الأمم المتحدة

A/HRC/14/43

الجمعية العامة

Distr.: General
30 March 2010
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة عشرة

البند ٩ من جدول الأعمال

العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من أشكال التعصب: متابعة وتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان

تقرير المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، السيد غيتو مويغاي

موجز

جاء في إعلان وبرنامج عمل ديربان أن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب "عقبات أمام قيام علاقات ودية سلمية بين الشعوب والأمم، وأنها من الأسباب الجذرية لكثير من النزاعات الداخلية والدولية، بما فيها النزاعات المسلحة". ومن هذا المنطلق، يهدف هذا التقرير إلى تقديم تحليل عن كيفية ترابط العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب والنزاعات. ولما كان أثر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب قد يتغير تبعاً لمرحلة النزاع، فإن المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب يدرس ثلاث حالات هي: الحالة قبل النزاع، والحالة خلال النزاع، والحالة بعد النزاع.

ويتناول المقرر الخاص بالتحليل في الفصل الثاني من التقرير كيف تصبح العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب عوامل تساهم في إشعال فتيل التوترات أو أعمال العنف. ويُركز في هذا الشأن على قضايا تتعلق بالمناقشات التي تتناول مفهوم ما يسمى "الهوية الوطنية"، والتمييز الاجتماعي والاقتصادي الذي يتعرض له الأفراد على أساس انتمائهم إلى جماعات معينة، والتلاعب السياسي بالإيديولوجية العنصرية أو الوطنية. ويمكن لهذه القضايا، إن لم تعالج أو إن عولجت بطريقة غير سليمة أن تساهم في إشعال فتيل التوترات وتفضي في النهاية إلى النزاع.

الرجاء إعادة الاستعمال

أما في الفصل الثالث، فيبحث المقرر الخاص كيف يمكن لخطاب الكراهية الذي يستند إلى الإيديولوجيا العنصرية أن يزيد في حدة العنف ضد بعض الأفراد أو الجماعات في حالات النزاع. ويرى المقرر الخاص أن الإيديولوجيا العنصرية تنحو إلى ابتكار ثقافة تشعر الفرد بأنه ضحية وإلى تجريد فئات معينة من الأشخاص تعتبر أقل شأناً من إنسانيتها. ويمكن لتلك الثقافة ولتجريد الشخص من إنسانيته في حالات النزاع أن يصبحا أداتين فعالتين لتحريض الجمهور على ارتكاب أعمال العنف ضد أفراد معينين أو جماعات أفراد معينة.

ولما كان المقرر الخاص يرى أن من الضروري التصدي للأسباب الأولى للنزاع بغية تجنب اندلاع التوترات والعنف من جديد، فإنه يشير في الفصل الرابع من التقرير إلى ولايات مختلف بعثات الأمم المتحدة وإلى اتفاقات السلام بهدف دراسة بعض المتطلبات التي تُعد حاسمة في تحقيق السلام الدائم. ويعتقد المقرر الخاص في هذا الصدد أن ضمان تحقيق سلام مستدام يتطلب التزام أصحاب المصلحة بجملة أمور منها: (أ) الاعتراف بالبعد الإثني أو العرقي للنزاع؛ (ب) والاعتراف بانتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك التمييز العنصري، المرتكبة خلال النزاع والتصدي لها؛ (ج) وتوخي اليقظة إزاء التحريض مجدداً على الكراهية والعنف؛ (د) وضمان مشاركة جميع مكونات المجتمع وقيام حوار حقيقي بينها.

أما الفصل الخامس، فيشير إشارة عابرة إلى الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ وهي أنشطة تضم البعثات القطرية والمشاركة في الحلقات الدراسية والمؤتمرات.

ويلخص المقرر الخاص استنتاجاته وتوصياته في الفصل السادس والأخير من التقرير وتهدف توصياته إلى تزويد أصحاب المصلحة المعنيين بعدد من الأدوات التي تسمح بالانتباه مبكراً إلى إرهاصات العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب والتصدي لها كما ينبغي، بما في ذلك اتخاذ تدابير تحول دون نشوب نزاع أو تعالج حالات النزاع أو تتصدى تصدياً مناسباً للمسائل المتعلقة بالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات ما بعد النزاع.

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٣	٤
ثانياً –	العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب	٤-٢٣	٥
	ألف – المناقشات حول مفهوم الهوية الوطنية	٥-١٣	٥
	باء – التمييز الاجتماعي الاقتصادي ضد أعضاء جماعات معينة من السكان.....	١٤-١٨	٨
	جيم – التلاعب السياسي بالإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية في النزاعات الإثنية.....	١٩-٢٣	١٠
ثالثاً –	العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات النزاع	٢٤-٣٠	١٢
رابعاً –	العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات ما بعد النزاع	٣١-٤٧	١٤
	ألف – الاعتراف بالبعد الإثني أو العرقي للنزاع	٣٣-٣٧	١٥
	باء – الاعتراف بانتهاكات حقوق الإنسان، التي ارتكبت في أثناء النزاع، بما في ذلك التمييز العنصري، والتصدي لها	٣٨-٤١	١٦
	جيم – توخي اليقظة إزاء تجدد التحريض على الكراهية والعنف	٤٢-٤٣	١٨
	دال – ضمان مشاركة جميع العناصر التي يتكون منها المجتمع وقيام حوار بينها..	٤٤-٤٧	١٨
خامساً –	أنشطة المقرر الخاص	٤٨-٦٠	١٩
	ألف – الزيارات القطرية.....	٤٨-٥٩	١٩
	باء – أنشطة أخرى.....	٦٠	٢٢
سادساً –	الاستنتاجات والتوصيات.....	٦١-٧٦	٢٢

أولاً – مقدمة

١- أعدّ صاحب الولاية الحالي المعين في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٨ هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٧، وهو التقرير الثاني الذي يرفعه إلى المجلس.

٢- أكدت الدول في المؤتمر العالمي المعني بالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، المعقود في عام ٢٠٠١، أن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب "عقبات أمام قيام علاقات ودية سلمية بين الشعوب والأمم، وأنها من الأسباب الجذرية لكثير من النزاعات الداخلية والدولية، بما فيها النزاعات المسلحة"[(١)] وأنها "تشكل في كثير من الأحيان إحدى [نتائجها]"[(٢)]. وعلاوة على ذلك، شدد إعلان ديربان على "الحاجة إلى التزام جميع الأطراف في المنازعات المسلحة التزاماً صارماً [بالمبدأ الأساسي المتمثل في عدم التمييز]، وإلى استمرار الدول والمجتمع الدولي في التزام اليقظة وخاصة أثناء فترات النزاع المسلح، ومواصلة مكافحة جميع أشكال التمييز العنصري"[(٣)]. وعلى غرار ذلك، شجبت الدول في مؤتمر ديربان الاستعراضي لعام ٢٠٠٩ "نشوب النزاعات المسلحة وكذلك العنف العرقي أو الديني، [وأشارت] إلى الأحكام ذات الصلة من نتائج القمة العالمية لعام ٢٠٠٥، ولا سيما أحكام الفقرتين ١٣٨ و١٣٩"[(٤)]، مشيرة بذلك إلى ضرورة تحمل مسؤولية حماية المدنيين من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية.

٣- وفي ضوء ما تقدم، يهدف المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب إلى استجلاء كيفية ترابط العنصرية والتمييز العنصري والتعصب والنزاع ببعضها بعضا. ويُفسَّرُ ضمن سياق هذا التقرير مصطلح "نزاع" بمفهومه الواسع وبالتالي، فإنه لا ينحصر في النزاع المسلح، بل يشمل أيضاً النزاع السياسي والاجتماعي، وكذا أعمال العنف ضد جماعات معينة من السكان. ولما كان أثر التمييز والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب يتغير بتغير مرحلة النزاع، فإن المقرر الخاص يبحث ثلاث حالات في التقرير هي: الحالة قبل النزاع، والحالة خلال النزاع، والحالة بعد النزاع. فيتناول في الفصل الثاني العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في الحالات التي تسبق النزاع، ويحلل المسائل المتعلقة بالمناقشات التي تتناول مفهوم ما يسمى "الهوية الوطنية"، والتمييز الاجتماعي والاقتصادي

---

(١) ديباجة إعلان ديربان.

(٢) الفقرة ٢٠ من المرجع نفسه.

(٣) المرجع نفسه.

(٤) الفقرة ١٤ من الوثيقة الختامية لمؤتمر استعراض نتائج ديربان.

ضد أفراد بعض الجماعات والتلاعب السياسي بالإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية. وفي الفصل الثالث، يبين المقرر الخاص كيف أن الخطاب العنصري القائم على الإيديولوجيا العنصرية يمكن أن يحرض الناس على ارتكاب أعمال العنف وبالتالي يذكي التراعات. ويستعرض الفصل الرابع من التقرير العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات ما بعد التراع، في حين يحوي الفصل الخامس ملخصا بأنشطة المقرر الخاص خلال العام الماضي، من قبيل البعثات القطرية والمشاركة في الحلقات الدراسية والمؤتمرات. أما الاستنتاجات والتوصيات فترد في الفصل السادس والأخير.

ثانياً - العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات ما قبل التراع

٤- يُحلل المقرر الخاص في هذا الفصل كيف يمكن للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب أن تصبح، جراء التهميش أو التمييز الذي تولده داخل المجتمع، عوامل تساهم في إشعال فتيل التوترات أو أعمال العنف بين بعض جماعات السكان على المديين القصير والطويل. ولهذا، فإن المقرر الخاص يركز على القضايا التالية: المناقشات المتعلقة بمفهوم الهوية الوطنية، والتمييز الاجتماعي والاقتصادي الذي يتعرض له الأفراد على أساس انتمائهم إلى جماعات معينة، والتلاعب السياسي بالإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية. ولا ينبغي اعتبار قائمة القضايا الواردة في هذا التقرير قائمة شاملة إذ إن المقرر الخاص يعي في الواقع أن ثمة قضايا أخرى يمكن أن تساهم في إشعال فتيل التراع بين الجماعات. وعليه، فإنه يود أن يشير إلى قائمة المؤشرات الرئيسية التي وضعتها لجنة القضاء على التمييز العنصري (CERD/C/67/1) من أجل تقييم وجود عوامل تعد عناصر هامة للحالات التي تؤدي إلى نزاع وإلى إبادة جماعية. ويود المقرر الخاص أن يشير بالمثل إلى إطار تحليل المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية (٢٠٠٩)[٥]، وهو إطار يمكن استخدامه كدليل لرصد وتقييم خطر الإبادة الجماعية في أية حالة معينة من الحالات. ولهذا السبب، ينبغي اعتبار هذا التقرير مكملاً لهذين الصكين القائمين.

ألف - المناقشات حول مفهوم الهوية الوطنية

٥- في السنوات الأخيرة، جرت مناقشات صعبة في الكثير من البلدان بشأن مسألة ما يسمى "الهوية الوطنية". وبينما لا يعتزم المقرر الخاص اتخاذ أي موقف يؤيد أو يرفض إجراء مناقشات من هذا القبيل أو تحديد العناصر التي ينبغي أن يتضمنها هذا المفهوم،

(٥) www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf.

فإنه يود أن يحذر في المقابل من العواقب السلبية المحتملة لهذه المناقشات، مبرزاً أنها قد تؤدي، في حال عدم تناولها بعناية، إلى تقوية العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وبالتالي، إلى النزاع. وبينما يركز هذا القسم على مفهوم الهوية الوطنية ويؤطر المناقشات على مستوى الدول، يرى المقرر الخاص أن المسائل المطروحة أدناه قد تكون وثيقة الصلة بالموضوع عند تناول هوية جماعات الأفراد على المستويات المحلية والإقليمية وفوق الوطنية.

٦- إن المناقشات بشأن مفهوم الهوية الوطنية يمكن أن تساعد على تحديد أرضية مشتركة تمكن الأفراد وجماعات الأفراد من صياغة برنامج سياسي مشترك والعمل على النهوض به. ويمكنها في الواقع أن تمنح شعوراً بالانتماء يساعد على بناء شعب متماسك له أهداف وقيم وُمثل مشتركة، وعلى تشجيع أفراد من مشارب شتى على الانخراط في الحياة العامة، فيزرع فيهم الشعور بالملكية فيما يتعلق بمصير بلدهم. ويمكن للمناقشات بشأن الهوية الوطنية، في حال تناولها تناولا سليما، المساهمة في إنشاء إطار من التسامح والتضامن بين أفراد المجتمع برغم اختلافهم في جملة أمور من حيث الطبقة الاجتماعية والآراء السياسية والدين وذلك بفضل تعلقهم المشترك بقيم بلدهم ومُثله.

٧- وإذا كانت مناقشة مسألة تحديد الهوية الوطنية يمكن أن تفضي إلى نتائج إيجابية بالنسبة لدولة من الدول، فإنه يمكن أن تكون لها أيضاً آثار سلبية وأن تزرع الفرقة والانقسام. ويعتقد المقرر الخاص أن طريقة تناول مسألة الهوية الوطنية وما قد تنطوي عليه من معاملة تمييزية، تكتسي أهمية خاصة عند النظر في الكيفية التي يمكن بها للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب أن تكون عوامل تشعل فتيل التوترات أو النزاع على المدى البعيد. فاستعمال مفهوم الهوية الوطنية استعمالا غير مناسب قد يفضي إلى تحديد من ينتمي من الأفراد إلى جماعة من الجماعات ومن لا ينتمون إليها. وقد يؤدي هذا التحديد إلى تصنيف صارم للأفراد، وفي بعض الأحيان تصنيف لا رجعة فيه، ضمن جماعات معينة، يجبرهم على اختيار هذا الطرف أو ذاك. وقد يفضي أيضاً إلى الإقصاء الاجتماعي لأفراد معينين أو جماعات معينة وإلى زرع التوترات وحتى النزاع في مجتمع من المجتمعات.

٨- وعلى سبيل المثال، لّما كان يُنظر غالباً إلى الأقليات على أنها مشكلة للدولة بدلاً من أن تكون مصدر قوة لها، فإن هذه الأقليات تعتبر في حالات كثيرة جزءاً من السكان لا يمكن إشراكه في "الهوية الوطنية" التي اتفقت عليها الأغلبية. وعليه، يمكن أن يتعرض أعضاء الأقليات لشتى أنواع الممارسات التمييزية من قبيل عدم تساوي فرص الحصول على التعليم العام والخدمات الصحية والعمل وحرمانهم من الجنسية تعسفاً. وإن حرمان أعضاء الأقليات من الجنسية أو وضع إجراءات إدارية تمنعهم من الحصول عليها يشكلان بالفعل أداة فعالة لوضع

الأقليات على الهامش كلياً داخل الدولة ولزيادة ضعفها ضعفاً[٦]. وممارسات التمييز هذه تخلق توترات بين أعضاء الأقليات وأعضاء جماعات معينة من السكان تربط هويتها أيما ربط بالهوية الوطنية للدولة.

٩- ويُبرِز مفهوم الإيفوارية[٧] بوضوح الآثار العكسية التي تترتب على وضع تعريف حصري للهوية الوطنية. فهذا المفهوم استعمل أصلا للوفاء باحتياجات ثقافية وتعبئة الدعم الشعبي في كوت ديفوار حيث أكثر من ٢٥ في المائة من السكان أصلهم من بلدان الجوار. وبعد عقدين من الزمن، لجأت بعض الأطراف الفاعلة السياسية إلى استخدام مفهوم الإيفوارية لأغراض حملة الانتخابات الرئاسية في عام ١٩٩٤. فخلال هذه الحملة، استخدم المفهوم لتبجيل خصائص الهوية الإيفوارية وقبل كل شيء، للبرهان على عدم شرعية الجنسية الإيفوارية للمرشح الرئاسي ألاسان درامان واتارا الذي يقال إن والده من بوركينا فاسو، وبالتالي، عدم شرعية ترشحه. وفي الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠، أعيد إحياء مفهوم الإيفوارية وساهم هذا المفهوم، في نهاية الأمر، في إشعال فتيل توترات عرقية كانت قائمة منذ زمن بعيد داخل البلد، وذلك بإيجاد تمييز واضح ومصطنع بين من يسمون "الإيفواريون ذوو الأصل الإثني الحقيقي" (أي الذين ينحدرون من أصول إيفوارية تعود إلى جيلين على الأقل) ومن يُعتبرون إيفواريين من الدرجة الثانية. ونتيجة لذلك يصنف الأفراد بأنهم إيفواريون ١٠٠ في المائة أو ٥٠ في المائة أو ٣٠ في المائة. وثبت أن مفهوم الإيفوارية، حسب التعريف الإقصائي الذي وضعته له النخبة السياسية الحاكمة، قد أذكى التفرقة والانقسام وغذى التوترات والنزاع داخل البلد، بدلاً من أن يشجع على بث المثل والقيم المشتركة في نفوس السكان.

١٠- ويرى المقرر الخاص، بناءً على العمل الذي اضطلع به سلفه[٨]، أن من الأهمية بمكان، لإزالة فتيل التوترات بين أعضاء بعض جماعات السكان وفي آخر المطاف، مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب عدم تركيز المناقشات بشأن الهوية الوطنية على مفهوم "الآخر" كأداة للتمييز أو لاصطناع اختلافات بين جماعات معينة من السكان. ولا ينبغي أيضا أن تفضي المناقشات إلى إيجاد فئة تسمي "الآخرون" أو "الدخلاء" تحط من قيمة هؤلاء أو تجعلهم مرفوضين في المجتمع. ولهذا السبب، ينبغي، في حال مناقشة موضوع الهوية الوطنية، أن تظل المسائل التالية ماثلة في الأذهان في جميع الأوقات: تحديد الهوية الوطنية تحديدا يشجع على الإشراك بدل الإقصاء؛ والتأكد من أن الأفراد الذين يشعرون بالانتماء إلى البلد قادرون على اعتبار أنفسهم جزءا من الهوية الوطنية لذلك البلد؛ وكيف يمكن

---

(٦) للاطلاع على تحليل شامل في هذا الشأن أجرته الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات والحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز، انظر الوثيقة A/HRC/7/23.

(٧) يشير المقرر الخاص في هذا الشأن إلى تقرير سلفه عن بعثته إلى كوت ديفوار (E/CN.4/2005/18/Add.3).

(٨) تقرير المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب (E/CN.4/2005/18) الفقرات ٩-١٢.

زرع القيم والمبادئ المشتركة التي توحد عناصر الأمة دون أن تستند إلى أسس إثنية أو دينية دون غيرها؛ وكيف يمكن إقناع جماعات السكان المتباينة بأنها على رغم اختلافاتها قادرة على تقاسم هوية تشكل أساساً للمصلحة الجماعية؛ وكيف يمكن غرس شعور بالوحدة الوطنية وفي الوقت ذاته، تشجيع الأفراد على قبول تنوعهم والافتخار به.

١١- ويعتقد المقرر الخاص أن سياق العولمة والهجرة والتعدد الثقافي في الوقت الراهن يتطلب تناول مفهوم الهوية الوطنية تناولاً شمولياً حتى يتمكن الأفراد الذين لا تجمعهم بدولة معينة روابط ثقافية أو تاريخية مَثلاً من الشعور بأنهم ينتمون مع ذلك إلى تلك الدولة ومن تفادي معاملتهم كـ"آخرين" أو "دخلاء". وفي واقع الأمر، إن تمسك هؤلاء الأفراد بالمثل والقيم والأهداف والمبادئ التي تتقاسمها الدولة وتعمل على ترسيخها، ومشاركتهم أو تعلقهم بالمؤسسات السياسية الوطنية أو شعورهم بالانتماء إلى الدولة هي أمور ينبغي أن تفضي إلى اعتبارهم جزءاً من هذه الدولة.

١٢- ويود المقرر الخاص أيضاً أن يحذر من المخاطر الكامنة في احتكار الدولة لأية مناقشة بشأن الهوية الوطنية، ويؤكد أن مناقشات من هذا القبيل ينبغي أن تشمل الجميع قدر الإمكان، وأن تتبع نهجا تشاركياً منعاً لأي تلاعب سياسي قد يفضي إلى الآثار السلبية المذكورة أعلاه، بما فيها تصنيف الأفراد تصنيفاً دقيقاً ولا رجعة فيه أحياناً.

١٣- وإن هوية الفرد لا تنحصر في الهوية الوطنية لبلده. ويود المقرر الخاص التشديد على أن هوية أي فرد تضم مكونات عديدة من قبيل الجنس والسن والجنسية والمهنة والميل الجنسي والآراء السياسية والانتماء الديني والأصل الاجتماعي. وهذه المكونات قد تكون متعددة بدورها لأنه قد يكون للفرد أكثر من جنسية أو مهنة مثلاً. فمن المهم إذن عدم الوقوع في فخ تحديد الهوية على أساس عنصر واحد دون غيره ووضع الأفراد في فئة واحدة. ثم إن تصنيف الفرد في خانة رعايا دولة ما لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يحول دون شعوره بالانتماء إلى أصول إثنية أو وطنية أخرى. ولهذا، ينبغي عدم تحديد الهوية الوطنية تحديداً مطلقاً أو ضيقاً يجبر الأفراد على تأييد هذا الطرف أو ذاك أو على تنظيم مختلف مكونات هويتهم حسب مراتب معينة.

باء - التمييز الاجتماعي الاقتصادي ضد أعضاء جماعات معينة من السكان

١٤- أعربت الدول في المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب لعام ٢٠٠١ عن "بالغ [القلق] لأن التنمية الاجتماعية - الاقتصادية ما برحت تعوقها المنازعات الداخلية المتفشية التي تُعزى إلى أسباب من بينها الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الانتهاكات الناشئة عن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب

وما يتصل بذلك من تعصب، وعن الافتقار إلى الحكم الديمقراطي الشامل للجميع والقائم على المشاركة"[٩]. وبينما لا تزال الروابط القائمة بين العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب والتمييز الاجتماعي الاقتصادي غير واضحة بالكامل، لا يشك أحد في أنها روابط متداخلة تداخلا وثيقا وأنها تنحو إلى تعزيز بعضها بعضا[١٠]. ومن الوارد إذن أن تتجلى العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في توزيع الموارد توزيعا يفضل جماعات معينة من الأفراد على حساب جماعات أخرى. فالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب يمكن أن تتسبب في إفقار الأفراد الذين يوسمون بأنهم أقل شأناً وحرمانهم اجتماعياً. وقد يترتب عن ذلك أن يُحرم هؤلاء الأفراد من المشاركة في الحياة العامة وامتلاك العقارات والاستفادة على قدم المساواة من التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والعمل والسكن اللائق، ليُوظَّف بعدها كل ما يعانيه هؤلاء من فقر وعدم مساواة اجتماعية دليلاً يؤكد ويبرر ما يعانوه من حيف وممارسات تمييزية.

١٥- ويرى المقرر الخاص أن الممارسات التمييزية الاجتماعية الاقتصادية التي تستهدف أفرادا في حد ذاتهم وجماعات أفراد معينة توجد ظروفاً مواتية لتقسيم المجتمع إلى فئات متباينة للغاية، ويمكن أن تساهم على المدى الطويل في إشعال فتيل التوترات وأعمال العنف أو النزاع على أساس الانتماء إلى جماعة ما. وفي هذا الصدد، تُظهر المواجهات الأخيرة في إيطاليا بين العمال المهاجرين والسكان المحليين الروابط القائمة بين النزاع والتمييز الاجتماعي الاقتصادي والعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

١٦- وأثارت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قضية التمييز الاجتماعي الاقتصادي الذي يعانيه العمال المهاجرون، لا سيما رعايا الدول من غير الاتحاد الأوروبي. وذكرت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري في ملاحظاتها الختامية بشأن إيطاليا (CERD/C/ITA/CO/15, الفقرة ١٧) أنها تشعر بالقلق للتقارير المتعلقة بحالة العمال المهاجرين غير الحاملين لوثائق هوية الوافدين من مختلف أرجاء العالم، وبخاصة من أفريقيا وأوروبا الشرقية وآسيا، موجهة الانتباه إلى الانتهاكات التي تمس بحقوقهم الإنسانية، وبخاصة حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الادعاءات التي تشير إلى تعرضهم لسوء المعاملة وتقاضيهم أجوراً متدنية بعد تأخير كبير، وعملهم ساعات طويلة وإخضاعهم لأشكال من أعمال السخرة، حيث يقوم أرباب العمل باقتطاع جزء من الأجر لقاء الإقامة في مساكن مكتظة غير مزودة بالكهرباء ولا بالمياه الجارية وسبق لسلف المقرر الخاص الحالي أن أعرب عن قلقه بشأن حصول المهاجرين في إيطاليا على العمل والخدمات الصحية والسكن (A/HRC/4/19/Add.4, الفقرات ٤٩-٥٣).

---

(٩) إعلان ديربان، الفقرة ٢١.

(١٠) ناقش المقرر الخاص العلاقات القائمة بين العنصرية والفقر الذي يطال الأقليات الإثنية وضعفها الاجتماعي والاقتصادي في تقريره لعام ٢٠٠٩ (A/HRC/11/36) الفقرات ١٦-٣٩.

١٧- وبينما أشعلت أحداث متفرقة مواجهات عنيفة بين العمال المهاجرين والسكان المحليين في مدينة روزارنو في جنوب إيطاليا، يزعم البعض أن الأسباب الجذرية لهذه الأحداث ترتبط بالتمييز الاجتماعي والاقتصادي القائم منذ أمد طويل ضد العمال المهاجرين وبتزايد كره السكان المحليين للأجانب والعمال المهاجرين. وأشار بيان مشترك بين المقرر الخاص والمقرر الخاص المعني بحقوق المهاجرين في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى أن "أعمال العنف التي اندلعت في روزارنو تبعث على بالغ القلق إذ إنها تكشف عن مشاكل عنصرية خطيرة وعميقة الجذور ضد العمال المهاجرين"(١١). وتعتزم الحكومة الإيطالية تحسين أوضاع العمال المهاجرين الاجتماعية الاقتصادية بتحسين ظروف سكنهم، والبدء في مشاريع لإنشاء مراكز تأهيل مهني خاصة بهم ومشاريع أخرى تهدف إلى دمجهم في جنوب إيطاليا.

١٨- وبما أن المقرر الخاص يرى أن ممارسات التمييز الاجتماعي الاقتصادي ضد أفراد معينين أو جماعات معينة من السكان قد تذكي التوترات أو النزاع داخل المجتمع في الأجل الطويل، فإنه يؤمن بأن من الأهمية بمكان أن تتخذ الدول جميع التدابير المناسبة، بما فيها العمل الإيجابي، من أجل القضاء على هذا التمييز الاجتماعي والاقتصادي طبقا لأحكام الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ويُشدد أيضا على أن ضمان المساواة بين الأفراد وتمتع السكان القاطنين في إقليم من الأقاليم بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على قدم المساواة نهج فعال يمكن الدولة من منع اندلاع التوترات أو العنف داخل المجتمع والتصدي لها.

جيم - التلاعب السياسي بالإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية في النزاعات الإثنية

١٩- إن الزعم بأن للنزاعات الإثنية جذوراً تاريخية عميقة قد استخدم فترة طويلة، كحجة معيارية لتفسير أصل هذه النزاعات. وفي حين أن للتاريخ دورا ما في ترسيخ العداء بين الجماعات الإثنية، وأنه يمكن للشعور بالضيم الذي تُرك على حاله أن يفضي إلى النزاع، فإن المقرر الخاص يرى أن عددا كبيرا من النزاعات الإثنية هي نتاج التلاعب السياسي بالإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية. وإذا ما توافرت بعض الظروف الهيكلية، فإن النخبة التي تستشعر أن خطرا يهدد مصالحها وقيمها ستجد فائدة جمة في توظيف ورقة العنصرية أو الوطنية بغية تعبئة صفوف أعضاء جماعتها وتأكيد سلطتها مرة أخرى وشرعية حماية مصالحها الإثنية أو الوطنية المعرضة للخطر. وتبعا لهذا النهج، يمكن أن يُقرأ التاريخ والأساطير القديمة من منظور معين يهدف إلى تحديد ماهية الأصيل والدخيل تحديداً واضحاً وتذكير

(١١) "UN experts urge Italian authorities to curb xenophobic attitude towards migrant workers", 12 January 2010، المتاح على الموقع:
.www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9710&LangID=E

أعضاء الجماعة بحالات الضيم أو الخزي التي لا تزال قائمة؛ وهو الأمر الذي يمكن أن يثير نعرات العنصرية وكره الأجانب عمدا تحقيقا لمكاسب سياسية.

٢٠- ومع ذلك، فإن "نجاح" هذا التلاعب السياسي وخطر النزاع الإثني يتوقفان كثيراً على بعض الظروف الهيكلية القائمة في البلد من قبيل عدم الوفاء باحتياجات التنمية البشرية، وحرمان بعض الجماعات اجتماعيا واقتصاديا مقارنة بجماعات أخرى، وغياب أو ضعف سيادة القانون والهياكل الديمقراطية، ووجود مؤسسات سياسية لا تمثل السكان. وبالنسبة لهذه النقطة الأخيرة بالذات، يرى المقرر الخاص أن مشاركة الأقليات مشاركة ذات مغزى في المؤسسات السياسية أمر أساسي لمنع وإطفاء فتيل التوترات التي قد تفضي إلى حالات النزاع داخل المجتمع. إلا أنه لا ينبغي حصر المشاركة في المؤسسات الحكومية. فحسب ما أشارت إليه الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات فإن "المشاركة الكاملة والفعالة للأقليات في جميع مجالات الحياة العامة مفهوم لا يشمل المساهمة في صنع القرار السياسي على الصعيدين المحلي والوطني فحسب، بل يتطلب أيضاً تمكين أعضاء الأقليات من وسائل المشاركة فعلاً في المجالات الاجتماعية والاقتصادية لمجتمعاتهم ومن حقهم في الحصول على الخدمات العامة على قدم المساواة"[١٢].

٢١- ويضطلع الإعلام أيضا بدور أساسي في منع النزاع أو ترسيخه. فكما ذكرت الدائرة الابتدائية للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، فإن "قدرة الإعلام على خلق وتدمير القيم الإنسانية الأساسية تنطوي على مسؤولية كبيرة. فأولئك الذين يسيطرون على هذه الوسائط مسؤولون عن عواقبها"[١٣]. وعلى ذلك، عندما يلجأ أعضاء النخب السياسية الحاكمة إلى توظيف الإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية، فإن من الأرجح أن يندلع النزاع في الحالات التي تحتكر فيها المؤسسات الحكومية وسائط الإعلام أو التي يقل فيها عدد المنتديات العامة التي تسمح بتبادل الأفكار بطريقة بناءة في جو من الحرية. ففي تلك الظروف، يمكن للمؤسسات الحكومية أن تستعمل الوسائط الموجودة لنشر معلومات مغلوطة والتحريض على العداء والكراهية بين جماعات معينة من السكان. وعلى العكس من ذلك، فإن أثر الإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية على السكان يكون على الأرجح محدوداً بدرجة أكبر في الحالات التي تسمح فيها وسائط الإعلام بتنوع الآراء والمواقف تنوعا شديدا.

٢٢- ويُوضح النزاع في البلقان في التسعينيات كيف يمكن أن يكون التلاعب السياسي بالإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية عاملاً مباشراً في إشعال فتيل النزاع. فخلال السنوات التي سبقت الحرب، وظَّف بعض أعضاء النخبة السياسية الأحداث التاريخية توظيفاً متحيزاً

---

(١٢) Forum on Minority Issues, second session (12-13 November 2009), summary by the Chairperson of the Forum, p. 4. المتاح على الموقع: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/docs/SummaryChairperson2ndForum.pdf.

(١٣) *المدعي العام ضد فرديناند ناهيمانا وجان بوسكو باراياغويزا وحسن نغيزي*، القضية رقم ICTR-99-52-T، الملخص، الفقرة ٨ متاح على الموقع: www.ictr.org/ENGLISH/cases/Barayagwiza/.

للتحريض على العداء والكراهية بين الصرب والألبان. وكمثال على ذلك، وظَّف طرفا النزاع معركة كوسوفو بولييه لعام ١٣٨٩ ومفهوم "ألبانيا الكبرى" للتلاعب بالوعي الوطني وتحريض أفراد الجماعتين على الكراهية والعنف وقد كان لهذا التلاعب السياسي دور حاسم في الأحداث المأساوية التي اندلعت في المنطقة.

٢٣- ويود المقرر الخاص التشديد على أن أعضاء النخبة السياسية من كلا الجانبين استطاعوا القيام بهذا التلاعب بسبب الظروف الهيكلية القائمة التي يسَّرت تأثير الإيديولوجيا الوطنية في النفوس تأثيرا فعالا توسع نطاقه قبل النزاع وخلاله. وبذلك يؤكد المقرر الخاص أن الرد الفعال على التلاعب السياسي بالإيديولوجيا العنصرية أو الوطنية الذي قد يفضي إلى النزاع لا بد أن يشمل قائمة عريضة من القضايا. وينبغي أن يتضمن هذا الرد في الواقع وسائل تمكن أعضاء الأقليات من ضمان مشاركتهم السياسية في المؤسسات الحكومية. وينبغي أيضاً أن يؤمن احترام سيادة القانون والمساواة أمام القانون وتمتع كل فرد بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على قدم المساواة مع الآخرين وأن يضمن تنوعاً كبيراً في وسائط الإعلام يُظهر احتراماً لحرية التعبير.

ثالثاً - العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات النزاع

٢٤- حثت الدول في إعلان ديربان "الناس، وبخاصة أولئك الذين يوجدون في حالات نزاع، على الكف عن ممارسة التحريض العنصري واستخدام اللغة المهينة وعن تبني المواقف السلبية المقولبة"[(١٤)]. وينطلق المقرر الخاص في هذا الفصل من إعلان وبرنامج عمل ديربان ليبين كيف أن خطاب الكراهية يمكن أن يؤجج سعير العنف ضد أفراد معينين أو جماعات معينة في حالات النزاع. ولأغراض هذا التقرير، يعني خطاب الكراهية التحريض علناً ومباشرة على العنف ضد أشخاص معينين أو جماعات معينة من الناس على أساس ما يسمى العرق أو اللون أو السلالة أو الإثنية أو الجنسية.

٢٥- وتنحو الإيديولوجيا العنصرية إلى الاستشهاد بالتاريخ من منظور معين بغية تحديد الأصيل والدخيل، وتذكير الناس بحالات الضيم أو الخزي التي لم تتم معالجتها بعد. وتعمل بذلك على ابتكار ثقافة تشعر الفرد بأنه ضحية وتساعد على حشد أعضاء جماعة من الجماعات يعتبرون أنفسهم ضحايا حول قضية مشتركة. وبهذا يصبح شعور الفرد بأنه ضحية في حالات النزاع أداة مفيدة لتحريض الجمهور على ارتكاب أعمال العنف ضد الدخيل. فعندما يشعر الفرد أنه ضحية، يصبح من السهل عليه ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان،

(١٤) الفقرة ٦٢ من إعلان ديربان.

بما فيها القتل. وعلاوة على بث الشعور في نفس الفرد بأنه ضحية، تُستعمل الإيديولوجيا العنصرية أيضا من أجل تجريد من يُعتبر أقل شأنا من إنسانيته. وعندما يعامل الفرد على أنه أقل شأناً، يصبح العنف والقتل عندها مبررين وضروريين بل عملين نبيلين في بعض الحالات.

٢٦- ولما كان خطاب الكراهية يتوقف على إشعار الفرد بأنه ضحية وعلى تجريد الآخر من إنسانيته، فمن الممكن استخدام هذا الخطاب في أشكاله المتطرفة لتحريض الجمهور على ارتكاب الإبادة الجماعية. ويرى المقرر الخاص أن ثمة أمثلة على ذلك في الإبادة الجماعية التي حدثت في رواندا حيث، وُظِّف خطاب الكراهية لتحريض الجمهور على ارتكاب أعمال عنف ضد أعضاء جماعات من السكان، الأمر الذي ساهم مساهمة كبيرة في عمليات القتل الجماعي التي ارتكبت في الفترة من نيسان/أبريل إلى تموز/يوليه ١٩٩٤. فخلال عملية الإبادة الجماعية هذه، استَخدم الهوتو خطاب الكراهية استخداماً فعالاً بالضرب على وتيرة هيمنة التوتسي الملموسة وغير الملموسة في الماضي وتصويرهم أعداء ينبغي القضاء عليهم.

٢٧- وعلى سبيل المثال، دأب سيمون بيكيندي - وهو مؤلف موسيقى ومغنٍ ذائع الصيت وعضو مؤثر في الحركة الجمهورية الوطنية من أجل التنمية والديمقراطية - على السفر بين مدينتين في رواندا على متن عربة مجهزة بنظام لبث الأغاني ليقول بشكل علني أن على الهوتو الذين يمثلون أغلبية السكان أن يهبوا لإبادة التوتسي الذين يمثلون الأقلية. وعند عودته كان بيكيندي يستخدم النظام ذاته لمعرفة ما إذا كان الناس قد قتلوا أقلية التوتسي بالفعل. وخلصت الدائرة الابتدائية للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا إلى أن دعوة بيكيندي العلنية إلى "الأغلبية" من أجل "الانتفاضة والبحث في كل مكان" وعدم "استثناء أي أحد"، أي أقلية التوتسي، تشكل بلا منازع دعوة مباشرة لإبادة العرق التوتسي(١٥).

٢٨- وأكدت دائرة الاستئناف بالمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، في قضية *فيرديناند ناهيمانا وجان بوسلو بارايا‌غويزا وحسن نغيزي* حكم الدائرة الابتدائية وخلصت إلى أن الكثير من البرامج التي بثتها محطة الإذاعة والتليفزيون الحرة دي ميل كولين بعد ٦ نيسان/أبريل ١٩٩٤ (أي بعد بداية هجوم منهجي وواسع النطاق ضد التوتسي) كانت تدعو صراحة إلى إبادة التوتسي(١٦). ففي بث مؤرخ ١٣ أيار/مايو ١٩٩٤ مثلاً، تحدث أحد الصحافيين عن إبادة التوتسي بالقول "لمسحهم من الذاكرة الإنسانية" وإبادتهم "من سطح الأرض ... إلى الأبد". وأكدت دائرة الاستئناف أيضاً ما توصلت إليه الدائرة الابتدائية من وجود علاقة سببية بين

---

(١٥) *المدعي العام ضد سيمون بيكيندي*، القضية رقم ICTR-01-72-T (الدائرة الابتدائية)، الحكم الصادر في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، الفقرة ٤٢٣. وأكدت دائرة الاستئناف الحكم. *سيمون بيكيندي ضد المدعي العام*، القضية رقم ICTR-01-72-A (الدائرة الابتدائية)، الحكم الصادر في ١٨ آذار/مارس ٢٠١٠.

(١٦) *فيرديناند ناهيمانا وجان بوسلو بارايا‌غويزا وحسن نغيزي ضد المدعي العام*، القضية رقم ICTR-99-52-A (دائرة الاستئناف). ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرات ٧٥٥-٧٥٨.

بث برامج محطة الإذاعة والتليفزيون الحرة دي ميل كولين بعد ٦ نيسان/أبريل ١٩٩٤ وقتل بعض الأفراد من أصل توتسي بُثّت أسماؤهم عبر هذه المحطة[١٧].

٢٩- وفيما يتعلق بقضية *Kangura* - التي ربما تكون أشهر صحيفة رواندية في ذلك الوقت - رأت دائرة الاستئناف في المحكمة الجنائية الدولية لرواندا أن بعض المقالات التي نشرتها الصحيفة في عام ١٩٩٤ كانت تحرض بصورة مباشرة وعلنية على ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية[١٨]. فعلى سبيل المثال، ورد في مقال بعنوان "الكذبة الأخيرة" ما يلي: "فلنأمل أن يملك التوتسي الشجاعة التي تجعلهم يفهمون ما سيحدث ويدركون أنهم إذا ارتكبوا خطأ صغيراً ستتم إبادتهم؛ إذا ارتكبوا خطأ الاعتداء مرة أخرى، لن يبقى منهم أحد في رواندا، ولا حتى متواطئ واحد، فجميع الهوتو متحدون"[١٩].

٣٠- ويرى المقرر الخاص أن القضايا المذكورة أعلاه توضح كيف أن خطاب الكراهية القائم على أيديولوجية عنصرية قد يسهم في ارتكاب أعمال عنف وقتل، بما في ذلك الإبادة الجماعية، ضد أفراد جماعات بعينها من السكان. وفي حين أن خطاب الكراهية، الذي كان سائدا في رواندا في وقت الإبادة الجماعية، لا يمكن الإشارة إليه بوصفه السبب الوحيد للإبادة الجماعية، ليس ثمة شك اليوم في أن خطاب الكراهية هذا، الذي نشرته على الملأ بصورة واسعة وسائط الإعلام مثل صحيفة *Kangura* أو "هيئة الإذاعة والتلفزيون الحرة دي ميل كولين"، قد أسهم بدرجة كبيرة في أعمال القتل الجماعي المأساوية التي ارتُكبت في البلد في الفترة من نيسان/أبريل إلى تموز/يوليه ١٩٩٤.

رابعاً - العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات ما بعد التزاع

٣١- تسفر التزاعات، في كثير من الأحيان، عن حالة تتسم بالهشاشة والخوف وعدم الثقة. ومن أجل ضمان تحقيق السلام والمصالحة الدائمين والمستدامين، يرى المقرر الخاص أنه لا بد من ضمان التصدي بشكل ملائم للأسباب الجذرية للتزاع. ولهذا الأمر أهمية خاصة عندما تكون العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب من صلب التزاع الداخلي. وتندلع التزاعات الداخلية وسط أناس يعيشون في اختلاط بعضهم مع بعض، ومرغمين على تقاسم الأرض والموارد نفسها. لذلك لا بد من إيجاد الوسائل التي تمكّن

(١٧) المرجع نفسه، الفقرات ٥٠٣-٥٠٥.

(١٨) المرجع نفسه، الفقرة ٧٧٦.

(١٩) المرجع نفسه، الفقرة ٧٧١.

هؤلاء الناس من العيش معاً مرة أخرى. وفي هذا الصدد، تؤدي بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة واتفاقات السلام دوراً رئيسياً.

٣٢- وفي السنوات الأخيرة، أدمجت حقوق الإنسان على نحو منهجي في ولايات بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام أو البعثات السياسية الخاصة، وكذلك في اتفاقات السلام. وفيما يتعلق بهذه الأخيرة، يؤكد المقرر الخاص أن التصدي للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب بطريقة مناسبة يسهم في نجاح العملية السلمية التي تعقب النزاع.

ألف - الاعتراف بالبعد الإثني أو العرقي للنزاع

٣٣- لا يمكن تسوية نزاع ما تسوية ناجعة إلا بتحديد أسبابه ومعالجتها على نحو مناسب. ووفقا لذلك، فإن تسوية النزاع الإثني يجب أن تعترف بالبعد الإثني أو العرقي للنزاع وتعالجه. فأخذ هذه الجوانب في الاعتبار سيساعد في وضع حلول مناسبة وتحديد ولايات واضحة للمكلفين برصد تنفيذ اتفاقات السلام ذات الصلة أو المساهمة في ذلك. وفي هذا الصدد، يمكن الاسترشاد باتفاقي السلام اللذين أُبرما في بوروندي ونيبال، واللذين سيرد الحديث عنهما بإيجاز أدناه.

٣٤- فاتفاق أروشا للسلم والمصالحة في بوروندي (لعام ٢٠٠٠) يتضمن الكثير من الإشارات إلى البعد الإثني للنزاع الذي صيغ الاتفاق من أجل إنهائه، ويشير كذلك إلى تدابير التصدي له. وعلى هذا النحو، فإن اتفاق أروشا لا يقر بالأصل الإثني للنزاع فحسب، بل يدرجه في الحلول المقترحة أيضاً. ولهذه الغاية، تقر الأطراف، في المادة ٤ من الفصل الأول من البروتوكول الأول الملحق بالاتفاق، بما يلي: "(أ) إن النزاع في الأساس نزاع سياسي ذو أبعاد إثنية هامة للغاية؛ (ب) إنه نزاع ناجم عن كفاح الطبقة السياسية من أجل الوصول إلى السلطة أو البقاء فيها"، وتتعهد الأطراف، "في ضوء ما ذُكر، بالتقيد بالمبادئ واتخاذ التدابير المنصوص عليها في الفصل الثاني من هذا البروتوكول".

٣٥- وتشتمل الحلول المقترحة في الفصل الثاني من البروتوكول الأول الملحق بالاتفاق على جملة أمور من بينها " إرساء نظام سياسي واقتصادي واجتماعي وقضائي جديد في بوروندي في إطار دستور جديد مستلهم من الواقع البوروندي ويرتكز على قيم العدالة وسيادة القانون والديمقراطية والحكم الرشيد والتعددية واحترام الحقوق والحريات الأساسية للفرد والوحدة والتكافل والمساواة بين الرجل والمرأة والتفاهم المتبادل والتسامح وسط العناصر السياسية والإثنية المختلفة التي يتكون منها الشعب البوروندي" (الفقرة ١ من المادة ٥)، و"إعادة تنظيم مؤسسات الدولة لجعلها قادرة على إدماج وطمأنة جميع العناصر الإثنية في المجتمع البوروندي" (الفقرة٢ من المادة ٥)، وكذلك "حظر جميع الجمعيات السياسية، أو غيرها من الجمعيات

التي تدعو الداعية إلى التمييز الإثني أو الإقليمي أو الديني أو القائم على نوع الجنس أو الأفكار المناهضة للوحدة الوطنية" (الفقرة ٣، المادة ٧).

٣٦- وعلاوة على ذلك، نص الفصل الأول من البروتوكول الثاني الملحق بالاتفاق على جملة أمور من بينها القيم الأساسية التالية:

"١- جميع البوروندیين متساوون في القيمة والكرامة. وجميع المواطنين يتمتعون بنفس الحقوق ونفس الحماية التي يكفلها القانون ولا يجوز أن يُستبعد أي شخص من الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بالبلد بسبب العنصر أو اللغة أو الدين أو الجنس أو المنشأ العرقي.

"٢- يحق لجميع البوروندیين أن يعيشوا في بوروندي في أمن وسلام، ويجب أن يعيشوا في وئام بعضهم مع بعض ويحترم في الوقت نفسه كل منهما كرامة الآخر ويتسامح تجاه اختلافاته."

٣٧- ويُعتبر اتفاق السلام الشامل الذي أُبرم بين حكومة نيبال والحزب الشيوعي النيبالي (الماوي) مثالا آخر لاتفاق تم فيه الإقرار بالبعد الإثني للنزاع ومعالجته. فقد اتفق الطرفان على إعادة بناء الدولة بطريقة شاملة وديمقراطية وتطلعية "وذلك من أجل القضاء على التمييز القائم على الطبقة والأصل العرقي واللغة ونوع الجنس والثقافة والدين والإقليم، والتصدي لمشاكل النساء والداليت والشعوب الأصلية والأقليات العرقية (جناجاتيس)، ومجتمعات التيراي (الماديشي)، وجماعات الأقليات المضطهدة والمهملة والمناطق المتخلفة" (الفقرة ٣-٥)؛ وأكدا مجددا "عدم التمييز ضد أي شخص على أساس اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو العمر أو العرق أو القومية أو الأصل الاجتماعي أو الممتلكات أو الإعاقة أو الميلاد أو أي مركز أو فكر أو معتقد آخر" (الفقرة ٧-١-١)[٢٠].

باء - الاعتراف بانتهاكات حقوق الإنسان التي ارتُكبت في أثناء النزاع، بما في ذلك التمييز العنصري، والتصدي لها.

٣٨- إن الاعتراف بانتهاكات حقوق الإنسان التي ارتُكبت في أثناء النزاع، بما في ذلك التمييز العنصري، والتصدي بالشكل المناسب لها أمران لابد منهما لضمان السلام المستدام. وفي هذا الصدد، فإن مجلس الأمن، في قراره ١٨٩٤(٢٠٠٩) بشأن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة:

(٢٠) ترجمة غير رسمية متاحة على الموقع: www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace_accord-MOFA.pdf.

"يؤكد معارضته القوية للإفلات من العقاب في ما يتعلق بالانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ويشدد في هذا السياق على مسؤولية الدول بأن تمتثل التزاماتها ذات الصلة للقضاء على حالات الإفلات من العقاب واتخاذ تدابير محددة لضمان المساءلة عن طريق التحقيق الشامل مع الأشخاص المسؤولين عن جرائم الحرب أو الإبادة الجماعية أو الجرائم ضد الإنسانية أو غيرها من الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، ومقاضاتهم، من أجل منع حدوث هذه الانتهاكات، وتجنب تكرارها، والسعي إلى السلام الدائم والعدل والحقيقة والمصالحة".

وفي الفقرة ١١ من القرار نفسه "يشير [المجلس] إلى أن المساءلة عن هذه الجرائم الخطيرة ينبغي كفالتها باتخاذ تدابير على الصعيد الوطني وتعزيز التعاون الدولي لدعم الآليات الوطنية، ويوجه الاهتمام إلى كامل نطاق آليات العدالة والمصالحة التي يتعين النظر فيها، بما في ذلك المحاكم وهيئات التحكيم القضائية الجنائية الوطنية والدولية و"المختلطة"، والمحكمة الجنائية الدولية، ولجان الحقيقة والمصالحة، علاوة على برامج التعويضات الوطنية للضحايا، والإصلاحات المؤسسية".

٣٩- وفي السنوات الأخيرة، طُورت آليات العدالة الانتقالية لضمان تحقيق العدالة والمصالحة في حالات ما بعد النزاع، وبخاصة للتعامل مع تركات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وتستلزم العدالة الانتقالية العديد من المبادرات التكميلية التي تشتمل على الحقيقة والعدالة والمصالحة. وتشتمل كذلك على الملاحقات الجنائية ولجان الحقيقة وبرامج التعويض، وإصلاح نظام الأمن، وواجب التذكير. والمشكلات التي تنشأ في أثناء نزاع ما تكون في الواقع في كثير من الأحيان أكثر تعقيدا من أن تُحل منفردة.

٤٠- وجميع العناصر المذكورة أعلاه من مكونات العدالة الانتقالية، وينبغي أن تُستخدم مجتمعة. ومع ذلك، يود المقرر الخاص التأكيد على أهمية البعد المتصل "بالعدالة" في حالات ما بعد النزاع. وتبين الشواهد من التاريخ أنه لا يمكن أن يكون هنالك سلام دائم إذا أُهملت العدالة. فينبغي الاعتراف بمعاناة الضحايا ومعالجتها على النحو المناسب من أجل إتاحة الفرصة لتحقيق المصالحة الحقيقية. وفي السنوات الأخيرة، تلاشى تدريجيا التوتر المتصور بين العدالة والمصالحة. وفي الواقع، فإن العدالة والمصالحة تعزز كل واحدة منهما الأخرى إذا مورستا بالطريقة المناسبة. وفي هذا الصدد، فإن تتابع وتوقيت المبادرات المختلفة المتخذة في إطار العدالة الانتقالية يمكن أن يساعدا في تحقيق التوازن الصحيح بين جميع عناصر العدالة الانتقالية، ما دام لا يتم منح عضو فيما يتعلق بالجرائم جد الخطيرة.

٤١- وعلاوة على ذلك، فإن المعالجة الملائمة لمظالم الماضي ستساعد في بناء مجتمع تُحترم فيه حقوق الإنسان وسيادة القانون. وفي هذا الصدد، فإن من العناصر الهامة لعمليات العدالة الانتقالية إصلاح المؤسسات العامة التي ساعدت على إدامة النزاع. ولابد من تحويلها إلى مؤسسات ذات كفاءة وخاضعة للمساءلة تعزز وتحمي حقوق الإنسان، وتمنع بذلك تكرار انتهاكات حقوق الإنسان.

جيم – توخي اليقظة إزاء تجدد التحريض على الكراهية والعنف

٤٢- بالنظر إلى النتائج السلبية لخطاب الكراهية وإلى تقلب حالات ما بعد النزاع، يشدد المقرر الخاص على ضرورة توخي اليقظة إزاء التحريض على العنف والكراهية. وفي هذا الصدد، شدد مجلس الأمن، في الفقرة ١٢ من قراره ١٧٢٧(٢٠٠٦) بشان الحالة في كوت ديفوار، على أنه "مستعد بالكامل لاتخاذ تدابير محددة الأهداف ضد الأشخاص الذين تحدد اللجنة مسؤوليتهم عن جرائم كثيرة من بينها ... (د) ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي في كوت ديفوار؛ [و] (هـ) التحريض العلني على الكراهية والعنف"(٢١).

٤٣- وبالإشارة تحديدا إلى التحريض العلني على الكراهية والعنف وفرض عقوبات واضحة على ذلك، يرى المقرر الخاص أن هذا القرار وسع نطاق الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الأمم المتحدة وعزز الأثر الرادع.

دال – ضمان مشاركة جميع العناصر التي يتكون منها المجتمع وقيام حوار حقيقي بينها

٤٤- إن ضمان إجراء حوار حقيقي فيما بين جميع عناصر المجتمع من الشروط الأخرى الحاسمة الأهمية لتعزيز السلام في حالات ما بعد النزاع. وفي هذا الصدد، يُعتبر العمل الذي قامت به بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد خير مثال على ذلك. ووفقاً للفقرة ٦(هـ) من قرار مجلس الأمن ١٨٦١(٢٠٠٩)، يُعهد إلى البعثة بجملة أمور من بينها "دعم مبادرات السلطات الوطنية والمحلية في تشاد الرامية إلى إزالة التوترات المحلية وتشجيع جهود المصالحة المحلية من أجل تهيئة بيئة مؤاتية لعودة المشردين داخلياً".

٤٥- ومثلما يتضح من تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد (S/2009/535، الفقرات ٣٨-٤٠)، بذلت البعثة جهوداً متواصلة لدعم المصالحة المحلية والحوار بين الطوائف في شرق تشاد. وفي منطقة أواداي، التي تضم طوائف متنوعة كثيرة، سعت البعثة وزعماء الطوائف المحليون إلى بناء الثقة عن طريق تنظيم منتديات عامة لممثلي الطوائف، وإنشاء لجان مصالحة ترأسها السلطات التقليدية والإدارية. ودعمت البعثة كذلك المبادرات الهادفة إلى تيسير حوار بين زعماء الطوائف الذين تعهدوا بإنهاء منازعاتهم.

٤٦- وتمشياً مع النهج الذي اعتمدته بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد، يرى المقرر الخاص أنه ينبغي، في الحالات التي تعقب النزاع، تشجيع ودعم الحوار بين الأطراف المحلية بقوة. ولكي يكون مثل هذا الحوار ذا مغزى، ينبغي أن يشارك فيه جميع أصحاب المصلحة المعنيين في المجتمع. ومن بين هؤلاء زعماء الطوائف والزعماء الدينيون وممثلو المجتمع المدني والنساء ووسائط الإعلام.

---

(٢١) حُددت هذه العقوبات أولاً في قرار مجلس الأمن ١٥٧٢(٢٠٠٤).

٤٧- ومن الأهمية القصوى كذلك إقناع "الفائز" في الصراع - إن وُجد - بضرورة أن تكون العملية السلمية شاملة ومفتوحة بقدر الإمكان حتى تتسنى مشاركة جميع عناصر المجتمع. وإذا استبعدت العملية السلمية بعض العناصر، فيمكن أن تؤدي هي الأخرى إلى العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وفي الواقع، يجب إعادة تكوين نسيج المجتمع عن طريق مجموعة من العمليات الشاملة الهادفة إلى تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الديمقراطي. وإن لم يحدث ذلك، فقد تكون النتيجة نشوء توترات يمكن أن تمهد السبيل لترسيخ العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب داخل المجتمع.

خامساً - أنشطة المقرر الخاص

ألف - الزيارات القطرية

٤٨- وجّه المقرر الخاص في عام ٢٠٠٩ طلبات رسمية لزيارة سنغافورة وصربيا وكرواتيا. وهو، عند التخطيط للزيارات القطرية يأخذ في حسبانه المبدأ الأساسي القائل بأن العنصرية مشكلة كونية، ومن ثم فإنه يراعي أهمية تحقيق التوازن الجغرافي ومعالجة طائفة واسعة من الحالات التي تهم ولايته.

٤٩- ويود المقرر الخاص أن يعبر عن شكره على رسائل الدعوة التي وجهتها إليه البوسنة والهرسك وبيلاروس وكرواتيا. ولم يتمكن المقرر الخاص من تلبية هذه الدعوات حتى الآن، لكنه يأمل في أن يتمكن من القيام بذلك في المستقبل القريب. وهو يعتقد أن مجرد دعوة صاحب ولاية من الولايات لإجراء زيارة قطرية هو تعبير عن رغبة الدولة والتزامها بمكافحة العنصرية وببدء حوار بناء مع صاحب الولاية.

٥٠- ويود المقرر الخاص أن يعبر عن شكره لحكومة سنغافورة لدعوته للقيام ببعثة إليها في الفترة من ٢١ إلى ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٠. ويتطلع إلى إجراء حوار بناء مع سلطات البلد.

٥١- ويود المقرر الخاص أن يعرب عن شكره أيضاً لحكومة بوليفيا المتعددة القوميات التي قبلت طلبه لزيارتها. وينوي القيام بالبعثة قبل نهاية عام ٢٠١٠.

١- البعثة الموفدة إلى ألمانيا

٥٢- قام المقرر الخاص بزيارة ألمانيا في الفترة من ٢٢ حزيران/يونيه إلى ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩. ويود أن يعرب عن خالص امتنانه لحكومة ألمانيا لما أبدته من انفتاح وتعاون كاملين طوال الزيارة ومراحلها التحضيرية.

٥٣- ولاحظ المقرر الخاص في تقريره (A/HRC/14/43/Add.2) بعض التوجهات الإيجابية للغاية في المجتمع الألماني والمؤسسات السياسية فيما يخص قضايا العنصرية. وأشار، على وجه الخصوص، إلى ثلاثة مجالات رئيسية أُحرز فيها تقدم في مكافحة العنصرية وهي: (أ) إصلاح الإطار القانوني والمؤسسي لمنع التمييز، ويشمل ذلك سن القانون العام للمساواة في المعاملة وإنشاء الوكالة الاتحادية لمكافحة التمييز؛ (ب) التحول الذي طرأ على نهج ألمانيا نحو الاعتراف بمساهمة جماعات المهاجرين في البلد، الأمر الذي يجسد التزام السلطات باتباع نهج جديد لدمج المهاجرين في المجتمع الألماني؛ و(ج) المجموعة الواسعة من المشاريع الشعبية لمكافحة العنصرية وتعزيز التكامل، التي يجري تنفيذها بشراكة مع منظمات المجتمع المدني الفاعلة، وتدعمها في كثير من الأحيان الحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية.

٥٤- وأشار المقرر الخاص إلى عدد من التحديات التي يجب مواجهتها من أجل زيادة تحسين إطار مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في ألمانيا، وذلك بالرغم من التقدم الكبير المحرز منذ الزيارة التي قام بها سلفه في عام ١٩٩٧. وأعرب عن اقتناعه بأن إحدى المشكلات الرئيسية التي تواجه مسألة تعزيز مكافحة العنصرية تتمثل في فهم العنصرية بالمعنى الضيق في الممارسة التي سادت في المجتمع الألماني لسنوات كثيرة، فضلا عن صعوبة تطبيق أحكام مكافحة العنصرية على الصعيد المحلي بسبب البنية الاتحادية القوية للبلد. وفي هذا الصدد، أوصى بتوسيع مفهوم العنصرية، في الإطار التشريعي وفي الممارسة على حد سواء، إلى أبعد من التركيز على تطرف جناح اليمين وبأن تعمل الحكومة الاتحادية إلى جانب الحكومات على صعيد المقاطعات والصعيد المحلي لضمان الوفاء بالتزامات ألمانيا الدولية فيما يتعلق بمكافحة العنصرية على المستويات الدنيا من الحكومة.

٥٥- وبالإضافة إلى ذلك، أوصى المقرر الخاص بتعزيز الوكالة الاتحادية لمكافحة التمييز وإطلاق حملات زيادة الوعي لإعلام الجمهور بالإطار التشريعي والمؤسسي لمكافحة التمييز. وأثار مخاوف بشأن وجود جماعات اليمين الراديكالي، وحالة اللاجئين وملتمسي اللجوء، والتعليم، والإسكان، والعمل، والمشاركة السياسية للأشخاص ذوي الأصول المهاجرة أو المنتمين إلى الأقليات الإثنية أو الدينية. وأوصى بشدة، على وجه الخصوص، بأن يُنظر في طلبات ملتمسي اللجوء في فترة زمنية وجيزة، وأن تضمن الحكومة احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لملتمسي اللجوء. وأوصى بشدة أيضاً بأن تتخذ تدابير خاصة لكفالة التمثيل الملائم للأشخاص ذوي الأصول المهاجرة أو المنتمين إلى الأقليات الإثنية أو الدينية في المؤسسات الحكومية.

٢- البعثة الموفدة إلى الإمارات العربية المتحدة

٥٦- قام المقرر الخاص بزيارة الإمارات العربية المتحدة في الفترة من ٤ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. ويود أن يعرب عن خالص تقديره لحكومة الإمارات العربية المتحدة لانفتاحها وتعاونها طوال الزيارة.

٥٧- وأكد المقرر الخاص في تقريره (A/HRC/14/43/Add.3) على أن الإمارات العربية المتحدة تُعد اليوم من أكبر البلدان المستقبلة للعمال الأجانب، وقد أصبحت على هذا النحو أحد أكبر البلدان المتعددة الثقافات في العالم. وهي لذلك بلد فريد يمثل فيه المواطنون أقلية عددية في بلدهم. وأشار المقرر الخاص إلى أن تدفق العمال الأجانب أسهم بدرجة كبيرة في بناء بلد ينعم بالرخاء. وبالرغم من ذلك، فقد طرح تحديات كبيرة للمجتمع الإماراتي من حيث الهوية الوطنية والإدماج الاجتماعي والقدرة على الاستيعاب. وأثار المقرر، على وجه الخصوص، قضايا متصلة بتعريف الهوية الوطنية الإماراتية ومنح الجنسية، وشروط العيش والعمل للعمال الأجانب غير المهرة، ولا سيما عمال البناء والعمال المترليون، والوضع الهش للأشخاص عديمي الجنسية، والاتجار بالبشر، والسياسة التعليمية، والإطار القانوني والمؤسسي لحقوق الإنسان من أجل مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

٥٨- وقد قامت الحكومة في السنوات الأخيرة بمبادرات جديرة بالثناء لمواجهة بعض التحديات العديدة. ومن بينها المبادرات الرامية إلى التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان التي يعانيها عمال البناء والعمال المترليون، وتسوية الوضع القانوني للأفراد عديمي الجنسية، ومكافحة الاتجار بالبشر. وبالرغم من ذلك، هنالك الكثير مما يجب عمله من حيث التشريع والسياسات وتطبيقها على نحو فعال، بالإضافة إلى التثقيف في مجال حقوق الإنسان وزيادة الوعي.

٥٩- وأوصى المقرر الخاص بجملة توصيات من بينها ما يلي: (أ) إجراء نقاش عام لمسألة تعريف الهوية الوطنية من أجل ضمان التعايش السلمي للجماعات الإثنية والقومية المختلفة التي تسكن البلد؛ (ب) استعراض السلطات لطلبات الحصول على الجنسية المستوفية الشروط والتي تقدم بها أشخاص عاشوا في البلد بصفة مشروعة لفترة زمنية محددة، واتخاذ إجراءات بشأنها بطريقة غير تمييزية؛ (ج) اتخاذ الحكومة الخطوات الضرورية لمعالجة عدد من القضايا من بينها المخاطر الشديدة المتمثلة في استغلال العمال الأجانب غير المهرة في ظل نظام الكفالة، ومصادرة جوازات سفرهم، وحظر تكوين النقابات، وديونهم المستحقة على وكالات استقدام العمال؛ (د) إعطاء الأولوية لمسألة إيجاد حل نهائي وعادل لحالة الأشخاص عديمي الجنسية من أجل ضمان حصولهم بصورة مناسبة على خدمات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية والعمل، وكي لا يعاملوا معاملة تمييزية فيما يخص الإجراءات الإدارية وإقامة العدل؛ (هـ) إعادة النظر في السياسة التعليمية الحالية لضمان فتح مؤسسات التعليم العام فعليا لجميع الأطفال، بمن فيهم غير المواطنين؛ و(و) مراجعة الأحكام الدستورية التي تقيد بعض حقوق الإنسان للمواطنين الإماراتيين من أجل تعميم حماية حقوق الإنسان لتشمل جميع الأشخاص المقيمين في البلد، بمن فيهم غير المواطنين.

باء – أنشطة أخرى

٦٠- شارك المقرر الخاص في عدة حلقات دراسية ومؤتمرات منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٩. وفي ١٩ آذار/مارس ٢٠١٠، ساهم في حدث جانبي نظمته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بمناسبة اليوم الدولي للقضاء على التمييز العنصري. ووُجهت له الدعوة كذلك لحضور مؤتمر ويلتون بارك بشأن "استعراض عمل مجلس حقوق الإنسان وأدائه: ما هي القضايا ذات الأولوية؟"، الذي نظمته حكومتا سويسرا والنرويج في الفترة من ١٤ إلى ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. وشارك المقرر الخاص في حلقة دراسية حول تعزيز التعاون بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة في مكافحة كافة أشكال التمييز نظمتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان في بروكسيل في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

سادساً – الاستنتاجات والتوصيات

٦١- تُعد العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، في كثير من الأحيان، من عناصر النزاعات، سواء كان ذلك قبل هذه النزاعات أو في أثنائها أو بعدها. وتكون هذه الظواهر في كثير من الأحيان كذلك، بسبب ما تحدثه في المجتمع من تهميش وتمييز وأحيانا تجريد من الإنسانية، من الأسباب الجذرية للنزاعات فيما بين أفراد بعينهم أو فئات بعينها من السكان. وبالإضافة إلى قدرة هذه الآفات على إشعال فتيل النزاعات، فإنها قد تفاقم العنف المرتكب ضد أفراد جماعات بعينها في حالة النزاع، وقد تعيد إشعال فتيل النزاع إذا لم يُتصد لها بالطريقة المناسبة في أثناء عملية السلام.

٦٢- وتهدف التوصيات التي يقدمها المقرر الخاص إلى توفير عدد من الأدوات لأصحاب المصلحة المعنيين لاكتشاف علامات الإنذار المبكر للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، والتصرف وفقاً لذلك باتخاذ التدابير لمنع نشوب النزاعات، أو التصدي لحالات النزاع، أو المعالجة الفعالة للقضايا المتصلة بالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في حالات ما بعد النزاع. ومن ضمن أصحاب المصلحة المعنيين الجهات الفاعلة التابعة للدول والجهات الفاعلة غير التابعة للدول والمجتمع الدولي، بما في ذلك الأمم المتحدة.

٦٣- وبما أن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب قد تقود إلى الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، وبخاصة في سياق النزاعات، ينبغي كذلك النظر إلى هذه التوصيات بوصفها مساهمة في تحمل المسؤولية عن حماية السكان من هذه الجرائم، وهو أمر يتطلب الجمع بين التدابير الوقائية والتفاعلية وتدابير الدعم من جانب مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة.

٦٤- وتقع على عاتق كل دولة مسؤولية حماية سكانها من الجرائم الأربع المذكورة أعلاه، ويستلزم ذلك اتخاذ تدابير وقائية، بما في ذلك منع التحريض على هذه الجرائم. وينبغي أيضاً التشديد على المسؤولية عن الحماية، بوصفها من التزامات المجتمع الدولي، بما في ذلك الأمم المتحدة. ومن واجب المجتمع الدولي تقديم المساعدة إلى الدولة عند الطلب، ولكنه ملزم كذلك بتوفير هذه الحماية إذا تقاعست الدولة عن حماية سكانها أو رفضت ذلك. وقد تشتمل التدابير التي يتخذها المجتمع الدولي التصريحات العامة التي تعبر عن القلق إزاء تدهور الحالة وتذكّر الدولة بمسؤوليتها عن توفير الحماية؛ والمشاركة في جهود الوساطة أو القيام بها من أجل التوصل إلى تسوية سياسية تضمن تقاسم السلطة، وإنشاء البعثات الدولية لتقصي الحقائق وآليات المساءلة، وتعزيز عملية المصالحة، وتحليل الأسباب الجذرية للنزاع، وتقديم توصيات عملية تهدف إلى منع انبعاث العنف من جديد بين فئات بعينها من السكان.

قبل الصراع

٦٥- من أجل منع نشوب نزاع ما، من الأهمية بمكان تحديد علامات الإنذار المبكر للمساعدة في التعرف على الحالات التي قد تقود إلى النزاع والتنويه إليها. يوصي المقرر الخاص جميع أصحاب المصلحة المعنيين بإيلاء الاهتمام الواجب للقضايا التي نوقشت في الفصل الثاني وبرصدها عن كثب. ومن هذه القضايا الطريقة التي يجري بها النقاش بشأن الهوية الوطنية في بلد ما، ووقوع تمييز اجتماعي – اقتصادي ضد أفراد فئات محددة من السكان، فضلا عن التلاعب السياسي بالإيدولوجية العنصرية أو القومية. وقد تسهم جميع هذه القضايا، إذا لم يُتصد لها أو لم تعالج بالطريقة المناسبة، في حدوث توترات وقد تقود في نهاية الأمر إلى نشوب النزاعات.

٦٦- وفي حين أن المناقشات الدائرة حول مفهوم ما يسمى بـ "الهوية الوطنية" قد تركِّز على كيفية جعل الأفراد والجماعات يشعرون بالانتماء، الأمر الذي يساعد في بناء أمه متماسكة ذات قيم ومثل مشتركة، فإنها لا ينبغي أن تُستخدم أداة لإحداث اختلافات مصطنعة فيما بين بعض فئات السكان. وفي السياق الحالي للعولمة والهجرة والتعددية الثقافية، يوصي المقرر الخاص بالتعامل مع مفهوم الهوية الوطنية بصورة شاملة من أجل إتاحة الفرصة للأشخاص غير المتماهين، مثلاً، مع المكونات الثقافية أو التاريخية في بلد ما للشعور، مع ذلك، بالانتماء لتفادي معاملتهم كدخلاء. وعلاوة على ذلك، يوصي المقرر الخاص الجهات الفاعلة التابعة للدول والجهات الفاعلة غير التابعة للدول بالتأكد من أن أي نقاش حول الهوية الوطنية يتبع نهجا تشاركياً من أجل تمكين المجتمع المدني من المشاركة مشاركة مفيدة. وينبغي أن يراعي هذا النقاش كذلك تعدد هويات كل فرد، وأن يتفادى بالتالي الوقوع في فخ تعريف الهوية بالاعتماد على عنصر واحد فقط، مثل الأصل الإثني أو القومية.

٦٧- وقد تسهم ممارسات التمييز الاجتماعي – الاقتصادي، التي تستهدف أفراد فئات محددة من السكان، في المدى الطويل، في إشعال فتيل النزاع بين الفئات المختلفة. ويرى المقرر الخاص أن أحد السبل الناجعة لمنع نشوب النزاعات والتصدي لها يتمثل في ضمان المساواة بين جميع الأفراد الموجودين داخل إقليم الدولة والخاضعين لولايتها، والمساواة في حصولهم على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا الصدد، يوصي بأن تتخذ الجهات الفاعلة التابعة للدولة جميع التدابير الضرورية لمنع ممارسات التمييز الاجتماعي – الاقتصادي التي تستهدف فئات بعينها من الأفراد، ولحظرها والمعاقبة عليها وتعويض الضحايا. وفي حين أن التدابير التشريعية لا غنى عنها لمكافحة التمييز الاجتماعي – الاقتصادي، فإن العمل الإيجابي والتعليم وإقامة العدل على نحو فعال وإتاحة سبل انتصاف فعالة وميسرة، جميعها أمور ضرورية لتكملة التدابير التشريعية.

٦٨- والتلاعب السياسي بالأيديولوجية العنصرية أو القومية يؤجج العداوة الإثنية ولذلك فهو من العوامل الهامة التي تسهم في نشوب النزاعات. غير أن فعالية مثل هذا التلاعب السياسي تعتمد على عدد من الظروف الهيكلية، مثل عدم تلبية احتياجات التنمية البشرية، والحرمان الاجتماعي – الاقتصادي لبعض الفئات مقارنة بأخرى، وغياب سيادة القانون والهياكل الديمقراطية أو ضعفها. وتُعد درجة مشاركة جميع فئات السكان في المؤسسات السياسية ودور وسائط الإعلام من الأمور الأساسية كذلك في هذا الصدد. ولذلك يوصي المقرر الخاص بأن تضمن الجهات الفاعلة التابعة للدولة تمثيل جميع الأقليات تمثيلا كافيا في جميع مجالات الحياة العامة، بما في ذلك مؤسسات الدولة. ويحذر كذلك من تركيز ملكية وسائط الإعلام في يد الدولة، ويوصي وسائط الإعلام، عند نشرها تقارير عن الفئات المختلفة، بأن تفعل ذلك بطريقة تشجع فهم أفضل لهذه الفئات. ويناشد وسائط الإعلام بشدة أن تنأى بنفسها عن التنميط السلبي للأفراد والجماعات والتحريض على الكراهية.

٦٩- ويدرك المقرر الخاص أن هناك قضايا أخرى قد تسهم في نشوب النزاعات. ومن ثم، فإنه يشير إلى قائمة المؤشرات الرئيسية التي وضعتها لجنة القضاء على التمييز العنصري (CERD/C/67/1) من أجل تقييم وجود عوامل يعرف عنها أنها عناصر هامة تدل على الحالات التي تُفضي إلى نزاع وإلى إبادة جماعية. وقد تناول التقرير، إلى حد ما، هذه المؤشرات التي تشمل جملة أمور من بينها الاستبعاد المنهجي لجماعات معينة – بحكم القانون أو بحكم الواقع – من مناصب السلطة، ومن التوظيف في المؤسسات الحكومية والمهن الرئيسية مثل التدريس والقضاء والشرطة؛ والروايات المنحازة بشكل صارخ للأحداث التاريخية في الكتب المدرسية وسائر المواد التعليمية، فضلاً عن الاحتفال بالأحداث التاريخية التي تؤجّج التوتر بين الجماعات والشعوب؛ والاستخدام والقبول المنهجيان والواسعا النطاق للخطب أو أشكال الدعاية التي تروّج للكراهية و/أو تحرّض

على العنف ضد جماعات الأقليات، وبشكل خاص في وسائل الإعلام؛ وأوجه التفاوت الكبيرة في المؤشرات الاجتماعية – الاقتصادية، التي تدل على وجود نمط من أنماط التمييز العنصري الخطير.

٧٠- وبالإضافة إلى ذلك، يشير المقرر الخاص إلى الإطار التحليلي للمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية[٢٢]. ويمكن استخدام الإطار دليلا لرصد وتقييم احتمال وقوع إبادة جماعية في أية حالة بعينها. وتشتمل القضايا التي يجب تحليلها من أجل تحديد هذا الخطر على جملة أمور من بينها العلاقات فيما بين الجماعات، بما في ذلك سجلات التمييز و/أو انتهاكات حقوق الإنسان الأخرى المرتكبة ضد جماعة ما؛ والظروف التي تؤثر في القدرة على منع الإبادة الجماعية، مثل انعدام القضاء المستقل أو وسائط الإعلام المستقلة؛ والأعمال التي تشجع الانقسامات فيما بين الجماعات القومية والعرقية والإثنية والدينية؛ والظروف التي تيسر ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية، مثل الزيادة المفاجئة في الخطاب المؤجج للمشاعر والداعي للكراهية، وبخاصة من جانب الزعماء، التي تهيئ بيئة الإفلات من العقاب؛ والعوامل التي تؤجج الصراع مثل تغيير الحكومة دون إجراء عملية انتخابية أو دون اتباع طريقة يقرها الدستور، أو حالات نشر الجيش داخليا ضد المدنيين.

في أثناء النزاع

٧١- ينزع خطاب الكراهية القائم على أيديولوجية عنصرية إلى خلق ثقافة الإيذاء وتجريد فئات بعينها من الأشخاص من إنسانيتهم اعتقادا بدونيتهم. وفي حالات النزاع، قد يصبح الإيذاء وتجريد الآخرين من إنسانيتهم أداتين فعالتين لتحريض الناس على ارتكاب أعمال العنف، بما في ذلك القتل، ضد أفراد بعينهم أو جماعات بعينها. ولذلك، يناشد المقرر الخاص الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الامتثال التام لالتزاماتها الدولية، وبخاصة المادة ٤ من الاتفاقية والمادة ٢٠ من العهد، ويذكّر بأن هذه الالتزامات تظل واجبة التطبيق في أوقات النزاع.

بعد النزاع

٧٢- يسفر النزاع في كثير من الأحيان عن حالة تتسم بالهشاشة والخوف وعدم الثقة. ومن أجل ضمان تحقيق السلام والمصالحة الدائمين والمستدامين، من الأمور الأساسية معالجة الأسباب الجذرية للنزاع المعالجة المناسبة لتفادي عودة التوترات والعنف من جديد. ولذلك يوصي المقرر الخاص بدمج حقوق الإنسان، بما في ذلك القضايا المتصلة بالعنصرية

(٢٢) انظر الحاشية ٥ أعلاه.

والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، دمجاً منهجياً وكاملاً في جميع عمليات السلام، وبخاصة في اتفاقات السلام والولايات التي تُنشأ بموجبها بعثات الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، يوصي بتقييم أثر جميع التدابير المتخذة في إطار عمليات السلام على حقوق الإنسان تقييماً دقيقاً.

٧٣- ويسهم التصدي للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب التصدي المناسب في نجاح عملية السلام التي تعقب النزاع. وبالتالي، يوصي المقرر الخاص أصحاب المصلحة المعنيين، ولا سيما الدول والمجتمع الدولي، بالاعتراف بالأبعاد الإثنية أو العرقية للنزاعات ومعالجتها. وسيساعد ذلك في وضع حلول مناسبة للنزاعات وتحديد ولايات واضحة للمكلفين برصد تنفيذ اتفاقات السلام ذات الصلة أو المشاركة في ذلك.

٧٤- ويوصي المقرر الخاص بالاعتراف بانتهاكات حقوق الإنسان التي تقع في أثناء النزاع، بما في ذلك التمييز العنصري، والتصدي لها بصورة ناجعة لضمان تحقيق السلام المستدام. ومن الأهمية بمكان إيلاء عناية فائقة لمعاناة الضحايا من أجل إتاحة الفرصة لتحقيق المصالحة الحقيقية.

٧٥- ونظراً إلى تقلب حالات ما بعد النزاع، يوصي المقرر الخاص بأن يظل أصحاب المصلحة المعنيون يقظين بشأن تجدد التحريض على العنف أو الكراهية، وبخاصة فيما يتعلق بالعواقب السلبية لخطاب الكراهية القائم على إيديولوجية عنصرية.

٧٦- ولتلافي ظهور التوترات من جديد، يوصي المقرر الخاص بتشجيع ودعم مشاركة جميع أصحاب المصلحة، بعد النزاع، بما في ذلك في أي حوار يجرى، من أجل تعزيز السلام – الهش في كثير من الأحيان – القائم في حالات ما بعد النزاع. وفي هذا الصدد، من الأهمية القصوى إقناع "الفائز" في النزاع، إن وُجد، بضرورة أن تكون عملية السلام تشاركية ومفتوحة بقدر الإمكان. ولا بد من تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الديمقراطي من أجل إعادة تكوين النسيج الاجتماعي على أرضية صلبة. وإن لم يحدث ذلك، فقد تنشأ توترات تمهد السبيل لترسيخ العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب داخل المجتمع.