّاتٍ متعدّدةٍ وتكامليّة. ويرى أنّ الثقافات تتطوّر باستمرارٍ وأبعدُ ما تكون عن الجمود، وأنه يمكن الوصولُ إلى نتائجٍ عادلةٍ من خلال الاعتراف بالفوارق الثقافية.

كذلك يُورد هذا الفصلُ حججاً بأنّ في استطاعة الدّولِ صوغَ سياساتِ الاعترافِ الثقافيّ بأساليبٍ لا تتعارض مع أهدافِ التنميةِ واستراتيجياتها الأخرى؛ مثل تثبيتِ الديمقراطيةِ، وبناءِ دولةٍ قادرة، وتشجيعِ إيجادِ فُرصٍ أكثرَ عدالةً في المجال الاجتماعي الاقتصادي. لتحقيقِ ذلك، يتعيّن على الدّولِ أن تعترف في دساتيرها وقوانينها ومؤسّساتها بالاختلافات الثقافية؛ كما تحتاج إلى وضعِ سياساتٍ تضمن لمصالحِ فئاتٍ معيّنة - سواء كانت أقليّاتٍ أو أغلبيّاتٍ مهمّشةً تاريخياً - بالأُتغفّل أو تضرب بها الأغلبية، أو مجموعاتٍ مهميئةً أخرى، عُرَضَ الحائطُ.

حلّ مازقِ الدّولِ في الاعترافِ بالاختلافِ الثقافيّ

ليس العملُ بسياساتِ التعدّدية الثقافية أمراً سهلاً - بالنظر إلى ما يكتنفها من تعقيداتٍ، وصفقاتٍ تسوياتٍ مثيرةٍ للخلاف - كما أنّ معارضي مثل هذه السياسات

ينتقدون مبادراتِ التعدّدية الثقافية لأسبابٍ كثيرة. يعتقد بعضهم أنّ سياسات كهذه تمنع بناءَ دولةٍ قوميّةٍ متماسكة، ذاتِ هويّةٍ ثقافيّةٍ متجانسة، وفقّ المشروع السياسيّ السائد في القرن العشرين. والتزمت معظمُ الدّولِ التي تأثرت بهذا التفكير، مثل فرنسا وتركيا، التزاماً عميقاً بتنمية هويّةٍ قوميّةٍ جماعيّة ذاتِ شعورٍ مشتركٍ بالتاريخ والقيم والمعتقدات. واعتُبر الاعترافُ بالتعدّدية العرقيّة-الثقافية، وبخاصّة تلك المتعلقة بالمجموعات والأقليّات الناشطة سياسياً والمتميّزة ثقافياً، تهديداً خطيراً لوحدةِ الدولة؛ يُزعزع الوحدةَ السياسية والاجتماعية التي تحققت بعد نضالاتٍ تاريخيةٍ 3 (المعلم 3.1). ويجادل نقادٌ آخرون، وهم غالباً من الليبراليين الكلاسيكيين، بأن الامتيازاتِ الفئويّة - مثل حجَزِ المقاعد للمجموعات العرقيّة في البرلمانات، أو وضعِ أفضليّاتٍ في الحصول على وظائف، أو ارتداءِ رموزٍ دينية - تتعارض ومبادئ المساواة بين الأفراد.

وتزداد القضايا المرهونة بالنتائج تعقيداً بسببِ مطالبِ الاعترافِ الثقافيّ من جانب مجموعاتٍ غير ديمقراطيةٍ داخلياً ولا تمثّل جميع أفرادها، أو مطالبٍ من شأنها الحدُّ من الحُرّيّاتِ بدلَ توسيعها. وقد تمثّل المطالبُ الداعي إلى استمرار الممارسات التقليدية - مثل تراثيّة الطبقات في المجتمع الهندوسي - مصالِحَ الفئة المهيمنة والمهتمة بالحفاظ على المصادر التقليدية للقوة والسلطة، لا بمصالحِ جميع أفرادها⁴. ويمكن أن يؤدي إسباغُ الشرعية على مثل هذه المطالب إلى خطرٍ ترسيخِ سلوكياتٍ غير ديمقراطية باسمِ «التقاليد» و«الأصالة»⁵. لذا، فإن التصديّ لمثل هذه المطالب السياسية، تحدُّ لا يتوقّف.

كذلك تعكس هذه المطالبُ بالاعترافِ الثقافيّ والردودُ الناقدة عليها، في جميع أرجاء العالم، ظُلماتٍ وإجحافاتٍ تاريخيةً. ففي معظم أنحاء العالم النامي، تتشابه التعقيداتُ الحاليّة للهويّة الثقافية مع تواريخٍ طويلةٍ للحُكم الاستعماريّ وعواقبه المجتمعية. وقد أُعطيتِ النظرةُ الاستعمارية إلى المجموعات الثقافية، كفئاتٍ جامدة، صيغةً رسمية من خلال سياسة فرق تسد الاستعمارية (مثل الفئات السُلاليّة والعرقيّة في

كيف تستطيع الدّولُ أن تصبح

أكثرَ اندماجيّةً؟ صحيحٌ أنّ

الديموقراطية، والتنمية

المنصِفة، وتماسكِ الدّولة، أمورٌ

جوهريّةٌ لتحقيقِ ذلك؛ لكنّ

الحاجةَ تدعو أيضاً إلى سياساتٍ

متعدّدةٍ الثقافات تعترف

صراحةً بالاختلافات الثقافية

المعلم 3.1 وحدة الدولة أم الهوية الإثنوقافية؟ ليس خياراً يتعدّر اجتنابه

الثاني، تُصعّب على الناس إمكانية الاحتفاظ بطُرُق عيشهم، ولُغتهم، ودينهم؛ أو نقل هذه القيم تحديراً إلى أبنائهم. وتُولد مثل هذه المسائل مشاعر قوية لدى الناس، متسببةً من جِراء ذلك بالامتعاض. وفي عالم اليوم الذي تتزايد فيه عمليات إحلال الديمقراطية، والشبكات الكونيتية، يقلُّ أكثر فأكثر القبول بالسياسات التي تمنع الحُرّيات الثقافية؛ كما تتزايد قدرة الناس في إثبات وجودهم عبر الاحتجاج على الأنصهار من دون خيار.

كانت ممارسة سياسات تحقيق الانصهار أسهل مع مجموعات الرّيفيين الأميّين، على غرار قانون الإصلاح اللغوي في تركيا عام 1928 الذي روّج لُغة واحدة وكتابة موحّدة. غير أن هذه الشروط أخذت في الاختفاء سريعاً، مع الانتشار الحثيث لثقافة حقوق الإنسان العالمية الشاملة؛ ومن شأن أيّ جهود لفرض استراتيجيات كهذه اليوم، أن تقابل بمعارضة كبيرة. على أيّ حال، فإن الدلائل التاريخية تشير إلى أنه لا داعي لوجود تناقض بين الالتزام بهويّة قومية وبين الاعتراف بهويّات عرقيّة ودينيّة ولغويّة متعدّدة.³

تقوية الهويّات المتعدّدة والتكاملية

إذا كان دستور بلد ما يُصرّ على مفهوم وجود شعب واحد، كما في إسرائيل وسلوفاكيا، يصبح من الصّعب العثور على

- نشر لغة المجموعة المهيمنة وثقافتها عبر المؤسسات الثقافية القومية، بما فيها وسائل إعلام الدولة والمتاحف العامة.
- تبني شعارات للدولة تشيد بتاريخ المجموعة المهيمنة وأبطالها وثقافتها؛ تكون ظاهرة التأثير في أمور مثل اختيار الأعياد الوطنية، أو تسمية الشوارع والمباني والمعلم الجغرافية.
- الاستيلاء على الأراضي والغابات ومصائد الأسماك من مجموعات الأقليات والسكان الأصليين، وإعلانها موارد «قوميّة».
- وضع سياسات استيطانية تشجّع أفراد المجموعة القومية المهيمنة على الاستقرار في مناطق سكن تاريخية لمجموعات الأقليات.
- وضع سياسات للهجرة تُعطي الأفضلية للمهاجرين من ذوي اللُغة أو الديانة أو الثقافة نفسها مثل المجموعة المهيمنة.

نجحت استراتيجيات الصّهر والإدماج هذه أحياناً في توفير الاستقرار السياسي، ولكن بمخاطر كلفة بشرية هائلة وإنكار خيار الإنسان. فزي أسوأ الحالات، أذى الصّهر القسري إلى اعتداءات إبديّة وطرد بعض الجماعات. وفي الحالات الأقلّ تطرّفاً، اشتملت هذه الاستراتيجيات على أشكال عديدة من الاستبعاد الثقافي، موثّقة في الفصل

تاريخياً، حاولت الدول تأسيس شرعيّتها السياسية وتعزيزها عبر استراتيجيات بناء الدولة؛ حيث سعت إلى تأمين أراضيها وحدودها، وتوسيع الامتداد الإداري لمؤسساتها، واكتساب ولاء مواطنيها وطاعتهم، من خلال سياسات الصّهر أو الإدماج. غير أن إحراز هذه الأهداف لم يكن سهلاً، وبخاصّة ضمن بيئة من التنوّع الثقافي يُجس فيها المواطنون أيضاً؛ بالإضافة إلى تماهيم مع بلدهم؛ بشعور قويّ من التماهي مع جماعتهم - العرقيّة، والدينيّة، واللغويّة، وهلمّ جراً.

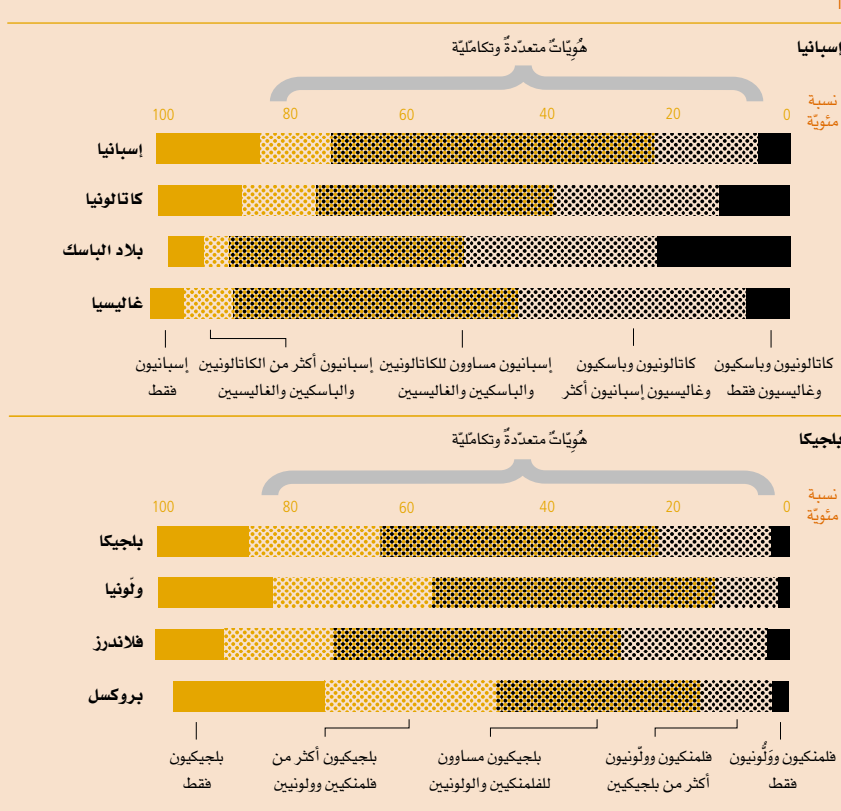
خشيت معظم الدول من أن يؤدي الاعتراف بمثل هذا الاختلاف إلى تشتت اجتماعي، ويحوّل دون خلق مجتمع متجانس. باختصار، اعتُبرت مثل هذه السياسات الخاصّة بالهويّة خطراً على وحدة الدولة. أضيف إلى ذلك، أن الاتساع لهذه الاختلاف صعب سياسياً؛ ولذا لجأت دول عديدة إما إلى قمع هذه الهويّات المتنوّعة، وإما إلى تجاهلها في المجال السياسي.

تحاول سياسات تحقيق الانصهار - المنطوية غالباً على قمع سافر لهويّات المجموعات العرقيّة أو الدينيّة أو اللغويّة - تفتيت الفوارق الثقافية بين المجموعات. وتسمى سياسات الإدماج إلى تأكيد هويّة قومية واحدة، بمحاولتها القضاء على الاختلافات العرقيّة-القومية والثقافية من الحياة العامّة والسّاحة السياسية؛ مع السّماح بها في الحوزة الخاصّة⁴. وتعتبر كلتا المجموعتين من هذه السياسات أنّ الهويّة القومية الأحادية أمر مفروغ منه.

استراتيجيات بناء الأمم المحبّدة للهويّات الأحادية تحاول الاستراتيجيات الصّهرية والإدماجية بناء هويّات قوميّة أحاديّة من خلال تدخّلات متنوّعة، هي:

- تجميع السلطة السياسية مركزياً، والقضاء على أشكال السيادة المحلية أو الحُكم الذاتي التي تتمتع بها مجموعات الأقلية تاريخياً؛ بحيث تُتخذ جميع القرارات الهامة في هيئات تحظى فيها المجموعة المهيمنة بالأغلبية.
- إنشاء نظام قانوني وقضائي موحّد يعمل بلُغة المجموعة المهيمنة ويستخدم تقاليدھا القانونية، وإلغاء أيّ أنظمة قانونية سابقة تطبّقها مجموعات الأقليات.
- إقرار قوانين عن اللُغة الرسمية تنصّ على أن لغة المجموعة المهيمنة هي اللغة القومية الرسمية الوحيدة التي يتحتم استخدامها في دوائر الدولة، والمحاكم، والخدمات العامّة، والجيش، والتعليم العالي، وسوى ذلك من المؤسسات الرسمية.
- إقامة نظام تعليم إلزامي على الصعيد القطري يشجّع المناهج الموحّدة وتعليم لغة المجموعة المهيمنة وأدائها وتاريخها، ويصفها بأنها لغة وأدب «قومية» وتاريخ «قومي».

الرسم 1 الهويّات القومية المتعدّدة والتكاملية



المجال السياسي للتعبير عن مطالب الأقليات العرقية أو اللغوية أو اللغوية، أو مجموعات السكان الأصليين. وتتبع الدساتير التي تعترف بالهويات المتعددة والتكاملية، كما في جنوب أفريقيا، الاعتراف السياسي والاجتماعي الاقتصادي بمجموعات متميزة.

تُظهر نظرة سريعة حول الكرة الأرضية أنه ليس من الضروري أن تعني الهوية القومية ضمناً هوية ثقافية متجانسة واحدة؛ ومن الممكن أن تؤدي محاولات فرض هوية كهذه إلى توترات اجتماعية ونزاعات. تستطيع الدولة أن تكون متعددة الأعراق، ومتعددة اللغات، ومتعددة الأديان؛ كما تستطيع أن تكون ثنائية القومية علانية (بلجيكا)، أو متعددة الأعراق (الهند). وفي وسع المواطنين أن يكتووا في الوقت ذاته ولاءً قويا لهوية دولتهم، ولثقافتهم الخاصة (أو لهويتهم القومية المتميزة).⁴

تُظهر بلجيكا وإسبانيا كيف يمكن للمبادرات المناسبة تعزيز الهويات المتعددة والتكاملية (الرسم 1): حيث تستطيع مثل هذه المبادرات - كالتى تطبقتها بلجيكا منذ ثلاثينات القرن التاسع عشر، وإسبانيا منذ إقرار دستور عام 1978 - تخفيف الاستقطاب بين الفئات في المجتمع، مع تمسك غالبية المواطنين اليوم بهويات متعددة وتكاملية. من البديهي أن الدولة بكيانها الأوسع قد تنفتت إذا لم يشعر الناس بالولاء والمحبة إلا للفئة التي ينتمون إليها -

والعبرة في يوغوسلافيا السابقة. وثمة بلدان، مثل آيسلندا وجمهورية كوريا والبرتغال، تقارب المثال الأعلى لدولة قومية متجانسة ثقافياً؛ لكن مع مرور الوقت قد تجابه حتى الدول المعروفة بتجانسها تحدي وصول موجات من المهاجرين، كما حدث في هولندا والسويد.

تعزيز الثقة والدعم والتماهي بين جميع الفئات لبناء دولة أموية، ديمقراطية

قد يكون الحل خلق مؤسسات وسياسات تسمح في آن واحد بحكم ذاتي يخلق شعوراً بالانتماء إلى مجموعة عرقية والاعتزاز بها، وبحكم مشترك يخلق تعلقاً بمجموعة من المؤسسات والرموز المشتركة، فالبدل عن الدولة القومية يكون إذاً «دولة أموية» تستطيع في إطارها «أمم» متعددة - سواء كانت هوياتها عرقية أو دينية أو لغوية أو أهلية - التعايش بسلام وتعاون في كيان دولة واحدة.⁷

تبيّن دراسات وتحليلات لحالات معيّنة أن من الممكن إقامة ديمقراطيات ثابتة في كيانات حُكم متعددة الثقافات. وثمة جهود واضحة مستلزمة لإنهاء الاستبعاد الثقافي للمجموعات المتنوعة (مثلاً أبرز في الحالتين الإسبانية والبلجيكية)، ولبناء هويات متعددة وتكاملية. توفّر مثل هذه السياسات التجاوبية حوافز لبناء شعور بالتوحد في التنوع - شعور بـ «نحن». ويمكن للمواطنين

إيجاد الحيز المؤسسي والسياسي للتماهي مع بلادهم مع هوياتهم الثقافية الأخرى على حد سواء، ولبناء فقتهم بالمؤسسات المشتركة، وللمشاركة في السياسات الديمقراطية ودعمها. وهذه كلها عوامل أساسية في تعزيز الأنظمة الديمقراطية وتعميق جذورها، كما في بناء «دول أموية».

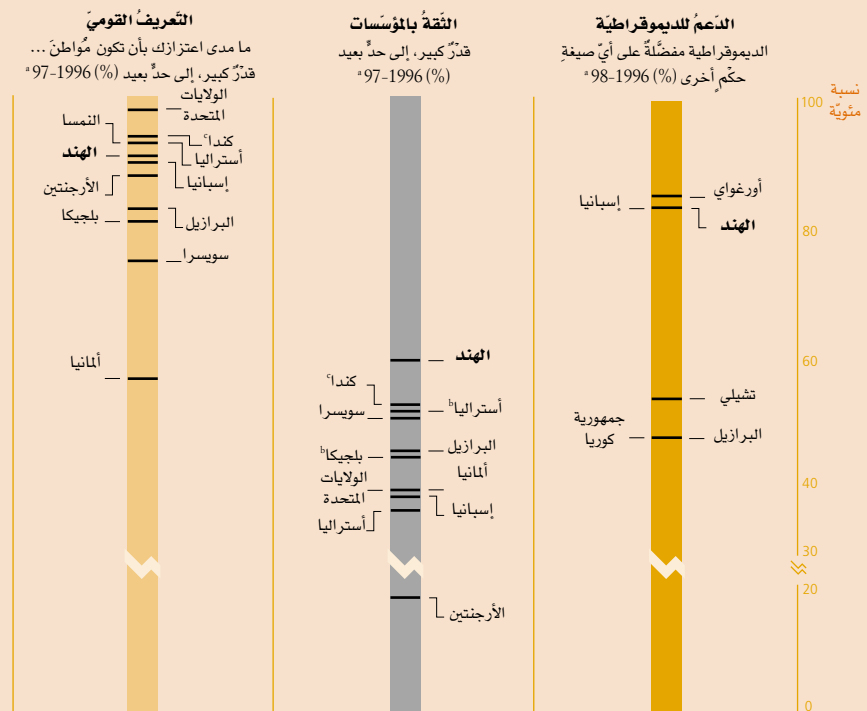
يتضمن دستور الهند هذا المفهوم. وبالرغم من أنها بلاد متعددة الثقافات، تُظهر مسوّح مقارنته عن ديمقراطيات عريقة، من بينها الهند، أنها متماسكة جداً رغم تنوعها. لكن الهند الحديثة تجابه تحدياً خطيراً لالتزامها الدستوري بالهويات التعددية والتكاملية مع صعود مجموعات تسعى إلى فرض هوية هندوسية أحادية على البلاد. وتقوّض هذه المخاطر شعور الاندماج، وتتهدد حقوق الأقليات في الهند المعاصرة؛ كما يُثير العنف الطوائفي الحديث العهد مخاوف جدية إزاء احتمالات التوافق الاجتماعي، ويهدّد بتدمير ما حققته البلاد قبل ذلك من إنجازات.

وقد كانت إنجازات ضخمة بالفعل، حيث اعترفت صيغة الدستور الهندي تاريخياً بدعاوى مجموعات متميزة واستجابت لها؛ كما مكّنت التركيبة السياسية من البقاء متماسكة رغم ضخامة التعددية الإقليمية واللغوية والثقافية. ومثلما يتبين من أداء الهند في مؤشرات التماهي والثقة والتأييد (الرسم 2)، فإن المواطنين ملتزمون التزاماً عميقاً ببلادهم وبالديموقراطية على الرغم من تباينات المجتمع وتبقيته الراسخة؛ وهو أداءٌ مثير للإعجاب فعلاً، خصوصاً عندما يُقارن بأداء دول ديمقراطية أخرى، عريقة أيضاً - وأغنى من الهند. ويمكن التحدي في إعادة القوة إلى التزام الهند بسلوكات التنوع والتعايش المؤسسي، وتسوية الخلافات بالوسائل الديمقراطية.

من الأمور البالغة الأهمية لبناء ديمقراطية متعددة الثقافات، الاعتراف بنواحي القصور في العمليات التاريخية لبناء الأمم، وبمناخ الهويات المتعددة والتكاملية. ومن المهم أيضاً بذل جهودٍ لتنمية ولاءات جميع فئات المجتمع من خلال التماهي، والثقة، والتأييد.

لا يتطلب التماسك القومي فرض هوية منفردة وشجب التنوع. فالاستراتيجيات الناجحة لبناء «دول أموية» تستطيع، على نحو بناء، الاتساع - وتتسع فعلاً - للتنوع، بتصميم سياسات تجاوبية للاعتراف الثقالي. وهي حلول فعالة من حيث ضمانها الأهداف الأطول أمداً للاستقرار السياسي والتألف الاجتماعي.

الرسم 2 الثقة والدعم والتعريف: البلدان الفقيرة والمتنوعة يمكنها تحقيق نتائج جيدة بسياسات التعددية الثقافية



ملاحظة: تستلني النسبة المئوية الرُود لا أعرف / لا جواب a. أحدث الأعمام المتوفرة للفترة المحددة b. تشير البيانات إلى العام 1992 c. أحدث سنة في الفترة 1990 - 93.

المصدر: Bhargava 2004; Kylmicka 2004; Stepan, Linz and Yadav 2004.

- سياساتٌ تضمن المشاركة السياسية للمجموعات الثقافية المختلفة.
- سياساتٌ خاصةً بالدين والممارسات الدينية.
- سياساتٌ خاصةً بقانون الأعراف، وبالتعددية القانونية.
- سياساتٌ خاصةً باستخدام لغاتٍ متعددة.
- سياساتٌ تعوِّض عن الاستبعاد الاجتماعي الاقتصادي.

سياساتٌ تضمن المشاركة السياسية للفئات الثقافية المختلفة

تُستبعد أقاليمٌ كثيرة وفئاتٌ أخرى مهمشة تاريخياً عن السلطة التاريخية الحقيقية، فتشعر بالتالي أنها متغربة عن الدولة (الفصل الثاني). في بعض الحالات، يكون سببُ الاستبعاد فقدان الديمقراطية، أو إنكار الحقوق السياسية. وإذا كان هذا هو الوضع، فالتحرك نحو الديمقراطية يمكن أن يساعد. لكنَّ الضرورة تتطلب المزيد في حالاتٍ أخرى، لأن أفراد مجموعات كهذه، حتى لو كانت لهم حقوقٌ سياسية متساوية في نظامٍ ديمقراطي، قد يكونون ممثلين بأقل مما يستحقون أو خاسرين في عمليات التصويت بشكل دائم؛ فينظرون إلى الحكومة المركزية كجسمٍ غريب، أو أداة قمع. ولا عجب في أن تقاوم أقاليمٌ عديدة الحكم الغريب أو القمعي، وتسعى إلى مزيدٍ من القوة السياسية؛ ولذا، تدعو الحاجة في أحيانٍ كثيرة إلى خلق ديمقراطيةٍ متعددة الثقافات. لقد تطوّرت خلال السنوات الماضية بضعة نماذجٍ لديمقراطياتٍ متعددة الثقافات توفر آلياتٍ فعّالةً لاشتراك مجموعاتٍ مختلفة ثقافياً في السلطة. ومثلُّ هذه الترتيبات ذات أهمية قصوى لضمان حقوق مجموعاتٍ ثقافيةٍ متعددة، ومنع أي انتهاكاتٍ لهذه الحقوق بفرض إرادة الأغلبية، أو من خلال الهيمنة السياسية للثغبة الحاكمة.

يتناول البحث هنا صنفين إجمالين من الترتيبات الديمقراطية تستطيع بواسطتهما مجموعات وأقاليمٌ ثقافيةً متباينة المشاركة في السلطة ضمن إطار الممارسات السياسية ومؤسّسات الدولة. يتمثل الصنف الأول في اقتسام السلطة إقليمياً، من خلال الفدرالية وأشكالها المتعددة. وتشمل الترتيبات الفدرالية إقامة وحداتٍ إقليميةٍ ثانوية ضمن الدولة، تمارس الأقاليم النوع من ترتيبات المشاركة في السلطة ملائمةً على نحو خاص حيث تتركز الأقاليم جغرافياً، ولها تقاليد في الحكم الذاتي ترفض التخلي عنها.

منطقة البحر الكاريبي، والفئات الدينية في جنوب آسيا؛ وما زالت تُستخدم اليوم في ما يُسمّى النزاعات العرقية، الأمر الذي يُخلّف عواقب وخيمة⁷. لذا، لا يمكن للدول اليوم أن تأمل في معالجة هذه المشاكل بدون بعض التفهّم للتركبات التاريخية من العنصرية والعبودية والغزوات الاستعمارية.

لكن، في حين ينبغي لسياسات التعددية الثقافية أن تجابه تالياً التعقيدات والتحديات في الموازنة بين الحرية الثقافية والوحدة الوطنية، إيجاد تسوية ناجحة (أنظر المَعلم 3.1). فقد استطاعت دولٌ عديدة إيجاد حيزٍ لفئاتٍ متعددة، ووسّعت لها حرياتها الثقافية، دون تعريض وحدة الدولة أو سلامة أراضيها للخطر. وفي أحيانٍ كثيرة، أدت تدخلات السياسات للتقليل من الهويات السياسية الفرعية والخصامية إلى منع وقوع نزاعات عنيفة أو المساعدة في إنهاؤها؛ كما عززت سياسات القبول بالتعدّد الثقافي قدرات الدولة وشجعت الوثام الاجتماعي بتقوية الهويات المتعددة والتكاملية. يتطلب علاج الاستبعاد الثقافي للأقاليم وغيرها من الفئات المهمشة أكثر من مجرد السعي إلى تأمين حرياتها المدنية والسياسية عبر أدوات ديمقراطية الأغلبية، والسياسات الاجتماعية الاقتصادية المنصفة⁸. فالمطلوب سياساتٌ ثقافية لا لبس فيها لضمان الاعتراف الثقافي⁹. ويتصّى هذا الفصل كيف تدمج الدول الاعتراف الثقافي ضمن استراتيجياتها للتنمية البشرية، في خمسة مجالات هي:

يتطلب التعويض عن الاستبعاد

الثقافي للأقاليم وغيرها من

الفئات المهمشة سياسات

ثقافية لا لبس فيها لضمان

الاعتراف الثقافي

الإطار 3.1

دليل أولي نحو الفدرالية

هوية واحدة أم هوياتٍ عديدة تؤكّد الفدراليات «الأحادية» أو «القومية» على أن لها هويةً واحدة، مثلما في أستراليا والنمسا وألمانيا؛ أما الفدراليات المتعددة القوميات، مثل ماليزيا وسويسرا، فإنها تعترف دستورياً بهوياتٍ متعددة. وهناك دولٌ أخرى تجمع بين الاثنين. فالهند وإسبانيا تؤكّدان على هويةٍ قومية واحدة، لكنهما تعترفان بتعددية المناحي في كيانهما السياسي المتنوع - مثلاً، بتقبُّل فئاتٍ لغويةٍ متنوعة.

التمائل أو اللاتماثل في الفدرالية المتماثلة، تتمتع الوحدات المكونة بسُلطات وعلاقات والتزاماتٍ متطابقة - أي متماثلة - بالنسبة إلى السُلطة المركزية، واليهما في ما بينها؛ كما في أستراليا. أما في الفدراليات اللامتماثلة، فإن بعض المقاطعات تتمتع بسُلطاتٍ متباينة. مثلاً، وفّرت الفدرالية اللامتماثلة في كندا سبيلاً للتوفيق بين إقليم كيبك والمنظومة الفدرالية؛ بإعطائه سُلطاتٍ معيّنة تتعلق بحماية اللغة والثقافة الفرنسية-الكندية، وتعزيزهما.

الفدرالية هي نظامٌ من التنسيق السياسي يعتمد على توازنٍ مضمونٍ دستورياً بين الحكم المشترك والحكم الذاتي؛ وتطوي على ما لا يقل عن مستويين للحكم - سلطة مركزية، والوحدات الإقليمية المكونة لها. تتمتع الوحدات المكونة باستقلالية محلية، وسلطة على شؤون محدّدة دستورياً - وفي وسعها أيضاً أن يكون لها دورٌ في توجيه سياسات الحكومة المركزية. ويختلف مقدار الاستقلالية ومداهما اختلافاً واسعاً - حيث بعض البلدان، كالبرازيل، تعطي سُلطاتٍ واسعة جداً للأقاليم؛ فيما تحتفظ بلدانٌ أخرى، كالأرجنتين، بسيطرة مركزية طاغية.

بعض التمايزات الهامة الأخرى

التجمع أو التوحد. في ترتيبات «التجمع» الفدرالية، كما في أستراليا أو سويسرا، اختارت الأقاليم تشكيل كيانٍ سياسيٍ فدراليٍّ واحد. أما في ترتيبات «التوحد»، كما في إسبانيا وبلجيكا وكندا، فإن الحكومة المركزية حولت السُلطة السياسية إلى الأقاليم للحفاظ على دولةٍ موحّدة واحدة.

المصدر: Stepan 2001

أما الصَّنْفُ الثاني من الترتيبات، فيتطوي على المشاركة في السلطة عبر تحالفات توافقية، تستخدم سلسلة من الأدوات لضمان مشاركة مجموعات متنوعة الثقافات؛ غير متركزة إقليمياً، وغير مطالبية لا بالاستقلال الداخلي ولا بالحكم الذاتي. وتعتمد التحالفات التوافقية على مبدأ المحاصة التَّسْبِية: فالتركيبة العرقيَّة أو الثقافية للمجتمع تنعكس بنسبتها على مؤسَّسات الدولة. ويتطلب تحقيق المحاصة التَّسْبِية آليات وسياسات معيَّنة، حيث يمكن للترتيبات الانتخابية، كالتمثيل التَّسْبِبي، أن تعكس تركيبة المجموعة بشكل أفضل؛ وهو ما ينطبق أيضاً على تخصيص مقاعد أو حصص محجوزة للأقليات في الهيئات الحكومية والتشريعية.

ينتشر في أنحاء العالم كلا الصَّنْفين الفدرالي والتوافقي، وثمة أمثلة عديدة عن نجاح كل منهما؛ مع أن أيًا من هذين التَّموذجين ليس دواءً لكلِّ الأمراض. ويركز هذا الفصلُ الأنظارَ على نوع خاص من الترتيبات الفدرالية، وبعض الآليات المعيَّنة للتألف، التي تصلح تماماً لفتح الطريق أمام المشاركة السياسية لمجموعات ثقافية متباينة.

المشاركة في السلطة من خلال ترتيبات فدرالية: الفدرالية اللامتماثلة

من خلال المؤسسات الديمقراطية والتمثيلية، توفر الفدرالية وسائل عملية للتعامل مع النزاعات في المجتمعات المتعددة الثقافات¹⁰، وتمكين الناس من العيش معاً مع الاحتفاظ بتعدديتهم¹¹. ويمكن أحياناً التكيف مع المطالب السياسية لفئات متنوعة ثقافياً عبر الاعتراف الصريح بالتعددية القومية، ومعاملة مناطق معيَّنة بشكل مختلف عن مناطق أخرى في ما يتعلق بقضايا محدَّدة.

في مثل هذه الأنظمة الفدرالية «اللامتماثلة»، لا تتطابق السلطات الممنوحة للوحدات الثانوية. ففي بعض الأقاليم مجالات حكم ذاتي مختلفة عن الأخرى، ولذا تستطيع الدولُ الفدرالية التكيف مع بعض الوحدات الثانوية عبر الاعتراف بخصوصيات معيَّنة في كياناتها السياسية والإدارية والاقتصادية؛ كما فعلت ماليزيا عندما انضمت ولايتا صباح وسراواك إلى الاتحاد الفدرالي في عام 1963. ويبيح ذلك مزيداً من المرونة في الاستجابة لمطالب محدودة، وإفساح حيزٍ للتنوع؛ كما تسمح هذه الإجراءات الخاصة لتباينات الفئات المتركزة إقليمياً بالتعايش سياسياً مع السلطة المركزية، مما

يخفِّض احتمال نشوب صراعات عنيفة والمطالب بالانفصال.

توجد بضعة أمثلة مزدهرة مثل هذه الكيانات، إذ تكاد كلُّ ديموقراطية عريقة مسالمة ومتعددة الأعراق ألا تكون فدرالية فقط، بل فدرالية لامتماثلة. مثلاً، تُقسَّم بلجيكا إلى ثلاث مناطق (الفالون والفلمنك وبروكسل العاصمة)؛ أقيمت اثنتان منها بناءً على اعتبارات لغوية (منطقة الفالون للناطقين بالفرنسية والإلمانية، ومنطقة الفلمنك للناطقين بالهولندية). كذلك يضمُّ الاتحاد الفدرالي السويسري هُويَّات لغوية وثقافية مختلفة. في إسبانيا، مُنح وضع «جماعات حكم ذاتي» لمناطق الباسك وغانيسيا و14 كياناً آخر؛ وأعطيت هذه الجماعات إطاراً واسعاً ومتبايناً إلى حد كبير من سلطات الحكم الذاتي، في مجالات مثل الثقافة والتعليم واللغة والاقتصاد. وبموجب هذه التغييرات، حدَّدت للأقاليم التاريخية الثلاثة مجالات خاصة بها من الحكم الذاتي. مثلاً على ذلك، نالت الهيئات الإدارية في نافارا والبلدات الباسكية سلطات ضريبية واتفاقية محدَّدة تتجاوز السلطات الممنوحة إلى «جماعات حكم ذاتي» أخرى؛ كما تتمتع غاليسيا وكاتالونيا بصلاحيات خاصة في اللغة والثقافة. وقد ساهم استعداد إسبانيا للتكيف مع المطالب الخاصة بأقاليمها في تخفيف حدَّة النزاعات والتحركات الانفصالية؛ كما ساعدت هذه الإجراءات الفعالة الطوعية على زيادة التقبل لتعدُّد الهُويَّات، وعلى تهميش تلك الهُويَّات الاستبعادية – ذات الحصريَّة الباسكية، أو الغاليسية، أو الكاتالونية، أو الإسبانية (أنظر المعلم 3.1).

مع ذلك، فشلت فدراليات عديدة¹²، وانهارت في أنحاء كثيرة من العالم ترتيبات فدرالية حاولت خلق مناطق فرعية، «صافية» العرقية، أحادية القومية؛ ويوغوسلافيا مثالٌ بارز على ذلك، حيث لم تكن الترتيبات الفدرالية ديموقراطية. فقد «جمعت» كيانات الاتحاد بالإكراه، وحُكمت من قِبَل سلطة ذات محاصات سياسية واقتصادية مجعفة جداً، موزعة على الأطراف الرئيسية؛ مما أدى إلى تأجيج النزاعات العرقية التي تحوّلت في نهاية المطاف إلى صراعٍ إقليميّ، وانهار الاتحاد الفدرالي. ويُسبب هذا الانهيار أحياناً إلى تركيبة فدرالية معيَّوبة أخفقت في إنشاء عمليات ومؤسسات حرَّة وديموقراطية تستطيع المجموعات العرقية من خلالها الإفصاح عن هُويَّات متعدِّدة، وبناء تكاملية بينها. بدلاً من ذلك، عززت الدعوات الانفصالية؛ فانتهى بها الأمر إلى التفتت السياسي.

توفر بضعة نماذج

لديموقراطيات متعدِّدة

الثقافات آليات فعالة لاشتراك

مجموعات مختلف ثقافياً في

السلطة

كثيراً التكاليف الإدارية التي تستوجبها هذه الترتيبات¹³ تخشى دولٌ عديدة أن الحُكْمَ الذاتيَّ أو «الحُكْمَ المحلي» قد يَقْوِضَ أُسُسَ وحدتها وسلامة أراضيها؛ ومع ذلك مَتَّحت دولٌ كثيرةٌ حكماً ذاتياً إقليمياً لم يُوَدَّ إلى عواقبٍ سلبية. وقد حالت هذه الجهودُ الهادفةُ إلى تعزيز تمثيل المجموعات ومشاركتها، في بعض الأحيان، دون وقوع أعمال عنفٍ سياسية ونشوء حركاتٍ انفصالية. على سبيل المثال، أن شعب «الأمم الأولى» في شمال كندا توصلَ بالمفاوضة إلى اتفاقيةٍ سياسية مع الحكومة الفدرالية¹⁴ لإقامة إقليمٍ ذي حُكْمٍ ذاتيٍّ في نونافوت عام 1999¹⁵؛ بعد صراعٍ دام عقوداً من الزمن. وفي بَنَمَا، أنشأت بضعة مجموعاتٍ من السكَّان الأصليين - نغوبي، كونا، أمبيررا، وونان، ناسو، وبَري بَري - مناطقٍ شبة مستقلةٍ تحكّمها مجالسٌ محلية.

تُعرب المادةُ الأولى من الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية عن اتفاق العالم على أن «لجميع

يتوقَّف نجاحُ الترتيبات الفدرالية على التخطيط المتأنّي، والإرادة السياسية لتقوية الأداء الديمقراطي للنظام؛ والأمرُ الهامُّ هو ما إذا كانت الترتيبات تُسَعِّجُ لتبايناتٍ هامّة، فيما يتمّ تدعيمُ الولاءات الوطنية. مثلاً على ذلك، أن الكيانات الفدرالية التي تكتفي بالتجاوب مع مطالبٍ لتخصيصِ جمهورياتٍ أو طانٍ «استيعادية» أو «أحادية القومية» للفتات العرقيّة، قد ترفض فكرة الهويّات المتعدّدة والتكاملية. ويمكن لمثل هذه الصفقات السياسية والتنازلات المحلية، التي لا تعزّزُ الولاءات لمؤسساتٍ مشتركة، أن تُدخل ميولاً شقّاقية في منظومة الحكم السياسية؛ تشكّل تحدياتٍ مستمرةً، مثلما هي الحالةُ في نايجيريا (الإطار 3.2).

بالإضافة إلى ذلك، يُعلّمنا التاريخُ أن من الضروريّ البدءُ في تطبيق الفدرالية اللامتماثلة في وقتٍ مبكّرٍ بما يكفي للحيلولة دون نموّ حركاتٍ انفصالية. فتضادٍ نزاعٍ عنيف، من خلال ترتيباتٍ فدراليةٍ متعدّدة تُطبّقُ في المراحل المبكرة لنشوء حركاتٍ انفصالية، يساوي في أغلب الأحيان ما يفوق

يتوقَّف نجاحُ الترتيبات الفدرالية على التخطيط المتأنّي، والإرادة السياسية لتقوية الأداء الديمقراطي للنظام

الإطار 3.2

التحدّي المطروح من الفدرالية : مسارُ نايجيريا السياسي المضطرب واحتمالات المستقبل

عام 1999؛ بينها ما يتعلّق بالعائدات، وحقوق المكيّة، والتشريعات القانونية، وصلاحيات الولايات.

- إقرارُ سياساتٍ للعمل الإيجابي في التعليم والخدمة المدنية، صارت تشمل حتى تداولُ الرئاسة بين سبّة أقاليمٍ جيوسياسية: الشمال الغربي، والشمال الشرقي، والشمال الأوسط، والجنوب الغربي، والجنوب الشرقي، والجنوب الأوسط؛ وتعيين وزيرٍ فدراليٍّ واحدٍ على الأقلّ من كلّ من الولايات الـ36 بناءً على مبدأ المحاصصة الإقليمية. وتوفّر هذه الإجراءاتُ إطاراً وظيفياً للتوزيع الاقتصادي يحاول تقادي حدوث تجاوزاتٍ أحاديةٍ ومركّزة، وهيمنة السلطة المركزية.
- أعاد رجوعُ الديمقراطية إنعاشُ الهويّات الإقليمية والعرقية والدنيّة والمحليّة، وكثّف عمليات التعبئة الطوّافية. وأدى ذلك إلى نشوب العنف الاجتماعي الذي عصّف بالبلاد منذ عودة الحكم المدني، فيما كانت الحكوماتُ العسكرية في السابق تقمع بالقوّة مثل هذه النزاعات. وما زال الاستقرارُ السياسي في نايجيريا مهدّداً من مظاهر اللامساواة الهيكلية والاجتماعية - الاقتصادية الهائلة بين الشمال والجنوب؛ ومن اعتماد الدولة الكبير على عائدات البترول التي تجنّبها الحكومة الفدرالية؛ ومن التنافس والفساد الشديدين في الحياة العامة، المرتبطين بتوزيع هذه العائدات؛ وأيضاً من القضية الباقية دون حلّ بشأن الرئاسة الدورية بين الأقاليم الجيوسياسية السبّة التي تسبّبت بأعمال عنفٍ وانقساماتٍ عرقية. لذا، فإنّ التحديّات هائلة - ومستمرة.

1967، ثم 19 ولاية في عام 1976، و 21 ولاية في عام 1987، و 30 ولاية في عام 1991، و 36 ولاية في عام 1999. وكان المأمولُ أن يُشجّع ذلك على تطوير ولاءاتٍ وتحالفاتٍ عرقيةٍ أكثرَ مرونة. على المدى الأقصر، ساعد هذا التوسّع في الهيكلية الفدرالية على احتواء نزاعاتٍ عرقيةٍ محليةٍ؛ ممّا حدّد قوة المجموعات العرقية الرئيسية الثلاث، وحال دون هيمنتها بشكلٍ كاملٍ على المجموعات العرقية الأصغر التي يزيد عددها على 350.

- استنباطُ قواعدٍ انتخابيةٍ تُنتج عنها حكوماتٌ متمنّعةٌ بدعمٍ قوميٍّ وتأييدٍ الأغلبية، على نطاقٍ واسع. في انتخابات الجمهورية الثانية لأعوام 1979 - 1983، لم يكن ممكناً إعلانُ فوزٍ مرشّحٍ رئاسيٍّ نال تأييد الأغلبية، إلا بعد حصوله على ما لا يقلُّ عن 25٪ من الأصوات في ثلثي الولايات. وأدخل دستورُ عام 1999 تعديلاتٍ مستعدّةً على قاعدة الحدّ الأدنى الواجب تجاوزه؛ لكي يتمكن حزبٌ من التنافس في الانتخابات، ينبغي أن ينال 75٪ على الأقلّ من أصوات المقترعين في ما لا يقلُّ عن 25 ولاية من الولايات الـ36 في انتخابات الحُكْم المحلي. وفي حين أن قاعدة الحدّ الأدنى التي تُنظّم تشكيل الأحزاب أُلغيت في عام 2003، فإن قاعدة الحدّ الأدنى المتعلقة بإعلان فوز حزبٍ ما، وبالتالي اختياره مؤهلاً لتأليف حكومة، لا تزال قائمة؛ الأمر الذي يُشجّع على تشكيل أحزابٍ متعدّدة العرقية. وما زالت اعتراضاتٌ شديدة تُثار على مواضيعٍ مرتبطةٍ بالعلاقات الفدرالية تضمّنّها دستورُ

نايجيريا هي موطنٌ ما يربو على 350 مجموعةٍ عرقية، لكن أكثر من نصف السكَّان البالغ تعدادهم 121 مليون نسمة ينتمون إلى ثلاث مجموعاتٍ رئيسية: الهوسا - فلاني، وهم مسلمون في الشمال؛ اليوروبا، وهم خليطٌ من أتباع المسيحية والإسلام في الجنوب الغربي؛ والإغبو، ومعظمهم مسيحيون في الجنوب الشرقي. ودأبت المجموعات الأصغر على الالتزام حول هذه المجموعات الثلاث، خالفةً بذلك سياساتٍ مزعّمةٍ ومثيرةٍ للخلافات العرقية.

عاش أكبر بلدٍ أفريقيٍّ من حيث العدد تاريخاً سياسياً مضطرباً، تميّز بانقلاباتٍ عسكريةٍ وحكوماتٍ مدنيّةٍ فاشلة؛ كما سيطرت على البلاد حكوماتٌ عسكرية مدّة 28 سنة من سنوات الاستقلال الـ44. وتحاول نايجيريا التأكّد من أن عودتها إلى الحُكْم المدني بعد 16 عاماً من الدكتاتورية تحت نظام حُكْمٍ أبانتشا ستكون مسيرةً حقيقية لتريخ الديمقراطية.

يعالج دستورُ عام 1999 موضوعيَّ الاهتمام لدى سلطةٍ مركزيةٍ تتمتع بقوّة بالغة، ومشاغلاً محليةً ضيّقة الأفق على مستوى الولايات، بالإضافة إلى الدنياميّة العليقة للتبعية السياسية، والسعي إلى التكبُّب من ريع المداخل، والمنافسة الجارية بين هذه المستويات. فقد أقرّ الدستورُ بضعة إصلاحاتٍ، من بينها:

حلّ الأنظمة الفدرالية الثلاثة الموروثة من عهد الاستعمار، تدريجاً، والاستعاضة عنها بنظامٍ لامركزيٍّ من 36 ولايةٍ و775 حكومةٍ محلية. وقد حوّلت الأقاليم الثلاثة إلى أربعةٍ في عام 1963؛ ثم أصبحت الأقاليم الأربعة 12 ولايةً في عام

المصدر: Rotimi 2001; Lewis 2003; Bangura 2004

الشعوب الحق في تقرير المصير. وبمقتضى هذا الحق، تُقرر بحرية وضعها السياسي وتسعى بحرية إلى تحقيق تميّتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية». وما زال تطبيق هذا المبدأ على شعوب ضمن دول مستقلة، وعلى مجموعات السكان الأصليين، مثيراً للخلاف. وقد اتخذت دساتير بلدان مثل المكسيك والفيليبين بعض الخطوات نحو الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، إلا أن بلداناً أخرى تتفادى ذلك.

من الأدوات القانونية التي استخدمتها شعوب من السكان الأصليين للاحتشاد حول هذه القضايا، ميثاق منظمة العمل الدولية (169) بشأن الشعوب الأصلية والقبليّة في بلدان مستقلة الذي أُقر عام 1989 وفتح باب التصديق عليه في العام التالي¹⁶. ولم توقع على هذا الميثاق، بحلول عام 2003، إلا 17 دولة هي: الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل، كولومبيا، كوستاريكا، الدانمارك، دومينيكا، الإكوادور، فيجي، غواتيمالا، هوندوراس، المكسيك، هولندا، النرويج، باراغواي، فنزويلا¹⁷. وصوّت الكونغرس في تشيلي ضدّ بضع مبادرات أُخذت في هذا الصدد؛ كما صادقت منظمة الوحدة الأفريقية على الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعب، إلا أنه لا يضمن أي تعريف لكلمة «شعب».

ثمة مؤشّر آخر على دخول هذه النضالات من أجل الاعتراف الثقافي مجال النقاش الدولي، هو الاجتماعات التي عقدها أخيراً منتدى الأمم المتحدة الدائم لقضايا الشعوب الأصلية. ويبدو أن التطورات السياسية تتركز في مناطق من العالم اعترفت صراحةً بمطالب السكان الأصليين الذين حشدوا طاقاتهم للنضال ضدّ استبعادهم. ويرى البعض أن مثل هذه الاستنقارات ضارة سياسياً - مثلما يمكن أن تكون صيغها العنيفة والرجعية - إلا أن هذه التحركات تعكس كذلك وعياً سياسياً أكبر بالحرية الثقافية، إذ لم يعد في وسع الدول أن تتحمل وزر تجاهل هذه المطالب أو قمعها.

وهناك مبادرات مبتكرة لمنح الاستقلال المحلي والحكم الذاتي؛ وبخاصة عندما تنتشر المجموعات عبر حدود الدول. من الأمثلة على ذلك، مجلس التعاون بشأن قضايا شعب صامي الذي اشتركت في أقامته فنلندا والنرويج والسويد.

المشاركة في السلطة عبر التحالفات التوافقية: التسيب والتريبات التمثيلية الانتخابية

يطبق أسلوب التحالفات التوافقية مبدأ التسيب في أربعة مجالات أساسية: من خلال المشاركة في

السلطة التنفيذية، والتمثيل التسيبي في التظيم الانتخابية، وتوفير السبل للاستقلالية الثقافية، وإجراءات وقائية بشكل حقوق نقض (فيتو) متبادلة. وفي إمكان هذه الأدوات أن تساعد على منع قطاع في المجتمع من فرض وجهات نظره على قطاع آخر؛ كما يمكن لها، في صيغها الأكثر فعالية، أن تساهم في تمثيل التركيبة الثقافية التعددية لمجتمع ما في مؤسسات دولته.

تنتقد تركيبات التحالفات التوافقية أحياناً بذريعة أنها غير ديمقراطية، حيث يُنظر إليها كأداة لسيطرة النخبة عبر استيعاب المعارضة أو المجموعات المعرضة للخطر¹⁸. لكن ليس من الضروري أن تشمل مثل هذه الترتيبات «ائتلافاً كلياً» من الأطراف؛ إذ كل ما تحتاج إليه هو تمثيل مشترك، عابر لحدود الجماعات في السلطتين التنفيذية والتشريعية. والتحدّي هو التأكد من ألا يطغى أي من الحكم الذاتي (للاقلّيات) أو الحكم المشترك (للدولة ككل) على الآخر؛ كما ينبغي التعاطي مع هذه الترتيبات من خلال سياسات متعلّقة ومسؤولة.

يُركّز هذا القسم على آليتين للتوافقية - المشاركة في السلطة التنفيذية، والتمثيل التسيبي - تحوّلان دون هيمنة مجموعة الأغلبية¹⁹. فمن وجهة نظر دستورية، تثير الإجراءات التي تُعطي الأقليات امتيازات في العمليات الانتخابية، أسئلة حول مبدأ المساواة في المعاملة. إلا أن الأقليات الصغيرة والمبعثرة لا تحظى بأي فرصة للحصول على تمثيل برلماني من دون مساعدة؛ وتالياً يمكن للمشاركة في السلطة التنفيذية أن تحمي مصالحها. وتعكس التسيب في مثل هذه الترتيبات، السياسية والتنفيذية، التركيبة التوعوية للمجتمع في مؤسسات دولته.

تستخدم بليز، وغوايانا، وسورينام، وترينيداد - توباغو، من زمن طويل، آليات المشاركة في السلطة للتعامل مع الانقسامات العنصرية والعرقية، محققةً نسباً متفاوتة من النجاح²⁰. تتضمن هذه الآليات عاملي الاستقلالية (حكم ذاتي لكل جماعة) والاندماجية (حكم مشترك لكل الجماعات). وتشمل المشاركة في السلطة السياسية، الهيئات التنفيذية والتشريعية (من حيث المبدأ) القضائية²¹.

من الضروري التزام الحذر للتأكد من عدم تعطيل قدرات أقلية ما على الفوز بعدد مناسب من المقاعد - كما في إيرلندا الشمالية. فخلال فترة «الحكم المحلي» بين عامي 1920 و1972، جرى مراراً تقسيم المقاطعات الانتخابية لغير صالح الأحزاب

ثمة مؤشّر آخر على دخول هذه

النضالات من أجل الاعتراف

الثقافي مجال النقاش الدولي،

هو الاجتماعات التي عقدها أخيراً

منتدى الأمم المتحدة الدائم

لقضايا الشعوب الأصلية

أوسع للأقليات والمجموعات الأخرى (الإطار 3.3)²³. ويحظى التمثيل النسبي بأكثر فعالية في الديمقراطيات المستقرة؛ حيث يمكنه أن يعالج بعضاً من النقائص الكبيرة في الأنظمة الانتخابية، المعتمدة على الأغلبية، بتقوية الأصوات الانتخابية للأقليات. غير أن التمثيل النسبي ليس الحل الوحيد في جميع الحالات؛ إذ إن إضافة تجديدات على أنظمة «الفائز يأخذ كل شيء» تستطيع أيضاً أن تقوّي صوت الأقليات الانتخابي، رغم أن استنباط مثل هذه الترتيبات مهمة أكثر صعوبة بكثير.

من الوسائل الأخرى لضمان تمثيل الأقليات الثقافية، حجز مقاعد لجماعات معينة كما تفعل نيوزيلندا لسكانها من الماوري²⁴، والهند للقبائل والطبقات المنبوذة، وكرواتيا لأقلياتها من ذوي الأصول الهنغارية والإيطالية والألمانية وغيرهم. لكن نظام حجز المقاعد والحصص النسبية يتعرض للتحديات أحياناً، لأنه «يُثبّت» هويات الناس واختياراتهم في الآلية الانتخابية؛ كما أن التفاوض حول الحصص النسبية وحجز المقاعد قد يؤدي إلى نشوء نزاعات ومظالم. ففي لبنان، أمست مظالم المسلمين من التخصيص بنسبة 6.5 في مقاعد البرلمان بين المسيحيين والمسلمين، المثبتة على أساس إحصاء عام 1932، مصدراً رئيسياً للتوتر؛ أدى إلى حرب أهلية، عندما تغير الوزن السكاني لكل من الطائفتين²⁵. ولربما تكون هذه الوسائل مصدراً للمشاكل أكبر من أنظمة الانتخاب النسبية، التي تترك للناس حرية الاختيار في تعريف هوياتهم.

سياسات خاصة بالدين والأعراف الدينية

كما يتضح من الفصل الثاني، فإن أقليات دينية كثيرة حول العالم تتعرض لأنواع متباينة من الاستبعاد. يرجع ذلك في بعض الأحيان إلى تمييز صريح ضد أقلية دينية - وهذه مشكلة منتشرة بشكل خاص في بلدان غير علمانية، حيث تتولى الدولة مهمة الحفاظ على الدين المقرر والترويج له. لكن الاستبعاد قد يكون في حالات أخرى أكثر مواربة، بل ربما غير مقصود، كأن لا يعترف التقويم الرسمي بالأعياد الدينية لأقلية ما، أو أن تتضارب تعليمات اللباس في المؤسسات العامة مع الألبسة الدينية لإحدى الأقليات، أو أن تختلف قوانين الدولة في الزواج والميراث عن قوانين أقلية دينية، أو أن تتعارض تعليمات التخطيط العمراني مع تقاليد الدين لدى إحدى الأقليات. وقد تنشأ نزاعات من هذا القبيل، حتى في دول علمانية. ونظراً إلى

الكاثوليكية القومية وسواها، ولخدمة حزب أولستر الاتحادي المهيمن؛ الذي ظل في الحكم دون انقطاع، متجاهلاً في معظم الأحيان مصالح الأقلية القومية. واستنفر ذلك الوضع رد فعل طويل البقاء من النزاع والعنف. وقد سعى اتفاق «الجمعة العظيمة»، في عامي 1998 و1999، إلى تفادي تكرار هذا التاريخ. ويدعو الاتفاق إلى اتخاذ القرارات الهامة في الجمعية التشريعية لإيرلندا الشمالية بالتوافق على «أساس قائم عبر الجماعات»؛ الأمر الذي يتطلب إما موافقة مستقلة لكلا الطرفين وإما أغلبية مرجحة بنسبة 60% من الأصوات؛ تضم 40% من الأعضاء المقترعين في كل من الكتلتين²². والفكرة من ذلك، أنه لا يمكن البت في أي قرار هام دون بعض التأييد من كلا الجانبين؛ وهو ما يوفر إطاراً للتفاوض.

في بلجيكا، ينقسم مجلس النواب والشيوخ إلى مجموعتين لغويتين - إحداهما ناطقة بالهولندية، والأخرى ناطقة بالفرنسية - مع تعريف الفئة الناطقة بالألمانية كجزء من المجموعة الناطقة بالفرنسية. وفي بعض القضايا الرئيسية المعينة، ينبغي اتخاذ القرارات بالأغلبية في كل مجموعة، وبأغلبية شاملة بنسبة ثلثي الأصوات. ففي ديموقراطيات الأغلبية، تحكم الأغلبية؛ أما في ديموقراطيات المشاركة في السلطة بالتحالفات التوافقية، فإن أغليات جميع الأطراف هي التي تحكم.

يُتيح التمثيل النسبي، وهو أداة أخرى في النظام التوافقي، لكل جماعة لها شأنها، أن تحظى بتمثيل سياسي متناسق تقريباً مع نسبتها من السكان؛ وبخاصة عندما تكون الأحزاب ذات قاعدة عريضة. وحتى عندما لا تكون هكذا، يوفر التمثيل النسبي قدراً أكبر من الحوافز للأحزاب السياسية كي تسعى وراء أصوات انتخابية من مجموعات مبعثرة لا تشكل أغليات في أي دائرة انتخابية جغرافية معينة - وهو ما يعزز أيضاً تمثيل الأقليات. فالتمثيل النسبي لا يضمن تلاًوماً ناجحاً، فيما نظام «الفائز يأخذ كل شيء» قد يناسب أحياناً الفدرالية المتعددة القوميات واللغات، كما بيّنت كندا والهند؛ إلا أن كلتا الدولتين تستخدم أيضاً إجراءات أخرى كي تضمن التمثيل السياسي لفئات متعددة. كذلك يمكن لأنظمة «الفائز يأخذ كل شيء» أن تؤدي إلى استبعاد الأغلبية.

لا تضمن أي قاعدة من القواعد الكثيرة للتمثيل النسبي تحقيق نسبة كاملة، لكن في وسعها التعامل مع مشكلة نظم «الفائز يأخذ كل شيء» وإتاحة تمثيل

قد يكون الاستبعاد أقل مباشرة

بل ربما غير مقصود، كأن لا

يعترف التقويم الرسمي بالأعياد

الدينية لأقلية ما

تمثيل نسبي، أم الفائز يأخذ كل شيء؟ نيوزيلندا تبدل نظامها الانتخابي

لديموقراطيات الأغلبية سجل كئيبي من حيث المشاركة السياسية للأقليات، وعدم منحها تمثيلاً كافياً، وتهميش صوتها الانتخابي. فكيف تستطيع مجتمعات متعددة الثقافات أن تكون أكثر اندماجية وتضمن المشاركة الوافية للأقليات والمجموعات الثقافية المهمشة الأخرى؟ إحدى الوسائل هي التمثيل النسبي عوضاً عن أنظمة «الفائز يأخذ كل شيء» (التي تُعرف أيضاً باسم «الفائز هو الأول» عبر «الحاجز»)، حيث ينال الحزب السياسي الحاصل على أكبر عدد من الأصوات، أغلبية المقاعد التشريعية. في المملكة المتحدة، مثلاً، قد يفوز حزب بأقل من 50٪ من الأصوات (وهو أمر يحدث أحياناً كثيرة)، لكنه يحصل على نصيب من المقاعد أكبر من ذلك بكثير. ففي الانتخابات البريطانية لعام 2001، نال حزب العمال 41٪ من الأصوات، لكنه احتل 61٪ من المقاعد؛ وحصل حزب الديمقراطيين الأحرار في الانتخابات ذاتها على 19.42٪ من الأصوات، غير أنه لم ينل سوى 7.5٪ من المقاعد. أما في أنظمة التمثيل النسبي، فالمجالس التشريعية تُنتخب من دوائر انتخابية متعددة المقاعد على أساس تساوي النسب مع الأصوات: 20٪ من أصوات الناخبين تكسب 20٪ من المقاعد.

ولأن أنظمة «الفائز يأخذ كل شيء» تستثني أولئك الذين لا يدعمون آراء الحزب الحاكم، فإنها لا تُلأم بيئات الاندماج الثقافي؛ فيما المرجح في أنظمة التمثيل النسبي أن تحظى الأحزاب التي تنال عدداً كبيراً من الأصوات بنصيب في السلطة والقاعدة، إذ أن أنظمة الانتخابات وفقاً للتمثيل النسبي تعبر عن الرأي العام بشكل أدق، والأرجح أنها تشجع اندماج الأقليات (ما دامت الأقليات تنظم نفسها سياسياً).

المصدر: O'Leary 2004; Boothroyd 2004; Nagel 2004.

تعتمد بضع دول متعددة الثقافات على أنظمة التمثيل النسبي؛ منها أنغولا، والبوسنة والهرسك، وأريتريا، وغوايانا، ولاتفيا. وفي غرب أوروبا، تستخدم 21 دولة من أصل 28 صيغ التمثيل النسبي.

يجادل منتقدو التمثيل النسبي بأن إدماج مجموعات متشرذمة قد يؤدي إلى قيام حكومات غير مستقرة وغير فعالة، وذات تحالفات متبدلة؛ وغالباً ما تُذكر إيطاليا كمثال على ذلك. لكن مشاكل كهذه ليست مستوطنة ولا هي مستحيلة التذليل. ففي الواقع يمكن لآليات متعددة أن تمنع الورطات، والعقد المستعصية. مثلاً، يمكن حل هذه المشكلات بوضع مستلزمات الحد الأدنى للأصوات، كما في ألمانيا، أو بتغيير عدد الدوائر الانتخابية؛ بما يعكس التوزيع الجغرافي للرأي العام، مع الحفاظ في الوقت عينه على الأنظمة الانتخابية الإدماجية. وقد تكون الورطات والعقد المستعصية هي التي تفضلها أقلية تفرض إرادتها على الأغلبية - كما يحدث كثيراً في حكومات منتخبة بحسب نظام «الفائز يأخذ كل شيء».

يقاوم آخرون هذه السياسات بحجة أن مثل هذه التغييرات سوف تستثني فئات هائلة وزعزعة سياسية - كما تخشى ذلك النخبة السياسية في العديد من بلدان أميركا اللاتينية؛ حيث تتزايد مطالب السكان الأصليين بصوت وتمثيل سياسيين أقويين. لكن هذه الحجج لا يمكن استخدامها في الدفاع عن سياسات تؤدي إلى الاستبعاد المتواصل لمجموعات وشرائح معينة. وكما تُظهر تجارب بلدان ديموقراطية أخرى، فإن التحولات إلى سياسات حصرية تشجع زيادة الاشتراك، وتمكن من وجود تمثيل أكثر فعالية، هي تحولات ممكنة.

صوّت نيوزيلندا عام 1993 لإجراء إصلاح انتخابي رئيسي يقضي بالانتقال من نظام «الفائز يأخذ كل شيء» إلى التمثيل النسبي؛ مستهدفة إلى حد كبير معالجة الإقلال من التمثيل الكافي للسكان الأصليين من شعب ماوري. وكانت تشريعات استعمارية، يرجع تاريخها إلى عام 1867، قد خصّصت 4 مقاعد للماوريين من أصل 99 مقعداً في الحكومة؛ وهي حصّة تقل كثيراً عن نسبتهم البالغة 15٪ من السكان. اختار الناخبون نظاماً نسبياً مختلطاً العضوية، نظاماً مؤلداً؛ يأتي فيه نصف المقاعد من دوائر ذات مقعد واحد تتبع أسلوب «الفائز يأخذ كل شيء»، فيما يوزع النصف الآخر وفقاً للنسب التي فاز بها كل حزب.

كذلك تبنت نيوزيلندا نظام «الدائرة الانتخابية المزدوجة» الذي يُعطى فيه المواطن من أصل ماوري خيار التصويت إما لشخص من القائمة الماورية وإما لآخر من القائمة الانتخابية العامة. وتُخصّص مقاعد الماوريين على أساس الإحصاء الماوري، ونسبة الماوريين الذين يختارون تسجيل أنفسهم على القائمة الماورية.

كانت الانتخابات الأولى بنظام التمثيل النسبي في نيوزيلندا (1996) صعبة. لم يتشكل ائتلاف أغلبية طيلة تسعة أشهر؛ وعاد الرأي العام، بسبب هذه المصاعب، إلى تفضيل نظام «الفائز يأخذ كل شيء». لكن انتخابات عامي 1999 و 2002 جرت بشكل حسن، وثبتت من جديد تأييد الناس لنظام التمثيل النسبي؛ فازداد التمثيل السياسي للماوريين من حوالي 3٪ في عام 1993، عندما بدأ تطبيق النظام المختلط، إلى 16٪ تقريباً في عام 2002. ورُغم بعض المصاعب التي ظهرت خلال المسيرة، فقد اتضح أن التحول في النظام الانتخابي قطع شوطاً بعيداً نحو تحسين تمثيل الشعب الماوري في نيوزيلندا.

التطبيق؛ ولهذه الفوارق دلالات على مقدرة الدولة في حماية الخيار الشخصي، والحريات الدينية (الإطار 3.4).

تنشأ المشاكل في بعض الأحيان بسبب الكثرة الزائدة للعلاقات الرسمية بين الأقاليم والدولة، أو ممارسة السلطات الدينية نفوذاً أكثر مما ينبغي في شؤون الدولة. قد يحدث ذلك، مثلاً، عندما تسيطر نخبة صغيرة من رجال الدين على مؤسسات الدولة بناءً على ما تعتبره شرائع مفوضاً بها إلهياً، كما في أفغانستان أيام الطالiban. ومن المستبعد أن تقبل هذه النخب الدينية المهيمنة سياسياً بوجود اختلافات داخلية، ناهيك من المعارضة؛ أو أن تفتح مجال الحرية حتى لاتباعها خارج الحلقة التخريبية الصغيرة، وبالتأكيد ليس لأتباع مجموعات دينية أخرى. فمثل هذه الدول لا تفتح صدرها لجماعات دينية أخرى، أو لمعارضين، ولا تعاملهم على أساس المساواة.

الأهمية الكبرى التي يحظى بها الدين في هويات البشر، فإن من غير المستغرب استنفار الأقليات الدينية أحياناً كثيرة للنضال ضد هذه الأوجه من الاستبعاد؛ وما لم تعالج هذه الاستنفارات بشكل صحيح، فإنها قد تصبح عنيفة. لذا، فإنه لأمر أساسي أن تتعلم الدول كيفية معالجة هذه المطالب. إن الدولة مسؤولة عن توفير سياسات وآليات تحمي الخيار الشخصي، وسيحقق ذلك على أفضل وجه عندما لا تميز المؤسسات العامة بين مؤمنين وغير مؤمنين؛ وليس فقط بين أتباع أديان مختلفة. وقد ثبت أن المبادئ العلمانية هي الأفضل للتحرّك نحو هذه الأهداف، لكن ليس ثمة نموذج واحد بحد ذاته من العلمانية أفضل من النماذج الأخرى في جميع الأحوال؛ إذ تطوّرت روابط عديدة بين الدولة والسلطات الدينية على مر الزمن. على نحو مماثل، فإن الدول التي تعتبر نفسها علمانية تمارس علمانيتها بطرق مختلفة، من حيث المبدأ أو

الأشكال العديدة للدول العلمانية وغير العلمانية، وتأثيراتها على الحرية الدينية

تُعامل الدولُ الدِّينَ بِطَرُقٍ مختلفة.

الدول غير العلمانية

تعترف الدول غير العلمانية، رسمياً، بدياناتٍ معيَّنة؛ ويمكن لهذا الاعتراف أن يتَّخذ أشكالاً مختلفة، بحسب الروابط الرسمية والمادية القائمة بين الدولة والسلطة الدينية.

- دولة محكومة بالقانون الإلهي - أي دولة خاضعة لحكم رجال الدين، كما في جمهورية إيران الإسلامية التي يحكمها آيات الله، أو أفغانستان إبان حكم الطالiban.
- دولة يستفيد فيها دينٌ واحد من تحالفٍ رسميٍّ مع الحكومة - أي أن فيها ديناً «مقرراً». من الأمثلة على ذلك، الإسلام في بنغلادش وليبيا وماليزيا؛ والهندوسية في النيبال؛ والمسيحية الكاثوليكية في الأرجنتين وبوليفيا وكوستاريكا؛ والبوذية في بوتان وبورما وتايلاند.
- دولة لها كنيسة أو ديانة مقررة أو معترف بها، لكنها مع ذلك تحترم أكثر من دين واحد؛ كما تعترف بجميع الأديان، وربما تحاول رعايتها جميعاً دون تفضيل أيٍّ منها على الآخر. قد تفرض دولٌ من هذا النوع ضريبةً دينية على جميع المواطنين، ومع ذلك تُعطيهم الحق في توجيه أموال الضريبة إلى منظمات دينية يختارونها بأنفسهم؛ ومن الممكن أن تساعد مالياً مدارس تديرها مؤسسات دينية، لكن المساعدة تكون بطريقةٍ غير تمييزية. من بين الأمثلة على هذه الدول، السويد والمملكة المتحدة؛ وهما علمانيتان أساساً، ولدى كلٍّ منهما دينٌ «مقرَّر» من حيث الاسم فقط. من الأمثلة الأخرى على هذا النمط من الدول اللاعلمانية، الدانمرك وأيسلندا والترويج.

المصدر: Bhargava 2004.

الدول العلمانية المعادية للدين

تستبعد الدولة الدين من شؤونها هي، لكنها لا تستبعد نفسها من شؤون الدين. فالحق في الحرية الدينية محدود جداً في مثل هذه الدول، وغالباً ما تتدخل الدولة لقمع الحريات والممارسات الدينية، من الأمثلة على ذلك، النظام الشيوعي في الصين، والأنظمة الشيوعية السابقة في الاتحاد السوفيتي وأوروبا الشرقية.

الدول المحايدة أو غير المرتبطة

هناك طريقتان للتعبير عن هذا النوع من الحياد. فقد تعلن الدولة التزامها بسياسة «استبعاد متبادل» تشملها هي وجميع الديانات على السواء، أو «الفصل الصارم بين الدين والدولة». ولا يعني ذلك فقط أن الدولة تمنع السلطات الدينية من التدخل في شؤون الدولة، وإنما أيضاً أن الدولة تتجنب التدخل في الشؤون الداخلية للمجموعات الدينية. وأحد مضاعفات هذا الاستبعاد المتبادل هو أن الدولة قد تكون غير قادرة على - أو مستعدة ل- التدخل في أعراف محدّدة بأنها «دينية»، حتى عندما تُشكّل هذه الأعراف خطراً على الحريات الفردية والقيم الديمقراطية؛ أو ربما تكون للدولة سياسة محايدة إزاء جميع الأديان. وأضحى الأمثلة على ذلك، ولاية فرجينيا الأمريكية (بعد إلغاء صفة المقررة عن الكنيسة الانجليكانية في عام 1786)؛ والولايات المتحدة (بخاصة بعد التعديل الأول للدستور في عام 1791)؛ وفرنسا، خصوصاً بعد قانون فصل الدين عن الدولة في عام 1905.

الدول العلمانية الملتزمة بالاحترام المتبادل والابتعاد المبادئي

تكون الدولة علمانية، بمعنى أنه ليست لديها كنيسة أو ديانة

مقررة رسمياً، ولا تُرفي ديناً فوق الأديان الأخرى؛ بل تُوفّر الاحترام المتساوي لجميع الأديان (ولغير المؤمنين). لكنها مستعدة للدفاع عن المبادئ العالمية لحقوق الإنسان والمساواة في المواطنة؛ وقادرة على التدخل في الشؤون الداخلية للمجموعات الدينية بما يمكن تسميته «الابتعاد المبادئي». وقد يتخذ هذا الارتباط شكل الدعم اللامتحيّز للأديان (مثل التمويل الحكومي للمدارس الدينية، أو اعتراف الدولة بقانون الأحوال الشخصية الديني)، أو حتى بالتدخل لِرصد - وإصلاح - الممارسات الدينية التي تتناقض مع حقوق الإنسان (مثل تنظيم المدارس الدينية، أو إصلاح قوانين الأحوال الشخصية لضمان المساواة بين الجنسين). في الابتعاد المبادئي، يعتمد تدخل الدولة أو عدم تدخلها على ماهية الإجراءات التي تُقوَّى حقاً الحرية الدينية والمساواة في المواطنة. وقد لا تتعامل الدولة بالطريقة نفسها تماماً مع كل ديانة، أو لا تتدخل إلى الدرجة ذاتها أو بالأسلوب عينه؛ لكنها تضمن أن تكون العلاقات بين المؤسسات الدينية والسياسية مسيرةً يُهدى المبادئ الثابتة وغير الطائفية للحرية وحقوق الإنسان.

من الأمثلة على ذلك، الصياغة العلمانية في الدستور الهندي. ففي حين يُثير ازدياد العنف الطائفي شكوك المراقبين حول الصدقية العلمانية للسياسيين الهنود هذه الأيام، رسخ الدستور علمانية الدولة في الهند. وكانت سياسة العلمانية والابتعاد المبادئي هي التي مكّنت الدولة الهندية في السنوات الأولى بعد الاستقلال من الاعتراف بقوانين الأعراف، وشرائع مجتمعات الأقليات الدينية وطقوسها، وتسهيل اندماجها الثقافي. ومن أجل الدفاع عن مبادئ المساواة والحرية، أصلحت الهند مجموعة من الممارسات التقليدية؛ مثل منع الأشخاص، الذين كانوا «منبودين»، من دخول المعابد.

ينبغي أن يتوفّر لكل فردٍ أو طائفةٍ ضمن مجموعة دينية الحق في انتقاد هيمنة تفسير معين للمعتقدات الأساسية، أو تعديلها، أو الطعن في صحتها؛ إذ لجميع الديانات تفسيرات وطقوس متباينة - كلها متعدّدة التعبير القويّ عما هي - ولا يجوز أن يحظى أيُّ تفسير منفرد برعاية الدولة. وينبغي أن تتساوى طبقة رجال الدين أو التراتبيات الدينية الأخرى مع المواطنين الآخرين من حيث الوضع القانوني؛ كما لا يجوز لهم أن يطالبوا بامتيازاتٍ سياسية أو مجتمعية أكبر. يتعيّن على الدول أن تُفسح المجال أمام جميع الأديان للمناقشة في ما بينها، ولممارسة التقد ضمن حدود؛ مثلما ينبغي السماح لأتباع ديانة ما بأن ينتقدوا، بروح المسؤولية، ممارسات الديانات الأخرى ومعتقداتها.

- قد تعلن الدولة في حالاتٍ أخرى أنها محايدة وتدعي بأنها تنأى بنفسها عن شؤون الدين، وتستبعد الدين عن شؤون الدولة - أي سياسات «الاستبعاد المتبادل». لكن هذا الموقف قد يتعرض في واقع الأمر للتشويه؛ نتيجة سياسات تتعامى عن انتهاكات فعلية للحريات الدينية، أو عن تدخلات مبطنة في الاتجاه ذاته، بدافع الانتهازية السياسية.
- مهما تكن العلاقات التاريخية مع الدين، فإن الدول تتحمل مسؤولية حماية حقوق جميع سكانها، وضمان حريّاتهم، وعدم التمييز (مع أو ضد) على أسس دينية. ومن الصعب اقتراح نموذج مثاليٍّ كامل للعلاقات بين مؤسسات الدولة والسلطة الدينية، لكن على الدول التي لا تمارس التمييز أن تحمي ثلاثة أبعادٍ للحرية الدينية والخيارات الشخصية.

• يجب أن يكون الأفراد أحراراً ليس فقط في انتقاد الدين الذي ولدوا منتمين إليه، وإنما أيضاً في رفضه واعتناق دين آخر؛ أو البقاء غير منتمين إلى أي دين.

تنشأ بعض التحديات التي تجابه العلمانية من الروابط التاريخية بين بلد ما والدين، أو من الإرث الاستعماري. سياسات «فرق تسد» الاستعمارية البريطانية في جنوب آسيا التي حاولت تصنيف الهويات الدينية والثقافية، وتحديد مواقعها بنسبة بعضها إلى بعضها الآخر في الحياة السياسية والمجتمع، ظلت مصدراً دائماً للنزاع السياسي، حتى ما بعد التقسيمات الإقليمية في المنطقة²⁶. وما زالت هذه التقسيمات المتجذرة تاريخياً تشكل عوائق قوية أمام محاولات صوغ سياسات علمانية، في منطقة شهدت الكثير جداً من المعاناة الطائفية. فقد خلف الحكام الاستعماريون الإسبان، بعلاقتهم التاريخية مع الكنيسة الكاثوليكية، إرثاً شبيهاً من الروابط بين الدين والدولة في المستعمرات الإسبانية السابقة، وبخاصة في أميركا اللاتينية؛ مع ما ينطوي هذا الأمر بدهشة على مخاوف بينها تلك المتعلقة بمسألة المساواة بين الجنسين.

تظهر هذه الأعباء التاريخية أحياناً في شكل معضلات معاصرة - مثلاً، هل يتم الاعتراف بالقوانين الدينية المختلفة، في بيئة ديمقراطية يتساوى فيها جميع المواطنين أمام القانون؟ وكما يتبين من النقاش الدائر حول قانون الأحوال المدنية الموحد في الهند، فإن الحجج الخاصة بحقوق النساء ومبادئ المساواة تتشابك مع المخاوف على حقوق الأقليات والاعتراف الثقافي (الإطار 3.5). لذا، ينبغي للمبدأ الهادي نحو حل هذه القضايا أن يتمثل في بناء إجماع حولها، بعبارة تعزيز المبادئ العالمية لحقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين، والتنمية البشرية²⁷.

سياسات خاصة بقانون الأعراف، وبالتعددية القانونية

تشعر أقليات دينية وعرقية معينة، وفئات من السكان الأصليين، بالتغرب عن النظام القضائي العام لأسباب متعددة. ففي بعض البلدان، كان القضاة ومسؤولون قضائيون آخرون متحيزين تاريخياً ضد هذه الفئات أو جاهلين أوضاعها؛ الأمر الذي أدى إلى تطبيق القوانين بإجحاف وتحيز. وفي بلدان عديدة، يكاد

إن الحجج الخاصة بحقوق النساء ومبادئ المساواة تتشابك مع المخاوف على حقوق الأقليات والاعتراف الثقافي

الإطار 3.5

قانون الأحوال الشخصية الهندوسي والإسلامي: الجدل المستمر حول قانون مدني موحد

يدور جدلٌ حارٌ في الهند اليوم حول التعدد القانوني والشمولية القانونية؛ محورهُ، هل ينبغي تطبيق نظام قانوني واحد على أعضاء كل المجموعات؟ وتبرز خلافات الرأي التافض الظاهر بين الاعتراف الدستوري بقانوني الأحوال الشخصية الهندوسي والإسلامي، وبين الالتزام الدستوري الموازي بوضع قانون مدني موحد. لذلك، يتركز الجدل في إطار الانشغالات الأوسع بشأن الهند كدولة علمانية متعددة الثقافات.

تحكم قوانين الأحوال الشخصية التي تختص بها طوائف دينية مختلفة قضايا الزواج، والطلاق، والوصاية، والتبني، والميراث، والخلافة، وتتباين هذه القوانين تبايناً كبيراً بين الطوائف، وحتى ضمن الطائفة الواحدة. كذلك تُثير دعاوى قانون الأحوال الشخصية في المحاكم قضايا مرتبطة بها ذات خصوصية أكبر، وتخلق أحياناً مجابهات بين حقوق الأقليات الدينية وحقوق النساء.

وغالباً ما يتلخص الجدل حول قوانين الأحوال الشخصية في النقطتين التاليتين:

- المساواة بين الجنسين: كيف تعامل التقاليد والقوانين المسممة بالسُّلطة الأبوية، سواء كانت هندوسية أم إسلامية، الرجال والنساء معاملةً مختلفة.
- الحريات الثقافية وحقوق الأقليات: ما إذا كان على

المصدر: Engineer 2003; Mody 2003; Rudolph 2001.

مبادئ المساواة أمام العدالة، لكنهم يمتنعون عن تفهيم الوضع الصعب للأقليات في ديمقراطية الأغلبية، مثل الهند. وهذا صحيح بشكل خاص في ضوء التوترات الطائفية المتصاعدة. وكثيراً ما تنظر الأقلية المسلمة إلى القانون الموحد كإلغاء مبطن لحرمتها الثقافية.

لقد تعرضت قوانين الأحوال الشخصية لجميع الطوائف إلى الانتقاد بسبب تمييزها ضد النساء؛ وهناك حجج قوية لإصلاح ما يرقى إلى جميع القوانين والعادات التقاليدية (والأبوية السُّلطة عادة) في البلاد، بعبارة جعل قوانين الأحوال الشخصية وقوانين الأعراف الهندوسية والإسلامية متوافقة مع المساواة بين الجنسين وحقوق الإنسان العالمية. إلا أن تطبيق المساواة - وهو هدف مركزي لاهتمامات التنمية البشرية - ليس الشيء ذاته كتطبيق التسق الواحد.

ما تدعو إليه الحاجة الآن هو إصلاح داخلي لجميع قوانين الأعراف والمحافظة على المساواة بين الجنسين؛ بدلاً من أن تُفرض على جميع الطوائف قوانين متماثلة، ومجحفة، ومتحيزة في موضوع الجثوسة. ومن المهم جداً في هذا الأمر بذل جهد حقيقي للوصول إلى إجماع على القانون؛ إذ التشريع الذي يفرض التسق الواحد سيؤدي فقط إلى توسيع الهوة بين الأغلبية والأقلية - وهو مؤذٍ للوئام المجتمعي واللامساواة بين الجنسين.

الدولة أن تحتفظ بحق التدخل في شؤون الأعراف الدينية؛ لإحفاظ على الحرية والمساواة، وتحمي في الوقت ذاته حق المجموعات في ممارسة شعائرها أديانها.

من المهم فهم الجدل في إطاره التاريخي. فقد كانت القيادة الهندية عند الاستقلال ملتزمة بهند علمانية لا بدولة للأغلبية الهندوسية فقط؛ وكان ذلك أمراً إلزامياً من الناحية السياسية، نظراً إلى مخاوف المسلمين مباشرة بعد التقسيم الوحشي لشبه القارة الهندية. اعترف الدستور الهندي بنظام التثوق القانوني الموروث من عهد الاستعمار، وتكثف معه كواقع يخصه في التعددية الثقافية. وتضمن الدستور ذلك الهدف البعيد المدى في وضع قانون مدني موحد؛ كما وفر القانون الخاص بالزواج، الصادر في عام 1954، خياراً غير ديني للأزواج بدلاً عن قانون الأحوال الشخصية.

توضيح نظرة سريعة إلى التطورات القانونية في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي كيف أغفلت الحجج الداعية إلى القانون الموحد مهموم المساواة - وكيف صُوّر البرنامج العلماني على أنه مُنافٍ أخلاقياً لمبدأ الاعتراف الخاص بالحقوق الثقافية للأقليات. ويشتم هذا الجدل السياسي المستمر بالأهمية، نظراً للضمون السياسي المعاصر. فمؤيدو القانون الموحد يشددون على

هي أن الحكم الاستعماري و«رسالته التمديدية» زعماً أن فضل إدخال القيم والمعتقدات والمؤسسات الحديثة إلى المستعمرات يعود إليهما وحدهما³¹.

أدخل المستعمرون الأوروبيون إلى أفريقيا قانونهم الإداري ونظامهم القضائي؛ إلا أنهم احتفظوا بالكثير من قوانين الأعراف، والعديد من عناصر الإجراءات القضائية الأفريقية، التي رأوا أنها تنسجم مع مفهومهم للعدل والأخلاق. كانت المحاكم المشكّلة حسب النظام الغربي تعمل برئاسة حقوقيين وقضاة مغتربين تشمل صلاحياتهم جميع الأشخاص، من أفريقيين وغير أفريقيين، في القضايا الجنائية والمدنية. وكانت هذه «المحاكم العامة»، كما أُشير إليها في أغلب الأحيان، تُطبق القانون الأوروبي والتشريعات المحلية استناداً إلى الأعراف الأوروبية. وقد تكونت مجموعة أخرى، مثل «محاكم السلطة المحلية» أو «المحاكم الأفريقية» أو «محاكم الشعب»، من الزعماء التقليديين أو الوجهاء المحليين؛ غير أن صلاحياتها اقتصرت على الأفريقيين، حيث طبقت في معظم الحالات قانون الأعراف السائد. وطيلة التاريخ الاستعماري لِملاوي، على سبيل المثال، تركزت الصلاحيات القضائية الخاصة بالأفريقيين إلى المحاكم التقاليدية؛ في الحالات المشمولة بقانون الأعراف، وفي حالة القضايا الجنائية البسيطة³².

قُبيل انتهاء العصر الاستعماري، بدأت السلطات في توحيد نظام المحاكم المزدوج؛ مع إشراف المحاكم العامة على عمل المحاكم التقاليدية. واحتفظت المستعمرات الناطقة بالإنكليزية بمعظم التركيبة المزدوجة التي أقيمت إبان الحكم الاستعماري، محاولة في الوقت ذاته إصلاح قانون الأعراف وأقلمته مع مفاهيم القانون الإنكليزي؛ فيما حاولت المستعمرات الناطقة بالفرنسية والبرتغالية استيعاب قانون الأعراف في القانون العام. وألغت تونس وإثيوبيا بعض نواحي قانون الأعراف؛ إلا أن هذا القانون لم يهمل أو يُمتنع في أي بلد أفريقي، لا في أثناء الحكم الاستعماري ولا بعده.

قانون الأعراف يستطيع تعزيز إمكانية الوصول إلى النظم القضائية

يمكن للقبول بقانون الأعراف أن يساهم في حماية حقوق السكان الأصليين، ويضمن تطبيقاً أكثر إنصافاً لحكم القانون؛ كما تستطيع الجهود المبذولة لنيل اعتراف عام بقانون الأعراف أن تساعد على خلق إحساس من الاندماج في المجتمع الأوسع. وغالباً ما تكون الحجّة الأكثر واقعية للدفاع عن قانون الأعراف، وبخاصة في أنحاء دول مقصرة في هذا المجال، أن

السكان الأصليون أن يكونوا محرومين تماماً من التمثيل في السلطة القضائية. وتزداد وطأة هذا الواقع من التحيز والاستبعاد، بتعدّد وصول هذه المجموعات إلى النظام القضائي لأسباب إضافية؛ منها المسافات الجغرافية، والتكاليف المالية، والحواجر اللغوية أو سواها من الحواجز الثقافية.

يمكن مضادةً هذا الاستبعاد من خلال الأنظمة القانونية التعددية؛ لكنّ بعض المنتقدين يُحاجون بأن مثل هذه الأنظمة التعددية قد تُسبغ شرعية على سلوكات تقليدية تتعارض وتوسيع الحريات؛ حيث ترفض أعراف تقاليدية عديدة، مثلاً، مساواة النساء في حقوق الملكية والإرث وقانون الأسرة ومجالات أخرى²⁸. إلا أن التعددية القانونية لا تقتضي تبنيهاً شاملاً لجميع الأعراف والممارسات التي يدعى أنها «تقاليدية»؛ ولا يمكن اعتبار قبول قانون العرف كتمويض للإبقاء على سلوكات تنتهك حقوق الإنسان، مهما يكن مدى الادعاء بأنها «تقاليدية» أو «أصيلة»²⁹. من منظور التنمية البشرية، ينبغي لجميع الأنظمة القانونية - الأحادية منها أو التعددية - أن تكون ملتزمة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ بما فيها المساواة بين الجنسين. لذا، يجادل منتقدون آخرون أيضاً بأنه لا حاجة للإبقاء على التعددية القانونية إذا كان النظام القانوني للمجتمع الأكبر يحترم معايير حقوق الإنسان، وإذا كان السكان الأصليون يقبلون هذه المعايير. لكنّ، حتى عندما يتوفر إجماع على معايير حقوق الإنسان، قد يبقى هناك دور قيم للتعددية القانونية.

توجد النظم القانونية التعددية في معظم المجتمعات تقريباً؛ وقد تطوّرت كتقاليد محلية وتم فتح المجال لها تاريخياً إلى جانب الأنظمة القانونية الرسمية الأخرى³⁰. كذلك، تعايشت الممارسات الأعرافية، التي اكتسبت قوة القانون مع مرور الزمن، جنباً إلى جنب مع الأنظمة القانونية الوضعية. وغالباً ما ترجع جذور هذه التعددية القانونية إلى المنطق الاستعماري في حماية حقوق الأقليات؛ مما سمح باستمرار أنظمة أعرافية معيّنة، في الوقت الذي فرض خلاله المستعمرون قوانينهم الخاصة.

تأويلات استعمارية، لكنها واقعية معاصرة

قد تكون البصمة الاستعمارية مموّهة؛ إذ كثيراً ما يكون من الصعب فعلاً تحديد أي إجراءات قانونية هي التقاليدية الأصيلة، وأيّها يمكن أن يُعتبر نتاجاً هجيناً للمداخلات والسيطرة الاستعمارية. وهناك صعوبة إضافية في التمييز بين الأعراف الأصلية والمفروضة،

ينبغي لجميع الأنظمة القانونية

أن تكون ملتزمة بالمعايير

الدولية لحقوق الإنسان؛ بما

فيها المساواة بين الجنسين

الخيار هو بين قانون الأعراف وبين اللاقانون؛ كما أن الاعتراف بمقدرة السكان الأصليين على تبني قوانينهم الخاصة وتطبيقها هو تفنيدٌ لِتَحَامَلُ تاريخي، وقد يكون جزءاً هاماً من الحكم الذاتي للسكان الأصليين³³.

اعترفت بلدان، من أستراليا إلى كندا إلى غواتيمالا إلى جنوب أفريقيا، بالتعددية القانونية. ففي أستراليا، تجدد التركيز على الاعتراف بقانون الأعراف للسكان الأصليين في البر الأسترالي - الأبوريجيني - وفي جزر مضيق توريس؛ الأمر الذي فتح الطريق أمام أليات جماعات السكان الأصليين للعدالة، ومحاكم الأبوريجينيين، والمزيد من الاستقلال المحلي الإقليمي والحكم الذاتي. وفي كندا، يُنظر في معظم القضايا الجنائية المحلية ضمن جماعة السكان الأصليين، بحيث يُحاكم المتهم محلّفون من أقرانه يشاركونه قيمه الثقافية. وفي غواتيمالا، أقرت اتفاقيات السلام المعقودة عام 1996 وجوب الاعتراف بقانون شعب المايا، كجزء هام من الإصلاحات الحقيقية (الإطار 3.6).

تشهد جنوب أفريقيا ما بعد التفرقة العنصرية/الأبارتايد موجة عارمة من التجديد تضح في قانون الأعراف وسلطات، وموارد، وهيبة جديدة؛ والهدف من ذلك إعادة بناء الثقة في نظام العدالة الجنائية والاحترام لحكم القانون، والاعتراف بالقوانين التقليدية. يمكن التحدي لهذه الإجراءات في دمج القانون العام وقانون الأعراف تمشياً مع الدستور الجديد، الذي يكرس مبادئ مثل المساواة بين الجنسين. وتعتبر هذه العملية التوفيقية خطوة رئيسية في المهمة الهائلة التي تقوم بها جنوب أفريقيا للإصلاح القضائي؛ حيث كانت الخطوة الأولى إلغاء قوانين الأبارتايد، وتلتها إعادة تشكيل اللجنة القانونية التي كان يهيمن عليها قضاة محافظون من نظام الحكم السابق. ويتعين على جنوب أفريقيا الآن أن تسنّ قوانين جديدة، لحكم نظام اجتماعي جديد.

يُمثل قانون الأعراف غالباً الصيغة الوحيدة من العدالة التي يعرفها كثيرون من مواطني جنوب أفريقيا؛ إذ يعيش نصف السكان تقريباً في الأرياف، حيث تُطبق محاكم تقاليدية قانون الأعراف في ما يزيد على 80% من القرى³⁴. وتتعاظم هذه المحاكم الموجودة أيضاً في بعض التجمعات السكانية الحضرية؛ مع السرفقات البسيطة، والخلافات على الملكية، والشؤون الأسرية، من الزواج إلى الطلاق إلى الوراثة. وتتسم المحاكم التقليدية بعبء سريع وقليلة الكلفة، لأنها تعمل بأقل قدر من الرسميات وفي مواقع قريبة من مساكن المتخاصمين، كما تستوفي أقل من دولار واحد كرسومٍ لجلسة الاستماع إلى الحجج

والشهادات؛ ويستخدم قضاتها اللغة الدارجة، فيما تسمح قواعد الإثبات لأفراد الجماعة بالتدخل ومساءلة الشهود.

لهذا النظام منقده - وبخاصة النساء اللائي يُمنعن من العمل كقضاة، ويعترضن للتمييز في أحيان كثيرة عندما يكن طرفاً في محاكمة. رغم ذلك، تتزعم جمعيات نسائية، تحت مظلة حركة النساء الريفيات، الجهود المبذولة للاعتراف بقانون الأعراف وتطويره، ليتوافق مع مجتمع ما بعد التفرقة العنصرية. وتجري هذه الجمعيات نقاشات حول كيفية ترقية قانون الأعراف، وجعله أكثر إنصافاً للمرأة.

لذا، لا يزال هناك قلق تجاه الكيفية التي قد يُعرض فيها قانون الأعراف معايير حقوق الإنسان للخطر، أو يضمن العمل بها³⁵؛ لأن كل منظومة قانونية - رسمية كانت أم تقليدية - عرضة للانتقاد بخصوص صياغتها. ويتكون التقليد القانوني من مجموعة مناح وسلوكيات عميقة الجذور، ومتكيفة مع التاريخ إزاء طبيعة القانون ودوره في المجتمع، وإزاء حسن تكوين النظام قضائي وتسييره؛ وكذلك مع الطريقة التي ينبغي فيها سنّ القانون، وتطبيقه، ودرسه، وتشذيبه، وتعليمه.

يمكن للقبول بقانون الأعراف أن

يساهم في حماية حقوق

السكان الأصليين، ويضمن

تطبيقاً أكثر إنصافاً لحكم

القانون

الإطار 3.6

الوصول إلى العدالة والاعتراف الثقافي في غواتيمالا

الهيئة التشريعية الوطنية بالمعايير التقليدية التي تُنظم حياة مجتمع السكان الأصليين، وكذلك افتقار السكان الأصليين إلى فرص الوصول إلى موارد نظام العدالة الوطني، سبباً حرماناً من الحقوق، وتميزاً وتهميشاً.

اتّفتت الحكومة والمعارضة على:

- الاعتراف بإدارة الشؤون الداخلية لجماعات السكان الأصليين، بناءً على معايير العدالة الخاصة بها.
 - جعل الاعترافات الثقافية جزءاً من تطبيق القانون.
 - تطوير برنامج دائم لتعريف القضاة وأعضاء وزارة الشؤون العامة بثقافة السكان الأصليين وهويتهم.
 - تأمين خدمات استشارية قضائية مجانية لذوي الموارد المحدودة.
 - تقديم خدمات مجانية لترجمة المجرىات القضائية إلى لغات السكان الأصليين.
- تشكّل هذه التطورات خطوات أولى في مسيرة الاعتراف بالثقافات المتمايزة للسكان الأصليين في غواتيمالا. والتحدّي المائل الآن هو تطوير أنظمة الأعراف بطريقة تتوافق مع حقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين.

عانى سكان غواتيمالا الأصليون الأمرين من قهر واستبعاد طيلة ما يزيد على 500 سنة، منذ وصول الغزاة الإسبان. وكان النزاع الداخلي المسلح، الذي استمر من عام 1960 حتى توقيع اتفاقيات السلام في عام 1996، مدمراً إلى حد بعيد؛ حيث تعرّض السكان الأصليون، الذين يشكلون أكثر من نصف الشعب، لمذابح وانتهاكات فظيعة لحقوق الإنسان. وقوض النظام العسكري الديكتاتوري، الذي دام من عام 1970 إلى عام 1985، استقلالية سلطات المجتمعات المحلية.

ليس من المستغرب، إذًا، أن تفقد المجتمعات الريفية ثقافتها بالنظام القضائي وحكم القانون. فقد صارت الإعدامات الغوغائية العلنية من دون محاكمة البديل عن نظام العدالة الرسمي، المشهّر بعدم قدرته على إصدار أحكام على مرتكبي الجرائم، وبترعته إلى الإفراج عن المجرمين باستخدام تقاليد فاسدة في نظام الكفالات. وتشوّه المؤسسة السياسية حقيقة الإعدامات غير القانونية عبر وصفها، بأنّها ممارسات تقليدية للسكان الأصليين.

أقرت اتفاقيات عام 1996 بالحاجة إلى إصلاح حقيقي، مع التزامات للاعتراف بالقانون التقليدي لشعب المايا وسلطته. مثلاً، تقول الاتفاقية الخاصة بهوية السكان الأصليين وحقوقهم «إن قلة معرفة

المصدر: Buvolen 2002.

سياسات خاصة باستخدام لغات متعددة

يتعين على الدول المتعددة الأعراق أن تعترف بها؛ لكي تفي بالتزاماتها الدولية، بموجب معاهدات مثل الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ويحظى بأهمية خاصة الحق في حرية التعبير وفي المساواة؛ لأن حرية التعبير وحرية استخدام لغة ما متلازمتان يتعذر فصلهما، وهذا هو أبرز مثال على أهمية اللغة في شؤون القانون. ففي تركيا، مثلاً، ظلت الأقلية الكردية ممنوعة بحكم القانون من استخدام لغتها في الأماكن العامة حتى عام 1994. وكان إصلاح هذا القانون عنصراً هاماً في استجابة الحكومة لمطالب الأقلية الكردية الكبيرة؛ وجرى في منطقة باتمن الجنوبية الشرقية، خلال شهر مارس/آذار عام 2004، افتتاح أول مركز لتعليم اللغة الكردية.

تظهر التجربة في مختلف أنحاء العالم أن سياسات التعددية اللغوية يمكن أن توسع الفرص المتاحة للناس بطرق عديدة، إذا بُذل جهد هادف إلى تعليم جميع المواطنين بعض اللغات الرئيسية المحكية في البلد (الإطار 3.7). وفي أحيان كثيرة جداً، يكون الأمر المستلزم للبلدان المتعددة اللغات اعتماد صيغة اللغات الثلاث (مثلما أوصت بذلك اليونسكو) التي تمنح الاعتراف العلني لاستخدام ثلاث لغات، هي:

- لغة دولية - غالباً ما تكون اللغة الرسمية للإدارة في البلدان التي كانت مستعمرة. وفي عصر العولمة هذا، تحتاج كل البلدان إلى أن تكون ماهرة في لغة دولية للمشاركة في الاقتصاديات والشبكات العالمية.
- لغة تواصلية/مشاركة - يسهل وجود لغة تخاطب محلية الاتصال بين مجموعات لغوية مختلفة، مثلما هي اللغة السواحلية في بلدان غرب أفريقيا؛ حيث يتكلم الناس أيضاً لغات عديدة أخرى.
- اللغة الأم - عندما لا تكون اللغة الأم للناس اللغة التواصلية أو اللغة الدولية، فإنهم يريدون - ويحتاجون إلى - أن يكونوا قادرين على استخدام لغتهم الأم.

ينبغي للبلدان أن تعترف بهذه اللغات الثلاث كلها كلغات رسمية؛ أو على الأقل أن تعترف باستعمالها وأهميتها في ظروف مختلفة؛ كما في المحاكم أو المدارس. وثمة نماذج عديدة لمثل هذه الصيغ من الثلاثية اللغوية، وفقاً على البلد.

وتدور الأسئلة الرئيسية، التي تجابه الدول فيما يتعلق بالسياسة اللغوية، حول لغة التعليم في المدارس، واللغة المستعملة في الدوائر الحكومية.

عندما تختار الدولة لغة أو لغات وتفضلها على سواها، فإنها غالباً ما تُعطي الإشارة إلى هيمنة أولئك الذين تكون اللغة الرسمية لغتهم الأم. ويمكن لهذا الخيار أن يحد من حرية مجموعات كثيرة غير مهيمنة، مما يقوي التوترات بين فئات المجتمع (أنظر الفصل الثاني). ويتحول ذلك إلى طريقة لاستبعاد أناس عن السياسة، والتعليم، والوصول إلى العدالة، ونواح عديدة أخرى في الحياة المدنية. كما يمكن لهذا الخيار أن يعيق أوجه عدم المساواة الاقتصادية بين المجموعات، وأن يهدد قضية سياسية مثيرة للخلاف والشقاق مثلما حدث في سريلانكا؛ عندما جعلت اللغة السنهالية (التي تتحدث بها الأغلبية) اللغة الرسمية الوحيدة بدل الإنكليزية في عام 1956، رغم معارضة الأقلية التاميلية، التي أرادت اعتراف الدولة بكلتا اللغتين السنهالية والتاميلية.

في حين أن من الممكن، بل من المرغوب فيه، لدولة ما أن تبقى «محايدة» في شؤون العرق والدين، فإن ذلك ليس أمراً عملياً في ما يتعلق باللغة؛ لأن المواطنين يحتاجون إلى لغة مشتركة لتعزيز التفاهم المتبادل والتواصل الفعال؛ كما أن ما من دولة تستطيع تحمل أعباء تقديم الخدمات والوثائق الرسمية بكل لغة محكية في أراضيها. غير أن الصعوبة تتمثل في كون معظم الدول، وبخاصة في العالم النامي وشرق أوروبا، متعددة اللغات - وهي محور معظم البحث الدائر هنا. مرة أخرى، تدعو الحاجة إلى سياسات للتعددية الثقافية.

في المجتمعات ذات اللغات المتعددة، توفر سياسات التعددية اللغوية اعترافاً بمجموعات لغوية متميزة. وتحمي سياسات التعددية اللغوية الاستخدام المتوازي للغتين أو أكثر، بالقول ما خلاصته: «ليحتفظ كل منا بلغته الخاصة في مجالات معينة مثل المدارس والجامعات، لكن لتكن لنا أيضاً لغة مشتركة للنشاطات العامة؛ خصوصاً في الحياة المدنية». ويمكن تدبير أمر الخلافات اللغوية عبر توفير مجالات تُستخدم فيها لغات الأقليات بحرية، وعبر تقديم حوافز لتعلم لغات أخرى، وبخاصة اللغة القومية أو الرسمية. يمكن تشجيع ذلك من خلال إقامة هيكلية للمكافآت الاجتماعية، كجعل إجادة لغة قومية شرطاً للتأهل والتقدم الوظيفيين.

لا يوجد «حق في لغة» ذو طابع عام شامل⁶، بل هناك حقوق أساسية لها مضمون لغوي صريح

يمكن تدبير أمر الخلافات اللغوية عبر توفير مجالات تُستخدم فيها لغات الأقليات بحرية، وعبر تقديم حوافز لتعلم لغات أخرى، وبخاصة اللغة القومية أو الرسمية

التعليم بلغات متعددة في بابوا غينيا الجديدة

الراغبة في تحويل مدارسها إلى اللغة المحلية أن توافق على بناء منشآت جديدة، أو المساهمة في حياة المدرسة، أو إشراك الأطفال في الشؤون الثقافية. أقيمت المواد التعليمية بسيطة عن قصد، حيث تُطَبِّع نُسخ من كتاب مدرسي نموذجي للتصوُّص، وتُبقَى أسطره فارغة كي تُملأ باللغة المحلية؛ كما أقيمت النفقات منخفضة باستخدام الأبيض والأسود للتصوُّص، وورق مقوى بسيط لتغليف الكتب. وتختار الجماعات أشخاصاً محليين أنموذج الصف العاشر على الأقل كعمّالين؛ يتلقون رواتب أقل من حاملي شهادات التعليم الرسمية الذين توظفهم الدولة على الصعيد القطري. لكن كثيرين منهم يشعرون بالسعادة لقيامهم بعمل مُجَدِّد لِقَاء دَخَلَ ثابت.

طلبت بابوا غينيا الجديدة مساعدات كبيرة لتطبيق الإصلاح التعليمي، وتلقّتها كهبّات من أستراليا؛ لكن من المتوقع أن يكون هذا النظام ذا جدوى تفوق الكلفة، وقابلًا للاستمرار على المدى البعيد. وتجرى الآن دراسات لتقييم النتائج.

لم تُجرَ بعد دراسة إحصائية، لكن هناك دلائل متداولة عديدة على أن الأطفال يتعلّمون القراءة والكتابة واللغة الإنكليزية بسرعة أكبر وسهولة أكثر عندما يبدأون تعليمهم بلغتهم الأم. وهناك تحسُّن في التحاق الأطفال بالمدارس، فيما تناقصت نسبة التسرُّب المدرسي، خصوصاً بالنسبة إلى الفتيات. وينتقل أكثر من 70% من تلامذة الصف السادس إلى الصف السابع، مقارنةً بأقل من 40% في عام 1992. كذلك تضاعفت نسبة الالتحاق بالصفوف الأولى من المرحلة الثانوية منذ عام 1992، وازدادت هذه النسبة بمقدار أربعة أضعاف في الصفوف العليا من المرحلة ذاتها. ويقول المعلمون إن الأطفال يبدون أكثر ثقة بالنفس، وأشدّ اهتماماً بالبحث عن المعرفة.

جاء الإصلاح المدرسي بعد مشاورات عامة واسعة النطاق دامت 20 عاماً، وتمّ التنفيذ تدريجياً؛ كما تلقّت منظمات غير حكومية هبات لتطوير نظام كتابة لبعض اللغات التي لم تُكتب قط من قبل. وتعيّن على المجتمعات

إن بابوا غينيا الجديدة، القابعة بين جنوب المحيط الهادئ وبحر كورال، هي أغنى أرض من حيث التعددية الثقافية واللغوية؛ إذ فيها نحو سُدس لغات العالم، البالغ عددها ستة آلاف لغة. وخلق قرن من الاحتلال الاستعماري لغة تخاطبٍ تواصلية هي الميلانيزية الحديثة المبسطة، توك بيسين، المستمدة من الإنكليزية والألمانية والإسبانية والملايوية، فضلاً عن لغات بابوا غينيا الجديدة؛ ويتكلمها نصف السكان البالغ عددهم خمسة ملايين نسمة.

للوفاء باحتياجات السكان الأصليين إلى تعليم أساسي ذي صلة وثيقة بهم، نفذت وزارة التعليم إصلاحات تعليمية رئيسية في عام 1993؛ فأدخلت التدريس بلغات الأصل خلال سنوات الدراسة الثلاث الأولى، وبعد ذلك تُصبح الإنكليزية لغة التعليم. بحلول عام 2001، تمّ إدخال 369 من لغات السكان الأصليين إلى مناهج 3600 مدرسة ابتدائية. ويبدأ ثلث الأطفال الآن الدراسة الابتدائية بلغتهم الأم.

المصدر: Klaus 2003; SIL International 2004a; CRIP 2004.

السياسة اللغوية في المدارس

تتسم ثنائية اللغة في أميركا اللاتينية بأنها استراتيجية مقررة ومعترف بها، تهدف إلى التقليل من الاستبعاد التعليمي للأطفال السكان الأصليين الذي يُسجّلون أسوأ المؤشرات التعليمية. ويتبيّن من دراسات أجريت في بوليفيا والبرازيل وغواتيمالا والمكسيك وباراغواي وبيرو، أن توفير التعليم لمجموعات الأقليات بلغاتها الخاصة، واستخدام معلمين من المجموعات نفسها، إجراءان فعّالان جداً. ويُخفّف التعليم بلغتين من إعادة السنة الدراسية إلى حد بعيد، ويخفّف نسب التسرُّب من المدارس، ويرفع مستوى التعليم بين أطفال السكان المحليين. فقد تبين أن جماعات كيكشي في غواتيمالا التي توفرت لها فرص تعليمية ثنائية اللغة تقلّ عن تلك التي حظيت بها ثلاث مجموعات أخرى من السكان الأصليين شملتها الدراسة الاستطلاعية، سجّلت نسباً من التسرُّب المدرسي وإعادة الصُّفوف أعلى بكثير من غيرها³⁶.

تتوصّل دراسات في أفريقيا إلى نتائج مماثلة، حيث تُظهر المدارس الثنائية اللغة فعالية أكبر من المدارس التقليدية (الجدول 3.1). ويتّضح من دراسات عن التعليم بلغتين في مالي والتشجير ونيجيريا وزامبيا أنه يضمن التواصل بين الأسر والجماعات والمدارس، ويعزّز التفاعل في ما بينها. ويحفز هذا النظام على إنتاج المواد المدرسية والثقافية باللغة الثانية، فيوسّع التراكم المعرفي، ويسهّل اندماج طالب العلم في الحياة الاجتماعية والثقافية، ويشجّع امتزاج الثقافات؛ لأنه يرفع شأن كلا اللغتين والثقافتين اللتين تُعبّران عنها. وتتسم

لا يزال انخفاض الإحراز التعليمي مصدراً رئيسياً للاستبعاد بالنسبة إلى المهاجرين، والمجموعات العرقية، والسكان الأصليين. وفي مثل هذه الأحوال، لا يشكّل توفير التعليم بلغتين اعترافاً بتقاليدهم الثقافية فقط، بل يمكنه أيضاً أن يعزّز التعليم ويخفّف الفوارق التعليمية - مما يوسّع خيارات الناس (أنظر الإطار 3.7).

يتعلّم الأطفال على أفضل وجه عندما يدرسون بلغتهم الأم، وبخاصة في سنواتهم المبكرة. وتُظهر التجارب في بلدان عديدة أن التعليم الثنائي اللغة الذي يجمع بين التدريس باللغة الأم وباللغة القومية السائدة، يمكن أن يُتيح فرصاً تربوية وغيرها. ففي الفيليبين، تفوّق التلاميذ الذين يجيدون اللغتين المستخدمتين في سياسات التعليم الثنائي اللغة (التاغالوغ والإنكليزية) على نظرائهم الذين لا يتكلمون التاغالوغ في بيوتهم. وفي كندا، يتفوّق التلامذة المنتمون إلى الأغلبية الناطقة بالإنكليزية، والمشاركون في برامج التعليم الكلي بلغتين، على أندادهم في البرامج التقليدية للتعليم باللغة الثانية (الفرنسية). في الولايات المتحدة، تفوّق التلاميذ من قبيلة نافاهو الذين تلقوا تعليمهم خلال سنوات المرحلة الابتدائية كلها بلغتهم الأولى (النافاهو)، إضافة إلى لغتهم الثانية (الإنكليزية)، على نظرائهم الناطقين بالنافاهو الذين تلقوا بالإنكليزية فقط³⁷.

مؤشرات الإنجاز الداخلي والتكاليف مدارس تقليدية وثنائية اللغة في بوكينا فاسو

المؤشر	مدرسة ثنائية اللغة	مدرسة تقليدية
نسبة النجاح في الحصول على شهادة التعليم الابتدائي	72٪	14٪
معدّل المدة اللازمة للحصول على دبلوم	6 سنوات طلابية	37 سنة طلابية
نسبة الإنجاز الداخلي (بعد مراعاة الإعادة والتسرب)	68٪	16٪
كلفة الإنجاز السنوية لكل طالب	77447 فرنكا أفريقيًا	104962 فرنكا أفريقيًا

المصدر : Ndoye 2003.

إنتاج المواد بلغة الأغلبية، لأن الكميات المنتجة أقل؛ لكن المشاركة في الإنتاج بين بلدان لها اللغة المحلية نفسها قد تساعد على إبقاء النفقات منخفضة. وتشمل التكاليف تحديث إمداد اللغة المحلية وتوحيد مقاييسه، وإعداد المواد وتوزيعها، وتدريب المعلمين على استخدامها؛ لكن ينبغي أن تقارن هذه التكاليف المالية بالتكاليف الاجتماعية والاقتصادية لعدم المساواة وقلة الإنصاف. وبما أن مواد اللغة المحلية تُنتج بكميات صغيرة، فإنها لا تترك أثراً يذكر على معدّل سعر إنتاج الوحدة للمواد في كل اللغات. ففي السنغال، لا يؤدي إنتاج المواد في لغة ولوف وغيرها من اللغات المحلية إلى رفع معدّل سعر إنتاج الوحدة في جميع اللغات؛ نظراً إلى أن عدد الكتب المنتجة باللغة الفرنسية أعلى كثيراً من عدد الكتب المطبوعة بلغتي ولوف وبولار.

إن التعليم بلغتين استثمار بعيد المدى، لكنّ التكاليف لا تبدو باهظة في أيّ مكان. ففي غواتيمالا، كلف التعليم الثنائي اللغة 0.13٪ من نفقات البرنامج الدوّري للتعليم الابتدائي، وزاد كلفة الوحدة في التعليم الابتدائي بنسبة 9٪ سنوياً (فوق كلفة النظام التعليمي بالإسبانية فقط)⁴¹. وفي الهند، يُضيف إنتاج المواد باللغات المحلية نسبة تتراوح بين 5٪ و10٪ إلى مجمل التكاليف الدورية⁴². لكنّ المكاسب، كما أشير سابقاً، يمكن أن تكون هائلة؛ بسبب انخفاض عدد التلامذة المتسربين، والرّاسبين الذين يُعيدون صفوفهم.

في معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، تُدرّس المواد كلها باللغة المحلية في الصفوف الثلاثة الأولى من المدارس؛ لكن جميع هذه البلدان تقريباً ترجع بعد ذلك إلى اللغات الفرنسية أو الإنكليزية أو البرتغالية. وقد تجد هذه البلدان أن تطبيق نظام تعليمي بلغة محلية صعب جداً، بسبب كثرة اللغات المحكية؛ إلا أن معظم هذه اللغات متقاربة، وليست هناك إلا 15 مجموعة لغوية أساسية للبلدان الـ45 في أفريقيا جنوب الصحراء (الإطار 3.8). ومن شأن تطوير التعليم بلغة محلية أن يتطلب استثمارات أعظم وتعاوناً إقليمياً لتوحيد هذه اللغات وتطويرها؛ كما سيقترض التوحيد ترجمة نصوص إلى هذه اللغات، وإدخالها في الصفوف الأعلى من التعليم. قد يواجه التعليم الثنائي اللغة بمواقف مناوئة، ومشاكل في التحول من اللغة الأولى إلى الثانية، وضعف المتابعة والتقييم وأنظمة الدعم؛ لكنّ معظم هذه المصاعب ترتبط بسوء التخطيط،

المدارس الأحادية اللغة، سواء كانت لغة غريبة أم أفريقية، بأداء أضعف إلى حد كبير³⁹.

للهند أيضاً تجربة واسعة النطاق في التعليم المتعدّد اللغات؛ حيث تستخدم منذ أربعة عقود صيغة اللغات الثلاث التي يتعلّم فيها كلّ تلميذ اللغة الرسمية للولاية (البنغالية في البنغال الغربية، مثلاً)، بالإضافة إلى اللغتين الرسميتين (الإنكليزية والهندية) كلغتين ثانية وثالثة. وقد رُسمت حدود ولايات الهند على أسس لغوية ابتداءً من عام 1956، بحيث تكون لكل ولاية لغة رئيسية سائدة؛ ولكل من هذه اللغات كتابتها، ومفرداتها وأدائها الغنية التي ترجع إلى مئات السنين، إن لم يكن إلى آلاف السنين.

كثيراً ما يُعير التعليم الثنائي اللغة بأن نوعيته متدنّية، خصوصاً في ما يتعلّق بالنشاطات الاقتصادية والسياسية للبلاد؛ وقد يُعتقد عند ذلك أن التعليم الثنائي اللغة يحدّ من الفرص. وتُظهر مسوحات أجريت في الجنوب الشرقي للولايات المتحدة بين الناطقين باللغة الإسبانية أنهم بمعظمهم يفضلون الصفوف الدراسية التي تُعلّم بالإنكليزية فقط، ويعتبرون أنّ «تقييد» أطلاق أطفالهم المبكر على الإنكليزية نوع من الحرمان. لذا، ينبغي ألاّ تُطبّق ثنائية اللغة إلاّ حيث يوجد طلبٌ عليها، إذ ليست هناك صفة مقايضة بين هدفَي التعليم الثنائي اللغة والتعليم ذي النوعية العالية، وبخاصّة في تعليم اللغة السائدة.

ليست الكلفة أيضاً مشكلة حقيقية؛ إذ قدّرت دراسة عن التكاليف والمنافع المرتبطة بالتعليم الثنائي اللغة للسكان الأصليين في غواتيمالا أن وفراً بمبلغ 5 ملايين دولار سوف يتحقّق بفضل تناقص عدد التلامذة الذين يُعيدون صفوفهم، وهو وفراً يساوي كلفة التعليم الابتدائي لحوالي 100 ألف تلميذ في السنة⁴⁰.

صحيح أن كلفة الإنتاج لكل وحدة من المواد المكتوبة باللغة المحلية تفوق في أحيان كثيرة كلفة

وبالتقصير في إدخال تعديلات على المناهج، وتدريب المعلمين، والترويج لاستخدام اللغة في المجالات الرسمية والعامية⁴³. ومتى استوفيت هذه الشروط، تحسّن استراتيجيات ثنائية اللغة نوعية التعليم، وتُغني تعددية الهوية الثقافية، وتترك أثراً تجديدياً في المجتمع.

بما أن معرفة اللغات الغربية كثيراً ما تكون وسيلةً للتقدم المهني، فالهدف إذاً ليس إلغاء اللغات الغربية؛ لأن ذلك سيقطع مجالات الاختيار وإمكانيات الوصول إلى المعارف العالمية، بل هو إعطاء اللغات المحلية مكانةً مساويةً أو أعلى شأنًا. وسيؤدي ذلك إلى تخفيف العبء الثقيل، الناجم عن إعادة الصفوف للراسبين والتسرب المدرسي؛ ومن ثم إلى بناء المهارات البشرية.

السياسات اللغوية في مؤسسات الدولة

تشكّل سياسات التعددية اللغوية السبيل الوحيد لضمان مشاركة ديمقراطية كاملة في المجتمعات ذات اللغات المتعددة، وإلا قد يُستبعد جزء كبير من سكان البلاد لعدم معرفتهم اللغة الرسمية للدولة. فبرلمان ملاوي يستخدم اللغة الإنكليزية فقط، ويُلزم الدستور (1994) جميع المرشّحين لعضوية البرلمان بأن «يتكلّموا اللغة الإنكليزية ويقرأوها بإجادة كافية للمشاركة الفعلية في أعمال البرلمان» (أنظر الفصل الخامس)⁴⁴؛ كما تُنشر محاضرات أشغال البرلمان بالإنكليزية. والوسيلة الوحيدة لإعلام الناس الذين لا يعرفون الإنكليزية بمجريات العمل البرلماني، هي الإذاعة الرسمية التي تقدّم صيغاً مختصرة جداً بلغة تشيّنشوا.

يخلق الاقتصاد على استخدام اللغة الإنكليزية حاجزاً بين التّخبة السياسية وجماهير الشعب، ويقطع المَعين الذي قد يأتي منه مشرّعون محتملون؛ كما يمكن أن يكون مُجحفاً على نحو خاصّ بحق النساء اللواتي تقلّ احتمالات كونهنّ مثقفات أو متحدثات باللغة الإنكليزية. وقد وسّعت تانزانيا المشاركة السياسية في السلطة التشريعية لتشمل الأغلبية، عبر تعمد استخدام اللغة التواصلية القومية، أي السّواحلية.

من غير الجائز أن تؤدي السياسات اللغوية الخاصة بالنظام القضائي إلى الحرمان من العدالة. مثلاً، ينتشر استخدام الإنكليزية كُلفة أولى للتعاملات القانونية في البلدان الأفريقية الناطقة بالإنكليزية، حيث تتركز نُظم العدالة

على النظام القضائي البريطاني؛ وهو ما ينفرّ الناس من القانون في أحيان كثيرة، لأن معظمهم يجهل الإنكليزية أو لا يعرف منها إلا القليل.

حاولت جنوب أفريقيا توسيع مجالات الاختيار أمام الذين لا يعرفون الإنكليزية والأفريقانية، بالدعوة إلى اعتماد 11 لغة رسمية معترفاً بها دستورياً (منذ 1994) - منها 9 لغات للسكان المحليين، بالإضافة إلى الإنكليزية والأفريقانية. ورُغم وجود برنامج طموح للترجمة في المحاكم يبرّ معظم الدول الأخرى، ما زال هناك تحيّر لصالح الإنكليزية. فقد أظهرت دراسة عن المحاكم في كواكوا في «الولاية الحرة»، وهي منطقة يتكلم معظم سكانها لغة سيّسوتو، أنه حتى عندما يكون القاضي والمدعي والمتهم أفريقيين، ويتكلمون لهجة سوتو الجنوبية كُلفة أم، فإن إجراءات المحاكمة تُدار بلغة إنكليزية من الدرجة الثانية، وبمساعدة مترجم تعيّن المحكمة يترجم من لغة سيّسوتو وإليها لفائدة المتهم⁴⁵.

في تانزانيا، بالمقابل، تُستخدم السّواحلية كُلفة رسمية في المحاكم الابتدائية؛ وترسل مشاريع القوانين إلى البرلمان باللغة الإنكليزية، لكنها تُناقش بالسّواحلية قبل أن تُدوّن كقوانين باللغة الإنكليزية. وفي المحاكم الأدنى درجة، تُستخدم الإنكليزية والسّواحلية على حدّ سواء؛ إلا أن الأحكام تُدوّن بالإنكليزية. وفي عام 1980، استُخدمت السّواحلية خلال 80% من وقت المحاكم الأدنى، إلا أن المحكمة العليا تستخدم اللغة الإنكليزية فقط⁴⁶.

الإطار 3.8

كم لغة توجد في أفريقيا؟ 85% من الأفريقيين يتكلمون 15 لغة أساسية

إلى أن الأفريقيين يتكلمون لغة أولى أو ثانية أو ثالثة (معظمهم متعدّد اللغات)، فإن 75٪ منهم يتكلمون 12 لغة أساسية: نُغوني، سوتو - تسوانا، السّواحلية، الأمهرية، فُلّ، ماندينكان، إغبو، هوسا، يوروبا، لُوو، البُخيرية الداخلية الشرقية، البُخيرية الداخلية الغربية (كيتارا). ويتكلم حوالي 85٪ من سكان القارة الأفريقيين 15 لغة أساسية (اللغات الثلاث الإضافية هي الصومالية-سامبورو-رنديل، وأزومو-بُورانا، وغور). ورُغم اختلاف المفردات، تشابه هذه اللغات في الصّرف وتركيب الجُمْل ومخارج الألفاظ.

لوقدّر لعلماء اللغة عبر الحدود القومية في أفريقيا جنوب الصحراء أن يعملوا معاً لتوحيد المفردات، لأمكن استخدام هذه اللغات في التعليم، لا للصفوف الثلاثة الأولى من المرحلة الابتدائية فحسب، بل للصفوف الأعلى في نهاية الأمر.

تُعطى كثرة اللغات في أفريقيا انطباعاً بوجود فوارق لا تنتهي؛ لكنّ التدقيق عن كُتب يكشف أوجه تقارب وتشابه بتيوية عديدة بين ثقافات وقبائل ولغات متميزة ظاهرياً. وقد عمد موظفو الإدارة الاستعمارية والمبشرون الديّيون إلى رفع لهجات بسيطة إلى مرتبة اللغات، ورفع جماعات محلية صغيرة إلى درجة القبائل؛ لدواعي التسهيل الإداري أحياناً، أو لأسباب التبشير الديني (الترجمات المتعلقة بالكتاب المقدس، على وجه الخصوص). وكما كان علماء الأعراق البشرية في عهد الاستعمار متلهّمين إلى زكشاف قبائل غالباً ما كانت في حقيقة الأمر جزءاً من مجموعات أكبر بكثير، كذلك فإن اللغات الأفريقية مترابطة في ما بينها أكثر بكثير مما يُعتقد عامّة على نحو شائع.

إن معظم ما يُعتبر لغات متميزة في أفريقيا هي في الواقع لهجات متفرّعة من لغات أساسية. ونظراً

المصدر: Prah 2004.

الاعتراف بالتنوع اللغوي في دستور أفغانستان

يُسهم في التكامل الوطني، بدلاً من تدعيم انعزال المجتمعات. ففي القرن الواحد والعشرين، وفي مختلف أرجاء العالم، يبحث الناس بازدياد عن خصائص مشتركة؛ بما فيها الخصيصة المشتركة في اللغة. وينبغي لتعلم لغة محلية ألا يصبح تياراً في الاتجاه المعاكس، وألا يُخفّض جودة التعليم لأولادنا.

لقد ضمن ممثلو اللّويا جرّغاً أن يُمثّل دستورنا الجديد ليس فقط الطّموجات العميقة للأمة، وإنما أيضاً التفضيلات المنوّعة لشعب أفغانستان؛ ولربّما يكون بالفعل تحدياً تحويل بصيرتهم الثافذة إلى حقيقة ثابتة، لكنه تحدّ نحن واثقون من قدرتنا على مواجهته. فالاعتراف بتنوّعنا، والتوكيد في الوقت عينه على نُصّجنا القومي، سوف يزيدان من ترسيخ الأسس التي يُبنى عليها بلد أفغاني ديموقراطي.



حميد قرضاي

رئيس الجمهورية - دولة أفغانستان الإسلامية
الانتقالية

لا أسبقية لها، كما أُظنّ، إلا في مجتمعات قوية ومتينة. إنها دلالة جبارة على أنه رغم كوننا مجتمعاً خارجاً للتو من الحرب واختلال النظام، فإننا نتمتع بالشجاعة ورحابة الصدر لنبكون إدماجيين، ونعترف بالتنوع. ومن مدعاة فخرنا أن إخوتنا المواطنين الأفغانيين؛ من البالشويين والبشورستانيين والباميريين والبشائيين والبشكانيين والأوزبكيين؛ يتمتعون اليوم بحق استتمال لغاتهم الخاصة، ويحصولها على الاعتراف بأنها لغات رسمية. واني واثق من أن هذه الخطوة سوف تجعل أفغانستان أمة أقوى، وأشدّ فخراً من ذي قبل؛ بلّ أمة تُحذى في المنطقة.

بعدما قامت أفغانستان بالخطوة الأولى، فلا بدّ لها الآن من أن تعمل على جعل أقوال الدستور حقيقة ثابتة. ومع كوننا واثقين من جدوى جعل اللغات الإقليمية رسمية في الأقاليم الخاصة بها، إلا أن وضع البنية التحتية في مكانها الصحيح ليس بالفعل مهمة صغيرة. فتعليم الناس القراءة والكتابة بلغتهم الأم يستلزم إدخال اللغة في منهاج الدراسة المُتبع في المدارس. ولسوف يتطلب هذا الأمر تغييرات في نظامنا التعليمي السائد؛ ويتعين علينا تالياً أن ندرّب المزيد من المدرّسين، ونطبع المزيد من الكتب.

ولكن فوق كل شيء، علينا المُضيّ قدماً باحتراس لنضمن أن جعل اللغات الإقليمية رسمية

في الرابع من يناير/كانون الثاني عام 2004، أقرّ مجلس أعلى (لّويا جرّغاً)، يضمّ خمس مئة واثنين من ممثلي مختلف أجزاء أفغانستان، الدستور الجديد للبلاد. وفي حين أن الإقرار نفسه معلّم بارز تحقّق إنجازهُ في العامين المنصرمين، فإن أوجهاً معيّنة من الدستور الجديد جديرة بالذكر على نحو خاصّ. مثلاً، من خلال الاعتراف بالتنوع اللغوي في أفغانستان، يخطو الدستور خطوة لا سابق لها؛ ليس فقط في تاريخ أفغانستان وإنما أيضاً في تاريخ المنطقة كلّ.

ثمّة لغتان رئيسيتان رسميتان في أفغانستان نتكلمهما باعتزاز منذ قرون، هما الباشتو والدّاري. ويوفّر الدستور لهاتين اللغتين استعمالاً متساوياً بوصفهما الوسيلة الرسمية للاتصال في جميع إدارات الدولة. ولسوف تحتاج مؤسسات عديدة في الدولة إلى بذل جهد لتطبيق ذلك؛ لكنّ بعضها، بما فيها مكتب الرئاسة، بدأت فعلاً في تطبيقه. وإنه لمن دواعي مسرتي، بصفتي أفغانياً، ورئيساً، أن أتمكّن من التبدّل بين الدّاري والباشتو إبان التكلّم علناً؛ حسبما تقتضي المناسبة.

علاوة على اللغتين الرئيسيتين الرسميتين، وافق المندوبون إلى اللّويا جرّغاً على إعطاء الصيغة الرسمية لجميع لغات الأقليات في المناطق التي يتحدّث فيها سكّانها بتلك اللغات؛ وهي خطوة هامة

بالنسبة إلى وظائف الخدمة المدنية، وإصدار التراخيص، واكتساب الجنسية. وإذا اعترفت الدولة علانية بأن معرفة لغة ما شرط للوصول إلى الخدمات العامة، يتوجّب عليها أن تساعد على تعليم تلك اللغة ومتابعة عملية التعليم هذه - والأصحّ النزاع محتملاً بين المحروم والمهيمن. ومن الطبيعي أن يتطلب مجلس حكوميّ للغة، يضمّ لجاناً من الخبراء وموظفين دائمين، رصد موارد كبيرة على غرار برامج تعليم اللغة.

في الدّول الجديدة، قد تتوفر فرص غير مسبوقه لحلّ النزاعات العرقية من خلال التفاوض على اتفاق يشمل مقايضات بين مجموعات مختلفة؛ حيث يمكن، على سبيل المثال، التفاوض حول استقلالية لغوية أكبر، مقابل قدر أقلّ من الحكم الذاتي في الأقاليم. فبناءً على اتفاقية «أوريد» التي أبرمت أخيراً، تنازل ألبان مقدونيا عن مطالبهم بالحكم الذاتي الأقليمي مقابل الحصول على اعتراف بالألبانية لغة رسمية في

في عام 1987، أعلنت نيوزيلندا، التي يشكّل السكان الأصليون من شعب ماوري نسبة 14% من مواطنيها، الماورية لغة رسمية؛ وأعطت كلّ شخص، لا المتهم فقط، حقّ التحدّث بالماورية في أيّ إجراءات قانونية، بغضّ النظر عن إجادته الإنكليزية⁴⁷، فيما تقع على القاضي مسؤولية تأمين مترجم كفؤ. وبما أن معظم الماوريين يتكلمون الإنكليزية كلغة أولى، فإن هذا الشرط يعتبر اللغة حقاً وليس مشكلة، كما في معظم البلدان الأخرى.

عندما تُدرّس أو تُطبّق سياسة لغوية جديدة، ينبغي إنشاء مجلس حكوميّ خاصّ للغة؛ مثلما فعلت كيبك، وكاتالونيا، ودولّ البلقان. ويجب أن يضمّ المجلس خبراء يتولّون تحليل الوضع الاجتماعي اللغوي، وصياغة مقترحات سياسية، وتنظيم برامج لتعليم اللغة التي تمسّ الحاجة إليها بشكل خاص؛ إذا كانت السياسة اللغوية الجديدة تشمل ضرورة توفير كفاءات لغوية

جميع أرجاء البلاد. وعندما كانت ماليزيا دولةً حديثةً الاستقلال في عام 1956، قَبِلَ الصِّينِيُّ الأَصْلُ بالهيمنة العامة لُغَةَ الملايويةً مقابلَ سياسةٍ متساهلةٍ في منَحِ الجنسيَّة. وتؤمِّنُ الجاليَّةُ الصِّينيةُ المغتربةَ بقاءَ لغتِها حيَّةً، عبْرَ استيرادِ الكتب، ودَعْمِ الجمعياتِ الثقافيَّة، وابتعاثِ الطلابِ إلى جامعاتٍ صينيةٍ في الخارج؛ كما أن ثَمَّةَ مدراسٍ لُغَةَ الصِّينيةِ لا تزال موجودةً، وتستطيعُ الجاليَّةُ الصِّينيةُ أن تدرسَ فيها بالصِّينيةِ كُلفَةَ تعليم. ولا يُطَلَبُ من تلاميذِ هذه المدارس إلا أن يجتازوا امتحاناً في اللغة القومية، بهاسا ماليزيا.

في لاتفيا السوفيتية، كانت الروسيةُ اللغةُ المهيمنةُ ونادراً ما استُخدمتِ اللغةُ اللاتفيةُ في الشؤون الرسمية. وقد بدأ تنفيذُ برنامجٍ واسعِ النطاقٍ ترعاه الدولة يُبَحِّثُ للمقيمين الروس تعلمَ اللغةِ اللاتفية، لإنهاءِ وضعِ كان اللاتفيون الذين يُجيدُ معظمُهم اللغتين مضطربين فيه لتقبُّلِ الروس الذين يتكلمون لغةً واحدةً فقط؛ كما سُمِحَ للروسِ بمواصلةِ تعلُّمهم في مدارسٍ حكوميةٍ تُدرِّسُ باللغةِ الروسية.

لا يعني ذلك أن التوتراتِ اختفت تماماً؛ إذ هناك قيودٌ على استخدامِ الروسية في الإعلانات العامة، والمصنوعات الانتخابية، والإذاعة والتلفاز، وحتى في تهجئةِ أسماء الناس؛ وقد يُعتبر ذلك انتهاكاً لحريةِ التعبيرِ بموجبِ المواثيق الدولية. وأعلنت لجنةُ حقوقِ الإنسانِ التابعة للأمم المتحدة أن فرضَ قيودٍ على الاستخدامِ الخاصِ لُغَةَ بأيِّ شكلٍ هو اعتداءٌ على حرِّيةِ التعبير⁴⁸.

إضافةً إلى قضايا استخدامِ اللغة في المؤسساتِ القومية، هناك أيضاً خطرُ احتكارِ وسائلِ الإعلامِ الحكومية من قِبَلِ الناطقين بلُغَةَ مهيمنةٍ واحدةٍ (أو لغتين). ورُغمُ أن معظمَ البلدان التي نالت استقلالها بعد انهيار الاتحاد السوفيتي تضمُّ أقلياتٍ روسيةً كبيرة، يحاول الناشطون القوميون حمايةَ الفضاءِ الإعلامي الذي يسيطرون عليه من التأثيراتِ «الأجنبية» - أي من تأثيرِ وسائلِ الإعلامِ الروسية - بالحدِّ من عددِ الصحفِ والبرامجِ الإذاعية والتلفازية التي تكون لغتها غيرَ لغةِ الدولة (مثل الروسية). ويُقلِّصُ ذلك من خياراتِ الناس، غير أن أطباقَ التقاطِ الإرسالِ الفضائي تستطيع أن توسِّعَ تلك الخياراتِ من خلال التقاطِ البرامجِ التلفازية بالروسية.

سياساتُ تعوُّضٍ عن الاستبعادِ الاجتماعيِّ الاقتصاديِّ

غالباً ما تكون الأقلياتُ العرقيَّةُ ومجموعاتُ السكَّانِ الأصليين أفقرَ الفئاتِ في معظمِ أرجاءِ العالم. وكما وثِّقَ

الفصلُ الثاني، فإن لهذه الفئاتِ نسباً أدنى في معدَّلِ الأعمارِ المتوقَّعة، والإحرازِ التعليميِّ، ومؤسَّساتِ اجتماعيةٍ أخرى؛ وهي الأكثرُ تعرُّضاً لمعاونةِ الاستبعادِ الاجتماعيِّ الاقتصاديِّ. ويتطلَّبُ التعويضُ عن الاستبعادِ مزيجاً من السياسات، يشمل:

- تصحيحُ عدمِ المساواة في الاستثماراتِ الاجتماعية لتحقيقِ تساوي الفرص.
- الاعترافُ بالمطالبِ الجماعيةِ المشروعةِ بالأرضِ وسُبلِ العيش.
- القيامُ بعملٍ إيجابيٍّ لصالحِ الفئاتِ المتأدِّية.

لكن الأقلياتُ ليست دائماً متأدِّيةً من حيثِ المنافذِ إلى الفرصِ الاجتماعيةِ والاقتصاديةِ المؤاتية. وفي الواقع، فإن أخطرَ الاستبعاداتِ سياسياً ربما يحدث عندما تُمسِكُ أقليةٌ عرقيَّةٌ بحِزْبٍ كبيرٍ من الثروة (الأراضي الزراعية، والصناعات، والخدمات الأساسية). مثلاً على ذلك، أن المتحدِّرين من أصلِ صيني في إندونيسيا وبورما وتايلاند والفيليبين وماليزيا يملكون جزءاً كبيراً من الصناعة في هذه البلدان⁴⁹. وكانت هيمنتهم الاقتصادية عاملاً في التزاعِ المدنيِّ، مثلما حدث عندما استُبدِلَ نظامُ حكمِ سوهارتو. على نحوٍ مماثل، تقع الأراضي الزراعية في جنوب أفريقيا تحت السيطرة المهيمنة للمستوطنين البيض. ومن المرجَّح أن التصديِّ لمثل هذه الهيمنة، أكانت بحافزٍ من السوقِ أم من الدولة الاستعمارية السابقة، سوف يتَّخذُ صيغةَ العملِ الإيجابيِّ لصالحِ الأغلبية المتأدِّية.

تصحيحُ عدمِ المساواة في الاستثماراتِ الاجتماعية لتحقيقِ تساوي الفرصِ

إن السياساتِ التي تشجِّعُ النموَّ مع الإنصاف، ضروريةٌ لتحقيقِ الاندماجِ الاجتماعيِّ الاقتصاديِّ لجميعِ الفئات. ومن شأن ذلك، بالنسبة إلى غالبيةِ البلدانِ النامية، أن يشمل الاستثمارَ في القطاعاتِ الزراعية وغيرِها من المجالات التي تتطلَّبُ عمالةً عالية، وتوسيعَ فرصِ الحصولِ على الأصول، بخاصَّةِ الأرضِ الزراعية. بيِّدُ أن السياساتِ الإنمائيةَ كثيراً ما تصبح مصدرًا للتوترِ بين الجماعات. بعبارةٍ أخرى، يمكن للتنمية نفسها أن تخلقَ إجحافاتٍ بين الفئات وبين الأفراد، وتُدِيمُها، وغالباً ما تؤجِّجها.

في معظمِ البلدانِ الأفريقية، أصبحت سيطرةُ الدولة على الثروات المعدنية وتوزيعها مصدرًا أساسياً لتفاوتاتِ الثراءِ العرقيَّةِ الأقليميَّة. ففي السودان، صار اكتشافُ البترول واستغلاله مصدرَ التزاعِ الرئيسيِّ في فترةٍ ما بعد الاستقلال؛ حيث استولت الحكومة على

إضافةً إلى قضايا استخدامِ اللغة

في المؤسساتِ القومية، هناك

أيضاً خطرُ احتكارِ وسائلِ الإعلامِ

الحكومية من قِبَلِ الناطقين

بلُغَةَ مهيمنةٍ واحدةٍ (أو لغتين)

التحتية لقطع الأشجار والتعدين في أقاصي حوض نهر الأمازون، فإنه يمكن أيضاً توفير البنية التحتية الاجتماعية³³.

في بلدان عديدة، يُمَيِّز الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأساسية ضدّ الأقبليات والسكان الأصليين، على نحوٍ منتظم. وقد يكون انخفاض مستوى الخدمات المقدّمة ناجماً عن انخفاض المخصّصات المالية، أو بُعد المسافة، أو العزلة. وغالباً ما يحظى السكان الأصليون بعددٍ أقلّ من مدخلات الرعاية الصحية، ويحصلون على نتائج صحية أسوأ من المعدل السكاني؛ حيث أنفقت الحكومة البرازيلية، مثلاً، 7 دولارات على الرعاية الصحية للفرد الواحد من السكان الأصليين، بالمقارنة مع 33 دولاراً كمدل للبلاد³⁴. وقد تكون الخدمات المقدّمة إلى السكان الأصليين دون المستوى المطلوب، بسبب تركيز البنية التحتية الصحية والعاملين الطبيين في المناطق المدينية. ففي جنوب أفريقيا، هناك علاقة بين العرق والفوارق الكبيرة في نسب وفيات الأطفال، والتفاوتات الهائلة في الموارد المخصّصة لكلّ تدخلٍ صحيّ (الرسم 3.2). وفي المكسيك، يوجد 79 سرير مستشفى و96 طبيباً لكلّ 100 ألف شخص على المستوى القطري؛ لكنّ عدد أسرة المستشفيات ينخفض إلى 8 والأطباء إلى 14 لكلّ 100 ألف شخص في المناطق التي يُشكّل فيها السكان الأصليون أكثر من خمس الأهالي³⁵.

تبيّن مسوحات في بوليفيا وبيرو أن احتمالات إصابة السكان الأصليين بالمرض خلال الشهر المنصرم أعلى مما هي لدى السكان الآخرين، لكنّ احتمال استشارتهم طبيباً أقلّ بكثير³⁶. أحياناً، قد يعكس ضعف إقبال السكان الأصليين على الخدمات الطبيّة اعتقادهم بأن هذه الخدمات غير ملائمة ثقافياً؛ لأنها ترفض مراعاة الأبعاد الرُوحية للصحة الجيدة، أو لأنها تمتنع عن تبني طبهم التقليديّ المعتمد على الأعشاب وغيرها من النباتات. ولا بدّ من التعامل مع هذه القضايا إن كان لصحة السكان الأصليين أن تتحسن، علماً بأن ذلك ممكنٌ دون مواردٍ ماليةٍ إضافية.

كذلك، يكون حقّ السكان الأصليين في التعليم موضع شكّ في أحيان كثيرة. ورغم أن التعليم بلغتين قد يكون فعّالاً جداً، فإنه غالباً ما يبقى من دون موارد كافيةٍ وذا نوعيةٍ متدنّية؛ كما يعاني تعليم أطفال السكان الأصليين نقص المنشآت المدرسية حيث يعيشون، وقلة المعلمين المؤهلين. ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى أن تعليم السكان الأصليين يُعطى أولويةٍ أدنى، وإلى ضعف ارتباط مضمون التعليم بالاحتياجات

الأراضي المنتجة للبتروول في الجنوب. وفي نيجيريا، زادت الثروات البترولية في الجنوب الشرقي وأوجه استخدام عائدات البترول، التوتّرات العرقية وأشعلت شرارة الحرب الأهلية في بيافرا. في المقابل، استخدمت بوتسوانا ثروتها المعدنية للاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية والتنمية البشرية - ولعلّ السبب في ذلك تحديداً، هو أن بوتسوانا بكاملها تقريباً مؤلفة من مجموعة عرقية واحدة، الباسوانا³⁰.

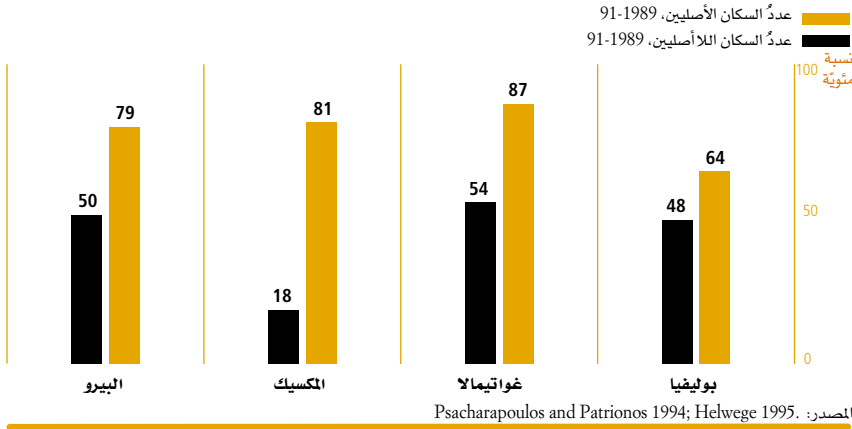
كما أشيرَ آنفاً، عمّق الحكم الاستعماريّ تجذّر الهويّات العرقية في أفريقيا؛ كما شجّع الهيمنة العرقية من خلال كيانات سلطة الدولة التي أعطت أفضليّة لبعض الهويّات العرقية دون أخرى³¹. وما زالت العوامل الخارجية تحظى بأهمية كبيرة اليوم؛ وعادةً ما تكون القوى الخارجية من ضمن المنطقة أو تتمثل بتدخلات تقوم بها دولٌ مجاورة، كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية ولايبيريا وموزمبيق ونيجيريا. غير أن تدخلات بلدانٍ متطوّرة (غالباً البلد الاستعماريّ السابق)، سواءً من جانب الحكومات أو الشركات المتعدّدة الجنسيات، هي الأعمّ حدوداً في أفريقيا؛ وإن تكن أكثر بروزاً في الدول الأفريقية الغنية بالموارد المعدنية (أنغولا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، لايبيريا، سيراليون).

بما أن الشركات الدولية تشترك عادةً في الصناعات التعدينية لمعظم البلدان النامية، فإنه يتعيّن عليها الانضمام إلى حملة «أنشر ما تدفع» للكشف علانية عن المبالغ التي تدفعها إلى حكومات البلدان النامية كضرائب ورسوم وغيرها من المستوجبات. وستجعل مثل هذه المعلومات من الأصبّ كثيراً على حكومات البلدان النامية أن تستخدم العائدات والرسوم المكتسبة من الثروات المعدنية لمصلحة أفراد أو مجموعات عرقية معيّنة. وعندما تتوفّر معلومات كهذه بشكل علني، تستطيع الجماعات المعنية أن تتابع تدفق الموارد واستخداماتها، وأن تسأل عمّا إذا كانت الثروات تعود بالنفع فقط على النخب المحليّة أو القومية؛ كما يمكنها أن تطالب بتخصيص موارد لاستثمارات في منطقتها.

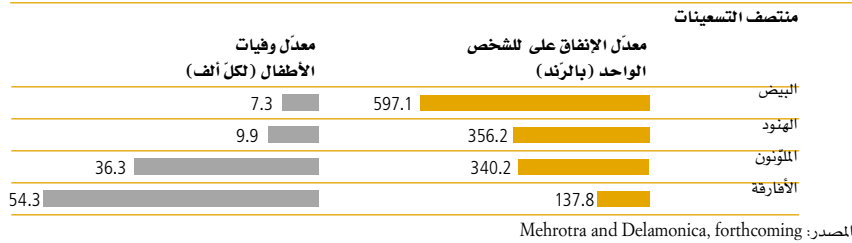
إنّ السكان الأصليين في أميركا اللاتينية مرجّحون أكثر من غير الأصليين أن يكونوا فقراء (الرسم 3.1). وتقول دراسة للبنك الدولي في بوليفيا وغواتيمالا والمكسيك وبيرو إنه إذا تمت مساواة خصائص رأس المال البشريّ (خدمات الصحة والتعليم، واستعمالاتها)، فإن معظم تفاوتات الدخل بين العمّال من السكان الأصليين والعمّال الآخرين ستختفي³². ولا يمكن لبعد المسافة أن يبرّر الامتناع عن توفير خدمة؛ فإذا كان من المستطاع توفير البنى

في بلدان عديدة، يُمَيِّز الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأساسية ضدّ الأقبليات والسكان الأصليين

الرسم 3.1 السكان الأصليون في أميركا اللاتينية مرجحون أكثر من غير الأصليين أن يكونوا فقراء



الرسم 3.2 انتفاع غير البيض من الإنفاق على الصحة العامة في جنوب أفريقيا أقل من انتفاع البيض به



والأقاليم إلى امتلاك الثروات الطبيعية، والسيطرة عليها، واستغلالها، واستخدامها؛ حيث في بلدان عديدة تدعي الدولة لنفسها حق السيطرة على هذه الثروات، كما تعتمد شركات متعددة الجنسيات في حالات كثيرة إلى فرض مصالحها الاقتصادية الخاصة، فتتبرع التبرعات. ففي تشيلي، ثمة قانون يعترف بحقوق السكان الأصليين في أراضيهم، لكن هناك قوانين أخرى تسمح لأي طرف غير رسمي بأدعاء ملكية الثروات الكامنة تحت سطح التربة، وموارد المياه في تلك الأراضي؛ الأمر الذي يجعل من العسير على جماعات السكان الأصليين الدفاع عن مطالبهم بإرث الأجداد.

تحمي بعض البلدان هذه المطالب بواسطة التشريع، لكن السكان الأصليين في أماكن كثيرة لا يملكون وثائق تثبت الملكية الخاصة؛ وغالباً ما تحول مصالح اقتصادية متقدمة ممتلكات عامة إلى ملكية خاصة. فمن جنوب تشيلي إلى حوض الأمازون، إلى غابات كندا الشمالية والغابات الاستوائية في جنوب شرق آسيا، إلى سهوب جنوب أفريقيا - ما من إقليم واحد لا تطمح فيه إحدى الشركات الدولية؛ من أجل ثرواته المعدنية، أو مخزونه البترولي، أو مراعيه وغاباته، أو نباتاته الطبية، أو صلاحية أرضه للمزارع التجارية، أو مصادر مياهه، أو إمكاناته

والبيئية، خصوصاً إذا كان الملمون غير منتمين إلى جماعات السكان الأصليين.

ليس من السهل تعميم إمكان الوصول إلى الخدمات الأساسية حيث يوجد تشرذم عرقي، وحيث سبست الهويات. واكتشفت دراسة أجريت في كينيا أن تمويل المدارس الابتدائية في الأحياء ذات التعددية العرقية الأكبر هو أقل من المجهود⁵⁷. واكتشف بحث استخدم عينته من المدن الأمريكية أن مستوى السلع المقدمة من الحكومة، وتنوعها، يسوء كلما ازدادت التعددية العرقية⁵⁸؛ كما أظهرت دراسة أخرى في الولايات المتحدة أن تأييد الأفراد للإنفاق على المعونات الاجتماعية يزداد، إذا كان جزء أكبر من متلقي المعونات في منطقتهم ينتمون إلى المجموعة العرقية عينها⁵⁹. ومع أن أقبليات أو مجموعات متأدية نسبياً قد تحتاج إلى سياسات عامة متعاطفة، تتيح لها التخلص من الحرمان، فإن سياسات كهذه قد لا تكون وشيكة؛ بالنظر إلى عدم توفر إجماع قومي بشأنها، وغياب القاعدة الضريبية المستلزمة لتمويلها.

الاعتراف بالمطالب المشروعة بالأرض وسبل العيش

الحق في أراضي المحتد. من الاتجاهات السياسية الهامة خلال العقد الماضي، نشوء حركات قوية للسكان الأصليين في أرجاء العالم - من بولوفيا إلى الإكوادور إلى كمبوديا إلى كندا - جوهرها، مطلب حماية حقوق السكان الأصليين في أراضيهم التاريخية وثرواتهم المعدنية. ينبغي أولاً الاعتراف بهذه المطالب على حقيقتها، وهي أنها مطالب حول من يملك الأرض وحق استخدامها ترابها ومواردها (الماء، والمعادن، والنباتات، والغابات)؛ وعندئذ فقط، يمكن لأدوات السياسة أن تتعامل معها بصورة صحيحة. فكثيراً ما يرتبط السكان الأصليون بعلاقة خاصة مع الأرض - لأنها بالنسبة إلى كثيرين المصدر الوحيد للرزق والبقاء، وأساس وجودهم كمجتمعات. لذا، فإن حق امتلاك الأرض جماعياً، وشغلها واستخدامها، هو من صميم فهم السكان الأصليين لذاتهم؛ وهذا الحق ليس مؤوطاً بالشخص الفرد عامة، بل بالمجتمع المحلي أو القبيلة أو الأمة.

يدعو الميثاق 169 لمنظمة العمل الدولية الذي جرى تبنيه في عام 1989 الدول إلى احترام أراضي السكان الأصليين وأقاليمهم، ويشدد على حق السكان الأصليين في السيطرة على ثرواتهم الطبيعية؛ لكن 17 بلداً فقط صادقت على هذا الميثاق (معظمها في أميركا اللاتينية). ترجع أسباب العديد من النزاعات الرهانة على الأرض

مصالح التُّخَبِ الحاكمة. وأدّى تفكيكُ أجزاءِ هامّةٍ من القطاع العام حسبما تقتضيه عادةً إصلاحاتُ التوجُّه نحو اقتصادِ السوق، قبل خلقِ سوقٍ حقيقية، إلى إعادة مركزيةِ السلطة في حالاتٍ عديدة. من هذا المنطلق، يمكن القولُ إن التعديلاتِ الهيكلية في عقديّ الثمانينات والتسعينات خلّفت نتائجاً مشابهةً لعمليات التأميم في الستينات والسبعينات من القرن الماضي. **عدم المساواة في ملكية الأرض.** اعتقد كثيرون أنّ التّزاعاتِ العنصرية في أفريقيا سوف تخفُّ حدةً نتيجة الاستقلال وسياساتِ المصالحة في نامبيا وزيمبابوي، ونهاية نظام الأبارتايد في جنوب أفريقيا. فضالاتُ التحرير ضد الاستعمار كانت أيضاً صراعاتٍ من أجل الحقِّ في الأرض التي صوّدت بشكلٍ غير شرعيّ إبّان عهد الاستعمار؛ لكنّ فشلَ الحكومات القومية وشركائها الدوليين بعد رحيل الاستعمار، في توفير التمويل اللازم لشراء الأراضي في سوق العقارات، عزّز انطباعات بأن مملُك الأراضي البيض يتمتّعون بالحماية. وتعاني مناطق الاستيطان الزراعي في نامبيا وجنوب أفريقيا وزيمبابوي، وكذلك في بوتسوانا وملاوي وسوازيلاند، من إرث الإجحاف القائم على أساسٍ عرقيّ في السيطرة على الأرض. وجلب التحوُّل إلى اقتصادِ السوق موجات هجرةٍ جديدة من المزارعين البيض إلى موزمبيق وزامبيا.

تعتمد معظمُ النشاطات الزراعية للمستوطنين على المزارع الكبيرة، التي يدعى بأنها أكثرُ فعاليةً من مزارع الكفاف الصغيرة للفلاحين السود.

السياحية. وعندما توقّع الحكومة القطرية اتفاقاتٍ مع شركاتٍ دولية لاستغلالِ مواردٍ معيّنة (غاباتٍ للخشب، مناجم) في أراضٍ يُقيم عليها سكانٌ أصليون، دون أن يشارك هؤلاء في اتخاذ القرارات، يُصبح السكانُ الأصليون ضحايا التنمية المعوّلة. إن دعاوى السكان الأصليين بملكية الأرض والموارد الطبيعية هي دعاوى جماعية، وبالتالي معقدة؛ إذ تُسبب فكرة الحقوق الجماعية قلقاً في نظامٍ ديموقراطي، لأنها تبدو متعارضةً مع الحقوق الفردية. إلا أن غيابَ اعترافٍ قانونيٍّ بالحقوق الجماعية، ينتهك الحقوق الفردية. وقد بدأت بلدانٌ مثل بوليفيا وكولومبيا والإكوادور والمكسيك في العثور على طُرُقٍ للاعتراف في دساتيرها بالتنوع؛ كما اعترفت بلدانٌ مثل بوليفيا والإكوادور والمكسيك، بدرجاتٍ من الحكم الذاتي على أساسٍ إقليميّ. وأنشأت بلدانٌ مثل بوليفيا والبرازيل وغواتيمالا مؤسساتٍ لمعالجة الفوضى العارمة في الإجراءات المنتقصة والمتضاربة لتوثيق ملكية الأراضي ومجابهة تحديّ الإصلاح الزراعي؛ واعترفت بلدانٌ كالفلبين بحقوق السكان الأصليين في ملكية الأرض (الإطار 3.9).

ثمّة مشكلةٌ مماثلة في أفريقيا، لكن جذورها مختلفة. فبالرغم من تحرُّكاتٍ نحو الديموقراطية خلال العقد الماضي، احتفظت أنظمة استبدادية في حالاتٍ كثيرة بسيطرةٍ واسعة على قوّات الأمن، والموارد الاقتصادية، والتمويل الآتي من البلدان الصناعية والمنظمات المتعدّدة الأطراف؛ وغالباً ما استُخدمت برامجُ التقشّف الاقتصادي لخدمة

فضالاتُ التحرير ضد الاستعمار

كانت أيضاً صراعاتٍ من أجل

الحق في الأرض

الإطار 3.9

حقوقُ الأرض في الفلبين

والثقافية والدينية؛ بالإضافة إلى حمايتها حقوق السكان الأصليين في ملكية الأرض، والموارد، وكسب العيش، والمشاركة.

يعترف القانونُ بالحقوق الثقافية للذين انتزعت منهم ملكية أرضهم، كما يعترف بحقهم الأساسي في الحكم الذاتي وتقرير المصير، ويحترم مكانة قيمهم وطقوسهم ومؤسّساتهم. وبهذا تضمن الدولة حقهم في السعي بحرية إلى تطوّرهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

تبيّن أيضاً أن تنفيذ القانون كان صعباً بسبب عثرات بيروقراطية، وتصرفاتٍ تمييزية من قبل سياسيين وموظّفين حكوميين. لذا ينبغي أن يكون السكان الأصليون والمدافعون عنهم متيقّنين ليضمنوا ترجمة الأقوال إلى أفعال، وهو أمرٌ يمكن للمجتمع الدولي أن يُساعد فيه.

يُعرّف القانونُ أرضَ المحتد بأنها جميع المساحات المملوكة لمجتمعات الثقافة الأصلية، وللسكان الأصليين. وتشمل الأراضي، والمياه المحاطة باليابسة، والمناطق الساحلية التي يشغلها أو يمتلكها سكانٌ أصليون منذ القدم. ولا يبطل هذا الحق سبب انقطاع الملكية نتيجة حرب، أو ظروفٍ قاهرة، أو مخادعة، أو مشاريع حكومية. كذلك تشمل أرضَ المحتد غاباتٍ، ومراعي، ومدافن، وأماكن عبادة، وثرواتٍ معدنية، وغيرها؛ لم يعد السكان الأصليون يشغلونها أو يستخدمونها وحدهم، ولكن كانت لهم منافذٌ إليها لنشاطاتهم المعيشية والتقليدية.

وهذا شرطٌ هامٌّ، لأنه يعترف اعترافاً واضحاً بالعلاقة الأساسية بين الثقافات والتقاليد الأصلية، وبين الأرض. يتفق ذلك والمادة 27 من الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي تحمي الحقوق اللغوية

بعد عقودٍ من الكفاح، أقرت حكومة الفلبين في عام 1997 قانونَ حقوق السكان الأصليين. وهذه هي أولُ مرّةٍ تعترف فيها إحدى حكومات المنطقة صراحةً بحقوق السكان الأصليين في أرضٍ محتدهم، وفي تقريرٍ مصيرهم، وفي ممارسة ثقافتهم بحرية. ويؤكد القانون أن الصلح المحلي للملكية هو السندُ الرئيسي لحقوق السكان الأصليين في أرض المحتد، كما يُعطي خيار طلب شهادة الملكية لأرض المحتد التي تُثبت رسمياً مثل هذه الحقوق.

في يوليو/تموز 2003، أعلنت اللجنة الوطنية للسكان الأصليين أنه تم منح 11 شهادة ملكية لأراضي محتد تبلغ مساحتها 367 ألف هكتار. واستناداً من هذه الشهادات مباشرةً نحو 76 ألف شخص من السكان الأصليين، وهي نسبةٌ ضئيلة من مجموع السكان الأصليين البالغ عددهم ثمانية ملايين.

المصدر: تقرير اللجنة القومية بشأن السكان الأصليين - UN 1994, 2004b, 2004a

ويتجاهل الرأي القائل إن المزارع الكبيرة تؤمن معظم الفوائض الزراعية للتصدير واستهلاك المدن، نتاج أبحاث موثقة في الاقتصاد الزراعي؛ وهي أن المزارع الصغيرة أكثر فعالية من المزارع الكبيرة. لذا، يجب أن يصبح الإصلاح الزراعي أولوية أكثر إلحاحاً إلى درجة كبيرة بالنسبة إلى دول المنطقة.

مع ذلك، ما زالت إجراءات المصادرة أيام الاستعمار تترسخ بإعطاء امتيازات جديدة إلى مستثمرين أجانب لاستغلال الأرض. فمن أكبر ملاكي الأرض في الجزء الجنوبي من أفريقيا، شركات متعددة الجنسيات لها مزارع للمواشي وامتيازات للتعدين. وتسيطر هذه الشركات الآن - باسم السياحة البيئية - على متنزهات للحياة البرية ورحلات السفاري، المتزايدة في موزمبيق ونامبيا وجنوب أفريقيا وزيمبابوي؛ فيما لا يعود إلى السكان المحليين إلا جزء يسير من عوائد مثل هذه النشاطات.

اتسم الإصلاح الزراعي في أفريقيا الجنوبية ببطء مخيف حتى الآن، ويتطلب تسريع العملية دعماً من الدول المانحة. ويجب على نحو مفضل أن يتم الإصلاح الزراعي بأسلوب شفاف يسمح لفئات السكان الأصليين الفقراء باستغلال منصف ومنتج للأرض؛ وهو ما يشكل ميزة اقتصادية بالغة الأهمية، فضلاً عن كونه رمزاً سياسياً قوياً للدلالة.

ظلت قضايا الأرض ذات صلة بالعلاقات بين الأعراق في أميركا اللاتينية أيضاً. ففي أواسط القرن العشرين، وضمن إطار نموذج الدولة الثقابية، اعترفت القوانين بالسكان الأصليين كمرشحين للجنسية لا كأتباع خاضعين للسيطرة المحلية. وعندما أعطت الدولة الثقابية أولئك السكان الأصليين صكوك ملكية للأرض، ووفرت لهم خدمات اجتماعية، فإنها بذلك زودتهم بوسائل تأمين مستوى معيشة أساسي. وفتحت اتحادات الفلاحين للسكان الأصليين من الهنود سبلاً مؤسساتية للوصول إلى الدولة، والتفاعل معها.

غير أن الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين شهدت تراجعاً متواصلاً في أنظمة الجنسية للدول الثقابية، اقترن في الوقت ذاته بتأسيس الانقسامات العرقية في بلدان منطقة جبال الأنديز وأميركا الوسطى، بوليفيا والإكوادور وغواتيمالا والمكسيك وبيرو؛ كما زاد تفكيك البرامج الريفية (بما في ذلك الإصلاح الزراعي وبرامج التسليف) شكوك الفلاحين الهنود فيما يتعلق

بأنظمة ملكية الأرض. وأوضحت الدول الآخذة في تحرير اقتصاداتها أنها لن تبقى على أنواع خاصة من حقوق الملكية والقروض ومعونات الدعم للفلاحين الهنود على (في بوليفيا والإكوادور والمكسيك)، أو لن تعيد إقرارها (في غواتيمالا وبيرو)؛ وتالياً، تمثل المرحلة الراهنة تحدياً لإمكانية وصول السكان الأصليين الفقراء إلى الدولة ومواردها. جاء الرد على هذا القلق المادي من جانب القرويين بتشكيل تنظيمات والقيام باحتجاجات، نظراً إلى خوف الفلاحين من الديون وتقلص الدخل وخسارة الأرض. وتتجاوز تحركات السكان الأصليين الراهنة، المخاوف بشأن الأرض كمصدر للإنتاج؛ لأن خسارة الأرض من حيث المبدأ تؤثر أيضاً على استقلالية المؤسسات السياسية المحلية للسكان الأصليين، وقدرتها على الاستمرار⁶⁰.

القيام بعمل إيجابي لصالح المجموعات المتأذية

تؤمن سياسات العمل الإيجابي أماكن عمل، وترقيات، وعقوداً عمومية، وقروضاً تجارية، وقبولاً في التعليم العالي، ومقاعد في المجالس التشريعية؛ على أساس الانتساب إلى مجموعة متأذية. وتدعو الحاجة إلى مثل هذه السياسات عندما يكون الإجحاف جماعياً لا فردياً. فالاعتماد فقط على السياسات العامة للنمو الاقتصادي مع الإنصاف، من أجل التعويض عن هذه الإجحافات الجماعية، سيستغرق وقتاً أطول من أن يكون مقبولاً؛ وهذا يؤدي إلى الاستياء، أو حتى إلى نزاع أهلي.

تُخصّص بعض سياسات العمل الإيجابي حصصاً عديدة، فيما تتسم سياسات أخرى بمرونة أكبر في تحديد أهدافها؛ كما يمكن للعمل الإيجابي أن يكون طوعياً، أو مفروضاً بموجب القانون. ففي بعض البلدان، مثل ماليزيا، استُخدم العمل الإيجابي كسياسة للاندماج - لإزالة التمايزات العرقية، بحيث لا يكون الانتماء العنصري أو العرقي أو اللغوي مرادفاً لحالة اجتماعية اقتصادية مترددة. وفي بلدان أخرى، مثل جنوب أفريقيا، يشكل العمل الإيجابي جزءاً من سياسات التعويض عن ظلمات الماضي وإنقاص مظاهر اللامساواة بين المجموعات (الإطار 3.10).

خفّض العمل الإيجابي أنواع اللامساواة بين المجموعات حيثما طُبّق فيها بشكل فعال؛ لكن دراسات عن بلدان ذات بيانات مفصلة ومدونة، وتاريخ طويل من العمل الإيجابي - مثل الهند وماليزيا والولايات المتحدة، ومثل جنوب أفريقيا

الاعتماد فقط على السياسات

العامة للنمو الاقتصادي مع

الإنصاف، من أجل التعويض عن

هذه الإجحافات الجماعية،

سيستغرق وقتاً أطول من أن

يكون مقبولاً؛ وهذا يؤدي إلى

الاستياء، أو حتى إلى نزاع أهلي

اختبار العمل الإيجابي في جنوب أفريقيا وماليزيا

يتخذ العمل الإيجابي، الذي يُعرّف بأنه سياسة عامة لتخفيف مظاهر اللامساواة بين المجموعات، أشكالاً مختلفة. وقد زاد العمل الإيجابي خلال العقد الماضي في جنوب أفريقيا - وخلال العقود الثلاثة الماضية في ماليزيا - نسبة تمثيل المجموعات المحددة في الطبقتين التُخبيوية والمتوسطة. لكن التقدم لم يمنع اللامساواة المتزايدة بين الأغنياء والفقراء؛ سواءً داخل المجموعات المتأدّية سابقاً، أم في المجتمع ككل على نحو عام.

ماليزيا

عند الاستقلال في أواخر خمسينات القرن العشرين، كان شعب الملايو وغيره من مجموعات السكان الأصليين (البوميوتيرا) متخلفين كثيراً عن الأقلية الصينية في المجال الاقتصادي، رغم أنهم يشكلون الأغلبية العديدة. لم يكن الملايويون يملكون إلا 10% من الأعمال التجارية المسجّلة و 1.5% من رأس المال المستثمر. وأعطى الدستور الجنسية للصينيين والهنود المقيمين في البلاد؛ ومنح الملايويون في الوقت ذاته حقوقاً خاصة في ملكية الأرض، ووظائف الحكومة، والتعليم، ورخص التجارة.

في أعقاب أعمال شغب عرقيّة حدثت في شهر مايو/أيار 1969، أقرت الحكومة سياسة اقتصادية جديدة للقضاء على الفقر بين جميع الماليزيين وإعادة هيكلة المجتمع الماليزي لتخفيف التماهي بين العنصر وبين النشاط الاقتصادي والموقع الجغرافي، ومن ثمّ لإزالته في نهاية المطاف عبر التوسّع السريع للاقتصاد. وأصدرت الحكومة قوانين خصّصت للملايوين حصصاً في رخص التجارة والأعمال، ونسباً عادلة في الملكية؛ كما قدّمت لهم مساعدات خاصة من خلال القروض، والتدريب، ومواقع الأعمال التجارية. كذلك اشترت الحكومة أسهماً في شركات خاصة لحساب السكان البوميوتيرا، بهدف الحصول على نسبة 30% من ملكية هذه الشركات.

وفي حين ارتفعت مستويات الدخل لمختلف المجموعات منذ عام 1969، تناقصت فوارق الدخل بين المجموعات؛ وهو إنجاز مثير للإعجاب. لكنّ تفاوتات الدخل ضمن

المجموعات ازدادت منذ أواخر ثمانينات القرن الماضي، خصوصاً بين البوميوتيرا؛ حيث اتّسعت الهوة بين الأغنياء والفقراء اتساعاً كبيراً. وعلى الأرجح أن إساءة استخدام الميزة العرقية، وبخاصة من جانب ذوي العلاقات السياسية النافذة، ساهمت في التفرّج في خلال العقود الماضية؛ فارتفعت أصوات معارضة بين السكان الملايوين. وبما أن الحكومة صارت تُقرّر إلى حدّ كبير هُرم التخصيص على أسس استنسابية منذ منتصف ثمانينات القرن العشرين، ترددت اتهامات باستغلال النفوذ السياسي. وفي الوقت الذي تحققت خلاله إلى حدّ بعيد الأهداف الاجتماعية الاقتصادية المحددة للبرنامج الاقتصادي الجديد، ظلّت الوحدة الوطنية صعبة الإنجاز بعض الشيء. فالماهات الحصرية تقريباً للعلاقات البيروقراطية المحسنة مع تخفيض تفاوتات المشاركة في مجتمعات التجارة والأعمال والطبقة المتوسطة، أثارت قدراً أكبر من الامتناع والارتياح العرقيين لدى كلا الجانبين.

جنوب أفريقيا

عند انتهاء نظام التفرقة العنصرية/الأبارتايد في عام 1995، كان البيض يشكلون نسبة 13% من السكان ويحتون 59% من الدخل الخاص، فيما كان الأفريقيون الذين تبلغ نسبتهم 76% من السكان يحصلون على 29%¹. وأظهر مسح أجري في عام 2000، وشمل 161 شركة كبيرة توظف 560 ألف عامل، أن البيض ما زالوا حتى ذلك الحين يحتلون 80% من المناصب الإدارية. كذلك كان الفارق العنصري في الأجور كبيراً، وإن يكن تناقص بنسبة كبيرة عن ذي قبل؛ إذ في أواخر تسعينات القرن الماضي كان العمال البيض يكسبون أجوراً يزيد معدّلها خمس مرات عن أجور الأفريقيين (رغم أن نصف هذا التفاوت كان يُعلّل بفارق التعليم والمكان).

في فترة ما بعد الأبارتايد، بدأت الحكومة الديموقراطية بتطبيق سلسلة من البرامج المصمّمة لتخفيض هذه الفوارق. فقانون المساواة في التوظيف، الصادر في عام 1998، يفرض على أصحاب العمل أن

يقدموا معلومات عن مبالغ التعويض والمنافع في كل فئة مهتية على أساس العنصر والجنس، وأن يتخذوا الإجراءات الملائمة إذا كانت هناك اختلافات غير متناسبة في دخل العاملين. ويتعيّن على الشركات التي يفوق حجمها حدّ معيناً أن تزود الدولة بتقارير سنوية توضح كيف تُخطّط لجعل قواها العاملة تمثل التركيبة السكانية على جميع المستويات بشكل أفضل. يقول القانون أيضاً إن نقص «الخبرة» اللازمة لدى فرد من مجموعة مشمولة بالحماية ليس سبباً كافياً لتوظيف شخص آخر مكانه، ما دام طالب العمل يمتلك «القدرة على اكتساب المعرفة اللازمة للقيام بالوظيفة خلال فترة زمنية معقولة»². بالإضافة إلى ذلك، تُحدّد «مواثيق تمكين السود» لكل صناعة أهدافاً لنسب الأسهم التي يجب أن تنتقل ملكيتها إلى السود (الأفريقيين الأصليين، والملوئين، والآسيويين)؛ كما نُشرت مواثيق كهذه لقطاعات البترول والمناجم والمصارف. ويهدف هذا التوجّه العام إلى نقل ملكية حوالي ربع الأسهم في جنوب أفريقيا إلى أيدي السود خلال عقد من الزمن، أو نحو ذلك.

ماذا حققت هذه الجهود؟ قرابة نصف المديرين من المرتبة المتوسطة وربع المديرين من المرتبة العليا في جنوب أفريقيا هم اليوم من السود، مقابل لا أحد تقريباً قبل عشر سنوات؛ كما حصل السود على ترفقيات سريعة بشكل خاص في القطاع العام - إذ لا يوجد منافسون للحكومة. غير أن الحكومة التي رفعت عدداً كبيراً ممن لا يتمتّعون بمؤهلات كافية، اضطرت إلى توظيف عدد كبير من المستشارين لمساعدة هؤلاء؛ لكن ذلك الوضع يتغيّر. فالنقل قضية مطروحة للنقاش؛ حيث تنصّ تعليمات المشتريات على أن الشركات التي يملكها سود تستطيع أن تطلب ثمناً أعلى وتكسب عقوداً حكومية رغم ذلك، الأمر الذي يُبقي أموالاً أقلّ للمصالح العامة كالطرق والجسور والمساكن. أما بالنسبة إلى مواثيق تمكين السود، فلم يتضح بعد كيف سيُمول نقل ملكية الأسهم هذا، لأن الممارسات الرهانة لتمكين السود لم تخلق منتجات جديدة أو شركات مستقلة جديدة لا تدعمها شركات كبيرة يملكها البيض؛ كما يقول المعلق المعروف موليّسي مبيكي.

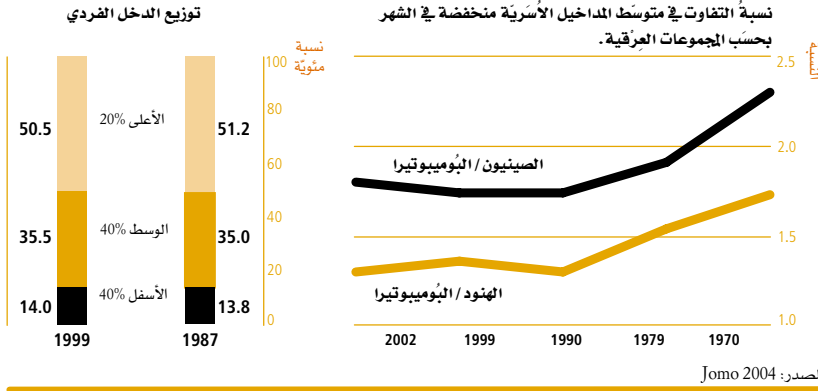
1. يشكّل «الملوئين» و«الآسيويين» 11% من السكان.

2. ربّ العمل «لا يجوز له التمييز الجائر ضدّ شخص فقط على أساس افتقار ذلك الشخص إلى الخبرة ذات الصلة»، قانون جنوب أفريقيا للإنصاف في التوظيف، رقم 55 لعام 1998. البند 20 (5). المصدر: Sabbagh 2004; Jomo 2004; The Economist 2004; van der Westhuizen, 2002; Schultz and Mwabo 1998.

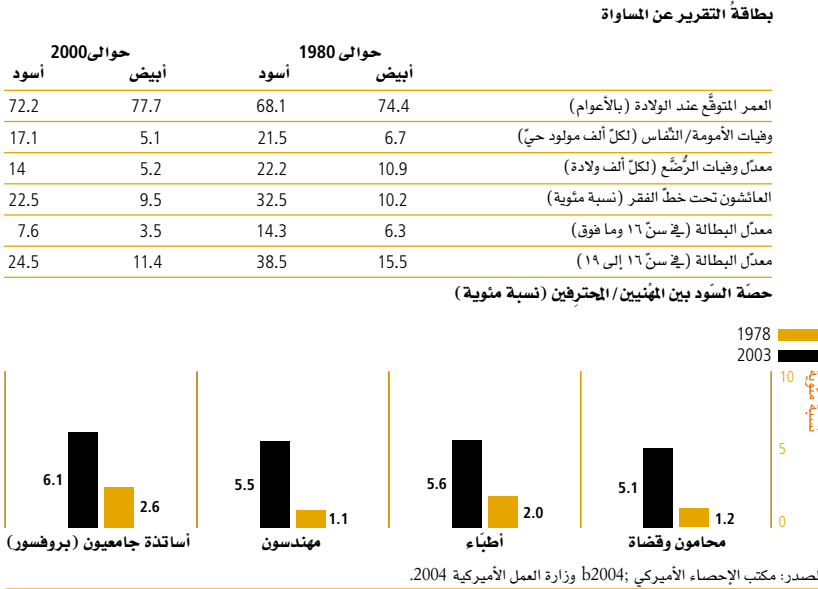
المئوية للأميركيين من أصل أفريقي في المهنة الاختصاصية - من محامين، وقضاة، وأطباء، ومهندسين، وأساتذة في الكليات والجامعات (الرسم 3.4). وبهذا يكون حجم التُخبة الأفروأميركية قد نما، وربما يكون السؤال المحير المطروح الآن هو ما إذا كان ينبغي أن يستمر توفير المنافع للجيل الثاني من هذه التُخبة. في الواقع، أدّى التحول عن العمل الإيجابي إلى سياسات لا تراعي اللون في القبول الجامعي، كما يحدث في تكساس وكاليفورنيا منذ عام 1996، إلى انخفاض

خلال فترة أقصر - تُظهر أن التباينات بين الأفراد (التباينات العمومية) ازدادت أو بقيت على حالها، على النقيض من التباينات بين الجماعات (التباينات الأفقية). فقد انخفضت نسبة التفاوت بين الصينيين والبوميوتيرا في متوسط الدخل الشهري للعائلة من 2.3 في عام 1970 إلى 1.8 في عام 2000، وانخفضت نسبة التباين بين الهنود والبوميوتيرا من 1.73 إلى 1.3 (الرسم 3.3). وبعد عقود من سياسات العمل الإيجابي في الولايات المتحدة، ازدادت النسبة

الرسم 3.3 اللامساواة الجماعية انخفضت في ماليزيا، لكن اللامساواة الشخصية لم تنخفض



الرسم 3.4 سجل العمل الإيجابي في الولايات المتحدة متفاوت



الطبقة المتوسطة بمفهوم التراتبية الشعائرية. كذلك تركت حُجوزات الحِصص التعليمية والمهنية أثراً دائماً في نظام الهند السياسي؛ إذ تغيّرت تركيبة السلطة السياسية بكاملها منذ الاستقلال، بدءاً بولايات الهند الجنوبية، وظهرت قيادة سياسية جديدة من بين الطبقات والقبائل المنبوذة، والطبقات المتخلفة الأخرى. ويتولّى مستفيدون من نظام الحُجوزات في جميع الولايات تقريباً مناصب حكومية هامة، ووظائف أقل رتبة في دوائر الدولة؛ كما وضعت هذه الطبقة السياسية الجديدة حداً لاحتكار السلطة من قِبَل حزب المؤتمر.

في حين حققت سياسات العمل الإيجابي نجاحات كثيرة، واصلت نسب عدم المساواة في الدخل ازديادها حتى في مجتمعات حاولت تخفيض

كبير في التحاق أفراد من الأقليات بالمؤسسات الأكاديمية النخبوية.

تُعرف الهند بأنها أحد البلدان ذات التاريخ الأطول في تطبيق سياسات العمل الإيجابي؛ حيث تنطبق قواعد العمل الإيجابي (المعروفة أيضاً باسم «الحُجوزات») على ثلاث فئات: الطبقات المنبوذة (طبقة المنبوذين الهندوس، والقطاعات المحرومة للأقليات الدينية)، والقبائل المنبوذة، والطبقات المتخلفة الأخرى (وهي المجموعات الطبقيّة التي تقع منزلتها بين المنبوذين، وبين الدفجيين المولودين مرتين - ترمز الثانية إلى ولادة الفتيان روحياً). واستندت أنظمة الحكم الاستعماري هذه المجموعات من تركيبة السلطة، فكانت النتيجة أن الفقر ظلّ محصوراً بصورة منتظمة في فئات اجتماعية معيَّنة على امتداد قرونٍ من الزمن. وتهدف حُجوزات الحِصص، التي تشمل نحو 65% من الشعب، إلى تزويد هؤلاء الناس بالقوة المحرومين منها.

هناك حِصصٌ مسموحٌ بها للطبقات المنبوذة (15% من السكان) والقبائل المنبوذة (8% في الهيئات التشريعية على جميع المستويات الحكومية المحلية والأقليمية والقطرية)، وفي الوظائف الحكومية والمؤسسات التعليمية⁶⁵. ومنذ عام 1991، تُخصّص للطبقات المتخلفة الأخرى، وهي المجموعة الأكبر تنوعاً، حِصصٌ في الوظائف الحكومية ومؤسسات التعليم العالي (27% على المستويين القطري والولاياتي، أي أكثر بقليل من نصف نسبتها بين السكان)، لكن ليس في الهيئات التشريعية؛ نظراً إلى أنها تشكّل الأغلبية في كثير من الولايات الهندية، وإلى أن تمثيلها في الهيئات التشريعية ازداد كثيراً من خلال الأساليب العادية للمنافسة السياسية.

لقد غير نظام الحُجوزات طبيعة الطبقة المتوسطة الهندية وتكوينها؛ حيث يتألف جزء كبير منها الآن من الجيلين الثاني والثالث للمستفيدين من الحُجوزات. عند الاستقلال، لم يكن في وسع الطبقات والقبائل المنبوذة، والطبقات المتخلفة الأخرى، أن تطمح إلا إلى درجة محدودة من إمكانيات الترقّي إلى الأعلى؛ غير أن الحُجوزات وسّعت إطار فرصها، وأصبح التعليم قيمةً اجتماعية وثقافية يساهم في خلق نخبة عليا؛ يقوم أفرادها بدور القدوة التي يحتذى بها، وسراً «الحرّبة» التي تفتح الطريق أمام شعبهم كي يدخل المعترك الرئيسي للحياة الاقتصادية والسياسية⁶⁶. ومن نتائج هذا التطور، أنه لم يعد يُنظر إلى

لا ريب في أن العمل الإيجابي كان ضرورياً في البلدان التي كانت مدار بحث هنا هي أن معظم البلدان التي تبنت مثل هذه السياسات عرفت أيضاً ازدياداً في التفاؤات العامة في الدّخل الفردي

مظاهر اللامساواة بين المجموعات من خلال العمل الإيجابي (الهند، وماليزيا، وجنوب أفريقيا، والولايات المتحدة). صحيح أنه كان من الممكن أن تصبح هذه التفاؤات أكثر سوءاً من دون سياسات العمل الإيجابي، إلا أن تخفيض الإجحافات الفردية، وبناء مجتمعات اندماجية ومنصفة حقاً، يطّلبان سياسات أخرى - من النوع الذي نُوقِشَ في تقارير التنمية البشرية السابقة - مثل السياسات التي تعزّز التنمية الاقتصادية المنصفة.

كان التعليل الأصلي للعمل الإيجابي تصحيح الظّلامات العنصرية المرتكبة في الماضي؛ مثلما كان الأميركيون السود ضحايا العبودية أولاً ثم التمييز القانوني، العنيف في أحيان كثيرة، طيلة قرن من الزمن. كانت الثّبة أن يطبّق العمل الإيجابي كإجراء مؤقت، لكنه أصبح عوضاً عن ذلك ظاهرةً مستديمة للحياة الأميركية. وتعليله المنطقي الآن الذي لا تؤيده فقط أبرز الجامعات، بل معظم الشركات الكبرى وحتى المؤسسة العسكرية، هو السّعي إلى «التنوع». وتتحرك الولايات المتحدة حالياً ببطء نحو وضع يتمثل في سياسات عامة تتغاضى رسمياً عن لون البشرة؛ سمّتها المميّزة الأولى، رفضها المبدئي اعتبار العرق تصنيفاً قانونياً للبشر. فمن إجراءات السياسات المقترحة، مثلاً، تحويل أفضلية التأهل على أساس العرق إلى أفضلية على أساس الطبقة الاقتصادية. لكن، نظراً إلى أن الطلاب البيض الفقراء الذين يُسجّلون علامات عالية في إمتحانات الدّخول إلى الجامعات يفوقون عددياً الطلاب الهسبانيين والسود الفقراء الذين يُسجّلون علامات عالية في الامتحانات بنسبة سنّة إلى واحد، فإن أفضلية التأهل على أساس الطبقة لن يُعزّز المساواة العرقية⁶³.

في الهند، كانت الثّبة إنهاء نظام الحُجوزات حالما تلتق المجموعات المعنية بالركب؛ لكن ذلك لم يحدث، وصارت الأفضليات ذاتية الديمومة. فالدوائر التشريعية المحجوزة التي كان مفترضاً أن تُلغى بعد عشر سنوات من دستور عام 1950، تُجدّد عشر سنوات كلّ مرّة منذ ذلك الحين. وباتّباع استراتيجية «نحن أكثر تخلصاً منكم»، يحاول الناس أن يُصنّفوا كأفراد طبقات مفضّلة كي يكونوا مؤهلين

لمعاملة تفضيلية. ويشمل نظام الحُجوزات الآن، بشكل أو بآخر، 65% من السكّان.

زاد مثل هذا الانتشار الواسع النطاق في استخدام نظام الحُجوزات لتحقيق غاياته بطريقة غير منصفة، لكنها قانونية، من حقّ الطبقات والمجموعات المتقدمّة على الطبقات «المتخلّفة» إلى حدّ العدا، وحدثت مجابهات عديدة نتج عنها تدمير ممتلكات وسقوط قتلى؛ الأمر الذي أثار التساؤل حول ما إذا كان الاستقطاب يساوي كلفة الأفضليات. والأسباب:

- وسّع نطاق الحُجوزات في الوظائف العامة، من التوظيف إلى الترقيات.
- يُقلّص توسيع نطاق الحُجوزات فرص الطبقات المتقدمّة.
- استخدمت الحكومات نظام الحُجوزات كسياسة شعبيّة لكسب الأصوات.
- أدّى نظام الحُجوزات إلى تخفيض المستويات العلمية للقبول في المعاهد المهنية بالنسبة إلى أفراد الطبقات المعيّنة.

على الرّغم هذه الرّهوم، نجحت سياسات العمل الإيجابي إلى حدّ بعيد في تحقيق أهدافها، ومن المرجّح أن تحوّل اعتبارات سياسية دون إلغائها. فمن دون هذه السياسات، يُرجّح أن تكون الإجحافات الفئويّة والاستبعادات الاجتماعية الاقتصادية أسوأ مما هي عليه اليوم؛ وبالتالي، لا ريب في أن العمل الإيجابي كان ضرورياً في البلدان التي كانت مدار بحث هنا.

تبقى ناحية مثيرة للقلق، وهي أن معظم البلدان التي تبنت مثل هذه السياسات عرفت أيضاً ازدياداً في التفاؤات العامة في الدّخل الفردي (مصحوباً بزيادة اللامساواة بين أفراد المجموعة المهضومة الحقوق)، وهذا مؤسّرٌ بليغ على أن قوى عديدة أخرى تتطلّب عملاً على جبهة عرض: الملكية غير المتساوية للأرض والموارد، والإجحافات في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، وأنماط التنمية التي تستغلّ السكان الأصليين أو تستبعدهم - وهي الأمور ذاتها الكامنة وراء الاستبعاد الاجتماعي الاقتصادي، المدفوع ثقافياً.