

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/36
6 July 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لمنع التمييز
وحماية الأقليات
الدورة السادسة والأربعون
البند ١٨ من جدول الأعمال المؤقت

حماية الأقليات

ورقة عمل
تشتمل على مقترحات بشأن برنامج شامل لمنع
التمييز وحماية الأقليات

من إعداد السيد أسبيرون ايدي وفقاً لقرار اللجنة
الفرعية ٤٣/١٩٩٣ المؤرخ في ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٣

المحتويات

الصفحة	الفقرات	المحتويات	الفصل
٢	٩-١	الولاية والمعلومات الأساسية	أولاً -
٣	١٧-١٠	تحديات جديدة	ثانياً -
٥	٢١-١٨	إعادة التشديد على الولاية الأصلية للجنة الفرعية	ثالثاً -
٦	٢٢-٢٢	أساس العمل التي تقوم به اللجنة الفرعية	رابعاً -
٨	٤٩-٢٣	المجالات التي تتخذ فيها اللجنة الفرعية إجراء	خامساً -

أولا - الولاية والمعلومات الأساسية

١- عهدت اللجنة الفرعية، في قرارها ٤٢/١٩٩٣، إلى السيد أسبيرون ايدي بمهمة القيام، دون أن يترقب على ذلك آثار مالية، بإعداد ورقة عمل تتضمن مقترحات بشأن برنامج شامل لمنع التمييز وحماية الأقليات. واعتمدت لجنة حقوق الإنسان هذا القرار في قرارها ٢٢/١٩٩٤ المؤرخ في ١ آذار/مارس ١٩٩٤.

٢- والغرض من ورقة العمل الوجيزة هذه هو توفير أساس لمناقشة الدور الذي يمكن أن تلعبه اللجنة الفرعية في العام المقبل في معالجة جوهر ولايتها الذي هو منع التمييز وحماية الأقليات. ويمكن أن يؤكد هنا أنه توجد علاقة وثيقة بين المهمتين، ولكن أيضا أن هناك توازنا صعبا جدا يجب التوصل إليه بينهما.

٣- وفي مجرى دراستنا لدور اللجنة الفرعية المحتمل، من الضروري التسليم بأننا نمرُ بفترة تغير تشنجي ينطوي حتى في بعض الأماكن على تحدٍ للعناصر الأساسية للنظام الدولي. فسلامة الدول واستقرارها واقعان تحت التهديد. ولا شك أن امكانيات وآمالاً جديدة نشأت خلال السنوات الثلاث أو الأربع الأخيرة. ولكن هناك تحديات جديدة وجداً نشأت أيضاً مهددة النظام الدولي والمحلي ومهددة بذلك أيضاً احترام حقوق الإنسان.

٤- ويتبع بعض من التطورات الايجابية وكذلك بعض من التحديات الجديدة مباشرة في نطاق ولاية اللجنة الفرعية وسيكون لها تأثير هام في عمل هذه اللجنة مستقبلاً. وفي الجانب الايجابي يوجد التحوّل الرائع الذي حدث في جنوب أفريقيا، وبدأت أيضاً عملية منطوية على أمل في العلاقة بين اسرائيل والفلسطينيين. ولكن الحالة التي نشأت خلال السنوات الثلاث أو الأربع الأخيرة كانت أيضاً منذرة بأخطار جديدة وجسيمة. فقد ظهرت أشكال للتمييز جديدة وأشد خطورة تتجاوز بكثير التمييز في الوظائف والمساكن.

٥- وما يمكن الآن مشاهدته هو التطهير العرقي الجماعي والمجازر التي تقترب من الإبادة الجماعية، وتدفقات ضخمة من اللاجئين والأشخاص المشردين داخليا. وظهرت بعض النهوج والمواقف التي تشكل تحدياً بالمواجهة لأساس حقوق الإنسان ذاته، وتحدياً لمبدأ المساواة وعدم التمييز بصرف النظر عن اللون أو الجنس أو الخلفية العرقية أو الوطنية.

٦- ويمكن للجنة الفرعية أن تفخر بمساهماتها الماضية في القضاء على العنصرية فقد ساهمت من خلال برنامجها الدراسي وبطرق أخرى كثيرة مساهمة هامة في وضع صكوك دولية تستهدف القضاء على العنصرية. وقد تحملت مسؤولية الصياغة الأولية لإعلان الأمم المتحدة وفي وقت لاحق الاتفاقية الدولية بشأن

القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي اعتمدتها الجمعية العامة، الأولى، في عام ١٩٦٢، والثانية، في عام ١٩٦٥. ولعبت اللجنة الفرعية نفس الدور في إعداد الإعلان المتعلق بالتعصب الديني أي القضاء على جميع أشكال التعصب الديني والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد الذي أعلنته الجمعية العامة في ١٩٨١. ومهدت اللجنة الفرعية الطريق، من خلال برنامجها الدراسي، لاعتماد الصكوك المتعلقة بمنع التمييز في مجال التعليم، وفي الحقوق السياسية، وفيما يتعلق بالمساواة في إقامة العدل.

٧- وكان مما له أهمية خاصة المساهمة التي قدمتها اللجنة الفرعية في تعبئة العمل المضاد للفصل العنصري ولا سيما من خلال التقرير عن النتائج الضارة، بالنسبة للتمتع بحقوق الإنسان، التي تترتب على المساعدات السياسية والعسكرية والاقتصادية وغيرها من أشكال المساعدة المقدمة إلى النظم الحاكمة الاستعمارية والعنصرية القائمة في الجنوب الأفريقي، والقائمة التي تلي هذا التقرير والتي تصدر سنوياً وترد فيها أسماء المصارف والشركات عبر الوطنية وغيرها من المؤسسات التي تقدم مساعدة إلى النظم الحاكمة العنصرية القائمة في الجنوب الأفريقي. ولا شك في أن هذا النشاط الذي يقوده السيد أحمد خليفة ساهم إسهاماً هاماً في إضعاف نظام الفصل العنصري.

٨- وثمة مجال آخر تستطيع فيه اللجنة الفرعية أن تفخر به هو العمل المتعلق بمنع التمييز ضد الشعوب الأصلية. وكانت الدراسة التي أعدها السيد مارتينيز كوبو، وساعده فيها السيد أوغوستو ويليمسون دياز عملاً ضخماً يبين حالة الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم. وأعقب ذلك إنشاء الفريق العامل المعني بحقوق الشعوب الأصلية والأنشطة التي قام بها والذي أكمل، برئاسة السيدة إيريك - إيرين دايس، مشروع الإعلان المتعلق بذلك الموضوع في ١٩٩٢ والمعرض على اللجنة الفرعية في هذه الدورة.

٩- واجتهدت اللجنة الفرعية أيضاً، وإن كان ذلك بدرجة أقل من النجاح إلى حد ما، في ضمان حماية كافية لأفراد الأقليات. وثمة إسهام هام قدمته اللجنة الفرعية كان الدراسة التي فتحت طريقاً جديداً والتي أجراها السيد فرانسيسكو كابوتورتى في السبعينيات. وتمثل أحد أنشطة المتابعة في قيام لجنة حقوق الإنسان بصياغة الإعلان المتعلق بحق الأشخاص في الانتماء إلى أقليات وطنية أو عرقية، وإلى أقليات دينية ولغوية الذي اعتمدته الجمعية العامة في ١٩٩٢.

ثانياً - تحديات جديدة

١٠- ورغم النجاحات التي حققتها اللجنة الفرعية في الماضي، ينبغي لها تحليل الظواهر الجديدة التي تؤدي إلى التمييز العنصري أو العرقي، حتى عندما تتجنب الجهات الفاعلة ألفاظ أو رموز الأساطير العنصرية التي ضعفت الثقة بها.

١١- ويمكن حالياً ملاحظة ظاهرتين ذات صلة في أنحاء كثيرة من العالم: الألفاظ المستخدمة في التعبير عن كره الأجانب وأيديولوجيته والأفعال المترتبة عليه؛ وألفاظ الاثنية - القومية ورموزهما ولا سيما الأفعال التي تؤديان إليهما. وامتزاج هاتين الظاهرتين يشكل خليطاً متفجراً. ولهاتين الظاهرتين عنصر مشترك هو التأكيد الجازم لاستحسان المجتمعات المتجانسة اثنياً وثقافياً، والمؤدي إلى رفض من هم مختلفون أو إلى حرمانهم إمكانية تأكيد هويتهم كأعضاء للمجموعة المعنية.

١٢- وفي بعض الأمكنة، يمكن ملاحظة إنفاذ سياسات استيعابية بدرجة أكثر أو أقل وسيئة إلى حد كافٍ من حيث أنها تنكر وجود أو هوية الأقليات القومية أو العرقية والثقافية والدينية واللغوية. وفي أمكنة أخرى، يحدث "تطهير" عرقي صريح عن طريق المذابح والجرائم التي لا يمكن وصفها.

١٣- ويظهر كره الأجانب في كثير من الأمكنة ضد العمال المهاجرين. وفي الوقت الحالي، يتألف مقترفو العنف ضد المهاجرين بصفة رئيسية من العناصر التي تعيش على هامش المجتمع، ومن العاطلين والشباب الذين يشعرون بالإحباط والغضب. ولكن لا يمنع ذلك أن يستغل شعورهم بالإحباط محرضون سياسيون وقحين ولكن مهرة يريدون استغلال المشاعر غير المنطقية لتحقيق مكاسب سياسية.

١٤- وقال البعض إن هناك في أرجاء كثيرة من العالم حركة نحو الفوضى^(١). وتوجد في أمكنة كثيرة أخطار تفكك عنيف للمجتمعات وهو وضع مشابه للوضع الذي عوني منه في كثير من أنحاء أوروبا في القرنين الخامس عشر والسادس عشر مثل الحروب التي يشنها الجميع على الجميع، قبل ظهور نظام الدول المنظم وبدء العمل بحقوق الإنسان.

١٥- وقد يعتبر بعض من الأحداث التي تشاهد حالياً عنفاً أعمى وغير منطقي بين أعضاء الجماعات. ولكن يصبح من الواضح على نحو متزايد أن هذا العنف يبدأ من يمكن تسميتهم بمشعلي الصراعات، والأشخاص الذين لديهم جدول أعمال سياسي خاص بهم ويستغلون، تعزيزاً لسعيهم إلى السلطة، مشاعر التوتر الديموغرافي وعدم الأمان الشخصي المنتشرة بين الجماهير عموماً. فإذا كانت هذه الملاحظة صحيحة، من واجب المجتمع الدولي أن يساعد الحكومات المسؤولة، وكذلك ممثلي مختلف المجموعات المعنية، على التوصل إلى حلول سلمية وبناءة لاهتماماتها دون عنف بدني ودون انتهاك القانون الدولي أو الوطني.

١٦- وتتطلب حقوق الإنسان والحريات الأساسية وجود نظام قانوني يمكن أن يضمن المساواة والاحترام المتبادل بين جميع أفراد المجتمع. ولا يمكن ضمان وجود نظام قانوني عاملاً إلا بوجود الدول التي تشكل هيكل النظم القانونية ولكن ذلك يتطلب بدوره بنية وتنفيذاً سليمين للنظام القانوني بما يتفق مع حقوق

الإنسان. وبالتالي فإن المهمة تتمثل في ضمان وجود نظام قانوني وتنفيذه الفعال دون استخدام الأساليب الاستبدادية التي تنكر الحريات وحقوق الإنسان.

١٧- ويجب أن يعتبر جميع أفراد المجتمع أن الدولة شرعية وهو أمر لا يتطلب المساواة في المشاركة ولكن أيضاً احترام جماعات الأقليات. ومن ناحية أخرى، يتعين على الأقليات أن تحترم أيضاً النظام القانوني العام في المجتمع، وما لجماعات الأغليات من حقوق الإنسان.

ثالثاً - إعادة التشديد على الولاية الأصلية للجنة الفرعية

١٨- وينبغي للجنة الفرعية، في ضوء هذه التحديات، أن تهتم جدياً بولايتها المزدوجة المتمثلة في منع التمييز وحماية الأقليات، وأن تسلّم بالعلاقة القائمة بين كليهما. وقد عرّفت اللجنة الفرعية منذ بداية إنشائها^(٧) منع التمييز بأنه منع أي عمل ينطوي على رفض المساواة في المعاملة التي يريدها الأفراد أو مجموعات من الناس. وعرّفت حماية الأقليات بوصفها حماية الجماعات غير المسيطرة التي وإن كانت تريد عموماً المساواة في المعاملة مع الأغلبية، تريد تدبيراً لمعاملة تفاضلية من أجل صون الخصائص الأساسية التي قد تملكها وتميزها عن أغلبية السكان.

١٩- إن منع التمييز ضروري ولكنه ليس كافياً دائماً. ويجب أن ينطوي فعلاً على اهتمام بالمساواة، بما في ذلك المساواة بين أفراد الجماعات المختلفة في المجتمع في الحفاظ على ثقافتهم ودينهم وهويتهم. ومن ناحية أخرى، لا يعني الاعتراف بهوية الجماعات المختلفة حقاً لأفراد هذه المجموعات في تفكيك الدولة أو في تدمير بنية المجتمع المتعدد الثقافات. ومشعلو الصراعات، سواء كانوا اثنيين - قوميين (في أوروبا بصفة رئيسية) أو مناضلين اثنيين (في أفريقيا بصفة رئيسية) لا ينبغي تشجيعهم ولكن إثنائهم عن ذلك.

٢٠- وبناءً على ذلك، هناك ضرورة لاتباع نهج شامل يستند إلى القانون الدولي المستمد من ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك "إعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٧٠"، كما يستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان عموماً.

٢١- وينبغي للجنة الفرعية أن تأخذ في الاعتبار المهام المتعلقة بالعقد الثالث لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري الذي أعلنته الجمعية العامة في القرار ٩١/٤٨ المعتمد في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ وأن تعين المجالات التي يمكنها أن تقدم فيها على الوجه الأفضل مساهماتها في العقد. وأعربت وفود كثيرة إلى الجمعية العامة عن قلقها من الطرق الجديدة للتعبير عن العنصرية، والتمييز العنصري، والتعصب وكره

الأجانب في مختلف أنحاء العالم ومن أن طرق التعبير هذه تؤثر بصفة خاصة في الأقليات، والجماعات العرقية، والعمال المهاجرين، والسكان الأصليين، والرحّل، والمهاجرين واللاجئين.

رابعاً - أساس العمل التي تقوم به اللجنة الفرعية

٢٢- تستند ورقة العمل هذه إلى الأعمال السابقة، ولا سيما إلى دراسة السبل والوسائل الممكنة لتسهيل حل المشاكل التي تشمل الأقليات حلاً سلمياً وبناءً (E/CN.4/Sub.2/1993/34 و Add.1-4). ويجب قراءة ورقة العمل هذه مع التوصيات الواردة في الإضافة ٤ إلى ذلك التقرير.

٢٣- وينبغي أن تكون المهمة الأولى للجنة الفرعية هي توضيح وتأكيد المبادئ التوجيهية المستمدة من القانون الدولي المعاصر، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان، والتي بدونها تكون جميع المحاولات الرامية إلى صنع السلم محاولات مخصصة وتعسفية إلى حد ما.

٢٤- إن الأساس الأول للقانون الدولي هو احترام سلامة أراضي الدول القائمة ذات السيادة. وإن مبدأ تقرير المصير كثيراً ما يُستند إليه للاعتراض على سلامة الأراضي هذه. وينبغي تأكيد أن الحق في تقرير المصير لا يشمل حقاً من جانب واحد في الاستقلال، أو الانفصال، فيما عدا في ظرفين: بالنسبة للأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي، وللأقاليم المحتلة احتلالاً غير شرعي التي تعرّفها الأمم المتحدة على هذا النحو. وقد أوضح ذلك في إعلان وبرنامج عمل المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي عقد في فيينا في ١٩٩٣:

"وفقاً لإعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، يجب عدم تفسير هذا^(٣) بأنه يرخّص أو يشجع أي عمل من شأنه أن يمزق أو أن يمس، كلياً أو جزئياً، السلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول ذات السيادة والمستقلة التي تتصرف على نحو يتماشى مع مبدأ المساواة في الحقوق وتقرير المصير للشعوب، وبالتالي لديها حكومة تمثل جميع السكان المنتمين إلى الإقليم دون تمييز من أي نوع". (الجزء أولاً، الفقرة ٢).

٢٥- والعنصر التالي للأساس هو ضرورة ضمان المساواة وعدم التمييز في الملكية العامة داخل المجتمع القومي. وينبغي أن يشمل ذلك مشاركة فعلية للجميع في الحكم الديمقراطي. ويرد مضمون هذا العنصر من عناصر الأساس بوضوح في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

٢٦- ويجب إيلاء الاهتمام هنا لمشكلة خاصة واحدة، في ضوء التطورات الأخيرة هي مشكلة قوانين الجنسية (المواطنة) وتنفيذ هذه القوانين. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للحالات التي حلت فيها اتحادات أو

كيانات أخرى أكبر إلى دولتين مستقلتين أو أكثر. وسواء اعتبرت هاتان الدولتان أو هذه الدول دول خليفة أو دول أعيدت إقامتها، فإن الاحتياجات والاهتمامات هي نفسها بالنسبة للبشر الذين اختاروا ما كان يقصد به أن يكون محل إقامتهم الدائم في ذلك الاقليم وفقاً للقانون الذي كان معمولاً به وقت قيامهم بذلك. ولما كان القانون الدولي مبهماً فيما يتعلق بهذه المسألة، فقد أبدى الخبراء آراء متعارضة بشأن كيفية حلها. ومن المهم جداً أن تُبذل جهود، في إطار منع التمييز، لوضع مبادئ توجيهية لاعتماد قوانين الجنسية في مثل هذه الحالات. والمواطنة هي مقتضى يتمثل في أن يكون الشخص قادراً على المشاركة في العمليات الديمقراطية في البلد المعني. وعندما تُحرم المجموعات الهامة إمكانية التصويت أو إمكانية انتخابها، لا يكون لها سبيل سلمي ومرض لتعزيز قيمها ومصالحها. ويكون هناك بالتالي خطر كبير يتمثل في أن يؤدي شعورها بالإحباط إلى أشكال من الإجراءات غير مستحبة.

٢٨- والمكون الثالث للأساس هو ضرورة إجازة التعددية في الالتئام، وفقاً لإعلان ١٩٩٢ بشأن الأقليات. وليس هذا هو الموضع الذي يجب فيه تفصيل مضمون هذا المقتضى؛ فقد أوضح بتفصيل واسع في كل من تقرير كابوتورتى والدراسة التي أجريت عن الحلول السلمية والبناءة للأحوال المنطوية على أقليات (Add.1-4 E/CN.4/Sub.2/1993/34). ولكن ينبغي ملاحظة أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان اعتمدت مؤخراً تعليقاً عاماً^(٤) يتعلق بالمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهو يساعد في توضيح عدة مسائل ذات أهمية بالنسبة للتعددية ومشاركة المجموعات المختلفة. وهو يؤكد أولاً أن التمتع بالحقوق التي تشير إليها المادة ٢٧ لا يضر بسيادة أي دولة طرف وبوحدة أراضيها. وفي الوقت نفسه، قد يتمثل جانب أو آخر من حقوق الأفراد المحمية بتلك المادة - وعلى سبيل المثال، الحق في التمتع بثقافة معينة - في أسلوب حياة يتصل على نحو وثيق بالاقليم واستغلال موارده. وقد يصدق ذلك بصفة خاصة على أفراد المجتمعات المحلية الأصلية التي تشكل أقلية (التعليق العام رقم ٢٣(٥٠)، الفقرة ٢-٣).

٢٩- وهناك ملاحظة هامة أخرى في التعليق العام هي أنه ليس من الضروري أن يكون الأشخاص المحميين بالمادة ٢٧، بوصفهم ينتمون إلى أقلية، مواطنين للدولة الطرف. فالحقوق المحمية بالعهد تنطبق على جميع الأشخاص الذين يعيشون على أراضيها ويخضعون لولايتها. ولذلك لا يجوز لدولة أن تقتصر الحقوق المذكورة في المادة ٢٧ على مواطنيها (التعليق العام رقم ٢٣(٥٠)، الفقرة ٥-١). وهذه ملاحظة هامة نظراً لأنه كثيراً ما كانت المحاولات السابقة لتعريف المواطنين حصرية.

٣٠- ويؤكد في التعليق العام أيضاً أن الدولة ملزمة، بموجب المادة ٢٧، باتخاذ تدابير ايجابية لحماية أعضاء الأقليات، وليس فقط للحماية من أفعال الدولة ولكن أيضاً من أفعال الأشخاص الآخرين الذين يعيشون داخل أراضي الدولة (التعليق العام رقم ٢٣(٥٠)، الفقرة ٦-١).

٣١- وقد تتطلب أحياناً المشاركة الفعلية لجماعات الأقليات، وتمتعها الفعلي بحقوقها الثقافية ترتيبات للامركزية اقليمية أو لحكم ذاتي محلي. وقد يكون ذلك وسيلة جيدة في بعض الظروف، ولكنه يمكن أن يكون في غاية الخطورة في ظروف أخرى. وإذا كان يراد أن تحقق اللامركزية غرضاً معيناً، يجب أن تكون اقليمية وليس عرقية؛ وينبغي أن تشكل مساهمة في الديمقراطية لا أن تكون حكماً للأعراق. وحركات الاتجاه إلى تقسيم اقليمي فرعي لأسباب عرقية يوجه أخطار التطهير العرقي، كما ثبت بشدة في حالة البوسنة والهرسك (التي عارضت فيها الجماعات العرقية المتطرفة في الوحدة اقليمية لتلك الدولة)، وأبخازيا وجنوب أوستيا (التي صاحبت فيها الاعتراض على الوحدة اقليمية لجورجيا عمليات تطهير عرقي). وهناك، من ناحية أخرى، تجارب ايجابية لتقسيم فرعي اقليمي يتفاوض عليه سلمياً بين الأطراف المعنية، ويعمل جيداً ولا يصاحبه أي نوع من أنواع التطهير العرقي. ويمكن ذكر مثالين هما اللامركزية التي تحققت في أسبانيا وبلجيكا. وثمة مثال إيجابي للامركزية اقليمية يوسّع نطاق الحكم الذاتي للجماعات الأصلية، ولكن على أساس اقليمي بدلاً من أن يكون على أساس عرقي، هو حالة غرينلاند. ولا شك في أنه ستعرض حالات أخرى في المستقبل. وأكدت أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢٣، أنه يمكن أن تظهر الثقافة بطرق مختلفة، بما فيها طريقة معينة للحياة تتصل باستغلال موارد الأراضي، ولا سيما في حالة صيد الأسماك وصيد الحيوانات البرية، والحق في العيش في محتجزات يحميها القانون.

٣٢- وفيما يتعلق بالمسائل الثقافية وليس بالمسائل اقليمية، يمكن أن تعالج على نحو أفضل ببعض أنواع من الاستقلال الثقافي غير اقليمي الذي يمكن أن يقترن بحكم ذاتي اقليمي ولكن ليس غير عرقي.

خامساً - المجالات التي تتخذ فيها اللجنة الفرعية إجراء

٣٣- نظراً لأنه قد سلّم بأن اللجنة الفرعية هي هيئة الخبراء الوحيدة التي تجمع بين الولاية المزدوجة لمنع التمييز وحماية الأقليات، فإن عناصر برنامج العمل يجب أن توضح. فالأساس المعياري أقيم تدريجياً وهو موجود حالياً بخطوطه الرئيسية ويتألف بصفة خاصة من العناصر التالية: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية؛ وإعلان القضاء على جميع أشكال التعصب القائم على الدين أو المعتقد؛ والإعلان الوشيك الصادر بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وتوجد عدة صكوك أخرى، بما فيها تلك التي اعتمدها وكالات أخرى، مثل اتفاقية اليونسكو بشأن مكافحة التمييز في مجال التعليم، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة.

٣٤- وينبغي إيلاء اهتمام ذي أولوية لتنفيذ هذا النظام المعياري في القانون الوطني، سواء في القانون الدستوري أو في القانون التشريعي. ويجب التشجيع على الجمع بين النصوص المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز، والنصوص التي تجيز أحوال الحفاظ على هوية الجماعات.

٣٥- ويتعين الاستفادة من الخدمات الاستشارية في هذا الصدد، ولكن ذلك يتطلب معرفة وتحليلاً أكثر شمولاً للخبرة العملية في هذا الميدان. وقد تسجل بعض من هذه الخبرات في الدراسة التي أجراها السيد كابوتورتى وفي الدراسة التي أعدها كاتب هذا البحث عن الحلول السلمية والبناءة للحالات التي تنطوي على أقليات ولكن يلزم القيام بمزيد من العمل من أجل أن تصبح الأمم المتحدة قادرة على تقديم مساعدة مرضية إلى الحكومات في هذا الميدان.

٣٦- إن دور التعليم الموجه إلى حقوق الإنسان دور أساسي، غير أنه يجب الحفاظ على توازن مناسب في مضمون هذا التعليم بين معرفة الشخص لحقوقه واحترام حقوق الآخرين وحمايتهم، بما في ذلك أفراد مختلف الجماعات الدينية والعرقية. ومن المرجح أن يكون مبدأ التسامح العنصر الرئيسي في بناء حقوق الإنسان بأسره ويستحيل التشديد عليه بما فيه الكفاية.

٣٧- ولا يمكن أن تسير أمور مجتمع إذا كانت هناك حقوق فقط ولا توجد واجبات. ومن واجب الدولة أن تفرض الواجبات اللازمة في مجتمع ديمقراطي لصون وحماية ما لجميع أفراد المجتمع من حقوق للإنسان وحرريات أساسية وأن تحميهم ليس فقط من الدولة ولكن أيضاً من أفراد الجماعات الأخرى في نفس المجتمع.

٣٨- ووظائف الوقاية هي أيضاً وظائف هامة. ويتطلب منع حدوث الصراعات الناشئة على التمييز أو عن التوترات القائمة بين مختلف الجماعات العرقية أو الدينية استمرار الحوار بين الدول عن تنفيذ المبادئ المذكورة في الصكوك الدولية ذات الصلة. وتسهل هذا الحوار وظائف الرصد التي تقوم بها الهيئات المعنية بالمعاهدات. ومما له أهميته في هذا الصدد أنشطة لجنة القضاء على التمييز العنصري. وأثناء قيامها بمراقبة تنفيذ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، قد تستطيع هذه اللجنة أن تكشف، في مرحلة مبكرة، عن تطورات منطوية على أخطار تتطلب اهتماماً. وينبغي للجنة الفرعية أن تبقي نفسها على علم على نحو جيد بشأن عمل لجنة القضاء على التمييز العنصري وأن تستخلص دروساً منه، فيما تبذله من جهد لوضع استراتيجية شاملة تتعلق بولايتها المزدوجة.

٣٩- وهناك حاجة مع ذلك إلى استكمال وظيفة المراقبة التي تقوم بها لجنة القضاء على التمييز العنصري مع رصد مماثل لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وهو رصد ينبغي أن يقوم على أساس إعلان ١٩٩٣

لحقوق الأقليات. وقد أنشئت أفرقة عاملة أو عيّن مقررّون خاصون لرصد اعلانات أخرى؛ ولم يحدث ذلك حتى الآن فيما يتعلق بالأقليات. وهناك إمكانية واحدة هي أن تقوم اللجنة الفرعية نفسها بهذه المهمة بالتماس إذن بإنشاء فريق عامل معني بالأقليات. ويجب إذن الإبقاء على مثل هذا الفريق العامل مع الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، وسيشكل مساهمة ضرورية في تنفيذ ولاية اللجنة الفرعية.

٤٠- وأياً كان نظام الرصد الذي يوضع فيما يتعلق بالأقليات، فإن المهمة الهامة التي يجب أن تقوم بها اللجنة الفرعية هي أن تكون قادرة على تناول مجموع المسائل ذات الصلة وأن تدرس العلاقة المتبادلة بين مختلف مجموعات القضايا - عدم التمييز، العنصرية، الصراع العرقي، التعصب الديني، وكره الأجانب. وعلى هذا الأساس، قد تُقَدَّر اللجنة الفرعية على تقديم توجيه إلى الهيئات الكثيرة الأخرى، وإلى المقررّين والوكالات التي تتناول جوانب منفصلة لنفس المجموع.

٤١- ويجب أن تشجع اللجنة الفرعية ولجنة القضاء على التمييز العنصري الدول على وضع اجراءات للطعن لضحايا التمييز العنصري أو العرقي.

٤٢- وفي الظروف المتفاقمة التي تصبح فيها الصراعات أكثر شدة، يزداد استخدام مقررّين للمواضيع أو مقررّين للبلدان. وتقع على اللجنة الفرعية مهمة تعيين المقررّين؛ وينبغي أن تولي اللجنة الفرعية اهتماماً بتقاريرهم بقدر ما يتعلق الأمر بالمسائل الداخلة في نطاق ولايتها، وينبغي لها أن تقدم إلى المقررّين اقتراحات بشأن الكيفية التي يمكنهم أن يتناولوا بها على أفضل وجه جوانب ولايتهم الخاصة.

٤٣- ويمكن أن تكون الخدمات الاستشارية مفيدة جداً في أوقات التوتر المتزايد، ولكن قبل أن تنفجر وتتحول إلى عنف سافر. وقد تستطيع الحكومات الحسنة النية أن تجد، عن طريق هذه الخدمات، طرقاً أفضل أيضاً للاتصال بمختلف الجماعات في مجتمعها وقد تكون أيضاً قادرة على بيان أن سياساتها تتفق مع حقوق الإنسان في حين أن هؤلاء الذين يتقدمون بادعاءات تتعلق بالتمييز أو بحقوق الجماعات، هم في الواقع جماعات متعصبة تعارض في وجود مجتمع يقوم على التعايش المتعدد الثقافات والمساواة في مجال الملكية العامة.

٤٤- ومن الضروري تأكيد أن كثيراً من المشاكل لا تنشأ عن الحكومة ولكن عن عناصر أخرى في المجتمع: أحياناً عن جماعات عرقية كما يظهر ذلك الصرب في البوسنة؛ وأحياناً عن أقسام من قوات الأمن يعملون على تنفيذ جدول أعمالهم العنيفة وتعجز الحكومة عن السيطرة عليهم تماماً. وفي كثير من المقالات التي صدرت على المستوى الدولي، افترض أن الحكومات وحدها هي التي يجب أن تكلم على انتهاكات حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، ظهرت فكرة تنسم بالافراط في التبسيط إلى حد ما هي أن جميع

المنظمات غير الحكومية تؤيد حقوق الإنسان. ويمكن أن تؤدي مثل هذه الافتراضات المتسمة بالإفراط في التبسيط إلى ردود خاطئة بدرجة خطيرة على حالات التوتر. وفي حالات كثيرة، تسعى الحكومات إلى الاهتداء إلى نهج تريح جميع الجماعات على أساس المساواة ولكنها تواجه أفعالا تعصبية وفي بعض الأحيان عنيفة من قبل عدة جماعات. وفي مثل هذه الحالات، قد تحتاج الحكومات إلى المساعدة في التوصل إلى حلول بناءة وفي إثبات تعصب الجماعات التي تقاومها.

٤٥- ولا شك في أن المنوض السامي لحقوق الإنسان يستطيع أن يلعب دوراً رئيسياً في هذه الوظائف الوقائية. ويمكن تعلّم الكثير من الخبرة العملية التي اكتسبها المنوض السامي للأقليات القومية التابع لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الذي استطاع في عدة حالات أن يساعد على تخفيف التوتر وأن يساعد الأطراف على التكيف لبعضها البعض. وبالطبع من الضروري أن يستند هذا التوفيق إلى قواعد حقوق الإنسان، بما فيها النظام المعياري المدروس في هذه الورقة.

٤٦- وفي حالات الصراع السافر، من الضروري الإصرار على أن تطبق جميع الأطراف الحد الأدنى من المعايير الإنسانية التي يرد ذكرها في القانون الإنساني وفي قانون حقوق الإنسان. ويشمل تعبير "جميع الأطراف" ليس فقط قوات الأمن التابعة للبلد المعني، ولكن أيضاً الكيانات غير الحكومية التي تقاومها أو التي تحارب بعضها البعض. وهو يشمل أيضاً قوات حفظ السلام الدولية أينما وجدت. واعتماداً على خبرة المحكمة الدولية المعنية بجرائم الحرب في يوغوسلافيا السابقة، ينبغي بذل جهود لتفادي الإفلات من العقاب وضمان أن يقدم إلى المحاكمة هؤلاء الذين تقع عليهم مسؤولية الجرائم الخطيرة المتصلة بالنزاع.

٤٧- وفي عمليات إقامة السلم التي تعقب المنازعات، ينبغي بذل محاولات لإقامة أو تعزيز بنية أساسية لحقوق الإنسان في البلد المعني تقوم، من بين جملة أمور، على النظام المعياري المبين بإيجاز في هذه الورقة. وينبغي استخلاص الخبرة من مكوّنات حقوق الإنسان لأعمال الأمم المتحدة مثل خبرتها في كمبوديا. ويجب أن تدرس اللجنة الفرعية الدروس المستخلصة بغية التوصية بمبادئ توجيهية للجوانب التي تدخل في نطاق ولايتها بالنسبة للأعمال التالية التي هي من أنواع مشابهة.

٤٨- وهناك ضرورة واضحة لتعزيز مركز حقوق الإنسان لكي يستطيع تقديم خدمات كافية في مجال هذه المسائل، سواء من حيث البحوث والدراسة والتقييم، أو من حيث الإجراءات اللازمة للعمل. ومن الضروري في هذا الصدد أن يُنظّم المركز بحيث تُعْمَم على النحو الصحيح العلاقة المتبادلة بين منع التمييز وحماية الأقليات من أجل جعل العمل المناسب ممكناً.

٤٩- وبمجرد أن تعترف اللجنة الفرعية بوضعها الفريد بوصفها الهيئة الوحيدة التي لها ولاية تتمثل في إدماج الاهتمام بشأن التمييز وبشأن الأقليات، ينبغي لها أن تضع برنامجاً مترابطاً بشأن هذه القضايا التي هي من أحداث الساعة الساخنة ويؤمل أن يمكن للملاحظات المبداءة في هذه الورقة، إلى جانب التوصيات الواردة في الدراسة عن السبل والوسائل الممكنة لتسهيل حل المشاكل التي تشمل الأقليات حلاً سلمياً وبناءً (Add.1-4 و E/CN.4/Sub.2/1993/34) أن تساعد اللجنة الفرعية في هذا المسعى.

الحواشي

(١) انظر على سبيل المثال Rebert Kaplan, "The coming of anarchy," in The Atlantic Monthly شباط/فبراير ١٩٩٤.

(٢) للاطلاع على تفاصيل تاريخ اللجنة الفرعية، انظر ايدي أسبيورن: "اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات" في Alston (ed.), The United Nations and Human Rights, Oxford, 1992 Clarendon Press,

(٣) المقصود بذلك هو الحق في تقرير المصير.

(٤) التعليق العام رقم ٢٣ (٥٠) المتعلق بالمادة ٢٧ CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, ٢٦ نيسان/أبريل ١٩٩٤.

- - - - -