الأمم المتحدة

A/65/287

الجمعية العامة

Distr.: General
12 August 2010
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النُهُج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

التعزيز الفعال للإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي قدمته غاي ماكدوغال، الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، عملاً بقرار الجمعية العامة ٦٣/١٧٤.

* A/65/150.

080910 080910 10-48296 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات

موجز

يقدم هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بقرارها ١٧٤/٦٣ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وهو التقرير الأول الذي تقدمه غاي ماكدوغال، الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات. وتعرض الخبيرة المستقلة، عملاً بالقرار ١٧٤/٦٣، الأنشطة التي اضطلعت بها للتشجيع على تنفيذ إعلان حقوق الإنسان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية. وتقدم الخبيرة المستقلة لمحة موجزة عن الأنشطة التي قامت بها في إطار ولايتها منذ إنشائها في تموز/يوليه ٢٠٠٥، بما فيها الزيارات القطرية والعمل المواضيعي المضطلع به.

ويركز التقرير على دور حماية حقوق الأقليات في سياق منع نشوب النزاعات. ومن العناصر الأساسية لاستراتيجية ترمي إلى منع نشوب النزاعات التي تشمل الأقليات احترام حقوق الأقليات، ولا سيما في ما يتعلق بالمساواة في الحصول على الفرص الاقتصادية والاجتماعية، والمشاركة الفعالة للأقليات في اتخاذ القرار؛ إقامة الحوار بين الأقليات والأغلبيات داخل المجتمعات؛ التطور البنَّاء للممارسات والترتيبات المؤسسية من أجل تقبل التنوع في المجتمع. وتشدد الخبيرة المستقلة بشكل كبير على أن الاهتمام بحقوق الأقليات في مرحلة مبكرة – قبل أن تؤدي المظالم إلى التوترات واندلاع العنف – سوف يمثل مساهمة قيمة في ثقافة الوقاية داخل الأمم المتحدة، وينقذ عدداً لا حصر له من الأرواح، ويعزز الاستقرار والتنمية. ومن التوصيات التي يشملها التقرير الاقتراح بضرورة تعزيز الخبرات الفنية في مجال حقوق الأقليات وإدماجها إدماجاً شاملاً على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ألف – الصلة بين انتهاكات حقوق الأقليات والنزاعات العنيفة ٨

باء – مؤشرات الإنذار المبكر ١١

ثانيا – حماية حقوق الأقليات: أداة وطنية لتجنب النزاعات العنيفة ١٢

ألف – المشاركة الفعالة في الحياة السياسية واتخاذ القرار ١٤

باء – حماية الهوية الثقافية ١٦

جيم – المساواة وعدم التمييز ١٨

ثالثا – حماية حقوق الأقليات على الصعيد الدولي: أداة لمنع نشوب النزاعات ٢١

ألف – إطار الأمم المتحدة المؤسسي ٢١

باء – المنظمات الإقليمية ٢٦

رابعا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٧

أولا – مقدمة

١ – هذا التقرير[١] مقدم إلى الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة وفقاً للقرار ١٧٤/٦٣ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وهو التقرير الأول للخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات. وقد أنشأت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٧٩/٢٠٠٥ المؤرخ ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥ ولاية الخبيرة المستقلة وقام مجلس حقوق الإنسان بتجديد هذه الولاية في قراره ٦/٧ المؤرخ ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٨.

٢ – وطلب مجلس حقوق الإنسان، وهو يضع تلك القرارات في اعتباره، إلى الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، القيام بأمور منها (أ) التشجيع على تنفيذ إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية[٢]، بما في ذلك عن طريق إجراء المشاورات مع الحكومات، مع مراعاة المعايير الدولية والتشريعات الوطنية القائمة المتعلقة بالأقليات؛ (ب) تحديد أفضل الممارسات وإمكانيات التعاون التقني مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بناءً على طلب الحكومات؛ (ج) تطبيق منظور جنساني في عملها؛ (د) التعاون الوثيق، مع تجنب الازدواجية في العمل، مع هيئات الأمم المتحدة وولاياتها وآلياتها ومنظماتها الإقليمية القائمة ذات الصلة؛ (و) مراعاة آراء المنظمات غير الحكومية بشأن المسائل المتعلقة بولاية الخبيرة المستقلة.

٣ – ويستند تقييم الخبيرة المستقلة لقضايا الأقليات على الصعيد العالمي إلى إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية، وإلى أقليات دينية ولغوية، وإلى المعايير الدولية الأخرى ذات الصلة. وقد حدَّدت الخبيرة المستقلة أربعة مجالات اهتمام واسعة ذات صلة بالأقليات على الصعيد العالمي، كما يلي: (أ) حماية بقاء أقلية ما، من خلال مكافحة العنف الذي يتعرض له الأفراد المنتمون إلى تلك الأقلية، ومنع حدوث الإبادة الجماعية؛ (ب) حماية وتعزيز الهوية الثقافية للأقليات وحق المجموعات القومية أو العرقية أو الدينية أو اللغوية في التمتع بهويتها الجماعية ورفض الدمج القسري؛ (ج) ضمان الحق في عدم التمييز والحق في المساواة، بما فيها إنهاء التمييز الهيكلي أو المنهجي، وكذلك تعزيز العمل الإيجابي عند الاقتضاء؛ (د) ضمان الحق في المشاركة الفعالة للأفراد الذين ينتمون إلى الأقليات في الحياة العامة، ولا سيما في ما يتعلق بالقرارات التي تؤثر عليهم سلباً. وطبقت الخبيرة المستقلة على جميع مجالات عملها منظوراً جنسانياً، وأعطت أولوية قصوى لحالات نساء الأقليات.

---

(١) تعرب الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات عن تقديرها لكريس تشابمان لإسهامه في هذا التقرير.

(٢) قرار الجمعية العامة ١٣٥/٤٧ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، المرفق.

٤ - ومنذ تموز/يوليه ٢٠٠٥، اضطلعت الخبيرة المستقلة، أثناء فترة عملها باعتبارها أول من يتسلم هذه الولاية، بالكثير من الأنشطة ذات الطبيعة المواضيعية وكذلك عملت بصورة مباشرة مع دول معينة وبشأن حالات أقليات محددة. وأجرت الخبيرة المستقلة حتى الآن زيارات قطرية رسمية إلى ١٠ بلدان تشمل البلدان التالية: إثيوبيا، والجمهورية الدومينيكية، وغيانا، وفرنسا، وفييت نام، وكازاخستان، وكندا، وكولومبيا، وهنغاريا، واليونان. واستناداً إلى المعلومات التي تم تزويد الخبيرة المستقلة بها من مصادر متنوعة، تبعث الخبيرة الرسائل إلى الدول لتلتمس منها الحصول على معلومات بشأن حالات معينة تؤثر سلباً في طوائف الأقليات والأفراد الذين ينتمون إلى الأقليات.

٥ - وتشمل التقارير المواضيعية تحليلاً لقضايا الأقليات على الصعيد العالمي وتقدم التوصيات إلى الدول وغيرها. وفي عام ٢٠٠٦، قدمت الخبيرة المستقلة دراسة مواضيعية إلى مجلس حقوق الإنسان ركزت الاهتمام على الأقليات في سياق التخفيف من وطأة الفقر واستراتيجيات الحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية. وفي عام ٢٠٠٧، اضطلعت الخبيرة المستقلة بأبحاث مواضيعية وعقدت حلقة دراسية عن القضية العالمية للأقليات ورفض منح الجنسية أو التجريد منها بدافع التمييز، وفي عام ٢٠٠٨، قدمت إلى مجلس حقوق الإنسان تقريراً مواضيعياً وتوصيات بشان هذه القضية.

٦ - وبموجب القرار ١٥/٦ المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، أنشأ مجلس حقوق الإنسان المنتدى المعني بقضايا الأقليات. ومنذ عام ٢٠٠٨، شكّل المنتدى منبراً هاماً للأقليات ولمناقشة قضايا الأقليات. ويطلب إلى الخبيرة المستقلة أن توجه دورات المنتدى والتحضير لاجتماعاته السنوية وتقديم التوصيات إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن المسائل المواضيعية التي ينبغي أن يتناولها المنتدى بالنظر. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، بحث المنتدى المعني بقضايا الأقليات في دورته الافتتاحية موضوع الأقليات والحق في التعليم (A/HRC/10/11/Add.1). وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، بحث المنتدى في دورته السنوية الثانية موضوع الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة (A/HRC/13/25). وسيعقد المنتدى دورته السنوية الثالثة يومي ١٤ و ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ وستخصص هذه الدورة لمسألة الأقليات والمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية. ويسعى المنتدى إلى تقديم نتائج عملية وملموسة على شكل توصيات مواضيعية ذات قيمة عملية لجميع الأطراف المؤثرة. وتبلغ الخبيرة المستقلة التوصيات المنبثقة من المنتدى إلى مجلس حقوق الإنسان.

٧ - ووفقاً لولاية الجمعية العامة بتعزيز الاستقرار والأمن والعلاقات السلمية بين الدول، يتمثل موضوع هذا التقرير في الدور الذي تقوم به حماية حقوق الأقليات في منع نشوب

التزاعات. ومن العناصر الأساسية لاستراتيجية ترمي إلى منع نشوب التزاعات التي تشمل الأقليات احترام حقوق الأقليات؛ إقامة الحوار بين الأقليات والأغلبيات داخل المجتمعات؛ والتطور البنَّاء للممارسات والترتيبات المؤسسية من أجل تقبل التنوع في المجتمع.

٨ - وسيركز هذا التقرير على السبل الكفيلة بأن يسهم الاهتمام بانتهاكات حقوق الأقليات في مرحلة مبكرة - قبل أن تؤدي إلى التوترات واندلاع العنف - إسهاماً قيماً في ثقافة الوقاية داخل الأمم المتحدة، وينقذ عدداً لا حصر له من الأرواح، ويعزز الاستقرار والتنمية.

٩ - ويرتبط تاريخ تطور حقوق الأقليات في الأمم المتحدة ارتباطاً وثيقاً بالحاجة إلى معالجة التوترات التي تنشب بين الأقليات والدولة، وبين مجموعات السكان. ويرد في ديباجة الإعلان الذي ينشئ ولاية الخبيرة المستقلة أن تعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية وحمايتها يسهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يعيشون فيها. وقد بدأت صياغة مشروع الإعلان في عام ١٩٧٨، وتلقت زخماً إضافياً مع انهيار الاتحاد السوفياتي ويوغسلافيا في أوائل التسعينات. وأثارت تلك الأحداث المخاوف بأن تنشأ التوترات بين الجماعات القومية والدينية العديدة في تلك الكيانات وتسفر عن حروب طويلة الأمد. واسترشدت بها أيضاً الجهود الرامية إلى وضع معايير وآليات بشأن حقوق الأقليات في مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

١٠- واعتمدت الجمعية العامة، بموجب القرار ١٣٥/٤٧ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية. وقد أوجز الأهمية المعلقة على ذلك الإعلان ممثل النمسا الذي أشار، قبل أن يأخذ الكلمة أمام اللجنة الثالثة، إلى أن الإعلان لا ينبغي أن يُحفظ ويصبح طي النسيان فور اعتماده بل أن يُنفذ ويكون فاعلاً، فيسهم في التغلب على حالات التوتر ذات الصلة بالأقليات (انظر الفقرة ٨٩ من الوثيقة A/C.3/47/SR.47).

١١ - وترى الخبيرة المستقلة بأنه يمكن تجنب الكثير من سفك الدماء والمعاناة والعديد من الانتكاسات إذا اعتمدت الحكومات نهجاً استباقياً لحقوق الأقليات، ووضعت أشكال الحماية قبل أن تنشب التوترات بوقت طويل. والمجتمعات التي توضع فيها الآليات التي تتيح للأقليات استخدام لغتها وممارسة ثقافتها وديانتها بحرية، والمشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية على قدم مساواة مع سائر السكان، تكون على الأرجح أقل من غيرها عرضة لتفاقم التوترات فيها إلى نزاعات عنيفة.

١٢ - وبالمثل، ففي الدول التي تحمي حقوق الأقليات، من المرجح أن تتمتع هذه الأقليات بحقوق متساوية وأن تحظى بحماية الدولة التامة إزاء الاعتداء عليها والعنف الموجه ضدها.

١٣ - وغالبا ما تكون الأقليات أهدافا لأعمال العنف، وليست مرتكبة لها. وعندما تُنتهك حقوق الأقليات، يزداد خطر تعرض أفراد الأقليات لأعمال عنف منظمة، حتى لو كانوا غير مشاركين في نزاعات تشارك فيها أطراف أخرى. وقد تقع مثل هذه الحوادث نتيجة الفقر الذي تعاني منه الأقليات واستبعادها من عمليات صنع القرار السياسي، أو لأن مجتمعات هذه الأقليات التي غالباً ما تقع في مناطق نائية، وتعاني من ضعف في خدمات البنية التحتية المقدمة من الدولة، قد تصبح أهدافا للاحتلال لأغراض استراتيجية أو لاستغلال مواردها الطبيعية. علاوة على ذلك، بسبب نظرة الشك والتحامل من قبل أفراد الأغلبية وقوات الأمن في معظم الأحيان، فقد تستهدف هذه الأقليات ويفلت من يستهدفونها من العقاب.

١٤ - بالإضافة إلى ذلك، قد تُستهدف النساء والرجال من الأقليات على يد عناصر مسلحة بطرق مختلفة، مما يزيد من أشكال العنف في المجتمع بشكل عام. فعلى سبيل المثال، تُستهدف النساء بواسطة العنف الجنسي، بينما يتم تجنيد الرجال قسراً في صفوف الميليشيات. وقد يكون اغتصاب النساء، مثلاً، مقصوداً لإذلال الرجال وإظهار عجزهم عن حماية نسائهم.

١٥ - وقد وضعت آراء الخبيرة المستقلة خلال فترة عملها، بما في ذلك من خلال الزيارات القطرية التي أجرتها إلى جميع المناطق في العالم تقريبا، والتقارير الموضوعية والمناقشات السياسية التي قامت بتيسيرها في منتدى الأمم المتحدة المعني بقضايا الأقليات. وأجرت مشاورات على نطاق واسع مع الحكومات والخبراء والمنظمات غير الحكومية. وشاركت في حلقات دراسية وندوات في مجال الإنذار المبكر ومنع نشوب النزاعات. بالإضافة إلى ذلك، أجرت مشاورات مع الكثير من الجهات الفاعلة الرئيسية، بما فيها المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، بما في ذلك مناقشات تتعلق، في جملة أمور، بسبل تنسيق الجهود الرامية إلى تحديد التهديدات المحتملة لوجود الأقليات وكيفية تحسين تنسيق منع نشوب النزاعات.

١٦ - ولأغراض هذا التقرير، تشاورت الخبيرة المستقلة مع عدد من كبار الموظفين من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، بما في ذلك مراكز البحوث والمؤسسات الأكاديمية، واستعرضت الأدبيات ذات الصلة.

ألف – الصلة بين انتهاكات حقوق الأقليات والنزاعات العنيفة

١٧ – إن حماية حقوق الأقليات ومنع نشوب النزاعات العنيفة هما هدفان مشروعان ينطويان على قيمة مستقلة يجب على المجتمع الدولي اتباعهما. ويكمن الهدفان في صميم ولاية الأمم المتحدة، وينبغي للدول أن تسعى لتحقيق كل هدف منهما كهدف شرعي في حد ذاته. وبما أن هذين الشاغلين غالباً ما يرتبط أحدهما بالآخر، فمن الملائم النظر فيهما معاً.

١٨ – ومنذ اعتماد الإعلان في عام ١٩٩٢، تم تناول الافتراض الأساسي الوارد في ديباجته – بأن تنفيذ حقوق الأقليات يسهم في استقرار الدول – وتطويره في القرارات المتتالية الصادرة عن الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان، وخليفتها مجلس حقوق الإنسان، وتقارير الأمين العام للأمم المتحدة، والوثائق الختامية لعدد من المؤتمرات وعمليات السياسات العامة.

١٩ – وفي تقريره التاريخي إلى جمعية الألفية للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٠، ذكر الأمين العام للأمم المتحدة أنه ”في الكثير من البلدان الفقيرة التي تعيش حالة حرب، يقترن الفقر بأوجه شقاق عرقي أو ديني حادة. وفي كل الأحوال تقريبا، لا تحظى حقوق الجماعات الأقل مترلة بالاحترام الكافي، ولا تشمل مؤسسات الحكم الجميع بالقدر الكافي، وينحو تخصيص موارد المجتمع إلى محاباة الزمرة المسيطرة وذلك على حساب غيرها ... وأضاف قائلا: والحل واضح: تعزيز حقوق الإنسان وحماية حقوق الأقليات وتطبيق ترتيبات سياسية تكون فيها كافة الجماعات ممثلة، وأن تقتنع كل جماعة بأن الدولة ملك للجميع“ (الفقرتان ٢٠٢ و ٢٠٣ من الوثيقة A/54/2000).

٢٠ – وفي إعلان وبرنامج عمل ديربان (A/CONF.189/12 و Corr.1، الفصل الأول)، وفي الوثيقة الختامية للمؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في عام ٢٠٠١، أعربت الدول المشاركة عن قلقها من أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية ما برحت تعوقها المنازعات الداخلية المتفشية التي تُعزى إلى أسباب من بينها الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الانتهاكات الناشئة عن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وعن الافتقار إلى الحكم الديمقراطي الشامل للجميع والقائم على المشاركة. وحثت الدول على الاعتراف بأن الأساليب والآليات والسياسات والبرامج الرامية إلى فض المنازعات القائمة على عوامل متصلة بالعنصر أو اللون أو المنشأ أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو العرقي، وإلى تطوير مجتمعات متعددة الأعراق والثقافات يسودها الوئام، تحتاج إلى الدراسة والتطوير بشكل منهجي. (المصدر نفسه، الفقرتان ٢١ و ١٧١).

٢١ - وقال الأمين العام إن احترام حقوق الأطفال والنساء وجميع الأقليات يكمن في صلب ميثاق الأمم المتحدة. فهو واجب أخلاقي وضرورة اقتصادية على حد سواء. إذ يهدد التمييز والظلم جميع أهدافنا الرامية إلى تحقيق السلام والأمن والتنمية المستدامة. ويؤدي الحفاظ على لغات الأقليات العرقية وتغذية الثقافات والتقاليد إلى إرساء أسس الاستقرار الدائم[٣].

٢٢ - وفيما يتعلق بالجهات المانحة، فقد تم الإقرار بأنه يجب أن تسترشد التعاقدات بين الجهات المانحة والبلدان المستفيدة - سواء من منظور منع نشوب النزاعات أو بناء السلام بعد انتهاء النزاع - بالاعتراف بالمظالم المحددة التي تتعرض لها الأقليات. وقد وضعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تجمع الحكومات المانحة الرئيسية في العالم، مجموعة من المبادئ التوجيهية لتقديم المساعدة للدول الهشة، وحثت الدول الأعضاء على تعزيز عدم التمييز باعتباره أساسا لمجتمع شمولي ومستقر. وإن التمييز الحقيقي والمتصور يرتبط بالأوضاع الهشة والنزاعات، وقد يؤدي إلى الفشل في تقديم الخدمات. وينبغي أن تدرج التدابير الرامية إلى تعزيز صوت ومشاركة النساء والشباب والأقليات وغيرها من الفئات المستبعدة في استراتيجيات بناء الدولة وتقديم الخدمات منذ البداية[٤].

٢٣ - كما ربطت منظمات إقليمية حكومية دولية بين حقوق الأقليات ومنع النزاعات وتسويتها. ففي السياق الأفريقي، أكدت مجددا الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية في عام ١٩٩٤ على اقتناعها العميق بأن العلاقات الودية بين شعوبها وكذلك السلام والعدالة والاستقرار والديمقراطية، تدعو إلى حماية الهوية العرقية والثقافية واللغوية والدينية لجميع أفراد شعوبها، بما في ذلك الأقليات القومية وتهيئة الظروف لتعزيز هذه الهوية[٥].

٢٤ - وفي الأمريكتين، شدد الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية على أن القضاء على التمييز واحترام التنوع الثقافي يساهمان في تعزيز الديمقراطية ومشاركة المواطنين[٦]، وبالتالي فهما ضروريان لضمان السلام والاستقرار والتنمية. وتؤكد الدول المشاركة في وثيقة

---

(٣) انظر النشرة الصحفية SG/SM/12833.

(٤) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الميدان الاقتصادي، ''مبادئ العمل الدولي السليم في الدول والأوضاع الهشة'' (باريس، ٢٠٠٧). متاح على الموقع: http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html.

(٥) منظمة الوحدة الأفريقية، إعلان بشأن مدونة قواعد السلوك للعلاقات فيما بين الدول الأفريقية، مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، الدورة العادية الثالثة عشرة، تونس، ١٣-١٥ حزيران/يونيه ١٩٩٤. (AHG/Decl.2 (xxx)).

(٦) منظمة الدول الأمريكية، الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية، المادة ٩، (١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، ليما).

كوبنهاغن لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا على أن احترام حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، كجزء من حقوق الإنسان المعترف بها عالميا هو عامل أساسي لتحقيق السلام والعدالة والاستقرار والديمقراطية في الدول المشاركة[٧].

٢٥ - وتؤيد الأبحاث التي أجرتها مؤسسات أكاديمية ومنظمات غير حكومية والأمم المتحدة هذه الفرضية الأساسية على نحو أكبر. فقد أجرى مركز البحوث بشأن عدم المساواة والأمن البشري والإثنية في جامعة أكسفورد، بحوثاً مفصلة من الناحية الكمية والنوعية في مجال النزاع وعدم المساواة الأفقية (عدم المساواة بين المجتمعات الإثنية أو الدينية أو اللغوية) في ثمانية بلدان في ثلاث مناطق، وبحوثاً إحصائية مكتبية في ٥٥ بلداً. ويحلل المركز عدم المساواة في الحصول على الفرص الاقتصادية، والمشاركة في صنع القرار السياسي، والوضع الحالي للممارسات الثقافية والرموز. وخلص المركز إلى أن الخمسة في المائة من البلدان التي تتصدر القائمة التي تعاني من أكبر قدر من التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية، يتضاعف خطر النزاع فيها ثلاث مرات بالمقارنة مع البلدان المتوسطة. وتزداد مخاطر النزاع مرة أخرى إذا تم الجمع بين التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية مع عدم المساواة في صنع القرار السياسي، وعدم المساواة في المكانة الثقافية، مما يضيف عامل خطر آخر. وعلى الرغم من النتائج التي توصل إليها المركز، فقد وجد أمثلة قليلة جدا من السياسات على الصعيد الدولي لمعالجة هذا النوع من عدم المساواة، مع أن السياسات على الصعيد الوطني هي أكثر شيوعا[٨].

٢٦ - وخلصت لجنة كارنيجي لمنع النزاعات المسلحة، في مشروع بحثي استغرق ثلاث سنوات شمل ١٦ من الدارسين البارزين في مجال منع النزاعات وحلها، إلى أن محاولات كثيرة بُذلت في القرن العشرين لقمع الاختلافات العرقية أو الثقافية أو الدينية، أدت إلى سفك الدماء، وفي حالة إثر حالة، فقد ساعد استيعاب التنوع داخل الأشكال الدستورية المناسبة على الحيلولة دون إراقة الدماء[٩].

---

(٧) وثيقة اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر المعني بالبعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، (١٩٩٠).

(٨) F. Stewart, G.K.Brown and A.Langer, "Major findings and conclusions on the relationship between horizontal inequalities and conflict", in *Horizontal Inequalities and Conflict: understanding group Violence in Multi-ethnic Societies*, Frances Stewart, ed. (New York, Palgrave Macmillan, 2010).

(٩) David A. Hamburg, and Cyrus R. Vance, *Preventing Deadly conflict* (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997) p. 29.

٢٧ - وأجرى مكتب منع الأزمات والتعافي منها التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحثاً أظهر فيه أن احتمال حدوث نزاع يتزايد مع تزايد عدم المساواة بين المجموعات[١٠]. ويرصد مشروع الأقليات المعرضة للخطر في جامعة ميريلاند، مؤشرات التمييز السياسي والإقصاء الثقافي والاقتصادي والاضطهاد على ٢٨٣ أقلية في جميع أنحاء العالم، ووجد ارتباطا كبيرا بين حدوث النزاع وأشكال الحرمان من الحقوق.

باء - مؤشرات الإنذار المبكر

٢٨ - بما أن حقوق الأقليات هي السبب الجذري لعدد كبير من النزاعات الداخلية، فإن إدماج مؤشرات حقوق الأقليات في نظم الإنذار المبكر من شأنه أن يمكّن من تحديد النزاعات المحتملة في وقت مبكر[١١]. وغالبا ما تكون انتهاكات حقوق الأقليات من بين الأسباب الجذرية للنزاعات التي تكون قد بقيت كاملة لفترات طويلة، وهي الأسباب الجذرية المترسخة في التظلمات التي تقبع تحت السطح لسنوات أو حتى لعقود من الزمن، قبل أن يندلع نزاع عنيف. ومؤشرات الإنذار المبكر الأكثر تقنية الأخرى، مثل تدفق الأسلحة الصغيرة وحركات نزوح السكان، تميل لأن تعكس وضعا يتصاعد بسرعة وتتحول إلى أعمال عنف. وفي الوقت الذي تثير فيه هذه المؤشرات الاهتمام، قد تكون هذه المظالم قد تأصلت منذ عقود من الزمن، بل ربما لأجيال - أجيال من الفرص الضائعة لرأب الصدع، وتفادي النزاعات، وبناء مجتمع متماسك.

٢٩ - ويشعر بعض المحللين بالقلق من مخاطر حدوث إنذارات كاذبة بإثارة مخاوف في مرحلة مبكرة جدا. أما إذا كان الرد على إنذار مبكر بوجود أنماط من التمييز هو العمل مع الحكومة على وضع برامج من شأنها أن تصحح هذه الأنماط، فإن ذلك يكتسي قيمة بذاته، بغض النظر عن تأثير ذلك على منع نشوب النزاعات.

٣٠ - ومن الواضح أنه لا بد من الجمع بين رصد أنماط الاستبعاد الاقتصادي والسياسي، مثلا، مع تحليل السياق السياسي والاجتماعي، مما يتيح إمكانية تحديد مخاطر التصعيد بصورة دقيقة قدر الإمكان. وثمة حاجة إلى فهم أفضل للأسباب التي تجعل بعض حالات الاستبعاد المنهجي تتصاعد وتتحول من شكاوى مزمنة إلى نزاع عنيف. وقد يعزى ذلك إلى عوامل عديدة مثل: تراكم الضغوط مع مرور الوقت حتى تصل إلى مستويات غير محتملة؛ وتغيير

(١٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤: الحرية الثقافية في عالم اليوم المتنوع، ص. ٤١ و ٤٢.

(١١) S. Srinavasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur* (Minority Rights Group International, 2006).

النظام (فقد وجدت دراسات عديدة وجود علاقة بين التحولات السياسية وزيادة حالات النزاع)، وظهور زعيم ملتزم بتعبئة المجتمع المحلي؛ أو وجود سبب رمزي محدد، ربما يرتبط بإهانة هوية مجتمع محلي ما، مثل الحرمان من استخدام لغات الأقليات[١٢].

٣١ - وللأسباب الآنفة الذكر، فقد ذُكر أن نظم الإنذار المبكر يجب أن تجمع بين البيانات الكمية المفصلة مع إجراء مزيد من التحليلات النوعية المتعمقة[١٣]. ومن شأن مسار العمل هذا أن يمكّن من تحديد تفاعلات معقدة بين العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تساعد على البت في ما إذا كان سيندلع نزاع عنيف، وإذا كان سيندلع، فمتى يحدث ذلك.

ثانيا - حماية حقوق الأقليات: أداة وطنية لتجنب النزاعات العنيفة

٣٢ - لا تقتصر النتائج الإيجابية لاحترام حقوق الأقليات على مجرد منع نشوب النزاعات. إذ إنه يتحقق الازدهار للمجتمع عندما تكون أصوات الجميع مسموعة، وتؤخذ كل الآراء بعين الاعتبار، ويشارك جميع المواطنين؛ وعندما تكون للمواهب الموجودة لدى كافة الجماعات القدرة على الإسهام في المؤسسات السياسية. والإدماج هو أمر مفيد للمجتمعات بأسرها، ولا تقتصر فائدته على الفئات التي كانت معزولة من قبل. لذا ينبغي أن تنظر الدول في تهيئة الظروف التي تتيح مشاركة الأقليات مشاركة فعالة، باعتبار ذلك جانبا لا ينفصل عن الحكم الرشيد وأولوية رئيسية في جهود تلك الدول لكفالة المساواة وعدم التمييز.

٣٣ - إلا أن الدول أحيانا تحيد عن العمل على نحو متسق بهذا النهج الإدماجي تحقيقا لمصلحتها الوطنية. وكثيرا ما ينظر إلى الأقليات بوصفها خطرا على الدولة و/أو الوحدة الوطنية. وقد تتبنى الحكومات آراء خاطئة مفادها أن الوحدة الوطنية في موقف هش وأنه لا يمكن بناء دول جديدة إلا بإنكار الأقليات أو تجاهل الجوانب المميزة لهويتهم؛ وأن مطالب الأقليات بالمساواة في تمثيلهم في صنع القرار سوف تضعف من السلطة المركزية؛ وأن احترام لغات الأقليات يؤدي لحدوث انقسامات بين الجماعات الإثنية أو يتطلب نفقات لا قبل للحكومة بها؛ أو أن الأساليب الإنتاجية ذات الصبغة الثقافية المعينة لا مكان لها في الاقتصاد الحديث.

---

(١٢) Denial of status to minority language has been linked to the onset of conflict in both the Atlantic Coast region of Nicaragua in the 1980s and in Sri Lanka in the 1950s. See S. Brunnegger, *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt* (London, Minority Rights Group International, 2007).

(١٣) J.A. Goldstone, "Using quantitative and qualitative models to forecast instability" Special Report No. 204 (Washington D.C., United States Institute of Peace, 2008) p. 1.

٣٤ - وفي هذه الحالات، قد ينتاب الحكومات القلق عندما تحاول الجماعات الإثنية أو الدينية أو اللغوية التأكيد على هويتها. وقد يُفترض أن هذه الجماعات ترغب في الانفصال عن الدولة. إلا أن الكثير من النزاعات التي تكون الأقليات طرفا فيها تبدأ بوصفها مطالب سلمية لإدراجهم في المجتمع على أساس المعاملة على قدم المساواة[١٤].

٣٥ - وتمضي الكثير من الدول في جهود متواصلة لاستيعاب اهتمامات المجتمعات المحلية المتنوعة بها. وقد يكون التوصل إلى الترتيب الأمثل عملية دينامية وقد لا يمكن تسويتها من أول محاولة. وعملت بعض البلدان تكرارا على تعديل هيكل نظمها الاتحادية على مدى سنوات طويلة في محاولة منها لنزع فتيل النزاعات حول السلطة والموارد. والأمر الهام هو كفالة أن تتيح الدولة قنوات لإثارة القضايا وللمشاركة في صنع القرار؛ وأن تعمل باستمرار على إعادة تقييم نجاح جهود استيعاب التنوع؛ وأن تكون على وعي بالخيارات المختلفة المتاحة.

٣٦ - ويعد أمرا حاسما أن تسترشد هذه العملية بمبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز. وقد تظهر الجماعات الأكثر سكانا، أو ذات القدر الأكبر من القدرات التعطيلية أو القوة العسكرية أو الأكثر نجاحا في التجارة، في مرحلة مبكرة باعتبارها الجهات المطالبة الرئيسية بتطبيق مبدأ توزيع السلطة السياسية وموارد الدولة. إلا أنه في ظل هذه الظروف، ينبغي إسناد أولويات لحقوق الأقليات، بحيث يتمكن أعضاء جميع فئات الأقليات من المشاركة بفعالية في القرارات التي تمسهم وفي كافة جوانب المجتمع.

٣٧ - ويجب بذل الجهود على قدم المساواة من أجل تمكين الأفراد المتنوعين داخل جماعات الأقليات من الإعراب عن آرائهم، بما في ذلك النساء والشباب وكبار السن، والجماعات مثار الاهتمام من قبيل المشردين داخليا العائدين. ومن الضروري مشاركة المجتمع المدني في المناقشات التي تدور حول نماذج الإدماج.

٣٨ - ويمكن لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، التي تمتثل ''المبادئ المتعلقة بحالة المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان'' (مبادئ باريس)[١٥]، أن تضطلع أيضا بدور مثمر في التشجيع على التقييم الإيجابي للتنوع والتصدي للقضايا التي قد تسبب النزاعات. وقد تضم هذه المؤسسات مفوضين معينين من أجل قضايا الأقليات، وقد تنشأ مؤسسات منفصلة مخصصة، كما هو الحال في اللجنة الوطنية لحقوق الأقليات في الهند.

---

(١٤) انظر *Negotiating Justice*? *Human Rights and Peace Agreements* (Geneva, International Council on Human Rights Policy, 2006) chap. VII.

(١٥) قرار الجمعية العامة ١٣٤/٤٨، المرفق.

ألف – المشاركة الفعالة في الحياة السياسية واتخاذ القرار

٣٩ – يمكن أن تكون المشاركة الفعالة والمجدية للأقليات في الساحة السياسية عنصرا محوريا في تجنب نشوب نزاعات عنيفة. ويحق لأفراد الأقليات المشاركة في عمليات صنع القرار، لا سيما تلك التي تمسهم، كما هو منصوص عليه في المادة ٢ (٣) من الإعلان، إلا أن الوضع في واقع الأمر مختلف تماما. فإن تمثيل الأقليات منخفض للغاية في العمليات السياسية ومؤسسات الحكم لدى معظم البلدان، نظرا للعديد من الأسباب. وذلك إما لأن مشاركتهم مقيدة عمدا، أو لحرمانهم عرضا نتيجة قوانين أو سياسات، أو لنقص الإرادة السياسية اللازمة لتفكيك العوائق الهيكلية التي تحول دون التمثيل الكامل للأقليات على قدم المساواة.

٤٠ – وفي تعليق الفريق العامل المعني بالأقليات على الإعلان، ذكر الفريق أن الحق في المشاركة في جميع جوانب حياة المجتمع الوطني الأوسع أمر جوهري، سواء ليعزز الأشخاص المنتمون إلى أقليات مصالحهم وقيمهم أو ليقيموا مجتمعا ليس متكاملا فحسب بل يتسم بالتعددية أيضا ويقوم على التسامح والحوار (انظر الوثيقة E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2، الفقرة ٣٥). وأكد الفريق العامل أيضا أن المشاركة الفعالة تتطلب التمثيل في الهيئات التشريعية والإدارية والاستشارية، وبشكل أعم في الحياة العامة (المرجع نفسه، الفقرة ٤٤).

٤١ – ويتاح للدول هامش كبير كي تقرر، بالتشاور مع جماعات الأقليات، الطرائق التي يمكن من خلالها تحقيق المشاركة السياسية. وقد تتضمن هذه الطرائق تخصيص سلطات معينة عن طريق الترتيبات الاتحادية أو الاستقلالية؛ أو إقامة مجلس غير رسمي أو هيئة تشريعية تضم ممثلي الأقليات، تقوم السلطة التنفيذية بالتشاور معها بشأن المسائل موضع انشغال الأقلية؛ أو إنشاء نظم انتخابية قائمة على التمثيل النسبي؛ أو وضع نظام لتخصيص مقاعد للأقليات في البرلمان؛ أو تيسير مشاركة أحزاب سياسية تمثل اهتمامات الأقليات في العملية الانتخابية.

٤٢ – ويجب أن تكفل آليات الإدماج دائما تمثيلا قويا للأقليات على كافة أصعدة الخدمة المدنية، بما في ذلك الشرطة والقضاء (انظر الوثيقة A/HRC/13/23). وبالإضافة إلى ذلك، فمن المهم ملاحظة أن الإعلان لا يؤيد الطرائق التي تنتهك سيادة الدول أو سلامتها الإقليمية. والأمر الأكثر أهمية هو أن تتيح طرائق الإدماج السياسي للأقليات تأثيرا حقيقيا. فعلى سبيل المثال، يؤدي التمثيل الرمزي أو تدخل الدولة في عملية تحديد الممثلين السياسيين إلى تعميق أوجه الإحباط. وإضافة لذلك، يعد الاحترام الكامل لحرية التعبير وحرية التجمع أمرا حاسم الأهمية.

٤٣ – وسيكون أكثر النظم ملاءمة متوقفا على خصوصيات الحالة، بما في ذلك الحجم السكاني للجماعات، وما إذا كانت متفرقة أم متركزة جغرافيا، وتطلعات جماعات الأقليات،

وإلى أي مدى هي مدمجة في المجتمع ككل. والمرونة التي يتسم بها إطار حقوق الأقليات تجعله مناسبا بشكل جيد لاستيعاب الحلول التوفيقية الضرورية في عمليات التفاوض بشأن الحلول، وإزالة التوترات، وتجنب النزاعات العنيفة.

٤٤ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، ركزت الدورة الثانية للمنتدى المعني بقضايا الأقليات على مناقشة مسألة الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة. وشارك بنشاط في الدورة ممثلون عن جماعات الأقليات، وموظفو صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة ذات الصلة وخبراء حقوق الأقليات. وخرجت الدورة بمجموعة من التوصيات العملية وأكدت على أن ''كفالة المشاركة الهادفة والمستنيرة للأقليات وتمكينها من إدارة الشؤون التي تمسها مباشرة هي من وسائل تعزيز الاستقرار والاندماج في المجتمعات التي تعيش فيها الأقليات''. (A/HRC/13/25 الفقرة ٥) وأوصى المنتدى أيضا بأن تنظر الدول في اتخاذ ما يلزم من ترتيبات خاصة لصون حق الأقليات في المشاركة السياسية أثناء الفترات الانتقالية أو النزاعات (المرجع نفسه، الفقرة ٢٤).

٤٥ - وكثيرا ما تتضمن اتفاقات السلام المبرمة عند انتهاء النزاعات المسلحة نوعا من أنواع الترتيبات المؤسسية لتقاسم السلطة. ومع ذلك، يمكن على نحو مفيد الوقوف على طرائق إدماج الأقليات في الهياكل السياسية في مراحل مبكرة لتجنب نشوب النزاعات. ويسهم احترام حقوق الأقليات في المشاركة السياسية في أوقات السلام في إيجاد مجتمعات يسودها الوئام ويتيح سبلا سلمية للتظلم يمكن للأقليات من خلال الإعراب عن شكاواهم المطلوب معالجتها.

٤٦ - وعندما تنشب بالفعل النزاعات العنيفة في المجتمعات التي تتسم بالتنوع، سيتطلب تطبيق نهج قائم على حقوق الأقليات في المشاورات الرامية للتوصل لاتفاقات سلام أن تتمكن جميع الجماعات المتأثرة بالنزاع، بما في ذلك التي ليست طرفا نشطا به، من المشاركة في عملية التسوية. وينبغي أن يكون هذا النهج مخالفا لما يحدث بشكل شائع في الكثير من حالات النزاع، حيث تميل الحكومات، والمجتمع الدولي إلى حد ما، إلى التركيز في المقام الأول على تناول مطالب الجماعات المرتبطة بالتحركات المسلحة. وقد ينتج عن ذلك إبرام اتفاقات سلام تضمن حقوق بعض الجماعات على حساب جماعات أخرى. وتمثل هذه النتيجة مكافأة لاستخدام العنف وأيضا انتهاكا لحقوق الجماعات غير المرتبطة بالتحركات المسلحة.

٤٧ - ويعد مثالا رئيسيا على ذلك الاتفاق الدستوري المستمد من الاتفاق الإطاري العام للسلام البوسنة والهرسك ''اتفاق دايتون للسلام''. حيث يقصر الاتفاق عضوية مجلس

الشعب وهيئة الرئاسة على الأشخاص الذين عرفهم على أنهم ينتمون إلى أحد ''الشعوب المؤسسة''. وقد رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان أن هذا الحكم فيه انتهاك للحماية القانونية الدولية ضد التمييز لأسباب عرقية أو إثنية، وتحديدا لحقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعات إثنية بخلاف البوسنيين، والصرب، والكرواتيين[١٦]. ويعتمد السلام الدائم على مشاركة جميع الفئات السكانية في مفاوضات السلام وما ينتج عنها من ترتيبات مؤسسية للدولة.

باء – حماية الهوية الثقافية

٤٨ – حماية الهويات الثقافية المتمايزة داخل المجتمعات والمحافظة عليها هي أمر في صميم حقوق الأقليات. ويمكن أن يكون الانتقاص من الهوية المميزة للأفراد والجماعات أو قمعها عاملا قويا في إحداث النزاعات. ويمكن أن تؤدي التدابير القمعية الرامية لفرض الرقابة على الممارسات الدينية أو التقليدية أو تقييدها أو للإجبار على الاندماج إلى تنشيط المعارضة وإزالة الفواصل الأخرى التي قد تكون موجودة بين الجماعات المستهدفة؛ وبالتالي إيجاد جبهة مشتركة يمكن أن تتحرك هذه الجماعات في إطارها. وتشكل اللغة، على وجه الخصوص، وسيلة قوية لحمل الثقافة. ويمثل فرض لغات الأغلبية على جماعات الأقليات، سواء عن طريق تدريسها في المدارس العامة أو عن طريق إجراءات حظر لغات الأقليات رسميا، شرارة البدء في نشوب مصادمات عنيفة في كل منطقة في العالم.

٤٩ – وينص الإعلان في المادتين ٤ (٢) و ٤ (٣) على التزامات إيجابية تقتضي من الدول أن تتخذ تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التعبير عن خصائصهم ومن تطوير ثقافتهم ولغتهم ودينهم وتقاليدهم وعاداتهم، إلا في الحالات التي تكون فيها ممارسات معينة منتهكة للقانون الوطني ومخالفة للمعايير الدولية، ويعترف أيضا أنه ينبغي للدول أن تتخذ تدابير ملائمة كي تضمن، حيثما أمكن، حصول الأشخاص المنتمين إلى أقليات على فرص كافية لتعلم لغتهم الأم أو لتلقي الدروس بلغتهم الأم. ومن حيث الممارسات الجيدة، يقدم دستور جنوب أفريقيا مثالا جيدا على الكيفية التي يسهم بها

(١٦) انظر *Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina*, Judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights, 22 December 2009, (nos. 27996/06 and 34836/06).

الاعتراف بتنوع الهويات في البلد، وبالحقوق اللغوية على وجه الخصوص، في إضفاء التماسك والجانب السلمي نسبيا على التحول إلى الديمقراطية(١٧).

٥٠ - ويعد التراث التاريخي المروي أمرا محوريا لهويات الجماعات. وتمثل مسألة إدماج هذا التراث ضمن التراث الوطني مطلبا محوريا للأقليات في كل بلد زارته الخبيرة المستقلة. ويمكن أن يتحقق الإدماج على هذا النحو من خلال الاعتراف في بيانات السياسات الوطنية، وكتب التاريخ المدرسية، والمتاحف التي تحتفي بتنوع الثقافات في البلد، بإسهامات كافة الجماعات في الهوية الوطنية، وتخصيص أيام وطنية للاحتفال، وهذه ليست إلا القليل من نماذج الإدماج. ومع ذلك، فإنه نادرا ما يجري تبيان تاريخ وإسهامات الأقليات بشكل كاف، الأمر الذي يسهم في إيجاد إحساس بالغربة والاستبعاد لدى أعضاء بعض الأقليات.

٥١ - ويمثل الحط من هوية إحدى الجماعات على أنها في مرتبة أدنى أو وصمها بشكل نمطي بأنها عنيفة أو إجرامية أو ''غريبة عن البلد'' أمرا تمييزيا، وانتهاكا للحقوق، وقد يشكل تحريضا على الكراهية العنصرية أو الدينية. ويؤثر ذلك سلبا على إحساس أفراد الجماعة بالإدماج في الهوية الوطنية، وقد يشجع على اتخاذ مواقف متعصبة بل وشن هجمات عنيفة على الجماعة من جانب أفراد الجمهور. وهناك صلة عميقة وممتدة بين البيانات التي يدلي بها القادة الوطنيون التي تنطوي على عدم الاحترام، وبين جرائم الكراهية التي يرتكبها الأفراد الذين يشعرون بأن لديهم تصريحا بارتكابها.

٥٢ - وتتضمن بعض النزاعات في جذورها منع بعض الجماعات المعينة ذات الهوية أو حرمانها من الحصول على الجنسية. وكثيرا ما تنشأ النزاعات المتعلقة بالجنسية إزاء خلفية من النزاعات الإثنية والإقليمية الموجودة من قبل، وترتبط في الكثير من الحالات بالعوامل الأوسع نطاقا التي تشمل الفقر والتنافس على الموارد النادرة وغياب الاستقرار السياسي (A/HRC/7/23 الفقرة ٢٦). وينطوي حرمان جماعة من جماعات الأقليات من الجنسية على تأثير رمزي وعملي، وكلاهما يمكن أن يكون محوريا في بدء النزاع. فهو يرسل رسالة لا لبس فيها بشأن استبعاد الجماعة من أن تكون جزءا من الهوية الوطنية. ويمكن أن يعني الحرمان من الجنسية أيضا الحرمان من التعليم والرعاية الصحية أو غير ذلك من الخدمات، ومن شغل المناصب السياسية، وكذلك التهديد المستمر بالترحيل.

(١٧) يرد التأكيد على التنوع في الديباجة؛ ويرد الاعتراف بإحدى عشرة لغة رسمية في المادة ٦، بما في ذلك أحكام لإقامة آليات لتعزيز هذه اللغات. يمكن الاطلاع عليها في: http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996.

جيم – المساواة وعدم التمييز

٥٣ – يشكل واقع، وفي كثير من الأحوال تصور، وجود التمييز في الحصول على أي مورد من الموارد، سواء فيما يتعلق بالوظائف أو ملكية الأرض أو السلطة السياسية أو الموارد الطبيعية، عامل دفع قويا للنزاع. وينص الإعلان ، في المادة ٤ (١) على ''أن تتخذ الدول، حيثما دعت الحال، تدابير تضمن أن يتسنى للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم ممارسة تامة وفعالة، دون أي تمييز وفي مساواة تامة أمام القانون''.

٥٤ – والإقصاء الاقتصادي هو أحد أسباب ومظاهر ونتائج التمييز ضد الأشخاص المنتمين إلى الأقليات. وتاريخيا تعرضت الكثير من الأقليات للإقصاء من المشاركة الكاملة والفعالة في الحياة الاقتصادية، سواء في العالم المتقدم والعالم النامي. وكثيرا ما يتعرض أفراد الأقليات للتمييز ضدهم عند السعي للحصول على وظيفة، وذلك على سبيل المثال على أساس لونهم أو دينهم أو لغتهم أو أسمائهم أو حتى عناوينهم. وكثيرا ما يكون تمثيل الأقليات، حتى في التوظيف في القطاع العام، ضعيفا بالرغم من التشريعات التي تحظر التمييز في القطاعين العام والخاص على حد سواء. وقد يواجه أفرادها عقبات في الحصول على ائتمان أو قروض لبدء مشاريع تجارية صغيرة وقد تكون المناطق التي يقيمون بها من أفقر المناطق أو من المناطق النائية التي لا تتيح إلا فرصا محدودة لنموهم الاقتصادي. وعلى نحو مساو لذلك، فإن المشاريع الإنمائية أو الأنشطة التجارية واسعة النطاق التي يجري الاضطلاع بها على الأراضي والأقاليم التي تعيش فيها الأقليات دون موافقة أفرادها المسبقة، تلحق آثارا سلبية، بما في ذلك التشريد وإدامة الفقر، والعنف في بعض الحالات.

٥٥ – وهناك العديد من العوامل والتحديات التي يمكن أن تؤدي لتفاقم إقصاء الأقليات، بما في ذلك تدهور الأوضاع الاقتصادية والتوترات الإثنية وتصاعد التمييز. وفي بعض البلدان، يؤدي عدم المساواة في توزيع الموارد والخدمات ونقص البنية الأساسية في المناطق التي تعيش فيها الأقليات، إلى استبعادها من ممارسة حقوقها الاقتصادية والاجتماعية بشكل كامل. وقد أتى العقد الماضي أيضا بتحديات جديدة وغير متوقعة، بما في ذلك أزمة الأغذية العالمية والأزمة الاقتصادية العالمية اللتان ثبت أنهما ألحقتا أثرا ببعض الفئات الضعيفة والأقليات بشكل أكثر من غيرها.

٥٦ – وتبعا لذلك، يجب للحكومات التي تسعى لتشجيع المساواة على كافة الأصعدة، أن تأخذ في الحسبان بشكل كامل حقوق الأقليات في المشاركة بفعالية في الحياة الاقتصادية. وبدءا من تطبيق تدابير منع التمييز في التوظيف، وإنفاذ مبادئ مسؤولية الشركات، ووصولا

إلى إقامة مخططات وطنية للتنمية الاقتصادية ومخططات دولية للمساعدة الإنمائية، تواجه الحكومات التحدي المستمر المتمثل في كفالة حماية حقوق الأقليات واستفادة أفرادها باعتبارهم من أصحاب المصلحة في المجتمع على قدم المساواة. وفي إطار تصدي الوكالات الإنمائية والمؤسسات المالية وغيرها من الجهات الفاعلة العاملة في التعاون الدولي للأزمة العالمية الحالية، فهي تواجه أيضا التحدي المتمثل في كفالة ألا تؤثر التدابير المتخذة للتخفيف من وطأة الأزمات بشكل سلبي على حقوق الأقليات.

٥٧ - ويمكن أن تكون مسألة المساواة بين كافة الجماعات في الحصول على فرص العمل في دوائر القطاع العام أمرا محل نزاع، لا سيما في البلدان التي تشكل فيها الوظائف من هذا القبيل نسبة كبيرة من سوق العمل المتاح. وفي البلدان التي يرى أن السلطة السياسية تتركز في أيدي فئة أو القليل من الفئات ذات الهوية المعينة، يكون شائعا بالنسبة لهذه الفئات أن تكون ممثلة أكثر من غيرها في الخدمة العامة، مما يمكن أن يكون مصدرا قويا للتوتر.

٥٨ - ويمكن أن يكون للتمثيل الكافي للأقليات على كافة الأصعدة وفي كافة فروع نظام العدالة الجنائية تداعيات هامة على نحو خاص على العلاقات بين الجماعات المحرومة والحكومة. وتشكل المواجهات السلبية مع الشرطة أو قوات الأمن على الصعيد المحلي إدراك الأقليات لمعاملتهم ولقبول الدولة لهم. وقد يكون هناك نقص في الفهم بالنسبة للمسائل التي تواجهها جماعات الأقليات أو لأوجه الحساسية المتعلقة بأعمال الشرطة، خاصة في الحالات التي تشهد فيها الأقليات تمييزا مجتمعيا أوسع نطاقا. ويؤدي اضطلاع قوات الشرطة التي ينتمي جميع أفرادها للأغلبية بأعمال الشرطة في مناطق الأقليات إلى إلهاب التوتر، وفي أوضاع معينة، قد يؤدي ذلك إلى نشوب أعمال العنف.

٥٩ - ويؤدي الإقصاء الاجتماعي أو الحرمان من الحصول على تعليم جيد إلى إحساس باليأس وتقويض الآمال في الصعود الاجتماعي. ومن هذا المنطلق فهذه الأمور كثيرا ما تكون شكوى محورية ومصدرا للتوتر. وتفرض المعايير الدولية لمنع التمييز، بما في ذلك الإعلان، التزاما على الدول كي تسن سياسات للإجراءات الإيجابية من أجل تصحيح أنماط الإقصاء التاريخية وتمكين أفراد الأقليات من تحقيق المساواة. وقد اعترفت الكثير من الدول بالطابع الهدام لعدم المساواة ونفذت تدابير من هذا القبيل. إلا أن برامج الإجراءات الإيجابية قد تكون محل تنازع بالنسبة لجماعات الأغلبية، وخاصة عندما يرى الأفراد الأفقر المنتمون إلى جماعات الأغلبية أن ذلك يمثل خسارة لهم. ومن المهم أن تمارس الحكومات القيادة في تثقيف الجمهور الأوسع نطاقا، بإظهار أن هذه البرامج تقوم على مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص، وتؤدي إلى مجتمع أكثر عدلا واستقرارا.

٦٠ - ويكون من الشائع أن يؤثر ضعف التعليم والفرص الاقتصادية على النساء من الأقليات المحرومة أكثر من الرجال. وقد تواجه النساء ندرة في فرص العمل، وممارسات تمييزية في التعيين بناء على التعصب ضد جماعاتهن من الأقليات. وتحمل النساء عموما عبئا أكبر من الرجال في تقديم الرعاية، خاصة عندما لا يتيح لهن الفقر الحصول على أي مساعدة أو مهلة لالتقاط الأنفاس. وكثيرا ما يؤدي ثقل الأعباء الملقاة على كاهل الأفراد وجماعات بأسرها ونتيجة الافتقار إلى الخيارات إلى إيجاد ثقافة مزعجة يسودها العنف العائلي. ويمكن أن تتضاعف مستويات الإقصاء الاقتصادي من جراء التمييز في الحصول على حقوق أخرى، على سبيل المثال الحقوق المدنية والسياسية، مما لا يتيح للنساء إلا إمكانية محدودة للغاية للجوء إلى نظام العدالة الجنائية من أجل حالات العنف العائلي اللاتي تعرضن لها.

٦١ - ويمثل التمييز وعدم المساواة في تملك الأراضي والممتلكات مصدرا متكررا للنزاعات في أنحاء العالم. وبالنسبة لجماعات الأقليات، التي كثيرا ما تكون موجودة في مناطق ريفية نائية، تمثل الأراضي والمناطق التي يعيشون فيها مصدرا للأمن الغذائي ولإدرار الدخل وكذلك هي بالغة الأهمية في الحفاظ على ثقافات الأقليات وتقاليدهم وهويتهم الجماعية. ومع ذلك، ترى بعض الأقليات أن حقوقها في تملك وشغل واستخدام الأراضي محدودة أو أنه يجري انتهاك تلك الحقوق، وقد تجد أنفسها تعرضت للتشريد أو للطرد، وذلك في بعض الحالات لإفساح المجال أمام مخططات وطنية للتنمية الاقتصادية أو لأنشطة الشركات المتعددة الجنسيات أو لتنمية الموارد الطبيعية. لذا ينبغي إيلاء اهتمام كبير لقضايا الأرض والملكية فيما يتعلق بمنع نشوب النزاعات.

٦٢ - ويطرح التعاون الإنمائي الدولي المزيد من المسائل ذات الأهمية المتعلقة بأنماط التمييز. ففي بعض البلدان، لا تراعي برامج تعزيز التنمية التي تنفذها الحكومات والجهات المانحة الخارجية أوجه عدم المساواة بين المجتمعات المحلية، والظروف المميزة للأقليات، أو أنه قد يتطلب الأمر اتخاذ تدابير خاصة لكفالة استفادة جماعات الأقليات من هذه التدابير. وإضافة إلى ذلك، قد تتضرر الأقليات من ذلك، على سبيل المثال عن طريق تشريدهم نتيجة للمشاريع واسعة النطاق من قبيل السدود ومشاريع استخراج الموارد الطبيعية، أو من جراء النتائج البيئية السلبية لهذه المشاريع. وكما جرت الإشارة في تقرير الخبيرة المستقلة بشأن الأقليات والفقر والأهداف الإنمائية للألفية، فإن ”منع نشوب النزاعات يشكل أحد الأسباب التي تجعل رصد التخفيف من حدة الفقر بين أفراد الأقليات أمراً حاسماً: لأنه إذا حققت الاستراتيجيات نجاحاً بالنسبة لبعض المجموعات ولكن ليس بالنسبة للأقليات، فإن التفاوتات سوف تتزايد ويتصاعد التوتر معها وتشكل استراتيجيات المشاركة الإدماجية

للحد من الفقر تدابير مثبتة الفائدة وفعالة لمنع النزاعات". (انظر الوثيقة A/HRC/4/9، الفقرة ٤٣).

ثالثاً - حماية حقوق الأقليات على الصعيد الدولي: أداة لمنع نشوب النزاعات

٦٣ - وفقاً للتقييم الإحصائي الذي نفَّذته المنظمة الدولية لفريق حقوق الأقليات، كانت انتهاكات حقوق الأقليات أو التوترات بين الجماعات قائمة في صميم أكثر ممن ٥٥ في المائة من النزاعات العنيفة التي اتَّسمت بحدة كبيرة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩. وفي ٢٢ في المائة من النزاعات الأخرى، نشأت مسائل مرتبطة بالأقليات أو تقلَّصت خلال تطور النزاع. وتشير تلك الأرقام إلى أنه ينبغي للحكومات والجهات المانحة والمنظمات الحكومية الدولية تخصيص قدر كبير من الاهتمام والموارد لقضايا الأقليات باعتبارها مصدراً للنزاعات. لكن الوضع الحالي في هذا الصدد لا يزال مشوَّشاً.

ألف - إطار الأمم المتحدة المؤسسي

٦٤ - برز في أعقاب الأحداث المأساوية التي وقعت في رواندا ويوغوسلافيا السابقة زخم جديد على صعيد الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة من أجل حماية الأقليات، حيث وصفها الأمين العام بأنها "أكثر الفئات المستهدَفة بأعمال الإبادة الجماعية"[١٨]، فضلاً عن حماية المجموعات السكانية الضعيفة الأخرى. وفي عام ٢٠٠٤، أنشأ الأمين العام ولاية المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية. ويتمثل الهدف الرئيسي للمستشار الخاص في تقديم المشورة للأمين العام ومجلس الأمن بشأن الإجراءات الواجب اتخاذها لحماية المجموعات الضعيفة من الإبادة الجماعية. كما يسعى مكتب المستشار الخاص إلى أن يحدِّد، في مرحلة مبكرة، مجموعة من التهديدات المحتملة التي تواجه الأقليات، وأن يقدِّم توصيات بشأن أفضل السبل المتاحة لاعتماد إدارة بناءة أكثر لمسائل التنوع الثقافي[١٩].

٦٥ - ويستخدم مكتب المستشار الخاص إطاراً تحليلياً لتحديد التهديدات التي تواجه الأقليات في مرحلة مبكرة. وعلاوة على المؤشرات المرتبطة بالإبادة الجماعية على وجه التحديد، كإظهار مجتمعات الأقليات على أنها مصدر الشر في البلد، ووجود تاريخ للإبادة الجماعية في البلد، يشمل هذا الإطار مؤشرات ذات دلالة أكبر بشأن الأقليات، كالنزاعات

(١٨) SG/SM/9245، ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

(١٩) مقابلة مع موظف في مكتب المستشار الخاص، ١٠ أيار/مايو ٢٠١٠.

على الأراضي والسلطة والأمن، وأشكال التعبير عن هوية المجموعات، كاللغة والدين والثقافة والهجمات على الممتلكات والرموز الثقافية والدينية[٢٠].

٦٦ - ويطَّلع مكتب المستشار الخاص على سيل هائل من المعلومات الصادرة عن مصادر داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، باعتبارها أداة أساسية لجوانب الإنذار المبكر للولاية. ويركِّز المستشار الخاص على تحميص سيل المعلومات هذا، من خلال تقييم بوادر الإبادة الجماعية، وهو تركيز مهم للغاية لكنه يقتصر، لحسن الحظ، على عدد صغير من الحالات. ومن ثم، من الجلي أن هناك حاجة إلى أدوات إضافية تركِّز، منذ المراحل الأولى، على الانتهاكات المزمنة لحقوق الأقليات، من أجل تحديد الحالات التي تستدعي إجراءات وقائية في مرحلة وضع السياسات والاستراتيجيات.

٦٧ - واعتمدت الجمعية العامة، بموجب قرارها ١/٦٠ المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ الذي وضعت فيه الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مفهوماً لمبدأ يكتسي أهمية رئيسية لحماية الأقليات، أي المسؤولية عن حماية الفئات السكانية من الإبادة الجماعية، ومن جرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم ضد الإنسانية، وتُعرف أكثر بـ ”مسؤولية الحماية“. ويعترف هذا المفهوم بواجب المجتمع الدولي في التدخل لحماية الفئات السكانية عندما لا تستطيع حكوماتها توفير هذه الحماية أو لا ترغب في القيام بذلك. ويضع المفهوم في صدارة الأولويات استخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية قبل التفكير في استخدام القوة المشروعة استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

٦٨ - وكما هي الحال في ولاية المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، سيقتصر تركيز الآليات المؤسسية التي توضَع لتنفيذ مفهوم مسؤولية الحماية على جرائم محددة[٢١] وينبغي أن تركِّز آليات أخرى، على نطاق أوسع، على أشكال حماية حقوق الأقليات بوصفها أدوات للحماية من النزاعات.

٦٩ - ويتولَّى عدد من المكاتب والوكالات داخل منظومة الأمم المتحدة مهام تقييم المعلومات والإنذار المبكر ومنع نشوب النزاعات. وتشكِّل إدارة الشؤون السياسية الوكالة الرائدة لمنع نشوب النزاعات وصنع السلام. وضمن الإدارة، يضطلع فريق الخبراء الجاهز المعني بالوساطة بدور هام، وهو كناية عن وحدة ابتكارية أنشئت في آذار/مارس ٢٠٠٨.

---

(٢٠) انظر http://www.un.org/preventgenocide/adviser/.

(٢١) انظر تقرير الأمين العام عن الإنذار المبكر والتقييم والمسؤولية عن الحماية (A/64/864).

فالفريق قادر، عند الطلب، على تقديم الخبرات بشأن مسائل محددة لمبادرات الأمم المتحدة للتوسُّط في حالات النزاع أو النزاعات المحتملة. وقدَّم هذا الفريق الدعم والمشورة لجهود صنع السلام والحوار في العديد من الحالات المتصلة بالأقليات، ومنها دارفور والعراق والفلبين وقيرغيزستان وكوسوفو وكينيا. ولدى الإدارة منسِّق معني بمسائل الشعوب الأصلية، لكنها ليس لديها منسِّق معني بمسائل الأقليات. ويضم الفريق الجاهز حالياً خبيراً في مجال تقاسم السلطة، لكنه لا يشمل مهنياً ذا خبرات أكثر شمولاً في مجال حقوق الأقليات. كما يوجد في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية قسم للإنذار المبكر والتخطيط للطوارئ.

٧٠ - ويتيح الإطار المشترك بين الوكالات لتنسيق العمل الوقائي (المعروف باسم فريق الإطار) منتدى غير رسمي لتبادل المعلومات والتعاون، ويشمل ٢١ كياناً مختلفاً من كيانات الأمم المتحدة (A/64/864، الفقرات ٧ إلى ١٣). وفريق الإطار كناية عن آلية لتقاسم المعلومات بشأن الأزمات المحتملة، وهو يعمل على دعم وضع المبادرات المشتركة بين الوكالات لمنع نشوب النزاعات. كما أنه، بهذه الصفة، جزء رئيسي من هيكل الأمم المتحدة لمنع نشوب النزاعات. وفريق الإطار مصمَّم لدعم المنسِّق المقيم وفريق الأمم المتحدة القطري في البلدان التي تظهر فيها إشارات مبكرة على أن حالة معيَّنة، سواء على الصعيد الإقليمي أو الوطني أو دون الوطني، يرجَّح أن تقود إلى العنف. وقد صُممت مبادرات البرنامج لمعالجة المسائل في المرحلة المبكرة في دورة النزاع، بحيث لا تشهد الحالة تصعيداً نحو النزاع العلني.

٧١ - والممارسات الجيدة قائمة على مستوى السياسات وفي العمليات الميدانية، على النحو الذي تبيِّنه الأمثلة التي وفَّرتها وكالات الأمم المتحدة المتخصصة. ويستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نظاماً للإنذار المبكر في بعض برامجه داخل البلدان، وكثيراً ما يكون ذلك باستعمال رسم متطور للخرائط بالحاسوب، وهو مصمَّم لوضع خرائط ذات صلة بظروف محلية محددة، كتحرّكات قوات الأمن والمشردين، ووجود أسلحة، وتوفُّر الخدمات الأساسية، وإمكانية الوصول إلى مصادر المياه. وفي بعض الحالات، تُعتمد عملية تشاور واسعة مع المجتمعات المحلية. وباتت للبرنامج الإنمائي القدرة على تحديد الأسباب الجذرية للنزاعات، لا سيما عبر نشر مستشارين للسلام والتنمية لدى الأفرقة القطرية، ممَّن يساعدون في إجراء تحليل للنزاعات. وأثبتت التجربة فعالية نُظم معينة تجمع ما بين المؤشرات النوعية والكمية والتحليل السياسي في حال توفر موارد عالية التركيز.

٧٢ - وفي الوقت الراهن، لا يوجد في مكتب منع الأزمات والتعافي منها القائم ضمن البرنامج الإنمائي والمصمَّم لمنع نشوب النزاعات منسِّق معني بمسائل الأقليات. لكن البرنامج

الإنمائي قد عزَّز مؤخراً فهمه لمسائل الأقليات في عمليات التنمية عبر سلسلة من حلقات العمل التي أثمرت عن دليل للموارد ومجموعة أدوات لموظفي البرنامج الإنمائي الميدانيين يتضمَّنان توجيهات بشأن معالجة حالات النزاع.

٧٣ - وفي غيانا، يسعى مشروع يشارك في تنفيذه كل من إدارة الشؤون السياسية والبرنامج الإنمائي إلى بناء القدرات الوطنية لتعزيز المصالحة بين الجماعات العرقية، بوسائل منها إنشاء لجان لتمكين الممثلين الأهليين من حلّ مسائلهم بأنفسهم. وفي إندونيسيا، أمضى المكتب عامين في العمل مع الطائفتين المسيحية والمسلِمة لإفساح المجال أمام المصالحة وبناء توافق الآراء. وجرى تناول مسائل كالحصول على وظائف في الخدمة المدنية، ومفهوم احترام الهوية العرقية والدينية. وأُحرزت تحسينات هامة على مستوى التفاهم بين الطوائف وعلى الصعيد الأمني.

٧٤ - ولا تشمل ولاية اليونيسيف، على نحو بيِّن، منع نشوب النزاعات، لكن اليونيسيف تُنتج وترصد في آن معاً البيانات القطرية التي تكشف عن حالات تنشأ فيها نزاعات. وتضعها أنشطتها التي تركِّز على النساء والأطفال الأشد تهميشاً وضعفاً في موقع فريد لتأدية دور الوقاية المبكرة المرتبطة بحقوق الأقليات، موضوع بحث هذا التقرير. ونظراً إلى أن أطفال الأقليات كثيراً ما يتعرضون لأشد أشكال الحرمان، ثمة أساس سليم لمشاركة اليونيسيف في مسائل الأقليات. وبفعل توفر شبكة واسعة من المكاتب التابعة للمنظمة عبر أنحاء العالم، تجد اليونيسيف نفسها في موقع هام لتشجيع إدراج مسائل الأقليات في جداول أعمال السياسات العامة الحكومية، وذلك لدعم جهود الحكومات وتقديم المساعدة مباشرةً لأطفال ونساء الأقليات. واليونيسيف حاضرة ميدانياً في مناطق النزاع، كما أن تركيزها على مسائل الحماية يجعلها مؤسسة ذات أهمية رئيسية لمنع نشوب النزاعات. وتوجد في مقر اليونيسيف مجموعة من المهنيين الذين يضطلعون بمهام تشمل مسائل حقوق الأقليات.

٧٥ - ولم يحرز تقدم كبير في المناقشات المتعلقة بجمع نواتج نظُم الإنذار المبكر على صعيد مختلف الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة وإمكانية وضع نظام مشترك، وذلك بسبب تعقيدات النظُم والاحتياجات المختلفة لكل هيئة. وقد يكون ممكناً تحقيق هدف جمعِ أفضل الممارسات لإتاحتها لمقر الأمم المتحدة والأفرقة داخل البلدان، ولا سيما فيما يتعلق بالممارسة الجديدة الابتكارية باستخدام تكنولوجيا الحاسوب لتصنيف وتجهيز كميات كبيرة من البيانات المحددة السياق.

٧٦ - وفي عام ٢٠٠٥، أصبح لدى الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، بموجب الولاية التي أنشأتها لجنة حقوق الإنسان، إمكانية تقديم إسهام إيجابي منعاً للتوترات المرتبطة بالأقليات

أو من أجل حلّها سلمياً، بوسائل منها معالجة مسائل التمييز التي طال أمدها وأشكال التمييز الهيكلي، في أقرب فرصة ممكنة. وفي التقارير التي أعدَّها الخبيرة الخاصة عن مهامها، قدَّمت تكراراً توصيات لمعالجة هذه الحالات، استناداً إلى الشواغل التي عبَّر عنها كل من ممثلي الأقليات والمسؤولين الحكوميين.

٧٧ - كما أن الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان وهيئات رصد المعاهدات كفيلة بتحديد إشارات الإنذار بالتراعات الوشيكة، بما يشمل تلك التي تتأثر بها الأقليات. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، عُقدت في نيويورك مائدة مستديرة للأمم المتحدة بشأن الإجراءات الخاصة، تحت عنوان ''الإنذار المبكر والمسائل الناشئة''[٢٢]. وشدَّد المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد على الإسهام الممكن لهذه الآليات في تحقيق فهم أفضل للحالات المعقدة، ومنها على سبيل المثال تلك المرتبطة بالاستبعاد والتمييز المنهجيَين لأقليات معيَّنة. وأوصى مشاركون آخرون بتعزيز قدرة الإجراءات الخاصة على الإسهام في الإنذار المبكر، وذلك بكفالة أن تُنقل توصياتهم بفعالية أكبر إلى مستوى الحضور الميداني للأمم المتحدة، عبر تحسين متابعة الاتصالات إلى الدول، وكفالة نقل البيانات التي تكشف عن أنماط من الانتهاكات الخطيرة بوصفها إنذارات مبكرة.

٧٨ - وتاريخياً، لم تكن قنوات الاتصال بين مؤسسات حقوق الإنسان في جنيف والهيئات المعنيَّة بالسلام والأمن في نيويورك في شكلها الأمثل. واعتُمد عدد من التحسينات الهامة، ولا سيما تعزيز مستوى حضور مفوضية حقوق الإنسان في نيويورك، التي يرأسها الآن أمين عام مساعد، والإحاطة المنتظمة لمجلس الأمن من جانب المفوض السامي لحقوق الإنسان .

٧٩ - وفي إطار بحث خبرات المنظمات الحكومية الدولية، بما فيها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، أوصى الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٣ للنظر في السبل التي ينبغي للأمم المتحدة اعتمادها في معالجة التحديات الأمنية والبيئية والتنموية الناشئة حديثاً، بأن تستفيد الأمم المتحدة من خبرة المنظمات الإقليمية في وضع أطر عمل لحقوق الأقليات (A/59/565، الفقرة ٩٤).

(٢٢) لمزيد من التفاصيل، يمكن الاطلاع على الموقع الشبكي التالي: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc.

باء – المنظمات الإقليمية

٨٠ – أنشأت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا آلية خاصة لمعالجة النزاعات المتعلقة بالأقليات، هي آلية المفوض السامي لشؤون الأقليات القومية[٢٣]. وتستند ولاية المفوض السامي إلى الأحكام المتعلقة بحقوق الأقليات من وثيقة اجتماع كوبنهاغن الذي عقده المؤتمر المعني بالأبعاد الإنسانية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (٢٩ حزيران/يونيه ١٩٩٠)[٢٤]. ويقوم المفوض السامي بدور آلية للإنذار المبكر واتخاذ الإجراءات المبكرة، وذلك باستخدام الدبلوماسية الوقائية في المقام الأول. ويمكن للمفوض السامي زيارة البلدان التي ظهرت فيها توترات بين أقلية ما والدولة، والدخول في حوار مع ممثلي الجانبين. ويستخدم المفوض السامي نَهج حل المشاكل لتحليل المواقف العلنية المعرب عنها واستخلاص الاحتياجات والمصالح والتطلعات، واقتراح حلول بناءة تقوم على معرفة واسعة النطاق للنُّهج المتبعة في أرجاء العالم.

٨١ – وقد وضع المفوض السامي عددا من المبادئ التوجيهية لمساعدة الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي على معالجة المسائل التي تنطوي على خطر التسبب في نزاع، بما في ذلك التعليم والحقوق اللغوية والمشاركة السياسية وتدخل ”الدول القريبة إثنيا“ (وهي الدول التي ترتبط أغلبيتها السكانية بصلة إثنية بأقلية تعيش في دولة مجاورة).

٨٢ – ويمكن للدبلوماسية الوقائية أن تحقق أقصى قدر من الفعالية عندما تنشأ التوترات للمرة الأولى بين حكومة ما وأقلية من الأقليات، وعندما يكون لمساعي الأطراف الثالثة حظ أوفر نسبيا للنجاح. ويمكن أن يعمل المبعوثون في الخفاء، إذا لم تقم وسائل الإعلام الوطنية أو الدولية بعدُ بتسليط أضوائها على الوضع. وقد تكون الأطراف مستعدة لعرض شواغلها بهدوء واستطلاع الحلول الممكنة. وعندما تتطور الأوضاع من هذه التوترات الأولية إلى حوادث عنف فعلية، فإن المواقف تبدأ تتصلب وتشتد المقاومة أمام الحلول التوفيقية. ويُصبح من الأصعب أن يقدم الزعماء تنازلات، حيث يزداد عمق المشاعر والعواطف لدى الفئات التي يمثلونها.

٨٣ – وكمثال توضيحي، قام المفوض السامي في أواخر التسعينات برصد الحالة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وساوره قلق بالغ إزاء شكوى السكان ذوي الأصل الألباني، خاصة فيما يتعلق بتلقي التعليم على المستوى الجامعي باللغة الألبانية، وغير ذلك من

(٢٣) يمكن الاطلاع عليها في الموقع http://www.osce.org/hcnm/13022.html.

(٢٤) يمكن الاطلاع عليها في الموقع http://www.unesco.org/most/laws/lnlaw6.htm.

الحقوق اللغوية، وكذلك الحق في تشغيل وسائل إعلام خاصة بهم، والمشاركة السياسية. وأصدر إنذارا مبكرا داخل منظمة الأمن والتعاون، كما انتهج نهجا قائما على المشاريع لتخفيف حدة التوتر بشأن القضية اللغوية المثيرة للخلاف. وأقنع المفوض السامي الحكومة بسن قانون جديد للغات يسمح للجامعات الخاصة بتوفير التعليم بلغات غير المقدونية. ثم قام بجمع الأموال لإنشاء جامعة جديدة يجري التعليم فيها باللغة الألبانية.

٨٤ - ومن الأمثلة الأخرى الجديرة بالاهتمام للممارسات الرشيدة بعثة تقصي الحقائق التي أوفدها مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي إلى جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والكاميرون، للنظر في أوضاع مجتمع رعاة الأمبورورو الرُّحَّل. وقد هاجر الأمبورورو في موجات وانتشروا في أنحاء هذه البلدان على مدى آلاف السنين. وكان سبب إيفاد البعثة تزايد النزاعات بين الأمبورورو ومجتمعات المزارعين المحليين المستقرين الذين يحتكون بهم[٢٥].

٨٥ - وأوصت بعثة مجلس السلام والأمن بعقد اجتماع لحكومات المنطقة وممثلي الأمبورورو والمجتمعات المحلية المتضررة، من أجل وضع استراتيجية من شأنها أن تساعد على خفض التوتر في المناطق الأكثر حساسية، والنظر في تحديد ممرات للماشية يستخدمها الرعاة، وتدارس مشاريع وطنية لتحسين اندماج الأمبورورو في النظم الصحية والتعليمية الوطنية، مع مراعاة نمط حياتهم (المدارس والمرافق الصحية المتنقلة)[٢٦]. ويظل التحدي يتمثل، كما كان دوما، في تنفيذ تلك التوصيات، لا سيما في البلدان التي تعاني من شح الموارد. وثمة حاجة لإجراء حوار متواصل ودائم بين الحكومات والمجتمعات المحلية المعنية، والتأكيد على متابعة توصيات بعثات تقصي الحقائق من هذا القبيل، على أن يتم ذلك في أمثل الأحوال بدعم من الوكالات الإنسانية الدولية.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٦ - لقد تم اجتياز خطوات كبيرة خلال السنوات الأخيرة في تكييف جهود المجتمع الدولي في حالات النزاع والانتقال بها من مرحلة رد الفعل إلى مرحلة التعرف على الإنذارات المبكرة. وثمة دلائل متزايدة تشير إلى أن التجاهل المتكرر لحقوق الأقليات هو من أهم

(٢٥) انظر: African Union, "Report on the migrations of Mbororo nomadic pastoralists by the fact-finding mission dispatched to the Democratic Republic of Congo, the Central African Republic and Cameroon, pursuant to decision PSC/PR/Comm (XCVII) of the 97th meeting of the Peace and Security Council, held on 25 October 2007".

(٢٦) المرجع نفسه.

المؤشرات المبكرة على احتمال اندلاع العنف. ويجب أن تتوافر لدى نظم الإنذار المبكر الخبرات الضرورية للتنبيه إلى تلك المؤشرات. وبينما تتلقى نظم الإنذار المبكر داخل منظومة الأمم المتحدة بالفعل تدفقات كبيرة من المعلومات، ينبغي تعزيز التركيز على حقوق الأقليات.

٨٧ - علاوة على ذلك، بينما ازداد التركيز على منع جرائم معينة، منها الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، فإن النزاعات العنيفة التي لا تندرج ضمن هذه التعاريف قد تتطلب أيضا مزيدا من الاهتمام.

٨٨ - وكما أكد الأمين العام في تقريره (A/64/864، الفقرة ١٩) فإن الإنذار المبكر ليس مرادفا لاتخاذ إجراء مبكر. وتظل الدول والمنظمات الدولية مترددة في اتخاذ إجراءات إلى أن يندلع العنف. وذلك أمر يدعو إلى الأسف. ومعظم جهود المجتمع الدولي تأتي متأخرة في سلسلة مراحل النزاع التي تتدرج من الشكوى إلى العنف. وبقدر ما تتصاعد النزاعات، فإن التكاليف الإنسانية في الميدان والتكاليف السياسية والمالية التي يتكبدها المجتمع الدولي تتزايد بشكل متسارع.

٨٩ - ومن ضمن الفوائد المحتملة لزيادة التركيز على حقوق الأقليات، بوصفها أداة لمنع النزاعات، كون هذا التركيز، بالإضافة إلى تسهيله الإنذار في وقت أبكر بما يحدث في المجتمعات المضطربة، يقلل نسبيا من التكلفة السياسية للتدابير التصحيحية. وذلك من شأنه أن يزيد من احتمال اتخاذ إجراءات في وقت أبكر.

٩٠ - وكما أعلن يان إلياسون الرئيس السابق للجمعية العامة للأمم المتحدة: ''يا له من فرق في النوعية كان من الممكن أن نحققه في الأمم المتحدة لو حولنا التركيز من المراحل الأخيرة للنزاع إلى مراحله الأولى، ولو أنفقنا مزيدا من الوقت في الكشف عن مصدر الدخان، بدلا من الاعتناء بالبيت بعد أن أتت النيران عليه بأكمله'' (A/60/PV.98، الصفحة ٥).

٩١ - ومن الوسائل التي يمكنها أن تُسهم إسهاما كبيرا في حماية حقوق الأقليات، التركيز المبكر على حماية هذه الحقوق على الصعيدين الوطني والدولي، قبل أن تصل الأمور إلى مرحلة تتصلب فيها الشكوى وتتحول إلى عنف. وقد يكون من المفيد في ذلك الصدد تقييم التجربة الناجحة نسبيا لتعميم الوعي والخبرة فيما يتعلق بقضايا الشعوب الأصلية عبر صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة.

٩٢ - وقد طورت الأمم المتحدة من خلال عملها الميداني ممارسات ممتازة فيما يتصل بقضايا الأقليات. بيد أنه لا توجد آلية أو ممارسة متسقة لكفالة إدماج قضايا الأقليات في

جميع نواحي الأنشطة القطرية لهيئات منظومة الأمم المتحدة، وفقا للمادة ٩ من الإعلان، حتى في البلدان التي تشكل فيها هذه القضايا جوهر النزاعات المحلية. ويمكن تعزيز المهارات في مجال حقوق الأقليات على مستوى المقر، ضمن إدارة الشؤون السياسية ومكتب منع الأزمات والتعافي منها التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من أجل تيسير وضع سياسات وممارسات تراعي شؤون الأقليات. وتدعو الحاجة إلى وضع برامج تدريب مناسبة وتوفير ما يكفي من الموارد للموظفين في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة، لمساعدة صانعي القرار على أرفع المستويات على التعرف في وقت مبكر على التوترات التي تمس الأقليات.

توصيات للمستوى الوطني

٩٣ - ينبغي للدول، سعيا للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان، وكتدبير من تدابير تعزيز الاستقرار وزيادة شمولية الإدارة، أن تنفذ بالكامل إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، عن طريق عملية للتشاور والتعاون مع فئات الأقلية.

٩٤ - وينبغي للدول أن تنفذ تشريعات شاملة لمناهضة التمييز، بما في ذلك تدابير لحظر التمييز من طرف الدولة والقطاع الخاص على حد سواء. ويجب أن تنص التشريعات على آليات إنفاذ فعالة وشفافة يسهل للجميع اللجوء إليها.

٩٥ - وينبغي للدول أن ترصد مشاركة الأقليات في جميع مجالات الحياة الاقتصادية، بما في ذلك تخصيص الوظائف في الخدمات العامة، لكفالة إتاحة هذه الوظائف للأفراد من جميع الطوائف على قدم المساواة ودون تمييز. وينبغي ألا تُفرض متطلبات منها المؤهلات اللغوية، لشغل وظائف الخدمات العامة، تؤدي إلى الاستبعاد الفعلي للأقليات.

٩٦ - وينبغي للدول رصد مشاريع التنمية الاقتصادية لتقييم أثرها على الأقليات، وكفالة استفادة الأقليات منها على قدم المساواة مع الآخرين، وكفالة عدم إضرارها بحقوقهم.

٩٧- وحيثما وُجدت أنماط تاريخية لاستبعاد أفراد الأقليات من فرص العمالة والأعمال التجارية والتعليم، ينبغي للدول أن تنفذ برامج بناء القدرات وتتخذ تدابير إيجابية أخرى لتمكين أفراد الأقليات، بمن فيهم نساء الأقليات، من التنافس على قدم المساواة.

٩٨ - وينبغي للدول جمع بيانات مصنفة عن إتاحة الفرص الاقتصادية وفرص صنع القرار لجميع قطاعات المجتمع. وينبغي أن تُصنف البيانات حسب العرق والجنس، من أجل إبراز أنماط عدم المساواة التي تُضر بنساء الأقليات بطرق تختلف عن إضرارها

بالرجال من الأقليات. وينبغي تصميم برامج جمع البيانات بمشاركة ممثلي فئات الأقليات، وأن تسمح بأشكال متنوعة من التحديد الذاتي للهوية، وأن توفر ضمانات فعالة فيما يتعلق بحماية البيانات.

٩٩ - وينبغي للإعلانات العامة بشأن الهوية الوطنية، الواردة في الدستور على سبيل المثال، وللشعارات الوطنية الرئيسية، أن تشمل الجميع وألا تستثني قطاعات من سكان البلد أو تنتقص من التنوع السكاني صراحة أو ضمنا.

١٠٠ - وينبغي أن تتجنب المناهج التعليمية الصور النمطية، وترسم صورة واقعية وغير تمييزية لجميع الطوائف داخل المجتمع. وينبغي أن تكفل الدولة تمكين الأفراد من الأقليات من اتخاذ التدابير اللازمة لكفالة حماية وتعزيز هويتهم، مثل توفير التعليم باللغة الأم والتعليم الديني. وينبغي أن يكون للتعليم على جميع المستويات هدف تمكين أفراد الأقليات من التنافس على قدم المساواة للاستفادة من فرص العمل وغيرها من الفرص، مع الحفاظ على هويتهم المتميزة.

١٠١ - وينبغي أن تشرك الدول أعضاء جميع فئات الأقليات في مبادرات منع نشوب النزاعات وبناء السلام.

١٠٢ - وينبغي أن يُعهد إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بولايات تشمل صراحة حماية وتعزيز حقوق الأقليات والخبرة في ميدان حقوق الأقليات. وينبغي النظر في إنشاء هيئات استشارية مخصصة للمساعدة على كفالة معالجة قضايا الأقليات بصورة مناسبة على الصعيدين الوطني والمحلي.

توصيات للمستوى الدولي

١٠٣ - ينبغي تعزيز الخبرات في مجال حقوق الأقليات وإدماجها بصورة شاملة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ونظرا لتفشي النزاعات ذات الصلة بقضايا الهوية، يُتوقع أن يكون من المُجدي جدا توفير خبرات داخلية دائمة بشأن قضايا الأقليات داخل الوكالات والإدارات الرئيسية العاملة في مجال منع نشوب النزاعات.

١٠٤ - وينبغي أن يتلقى موظفو الأمم المتحدة العاملون في مجال منع النزاعات وبناء السلام، ولا سيما منهم المعنيون بالسياسات والتحليل والإنذار المبكر والعاملون ضمن الأفرقة القطرية، تدريبا شاملا في مجال حقوق الأقليات. وينبغي أن تنظر كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، في إطار شبكة التحليل الوقائي للنزاعات من أجل اتخاذ إجراء، المنشأة حديثا، في وضع وحدات تركز على الأقليات لتعميق فهم الموظفين لهذه المسائل.

١٠٥ - وينبغي النظر في إضافة خبير في حقوق الأقليات إلى الفريق الاحتياطي لخبراء الوساطة التابع لإدارة الشؤون السياسية. ويمكن مواصلة النظر في إشراك الفريق في الحالات القطرية في مرحلة مبكرة من سلسلة مراحل النزاع التي تمتد من مرحلة الإعراب عن الشكوى إلى اندلاع العنف.

١٠٦ - وينبغي أن تضع الأمم المتحدة مذكرة توجيهية مشتركة بين الوكالات بشأن معالجة قضايا الأقليات، تشمل جملة مسائل منها ما يلي: كيفية التشاور مع فئات الأقليات من أجل تسجيل المواقف المتنوعة؛ وكيفية إشراك منظمات المجتمع المدني العاملة مع فئات الأقليات في أنشطة منع النزاعات التي تضطلع بها الأمم المتحدة؛ وكيفية وضع مؤشرات للإنذار المبكر خاصة بكل سياق.

١٠٧ - وينبغي لأفرقة الأمم المتحدة القطرية أن تحلل مدى ما يسببه التمييز على أساس عرقي أو ديني أو لغوي من تفاوت في النتائج التي تحققها برامجها. وينبغي للأفرقة القطرية أن تشجع وتدعم جمع بيانات مصنفة عن الأقليات. وينبغي تقييم جميع البرامج القائمة وتنقيحها استنادا إلى هذا التحليل. وينبغي لفئات الأقليات أن تشارك مشاركة كاملة في جميع مراحل البرمجة، من البحث والتصميم إلى الرصد والتقييم.

١٠٨ - وينبغي اتخاذ خطوات فعالة لكفالة أن تضم الأفرقة القطرية للأمم المتحدة ضمن موظفيها الوطنيين أشخاصا من فئات الأقليات.

١٠٩ - وينبغي للأمم المتحدة أن تستمر في بذل الجهود لتقاسم الخبرات بين مختلف الوكالات فيما يتعلق بمنهجيات الإنذار المبكر، بما في ذلك النظم التي تجمع بين المؤشرات الكمية والنوعية وإدماج مؤشرات حقوق الأقليات، حتى يتسنى لجميع الوكالات والإدارات والمكاتب القطرية الاستفادة من أفضل الممارسات المتاحة.

١١٠ - وينبغي مواصلة تعزيز الاتصالات بين مؤسسات حقوق الإنسان التي مقرها جنيف ومؤسسات السلام والأمن في نيويورك. ومن شأن الاتصالات المنتظمة على المستوى التنفيذي بين الموظفين المسؤولين عن القطاعات في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وزملائهم في إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام، أن يعزز تبادل المعلومات والتوصل إلى فهم مشترك لحالات حقوق الأقليات في الأقطار.