

Distr.: General
26 January 2023
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والخمسون

27 شباط/فبراير - 31 آذار/مارس 2023

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تعزيز وتعميم حماية حقوق الأقليات في الأمم المتحدة: تقييم لتنفيذ إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية**

تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرناند دي فارين

موجز

يقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرناند دي فارين، في هذا التقرير لمحة عامة عن أنشطته منذ تقريره السابق (A/HRC/49/46) وعن الأنشطة المضطلع بها بمناسبة الذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. ويتضمن التقرير أيضاً تقريراً مواضعياً عن المضي قدماً في الاعتراف بحقوق الأقليات وحمايتها في الأمم المتحدة يستعرض فيه المقرر الخاص ويُقيّم بشكل نقدي تنفيذ هذا الإعلان منذ اعتماده، مردداً ملاحظات الأمين العام أنطونيو غوتيريس التي جاء فيها - "أنه - بعد ثلاثين عاماً - العالم مقصر. غاية التقصير". فنحن لا نواجه ثغرات - نحن نواجه تقاعساً وإهمالاً صريحين في حماية حقوق الأقليات" - . ويشير المقرر الخاص إلى أن التقدم المؤسسي الذي حدث في الأمم المتحدة لتعزيز حماية الأقليات ضئيل، أو لا يُذكر، عند مقارنته بالفئات المهمشة الأخرى. وهو يبيّن الآراء الواسعة الانتشار التي أعرب عنها معظم الناشطين في مجال حقوق الأقليات وممثلوها بشأن الحاجة الملحة إلى تعميم حماية حقوق الأقليات في الأمم المتحدة ومواصلة إنشاء آليات لضمان حماية حقوق الأقليات على نحو أفضل على شاكلة ما يحدث بشكل متزايد حيال الفئات المهمشة الأخرى. ومن بين التوصيات التي حظيت بتأييد واسع النطاق خلال المنتديات الإقليمية للمقرر الخاص وفي المنتدى المعني بقضايا الأقليات، مقترحات تدعو الدول إلى بدء العمل بشأن صك ملزم قانوناً وتوحيد المنتديات الإقليمية المعنية بالأقليات في الأمم المتحدة وإنشاء محفل دائم وصندوق تبرعات للأقليات في الأمم المتحدة، من بين أمور أخرى.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في 6 آذار/مارس 2023.

** أُثّق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر المعتاد لظروف خارجة عن إرادة الجهة التي قدمته.



أولاً - مقدمة

- 1- أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات بموجب قرارها 79/2005 المؤرخ 21 نيسان/أبريل 2005، ثم مددها مجلس حقوق الإنسان في قرارات متعاقبة.
- 2- وعيّن مجلس حقوق الإنسان، في حزيران/يونيه 2017، المقرر الخاص الحالي، فرناند دي فارين، الذي تولى مهامه في 1 آب/أغسطس 2017. ومدد المجلس هذه الولاية في عام 2020 لمدة ثلاث سنوات في قراره 8/43.
- 3- ويتشرف المقرر الخاص بأن يُعهد إليه بهذه الولاية ويشكر مجلس حقوق الإنسان على الثقة التي أولاهها إياه. وهو يود أيضاً أن يشكر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) على الدعم المقدم منها إليه لتنفيذ الولاية.

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

- 4- يود المقرر الخاص أن يوجه انتباه مجلس حقوق الإنسان إلى الصفحة الشبكية للولاية التي تُقدّم فيها معلومات عامة عن الأنشطة المرتبطة بالولاية، بما في ذلك الرسائل والبيانات الصحفية والمناسبات العامة والزيارات القطرية والتقارير المواضيعية⁽¹⁾. ويرد عرض عام لأنشطة المكلف بالولاية في الفترة من 1 كانون الثاني/يناير إلى 1 تموز/يوليه 2022 في التقرير المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها السابعة والسبعين⁽²⁾.
- 5- وواصل المقرر الخاص التركيز على جعل قضايا الأقليات أكثر بروزاً وعلى زيادة الوعي بها - ولا سيما فيما يتعلق بأولوياته المواضيعية (انعدام الجنسية والتعليم واللغة وحقوق الإنسان للأقليات وخطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات في وسائل التواصل الاجتماعي ومنع نشوب النزاعات الإثنية) - لدى مؤسسات الأمم المتحدة والدول الأعضاء، وبشكل أعم لدى عامة الجمهور والمنظمات الإقليمية والدولية الأخرى. وركز أيضاً على النهج الجديدة من أجل زيادة إمكانية الوصول إلى الأنشطة المندرجة في إطار الولاية، مثل المنتدى المعني بقضايا الأقليات وعلى الثغرات التي تشوب الجهود الرامية إلى تحسين حماية حقوق الأقليات في مؤسسات الأمم المتحدة وهيكلها ومبادراتها.
- 6- وشمل هذا العمل ثلاث مبادرات رئيسية هي:

(أ) تدعيم تنظيم المنتديات الإقليمية بشكل مستمر كل عام بشأن المواضيع نفسها التي يتناولها المنتدى المعني بقضايا الأقليات، وذلك بالتعاون مع معهد توم لانتوس والعديد من المنظمات الإقليمية المعنية بالأقليات وحقوق الإنسان. وأدى ذلك، منذ عام 2019، إلى تنظيم 13 منتدى إقليمياً بشأن قضايا الأقليات عُقدت في أفريقيا والشرق الأوسط والأمريكتين وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وآسيا الوسطى وشارك فيها أكثر من 1 600 مشارك؛

(ب) لأغراض الولاية، توضيح تعريف عملي لمفهوم الأقلية، وأهمية ونطاق الفئات الأربع من الأقليات المعترف بها في صكوك الأمم المتحدة (الأقليات القومية أو الإثنية، والأقليات الدينية واللغوية)؛

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

(2) A/77/246.

(ج) تنظيم حدث رفيع المستوى للجمعية العامة للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية خلال دورة الجمعية العامة السابعة والسبعين في نيويورك والاضطلاع بسلسلة من الأنشطة ذات الصلة بذلك.

ألف - الزيارة القطرية

7- يتطلع المقرر الخاص إلى مواصلة الحوار مع الاتحاد الروسي والأردن، وتيمور - ليشتي والجمهورية العربية السورية وجنوب أفريقيا وجنوب السودان والكاميرون وكينيا ونيبال والهند، وهي دول طلب زيارتها.

8- ويركز المقرر الخاص، في زيارته، على أهمية التصدي للتمييز والإقصاء وسواهما من انتهاكات حقوق الإنسان التي تتعرض لها بصفة خاصة الأقليات المهمشة، مثل الطوائف المصنفة والهزارة والروهينغيا والروما، ونساء الأقليات المهمشات تهميشاً مزدوجاً أو حتى ثلاثي الأبعاد والمسائل المتصلة بالصم وضعاف السمع الذين يُصنّفون في عداد الأقليات اللغوية بصفتهم من مستخدمي لغة الإشارة.

9- وقام المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى باراغواي في الفترة من 14 إلى 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2022 بدعوة من الحكومة. وسيُقدم تقرير الزيارة القطرية إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2024. وسيقوم المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى كوستاريكا في أيار/مايو 2023.

باء - الرسائل

10- بعث المقرر الخاص رسائل ورسائل إجراءات عاجلة إلى الدول الأعضاء المعنية، استناداً إلى المعلومات الواردة التي تلقاها من مصادر شتى عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد أقليات قومية أو إثنية، وأقليات دينية ولغوية. وتلك الرسائل والردود عليها متاحة لعامة الجمهور.

11- وفي عام 2022، أرسل المقرر الخاص ما مجموعه 70 رسالة. وتضمنت هذه الرسائل 64 رسالة ادعاء و6 رسائل تعلق على تشريعات وسياسات وممارسات بعينها وتثير شواغل بشأنها. وأُرسلت جميع هذه الرسائل بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وقاد المقرر الخاص 11 منها.

12- ومن حيث التوزيع الجغرافي، أُرسلت الرسائل إلى دول في أفريقيا (3) وآسيا والمحيط الهادئ (36) وأوروبا الشرقية (4)، وأوروبا الغربية (17) وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (2)، ودول أخرى (8).

جيم - المؤتمرات وأنشطة التوعية

13- سلّط الضوء مراراً وتكراراً على التوعية بحقوق الإنسان للأقليات وعلى جعل هذه الحقوق أكثر بروزاً بحسبانها يمثلان بعداً هاماً في أعمال المقرر الخاص منذ أن عينه مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه 2017. ووفقاً لذلك، شارك المقرر الخاص وأسهم على نحو متواتر في مؤتمرات وحلقات دراسية واجتماعات عُقدت على الصُّعد الدولية والإقليمية والوطنية في جميع أنحاء العالم، ومع منظمات حكومية وغير حكومية. شتى وأجرى أيضاً مقابلات متواترة مع وسائل الإعلام بشأن المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان للأقليات.

14- وفي عام 2022، شارك المقرر الخاص، كمتحدث رئيسي، أو بصفته ضيف وعضواً في حلقة نقاش، في قرابة 80 حدثاً، من بينها حلقات دراسية شبكية أو مؤتمرات حضورية، مثل افتتاح الحدث الرفيع

المستوى في الذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية في الجمعية العامة في نيويورك في 21 أيلول/سبتمبر 2022؛ والمائدة المستديرة الثالثة مع شركات التكنولوجيا ووسائل التواصل الاجتماعي بشأن التصدي لخطاب الكراهية ومكافحته والمؤتمر الثاني والعشرين لتحالف ضد الاتجار بالأشخاص (الذي أنشأته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا) في فيينا؛ والذكرى الثلاثين لتسوية النزاع في جنوب تيرول بين النمسا وإيطاليا في بولزانو، بإيطاليا ومؤتمر قمة ركن أوقات الأزمات الذي عقدته شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات، في كوستاريكا والاجتماع السنوي للاتحاد الفيدرالي للقوميات الأوروبية والحدث الاحتفالي الرفيع المستوى الذي تنظمه منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة بمناسبة إطلاق العقد الدولي للغات الشعوب الأصلية؛ وحلقة العمل التحليلية التي نظمتها موارد التوفيق ومؤسسة ساساكاوا للسلام بشأن التوسط في نزاعات تقرير المصير والذكرى السنوية العاشرة لمبادئ ليوبليانا التوجيهية بشأن إدماج مختلف المجتمعات التي نظمها المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية؛ والحدث الذي عُقد على نطاق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن مكافحة خطاب الكراهية، في فيينا؛ والمؤتمر الإقليمي حول دور الزعماء والجهات الفاعلة الدينية في مكافحة خطاب الكراهية الذي نظمته المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابع للمفوضية السامية لحقوق الإنسان في بيروت؛ والاجتماع المعني بالاضطهاد في الهند الذي نظمته الفريق البرلماني لجميع الأحزاب المعني بمنع الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية؛ والحدث الجانبي المشترك بين المجلس الأطلسي وهيومن رايتس ووتش في نيويورك حول الوضع في منطقة شينجيانغ الإيغورية المتمتعة بالحكم الذاتي ومنتدى مشاركة المنظمات غير الحكومية في الدورات العادية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في غامبيا والمؤتمر المعني بوقف تناقص التنوع اللغوي في أوروبا وتعزيز حقوق الأقليات القومية واللغوية الذي نظمته المجموعة المشتركة المعنية بالأقليات التقليدية والمجتمعات القومية واللغات التابعة للبرلمان الأوروبي والمائدة المستديرة الدولية للتقييم بشأن روما وتخليد الذكرى: تعزيز الاعتراف بفصول الماضي المظلم وتأثيرها على الحاضر ومعالجتها.

15- وساهم المقرر الخاص أيضاً في مبادرات أخرى بصفته مقررًا خاصاً، مثل الإضافة، بناء على دعوة من المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، إلى تنقيح إطار تحليل الجرائم الفظيعة والمساعدة في صياغة مبادئ توجيهية جديدة بشأن المشاركة الاجتماعية والاقتصادية للأقليات القومية الصادرة عن المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية.

ثالثاً - الذكرى السنوية الثلاثون لاعتماد إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

16- افتتح رئيس الجمعية العامة، تشابا كوروسي، اجتماعاً رفيع المستوى للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان في 21 أيلول/سبتمبر 2022.

17- وكان هذا أول حدث رفيع المستوى على الإطلاق منذ اعتماد الإعلان قبل 30 عاماً. ومع ذلك، كانت النبرة أقل ميلاً للاحتفاء حين أشار الأمين العام، أنطونيو غوتيريس، إلى أنه "بعد ثلاثين عاماً - العالم مقصر. غاية التقصير". نحن لا نواجه ثغرات - نحن نواجه تقاعساً وإهمالاً صريحين في حماية حقوق الأقليات وحين قالت إيلز براندز كيريس، الأمانة العامة للمساعدة لحقوق الإنسان، إن الالتزام المنصوص عليه في الإعلان لما يتحقق بعد مضي 30 عاماً وأن "هناك حاجة ماسة إلى عمل الدول الأعضاء والعمل

المتعدد الأطراف لرفع درجة الأولوية لحقوق الأقليات في جدول الأعمال العالمي"، فضلاً عن حاجة منظومة الأمم المتحدة نفسها إلى أن تُقدم فتقطع وعداً بالاضطلاع بعمل مشترك يشمل المنظمة بأسرها.

18- وأشار المقرر الخاص، من جانبه، إلى أنه لم يحدث سوى تطور ضئيل، بل لا يكاد يُذكر، من الناحية المؤسسية في الأمم المتحدة للنهوض بحماية الأقليات، مقارنة بالفئات المهمشة الأخرى، فقد أعرب معظم الناشطين في مجال حقوق الأقليات وممثلوها عن آراء واسعة الانتشار بشأن الحاجة الملحة إلى تعميم حماية حقوق الأقليات في الأمم المتحدة ومواصلة إعداد مبادرات ووضع آليات لضمان حماية الأقليات على نحو أفضل، على غرار ما حدث بشكل متزايد حيال الفئات المهمشة الأخرى.

رابعاً - معلومات مستكملة عن المنتدى المعني بقضايا الأقليات والمنتديات الإقليمية المعنية بقضايا الأقليات

19- حدد المقرر الخاص، في تقريره لعام 2018 المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، الحاجة إلى وضع نهج إقليمي لاستكمال المنتدى المعني بقضايا الأقليات ليصبح في متناول الأقليات في مختلف أنحاء العالم وأكثر تقبلاً للشواغل والسياقات الإقليمية⁽³⁾ وتوسيع نطاق مشاركة الأقليات والخبراء والدول والمنظمات الدولية في آلية استعراض الإعلان الرئيسية، ألا وهي المنتدى وتوجه المشاركة نحو صياغة توصيات إقليمية تتناول حقوق مختارة للأقليات يناقشها المنتدى سنوياً. ويُستعان بهذه التوصيات الإقليمية أيضاً في عمل المقرر الخاص وفي عمل المنتدى في جنيف.

20- وأُخذت الخطوات الأولى نحو تنفيذ هذا النهج في عام 2019 عندما عُقدت ثلاثة منتديات إقليمية. وأدت حالات عدم اليقين السائدة في عام 2020 بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) إلى عقد منتدين فقط من أصل أربعة منتديات إقليمية كان يُتبعى عقدها بشأن الأولوية المواضيعية لمعالجة خطاب الكراهية والتحرّيش على الكراهية ضد الأشخاص المنتمين إلى الأقليات من خلال وسائل التواصل الاجتماعي. وعُقدت أربعة منتديات إقليمية في عامي 2021 و2022 للأمريكتين وأفريقيا والشرق الأوسط وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وآسيا الوسطى. وفي المجموع، عُقد 13 منتدى إقليمياً منذ عام 2019 شارك فيها 1 617 مشاركاً وأُخذت 676 توصية تتناول قضايا مثل حقوق لغات الأقليات (2019) وخطاب الكراهية (2020) ومنع نشوب النزاعات (2021) والذكرى الثلاثين لاعتماد الإعلان (2022).

21- وأمكن عقد المنتديات الإقليمية بفضل التنسيق الذي تولاه معهد توم لانتوس وما قدمته منظمات غير حكومية عديدة وممثلو الدول والمنظمات الإقليمية والدولية، مثل مجلي أوروبا والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وجهات أخرى، من مساهمات ومساعدة.

22- وأنشئ المنتدى نفسه في عام 2007 بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان 15/6 وأعيد التأكيد على دوره الهام في عام 2012 في قرار المجلس 23/19. وكُلِّف المنتدى بإتاحة منبر لتشجيع الحوار والتعاون بشأن القضايا ذات الصلة بالأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية واللغوية وتقديم مساهمات مواضيعية وخبرات لعمل المقرر الخاص. وعُهد إلى المقرر الخاص بمهمة توجيه أعمال المنتدى والتحضّر لاجتماعاته السنوية وموافاة المجلس بتقارير عن توصياته المواضيعية. ويجتمع المنتدى مرة كل سنة في جنيف لفترة يومية عمل تُخصص لإجراء مناقشات مواضيعية. وفي السنوات الأخيرة وقبل الجائحة، كان من المعتاد أن يحضر المنتدى أكثر من 600 مشارك. بيد أن هذا العدد انخفض إلى قرابة 400 في عامي 2020 و2021 واتخذ شكلاً هجيناً بسبب الجائحة.

(3) انظر الوثيقة A/HRC/37/66، الفقرة 64.

- 23- ومع ذلك، عادت الدورة الخامسة عشرة للمنندى إلى الشكل الحضوري في عام 2022 في يومي 1 و2 ديسمبر وأُتيح للمشاركين الذي لم يتمكنوا من الحضور في جنيف خيار تقديم مداخلة بالفيديو. وارتفع عدد المشاركين المسجلين في عام 2022 إلى مستويات ما قبل كوفيد-19 تقريباً، فبلغ عدد المشاركين 580 مشاركاً من 79 بلداً، وهو مؤشر يدل على ارتفاع مستوى الاهتمام بالمنندى نفسه وبأهمية معالجة قضايا الأقليات. وكان موضوع عام 2022، مثلما هو الحال بالنسبة للمننديات الإقليمية، الذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان: المراجعة وإعادة التفكير والإصلاح.
- 24- ويجري تقديم التقرير الكامل عن المنندى وتوصياته إلى مجلس حقوق الإنسان على نحو منفصل.

خامساً- التقرير المواضيعي: المضي قدماً في الاعتراف بحقوق الأقليات وحمايتها في الأمم المتحدة

ألف- مقدمة

25- في عام 1992، اعتُمد إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية واستجابة لإعادة تشكيل النظام الدولي في أعقاب نهاية الحرب الباردة وتفكك الاتحاد السوفياتي وتصاعد النزاعات العنيفة في أجزاء مختلفة من العالم كانت قضايا الأقليات سمة بارزة فيها في أغلب الأحيان. وكان ذلك خلال الفترة التي أدت إلى اعتماد صكوك ومعاهدات عالمية وإقليمية، مثل اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية لحماية الأقليات القومية والميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات وإنشاء ولاية المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية في عام 1992 كأداة لمنع نشوب النزاعات، وفي اعتماد معايير كوبنهاغن للبلدان الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي عام 1993 والتي تضمنت "مؤسسات مستقرة تضمن الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان واحترام الأقليات وحمايتها". وكان مصير الأقليات على المحك قبل 30 عاماً، مردداً صدى النداءات السابقة التي أطلقتها الأمم المتحدة في عام 1948. ومن المهم أن نتذكر أن الفئات التي ارتكبت خلال الحرب العالمية الثانية ضد اليهود والروما والأقليات الأخرى وأدت إلى اعتماد أول معاهدة للأمم المتحدة لحقوق الإنسان - بشأن الإبادة الجماعية - واستغلال بعض مظالم الأقليات ذرائع للعدوان في وقت مبكر من الصراع العالمي، كانت لا تزال متقدمة في أذهان الناس عندما اعتمدت الجمعية العامة لأول مرة قراراً بشأن هذه القضية التي تحظى باهتمام عالمي⁽⁴⁾.

26- وعقدت آمال عريضة قبل 30 عاماً على تنفيذ حقوق الأقليات وحقوق الإنسان الخاصة بها تنفيذاً مطرداً، وهو أمر من شأنه أن يحدث تحولاً كبيراً في حياة مجتمعات عديدة وملايين الناس في جميع أنحاء العالم. واعتبرت حماية حقوق الأقليات أمراً حيوياً لمنع نشوب النزاعات وتحقيق التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان، على نحو ما أقره رئيس الجمعية العامة في ملاحظاته التي أبداهها في الحدث الرفيع المستوى للاحتفال بالذكرى اعتماد الإعلان⁽⁵⁾. وشدد الأمين العام أيضاً على أن حقوق الأقليات هي حقوق إنسان، وأن حماية الأقليات جزء أصيل في مهمة الأمم المتحدة وأن تعزيز هذه الحقوق يُعد أمراً حيوياً للتوطيد والاستقرار السياسي والاجتماعي ومنع نشوب النزاعات.

(4) في عام 1948، أعلنت الجمعية العامة في قرار لها أن الأمم المتحدة لا يمكنها أن تظل غير مبالية بمصير الأقليات" وأنها ستحتاج إلى "اتخاذ تدابير فعالة لحماية الأقليات العرقية أو القومية أو الدينية أو اللغوية". انظر قرار الجمعية العامة 217 (ثالثاً) جيم المؤرخ 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.

(5) <https://media.un.org/en/asset/k1s/k1sd1c79hy>

27- وخلا الحكم الذي أصدره الأمين العام في 21 أيلول/سبتمبر 2022 من التفاوض عندما خلص إلى أنه "بعد مرور ثلاثين عاماً - العالم مقصراً - غاية التقصير، فنحن لا نواجه ثغرات - نحن نواجه تقاعساً وإهمالاً صريحين في حماية حقوق الأقليات". ورسم المقرر الخاص صورة قاتمة إلى حد ما للنزاعات الناشئة التي تشمل أقليات وللمستويات غير المتناسبة والمتزايدة من خطاب الكراهية وخطاب الكراهية العنصري والمتحيز في وسائل التواصل الاجتماعي وجرائم الكراهية والهجمات التي يغذيها التعصب المتزايد الذي يستهدف أقليات قومية أو عرقية ودينية ولغوية أو القيود المتزايدة على حقوق الإنسان الخاصة بهذه الأقليات، بما في ذلك استخدام لغات الأقليات في التعليم والقيود المفروضة على حقوق الأقليات الدينية، ناهيك عن ازدياد أعداد الأشخاص عديمي الجنسية في العالم - وهو أمر يُعزى بشكل غالب إلى أن بعض الدول تستبعد مجموعات أقليات معينة من المواطنة.

28- وبعد حوالي 30 عاماً، يبقى السؤال المطروح هو كيف وإلى أي مدى أحرز الاعتراف بحقوق الأقليات وحمايتها في الأمم المتحدة تقدماً، بل إن كان تقدماً قد أحرز أصلاً.

باء - الاعتراف بحقوق الأقليات وحمايتها في الأمم المتحدة: سجل باهت

29- أشارت الجمعية العامة بوضوح في قرارها لعام 1948 إلى أن الأمم المتحدة لا يمكن أن تظل غير عابئة بمصير الأقليات وأن عليها اتخاذ تدابير فعالة لحماية الأقليات العرقية أو القومية أو الدينية أو اللغوية.

30- ولا جُنَاح على المراقب الخارجي إن هو خُص إلى أن الأمم المتحدة ظلت غير عابئة إلى حد كبير: فلم تُعتمد أي معاهدة بشأن حقوق الأقليات بعد إنشاء المنظمة، بينما استهل المجتمع الدولي، منذ الخمسينات، فترة طويلة من وضع معايير لحقوق الإنسان في القانون الدولي، كما يتضح من التسلسل الزمني للمعاهدات التالية: اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (1951)؛ والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (1951)؛ واتفاقية الحقوق السياسية للمرأة (1952)؛ والاتفاقية بشأن الأشخاص عديمي الجنسية (1954)؛ والاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق (1956)؛ واتفاقية إلغاء العمل الجبري، 1957 (رقم 105)؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)؛ والاتفاقية الدولية بشأن قمع جريمة الفصل العنصري ومعاقبة مرتكبيها (1973)؛ واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143)؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984)؛ واتفاقية حقوق الطفل (1989)؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (2006).

31- وتغطي قائمة الصكوك الدولية الملزمة عدداً كبيراً من الفئات المهمشة تشمل: الأشخاص ذوو الإعاقة والعمال المهاجرون والأطفال والنساء وعديمو الجنسية، على وجه الخصوص. وهناك آخرون لم يرد ذكرهم بطبيعة الحال، مثل الشعوب الأصلية والمنحدرين من أصل أفريقي، ولكن من الجدير بالذكر أن الأقليات قد خُددت صراحة وفي وقت مبكر، إي في عام 1948، من قبل الجمعية العامة بصفتها مجموعة معينة ينبغي أن تكون موضوع "تدابير فعالة" لحمايتها في قرار بعد إنشاء الأمم المتحدة بفترة وجيزة، بينما لم يتم النظر في أمر الشعوب الأصلية والمنحدرين من أصل أفريقي بشكل مباشر إلا في وقت لاحق من تاريخ المنظمة.

32- ولعل الإعلان كان إيداناً ببداية جديدة واعترافاً جزئياً بالحاجة الملحة إلى أن تتعامل الأمم المتحدة مع ما كان يعتبر فعلاً، في عام 1948، "مسير الأقليات" وإلى أن تتخذ تدابير فعالة لحمايتها فتساهم في إخماد النزاعات العنيفة المتصاعدة وإزالة عدم الاستقرار واستغلال مظالم الأقليات في عدد كبير من هذه النزاعات⁽⁶⁾. فالإعلان نفسه كان في نهاية المطاف "قصة لما تكتمل فصولها" وبداية جديدة لا مجموعة شاملة من تدابير الحماية التي كانت مبتغاة في البداية في عام 1948.

33- وبإيجاز يقارب الإفراط في التبسيط، لم تتخذ الأمم المتحدة سوى ستة تدابير مؤسسية فعالة خلال 30 عاماً منذ اعتماد الإعلان، وهي: إنشاء الفريق العامل المعني بالأقليات في عام 1993، واستبداله في عام 2007 بالمنتدى المعني بقضايا الأقليات؛ والمقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات (أنشئ لأول مرة في عام 2005 كخبير مستقل)؛ وشبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات التي أنشئت في عام 2012 والبرنامج التدريبي لعام 2013⁽⁷⁾ للدفاع عن حقوق الإنسان وحقوق الأقليات التابع لبرنامج المنح الدراسية للأقليات؛ وأخيراً، مذكرة الأمين العام الإرشادية بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات لعام 2013 (التي كان حظها النسيان والتجاهل إلى حد كبير، على الأقل فيما يتعلق بولايتها لحماية الأقليات)⁽⁸⁾. ومع ذلك، تجدر الإشارة بشكل خاص إلى خطة عمل الرباط لعام 2012 التي بادرت إلى وضعها المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف وتحدد المسؤوليات الأساسية للقادة الدينيين في مكافحة التحريض على الكراهية وإعلان بيروت اللاحق لعام 2017 بشأن الإيمان من أجل الحقوق الذي يوسع نطاق تلك المسؤوليات لتشمل كامل مجموعة حقوق الإنسان وأدى إلى مجموعة أدوات Faith4Rights# لعام 2019 التي تتضمن 18 التزاماً "لوصول إلى الناس من مختلف الأديان والمعتقدات في جميع مناطق العالم لإقامة منصة مشتركة وعملية المنح"⁽⁹⁾. وكثيراً ما تشير الوحدات التدريبية في مجموعة الأدوات إلى استراتيجيات تهدف إلى تعهد التسامح وإدماج الأقليات الدينية وحماية حقوقها⁽¹⁰⁾.

34- وأشار المقرر الخاص إلى أن السنوات العشرين الأولى بعد اعتماد الإعلان مثلت معلماً بارزاً في الاعتراف بحقوق الأقليات وإدماجها في الأمم المتحدة⁽¹¹⁾، بما في ذلك، ربما على وجه الخصوص،

(6) لا يحظى مدى ارتباط الإعلان والعديد من التدابير الأولية الرامية إلى معالجة مسألة حماية الأقليات ارتباطاً وثيقاً بمنع نشوب النزاعات بالاهتمام الكافي. وفي عام 1990، دعت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عضوها الخبير النرويجي، أسبيورن إيدي، إلى إجراء دراسة عن السبل والوسائل الممكنة للتوصل إلى حل سلمي وبناء للمشاكل المتعلقة بالأقليات (E/CN.4/Sub.2/1993/34)، مما أدى في حد ذاته إلى إنشاء الفريق العامل المعني بالأقليات وإلى إنشاء المنتدى المعني بقضايا الأقليات في نهاية المطاف.

(7) كثيراً ما يوصف برنامج المنح الدراسية للأقليات، الذي أنشئ في عام 2005، بأنه نجم ساطع في التزامات المفوضية السامية لحقوق الإنسان بضمان حماية الأقليات. وهو أحد برامج ثلاثة مماثلة. أما الأخران فهما: برنامج المنح الدراسية للمحدرين من أصل أفريقي، الذي بدأ في عام 2011؛ وبرنامج الزمالات الدراسية السابق للشعوب الأصلية، الذي بدأ في عام 1997. ولم يعمل برنامج الزمالات الدراسية للشعوب الأصلية في عام 2022 بسبب الجائحة. أمّا برنامج الزمالات للأقليات فلم يتم تقديمه - بشكل مفاجئ ومقلق - منذ عام 2019.

(8) من المنشورات الجديدة بالملاحظة وتكاد تكون فريدة من نوعها من بعض الوجوه وتستحق الذكر أو الإشادة بها: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأقليات المهمشة في البرمجة الإنمائية: دليل مرجعي ومجموعة أدوات لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (نيويورك، 2010) الذي تم إنتاجه بالشراكة مع الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات والمفوضية السامية لحقوق الإنسان.

(9) انظر www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit.

(10) الوحدة التدريبية رقم 6 بشأن حقوق الأقليات. انظر www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit/module-6-minority-rights.

(11) A/77/246، الفقرة 51.

مذكرة الأمين العام الإرشادية لعام 2013 التي دعا فيها إلى تعميم مراعاة حقوق الأقليات في جميع ركائز الأمم المتحدة وأنشطتها وتضمين مكافحة التمييز وحقوق الأقليات في عمل منظومة الأمم المتحدة على الصعيد العالمي والإقليمي والقطري، بوسائل من بينها آليات التنسيق. ولئن كانت هذه المبادرات وغيرها مهمة وجديرة بالملاحظة في ذلك الوقت، فإنها تتضاءل عند مقارنتها بالتطورات التي حدثت في حالة الفئات المهمشة الأخرى.

35- ولم يكن التقدم سمة من سمات سجل الأقليات في الآونة الأخيرة، بل كان الأمر على النقيض من ذلك تماماً، فعلى نحو ما أشار إليه المقرر الخاص في تقريره المواضيعي عن حماية حقوق الأقليات في مؤسسات الأمم المتحدة وهيكلها ومبادراتها، تبنت الأمم المتحدة، من الناحية المؤسسية، ضرورة التركيز على فئات محددة وعلى حقوق الإنسان الخاصة بهذه الفئات بتحديد أيام وأسابيع وسنوات وعقود بعينها لتكون مناسبات للاحتفال بأحداث، أو مواضيع، من أجل تعزيز أهداف المنظمة، ومن بينها حقوق الإنسان. وأصبحت العقود أو السنوات الساعية إلى تعزيز حقوق الإنسان للفئات الضعيفة أو المهمشة بشكل خاص أمراً شائعاً باستثناء فئة واحدة من هذا القبيل، ألا وهي الأقليات⁽¹²⁾.

36- ومن المفارقات أن اعتماد الإعلان ارتبط ارتباطاً مباشراً ووثيقاً بالاعتراف بمركزية حماية الأقليات في العديد من صراعات العالم في أواخر الثمانينات والتسعينات. غير أن التركيز في الأمم المتحدة على هذه القضية الأساسية وعلى الخبرة المكتسبة منها لم يسلكا هذا الطريق: فمن بين مسائل أخرى، لا يضم فريق كبار مستشاري الوساطة الاحتياطي موظفاً فنياً يتمتع بخبرة وافرة في حقوق الأقليات. ومع أن هذا الفريق تناول دون ريب مسائل حقوق الأقليات في عمله، فلا يوجد حتى الآن مركز تنسيق معين رسمياً في هذا المجال. وفضلاً عن ذلك، لا يوجد ذكر لحقوق الإنسان للأقليات في صحيفة الوقائع الخاصة بالفريق لعام 2022 أو في دعوته المفتوحة لتقديم الطلبات لعام 2023، على الرغم من أن معظم النزاعات في جميع أنحاء العالم تستبطن مظالم الأقليات أو استغلال ما تطالب به ذريعة لتأجيج النزاعات. وحتى الوثيقة الرئيسية لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام التي تقدم لمحة عامة عن نهج الأمم المتحدة إزاء منع نشوب النزاعات والدبلوماسية الوقائية لا تشير إلى الأقليات⁽¹³⁾.

37- ومن المبادرات القليلة الجديرة بالذكر بعد اعتماد الإعلان مبادرة حافلة بالوعود هي مذكرة الأمين العام الإرشادية لعام 2013 التي أعدت في إطار شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات خلال الذكرى السنوية العشرين للإعلان في عام 2012 والتي تحدد مبادئ توجيهية وإطاراً لعمل الأمم المتحدة يُبغى منهما أن يكون نهج المنظمة شاملاً ومتسقاً ابتداءً من مقرها وانتهاً بوجودها الإقليمي والقطري. وهذه المبادئ بعيدة المدى وجديرة بتسليط الضوء عليها:

(أ) تضمين مكافحة التمييز وحقوق الأقليات في عمل منظومة الأمم المتحدة على الصعيد العالمي والإقليمي والقطري، بوسائل من بينها آليات التنسيق؛

(ب) اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في جميع أنشطة الأمم المتحدة؛

(ج) تطبيق منظور جنساني في جميع التحليلات والإجراءات ومعالجة أشكال التمييز المتعددة والمتقاطعة؛

(د) تعزيز التنوع بين موظفي الأمم المتحدة، بوسائل من بينها خطط عمل من أجل التنوع؛

(12) المرجع نفسه، الفقرة 43.

(13) المرجع نفسه، الفقرة 63.

- (هـ) اتخاذ مبادرات تدريبية في مجال حقوق الإنسان لموظفي الأمم المتحدة وغيرهم لاكتساب المعرفة بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات وحتى تعالج مواد الأمم المتحدة التدريبية ذات الصلة هذه القضايا؛
- (و) التركيز على الأقليات الأكثر تهميشاً اقتصادياً وسياسياً و/أو اجتماعياً التي تتعرض لحقوقها للمخاطر بشكل خاص؛
- (ز) بناء ملكية محلية واسعة بإجراء حوار استباقي وبنّاء ومبكر يشمل الأقليات في مجالات تشمل جهود التنمية والمساعدة الإنسانية وحفظ السلام وبناء السلام؛
- (ح) متابعة الإجراءات والسياسات القائمة على الأدلة في مجالات تتضمن منع نشوب النزاعات والتنمية، بالاستعانة بوسائل من بينها تقصي مختلف أبعاد الاستبعاد ودعم جمع البيانات عن الأقليات، بما في ذلك في عمليات تعداد السكان؛
- (ط) تنظيم حملات توعية وأنشطة لبناء القدرات لتعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وتكثيف الدعوة لمناهضة التمييز العنصري؛
- (ي) التواصل مع آليات الأمم المتحدة والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان المعنية بالتمييز العنصري وحقوق الأقليات والتعاون معها، بسبل من بينها دعم متابعة التوصيات وتيسير مشاركة الأقليات في هذه العمليات؛
- (ك) مكافحة العنصرية المؤسسية والتمييز المنهجي بدعم الإصلاحات التي تعزز مشاركة الأقليات والمساواة الكاملة في إنفاذ القانون والتوظيف وسواهما من المجالات الرئيسية؛
- (ل) تشجيع الإدارة البناءة للتنوع لمعالجة التوترات القائمة على الهوية، بما في ذلك التدابير الوقائية المتسقة ثقافياً، جنباً إلى جنب مع التركيز على أهم عوامل المخاطر؛
- (م) دعم الجهود الرامية إلى حماية اللغات وغيرها من عناصر هويات الأقليات على نحو يتيح الحوار بين الثقافات والأعراق والأديان؛
- (ن) دعم إدراج ضمانات قوية لمكافحة التمييز وغيرها من ضمانات حقوق الأقليات في الدساتير وسواها من التشريعات، فضلاً عن الآليات الفعالة لتنفيذ هذه الضمانات؛
- (س) تشجيع الحوار الشامل ومشاركة الأقليات في صنع القرار والعمليات السياسية، بما يشمل مفاوضات السلام وعمليات العدالة الانتقالية وصنع القرارات البيئية والعمليات الانتخابية ووضع الدساتير وتقديم الدعم لبناء القدرات؛
- (ع) دعم جهود منع الجريمة، بما في ذلك تدابير مثل إدماج الأقليات اجتماعياً واقتصادياً وتوفير حماية خاصة لمن هم أشد عرضة للجريمة؛
- (ف) دعم الجهود الرامية إلى ضمان المساواة في الوصول إلى وسائل الإعلام، بما في ذلك البرامج المستهدفة لوسائل الإعلام التي تخدم الأقليات وتدابير مكافحة خطاب الكراهية؛
- (ص) تعزيز مناهج التعليم القائمة على الحقوق التي تشمل التعليم الثنائي اللغة أو باللغة الأم ودعم التعددية والتنوع وتوسيع نطاق المعرفة بتاريخ الأقليات وتقاليدها ولغاتها وثقافتها؛
- (ق) دعم الجهود التي تكفل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والهيئات المتخصصة على الموارد والكفاءة والقدرة على مكافحة التمييز العنصري ومعالجة حقوق الأقليات معالجة ناجحة.

38- وعُمِّت النهج القائمة على حقوق الإنسان والمنظورات الجنسانية والمبادرات الرامية إلى مكافحة التمييز العنصري في مؤسسات الأمم المتحدة وأنشطتها، فعلى سبيل المثال، ظلت مبادرات مكافحة التمييز العنصري طوال عقود مجالاً رئيسياً للتركيز من الناحية المؤسسية وتجسدت في العديد من الخطوات والمبادرات - بما في ذلك من خلال العقد الأول لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري (1973-1982) الذي أصبح إطاراً للمبادرات في الأمم المتحدة وأدى أيضاً إلى المؤتمر العالمي الأول لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، مع برنامج عمل مصاحب، في عام 1978 - لتعزيز أعمال الصكوك القانونية الدولية التي تتصدى للعنصرية والتمييز العنصري. وعُقد مؤتمر ثانٍ في عام 1983. وبطبيعة الحال، كان المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب (مؤتمر ديربان) لعام 2001 أمراً محورياً في عمل الأمم المتحدة ومشاركتها في مكافحة التمييز العنصري أسفر عن الإعلان وبرنامج العمل اللذين يعتبران بمثابة توافق تاريخي شبه عالمي في الآراء بشأن مخطط لتنفيذ الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، سعياً إلى القضاء التام على العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وشملت التطورات الأخرى على المنوال نفسه العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي (2015-2024)، والخطة الرامية لإجراء تغيير تحويلي من أجل العدالة العرقية والمساواة العرقيتين، ناهيك عن آليات الأمم المتحدة والمنتديات الدائمة وصناديق التبرعات لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري والمنتديات الدائمة للمنحدرين من أصل أفريقي والمعاهدة الخاصة بالقضاء على التمييز العنصري وما إلى ذلك. ومنذ عام 1997، مثل إعلان وخطة عمل ديربان، على وجه الخصوص، خريطة طريق للعمل في الأمم المتحدة وساعداً على توسيع نطاق جدول أعمالها بتوصياتهما بشأن سبل مكافحة التمييز العنصري وأديا إلى التنسيق مع المجتمعات المحلية المتضررة، فضلاً عن جمع البيانات عن هذه المجتمعات.

39- غير أن أي تقدم شبيه بذلك، أو أي مبادرات مماثلة بالنسبة للأقليات، لم يتحقق خلافاً لما كان متوقفاً من المبادئ التوجيهية وإطار عمل الأمم المتحدة الواردين في مذكرة الأمين العام الإرشادية. والواقع أن ثمة نقطة كثيراً ما تثيرها منظمات المجتمع المدني المهمة بالأقليات خلال المنتديات الإقليمية المعنية بالأقليات والمنتدى المعني بقضايا الأقليات وهي أن تفهراً قد يكون حدث في الاعتراف بقضايا حقوق الأقليات، بما في ذلك في الأمم المتحدة نفسها.

40- وفي السنوات الأخيرة، لاحظ المقرر الخاص أن مصطلح "الأقلية" قد حذف من الصيغ السابقة لمبادرات الأمم المتحدة الهامة، فبينما حددت الفقرة 23 من خطة التنمية المستدامة لعام 2030 الأشخاص الضعفاء الذين ينبغي للخطة تمكينها، أُزيل مصطلح "الأقليات" عمداً من الصيغ السابقة التي تعدد "أولئك الذين تخلفوا عن الركب" دون أي تفسير، بينما بقيت جميع الفئات الأخرى⁽¹⁴⁾. وترد في خريطة الطريق التي اعتمدت في الأونة الأخيرة للعقد المقبل بشأن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان إشارات في مواضع عديدة إلى الفئات التي قد تكون أكثر عرضة للضعف، مثل النساء والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والشعوب الأصلية والمنحدرين من أصل أفريقي والمهاجرين والعمال اللاجئيين. ولا يرد ذكر للأقليات بتاتاً. ومرة أخرى، لا يُعد ذلك إغفالاً: فقد أُشير إلى الأقليات في مسودات سابقة وأزيلت منها، في حين أُدرجت مجموعات مهمشة جديدة في مسودات لاحقة وهو أمر له مغزاه⁽¹⁵⁾. ومن المؤسف أن هذه ليست الحالات الوحيدة التي أُزيل فيها مصطلح "الأقليات" من وثائق أو مبادرات سابقة للأمم المتحدة لصالح الفئات المهمشة.

(14) A/76/162، الفقرة 33؛

(15) A/77/246، الفقرة 68.

41- ويبدو أن الحواجز التي تواجه الأقليات تمتد أحياناً إلى أصوات المجتمع المدني وحضوره وإلى الدعم المؤسسي في الأمم المتحدة لتيسير الدور المركزي الذي تؤديه الآن في المنظمة. ولم تلق النداءات التي وجّهت لأول مرة في عام 2003 لإنشاء صندوق للتبرعات بشأن الأنشطة المتصلة بالأقليات في الأمم المتحدة أذاناً صاغية⁽¹⁶⁾، شأنها في ذلك شأن النداءات الداعية إلى إعلان سنة أو عقد دولي للأقليات في العالم⁽¹⁷⁾. وربما يكون هذا الوضع أقل إشكالية لو أن العقوبات نفسها أُقيمت أمام الفئات المهمشة الأخرى على نطاق أوسع في الأمم المتحدة. ولكن يبدو، مرة أخرى، أن نقيض ذلك قد حدث: فالأقليات، كمجموعة مهمشة، أُعيقَت، بينما تم إنشاء صناديق تبرعات للفئات الأخرى (الشعوب الأصلية والمندردون من أصل أفريقي والأطفال والرق وصندوق المساواة بين الجنسين وصندوق الأمم المتحدة الاستئماني لدعم الإجراءات المتخذة للقضاء على العنف ضد المرأة وما إلى ذلك)، حتى في الحالات التي جاءت فيها المقترحات الأولية بشأن هذه الصناديق بعد المقترحات المتعلقة بالأقليات.

42- وباختصار، تمثل الأقليات آخر مجموعة رئيسية في الأمم المتحدة ليس لديها آلية أو مبادرة محددة لتعزيز مناقشة حقوق الإنسان الخاصة بها وحمايتها، على شاكلة منتدى دائم أو صندوق للتبرعات، مثلاً.

43- ويرى بعض المراقبين أن الأمم المتحدة ربما لم تتقدم، من الناحية المؤسسية، إلى الأمام بسبب إحجام بعض الدول الأعضاء الرئيسية والقوية عن معالجة قضايا الأقليات، بل عدائها الصريح لذلك، بما في ذلك تأكيد حقوق الإنسان للأقليات⁽¹⁸⁾. ولعله ليس من قبيل المصادفة أن منظمة المجتمع المدني التي حُرمت من المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لأطول فترة - أي لمدة 14 عاماً حتى أواخر عام 2022 - هي الشبكة الدولية للتضامن مع الداليت، وهي منظمة غير حكومية للأقليات.

44- ويبدو أن الاستجابة لتقديم مساهمات في هذا التقرير المواضيعي التي تلقاها المقرر الخاص والمناقشات والآراء المعرب عنها في المنتديات الإقليمية بشأن قضايا الأقليات في عام 2022 تؤكد المخاوف التي تتاب العديد من الأقليات من أن تتمكن بعض الدول من معارضة إحراز مزيد من التقدم في قضايا الأقليات في الأمم المتحدة، طالما لم تُتخذ تدابير فعالة لحماية هذه الأقليات. وتحت المفوضة السامية السابقة لحقوق الإنسان، ميشيل باشيليت، دون أن تسعى إلى تمديد فترة ولايتها لولاية ثانية عندما انتهت هذه الولاية في أواخر أغسطس/آب 2022. وبدا للبعض أن ذلك يعزى إلى الكيفية التي تُعالج بها قضايا الأقليات. فمن ناحية، وعقب زيارتها لمنطقة شينجيانغ الإيغورية المتمتعة بالحكم الذاتي، وُجّه نشاط في مجال حقوق الإنسان انتقادات إلى المفوضة السامية وإلى البيان الذي أصدرته في نهاية هذه الزيارة لأنها لم توجه إدانة أشد لهجة لسجن ما يقارب مليون شخص ينتمي لهم إلى أقليات الإيغور والمسلمين في المنطقة وغيرها من الادعاءات الخطيرة بانتهاكات حقوق الإنسان. وُجّه الانتقاد أيضاً إلى التأخير لوقت طويل في إصدار تقييم مكتب المفوضة السامية الأعم لحالة حقوق الإنسان في المنطقة - وهو تقرير لم تصدره المفوضة السامية إلا قبل دقائق من تحيها⁽¹⁹⁾. ومن ناحية أخرى، توجي التعليقات التي تلقاها المقرر الخاص بأن في رفض نشر تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن شينجيانغ،

(16) بيد أن هناك الصندوق الخاص لتمويل مشاركة المجتمع المدني في المنتدى الاجتماعي والمنتدى المعني بقضايا الأقليات والمنتدى المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

(17) E/CN.4/2004/2، الفقرة 16؛

(18) John Packer and Erik Friberg, "Genocide and minorities: preventing the preventable" (London, Minority Rights Group International, 2004), p. 1: "تعتقد [بعض الدول] أن إعمال حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قد يوجج النزاعات، وأن أفضل طريقة للحفاظ على الوحدة هي قمع هويات الأقليات والحد من مشاركتها وعقد الأمل على أن تتلاشى أصواتها عندما تمتصها الأغلبية أو تطفئ عليها".

(19) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assessment.pdf>

وهو أكثر انتقاداً وتفصيلاً من البيان، حتى قبل دقائق من تنحي المفوضة السامية، دليل واضح على كيف يمكن لدولة قوية أن تُسكت حتى مؤسسات الأمم المتحدة، طالما لم توجد تدابير أقوى لحماية الأقليات.

45- وبعد مرور نحو 30 عاماً على اعتماد الإعلان و75 عاماً على تأكيد الجمعية العامة في قرار لها أن الأمم المتحدة لا يمكن أن تظل غير عابئة بمصير الأقليات وأنها ينبغي أن تتخذ تدابير فعالة لحمايتها، يبدو أن المنظمة لا تزال غير عابئة ولم تتحقق التدابير الفعالة قط: فالعديد من مؤسسات الأمم المتحدة تبدو غير مهتمة بقضايا الأقليات، مع بقاء هذه الأقليات إلى حد كبير "متخلفة عن الركب" في المنظمة عندما ينظر المرء في مختلف المبادرات والتدابير القائمة مؤسسياً: فلا وجود لمعاهدة ولا لمحفل دائم⁽²⁰⁾ ولا لصندوق تبرعات⁽²¹⁾ ولا لعقد أو سنة دولية ولا تعميم لحقوق الإنسان الخاصة بالأقليات ولا إشارة، أو إشارة قليلة، إليها حينما تكون أكثر الفئات تضرراً أو تهميشاً، وما إلى ذلك.

46- ولعل عبارة "الطبيعة تمقت الفراغ" أفضل وصف للوضع الحالي. فرغم أن هيكل حقوق الإنسان لا يزال قادراً على الاستجابة - ولو بشكل خجول شيئاً ما - فإن بعض الدول تقاوم في ما يبدو أي تركيز على الأقليات. وقد تعزى أسباب هذه الحساسية إلى رغبة هذه الدول في تجنب التدقيق في معاملتها للأقليات، أو لأنها ترى أن شواغل الأقليات مسائل داخلية صرفة وحساسة، بل لأنها لا تزال ترى أن الأقليات تمثل مشكلة ينبغي ألا تكون مثار اهتمام خارج حدود الدولة ذاتها. وأياً كانت الأسباب، فإن الفراغ الناشئ في الأمم المتحدة عن عدم زيادة التركيز على هذه الفئة واعتماد المزيد من التدابير لحماية حقوقها حماية فعالة، مثلما تفعل المنظمة حيال الفئات المهمشة الأخرى، يتيح للدول "سد" الفجوة وتجاهل قضايا الأقليات، أو حتى استغلالها، بشكل أسهل.

47- وتعد الأقليات التي تعوزها منصة تكون بمثابة منتدى دائم - وليس لديها سوى المنتدى المعني بقضايا الأقليات الهزيل الذي يُعقد لمدة يومين في جنيف ومرة واحدة في السنة أو أي آليات تعاقدية محددة أو دعم مالي من خلال صندوق تبرعات، أو غير ذلك من الهياكل المؤسسية، كما هو حال المجموعات المهمشة الأخرى، محجوبة عن الأنظار إلى حد كبير في الأمم المتحدة وصوتها غير مسموع فيها، بل إنَّ التدابير الهزيلة المعمول بها تبدو في الواقع تدابير "من الدرجة الثانية" عند مقارنتها بالتدابير الأخرى؛ فلم يشهد المنتدى المعني بقضايا الأقليات أي زيادات ذات مغزى في الميزانية، مما يعني أنه لا توجد اليوم موارد مالية كافية لتغطية تكاليف سفر الخبراء الذين ينبغي دعوتهم للحضور، بل إنَّ أحد التدابير القليلة الأحدث عهداً والواعدة لزيادة الاعتراف بالأقليات وحمايتها والاستماع إلى أصواتها وإتاحة منابر يسهل الوصول إليها لإثارة شواغلها وتقديم حلول بناءة لها، وهو أمر يتمثل في عقد منتديات إقليمية بشأن الأقليات للأميركتين وأفريقيا والشرق الأوسط وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وآسيا الوسطى، لا يُعد عنصراً راسخاً في الأمم المتحدة أو حتى نشاطاً رسمياً للمنظمة، وإنما هو أمر بادر إليه المقرر الخاص بصفته خبيراً مستقلاً وأمكن تحقيقه بفضل الدعم الذي قدمه المجتمع المدني، مثل الدعم المقدم من معهد توم لاننوس. وكانت شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات نفسها تحتضر ولم تعقد أي اجتماعات طوال سنوات حتى عام 2019⁽²²⁾. وحتى درة المفوضية السامية لحقوق الإنسان اليتيمة، أي برنامج المنح الدراسية للأقليات، لم تستأنف التدريب الحضوري السنوي منذ عام 2020.

48- وأخيراً، لا تزال هناك أمثلة كثيرة على مؤسسات الأمم المتحدة التي لا تستجيب بسرعة أو بفعالية لبعض أسوأ أزمات حقوق الإنسان والأزمات الإنسانية إلا بعد فوات الأوان، لا سيما عندما يتعلق الأمر

(20) A/77/246، الفقرة 61.

(21) المرجع نفسه، الفقرة 54.

(22) A/77/246، الفقرة 56.

بالأقليات، كما هو الحال في التعامل مع السجن الجماعي لأفراد أقليات الإيغور والمسلمين في شينجيانغ والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية في رواندا المرتكبة ضد أقلية التوتسي وفي البوسنة والهرسك ضد الأقلية المسلمة والحرمان الهائل من حقوق المواطنة الذي يعاني منه أكثر من مليون شخص ينتمون إلى أقلية الروهينغا وأزمات اللاجئين والنزوح الناشئة عن ذلك والوضع الأقرب عهداً للملايين من الأقلية المسلمة المعرضين لأن يصبحوا عديمي الجنسية في الهند وحالة الدمج القسري التي يبدو أنها تطبق حين يُفصل ما يصل إلى مليون طفل من الأقلية التبتية في الصين عن أسرهم لإرسالهم إلى المدارس الداخلية وحرمانهم من حقوقهم الدينية واللغوية والثقافية.

49- ومع أن حماية الأقليات قد قُدمت بحسبانها أولوية في الأمم المتحدة في عام 1948 ثم كمجال هام ينبغي تطويره وعلى الرغم من اعتماد الإعلان قبل 30 عاماً وما تلاه من إصدار مذكورة الأمين العام الإرشادية لعام 2013، فإن معظم التعليقات التي تلقاها المقرر الخاص من المجتمع المدني لا تعبر عن الرأي القائل بأن التدابير المؤسسية الفعلية لحماية الأقليات لم تتحقق، بينما مُنح للمجموعات الأخرى قدر كبير من الحماية فحسب. بل تؤكد وجهة نظر الأمين العام نفسه التي أعرب عنها في أيلول/سبتمبر 2022 وجاء فيها "نحن نواجه نقاعساً وإهمالاً صريحين في حماية حقوق الأقليات".

50- وغني عن القول إن هذا أمر مثير للقلق بشكل خاص في سياق يبدو فيه أن العداء يزداد على الصعيد العالمي ضد الأقليات، مع ما يستتبع ذلك من حرمانها من حقوقها، كما يتضح من تصاعد خطاب الكراهية عبر الإنترنت وخارجه وجرائم الكراهية التي تستهدف الأقليات بشكل غالب⁽²³⁾ ومن الزيادات القياسية في عدد الأشخاص عديمي الجنسية في جميع أنحاء العالم، حيث أن أكثر من 75 في المائة منهم أشخاص مستهدفون لأنهم ينتمون إلى أقليات محددة⁽²⁴⁾ والقيود المقلقة والمتزايدة المفروضة على هوية الأقليات فيما يتعلق بالتعليم بلغاتها⁽²⁵⁾ وازدياد عدد النزاعات التي تشمل أقليات تعاني من مظالم تتعلق بالاستبعاد والتمييز، أو الحالات التي تستغل فيها قضايا الأقليات إلى درجة أصبح فيها عدد النزاعات الآن أكثر من أي وقت مضى منذ اعتماد الإعلان قبل 30 عاماً - والفظائع اللاحقة، بل الجرائم ضد الإنسانية والأزمات الإنسانية⁽²⁶⁾.

51- ومع ذلك، وربما على نقيض ما هو متوقع، لم يكن اليأس هو الشعور الطاغى في العمليات والمشاورات التي جرت في عام 2022 داخل أطر المنتدى المعني بقضايا الأقليات والمنتديات الإقليمية الأربعة وفي الدعوة إلى تقديم مساهمات في هذا التقرير المواضيعي، - وذلك على الرغم من حالة الإحباط السائدة في سياق عالمي غير موات بشكل خاص - بل سادت الرغبة العامة التي أبدتها الأقليات ومنظمات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني في المضي قدماً وبذل جهد أكبر وأفضل - بما في ذلك في الأمم المتحدة.

جيم - المراجعة وإعادة التفكير والإصلاح: الدعوات للمضي قدماً

52- يجب علينا في أحلك اللحظات أن نركز على رؤية النور، كما يقول المثل. وهذا القول صحيح، إذ أن الإعلان ربما كان في المبدأ قصة غير مكتملة الفصول لأنه لم يكن نتوياً للجهود الرامية إلى حماية حقوق الإنسان للأقليات ومنع نشوب النزاعات العنيفة، بل كان بالأحرى خطوة أولى تقود إلى تطورات أخرى.

(23) A/HRC/46/57

(24) A/73/205

(25) A/HRC/43/47

(26) A/HRC/49/46

53- وصحيح أيضاً أن الأقليات كمجموعة مهمشة، وإن تكن قد تخلفت عن الركب في تعميم حقوقها وإدماجها في عمل الأمم المتحدة منذ اعتماد الإعلان، فإنها شأنها في ذلك شأن منظماتها - وعدد كبير من الدول - تركز في ما يبدو على الضوء كما يتبين من إعرابها الظاهر بشكل متزايد عن رغبتها في التواصل والظهور وإسماع صوتها في الأمم المتحدة وفي دعوتها، بوضوح وبشكل بناء، إلى اتخاذ خطوات للمضي قدماً في تنفيذ وعود الإعلان وتحقيق تطلعاته، حماية لحقوق الإنسان الخاصة بهذه الأقليات وتجسيدها لدورها المحوري في العديد من المجالات التي تهم المجتمع الدولي، مثل خطاب الكراهية وانعدام الجنسية ومنع نشوب النزاعات والإبادة الجماعية، وكثير غيرها. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن منظمات المجتمع المدني وكلياتها غيرها خارج الأمم المتحدة قد طورت بهمة مجالات بحوث جديدة تتعلق بحماية حقوق الأقليات (معهد حقوق الأقليات التابع لأكاديمية بولزانو الأوروبية) ومنع نشوب النزاعات والأقليات (بما في ذلك معهد جزر ألاند للسلام ومعهد ليختشتاين لقرار المصير ومركز تجربة الاستقلال الذاتي في الأكاديمية الأوروبية في بولزانو) وتصدت للتحديات المرتبطة بمكافحة خطاب الكراهية المتزايد الذي يستهدف الأقليات وغيرها من الانتهاكات الجسيمة والمتزايدة لحقوق الإنسان الخاصة بهذه الأقليات، مثل انعدام الجنسية والتهديدات المباشرة لهوياتها فيما يتعلق باللغة والدين. وفي عام 2022، تم تسليط الضوء أيضاً على أحداث وممارسات إيجابية أخرى من بينها الذكرى السنوية الثلاثين لتسوية النزاع في جنوب تيرول، وهو أمر يتضح منه كيف تمكنت حكومتان - هما إيطاليا والنمسا - من إزالة التوترات الناشئة عن مظالم الأقليات وادعاءات الإقصاء والتمييز والنزاعات سلمياً عبر سنوات من المفاوضات وعملية الحوار، ومن حماية حقوق الأقليات.

54- ويمكن اعتبار الزيادة التي تكاد تكون مطردة في مشاركة الأقليات في الأمم المتحدة والمحافل الإقليمية علامة إيجابية أخرى، فقبل الجائحة، تجاوز عدد المشاركين في المنتدى المعني بقضايا الأقليات 600 مشارك في السنوات الأخيرة، وسجلت آخر دورة للمنتدى في عام 2022 هذا العدد، على الرغم من عقبات السفر التي كانت لا تزال قائمة أمام بعض الأقليات خارج أوروبا الغربية. وخلال السنوات الأربع منذ عام 2019، شارك في المنتديات الإقليمية نحو 1 617 مشاركاً، بما في ذلك 68 دولة مختلفة حضرت في 107 مناسبات وقدمت 676 توصية. وعلى الصعيد الإقليمي، يمكن تقسيم هذا العدد على النحو التالي: أوروبا وآسيا الوسطى، 615 مشاركاً و51 دولة (عُقدت أربعة منتديات إقليمية)؛ آسيا والمحيط الهادئ، 419 مشاركاً و24 دولة (عُقدت أربعة منتديات إقليمية)؛ أفريقيا والشرق الأوسط، 350 مشاركاً و13 دولة (عُقدت ثلاثة منتديات إقليمية)؛ والأمريكتين، 233 مشاركاً و19 دولة (عُقدت منتديان إقليميان).

55- إن مشاركة المندوبين الواسعة والمتزايدة في المنتدى المعني بقضايا الأقليات في جنيف والمشاركة الإقليمية وتعبئة الأقليات - والدول - عندما تتاح لهم إمكانية أكبر وفرص أوسع للمشاركة في مجالات اهتمامهم في المنتديات الإقليمية، فضلاً عن الرسائل والطلبات المتكررة المقممة إلى المقرر الخاص في أنشطته في مجالي التوعية والاتصالات، كلها عوامل تؤكد الحاجة إلى زيادة مشاركة الأمم المتحدة.

56- ويمكن النظر إلى نجاح المنتديات الإقليمية ومساهماتها بحسبانها تطوراً إيجابياً من شأنه يساهم في تجديد الزخم والتعبئة، لا سيما عندما يقترن ذلك باعتراف مؤسسي في الأمم المتحدة. وكان الحدث الرفيع المستوى الذي نظمته الجمعية العامة في 21 أيلول/سبتمبر 2022 للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان لحظة مهمة لأنه أقر بأهمية حماية حقوق الأقليات وأشار إلى الحاجة إلى زخم جديد.

57- وتكاد تكون الرسائل المستمع إليها والآراء المنقولة تتخذ منحى عالمياً يتمثل في: أن الحالة العامة في الأمم المتحدة تقارب حالة "الإهمال والتقاعد عن العمل" وأن المنتدى المعني بقضايا الأقليات مهم ولكنه غير كاف لأن مدة انعقاده تقتصر على يومين فحسب وهو يتلقى تمويلاً ضئيلاً، إن لم يكن معدوماً، مقارنة بتمويل الفئات المهمشة الأخرى في الأمم المتحدة.

58- وفي الوقت نفسه، علق الكثيرون على مدى تخلف الأقليات عن ركب المجموعات الأخرى في الأمم المتحدة التي تحميها معاهدات أو لديها صناديق تبرعات أو منتديات دائمة، بل وأكثر من ذلك بكثير، بيد أنض ذلك لم يثر ضغينة بل نظر إليه البعض نظرة إيجابية.

59- وكثيراً ما يشار إلى إقامة منتديات دائمة للشعوب الأصلية والسكان المنحدرين من أصل أفريقي وإنشاء صناديق أو معاهدات تبرعات للمجموعات العديدة الأخرى التي يجب تعميم حقوقها على أنها خطوات إيجابية تبين أن الأمم المتحدة يمكنها، بل ويجب عليها، أن تفعل أكثر من ذلك بكثير، كما أقر بذلك الأمين العام نفسه.

60- وفي 21 أيلول/سبتمبر 2022، تحدث الأمين العام، في الحدث الرفيع المستوى الذي عُقد في الجمعية العامة للاحتفال بالذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان، عن ثلاث حقائق أساسية منصوص عليها فيه، وهي: أن حقوق الأقليات هي حقوق إنسان وأن حماية الأقليات جزء أصيل في مهمة الأمم المتحدة وأن النهوض بهذه الحقوق أمر حيوي لتعزيز الاستقرار السياسي والاجتماعي ومنع نشوب النزاعات داخل البلدان وفيما بينها. واختتم الأمين العام كلمته قاطعاً الوعد بأن يكون الاحتفال حافزاً للعمل والعمل معاً لجعل الإعلان حقيقة واقعة بالنسبة للأقليات في كل مكان وحماية المجتمعات المحلية وإتاحة الفرصة لسماع صوتها ومنع نشوب النزاعات وضمان المساواة وتعزيز المساواة وتبني التنوع ووضع حقوق الإنسان في صلب جهود منظومة الأمم المتحدة. وهذا هو حقاً ما طالبت به أيضاً معظم الأقليات في السنوات الأخيرة في المنتدى المعني بقضايا الأقليات والمحافل الإقليمية المعنية بالأقليات وفي التقارير والرسائل المقدمة إلى المقرر الخاص. والفرق الرئيسي هو أنها ذهبت إلى أبعد من ذلك وقدمت توصيات ومقترحات ملموسة للعمل ظهرت أيضاً في معظم توصيات المقرر الخاص نفسه كجزء من تقريره المواضيعي بشأن السبل الكفيلة بالمضي قدماً في الاعتراف بحقوق الأقليات وحمايتها في الأمم المتحدة - وجعل الإعلان حقيقة واقعة للأقليات في كل مكان، كما حثَّ على ذلك الأمين العام نفسه.

61- ويتبين من دراسة مئات التوصيات الصادرة عن المحافل الإقليمية ومحافل الأمم المتحدة أنها تتفق بوجه عام على السبل الكفيلة بجعل الإعلان حقيقة واقعة بالنسبة للأقليات في كل مكان. ومن الملفت للانتظار أن مقترحات عمل مماثلة لتوفير حماية أفضل لطوائف الأقليات وإتاحة الفرص لإسماع أصواتها ومنع نشوب النزاعات بتعزيز المساواة وتبني التنوع، وفي المقام الأول، وضع حقوق الإنسان في صميم ما تقوم به الأمم المتحدة، تُقدم مراراً وتكراراً، في جميع المناطق.

62- وعلى الصعيد العالمي، تميل هذه التوصيات إلى أن تكون موجهة نحو ما يلي: (أ) تعزيز حماية قانونية أفضل وأقوى من الناحية الموضوعية لحقوق الإنسان للأقليات؛ (ب) تعميم مراعاة حقوق الأقليات في الأمم المتحدة نفسها؛ (ج) إتاحة الأدوات والوسائل اللازمة لزيادة حضور المجتمع المدني وإظهار وجوده وإبراز دوره في الأمم المتحدة، على غرار ما عليه الحال بشكل متزايد بالنسبة للفئات المهمشة الأخرى.

63- والمسائل التي يمكن ذكرها أكثر من أن يسعها هذا التقرير المواضيعي. بيد أن معظم توصيات المنتديات الإقليمية ومنتديات الأمم المتحدة يمكن الاطلاع عليها على الإنترنت⁽²⁷⁾. أما توصيات المنتدى المعني بقضايا الأقليات فيمكن الاطلاع عليها على الصفحة الشبكية للولاية⁽²⁸⁾، مع إتاحة أداة بحث ملائمة أيضاً لتيسير المشاورات⁽²⁹⁾.

(27) انظر www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues

(28) انظر www.ohchr.org/en/hrc-subsiary-bodies/minority-issues-forum

(29) انظر www.minorityforum.info

64- وكان المطالب الرئيسي، بل والعالمى والمتكرر دائماً، هو الدعوة إلى وضع معاهدة للاعتراف بحقوق الإنسان للأقليات وحمايتها على نحو أفضل تشمل آلية للتنفيذ وآليات أكثر ابتكاراً وغير تصادمية لإشراك الدول ومساعدتها على نحو بناء على الامتثال لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان فيما يتعلق بالأقليات. وفحوى الاقتراح أن الوقت قد حان لكي تمضي الأمم المتحدة قدماً وتثبت أن حماية الأقليات جزء أصيل من مهمتها وأن النهوض بتلك الحقوق أمر حيوي لتعزيز الاستقرار السياسي والاجتماعي ومنع نشوب النزاعات داخل البلدان وفيما بينها.

65- وتضمن العديد من الرسائل المقدمة إلى المقرر الخاص، بل والتوصيات المقدمة في المنتديات الإقليمية والمنتدى المعنى بقضايا الأقليات، نداءات موجهة إلى الأمم المتحدة للشروع في عملية، مثل صياغة معاهدة، بحسبان ذلك مجالاً مشروعاً للتعاون الدولي في مناخ تهيّرت فيه الحماية الدولية لحقوق الأقليات. ولئن لم يكن هذا الاقتراح جديداً، فإنه بلا شك أصبح أعلى صوتاً مع تقاوم حالة الأقليات في أجزاء كثيرة من العالم، وهو يتكرر باستمرار ويتم التأكيد عليه كفكرة حان أوان تنفيذها⁽³⁰⁾.

66- وكانت المشاورات التي أجراها المقرر الخاص مستمرة في عام 2022 مع العديد من ممثلي الأقليات والخبراء ومنظمات المجتمع المدني للأقليات، على الرغم من أن هذه المشاورات كانت على نحو ما متواصلة جنباً إلى جنب مع المنتديات الإقليمية ومنتديات الأمم المتحدة منذ عام 2019. ونتيجة لذلك، رأى معظمهم أن هذا التقرير ينبغي أن يكون حافزاً للعمل معاً لجعل الإعلان حقيقة واقعة بالنسبة للأقليات في كل مكان. ونتيجة لذلك، وتجسيدا للتوصية المركزية العالمية في هذا الصدد، يقدم المقرر الخاص اقتراحاً لمشروع معاهدة عالمية بشأن الأقليات، كفكرة حان وقت تنفيذها على أمل أن تشرع الأمم المتحدة في عملية يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى صك ملزم قانوناً⁽³¹⁾.

67- وتستند التوصيات الرئيسية الأخرى الواردة في هذا التقرير المواضيعي إلى تحليل توصيات المنتديات الإقليمية ومنتديات الأمم المتحدة والمساهمات المقدمة استجابة للدعوة إلى تقديم مساهمات إلى المقرر الخاص، وغير ذلك من المشاورات.

سادساً - التوصيات

68- يدعو المقرر الخاص الدول ومجلس حقوق الإنسان والأمم المتحدة إلى الشروع في عملية لوضع صك ملزم قانوناً بشأن حماية حقوق الأقليات، يستلهم مشروع المعاهدة الذي اقترحه المقرر الخاص⁽³²⁾ ويغطي بعضاً من أهم مجالات حقوق الإنسان والاهتمام المتعلقة بالأقليات القومية أو الإثنية، والأقليات الدينية أو العقائدية واللغوية، فضلاً عن نهج جديدة مبتكرة وبناءة لمساعدة الدول على الامتثال لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وينبغي أن يساعد هذا الصك على سد الثغرات التي تشوب حماية الحقوق الجوهرية للأقليات، مثل حقوق المواطنة والحقوق الاقتصادية، ومن بينها تلك المتعلقة بالأراضي، مع التركيز على التنمية المستدامة والشاملة لمناطق الأقليات وعلى حماية البيئة الطبيعية والحق في المشاركة في صنع القرار الذي يجب أن يعبر عن ممارسة الدول القائمة فيما يتعلق بقواعد الحكم الذاتي وأخيراً وليس آخراً، حقوق الأقليات الدينية أو العقائدية. وينبغي أن يسعى هذا الصك أيضاً إلى توضيح نطاق الحماية الدولية للأقليات ويركز على إدراج الجماعات القائمة على

(30) A/77/246، الفقرة 71.

(31) يمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي -A-HRC-Annex I-2023-01/sites/default/files/52-27_0.docx

(32) المرجع نفسه.

الطوائف والنسب، وأن يُكيف ليتناسب، على وجه الخصوص، مع الأقليات التي لها تاريخ مثير للأسى من الإقصاء، مثل الداليت والروما وأقليات المهاجرين.

69- ويوصي المقرر الخاص بإصدار مذكرة إرشادية جديدة لتفعيل المذكرة الإرشادية للأمين العام بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات، إعمالاً لتنفيذ تعميم حقوق الأقليات في جميع ركائز الأمم المتحدة وأنشطتها وإدماجها فيها. ويحث المقرر الخاص أيضاً منظومة الأمم المتحدة على إعادة تنشيط وتنفيذ إدماج حقوق الأقليات في عملها على الصعد العالمي والإقليمي والقطري.

70- ويدعو المقرر الخاص أيضاً الدول ومجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة إلى إنشاء محفل دائم للأقليات لتحسين قدرة الأمم المتحدة على التصدي للمشاكل التي تواجه الأقليات بفعالية. وتمشياً مع السوابق المتمثلة في المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية والمنتدى الدائم المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي، ينبغي أن يتألف المنتدى الجديد من ممثلي مجموعات الأقليات، مع مراعاة التنوع والتوازن الإقليمي والتكافؤ بين الجنسين، للعمل بصفتهم الشخصية كخبراء. وينبغي أن يجتمع المحفل الدائم بالتناوب في نيويورك وجنيف، بالتنسيق مع آليات حقوق الإنسان والأمن التابعة للأمم المتحدة. وينبغي إنشاؤه إلى جانب صندوق تبرعات داعم يتألف من منظمات ومؤسسات وأشخاص يمثلون الأقليات في جميع أنحاء العالم. ومن شأن ذلك أن يزيد من تعزيز مشاركة الأقليات والمؤسسات والمنظمات التي تتكلم باسم هذه الأقليات في اجتماعات هيئات الأمم المتحدة بشأن القضايا التي تمسها.

71- ويوصي المقرر الخاص بأن تعتمد الجمعية العامة يوماً، أو سنة، أو عقداً دولياً للأقليات حتى تتمكن الأمم المتحدة والمجتمع الدولي من الاحتفال رسمياً بمساهمات الأقليات على الصعيدين الوطني والعالمي وتوجيه الانتباه إلى ضرورة التصدي لتهميش الأقليات في جميع أنحاء العالم، وتشجيع الاهتمام والعمل من أجل تعزيز فهم حقوق الإنسان الخاصة بها وحمايتها.

72- ويدعو المقرر الخاص الدول والأمم المتحدة ومجلس حقوق الإنسان إلى تعزيز المحفل المعني بقضايا الأقليات بزيادة عدد الأيام التي يجتمع فيها وتمويل عملياته، وإضفاء بعد متعدد القطاعات على دوراته. وينبغي أن يشمل ذلك الدعم والموارد اللازمة لتنظيم المنتديات الإقليمية.

73- ويحث المقرر الخاص الأمم المتحدة على تعميم مجموعة أدوات #Faith4Rights وإدراجها في تدريب موظفي الأمم المتحدة، حسب الاقتضاء، ولا سيما في عملها على الصعد العالمي والإقليمي والقطري، ولا سيما الوحدة التدريبية رقم 6 المتعلقة بالأقليات.

74- ويدعو المقرر الخاص الوكالات المتخصصة وغيرها من كيانات منظومة الأمم المتحدة إلى المساهمة في الأعمال الكاملة للحقوق والمبادئ المنصوص عليها في إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، كل في مجال اختصاصه، وفقاً للمادة 9 منه، بسبل من بينها وضع مواد وبرامج تدريبية بشأن حقوق الأقليات، بما في ذلك باللغات ذات الصلة، بمشاركة وتعاون فعالين من منظمات الأقليات وممثليها.

75- ويدعو المقرر الخاص الدول والوكالات المتخصصة وغيرها من كيانات منظومة الأمم المتحدة إلى الإحاطة علماً بالموارد والخبرات المفيدة في مجال منع نشوب النزاعات وحماية حقوق الأقليات التي تنتجها مراكز مثل معهد جزر ألاند للسلام ومعهد حقوق الأقليات التابع لأكاديمية بولزانو الأوروبية والنظر في هذه الموارد والخبرات ذات الصلة، وكذلك المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية والتوصيات والمبادئ التوجيهية ذات الصلة.

76- ويحث المقرر الخاص المفوضية السامية لحقوق الإنسان وكيانات الأمم المتحدة الأخرى على تحديث إرشاداتها وسياساتها ووثائقها الأخرى لتعبر عن أحدث فهم لحقوق الأقليات ولتطورها ويشمل ذلك

تعريف الفئات المختلفة من الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية التي قدمها المقرر الخاص في تقريره المواضيعي لعامي 2019 و2020 إلى الجمعية العامة⁽³³⁾.

77- ويوصي المقرر الخاص بأن تدمج حماية الأقليات في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة حتى لا تتخلف مجموعات الأقليات عن الركب. وينبغي أن تقيس تقارير الاستعراض الوطني الطوعي بشكل منهجي التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة لمجتمعات الأقليات.

78- ويشجع المقرر الخاص شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات على التواصل بقوة أكبر مع المنتدى المعني بقضايا الأقليات، بوسائل من بينها تقديم تقارير إلى المنتدى عن الأنشطة المتصلة بالأقليات التي تضطلع بها كل وكالة من وكالات الأمم المتحدة.

79- ويدعو المقرر الخاص مكاتب الأمم المتحدة القطرية والإقليمية إلى إنشاء وظيفة موظف معني بحقوق الإنسان للأقليات لإسداء المشورة في تنفيذ وتعميم إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية في منظومة الأمم المتحدة وتعزيز هذا التنفيذ ورصده.

80- ويوصي المقرر الخاص بأن تصدر الأمم المتحدة مبادئ توجيهية منفصلة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتوفير إرشادات محددة بشأن حماية حقوق الإنسان للأقليات وتعزيزها.

81- ويكرر المقرر الخاص دعوته الجمعية العامة إلى اعتماد قرار بشأن تعزيز مشاركة ممثلي الأقليات ومؤسساتها في اجتماعات هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بشأن القضايا التي تمس هذه الأقليات، استناداً إلى قرار مماثل يتعلق بالشعوب الأصلية⁽³⁴⁾؛ وبالمثل، إدراج مشاورات مع مجموعات الأقليات وتقرير من الأمين العام ومؤتمر عالمي للأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات⁽³⁵⁾.

(33) A/74/160 وA/75/211.

(34) قرار الجمعية العامة 3211/71.

(35) A/77/246، الفقرة 77.