الأمم المتحدة

A/HRC/49/46

الجمعية العامة

Distr.: General
15 March 2022
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والأربعون

28 شباط/فبراير – 1 نيسان/أبريل 2022

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

منع نشوب الصراعات عن طريق حماية حقوق الإنسان للأقليات

تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فيرناند دي فارين* **

موجز

في هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فيرناند دي فارين، نظرة عامة على الأنشطة المضطلَع بها منذ تقريره السابق (الوثيقة A/HRC/46/57)، وهو يناقش في الجزء المواضيعي من التقرير منع نشوب الصراعات عن طريق حماية حقوق الإنسان للأقليات. وقد ازدادت في السنوات الأخيرة الصراعات العنيفة حول العالم، وتشتمل معظم العوامل الدافعة لهذه الصراعات على تظلمات للأقليات تتعلق بأوجه الإقصاء والتمييز وعدم الإنصاف المرتبطة بانتهاكات حقوق الإنسان للأقليات. ومن الضروري تعميم الإطار القائم على حقوق الإنسان وحقوق الأقليات من أجل إيجاد آلية إنذار مبكر أكثر فعالية وبالتالي المساعدة في منع نشوب الصراعات العنيفة، ويجب على المجتمع الدولي أن يسد الثغرات الكبيرة في آليات منع الصراعات، التي قَصُرت عن التركيز على العوامل الدافعة الرئيسية في معظم الصراعات المعاصرة.

* قُدّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لكي يشمل أحدث المعلومات.

** يُعمّم مرفقا هذا التقرير كما وردا وباللغة التي قُدما بها فقط.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات في قرارها 79/2005 المؤرخ 21 نيسان/أبريل 2005، ثم مددها مجلس حقوق الإنسان في قرارات متتالية.

2- وعيّن مجلس حقوق الإنسان، في حزيران/يونيه 2017، المقرر الخاص فيرناند دي فارين الذي تسلّم مهامه في 1 آب/أغسطس 2017. وقد مدد المجلس الولاية في عام 2020 لمدة ثلاث سنوات في قراره 8/43.

3- ويتشرف المقرر الخاص بأن يُعهَد إليه بالولاية ويشكر مجلس حقوق الإنسان على الثقة التي أودعها إياه. وهو يود أيضاً أن يشكر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على الدعم المقدَّم منها إليه لتنفيذ الولاية.

ثانياً- أنشطة المقرر الخاص

4- يود المقرر الخاص أن يوجه انتباه مجلس حقوق الإنسان إلى الصفحة الشبكية للولاية، التي تُقدَّم فيها معلومات عامة عن الأنشطة المرتبطة بالولاية، بما في ذلك الرسائل والبيانات الصحفية ومناسبات الحضور العامة والزيارات القطرية والتقارير المواضيعية[1].

5- وواصل المقرر الخاص التركيز على زيادة إبراز قضايا الأقليات وزيادة الوعي بها - وخاصة فيما يتعلق بأولوياته المواضيعية (انعدام الجنسية؛ والتعليم، واللغة، وحقوق الإنسان للأقليات؛ وخطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات في وسائل التواصل الاجتماعي؛ ومنع الصراعات الإثنية) - لدى مؤسسات الأمم المتحدة والدول الأعضاء، وبشكل أعم لدى عامة الجمهور والمنظمات الإقليمية والدولية الأخرى. وركز المقرر الخاص أيضاً على النُهُج الجديدة من أجل تحسين إمكانية الوصول إلى الأنشطة المضطلع بها في إطار الولاية، مثل المنتدى المعني بقضايا الأقليات.

6- وقد شمل هذا العمل مبادرتين رئيسيتين، هما:

(أ) تدعيم تنظيم المنتديات الإقليمية بصورة مستمرة كل عام بشأن نفس المواضيع التي يتناولها المنتدى المعني بقضايا الأقليات، وذلك بالتعاون مع معهد توم لانتوس والعديد من المنظمات الإقليمية المعنية بالأقليات وحقوق الإنسان؛

(ب) لأغراض الولاية، تحديد تعريف عملي لمفهوم الأقلية، وأهمية ونطاق فئات الأقليات المعترف بها في صكوك الأمم المتحدة (الأقليات القومية أو الإثنية، والأقليات الدينية واللغوية).

7- وقد أشار المقرر الخاص إلى أن إحدى الأولويات في عام 2022 هي إحياء الذكرى السنوية الثلاثين لاعتماد الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، والتي من المتوقع الاحتفال بها عن طريق تنظيم حدث رفيع المستوى أثناء الدورة السابعة والسبعين للجمعية العامة في نيويورك وما يرتبط بذلك من أنشطة. وستركّز أيضاً المنتديات الإقليمية، هي والمنتدى المعني بقضايا الأقليات بطبيعة الحال، على استذكار تأثير هذا الإعلان منذ اعتماده في عام 1992 وعلى الكيفية التي يمكن بها تعزيز حماية وإعمال حقوق الإنسان للأقليات في المستقبل.

(1) انظر الرابط: www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

ألف- الزيارات القُطرية

8- يتطلع المقرر الخاص إلى مواصلة الحوار مع الأردن، وتيمور - ليشتي، والجمهورية العربية السورية، وجنوب أفريقيا، وجنوب السودان، وفانواتو، والكاميرون، وكينيا، ونيبال، والهند، وهي دول طلب زيارتها. وهو يعرب عن تقديره لحكومتي الاتحاد الروسي وباراغواي اللتين أوضحتا استعدادهما لزيارة المقرر الخاص لهما في عام 2022.

9- ويركز المقرر الخاص، في زياراته، على أهمية التصدي للتمييز والإقصاء وغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان التي تطول بصفة خاصة الأقليات الضعيفة، مثل البدون، والداليت، والروما، ونساء الأقليات المهمشات تهميشاً مزدوجاً أو حتى ثلاثياً، والمسائل المتصلة بالصم وضعاف السمع، الذين يُصنَّفون ضمن الأقليات اللغوية بوصفهم من مستخدمي لغة الإشارة.

10- وقام المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة من 8 إلى 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2021 بناء على دعوة من الحكومة[2].

باء- الرسائل

11- بعث المقرر الخاص برسائل/بلاغات ورسائل إجراءات عاجلة إلى الدول الأعضاء المعنية، استناداً إلى المعلومات الواردة من المصادر المختلفة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد أقليات قومية أو إثنية، وأقليات دينية ولغوية[3].

12- ومنذ كانون الثاني/يناير 2021، أُرسل ما مجموعه 284 رسالة إلى الحكومات. وهذا يمثل زيادة كبيرة عن العدد الكلي لرسائل العام السابق تبلغ نحو أربعة أمثال. وقد أُرسلت جميع الرسائل بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة: 16 منها نداءات عاجلة، و263 رسالة ادعاء، و9 رسائل أخرى أعربوا فيها عن قلقهم إزاء تشريعات وسياسات.

13- وبُعث بأكبر عدد من الرسائل إلى دول في أوروبا وآسيا الوسطى (48)، تليها منطقة آسيا والمحيط لهادئ (35)، ثم منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (26)، ثم الأمريكتين (8)، وأفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى (8). وأرسل ما مجموعه 159 رسالة إلى شركات خاصة.

جيم- المؤتمرات وأنشطة التوعية

14- سُلِّط الضوء مراراً على التوعية بحقوق الإنسان للأقليات وزيادة إبراز هذه الحقوق بوصفهما أحد الأبعاد الهامة لأعمال المقرر الخاص منذ أن انتخبه مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه 2017. ووفقاً لذلك، شارك المقرر الخاص وأسهم على نحو متواتر في مؤتمرات وحلقات دراسية واجتماعات عُقدت على الصُعُد الدولية والإقليمية والوطنية في جميع أنحاء العالم، ومع مجموعة متنوعة من المنظمات الحكومية وغير الحكومية. وأجرى أيضاً مقابلات متواترة مع وسائط الإعلام بشأن المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان للأقليات.

(2) انظر الوثيقة A/HRC/49/46/Add.1.

(3) للاطلاع على تفاصيل جميع الرسائل المرسَلة والمعلومات الواردة في إطار ولاية المقرر الخاص، انظر الرابط: https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments.

15- ويرد في المرفق الأول لهذا التقرير موجز للأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المقرر الخاص في الفترة من تموز/يوليه إلى كانون الأول/ديسمبر 2021. ويرد موجز للأنشطة المضطلع بها قبل هذه الفترة في تقرير المقرر الخاص المقدَّم إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والسبعين[4].

ثالثاً- تحديث بشأن المنتديات المعنية بقضايا الأقليات في عام 2021

16- حدد المقرر الخاص، في تقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2018، الحاجة إلى اتباع نهْج أكثر إقليمية فيما يتعلق بالمنتدى المعني بقضايا الأقليات بغية جعل الوصول إلى المنتدى أيسر أمام الأقليات من أنحاء العالم المختلفة وأكثر تجاوباً مع الشواغل والسياقات الإقليمية[5]. واتُخذت في عام 2019 الخطوات الأولى نحو تنفيذ هذا النهْج وذلك بعقد ثلاثة منتديات إقليمية. وفي عام 2021، عُقدت لأول مرة منذ إنشاء ولاية المقرر الخاص، أربعة منتديات إقليمية (لأفريقيا والشرق الأوسط؛ وللأمريكتين؛ ولآسيا والمحيط الهادئ؛ ولأوروبا وآسيا الوسطى) بشأن موضوع منع نشوب الصراعات وحقوق الأقليات. وشارك نحو 800 مشارك في المنتديات الإقليمية، مشاركين بصورة افتراضية بسبب جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، و670 مشاركاً في المنتدى المعني بقضايا الأقليات. وفي تقرير منفصل مقدَّم إلى المجلس، قُدمت توصيات بشأن موضوع عام 2021 المتعلق بمنع نشوب الصراعات وهي مستمدة بصورة رئيسية من مناقشات وإسهامات نحو 500 1 مشارك في المنتديات الإقليمية وفي المنتدى المعني بقضايا الأقليات.

17- وكان مجلس حقوق الإنسان، في قراره 15/6، قد أنشأ المنتدى المعني بقضايا الأقليات في عام 2007 وأعاد تأكيد دوره الهام في قراره 23/19 في عام 2012. وكُلِّف المنتدى بتوفير منبر للنهوض بالحوار والتعاون بشأن القضايا المتصلة بالأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية واللغوية، وبتقديم إسهامات مواضيعية وخبرة فنية إلى أعمال المقرر الخاص. وعُهد إلى المقرر الخاص بمهمة توجيه أعمال المنتدى والتحضير لاجتماعاته السنوية وموافاة المجلس بتقارير عن توصيات المنتدى المواضيعية. ويجتمع المنتدى مرة سنوياً في جنيف لفترة يومي عمل تُخصص لإجراء مناقشات مواضيعية. وفي السنوات الأخيرة، دأب أكثر من 600 مشارك على حضور المنتدى عادة.

18- وعُقدت الدورة الرابعة عشرة للمنتدى في شكل هجين يومي 2 و3 كانون الأول/ديسمبر 2021، بشأن موضوع "منع نشوب الصراعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات". وشملت الدورة حضور 670 مندوباً من نحو 50 بلداً. وتولّى المقرر الخاص توجيه أعمال المنتدى الذي ترأسته فيكتوريا دوندا (الأرجنتين). وكان من بين المتكلّمين رئيسة مجلس حقوق الإنسان، نزهة شميم خان؛ والأمين العام المساعد لحقوق الإنسان ورئيسة مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في نيويورك، إيلزي براندس كهريس؛ والمستشارة الخاصة للأمين العام المعنية بمنع الإبادة الجماعية، أليس ندايتو؛ والمراقبة الدائمة لمنظمة التعاون الإسلامي لدى الأمم المتحدة، نسيمة بغلي؛ والمفوض السامي للأقليات القومية بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، خيرت عبد الرحمانوف.

19- ويُقدَّم التقرير الكامل عن المنتدى المعني بقضايا الأقليات، هو وتوصياته، إلى مجلس حقوق الإنسان بشكل منفصل[6].

(4) الوثيقة A/74/160.

(5) الوثيقة A/HRC/37/66، الفقرة 64.

(6) الوثيقة A/HRC/49/81.

رابعاً- منع نشوب الصراعات عن طريق حماية حقوق الإنسان للأقليات

ألف- مقدمة

20- منذ أكثر من عقد من الزمن، أصدرت الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات آنذاك، غاي ماكدوغال، التقرير الأول للمكلف بالولاية عن دور حماية حقوق الأقليات في منع نشوب الصراعات[7]. وأكدت، في جملة من النقاط، على أن:

> من بين العناصر الأساسية لأي استراتيجية ترمي إلى منع نشوب الصراعات التي تنطوي على أقليات، احترام حقوق الأقليات، وخاصةً فيما يتعلق بالمساواة في الحصول على الفرص الاقتصادية والاجتماعية؛ والمشاركة الفعالة للأقليات في صنع القرار؛ وإقامة الحوار بين الأقليات والأغلبيات داخل المجتمعات؛ والتطور البنَّاء للممارسات والترتيبات المؤسسية من أجل تقبل التنوع في المجتمع. وأن الاهتمام بحقوق الأقليات في مرحلة مبكرة – قبل أن تؤدي التظلمات إلى التوترات واندلاع العنف – سيمثل إسهاماً قيِّماً في ثقافة الوقاية داخل الأمم المتحدة وسينقذ عدداً لا حصر له من الأرواح، وسيعزز الاستقرار والتنمية[8].

ومما يؤسف له أنه لم يجر الالتفات إلى أي من التوصيات الواردة في تقريرها.

21- وفي النداء الموجَّه من المقرر الخاص لتقديم ورقات من أجل هذا التقرير[9]، ردّد المقرر الخاص صدى النداء الواضح الذي كانت قد وجهته السيدة ماكدوغال في عام 2010، وسلط الضوء على المنشور الرائد الصادر في عام 2018 عن الأمم المتحدة والبنك الدولي بعنوان *"مسارات لتحقيق السلام: نُهُج شاملة للجميع لمنع نشوب الصراعات العنيفة"*، والذي ذكر بالمثل أن الدوافع الرئيسية لعدم الاستقرار على الصعيد العالمي هو التظلمات الجماعية المتعلقة بالإقصاء والظلم. وما لم يُقل إلى حد كبير في هذا المنشور الأخير هو أن الأسباب الجذرية لمعظم الصراعات العنيفة اليوم ترتبط ارتباطاً وثيقاً بانتهاكات حقوق الإنسان لمجتمعات الأقليات. ويبدو أن هذا يؤكد الاتجاه المتزايد، المحدد في هذا التقرير، المتمثل في إيلاء اهتمام ضئيل للغاية من جانب الجهات الفاعلة الدولية والوطنية والجهات الفاعلة الأخرى لسياقات وتظلمات الأقليات، وفي إنكار حقوق الإنسان الخاصة بهم، وأن ذلك هو من أهم علامات الإنذار المبكر التي تُنذر بحدوث عنف وشيك.

22- ومن بين الملاحظات الرئيسية الواردة في هذا التقرير ما يلي:

(أ) أن الصراعات، على الصعيد العالمي، تحدث على نحو متزايد داخل الدولة وينطوي معظمها على أقليات لديها تظلمات تتعلق بالإقصاء والتمييز؛

(ب) أنه بينما وصفت الخبيرة المستقلة استراتيجية منع نشوب الصراعات التي تنطوي على أقليات بأنها أساسية، لا يقتصر الأمر على عدم وجود استراتيجية من هذا القبيل لدى الأمم المتحدة، بل إن معظم مبادرات الأمم المتحدة والمبادرات الإقليمية لا تورد أي إشارة محددة إلى الأقليات أو إلى احترام حقوقها كأحد النُّهُج ذات الأولوية في منع نشوب الصراعات؛

(7) الوثيقة A/HRC/16/45.

(8) المرجع نفسه، الموجز.

(9) انظر المرفق الثاني.

(ج) أن الجهات الفاعلة الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة قد دخلت على نحو متزايد في السنوات الأخيرة في "مرحلة الإنكار" أو ربما حتى التحيز ضد الأقليات، رافضةً الإقرار بأن المجتمعات التي تعيش أوضاع صراع تتكون في كثير من الأحيان من أقليات؛

(د) أنه بينما يجري التشدّق بالحديث عن الصراعات، فإن معظم المبادرات والاستراتيجيات تميل إلى التركيز على أوضاع وعمليات ما بعد الصراع.

وبعد مرور أكثر من عقد على تقرير الخبيرة المستقلة لعام 2010، فإن التقييم العام للوضع هو أنه إهمال وفشل: فقد أصبح العالم أكثر عنفاً وابتلاءً بالصراعات، إذ أصبحت الأمم المتحدة والمؤسسات العالمية والإقليمية الأخرى غير قادرة على قبول التحذيرات التي أُطلِقت بالفعل في عام 2010 أو غير راغبة في قبول هذه التحذيرات بشأن الخطوات اللازمة لمعالجة الأسباب الجذرية لمعظم الصراعات المعاصرة، وبالتحديد معالجة هذه الأسباب الجذرية عن طريق تناول تظلمات الأقليات بخصوص إقصائها والتمييز ضدها وبحماية حقوق الإنسان الخاصة بها.

23- وفي الواقع فإن المدى الذي أُسقِط في حدوده البُعد الخاص بالأقليات من شتّى مبادرات الأمم المتحدة المطروحة خلال العقدين الماضيين هو أمر لافت للنظر، رغم بعض الجهود التي حثت المنظمة على إدماجه بشكل أكثر صراحة[10]. واستجابة للتوصية الواردة في تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير والداعية إلى ضرورة الكشف في الوقت المناسب عن التهديدات البعيدة أو الوشيكة وإلى اتخاذ تدابير متناسبة لمنع العنف والصراعات[11]، فإن الاتحاد الأفريقي، في إجماع إيزولويني، قد اقترح إضفاء الطابع المؤسسي على الأطر المعيارية لأدوات تحليل الصراع وآليات منع نشوب الصراعات. وبينما ينبغي أن يكون أحد هذه الأطر هو إطار لحقوق الأقليات، فقد ذهب الاتحاد الأفريقي، في إجماع إيزولويني، خطوة أبعد إلى الأمام وأوصى تحديداً بأن "تتعهد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالتفاوض على صك دولي بشأن هذا الموضوع"[12].

باء- تطور الصراعات

24- في تقرير الخبيرة المستقلة لعام 2010 عن منع نشوب الصراعات وحقوق الأقليات، كانت توجد بالفعل أدلة دامغة على أن ما تعانيه الأقليات من إقصاء وتمييز (أو "انعدام مساواة جماعي") هو أحد الأسباب الرئيسية للصراعات في تسعينات القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وذكرت الخبيرة المستقلة أن لجنة كارنيغي لمنع الصراعات المميتة قد خلصت إلى أن محاولات قمع الاختلافات الإثنية أو الثقافية أو الدينية قد أدت مراراً في القرن العشرين إلى إراقة الدماء، أما استيعاب التنوع ضمن أشكال دستورية مناسبة فقد أدّى، في حالة تلو الأخرى، إلى المساعدة على منع إراقة الدماء. وقد أجرى مكتب منع الأزمات والتعافي منها التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحثاً أظهر أن احتمالية نشوب صراع تزداد مع تزايد انعدام المساواة الجماعي. وأوصى تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات

(10) انظر، على سبيل المثال: "The Common African position on the proposed reform of the United Nations: the Ezulwini Consensus", issued by the African Union (الموقف الأفريقي المشترك بشأن الإصلاح المقترَح للأمم المتحدة: إجماع إيزولويني"، الصادر عن الاتحاد الأفريقي).

(11) انظر الوثيقة A/59/565.

(12) African Union, "The Common African position on the proposed reform of the United Nations", sect. A (ii), p. 3.

والتحديات والتغيير بوضع إطار لحقوق الأقليات من أجل منع نشوب الصراعات[13]. ورصد مشروع الأقليات المعرضة للخطر في جامعة ميريلاند (Minorities at Risk Project) تطبيق مؤشرات التمييز السياسي والإقصاء الثقافي والاقتصادي والاضطهاد على 283 جماعة أقليات حول العالم وخلص إلى وجود صلة مهمة بين الصراع وتلك الأشكال من الحرمان من الحقوق[14].

25- ولم يُعكّس هذا الاتجاه، والوضع بعيد عن ذلك. فقد لوحظت طفرة كبيرة في عدد الصراعات في الفترة ما بين عامي 1975 و2020، وخاصة منذ عام 2011[15]. ويوجد عدد قليل من الصراعات اليوم بين الدول: بل العدد الأكبر منها داخلي، وكثيراً ما يُعرف بالعنف "القائم على الدولة" أو العنف "غير التابع للدولة"، وتنطوي كلا الفئتين في كثير من الأحيان على أقلية إثنية أو دينية أو لغوية واحدة على الأقل، وهو ما يصدق على بعض الصراعات التي توصَف بأنها عنف "أحادي الجانب". ووفقاً لما أفاد به معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام[16]، حدثت صراعات مسلحة في 39 دولة على الأقل في عام 2020 (أي أكثر بمقدار 5 عن عام 2019)، ووقع معظمها داخل بلد واحد بين القوات الحكومية وواحدة أو أكثر من الجماعات غير التابعة للدولة، وعادة ما تكون أقلية. وحتى في حالة الصراعين المسلحين بين الدول، وهما الاشتباكات الحدودية الجارية بين الهند وباكستان، والصراع بين أرمينيا وأذربيجان للسيطرة على ناغورنو قرة باغ، يشمل الصراع الأخير أيضاً السيطرة على إقليم يضم أقلية سكانية بصورة مباشرة – على الرغم من عدم الاعتراف عموماً بهذه الحقيقة في البيانات المتعلقة بالصراع.

26- ومما يُؤسف له أن الإقصاء والتمييز اللذين يمسّان الأقليات، أو اللامساواة الجماعية المتزايدة، باعتبارهما عاملين رئيسيين دافعين للصراعات، لم يُدرسا إلا قليلاً في عمليات جمع البيانات. ومن المثير للقلق – ومن غير المتوقع، إذا كان من المفترض أن يكون منع نشوب الصراعات إحدى الأولويات – أنه لم يعد يُعمَل بمبادرات مثل تلك الخاصة بمركز البحوث المتعلقة بانعدام المساواة والأمن البشري والقضايا الإثنية، ولجنة كارنيغي لمنع الصراعات المميتة، ومشروع الأقليات المعرضة للخطر، التي كانت تقدم منذ عقد من الزمن بيانات مصنّفة عن الأبعاد العرقية (بما في ذلك بيانات قائمة على الأبعاد الثقافية والدينية واللغوية) للصراعات، وهو ما يَصدق على مكتب منع الأزمات والتعافي منها التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[17]. ولم تعد البيانات الموجودة في معظم قواعد بيانات السلام أو الصراع الأخرى مصنَّفة بشكل محدَّد تبعاً للأبعاد العرقية للصراعات. ويجري تنظيم المعلومات بشكل أعمّ تبعاً للقضايا المعنية، مثل المشاركة أو السيطرة السياسية، وأوجه انعدام المساواة الاقتصادية والاجتماعية، والمطالبات المتعلقة بالهوية. ومن الأقل احتمالاً بكثير أن تشير قواعد البيانات هذه إلى مواضيع الصراعات ذاتها، بما يتجاوز التمييز بين الصراعات الداخلية والصراعات بين الدول، أو التمييز بين صراعات العنف القائمة على الدولة، وتلك غير القائمة على الدولة، والصراعات الأحادية الجانب.

27- ومع ذلك، تشير البيانات الأحدث الواردة من مجموعة متنوعة من المصادر إلى أن الكثيرين في المجتمع الدولي لم يركزوا على العوامل الرئيسية الدافعة للصراع، والتي يمكن وصفها كما يلي:

(13) الوثيقة A/59/565، والوثيقة A/59/565/Corr.1، الجزء الثاني، الفقرة 94.

(14) الوثيقة A/HRC/16/45، الفقرة 39.

(15) Uppsala Conflict Data Program, "Number of conflicts 1975-2020". متاح على الرابط: https://ucdp.uu.se/.

(16) Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmaments and International Security* (Oxford University Press, 2021).

(17) استعيض عن مكتب منع الأزمات والتعافي منها بمكتب إدارة الأزمات حيث لا يوجد لمنع نشوب الصراعات سوى حضور مرئي لا يُذكر بالمقارنة مع جهود ما بعد الصراع.

(أ) معظم الصراعات اليوم هي صراعات داخل الدولة[18] وليست بين الدول وتشارك فيها أقلية إثنية أو لغوية أو دينية[19]؛

(ب) كانت أغلبية الحالات في عام 2018 التي انطوت على عدم الاستقرار، وعمليات الإبادة الجماعية في الماضي، والجرائم المحتملة ضد الإنسانية والتهديدات المماثلة موجَّهة ضد جماعات يمكن وصفها بأنها أقليات[20]؛

(ج) على الصعيد العالمي، تتمثل الدوافع الرئيسية لعدم الاستقرار المؤدي إلى الصراع اليوم في التظلمات القائمة على جماعات والتي تدور حول الإقصاء والظلم[21]؛

(د) "توجد الآن صراعات أكثر عنفاً على الصعيد العالمي أكثر من أي وقت مضى خلال الثلاثين سنة الماضية، ويواجه العالم أيضاً أكبر أزمة تشريد قسري سُجلت حتى الآن"[22].

28- وفي حين أن من الأصعب أن يُقاس على الصعيد العالمي ما إذا كان يوجد قدر متزايد من أوجه الإقصاء والتمييز والتعصب الموجَّهة ضد الأقليات، فلا يمكن إنكار وجود "إدراك" بهذا المعنى. وكأول تقرير مشترك شامل يصدر عن الأمم المتحدة والبنك الدولي فيما يتعلق بمنع نشوب الصراعات، ذكر التقرير أنه: "عندما تلقي جماعة تشعر بالغبن باللوم على الآخرين أو على الدولة بسبب إقصائها الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي المتصوَّر، فإن تظلمات هذه الجماعة قد تصبح مسيّسة ويُحتمل أن تتسبب في الانزلاق إلى العنف"[23].

جيم- تزايد الصراعات والتعصّب: الروابط المهمَلة بين الصراعات العنيفة وأوجه الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة التي تنطوي على أقليات

29- على الرغم من الأدلة الدامغة على أن الصراعات الأكثر عنفاً ترتبط بتظلمات قائمة منذ أمد طويل بشأن أوجه الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة التي تعاني منها الأقليات، والاقتراحات المقدَّمة في الماضي ومفادها أن معالجة هذه الصراعات ومنعها يتطلبان "أُطراً لحقوق الأقليات"[24]، لم يجر إحراز تقدم في إيجاد هذه الأُطر.

30- ومع ذلك، فإن كثيراً من الورقات الواردة من منظمات المجتمع المدني التي تلقاها المقرر الخاص من أجل هذا التقرير، فضلاً عن عدد من التوصيات المنبثقة عن المنتديات الإقليمية لعام 2021 وعن

(18) الوثيقة A/75/982.

(19) Ralph Sundberg, Kristine Eck and Joakim Kreutz, "Introducing the UCDP Non-State Conflict dataset", *Journal of Peace Research*, vol. 49, No. 2 (March 2012), pp. 351-362؛ وكذلك: *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025*, World Bank Group (2020).

(20) Minority Rights Group International, Peoples under Threat database (فريق حقوق الأقليات – الدولي، قاعدة بيانات الشعوب المعرَّضة للتهديدات). متاح على الرابط: http://peoplesunderthreat.org/.

(21) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, D.C., World Bank, 2018). (الأمم المتحدة والبنك الدولي، *مسارات لتحقيق السلام: نُهُج شاملة للجميع لمنع نشوب الصراعات العنيفة*).

(22) انظر الرابط: https://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf, p. viii.

(23) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, p. 109.

(24) الوثيقة A/59/565؛ والوثيقة A/59/565/Corr.1، التوصية 14، الصفحة 109.

المنتدى المعني بقضـــايا الأقليات[25]، قد حددت، كدوافع مهمة في ظهور الصـــراعات في نهاية المطاف، التظلمات المتعلقة بالتمييز وانعدام المســـاواة، وبإنكار الحقوق المتصـــلة بالتعليم واســـتخدام لغة الأقليات، وبإمكانية الوصول على قدم المساواة إلى فرص العمل والفرص الاقتصادية، وبالتقاسم العادل للموارد أو لفوائد التنمية، وحتى بالحرمان من الجنسية أو من الحق في التصويت أو الترشح لشغل مناصب عامة، بالإضافة إلى قضـــايا أخرى تتعلق بالهوية للأقليات. وأبدت جهات فاعلة حكومية وغير حكومية ملاحظات مماثلة، بما في ذلك، في جملة أمور، ملاحظات مقدمة من ليختنشتاين التي رأت أن "الاحترام الكامل لحقوق الإنسان للأقليات ومجتمعات السكان الأصليين أمر أساسي لمنع نشوب الصراعات المتعلقة بتقرير المصير. فكثير من صراعات تقرير المصير تنشأ عن انتهاكات لحقوق الإنسان للشعوب الأصلية وللأشخاص المنتمين إلى أقليات إثنية ودينية ولغوية، وتتعلق على نحو متواتر بالنظام القانوني واللغة والثقافة"[26].

31- وأضـــافت الاتجاهات الجديدة في العقد الماضـــي عاملاً قوياً آخر يســـهم في الزيادة العالمية الملحوظة في الصـــراعات العنيفة، وهو: تصـــاعد خطاب الكراهية وكراهية الأجانب والعنصـــرية والقومية الشـعبوية (للأغلبية) في وسـائل التواصـل الاجتماعي، ما أدى إلى تأجيج العنف والهجمات ضـد الأقليات في جميع أنحاء العالم. وبالإضـافة إلى معاداة السـامية، يزداد بوجه عام كل من: كراهية الإسـلام ومعاداة الغجر، ومعاداة المسـيحيين، ومعاداة الآسـيويين، وأوجه التعصـب المماثلة – وهي جميعها تنطوي على أقليات في بلدان مختلفة. وقد حدثت في السـنوات الأخيرة دعوات للإبادة الجماعية في نيجيريا ضـد أقلية اليوروبا وفي الهند ضد أقليات الداليت والأقليات المسلمة، وحدثت هجمات طائفية ضد الأقليات المسلمة في سـري لانكا وميانمار، وخطاب كراهية وتحريض على العنف في وسـائل التواصـل الاجتماعي ضـد الأقلية الناطقة بالإنكليزية وأقلية التيغراي في الكاميرون وإثيوبيا، على التوالي، فضـلاً عن الدعاية الشعبوية اليمينية المستندة إلى الأغلبية ضد مجتمعات أقلية مهاجرة معينة وأقليات لها ظهورها في بلدان مثل فرنسا وأوكرانيا والولايات المتحدة الأمريكية. ولم تكن ظاهرة خطاب الكراهية في وســـائل التواصـــل الاجتماعي واضحة للعيان أو بارزة في عام 2010، ولكنها تبدو الآن محركاً هاماً في خلق سياق قد تجد فيه الأقليات أنفســها مســتهدفة بدرجة متزايدة باعتبارها تشــكل "الآخر" أو تشــكّل تهديداً "للأمة" الأغلبية، ما أدى إلى ظهور الاستقطابية الثنائية "نحن" إزاء "هم"، والتي تستغلها الشخصيات السياسية المنتمية إلى الأغلبية لتحقيق مكاســب انتخابية قصــيرة الأجل. وكما لاحظ المقرر الخاص في تقرير ســابق مقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2021، يمثّل أفراد الأقليات الأغلبية الساحقة من ضحايا الكراهية والتحريض على العنف والتمييز. وعندما تتوافر بيانات مصنَّفة عن خطاب الكراهية في وسائل التواصل الاجتماعي أو عن جرائم الكراهية، يتضـــح أن ما يقرب من 70 في المائة أو أكثر من المســـتهدفين بهما يكونون عادة من المنتمين إلى أقليات[27].

32- وهذه الظاهرة تستحق التأكيد عليها لأنها عامل مباشر ومهم من العوامل التي تُسهم في نشوء أوضاع يُحتمل أن تؤدي إلى العنف والصراعات.

33- وخطاب الكراهية يولّد جرائم الكراهية، شـــأنه في ذلك شـــأن المعلومات الخاطئة والمعلومات المضـــللة. وكما أشـــير في إحدى الورقات المقدمة إلى المقرر الخاص، لم تبدأ المحرقة بغرف الغاز بل

(25) التوصـــيات المقدمة من المنتديات الإقليمية لعام 2021 متاحة على الرابط: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Regional-Forums.aspx. وللاطلاع على توصيات المنتدى المعني بقضايا الأقليات، انظر الوثيقة A/HRC/49/81.

(26) Liechtenstein Institute on Self-Determination, *Handbook on the Prevention and Resolution of Self-Determination Conflicts* (Princeton, New Jersey, Princeton University, 2021), p. 10.

(27) الوثيقة A/HRC/46/57، الفقرة 21.

بخطاب الكراهية ضد إحدى الأقليات. وقد ينتهي الأمر بالمعلومات الزائفة إلى أن تُلحق الضرر بالأقليات، بل تكون حتى قاتلة لهم، وقد تؤدي إلى أفعال عنف انتقامية جماعية على وسائل التواصل الاجتماعي أو ما يسمى "عمليات الإعدام الغوغائية على منصة واتساب". وشملت إحدى الحالات المعروفة جيداً في فرنسا اعتداءات بدنية على عدد من أفراد أقلية الروما في عام 2014 بعد نشر معلومات مضلِّلة على وسائل التواصل الاجتماعي تفيد بأن أفراداً من الروما قد اختطفوا طفلاً في شاحنة بيضاء. وفي حالة أكثر فتكاً، في سري لانكا في عام 2018، أدت شائعات عن مؤامرة من جانب الأقلية المسلمة تستهدف تعقيم الأغلبية السنهالية، جرى تداولها بصورة رئيسية على منصة "فيسبوك"، إلى عمليات قتل، إذ أحرقت الغوغاء في عدد من البلدات مساجد ومتاجر ومنازل مملوكة للأقليات المسلمة. ويوجد عدد كبير من مثل هذه الأمثلة المرتكبة ضد أقليات.

34- ويشارك المقرر الخاص في القلق المعرب عنه في إحدى الورقات المقدمة ومفاده أن اللغة التي تجرد من الإنسانية، والتي كثيراً ما تختزل جماعات الأقليات إلى حيوانات أو حشرات، تجعل العنف ضد هذه الجماعات أمراً طبيعياً وتجعل اضطهادها وكذلك، في نهاية المطاف، القضاء عليها أمراً مقبولاً، وأنه عند فعل ذلك بقصد تمييزي أو متحيز، تصبح هذه الانتهاكات طريقاً للشيطنة ونزع الصفة الإنسانية يمكن أن يؤدي إلى الإبادة الجماعية. ويمكن أن يُستدرَج الأفراد عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي إلى استخدام لغة لا إنسانية وإلى بيئات تقوم على الكراهية وينتهي بهم الأمر إلى أن يجدوا أنفسهم محاطين بأشخاص لديهم وجهات نظر مماثلة. وهكذا يمكن أن يصبحوا واقعين في شَرَك التحيّز التأكيدي على وسائل التواصل الاجتماعي، وهي بيئة حاضنة أصبحت مواتية بشكل خاص للتعبير عن وجهات نظر عنصرية ومتعصبة بل وحتى عنيفة ضد أقليات معينة تُتَّخذ كبش فداء – بل إنها بيئة عززت وجهات النظر هذه وأكدتها بالفعل[28].

35- ومما يُؤسف له أن جهود الأمم المتحدة والجهود الإقليمية لم تواكب ذلك، إذ مالت إلى تجاهل استنتاجات التقرير المشترك لعام 2018 الصادر عن الأمم المتحدة والبنك الدولي بشأن منع نشوب الصراعات، وهي أن الدوافع الرئيسية لعدم الاستقرار على الصعيد العالمي اليوم هي التظلمات الجماعية التي تدور حول الإقصاء والظلم، وأن الجماعات المستهدفة هي في معظم الأحيان أقليات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الخبيرة المستقلة، في تقريرها لعام 2010، قد ربطت بالمثل الصراعات بالتظلمات المتعلقة بحرمان الأقليات من حقوق الإنسان. ومن المخيب للآمال أنه، في جملة التصريحات الأخيرة الصادرة عن الأمم المتحدة بشأن هذا الموضوع، فلا المقال المعنون "منع الصراعات يعني معالجة الدوافع الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية للصراع" المؤرخ 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2021[29] ولا المقال المعنون "الأمين العام للأمم المتحدة يحدد 'خارطة طريق للإدماج' من أجل معالجة الأسباب الجذرية للصراع" المؤرخ 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2021[30] قد أتى على ذكر التظلمات القائمة على جماعات، أو بشكل أكثر دقة، تظلمات الأقليات. وحتى التقرير الأخير للأمين العام المعنون "خطتنا المشتركة"[31]، مع تأكيده بصورة مهمة على منع نشوب الصراعات، لا يشير إلى الحاجة الملحة إلى التركيز على الروابط بين الصراعات العنيفة وأوجه الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة التي تنطوي على أقليات باعتبارها الدوافع الرئيسية لمعظم الصراعات المعاصرة. والأمر الأكثر إثارة للدهشة هو أنه لم ترد إشارة واحدة في تقرير الأمين العام إلى التقرير الأساسي المشترك الصادر عن الأمم المتحدة والبنك الدولي بشأن منع نشوب الصراعات –

(28) انظر الوثيقة A/HRC/46/57.

(29) انظر الرابط: https://news.un.org/en/story/2021/11/1105942.

(30) انظر الرابط: https://news.un.org/en/story/2021/11/1105352.

(31) انظر الوثيقة A/75/982.

أو الاعتراف بأن التظلمات القائمة على جماعات (التي تشمل الأقليات عادة) هي السبب الجذري لمعظم الصراعات. وعلى وجه الإجمال، يبدو أن الكثير من جهود الأمم المتحدة، إن لم يكن معظمها، موجَّه نحو بناء السلام وجهود التعافي بعد الصراع أكثر مما هي موجَّه نحو مبادرات منع نشوب الصراعات[32].

36- والنتيجة الحاصلة في السنوات الأخيرة هي زيادة التأكيد على تحقيق "المساواة لجميع الناس" أو "للسكان بأسرهم"، وبشكل أساسي شطب أي لغة تُسلّم بأن معظم الصراعات المعاصرة تنطوي على تظلمات تتعلق بالإقصاء والتمييز وانعدام المساواة – وكذلك بوجود قدر متزايد من كره الأجانب وخطاب الكراهية اللذين يستهدفان الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية. وفي أفضل الأحوال، لا يوجد سوى قلة ضئيلة من الإشارات إلى الدين أو الإثنية عند معالجة الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان معالجة أوسع نطاقاً. وعلى سبيل المثال، تُسلّم منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، في أحد تقاريرها عن الصراعات، بأن "مجموعة متزايدة من الأدلة قد أظهرت أن أنماط انعدام المساواة والتمييز والإقصاء تدخل في صميم التظلمات الاجتماعية والسياسية التي تدفع إلى نشوب كثير من الصراعات اليوم" وأنه "حتى مع انخفاض حالات الحرمان الشديد، تظهر أشكال جديدة من انعدام المساواة، تُلقي بوطأتها على التماسك الاجتماعي وعلى قدرة المجتمعات على بناء السلام والحفاظ عليه". بيد أن التقرير لا يوضح إطلاقاً من أين تنشأ هذه التظلمات أو من هم الضحايا الرئيسيون لهذه الأشكال الجديدة من انعدام المساواة، وهكذا فإنه يتجنب الإشارة إلى الأقليات أو التظلمات القائمة على جماعات بالاستناد إلى أسس عرقية أو دينية أو لغوية[33]. وتوخياً للإنصاف، كانت تقارير اليونيسيف الأخرى أكثر وضوحاً، إذ أقرّت بأن التظلمات وأوجه انعدام المساواة بين الجماعات قد اضطُلع بها على أسس عرقية أو دينية أو سياسية على مستوى المجتمعات، وبأن هيمنة النخبة أو جماعة الأغلبية على صنع القرار المجتمعي يمكن أن تؤدي إلى الافتقار إلى تمثيل الجماعات الأخرى و/أو الاعتراف باحتياجاتها[34].

37- كما أجرى المقرر الخاص تبادلاً للآراء مع عدد من مسؤولي حقوق الإنسان بالأمم المتحدة في البلدان التي تشهد حالياً صراعات عنيفة، والذين ينكرون حتى وجود الأقليات في سياقات الصراعات. وفي حالة الأقلية الحوثية في اليمن (يشكل الزيديون نحو 35 في المائة من السكان)، دفع أحد مسؤولي الأمم المتحدة بأن المقرر الخاص لا يمكنه أن يتناول الشواغل المتعلقة بالشيعة لأن الحوثيين "يسيطرون على جزء من البلد" ولذلك فإنهم "ليسوا أقلية". وفي حالة التيغرايين في إثيوبيا، فرغم كونهم لا يمثلون سوى نحو 6 في المائة من مجموع سكان البلد، فإنهم كانوا "مهيمنين في الماضي" ولذلك لا ينبغي النظر إليهم على أنهم يتمتعون بأي حقوق إنسانية كأقلية بموجب القانون الدولي، وفقاً لمسؤول آخر في الأمم

(32) انظر United Nations, Peacebuilding Commission, "Mandate"؛ متاحة على الرابط: https://www.un.org/peacebuilding/commission/mandate. انظر أيضاً: United Nations University, Centre for Policy Research, "Conflict prevention and sustaining peace"، متاح على الرابط: https://cpr.unu.edu/research/researchareas/conflict-prevention-and-management#overview.

(33) انظر UNICEF, "UNICEF and sustaining peace: strengthening the socio-economic foundations of peace through education, young people's engagement and WASH - UNICEF thematic paper contribution to the United Nations Secretary-General's 2020 peacebuilding and sustaining peace report", p. 5. متاح على الرابط: https://www.unicef.org/media/96551/file/Thematic-paper-for-2020-sg-report-mf.pdf.

(34) UNICEF, "Peacebuilding, Education and Advocacy in Conflict-Affected Contexts Programme: UNICEF 2013 annual consolidated report", New York, June 2014, pp. 5 and 19; and UNICEF, "Peacebuilding, Education and Advocacy in Conflict-Affected Contexts Programme: UNICEF 2014 annual consolidated report", New York, June 2015, pp. 14-15.

المتحدة[35]. وتعكس هذه التعليقات نهجاً تقييدياً يُرى وفقاً له أن أقليات معينة "لا تستحق" الحماية وهو يستند إلى مجموعة متنوعة من الآراء التي تتسم، في بعض الأحيان، بأنها شخصية بل وحتى تعسفية. ويرفض أيضاً عدد صغير من البلدان رفضاً رسمياً أو ضمنياً "وجود" الأقليات بشكل عام أو مع استثناءات قليلة فقط (بما في ذلك فرنسا واليونان)، أو "تعترف" هذه البلدان فقط بالجماعات الإثنية أو الدينية أو اللغوية على أنها تشكل أقلية كما هي مفهومة في القانون الدولي (مثل غير المواطنين الناطقين بالروسية في لاتفيا؛ والأقلية الناطقة بالإنكليزية في الكاميرون؛ والباسك والكاتالونيين والغاليسيين في إسبانيا؛ والروهينغا في ميانمار).

38- وما وُصف للمقرر الخاص بأنه تحيزات ضد الأقليات أو مواقف مناوئة لها بشكل متزايد – حتى من داخل الأمم المتحدة – قد يفسر جزئياً الإنكار الواضح لأهمية البُعد المتعلق بالأقليات في معالجة قدر كبير من الأعداد المتزايدة للصراعات في العالم. كما أنه قد يكون أحد الأسباب التي تجعل التركيز على تحديد ومعالجة أوجه الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة والكراهية التي تعاني منها الجماعات القائمة على الهوية، مثل الأقليات، في السياقات المعرضة لنشوب صراعات – على النحو الذي طرحته الخبيرة المستقلة والأمم المتحدة/البنك الدولي في تقريرهما المشترك – يغيب تماماً في العادة عن الجهود الرامية إلى معالجة كثير من الصراعات العنيفة في العالم. وربما لا ينبغي إذن أن يكون من المفاجئ أن عدد الصراعات على نطاق العالم آخذ في الازدياد، بالنظر إلى أن التركيز ضئيل أو منعدم على منع ما يقول الكثيرون تحديداً إنه الدوافع الرئيسية للصراعات المعاصرة.

39- وسلطت الورقة المقدمة من دولة عضو أوروبية إلى المقرر الخاص من أجل هذا التقرير الضوء، على سبيل المثال، على عدد كبير من مبادرات "بناء السلام" الهامة حول العالم، التي تتعامل بشكل محدد مع الشباب والنساء، ولكن لا توجد إشارة مباشرة إلى الأقليات أو لا يوجد تناول للدوافع المعتادة للصراعات، مثل تظلمات الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة. وفي نقطة واحدة فقط، أُشير إلى أن هذه المبادرات ربما يمكن أن تساعد في زيادة الوعي بأشكال التمييز المتعددة والمتقاطعة التي تواجهها جماعات أقليات معينة، وأنه ربما يمكن لمنظمات إقليمية أخرى، مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)، والاتحاد الأفريقي أن تؤدّي دوراً مهماً في تشجيع الدول الأعضاء على تطوير سياسات وطنية للاعتراف بحقوق الأقليات وتعزيز هذه الحقوق. غير أنه بالمعنى الضيّق للكلمة، لم يكن يوجد شيء في الورقات المقدَّمة يتعلق بالعوامل الرئيسية الدافعة للإقصاء والتمييز وانعدام المساواة، وتأثيرها في السياقات التي يُرجح أن تؤدي فيها إلى عدم الاستقرار والعنف ثم في نهاية المطاف إلى الصراع، أو يتعلق بكيف يمكن أن تساعد معالجة هذه العوامل الدافعة في منع نشوب الصراعات المعاصرة. وهكذا يمكن وصف كثير من الورقات الواردة من أجل هذا التقرير بأنها (أ) تشير بصورة عامة فقط إلى نظم حقوق الإنسان في البلد، وتلمح ضمنياً إلى أن هذه النظم مفيدة للمساعدة في منع نشوب الصراعات، و(ب) تشير إلى حماية حقوق محددة للأقليات في البلد كأمثلة للممارسات الجيدة في معالجة أوجه الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة وكذلك، بصورة غير مباشرة – حتى وإن لم يكن بالضرورة بوعي – ممارسات منع نشوب الصراعات.

40- وكانت الورقة المقدمة من غواتيمالا أكثر صلة بالموضوع، إذ سلّطت الضوء على المبادرات الوطنية للتعامل مع مجالات التوتر والصراع المحتملة التي تشمل بصورة رئيسية مجتمعات السكان

(35) لا يوجد أساس صحيح لأي من هذين الرأيْن الشخصيين والتقييديْن بشأن ما هي الجماعة التي تشكل أقلية في نظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. انظر تقرير المقرر الخاص عمّا يشكل أقلية، الوثيقة A/74/160، وتقريره عن أهمية ونطاق الفئات الأربع من الأقليات المعترف بها في نظام الأمم المتحدة – الأقليات القومية أو الإثنية، والدينية واللغوية (الوثيقة A/75/211).

الأصـليين الذين هم في وضـعية أقلية[36]. وقد حُدد في هذه الورقة مباشـرةً أن هذه المبادرات هي تدابير وهياكل لمنع نشوب الصراعات؛ وأُشير إلى أن جهات كثيرة، مثل اللجنة الرئاسية للسلام وحقوق الإنسان، والمديرية المعنية بمعالجة الصـراعات، واللجنة الرئاسـية للحوار، يُقصَـد بها أن تعالج تظلمات السـكان الأصـليين. كما حُددت بعض المبادرات على أنها أدوات لمنع نشـوب الصـراعات وللتعامل معها عند وجودها، مثل بروتوكول معالجة الصـراعات الاجتماعية والمجتمعية عن طريق الحوار، والاسـتراتيجية المنهجية للتدخل في الصـراعات والصـراع الاجتماعي عن طريق الحوار، وكلاهما صـادران عن اللجنة الرئاسـية للحوار. وجرى تحديد مبادرات أخرى عديدة، بما في ذلك التدابير الرامية إلى ضـمان اسـتخدام لغات الشـعوب الأصـلية (المايا، وكاكشـيكيل، وغاريفونا) في نظام العدالة الجنائية، ولكن النقطتين الرئيسـيتين هما الاعتراف الواضـح بالصـلة المباشـرة بين منع الصـراعات والتظلمات المحتملة المتعلقة بالإقصاء والتمييز وانعدام المساواة التي تعانيها (بصورة رئيسية) الشعوب الأصلية، والدور الأساسي لحقوق الإنسان في هذا الصدد.

دال- الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة والكراهية: حقوق الإنسان والتظلمات الرئيسية الدافعة للصراعات المعاصرة

41- في عام 1992، أنشـأ رؤسـاء دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا منصـب المفوض السـامي للأقليات القومية ليكون أداة لمنع نشـوب الصـراعات في أبكر مرحلة ممكنة بغية إيجاد "إنذار مبكر" وكذلك، عند الاقتضـاء، اتخاذ "إجراء مبكر" في أبكر مرحلة ممكنة فيما يتعلق بالتوترات التي تنطوي على قضـايا أقليات يمكن أن تتطور إلى صراع[37]. ومن بين الأدوات الأولى التي استحدثتها آلية منع الصراع هذه سلسلة من المبادئ التوجيهية لمنع نشـوب الصـراعات تسـتخدم المعايير الدولية ومعايير حقوق الإنسـان، أو "إطار عمل لحقوق الأقليات"، من أجل توضيح وزيادة تفصيل محتوى حقوق الإنسان للأقليات، وهذه السلسلة هي: توصـيات لوند المتعلقة بالمشـاركة الفعالة للأقليات القومية في الحياة العامة، وتوصـيات أوسـلو المتعلقة بالحقوق اللغوية للأقليات القومية، وتوصيات لاهاي المتعلقة بالحقوق التعليمية للأقليات القومية.

42- وتلك البدايات الميمونة المتخذة منذ 30 عاماً على الصـعيد الإقليمي، فضـلاً عن تحركات واعدة أخرى – مثل اقتراح الاتحاد الأفريقي في عام 2005 بأن تتفاوض الدول الأعضـاء في الأمم المتحدة على صـك دولي بشـأن حقوق الأقليات لمنع نشـوب الصـراعات، وتقرير الخبيرة المسـتقلة لعام 2010، والتقرير المشـترك بين الأمم المتحدة والبنك الدولي لعام 2018 – قد سـلّمت جميعها إلى حد ما بأن معظم الصـراعات المعاصـرة تعود بجذورها إلى الإنكار القائم منذ أمد طويل للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسـان، وخاصـةً إلى التمييز ضد جماعات سكانية من الأقليات المركَّزة أو الأقليات الكبيرة وإقصـائها، وإلى الأنماط المنحرفة للمشـاركة والتمثيل السـياسـيين وتوزيع الخيرات الاجتماعية – الاقتصـادية، وإلى قمع أو نبذ ثقافة هذه الأقليات أو لغتها أو دينها. بيد أنه لم يجر محاكاة هذه المبادرات على الصـعيد العالمي على الرغم من التأكيد الرسمي المستمر على منع نشوب الصراعات.

(36) تؤكد الاجتهادات القانونية للجنة المعنية بحقوق الإنسـان هي ومفهوم الأقلية على النحو الذي أوضـحه المقرر الخاص في تقريريه لعامي 2019 و2020 المقدمين إلى الجمعية العامة (A/74/160 وA/75/211) أن الشـعوب الأصـلية والأقليات ليسـتا فئتين متطابقتين، ولكن الشعوب الأصلية يمكن أيضاً أن تُعد أقليات إثنية أو دينية أو لغوية في بعض البلدان.

(37) OSCE, "Establishment of the OSCE High Commissioner on National Minorities", document from the Helsinki Summit of Heads of State, 9-10 July 1992, p. 8. متاحة على الرابط: https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/22252.pdf.

43- وعلى نفس المنوال، يكون من المهم إبراز وتوضيح الارتباط المباشر بين إنكار حقوق الإنسان للأقليات والعديد الكبير جداً من الصراعات المتنامية في العالم. ويجري أحياناً حجب هذا الارتباط وراء المصطلحات الأكثر عمومية مثل "الإقصاء" و"التظلمات القائمة على جماعات" و"أوجه انعدام المساواة". وعلى سبيل المثال، تؤكد الأمم المتحدة والبنك الدولي، في تقريرهما المشترك، أن "كثيراً من الصراعات العنيفة القائمة اليوم تتعلق بتظلمات قائمة على جماعات وناشئة عن انعدام المساواة والإقصاء ومشاعر الظلم" وأنه "عندما تلقي جماعة مظلومة باللوم على الآخرين أو على الدولة بسبب إقصائها الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي المتصوَّر، فإن تظلمات هذه الجماعة قد تصبح مسيَّسة ويُحتمل أن تتسبب في الانزلاق إلى العنف"[38]. وهما، بتقديمهما هذا التأكيد، يشيران في الواقع بأصابع الاتهام إلى الأوضاع التي من المرجح أنها تنطوي على تشريعات أو سياسات أو ممارسات يكون لها تأثير سلبي بشكل غير معقول أو غير مبرر على الأقليات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية، وبالتالي هي أوضاع يُفترَض أن تتسبب في انتهاك إحدى الركائز الأساسية للنظام العالمي لحقوق الإنسان – أي الحق في المساواة بلا تمييز في القانون الدولي.

44- ويبين مجرد توضيح بسيط أهمية البيانات والتقارير المذكورة سابقاً: فمن أصل 10 "صراعات يجب مراقبتها" حددتها مجموعة الأزمات الدولية في عام 2020، تنطوي ستة (في إثيوبيا، وأفغانستان، وأوكرانيا، وبوركينا فاسو، واليمن، فضلاً عن جامو وكشمير) على انقسامات إثنية أو دينية أو لغوية. وأشار تقرير آخر إلى أن 14 من أصل 16 حالة صراع مسلح خطير في عام 2020 قد شملت جماعات منقسمة على أسس إثنية أو دينية أو لغوية[39].

45- وجميع حالات الصراع معقدة وتنطوي على عوامل أكثر بكثير من مجرد وجود جماعة واحدة لديها تظلمات قائمة منذ أمد طويل ضد سلطات الدولة. ويمكن أن تشمل العوامل الأخرى إمكانية استغلال التظلمات من جانب قوى خارجية لأسباب جغرافية – سياسية (جيوسياسية)؛ وإطلاق إنذارات كاذبة لإحداث توترات وانقسامات مصطنعة داخل الدولة؛ واستغلال النزعة الوطنية الجغرافية لدى أقلية من السكان أو المبالغة في السخط الشعبي لديها؛ والتحريض على العنف ضد أقلية محتقَرة جُرِّدت من الإنسانية من جانب الشعبويين المنتمين إلى الأغلبية أو حتى إثارة الدعوات إلى الإبادة الجماعية لهذه الأقلية؛ أو الجهود التي تبذلها بعض السلطات لتحقيق "أمة متجانسة" عن طريق الاستيعاب القسري، وهذا كله على سبيل المثال لا الحصر.

46- فصراعات مثل تلك التي حدثت في أرمينيا – أذربيجان (ناغورنو قرة باغ)، والكاميرون (الناطقون بالإنكليزية)، وكندا في ستينات القرن العشرين (كيبيك)، وإثيوبيا (ولايتا أوروميا وتيغراي)، وفرنسا (كورسيكا)، ونيكاراغوا (شعب الميسكيتو)، والهند (آسام)، وجامو وكشمير وما إلى ذلك)، وإيطاليا في ستينات القرن العشرين (تيرول الجنوبية)، وبابوا غينيا الجديدة (بوغانفيل)، ومالي (تمرّد الطوارق)، ونيجيريا (دلتا نهر النيجر)، والفلبين (ميندناو)، وتايلند (المقاطعات الجنوبية)، وأوكرانيا (القرم[40] ودونباس)، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في النصف الثاني من القرن العشرين

(38) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, p. 109.

(39) شملت هذه الحالات: إثيوبيا، وأرمينيا – أذربيجان (ناغورنو قرة باغ)، وأفغانستان، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (الشرق)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (الشرق؛ القوات الديمقراطية المتحالفة)، وجنوب السودان، والصومال، والعراق، والكاميرون، وليبيا، ومالي، وموزامبيق، واليمن، فضلاً عن منطقة بحيرة تشاد ومنطقة الساحل الغربي. انظر: Escola de Cultura de Pau, *Alert 2021! Report on Conflicts, Human Rights and Peacebuilding* (Barcelona, Spain, Icaria, 2021).

(40) جمهورية القرم المستقلة ذاتياً ومدينة سيفاستوبول، بأوكرانيا، محتلتان مؤقتاً من جانب الاتحاد الروسي.

(أيرلندا الشمالية)، واليمن (الشيعة) هي جميعها صراعات انطوت على ادعاءات وشكاوى صادرة عن السكان الأصليين ومجتمعات الأقليات، دون الحكم المسبق على دقة أو صحّة هذه الادعاءات والشكاوى المنصبة على حالات إقصاء وتمييز وانعدام مساواة تفاقمت على امتداد فترات طويلة من الزمن قبل اندلاع الصراع العنيف مع سلطات الدولة – بما يتماشى مع التحليل الوارد في التقرير المشترك للأمم المتحدة والبنك الدولي لعام 2018 بشأن الدوافع الرئيسية لمعظم الصراعات المعاصرة.

47- ويمكن القول إن هذه هي صراعات لم تستفد فيما يتعلق بها الأقليات بصورة متساوية من حيث الوصول إلى التعليم العام المناسب والمكيَّف (بما في ذلك، حيثما أمكن ذلك عملياً بلغاتها هي)، أو لم يكن في مقدورها أن تشارك أو تُمثَّل سياسياً على نحو فعال ومتناسب، ولم تُتَح لها فرص متساوية للوصول إلى الخدمات العامة أو أن يكون لها وجودها وفرص عملها في الخدمة المدنية، أو أنها تعرضت للاضطهاد أو الهجوم عليها بسبب اعتبارها خائنةً أو على نحو ما تشكل تهديداً لـ "الأمة"، أو كان لديها شكاوى أخرى، مثل فقدان الأرض أو رفض ملكيتها للأرض أو عدم حصولها على نصيب متساوٍ من فوائد استغلال الموارد وتنميتها.

48- وتوخياً لمزيد من الدقة من وجهة نظر حقوق الإنسان، ففي جميع الحالات المذكورة أعلاه، أدت الشكاوى الطويلة العهد لدى مجتمعات الأقليات ومجتمعات السكان الأصليين والتي لم يجر إلى حد كبير معالجتها إلى تهيئة الأوضاع التي أدت إلى استقطاب شريحة من هذه المجتمعات، لجأت في نهاية المطاف إلى القيام بأعمال انفصالية أو إلى ممارسة العنف باعتباره العلاج الوحيد الممكن لما كان يُتصوَّر أنه تفضيلات أو سلوكيات إقصائية أو تمييزية من جانب السلطات، وعلى أنه تحيزات من جانب هذه السلطات والمؤسسات ضد مصالح الأقليات ومجتمعات السكان الأصليين. ويمكن اعتبار هذه التفضيلات أو السلوكيات التمييزية والتحيزات المتصوَّرة انتهاكاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتوضح ثلاثة أمثلة من القائمة الواردة أعلاه نوع التظلمات – وبُعْدها المتعلق بحقوق الإنسان – الذي أدّى بشكل مباشر وفي نهاية المطاف إلى نشوب صراع عنيف.

49- وبعد فترة طويلة من التظلمات، تبلور في ستينات القرن العشرين في نهاية المطاف صراع أيرلندا الشمالية في المملكة المتحدة، بشأن مطالب أعضاء الأقلية الكاثوليكية بتحقيق المساواة. وقد بدأت مسيرات الحقوق المدنية في عام 1968 تحت لافتات تطالب، في جملة أمور، بمطلب "رجل واحد، صوت واحد" لأنه لم يكن للجميع الحق في التصويت في الانتخابات المحلية. وكانت الانتخابات المحلية في أيرلندا الشمالية تقتصر على الأشخاص الذين يدفعون الضرائب المحلية. ونظراً إلى أن أفراد الأقلية الكاثوليكية كانوا عادة أفقر من مجتمع الأغلبية البروتستانتية، ولأنهم كانوا أقل احتمالية لأن يكون لديهم عمل، فقد كان لديهم احتمال أقل لأن يكونوا من دافعي الضرائب، مع ما ينتج عن ذلك من أن عدداً أقل من الكاثوليك يكون لهم الحق في التصويت في الانتخابات المحلية. ويمكن أيضاً إضافة تظلمات أخرى تتعلق بالإقصاء والتمييز، فكان يمكن مثلاً لأرباب العمل أن يرفضوا صراحةً طلبات أعضاء الأقلية الكاثوليكية لأنه لم يكن يوجد تشريع عام لحقوق الإنسان مطبق في أيرلندا الشمالية. وأدى قمع مسيرات الحقوق المدنية، التي كانت أحياناً عنيفة، في ستينات وسبعينات القرن العشرين إلى زيادة العنف على كلا جانبي الانقسام الديني وإلى نشوب صراع استمر عقوداً – ولم يجر إخماده تماماً حتى اليوم.

50- وفي ستينات القرن العشرين أيضاً، بدأت مجموعة انفصالية عنيفة في استخدام التفجيرات والاغتيالات في مقاطعة كيبيك ذات الأقلية الناطقة بالفرنسية في كندا. وفي ذلك الوقت، لم تكن كندا دولة ثنائية اللغة رسمياً حتى ذلك الحين، ورغم أن الكنديين الناطقين بالفرنسية كانوا يمثلون نحو ثلث سكان البلد، فإنهم كانوا ممثَّلين تمثيلاً ناقصاً إلى حد كبير، وخاصةً في المجال الاقتصادي ومجال العمل. ويمكن مرة أخرى القول بأن الإقصاء وانعدام المساواة القائمين – وغياب أي حق في استخدام اللغة

الفرنسية في كثير من السياقات طوال عقود كثيرة – كانا من الدوافع الواضحة للعنف. وكان هذا السياق هو الذي حدا بكندا، إلى جانب محاولة معالجة التظلمات المتعلقة بالتمييز والإقصاء، إلى اعتماد أول قانون وطني للغات الرسمية، فاتحةً بذلك الباب أمام نشوء فرص عمل كبيرة لموظفي الخدمة المدنية الناطقين بالفرنسية (من ثنائي اللغة عادةً) ومعترفةً بالطابع الثنائي اللغة والمتعدد الثقافات للبلد.

51- وينطوي الصراع الأحدث عهداً في الكاميرون على أفراد الأقلية الناطقة بالإنكليزية، التي تشكل نحو 16 في المائة من مجموع السكان في البلد الثنائي اللغة رسمياً. ويتماثل النمط العام مع المثالين السابقين، فقد اشتمل على تظلمات قائمة منذ أمد طويل تتعلق بتهميش الأقلية أو حرمانها من حق التصويت وأوجه التحيز تجاه مَن ينتمون إلى الأغلبية الناطقة بالفرنسية، بما في ذلك في مجالات مثل: الرفض المدَّعى لاستخدام اللغة الإنكليزية كوسيلة للتعليم في التعليم العالي أو عدم القدرة على ضمان استخدامها كذلك؛ وإصدار الوثائق والإشعارات العامة باللغة الفرنسية بدون ترجمة إنكليزية؛ وإرسال قضاة ناطقين بالفرنسية إلى المناطق الناطقة بالإنكليزية لا يفهمون في كثير من الأحيان نظام القانون العام القائم على اللغة الإنكليزية؛ والتمثيل الناقص للأقلية ومسألة تمثيلها السياسي (في آذار/مارس 2017، كان واحد فقط من أصل 36 وزيراً في الحكومة يسيطرون على ميزانيات الإدارات ناطقاً بالإنكليزية)؛ واحتجاجات المحامين، التي انضم إليها لاحقاً المعلمون وآخرون، على قانون عام 2016 الذي لم يُترجم إلى الإنكليزية، وبالتالي لا يتوافق مع الطبيعة الثنائية اللغة للدولة.

52- وأخيراً، تشترك الانتفاضة التي اندلعت في المنطقة الجنوبية من تايلند في سمات مشتركة تتمثل في إقصاء إحدى الأقليات والتمييز ضدها وانعدام المساواة في حقها، وهذه المرة على أسس إثنية ودينية ولغوية. فتايلاند هي موطن لأقلية كبيرة ومركزة إقليمياً نوعاً ما، تبلغ نحو 5 ملايين إلى 6 ملايين مسلم يتحدثون لغة الملايو، ويمثلون نحو 80 في المائة من السكان في الجنوب، على الحدود مع ماليزيا، ولكنهم أقل من 3 في المائة من مجموع سكان البلد. وقد ظهر العنف في أوائل وأواسط القرن العشرين كرد فعل للسياسات الوطنية في مجال التعليم التي تعزز اللغة التايلندية والبوذية على حساب لغة أقلية الملايو المسلمة ودينها وثقافتها. وهذا يفسر أيضاً اختيار بعض أهداف المتمردين، الأمر الذي قد يبدو مفاجئاً للوهلة الأولى: فمنذ عام 2004، على سبيل المثال، قُتل أكثر من 000 4 شخص، وجرى حرق 120 مدرسة عامة وقتل نحو 100 معلم على أيدي المتمردين من العرقية الملايوية. ويمكن النظر إلى استهداف المدارس والمعلمين بوجه خاص على أنه هجوم على رموز لغة وثقافة الأغلبية التايلندية وكتظلمات من الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة موجَّهة ضد سلطات الحكومة المركزية التايلندية. وحتى في المنطقة الجنوبية حيث يتركز فيها المسلمون الملايويون ويشكلون معظم السكان، لا يحقق هؤلاء المسلمون سوى نتائج تعليمية أضعف وهم ممثلون تمثيلاً ناقصاً إلى حد كبير تقريباً في جميع مجالات العمل التي تنطوي على الدولة. وكما هو الحال مع الأمثلة السابقة، فإن التظلمات القائمة منذ أمد طويل هي المسائل الرئيسية الخلافية في الصراع، بما في ذلك ما يتعلق بما يلي: نظام التعليم العام ولغة التدريس اللذان لا يخدمان على نحو متساوٍ الأقلية الناطقة بالملايو؛ ووجود شعور قوي بالإقصاء والتمييز في مجال العمل؛ وعدم القدرة على استخدام الشكل المحلي للغة الملايو لأغراض الخدمة العامة.

53- وتشتمل بعض المؤشرات الأكثر شيوعاً للتهديدات التي تهدد السلام والاستقرار، والتي تشكل دوافع معظم الصراعات المعاصرة، على ما يلي: ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، مثل خطاب الكراهية الذي ترعاه الدولة أو تتغاضى عنه أو التحريض على العنف الذي يستهدف الأقليات، ونزع ملكية الأراضي والموارد الأخرى التي تشغلها الأقليات (والشعوب الأصلية) أو تستخدمها، وفرض دين أو لغة السكان الأغلبية، ونقص تمثيل الأقليات أو إقصاؤها من حيث المشاركة والتمثيل السياسيين، ومستويات إفقار الأقليات غير المتناسبة مع حجمها أو معاناتها من اللامساواة والتمييز من حيث الوصول إلى

الخيْرات الاجتماعية – الاقتصـــادية والخدمات، بما في ذلك التعليم العام المناســـب لمجتمعات الأقليات ومجتمعات السكان الأصليين والذي يعكس صورتهم.

54- واحتمال ظهور هذه الدوافع وغيرها من الدوافع المحتملة للصراعات التي تؤدي في نهاية المطاف إلى نشــوب صــراعات هو احتمال يمكن زيادته أو إنقاصــه عن طريق عوامل الدفع والجذب[41]، بما في ذلك ما يلي:

(أ) وجود تركّزات أو نسـب كبيرة مركزة من سـكان الأقليات مقابل سـكان أقليات متناثرين بدرجة مرتفعة وفي مساحات واسعة؛

(ب) ما إذا كان سكان الأقليات يشكلون أقليات قومية أو شعوباً أصلية راسخة الوجود؛

(ج) موقع سكان الأقليات بالقرب من الحدود أو في مناطق يصعب الوصول إليها، وخاصةً إذا كانت توجد صلات عرقية أو دينية أو لغوية عبر الحدود مع دولة أو منطقة مجاورة؛

(د) ما إذا كانت مجالات التظلمات المتعلقة بالإقصـــاء والتمييز وانعدام المســـاواة مرتبطة بالادّعاءات القائلة بأنه جرى تقليص أو إلغاء الحقوق الموجودة ســـابقاً للأقليات، وخاصـــةً في مجالي التعليم واللغة؛

(هـ) مدى استغلال الموارد المحلية لصالح السكان المحليين (الأقلية)، أو مدى تصوُّر أنه يجري استغلالها لصالح جماعات أو نخب الأغلبية أو صاحبة الهيمنة[42]؛

(و) المخاوف من تدفق الســـكان إلى الأقاليم التقليدية للأقليات، وخاصـــةً إذا اعتُبر ذلك مرتبطاً بسياسات الدولة التي تحبذ الهجرة الانتقالية للسكان أفراد الأغلبية أو عمليات نقل هؤلاء السكان؛

(ز) الإضـعاف المتصـوَّر للمشـاركة السـياسـية للأقليات ولهياكل تمثيلها ومؤسـساتها، مثل ترتيبات الحكم الذاتي، وللتمثيل المضـــمون للأقليات في الهيئات المنتخَبة أو نســـبة توظيف أفرادها في مؤسسات الدولة، وإدخال تغييرات على الأحكام الدستورية والتشريعية تُلغي أو تُضعف حقوق الأقليات في المجالات التعليمية أو اللغوية أو الثقافية أو الدينية.

55- بيد أن الأنماط متماثلة بشـــكل عام، أي أنها: ادعاءات قائمة منذ أمد طويل تتعلق بالإقصـــاء وانعدام المسـاواة لأقلية كبيرة ومركزة من السكان ترفع رايات حمراء متسـقة من وجهة نظر حقوق الإنسـان وتوجّه إشـارات تحذير محتملة من أجل تجنب الصـراعات العنيفة. وحتى الجهود الرامية إلى التخفيف من انعدام المساواة وتعزيز التنمية هي في كثير من الأحيان تتجنب الأقليات أو مجتمعات السكان الأصـليين، ولذلك فهي تخاطر بزيادة تأجيج التظلمات المتعلقة بالإقصـــاء والتمييز وبتعميق الصـــدوع التي يمكن أن تؤدي إلى نشـوب الصـراعات. وكما لاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن الأقليات هي من بين أفقر

(41) انـظـر: Fernand de Varennes, "Recurrent challenges to the implementation of intrastate peace agreements: the resistance of state authorities", *New Balkan Politics*, No. 7/8 (2004).

(42) ليست جميع أنواع التنمية جيدة أو منصفة للأقليات إذا لم تستفد هذه الأقليات منها على قدم المساواة مع غيرها. ومن وجهة نظر حقوق الإنسـان، وتمشـياً مع التحذير الصـادر في تقرير الأمم المتحدة/مجموعة البنك الدولي بشـأن النُهُج الشـاملة للجميع لمنع نشوب الصراعات العنيفة، يبدو أن التدابير الإنمائية المذكورة أعلاه قد ميّزت ضد السكان الأصليين وغيرهم من الأقليات، إذ توجَّه العمالة والأرباح والفوائد أساساً نحو السلطات المركزية، ولا تحصل الأقليات من السكان الأصليين إلا على فوائد ضئيلة أو لا تحصل عليها أصلاً، وفي بعض الحالات تلحق هذه التدابير أضراراً جسيمة بالبيئة المحلية لهذه الأقليات، ويطولها التشريد، بل وحتى تفاقم الفقر. وبعبارة أخرى، قد تؤدي التنمية في هذه الحالات وحالات أخرى إلى زيادة أوجه عدم المساواة الأفقية ما لم تكن الدول على وعي تام بعواقب التنمية على الأقليات، وما لم تتخذ الدول خطوات فعالة لقياس تأثير الجهود الإنمائية على الأقليات والشعوب الأصلية التي قد تكون أكثر عرضة للتهميش النظمي في كثير من المجتمعات. (الوثيقة A/76/162، الفقرة 74).

الناس في معظم البلدان. وكثيراً ما تفتقر استراتيجيات الحد من الفقر المتعلقة بالأقليات إلى النظرة الشاملة على الأسباب الجذرية لفقر الأقليات، وخاصةً دور التمييز. وتوجد حاجة ملحة إلى بحث سبب عدم استفادة الأقليات على قدم المساواة من جهود الحد من الفقر والاستجابة لذلك باتخاذ التدابير المناسبة[43].

56- وفيما يتعلق بأنماط الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة هذه (أي انتهاكات حقوق الإنسان للأقليات)، التي يمكن أن تؤدي إلى سياقات يكون من الأكثر احتمالاً فيها اندلاع صراعات عنيفة، ينبغي أن يكون من الواضح أن الوقاية يمكن أن تكون أكثر الوسائل فعالية عند اتخاذ تدابير وقائية لمعالجة التظلمات المتعلقة بانتهاكات حقوق الأقليات. ومشاركة الأطراف الثالثة، بما في ذلك من جانب الوكالات الدولية وعن طريق الجهود الدبلوماسية الأخرى، هي في غاية الأهمية قبل أن تتحول التوترات الأولية إلى عنف حقيقي. فبمجرد أن تتصاعد التظلمات المتعلقة بإنكار حقوق الأقليات إلى أعمال عنف، يصبح الوضع أقل قابلية بكثير للتسوية ووقف التصعيد.

57- ومما يُؤسف له أنه لم يولَ إلى حد كبير اهتمام للأمل الذي كان معقوداً في عام 2010 على إمكانية استخدام هذه الدوافع المشتركة للصراعات لرصد أنماط الإقصاء الاقتصادي والسياسي مع تحليل السياق السياسي والاجتماعي، ما يسمح بتحديد مخاطر التصعيد بأكبر قدر ممكن من الدقة[44]. وعلى الرغم من التوصية الواردة في التقرير المشترك للأمم المتحدة والبنك الدولي لعام 2018 بشأن الحاجة إلى معالجة أنماط الإقصاء الاقتصادي والسياسي، فإن فرصة وملاءمة استخدام إطار لحقوق الأقليات كنظام إنذار مبكر لنسبة كبيرة من الصراعات في العالم قد أُغفِلتا بالكامل تقريباً - وبشكل مدهش - في معظم مبادرات الأمم المتحدة المتعلقة بمنع نشوب الصراعات.

هاء- أداة مهمَلة لمنع نشوب الصراعات: الإطار المفتقَد لحقوق الأقليات

58- بالنظر إلى أن معظم الصراعات المعاصرة هي صراعات داخلية وعادة ما تنطوي على تظلمات من انتهاكات حقوق الإنسان للأقليات، فقد يدفع المنطق المرء إلى توقع إيلاء ميزة لتدابير الإنذار المبكر إذا جرى التعامل مع منع نشوب الصراعات تعاملاً جدياً على سبيل الأولوية. ولا يبدو أن هذا هو الحال في السنوات الأخيرة.

59- وكانت الخبيرة المستقلة قد أشارت في عام 2010 إلى بضع بوادر تبعث على الأمل، من بينها أن الحكومات والجهات المانحة والمنظمات الحكومية الدولية ستخصص قدراً كبيراً من الاهتمام والموارد لقضايا الأقليات باعتبارها أسباباً للصراعات؛ بيد أنها قد أقرّت بأريحية منها بأن الصورة في هذا الصدد كانت "مختلطة" في ذلك الوقت[45].

60- وقد ذكرت عدداً من المبادرات، مثل إنشاء ولاية المستشارة الخاصة للأمين العام المعنية بمنع الإبادة الجماعية، مع عرض إطار تحليلي لتحديد التهديدات التي تتعرض لها مجتمعات الأقليات في مرحلة مبكرة، مثل شيطنة مجتمعات الأقليات، وتحديد مؤشرات ذات أهمية أوسع بالنسبة إلى الأقليات، مثل الصراعات على الأرض والسلطة والأمن والتعبير عن هوية الجماعة، مثل اللغة والدين والثقافة، والهجمات على الممتلكات والرموز الثقافية والدينية، على الرغم من أنها سلّمت بالحاجة إلى أدوات إضافية

(43) UNDP, *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* (New York, 2010), p. 31.

(44) الوثيقة A/HRC/16/45، الفقرة 42.

(45) المرجع نفسه، الفقرة 65.

تركّز على الانتهاكات المزمنة لحقوق الأقليات في أبكر المراحل، بغية تحديد الحالات التي تحتاج إلى مزيد من الإجراءات الوقائية عند المنبع[46].

61- وأشارت أيضاً بشكل إيجابي إلى نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، الذي قبلت فيه الدول الأعضاء في الأمم المتحدة المسؤولية عن حماية السكان فيما يتصل بمنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، ولكنها أضافت أيضاً بأن مسألة إيجاد تركيز أوسع نطاقاً على حماية حقوق الأقليات باعتبار ذلك أداة للحماية من الصراع هي مسألة ينبغي أن تكون من مهام آليات أخرى[47].

62- وحددت الخبيرة المستقلة في هذا الصدد عدداً من مكاتب ووكالات الأمم المتحدة، بما في ذلك إدارة الشؤون السياسية باعتبارها وكالة الأمم المتحدة الرائدة لمنع نشوب الصراعات وصنع السلام، وإطار الأمم المتحدة المشترك بين الوكالات لتنسيق الإجراءات الوقائية، ومكتب منع الأزمات والتعافي منها القائم آنذاك، فضلاً عن الممارسات الجيدة والمبادرات المضطلَع بها في الميدان والفروع الأخرى للأمم المتحدة. وأثنت بدرجة مرتفعة على منشور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعنون *"الأقليات المهمشة في البرمجة الإنمائية: دليل للموارد ومجموعة أدوات من إعداد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"*، والذي تضمن فرعاً عن الإنذار المبكر بشأن الأقليات والصراع، فضلاً عن دمج الأقليات في دورة البرامج لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[48].

63- وبينما اعتمدت الخبيرة المستقلة نبرة إيجابية وسلّمت بأن بعض البعثات القطرية والعمليات الميدانية للأمم المتحدة تركز بدرجة أكبر من غيرها على تحديد علامات الإنذار المبكر عن التظلمات وانتهاكات حقوق الإنسان في أنشطتها الرامية إلى منع نشوب الصراعات، فإنها لاحظت في كثير من الأحيان عدم وجود خبرة فنية بشأن حقوق الأقليات، مشيرةً، على سبيل المثال، إلى أن إدارة الشؤون السياسية لديها جهة وصل بشأن الشعوب الأصلية، ولكن ليس لديها جهة وصل معنية بالأقليات. وذكرت أن فريق الخبراء الاحتياطي لا يتضمن هو الآخر شخصاً من الفئة الفنية لديه خبرة فنية شاملة بشأن حقوق الأقليات[49].

64- واستشرافاً للمستقبل، أكدت على أن أحد أبكر المؤشرات على العنف المحتمل هو التجاهل المزمن لحقوق الأقليات، وأن نظم الإنذار المبكر يجب أن تقوم على الخبرة الفنية اللازمة للتنبيه إلى هذه المؤشرات، وأن ذلك ضروري لآليات الإنذار المبكر داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل التركيز بقوة أكبر على حقوق الأقليات. وأضافت، مع ذلك، أنه على الرغم من بعض الممارسات الممتازة في الميدان، لا توجد آلية أو ممارسة متسقة لضمان تعميم قضايا الأقليات عبر العمل القُطري الذي تقوم به الكيانات في منظومة الأمم المتحدة[50].

65- ويبدو أن كيانات الأمم المتحدة لم تنفذ أياً من التوصيات التي قدمتها الخبيرة المستقلة في عام 2010[51]. كما لم يتلق المقرر الخاص أي ورقة من كيانات أو آليات الأمم المتحدة تتناول مباشرةً قضايا منع نشوب الصراعات وحماية حقوق الإنسان للأقليات.

(46) المرجع نفسه، الفقرة 67.

(47) المرجع نفسه، الفقرة 68.

(48) UNDP, *Marginalised Minorities in Development Programming*, pp. 141-147.

(49) الوثيقة A/HRC/16/45، الفقرة 69.

(50) المرجع نفسه، الفقرة 84.

(51) المرجع نفسه، الفقرات 80 إلى 102.

66- وتضـــمَّن فعلاً كثير من الورقات التي قدمتها الدول الأعضـــاء في الأمم المتحدة إلى المقرر الخاص تقارير عن تدابيرها الدســـتورية والتشـــريعية وتدابيرها الأخرى لحماية حقوق الإنســـان للأقليات، بما في ذلك بعض التقارير التي أشـــارت إلى ترتيبات الحكم الذاتي أو تقرير المصـــير الداخلي التي نُفِّذت من أجل توفير طبقة إضافية من الحماية لحقوق الأقليات ودرجة من التمثيل السياسي المضمون والسيطرة على الأمور الهامة المتعلقة بهوية الأقليات. بيد أن عدداً أقل بكثير من الدول الأعضـــاء قدم أي نوع من الروابط المباشـرة بين منع نشـوب الصـراعات وتدابير الإنذار المبكر التي تركّز على تظلمات الإقصـاء والتمييز وانعدام المساواة التي تؤثر على الأقليات باعتبارها محركات محتملة للصراع وأبعاد حقوق الإنسان لهذه التظلمات.

67- وكانت الورقات المقدمة من منظمات المجتمع المدني، وخاصـــة تلك التي تمثل أقليات وتعمل بشأن قضايا الأقليات أو تعمل في دول ومناطق متأثرة بالصراعات، تتصل بالموضوع بدرجة أكبر وتعكس في كثير من الأحيان شـواغل بشـأن إنكار حقوق الإنسـان للأقليات باعتبارها العوامل الرئيسـية الدافعة للصـراعات. وكان هذا هو الحال بشـكل خاص في التوصـيات التي قدمتها منظمات المجتمع المدني في المنتدى المعني بقضـــايا الأقليات لعام 2021 وفي المنتديات الإقليمية الأربعة. وكان أحد المواضـــيع المتكررة هو الحاجة إلى حماية حقوق الإنسان للأقليات حماية أفضل بغية منع نشوب الصراعات، والحث القوي على أن تشـــتمل الجهود الرامية إلى تحقيق ذلك على أداة عالمية لتوضـــيح ما هي حقوق الأقليات على وجه التحديد، وذلك لضـمان إعمالها على نحو أفضـل – وبالتالي منع الصـراعات على نحو أفضـل. وأثار عدد قليل من الورقات الواردة من منظمات المجتمع المدني ادعاءات عامة عن انتهاكات لحقوق أقليات محددة، دون الإشارة مباشرة إلى أي سياق أو موضوع محدد يتعلق بمنع نشوب الصراعات.

خامساً- استنتاجات وتوصيات

68- **يبدو العالم أكثر قتامة وإيذاءً بالنسبة إلى الأقليات، فضلاً عن كونه بغيضاً وعنيفاً.**

69- **فقد ظلت الساحات السياسية والاجتماعية في كثير من أنحاء العالم تبعث على مدى سنوات بومضـــات تحذيرية مفادها أن: المظالم القائمة منذ أمد طويل المتمثلة في الإقصـــاء والتمييز وانعدام المسـاواة – وبالتالي انتهاكات حقوق الأقليات – هي في معظم الأحيان إرهاصـات ومحرّكات للصـراعات العنيفة اليوم. فالتحذيرات التي صدرت منذ أكثر من عقد من الزمان والتي تحذّر من أن المجتمع الدولي بحاجة إلى الاعتراف بأطر حقوق الأقليات واتخاذ خطوات لتعميم هذه الأطر في مبادرات منع نشـــوب الصـــراعات، لم تولَ أي اهتمام تقريباً على الرغم من أن بعض الدول الأعضـــاء في الأمم المتحدة قد اتخذت خطوات في هذا الاتجاه. وما فتئت منظمات المجتمع المدني تحث، من ناحيتها، وخاصـــة في المجتمعات التي تمزقها الصراعات، على اتخاذ إجراءات في بيئات معادية على نحو متزايد تتسم بأوجه التعصب والتهميش وحتى التحريض على الكراهية والعنف التي تستهدف الأقليات، وتتسم في كثير من الأحيان بصعود النزعة العرقية الشعبوية المنتمية للأغلبية. وليس من الجائر وصف الافتقار إلى ردود الفعل على الصـعيد العالمي بأنه فشـل نُظُمي للمجتمع الدولي، نظراً إلى أن انتهاكات حقوق الإنسـان للأقليات هي علامات تحذير واضحة لصراعات وشيكة.**

70- **ويدعو المقرر الخاص الدول وكيانات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية إلى التذكير بالتوصيات التي قدمتها الخبيرة المستقلة في تقريرها لعام 2010.**

71- ويحث المقرر الخاص على وجه الخصوص كيانات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية على التحرّك قدماً نحو وضع ومأسسة أُطر معيارية ترتكز على حقوق الإنسان الدولية للأقليات، وتتيح أدوات مناسبة لتحليل الصراعات وكذلك آليات لمنع نشوب الصراعات.

72- ويوصي المقرر الخاص على وجه الخصوص بصياغة صك عالمي بشأن حقوق الإنسان للأقليات وبإنشاء آليات لمنع نشوب الصراعات، مثل المفوض السامي للأقليات القومية التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، من أجل إمعان النظر في الصراعات المستقبلية والاستجابة لها على نحو أفضل، وبالتالي إيجاد أدوات أكثر توجهاً نحو الهدف وأكثر ملاءمة لتحليل ومنع الدوافع المعاصرة للصراعات - أي المظالم الطويلة العهد المتمثلة في أوجه الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة القائمة على أساس ثقافة بعض جماعات الأقليات أو لغتها أو دينها.

73- ويوصي المقرر الخاص كذلك بتعميم منظور حقوق الإنسان للأقليات في إطار كل من: إدارة الشؤون السياسية، والمكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، ومكتب إدارة الأزمات، والكيانات الدولية والإقليمية الأخرى ذات الصلة بغية تعزيز سياسات وممارسات منع نشوب الصراعات التي تعالج وتراعي الدوافع الرئيسية الفعلية للصراع - وهي تظلمات حقوق الإنسان لدى الأقليات والتي تدور حول ادّعاءات الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة. ويجب أن يشمل هذا التعميم أيضاً برامج تدريبية وموارد مناسبة بشأن حقوق الأقليات للموظفين في جميع جنبات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الأفرقة القطرية التابعة لمفوضية حقوق الإنسان ولبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

74- ومن رأي المقرر الخاص أن إحدى مبادرات الأمم المتحدة القليلة التي تتناول على وجه التحديد حقوق الإنسان للأقليات، وهي برنامج المنح الدراسية للأقليات، تشكل مورداً قيّماً يمكن أن يساعد في سد فجوات الخبرة الفنية في ظل عدم وجود خبرة فنية مؤسسية واسعة النطاق بشأن إطار حقوق الأقليات الذي تمس الحاجة إليه بغية معالجة العوامل الرئيسية الدافعة للصراعات المعاصرة. ويوصي المقرر الخاص بإدراج زملاء الأقليات السابقين في جميع الأفرقة القطرية، وخاصة تلك الموجودة في البلدان التي نشأت فيها صراعات أو التي يمكن فيها أن تؤدي التظلمات القائمة منذ أمد طويل لدى الأقليات إلى مثل هذه الصراعات.

75- وقد توقفت إلى حد كبير أنشطة كثير من البرامج والمراكز البحثية التي قامت منذ أكثر من عقد من الزمان بجمع البيانات وبإنتاج تحليلات بشأن قضايا الأقليات ومنع نشوب الصراعات (مثل مشروع الأقليات المعرضة للخطر ولجنة كارنيغي لمنع الصراعات المميتة). ونظراً إلى الزيادة التي حدثت منذ ذلك الحين في الصراعات التي تشمل الأقليات، يحث المقرر الخاص الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وكذلك منظمات المجتمع المدني القائمة والأطراف المهتمة الأخرى، على التعاون في إقامة مراكز جديدة للخبرة الفنية، أو على العمل مع المراكز والمبادرات البحثية القائمة، وإعادة تركيز جهود منع نشوب الصراعات وجمع البيانات ومؤشرات الإنذار المبكر الخاصة بالأقليات نحو العوامل السائدة الدافعة لمعظم الصراعات المعاصرة - وهي التظلمات من انتهاكات حقوق الإنسان للأقليات والتي تُسفر عن الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة.

76- ومنظمات المجتمع المدني هي والمدافعون عن حقوق الإنسان الذين يعملون في قضايا الأقليات هم أكثر من مجرد عيون وآذان على أرض الواقع. فهم أنفسهم مؤشرات إنذار مبكر ويقدمون رؤى وخبرات فنية بشأن مدى كون أوجه الإقصاء والتمييز وانعدام المساواة القائمة على أسس إثنية ودينية ولغوية هي في كثير من الأحيان إرهاصات تُنذر بنشوب صراعات. ويدعو المقرر الخاص الأمم المتحدة وكياناتها ومكاتبها القطرية، فضلاً عن المنظمات الإقليمية، إلى إشراك الأقليات في البحوث والمبادرات المتعلقة بمنع نشوب الصراعات.

77- **ويثني المقرر الخاص على الدول الأعضاء التي اعترفت بأهمية حقوق الإنسان للأقليات ووفرت الحماية الكاملة لها. وهو يحث الدول التي لم تفعل ذلك بعد على اعتماد تشريعات شاملة لحماية حقوق الإنسان تتضمن حظر التمييز القائم على جميع الأسس التي تغطيها المعاهدات الدولية، ولا سيما أسس مثل العرق والأصل الإثني والدين واللغة. كما يدعو الدول إلى النظر في اتخاذ مزيد من التدابير، بما في ذلك نظم حقوق الأقليات في مجالات مثل التعليم واللغة والمشاركة والتمثيل السياسيين، إلى جانب الممارسات الجيدة المبينة في الوثائق التوجيهية مثل "الحقوق اللغوية للأقليات اللغوية: دليل عملي للتنفيذ"، والاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، وتوصيات أوسلو بشأن الحقوق اللغوية للأقليات القومية، وتوصيات لاهاي المتعلقة بحقوق التعليم للأقليات القومية، وتوصيات لوند المتعلقة بالمشاركة الفعالة للأقليات القومية في الحياة العامة.**

Annex I

Main activities undertaken by the Special Rapporteur from July to December 2021

1. On 13 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, addressed a side-event on the persecution of Ahmadi Muslims Worldwide organised by the International Human Rights Committee and the "Coordination des associations et des particuliers pour la liberté de conscience", along with colleagues on freedom of religion or belief and on freedom of expression. He pointed out how Ahmadis appear to be increasingly marginalised as minorities in a number of countries, subjected even to severe restrictions on the practice of their religion with other members of their community, and targeted by hate speech in social media.

2. On 14 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, was interviewed in a podcast with the South Asia Research Institute for Minorities. Among the issues addressed was the treatment of Muslim minorities in South Asia, and in particular the risk of statelessness which is increasing for Muslim minorities in India, as well as the significant rises in violence and hate speech in social media which disproportionality affects minorities worldwide.

3. On 16 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, interacted in a Q and A session at the closing of the Tom Lantos Institute's ninth Global Minority Rights Summer School which focussed this year on ethnocultural diversity, conflict, and the human rights of minorities. Discussions dealt with the work of special rapporteurs, how they conduct their missions, and the communication procedures for allegations around the human rights of minorities.

4. On 27 July 2021, the Special Rapporteur on Minority Issues, Dr Fernand de Varennes, gave the welcoming remarks for the global event on Career Development, Diversity & Inclusion, jointly organised by the OHCHR's Indigenous Peoples and Minorities Section, the Human Resources Management Service, the Anti-Racial Discrimination Section, and the Global Network of Minority Fellows. He pointed out that institutionally, the UN needed to put into place measures for minorities and indigenous peoples, especially Afro-descendants, Roma and Dalits and other excluded communities, so that they have concrete opportunities to be part of the UN system, as well as to transform the UN into a more diverse organization to better reflect the global reality and equality of the rich tapestry of colours, cultures, languages and religions which make up the human race.

5. On 2 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, made an opening video statement on the European Holocaust Memorial Day for Sinti and Roma. He pointed out the day was an opportunity for greater acknowledgment of the Sinti and Roma genocide in order to address as a matter of urgency the increasing intolerance, demonizing and hate speech targeting of Roma and other minorities around the world. Dr de Varennes also emphasised that the commemoration organised by the Central Council of German Sinti and Roma and the Association of Roma in Poland in cooperation with the Auschwitz-Birkenau State Museum was an important part in the necessary remembrance of the genocide targeting minorities which had occurred , and the need to be vigilant so it never happens again. On the same day, he also made opening remarks by video for the commemoration of the Roma Genocide organised by Romanipe Montréal, part of a three-day awareness campaign to highlight the importance of collective responsibility in commemorating the Roma and Sinti victims, learning about the history of the Romani Genocide, and taking actions to protect and promote the human rights and dignity of Roma.

6. On 11 August 2021, the Special Rapporteur on Minority Issues, Dr Fernand de Varennes, spoke with former and current OHCHR Minority Fellows in preparation of the 2021 Regional Forum for Asia-Pacific on Conflict Prevention and the Protection of the Human Rights of Minorities to be held online 7 and 8 September 2021. On 13 August 2021, he also joined the former and current OHCHR Minorities Fellows for the upcoming 2021

Regional Forum for Europe and Central Asia on Conflict Prevention and the Protection of the Human Rights of Minorities to be held online on 12-13 October 2021.

7. On 22 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues. Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker at an online event organised by ADF India to mark the International Day Commemorating the Victims of Acts of Violence Based on Religion or Belief, designated in 2019 by the United Nations General Assembly. The Special Rapporteur addressed the role of the United Nations in protecting and promoting religious minorities and proposed, among others, that the United Nations further develop and use at all levels of its organisation the detailed initiative known as the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence which focuses very much on minorities of belief or religion, as well as consider a resolution for a World Day for Celebrating Religious and Belief Diversity as an opportunity to deepen our understanding of the values of religious and belief diversity and to learn to live together in harmony. He also urged that the UN and member states begin work on a new treaty on hate speech in social media to limit and describe how states must address hate without breaching fundamental rights such as freedom of expression while not abusing laws on hate speech to curtail the work of human rights defenders and those who criticise legitimately government policies and even abuses.

8. On 24 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes was one of the participants in the OSCE Informal expert consultations on the impact on and response to trafficking in persons belonging to ethnic, national and religious minorities organised by the OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). The Special Rapporteur highlighted the need to properly identify, including disaggregated data, who were the main victims of human trafficking in order to be able to target and tailor more effective measures to address their vulnerability and needs. In addition, the emphasized the current ineffectiveness of approaches in a number of countries where there is a failure to appreciate that most trafficked persons in Europe and elsewhere tend to belong to a small number of minority communities – and to understand and address why these tend to be the most vulnerable to trafficking.

9. On 5 September 2021 Dr Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, was the guest speaker at the annual general meeting of the Global Minorities Alliance in Scotland. Held online because of the COVID-19 pandemic, the Special Rapporteur spoke on why more needed to be done for the recognition of the human rights of minorities. He in particular referred to the lacklustre acknowledgment and protection of their rights, even at the United Nations, despite most cases of statelessness, of hate speech and hate crimes, and of atrocities and other mass violations of human rights being perpetuated against persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities worldwide, such as with Rohingya, Dalits, Roma, Afro-descendants, etc.

10. On 7 and 8 September 2021, the Asia-Pacific Regional Forum on conflict prevention and the protection of the human rights of minorities was held virtually. This is the third in a line of four regional forums to be held in 2021 on this theme under the mandate of the Special Rapporteur, with the collaboration of the Tom Lantos Institute and regional partners such as IMADR (International Movement against All Forms of Discrimination and Racism) and Forum-Asia, amongst others.

11. On 9 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was awarded the FUEN 2021 Prize during the annual meeting of the Federalist Union of European Nationalities in Trieste, Italy, for his long-standing and enduring commitment to the protection of the human rights of minorities in Europe and globally.

12. On 13 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, gave a seminar for law students at the Vesalius College of the Free University of Brussels, in Belgium. He touched upon what are the rights of minorities in international law, and the role and limitations of the United Nations special procedures in the protection of international human rights.

13. On 13 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist at the G20 Interfaith Forum “Time to Heal: Peace among Cultures,

Understanding between Religions" held in Bologna, Italy. He spoke on the vulnerability of minorities of religion or belief, and how these are overwhelmingly the main targets of hate speech in social media. He also warned of the dangers of dismissing or denying that minorities are disproportionality vulnerable to hate speech, hate crimes and corresponding violence and even atrocities – leading to ineffective measures failing to significantly impact on the growing 'poisoning of the mind' and tsunami of hate the world is seeing in social media.

14. On 14 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a keynote speaker at a virtual side-event to the 48th session of the UN Human Rights Council side-event sponsored by the World Jewish Council, in collaboration with the Greek, German and Swedish permanent missions to the United Nations in Geneva, to explore the challenges posed by the current climate of misinformation, exacerbated by social media and other platforms, and the rise of hate speech. He discussed ways to redress this phenomenon while ensuring freedom of expression at a panel entitled "Education Against Hate Speech and Discrimination."

15. On 14 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a special guest at the UN Network on Racial Discrimination and Protection of Minorities to share his views on the role of UN agencies and entities in acting to combat racial discrimination and to strengthen minority rights.

16. On 28 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker for the first International Parliamentary Union's Global Parliamentary Meeting on Achieving the Social Development Goals. The Special Rapporteur addressed the meeting's theme 'Leave no one behind: Are we keeping the promise?' in the negative, highlighting that inequalities worldwide are growing between the have and have nots, particularly for poorer segments of societies such as minorities and indigenous peoples, as well as between wealthier states and most countries, and this is being exacerbated though not created by the pandemic. He emphasised that many more are now being left behind, in part due to glaring omissions in the SDGs themselves on how to achieve the goals behind Leaving No One Behind such as (1) SDGs are not sufficiently human-centred; (2) SDG targets failing to concentrate on most likely to being left behind, particularly again minorities and indigenous peoples who are almost never mentioned despite being amongst the most vulnerable. It is not surprising that to a large degree – with some notable exceptions in some areas – they are not being fulfilled. He again emphasised that among those most likely left behind are minorities who face multiple and intersecting forms of discrimination. An indigenous, Roma or Dalit woman or girl, for example, may be doubly marginalized and disadvantaged, and even be particularly vulnerable to abuse and denial of basic human rights protection. Whether their station will be improved under the 2030 Agenda or whether they will fall behind when the majority in the country may enjoy fully the benefits of social and economic development is simply not factored in the SDG indicators.

17. On 4 October 2021, the Special Rapporteur Dr Fernand de Varennes was keynote speaker at the virtual meeting of the Global Network of R2P focal points, organised by the Global Centre for the Responsibility to Protect, Ralph Bunche Institute for International Studies at CUNY Graduate Center. He highlighted the importance of the Responsibility to Protect principles (R2P) to break the self-reinforcing cycle of ignorance-fear-hate-violence threatening societies – and governments – around the world, and trends in recent years of significant increases in violence and hate speech targeting minorities globally, as well as increasing ethnic conflicts - and therefore higher risks of atrocities. He also warned of a current period where the conditions for atrocity crimes are ever more present and prominent – and the main targets are overwhelmingly minorities.

18. On 8 October 2021, the Special Rapporteur Dr Fernand de Varennes was invited to lead a panel discussion at the Christian Conference of Asia's Regional Consultation on freedom of religion, the rights of religious minorities, and constitutional guarantees in Asia. Speaking specifically on minority rights by understanding Asia's majority-minority contexts, he pointed out how the world is experiencing growing inequalities and majoritarian nationalism, to which even the UN itself is not immune, as well as a 'tsunami' of hate speech and incitement to violence in social media most of which target minorities, growing numbers of conflicts globally, and potentially millions more individuals becoming stateless because

of state policies and legislation which tend, again, to disproportionally discriminate against and target minorities.

19. On 12 and 13 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, hosted the European and Central Asia Regional Forum on conflict prevention and the protection of the rights of minorities, the last of four regional forums held during the year on this theme. More than 150 participants and experts were in the event including 14 state representatives (Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Liechtenstein, Moldova, North Macedonia, Romania, Switzerland, and the Ukraine). The two-day event resulted in 56 recommendations which will be considered at the UN Forum on Minority Issues to be held on 2 and 3 December 2021 and in the Special Rapporteur's annual report to the Human Rights Council in March 2022. Total number of participants that attended all 4 regional forums in 2021 was around 700. Among other notable results is the accessibility provided in holding the regional forums with interpretation in nine different languages, Arabic, English, French, Portuguese, Romani, Russian, Spanish, as well as Mexican Sign Language and International Sign Language.

20. On 13 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, addressed a side-event during the European and Central Asia Regional Forum on conflict prevention and the protection of the rights of minorities. Organised by former and current UN Minority Fellows, the side-event entitled 'Ensuring Minority Rights in Europe and Central Asia: Challenges and Opportunities', it included a tribute to Alexandr Kuzmin from Latvia, who passed away suddenly last month.

21. On 19 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a keynote speech at a high-level conference on national minority identities in diverse societies: European perspectives at the Council of Europe in Strasbourg, France. He outlined how the protection of minority rights and identities appear to have regressed despite the progress made in the development of various instrument in Europe and internationally in the 1990s. This could in part be explained by the lack of strong implementation mechanisms, but also because of an increasingly hostile and intolerant environment towards minorities in many parts of the world.

22. On 21 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, presented his annual thematic report at the UN General Assembly in New York. He warned of growing global inequalities, and of minorities and indigenous peoples being left increasingly behind, leading to increasing instability and even violence in parts of the world. Focussing on the SDGs, economic development and minorities, he called for a greater focus by international institutions and states on the most marginalized communities, such as minorities, indigenous peoples and women. He pointed out that the SDGs failed to prioritize 'people over development', with little or no attention in SDG measures and indicators to how minorities are treated or impacted in social and economic development terms.

23. On 21 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, participated in the Virtual Roundtable on Equality and Non-Discrimination in Nationality Matters to End Statelessness organised by the UNHCR and the OHCHR, outlining some of the causes of the increasing numbers of stateless who are from minority communities in a handful of countries, and why a human rights approach to statelessness needs to be the focus in order to avoid the complete failure of the global campaign to eradicate statelessness by 2024.

24. On 22 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker at a high-level side event for the 76th session of the UN General Assembly co-organised by his mandate, the OSCE High Commissioner on National Minorities, and the Permanent Mission of Austria to the United Nations in New York. The side-event dealt with the 2030 Agenda for Sustainable Development and Economic Participation of Minorities" and the UN Special Rapporteur's thematic report on the SDGs, and the challenges for effective socio-economic inclusion in the context of SDGs, as well as policy measures that could prevent the escalation of social and inter-ethnic tensions.

25. On 25 October 2021, the UN Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave an online lecture to students in the Institut d'études politiques de Paris (also known as Sciences Po) to masters level human rights students in Paris, France, on his work

as special rapporteur on minorities, the nature and challenges to the implementation of the human rights of minorities, as well as the regression of the protection of these rights in areas such as statelessness, hate speech in social media, and in relation to teaching in the languages of minorities.

26. On 27 October 2021, the UN Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the inaugural speaker for the Second Congress of the POCLANDE International Network (People, Cultures, Languages and Development) held at the Kenyatta University in Nairobi, Kenya. The Special Rapporteur spoke on the importance of sustainable development being sensitive to and taking into account local languages, cultures and populations, and why a human-centred approach to the SDGs needed to integrate more fully and accommodate the human rights of minorities, and particularly their languages and cultures, and the impact this could have in strengthening the participation of minorities in social and economic development and in society in general.

27. On 3 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, gave the keynote speech for the roundtable conference on "Respect for the right of people with hearing disabilities to education" organised by the OHCHR Regional Office for Central Asia, the Ministry of Education of the Republic of Kyrgyzstan, the Office of the Ombudsperson of the Republic of Kyrgyzstan, and the Regional Office of the OHCHR for Central Asia. Dr de Varennes explained why users of sign languages should be considered as members of a full-fledged, natural language, and why pedagogically the teaching of and use of sign languages in schools was the best way of ensuring deaf children received quality education and learning outcomes, as well as the failure to do so could constitute discriminatory practices in breach of international human rights standards. He also made concrete recommendations on what specific steps could be taken in Kyrgyzstan in this area.

28. On 4 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, discussed with a number of other experts and researchers at the European Academy (EURAC) in Bozen/Bolzano in Italy the challenges raised in a research project on the topic of "old" and "new" minorities, or on the integration of migrants on the regional level in Italy, specifically the province of Bolzano/Bozen and the region of Trentino Alto-Adige/Südtirol.

29. On 4 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist for the webinar on 'Realizing Equal Nationality Rights for All' organised by the Global Campaign for Equal Nationality Rights and the World Council of Churches' Commission of the Churches on International Affairs (CCIA). The event marked the seventh anniversary of the UNHCR's #Ibelong Campaign to eradicate statelessness and the 60th anniversary of the adoption of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. While the Special Rapporteur commended the organisations involved in successes to eliminate statelessness in gender discrimination cases against women and their children, and for Kyrgyzstan for having taking steps to eradicate it in the country, he warned that statelessness may have actually increased significantly from 10 million in 2014 to about 15 million in 2021, in large part because of insufficient focus and recognition on minorities such as the Rohingya in Myanmar and Muslim and Bengali minorities in India as the main victims of deliberate measures to exclude them from citizenship in a number of countries.

30. On 8 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, started his two-weeks mission to the United States of America, the first special procedures independent expert to conduct such as mission to the country since 2017. After initial meetings with high-level federal officials and civil society organisations in Washington DC, both in person and virtually, the Special Rapporteur met with territorial officials in Guam, as well as civil society organisations, including from the Chamorro community, on 11, 12 and 13 November 2021.

31. On 12 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the online keynote speaker for the European Language Equality Network's annual general meeting being held in Santiago de Compostela, Spain. In his message, the Special Rapporteur highlighted the importance of countering a growing trend in Europe of disregard towards the human rights of minorities, and the need to build upon gains made in the 1990s for mechanisms and instruments to protect minorities in order to assure the much-

needed implementation of these rights and protections. He also invited participants to seize the opportunity provided by the 30th anniversary of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities in 2022 to relaunch attention and efforts towards the very core of the premise and promise of the Universal Declaration of Human Rights on "the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family as the foundation of freedom, justice and peace in the world."

32. On 12 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was an online panellist with UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet and OSCE High Commissioner Kairat Abdrakhmanov. The event, organised in collaboration with the UN Office in Geneva, focussed on the effective participation of minorities in economic life as a strategy for conflict prevention. The Special Rapporteur called for much more needed focus on enhancing multilateral and other efforts in regards to the participation of minorities in the economic sphere because of the limited attention to minorities, and indigenous peoples, being increasingly left behind and discriminated in economic and other areas of participation, in part because of growing global inequalities as well as disturbing leaps of hate speech, xenophobia and majoritarian demagogy and intolerance. He also decried the widespread omission of minorities in SDG indicators and measures, thus largely leaving out minorities since 'those who are not counted, do not count'.

33. On 22 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a press conference at the end of his two-weeks mission to the United States of America, from 8-22 November. He urged the US government to overhaul legislation to prevent increasing exclusion, discrimination and hate speech and crimes against minorities, indicating that the legal landscape for the protection of human rights is far from comprehensive or coherent. He also indicated that recent years have seen these deficiencies in human rights and the phenomenal growth of hate speech in social media, growing inequalities between have and have nots, often minorities and indigenous peoples, creating toxic conditions and an unhealthy pandemic of the mind, a poisoning of individual minds and society in many parts of the country.

34. On 23 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was a keynote panellist for the launch of the comprehensive #TravellerHomesNow Monitoring Report, as well as the annual meeting of the Galway Traveller Movement. The launch, organised by the National Travelers Women's Forum and the #TravellerHomesNow campaign team, addressed the continuing unacceptable conditions under which Travellers are still allowed to live, as well as mapping progress made in #TravellerHomesNow campaign from 2017- 2021 using a human rights framework.

35. On 26 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, said the opening words and participated in a meeting of a minority global consultation group on future direction and focus for the 2022 30th anniversary of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

36. On 1 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes addressed online a panel on the Minority issues and universality, organised by the Geneva Human Rights Platform and the Geneva Academy. He pointed out that the principle of 'universality' is at times used in states in the sense that majoritarian cultural and other preferences are deemed to be 'the norm', with those of minorities as 'outside the norm' and thus in opposition to the universal and equal application of human rights standards, whereas in reality international standards are 'agnostic' in terms of cultural and similar approaches. Majoritarian impositions are differences of treatment which can themselves be discriminatory if they have disproportionate or unjustified impact on the different cultural preferences of minorities, rather than minorities seeking 'exceptional or special treatment' from universal standards.

37. On 2 and 3 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes hosted the 14th UN Forum on Minority Issues, held in a hybrid format because of COVID health measures in Geneva. Some 650 participants registered for the two-day event – the largest number in the history of the UN Forum, to hear expert panellists from all regions

of the world examine more closely the prevention of conflicts through the protection of the human rights of minorities and make recommendations to this effect which will then be presented to the UN Human Rights Council during the Special Rapporteur's annual report in March 2022.

38. On 6 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, made the opening speech at the international webinar co-organised by HL-Senteret Minority Network at the Norwegian Centre for Holocaust and Minority Studies and the Norwegian Academy of International Law as part of the Inclusive Citizenship and Human Rights Programme. The online event was broadcast from Oslo and focused on inclusiveness and the need to focus on participation and representation of minorities. Dr de Varennes warned against the increasing global inequalities, of minorities being disproportionally left behind, and how numerous international players, including the United Nations, were insufficiently acknowledging these phenomena.

39. On 7 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, opened online the Interfaith Short Film Festival called: Living Together from Asia, the Middle East and Northern Africa. The event was organised by the Inclusive Citizenships Project at HL-senteret of the Norwegian Centre for Holocaust and Minority Studies and many partners in those regions.

40. On 8 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist on the theme "Fighting disinformation on the Internet beyond censuring: a study on public officials responsibility" organised by the Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) at the University of Palermo in Argentina. This event was part of the 2021 Internet Governance Forum (IGF), a forum for multi-stakeholder policy dialogue as set out in paragraphs 72 to 78 of the Tunis Agenda of the World Summit on the Information Society'. Dr de Varennes called for a global legal instrument to tackle the global threat of hate speech, incitement to violence, discrimination and genocide, and the destructive consequences of social media largely being carried out with almost total impunity for most social media platform owners, particularly to protect the most vulnerable groups such indigenous peoples, minorities, women and children, whilst ensuring that the requirements of international human rights such as freedom of expression are detailed and well protected.

41. On 15 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, participated online as a panellist in a high-level panel discussion on "Turning promises into action, hopes into reality: supporting religious or belief minorities such as Christians" organised by the Hungarian Permanent Mission at the United Nations in New York. He spoke more broadly of a number of global phenomena which has seen an increase in religious or belief – and other minorities – being overwhelmingly the targets of hate speech in social media, and of making overwhelmingly most of the growing number of stateless in the world, being disproportionally the targets of increasing levels of hate crimes. Despite the evidence of regression in the protection of the human rights of minorities, there remains still too much ignorance or even denial of these global processes which largely remain unaddressed and inefficiently tackled by the international community.

42. On 22 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the main briefer at a UN Security Council Arria-formula meeting in New York on the situation of national minorities and the glorification of Nazism in the Baltic and Black Sea regions. He focussed on the most vulnerable communities (such as the Roma) or the largest in the regions (Hungarian, Polish, and Russian), as well as the major areas of concern such as statelessness, education, hate speech and hate crimes, as well as the rise of extreme right-wing violence and prominence.

43. On 23 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, addressed as a keynote international expert a roundtable on the proposed draft legislation on the state language of the Kyrgyz Republic. Organised by the National Commission on State Language and Language Policy, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights in Kyrgyzstan and the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities, the Special Rapporteur referred to the recommendations in relation to the language rights of minorities which were made in his

2019 mission report to the country, as well to the importance of complying with the international human rights obligations of Kyrgyzstan in areas such as education and equal access to public services and political participation of minorities. He in particular emphasized the need to adopt inclusive language approaches and to avoid approaches that could be considered discriminatory for significant minority communities such as Uzbek and Russian speakers, and cautioned against the denial of the human rights of minorities where the exclusive use of the state language could breach fundamental principles of international law such as freedom of expression and non-discrimination by excluding the use of minority languages.

44. On 23 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a podcast interview on Language as a Human Right. The podcast is part of the broadcast series ‘Much Language Such Talk’ conducted at the University of Edinburgh in Scotland.

Annex II

Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities: sample questionnaire and list of contributors

A. Sample questionnaire

Call for submissions by 6 December 2021

In accordance with his mandate pursuant to Human Rights Council resolution 34/6, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, will present a thematic report at the 49th Session of the UN Human Rights Council, which will provide a detailed analysis and highlight the issue of "Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities".

Building on the work carried out by other UN, international and regional organisations, the Special Rapporteur will address the relationship between the prevention of violent conflicts through the protection of the human rights of minorities, in order to achieve stable and just societies, which are central to the implementation of the principles of equal human rights and dignity for all contained in human rights treaties and the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. The report will also contribute to the 2030 Agenda for Sustainable Development, in particular with regard to ensuring that all human beings are able to fulfil their potential in dignity and equality and in a healthy environment, and the commitment to foster peaceful, just and inclusive societies which are free from fear and violence, leaving no-one behind.

Context

The interrelationship between conflicts, the rights of minorities, and the promotion of inclusiveness and stability constitutes one of the thematic priorities of the Special Rapporteur.

Conflict prevention and the protection of the human rights of minorities is a topical and urgent issue. As the groundbreaking 2018 UN and World Bank joint study on 'Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict' points out, the main drivers of instability globally are group-based grievances around exclusion and injustice. To be more precise, the root causes of most of today's violent conflicts all usually intimately linked to breaches of the human rights of minority communities.

In previous reports, the mandate has addressed the human rights of minorities in situations of humanitarian crises brought about by natural or man-made hazards (see A/71/254) as well as the role of the protection of minority rights in promoting stability and conflict prevention (see A/HRC/16/45). Among other points, these reports stressed that among the essential elements of a strategy to prevent conflicts involving minorities are respect for minority rights, particularly with regard to equality in access to economic and social opportunities; effective participation of minorities in decision-making; dialogue between minorities and majorities within societies; and the constructive development of practices and institutional arrangements to accommodate diversity within society.

Despite increasing understanding of the interlinkages between conflict prevention and the protection of the human rights of minorities, new conflicts involving minorities continue to emerge in many different parts of the world. Recent reports suggest that they are increasing, and that there is too little attention from international, national and other actors to the minority contexts and grievances, and denial of their human rights, which are amongst the top early warning signs of impending violence. The Special Rapporteur is of the view that a fresh look

at these issues is necessary to give a new impetus to a human rights system when it comes effective early warning mechanisms for most of the world's intrastate conflicts, through the protection of minorities.

The present thematic report will address these issues and help to identify the means by which the Special Rapporteur can more effectively contribute to (i) developing the stakeholders' capacity to identify the root causes of conflicts; (ii) strengthening legal and institutional framework so it provides a more effective early warning tool to help prevent violent conflicts; (iii) enhancing or creating early effective conflict prevention mechanisms and (iv) developing of means to advance the protection of the human rights of minorities and prevention of conflicts involving them.

The report will also look into the role of minority youth and women as valuable innovators and agents of change, whose contributions should be seen as an essential part of recognising and protecting the human rights of minorities, preventing conflicts and building peaceful communities, as outlined in the recommendations of the Forum on Minority Issues at its tenth session "Minority youth: towards inclusive and diverse societies" (A/HRC/37/73).

The report will also highlight promising practices, including the effective involvement of minorities in conflict prevention and provide suggestions and recommendations addressed to all relevant stakeholders at the local, national, regional and international levels.

Call for submissions

In accordance with the established practice of thematic mandate-holders, the Special Rapporteur welcomes inputs by States, UN agencies, regional and international organizations, national human rights institutions, civil society and minority organizations, scholars and research institutions, and others who may wish to submit for this purpose. Such submissions may include, for instance, recommendations, evidence and case studies. The following questions are intended to guide submissions:

1. Please provide examples of tools and early warning mechanisms, which monitor risk factors leading to conflicts involving minorities.

2. Please provide any relevant data and case studies revealing root causes of some contemporary conflicts involving minorities.

3. Please provide examples of capacity-building programs assisting the States and intergovernmental organizations to identify the root causes of conflicts involving minorities.

4. Please provide examples of existing policies, legal and institutional frameworks, as well any other positive initiatives targeted at ensuring peaceful coexistence in order to safeguard the recognition and protection of the human rights of minorities. Please specify how minority women and youth are involved in these examples.

5. How can the international and regional conflict prevention tools and mechanisms further strengthen the recognition and protection of the rights of minorities?

6. Please describe how persons belonging to minorities and their representative organizations, including minority women and youth, are involved in the design, implementation and evaluation of the conflict prevention programmes.

7. Please provide any other relevant information.

Submissions and inputs on the above-mentioned areas can be submitted in English, French or Spanish and addressed to the Special Rapporteur by email to ohchr-minorityissues@un.org by 6 December 2021.

Submissions and inputs will be considered public records unless expressed otherwise.

B. List of contributors

States: Albania, Armenia, Azerbaijan, Croatia, Guatemala, Hungary, Iraq, Ireland, Italy, Latvia, Lebanon, Liechtenstein, Mauritius, Mexico, Russian Federation, Slovakia. International Organizations: UNHCR, UNICEF.

National Human Rights Institutions: Ombudsman Office of Azerbaijan.

Civil society organizations: Association of Reintegration of Crimea, Civil Society-UN Prevention Platform, Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, International Committee on Nigeria (ICON), Network for Religious and Traditional Peacemakers and the Finn Church Aid.