

الأقليات حقوق تأمين على العمل الأصليين والمواطنين

شكر وتقدير

تود المجموعة الدولية لحقوق الأقليات أن تشكر جميع الأشخاص والمنظمات الذين قدموا مساعدة في إعداد هذا التقرير. وتخص بالشكر ماريك شوميرس (الذي أجرى أبحاثاً ميدانية في الفترة الممتدة من حزيران/يونيو إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ في اكواتوريا الغربية والوسطى والشرقية وفي جبال النوبة). وتوم دانات Tom Dannat وزوي غراي Zoe Gray وكاثرين رامزي Kathryn Ramsay وجورجيانا دراغو Georgiana Dragu وكليير مورسلت Claire Morclette وآيرودا اسكاروفا Iroda Askarova. يشكل هذا التقرير جزءاً من برنامج تموله وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.

الجماعة الدولية لحقوق الأقليات MRG هي عبارة عن مؤسسة غير حكومية تعمل لضمان حقوق الأقليات العرقية والدينية واللغوية في كل أنحاء العالم. ولتعزيز التعاون والتفاهم بين المجتمعات. MRG لها صفة استشارية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ECOSOC. و صفة مراقب في الهيئة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. MRG مسجلة كمؤسسة للصدقات برقم ٢٨٢٣٠٥. وكشركة محدودة من حيث الضمانات في المملكة المتحدة برقم ١٥٤٤٩٥٧.

رقم ISBN : ٢ - ٧٤ - ٩٠٤٥٨٤ - ١ - ٩٧٨ عبارة عن دراسة منشورة كمساهمة للوعي العام. النص لا يمثل بالضرورة في كل التفاصيل نظرة MRG الجماعية ولا شركائها. نسخ من هذه الدراسة متوفرة على الانترنت من موقع www.minorityrights.org . يمكن الحصول على نسخ منها أيضاً من مكتب MRG في لندن.

العنوان:

Minority Rights Group International ٥٤ LT, United Kingdom Commercial Street, London E1

هاتف: ٢٠٧٤٢٢ ٤٢٠٠ (٠) ٤٤ + فاكس: ٢٠٧٤٢٢ ٤٢٠١ (٠) ٤٤ +

بريد الكتروني: minority.rights@mrgmail.org

موقع الكتروني: www.minorityrights.org

- UN, 'Report of the Secretary-General on the Sudan' (Security Council, 2007, October 13, S/2007/424).
- 40 - Assessment, Geneva, Small Arms Survey, November 2006.
- 41 - Small Arms Survey, 'Anatomy of civilian disarmament in Jonglei State: recent experiences and implications', Sudan Issues Brief, no. 3, November 2006.
- 42 - Garfeld, 'مصدر سابق', ص 17.
- 43 - Reliefweb, 'From guerrilla movement to political party: the restructuring of Sudan People's Liberation Movement in three minority tribes in Sudan and self-determination', Sudan Tribune, 12 July 2007; URL: www.sudantribune.com/spip?articleV198
- 44 - International Crisis Group, A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan, July 2007, p. 1.
- 45 - Schomerus, 'مصدر سابق', مقابلة في جوبا، كانون الأول/ديسمبر 2006.
- 46 - مقابلة مع غراهام تومسون Graham Thompson ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة International Development (مكتب الخرطوم)، كانون الأول/ديسمبر 2007. انظر أيضا تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن السودان: UN, 'Report of the Secretary-General on the Sudan' (to the Security Council, 2007, October 13, S/2007/424).
- 47 - المصدر السابق.
- 48 - New York Times, Africa's Next Slaughter, March 2008; Sudan - Threat of North South War, in APS Review Oil Market Trends, February 2008.
- 49 - اتفاقية السلام الشامل، الفصل الثالث (تقاسم الثروة)، المادة 12.
- 50 - Barkan, J., Gboyega, A., Stevens, M., State and Local Governance in Nigeria, World Bank, August 2001, URL: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/Governance_Nigeria.htm
- 51 - International Crisis Group, 'Sudan: breaking the Abyei deadlock', Policy Briefing, October 2007, URL: http://www.crisisgroup.org/sudan_abyei_web.pdf_library/documents/b47
- 52 - Human Rights Watch, The Impact of the Comprehensive Agreement and the New Government of National Unity on Southern Sudan, New York, HRW, March 2006.
- 53 - تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن السودان، مصدر سابق، UN, 'Report of the UN Secretary-General on the Sudan', Sudan Tribune, 12 December 2007.
- 54 - Schomerus, 'مصدر سابق'.
- 55 - Pantuliano, S., The Land Question: Sudan's Peace Nemesis, London, Overseas Development Institute, December 2007, p. 3.
- 56 - Pantuliano, S., Buchanan-Smith, M. and Murphy, P., The Long Road Home: Opportunities and Obstacles to the Reintegration of IDPs and Refugees to Southern Sudan and the Three Areas, London, Overseas Development Group, August 2007.
- 57 - Pantuliano, S., 'مصدر سابق', ص 3.
- 58 - Schomerus, 'مصدر سابق - مقابلة مع غابريل ماتور مالك Gabriel Matur Malek رئيس لجنة الأراضي والموارد الطبيعية وحكومة جنوب السودان، جوبا، كانون الأول/ديسمبر 2006.
- 59 - Pantuliano, S., 'مصدر سابق', ص 7.
- 60 - Schomerus, 'مصدر سابق - مقابلة مع بتي اوغوارو Betty Ogwaro، عضو البرلمان عن مقاطعة ماغوي Magwi، المجلس التشريعي لجنوب السودان، جوبا، حزيران/يونيو 2006.
- 61 - انظر على سبيل المثال 'South Sudan's Bor-Mudari communities end peace conference', Sudan Tribune, 21 February 2008.
- 62 - 'Sudan to convene peaceful coexistence conferences to settle border clashes', Sudan Tribune, 22 February 2008.
- 63 - Pantuliano, S., 'مصدر سابق', ص 9-10.
- 64 - Schomerus, 'مصدر سابق', انظر أيضا Badya Center for Integrated Development Services, 'Presentation', paper presented at the Tribal Reconciliation Conference for local communities of Nuba and Hawazma Arabs in South Kordofan State, Sudan; Burton, J. W., A Nilotic World: The Atuat-speaking People of the Southern Sudan, New York, Greenwood, 1987.
- 65 - Reuters Africa, 'Sudan's census delayed to April', 17 December 2007, URL: http://africa.reuters.com/top/news/usn/BANV48171.html
- 66 - UN, 'Report of the Secretary-General on the Sudan' (Security Council, 2007, October 13, S/2007/424).
- 67 - 'Secretary-General on the Sudan' (Security Council, 2007, October 13, S/2007/424).
- 68 - اتفاقية السلام الشامل، الفصل الثاني، تقاسم السلطة، 2 - 8.
- 69 - Brunnegger, S., From Conflict to Autonomy in Nicaragua, London, MRG, 2007.
- 70 - Pantuliano, S., 'مصدر سابق'.
- 71 - Kevlihan, R., 'Beyond Creole nationalism? Language policies, education and the challenge of state building in post-conflict Sudan', URL: www.informaworld.com, 2007.
- 72 - اتفاقية السلام الشامل، بروتوكول مشاكوس، المادة 3 - 2 - 4.
- 73 - Schomerus, 'مصدر سابق'، انظر أيضا مقابلة مع سوتاتن Sue Tatten من مشروع "حكم القانون" الذي ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جوبا.
- 74 - تقرير وزارة الخارجية الأميركية عن ختان الإناث في السودان US Department of State, Sudan: Report on Female Genital Mutilation (FGM) or Female Genital Cutting (FGC), 1 June 2001.
- 75 - Leitch, R. A., Jok, A. A. and Vandewint, C., A Study of Customary Law in Contemporary Southern Sudan, Nairobi, World Vision International, 2004.
- 76 - Carney, T., Some Assembly Required, Sudan's Comprehensive Peace Agreement, United States Institute for Peace, November 2007.
- 77 - Srinivasan, S., Minority Rights, Early Warnings and Conflict Prevention: Lessons from Darfur, London, MRG, September 2006.
- 78 - Sudan Experience Project, United States Institute for Peace, interview no. 78, 4 April 2007, URL: http://www.usip.org/library/oh/sudan.html
- 79 - Schomerus, 'مصدر سابق'.
- 80 - الأمم المتحدة، تقرير الأمين العام عن السودان، مصدر سابق.
- 81 - Sudan Experience Project، مصدر سابق.
- 82 - interview no. 90, Sudan State Department Foreign Service Officer, June 2007.
- 83 - Reliefweb, 'From guerrilla movement to political party: the restructuring of Sudan People's Liberation Movement in three minority tribes in Sudan and self-determination', Sudan Tribune, 12 July 2007; URL: www.sudantribune.com/spip?articleV198
- 84 - International Crisis Group, A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan, July 2007, p. 1.
- 85 - انظر Brunnegger، مصدر سابق.
- 86 - Bakheit, C. S., 'The debate on the House of Nationalities: addressing the fears of sceptics', URL: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/Bakheit.pdf
- 87 - Akol, J. J., 'Report of South Sudan's "House of Nationalities" workshop', 17-19 January 2003; Website of the House of Nationalities: http://www.houseofnationalities.org
- 88 - اتفاقية السلام الشامل، الفصل الخامس، «حل النزاع في ولايتي جنوب كردوفان والنيل الأزرق»، المادة 3 - 2.
- 89 - المصدر السابق.
- 90 - Sudan Tribune, Naivasha Accord Fails to Address Nuba Grievances (Press Statements, Nuba Survival), January 2005.
- 91 - بروتوكول مشاكوس، اتفاقية السلام الشامل، الديباجة.
- 92 - اتفاقية السلام الشامل، الفصل الثاني (تقاسم السلطة)، 1 - 7.
- 93 - Itto, A., 'Guests at the Table? The role of women in peace processes', in Peace by Piece: Addressing Sudan's Conflicts, London, Conciliation Resources, 2006.
- 94 - Brusset, E. (UK Department for International Development), Evaluation of the Conflict Prevention Pools - Sudan, London, DfID, 2004.
- 95 - Thirteenth Activity Report of the African Commission on Human Rights, Annex V; Amnesty International, 'The situation of human rights in Africa: Sudan', statement to the African Commission on Human and People's Rights, November 2004.
- 96 - Berghof Foundation for Peace Support, Systemic Conflict Transformation and Inclusive Government in Southern Sudan, Berlin, May 2007, p. 17.

- 21 - London, Safeworld, 2004, ch. 1, p. 4.
- 22 - يعبر المؤلف عن امتنانه إلى كل من زوي غراي Zeo Gray وكاترين رامسي Kathryn Ramsay لمساهمتهما في هذا القسم. وإلى كورين لنوكس Corinne Lennox على اقتراح الإطار ذي الأركان الأربعة.
- 23 - انظر أيضا The UN Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of genocide (General Assembly resolution and the Rome Statute of the (3. Art) 1948 December 9 (III) of International Criminal Court (adopted by the UN Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, 17 July 1998 (V. Art)).
- 24 - African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, adopted 27 June 1981, CAB/LEG/66.1/OAU Doc. CAB/LEG/66.1 (1982).
- 25 - لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة UN Human Rights Committee, Lansman et. al. v. Finland, Communication No. 10525/82.
- 26 - لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة UN Human Rights Committee, General Comment 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and Right of Equal Access to Public Services (Art 25), 12 July 1996.
- 27 - The Social and Economic Rights Action Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 91/155 (2001), para. 43; Commission on Human and Peoples' Rights Case 14th, 98/11. Legal Resources Foundation v Zambia, Comm. No. 33 Annual Activity report, para 2, 29 October 2007.
- 28 - UN General Assembly Resolution 1816 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, General Conference of the International Labour Organization, 17th session, 27 June 1989.
- 29 - Deng, F. M., War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1995.
- 30 - As part of MRG's programme on Minority Rights and development, and in research for 'The OHCHR and Minority Rights, an Advice Note from Minority Rights Group International', unpublished, 2005.
- 31 - Deng, 'مصدر سابق'.
- 32 - UN Working Group on Minorities, 'Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities', E/CN.4/Sub.2/L.1995/23, 1995.
- 33 - Chadda, M., Minority Rights and Conflict Prevention: Case study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland, London, MRG, 2001.
- 34 - MRG website: <http://www.minorityrights.org/?lid=82>.
- 35 - انظر http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp/list.htm.
- 36 - مقابلة مع عاملين في المفوضية الأوروبية European Commission, نيسان/أبريل 2007.
- 37 - Dfid, Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes, URL: <http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/conflictassessmentguidance.pdf>.
- 38 - Chapter 2 of the Resources Pack, URL: <http://www.conflictsensitivity.org/node/13181>.
- 39 - انظر www.osce.org/training/html.
- 40 - Baldwin بولدون, 2001. مصدر سابق, ص 12.
- 41 - 'Violence Feared in Indian Caste Row', The Guardian newspaper, 17 May 2001.
- 42 - One local survey is Garfield, R., Violence and Victimization after Civilian Disarmament: The Case of Jonglei, Geneva, Switzerland, December 2007, pp. 3-5.
- 43 - Schomerus شوميرس. مصدر سابق. انظر أيضا Young, J., 'The South Sudan Defence Forces in the wake of the Juba declaration, Human Security Baseline Assessment Working Paper 1'. in the Small Arms Survey (ed.), Human Security Baseline
- Baldwin, C., Minority Rights in Kosovo under International Rule, London, MRG, 2001, p. 14.
- Verney, P. et al., Sudan: Conflict and Minorities, London, MRG, 1995.
- Ryle, J., Jok, J. M. et al., Sudan Abduction and Slavery, Project, Rift Valley Institute Abductee database (2008) (consulted March 2008) <http://www.riftvalley.org/index.php?view=abductee>
- Johnson, D., The Root Causes of Sudan's Civil Wars, International African Institute, African Issues Series, Oxford, James Currey, 2003.
- Schomerus, M., 'Peace and minorities', unpublished paper for MRG, 2997.
- Schomerus شوميرس. مصدر سابق.
- Johnson جونسن. مصدر سابق.
- Sorbo, G. M., Peacebuilding in Post-war Situations: Lessons for Sudan, CMI Report: Sudan Projects, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2004.
- Hutchinson, S. E., 'A curse from God? Religious and political dimensions of the post 1991-and political dimensions of the post 1991 rise of ethnic violence in South Sudan', Journal of Modern African Studies, vol. 39, no. 2, 2001.
- Pantuliano, S., Comprehensive Peace? Causes and Consequences of Underdevelopment and Instability in Eastern Sudan, NGO paper, Nairobi: IRC, Care International, Christian Aid, Oxfam, Save the Children UK, Tearfund, 2005.
- Baldwin, C., Chapman, C. and Gray, Z., Minority Rights: The Key to Conflict Prevention, London, MRG, 2007.
- Stoel, OSCE High Commissioner on National Minorities, keynote address at the opening of the OSCE Minorities Seminar in Warsaw, 1994. URL: <http://www.osce/hcnm/html/13022/URL>.
- UN Human Rights Committee, General Comment No. 23: The Rights of Minorities (Art. 27), 4 April 1994.
- Henrad, K., Devising an Adequate System of Minority Protection: Individual Human Rights, Minority Rights and Right of Self-Determination, The Hague, Kluwer, 2000, p. 48.
- Schomerus شوميرس. مصدر سابق.
- Advisory Opinion of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the UN declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 1st Ordinary Session, Accra, Ghana, May 2007.
- Martinez Cobo, J., Special Rapporteur, Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, Sub-commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1981/12, 1981.
- Baldwin بولدون. مصدر سابق.
- Burton, J., Conflict: Resolution and Prevention, New York, St Martin's Press, 1990, pp. 22-4.
- Kemp, W., Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague, Kluwer Law International, 2001.
- Zellner, W., 'The OSCE: uniquely qualified for a conflict prevention role', in P. van Tongeren, H. van de Veen and J. Verhoeven (eds.), Searching for Peace in Europe and Eurasia, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2002.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict - Final Report, New York, Carnegie Corporation of New York, 1997.
- House of Commons International Development Committee, Conflict and Development: Peacebuilding and Post-conflict Reconstruction (Sixth Report of Session 2005-06), vol. 1, 2006, Commons, The Stationery Office Ltd.
- Committee House of Commons International Development Committee, 'Inequality, vulnerability to violent conflict and aid incentives for peace', paper given at the Fourth Annual Global Development Conference, 2003, p. 8.
- Safeworld, Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack,

المادة ٧

ينبغي أن تتعاون الدول من أجل احترام الحقوق المبينة في هذا الإعلان.

المادة ٨

- ١ - ليس في هذا الإعلان ما يحول دون وفاء الدول بالتزاماتها الدولية فيما يتعلق بالأشخاص المنتمين إلى أقليات. وعلى الدول بصفة خاصة أن تفي بحسن نية بالالتزامات والتعهدات التي أخذتها على عاتقها بموجب المعاهدات والاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها.
- ٢ - لا تخل ممارسة الحقوق المبينة في هذا الإعلان بتمتع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان الأساسية المعترف بها عالمياً.
- ٣ - التدابير التي تتخذها الدول لضمان التمتع الفعلي بالحقوق المبينة في هذا الإعلان لا يجوز أن تُعد، من حيث الافتراض المبدئي، مخالفة لمبدأ المساواة الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- ٤ - لا يجوز بأي حال تفسير أي جزء من هذا الإعلان على أنه يسمح بأي نشاط يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، بما في ذلك المساواة في السيادة بين الدول، وسلامتها الإقليمية، واستقلالها السياسي.

المادة ٩

تساهم الوكالات المتخصصة وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كل في مجال اختصاصه، في الأعمال الكاملة للحقوق والمبادئ المبينة في هذا الإعلان.

إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (٧) أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧

المادة ٣

للشعوب الأصلية الحق في تقرير المصير، ومقتضى هذا الحق تقرر هذه الشعوب بحرية وضعها السياسي وتسعى بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المادة ٤

للشعوب الأصلية، في ممارسة حقها في تقرير المصير، الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي في المسائل المتصلة بشؤونها الداخلية والمحلية، وكذلك في سبل ووسائل تمويل مهام الحكم الذاتي التي تضطلع بها.

المادة ١٠

لا يجوز ترحيل الشعوب الأصلية قسراً من أراضيها أو أقاليمها. ولا يجوز أن يحدث النقل إلى مكان جديد دون إعراب الشعوب الأصلية المعنية عن موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة وبعد الاتفاق على تعويض منصف وعادل، والاتفاق، حيثما أمكن، على خيار العودة.

المادة ٢٦

١ - للشعوب الأصلية الحق في الأراضي والأقاليم والموارد التي امتلكتها أو شغلتها تقليدياً، أو التي استخدمتها أو اكتسبتها بخلاف ذلك.

وثائق دولية

الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية (١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦)

المادة ٢٧

لا يجوز في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية، أن يُنكر على أشخاص من هذه الأقليات حق التمتع بثقافتهم والمجاهرة بدينهم وإقامة شعائره واستعمال لغتهم، مع أفراد جماعتهم الآخرين.

إعلان حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢)

المادة ١

١ - على الدول أن تقوم، كل في إقليمها، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية، وتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية.
٢ - تعتمد الدول التدابير التشريعية وغيرها من التدابير الأخرى الملائمة لتحقيق هذه الغايات.

المادة ٢

١ - يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (يُشار إليهم في ما يلي بالأشخاص المنتمين إلى أقليات) الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة، وإعلان دينهم الخاص وممارسته، واستخدام لغتهم الخاصة، سرا وعلانية، وذلك بحرية ودون تدخل أو أي شكل من أشكال التمييز.
٢ - يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامّة مشاركة فعلية.
٣ - يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة مشاركة فاعلة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائماً، في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها، على أن تكون المشاركة بصورة لا تتعارض مع التشريع الوطني.
٤ - يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في إنشاء الجمعيات الخاصة بهم والحفاظ على استمرارها.

٥ - للأشخاص المنتمين إلى أقليات 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، دون أي تمييز.

المادة ٣

١ - يجوز للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة حقوقهم، بما فيها تلك المبيّنة في هذا الإعلان، بصفة فردية وكذلك بالاشتراك مع سائر أفراد جماعتهم، ودون تمييز.
٢ - لا يجوز أن ينتج عن ممارسة الحقوق المبيّنة في هذا الإعلان أو عدم ممارستها إلحاق أية أضرار بالأشخاص المنتمين إلى أقليات.

المادة ٤

١ - على الدول أن تتخذ، حيثما دعا الحال، تدابير تضمن أن يتسنى للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم ممارسة تامة وفاعلة، دون أي تمييز وفي مساواة تامة أمام القانون.
٢ - على الدول اتخاذ تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات، من التعبير عن خصائصهم ومن تطوير ثقافتهم ولغتهم ودينهم وتقاليدهم وعاداتهم، إلا في الحالات التي تكون فيها ممارسات معنية، منتهكة للقانون الوطني ومخالفة للمعايير الدولية.
٣ - ينبغي أن تتخذ الدول تدابير ملائمة كي تضمن، حيثما أمكن ذلك، حصول الأشخاص المنتمين إلى أقليات على فرص كافية لتعلم لغتهم الأم أو تلقي دروس بلغتهم الأم.
٤ - ينبغي أن تتخذ الدول، حيثما كان ذلك ملائماً، تدابير في مجال التعليم من أجل تشجيع المعرفة بتاريخ الأقليات الموجودة داخل أراضيها وتقاليدها ولغتها وثقافتها. وينبغي أن تتاح للأشخاص المنتمين إلى أقليات فرص ملائمة للتعرف على المجتمع في مجموعه.
٥ - ينبغي أن تنظر الدول في اتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل للأشخاص المنتمين إلى أقليات أن يشاركوا مشاركة كاملة في التقدم الاقتصادي والتنمية في بلدهم.

المادة ٥

١ - تخطط السياسات والبرامج الوطنية وتنفذ مع إيلاء الاهتمام اللازم للمصالح المشروعة للأشخاص المنتمين إلى أقليات.
٢ - ينبغي تخطيط وتنفيذ برامج التعاون والمساعدة بين الدول مع إيلاء الاهتمام الواجب للمصالح المشروعة للأشخاص المنتمين إلى أقليات.

المادة ٦

ينبغي أن تتعاون الدول في المسائل المتعلقة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات وذلك بتبادل المعلومات والخبرات، من جملة أمور أخرى، بهدف تعزيز التفاهم والثقة المتبادلة.

المبادرات بدعم الحكومة - إلا إذا كان ذلك ينال من حيادية العملية - والوكالات المانحة. ولاحظ تقرير أخير «أن هناك التزاما لدى بعض قيادات الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان لدعم بناء السلام وجهود المصالحة داخل الجماعات العرقية والقبلية وبينها»^(٩٧). وينبغي اعتماد هذا الالتزام وتنفيذه، بما في ذلك مشاركة المرأة مشاركة فاعلة.

خلاصة

تمر مناطق السودان الجنوبية بفترة يكتنفها الغموض من نواحي عديدة - غموض بشأن المستقبل بعد عام ٢٠١١، وما ستكون عليه الحدود، وموعد الانتخابات، وكيف سيؤثر النزاع في دارفور على السلام في الجنوب، وكيف يمكن توفير الموارد لإعادة إعمار البنى التحتية وتمويل التنمية. ويزيد هذا من أهمية عمل الأطراف الوطنية والوكالات المانحة على السواء لمراعاة التنوع وتنفيذ حقوق الإنسان وتحسين حكم القانون والشفافية وإدارة الحكم، ودفْع عجلة التنمية ليتمكن الناس من رؤية ثمار السلام على أرض الواقع. والمؤمل أن توفر التوصيات المقدمّة هنا قدرا من الإرشاد. وفي حين أن وكالات عديدة تقوم فعلا ببعض الأعمال الملموسة التي نقترحها فإن حقوق الأقليات توفر إطارا يتيح تحقيق ذلك بطريقة منهجية. وفي حال تطبيقها ضمن إطار تحليلي فإنها ستتيح التعرف على سائر الجماعات ذات العلاقة وحاجاتها.

وفي حين أن اتفاقية السلام الشامل وثيقة ناقصة، لاسيما ما يتعلق منها بالمشاركة، فإنها توفر مفتاح السلام في الجنوب. وعلى حكومة جنوب

السودان أن تعمل مع حزب المؤتمر الوطني للاستمرار في تنفيذ اتفاقية السلام الشامل. وللحكومات والوكالات المنخرطة في هذه العملية دور هام في مواصلة الضغط السياسي على الفرقاء. وينبغي أن تعمل الوكالات المانحة في شراكة مع حكومة جنوب السودان للمساعدة في قضايا عملية محدّدة تتعلق بتنفيذ اتفاقية السلام الشامل.

في المقام الأول يتعين على الحركة الشعبية لتحرير السودان، بوصفها القوة الرئيسية التي تمسك مقاليد السلطة في الجنوب، أن تعمل الآن على معالجة ما تتضمنه اتفاقية السلام الشامل من استبعاد. ولا يعني هذا إعادة صوغ الاتفاقية أو خرقها وبالتالي تمكين الخرطوم من استغلال ذلك للترجع عن التزامات أساسية وفي النهاية إجهاض السلام، بل يتعين على الحركة الشعبية لتحرير السودان أن تتواصل مع أفراد الأقليات وتُشركهم في العمليات السياسية وأن تضمن تمثيلهم تمثيلا عادلا في جهاز الخدمة المدنية وقوى الأمن.

كما نعرف فإن بناء السلام في بلدان النزاع عمل محفوف بالعقبات والقرارات الصعبة. والحلول التي تُرضي الجميع وتحترم حقوق الجميع الإنسانية نادرة الحدوث. ولكن العملية تتعلق بفن الممكن، والمقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات تعني ممارسة فن الممكن بطريقة ديناميكية تقدمية. وهي عملية ترتبط دائما بوضع الحلول التوفيقية الملتبسة موضع تساؤل وتتطلب التوصل إلى أفضل الحلول من زاوية الحقوق الإنسانية لسائر قطاعات السكان.

حقوق الشعوب الأصلية

يعتبر الاعتراف بملكية الأرض ملكية جماعية عنصرا هاما في حقوق الشعوب الأصلية. وهناك عدد من التوصيات المقترحة بهذا الشأن في القسم الذي يتناول مسألة التمييز.

إن حق تقرير المصير قضية أساسية بالنسبة للسكان الأصليين. وتبدو العملية واضحة بنظر الجنوب، نظريا على الأقل. فهي تؤدي إلى تنظيم استفتاء في عام ٢٠١١. ولكن الوضع مختلف في مناطق أبيي Abyei والنيل الأزرق وجبال النوبة. وفيما يتعلق بمنطقة أبيي فان لجنة ترسيم حدود أبيي التي شكلت بموجب اتفاقية السلام الشامل، قدمت تقريرها حول حدود المنطقة المتنازع عليها. ولكن الحكومة، انتهاكا لاتفاقية السلام الشامل، رفضت قبول ما توصلت اليه اللجنة. وفي ولايتي جبال النوبة والنيل الأزرق يفترض أن تخضع اتفاقية السلام الشامل «لإرادة سكان الولاياتين». ولكن هذا لن يتحقق عن طريق استفتاء وانما «من خلال مجلسيهما التشريعيين المنتخبين ديموقراطيا»^(٨٩). وتُغفل معالجة القضية المتمثلة في ما إذا كانت المنطقتان ستصبحان جزء من الشمال أو الجنوب، وبالتالي مشاركتهما في الاستفتاء على الاستقلال. وحتى إذا لم يكن المجلسان التشريعيان في الولاياتين راضيين عن جوانب من الاتفاقية فان عليهما «الدخول في مفاوضات مع الحكومة الوطنية بهدف تصحيح هذه النواقص»^(٩٠). وقد أثار هذا استياء واسعاً بين الجماعات العرقية في هذه المناطق التي عانت الكثير خلال الحرب وكانت تدعم الحركة الشعبية لتحرير السودان^(٩١).

ما يمكن أن تفعله الحكومة والمنظمات الإنسانية

ينبغي أن تعمل حكومة جنوب السودان مع الجماعات المحلية في هذه المناطق المتنازع عليها لتحسين العلاقات وبناء الثقة بالعملية السياسية.

وينبغي أن تعترف حكومة الوحدة الوطنية مبدأ حق تقرير المصير وتتكفل بتنفيذه للجماعات التي تقطن هذه المناطق. ويشمل هذا تقرير ما إذا كانت تريد أن تكون جزء من الشمال أو الجنوب. وينبغي أن تتعامل الحركة الشعبية لتحرير السودان والجهات الدولية المانحة بشكل وثيق مع حزب المؤتمر الوطني للاصرار على احترام هذا المبدأ.

ينبغي أن يقبل حزب المؤتمر الوطني بنتائج عمل لجنة ترسيم الحدود في منطقة أبيي. فهو باتخاذها هذه الخطوة، الملزم باتخاذها بموجب اتفاقية السلام الشامل، سيزيد صدقيته بوصفه شريكا في السلام ويكون في موقع تفاوضي أقوى بشأن جوانب أخرى من الاتفاقية.

ستكون القضايا الأمنية خلال التعداد السكاني والاستفتاء في المناطق الثلاث المتنازع عليها، ذات أهمية حاسمة. وعلى حكومة الوحدة الوطنية وحكومة جنوب السودان أن تعمل معا بصورة وثيقة لاستشارة كل الجماعات عن حاجاتها الأمنية وضمان الأمن لكل الجماعات بلا تمييز. وستكون لدى الجماعات مخاوف مشروعة من وجود القوات المسلحة السودانية أو قوات الجيش الشعبي لتحرير السودان على السواء، استنادا إلى الولاءات والخبرات المكتسبة خلال الحرب. ويتعين أن تُراعى هذه الامور عند اتخاذ التدابير الأمنية.

العدالة الانتقالية والمصالحة

لا تنص اتفاقية السلام الشامل على معاقبة الجرائم المرتكبة خلال الحرب بين الشمال والجنوب. ويرد في ديباجة الاتفاقية إعلان باهت بأن الفرقاء «يُدركون ما يتعين معالجته من مظالم ولامساواة تاريخية في التنمية بين مناطق السودان المختلفة»^(٩٢). من جهة أخرى تتضمن الاتفاقية نصا بشأن إطلاق عملية مصالحة شاملة ولكن التفاصيل حتى في هذا الجانب مبهمه بعض الشيء^(٩٣). ومن المفهوم أنه بعد حرب مدمرة كهذه طغت الحاجة إلى السلام على قضايا إحقاق العدل. ولكن الإفلات من كل عقاب عما ارتُكب من جرائم حرب يمكن أن يقوض السلام على المدى البعيد، خاصة إذا تضافر ذلك مع الشعور بالاحباط إزاء عدم تنفيذ جوانب أخرى من اتفاقية السلام، مثل الانتخابات والتقدم نحو الاستفتاء على الاستقلال.

الوضع في اقليم دارفور مختلف. وقد أصدرت المحكمة الجزائية الدولية مذكرات اتهام بحق علي كوشيب Ali Kushayb (وزير في الحكومة السودانية) وأحمد هارون (قيادي في الجنجويد) رغم أن هذه الخطوة جاءت بمبادرة من مجلس الأمن الدولي وليس من الحكومة السودانية.

يحدّد قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٣٢٥ أهمية دور المرأة في عمليات بناء السلام. وهناك تقارير بأن نساء الأقليات قمن بدور ايجابي خلال النزاع بتجاوزهن الانقسامات القبلية، وأن زوجات زعماء قبائل ضغتن على أزواجهن للتصالح مع خصومهم، أو أنهن أقمن علاقات مع نساء من جماعات أخرى حتى عندما كان القتال مستمرا بين رجال الجماعتين (٩٤).

ما يمكن أن تفعله الحكومة والمنظمات الإنسانية

ينبغي أن تعمل الحركة الشعبية لتحرير السودان مع الخرطوم على ترجمة بنود المصالحة الوطنية في اتفاقية السلام الشامل على أرض الواقع. وينبغي النظر إلى العدالة في محاسبة ما ارتُكب من جرائم حرب على أنها هي الهدف. ولكن، في الحدود الدنيا، فان عملية اعتراف المرتكبين بأعمالهم واعتذارهم عنها، من شأنها أن تعزز جهود بناء السلام. ويمكن للوكالات الأجنبية أن تقدم مساعدة سياسية في دفع الخرطوم والحركة الشعبية لتحرير السودان من أجل التحرك قدما نحو المصالحة، وأن توفر موارد لتحقيق المصالحة على مستوى الجماعات وتنفيذ برامج لبناء الثقة، كما تفعل بعض هذه الوكالات بالفعل^(٩٥).

يمكن للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أيضا أن تقوم بدور في معالجة المظالم. وكانت اللجنة قد أرسلت بعثة إلى السودان وأصدرت حكمها في قضية تتعلق بحقوق إحدى الأقليات مقررّة أن الشريعة لا يمكن أن تُطبق على غير المسلمين في السودان^(٩٦). وينبغي أن تفكر حكومة الوحدة الوطنية في دعوة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب إلى المساعدة في عملية الوصول إلى الحقيقة وتشجيع الوفاق. ويمكن أن يشمل هذا العمل إجراء تحقيق في حالات محدّدة أو إرسال بعثة أوسع لتقصي الحقائق من أجل المساهمة في عملية الحقيقة والمصالحة في الجنوب.

على المستوى المحلي، كما سبقت الإشارة، أُطلق عدد من المبادرات لتحقيق السلام بين الجماعات ذات العلاقة. وينبغي أن تحظى هذه

للكفاح من أجل الاحتفاظ بها. ورغم أن الترتيبات التي نصت عليها اتفاقية السلام الشاملة هي ترتيبات مؤقتة بصراحة فإن موقع السلطة هذا الذي يتحقق من البداية يمكن أن يُستخدَم للتحكم بعمليات تجري في مراحل لاحقة من بناء السلام. والدول الهشة، الخارجة من نزاع، مع ما تعانيه من ضعف آليات الرقابة ومكافحة الفساد، تكون مكشوفة بصفة خاصة لهذه المعضلة. وعندما تتأخر الانتخابات عن موعدها^(٨٣) ينشأ خطر تدمير الفترة الانتقالية إلى أجل غير مسمى.

تدعو عدة بنود في اتفاقية السلام الشاملة إلى استحداث هيئات محدّدة تكون «ممثلة» للسكان - اللجنة الوطنية للمراجعة الدستورية ومفوضية الانتخابات وإدارة الخرطوم على سبيل المثال لا الحصر - ولكن هذه البنود لا يمكن أن تُنفذ تنفيذا فاعلا إلا عندما يكون هناك قدر من اليقين بشأن حجم سكان مختلف الجماعات. وفي هذا الشأن سيكون التعداد السكاني الذي تنص عليه اتفاقية السلام الشاملة والمقرر إجراؤه في نيسان/أبريل ٢٠٠٨ بالغ الأهمية لحماية حقوق الأقليات في إطار الاتفاقية.

يقول مراقبون في تقاريرهم أن الحركة الشعبية لتحرير السودان تبذل جهودا حقيقية لإشراك أصوات أخرى في مواقع سياسية وعسكرية على السواء^(٨٤). ولكن بسبب الانتقادات الواسعة التي تعرضت إليها الحركة نتيجة امتناعها عن توسيع ألقها الاثني^(٨٥) فإن الطريق ما زال طويلا قبل بلوغ المشاركة الحقيقية.

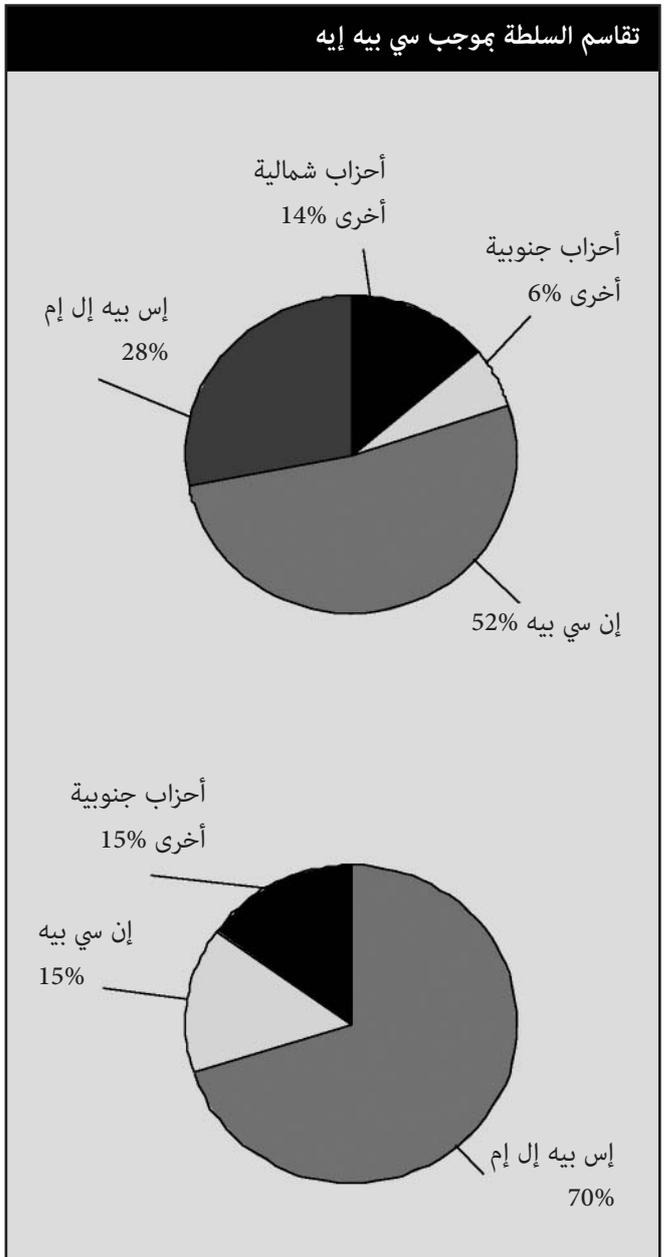
أخيرا، تجيز اتفاقية السلام الشاملة للحكومة الوطنية وحكومات الولايات على السواء جباية ضرائب الدخل. ولكن خبرة الأقاليم ذات الحكم الذاتي في أماكن أخرى أظهرت أن هذه السلطة يمكن أن تكون بلا معنى إذا كان مستوى الفقر في مثل هذه المناطق يحول دون جمع أي إيرادات مجدية من هذا المصدر. ويمكن أن يؤدي هذا إلى اعتماد كامل على التحويلات المالية من الحكومة المركزية. وفي حالة السودان كانت الشفافية في تحويل العائدات النفطية المستحقة للجنوب، موضع تساؤل. ونتيجة لذلك يمكن أن يُجرّد الحكم الذاتي من أي معنى حقيقي^(٨٦).

تقدّم أفراد من المجتمع المدني في جنوب السودان بمقترح مثير للاهتمام يدعو إلى تشكيل «بيت القوميات» House of Nationalities، وأفادت الأنباء بأن المقترح لاقى بعض التأييد من الحركة الشعبية لتحرير السودان^(٨٧). ويدعو المقترح إلى تمثيل كل جماعة عرقية في «بيت القوميات» بعضو واحد. وترى الفكرة المقترحة أن يكون «بيت القوميات» هيئة استشارية في البداية يحيط الحكومة علما بالقضايا التي تهم الجماعات العرقية. وأحد الأهداف المتوخاة أن يكون «بيت القوميات» بمثابة «ملتقى لتسوية النزاعات». فهو سيخول الجماعات العرقية صلاحية تسوية نزاعاتها بنفسها وفي الوقت نفسه حماية تنوعها الثقافي والاثني من الاستغلال السياسي^(٨٨).

ما يمكن أن تفعله الحكومة والمنظمات الإنسانية ينبغي أن تقوم الحكومة والمنظمات الأجنبية بتنفيذ برامج للتوعية باتفاقية السلام الشاملة على كل المستويات، وفي الجمعية التشريعية لجنوب السودان (مثلا في المقاعد المخصصة للحركة الشعبية لتحرير السودان بموجب الترتيبات الانتقالية). كما يتعين بذل الجهود لتوظيف أفراد من سائر الجماعات في جهاز الخدمة المدنية مع احترام مبدأ الكفاءة في الوقت نفسه.

ينبغي أن تنفذ حكومة جنوب السودان والمنظمات الأجنبية برامج تدريب في الإدارة العامة لأفراد الأقليات بالتنسيق مع المجتمع المدني السوداني. وينبغي التفكير في تدريب القيادات الشابة (من النساء والرجال).

وينبغي أن يعمل ممثلو الجماعات العرقية ومنظمات المجتمع المدني وحكومة جنوب السودان معا لتقييم المنافع الممكنة من «بيت القوميات» المقترح بوصفه آلية للتشاور والمشاركة في صنع القرارات على السواء، وهيئة محتملة لمعالجة النزاعات بين الجماعات. وفي حال وضع المقترح في حيز التنفيذ ينبغي أن تأخذ الوكالات المانحة في اعتبارها توفير الموارد، وينبغي أن تعمل الأطراف كافة على التوثق من أن الهيئة المقترحة تضمن مشاركة النساء اللواتي ينبغي أن يشكلن ما لا يقل عن ثلث الأعضاء.



ترتبط ملكية الأرض ارتباطاً لا ينفصم بالهوية في مناطق السودان الجنوبية كما في العديد من السياقات الأخرى - وعليه فإن فقدان الأرض وبالتالي العجز عن ممارسة طرق العيش التقليدية مثل الرعي أو الزراعة قد يُعد بمثابة بتر جزء من الهوية. وتُبَحِّث هذه القضية بمزيد من الاستفاضة في القسم الخاص بالتمييز (ص).

ما يمكن أن تفعله الحكومة والمنظمات الإنسانية

ينبغي أن تعمل حكومة الوحدة الوطنية لتنظيم تعداد سكاني يتيح أوسع قدر ممكن من تحديد الهويات (ويُدرج بالإضافة إلى ذلك فقرة في الاستمارة يُطلب من المرء أن يملأها بأي صفة «أخرى» يُريد تسجيلها لتحديد هويته) مع تصنيفات للجماعة على أساس الإثنية واللغة والديانة. وينبغي أن يكون واضحاً أن بإمكان المرء اختيار أكثر من تصنيف واحد لهويته. وينبغي إعداد عملية الإحصاء السكاني بأكبر عدد ممكن من اللغات المحلية الدارجة. فإن هذا من شأنه أن يسלט الضوء على الحاجات المحددة لكل جماعة ويتيح اتخاذ الإجراءات المناسبة لتلبيتها.

يتعين توفير الأمن بلا تمييز لكل الجماعات في فترة التحضير وإجراء التعداد السكاني والانتخابات. والخطة الأولى هي أن تقوم حكومة جنوب السودان وبعثة الأمم المتحدة في السودان باستشارة الجماعات الأقلية لمعرفة احتياجاتها الأمنية. وينبغي أن تتكفل حكومة الوحدة الوطنية بأن تكون عملية التعداد السكاني وتحديد هويات القبائل نزيهة قدر الامكان. ومن المرجح أن يكون لتحديد هويات القبائل دور في إمكانية الوصول إلى المواقع السياسية والموارد، ومن المرجح أن تنشأ توترات في مجرى العملية. وينبغي أن يكون واضحاً بكل جلاء أن تسجيل المعلومات سيكون سريعاً. وعلى حكومة الوحدة الوطنية أن تعين هيئة مستقلة لفض النزاعات. وإذا تعذر ذلك على الصعيد الوطني ينبغي أن تتولى حكومة جنوب السودان مثل هذه المهمة في الجنوب. وينبغي احترام مبدأ الهوية الذاتية بمعنى أنه إذا ادّعت مجموعة أن لها هوية متميزة فينبغي قبول هذه الدعوى إلا إذا وُجِدَت أدلة تثبت العكس. ويمكن للوكالات المانحة أن تعمل مع حكومة الوحدة الوطنية وحكومة جنوب السودان وبعثة الأمم المتحدة في السودان على إعداد خطط لتوفير هذه المستلزمات وتقديم خبرتها التقنية والاصرار على مبادئ عدم التمييز وحرية تحديد الهوية والأمن.

فيما يتعلق بالتعليم فإن التعليم بلغتين هو الحل الأمثل ولكن هذا ينطوي على مشاكل في السودان حيث تكون جماعات أقلية مهمشة وفقيرة محظوظة إذا توفر لها معلم يستطيع التعليم بلغة واحدة ناهيك عن لغتين. ولكن وضعا يؤدي فيه اختيار لغة واحدة إلى الاستبعاد، أياً تكن اللغة المختارة إما هو وضع مرفوض. ومن الضروري بذل جهود لتحسين الحال السائدة باطراد، مع اعتبار التعليم بلغتين لكل الجماعات التي تحتاجه، هدفاً بعيد المدى. وينبغي أن تدعم الوكالات المانحة برامج التعليم بلغتين ابتداءً من مستوى التعليم الابتدائي.

لدى التعامل مع تطبيق القانون العام والقانون العرفي في المحاكم ينبغي أن توفر كل ولاية من ولايات الجنوب حماية قوية للحقوق الفردية في التحرر من التمييز وحقوق المرأة لضمان تطبيق قانون الأحوال الشخصية

تطبيقاً عادلاً والتصدي للأعراف التي تمارس التمييز ضد المرأة والطفل. كما ينبغي أن تعمل الولايات على توفير الحماية القانونية لعادات وديانات الجماعات التي تشكل أقلية على مستوى الولاية. كما يمكن أن تُعالج هذه القضايا من خلال قانون حظر التمييز الذي بُحِث في وقت سابق، أو من خلال قانون خاص لحقوق الأقليات. ويمكن للوكالات المانحة أن تساعد بتقديم الخبرة الدولية.

ينبغي أن تفكر حكومة جنوب السودان في استحداث هيئة للنظر في الشكاوى والتظلمات الخاصة بحقوق الأقليات وحقوق المرأة والعمل على معالجتها.

حق المشاركة في الشؤون العامة

تحدد اتفاقية السلام الشامل إطاراً لتقاسم السلطة والثروة لا في جنوب السودان فحسب وإنما على مستوى الحكومة المركزية أيضاً. وإذا جرى التفاوض بشأن الاتفاقية بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان التي اعترضت على فتح المفاوضات لمشاركة أطراف أخرى - ممثلو حركات تنشط في شرق السودان وإقليم دارفور على سبيل المثال^(٩٩) - فإن الاتفاقية تخلفت عن احترام حقوق الجماعات الأقلية في عموم السودان التي لا تشعر بأنها ممثلة في إطار الحزبين، للمشاركة في صنع القرارات التي تتعلق بشؤونها. وأدى هذا الاستبعاد في النهاية إلى قيام جماعات متمردة في دارفور بحمل السلاح ضد الحكومة وهو يبين بشكل ساطع كيف يسهم انتهاك حقوق الأقليات مساهمة مباشرة في النزاع^(١٠٠).

يضاف إلى ذلك أن من المستلزمات الضرورية ضرورة مطلقة لمشاركة الأقليات بفاعلية فهم العملية السياسية كما تجسدها اتفاقية السلام الشامل والدستور المؤقت لجنوب السودان. ولكن مستوى المعرفة والاطلاع على هذه الوثائق شديد التبدل بين سكان الجنوب عموماً^(١٠١). فإن اتفاقية السلام الشامل تكرر أدواراً تقوم بها الحركة الشعبية لتحرير السودان وحزب المؤتمر الوطني على جميع مستويات الحياة السياسية، في الفترة الانتقالية على أقل تقدير. ويواجه الحزبان على السواء اتهامات بتمثيل مصالح إثنية ضيقة. ويبين الشكل رقم ١ توزيع المقاعد في الجنوب والمركز، على الأقل حتى إجراء الانتخابات الوطنية العامة.

(الشكل رقم ١ إطاران الأول يبين تقاسم السلطة على المستوى الوطني والثاني تقاسمها في جنوب السودان، ص ٢٤ في الأصل الانجليزي - المترجم)

على مستوى الولايات - التي تتمتع بسلطات واسعة في النظم الفيدرالية - تتألف الهيئات التنفيذية في جنوب السودان خلال الفترة الانتقالية بنسبة ٧٠ في المئة هي حصة أعضاء الحركة الشعبية لتحرير السودان و ١٠ في المئة لأعضاء حزب المؤتمر الوطني مع تبادل هاتين النسبتين في الولايات الشمالية.

المشكلة في هذا التوزيع، كما كانت الحال في أوضاع أخرى تمتد من لبنان إلى البوسنة، أن مثل هذه الآلية لتقاسم السلطة حين تُطبق في الممارسة تتمخض عنها نتائج مديدة. فالجماعات التي تسلمت مقاليد السلطة تُبدي ممانعة في التنازل عنها، وتكون قادرة على استخدام موارد الدولة

على المدى البعيد. ولكن من المرجح أن تكون هناك حاجة ملحة عند بعض الجماعات تقتضي التحرك بسرعة، مثل الرعاة الذين فقدوا إمكانية الوصول إلى المراعي. يضاف إلى ذلك أن أعداء عملية السلام يمكن أن يستغلوا المجموعات التي تفقد مصادر عيشها بسبب الحرب دون أن يصيبها شيء من مكاسب السلام.

الحق في حماية الهوية

الهويات في السودان واقع معقد: فقد تجد قبيلتين تنطقان بلغتين مختلفتين لكنهما تشتركان في ديانة واحدة تجعلهما تنتميان إلى جماعة أكبر. والخصائص نفسها التي يستخدمها البعض لتحديد طائفة عامة يستخدمها آخرون لتحديد زمرة خاصة. وثمة قبائل تنطق عمليا بلغة واحدة مثل قبائل الأتوت Atutot والنوير Nuer التي كثيرا ما تُدرج في فئة واحدة على أساس اللغة، تستشهد بفوارق لغوية طفيفة دليلا على تمايزها. وهناك جماعات يرى كثيرون من خارجها أنها ذات هوية مشتركة، مثل النوبيين، تضم في الواقع ١,٥ مليون شخص ذوي لغات وثقافات واثنيات مختلفة^(٧٨).

و يتعين على المنظمات الإنسانية أن تُدرك التنوع في داخل الجماعات، وأن تعتمد على استشارة كل الشرائح وإشراكها، وليس الزعماء فقط مهما كان موقعهم راسخا في الجماعة (انظر القسم المعنون «مَنْ يتكلم باسم الأقليات؟» ص ١). وإلى جانب السن والجنس فإن الجماعات المحلية في مناطق السودان الجنوبية يمكن أن تتسم بتمييزات أخرى منها التفريق بين النازحين العائدين والذين بقوا من أفراد الجماعة، وأولئك الذين التحقوا بجيوش أو ميليشيات مختلفة.

إن عمليات التعداد السكاني التي تتيح أوسع قدر ممكن من تحديد الهويات مفيدة بصفة خاصة في التعرف على الحالات الصارخة من اللامساواة وعلى الجماعات ذات الحاجة الماسة إلى المساعدة. ولكن حزب المؤتمر الوطني الحاكم أشار إلى أنه قد يعارض الفكرة القائلة بتسجيل الديانة أو الإثنية أصلا^(٧٩). يضاف إلى ذلك أن المشمولين بالتعداد السكاني قد لا يفصحون في الحقيقة عن انتمائهم إلى هوية دينية/إثنية معينة إذا كانوا يخشون من استخدام ذلك ضدهم في وقت ما، وسيستعين على حكومة الوحدة الوطنية أن تقدم ضمانات ملموسة بأن هذا لن يحدث.

يشكل الإحصاء السكاني حلقة في سلسلة من الخطوات المتعاقبة - تعداد سكاني، انتخابات، استفتاء - بيد أن من الممكن القول أن الخطوة الأولى ينبغي أن تكون إجراءات أمنية تُتخذ لكي يستطيع الراغبون من النازحين أن يعودوا إلى مواطنهم الأصلية. كما سيكون للتعداد السكاني تأثيره في وضع المناطق الثلاث المتنازع عليها. ويسعى حزب المؤتمر الوطني وحكومة جنوب السودان إلى الاحتفاظ بالسيطرة على العملية، وأخذ هذا يتسبب في تأخيرات من الآن. فان هناك خلافات بين الطرفين على استمارة الاستبيان وتأخر حكومة الوحدة الوطنية في تخصيص الموارد المالية اللازمة^(٨٠).

تحمي اتفاقية السلام الشامل استخدام اللغات المحلية وتجزئ للولايات اعتماد لغات محلية في المعاملات^(٨١). ويشكل استخدام لغات الأقليات

في التعليم أداة مهمة لتنمية الهوية، فيما يمكن لفرض لغات الأغلبية أن يفجر نزاعا^(٨٢).

أشار أشخاص جرت مقابلتهم في إطار استطلاع نُظم في شرق السودان إلى عدم استخدام لغة تو بداوية Tu Bedawye المحلية في التعليم الابتدائي بوصفه من أسباب النسبة العالية لتسرب التلاميذ وانقطاعهم عن المدرسة^(٨٣). من جهة أخرى، يمكن للاقتصار على التعليم بلغات محلية أن يؤدي إلى استبعاد من فرص العمل ومن المشاركة في الحياة العامة حيث الانجليزية والعربية هما أدوات التواصل الرئيسية. وأبدى راشدون يتعلمون في إطار مكافحة الأمية في صعيد السودان، تفضيلا ساحقا لاعتماد الانجليزية تليها العربية واسطة في تعليمهم^(٨٤).

إن اتفاقية السلام الشامل تحمي حق الهوية بشكل لا لبس فيه. ولكن الاتفاقية بوصفها وثيقة تقوم على مبدأ اللامركزية، تعاني من غياب الفهم بأن الحماية القانونية في النظام اللامركزي كثيرا ما تُقدم على مستوى الوحدة الادارية اللامركزية - على مستوى الولاية في حالة السودان. لذا تحتاج هويات الأقليات إلى الحماية على مستوى الولاية بقدر حاجتها إليها على المستوى الوطني العام. ولا توفر اتفاقية السلام الشامل هذه الحماية بل تجيز فقط للأغلبية على مستوى الولاية أن تعمل لاستثنائها من القوانين الوطنية العامة التي تتعارض مع ديانتها أو عاداتها^(٨٥).

في مناطق السودان الجنوبية ستكون كل ولاية هي صاحبة القرار بشأن صلاحيات محاكمها العرفية وسبل استخدام الأعراف بالارتباط مع القانون العام (في الدستور الوطني المؤقت والدستور المؤقت لجنوب السودان، يُستخدم العرف مصدرا للتشريع). ويراد بهذا النظام المتوازي تدعيم التقاليد المحلية وفي الوقت نفسه حماية الحقوق الفردية^(٨٦). ومن الأمثلة التي يمكن للقانون القائم على العرف أن يتضارب مع الحقوق الفردية، هناك قانون الأحوال الشخصية الذي يغطي شؤون الفرد والعائلة، بما في ذلك الزواج والطلاق والميراث والاستخلاف والانتماء. وينص بروتوكول مشاكوس Machakos Protocol الملحق باتفاقية السلام الشاملة على أن هذه النواحي «يجوز أن تحكمها قوانين الأحوال الشخصية (بما في ذلك القوانين الشرعية أو الأعراف أو التقاليد) للأطراف المعنية». وقد يبدو هذا النص في الظاهر لصالح الأقليات لكنه يبين كيف أن الجماعات الأقلية لا تكون أبدا جماعات متجانسة، لأن تأثير قوانين من هذا النوع على المرأة يختلف دائما عن تأثيرها على الرجل. وأن جوانب متعددة من قوانين الأحوال الشخصية تؤثر على المرأة تأثيرا سلبيا مثل اختلاف معاملة الرجل والمرأة في قضايا الميراث عند وفاة الزوج أو الزوجة. يضاف إلى ذلك أن النص يمكن أن يمارس التمييز ضد فرد من الأقليات في حالة الزواج بين رجل وامرأة من جماعتين مختلفتين - قانون أي جماعة سيُطبق في قضايا الميراث والاستخلاف والطلاق؟ وإزاء هيمنة الرجل في العديد من الجماعات فإن المرجح أنه سيتمكن من فرض قانون الأحوال الشخصية لجماعته هو أو القانون الأنسب لمصلحته.

تُمارس في بعض الجماعات القاطنة في مناطق السودان الجنوبية عادات مثل ختان الاناث^(٨٧) واستخدام المرأة بوصفها جزءاً من الممتلكات المنقولة على الضد من حقوقها^(٨٨). ومثل هذه الممارسات لا تنتمي إلى خصوصية الأقليات وهي محظورة بصراحة في إطار حقوق الأقليات.

النوبيون مستعدين للسماح للجماعات الرعوية العربية بالوصول إلى أراضيهم بسبب وقوفها إلى جانب الخرطوم خلال الحرب^(٩٩). ومن الجائز أن يجد العائدون من المهجرين في الداخل والنازحين أن في أراضيهم أشخاصاً آخرين لا يريدون مغادرتها^(١٠٠).

هناك عدد من القضايا البنيوية الأخرى أيضاً: الملكية الخاصة بالجماعات ليست موثقة رسمياً، الأمر الذي يضع أكثر المالكين التقليديين في موقف ضعيف. فإن حوالي ٩٠ في المئة من أراضي السودان غير مسجلة وهذا يخلق مشكلة للعائدين الذين يحاولون أن يثبتوا ملكيتهم^(١٠١). وفي وضع كهذا تُحسم قضية الملكية في أحيان كثيرة باستخدام القوة أو ما يُعد استخداماً للقوة بدلا من الحقوق. والأرجح أن تكون الخسارة من نصيب الجماعات الصغيرة والضعيفة، كما في حالة الجماعات الرعوية في كردوفان الجنوبية، في المثال المذكور أعلاه.

وأثبتت بعض الأشكال التقليدية ملكية الأرض أنها تمارس التمييز ضد المرأة - كما في مسألة الميراث على سبيل المثال^(١٠٢). وعلى حين فإن حقوق الشعوب الأصلية تحمي شكل الملكية التقليدي فإنها تحظر أيضاً أي عادات تنتهك حقوق الإنسان مثل حق المرأة في المساواة.

من المرجح أن تتعرض نساء الأقليات إلى التمييز على مستويين. ويمكن لنساء الأقليات اللواتي يتبأن مراكز مرموقة أن يساهمن في رفع مستوى الوعي بهذه القضايا. وقالت بيتي اوغارو Betty Ogwaro عضو الجمعية التشريعية لجنوب السودان التي تمثل إحدى دوائر اتشولي Acholi الانتخابية في إقليم ماغوي Magwi أن العمل من أجل حقوق ناخبها يجعلها تشعر كما لو «أننا مهمشون بين المهمشين»^(١٠٣).

ما يمكن أن تفعله الحكومة والمنظمات الإنسانية

ينبغي أن تفكر حكومة الوحدة الوطنية بإعادة النظر في حصة المناطق المنتجة للنفط من عائداته باتجاه زيادتها للتعويض عن الأضرار البيئية.

وينبغي أن تقيم حكومة الوحدة الوطنية بأسرع وقت ممكن، كما تعهدت في كانون الأول/ديسمبر، نظاماً شفافاً بالكامل لإدارة العائدات المتحققة من تصدير النفط. ويمكن أن يُقام هذا النظام بإشراف لجنة البترول الوطنية وبمشاركة ممثلين عن الولايات/المناطق المنتجة للنفط.

حين تفقد جماعات محلية أراضي بسبب استغلال النفط أو غيره من المشاريع التنموية يتوجب تعويض هذه الجماعات بأراض ذات مساحة وقيمة متساويتين تمكنها من استعادة طرق معيشتها التقليدية. ويتعين أن تؤخذ في الاعتبار أنماط حركة الجماعات الرعوية في ترحالها لدى تخصيص الأرض التي تُقدّم من باب التعويض.

ينبغي أن تشكل الجمعية الوطنية لجنة لإعداد قانون شامل ضد التمييز يتضمن تعريفاً جامعاً للتمييز ويحدّد آليات تنفيذ قوية. وإذا تعذر القيام بذلك على المستوى الوطني فإن الجمعية التشريعية لجنوب السودان ينبغي أن تنهض مهمة إعداد قانون للمنطقة. وبغية تحريك العملية يمكن أن تفكر منظمات المجتمع المدني في تنظيم حملة واسعة

للتوعية بالحاجة إلى قانون كهذا، وتقديم مقترح تطرحه للنقاش الواسع على الصعيد الوطني. ويمكن أن توفر الوكالات المانحة ما يلزم من موارد لهذه العملية، بما في ذلك مساهمة خبراء من بلدان ذات خبرات مماثلة.

جرى إطلاق عدد من مبادرات السلام بين الجماعات المحلية^(١٠٤) لمعالجة النزاعات على حقوق الأرض. ومن المقرر عقد مؤتمر لفضّ النزاعات بين الجماعات الرعوية والزراعية في مناطق الحدود بين الشمال والجنوب برعاية الرئاسة السودانية^(١٠٥). ولا تسفر هذه المبادرات دائماً عن نتائج فورية لكنها تشكل خطوة أولى. ويمكن للوكالات المانحة أن تقدم دعماً مالياً لمثل هذه المبادرات. وفي بعض الحالات يمكن أن توفر المؤتمرات التي تُعقد برعاية منظمات غير حكومية درجة مضافة من الحيادية.

من المرجح أن يكون للمشاريع التنموية، لاسيما المشاريع الكبيرة لبناء هياكل ارتكازية، تأثيراً بالغاً في ملكية أرض الجماعات الأقلية، كما، على سبيل المثال، في حال استئناف العمل بمشروع «قناة جونجلي» Jonglei Canal. إذ يتعين استشارة الجماعات المتأثرة استشارة كاملة، والحصول على موافقتها المسبقة والقائمة على معرفة، بكامل إرادتها. وإذا انطلق العمل لتنفيذ المشروع ينبغي إشراك هذه الجماعات في كل مراحل - التصميم والتنفيذ والتقييم.

ينبغي أن تعمل حكومة جنوب السودان على تطوير مستوى تطبيق العدالة دون تمييز بتوفير موارد أكبر للمحاكم المحلية العاملة باللغات المحلية الدارجة، و مترجمين لمن لا يفهمون لغة الإجراءات القانونية، كما ينص على ذلك الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

يتضمن تقرير معهد التنمية ما وراء البحار

Overseas Development Institute حول مسألة الأرض في السودان *The Land Question: Sudan Peace's Nemesis*^(١٠٦)، عدداً من التوصيات المفيدة بينها تجميد عقود الإيجار والامتيازات طويلة الأمد إلى حين استجلاء حقوق ملكية الأرض والدعاوى القائمة بدرجة أكبر من الوضوح. ومن توصيات التقرير الأخرى تنظيم وتنسيق عملية توثيق أشكال الملكية التقليدية وتحليل سبل دمج العادات والأعراف العملية وممكنة التطبيق في القانون الخاص، وتشكيل لجنة الأراضي الوطنية ولجنتي أراضي جنوب كردوفان والنيل الأزرق، والاعتراف بالحقوق التقليدية، بما في ذلك الملكية الجماعية التي تُمارس بين الرعاة، وقوننة آليات التعويض وإجراءاته، وإلغاء القوانين التي تمارس التمييز ضد المرأة. كما يقترح التقرير أن تقدم الجهات المانحة دعماً تقنياً مستديماً وما يلزم من خبرات لإصلاح شكل ملكية الأرض في عملية طويلة الأمد^(١٠٧).

خلال عملية بناء السلام ستظل بعض الأقليات تعاني من اللامساواة في توزيع الثروة لأسباب بينها العزلة الجغرافية والتهجير وتغير الأحوال البيئية وتأثير ذلك على معيشتها. وينبغي أن تفكر حكومة جنوب السودان والجهات المانحة بإطلاق مبادرات للعمل الإيجابي بين هذه الجماعات - مثل برامج لتقديم القروض البسيطة - مراعية في الوقت نفسه حاجات النساء المحددة في هذه الجماعات، وضرورة التوعية بمثل هذه البرامج. ويمكن النظر إلى هذا العمل بوصفه إجراء لتعزيز السلام

انتباه القيادة العليا مثل التوترات التي تنشأ مع حزب المؤتمر الوطني حول تنفيذ اتفاقية السلام الشامل.

ولكن الخطر الرئيسي الذي يهدد حق الأقليات الجنوبية في الوجود قد يكون في نهاية المطاف العودة إلى القتال السافر بين الشمال والجنوب. فالخرطوم متهمه بتعبئة ميليشيات من قبيلة المسيرية Misseriya لمهاجمة وحدات الحركة الشعبية لتحرير السودان في منطقة أبيي Abyei، وهناك مخاوف من أن هذه الهجمات يمكن أن تقوض السلام الهش في الجنوب بصفة عامة^(٥٠).

ما يمكن أن تفعله الحكومات والمنظمات الإنسانية

يتعين على الحركة الشعبية لتحرير السودان أن تقوم بمجهود أكبر لمد يدها إلى سائر الجماعات في مناطق السودان الجنوبية. فان التفاتات رمزية مثل تعيين زعماء قبائل أخرى في مواقع حساسة خطوات هامة، ولكن ما لا يقل أهمية عنها تركيب قوى الأمن بصفة عامة. ويتعين تنفيذ نزع السلاح بحذر شديد يتجنب الإكراه، ويجري بالتشاور مع الجماعات ذات العلاقة. وعلى حكومة جنوب السودان أن تعالج الأسباب التي تقف وراء شعور المواطنين بالحاجة إلى حمل السلاح. وينبغي دراسة الخيارات التي تتيح وجودا دائما أكثر إيجابية في مناطق الجماعات ذات العلاقة لتحسين الأمن، مثلا عن طريق إناطة حفظ الأمن بممثلي الجماعات نفسها. ويمكن للمنظمات الأجنبية أن تقدم المشورة والدعم المالي إلى الحكومة في تنفيذ إجراءات كذلك المذكورة أعلاه، بنقل الخبرات الإيجابية من بلدان أخرى على سبيل المثال. وينبغي استشارة الجماعات في عموم السودان، بما فيها الأقليات، بشأن ما تحتاجه في مجال الأمن. ويمكن الإفادة من خبرة الفريق المسؤول عن «مسح الأسلحة الخفيفة» Small Arms Survey في إجراء مشاورات حول قضايا حساسة للغاية مثل حيازة السلاح. ويتعين إدراج حقوق الأقليات في التدريبات التي تنظمها الشرطة المدنية الدولية (Civpol) لشرطة جنوب السودان. وينبغي توفير تدريبات مماثلة للجيش الشعبي لتحرير السودان مع إعطاء الأولوية لمقاتلي الجماعات المسلحة الأخرى المندمجين حديثا في الجيش. وعلى الحركة الشعبية لتحرير السودان أن تتحرك بشكل حاسم لمعاقبة الجنود الذين يرتكبون خروقات.

على الحكومات التي تقيم علاقات مع السودان، ومنها الصين، التي لديها مصالح سياسية واقتصادية لن يخدمها استئناف الحرب، أن تمارس ضغوطا دبلوماسية متواصلة على حزب المؤتمر الوطني الحاكم لتنفيذ اتفاقية السلام الشامل تنفيذا كاملا، بما في ذلك تسريح سائر الميليشيات.

الحق في الغاء التمييز

يتسم تقاسم الثروة على أسس عادلة بأهمية خاصة في الدول اللامركزية. وإن اختصاصات الوحدات الإدارية اللامركزية وسلطاتها لن تعني شيئا إذا لم تكن لديها الموارد اللازمة لممارستها. يضاف إلى ذلك أن جماعات عرقية متعددة في أقاليم السودان الجنوبية تعيش في مناطق مزدحمة وبالتالي فإن إدارة الموارد لامركزيا وصولا إلى مستوى الولايات (وإلى الوحدات الإدارية الأدنى مستوى) أداة مهمة في ضمان معاملة المكونات المختلفة معاملة عادلة.

تنص اتفاقية السلام الشامل على «العدالة في تقاسم ثروات السودان بما يتيح لكل مستوى من مستويات الحكم أن يمارس مسؤولياته وواجباته القانونية والدستورية»^(٥١). وهذا مبدأ هام ولكن هناك عددا من القضايا التي تتعلق بطريقة وضع هذا المبدأ في حيز التنفيذ. وعلى سبيل المثال فإنه بموجب الصيغة التي تنص عليها اتفاقية السلام الشامل لتقاسم الثروة المتحققة من استغلال النفط، ستحصل المنطقة النفطية على ٢ في المئة من العائدات (بالإضافة إلى التخصيصات المركزية الاعتيادية والإيرادات المتحققة محليا من الضرائب والرسوم الجمركية، الخ). ويراد بهذه المعادلة سد التكاليف المرتبطة بإنتاج النفط - لا سيما معالجة الآثار البيئية. وهذا النسبة منخفضة بالمقارنة مع نيجيريا، مثلا، حيث يُشترط أن تحصل منطقة دلتا النيجر على نسبة مئوية تتفاوت بمرور السنين (منذ عام ١٩٥٨) من ١٠ إلى ٥٠ في المئة^(٥٢).

ولكن القضية الأكثر أنية هي المخاوف - كما في حالة دلتا النيجر - من الفساد وغياب الشفافية على مستوى الحكومة المركزية فيما يتعلق بعائدات النفط^(٥٣). فالعائدات التي تلقتها مناطق السودان الجنوبية حتى الآن أقل من المتوقع - توقعت الحسابات الأصلية أن تبلغ عائدات النفط ١,٢ مليار دولار في عام ٢٠٠٥. ولكن وزير المالية في حكومة الوحدة الوطنية صحح الرقم إلى ٤٠٠ مليون دولار^(٥٤) وبلغ إجمالي التحويلات ٧٧٨ مليون دولار في الفترة الممتدة من كانون الثاني/يناير إلى آب/أغسطس ٢٠٠٧^(٥٥). ومن الناحية الإيجابية فإن المفاوضات التي أسفرت عن عودة الحركة الشعبية لتحرير السودان إلى الحكومة الوطنية تضمنت اتفاقا على إقامة «نظام شفاف تماما في إدارة القطاع النفطي»^(٥٦).

القضية الأخرى هي البند الذي ينص في اتفاقية السلام الشامل على استشارة الجماعات ذات العلاقة وتعيينها إذا تعين عليها أن تتنازل عن أراضٍ للسماح باستغلال النفط. وتتولى هذه المهمة هيئة البترول الوطنية^(٥٧).

إن إمكانية التصرف المتساوية بالأرض قضية مهمة في مناطق السودان الجنوبية. ففي ظل ندرة فرص العمل، لاسيما خارج المدن، تشكل الأرض بالنسبة لجماعات متعددة وسيلة العيش الوحيدة - سواء أكانت من خلال الزراعة أو الرعي. وثمة تاريخ من المصادرات التي مارستها الحكومة المركزية، وكانت مصدرا هاما للنزاع:

«إن التشريعات الصادرة إبان السبعينات والثمانينات (لا سيما قانون الأراضي غير المسجلة لعام ١٩٧٠ وقانون العقود المدنية لعام ١٩٨٤) عززت امتيازات الدولة وأتاحت للنخب القريبة من الحكم أن تمتلك أراضٍ على حساب سكان الأرياف. وكانت المصادرات شائعة بصفة خاصة في كردوفان الجنوبية (تحديدا في منطقة جبال النوبة) حيث شاهد الفلاحون والرعاة الأميون دمج أراضيهم في مشاريع تعتمد المكنتنة الزراعية أو تسجيلها باسماء آخرين بكل بساطة. وأدت هذه المصادرات إلى عمليات تهجير واسعة وكانت السبب الرئيسي في انضمام أشخاص من كردوفان الجنوبية إلى تمرد الجيش الشعبي لتحرير السودان في أواخر الثمانينات»^(٥٨).

هناك عدد من القضايا الأخرى. ففي ولاية كردوفان الجنوبية لم يعد

حق الوجود

إذ يبدو صحيح أن الاعتداءات الجسدية على الأقليات عامل من عوامل النزاع، إلا أن التوترات يمكن أن تنشب إذا ما شعرت الأقليات بأنها تفتقر إلى الأمن. ومثل هذا الإحساس يمكن أن يشكل محركاً قوياً جداً للنزاع. وتكون المخاطر شديدة بصفة خاصة في مناطق السودان الجنوبية بسبب وجود الميليشيات والقوات النظامية وكميات كبيرة من الأسلحة الخفيفة^(٤٢). فالقضايا المهمة هنا هي قضايا نزع السلاح وتسريح أفراد الميليشيات وانقسام الولاءات بين الخرطوم والجنوب. وفي صعيد السودان على سبيل المثال، كانت الحكومة تدعم مجموعات ميليشيوية و«قوات الدفاع الشعبي» أفرادها من قبائل المورلة Murle أو الدنكا Dinka وعبأت رجال قبائل متعددة للقتال نيابة عنها، مثل قبائل الباري Bari ولاتوكا Latuka ومونداري Mundari وديدينغا Didinga وفرتيت Fertit^(٤٣).

وفي حين أن الهدف من برامج حكومة جنوب السودان لنزع السلاح هو خفض مستوى العنف فإن هناك دلائل على أن المقاربة القسرية لنزع سلاح المدنيين كانت أحياناً تؤدي إلى تصاعد أعمال العنف^(٤٤)، ويُنظر إلى هذه المعالجة على أنها تستهدف جماعات محدّدة بلا إنصاف. وهكذا كانت الحال في الفترة الواقعة بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ وأيار/مايو ٢٠٠٦ في ولاية جونقلي Jonglei حيث حاول الجيش الشعبي لتحرير السودان نزع أسلحة الرعاة المحليين، لاسيما من قبيلة لو نوير Lou Nuer :

«حيث اعتبرها كثيرون منهم بمثابة حملة سياسية...وفي مجرى تنفيذ برنامج نزع السلاح صادرت أكثر من ثلاثة آلاف قطعة، وقتل خلالها ١٦٠٠ جندي قُتلوا من أفراد الجيش الأبيض والجيش الشعبي لتحرير السودان - قرابة قتل عن كل قطعتي سلاح جرت مصادرتها»^(٤٥).

من القضايا الأساسية الأخرى التي تؤثر في الإحساس بالأمن النظر عموماً إلى الجيش الشعبي لتحرير السودان على أنه جيش من قبيلة الدنكا^(٤٦). واتخذ هذا التنظيم خطوات لإشراك قادة بارزين من جماعات إثنية أخرى مثل النوير لتوسيع دائرة شعبيته. ولكن هذه القضية ما زالت تشكل عقبة في طريق فاعلية الجيش الشعبي لتحرير السودان - وحتى يُنظر إليه على أنه تنظيم شامل وممثل شامل فإن مجموعات مسلحة أخرى قد لا تكون مستعدة لإلقاء سلاحها. وتنفي الحركة الشعبية لتحرير السودان بشدة أنها تستعد من لا ينتمون إلى الدنكا. ويوضح غابريل ماترو مالك Gabriel Matru Malek، رئيس لجنة الأراضي والموارد الطبيعية والبيئة في حكومة جنوب السودان: «إن الحركة الشعبية لتحرير السودان لم تقاتل عشرين عاماً من أجل أن تضطهد بعض القبائل الصغيرة! فهذه الفكرة يزرعها الشمال في أذهان قبائل صغيرة»^(٤٧).

تنص اتفاقية السلام الشامل على دمج سائر الميليشيات بالقوات المسلحة السودانية أو الجيش الشعبي لتحرير السودان، وهذا ما يحدث^(٤٨). ولكن رفع مستوى الانضباط والاحتراف عند دمج أعداد كبيرة من مقاتلي هذه الجماعات المسلحة الأخرى يمثل تحدياً يواجه الجيش الشعبي لتحرير السودان في مجرى تحوله من جيش لحرب العصابات إلى قوة مسلحة محترفة^(٤٩). في غضون ذلك هناك قضايا أخرى تتزاحم على لفت

يتطلب حظر التمييز أن تقدم الحكومات والوكالات الأجنبية التي تستخدم موظفين محليين، فرصاً متساوية في ممارساتها الخاصة بتعيين المستخدمين. ويتسم هذا بأهمية خاصة في حالة العاملين على خط الجبهة. فهو يوجه رسالة مهمة فحوها توجهه إلى الجميع بلا استبعاد. يضاف إلى ذلك أن الموظفين العاملين على خط الجبهة كثيراً ما يقومون بدور الحراس الذين يسهرون على موارد الحكومات والجهات المانحة.

العمل الإيجابي

العمل الإيجابي هو الطريقة الوحيدة للتعامل بفاعلية مع أممات الاستبعاد المترسخة. فإن مثل هذه الأممات تحتاج إلى أجيال قبل أن تختفي لصالح مقاربة تعامل الجميع على قدم المساواة. ولكن في بلدان تعاني من النزاعات يمكن أن تنظر قطاعات من المجتمع إلى برامج العمل الإيجابي على أنها برامج غير عادلة حتى إذا كانت الجماعات المستهدفة بها تعاني قدراً كبيراً من الاستبعاد واللامساواة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى احتقانات وأعمال عنف. لذا يتعين على المنظمات الإنسانية أن تبدي حرصاً استثنائياً على التوعية العامة ببرامجها وأن تلتفت الانتباه إلى الوضع الملموس لجماعات معينة تتعرض إلى التمييز، وأن توضح السبب في ضرورة اتخاذ إجراءات خاصة. يضاف إلى ذلك أن المقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات لا تعني أن الحكومة والمنظمات الأجنبية لن تعمل إلا في مجال قضايا الأقليات ولن تتحدث إلا عن هذه القضايا في بياناتها العامة. فالأقليات تعاني أشكالاً محدّدة من اللامساواة لكن للسكان عموماً حاجات تُصاغ سياسات وتُعد برامج لتلبيتها. وهذا الجانب أيضاً يتطلب تبياناً بوضوح للناس.

كثيراً ما يرتبط العمل الإيجابي بحصص تُفتتح للأقليات - مثل مقاعد دراسية في الجامعات أو وظائف في جهاز الخدمة المدنية. وتكاد هذه الإجراءات لا تكلف الحكومات شيئاً، ومن الجائز أن تفشل في معالجة التمييز لأنها لا تصدى للأسباب الأساسية. وعلى سبيل المثال من الجائز أن يكون تمثيل أقلية ما في الجامعات تمثيلاً متدنياً بسبب الفقر حيث يُقطع تعليم الأطفال من أجل إرسالهم للعمل. كما أن من المرجح أن تسبب الحصص احتقانات في أوضاع النزاع^(٤٩)، مثلاً عندما يحصل شخص من إحدى الأقليات على مقعد دراسي في الجامعة على حساب مرشح من الأغلبية أكثر استحقاقاً. المعالجة الأنجع هي إجراءات هدفها بناء القدرات مثل تخصيص موارد أكبر لتحسين التعليم الابتدائي والثانوي في مناطق الأقليات بما يمكن أفرادها من التنافس من موقع أفضل على المقاعد الدراسية في الجامعة [

المقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات في مناطق السودان الجنوبية

ليست الغاية هنا تقديم عرض مستفيض لقضايا الأقليات في مناطق السودان الجنوبية بل سوق أمثلة محدّدة تبين كيف يمكن للمنظمات الإنسانية أن تعمل على تنمية احترام حقوق الأقليات فتعزز بذلك العمل على بناء السلام.

إلحاق الأذى بأي أحد.

٤ - تقييم التأثير الناجم عن المداخلات من منظور حقوق الأقليات.

يرى تقرير المجموعة الدولية لحقوق الأقليات المعنون «حقوق الأقليات: المفتاح إلى منع النزاعات»^(٣٤)، الخطوط العامة لعشر خطوات ملموسة من الضروري اتخاذها في عملية بناء السلام في أعقاب أي نزاع اثني أو ديني:

- ١ - وقف العنف ضد الأقليات وضمان وجود قضاء يتعرف على المرتكبين ويحاسبهم، لاسيما القادة، وضمان سلامة الجماعات كافة من الاعتداء، بمن فيها نساء الأقليات.
- ٢ - التوثق من أن الأقليات لا تغادر مناطقها ضد إرادتها وذلك بتوفير الأمن والمعونة المالية، وإيجاد ظروف ملائمة لعودة الأقليات التي غادرت بأسرع وقت ممكن، وإقامة منظومات للتعرف على أصحاب الممتلكات التي تركوها وإعادةها إليهم.
- ٣ - منع لغة الكراهية ومقاضاتها، لاسيما في وسائل الاعلام والتعليم.
- ٤ - إقامة نظام سياسي ينهض على أساس العدل، وإزالة الإشارات التي تربط اسم بلد ما بقومية معينة أو ديانة معينة أو مكونات معينة (والامتناع عن إدراج أي إشارات جديدة كهذه).
- ٥ - إذا كان تقاسم السلطة يعتبر الخيار الوحيد فليكن هناك بند ينص على إجراء المراجعة أو على الإنهاء بعد فترة محدّدة، والابتعاد عن أي نظام يجبر الأفراد على الانتماء إلى جماعات اثنية.
- ٦ - بناء نظام قانوني فاعل يستخدم جميع اللغات المنطوقة في البلد ويكون منفتحاً على الجميع، والتوثق من أن تكون لدى الأقليات وسائل مالية كافية لاستخدامه.
- ٧ - إقامة نظام يقضي بتجريم التمييز ويقدم معالجات (قانونية وغيرها) ناجعة ضده.
- ٨ - إذا كان لا بد من اعتماد المحاصصة فلتكن مؤقتة مع التوثق من معالجة التمييز أولاً.
- ٩ - التوثق من أن التنمية الاقتصادية لا تؤدي إلى تهيمش جماعات أو تدمير هويتها، وضمان توعية المنخرطين في عملية التنمية بأفة التمييز.
- ١٠ - بناء نظام تعليمي يضمن لجميع الأطفال أن يتمكنوا من تعلم لغة الجماعة التي ينتمون إليها وديانها وثقافتها ولكنه يصنع في الوقت نفسه خبرات مشتركة وفهماً مشتركاً، والتوثق من إعداد منهج «تاريخ مشترك» يدرّس في مجال التعليم.

نستطلع في القسم التالي كل ركن من الأركان الأربعة لحقوق الأقليات وتطبيقها في سياق مناطق السودان الجنوبية مع تحديد الطرق التي يمكن للمقاربة القائمة على أساس حقوق الأقليات أن تساعد الجهود الإنسانية عبرها. ولكننا سنبحث أولاً بعض القضايا البنيوية.

مَنْ يتكلم باسم الأقليات؟

لدى التشاور مع الأقليات بهدف التعرف على تطلعاتها وإشراكها في ما يُعد من برامج، من الضروري أن يُفهم أن الأقليات ليست متجانسة ولا بد من بذل جهود للاستماع إلى أصوات أوسع ما يمكن من الشرائح التي تتألف منها الجماعات الأقلية - لاسيما الرجال والنساء والفئات العمرية المختلفة.

أدوات تحليل النزاع

تستخدم الحكومات والمنظمات الأجنبية أدوات تحليل لتحديد القضايا الأساسية ذات العلاقة بالتنمية وبناء السلام في البلد وطريقة معالجتها.

والأداة الوحيدة في الوقت الحاضر لتحليل النزاعات في إطار المفوضية الأوروبية هي «لائحة الأسباب الأساسية للنزاعات»^(٣٥)، التي تغطي طائفة واسعة من المظالم الممكنة بحق الأقليات. ولكن هذه الأداة لا تُستخدم بفاعلية في تخطيط البرامج، بما في ذلك إعداد الدراسات الاستراتيجية عن البلد المعني^(٣٦).

كما أن الملاحظات التوجيهية لوزارة التنمية الدولية في بريطانيا بشأن تقييم النزاعات^(٣٧) تحدّد عدداً من المظالم الواقعة على الأقليات دون أن تأتي على ذكر حقوق الأقليات تحديداً. لكن هذه التوجهات لم تُطبّق على حالة السودان.

عند إدراج نصوص تتناول حقوق الأقليات على نحو صريح فإن هذه الأدوات ستكون أقدر على تحديد النطاق الكامل للقضايا ذات العلاقة بالنزاعات الاثنية/الدينية في البلدان المتأثرة بهذه النزاعات، وضمان مساهمة جهود التنمية في إقامة سلام دائم.

ويتضمن كتاب: حزمة الموارد حول المقاربة الحساسة للنزاع *Resource Pack on Conflict-Sensitive Approaches*^(٣٨) عرضاً وافياً لعدد من الأدوات المتاحة لتحليل النزاعات.

أطر التدريب والكادر الوظيفي

يقتضي تدريب المنظمات الإنسانية العاملة في أوضاع نزاعات ذات بُعد يتعلق بالهوية، أن يشمل حقوق الأقليات. فهذا الجانب يُغفل في أحيان كثيرة، الأمر الذي يثير الاستغراب إذا ما عرفنا أن حقوق الأقليات تُطرح رداً على مثل هذه النزاعات تحديداً. والهيئة الحكومية الوحيدة التي اكتشفت المجموعة الدولية لحقوق الأقليات أنها تشمل حقوق الأقليات في تدريب الموظفين الميدانيين هي منظمة الأمن والتعاون الأوروبي^(٣٩). ومن المؤكد أن مثل هذا التدريب ضروري لموظفي وكالات الأمم المتحدة، لا سيما وأن المادة التاسعة من إعلان حقوق الأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية أو اللغوية تلزم هذه الوكالات بالمساهمة في تنفيذها.

وفي حين أن الخبرة الخاصة بحقوق الأقليات ينبغي أن تُدرج في الاتجاه العام لنشاط الوكالات والحكومات العاملة في مناطق تعاني من نزاعات تتعلق بالهوية فإن عملية إدراجها يمكن أن تُدفع قدماً بصورة اشد فاعلية إذا كانت تشكل بؤرة مركزية في مثل هذه الخبرة. وحين تكون للوكالات بؤرة مركزية كهذه فهي تكون عادة ضمن دائرة تتعامل مع حقوق الإنسان، من دون ارتباط بعمل الوكالة لمنع النزاع أو بناء السلام. وعلى سبيل المثال، إن لدى مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة «وحدة الشعوب الأصلية والأقليات» التي يعمل فيها كادر متمرس، ولكن موظفي الأمم المتحدة العاملين في أوضاع نزاعات نادراً ما يستثمرون هذه الخبرة^(٤٠). ومما له أهمية بالغة أن حكومات البلدان المتأثرة بنزاعات ومكاتب الوكالات الأجنبية في هذه البلدان ينبغي أن تكون لديها مثل هذه البؤرة المركزية.

• أو يقال: أنتم تضخمون الاختلافات بين الجماعات ونحن بحاجة الآن إلى التشديد على القيم المشتركة

إن حقوق الأقليات تقوم على الاقرار بما هو مشترك لدينا جميعاً، وليس على إنكار تنوع الهويات، وأن حكومات السودان استولت على الهويات وراحت تتلاعب بها (٣١)، لكن بعض الجهات الخارجية تقلب هذا الوضع لتحايج قائلة أنها إذا أدرجت منظور حقوق الأقليات في عملها فإنها تكون كمن يتعاون لبقاء هذه الظاهرة ومفاقماتها. على أي حال، فأين يقع النزاع الإثني الديني، فإن المظالم الفعلية تقوم بين الجماعات، ويخرج بعضها كاسبا، ويخرج غيرها خاسراً، وتترسخ أنماط من التمييز، خصوصاً إذا ما استولت جماعة واحدة، أو زمرة جماعات على السلطة. وإن إغفال هذه الديناميكيات بعد انطلاقها ليس حلاً. وإن مقارنة حقوق الأقليات تعني الاعتراف بالأنماط الخاصة للتمييز التي تمس الجماعات وبلورة طرق معالجتها.

• ويقال أيضاً: إن الحقوق غير قابلة للتفاوض - اما في حل النزاعات، فيجب علينا أن نكون مرنين ابتغاء التوصل الى تسويات.

صحيح أن القانون الدولي ينص على حقوق الأقليات ولكن تنفيذها لا يتيح إبداء المرونة فحسب بل هو يتطلب مثل هذه المرونة في أحيان كثيرة. إن التنوع الشديد في أوضاع الأقليات يستلزم حلولاً متنوعة بالقدر نفسه. ومن الجائز أن يعني حق المشاركة في صنع القرارات السياسية التي تمس أقلية ما، صيغة من صيغ الحكم الذاتي أو نسبة من المقاعد في البرلمان أو تشكيل هيئة استشارية أو ممارسة حق الفيتو على مجموعة من القضايا السياسية التي تُقرر سلفاً. وتتوقف هذه الخيارات على حجم الأقلية وما إذا كانت تتركز في منطقة واحدة وحاجاتها المحددة، الخ. ما هو ليس مرناً يتمثل في احترام الحقوق من عدم احترامها. وبالطبع فإن واقع العمل في أوضاع النزاع يؤكد أن مهمة التفاوض الشاقة ستنتوي دائماً على حلول توافيقية. ولكن المقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات يمكن أن تعزز هذا العمل بمساعدة على تحديد المواطن التي تعاني من تجاهل الحقوق تجاهها من المرجح أن يجعل استدامة السلام متعذرة.

• ويقال أيضاً: أن هذه المقاربة بالغة التبسيط - فالهويات أشد تعقيداً من مجرد الانتماء إلى أقلية

من الصحيح تماماً أن الهويات لا تقتصر على الانتماء الاثني/الديني/ اللغوي، وأن المقاربة على أساس حقوق الأقليات لا تعني اختزال الهوية إلى هذا الانتماء، لأن من أهم المقومات في هذا السياق أن يكون المرء حراً في اختيار الطريقة التي ينظر بها إلى هويته - بما في ذلك ألا يكون منتبهاً إلى أية أقلية وأن يكون ذا أصول مختلطة وأن يفضل اعتبار نفسه سودانياً أو جنوب سودانياً أو مسيحياً أو أفريقياً - ناهيك عن طائفة كاملة من الهويات المتعايشة على أساس الجنس والمهنة والتوجه السياسي والفئة العمرية، الخ. وعلى المنظمات الإنسانية أن تُدرك هذا التنوع وتسعى إلى إدراج منظورات الشرائح المختلفة في إطار الأقليات.

• ويقال أيضاً: انتم تطرحون حقوق المرأة وحقوق الطفل وحقوق المصابين بمرض الأيدز - والآن حقوق الأقليات! هذا تعقيد للأمور ونحن بحاجة إلى إطار أبسط

حقوق الأقليات لا تعني إيجاد صعوبات لعمل المنظمات الإنسانية بل جعله أشد فاعلية بزيادة ديمومة المداخلات التي تمارسها هذه المنظمات

وزيادة صلاحيتها. وإذا لم يُنظر إلى عمل بناء السلام على أنه يعالج ما تعانيه جماعات أقلية من مظالم هي من بين أسباب النزاع الأساسية فإن هذه الجماعات لن تنخرط في العملية ومن المرجح أن تعود التوترات من جديد في وقت لاحق.

يضاف إلى ذلك أن حقوق الأقليات سهلة الفهم. وأن إعلان حقوق الأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية أو اللغوية الصادر عن الأمم المتحدة في صفحة واحدة فقط يوفر خطوة بسيطة لتوسيع المعرفة والممارسة (انظر ص). ونأمل أن وثيقتنا هذه ستوفر مرشداً نافعا آخر في مجال التنفيذ، مثلها مثل تعليق فريق العمل الأممي الخاص بالأقليات على الإعلان المذكور (٣٢). فالمبدأ الأساسي ضد التمييز مبدأ واحد يصح على نواحي أخرى لحقوق الإنسان مثل حقوق المرأة.

• ويقال: أن السكان/الحكومة التي تعمل في بلدها تعارض معارضة شديدة التعاطي مع قضايا الأقليات

كثيراً ما تقول المنظمات الإنسانية الأجنبية أن الحكومة التي عليها أن تنفذ برامجها بالاتفاق معها، ترفض أي إجراءات تعالج قضايا الأقليات. وفي مثل هذه الأوضاع ينبغي أن تُبذل جهود لتحديد القضايا الملموسة التي تكمن وراء موقف الحكومة. فهي قد تتعلق بما يُعد معارضة شعبية ضد مثل هذه الإجراءات أو الخوف من أنها ستقوي الأقليات وتشجعها على تحدي سلطة الحكم (في الحقيقة إن دعوى المعارضة الشعبية قد تكون غطاء لاعتراض الحكومة نفسها على الفكرة).

هذه القضايا ليست قضايا مستعصية، فالمقاربة الهادفة إلى حل المشاكل إنما تتوخى التوصل إلى سبل للعلاج. وتستطيع المنظمات الإنسانية أن تساعد بالعمل مع الحكومات موضحة كيف أن تنفيذ حقوق الأقليات يساهم في الحيولة دون اندلاع نزاعات في المستقبل ويعزز الديمقراطية والحكم الرشيد والشرعية. كما أنها يمكن أن تساعد بإيجاد طرق لتقديم هذه الإجراءات إلى الرأي العام مبينة سبب الحاجة إلى مثل هذه الإجراءات (نبحث هذه القضية بمزيد من النقاش في القسم التالي). المهم أن تلتزم الحكومات والمنظمات الأجنبية باحترام حقوق الإنسان والتشديد على أن تجاهل مطالب الأقليات المشروعة ليس من شأنه إلا تكريس التمييز وتهديد الجهود الرامية إلى بناء السلام. وتبين أبحاث المجموعة الدولية لحقوق الأقليات أن تنفيذ حقوق الأقليات لن يشجع الأقليات على تحدي الحكومة، بل يعمل على إيجاد أوضاع يمكن للأقليات أن تتعايش فيها بوتام في إطار الدولة (٣٣).

ماذا تعني المقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات في الممارسة؟

هناك أربعة مبادئ يمكن أن تعتمدها المنظمات الإنسانية كإطار واسع:

- ١ - تحديد مَنْ هي الأقليات في البلد وفهم وضعها، ومعرفة ما تعانيه من مظالم، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان.
- ٢ - إشراك الأقليات في إعداد البرامج المتعلقة بها وفي تنفيذها وتقييمها، وتحليل الحاجة إلى برامج خاصة لمعالجة التمييز المنهجي ضدها.
- ٣ - التوثيق من أن الممارسات الجارية لن تفاقم التمييز تفاقماً بل أن تكون، قدر الإمكان، ذات نفع لكل الجماعات عملاً بمبدأ الامتناع عن

المعيشة التقليدية مثل تربية الحيوانات تشكل جزء من الثقافة ويجب حمايتها بموجب هذا الحق^(٢٥).

- **حق المشاركة في الشؤون العامة:** ويعني ذلك ضمان تمكن الأقليات من المشاركة في صنع القرارات التي تمسها، وتشكيل جمعياتها بحرية. ويرد حق المواطنين في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مشاركة مباشرة أو من خلال ممثلين منتخبين بحرية، في المادة الخامسة والعشرين من الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية: «لكل فرد الحق والفرصة [.....] أ - للمشاركة في إدارة الشؤون العامة». وتفسر لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة «الشؤون العامة» في إطار ما تعنيه هذه المادة على أنها «مفهوم عريض يتعلق بممارسة السلطة السياسية، وخاصة ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وهي تشمل كل نواحي الإدارة العامة وصوغ السياسة وتنفيذها على المستويات الدولية والقومية والاقليمية والمحلية»^(٢٦).

وإعلان حقوق الأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية أو اللغوية الذي أقرته الأمم المتحدة يتناول باستفاضة ما يعنيه للأقليات حق المشاركة وحق تشكيل جمعيات (المادتان ٢ - ٣ و ٢ - ٤).

يوفر الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب حماية رائدة لحقوق الشعوب في مواده من ١٩ إلى ٢٤. فهذه المواد تغطي حقوق الشعوب في تقرير المصير والتحرر من الهيمنة وحرية التصرف بالثروة والموارد الطبيعية والتطور الثقافي والسلام والأمن وحققها في بيئة مواتمة. ولم تقدم المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب تعريفا عاما لنطاق كلمة «الشعوب» لكنها فسرت هذه الحقوق في عدد من الحالات بأنها تصح على الجماعات ذات الخصائص الإثنية أو الدينية أو اللغوية المتميزة^(٢٧).

كثيرا ما تُفهم حقوق الأقليات على أنها منح حقوق خاصة لجماعات إثنية معينة. وهذا تصور خاطئ: في الحقيقة، للشعوب كافة حقوق واحدة لكن الجماعات السائدة أو جماعات الأغلبية تمارس بعض الحقوق تلقائيا أو تمارسها ممارسة أسهل من خلال موقعها في المجتمع - مثل حق الهوية الذي يشمل أحكاما تنص على ضمان التعليم باللغة الأم وإقامة دور عبادة مناسبة وتنمية ثقافة المرء عن طريق الإعلام والهيئات الحكومية، الخ. أما حقوق الأقليات مثل حقوق المرأة وحقوق الأطفال وحقوق اللاجئين وحقوق المعوقين فهي تتعلق بضمان أن الشريعة الضعيفة سوف لن تعاني من ثلم هذه الحقوق.

حقوق الشعوب الأصلية

هناك جماعات سكانية عديدة في مناطق السودان الجنوبية تعد شعوبا أصلية. وتشمل حقوق الشعوب الأصلية العناصر نفسها التي تتضمنها حقوق الأقليات لكنها تشدد على طبيعة حقوقها الجماعية لا الفردية. ويميل تركيز الاهتمام على تقرير المصير لصالح إيجاد أطر سياسية واقتصادية أكثر استقلالية. كما أن هناك حماية واضحة لحقوق الأرض، بما فيها حقوق الملكية التقليدية. وهذه الحقوق منصوص عليها في إعلان حقوق الشعوب الأصلية الصادر عن الأمم المتحدة واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ حول حقوق الشعوب الأصلية والجماعات القبلية^(٢٨).

ما هي النزاعات التي تكون فيها حقوق الأقليات واردة؟

تكون حقوق الأقليات واردة في أي نزاع يقوم فيه أحد أطراف النزاع باستهداف الاقليات بسبب هويتها أو أي نزاع تكافح فيه جماعات أقلية على أساس مظالم لحقت بها. وهناك عوامل أخرى في النزاع ولكن من المرجح أن تكون هذه متداخلة مع قضايا تتعلق بالهوية. ففي السودان على سبيل المثال، بذهب بعض المراقبين إلى أن الحرب لا تتعلق في الحقيقة بالهوية بل هي حرب من أجل السلطة والموارد. ويمكن الجدل بأن هذه دوافع رئيسية عند حكومة الخرطوم ولكن الواقع أن حكومات متعاقبة خاضت الحرب من منطلقات إثنية/دينية، وعبرت عن أيديولوجيات تقول بالتفوق العرقي^(٢٩). وما أن تحدث هذه المظالم حتى تصبح حقيقية جدا بالنسبة لأصحاب العلاقة وتكون عاملا مركزيا في حل النزاعات وبناء السلام.

يبدو في بعض النزاعات أن قضايا حقوق الأقليات لا تمت بصله تُذكر أو لا تمت بأي صلة إلى السبب الأصلي للنزاع لكنها يمكن أن تكتسب أهمية متزايدة. ففي النيبال مثلا اندلع النزاع على الأيديولوجيا السياسية وعلى الموارد ثم أخذ يمتد إلى استهداف جماعات الأقلية: نظر الماويون إلى جماعات مثل الداليتين Dalits وأقوام من السكان الأصليين على أنهم ضمن قواعدهم الجماهيرية الطبيعية بسبب ما تعاونون من تهميش اقتصادي، وبالتالي فهم جماعات متعاونة مع الماويين بنظر القوات الحكومية. وفي النهاية تقدمت إلى موقع الصدارة مظالم الماداهسين Madhesi المزممة بالارتباط مع التهميش السياسي والاقتصادي. ومن شأن الأداة التحليلية الجيدة أن تساعد في التعرف على هذه القضايا (انظر أدناه).

لماذا تقاوم المنظمات الإنسانية المقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات؟

توصلت المجموعة الدولية لحقوق الأقليات في مجرى عدد من المقابلات مع منظمات إنسانية عديدة، إلى التعرف على عدة أسباب وراء عدم فهم الفائدة التي يمكن أن تحققها هذه المنظمات في عملها من خلال الاهتمام بحقوق الأقليات^(٣٠). وتنتج هذه الأسباب عادة، عن سوء فهم لجوهر حقوق الأقليات أو عن عقبات حقيقية يمكن تذليلها.

• فمثلاً يقال: حقوق الأقليات تعني تفضيل جماعة على أخرى

هذا نقيض ما تعنيه حقوق الأقليات تماما (انظر القسم الموسوم «ما هي حقوق الإنسان؟»). فهي تعني ضمان التمتع المتساوي بالحقوق في أوضاع تجعل ديناميكية القوة مثل هذا التمتع المتساوي بالحقوق صعبا. وكثيرا ما يذهب العاملون في مجالات حل النزاعات والتنمية والمساعدات الإنسانية إلى أنهم يجب أن يكونوا «مصابين بعمى الألوان»، حتى لا يميزوا بين البشر لأي سبب كان، وأن عليهم الاهتمام بمن يحتاج إلى العون بصرف النظر عن الجماعة التي ينتمي إليها. وهذا صحيح، لكن عليهم أن يُدركوا ديناميكية القوة أيضا، التي يمكن أن تستبعد شرائح مثل النساء والمصابين بفيروس مرض «الايديز»/«الايديز» والمسنين - أو الأقليات. إن حقوق الأقليات إطار بسيط يمكن أن يساعد المنظمات الإنسانية على أن تعرف مَنْ هي الجماعات الموجودة في مناطق عملها وما يُمارَس ضدها من أخطأ تمييز واستبعاد مكررة، يمكن أن تحول دون وصول ثمار عملها إلى فئات معينة من السكان.

مقاربة منع النزاع وبناء السلام في أوضاع التوتر الاثني/الديني. كما إنها تساعد في إيجاد ثقل مقابل للتركيز على النخب التي من المرجح أن تكون المصالح الاقتصادية دافعا أقوى عندها والتي تحقق أكبر المنافع من اقتصاديات الحرب، الأمر الذي يذكّرنا بأن هذه المصالح الاقتصادية في الوقت الذي قد تبدى بجلاء أكبر مع استمرار الحرب فإن المظالم الكامنة تحت السطح لن تختفي أبدا بالنسبة للجماعات المتأثرة ذاتها]

ما هي حقوق الأقليات؟

تتألف حقوق الأقليات من عناصر أساسية معروضة في المادة السابعة والعشرين من الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وبصيغة أكثر تطورا في إعلان حقوق الأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية أو اللغوية الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع في عام ١٩٩٢ (تجد نص الإعلان على الصفحة X) (٣٢).

من المفيد طرح حقوق الأقليات في صيغة أربعة أركان:

- **الحق في الوجود:** للأقليات الحق في الحياة مثلها مثل كل الآخرين. ولكن على الدول أن تحمي وجود الأقليات بصفة عامة. ويعني هذا منع الصهر - الذي يؤدي إلى اختفاء الأقلية بوصفها جماعة لها هويتها الخاصة - ومنع الإبادة والتطهير العرقي (٣٣). كما أنه يعني أن على الدولة توفير الأمن للأقليات بما يضمن عدم استهدافها من جانب مجموعات أخرى مثل الميليشيات.
- **حق العيش بلا تمييز:** حماية الأقليات من التمييز المباشر وغير المباشر على أساس الهوية الإثنية أو الدينية أو اللغوية أو الثقافية. ويرد حق العيش بعيدا عن التمييز في كل معاهدات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان ويتناول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (٣٤) والاتفاقية الدولية لحظر كل أشكال التمييز العنصري. ويحمي حق العيش بلا تمييز، الأفراد من أي شكل من أشكال التمييز أو الإقصاء أو التقييد أو التفضيل الذي قد يكون غرضه أو نتيجته إلغاء أو إعاقة الاعتراف بحقوقهم الإنسانية وحرّياتهم الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها.

وتتيح الاتفاقية الدولية لحظر كل أشكال التمييز أن تتخذ الدول «إجراءات خاصة» مؤقتة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية وغيرها لمساعدة الأفراد في التغلب على التمييز (المادة ٢ - ٢). ويُسمى هذا بلغة الاقتصاد «عملا إيجابيا». فإن مثل هذه الإجراءات ليست تمييزية بحد ذاتها بل قد تكون الطريقة الوحيدة لتذليل أنماط راسخة من التمييز. ولكن ينبغي إنهاء هذه الإجراءات لدى النجاح في معالجة حالة التمييز.

- **الحق في حماية الهوية:** ويعني ذلك صيانة حرية الأقليات في ممارسة ثقافتها وديانتها ولغتها في المجالين العام والخاص، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتمكين الأقليات من تطوير ثقافتها أو ديانتها أو لغتها. وتتعترف لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بأن طرق

بدافع الجشع أو الشوفينية، يمكن أن تحرم الأقليات من المشاركة في السلطة أو الموارد أو تحرمها من الاعتراف، بما قد يتسبب في قيام تمرد. كما أن هناك أوضاعا يكون من الصعب فيها تحديد البادئ نظرا لتعديد الاستفزازات باطراد من جانب الطرفين على السواء. وما يربط بين العديد من هذه النزاعات هو انتهاك حقوق الأقليات، الذي اتضح أنه السبب الأساسي في جميع النزاعات الإثنية أو الدينية الكبرى في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بما في ذلك رواندا وكوسوفو وإيرلندا الشمالية وغواتيمالا وفلسطين والصين وسريلانكا وتركيا - وجنوب السودان.

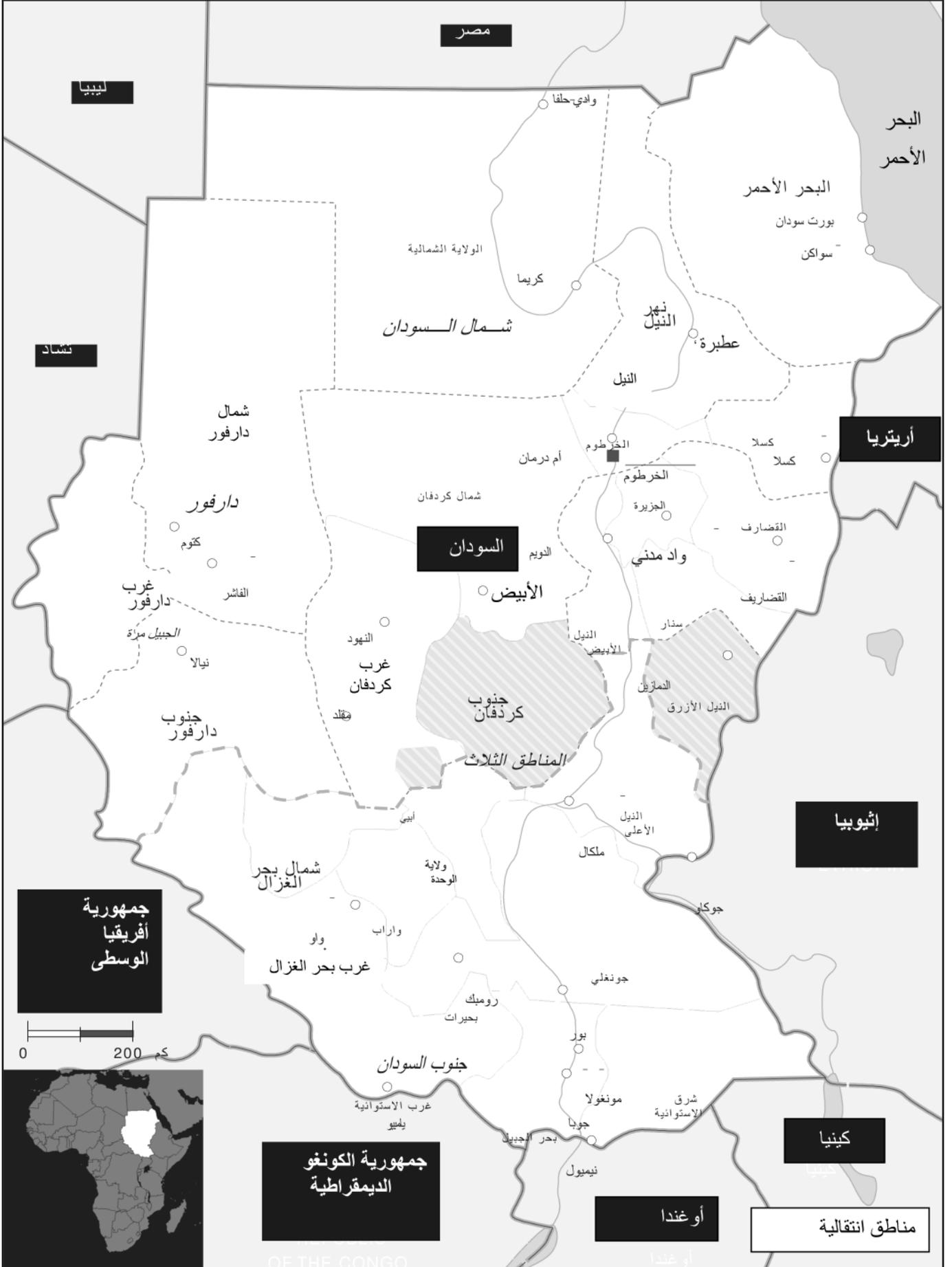
ثمة احتياجات انسانية معينة - بينها الحكم الذاتي والهوية والاعتراف والكرامة - لا تقبل المساومة بشأنها، وهذا ما يفسر استعصاء حل النزاعات الإثنية بوجود أقليات محرومة من هذه الاحتياجات. ويشكل هذا أساس نظرية إرجاع النزاع إلى الحاجات الإنسانية التي صاغها جون برتون John Burton، وهو ريادي في فكر حل النزاعات استند في نتاجه النظري إلى سنوات من الخبرة التي اكتسبها خلال عمله دبلوماسيا (٣٥). والسودان حالة عملية تؤكد ذلك. إذ تتمثل جدوى المقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات في أنها تضع هذه الحاجات في إطار قانوني تعترف به سائر الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

أحد الأمثلة على تطبيق مقاربة النزاعات من زاوية حقوق الأقليات، هو عمل المفوضية السامية للأقليات القومية لدى منظمة الأمن والتعاون الاوربي. فهذه الهيئة تتمتع بتفويض محدد لمنع النزاعات بالعمل من خلال مداخلات دبلوماسية حصيفة في أوضاع تتسم بتوترات أقلية، ولقاءات مع ممثلي الجانبين واقترح الحلول على أساس معايير منظمة الأمن والتعاون الاوربي بشأن حقوق الأقليات (٣٦). وتحظى المفوضية باعتراف واسع بوصفها من أنجح الهيئات ما بين الحكومية المتخصصة بمنع النزاعات (٣٧). وكانت ضرورة أخذ تطلعات الأقليات في الاعتبار أكدتها لجنة كارنغي لمنع النزاعات الفتاكة

The Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict التي توصلت إلى أن «المحاولات الرامية إلى قمع [الاختلافات الإثنية أو الثقافية أو الدينية] كثيرا ما أدت إلى سفك الدماء، وفي حالة تلو الأخرى ساعدت مراعاة التنوع في إطار أشكال دستورية مناسبة، على منع سفك الدماء» (٣٨).

[مناظرة الجشع في مواجهة المظالم]

تدور هذه المناظرة التي كثيرا ما تستقطب الخبراء (٣٩) حول تحديد أي من هذين العاملين - الجشع أم المظالم - هو الأكثر أهمية في دفع الأطراف المتنازعة إلى حمل السلاح. وتتمثل وجهة المقاربة التي تعتمد حقوق الأقليات في هذا الشأن في أن انتهاك هذه الحقوق يُترجم إلى مظالم. وأخذ الجدل يتحول في السنوات الأخيرة إلى إدراك غير مباشر يقر بدور الجشع والمظالم في النزاع (٤٠). وقد تكون الغلبة لهذا أو تلك حسب المرحلة التي يمر بها النزاع: «تندلع النزاعات عادة نتيجة مظالم ملموسة ولكن مصالح اقتصادية فردية» (اقتصاد حرب) تكتسب نفوذا خلال مجرى هذه النزاعات. وعادة ما تكون هذه المصالح الاقتصادية عقبات كبيرة تعترض طريق السلام» (٤١). ولا تعني المقاربة على أساس حقوق الأقليات التركيز على عامل دون آخر بل تعني أن تفهم مظالم الأقليات يجب أن يشكل جزءاً من



لمآذا مقارنة النزاعات من زاوية حقوق الأقليات؟ حالة جنوب السودان

الأساس. يضاف إلى ذلك أن مفهوم الأقلية أو مفهوم السكان الأصليين هي مفاهيم تُستخدم في القانون الدولي لحقوق الإنسان - رغم أن إطار حقوق الأقليات لا يتطلب قبول الفرد بهذه اليافاطة للتمتع بالحقوق.

الشعوب الأصلية Indigenous Peoples

أعدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب اللائحة أدناه للمساعدة في تحديد هوية الشعوب الأصلية:

أ - تحديد الهوية ذاتيا.

ب - تعلق خاص بأرضها واستخدامها، حيث تكون لأرض الأجداد واقليةهم أهمية أساسية لبقائها الجسدي والثقافي كشعوب.
ج - حالة من الخضوع أو التهميش أو الحرمان أو الإقصاء أو التمييز لأن لدى هؤلاء السكان ثقافات مختلفة أو طرق حياة مختلفة أو أمهات إنتاج مختلفة عن النموذج القومي السائد والمهيمن^(١٢).

الغائب في هذه اللائحة مفهوم «السكان الأوائل»، الذي يوجد، على سبيل المثال، في تعريف المقرر الخاص للأمم المتحدة مارتنيز كوبو Martinez Cobo للشعوب الأصلية تعريفاً يُقتبس على نطاق واسع بوصفها شعوبا "ذات استمرارية تاريخية في مجتمعات سابقة على الغزو والاستعمار، تطورت في أقاليمها، وتعتبر نفسها متميزة عن قطاعات المجتمع الأخرى السائدة الآن في هذه الأقاليم أو في أجزاء منها"^(١٣). كما يمكن تحديد هوية الشعوب الأصلية بوصفها أقليات، بل إن لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة حسمت عددا من الحالات التي تتعلق بشعوب أصلية وفق المادة السابعة والعشرين من الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية حول حقوق الأقليات]

إن تاريخ حقوق الأقليات هو التاريخ الوثيق ارتباطا بالنزاعات العنيفة

قياساً إلى تاريخ حقوق الإنسان بكل أصنافها. وقبل الحرب العالمية الثانية أشرفت عصبة الأمم على معاهدات ثنائية تناولت حقوق الأقليات لضبط النزاعات بين دول ارتباطا بأقليات قرابية (دولة لديها جماعة قرابية هي أقلية في دولة أخرى)^(١٤). وفي أوائل التسعينات صدر عدد من الإعلانات والاتفاقيات (أنظر القسم أدناه، «ما هي حقوق الأقليات؟») بأمل احتواء النزاعات الإثنية التي اندلعت في الاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا سابقا. وشُفعت هذه الإعلانات والاتفاقيات بتشكيل هيئات رقابية واستشارية مثل المفوض السامي للأقليات القومية لدى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وفريق العمل الخاص بالأقليات التابع للأمم المتحدة.

يمكن للنزاعات المتعلقة بالأقليات أن ترتدي عددا من الأشكال. وكما حدث في السودان فإن الحكومات ذات التأييد الضعيف في الداخل كثيرا ما تستثير نزاعا مع أقليات ابتغاء تشتيت الانتباه. وفي أسوأ الحالات، يمكن أن يؤدي هذا إلى إبادة الجنس. وبخلافه فإن هذه الحكومات،

يمر جنوب السودان بمرحلة حرجة. وكانت اتفاقية السلام الشامل قد وفرت إطارا لتقاسم السلطة والثروة، وكان بمقدورها أن تقدم نموذجاً لحل النزاعات في مناطق أخرى من السودان لأنها تقر بالتمهيش سببا للنزاع وتسعى إلى معالجته^(١٥). وإذا ما انهارت اتفاقية السلام الشامل فإن المنطقة - والبلد برمته - يمكن أن تعود القهقري إلى النزاع، كما أن النزاعات في مناطق أخرى من السودان يمكن أن تزداد حدة. من جهة أخرى، عملت الاتفاقية نفسها على تعميق الانقسامات بتقسيم السلطة وتوزيع الموارد بين الحركة الشعبية لتحرير السودان وحزب المؤتمر الوطني حصرا تقريبا.

وسيتناول هذا الموجز أيضا قضايا مطروحة في مناطق أبيي والنيل الأزرق وجبال النوبة الثلاث المتنازع عليها - فهي مدرجة في اتفاقية السلام الشامل، والعديد من الأقليات في هذه المناطق تدعي إنها جزء من الجنوب وبالتالي ينبغي أن تفيد هي أيضا من بنود مثل البند الذي يقضي بإجراء استفتاء على الاستقلال. لذا سنتحدث عن مناطق الجنوب السوداني بدلا من «جنوب السودان».

دور حقوق الأقليات في منع النزاعات وبناء السلام [من هي الأقليات؟]

ثمة اتفاق عريض على المحددات الرئيسية في تعيين هوية الأقليات، حتى وإن تعذر التوصل إلى إجماع كامل على المستوى الدولي بشأن تعريف المصطلح. ويرتبط تطبيق هذه المحددات باستيفاء معايير موضوعية واعتماد منطق سليم^(١٦). وتدعي بعض الحكومات حق تحديد من يشكل أقلية ومن ليس أقلية - إدعاء رفضته لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وهي الهيئة التي تراقب تنفيذ الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية^(١٧). وقد طرح تعريف عملي نافع يقول:

«الأقلية هي مجموعة سكانية ذات خصائص إثنية، دينية ولغوية تميزها عن بقية السكان، ليست هي المجموعة المهيمنة، وتكون أصغر عدديا من بقية السكان، ولديها رغبة في الحفاظ على هويتها المتميزة»^(١٨).

ثمة جماعات عديدة لا تستخدم عموما مصطلح «الأقلية». وهذه هي الحال في السودان أيضا. ومن المهم في هذا الوضع أن يُحدد من هي الجماعات التي تعتبر أن لديها هوية منفصلة، وما هي قضاياها. فكل الجماعات في السودان هي أقليات عديدة. والقضية الحاسمة هي عنصر السيطرة. وعلى سبيل المثال فإن أفراد الدنكا يشغلون القسم الأعظم من مواقع السلطة السياسية في الجنوب ولكن النوير Nuer يقطنون غالبية الأراضي الغنية بالنفط. يضاف إلى ذلك أن جماعة قد تكون قوية في منطقة لكنها ضعيفة في منطقة أخرى^(١٩).

لدى التعامل مع أية جماعة ينبغي أن تستخدم المنظمات الإنسانية المصطلح الذي يحظى بأكثر قدر من القبول على نحو واضح - إن وجد مصطلح كهذا. ولكن هذا لا ينتقص بأي حال من جدوى اعتماد حقوق الأقلية بوصفها إطارا مفهوميا للتوصل إلى فهم التطلعات وتوازن القوى وأمهات التمييز والاستبعاد، وإعداد التدخلات على هذا

لماذا مقارنة النزاعات من زاوية حقوق الأقليات؟ حالة جنوب السودان

تأليف: كريس تشاها

ترجمة: عبد الاله النعيمي

مراجعة: معهد الدراسات الاستراتيجية

شواطئ النيل في الشمال، ظلت تمسك مقاليد السلطة بيدها من خلال التحريض على الكراهية وإذكاء النزاعات بين الجماعات العرقية^(٣).

وكما أوضح شخص من أفراد قبيلة الدنكا Dinka خلال مقابلة معه فإن «خلافاتنا القبلية خلافات طبيعية. والغريب فيها أن الشمال كان دائما يعمل على تضخيمها، واستغلالها»^(٤). كما أن حكومة الخرطوم أبقت الأقليات في حالة من التهميش السياسي والتخلف فيما كانت تستأثر هي بالموارد^(٥). ولكن مجموعات مسلحة مختلفة من الجنوب ارتكبت هي الأخرى انتهاكات ضد السكان المدنيين الجنوبيين، منها الجيش الشعبي لتحرير السودان the Sudan People's Liberation Army (SPLA)^(٦).

هذا الموجز موجه إلى صانعي القرار العاملين على معالجة إدارة النزاعات وبناء السلام والتنمية وحقوق الإنسان في بلدان تعاني من النزاعات - سيان أكانوا مسؤولين في الحكومة ذات العلاقة أو مسؤولين في منظمات إنسانية تعمل لحكومات مانحة أو منظمات حكومية أو منظمات غير حكومية، محلية أو دولية (ستعتمد تسمية «منظمات إنسانية» غير الوافية لتشمل كل هذه الفئات). والغرض هو أن نوضح كيف يمكن للمقاربة التي تنطلق من حقوق الأقليات أن تكون مقاربة مفيدة لعمل المنظمات الإنسانية في أي وضع من أوضاع النزاع - سواء أكان هذا العمل هو توزيع مساعدات إنسانية في مخيم للاجئين أو تدريب قوات شرطة شهدت إصلاحا أو مناهج دراسية وطنية جديدة. ولهذه الغاية يتناول الموجز حالة جنوب السودان المحددة.

إن معالجة النزاع تتطلب مقاربة تاريخية تتناول أسباب النزاع. ولا تعني المقاربة التي تنطلق من حقوق الأقليات تناول هذا الجانب وحده من النزاع. ولكن البحث الذي أجرته الجماعة الدولية لحقوق الأقليات Minority Rights Group International أظهر أن الحكومات والمنظمات الأجنبية كثيرا ما تحفق في فهم الدور الذي تقوم به حقوق الأقليات في نشوب أو حل النزاعات القائمة على الهوية^(٧). وتوفر حقوق الأقليات إطارا لكي تقوم المنظمات الإنسانية بتحليل العديد من القضايا المعقدة وراء النزاع وفهمها ومعالجتها، وإذا ما استخدمته حكومة جنوب السودان فإنه يمكن أن يفضي إلى سلام قائم على مراعاة التنوع من خلال إعطاء سائر الجماعات صوتا سياسيا وفرصا متساوية لاستخدام الموارد.

يقدم جنوب السودان حالة معقدة وصعبة. فخلال حرب الشمال والجنوب ارتكبت انتهاكات كثيرة ضد حقوق الأقليات وحقوق الإنسان الأوسع - بما في ذلك جرائم حرب - من القصف الجوي للسكان المدنيين وأعمال الخطف إلى حياة من العبودية في الشمال وصهر ثقافي وتهميش اقتصادي وسياسي. وكانت الغالبية الساحقة من الضحايا من المدنيين في الجنوب^(٨). وكان سكان هذه المنطقة ضحايا الهياكل السياسية الجائرة في البلاد، شأنهم شأن غيرهم في سائر مناطق السودان. فإن حكومة الخرطوم، المتحدرة من جيش حقبة الحكم الاستعماري وجهازه الإداري المدني، والخاضعة لسيطرة عدد صغير من القبائل التي تعود أصولها إلى

