

Distr.: General
29 July 2022
Arabic
Original: English



الدورة السابعة والسبعون

البند 69 (ج) من جدول الأعمال المؤقت *

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: حالات حقوق الإنسان
والتقارير المقدمة من المقررين والممثلين الخاصين

قضايا الأقليات **

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بإحالة تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرنان دي فارين، إلى الجمعية العامة وفقاً لقرار الجمعية 168/76 وقرار مجلس حقوق الإنسان 8/43.

* A/77/150.

** قُدمت هذه الوثيقة إلى خدمات المؤتمرات متأخرة عن موعدها وخالية من التوضيح المطلوب بموجب الفقرة 8 من قرار الجمعية العامة 208/53 بآء.



الرجاء إعادة استعمال الورق

300822 230822 22-11516X (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرنان دي فارين

حماية حقوق الأقليات في مؤسسات الأمم المتحدة وهيكلها ومبادراتها

موجز

في هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرنان دي فارين، موجزا لأنشطته، ويسلط الضوء على العمل المتواصل بشأن الأولويات المواضيعية المتعلقة بانعدام الجنسية، والتعليم ولغات الأقليات، وخطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات في وسائل التواصل الاجتماعي، ومنع نشوب النزاعات العنيفة من خلال حماية حقوق الإنسان للأقليات، فضلا عن تعزيز حماية حقوق الأقليات من خلال المنتديات الإقليمية. وهو يقدم أيضا موجزا عن زيارته القطرية واتصالاته وأنشطته الأخرى.

وفي التقرير المواضيعي عن حماية حقوق الأقليات في مؤسسات الأمم المتحدة وهيكلها ومبادراتها، يصف المقرر الخاص الكيفية التي تعاملت بها الأمم المتحدة مع حقوق الأقليات منذ إنشائها، وكيف أدت الشواغل المتعلقة بحماية حقوق الأقليات وقت إنشاء الأمم المتحدة إلى اتخاذ قرار بشأن هذه المسألة من قبل الجمعية العامة، إلى جانب اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حتى لو كان ذلك فقط بسبب القدرة على التوصل إلى توافق في الآراء بين الدول الأعضاء في ذلك الوقت. وهو يسلط الضوء على حقيقة أن التطورات المتوقعة لم تتحقق، ويصف كيف أن حقوق الأقليات قد ضعفت في منظومة الأمم المتحدة، حيث تزايد الاعتراف بالفئات المهمشة أو الضعيفة الأخرى وأصبحت مواضيع معاهدات ملزمة قانونا وكيانات مؤسسية ومبادرات داعمة شتى. وقد شهدت العقود الأخيرة انخفاضا في الاهتمام بقضايا الأقليات، مع عدم وجود مبادرات مؤسسية رئيسية لحماية حقوق الأقليات، في حين زادت المبادرات زيادة كبيرة بالنسبة للفئات المهمشة أو الضعيفة الأخرى، مثل الشعوب الأصلية، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمهاجرين، والنساء والأطفال، من بين آخرين. وفي المعاهدات والصكوك والإرشادات وغيرها من المبادرات الأخيرة، حذفت الأقليات تماما تقريبا، كما هو الحال في أهداف التنمية المستدامة، وحتى في بعض الحالات حذفت فعلا من مشاريع سابقة، كما هو الحال في أحدث نسخة من مشروع معاهدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. ويدعو المقرر الخاص إلى اتخاذ خطوات لتعميم مراعاة حقوق الأقليات وإدماجها في جميع ركائز الأمم المتحدة وأنشطتها، وإدماج حقوق الأقليات في عمل منظومة الأمم المتحدة على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والقطري، بما في ذلك من خلال آليات التنسيق، على النحو المنصوص عليه تحديدا قبل عقد من الزمن في المذكرة التوجيهية للأمين العام لعام 2013 بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات.

أولا - مقدمة

1 - كثيرا ما تعرضت ثقافات الأقليات ولغاتها ودياناتها أو معتقداتها، على مر التاريخ، لقيود وحتى للقمع. وفي الحالات الأكثر تطرفا، أدى الخوف أو التعصب إزاء تنوع البشرية أو عدم القدرة الأيديولوجية على قبول حقيقة اختلافاتنا إلى تقديم فئات معينة كبش فداء - كانت دائما تقريبا هي الأقليات - وإلى بعض أسوأ الفظائع التي ارتكبت على الإطلاق: الإبادة الجماعية لملايين الأفراد بسبب لون بشرتهم؛ والطريقة التي يصلون بها أو نبرة صوته. وليس من قبيل المصادفة أن جميع حالات الإبادة الجماعية تقريبا في القرن الماضي كانت تتعلق بأقليات. وتمثل الأقليات بأغلبية ساحقة - وليس من قبيل الصدفة - معظم عديمي الجنسية في العالم وعادة ما تكون هي الأهداف الرئيسية لجرائم الكراهية أو خطاب الكراهية في وسائل التواصل الاجتماعي. وتعد طوائف الأقليات من بين أكثر الطوائف حرمانا من الناحية التعليمية في العالم⁽¹⁾، ومن الأرجح أن تستبعد أو تحرم في مجالات مثل المشاركة السياسية. وعلاوة على ذلك، فإن مظالمها كثيرا ما تكون متجذرة في النزاعات الداخلية الأكثر عنفا أو تُسخر فيها.

2 - ومن ثم فإن ضعف الأقليات وتهميشها وإنكار الكثير من حقوق الإنسان الخاصة بها وبروزها من حيث التهميش على الصعيد العالمي يثير تساؤلات هامة بشأن الخطوات التي اتخذتها الأمم المتحدة للاستجابة بفعالية لمن هم في أمس الحاجة إلى الحماية.

3 - ويقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملا بولايته، بصيغتها التي قررت لجنة حقوق الإنسان في قرارها 79/2005 ومددها مؤخرا مجلس حقوق الإنسان في قراره 8/43. ويلخص التقرير أنشطة المقرر الخاص في عامي 2021 و 2022 منذ تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/76/162) ويتضمن فرعا مواضيعيا عن تطور حماية حقوق الأقليات ووضعها في مؤسسات الأمم المتحدة وهياكلها ومبادراتها. ويركز ذلك الفرع على الكيفية التي أدمجت بها الأمم المتحدة نفسها وعممت تعزيز حقوق الإنسان للأقليات في هياكلها ومبادراتها في جميع أنحاء العالم، وكيف أسهمت في الاعتراف بحقوق الأقليات وتعزيزها وحمايتها.

ثانيا - أنشطة المقرر الخاص في عامي 2021 و 2022

4 - انخرط المقرر الخاص في عدد كبير من الأنشطة، بهدف إجراء دراسات مواضيعية، وإيفاد بعثات قطرية، والاتصال بالحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الأقليات، وتعزيز الممارسات الجيدة، وزيادة الوعي بحقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى أقليات وفهمها، وهي أمور تركز عليها ولايته. فعلى سبيل المثال، في 28 أيلول/سبتمبر 2021، كان المقرر الخاص المتحدث الرئيسي في الاجتماع البرلماني العالمي الأول للاتحاد البرلماني الدولي بشأن تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية، حيث تحدث عن موضوع "عدم ترك أحد خلف الركب: هل نحن نفي بالوعد؟" وفي 27 تشرين الأول/أكتوبر 2021، كان هو المتحدث الافتتاحي للمؤتمر الثاني لشبكة POCLANDE الدولية (الناس والثقافات واللغات والتنمية) الذي عقد في جامعة كينيديا في نيروبي. وفي 4 تشرين الثاني/نوفمبر، شارك في حلقة نقاش عبر الإنترنت بشأن أعمال حقوق الجنسية المتساوية للجميع، نظمتها الحملة العالمية للمساواة في

(1) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Promoting and Protecting*

Minority Rights: A Guide for Advocates (United Nations publication, 2012)، الصفحة 81.

حقوق الجنسية ولجنة الكنائس المعنية بالشؤون الدولية التابعة لمجلس الكنائس العالمي. وفي 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2021، شارك في حلقة نقاش عبر الإنترنت مع مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ميشيل باشليه، والمفوضة السامية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، خيرات عبد الرحمنوف، في حدث نظم بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة في جنيف وركز على المشاركة الفعالة للأقليات في الحياة الاقتصادية كاستراتيجية لمنع نشوب النزاعات. وفي 7 كانون الثاني/يناير 2022، شارك عبر الإنترنت كعضو في فرقة عمل معنية بمكافحة التطرف والتحريض على العنف مع مجموعة عمل مبادرة الديمقراطية وحوكمة الإنترنت في مركز بيلفر للعلوم والشؤون الدولية في كلية جون ف. كينيدي للإدارة الحكومية بجامعة هارفارد في الولايات المتحدة الأمريكية. وفي 20 كانون الثاني/يناير 2022، شارك في مشاورة بشأن الإشراف على محتوى وسائل التواصل الاجتماعي وحرية الدين أو المعتقد من حيث صلتها بالأقليات. وفي 11 آذار/مارس 2022، كان متحدثاً رئيسياً في حدث جانبي عبر الإنترنت للدورة التاسعة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان بعنوان "الأقليات الدينية أو العقائدية المعرضة للخطر في شينجيانغ وأفغانستان ونيجيريا: توصيات من المنتدى المعني بقضايا الأقليات"، نظمتها رابطة المحامين الدولية والبعثتان الدائمتان للولايات المتحدة وهولندا. وفي 10 أيار/مايو 2022 ألقى محاضرة كجزء من برنامج الماجستير العربي في حقوق الإنسان والديمقراطية في الحرم الجامعي العالمي في ندوته الجديدة عن الأقليات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ألف - الأنشطة المتصلة بالأولويات المواضيعية

5 - حدد المقرر الخاص أربع أولويات مواضيعية في بيانه الأول إلى الجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر 2017 هي: انعدام الجنسية، وتعليم الأقليات ولغاتها، وخطاب الكراهية ووسائل التواصل الاجتماعي، ومنع نشوب النزاعات الإثنية من خلال حماية حقوق الأقليات. وانخرط المقرر الخاص في أنشطة بشأن جميع الأولويات المواضيعية الأربع. ومن بين تلك الأنشطة إعداد دليل عملي بشأن أعمال حقوق الأقليات فيما يتعلق بالتعليم بلغات الأقليات وتدريبها، والعمل على وضع دليل آخر بشأن القضاء على حالات انعدام الجنسية لدى الأقليات عن طريق ضمان عدم التمييز في قوانين وممارسات المواطنة. وفي هذا الصدد، أعرب عن قلقه البالغ إزاء العمليات الجارية في ولاية آسام بالهند، التي يمكن أن تؤدي إلى اعتبار ملايين الأقليات ذات الخلفية البنغالية والمسلمة في الغالب غير مواطنين وعديمي الجنسية.

6 - وكان خطاب الكراهية ووسائل التواصل الاجتماعي والأقليات محور تركيز تقرير المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2021 (A/HRC/46/57). ومنذ ذلك الحين، شرع المقرر الخاص في عملية لصياغة مبادئ توجيهية فعالة بشأن خطاب الكراهية ووسائل التواصل الاجتماعي والأقليات، بهدف تعزيز فهم مختلف أشكال خطاب الكراهية عبر الإنترنت وأثره الضار ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات، فضلاً عن دور وسائل التواصل الاجتماعي في نشر خطاب الكراهية. وستشمل المبادئ التوجيهية أيضاً تحليلاً ومناقشة للتحديات القانونية والمؤسسية والسياساتية في تنظيم خطاب الكراهية ضد الأقليات على منصات التواصل الاجتماعي. وركز تقرير المقرر الخاص المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2022 (A/HRC/49/46) على منع نشوب النزاعات من خلال حماية حقوق الإنسان للأقليات.

باء - المنتديات الإقليمية والمنتدى المعني بقضايا الأقليات في عام 2021

7 - تنظّم المنتديات الإقليمية بمساعدة كبيرة من معهد توم لانتوس والعديد من الشركاء الإقليميين. وفي عام 2021، عقدت أربعة منتديات إقليمية (لأفريقيا والشرق الأوسط، والأمريكتين، وآسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا ووسط وآسيا) بشأن موضوع منع نشوب النزاعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات. وشارك نحو 800 مشارك في المنتديات الإقليمية، التي عقدت افتراضيا بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وعقد منتديان إقليميان - الأول لأوروبا ووسط آسيا والثاني لآسيا والمحيط الهادئ - في النصف الأول من عام 2022.

8 - وعُقدت الدورة الرابعة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات في شكل هجين يومي 2 و 3 كانون الأول/ديسمبر 2021 بشأن الموضوع نفسه. وشارك فيها 670 مندوبا من نحو 50 بلدا. وتوصيات المنتدى بشأن موضوع منع نشوب النزاعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات لعام 2021، التي قدمت في تقرير منفصل إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/49/81)، استُمدت في المقام الأول من المناقشات والمساهمات التي قدمها المشاركون في المنتديات الإقليمية والمنتدى المعني بقضايا الأقليات البالغ عددهم 1 500 تقريبا. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن الدورة الرابعة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات في التقرير السنوي للمقرر الخاص المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (انظر A/HRC/49/46، الفقرات 16 إلى 19).

9 - وسترکز الدورة الخامسة عشرة للمنتدى على الذكرى السنوية الثلاثين لإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، وستعقد في جنيف في كانون الأول/ديسمبر 2022.

جيم - الرسائل

10 - في عام 2021، أرسل المقرر الخاص ما مجموعه 298 رسالة، وهو ما يمثل زيادة كبيرة جدا مقارنة بالعام السابق. وشملت تلك الرسائل 62 نداء عاجلا، و 195 رسالة من رسائل الادعاءات، و 41 رسالة تتضمن تعليقات وتثير شواغل بشأن تشريعات وسياسات وممارسات محددة. وقد أرسلت جميعها بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة.

11 - وفيما يتعلق بالتوزيع الجغرافي، كانت 57 رسالة من الرسائل موجهة إلى منطقة آسيا والمحيط الهادئ، و 26 رسالة موجهة إلى أفريقيا، و 12 رسالة موجهة إلى أوروبا الشرقية، و 39 رسالة موجهة إلى أوروبا الغربية، و 3 رسائل موجهة إلى أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و 161 رسالة موجهة إلى جهات أخرى، من بينها شركات خاصة.

دال - الزيارات القطرية: زيارة المقرر الخاص إلى الولايات المتحدة الأمريكية

12 - زار المقرر الخاص الولايات المتحدة في الفترة من 8 إلى 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2021⁽²⁾. وكان من بين القضايا الرئيسية التي تناولها المشهد القانوني لحماية حقوق الإنسان داخل البلد. ولا يوجد تشريع أو آلية وطنية شاملة لحقوق الإنسان لضمان تمتع سكان البلد بكامل نطاق حقوق الإنسان المعترف

(2) انظر A/HRC/49/46/Add.1.

بها عموماً في القانون الدولي. وينص الدستور على حماية غير كاملة لحقوق الإنسان، وكانت التفسيرات تقييدية وغير متسقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، مثلما أظهرت الأحكام الأخيرة الصادرة عن المحكمة العليا للولايات المتحدة.

13 - ومن بين المسائل الأخرى المثيرة للقلق القيود المفروضة على الحق في التصويت والمشاركة السياسية للأقليات، وهي قيود لها تأثير واضح على الأقليات مثل الأمريكيين من أصل أفريقي والأمريكيين من أصل إسباني والشعوب الأصلية، على وجه الخصوص. وفي بعض الولايات، هناك حرمان من حقوق التصويت لأعداد كبيرة من المجرمين، مما يؤثر في الغالب على الأمريكيين من أصل أفريقي والأقليات الأخرى. وهناك أيضاً حرمان من حق التصويت من خلال تقسيم الدوائر الانتخابية لمنح امتيازات لفئات معينة من الناخبين، وفرض متطلبات مرهقة لتحديد هوية الناخبين، والتلاعب بمواقع مراكز الاقتراع بطريقة تضر بالأقليات، ونقل مكاتب السيارات، مما يزيد من صعوبة حصول طوائف، مثل بعض الأقليات، على بطاقات هوية. ويرى المقرر الخاص أن كثرة من العقوبات التي تواجهها الأقليات في ممارسة حقها في التصويت غير معقولة وتمييزية.

14 - وقد كان للحد الأدنى الإلزامي من العقوبات وسياسات عدم التسامح مطلقاً في قوانين بعض الولايات، وكذلك "الحرب على المخدرات" بدءاً من سبعينيات القرن العشرين، تأثير تجريم قطاعات كبيرة من الأقليات بشكل غير متناسب. وعمليات القتل التي ترتكبها الشرطة وعنفها ووحشيتها تجاه الأمريكيين من أصل أفريقي هي الآن مصدر قلق بالغ للغاية بسبب الحوادث البارزة التي وقعت مؤخراً. وتشير الإحصاءات المتاحة إلى أن احتمال مقتل الرجال الأمريكيين من أصل أفريقي على أيدي الشرطة أكبر بمقدار ثلاثة أمثال تقريباً، وأن احتمال مقتل الرجال من أصل إسباني/لاتيني على أيدي الشرطة أكبر مرتين تقريباً، مقارنة بالرجال البيض. والرقابة المستقلة والفعالة على إنفاذ القانون أمر بالغ الأهمية لإنهاء هذه الممارسات.

15 - وفي حين أن بعض الولايات قد أوجدت أشكالاً من التعليم الثنائي اللغة، وخاصة بالنسبة للأقليات الكبيرة من أصل إسباني، فإن هذا ليس بالضرورة، ولا حتى عادة، هو الحال بالنسبة لمعظم الأقليات اللغوية. فبلغات الأقليات مثل الفرنسية لأقلية الكاجون في لويزيانا ولغة الشامورو في غوام والجزر المجاورة لا تدرس على نطاق واسع في المدارس، ولا يزال استخدامها كوسيلة للتعليم محدوداً إلى حد ما. ولا يزال لهذا الأمر تأثير ضار على الأداء الأكاديمي لأطفال الأقليات وكيفية إدراكهم لهويتهم ولغتهم وثقافتهم. وقد حث المقرر الخاص على التصديق على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة من أجل المساعدة على حماية الحقوق اللغوية لمستخدمي لغة الإشارة. وإضافة إلى ذلك، يجب الاعتراف بلغة الإشارة الأمريكية على نطاق أوسع كلغة في التشريعات التعليمية لتسهيل استخدامها كلغة للتدريس.

16 - وفي عام 2020، ارتفعت جرائم الكراهية التي تستهدف الأقليات في الولايات المتحدة إلى أعلى مستوى لها منذ أكثر من عقد من الزمان، بحيث تمثل جرائم الكراهية المبلغ عنها المرتكبة بدافع التحيز العرقي أو الإثني أو الديني حوالي 70 في المائة من جرائم الكراهية في البلد. فمعاداة السامية، والخطاب المعادي للأسويين، وكراهية الإسلام، والشتائم المهينة ضد الأقليات من أصل إسباني وعربي والأقليات الأخرى، وكراهية الأجانب المناهضة للهجرة، آخذة في الازدياد، وتصل أحياناً إلى مستويات قياسية، في جميع أنحاء البلد.

17 - وفي حين أن الحرية الدينية مكفولة بموجب قانون الولايات والقانون الاتحادي، فإن التشريعات المحلية لا تحمي دائما بوضوح من التمييز على أساس الدين، على النحو المحظور في المعايير الدولية لحقوق الإنسان. ولا يوجد تشريع اتحادي يحظر بشكل مباشر وعام التمييز على أساس الدين أو المعتقد، مما يترك الأقليات الدينية عرضة للممارسات والسياسات التمييزية. وهذا يؤثر أيضا على غير الملحدين والإنسانيين والملحدين في الولايات المتحدة، حيث يبدو أن التحيز المسيحي أو المحاباة للمسيحية يتناقضان مع الطبيعة العلمانية الرسمية للدولة.

18 - كما أن أقليات مثل الأمريكيين من أصل أفريقي والأمريكيين من أصل إسباني والشعوب الأصلية وشعب الشامورو وغيرهم معرضة بشكل غير متناسب لأخطار بيئية خطيرة والتلوث، بما يشمل طبقات مياه الشرب الجوفية.

ثالثا - تقرير مواضيعي عن حقوق الإنسان للأقليات في الأمم المتحدة

ألف - مقدمة

19 - تحل في عام 2022 الذكرى السنوية الثلاثون لاعتماد الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. وفي هذا التقرير المواضيعي، ينظر المقرر الخاص بشكل نقدي في معاملة حقوق الأقليات منذ اعتماد الإعلان في عام 1992 وكيف تبلور في الأمم المتحدة، فضلا عن كيفية إدماج حقوق الأقليات في التطورات الأخيرة من حيث البرامج والمبادرات والمبادئ التوجيهية الجديدة، بما في ذلك في المكاتب الإقليمية والوطنية.

20 - ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لجميع الدول ومنظمات المجتمع المدني وغيرها من الفئات والأفراد للتقارير التي قدموها⁽³⁾.

باء - تمتع الأقليات بحقوق الإنسان، ولكن ليس على الفور

21 - لم يحدث إنشاء الأمم المتحدة واعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بدون انقسامات وتوترات من حيث الأيديولوجية والأولويات. وكانت هذه الانقسامات والتوترات موجودة بالفعل بين الولايات المتحدة واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وحلفائهما قبل الحرب العالمية الثانية، واستمرت بين الكتلة الغربية والكتلة الشرقية خلال الحرب الباردة. كما كانت توجد توترات بين الدول الغربية والدول الناشئة في الجنوب العالمي.

22 - وفي مجال حقوق الإنسان، كانت بعض هذه الاختلافات واضحة من المناقشات بشأن ما ينبغي إدراجه في المعايير الدولية لحقوق الإنسان. فقد شدد الغرب على الحقوق المدنية والسياسية، ودافعت بلدان أوروبا الشرقية والبلدان غير الأوروبية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. بيد أنه كانت هناك خلافات ومناقشات أخرى بشأن طبيعة ومضمون الهيكل الجديد لحقوق الإنسان الذي كانت تجري صياغته قبل اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وكان من بين أبرزها ما إذا كان الإعلان سيحتوي على حقوق

(3) انظر <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-place-human-rights-minorities-institutions-structures-and>.

فردية حصراً (نعم - على الأقل في البداية)، وما إذا كان سيتضمن آلية لتقديم الالتماسات بحيث يمكن إثارة مزاعم بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان مباشرة في الأمم المتحدة (لا - ولكن مع آليات في نهاية المطاف بموجب معاهدات محددة) وما إذا كان ينبغي الإشارة إلى الأقليات صراحة في الإعلان (لا - على الأقل ليس في البداية).

23 - والاستبعاد الأخير ليس مباشراً تماماً، ولكنه لا يزال من أعراض العلة في المؤسسة الجديدة وتوجهها "العالمي" في مجال حقوق الإنسان، فضلاً عن عدم وجود توافق في الآراء بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وكما هو مبين في تقرير مواضيعي سابق للمقرر الخاص بشأن مفهوم الأقليات (A/74/160)، كانت هناك مقترحات تدعو إلى إدراج حكم يتعلق بالأقليات في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽⁴⁾.

24 - وفي حين كانت هناك مشاريع مقترحات ومناقشات، لم يكن هناك اتفاق. وظهرت سرديتان في عامي 1947 و 1948 بشأن حكم يتعلق بحقوق الإنسان للأقليات في الإعلان: سردية أكثر تعقيداً، تشير إلى أن "الأهمية القصوى" للحكم تعني أنه يتعين دراسته عن كثب (انظر A/74/160، الفقرة 35) ولا يمكن إدراجه في الإعلان المقبل، وسردية أكثر دقة، انبثقت من قراءة الأعمال التحضيرية نفسها ومن القرار المتعلق بمصير الأقليات (القرار 217 جيم (د - 3))، الذي رافق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ 10 كانون الأول/ديسمبر 1948. ونص هذا القرار - الذي أصبح الآن منسياً إلى حد كبير - يشير إلى بعض أسباب استبعاد أي ذكر للأقليات وكذلك عدم الارتياح إزاء هذا الاستبعاد. وفيما يلي نص القرار:

إن الجمعية العامة،

إن ترى أنه لا يمكن للأمم المتحدة أن تظل غير مبالية بمصير الأقليات،

وإن ترى أنه من الصعب اعتماد حل موحد لهذه المسألة المعقدة والحساسة، التي لها جوانب خاصة في كل دولة تنشأ فيها،

وإن تضع في اعتبارها الطابع العالمي لإعلان حقوق الإنسان،

تقرر عدم تناول مسألة الأقليات في نص هذا الإعلان في حكم محدد؛

تحيل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي النصوص المقدمة [...] وتطلب إلى المجلس أن يطلب إلى لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات إجراء دراسة مستفيضة لمشكلة الأقليات، حتى تتمكن الأمم المتحدة من اتخاذ تدابير فعالة لحماية الأقليات العرقية أو القومية أو الدينية أو اللغوية.

25 - وينظر هذا التقرير المواضيعي في مدى قدرة الأمم المتحدة منذ عام 1948 على اتخاذ تدابير فعالة لحماية الأقليات العرقية أو القومية أو الدينية أو اللغوية.

(4) قدمت لجنة صياغة الإعلان اقتراحاً يدعو إلى إدراج حكم يتعلق بالأقليات نصه كما يلي: "في الدول التي يسكنها عدد كبير من الأشخاص من عرق أو لغة أو دين غير عرق أو لغة أو دين أغلبية السكان، يكون للأشخاص المنتمين إلى هذه الأقليات الإثنية أو اللغوية أو الدينية الحق في إنشاء وصيانة مدارسهم ومؤسساتهم الثقافية أو الدينية، واستخدام لغتهم الخاصة في الصحافة وفي التجمعات العامة وأمام المحاكم وغيرها من سلطات الدولة" (E/CN.4/21، المرفق واو، المادة 36).

جيم - التردد الأولي في الاعتراف بحقوق الإنسان للأقليات

26 - لقد كان هناك تردد طويل الأمد في الاعتراف على وجه التحديد بحقوق الأقليات، على الرغم من ضعفها التاريخي أمام الانتهاكات والفظائع. ويمكن ملاحظة ذلك حتى قبل اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في ظهور جريمة الإبادة الجماعية الدولية باعتماد اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، التي لا تشير إلى حدوث الإبادة الجماعية إلا عندما ترتكب "بنية التدمير، كلياً أو جزئياً، لمجموعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية"، بدلاً من أقلية قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية⁽⁵⁾. وكانت عمليات الإبادة الجماعية في العصر الحديث جميعها تقريباً تتعلق بأقليات كضحايا: الهيربروس في ناميبيا الحالية، والأرمن في الإمبراطورية العثمانية، واليهود والغجر خلال محرقة اليهود (الهولوكوست) على يد ألمانيا النازية، والتوتسي في رواندا، والروهينغا في ميانمار. وفي حين أن البوسنيين المسلمين في البوسنة والهرسك كانوا يشكلون أغلبية في وقت ارتكاب أعمال الإبادة الجماعية في عام 1995 في سربرينيتسا، فإنهم لم يشكلوا أغلبية فعلية وفقاً لتعداد عام 1991، بحيث كانوا يمثلون آنذاك 44 في المائة من السكان.

27 - وفي حين أن الفظائع التي ارتكبت خلال محرقة اليهود ضد الأقليات اليهودية والعجربة كانت بوضوح في أذهان واضعي الاتفاقية، فإن هذه المعاهدة الأولى بعد الحرب لم تسع إلى منح أي حق من حقوق الإنسان للأفراد أو الجماعات. وبدلاً من ذلك، جرمت جريمة معرفة تعريفاً ضيقاً جداً تستهدف "مجموعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية" من الضحايا. غير أن هذا لم يكن استنتاجاً مفروغاً منه: فقد كان هناك تداخل كبير في المناقشات أثناء صياغة الاتفاقية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث كان عدد من الدول، من بينها بلدان عربية وبلدان شيوعية، يميل بشكل إيجابي إلى الإشارة بشكل مباشر إلى الأقليات، سواء في الإعلان أو كجزء من المناقشات حول إدراج مفهوم الإبادة الجماعية الثقافية في الاتفاقية. وعارضت الدول الغربية، ولا سيما دول الأمريكتين، بشدة أي إضافة من هذا القبيل، ويرجع ذلك جزئياً على الأقل إلى سياساتها الاستيعابية المعلنة في ذلك العصر. وكما لاحظ يوهانس مورسينك (Johannes Morsink)، حاجبت بعض حكومات أوروبا الغربية بأن "المكان المناسب للربط بين الإبادة الجماعية الثقافية والإبادة الجماعية المادية هو في الإعلان وليس في اتفاقية الإبادة الجماعية نفسها. ولذلك، صوتت لصالح حذف حظر الإبادة الجماعية الثقافية من الاتفاقية على وعد بأنها ستؤدي تدبيراً مماثلاً للإعلان العالمي. ومع ذلك، عندما حان الوقت، اختارت (لأسباب تتعلق بخطاب الحرب الباردة وواقعها) عدم الوفاء بتلك السندات الإذنية"⁽⁶⁾.

28 - ومع ذلك، كانت روح العصر وقت إنشاء الأمم المتحدة هي أن العالم الخارج من رماد النزاع العالمي الأخير يجب أن يمثل بداية جديدة، وأن تكون في جوهره لأول مرة مجموعة من حقوق الإنسان الأساسية العالمية والفردية المنحى. وليس من قبيل المصادفة أن ديباجة الإعلان وأحكامه الموضوعية الأولى كثيراً ما تشير إلى جميع الأفراد بوصفهم أصحاب حقوق وإلى تطبيقها عالمياً.

(5) وافقت الجمعية العامة عليها في قرارها 260 ألف (د-3) المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1948 واقترحت التوقيع والتصديق عليها أو الانضمام إليها.

(6) Johannes Morsink, "Cultural Genocide, the Universal Declaration, and Minority Rights", *Human Rights Quarterly*, المجلد 21، العدد 4 (تشرين الثاني/نوفمبر 1999)، الصفحة 1010.

29 - وفي حين أن هذا يبدو نبيلًا، كان هناك شغل كامن، على الأقل بالنسبة لبعض الدول الغربية (أساسًا)، هو أن الحقوق المتميزة لجماعات أو الاعتراف بتلك الجماعات لا يتسق مع الطبيعة الفردية والعالمية لهذا النموذج الجديد. وبالنسبة للكثير منها، ولا سيما القوى الاستعمارية أو الدول الأحدث التي تضم أعدادًا كبيرة من السكان المهاجرين أو السكان الأصليين، لا ينبغي تشجيع الاختلافات العرقية أو الدينية أو اللغوية. بل على العكس من ذلك، كان استيعاب الأقليات يعتبر في معظم القرن العشرين في كثير من الأحيان نتيجة مرغوبة للغاية.

30 - وكان هناك أيضًا تصور مفاده أن حقوق الأقليات قد استغلت أثناء صعود النازية، وأن استغلال مفهوم "الأقلية القومية" بخصوص سوء المعاملة المزعم للأقليات الألمانية في البلدان المجاورة كان على الأقل جزئيًا ذريعة لتبرير توسع ألمانيا، مما أدى إلى الحرب العالمية الثانية. وفي نهاية المطاف، كان الرأي السائد في الأمم المتحدة هو أنه لا ينبغي أن يكون هناك ذكر محدد للأقليات في الإعلان، وذلك لإحداث انفصال كبير عما يعرف باسم "معاهدات الأقليات" الصادرة عن عصبة الأمم. غير أن هذا كان توصيفًا خاطئًا لمعاهدات عصبة الأمم المتعلقة بالأقليات:

وكثيرًا ما يتم تشويه صورة هذه المعاهدات على أنها تركز الحقوق الجماعية التي ساهمت في فترة ما بين الحربين العالميتين غير المستقرة بطبيعتها، ومن ثم كانت عوامل في تهيئة الظروف لاندلاع الحرب، إن لم تكن سببًا مباشرًا لها. ومن المفارقات، كما لاحظ مراقبون آخرون، أن العديد من معاهدات الأقليات هذه لم تقتصر على حماية الأقليات، بل كانت في الواقع أولى المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، لأنها [في جملة أمور] وسعت نطاق حظر التمييز أو حرية التعبير والدين ليشمل جميع سكان الدول المعنية، وليس الأقليات فحسب. ومعظم الأحكام الواردة في هذه المعاهدات هي في الواقع أحكام فردية، وتتعارض مرة أخرى مع الطريقة التي تصور بها عادة (انظر A/74/160، الفقرة 25).

31 - ويمكن القول إنه خلال فترة عصبة الأمم بين الحربين العالميتين، كان هناك اعتراف بالمساواة، التي شملت حماية محددة للفئات الضعيفة بوجه خاص، كما تشير فتوى محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية مدارس الأقليات في ألبانيا في عام 1935:

والفكرة الأساسية لمعاهدات حماية الأقليات هي أن تُكفل لبعض العناصر المدمجة في الدولة، التي يختلف سكانها عنها عرقًا ولغةً ودينًا، إمكانية العيش بسلام إلى جانب أولئك السكان والتعاون معهم وديًا، مع الحفاظ في الوقت نفسه على الخصائص التي تميزهم عن الأغلبية، وتلبية الاحتياجات الخاصة المترتبة على ذلك.

ومن أجل تحقيق هذا الهدف، اعتبر أمران ضروريان بشكل خاص، وشكلاً موضوع أحكام في هذه المعاهدات.

الأول هو ضمان وضع المواطنين المنتمين إلى أقليات عرقية أو دينية أو لغوية من جميع النواحي على أساس المساواة التامة مع غيرهم من مواطني الدولة⁽⁷⁾.

(7) Minority Schools in Albania, Advisory Opinion, 1935 PCIJ Series A/B No. 64 (7) - الفقرات 48-50.

32 - وربما كانت هذه الفتوى هي المرة الأولى التي يظهر فيها مفهوم للمساواة وضع خصيصا من أجل الأقليات العرقية أو الدينية أو اللغوية. ومن المفارقات بدرجة أكبر من قليلة أن معاهدات الأقليات في عصبه الأمم، التي سعت إلى تحقيق المساواة الحقيقية بين الأفراد بغض النظر عن عرقهم أو دينهم أو لغتهم، تعرّضت لعملية شيطنة واعتبرت كبش فداء جماعيا بطبيعتها وأنها تقسح المجال لاستغلالها، وبالتالي لأن تكون أهميتها ضئيلة أو معدومة بالنسبة للنظام العالمي الجديد بعد الحرب العالمية الثانية.

33 - ومع ذلك، أصرت بعض الدول، وقت صياغة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، على أنه لا يمكن حذف حالة الأقليات تماما منه - ومن هنا جاء إدراج التزام في قرار الجمعية العامة بشأن الشرعة الدولية لحقوق الإنسان بإجراء اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات دراسة شاملة عن الأقليات حتى يتسنى للأمم المتحدة أن تتخذ التدابير الفعالة لحماية الأقليات (القرار 217 جيم (د-3)).

34 - ومع ذلك، تظل النتيجة النهائية هي إغفال أي إشارة إلى الأقليات في الإعلانات والمعاهدات الأولى، مثل ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، إلى حين اعتماد اتفاقية مناهضة التمييز في مجال التعليم الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في ستينيات القرن العشرين⁽⁸⁾.

35 - غير أن الأقليات لم تكن غير مرئية تماما في الأمم المتحدة. فقد كان من المقرر أن تجري اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات الدراسة المستفيضة بشأن الأقليات المشار إليها في قرار الجمعية العامة 217 جيم (د-3) وذلك بوصفها الهيئة الفرعية الرئيسية للجنة حقوق الإنسان السابقة. بيد أنه بحلول عام 1999، اختفت الإشارة إلى الأقليات وأعيدت تسمية هذه اللجنة الفرعية لتصبح اللجنة الفرعية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ومع ذلك، لا تزال المهام الرئيسية "لمركز البحثي" التابع للأمم المتحدة هذا هي "إجراء دراسات عن قضايا حقوق الإنسان، وتقديم توصيات بشأن منع التمييز من أي نوع فيما يتعلق بحقوق الإنسان والحريات الأساسية وحماية الأقليات العرقية والقومية والدينية واللغوية، والاضطلاع بأي مهام أخرى قد يُعهد بها إليه"⁽⁹⁾.

36 - ومن ثم، فإن أقدم وثائق الأمم المتحدة وهياكلها تلمح إلى حدوث انقسامات، أو حتى إلى عدم رغبة أو عدم ارتياح بشأن كيفية ومدى التعامل مع الأقليات، بسبب الخلافات والاختلافات بين الدول الأعضاء نفسها، بما في ذلك:

- (أ) بين الدول التي لديها نظرة فردية بحتة لحقوق الإنسان والتي لا تشعر بالارتياح إزاء أي حقوق مرتبطة بأي جماعة وتسعى إلى الخروج التام عن نهج معاهدات عصبه الأمم بشأن الأقليات، والدول التي ترى أن من الضروري اتخاذ تدابير محددة تعترف بعدم المساواة المتأصل الذي تعاني منه أقليات كثيرة؛
- (ب) الدول التي رأت في مناقشات الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات جزءا من مواجهة الحرب الباردة، مع قلق العديد من الديمقراطيات الغربية تلقائيا من أن الاتحاد السوفياتي وحلفاءه سيحاولون

(8) المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ليست الحكم الوحيد في معاهدة للأمم المتحدة الذي يشير إلى الأقليات . فالمادتان 17 (د) و 30 من اتفاقية حقوق الطفل تشيران أيضا إلى أن لأطفال الأقليات حقوقا متميزة، وكذلك الفقرة 1 (ج) من المادة 5 من اتفاقية مناهضة التمييز في التعليم لعام 1960 ، التي تشير إلى الأقليات القومية.

(9) انظر <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/sc/sub-commission>.

تصوير أنفسهم على أنهم أنصار الأقليات المضطهدة، وبالتالي يستغلون مناقشات حقوق الأقليات. ولذلك عارضت أي تنازل للفئات الضعيفة مثل الأقليات كرد على ما اعتُبر استغلالاً من الاتحاد السوفياتي لقضايا الأقليات وعلى مخاطر "بلقنة" الدول أو تقطيعها بسبب التشجيع الضمني لحركات الأقليات الانفصالية؛

(ج) الدول التي كانت مقتنعة اقتناعاً راسخاً من الناحية الأيديولوجية بقيمة الاستيعاب وبأن وحدة بلد واستقراره يتطلبان أيضاً وحدة لغة وثقافة وطنيتين واهنتين، ضد الدول التي، على العكس من ذلك، كانت لديها قناعة أيديولوجية راسخة، استناداً إلى تجاربها الوطنية الخاصة بها، بأن السلام والاستقرار كثيراً ما يُخدمان على أفضل وجه عندما تأخذ الدولة في الحسبان تكوين سكانها وتعكسه (انظر A/74/160، الفقرة 30).

دال - تطور حقوق الإنسان العالمية: الجماعات مسموح بها، ولكن بعضها أكثر مساواة من غيرها

37 - إن افتراض أنه ليس من الضروري أن تكون هناك أي إشارة إلى جماعات محددة قد تغلغل في البداية في التوجه العالمي والفردية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ومن المفيد أن نفهم ليس فقط العجز الأولي عن التوصل إلى اتفاق بشأن إدراج حكم يتعلق بالأقليات في الإعلان، ولكن أيضاً - على الأقل في البداية - عدم الإشارة إلى أي جماعة أخرى على أنها تستحق بطريقة أو بأخرى اهتماماً أو ذكراً خاصاً. ولا تذكر الشعوب الأصلية والمنحدرون من أصل أفريقي والأشخاص ذوو الإعاقة، شأنهم شأن الأقليات. وتذكر المرأة، ولكن فقط في سياق "الحقوق المتساوية بين الرجل والمرأة"، وليس بوصفها تتمتع بحقوق متميزة أو محددة كامرأة (وإن كانت هناك إشارة إلى الأمومة).

38 - غير أن هذا سرعان ما تغير تغيراً كبيراً، بالتسليم بأنه في حين أن جميع الأشخاص متساوون ولهم حق عالمي في التمتع بحقوق الإنسان، فإن الجميع لا يحرمون من حقوقهم على قدم المساواة، وبعض الفئات أكثر ضعفاً وتهميشاً من غيرها، وبالتالي يحق لها الحصول على اهتمام دولي أكبر.

39 - وقد ساهم الكفاح ضد الفصل العنصري والعنصرية والتمييز العنصري في الجنوب الأفريقي وأماكن أخرى، فضلاً عن عملية إنهاء الاستعمار التي اكتسبت زخماً من أواخر خمسينيات القرن العشرين، في ظهور "الإجراءات الخاصة" للأمم المتحدة كأداة لحماية حقوق الإنسان⁽¹⁰⁾، وكذلك في اعتماد أول معاهدة لحقوق الإنسان الأساسية، وهي الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، في عام 1965. وفي حين أن الاتفاقية صيغت على أساس فردي، فإنها تعترف بأن "جماعات أو أفراداً عرقيين أو إثنيين معينين" يمكن أن يحتاجوا إلى "حماية خاصة" من أجل التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم أو ممارستها على قدم المساواة، وأنه يتعين على الدول الأطراف أن "تتعهد بأن تنتهج، بجميع الوسائل المناسبة ودون إبطاء، سياسة للقضاء على التمييز العنصري بجميع أشكاله وتعزيز النفاذ بين جميع الأعراق". وبعبارة أخرى، في حين أن لكل شخص حقوقاً متساوية، فإن بعض "الأعراق" ربما تكون أكثر ضعفاً وتحتاج إلى جهود محددة واهتمام بحقوق الإنسان الخاصة بها.

Marc Limon and Hilary Power, *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform* (Universal Rights Group, 2014) https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf

40 - وتواصل المعاهدات اللاحقة⁽¹¹⁾، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979، عملية القبول بأنه في حين أن أصحاب الحقوق في القانون الدولي هم من الأفراد، فإن جماعات محددة قد تحتاج إلى اهتمام متميز ومركز لضمان صياغة التزامات حقوق الإنسان وفهمها بوضوح. فإضافة إلى إدراج الأطفال (الذين أصبحت لهم معادتهم الخاصة في عام 1989) والعمال المهاجرين وأسراهم (1990) والأشخاص ذوي الإعاقة (2006) في العهدين العموميين فإنهم يبدون كمجموعات جديرة بهذا الاهتمام. ويظهر أطفال السكان الأصليين أو الأطفال ذوو المنشأ الأصلي لأول مرة في معاهدة للأمم المتحدة في اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989.

41 - ولا توجد معاهدة بشأن حقوق الإنسان للأقليات على وجه التحديد، كما هو الحال بالنسبة لفئات مثل النساء والأطفال واللاجئين والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم، على الرغم من أن الأقليات غالبا ما تكون من بين أكثر الفئات ضعفا وتهميشا في العالم.

42 - وكانت هناك إعلانات للجمعية العامة غير ملزمة ذهبت إلى أبعد من ذلك، بالتركيز على حقوق الفئات الضعيفة في وقت أسبق، وفي بعض الحالات تغلبت بوضوح على محرمات الحقوق الجماعية بالاعتراف، على سبيل المثال، بحقوق المجموعات للشعوب الأصلية. وهذه التدابير تشمل إعلان حقوق الطفل لعام 1959 واستمرت بجملة صكوك منها إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة لعام 1960 (الذي اعترف بالحق الجماعي للشعوب، إن لم يكن الشعوب الأصلية بعد)، وتقرير المصير، وإعلان القضاء على التمييز ضد المرأة لعام 1967، وإعلان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 1975، ومؤخرا ومما له أهمية، الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية لعام 1992، وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لعام 2007، وإعلان نيويورك للاجئين والمهاجرين لعام 2016، وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية لعام 2018.

43 - ومن الناحية المؤسسية، تبنت الأمم المتحدة الحاجة إلى التركيز على فئات محددة وحقوق الإنسان الخاصة بها عن طريق تعيين أيام وأسابيع وسنوات وعقود محددة كمناسبات للاحتفال بأحداث أو مواضيع من أجل تعزيز أهداف المنظمة، بما في ذلك حقوق الإنسان. وشملت العقود أو السنوات التي سعت إلى تعزيز حقوق الإنسان للفئات الضعيفة أو المهمشة بوجه خاص المواضيع التالية: مكافحة العنصرية والتمييز العنصري (3 عقود وستينين)؛ والمرأة (عقد وسنة)؛ والأشخاص المعوقون (عقد وسنة)؛ والشعوب الأصلية (3 عقود وسنة)؛ والمنحدرون من أصل أفريقي (عقد وسنة)؛ واللاجئون (سنة)؛ والأطفال (سنتان)؛ وكبار السن (سنة)؛ والنضال ضد العبودية والغاءها (سنة). وهناك أيام وأسابيع معترف بها رسميا في مجالات النساء والفتيات، والقضاء على التمييز العنصري، وإحياء ذكرى ضحايا الرق وتجارة الرقيق عبر المحيط الأطلسي، والتفكير في الإبادة الجماعية التي وقعت عام 1994 ضد التوتسي في رواندا، والتضامن مع شعوب الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، وعمل الأطفال، والتوعية بالمهق، والشعوب الأصلية في العالم،

(11) يمكن القول إن عددا كبيرا من معاهدات منظمة العمل الدولية يشير إلى معايير حقوق الإنسان. ومن بين أكثرها أهمية اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام 1989 (رقم 169).

وضحايا أعمال العنف القائمة على أساس الدين أو المعتقد، وإحياء ذكرى تجارة الرقيق وإلغائها، والسكان المنحدرين من أصل أفريقي، وكبار السن، والشعب الفلسطيني، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمهاجرين.

44 - ولم يعد هيكل الأمم المتحدة وجهودها في مجال حقوق الإنسان مقتصرين على الحقوق الفردية العامة. فقد كان الاتجاه السائد هو الاعتراف على نحو متزايد بأن هناك حاجة إلى مزيد من الاهتمام والتفصيل للفئات التي تواجه مخاطر متزايدة من انتهاكات حقوق الإنسان. ومع ذلك، هناك فئة واحدة من بين الفئات الأكثر عرضة للخطر غائبة بشكل لافت للنظر، وبالتالي غير مرئية، هي: الأقليات.

هاء - الأقليات في الأمم المتحدة: تذبذب الاهتمام والتطورات

45 - في حين أن حقوق الإنسان للأقليات كانت إلى حد كبير في عامي 1947 و 1948 موضوع مفاوضات ومناقشات مكثفة في الأمم المتحدة، بل كانت حتى تبرر اتخاذ قرار محدد في نفس الوقت الذي اعتمد فيه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فإن المسائل الموصوفة أعلاه تشير إلى إحجام عام عن الإشارة مباشرة إلى الأقليات في أي صك آخر، باستثناء إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية.

46 - ففي خلال الفترة الممتدة من نهاية الحرب العالمية الثانية حتى تفكك الاتحاد السوفياتي، تضافرت عوامل عديدة لتحثية زيادة تطوير حقوق الإنسان للأقليات جانباً على الصعيد العالمي، مقارنة بمعظم المجموعات الأخرى، وكانت من بين تلك العوامل عوامل مثل الخلافات حول ما إذا كان ينبغي للأقليات أن تكون صاحبة حقوق، ومدى هذه الحقوق ومن يمكنه المطالبة بها (انظر A/74/160، الفقرات 24-26)؛ ووجود وجهات نظر للدول استيعابية صراحةً تجاه بعض الأقليات وبالتالي فهي غير راغبة في إيلاء الاهتمام أو بذل المزيد من الجهود؛ والشواغل التي سادت في فترة إنهاء الاستعمار بشأن الحدود التي غالباً ما كانت مصطنعة الموروثة من القوى الاستعمارية السابقة وما أعقبها من مخاوف من التشرذم على أسس إثنية أو دينية أو لغوية في أفريقيا وآسيا؛ ونزاع الحرب الباردة على النفوذ بين الكتل المتنافسة؛ وحتى مبدأ سمو الدولة الذي يطبع الأمم المتحدة بوصفها منظمة دولية تتألف من مصالح الدول وتمثلها أساساً.

47 - ومع ذلك، تغير هذا بدرجة كبيرة وإيجابية خلال أواخر ثمانينيات القرن العشرين وبداية تسعينياته، مع وجود مخاوف في الأمم المتحدة وبعض المنظمات الإقليمية في أعقاب نهاية الحرب الباردة بشأن تصاعد القومية الأغلبية وتصاعد النزاعات التي تتعلق بأقليات، فضلاً عن الشواغل بشأن زيادة التشرذم وزعزعة الاستقرار في أوروبا ووسط آسيا، وإن كانت لا تقتصر على ذلك الجزء من العالم.

48 - وفي نهاية الحرب الباردة، كان 35 من أصل 37 نزاعاً مسلحاً رئيسياً، من أيرلندا الشمالية إلى ميانمار، من النزاعات الداخلية ويمكن أن تعزى بشكل أو بآخر إلى عوامل إثنية أو دينية أو لغوية، تعكس عادة الاشتباكات بين مجموعات الأقليات والأغلبية داخل الحدود الإقليمية بشأن مظالم حقيقية أو متصورة. ومن المستحيل على المجتمع الدولي أن يتجاهل تصاعد النزاعات والأزمات الإنسانية وحتى عمليات الإبادة الجماعية المتعلقة بالأقليات التي حدثت في أماكن مثل البوسنة والهرسك ورواندا وأجزاء أخرى من العالم قُرب نهاية الحرب الباردة.

49 - وهكذا وفرت الاضطرابات في أواخر ثمانينيات القرن العشرين وأوائل تسعينياته في أوروبا وأماكن أخرى سياقاً خصباً للاعتراف بحقوق الأقليات ومعالجتها وحمايتها. ويمكن القول إن أهوال النزاعات العنيفة

والحروب هي التي سلطت الضوء بشدة على الحاجة إلى حماية الأقليات. وهذا هو السياق الذي أدى إلى اعتماد عدد كبير من الصكوك والتدابير في أوروبا، مثل الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات والاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية لعام 1994، اللذين اعتمدهما مجلس أوروبا في عامي 1992 و 1994 على التوالي، واعتماد معايير الانضمام لقبول بلد ما في الاتحاد الأوروبي، التي شملت "استقرار المؤسسات التي تضمن الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان واحترام الأقليات وحمايتها". ومن اللافت للنظر الأهمية والبروز اللذان أولاهما مؤتمر قمة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا المعقود في هلسنكي في عام 1992 لحقوق الأقليات وآليات الاستجابة لمظالمها، وبالتالي منع نشوب النزاعات. وقد توج مؤتمر قمة هلسنكي بجملة أمور، منها إنشاء ولاية المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية كآلية للإنذار المبكر والعمل المبكر لمنع نشوب النزاعات "فيما يتعلق بالتوترات التي تتطوي على قضايا الأقليات القومية التي يمكن أن تتطور إلى نزاع داخل منطقة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، مما يؤثر على السلام أو الاستقرار أو العلاقات بين الدول المشاركة"⁽¹²⁾.

50 - وفي الأمم المتحدة، أعادت نفس العوامل الاهتمام بمسائل حقوق الأقليات، ولا سيما فيما يتعلق بمنع نشوب النزاعات، مما دفع اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات إلى دعوة خبيرها النرويجي أسبيورن إيدي في عام 1990 إلى إجراء دراسة عن السبل والوسائل الممكنة لتيسير الحل السلمي والبناء للمشاكل المتعلقة بالأقليات (E/CN.4/Sub.2/1993/34). وأدت هذه الدراسة في نهاية المطاف إلى إنشاء الفريق العامل المعني بالأقليات⁽¹³⁾، الذي ترأسه خلال الفترة ما بين عام 1995 وعام 2004، لدراسة سبل ووسائل تعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحمايتهم على النحو المبين في الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية أو لغوية. وحل محل الفريق العامل في عام 2007 منتدى الأمم المتحدة المعني بقضايا الأقليات، الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان في قراره 15/6. وأيضاً في نهاية عصر الاهتمام والتركيز الدوليين على الأقليات وأنشطة الفريق العامل في عام 2005، أنشأت لجنة حقوق الإنسان في قرارها 79/2005 ولاية الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات آنذاك، وأطلق برنامج تدريب المدافعين عن حقوق الإنسان والأقليات المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو أقليات دينية أو لغوية، التابع لبرنامج الزمالات الدراسية للأقليات التابع لمفوضية حقوق الإنسان⁽¹⁴⁾.

51 - ولذلك فإن تسعينيات القرن العشرين وأوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين يمثلان نقطة بارزة في الاعتراف بحقوق الأقليات وإدماجها في الأمم المتحدة والاعتراف بالحاجة إلى معالجة مظالم الأقليات، أو استغلالها، اللذين ظهرا بشكل بارز في العديد من نزاعات العالم. وكانت هذه الإنجازات هامة

(12) انظر مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، إعلان مؤتمر قمة هلسنكي، الفقرة 23.

(13) غير أن الفريق العامل قد قُيِّم بأنه "على أدنى مستوى من التسلسل الهرمي لهيئات الأمم المتحدة"، انظر Kathryn Ramsay، "Two campaigns to strengthen United Nations mechanisms on minority rights"، and Chris Chapman، المجلد 18، العدد 2 (كانون الثاني/يناير 2011)، الصفحة 185.

(14) انظر أيضاً مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حقوق الأقليات: المعايير الدولية وإرشادات بشأن تطبيقها (نيويورك وجنيف، 2010)، وهي متاحة على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/minority-rights-international-standards-and-guidance>؛ وانظر أيضاً المذكرة التوجيهية للأمين العام الصادرة عام 2013 بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات، وهي متاحة على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf>

وجديرة بالملاحظة في ذلك الحين، ولكن كانت هناك بالفعل دلائل على أن هذه المسألة تخلفت عن التطورات الرئيسية الأخرى في مجال حقوق الإنسان في السنوات العشرين الماضية بالنسبة لأكثر الفئات ضعفاً.

واو - تساؤل إبراز قضايا الأقليات وحقوقها والاهتمام بها في الأمم المتحدة

52 - مع تلاشي التوترات الأيديولوجية في الحرب الباردة والنزاعات في نهاية القرن العشرين، والحلول التوفيقية العديدة التي تم التوصل إليها من أجل منع النزاعات العنيفة المتعلقة بالأقليات، ابتعدت العناية والاهتمام الدوليان عن الأقليات. وفي الوقت نفسه، كان هناك سعي إلى تعزيز آليات الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان، مدفوعاً في جزء ليس صغيراً منه بإعلان وبرنامج عمل فيينا لعام 1993، اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام 1993، والذي سعى إلى حشد المجتمع الدولي لبذل المزيد من الجهود لاحترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها. كما أن إعلان وبرنامج عمل فيينا يمثلان زيادة في التركيز على حقوق المرأة والطفل والشعوب الأصلية ويدعوان إلى القضاء على العنف القائم على أساس نوع الجنس ووضع حد لسوء معاملة الأقليات وغير ذلك من العقوبات التي تعترض حقوق الإنسان للجميع.

53 - وكان أثر الجهود المبذولة لاحترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها بعد العقدين الأولين من القرن الحادي والعشرين ملحوظاً، وإن كان أقل بكثير بالنسبة للأقليات منه بالنسبة للفئات الضعيفة أو المهمشة الأخرى. وكما ذكر آنفاً، فإن عدداً كبيراً من الفئات الأخيرة (مثل اللاجئين والمهاجرين والنساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة) يتمتعون الآن بحقوق مفصلة في معاهدات ملزمة قانوناً ومحمية بموجبها، في حين أن الأقليات لا تتمتع بذلك. ومعظم نفس الفئات الضعيفة أو المهمشة لديها أيام أو أسابيع أو عقود تحتل بها الأمم المتحدة رسمياً. أما الأقليات فهي، مرة أخرى، ليس لديها ذلك.

54 - وواجهت الأقليات أيضاً تحديات في الاستماع إليها ورؤيتها في الأمم المتحدة مقارنة بالمجموعات الأخرى، ولم تحظ بدعم التحالفات القوية للمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية والحكومات القائمة من أجل الأطفال والنساء والشعوب الأصلية والمندحرين من أصل أفريقي. وعدم وجود صندوق تبرعات يحد من الدعم المالي المتاح للممثلين لحضور اجتماعات الأمم المتحدة، وهو الدعم المتاح للمجموعات الأخرى، ولا يسمح للأقليات ببناء ناشطين من المنظمات غير الحكومية المحلية ذات الخبرة في المنظومة المتحدة الذين يحضرون بانتظام ويشكلون مجموعة ضغط قوية، كما يحدث بالنسبة للعديد من الجماعات الأخرى⁽¹⁵⁾. وبالتالي، ليس من المستغرب أن تواجه الأقليات صعوبات في أن يُسمع وينظر إليها. وربما ليس من قبيل المصادفة أن أطول طلب معلق للاعتراف بالمركز الرسمي للجنة المجلس الاقتصادي والاجتماعي المعنية بالمنظمات غير الحكومية هو الشبكة الدولية للتضامن مع الداليت، التي تعمل في مجال حقوق أقليات الداليت. فقد تم تأجيل طلبها لمدة 15 عاماً منذ أن قدمت طلباً لأول مرة في عام 2007.

55 - ويتزايد الاعتراف بالضعف الخاص للفئات الأخرى التي كان هناك تجاهل لها في الماضي، مثل المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، ومعالجته في الأمم المتحدة. وشمل ذلك إطلاق الحملة الإعلامية العالمية "أحرار ومتساوون"، بقيادة مفوضية حقوق الإنسان، في عام 2013 بهدف تعزيز المساواة في الحقوق والمعاملة العادلة للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين من خلال حملات ومناسبات وطنية مع

(15) Ramsay and Chapman، "Two campaigns"، الصفحة 186.

أفرقة الأمم المتحدة القطرية في جميع أنحاء العالم. وفي عام 2017، نشرت مفوضية حقوق الإنسان وثيقة بعنوان "معايير السلوك في مجال الأعمال: التصدي للتمييز ضد المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين"، كمجموعة من المعايير العالمية لدعم أوساط الأعمال في التصدي للتمييز⁽¹⁶⁾. كما أطلقت في عام 2019 برنامج زمالات للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين ودورة إلكترونية عن حقوق الإنسان للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين من أجل موظفي الأمم المتحدة ومسؤولي الدول، ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأصحاب المصلحة الآخرين.

56 - ومن التطورات الإيجابية القليلة التي حدثت للأقليات داخل الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة وضع مجموعة أدوات #Faith4Rights التابعة لمفوضية حقوق الإنسان، التي تشير إلى الاستهداف غير المتناسب للأقليات الدينية وغيرها من الأقليات في خطاب الكراهية وتشدد على أهمية حماية حقوقها⁽¹⁷⁾ وشبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات⁽¹⁸⁾، التي أنشئت في عام 2012 بمبادرة من الأمين العام آنذاك بان كي - مون لتعزيز الحوار والتعاون بين إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وبرامجها وصناديقها ذات الصلة، ونشر المذكرة التوجيهية للأمين العام بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات في عام 2013⁽¹⁹⁾، وتنظيم منتديات إقليمية للأقليات ابتداء من عام 2019 كمبادرة من المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، بدعم من عدد قليل من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومعهد توم لانتوس⁽²⁰⁾. ولم تسفر الشبكة بعد عن أي تطور مؤسسي كبير في حماية حقوق الإنسان للأقليات وكانت في الواقع محتضرة لعدد من السنوات حتى عام 2019⁽²¹⁾. ومنتديات الأقليات الإقليمية هي مبادرة من المقرر الخاص بوصفه خبيراً مستقلاً، وليست بعد نشاطاً رسمياً للأمم المتحدة أو لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

57 - وأخيراً، دعت مذكرة الأمين العام التوجيهية لعام 2013 بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات إلى تعميم مراعاة حقوق الأقليات في جميع ركائز الأمم المتحدة وأنشطتها، وأوصت بأن تدمج الأمم المتحدة

(16) متاحة على الرابط التالي: <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/09/UN-Standards-of-Conduct.pdf>.

(17) انظر <https://www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit>.

(18) تجمع الشبكة، التي تنسقها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أكثر من 20 إدارة ووكالة وبرنامجاً وصندوقاً تابعاً للأمم المتحدة.

(19) انظر https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscrimination_Minorities.pdf.

(20) انظر <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues>.

(21) أعيد تنشيط الشبكة في السنوات القليلة الماضية، واعتمدت في عام 2020 خطة عمل لها لعام 2021 للفترة 2021-2025 (وهي متاحة على الرابط التالي: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/UN_Network_Racia_Discrimination_Protection_Minorities_Workplan2021.pdf)؛ ووضعت قائمة مرجعية لتعزيز عمل الأمم المتحدة على الصعيد القطري لمكافحة التمييز العنصري وللنهوض بحقوق الأقليات (وهي متاحة على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/AnnotatedChecklist.pdf>)؛ وعقدت سلسلة من الأحداث للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (انظر <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Calendar-30th-Anniversary-1992-UN-Minorities-Declaration.pdf>)، من بين أمور أخرى.

مكافحة التمييز وحقوق الأقليات في عمل منظومة الأمم المتحدة على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والقطري، بما في ذلك من خلال آليات التنسيق. غير أن هذا لم يحدث.

- 58 - وعموما، لم تكن فترة ما بعد عام 2005 مترفقة بشواغل الأقليات في الأمم المتحدة. وهناك ظاهرتان رئيسيتان تشيران إلى تزايد العلة أو عدم الرغبة في معالجة قضايا الأقليات وحقوق الإنسان للأقليات: أولاً، عدم زيادة إدماج حقوق الأقليات أو تعميمها في منظومة الأمم المتحدة، وثانياً تزايد "فعل الاختفاء": فالإشارات إلى الأقليات كثيراً ما تحذف تماماً أو يُستعاض عنها بإشارات معقمة إلى المجتمعات المحلية أو الأشخاص، أو تسمية إقليمية أو جغرافية. وهذا الإغفال ليس بالأمر الهين، لأن المجتمعات المحلية، على سبيل المثال، لا تتمتع بحقوق الإنسان في القانون الدولي، في حين أن الأقليات تتمتع بذلك. وعلاوة على ذلك، فإن مثل هذا الإغفال يخدم مصالح الدول التي تفضل تحويل الانتباه عن قضايا الأقليات الخاصة بها من خلال إنكار وجود أو حضور الأقليات - وحقوق الإنسان الخاصة بها - ومنع التدقيق الدولي.
- 59 - والاستنتاج الرئيسي الذي ينبثق من هذه الملاحظات هو أن ما يحدث في الأمم المتحدة فيما يتعلق بقضايا الأقليات وحماية حقوق الأقليات هو تراجع وليس مجرد ركود.

زاي - الأقليات متروكة خلف الركب في الأمم المتحدة: عدم تعميم حقوق الأقليات وإدماجها

- 60 - لقد تزايد الاعتراف بمعظم الفئات المهمشة والضعيفة من خلال أيام الأمم المتحدة الرسمية وسنواتها بل وعقودها، فضلاً عن برامج عمل ومبادرات محددة، بما في ذلك التمويل والالتزامات الكبيرة بتوفير الموظفين، وقد أدى ذلك في معظم الحالات إلى صياغة معاهدات ملزمة قانوناً. وهذا لم يحدث في حالة الأقليات.
- 61 - وقد شهدت مجموعات مثل الشعوب الأصلية، والمنحدرين من أصل أفريقي، والنساء والأطفال، إنشاء وتفعيل مننديات دائمة في الأمم المتحدة، مع تكريس الأمم المتحدة رسمياً عقوداً لهذه المجموعات، وإنشاء صناديق تبرعات لأنشطتها. فالمننديات الدائمة للمجموعتين الأوليين، اللتين تتشاطران تجارب متماثلة من حيث التهميش الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي، على سبيل المثال، تجتمع لعدة أسابيع في السنة وتشمل هيئة رئاسية تضم ممثلين منتخبين للشعوب الأصلية والمنحدرين من أصل أفريقي من جميع المناطق، فضلاً عن دعم مالي ومؤسسي كبير من الأمم المتحدة ومن خلال صناديق التبرعات. وقد استفادت هاتان المجموعتان من عقد للأمم المتحدة لتركيز الاهتمام على احتياجاتهما، فضلاً عن قرارات للأمم المتحدة ترمي إلى تعزيز مشاركتها في هيئات الأمم المتحدة. وتوجد أيضاً صناديق تبرعات للاجئين وضحايا التعذيب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة، وغيرهم. كذلك، شهد الأشخاص ذوو الإعاقة عملية محددة لإنشاء معاهدة وتنفيذها، مع فريق عامل وما إلى ذلك. وبعبارة أخرى، كان هناك عدد كبير من هياكل الأمم المتحدة ولجانها وصناديق تبرعاتها وبرامجها ومبادراتها التي لا يمكن تعدادها التي تتعامل مع مجموعات مثل الشعوب الأصلية⁽²²⁾، والمنحدرين من أصل أفريقي⁽²³⁾، والأطفال⁽²⁴⁾، والمرأة⁽²⁵⁾،

(22) انظر www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us.html

(23) انظر www.ohchr.org/en/racism/international-decade-african-descent

(24) انظر www.un.org/en/global-issues/children

(25) انظر www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women

واللاجئين⁽²⁶⁾. ولم تستند الأقليات من أي من هذه التطورات الهامة. ولا يزال مدى إغفال الأقليات أو تجاهلها - وفي بعض الأحيان استبعادها عمدا - مقلقا ويصعب التوفيق بينه وبين مبادئ الاحترام المتساوي لحقوق الإنسان للجميع. وكما جاء في أحد التقارير المقدمة إلى المقرر الخاص، لا يوجد سوى حيز واحد في الأمم المتحدة مخصص تحديدا للحوار بشأن حقوق الأقليات، ولمدة يومين فقط، هو: المنتدى المعني بقضايا الأقليات.

62 - وعلى الرغم من الجهود التي بذلها أعضاء الفريق العامل السابق المعني بالأقليات ومن توصية اللجنة الفرعية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في عام 2003⁽²⁷⁾، أوصت لجنة حقوق الإنسان بمبادرتين هامتين - هما إنشاء صندوق تبرعات للأنشطة المتصلة بالأقليات في الأمم المتحدة وإعلان سنة دولية للأقليات في العالم، يعقبها عقد من الزمان⁽²⁸⁾ - لم توافق عليهما اللجنة. وبعد مرور 20 عاما تقريبا، لم تتقدم هاتان المبادرتان بعد، في حين أنشئت صناديق تبرعات للعديد من المبادرات الأخرى (الشعوب الأصلية، والمنحدرين من أصل أفريقي، وما إلى ذلك)، حتى عندما جاءت المقترحات الأولية لهذه الصناديق بعد ذلك بوقت طويل، وعلى الرغم من الجهود الأخيرة التي كان يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى إنشاء صندوق من هذا القبيل. ومع ذلك، يبدو أن هناك اعتقادا بأن الأمم المتحدة، من الناحية المؤسسية، قد لا تكون قادرة على المضي قدما بسبب عدا بعض الدول الأعضاء الرئيسية والقوية في الجمعية العامة وتوافق الآراء فيها - أو على الأقل بين أغلبية الدول الأعضاء⁽²⁹⁾.

63 - وفي مجال منع نشوب النزاعات، الذي كان دافعا رئيسيا في تسعينيات القرن العشرين وأوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين لمواصلة تطوير مبادرات للاعتراف بحقوق الأقليات وحمايتها، يبدو أن قضايا الأقليات قد "تم تطهيرها" إلى حد كبير من معظم جهود الأمم المتحدة، على النحو الذي يسلط المقرر الخاص الضوء عليه في تقريره لعام 2022 عن منع نشوب النزاعات من خلال حماية حقوق الأقليات⁽³⁰⁾. وفي الأمم المتحدة، لا يضم الفريق الاحتياطي لكبار مستشاري الوساطة موظفا فنيا يتمتع بخبرة شاملة في مجال حقوق الأقليات. وفي حين أن الفريق قد عالج بلا شك مسائل حقوق الأقليات في عمله، فإنه لا يوجد حتى الآن مركز تنسيق معين رسميا في هذا الميدان. وعلاوة على ذلك، لا يوجد ذكر لحقوق الإنسان للأقليات في صحيفة الوقائع لعام 2022 الصادرة عن الفريق أو دعوته المفتوحة لتقديم الطلبات لعام 2023، على الرغم من أن معظم النزاعات في جميع أنحاء العالم تتطوي على مظالم للأقليات أو استغلال مزاعم

(26) انظر www.unhcr.org/.

(27) انظر قرار اللجنة الفرعية 23/2003، الفقرة 15. وهو متاح من الموقع التالي: www.refworld.org/pdfid/416409524.pdf.

(28) انظر E/CN.4/2004/2، الفصل 13.

(29) انظر J. Packer and E. Friberg (المجموعة الدولية لحقوق الأقليات)، "الإبادة الجماعية والأقليات: منع ما يمكن منعه" (لندن، 2004). "تعتقد [بعض الدول] أن إعمال حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قد يوجب النزاعات، وأن أفضل طريقة للحفاظ على الوحدة هي قمع هويات الأقليات، والحد من مشاركتها، والأمل في أن تتلاشى أصواتها عندما تستوعبها الأغلبية أو تطغى عليها". وعلى العكس، قد يؤدي ذلك على الأرجح إلى تزايد المظالم والنزاعات، وفقا للمؤلفين.

(30) انظر A/HRC/49/46، الفقرة 73.

الأقليات. وحتى الوثيقة الرئيسية لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام التي تقدم لمحة عامة عن نهج الأمم المتحدة إزاء منع نشوب النزاعات والدبلوماسية الوقائية لا تشير إلى الأقليات⁽³¹⁾.

64 - ويبدو أن الأقليات قد تُركت خلف الركب بصورة متزايدة في الأمم المتحدة، خلافاً للدعايات الواردة في أهداف التنمية المستدامة "بعدم ترك أحد خلف الركب" والتوصيات الواردة في المذكرة التوجيهية للأمين العام لعام 2013 التي تدعو إلى تعميم مراعاة حقوق الأقليات وإدماجها في جميع ركائز الأمم المتحدة وفي عمل منظومة الأمم المتحدة على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والقطري. وكما أشار المقرر الخاص في تقريره لعام 2021 إلى الجمعية العامة عن الأقليات والمشاركة المتساوية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وخطة التنمية المستدامة لعام 2030،⁽³²⁾ فإن الأقليات لم تُترك خلف الركب فحسب، بل حُذفت عمداً.

65 - وفي حين أن الضعف والتهميش اللذين تواجههما الأقليات كثيراً ما ذكرا في المناقشات الأولية، واقترح هدف محدد (5-10) خلال مناقشات الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة يتمثل في "تمكين وتعزيز الإدماج الاجتماعي والاقتصادي للفقراء والمهمشين والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشّة، بمن فيهم الشعوب الأصلية، والنساء والأقليات والمهاجرون والأشخاص ذوو الإعاقة وكبار السن والأطفال والشباب"، بيد أن الأقليات اختفت تماماً في نهاية المطاف في الأهداف. وكما ذكر المقرر الخاص في تقريره لعام 2021:

وفي هذه المرحلة، سيُقلب الالتزام "بعدم ترك أحد خلف الركب" رأساً على عقب مع حدوث العكس تماماً: أي سيجري استبعاد الأقليات. وفي حين تحدد الفقرة 23 من خطة عام 2030 الأشخاص الضعفاء الذين ينبغي تمكينهم عن طريق الخطة، فقد حُذفت الأقليات عمداً من الصيغ السابقة لتعداد "من تركوا خلف الركب" دون تقديم أي تفسير بينما بقيت جميع الفئات الأخرى. وبذلك بدأ ما يمكن أن يُعتبر استبعاداً تمييزياً للأقليات في استراتيجيات أهداف التنمية المستدامة.

66 - ويشير ما ورد أعلاه إلى حذف متعمد للأقليات، وليس مجرد إغفالها، في تحديد الفئات الضعيفة في الأمم المتحدة. كما أنه ليس شيئاً متناقلاً فحسب، لأن "الحذف" نفسه يحدث بشكل متزايد في تطورات أخرى في الأمم المتحدة.

67 - وعلى سبيل المثال لا الحصر، استبعد الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح باب العضوية المعني بالشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال فيما يتعلق بحقوق الإنسان، على الرغم من النداءات التي تدعو إلى عكس ذلك، الأقليات مرة أخرى في مشروع معاهدته بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، مفضلاً بدلاً من ذلك الإشارة في عدد من الأحكام إلى "النساء، والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، والشعوب الأصلية، والمهاجرين، واللاجئين، والمشردين داخلياً، والسكان المحميين تحت الاحتلال أو مناطق النزاع"، وقوائم مماثلة⁽³³⁾.

(31) انظر "United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in Action: An overview of the role, approach and tools of the United Nations and its partners in preventing violent conflict" متاحة على الرابط التالي: https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf.

(32) A/76/162.

(33) انظر المادة 6 (4) (ج)، وهي متاحة على الموقع التالي: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf.

68 - وفي نفس الميدان، تذكر خريطة الطريق التي اعتمدت مؤخرا للعقد المقبل بشأن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان⁽³⁴⁾ في مناسبات عديدة أولئك الذين قد يكونون أكثر عرضة لخطر الضعف، مثل النساء؛ والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية وحاملي صفات الجنس؛ والأطفال؛ والأشخاص ذوي الإعاقة؛ والشعوب الأصلية؛ والأشخاص المنحدرين من أصل أفريقي، والمهاجرين، والعمال اللاجئين. أما الأقليات فلا تُذكر أبدا. كما أن هذا ليس إغفالا مرة أخرى: فقد أُشير إلى الأقليات في مسودات سابقة وحذفت، في حين أدرجت مجموعات ضعيفة جديدة بشكل واضح في مسودات لاحقة.

69 - وتشير المعلومات التي جمعها المقرر الخاص إلى مجالات أخرى داخل الأمم المتحدة تتسم بعدم الحساسية والمفاهيم الخاطئة بل وحتى المعارضة المتصورة من موظفي الأمم المتحدة فيما يتعلق بحقوق الأقليات. وبينما كان المقرر الخاص يعقد منتديات إقليمية في إطار ولايته في أنحاء مختلفة من العالم، أبلغته منظمات المجتمع المدني المحلية والأشخاص المنتمون إلى أقليات بحالات عديدة لرفض موظفين في بعثات الأمم المتحدة القطرية وعملياتها الميدانية لشواغل الأقليات أو إنكارهم حتى وجود أقليات. وشملت هذه الحالات رفض التعاون بشأن قضايا الأقليات لأن موظفي الأمم المتحدة إما لا يعتبرون مجموعة معينة أقلية أو لأن مزاعم الأقليات المتعلقة بالأقليات تعتبر حساسة أو معقدة من الناحية السياسية بحيث لا يمكن معالجتها رسميا. ومن الأمثلة على ذلك، قيل للمقرر الخاص إنه لا يمكن اعتبار التغير في إثيوبيا والمسلمين الشيعة في اليمن أقليتين. وشملت الأحداث الأخرى الأفريقية في جنوب أفريقيا، والبدو والعرب في إسرائيل، والأمازيغ في تونس.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

70 - كان هناك فشل شبه كامل في تعميم وإدماج حقوق الأقليات في الأمم المتحدة، على الرغم من دعوة الأمين العام إلى القيام بذلك في مذكرته التوجيهية لعام 2013، في حين أحرز تقدم كبير في تعميم مكافحة التمييز العنصري.

71 - ويحث المقرر الخاص بقوة مجلس حقوق الإنسان على الشروع في إجراء دراسة عن كيفية تعزيز حماية حقوق الأقليات، بما في ذلك من خلال معاهدة جديدة للأمم المتحدة، وكيفية تفعيل دعوة الأمين العام في عام 2013 إلى تعميم مراعاة حقوق الأقليات وإدماجها في جميع ركائز الأمم المتحدة وأنشطتها، ويحث أيضا منظومة الأمم المتحدة على إعادة تنشيط وتنفيذ إدماج حقوق الأقليات في عملها على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والقطري. وقد تضمنت تقارير كثيرة قُدمت إلى المقرر الخاص، بل وحتى توصيات قُدمت في المحافل الإقليمية والمنتدى المعني بقضايا الأقليات، دعوات إلى الأمم المتحدة للشروع في عملية من قبيل وضع معاهدة بوصفها مجالا مشروعاً للتعاون الدولي في مناخ شهد تراجعاً في الحماية الدولية لحقوق الأقليات.

72 - ويوصي المقرر الخاص بأن تقوم وكالات الأمم المتحدة وكياناتها، ولا سيما مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بإعداد خطط استراتيجية أيضاً لتعميم مراعاة

(34) متاحة على الموقع التالي: www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ungps10plusroadmap.pdf.

حقوق الأقليات وإدماجها في أعمالها. وينبغي لوكالات الأمم المتحدة أن تعطي الأولوية لإدراج الأقليات في موظفيها، ولا سيما في البلدان والمناطق التي تبرز فيها الأقليات وقضايا الأقليات.

73 - ويدعو المقرر الخاص إلى إعداد سنة دولية واعتمادها، أو عقد دولي واعتماده، في الجمعية العامة.

74 - ويرى المقرر الخاص أنه ينبغي استعراض الوثائق والأنشطة المحيطة بأهداف التنمية المستدامة وتحديثها باستمرار لضمان عدم حذف أكثر الفئات تهميشا وضعفا في العالم. وهذا يعني، على سبيل المثال، أن تقدم الأمم المتحدة التوجيه بشأن إعداد الاستعراضات الوطنية الطوعية لكي تتضمن هذه الاستعراضات فرعاً بشأن التقدم المحرز في الجهود الرامية إلى "عدم ترك أحد خلف الركب" التي تستهدف الأقليات.

75 - ويكرر المقرر الخاص أيضاً تأكيد التوصيات التي قدمها في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن الأقليات والنزاعات⁽³⁵⁾. وينبغي أن يشمل ذلك، بالإضافة إلى تعميم مراعاة حقوق الأقليات وإدماجها، إجراء تدريب مناسب في مجال حقوق الأقليات يغطي السبل التي يمكن بها أن تكون ممارسة هذه الحقوق أداة قيمة لمنع نشوب النزاعات وحلها⁽³⁶⁾، بهدف تأمين خبرة داخلية دائمة بشأن قضايا الأقليات داخل وكالات الأمم المتحدة وإداراتها العاملة في مجال منع نشوب النزاعات وحلها، على سبيل المثال، داخل إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويقترح أيضاً أن تنظر الأمم المتحدة في ممارسات منظمات أخرى⁽³⁷⁾، مثل المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية، الذي يعمل بمثابة آلية "للإنذار المبكر" وكذلك بمثابة آلية "للعمل المبكر" إذا لزم الأمر، ويضطلع بدبلوماسية وقائية "هادئة" ويقترح حلولاً تسترشد بفهم واسع النطاق للنهج المتبعة في مختلف الحالات. وفي ضوء الصلة الوثيقة بين النزاعات المحلية و"ضمان قدر أكبر من الاستقلال السياسي [في كثير من الأحيان] لمجموعة من الأقليات الإثنية"، ينبغي أن تكون تدابير من قبيل تقرير المصير الداخلي، المعترف به للشعوب الأصلية وغيره من أشكال الاستقلال السياسي والحكم دون الوطني، جزءاً من مجموعة أدوات منع نشوب النزاعات التي "يمكن أن تساعد على حماية حقوق ومصالح كل من مجموعات الأقليات والأغلبية... وبالتالي الحد من خطر نشوب نزاع عنيف"⁽³⁸⁾.

76 - وفي ضوء الأدوار الحيوية التي تؤديها منظمات المجتمع المدني وممثلو الأقليات في حماية وتعزيز حقوق الإنسان للأقليات، يوصي المقرر الخاص بأن تستأنف مفوضية حقوق الإنسان من جديد عملية تقديم واعتماد قرار لإنشاء صندوق تبرعات تابع للأمم المتحدة لدعم الأنشطة المتصلة بالأقليات مالياً، بما في ذلك مشاركة منظمات المجتمع المدني للأقليات في الأمم المتحدة، كما هو موجود بالنسبة لمعظم المجموعات الأخرى، مثل الأطفال والنساء والشعوب الأصلية والمنحدرين من أصل أفريقي وغيرهم.

(35) A/HRC/49/46.

(36) المرجع نفسه، الفقرة 73.

(37) المرجع نفسه، الفقرة 95.

(38) تقرير مقدم من ليختنشتاين إلى المقرر الخاص من أجل تقريره المواضيعي عن "مكانة حقوق الإنسان للأقليات في مؤسسات الأمم المتحدة وهيكلها ومبادراتها".

77 - ويحث المقرر الخاص الجمعية العامة على اعتماد قرار بشأن تعزيز مشاركة ممثلي الأقليات ومؤسساتها في اجتماعات هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بشأن القضايا التي تمسها، على أساس القرار السابق للشعوب الأصلية؛ وكذلك، إدراج مشاورات مع مجموعات الأقليات وتقرير من الأمين العام، ومؤتمر عالمي للأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

78 - ويوافق المقرر الخاص أيضا على إنشاء منتدى دائم للأقليات لزيادة تحسين قدرة الأمم المتحدة على التصدي بفعالية للمشاكل التي تواجه الأقليات، تماشيا مع سوابق المنتديات الدائمة الأخرى، ويقترح توصية بذلك. وينبغي أن يتألف هذا المنتدى الجديد من ممثلين عن الأقليات، مع مراعاة التنوع والتوازن الإقليمي والتكافؤ بين الجنسين، للعمل بصفتهم الشخصية كخبراء. وينبغي أن يجتمع المنتدى الدائم بالتناوب في مقر الأمم المتحدة في نيويورك وفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف، للتنسيق مع آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والأمن.

79 - وإلى أن يحين الوقت الذي يتم فيه إنشاء منتدى دائم للأقليات، يرى المقرر الخاص أن وجود الأقليات وصوتها وظهورها لا يمكن أن يقتصر على يومين في السنة في الأمم المتحدة في جنيف. ويوصي بعقد اجتماعات المنتدى على المستوى الإقليمي على أساس التناوب، بالإضافة إلى المنتدى السنوي المعني بقضايا الأقليات وتكملة له، وإضفاء الطابع الرسمي عليها مؤسسيا، بما في ذلك عن طريق تخصيص موارد لعقد هذه المنتديات الإقليمية شخصيا.