الأمم المتحدة

A/HRC/16/45

الجمعية العامة

Distr.: General
16 December 2010
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السادسة عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، غاي ماكدوغال

موجز

يقدم هذا التقرير خلاصة الأنشطة التي قامت بها الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات. وقد اضطلعت الخبيرة المستقلة، منذ تقديم تقريرها السابق، ببعثتين قطريتين رسميتين إلى كولومبيا وفييت نام بغرض إجراء مشاورات بشأن قضايا الأقليات.

وواصلت الخبيرة المستقلة عملها على التشجيع على تنفيذ إعلان حقوق الإنسان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. وأجرت الخبيرة المستقلة مشاورات واسعة بشأن جميع عناصر ولايتها. وحضرت حلقات دراسية ومؤتمرات على مستوى الخبراء وأجرت مشاورات، ونظمت مناقشات مع الدول ومع الوكالات المتخصصة والهيئات والآليات في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية. وأجرت مشاورات واسعة النطاق مع المجتمع المدني، ومشاورات مباشرة مع المجتمعات المحلية للأقليات. وقامت بتوجيه وإعداد الدورات السنوية للمحفل المعني بقضايا الأقليات الذي نظر في عام ٢٠١٠ في موضوع "الأقليات والمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية". وقدمت الخبيرة المستقلة تقاريرها إلى الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة.

الرجاء إعادة الاستعمال

وتركز الخبيرة المستقلة في هذا التقرير على دور حماية حقوق الأقليات في سياق منع نشوب النزاعات. وتشدد على أن من بين العناصر الأساسية لأي استراتيجية ترمي إلى منع نشوب النزاعات التي تشمل الأقليات، احترام حقوق الأقليات، ولا سيما فيما يتعلق بالمساواة في الحصول على الفرص الاقتصادية والاجتماعية، والمشاركة الفعالة للأقليات في صنع القرار؛ وإقامة الحوار بين الأقليات والأغلبيات داخل المجتمعات؛ والتطور 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 – سيمثل مساهمة قيِّمة في ثقافة الوقاية داخل الأمم المتحدة وسينقذ عدداً لا حصر له من الأرواح، وسيعزز الاستقرار والتنمية. ومن التوصيات التي يشملها التقرير ضرورة تعزيز الخبرات في مجال حقوق الأقليات وإدماجها إدماجاً شاملاً على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
	الجزء الأول		
	تقرير عن أنشطة الخبيرة المستقلة		
أولاً -	مقدمة	١-٢	٤
ثانياً -	الأنشطة التي اضطلعت بها الخبيرة المستقلة	٣-٢٣	٤
	ألف- الزيارات القطرية	٣-٥	٤
	باء - المحفل المعني بقضايا الأقليات	٦-١٣	٥
	جيم- التعاون مع الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة	١٤-١٨	٨
	دال - الأنشطة الرامية إلى تعزيز قضايا الأقليات في سياق الأهداف الإنمائية للألفية	١٩-٢٣	١٠
	الجزء الثاني		
	الدراسة المواضيعية: دور حماية حقوق الأقليات في تعزيز الاستقرار ومنع نشوب الصراعات		
أولاً -	مقدمة	٢٤-٤٣	١١
	ألف- الصلة بين انتهاكات حقوق الأقليات والنزاعات العنيفة	٣١-٣٩	١٣
	باء - مؤشرات الإنذار المبكر	٤٠-٤٣	١٥
ثانياً -	حماية حقوق الأقليات: أداة وطنية لتجنب النزاعات العنيفة	٤٤-٦٤	١٦
	ألف- المشاركة الفعالة في الحياة السياسية واتخاذ القرار	٤٨-٥١	١٧
	باء - حماية الهوية الثقافية	٥٢-٥٥	١٨
	جيم- المساواة وعدم التمييز	٥٦-٦٤	١٩
ثالثاً -	حماية حقوق الأقليات على الصعيد الدولي: أداة لمنع نشوب النزاعات	٦٥-٧٩	٢٢
	ألف- إطار الأمم المتحدة المؤسسي	٦٦-٧٧	٢٢
	باء - المنظمات الإقليمية	٧٨-٧٩	٢٥
رابعاً -	الاستنتاجات والتوصيات	٨٠-١٠٢	٢٦
	ألف- توصيات للمستوى الوطني	٨٥-٩٤	٢٧
	باء - توصيات للمستوى الدولي	٩٥-١٠٢	٢٨

الجزء الأول
تقرير عن أنشطة الخبيرة المستقلة

أولاً – مقدمة

١- يسرّ الخبيرة المستقلة أن تقدم إلى مجلس حقوق الإنسان تقريرها السنوي السادس منذ بدء ولايتها، عملاً بقرار المجلس ٦/٧ الصادر في ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٨. وتقدم الخبيرة المستقلة في هذا التقرير عرضاً عاماً للأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقديم تقريرها السابق. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم ورقة معلومات أساسية مواضيعية عن دور حماية حقوق الأقليات في تعزيز الاستقرار ومنع نشوب النزاعات.

٢- وواصلت الخبيرة المستقلة عملها على التشجيع على تنفيذ إعلان حقوق الإنسان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢). وأجرت الخبيرة المستقلة مشاورات واسعة بشأن جميع عناصر ولايتها. وحضرت حلقات دراسية ومؤتمرات على مستوى الخبراء وأجرت مشاورات، ونظمت مناقشات مع الدول والوكالات المتخصصة والهيئات والآليات في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية. وأجرت مشاورات واسعة النطاق مع المجتمع المدني، ومشاورات مباشرة مع المجتمعات المحلية للأقليات. وتطبق الخبيرة المستقلة منظوراً جنسانياً في جميع جوانب عملها.

ثانياً – الأنشطة التي اضطلعت بها الخبيرة المستقلة

ألف – الزيارات القطرية

٣- قامت الخبيرة المستقلة بزيارة إلى كولومبيا في الفترة من ١ إلى ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٠. وركزت الخبيرة في زيارتها على وضع المجتمعات المحلية للأقليات وهي أقليات الكولومبيين من أصل أفريقي، والسود والرايسال والبالنكيرو. وأتاحت الزيارة فرصة فريدة للتشاور بشأن التشريعات والسياسات والممارسات الواسعة النطاق المتعلقة بالأشخاص المنتمين إلى هذه المجتمعات وفيما يتعلق بتنفيذ البلد للإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢. وشملت القضايا التي تم تناولها خلال الزيارة التشريد والتجريد من الأراضي، والفقر والعنف ضد المجتمعات المحلية، في البيئات الريفية والحضرية على حد سواء. وصدر تقرير الزيارة على أنه الوثيقة A/HRC/16/45/Add.1.

٤- وزارت الخبيرة المستقلة فييت نام في الفترة من ٥ إلى ١٥ تموز/يوليه ٢٠١٠. وهناك سافرت إلى القرى النائية وكذلك إلى المراكز الحضرية في هانوي وهو تشي منه. وقد نفذت حكومة فييت نام مبادرات ترمي إلى مكافحة الفقر غير المتناسب الذي تعاني منه مجتمعات الأقليات الإثنية، والتي أصبحت محور الزيارة التي قامت بها الخبيرة المستقلة. ونظرت أيضاً في حقوق الأقليات الدينية ومدى إتاحة الفرص الكافية لأطفال الأقليات لدارسة لغاتهم الإثنية في السنوات الأولى من التعليم. وصدر تقرير الزيارة في الوثيقة A/HRC/16/45/Add.2.

٥- وتعرب الخبيرة المستقلة عن شكرها لحكومتي كولومبيا وفييت نام على تعاونهما لدى الإعداد لهاتين الزيارتين وخلالهما وأعربت عن تطلعها إلى مواصلة الحوار البناء فيما يتعلق بالتحليل والتوصيات التي قدمتها. وتتطلع الخبيرة المستقلة إلى تلقي ردود إيجابية على الطلبات التي بعثت بها لإبداء رغبتها في زيارة إندونيسيا وإيران (جمهورية - الإسلامية) وبنغلاديش وبنما وتايلند وتركيا والجمهورية العربية السورية وسري لانكا وسورينام والصين وغينيا وكمبوديا وكينيا وماليزيا ونيبال ونيجيريا ونيكاراغوا.

باء - المحفل المعني بقضايا الأقليات

٦- أُنشئ المحفل المعني بقضايا الأقليات، بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٦/١٥، ليكون بمثابة منبر لتعزيز الحوار والتعاون بشأن القضايا ذات الصلة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية؛ وليقدم مساهمات مواضيعية وخبرات في عمل الخبيرة المستقلة. والمطلوب من الخبيرة المستقلة توجيه عمل المحفل والتحضير لاجتماعاته السنوية وتقديم توصيات إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن القضايا المواضيعية التي يتعين أن ينظر فيها المحفل وإبلاغ المجلس بتوصيات المحفل. وعُقدت الدورة الافتتاحية للمحفل المعني بقضايا الأقليات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ للنظر في موضوع الأقليات والحق في التعليم (A/HRC/10/11/Add.1). وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، نظرت الدورة الثانية للمحفل في موضوع الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة (A/HRC/13/25). ونجح المحفل في تحديد وتحليل أفضل الممارسات، والتحديات، والفرص، والمبادرات لمواصلة تنفيذ الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢ وأفضى إلى نتائج ملموسة في شكل توصيات مواضيعية ذات قيمة عملية لجميع أصحاب المصلحة.

٧- وعُقدت الدورة الثالثة للمحفل في ١٤ و١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ ونظرت في موضوع الأقليات والمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية. وينص الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢على حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة مشاركة فعلية (الفقرة ٢ من المادة ٢). كما ينص الإعلان على أن ضمان اعتبار الأشخاص المنتمين إلى أقليات "جزءاً لا يتجزأ من تنمية المجتمع بأسره" هو شرط ضروري لبناء علاقات يسودها الوئام والاحترام، أو للحفاظ على هذه العلاقات،

بين مختلف مكونات المجتمع (الفقرة السادسة من الديباجة). ويؤكد الإعلان أيضاً على ضرورة أن تنظر الدول في اتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل للأشخاص المنتمين إلى أقليات مشاركة كاملة في التقدم الاقتصادي والتنمية في بلدهم (الفقرة ٥ من المادة ٤).

٨- ويُعدّ الإقصاء الاقتصادي أحد أسباب ومظاهر ونتائج التمييز ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات. فقد تم على مدى التاريخ إقصاء العديد من الأقليات من المشاركة الكاملة والفعالة في الحياة الاقتصادية، سواء في العالم المتقدم أو العالم النامي. وكثيراً ما يعاني أفراد الأقليات من التمييز حين يسعون مثلاً للحصول على وظائف، وذلك بسبب اللون أو الدين أو اللغة أو الاسم أو حتى محل الإقامة، على سبيل المثال. وفي كثير من الأحيان، تعاني الأقليات من ضعف التمثيل حتى في مجال العمل في القطاع العام، رغم وجود تشريعات تحظر التمييز في القطاعين العام والخاص على حد سواء. وقد تواجه الأقليات عقبات في الحصول على الائتمانات والقروض للبدء في مشروعات صغيرة وقد تعيش في أفقر أو أبعد المناطق التي لا تتوفر للأقليات فيها سوى فرص محدودة للتنمية الاقتصادية. كما أن لمشاريع التنمية الاقتصادية الكبيرة أو الأنشطة التجارية التي تنفذ على الأراضي أو الأقاليم التي تعيش فيها الأقليات، دون استشارتها مسبقاً، آثاراً سلبية عليها، بما في ذلك التشريد واستمرار الفقر، وفي بعض الحالات التعرض للعنف.

٩- وهناك العديد من العوامل والتحديات التي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم ظاهرة إقصاء الأقليات، ومنها تدهور الأحوال الاقتصادية، والتوترات الإثنية، وتزايد التمييز. وفي بعض البلدان، كثيراً ما يؤدي التوزيع الإقليمي غير العادل للموارد والخدمات، وعدم توفر الهياكل الأساسية في المناطق التي تعيش فيها الأقليات، إلى منع هذه الأقليات من ممارسة حقوقها الاقتصادية والاجتماعية بشكل كامل. ويمكن أيضاً أن ينجم عن ضعف أوضاع الأقليات بسبب قلة عدد أفرادها افتقار هذه الأقليات إلى القدرة السياسية وإقصاؤها من المشاركة الفعالة في عمليات صنع القرار لحماية حقوقها أو إمكانية وصولها إلى آليات العدالة حين تنتهك هذه الحقوق. كما شهد العقد الماضي ظهور تحديات جديدة وغير متوقعة، بما في ذلك اندلاع أزمة الغذاء والأزمة الاقتصادية على الصعيد العالمي، مما كان له أكبر الأثر على فئات ضعيفة وأقليات معينة.

١٠- ولذلك فإن حقوق الأقليات في المشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية يجب أن تُراعى بالكامل من جانب الحكومات الساعية إلى تعزيز المساواة على جميع المستويات. ومن تفعيل عدم التمييز في العمل وإنفاذ مبادئ مسؤولية الشركات إلى وضع مخططات للتنمية الاقتصادية الوطنية والمساعدة الإنمائية الدولية، تواجه الحكومات التحدي المستمر المتمثل في ضمان أن تحظى حقوق الأقليات بالحماية وأن تكون هذه الأقليات، باعتبارها صاحبة مصلحة، قادرة على الاستفادة على قدم المساواة مع الآخرين من الفوائد التي تنعم بها مجتمعاتها. وللتصدي للأزمة العالمية الحالية، تواجه الوكالات الإنمائية والمؤسسات المالية وغيرها من الجهات

المشاركة في التعاون الدولي أيضاً تحدياً يتمثل في ضمان ألا يكون في التدابير المتخذة والتعاون المتوخى من أجل التخفيف من آثار الأزمة ما يؤثر سلباً على حقوق الأقليات. وستقدم توصيات المحفل الثالث المعني بقضايا الأقليات إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة عشرة (A/HRC/16/46).

١١- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، قامت الخبيرة المستقلة بمتابعة الأنشطة لتعزيز تنفيذ التوصيات الصادرة عن دورات المحفل. وبين ٣١ تشرين الأول/أكتوبر و٣ تشرين الثاني/نوفمبر، شاركت في مؤتمر برلماني دولي حول موضوع "البرلمانات والأقليات والشعوب الأصلية: المشاركة الفعالة في السياسة"، في ولاية تشياباس، بالمكسيك، نظمه الاتحاد البرلماني الدولي، والكونغرس المكسيكي وحكومة ولاية تشياباس، في إطار ولاية الخبيرة المستقلة، وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وشركاء آخرين. وضم المؤتمر برلمانيين من جميع أنحاء العالم لتبادل الدروس المستفادة والممارسات الجيدة، ولوضع برنامج عمل لتعزيز المشاركة الفعالة للأقليات والشعوب الأصلية في السياسة. وشكلت توصيات الدورة الثانية للمحفل المعني بقضايا الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة مورداً وموضوعاً رئيسيين لمناقشات المؤتمر.

١٢- وكان الهدف من هذه المناسبة العالمية الهامة هو إذكاء الوعي والبناء على توصيات المنتدى والموارد الأخرى بهدف تشجيع العمل الفعلي والتنفيذ على المستوى الوطني. وتطرقت المناقشات إلى قضايا من بينها ما يلي: العوامل التي تحدد مدى مشاركة الأقليات والشعوب الأصلية في تطوير القوانين والتدابير التي تؤثر عليها؛ والتدابير الرامية إلى التغلب على التمييز المزدوج الذي تواجهه نساء الأقليات والسكان الأصليين؛ والآليات اللازمة لضمان مساءلة ممثلي الأقليات والسكان الأصليين؛ ودور الأحزاب السياسية في تمثيل مصالح الأقليات أو الشعوب الأصلية؛ ومزايا وقيود اللجان البرلمانية؛ والدروس التي يمكن استخلاصها من مشاركة الأقليات والشعوب الأصلية في هيئات صنع القرار على الصعيدين الإقليمي والمحلي وعلى صعيد المقاطعات.

١٣- وفي يومي ١٨ و١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، شاركت الخبيرة المستقلة في حلقة دراسية عقدها المجتمع المدني في نيودلهي، بعنوان: "قضايا الأقليات والاستبعاد الاجتماعي في جنوب آسيا وجنوبها الشرقي وشرقها: التحديات واستجابات الدول ومنظمات المجتمع المدني، والممارسات الإيجابية، ومهام التعلم والمهام المقبلة". واستفادت الحلقة الدراسية من مشاركة ممثلين عن منظمات حقوق الإنسان من إندونيسيا وباكستان وبنغلاديش وسري لانكا والفلبين ونيبال والهند واليابان. وشملت أهدافها ما يلي: تبادل المعلومات، وتقييم المسائل الرئيسية، وتبادل مبادرات الدعوة إلى المناصرة، وتحديد الممارسات الإيجابية؛ وتبادل المعلومات بشأن هيئات الأمم المتحدة وآلياتها وتحديد نقاط الدخول وفرص المشاركة مع منظومة الأمم المتحدة. ومثلت الحلقة الدراسية فرصة إقليمية هامة للخبيرة

المستقلة لإذكاء الوعي وتنفيذ الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢، وتوصيات المحفل المعني بقضايا الأقليات[١].

جيم - التعاون مع الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة

١٤- يسر الخبيرة المستقلة، تعزيزاً لتعاونها المستمر مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهدف زيادة تعزيز سياسات البرنامج وتدخلاته فيما يتعلق بقضايا الأقليات، أن تعلن إطلاق المنشور المعنون *"الأقليات المهمَّشة في البرمجة الإنمائية: دليل مرجعي ومجموعة مواد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي"* [٢] وتوزيعه على مكاتب وموظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جميع أنحاء العالم في ٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠. وهذا المنشور نتيجة ملموسة لعملية تشاور وصياغة شاملة، بقيادة فرقة عمل تتألف من كبار المستشارين السياساتيين في جميع المجالات التي يعمل فيها البرنامج الإنمائي، ومن مستشاري مكاتبه الإقليمية ومراكز خدماته الإقليمية ومن العاملين في المكاتب القطرية، والخبيرة المستقلة، وموظفي مفوضية حقوق الإنسان، والمنظمة الدولية لفريق حقوق الأقليات. واستفادت العملية كثيراً أيضاً من ورقة مناقشة داخلية ساهم فيها ممثلو منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال قضايا الأقليات في أكثر من ٣٥ بلداً.

١٥- ويقدم منشور *الدليل المرجعي ومجموعة المواد* لمحة عامة عن المعايير القانونية الدولية والإقليمية والآليات ذات الصلة بحقوق الأقليات، وسيمكِّن المنشور موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جميع المناطق من فهم القضايا المفاهيمية الرئيسية والمبادئ الأساسية لتعزيز حقوق الأقليات وحمايتها. كما يستعرض فرص البرمجة والاستراتيجيات ذات الصلة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الرامية إلى إدماج الأقليات في عملية التنمية، بما في ذلك دعم تنمية قدرات المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية، وموظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأقليات، فضلاً عن نقاط الدخول المحتملة لجهود الدعوة وبناء الشراكات الفعالة. ويولى اهتمام دقيق للفرص والاستراتيجيات في المجالات التي يعمل فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويقدم المنشور أدوات محددة لمساعدة موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بناء أو تعزيز عملهم على موضوع تنمية مجتمعات الأقليات في مجالات رئيسية منها: تحليل الوضع؛ وجمع البيانات؛ والرصد والتقييم. وتقدم المرفقات عدداً كبيراً من المواد المرجعية، بما في ذلك استنتاجات وتوصيات مختارة صادرة عن هيئات معاهدات الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات، ودراسات وتقارير للخبيرة المستقلة.

---

(١) للاطلاع على أعمال هذه الحلقة الدراسية ونتائجها، انظر الوثيقة A/HRC/16/45/Add.3.

(٢) المنشور متاح على العنوان التالي بشبكة الإنترنت:
http://hrbaportal.org/wp-content/files/1282077542marginalisedminoritiesindevelopment.pdf.

١٦- وبإمكان هذه المواد المرجعية القيِّمة زيادة الفرص المتاحة للأقليات من أجل مشاركتها وتمثيلها بشكل هادف في عمليات التنمية وتعزيز الشراكات من أجل حماية حقوق الأقليات وتعزيزها. وتتطلع الخبيرة المستقلة إلى تفعيل هذه المواد المرجعية في مختلف السياقات الإقليمية والقطرية، والتي يتم حالياً صوغ الاستراتيجيات التنفيذية لها. ومن بين الأنشطة الإقليمية الأولية لإطلاق وتعزيز الدليل المرجعي ومجموعة المواد، شاركت الخبيرة المستقلة في اجتماع لمجتمع معني بممارسات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من القوقاز وآسيا الوسطى عُقد في الفترة من ٣٠ أيلول/سبتمبر إلى ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، في يريفان، بأرمينيا. وتناول هذا المؤتمر "جدول أعمال تعزيز حقوق الأقليات والمساواة بين الجنسين - دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المستقلة والفعالة" والذي عُرض خلاله الدليل المرجعي ومجموعة المواد على المشاركين.

١٧- وشاركت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في التدخلات المتعلقة بحقوق الأقليات كجزء من استراتيجيتها البرنامجية الشاملة التي تركز على الطفل والتي تولي اهتماماً خاصاً للفئات الضعيفة والمستبعدة. وتجلت أكثر الأشكال وضوحاً وتكراراً في مجال التعليم، حيث تم التركيز على التفاعل الثقافي والتعليم الثنائي، وفي مجال الصحة حيث تُبذل جهود خاصة لتقديم خدمات خاصة للأطفال في المناطق التي يصعب الوصول إليها. ونظمت اليونيسيف مشاورة حول قضايا الشعوب الأصلية والأقليات في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، شاركت فيها الخبيرة المستقلة، كخطوة رئيسية نحو توفير توجيه تفاعلي واسع النطاق فيما يتعلق بالقضايا التي تمس الأقليات وأطفال الأقليات على وجه الخصوص. وكان هدف كبار مديري اليونيسيف ومهنييها وخبرائها الخارجيين هو تحديد إطار للسياسة العامة وسبل لتعزيز التوجيه البرنامجي بشأن قضايا الأقليات، وتحسين تبادل المعارف، وتعزيز التعاون مع الآليات الدولية والشركاء الآخرين.

١٨- ويكشف جرد لأنشطة اليونيسيف في عام ٢٠٠٩ عن مشاركة المنظمة النشطة في مبادرات تجلب منافع حقيقية لمجتمعات الأقليات الإثنية والدينية واللغوية. بيد أن هذا الجرد بيَّن عدم وجود سياسة شاملة لتوجيه المكاتب القطرية بشأن وضع برامج الأقليات وأوصى بوضع هذا الإطار من أجل توطيد وتحسين العمل المتعلق بالأقليات في المستقبل. وتعتزم اليونيسيف التركيز على وضع هذه الاستراتيجية بشكل أساسي في عام ٢٠١١. وفي ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، استضافت اليونيسيف والمنظمة الدولية لفريق حقوق الأقليات معاً نشاطاً موازياً خلال الدورة الثالثة للمحفل المعني بقضايا الأقليات. وأتاح هذا النشاط، برئاسة الخبيرة المستقلة، فرصة للتعريف بانخراط اليونيسيف في الدفاع عن قضايا الأقليات في العالم، ولتقديم دراسات حالات قطرية.

دال – الأنشطة الرامية إلى تعزيز قضايا الأقليات في سياق الأهداف الإنمائية للألفية

١٩- واصلت الخبيرة المستقلة عملها لزيادة الاهتمام بقضايا الأقليات في سياق الأهداف الإنمائية للألفية. وأثبتت الدراسات، بما فيها تقرير أعدته الخبيرة المستقلة عام ٢٠٠٧ (A/HRC/4/9)، أن الأقليات لا تستفيد في أحيان كثيرة من الاستراتيجيات الوطنية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، حيث لا تراعي هذه الاستراتيجيات الأوضاع الفريدة لهذه الأقليات وآثار التمييز ضدها. ولدى اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، أقر رؤساء الدول والحكومات "بمسؤوليتهم الجماعية عن دعم مبادئ الكرامة الإنسانية والمساواة والعدل على المستوى العالمي" (الفقرة ٢) وأعربوا عن عزمهم على تعزيز قدراتهم "على تطبيق المبادئ والممارسات المتعلقة بالديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأقليات" (الفقرة ٢٥).

٢٠- وفي يومي ٢٢ و٢٣ آذار/مارس ٢٠١٠، شاركت الخبيرة المستقلة مع العديد من كبار العلماء والممارسين بوصفها متحدثة رئيسية في الندوة الدولية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية وحقوق الإنسان في كلية الحقوق بجامعة هارفارد. وشاركت الخبيرة المستقلة في الاجتماع العام الرفيع المستوى للدورة الخامسة والستين للجمعية العامة في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، في نيويورك. وبالإضافة إلى ذلك، شاركت الخبيرة المستقلة في حدث غير رسمي بشأن الأهداف الإنمائية للألفية عُقد في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ونظمته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بالتزامن مع انعقاد الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة.

٢١- وفي ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، انضمت الخبيرة المستقلة إلى ٢٥ شخصاً آخرين من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة في إصدار بيان عام قبل الاجتماع العام الرفيع المستوى حثوا فيه رؤساء الدول على إيلاء اهتمام أكبر لقضايا حقوق الإنسان في جهودهم الرامية إلى الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ودعوا الدول الأعضاء إلى تنفيذ الوثيقة الختامية[٣] والتوصيات مع زيادة التركيز على حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، وإلى ضمان تحقيق هذه الأهداف، وجعلها أيضاً ذات مغزى لمليارات الأشخاص الذين هم في أشد الحاجة إليها.

٢٢- وفي سياق الدورة الثالثة للمحفل المعني بقضايا الأقليات، التي عقدت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، شددت الخبيرة المستقلة على أن إعمال حق الأقليات في المشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية أمر أساسي لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وأكدت أن الاهتمام بهذه القضية عنصر أساسي في مناقشات المحفل والتوصيات اللاحقة. ومن ثمَّ، ينبغي لجميع أصحاب المصلحة، عند وضع البرامج الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، أن

(٣) انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٥.

يواجهوا تحدياً إضافياً يتمثل في ضمان مراعاة هذه البرامج لقضايا الأقليات، ووضع هذه البرامج وتنفيذها بالتعاون الوثيق مع جماعات الأقليات.

٢٣- وفي جميع أنشطتها الرامية إلى تعزيز الاهتمام بقضايا الأقليات في سياق الأهداف الإنمائية للألفية، أكدت الخبيرة المستقلة التوصيات الواردة في تقريرها السنوي الذي قدمته إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٧ (A/HRC/4/9). وتشمل التوصيات الرئيسية ما يلي: الحاجة إلى نُهج وسياسات هادفة ومبسطة في معالجة ظروف الفقر الخاصة التي يعاني منها الأشخاص المنتمون إلى الأقليات؛ وفي مجال رسم وتخطيط وتنفيذ السياسات المتعلقة بالحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية، يجب على الحكومات أن تعطي أولوية عليا لضمان مراعاة الأقليات المحرومة من حيث ظروف الإقصاء والتمييز الفريدة التي تعيش في ظلها وما يترتب عليها من ارتفاع معدلات الفقر المدقع والمستمر؛ وقيام الحكومات، في سياق التقارير القطرية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية، بتقديم دراسة مفصلة عن أوضاع الأقليات وبيانات إحصائية مصنفة تساعد على توضيح مركزها بالنسبة للفئات الأخرى.

الجزء الثاني
الدراسة المواضيعية: دور حماية حقوق الأقليات في تعزيز الاستقرار ومنع نشوب الصراعات

أولاً - مقدمة

٢٤- يركز هذا التقرير من الناحية الموضوعية على دور حماية حقوق الأقليات في سياق منع نشوب النزاعات. وترى الخبيرة المستقلة أن من العناصر الأساسية لاستراتيجية ترمي إلى منع نشوب النزاعات التي تكون الأقليات طرفاً فيها ما يلي: احترام حقوق الأقليات؛ وإقامة الحوار بين الأقليات والأغلبيات داخل المجتمعات؛ والتطوير البنَّاء للممارسات والترتيبات المؤسسية من أجل تقبل التنوع في المجتمع[٤]. وتشدد الخبيرة المستقلة على أن الاهتمام بما تتعرض له حقوق الأقليات من انتهاكات في مرحلة مبكرة - قبل أن تؤدي المظالم إلى التوترات واندلاع العنف - سيمثل مساهمة قيمة في ثقافة الوقاية داخل الأمم المتحدة، وسينقذ عدداً لا حصر له من الأرواح، وسيعزز الاستقرار والتنمية.

٢٥- 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

(٤) هذه المناقشة المواضيعية هي نسخة مختصرة من المناقشة الأصلية، والتي عُرضت في الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة، اللجنة الثالثة، في تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات (A/65/287).

الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢ أن تعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى هذه الأقليات 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 ويوغوسلافيا في أوائل التسعينات. وقد أوجز الأهمية المعلقة على ذلك الإعلان ممثل النمسا الذي لاحظ في كلمته أمام اللجنة الثالثة، أن الإعلان لا ينبغي أن يُحفظ ويصبح طي النسيان بل ينبغي أن يُنفذ ويكون فاعلاً، فيسهم في التغلب على حالات التوتر ذات الصلة بالأقليات (انظر الفقرة ٨٩ من الوثيقة A/C.3/47/SR.47).

٢٦- وترى الخبيرة المستقلة أن بالإمكان تجنب الكثير من سفك الدماء والمعاناة والعديد من الانتكاسات في عملية التنمية الوطنية إذا اعتمدت الحكومات نهجاً استباقياً لحقوق الأقليات، ووضعت أشكال الحماية قبل أن تنشب التوترات بوقت طويل. والأرجح أن تكون المجتمعات التي توضع فيها الآليات التي تتيح للأقليات استخدام لغتها وممارسة ثقافتها وديانتها بحرية، والمشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية على قدم المساواة مع سائر السكان، أقلَّ من غيرها عرضة لتفاقم التوترات فيها وتحولها إلى نزاعات عنيفة.

٢٧- وبالمثل، في الدول التي تحمي حقوق الأقليات، من الأرجح أن تتمتع هذه الأقليات بحقوق متساوية وأن تحظى بحماية الدولة التامة من الاعتداء عليها والعنف الموجه ضدها.

٢٨- وغالباً 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 فقر الأقليات واستبعادها من عمليات صنع القرار السياسي، أو لأن مجتمعات هذه الأقليات التي غالباً ما تقع في مناطق نائية وتعاني من ضعف في خدمات الهياكل الأساسية المقدمة من الدولة، قد تصبح أهدافاً للاحتلال لأغراض استراتيجية أو لاستغلال مواردها الطبيعية. علاوة على ذلك، بسبب نظرة الشك والتحامل من قبل أفراد الأغلبية وقوات الأمن في معظم الأحيان، قد تُستهدف هذه الأقليات ويفلت من يستهدفونها من العقاب.

٢٩- 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.

٣٠- وقد تكونت آراء الخبيرة المستقلة من خلال الزيارات القطرية التي أجرتها إلى جميع المناطق في العالم تقريباً، والتقارير المواضيعية 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 ومنتديات في مجال الإنذار المبكر ومنع نشوب النزاعات. بالإضافة إلى ذلك، أجرت مشاورات مع الكثير

من الجهات الفاعلة الرئيسية، منها المستشار الخاص 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.

ألف - الصلة بين انتهاكات حقوق الأقليات والنزاعات العنيفة

٣١- إن حماية حقوق الأقليات ومنع نشوب النزاعات العنيفة هما هدفان مشروعان مستقلان بقيمتهما ويجب على المجتمع الدولي السعي إلى تحقيقهما. ويكمن الهدفان في صميم ولاية الأمم المتحدة، وينبغي للدول أن تسعى إلى تحقيق كل هدف منهما كهدف شرعي في حد ذاته. لكن بما أن هذين الشاغلين غالباً ما يرتبط أحدهما بالآخر، فمن الملائم النظر فيهما معاً.

٣٢- 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 والعمليات السياسية.

٣٣- وذكر الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره التاريخي إلى جمعية الألفية للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٠، أنه في الكثير من البلدان التي تعيش حالة حرب، يقترن الفقر بأوجه شقاق عرقي أو ديني حاد. وفي كل الأحوال تقريباً، لا تحظى حقوق الجماعات الأقل منزلة بالاحترام الكافي، ولا تشمل مؤسسات الحكم الجميع بالقدر الكافي، وينحو تخصيص موارد المجتمع إلى محاباة الزمرة المسيطرة وذلك على حساب غيرها. وأضاف قائلاً إن الحل واضح وهو: تعزيز حقوق الإنسان وحماية حقوق الأقليات وتطبيق ترتيبات سياسية تكون فيها كافة الجماعات ممثلة، وأن تقتنع كل جماعة بأن الدولة ملك للجميع (الفقرتان ٢٠٢ و٢٠٣ من الوثيقة A/54/2000).

٣٤- وفي إعلان وبرنامج عمل ديربان (A/CONF.189/12 وCorr.1، الفصل الأول)، وهو 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. وحث الإعلان الدول على الاعتراف بأن الأساليب والآليات والسياسات والبرامج الرامية إلى فض المنازعات القائمة على عوامل متصلة بالعرق أو اللون أو النسب أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو الإثني، وإلى تطوير

مجتمعات متعددة الأعراق والثقافات يسودها الوئام، تحتاج إلى الدراسة والتطوير بشكل منهجي (المصدر نفسه، الفقرتان ٢١ و١٧١).

٣٥- 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[٥].

٣٦- 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 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 أساساً لمجتمع شمولي ومستقر[٦].

٣٧- وفي عام ١٩٩٤، أكدت الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية مجدداً على اقتناعها الراسخ بأن العلاقات الودية بين شعوبها وكذلك السلام والعدالة والاستقرار والديمقراطية، ودعت إلى حماية الهوية الإثنية والثقافية واللغوية والدينية لجميع أفراد شعوبها، بما في ذلك الأقليات القومية وتهيئة الظروف لتعزيز هذه الهوية. وفي الأمريكتين، شدد الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية على أن القضاء على التمييز واحترام التنوع الثقافي يساهمان في تعزيز الديمقراطية ومشاركة المواطنين، وبالتالي فهما ضروريان لضمان السلام والاستقرار والتنمية. وتؤكد الدول المشاركة في وثيقة كوبنهاغن لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا على أن احترام حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، كجزء من حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً هو عامل أساسي لتحقيق السلام والعدالة والاستقرار والديمقراطية في الدول المشاركة.

٣٨- وأجرى 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. 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

---

(٥) انظر النشرة الصحفية SG/SM/12833، ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

(٦) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "مبادئ العمل الدولي السليم في الدول والأوضاع الهشة" (باريس، ٢٠٠٧). متاح على العنوان التالي شبكة الإنترنت:
.www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html

الجمع بين التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية مع عدم المساواة في صنع القرار السياسي، وعدم المساواة في المكانة الثقافية، مما يضيف عامل خطر آخر(٧).

٣٩- وخلصت لجنة كارنيجي لمنع النزاعات المسلحة إلى أن محاولات كثيرة بُذلت في القرن العشرين لقمع الاختلافات الإثنية 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(٨). وأجرى مكتب منع الأزمات والتعافي منها التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحثاً أظهر فيه أن احتمال حدوث نزاع يتزايد مع تزايد عدم المساواة بين الفئات(٩). ويرصد مشروع الأقليات المعرضة للخطر في جامعة ميريلاند، مؤشرات التمييز السياسي والإقصاء الثقافي والاقتصادي والاضطهاد في ٢٨٣ أقلية في جميع أنحاء العالم، ووجد ارتباطاً كبيراً بين حدوث النزاع وأشكال الحرمان من الحقوق.

باء - مؤشرات الإنذار المبكر

٤٠- غالباً ما تكون انتهاكات حقوق الأقليات من بين الأسباب الجذرية للنزاعات التي تكون قد بقيت كامنة لفترات طويلة، وهي الأسباب الجذرية المترسخة في التظلمات التي تتفاقم تحت السطح لسنوات بل لعقود من الزمن، قبل أن يندلع نزاع عنيف. كما أن إدماج مؤشرات حقوق الأقليات في نظم الإنذار المبكر من شأنه أن يمكّن من تحديد النزاعات المحتملة في وقت مبكر(١٠)، وثمة مؤشرات أخرى للإنذار المبكر وهي أكثر تقنيةً، مثل تدفق الأسلحة الصغيرة وحركات نزوح السكان، تجسد عموماً وضعاً يتصاعد بسرعة ويتحول إلى أعمال عنف. وفي الوقت الذي تثير فيه هذه المؤشرات الاهتمام، قد تكون هذه المظالم قد تأصلت منذ عقود من الزمن، وربما لأجيال - أجيال من الفرص الضائعة لرأب الصدع، وتفادي النزاعات، وبناء مجتمع متماسك.

٤١- ويشعر بعض المحللين بالقلق من مخاطر حدوث إنذارات كاذبة بإثارة مخاوف في مرحلة مبكرة جداً. أما إذا كان الرد على إنذار مبكر بوجود أنماط من التمييز هو العمل مع

---

(٧) 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).

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

(٩) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤: الحرية الثقافية في عالم اليوم المتنوع*، الصفحتان ٤١ و٤٢.

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

الحكومة على وضع برامج من شأنها أن تصحح هذه الأنماط، فإن ذلك يكتسي قيمة بذاتـــه، بغض النظر عن تأثير ذلك على منع نشوب النزاعات.

٤٢- ومن الواضح أنه لا بد من الجمع بين رصد أنماط الاستبعاد الاقتصادي والـــسياسي، مثلاً، وتحليل السياق السياسي والاجتماعي، مما يتيح إمكانية تحديد مخاطر التصعيد بـــصورة دقيقة قدر الإمكان. وثمة حاجة إلى فهم أفضل للأسباب التي تجعل بعض حالات الاســـتبعاد المنهجي تتصاعد وتتحول من شكاوى مزمنة إلى نزاع عنيف. وقد يعزى ذلك إلى عوامـــل عديدة مثل تراكم الضغوط مع مرور الوقت حتى تصل إلى مستويات غير محتملـــة؛ وتغـــيير النظام (فقد وجدت دراسات عديدة وجود علاقة بين التحولات السياسية وزيادة حـــالات النزاع)؛ أو وجود سبب رمزي محدد، ربما يرتبط بإهانة هوية مجتمع محلي ما، مثل الحرمـــان من استخدام لغات الأقليات[١١].

٤٣- وذُكر أن نظم الإنذار المبكر يجب أن تجمع بين البيانات الكمية المصنفة وإجراء مزيد من التحليلات النوعية الدقيقة[١٢]. ومن شأن هذا المسلك أن يمكّن من تحديـــد التفـــاعلات المعقدة بين العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تساعد على التأكد مـــن مـــدى اندلاع نزاع عنيف، ومن وقت اندلاعه، إن كان سيقع.

ثانياً - حماية حقوق الأقليات: أداة وطنية لتجنب النزاعات العنيفة

٤٤- لا تقتصر النتائج الإيجابية لاحترام حقوق الأقليات على مجرد منع نشوب النزاعات. فالمجتمعات تزدهر عندما تكون أصوات الجميع مسموعة، وتؤخذ كل الآراء بعين الاعتبـــار، ويشارك جميع المواطنين؛ وعندما توظف المواهب الموجودة لدى الطوائف كافة في الإسهام في المؤسسات السياسية. والإدماج أمر مفيد للمجتمعات بأسرها، ولا تقتصر فائدته على الفئات التي كانت مهملة. لذا ينبغي أن تنظر الدول في تهيئة الظروف التي تتيح مشاركة الأقليـــات بفعالية، باعتبار ذلك جانباً لا ينفصل عن الحوكمة الرشيدة وأولوية رئيسية في جهود تلـــك الدول لتحقيق المساواة وعدم التمييز.

٤٥- وكثيراً ما ينظر إلى الأقليات على أنها خطر على الدولـــة أو الوحـــدة الوطنيـــة أو كلتيهما. وقد تتبنى الحكومات آراء خاطئة مفادها أن الوحدة الوطنية في موقف هش وأنـــه

---

(١١) 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).

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

لا يمكن بناء دول جديدة إلا بإنكار الجوانب المميزة لهوية الأقليات أو تجاهلها؛ وأن مطالب الأقليات بالمساواة في صنع القرار تضعف من السلطة المركزية؛ وأن احترام لغات الأقليات يؤدي إلى حدوث انقسامات بين الجماعات الإثنية أو يتطلب نفقات لا قبل للحكومة بها؛ أو أن أنماط الإنتاج ذات الصبغة الثقافية المعينة لا مكان لها في الاقتصاد الحديث. وفي هذه الحالات، قد ينتاب الحكومات القلق عندما تحاول الطوائف الإثنية أو الدينية أو اللغوية التأكيد على هويتها. قد يُفترض أن ما تريده هذه الطوائف هو الانفصال عن الدولة. إلا أن الكثير من النزاعات التي تكون الأقليات طرفاً فيها تبدأ بمطالب سلمية بإدماجها في المجتمع على أساس المساواة في المعاملة[١٣].

٤٦- وتواصل الكثير من الدول جهودها لاستيعاب اهتمامات الطوائف المتنوعة. ومن المهم للغاية أن تسترشد هذه العملية بمبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز. وقد تظهر الطوائف الأكثر سكاناً أو التي تملك قدرات أكبر على الإخلال بالنظام أو قوة عسكرية أعظم أو لديها القدرة على تحقيق نجاح أكبر في التجارة، في مرحلة مبكرة باعتبارها الجهات الرئيسية المطالبة بتطبيق مبدأ توزيع السلطة السياسية وموارد الدولة. إلا أنه ينبغي، في ظل هذه الظروف، ترتيب حقوق الأقليات حسب الأولوية بحيث يتمكن أفراد جميع الأقليات من المشاركة بفعالية في القرارات التي تعنيهم وفي مناحي الحياة الاجتماعية كافة. ويجب بذل الجهود من أجل تمكين شتى أفراد الأقليات من التعبير عن آرائهم، بمن فيهم النساء والشباب وكبار السن.

٤٧- ويمكن لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، التي تمتثل للمبادئ المتعلقة بحالة المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (مبادئ باريس)[١٤]، أن تضطلع أيضاً بدور بنَّاء في التشجيع على التقييم الإيجابي للتنوع والتصدي للقضايا التي قد تسبب النزاعات. وقد تضم هذه المؤسسات مفوضين معيّنين معنيّين بقضايا الأقليات، وقد تنشأ مؤسسات منفصلة مخصصة.

ألف - المشاركة الفعالة في الحياة السياسية واتخاذ القرار

٤٨- يمكن أن تكون المشاركة الفعالة والهادفة للأقليات في الساحة السياسية عنصراً محورياً في تجنب نشوب نزاعات عنيفة. وإذا كان يحق لأفراد الأقليات المشاركة في عمليات صنع القرار، لا سيما تلك التي تعنيهم، فإن تمثيل الأقليات منخفض للغاية في العمليات السياسية ومؤسسات الحكم في معظم البلدان، لأسباب عدة. فقد تقيَّد مشاركتهم قصداً، أو تتعرض

---

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

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

للحرمان عن غير قصد من جراء القوانين أو السياسات، أو قد تغيب الإرادةُ السياسية اللازمة لإزالة العوائق الهيكلية التي تحول دون مشاركة الأقليات بشكل كامل وعلى قدم المساواة.

٤٩- وتتمتع الدول بهامش كبير لاتخاذ القرارات، بالتشاور مع الأقليات، بشأن الطرائق التي يمكن من خلالها تحقيق المشاركة السياسية. وقد تتضمن هذه الطرائق تفويض سلطات معينة في إطار اتحاد أو حكم ذاتي؛ أو نظم انتخابية قائمة على التمثيل النسبي؛ أو نظام لتخصيص مقاعد للأقليات في البرلمان؛ أو تيسير مشاركة أحزاب سياسية تمثل مصالح الأقليات في العملية الانتخابية. والأهم من ذلك أن تمنح طريقة الإدماج السياسي للأقليات نفوذاً حقيقياً. فالتمثيل الرمزي أو تدخل الدولة في عملية تحديد الممثلين السياسيين، على سبيل المثال، قد يؤديان إلى المزيد من الإحباط. وإضافة إلى ذلك، يعد الاحترام الكامل لحرية التعبير وحرية التجمع أمراً حاسماً.

٥٠- ويتوقف أنسب النظم على خصوصيات الحالة، بما فيها عدد السكان، ومدى تفرقها أو تمركزها جغرافياً، وتطلعات الأقليات، وعلى مدى اندماجها جيداً في المجتمع ككل. والمرونة التي يتسم بها إطار حقوق الأقليات تجعله مناسباً جداً لاستيعاب الحلول التوفيقية الضرورية في عمليات التفاوض على الحلول، والتخفيف من حدة التوترات، وتجنب النزاعات العنيفة. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ ، ركزت الدورة الثانية للمنتدى المعني بقضايا الأقليات على مناقشة مسألة الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة، وقدمت مجموعة من التوصيات العملية إلى الدول وغيرها من الجهات الفاعلة (A/HRC/13/25، الفقرة ٥).

٥١- ويسهم احترام حق الأقليات في المشاركة السياسية في أوقات السلم في إيجاد مجتمعات يسودها الوئام ويتيح سبلاً سلمية لرفع الظلم عن الأقليات. وعندما تنشب بالفعل نزاعات عنيفة في مجتمعات متنوعة، سيتطلب تطبيق نهج قائم على حقوق الأقليات في المشاورات الرامية إلى التوصل إلى اتفاقات سلام أن تتمكن جميع الجماعات المتأثرة بالنزاع، بما فيها تلك التي ليست طرفاً فاعلاً فيه، من المشاركة في عملية التسوية. وينبغي أن يكون هذا النهج مخالفاً لما يشيع في الكثير من النزاعات، حيث تميل الحكومات، والمجتمع الدولي، إلى التركيز في المقام الأول على تلبية مطالب الطوائف المرتبطة بالحركات المسلحة، وقد ينتج عن ذلك إبرام اتفاقات سلام تضمن حقوق بعض الطوائف على حساب أخرى.

باء - حماية الهوية الثقافية

٥٢- حماية الهويات الثقافية المتمايزة داخل المجتمعات والمحافظة عليها أمر من صميم حقوق الأقليات. وقد يكون الانتقاص من الهوية المميزة للأفراد والطوائف أو قمعها عاملاً مؤثراً بشدة في إحداث النزاعات. ذلك أن التدابير القمعية الرامية إلى فرض الرقابة على الممارسات الدينية أو التقليدية أو تقييدها أو إلى الإجبار على التعايش من شأنها أن تؤدي إلى تحميس المعارضة وإحداث جبهة موحدة تلتف حولها الطوائف المستهدفة. واللغة، على وجه

الخصوص، وسيلة فعالة لنقل الثقافة. لذا يُعد فرض لغة الأغلبية على الأقليات، سواء عن طريق تدريسها في المدارس العامة أو باتخاذ إجراءات لحظر لغات الأقليات رسمياً، شرارةً أشعلت العديد من المصادمات العنيفة في كل منطقة.

٥٣- وتنص الفقرتان ٢ و٣ من المادة ٤ من إعلان عام ١٩٩٢ المتعلق بالأقليات على التزامات إيجابية تقتضي أن تتخذ الدول تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التعبير عن خصائصهم وتطوير ثقافاتهم ولغاتهم ودياناتهم وتقاليدهم وعاداتهم. ويقتضي الإعلان أيضاً أن تتخذ الدول تدابير ملائمة كي تضمن، حيثما أمكن، حصول أفراد الأقليات على فرص كافية لتعلم لغاتهم الأم وتلقي الدروس بهذه اللغات.

٥٤- وتعد الطوائف التراث المَحكي من صلب هويتها. ويمكن أن يتحقق الإدماج في هذا الصدد من خلال الاعتراف في بيانات السياسات الوطنية، وكتب التاريخ المدرسية، والمتاحف التي تحتفي بتنوع الثقافات في البلد وبإسهامات الأقليات كافة في الهوية الوطنية، وتخصيص أيام وطنية للاحتفال، وهذه ليست إلا نماذج قليلة من الإدماج. ومع ذلك، قلّما يُذكر تاريخ الأقليات وإسهاماتها بما يكفي، الأمر الذي يسهم في إيجاد إحساس بالغربة والاستبعاد.

٥٥- ويعد الحط من هويات الطوائف، باعتبارها دون المستوى أو تقديم صور نمطية عنها بأنها عنيفة أو إجرامية أو "أجنبية"، أمراً تمييزياً، وانتهاكاً للحقوق، وقد يكون تحريضاً على الكراهية العنصرية أو الدينية. ويؤثر ذلك سلبا في إحساس أفراد الطوائف بالاندماج في الهوية الوطنية، ويشجع على اتخاذ مواقف متعصبة، بل يشجع عامة الناس على مهاجمة تلك الطوائف بعنف. ومن السهل الانزلاق بسرعة من البيانات التي يدلي بها الزعماء الوطنيون والتي تنطوي على عدم الاحترام إلى جرائم الكراهية التي يرتكبها الأفراد الذين يشعرون بأنه أُذِن لهم في ارتكابها.

جيم - المساواة وعدم التمييز

٥٦- إن واقع التمييز - وتصوره في كثير من الأحيان -، عندما يتعلق الأمر بالحصول على أي مورد من الموارد، سواء أكان وظائف أم ملكية للأرض أم سلطة سياسية أم موارد طبيعية، عامل دفع قوي إلى النزاع . وتنص المادة ٤ من إعلان عام ١٩٩٢ المتعلق بالأقليات على أن "من واجب الدول، حيثما اقتضى الأمر، أن تتخذ تدابير تسمح للأشخاص المنتمين إلى أقليات بممارسة جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم ممارسة تامة وفعلية، دون التعرض لأي تمييز في إطار المساواة المطلقة أمام القانون".

٥٧- والإقصاء الاقتصادي هو أحد أسباب التمييز بحق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في كل من العالمين المتقدم والنامي وأحد مظاهره ونتائجه. وكثيراً ما يتعرض أفراد الأقليات للتمييز بحقهم لدى سعيهم إلى الحصول على وظيفة، وكثيراً ما يكون مستوى تمثيلهم، حتى في الوظيفة

العمومية، ضعيفاً بالرغم من التشريعات التي تحظر التمييز في القطاعين العام والخاص على حد سواء. وقد تعترضهم عقبات في الحصول على ائتمان أو قروض لإقامة مشاريع تجارية صغيرة، وقد تكون المناطق التي يقيمون بها من أفقر المناطق أو من المناطق النائية التي لا تتيح إلا فرصاً محدودة لنموهم الاقتصادي. وبالمثل، فإن الأنشطة التجارية أو المشاريع الإنمائية الكبيرة التي يُضطلع بها على الأراضي والأقاليم التي تعيش فيها الأقليات دون موافقة أفرادها المسبقة، تلحق آثاراً سلبية، بما فيها التشريد وإدامة الفقر، والعنف في بعض الحالات.

٥٨- وهناك العديد من العوامل والتحديات التي يمكن أن تُفاقم إقصاء الأقليات، بما في ذلك تدهور الأوضاع الاقتصادية والتوترات الإثنية وتنامي التمييز. ويؤدي عدم المساواة في توزيع الموارد والخدمات وضعف البنية الأساسية في المناطق التي تعيش فيها الأقليات في بعض البلدان إلى استبعادها من ممارسة حقوقها الاقتصادية والاجتماعية بالكامل. وقد أتى العقد الماضي أيضاً بتحديات جديدة وغير متوقعة، منها الأزمة الغذائية العالمية والأزمة الاقتصادية العالمية اللتان ثبت أنهما ألحقتا أضراراً ببعض الفئات الضعيفة والأقليات أكثر من غيرها.

٥٩- ولهذا، يتعين على الحكومات التي تسعى إلى تشجيع المساواة على جميع الأصعدة أن تراعي كلياً حقوق الأقليات في المشاركة بفعالية في الحياة الاقتصادية. ثم إن الحكومات، لدى تطبيقها تدابير منع التمييز في التوظيف، وإنفاذ مبادئ مسؤولية الشركات، وإقامة مخططات وطنية للتنمية الاقتصادية ومخططات دولية للمساعدة الإنمائية، تواجه التحدي المستمر المتمثل في ضمان حماية حقوق الأقليات وضمان استفادتها بوصفها صاحبة مصلحة في المجتمع بالتساوي مع غيرها. أما الوكالات الإنمائية والمؤسسات المالية وغيرها من الجهات الفاعلة العاملة في ميدان التعاون الدولي، فتواجه بدورها، عند تصديها للأزمة العالمية الحالية، التحدي المتمثل في ضمان عدم تأثير التدابير المتخذة في حقوق الأقليات تأثيراً سلبياً.

٦٠- وفي البلدان التي يُرى فيها أن السلطة السياسية تتركز في أيدي طائفة واحدة أو عدد قليل من الطوائف ذات الهويات المختلفة، عادة ما تكون تلك الطوائف ممثلة في الخدمة العامة أكثر من غيرها، الأمر الذي قد يكون مصدراً مهماً للتوتر. ومن شأن التمثيل الكافي للأقليات على الأصعدة كافة وفي فروع نظام العدالة الجنائية قاطبة، على سبيل المثال، أن تكون له تداعيات هامة للغاية على العلاقات بين الطوائف المحرومة والحكومة. وتشكل المواجهات السلبية مع الشرطة أو قوات الأمن على الصعيد المحلي تصوّر الأقليات لمعاملة الدولة لها وقبولها إياها.

٦١- ويؤدي الإقصاء الاجتماعي والحرمان من تلقي تعليم جيد إلى الشعور باليأس وإلى القضاء على كل أمل في الارتقاء في السلّم الاجتماعي، وغالباً ما يكون هذان العاملان محوراً للتظلمات ومصدراً للتوترات. والدول ملزمة بموجب المعايير الدولية لمنع التمييز، بأن 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 تلك

السياسات. إلا أن برامج التمييز الإيجابي قد تكون محل نزاع داخل الأغلبيات، وخاصة عندما يرى الفقراء من هذه الأغلبيات أنهم هم الخاسرون في هذا الصدد. ومن المهم أن تكون الحكومات رائدة في تثقيف عامة الناس مظهرةً أن تلك البرامج تقوم على مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص وإفضائها إلى مجتمع أكثر عدلاً واستقراراً.

٦٢- ومعلوم أن رداءة التعليم وقلة الفرص الاقتصادية تؤثر في نساء الأقليات المحرومة أكثر من الرجال. وقد تواجه النساء ندرة في فرص العمل، وقد يتعرضن للتمييز في التوظيف على أساس التحيز ضد الأقليات التي ينتمين إليها. وتحمل النساء عموماً عبئاً أكبر من الرجال في تقديم الرعاية، خاصة عندما لا يتيح لهن الفقر الحصول على أي مساعدة أو مهلة لالتقاط أنفاسهن. وغالباً ما يؤدي ثقل الأعباء الملقاة على كاهل الأفراد وطوائف بأسرها، بسبب قلة الخيارات المتاحة، إلى تأجيج ثقافة العنف المترلي المعكّرة لصفو الحياة.

٦٣- ويعد التمييز واللامساواة في تملك الأراضي وحيازة الممتلكات مصدراً يقود كثيراً إلى النزاعات في جميع أنحاء العالم. وتعتبر الأراضي والمناطق التي تعيش فيها الأقليات، التي يغلب أن تكون موجودة في مناطق ريفية نائية، مصدراً للأمن الغذائي ولإدرار الدخل، وهي أيضاً بالغة الأهمية في الحفاظ على ثقافات الأقليات وتقاليدها وهوياتها الجماعية. ومع ذلك، ترى بعض الأقليات أن حقوقها في تملك الأراضي والعيش فيها واستخدامها محدودة أو أن تلك الحقوق تنتهك، وقد تتعرض للتشريد أو الطرد، وذلك، في بعض الحالات، لإفساح المجال أمام مخططات التنمية الاقتصادية الوطنية أو أنشطة الشركات المتعددة الجنسيات أو لتنمية الموارد الطبيعية. لذا ينبغي إيلاء اهتمام كبير لقضايا الأراضي والممتلكات عندما يتعلق الأمر بمنع نشوب النزاعات.

٦٤- وكثيراً ما لا تراعي برامج تعزيز التنمية التي تنفذها الحكومات والجهات المانحة الخارجية الفوارق بين الطوائف، والظروف الخاصة التي تعيشها الأقليات أو احتمال الاحتياج إلى اتخاذ تدابير خاصة لضمان استفادة الأقليات أيضاً من تلك البرامج. وقد تتضرر الأقليات من خلال التشريد بسبب المشاريع الكبرى من قبيل السدود ومشاريع استخراج الموارد الطبيعية، أو من جراء الآثار البيئية السلبية. وأشير في تقرير الخبيرة المستقلة السنوي الذي صدر في عام ٢٠٠٧ إلى أن منع نشوب النزاعات هو أحد الأسباب التي تجعل رصد التخفيف من حدة الفقر بين الأقليات أمراً حاسماً: ذلك أن الاستراتيجيات، إذا حققت نجاحاً تستفيد منه بعض الفئات دون الأقليات، فإن التفاوتات ستتزايد وقد يتصاعد التوتر من ثم. وتعد استراتيجيات المشاركة الشاملة للحد من الفقر تدابير فعالة وأثبتت جدواها في منع النزاعات (انظر الوثيقة A/HRC/4/9، الفقرة ٤٣).

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

٦٥- جاء في تقييم إحصائي أجراه فريق حقوق الأقليات الدولي أن أكثر من ٥٥ في المائة من النزاعات العنيفة التي اتَّسمت بحدة كبيرة بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٩ انطوت، في جوهرها، على انتهاكات حقوق الأقليات أو توترات بين الطوائف. وفي ٢٢ في المائة من النزاعات الأخرى، ظهرت مسائل مرتبطة بالأقليات أو قلّت خلال تطور النزاع. ويشير التقييم إلى أنه ينبغي للحكومات والجهات المانحة والمنظمات الحكومية الدولية إيلاء كثير من الاهتمام لقضايا الأقليات وتخصيص حجم كبير من الموارد لها باعتبارها مصدراً للنزاعات. لكن الوضع الحالي في هذا الصدد لا يزال مشوَّشاً.

ألف – إطار الأمم المتحدة المؤسسي

٦٦- أعطت الأحداث المأساوية التي وقعت في رواندا ويوغوسلافيا السابقة زخماً جديداً للجهود التي تبذلها الأمم المتحدة من أجل حماية الأقليات، التي وصفها الأمين العام بأنها "أكثر الفئات استهدافاً بأعمال الإبادة الجماعية"(١٥). وفي عام ٢٠٠٤ ، أنشأ الأمين العام ولاية المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية . ويتمثل الهدف الرئيسي للمستشار في تقديم المشورة للأمين العام ومجلس الأمن بشأن الإجراءات الواجب اتخاذها لحماية الفئات الضعيفة من الإبادة الجماعية . ويسعى 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 لمسائل التنوع الثقافي(١٦).

٦٧- 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 توليها الأقليات أهمية أكبر، كالنزاعات على الأراضي والسلطة والأمن، وأشكال التعبير عن الهوية، كاللغة والدين والثقافة والهجمات على الممتلكات والرموز الثقافية والدينية(١٧). ويطَّلع مكتب المستشار الخاص على سيل هائل من المعلومات الواردة من مصادر داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. ويركِّز المستشار الخاص على تمحيص سيل المعلومات هذا، قصد كشف بوادر الإبادة الجماعية، وهو تركيز يقتصر، لحسن الحظ، على عدد قليل من الحالات. ومن الجلي أن هناك حاجة إلى أدوات إضافية

---

(١٥) SG/SM/9245، ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

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

(١٧) انظر www.un.org/preventgenocide/adviser/.

تركِّز، منذ المراحل الأولى، على الانتهاكات المزمنة لحقوق الأقليات، من أجل تحديد الحالات التي تستدعي إجراءات وقائية في مرحلة وضع السياسات والاستراتيجيات.

٦٨- وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، وضعت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مفهوماً لمبدأ ذي أهمية رئيسية في حماية الأقليات، ألا وهو المسؤولية عن حماية الفئات السكانية من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم بحق الإنسانية، ويُعرف باسم "مسؤولية الحماية". ويعترف هذا المفهوم بواجب المجتمع الدولي في التدخل لحماية الفئات السكانية عندما لا تستطيع حكوماتها توفير هذه الحماية أو لا ترغب في ذلك. ويضع المفهوم في صدارة الأولويات استخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية قبل التفكير في استخدام القوة المشروعة. وسيقتصر تركيز الآليات المؤسسية التي توضَع لتنفيذ مفهوم مسؤولية الحماية على جرائم محددة[١٨]. وينبغي أن يُعهَد إلى آليات أخرى بصب المزيد من تركيزها أعلى أشكال حماية حقوق الأقليات بوصفها أدوات للحماية من النزاعات.

٦٩- ويتولّى عدد من المكاتب والوكالات داخل منظومة الأمم المتحدة مهام تقييم المعلومات والإنذار المبكر ومنع نشوب النزاعات. وتعد إدارة الشؤون السياسية الوكالة الرائدة لمنع نشوب النزاعات وصنع السلام. ويضطلع بدور هام ضمن الإدارة فريقُ الخبراء الجاهز المعني بالوساطة، وهو عبارة عن وحدة مبتكرة أنشئت في آذار/مارس ٢٠٠٨. والفريق جاهز، عند الطلب، لتقديم الخبرات في مسائل محددة إلى مبادرات الأمم المتحدة كي تتوسط في النزاعات القائمة أو المحتملة. وقدَّم هذا الفريق الدعم والمشورة لجهود صنع السلام والحوار في العديد من الحالات التي تهم الأقليات، ومنها دارفور والعراق والفلبين وقيرغيزستان وكوسوفو وكينيا. ولدى الإدارة منسِّق معني بمسائل الشعوب الأصلية، لكن ليس لديها منسِّق معني بقضايا الأقليات. ويضم الفريق الجاهز حالياً مهنياً ذا خبرة شاملة في حقوق الأقليات.

٧٠- ويتيح الإطار المشترك بين الوكالات لتنسيق العمل الوقائي (المعروف باسم فريق الإطار) منتدى غير رسمي لتبادل المعلومات والتعاون، ويشمل ٢١ كياناً من كيانات الأمم المتحدة (A/64/864، الفقرات ٧-١٣). وفريق الإطار بمثابة آلية تتبادل المعلومات عن الأزمات المحتملة، وهو يعمل على دعم وضع المبادرات المشتركة بين الوكالات لمنع نشوب النزاعات. وهو، بهذه الصفة، جزء رئيسي من هيكل الأمم المتحدة لمنع نشوب النزاعات. وفريق الإطار مصمَّم لدعم فريق 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 وُضعت مبادرات البرنامج لمعالجة المسائل في مرحلة مبكرة من دورة النزاع، بحيث لا تشهد الحالة تصعيداً.

---

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

٧١- والممارسات الجيدة قائمة على مستوى السياسات وفي العمليات الميدانية لوكالات 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 معَدّ لوضع خرائط ذات صلة بظروف محلية محددة، كتحرّكات قوات الأمن والمشردين، ووجود أسلحة، وتوفُّر الخدمات الأساسية. وتُعتمد عملية تشاور واسعة مع المجتمعات المحلية في كثير من الأحيان. وباتت للبرنامج الإنمائي القدرة على تحديد الأسباب الجذرية للنزاعات، لا سيما عبر إيفاد مستشارين للسلام والتنمية إلى الأفرقة القطرية التي تساعد على إجراء تحليل للنزاعات. وأثبتت التجربة أن النُظم المحدد سياقها تجمع بين المؤشرات النوعية والكمية والتحليل السياسي نظم فعالة إذا كانت ذات موارد كثيرة.

٧٢- وفي الوقت الراهن، لا يوجد أي منسِّق معني بقضايا الأقليات في مكتب منع الأزمات والتعافي منها المنشأ داخل البرنامج الإنمائي لمنع نشوب النزاعات. لكن البرنامج الإنمائي حسَّن مؤخراً من فهمه لقضايا الأقليات في عمليات التنمية بفضل سلسلة من حلقات العمل التي أثمرت دليلاً للموارد ومجموعة أدوات لموظفي البرنامج الإنمائي الميدانيين يتضمَّنان توجيهات بشأن معالجة حالات النزاع (انظر الفقرتين ١٥ و١٦ أعلاه).

٧٣- وتنتج اليونيسيف وترصد في آن معاً البيانات القطرية التي تكشف عن حالات تنشأ فيها نزاعات. وتضعها أنشطتها التي تركز على النساء والأطفال الأشد تهميشاً وضعفاً في موقع فريد لتأدية دور الوقاية المبكرة المرتبطة بحقوق الأقليات. ونظراً إلى أن أطفال الأقليات كثيراً ما يتعرضون لأشد أشكال الحرمان، فإن ثمة أساس سليم لمشاركة اليونيسيف في قضايا الأقليات. وبفعل توفر شبكة واسعة من المكاتب التابعة للمنظمة عبر العالم، تجد اليونيسيف نفسها في موقع هام لتشجيع إدراج قضايا الأقليات في جداول أعمال السياسات العامة الحكومية، وذلك لدعم جهود الحكومات وتقديم المساعدة مباشرةً لأطفال الأقليات ونسائها. وعادة ما تكون اليونيسيف 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.

٧٤- ولم يحرز تقدم كبير في المناقشات المتعلقة بجمع نواتج نظم الإنذار المبكر على صعيد مختلف الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة وإمكانية وضع نظام مشترك، وذلك بسبب تعقيدات النُظم والاحتياجات المختلفة لكل هيئة. ومن الأهداف التي يمكن تحقيقها جمع أفضل الممارسات لإتاحتها لمقر الأمم المتحدة والأفرقة داخل البلدان، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالممارسة الجديدة المبتكرة باستخدام تكنولوجيا الحاسوب لتصنيف كميات كبيرة من البيانات المحدد سياقها ولتجهيزها.

٧٥- ثم إن الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، ومنها الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات، وهيئات رصد المعاهدات كفيلة بتحديد إشارات الإنذار بالنزاعات

الوشيكة، بما فيها النزاعات التي تضر بالأقليات. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ ، عُقدت في نيويورك طاولة مستديرة للأمم المتحدة بشأن الإجراءات الخاصة، تحت عنوان "الإنذار المبكر والمسائل الناشئة"[١٩]. وشدَّد المشاركون على ما يمكن أن تسهم به هذه الآليات في تحقيق فهم أفضل للحالات المعقدة، ومنها على سبيل المثال تلك المرتبطة بالاستبعاد والتمييز المنهجيَين لأقليات معيَّنة. وأوصى المشاركون بتعزيز قدرة الإجراءات الخاصة على الإسهام في الإنذار المبكر، وذلك بضمان إيصال توصياتهم بفعالية أكبر إلى المكاتب الميدانية للأمم المتحدة، وضمان إيصال البيانات التي تكشف عن أنماط من الانتهاكات الشديدة بوصفها إنذارات مبكرة.

٧٦- 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.

٧٧- 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 والإنمائية الناشئة حديثاً، بأن تستفيد الأمم المتحدة من خبرة المنظمات الإقليمية في وضع أطر عمل لحقوق الأقليات (A/59/565 ، الفقرة ٩٤).

باء - المنظمات الإقليمية

٧٨- أنشأت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا آلية خاصة لمعالجة النزاعات المتعلقة بالأقليات، هي آلية المفوض السامي لشؤون الأقليات القومية[٢٠]. ويقوم المفوض السامي بدور آلية للإنذار المبكر واتخاذ الإجراءات المبكرة، وذلك باستخدام الدبلوماسية الوقائية في المقام الأول. ويمكن للمفوض السامي زيارة البلدان ومحاورة ممثلي جميع الجهات واقتراح حلول بناءة تقوم على معرفة واسعة النطاق بالنُّهج المتبعة في أرجاء العالم. وقد وضع المفوض السامي عدداً 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 إثنياً" (وهي الدول التي ترتبط أغلبيتها السكانية بصلة إثنية بأقلية تعيش في دولة مجاورة).

---

(١٩) يمكن الاطلاع على أعمالها في الموقع التالي:
.http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc

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

٧٩- ويمكن للدبلوماسية الوقائية أن تحقق أقصى قدر من الفعالية عندما تنشأ التوترات للمرة الأولى بين الحكومة وأقلية، وعندما يكون لمساعي الأطراف الثالثة حظ أوفر نسبياً للنجاح. ويمكن أن يعمل المبعوثون في الخفاء وقد تكون جميع الأطراف مستعدة لعرض شواغلها بهدوء واستطلاع الحلول الممكنة. وعندما تتطور الأوضاع من هذه التوترات الأولية إلى حوادث عنف فعلية، تبدأ المواقف تتصلب وتشتد المقاومة أمام الحلول التوفيقية. ويُصبح من الأصعب أن يقدم الزعماء تنازلات، حيث تزداد قوة المشاعر والعواطف لدى الفئات التي يمثلونها.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٠- اتُخذت 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 المُزمن لحقوق الأقليات هو من أول المؤشرات على احتمال اندلاع العنف. ويجب أن تكون لدى نظم الإنذار المبكر الخبرات الضرورية للتنبُّه إلى تلك المؤشرات. وبينما تتلقى نظم الإنذار المبكر داخل منظومة الأمم المتحدة بالفعل تدفقات كبيرة من المعلومات، ينبغي تعزيز التركيز على حقوق الأقليات.

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

٨٢- وكما أكد الأمين العام في تقريره (A/64/864، الفقرة 19)، ليس الإنذار المبكر مرادفاً للإجراء المبكر ذلك أن الدول والمنظمات الدولية تظل عازفة عن اتخاذ إجراءات إلى أن يندلع العنف. وذلك أمر يدعو إلى الأسف. فمعظم جهود المجتمع الدولي تأتي متأخرة في سلسلة مراحل النزاع التي تتدرج من الشكوى إلى العنف. وبقدر ما تتصاعد النزاعات، تتفاقم بسرعة الخسائر الإنسانية في الميدان وتشتد التكاليف السياسية والمالية التي يتكبدها المجتمع الدولي.

٨٣- ومن ضمن الفوائد المحتملة لزيادة التركيز على حقوق الأقليات، بوصفها أداة لمنع النزاعات، أن هذا التركيز قد لا يسهل الإنذار المبكر بما يحدث في المجتمعات المضطربة فحسب، بل قد يقلل نسبياً من التكلفة السياسية للتدابير التصحيحية أيضاً. وذلك من شأنه أن يزيد من احتمال اتخاذ إجراءات في وقت أبكر.

٨٤- ورغم بعض الممارسات الميدانية الممتازة، لا توجد آلية أو ممارسة متسقة لكفالة إدماج قضايا الأقليات في جميع نواحي الأنشطة القطرية لهيئات منظومة الأمم المتحدة، وفقاً للمادة ٩ من إعلان عام ١٩٩٢ المتعلق بالأقليات، 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 وإيجاد 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.

ألف – توصيات للمستوى الوطني

٨٥- ينبغي للدول، سعياً 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 الأقليات.

٨٦- 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.

٨٧- 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.

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

٨٩- وحيثما وُجدت أنماط تاريخية لاستبعاد أفراد الأقليات من فرص العمل 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.

٩٠- 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 تقدم ضمانات فعالة فيما يتعلق بحماية البيانات.

٩١- وينبغي للإعلانات العامة بشأن الهوية الوطنية، الواردة في الدستور على سبيل المثال، وللرموز الوطنية الرئيسية، أن تشمل الجميع وألا تستثني قطاعات من سكان البلد أو تنتقص من التنوع السكاني صراحةً أو ضمناً.

٩٢- ينبغي أن تتجنب المناهج التعليمية الصور النمطية، وترسم صورة واقعية وغير تمييزية لجميع الطوائف داخل المجتمع. وينبغي أن تكفل الدول تمكين أفراد الأقليات من اتخاذ التدابير اللازمة لكفالة حماية هويتهم وتعزيزها، مثل إتاحة 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.

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

٩٤- 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.

باء - توصيات للمستوى الدولي

٩٥- ينبغي تعزيز الخبرات في مجال حقوق الأقليات وإدماجها بصورة شاملة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ونظراً لتفشي النزاعات ذات الصلة بقضايا الهوية، قد يكون من المجدي جداً إيجاد خبرات داخلية دائمة بشأن قضايا الأقليات داخل الوكالات والإدارات الرئيسية العاملة في مجال منع نشوب النزاعات.

٩٦- 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، تدريباً شاملاً في مجال حقوق الأقليات.

٩٧- 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.

٩٨- 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.

٩٩- 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 استناداً إلى هذا التحليل. وينبغي لفئات الأقليات أن تشارك مشاركة كاملة في جميع مراحل البرمجة، من البحث والتصميم إلى الرصد والتقييم.

١٠٠- وينبغي اتخاذ خطوات فعالة حتى تضم الأفرقة القطرية للأمم المتحدة ضمن موظفيها الوطنيين أشخاصاً من فئات الأقليات.

١٠١- 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.

١٠٢- وينبغي مواصلة تعزيز الاتصالات بين مؤسسات حقوق الإنسان في 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.