الأمم المتحدة

A/69/266

الجمعية العامة

Distr.: General
6 August 2014
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والستون
البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*
مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

التعزيز الفعال للإعلان المتعلّق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي قدمته ريتا إتساك، المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات، عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٢/٦٨.

* A/69/150.

090914 090914 14-58850 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات

موجز

كثيرا ما يقع الأشخاص المنتمون إلى أقليات ضحايا للعنف والفظائع. ويمكن أن يتخذ العنف شكل اعتداءات على أفراد أو على منازلهم أو محلاتهم التجارية أو أماكن العبادة الخاصة بهم، أو أعمال اعتداء أوسع نطاقا على مجتمعات محلية بهويات قومية أو إثنية أو دينية مختلفة. وفي الحالات الأسوأ، يتّخذ العنف شكل فظائع جماعية وجرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب وجرائم تطهير عرقي، وحتى إبادة جماعية، يفلت في كثير من الأحيان مرتكبوها من العقاب. وفي بعض الأحيان، تقوم بارتكاب العنف جهات فاعلة غير حكومية تشمل الأفراد المنتمين إلى الأغلبية، أو الجماعات الأقوى الأكبر حجما، أو الجماعات المتطرفة، أو حتى الجهات الفاعلة في مجال الأعمال التجارية. وفي أحيان أخرى، تقوم جهات فاعلة حكومية بارتكاب هذا العنف.

ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية للأمم المتحدة ومعظم الدول في مجال إحلال السلام وتوطيد الاستقرار في منع العنف قبل أن يندلع. وقد ساعدت التجارب المأساوية لأعمال العنف والفظائع المرتكبة في الماضي في التوصل إلى فهم أفضل لأسباب العنف ولكون الأقليات هي التي كثيرا ما تُستهدف، وفي إعداد مؤشرات لتوقع الحوادث العنيفة وتوفير الإنذار المبكر. ولئن كان العنف مسألة قد يصعب التنبؤ بها، فإنّ الدول كثيرا ما تعجز عن ترجمة الإنذارات المبكرة الواضحة إلى تدابير كافية وملائمة وحسنة التوقيت لمنع العنف أو إيقافه. ومن أجل إنقاذ الأرواح وكفالة أن تكون المجتمعات سلمية، يجب أن يشكل تحسين آليات الوقاية وتحويل الإنذار المبكر إلى إجراءات مبكرة إحدى الأولويات العليا للجهات المعنية على جميع المستويات.

وتتمثل العناصر الأساسية للاستراتيجيات الرامية إلى النهوض بمنع العنف ضد الأقليات والتصدي له في اتخاذ تدابير تهدف إلى تعزيز الوحدة فيما بين مختلف الأطياف السكانية، والإعمال الشامل لحقوق الأقليات، وإنشاء أو تعزيز الأطر المؤسسية وأطر السياسات العامة اللازمة لحماية حقوق الأقليات. وعلى الصعيد الوطني، تشكل الممارسات السليمة والشاملة في مجال الحوكمة، الجامعة للأقليات، واتخاذ التدابير الضامنة للمساواة شرطين مسبقين أساسيين لمنع العنف. هذا، ويتعيّن على المجتمع الدولي أيضا تحسين قدرته على المشاركة ومساعدة الدول في جهودها من أجل منع العنف وحل النزاعات التي تنطوي على استخدامه، وعلى التدخل بفعالية في المواطن التي لا تضطلع فيها الدول بمسؤوليتها عن حماية الأقليات.

أولا - مقدمة

١ - قرر مجلس حقوق الإنسان في القرار ٢/٢٥ تمديد ولاية المكلفة الحالية بقضايا الأقليات بصفتها المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات، وطلب إليها القيام بأمور من بينها تعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، بوسائل منها إجراء مشاورات مع الحكومات، مع مراعاة المعايير الدولية والتشريعات الوطنية السارية والمتصلة بالأقليات. و يمكن الاطلاع في تقرير المقررة الخاصة السنوي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/25/56) على موجز للأنشطة التي اضطلعت بها في الآونة الأخيرة.

ثانيا - منع ارتكاب أعمال العنف والفظائع ضد الأقليات والتصدي لها

٢ - قد تتعرض الأقليات للعنف بأسباب من بينها حجمها من حيث أعداد المنتمين إليها؛ ووضعها الاجتماعي والاقتصادي والسياسي غير المهيمن؛ وتميزها من حيث إثنيتها أو ثقافتها أو دينها أو لغتها؛ والوصم الاجتماعي؛ وموقف الأغلبية منها المشوب بالكثير من الشك والتحامل. ولا تملك الأقليات في كثير من الأحيان الأدوات الكافية للدفاع عن نفسها وعن حقوقها. كما لا توفر لها الجهات الفاعلة الحكومية، التي قد لا تضم أفرادا من هذه الأقليات، الحماية الكافية من العنف. أما البيئات التشريعية والمؤسسية فلا تكون في معظم الأحيان كافية، ولا توفر الحماية القانونية والعملية من الاعتداء ولا إمكانية الانتصاف وتسليط العقوبات المناسبة.

٣ - ويُظهر العنف المسلط ضد الأقليات في جميع أنحاء العالم ضرورة اتخاذ إجراءات في جميع الأقاليم لحماية الأقليات المعرضة للخطر. وفي الكثير من الحالات يرتكب العنف دون حساب أو عقاب، وهو ما قد يؤدي إلى المزيد من العنف. ويسعى هذا التقرير إلى تحديد بعض الأسباب الرئيسية للعنف ضد الأقليات وإلى النظر في الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الدول والجهات الفاعلة الأخرى من أجل منع العنف والتصدي له على النحو المناسب وضمان ألا يستمر أو يتفاقم. أما حالات العنف السابقة والجارية المشار إليها فهي ليست شاملة ولكنّها تبين الطائفة الواسعة من الحالات التي يحدث فيها العنف ضد الأقليات في مختلف الأقاليم ومدى التحديات التي ما تزال قائمة.

٤ - لقد كانت محرقة اليهود من أوضح الأمثلة على الفظائع الجماعية الواسعة النطاق المرتكبة ضد الأقليات. فقد وقعت الطوائف اليهودية، وطائفتا الروما والسنتي، وشهود يهوه، والمثليون الجنسيون، وجماعات أخرى ضحية الدعاية والإبادة الجماعية المنهجية على يد

النازيين. وتشكل الإبادة الجماعية في رواندا أيضا مثالا واضحا لفظائع جماعية في حق أقلية من الأقليات ولموقف لم يتدخل فيه المجتمع الدولي بالرغم من التحذيرات. فقد قتل ما يقارب ٨٠٠ ٠٠٠ من التوتسي ومن الهوتو المعتدلين. وخلصت المحكمة الجنائية الدولية لرواندا إلى أن أعمال القتل كانت بمثابة إبادة جماعية. وفي عام ١٩٩٥، حدثت في سريبرينيتشا أسوأ مذبحة للمدنيين في أوروبا منذ الحرب العالمية الثانية، حيث قتلت القوات الصربية البوسنية نحو ٨ ٠٠٠ من الرجال والفتيان المسلمين. وأقر الأمين العام بفشل المجتمع الدولي في منع ما سُلّم بأنه إبادة جماعية (انظر الوثيقة A/54/549).

٥ - وقد تطرقت هيئات وآليات الأمم المتحدة في التقارير والبيانات التي تصدرها إلى الكثير من الحوادث الأخرى للعنف الموجه ضد الأقليات. ففي عام ٢٠٠٢، استُهدف المسلمون في غوجارات بالهند وذلك في أعقاب نشوب حريق في قطار أودى بحياة ٥٨ شخصا من الهندوس. وقد جاء في تقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفا، الذي قام بزيارة الهند في عام ٢٠١٢، أنّ الحكومة أقرّت بأكثر من ١ ٠٠٠ حالة وفاة في أحداث العنف الطائفي التي أعقبت ذلك (انظر الوثيقة A/HRC/23/47/Add.1 و Corr.1). وأعرب المقرر الخاص عن القلق إزاء بطء التقدم المحرز في التحقيقات وأشار في نفس الوقت إلى إعداد مشروع قانون في عام ٢٠١١ عن منع العنف الطائفي والعنف الموجه (اللجوء إلى القضاء والتعويضات).

٦ - وأُبلغت الخبيرة المستقلة السابقة المعنية بقضايا الأقليات خلال زيارتها إلى إثيوبيا في عام ٢٠٠٦ بأن ٤٢٤ شخصا من جماعة الأنواك الإثنية قد قتلوا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ في غامبيلا على يد أفراد من جماعات إثنية أخرى (انظر الوثيقة A/HRC/4/9/Add.3). وكان من بين العوامل التي أسهمت في هذه الأعمال انتقال سكان المرتفعات للإقامة في المنطقة، والحدود المليئة بالثغرات مع جمهورية جنوب السودان المضطربة. ودخل مقاتلو الجيش الشعبي لتحرير السودان المدججون بالسلاح المنطقة، وأسفر تدفق اللاجئين عن نزاعات واهيار للترتيبات التقليدية لتقاسم الأراضي وحل النزاعات. وبالرغم من علامات الإنذار، أخفقت السلطات في تفادي وقوع العنف. وهذا، وما تزال النزاعات على ملكية الأرض متواصلة في المنطقة.

٧ - وفي أعقاب سنوات من التوترات والمنازعات على ملكية الأرض، ارتفعت في العام ٢٠٠٣ حدة النزاع في دارفور، بالسودان، بين الحكومة وجماعات المتمردين التي تتهمها باضطهاد الأفريقيين السود من غير العرب. واتُهمت القوات الحكومية وميليشيات الدفاع عن النفس العربية، أو الجنجويد، بشن حملة منظمة لطرد السكان غير العرب خارج المنطقة،

أسفرت عن وفاة نحو ٣٠٠ ٠٠٠ شخص، وتدمير مئات القرى، وتشريد جماعي. وخلصت لجنة التحقيق التابعة للأمم المتحدة إلى أن الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب التي ارتكبت في دارفور قد لا تقل خطورة وفظاعة عن جريمة الإبادة الجماعية (انظر الوثيقة A/2005/60).

٨ - وفي كولومبيا التي زارتها الخبيرة المستقلة السابقة المعنية بقضايا الأقليات في عام ٢٠١٠، أفاد الكولومبيون المنحدرون من أصول أفريقية باستمرار العنف، وبحدوث جرائم قتل انتقائية، وحالات اختفاء، وتهديدات، وإجبار للمجتمعات المحلية على الفرار، وذلك بالرغم مما تدعيه الحكومة من انتهاء للنزاع المسلح. وخلص المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفا إلى أن مجتمعات الشعوب الأصلية والكولومبيين المنحدرين من أصول أفريقية قد عانت كضحايا لجميع أطراف النزاعات في كولومبيا، وأنه قد حدث في الماضي أن قامت جماعات شبه عسكرية، بالتواطؤ أحيانا مع القوات الحكومية، بالاستيلاء على الأراضي وارتكاب المجازر لتخويف السكان المحليين (انظر الوثيقة A/HRC/14/24/Add.2، الفقرة ٧٦). وقد شكل استغلال الموارد والزراعة وإنشاء المشاريع الضخمة دوافع جديدة لممارسة العنف.

٩ - وأفادت التقارير أن عدد عمليات القتل الطائفي لأشخاص من الأقليات الدينية قد ارتفع بأكثر من الخمس في باكستان في عام ٢٠١٣. وذكرت لجنة حقوق الإنسان في باكستان أن ٦٨٧ شخصا قتلوا في أكثر من ٢٠٠ اعتداء طائفي، أي بزيادة قدرها ٢٢ في المائة عن عام ٢٠١٢، في حين جرح ١ ٣١٩ شخصا، أو ما يعادل نسبة زيادة قدرها ٤٦ في المائة[(١)]. وفي بنغلاديش، يستهدف العديد من الاعتداءات العنيفة أعضاء الأقلية الهندوسية بسبب دينهم، وذلك على نحو ما أثير في بيان صحفي أصدره عدد من المكلفين بولايات في آذار/مارس ٢٠١٣[(٢)]. هذا، وما تزال الاعتداءات متواصلة حتى الآن.

١٠ - ويواجه مسلمو الروهينغيا في ولاية راخين، ميانمار، التمييز والاستبعاد والحرمان من الجنسية[(٣)]. وقد أسفر العنف بين الروهينغيا والبوذيين في عام ٢٠١٢ عن وفاة المئات وتشريد أكثر من ١٥٠ ٠٠٠ شخص، معظمهم من الروهينغيا. وقام المقرر الخاص المعني بميانمار

(١) انظر الموقع التالي:
www.southasianmedia.net/stories/south-asia/violence-against-minorities-rose-alarmingly-in-2013-hrcp-story.

(٢) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E.

(٣) انظر البيانين المشتركين الصادرين عن المقررين الخاصين والخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات في ٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٧ و ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. ويمكن الاطلاع عليهما تباعا على الموقعين:
www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=7792&LangID=E
و www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E.

بزيارة هذا البلد في عام ٢٠١٤ وذكر أن جماعات مجتمعية وسياسية ودينية ما فتئت تشن، من دون أن تلقى عقاباً، حملات جيدة التنظيم والتنسيق للتحريض على التمييز ضد طائفة الروهينغيا وغيرها من الأقليات المسلمة وإظهار العداوة لها وممارسة العنف عليها (انظر الوثيقة A/HRC/25/64، الفقرة ٢١)[٤]. وأشار المقرر الخاص إلى الترويج لخطة تقضي بإخلاء ولاية راخين من أفراد الروهينغيا الذين يقيمون فيها والمقدر عددهم بمليون فرد، وخلص إلى أن نمط انتهاكات حقوق الإنسان المنهجية والواسعة النطاق في ولاية راخين قد يشكل جرائم ضد الإنسانية (انظر A/HRC/25/64، الفقرتين ٤٥ و ٥١).

١١ - وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، تصاعدت حدة الاشتباكات المسلحة في عام ٢٠١٤ بعد أن قام كل من المسيحيين والمسلمين بشن هجمات انتقامية على بعضهم، وذلك في بلد لم يشهد إلا نادرا مثل هذا العنف الطائفي من قبل. وفي آذار/مارس ٢٠١٤، وصف مستشار الأمم المتحدة الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية الاعتداءات بأنها جرائم ضد الإنسانية وذكر أن المسلمين يُستهدفون بصورة متعمدة ومنهجية من قبل مليشيات أنتي - بالاكا وحشود من المدنيين في بانغي وفي المناطق الريفية. وحذر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ من خطر وقوع إبادة جماعية[٥].

ثالثا - الإطار القانوني الدولي

١٢ - ينص الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (قرار الجمعية العامة ١٣٥/٤٧، المرفق) على أنه ''على الدول أن تقوم، كل في إقليمها، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية، وبتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية'' (المادة ١، الفقرة ١). وتؤكد ديباجة الإعلان أن تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات يسهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يعيشون فيها وأن التعزيز والإعمال المستمرين لحقوقهم، ''كجزء لا يتجزأ من تنمية المجتمع بأسره وداخل إطار ديمقراطي يستند إلى حكم القانون، من شأنهما أن يسهما في تدعيم الصداقة والتعاون فيما بين الشعوب والدول''.

(٤) www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/2014-03-12%20Statement%20of%20USG%20Adama%20Dieng%20to%20the%20Security%20%20Council.%20FINAL.pdf.

(٥) www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Statement%20by%20Mr.%20Adama%20Dieng,%20United%20Nations%20Special%20Adviser%20on%20the%20Prevention%20of%20Genocide,%20at%20the%20Arria%20Formula%20Meeting%20of%20.pdf.

١٣ - وذكر الفريق العامل المعني بالأقليات في تعليقه على الإعلان (انظر الوثيقة E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2) أن حماية وجود الأقليات تشمل وجودها المادي واستمرار وجودها في الأقاليم التي تعيش فيها وحصولها المتواصل على الموارد المادية الضرورية للاستمرار في وجودها في تلك الأقاليم، وأنها يجب ألا تستبعد ماديا من الإقليم ولا تستبعد من الحصول على الموارد الضرورية لمعيشتها. ورأى الفريق العامل أن الحق في الوجود بمعناه المادي مدعوم بموجب اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، وأن نقل السكان القسري، سواء كان الغرض منه نقل الأشخاص المنتمين إلى أقليات بعيداً عن الإقليم الذي يعيشون فيه أو كان له هذا الأثر، يشكل انتهاكا خطيرا للمعايير الدولية الراهنة، بما فيها نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

١٤ - وفي اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (قرار الجمعية العامة ٢٦٠ ألف (د-٣)، المرفق)، هناك تسليم بأن الإبادة الجماعية جريمة دولية تترتب عليها مسؤولية فرادى الأشخاص والدول على الصعيدين الوطني والدولي. والإبادة الجماعية، وفقا للمادة الثانية من الاتفاقية، هي أي من الأفعال التالية، المرتكبة على قصد التدمير الكلي أو الجزئي لجماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية: (أ) قتل أعضاء من الجماعة؛ (ب) إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء من الجماعة؛ (ج) إخضاع الجماعة، عمداً، لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي كلياً أو جزئياً؛ (د) فرض تدابير تستهدف الحؤول دون إنجاب الأطفال داخل الجماعة؛ (هـ) نقل أطفال من الجماعة، عنوة، إلى جماعة أخرى.

١٥ - وفي عام ٢٠٠٤، أنشئت وظيفة المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية أساسا من أجل تقديم المشورة بشأن الإجراءات اللازمة لحماية المجموعات السكانية الضعيفة من الإبادة الجماعية. ويتولى المستشار الخاص، في وقت مبكر، تحديد التهديدات المحتملة التي تواجه المجموعات السكانية ويقدم توصيات بشأن أفضل السبل المتاحة لاعتماد إدارة بناءة أكثر في تناول مسائل التنوع الثقافي. ولقد اعتمدت الجمعية العامة، بموجب القرار ١/٦٠، الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ التي تنص على مبدأ ذو أهمية رئيسية بالنسبة لحماية الأقليات. وهذا المبدأ هو المسؤولية عن حماية المجموعات السكانية من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ويتم في هذه المسؤولية منح الأولوية للوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية قبل التفكير في استخدام القوة. ومع ذلك، فهي تسلّم بواجب المجتمع الدولي في التدخل لحماية المجموعات السكانية عندما لا تستطيع حكومات بلدانهم توفير هذه الحماية أو لا ترغب في القيام بذلك.

وقد تم تعيين مستشار خاص معني بالمسؤولية عن الحماية لقيادة الجهود في مجال تطوير المفهوم من النواحي النظرية والسياسية والمؤسسية والعملية.

رابعا - العوامل التي تؤدي إلى تعرض الأقليات للخطر

١٦ - لئن كان لكل وضع طابعه الفريد، فإن هناك عوامل كثيرة يمكن أن تؤدي إلى تعرض الأقليات للعنف أو أن تزيد من فرص تعرضها له. وعلى الرغم من أن المقام لا يسمح بسوق تحليل تفصيلي، فإنّنا نورد فيما يلي بعضا من أكثر هذه العوامل شيوعا وأهمية.

ألف - الإقصاء وعدم المساواة

١٧ - تعد أوجه عدم المساواة الصارخة والفقر المزمن، في كثير من الأحيان، عنصرين في المعادلات الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية المعقدة التي تؤدي إلى النزاع والعنف. فكثيرا ما تكون جماعات الأقليات المحرومة صغيرة عدديا، ومُنَحَّاة أو مهمشة سياسيا واقتصاديا، ومن أشد فئات المجتمع فقرا. وكثيرا ما يكون تمثيلها ضعيفا في الوظائف الحكومية وفي الهيئات المعنية بإنفاذ القانون والعدالة، ولذا قلما يشغل أفرادها موقعا يتيح لهم التأثير في القرارات المتعلقة بهم. وقد يتعرض أفراد الأقليات للتهميش الاجتماعي لجملة أسباب من بينها عرقهم أو دينهم أو أصلهم القومي أو ارتباطهم التاريخي بالبلد أو لغتهم أو بسبب التصورات التي تعتبرهم أجانب أو انفصاليين. وقد تسهم هذه العوامل في تكوين أيديولوجية إقصائية، وتُعَرِّض الأقليات لعنفٍ هي قليلة الحيلة في مواجهته.

١٨ - وتشير الدراسات الأكاديمية[٦] إلى وجود صلات بين انخفاض معدل النمو وانتشار عدم المساواة وبين تزايد فرص النزاع في البلدان النامية. إذ يرتفع احتمال الاضطراب والنزاع العنيف حيثما وجدت أوجه عدم مساواة أفقية هامة في الوضع السياسي أو الاقتصادي بين مختلف الجماعات المصنفة على أساس عرقي أو ثقافي[٧]. وتبين المؤشرات أن ارتفاع معدلات التحصيل العلمي يمكن أن يؤدي إلى خفض مخاطر النزاع الداخلي. وكانت نسبة الأطفال غير الملتحقين بالمدارس من أبناء الأقليات أو الشعوب الأصلية تتراوح، في عام ٢٠٠٩، بين

(٦) Paul Collier and Anke Hoeffler, "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economic Papers*, vol. 56, No. 4 (October 2004), pp. 563-595. Available from www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/CollierHoeffler.pdf.

(٧) Frances Stewart, "Crisis prevention: tackling horizontal inequalities", *Oxford Development Studies*, vol. 28, No. 3 (2000), pp. 245-262. Available from www.unicef.org/socialpolicy/files/Crisis_Prevention_Tackling_Horizontal_Inequalities.pdf.

٥٠ و ٧٠ في المائة من عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في العالم، الذين كان عددهم يصل آنذاك إلى ١٠١ مليون طفل. فلا بد إذا من أن تُدمج الأقليات وأن يكون بمقدورها الانتفاع من سياسات التنمية. وقد كَرست المقررة الخاصة تقريرها السنوي الذي قدمته إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٤ (A/HRC/25/56) لأهمية إدماج الأقليات في تخطيط الأهداف الإنمائية الجديدة لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وفي تنفيذ هذه الأهداف وتقييمها، بوصف ذلك وسيلة للحد من أوجه عدم المساواة.

باء - قصور الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون

١٩ - رغم أنّ العنف يمكن أن يقع في أي بلد، فإن البلدان التي توجد بها ديمقراطية فاعلة وحكم رشيد وسيادة قانون تقل فيها احتمالات ممارسة العنف ضد جماعات معينة. ويعد التنافس على الموارد والمناصب أمرا طبيعيا في كل المجتمعات لا ينبغي أن يشكل تهديدا لأي جماعة. ولكن عندما يقترن قصور الديمقراطية وسيادة القانون والحكم بالتنافس على الأراضي والموارد والنفوذ، ويظهر أن ثمة سياسة تحيزية ومحاباة يمارسان على أسس عرقية أو دينية، وعندما تُنكر حقوق الأقليات أو تنتهك أو تهمل، فإن التوترات بين الطوائف يمكن أن تتطور لتهدد السلام والاستقرار وتفضي إلى العنف أحيانا. وبمقدور المؤسسات القوية، وهيئات إنفاذ القانون والهيئات القضائية المستقلة والفعالة، بالإضافة إلى المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان، أن تكافح الفساد والإقصاء قبل أن يؤدي استغلال النفوذ إلى إذكاء التوتر بين الطوائف.

٢٠ - وقد وضع الفريق الدولي لحقوق الأقليات دليلا للشعوب المعرضة للخطر يستند إلى السوابق المعروفة للعنف الجماعي، ويتضمن مؤشرات تتصل بالحكم الرشيد وسيادة القانون والنزاعات المستعرة وعمليات القتل الجماعي السابقة. وقد تبيّن أن الطوائف تكون أكثر تعرضا للخطر في الدول المنغلقة والسيئة الحكم والمعرضة للنزاع، التي لها سجل سابق في مجال القتل. وفي ثلاثة أرباع النزاعات الأخيرة، كانت عمليات القتل في معظمها ذات دوافع عرقية أو دينية. وعلى الرغم من أنّ التّنوع العرقي في دولة ما لا يرتبط ارتباطا وثيقا بخطر النزاع، فإن المخاطر ترتفع ارتفاعا حادا عندما تحدث الانقسامات الاجتماعية والسياسية في المجتمع على أسس عرقية أو دينية[٨].

(٨) انظر صفحة الإنترنت التالية: *Peoples under Threat 2011*. Available from www.minorityrights.org/10744/peoples-under-threat/peoples-under-threat-2011.html#downloads.

٢١ - ولاحظت المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات، بعد زيارتها لنيجيريا في شباط/فبراير ٢٠١٤، أن بعض التوترات والنزاعات التي اندلعت في ولايات نيجيريا الشمالية وفي الولايات الواقعة في الحزام الأوسط للبلد قد وُصفت بأنها نزاعات دينية أو عرقية. لكنها وَجدت أن بعض التوترات والنزاعات، رغم أبعادها الدينية والعرقية الواضحة، فإن أسبابها الجذرية تقترن أيضا بعوامل أخرى من بينها سوء الحكم والتنافس على الموارد أو توزيع هذه الموارد بصورة غير متكافئة، ومشاكل الأراضي، والتوظيف السياسي للقضايا العرقية والدينية، وحركة السكان وهجرتهم. ورأت أنّ تحسين قدرات قوات الأمن وتدريبها ومواردها في المناطق التي اندلع فيها العنف هو من الأمور الأساسية، ولكنّ الحلول المستدامة للعنف الطائفي يجب أن تعالج أيضا المسائل والتفاوتات السياسية والاقتصادية الخلافية القديمة العهد التي أهملت طويلا في حالات كثيرة[٩].

جيم - خطاب الكراهية، والوصم

٢٢ - إنّ الخطاب المفعم بالكراهية في المجالات العامة ووسائط الإعلام الرئيسية ووسائط التواصل الاجتماعي وعلى لسان قادة دينيين أو مسؤولين عموميين أو جماعات سياسية من شأنه أن يقود، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى العنف ضد الأقليات. وتزايد رواج خطاب الكراهية يمكن أن يكون مؤشرا هاما على عنف محتمل. ويوفر رصد خطاب الكراهية والتحريض على العنف فرصة للتنبه وللاستجابة لمخاطر أمنية بعينها. لذلك، توفر عملية الإبادة الجماعية في رواندا دليلا واضحا على قدرة خطاب الكراهية على تسميم المجتمعات وتحريض آلاف البشر على قتل جيرانهم وأصدقائهم السابقين. وقد تبيّن في جمهورية أفريقيا الوسطى أيضا أنّ خطاب الكراهية يؤدي دورا في إشعال العنف وإذكائه. لذلك، وصفه مسؤولون في الأمم المتحدة بأنه مقدمة محتملة لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، من بينها الإبادة الجماعية المحتملة[١٠].

٢٣ - ويقتضي الأمر إجراء دراسات لفهم كيفية تحول خطاب الكراهية إلى أعمال كراهية وعنف. ويعد خطاب الكراهية عنصرا مساهما في عملية تسعى لتحويل الآخرين من الأجانب أو المختلفين إلى كبش فداء، أو لشيطنتهم أو، في حالات قصوى، لتجريدهم من إنسانيتهم ولتصويرهم على أنهم سبب العلل المجتمعية أو مصدر التهديدات. أما قدرة خطاب الكراهية

---

(٩) Statement of 28 February 2014. Available from www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14293&LangID=E).

(١٠) انظر صفحة الإنترنت التالية: www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/.

على تحويل الكراهية التي تَكُنُّها نواة من المتطرفين إلى حركة عنف جماعية فأمر موثق توثيقا جيدا؛ لذلك، من الجوهري أن تتخذ التدابير لمكافحة تأثيره. وقد اعتمدت عدة بلدان، من بينها بلدان شهدت فظائع مروعة مثل البوسنة والهرسك، تشريعات للمقاضاة على الجرائم المرتكبة بدافع الكراهية وعلى التحريض على الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية. وقد أنشأت بلدان مثل كندا والولايات المتحدة الأمريكية، ضمن قوات الشرطة، وحدات معنية بجرائم الكراهية.

٢٤ - وتنص المادة ٢٠ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د - ٢١)، المرفق) على أن تُحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف. وتمثل خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف[١١] خطوةً هامة اتخذها المجتمع الدولي لمساعدة الدول على تنفيذ التزاماتها. وهي توفر توجيهاً بشأن تحقيق التوازن بين حرية التعبير، المكفولة بموجب المادة ١٩ من العهد، وبين المادة ٢٠. وينبغي أن تضمن الدول، كما توصي بذلك خطة العمل، أن تُسهِم الحوارات والآليات المشتركة بين الثقافات في تشجيع التفاهم والتعلم فيما بين الثقافات والأديان. كما ينبغي للدول أن تقوم بتعزيز التثقيف في مجال حقوق الإنسان وبتوعية القوات المعنية بإنفاذ القانون وبالأمن.

٢٥ - ويمكن لوسائط الإعلام أن تؤدي دورا هاما في إذكاء العنف والتحريض عليه. ففي رواندا، اُستخدمت وسائط الإعلام للتحريض على عنف واسع النطاق وتوجيهه هذا العنف ضد أقلية التوتسي. لذلك، يعد رصد وسائط الإعلام، من جانب هيئات مستقلة للرقابة على الإعلام يُفضَّل أن تشارك فيها الأقليات، عنصرا هاما في استراتيجيات منع العنف. فبمقدور هذه الهيئات أن تحلل، في ضوء القانون الدولي لحقوق الإنسان المتعلق بحرية التعبير وبحظر خطاب الكراهية، العناصر والاتجاهات الموجودة في وسائط الإعلام، بما فيها وسائط الإعلام المنشورة على الإنترنت، التي يمكن أن تشكل تحريضا على العنف بخطاب الكراهية. وينبغي أن يكون بمقدور الكيانات المعنية برصد وسائط الإعلام أن تُبلغ السلطات المختصة بما تنتهي إليه من نتائج كي تبادر، حسب الاقتضاء، إلى التحقيق في الأمر واستهلال إجراءات جنائية ضد مرتكبي هذه الأعمال.

---

(١١) انظر صفحة الإنترنت التالية:
www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

٢٦ - ويتم على نطاق واسع في وسائط الإعلام وفي الخطاب السياسي العام بكثير من البلدان الأوروبية الترويج لخطاب مفعم بالكراهية إزاء الروما. ويعمل هذا الخطاب بشكل خطير على تصنيف مجمل أفراد الروما على أنهم مجرمون أو عدوانيون أو متطفلون على نظم الرعاية الاجتماعية. ونادرا ما تُتاح لهؤلاء فرص الوصول إلى وسائط الإعلام الرئيسية أو إلى المناصب العامة، وفرص الرد على هذا الوصم. وقد تبيّن لوكالة الحقوق الأساسية، التابعة للاتحاد الأوروبي، أنّ واحدا من كل خمسة أفراد من الروما قد أفاد بأنه تعرض لعنف عنصري[١٢]. وشهدت هنغاريا في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ نموذجا مفجعا لكيفية تأجيج خطاب الكراهية وتحويله لجرائم الكراهية حين أودت هجمات وحشية شُنت على أفراد أبرياء من الروما اختيروا عشوائيا بحياة ستة منهم، من بينهم صبي عمره أربع سنوات. وأشار المتهمون أثناء محاكمتهم، التي سجنوا على إثرها، إلى الجرائم التي يرتكبها الغجر وإلى عبارات أخرى تستخدم في وسائط الإعلام الرئيسية اعتقدوا أنها تبرر أفعالهم.

٢٧ - وفي ٢ تموز/يوليه ٢٠١٤، قامت المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات، بالاشتراك مع خبراء آخرين في الأمم المتحدة، بدعوة سري لانكا إلى اعتماد تدابير عاجلة لوقف الكراهية والعنف القائمين على أساس عنصري وديني والموجهين من جماعات بوذية تعتنق آراء متطرفة ضد الطوائف المسلمة والمسيحية، وإلى تقديم الجناة للعدالة[١٣]. وتجدر الإشارة إلى أنّ هناك جماعة تعرف باسم بودو بالا سينا (قوة السلطة البوذية) تُروِّج، بالاشتراك مع جماعات أخرى، لآراء متطرفة تقول بالتفوق العنصري للبوذيين السنهال وتُشيع الخوف بين السكان عن طريق الزعم بأن أقليات دينية قد حطمت تماثيل لبوذا أو أن المسيحيين الإنجيليين يُنَصِّرون الضعفاء قسرا. وقد زادت هذه التصريحات من حدة التوترات وأسهمت في شن أكثر من ٣٥٠ هجوما عنيفا ضد المسلمين وأكثر من ١٥٠ هجوما ضد المسيحيين في العامين الماضيين.

٢٨ - ويمكن لوسائط الإعلام أن تسهم أيضا في التفاهم والمصالحة. ومن الأمثلة على ذلك حملة بتراغار (خطاب الزهور) التي أطلقها نشطاء في عام ٢٠١٤ لمواجهة خطاب الكراهية الموجه ضد المسلمين الذي أصبح شائعا في وسائط الإعلام بميانمار.

---

(١٢) European Union Agency for Fundamental Rights, *European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report 1: The Roma* (2009). Available from http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EUMIDIS_ROMA_EN.pdf.

(١٣) انظر صفحة الإنترنت التالية:
www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E.

دال - تاريخ من العنف دون عقاب ومن التوترات دون مصالحة

٢٩ - من العوامل الأخرى التي تسهم في اندلاع العنف المظالم السابقة والمظالم التي لم تتم تسويتها، وسوابق التوترات العرقية و/أو الدينية بين الجماعات التي لم تُحسَم بالمصالحة، وقيام القادة السياسيين بإثارة العناصر العرقية أو الدينية، وإفلات الجناة من العقاب. وقد أشارت المقررة الخاصة إلى القلق إزاء اتساع نطاق العنف ضد الأقليات الدينية، بما في ذلك في التقرير الذي قدمته إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٣ (A/68/268) والذي ذكرت فيه أن أعمال العنف والانتهاكات الواسعة النطاق والمنتظمة لحقوق الإنسان - التي ترتكبها الدولة ذاتها أحيانا - تهدد صميم وجود الأقليات الدينية في بعض الدول أو الأقاليم. لذا، ينبغي للمجتمع الدولي أن يولي عناية خاصة للدول التي استهدف العنف فيها جماعات معينة من السكان دون أن يخضع الجناة للعقاب.

٣٠ - وما برحت الأقليات في العراق، التي وجدت نفسها بين فصائل متحاربة، تشكل أهدافا للعنف منذ أكثر من عشر سنوات. وفي عام ٢٠١٤، تواصل استهدافها في ظل ما يسمى بالدولة الإسلامية التي سيطرت على قسم كبير من ذلك البلد. وقد أصدرت المقررة الخاصة، بالاشتراك مع خبراء آخرين في الأمم المتحدة، بيانا صحفيا في تموز/يوليه ٢٠١٤[١٤]، أعربت فيه عن قلقها العميق إزاء السلامة البدنية لعدة أقليات في العراق، من بينها المسيحيون والشيعة والشبك والتركمان واليزيدية المضطهدون بسبب دينهم وعرقهم. وحثت حكومة العراق والمجتمع الدولي على بذل قصارى جهدهما لحماية المعرضين للخطر من مدنيين وأقليات.

٣١ - وفي بعض الحالات، يعد العنف أو التهديد بالعنف ضد أقليات موصومة شائعا ويكاد يكون مقبولا اجتماعيا. وعلى الرغم من أن هناك تشريعات في الهند (قانون الطوائف المصنّفة والقبائل المصنفة (قانون منع الفظائع)، المعتمد في عام ١٩٨٩) تحظر التمييز القائم على أساس طائفي، فإنّ العنف ضد طائفة الداليت ما يزال واسع الانتشار، وفرص اللجوء إلى العدالة ضئيلة بالنسبة لهذه الطائفة. وفي أيار/مايو ٢٠١٣، لاحظت المقررة الخاصة وخبراء آخرون في الأمم المتحدة أن التمييز القائم على أساس طائفي ما زال واسع الانتشار وعميق الجذور، وأن ضحاياه يواجهون العنف، والتمييز الهيكلي، والتهميش والإقصاء المنهجي، وأن مستوى الإفلات من العقاب مرتفع جدا[١٥].

---

(١٤) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E.

(١٥) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13352&LangID=E.

هاء - الحرمان أو التجريد من الجنسية

٣٢ - يؤثر الحرمان أو التجريد من الجنسية، كما أبرز ذلك مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والخبيرة المستقلة السابقة المعنية بقضايا الأقليات (A/HRC/7/23، الفقرة ٢٠)، على قرابة ١٥ مليون شخص في أكثر من ٤٩ بلدا، ويؤثر بوجه خاص على من ينتمون إلى أقليات. فغياب الجنسية يجعل من الأقليات فئة ضعيفة بدرجة عالية، لأنه يقترن بضعف الحماية التي توفرها سلطات حكومية لا تعترف بهم كمواطنين لهم الحق في التمتع بحماية الدولة. وفي بعض الحالات، تحدو الدول رغبة جامحة في طردهم، مما يسفر عن ضآلة الاستجابة لما ترتكبه أطراف أخرى من عنف ضدهم، أو عن اضطهاد برعاية الدولة من أجل التخلص منهم كأقلية غير مرغوب فيها.

٣٣ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، أعربت المقررة الخاصة وخبراء آخرون في الأمم المتحدة عن القلق العميق إزاء استمرار العنف الطائفي في ولاية راخين بميانمار، مما أسفر عن عمليات قتل وتدمير للمنازل وتشريد جماعي لأشخاص أغلبهم من المسلمين الروهنجيا[١٦]. وقد دعت المقررة الخاصة والخبراء الحكومة إلى أن تتصدى بصورة عاجلة للأسباب الكامنة وراء النزاع بين الطائفتين البوذية والمسلمة، ومن ذلك حرمان الروهنجيا من الجنسية. وأكدوا أن الوضع يجب ألا يتحول إلى فرصة للتخلص بشكل دائم من طائفة غير مرغوب فيها، وأعربوا عن القلق العميق إزاء تأكيد الحكومة أن الروهنجيا مهاجرون غير شرعيين وأشخاص عديمو الجنسية.

واو - التغيير السياسي أو تغيير النظام

٣٤ - التغيير السياسي أو تغيير الأنظمة يمكن أن ينشأ عنهما نظام سياسي واجتماعي جديد وظروف سياسية واجتماعية جديدة قد تتعرض الأقليات في ظلهما لتزايد خطر العنف. فالربيع العربي الذي شهدته عدة بلدان، والذي أُشيد به في البداية كثورة شعبية ضد نظم استبدادية متشددة، أثار عمليا مواطن جديدة من الحيرة إزاء أوضاع بعض الأقليات، بما فيها الأقليات المسلمة والمسيحية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، وجه المكلفون بولايات رسالة[١٧] إلى حكومة مصر تتعلق بتصاعد العنف ضد الأقليات المسيحية على أيدي أنصار الرئيس المعزول محمد مرسي وفي أماكن شتى من مصر. ولقد تعرضت ٦١ كنيسة تقريبا

---

(١٦) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E.

(١٧) https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_(12.2013).pdf.

لهجومات وأعمال تخريب وتدنيس. واعتدى الغوغاء على مدارس وشركات ومنازل مسيحية، وأفادت التقارير بوقوع قتلى وجرحى.

٣٥ - وقد تُشَن بعض الاعتداءات بدافع انتهازي وتتم ضمن سياق اضطرابات سياسية أو اجتماعية أوسع نطاقا يتعطل بسببها الأداء العادي للقانون. وقد نوهت المقررة الخاصة، عقب زيارتها لأوكرانيا في نيسان/أبريل ٢٠١٤، بتصاعد الاعتداءات ضد الروما في سياق الاضطراب الجاري في المنطقتين الشرقية والجنوبية[١٨]. ففي حادثة واحدة، اقتحم ما يزيد على ٢٠ رجلا في سلافيانيسك منازل لأفراد من الروما وانهالوا عليهم ضربا وطالبوهم بأموال ومقتنيات ثمينة. وقد أصيب بعض الروما وقيل بأن آخرين قد تركوا المنطقة خوفا من الاعتداء.

٣٦ - وقد تواجه الأقليات التي فرضت سيطرتها لفترة من الزمن على أغلبية أكبر عددا ومارست عليها نفوذا سياسيا أو اجتماعيا اقتصاديا أو عسكريا ثم أزيحت عن مواقعها خطر عنف انتقامي ضدها في أعقاب تغير النظام.

زاي - التمييز ذو الجوانب المتعددة أو المتداخلة

٣٧ - قد يؤدي التمييز ذي الجوانب المتعددة أو المتداخلة إلى زيادة التعرض للعنف. إذْ تتعرض نساء وفتيات الأقليات بوجه خاص للعنف الذي يمارس بغرض الاغتصاب أو لسواه من أشكال العنف الجنسي، وللتعذيب وللقتل، وذلك بسبب هويتهن العرقية أو الدينية ونوع جنسهن. وقد ركز المنتدى المعني بقضايا الأقليات، في عام ٢٠١١، على حقوق نساء وفتيات الأقليات، ونوه في توصياته[١٩] بضرورة أن يتم، في عمليات حفظ السلام وفي العمل الذي تضطلع به قوات الأمن الوطني لتأمين السلام في المناطق المتضررة من النزاع، الاهتمام بشكل خاص بنساء وفتيات الأقليات، وذلك بوسائل منها تدريب الموظفين وأفراد الشرطة والجيش على الاحتياجات الخاصة لنساء وفتيات الأقليات وعلى هشاشة وضعهن. وينبغي إدراج نساء الأقليات في عمليات تسوية النزاع وإعادة البناء في أوضاع ما بعد النزاع.

---

(١٨) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E.

(١٩) انظر الأمم المتحدة، المنتدى المعني بقضايا الأقليات: مجموعة توصيات الدورات الأربع الأولى من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١١، الفصل الرابع. والوثيقة متاحة في الموقع التالي: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf.

٣٨ - وقد تعرضت نساء الأقليات، في النزاعات الدائرة في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا والسودان والصومال والعراق وغواتيمالا وقيرغيزستان وكولومبيا وميانمار، لعنف جنسي منهجي ولأشكال أخرى من العنف. ولا يحدث العنف الموجه ضد نساء الأقليات دوما في سياق النزاعات. إذ تواجه المتضررات من التمييز القائم على أساس طائفي في عدة بلدان مستويات عالية من العنف بسبب تدني مركز طائفتهن وبسبب نوع جنسهن، ويتعرضن للقتل، والاغتصاب، والاغتصاب الجماعي، والتعذيب أثناء الاحتجاز.

حاء - الأعمال الضارة التي ترتكبها الجهات الفاعلة من غير الدول

٣٩ - تشمل مسؤولية الحكومات عن حماية حقوق الإنسان ومنع العنف تنظيم أنشطة الجهات الفاعلة من غير الدول. وقد شاركت جهات فاعلة تنتمي إلى مؤسسات وشركات تجارية في العنف الذي يمارس ضد الأقليات، كالعنف الموجه مثلا ضد الأقليات التي تحتل أراض أو أقاليم ذات قيمة للتنمية الزراعية أو لاستغلال الموارد الطبيعية أو لمشاريع التنمية الوطنية. وقد وجدت الأقليات نفسها دوما ضحية للترهيب والعنف من جانب الجهات الفاعلة الراغبة في السيطرة على تلك الأراضي والموارد. وفي بعض الحالات، تُحَرِّض الشركات الوطنية و/أو الدولية على العنف ضد مجتمعات الأقليات بالتواطؤ أو الاتفاق مع الحكومة، وذلك مثلا بغرض الوصول إلى الأراضي أو الموارد الواقعة في المناطق التي تعيش فيها تلك الجماعات.

٤٠ - وفي الكاميرون، التي زارتها المقررة الخاصة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، تحول نحو ٣٠٠ من الرعاة المبورورو إلى مشردين وطُردوا في مطلع نيسان/أبريل ٢٠١٤ من أراضي أسلافهم في بامندا بعدما أعلنت الكنيسة الكاثوليكية ملكيتها لأراضيهم من أجل إنشاء مبنى جامعي. وقد حثت المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات والمقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية السلطات والجامعة الكاثوليكية على إعادة النظر في إجراءاتهما وفي أثرها على هذه الجماعة، وعلى السعي إلى إيجاد تسوية[٢٠].

٤١ - وفي ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٤، أصدرت المقررة الخاصة بيانا صحفيا[٢١] على إثر قرار حكومة دان نانغ المحلية بفييت نام نزع ملكية الأراضي التي تستخدمها قرية كون داو في السكن والزراعة، فيما يشكل حالة واضحة للاستيلاء على أرض لمنفعة مستثمرين خواص. ويُذكر أن قرية كون داو قد بنيت بأيدي أجيال عديدة من قاطنيها الذين صاغوا ثقافتهم من

(٢٠) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14496&LangID=E.

(٢١) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14438&LangID=E.

خلال زراعة الأرز وممارسة الأنشطة الكنسية. وقد هدمت مقابر الأبرشية، التي تعد من مواقع التراث الثقافي الوطني، ونقلت إلى منطقة نائية.

٤٢ - ويحقّ للأشخاص المنتمين إلى الأقليات أن يشاركوا في اتخاذ القرارات المتعلقة بهم أو بمنطقتهم. أما الدول فهي، كما ورد في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، صاحبة المسؤولية الرئيسية عن الولاية الإقليمية، بما في ذلك على أطراف ثالثة مثل المؤسسات التجارية[٢٢]. ولا بد في التدابير المعتمدة لمنع العنف ضد الأقليات عندما تتورط في الأمر جهات فاعلة تجارية، من تنظيم الأنشطة التجارية قانونا ورصدها عن كثب وإضفاء الطابع المؤسسي على قنوات التشاور فيما بين المجتمعات المتضررة والحكومة والمؤسسات التجارية ضمن كل مرحلة من مراحل النشاط التشغيلي. ويجب أن يكون بمقدور الأقليات أن تطرح قضاياها وشواغلها إزاء تأثير الأعمال التجارية والأنشطة الإنمائية على مجتمعاتها. وينبغي أن يطبق مبدأ الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة على الأقليات وأراضيها وأقاليمها.

٤٣ - ويجب أن تُحقق الدول بصورة وافية في حوادث العنف وأن تفرض، متى ثبت أن المحرضين أو الجناة من الجهات الفاعلة التجارية، جزاءات ملائمة وفقا للقانون، بما في ذلك إنهاء العقود والملاحقة الجنائية أمام القضاء. ويجب تعويض الضحايا تعويضا كافيا وسريعا. وتجدر الإشارة إلى أنّ أفظع انتهاكات حقوق الإنسان المتّصلة بالأعمال التجارية تحدث، كما قال الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال (A/HRC/17/32، الفقرة ٥)، في المناطق المتأثرة بالنزاع.

٤٤ - وقد يُرتكب العنف ضد الأقليات من جانب جهات فاعلة عرقية أو دينية، متطرفة أو إرهابية أو منتمية لأقصى اليمين أو راديكالية، تقوم بتشكيل جماعات مسلحة أو متمردة. وقد يكون هذا العنف موجها إلى أقليات بعينها، كما في حالة الدولة الإسلامية في العراق التي استَهدفت الأقليات الدينية في المناطق الخاضعة لسيطرتها، أو قد يكون موجها نحو طوائف متنوعة ومؤثرا فيها، كما في حالة العنف الذي ترتكبه بوكو حرام في المناطق الشمالية من نيجيريا. وقد تؤدي أنشطة هذه الجماعات أيضا إلى زعزعة استقرار المجتمعات بوجه عام وإلى إحداث انقسامات عميقة بين فئات السكان. وتتسم التدابير الرامية إلى مواجهة الجهات المارقة والعنيفة بأهمية حيوية للحفاظ على الوئام بين الأعراق والأديان.

(٢٢) الأمم المتحدة، مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (HR/PUB/11/04). والوثيقة متاحة من الموقع التالي: www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

٤٥ - وينبغي الإشارة أيضا إلى أن الجهات الفاعلة من غير الدول تستطيع أن تقوم بدور إيجابي في منع العنف، وأن تستخدم تأثيرها الهام في كثير من الأحيان لتعزيز حقوق الإنسان في البيئات التي تعمل فيها. إذْ بمقدور مؤسسات الأعمال التي تمتثل في نشاطها للمبادئ التوجيهية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان وتحرص على التشاور مع الأقليات أن تزاول أنشطتها بطريقة تقلل إلى أدنى حد من الآثار السلبية على الأقليات وبيئاتها، وهي تستطيع أن تحد من المخاطر المحتملة للعنف.

طاء - النزاع المسلح

٤٦ - يشكل النزاع المسلح الدائر بالفعل خطرا محتملا لحدوث عنف ضد أقليات بعينها، وإن لم يكن ذلك شرطا مسبقا للعنف. وقد ذكر الأمين العام، في الفقرة ١٢ من تقريره المعنون ''المسؤولية عن الحماية: مسؤولية الدولة والمنع'' (A/67/929-S/2013/399)، أنّه من الأرجح وقوع الجرائم الفظيعة أثناء النزاع المسلح، ولا سيما النزاع المسلح الداخلي. إذْ يشكل هذا النوع من النزاعات مصدرا محتملا للجرائم الفظيعة التي تستطيع بدورها أن تزيد من خطر النزاع المسلح. هذا، ولا تفضي النزاعات المسلحة كلها إلى جرائم فظيعة، كما لا تظهر الجرائم الفظيعة كلها نتيجة لهذه النزاعات. فما يميز الجرائم الفظيعة هو الاستهداف المقصود لمجموعات أو جماعات بعينها أو سكان بعينهم، منهم الأشخاص المحميون بموجب اتفاقيات جنيف، مع ظهور في بعض الأحيان لدورات من رد الفعل ورد الفعل المضاد بين الجماعات.

٤٧ - وفي سياق النزاع المسلح، قد تضع ديناميات النزاع وتطوره الأقليات في موقف الضعف البالغ، حتى لمن لا يكونون طرفا مباشرا فيه، كما حدث في العراق والجمهورية العربية السورية، حيث أسفر النزاع عن قتل مُوَجَّه وتشريد جماعي وأزمة إنسانية. ويتحمل السكان المدنيون في كثير من الأحيان أكبر تكلفة للنزاع، وقد يصبح المنتمون منهم للأقليات فئة معرضة للخطر بوجه خاص. وفي بعض الحالات، قد ينضم الرجال إلى الفصائل المسلحة أو يجندون فيها قسرا أو يفرون من الاعتداءات، في حين تبقى النساء ساهرات على شؤون الأسر وعلى رعاية أفرادها وممتلكاتها.

٤٨ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، حثت المقررة الخاصة، بالاشتراك مع خبراء مستقلين آخرين في الأمم المتحدة، جميع الأطراف في جمهورية أفريقيا الوسطى على الوقف الفوري وغير المشروط للعنف الذي كان في جانب كبير منه موجها ضد الأقليات[٢٣]. وفي

(٢٣) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14125&LangID=E.

نيسان/أبريل ٢٠١٤، أعربت المقررة الخاصة مرة أخرى، بالاشتراك مع المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، عن قلقها العميق إزاء وضع المشردين داخليا المنتمين أساسا إلى الأقلية المسلمة في جمهورية أفريقيا الوسطى، وحثت على تطبيق التدابير المتعلقة بحماية حقوق الأقليات[٢٤]. وأكدت أن الوضع في ذلك البلد بالغ الخطورة وأن إنقاذ الأرواح يجب أن يكون شاغلا رئيسيا.

خامسا - آليات الإنذار المبكر والاستجابة العاجلة

٤٩ - قد يكون من الصعب التنبؤ بالعنف الموجه ضد الأقليات لأنه قد يتطور بسرعة جراء حادث أو عامل معين مساعد على إشعال الفتيل. ولكن في بعض الحالات تكون الدلائل المنذرة واضحة قبل اندلاع العنف بوقت طويل، وتتوافر فرص لمنعه في مرحلة مبكرة جدا. أما الأمر الأساسي فهو أن تفضي مؤشرات الإنذار المبكر إلى اتخاذ إجراء مبكر يتيح تجنب العنف. وقد وَضعت لجنة القضاء على التمييز العنصري مؤشرات تتعلق بتهديد الإبادة الجماعية. ويمكن، بل وينبغي، أن تُستخدم هذه المؤشرات وما يماثلها للوقوف على خطر العنف المنخفض المستوى ضد الأقليات. وقد تمت صياغة خمسة عشر مؤشرا لتقييم وجود عوامل يُعرف عنها أنها تؤدي إلى النزاع والإبادة الجماعية (انظر A/60/18، الفصل الثاني)، ويمكن تلخيص هذه المؤشرات كالآتي:

- عدم وجود أطر تشريعية ومؤسسات لمنع التمييز العنصري وتوفير سبل الانتصاف
- إنكار وجود جماعات معينة
- الإقصاء المنهجي من تولي مناصب السلطة، ومن التوظف في مؤسسات الدولة، ومن الاشتغال بمهن رئيسية
- التحديد الإجباري للهوية، بما في ذلك استخدام بطاقات هوية يُذكر فيها العرق
- الروايات التي تعرض الأحداث التاريخية بانحياز صارخ
- الترحيل القسري للأطفال
- سياسات الفصل
- الخطب والدعايات التي تُروج للكراهية و/أو تحرض على العنف ضد مجموعات الأقليات

(٢٤) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14538&LangID=E.

- التصريحات التي تعبر عن التأييد لتفوق عنصر أو جماعة عرقية، أو تجرد الأقليات من إنسانيتها وتشيطنها، أو تتغاضى عن العنف أو تبرره
- أعمال العنف أو القيود الخطيرة التي تستهدف جماعات الأقليات التي يُنظر إليها على أنها تحتفظ من الناحية التقليدية بموقع مرموق
- الأنماط الخطيرة من الاعتداءات الفردية على أفراد الأقليات
- إنشاء مليشيات و/أو جماعات سياسية متطرفة على أساس برامج عنصرية
- التدفقات الهائلة للاجئين والمشردين داخليا المنتمين إلى جماعات عرقية أو دينية
- التفاوتات في المؤشرات الاجتماعية الاقتصادية التي تدل على وجود نمط من أنماط التمييز العنصري الخطير
- منع تقديم الخدمات الأساسية أو المساعدات، واستهداف جماعات محددة بعينها.

٥٠ - ولاحظت اللجنة أن تقدير أهمية هذه المؤشرات في توقع الإبادة الجماعية أو العنف ضد جماعات عنصرية أو عرقية أو دينية ينبغي أن يُستكمل بمؤشرات إضافية هامة هي: (أ) السوابق التاريخية للإبادة الجماعية أو العنف ضد جماعة معينة؛ (ب) سياسة أو ممارسة الإفلات من العقاب؛ (ج) وجود جماعات نشطة في الخارج تشجع التطرف و/أو توفر السلاح؛ (د) وجود عوامل خارجية مخففة مثل الأمم المتحدة أو غيرها من الأطراف الثالثة المدعوة والمعترف بها.

٥١ - وقد أعدّ المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية تحليلا إطاريا[٢٥] يشمل ثماني فئات من العوامل التي تسمح بالوقوف على خطر الإبادة الجماعية، وهي: العلاقات بين الجماعات، بما في ذلك سجل التمييز و/أو انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد جماعة ما؛ والظروف التي تؤثر في القدرة على منع الإبادة الجماعية؛ ووجود أسلحة غير مشروعة وعناصر مسلحة؛ ودوافع الجهات الفاعلة الرئيسية في الدولة/المنطقة والأعمال التي تشجع الانقسامات بين الجماعات القومية والعنصرية والعرقية والدينية؛ والظروف التي تيسر ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية (العوامل الدينامية)؛ وأعمال الإبادة الجماعية؛ والدليل على وجود نية مبيّتة في القضاء الكلي أو الجزئي على جماعة قومية أو عرقية أو عنصرية أو دينية؛ والعوامل المساعدة على إشعال الفتيل.

(٢٥) www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_analysis_framework.pdf.

٥٢ - ووفقا للإطار، تشمل العوامل المساعدة على إشعال الفتيل: اقتراب موعد الانتخابات؛ وتغيير الحكومات بآليات من خارج العملية الانتخابية أو العملية التي يُقرها الدستور؛ والحالات التي ينشر فيها الجيش داخليا ضد المدنيين؛ واندلاع الأعمال العدائية المسلحة؛ والكوارث الطبيعية؛ والزيادة في قدرة المعارضة التي قد ينظر إليها على أنها تهديد فيؤدي ذلك إلى التعجيل بعمل إجهاضي. وترى المقررة الخاصة أن هذه المؤشرات القيمة يمكن أن تطبق أيضا بصورة فعالة على العنف الذي قد لا يشكل إبادة جماعية. ويجب أن يستعان بمؤشرات وآليات الإنذار المبكر في الممارسة العملية، وأن تؤدي هذه المؤشرات إلى إطلاق تحذيرات واتخاذ إجراءات ملموسة.

٥٣ - وعدم التصرف بعد صدور الإنذارات المبكرة لا يقتصر على المستوى الوطني. ففي نيسان/أبريل ١٩٩٣، قام المقرر الخاص آنذاك المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفا بزيارة إلى رواندا. وقد حذر في تقريره، الذي صدر علنا في آب/أغسطس ١٩٩٣ وإن كانت لجنة حقوق الإنسان لم تنظر فيه حتى آذار/مارس التالي، من أن استهداف جماعة التوتسي العرقية لمجرد أنها جماعة عرقية محددة قد يشكل إبادة جماعية. ولم يتصرف المجتمع الدولي بناء على تلك التحذيرات، وقد كان لذلك تبعات مأساوية.

٥٤ - وزار ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ٢٠٠٧ ولاحظ أن قوات الأمن تفتقر إلى القدرة على حماية السكان. كما وقف المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفا، الذي زار ذلك البلد في عام ٢٠٠٨ ثم قام بزيارة متابعة في عام ٢٠١٠، على وجود فراغ أمني. ولاحظ أن القرويين ينظمون أنفسهم بصورة متزايدة في جماعات مخصصة للدفاع عن النفس وأن العنف القائم على الدوافع العرقية آخذ في التصاعد. وأشار إلى تفشي الإفلات من العقاب على عمليات القتل.

٥٥ - وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، حذر الممثل الخاص للأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا من أن العمليات العسكرية في الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية يمكن أن تسفر عن أعمال انتقامية عنيفة ضد السكان المدنيين. ومرة أخرى، لم يُتخذ أي إجراء وحدثت الأعمال الانتقامية. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، قال المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفا، في بيان صحفي صدر بعد زيارته لجمهورية الكونغو الديمقراطية[٢٦]، إن أجراس الإنذار تدق، ودعا المجتمع الدولي إلى اتخاذ تدابير وقائية فورية لتجنب المزيد من عمليات القتل.

(٢٦) www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf.

٥٦ - وفي ضوء الدور الهام الذي يمكن أن يؤديه المكلّفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، فيما يتعلق بالوقوف على وقائع وعلامات ترتكز على أسس جيدة لاحتمال وقوع عنف وجرائم فظيعة جماعية، توصي المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات بالنظر في إيجاد قنوات معززة لتبادل الاتصالات والمعلومات بين المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وبين الجمعية العامة ومجلس الأمن. وينبغي النظر في الاستفادة بشكل أفضل من إجراءات مثل الاجتماعات المعقودة وفق صيغة آريا للإبلاغ عن النتائج بصورة عاجلة ومباشرة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي مواصلة النظر في اتخاذ تدابير تتيح التواصل العاجل مع جميع الهيئات الإقليمية وهيئات الأمم المتحدة ذات الصلة ومع مجلس حقوق الإنسان خارج الجداول الزمنية السنوية لتقديم التقارير.

٥٧ - ويعمل المجتمع المدني أيضا بنشاط كبير في التحذير من الأزمات الوشيكة ومحاولة منع وقوعها. فقد حذر الفريق الدولي لحقوق الأقليات من أن التوتر السياسي في قيرغيزستان قد يتخذ، بعد الإطاحة بالرئيس باكييف في نيسان/أبريل ٢٠١٠، طابعا عرقيا ويسفر عن تصاعد عنف عرقي. وفي حزيران/يونيه، اندلعت أعمال شغب في أوش وجلال آباد قامت فيها، وفقا للمفوض السامي المعني بالأقليات القومية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، جماعات عرقية قيرغيزية بالاعتداء على جماعة الأوزبك العرقية بطريقة منهجية شملت القتل والنهب والحرق. وأسفر ذلك عن قتل ٥٠٠ شخص معظمهم من الأوزبك وعن تدمير ٢ ٠٠٠ من المباني.

سادسا - العناصر الرئيسية لمنع العنف ضد الأقليات

ألف - فهم مركز الأقليات وما تواجهه من تحديات

٥٨ - يستوجب منع ظهور المشاكل والتوترات أو اندلاع العنف أن تكون الحكومات على وعي بوضع الأقليات وبأي تهديدات تكون موجهة ضدها. فالأقليات كثيرا ما تكون غير ممثلة في الحكومة والمناصب الرسمية وهيئات اتخاذ القرار، ومن ثم تُهمل قضاياها وشواغلها عادة أو يساء تفسيرها أو تحظى باهتمام أقل من القدر المطلوب لحماية حقوق الإنسان الخاصة بها. ويعد الحوار والتشاور مع الأقليات وإشراكها في اتخاذ القرار مبادئ جوهرية لحقوق الأقليات تساعد الدول على فهم ما تتعرض له الأقليات من تمييز أو تهديد أو مضايقة أو أعمال عنف.

٥٩ - أما البيانات الدقيقة فبمقدورها أن تقود إلى حلول فعالة وأن تساعد على منع العنف. فجمع البيانات المصنفة حسب العرق والدين والموقع الجغرافي يتيح، على سبيل

المثال، توافر معلومات دقيقة عن حجم ووضع الأقليات تكون بمثابة مورد من الموارد الهامة. إذ تسمح هذه البيانات بالوقوف على أوجه عدم المساواة بين الجماعات، وتؤدي إلى فهم أكبر لأسباب عدم المساواة، وتتيح تصميم وتنفيذ حلول فعالة. ومن الأمور التي تسبب قلقا مشروعا للأقليات، ومنها بالأخص التي تعرضت للعنف، أن تتم إساءة استخدام البيانات فيؤدي الأمر إلى استهداف أفرادها. ويمكن التخفيف من هذه المخاوف بالامتثال في هذه العملية امتثالا تاما للمعايير الدولية المتعلقة بحماية البيانات الشخصية واستخدامها.

٦٠ - ومن العناصر الرئيسية لمنع الجرائم العنيفة المرتكبة بدافع الكراهية ضرورة الإلمام بالتوترات القائمة وتكوين فهم أفضل لما يكمن وراءها. ويعد فهم ما يسبب الكراهية وفهم خطاب الكراهية وتطوره إلى جريمة كراهية من التحديات الرئيسية. بيد أنّ هذا الفهم جوهري للحد بصورة فعالة من مخاطر العنف الصادر من المجتمع. ويتطلب هذا تواصلا مستمرا مع الأقليات ومع مجتمعاتها وقادتها ورابطاتها لتحديد الشواغل والاستجابة على وجه السرعة للتوترات الناشئة. وفي بعض الحالات، قد تصل التوترات إلى مستوى يجعل من حوادث صغيرة نسبيا مصدرا لاندلاع أعمال عنف على نطاق أوسع.

٦١ - وينبغي إيلاء عناية خاصة لأوضاع الشباب ووجهات نظرهم. فالشباب الذين يعيشون في بيئات مهمشة يسودها ارتفاع مستويات البطالة والفقر ومعدلات التسرب من التعليم قد يكونون أكثر قابلية للتجنيد من الجماعات العنيفة والراديكالية. وقد أحرزت بعض المشاريع المجتمعية التي تعنى بالشباب نجاحا في المواطن التي حدثت فيها أعمال عنف، بما في ذلك في نيجيريا وسريبرينيتسا في البوسنة والهرسك. وتساعد مثل هذه المشاريع على إيجاد تفاهم بين شباب الطوائف المختلفة أو المتضررة من النزاع، وهي تحد من خطر تحولهم إلى جزء من دائرة العنف.

باء - تنفيذ المعايير الدولية لحقوق الإنسان

٦٢ - يعد الامتثال بالكامل للمعايير الدولية الخاصة بالمساواة وعدم التمييز وحقوق الأقليات، وكذا الحكم الرشيد والشامل للجميع، عاملين حيويين في منع النزاع والعنف الموجه ضد الأقليات وفي الحيلولة دون ارتكاب فظائع في حقها. والتنفيذ الكامل لحقوق الأقليات يتيح للأقليات القومية والعرقية والدينية واللغوية التمتع بحقوقها في المساواة مع الآخرين، بما في ذلك حقوقها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما يساعد على تهيئة بيئة اجتماعية عامة يسودها الاحترام والتفاهم وقبول التنوع المفضي إلى التعايش السلمي بين الجماعات القومية والعرقية والدينية واللغوية المختلفة، ويقلل من المخاطر المحتملة للعنف ضد أي شخص أو جماعة.

٦٣ - وعلى الرغم من أن العناصر ذات النوازع القومية أو العنصرية الكارهة للأجانب أو الراديكالية قد توجد في أي بلد، فإن الدول التي تنفذ بصورة كاملة تدابير حماية حقوق الأقليات والضمانات القضائية والمؤسسية تكون مؤهلة بصورة أفضل لضمان حظر أي أعمال غير مشروعة وحظر التحريض على أعمال العنف، وضمان المحاكمة على تلك الأعمال وفقا للقانون. إذ يمكن تقليص أنشطة الكراهية بحظرها قانونا وإنزال جزاءات ملائمة على مقترفيها وأيضا بنبذها في أوساط المجتمع ككل. ويعد التهديد بالمقاضاة وبالجزاءات الملائمة رادعا قويا وأداة وقائية.

٦٤ - ويتسم الحكم والإرادة السياسية الرشيدان والشاملان للجميع بأهمية قصوى. فالحكومات تتحمل المسؤولية الرئيسية عن منع العنف ولديها القدرة الأكبر على التعامل مع المسائل التي يمكن أن تفضي إلى العنف، ومن ذلك خطاب الكراهية وأوجه عدم المساواة الصارخة. وهي تستطيع أن تقود جهودا متعددة القطاعات تشارك فيها هيئات حكومية وعامة كثيرة، منها هيئات إنفاذ القانون، وأيضا أطراف فاعلة شتى. ويعد النظام القضائي المستقل والفعال عنصرا رئيسيا لضمان المحاسبة في الوقت المناسب ولتعزيز الديمقراطية وحكم القانون.

جيم - ضمان الاهتمام بقضايا الأقليات على مستوى المؤسسات

٦٥ - يعد توفير الحماية القانونية المحلية لحقوق الأقليات خطوة أولية أساسية؛ غير أن التدابير التشريعية لا تكفي وحدها لحماية الأقليات من العنف. ويشكل ضمان الاهتمام بقضايا الأقليات على مستوى المؤسسات تدبيرا رئيسيا من تدابير منع العنف، وخاصة في البلدان التي قد تكون السوابق التاريخية للتوتر والعنف واضحة فيها. ويزيد الاهتمام المؤسسي المتخصص من قدرة الحكومة على توفير الحماية الفعلية للأقليات، وعلى الاستجابة لما ينشأ من أوضاع. ويشجع هذا الاهتمام على إشراك الأقليات، ويتيح الوقوف على التهديدات والاستجابة لها في وقت مبكر.

٦٦ - أما عملية إنشاء إدارات أو وحدات متخصصة مسؤولة عن قضايا الأقليات والعلاقات بين الأعراق والأديان في الوزارات المختلفة وداخل المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان فمن شأنها أن تقوم بدور هام في منع العنف. وينبغي لهذه المؤسسات أن تكون لها ولاية وسلطة واضحتين وميزانية مخصصة تتيح لها أن تعمل بكفاءة. هذا، وتستطيع المؤسسات المتخصصة، التي تضم موظفين من الأقليات ولها خبرة في قضايا الأقليات، أن تقوم بدور رائد في تصميم السياسات وتنفيذها، وتعميم الاهتمام بقضايا الأقليات، ورصد وضع الأقليات، وإنشاء آليات للتظلّم، وتشجيع التشاور، وإجراء البحوث، والتحقيق في

التعديات على حقوق الإنسان، وفي التهديدات، وانتهاكات الحقوق. وفي بعض الأوضاع، ينبغي أن تُبحث قضايا الأقليات على أعلى المستويات الحكومية لضمان اعتماد الأطر المؤسسية والسياساتية المناسبة من أجل إدارة التنوع حيثما وجد التوتر.

دال - تعزيز تدابير الأمن والهيئات المعنية بإنفاذ القانون

٦٧ - قد يصل التهديد بارتكاب عنف ضد الأقليات إلى مستوى يتطلب استجابة أمنية تنفيذية فورية من أجل تجنب الوقوع في عنف وشيك أو من أجل التصدي له على جناح السرعة. ويمكن في بعض الأوضاع تحديد نمط الاعتداءات العنيفة، بما يسمح لهيئات إنفاذ القانون أن تتنبأ بشكل أفضل بحدوث اعتداءات أخرى. وتتحمل السلطات الوطنية وهيئات إنفاذ القانون مسؤولية التصرف بطريقة حازمة وملائمة. ورغم أنّه قد يكون من الصعب التنبؤ بموعد أو مكان وقوع حوادث العنف، فإن ذلك لا يجب أن يكون مبررا للتقاعس؛ فبالإمكان اتخاذ عدة تدابير ملموسة.

٦٨ - ويعد إنشاء الآليات والعمليات اللازمة لتوجيه الإنذارات والاستجابة لها أمرا ضروريا لمنع العنف ووقفه. أما ضمان الاتصال الملائم بالطوائف فمن شأنه إشاعة الثقة وإقامة قنوات تواصل قوية وفعالة بين الطوائف وهيئات إنفاذ القانون والمحافظة على تلك القنوات. ويشكل التعرف على الأفراد أو المجتمعات أو المواقع أو على قادة المجتمعات وتحديد أماكن العبادة والتجمع الهامة الأشد تعرضا للخطر خطوة هامة في هذا الاتجاه. وتمثل زيادة ظهور التواجد الأمني في المواقع الرئيسية، بما في ذلك أماكن العبادة أو بالقرب من المجتمعات المحلية التي يُرى فيها أنها مهدَّدة، رادعا للعنف. وقد يكون من الضروري في الأماكن البعيدة، التي ينخفض فيها تواجد السلطات، إنشاء حضور أمني لحماية المجتمعات المحلية.

٦٩ - أما إنشاء آليات المراقبة والإنذار المبكر على مستوى المجتمعات المحلية والأحياء، التي تُمَكِّن المجتمعات المعرضة للخطر من أن تحدد التهديدات وتتصل بسلطات إنفاذ القانون على وجه السرعة، فهي من التدابير الأخرى المتخذة في بلدان منها نيجيريا التي شهدت عنفا وتوترات طائفية. ويوفر وجود ''عيون وآذان'' محلية تُبلغ عن الحوادث المحتملة إمكانيات جيدة للإنذار المبكر على مستوى المجتمع المحلي، وإن ظلت فعاليتها رهينة بمدى قدرة هيئات إنفاذ القانون على الاستجابة بسرعة للإنذارات.

٧٠ - وفي بعض الأوضاع، شهد أفراد الأقليات بأن هيئات إنفاذ القانون كانت حاضرة في وقت وقوع العنف، أو أنّه قد أُبلغت به، ولكنها لم تصل أو تتدخل. وأفاد الضحايا، في الحالات الأشد سوءا، بأن ضباط إنفاذ القانون شاركوا بنشاط في أعمال العنف أو تواطؤوا

مع المعتدين. وقد يكون موظفو إنفاذ القانون، في حالات أخرى، على مستوى ضعيف من التجهيزات أو التحمس ويعوزهم التدريب الملائم أو الهيكل القيادي المناسب من أجل التصدي للعنف.

٧١ - ويجب إيلاء عناية دقيقة لتدريب موظفي إنفاذ القانون، ولمدى قدرتهم على الاستجابة بصورة ملائمة وفعالة لأوضاع العنف، ولتكوينهم العرقي أو الديني، ولمدى تحمسهم للعمل. وكثيرا ما تكون الأقليات ضعيفة التمثيل في هيئات إنفاذ القانون ولديها صلات ضعيفة بها. وتتألف هذه الهيئات إلى حد بعيد من أفراد الأغلبية أو من جماعات عرقية أو دينية معينة. ويجب أن يكون موظفو إنفاذ القانون، بوصفهم من الأطراف الرئيسية القائمة بالحماية، موضوعيين في استجابتهم لأوضاع العنف المحتمل أو الفعلي ضد أي جماعة. ومع ذلك، يظل حضور هيئات إنفاذ القانون، ولو على مستوى ضئيل، حاسما لمنع العنف أو لوقفه.

٧٢ - وثمة ممارسات إيجابية عديدة يمكن أن تساعد على ضمان تصرف هيئات وضباط إنفاذ القانون بطريقة ملائمة لحماية الأقليات دون تحيّز. وتشمل هذه الممارسات: المبادرات الرامية إلى استقدام واستبقاء موظفين من الأقليات في هيئات إنفاذ القانون، بما في ذلك في المستويات العليا (مثل الرابطة الوطنية لأفراد الشرطة السود في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والرابطة الأخوية لضباط إنفاذ القانون الأوربيين المنتمين إلى طائفة الروما، التي أنشئت في بودابست)؛ ونشر كتائب مختلطة عرقيا ودينيا في مناطق التوتر بين الطوائف؛ وتدريب موظفي إنفاذ القانون على حقوق الإنسان والأقليات، مع الاهتمام بوجه خاص بمسألة فهم الطوائف والأقاليم التي ينتشرون فيها؛ واستحداث شرطة على مستوى المجتمعات المحلية أو على مستوى الأحياء بما يتيح لأفراد إنفاذ القانون إقامة علاقات محلية قوية مع الطوائف المعرضة للخطر واكتساب معرفة بالظروف المحلية؛ وإنشاء هيئات رقابية مستقلة.

٧٣ - وفي المجتمعات التي يغلب عليها التنوّع، ولا سيما المجتمعات التي حدث فيها من قبل عنف أو نزاع، تُدرج النهج الكلية والجامعة والاستباقية لإنفاذ القانون هذه التدابير الإيجابية في استراتيجيات إنفاذ القانون وتوفير الحماية. ويساعد هذا على تجنب الاستجابة للعنف بردود فعل تكون في أحيان كثيرة غير مناسبة ومتأخرة للغاية. أما منهجيات تقييم المخاطر التي تتبعها هيئات إنفاذ القانون، والتي تتضمن إجراء تحليل لأحداث العنف السابقة، فهي تتيح للسلطات ولغيرها من الأطراف تقييم مدى تعرض طوائف معينة لمخاطر العنف والاستجابة لذلك على وجه السرعة.

هاء – تمكين المجتمع المدني وإعانته على أداء دوره

٧٤ – يُنتظر من المجتمع المدني أن يضطلع بدور شديد الأهمية في اكتشاف الدلائل المبكرة التي تُنذر بقرب اندلاع أحداث العنف، ولفت أنظار الهيئات الوطنية والدولية إليها، وتنفيذ مبادرات محلية لمجابهتها. بيد أن جهود مكافحة العنف لا ينبغي أن تنفرد بها المنظمات غير الحكومية دون غيرها. إذ أن الوقاية الفعالة تستفيد أيما استفادة من مشاركة مختلف الأطراف الفاعلة مشاركة كاملة، وهي أطراف تضم المنظمات غير الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان ومؤسسات الأعمال والجماعات الدينية وقادة المجتمعات المحلية والمؤسسات التعليمية وسائر المعنيين بالمسألة. ولكي يتسنى تهيئة البنية الأساسية لمنع العنف وبث الثقافة المواتية لذلك، لا بُدّ من إشراك العديد من الأطراف الفاعلة التي يتمتع كل منها بمهارات وصلاحيات وعلاقات تختلف عن الآخر.

٧٥ – ولقد قام المجتمع المدني بدور أساسي في لفت أنظار الهيئات الإقليمية والأمم المتحدة إلى المسائل التي تُثير الاهتمام على الصعيد الوطني. ومع ذلك، فإن الدولة كثير ما ترفض المعلومات التي يقدمها المجتمع المدني أو تتجاهلها، ومن ثمّ لا تُسفر هذه المعلومات عن اتخاذ إجراءات للتعامل معها أو التحقق منها. وبعض الحالات، تتبنى الدول بوضوح موقفا يتمثل في إنكار مزاعم الأقليات وكل من ينوب عنهم وتناصب المجتمع المدني العداء، وهو ما يترتب عنه الفشل في إيجاد حلول ملائمة للمشاكل وللشكاوى على جميع المستويات. وقد تكون هذه الظاهرة انعكاسا لموقف سياسي أوسع نطاقا تجاه الأقليات وانعكاسا للتهميش الذي يعانون منه. لذا، ينبغي أن تختفي ثقافة إساءة الظن وتحل محلها ثقافة الحوار.

واو – التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

٧٦ – تستطيع المنظمات الإقليمية أن تمارس دورا بارزا في منع العنف والتصدي له بصور مختلفة، منها أن تعمل هذه المنظمات مع الدول كجهات عاملة في مجال الوقاية أو تقصي الحقائق أو الوساطة في النزاعات. وتمتلك بعض المنظمات الإقليمية أدوات عملية مكرسة لخدمة قضايا الأقليات ومصمَّمة وفقا لمعايير إقليمية قوية. فالمفوض السامي للأقليات القومية بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مثلا، يكرس جهوده لمنع الصراعات والإنذار المبكر بالحالات التي تنطوي على تهديد لمجتمعات الأقليات. ولكي يتسنى لمبادرات منع العنف الإقليمية أن تنجح، لا بدّ من تعزيز الاهتمام بقضايا الأقليات في سائر الهيئات الإقليمية، مثل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، التي يفتقر كل منها حاليا لوجود الآليات المصممة خصيصا لرصد وضع الأقليات.

٧٧ - وفي الأزمة التي شهدتها جمهورية الكونغو الديمقراطية، نُفّذت استجابة منسقة شاركت فيها منظمات إقليمية ودولية. ففي عام ٢٠٠٨، أوفدت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي فريقين ميدانيين لتقييم حالة العنف المتصاعد في البلد. وبالتوازي مع ذلك، شرع المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى في إنشاء لواء تدخل تابع للأمم المتحدة، وأقبلت الجماعة على دعمه. وفي عام ٢٠١٣، وقع أعضاء المؤتمر الدولي، برعاية الأمم المتحدة، اتفاق سلام شامل يتضمن تدابير محددة لتعزيز السلام والاستقرار في المنطقة.

سابعا - تعزيز المسؤولية عن توفير الحماية

٧٨ - يكتسي مفهوم المسؤولية عن توفير الحماية أهمية كبرى في سياق حماية الأقليات المحرومة من العنف. فلا سبيل أبدا إلى منع العنف وحماية المجتمعات المحلية الضعيفة دون توافر الإرادة السياسية. بيد أنّ الحكومات تفتقر، في بعض حالات العنف، إلى القدرة على وقفه، لذلك يتعين معاونتها في تلك المهمة؛ ومع ذلك، يثبت التاريخ الدور المحوري الذي مارسته الدول في تنسيق الفظائع الجماعية التي تعرضت لها الأقليات. ولما كانت الدولة وموارد الدولة الأمنية ووسائطها الإعلامية وهياكلها الأساسية ومؤسساتها الوطنية تخضع في المعتاد لسيطرة مجموعة عرقية أو دينية واحدة، فإنّها ترتكب جرائم العنف بكفاءة. وتشير الأدلة الحديثة أيضا إلى أن ارتكاب الدول لهذه الجرائم ليس صفحة مطوية من صفحات التاريخ، بل هو واقع يشهده عالمنا المعاصر.

٧٩ - وقد صاغ الأمين العام استراتيجية ثلاثية الركائز لتطبيق مفهوم المسؤولية عن توفير الحماية (انظر الوثيقة A/63/677) استمدها من الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. وتشدد الركيزة الأولى على المسؤولية الرئيسية للدول عن حماية سكانها من خلال منع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية (الفظائع). وتسلط الركيزة الثانية الضوء على التزام المجتمع الدولي بمساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها وتقديم الدعم اللازم لأي دولة تعجز عن الوفاء بما التزمت به من توفير الحماية للسكان واتخاذ التدابير التي تساعدها في بناء قدراتها. أما الركيزة الثالثة، فتُلزم المجتمع الدولي بأن يستخدم الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من التدابير الملائمة لحماية السكان من هذه الجرائم، وبأن يكون مستعدا لاتخاذ إجراء جماعي إضافي لحمايتهم بموجب ميثاق الأمم المتحدة. ولا ترد هذه الركائز الثلاثة وفق ترتيب متسلسل. فهي كلها على نفس القدر من الأهمية وبعضها معزّز لبعض. فتعيين مبعوث خاص

لبلد من البلدان من أجل رصد الحالة المتدهورة يشكّل في حد ذاته استجابة، وهو في الوقت نفسه أداة وقائية بمقدورها الإسهام في كبح جماح العنف.

٨٠ - وقد تتوافر للبلدان الإرادة السياسية لحماية الأقليات المحرومة لكن قد لا تتوافر لها القدرات والخبرات والآليات الضرورية لتنفيذ الاستجابة المناسبة. وترى المقررة الخاصة أنه ينبغي، في إطار الركيزة الثانية، أن يزيد الاهتمام بمساعدة الدول على التعامل مع قضايا الأقليات من خلال التعاون التقني وبناء القدرات الذي يشمل تدريب الموظفين، ومنهم موظفو هيئات إنفاذ القانون والسلطة القضائية، في مجال حقوق الأقليات والممارسات التي أثبتت فعاليتها في حماية هذه الحقوق، وفي التعامل مع فئات السكان المتنوعة.

٨١ - وقد تكون الحكومات ضالعة في ارتكاب العنف، كأن تكون مسهمة بشكل مباشر في ارتكاب الجرائم عبر استخدام قوات الأمن أو المرتزقة، أو تكون جانيا ضمنيا، عندما تتقاعس عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية مجموعة تتعرض لجرائم فظيعة تقوم بها جهات من غير الدولة نفسها. لذلك، يتعين على المجتمع الدولي، في حالة فشل الحكومات، أن يتخذ الخطوات المناسبة لوأد العنف ووقف الجرائم ومحاسبة المسؤولين عن ذلك. ويجب ترجيح الوسائل السلمية، مثل الدبلوماسية الدولية والتفاوض والوساطة والمساعدة الإنسانية. وإذا صدر الإذن بنشر عملية للأمم المتحدة في مجال حفظ السلام، لا بد أن يتم الحرص في هذه العملية على وقف الإجراءات العمدية التي تنفذها الحكومة أو وقف تقاعسها المتعمد عن اتخاذ الإجراءات، والحصول أيضا على مواثيق غليظة بأنّ الحكومة ستضطلع بمسؤوليتها عن توفير الحماية و/أو ستستأنف الاضطلاع بها.

٨٢ - وإذا اتّضح بجلاء أن الحكومة ترفض وقف الجرائم أو تتراخى في وقفها، لا بد من التعجيل بالنظر في اتخاذ إجراءات جماعية. وفي إطار الركيزة الثالثة للاستراتيجية الخاصة بتطبيق مفهوم المسؤولية عن توفير الحماية، تقع على عاتق الدول الأعضاء مسؤولية ”اتخاذ إجراءات جماعية، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عن طريق مجلس الأمن، ووفقا لميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك الفصل السابع، على أساس كل حالة على حدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البين عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية“ (انظر الفقرة ٢ من الوثيقة A/66/874-S/2012/578). ويجوز أن تنطوي هذه الإجراءات الجماعية على فرض عقوبات وإجراءات حظر وقيود على التعاون. وفي نهاية المطاف، يجوز لمجلس الأمن أن يأذن باستخدام القوة. وفي الحالات التي

يتعرض فيها السكان المدنيون للقتل أو يكون خطر القتل محدقا بهم، يجب وضع تدابير تكفل التدخل السريع والملائم.

٨٣ - وثمة أيضا مبادرات حكومية دولية تبعث على التفاؤل. فهناك مثلا مبادرة تقودها الدول بعنوان ''الإجراءات العالمية لمكافحة جرائم الفظائع الجماعية''. وتتمحور هذه المبادرة حول تنفيذ إجراءات وقائية على الصعيدين الوطني والإقليمي من أجل منع الفظائع الجماعية، وهي تسعى إلى دعم الدول التي تعمل على منع الفظائع الجماعية ومساعدة من ينظر منها في وضع استراتيجيات وقائية بهذا الشأن. وتشكل المبادرة منبرا لتبادل ونشر المعرفة والممارسات الجيدة، وهي تعمل عن قرب مع ثلة من رؤوس منظمات المجتمع المدني.

٨٤ - وقد تجد الجهات الدولية صعوبات كبيرة في مواصلة تزويد الحكومات بالدعم اللازم على توصيل المساعدات الإنسانية، مع السعي في الوقت نفسه على التعامل مع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. ففي سري لانكا، عجزت الفروع الإنمائية والإنسانية لمنظومة الأمم المتحدة عن تلبية الاحتياجات ذات الأولوية في مجالي السياسة وحقوق الإنسان. أما أوجه القصور التي تم التعرف عليها فقد كان منها افتقار عناصر منظومة الأمم المتحدة إلى الشعور الكافي والمشترك بالمسؤولية عن انتهاكات حقوق الإنسان؛ وغياب الاتساق بين عناصر هيكل إدارة الأزمات المعمول به في داخل هذه المنظومة وعجز هذا الهيكل عن وضع وتنفيذ استراتيجية متسقة تؤهله للاستجابة للإنذارات التي تسبق وقوع انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني ضد المدنيين والاستجابة لهذه الانتهاكات عندما تقع بالفعل؛ وعدم فعالية هياكل الأمم المتحدة المسؤولة عن تنسيق العمل في مقراتها في مجال الاستجابة لانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والتصرف حيالها، وذلك بسبب توزيع هذه الهياكل بصورة مشتتة على عدة كيانات في مقري المنظمة في جنيف ونيويورك؛ وتنفيذ استجابات الأمم المتحدة في الميدان وفقا لنموذج مصمم لتلبية الاحتياجات الإنمائية وليس لمواجهة حالات النزاع؛ وعدم كفاية الدعم السياسي الذي تقدمه الدول الأعضاء ككل[٢٧].

٨٥ - وقد أسهمت تجربة سري لانكا في تكوين مبادرة الأمين العام التي تحمل اسم ''الحقوق أولا''، وهي مبادرة ترمي إلى كفالة رفع درجة استعداد المنظمات للتصدي للتحديات التي تواجهها في سبيل صون حقوق الإنسان وحماية المدنيين في أثناء الأزمات المعقدة.

(٢٧) تقرير فريق الاستعراض الداخلي التابع للأمين العام المعني بعمل الأمم المتحدة في سري لانكا. ويمكن الاطلاع على التقرير في الموقع التالي:
.www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf

ثامنا – العناصر الضرورية التي يجب توافرها في عمليات الاستجابة للعنف بعد وقوعه وعمليات العدالة الانتقالية

٨٦ – لا بد أن تشتمل العمليات الرامية للاستجابة الفورية لأحداث العنف ومنع تجدده على عدة عناصر من بينها: تقديم المساعدة الكاملة إلى المجتمعات المحلية المتضررة بما فيها المساعدة الإنسانية، واتخاذ التدابير الأمنية المناسبة التي تكفل الحماية، وإجراء تحقيقات كاملة ومستقلة في أحداث العنف. ويلزم أن تُنفذ هذه التدابير بسرعة وأن تساعد على تنفيذها الهيئات الإقليمية والمجتمع الدولي عندما تقتضي الضرورة، أي في حالة عجز الحكومات عن مواجهة جرائم العنف أو تورطها في ارتكابها. وعلى المدى القصير، لا غنى عن إجراء حوار مع المجتمعات المحلية المتضررة للوقوف على احتياجاتها ولبناء الثقة معها. ويجب الإسراع بتنفيذ تدابير تكفل عودة المشردين بالعنف إلى ديارهم في أقرب فرصة ممكنة لكي لا يطول أمد تشردهم.

٨٧ – ولكفالة تحقيق العدالة والمصالحة في مرحلة ما بعد العنف، ينبغي توافر عنصرين أساسيين وهما تفعيل المساءلة ومكافحة إفلات مرتكبي جرائم العنف من العقاب. وتقتضي العدالة الانتقالية أن يتم تقصي حقائق الماضي وكشفها، وتعويض الضحايا عن الخسائر المادية والمعنوية، وإعادة الاستقرار للمجتمع، واستعادة الاحترام الكامل لحقوق الإنسان. ويجب أن يخضع الجناة من جميع الأطراف للمساءلة التي تعتبر وسيلة لإعادة بناء المجتمعات التي أصابها العنف بالدمار والانقسام ووسيلة ردع تحول دون تجدد العنف. ويمكن تحقيق العدالة والمساءلة بسبل متنوعة، منها عمليات كشف الحقيقة وتحقيق العدالة والمصالحة؛ وتشكيل لجان التحقيق؛ وتنفيذ العمليات القضائية؛ والدمج بين الأشكال التقليدية للتسوية والتصالح. وقد أثبتت هذه الآليات قدرتها على تيسير الشروع في عملية تضميد الجراح التي أصيبت بها الجماعات والمجتمعات في حالات كتلك التي شهدتها رواندا وجنوب أفريقيا وأيرلندا الشمالية.

٨٨ – وتستطيع لجان تقصي الحقائق والتحقيق، إذا تأسست في أقرب مرحلة ممكنة، أن تمارس دورا جوهريا في وقف تصاعد العنف. وينبغي للدول التي سبق لها أن شهدت عنف و/أو فظائع ضد الأقليات أن تضع سياسات واستراتيجيات من شأنها منع العنف قبل وقوعه والتصدي له إذا وقع، بحيث يمكن تطبيقها بسرعة لدرء خطر تجدد العنف أو توظيفها في السياق السياساتي الأوسع نطاقا من أجل منع العنف. وتستطيع الدول أن تسهم في ترسيخ التماسك الاجتماعي ومنع تكرار الفظائع بتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود وإحياء

ذكرى الضحايا وتكريمهم. وتتضمّن المبادرات الهامة في هذا الصّدد إنشاء متاحف ونُصبٍ تذكارية لتخليد ذكرى الضحايا من جميع الأطراف.

٨٩ - وفي كولومبيا، أنشأ مكتب أمين المظالم نظاما للإنذار المبكر وتقييم المخاطر لحماية المهددين من مجتمعات الكولومبيين المنحدرين من أصول أفريقية. وفي إطار هذا النظام، ينتشر ناشطون حقوقيون من أنصار هذه المجتمعات المحلية في المناطق التي يكون وجود السلطات فيها ضعيفا ويتولون مهمة تحديد التهديدات الجادة والإبلاغ عنها. وتقوم قوات الأمن والمؤسسات المدنية بتقييم البلاغات التي يصدرها هؤلاء الناشطون للوقوف على مدى الحاجة إلى اتخاذ تدابير حماية من قبيل نشر قوات عسكرية وتعيين حراس شخصيين وإعادة التّسكين في أماكن جديدة. ومن الشواغل المعرب عنها أن بعض التهديدات لا يؤخذ مأخذ الجد وأن بعض التدابير تفرض دون تشاور كامل.

٩٠ - وأنشأت كينيا، في عام ٢٠٠٨، لجنة الوئام والاندماج الوطنية، بعد اندلاع عنف قائم على أسس عرقية عقب انتخابات ٢٠٠٧. وأُنيطت باللجنة مهمة تشجيع قيم الوئام وعدم التمييز وبثها في المجتمع الكيني، من أجل إرساء دعائم التعايش والتكامل السّلميين. وتضطلع اللجنة بأنشطة ترمي إلى مكافحة التّمييز وتعزيز التسامح وإدارة التنوع، وهي تقدم المشورة إلى الحكومة في المسائل المتعلقة بتعزيز الوئام والتعايش السلمي.

تاسعا - الاستنتاجات والتوصيات

٩١ - لا تزال الأقليات المحرومة والضعيفة التي تواجه العنف تحتاج إلى الحماية بنفس القدر الذي كانت دائما تحتاج إليه. ويشير استمرار حوادث العنف إلى أنه لم يتحقق سوى تقدم محدود في استخدام المؤشرات وتطبيق استراتيجيات الحماية ومنهجياتها على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، وأن حماية الأقليات الضعيفة لا تزال تستوجب بذل الكثير من الجهود.

٩٢ - يصيب العنف الأفراد والجماعات والمجتمعات بآثار بعيدة المدى. وقد تتجلى الآثار المباشرة للعنف في تعرض الأقليات للقتل والإصابة ولتدمير الممتلكات والتشريد والعنف الجنسي. أما الآثار الطويلة الأجل التي تترتب في الأقليات بعد أحداث العنف، فقد تمتد لعدة أجيال، وهي آثار تتعلق بتمتع أفراد هذه الأقليات بحقوق الإنسان والحريات الأساسية وبعلاقتهم بسائر جماعات المجتمع.

٩٣ - يشيع كثيرا دخول أوجه اللامساواة الصارخة والفقر المزمن في المعادلات الاجتماعية والاقتصادية الجغرافية السياسية المعقدة التي تؤدي إلى النزاع والعنف بوصفهما عنصرين من عناصرها. ويعتبر التمييز سببا للفقر واللامساواة ونتيجة لهما، وفي ظل ظروف معينة، من بينها قلة الأراضي وشح الموارد، يسفر التمييز عن تعريض المجتمعات المحلية للعنف. وتعتبر تدابير معالجة اللامساواة وتعزيز الإنصاف في المجتمعات من التدابير الرئيسية لمنع العنف والنزاع داخلها.

٩٤ - لا ينبغي أن يظل التنبؤ بالعنف ومنعه مجرد ممارسة أكاديمية. فلئن كانت التحليلات التي أُجريت بعد وقوع أحداث العنف قد ساعدت في إعداد مؤشرات وفي تحسين إمكانية إرسال رسائل الإنذار وتفعيل آليات الإنذار المبكر؛ فإن إجراء التحليل بعد اندلاع العنف يعني أن أي إجراءات حياله ستكون إجراءات هزيلة ومتأخّرة عن موعدها في كثير من الأحيان. لذا، لا بد من الاستفادة من دروس الفظائع المرتكبة في الماضي استفادة عملية عندما تكون دلائل الإنذار واضحة، ويجب تعزيز قدرة الدول على الاستجابة لتلك الدلائل حتى عندما لا تكون كذلك.

٩٥ - يشكّل التفعيل الشامل لحقوق الأقليات وعدم التمييز واللامساواة دعامةً هامة من دعائم منع العنف ضد مجتمعات الأقليات، وهو يساعد على تهيئة الظروف المواتية لتحقيق الاستقرار وتأسيس علاقات توافقية بين الجماعات السكانية. وينبغي للدول أن تنفذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية تنفيذا كاملا، وأن تلتزم بغيره من المعايير الإقليمية والدولية.

٩٦ - ينبغي إنشاء آليات لضمان الحوار والتشاور والمشاركة، التي تمثل المبادئ الأساسية لحقوق الأقليات، وذلك من أجل مساعدة الدول على فهم أوضاع الأقليات وقضاياهم وشواغلهم. وتزداد أهمية هذه الآليات بصفة خاصة في الحالات التي سبق أن وقع فيها العنف، بما في ذلك حالات المصالحة في فترة ما بعد النزاع وبعد اندلاع العنف وعمليات بناء السلام.

٩٧ - تشتمل التدابير الرئيسية لمنع العنف على إنشاء مؤسسات لحماية حقوق الأقليات وكفالة الاهتمام بهذه الحقوق داخل المؤسسات الوطنية ومؤسسات حقوق الإنسان القائمة. ويُيسر مثل هذا الاهتمام المؤسسي جهود الإنذار المبكر والاستجابة المبكرة وهو يساعد في وضع ما هو ملائم من أطر السياسة العامة وما يلزم من استراتيجيات الوقاية من العنف.

٩٨ - ترى المقررة الخاصة أن مواجهة العنف ضد الأقليات يجب أن يُشكّل أولوية قصوى للدول والهيئات الإقليمية والمجتمع الدولي، وللمجتمع المدني كذلك. وهي تشير إلى أن الدورة السابعة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، المقرر عقدها في جنيف يومي ٢٥ و ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، ستُخصص لتناول هذه المسألة وستُمثّل محفلا مناسبا لإجراء الحوار بين الأطراف المعنية، ومنها الأقليات والدول الأعضاء والهيئات الإقليمية وهيئات الأمم المتحدة وآلياتها والوكالات المتخصصة والمجتمع المدني، وللخروج بتوصيات تُعرَض على مجلس حقوق الإنسان.