

أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر في اتفاقية اليونسكو حول تنوع أشكال التعبير الثقافي

دراسة أعدها إيفان برنبيه

المقدمة

لم تتمكن الأحكام المتعلقة بأشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر من لفت النظر إلى التحاليل التي أجريت حتى الآن لاتفاقية اليونسكو حول حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي. وما يثير الدهشة في ذلك، هو أن هذه الأحكام كانت موضع مناقشة هامة عندما جرت المفاوضات وقد تؤدي إلى نشوء توتر عند تنفيذ الاتفاقية إذا لم تفهم وتطبق على النحو الصحيح.

وقبل التطرق إلى هذه الأحكام بالتفصيل، يبدو من المفيد التوقف قليلاً على تلك المعنية منها بالموضوع والواردة في المشروع الأولي للاتفاقية الذي حرره فريق الخبراء المستقلين، والمنشأ من قبل المدير العام لليونسكو في خريف عام 2004. في هذا المشروع الأولي - الذي استخدم كنقطة انطلاق للمفاوضة بحد ذاتها حول الاتفاقية - هناك أربعة أحكام تتناول بوضوح أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر، وهي المواد 6، 8، 21 و22. ورغم كونها موجزة، سنتيح دراسة هذه الأحكام تفهماً أفضل للاتجاهات المتخذة بشأن هذا الموضوع في الاتفاقية المعتمدة في 2005.

يتناول أول هذه الأحكام، وهو المادة 6-1، حق الدول الأطراف على المستوى الوطني "أن تقوم باتخاذ تدابير، لاسيما التنظيمية والمالية منها، ترمي إلى حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي داخل أراضيها، خاصة في الحالات التي تكون فيها أشكال التعبير هذه مهددة بالخطر أو في حالة ضعف." خلال المفاوضات، طلب عدد من الدول حذف الجزء الأخير من الجملة الذي كان يشير إلى أشكال التعبير، لأنه قد يمكن تفسيرها كتحديد لحق الأطراف في

اتخاذ تدابير ترمي إلى حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي¹. ومع قبول هذا الطلب، تم تعديل المادة 6-1 من الاتفاقية نتيجة لذلك. ويقترب التعديل إلى حد بعيد للحكم الذي نصت عليه المادة 6-1 من الاتفاقية المعتمدة في 2005. وسنرى في وقت لاحق مدى أهمية التغيير الذي طرأ.

أما الحكم الثاني، وهو المادة 8 بعنوان "الالتزام بحماية أشكال التعبير الثقافي المعرضة للخطر"، فينص على ما يلي:

إذا ما رأت الدول الأطراف أن بعض أشكال التعبير الثقافي في حالة ضعف أمام خطر الاندثار أو الانحسار الشديد أو مهددة بمثل هذا الخطر (وهو مشار إليه فيما يلي باسم "الأوضاع")، فإنها تتخذ التدابير الملائمة لحماية تنوع أشكال التعبير الثقافي داخل أراضيها وفقاً للأحكام التالية:

- (أ) تعرض كل دولة طرف، في أي وقت، على اللجنة الدولية الحكومية المشار إليها في المادة 21 الأوضاع التي قد تستدعي اتخاذ إجراء بموجب هذه المادة. وتحدد هذه الأوضاع وفقاً للمعايير التي يضعها الفريق الاستشاري المشار إليه في المادة 22، مع استثناء الحالات التي تغطيها الصكوك الدولية المتصلة بحماية التراث الثقافي؛
- (ب) تنظر اللجنة الدولية الحكومية في كل حالة وفقاً للمعايير التي يضعها الفريق الاستشاري. وفي الحالات التي ترى اللجنة الدولية الحكومية ضرورة اتخاذ إجراء بشأنها، تطلب من الدولة الطرف/الدول الأطراف المعنية اتخاذ التدابير الملائمة في غضون فترة معقولة من الزمن؛
- (ج) يجوز لأي دولة تطلب منها اللجنة الدولية الحكومية اتخاذ تدابير ملائمة أن تلتزم، من خلال هذه الهيئة، بالتعاون والمساعدة الدوليين في تحديد الموارد اللازمة للقيام بعمل فعال.

الأمر الأول الذي يلفت النظر عند قراءة المادة 8، هو طابعها الإلزامي. وتشير العبارة "فإنها تتخذ التدابير الملائمة" الواردة في مدخل المادة (في النسخة الإنكليزية "shall take appropriate measures") إلى التزام صارم بالعمل في الاتجاه المطلوب. هذا الأسلوب

¹ في وثيقة إعلامية بعنوان «Vulnérabilité et menace : réflexions en vue de la mise en œuvre de l'article 8» حررها الأستاذ دافيد ثروسبي بطلب من أمانة اليونسكو، وعند نظرفه لمسألة أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر الواردة في المشروع الأولي للاتفاقية التي حررها فريق الخبراء المستقلين، فقد كتب الأستاذ ثروسبي ما يلي: "وأخيراً تم الاتفاق على صيغة توزع الإشارة إلى حالة الضعف على المادتين 6 و8. تتناول الأولى حق الدول في اتخاذ تدابير الحماية في حالات التهديد بالخطر أو حالة الضعف، بينما تشير الثانية بوضوح إلى التزام باتخاذ مثل هذه التدابير إذا اعتبرت أشكال التعبير الثقافي في حالة ضعف أو مهددة بخطر الاندثار أو الانحسار الشديد. راجع وثيقة اليونسكو CE/08/1 EXT.IGC/INF.3, p. 4, 14 avril 2008.

الواضح والقاطع يعود في الفقرة (ب) من المادة نفسها التي تنص أنه يجوز للجنة الدولية الحكومية عند النظر في حالة أحاطتها دولة طرف علماً بها أن تطلب منها، إذا رأت ضرورة في ذلك، "اتخاذ التدابير الملائمة في غضون فترة معقولة من الزمن." في الاتفاقية المعتمدة في 2005، لم يعد الأمر يتعلق بالتزام صارم: يصبح التزام الأطراف اختيارياً بالأساس. لكن كما سنرى ذلك فيما بعد، فإن كل رغبة في إلزام الدول المعنية بالعمل ليست مبعدة رغم هذا.

الأمر الثاني الذي يلفت النظر عند قراءة المادة، هو تدخل هيئة تسمى "الفريق الاستشاري" الذي تم تكليفه بمهام من بينها وضع معايير لتحديد الأوضاع التي تكون فيها أشكال التعبير الثقافي مهددة بالخطر. يتألف الفريق الاستشاري من 12 عضواً من ذوي الكفاءات المعترف بها في مجال التنوع الثقافي، وهم يعملون بصفة شخصية كما يأتون من مختلف المناطق في العالم. وبموجب أحكام المادة 22، تم تكليف هذا الفريق أيضاً "للمبادرة إلى تنبيه المدير العام لليونسكو و/أو اللجنة الدولية الحكومية وإسداء المشورة إليها بشأن كافة المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، ولاسيما في حالة وجود تهديد لتنوع أشكال التعبير الثقافي. ومن الواضح أن الصلاحيات الواسعة التي منحت للفريق الاستشاري لتنفيذ المادة 8 لم تكن من نوع يرضي الدول. لذلك ودون مفاجأة، تقرر حذف كل إشارة إلى هذه الهيئة في نص الاتفاقية. بالفعل تبقى الدول مترددة، في مجال الثقافة كما في غيرها من المجالات، أمام تحويل الصلاحيات إلى هيئات تفلت من مراقبتها.

الأمر الثالث والأخير الذي يسترعي الانتباه عند قراءة المادة 8 هو تنفيذها تنفيذاً واقعياً. هكذا، ووفقاً لأحكام الفقرة (ج)، "يجوز لأي دولة طرف تطلب منها اللجنة الدولية الحكومية اتخاذ تدابير ملائمة أن تلتزم، من خلال هذه الهيئة، التعاون والمساعدة الدوليين في تحديد الموارد اللازمة للقيام بعمل فعال." لم ترد مثل هذه الدعوة إلى التعاون والمساعدة الدوليين في نص المادة 8 من الاتفاقية المعتمدة في 2005. لكن، وكما سنرى ذلك فيما بعد، فإن الفكرة لم تهمل رغم هذا. بالفعل، تم التعبير عن هذه الفكرة من جديد في المادة 17 من الاتفاقية، مما يدل بكثير من الواضح على أن هناك صلة بين المادة 8 والمادة 17.

تنص المادة 21 من المشروع الأولي للاتفاقية على إنشاء اللجنة الدولية الحكومية وتحديد مهامها، من ضمنها تقديم التوصيات الملائمة عندما يطلب منها النظر في بعض الأوضاع الخاصة وفقاً للمادة 8. تم نقل هذا الحكم كما هو تقريباً في المادة 23 من الاتفاقية المعتمدة في 2005. أما بخصوص المادة 22 من هذا المشروع الأولي للاتفاقية التي تنشئ الفريق الاستشاري وتحدد

صلاحياته، فهي تختفي كلياً في الاتفاقية المعتمدة في 2005، مما يؤدي نتيجة لذلك إلى تحويل مسؤولية إعداد التوجيهات التشغيلية بشأن المادتين 8 و17 إلى اللجنة الدولية الحكومية ومؤتمر الدول الأطراف والتي كانت مسندة إلى هذا الفريق سابقاً.

بعد هذه الدراسة الموجزة لأحكام المشروع الأولي للاتفاقية التي استعملت كنقطة انطلاق في مفاوضات الخبراء الحكوميين حول أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر، نستطيع التطرق الآن إلى أحكام الاتفاقية التي تشير صراحة إلى هذه المسألة والتعرف على المشروع الخاص بالتوجيهات التشغيلية المعتمدة من قبل اللجنة الدولية الحكومية في يونيو/حزيران 2008 والتي ستطرح لموافقة مؤتمر الدول الأطراف في يونيو/حزيران 2009.

أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر في نص الاتفاقية

هناك أربع مواد تشير صراحة إلى أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر في نص الاتفاقية المعتمدة في عام 2005: المادة 8 التي تتناول خصوصاً مسألة أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر؛ المادة 12 التي تتناول التعاون الدولي عامة، وفي هذا الإطار، النظر في الأوضاع المشار إليها في المادة 8؛ المادة 17 التي تتناول المساعدة الدولية المتوفرة للبلدان النامية في الأوضاع حيث تكون أشكال التعبير الثقافي مهددة بالخطر الشديد؛ المادة 23-6 (د) التي تشمل بين صلاحيات اللجنة الدولية الحكومية تلك التي تتيح "تقديم توصيات ملائمة في الأوضاع حيث تقوم الأطراف في الاتفاقية بلفت نظرها بخصوصها، وفقاً لأحكام الاتفاقية ذات الصلة، لاسيما المادة 8." فيما يلي، سيجري تحليل المادة 8 بشكل أطول، لكن دون إغفال المواد الأخرى رغم هذا.

1-1 المادة 8 من الاتفاقية

المادة 8 بعنوان "تدابير لحماية أشكال التعبير الثقافي" تنص على ما يلي:

1. دون المساس بأحكام المادتين 5 و6، يجوز لأي طرف تحديد ما إذا هناك أوضاع خاصة تكون فيها أشكال التعبير الثقافي الموجودة على أراضيها معرضة لخطر الاندثار أو لتهديد خطير أو تتطلب بصورة ما صوتاً عاجلاً.

2. يجوز للأطراف أن تتخذ جميع التدابير الملائمة لحماية وصون أشكال التعبير الثقافي في الأوضاع المشار إليها في الفقرة طبقاً لأحكام هذه الاتفاقية.

3. تحيط الأطراف اللجنة الدولية الحكومية، المشار إليها في المادة 23، علماً بجميع التدابير المتخذة لمواجهة مقتضيات الوضع، ويجوز للجنة أن تقدم توصيات ملائمة في هذا الصدد.

لإدراك أهمية هذا الحكم، يجب أولاً وضعه في إطاره، ثم المباشرة في دراسة بنيته، وأخيراً إجراء تحليل تفصيلي لكل من فقراته.

1-1-1 إطار المادة 8

المادة 8 هي جزء من مجموعة تضم أربع مواد كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بعضها بعضاً في المشروع الأولي للاتفاقية الذي حرره فريق من الخبراء المستقلين والتي لا تزال على هذا الحال في الاتفاقية المعتمدة في عام 2005. وهي المواد 5، 6، 7 و 8.

تؤكد المادة 5 من الاتفاقية، وبعبارة صريحة، حق الأطراف السيادي في اتخاذ التدابير لحماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي. هذا الحق هو موضع دراسة أكثر تفصيلاً في المادة 6، وذلك على شكل قائمة توضيحية للتدابير التي يجوز للأطراف اتخاذها لممارسة هذا الحق. وفي وقت لاحق، تقوم المادة 7 تحت عنوان "تدابير لتعزيز أشكال التعبير الثقافي" بتوضيح ما هو المنتظر من الأطراف بشأن تعزيز أشكال التعبير الثقافي، وفي المادة 8 تحت عنوان "تدابير لحماية أشكال التعبير الثقافي"، ما هو المنتظر من هذه الأطراف لحماية أشكال التعبير الثقافي.

وبقراءة عنوان المادة 8، قد نعتقد أن تدابير الحماية لا تطبق إلا في الأوضاع الخاصة المشار إليها في الفقرة 1 من المادة 8. غير أن اعتماد هذا التفسير قد يتعارض مع ما ورد في المادة 5 من الاتفاقية بشأن حق الأطراف في اتخاذ تدابير لحماية وتعزيز، على حدٍ سواء، تنوع أشكال التعبير الثقافي، بغض النظر عن حالة ضعفها. ولإبعاد كل شك بخصوص حق الأطراف في حماية أشكال التعبير الثقافي في الأوضاع غير المتطرق إليها في المادة 8، أخذ المتفاوضون في الاتفاقية على عاتقهم، في بداية هذه المادة، القيام بتوضيح أن حكمها "لا يمس بأحكام المادتين 5 و 6". ومن جهة أخرى، نتذكر أن الإشارة إلى الثقافات المهددة بالخطر التي وردت علينا في المادة 6 من المشروع الأولي للاتفاقية التي حررها فريق الخبراء المستقلين حذفت خلال المفاوضات. إذاً يجب الاستنتاج أن المادة 8 من الاتفاقية لا تقيد بأي شكل من الأشكال حق الأطراف العام في التدخل وفقاً لأحكام المادتين 5 و 6.

1-1-2 البنية العامة للمادة 8

للهولة الأولى، يتسم السلوك المنطقي للمادة 8 بالوضوح والتماسك. في الفقرة الأولى، ورد أن الأطراف تستطيع تحديد وضع خاص تكون فيه أشكال التعبير الثقافي معرضة لخطر الاندثار، أو لتهديد خطير، أو تتطلب صوتاً عاجلاً. وتمهد الفقرة الأولى السبيل إلى المادة الثانية التي تنص على أنه يجوز للأطراف اتخاذ جميع التدابير الملائمة في الأوضاع المشار إليها في المادة 1. تؤدي هذه الفقرة بدورها إلى الفقرة الثالثة التي تنص على ضرورة قيام الأطراف برفع تقارير إلى اللجنة الدولية الحكومية بشأن التدابير المتخذة لمواجهة مقتضيات الوضع، والتي تستطيع في وقت لاحق تقديم التوصيات الملائمة.

عندما نريد نقل هذا السلوك إلى مجال التطبيق، فلا بد أن نتساءل حتماً عن غاية المادة 8 بحد ذاتها. رغم أن الفقرة 1 تحدد بصراحة أنه يجوز للطرف تحديد الوضع الخاص الذي يتعرض فيه شكل التعبير الثقافي للخطر، كما أن الفقرة 2 تنص بصراحة على أنه يجوز للطرف المعني اتخاذ تدابير لمواجهة مقتضيات هذا الوضع، إلا أنه يتبين بغرابة في الفقرة 3 أن الطرف ليس حراً، كما تصورنا، في التصرف كما يشاء. بالفعل، عندما يتخذ الطرف، مثل هذه التدابير سيتعين عليه رفع تقرير إلى اللجنة الدولية الحكومية التي "ستقدم التوصيات الملائمة". دون المساس بنوع التوصيات الصادرة، لا نستطيع استبعاد الإمكانية بأن تؤدي هذه التوصيات إلى طرح صحة التدابير المتخذة للبحث من جديد، وذلك بشكل صريح أو ضمني. وقد يكون هذا هو الحال، على سبيل المثال، إذا رأت اللجنة الدولية الحكومية أن تحديد الوضع الخاص لا يتفق مع المعايير التي حددتها بنفسها في التوجيهات التشغيلية أو إذا طلب طرف ما دعم اللجنة الدولية الحكومية دون أن يكون قد قام قبل ذلك بتحديد الوضع الخاص. في حالات مماثلة، ليس من المستبعد الاعتقاد أنه ستجرى دعوة الطرف المعني إلى إعادة القيام بواجباته. عندئذٍ، ينبغي طرح السؤال حول ما إذا كانت المادة 8 حكماً يهدف إلى دعم عمل الأطراف لحماية أشكال تعبيرها الثقافي المهددة بالخطر أو أن الأمر يتعلق بحكم يهدف أكثر إلى تنظيم ومراقبة عمل الأطراف في هذا المجال. ولفهم أفضل لغاية المادة 8، من الضروري التطرق إلى كل من فقراتها على حدة.

1-1-3 الفقرة 1 من المادة 8

يطرح هذا الحكم ثلاثة أسئلة.

أ) ما هو المقصود من "تحديد" "diagnostiquer" ؟

التفسير الأكثر شيوعاً لعبارة "تحديد" "diagnostiquer" يعود إلى الإقرار بوضع إشكالي يقوم على تحليل الوقائع. في النسخة الإنكليزية من الاتفاقية، فإن عبارة "peut diagnostiquer" "may determine the existence of special situations" قد أصبحت: "may determine the existence of special situations". هل أن عبارة "تحديد" "diagnostiquer"، أو العبارة المعادلة لها في الإنكليزية "determine" تفترض وجود نص قابل للانتشار والتقييم والنقد؟ في حال أن كلا العبارتين تدلان ضمناً على رأي صريح، نستطيع الاعتقاد بكل منطق أن هذا هو الحال المعني. ولكن يستحيل التحديد بدقة أي شكل يتوجب على هذا الرأي أن يتخذه وما يجب أن يتضمنه. وكما سنرى ذلك فيما بعد، فقد أدرك أعضاء اللجنة الدولية الحكومية وجود المشكلة عندما قاموا بإعداد مشروع التوجيهات التشغيلية الخاصة بالمادة 8. فقد شعر أعضاء اللجنة بحاجة إلى التحديد بدقة أنه يتوجب على الأطراف أن تزود اللجنة بالمعلومات عن نوع الأوضاع الخاصة المطروحة عند القيام برفع التقرير حول التدابير المتخذة. وبالتخلف عن نقلها المعلومات المطلوبة، تتعرض الأطراف من جراء ذلك إلى إقدام اللجنة الدولية الحكومية على الاستنتاج أنها لم تقم بعملية تحديد حقيقية.

ب) ما هو المقصود من أشكال التعبير الثقافي؟

عبارة *أشكال التعبير الثقافي*، كما هي مبينة في المادة 4(3) من الاتفاقية يقصد بها أشكال التعبير "الناشئة عن إبداع الأفراد والجماعات والمجتمعات والحاملة لمضمون ثقافي". تتجسد وتنقل أشكال التعبير الثقافي عبر "ابتكار النشاطات والسلع والخدمات الثقافية وإنتاجها ونشرها وتوزيعها والوصول إليها". وتظهر العبارة للمرة الأولى في المشروع الأولي للاتفاقية الذي حرره فريق الخبراء المستقلين. وفي خلاصة أعتها المدير العام لليونسكو بمناسبة انعقاد اجتماعات الخبراء المستقلين، قام بالتذكير بما يلي: "اتفق الخبراء على أن عبارتي الثقافة والتنوع الثقافي لا يجب التطرق إليهما من حيث القبول بهما والتعبير عنهما ولكن بعلاقتهما مع عبارة أشكال التعبير الثقافي المنقولة خاصة عبر السلع والخدمات الثقافية".²

بما أن الاتفاقية تقتصر على جانب معين من التنوع الثقافي، وهو ما يتعلق بأشكال التعبير الثقافي، فهذا لا يقلل بشيء من الجوانب الأخرى، مثل التراث الثقافي وصون اللغات والحقوق الثقافية. وتجدر الإشارة إلى أن بعض هذه الجوانب قد أصبحت موضع اتفاقيات أخرى، بينها تلك المتعلقة بحماية التراث، وحماية حقوق الإنسان وحقوق الملكية الفكرية. علاوةً على ذلك، وفي الاتفاقية نفسها، تمت الإشارة بصراحة إلى العديد من هذه الجوانب في الديباجة وبعض مواد الاتفاقية، وذلك بغية تحديد موضع الاتفاقية بالنسبة لهذه الجوانب دون التطرق إليها كعناصر محددة رغم هذا. وأخيراً، لا تنص الاتفاقية على حماية الثقافات بالمعنى الاجتماعي والانثروبولوجي للكلمة، أي طرق الحياة، ونظم القيم، والتقاليد والمعتقدات.

لتوضيح نوع المصاعب الناشئة عن تفسير عبارة أشكال التعبير الثقافي في إطار المادة 8، يكفي التفكير، على سبيل المثال، بطرف يدعي أن هناك لغات وطنية معرضة لخطر الاندثار داخل أراضيه. يستبعد أن يكون هذا الخطر نظرياً، لأن هناك تقريباً عشر لغات تندثر فعلياً كل سنة في العالم³. في ديباجة الاتفاقية، لم تتغيب المشكلة العويصة الناجمة عن اندثار عدة لغات، وذلك بما أنه قد تم التأكيد على أن "التنوع اللغوي هو عنصر أساسي من عناصر التنوع الثقافي". ولكن في الاتفاقية، تكمن الإشارة الوحيدة المتعلقة بتنوع أشكال التعبير الثقافي بحد ذاتها في المادة 6-2 (ب) التي تنص على تدابير:

(...) توفر، بطريقة ملائمة، للأنشطة والسلع والخدمات الثقافية الوطنية فرصاً تتيح لها أن تجد مكانها بين مجمل الأنشطة والسلع والخدمات الثقافية المتوافرة على الأراضي الوطنية، فيما يتعلق بإبداعها وإنتاجها ونشرها وتوزيعها والتمتع بها، ويشمل ذلك التدابير المتعلقة باللغة المستخدمة في الأنشطة والسلع والخدمات المذكورة.

² راجع اليونسكو، المؤتمر العام، التقرير الأولي للمدير العام بشأن الوضع الذي يجب أن يشهد تنظيماً والمدى المحتمل لهذا التنظيم، والمرفق بالمشروع الأولي للاتفاقية بشأن حماية وتعزيز تنوع المصامين الثقافية وأشكال التعبير الفني، الوثيقة 33C/23، الفقرة 10، 4 أغسطس/أب 2005.

³ في دراسته، يعطي الأستاذ دايفيد ثروسي كنموذج للتهديد الثقافي "الاندثار المحتمل للغات الأقليات لصالح لغة وطنية أو دولية شائعة"، *supra*, note 1.

يجوز الاستنتاج أنه فقط في حال ابتكار النشاطات والسلع والخدمات الثقافية وإنتاجها ونشرها وتوزيعها والتمتع بها حيث يمكن النظر في صون اللغات المعرضة لخطر الاندثار وفقاً لأحكام المادة 8 من الاتفاقية وليس بالنسبة لمجالات النشاطات التي تتناولها اتفاقيات أخرى، كاتفاقية التراث الثقافي على سبيل المثال. هناك نموذج ملموس للتدابير التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد وهو نموذج نظام الأنصبة على الراديو والتلفزيون⁴. وقد تم اعتماد نفس النوع من التوجه في تنفيذ الاتفاقية بشأن صون التراث الثقافي غير المادي لعام 2003. في حين أن هذه الاتفاقية لا تنص على صون اللغات بحد ذاتها، إلا أن قائمة مجالات التراث الثقافي غير المادي المشار إليها في المادة 2 تتضمن التقاليد وأشكال التعبير الشفوي ومنها اللغة كناقل للتراث الثقافي غير المادي. ونتيجة لذلك، فقد أصبحت الآن حماية اللغات المعرضة للخطر من أحد الجوانب الهامة لتنفيذ هذه الاتفاقية⁵.

(ج) ما هو المقصود من "خطر الاندثار"، "تهديد خطير" و "صون عاجل" ؟

منذ البداية، هناك إيضاح هام يفرض نفسه. إذ أن الاستعانة بهذه العبارات لوصف الأوضاع الخاصة التي توجد فيها أشكال التعبير الثقافي تعني أن هذه الأشكال متوفرة سابقاً. وهكذا، فإن شكل التعبير السينمائي أو شكل التعبير الموسيقي المندثر أو المعدوم لا يمكن تعرضه للاندثار، أو لتهديد خطير أو أن يتطلب صوناً عاجلاً. هذا لا يعني أنه لا يمكن عمل أي شيء في مثل هذه الحالات. حتى لو لم تشمل المادة 8 مثل هذه الأوضاع، فستتمكن الأطراف دائماً من اتخاذ التدابير لتطوير أشكال من التعبير الثقافي المعدومة بالاستناد إلى المادة 7 من الاتفاقية. عندئذٍ، لا تكون هذه الأطراف مضطرة لإشعار اللجنة الدولية الحكومية بالتدابير المتخذة، كما تنص على ذلك المادة 8-3 من الاتفاقية، ولكنها لا تستطيع أيضاً طلب مساعدة اللجنة. وهذا لا يمنع

⁴ كما نشهد ذلك على سبيل المثال في كندا، فرنسا وبولندا.

⁵ راجع العنوان التالي: UNESCO.org – Culture – Patrimoine culturel – Langues en danger : <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=FR&pg=00136>

الأطراف أيضاً من اتخاذ تدابير موصوفة عموماً بكونها "تدابير حماية"، مثل نظام الأنصبة. وتم التأكيد على حق الأطراف في اتخاذ مثل هذه التدابير في المادة 5، وتم توضيح هذا في المادة 6، كما رأينا ذلك سابقاً. ولكن هنا أيضاً، لا يجوز للأطراف طلب تدخل اللجنة الدولية الحكومية، كما تنص عليه المادة 8. يبقى أن نرى إذا كانت الأوضاع المطروحة يمكن اعتبارها كجزء من المادة 8 باعتماد، على سبيل المثال، تفسير أولي للعبارات خطر الاندثار، تهديد خطير وصون عاجل، أي بإظهار أن تطبيق المادة 8 يتبرر أكثر فأكثر في حال اندثار شكل تعبير ثقافي أو انعدامه حتى الآن. وباعتبار التوسع الكبير جداً في نطاق المادة 8 الناشئ عن مثل هذا التفسير، تبدو فرص نجاح الحجة ضئيلة بالأحرى.

كيف التمييز الآن بين "خطر الاندثار"، "التهديد الخطير" و "الصون العاجل"؟ القاسم المشترك بين هذه العبارات هو أنها تشير إلى أوضاع متسمة بحالة ضعف وتتطلب تنفيذ تدابير الصون. في الدراسة التي قام بها للمادة 8 من الاتفاقية بطلب من أمانة اليونسكو، يتطرق الأستاذ دايفيد ثروسبي إلى معنى هذه العبارات المختلفة. وبخصوص التهديدات الخطيرة، فهو يقترح أولاً تصنيفها حسبما إذا "كانت داخلية أو خارجية لدولة وناشئة عن مصادر اقتصادية، ثقافية و/أو مادية". ويقدم فيما بعد قائمة بمختلف أنواع التهديدات التي قد تلحق الضرر بتنوع أشكال التعبير الثقافي الذي لسوء الحظ لا يخلو من الالتباسات. وبالفعل، فقد أدخل اعتبارات تبدو أنها، من وجهة نظر قانونية، تتجاوز نطاق تنفيذ الاتفاقية. إذ أن بعض نماذج التهديدات الخطيرة التي يشير إليها، "كالإتلافات المسببة بفعل تأثير الظروف المناخية على المباني أو المواقع التراثية" والتي تؤدي إلى التهديدات المشار إليها في الاتفاقية بشأن حماية التراث العالمي، والثقافي والطبيعي لعام 1972. وبخصوص الصون العاجل، يشير الأستاذ ثروسبي، وعلى صواب، إلى أن "درجة ما من التعرض للتهديد وحتى بعض التحديد من مدى التنوع في عرض أشكال التعبير الثقافي يمكن أن تكون في الوقت ذاته متوقعة ومقبولة كجزء من الدينامية الاقتصادية والثقافية العادية للمسرحين الوطني والدولي". ويتابع مؤكداً أن "هذه التأثيرات يجب اعتبارها خطيرة كما يجب النظر في طلبات الاستعانة إذا كانت الخسارة الناتجة عنها هي قابلة أن تدوم أو تصبح دائمة و/أو إذا يصعب إصلاح الأضرار". وفيما يتعلق بخطر الاندثار، يرى الأستاذ ثروسبي أن من الأوضاع الثلاثة المطروحة في المادة 8، هذا هو الأشد، لأنه يؤدي إلى زوال تام لشكل من التعبير الثقافي. ويضيف ثروسبي قائلاً أن كلمة/ندثار "تعني كما في حال كائنات العالم البيولوجي أن الزوال سيكون تاماً ونهائياً". ولكن النماذج التي عرضها، مثل تدمير مبنى تراثي أو زوال لغة تقليدية، كانت أيضاً قد عرضت كنماذج عن "تهديدات خطيرة". هكذا، ورغم

الجهود التي بذلها الأستاذ ثروسبي لتحديد مفهوم العبارات خطر الاندثار، تهديد خطير وصون عاجل، لوحظ أنها لم تزل مبهمة.

من الناحية العملية، تعود للجنة الدولية الحكومية مهمة تحديد المعنى الذي سيعطى لأشكال التعبير هذه، وذلك في إطار الدراسة التي ستقوم بها للتقارير الواردة إليها من الأطراف. وكما ذكرنا ذلك سابقاً، توجد في مشروع التوجيهات التشغيلية لليونيو/حزيران 2008 المتعلقة بالمادتين 8 و17، تعليمات كافية الوضوح بالنسبة للمعايير التي سيتوجب للجنة الدولية الحكومية أخذها بعين الاعتبار لتحديد ما إذا قد توافرت الأوضاع المنصوص عليها في المادة 8⁶. يبقى معرفة إذا كان سيتم التصديق على هذا المشروع في صيغته الحالية من قبل مؤتمر الأطراف المزمع عقده في يونيو/حزيران 2009، وفي حالة الإيجاب إذا ما قد تكون المعايير المذكورة من قبل اللجنة كافية لتوضيح معنى العبارات خطر الاندثار، التهديد الخطير والصون العاجل.

1-1-4 الفقرة 2 من المادة 8

وفقاً لأحكام الفقرة 2 من المادة 8، "يجوز للأطراف أن تتخذ جميع التدابير الملائمة لحماية وصون أشكال التعبير الثقافي في الأوضاع المشار إليها في الفقرة 1 طبقاً لأحكام هذه الاتفاقية." في الوهلة الأولى، يصعب معرفة ما يضيفه هذا الحكم إلى المادة 5 التي سبقت وأن ذكرت في عبارات أكثر عمومية أن الأطراف لديها الحق السيادي في صياغة وتنفيذ سياساتها الثقافية واعتماد تدابير لحماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي. الفرق الوحيد الذي تمت ملاحظته هو أن الفقرة 2 من المادة 8 تنص على أنه يجوز للأطراف اتخاذ "جميع" التدابير الملائمة لحماية وصون أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر. يمكن التساؤل حول معنى هذا التحديد الدقيق. هل يجب أن نرى في ذلك ما يدل على أن في الأوضاع العاجلة مثل تلك المنصوص عليها في المادة 8، ستمكن الاتفاقية من السيطرة على الوثائق الدولية

⁶ راجع فيما بعد، الجزء 2-3، صفحة 20.

الأخرى، كما نصت على ذلك المادة 19 (البديل ألف) من المشروع الأولي للاتفاقية الذي حرره فريق من الخبراء المستقلين الذين تطرقوا إلى العلاقة بين الاتفاقية والوثائق الدولية الأخرى⁷ ؟ هذا لا يمكن أن يكون الحال، لأن هذا الخيار قد تم إبعاده بشكل واضح خلال مرحلة التفاوض الدولي الحكومي. تجد الآن مسألة تحديد العلاقة بين الاتفاقية والوثائق الدولية الأخرى حلاً لها في المادة 20 من الاتفاقية التي تنص على ما يلي:

1. تقرر الأطراف بأن عليها أن تفي بنية حسنة بالالتزامات التي تفرضها هذه الاتفاقية وجميع المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها. وعليه، ودون اعتبار هذه الاتفاقية تابعة إزاء المعاهدات الأخرى، فإنها:

(أ) تشجع الدعم المتبادل بين هذه الاتفاقية والمعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها ؛ و
(ب) تضع الأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقية في اعتبارها، لدى تفسيرها وتطبيقها المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها أو لدى ارتباطها بالالتزامات دولية أخرى.

2. لا يجوز تفسير أي حكم من هذه الاتفاقية على أنه يعدل من حقوق الأطراف والتزاماتها بموجب المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها.

يستعير النص لغة بروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الإحيائية للاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي⁸ التي يركز توجهها الأساسي بشأن العلاقات مع المعاهدات الأخرى على ثلاثة مقترحات جمعت في الديباجة. ويسرد النص الديباجي على التوالي أن "اتفاقات التجارة والبيئة ينبغي أن تكون متداعمة بغية تحقيق التنمية المستدامة"، أن البروتوكول "لن يفسر على أنه ينطوي ضمناً على تغيير في حقوق والتزامات أي طرف بموجب أي من الاتفاقات الدولية القائمة" وأن "الديباجة الواردة أعلاه لا يقصد بها جعل هذا البروتوكول تابعاً للاتفاقات الدولية الأخرى." وإذا استثنينا البند (ب) من المادة 20-1، فهذا يشكل العناصر الأساسية للمادة 20 من الاتفاقية. ومن المفيد الإشارة، فضلاً عن ذلك، إلى أن بروتوكول قرطاجنة بذاته كان يتبع، في ذلك، التوجه الذي اعتمده المفاوضون في اتفاقية روتردام لعام 1998⁹ والذي تم إلحاقه بعد عام واحد من اعتماده، بمعاهدة أخرى قامت باستخدام توجه مماثل بشأن مشكلة العلاقة نفسها مع المعاهدات الدولية الأخرى مثل المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية

⁷ مراجعة اليونسكو، وثيقة CLT/CPD/2004/CONF.607/6، المشروع الأولي للاتفاقية بشأن حماية وتعزيز المصامين الثقافية وأشكال التعبير الفني، راجعت النص لجنة التحرير بتاريخ 14 ديسمبر/كانون الأول 2004، المادة 19، 23 ديسمبر/كانون الأول 2004.

⁸ تم اعتماد بروتوكول قرطاجنة في عام 2000 ودخل حيز النفاذ في عام 2003.

⁹ اتفاقية روتردام المتعلقة بالموافقة المسبقة عن علم بشأن كيمويات ومبيدات آفات معينة خطيرة متداولة في التجارة الدولية، التي تم التفاوض بشأنها تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، تم اعتمادها في عام 1998 ودخلت حيز النفاذ في عام 2004.

للأغذية والزراعة لعام 2001¹⁰. ويبدو إذا أن المادة 20 من الاتفاقية تتبع اتجاهاً جديداً من حيث الحكم الدولي، وهو التأكيد على الشرعية المتساوية بين الهواجس غير التجارية والهواجس التجارية في مجال التنظيم الدولي¹¹. غير أن المادة 20 من الاتفاقية تذهب أبعد من ذلك عندما تقترح في البند 2 من الفقرة 1 طريقة واقعية لضمان تكامل أكبر بين الهواجس المطروحة. وبهذا الصدد، ينص هذا البند على أن الأطراف يجب أن تضع الأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقية في اعتبارها "لدى تفسيرها وتطبيقها المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها أو لدى ارتباطها بالتزامات دولية أخرى."

والآن لتوضيح كيف يمكن تطبيق هذه المبادئ في إطار المادة 8 من الاتفاقية، قد يكون الأمر مثيراً للاهتمام إذا تطرقنا لحالة واقعية، وهي تلك المتعلقة بنيوزيلندا التي التزمت خلال مفاوضات مؤتمر أوروغواي بعدم الاستعانة بالقيود النوعية في القطاع السمعي البصري. أظهرت دراسة أجريت بعد مرور عدد من السنوات، في 1999 بصورة أدق، أن نسبة المضمون المحلي في مجمل البرامج التلفزيونية النيوزيلندية قد انخفضت إلى حد أن بالمقارنة مع تسعة بلدان أخرى (الولايات المتحدة، المملكة المتحدة، كندا، أستراليا، فنلندا، جنوب أفريقيا، إيرلندا، هولندا وسنغافورة)، كانت نيوزيلندا في أسفل السلم مع 24 بالمئة من مضمون محلي¹². وأتاحت دراسة جديدة أجريت في عام 2001 أن تظهر عدم تحسن الوضع¹³، مما أدى بالحكومة النيوزيلندية إلى الإعلان عن نيتها بإدخال نظام الأنصبة على البرامج المحلية في التلفزيون¹⁴. ولكن أعرب الممثل التجاري الأمريكي بغاية السرعة أن هذا التدبير قد ينتهك التزامات نيوزيلندا¹⁵. وقد تم التخلي عن المشروع واستبدل باتفاق معقود عن حسن نية بين الحكومة النيوزيلندية وأصحاب محطات التلفزيون الذين تعهدوا بموجبه ببذل قصارى جهدهم

¹⁰ تم التفاوض بشأن المعاهدة المذكورة تحت رعاية منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة؛ وقد تم اعتمادها في عام 2001 ودخلت حيز النفاذ في عام 2004.

¹¹ تتميز الاتفاقيات الأربع هذه بصفة مشتركة، وهي تثير جميعها قضية الترابط بين الهواجس التجارية والهواجس غير التجارية منها. وقد سبق أن أثار جيفري ل. دانوف هذه القضية في مقالة ممتازة بعنوان «The Death of the Trade Regime»، *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 733

¹² : « New Zealand on Air, « Broadcasting and Cultural Issues at the Start of the New Millennium » : http://www.nzonair.govt.nz/media/policyand_research/other_publications/issues.pdf.

¹³ New Zealand on Air, Local Content 2001, p. 4: <http://www.nzonair.govt.nz/research.php>.

¹⁴ : 9 : New Zealand, Ministry for Culture and Heritage, Department Forecast Report 2001, p. 9 : http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH_2001_DFR.pdf.

¹⁵ Office of the United States Trade Representative, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2001*, under New Zealand.

لتحسين مستوى المضمون المحلي في التلفزيون. وما يثير الاهتمام هو أن أستراليا المجاورة لنيوزيلندا قد تمكنت، خلال الفترة نفسها من المحافظة على المضمون المحلي بنسبة 55 بالمائة بفضل نظام أنصبتها. وفي وقت لاحق، تم الاعتراف بهذا النظام كاستثناء شرعي في اتفاقية التبادل الحر بين الولايات المتحدة وأستراليا المعقودة في عام 2004.

إذا كانت هذه القضية قد طرأت بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ وبعد قيام نيوزيلندا بالتصديق على الاتفاقية، هل كانت ستكون النتيجة مختلفة؟ دون شك، كان يمكن لنيوزيلندا إثبات، بالاستناد إلى الدراسات التي أجريت في عام 1999 و 2001، أن الوضع المبين هو "تهديد خطير" بالمعنى الوارد في المادة 8-1 من الاتفاقية. غير أن أمام الولايات المتحدة التي لم توقع على الاتفاقية، كان من الأرجح أن تصل هذه القضية إلى النتيجة نفسها. رغم أنها تواجه تهديداً خطيراً، لم يكن ممكناً لنيوزيلندا تجاهل الالتزامات التي اتخذتها على عاتقها تجاه منظمة التجارة العالمية استناداً إلى المادة 20-2 من الاتفاقية. بالمقابل، كان ينبغي عليها تفسير وتنفيذ التزاماتها وفقاً لأحكام الاتفاقية ذات الصلة، كما هو مطلوب في المادة 20-1 (ب). وعلى هذا الأساس، هناك ما يجعلنا نعتقد أنها كانت ستتصرف كما فعلت في عام 2001، وذلك بالطلب إلى أصحاب المحطات الخاصة أن يبذلوا قصارى جهدهم لرفع مستوى المضمون المحلي، لأن في الحقيقة، لم يكن ممكناً لها أن تذهب إلى أبعد من هذا¹⁶. فضلاً عن ذلك، إذا اعترض على نظام الأنصبة كان صادراً عن طرف آخر في الاتفاقية، لتمكنت نيوزيلندا من الاستناد إلى المواد 5، 8 و 20 من الاتفاقية للطلب منه تنفيذ الالتزامات تجاه منظمة التجارة العالمية التي تأخذ بالاعتبار الأحكام المطروحة قيد الدرس، مما قد ينتج عنه إلى حد ما، الإقلاع عن الطعن في نظام الأنصبة بحد ذاته.

1-1-5 الفقرة 3 من المادة 8

إذا كانت الفقرتين الأوليتين للمادة 8 تتميزان بطابعهما المبيح، فالأمر يختلف بالنسبة للفقرة 3

¹⁶ بالفعل، هذا التدبير هو الحد لما كان يمكن أن تقوم به نيوزيلندا دون أن تخالف التزاماتها صراحة. الحجة ضد هذا التدبير هي أن بسبب نوعها فقد توصلت إلى إبعاد الموردين الأجانب عن وقت البث التلفزيوني الممنوح، مما يستفيد منه تجارياً الموردون المحليون بغير إنصاف حتى لو كان الاتفاق الموقع غير مجبر رسمياً، إلا أن القضية التي يثيرها الاتفاق من وجهة نظر منظمة التجارة العالمية هي معرفة إذا مستوى الضغط الذي مارسته الحكومة كان على القدر الذي لم يسمح للمؤسسات بأي اختيار آخر غير القبول. راجع *Japon – Commerce des semi-conducteurs* تقرير الفريق الخاص المعتمد في 4 مايو/أيار 1988، L6309-35S/126، paragraphe 117

التي تفرض التزاماً بشكل صريح. ووفقاً لأحكام هذه الفقرة، "تحيط الأطراف (يذكر في النسخة الإنكليزية "shall report") اللجنة الدولية الحكومية، المشار إليها في المادة 23، علماً بجميع التدابير المتخذة لمواجهة مقتضيات الوضع، ويجوز للجنة أن تقدم توصيات ملائمة في هذا الصدد." يمكن لنتيجة هذا الالتزام أن تثير بسرعة كافية مشكلة تفسير. بالفعل، ليس واضحاً من الوهلة الأولى إذا كان هذا الالتزام باحاطة اللجنة علماً "بجميع التدابير المتخذة لمواجهة مقتضيات الوضع" قد يطبق على التدابير المتخذة قبل دخول الاتفاقية حيز النفاذ، ولكن لا تزال سارية. من الناحية العملية، يمكن لعدد لا بأس به من الأطراف أن يجد نفسه في وضع مماثل. إذا اعتمدنا على المادة 28 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات التي تنص على "أن أحكام كل معاهدة لا تلزم أي طرف بعمل أو فعل وقع قبل دخول هذه المعاهدة حيز النفاذ بالنسبة إلى هذا الطرف أو وضع لم يعد قائماً في هذا التاريخ"، الرد على هذه القضية هو واضح: التدابير المتخذة لمعالجة وضع سابق لدخول الاتفاقية حيز النفاذ هي أمر لا يمكن إبعاده من الالتزام بالاحاطة عندما يكون الوضع المعني لا يزال قائماً بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ¹⁷.

لا يمكن المساس بمضمون "التوصيات الملائمة" الصادرة عن اللجنة. غير أن هناك احتمال كبير، كما تم ذكر ذلك سابقاً، أن تطرح هذه التوصيات للبحث من جديد، صراحة أو ضمناً، بشأن صحة التدابير التي اتخذتها الأطراف لمساعدة أشكال تعبيرها الثقافي المهددة بالخطر. إذا لم تكن هذه التوصيات مرفقة بدعوة إلى التعاون والعون الدوليين، فهي معرضة أن ينظر إليها كشكل من أشكال التدخل في الشؤون الداخلية للطرف المعني. من المفيد الإشارة، بهذا الصدد، إلى أن في الاتفاقية لحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي، تنص المادة 7 من هذه الاتفاقية صراحة على أن المعني بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي هو "إقامة نظام للتعاون والعون الدوليين يستهدف موازنة الدول الأطراف في الاتفاقية في الجهود التي تبذلها للمحافظة على هذا التراث ولتعيينه." بما أن المادة 8 بحد ذاتها تبقى صامتة حول مسألة التعاون والعون الدوليين، يجب الاعتماد على المادتين 12 و 17 لمعرفة المزيد بشأن هذا الموضوع.

¹⁷ لحالة مماثلة في إطار منظمة التجارة العالمية، راجع - WTO : Organe de règlement des différends, affaire CE - Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones), WT/DS48/AB/R, par. 128 (1998)

1-2 المادتان 12 و17 من الاتفاقية

رغم أن هذين الحكمين منفصلين عن المادة 8، إلا أنه يجب قراءتهما بالاتصال مع هذه المادة واعتبارهما النتيجة الحتمية للإجراء الذي وضعته الاتفاقية فيما يتعلق بأشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر. تنص الفقرة التمهيدية للمادة 12 على ما يلي: "تسعى الأطراف إلى توطيد التعاون الثنائي والإقليمي والدولي فيما بينها من أجل تهيئة الظروف المواتية لتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي، مع مراعاة الأوضاع المشار إليها في المادتين 8 و17 بوجه خاص (...)." وتنص المادة 17 من جهتها على أن "تتعاون الأطراف على تقديم المساعدة لبعضها بعضاً، مع إيلاء العناية للبلدان النامية على وجه الخصوص، في الأوضاع المشار إليها في المادة 8." وبغض النظر عما إذا سيرتكز التعاون الدولي على المادة 12 أو المادة 17، كما سنرى ذلك الآن عند دراسة مشروع التوجيهات التشغيلية الخاص بالمادة 8، فهو مطلوب من هذا التعاون أن يقوم بدور هام في تنفيذ هذه المادة المذكورة.

الجزء الثاني – مشروع التوجيهات التشغيلية الخاص بأشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر

خلال الدورة العادية الأولى التي عقدت في يونيو/حزيران 2007، فوض مؤتمر الأطراف للجنة الدولية الحكومية بإعداد، على وجه الأولوية، توجيهات تشغيلية خاصة بالمواد 7، 8 و11 إلى 17 بالإضافة إلى المادة 18 من الاتفاقية بغية دراستها وإقرارها خلال دورته العادية الثانية المزمع عقدها في يونيو/حزيران 2009. خلال دورتها الاستثنائية الأولى التي عقدت في يونيو/حزيران 2008، أقرت اللجنة الدولية الحكومية، بالفعل، عدة مشاريع لتوجيهات تشغيلية من ضمنها مشروع يتناول بشكل خاص حماية أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر (المادتين 8 و17 من الاتفاقية). يتطرق مشروع التوجيهات التشغيلية إلى النقاط التي اقترحها النص ذاته للمادتين 8 و17، أي: (1) الأوضاع الخاصة ؛ (2) التدابير لحماية وصون أشكال التعبير الثقافي ؛ (3) التقارير المرفوعة إلى اللجنة الدولية الحكومية ؛ (4) دور اللجنة الدولية الحكومية ؛ (5) التقرير الدوري للأطراف ؛ (6) التعاون الدولي. في الصفحات التالية، سيجري التعليق على هذه المواضيع بصورة موجزة.

1-2 الأوضاع الخاصة

يعتبر مشروع التوجيهات التشغيلية ناقصاً نوعاً ما فيما يتعلق بالأوضاع الخاصة. تحدد الفقرة الأولى بدقة أن "نوع التهديدات التي تواجه أشكال التعبير الثقافي يمكن أن يكون، بين أنواع أخرى، ثقافياً أو مادياً أو اقتصادياً." ليست هناك أي محاولة لتحديد معنى المفاهيم مثل "خطر الاندثار"، "التهديد الخطير" و "الصون العاجل". هذا النقص من شأنه أن يعقد بصورة جدية مهمة الأطراف عندما يحين الوقت لها من أجل توفير المعلومات المتعلقة بالتهديدات التي تتعرض لها أشكال التعبير الثقافي، كما تنص عليه الفقرة 5 من التوجيهات التشغيلية التي سنتطرق إليها فيما بعد.

2-2 التدابير لحماية وصون أشكال التعبير الثقافي

في مشروع التوجيهات التشغيلية، تعتبر الإيضاحات التي أعطيت حول هذا الموضوع جديدة بالاهتمام. تنص الفقرة 3 أولاً على ما يلي:

(...) التدابير التي تتخذها الأطراف وفقاً لأحكام المادة 8-2 تتوقف على نوع الوضع الخاص الذي حدده الطرف ويمكن أن تشمل دون الحصر: تدابير على مدى قصير أو تدابير عاجلة معدة لتأثير فوري، تعزيز أو تغيير سياسات وتدابير قائمة، سياسات وتدابير جديدة، استراتيجيات على مدى طويل، الدعوة إلى التعاون الدولي.

تجدر الإشارة إلى التعاون الدولي كأحد التدابير التي يستحق اتخاذها وفقاً لأحكام الفقرة 8-2 لحماية وصون أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر، لأن الإشارة إلى ذلك تؤكد أهمية قراءة المادتين 8 و 17 بالتوازي.

في الفقرة التالية، يطلب من الأطراف التي تمنح لها حرية اتخاذ التدابير الملائمة لمعالجة وضع خاص التأكد "أن التدابير المتخذة وفقاً لأحكام المادة 8-2 لا تؤثر بالمبادئ التوجيهية

للاتفاقية ولا تتعارض بأي شكل من الأشكال مع نص وروح الاتفاقية¹⁸. " بين المبادئ الواجب مراقبتها في هذا الإطار، ينبغي الإشارة إلى مبدأ احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المبدأ رقم 1)، مبدأ المساواة في الكرامة واحترام جميع الثقافات (المبدأ رقم 3)، مبدأ التضامن والتعاون الدوليين (المبدأ رقم 4)، مبدأ الوصول المنصف (مبدأ رقم 7) ومبدأ الانفتاح والتوازن (مبدأ رقم 8).

3-2 التقارير المرفوعة إلى اللجنة

هذا الجزء من مشروع التوجيهات التشغيلية الخاص بالمادتين 8 و 17 هو في صميم الأداة التي وضعت لضمان تنفيذ الأحكام المطروحة للبحث. يعتبر هذا الجزء همزة الوصل بين الفقرات 1-2 و 3 من المادة 8 ومع المادة 17، مما يؤكد رغبة اللجنة في فرض مراقبة صارمة على إمكانية الاستعانة بهذه الأحكام. في هذا الصدد، تنص الفقرة 6 من مشروع التوجيهات التشغيلية على أن في حال قيام الطرف "بتحديد وضع خاص وفقاً لأحكام المادة 8-1، كما قام باتخاذ تدابير وفقاً لأحكام المادة 8-2، سيتوجب على الطرف المعني رفع تقرير إلى اللجنة بشأن التدابير المتخذة. وسيتضمن التقرير المعلومات الواردة في الفقرة 5 من الفصل الحالي." وتنص هذه الفقرة على ما يلي:

5. في كل مرة يقوم الطرف برفع تقرير إلى اللجنة الدولية الحكومية وفقاً لأحكام الفقرة 3 من المادة 8، سيتوجب على هذا الطرف أن يكون قادراً على ما يلي:

- 1-5 تحديد أن الوضع لا يمكن أن يكون محل إجراء في نطاق معاهدات أخرى لليونسكو ؛
- 2-5 تعيين التهديد أو الخطر الذي يتعرض إليه شكل التعبير الثقافي أو الصون العاجل المطلوب، بصورة ملائمة، وعبر مشاركة الخبراء، المجتمع المدني، بما في ذلك المجتمعات على المستوى المحلي ؛
- 3-5 إثبات مصادر التهديد باستخدام، بين الأمور الأخرى، المعطيات الواقعية ؛
- 4-5 تحديد حالة الضعف وأهمية شكل التعبير الثقافي المهدد بالخطر ؛
- 5-5 تحديد نوع العواقب التي قد تلحق بشكل التعبير الثقافي من جراء التهديد أو الخطر. يجب إظهار العواقب الثقافية ؛
- 6-5 عرض التدخلات التي حدثت لمعالجة الوضع الخاص، بما فيها التدابير على المدى القصير، التدابير العاجلة أو الاستراتيجيات على المدى الطويل ؛
- 7-5 عند اللزوم، الدعوة إلى التعاون والعون الدوليين.

¹⁸ تجد الفقرة 4 مصدرها في الجزء الأخير من المادة 8-2

الشيء الأول الذي نلاحظه هو أن المقتضيات تتناول إلى حد أقل التدابير التي تتخذها الأطراف لمواجهة الوضع من تناولها نوع التهديد الذي يتطلب هذه التدابير. في حين تتناول البنود 5-1 إلى 5-5 نوع التهديد، غير أن البند 5-6 هو الوحيد الذي يتناول التدابير المتخذة لمعالجة الوضع الخاص. الهدف الذي يجري متابعته بكثير من الوضوح هو التأكد من صحة التهديد وأن نوعه يبرر التدابير المتخذة. هذه المعايير تجد تأكيداً إضافياً في الصياغة نفسها لطلبات الاستعلام بشأن نوع التهديد التي تشكل حملاً ثقيلاً نسبياً على الأطراف التي ترغب في الاستعانة بالمادة 8، مما قد يضعف، في آخر الأمر، من عزيمة عدد منها. وأخيراً، يجب الإشارة إلى أن الفقرة الأخيرة، وهي الفقرة 5-7، لا تشكل بحد ذاتها طلباً، بل أنها تعتبر على الأحرى كإمكانية متوفرة للطرف الذي يرفع التقرير. في هذه الفقرة، يمكن التعرف أيضاً على الإجراء المنصوص عليه للطلب إلى اللجنة الدولية الحكومية بتوجيه دعوة للتعاون والعون الدوليين.

تنص الفقرة 7 من مشروع التوجيهات التشغيلية على ضرورة رفع التقرير إلى اللجنة في أقل من ثلاثة أشهر قبل تاريخ افتتاح الدورة العادية للتمكن من نشره المعلومات. هل يجب أن نرى هنا طلباً صارماً قد يؤدي عدم احترامه إلى تأجيل، بصورة تلقائية، دراسة التقرير إلى الدورة العادية المقبلة للجنة؟ يبدو أن استعمال الصيغة الشرطية بدلاً من صيغة المستقبل عند صياغة هذا المطلب قد يدل على أن اللجنة سيتوفر لها بعض المجال للمناورة. يبقى لنا الآن أن ننظر في دور اللجنة منذ تسلمها التقرير حول الوضع الخاص.

2-4 دور اللجنة الدولية الحكومية

تكمن المهمة الأولى لهذه اللجنة، وفقاً لأحكام المادة 8 من مشروع التوجيهات التشغيلية، في تسجيل التقرير على جدول أعمال دوراتها العادية. يجب على اللجنة، بعد ذلك، أن تباشر في دراسة التقارير وملحقاتها. إذا لم يلتزم الطرف بمقتضيات الخطوط التوجيهية المتعلقة بمضمون التقرير، يمكن الاعتقاد أن اللجنة ستقدم طلبها من جديد للحصول على المعلومات قبل المضي قدماً في دراسة الملف.

فور الانتهاء من دراسة الملف، تستطيع اللجنة الدولية الحكومية تقديم توصيات واقتراح تدابير تصحيحية يتوجب على الطرف المعني تنفيذها عند اللزوم، كما تشير إلى ذلك الفقرة 9 من مشروع التوجيهات التشغيلية، وفقاً لأحكام المادة 8-3 من الاتفاقية. من خلال تقديم التوصيات

واقترح التدابير التصحيحية، تقوم اللجنة نوعاً ما بالحل محل الطرف المعني لتحديد ما يجب عمله لحل القضية. يتبين أن هذه المهمة دقيقة ومعقدة، لأنها ليست تفترض فقط وجود كفاءات عالية نسبياً وخبرة واسعة، بل تتطلب الوقت أيضاً. هل أن اللجنة الدولية الحكومية قادرة على القيام بمثل هذه المهمة؟ بسبب إلحاحية الأوضاع المطروحة، هل ستتمكن من إنجاز دراسة التقارير التي ستحال إليها خلال فترة معقولة من الزمن؟ هل ستتمكن اللجنة من مواجهة احتمال زيادة عدد الطلبات وفقاً لأحكام المادة 8-3؟ هل هناك داعي لإنشاء لجنة فرعية لدراسة هذه الطلبات بشكل فعال؟ هذه الأسئلة تتطلب كلها دون شك أجوبة في المستقبل القريب.

بين التدابير الملائمة التي سيمكن اقتراحها لتطبيق المادة 8-3 من الاتفاقية، هناك الفقرة 10 من مشروع التوجيهات التشغيلية التي تنص على ثلاثة تدابير ترتبط بأحكام أخرى من الاتفاقية. ويعود الأمر إلى تسهيل نشر المعلومات حول أفضل الممارسات الصادرة عن أطراف أخرى في أوضاع مماثلة (المادتين 9 و19)، إحاطة الأطراف علماً بالأوضاع ودعوتها إلى تقديم المساعدة لبعضها بعضاً (المادة 17) وأخيراً الاقتراح على الطرف المعني بطلب، عند اللزوم، مساعدة من الصندوق الدولي للتنوع الثقافي (المادة 18)، المعلومات والبيانات الموضحة في الفقرة 5 من التوجيهات التشغيلية بالإضافة إلى جميع المعلومات الأخرى التي يعتقد أنها ضرورية والتي يجب على الطرف المعني إرفاقها بالطلب. بما أنها تتجاوب بشكل وثيق مع التوقعات المحددة للأطراف المعنية، سينتظر من هذه التدابير أن تلعب دوراً أساسياً في تنفيذ الاتفاقية حول أشكال التعبير الثقافي.

2-5 التقرير الدوري

تنص الفقرة 11 من التوجيهات التشغيلية على أن فور قيام الطرف بتحديد الوضع الخاص وفقاً لأحكام المادة 8 (1) وبتخاذ التدابير وفقاً لأحكام المادة 8 (2)، يتوجب عليه ذكر المعلومات الملائمة حول هذه التدابير في التقرير الدوري الذي سيرفعه لليونسكو وفقاً لأحكام المادة 9 (أ) من الاتفاقية. وبموجب هذا الحكم الأخير، تلتزم الأطراف بأن توفر، كل أربع سنوات في تقريرها إلى اليونسكو، المعلومات الملائمة بشأن التدابير المتخذة لحماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي داخل أراضيها وعلى المستوى الدولي. في هذا الإطار، يمكن تفسير الفقرة 11 من التوجيهات التشغيلية كمحاولة لتوسيع المراقبة على الاستعانة بالمادة 8 عبر إخضاعها لتدقيق مؤتمر الأطراف.

2-6 التعاون الدولي

يقوم الجزء الأخير من التوجيهات التشغيلية المتعلقة بالمادتين 8 و17 بتناول موضوع التعاون الدولي بإيجاز. وبالفعل، في أولى الفقرات الثلاث، يعاد سرد بشكل أساسي نص المادة 17 من الاتفاقية، بينما تكتفي الفقرة الثانية بتحديد أن التعاون المطروح وفقاً لأحكام هذه المادة يمكن أن يكون ثنائياً، إقليمياً أو متعدد الأطراف وأن المساعدة المطروحة يمكن أن تكون من عدة أنواع بينها ما هو مالي أو فني. وبشيء من الغرابة، لم يشار إلى المادة 12 من الاتفاقية بعنوان "تعزيز التعاون الدولي" التي تنص في تمهيدها على أن "تسعى الأطراف إلى توطيد التعاون الثنائي والإقليمي والدولي فيما بينها من أجل تهيئة الظروف المواتية لتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي، مع مراعاة الأوضاع المشار إليها في المادتين 8 و17 بوجه خاص (...)." وبما أن المادة 17 من الاتفاقية تدعو الأطراف إلى التعاون على تقديم المساعدة لبعضها بعضاً "مع إيلاء العناية للبلدان النامية على وجه الخصوص، في الأوضاع المشار إليها في المادة 8"، فيمكن اعتبار المادة 12 كحكم يفتح المجال أمام تعاون دولي أوسع تستفيد منه ليس فقط البلدان النامية بل أيضاً البلدان المتقدمة المعنية كذلك بالمادة 8.

الخاتمة

لا يجب الاستخفاف بأهمية أحكام الاتفاقية التي تتناول أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر. خلال المناقشات التي رافقت إقرارها، تبين بوضوح أن بالنسبة لعدد من البلدان، لاسيما البلدان النامية، كان الأمر يتعلق بقضية يستحق أخذها على محمل الجد. من جهة أخرى، هناك ثلاث مواد من الاتفاقية التي تتناول هذه القضية، مما يظهر الأهمية التي اكتسبتها. يجب فهم هذه المواد أسوة بمشروع التوجيهات التشغيلية التي أقرتها اللجنة الولية الحكومية (المطروحة على موافقة مؤتمر الأطراف المزمع عقده في يونيو/حزيران 2009) بكونها جزء من التوجه المتكامل لتوفير مساعدة ملموسة للأطراف التي تعاني من مشكلة من هذا النوع. ظاهرياً، يعود الفضل لهذا التوجه في حث الأطراف على فهرسة أشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر داخل أراضيها واتخاذ التدابير الملزمة لحمايتها. يبقى الآن أن نرى كيف سيتم تنفيذ مخطط التدخل المطروح.

هذا التحليل لأحكام الاتفاقية وأحكام التوجيهات التشغيلية قد يؤدي إلى الاعتقاد بأن نجاح الآلية المطلوب وضعها يتوقف إلى حد بعيد على الرأي الذي ستكونه الأطراف. كما نلاحظ ذلك، بشكل خاص، عند قراءة التوجيهات التشغيلية، فإن الأطراف التي تواجه أوضاعاً مرتبطة بأشكال التعبير الثقافي المهددة بالخطر والتي ترغب في توجيه دعوة إلى اللجنة الدولية الحكومية لم يكن أمامها أي اختيار آخر إلا إعداد ملف وافر يتعلق على حد سواء بنوع التهديد وخطورته والتدابير المتخذة لمعالجة الموضوع. وبإحالة هذا الملف إلى اللجنة الدولية الحكومية، تفتح الأطراف المجال أمام دراسة انتقادية لتصرفاتها خلال الوضع المطروح ولاقتراحات لن تستحسنها دائماً. وبالمقابل، تستطيع الأطراف بطبيعة الحال أن تأمل بالحصول على الخبرة الفنية من الأطراف الأخرى والمساعدة المالية من المجتمع الدولي. إذا لم تحصل الأطراف على أي فائدة ملموسة من ذلك، فقد تصبح إمكانيات الاستعانة بالمادة 8 نادرة أكثر فأكثر.

من الواضح أن اللجنة الدولية الحكومية ستقوم بدور هام في تنفيذ المادة 8. ولسوء الحظ، لم نتساءل حتى الآن عن الطريقة التي ستتبعها للإيفاء بمهمتها بواقعية. في حال تزايد عدد التقارير المرفوعة إلى اللجنة، قد يخشى عدم قدرتها على استيعاب كمية العمل المطلوب منها إنجازها. بالطبع، لا تكفي فترة انعقاد الاجتماع السنوي الذي يدوم بضعة أيام لكي تدرس خلالها التقارير، وتقدم التوصيات وتقتراح التدابير التصحيحية الواجب تنفيذها. لذلك، قد تكون هناك حاجة لتفويض لجنة فرعية دائمة بمهمة التحقيق في الأوضاع الخاصة المطروحة أمام اللجنة وإعداد لها مشاريع توصيات وتدابير تصحيحية. ولم يحن الأوان بعد لدراسة هذه المسألة. ولكن لا يجب الانتظار أن تفقد الأطراف الثقة في آلية التدخل الموضوعية.