الكتيب رقم 9

المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية

موجز: يركز المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية على النزاعات التي تشمل الأقليات القومية ذات الطابع الدولي والتي تنزع إلى خلق توتر فيما بين الدول أو إشعال فتيل نزاع مسلح على الصعيد الدولي. ويقدم المفوض السامي المعني بالأقليات القومية إنذارا مبكرا إذا تبين وجود تهديدات وشيكة للسلم والأمن بين البلدان من جراء تلك النزاعات، وهو يضطلع بأنشطة لتخفيف حدة التوترات. والنهج الذي يتبعه المفوض السامي والذي يستند بقوة إلى قانون حقوق الإنسان يتسم "بالديبلوماسية الهادئة". والمفوضية مفتوحة أمام أي مجموعة من مجموعات الأقليات داخل الخمس والخمسين دولة الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا التي تدخل حالتها ضمن نطاق ولاية المفوض السامي.

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

كانت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تعرف قبل عام 1995 باسم مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا. وكان مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا مؤتمرا دبلوماسيا حكوميا دوليا عُرف باسم "عملية هلسنكي" وبدأ إبان السبعينات كمنتدى للحوار بين الشرق والغرب أثناء الحرب الباردة. ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا التي خلفت هذه العملية في حقبة ما بعد الحرب الباردة مازالت منظمة "للأمن غير العسكري" في المقام الأول، أي أنها ليست حلفا دفاعيا ولا تمتلك الموارد العسكرية. وهي تؤكد أساسا على الأمن وعلى التعاون، كما يدل على ذلك اسم المنظمة، بين الدول وفيما بينها بغية تحقيق الأمن والاستقرار لجميع أعضائها. والدول الأعضاء الخمس والخمسون التي تغطي نصف الكرة الشمالي من فانكوفر إلى فلاديفوستوك تلتزم بمواصلة الحوار الذي يستند إلى القيم الأساسية في إطار المجتمعات الديمقراطية المفتوحة ذات الاقتصاديات الحرة واستنادا إلى حكم القانون واحترام حقوق الإنسان.

والدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا هي: أذربيجان وأرمينيا وإسبانيا وإستونيا وألبانيا وألمانيا وأندورا وأوزبكستان وأوكرانيا وأيرلندا وأيسلندا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا وبلغاريا والبوسنة والهرسك وبولندا وبيلاروس وتركمانستان وتركيا والجمهورية التشيكية وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة وجمهورية يوغسلافيا الاتحادية وجورجيا والدانمرك وروسيا ورومانيا وسان مارينو وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وسويسرا وطاجيكستان وفرنسا وفنلندا وقبرص وقيرغيزستان وكازاخستان والكرسي الرسولي وكرواتيا وكندا ولاتفيا ولكسمبرج وليتوانيا وليختنشتاين ومالطة والمجر والمملكة المتحدة ومولدوفا وموناكو والنرويج والنمسا هولندا والولايات المتحدة الأمريكية واليونان.

ويتجسد النهج الذي تتبعه منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في صدد حماية حقوق الإنسان في مفهوم "الأمن الشامل" الذي يسلم بوجود ارتباط أساسي بين الأمن واحترام حقوق الإنسان. وقد ورد في وثيقة هلسنكي النهائي لعام 1975 الاعتراف بالاعتماد المتبادل بين مسائل

الأمن العسكري والسياسي وبين حقوق الإنسان بالإضافة إلى الشواغل الاقتصادية والبيئية. وقد رسخ ذلك عشرة مبادئ أساسية تحكم السلوك فيما بين الدول المشاركة وسلوك الحكومات نحو من يخضعون لولايتهم.

وتنقسم المبادئ التي عرفت فيما بعد باسم "الوصايا العشر" إلى ثلاثة حقول أو ثلاث "سِلال". السلة الأولى هي "سلة الأمن" التي تشير إلى المسائل العسكرية التقليدية. وتتعلق السلة الثانية بالتعاون في المجالين الاقتصادي والبيئي. والسلة الثالثة هي سلة "البعد الإنساني" التي تشمل حقوق الإنسان والشئون الإنسانية. ومن منظور الأمن الشامل، يعد احترام التزامات البعد الإنساني، بما في ذلك احترام حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، عنصرا أساسيا لإقامة وصون السلم والأمن في المنطقة.

المفوض السامي المعني بالأقليات القومية داخل إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

يوجد لدى كل الدول المشاركة في المنظمة تقريبا مجموعة أو أكثر من الأقليات داخل أراضيها. واحترام حقوق الأقليات وترويج مجتمع متكامل ومتعدد الثقافات في كل هذه الدول ليس فقط مستصوبا في حد ذاته، ولكنه يساعد على ضمان الاستقرار والسلم داخل الدول وفيما بينها.

وفي إطار الأمن الشامل، توضع بإحكام في "سلة الأمن" آلية مفوضية منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعنية بالأقليات القومية. ودور المفوضية هو التركيز على النزاعات التي تمس الأقليات الوطنية ذات الطابع الدولي والتي تنزع إلى خلق توترات فيما بين الدول أو إشعال النزاع المسلح على الصعيد الدولي. واعترافا بالحاجة إلى مؤسسة تتصدى للنزاع فيما بين الإثنيات، قامت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بإنشاء مفوضية منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعنية بالأقليات القومية في اجتماع قمة هلسنكي عام 1992 "باعتبارها أداة لمنع نشوب النزاع بأسرع ما يمكن". ويقدم المفوض السامي المعني بالأقليات القومية إنذارا مبكرا في الحالات التي يعتقد فيها أن مشكلات الأقليات قد تتصاعد وتهدد السلم أو الأمن أو الاستقرار بين الدول ويتخذ الإجراءات الملائمة للحيلولة دون تصاعد التوترات. وفي حالة تصاعد التوترات، تقتضي ولايته حينئذ أن يحذر الدول المشاركة في الوقت الملائم حتى يتسنى لها اتخاذ خطوات أخرى لتفادي اندلاع نزاع عنيف.

والمفوض السامي المعني بالأقليات القومية هو قبل كل شيء أداة سياسية ولا يطلب منه مراقبة امتثال الدول لتعهداتها أمام المنظمة أو لالتزاماتها الدولية. وهو لا يعمل كمناصر للأقليات أو أمينا لمظالمهم أو جهة لإنصاف الأفراد المنتمين إلى أقليات قومية. فهو مفوض سام معني بالأقليات وليس للأقليات. وبطبيعة الحال، فان الموضوعات (أي قضايا الأقليات) التي يتصدى لها المفوض السامي ترتبط ارتباطا وثيقا بالبعد الإنساني: يسهم توفير حماية كافية لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية في تقليل التوترات الإثنية التي لولا ذلك لهددت

بنشوب نزاع على نطاق أوسع. ولذلك يهتم المفوض السامي اهتماما كبيرا بقضايا حقوق الإنسان ولاسيما التحرر من التمييز واحترام حقوق الأقليات.

والمفوض السامي معني فعليا بما يزيد عن اثنتي عشرة دولة من الدول المشاركة في المنظمة في وسط وشرق أوروبا وفي الاتحاد السوفيتي السابق. ويعاونه في عمله عشرة مستشارين دوليين بمقر مكتبه في لاهاي بهولندا. وقد عمل السيد ماكس فان دير ستويل من هولندا مفوضا ساميا معنيا بالأقليات القومية منذ بداية إنشاء الآلية في يناير 1993 وحتى يوليو 2001. والمفوض السامي الحالي هو السيد رولف ايكيوس من السويد.

عرض مجمل للمعايير المنطبقة

معايير منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

من المعترف به في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن احترام حقوق الإنسان يمثل عنصرا أساسيا من عناصر الأمن وقد أتاح سياقا لوضع معايير جديدة ولاسيما فيما يتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية. وينص المبدأ السابع من وثيقة هلسنكي النهائية على ما يلي:

على الدول المشاركة التي يعيش في أراضيها أقليات قومية أن تحترم حقوق الأشخاص المنتمين إلى هذه الأقليات في التمتع بالمساواة أمام القانون وأن تتيح لهم الفرصة الكاملة للتمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية وأن تحمي، على هذا النحو، مصالحهم المشروعة في هذا المجال.

وفي أعقاب التحرك البطيء خلال الخمس عشرة سنة السابقة، تسارع كثيرا التقدم المحرز بشأن قضايا الأقليات بعد عام 1989. وفي يونيو 1990، اعتمد مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (آنذاك) وثيقة كوبنهاغن المعنية بالبعد الإنساني؛ ومازالت هذه الوثيقة تعد الصك التقنيني الأساسي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا فيما يتعلق ببناء المؤسسات الديمقراطية وحكم القانون.

والفقرة 33 من وثيقة كوبنهاغن التي تتخذ من حقوق الإنسان الفردية نقطة انطلاق لها تلزم الدول بأن "تحمي الهوية الإثنية والثقافية واللغوية والدينية للأقليات التي في أراضيها...تمشيا مع مبادئ المساواة وعدم التمييز". وتلتزم الدول أيضا، عند اللزوم، باتخاذ تدابير خاصة لتكفل هذه المساواة. ولا تشكل هذه الحقوق والتدابير الخاصة معاملة تفضيلية للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، بل ترمي بالأحرى إلى تحقيق تمتع منصف وهادف بالحقوق فعلا وقانونا.

وفي حين ينبثق مفهوم حقوق الأقليات عن مفهوم حقوق الإنسان الفردية، لن يتمكن الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية من الحفاظ عل هويتهم إلا عن طريق الممارسة المشتركة

لهذه الحقوق. وتمنح وثيقة كوبنهاغن جميع الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية عددا من الحقوق الخاصة التي يمكن ممارستها على المستوى الفردي وبالاشتراك مع أفراد المجموعة الآخرين. وتشمل هذه الحقوق من بين جملة أمور ما يلي:

- الحق في "التعبير" عن هويتهم وثقافتهم و "الحفاظ عليها وتطويرها"، متحررين من أية محاولات لتحقيق الإدماج القسري (الفقرة 32)
- الحق في استخدام لغتهم الأم سرا وعلانية وتبادل المعلومات بلغتهم الأم (الفقرة 32-1و32-5)
- حق الأقليات في إنشاء مؤسسات تعليمية وثقافية ودينية والحفاظ عليها والتماس التمويل لها "وفقا للتشريعات الوطنية" (الفقرة 32-2)
- الحق في ممارسة دينهم بما في ذلك استخدام المواد الدينية وإجراء الأنشطة التعليمية الدينية بلغتهم الأم (الفقرة 32-3)
- الحق في الحفاظ على "اتصالات حرة" مع من يشاطرونهم الأصل والتراث والمعتقدات الدينية المشتركة داخل وعبر الحدود (الفقرة 32-4)
- الحق في "المشاركة الفعلية في الشئون العامة بما في ذلك المشاركة في الشئون المتصلة بحماية وتعزيز هوية هذه الأقليات" (الفقرة 35)

وعلى الدول أن "تخلق ظروفا لتعزيز ... هوية [الأقليات]" (الفقرة 33) و "تسعى إلى ضمان" أن أفراد الأقليات "يتمتعون بفرص كافية لتعلم لغتهم الأم أو لتلقي دروس بلغتهم الأم، بالإضافة إلى استخدامها أمام السلطات العامة حيثما أمكن وعند اللزوم" (الفقرة 34).

وعلى الرغم من أن الأفراد قد يمارسون حقوقهم بالاشتراك مع الآخرين، فليس ثمة أساس للحقوق "الجماعية" في حد ذاتها في إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ولا يتصل ذلك على وجه الخصوص بحق تقرير المصير (وهو من المخاوف التي تعرب عنها أحيانا السلطات الحكومة أو غالبية السكان) على النحو المبين في الفقرة 37 من وثيقة كوبنهاغن:

لا يجوز تفسير أي من هذه التعهدات [حقوق الأقليات المعينة] على نحو يفيد انطواءها على أي حق للضلوع في أي نشاط أو الإتيان بأي فعل يخالف مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة أو غير ذلك من التزامات القانون الدولي أو أحكام وثيقة [هلسنكي] النهائية، بما في ذلك مبدأ السلامة الإقليمية للدول.

وقد وردت أحكام إضافية خاصة بالأقليات في ميثاق باريس لأوروبا جديدة لعام 1990 الذي يحيط علما بعزم الدول على "تعزيز الإثراء الذي تسهم به الأقليات القومية في حياة مجتمعاتنا"، وتقرير اجتماع الخبراء المعنيين بالأقليات القومية في جنيف لعام 1991 الذي يمثل استنتاجات ثلاثة أسابيع من النقاش الذي دار بين الخبراء من دول مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا حول قضايا الأقليات القومية وحقوق الأشخاص المنتمين إليها.

المعايير الدولية

يستند نهج المفوض السامي بقوة إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهو يعتمد على المعايير الدولية التي وافقت عليها الدول بالفعل لتقديم إطار للحوار ولتوصياته النهائية. وحيث إن جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أعضاء في الأمم المتحدة (فيما عدا سويسرا) ونحو ثلاثة أرباعهم أعضاء في مجلس أوروبا، فهم ملزمون قانونا بعدة معاهدات معتمدة بموجب الأمم المتحدة ومجلس أوروبا، ومعاهدات ثنائية بالإضافة إلى تعهداتهم الملزمة سياسيا أمام منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. والإشارة إلى المعايير القائمة لحقوق الإنسان التي تعهدت بها الدول طوعا تشكل حماية للمفوض السامي من أن توجه إليه اتهامات بالتعسف أو وضع محك خاص به لرصد التقدم المحرز. والإشارة إلى تلك المعايير تساعد أيضا على ضمان اتساق تقييمات ومواقف المفوض السامي حتى لا يُتهم بتطبيق معايير مزدوجة.

ويقوم المفوض السامي في كثير من الأحيان بالتقييم ووضع التوصيات بشأن الامتثال للمعايير الدولية من جانب التشريعات الوطنية المتعلقة بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية ويكون ذلك في أغلب الأحوال في مجالات اللغة أو التعليم أو المشاركة السياسية أو المواطنة. وبذلك يساعد المفوض السامي الحكومات على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها الدولية عن طريق العمل كمترجم من نوع ما للقواعد والمعايير في مجموعة متنوعة من المواقف. وعلى الرغم من أن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لم تنشئ وظيفة المفوض السامي لرصد امتثال الدول للقواعد الدولية، فهو مع ذلك يضطلع في بعض الوجوه بدور "الحارس" بالنسبة إلى الدول التي تسعى إلى الوفاء بمعايير الدخول لدى المؤسسات الأوروبية الأطلسية الأخرى مثل الاتحاد الأوروبي.

وفي بعض الأحيان، تفتقر القواعد الأوروبية الخاصة بحماية الأقليات إلى الوضوح مما يجعلها عرضة للتفسير وإمكانية عدم الاتساق في التطبيق. واستجابة لتلك الثغرات ومساعدة لصانعي السياسات والمشرعين على نحو أعم، التمس المفوض السامي في ثلاث مناسبات مساعدة الخبراء المعترف بهم دوليا وذلك لتوضيح محتوى حقوق الأقليات في مجالات محددة ولتقديم توصيات قابلة للتطبيق بصورة عامة. وتوفر هذه المجموعات من التوصيات توجيها إلى الدول لصياغة السياسات الخاصة بالأقليات التي تخضع لولايتها في مجالات التعليم واللغة والمشاركة في الحياة العامة. وفيما يلي هذه المجموعات من التوصيات:

- توصيات لاهاي المتعلقة بحقوق الأقليات الوطنية في التعليم (1996)
- توصيات أوسلو المتعلقة بالحقوق اللغوية للأقليات (1998)
- توصيات لوند بشأن المشاركة الفعلية للأقليات القومية في الحياة العامة (1999)

ويُتوقع من الدول أن تحترم القدر الأدنى من تعهداتها الدولية، بيد أن القيم الأبعد مدى لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا تحث الحكومات على تجاوز الحد الأدنى في استجابتها للمطالب المعقولة التي تنادي بها الأقليات وغيرهم داخل مجتمعهم. ولذلك، يشجع المفوض السامي الحكومات في أحيان كثيرة على استيعاب رغبات الأقليات ويساعد جميع الأطراف على التوصل إلى تسويات معقولة في هذا الصدد.

من هم المستحقون لحقوق الأقليات؟

تشير صكوك منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى "الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية". وفي سياق عملية هلسنكي، تعني عبارة "أقلية قومية" مجموعة غير مهيمنة من السكان تمثل أقلية عددية داخل الدولة ولكنها تتقاسم نفس الجنسية/ العرق مع مجموعة السكان التي تشكل الأغلبية العددية في دولة أخرى تكون في كثير من الأحيان دولة مجاورة أو "قريبة عرقيا". ومن حيث التطبيق، تتمتع كل دولة بمجال واسع من الحرية في تحديد التعريف الذي ينطبق ضمن نطاق ولايتها وهناك فروق جوهرية بين تلك التعريفات داخل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. غير أن ذلك لا يعني أن الدول حرة في اتخاذ أي قرار من جانب واحد، مهما كان غير معقول، بشأن وجود إحدى الأقليات. وتمتع أي مجموعة من مجموعات الأقليات بحقوقها لا يستلزم أي اعتراف قانوني رسمي لها من جانب الدولة.

والمنظمة في نهجها حيال مشكلة التعريف تتبع المبدأ المتمثل في أن الانتماء إلى أقلية قومية هو مسألة اختيار فردي ولا يجوز أن ينشأ أي ضرر من ممارسة هذا الخيار. واختصارا، بينما قد تضع كل دولة تعريف لمعنى الأقلية، فان تقرير مسألة الانتماء أو عدم الانتماء إلى أقلية لا يتحدد إلا من خلال المشاعر الذاتية لأفرادها. وقد انتهج المفوض السامي هذا النهج وأعلن أن "وجود أقلية إنما هو مسألة وقائع وليست مسألة تعريفات". وقد حدد بالإضافة إلى ذلك بعض المعايير الموضوعية لما يشكل أقلية وهي: مجموعة ذات خصائص لغوية وإثنية وثقافية تختلف عن خصائص غالبية السكان وهي عادة لا تسعى فقط إلى الحفاظ على هويتها، بل تحاول أيضا التعبير بقوة أكبر عن تلك الهوية".

ومن الناحية العملية، قد ينطوي عدم وجود تعريف لمصطلح الأقلية على ملابسات خطيرة في الحالات الواقعية. فعلى سبيل المثال، قام البعض بتفسير مصطلح "قومي" في عبارة "أقلية قومية" لتعني أن الأشخاص المنتمين إلى أقلية يجب أن يكونوا من مواطني الدولة التي يخضعون لولايتها. وقد سبب هذا التفسير مشاكل وأدى إلى تفاقم التوترات فيما بين الإثنيات في بعض دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

ولاية المفوض السامي

تقوم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا برصد حقوق الإنسان من خلال عدد من الآليات المختلفة ولكن أهمها إلى الآن بالنسبة للأقليات هو المفوض السامي المعني بالأقليات القومية. والولاية الأساسية للمفوض السامي هي:

تقديم "إنذار مبكر" و "إجراءات مبكرة" حسب الاقتضاء، بأسرع ما يمكن، فيما يتعلق بالتوترات التي تمس قضايا الأقليات القومية التي لم تتجاوز بعد مرحلة الإنذار المبكر، ولكنها، في رأي المفوض السامي، قد تتصاعد وتتحول إلى نزاع داخل منطقة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، مما يهدد السلم أو الاستقرار أو العلاقات بين الدول المشاركة ويستلزم الاهتمام والعمل من جانب المجلس أو لجنة كبار المسؤولين التي تعرف الآن باسم مجلس كبار المسئولين.

ولذلك يضطلع المفوض السامي بمهمة ثنائية: أولا، تخفيف التوترات وثانيا، العمل كجهاز إنذار لتنبيه منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عندما تنذر هذه التوترات بحدوث تصاعد إلى مستويات لا يمكن احتواؤها بالوسائل المتاحة لديه. ولإنجاز هذه المهمة، ينبغي للمفوض السامي أن يعمل من خلال الديبلوماسية الهادئة والاتصالات السرية المباشرة. وقد يتلقى ويجمع معلومات من أي مصدر ويقيم اتصالات مع أي شخص (فيما عدا من يمارسون الإرهاب أو يتغاضون عنه علنا). وقد يتلقى أيضا تقارير خاصة من الأطراف المعنية مباشرة بالمسألة ويسعى إلى الاتصال بها، بما في ذلك الحكومات والرابطات والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من مجموعات الأشخاص، بمن فيهم ممثلو الأقليات القومية. وقد يقوم بزيارة أي دولة مشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ويتصل بحرية بأي شخص يختاره، بمن في ذلك كبار المسؤولين في الحكومة، للحصول على معلومات مباشرة و لتعزيز الحوار والتعاون والثقة بين الأطراف حيثما اقتضى الأمر. ولابد أن يكون المفوض السامي "شخصية دولية مرموقة" يقوم بالعمل دون تحيز و "العمل بثقة والتصرف بصورة مستقلة عن كل الأطراف المعنية مباشرة بالتوترات".

الديبلوماسية الهادئة: الولاية من الناحية العملية

في حين توفر الولاية مبادئ توجيهية عامة عن الكيفية التي ينبغي بها للمفوض السامي أن يعمل من خلال الديبلوماسية الهادئة، فهي لا تحدد بدقة النهج أو الوسيلة التي ينفذ بها ولايته. وكان المفوض السامي الأول، السيد فان دير ستويل، هو الذي وضع معظم طرق العمل الفعلية وذلك في أثناء فترة ولايته من 1993 حتى 2001.

وفي نطاق الولاية، يتم تنظيم التحول من الإنذار المبكر إلى العمل المبكر تنظيما صارما. غير أن المفوض السامي قد تجنب التوصيف الدقيق لأعماله وكانت معظم أنشطته تتعلق بالعمل المبكر، مثل الزيارات المتعددة إلى البلدان المعنية، ومن ثم تفادي الحاجة إلى إنذار مبكر رسمي.

وتشمل الولاية أيضا "استراتيجية خروج" ينبغي بموجبها أن يرجع المفوض السامي إلى الرئيس (وهو وزير الخارجية الذي يرأس، على أساس التناوب السنوي، مجلس وزراء منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وهو الهيئة المركزية لصنع القرار والحكم في المنظمة) ومجلس كبار المسئولين، إذا ارتأى أنه قد استنفد نطاق إجراءاته بسبب تصاعد النزاع. غير أن هذه الاستراتيجية لم تستخدم قط.

الاتصالات وجمع المعلومات

يقوم المفوض السامي بجمع وتحليل المعلومات من كافة المصادر ذات الصلة، بما في ذلك وكالات الأنباء والإنترنت وغيرها من وسائل الإعلام، والممثلين الحكوميين والخبراء المستقلين والمنظمات غير الحكومية والمصادر الثانوية، مثل الصحف والتقارير. ويقيم أيضا اتصالات مع بعثات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ويتلقى معلومات عبر قنوات داخلية في

المنظمة. ورغم أنه ليس آلية لتلقي الشكاوى، يمكن الالتقاء به وتقديم بيانات إليه من الأشخاص المعنيين. ولا توجد صيغة خاصة للتقارير أو المعلومات التي تقدم إلى المفوض السامي، ولكن ينبغي أن تتم أي مراسلات كتابةً وتكون مشفوعة بالتوقيعات وعليها الأسماء والعناوين كاملة. وينبغي أن تحتوي على وصف واقعي للتطورات ذات الصلة وينبغي عدم إرسال معلومات إلا إذا أمكن إقامة الدليل على صحتها. واستنادا إلى تلك المعلومات، يتم استرعاء اهتمام المفوض السامي إلى حالات قد تدخل ضمن نطاق ولايته.

إجراء اتصالات مباشرة

ولاية المفوض السامي المعني بالأقليات القومية غير معهودة من حيث السلطة الممنوحة له للتدخل مباشرة في شئون دولة. وهو يتمتع بحق افتراضي في دخول أية دولة مشاركة والتنقل داخلها بحرية. وقد يقرر التدخل استنادا فقط إلى حكمه الخاص في موقف معين بدون الحصول على الموافقة الرسمية من الدولة. وعلى الرغم من أن المفوض السامي ليس في حاجة إلى موافقة الدولة المعنية، فهو يلتمس تعاون الحكومة المعنية لتسهيل زيارته بمجرد أن يعقد العزم على زيارة دولة معينة وتمشيا مع مبدأ "الأمن التعاوني" الذي تنادي به منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ويتاح هذا التعاون في كل الحالات تقريبا وهو يخلق بيئة إيجابية للعمل أثناء الزيارات وأثناء العمل اللاحق لها.

وفي كثير من الأحيان يطلب من المفوض السامي توضيح أسباب تدخله في دولة معينة دون غيرها. ومن الواضح أن الدرجة التي تؤثر بها القضايا المتعلقة بالأشخاص المنتمين إلى الأقليات القومية في الأمن الإقليمي المحلي هي العامل الرئيسي. ولذلك يقوم المفوض السامي بدراسة المعلومات المتاحة من حيث مؤشرات النزاع المحتمل ويتخذ قراره بناء على ذلك. وتظل هذه التقديرات ذاتية نوعا ما وهي تعتمد على سلامة حكم المفوض السامي، استنادا إلى خبرته وحدسه. ويتأثر قراره بعاملين رئيسين: مدى إيمانه بالحاجة إلى تدخله وإمكانية قيامه بتحقيق تأثير إيجابي. وقد ذكر المفوض السامي أنه سيتدخل في أي حالة يحتمل أن يكون لتدخله فيها تأثير إيجابي على الوضع وأنه على استعداد للتعامل حتى مع الحالات التي تنخفض فيها احتمالات إحراز أي نجاح. وعندما يقرر المفوض السامي التدخل، فانه ينظر أيضا فيما إذا كان تدخله سيحقق أي قيمة مضافة ولاسيما في الحالات التي يشترك فيها بالفعل عدد من الفاعلين الدوليين والتي يمكن أن تؤدي إلى الازدواجية والتضارب في الجهود المبذولة.

وعلى الرغم من أن المفوض السامي يدرك أن بعض الدول قد تنظر إلى تدخله باعتباره تلطيخا لسمعتها أو نقدا ضمنيا للطريقة التي تعامل بها الأقليات الذين يدخلون تحت ولايتها، فقد شدد دوما على أن تدخله يعبر ببساطة عن الدرجة التي تواجه بها الدول مشاكل معقدة وحساسة في كثير من الأحيان. وتعبر أنشطته عن التزام منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بمساعدة الدول على التصدي لمشاكلها والوفاء بتعهداتها والحفاظ في نهاية المطاف على الأمن والاستقرار.

الاستقلال والمسؤولية

من الحاسم لتدخل المفوض السامي أن يكون متمتعا بوضع مستقل. ولا يتطلب تدخله موافقة خاصة من مجلس كبار المسؤولين أو المجلس الدائم (منتدى ممثلي الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الذي يجتمع أسبوعيا في فينا) أو من الدولة/الدول المعنية. ويعني عدم اعتماده على قرارات تتخذها هيئات تفاوضية تعمل باتفاق الآراء أنه يستطيع التحرك بسرعة وحرية.

والمفوض السامي مسؤول في النهاية أمام منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من خلال رئيسها الذي قد يتشاور معه قبل إجراء أي زيارة موقعية ويقدم إليه تقارير سرية عن استنتاجاته. ويتم صياغة الولاية بعناية لتفادي أي إشارة إلى إمكانية قيام المجلس الدائم بإصدار تعليمات إلى المفوض السامي أو بفرض نفوذه عليه، بيد أن المفوض السامي لا يستطيع أداء مهامه كما ينبغي بدون الدعم السياسي من الدول. ووجود روابط دستورية مع الهيئات السياسية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والدعم الجماعي المقدم من الدول المشاركة يوفران المساندة اللازمة لتشجيع تنفيذ توصياته.

السرية

على الرغم من تمتع المفوض السامي بحرية كبيرة في الوصول إلى المعلومات، تنص ولايته على ضرورة توخيه السرية في العمل. والهدف من النهج المتحفظ والهادئ والسري الذي ينتهجه هو اكتساب الثقة والتعاون من كافة الأطراف؛ كما أنه يساعد على تفادي البيانات الملهبة التي قد يثيرها الاهتمام العام في بعض الأحيان. وتكون الأطراف في كثير من الأحيان أكثر استعدادا لدراسة خيارات شتى خلف الأبواب المغلقة عندما تدرك أنها لن تتعرض لضغوط خارجية أو أنها لن تبدو أمام الجميع وهي تتراجع عن مواقفها المعلنة. والمقصود من الالتزام بالسرية هو الإبقاء على الأمور داخل الإطار الحكومي الداخلي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بأسرها، وان كان ذلك لا يحول دون قيام المفوض السامي بالعمل في تعاون مع الهيئات الدولية الأخرى، مثل مجلس أوروبا، مثلما يفعل في كثير من الأحيان.

وقد طور المفوض السامي أسلوب إصدار التوصيات إلى الدول من خلال تبادل الرسائل رسميا بينه وبين وزراء الحكومة المناسبين. ويتم إعلان هذه التوصيات بانتظام بعد تقديمها ومناقشتها في المجلس الدائم لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وبهذه الطريقة، يتم انتهاج الديبلوماسية الهادئة لبعض الوقت، ولكن ثمة بعض المساءلة العامة في نهاية المطاف. وتوزيع هذه الرسائل على وفود المنظمة بمبادرة من الرئيس يتيح لمجتمع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا التعرف على شواغل المفوض السامي. وتشمل النشرة الشهرية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ملخصا موجزا عن أنشطته يتم توزيعها على الأشخاص الآخرين المعنيين.

ويتحاشى المفوض السامي بصفة عامة كثرة الاتصالات مع الصحافة إلا في حالات خاصة يرى فيها أن البيانات العلنية قد تكون مفيدة لعمله.

التعاون

يتبع المفوض السامي نهجا يتسم بالبعد عن المواجهة والقسر في عمله مع الأطراف المعنية ويسعى إلى العمل معهم لإيجاد حلول لمصادر التوتر. ويعبر ذلك عن إيمانه بأن التقدم الهادف والمستديم يعتمد على حسن نوايا وموافقة كافة الأطراف المعنية. ومن غير المرجح أن تدوم التسويات التي يتم قبولها كرها وتحت ضغوط خارجية. وفي الوقت الذي يعمل فيه المفوض السامي كأداة لمنع نشوب النزاعات على الأجل القصير بغية نزع فتيل التوترات التي قد تؤدي إلى نشوب نزاعات وشيكة، يهدف أيضا إلى تشجيع استمرار الحوار والتعاون بين الأطراف وإقامة خطوط اتصال تدوم على الأجل الطويل. وهو يشجع الأطراف من خلال توصياته على اتخاذ خطوات ملموسة للتصدي لقضايا النزاع الأساسية ويؤدي بذلك إلى تخفيف حدة التوترات بشكل مستديم. ويكفل تدخله إجراء المتابعة الملائمة من جانب الدول المعنية مباشرة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا إجمالا.

عدم التحيز

لكي لا تتعرض للخطر جهود المفوض السامي الديبلوماسية الرامية إلى تشجيع استمرار تعاون جميع الأطراف وبالنظر إلى حساسية القضايا التي يطلب منه التصدي لها، ينبغي له ألا ينحاز لأي طرف من الأطراف.

ومع ذلك، ينبغي ألا ينظر إلى عدم التحيز باعتباره مرادفا للحياد. فقد يميل المفوض السامي إلى مواقف يتخذها أي من الأطراف ويراها جديرة بالثقة وقادرة عمليا على السير قدما بعملية منع نشوب النزاع. وعلى الرغم من أنه فاعل غير متحيز ومتجرد من المصالح الثابتة، بمعنى أنه لا يطرح على الطاولة جدول أعمال لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فان تقييمه للادعاءات المتنافسة والمواقف المتعارضة يستند إلى التزامه بالمعايير الدولية والقيم الأساسية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وهو يعبر في أحكامه عن تحيز إلى دعم هذه التعهدات مفضلا ذلك على محاباة المصالح السياسية لإحدى المجموعات.

تنفيذ الولاية

وثيقة هلسنكي النهائية والوثائق المنبثقة عن جلسات المتابعة اللاحقة ليست صكوكا ملزمة من الناحية القانونية. ونظرا للطابع السياسي الذي يميز تعهدات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، لا يشمل إطار المنظمة أي آلية لتقديم الشكاوى الفردية مقارنة بتلك الآلية الموجودة، على سبيل المثال، ضمن إطار الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (أنظر الكتيب رقم 7). ومع ذلك، ينبغي ألا يقلل ذلك من أهمية نظام منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتهدف الصكوك "الملزمة سياسيا" للمنظمة إلى ترويج استمرار الأمن من خلال الحوار بدلا من القسر، ويتم إشراك الدول على مستويات سياسية عالية لاحترام تعهداتها والمشاركة في النقاش الثاني والمتعدد الأطراف المتصل حول معاملتها للأقليات.

وبدلا من ترويج أحد المثل أو "فرض" حقوق، يسعى المفوض السامي إلى إيجاد حل عملي وبنّاء داخل السياق الخاص، أي التوصل إلى أفضل حل يمكن أن تقبله جميع الأطراف. وهو، باختصار، يلتمس حلولا واقعية استنادا إلى ما هو ممكن سياسيا. ومع ذلك، يكمن وراء هذه الفلسفة الواقعية نهج مترابط ومتسق قائم على قيم المنظمة والمعايير الدولية.

التصدي لجذور النزاع

وفقا لخبرة المفوض السامي، تنطوي كثير من المشاكل المتعلقة بالأقليات القومية على شكل من أشكال عدم احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الخاصة بالأقليات، الأمر الذي يفضي بمرور الوقت إلى الإحباط والاستياء والاغتراب والشعور بالظلم. وتنشأ المشاكل عندما يشعر الأشخاص المنتمون إلى أقليات قومية بالتمييز الواقع ضدهم سواء فيما يتعلق بحماية وتعزيز هويتهم وثقافتهم الخاصتين أو بحرمانهم من عمليات وفرص معينة في مجال الشئون العامة، بما في ذلك الحصول على نصيب منصف من موارد الدولة. وفي المقابل، قد يُستغل هذا التوتر لأغراض سياسية سواء من جانب ممثلي الأغلبية أو الأقلية. ويؤدي ما ينجم عن ذلك من عدم الاستقرار وغياب الأمن إلى الإضرار بالمجتمع بأسره وقد يفضي في نهاية المطاف إلى اندلاع العنف إذا لم يتم التصدي له.

مراعاة التنوع

يقوم المفوض السامي عموما بترويج سياسة شاملة وتكاملية إزاء إنهاء التوترات. ويستلزم ذلك منح الأقليات فرصة كافية للحفاظ على هويتهم المميزة وتطويرها مع بقائهم جزءا من المجتمع الأوسع ومساهمتهم فيه. ويكرر المفوض السامي كثيرا تشديده للدول على مزايا حماية وتعزيز حقوق الأقليات: إذا قبل الأشخاص المنتمون إلى أقليات قومية وضعهم داخل المجتمع الأوسع، فمن شأن ذلك أن يقلل من احتمال قيامهم باتباع سياسات واستراتيجيات مناهضة لمصالح الأغلبية. وسيقلل ذلك أيضا من احتمال جذب "الدول القريبة عرقيا" إلى سياسات استردادية إذا لاحظت أن "أقلياتها" داخل الدول المجاورة تلقى معاملة طيبة.

ومراعاة التنوع هو في كثير من الأحيان مسألة "حكم سليم" تتطلب عمل المؤسسات الحاكمة لمصلحة السكان بأسرهم عن طريق خلق ظروف وفرص متكافئة للجميع. ويعتمد ذلك، أولا، على الاعتراف بالتنوع الثقافي باعتباره ميزة وليس تهديدا، وثانيا، الإقرار بتعدد المصالح داخل الدولة.

ويشدد المفوض السامي على أهمية العناصر التالية لتحقيق الحكم السليم وتعزيز التكامل:

- الاعتراف بهوية الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحمايتها وتعزيزها.
- إتاحة الفرصة للأقليات لكي يشاركوا مشاركة فعلية في الحياة العامة، بما في ذلك عمليات صنع القرار السياسي
- إتاحة حصول الأقليات على نصيب منصف من السلع العامة، بما في ذلك الفرص الاقتصادية
- احترم حقوق الأقليات اللغوية والتعليمية التي ترتبط ارتباطا وثيقا بحق كل فرد في تنمية هويته/هويتها

وفي الوقت نفسه، ينبه المفوض السامي في كثير من الأحيان الأقليات بأنه في الوقت الذي يتمتعون فيه بحقوق، تقع عليهم أيضا مسئولية احترام سلامة الدولة والإسهام في المجتمع الأوسع الذي هم أيضا جزء منه.

توصيات المفوض السامي

توضح توصيات المفوض السامي إلى الحكومات دواعي قلقه بشأن القضايا التي يرى أنها مصدر التوترات. وهي في كثير من الأحيان قضايا حساسة قد ترغب الحكومة في تفاديها. وتهدف التوصيات إلى تزويد الحكومات والأقليات بإطار تستطيع فيه التصدي للمسائل القانونية ومسائل السياسة العامة والمسائل المؤسسية والإجرائية. وتحقيقا لهذه الغاية، فإنها تشير إلى سياسات خاصة وممارسات إدارية وتتسم عادة بالدقة وتوخي التفاصيل. وليس المقصود منها توزيع اللوم، وإنما المساهمة البناءة في تحليل وحسم القضايا الحساسة.

مشاريع تخفيف التوترات

وبالإضافة إلى الأنشطة الديبلوماسية وتسهيل الحوار والتوصيات الخاصة، يضطلع المفوض السامي بصورة متزايدة أو يشجع الآخرين على الاضطلاع بمشاريع واقعية تتصدى مباشرة لمصادر النزاعات. وترمي هذه المشاريع إلى تخفيف التوترات فيما بين الإثنيات عن طريق طرح أطر يمكن من خلالها حل المشاكل أو عن طريق حل المسائل نفسها. وشملت الفئة الأخيرة، على سبيل المثال، مشاريع تعليمية تتراوح من وضع كتب مدرسية جديدة أو تقديم معونة قانونية إلى إنشاء جامعة جديدة. ومعظم المشاريع تتميز بصغرها من الناحية التمويلية، ولكنها تساعد على سد ثغرات قد تتسع بغير ذلك. وقد تزايد عدد وحجم هذه المشاريع في السنوات الأخيرة.

المعلومات الأخرى والاتصال

تتخذ المفوضية المعنية بالأقليات من لاهاي مقرا لها، وتوجه جميع المراسلات إلى العنوان التالي:

Office of the High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
P.O. Box 20062
2500 EB The Hague
THE NETHERLANDS

رقم الهاتف: 5500-312-70-31+
رقم الفاكس: 5910-363-70 31+
بريد إلكتروني: hcnm@hcnm.org

وتتاح الوثائق الرئيسية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا/ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عبر الإنترنت على هذا الموقع: www.osce.org ويمكن الوصول إلى توصيات المفوض السامي وبياناته ونشراته الصحفية وكلماته، الخ على هذا الموقع: www.osce.org/hcnm

وتتاح توصيات لاهاي وأوسلو ولوند بعدد من اللغات المختلفة عبر الإنترنت وفي نسخ مطبوعة. وقد نقلت توصيات لاهاي ونوقشت في عدد خاص من المجلة الدولية لحقوق الأقليات والمجموعات (العدد الثاني من المجلد الرابع لسنة 1997/1996)؛ ونشرت توصيات أوسلو في

العدد الثالث من المجلد الرابع من نفس المجلة (1999)؛ وتوجد نسخة من توصيات لوند والمذكرة التوضيحية في :

"The Origin and Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, Helsinki Monitor (vol. 11, no. 4, 2000) pp. 29-61.

ويمكن الحصول على نسخ مطبوعة من هذه التوصيات وغيرها من المطبوعات من المفوضية.

وهناك عدد كبير من المؤلفات حول عملية هلسنكي/منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عموما وحول المفوض السامي المعني بالأقليات القومية على وجه الخصوص. ومن أحدث الأعمال وأكثرها شمولا هذا المؤلَف:

Walter A. Kemp, ed., *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer, 2001).