E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2000/10
19 July 2000

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الثانية والخمسون

البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت

منع التمييز ضد الأقليات وحمايتها

ورقة عمل عن العلاقة والتمييز بين حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحقوق الشعوب الأصلية

مقدمة

١- قررت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، في القرار ١٩٩٩/٢٣ (الفقرة ٤)، تكليف السيدة إيريكا إيرين دايس والسيد أسبيورن إيدي بإعداد ورقة عمل، دون أن تترتب على ذلك آثار مالية، عن العلاقة والتمييز بين حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحقوق الشعوب الأصلية، لتقديمها إلى الدورة المقبلة لكل من الفريق العامل المعني بالأقليات والفريق العامل المعني بالسكان الأصليين وإلى اللجنة الفرعية في دورتها الثانية والخمسين.

أولاً – ورقة من إعداد أسبيورن إيدي

فئات الحقوق: بعض الملاحظات الأولية

٢- في حين تتناول هذه الورقة حقوق الأقليات والشعوب الأصلية تحديداً، فمن المفيد وضعها في سياق أوسع، علماً بأن هناك أربع مجموعات من الحقوق تتصل بهذا الموضوع:

(أ) حقوق الإنسان العامة التي يحق لكل شخص التمتع بها، وهي الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمفصلة في صكوك لاحقة، مثل العهدين الدوليين لعام ١٩٦٦. وجميعها حقوق فردية؛

(ب) الحقوق الإضافية الخاصة بالأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية، والمنصوص عليها في المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (إعلان حقوق الأقليات)، وفي عدد من الصكوك الإقليمية التي تتناول حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات. وهي منصوص عليها باعتبارها حقوق أشخاص وبالتالي فهي حقوق فردية. ومع ذلك فإن على الدول بعض الواجبات تجاه الأقليات بصفتها الجماعية؛

(ج) الحقوق الخاصة بالشعوب الأصلية وأفراد الشعوب الأصلية، المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (رقم ١٦٩)، وفي مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية – إذا ومتى اعتمد – الذي اعتمده الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين في عام ١٩٩٣ والمعروض حالياً على لجنة حقوق الإنسان. وهي في معظمها حقوق مجموعات ("شعوب") وبالتالي فهي حقوق جماعية؛

(د) حقوق الشعوب كما هو منصوص عليها في المادة ١ المشتركة من العهدين الدوليين لعام ١٩٦٦، وهي حقوق جماعية فقط.

أوجه التشابه والاختلاف بين فئات الحقوق

٣- الفئة (أ) – إن حقوق الإنسان العامة، كما ترد في الإعلان العالمي وكما هي مفصلة في صكوك أخرى، هي حقوق إنسان فردية ويمكن لأي شخص أن يطالب بها، بما في ذلك الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات والشعوب الأصلية وغيرها من الشعوب. وهي تمثل أساس نظام حقوق الإنسان. وهي تقوم على المبدأين الأساسيين المنصوص عليهما في الإعلان العالمي: المادة ١ (يولد جميع الناس أحراراً وهم متساوون في الكرامة والحقوق) والمادة ٢ (لكل إنسان حق في التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، كالتمييز

بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً كان أم غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد أو أي وضع آخر). وتشمل الحقوق الفردية الحق في سلامة الشخص، والحق في حرية العمل، والحق في المحاكمة حسب الأصول المرعية والحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ووظيفتها الرئيسية هي ضمان الاندماج الاجتماعي في ظل ظروف من المساواة في الكرامة.

٤- الفئة (ب) - إن حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات هي حقوق تبني على الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الإعلان العالمي، وتضيف إليها. وتعبر عن ذلك الفقرة ٢ من المادة ٨ من الإعلان بالكلمات التالية: "لا تخل ممارسة الحقوق المبينة في هذا الإعلان بتمتع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً".

٥- وتشمل حقوق المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية حقهم في التمتع بثقافتهم الخاصة، واعتناق وممارسة شعائر دينهم، واستخدام لغتهم الخاصة، سراً وعلانية، وذلك بحرية ودون تدخل (المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والفقرة ١ من المادة ٢ من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات)؛ والحق في المشاركة الفعالة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة (الفقرة ٢ من المادة ٢ من إعلان حقوق الأقليات)، والحق في المشاركة الفعالة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائماً، في القرارات المتعلقة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها (المرجع نفسه، الفقرة ٣ من المادة ٢)؛ والحق في إنشاء الرابطات الخاصة بهم والحفاظ على استمرارها (المرجع نفسه، الفقرة ٤ من المادة ٢)؛ والحق في أن يقيموا ويحافظوا على استمرار اتصالات حرة وسلمية مع سائر أفراد جماعتهم ومع الأشخاص المنتمين إلى أقليات أخرى، وكذلك اتصالات عبر الحدود مع مواطني الدول الأخرى الذين تربطهم بهم صلات قومية أو إثنية وصلات دينية أو لغوية (المرجع نفسه، الفقرة ٥ من المادة ٢). ويجوز للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة هذه الحقوق، بصفة فردية وكذلك بالاشتراك مع سائر أفراد جماعتهم، دون أي تمييز، ولا يجوز أن ينتج عن ممارسة الحقوق المبينة في هذا الإعلان أو عدم ممارستها إلحاق أية أضرار بالأشخاص المنتمين إلى أقليات (المرجع نفسه، المادة ٣).

٦- الفئة (ج) - تنص الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية على الحقوق الخاصة بالشعوب الأصلية وأعضاء الشعوب الأصلية[١]. وتُقْتَرح حقوق أبعد مدى في مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية الذي قدمته اللجنة الفرعية إلى لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٤ والذي يجري النظر فيه حالياً لاحتمال اعتماده مستقبلاً من قبل الجمعية العامة.

٧- ويعترف كل من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ ومشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية بالأسس التي تستند إليها حقوق الإنسان الفردية. وينص مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية في المادة ١ منه

على أن من حق الشعوب الأصلية أن تتمتع تمتعاً كاملاً وفعالاً بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويرد حكم مشابه في المادة ٣ من اتفاقية منظمة العمل الدولية.

٨- إن الحقوق الخاصة بالشعوب الأصلية الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية ومشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية تختلف اختلافاً كبيراً عن الحقوق المنصوص عليها في إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات. ولعل أفضل توضيح لهذا الاختلاف هو على النحو التالي: فبينما يهدف إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وغيره من الصكوك المتعلقة بالأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات إلى تأمين حيز للتعددية في إطار التجمع، فإن المقصود بالصكوك المتعلقة بالشعوب الأصلية هو إتاحة التمتع بدرج عالية من التنمية المستقلة ذاتياً. في حين أن إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات يشدّد تشديداً كبيراً على المشاركة الفعالة في المجتمع الأوسع الذي تشكل الأقلية جزءاً منه (الفقرتان ٢ و٣ من المادة ٢)، فإن الأحكام المتعلقة بالشعوب الأصلية تسعى إلى إعطاء سلطة لهذه الشعوب كيما يمكنها أن تتخذ بنفسها القرارات الخاصة بها (على سبيل المثال المادتان ٧ و٨ من الاتفاقية رقم ١٦٩، والمواد ٤ و٢٣ و٣١ من مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية). والحق في المشاركة في المجتمع الأوسع، قد أعطي في مشروع الإعلان أهمية ثانوية، وعُبر عنه باعتباره حقاً اختيارياً. فمن حق الشعوب الأصلية المشاركة على نحو كامل، **إذا اختارت ذلك**، من خلال الإجراءات التي تحددها بنفسها، في وضع التدابير التشريعية أو الإدارية التي يمكن أن تؤثر عليها (مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية، المادتان ١٩ و٢٠). وينبغي أن يكون من المفترض ضمناً أن المشاركة في المجتمع الأوسع لا تكون ضرورية عندما يكون للشعوب الأصلية السلطة الكاملة في أن تتخذ بنفسها القرارات الخاصة بها. والافتراض الذي يستند إليه هذا الحكم هو أن المشاركة في المجتمع الأوسع لا تكون ضرورية عندما تتمتع هذه الشعوب بسلطة كاملة تمكنها من أن تتخذ بنفسها القرارات ذات الصلة بها.

٩- ويرتبط بهذه النقطة ارتباطاً وثيقاً الاختلاف فيما يتعلق بالحق في الأرض والحق في الموارد الطبيعية. فإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات لا ينص على هذين الحقين، في حين أنهما عنصران أساسيان في اتفاقية منظمة العمل الدولية (المواد ١٣-١٩) وفي مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية (المواد ٢٥-٣٠). وهناك أمثلة أخرى يمكن ذكرها لشرح الاختلاف الأساسي بين مضمون حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات وحقوق الشعوب الأصلية. ويتصل ذلك الاختلاف منطقياً بنقطة أساسية هي أن الصكوك الخاصة بحقوق الأقليات تشير إلى حقوق الأشخاص (الفردية)، بينما تشير الصكوك الخاصة بالشعوب الأصلية إلى حقوق الشعوب.

١٠- الفئة (د)- ما هي العلاقة بين حقوق الأقليات وحقوق الشعوب الأصلية، من ناحية، وحق الشعوب في تقرير مصيرها المنصوص عليه في المادة ١ المشتركة بين العهدين الدوليين لعام ١٩٦٦، من ناحية أخرى؟ ففيما

يتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، فإن الإجابة بسيطة: لا تنص الصكوك ذات الصلة على حق لمجموعة (أو حق جماعي) في تقرير المصير. ذلك أن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات هي حقوق فردية، حتى وإن لم يكن من الممكن في معظم الحالات التمتع بها إلا بالاشتراك مع آخرين. ومع ذلك، فإن واجبات الدولة في حماية هوية الأقليات يمكن أن تشمل واجباً قبول درجة من الاستقلال الذاتي غير الإقليمي فيما يتصل بالشؤون الدينية أو اللغوية أو الشؤون الثقافية الأوسع، وتشجيع الظروف المواتية لذلك. ويمكن تسهيل المشاركة الفعالة من جانب الأقليات من خلال تفويض السلطة الإقليمية على أُسس ديمقراطية، لا إثنية، ولكن صكوك حقوق الأقليات ذات الصلة لا تفرض واجباً على الدول بتفويض السلطة على أساس إقليمي.

١١- أما مسألة حقوق الشعوب الأصلية فهي محل نقاش حالياً. فهل هي "شعوب" بمعنى المادة ١ المشتركة بين العهدين الدوليين؟ وإذا كان الأمر كذلك، فينبغي أن يكون من حقها أن تقرر بحرية وضعها السياسي وأن تسعى بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأن تتصرف بحرية في ثرواتها ومواردها الطبيعية لتحقيق غاياتها، مع عدم الإخلال بأي التزامات تنشأ عن التعاون الاقتصادي الدولي، وتستند إلى مبدأ المنفعة المتبادلة والقانون الدولي.

١٢- وما زال الجدال مستمراً بشأن هذه المسألة. ففي حين تستخدم الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية مصطلح "الشعوب"، فهي تؤكد في الفقرة ٣ من المادة ١ على أن استخدام هذا المصطلح لا ينبغي أن يفسر على أن له أي آثار فيما يتعلق بالحقوق التي قد تكون مرتبطة بهذا المصطلح بموجب القانون الدولي. ومن الواضح تماماً أن الهدف من ذلك هو منع استخدام كلمة "الشعب" كمبرر للمطالبة بانفصال إقليمي. أما مشروع إعلان حقوق الشعوب الأصلية فيذهب أبعد من ذلك بكثير فهو يقترح في المادة ٣ منه أن يكون من حق الشعوب الأصلية تقرير مصيرها، وأن يكون من حقها، بموجب هذا الحق، أن تقرر بحرية وضعها السياسي وأن تسعى بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتعتبر هذه الصيغة، التي تستند إلى المادة ١ المشتركة بين العهدين الدوليين، أحد العناصر الأكثر إثارة للجدل في مشروع الإعلان. وما برحت هذه الصيغة تناقش منذ أن قُدم المشروع إلى لجنة حقوق الإنسان.

١٣- وقد دار نقاش طويل خلال الدورة الأخيرة للفريق العامل التابع للجنة والذي أُنشئ للنظر في مشروع الإعلان[٢]. إذ دعا ممثلو مجموعات الشعوب الأصلية إلى إقرار الحق الكامل في تقرير المصير، وإن كان ذلك لا يعني بالضرورة أن يستخدم هذا الحق للانفصال عن الدولة التي يشكلون حالياً جزءاً منها. أما ممثلو الحكومات فإما عارضوا إدراج حق تقرير المصير في المشروع أو سعوا إلى إعطائه معنى يكون محدوداً بقدر أكبر من المعنى الذي أُعطي لهذا الحق في سياق إزالة الاستعمار.

١٤- وتجري حالياً مناقشة مفهومين منقحين للحق في تقرير المصير، يتعلق أحدهما بما يسمى تقرير المصير "داخلياً"، وهو يشير أساساً إلى الحق في حكم ديمقراطي فعال في إطار الدولة، مما يتيح للسكان ككل تقرير وضعهم السياسي والسعي إلى تحقيق تنميتهم. أما المفهوم الآخر فيهدف إلى جعل الحق في تقرير المصير يعادل درجة ما، غير محددة، من الاستقلال الذاتي في إطار الدولة ذات السيادة.

١٥- وينبغي، من الناحية المفاهيمية، وكذلك في الممارسة العملية، إبقاء الاستقلال الذاتي الإقليمي منفصلاً عن الاستقلال الذاتي الثقافي. وينبغي مناقشة الفوائد والمخاطر التي ينطوي عليها كل منهما. وبوجه عام، من الصعب قبول مبدأ استقلال اقليمي يستند حصراً إلى معايير إثنية فذلك يتعارض مع المبدأين الأساسيين المتمثلين في المساواة وعدم التمييز بين الأفراد لأسباب عنصرية أو إثنية. وهناك، من ناحية أخرى، حجج قوية تؤيد أشكال الاستقلال الثقافي التي تتيح الحفاظ على هوية المجموعات. أما فيما يتعلق بالشعوب الأصلية، فإن الحفاظ على الاستقلال الثقافي يقتضي درجة كبيرة من الإدارة الذاتية والسيطرة على الأرض وغيرها من الموارد الطبيعية. وهذا يتطلب درجة معينة من الاستقلال الذاتي الإقليمي. ومع ذلك، فإن من الصعب تحديد نطاق هذا الاستقلال الذاتي وحدوده، سواء من الناحية النظرية أو من ناحية الممارسة العملية في حالات محددة.

١٦- وأياً كان الموقف الذي يمكن للمرء أن يتخذه إزاء هذا الموضوع الذي يرجح أن يظل محل جدال لفترة من الوقت، فإن من الواضح أن مشكلة تقرير المصير لا تنشأ فيما يتعلق بإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، ذلك لأن هذا الإعلان لا يحد ولا يوسع من نطاق الحقوق التي يمكن أن تتمتع بها الشعوب بموجب أجزاء أخرى من القانون الدولي. ولا يمكن تفسير الحقوق الواردة في الإعلان باعتبارها تسمح بأي نشاط يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، بما في ذلك السلامة الإقليمية للدول[٣].

المستفيدون من فئات الحقوق الأربع

١٧- من حق كل فرد، بما في ذلك أي شخص ينتمي إلى أقلية أو مجموعة من السكان الأصليين، التمتع بحقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي، ويمكنه أن يطالب بها أي سلطة تمارس ولاية عليه. وإذا كانت مجموعات الأقليات أو السكان الأصليين تتمتع بدرجة من الحكم الذاتي، تكون سلطاتها ملزمة أيضاً باحترام حقوق الإنسان العالمية وحمايتها في إطار ولاياتها.

١٨- والحقوق الخاصة بالأقليات هي حقوق يمكن أن يطالب بها الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو إثنية أو لغوية أو دينية، وكذلك الأشخاص الذين ينتمون إلى الشعوب الأصلية. وهذا ما تقره ممارسة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٩- أما حقوق الشعوب الأصلية التي لا ترد في إطار القانون الدولي الحالي إلا في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، فلا يمكن أن يطالب بها إلا الأشخاص الذين ينتمون إلى الشعوب الأصلية أو ممثلوهم. ولا يجوز لأعضاء الأقليات من غير الشعوب الأصلية المطالبة بالحقوق الواردة في هذه الاتفاقية.

٢٠- وتعرف اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ في المادة ١(ب) منها الشعوب الأصلية بأنها "الشعوب في البلدان المستقلة التي تعتبر شعوباً أصلية بسبب تحدرها من أصل السكان الذين كانوا يقطنون البلد أو إقليماً جغرافياً ينتمي إليه البلد وقت غزو أو استعمار الدولة أو وقت رسم حدودها الحالية، والتي، أياً كان مركزها القانوني، لا تزال تحتفظ ببعض أو بكامل نظمها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية الخاصة بها".

٢١- ولم يُتوصل بعد إلى توافق في الآراء حول الجماعات المستفيدة من الحق في تقرير المصير بموجب المادة ١. وهناك اتفاق عام على أن هذا الحق ينطبق على سكان الأراضي التي لا تتمتع بحكم ذاتي كما حددتها هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة، وعلى السكان الذين يعيشون في الأراضي المحتلة. وهو ينطبق أيضاً على سكان الدول ذات السيادة ككل. وفيما عدا هذه الفئات، ما زال هناك خلاف في وجهات النظر القانونية.

ملاحظات ختامية

٢٢- لقد نشأ مسار مزدوج في وضع معايير الأمم المتحدة فيما يتعلق بالأقليات والشعوب الأصلية.

٢٣- وإن لحقوق الإنسان العامة وظيفة إدماجية مميزة. وتصاغ حقوق الأقليات باعتبارها حقوقاً يجب أن يتمتع بها الأفراد للمحافظة على هوية مجموعتهم المنفصلة في إطار عملية الاندماج. وكثيراً ما تكون للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات عدة هويات ويشتركون بنشاط في العمل المشترك. ومن ناحية أخرى، تنزع حقوق الشعوب الأصلية إلى دعم وتعزيز انفصال هذه الشعوب عن غيرها من المجموعات في المجتمع. والافتراض الذي يستند إليه ذلك هو أن الأشخاص المنتمين إلى الشعوب الأصلية تكون لهم هوية أصلية مهيمنة وأنهم يشتركون بقدر أقل في العمل المشترك.

٢٤- إن ما يؤخذ في الاعتبار عادة لتمييز الشعوب الأصلية عن غيرها من المجموعات هو سبق استيطانها في الأراضي التي تعيش فيها، فضلاً عن محافظتها على ثقافة متميزة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بطرقها الخاصة في استخدام الأرض والموارد الطبيعية.

٢٥- ولكن جدوى إجراء تمييز واضح بين الأقليات والشعوب الأصلية هي أمر قابل للنقاش. ولقد لعبت اللجنة الفرعية، بما في ذلك صاحبا هاتين الورقتين، دوراً رئيسياً في الفصل بين المسارين. وربما حان الوقت كيما تراجع اللجنة الفرعية هذه المسألة من جديد. وأحد الأسئلة التي تُثار هو ما إذا كان لهذا التمييز أهمية عالمية. ولقد قيل إن

النهج المتبع إزاء صياغة **حقوق للأقليات** قد تأثر أساساً بالتجربة الأوروبية ومن ثم فهو أوروبي النزعة إلى حد كبير، في حين أن النهج المتبع إزاء صياغة **حقوق للشعوب الأصلية** قد تأثر بصفة رئيسية بالتطورات في الأمريكيتين ومنطقة المحيط الهادئ "مبدأ المياه الزرقاء"[٤]، ومن ثم فهو أمريكي النزعة[٥]. وربما كان هذا التمييز أقل جدوى بكثير بالنسبة لوضع المعايير فيما يتعلق بتناول قضايا مختلف المجموعات في آسيا وأفريقيا.

٢٦- ومن الأسئلة الأخرى ما إذا كان ينبغي معاملة جميع الأقليات والشعوب الأصلية المعاملة نفسها، أو ما إذا كان ينبغي أن تكون هناك تفرقة في المعاملة فيما بين مجموعات الأقليات وكذلك فيما بين مجموعات الشعوب الأصلية. ففيما يتعلق بالأشخاص الذين ينتمون إلى شعب أصلي وممن هاجروا إلى مناطق حضرية، فإن المحافظة على هويتهم المتميزة ربما يجب أن تكون مقترنة بالاندماج على أساس المساواة ضمن المدينة. وبالمثل، فإن احتياجات الأقليات التي تعيش متجمعة وربما تشكل أغلبية في منطقة معينة من البلد، تختلف تماماً عن احتياجات الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات ويعيشون مشتتين، معظمهم في مدن يختلط فيها أشخاص ينحدرون من أصول إثنية مختلفة وعديدة.

ثانياً- ورقة من إعداد إيريكا - إيرين دايس

٢٧- إنني إذ قبلت الاضطلاع بمهمة إعداد ورقة عمل بالاشتراك مع السيد إيدي عن العلاقة والتمييز بين حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحقوق الشعوب الأصلية، أود قبل كل شيء أن أعرب عن تقديري للورقة الممتازة والشاملة التي أعدها السيد إيدي والتي تمثل الجزء الأول من ورقة العمل هذه وكذلك لأعمال عدد من فقهاء القانون الآخرين والهيئات المختصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الذين سبقوني في تناول هذا الموضوع أو لم يتوصلوا إلى حل لمسألة تعريف مصطلحي "الأقليات" و"الأصلي" على نحو يرضي الحكومات والمجموعات المعنية. إن تجربتي تبين لي أنه لا يوجد حل بسيط منطقي أو قانوني فيما يتعلق بهذين المصطلحين. ومع ذلك، فإنني أعتقد فعلاً أن من الممكن تبسيط المناقشة حول التعريف من خلال عرض العلاقة والتمييز بين حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحقوق الشعوب الأصلية، مع تحديد بعض العوامل الأساسية واستعراض عدد من الخصائص الهامة وإزالة عدد كبير من التصورات الخاطئة.

٢٨- وربما كان من المفيد البدء بتحديد العوامل التي أُكد تكراراً أنها تمثل، منفردة أو مجتمعة، خصائص تنفرد بها الأقليات أو الشعوب الأصلية:

(أ) الأقلية العددية؛

(ب) العُزلة الاجتماعية والاستبعاد أو التمييز المستمر؛

(ج) التمايز الثقافي أو اللغوي أو الديني؛

(د) التركز الجغرافي (الإقليمي)؛

(هـ) التحدر من نسل سكان البلد الأصليين.

٢٩- لقد كان مصطلح "الأقلية" يطبق أحياناً على أي مجموعة تمثل أقل من ٥٠ في المائة من مجموع سكان الدولة. وكان يفترض أن الأقلية العددية تجعل المجموعة المعنية عرضة للخطر، مما يبرر اتخاذ تدابير الحماية الخاصة. وكثيراً ما يكون ذلك صحيحاً، كما في حالة الأمريكيين من أصل أفريقي في الولايات المتحدة. ومن ناحية أخرى، فإن المجموعة الصغيرة عددياً يمكن أن تكون أيضاً من الصفوة المهيمنة، كما في حالة الأقلية البيضاء خلال فترة نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا. وبالمثل، فإن التفوق العددي للشعوب الأصلية في بلدان مثل بوليفيا وغواتيمالا لم يكفل تمتعها بحقوق الإنسان الأساسية.

٣٠- ولهذه الأسباب، ركزت معظم المحاولات السابقة لتعريف مصطلحي "الأقليات" و"الشعوب الأصلية" على المركز غير المهيمن في المجتمع الوطني، إما باعتباره معياراً كافياً، أو مقترناً بمعيار الأقلية العددية. وهذا الحل يثير مشاكل منهجية ومنطقية على السواء. وربما كان قياس الهيمنة صعباً. إذ يمكن لمجموعة أن تسيطر اسمياً على جهاز الدولة ولكنها تكون خاضعة لمجموعة أخرى تسيطر مثلاً على الأراضي والشؤون المالية والمؤسسات العسكرية للبلد. فالهيمنة بحكم القانون قد تخضع لهيمنة بحكم الأمر الواقع. والأخطر من ذلك هو أن تطبيق معيار عدم الهيمنة باعتباره خاصية أساسية للأقليات أو الشعوب الأصلية ينطوي على تناقض ظاهري حيث ستزول صفة الأقلية أو الشعب الأصلي عن أي مجموعة إذا حصلت على حقوق الإنسان الخاصة بها، أو على المساواة الاجتماعية والسياسية. فنحن نواجه إذن معضلة منطقية. فإما أن نسلم بأن هدف المساواة لن يتحقق أبداً على نحو كامل، أو أن نقبل مصطلحات من قبيل "الأقلية" باعتبارها تعبر عن أوضاع في حالات معينة أو مؤقتة بصفة بحتة. ولم يحدث أن أقرت أي أقلية أو مجموعة من الشعوب الأصلية بأن مركزها القانوني لا يكون قائماً إلا في أوقات معينة وفي حالات معينة.

٣١- فهل هي مجرد مشكلة لغة؟ إن أي مجموعة تدافع عن حقوقها عندما تشعر بأن حقوقها تُنتهك. والمشكلة التي يواجهها المجتمع الدولي هي أولاً معرفة ما هي الحقوق التي يمكن لمجموعة معينة أن تطالب بها على نحو مشروع، وبحكم القانون حتى يتسنى لنا تحديد ما إذا كانت الحقوق التي يطالب بها على نحو مشروع تنتهك في الواقع. وربما كان من المستحيل معرفة ما إذا كان يجري إخضاع مجموعة ما لغيرها إلا إذا اتفقنا حول نوع المجموعة المعنية. فعلى سبيل المثال، إذا احتج أفراد الأقلية البيضاء في جنوب أفريقيا بأن من حقهم أن يتمتعوا بحقوق خاصة في أراضيهم وباستقلال ذاتي، فينبغي لنا أن نحدد أولاً ما إذا كان من حقوقهم المشروعة أن يعتبروا "شعباً أصلياً". أما كونهم لا يتمتعون بأي حقوق خاصة في الأرض فلا يمكن أن يكون عاملاً في تقرير ما إذا كانوا شعباً أصلياً لأن من شأن ذلك أن يجعلنا من الناحية المنطقية ندور في حلقة مفرغة.

٣٢- إن وجود عنصر الإخضاع هو الذي يجعلنا في حاجة إلى صكوك دولية مثل إعلان عام ١٩٩٢ بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

٣٣- ومن المفترض على نطاق واسع أن التمايز الثقافي، سواء كان لغوياً أو دينياً أو إثنياً، يمثل واحدة من خصائص الأقليات والشعوب الأصلية على السواء، ويدافع عنه عموماً كلا النوعين من هذه المجموعات. فالشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم تؤكد أن لها نوعاً خاصاً من الثقافة يميزها جميعاً عن غيرها من الشعوب والثقافات. وكثيراً ما يؤكد زعماء الأقليات والشعوب الأصلية أن التمتع بثقافاتها المميزة هو السبب في سعيها إلى أن يعترف بها قانوناً كمجموعات وإلى الحق في تقرير المصير.

٣٤- ومن الصعب للغاية تقييم الثقافة والاتفاق على مدى اختلاف الثقافات فيما بينها. ذلك أن كافة المجموعات والثقافات تتداخل وتتغير إلى حد ما مع مرور الوقت، لا سيما في عصر الاتصالات العالمية هذا. فهل تفقد المجموعة تدريجياً حقوقها مع تغير ثقافتها؟ أم أنها تفقد حقوقها عندما تتجاوز عتبة معينة من التشابه الثقافي مع المجموعات الأخرى؟

٣٥- وتثير الأقليات القومية والمجموعات "العرقية" مشاكل إضافية فيما يتعلق بعلاقاتها مع المجموعات الأخرى وحقوقها المتمايزة. وربما لا يمكن تمييزها عن قطاعات المجتمع الوطنية الأخرى إلا فيما يتعلق بأصولها التاريخية وأسمائها أو مظهرها البدني. وهذه الملامح المميزة ربما تعرضها لتمييز عنصري، ولكن المظهر المتمايز لمجموعة ما أو تمايز هويتها ربما لا يكون مقترناً بوجود ثقافة مميزة لها. وربما لا يكون للتحيز بسبب لون البشرة مثلاً أي علاقة بوجود اختلافات ثقافية. وبالمثل، يمكن لمجموعة ما أن تكافح ضد التمييز بسبب لون البشرة دون أن تتطلع إلى إدامة ثقافة مميزة، ولكنها تفعل ذلك لأن أعضائها يريدون التخلص من التعرض للتمييز فحسب. وربما كان من الأسلم الاستنتاج بأن التمايز الثقافي كثيراً ما يكون هو هدف المجموعات التي تدافع عن حقوقها كأقليات أو شعوب أصلية، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يكون هو المعيار الأدنى لمشروعية مطالب المجموعة.

٣٦- وفي هذا الصدد، ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن "الأقلية" يمكن أن تنشأ إما بأفعال الدولة ومواطنيها، أو أفعال المجموعة نفسها. إن بعض المجموعات تختار إدامة هوية جماعية متمايزة، بينما ترضى مجموعات أخرى بأن تنصهر في الحياة الوطنية ولكن أوجه التحيز الرسمية أو غير الرسمية تمنعها من ذلك. ويمكن أن يترتب على كلا هذين النوعين من المواقف تجاوزات فيما يتعلق بحقوق الإنسان وأعمال عنف خطيرة وتهديدات للسلم والاستقرار الدوليين.

٣٧- أما صفة التحدر من نسل سكان البلد الأصليين فتبدو واضحة كخاصية مميزة للشعوب الأصلية. ومع ذلك، فإنها لا توضح حالات كثيرة، لا سيما في آسيا وأفريقيا ، حيث يمكن للمجموعات المهيمنة وكذلك غير المهيمنة في إطار الدولة أن تدعي جميعها بأنها تنحدر من نسل سكان البلد الأصليين. وفي مثل هذه الحالات، اقترحت دراسات سابقة استخدام عنصري الإخضاع والتمايز الثقافي كمعيارين إضافيين يميزان المجموعات المستضعفة عن قطاعات المجتمع المهيمنة. ولكن هذا النهج لا يميز بين الشعوب الأصلية والأقليات في دول أفريقيا وآسيا، إلا إذا كنا مستعدين للموافقة على أن التمييز هو مجرد تمييز فيما يتعلق بدرجة التحدر من نسل سكان البلد الأصليين أو درجة التمايز الثقافي. وفي هذه الحالة قد تنشأ مشاكل عن تطبيق نهج مختلفة على مناطق مختلفة في العالم: معيار نوعي في الأمريكيتين (التحدر من نسل سكان البلد الأصليين) ومعيار كمي في أفريقيا وآسيا (درجة التحدر من نسل سكان البلد الأصليين أو درجة التمايز).

٣٨- ولا يوضح عامل "التحدر من نسل سكان البلد الأصليين" حالات المجموعات التي أرغمت على الرحيل من أراضي أسلافها، وأجبرت إما على التشتت أو الهجرة عبر حدود الدول. فهل تعتبر مجموعات المهاجرين أو المشتتين "شعوباً أصلية" في مناطقها الأصلية "وأقليات" في غير هذه المناطق؟ إن كل ذرية إنسانية يمكنها أن ترجع جذورها إلى إقليم ما في العالم، ولكن ذلك لا يعطي لكل مجموعة الحق في أن تدعي حقوقاً باعتبارها شعباً أصلياً. ومن ناحية أخرى، ربما كان من المجحف أن تفقد مجموعة ما حقها في أن تعتبر من الشعوب الأصلية عندما تكون قد أجبرت على التخلي عن أراضي أسلافها. فما هي مدة بقاء مركز "الأصلي" بعد حدوث ترحيل قسري، وإلى متى يبرر هذا المركز المطالبة بالحق في العودة؟ إن الأقليات والشعوب الأصلية تشترك في تجارب من الاضطهاد والتشريد متشابهة جداً، ولكن استخدام عامل "التحدر من نسل سكان البلد الأصليين" يمنح حقوقاً أكبر للمجموعات التي استطاعت أن تحافظ على ملكيتها لأراضيها الأصلية وظلت موجودة فيها.

٣٩- والشعوب الأصلية لا تؤكد أنها ما زالت تشغل أجزاء من أراضيها الأصلية فحسب، بل إنها تؤكد أيضاً أن لها علاقة خاصة بأراضيها. ومن الجلي أن هذا ادعاء بالتمايز الثقافي، ولكن يمكن أن ينظر إليه أيضاً باعتباره عملية بلورة لمفهوم "التحدر من نسل سكان البلد الأصليين". إنها طريقة للقول بأن حياتهم مع بعضهم في ظل العلاقات التي تربط بينهم تمثل التطلع الأساسي للمجموعة، وهي شرط أساسي لا غنى عنه للتمتع بحقوق الإنسان. وربما لا يكون ذلك هو الواقع المعاصر للمجموعة نتيجة للتدخلات من جانب سلطات الدولة والمستوطنين، ولكن التعلق بوطن هو رغم ذلك عامل مميز لهوية المجموعة وتكاملها اجتماعياً وثقافياً. وربما يوحي ذلك بتعريف ضيق للغاية ولكن دقيق لمصطلح "الأصلي"، وهو تعريف يكفي لتطبيقه على أي حالة تكون فيها المشكلة هي مشكلة تمييز الشعب الأصلي عن فئة الأقليات الأوسع. ومن ناحية أخرى، فإن أحد الآثار التي تترتب على ذلك هو أن التمييز يمكن أن يكون مجرد تمييز من حيث الدرجة لا من حيث النوع. وهناك مجموعات عديدة تعرّف، أو حددت نفسها، باعتبارها "أقليات" وتعتبر نفسها مرتبطة بوطن ضمن الدولة، أو ضمن دولة أخرى.

٤٠- وبالرغم من أن عامل "التحدر من نسل سكان البلد الأصليين" ربما كان العامل الأساسي من منظور الشعوب الأصلية، إلا أنه ينبغي ألا يغيب عن البال أن العلاقات البيئية الإنسانية لكثير من الشعوب الأصلية في البلدان الصناعية قد تغيرت على نحو عميق، وأن غالبيتها لم تعد تقيم في أراضي الأسلاف. ولقد احتفظت أراضي الأسلاف بأهمية رمزية كبيرة وأهمية سياسية بالنسبة للشعوب الأصلية، حتى في ظل ظروف التصنيع والاندماج الاقتصادي السائدة في بلدان مثل الولايات المتحدة وفي البلدان التي أصبح فيها التمييز بين الشعوب الأصلية والأقليات من حيث الثقافة و"التحدر من نسل سكان البلد الأصليين" يعتبر على نحو متزايد مسألة درجة فحسب.

٤١- ويبقى أن الشعوب الأصلية والأقليات تنظم نفسها على نحو منفصل وتترع إلى الدفاع عن أهداف مختلفة، حتى في البلدان التي يبدو فيها الاختلاف فيما بينها ضئيلاً من حيث الخصائص "الموضوعية" التي تميزهما عن باقي

سكان الدولة. وفي نفس الوقت، لا يوجد تعريف أو قائمة من الخصائص يمكنهما إزالة التداخلات بين مفهومي الأقلية والشعوب الأصلية. وستظل تظهر حالات تعترض أي محاولة لتصنيف هذه المجموعات على نحو بسيط ومحدد بوضوح.

٤٢- وفي مثل هذه الحالات، يبدو من المناسب اتباع نهج هادف: فما هي الآثار القانونية التي تترتب على مجموعة ما من جراء إلحاقها بفئة أو أخرى؟ وما هي الفئة التي تتوافق أكثر من غيرها مع أهداف وتتطلعات المجموعة؟ وما هي الفئة التي تتوافق مع ما يمكن أن تنجزه المجموعة على نحو واقعي؟

٤٣- إن للتصنيف "كأقلية" أو "كشعب أصلي" له آثاراً مختلفة تماماً في القانون الدولي. فلكلا الفئتين من المجموعات حقوق في إدامة خصائصها الثقافية المميزة لها وعدم التعرض لتمييز مضر بها على أساس هذه الخصائص الثقافية. وكلا النوعين من المجموعات يتمتع بالحق في المشاركة على نحو معقول في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدولة ككل - كمجموعات إذا هي اختارت ذلك، ودون أن تتعرض في كل الأحوال لأي تمييز مضر بها. **وفي رأيي، أن التمييز القانوني الرئيسي بين حقوق الأقليات وحقوق الشعوب الأصلية في القانون الدولي المعاصر هو فيما يتعلق بتقرير المصير داخلياً: أي حق المجموعة في أن تحكم نفسها بنفسها ضمن منطقة جغرافية معترف بها، دون تدخل من الدولة (إلا فيما يتعلق ببعض العلاقات التعاونية مع سلطات الدولة، كما في أي نظام فيدرالي للحكم الوطني).**

٤٤- إن بعض الأقليات تتمتع اليوم بحكم ذاتي محدود، إما بحكم الواقع أو بموجب قانون وطني. والشعوب الأصلية وحدها هي التي يعترف لها حالياً بحقها في هوية سياسية وحكم ذاتي **بموجب القانون الدولي**.

٤٥- ولا تكون ممارسة تقرير المصير داخلياً ممكنة من الناحية العملية إذا كانت المجموعة المعنية مشتتة على نحو واسع وتفتقر إلى مركز رئيسي للسكان والنشاط. والعنصر الإقليمي أساسي بالنسبة لمطالب الشعوب الأصلية، وينبغي أن يعطى أهمية خاصة وذلك لأنه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقدرة المجموعات على ممارسة حقوقها التي تدافع عنها. ومن ناحية أخرى، يمكن لمجموعات الأقليات أن تطالب على نحو متزايد باستقلال ذاتي على أساس التركز المميز لأفرادها في مناطق معينة من الدولة.

٤٦- ومن شأن تصنيف حالة ما باعتبارها تمثل مشكلة "أقلية" أو مشكلة "شعب أصلي" أن يكون، في أفضل الأحوال، بمثابة نقطة انطلاق للمجتمع الدولي للاعتراف بالشرعية الأساسية لرغبة المجموعة في أن يعترف بها سياسياً من جانب الدولة، وتعزيز التعامل السياسي بين المجموعة والدولة المعنية.

٤٧- وعلى أساس التحليل الوارد أعلاه، يتمثل النهج الأجدى الذي يمكننا أن نتبعه في توضيح مفهومنا "للنماذج المثالية" لكل مجموعة من المجموعتين (أي "الأقليات" و"الشعوب الأصلية")، بدلاً من محاولة تعيين حدود مفاهيمية قاطعة بين المجموعتين.

٤٨- ومع وضع هذه المشكلة المفاهيمية في الاعتبار، أقترح أن يعتبر النموذج المثالي "للشعب الأصلي" مجموعة تنتمي إلى السكان الأصليين للأراضي التي تقيم فيها اليوم وتختار إدامة هوية ثقافية متمايزة وتنظيم اجتماعي وسياسي جماعي متمايز ضمن هذه الأراضي. أما النموذج المثالي "للأقلية" فيتمثل في مجموعة تعرضت للاستبعاد أو التمييز من قبل الدولة أو مواطنيها بسبب خصائصها الإثنية أو القومية أو العرقية أو الدينية أو اللغوية أو الأصل الذي تنحدر منه.

٤٩- ومن منظور هادف إذن، يركز النموذج المثالي "للأقلية" على تعرض المجموعة للتمييز، ذلك لأن مقصد المعايير الدولية الحالية هو مكافحة التمييز، ضد المجموعة ككل وضد أعضائها كأفراد، وإتاحة الفرصة لهم للاندماج بحرية في الحياة الوطنية بالدرجة التي يختارونها. وبالمثل، فإن النموذج المثالي "للشعوب الأصلية" يركز على عامل "التحدر من نسل سكان البلد الأصليين"، وعلى العامل الإقليمي ورغبة هذه الشعوب بأن تظل متمايزة بصفة جماعية، وكلها عناصر ترتبط منطقياً بممارسة الحق في تقرير المصير داخلياً والحكم الذاتي أو الاستقلال الذاتي.

٥٠- ومن الجلي أنه ستكون هناك حالات يندرج فيها النموذجين المثاليين "للأقليات" و"الشعوب الأصلية" ومن ثم فهي تستحق كلا النوعين من الحماية. إذ يمكن لمجموعة ما أن تكون من "الشعوب الأصلية" ومع ذلك فهي لا تكتفي بطلب درجة معينة من تقرير المصير فحسب، بل إنما تطالب أيضاً بالحق في الاندماج بحرية في المجتمع الوطني لأهداف معينة. والمجموعة التي يعتبر وصف "الأقلية" أفضل وصف ينطبق عليها قد تكون، إلى حد ما، متحدرة من نسل سكان البلد الأصليين ولها حقوق في الأراضي ومن ثم يمكنها أن تطالب بشكل معين من أشكال الاستقلال الذاتي كوسيلة معقولة لحماية نفسها من التمييز. أما حتمية وجود تداخلات بين الفئتين فلا تبطل صلاحية النهج الذي اقترحه ولا تجعله عديم الفائدة من الناحية العملية. بل إنني، على العكس من ذلك، أرى أنه لكي نكون عمليين وواقعيين لا بد لنا من أن نتبع نهجاً هادفاً، يربط خصائص المجموعة بتطلعاتها وبالحقوق التي يحق لها التمتع بها والتي تستطيع ممارستها على نحو واقعي.

الحواشي

(١) الاتفاقية ملزمة للدول التي صدقت عليها فقط؛ ١٣ دولة حتى أيار/مايو ٢٠٠٠.

(٢) يرد تقرير الفريق العامل في الوثيقة E/CN.4/2000/84.

(٣) المادة ٨(٤) من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

(٤) الشعوب الأصلية، وفقاً "لمبدأ المياه الزرقاء"، هي شعوب غير أوروبية كانت تعيش في الإقليم قبل الاستعمار والاستيطان الأوروبيين، وهي تشكل حالياً مجموعة متمايزة ثقافيا وغير مهيمنة في الأراضي التي استوطنها بصفة رئيسية الأوروبيون وخلفهم.

(٥) إن جماعات السامي في شمالي اسكندنافيا وشعوب المنطقة القطبية الشمالية في الاتحاد الروسي تعتبر عموماً من الشعوب الأصلية بالرغم من أنها غير مشمولة "بمبدأ المياه الزرقاء". وقد صدقت النرويج على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ على أساس أن السامي هم شعب أصلي وفقاً للتعريف الوارد في المادة ١ من الاتفاقية.

- - - - -