الأمم المتحدة
A/78/195
الجمعية العامة
Distr.: General
16 August 2023
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والسبعون

البند 73 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النُهج البديلة من أجل تحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

قضايا الأقليات**

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرناند دي فارين، وفقا لقرار لجنة حقوق الإنسان 79/2005.

* A/78/150.

** قدمت هذه الوثيقة في وقت متأخر إلى خدمات المؤتمرات دون تقديم التفسير المطلوب بموجب الفقرة 8 من قرار الجمعية العامة 208/53 باء.

210923 180923 23-15818 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرناند دي فارين

موجز

يقدم المقرر الخاص المعني بقضـــايا الأقليات، فرناند دي فارين، في هذا التقرير موجزا في نهاية السنوات الست التي قضاها على رأس ولاية الأمم المتحدة المتعلقة بقضايا الأقليات. ويسلط المقرر الخاص في التقرير الضوء على الإنجازات والتطورات الجديرة بالملاحظة، ولكنه يسلط الضوء أيضا على التحديات العالمية الهائلة المتصلة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان للأقليات. ويلخص أيضا زياراته القطرية ورسائله وأنشطته الأخرى المتعلقة بالولاية خلال الفترة 2022-2023.

وفي الجزء المواضيعي من هذا التقرير، يتناول المقرر الخاص بإسهاب الاهتمام الذي أولي مؤخرا لمكانة حقوق الإنسان للأقليات في مؤسسات الأمم المتحدة وهياكلها ومبادراتها، فضلا عن المناقشات والتوصيات المتعلقة بكيفية التصدي للإنكار المتزايد لحقوق الأقليات في جميع أنحاء العالم. وهو يحدد الشواغل المتعلقة بأثر هذا الاعتراف الباهت بحقوق الإنسان الخاصة بهم والدفاع الباهت عنها كعامل هام في الكثير من التهديدات الرئيسية للسلام والاستقرار العالميين. فالعالم يواجه حاليا أكبر عدد من النزاعات العنيفة وأكبر عدد من النازحين داخليا حتى منذ ما قبل الحرب العالمية الثانية، وتسونامي من خطاب الكراهية وجرائم الكراهية في عدد كبير من البلدان، وزيادات هائلة محتملة في العدد العالمي للأشخاص عديمي الجنسية. وفي جميع هذه الأزمات، تكون الأقليات هي الأهداف أو الضحايا بأغلبية ساحقة، بما في ذلك تمثيلها أكثر من ثلاثة أرباع أولئك الذين حرموا من المواطنة ويعانون من انعدام الجنسية. وكما يبين المقرر الخاص في هذا التقرير، فإن هذه الحالة قد تعزى إلى حد غير قليل إلى عدم الاعتراف المؤسسي بالأسباب الجذرية للكثير من هذه الظواهر وهي: التحيز والعنصرية والاستخدام ككبش فداء والتعصب، وهي ظواهر تتزايد في جميع أنحاء العالم، وكثيرا ما تصاحب أشكالا جديدة من النزعة القومية الإقصائية، وإلى عدم معالجة هذه الأسباب الجذرية. والإنفاذ الانتقائي لحقوق الإنسان، وإغفال حقوق الأقليات أو تجاهلها، يقوض أسس ميثاق الأمم المتحدة ذاتها والوعد بعالمية حقوق الإنسان الدولية، بعد مرور 75 عاما على صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويقطع شوطا طويلا نحو تفسير أوجه الفشل في منع نشوب النزاعات وفي القضاء على انعدام الجنسية، وفي منع النمو الهائل لخطاب الكراهية وجرائم الكراهية وحتى الدعوات إلى العنف والإبادة الجماعية، بأي شكل من الأشكال.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2022، بمناسبة الذكرى السنوية لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، أدلى الأمين العام بالبيان التالي: "بعد ثلاثين عاما، العالم مقصّر غاية التقصير. نحن لا نواجه ثغرات – نحن نواجه تقاعسا وإهمالا صريحين في حماية حقوق الأقليات". وردا على ذلك الاعتراف، يقدم المقرر الخاص إرشادات بشأن سبل المضي قدما في معالجة "تقاعس المجتمع الدولي وإهماله"، اللذين أسهما في إيجاد عالم أكثر تفاوتا واضطرابا وعنفا، ويحدد نهجا جديدة إزاء التهديدات والأخطار الجديدة الناشئة بالنسبة للأقليات، ولا سيما تلك الناشئة عن الذكاء الاصطناعي.

أولا - مقدمة

1 - يقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرناند دي فارين، هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملا بولايته، المحددة في قرار لجنة حقوق الإنسان 79/2005. ويلخص المقرر الخاص في التقرير الأنشطة التي اضطلع بها في عامي 2022 و 2023 منذ تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/77/246) ويقدم لمحة عامة عن الأولويات المواضيعية الرئيسية والإنجازات والتطورات التي حدثت خلال فترة ولايته التي دامت ست سنوات كمكلف بولاية. كما يقدم فرعا مواضيعيا عن سبل المضي قدما في معالجة "تقاعس المجتمع الدولي وإهماله" فيما يتعلق بحماية حقوق الأقليات. ويقدم المقرر الخاص أيضا بعض الملاحظات بشأن عمل واتجاه المنتدى المعني بقضايا الأقليات والمنتديات الإقليمية التي عقدت خلال فترة ولايته، ويحدد القضايا والتحديات الناشئة المتعلقة بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية.

2 - ويعرب المقرر الخاص عن شكره وامتنانه للعديد من الأفراد والكيانات الذين دعموه وتعاونوا معه في عمله كمكلف بولاية خلال فترة ولايته، بمن فيهم ممثلو الأقليات ومجتمعاتها، والمجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان، والدول الأعضاء، ولا سيما أولئك الذين يشكلون جزءا من مجموعة أصدقاء قضايا الأقليات، وكيانات منظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الأكاديمية والبحثية. ويود أن يشكر بوجه خاص مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على الدعم المتواصل الذي قدمته له بصفته مكلفا بولاية، ولا سيما موظفي حقوق الإنسان الذين عملوا معه خلال هذه الفترة.

ثانيا - أنشطة المقرر الخاص في عامي 2022 و 2023

3 - يود المقرر الخاص أن يوجه انتباه الجمعية العامة إلى الصفحة الشبكية المخصصة للولاية المواضيعية المتعلقة بقضايا الأقليات، حيث تقدَّم معلومات عامة عن الأنشطة المرتبطة بالولاية، بما في ذلك الرسائل والبيانات الصحفية والمناسبات العامة والزيارات القطرية والتقارير المواضيعية[1]. وترد لمحة عامة عن أنشطة المكلف بالولاية في الفترة بين آب/أغسطس وكانون الأول/ديسمبر 2022 في التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثانية والخمسين[2]. وبشكل استثنائي، مدد مجلس حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص لمدة ثلاثة أشهر، حتى 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023.

4 - وقد شارك المقرر الخاص في عدد كبير من الأنشطة الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان للأقليات والتوعية بها. وشملت هذه الأنشطة ما يلي: توفير المشاورات بشأن الحدث الرفيع المستوى للجمعية العامة للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية خلال الدورة السابعة والسبعين للجمعية العامة المعقودة في نيويورك والمشاركة في ذلك الحدث؛ وحضور عشرات عديدة من المؤتمرات شخصيا أو عبر الإنترنت في جميع أنحاء العالم والتحدث فيها؛ والمساهمة في أنشطة توعية أخرى شتى، مثل الندوات مع الطلاب والشباب، فضلا عن إجراء مقابلات إعلامية.

(1) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

(2) A/HRC/52/27.

ألف - الزيارات القطرية

5 - قام المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى باراغواي في الفترة من 14 إلى 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2022 بدعوة من الحكومة. وسيقدم تقرير الزيارة القطرية إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والخمسين التي ستعقد في عام 2024. ومن المتوقع أيضا أن يقوم المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى طاجيكستان في الفترة من 9 إلى 20 تشرين الأول/أكتوبر 2023. ولم تتحقق زيارة قطرية إلى الاتحاد الروسي كان مخططا لها أن تحدث في عام 2022.

باء - الرسائل

6 - في عام 2022، أرسل المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات ما مجموعه 70 رسالة. ومن بين هذه الرسائل، كانت 51 رسالة هي رسائل ادعاءات، وكانت 13 رسالة هي رسائل التماسات عاجلة، وكانت 6 رسائل هي رسائل قلق أخرى تتعلق بمشاريع قوانين أو تشريعات أو سياسات أو ممارسات لا تمتثل للقانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ومن بين هذه الرسائل السبعين المرسلة، أرسلت جميعها بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وكانت 11 رسالة بقيادة المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات. وفيما يتعلق بالتوزيع الجغرافي، أرسلت 4 من الرسائل إلى دول أفريقية، و 39 رسالة إلى دول آسيا والمحيط الهادئ، و 4 رسائل إلى دول أوروبا الشرقية، ورسالتان إلى دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و 21 رسالة إلى دول أوروبا الغربية ودول أخرى، و 8 رسائل إلى دول أخرى.

7 - وفي الفترة من 1 كانون الثاني/يناير إلى 12 أيار/مايو 2023، أرسل المقرر الخاص ما مجموعه 11 رسالة. ومن بين تلك الرسائل، كانت ست رسائل هي رسائل ادعاءات، وكانت ثلاث رسائل هي رسائل التماسات عاجلة، وكانت رسالتان أخريان تعربان عن القلق بشأن مشاريع قوانين أو تشريعات أو سياسات أو ممارسات لا تمتثل للقانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ومن بين هذه الرسائل الإحدى عشرة، أرسلت 6 رسائل بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وكانت 5 رسائل بقيادة المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات.

جيم - المنتدى المعني بقضايا الأقليات والمنتديات الإقليمية

8 - عقدت الدورة الخامسة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات في قصر الأمم بجنيف يومي 1 و 2 كانون الأول/ديسمبر 2022 بشأن موضوع "استعراض وتأمل من جديد وإصلاح: الذكرى السنوية الثلاثون لاعتماد إعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية" بعد توقف دام ثلاث سنوات، وإن كانت هناك بعض التدابير المتخذة لاستيعاب التدخلات عبر الإنترنت. وارتفع عدد المشاركين المسجلين في عام 2022، ليصل تقريبا إلى مستوى المشاركة الذي شهده المنتدى قبل جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، مع وجود 580 مشاركا من 79 بلدا، مما كان مؤشرا على المستوى العالي من الاهتمام بالمنتدى نفسه وأهمية معالجة قضايا الأقليات. وقدم تقرير كامل عن دورة المنتدى والتوصيات المستقاة منه إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثانية والخمسين المعقودة في عام 2023 (A/HRC/52/71).

9 - كما عقد المقرر الخاص أربعة منتديات إقليمية في عام 2022 (المنتدى الإقليمي للأمريكتين، والمنتدى الإقليمي لأفريقيا والشرق الأوسط، والمنتدى الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، والمنتدى الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا)، إضافة إلى توجيه الدورة السنوية للمنتدى المعني بقضايا الأقليات.

10 - والمنتدى المعني بقضايا الأقليات نفسه قد أنشأه مجلس حقوق الإنسان في عام 2007 بموجب قراره 15/6، وأعيد تأكيد دوره الهام في عام 2012 في قرار المجلس 23/19. والمنتدى مكلف بتوفير منبر لتعزيز الحوار والتعاون بشأن القضايا المتعلقة بالأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية واللغوية، وتقديم مساهمات مواضيعية وخبرات فنية لعمل المقرر الخاص.

ثالثا - لمحة عامة عن الأولويات والإنجازات المتصلة بالولاية منذ عام 2017

11 - حدد المقرر الخاص، في تقريره الأول إلى الجمعية العامة، المقدم في عام 2017، أربع أولويات مواضيعية هي: انعدام الجنسية؛ والتعليم واللغة وحقوق الإنسان للأقليات؛ وخطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات على وسائل التواصل الاجتماعي؛ ومنع النزاعات الإثنية. وقد ركز المقرر الخاص أيضا خلال ولايته على النُهُج الجديدة لتحسين إمكانية الوصول إلى الأنشطة المضطلع بها في إطار الولاية، مثل دورات المنتدى المعني بقضايا الأقليات، وعلى الثغرات في الجهود الرامية إلى تحسين حماية حقوق الأقليات في مؤسسات الأمم المتحدة وهياكلها ومبادراتها.

12 - وقد أثيرت هذه الأولويات المواضيعية في جميع الزيارات القطرية التي قام بها المقرر الخاص (إلى إسبانيا وباراغواي وبوتسوانا وسلوفينيا وقيرغيزستان والولايات المتحدة الأمريكية)، وفي المنتديات الإقليمية وفي المنتدى المعني بقضايا الأقليات، وكثيرا ما أشير إليها في أنشطة ومناسبات أخرى وفي تقاريره السنوية المقدمة إلى الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان.

ألف - انعدام الجنسية

13 - حدثت إحدى النتائج الإيجابية القليلة فيما يتعلق بانعدام الجنسية خلال فترة ولاية المقرر الخاص في عام 2019 في قيرغيزستان، حيث اعتمدت الحكومة تشريعات واتخذت خطوات أدت بها إلى أن تصبح أول بلد يضع حدا إلى حد كبير لانعدام الجنسية لجميع الأغراض العملية (A/HRC/46/57/Add.1، الفقرة 16).

14 - أما حملة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين #IBelong لإنهاء حالات انعدام الجنسية فهي تقترب من نهايتها بحلول عام 2024، دون أن يكون لها أي تأثير كبير على العدد الإجمالي للأشخاص عديمي الجنسية في العالم. وتشير التقييمات الأقل رأفة إلى أنها فشلت تماما، حيث لم يحدث أي انخفاض ملحوظ في حالات انعدام الجنسية منذ بداية الحملة قبل 10 سنوات تقريبا، وهناك مخاطر حقيقية للغاية من أن يصبح ملايين الأشخاص عديمي الجنسية في السنوات المقبلة.

15 - ويبدو أن فشل حملة #IBelong في إنهاء انعدام الجنسية بحلول عام 2024، أو حتى الحد منه بشكل كبير، يرجع إلى حد كبير إلى عدم كفاية التركيز على الأسباب الرئيسية لانعدام الجنسية في جميع أنحاء العالم، وهذه الأسباب هي الحرمان التمييزي والمستهدف من المواطنة فيما يتعلق بأفراد بعض الأقليات. وكما أشار المقرر الخاص مرارا وتكرارا في تقاريره السنوية، بما في ذلك التقرير السابق المقدم إلى الجمعية العامة، فإن أكثر من ثلاثة أرباع عديمي الجنسية في العالم ينتمون إلى حفنة من الأقليات المحرومة جماعيا

من المواطنة في بلدان مثل كوت ديفوار (الديولا وأقليات شـــمالية أخرى)، والجمهورية الدومينيكية (الأقلية ذات الأصـــل الهايتي)، ولاتفيا (الأقلية الناطقة بالروســية) وميانمار (أقلية الروهينغيا) (A/73/205). وعلى الرغم من ذلك، لم تُحدَّد معالجة الأسـباب الرئيسـية لانعدام الجنسـية التي تؤثر على الأقليات كأولوية لحملة #IBelong للفترة 2014–2024 لإنهاء انعدام الجنسـية بحلول عام 2024. كذلك، التزمت مفوضـية الأمم المتحدة لشـؤون اللاجئين، عاملة من خلال الحملة، وحتى الأمم المتحدة ككل، الصـمت أو كانت عاجزة إلى حد كبير في التصـــدي للتحذيرات والشـــواغل الخطيرة التي أعرب عنها المقرر الخاص وآخرون من أن ملايين آخرين من أفراد الأقليات من أصـــول بنغالية ومســـلمة في آســـام بالهند (وربما في أجزاء أخرى من البلد) قد يُعتبرون غير مواطنين ويصبحون بحكم الواقع عديمي الجنسية في المستقبل القريب (المرجع نفسه). الفقرة 35).

16 - وفي حين أنه من المقرر أن تكون هناك مبادرة جديدة تســـمى التحالف العالمي لإنهاء انعدام الجنســـية، تهدف إلى تســـريع إيجاد حلول لانعدام الجنســـية، بحلول عام 2030، من خلال نهج جماعي لأصـحاب المصـلحة المتعددين يركز على تجربة عديمي الجنسـية أو مَنْ كانوا عديمي الجنسـية في السـابق ويحترمها[3]، لا يوجد ما يشـير إلى أنه سـيكون هناك أي جهد أكبر للتركيز على المصـادر الرئيسـية لانعدام الجنســية والحاجة إلى احترام الحق في المســاواة دون التمييز في مســائل المواطنة، أو لمنع حرمان ملايين الأقليات من المواطنة. وهناك بالفعل علامات على مواصـــلة "العمل كالمعتاد" من خلال محاولة "إنهاء" حالات انعدام الجنسـية دون معالجة الأسـباب الجذرية الحقيقية لمعظم الحالات. فأولا، لا تتضـمن التوصـية بإنهاء انعدام الجنسـية الواردة في خطتنا المشـتركة، والتي سـتشـكل الأسـاس للمبادرة الجديدة ولحملة جديدة فيما يُفترض، أي ذكر للأقليات وانعدام الجنسـية، وإن كانت تحتوي على إشـارات إلى المهاجرين واللاجئين، على الرغم من أن الأقليات – وليس المهاجرين أو اللاجئين – هم الضـحايا الرئيسيون لانعدام الجنسية على مسـتوى العالم[4]. وإضـافة إلى ذلك، تشـير المناقشـات الخاصـة مع مسؤول في الأمم المتحدة بشـأن الشـكل الذي قد تتخذه حملة جديدة لإنهاء انعدام الجنســية اعتبارا من عام 2024 إلى أنه لا توجد رغبة في التركيز على الأقليات أو اســـتعداد لذلك، لأن الموضـــوع "حســـاس" للغاية، وبالتالي هناك عدم رغبة في معالجة الأسباب الرئيسية لانعدام الجنسية، أو عدم قدرة على ذلك.

باء - التعليم واللغة وحقوق الإنسان

17 - ظل موضـوع المقرر الخاص ذو الأولوية وهو التعليم ولغات الأقليات موضـع تركيز مسـتمر طوال فترة ولايته. وقد أثار هذه المسألة، كما هو الحال بالنسبة لانعدام الجنسية، في جميع زياراته القطرية وشارك في عدد كبير من الأنشـطة والمؤتمرات المتعلقة بها. وفي حين أن التعليم بالنسبة لأفراد الأقليات اللغوية أمر أساسي للحفاظ على هويتهم واحترامها، فإن هذا هو أحد مجالات حقوق الإنسان الدولية التي لم يكن المجتمع الدولي أكثر استجابة أو قبولا لها.

18 - وفي الدليل الذي أصـــدره المقرر الخاص المعني بقضـــايا الأقليات آنذاك في عام 2017، بعنوان "الحقوق اللغوية للأقليات اللغوية: دليل عملي للتنفيذ"، يُذكر بوضـــوح أنه عندما يكون هناك طلب عددي مرتفع بما فيه الكفاية، يجب توفير خدمات التعليم العام بلغة الأقليات إلى الدرجة المناســـبة، باتباع نهج

(3) انظر الموقع www.unhcr.org/ibelong/the-new-global-alliance-to-end-statelessness/.

(4) A/75/982. انظر الالتزام 4: الالتزام بأحكام القانون الدولي وضمان العدالة، والإجراءات الرئيسية التالية ذات الصلة: تمكين الجميع من هوية قانونية، وإنهاء انعدام الجنسية، وحماية النازحين داخليا واللاجئين والمهاجرين.

تناسبي على نطاق واسع. وهذا يشمل جميع مستويات التعليم العام من رياض الأطفال إلى الجامعة. وإذا كان الطلب أو تركيز المتحدثين أو عوامل أخرى تجعل ذلك غير ممكن، ينبغي لسلطات الدولة، قدر المستطاع عمليا، أن تكفل على الأقل توافر تعليم لغات الأقليات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتاح لجميع الأطفال فرصة لتعلم اللغة أو اللغات الرسمية[5].

19 - وقد شدد المقرر الخاص كذلك، في تقريره المواضيعي لعام 2020 المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، على أن التعليم الشامل والجيد لأفراد الأقليات اللغوية يعني، قدر الإمكان، التعليم بلغتهم الأم (A/HRC/43/47، الفقرة 48) وأنه سيكون من التمييزي عدم النص على الاستخدام النسبي للغة الأقليات كوسيلة للتعليم في المدارس العامة حيثما كان ذلك معقولا ومبررا. وبصفة عامة، ينبغي استخدام لغة الأقليات في التعليم قدر الإمكان إلى أعلى مستوى ممكن. ولأسباب تعليمية وغيرها من الأسباب، يجب أن تكون اللغة الأم هي لغة التعليم، حيثما يكون ذلك عمليا، أو تكون على الأقل من المواد الدراسية إذا تعذّر ذلك (المرجع نفسه، الفقرة 59). وعدم القيام بذلك سيشكل خرقا لحظر التمييز في القانون الدولي. كذلك، في التوصيات الصادرة عن الدورة الثانية عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، التي عقدت في عام 2019، والمنتديات الإقليمية التي عقدت في العام نفسه، كرر المشاركون جميعا تأكيد الصلة بين حقوق الإنسان واستخدام لغة الأقليات في التعليم، وأنه ينبغي للدول أن تدرج سياسة تعليمية وخطة تنفيذية تكفلان الحق في تلقي التعليم باللغة الأم على جميع المستويات حيثما أمكن ذلك عمليا. وينبغي أن تتضمن هذه السياسة معايير دنيا لاستخدام لغات الأقليات في التعليم العام ونظاما مدمجا للرصد والتقييم (A/HRC/43/62، الفقرة 30).

20 - وعلى الرغم من هذه الإعلانات والتطورات، والجهود التي يبذلها المقرر الخاص لإبراز البعد المتعلق بحقوق الإنسان لهذه المسائل بالنسبة للأقليات وأهميته والوعي به، فإن الحالة فيما يتعلق باستخدام لغاتها في التعليم لم تتطور بشكل إيجابي خلال هذه الفترة. وقد شارك المقرر الخاص وغيره من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة في السنوات الأخيرة في عدد كبير من الرسائل[6] التي أثيرت فيها ادعاءات خطيرة بفرض قيود على استخدام لغات الأقليات كوسيلة للتعليم في المدارس العامة وحتى الخاصة. وتثير هذه الحالة شواغل متعلقة بحقوق الإنسان تتمثل في التمييز في القانون الدولي بموجب أحكام مثل المادتين 2 و 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فضلا عن انتهاكات حقوق أفراد الأقليات في استخدام لغتهم بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم بموجب المادة 27 من العهد.

جيم - خطاب الكراهية ووسائل التواصل الاجتماعي

21 - كما هو الحال بالنسبة للأولويات المواضيعية الأخرى، أثار المقرر الخاص باستمرار وبشكل متواصل شواغل بشأن استهداف الأقليات في خطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي في أنشطته للتوعية وفي مشاركته في المؤتمرات وفي زياراته القطرية. كما أشار، في تقريره السنوي لعام 2021 إلى مجلس حقوق الإنسان، إلى أن الانتشار السريع لـ "مرض النفوس" عبر وسائل التواصل الاجتماعي قد شوهد في عام 2020، وحذّر من ذلك.

(5) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "الحقوق اللغوية للأقليات اللغوية: دليل عملي للتنفيذ"، آذار/مارس 2017.

(6) تشمل هذه البلدان الصين (البلاغ رقم AL CHN 6/2022)، وإستونيا (البلاغ رقم AL EST 1/2023)، وفرنسا (البلاغ رقم OL FRA 3/2022) ولاتفيا (البلاغ رقم OL LVA 1/2022). كما أثيرت شواغل مماثلة في تقارير المقرر الخاص عن زياراته القطرية إلى بوتسوانا (A/HRC/40/64/Add.2) وقيرغيزستان (A/HRC/46/57/Add.1) وإسبانيا (A/HRC/43/47/Add.1).

22 - وينتشر ويتعزز خطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي. وتمثّل الأقليات الأغلبية الساحقة من الضحايا الرئيسيين للكراهية والتحريض على العنف والتمييز. وحيثما تتوافر بيانات مصنفة عن خطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي أو عن جرائم الكراهية، فإن ما يقرب من 70 في المائة أو أكثر من المستهدفين يكونون عادة من الأقليات.

23 - ويطال خطر خطاب الكراهية الأقليات أكثر من غيرها، سواء أكان ذلك امتناعا أم لا، ولا يقر العديد من الجهات الفاعلة في الميدان بشكل تلقائي بالفئات الرئيسية التي تستهدفها العنصرية والتحيزات والتي تُستخدم كبش فداء ولا حتى بأهداف التحريض على العنف في وسائل التواصل الاجتماعي، ولا تعترف بها ولو شكليا. وبعدم ذكر الأقليات على وجه التحديد، يتم التجاهل لمدى ووحشية خطاب الكراهية بل ويموّه هذا الخطاب في ضباب من العموميات. وبمعنى من المعاني، يصبح الجميع متواطئين في الكراهية عندما يبقى الضحايا الرئيسيون غير محددين. والنتيجة أرض خصبة لتغذية التعصب والإقصاء، اللذين يمثلان تجليين من تجليات الكراهية تجاه الأقليات. ومما يزيد الطين بلة أن بث الكراهية بات أمرا مربحا للغاية للبعض، ومفيدا لأشخاص آخرين (A/HRC/46/57).

24 - وقد واصل المقرر الخاص إثارة الشواغل إزاء الزيادة الهائلة في خطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات العرقية أو الدينية أو اللغوية على وسائل التواصل الاجتماعي خلال فترة ولايته. ومن الأمثلة على تلك الظاهرة حدوث زيادة بنسبة قدرها 786 في المائة في الهند في خطاب الكراهية ضد الأقليات بين عامي 2014 و 2018[7] وبلوغ الحوادث المعادية للسامية في الولايات المتحدة أعلى مستوى مسجل لها على الإطلاق[8]. وإضافة إلى ذلك، بينما ذكر في تقرير عام 2021 أن جرائم الكراهية ضد المسلمين قد بلغت ذروتها في عام 2017 في 29 دولة عضوا في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (A/HRC/46/30، الفقرة 47)، تم الإبلاغ عن أن حالات كراهية الإسلام أعلى حتى من ذلك في عام 2023 في أماكن كثيرة. وينبغي التأكيد أيضا على أن معاداة السامية وكراهية الإسلام ومعاداة الغجر تشمل جميعها أقليات مستهدفة. وتشمل الأقليات الأخرى التي تواجه خطاب الكراهية على نطاق واسع على وسائل التواصل الاجتماعي البهائيين والبنغاليين والداليت والشعوب الأصلية والروهينغيا.

25 - وتُظهر نتائج التقييم السابع والأحدث لمدونة قواعد السلوك الطوعية بشأن مكافحة خطاب الكراهية غير القانوني عبر الإنترنت[9]، وهو تقييم أشرفت عليه المفوضية الأوروبية، انخفاضا مذهلا مماثلا في النسبة المئوية للحالات التي تم فيها اتخاذ إجراءات الإزالة في غضون 24 ساعة من الإخطار، من 90,4 في المائة في عام 2020 إلى 81 في المائة في عام 2021 وإلى 64,4 في المائة في عام 2022. وفي الآونة الأخيرة، دخلت لائحة جديدة للاتحاد الأوروبي بشأن المحتوى عبر الإنترنت، هي قانون الخدمات الرقمية[10]، حيز التنفيذ في 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.

(7) Deepankar Basu, *Dominance of Majoritarian Politics and Hate Crimes against Religious Minorities in India, 2009–2018*, Working Paper Series, No. 493 (Political Economy Research Institute, 2019).

(8) Anti-Defamation League, Centre on Extremism, “Audit of antisemitic incidents 2022”, March 2023.

(9) متاح على الرابط https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en.

(10) انظر الرابط https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en.

26 - كذلك، على الرغم من عقد عدد من الاجتماعات بين المقرر الخاص وممثلي منصات التواصل الاجتماعي، وعلى الرغم من البيان المشترك الصادر في عام 2019 عندما التزمت شركات مايكروسوفت وميتا (المعروفة آنذاك باسم "فيسبوك") و X (المعروفة آنذاك باسم "تويتر") وغوغل وأمازون بدعم نداء كرايستشيرش للعمل للقضاء على المحتوى الإرهابي والمتطرف العنيف عبر الإنترنت، الذي ذكرت فيه أنها ستكون حازمة في التزامها بضمان أنها تبذل كل ما في وسعها لمحاربة الكراهية التي تؤدي إلى العنف الإرهابي، تشير أحدث التقارير إلى أن شركات وسائل التواصل الاجتماعي تفشل عموما في اتخاذ إجراءات بشأن خطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات، بنسبة تصل إلى 89 في المائة من الوقت في حالة الكراهية ضد المسلمين[11]، وعلى مستويات مماثلة بالنسبة للأقليات الأخرى، كما في حالة معاداة السامية والعنصرية ضد السود.

27 - واعتمدت مؤسسات مختلفة مبادرات أخرى لمكافحة آفة الكراهية والتعصب وحتى التحريض على العنف والإبادة الجماعية، بما في ذلك، على الصعيد العالمي، استراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية اللتين أطلقهما الأمين العام في عام 2019. وهما تتضمنان 13 التزاما بالعمل من جانب منظومة الأمم المتحدة، وإن كان معظم هذه الالتزامات يقتصر على إجراء المزيد من البحوث وجمع البيانات وإذكاء الوعي[12]. ولا يوجد حتى الآن تركيز كبير على الأقليات، على الرغم من أنها تشكل بأغلبية ساحقة أهدافا وضحايا لخطاب الكراهية وجرائم الكراهية التي تغذيها منصات التواصل الاجتماعي[13]. ولذلك فإن الشواغل والتحذيرات الرئيسية للمقرر الخاص لا تزال إلى حد كبير دون معالجة.

28 - وفي حين يمكن القول إن نحو ثلثي خطاب الكراهية في وسائل التواصل الاجتماعي تستهدف الأقليات، فإن المعايير المجتمعية أو المبادئ التوجيهية لضمان الاعتدال في محتوى معظم وسائل التواصل الاجتماعي لا تولي سوى القليل من الاهتمام المباشر للأقليات، بل إنها لا تذكرها على وجه التحديد. فعلى سبيل المثال، تشير المبادئ التوجيهية المجتمعية لتيك توك إلى مسائل مثل الصيد غير المشروع أو الاتجار غير المشروع بالحياة البرية وأي جزء من حيوان مهدد بالانقراض، وتعرّف خطاب الكراهية أو السلوك المتسم بالكراهية بأنه محتوى يهاجم فردا أو جماعة على أساس سمات مشمولة بالحماية، مثل العرق والأصل الإثني والدين. غير أن المبادئ التوجيهية لا تتضمن إشارة واحدة إلى كلمة "أقلية". وبينما تنال الحيوانات المهددة بالانقراض ما تستحقه من الذّكر، لا تنال الأقليات، للأسف، وعلى نحو غير متوقع، نفس الاهتمام رغم أن الأقليات تمثل في الغالب أهداف وضحايا معظم خطاب الكراهية في وسائل التواصل الاجتماعي (A/HRC/46/57، الفقرة 78).

(11) Centre for Countering Digital Hate, "Failure to protect: social media platforms are failing to act on anti-Muslim hate", 28 April 2022.

(12) الأمم المتحدة، *"استراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية: الإرشادات المفصلة بشأن التنفيذ للوجود الميداني للأمم المتحدة"* (2020).

(13) ثمة مبادرة عالمية هامة أخرى هي خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضا على التمييز أو العداء أو العنف (A/HRC/22/17/Add.4، المرفق، التذييل) التي تتضمن اختبارا من ستة أجزاء لتقييم شدة الكراهية في التعبيرات التي يمكن اعتبارها خطاب كراهية غير قانوني بموجب القانون الدولي. وهي إحدى المبادرات القليلة التي يُعترف فيها بالأقليات وتُعالج على وجه التحديد بما هو أكثر من مجرد طريقة سطحية.

29 - وحتى الآن، لم تتخذ أي خطوات هامة نحو تنفيذ أي من التوصيات التي قدمها المقرر الخاص في تقريره المواضيعي بشأن خطاب الكراهية ووسائل التواصل الاجتماعي والأقليات، بما في ذلك التوصية بأن تشرع الدول والأمم المتحدة ومفوضية حقوق الإنسان في عملية وضع مدونة سلوك طوعية عالمية لمنصات وسائل التواصل الاجتماعي تتناول مكافحة خطاب الكراهية، وأن تقوم بصياغة مبادئ توجيهية بشأن مكافحة خطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات في وسائل التواصل الاجتماعي، على سبيل الاستعجال (المرجع نفسه، الفقرة 91). ولم تسفر تحذيراته بشأن الأخطار المتزايدة والأذى المحتمل فيما يتعلق باستخدام الذكاء الاصطناعي وإساءة استخدامه عن أي تأثير ملحوظ (المرجع نفسه، الفقرتان 73 و 74).

30 - وربما بسبب هذا التقاعس عن العمل إلى حد غير قليل، لا يزال خطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي الذي يستهدف الأقليات دون عوائق إلى حد كبير، بل إنه يزيد ويؤجج السلوك العنصري والسام والعدائي وحتى العنيف ضد الكثير من الأقليات في جميع أنحاء العالم بسبب عدم كفاية التركيز على أولئك الذين هم أهدافه الرئيسية، أي الأقليات.

دال - الأقليات ومنع النزاعات العنيفة

31 - كان أحد مجالات التركيز الرئيسية وإحدى الأولويات المواضيعية للمقرر الخاص هما توضيح الصلة الوثيقة بين إنكار حقوق الإنسان للأقليات والظروف المؤدية إلى نشوب نزاعات عنيفة. وقد حظيت هذه القضايا بقدر كبير من العناية والاهتمام خلال منتديات عام 2021 الإقليمية وسُلط الضوء عليها في التوصيات الصادرة عن تلك المنتديات وعن الدورة الرابعة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، التي عقدت في جنيف في عام 2021.

32 - وقد حذر المقرر الخاص في تقريره لعام 2022 من أن معظم الصراعات المعاصرة هي نزاعات داخلية تعوذ بجذورها إلى الإنكار القائم منذ أمد طويل للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، وخاصة إلى التمييز ضد جماعات سكانية من الأقليات المركّزة أو الأقليات الكبيرة وإقصائها وإلى الأنماط المنحرفة للمشاركة والتمثيل السياسيين وتوزيع الخيرات الاجتماعية - الاقتصادية، وإلى نبذ ثقافة هذه الأقليات و لغتها أو دينها (A/HRC/49/46، الفقرة 42).

33 - وأشار إلى أن الأنماط في معظم هذه الصراعات متماثلة بشكل عام، أي أنها: ادعاءات قائمة منذ أمد طويل تتعلق بالإقصاء وانعدام المساواة لأقلية كبيرة ومركزة من السكان ترفع رايات حمراء متسقة من وجهة نظر حقوق الإنسان وتوجه إشارات تحذير محتملة من أجل تجنّب النزاعات العنيفة. وحتى الجهود الرامية إلى التخفيف من انعدام المساواة وتعزيز التنمية هي في كثير من الأحيان تتجنب الأقليات أو مجتمعات السكان الأصليين، ولذلك فهي تخاطر بزيادة تأجيج التظلمات المتعلقة بالإقصاء والتمييز وبتعميق الصدوع التي يمكن أن تؤدي إلى نشوب النزاعات (المرجع نفسه، الفقرة 55).

34 - وقد سلّم المقرر الخاص بأن مفتاح منع نشوب النزاعات هو أن تعترف الأمم المتحدة وغيرها من أعضاء المجتمع الدولي اعترافا مباشرا بأن معظم النزاعات تشمل الأقليات أو تستغل مظالمها، وأن وجود إطار لحقوق الإنسان للأقليات ضروري لمعالجة أنماط الإقصاء الاقتصادي والسياسي، على النحو الموصى به في التقرير المشترك للأمم المتحدة والبنك الدولي لعام 2018. وعلى الرغم من هذه التوصية، فإن فرصة وملاءمة استخدام إطار لحقوق الأقليات كنظام إنذار مبكر لنسبة كبيرة من الصراعات في العالم قد أغفلتا بالكامل تقريبا - وبشكل مدهش - في معظم مبادرات الأمم المتحدة المتعلقة بمنع نشوب النزاعات (المرجع نفسه، الفقرة 57).

35 - وفي حين أنه من السابق لأوانه تقييم أي أثر لهذه التوصيات وغيرها من التوصيات الصادرة عن المنتديات الإقليمية (المنتدى الإقليمي للأمريكتين[14]، والمنتدى الإقليمي لأفريقيا والشرق الأوسط[15]، والمنتدى الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ[16]، والمنتدى الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا[17]) والمنتدى المعني بقضايا الأقليات[18]، فإن التوقعات لا تبشر بالخير.

36 - وقد ازدادت النزاعات العنيفة مرة أخرى على الصعيد العالمي، لتصل في عام 2023 إلى أعلى مستوياتها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية (S/PV.9250). وفي المقابل، يشهد العالم أكبر عدد من المشردين داخليا في التاريخ[19]. ومع ذلك، وعلى الرغم من البيانات التي تشير إلى أن معظم هذه النزاعات عادة ما تكون داخلية وتنطوي على مظالم الأقليات، لا توجد حتى الآن أي إشارة على الإطلاق إلى هذه الاتجاهات ولا أي محاولة لمعالجة الدوافع الرئيسية والأسباب الجذرية للنزاعات الحديثة المعاصرة في أحدث مبادرة للأمم المتحدة لمنع نشوب النزاعات. وهذه ثغرة وإغفال صارخان لا يبشران بالخير لأي فرصة للأمم المتحدة لتحقق بفعالية هدفها الرئيسي المتمثل في السعي إلى صون السلم والاستقرار الدوليين. وفي 20 تموز/يوليه 2023، قدم الأمين العام موجز سياسات الخطة الجديدة للسلام[20]، الذي لم يذكر فيه أن معظم النزاعات المسلحة في العالم تنطوي على قضايا أو مظالم الأقليات ولم يعترف، كما فعلت الأمم المتحدة والبنك الدولي في تقريرهما المشترك لعام 2018، بأن الطريق إلى السلام من اللازم أن يركز على تلك الأسباب الجذرية. بل على العكس من ذلك، لم يرد ذكر للأقليات ولا للأسباب الأكثر انتشارا لمعظم المستويات القياسية للنزاعات المسلحة في العالم - باستثناء إشارة واحدة ذكر فيها أن نساء الأقليات من اللازم الاستماع إليهن واحترامهن ودعم وجهات نظرهن لأنهن يتأثرن بأشكال التمييز والتهميش والعنف المركّبة.

37 - لذلك، على الرغم من البيان الذي أدلى به الأمين العام في حدث رفيع المستوى للجمعية العامة في أيلول/سبتمبر 2022، وذكر فيه أن تعزيز حقوق الأقليات أمر حيوي لتعزيز الاستقرار السياسي والاجتماعي ومنع النزاع داخل البلدان وفيما بينها، وأن المجتمع الدولي "يتعامل مع تقاعس صريح وإهمال في حماية

(14) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "إعمال حقوق الإنسان وحقوق الأقليات وحقوق الشعوب الأصلية والتثقيف بشأنها"، توصيات المنتدى الإقليمي للأمريكتين بشأن منع النزاعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات، اجتماع عبر الإنترنت، 27 و 28 نيسان/أبريل 2021.

(15) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "معايير وهياكل وإعمال حقوق الإنسان وحقوق الأقليات وحقوق الشعوب الأصلية"، توصيات المنتدى الإقليمي لأفريقيا والشرق الأوسط بشأن منع النزاعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات، اجتماع عبر الإنترنت، 15 و 16 حزيران/يونيه 2021.

(16) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "معايير وهياكل وإعمال حقوق الإنسان وحقوق الأقليات"، توصيات المنتدى الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ بشأن منع النزاعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات، اجتماع عبر الإنترنت، 7 و 8 أيلول/سبتمبر 2021.

(17) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "معايير وهياكل وإعمال حقوق الإنسان وحقوق الأقليات"، توصيات المنتدى الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا بشأن منع النزاعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات، اجتماع عبر الإنترنت، 12 و 13 تشرين الأول/أكتوبر 2021.

(18) A/HRC/49/81.

(19) في حين تم تسجيل رقم قياسي عالمي في عام 2022 عندما وصل عدد النازحين داخليا في جميع أنحاء العالم إلى مستوى قياسي بلغ 71,1 مليون شخص، تم تجاوز هذا الرقم في أيار/مايو 2023، ليصل إلى أكثر من 110 ملايين فرد وفقا لقاعدة بيانات إحصاءات اللاجئين التابعة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وهي متاحة في الموقع www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/.

(20) A/77/CRP.1/Add.8.

حقوق الأقليات"[21]، فإنه في الخطة الجديدة للسلام لا يذكر ببساطة هذه الحقيقة ويبدو أنه يكرر "التقاعس والإهمال" الماضيين، مما يساهم في انفجار النزاعات المسلحة في جميع أنحاء العالم – وعدم القدرة في الأمم المتحدة على تطوير الخبرة والاستجابات اللازمة لمنع النزاعات[22].

رابعا – التطورات الأخرى خلال الولاية، 2017-2022

38 – إن التقييم السابق فيما يتعلق بالأولويات المواضيعية للولاية أقل من متفائل ويثير العديد من التحديات والمسائل التي تلزم معالجتها على الصعيد العالمي، وفي بعض الحالات على سبيل الاستعجال للاستجابة في الوقت المناسب لحالات حقوق الإنسان المهينة للأقليات في مجالات مثل المواطنة والتعليم وخطاب الكراهية ومنع النزاعات المسلحة. ومع ذلك، لا شك في أن بعض الخطوات الإيجابية الهامة قد اتُخذت وأن بعض التقدم قد أحرز في بعض المجالات.

ألف – المنتديات الإقليمية

39 – من أبرز التطورات الجديرة بالذكر تفعيل المنتديات الإقليمية السنوية لاستكمال المنتدى المعني بقضايا الأقليات وجعل الحوار التفاعلي أيسر منالا للأقليات في مختلف أنحاء العالم وأكثر تقبلا للشواغل والسياقات الإقليمية (A/HRC/37/66، الفقرة 64).

40 – والمنتديات الإقليمية هي مبادرة من المقرر الخاص أُنشئت منذ عام 2019. وهي تهدف إلى استكمال المنتدى المعني بقضايا الأقليات وتوسيع نطاق مشاركة الأقليات والخبراء والدول والمنظمات الدولية. وإجمالا، عقد 13 منتدى إقليميا بين عامي 2019 و 2022 شارك فيها 617 1 مشاركا، وصدرت عنها 676 توصية، تتناول مواضيع مثل الحقوق اللغوية للأقليات (2019)، وخطاب الكراهية (2020)، ومنع النزاعات (2021)، والذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (2022)[23].

41 – وقد عُقدت، بدعم وجهود من معهد توم لانتوس والعديد من المنظمات الإقليمية للأقليات وحقوق الإنسان، منتديات إقليمية لأفريقيا والشرق الأوسط، والأمريكتين، ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا ووسط آسيا. وفي حين أن آثار جائحة كوفيد-19 خلال هذه الفترة كان معناها عقْد معظم المنتديات الإقليمية

(21) أنطونيو غوتيريش، الأمين العام للأمم المتحدة، ملاحظات في الاجتماع الرفيع المستوى بمناسبة الذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، 21 أيلول/سبتمبر 2022، وهي متاحة في الموقع www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-21/secretary-generals-remarks-the-high-level-meeting-the-30th-anniversary-of-the-adoption-of-the-declaration-the-rights-of-persons-belonging-national-or-ethnic-religious.

(22) على سبيل المثال، الفريق الاحتياطي لكبار مستشاري الوساطة، الذي يشارك في جهود الوساطة وصنع السلام للأمم المتحدة، لا يحتاج تقليديا إلى خبرة في قضايا الأقليات ولا يملك أي خبرة فيها، وذلك أيضا على الرغم من أن معظم النزاعات المسلحة تنطوي على مظالم وقضايا الأقليات.

(23) تسنى عقد المنتديات الإقليمية بفضل التنسيق والدعم والمساهمات المقدمة من معهد توم لانتوس وفريق استشاري دولي مكوّن من ممثلي الأقليات وحقوق الإنسان من جميع المناطق، فضلا عن مساهمات ومساعدة العديد من المنظمات غير الحكومية وممثلي الدول والمنظمات الإقليمية والدولية، مثل منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي، ومجلس أوروبا.

عبر الإنترنت أو في شكل هجين، فإن أربعة منها كانت مناسبات شخصية عقدت في بانكوك وبروكسل وتونس وفيينا.

42 - وكانت الاستجابات للمنتديات الإقليمية إيجابية للغاية من منظمات المجتمع المدني ومن المجتمع الدولي. وكثيرا ما سلط المشاركون في المنتديات الإقليمية الضوء على زيادة إمكانية وصول الأفراد والمنظمات بفضل حضور المنتديات وتركيزها واهتمامها على الصعيد الإقليمي، بما في ذلك ما يتعلق بالخبراء الذين ساهموا في المناسبات. وكانت المنتديات الإقليمية، التي ركزت تحديدا على السياقات والظروف الإقليمية، أكثر استجابة واستيعابا بكثير للتحديات المحددة التي تواجهها مختلف المناطق. ومن المسلم به على نطاق واسع أن هذا أمر لم يكن المنتدى المعني بقضايا الأقليات الذي عقد في جنيف لمدة يومين قادرا على توفيره، بسبب ضيق الوقت وقيود إمكانية الوصول والموارد. وكانت التوصيات الإقليمية أيضا أكثر استهدافا وأنسب للتحديات التي تواجهها الأقليات في أفريقيا والشرق الأوسط، والأمريكتين، ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا ووسط آسيا، وأتاحت مساحة أكبر وصوتا ورؤية أكبر للأقليات من كل منطقة من تلك المناطق.

43 - وإضافة إلى ذلك، أتاحت المنتديات الإقليمية اتباع نهج أكثر شمولا، من أجل ضمان مشاركة أكبر بكثير من خلال توفير الترجمة الشفوية أو الاستخدام الوثائقي للغات الأقليات واللغات الإقليمية، بما في ذلك الأمازيغية والإسبانية والبرتغالية والغوارانية والماليزية ولغات الإشارة ولغات أخرى.

44 - وعموما، أتاحت المنتديات الإقليمية درجة أعلى بكثير من المشاركة من جانب منظمات الأقليات وممثليها، وكذلك، في بعض الحالات، من جانب ممثلي الدول، وهو ما لم يكن ممكنا لولا ذلك.

باء - الذكرى السنوية الثلاثون لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية وحدث الجمعية العامة الرفيع المستوى

45 - لأول مرة منذ اعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية في عام 1992، عقدت الجمعية العامة خلال دورتها السابعة والسبعين، المعقودة في نيويورك، حدثا رفيع المستوى في 21 أيلول/سبتمبر 2022 برئاسة رئيس الجمعية العامة، تشابا كوروسي، للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الصك.

46 - وفي حين أن البيئة العالمية للكثير من الأقليات لا تزال قاتمة، اعترفت الأمم المتحدة بأهمية قضايا الأقليات خلال الاحتفال بالذكرى السنوية لاعتماد الإعلان - واعترفت بالفشل.

47 - وأدلى الأمين العام بالبيان التالي: "بعد ثلاثين عاما، العالم مقصر. غاية التقصير. نحن لا نواجه ثغرات - نحن نواجه تقاعسا صريحا وإهمالا في حماية حقوق الأقليات". وإضافة إلى ذلك، ذكرت إيلز براندز كيريس، الأمينة العامة المساعدة لحقوق الإنسان، أن الالتزام المنصوص عليه في الإعلان لم يتحقق بعد مضي 30 عاما، وأن هناك حاجة ماسة إلى عمل الدول الأعضاء والعمل المتعدد الأطراف لرفع درجة الأولوية لحقوق الأقليات في جدول الأعمال العالمي، فضلا عن حاجة منظومة الأمم المتحدة نفسها إلى أن تُقدم فتقطع وعدا بالاضطلاع بعمل مشترك يشمل المنظمة بأسرها (A/HRC/52/27، الفقرة 17).

48 - ولاحظ المقرر الخاص، من جانبه، أن الاحتفال بالذكرى السنوية يمكن أن يكون بمثابة نقطة تحول لتصحيح عدم إحراز تقدم مؤسسي في الأمم المتحدة في العقود الماضية ولإعادة توجيه الانتباه والجهود نحو النهوض بحماية الأقليات وحقوقها والاعتراف بها، كما حدث مؤخرا مع الفئات المهمشة الأخرى.

49 - ويأمل المقرر الخاص أن يمهد اعتراف الأمين العام وزيادة الاهتمام بقضايا الأقليات في الدورة السابعة والسبعين للجمعية العامة في عام 2022 الطريق لمعالجة "التقاعس والإهمال" الأحدث عهدا في الأمم المتحدة، وأن تمضي المنظمة أخيرا قدما بسلسلة من المبادرات التي دعي إليها، مثل إنشاء صندوق تبرعات للأقليات، ومنتدى دائم للأقليات، وصياغة معاهدة عالمية لحقوق الأقليات، وإعادة إطلاق وتنفيذ مذكرة الأمين العام الإرشادية بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات، الصادرة في عام 2013، والتي حدد فيها الأمين العام آنذاك، بان كي مون، مبادئ توجيهية وإطارا لعمل الأمم المتحدة من أجل تعميم مراعاة حقوق الأقليات، بغية كفالة اتباع الأمم المتحدة نهجا شاملا ومتسقا من المقر إزاء الوجود الإقليمي والوجود القطري[24].

جيم - الأثر والتطورات الإيجابية بالنسبة لمجتمعات أقليات محددة

50 - بصفة عامة، عادة ما تكون جهود المقررين الخاصين منفصلة أو طويلة الأجل من حيث تأثيرها أو بروزها. وينطبق هذا أيضا على المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، وإن كانت هناك بضعة مجالات ذات أثر ملحوظ وملموس يمكن مع ذلك إبرازها في نهاية ولايته.

1 - الاعتراف بلغات الإشارة، بما في ذلك في دستور سلوفينيا

51 - في وقت مبكر من ولاية المقرر الخاص، واتساقا مع التوضيحات التي قدمها في تعريف عضو الأقلية اللغوية، الوارد في تقريره المواضيعي عن الفئات الأربع للأقليات بموجب صكوك الأمم المتحدة (A/75/211)، حدد المقرر الخاص مستعملي لغات الإشارة بوصفهم مستعملين للغات الطبيعية، ومن ثم يمكنهم أن يشكلوا أعضاء في أقلية لغوية. ونتيجة لذلك، وإضافة إلى كفالة توفير خدمات الترجمة الشفوية لأفراد هذه الأقلية اللغوية في المنتدى المعني بقضايا الأقليات أو في بعض المنتديات الإقليمية، أثار المقرر الخاص باستمرار، عندما كان ذلك ممكنا، مسألة حقوق مستخدمي لغات الإشارة في زياراته القطرية طوال فترة ولايته. وكانت الدورة الحادية عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، التي عقدت في عام 2018، أول دورة توفر فيها الترجمة الشفوية إلى لغة الإشارة الدولية، وكانت الدورة الثانية عشرة للمنتدى، التي عقدت في عام 2019، أول دورة يدعى فيها ممثل عن جماعة الأقلية التي تتحدث بلغة الإشارة للمشاركة كعضو في فريق خبراء.

52 - وقد أسهمت الزيارة القطرية الأولى التي قام بها المقرر الخاص، والتي زار فيها سلوفينيا، وتوصياته بالاعتراف بلغات الإشارة واستخدامها، في قرار سلطات الدولة أن تعدّل دستور البلد. وفي 4 حزيران/يونيه 2021، عدل برلمان سلوفينيا بالإجماع دستور جمهورية سلوفينيا للاعتراف بثلاث لغات إشارة وطنية من خلال اعتماد المادة 62 (أ)، التي تنص على أن "الاستخدام المجاني للغة الإشارة السلوفينية وتطويرها مكفول. وفي مناطق البلديات التي تكون فيها الإيطالية أو الهنغارية لغتين رسميتين أيضا، يُكفل الاستخدام المجاني للغة الإشارة الإيطالية والهنغارية".

(24) الأمم المتحدة، "مذكرة الأمين العام الإرشادية بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات"، آذار/مارس 2013.

2 - توضيح وفتح فئات الأقليات، وخاصة بالنسبة للأقليات القائمة على النسب والأقليات الدينية أو العقائدية

53 - كثيرا ما تتيح أوجه عدم اليقين والافتقار إلى التوجيه بشأن من يشكل أقلية قومية أو إثنية أو أقلية دينية أو لغوية استبعاد أشخاص كثيرين ينتمون إلى هذه الأقليات من الاعتراف بحقوق الإنسان الخاصة بهم وحمايتها بسبب التحيز أو التحامل أو مجرد الجهل بمن يمكن أن يدعي أنه عضو في أقلية بموجب القانون الدولي. ومن الناحية العملية، فإن عدم وجود أي توجيه شامل سمح في بعض الأحيان بإنكار مخصوص أو تعسفي أن مجموعات معينة تشكل أقلية في بلد معين. وهذا لا يحدث بين مسؤولي الدولة فحسب، بل يحدث أحيانا بين موظفي الأمم المتحدة[25]. ومن شأن أمثلة على هذا الإنكار أن تظهر في حالة طوائف الأقليات غير المعترف بها، أو في حالة إنكار أن طائفة دينية جديدة أو غير تقليدية يمكن أن تكون أقلية، أو في حالة الأقليات التي تعتبر "غير مشمولة بالحماية" لأنها ليست من المواطنين، أو حتى في بعض الأحيان الادعاءات بأن مجتمعا معينا "غير مهمش بما فيه الكفاية" أو أنه ليس في الواقع طائفة متميزة عن أغلبية السكان من حيث اللغة أو الدين أو الثقافة.

54 - ويساعد المقرر الخاص، من خلال تقريره المواضيعي عن الفئات الأربع للأقليات في منظومة الأمم المتحدة، على التغلب على أوجه عدم اليقين أو العقبات الناجمة عن الافتقار إلى التوجيه بشأن أهمية هذه الفئات وكيفية تأثيرها على المجموعات التي يمكن أن تدعي أنها موجودة بموضوعية.

55 - ويوضح المقرر الخاص في ذلك التقرير كيف يمكن للجماعات القائمة على النسب أو "أسلوب الحياة" أن تشكل أقليات إثنية بموجب القانون الدولي، حيث تشمل الأولى جماعات مثل الداليت والبوراكومين وما يسمى بالطوائف الطبقية، في حين يمكن أن تشمل الأخيرة الجماعات المتنقلة بحرا، والجماعات البدوية، مثل الداو والموكين والطوارق والبدو، والرحل والروما (المرجع نفسه، الفقرة 70(أ)).

56 - ومن الواضح أخيرا أيضا أن الأقليات الدينية أو العقائدية في منظومة الأمم المتحدة يمكن أن تتكون من أشخاص ينتمون إلى ديانات أو معتقدات غير هرمية أو غير رسمية (مثل الفالون غونغ، أو الشامانية، أو بروجيريا، أو الراستافارية، أو بو مورغول)، أو من غير المؤمنين والديانات الجديدة (الملحدين، أو اللاأدريين، أو السينتولوجيين، أو البهائيين، أو الأحمديين، أو المورمون) أو الطوائف أو النِحَل داخل ديانات الأغلبية السائدة في دولة ما (الإسلام الشيعي، أو الشاكتية، أو اليهودية الحريدية، أو الأحمدية) (المرجع نفسه، الفقرة 59 (أ)).

57 - كذلك، توفّر التوضيحات المقدمة بشأن مضمون الفئات قدرا أكبر من اليقين في المسائل اللغوية. فليس هناك شك الآن في أن مستخدمي لغات الإشارة يمكن اعتبارهم أفراد أقلية لغوية، لأن لغات الإشارة هي لغات طبيعية موضوعيا. وهناك أيضا أكثر من لغة إشارة واحدة في جميع أنحاء العالم، ويمكن اعتبار كل مستخدمي كل لغة من لغات الإشارة هذه أفراد أقليات لغوية متميزة. وقد دأب المقرر الخاص طوال فترة ولايته على إدراج هؤلاء الأشخاص بوصفهم أشخاصا ينتمون إلى أقليات لغوية.

(25) في إحدى وثائق الأمم المتحدة الداخلية، أشير إلى أن هناك افتقارا واسع النطاق إلى الاعتراف بقضايا الأقليات في بعثات الأمم المتحدة القطرية، حتى إلى حد الجهل أو إنكار وجود أي أقلية في بلد معين. انظر شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات، التنقيحات الموحدة لاجتماع كبار المسؤولين في شباط/فبراير 2023، المرفق: مسح ضوئي لوثائق البرمجة على المستوى القطري للأمم المتحدة.

58 - ويوجد الآن أيضا أخيرا أساس متين لفهم وقبول الطوائف التي ينطوي خطابها على لغات كاملة من الناحية اللغوية، مثل لغة الكريول الهايتية (kreyòl ayisyen) والكانتونية وغيرها من لغات الهان التي لا تشكل أغلبية في الصين، فضلا عن المتحدثين باللغات التي لها مركز رسمي أو المهاجرين الذين يمثلون أقل من نصف سكان دولة، كأقليات لغوية. وينطبق هذا أيضا على لغات الشعوب الأصلية في الدول التي لا تشكل فيها الشعوب الأصلية أغلبية أيضا (المرجع نفسه، الفقرة 50).

دال - التطورات على الصعيدين القانوني والمؤسسي

1 - أثر توصيات المنتدى على قضايا الأقليات

59 - كجزء من ولايات مجلس حقوق الإنسان، يساهم المقررون الخاصون - إضافة إلى توفيرهم آلية شكاوى بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان - في تطوير المعايير الدولية لحقوق الإنسان، والانخراط في الدعوة وإذكاء الوعي العام. وتشمل الولاية المتعلقة بقضايا الأقليات إضافة إلى ذلك تنسيق ودعم المنتدى المعني بقضايا الأقليات (والمنتديات الإقليمية)، مما يؤدي إلى صياغة توصيات للأمم المتحدة والدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى على الساحة العالمية أو الإقليمية أو الوطنية. وقد تُحقق هذه التوصيات أيضا تغييرات في فهم أو تفسير معايير حقوق الإنسان، كما كان الحال في عام 2023 فيما يتعلق بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

60 - ولأول مرة على الإطلاق، أسهمت توصية للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، صيغت بمساهمة من الدول والخبراء المحاورين والمشاركين من الأقليات، في تطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد خلصوا في حيثيات قضاة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن معاقبة مرشح في الانتخابات البرلمانية لتحدثه بلغة أقلية (التركية) أثناء قيامه بحملة انتخابية في بلغاريا تشكّل انتهاكا لحرية التعبير[26]. وأشارت المحكمة إلى التوصيات على أنها تشدد على "أهمية السماح للمرشحين من الأقليات باستخدام لغتهم الأم في الحملات الانتخابية من أجل ضمان وصول الأشخاص المنتمين إلى هذه الجماعات إلى الانتخابات على قدم المساواة مع المواطنين الآخرين"[27].

61 - ومن المرجح أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أشارت إلى توصية صدرت في الدورة الثانية للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، التي عقدت في عام 2009، لأنها أحد التفسيرات المباشرة القليلة التي لا لبس فيها للعلاقة بين حرية التعبير واستخدام لغة أقلية في سياق انتخابي (A/HRC/13/25, الفقرة 19). وفي الوقت الذي صدرت فيه التوصيات، كان المقرر الخاص أحد أعضاء فريق المناقشة الذين ساهموا في صياغة التوصيات، وعلى وجه التحديد التوصية المتعلقة باستخدام لغات الأقليات في مجال المشاركة السياسية.

2 - التطورات المؤسسية في الأمم المتحدة

62 - على الرغم من التوصيات العديدة والمحددة أحيانا الصادرة بشأن كيفية زيادة الاعتراف بالأقليات وحقوقها وحمايتها وتعميم مراعاة حقوقها في الأمم المتحدة، وعلى الرغم من اعتراف الأمين العام وغيره من

(26) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، القسم الثالث، قضية *Mestan ضد بلغاريا*، الطلب رقم 15/24108، الحكم، 2 أيار/مايو 2023.

(27) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، رئيس قلم المحكمة، "انتهاك حرية التعبير للمرشح في الانتخابات البرلمانية الذي عوقب بسبب التحدث باللغة التركية أثناء حملته الانتخابية"، نشرة صحفية، رقم (2023) ECHR 129، 2 أيار/مايو 2023.

مسؤولي الأمم المتحدة "بالتقاعس والإهمال" في الحدث الرفيع المستوى الذي عُقد للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو إلى أقليات دينية ولغوية، تم إجراء تحسينات طفيفة في الفترة 2017-2022. ومن التغييرات القليلة الجديرة بالملاحظة "إعادة تنشيط" شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات. وقد أنشئت في البداية في عام 2012 ولكنها لم تعمل منذ عدة سنوات، ثم عادت إلى الظهور في عام 2019 (A/HRC/52/27، الفقرة 47) وهي توفر منبرا لمعالجة قضايا التمييز العنصري وحماية الأقليات القومية أو الإثنية والأقليات اللغوية والدينية، من خلال التوعية والدعوة وبناء القدرات، وتجمع أكثر من 20 إدارة ووكالة متخصصة وبرنامجا وصندوقا تابعا للأمم المتحدة[28].

63 - وتجدر الإشارة أيضا في الأمم المتحدة، بين أمور أخرى، إلى نشر مذكرة توجيهية في عام 2022 بشأن التقاطع والتمييز العنصري وحماية الأقليات[29]، ونشر قائمة مرجعية في عام 2021 لتعزيز عمل الأمم المتحدة على المستوى القطري لمكافحة التمييز العنصري والنهوض بحقوق الأقليات[30]، وإصدار مجموعة أدوات #Faith4Rights في عام 2019، مع وحدات تدريبية تتضمن إشارات متكررة واستراتيجيات تهدف إلى رعاية الأقليات الدينية والتسامح معها وإدماجها وحماية حقوقها[31].

64 - وقد استحدثت الآن أداة لزيادة إمكانية الوصول إلى التركة الطويلة من الرسائل والتوصيات والقرارات وغيرها من المبادرات المنبثقة من عمل المقررين الخاصين المعنيين بقضايا الأقليات، والمنتدى المعني بقضايا الأقليات، والمنتديات الإقليمية. وتتخذ هذه الأداة شكل قاعدة بيانات شاملة وقابلة للبحث وسهلة الاستعمال تتضمن البيانات التي أدلي بها في المنتديات، فضلا عن المعايير المتعلقة بحقوق الأقليات والتقارير والتوصيات الرئيسية في مجال حقوق الأقليات. وقد أُنشئت قاعدة البيانات من قِبَل معهد توم لانتوس بالتعاون مع اتحاد حقوق الإنسان في كلية الدراسات المتقدمة بجامعة لندن في عام 2018 وهي متاحة للأقليات ونشطاء حقوق الإنسان والمدافعين والباحثين وغيرهم من الأطراف المهتمة[32].

65 - وأخيرا، أعيد أيضا في عام 2023 تنشيط برنامج الزمالات الخاص بالأقليات، وهو أشمل برنامج تدريبي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان للمدافعين عن حقوق الإنسان وحقوق الأقليات المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، بعد أن كان قد عُلّق في عام 2020 بسبب جائحة كوفيد -19، وإن كانت تجدر الإشارة إلى أن برامج الزمالات الأخرى (أي تلك المخصصة للمنحدرين من أصل أفريقي والشعوب الأصلية) قد جرى توسيعها في غضون ذلك أو لم يتم تعليقها لفترة ممتدة على نحو مماثل.

(28) انظر الموقع www.ohchr.org/en/minorities/un-network-racial-discrimination-and-protection-minorities.

(29) شبكة الأمم المتحدة المعنية بمكافحة التمييز العنصري وحماية الأقليات، *مذكرة توجيهية بشأن التقاطع والتمييز العنصري وحماية الأقليات* (2022).

(30) شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات، "قائمة مرجعية لتعزيز عمل الأمم المتحدة على الصعيد القطري لمكافحة التمييز العنصري والنهوض بحقوق الأقليات"، 2021.

(31) الوحدة 6 المتعلقة بحقوق الأقليات، وهي متاحة في الموقع www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit/module-6-minority-rights.

(32) انظر الموقع www.minorityforum.info.

3 - الوقف الاختياري لاستخدام برامج التجسس والأقليات

66 - في بعض الأحيان، قد تكون لإصدار البلاغات، التي يمكن للمقرر الخاص بمقتضاها أن يتدخل مباشرة لدى الحكومات بشأن ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان عن طريق الرسائل، آثار تتجاوز الحالات الفردية المعنية. ومن الأمثلة التي حدثت خلال ولاية المقرر الخاص قرار المجلس التنفيذي لكتالونيا، وهو الفرع التنفيذي لحكومة كتالونيا الإقليمية في إسبانيا، اتباع التوصيات التي قدمها المقرر الخاص، إلى جانب خبراء آخرين وكيانات تابعة للأمم المتحدة وهيئات دولية، وذلك باعتماد وقف اختياري لاستخدام تكنولوجيات المراقبة المستهدفة. وكان هذا مرتبطا على وجه التحديد باستخدام برنامجي التجسس Pegasus و Candiru، اللذين استُخدما لاستهداف الشخصيات العامة والناشطين الكتالونيين في إسبانيا بعد محاولة الاستقلال في عام 2017. وكما أشار المقرر الخاص وزملاؤه في البلاغ، فإنهم كانوا يشعرون بالقلق إزاء ما يبدو أنه تدخل مقلق للغاية في حقوق الإنسان للزعماء الكتالونيين وغيرهم من نشطاء الأقليات في اعتناق آرائهم والتعبير عنها بحرية، وتبادل المعلومات والأفكار، والتجمع السلمي، والمشاركة في الجمعيات، ودعوا إلى وقف اختياري عالمي لبيع ونقل تكنولوجيا المراقبة، إلى أن يتم وضع لوائح قوية تضمن استخدامها وفقا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان[33].

خامسا - المضي قدما: نظرة إلى الماضي من أجل المستقبل

67 - على النحو الذي سلّط المقرر الخاص الضوء عليه في تقريريه السابقين إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/52/27) وإلى الجمعية العامة (A/77/246)، فإن بروز حقوق الأقليات لم يحرز تقدما على الصعيد الدولي منذ سنوات، بل لعقود. فقد ضعُفت حقوق الأقليات في منظومة الأمم المتحدة، حيث تزايد الاعتراف بالفئات المهمشة أو الضعيفة الأخرى وأصبحت مواضيع معاهدات ملزمة قانونا وكيانات مؤسسية ومبادرات داعمة شتى. وقد شهدت العقود الأخيرة انخفاضا في الاهتمام بقضايا الأقليات، مع عدم وجود مبادرات مؤسسية رئيسية لحماية حقوق الأقليات، في حين زادت المبادرات زيادة كبيرة بالنسبة للفئات المهمشة أو الضعيفة الأخرى، مثل الشعوب الأصلية، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمهاجرين، والنساء والأطفال، (المرجع نفسه).

68 - وفي حين أقر الأمين العام في عام 2022 بأن سجل الأمم المتحدة والمجتمع الدولي كان سجلا من "التقاعس الصريح والإهمال في حماية حقوق الأقليات"، فإن أي خطوات لمعالجة هذا الوضع لا تزال غائبة بشكل يرثى له أو غير مرئية تقريبا، بما في ذلك في المبادرات الأخيرة، مثل الخطة الجديدة للسلام والحملة الجديدة التي تجري صياغتها لمكافحة انعدام الجنسية - وهما مجالان ينبغي إعطاء الأولوية فيهما لقضايا الأقليات، نظرا لأن مظالم الأقليات أو عمليات استهداف الأقليات موجودة في معظم حالات النزاع المسلح وانعدام الجنسية.

69 - وسواء كان ذلك بسبب الجمود المؤسسي أو الجهل أو العداء الصريح، تظل حقيقة أن هناك حالات كثيرة جدا شطبت فيها كلمة "أقلية" ذاتها من وثائق الأمم المتحدة، أو كان فيها مسؤولو الأمم المتحدة وغيرهم مترددين في الاعتراف بوجود أقليات معينة، بل ومعادين للاعتراف بوجودها في بعض الأحيان، أو عندما يجري تطهير اللغة المستخدمة لتجنب الإشارة إلى مجموعة ما على أنها أقلية وتفضيل، بدلا من ذلك، مصطلحات مثل "مجموعات" أو "طوائف" أو "سكان" أو "شعوب" أو "مجموعات عرقية"، أو حتى

(33) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "إسبانيا: خبراء الأمم المتحدة يطالبون بالتحقيق في برنامج تجسس مزعوم يستهدف القادة الكتالونيين"، نشرة صحفية، 2 شباط/فبراير 2023.

مجرد الإشـــارة إلى المنطقة أو اســـم أقلية معينة، ولكن لا يشـــار إليها أبدا كأقلية. وكثيرا ما تكون النتيجة المنحرفة هي أن مســـائل كثيرة قد تتعلق بالأقليات، بما في ذلك على وجه الخصـــوص الأقليات الدينية أو العقائدية أو الأقليات اللغوية، ولكن الإشارة المشفرة أو المخففة إليها تجعل ضعفها الخاص أو استهدافها أو حرمانها من حقوقها أقل وضوحا أو بروزا.

70 - ويرى المقرر الخاص أن السياقات الصعبة للأقليات على الصعيد العالمي وفي الأمم المتحدة تخلق لحظة مواتية لاستكمال الجهود التي بدأت في تسعينيات القرن العشرين، والتي أدت أولا إلى حملة للاعتراف بحقوق الأقليات ومعالجتها في الأمم المتحدة وفي كثير من مناطق العالم. فالنزاعات المســـلحة الواســـعة الانتشار وعدم الاستقرار في أوروبا وأماكن أخرى هي التي سلطت الضوء بشدة على الحاجة إلى حماية حقوق الإنســـان للأقليات وأدت إلى اعتماد عدد كبير من الصـــكوك والتدابير في أوروبا وفي الأمم المتحدة، مثل الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات لعام 1992، والاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية لعام 1994، واعتماد معايير كوبنهاغن للأهلية للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي في عام 1993، والتي شملت استقرار المؤسسات التي تضمن الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان واحترام الأقليات وحمايتها، وإنشاء ولاية المفوض الســـامي المعني بالأقليات القومية التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 1992 باعتبارها آلية إنذار مبكر وعمل مبكر لمنع التوترات المتعلقة بقضـــايا الأقليات القومية التي يمكن أن تتطور إلى نزاع داخل منطقة لجنة الأمن والتعاون في أوروبا، مما يؤثر على الســـلام والاســـتقرار أو العلاقات بين الدول المشاركة[34]، وبالطبع اعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية في عام 1992 وإعلان وبرنامج عمل فيينا في عام 1993.

71 - والآن، كما كان الحال آنذاك، تجتاح النزاعات المسلحة وعدم الاستقرار العالم بمستويات لم يسبق لها مثيل، والآن، كما كان الحال آنذاك، تحتل قضـــايا الأقليات مكانة بارزة في كثير من هذه النزاعات، بل وفي معظمها. وســـياقات وظروف اليوم أكثر إثارة للقلق وتهديدا من تلك التي كانت في تســـعينيات القرن العشـرين. فبعد ثلاثين عاما، لم تصـل النزاعات المسـلحة وعدم الاسـتقرار إلى مسـتويات قياسـية فحسـب (مع ما يرتبط بذلك من زيادة في عدد النازحين داخليا، الذين يبلغ عددهم الآن حوالي 110 ملايين شخص - وهو أكبر عدد في تاريخ البشرية)، بل يشهد العالم تسمما للعقل عبر وسائل التواصل الاجتماعي في شكل خطاب كراهية وعنصـــرية وعداء وتحريض على العنف بل وحتى دعوات إلى الإبادة الجماعية، تســـتهدف الأقليات بشكل أساسي. وإضافة إلى ذلك، يتزايد عدد الأشخاص عديمي الجنسية - وهو وضع تحرم فيه الأقليات بشـكل كبير من المواطنة على أسـاس تمييزي. وعلاوة على ذلك، هناك الآن تهديدات جديدة، من بينها تهديدات نابعة من الذكاء الاصـطناعي، لديها القدرة على دفع وتأجيج الكراهية والضـرر اللذين تعاني منهما الأقليات مرة أخرى[35]. ويجب على المرء أيضـا أن يضـيف التهديدات والأخطار البيئية التي يواجهها العالم بأسره - ولكنها غالبا ما تشكل خطرا أكبر على الأقليات والشعوب الأصلية في بعض أجزاء العالم.

(34) لجنة الأمن والتعاون في أوروبا، *وثيقة هلسنكي الصادرة عن مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا: تحديات التغيير* (1992)، الفقرة 23.

(35) على سبيل المثال، في جمهورية كوريا في كانون الثاني/يناير 2021، سُحب روبوت دردشة يعمل بالذكاء الاصطناعي ويُدعى لي لودا بعد أسابيع قليلة من إطلاقه لأنه بدأ بنشر خطاب كراهية ضد الأقليات. وتسمح خوارزميات الذكاء الاصطناعي المستخدمة في المنصـات التفاعلية للروبوتات بالتعلم من سـجلات الدردشـة السـابقة أو تفاعلاتها. وبالنظر إلى الانتشـار الواسـع النطاق لخطاب الكراهية ضد الأقليات في وسائل التواصل الاجتماعي، و "تدريس" أو تلاعب المستخدمين العنصريين وغير المتسامحين بروبوتات

72 - كما أن مخاطر الفظائع والكوارث الإنسانية وحتى الإبادة الجماعية لم تكن أبدا أعلى مما هي عليه الآن. فالعالم أكثر قتامة وخطورة وتهديدا، والحاجة إلى معالجة الكثير من الأسباب الجذرية للحرمان الجماعي والجسيم من حقوق الإنسان لمئات الملايين من أفراد الأقليات لم تكن أبدا أكبر مما هي عليه الآن. ومن ثم، هناك حاجة إلى تركيز واستكمال الجهود التي بدأت قبل 30 عاما ولم تكتمل قط، وتصحيح "التقاعس والإهمال" والتخلف عن معاملة الأقليات وحمايتها والمبادرات المتعلقة بها مقارنة بتلك المقدمة إلى الفئات الضعيفة الأخرى في الأمم المتحدة (مثل اللاجئين، والمهاجرين والشعوب الأصلية والمنحدرين من أصل أفريقي والنساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة).

ألف - بداية جديدة - إعادة إطلاق وتنشيط تعميم مراعاة حقوق الأقليات

73 - قبل عقد من الزمان - بمناسبة الذكرى السنوية العشرين لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية - نص الأمين العام، في مذكرته الإرشادية بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات، الصادرة في عام 2013، على تعميم وإدماج حقوق الأقليات في جميع ركائز الأمم المتحدة وأنشطتها وإدماج حقوق الأقليات في عمل منظومة الأمم المتحدة على كل من المستوى العالمي والإقليمي والقطري، بما في ذلك من خلال آليات التنسيق. وكما حث المقرر الخاص في تقريريه السابقين إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة، يجب إعادة إطلاق هذه المذكرة الإرشادية وتنفيذها على النحو السليم، حيث يبدو أنها سرعان ما نحيت جانبا ونسيت بعد بضع سنوات من صدورها الأولي. ويمكن للأمين العام تحديث المبادرة التي مضى عليها عقد من الزمن لتأخذ في الاعتبار التهديدات الجديدة والمهددة المتمثلة في خطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات على وسائل التواصل الاجتماعي، والعدد المتزايد من الأقليات عديمة الجنسية، والارتفاع المقلق للنزاعات التي تشمل الأقليات، وأخطار الذكاء الاصطناعي - وكلها تهديدات تكون الأقليات أكثر عرضة لها. ويمكن لمثل هذه الخطة أن تكون بمثابة عامل تحفيز لتعزيز حماية حقوق الإنسان والآليات الخاصة بالأقليات في الأمم المتحدة بشكل مؤسسي، ويمكن أن تعمل على حشد المجتمع الدولي لبذل المزيد من الجهود لاحترام حقوق الأقليات وحمايتها وتعزيزها - والتصدي مباشرة "للتقاعس والإهمال" المؤسسيين.

باء - الهيكل المؤسسي للأمم المتحدة لمعالجة "التقاعس والإهمال": التمويل، وإنشاء منتدى دائم للأقليات، ومشروع معاهدة عالمية بشأن حقوق الأقليات

74 - إن المجموعات التي تتعرض حقوق الإنسان الخاصة بها لأشد الخطر هي مواضيع معاهدات أو منابر أو مبادرات لضمان أن تكون محور اهتمام وجهود كبيرة من جانب الأمم المتحدة وكياناتها - وهي ظاهرة تعززت، خاصة منذ ثمانينيات القرن العشرين. وينطبق هذا على الكثير من المجموعات، بما يشمل النساء والأطفال والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة والشعوب الأصلية والمنحدرين من أصل أفريقي، ولكن هذا ليس هو الحال بالنسبة للأقليات وحقوق الإنسان الخاصة بها. ويستدعي هذا "التقاعس والإهمال" اتخاذ خطوات عاجلة وعلاجية، وهو ما وعد به في بعض الحالات منذ عقود، كما في حالة إنشاء صندوق تبرعات لدعم ومساعدة وجود الأقليات ومشاركتها في مختلف محافل الأمم المتحدة.

الذكاء الاصطناعي، فإن الروبوتات يتم توجيهها بسهولة نحو أشكال التعصب والتمييز وهي تبدأ لوحدها في إطلاق خطابات تتم عن كُره الأقليات. انظر A/HRC/46/57، الفقرة 73.

75 - وقد خلص المقرر الخاص مع انتهاء ولايته إلى أنه يجب كسر محرمات حقوق الأقليات في الأمم المتحدة. فشواغل الأقليات في مجال حقوق الإنسان وأصواتها ووجودها يجب معالجتها بشكل واضح وبارز مثل تلك الخاصة بالمجموعات الضعيفة الأخرى - لا سيما وأنها تبدو بشكل متزايد ضحايا لبعض أخطر انتهاكات حقوق الإنسان وأكثرها إثارة للصدمة والجماعية - وذلك لتصحيح عدم بروز الأقليات وعدم سماعها في الأمم المتحدة.

76 - وبالتوازي مع إعادة إطلاق مذكرة الأمين العام الإرشادية بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات تشمل تعميم مراعاة حقوق الأقليات وإدماجها في منظومة الأمم المتحدة بأسرها، يدعو المقرر الخاص الدول الأعضاء إلى إبداء الدعم والشروع في اتخاذ خطوات من أجل إنشاء (أ) صندوق تبرعات مكرس للأقليات؛ (ب) منتدى دائم للأقليات.

77 - وكما وصف المقرر الخاص في تقريره السنوي لعام 2023 إلى مجلس حقوق الإنسان، فإن المجلس سينشئ محفلا لتحسين قدرة الأمم المتحدة على التصدي للتحديات التي تواجه الأقليات بفعالية، وسيتألف المحفل من "ممثلي مجموعات الأقليات، مع مراعاة التنوع والتوازن الإقليمي والتكافؤ بين الجنسين" وسيجتمع بالتناوب في نيويورك وجنيف لزيادة تعزيز "مشاركة الأقليات والمؤسسات والمنظمات التي تتكلم باسم هذه الأقليات في اجتماعات هيئات الأمم المتحدة" (A/HRC/52/27، الفقرة 70).

78 - وعلى نفس المنوال، يكرر المقرر الخاص توصيته للجمعية العامة أن تعتمد قرارا بشأن تعزيز مشاركة ممثلي الأقليات ومؤسساتها في اجتماعات هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بشأن القضايا التي تمس هذه الأقليات، استنادا إلى قرار مماثل يتعلق بالشعوب الأصلية؛ وبالمثل إدراج مشاورات مع مجموعات الأقليات، وتقرير من الأمين العام ومؤتمر عالمي للأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات (المرجع نفسه، الفقرة 81).

79 - وأخيرا، يحث المقرر الخاص الدول الأعضاء على النظر عن كثب في اتخاذ خطوات نحو إنشاء صك جديد لمواصلة "القصة غير المكتملة" التي بدأت قبل 30 عاما بالاعتراف الأولي بحقوق الإنسان للأقليات وتعزيزها - ورفض الظلامية والإنكار اللذين يصوران هذه الحقوق على أنها تشكل تهديدا إلى حد ما.

80 - وكما بيَّن المقرر الخاص باستمرار طوال فترة ولايته، فإن حقوق الأقليات هي حقوق إنسان، شأنها في ذلك شأن حقوق المجموعات والطوائف الأخرى المعترف بها في صكوك محددة للأمم المتحدة. ولذلك فإن اقتراحه الداعي إلى وضع مشروع اتفاقية عالمية بشأن حقوق الأقليات[36]، يعده خبراء من الأقليات وخبراء قانونيون من جميع أنحاء العالم، يقدم كوثيقة مناقشة أولية يؤمل أن تساعد الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني وممثلي الأقليات وخبرائها وغيرهم من الأطراف المهتمة على صياغة السبل التي يمكن بها زيادة تعزيز حقوق الإنسان للأقليات وحمايتها في القانون الدولي. وفي هذا الصدد، أدرج المقرر الخاص في الاقتراح فروعا تتناول لأول مرة حقوقا محددة لأفراد الأقليات الدينية أو العقائدية وللأقليات اللغوية، ومسألة منع حرمان الأقليات من المواطنة وانعدام جنسيتها، ومنع النزاعات من خلال تدابير مثل ضمان المساواة في الحقوق وعدم التمييز في المشاركة السياسية للأقليات وتمثيلها. وهناك أيضا مؤشرات بشأن كيفية مواجهة التحديات الأحدث من منظور دولي لحقوق الإنسان، مثل التهديدات والأضرار الناجمة عن خطاب الكراهية والتحريض على العنف على وسائل التواصل الاجتماعي، وأخطار الذكاء الاصطناعي، والحاجة إلى حماية

(36) انظر الموقع www.ohchr.org/sites/default/files/2023-02/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx.

حرية التعبير مع ضمان عدم استفادة الشركات – دون أي عواقب أو مسؤولية – من الضرر الذي تسببه من خلال المعلومات المضللة والمعلومات المغلوطة.

81 – وتتطلب هذه التحديات العالمية والواقعية والعامة استجابة عالمية، كما حذر المقرر الخاص في تقريره المواضيعي عن خطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي الذي يستهدف الأقليات (A/HRC/46/57). واستخدام منصات وسائل التواصل الاجتماعي كوسائل دعاية للقومية الشعبوية المتطرفة والإبادة الجماعية والعنصرية والتعصب وإقصاء الأقليات، والآثار المدمرة التي تحدثها بالفعل على الكثير من المجتمعات، تزداد سوءا بسبب الممارسات التجارية لشركات الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي الكبرى، التي تميل، كمؤسسات خاصة، إلى تضخيم ومكافأة الكراهية والتطرف لأنها تعطي الأولوية للربح على كل شيء آخر – وهي من بين الشركات الأكثر ربحية في العالم.

82 – وقد أصبح المقرر الخاص، في نهاية ولايته، مقتنعا بأنه من أجل تعزيز الديمقراطيات وحماية حقوق الإنسان لأكثر الفئات ضعفا وتهميشا في العالم، أي الأقليات والشعوب الأصلية والأشخاص ذوو الإعاقة والمنحدرون من أصل أفريقي والنساء والمهاجرون والمثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية وأحرار الجنس وحاملو صفات الجنسين، من الضروري ضمان تحميل مالكي المنصات المسؤولية عن الضرر الحقيقي الذي يتسببون فيه أو ييسرونه، وأن المنتجات الخطرة، مثل تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي، يجري التعامل معها على أنها ما يمكن أن تكون عليه – تهديد وجودي للبشرية وخطر مجتمعي على قدم المساواة مع الأوبئة والحروب النووية[37].

83 – وكل من خطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي وتأثيرات الذكاء الاصطناعي خطير بما يكفي لتبرير التدخل الحكومي وتنظيم كليهما، وضررهما المحتمل.

84 – ومن ثم، يدعو المقرر الخاص إلى وضع تنظيم عالمي لمعالجة هذه الأشكال الحقيقية من الضرر الناجم عن هذين الخطرين التكنولوجيين الجديدين، وإلى فرض تبعة ومسؤولية على أصحاب مشاريعهما المربحة للغاية، وإلى إزالة الحصانة التي ما زالوا يتمتعون بها في كثير من الحالات، مع ضمان تعزيز الديمقراطيات وحماية حقوق الإنسان.

85 – وهو يوصي بتشكيل منظمة دولية لسلامة الذكاء الاصطناعي في ضوء الأخطار التي تشكلها هذه التكنولوجيا على الأقليات والبشرية جمعاء، على غرار الوكالة الدولية للطاقة الذرية، التي أنشئت للسيطرة على استخدام الأسلحة النووية في ضوء طبيعتها الخطيرة المتأصلة. وهذا على نفس منوال الدعوة التي أصدرها الأمين العام، محذرا من أن الذكاء الاصطناعي يمكن أن يستخدم لشن هجمات إلكترونية، أو توليد تزييف بالغ أو نشر معلومات مضللة وخطاب الكراهية، ويمكن أن تكون له عواقب وخيمة للغاية على السلام والأمن العالميين، وأن المطلوب هو نهج عالمي للاستجابة للتكنولوجيات الجديدة في الأمم المتحدة من خلال وضع قواعد دولية جديدة، وتوقيع معاهدات جديدة، وإنشاء وكالات عالمية جديدة[38].

(37) مركز السلامة في الذكاء الاصطناعي، "بيان بشأن مخاطر الذكاء الاصطناعي: خبراء الذكاء الاصطناعي وشخصيات عامة يعربون عن قلقهم إزاء مخاطر الذكاء الاصطناعي"، رسالة مفتوحة موقعة من أكثر من 350 مديرا تنفيذيا وباحثا ومهندسا يعملون في مجال الذكاء الاصطناعي، بما يشمل كبار المسؤولين التنفيذيين، وهو متاح في الموقع www.safe.ai/statement-on-ai-risk.

(38) أخبار الأمم المتحدة، "غوتيريش يدعو إلى الذكاء الاصطناعي 'الذي يرأب الانقسامات'، بدلا من أن يفرقنا"، 18 تموز/يوليه 2023.

سادسا - التوصيات

86 - يدعو المقرر الخاص الأمين العام إلى "إعادة إصدار" مذكرة إرشادية مستكملة بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات من أجل المضي قدما نحو تنفيذ الوعد بتعميم وإدماج حقوق الأقليات في جميع ركائز الأمم المتحدة وأنشطتها، وإدماج حقوق الأقليات في عمل منظومة الأمم المتحدة على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والقطري، بما في ذلك من خلال آليات التنسيق، ومعالجة "التقاعس الصريح والإهمال في حماية حقوق الأقليات" الماضيين.

87 - ويدعو المقرر الخاص الجمعية العامة إلى اعتماد قرار بشأن تعزيز مشاركة ممثلي الأقليات ومؤسساتها في اجتماعات هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بشأن القضايا التي تمسها.

88 - ويهيب المقرر الخاص بالدول الأعضاء أن تبدي تأييدها لإنشاء: (أ) صندوق تبرعات مخصص للأقليات؛ (ب) منتدى دائم للأقليات؛ (ج) اتفاقية عالمية بشأن حقوق الأقليات، وتشرع في اتخاذ خطوات نحو ذلك.

89 - ويدعو المقرر الخاص إلى تنظيم عالمي بشأن خطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي واستخدام تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي وذلك للتعامل مع الأضرار والأخطار الحقيقية لكليهما وفرض تبعة ومسؤولية على المالكين والمستخدمين لتعزيز الديمقراطيات وحماية حقوق الإنسان.

90 - ويدعو المقرر الخاص الجمعية العامة إلى إنشاء منظمة دولية لسلامة الذكاء الاصطناعي، على غرار الوكالة الدولية للطاقة الذرية، للسيطرة على الأخطار التي يشكلها الذكاء الاصطناعي فيما يتعلق بتوليد التزييف البالغ ونشر المعلومات المضللة وخطاب الكراهية، واحتمال حدوث عواقب وخيمة للغاية على السلام والأمن العالميين.