

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1996/30  
25 July 1996  
ARABIC  
Original: ENGLISH

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان  
اللجنة الفرعية لمنع التمييز  
وحماية الأقليات  
الدورة الثامنة والأربعون  
البند ٢٠ من جدول الأعمال المؤقت

البحث الشامل للقضايا الموضوعية المتعلقة بالعنصرية  
ورهاب الأجانب والأقليات والعمال المهاجرين

نحو برنامج شامل لمنع التمييز وحماية الأقليات، بما في ذلك مقترحات لبحث القضايا الموضوعية المتعلقة بالعنصرية ورهاب الأجانب والأقليات والعمال المهاجرين:  
بعض المقترحات

ورقة عمل مقدمة من السيد أسبيورن إيدي

### خلفية الموضوع

١- قررت اللجنة الفرعية في مقرها ١١٠/١٩٩٥، بعد أن أخذت في اعتبارها ورقة العمل التي أعدها السيد أسبيورن إيدي والتي قُدِّمت في دورتها السادسة والأربعين (E/CN.4/Sub.2/1994/36 و Corr.1)، أن تطلب إلى السيد إيدي أن يعد، دون أن تترتب على ذلك آثار مالية، ورقة عمل ثانية تتضمن مزيداً من الاقتراحات بشأن برنامج عمل شامل لمنع التمييز وحماية الأقليات، بما في ذلك مقترحات لبحث القضايا الموضوعية المتعلقة بالعنصرية ورهاب الأجانب والأقليات والعمال المهاجرين، لتقديمها إلى دورتها الثامنة والأربعين، وأن تطلب إلى السيد إيدي أن يأخذ في الاعتبار المناقشة التي دارت والمقترحات التي أُبدت أثناء الاجتماع المشترك الذي عُقد في ٨ آب/أغسطس ١٩٩٥ بين اللجنة الفرعية ولجنة القضاء على التمييز العنصري.

٢- وهذه الورقة مقدمة استجابة لذلك الطلب. وهي معدة على نحو موجز عمداً، لسببين. فالمقصود منها فقط هو تقديم بعض الافتراحات هنا لكي يجري أعضاء اللجنة الفرعية مزيداً من المناقشة لها، كذلك فإنها قد أُعدت على نحو موجز بسبب التكاليف ذات الصلة بالوثائق، بما في ذلك الترجمة التحريرية.

### ألف - النهج المتبع في هذه الورقة

٣- هذه الورقة لها غرض محدود. فهي ليست دراسة بل فقط ورقة عمل لتقديمها كمُدخل في المناقشة، ومن ثم فهي لا تحتوي تحليلاً شاملاً للقضايا المعنية. وستعرض قلة من المواضيع لغرض المناقشة. ويؤمل أن يُستفاد من النظرات الثاقبة التي يبديها جميع أعضاء اللجنة الفرعية. ويمكن أن تسهم المناقشة في توسيع نطاق فهم التحديات التي نواجهها حالياً واختيار الردود الملائمة.

٤- وتستعرض الورقة بإيجاز شديد الإنجازات الكبيرة التي حققتها اللجنة الفرعية على مدى تاريخها الممتد خمسين عاماً تقريباً، وهي تبحث التحديات الحالية، سواء التي يواجهها المجتمع الدولي ومكوناته المختلفة، أو التحديات التي تواجهها الأمم المتحدة وأجهزتها، بما في ذلك اللجنة الفرعية نفسها. ثم تستكشف الورقة بعض العناصر التي ينبغي وضعها في الاعتبار عند وضع استراتيجية ما في هذا الصدد وتنتهي باستكشاف بعض المواضيع التي هي في حاجة إلى مزيد من البحث.

### باء - إنجازات اللجنة الفرعية في الماضي

٥- إن اللجنة الفرعية سجل رافع من الانجازات الكبيرة. فقد قامت على مدى الخمسين سنة من وجودها بدور محوري في صياغة معايير دولية تركزت بصورة رئيسية - ولكنها لم تقتصر على ميدان منع التمييز وبدرجة أقل على حماية الأقليات. ووردت في ورقة العمل الأولى قائمة ببعض الإسهامات السابقة للجنة الفرعية فيما يتعلق بوضع المعايير والإجراءات المتعلقة بالقضاء على العنصرية، بما في ذلك صياغة الإعلان الذي أصبح فيما بعد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وإعداد الإعلان المتعلق بالتعصب الديني، ودورها في تمهيد الطريق لوضع معايير فيما يتعلق بمنع التمييز في مجال التعليم، وفيما يتعلق بالحقوق السياسية، والمساواة في إقامة العدل. وينبغي الثناء باعتزاز على الإسهام المرموق للجنة الفرعية في أنشطة التعبئة ضد الفصل العنصري. ويوجد مجال آخر يمكن للجنة الفرعية أن تفخر به فخراً عظيماً هو عملها فيما يتعلق بمنع التمييز ضد السكان الأصليين. فالدراسة الشاملة التي أعدها السيد مارتينز كوبو من أجل اللجنة الفرعية، قد أعقبها إنشاء الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، وما قام به من أنشطة واسعة المدى، تحت رئاسة السيدة إيريك داييس ومع مشاركة واسعة من جانب ممثلي السكان الأصليين أنفسهم، وكذلك من جانب الحكومات المعنية. وأكمل الفريق العامل صياغة مشروع الإعلان المتعلق بهذا الموضوع في عام ١٩٩٣، والمشروع معروض حالياً أمام لجنة حقوق الإنسان.

٦- وسعت اللجنة الفرعية أيضاً إلى تأمين حماية ملائمة لأفراد الأقليات، وكانت إحدى الإسهامات الهامة في هذا الصدد الدراسة التي أجراها السيد فرانشيسكو كابوتورتى في السبعينات. وكان أحد أنشطة المتابعة في هذا الصدد قيام لجنة حقوق الإنسان بصياغة إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية الذي اعتمده الجمعية العامة في عام ١٩٩٢، وتلته الدراسة التي قدمها كاتب هذا

التقرير إلى اللجنة الفرعية بشأن طرق ووسائل تسهيل إيجاد حلول سلمية وبتأية للأوضاع التي تنطوي على أقليات. وأدى ذلك إلى إنشاء الفريق العامل المعني بالأقليات، الذي هو حالياً في منتصف ولايته الأولى.

٧- وقد اتخذت اللجنة الفرعية مبادرات عديدة دفعت لجنة حقوق الإنسان إلى وضع آليات أكثر فاعلية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وستظل اللجنة الفرعية بلا شك عنصراً أساسياً في إطار آلية حقوق الإنسان للأمم المتحدة، ولكن من الأساسي التفكير في طبيعة التحديات القائمة من أجل تحديد الاستجابات الأكثر ملاءمة لمواجهتها.

### جيم - التحديات الحالية التي تواجه المجتمع الدولي والأمم المتحدة

٨- في ورقة العمل التي قُدِّمت في عام ١٩٩٤، حُدِّدت بعض التحديات الجديدة التي يجري مواجهتها. ولوحظ أن الحالة التي نشأت خلال السنوات الثلاث أو الأربع السابقة كان نذيراً بأخطار جديدة وشديدة. وقد ظهرت أشكال جديدة متفاقمة من التمييز، تجاوزت بكثير التمييز في العمل والإسكان: فقد أمكن مشاهدة عمليات "التطهير العرقي" الجماعي والمذابح، التي قاربت الإبادة الجماعية، وحدثت تدفقات ضخمة من اللاجئين والمشردين داخلياً. وأقيم الدليل على بعض التّهج والمواقف التي تشكل تحدياً مباشراً لنفس الأساس الذي تقوم عليه حقوق الإنسان، وهو تحدٍ لمبدأ المساواة وعدم التمييز على أساس اللون أو العرق أو الأصل الإثني أو القومي.

٩- وجرى أيضاً التعليق في ورقة العمل المذكورة على ظاهرتين ذاتي صلة لوحظتا في أنحاء كثيرة من العالم هما: اللغة والأيدولوجية والأفعال المتعلقة برهاب الأجانب، واللغة والرموز ولا سيما الأفعال المتعلقة بالقومية المتطرفة. وفي كلا الظاهرتين عنصر مشترك هو: الجزم العنيد باستصواب وجود مجتمعات متجانسة إثنياً أو ثقافياً، والذي يؤدي إلى رفض أولئك المختلفين عنهم أو حرمانهم من إمكانية تأكيد هويتهم الخاصة بهم كأفراد في الجماعة المعنية.

١٠- وهناك علامة ايجابية وهي أن السياسات المتبعة في الماضي والمتعلقة بالإدماج الجبري تقريباً هي في تناقص. ويقلل ذلك من رفض الهوية الجماعية للأقليات القومية أو الإثنية، وللأقليات الثقافية والدينية واللغوية. بيد أنه مما يؤسف له أنه يوجد اتجاه مضاد يثير للفرع بوجه خاص: هو "التطهير" العرقي عن طريق المذابح والجرائم البشعة التي تقوم بها جماعات يجري تحريضها ضد جماعات أخرى.

١١- ولوحظ أيضاً أنه في أماكن كثيرة يجري التعبير عن رهاب الأجانب ضد العمال المهاجرين وغيرهم من الأجانب. وفي حين أن المرتكبين الرئيسيين لأفعال العنف ضد المهاجرين هم من العناصر الهامشية في المجتمع ومن العاطلين والشباب والشاعرين بالإحباط والغاضبين، فإنه يمكن ملاحظة أن أنشطتهم قد تسببت أيضاً في جعل الحكومات المسؤولة أكثر تقييداً تجاه الأجانب والعمال المهاجرين، فصعّبت عليهم على نحو متزايد الوصول إلى أسواق العمل في بلدانها، وصعّدت من سياسات الطرد ورفض تراخيص الإقامة.

١٢- وفي حين أنه ربما يمكن النظر إلى بعض الأفعال الوحشية الملاحظة حالياً على أنها عنف أعمى وغير رشيد بين أفراد الجماعات، فإنه قد لوحظ في حالات كثيرة أن هذه الأفعال يبدأها أو يستغلها من يمكن تسميتهم بمروجي الصراعات، وهم أشخاص لهم برنامجهم السياسي الخاص بهم ويستخدمون في

سعيهم إلى السلطة المشاعر الناجمة عن الضغط السكاني وعدم الأمن الشخصي لدى الجمهور بوجه عام. وإذا كانت هذه الملاحظة صحيحة، فإنه يقع على عاتق المجتمع الدولي مساعدة ومعاونة الحكومات المسؤولة، وكذلك الممثلين المسؤولين لشتى الجماعات المعنية بغية إيجاد حلول سلمية وبنّاءة لأوجه القلق التي تساورهم بدون عنف مادي وبدون انتهاك القانون الدولي أو الوطني.

١٣- وقد توصل الكاتب بعد التفكير إلى الاعتقاد بأن حالة الاعتلال الحالية تعكس اتجاهات أعمق بكثير في تطور النظام الدولي. وليس من الممكن مناقشة ذلك هنا بمزيد من التفصيل، ولكن يمكن الإدلاء بالملاحظات التالية.

١٤- من المسلم به بشكل عام أن العالم يمر حالياً بتغيرات هامة بالمقارنة مع الحالة التي كانت قائمة وقت اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بل وحتى وقت اعتماد العهدين الدوليين في عام ١٩٦٦. وهذه التغيرات مدفوعة في المقام الأول بتطور العلاقات الاقتصادية والتكنولوجية، وقد أثرت تأثيراً عميقاً على دور ووظائف الدولة باعتبارها مؤسسة. وتعتبر هذه العملية عن نفسها بأشكال مختلفة في الأنحاء المختلفة من العالم. وقد ادّعي أنه يوجد تحوّل من الدولة الإقليمية إلى "الدولة الفعلية"، وأن السيطرة على رأس المال والتكنولوجيا ستكون أهم بكثير من السيطرة على الإقليم، وأن التمييز بين الأنحاء المختلفة من العالم سيكون على أساس أين يوجد المقر الرئيسي للشركات المتعددة الجنسية الكبيرة بالمقارنة بالأماكن التي يُصطَلَع فيها بالانتاج. ويرتبط بذلك مسألة المكان الذي توجد فيه المؤسسات التعليمية الرائدة والمكان الذي تحدث فيه الابتكارات التكنولوجية.

١٥- وينبغي توجيه الانتباه إلى عمليتين متناقضتين ظاهرياً هما: من ناحية عملية العولمة، ومن الناحية الأخرى انبعاث القومية والهوية الإثنية أو الدينية، بما في ذلك الظاهرة التي كثيراً ما يُشار إليها بالأصولية. ومن المسلم به أن تأكيدات الهوية هذه تشكل نوعاً من الدفاع ضد الآثار السلبية، سواء كانت حقيقية أو متصورة، لعملية العولمة. وإلى حد ما، فإن آليات الدفاع هذه ليست مفهومة فحسب، ولكن ربما كانت حتى ضرورية لمحاولة إقامة عالم يقوم على قدر أكبر من المساواة، طبقاً للرؤية الواردة في ميثاق الأمم المتحدة. والبحث عن السيادة الوطنية يمكن أن يكون له أثر إيجابي يتمثل في الدفاع عن سكان بلد ما ضد التأثيرات المزعزعة للاستقرار القادمة من الخارج. وربما يكون أيضاً آلية ضرورية من أجل المحافظة على نظام اجتماعي محلي أو من أجل إنشاء نظام من هذا القبيل يقوم على العدالة الاجتماعية وعدم التمييز بين الجماعات المختلفة. بيد أنه يمكن أن يكون له آثار سلبية شديدة من حيث التمييز والاستبعاد. أما مشكلة التعصب، ولا سيما لأسباب دينية، فهي الوجه الآخر للجهود التي تستهدف التشديد من جديد على المبادئ الأخلاقية القائمة على الدين التقليدي.

١٦- وخصائص العولمة هي، في جملة أمور، وجود تدفق حر بشكل متزايد لرؤوس الأموال والاستثمارات عبر الحدود، مقترن بحرية غير مسبوقه في تحويل الأرباح إلى بلدان منشأ الاستثمار؛ وتدفق حر بشكل نسبي أيضاً للتكنولوجيا، وما يترتب على ذلك من آثار من حيث التغيرات في أنماط الانتاج مع وقوع تأثير كبير على التنظيم الاجتماعي. وبالإضافة إلى وجود تدفق حر على نحو متزايد للمعلومات والاتصالات، بآثاره الإيجابية والسلبية، وهو ربما يتطلب مزيداً من الدراسة. ولا يوجد تدفق حر مماثل للعمالة إلى البلدان التي تُحوّل إليها الأرباح والتي يتم فيها بالتالي جانب كبير من الاستثمارات.

١٧- ومن المهم الاعتراف بأن هذه العمليات لا تتسم بالمساواة. فالديناميات تنشأ في أنحاء معينة من العالم، بينما تواجه أنحاء أخرى من العالم آثار هذه الديناميات التي لم تقم باختيارها. وإلى حد كبير، يأتي الدفع إلى العولمة من الجزء الشمالي - الغربي من العالم، وإن كانت هناك بلدان ومجتمعات في شرقي وجنوب شرقي آسيا قد قامت في الآونة الأخيرة باستحداث دفعها هي إلى العولمة وبتوسيع نطاقه وأصبحت من الفعاليات الرئيسية في هذه العملية.

١٨- ويقال إن ما يحدث حالياً هو ظهور شيء يُطلق عليه بطريقة رومانطيقية "القرية العالمية". وإذا كان هناك بالفعل تطور في الاتجاه نحو نوع من تكامل العالم، فإنه ينبغي التسليم أيضاً بأنه توجد في داخل هذه القرية اختلافات هائلة، تمثل تقريباً مجتمعاً قائماً على أساس طبقي على الصعيد العالمي. ففي حين أن بعض أجزاء سكان العالم يعيشون في وفرة، فإنه يوجد أيضاً أكثر من مليار كائن بشري لا يزالون يعيشون في حالة من الفقر المدقع. وهناك البعض الذين لديهم السلطة والنفوذ. بينما يمثل آخرون أهدافاً لاستعمال هذه السلطة وهذا النفوذ. وأمام العولمة المتزايدة، هناك انبعاث للبحث عن الهوية يرمي في جانب منه إلى أن يكون دفاعاً وفي جانب آخر إلى استعادة مركز قوى نسبي أو الحصول عليه في إطار النظام الدولي.

١٩- ويسلم الكاتب بأن هذه العمليات تسهم في حدوث حالات التوتر وعدم الاستقرار التي يمكن ملاحظتها في جميع أنحاء العالم، وكذلك داخل البلدان الصناعية التي تشغل وضعاً قيادياً منذ وقت طويل. وقد أسهم ذلك في المستويات المرتفعة للبطالة الهيكلية في بلدان أوروبا الغربية وفي حدوث انخفاض شديد في مستويات الدخل لكثير من العاملين في الولايات المتحدة. وأدى ذلك بدوره إلى تكثيف العداء تجاه العمال المهاجرين وغيرهم من الأجانب، وكذلك إلى إعادة ظهور المواقف العنصرية، بما في ذلك زيادة التحديات التي تواجه برامج العمل الايجابي.

٢٠- ويرتبط عدد من القضايا التي سيجري دراستها في هذه الورقة بالعملية المشروحة أعلاه، بينما لا يرتبط بها عدد آخر. ولا يزال التمييز العنصري يمثل عاملاً هاماً في الحياة المعاصرة. ومظاهره الرئيسية لا تزال هي التمييز القائم على اللون، الذي يعبر عن نفسه بصفة رئيسية في التفاعل بين مجموعات السكان "البيض" و"غير البيض". ويرتبط ذلك أيضاً بظواهر معينة تتعلق بالنزاعات بين الجماعات - وإن كان ينبغي فصله عنها - بما في ذلك النزاعات الإثنية في رواندا وبوروندي وفي بعض الأنحاء الأخرى من أفريقيا. والحاجة إلى منع قيام نزاعات من هذا النوع في المستقبل هي أمر أساسي، ولكن الأمم المتحدة لم تعثر بعد على تدابير ملائمة في هذا الصدد.

٢١- وهناك أيضاً خط فاصل رفيع بين التمييز العنصري ورهاب الأجانب الموجه ضد فئات معينة من العمال المهاجرين في أنحاء عديدة من العالم. وهناك شكل آخر شديد ومستمر من أشكال التمييز في بعض أنحاء العالم، هو العداء للسامية، وهو مزيج غريب من مخلفات التعصب الديني المسيحي التقليدي والرفض الثقافي، ووضع الناس في قوالب عنصرية مبهمه. كما أن الشعوب السامية والحامية بخلاف اليهود، بما في ذلك العرب، هي أيضاً هدف للتمييز في بعض البلدان الأوروبية ولذلك فإنها تدخل على وجه التحديد ضمن ولاية المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري ورهاب الأجانب والتعصب ذي الصلة، موريس غليلي - أهانهانزو.

### دال - متطلبات لوضع استراتيجية أوسع نطاقاً

٢٢- من أجل التفكير في الأنشطة التي يمكن القيام بها، من الضروري البدء بإعادة بحث ولاية اللجنة الفرعية، وهي: (أ) إجراء دراسات، ولا سيما في ضوء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتقديم توصيات إلى لجنة حقوق الإنسان بشأن منع أي نوع من التمييز يتعلق بحقوق الإنسان والحريات الأساسية وحماية الأقليات العرقية والوطنية والدينية واللغوية؛ (ب) أداء أي وظائف أخرى قد يعهد بها إليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو لجنة حقوق الإنسان (قرار لجنة حقوق الإنسان المتعلق بمنع التمييز وحماية الأقليات، تقرير لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٤٩ (الدورة الخامسة)، (E/1371,1949، الفقرة ١٣، الفرع ألف).

٢٣- ويمكن للجنة الفرعية أن تتخذ مبادرات، بموجب الجزء (أ) من ولايتها، لدراسة أي مسألة تتعلق بمنع التمييز من أي نوع، وحماية الأقليات. ومن الواضح أن التمييز "من أي نوع" يشمل ليس فقط التمييز على أساس العرق أو الإثنية، ولكن أيضاً التمييز ضد العمال المهاجرين. وينبغي للجنة الفرعية أن تسلّم بالعلاقة بين المهمتين المعهود بهما إليها وهما منع التمييز وحماية الأقليات.

٢٤- وقد عرّفت اللجنة الفرعية منع التمييز بأنه منع أي فعل ينكر على أفراد أو على مجموعات من الناس المساواة في المعاملة التي ينشُدونها<sup>(١)</sup>. وعرّفت حماية الأقليات بأنها "حماية المجموعات غير المهيمنة والتي، وإن كانت تنشُد عموماً المساواة في المعاملة مع الأغلبية، ترغب في قدر من المعاملة التفاضلية من أجل المحافظة على الخصائص الأساسية التي تتسم بها والتي تميزها عن أغلبية السكان".

٢٥- ومنع التمييز هو أمر أساسي، ولكنه لا يكفي دائماً. فإنه يجب أن يشمل الاهتمام بالمساواة من حيث الواقع، بما في ذلك المساواة لأفراد الجماعات المختلفة في المجتمع في الحفاظ على ثقافتها الخاصة ودينها وهويتها. بيد أنه لتحقيق هذه المساواة، يجب منح الأقليات امتيازات تؤدي إلى خلق جوانب عدم مساواة جديدة. وقد يكون من الصعب جداً في الواقع تحقيق التوازن بين هذين الاهتمامين.

٢٦- ولدى اللجنة الفرعية بعض المزايا المقارنة في تناول هذه المسائل: فهي أولاً، ليست هيئة سياسية بل هيئة خبراء ولذلك تستطيع أن تبحث القضايا دون أن تكون ملزمة بنفس القيود التي تصدق على الهيئات التي يكون عليها أن تضع دائماً في الاعتبار المصالح الوطنية المنافسة. ثانياً، وعلى خلاف الهيئات التعاقدية التي تكون مكونة أيضاً من خبراء، فإن دور اللجنة الفرعية ليس مقصوراً على تنفيذ معايير محددة في معاهدة معينة فيما يتصل فقط بالدول الأطراف في هذه المعاهدة، ولكنها تستطيع أن تقوم بتحليل شامل وأن تقترح نهجاً ومبادرات جديدة. بل ويمكنها أيضاً أن تقترح صياغة معايير جديدة أو أكثر دقة. ثالثاً، فإن اللجنة الفرعية هي في وضع متميز إذ تحظى بحضور عدد كبير من المنظمات غير الحكومية من أنحاء كثيرة من العالم في دوراتها، كما تحظى بمشاركتها النشطة فيها، وهي منظمات تجسد من نواح كثيرة مجتمعاً مدنياً عبر وطني في طور التكوين. وتستطيع هذه المنظمات، بما لديها من آراء نافذة وبما تقدمه من اقتراحات، أن تُثري مناقشات اللجنة الفرعية، وهي تفعل ذلك بالفعل إلى حد كبير، كما تستطيع أن تقترب باللجنة من تحقيق فهم واقعي للعمليات الفعلية التي تحدث.

٢٧- وتحتاج اللجنة الفرعية إلى تحقيق تنسيق أفضل مع هيئات الأمم المتحدة الأخرى وأيضاً مع الوكالات الإقليمية. ومن الأساسي التفكير بشأن أفضل الطرق التي يمكن أن تخدم بها اللجنة الفرعية احتياجات

المفوض السامي لشؤون حقوق الإنسان عن طريق تحليلاتها وتوصياتها. ومن الأساسي أيضا أن تكون اللجنة الفرعية على علم بأعمال الوكالات المتخصصة وغيرها من الهيئات، مثل منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وأن تستخلص الدروس من هذه الأعمال. ويكون من المرغوب فيه مناقشة الطرق التي يمكن عن طريقها تعزيز هذا التعاون في ميدان منع التمييز وحماية الأقليات.

٢٨- ومما يتسم بأهمية خاصة الاتصال مع لجنة القضاء على التمييز العنصري، ولذلك فإنه مما يبعث على السرور أنه قد عتد اجتماعان مشتركان في عامي ١٩٩٢ و١٩٩٥ وأن كلا الجانبين قد أعربا عن اهتمامهما بأن يكون هناك اتصال وتعاون في المستقبل.

٢٩- ودور لجنة القضاء على التمييز العنصري يقتضي نشاطاً أكبر بصورة متزايدة: رصد تنفيذ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ومواصلة الحوار مع الدول، واتخاذ إجراءات عاجلة، والسعي إلى إيجاد مناخ من الثقة والتعاون تكون فيه الدول مستعدة لقبول النقد واتخاذ ما يلزم من تدابير تصحيحية. ومن الأمور التي تستحق الترحيب الكبير بها قيام لجنة القضاء على التمييز العنصري بإنشاء آليات للإنذار المبكر وللإجراءات العاجلة بدءاً من عام ١٩٩٣.

٣٠- ولأعضاء لجنة القضاء على التمييز العنصري حالياً اختصاص أساسي فيما يتعلق بالتشريع والممارسات القضائية في ميدان منع التمييز العنصري. ويكون من المرغوب فيه استخدام ذلك كجزء من الخدمات الاستشارية التي يقدمها مركز حقوق الإنسان. وينبغي تشجيع الدول على ضمان أن تفي تشريعاتها الوطنية بجميع الأهداف والغايات الواردة في الاتفاقية وعلى تدريب موظفيها للامتثال لهذه المعايير. ويكون من المرغوب فيه أيضاً أن تقوم الدول بوضع برنامج شامل لتعليم حقوق الإنسان بدءاً من السنين الأولى للدراسة بالمدارس، وأن تستخدم لهذا الغرض الخدمات الاستشارية للأمم المتحدة. ويمكن أن يطلب إلى أعضاء كل من لجنة القضاء على التمييز العنصري واللجنة الفرعية، على ضوء خبراتهم، تقديم المساعدة في هذه الجهود التعليمية، بالاشتراك مع مركز حقوق الإنسان.

٣١- ومن المرغوب فيه أن تكون أنشطة لجنة القضاء على التمييز العنصري معروفة على نطاق أوسع وينبغي أن يوجد إدراك بأن مشكلة التمييز موجودة في جميع أنحاء العالم. وقد اقترح، وهو اقتراح ينبغي أن تؤيده اللجنة الفرعية، أن يجري تنظيم حلقات دراسية إقليمية في مناطق العالم الخمس جميعها، يجري فيها التركيز على أشكال العنصرية ورهاب الأجانب في المنطقة التي تُعقد فيها الحلقة. ويمكن تنظيم الحلقات الدراسية الإقليمية هذه تحت رعاية لجنة القضاء على التمييز العنصري، ولكن يمكن أيضاً أن يؤدي أعضاء اللجنة الفرعية المنتمين إلى المنطقة المعنية دوراً في هذا الصدد.

٣٢- ويمكن للجنة الفرعية أن تستفيد استفادة كبيرة من أعمال لجنة القضاء على التمييز العنصري. وعلى سبيل المثال، اقترح أنه لدى مناقشة الاعتماد المحتمل لقرارات فيما يتعلق ببلد معين، ينبغي للجنة الفرعية أن تدرس التقارير التي قدمها هذا البلد إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري وتعليقات اللجنة عليها.

٣٣- وينبغي للهيئتين مواصلة الحوار بشأن الدور الذي يمكن أن تؤديه معاً أو كلاً على حدة خلال العقد الثالث لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وفي الأعمال التحضيرية للمؤتمر العالمي المقترح لمكافحة

العنصرية والتمييز العنصري والإثني ورهاب الأجانب وأشكال التعصب الأخرى. وينبغي، كحد أدنى، أن يقوم كل منهما بتقديم تقرير عن أنشطته فيما يتعلق بمنع التمييز. ومن المفضل أن يشمل التقرير أيضا مقترحات للقيام بأعمال أخرى.

٣٤- ومن الأساسي أيضا أن تبقى اللجنة الفرعية على اتصال مع المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري ورهاب الأجانب والتعصب ذي الصلة، السيد موريس غيلبي - أهانهازو. فعن طريق أعماله، تستطيع اللجنة الفرعية أن تحيط علما على نحو أفضل بالمظاهر الحالية للعنصرية والتمييز العنصري في شتى أنحاء العالم. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للمقترحات الواردة في تقاريره.

#### هـ - خلاصة: جوانب غموض وقضايا موضوعية تستحق الاهتمام

٣٥- في مجال المعايير، فإن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تغطي بصورة جيدة الاحتياجات القائمة. ويؤمل أن تقوم الدول التي لم تصدق بعد على هذه الاتفاقية، بالتصديق عليها في المستقبل القريب.

٣٦- بيد أنه يوجد بعض جوانب غموض تستدعي مزيدا من التوضيح. وبالإضافة إلى ذلك، هناك بعض الممارسات الوطنية التي ينبغي استكشافها على ضوء المتطلبات الواردة في الاتفاقية. ومن بين هذه الممارسات ما يلي.

٣٧- إن مسألة العمل الايجابي لصالح الجماعات التي كانت تعاني من التمييز ضدها من قبل، هي موضوع جرى مناقشته على نحو مكثف في بلدان مثل جنوب أفريقيا والولايات المتحدة. وإن تفسير التمييز العنصري (المادة ١) والجزم بأن العمل الايجابي يشكل "تمييزاً مضاداً" هو أمر ينبغي أن يكون موضوع مزيد من البحث؛ هو ونطاق الالتزامات وحدود العمل الايجابي وفقا للمادة ٢-٢. ويكون من المرغوب فيه أن تقوم لجنة القضاء على التمييز العنصري بمثل هذه الدراسة، وأن تستكشف أيضا الحالة في البلدان التي لم تصدق بعد على الاتفاقية.

٣٨- وهناك أيضا مسألة أخرى تحظى بنقاش ساخن هي العلاقة بين حرية الكلام وحرية تكوين الجمعيات من ناحية، ومنع وحظر المنظمات التي تحرض على الكراهية والكلام الذي يحرض على الكراهية من الناحية الأخرى. ونوقش بوجه خاص دور وسائط الإعلام العام في إثارة الكراهية، والسبل التي يمكن بها منع ذلك أو مواجهته. ويمكن أن يُستخدم على سبيل التوضيح (المثال الخاص بإذاعة "ميل كولين" في رواندا، باعتبارها أسهمت في أفعال الإبادة الجماعية في رواندا). ومن المرغوب فيه أيضا إجراء دراسات أخرى فيما يتعلق بالممارسات الوطنية على ضوء المادة ٤ من الاتفاقية.

٣٩- ومن الأساسي، عند وضع برامج لتعليم حقوق الإنسان، أن تؤخذ في الاعتبار أحكام المادة ٧ من الاتفاقية التي تعهدت الدول بموجبها أن تتخذ تدابير في ميادين التدريس والتعليم والثقافة والإعلام بغية مكافحة أوجه التحيز المؤدية إلى التمييز العنصري، وبغية تعزيز التفاهم والتسامح والصداقة فيما بين الأمم والجماعات العرقية. ويبدو أن من المرغوب للغاية دراسة تنفيذ هذا الالتزام وتقييم مدى فعالية التدابير



المعتمدة، من أجل وضع مبادئ توجيهية دولية للبرامج الملائمة في هذا الميدان. ويكون من المرغوب فيه أيضا إشراك منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في هذه المهمة.

٤٠- وقد حققت اللجنة الفرعية إنجازات كبيرة فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية ومشروع إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية معروض حالياً أمام لجنة حقوق الإنسان. ويؤمل أن يوضع في صورته النهائية قريباً وأن يحال إلى الجمعية العامة لاعتماده. وفي الوقت نفسه، ينبغي القيام بمزيد من العمل لاستحداث آليات فعالة من أجل الرصد الفعال لتنفيذ الإعلان المقبل.

٤١- وأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قد صيغت بعبارات غامضة إلى حد ما في إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، الذي اعتمده الجمعية العامة في عام ١٩٩٢. وتقتضي هذه المعايير مزيداً من الدقة وتحسيناً في الرصد الدولي. والأهم من ذلك، أنه توجد حاجة إلى إجراء حوار أفضل بين الأقليات والأغليات داخل الدول. والغرض من الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة الفرعية هو الإسهام في هذه المهام. وعندما يتم الفريق، في عام ١٩٩٧، ولايته الأولى التي مدتها ثلاث سنوات فإنه سيقدم إلى اللجنة الفرعية وعن طريقها إلى لجنة حقوق الإنسان مقترحات محددة بشأن اتخاذ مزيد من الإجراءات في هذا الميدان.

٤٢- وقد ظهرت عدة قضايا صعبة في هذا السياق. ويمكن أن يتطلب بعضها دراسات منفصلة. وإحدى هذه القضايا هي المسألة المثيرة للجدال المتمثلة في العلاقة بين السلامة الإقليمية للدول ذات السيادة والمستقلة، ومبدأ عدم التدخل (الذي ينطبق أيضاً على ما تسمى "الدول الشقيقة"، ولكن لا يحترم دائماً)، وحظر ومنع "التطهير العرقي" وحق الشعوب في تقرير مصيرها. وإذا أُجريت دراسة لهذه العلاقة المعقدة فإنها يمكن أن تساعد على الإثراء عن المواجهات العنيفة في المستقبل بين الجماعات المختلفة داخل الدول.

٤٣- وعلى ضوء تواتر النزاعات المسلحة الداخلية، التي كثيراً ما تكون متصلة بمواجهات إثنية، فإن من الأساسي زيادة الوعي بالمعايير الدنيا للإنسانية التي ينبغي احترامها من جانب جميع الأطراف في كل الأوقات. وهذه المسألة معروضة حالياً أمام لجنة حقوق الإنسان بعد أن أحالت إليها اللجنة الفرعية في عام ١٩٩٤ مشروع إعلان بشأن المعايير الإنسانية الدنيا. ويؤمل الوصول إلى توافق آراء بشأن هذا الموضوع قريباً.

٤٤- وهناك مشكلة معاصرة هامة أخرى هي غموض القانون الدولي فيما يتعلق بمنح المواطنة، ولا سيما في البلدان الجديدة أو المستقلة حديثاً. وهذا الغموض يولد صعوبات كبيرة فيما يتعلق بحقوق الإنسان. فالممارسات المتعلقة بالمواطنة يمكن أن يكون لها تأثير كبير على التمييز بين المجموعات. ويكون من المرغوب فيه أن تقوم اللجنة الفرعية ببحث هذه المسألة بمزيد من العمق، وذلك في بادئ الأمر عن طريق ورقة عمل تُستخدم كأساس لمناقشات لاحقة.

٤٥- وأخطر ثغرة في ميدان وضع المعايير أو الرصد فيما يتصل بالتمييز ورهاب الأجانب تتعلق بحالة الأجانب والأشخاص العديمي الجنسية. ومن الموصى به أن تعطي اللجنة الفرعية الآن اهتماماً على سبيل الأولوية لتناول مسألة هؤلاء الأشخاص، بمن فيهم الأشخاص الذين حرموا مؤخراً من المواطنة أو الذين رُفض منحهم المواطنة في سياق الدول التي نالت استقلالها حديثاً أو التي تسترده. وينبغي أن تُبحث ليس

فقط الحقوق المدنية لهذه الجماعات ولكن أيضا حقوقها الاقتصادية والاجتماعية. وهناك مؤشرات جادة تبين أن الأجانب والأشخاص العديمي الجنسية في بعض البلدان أصبحوا أكثر ضعفاً من ذي قبل.

٤٦- وينبغي إيلاء اهتمام خاص للممارسات المتعلقة باحتجاز وسجن الأجانب والأشخاص العديمي الجنسية. ويبدو أنه توجد حاجة شديدة لبحث مدى هذه الممارسات، وأسباب الاحتجاز، ومدة الاحتجاز بدون محاكمة أو قبل المحاكمة، والضمانات القضائية الموفرة لهؤلاء السجناء. وتوجد مؤشرات جديّة تبين أن الأجانب والأشخاص العديمي الجنسية يشكلون عدداً متزايداً من نزلاء السجون في بلدان كثيرة. وأنه لا تكون لديهم في حالات كثيرة إمكانية يُعتد بها للانتصاف على نحو فعال. وفي حين أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تتابع بعض جوانب الوضع، فإن كثيراً من هذه الجوانب يقع خارج نطاق المفوضية ولم يحصل بعد على اهتمام ملائم من جانب هيئات حقوق الإنسان.

٤٧- وينبغي أيضا بحث مشكلة ترحيل الأجانب، التي يبدو أنها تحدث بدرجة متزايدة. فحتى الأجانب المقيمين بصفة قانونية يجري ترحيلهم على نحو متزايد كعقوبة إضافية عندما يكونون قد ارتكبوا أفعالاً غير قانونية، على الرغم من المشقة التي يمكن أن يسببها الترحيل لأسرهم. وينبغي بحث الحاجة إلى فرض قيود على عمليات الترحيل والطرده. ويبدو أنه يلزم وضع معايير أدق وإجراء رصد دولي في هذا الصدد. وربما يشكل ذلك موضوعاً آخر يمكن أن تناوله اللجنة الفرعية.

٤٨- إن التصور في التصديق على الاتفاقية الدولية لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم يدل على الإهمال النسبي لحقوق هؤلاء الأشخاص من جانب الدول. وينبغي بحث حالة العمال المهاجرين و"العمال غير المحسوبين"، بما في ذلك مسألة تمتعهم بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ومنها الحق في العمل، وفي الأمن الاجتماعي وفي الغذاء والإسكان، وفي الصحة والتعليم. وينبغي إيلاء اهتمام أيضاً لحرّيتهم في الحركة والبحث عن عمل داخل منطقة منظمات إقليمية مثل الاتحاد الأوروبي، بالمقارنة بحرية حركة العمال الآخرين المواطنين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

٤٩- وكلمة أخيرة تجيء على سبيل الختام: هناك حدود لمقدار العمل الذي يمكن أن تقوم به اللجنة الفرعية. ومن الأساسي أن تنسق اللجنة الفرعية أنشطتها مع أنشطة الهيئات الأخرى، وأن تقوم أجهزة ووكالات أخرى بتناول القضايا التي يمكنها أفضل من غيرها أن تعالجها. وفيما يتعلق باللجنة الفرعية نفسها، فإن الدراسات مهمة، ولكن وُضِعَ حد أقصى لعدد الدراسات الرسمية التي تترتب عليها آثار مالية. والإذن بإجراء هذه الدراسات لا يمكن لأحد أن يعطيه إلا لجنة حقوق الإنسان أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٥٠- بيد أن اللجنة الفرعية تستطيع أن تقوم بعملها بطرق أخرى. فهي حرة في إنشاء أفرقة عاملة للدورة، وإن كان ذلك يخلق مشاكل لباقي برنامج عملها بسبب الحدود المتعلقة بمقدار الترجمة الشفوية والوقت المتاح. ومع ذلك، يمكن القيام بمبادرات، عن طريق ورقات العمل التي تطلبها اللجنة الفرعية نفسها أو بناء على مبادرة آحاد الأعضاء، يليها مناقشة تُجرى في الجلسات العامة.

٥١- وأخيراً، فإن هذه مسألة تتعلق بتحديد الأولويات في إطار الوقت المحدد للمتاح للجنة الفرعية. فعند وضع هذه الأولويات، ينبغي أن تكون الولاية الرئيسية - منع التمييز وحماية الأقليات - هي الدليل الذي تسترشد به اللجنة الفرعية في عملها.

الحاشية

(١) للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن تاريخ اللجنة الفرعية، انظر: Eide, Asbjom: "The Sub-Commission on Pervention of Discrimination and Protection of Minorities" in Alston (ed). The United Nations and Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1992.

■ ■ ■ ■ ■