E

الأمم المتحدة

الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1993/34
10 August 1993
ARABIC
Original : ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات
الدورة الخامسة والأربعون
البند ١٧ من جدول الأعمال

حماية الاقليات

السبل والوسائل الممكنة لتسهيل حل المشاكل التي تشمل الاقليات حلا سلميا وبناء

تقرير مقدم من السيد أسبيورن إيدي

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ ـ ٢٠	٣
أولا - القضايا وإطار الحل	٢١ ـ ١٢٦	٧
ألف ـ متى تكون هناك "حالة تشمل الاقليات"؟	٢١ ـ ٤٨	٧
باء ـ متى تكون الحلول سلمية وبناءة؟	٤٩ ـ ٧٢	١٣
جيم ـ ما هو الحال بالنسبة لحق الشعوب في تقرير المصير؟	٧٣ ـ ٨٨	١٩
دال ـ ما هو التوجيه الذي يمكن العثور عليه في القانون الدولي لحقوق الانسان؟	٨٩ ـ ١١٤	٢٣
هاء ـ الاطار اللازم لايجاد حلول سلمية وبناءة	١١٥ ـ ١٢٦	٣٠

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
ثانيا - الممارسة	٣١٧-١٣٧	٣٣
ألف - المساواة وعدم التمييز في المجال المشترك ..	١٩٣-١٣١	٣٣
باء - التعددية مع التآذر	٢٤٥-١٩٤	٤٦
جيم - اقامة التعددية بالتقسيم الاقليمي والحكم المحلي	٢٨٨-٢٤٦	
دال - الآليات الوطنية لحل المنازعات	٣٠١-٢٨٩	
هاء - العوائق التي تعترض سبيل حل المنازعات بين المجموعات	٣١٧-٣٠٢	
ثالثا - أدوار المجتمع الدولي	٣٣٨-٣١٨	
رابعا - الاستنتاجات والتوصيات	٣٥٣-٣٣٩	

مقدمـــــة

١- تقوم هذه الدراسة عن الحلول السلمية والبناءة لحالات الأقليات على المبـــادئ التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، التي تتعلق قبل كل شيء بالمساواة بيـــن جميع أفراد البشر وكرامتهم .

٢- وتضع حقوق الإنسان حدودا لحقوق المجموعات من الأغلبيات ومن الأقليات علـــى السواء . وتستند الدراسة الحالية إلى أن من المفهوم أن السبب في ضرورة تمتع أفـراد الأقليات بحقوق هو أن تلك الحقوق تضع حدودا صريحة لسلطة الأغلبيات ، التي يمكنهـــا - لولاها - أن تستخدم وضعها كأغلبية لإنشاء امتيازات لنفسها أو الاحتفاظ بها .

٣- على أنه يجب ألا تفسر أبدا حقوق الأقليات بسبل تهدم المبادئ الأساسيـــة للمساواة . فينبغي أن تكون الدولة وطنا مشتركا لكل الجماعات الإثنية والدينيـــة واللغوية التي تقطنه ، وأن تتمتع حقيقة كل تلك الجماعات بالمساواة ، وألا يكـــون أي منها مواطنين من الدرجة الثانية . وقد أظهر العزل العنصري في جنوب أفريقيا كيـــف يمكن لأقلية متعصبة وصلبة الرأي أن تمنع أفراد الأغلبية من التمتع بالمساواة .

٤- وجميع الدول تقريبا متعددة الإثنيات ومتعددة الأديان وستبقى على حالها هـذا . وإذا حصل أي تغيير ، فستصبح المجتمعات الوطنية أكثر تعددية ، وليس أقل ، بسبـــب تأثير حقوق الإنسان والديمقراطية . ولا يمكن ولا ينبغي حل مشاكل الأقليات بإنشاء دولـة أو شبه دولة "مُطهَّرة" للجماعات الإثنية ، كما هو الهدف من هدم البوسنة حاليا .

٥- وقد أنشئت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات من أجل تحري السبـــل التي يمكن للدول عن طريقها حل المهمة المزدوجة المتمثلة في منع التمييز - ومن ثـم مناصرة المساواة بين جميع أفراد البشر - وحماية الأقليات كيما يتمكن كل عضو في أيـة جماعة من الدفاع عن هويته بقدر ما يتفق ذلك مع حقوق الإنسان . وتقع على عاتقنـــا مهمة مواجهة منظمي حملات الحقد والكراهية للأجانب ، وتوضيح السبل التي يمكن عـــن طريقها ضمان المساواة والكرامة في إطار السلامة الإقليمية والاستقرار السياسي .

٦- فنحن حاليا في غمرة فترة مضطربة تظهر فيها المنازعات الإثنية والدينية أكثر خطورة مما كانت عليه لعقود مضت . وقد تخطت القوى المؤمنة بتفوقها العرقي التـــي تفجرت خلال السنوات الأخيرة في حقدها الحدود المعقولة ولجأت إلى الأساليب الهمجيـــة المتطرفة . وتحمل عمليات التطهير الإثني و"النقاء" الإقليمي الجارية تحديا مباشـــرا لأساس حقوق الإنسان ، وهو المبدأ القائل بأن جميع الناس يولدون أحرارا ومتساوين فـــي الكرامة والحقوق لا تمييز بينهم على أساس العرق ، أو اللون ، أو الإثنية أو المنشـــأ القومي .

٧- ويصعب التنبؤ بموعد انحسار موجات العنف . وتواجه المجتمع الدولي مهمتان ملحتان ، إحداهما تطوير القدرة على منع العنف ، وحفظ السلام ، وتنفيذ السلام حيثما اقتضى الأمر ذلك . وقد قدم الأمين العام في "خطة للسلام" لعام ١٩٩٢ ، توصيات بشأن سبل تعزيز قدرة الأمم المتحدة في هذا الميدان . ولا بد من تنفيذ تلك التوصيات بصفة عاجلة إذا أردنا تجنب تكرار الفشل المحزن في إيقاف العدوان والمذابح في البوسنة والهرسك .

٨- والمهمة الثانية تتمثل في تشجيع الدول ، استنادا إلى القانون الدولي ، على السعي إلى تحقيق تسويات ملائمة بين مختلف الجماعات الإثنية والدينية واللغوية في المجتمع حتى يشعر الجميع بأنهم في وطنهم ولا يعتبر أحد منهم نفسه مقيما أو مواطنا من الدرجة الثانية . والدراسة الحالية مكرسة لهذه المهمة الثانية . ونحن بوصفنا أعضاء خبراء في الهيئة التابعة للأمم المتحدة ينبغي لنا أن نستند إلى المبادئ الأساسية للنظام العالمي التي احتوى عليها ميثاق الأمم المتحدة والصكوك العالمية لحقوق الإنسان .

٩- وينبغي ألا يسمح للمنازعات الجماعية التي تمزق حاليا سيادة الدول في أجزاء عديدة من العالم ، وتُحدث في أعقابها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ، بأن تطمس حقيقة أن مختلف الجماعات الإثنية والدينية تتعايش في أغلب البلدان ، وذلك في سلام تام . فانصباب اهتمام وسائل الإعلام على أشد الأحداث إثارة ، وإن يكن ضروريا حقا ، لا ينبغي أن يفضي بنا إلى الاعتقاد الخاطئ بأنه ليس في المقدور فعل أي شيء ، وأنه قد حكم علينا إلى الأبد باجترار الكراهية والعداء للأجانب . وعلى العكس من ذلك يمكن ، أن نتعلم الكثير من التطورات البناءة التي حدثت في أنحاء عديدة من العالم ، حيث توافقت الجماعات المختلفة مع بعضها البعض ، وتعيش بسلام جنبا إلى جنب ، وتحتفظ بهويتها الشخصية وتتكيف مع ذلك والظروف العصرية والجديدة ، وتنمي الأواصر فيما بينها عن طريق الزيجات المشتركة والتفاهم المتبادل . وتبين المادة التي جمعناها من أجل هذه الدراسة أن لدى الدول في معظم القارات استعدادا متزايدا للاستجابة للشواغل المشروعة للأقليات ، وردا على ذلك قلل أفراد العديد من جماعات الأقليات من أنشطتهم المناوئة ودخلوا في حوار بناء مع الحكومة والمجموعات الإثنية الأخرى .

١٠- وفي مستقبل غير بعيد جدا سيحل من يمدون جسور التفاهم على كلا الجانبين محل المتشددين في كراهية الأجانب ودعاة النزعة القومية الإثنية ، سواء كانوا ينتمون للأغلبيات أو الأقليات . وسيستغرق ذلك وقتا وسيكون النضال صعبا . ولا بد من عمل الكثير لإرساء ظروف يمكن في ظلها حل المنازعات بين الجماعات فيما يتعلق بالسلامة الإقليمية للدول ذات السيادة حلا سلميا . ونأمل أن تساهم هذه الدراسة في بلوغ تلك الغاية .

خلفية الدراسة

١١- قررت اللجنة الفرعية في قرارها ١٩٨٩/٤٤ أن تعهد إلى السيد أسبيورن إيدي بإعداد تقرير عن الخبرة الوطنية في حل المشاكل التي تشمل الأقليات حلا سلميا وبناء .

١٢- وقد اعتمد القرار إثر مناقشة ورقة العمل التي أعدتها السيدة كلير بالي (E/CN.4/Sub.2/1989/43) ، والتي أُعدت بدورها وفقا لقرار اللجنة الفرعية ١٩٨٨/٣٦ . وفي ذلك القرار ، فإن اللجنة الفرعية ، وقد أقلقها أن كثيرا من الحالات التي نميت إلى علمها تنطوي على مسائل احتواء الأقليات أو إدماجها أو استقلالها الذاتي ، وإذ أكدت مجددا وفقا للميثاق الأهمية الأساسية للمساواة في السيادة وحرمة الوحدة الوطنية وسلامة أراضي الدول ، قررت الشروع في بحث السبل والوسائل الممكنة لتسهيل الوصول إلى حل سلمي وبناء للحالات التي تتعلق بأقليات عرقية ، ووطنية ، ودينية ، ولغوية .

١٣- قُدم أول عرض لمعالم الدراسة في عام ١٩٩٠ (E/CN.4/Sub.2/1990/46) . فأوضح سبل تناول الدراسة وناقش القضايا الأساسية التي تشملها ، وخاصة العلاقة بين عدم التمييز وحقوق الاقليات ، وتنوع الحالات التي تنشأ فيها قضايا الأقليات .

١٤- وقُدِم أول تقرير مرحلي في عام ١٩٩١ (E/CN.4/Sub.2/1991/43) . وقد استكشف بشيء من التفصيل المبادئ التوجيهية الستة التي وضعت من أجل هذه الدراسة (عدم التمييز والمشاركة الكاملة ؛ حقوق الأقليات واستقرار الدول ؛ مخاطر النزاع الإثني على الأمن ؛ التدابير السلبية والإيجابية ؛ دور العملية الإنمائية ؛ حماية حقوق الأكثريات) .

١٥- وقُدِم التقرير المرحلي الثاني في عام ١٩٩٢ (E/CN.4/Sub.2/1992/37) . وقد ركز على مسألتين أساسيتين: أولا ، مشكلة تعريف الأقليات وتصنيفها ، في ضوء السياسات التي تتبعها الدول والأقليات ؛ وثانيا ، اقتراحات بشأن إطار لتحليل مجال الخيارات المشروعة المفتوحة أمام الدول والأقليات في بحثها عن حلول سلمية وبناءة .

١٦- ويتألف التقرير الحالي النهائي من جزأين: الأول (الفصل الأول) عبارة عن إطار موحَّد لتقييم نهج بحث حالات الأقليات ولم يُشر هنا إلا بإيجاز إلى القضايا التي عولجت بقدر من التفصيل في التقريرين السابقين . والجزء الثاني (الفصل الثاني) عبارة عن استعراض للممارسات التي يمكن ملاحظتها في بعض الدول ، ويستند أساسا إلى الاستبيان الذي أُرسل إلى البلدان ، وأرسلت ٣٦ بلدا ردودها عليه . وتضمن أيضا معلومات مستقاة من مصادر أخرى ، بما في ذلك مقتطفات ذات صلة أُخذت من تقارير البلدان المقدمة في إطار اتفاقيات حقوق الإنسان .

١٧- وليس هذا التقرير دراسة لحقوق الأقليات في حد ذاتها ، بل هو دراسة للسبل التي يمكن للأغلبيات والأقليات من خلالها أن تجد طرقا بناءة للعيش سويا داخل حدود دول ذات سيادة ، تستند إلى مبادئ القانون الدولي المعاصر . ولا يوجد في هذه الدراسة ، افتراض بأن المشاكل تنشأ دائما من جانب الأغلبية أو الحكومة . والواقع أن هناك حالات عديدة معروفة جيدا تنشأ فيها حالتا عدم التسامح والتفرد من داخل الأقليات . وينبغي للطرفين أن يصرفا اهتمامهما إلى الحرص الشامل على المساواة وحق المحافظة على هويتيهما داخل الوطن المشترك الذي هو الدولة التي يعيشون فيها .

١٨- ولا تدعي هذه الدراسة أنها تقدم رؤية شاملة لنهوج البحث في حالات الأقليات في العالم أجمع ، فذلك يتطلب حيزا أوسع وعملا وجهدا أكبر بكثير . ومن المؤسف أنه على الرغم من القرارات التي اعتمدتها اللجنة واللجنة الفرعية لهذا الغرض ، ونظرا لقلة الموارد لم يتسن لمركز حقوق الإنسان تقديم المساعدة بهيئة المشورة من أجل هذا التقرير . وبينما جمع أعضاء الأمانة الوثائق وأحالوها إلى المقرر الخاص ، فقد ترك له العمل المضموني بأكمله . وهذا يفسر في أنه لم يتسن تقديم عرض أشمل .

١٩- وليست هذه الدراسة إلا بداية لعملية . فسوف يتعين على اللجنة الفرعية و/أو اللجنة في السنوات القادمة أن تكرس اهتماما أكبر لمشكلة المعالجة السلمية لحالات الأقليات . والمنازعات بين الجماعات آخذة في التصاعد . وهي تتسم بعنفها البالغ وبزعزعتها للاستقرار بالنسبة للدولة المتأثرة وللنظام القانوني الدولي على السواء . وثبت أن اعتماد الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ للإعلان الخاص بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إلى أقليات إثنية ودينية ولغوية ، إنما هو صك يمكن العمل بموجبه . وهو يتطلب الآن متابعته بإصرار وثبات في أجهزة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة .

٢٠- وستقدم توصيات الدراسة بوصفها الإضافة ٤ للتقرير الحالي .

أولا - القضايا وإطار الحل

ألف - متى تكون هناك "حالة تشمل الأقليات"؟

١- تعريف: ما هي الجماعات التي تشكل أقلية؟

٣١- لا تحتوي التقارير السابقة على تعريف للأقليات . على أن التقرير المرحلي لعام ١٩٩٢ (E/CN.4/Sub.2/1992/37) ، قدم موجزا لتاريخ الجهود المبذولة لتعريف الأقليات التي شملت: الصيغات الأولى التي استخدمتها اللجنة الفرعية (الفقرة ٤٨) ؛ والتعريف الذي اقترحه المقرر الخاص ، السيد كابوتورتي (الفقرة ٥٠) وعضو اللجنة الفرعية جول ديشين ، الذي أنيطت به بعد ذلك مهمة اقتراح تعريف للأقليات (الفقرة ٥١) . ولا يحتوي الإعلان الخاص بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية على تعريف للأقليات .

٣٢- وقد وردت في الفقرات من ٥٥ إلى ١٠١ من التقرير المرحلي لعام ١٩٩٢ ، ليس أسباب صعوبة التعريف فحسب ، بل الأسباب التي قد يكون من أجلها قليل الفائدة أيضا ، وورد معها تصنيف لمختلف الجماعات التي يمكن أو لا يمكن إدراجها في فئة الأقليات . ومن المشكوك فيه إمكان وضع تعريف نظري تجريدي لها . ولأغراض معينة ، كما في حالة وجود صك دقيق ، مُلزم من الناحية القانونية ، بشأن حقوق (أفراد) أقليات معينة ، يمكن أن يتطلب الأمر وضع تعريف للجماعات المراد جعلها مستفيدة من الصك .

٣٣- والتعريف النظري التجريدي صعب بسبب الحاجة إلى التفرقة بين بعض المعايير الموضوعية نسبيا من ناحية وبعض العوامل السياقية من الناحية الأخرى . فبالنسبة للعديد من الجماعات فإن تسمية "أقلية" تسمية مثيرة للاعتراض إذ يفهم منها أنها تعني ضمنا حالة أشبه بالمواطنة من الدرجة الثانية ، إن كان أعضاء هذه الجماعة قد حصلوا على المواطنة على الإطلاق .

٣٤- وينبغي النظر إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوصفه صكا للانعتاق ، من أجل ضمان حقوق متساوية للجميع ، بصرف النظر عن العرق ، أو اللون ، أو الجنس ، أو اللغة ، أو الدين ، أو الرأي السياسي أو غير السياسي ، أو المنشأ القومي أو الاجتماعي ، أو الملكية ، أو الميلاد ، أو أوضاع أخرى . وعلى هذا الأساس ، بذلت جهود لا لضمان الحرية فحسب ، بل أيضا لتمكين البشر في كل مكان من أن يضمنوا أنهم غير مقيدين في تمتعهم بفرص متكافئة وبالمشاركة في حياة المجتمع على قدم المساواة . وتوسع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية نطاق المشاركة الصادقة للجماعات المهمشة اجتماعيا ؛ ويوسع القضاء على التمييز القائم على الجنس نطاق مشاركة النساء وفرصهن ؛ وتوسع حقوق الطفل إمكانية مشاركة الطفل في حياة المجتمع على نحو فعال

منذ عمر مبكر ؛ والقضاء على التمييز القائم على العرق (بما في ذلك الإثنية) هو من أهم التعهدات التي أخذ بها الإنسان نفسه في أي وقت من أجل كفالة الانعتاق وتوسيع المشاركة في حياة المجتمع والتمتع بحقوق متساوية ؛ والقضاء على عدم التسامح الديني يجعل أعضاء الجماعات الدينية المختلفة أحرارا في التعمق في تأملاتهم في الأمور الروحية والمشاركة على نحو خلاق في حل القضايا الأخلاقية التي تواجه البشرية في ظل الظروف المتغيرة .

٣٥- وينبغي حقا فهم قضية حقوق الأقليات على أنها امتداد لعملية الانعتاق والتمكين ، التي تسمح للجماعات الإثنية ، والدينية ، واللغوية كافة بالجمع بين تطوير ثقافتها الخاصة ولغتها وإيمانها ، والمشاركة الفعالة والخلاقة في حياة المجتمع بوجه عام . واستخدام تعبير "أقلية" يمكن أن يدل على أن هناك خطأ ما في المجتمع عموما ، وأنه لم يقدر على أن يستوعب تماما وجود جماعات مختلفة كبيرة وصغيرة بداخله .

٣٦- وينبغي أن يكون واضحا أن هذه الدراسة بعينها تتناول فقط الأقليات الإثنية أو اللغوية أو الدينية . وهناك جماعات عديدة أخرى قد تحسب نفسها - أو يحسبها الآخرون - أقليات ، وقد يكون لهم في ذلك أسباب وجيهة . ويحتمل أن تختلف القضايا المعنية عن تلك التي تناولتها الدراسة الحالية ويمكن بحثها في دراسات منفصلة . وتتصل الشواغل هنا فقط بجماعات تربط بينها روابط إثنية أو دينية أو لغوية .

٣٧- وثمة تعريف عملي ضمني ترتكز عليه هذه الدراسة بأكملها وينبغي الإفصاح عنه الآن . إنه تعريف في غاية الانفتاح والعمومية ، ليتسنى بفضله دراسة جميع حالات الأقليات ذات الأهمية العملية . وليس الغرض منه أن يكون تعريفا قانونيا . وهو يقوم على الاقتناع بأنه ليس لجميع الأقليات - أو لأفرادها - نفس الحقوق ؛ فلبعضها أدنى قدر منها فقط ، بينما يتمتع بعضها الآخر بالمزيد من الحقوق الأساسية أو ينبغي أن تمنح له . ويتضح ذلك أيضا من الجهود الجارية لوضع معايير أكثر اتصالا بالأمور الجوهرية ، بما في ذلك جهود مجلس أوروبا . وعلى سبيل الإيضاح: يحق لأفراد أية أقلية أن يستخدموا لغتهم الخاصة ، فيما بينهم أو على الملأ ، مع كل من يبدي استعدادا للتفاهم معهم بتلك اللغة ؛ ولكن لا يحق لأفراد جميع الأقليات الحصول على تعليم تموله الدولة ، بلغتهم الخاصة ، أو استخدام لغتهم الخاصة للتفاهم مع الموظفين الرسميين . فنطاق الحقوق يعتمد على السياق الذي ترد فيه . والتعريف الواسع يسمح بإيراد التعديلات المناسبة فيما يخص كل حق وفي أية ظروف تنطبق .

٣٨- وبينما تجب معاملة جميع الأفراد على قدم المساواة ، لا يسري الأمر نفسه على الجماعات ، إذ تختلف حالتهم ومنشؤهم ومشاكلهم بشكل كبير عن بعضهم بعضا ، ولذلك

يجب أن تكون الاستجابات لها مختلفة أيضا . بيد أن ، لأفراد جميع الأقليات ، قدرا معينا أدنى من الحقوق مستمدة من المنظومة العامة لحقوق الإنسان .

٢٩- ونص التعريف العملي كما يلي:

"لأغراض هذه الدراسة ، يقصد بالأقلية كل مجموعة من الأشخاص المقيمين في دولة ذات سيادة ، يشكلون أقل من نصف السكان في المجتمع الوطني ويتمتع أفرادها بخصائص مشتركة عامة ذات طبيعة إثنية أو دينية أو لغوية تميزهم عن باقي السكان" .

٣٠- ويشمل التعريف المقيمين فقط داخل دولة ذات سيادة . فلا يمكن معاملة شعوب الأقاليم المستعمرة بوصفهم هذا معاملة الأقليات إذ إنهم لا يعيشون في دولة ذات سيادة ، ولكن في إقليم لا يتمتع بالحكم الذاتي . وهم كشعب (بمعنى سكان) إقليم لا يتمتع بالحكم الذاتي ، لهم ، بوصفهم جماعة ، حق تقرير المصير ، بما في ذلك الحق في أن يصبحوا مستقلين استقلالا تاما ، إذا رغبوا بذلك . وبالمثل ، فإن السكان الذين يعيشون في أقاليم احتلت بطريقة غير قانونية منذ اعتماد ميثاق الأمم المتحدة ، وحيث لم يؤد الاحتلال إلى إدماج الأقاليم إدماجا قبلته الأمم المتحدة ، لا يمكن اعتبار مجموعتهم أقلية لأغراض هذه الدراسة ؛ والقاعدة هي أنه يحق لهم بوصفهم سكان إقليم محتل أن يحصلوا على الاستقلال (أو يستعيدوه) إذا رغبوا في ذلك . ويمكن أن تكون هناك طبعا علاقات أغلبية/أقلية داخل سكان الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي . وبما أن مشكلة توافر مقومات الدولة لم تتحدد بعد في تلك الحالات ، فلن نبحث تلك القضايا في هذا المقام .

٣١- ويفترض التعريف العملي أنه من الممكن أن توجد "أقلية" دون أن يكون لها "وضع الأقلية" . فيمكن لمجموعة يقل عددها عن نصف السكان أن تشعر براحة تامة في مجتمع ما ولا تشعر بأية مشكلة على الإطلاق ؛ وفي مثل هذه الحالات لا معنى للتحدث عن "وضع الأقلية" . وعلى وجه الخصوص ، تكون العاقبة وخيمة إذا افترضنا أن جماعات السكان لا تشعر بالرضا إلا عندما تشكل الأغلبية في دولة ما وأنه يجب عليها بالتالي أن تضطلع إما بعملية نقل للسكان أو بأنشطة انفصالية .

٣٢- ويشمل التعريف الذي تم اختياره أفراد المجموعات التي يمكن أن تعرف بأسماء عامة أخرى . وقد ورد تصنيف للجماعات في تقرير عام ١٩٩٣ (الفقرات من ٥٥ إلى ٧٢) ؛ ولن نضيف هنا سوى بضع ملاحظات . وغالبا ما يعبر استخدام تسميات أخرى غير كلمة "الأقلية" عن مطالب أعظم شأنا . بيد أن المجموعة هي أقلية حتى وإن كانت تطلب - ويحق لها أن تنال - أكثر من الحقوق الدنيا للأقليات .

٣٣- ويشمل التعريف "الأمم" و"القوميات" ، طالما كان أعضاء المجموعة المشار إليها "بالأمة" أو "القومية" التي تعيش في الدولة ذات السيادة ، تشكل أقل من نصف عدد السكان . وعلى سبيل الإيضاح فإن أفراد "الأمة" الصربية الذين يعيشون في البوسنة والهرسك وكرواتيا يشكلون أقليات داخل تلك الدول .

٣٤- وقد يكون ضروريا ، في هذا المقام ، ذكر أوجه الالتباس التي تكتنف كلمة "الأمة" المرتبطة ارتباطا وثيقا "بالنزعة القومية" التي بحثت على مدى أوسع في تقرير عام ١٩٩٣ (الفقرات من ١٦ إلى ٢٢) .

٣٥- وسنطلق هنا على معنيي كلمة "nation" اسمين مختلفين . فتفهم كلمة أمة "nation" على أنها تعني مجموع السكان الدائمين في دولة ذات سيادة . وتتألف الأمة في البوسنة والهرسك من المسلمين ، والصرب ، والكرواتيين ، ومن أقليات أخرى ، ومن أشخاص يتحدرون من أصول مختلفة . وهي مفهوم فني وقانوني يرتبط بفكرة المواطنة بمعناها القانوني . وعندما تقرر المادة ١٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن لكل فرد حق التمتع بجنسية ما ، فإنها تعني أنه يحق لكل فرد أن يحصل على مواطنة دولة ما ، الأمر الذي يجعله ، أو يجعلها ، جزءا من الأمة . فهي لا تنطوي بالضرورة على معنى التضامن بين مختلف الجماعات داخل المجتمع ؛ وحتى عندما تكون تلك الجماعات معادية لبعضها بعضا فإنها تشكل جزءا من الأمة لمجرد أن أفرادها من مواطنيها . وعندئذ تتمثل المهمة الواضحة في مواصلة تدابير بناء الثقة بغية زيادة التعاون بين مختلف الجماعات الإثنية التي تكوّن الأمة .

٣٦- وثمة مفهوم لكلمة "nation" يختلف اختلافا تاما عن سابقه ، ويقوم على الإثنية بدلا من المواطنة ، وهو أيضا مفهوم شائع الاستعمال ، وسيشار إلى المقصود به هنا ب "الأمة - الإثنية" . وهي عبارة عن مجموعة غير محددة بقدر أو آخر ، تنتشر أحيانا في أقاليم دولتين أو أكثر ، ويرى أفرادها أن لهم تقاليد وخصائص مشتركة معينة . ويعتبر ذا أهمية خاصة هنا اللغة المشتركة أو الدين المشترك والتاريخ المشترك كما تدركه الجماعة . والمفهوم إلى حد ما يصف جماعة وليدة الخيال ، وهو إعادة لبناء التاريخ كيما يلائم المطامح الحالية ، ولكنه ينطوي فعلا على بعض روابط الماضي الموضوعية . ويمكن حمل الهوية الإثنية بدرجات مختلفة من القناعة في فترات مختلفة ؛ ويمكن أن تعتبر العضوية في الجماعة مهمة في بعض الظروف أو بعض الفترات وأقل أهمية بكثير في ظروف وفترات أخرى . إنها مفهوم سياسي وذاتي .

٣٧- ولا تعتبر كل الجماعات الإثنية نفسها "أمة - إثنية" ، وعندما تعتبر جماعة ما نفسها "أمة" فالأمر ينطوي على شيء أكثر من الهوية الإثنية: إنه يعني وجود شعور قوي جدا بالتماسك ، ومصيرا مشتركا ورغبة ضمنية في التحكم السياسي للجماعة في مصيرها .

٣٨- وتنشأ أخطر المنازعات بين الجماعات عندما تسعى مجموعة إثنية واحدة أو عدة مجموعات إثنية داخل دولة متعددة الإثنيات ، إلى خلق انسجام بين الأمة بمعناها الغني وبين الأمة الإثنية . ويفضي ذلك إلى التمييز ، والكراهية ، والعنف ، والتطهير الإثني كما يتبين ذلك بوضوح من المنازعات الأخيرة .

٣٩- ويشمل التعريف المختار لهذه الدراسة "الأقوام" عندما تشكل أقليات عددية داخل الدولة ذات السيادة ، لكنه لا يشمل "شعب" إقليم مستعمَر أو محتل أو إقليم خلاف ذلك لا يتمتع بالحكم الذاتي ، كما أشير إلى ذلك آنفا .

٤٠- ولذلك يشمل التعريف أيضا الشعوب الأصلية ، فمن المسلم به أنه قد يكون لها حقوق أقوى من حقوق الأقليات الأخرى في المناطق التي تعيش فيها متلاحمة معها .

٤١- ولا يشمل التعريف الجماعات المستقرة فقط بل يشمل أيضا المهاجرين الجدد ، على الرغم من أنه قد يكون لأولئك الذين يفدون بعد استقلال الدولة حقوق أقل بعض الشيء من حقوق من استقروا هناك فعلا قبل ظهور الدولة أو ظهورها مرة أخرى كدولة مستقلة .

٤٢- ولا يشمل التعريف الذي تم اختياره المواطنين فحسب بل يشمل غير المواطنين أيضا ، فمن المسلم به أنه قد يكون لغير المواطنين حقوق أقل من حقوق المواطنين . وكقاعدة عامة ، ينبغي على الأقل أن يحصل أفراد الأقليات من غير المواطنين على حقوق سلبية مثل حق استخدام لغتهم الخاصة في اتصالاتهم الخاصة والعامة مع أفراد نفس الجماعة اللغوية ، سواء أكانوا مواطنين أم لا . وبالمثل ينبغي السماح لمعتنقي ديانة من ديانات الأقلية بممارسة شعائر تلك الديانة سويا مع سائر أفراد نفس الجماعة الدينية سواء أكانوا مواطنين أم لا . ويجب أن يكون لهم أيضا حق التمتع بالحماية ، في حال تعرضهم لهجمات من قبل أعضاء جماعات دينية أخرى . بيد أنه من المشكوك فيه ما إذا كان يحق لغير المواطنين من أفراد جماعة إثنية أو دينية ما حق الاستفادة من تدابير إيجابية ، كحصولهم مثلا على التعليم الذي تدعمه الدولة بلغتهم الخاصة . والرأي المعروض هو أنه لا ينبغي أن يقل حق المقيمين لفترة طويلة ممن توظف أغلبهم في وظائف تدر دخلا ويدفعون الضرائب المستحقة عليهم ، في الحصول على الدعم التعليمي ، أقل من حق أفراد نفس الجماعة اللغوية الذين أصبحوا مواطنين فعلا . وعليه يمكن أن تكون التفرقة ، ليس بين المواطنين ، بل بين أولئك الذين استقروا منذ فترة طويلة والوافدين منذ فترة قصيرة جدا ، سواء حصلوا على المواطنة أو لم يحصلوا عليها .

٤٣- والكثير من الجهود المبذولة لوضع تعريف للأقليات تقصر مفهومهم على المواطنين . لذا فإن المشروع الحالي لمجلس أوروبا بشأن بروتوكول أو اتفاقية إضافيين يحتوي على قيد . ومن الناحية الأخرى ، لا يوجد مثل هذا التحديد في إعلان (الأمم المتحدة) بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية ؛ كذلك ليس في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ما يقيد اقتصاره على المواطنين ، لا بشكل عام (حيث تشير المادة ٢ إلى "جميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها" ، ولا في المادة ٢٧ .

٣- متى يشكل وجود أقلية عددية "حالة"؟

٤٤- بصفة عامة ، تنشأ حالة ما عندما ينتشر إحساس بالإحباط بين أفراد الأقليات ، ويكون لذلك الإحباط صلة بانتمائهم للجماعة . وقد يلزم البحث بإمعان فيما إذا كان للإحباط ما يبرره أم لا ؛ فقد يحدث الإحباط في بعض الحالات بفعل منظمين طموحين من بين الجماعة لا يشغلهم تعزيز حقوق الإنسان ، بل السلطة ، أو النزوع إلى الاستئثار أو السيطرة . وبالتالي ، فالأمر يقتضي فحصا أدق . ويمكن تحليل مشاعر الإحباط في ضوء المطالب المقدمة .

٤٥- تذهب مجموعة من ادعاءات الأقليات لها ما يبررها تماما ، إلى أنهم يفرزون كمجموعة من الناس ، بسبب خصائصهم الجسمانية أو الثقافية ، عن سائر أفراد المجتمع الذين يعيشون فيه ، ليعاملوا معاملة تنطوي على التفاوت وعدم المساواة ولهذا فإنهم يعتبرون أنفسهم عرضة للتمييز . ويمكن أن يكون التمييز الذي يواجهونه على أنواع عديدة كتهديد الأمن الشخصي (كما في الهجمات على العمال المهاجرين في أوروبا ، مثلا) ، والتمييز في التوظيف ، والإسكان ، واكتساب الملكية إلخ . ويمكن أن يكون المثال الذي يوضح ذلك حالة الأفارقة الأمريكان في الولايات المتحدة أو الغجر في عدد من البلدان الأوروبية . ففي مثل هذه الحالات ، يلتمس الأشخاص الذين يعتبرون منتمين إلى أقلية ما ، المساواة ، بوصفهم أفرادا ، مع سائر الأفراد الآخرين في المجتمع . وثمة حالة خاصة تتمثل في الأشخاص الذين يمنعون من الحصول على المواطنة بعد الاستقلال وبالتالي يعتبرون أنفسهم موضع تمييز في عدد من الميادين . ويمكن الآن ملاحظة ظهور المشكلة في عدد من الدول التي نشأت بعد تفكك الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا ، ولكنها ظهرت أيضا في بعض الحالات بعد زوال الاستعمار . وثمة فئة أخرى تتألف من العمال المهاجرين وغيرهم من الأجانب المقيمين لفترة طويلة ممن قدموا إلى بلدان مستقلة وهم يعلمون أنها ليست بلدانهم ؛ وهم أيضا يتعرضون أحيانا إلى التمييز بلا رحمة . وليس بمقدور البلدان التي يقيمون فيها أن توفر لهم دائما الحماية التامة .

٤٦- وتتمثل المجموعة الثانية من مطالب الأقليات في أنهم ، بوصفهم أفرادا في مجموعة ما ، لا تتوافر لهم أو لا يسمح لهم بأن تتوافر لهم الظروف اللازمة للحفاظ على هويتهم (اللغة ، الدين ، والممارسات الثقافية) . وفي بعض الحالات ، تتساق الادعاءات إلى ما هو أبعد من ذلك ، فيطالب أفراد الجماعة بقدر من الحكم الذاتي فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة (على أساس غير إقليمي) مثل تطبيق قوانين مدنية تستند إلى دين الجماعة (الأسرة ، والميراث ، إلخ .) بدلا من القوانين التي تعتمدها الهيئة التشريعية الوطنية .

٤٧- والمجموعة الثالثة من المطالب مطالب إقليمية: مثل المطالبة بحكم ذاتي محلي ، على قدر متفاوت من الاتساع ، يتضمن أحيانا الحق في اعتماد قوانين الجماعة الخاصة بها أو تطبيق القوانين العرفية للجماعة المعنية ؛ أو المطالبة بحكم ذاتي إقليمي واسع النطاق ، مع مؤسساته الحكومية الخاصة به (كالسلطة التشريعية ، والتنفيذية بما فيها الشرطة وقوات الأمن المحلي ، والسلطة القضائية) .

٤٨- وآخر المطالب وأكثرها تطرفا هي تمزيق أوصال الدولة والانفصال - إما للانضمام إلى دولة أخرى ، وإما لإقامة دولة جديدة ذات سيادة على جزء من إقليم الدولة ذات السيادة التي يعيشون فيها .

باء- متى تكون الحلول سلمية وبناءة؟

١- متى يوجد "حل" للحالات التي تشمل الأقليات؟

٤٩- قليلة هي منازعات الجماعات التي يمكن "حلها" تماما . بل قد يكون من الخطير البحث عن حلول نهائية . وينبغي أن تكون الأمثلة التاريخية بمثابة تحذير لنا . وهناك من يقول إن الجماعات المتجانسة إثنيا تشكل الحل الأفضل . وقد استخدمت تدابير صارمة في بعض الأحيان ، عندما ظهرت جماعات غير مستعدة للعيش سويا . فما التطهير العرقي ، ونقل جماعات كبيرة من السكان ، وشن حرب تنتهي إلى الإبادة الجماعية إلا أجزاء من سجل الأحداث . وقد يعتبر البعض ذلك "حلا" ، ولكن يبدو جليا أنه حل غير مقبول في نظر القانون الدولي والمبادئ الأخلاقية في الوقت الراهن . فالبحث عن حلول "كاملة" يشكل خطرا كبيرا يمكن أن تنجم عنه انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان .

٥٠- ويشكل التعايش بين جماعات إثنية ودينية ولغوية مختلفة داخل دول ذات سيادة هو القاعدة وليس الاستثناء . فليس ولا يمكن تغيير هذا الواقع إلا بالعنف الجماعي . ومن المتوقع أن يكره التعايش بين الجماعات بعض الأفراد الأقل تسامحا في مختلف الجماعات ؛ ويحتمل أن تظهر بينهم بعض الاحتكاكات بين آونة وأخرى . على أن الغرض

الذي تقوم عليه هذه الدراسة هو أن معظم الناس ، في معظم الأوقات ، يفضلون العيش في المكان الذي يعيشون فيه فعلا ، بغض النظر عن أنهم يشكلون أقلية في داخل المجتمع الأكبر ، شريطة أن يحصلوا على معاملة مساوية لتلك التي يتمتع بها أفراد الأغلبية . وفي ظل ظروف كهذه ، لن يستطيع سوى حفنة ضئيلة من القادة الإثنيين أو الدينيين تعبئة الناس لإتيان العنف بغية دفع الجماعات الأخرى نحو الخارج ، كيما تنفصل أو تنضم إلى دولة أخرى عن طريق إعادة ترسيم الحدود .

٥١- وتظهر مشاكل خاصة في فترات التغييرات الكبيرة ، كما حدث مؤخرا نتيجة لتفكك الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا . وقد تزامن ذلك التفكك مع تحول سياسي مشير يرجع إلى انهيار الايديولوجية الراسخة التي استخدمت لإضفاء المشروعية على سلطة الدولة ومع تغيير بعيد الغور في النظام الاقتصادي . وتشكل هذه العوامل مجتمعة حالة استثنائية من القلقلة بالنسبة لمختلف الجماعات الإثنية ، مما أتاح الفرصة في مواضع عديدة للقادة الإثنيين للتعبئة من أجل قيام نزاعات عنيفة والقيام بالتطهير العرقي . بيد أن تلك الظروف لم تكن عادية ، وينبغي ألا تقود إلى استنتاجات بشأن حتمية العنف الإثني .

٥٢- وحتى في ظل ظروف عادية ، يحتمل حدوث بعض التوتر بين الفينة والفينة حين تعيش جماعات إثنية ودينية مختلفة سويا . فالنزاع كامن في جوهر علاقات المجموعات ؛ وكذلك شأن التعاون . بل إن التجليات غير العنفية للنزاع ضرورية أحيانا للتوصل إلى فهم الحاجة إلى إزالة الحواجز من أجل تحقيق تعاون أفضل في المستقبل . ومن ثم ، فالقضية لا تكمن في وجود درجة معينة من النزاع ، بل في طريقة معالجته ، التي تفضي إما إلى الرغبة في مد جسور التفاهم المستندة إلى المساواة وإما إلى تصعيد الوضع ليصل إلى العنف الصريح .

٥٣- وتتفاعل الشخصيات المختلفة بطرق مختلفة مع التوترات التي لا مفر منها . فيختار بعضهم الاستفزاز ، والنزوع إلى النضال ، والمواجهة ، بينما يلتمس آخرون طرقا لمد جسور التفاهم . ولكن إذا بدأ العنف ، فيمكن أن يتطور من تلقاء نفسه بسرعة ، حيث تستغل قوات الأمن وجماعات العنف المعارضة أعمال العنف التي يرتكبها الجانب الآخر لتبرير المزيد من أعمال العنف .

٥٤- ولتجنب عمليات كهذه ، ينبغي اتخاذ جميع الخطوات الممكنة كي تكفل لكل جماعة القدرة على الحفاظ على هويتها واحترامها في إطار المهمة المشتركة وهي بناء مجتمع قومي يضم المقيمين في الدولة كافة ، بغض النظر عن خلفياتهم .

٥٥- لقد صوّرت نظرية العقد الاجتماعي الدول والحكومات الشرعية ، بطريقة مثالية بعض الشيء ، على أنها ظهرت نتيجة اتفاق طوعي بين أفراد أحرار من البشر بغية حل مشاكل مشتركة بينهم ، مع الاحتفاظ بالحريات التي تتفق مع هؤلاء بوصفهم منسجمين مع قيام الشعب بتسيير أعمال الحكومة . ولكن الحقيقة مختلفة تماما . فقد ظهرت الدول ورُسمت حدودها بفعل عوامل عديدة . بما في ذلك الفتوحات والاستعمار والصراعات الإقطاعية . وحتى في الحالات القليلة التي ظهرت فيها الدول نتيجة لعمل حر مشترك لجماعة من البشر انتخبت نفسها بنفسها ، فإن الحدود الحالية تضم أيضا دائما وأبدا بعض الجماعات التي لم يكن لها خيار في الأمر ، وأُجبرت على الخضوع وتعيش الآن ضمن تلك الحدود .

٥٦- وباعتماد ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، أُرسي أساس جديد للنظام العالمي ، يتعين بموجبه أن تُكفل الحماية للدول ذات السيادة من العدوان والتدخل ؛ ويُمنح الاستقلال للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والرازحة تحت وطأة الاحتلال الاستعماري والأجنبي إذا رغبت في ذلك . وتتمثل المهمة بالنسبة للدول ذات السيادة ، دون اعتبار للطرق التي ظهرت بها إلى حيز الوجود ، في إنشاء حكومات صالحة وضمان المساواة بين أفراد كل الجماعات الإثنية أو العرقية أو الدينية الذين يعيشون داخل حدودها .

٥٧- وفي فترة ما بعد عام ١٩٤٥ ، التي اتسمت بالاهتمام بحقوق الإنسان والحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، كان يتعين التوصل إلى حل وسط في إضفاء النزعة الديمقراطية على المجتمع بحيث تتاح المشاركة الوافية والفعالة لكل الجماعات كيما تتمكن من التأثير في جميع قرارات الحكومة ، ولا سيما القرارات التي تمسهم مباشرة ، ويتسنى لها فضلا عن ذلك الحفاظ على هويتها الخاصة وتطويرها ضمن الإطار الشامل لحقوق الإنسان التي يتمتع بها الجميع دون تمييز .

٣- الشروط الواجب توافرها في الحلول البناءة

٥٨- لكي يكون نهج تناول حالات الأقليات بناء ، لا بد أن يكون منسجما مع المتطلبات الأساسية للقانون الدولي والنظام العالمي . والمبادئ التوجيهية التي أعدت من أجل الدراسة الحالية ، وبحثت على نحو أوسع في التقرير المرحلي الأول الذي قدّمْتُه (E/CN.4/Sub.2/1991/43) ، تضع البحث عن نهوج سلمية وبناءة لحالات الأقليات في إطار السعي الأوسع نطاقا إلى إقامة نظام عالمي يستند إلى احترام حقوق الإنسان المتصلة بالفرد ومبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة .

٥٩- وأنشئت الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين من خلال العمل على إقامة نظام عالمي أكثر عدلا . وينبغي أن يسلك السعي الحالي إلى مثل هذا النظام العالمي ثلاثة اتجاهات هي: أولا ، ضمان احترام السلامة الإقليمية للدول ذات السيادة مع تعزيز حق تقرير المصير للشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتي والأقاليم الخاضعة للاحتلال ؛ ثانيا ، تعزيز حقوق الإنسان لكل فرد ، في كل مكان في العالم ؛ ثالثا ، تطوير التعاون الدولي من أجل النهوض بالتقدم الاقتصادي والاجتماعي في جميع أنحاء العالم سعيا لتحقيق العدالة في كل أنحاء العالم .

٦٠- يقول الأمين العام للأمم المتحدة في خطة للسلام (لعام ١٩٩٢ ، الفقرة ١٧) ما يلي:

"إن حجر الزاوية في هذا العمل هو الدولة . ويجب أن يظل كذلك . فاحترام صميم سيادة الدولة وسلامتها هو أمر حاسم لتحقيق أي تقدم دولي مشترك . بيد أن زمن السيادة المطلقة الخالصة قد مضى . فالنظرية هنا لم تنطبق على الواقع . ومهمة قادة الدول اليوم هي تفهم هذا الأمر وإيجاد توازن بين احتياجات الحكم الداخلي الجيد ومتطلبات عالم يزداد ترابطا يوما بعد يوم ، فالتجارة والاتصالات والأمور البيئية تتعدى الحدود الإدارية بينما يبقى الأفراد ، داخل تلك الحدود ، يقومون بأول مسؤوليات حياتهم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية" .

٦١- والمنطقة المأهولة بالسكان على ظهر كوكبنا مقسمة الآن فعليا فيما بين دول ذات سيادة . وتبقى هناك بعض أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي ، لا يزال مكانها خاضعين للاحتلال الاستعماري أو الأجنبي حسبما تعرفه أجهزة الأمم المتحدة . وحقهم في تقرير المصير ، الذي يشمل في معظم الحالات حقهم في إقامة دولة مستقلة ذات سيادة خاصة بهم ، لا يرقى إليه شك . بيد أن شعوب تلك الأقاليم ، تقع خارج نطاق تعريف الأقليات الذي استخدم في هذه الدراسة ، وبالتالي لن يجري التطرق لهم في هذا المقام .

٦٢- وباستثناء تلك الشعوب ، ينتمي كل فرد تقريبا من البشر إلى دولة أو أخرى بمعنى أنه مواطن من مواطني تلك الدولة ، وتتواصل عملية خفض حالات انعدام الجنسية ، ويعتبر انتساب جميع أفراد البشر إلى دولة أو أخرى سمة أساسية للنظام العالمي الحالي . ولئن كان الأشخاص يتنقلون فيما بين الدول أو يهاجرون إلى غير دول منشئهم ، فإن الوضع الطبيعي هو أن ينتمي البشر إلى دول ، بوصفهم أعضاء على السواء في جماعات الأغلبية أو الأقلية من المجتمع الوطني . والوضع الأمثل هو أن يشعر أفراد البشر كافة بأنهم في وطنهم في الدولة التي يعيشون فيها . وينبغي ألا يعتبروا أنفسهم غير مرغوب فيهم أو مواطنين من الدرجة الثانية لا أن يعتبرهم الآخرون كذلك .

٦٣- ويمكن أن تكون الدولة أداة قمع . لكنها يمكن أن تكون أيضا أداة انعتاق ، وغالبا ما تكون كذلك . وهذا هو المتوقع من الدول في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان . فلكل دولة مهمة مزدوجة في إطار القانون الدولي هي: أن تشارك على الصعيد الدولي في اعتماد القانون الدولي الضروري لإقامة النظام العالمي الذي ورد وصفه آنفا ، بما في ذلك اعتماد تدابير دولية من أجل التقدم في امتثال ذلك القانون ؛ ومن جهة ثانية ، أن تطبق على الصعيد الوطني الالتزامات الواردة في القانون الدولي والرامية إلى ضمان الحكم الصالح وحماية حقوق الإنسان .

٦٤- وفي ظل القانون الدولي لحقوق الإنسان ، تقع على الدول ثلاثة مستويات من الالتزامات: أولها ، احترام حقوق الإنسان المعترف بها على الصعيد العالمي في تعاملها مع سكان البلد ؛ وثانيها ، حماية حقوق الإنسان ذاتها من الانتهاكات التي قد ترتكبها جهات خاصة أو غير تابعة للدولة ؛ وثالثها ، مساعدة سكانها في التمتع بحقوق الإنسان عن طريق اتخاذ ما يلزم من التدابير الإيجابية . وتنعكس هذه الالتزامات وغيرها مما يندرج في القانون الدولي (بما في ذلك الالتزامات المتصلة بالسلم والأمن) في المبادئ التوجيهية للدراسة . ولئن كنا لن نكرر في هذا المقام التحليل المفصل للمبادئ التوجيهية التي وردت في تقرير عام ١٩٩١ ، فإن الأمر يقتضي أن نذكّر ببعض عناصرها .

٦٥- عند تناول مسؤولية الدول وكل من يعيش في المجتمع ، يؤكد المبدأ التوجيهي ١ على أهمية عدم التمييز ، الذي يعتبر أمرا أساسيا بالنسبة لنظام حقوق الإنسان بأسره . أما صلته بقضايا الأقليات فسيتناولها الفصل الثاني من التقرير الحالي بإسهاب كبير . ويتصل المبدأ التوجيهي ٤ اتصالا وثيقا بالموضوع ، إذ يشدد ليس فقط على أهمية تدابير عدم التمييز فحسب بل أيضا على أهمية التدابير الإيجابية (المساعدة الخاصة أو المركز الخاص) لحماية حقوق الإنسان . ويركز المبدأ التوجيهي ٦ على أن التدابير التي تتخذ لحماية حقوق الأقليات يجب أن تضمن أيضا احترام الحقوق الإنسانية للأغلبيات .

٦٦- كذلك ينطوي هذا ضمنا على التزام أفراد الأقليات باحترام الحقوق الإنسانية للأغلبيات . وهذا هو الجانب الآخر لمبدإ عدم التمييز . فليس الهدف من وراء حماية الأقليات إيجاد امتيازات أو تعريض تمتع أفراد الأغلبيات بحقوق الإنسان على قدم المساواة إلى الخطر ، ولا ينبغي قط أن يكون كذلك . وليست هذه قضية نظرية محضة: فأفراد الأغلبية القومية يشكلون أحيانا أقلية عددية - مستضعفة - في مناطق البلد التي تكون فيها جماعة الأقلية القومية في وضع الأغلبية محليا . بل إن التطهير العرقي والانتهاكات الجسيمة الأخرى لحقوق الإنسان ينفذها أحيانا أفراد جماعات الأقليات القومية في مناطق من البلد يكونون فيها هم الأقوى ، كما يتضح ذلك بجلاء في البوسنة والهرسك . فالتمييز وانتهاك حقوق الإنسان يستحقان اللوم كائنا من كان المسؤول عنهما .

٥٧- ولئن كانت تقع على عاتق الدول التزامات باحترام وحماية وإعمال حقوق الإنسان لجميع سكانها ، فإن هؤلاء السكان أنفسهم هم مصدر سلطة الحكومة: "إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم" (الإعلان العالمي ، المادة ٢١-٣) . والجانب الثاني للمبدإ التوجيهي ١ هو أهمية المشاركة الكاملة من جانب جميع الأفراد والمجموعات على النحو الوارد في العهدين الدوليين وفي الإعلان العالمي . وهناك جانبان لهذا الموضوع . فالأول يتمثل في أن تقوم الحكومة على أساس مشاركة أفراد جميع الجماعات الإثنية أو الدينية ، وليست واحدة منها فقط . إذ لا بد أن تكون هناك ديمقراطية (وليس إثنوقراطية) . والجانب الثاني هو أنه يجب أن تكون مشاركة مختلف الجماعات مشاركة فعالة ؛ فلا يكفي أن تكون هناك مشاركة رسمية إذا كان ممثلو الأغلبيات يفوزون باستمرار في الانتخابات على الجماعات الصغيرة . وتشكل الموازنة بين قرارات الأغلبية والاهتمام الملائم بمطالب الأقليات عنصرا جوهريا في العلاقة بين الأغلبية والأقلية .

٦٨- ويؤكد التوجيه الثاني على ضرورة تعزيز حقوق الأقليات وتشجيع تطوير تلك الأقليات بطريقة تتمشى ووحدة الدول واستقرارها في ضوء إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة . ويترتب على ذلك نتائج قانونية أو أخلاقية للأقليات والأغلبيات والأطراف الأخرى بما في ذلك الدول الأخرى . وموطن التركيز الرئيسي هنا هو ضرورة احترام السلامة الإقليمية للدول ذات السيادة من جانب جميع الأطراف . فأحد الأهداف الكبرى لميثاق الأمم المتحدة هو تحريم استخدام القوة ومنع التدخل الموجه ضد السلامة الإقليمية - والاستقلال السياسي للدول ، الأمر الذي يمكن تطبيقه أيضا عندما تقع منازعات فيما بين الجماعات داخل دولة ما . ومبدأ عدم التدخل في حالات النزاع فيما بين الجماعات مبدأ جوهري بالنسبة للسلم الدولي ، ولكن لا بد من استكماله ببذل جهود مخلصة من جانب الدول كافة ، لبناء الثقة وتعزيز المساواة بين مختلف الجماعات الإثنية والدينية واللغوية في المجتمع الوطني .

٦٩- ويركز المبدأ التوجيهي ٣ على خطر النزاع الإثني على السلم والأمن على الصعيد الإقليمي وكذلك على الصعيد الوطني . ويقتضي حفظ السلم الامتناع ، إلى أبعد حد ممكن ، عن استخدام وسائل العنف . وحق الوجود المادي لأفراد كل الجماعات في المجتمع هو أهم الحقوق جميعا . ولن نناقش ذلك هنا بإسهاب ، إذ إنه أمر جلي ومسلم به من الجميع . بيد أن أعمالا وحشية متطرفة تقرب من الإبادة الجماعية تقع فعلا حتى في عصرنا هذا ، فالعدوان في البوسنة يقترب جدا من ذلك . والأمر أكثر تعقيدا في حالات أخرى: فبينما لا توجد بالضرورة نية لارتكاب الإبادة الجماعية ، يتعرض حق الوجود للتهديد من جراء تصعيد النزاع الذي يرتكب فيه الطرفان أعمال عنف دون تمييز والأمر الأساسي في هذا الصدد هو احترام قدر أدنى من المعايير الإنسانية الواجبة التطبيق في جميع الظروف . وينطبق ذلك على طرفي النزاع ، بل على جميع أطرافه بما فيها الحكومة . وحتى في الحالات التي تواجه الحكومة فيها ما يجب اعتباره عملا إرهابيا

فإنها ملزمة ، بمقتضى القانون الدولي ، باحترام المعايير الإنسانية ، وتفادي الأعمال الموجهة ضد السكان المدنيين ، والبقاء بوجه عام ضمن حدود ما يسمح به قانون الطوارئ وفقا لما حددته الأحكام ذات الصلة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان . وينبغي تفويض المجتمع الدولي ومنحه القدرة ، على أساس الموضوعية والحيدة ، على منع أعمال القتل الجماعية أينما تحدث .

٧٠- إن المنازعات الإثنية والدينية يمكن أن تفضي بسهولة إلى توتر إقليمي ودولي ، وفي بعض الحالات إلى تدخل صريح ، مع ما له من تأثير عميق يزعزع السلم الدولي . وقد شهدت السنوات الأخيرة تشديدا متناميا على فكرة "الأمن المشترك" الذي يتحقق من خلال التعاون بين الدول . ويمكن أن يساعد كثيرا في معالجة المنازعات فيما بين الأقليات قيام موقف من التعاون والأمن المشترك على الصعيد الإقليمي .

٧١- إن المنازعات الإثنية مع التدخل الخارجي تدمر إمكانيات وضع سياسة قوامها الأمن المشترك وتوجد بدلا منها سياسة قوامها المجابهة التي يتمخض عنها سباق للتسلح والسعي إلى الانتقام في المستقبل لهزائم الحاضر والماضي . ومناخ الاستقرار الإقليمي والدولي أمر جوهري من أجل توسيع التعاون الرامي إلى تهيئة ظروف في العالم قاطبة لتحقيق التحرر من العَوَز (الحقوق الاقتصادية والاجتماعية) والتحرر من الخوف (سياسات الأمن الأكثر اتساما بالتعاون وأقل اتساما بالمواجهة من السياسات المتبعة في الماضي) . ولذا ، فإن النهوج السلمية والبناءة في تناول قضايا الأقليات أساسية أيضا لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة للجميع .

٧٢- ويشير المبدأ التوجيهي ٥ إلى أهمية ضمان دور العملية الإنمائية في إزالة العوائق الاقتصادية والاجتماعية التي تعترض تحقيق التعاون والاحترام المتبادل فيما بين جميع المجموعات في المجتمع . ويشمل الأمر هنا جانبين: أولهما ، تجنب أن يكون للعملية الإنمائية تأثيرات تمايزية بين مختلف الجماعات في المجتمع ، بحيث تخلق أو تفاقم التباين فيما بين تلك الجماعات أو تفاقمها ؛ وثانيا ، ضمان تنفيذ القرارات المتصلة بالسياسات والمشروعات الإنمائية التي تمس أقلية ما بالتشاور مع تلك الأقلية بعينها وبحيث تكون مفهومة بالنسبة لها .

جيم - ما هو الحال بالنسبة لحق الشعوب في تقرير المصير؟

٧٣ - عندما تعيش أقلية مترابطة في جزء من أرض دولة ذات سيادة ، يدعي ممثلوها ، أحيانا ، أن هذه الأقلية تشكل شعبا أو أمة ، وهي على هذا الأساس تتمتع بالحق في تقرير المصير .

٧٤ - "لجميع الشعوب الحق في تقرير المصير . وهي ، بمقتضى هذا الحق ، تحدد مركزها السياسي بحرية وتسعى بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" . هذا ما نص عليه عهدا عام ١٩٦٦ ، وأكد إعلان وبرنامج عمل فيينا لعام ١٩٩٣ ذلك من جديد ، بوصفه مبدأ من المبادئ العامة ، (الفقرة الفرعية الأولى من القسم أولا - ٢) .

٧٥ - ولكن يدور جدل كبير حول قضيتين رئيسيتين هما: أولا ، من يشكل "شعبا"؟ وثانيا ، نطاق الحق في تقرير المصير ، في ظروف مختلفة . وساهم المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في توضيح هذه القضية جزئيا ، إذ أعلن:

"إن المؤتمر العالمي لحقوق الانسان ، إذ يأخذ في اعتباره الحالة الخاصة للشعوب الخاضعة للسيطرة الاستعمارية أو غير ذلك من أشكال السيطرة الأجنبية أو الاحتلال الأجنبي ، يسلّم بحق الشعوب في اتخاذ أي إجراء مشروع ، وفقا لميثاق الأمم المتحدة ، لإعمال حقها ، الذي لا يقبل التصرف ، في تقرير المصير ويعتبر المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان إنكار الحق في تقرير المصير انتهاكا لحقوق الانسان ويؤكد أهمية الإعمال الفعلي لهذا الحق ." (اعلان وبرنامج عمل فيينا ، الفقرة الفرعية الثانية من القسم أولا - ٢) .

٧٦ - ولا تتناول هذه الدراسة حالة الشعوب المقيمة في اقاليم مستعمرة أو الشعوب الخاضعة لاحتلال أجنبي غير قانوني تم بعد اعتماد ميثاق الأمم المتحدة وبشكل انتهاكا لمبادئ الميثاق . ويتمتع هؤلاء السكان بحق واضح في تقرير المصير ، بما في ذلك الاستقلال إذا قرروا ذلك . وعندما تستخدم كلمة "شعب" في هذا السياق ، يقصد بها السكان المقيمون الدائمون في الإقليم المعني ، وليس المجموعات العرقية أو الدينية المنفصلة ، سواء أكانت تشكل الأغلبية أو لا في هذا الإقليم . وهي تشير إلى "شعب" لا إلى "مجموعة إثنية" . وأثناء عملية إزالة الاستعمار ، كان يفهم ، على نحو ثابت ، من كلمة "شعب" أنها تشمل السكان قاطبة .

٧٧ - ولا تتناول هذه الدراسة إلا المجموعات المقيمة في دولة ذات سيادة ، داخل الاقليم الذي تعترف أغلبية المجتمع الدولي بأنه خاص بتلك الدولة ذات السيادة ، ليس بوصفه مستعمرة تابعة أو إقليما محتلا وإنما كجزء من مجال سيادتها . وينطبق على مثل هذه المجموعات نص الفقرة التالية من القسم أولا - ٢ من إعلان وبرنامج عمل فيينا:

"وفقا لاعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة ، يجب عدم تفسير هذا بأنه يرخص أو يشجع أي عمل من شأنه أن يمزق أو أن يمس ، كليا أو جزئيا ، السلامة الاقليمية أو الوحدة السياسية للدول ذات السيادة والمستقلة التي تتصرف على نحو يتمشى مع مبدأ المساواة في الحقوق وتقرير المصير للشعوب ، وبالتالي ، لديها حكومة تمثل جميع السكان المنتمين إلى الإقليم دون تمييز من أي نوع ." .

٧٨ - ويرحب جداً باعادة التأكيد على وجود علاقة بين الحق في تقرير المصير الوارد في العهدين المعتمدين في عام ١٩٦٦ ومبدأ تقرير المصير على النحو المنصوص عليه في اعلان عام ١٩٧٠ ، وقد أعرب عن هذا التوكيد ، من قبل ، في اعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة :

"كل محاولة تستهدف التقويض الجزئي أو الكلي للوحدة القومية والسلامة الاقليمية لأي بلد ، تكون متنافية ومقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه ." (الفقرة ٦ من قرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د-١٥) .

٧٩ - وقد ازدادت حدة الجدل حول تفسير مصطلح "الشعب" على أنهم المستفيدون من "الحق في تقرير المصير" ، قبل اعتماد اعلان وبرنامج فيينا لعام ١٩٩٣ . وازداد الجدل تعقيدا مع المحاولات العديدة المتزايدة لتفسير مضمون تقرير المصير . ويسعى قسم من أعنف الأطراف المشاركة في أعمال العنف الحالية في البوسنة وغيرها من المناطق ، لتبرير العنف من خلال تفسيرات مبالغ فيها وخاطئة للحق في تقرير المصير . لقد كانت البوسنة والهرسك تعتبر ولا يزال ينبغي اعتبارها دولة ذات سيادة يجب احترام سلامة اراضيها ووحدتها السياسية ؛ وقد أظهرت الاعتداءات المشجعة لمطالبات الجماعات بتقرير المصير ، الخطورة المتأصلة في التفسيرات الغامضة والمراوغة للحق في تقرير المصير .

٨٠ - ولدى تفسير النص المقتبس من اعلان فيينا والمتعلق بالمجموعات المقيمة داخل اقليم دول ذات سيادة ، يمكن إبداء الملاحظات التالية .

٨١ - ينبغي أن يكون لدى الدولة ذات السيادة "حكومة تمثل جميع السكان المنتمين الى الاقليم قاطبة دون أي نوع من التمييز" .

٨٢ - ومن الواضح أنه يقصد بمصطلح "شعب" جميع السكان ، أي الشعب لا المجموعات الإثنية أو الدينية المنفصلة .

٨٣ - وإذا أدعى أفراد مجموعة تعيش مترابطة معا في وحدة ادارية من وحدات الدولة أو مبعثرة في اقليم دولة ذات سيادة ، أنه ليس لدى الدولة حكومة تمثل جميع الشعب دون تمييز ، فيمكن دراسة هذا الادعاء على الصعيد الدولي ، إما بواسطة لجنة القضاء على التمييز العنصري وذلك من خلال دراستها لتقرير الدولة إذ إن التمييز في الحقوق السياسية القائم على أساس إثني خاضع لحكم المادة ٥ من اتفاقية القضاء على التمييز العنصري ، وإما بواسطة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان . وإذا كانت الدولة عضوا في مجلس أوروبا ، فيمكن أيضا التصدي للمطلب بموجب المادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ومعها البروتوكول ١ . وفي حالات كهذه ، يتمثل العلاج في وضع حد للتمييز وجعل الحكومة حكومة تمثيلية حقا ، وذلك بالسماح لجميع أفراد المجموعة بالمشاركة في الحياة السياسية على قدم المساواة .

٨٤ - ولا يحق للمجموعة المعنية المطالبة بالدعم والحصول عليه في سعيها لتحقيق الاستقلال ، إلا إذا أثبت ممثلوها ، بما لا يحتمل الشك المعقول ، أنه في إطار المستقبل المنظور ، لا يحتمل أن تصبح الحكومة ممثلة للسكان قاطبة . وإذا أمكن اثبات أن الأغلبية تمارس سياسة إبادة جماعية ضد المجموعة ، فيجب اعتبار ذلك بمثابة دعم قوي جدا لطلب الاستقلال . إن مجرد وجود أعمال عنف إثنية المصدر بين الأغلبية والأقلية لا يثبت أن هناك نية للقضاء على كل المجموعة في حد ذاتها أو على جزء منها . وحتى في حال وجود هذه النية ، يجب اثبات أن الأغلبية مسؤولة أكثر من الأقلية عن أعمال العنف التي ترتكب . ولكن للأسف ، عندما يصل العنف إلى هذا الحد ، لا يوجد على الصعيد الدولي آلية ، في الوقت الحاضر ، يمكن للطرف المتضرر اللجوء إليها بغية الوصول إلى حل غير متحيز .

٨٥ - وتنشأ مشاكل خاصة عندما ترفض المواطنة لجزء من السكان المستوطنين في البلد بسبب هويتهم الإثنية أو اللغوية أو الدينية المختلفة عن هويات الأغلبية . ويحول ذلك ، فعلا ، دون اشتراك المجموعة في العمليات السياسية ، ويمكن ان يكون دليلا قويا على أن الحكومة لا تمثل جميع السكان . ومع ذلك ففي هذه الحالة أيضا ينبغي أن تبذل الجهود الرئيسية لضمان حصول أفراد المجموعة على المواطنة وليس الانفصال عن الدولة .

٨٦ - وبالطبع ، لا يزال من الممكن أن تنشأ دول جديدة عن طريق التقسيمات السلمية والمتفق عليها للدول ذات السيادة القائمة . كما يمكن تغيير التخوم عن طريق اتفاق بين الأطراف يتم بدون اكراه . ولكن القانون الدولي لا يعترف بوجود حق انفرادي للمجموعات في تحقيق تقسيمات كهذه أو تغيير التخوم ، إلا بالشروط الآنفة الذكر . وتعتبر التغيرات الناشئة بموجب مفاوضات سلمية تتم دون اعتداءات أو تدخل أجنبي ، مطابقة ، بالطبع ، للقانون الدولي .

٨٧ - "إن الأمم المتحدة لم تغلق بابها ولكن إذا ما طالبت كل مجموعة عرقية أو دينية أو لغوية بدولتها الخاصة ، فلن يكون للتجزئة حدود وسيصبح السلم والأمن والرفاهية الاقتصادية أبعد منالا بمراحل ... . ولا ينبغي أن نسمح في الفترة القادمة بأن يكون هناك تضارب بين سيادة الدول وسلامتها الاقليمية واستقلالها في ظل النظام الدولي الثابت من جهة ، ومبدأ حرية الشعوب في تقرير مصيرها من جهة أخرى . كلاهما يحظى بقيمة وأهمية عظمى ، ولا بد من احترام المبادئ الديمقراطية على كافة مستويات الحياة الاجتماعية: في المجتمعات وداخل الدول وفي إطار جماعة الدول . وينبغي أن يكون واجبنا دائما هو الحفاظ على سلامة كل منها وإيجاد صيغة متوازنة للجميع ." (الفقرتان ١٧ و١٩ ، بطرس بطرس غالي ، خطة للسلام) .

٨٨ - ويمكن أن يكون لمجموعات مقيمة داخل دول ذات سيادة حق في تقرير المصير دون أن يصل ذلك إلى حد الانفصال . ويكون ذلك رهنا بمقبولية مفهوم "تقرير المصير الداخلي" . ويخلص بكل وضوح من النص المستشهد به من الإعلان المتعلق بالعلاقات الودية ، انه يجب أن تكون هناك حكومة تمثل جميع السكان ، وهذا يعني أن للشعب في مجموعه حقا في انتخاب حكومته . وبالتالي ، من الواضح أن الديمقراطية تعتبر جزءا من الحق في تقرير المصير . ولكن ما هو أقل وضوحا هو معرفة ما إذا كانت المجموعات تتمتع بحق إقامة حكم ذاتي محلي أو باستقلال ذاتي داخل الدولة ، على أساس الحق في تقرير المصير . وكما سنرى فيما بعد ، يمكن أن تشكل بعض أنواع التقسيمات الإقليمية ، في بعض الحالات ، سبيلا عمليا لضمان بقاء مجموعة إثنية والحفاظ على هويتها ، شريطة أن تنطوي هذه العمليات على مضمون ديمقراطي لا اثنوقراطي . ولكن وجود حق عام في هذا الصدد أمر مشكوك فيه إلى حد بعيد . فقد تكون هناك بعض الحقوق المكتسبة ، كالاستقلال الذاتي الذي كان قائما داخل الجمهوريات الاتحادية للدول الاتحادية المنحلة ، وهي حقوق لا ينبغي اهدارها بسهولة . ويمكن أن يستند اعتبار كهذا لا على الحق في تقرير المصير بل على الصكوك الخاصة بحقوق الأقليات أو حقوق السكان الأصليين ، بما في ذلك إعلان عام ١٩٩٣ بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات لغوية ودينية ، أو الإعلان العالمي الخاص بحقوق السكان الأصليين الذي سيتم اعتماده في المستقبل .

دال - ما هو التوجيه الذي يمكن العثور عليه
في القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

١ - الأسس: المجال العام

٨٩ - يهتم القانون الدولي لحقوق الانسان ، في المقام الأول ، بتساوي جميع الكائنات البشرية وكرامتها . وهو لذلك يضع حدودا للحقوق الجماعية للأغلبيات والأقليات على السواء ، ولا يمكن استخدام أي حق من هذه الحقوق للتعدي على حرية الكائن البشري ومساواته في الكرامة . ويغفل عادة عن أذهان الناس أن ذلك يستبعد أيضا الحق في منح امتيازات عن طريق أعضاء الأغلبية ولهم شخصيا . والمقصود بحقوق الأقليات هو توكيد ما كان ينبغي ، لولاها ، أن ينبثق من حقوق الإنسان العامة ، وهو أنه لابد من وجود مساواة فعلية . فإذا كانت الأغلبية ترغب في تعزيز هويتها وثقافتها من خلال الدولة ، فينبغي أن يسمح للأقلية بالمثل بتعزيز هويتها وثقافتها مع دعم الدولة لها .

٩٠ - وبموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ، يتعين على كل دولة ذات سيادة أن تكفل الرفاهية العامة لجميع مواطنيها . وبموجب المادة ٢ من العهد الخاص بالحقوق

المدنية والسياسية ، تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه ، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها ، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الدين أو اللغة ، وذلك عن طريق التدابير التشريعية وغيرها من التدابير اللازمة لإنفاذ هذه الحقوق . وبموجب المادة ٢ من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، تتعهد كل دولة طرف في العهد بأن تتخذ ما يلزم من خطوات ، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة بغية تحقيق الإعمال التدريجي للحقوق المعترف بها في العهد إعمالا تاما . ومن النقاط الهامة جدا بالنسبة لهذه الدراسة ، أن الدول الأطراف تتعهد بضمان ممارسة الحقوق الواردة في العهد دون أي شكل من أشكال التمييز على أساس العرق ، مثلا ، أو اللون أو اللغة أو الدين . وبموجب اتفاقية حقوق الطفل (المادتين ٢ و٤) ، تحترم الدول الأطراف الحقوق الواردة في الاتفاقية وتضمنها ، ولهذا الغرض تتخذ جميع التدابير القانونية والإدارية المناسبة وغيرها من التدابير اللازمة .

٩١ - ويمكن العثور على التزامات مماثلة في صكوك أخرى خاصة بحقوق الإنسان ، وهي تشكل معا مجموعة شاملة من المهام التي يتعين على حكومات الدول ذات السيادة تأديتها . ولا تكون الحكومة ملزمة بحماية حقوق كل شخص داخل المجتمع الوطني ودون تمييز فحسب ، وإنما أيضا بحماية هذه الحقوق وإعمالها . ولا يمكن للحكومة التنصل من هذه الالتزامات عن طريق نقل السلطة إلى مجموعات أكبر أو أصغر في المجتمع وعن طريق ترتيبات إقليمية أو شخصية لتحقيق استقلال ذاتي ، ما لم يحتفظ للحكومة الوطنية بقدر كاف من السلطة يضمن انفاذ جميع حقوق الإنسان على أساس المساواة في جميع أرجاء إقليم الدولة .

٩٢ - وإلى جانب هذه النصوص التي تقتضي أن تقيم الدولة نظاما قانونيا يمكن أن يضمن حقوق الإنسان لجميع الأفراد في المجتمع الوطني وأن تحافظ عليه ، يمكن تجميع قضايا تتعلق ، خاصةً ، بحقوق الأقليات وأفرادها في ثلاث فئات وهي: (أ) المساواة في المعاملة وعدم التمييز ؛ (ب) الحق في الوجود ؛ (ج) الحق في الهوية .

٩٣ - ويشكل القضاء على التمييز سبيلا لتوسيع نطاق المواطنة الحقيقية . ولا يتضمن ذلك الحرية الرسمية والمساواة فحسب ، وإنما أيضا منح السلطة للأشخاص الذين تعرضوا في السابق للتمييز ، دون إكراههم على امتثال الثقافة المسيطرة ، أي التخلي عن هوياتهم .

٩٤ - وترد نصوص خاصة بالمساواة وعدم التمييز في جميع صكوك حقوق الإنسان الرئيسية العالمية منها والإقليمية: كما في المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ؛ والمادتين ٢ و٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؛ والمادة ٢ من

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ؛ والمادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ؛ والمادة ١ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ؛ والمادة ٢ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب .

٢ - القضاء على التمييز الإثني

٩٥ - أحد الأهداف الرئيسية للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري هو تعزيز المساواة العرقية والإثنية وليس الهدف تحقيق المساواة القانونية فحسب ، وإنما أيضا تحقيق المساواة الفعلية ، بحيث تتمتع المجموعات الإثنية والعرقية والوطنية المتنوعة بالتنمية الاجتماعية ذاتها . ويعتبر هدف تحقيق المساواة الفعلية رئيسيا بالنسبة للاتفاقية .

٩٦ - وبينما تنص الفقرة ١ من المادة ٢ على واجب عام للدول الأطراف بعدم اتيان أي عمل من أعمال التمييز العنصري ووضع حد لها واتباع سياسات تهدف إلى القضاء على التمييز العنصري وتحسين العلاقات فيما بين جميع الأجناس ، تنص الفقرة ٢ من المادة ٢ على اعتماد تدابير خاصة وملموسة لدعم هدف تحقيق المساواة العرقية ضمن شتى اقسام السكان . ويقوم ذلك على حقيقة أنه لدى جميع الدول الأطراف ، تقريبا ، أقليات قومية أو إثنية وأقليات دينية ولغوية ، كالسكان الأصليين أو القبائل أو الرُحّل أو العمال المهاجرين أو اللاجئين . وبالتالي ، يجب إيلاء الاهتمام بالحالة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لهذه المجموعات بغية ضمان تحقيق تنميتها في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، على قدم المساواة مع عامة السكان .

٩٧ - وصرح رئيس لجنة القضاء على التمييز العنصري بأنه:

"وفقا للاتفاقية ، يعتبر الواجب الرئيسي لكل دولة طرف هو أن تعتمد وتضع موضع التنفيذ دون تأخير سياسة وطنية شاملة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، مستخدمة جميع الوسائل المناسبة لبلوغ هذا الغرض . وتنص الاتفاقية أيضا على مبادئ توجيهية واضحة ، تتعهد الدول الأطراف بالامتثال لها في وضع وتطبيق السياسات الوطنية الخاصة بها . ويجب أن تهدف تلك السياسات إلى القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري - سواء مارست هذا التمييز سلطات عامة أو مؤسسات أو موظفون رسميون أو أفراد أو مجموعات أو منظمات . وفضلا عن ذلك ، يجب أن تهدف لا إلى مكافحة التمييز العنصري فحسب ، بل أيضا إلى تعزيز التفاهم والتسامح والتآخي والصداقة بين جميع الأجناس . ولبلوغ هذه الأهداف ، يجب أن تكون الدول مستعدة لاستخدام كل من سلاحي القسر والاقناع ، مستخدمة سلطة القانون للحظر والمعاقبة ، وكذلك سلطة التربية والاعلام لتنوير الناس واقناعهم" . (رسالة قدمها الرئيس ردا على طلب الأمين العام للحصول على معلومات عملا بقرار اللجنة ١٩٩٣/٢٤ ، الفقرة ٧) .

٩٨ - ويجب التوكيد من جديد على أنه حيثما استخدم مفهوم التمييز "العنصري" ، فهو يشمل أيضا التمييز "الإثني" . وبالمثل ، يشمل تعزيز التفاهم والتسامح والصداقة فيما بين الأجناس التفاهم والتسامح والصداقة فيما بين الإثنيات .

٩٩ - ووفقا للفقرة (أ) من المادة ٤ ، تتعهد الدول الأطراف باعلان:

"كل نشر للأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية ، وكل تحريض على التمييز العنصري وكل عمل من أعمال العنف أو تحريض على هذه الأعمال يرتكب ضد أي عرق أو أية جماعة من لون أو أصل إثني آخر ، جريمة يعاقب عليها القانون" .

وبموجب الفقرة (ب) من المادة ٤ ، تتعهد الدول الأطراف باعلان عدم شرعية المنظمات ، وكذلك النشاطات الدعائية المنظمة وسائر النشاطات الدعائية الأخرى ، التي تقوم بالترويج للتمييز العنصري والتحريض عليه ، وحظر هذه المنظمات والنشاطات واعتبار الاشتراك في أي منها جريمة يعاقب عليها القانون .

١٠٠ - وما فتئت اللجنة تعتبر المادة ٤ ذات أهمية قصوى بالنسبة لإنفاذ الاتفاقية ككل . ويجب أن تتخذ الدول الأطراف اجراءات تشريعية للامتثال لواجباتها بموجب هذه المادة ، بصرف النظر عن الوجود الفعلي للنشاطات أو المنظمات المحظورة .

١٠١ - وتنص المادة ١ من الاعلان الجديد الخاص بالأقليات على انه على الدول أن تقوم ، كل في اقليمها ، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الاثنية ، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية ، وبتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية .

١٠٢ - وتنص الفقرة ٤ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على انه:

"لا تعتبر من قبيل التمييز العنصري أية تدابير خاصة يكون الغرض الوحيد من اتخاذها تأمين التقدم الكافي لبعض الجماعات العرقية أو الإثنية المحتاجة أو لبعض الأفراد المحتاجين إلى الحماية التي قد تكون لازمة لتلك الجماعات وهؤلاء الأفراد لتضمن لها ولهم المساواة في التمتع بحقوق الانسان والحريات الأساسية أو ممارستها ، شرط عدم تأدية تلك التدابير ، كنتيجة لذلك ، الى ادامة قيام حقوق منفصلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية ، وشرط عدم استمرارها بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها" .

٣ - نصوص تتناول بالتحديد الأقليات

١٠٣ - ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة ٢٧ على أنه:

"لا يجوز ، في الدول التي توجد فيها أقليات اثنية أو دينية أو لغوية ، أن يحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم واقامة شعائره أو استخدام لغتهم ، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم" .

١٠٤ - وأهم نص بالنسبة لأغراض الدراسة الحالية ، هو الاعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية ، الذي يطالب الدول بحماية وجود الأقليات وهويتها وبتهيئة الظروف الكفيلة بالتمتع بهذه الهوية (المادة ١) .

١٠٥ - وتستفيد الأقليات الدينية أيضا من نصوص الاعلان الخاص بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين والمعتقد .

١٠٦ - والأقليات المندرجة في فئة مجموعات السكان الأصليين محمية بموجب نصوص اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ١٠٧ لعام ١٩٥٧ ورقم ١٦٩ لعام ١٩٨٩ . وتتناول المادة ٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ أطفال الأقليات أو السكان الأصليين ، فتنص على أنه:

"في الدول التي توجد فيها أقليات اثنية أو دينية أو لغوية أو أشخاص من السكان الأصليين ، لا يجوز حرمان الطفل المنتمي لتلك الأقليات أو لأولئك السكان من الحق في أن يتمتع ، مع بقية افراد المجموعة ، بثقافته ، أو الإجهار بدينه وممارسة شعائره ، أو استعمال لغته ." .

١٠٧ - وتنص المادة ٣١ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال وأفراد أسرهم على قدر من الحماية قائلة:

"١ - تضمن الدول الأطراف احترام الهوية الثقافية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم ولا تمنعهم من الاحتفاظ بوشائجهم الثقافية مع دولة منشئهم .

٢ - يمكن للدول الأطراف أن تتخذ التدابير المناسبة اللازمة لمساعدة وتشجيع الجهود المبذولة في هذا الصدد ." .

١٠٨ - والمادة ٥-١(ج) من اتفاقية اليونسكو بشأن مكافحة التمييز في مجال التعليم ، المعتمدة في عام ١٩٦٠ ، مصاغة على النحو التالي:

"من الضروري الاعتراف بحق أعضاء الأقليات الوطنية في ممارسة انشطتهم التعليمية الخاصة ، بما في ذلك اقامة المدارس وادارتها ، فضلا عن استخدام أو تعليم لغتهم الخاصة ، تبعا للسياسة التعلمية لكل دولة وبالشروط التالية:

'١' الا يمارس هذا الحق بطريقة تمنع أعضاء هذه الأقليات من فهم ثقافة ولغة المجتمع ككل ، أو من المشاركة في أنشطته ، أو بطريقة تمس السيادة الوطنية ،

'٢' الا يكون مستوى التعليم أدنى من المستوى العام الذي تحدده أو تقره السلطات المختصة ،

'٣' أن يكون الالتحاق بتلك المدارس اختياريا ." .

١٠٩ - وتحتوي الوثيقة الاختتامية لاجتماع كوبنهاغن لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ، المؤرخة في ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٩١ ، على نصوص مفصلة ، كان العديد منها مصدر الهام لاعلان الامم المتحدة المتعلق بالاقليات . وفيما يلي عناصر وثيقة كوبنهاغن الاختتامية:

"(٣١)... يتمتع الاشخاص المنتمون إلى أقليات قومية بحرية ممارسة الحق في التعبير والمحافظة على هوياتهم الإثنية والثقافية واللغوية والدينية وتطويرها والمحافظة على ثقافاتهم في جميع المجالات وتطويرها ، دون التعرض لأي محاولات دمج ضد ارادتهم وهم يتمتعون بشكل خاص ، بالحق:

"(٣٢-١) في حرية استخدام لغتهم الام سراً وعلانية ؛

"(٣٢-٢) في اقامة مؤسسات أو منظمات أو رابطات تربوية وثقافية ودينية خاصة بهم والمحافظة عليها ، ويمكن لهذه المؤسسات السعي وراء الحصول على مساهمات طوعية مالية وغيرها وكذلك على مساعدات عامة ، وفقا للقانون الوطني ؛

"(٣٢-٣) في نشر دينهم وممارسته ، بما في ذلك امتلاك المواد الدينية واستخدامها ، وفي ممارسة نشاطات دينية تربوية بلغتهم الام ؛

"(٣٢-٤) في اقامة اتصالات حرة والمحافظة عليها مع جميع أفراد جماعتهم داخل بلدهم وكذلك اقامة اتصالات عبر الحدود مع مواطني دول أخرى ، يربطهم بهم تراث إثني أو أصل قومي وثقافي أو معتقدات دينية مشتركة ؛

"(٣٢-٥) في نشر المعلومات وإمكانية تبادلها بلغتهم الام ؛

"(٣٢-٦) في اقامة منظمات أو رابطات والمحافظة عليها داخل بلدهم وفي الاشتراك في المنظمات الدولية غير الحكومية .

ويمكن للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية ممارسة حقوقهم والتمتع بها انفراديا وبالاشتراك مع أفراد آخرين من مجموعتهم . ولا يجوز أن يترتب على ممارسة أي حق من هذه الحقوق أو عدم ممارستها ، الحاق أضرار بالشخص المنتمي إلى أقلية قومية .

"(٣٣) وتتعهد الدول المشاركة بحماية الهوية الإثنية والثقافية واللغوية والدينية للأقليات القومية في أقاليمها وبتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية . وتتخذ الاجراءات الضرورية لهذا الغرض ، بعد اجراء التشاورات المناسبة ، بما في ذلك اقامة الاتصالات مع منظمات وجمعيات هذه الأقليات ، وفقا لاجراءات اتخاذ القرارات لكل دولة . ويكون كل تدبير من هذه التدابير مطابقا لمبادئ المساواة وعدم التمييز فيما يتعلق بالمواطنين الآخرين للدولة المشاركة المعنية .

"(٣٤) تسعى الدول المشاركة إلى أن تضمن ، حيثما كان ذلك ضروريا ، أن الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية ، على الرغم من ضرورة تعلمهم اللغة أو اللغات الرسمية للدولة المعنية ، يتمتعون بفرص كافية لتعلم لغتهم الأم أو لتلقي الدروس بلغتهم الأم ، وكذلك لاستخدامها أمام السلطات العامة ، كلما كان ذلك ضروريا وممكنا ، وفقا للتشريع الوطني الواجب التطبيق . وفي سياق تلقين التاريخ والثقافة في مؤسسات التربية والتعليم ، تأخذ الدول المشاركة أيضا تاريخ وثقافة الأقليات القومية في الحسبان .

"(٣٥) تحترم الدول المشاركة حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية في الاشتراك الفعلي في الشؤون العامة ، بما في ذلك الاشتراك في الشؤون المتعلقة بحماية هوية هذه الأقليات وتعزيزها ." .

١١٠ - ومؤخرا ، أصبحت حقوق الأقليات تشكل جانبا رئيسيا في المعاهدات الثنائية الاطراف المبرمة فيما بين البلدان في أوروبا الوسطى والشرقية . واللغة المختارة للمعاهدات مستمدة ، بقدر كبير ، من نصوص مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ، لا سيما من وثيقة كوبنهاغن .

١١١ - وقد اعتمد مجلس أوروبا ، بالفعل ، ميثاقه بشأن اللغات الاقليمية والمحلية . وتبذل الآن جهود لصياغة مشروع بروتوكول اختياري أو اتفاقية واعتماده ، بالاستناد إلى عدد من المشاريع السابقة وهي: مشروع اتفاقية أعدتها اللجنة الأوروبية للديمقراطية القائمة على القانون ؛ ومشروع بروتوكول اعتمدته الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا في ١ شباط/فبراير ١٩٩٣ (التوصية ١٢٠١ (١٩٩٣)) ؛ وعدة مشاريع أخرى ، أعد الاتحاد الفيدرالي للجنسيات الأوروبية واحدا منها . ويعد فريق عامل ، حاليا ، مشروع المجلس الأوروبي ، ويتوقع استكماله واعتماد نصه في موعد أقصاه أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣ .

١١٢ - وكما ورد في التقرير الأول لهذه الدراسة (الفقرتان ٣٧ و٣٨ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1990/46) ، تجدر الاشارة أيضا إلى المعاهدات المعتمدة تحت رعاية عصبة الأمم ومعاهدات السلام التي اعتمدت مباشرة بعد عام ١٩٤٥ ، بقدر ما تزال هذه المعاهدات موافقة لمقتضى الحال . ويمكن أن تكون المعاهدات والاتفاقات المبرمة منذ زمن عصبة الأمم صالحة ، في بعض جوانبها ، حتى الآن . وعلى الرغم من عدم عالميتها من حيث التغطية ، فهي عالمية من حيث الطابع . ومع ذلك يجب تفسير جميع المعاهدات الثنائية على ضوء القانون الدولي الحديث لحقوق الإنسان . ويجب أن تتمتع الأقليات المشمولة بالمعاهدات الثنائية ، شأنهم شأن سائر الأقليات الأخرى ، بالمعايير الدولية لحقوق الأقليات ؛ ويجب أيضا أن تتمتع الأقليات غير المشمولة بالمعاهدات بالمعايير الدولية المعاصرة لحقوق الأقليات .

٤ ـ وجود الأقلية والانتماء إليها

١١٣ ـ أعلنت محكمة العدل الدولي الدائمة في رأيها الاستشاري المؤرخ في ٣١ تموز/يوليه ١٩٣٠ بشأن قضية الجماعات اليونانية البلغارية (P.C.I.J., Ser.B.,No.17,22) أن وجود الأقليات هي مسألة واقعية لا قانونية . ومن وجهة نظر القانون الدولي ، لا تعد مسألة ما إذا كانت الدولة تعترف بالأقليات أو لا تعترف بها في قانونها الداخلي ، أمرا حاسما . وينجم ذلك ، أيضا ، عن التزام جميع الدول بأن تؤدي بحسن نية التزاماتها الناجمة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي ؛ ولا يجوز التمسك بنصوص دساتيرها أو قوانينها كعذر لعدم تأديتها لهذا الواجب (المادة ١٣ من مشروع الاعلان الخاص بحقوق وواجبات الدول لعام ١٩٤٩) .

١١٤ ـ ويمكن أن يمثل الانتماء الى مجموعة توازنا بين تحديد شخص لهويته الذاتية وقبول المجموعة لهذا الشخص . واعتراف الدولة بانتماء شخص إلى مجموعة ، يمكن أن يسهل تطبيق التدابير لصالح المجموعة ، ولكنه لا يمكن أن يكون العامل الحاسم في إنفاذ الاعلان . ولا يجوز لمجموعات أو لدول ما إكراه الأفراد على الانتماء إلى أقلية ، إذ لا يجيز الاعلان ولا المعايير العامة لحقوق الإنسان ممارسات كهذه لفرض الهوية الثقافية جبرا . ولا يجوز أن تقلص حقوق المجموعة حقوق الفرد . وقد أعلن ذلك اجتماع كوبنهاغن لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الخاص بالأبعاد الانسانية ، بالعبارات التالية:

"الانتماء إلى أقلية قومية مسألة خيار شخصي للفرد ، ولا يجوز أن يترتب على ممارسة هذا الخيار أي ضرر ." (الفقرة (٣٢) من الوثيقة الاختتامية) .

هاء ـ الاطار اللازم لايجاد حلول سلمية وبناءة

١١٥ ـ بالاستناد إلى الملاحظات الواردة في الفقرات السابقة ، أصبح من الممكن الآن تحديد الإطار الرئيسي اللازم لايجاد حلول سلمية وبناءة للحالات الخاصة بالأقليات .

١ ـ الدول بوصفها لبنات بناء النظام الدولي

١١٦ ـ بينما تعد السلامة الاقليمية أساسية بالنسبة للسلم والنظام ، فإن السيادة تفهم اليوم بفضل حقوق الانسان ، من خلال منظور أوسع بكثير من السابق . فتسمح حرية التنقل لافراد الأقليات باقامة الاتصالات بسهولة مع أفراد مجموعتهم الإثنية أو اللغوية ذاتها من مواطني البلدان المجاورة . وينتظر من الدول التعاون في حل المشاكل ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية ، بما في ذلك التعاون الثنائي والاقليمي لتسهيل الجوانب العملية لوجود المجموعات الإثنية المبعثرة على تخوم دول مختلفة . وتنطوي

السيادة المعاصرة على واجبات التزامات بحسن ادارة شؤون الحكم ، لا سيما الامتثال لحقوق الإنسان العالمية . ويتمثل أحد هذه الالتزامات في كفالة ألا يكون لدى أي فرد من أفراد أي مجموعة تقيم داخل الاقليم الوطني ، ما يجعله يعتبر نفسه مقيما من الدرجة الثانية في هذا المجتمع .

١١٧ - وبالتالي ، يكون على كل دولة تأدية مهمتين هما: أولاً ، الاشتراك ، على الصعيد الدولي ، في اعتماد القانون الدولي اللازم لبناء النظام العالمي على النحو الموضح أعلاه ، بما في ذلك . اعتماد التدابير الدولية لتعزيز الامتثال لهذا القانون . وثانيا القيام على الصعيد الوطني بأداء الالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي والتي تهدف إلى ضمان حسن ادارة شؤون الحكم وحماية حقوق الانسان .

١١٨ - وبموجب القانون الدولي لحقوق الانسان ، تقع على الدول ثلاثة التزامات هي: أولاً ، احترام حقوق الانسان المعترف بها عالمياً في - تعاملها - مع سكان البلد وثانياً ، حماية هذه الحقوق ذاتها في انتهاكات الجهات الخاصة أو غير التابعة للدولة لها وثالثاً مساعدة سكانها على التمتع بحقوق الانسان الخاصة بهم باتخاذ التدابير الايجابية اللازمة .

٣ - القضاء على التمييز: عملية انعتاق

١١٩ - يشكل إعمال حقوق الانسان لجميع الناس ، بما في ذلك القضاء على جميع أشكال التمييز ، عملية انعتاق لجميع الكائنات البشرية ، لا تزال تحقيقها يتم ببطء وعلى نحو غير تام . وينطوي القضاء على التمييز القائم على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني ، على أهمية خاصة بالنسبة للدراسة الحالية .

١٢٠ - وفي الماضي ، تمثل التمييز في انكسار المواطنية الحقيقية ؛ فقد كانت المجموعات التي تتعرض للتمييز ممنوعة فعلا من المشاركة في شؤون الدولة . وكان الأشخاص الأشد تعرضاً لسوء المعاملة هم العبيد ونسلهم ؛ وحتى بعد نهاية نظام الرق (الخطوة الأولى في عملية الانعتاق) مضى وقت طويل قبل أن يحصل السكان الأمريكيون الافريقيو المنشأ ، في الولايات المتحدة ، على حقوق حقيقية في المشاركة في شؤون الدولة . واستأنفت حركة الحقوق المدنية ، التي سجلت أكبر نجاح لها في الستينات من هذا القرن ، مهمة انجاز المرحلة الثانية من التحرر ، ألا وهي التحرر الحقيقي والتمتع بالحقوق على قدم المساواة وفيما يتعلق بالمساواة ، لم يتم ، في الواقع ، انجاز هذه المهمة على نحو تام بعد .

١٢١ - وحتى القرن الماضي كان الرومان يعاملون فعليا ، في بعض أجزاء أوروبا ، كعبيد . ولم يعتقوا إلا جزئيا وعلى نحو غير تام ، فكثيرا ما كانوا مكرهين على

اللجوء الى سبل تضمن بقاءهم على قيد الحياة ، كانت الجماعات المسيطرة في المجتمع تستهجنها ، ولا يزالون . في العديد من المناطق ، يعانون من آثار الوصمات والتمييز الناشئة عن مركزهم الأدنى السابق .

١٣٣ - وعلى مدى قرون ، فرضت قيود صارمة على مشاركة اليهود في شؤون الدولة ، في دول أوروبية عديدة ، وكان يفرض عليهم الانعزال في أحياء خاصة بهم وكان الطريق الوحيد كي يصبحوا "أحراراً" هو العماد ، وهذا يعني اعتناق دين الأغلبية المسيطرة (المسيحية) . وفي فترة حركة التنوير ، بدأوا يحظون ، بالتدريج ، بالقبول ، ولكن في بعض المناطق ، كان القبول مشروطا بأن يتخلوا عن اسمائهم اليهودية وبعض الجوانب الأخرى من هويتهم اليهودية ، وذلك تطبيقا لسياسة الدمج . ولم تحل عملية التحرر اللاحقة دون تفجر موجات متكررة وخطيرة من معاداة السامية .

١٣٤ - وكانت عملية إزالة الاستعمار عملية تحرير لجميع السكان في الاقاليم المستعمرة ، إذ إنها وفرت لهم امكانية تحديد مركزهم السياسي وتنميتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحرية . ولكن ، هذه العملية لا تزال مستمرة سواء بتوسيع نطاق مشاركتهم الحقيقية عبر هياكل ديمقراطية أو بالقضاء على أوجه التفاوت المحتمل وجودها بالنسبة لبعض المجموعات الإثنية أو الدينية أو اللغوية في الدول المستقلة حديثا .

٣ - الإطار: مجموعة عناصر

١٣٥ - يتمثل الاطار اللازم لحل المشاكل الخاصة بحالة الأقليات في الجمع بين عدد من العناصر وهي:

(أ) احترام السلامة الاقليمية ؛

(ب) ضمان المساواة وعدم التمييز في المجالات المشتركة ؛

(ج) وضع ترتيبات تحقيق التعددية مع الابقاء على الوحدة ؛

(د) تحقيق التعددية بتقسيمات اقليمية حيثما كان مناسباً .

١٣٥ - واحترام السلامة الاقليمية قضية تخص السلم والأمن الدوليين ، ولن تناقش في هذه الدراسة . وستبحث فيما يلي العناصر الثلاثة الأخرى في ضوء الممارسات الحالية .

١٣٦ - إن العوائق التي تعترض عمليا سبيل ايجاد حل لهذه المشاكل ، هائلة وستدرس في الفقرات أدناه . ويمكن التغلب عليها جزئيا أو كليا عن طريق استخدام الآليات الوطنية للتظلم وحل النزاعات ، وستكون الفقرة دال من الفصل الثالث من هذه الدراسة مكرسة لهذا الموضوع .

ثانيا - الممارسة

١٢٧ - تقدم الأجزاء التالية أمثلة من الممارسة الفعلية في مختلف أنحاء العالم ، استنادا إلى الإطار المبين في الفرع هاء من الفصل أولا أعلاه .

١٢٨ - والقصد من هذه الأمثلة هو بيان الجهود التي تبذلها الدول لتنفيذ ترتيبات تؤدي إلى إعمال حقوق الإنسان بما يحترم سلامة أقاليم الدول المستقلة ويعزز استقرار المجتمع الوطني .

١٢٩ - والأمثلة مستمدة من شتى المصادر ، بما فيها الردود على الاستبيان المقدمة في أثناء اجراء هذه الدراسة ، وتقارير الدول . وهذا الجزء أقل تفصيلاً مما كان مزمعا وذلك بسبب ضيق الوقت والمكان . ويستحسن أن تبذل جهود أخرى منتظمة لاجراء استعراض وتقييم أعمق بكثير للخبرة المكتسبة من خلال الممارسة .

١٣٠ - والانطباع المستخلص من استعراض الردود على الاستبيان وتقارير الدول هو أن الجماعات المختلفة تعيش معا في معظم البلدان ، ليس بالضرورة في وئام كامل ، بل إنها تعيش في معظم الوقت سلميا وتتحلى كل منها بالاحترام إزاء غيرها . وأنجزت دول عديدة الكثير خلال السنوات الأخيرة لتحسين العلاقات فيما بين الجماعات ؛ وأسفر هذا الانجاز في معظم الحالات عن تغير ايجابي .

ألف - المساواة وعدم التمييز في المجال المشترك

١ - شرط المساواة ووجود مجال مشترك

١٣١ - أشير إلى أن الدور الرئيسي لدولة مستقلة هو النهوض بالرفاه العام لفائدة جميع سكانها على أساس المساواة وعدم التمييز (انظر الفقرة ٩٠ أعلاه) . وقد تعهدت الدول الأطراف صراحة ، بتصديقها على اتفاقيات حقوق الإنسان ، "باحترام وبكفالة" حقوق الإنسان الواردة في تلك النصوص . وبموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، تعهدت الدول بالقضاء على التمييز العنصري وتعزيز التفاهم فيما بين الأعراق . ويشمل "التمييز العنصري" كذلك التمييز الإثني (المادة ١ من الاتفاقية) ، وتشمل كذلك عبارة "العرق" كلما استخدمت "الجماعات الإثنية" .

١٣٢ - ويتضمن هذا الالتزام بكفالة المساواة واجب كل دولة أن تكفل وجود مجال مشترك لا توجهه ولا تسيطر عليه مطالب إحدى الجماعات الإثنية أو احدى الديانات دون سواها . ويجب أن يتساوى كل مقيم ، في المجال المشترك ، في حرية المشاركة في ممارسة حقوق

الإنسان والتمتع بها ، دون أن يعامل بأي طريقة كانت بوصفه مقيما أو مواطنا من الدرجة الثانية استنادا إلى خلفيته الإثنية أو الدينية أو اللغوية .

١٣٣ - وقد تعهدت الدول بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بأن تحظر ممارسات العزل العنصري والإثني ، وتحظر وأن تعاقب على ارتكاب أعمال العنف أو التحريض على اقتراف تلك الأعمال ضد أي عرق أو جماعة من لون أو أصل إثني آخر ، وأن تحظر المنظمات التي تحرض على التمييز العنصري (والإثني) والاشتراك فيها.

١٣٤ - وبموجب المادة ٥ من الاتفاقية تتعهد الدول بأن تضمن حقوق كل انسان ، دون تمييز ، في مجال واسع النطاق: الحق في معاملة على قدم المساواة أمام المحاكم ؛ والحق في الأمن على شخصه وفي حماية الدولة له من أي عنف أو أذى بدني ، يصدر سواء عن موظفين رسميين أو عن أي جماعة أو مؤسسة ؛ والحقوق السياسة ؛ والحقوق المدنية على نحو ما ورد بيانها في المادة ٥(د) ؛ والحقوق الاقتصادية والاجتماعية على نحو ما ورد بيانها في المادة ٥(هـ) ؛ والحق في دخول أي مكان أو مرفق مخصص لانتفاع عامة الجمهور .

١٣٥ - ونظرا إلى أن الاتفاقية تشمل كذلك التمييز الإثني ، فهي الصك الأساسي لتعزيز المساواة بين أعضاء مختلف الجماعات الإثنية .

٢ - التشريع الداخلي بصدد عدم التمييز والمساواة

١٣٦ - اعتمدت معظم الدول تشريعا يشمل العديد من أحكام الاتفاقية أو جميعها . ويشكل التنفيذ الفعال على الصعيد الوطني لجميع أحكام الاتفاقية أول خط دفاع ضد العنف الإثني . وتقر أغلبية كبيرة من الدول بمسؤوليتها عن كفالة المساواة وعدم التمييز داخل اقليمها . وينعكس هذا الإقرار في عدد التصديقات الكبير (وهي ١٣٤ تصديقا بتاريخ آذار/مارس ١٩٩٣) . وتحظى الاتفاقية بأكبر عدد من التصديقات من بين جميع صكوك حقوق الإنسان . والأهم من ذلك انه يمكن ملاحظة هذا الاقرار بالمسؤولية في العناية الخاصة التي تحظى بها المساواة وعدم التمييز في مجالات مختلفة عديدة من مجالات القانون الوطني . والمعلومات التالية مستمدة من "المجموعة العالمية للتشريعات الوطنية ضد التمييز العنصري" (HR/Pub/90/8) . ويجب أن يؤخذ في الاعتبار أن "التمييز العنصري" يشمل كذلك التمييز الإثني ، وبالتالي فإن هذه المعلومات متصلة مباشرة بهذه الدراسة .

١٣٧ - وتسلم الأغلبية العظمى من الدول بحق الأفراد في التمتع بالمساواة في المعاملة أمام القانون ، وأصدرت معظم الدول تشريعات بهذا المعنى . وحتى في الحالات التي أقر فيها رسميا بواجب معاملة الأفراد على قدم المساواة أمام القانون ، أقر باحتمال وجود مشاكل عملية في طريق انجاز هذه السياسة . ويراعي دستور النمسا على سبيل المثال هذا الأمر فنص على انه ينبغي للمواطنين المنتمين إلى أقلية ما أن يتلقوا نفس المعاملة "قانونا وعمليا" .

١٣٨ - وأقرت دول عديدة بلزوم كفالة تمتع جميع الأشخاص بالحقوق المدنية دون تمييز . فعلى سبيل المثال تسعى بعض الدول الى كفالة تمتع جميع الأشخاص بحرية التزوج حسب مشيئتهم . بل يوجد لدى بلغاريا نص يقرر صراحة أن يعاقب كل شخص يتخذ تدابير لمنع الزيجات المختلطة .

١٣٩ - ويقر عدد من الدساتير والتشريعات الداخلية بحق كل فرد في التملك وفي نقل الملكية . ودستورا البرتغال والسلفادور وتشريعاهما الداخليان أمثلة على ذلك . ويحق لجميع الأفراد في موريشيوس أن يتمتعوا بغض النظر عن العرق بحماية ممتلكاتهم وبألا يحرموا منها إلا إذا عوضوا عنها بتعويضات مالية مناسبة .

١٤٠ - وأهم مسألة هي حق الفرد في أمان شخصه . وينبغي أن تضمن جميع الدول هذا الحق لجميع الأشخاص ، المواطنين وغير المواطنين على حد سواء ، بغض النظر عن أصلهم الإثني واللغوي والديني . وقد اعتمد عدد من البلدان تشريعات عن هذا الموضوع .

١٤١ - وتكفل كذلك المساواة وعدم التمييز في ممارسة الحقوق السياسية في تشريعات بلدان عديدة ، وبذلك تحول تلك التشريعات دون امكانية التمييز الإثني أو العرقي . ويذكر ذلك صراحة في بعض البلدان ، غير أنه وارد ضمنا في حالات أخرى في إطار مبدأ الاقتراع العام المتساوي . وتكفل في بلدان عديدة حرية تشكيل الجمعيات وحق التجمع ، دون تمييز على أساس العرق ، وهو ما يتضمن مرة أخرى التمييز على أساس الانتماء الإثني . ففي المملكة المتحدة لا يجوز للجمعيات أن تمارس التمييز في مجال قبول المرشحين أو من حيث شروط قبولهم . ويشترط كذلك ألا تمارس الجمعيات التمييز لدى منح الأعضاء امكانية التمتع بأي واحدة من مزايا الجمعية ، ولا يجوز أن يحرم تعسفا أي عضو في الجمعية من عضويته ، أو أن يلحقه أي أذىً آخر لمجرد أصله العرقي .

١٤٢ - وفي بلدان عديدة يكفل صراحة عدم التمييز في الالتحاق بعمل . ففي استراليا وفرنسا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا ودول أخرى لا يجوز رفض توظيف شخص ما أو فصله من العمل على أساس العرق . وينص التشريع في المملكة المتحدة على أنه لا يجوز للهيئات المهنية والدورات التدريبية التي تمنح مؤهلات أن تمتنع عن منحها على أساس العرق . وتحظر قوانين استراليا وفنلندا وكندا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا . التمييز في مجال شروط عمل الموظفين .

١٤٣ - ويحظر التمييز في مجال الحصول على سكن في عدد من البلدان . فيحظر في استراليا وكندا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا حرمان الأشخاص من اكتساب الملكية أو ممارسة التمييز ضدهم ، من حيث الشروط التي يعرض بها عليهم اكتسابها ، لمجرد انتمائهم العرقي . وتحظر هذه البلدان كذلك اساءة معاملة شاغلي المساكن ، مثل حرمانهم من بعض المزايا أو طردهم تعسفيا لأسباب عرقية .

١٤٤ - وبموجب تشريع عدد كبير من البلدان ، يحظر صراحة التمييز في مجال التعليم وفقا لاتفاقية اليونيسكو لمناهضة التمييز في مجال التعليم .

١٤٥ - ويشكل التعليم كذلك مجالا يمكن فيه مكافحة التمييز العرقي أو الإثني . وقد أدرجت بعض البلدان في تشريعاتها أحكاما تنص على أن يستخدم التعليم للقضاء على جميع التحيزات الاجتماعية - الاقتصادية . وينص تشريع كولومبيا على أن يعمل التعليم على اقامة صلات أكبر بين شتى مجموعات المجتمع . ويستخدم التعليم كذلك في المكسيك لتنمية روح الاخوة فيما بين جميع المواطنين .

١٤٦ - وأقرت دول عديدة حق الانتفاع بالخدمات أو المرافق العمومية . ففي بلدان مثل استراليا والبرازيل والدانمرك وكندا والمملكة المتحدة والنرويج ونيوزيلندا ، يحظر التشريع عموما على أي شخص أن يحرم غيره من الاستمتاع بأي خدمات أو مرافق أو أماكن مفتوحة عموما للجمهور أو أن يجبره على الكف عن التمتع بها لمجرد انتمائه العرقي .

١٤٧ - وتحظر بعض الدول وجود جمعيات تروج التمييز العنصري . ففي اسبانيا تعتبر الجمعيات المنشأة لترويج التمييز العنصري جمعيات غير قانونية . وتحظر البرتغال المنظمات الفاشية . ولا تسمح بوجود الجمعيات القائمة على ايديولوجية تفوق أي عرق . ويمكن في فرنسا حل جميع هذه الأنواع من الجمعيات فتصبح لاغية وباطلة .

١٤٨ - وبينما يؤكد عدد متزايد من الدول في تشريعاتها على حق كل شخص في حرية التعبير ، تتخذ أيضا تدابير لحظر استخدام حرية التعبير لترويج العنصرية وكره الاجانب والكراهية العنصرية والإثنية . وثمة مآزق قائمة ؛ فبينما يشكل منع الخطاب الذي يحرض على الكراهية أمرا أساسيا ، يمكن أحيانا ان يستخدم حظر تلك الأقوال بطريقة انتقائية كوسيلة لاعاقة حق الأقليات في التعبير عن التمييز الذي تواجهه ، دون أن يُعمل حظر مماثل على الانتهاكات المقترفة على ايدي أفراد الأغلبية . ومشكل التحيز في صفوف وكالات إنفاذ القوانين عقبة خطيرة في هذا الصدد .

١٤٩ - وتكتسي الأحكام التي تحظر التحريض على الكراهية العرقية أو الإثنية أو كره الأجانب أهمية خاصة في ضوء المنازعات الإثنية المعاصرة . وقد اعتمدت دول عديدة

تشريعات من ذلك القبيل ، مثلما يتبين ذلك من تقاريرها المقدمة إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري . فتوجد على سبيل المثال تشريعات من ذلك القبيل لدى بلدان في أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية ؛ وما يزال نفس التشريع الجنائي قائما إلى حد كبير في تلك الدول ، بما فيها الدول التي خلفت الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا ، حتى يعدل التشريع بمدونات جنائية جديدة . وتسوق الدول أمثلة عديدة عن ذلك في تقاريرها المقدمة إلى اللجنة . ولا شك ان ذلك التشريع نهض بدور هام في منع الكراهية الإثنية في إطار ظروف عادية نسبيا .

١٥٠ - وتتوقف فعالية تلك التشريعات على عدة عوامل هي: أن يلتزمها الجمهور عموما ؛ وأن تطبقها المحاكم بصورة دائمة ومحايدة ؛ وأن تنفذها قوات الشرطة وقوات الأمن دون أي تحيز . غير أنه اتضح خلال عمليات التحول المضطرب الجارية الآن أن تلك التشريعات ليست فعالة جدا .

١٥١ - وكثيرا ما تكون الشرطة المحلية هي أول خط دفاع ينهار . وكثيرا ما يبلغ بأن الشرطة المحلية متأثرة بالقوالب الفكرية وبالتحيزات ، فلا تفلح بالتالي في اتباع سلوك محايد أو في حماية الجماعات الضعيفة من الهجمات التي تشن ضدها .

١٥٢ - وعندما تتزايد المنازعات حدة ، يقوم المناضلون الذين يتولون تنفيذ القوانين بأنفسهم بازاحة الشرطة المحلية جانبا أحيانا . وعندما تحاول قوات الأمن قمع مشاغبات إثنية ، فإنها كثيرا ما تصرفها وتلجأ إلى استخدام تدابير عشوائية تضر المدنيين وغير المقاتلين ، مما يؤدي إلى تزايد قوة المقاومة والمزيد من التدابير العشوائية من الطرف الآخر . ومن ذلك الحين فصاعدا تؤدي عملية الانتهاكات والانتهاكات المضادة إلى تصاعد يتزايد فيه عجز الآلية القانونية ، فتفضي العملية في أسوأ الظروف إلى حالة قريبة من الفوضى أو إلى حالة نزاع طويل الأمد ، يتصلب فيه موقف كلا الطرفين .

١٥٣ - ومن الهام جدا بالتالي أن تقوم الدول الراغبة في كفالة التوصل إلى حلول سلمية وبناءة للحالات التي تشمل أقليات ، بتأهيل قوات الشرطة وقوات الأمن لأداء مهمتهما الصعبة المتمثلة في الرد بحياد وبفعالية على أي شكل من أشكال التمييز الإثني ، أيا كان مصدره . وفي بعض الحالات يتعرض أعضاء من جماعات الأقلية إلى هجمات على أيدي فرق الموت أو يتعرضون للاغتيال ، ولا تقوم قوات الشرطة أو قوات الأمن بالبحث عن مقترفي تلك الأفعال ومحاكمتهم . ويكون احساس أفراد الأقلية بانعدام المساواة في حماية أمنهم الشخصي أمام القانون عنصرا رئيسيا في تصلب المواقف .

١٥٤ - وما زالت مظاهر التحيز الإثني والعرقي متفشية كذلك حيثما يسعى موظفو انفاذ القوانين الى مكافحتها . والأعمال المناهضة للسامية ، وأعمال العنف المقترفة ضد

العمال المهاجرين ، بما فيها الاغتيال والحريق العمد ، والتمييز الحاد الممارس ضد الفجر في أنحاء عديدة من أوروبا ، والتمييز الممارس ضد السكان الأمريكيين من أصل افريقي في امريكا الشمالية ، تبين أن مجموعات كبيرة داخل عامة الجمهور ما زالت متأثرة بالعنصرية .

١٥٥ - ومما يدعو للارتياح أن مجموعة كبيرة من التدابير اتخذت في بلدان عديدة للتصدي لانتشار العنف العرقي والإثني . فإلى جانب التشريع قامت الحكومات ، متأثرة بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، وبعمل لجنة القضاء على التمييز العنصري ، بانشاء مؤسسات مثل اللجان المعنية بالمساواة العرقية ، ولجان حقوق الانسان ، ومؤسسة أمين المظالم ، وفي حالة واحدة (السويد) منصب أمين مظالم مستقل معني بالتمييز العنصري ، مجالس أقليات وآليات عديدة أخرى .

٣ - التفاوت في مستويات المعيشة

١٥٦ - طلب إلى الدول في الاستبيان المستخدم لهذه الدراسة أن تقدم معلومات عن مستوى معيشة الأقليات بالمقارنة بمتوسط مستوى المعيشة في بلدانها . وبرزت من الردود صورة واضحة نسبيا: فثمة فئتان من الأقليات تعيشان باستمرار دون المتوسط الوطني ، وفي بعض الأماكن دون المتوسط بكثير . والفئتان هما الشعوب الأصلية والفجر .

١٥٧ - والاقتباسات الواردة أدناه مستمدة من ردود الحكومات الواردة في التقارير المرحلية لعامي ١٩٩١ و١٩٩٢ وفي هذا التقرير .

١٥٨ - ردت أستراليا أن الشعوب الأصلية وشعوب جزر مضيق توريس هي بوضوح أكثر الأستراليين تضررا .

"إن الشعوب الأصلية وشعوب جزر مضيق توريس تسجل أسوأ النتائج في كل مقياس متاح للتضرر من الوجهة الاجتماعية والاقتصادية ، وهم يواجهون مشاكل أكبر ويتمتعون بفرص أقل مما يتمتع به باقي السكان الاستراليين . ويتجلى فقر الشعوب الأصلية الاسترالية وعجزها النسبي في تدني مستوى التعليم والعمالة والدخل والسكن ."

ويعرض رد أستراليا بتفصيل كبير مؤشرات العمالة والتعليم والصحة .

١٥٩ - وأبلغت بليز بأن هنود المايا يتمتعون بمستوى معيشة أدنى بكثير مما يتمتع به باقي السكان . وأبرزت بوليفيا أن مستوى معيشة جماعاتها الاثنية مستوى أدنى من المتوسط الوطني وذلك بسبب طبيعة اقتصاد الكفاف السائد لديهم . وذكرت كولومبيا ان

الإحصاءات غير متاحة عن مستوى معيشة الجماعات الأصلية الإثنية ، وانه يتعذر بالتالي تقديم ايضاحات مؤيدة بالمستندات في هذا الصدد . وأقرت اكوادور بأنه من الممكن أن تكون حالة الشعوب الأصلية خطيرة جدا ، دون أن تقدم معلومات دقيقة عن الفوارق في مستويات المعيشة .

١٦٠ - وقدمت المكسيك معلومات افادت بأن ٩٦,٥ في المائة من السكان الأصليين يعيشون في مناطق مصنفة بوصفها هامشية بدرجة عالية . والبلديات الريفية التي يقطنها عدد كبير من أفراد السكان الأصليين في المكسيك مصنفة بوصفها هامشية بدرجة عالية أو عالية جدا . ويكاد جميع الثلاثين في المائة من السكان الأصليين المقيمين في بلديات مصنفة بوصفها بلديات حضرية يعيشون في ظروف فقر وحرمان . والأمية ووفيات الرضع وسوء التغذية وما يتصل بها من وفيات وانخفاض العمر المتوقع عند الولادة عالية الانتشار في مجتمعات السكان الأصليين بدرجة لا تتناسب مع حجمها ، وتبلغ بعض المؤشرات ضعف المستوى المتوسط في صفوف السكان .

١٦١ - وليس في النرويج ، طبقا لرد الحكومة ، أي احصاءات حديثة تبين وجود فوارق عامة وكبيرة بين الأقليات وسائر الجماعات . غير أن هناك بعض الدلائل على أن المهاجرين منذ عهد قريب من البلدان النامية يتمتعون بمستوى معيشة أدنى نسبيا من النرويجي المتوسط . وتبين البيانات المتاحة كذلك أن مستوى المعيشة في بعض المناطق ذات الكثافة الكبيرة من شعوب السامي أدنى بعض الشئ من المتوسط من مستويات متوسط السكان .

١٦٢ - ويبين رد حكومة الفلبين أن معظم المجتمعات المحلية الثقافية الإثنية تتمتع بمستويات معيشة منخفضة جدا ، مما يجعلها عرضة لتفشي الأمراض وسائر المشاكل الاجتماعية . وتعاني المجتمعات المحلية الريفية كذلك من كثرة انتشار الفقر في البلد ، إذ هو يصيب ٤٨,٥ في المائة من السكان . وينظر عادة إلى هذه الجماعات المبتلاة بالفقر على أنها تتسم بانخفاض العمر المتوقع عند الولادة ، بمعدل عال من سوء التغذية ، وبمعدلي اعتلال ووفيات مرتفعين . غير أنه لا تتوافر بيانات احصائية محددة بصدد السمات الاجتماعية - الاقتصادية والديموغرافية للأقليات . ومع ذلك ذكر في رد الفلبين أن مستوى معيشة الأقليات الإثنية قد يكون بصفة عامة أدنى من المتوسط الوطني ، ولكن لا يعزى هذا إلى لأنها أقليات بل إلى المواقع الجغرافية والبيئة التي تسكنها هذه الأقليات . فالمرافق والخدمات مثل الصحة والهياكل الأساسية والتعليم وغير ذلك أقل توفرا في أعماق البلد منها في الأراضي الواطئة . وعندما تسكن الجماعات الإثنية في الأراضي الواطئة والمراكز السكانية والعمرانية ، فإنها تتمتع كقاعدة عامة بنفس مستوى الظروف الاقتصادية ومستوى المعيشة الذي يتمتع به المواطن الفلبيني المتوسط . وأشير كذلك إلى أن الصينيين الذين يعيشون في المراكز الحضرية ويمارسون مهنهم وتجاراتهم فيها يتمتعون عموما بمستويات معيشة أحسن من المواطن الفلبيني المتوسط .

١٦٣ - وأبلغت فنزويلا كذلك أن مستويات معيشة الجماعات الأصلية أدنى من مستويات معيشة باقي السكان . والغجر هم الجماعة الأخرى التي أبلغ بأنها تتمتع بمستوى معيشة أدنى بكثير مما يتمتع به المواطن المتوسط . وقد أبلغت كرواتيا أن الغجر متخلفون كما هو معهود من حيث الرفاه والتنمية الاجتماعية ووسائل كسب العيش . والغجر بالاضافة إلى ذلك منظمون تنظيما رديئا وهم يسجلون على درجة عالية من الامية وشبه الامية ولديهم معدل وفيات مرتفع في صفوف الأطفال . وثمة كذلك تباين ملحوظ في مجال العمالة: فنسبة الغجر الذين يشغلون وظائف دائمة في كرواتيا ليست سوى ٣٠ في المائة .

١٦٤ - وأبلغت هنغاريا بأن الوضع الاجتماعي للغجر أدنى من المتوسط من حيث الالتحاق بالمدارس والعمالة ومستوى المعيشة ، وأن معدلات وفيات الأطفال أعلى مما هو الحال في صفوف متوسط السكان ، وأن الظروف الصحية أسوأ . ويعيش معظم الغجر في مناطق هنغاريا الأقل نموا ، حيث مستوى معيشة السكان الهنغاريين بمستوى أدنى كذلك من المتوسط الوطني ، ولكنه مستوى أعلى من متوسط الغجر .

١٦٥ - وأفادت سلوفينيا بأن أعضاء المجتمعات المحلية الإثنية الغجرية يعيشون ظروفا اجتماعية صعبة ومعدل العمالة بينهم منخفض وظروف سكنهم أدنى من الظروف العادية في كثير من الأحيان ، وذلك بسبب أسلوب عيشهم وتقاليدهم وما يواجهونه من صعوبات للتكيف مع أسلوب الحياة الحضري . وبالتالي يمثل جزء كبير من المجتمعات المحلية الاثنية الغجرية مشكلا اجتماعيا كبيرا تعمل جمهورية سلوفينيا على حله بفضل تنفيذ برامج تهدف إلى تحسين ظروف سكن الغجر ، وتنفيذ برامج عمالة نشيطة ، وتوفير الرفاه الاجتماعي لمن لا يستطيع كسب عيشه ، وبالخصوص بفضل ايلاء تعليم الأطفال عناية منتظمة ، إذ إن انعدام التعليم يجعل تحقيق أي تحسن في المجال الاجتماعي أمرا مستحيلا .

١٦٦ - وأفادت اسبانيا أن معدلات الولادة في صفوف الغجر أعلى من المتوسط العالمي ، وأن معدلات وفيات الرضع في صفوفهم معدلات مرتفعة . والغجر أكثر عرضة للاعتلال ، وذلك أساسا بسبب انعدام معرفتهم الأساسية بالتدابير الوقائية والتغذية وغير ذلك ، وبسبب الظروف غير الصحية التي يعيشون فيها أحيانا . عموما أما في الأندلس ، حيث يعيش جزء كبير من الغجر ، فثمة نمط تعايش منتظم وبناء بوجه عام بين الغجر وباقي السكان ، غير أنه توجد في بعض مقاطعات الأندلس وتيرة مرتفعة من المنازعات لأن تلك المقاطعات تواجه أدنى المستويات من حيث نصيب الفرد من الدخل والتنمية الثقافية ، وهو ما يزيد من صعوبة العمل على اثارة الوعي من أجل تحسين التفاهم بين الغجر وغير الغجر ، وما لا يؤدي إلى مشاركة الغجر في حياة المجتمع العامة . وتشكل هذه المقاطعات استثناءً من الحالة العامة في الاندلس .

١٦٧ - وأشير في رد المملكة المتحدة إلى أن الاحصاءات المتوافرة لا تتيح الرد على السؤال ، غير أن بعض الاحصاءات يمكن أن تقدم معلومات غير مباشرة ، ولا سيما معدل البطالة ومعدل وفيات الأطفال . ويسود بين الأشخاص الذين من أصل باكستاني/بنغلاديشي أعلى مستويات البطالة ، يليهم في الترتيب سكان الكاريبي الأصليون . ويسود بين الأشخاص الذين من أصل هندي مستوى بطالة لا يختلف كثيرا عن مستوى البطالة بين البيض . ومعدلات وفيات رضّع الأمهات المولودات في أحد بلدان الكومنولث الافريقية هي أعلى المعدلات ، وهي تكاد تكون بنفس ارتفاع معدلات وفيات رضّع الأمهات من باكستان . ومن ناحية أخرى فإن معدلات وفيات رضّع الأمهات من بلدان الكومنولث في الكاريبي والأمهات المولودات في الهند أعلى بقليل من ناحية أخرى من معدلات وفيات رضّع الأمهات المولودات في المملكة المتحدة . والجدير بالملاحظة أن الاحصاءات الواردة من المملكة المتحدة متصلة ببلد المنشأ وليس بالانتماء الإثني في حد ذاته ، الذي لا تتوافر عنه الاحصاءات .

٤ - التدابير الايجابية والمشاكل المواجهة

١٦٨ - إن غرض التدابير الايجابية هو النهوض بالمساواة في التمتع بحقوق الإنسان داخل المجتمعات التي حصل فيها في الماضي تمييز منتظم ، سواء أكان تمييزا اجتماعيا أم سياسيا .

١٦٩ - وينبغي استكشاف الاطار الاجتماعي السياسي لأن المجتمعات المختلفة ، التي توجد فيها ظروف اجتماعية وإثنية وسياسية مختلفة جدا ، مجتمعات يمكن أن تركز على اتباع مناهج مختلفة لها ما يبررها . وينبغي أن يكون الاهتمام الأساسي هو بلوغ الهدف وهو المساواة في التمتع بحقوق الإنسان ؛ وتتوقف كيفية تحقيق ذلك الهدف على ظروف انعدام المساواة الموجودة من قبل وعلى عوامل أخرى تجب مراعاتها .

١٧٠ - ومفهوم التدابير الايجابية ليس معرفا بشكل يعتد به في أي مكان . ويدعي أحد الكتاب[(١)] بأن هذا المفهوم استخدم لأول مرة في مناقشة جرت في الولايات المتحدة عن الحقوق المدنية ، في أوائل الستينات وبصورة أدق في الأمر التنفيذي رقم ١٠٩٢٥ الصادر عن الرئيس كندي ، لوصف السياسات العامة الرامية إلى التغلب على الآثار الراهنة الناجمة عن التمييز الذي كان قائما في الماضي . ويتمثل المفهوم ، مثلما سبق ذكره ، في ايلاء عدد من الأفضليات لأفراد جماعة ما محددة على أساس العرق أو الجنس ، ويكون لذلك التفضيل مبرره وذلك بالتحديد لأن أعضاء تلك الجماعة تعرضوا في الماضي للتمييز بسبب انتمائهم إلى الجماعة المعنية وليس بسبب سماتهم الفردية[(٢)] .

١٧١ - ويمكن اعطاء تعريف عملي مؤقت للتدابير الايجابية استنادا إلى الفقرة ٤ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على النحو التالي .

١٧٢ - إن التدبير الايجابي هو التفضيل المعطى ، بواسطة تدابير خاصة لبعض الجماعات أو لأفراد تلك الجماعات (المحددة تبعا للعرق أو الهوية الإثنية أو الجنس) لغرض تأمين التقدم الكافي لتلك الجماعات أو لأفرادها بغية كفالة تمتعها على قدم المساواة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية .

١٧٣ - ويلزم إلقاء نظرة أدق على مختلف عناصر التعريف . فالتدابير الايجابية هي بادئ ذي بدء التفضيل المعطى تبعا للعرق أو الجماعة الإثنية أو الجنس . وهذا التفضيل في حد ذاته متناقضا مباشرة مع تعريف التمييز العنصري في الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري . وبالتالي ، يشار أيضا في بعض الأحيان (بلهجة استنكارية) إلى التدابير الايجابية بوصفها "التمييز العكسي" .

١٧٤ - ويقودنا هذا إلى العنصر الثاني من التعريف . فلا يمكن استخدام هذا التفضيل إلا لغرض تأمين التقدم الكافي لتلك الجماعات أو لأفرادها من أجل ضمان تمتعهم على قدم المساواة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية . ويجد هذا التفضيل بدوره بالتحديد في الحالات التي يكون قد حدث فيها في الماضي تمييز منتظم ، بغية بلوغ الهدف الذي أصبح يستلزمه القانون الدولي المعاصر وهو المساواة في التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية .

١٧٥ - ويترتب على ذلك بالتالي أن تلك التدابير لا يمكن أن تستمر بعد تحقيق الغرض: فعندما تنجز المساواة في التمتع بحقوق الإنسان عبر خطوط العرق أو الأصل الإثني أو الجنسي ، يصبح استمرار تفضيل أعضاء الجماعة التي كانت خاضعة للتمييز فيما مضى تمييزا لا مبرر له ، إذ إن ذلك التفضيل يؤدي انطلاقا من تلك اللحظة إلى عدم المساواة في التمتع بحقوق الإنسان .

١٧٦ - وذُكر ذلك أيضا في نهاية الفقرة ٤ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري:

"شرط عدم تأدية تلك التدابير ، كنتيجة لذلك ، إلى إدامة قيام حقوق منفصلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية ، وشرط عدم استمرارها بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها" .

١٧٧ - فالمقصود إذن من التدبير الايجابي إقامة المساواة ، غير أن ذلك التدبير يختلف عن كل من الدعم غير التمييزي والدعم المستهدف المقدمين إلى بعض الأفراد على أساس حاجة كل منهم إلى التمتع بتكافؤ الفرص .

١٧٨ - وثمة صيَغ "خفيفة" وصيغ "قوية" من التدابير الايجابية . فالصيغ "الخفيفة" هي امتدادات لمبدأ عدم التمييز: فالتمييز الاجتماعي المتأصل يشير عقبات في طريق أعضاء الجماعات المتضررين من ذلك التمييز . فينبغي لدى تقييم مؤهلاتهم ايلاؤهم بعض التفضيل بغية التعويض عن تلك المواقف التمييزية المتأصلة .

١٧٩ - وتهدف الصيَغ الأقوى من التدابير الايجابية إلى تعجيل إقامة مجتمع متوازن ، أي مجتمع توجد فيه المساواة في المشاركة على جميع المستويات ، في الحياة السياسية وفي المهن وفي الاقتصاد وفي سائر المجالات . ومن أمثلة تلك الصيغ تحديد حصص للالتحاق بالمستويات العليا من التعليم وبالخدمة المدنية ، والمهن والعمل . وهذه النهج المتبعة في التدابير الايجابية تؤدي إلى وقف العمل بالمعايير التقليدية المتمثلة في الجدارة كأساس للالتحاق بالتعليم والخدمة المدنية والمهن والعمل أو إلى تعديل تلك المعايير ، ولكنها يمكن أن تكون مبررة ، عندما تكون قد سادت في الماضي ممارسات تمييزية حرمت أفراد تلك الجماعات من تكافؤ الفرص وأعاقت تطبيق معيار الجدارة في حالاتهم .

١٨٠ - وقد أصدر المؤتمر الوطني الافريقي لجنوب افريقيا مشروع قانون للحقوق ، نقح في شهر شباط/فبراير ١٩٩٣ ، واستمدت منه المعلومات التالية .

١٨١ - إن التركيز الرئيسي الوارد في القانون هو على المساواة: فلا يجوز لأحد أن يتلقى امتيازات أو أن يخضع للتمييز أو للسيطرة أو لاساءة المعاملة على أساس العرق أو اللون أو اللغة أو الجنس أو المعتقد أو الآراء السياسية أو غيرها أو الميلاد أو أي وضع آخر (الفقرة ٢ من المادة ١) . ويسهل فهم هذا التركيز في ضوء التجربة الماضية .

١٨٢ - ويركز بشدة على التدابير الايجابية ، مراعاة للتفاوت الهيكلي الجذري الذي ظهر خلال عقود من حكم الفصل العنصري . وتنص المادة ١٤ من دستور جنوب افريقيا على التدابير الايجابية في صيغة النفي: ليس في الدستور ما يحول دون ان اصدار تشريع أو قيام أي هيئة خاصة أو عامة باتخاذ تدابير خاصة ذات صبغة ايجابية يقصد منها النهوض بالفرص واتاحتها ، بما في ذلك الالتحاق بالتعليم واكتساب المهارات والحصول على عمل وعلى الأرض ، والتقدم العام في كل من المجال الاجتماعي الاقتصادي والثقافي ، للرجال والنساء الذين تضرروا في الماضي بسبب التمييز . "ولن تعتبر التدابير متناقضة مع مبدأ تساوي جميع مواطني جنوب افريقيا في الحقوق على نحو ما ورد بيانه في المادة ١" . (المادة ١٤(٣)) .

١٨٣ - وتتضمن المادة ١٥ التدابير الايجابية التي يلزم أن تتخذها الدولة لتحقيق الأهداف المبينة في المادة ١٤ ، وللتغلب على الاختلالات التي أنشأتها قوانين

وممارسات التمييز ، من أجل إقامة مجتمع غير عرقي في جنوب افريقيا . وتشمل التدابير تنفيذ برامج تهدف إلى التعجيل بتحقيق هيكلة متوازنة في شكل غير عرقي للخدمة العامة وقوات الدفاع وقوات الشرطة والسجون وفقا لمبادئ التمثيل والكفاءة والحيدة والمساءلة .

١٨٤ - غير أنه نظرا إلى أن التدابير الايجابية تستند إلى الانتماء إلى جماعة محددة وتعطي الأفضلية لأعضاء تلك الجماعة على أعضاء الجماعات الأخرى ، فإنها يمكن أن تؤدي إلى تنازع بين الجماعات . لذلك يجب ألا يستمر العمل بها بعد الزمن الذي يتحقق فيه الهدف وهو المساواة ، وينبغي ألا تسفر التدابير المتخذة من أجل انجاز العمل الايجابي عن نتائج أكثر إضراراً (إجحافاً) بأعضاء الجماعة الأخرى مما يلزم لتحقيق غرض التدابير الايجابية .

٥ - إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على أساس الحاجة

١٨٥ - إن أحد نهج استعادة المساواة هو ببساطة أن تنفذ دون تمييز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تشكل جزءا لا يتجزأ من النظام الدولي المعاصر لحقوق الإنسان .

١٨٦ - ويتسم مجتمع جنوب افريقيا بسمة خاصة ، لا مثيل لها بالفعل في أي مجتمع آخر تقريبا ، هي وجود ارتباط قوي بين العرق والمركز الاجتماعي . واتجهت النية عمدا إلى إعاقة غير البيض عن الالتحاق بالتعليم العالي والتعليم المناسب والوظائف والحصول على الأرض ؛ والنتيجة هي الصلة الوثيقة بين المركز الاجتماعي والعرق .

١٨٧ - ويمكن بطرق عديدة أن تقام المساواة من جديد في مجتمع شديد التفاوت . فيمكن أن تستند إقامة المساواة من جديد إلى قياسات موضوعية للاحتياجات ، بغض النظر عن ما للجماعة من هوية عرقية أو إثنية أو غيرها . وإن حدث ذلك ، فإن السبب ليس اتخاذ تدبير ايجابي بل انه مجرد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لكل فرد على أساس الجدارة الفردية .

١٨٨ - ومفهوم "البرنامج الجديد" ، الذي شاع خلال ادارة الرئيس روزفلت في الولايات المتحدة (ابتداء من عام ١٩٣٣) ، يقدم أمثلة عن بعض النهج الممكنة . غير أنه من المسلم به أن "البرنامج الجديد" لم يحسن فعلا ظروف السود النسبية تحسينا كبيرا ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن التمييز كان لا يزال قائما بشدة في أنحاء عديدة من الولايات المتحدة .

١٨٩ - ويمكن إعادة توزيع الموارد الأساسية (الأرض ورأس المال) في الحالات التي تكون فيها تلك الموارد موزعة توزيعا متفاوتا بشدة . وبينما يمكن أن تترتب على ذلك نتائج ايجابية ، فإنه يمكن أن يؤدي أيضا إلى حدوث اضطرابات في الحياة الاقتصادية . وهذا ليس المكان المناسب للخوض في هذه المسألة المعقدة والجدلية .

١٩٠ - ويتمثل نهج آخر في اعادة توزيع جزء مما أنتج في المجتمع وذلك من خلال فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة وبطرق أخرى . ويترك هذا النهج توزيع الملكية السابق دون تغيير ، مهما يكن مجحفا ، وذلك بسبب الكفاءة الملازمة لاستمرار الترتيبات الماضية ، غير أن اعادة توزيع الموارد يمكن أن تتيح امكانات لظهور مزيد من تكافؤ الفرص .

١٩١ - ويمكن أن تتجه اعادة توزيع الموارد إلى توفير الدعم ، استنادا إلى الاحتياجات ، من أجل تحقيق شروط تكافؤ المنافسة في المجتمع . ويمكن أن يتخذ ذلك الأمر أشكالا عديدة انطلاقا من مجانية التعليم ، وليس على مستوى التعليم الابتدائي فحسب بل على المستويات التعليمية العليا كذلك ، بما في ذلك حينما يقتضي الأمر توفير منح لتغطية تكاليف المعيشة استنادا إلى الاحتياجات .

١٩٢ - وقد طورت المجتمعات الصناعية وما بعد الصناعية حلولها الخاصة . فيوجد في الأساس اقتصاد سوقي حر في دول الرفاه القائمة في أوروبا الغربية وأوروبا الشمالية والقائمة إلى حد ما في أنحاء أخرى في العالم ، غير أن الاقتصاد السوقي الحر مقترن بتحويل جزء ما من الانتاج ، من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، بغية كفالة تكافؤ الفرص للجميع . وثمة كذلك بعض القيود المفروضة على عمليات تراكم رأس المال الخاص المفرطة السرعة . وهذه القيود ناجمة عن عمليات الاصلاح الاجتماعي التي تيسرت بفضل المشاركة السياسية الواسعة النطاق والتعددية . وكان عمل نقابات العمال الحرة أساسياً كذلك في هذا الصدد . وكانت النتيجة بالتالي هي التركيز على حماية أو إتاحة تكافؤ الفرص من خلال توفير الدعم المستهدف لمن لم يتمتع لسبب ما بتكافؤ فرص الانطلاق للمشاركة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية ، مع توفير شبكة أمان اجتماعي لمن يتعذر عليهم لسبب أو لآخر ، تأمين احتياجاتهم بفضل مساعيه الخاصة .

١٩٣ - ولن تؤدي التدابير الايجابية إلى احتفاظ الجماعات العرقية المختلفة بحقوق مستقلة لها . ويتبين ذلك بوضوح في كل من الفقرة ٤ من المادة ١ والفقرة ٢ من المادة ٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري . فهي مختلفة بالتالي عن أنواع العمل الايجابي التي يقصد منها كفالة صون الهوية المستقلة للجماعات الأقلية ، على أساس المساواة مع سائر الجماعات ، إن رغبت في ذلك .

باء - التعددية مع التآزر

١ - الارشاد من أجل التعددية البناءة

١٩٤ - سيسترشد في هذا المجال بالاعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية ، الذي اعتمدته الجمعية العامة يوم ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ . ومن المسلم به أن هذا الاعلان ليس ملزما قانونا . غير أنه مستلهم من القانون الدولي القائم والوثائق الدولية ذات الصلة أو يستند إليها ، على نحو ما يرد وصفها في الفرع ٥ أدناه وهي: المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؛ وأحكام المادة ٢-٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ؛ وأحكام اتفاقية اليونيسكو لمكافحة التمييز في مجال التعليم ؛ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة ؛ وعدة أحكام من مشروع الاعلان العالمي المعني بحقوق الشعوب الأصلية ، ووثائق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ، ومنها بوجه خاص وثيقة كوبنهاغن لعام ١٩٩١ ؛ والميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب (الذي يحيل إلى الشعوب وليس إلى الأقليات) ؛ والتشريع الذي تجري صياغته حاليا داخل مجلس أوروبا . ويمكن بالتالي اعتبار ان الاعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية يقدم إرشادا جيدا إلى التفكير الحالي بصدد الطرق التي ينبغي اتباعها لمعالجة مسائل الأقليات . ويتوافق الاعلان كذلك مع المعمول به في بلدان عديدة ، وإن لم يكن في جميعها .

٢ - من يُحمى وجوده؟

١٩٥ - إن وجود أقلية ما أمر واقع . وهو لا يتوقف على أي اعتراف رسمي بأقلية بعينها ، سواء أكان ذلك بموجب معاهدة ثنائية أم بقانون وطني . ويجوز للمعاهدات الثنائية المبرمة بحكم العلاقات القائمة بين دولتين ونتيجة لتسوية سلمية في كثير من الأحيان أن تنتقي جماعات خاصة لحمايتها . غير أنه يحق لأعضاء كل الجماعات التي تفي بالمعايير اللازمة أن يتمتعوا بالحماية . وينبع وجود جماعة ما من أن أعضاءها يرغبون في حفظ وتنمية سماتهم المشتركة ، والمختلفة عن سمات الأغلبية .

١٩٦ - وبينما لا يلزم أي اعتراف رسمي لتوجد جماعة ما ، فإن الدول مدعوة بنص المادة ١ من مشروع الاعلان إلى اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لحماية وجود تلك الجماعة وهويتها ولتشجيع ظروف تعزيز تلك الهوية . ويجوز للدول في أثناء ذلك أن ترى من اللازم أن تذكر الجماعات الخاصة المراد لها أن تنتفع من التشريع . وثمة خطر يتمثل في أن ذلك التشريع قد يستبعد بعض الجماعات . ويمكن تلافي ذلك الخطر بالاشارة إلى معايير مجردة لوجود الأقليات بدلا من ذكر الأقليات باسمائها .

٣ - حماية الأقليات القائمة: ما الذي تستتبعه هذه الحماية؟

١٩٧ - تحمي الدول الأقليات من الإبادة الجماعية . ويتضمن هذا الأمر الالتزام بعدم قتل أعضاء الجماعة أو إلحاق أضرار جسدية أو ذهنية بأي عضو من أعضاء الجماعة ، أو فرض ظروف يقصد منها تدمير الجماعة بدنيا ، أو فرض تدابير يقصد منها منع الولادات داخل الجماعة ، أو نقل أطفال الجماعة قسرا إلى جماعة أخرى . وعندما يتخذ أي واحد من هذه التدابير على أساس الانتماء الإثني أو الديني أو اللغوي للجماعة المستهدفة ، فإن ذلك الاجراء لا يشكل انتهاكا لحقوق الإنسان عموما فحسب بل يشكل أيضا عمل ابادة جماعية . ولا يسري هذا الأمر عندما يتخذ وكلاء الحكومة تلك التدابير فحسب ، بل يسري كذلك عندما تتخذها أقلية تعمل على الانفصال أو على الحصول على استقلال ذاتي كامل في المنطقة المعنية .

١٩٨ - ويقتضي وجود الأقلية احترام حقوق العيش الأساسية وحمايتها . فحرمان جماعة ما من الموارد الاقتصادية الأساسية اللازمة لدوام بقاء الجماعة حرمان ينتهك الاعلان الذي يتجاوز حظر شن هجمات أساسية على حياة الجماعة ويلزم الدولة باتباع برنامج لحماية الجماعة حماية نشيطة .

١٩٩ - ويشمل وجود الأقلية الاقامة في المناطق التي يسكنها أعضاء الأقلية بصورة شرعية . ويشير الاعلان إلى واجب الدولة ان تحمي وجود كل أقلية داخل اقليمها . ويشكل أمر شخص ما بالتحول عن مكان الإقامة الذي حصل عليه بصورة شرعية ، أو بمغادرة ذلك المكان ، انتهاكا لقانون حقوق الإنسان عندما لا يستند الأمر إلا إلى هوية الشخص الإثنية أو الدينية أو اللغوية . ومن ثم فإن سياسات التطهير الإثني ونقل السكان قسرا تنتهك معايير مشروع الاعلان في مجال وجود الأقليات ، كما تنتهك معاييره بطرق أخرى .

٢٠٠ - وتنص المادة ٢٠ من الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أن الوجود حق من حقوق الشعوب ؛ وتنص الفقرة ٥ من منطوق مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية على أن "للشعوب الأصلية الحق بصفة جماعية في أن تعيش في السلم والأمن بوصفها شعوبا وفي أن تحمى من الإبادة الجماعية" .

٤ - الهوية: عموميات

٢٠١ - إن البعدين الثقافي والروحي لوجود الأقليات بعدان أساسيان كذلك في الاعلان . وبالتالي يلزم حماية هوية الأقليات وتشجيع ظروف النهوض بها . وقد أنكر أحيانا على جماعات الاقليات في الماضي حق "الوجود" بواسطة سياسات الاندماج القسري أو الإبادة الإثنية . ومن المسلم به عموما الآن ، وفقا لتطور التفكير داخل اليونيسكو في هذه

الأمور ، أن لكل ثقافة كرامة وقيمة يجب احترامها والحفاظ عليها بقدر ما يتمشى ذلك مع حقوق الإنسان العالمية . وتوجد الآن في الصكوك الدولية عدة أحكام عن حفظ هوية الجماعات وتشمل وتحتوي تلك الصكوك على أحكام لصالح الأطفال (المادتان ٢٩ و٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل) ؛ أو لصالح العمال المهاجرين (المادة ٣١ من اتفاقية العمال المهاجرين) ؛ أو لصالح الشعوب الأصلية (المادة ٢(٢)(ب) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ التي تشير إلى احترام "هويتها الاجتماعية والثقافية ، و(...) عاداتها وتقاليدها ومؤسساتها") ؛ أو لصالح مجرد "البشر" (البند ١-٢ من اعلان اليونسكو المتعلق بالعنصر والتحيز العرقي) . وثمة كذلك اشارات إلى هويات ثقافية وهويات أخرى في وثائق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ، ومنها الوثيقة الاختتامية لاجتماع كوبنهاغن المعني بالبعد الإنساني ، واجتماع خبراء مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات الوطنية المعقود في جنيف في عام ١٩٩١ .

٥ - الهوية: المكونات

٢٠٢ - إن المكونين الرئيسيين للهوية هما اللغة والثقافة . واللغة مفهوم غامض ويشمل مجالا ضيقا أو واسعا حسب الظروف . والاهتمام باللغة لا يشمل . فقط حق استخدامها في الحياة الخاصة والعامة ، شفويا وكتابيا وبواسطة الوسائط المرئية والالكترونية ، مع أي شخص يرغب في الاتصال بواسطة تلك اللغة بل يشمل أيضا الحق ، في ظروف أكثر تحديدا ، في استخدام تلك اللغة والتفاهم بها لدى الاتصال بالموظفين العموميين والادارة والمحاكم . ومن الواضح أنه تتدخل هنا اعتبارات عملية ؛ فلا يمكن أن يتاح لكل شخص حق استخدام لغته الخاصة في كل مكان داخل الدولة . والميثاق الأوروبي المعني باللغات الاقليمية والمحلية هو أكثر الصكوك الدولية تفصيلا يعالج هذه المسألة .

٢٠٣ - واللغة متصلة بالثقافة اتصالا وثيقا ، غير أن الثقافة مفهوم أوسع نطاقا . وتشمل الحقوق اللغوية حق الشخص في أن يتعلم بلغته الخاصة وذلك على الأقل خلال بعض مراحل التعليم ؛ غير أن التعليم يجب أن يشمل أيضا معرفة الشخص لثقافته الخاصة وكذلك ثقافة سائر الجماعات في المجتمع وثقافة المجتمع ككل . وخير مرشد في هذا الصدد يوجد الآن في المادة ٤٦ من اتفاقية حقوق الطفل .

٢٠٤ - ولذلك ينبغي للدول أن تتخذ تدابير في مجال التعليم بغية تشجيع الأفراد على معرفة تاريخ أقلياتهم الوطنية وتقاليدها ولغتها وثقافتها . وينبغي أن تتاح الفرص المناسبة للأشخاص المنتمين إلى تلك الأقليات كيما يكتسبوا معرفة مجتمعهم ككل .

٢٠٥ - والجوانب الهامة للهوية واللغة والثقافة هي حق الشخص في استخدام اسمه

الخاص بالطريقة المستخدمة داخل الأقلية ، وحق وجود أسماء الأماكن والشوارع بلغات الأقليات وكذلك بلغة الأغلبية في المناطق التي توجد فيها مستوطنات كثيفة وكبيرة من الأقليات .

٦ - المشاركة الفعالة

٣٠٦ - وينبغي أن يتمتع اعضاء الأقليات على قدم المساواة ، بنفس الحقوق التي يتمتع بها غيرهم في مجال التمثيل السياسي . غير أن هذا التمثيل قد لا يكون ذا فائدة كبيرة بالنسبة اليهم نظرا إلى أن الأغلبيات قد تفوقهم في عدد الأصوات . لذلك ينبغي للدول أن تعثر على النهج المناسبة في هذا الصدد . وترد اقتراحات مفصلة في هذا الصدد في تقرير عام ١٩٩٢ (الفقرات من ١٣٤ إلى ١٣٦ ومن ١٤٠ إلى ١٤٥ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1992/37) .

٣٠٧ - أما فيما يتعلق بمشاركة أفراد الأقليات في التقدم الاقتصادي والتنمية ، فمن الجوهري ليس فقط أن يسمح للأقليات بالمشاركة في العمليات الانمائية بل أن تمنح صوتا مؤثرا في المشاريع التي تهم المنطقة التي تعيش فيها الأقليات . ذلك أن بعضا من أشد المنازعات الإثنية حدة يثور بسبب المشاريع المخططة مركزيا التي تهم المناطق ، والتي ليس لسكانها سوى تأثير ضئيل فيها أو ليس لهم فيها أي تأثير على الاطلاق . ونتيجة لذلك ، يجد أفراد الأقليات أن حياتهم تضطرب بشدة بسبب المشاريع التي قد يستفيد منها غيرهم من أفراد المجتمع الذين يعيشون بعيدا عن تلك المناطق .

٣٠٨ - وتستلزم المشاركة الفعالة تمكين الأقليات من تشكيل جمعياتها الخاصة بها . وحرية الإعلام والتعبير أساسية كذلك لأغراض المشاركة وكذلك لسائر الأغراض مثل تنمية ثقافة الفرد ذاته وحفظ الصلات مع الجماعات الإثنية والدينية واللغوية المماثلة لها عبر الحدود . وتشمل حرية الإعلام والتعبير حق تبليغ المعلومات بلغة الأقلية ، وحق استخدام وسائط الإعلام العمومية وحق الأقلية في أن تملك وسائط إعلامها الجماهيرية الخاصة بها .

٣٠٩ - والحق في حرية التعبير حق عام من حقوق الإنسان ، وهو يشمل بالتالي حق الأقليات في أن تتلقى وأن تبلغ المعلومات والأفكار بلغتها الخاصة بها دون تدخل السلطات العمومية وبغض النظر عن الحدود . وينبغي أن يشمل ذلك الحق أيضا حق الأقليات في استخدام وسائط الإعلام الحكومية على قدم المساواة مع أفراد الجماعات الأخرى . وينبغي أن يتمتع أفراد الأقليات بنفس الحق الذي يتمتع به أفراد الأغلبيات في تناول أي قضية ، ليس القضايا الثقافية الخاصة المتصلة بالأقليات فحسب بل القضايا السياسية العامة كذلك . وينبغي ألا توضع أي حدود على تصدي أفراد الأقليات

لتلك القضايا غير القيود السارية على أفراد الأغلبيات . ويجب أن يسمح لأفراد الأقليات بمخاطبة ناخبيهم بلغتهم الخاصة بهم بصدد القضايا العمومية ذات الطابع العام التي تهم المجتمع ككل والتي تهم بالتالي ناخبيهم .

٧ ـ الاتصالات عبر الحدود

٢١٠ ـ تحتاج الجماعات الإثنية والدينية واللغوية التي تعيش عبر الحدود إلى وجود صلات وثيقة فيما بينها بغية حفظ وتنمية لغتها وثقافتها واهتماماتها الروحية . والمقابل الجوهري لاحترام السلامة الإقليمية هو حق أفراد الأقليات في إقامة صلات حرة وغير معرقلة بقدر الإمكان مع السكان ذوي الصلة بهم الذين يعيشون على الجانب الآخر من الحدود . وطلب إلى الدول في الاستبيان أن توضح ما إذا كان أفراد الأقليات يتمتعون بتلك الامكانات ، وأكدت الردود بلا لبس تمتعهم بها . غير أنه ينبغي لأفراد الأقليات ان يحترموا من جانبهم المساواة في السيادة والسلامة الاقليمية والاستقلال السياسي للدول التي يعيشون فيها والدول التي يزورونها .

٨ ـ الانتماء إلى أقلية

٢١١ ـ من الممكن أن يمثل الانتماء إلى مجموعة ما توازنا بين تمسك الشخص بهويته وقبول الجماعة له . واعتراف الدولة بالانتماء إلى أقلية ما قد ييسر تطبيق تدابير لفائدة الجماعات ، غير أن ذلك الاعتراف ليس عاملا حاسما لتطبيق تلك التدابير . وينبغي ألا يجبر الأفراد ، سواء على أيدي الدولة أو على أيدي الأقلية ، على الانضمام إلى أقلية ما أو إلى أغلبية ما . ولا يجوز أن تقلص حقوق الجماعات حقوق الفرد . وقد عبر عن ذلك اجتماع مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالبعد الانساني المعقود في كوبنهاغن على النحو التالي:

"إن الانتماء إلى أقلية وطنية مسألة تندرج في اطار الخيار الشخص ، ولا يجوز أن يتضرر الفرد من ممارسة ذلك الخيار" .

٩ ـ ترتيبات التعددية في التطبيق:

ما هي الأقليات التي تعترف بها الدول وما هي الحقوق التي تتمتع بها تلك الأقليات؟

٢١٢ ـ كان يستحسن أن يجرى تحليل مستفيض للسياسات التي تتبعها الدول . وقد استحال ذلك بسبب انعدام الموارد والوقت . ومع ذلك ، ترد أدناه بعض الأمثلة استنادا إلى الردود على الاستبيان ، والى المعلومات الواردة في تقارير الدول المقدمة بموجب الاتفاقيات ، وإلى معلومات من مصادر أخرى .

٣١٣ - إن الجماعات الرئيسية التي أخذت في الاعتبار في العالم الغربي هي الشعوب الأصلية والمهاجرون . وأما في القارتين الأمريكيتين فقد ميزنا بين المستوطنين الذين هاجروا إلى القارتين بمحض ارادتهم ، وكانو أساسا من أوروبا في البداية ثم من آسيا أيضا وفي السنوات الأخيرة من أمريكا الشمالية ، والوافدين من منطقة البحر الكاريبي وأمريكا اللاتينية كذلك ، ومن ناحية أخرى المنحدرين من الأشخاص الذين جلبوا إلى القارتين بوصفهم عبيدا والذين يشكلون الآن السكان الأمريكيين من أصل افريقي في بلدان أمريكية مختلفة . والقضايا الرئيسية فيما يتعلق بقضايا الأقليات في القارتين الأمريكيتين تتعلق بالشعوب الأصلية من ناحية وبالسكان الأمريكيين من أصل افريقي من ناحية أخرى .

٣١٤ - وتحدد حكومات البلدان الأوروبية الغربية والبلدان الشمالية التي ردت على الاستبيان أن الأقليات هي أساسا الغجر (اسبانيا ، فنلندا) والشعوب الأصلية (النرويج والسويد وفنلندا) والمهاجرون الوافدون منذ عهد قريب ، وهم يصنفون أحيانا في الاحصاءات حسب بلد منشئهم .

٣١٥ - وتتكون أكبر جماعة أقلية في فنلندا من مواطنين فنلنديين ناطقين بالسويدية . ويسري هناك نظام معقد من الازدواج اللغوي ، يشمل التعليم بجميع مستوياته بما فيها الجامعات ، وأسماء الأماكن والشوارع ، وكذلك استخدام الفرد للغته الخاصة مع الجمهور وفي علاقاته مع السلطات وفي المؤسسات الحكومية . والسامي والغجر هما الأقليتان الأخريان . وذكرت حكومة فنلندا لدى تقديم تقريرها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ما يلي:

"وفي عام ١٩٧٣ ... ، انشئ وفد دائم لجماعة سامي ("Sami Parlamenta") ، يتألف من ٢٠ ممثلا للسكان من جماعة سامي . وتعين الحكومة الأعضاء على أساس انتخابات ... ومنذ عام ١٩٨٦ ، يوجد أيضا مجلس استشاري للشؤون التعليمية لجماعة سامي ... ومن بين الأعضاء العشرة ، يعين وفد جماعة سامي ستة أعضاء ... ويولي المجلس ، بصورة خاصة ، اهتماما بالحفاظ على لغة وثقافة جماعة سامي وتطويرهما ، ويشجع على تدريس وتعلم لغة جماعة سامي . ... ويوجد نص مفاده أن لغة التدريس في مناطق جماعة سامي يمكن أن تكون لغة جماعة سامي (بدلا من اللغة الفنلندية أو السويدية) . ... وتجري حاليا دراسة حكومية للوضع القانوني لجماعة سامي وحقوقهم . ... ويتحدث الغجر الفنلنديون اللغة الفنلندية بوصفها لغتهم الأصلية ، رغم أنه يجري التحدث بلغة الغجر إلى حد ما . وفي عام ١٩٦٧ ، نظم الغجر أنفسهم في جمعية الغجر الفنلندية . ... ويبذل المجلس الوطني للتعليم العام جهودا لإصدار مواد تعليمية تلبي حاجات السكان الغجر . " (فنلندا ، الفقرات ١٣٥ و١٣٨ و١٣٩ و١٤١ و١٤٢ من الوثيقة CCPR/C/58/Add.5)

٢١٦ - وأفادت المعلومات الواردة من السويد "أن الدستور ينص على النهوض بالفرص المتاحة للأقليات الإثنية اللغوية والدينية لمواصلة حياتهم الثقافية والمجتمعية وتطويرهم . ... وقد صيغت نصوص خاصة بشأن تعليم السكان الغجر . ... ويجوز أن تتلقى الجماعات الدينية تمويلا للمساعدة على تمويل أنشطتها الدينية وللمساعدة على دفع ايجار مبانيها . ويمكن معاملة الجماعات التي تتألف أساسا من المهاجرين الوافدين معاملة أفضل من معاملة الجماعات الأخرى المستقلة في السويد" (السويد ، الفقرات ٢٨٥ و٢٨٦ و٢٩١ من الوثيقة CCPR/C/58/Add.7)

٢١٧ - وذكر التقرير القطري فيما يتعلق بالأجانب في جمهورية ألمانيا الاتحادية ما يلي:

"في منتصف عام ١٩٨٨ ناهز عدد الأجانب الذين يعيشون في جمهورية المانيا الاتحادية ٤,٧٣ مليون أجنبي . ... وتهدف السياسة التي تتبعها حكومة جمهورية المانيا الاتحادية فيما يتعلق بالأجانب إلى تحقيق ... إدماج العمال الأجانب وأسرهم الذين أقاموا طويلا في جمهورية المانيا الاتحادية . ... ويتمتع الأجانب الحائزون لرخصة إقامة بحماية خاصة من الطرد ، وكذلك الشأن بالنسبة إلى من لهم الحق في اللجوء ..." (جمهورية ألمانيا الاتحادية ، الفقرات ٨٦ و٨٨ و٩٧ من الوثيقة CCPR/C/52/Add.3) .

٢١٨ - وأشارت حكومة ايطاليا في ردها على الاستبيان إلى عدد من الجماعات اللغوية المستوطنة التي لها حقوق لغوية وبعض الحقوق الإقليمية (السكان الناطقون بالألمانية والفرنسية والسلوفينية والاوكسيتانية والألبانية واليونانية والقطالونية واللادينية والفريولينية والسردينية .

٢١٩ - وقوائم الأقليات أطول عموما في بلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية . ويمكن ذكر كرواتيا وهنغاريا كمثالين على ذلك . فتوجد في كرواتيا ١٦ من الجماعات القومية والأقليات وهي: الألبانيون ، والنمساويون ، وجماعة الجبل الأسود ، والتشيكيون ، والهنغاريون ، والمقدونيون ، والمسلمون ، والألمان ، والغجر ، والروثينيون ، والسلوفاكيون ، والسلوفينيون ، والصرب ، والايطاليون ، والأوكرانيون واليهود . وبانهيار يوغوسلافيا حصل اختلاف في التعريف إذ كان يوجد في يوغوسلافيا السابقة عدد من "الأمم التأسيسية" المعترف بها في السابق وهي: جماعة الجبل الأسود ، والمقدونيون ، والمسلمون ، والسلوفينيون ، والصرب ، بالاضافة إلى الكرواتيين . وأصبح أعضاء هذه الأمم التأسيسية السابقة يعتبرون أقليات في كرواتيا بعد تفكيك يوغوسلافيا .

٢٢٠ - وأبلغت حكومة رومانيا فيما يتعلق بالمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بما يلي:

"وتعترف الدولة للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية بالحق في المحافظة على هويتهم الإثنية والثقافية واللغوية والدينية وتطويرها والاعراب عنها ، كما تضمن لهم هذا الحق (المادة ٦(١) من الدستور) . ... وينبغي الاشارة ، فيما يتعلق بالتعليم ، إلى أن التعليم كُفِلَ في السنة الدراسية ١٩٩١-١٩٩٢ باللغة الهنغارية في ٤٢٨ ٣ وحدة وقسما للتعليم الابتدائي والاعدادي والثانوي والمهني وما بعد الثانوي (يدرس فيها ٨٢٦ ٢٢٢ طفلا من أصل هنغاري) . ... وفيما يتعلق بالثقافة ، يمكن ذكر أن الدولة تمول مؤسسات الثقافة والفنون التي تخص الأشخاص المنتمين إلى الأقليات القومية . ... وللأقليات الدينية (الرومانية أو من جنسيات أخرى) كنائسها الخاصة بها ... وتضمن الدولة حرية التعليم الديني وفقا لاحتياجات كل دين" . (رومانيا ، الفقرات ١٨١ و١٨٣ و١٨٥ و١٨٦ من الوثيقة CCPR/C/58/Add.15)

٢٢١ - ويذكر تقرير رومانيا كذلك ما يلي:
"إن الصعوبات التي يلاقيها "الغجر" ... أدت إلى زيادة عدد الجرائم التي يرتكبها أفراد هذه الجماعة . وهذا هو السبب الذي جعل سكان بعض القرى الذين أغضبهم سلوك جماعة الغجر والجرائم التي ارتكبها بعض أفرادها ، يهدمون منازل هؤلاء ويطردونهم من مناطق إقامتهم . وبالطبع أوقف تدخل السلطات هذه الأعمال وتمت معاقبة الجزء الأكبر من المذنبين" . (رومانيا ، الفقرة ١٨٨ من الوثيقة CCPR/C/58/Add.15)

ويتضح من التقارير الصحفية (صحيفة The International Herald Tribune الصادرة بتاريخ ٢١ تموز/يوليه ١٩٩٣) أن رومانيا وافقت في شهر تموز/يوليه ١٩٩٣ على اتخاذ مزيد من التدابير لتحسين حقوق الأقليات: تدريب ٣٠٠ مدرس هنغاري اضافي في جامعة بابس - بوليالي في كلوج ، وتنظيم مزيد من الفصول في التاريخ والجغرافيا تدرس بلغات الأقليات ووضع أسماء متعددة اللغات للشوارع في المناطق التي تمثل الأقلية ٣٠ في المائة أو أكثر من مجموع سكانها .

٢٢٢ - واعتمد التشريع في هنغاريا حقوقا شاملة للأقليات . ويميَّز في تشريع هنغاريا بين الأقليات القومية والأقليات الإثنية . وتشمل الأقليات القومية أقليات الألمان ، والرومانيين ، والكرواتيين ، والصرب ، والسلوفانيين ، والسلوفاكيين . وتدعى جماعتا الغجر واليهود الإثنيتين أقليتين إثنيتين . وتجري مناقشة مسألة ما إذا كان ينبغي منح الأقليات القومية والإثنية نفس المركز أو مركزا مختلفا ، وما زالت القضية مطروحة داخل طائفتي اليهود والغجر ذاتهما . والرأي السائد داخل الجماعة الإثنية اليهودية ، وفقا لرد هنغاريا ، هو أن اليهود ليسوا جماعة قومية ولا جماعة إثنية ، بل إنهم يشكلون جزءا من الأمة الهنغارية . ويدور حاليا جدل بصدد مركز الجماعات

الإثنية البلغارية والبولندية والروثينية واليونانية والأرمنية . وتفسير هذا الجدل هو على النحو التالي: إن أغلبية كبيرة من البلغاريين والبولنديين ليسوا مواطنين هنغاريين . ووفد أعضاء الأقلية اليونانية إلى هنغاريا بعد عام ١٩٤٥ واعتبروا لاجئين سياسيين . واندمجت الجماعة الإثنية الأرمنية لغويا وثقافيا في هنغاريا جيلا بعد جيل . واندمجت كذلك الجماعة الروثينية في المجتمع .

٢٢٣ - وما زالت الحالة في الاتحاد السوفياتي السابق غامضة إلى حد ما في الوقت الحالي ، ويشكل النقاش الجاري بصدد حقوق القوميات والأقليات عنصرا رئيسيا من عناصر المناقشات الدستورية الجارية حاليا . وقد اندلعت منازعات حادة في البلدان الثلاثة الواقعة فيما وراء القوقاز (أرمينيا وأذربيجان وجورجيا) التي تعيش فيها أقليات متراصة في مناطق شبه مستقلة حاولت الانفصال عن البلد أو الحصول على مركز كونفدرالي فيه . وفي روسيا ، وهي اتحاد يضم جماعات إثنية عديدة ، ما زال يدور جدل سببه الرئيسي مركز مختلف الجماعات الإثنية التي مُنح العديد منها شكلا من أشكال الاستقلال الذاتي في مختلف المستويات في عهد الدولة السوفياتية .

٢٢٤ - وقدمت جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية المعلومات التالية في تقريرها المقدم في عام ١٩٩٠ فيما يتصل بالمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

"يشكل المواطنون غير الأوكرانيين ربع سكان جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية . والغالبية العظمى من هؤلاء هم من الروس . وبالإضافة إلى ذلك ، يوجد بولنديون ، ويهود ، وبيلوروس ، وملدافيون ، وهنغاريون ، ويونانيون ، وقفقازيون ، وتتر القرم ، وبلغاريون ، ورومانيون ، وقرائيون ، وعدد من القوميات الأخرى ... ويتمتع مواطنو جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية بالحق في التعليم ، بما في ذلك فرصة الالتحاق بمدرسة يكون التعليم فيها بلغتهم الأصلية ... وحق التمتع بالمنافع الثقافية . ... ولدى السكان الهنغاريين ... شبكة من المدارس ... التي يتم التدريس فيها باللغة الأصلية ، وكلية لتدريس اللغة الهنغارية في جامعة أوجغورود ، وعدد من المؤسسات والمنظمات الثقافية ." (جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية ، الوثيقة CCPR/C/58/Add.8) .

٢٢٥ - ووصفت الحكومة الصينية الصين بأنها دولة وحدوية متعددة القوميات توجد فيها ٥٦ قومية . وتشير عبارة "القوميات الأقلية" في الصين إلى جميع القوميات غير قومية الهان التي تشكل ٩٢ في المائة من مجموع السكان . ومع ذلك يبلغ تعداد القوميات الأخرى ، التي تستأثر بنسبة ٨ في المائة من السكان ، ٩١,٢ مليون نسمة .

٣٣٦ - وتولي حكومة الهند أهمية كبيرة للمادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية غير أنها تولي المادة ٢٧ من العهد أهمية أقل . وذكرت حكومة الهند في تقريرها ما يلي:

"تعالج هذه المادة [١٨] الحق في حرية الفكر والوجدان والدين . وأحكام هذه المادة لها أهمية كبيرة للهند التي تضم أناسا ينتمون إلى ديانات ومِلَلٍ ومعتقدات مختلفة . ويتطلب الطابع العلماني والديمقراطي للمجتمع الهندي تسامحا متبادلا من قبل مختلف الديانات والمِلَل والمعتقدات ... وتعني حرية الدين ، حسبما هي مكرسة في الدستور ، الحرية لجميع الأديان . ... ولا تنطبق الإشارة إلى الأقلية الإثنية (في المادة ٢٧) على المجتمع الهندي . وقد بُيِّن الموقف فيما يتعلق بالدين والثقافة في الهند تحت المادة ١٨ آنفا . وتكفل المادة ٢٩ من الدستور الهندي حماية الحقوق الثقافية والتعليمية للأقليات ومصالحها . وتنص المادة ٢٩ على ما يلي:

"الكل فئة من المواطنين تقطن في إقليم الهند أو في أي جزء منه وتكون لها لغة أو ابجدية أو ثقافة متميزة تخصها الحق في صونها" .

"لا يُحرم أي مواطن من الالتحاق بأي مؤسسة تعليمية تديرها الولاية أو تتلقى معونة من أموال الولاية بسبب الدين أو العرق أو الطائفة المغلقة أو اللغة ." .

٣٣٧ - ويتيح دستور الهند حماية مناسبة للأقليات اللغوية لتقيم وتدير ما تختاره من مؤسسات تعليمية . (الهند ، الوثيقة CCPR/C/37/Add.13) .

٣٣٨ - ويذكر تقرير اليابان ما يلي:

لا يجوز في اليابان حرمان أحد من الحق في التمتع بثقافته الخاصة أو ممارسة شعائره الدينية أو استخدام لغته الخاصة . ... أما فيما يتعلق بمسألة شعب "آينو" التي أُثيرت فيما يتصل بالمادة ٢٧ من العهد ، فيمكن تسميتهم أقليات من نطاق تلك المادة لأنه من المسلّم به أن هؤلاء السكان يحافظون على ديانتهم الخاصة ولغتهم الخاصة ويصونون ثقافتهم الخاصة . ... وسكان آينو ... مواطنون يابانيون تكفل لهم المساواة بموجب الدستور الياباني . ... ومن أجل تحسين نوعية الحياة لشعب آينو ، تتخذ الحكومة تدابير شاملة لتشجيع تعليمهم وثقافتهم وصناعتهم وتحسين بيئتهم المعيشية ... وقد تحسَّن باستمرار مستوى معيشة شعب "آينو" ، ولكن الفجوة بين مستوى عيش عموم شعب هوكايدو ومستوى معيشة شعب آينو لم تتقلص كما كان متوقعا . وبناء على ذلك تسعى الحكومة من أجل زيادة تحسين مستوى معيشة سكان آينو ..." (الفقرات من ٣٣٣ إلى ٣٣٤ و٣٣٦ من الوثيقة CCPR/C/70/Add.1) .

٢٢٩ - وتوجد في الفلبين طوائف ثقافية أصلية عديدة . وأُشير في رد الفلبين على الاستبيان إلى وجود ٩٥ طائفة منتشرة في أكثر من ٥٣ مقاطعة . وتلك الطوائف مستقرة في مجتمعات محلية ويُعترف بها بوصفها حاملة لثقافة البلد الأصلية بحفظها من التأثير الأجنبي خلال فترة الاستعمار في الأرخبيل . وينص الدستور (١٩٨٧) على إنشاء مناطق مستقلة ذاتيا في منطقتي ميندناو المسلمة والكورديليراس . وقد أنجز ذلك فعلا لمنطقة ميندناو المسلمة بموجب القانون رقم ٦٧٣٤ الذي كفل قانونا أساسيا للمنطقة المستقلة ذاتيا في منطقة ميندناو المسلمة بداية من ١ آب/أغسطس ١٩٨٩ .

٢٣٠ - والملاحظات التي أبداها الخبير الافريقي البارز الاستاذ أوموزوريكي عن مسألة تقرير المصير فيما يتعلق بافريقيا ملاحظات هامة . والاستاذ أوموزوريكي هو كذلك رئيس سابق للجنة الافريقية لحقوق الإنسان والشعوب . وقد أبدى الملاحظات التالية فيما يتعلق بالأقليات والشعوب في إطار افريقيا:

"لا توجد أي نصوص صريحة عن الأقليات في الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب . ولا تُستخدم عبارة 'الأغلبيات' في أي مكان من الميثاق . ولا يمكن الاستدلال من ذلك بأن الأقليات غير محمية ؛ بل إن الميثاق ينطبق بصورة متساوية على الأغلبيات والأقليات . وينبغي أن يُذكر بوضوح أنه لم توجه إلى اللجنة الافريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب ، حتى انعقاد الدورة الثالثة عشرة للجنة ، أي رسالة يُشتكى فيها من معاملة الأقليات في دولة ما . وتسري الحقوق الفردية المضمونة في الميثاق على جميع الأشخاص . وأقرب نص إلى المسألة المعنية يتصل بالشعوب . فتنص المادة ١٩ على ما يلي: 'الشعوب كلها سواسية وتتمتع بنفس الكرامة ولها نفس الحقوق ، وليس هناك ما يبرر سيطرة شعب على شعب آخر' . ولم يعرض حتى الآن على البعثة أي خلاف بشأن معنى كلمة 'الشعوب' أو المقصود بها . وبالتالي نحن مضطرون إلى الرجوع إلى المبادئ والاعتبارات العامة . ويختلف الميثاق الافريقي عن الاتفاقية الأوروبية والاتفاقية المبرمة فيما بين البلدان الأمريكية من عدة جوانب ، ومنها إدراج كلمة الشعوب واستخدامها . ففي عنوان الميثاق ذاته وفي نصوص الديباجة ، تستخدم تلك الكلمة للدلالة على مجموعة من الناس مقابل أفراد . ويفتخر الميثاق الافريقي بأنه لا يرعى الأفراد فحسب بل يرعى كذلك المجتمعات التي يحقق فيها الفرد ذاته . فلا يمكن للإنسان أن يظل على قيد الحياة بمفرده ، وهو بوصفه بشرا لم يخلق بحكم الطبيعة منفردا . انه يعيش في مجتمع ، وتقتضي حمايته حماية المجتمع كذلك .

"والوحدة التي يمكن الإشارة إليها بوصفها 'شعبا' وحدة ليست معرَّفة . وهي تشمل بالتأكيد مجموعة لها سمات محددة مثل اللغة والدين والتقاليد . وبقدر ما يكون عدد أفراد 'الشعب' أكبر ، يصبح الاعتراف بحقوقهم أكثر سهولة وإلزاما .

"ومن الناحية الاخرى لم يرد صراحة ذكر اللغة والدين وما إلى ذلك . فمشكلة الاقليات الافريقية تختلف عن مشكلة الاقليات الاوروبية على سبيل المثال . فالمشكلة ليست تثبيت لغتهم أو ثقافتهم أو ما إلى ذلك ؛ بل إن ذلك قد يحرف عن بناء الامة بسبب من أشتات من المجموعات الإثنية أو العشائر في البلدان الافريقية . ان رغبة الاقليات الافريقية هي بالاحرى ان تعمل بحرية بوصفها أفرادا وبأن يسمح لها بالاندماج مع باقي السكان إن هي رغبت في ذلك ، وألا تكون في موقف ضعيف بسبب مجرد اختلافها عن باقي السكان . وتخالط الشعوب يُبرز ما لحقوق الإنسان من أهمية للافراد ويقلل من التركيز عليهم بوصفهم جماعة . هكذا يعكس الميثاق الافريقي الحالة الافريقية ؛ فهو بحظره سيطرة شعب على آخر ، يتجنب الداء المتفشي في بعض الدول التي يخضع فيها أحد الشعوب إلى سيطرة شعب آخر يتمتع بامتياز تفوقه من حيث العدد . وهو ينادي بالمساواة بين الشعوب ، التي تشبه كثيرا المساواة بين الافراد ، أمام القانون ، على الرغم من عدم المساواة الفعلية والمحتملة القائمة في الواقع . ويعزز النص تفسيرنا وهو أن المراد ليس تصليب أقلية ما أو تثبيت كيانها بل ضمان حقوق الإنسان لافرادها ." .

٢٣١ - وتأكدت هذه الملاحظات بالبيانات التي قدمتها عدة دول افريقية لدى تقديم تقاريرها في إطار المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

٢٣٢ - تقول حكومة السنغال:

"إن مشكلة الاقليات ، بالصورة التي ورد تعريفها ، غير مطروحة في السنغال . ... فالسنغال تضم العديد من الجماعات الاجتماعية التي تتكلم لغات مختلفة ... ولا يمكن التحدث عن سيطرة لغة على أخرى . ... إن الديانات المنزّلة الرئيسية الثلاث تمارس شعائرها في البلد وتتعايش في انسجام كامل ... والخلاصة ، أنه سواءً انطلقنا من المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أو من تقرير المقرر الخاص ، لا وجود لمشكلة الاقليات في العلاقات الاجتماعية السنغالية . وأخيرا يمكن أن نستنتج ، بشأن هذا البند ، أن مسائل التمييز بوجه عام ومسائل الاقليات بوجه خاص لا يمكن لها ، مع وجود ترسانة كهذه من القوانين القمعية ، لا أن تتعايش مع القانون السنغالي ولا أن تزدهر في مثل هذا الإطار ." (السنغال ، الفقرات من ١٠٤ إلى ١٠٦ من الوثيقة CCPR/C/64/Add.5) .

٢٣٣ - وأبلغت حكومة مدغشقر بما يلي:

"إن مفهوم الاقلية الإثنية أو الدينية أو اللغوية التي تعيش على هامش الامة في مدغشقر مفهوم لا وجود له بالمعنى المقصود في العهد . ... على أنه توجد

أقليات أجنبية صغيرة تتفاوت درجة اندماجها في المجتمع المدغشقري . فثمة تعايش ، لا بل اندماج تام في كثير من الأحيان ، وليس من قانون يحظر على هذه الأقليات الصغيرة أن تكون لها حياتها الثقافية ودينها ولغتها . وهي بصفة رئيسية أقليات آسيوية ، استقرت منذ أمد بعيد بعد مقدمها في عهد الاستعمار ، وبعضها يمارس دينه الخاص (ولا سيما الإسلام) ." (مدغشقر ، الفقرتان ٣٣٩ و٣٤٠ من الوثيقة CCPR/C/28/Add.13) .

٣٣٤ - أبلغت حكومة الجزائر بما يلي:

"يتميز الشعب الجزائري بتجانسه . والإسلام هو أحد مكونات الشخصية الوطنية التي انصهرت في بوتقة ثقافية متعددة التيارات . وقد اصطدمت جميع محاولات الاستعمار لإنكار وجود الأمة الجزائرية بمقاومة الشعب الجزائري ... وكوّنت العهود المختلفة من تاريخ الجزائر بوتقة انصهرت فيها تماما وامتزجت امتزاجا كاملا مختلف الإثنيات ، والإسهامات المثرية لابتكارات العبقرية الوطنية مما أسفر عن تعبير أصيل ومميز للشخصية الجزائرية ." .

"ويُستهل الدستور بمادة تؤكد أن الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية ؛ وهي وحدة لا تتجزأ . وتنص المادتان ٢ و٣ على أن الإسلام دين الدولة ، وأن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية . وتنص المادة ٢٨ على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون ، ولا يمكن أن يُتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد ، أو العرق ، أو الجنس ، أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر ، شخصي أو اجتماعي ." .

"وإلى جانب ثقافة الجزائر العربية والإسلامية ، تعترف الجزائر أيضا بثقافتها البربرية وبانتمائها إلى افريقيا وإلى البحر المتوسط . ويجري الحديث باللغة البربرية على نطاق واسع في عدة مناطق من الجزائر ، وهي تستخدم كوسيلة للتعبير في العديد من الاحتفالات الثقافية والفنية . ... ويتزايد اعتبار الثقافة واللغة البربرية كعنصر مكوِّن للتراث الثقافي الوطني . ولهذا السبب ، أُنشئ قسم للثقافة واللغة الأمازيغية في جامعة تيزي أوزو . وإلى جانب تعليم اللغة ، شرع هذا القسم في ... تنظيم عدة ندوات عن الثقافة الأمازيغية ." .

"ويهدف تعزيز التراث الثقافي الوطني ، بمختلف مكوِّناته ، إلى تشجيع تنمية الثقافة وفقا لمنظور متعدد العناصر ." .

"وحرية الدين والشعائر محمية بعدة مواد من الدستور . ... وقد استمرت الطائفتان المسيحية واليهودية ... في التمتع بحرية الدين بعد الاستقلال . وتحمي وزارة الشؤون الدينية أماكن العبادة التابعة لهما ." (الجزائر ، الفقرات ٣١٦ و٣١٨ ومن ٣٢٠ إلى ٣٢٢ من الوثيقة CCPR/C/62/Add.1) .

٢٣٥ - وذكرت حكومة بوروندي أن سكان البلد متجانسون جدا ، ويتميزون بوحدة بين مواطنيها قديمة قِدم الدهر ، وهم يتقاسمون إجمالا نفس الآراء السياسة أو نفس المشاعر . ولا توجد بالتالي في بوروندي أي أقليات من أي نوع كان بمفهوم الاستبيان . وأقر الرد بأن بوروندي تتألف من ثلاث جماعات إثنية ، غير أن هذه الجماعات الثلاث تشكل شعبا واحدا . ولا يوجد أي تمييز بين هذه الجماعات الإثنية التي لها نفس العادات ونفس الثقافة والتي تتكلم نفس اللغة الوطنية . (بوروندي ، الرد على الاستبيان) . ويثير هذا الأمر بعض التساؤلات في ضوء الاشتباكات الإثنية الحادة التي حصلت منذ عقدين بين الجماعتين الإثنيتين الرئيسيتين . غير أن جهودا كبيرة جدا بُذلت منذ ذلك الوقت من أجل تحقيق المصالحة الوطنية ، ولعل المعلومات التي قدمتها حكومة بوروندي تعكس هذه الجهود .

٢٣٦ - وثمة تركيز متزايد في أمريكا اللاتينية على حقوق الشعوب الأصلية . ابلغت فنزويلا بصدد المادة ٢٧ من العهد بما يلي:

"تنص المادة ٧٧ من دستور عام ١٩٦١ على ما يلي: 'يُنشئ القانون نظاما استثنائيا تقتضيه حماية الجماعات الهندية وادماجها بصورة تدريجية في حياة الأمة' ..." .

"وتجري حاليا مناقشة مشروع قانون بشأن تنظيم الجماعات والشعوب والثقافات الأصلية ، تم إعداده لتعزيز حقوق مجموعات السكان الأصلية ." .

"واللغة الرسمية في فنزويلا هي الاسبانية ؛ بيد أن التشريع ... ينص على إدخال التعليم الثنائي اللغة تدريجيا في مدارس السكان الأصليين ." .

"وهناك لوائح أخرى أيضا تستهدف حماية البيئة وتنسيق التنمية عن طريق أحكام تتعلق بالسكان الأصليين ..." .

"بيد أنه لا تزال ثمة صعوبات تعترض التنفيذ الفعال لأحكام الحماية التي ينص عليها الدستور ، وهناك بعض حالات التمييز ضد السكان الاصليين كأفراد وجماعات" .

"كما يشير قانون الاصلاح الزراعي الى مجتمعات السكان الأصليين ... وينص على الالتزام ب "تعزيز ارجاع الاراضي والغابات ومصادر المياه لمجتمعات السكان الأصليين المحلية ..." (فنزويلا ، الفقرات ٤٥٧ و٤٥٨ و٤٦٤ ومن ٤٦٦ الى ٤٦٨ من الوثيقة CCPR/C/R.7/4) .

٢٣٧ - وأبلغت حكومة اكوادور فيما يتصل بالمادة ٢٧ من العهد بما يلي:

"يوجد في اكوادور احترام غير مشروط لحقوق الأقليات الاثنية والدينية واللغوية ، اذ إن المادة ٢٧(٩) من دستور الجمهورية تنص على استخدام لغات السكان الأصليين باعتبارها اللغات الأساسية للتعليم ... في مدارس المناطق التي يسودها سكان أصليون . وهناك أيضا احترام غير مشروط لحرية الديانة في اكوادور ؛ فالى جانب الديانة الكاثوليكية ، وهي دين الأغلبية ، يوجد أكثر من ٣٠٠ طائفة دينية في البلد" .

"وبالنظر الى أن ... مجتمعات السكان الأصليين التي تعيش في منطقة الأمازون قد تتضرر نتيجة التدهور الايكولوجي في المنطقة ، استحدثت الحكومة آليات مثل شركة تكساكو للبترول ودراسة أثر البيئة في مجتمع كونفانيس المحلي من أجل العثور على بدائل انتاج وتنمية تؤدي الى حلول مناسبة" . (اكوادور ، الفقرتان ١٩١ و١٩٢ من الوثيقة CCPR/C/58/Add.9) .

٢٣٨ - ولاحظت حكومة كولومبيا في تقريرها المقدم بموجب العهد أن سكان كولومبيا يشملون جماعات إثنية متنوعة تتمتع كذلك بالمساواة أمام القانون وتوفر لها الحكومة نفس الضمانات بدون تمييز أياً كان نوعه . وأبلغت حكومة كولومبيا فيما يتصل بالمادة ٢٧ بما يلي:

"وفيما يتعلق بالأقليات الاثنية ، فإن الحكومة ، ادراكا منها لما تمثله الفروق الاثنية من ثروة للتراث الوطني ، انتهجت في السنوات الأخيرة سياسة قائمة على أساس مبادئ مثل حماية حق السكان الأصليين في أراضيهم الخاصة التي يقيمون فيها ، وحقهم في اعتماد هياكلهم التنظيمية الخاصة بهم وانتخاب سلطاتهم الخاصة بهم ، والحق في دراسة أحوالهم المعيشية الخاصة بهم والبت في النماذج الانمائية الصالحة لهم ." .

"ويكفل لجماعات السكان الأصليين حق استغلال الموارد الطبيعية القابلة للتجدد في أراضيها ، ويضمن المفتشون المحليون سير ذلك الاستغلال بطريقة رشيدة ." .

"وخلال السنوات الاربع الماضية ، وكجزء من سياسة حماية النظام الايكولوجي ، تم إنشاء ٧٢ منطقة محمية للسكان الأصليين ... " .

"وفي مجال التعليم ، يعترف المرسوم رقم ٨٨ لعام ١٩٧٦ والمرسوم رقم ١١٤٢ لعام ١٩٧٨ بالتعددية الاثنية ويقرران حق المجتمعات المحلية للسكان الأصليين في التعليم مزدوج اللغة والثقافة يتمشى مع طريقة حياة هذه المجتمعات ومع ما تتميز به من الخصائص الاجتماعية والثقافية والاقتصادية" . (كولومبيا ، الفقرات ٢١٣ ومن ٢١٥ الى ٢١٧ من الوثيقة CCPR/C/64/Add.3) .

٢٣٩ - وأبلغت بولندا بما يلي:

"على الرغم من عدم وجود قيود رسمية على حقوق الأقليات في النظام القانوني البولندي ، وجدت في الحقيقة قيود كثيرة من هذا القبيل ولم يُقض كليا على هذه التجاوزات حتى الآن" .

"ويلزم بوجه خاص مواصلة الأنشطة التي تهدف الى تنمية النظام التعليمي للأقليات القومية . ... وقرار وزير التعليم الوطني الصادر في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ ... اعتمد ... المبدأ الذي بمقتضاه يكون تعليم اللغة الأم للأطفال والشباب الذين ينتمون الى قوميات غير بولندية تعليما مجانا ..." (بولندا ، الفقرتان ١٧٤ و١٧٥ من الوثيقة CCPR/C/58/Add.10) .

٢٤٠ - وذكر في تقرير المملكة المتحدة ما يلي:

"يبلغ تعداد الاقليات الاثنية في بريطانيا العظمى ما يقرب من ٢,٥ مليون شخص وهو ما يمثل ٤,٥ في المائة من مجموع السكان ..." .

"والحكومة ملتزمة التزاما كاملا بالقضاء على التمييز واقامة مجتمع سليم وعادل يتمتع فيه جميع الافراد ، أيا كان أصلهم العرقي أو لونهم ، بحقوق ومسؤوليات وفرص متساوية ... وتؤيد الحكومة أيضا التشريعات والمؤسسات والبرامج التي تستهدف بصفة مباشرة معالجة التمييز العنصري وتعزيز تكافؤ الفرص ." .

"لا يقدم التعليم العام بلغة من لغات الاقليات كجزء من المنهج التعليمي العام في المدارس . والسبب في ذلك هو أن السلطات ترى أن من الافضل للتلميذ أن يتعلم اللغة الانكليزية ، باعتبارها اللغة الرسمية . بيد أنه لا يوجد ما يمنع التعليم بلغتين في المرحلة الأولية عندما لا تكون اللغة الاولى للطفل هي الانكليزية . وفي المستوى الثانوي ، يجوز تعليم بعض اللغات الام كموضوع أساسي ... ويتعلم عدد كبير من الاطفال ذوي الخلفية الآسيوية لغتهم الام في غير مواعيد الدراسة في فصول ينظمها المجتمع المحلي وينفق عليها ."

"لا تستخدم لغات الاقليات عادة في الاعمال الرسمية ." (المملكة المتحدة ، الفقرات ٣١ و٣٣ و٣٧٣ و٣٧٤ من الوثيقة CCPR/C/58/6) .

٢٤١ - وأبلغت حكومة بيرو فيما يتصل بالمادة ٢٧ من العهد بما يلي:

"تكفل المادة ١٦١ من الدستور الاحترام غير المشروط للحقوق الاثنية والدينية واللغوية للاقليات في بيرو ... وتتمتع تنظيماتها ، وأعمالها في مجتمعاتها ، واستخدامها للأرض وكذلك تنظيمها الاقتصادي والاداري بالاستقلال الذاتي في الاطار الذي يقرره القانون ... وتسمح بيرو بحرية العبادة ، فالمادة ٨٦ من الدستور تنص على أن للدولة سلطة التعاون مع كافة المذاهب الدينية بأشكال مختلفة في اطار نظام مستقل قائم بذاته ... وتنص المادة ٣٥ من الدستور على واجب الدولة في التشجيع على دراسة لغات السكان الاصليين وعلى معرفتها . كما أن الدولة تكفل للكيشوا والأيمارا وغيرهما من جماعات السكان الأصليين الحق في استخدام لغتها الخاصة في مرحلة التعليم الابتدائي ." (الفقرات ١٠٩ و١١٠ و١١٢ من الوثيقة CCPR/C/51/Add.4) .

٢٤٢ - وذكرت حكومة اسبانيا فيما يتعلق بالمادة ٢٧ ما يلي:

"سبق أن عرضت في التقارير السابقة حالة الاقلية الاثنية الوحيدة الموجودة في اسبانيا ، أي الفجر ، والتشريعات التي تحمي حقوق هذه الاقلية في ظل مبدأ المساواة المطلقة والتي تحظر أي تمييز ضدها على أساس العرق أو 'الأي سبب أو ظرف آخر ، شخصي أو اجتماعي' ، على نحو ما تنص عليه المادة ١٤ من الدستور ." .

"وقد اتخذت المجتمعات ذات الحكم الذاتي ، ولا سيما تلك التي تعيش فيها مجموعة كبيرة من الفجر ، تدابير ترمي الى ادماج هذه الاقلية في المجتمع ..." .

"وازداد خلال السنوات الاربع الماضية استخدام شتى اللغات المستعملة في اسبانيا ، خلاف اللغة القشطالية . فاللغات القطالونية والغاليثية والمايوركية والفالنسية والباسك لغات رسمية - الى جانب اللغة القشطالية ... وتستخدم هذه اللغات في التعليم والادارة ... ويستخدمها الادباء والكتاب والمسرحيون والسينمائيون ، وتستخدم كذلك في التلفزيون والاذاعة ..." (اسبانيا ، الفقرات ١٩١ و١٩٦ و١٩٧ من الوثيقة CCPR/C/58/Add.1) .

٢٤٣ - وعكست النرويج خلال العقدين الماضيين ما اتبعته منذ ما لا يقل عن قرن من سياسة اندماج أضرت بشعبها الأصلي ، أي شعب السامي . وأدرجت مادة ١١٠(أ) جديدة في الدستور بتاريخ ٢٧ أيار/مايو ١٩٨٨ نصت على ما يلي: "تتولى سلطات الدولة مسؤولية تهيئة الظروف التي تمكن شعب السامي من الحفاظ على لغته وثقافته واسلوب عيشه وتنميتها" . وانشئت جمعية أو برلمان السامي ("Sametinget") بموجب قانون مؤرخ في ١٢ حزيران/يونيه ١٩٨٧ وبدأت الجمعية عملها في تشرين الأول/اكتوبر ١٩٨٩ . ومنح شعب السامي بموجب تشريع إضافي حقوقا لغوية موسعة في مجالي التعليم والاتصال مع الهيئات العمومية المحلية . وتشكل ست بلديات في شمال النرويج منطقة ادارية للغة السامي . وكانت جمعية السامي في البداية هيئة استشارية ، غير أن السلطة تحول تدريجيا من عدة وزارات الى الجمعية . وسلطة الجمعية سلطة شخصية (متصلة بافراد السامي) أكثر من أنها سلطة اقليمية ، غير أن كلا العنصرين قائمان . بيد أن احالة السلطة إلى السامي تختلف عما قامت به الدانمرك من إحالة أوسع نطاقا للسلطة إلى شعبي جزر فاروس وغرينلاند ، وهي سلطة اقليمية بحكم طبيعتها (انظر الفرع ٨ أدناه) .

٢٤٤ - ويتضمن البرنامج الحكومي الجديد المعتمد بتاريخ ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٩٣ في تركيا الفقرة التالية:

"ستتغلب حكومتنا على العقبات القانونية وغيرها من العقبات التي تعرقل حرية تعبير شعوبنا عن حقوقها الاثنية والثقافية واللغوية . وسيحقق ذلك وفقا للوحدة الوطنية وبما يتمشى مع مبادئ ميثاق باريس . وسيتاح لمختلف الجماعات الاثنية والثقافية واللغوية أن تنمو بحرية . وستصان هذه الحقوق بعناية كاملة وستطور دون الخوف من الجزاء . وتعتبر حكومتنا هذه العناصر اسهاما ثريا في المجتمع . وتنمية الجنوب الشرقي من البلد . وتحسين ظروف المعيشة ، واعادة إحلال التوازنات إلى نصابها ، والتغلب على الظلم ، وزيادة فرص العمالة ، ستشكل البنود التي لا غنى عنها والأساسية في السياسة المتبعة لصالح الجنوب الشرقي . وستنفذ دون ابطاء خطة انمائية اقليمية لهذا الغرض ." .

٢٤٥ - ولا شك في أن هذه العملية تعتبر يدا ممدودة الى الشعوب الكردية التي تعيش في تركيا ، وهي تشكل بالتالي تغيرا هاما في موقف السلطات التركية . وينبغي اثارة نقطتين في هذا الصدد وهما: أولا ، يلزم اشراك الممثلين الكرديين في تخطيط وتنفيذ الخطة الانمائية في الجنوب الشرقي ؛ ثانيا يعلق الأمل على أن تكف الجماعات الكردية الآن عن ممارسة العنف وأن تستخدم الفرصة الجديدة المتاحة لها لايجاد حل عملي لحالتها ، مع احترامها لسلامة تركيا الاقليمية . غير أنه اذا استمرت الجماعات المناضلة في صف الكرديين تمارس العنف ، فان هذا السلوك لن يؤدي الى اتخاذ الجانب التركي موقف تأثيم الجماعات الكردية جماعيا . بل ينبغي بدلا من ذلك السعي إلى العثور على انصار مد الجسور في صفوف الأكراد والعمل بصورة مشتركة على تنمية المنطقة سلميا . وثمة وضوح استعداد متزايد للاعتراف بأن الاقليات قائمة فعلا ، واستعداد للتسليم بحق هذه الجماعات المختلفة في حفظ هويتها الخاصة . فنحن لم نعد نعيش فترة يغلب فيها النزوع إلى استيعاب التيار المهيمن فيها إلى الانصهار ، بل يغلب فيها النزوع إلى الاندماج على أساس الجهود المبذولة لتطوير التعاون بين مختلف الجماعات الاثنية .

جيم - اقامة التعددية بالتقسيم الاقليمي والحكم المحلي

١ - المقصود "بالتقسيم الاقليمي" والقضايا التي ينطوي عليها

٢٤٦ - تتمتع الدول ذات السيادة بالحق في الاحترام الخارجي والداخلي لسلامتها الاقليمية . وهذا لا يمنع من جعل السلطة لا مركزية على أساس اقليمي . ويتضح من استعراض سريع لهياكل الدول الدستورية والادارية القائمة ، وجود تنوع شديد في الهياكل الاقليمية للسلطة وعمليات اتخاذ القرارات .

٢٤٧ - وللتقسيم الاقليمي أغراض عديدة ، لا ترتبط ، بالضرورة ، بالجهود المبذولة للتوفيق بين المجموعات الاثنية أو اللغوية المختلفة ، ومن النادر جدا أن تهدف إلى الفصل بين المجموعات الدينية . ولكن يمكن أن يكون وسيلة مفيدة لتسهيل التوفيق بين مجموعات اثنية ولغوية مختلفة تعيش ملتصقة ببعضها البعض في أجزاء منفصلة من البلد . ولكن من المحتمل أن ينطوي أيضا على أخطار كما تبين في حالة البوسنة .

٢٤٨ - وتستخدم عبارة التقسيم الاقليمي هنا ، كمصطلح عام للاشارة إلى جميع أشكال الحكم الذاتي المحلي الموجودة داخل دولة ذات سيادة . ويمكن أن يتراوح نطاق الحكم الذاتي بين حد أدنى (مجالس محلية تتمتع بسلطة البت في قضايا صغيرة داخل البلدية) ، وحد أقصى يقترب جدا من السيادة التامة للوحدات المعنية . ويمكن أن يشمل الدولة الاتحادية والاستقلال الذاتي والحكم المحلي الاقليمي أو البلدي .

٣٤٩ - وترد أدناه أمثلة لهذه التجارب . ويمكن الاطلاع على دراسات ووثائق تتناول هذا الموضوع بمزيد من التفصيل في النشرات التالية: Autonomy, Sovereignty, and Self-determination (University of Pennsylvania Press, 1990); Hannum, Hurst: Documents on Autonomy and Minority Rights (Martinus Nijhoff Publishers, 1993); Elazar, Daniel J. (ed.) Federal Systems of the World (Longman, United Kingdom, 1991) .

٣٥٠ - وتثير دراسة الترتيبات الممكنة للتقسيم الاقليمي قضايا عديدة . وفيما يلي بعضها: أولا هل يستند التقسيم الاقليمي إلى سلطة راسخة أو مخولة؟ وهل نطاق الحكم الذاتي المحلي مقرر في الدستور أو في اتفاق دولي ، بحيث لا يمكن تغييره دون تعديل الدستور أو ابرام اتفاق دولي جديد ، أم أن السلطة مخولة من الهيئة التشريعية الوطنية على نحو يتيح لهذه الهيئة سحب هذه السلطة؟ وثانيا ، ما هو نطاق سلطة أو اختصاص هيئات الحكم الذاتي للمنطقة أو على الصعيد المحلي؟ وثالثا ، وهو أهم عنصر بالنسبة لهذه الدراسة ، هل يتمتع جميع السكان (مواطنو البلد ككل) بحقوق الانسان على قدم المساواة في جميع أرجاء البلد أو هل يتمتع سكان المنطقة بامتيازات داخل الاقليم المتمتع بالاستقلال الذاتي؟ أو هل يتمتع ، مثلا ، جميع السكان في الدولة في جميع أنحاء الأراضي الوطنية بحرية التنقل والاقامة ، طبقا للمادة ١٣ من الاعلان العالمي ، أم أن الاقامة قاصرة على أولئك الذين استقروا بالفعل في ذلك الاقليم ، وبالتالي تعطى الأولوية لأفراد المجموعة الاثنية أو اللغوية أو الدينية المعنية؟ وبالمثل هل يتمتع جميع السكان بحرية العمل ، والحق في الملكية بما في ذلك ملكية الأرض والأصول الثابتة الأخرى ، وحق جميع السكان في المشاركة في النشاط الاقتصادي داخل المناطق المختلفة للكيان ذي السيادة ككل ، أم أن هناك قيودا تستند إلى أسباب اثنية أو دينية أو لغوية؟ وإذا كان الأمر كذلك ، فقد يرى آخرون في اللامركزية أنها تنطوي على تمييز ، وبالتالي يمكن أن تثير مشاكل تتعلق بالديمقراطية ، ويمكن تبرير ذلك في سياق واحد يتمثل في الحالة التي تكون فيها أنشطة اقتصادية تقليدية محددة مخصصة للشعوب الأصلية ، (كتربية الرنة الخاص بشعب السامي في البلدان الشمالية) . ويقوم هذا التبرير على أساس الحاجة إلى حماية الظروف التي تكفل للشعوب الأصلية الحفاظ على نمط معيشتها التقليدي . وهي مبررة بالتناسب مع الهدف المقصود أكثر منها ضارة بالآخرين .

٣ - الوظائف الديمقراطية للتقسيم الاقليمي

٣٥١ - يمكن تحقيق التقسيم الاقليمي على نحو يتيح لأقلية مستقرة متجمعة في جزء من الاقليم ، قدرا أكبر من النفوذ على عملية اتخاذ القرارات السياسية والثقافية والاقتصادية التي تؤثر على أفرادها . لكن ، ينبغي ألا يستخدم ذلك لمنح المجموعات

الاثنية ، حكومات "خاصة بها" ، بل بالاحرى لتقريب مؤسسات السلطة وخدمات الدولة من هذه المجموعات . ويمكن أن يترتب على تحقيق لا مركزية السلطة وتوسيع نطاق الاستقلال الذاتي بحيث يشمل وحدات اقليمية أصغر ، أن تصبح المجموعة التي تمارس سلطة محلية أكثر تجانسا من المجتمع الوطني ككل من الوجهة الاثنية . ومع ذلك سوف يتعين على الاغلبية المحلية أن تتقاسم السلطة مع أفراد المجموعات الاخرى المقيمة في الوحدة الاقليمية ذاتها . ومن النادر جدا ، أن تكون حتى أصغر وحدة "نقية" تماما بالمعنى الاثني . وهذا يعني أن المجموعات التي تشكل أقليات على مستوى الأمة ، يمكن أن تشكل الاغلبية على مستوى اقليمي ، ولكن عليها أن تمارس التعددية داخل المنطقة بقدر ما تمارس الاغلبية هذه التعددية على مستوى البلد عامة .

٣٥٢ - وبفضل المشاركة في السلطة الديمقراطية ، يمكن أن تصبح الاغلبية المحلية أكثر استجابة لمصالح المجموعات الاخرى المقيمة في الوحدة الاقليمية ذاتها . وسيظهر أيضا ، على هذا الصعيد ، خليط مركب ، على صورة الفسيفساء ، من عناصر اثنية وثقافية وربما لغوية أيضا ، يتعين احترامه .

٣٥٣ - ولذلك ، يجب أن تقترن اللامركزية بادارة ديمقراطية تعددية حقيقية في كل وحدة اقليمية ، وايلاء الاحترام ذاته لحقوق الإنسان وحقوق الاقليات ، كما هو الحال على الصعيد الوطني . وحيثما تكون هذه الحقوق مكفولة ، تكون النتائج المتوقعة للامركزية أفضل بكثير . كما يمكن أن يخفف ذلك من عبء الحكومات المركزية المتضخمة دون اثارة مخاوف المجموعات التي هي في مركز الاقلية داخل الوحدات الاصغر .

٣٥٤ - وتنطوي اللامركزية على فوائد عديدة ، سنذكر بعضا منها فقط على سبيل التوضيح . فهي تخفف من أعباء الحكومة الزائدة وتسهل تطبيق التعددية داخل البلد ككل عن طريق توزيع السلطات ، وتوسع مجال توزيع الوظائف السياسية والادارية الهامة ، وتسهل تنظيم التعليم باللغة الأم . ومن المثير للانتباه أنه ، في مرحلة الانتقال من حكم استبدادي إلى ديمقراطي الذي شهدته ألمانيا وايطاليا واسبانيا ، سارت اقامة الديمقراطية إلى جانب تحقيق لامركزية سلمية بدلا من الادارة الشديدة المركزية لهتلر وموسوليني وفرانكو . ولكن الانتقال من الحكم الاستبدادي في الاتحاد السوفياتي سابقا ويوغوسلافيا سابقا ، الذي انتهى أيضا إلى اقامة لامركزية ، ما زال أشد بكثير عنفا واثارة للمشاكل .

٣ - اختلافات منشأ التقسيم الاقليمي وتطوره

٣٥٥ - لمنشأ التقسيمات الفرعية وتطورها الحالي جانبان على الأقل ، تتخللهما أشكال ثانوية عديدة . ونظرا لما للسياقات المختلفة من آثار على محتوى ونطاق الحكم

الذاتي الاقليمي أو المحلي ، فإن المسألة تقتضي ابداء بعض الملاحظات . فيمكن أن ينشأ نظام اتحادي أو لا مركزي عن توحيد محدود ، كما في الحالة التي تنضم فيها وحدات معا ولكن مع الاحتفاظ بمجال خاص داخل وحدتها الاقليمية (أستراليا وسويسرا والولايات المتحدة) . ففي حالة سويسرا ، شكلت الاختلافات اللغوية عاملا هاما في الحدود التي وضعت لعملية التوحيد ، في حين أنه لم يكن للاختلافات الاثنية أو الدينية أو اللغوية شأن في الترتيبات الادارية المعتمدة في أستراليا والولايات المتحدة ، وكان لها دور صغير نسبيا في الترتيبات المعتمدة في جمهورية ألمانيا الاتحادية ، رغم أنه كان للفوارق الثقافية والدينية دور الى حد ما .

٢٥٦ - وفي بعض الحالات ، كانت الترتيبات الاتحادية نهجا توفيقيا اتبع في عهد الاستقلال من الحكم الاستعماري ، في الحالات التي كانت فيها مجموعات اثنية ولغوية مختلفة لم تربط بينها سوى روابط ضعيفة قبل الاستقلال ، قد أخضعت ، لادارة استعمارية مشتركة . ففي حالة اثيوبيا واريتريا ، انتهك الجانب الاثيوبي ، في عهد الامبراطور هيلاسلاسي ، الترتيب الاتحادي مما أدى إلى نشوب حرب ، دامت زمنا طويلا ، وانتهت إلى استقلال اريتريا واقامة نظام اللامركزية على نطاق واسع في اثيوبيا . وفي نيجيريا ، تعرض الترتيب الاتحادي الهش لتهديد جسيم بسبب الجهود المبذولة لتركيز السلطة ، وأدى ذلك إلى نشوب حرب بيافرا . وبعد ذلك ، اتجهت التطورات الدستورية ، في نيجيريا ، نحو اقامة لامركزية واسعة النطاق على نحو متزايد ، نزعت الى حد كبير فتيل التوتر الاثني والديني ، وان لم تنزع ، بالضرورة ، فتيل التوتر السياسي .

٢٥٧ - ولذلك ، فإن عملية اقامة اللامركزية كثيرا ما تكون رد فعل على الافراط في المركزية ، التي تعتبر غير مقبولة بسبب الاعباء البيروقراطية الزائدة وأسباب لغوية وثقافية وغيرها من الأسباب . والحالات الأخيرة التي ظهرت مؤخرا في أوروبا ، تتعلق ببلجيكا وايطاليا واسبانيا . وقد اتبع حل التقسيم الاقليمي اما لتجنب الاعباء الحكومية أو البيروقراطية المفرطة واما لتجنب المنازعات غير الضرورية واما لكلا السببين . وثمة حالات بين بين ، تلك التي أشار فيها دمج أحد الاقاليم أو الجيوب نزاعا دوليا ، أفضى إلى اعتماد ترتيب تسوية لاستقلال ذاتي يكفله نوع من الضمانات الدولية .

٢٥٨ - وقد تميز الاتحادان الكبيران اللذان انهارا خلال السنوات القليلة الماضية (الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا ، بالالتباس الشديد الذي اكتنفهما والذي أتى عليهما في النهاية ، وكانت له عواقب خطيرة . فمن جهة ، كان الاتحادان قائمين على نظام متطور للتقسيم الاقليمي القائم على أساس القومية والاثنية . وأعطى أفراد المجموعات الاثنية المختلفة (الأمم أو القوميات) مركزا قانونيا بوصفهم حاملي جنسية جمهوريات اتحادية أو جمهوريات مستقلة ذاتيا ، أي مناطق وأقاليم . ومن جهة أخرى ، كان الحزب

الشيوعي الموجه مركزيا يستأثر بالسلطة . ولم يُعط للتقسيم الاقليمي للسلطة مضمون ديمقراطي ، بل كان يستخدم لمجرد منح مركز قانوني للمجموعات الاثنية . وكان هناك ترتيب مدروس يشمل ممثلين مختارين للقوميات المعترف بها رسميا يمثلونها في البيروقراطية ، ويسمون النومنكلاتورا (الموظفون ذوو النفوذ) ، يعطي انطباعا بأن هناك سلطة اثنية وقومية ، وكان هذا الانطباع في الحقيقة ، صوريا . ولكنه ، كان يوحي بفكرة أن الجمهوريات المنفصلة أو الجمهوريات المستقلة ذاتيا "تملكها" المجموعة صاحبة الهوية الاثنية من الوجهة الرسمية ، والواقع أن هذا المفهوم أفضى إلى نتائج سلبية جسيمة عندما تصدع الاتحادان . فبدلا من أن ينظر إلى كل من الجمهوريات الاتحادية على أنها تمثل اطارا لاقامة ديمقراطية شاملة داخله ، تضم جميع السكان على قدم المساواة ، انتهى الأمر ، في جمهوريات عديدة ، إلى عملية تحديد الهوية الاثنية بصورة قوية للغاية ، واقترن ذلك بمطالبة كل من المجموعات الاثنية غير المنتمية إلى الاثنية المسيطرة بالانفصال .

٣٥٩ - وقد وضع عدد من الترتيبات المحددة للاستقلال الذاتي لصالح أقليات أو مجموعات ، لكي تتمتع بالحكم الذاتي أو الحكم المحلي ولتوسيع نطاق الحكم المحلي على مدى الزمن . ومن أمثلة ذلك غرينلاند وجزر فارو . وتشكلت بعض هذه الكيانات المستقلة ذاتيا بالاستناد إلى مفاوضات أو منازعات دولية ، كجزر آلاند وهونغ كونغ وجنوب تيرول وقبرص . وفي الحالة الأخيرة ، أوقفت الترتيبات الأولية ، أما الترتيبات الدستورية فهي الآن معلقة ، رهنا الى حين ظهور نتائج المفاوضات الرامية إلى تسوية النزاع القبرصي .

٤ - الحالات الناجحة

٣٦٠ - أقيمت في غرينلاند سلطات الحكم المحلي التي تشمل الهيئتين التشريعية والتنفيذية على السواء ، بموجب قانون الحكم المحلي لغرينلاند الذي اعتمده البرلمان الدانمركي في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٨ . وأغلبية الغرينلانديين من الاينويت ، ولكن هناك أيضا سكان من أصل دانمركي أو أصل آخر . ويخضع جميع السكان لسلطات الحكم المحلي . ويتم نقل السلطتين التشريعية والتنفيذية من الدانمرك إلى سلطات الحكم المحلي الغرينلاندية تدريجيا ، ويتوقف ذلك ، إلى حد بعيد ، على تزايد قدرة هذه السلطات على تحمل مسؤولية مجالات أوسع في الحكم .

٣٦١ - واللغة الرسمية الرئيسية في غرينلاند هي الغرينلاندية . ويتم نقل السلطة من جانب الدانمرك على أساس اقليمي . وهذا يعني أن شعب غرينلاندا يخضع كله لسلطة الحكم المحلي سواء كان من الاينويت أو من أصل دانمركي أو أصل آخر .

٢٦٢ - ونالت بلجيكا استقلالها بوصفها دولة موحدة في عام ١٨٣٠ .

"٢٤٥ - ولاحقا للتشريع اللغوي المؤرخ في عام ١٩٣٢ ، أرسى التشريع المؤرخ في ١٩٦٢ - ١٩٦٣ الأسس لمبدأ الاقليمية ، الأمر الذي يستتبع ان في المناطق اللغوية الأحادية اللغة تُفرض لغة محددة ، هي لغة المنطقة اللغوية الأحادية اللغة ، بالنسبة الى كل أعمال الهيئات العامة ، أيا كانت السلطة التي تنتمي اليها . وقد عيّن هذا التشريع الحدود اللغوية وقسم البلد الى أربع مناطق لغوية ، وتأكد هذا التقسيم دستوريا في عام ١٩٧٠: ثلاث مناطق لغوية احادية اللغة - منطقة اللغة الفرنسية ، ومنطقة اللغة الهولندية ومنطقة اللغة الالمانية - ومنطقة ثنائية اللغة ، هي منطقة بروكسل - العاصمة . وفي المناطق اللغوية الأحادية اللغة ، يجب من حيث المبدأ اتمام جميع الأعمال العامة بلغة المنطقة فقط . ولا تكون اللغتان الفرنسية والهولندية على قدم المساواة الا في منطقة بروكسل - العاصمة الثنائية اللغة . وأخيرا ، ينص هذا التشريع ، بالنسبة الى سكان المقاطعات الـ ٢٧ المتاخمة لمنطقة لغوية أخرى ، على "تسهيلات لغوية" تخول الرعايا حق أن يطلبوا من سلطات المقاطعة استعمال لغة غير لغة المنطقة التي توجد فيها هذه المقاطعات ."

"٢٤٦ - ويشكل النظام المؤسسي البلجيكي "جملة معقدة من المكابح والموازنات" . ويصعب أن يكون الأمر خلاف ذلك في بلد يجري فيه ، على الصعيد الوطني ، توزيع مقاعد المجلسين التشريعيين ، المخصصة على أساس انتخابات مباشرة ، حسب نظام التمثيل النسبي تبعا لعدد سكان كل دائرة انتخابية ..."

"٢٦٣ - ... فالطوائف والمناطق في بلجيكا هي 'هيئات تقف على نفس مستوى السلطات الوطنية' ..." (بلجيكا ، الوثيقة CCPR/57/Add.3)

٢٦٣ - وفي عام ١٩٨٨ ، أجري في بلجيكا اصلاح دستوري على أساس التوفيق بين الطوائف ، ووضع نظام لتمويل الكيانات الجديدة ، واقامة مؤسسات لمنطقة بروكسل ، مع تعزيز التعاون بين الحكومة والطوائف والمناطق . وبانشاء الطوائف والمناطق لم تعد بلجيكا دولة موحدة ، ولكنها اتخذت تدابير تكاد تجعل النظام نظاما اتحاديا كاملا ، يتسم ببعض السمات الفريدة . وتتمتع الكيانات الجديدة بسلطة اعتماد مراسيم ملزمة قانونا ، ولديها مجالس للمداولة وهيئات تنفيذية وكذلك موارد مالية خاصة بها . وقد اتخذت تدابير أخرى في عام ١٩٩٣ .

٢٦٤ - والجدير باهتمام خاص في حالة بلجيكا هو أن العملية تمت تدريجيا ، بناء على مفاوضات سلمية وبناءة أمكن بفضلها تسوية القضايا العملية ، على نحو يتيح الحصول على مزايا الاستقلال الذاتي ، مع تجنب أغلب المضايقات الناجمة عن المطالبات المفاجئة والعنيفة بالاستقلال الذاتي .

٢٦٥ - وكما سبق ذكره أعلاه ، مرت نيجيريا بعملية اللامركزية منذ حرب بيافرا ، التي أثارت توترا اثنيا واسع النطاق .

"١٣ - ان كون نيجيريا تضم مجموعات عرقية متنوعة شكل ، دوما ، جزءا من اهتمامات الحكومة لدى صياغة السياسات . وطالما اهتم الهيكل الحكومي الاساسي للاتحاد والولايات بقضايا الإثنيات المتعددة . ومنذ فترة ما قبل الاستقلال ، كانت السياسة المتبعة دوما هي الاهتمام بالأقليات والتعدد الإثني" (التقرير الذي قدمته نيجريا إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري ، CERD/C/226/Add.9) .

٢٦٦ - واعترفت اسبانيا في دستورها السياسي بحق القوميات والمناطق المكونة للأمة الاسبانية في إقامة حكم ذاتي . وينقسم الإقليم إلى ١٧ جماعة متمتعة بالحكم الذاتي ، وتستخدم خمس جماعات منها لهجاتها المحلية الخاصة بها وهي: قطالونيا وغاليشيا ومقاطعات الباسك وجماعة فالنشيا وجزر الباليار . واللهجتان المحليتان للجماعتين الأخيرتين مشتقتان من اللغة القطالونية . وبموجب المادة ١٣٧ من الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨ ، تنقسم الدولة ، إقليميا ، إلى بلديات ومقاطعات ومن أي جماعات مستقلة ذاتيا يمكن تأسيسها . وتتمتع جميع هذه الهيئات بالحكم الذاتي لإدارة مصالحها الخاصة بها .

٢٦٧ - وتنص المادة ٢ من الدستور على أن:

"الدستور قائم على وحدة الأمة الاسبانية التي لا تنفصم ، والبلد المشترك غير القابل للتجزئة لجميع الشعب الاسباني ، ويعترف الدستور بالحق في الاستقلال الذاتي ويضمنه لجميع القوميات والمناطق المكونة للأمة ، وكذلك التضامن بينها جميعا" .

٢٦٨ - ويتناول الدستور في الفصل الثالث مسألة الجماعات المستقلة ذاتيا . ووفقا للمادة ١٤٣ ، يجوز للمقاطعات المجاورة لبعضها بعضا والتي يربطها تاريخ مشترك وخصائص ثقافية واقتصادية مشتركة ، وللأقاليم والمقاطعات الجزرية التي لها تاريخيا وضع المنطقة ، من خلال ممارستها للحق في الحكم الذاتي المعترف به في المادة ٢ من الدستور ، إقامة حكم ذاتي وتشكيل جماعات مستقلة ذاتيا ، طبقا للأحكام الواردة في هذا الفصل وحسب الأنظمة القانونية الخاصة بكل منها . وينص الدستور على أحكام مفصلة عن كيفية إقامة مثل هذه الوحدات المستقلة ذاتيا ، على أن يبقى البرلمان الاسباني المرجع الأخير للسلطة (المادة ١٤٤) . وقد تم الاعتراف ، في اسبانيا ، بأربعة مناطق على أنها تشكل جماعات قديمة العهد ، وهي بلاد الباسك وقطالونيا وغاليشيا والاندلس . وكانت حدود نقل السلطة إلى مختلف الجماعات المستقلة ذاتيا ، محل مفاوضات وأحكام قضائية في المحكمة الدستورية الاسبانية . والجانب الهام في الحالة الاسبانية ، التي

يمكن أن تكون مثالا يقتدى به في الحالات الأخرى ، هو وجود نموذج مدروس جيدا لنقل السلطة تدريجيا إلى الوحدات الإقليمية الراغبة في ذلك ، على أن تبقى السلطة العليا في يد الحكومة المركزية والمحكمة الدستورية وبالأخص في يد البرلمان الاسباني .

٣٦٩ - كما أن الدانمرك ، نقلت ، بنجاح ، السلطة ، تدريجيا ، إلى الاقاليم التي تقيم فيها أغلبيات اثنية أو لغوية مختلفة ، كجزر فارو وغرينلاند . وتمت العملية بطريقة سلمية تامة ، وتخللتها مفاوضات بناءة وعملية بين الأطراف .

٣٧٠ - وثمة اتجاه واضح في بلدان أمريكا اللاتينية ، لنقل درجة محددة من السلطة إلى الشعوب الأصلية . وقد وردت معلومات بهذا المعنى من عدة دول منها كولومبيا (انظر الفقرة ٢٣٨ أعلاه) وشيلي وبوليفيا والمكسيك وبيرو وفنزويلا . واعتمدت نيكاراغوا في عام ١٩٨٧ نظاما قانونيا واسع النطاق ، خاصا بالاستقلال الذاتي لصالح الشعوب الأصلية المقيمة في مناطقها الواقعة على الساحل الأطلسي .

٣٧١ - ويمكن ذكر حالات أخرى: مثل جزر آلاند وهي منطقة مستقلة ذاتيا داخل أراضي فنلندا الخاضعة لسيادتها ، وتم هذا الاستقلال الذاتي في ظل عصبة الأمم ، ومنذ ذلك الحين ، تؤدي جزر آلاند أعمالها ، على نحو سلس ، وتعتمد على نصوص تفصيلية خاصة بتوسيع السلطة ، أحدثها نصوص القانون الخاص بالاستقلال الذاتي لجزر آلاند الذي اعتمده البرلمان الفنلندي في ١٦ آب/أغسطس ١٩٩١ ؛ ويمكن أن تكون التجربة الطويلة لهذه المنطقة المستقلة ذاتيا درسا مفيدا يسترشد به ، لدى بذل جهود مماثلة في مناطق أخرى ؛ ومثل النظام القانوني للاستقلال الذاتي لجنوب التيرول المعتمد في عام ١٩٧٢ ؛ والترتيبات المتعلقة بمنطقة مسلمي ميندناو المستقلة ذاتيا (في الفلبين) . كما يمكن أن تكون الترتيبات السويسرية على الصعيد الكانتون والاجراءات (السلمية كليا) الخاصة بإعادة النظر في هذه الترتيبات ، كما حصل في حالة الجورا (التي أصبحت كانتونا جديدا في عام ١٩٧٨) ، مصدر إلهام يسترشد به في قضايا مماثلة في مناطق أخرى .

٤ - الحالات السلبية والمعقدة

٣٧٢ - تمثل حالة البوسنة والهرسك أهم تحذير جاد من التقسيم الهدام والعنيف لدولة ذات سيادة . وانطوت هذه الحالة على أقصى أشكال العنف ، ولم تحظ المفاوضات فيها إلا بتأييد شفوي زائف ، ووصل التطهير الإثني والفصل العنصري القسري إلى درجة لم يشهد تاريخ الأمم المتحدة مثيلا لها ، باستثناء جنوب افريقيا . بل ان الوحشية التي اتسمت بها هذه الحالة تعدت بكثير تجاوزات الفصل العنصري .

٢٧٣ - وقد أكد مجلس الأمن ، مراراً ، ان اكتساب الأراضي بالقوة في البوسنة غير مقبول على الاطلاق . ومن الضروري أن يبقى هذا المبدأ قائما . ويجب ألا تكون الأمم المتحدة طرفا في تسوية سلمية قائمة على الحيازة بالقوة .

٢٧٤ - ويمكن للأمم المتحدة ، في أحسن الاحوال ، أن تسهم في عملية وقف إطلاق النار ، بغية تسهيل تقديم المساعدات الإنسانية ، ولكن مع إبداء عزم على ألا يتوقف الأمر عند هذا الحد ، وانما سيتم في نهاية المطاف ، إصلاح الوضع وعودة الاشخاص الذين طردوا خارج الإقليم .

٢٧٥ - وقد يستلزم الأمر وقتا طويلا ، بما أن الأمم المتحدة والدول الاعضاء غير مستعدة للتدخل عسكريا . وبالتالي فإن الأمر ، كما حصل في جنوب افريقيا ، يتعلق بعدم قبول نظام الفصل العنصري في البوسنة ، حتى وإن استغرق إصلاح الوضع ٣٠ سنة ، عن طريق الجمع بين فرض جزاءات وتقديم الدعم لبناة السلم ومد جسور التفاهم في يوغوسلافيا السابقة .

٢٧٦ - ولذلك ، ينبغي دعوة الأمم المتحدة لوضع سياسة أبعد مدى تتعلق بحالات من هذا النوع ، مراعاة لضعفها في حل المشكلة على المدى القصير .

٢٧٧ - ففي قرار مجلس الأمن ١٩٩١/٧١٣ المؤرخ في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩١ ، بعد أن ذكر المجلس بالمبادىء ذات الصلة الواردة في ميثاق الأمم المتحدة ، اشار إلى أن إعلان الدول المشاركة في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا المعتمد في ٣ أيلول/ سبتمبر ١٩٩١ ، لا يقر بالمكاسب أو التغييرات الإقليمية التي تمت في يوغوسلافيا بالقوة . وأكد مجلس الأمن من جديد في الفقرة ٣ من القرار ١٩٩٣/٧٨٧ أن الاستيلاء على أي أراض بالقوة ، أو ممارسة أي عملية "تطهير اثني" أمر غير قانوني وغير مقبول ، ولن يسمح له بالتأثير على نتيجة المفاوضات المتعلقة بالترتيبات الدستورية لجمهورية البوسنة والهرسك ، ويصر على تمكين جميع المشردين من العودة بسلام الى ديارهم السابقة . وفي الفقرة ٧ من القرار ١٩٩٣/٧٨٧ أدان مجلس الأمن جميع انتهاكات القانون الانساني الدولي ، بما في ذلك وبصفة خاصة ممارسة "التطهير الاثني" والعرقلة المتعمدة لتسليم الامدادات الغذائية والطبية للمدنيين في جمهورية البوسنة والهرسك ، وأعاد تأكيد أن من يرتكبون هذه الأعمال أو يأمرون بارتكابها سيتحملون بصفة شخصية مسؤولية هذه الأعمال .

٢٧٨ - ولكن ، للأسف ، بات الاتجاه يسير نحو إقرار التقسيم الاثني للبوسنة بسبب إراقة الدماء على نطاق واسع والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية . وتقرر تحديد الإطار الدستوري لتقسيم كهذا ، بالاستناد إلى المبادىء التالية: ينبغي أن تكون

البوسنة والهرسك دولة لا مركزية ، وأن يعترف الدستور بالشعوب الثلاث المكونة للدولة فضلا عن الاعتراف بمجموعة من الشعوب الأخرى ، وأن يكون أكبر قدر من الوظائف الحكومية منوطا بمقاطعاتها . ولا يكون للمقاطعات أي شخصية قانونية دولية ، ولا يجوز لها إبرام اتفاقات مع دول أجنبية أو منظمات دولية . ويجب السماح بحرية التنقل بصورة تامة في جميع أرجاء البوسنة والهرسك ، وتكون هذه الحرية مكفولة جزئيا بطرق النقل السريع الخاضعة للرقابة الدولية . وينظم الدستور جميع المسائل الحيوية بالنسبة لجميع الشعوب المكونة للدولة ، ولا يمكن تعديل الدستور بشأن هذه النقاط إلا بتوافق آراء الشعوب المكونة للدولة ، ولا يجوز لأي مجموعة الاعتراض على الأنشطة الحكومية العادية .

٣٧٩ - ولم يرد أي نص في المبادىء الدستورية عن عودة الأشخاص الذين تعرضوا للتطهير الإثني . ولكن وردت بعض النصوص الغامضة في القسم الثالث من وثيقة "الترتيبات المؤقتة للبوسنة والهرسك" التي تحتوي على ترتيبات مؤقتة لحماية حقوق الإنسان ، وجاءت بالصيغة التالية:

"أدان المجتمع الدولي ، مرارا ، التطهير الإثني وطلب إزالة ما ترتب عليه من نتائج . ولكي توضع نصوص المبدأ ٨ موضع التنفيذ في المرحلة الانتقالية ، يجب اتخاذ التدابير التالية ، مع التأكيد خاصة على إزالة آثار التطهير الإثني حيثما حدث: ١ - تعتبر جميع الاعلانات والتعهدات التي تمت تحت الإكراه ، لا سيما تلك المتعلقة بالتخلي عن الحق في الأراضي والممتلكات ، لاغية وباطلة بطلانا تاما ."

٣٨٠ - وكان من الممكن الإقرار بعملية سلمية وديمقراطية لتحقيق اللامركزية في البوسنة والهرسك ، دون أن يتخللها أي شكل من التطهير الإثني ، وتكون مستندة إلى السكان المقيمين في كل جزء من أجزاء الجمهورية ، لا إلى المجموعات الإثنية . ولكن النتيجة الحالية ، لا تمت بأي صلة إلى الديمقراطية . فهي تمثل أقصى أشكال الإثنوقراطية ، وبناء عليه يمكن اعتبارها انتهاكا لا للمادة ٣ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري فحسب ، وإنما ربما كانت أيضا انتهاكا للاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها ، بما أنها تنطوي على عمليات عزل إثني (وبالتالي عرقي) تحدث على نحو منتظم وتشمل قتل أفراد المجموعات الإثنية أو الدينية وتعريضهم لأضرار جسدية ونفسية جسيمة وللافتئات على حرياتهم وكرامتهم ، بأن يحدث ذلك مثلا بالاغتصاب والحجز والسجن بصورة تعسفية وغير قانونية وعلى نحو واسع .

٣٨١ - وينبغي إيلاء الاهتمام ، عموما ، إلى خطورة وعدم إنسانية تحقيق "التجانس الديموغرافي" ، الذي ينطوي على عملية مبادلة السكان والنقل القسري للسكان

المنتمين إلى مجموعات اثنية أو دينية أخرى . ويجب إزالة آثار عمليات التشريد التي قام بها الصربيون وإلى حد ما ، الكرواتيون في البوسنة والهرسك ، فينبغي أن يطلب من الذين احتلوا منازل أو ممتلكات المسلمين المشردين أو غيرهم من المجموعات المشردة إخلاء هذه الأماكن . كما ينبغي أن يطلب من الذين ساهموا في عمليات الحرق والنهب ، المشاركة في إعادة بناء المنازل لتسهيل عودة الأشخاص المشردين . ومن الضروري رفض التطهير الإثني في جميع الظروف ، لأنه يشكل انتهاكا جسيما لحقوق الإنسان يحدث على نحو منتظم . وحتى اذا كان المجتمع الدولي عاجزا عن وضع حد لذلك الآن ، يجب أن يمتنع عن إقرار نتائج التطهير الإثني وأن يتخذ موقفا صارما وثابتا من ذلك على نحو الموقف الذي اتخذه خلال عشرات السنين من الفصل العنصري في جنوب افريقيا .

٣٨٣ - وثمة حالة معقدة أخرى تتعلق بالوحدة الإقليمية أو التقسيم الإقليمي ، هي حالة جنوب افريقيا التي يتعين حلها في السنوات القليلة القادمة . وهي حالة شاذة أخرى ، حيث وضعت فيها التقسيمات الإقليمية الواسعة النطاق القائمة حاليا ، على مدى ٤٠ سنة ، لخدمة أغراض سيطرة واستغلال الأقلية للأغلبية . وتجري المفاوضات حاليا بشأن كيفية معالجة هذا الوضع . وتحتوي وثيقة السياسة الإقليمية للمجلس الوطني الإفريقي ، التي اعتمدتها اللجنة الدستورية ودائرة الحكم المحلي والإقليمي والإسكان التابعة للمجلس الوطني الإفريقي ، التي صدرت في اذار/مارس ١٩٩٣ ، على التعليقات التالية ، التي رأى المقرر الحالي أنها مقنعة عموما (اقتبست من الفقرة ١ ، المقدمة):

"يؤيد المجلس الوطني الافريقي اقامة دولة موحدة ديمقراطية لجنوب افريقيا دون تمييز على أساس العرق أو الجنس . ويقصد بذلك أننا نرغب في أن تكون جنوب افريقيا دولة موحدة لا مفرطة المركزية . ويجب أن يكون لها دستور يقضي بالديمقراطية على جميع الأصعدة ، والمشاركة الشعبية على جميع أصعدة الحكومة ، وتوزيع السلطات والوظائف على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي ، توزيعا يحقق هذا الهدف على أحسن وجه ويكفل أيضا التنمية واجتثاث التفاوتات الناجمة عن الفصل العنصري . ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال إطار من السياسات الوطنية .

"ونحن أعضاء المجلس الوطني الإفريقي نرغب في إقامة ديمقراطية وتحقيق التنمية على جميع الاصعدة ، ونتطلع الى قيام القطاع الخاص بالاسهام مساهمة جوهرية في رفاه الأمة . ومن الناحية الأخرى فان حكومة جنوب افريقيا مهتمة ، حقا ، بخلق أوطان يسيطر عليها الحزب الوطني على نحو متستر ، حتى وإن عنى ذلك انهيار الاقتصاد وأفضى إلى ايجاد تحركات سكانية بحيث تتركز الأصوات المؤيدة المحتملة في المناطق التي يحتمل أن يهيمن عليها الحزب الوطني . ولو حدث هذا كذلك ، لعادت مرارة الماضي الى الظهور في أشكال جديدة ، وكما أن البلقنة تنزل الكوارث بالبلقانيين ، فإن عملية مماثلة في جنوب افريقيا ستؤدي بالمثل إلى تمزيق البلد ... .

"ان المجلس الوطني الافريقي يريد:

- ازالة العرقية من بلدنا ، بحيث يبدأ الناس في اعتبار أنفسهم ، سياسيا ، جنوب افريقيين لهم وجهات نظر متنوعة ، لا أفراد مجموعة عرقية أو اثنية أو لغوية ما معزولين في مقصورات سياسية محددة خاصة بهم ؛
- دمج هياكل الحكومة ، تدريجيا ، وجعلها مطابقة لمعايير محددة واضفاء المشروعية عليها ، بحيث لا تمثل بعد اليوم وسائل اضطهاد وتقسيم وافساد ، بل وسائل تمكن السكان من العيش في هدوء وانسجام وتحسين مستوى معيشتهم ؛
- تشبيط التعبئة السياسية القائمة على أساس العرق أو الاثنية أو اللغة وبالأخص ، الحيلولة دون استخدام سلطة الدولة على جميع الأصعدة ، لاغراض السيطرة الاثنية والتعصب والنقل القسري للسكان ؛
- اقامة ديمقراطية في بلدنا ، بحيث يسهم الشعب ، مباشرة ، وبقدر المستطاع ، في تحديد معالم حياته المستقبلية على جميع أصعدة الحكومة ؛
- وتقليص وازالة ألوان التفاوت الهائلة التي أوجدها الفصل العنصري ، وذلك عن طريق توفير الموارد من أجل تقدم الذين تعرضوا للاضطهاد والاستبعاد في الماضي بسبب التمييز العنصري والاضطهاد القائم على أساس الجنس ؛
- التخلص تدريجيا من التفاوتات الهائلة القائمة بين المناطق وبين الجهات الحضرية والريفية داخل المناطق ؛
- تسهيل تنمية اقتصاد وطني متكامل وفعال وذي قدرة تنافسية دولية ؛
- تمكين السكان من الافتخار بثقافتهم ولغتهم بروح البعد عن العرقية والديمقراطية واحترام لغات وثقافات ومعتقدات الآخرين .

"ولا يمكن اصلاح الوضع في بلدنا وتهيئة الظروف الكفيلة باحراز تقدم اقتصادي ، وخلق جو سلم وتسامح والشروع في إعداد برامج نظامية منظمة ومستدامة لتحسين ظروف معيشة الأغلبية ، إلا عن طريق بذل الجهد على الصعيد الوطني بروح المسؤولية الوطنية . ولا يمكن لنا ، أبدا ، النجاح مادامت لنا سياسات متضاربة عديدة تتولى تنفيذها بيروقراطيات متناحرة عديدة" .

٣٨٣ - وفي حالة اثيوبيا ، هناك أسباب داعية للقلق . ففي تموز/يوليه ١٩٩٢ ، أعلنت الجبهة الديمقراطية الثورية للشعب الاثيوبي ، الميثاق الوطني ، وتنص المادة ٣ منه على أن:

"حقوق الأمم والقوميات والشعوب في تقرير المصير مؤكدة . ولبلوغ هذا الهدف ، يكفل لكل أمة وقومية وشعب الحق في:

(أ) الحفاظ على هويتها واحترامها وتعزيز ثقافتها وتاريخها واستخدام لغتها وتطويرها ؛

(ب) ادارة شؤونها الخاصة بها داخل اقليمها المحدد الخاص بها والمشاركة ، فعليا ، في الحكومة المركزية على أساس الحرية والتمثيل العادل والصحيح ؛

(ج) ممارسة حقها في تقرير المصير أو الاستقلال عندما تكون الأمة/القومية والشعب المعني على اقتناع بحدوث تنكر للحقوق المذكورة أعلاه أو بالغائها" .

٣٨٤ - ويبدو ان ذلك رد فعل معقول على سلطة الدولة الاستبدادية والشديدة المركزية التي كانت موجودة سابقا ، يرمي الى تحقيق استقلال ذاتي اقليمي . ومن الوجهة النظرية ، يمكن أن يعزز ذلك الحرية والديمقراطية والعدالة والفعالية . لكن ، هناك أيضا احتمالات كثيرة بأن يفضي ذلك الى سيادة نزعات دينية ضيقة أو قبلية مماثلة لتلك التي شهدتها البوسنة ومنطقة ما وراء القوقاز . وذلك أنه يوجد في اثيوبيا ، كما يوجد في حالات أخرى عديدة ، خليط ديمغرافي مركب من مجموعات اثنية مختلفة (أكثر من ٨٠) . وفي الماضي ، سيطرت مجموعة أو اخرى ، على فترات متنوعة من الزمن ، على الحياة السياسية والثقافية والاقتصادية للبلد . وادعت بعض المجموعات الاثنية كالأورومو أو الجنوبيين ، أنها خضعت لسيطرة النجّاديين ، لفترة دامت مئات السنين . والغاية المعلنة من اقامة حكومة انتقالية هي تعزيز مصالح جميع المجموعات الاثنية من خلال نظام حكم اتحادي . غير أن مواطن وجود المجموعات الاثنية وأماكن استقرارهم تجعل من المستحيل رسم تخوم فاصلة فيما بينها . وما كان ذلك ليشكل مشكلة كبيرة لو أن الأغلبية كانت مستعدة ، داخل كل اقليم ، لاحترام الاقليات في هذا الاقليم احتراما تاما . ولكن ، للاسف ، كثيرا ما يكون الأمر خلاف ذلك . فالرغبة الشديدة في إنشاء مناطق اثنية "نقية" ، تؤدي ، حتما ، الى ممارسة أعمال التطهير الاثني على الاشخاص الذين يعتبرون ، بشكل أو آخر ، أنهم "دخلاء على الاثنية" . واغراء اقامة حدود بين الاثنيات ينطوي على مجازفة شديدة بحدوث تطهير اثني . ويبدو أن المجموعة المسيطرة محليا قد ارتكبت ، بالفعل ، أعمال عنف في الاقاليم ضد "الدخلاء" . وأبلغت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن نشوء نزاعات اثنية خطيرة تسببت في تدفقات اللاجئين .

٣٨٥ - ويمكن ذكر حالات أخرى عديدة للتوتر الاثني تخللتها عمليات تطهير خطيرة أو كانت عرضة لحدوث هذه العمليات . من بينها مطالبة شبه جزيرة القرم بالاستقلال التام عن أوكرانيا ؛ والحركات المسلحة التي قام بها الابخاز وسكان جنوب اوستيا للانفصال عن جورجيا ، وقد اقترنت كلتاهما بعمليات تطهير اثني على نطاق واسع ؛ والحالة في

ناغورني كاراباخ وفي بريدنستروفيا ، وهما ، الآن جزء من جمهورية ملدوفا . وهذا يمس الضفة اليسرى لنهر الدنيستر ومدينة بندري على الضفة اليمنى . ومن السمات البارزة لبريدنستروفيا تكوين سكانها من اثنيات متعددة: فتبلغ نسبة السكان الملدافيين ٤٠ في المائة تقريبا ، والاوكرانيين ٢٨ في المائة ، والروسيين ٢٦ في المائة ، والبلغار الغوغاز واليهود والروس البيض والالمان والبولنديين والغجر ٦ في المائة تقريبا .

٢٨٦ - وقد تم تشكيل مجموعات مسلحة وهي تشترك في القتال الى جانب القوساق الذين جاؤوا الى أقاليم الضفة اليسرى لنهر مولدوفا ، بدعوى تحديد الحدود الجنوبية الروسية والدفاع عنها .

٢٨٧ - ويعاني سكان بريدنستروفيا وسكان الاقاليم الاخرى المذكورة بسبب هذا النزاع . فالناس يموتون وعدد اللاجئين يتزايد أكثر فأكثر وتتعرض حقوق الإنسان للانتهاكات .

٢٨٨ - وينبغي حل النزاع ، في جميع هذه الحالات ، من خلال احترام السلامة الاقليمية للدولة ذات السيادة الموجود فيها الاقليم ، على أن يقترن ذلك بعملية ديمقراطية لضمان حقوق أفراد المجموعات الاثنية المختلفة وتحقيق لا مركزية ملائمة قائمة على مفاوضات حيثما كان ذلك ضروريا . والا ستستمر أعمال العنف مدة طويلة وعلى نطاق واسع ، وهي في نهاية المطاف لن تعود بالنفع على أحد .

دال - الآليات الوطنية لحل المنازعات

٢٨٩ - من المهم جدا وجود قنوات لمعالجة الشكاوى فور ظهورها ، واتخاذ اجراءات للانصاف قبل أن يشعر أفراد مجموعة ما باهمال مصالحهم المشروعة .

٢٩٠ - وقد أقر عدد متزايد من الدول بذلك ، وانشئت آليات متنوعة . وتختلف طبيعتها باختلاف القضايا الاثنية القائمة . ومن المستصوب إعداد دراسة شاملة لهذه الآليات وتقييم فعاليتها في تسهيل ايجاد حلول سلمية وبناءة . ولم يكن في متناول المقرر الخاص المواد اللازمة لهذا الغرض . الا أنه يمكن ذكر بعض الأمثلة المأخوذة ، عشوائيا ، من أجزاء مختلفة من العالم .

٢٩١ - ففي استراليا ، على لجنة حقوق الإنسان وضمان تكافؤ الفرص أن تعزز تفهم حقوق الانسان وقبولها واجراء مناقشات عامة بخصوصها في استراليا ؛ والقيام ببحوث ووضع برامج تعليمية وغيرها من البرامج وتنسيق أنشطة ترمي الى تعزيز حقوق الإنسان . وبموجب قانون التمييز العنصري ، سعت اللجنة منذ عام ١٩٨٧ ، الى تحقيق تغيرات

ايجابية في مواقف السكان إزاء الشعوب الاصلية بمن فيهم شعوب جزيرة تورستريت وضمان معاملتهم معاملة لائقة . وترى اللجنة ، من خلال معالجتها للشكاوى وجهودها التوفيقية وقيامها بتحريات عامة ، أن التربية المجتمعية ضرورية جدا وأساسية .

٢٩٢ - وفي كندا ، تطبق لجنة حقوق الإنسان قانون حقوق الإنسان الكندي في معالجة الشكاوى المنطوية على التمييز . وفيما يتعلق بالقضايا الخاصة بالشعوب الاصلية ، انشئت لجنة الملكية الخاصة بالشعوب الأصلية في عام ١٩٩١ ، لدراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية في كندا . وأحد رؤساء هذه اللجنة وأغلبية أعضائها من الشعوب الأصلية . كما أنشأت كندا في عام ١٩٩١ ، وزارة تعدد الثقافات والمواطنة .

٢٩٣ - وفي شيلي ، تحدد المادة ٣٩ من القانون الخاص بحماية الشعوب الاصلية الشيلية وتقدمها وتنميتها ، أنه من أجل حماية الشعوب الأصلية وثقافاتها من التصرفات وأنماط السلوك التمييزية والحاطة والمهينة للكرامة يجب على الهيئة الوطنية لتنمية الشعوب الأصلية ، أن تناضل من أجل استئصال جميع أشكال التمييز القائمة في دولة ومجتمع شيلي .

٢٩٤ - وفي الصين ، نشرت في ١٧ حزيران/يونيه ١٩٨٩ لوائح خاصة بتنظيم اللجان الشعبية المعنية بالتوفيق . وتنص المادة ٣ على أنه ، "يجب أن تضم اللجنة الشعبية المعنية بالتوفيق في منطقة متعددة الجنسيات أعضاء يمثلون الأقليات" .

٢٩٥ - وقررت كولومبيا في عام ١٩٩١ ، إنشاء اللجنة الوطنية الفنية الدائمة المعنية بشؤون الشعوب الأصلية ، بوصفها هيئة مشتركة بين الوكالات تشترك فيها الشعوب الأصلية ، وتعنى بتنسيق ومتابعة وتقييم وتكييف الأنشطة الحكومية والاشرافية الخاصة بحالة حقوق الإنسان لمجتمعات الشعوب الاصلية . وسيقدم الدعم للجان تنمية الشعوب الأصلية والتشجيع لانشاء لجان أخرى في مناطق لم تنشأ فيها لجان بعد .

٢٩٦ - وفي نيوزيلندا ، انشئ مكتب توفيق العلاقات بين الأجناس لضمان المام الناس بقانون العلاقات بين الأجناس لعام ١٩٧١ والامتثال له . كما يمكن معالجة القضايا من خلال لجنة حقوق الإنسان . والمهم جدا بالنسبة للعلاقات مع الشعب الأصلي أي الماوري ، هو وجود محكمة ويتانجي ، التي تضم أعضاء من الثقافتين ، وتعتبر مفيدة في علاج المظالم المتعلقة بالعلاقات بين شعبي الماوري وباكيها .

٢٩٧ - وبناء على طلب قدمته الأقليات ترجو فيه انشاء وزارة خاصة للنظر في مشاكلها ، أنشأت حكومة رومانيا مجلس الأقليات القومية . ويتكون المجلس من ممثلي ١١

هيئة ادارية عامة مركزية وممثلين من منظمات الاشخاص المنتمين الى أقليات قومية اذ إن هذه المنظمات كانت قائمة بصورة قانونية عند اجراء الانتخابات العامة لعام ١٩٩٢ . ويتمتع مجلس الاقليات القومية بصلاحية البت في مسائل تتعلق بالمعايير والمسائل الادارية والمالية ، فيما يتعلق بطريقة ممارسة الاشخاص المنتمين الى أقليات قومية لحقوقهم في الحفاظ على استمرار هويتها الاثنية والثقافية واللغوية والدينية وتنميتها والتعبير عنها ، على النحو المنصوص عليه في الدستور الروماني والقوانين الحالية ، وكذلك في المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعتبر رومانيا طرفا فيها . ويتوقع أن يشكل اعلان الامم المتحدة بشأن الاقليات القومية أو الاثنية والاقليات الدينية واللغوية جزءا من الاسس التي يستند اليها المجلس في أعماله .

٢٩٨ - وفي السويد ، أنشأ قانون مناهضة التمييز الاثني وظيفة أمين المظالم المعني بمسائل التمييز الاثني ، الذي تتمثل مهمته في اتخاذ اجراءات لمناهضة العنصرية وكراهية الأجانب .

٢٩٩ - وفي المملكة المتحدة ، انشئت لجنة المساواة بين الاجناس ، بموجب قانون العلاقات بين الاجناس لعام ١٩٧٦ ، وواجبها العمل من أجل القضاء على التمييز وتعزيز تكافؤ الفرص والعلاقات الطيبة بين الاشخاص المنتمين الى مجموعات عرقية مختلفة عموما ، ومتابعة تطبيق قانون العلاقات بين الاجناس ، وتقديم اقتراحات لتعديله اذا اقتضى الامر ذلك .

٣٠٠ - وتدرس اللجنة ، في جملة أمور ، القضايا المتعلقة بتطبيق القانون في حد ذاته ، وعدم التمييز في العمالة ، والسياسات الاجتماعية والثقافية بما في ذلك الاسكان والتعليم واقامة العدل (الشرطة ، المحاكم ، الخ) . والخدمات الصحية والاجتماعية .

٣٠١ - هذه مجرد بعض أمثلة للآليات الوطنية لايجاد حلول للمنازعات . وبالطبع ، يمكن للمحاكم أيضا النظر في الشكاوى ، ولكنها كثيرا ما تكون شديدة البطء وباهضة التكلفة ولا يمكنها معالجة القضايا الرئيسية كما ينبغي ، عندما تكون هذه القضايا قد نظمت بعد ، على نحو مناسب ، في التشريع . وأهم شرط لايجاد حلول سلمية ، هو توفير آليات لحل المنازعات يمكن أن تستجيب للقضايا العملية الناجمة عن تعايش مجموعات إثنية ودينية ولغوية مختلفة داخل الامة الواحدة .

هاء - العوائق التي تعترض سبيل حل المنازعات بين المجموعات

٣٠٢ - تبين من الصفحات السابقة أنه تجري ، في بلدان عديدة جدا ، عمليات بناءة بصفة مستمرة من أجل التوفيق بين المجموعات الإثنية والدينية واللغوية المختلفة

داخل الأمة الواحدة . وإن الالتزام بتحقيق المساواة ، وادراك التنوع ، والاستعداد لاجراء مفاوضات لايجاد حلول عملية ، هي أمور منتشرة انتشارا واسعا .

٣٠٣ - ومن جهة أخرى ، يشهد العالم أيضا ، في هذه السنوات ، تفجر رهيب للعنف الاثني ، يجعل من الصعب جدا ، في الوقت الحاضر على الاقل ، تحقيق التوفيق السلمي بين المجموعات المختلفة في بعض الأماكن . بل على العكس ، يُخشى من أن يؤدي تفجر العنف ونجاح العمليات التي ترتكبها أشد القوى الفاعلة تصميما وقسوة وبربرية الى اضفاء المشروعية على عملية انحلال الدول على فترة طويلة ومستمرة من الحروب المتقطعة ، التي يمكن أن تتورط فيها لا يوغوسلافيا السابقة فحسب بل أيضا مناطق أخرى من البلقان ومن الاتحاد السوفياتي سابقا . ويمكن أن تجتاح أيضا مناطق أخرى من العالم . وتدعو هذه التوقعات المخيفة للتساؤل عن سبب هذه العملية ، وما يمكن عمله لوضع حد لها .

٣٠٤ - والنظريات المطروحة ، الآن ، بشأن المنازعات الإثنية لا تفي ، على الاطلاق ، بغرض تقديم شرح منطقي لأسباب المنازعات . هناك عدد من العناصر ذات صلة بالموضوع . فمن جهة ، يستند دعاة الإثنية في تعبئة السكان ، إلى الإثنية وكراهية الاجانب والحقد ، وذلك لتحقيق أغراضهم الشخصية المتمثلة في حب السلطة السياسية والنفوذ وفي بعض الأحيان ، يتم ذلك بدافع المال أيضا . ولكن هذا الجواب غير واف ، اذ توجد أيضا مشاعر كامنة لدى السكان يمكن تعبئتها لتحقيق هذه الأغراض .

٣٠٥ - ويمكن تفسير أمور كثيرة بالاستناد إلى القوى المحركة للنزاع . فيكفي دعاة الاثنية المصممين على تحقيق مآربهم قدر قليل من التحريض كي يصلوا إلى مرادهم: وهو رد فعل عنيف من الطرف الآخر ، يستخدمونه ، بعد ذلك ، كمبرر لمزيد من العنف من جانبهم . وعندما يُسمح ، أيضا ، لأشخاص من ذوي السجل الاجرامي بالاشتراك في أعمال العنف ، وعندما يُدعى أشخاص يرون في القتل والاغتصاب متعة ، للانضمام إلى المجموعة ، يمكن أن تتصاعد العملية بسرعة فائقة إلى درجة العنف الذي شهدته يوغوسلافيا السابقة .

٣٠٦ - ولكن ، من الضروري أيضا التساؤل عن الأسباب التي تجعل من الممكن في ظل ظروف محددة تعبئة السكان للخوض في أعمال عنف من هذا النوع . فمن المحتمل أن تكون هناك عناصر تتعلق بالتنافس ، كالتنافس على الموارد المادية (الأراضي والمساكن وغيرها من الممتلكات) وعلى السلطة السياسية . ولكن هذا التعليل لا يشرح في حد ذاته ما يحدث الآن .

٣٠٧ - لابد أن يفترض أن المنازعات تنجم عن علاقات سلبية بين الأطراف المسيطرة في كلتا المجموعتين أو في جميع المجموعات . فمن جهة ، قد تطالب المجموعة المسيطرة

داخل دولة ما بتحديد هوية الدولة وفقا للهوية الإثنية للمجموعة المسيطرة ، بما في ذلك استخدام لغتها كلغة رسمية ، وجعل الدولة بقدر المستطاع رمز وتجسيد الهوية الإثنية لهذه المجموعة . وهذا يؤدي بالطبع إلى ردود فعل المجموعات الإثنية الأخرى التي سيضطر أفرادها ، لذلك السبب ، الى اعتبار أنفسهم مقيمين أو مواطنين من الدرجة الثانية ، ويزداد الأمر تفاقما اذا ما سارت الأمور الى حد إنكار صفة المواطنة عن بعضهم .

٣٠٨ - وتبرز مشكلة المواطنة وإنكارها في العديد من الحالات الملاحظة الآن ، وأفضل تفسير لذلك هو الجهود المبذولة لجعل الدول المستقلة حديثا (أو الدول التي استعادت استقلالها) حاملة لواء الرموز الإثنية للمجموعة الإثنية المسيطرة ومستودع ثقافتها . والغاية من إنكار المواطنة هي استبعاد المجموعات الأخرى من المشاركة ، وكلما كان شعور المجموعة المسيطرة بالإثنية أقوى ، كانت الرغبة في الاستبعاد أقوى .

٣٠٩ - وفي العديد من الحالات التي شهدناها خلال السنوات القليلة الماضية ، ازدادت المشكلة حدة بسبب الخوف من المستقبل الذي يبدو غير آمن على الاطلاق . وقد لا تكون المجموعات الإثنية الثانوية في الدول الجديدة قد تعرضت ، في بادىء الأمر ، لعمليات تمييز خطيرة ، ولكنها تخشى من حدوث ذلك في المستقبل . لذا تشرع في عمليات انفصال أو تطهير إثني بغية منع إمكانية حدوث تمييز في المستقبل .

٣١٠ - وتتصاعد المنازعات بسرعة يستحيل بها إجراء مفاوضات رزينة بين الأطراف لايجاد حلول وفقا للاتجاهات الموضحة في هذه الدراسة .

٣١١ - ومن الواضح ، أنه من الضروري اتخاذ تدابير وقائية لتجنب حدوث حالات من هذا النوع في المستقبل . ومن الضروري أيضا عند اتخاذ إجراءات وقائية كهذه محاولة التصدي للمطالبات المتصاعدة المبنية على اعتبارات قومية - اثنية بالانفصال والتطهير الإثني ، ومن ناحية أخرى ، من المهم بالمثل مضاعفة الجهود لكي تدرك جميع الدول أنها تعتبر الحماة النزهاء لحقوق الإنسان وللهويات الإثنية واللغوية والدينية لمجموعات مختلفة ، بعضها كبير وبعضها صغير . ان من أعقد المشاكل استخدام مصطلح "الأمة" . وهي ليست مجرد مشكلة دلالة اللفظ ، وانما تنطوي على عناصر عاطفية جامحة ، يمكن استخدامها لتعبئة السكان لقيام بأعمال العنف . وفي هذه الدراسة ، يُقصد بمصطلح "الأمة" السكان الدائمون المقيمون في دولة ما وهم يتألفون ، عادة من مجموعات إثنية ودينية ولغوية مختلفة . فهناك أمة سويسرية وأمة بلجيكية وأمة نمساوية وأمة نيجيرية وهلم جرا . ويمكن توضيحها أيضا باستخدام مصطلح "القومي أو الوطني" الوارد في اسمي حزبين سياسيين مختلفين في جنوب افريقيا ، هما المؤتمر الوطني الافريقي والحزب الوطني لجنوب افريقيا . وقد قال المؤتمر الوطني الافريقي

باستمرار بوجود أمة واحدة في جنوب افريقيا ، وهو المفهوم الصحيح لمصطلح "الأمة" على النحو المستخدم في هذه الدراسة . في حين أن الحزب الوطني مؤلف من المجموعات الاثنية البيضاء ، وبصفة رئيسية مجموعة البوير الإثنية وهو بذلك استخدم مفهوما خاطئا لمصطلح "الأمة" .

٣١٢ - وكلما استخدم مصطلح "الأمة" بمعنى اثني ، يقصد به في هذه الدراسة "الأمة الاثنية" . وهذا المفهوم ينطوي على خطر ، اذ يعني ضمنا ، أنه ينبغي أن تنتمي المجموعة الاثنية الى أمة تسيطر عليها هذه المجموعة الاثنية ، وأنه يستحسن أن يسمح لجميع أفراد هذه المجموعة بالعيش داخل تلك الدولة ، وان لم يسمح لهم بذلك ، فيجب أن يحصلوا على استقلال ذاتي شبه تام داخل دول أخرى . ولا يحتاج المرء الى كثير من الخيال لرؤية النتائج المروعة التي يمكن أن تترتب على ذلك لو عمم ذلك المفهوم كي يطبق خارج حدود الوضع في يوغوسلافيا السابقة .

٣١٣ - وهذا أيضا أحد الأسباب التي ينبغي من أجلها ألا يضفي المجتمع الدولي أبدا المشروعية على ما انتهى اليه الأمر في يوغوسلافيا السابقة نتيجة للتطهير الاثني وتقسيم البوسنة الى كيانات اثنية . وقد لا يتسنى ايقاف العملية في هذه المرحلة ، وقد يكون من الضروري ، قبول نوع من وقف اطلاق النار وترتيبات مؤقتة ، بغية انقاذ من بقي من السكان على قيد الحياة ، ولكن ينبغي أن يعتبر المجتمع الدولي ذلك ، مجرد خطوة مؤقتة . على غرار ما حدث في حالة جنوب افريقيا حيث لم يقبل المجتمع الدولي أبدا الحل الاثني للمشكلة التي حاول نظام الفصل العنصري أن يخلقها ، فيجب ، بالمثل ، ألا يقبل المجتمع الدولي أبدا الحل الاثني لمشكلة البوسنة والهرسك . لقد تطلب الأمر ٥٠ عاما من المجتمع الدولي للبدء بعملية ازالة آثار التقسيم الاثني في جنوب افريقيا ، وقد يستغرق جيلا أو أكثر لاستعادة وضع صحيح في يوغوسلافيا السابقة ، لكن الأمر سيكون أسوأ بكثير اذا بارك المجتمع الدولي ما انتهت اليه الأمور .

٣١٤ - وتنشأ مشاكل مماثلة عندما تحاول المجموعة الدينية المسيطرة استخدام الدولة كأداة لانفاذ التعاليم الدينية التي يؤمن بها أفراد تلك المجموعة ، وعندما لا يتيح النظام السياسي مجالا للقيام بأنشطة تشريعية ديمقراطية طبيعية ، وعندما تستخدم سلطة الدولة لمنع الأفراد في اختيار دينهم بحرية ، يتعرض ضمير الانسان وتنميته الروحية لخطر ماحق . ولا ينجم الخطر ، دوما ، عن الدولة ، بل عن فئات من السكان تريد السيطرة على الدولة بغية استخدامها لأغراضها الدينية .

٣١٥ - ويتعين على الدولة ، في هذا المجال ، كما في غيره ، أن تترك مجالات عاما مفتوحا ، يمكن لأفراد جميع المجموعات الدينية وغير المؤمنين أن يشعروا فيه أنهم في ديارهم لا يخافون شيئا ولا ترد على حريتهم قيود لا محل لها ، وقد تضطر الدولة الى حماية هذا المجال في المجموعات التي ترغب في تحطيمه .

٣١٦ - وتقتضي جميع هذه الأمور التحلي بالاعتدال لا من طرف الحكومات والمسؤولين فحسب ، بل أيضا ، وعلى نحو خاص ، من طرف الشعب عامة ، والمهم جدا بالنسبة للمستقبل هو معرفة ما اذا كان يمكن للتعليم والتنشئة الاجتماعية أن يسهما في انتشار شعور بالالتزام العام بالتسامح بين المجموعات الاثنية واللغوية والدينية . وينبغي الاسترشاد بالمادة ٢٩ من اتفاقية حقوق الطفل ، التي تنص على الشروط الثلاثة الواجب توافرها في التعليم . فقد جاء فيها:

توافق الدول الأطراف على أن يكون تعليم الطفل موجها نحو:

"(ج) تنمية احترام ذوي الطفل وهويته الثقافية ولغته وقيمه الخاصة ، والقيم الوطنية للبلد الذي يعيش فيه الطفل والبلد الذي نشأ فيه في الأصل ، والحضارات المختلفة عن حضارته ؛

"(د) اعداد الطفل لحياة تستشعر المسؤولية في مجتمع حر ، بروح من التفاهم والسلم والتسامح والمساواة بين الجنسين والصداقة بين جميع الشعوب والجماعات الاثنية والوطنية والدينية والأشخاص الذين ينتمون الى السكان الأصليين ".

٣١٧ - واذا أخذت جميع الدول ذلك مأخذ الجد ، فيمكن ، عندئذ ، ظهور أجيال جديدة قادرة على الجمع بين الحب لهويتها الاثنية أو الدينية أو اللغوية واتخاذ موقف متعاطف وايجابي ازاء أصحاب التقاليد والأديان والثقافات الأخرى ، ادراكا منها للثراء الذي يمكن أن تستمده من التعلم من بعضها البعض وحفز بعضها البعض بدلا من كراهيتها ورفضها لبعضها البعض ، الأمر الذي يؤدي الى افقارها .

ثالثا - أدوار المجتمع الدولي

٣١٨ - تتناول هذه الدراسة النهج البناءة على المستوى الوطني . وبإمكان المجتمع الدولي أن يساعد في تيسير الجهود الوطنية . وسيكتفى هنا بايراد بضع ملاحظات عن هذا الموضوع .

عدم التدخل

٣١٩ - للمحافظة على السلم والتعاون الدوليين يكون من الاساسي تجنب التدخل الخارجي والتحريض الخارجي على البغضاء وكراهية الاجانب ؛ وإلا ستزداد صعوبة ايجاد حل للنزاعات على المستوى الوطني . وربما كان من غير الممكن أن تتجنب حكومات دول أجنبية أحيانا الوقوع تحت ضغط جمهورها لكي تسهم في التدخل في حالة ادعاء أقليات في دول مجاورة لها بأنها تخضع لتمييز صارم أو حرمان من الهوية . وتكون هذه الضغوط قوية بوجه خاص عندما تكون الاقلية المعنية تشبه في انتمائها العرقي أو اللغوي غالبية سكان الدولة التي يطالب أبناؤها بذلك التدخل . بيد أن الاستسلام لمثل هذه الضغوط أو تحريض أو تشجيع أقلية ما في دولة أخرى على اللجوء إلى العنف ، هو أمر يسبب زعزعة عميقة للاستقرار وبالتالي ينبغي تجنبه . ومع ذلك فان ذلك الامتناع عن التدخل يتطلب توافر بدائل بناءة للعمل في إطار منظمات إقليمية أو في إطار الامم المتحدة .

٣٢٠ - وللأمم المتحدة دور هام تؤديه في تشجيع استقرار الدول من الناحيتين السياسية والاجتماعية . ذلك أن الفقرة ٥ من ديباجة إعلان عام ١٩٩٢ بشأن حقوق الاشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية ، تنص على أن تعزيز وحماية حقوق الاشخاص المنتمين إلى أقليات قومية وإثنية وإلى أقليات دينية ولغوية يسهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يعيشون فيها . وتتمثل مهمة الامم المتحدة والمنظمات الإقليمية في المساعدة في حماية وتعزيز حقوق الاقليات بشكل يسمح بتحسين الاستقرار السياسي والاجتماعي للدولة المعنية ، بدلا من إضعافه . وينبغي أن تتبع المنظمات غير الحكومية هذا المبدأ التوجيهي أيضا .

الاساس المعياري الدولي

٣٢١ - إن الاساس المعياري الدولي موجود الآن ، كما أُشير إليه في الفرع دال من الفصل الأول من هذه الدراسة . ويتمثل أحد السبل لوضع مزيد من المعايير في استخدام المعاهدات الثنائية التي تتضمن التزامات متبادلة على الدول لحماية وتشجيع وجود وهوية الاقليات داخل دولها . وقد اعتمد في السنوات الاخيرة عدد متزايد من هذه المعاهدات الثنائية ، ولا سيما فيما بين دول أوروبا الوسطى والشرقية . ويتناول بعضها موضوع حماية الاقليات وحده ؛ بينما يتضمن البعض الآخر أحكاما عن التعاون الثقافي وغيره من أشكال التعاون في إطار معاهدات ذات طابع عام .

٣٢٢ - وقد تمت صياغة المحتوى المضموني الجوهي لبعض هذه المعاهدات الثنائية على غرار وثيقة عام ١٩٩٠ لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا المعقود في كوبنهاغن . ويتضمن هذا النص بدوره ، أوجه تشابه عديدة مع إعلان الأمم المتحدة لعام ١٩٩٢ بشأن الأقليات . وعلى هذا النحو يكون قد تم فيما يتعلق بالعديد من الأقليات توحيد التطور التقني على المستوى الدولي (مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا والأمم المتحدة) ، بالفعل في قانون تعاهدي . ومع ذلك ، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أنه يحق أيضا لأعضاء الأقليات غير المذكورة صراحة في المعاهدات الثنائية ، التمتع بالحماية الدولية .

٣٢٣ - وينبغي عند ظهور منازعات أو نزاعات ، توافر قنوات يمكن من خلالها معالجة المطالبات . ويمكن تصور أنواع مختلفة من الحالات . وقد قام كل من غودموندور ألفريدسون ودانيلو تورك بتقسيم هذه الحالات الى فئات في مقالة نشراها مؤخرا بعنوان "الآليات الدولية لرصد وحماية حقوق الأقليات" في كتاب عنوانه رصد حقوق الإنسان في أوروبا (آري بلويد وآخرين ، الناشر نيجهوف ، ١٩٩٣) . فهما يميزان بين ثلاثة مجموعات من الحالات: (أ) أنشطة في حالات لا تتسم بوجود نزاع صريح ؛ (ب) أنشطة في حالات تتسم بوجود نزاع سياسي صريح ، بما في ذلك تلك التي تنطوي على درجة معينة من العنف ؛ (ج) أنشطة في حالات ربما شكلت تهديدا للسلم والأمن الدوليين .

٣٢٤ - ففي الحالات التي لا تتسم بوجود نزاع صريح ، توجد طائفة من الآليات والمؤسسات . واستخدامها يمكن أن يفيد بشكل وقائي في تيسير التوصل إلى حلول بناءة . ولجميع الهيئات المنشأة بموجب معاهدات والعاملة في إطار الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ، عليها أدوار هامة تؤديها . ويمكن تطوير هذه الهيئات بصورة أكبر من خلال الاسترشاد بإعلان عام ١٩٩٢ .

٣٢٥ - وثمة دور رئيسي يمكن أن تؤديه اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري التي تتناول أيضا التمييز الاثني . وكما أُشير إليه في الفرع ألف من الفصل الثاني من هذه الدراسة ، تعتبر هذه الاتفاقية الأداة الرئيسية للمحافظة على المساواة داخل المجال المشترك ، والأساس الذي تقوم عليه جميع الحلول الأخرى المتعلقة بحالات الأقليات .

٣٢٦ - وتوفر تقارير الدول المقدمة إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ، معلومات بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عن معاملة الأقليات . كما تتلقى اللجنة ، بموجب البروتوكول الاختياري ، بلاغات من الأفراد الذين يدعون بوقوع انتهاكات للمادة ٢٧ . ولذلك فإن اللجنة في موقف يسمح لها بأن تساعد في منع حدوث نزاعات يمكن أن تصبح خطيرة إذا لم تتم معالجتها في مرحلة مبكرة . وبامكان اللجنة ، في تفسيرها للمادة ٢٧ ، أن تأخذ في الاعتبار إعلان عام ١٩٩٢ .

٣٢٧ - أما اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، فانها تتناول فعلا المسائل المتعلقة بالأقليات دراسة تقارير الدول . فإلى جانب استعراض قيام الدول بتنفيذ التزامها العام بضمان التمتع دون تمييز بحقوق الإنسان المدرجة في العهد ، تثار مسائل محددة تتعلق بالأقليات ، مثل المسائل التي تثار في إطار المادة ١١ (مستوى معيشي كاف) والتي تتعلق بضمانات حصول الفئات المستضعفة والمحرومة ، التي ينتمي أعضاؤها في ظروف عديدة إلى الأقليات ، على غذاء كاف ومأوى والاحتياجات الاساسية الاخرى . وتعتبر الجهود المبذولة للحصول على مثل هذه المعلومات وتذكير الدول بالحاجة إلى اصلاح الأوضاع التي تحرم فيها الأقليات من الحصول على تلك الحقوق ، هي مساهمة ايجابية في تعزيز حقوق الأقليات وبموجب المادة ١٣ التي تتناول الحق في التعليم ، تتصدى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، لمسائل التيسيرات اللغوية ، مثل توفير التدريس للطلاب بلغة الأم .

٣٢٨ - وتؤدي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة دورا رائدا في مجال اللغة والتعليم ، بما في ذلك دورها في ادارة شؤون اتفاقية منع التمييز في التعليم التي تؤكد في المادة ٥(أ)(ج) على حق أعضاء الأقليات في ممارسة أنشطتهم التعليمية الخاصة .

٣٢٩ - واللجنة المعنية بحقوق الطفل وهي آخر هيئة أُنشئت بموجب معاهدة ، مطالبة أيضا باستعراض المسائل المتعلقة بالأقليات . وتنص المادة ٢٩-١(ج) من اتفاقية حقوق الطفل على أن يكون تعليم الطفل موجها نحو تنمية احترام ذوي الطفل وهويته الثقافية ولغته وقيمه الخاصة ، والقيم الوطنية للبلد الذي يعيش فيه الطفل والبلد الذي نشأ فيه في الأصل ، والحضارات المختلفة عن حضارته . ومن شأن تنفيذ هذا النص أن يسهم بصورة كبيرة في إنشاء روح التسامح إزاء التعددية في المجتمع . وتقابل المادة ٣٠ التي تتناول أطفال الأقليات والسكان الأصليين ، المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . وتؤدي اللجنة المعنية بحقوق الطفل ، من خلال حوارها مع الدول الأطراف بشأن تنفيذ المادة ٣٠ ، دورا إضافيا بناءً في تشجيع التعددية في ظل الوئام .

٣٣٠ - ويمكن أن يقوم الإبلاغ بموجب جميع هذه الاتفاقيات بوظيفة وقائية هامة . ويمكن أن يكون التفاعل فيما بين اللجان والدول التي تقدم التقارير ، بمثابة حوار بناء . ويتعين على الدول الأطراف في الهيئات التعاهدية السعي لا إلى فهم الحالة القانونية في البلد المعني فحسب ، بل الى فهم طبيعة النزاعات الحالية أو المحتملة أيضا ، ولا سيما النزاعات المتصلة بالتوتر بين المجموعات . ويتعين عليها أن تستخدم أفضل مساعيها لاقتراح السبل المناسبة للاستجابة إلى التوترات الناجمة عن تعايش مجموعات مختلفة . ومن خلال دراسة التقارير ، يحصل أيضا أعضاء الهيئات التعاهدية على معلومات عن حالات يمكن أن تكون لها أهمية بوصفها انذارا مبكرا بنزاعات تختمر .

٣٣١ - وتتناول منظمة العمل الدولية القضايا المتصلة بالسكان القبليين والسكان الاصليين في الدول المستقلة . ويمكن لمنظمة الامم المتحدة لرعاية الطفولة أن تستخدم في الجهود التي تبذلها لحماية الطفل ، أحكام اتفاقية حقوق الطفل ، للتركيز على تحسين الظروف التي تؤثر على أطفال الاقليات .

٣٣٢ - وعلى المستوى الإقليمي . يقوم مجلس أوروبا بإعداد صكوك وسياسات تتعلق بمسائل الاقليات . وإذا انتهى مجلس أوروبا ، ومن المرجح أن يحدث ذلك في أيلول/ سبتمبر ١٩٩٣ ، من إعداد بروتوكول يرفق بالاتفاقية الاوروبية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الاساسية ، أو اتفاقية منفصلة عن حقوق أعضاء الاقليات ، فان دوره سوف يتعزز بشكل ملحوظ .

٣٣٣ - وقد استحدث مؤتمر الامن والتعاون في أوروبا آليات يمكن استخدامها أيضا لمعالجة مسائل الاقليات . وأهم هذه الآليات هي تعيين المفوض السامي المعني بالاقليات الوطنية ، في عام ١٩٩٢ . وتتمثل ولايته في تقديم الانذار المبكر واتخاذ الإجراء المبكر عند الاقتضاء ، وذلك في أبكر مرحلة ممكنة في حالة ظهور توترات تتعلق بمسائل ذات صلة بالاقليات الوطنية ، يمكن أن تتطور وتصبح نزاعا داخل منطقة مؤتمر الامن والتعاون في أوروبا ، فتؤثر على السلم أو الاستقرار أو العلاقات فيما بين الدول المشاركة فيه . والغرض منها أن تكون بمثابة أداة للدبلوماسية الوقائية . ولذلك فإن مهمة المفوض السامي ليست حماية الاقليات بصورة مباشرة ، بل مهمته أن يكون أداة للتحقيق في التوترات الإثنية وإيجاد حل لها في مرحلة مبكرة . ومع ذلك من الارجح أن يسترشد المفوض السامي في أداء مهمته هذه بالحقوق المعترف بها دوليا لأفراد الاقليات ، ولا سيما في وثيقة مؤتمر الامن والتعاون في أوروبا المعقود في كوبنهاغن في عام ١٩٩٠ .

٣٣٤ - وفي الحالات التي تكون المنازعات واضحة بالفعل ، ويكون قد ظهر فيها بالفعل قدر من العنف ، تصبح الآليات المجدية هي المتعلقة بحقوق الإنسان التي تتناول الانتهاكات الصارخة التي تُرتكب بصورة منتظمة (الاجراء رقم ١٥٠٣ والمقررون القطريون) ، وقد تم الآن اكتساب خبرة من خلال أنشطة المقررين الخاصين التابعين للجنة حقوق الإنسان المعنيين برومانيا والعراق . ففي كلتا الحالتين ، كانت المسائل المتعلقة بنزاعات الاقليات حافلة بالانتهاكات وأفضت إلى تعيين المقررين الخاصين . وفي حالة رومانيا ، دخل المقرر الخاص في حوار بنّاء مع الحكومة عقب التغييرات السياسية التي حدثت في رومانيا بعد تعيينه . وأدت تلك التغييرات إلى زيادة استعداد الحكومة الجديدة لمعالجة المسائل المتعلقة بالاقليات بصورة بناءة أكثر من ذي قبل . كما تم اكتساب خبرة مفيدة من جهود الخبير المستقل المعني بحالة حقوق الإنسان في غواتيمالا .

٣٣٥ - ولا تكون مجرد إدانة الانتهاكات كافية في الحالات التي تتنازع فيها مجموعات . فيجب مساعدة الأطراف وتشجيعها على ايجاد مخرج من تصاعد العنف .

٣٣٦ - ويمكن أن تجتمع الجهات المختلفة في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والهيئات الإنسانية لتيسير ايجاد حلول تسترشد بمبادئ الميثاق ومتطلبات حقوق الإنسان .

٣٣٧ - وعندما يتصاعد النزاع ويصبح عنفا كبيرا يهدد السلم والأمن الدوليين ، يعود الدور الرئيسي إلى مجلس الأمن . ومع ذلك ، يظل لهيئات حقوق الإنسان دور تؤديه كما يتضح من الحالة في يوغوسلافيا . فلم يتم فحسب دعوة لجنة حقوق الإنسان إلى عقد دورة خاصة تتناول الحالة في يوغوسلافيا ، بل إن المقرر الخاص الذي عينته لجنة حقوق الإنسان قدم إلى مجلس الأمن معلومات عن الانتهاكات الصارخة التي حدثت في إقليم يوغوسلافيا سابقا . وأسهم ذلك في أن يتخذ مجلس الأمن قرارا بانشاء محكمة دولية تتصدى لجرائم الحرب في يوغوسلافيا سابقا . كما قدم المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني بحالة حقوق الإنسان في العراق ، معلومات إلى مجلس الأمن ، وأدى ذلك إلى توفير أساس لتقييم جوانب حقوق الإنسان بما في ذلك مشاكل الأقليات التي تنطوي عليها هذه الحالة .

٣٣٨ - كما ينبغي تناول الأدوار التي تؤديها والتي يمكن أن تؤديها المنظمات الدولية غير الحكومية . فهي تواجه صعوبة كلما تعلق الأمر بمنازعات تظهر فيما بين المجموعات . ذلك أن مشكلات الأقليات لا تظهر دائما نتيجة انتهاكات ترتكبها الحكومة ؛ فمن الممكن أن تنجم أيضا عن الأقلية نفسها كما يتضح من حالة البوسنة . وأيا كان المصدر فانه بمجرد تصاعد النزاع وتحوله إلى عنف حلزوني ، كثيرا ما تقع الانتهاكات من جانب الأقلية والأكثرية على السواء . ولقد درجت منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية ، فيما مضى ، على الانشغال فقط بمسألة الانتهاكات التي ترتكبها الحكومات أو التي تُرتكب تحت مسؤوليتها . وفي مواجهة المنازعات التي تظهر فيما بين المجموعات ، يتعين على المنظمات غير الحكومية - إذا أرادت أن تحافظ على مبدأ النزاهة - أن تتناول أيضا الانتهاكات التي ترتكبها كيانات غير حكومية بما في ذلك العناصر المناضلة من بين الأقليات ، وإلا تحولت الدعوة إلى حقوق الإنسان إلى دعوة خاصة تؤيد مجموعة واحدة ، يمكنها أن تصبح بدورها مجموعة تشجع استمرار العنف بدلا من بذل الجهود لإيجاد حل بناء للمشكلة . ومعظم المنظمات غير الحكومية تدرك هذا الخطر ، ولكن يجب التأكيد على أن المهمة يجب أن تتمثل في المساعدة على ايجاد حل بناء للنزاعات وليس في زيادة تفاقمها .

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

المواد التي استُند إليها في التوصل إلى الاستنتاجات

٣٣٩ - تستند الاستنتاجات التالية إلى الدراسة السابقة وكذلك إلى ست ورقات للخبراء تم إعدادها لحلقة دراسية تقنية نظمها مركز حقوق الإنسان في الفترة من ٣ إلى ٤ شباط/فبراير ١٩٩٣ ، استعدادا لهذه الدراسة . والورقات التي تندرج في مرفق هذا التقرير ، هي كالآتي: ورقة أعدها البروفسور فويين ديميتريفيتش ، بعنوان "الأقليات الجديدة والقديمة وفقدان الوضع المكتسب في الدول 'الاشتراكية' السابقة" ؛ وورقة أعدها البروفسور ياش كاهاي ، بعنوان "الاستجابات القانونية للانتماء الاثني في جنوب وجنوب شرق آسيا" ؛ وورقة أعدها البروفسور و. و. أوموزوريكي ، بعنوان "الخبرات الوطنية المتعلقة بالحل السلمي والبنّاء لمشاكل الاقليات في نيجيريا" ؛ وورقة أعدتها البروفسورة كلير بالي ، بعنوان "صلة عمليات نقل السكان بحقوق الأقليات" ؛ وورقة أعدها البروفسور فاليري تيشكوف ، بعنوان "القوميات وتنازع الانتماءات الإثنية في روسيا ما بعد الشيوعية" ؛ وورقة أعدها البروفسور روديكر فولغروم ، بعنوان "ظهور أقليات 'جديدة' نتيجة الهجرة" .

الأساس: المساواة في الكرامة والحقوق

٣٤٠ - تستند الدراسة إلى المقدمة المنطقية القائلة بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان يعنى قبل كل شيء بمساواة وكرامة كل إنسان . ولذلك فهو يضع حدودا للحقوق الجماعية لكل من الأغلبيات والأقليات ، بمعنى أنه لا يمكن استخدام أي منها لإلغاء حرية الإنسان ومساواته في الكرامة . وينبغي عدم تقرير امتيازات للأغلبية أو للأقليات . وينبغي أن يكون هناك مجال مشترك في المجتمع الوطني يستند إلى مبدأ المساواة وعدم التمييز لكل شخص يعيش في الدولة بوصفها منزله المشترك . وينبغي ألا تكون الدولة "ملكا" لمجموعة إثنية أو دينية أو لغوية واحدة سواء كانت تشكل الأغلبية أو الأقلية (كما كان الحال في جنوب افريقيا في ظل الفصل العنصري) .

٣٤١ - والمطلوب من الدولة في السياق المشترك هو أن تحترم حقوق الإنسان المعترف بها عالميا عندما تتعامل مع جميع سكان البلد ؛ وأن تحمي هذه الحقوق من الانتهاكات التي ترتكبها كيانات خاصة أو غير حكومية ؛ وأن تساعد سكانها في التمتع بحقوقهم من خلال اتخاذ التدابير الايجابية الضرورية على أساس المساواة .

الإجراء الايجابي والمعاملة التفضيلية

٣٤٣ - يتطلب السعي إلى تحقيق المساواة اتخاذ إجراء ايجابي أحيانا . وقد أُشير في الدراسة إلى الحالة في جنوب افريقيا وإلى الحاجة إلى اتخاذ إجراء ايجابي في المستقبل القريب لمعالجة أوجه التفاوت الواسعة النطاق التي ولدتها سياسة الفصل العنصري السابقة . ومن جهة أخرى ، هناك أيضا مشاكل تتعلق بالعمل الايجابي أو المعاملة التفضيلية ، كما يتضح من ورقة ياش كاهاي عن الخبرات الآسيوية . فوفقا لأحكام اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، ينبغي أن تكون هذه التدابير انتقالية وينبغي عدم الاحتفاظ بها بعد أن يتم بلوغ الأهداف التي شُرع في هذه التدابير من أجل تحقيقها . أما المعاملة التفضيلية داخل المجال المشترك ، التي تتجاوز التدابير الايجابية الانتقالية المسموح بها ، فانها تكون مزعزعة للاستقرار وقد تكون السبب في اثارة قدر كبير من الاحتكاك . كما أن الإجراء الايجابي لا يعود بالضرورة بالنفع على أولئك الذين هم في أمس الحاجة اليه - أي أضعف المجموعات التي يمارس التمييز ضدها . وفي بعض الحالات ، فإنها تميل إلى أن تعود بالفائدة فحسب على الطبقة المتوسطة بل وعلى الميسورين من بين المجموعات التي تستحق أن تتخذ إجراءات ايجابية بشأنها . وفي ظروف عديدة ، يمكن التوصل إلى نتائج أفضل مع قدر أقل من الاحتكاك ، من خلال إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، بصورة منتظمة .

المواطنة وحالات الأقليات

٣٤٣ - يتأثر تمتع أعضاء الأقليات بمساواتهم في الحقوق بوضعهم كمواطنين . واتضح أن ذلك يشكل مشكلة خطيرة ناجمة عما حدث مؤخرا من حل الاتحادات وغيرها من الكيانات الأكبر حجما . وكقاعدة عامة ، يجب أن يتاح تلقائيا خيار المواطنة ، لأولئك الذين كانوا قد أصبحوا ، بموجب النظام القانوني الذي كان ساريا قبل حل الاتحاد ، مقيمين قانونيين في إقليم ظهر أو عاد الى الظهور كدولة مستقلة ، بغض النظر عن خلفيتهم الإثنية أو الدينية أو اللغوية ومكان ولادتهم أو مكان ولادة آبائهم .

٣٤٤ - ومشكلة المواطنة مختلفة في الحالات التي يكون قد تم فيها نقل سكان إلى أراض تم احتلالها بالقوة دون أن تُدمج في إقليم الدول التي قامت بالاحتلال . ففي هذه الحالات ، يدرك حتما أولئك الذين تم نقلهم أنهم وصلوا إلى إقليم لا يشكل جزءا من دولتهم . وهم لا يُعتبرون بأي حال من الاحوال من مواطني الإقليم الذي نُقلوا إليه . وعندما ينتهي الاحتلال ، يجب أن يواجهوا الحقيقة المتمثلة في أنهم أجانب في بلد مستقل . وينبغي تناول حالتهم بإنسانية . وربما انطبق نفس الشيء على السكان الذين يتم نقلهم إلى إقليم تم احتلاله انتهاكا لميثاق الأمم المتحدة ، وذلك حتى إذا كان الإقليم قد أُدمج في إقليم الدولة التي قامت بالاحتلال ، شريطة أن تكون الأمم المتحدة قد اعترفت من خلال هيئاتها المختصة على قانونية الدمج في وقت تنفيذه وألا تكون قد قبلت أبدا بالدمج كإجراء سليم من الناحية القانونية .

٣٤٥ - وقد تم بحث هذه المشاكل والمشاكل الأخرى الناجمة عن نقل السكان ، في الورقة التي أعدتها كلير بالي للحلقة الدراسية التقنية .

التعددية في ظل الوئام

٣٤٦ - أوضحت المواد التي تم جمعها أن هناك جهودا متزايدة تبذل في أنحاء عديدة من العالم لقبول فكرة محافظة أعضاء مختلف المجموعات الإثنية والدينية واللغوية على هويتهم ، لا سيما أولئك الذين ينتمون الى مجموعات مستقرة . ويمكن أن يفيد اعلان عام ١٩٩٢ بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وأقليات دينية ولغوية ، في المستقبل ، في توجيه هذه الجهود . ووصفت الدراسة جهودا ابداعية عديدة بذلتها الدول لايجاد ظروف يمكن المجموعات المختلفة داخل المجتمع الوطني أن تحافظ في اطارها على هويتها . وينبغي احترام القيود العملية . وستكون هناك حاجة إلى ما لا يقل عن لغة مشتركة واحدة يمكن بواسطتها أن يتصل جميع السكان مع بعضهم البعض . ويجب أن تعتمد الدولة أيضا وتصون عددا من القواعد المشتركة التي تضمن المساواة وتقدم حلولا للمشكلات المتعلقة بالرفاه العام والأمن لجميع أفراد المجتمع . ولهذه الظروف بعض الأثر الذي لا يمكن تجنبه في تحقيق التجانس . ومع ذلك ، هناك في إطار الحدود التي يفرضها هذا الشرط ، خيارات متوفرة عديدة . ومسألة الحقوق اللغوية مسألة مركزية وكذلك الحال بالنسبة لامكان تلقين الشخص ثقافته وتقاليده . وقد ورد كلا هذين العنصرين الآن بصورة واضحة تماما في المادتين ٢٩ و٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل ، التي أصبح عدد كبير من الدول أطرافا فيها بالفعل . ويمكن أن تكون الممارسة التي تتبعها اللجنة المعنية بحقوق الطفل مرشدا مفيدا ، في المستقبل ، لبيان كيفية انتشار التعددية في ظل الوئام .

٣٤٧ - وذكر البروفيسور أوموزوريكي في ورقته أن مشكلة الأقليات في افريقيا ربما اختلفت عن نظيرتها في أوروبا .

"ليس المراد هو أن يجمدوا لغتهم وثقافتهم وما الى ذلك - بل ان هذا قد يحرف عن سبيل بناء الدولة انطلاقا من خليط من المجموعات الإثنية أو العشائر في البلدان الافريقية . فرغبتهم هي بالأحرى العيش بحرية كأفراد والسماح لهم بالاندماج مع أعضاء المجتمع الآخرين ان رغبوا في ذلك ، دون أن يتعرضوا للحرمان لمجرد كونهم يختلفون عن الباقين" .

التعددية تبعا للتقسيمات الاقليمية

٣٤٨ - إن هذه مسألة تثير قدرا أكبر من المشاكل . فقد أوضحت الدراسة استخدامها على نطاق واسع لا سيما في دول واسعة المساحة ، من خلال الهياكل الاتحادية أو ترتيبات الاستقلال الذاتي ، لكنها موجودة أيضا في عدة دول صغيرة . ومن الضروري ضمان منح التقسيمات الاقليمية مضمونا ديمقراطيا وامتثالها لمتطلبات حقوق الإنسان . وليس

الغرض من التقسيمات الاقليمية هو منح المجموعات الإثنية حكومات "خاصة بها" بل جعل مؤسسات السلطة وخدمات الدولة أقرب إليها . ولئن نتج عن نزع مركزية السلطة من المركز ومنح الصلاحيات لوحدات اقليمية أصغر ، يؤدي الى تكوين تشكيلات أكثر تجانسا من الوجهة الاثنية وتمكين المجموعات الإثنية من ايجاد ظروف يمكنها في ظلها صون هويتها على نحو أفضل ، فانه يتعين على الأغلبية المحلية أن تتقاسم السلطة على أساس ديمقراطي مع أعضاء المجموعات الأخرى التي تعيش في نفس الوحدة الاقليمية . فحتى أصغر وحدة لا تكاد تكون أبدا "نقية" تماما بالمعنى الإثني ، كما لا ينبغي أن يكون هذا هدفا يُسعى اليه . وذلك يعني أنه يمكن للمجموعات التي تشكل أقليات في الأمة أن تشكل أغلبيات في الوحدة الفرعية الاقليمية أو الوحدة ذات الاستقلال الذاتي ، لكنها يجب أن تكون تعددية داخل المنطقة بقدر ما يجب على الأغلبية أن تكون تعددية في البلد بأسره .

٣٤٩ - وتندرج في الورقة التي أعدها فاليري تيشكوف مناقشة أكمل لهذه المشاكل ، تراعي الصعوبات الخاصة التي يواجهها الاتحاد الروسي في فترة ما بعد الشيوعية .

مشاكل الأقليات في الفترات الانتقالية

٣٥٠ - ظهرت بعض النزاعات البالغة العنف في الفترات الانتقالية . فعندما حدثت تغييرات جذرية في وقت واحد في الايديولوجية المسيطرة والبنية السياسية والنظام الاقتصادي ، كما حدث عندما انحل كل من الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا السابقين وبقيت منهما الجمهوريات التي كانا يتألفان منها ، واجهت المجموعات المختلفة صعوبات كبيرة في التكيف مع بعضها البعض . وأدى الاستخدام غير الموفق الى حد ما للوضع الإثني الوطني من جانب المجموعات الإثنية الكبيرة في إطار النظام السابق إلى ظهور مفهوم الحقوق المكتسبة التي تعرضت للخطر بسبب التحول الذي يحدث الآن . وقد شهدت يوغوسلافيا السابقة أكثر العواقب قسوة وشدة ، ولكن يمكن أن يلاحظ أيضا في منطقة ما وراء القوقاز وفي أماكن أخرى عديدة في الاتحاد السوفياتي السابق ، انتشار المعاناة على نطاق واسع بسبب التوترات الناجمة عن مثل ذلك التحول المفاجئ .

٣٥١ - والانتقال إلى الديمقراطية يجعل من المستحيل المحافظة على الامتيازات القائمة على أسس اثنية أو لغوية أو دينية . ومن جهة أخرى ، ينبغي أن تكون هناك حماية فعالة لحق الشخص في صون هويته في المحافظة على حقة في عدم التعرض للتمييز القائم على أسس إثنية في الدول الجديدة . ولقد أدى الخوف من المستقبل ، وعدم الاطمئنان الى حماية الهوية والحماية من التعرض للتمييز ، الى تهيئة الأرضية للتعبئة السياسية التي قام بها المتاجرون بالاثنية مما أدى إلى حدوث أفظع مأساة شهدتها أوروبا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية . وبنظرة الى الوراء يتضح أنه ربما كان من الممكن تجنب وقوع ذلك لو أن المجتمع الدولي اتخذ تدابير وقائية مبكرة .

دور المجتمع الدولي

٣٥٢ - لقد عبرت الدراسة عن الحرص على أمرين . فمن جهة ، ينبغي ألا تتدخل الدول وغيرها من الأطراف الغريبة عن النزاع ، بشكل احادي الطرف في منازعات المجموعات أو تشجع على البغضاء وكراهية الأجانب . ومن جهة أخرى ، هناك حاجة إلى قنوات داخل المنظمات الاقليمية أو منظمة الأمم المتحدة لمعالجة قضايا المجموعات داخل الدول ذات السيادة . وهناك فرص كثيرة من هذا القبيل ويمكن الاستفادة منها على نحو أفضل ، على هدى الاعلان الجديد بشأن حقوق الأشخاص المنتمين الى أقليات قومية أو اثنية والى أقليات دينية ولغوية . غير أنه ، في ضوء الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المصحوبة بمنازعات عديدة فيما بين المجموعات ، هناك حاجة ملحة الى تعزيز المؤسسات القائمة واجراءاتها ، والى تطوير آليات جديدة أيضا .

٣٥٣ - وتؤدي بعض المنظمات غير الحكومية أدوارا هامة لتيسير مد الجسور واقامة التعددية في ظل الوئام . وأهم تلك المنظمات فريق حقوق الأقليات ، وهو ذو سجل طويل ومميز في مجال تشجيع الاهتمام بحق الأقليات في صون وتنمية هويتهم داخل الدول ذات السيادة . وتكرس بعض المنظمات غير الحكومية جهودها لايجاد حل للمنازعات التي تنشب فيما بين المجموعات . ومن هذه المنظمات منظمة اليقظة الدولية . كما أن هناك عددا كبيرا من المنظمات غير الحكومية الأخرى يعنى بمسألة حقوق الأقليات كجزء من عملها العام في مجال حقوق الإنسان . ومع ذلك فإن عددا قليلا من المنظمات يعطي الأولوية فيما يبدو لسياسات التضامن مع مجموعات معينة وذلك على حساب الدعوى المستمرة لحقوق الانسان للجميع - سواء كان الأعضاء مجموعات الأغلبية أو مجموعات الأقلية - مما قد يؤدي إلى اضعاف قدرتها على النهوض بحقوق الإنسان بوجه عام .

الحواشي

(١) Nathan Lerner, Group Rights and Discrimination in International Law, Martinus Nijhoof Publishers, Dordrecht/Boston/London 1991, p.163.

(٢) Wojciech Sadurski, as quoted by lerner, op.cit (note 1) p.163 .

- - - - -