الأمم المتحدة

A/HRC/32/50

الجمعية العامة

Distr.: General
13 May 2016
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثانية والثلاثون
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

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

مذكرة من الأمانة

في هذا التقرير، يركّز المقرر الخاص على ظاهرة كره الأجانب والمفاهيم المرتبطة بها والاتجاهات والمظاهر السائدة في هذا الصدد.

ويرى المقرر الخاص أن الحاجة ماسّة، في سياق أزمة الهجرة الحادة التي تؤدي إلى زيادة استفحال التعصب والتمييز وتردّي أوضاع الفئات المستضعفة، إلى وضع تعريف واضح لظاهرة كره الأجانب وذلك للتصدي للأزمة. ويذهب المقرر الخاص إلى أنه يمكن القول بأن كره الأجانب يحدث عندما يُحرَم أناس من الحقوق، التي يتساوون فيها مع غيرهم، بسبب انتماء الأفراد والجماعات، الحقيقي أو المتصور، إلى مناطق جغرافية أو بسبب القيم والمعتقدات و/أو الممارسات التي يعتنقها هؤلاء الأفراد أو الجماعات مما يجعلهم يبدون أنهم أجانب أو "أغراب". وقد يكون ذلك صريحاً وواضحاً مثل التمييز الذي جُوبِه به المهاجرون أو اللاجئون في الآونة الأخيرة. وقد يكون أيضاً أمراً لا علاقة له بشكل مباشر بالتاريخ الحديث للهجرة وقد ينصبّ على أفراد مختلف الفئات ممَّن تعايشوا جنباً إلى جنب مع غيرهم طوال أجيال.

ويحدد المقرر الخاص العناصر الرئيسية التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار من أجل تعزيز فعالية السياسات والتدابير الرامية إلى مكافحة ظاهرة كره الأجانب.

GE.16-07832(A)
1607832

الرجاء إعادة الاستعمال

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

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٣

ثانياً – أنشطة المقرر الخاص ٣

ألف – الزيارات القطرية ٣

باء – الأنشطة الأخرى ٤

ثالثاً – كره الأجانب ٤

ألف – الأطر القانونية والسياساتية على الصعيدين الدولي والإقليمي ٤

باء – تعريف مصطلح كراهية الأجانب ١١

جيم – الاتجاهات والتجليات ١٤

رابعاً – الاستنتاجات والتوصيات ٢٥

ألف – تشخيص الأوضاع المحلية ٢٦

باء – الوقاية ٢٧

جيم – تعزيز التكافل الاجتماعي ٢٧

دال – نطاق التدخل ٢٨

هاء – تحقيق التكامل واتباع استراتيجيات قطاعية منسقة ٢٨

واو – الاستعراض والتقييم ٢٩

أولاً- مقدمة

١- يقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٢٥. وفيه يحاول المقرر الخاص إيضاح مفهوم كراهية الأجانب، ويقدم لمحة عامة عن مختلف المعايير السارية والأطر التي تحظر كراهية الأجانب والتي اعتمدت على الصعيد الدولي والصعد الإقليمية والأجنبية، ويناقش ظاهرة كره الأجانب ووجوهها المختلفة.

٢- وهناك في جميع أنحاء العالم، ملايين الناس ممن يعيشون خارج البلدان التي نشأوا فيها. وتتيح الهجرة، بالنسبة إلى الكثيرين، إمكانية توفير الحماية لهم من الأزمات، والحدّ من وطأة الفقرة وزيادة الأرباح التي يحققونها وإمكانية الإبداع في ما يساهمون به في الحياتين الاقتصادية والاجتماعية في البلدان التي تستضيفهم. غير أن العالم شهد، أيضاً، مع تعاظم تدفقات المهاجرين، تفاقم ظاهرة كره الأجانب الموجودة أصلاً وتفاقم التمييز ضدهم بسبب كرههم في جميع أنحاء العالم. ويلاحظ المقرر الخاص أن القانون الدولي ليس فيه أي تعريف لظاهرتي كره الأجانب أو التمييز ضدّ الأجانب النابع عن كرههم. وقد اعترف إعلان وبرنامج عمل ديربان لعام ٢٠٠١، بأن كره الأجانب يمثل أحد المصادر والأشكال الرئيسية للتمييز والصراع، وأن مكافحته تتطلب اهتماماً عاجلاً واتخاذ إجراءات سريعة من جانب الدول وكذلك من جانب المجتمع الدولي سواء بسواء. ويستند هذا التقرير إلى إحدى مشاورات للخبراء عُقدت في المركز الأفريقي للهجرة والمجتمع بجامعة ويتواترزراند، في جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا، يومي ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر و١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، ناقش خلالها مشاركون من جميع المناطق الجغرافية مظاهر كره الأجانب في مختلف المناطق، وشددوا على ضرورة إجراء المزيد من البحوث بشأن الاستراتيجيات الرامية إلى مكافحة كره الأجانب بغية مساعدة أصحاب المصلحة على وضع سياسات وخطط عمل فعالة.

ثانياً- أنشطة المقرر الخاص

ألف- الزيارات القطرية

٣- يودّ المقرر الخاص أن يعرب عن شكره لحكومات الأرجنتين وأستراليا والمغرب لموافقتها على تحديد زيارات سيجريها لها في أيار/مايو وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ وفي مطلع عام ٢٠١٧، على التوالي، وهو يأمل في الحصول على دعوة لزيارة فيجي واليابان وجنوب أفريقيا في القريب العاجل. ويحث المقرر الخاص الدول التي لم تردّ بالإيجاب على طلبات الزيارة التي قدمها لها أن تفعل ذلك.

٤- وقد زار المقرر الخاص اليونان في الفترة من ٤ إلى ٨ أيار/مايو ٢٠١٥ (انظر A/HRC/32/50/Add.1). وهو يعرب لحكومتها عن امتنانه لدعمها وتعاونها الكاملين في إعداد وإجراء زيارته على الرغم من المصاعب الاقتصادية التي تجري مواجهتها واستمرار أزمة الهجرة التي ما زالت تعصف باليونان.

باء- الأنشطة الأخرى

٥- في ٥ آب/أغسطس ٢٠١٥، أدلى المقرر الخاص ببيان أمام المؤتمر القانوني السنوي الثاني الذي انعقد في جامعة ستراثمور في نيروبي. وفي ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، شارك المقرر الخاص، على هامش العرض الذي قدمه في الجمعية العامة بنيويورك، في تظاهرة خاصة احتفالاً بالعقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي، بعنوان "مواجهة الصمت: الآفاق والحوار بشأن العنصرية الهيكلية ضد السكان المنحدرين من أصل أفريقي في جميع أنحاء العالم" وكان من المتحدثين الرئيسيين في إطار تلك التظاهرة. وفي ٢١ و٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، شارك في اجتماع بشأن التمييز العنصري والديني، نظمه معهد راؤول فالينبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني، وانعقد في اسطنبول. وفي ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، شارك المقرر الخاص في الدورة الثامنة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات التي نظرت في مسألة الأقليات في إطار نظام العدالة الجنائية. وفي ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، شارك في الاحتفال الرسمي بالذكر السنوية الخمسين لإبرام الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصر، في جنيف.

ثالثاً- كره الأجانب

ألف- الأطر القانونية والسياساتية على الصعيدين الدولي والإقليمي

١- لمحة عامة عن الإطار القانوني الدولي المنطبق

٦- يودّ المقرر الخاص أن يشير إلى أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعرفان التمييز بأنه أي تفرقة أو إقصاء أو تقييد أو تفضيل أو غير ذلك من أوجه المعاملة التفضيلية مما يقوم، بشكل مباشر أو غير مباشر، على جملة أمور منها العرق أو اللون أو نوع الجنس، أو اللغة، أو الدين أو الرأي السياسي أو غير ذلك من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو ما إلى ذلك من الأوضاع. وتنطبق هذه الأحكام على الأقليات العرقية أو الإثنية، كما تنطبق على الرعايا الأجانب مثل المهاجرين.

٧- وتنطبق أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الجميع بصرف النظر عن الجنسية أو انعدام الجنسية[(١)]. وتنص المادة ٢ على أن تتعهد كل دولة طرف في العهد بضمان منح كُلّ مَن يعيشون على أراضيها ويخضعون لولايتها القضائية الحقوق المعترف بها في العهد واحترام تلك الحقوق بدون تمييز، أياً كان نوعه، بما في ذلك التمييز القائم على أساس الأصل القومي أو الاجتماعي أو المولد أو ما إلى ذلك من أوضاع. وذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ١٥(١٩٨٦) بشأن وضع الأجانب بموجب العهد،

(١) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٥(١٩٨٦) بشأن وضع الأجانب بموجب العهد، الفقرة ١.

أن "القاعدة العامة المتبعة هي وجوب ضمان كل واحد من الحقوق المنصوص عليها في العهد دون تمييز بين المواطنين والأجانب"[٢].

٨- وفي التعليق العام رقم ٢٠ بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن غير المواطنين "قد يواجهون التمييز البنيوي في المجالين العام والخاص عند ممارسة حقوقهم المنصوص عليها في العهد"[٣]. وشدّدت على أن الجنسية أو وضع الهجرة لا ينبغي أن يشكلا سبباً في الحرمان من التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد، مشيرة، على سبيل المثال، إلى أن لجميع الأطفال الموجودين داخل أي دولة من الدول، بمَن فيهم الأطفال ممَن لا يمتلكون وثائق رسمية، الحق في الحصول على التعليم وعلى الغذاء الكافي والرعاية الصحية الميسورة التكلفة"[٤]. وشددت اللجنة على أن الحقوق التي يكفلها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنسحب على اللاجئين وطالبي اللجوء وعديمي الجنسية والعمال المهاجرين وضحايا الاتجار الدولي، بغض النظر عن وضعهم القانوني[٥].

٩- وتعرف الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التمييز العنصري على أنه كُلّ تفرقة أو إقصاء أو تقييد أو تفضيل أو غير ذلك من أوجه المعاملة التفضيلية يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميادين السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة. وتحظر الاتفاقية التشريعات الوطنية التي تميّز ضد أي جنسية بعينها. ورغم أنه يجوز للدول الأطراف أن تقيد تمتع مواطنيها ببعض الحقوق، فإن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري بينت، في تعليقها العام رقم ٣٠(٢٠٠٤) بشأن التمييز ضد غير المواطنين "أن المعاملة التفضيلية القائمة على الجنسية أو الوضع المتعلق بالهجرة تشكل نوعاً من التمييز متى لم تطبق معايير ذلك التفضيل المقدمة من منظور مقاصد الاتفاقية وأغراضها، بموجب هدف مشروع، ومتى كانت لا تتناسب مع بلوغ ذلك الهدف". وتتعهد الدول الأطراف، بموجب المادة ٢ من الاتفاقية، بتشجيع المنظمات والحركات الاندماجية المتعددة الأجناس وما إلى ذلك من الوسائل الكفيلة بإزالة الحواجز بين الأجناس. وبالإضافة إلى ذلك، تطالب الفقرة ٤ الدول الأطراف بإدانة جميع أشكال الدعاية القائمة على الأفكار أو النظريات القائلة بتفوق أي عرق أو مجموعة أشخاص من لون أو أصل عرقي واحد بالإعلان عن أن كُلّ نشر للأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية، وكل تحريض على التمييز العنصري، فضلاً عن إعمال العنف أو التحريض على ارتكاب تلك الأعمال، أمورٌ تعدّ جرائم يعاقب عليها القانون،

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢.

(٣) انظر الفقرة ٢٤.

(٤) انظر الفقرة ٣٠.

(٥) انظر الفقرة ٣٠.

وإعلان عدم شرعية المنظمات التي تروج للتمييز العنصري وتحرض عليه وحظرها. وأخيراً، تتعهد الدول الأطراف، بموجب المادة ٧ من الاتفاقية، بأن تتخذ تدابير فورية وفعالة، ولا سيما في ميادين التعليم والتربية والثقافة والإعلام، بغية مكافحة التحامل وتعزيز التفاهم والتسامح والصداقة بين الأمم والجماعات العرقية أو الإثنية. وقد شددت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري على أن الدول مُلزَمة بتفكيك الهياكل التمييزية بالإضافة إلى التصدي للتمييز المتعمد. كما أوصت الدول باتخاذ التدابير الكفيلة بالقضاء على التمييز ضد غير المواطنين فيما يتعلق بشروط ومتطلبات العمل والعمالة، بما في ذلك قواعد وممارسات التوظيف التي تنطوي على أغراض أو آثار تمييزية"[٦]. وشددت، علاوة على ذلك، على أن الاتفاقية تنص على حماية المجموعات العرقية أو الإثنية التي تتعرض، اليوم، وبشكل خاص، للتمييز الذي مردّه كراهية الأجانب[٧].

١٠- وهناك عدد من الصكوك الدولية الأخرى تحظر بالتحديد ممارسة التمييز ضد فئات بعينها. وأوضحت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضدّ المرأة، في تعليقها العام رقم ٣٢(٢٠١٤) بشأن الأبعاد الجنسانية لمركز اللاجئ واللجوء والجنسية وانعدام الجنسية، فيما يتعلق بالمرأة، أن الاتفاقية تنطبق بالضرورة على التمييز على أساس نوع الجنس والأساس الجنساني مما يؤثر، بشكل غير متناسب، على بعض النساء بسبب العرق الذي ينتمين إليه أو ديانتهن أو معتقداتهن أو طوائفهن أو غير ذلك من الأوضاع[٨]. وتدعو اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، في توصيتها العامة رقم ٢٦(٢٠٠٨) بشأن العاملات المهاجرات، إلى عدم التمييز ومنح العاملين المهاجرين، بالتحديد، الحقوق ذاتها الممنوحة لغيرهم على قدم المساواة، وتشدّد على ما للتمييز القائم على نوع الجنس وكراهية الأجانب من أثر مزدوج في هذا الصدد[٩]. وتلزم اتفاقية حقوق الطفل، في المادة ٢، الدول الأطراف بالتوسع في منح وإنفاذ الحقوق التي تمنحها لجميع الأطفال بدون أي تمييز بسبب جنسية الطفل، ذكراً كان أو أنثى أو جنسية أبويه، أو أصلهم الإثني أو الاجتماعي أو مولدهم أو غير ذلك من الأوضاع. وتدعو اللجنة، في معرض التصدي خصيصاً لمسألة عدم التمييز ضدّ الأطفال الذين ينتمون إلى الشعوب الأصلية، إلى القضاء على المواقف والممارسات التمييزية من خلال تنفيذ تدابير في مجالي الإعلام الجماهيري والتعليم[١٠]. والدول مدعوة، في إطار إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، إلى توفير آليات فعالة للوقاية من كل شكل من أشكال الدعاية الرامية إلى تشجيع التمييز القائم على أساس الأصل أو الهوية الأصلية أو التحريض عليه وإتاحة جملة أمور منها إنصاف مَن انتهكت حقوقهم (المادة ٨).

(٦) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٠(٢٠٠٤) بشأن التمييز ضد غير المواطنين، الفقرة ٣٣.

(٧) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٤(٢٠١١) بشأن التمييز العنصري ضدّ المنحدرين من أصل أفريقي، الفقرة ٣، والتوصية رقم ٢٧(٢٠٠٠) بشأن التمييز ضد الروما، الفقرة ٥.

(٨) انظر الفقرة ٦.

(٩) انظر الفقرة ١٤.

(١٠) لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ١١(٢٠٠٩) بشأن أطفال الشعوب الأصلية وحقوقهم بموجب الاتفاقية، الفقرتان ٢٧ و٢٩.

١١- وتتضمن جميع الأطر الدولية التي تنطبق خصيصاً على اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص المشردين داخلياً والعمال والمهاجرين والنساء والأطفال أحكاماً تنسجم مع مكافحة كل أشكال التمييز التي قد تجد جذورها في ظاهرة كراهية الأجانب. وتضمن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحدّ الأدنى، بالمقاييس العالمية، من حماية حقوق العمال المهاجرين الإنسانية بصرف النظر عن وضعهم القانوني. والدول الأطراف ملزمة، بشكل إيجابي، بضمان معاملة هؤلاء على قدم المساواة مع مواطنيها في مجالات من بينها استحقاقات الضمان الاجتماعي (المادة ٢٧) والاحتجاز (المادة ١٧) والرعاية الطبية الطارئة (المادة ٢٨) وحق الطفل في الحصول على التعليم (المادة ٣٠). وعلاوة على ذلك، يحق لجميع العمال المهاجرين أن يعاملوا معاملة لا تقل مراعاة عن معاملة المواطنين فيما يتعلق بالأجور وشروط العمل والعمالة (المادة ٢٥). وقد دعت اللجنة المعنية بالعمال المهاجرين الدول الأطراف إلى اتخاذ تدابير فعالة من قبيل سن تشريعات بخصوص جرائم الكراهية وإذكاء الوعي العام، من أجل مكافحة جميع مظاهر العنصرية أو كره الأجانب أو ما يتصل بذلك من تعصب ضد العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

١٢- وتحظر الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين على الدول الأطراف أن تميز ضد اللاجئين بسبب العرق الذي ينتمون إليه أو دينهم أو بلدهم الأصلي (المادة ٣). وخلصت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين إلى أن المواقف العامة السلبية تجاه اللاجئين وغيرهم من الفئات المستضعفة من الرعايا الأجانب تهدد الجهود المبذولة من أجل حماية تلك الفئات، ودعت إلى سنّ قوانين لمحاربة جرائم الكراهية واتخاذ تدابير لتعزيز التسامح في إطار مكافحة كره الأجانب.

١٣- وتحظر المادة ٣ من الاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية التمييز ضد هؤلاء بسبب العرق أو الدين أو البلد الأصلي. وتحظر المادة ٩ من اتفاقية خفض حالات انعدام الجنسية على الدول الأطراف حرمان أي شخص أو مجموعة من الأشخاص من جنسيتهم لأسباب عنصرية أو عرقية أو دينية أو لأسباب سياسية. وتنص المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي على أنه "لا يجوز التمييز ضد المشردين داخلياً بحرمانهم من التمتع بأي حق من حقوقهم أو حرياتهم بحجة أنهم مشردون داخلياً".

١٤- وهناك عدد من الاتفاقيات التي أبرمتها منظمة العمل الدولية تحظر التمييز، أيضاً، بما في ذلك اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) التي تحمي جميع العمال، سواءً كانوا رعايا أو أجانب، من التمييز فيما يتعلق بتكافؤ الفرص في مجال التوظيف أو المهنة. وتحظر اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة) ١٩٤٩ (رقم ٩٧) التمييز ضد العمال المهاجرين على أساس الجنسية (المادة ٦). وتنص المادة ٣ من الاتفاقية ذاتها على إلزام الدولة باتخاذ جميع التدابير المناسبة لمكافحة الدعاية المضللة المتعلقة بالهجرة والنزوح، وتُلزم اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٤) الدولة بالتصدي لجوانب الضعف التي يعانيها، خاصة، العمال المنزليون المهاجرون في وجه الممارسات التمييزية.

٢- الأطر القانونية والسياساتية الإقليمية

(أ) منظومة البلدان الأمريكية

١٥- تمتلك منظمة الدول الأمريكية صكوكاً ملزمة قانوناً تُعد عنصراً أساسياً في مكافحة كره الأجانب ومظاهره. وينص ميثاق منظمة الدول الأمريكية على تمتع الفرد بالحقوق الأساسية دون تمييز بسبب العرق أو الجنسية أو العقيدة أو نوع الجنس.

١٦- وتحظر المادة ١ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التمييز القائم على أساس العرق أو اللون أو نوع الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الوضع الاقتصادي أو المولد أو غير ذلك من الأوضاع الاجتماعية. ويلزم البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور) الدول الأطراف بضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تمييز من أي نوع على أساس الأصل القومي أو الاجتماعي (المادة ٣).

١٧- وقد أشارت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن كره الأجانب يكون على أشده في المجتمعات التي تستقبل، العمال الأجانب في المنطقة والتي تتسم أصلاً بالطبقية وفقاً للمكوّنات العرقية والإثنية. وجاءت اجتهادات محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان لتؤكد على أن حماية حقوق الإنسان في المنطقة أمر من الأهمية بمكانة بالنسبة إلى المهاجرين ممن قد يطالهم كره الأجانب ومظاهره، وأبرزت تلك الاجتهادات مدى ضعف المهاجرين غير النظاميين في هذا الصدد وضرورة اتخاذ الحكومات لتدابير خاصة لضمان حمايتهم[(١١)]. وذكرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في فتواها التي أصدرتها في عام ٢٠٠٣، عن الوضع القانوني للمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة وحقوقهم، أن جميع غير المواطنين يحق لهم، بغض النظر عن وضعهم، أو الأوضاع التي يجدون فيها أنفسهم بخصوص الهجرة، التمتع بالحق في عدم التمييز ضدهم والمساواة كمواطنين.

١٨- وتحظر اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من تعصب، صراحة، على الدول الأطراف اعتماد أية تدابير تتعلق بالأمن القومي تكون تمييزية بشكل مباشر أو غير مباشر (المادة ٨). وهذه الاتفاقية، التي اعتمدت في عام ٢٠١٣، لم تدخل بعد حيز التنفيذ لأنه لم يصدق عليها بعد أي ممن وقعوا عليها. وقد سنّ برلمان أمريكا اللاتينية قانوناً يلزم الدول باتخاذ التدابير اللازمة لمنع كراهية الأجانب وحماية حقوق العمال بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين، وضمان الحقوق السياسية والاجتماعية والثقافية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وهذا القانون ليس ملزماً للدول الأعضاء حتى تنقل أحكامه إلى المستوى الوطني[(١٢)]. ويوصي المقرر الخاص الدول الأعضاء باعتماد هذه الصكوك.

---

(١١) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *ناديج دورزيما ضد الجمهورية الدومينيكية* (الموجز الرسمي)، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

(١٢) Latin American Parliament, *Proyecto de ley marco sobre migración en América Latina y el Caribe: trabajadores, familias y grupos vulnerables* (arts. 4, 5, 6, 10, 11 and 15). Available from http://www.parlatino.org/es/proyecto-leyes-marcos (accessed on 10 May 2016).

(ب) أفريقيا

١٩- ينص الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[١٣] في المادة ٢ على "أن لكل فرد الحق في التمتع بالحقوق والحريات ... دون تمييز من أي نوع كان بسبب العرق أو الجماعة الإثنية التي ينتمي إليها، أو اللون، أو نوع الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر". وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٢٨ على أن "كل فرد يقع عليه واجب احترام إخوانه في الإنسانية لا يفرق بين أحد منهم وواجب الاهتمام بهم، والحفاظ على علاقات الاحترام المتبادل والتسامح وصيانتها وتعزيزها"، بما يعزز التكافل داخل المجتمعات.

٢٠- وتنص المادة ٤ من الاتفاقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا (اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩) على أن أحكام الاتفاقية "تسري على جميع اللاجئين دون تمييز بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو اعتناق آراء سياسية بعينها". وتحظر اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) التمييز ضد المشردين داخلياً"[١٤] كما تلزم تلك الاتفاقية الدول الأطراف بمنع التشريد التعسفي عن طريق منع "الإقصاء السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي والتهميش مما قد يسبب نزوح السكان أو الأفراد بحكم انتمائهم إلى هوية اجتماعية أو دينية بعينها أو اعتناق آراء سياسية[١٥].

(ج) أوروبا

٢١- تلزم المادة ١٤ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، والمادة ١ من البروتوكول رقم ١٢ الملحق بها، الدول الأطراف بضمان التمتع بالحقوق دون تمييز على أي أساس من قبيل نوع الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية، أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر". وقد طلبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى الدول الأعضاء أن تولي الاعتبار الواجب للنوايا العنصرية أو ما تنطوي عليه تلك النوايا من كره للأجانب في إطار الجرائم المرتكبة، خلال التقييم النهائي للعقوبات الموقعة[١٦]. وعلاوة على ذلك، أكدت المحكمة أنه يجب على الدول الأطراف إجراء تحقيقات بشأن الأفعال المرتكبة بدافع العنصرية أو كره الأجانب وتوقيع العقوبات على مقترفيها[١٧].

---

(١٣) يمكن الاطلاع عليه على الرابط التالي: www.achpr.org/instruments/achpr، (accessed on 10 May 2016).

(١٤) انظر المادة ٩.

(١٥) انظر المادة ٣.

(١٦) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *ناتشوفا وآخرون ضد بلغاريا* (القضيتان رقم ٩٨/٤٣٥٧٧ ورقم ٩٨/٤٣٥٧٩) ٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥؛ *وستويكا ضد رومانيا* (القضية رقم ٠٢/٤٢٧٢٢)، ٤ آذار/مارس ٢٠٠٨.

(١٧) المرجع نفسه.

٢٢- وتطالب الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، المبرمة عام ١٩٩٥، الدول الأطراف بـ "حماية الأشخاص الذين قد يتعرضون للتهديدات أو أعمال التمييز أو العداء أو العنف بسبب هويتهم الإثنية أو الثقافية أو اللغوية أو الدينية". وبالإضافة إلى ذلك، تطالب الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالمركز القانوني للعمال المهاجرين الجهات الموقعة عليها بالقضاء على التمييز في التشريعات الوطنية حتى يتساوى العمال المهاجرون مع غيرهم من حيث المعاملة التي يتلقونها.

٢٣- وقد شددت اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب على ضرورة اعتماد الدول لأحكام قانونية ومدنية وإدارية تناهض صراحة العنصرية وكره الأجانب ومعاداة السامية والتعصب[١٨]. كما دعت الدول الأعضاء إلى إنشاء هيئات استشارية متخصصة، وهيئات مراقبة وتظلم على الصعيد الوطني من أجل مكافحة مثل هذا التحامل[١٩].

٢٤- ويحظر التوجيه الذي أصدره الاتحاد الأوروبي بشأن المساواة العرقية[٢٠] التمييز المباشر أو غير المباشر في الدول الأعضاء والقائم على العرق والأصل الإثني، فيما يتعلق بالعمالة والحصول على الخدمات الاجتماعية الأخرى مثل التعليم والضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والمزايا الاجتماعية، وتوفير السلع والخدمات. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، اعتمد مجلس أوروبا القرار الإطاري بشأن مكافحة أشكال ومظاهر معينة للعنصرية وكراهية الأجانب عن طريق سن القوانين الجنائية، والذي يرمي إلى تحقيق التناغم بين القوانين الجنائية الموضوعية المتعلقة بالجرائم العنصرية والجرائم المرتكبة بدافع كره الأجانب. والغرض من ذلك هو ضمان اعتبار أن هذا السلوك يشكل جرمية في جميع بلدان الاتحاد الأوروبي وضمان عدم إفلات أي شخص من تحمل المسؤولية عن طريق التقاضي في مكان مغاير.

٢٥- ويلزم التوجيه المتعلق بالخدمات الإعلامية السمعية البصرية الدول الأعضاء بضمان عدم احتواء الخدمات التي تقدمها شركات الخدمات الإعلامية السمعية البصرية على أي تحريض على الكراهية على أساس العرق أو الجنس أو الدين أو الجنسية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تكفل امتثال مقدمي الخدمات الإعلامية السمعية البصرية للشرط القاضي بوجوب عدم مسّ الاتصالات السمعية البصرية التجارية باحترام الكرامة الإنسانية أو أن تشتمل على أي تمييز بسبب نوع الجنس أو الأصل العرقي أو الإثني أو الجنسية أو الدين أو المعتقد، أو الإعاقة أو السن أو الميل الجنسي، أو الترويج لذلك التمييز[٢١].

(١٨) European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 1.

(١٩) European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 2.

(٢٠) Council Directive 2000/43/EC.

(٢١) European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 15, para. 51.

باء- تعريف مصطلح كراهية الأجانب

٢٦- كما ذكر من قبل، لا يوجد تعريف قانوني لظاهرة كراهية الأجانب، معترف به دولياً بل ولا في مختلف الصكوك السياساتية الدولية والإقليمية التي تسعى إلى مكافحة هذه الظاهرة. وعلى الصعيد الدولي، جاء في منشور الأمم المتحدة المشترك الذي أُعد للمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، الذي عُقد في ديربان، بجنوب أفريقيا، أن تعريف مصطلح كره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب ما زال من المفاهيم التي لم تستقر بعد[٢٢]. ويعتمد هذا التقرير مفهوم الكراهية الذي طرح في ذلك المنشور والذي يوحي بأن كره الأجانب "إنما هو إشارة إلى السلوكيات التي تقوم، بشكل محدد، على أن الآخر هو كل من لا ينتمي إلى الجماعة أو الأمة أو من ينشأ خارجهما"[٢٣].

٢٧- ومن الجدير بالذكر أن المنشور المشترك يحاول التمييز بين العنصرية وبين كراهية الأجانب مع الإقرار بوجود تداخل كبير بين هذين الأمرين. وإذا كانت العنصرية، كما تُعرّف، "بناءً إيديولوجياً يُسند إلى عرق معين و/أو فئة إثنية محددة موقع قوة يتسلط به على الآخرين استناداً إلى خصائص مادية وثقافية، ناهيك عن الثروة الاقتصادية بما يجعل البعض فوق البعض الآخر ويعطي العرف الأعلى صلاحية ممارسة الهيمنة والسيطرة على الآخرين[٢٤]، أما كراهية الأجنب فهي عبارة عن "مواقف وتحاملات وسلوكيات ترفض الآخرين وتقصيهم وتحط من قدرهم، في أغلب الأحيان، استناداً إلى التصور الذي يذهب إلى أنهم غرباء أو أجانب عن المجتمع المحلي أو المجتمع الواسع أو الهوية القومية" ... ومن الصعب، في حالات كثيرة، التفريق بين العنصرية وبين كراهية الأجانب لأن الاختلافات في السمات المادية كثيراً ما يفترض أنها تساعد على تمييز 'الآخر' واستبعاده من الهوية المشتركة. غير أن كراهية الأجانب تتمظهر أيضاً ضد السكان الذين يحملون السمات المادية ذاتها بل وضدّ من ينحدرون من نفس السلالة، عند عودة هؤلاء أو وصولهم أو هجرتهم إلى الدول أو المناطق التي يعتبر أهلها أن الوافدين هم الأغراب[٢٥].

٢٨- وتتقاطع كراهية الأجانب مع العنصرية بقدر ما يُنظر إلى الآخر (الذي ينتمي إلى عنصر معين) على أنه غريب أو أجنبي مرهوب الجانب أو ينظر إليه على أنه يشكل تهديداً. ويحدث هذا التفاعل ذاته مع الفئات الأخرى التي عانت، تاريخياً، من التمييز على أساس الدين أو الأصل الإثني أو الأصل القومي، أو نوع الجنس، أو الميل الجنسي، أو الهوية الجنسانية. ومن المرجح أن تعاني الفئات الفرعية بسبب كراهية الأجانب وذلك بسبب تموضعها "خارج" هوية

(٢٢) International Labour Organization (ILO), International Organization for Migration (IOM), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia* (2001). Available from www.unesco.org/most/migration/imrdx.pdf (accessed on 11 May 2016).

(٢٣) المرجع نفسه، الصفحة ٢.

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحتان ١ و٢.

(٢٥) المرجع نفسه، الصفحة ٢.

الجماعة المهيمنة. وجاء في منشور مشترك أصدرته الأمم المتحدة في عام ٢٠١٥ أن "المهاجرين معرّضون على نحو خاص للمعاناة من التمييز لأن انتماءاتهم الإثنية أو العرقية أو الدينية مغايرة في كثير من الأحيان لانتماءات معظم الناس في البلد المضيف". وكثيراً ما تواجه النساء المهاجرات التمييز لأسباب متعددة منها نوع الجنس وأصلهن الإثني، والديانة التي يعتنقنها وبسبب وضعهن كمهاجرات وهناك أدلة متزايدة على وجود العنصرية وكراهية الأجانب في بلدان المقصد ضد السكان المهاجرين الذين يفدون من ثقافات أخرى[٢٦].

٢٩- وعلى وجه التحديد، يجب فهم ظاهرة كراهية الأجانب أيضاً على أنها أمر متجذر في أطر تاريخية ومشاريع سياسية معينة. ومن الأمثلة في هذا الصدد، أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أشارت تحديداً في إعلان وبرنامج عمل ديربان، إلى أن تجارة الرقيق والاستعمار هما مصدران من المصادر الهامة كظاهرة كراهية الأجانب وما يتصل بذلك من أشكال التعصب ومظهران من مظاهرها. وبالتالي، فإن بقايا نظم الرق والفصل العنصري والاستعمار والتشريد أو الإبادة الجماعية للشعوب الأصلية التي لا تزال موجودة في إطار بناء الدولة القومية إنما هي تقاطعات تحسن دراستها عند التصدي لظاهرة كراهية الأجانب، في الحالات التي تترك فيها شعوب برمتها خارج المشروع الوطني أو يطالها التهميش. ومما يجب علينا تجنبه، وهو أمر له دلالته، هو أن نفترض أن حالات الإدماج أو الإقصاء التي تحدث في التاريخ إنما تقع، أساساً، أو في علاقتها بالأراضي الوطنية لا غير. ومن مخلفات الاستعمار هو ما نراه من نظم حكم متشظية تقوم على الإقصاء وعدم الثقة السائد بين من ينتمون إلى الوطن الواحد. أما المشاريع السياسية المتصلة ببناء الأمم أو بتشكيل الجماعات السياسية الإقليمية أو الإبقاء عليها فإن بإمكانها أن تنتج خطاباً يقوم على كراهية الأجنبي. وهذا الخطاب يمكن أن يكون من عوامل التحريض على الاعتداء على "الأغراب" أياً كان تعريفه، أو أي شكل آخر من أشكال إيذائهم ولا سيما عندما يتبناه الساسة وغيرهم من القيادات.

٣٠- وفي زمننا هذا الذي يتسم بتزايد الحركة والتنقل أصبحت مظاهر كراهية الأجانب لا تحصى لكثرتها ولتزايدها على نحو يثير الفزع. وهناك تزايد لأشكال العنف البدني الصريح وخطاب الكراهية والتمييز المتعمد والخفي والهيكلي مما يتولد عن ظاهرة كراهية الأجانب. وهذه الكراهية يمكن أن تكون عنواناً على الأهواء المعرب عنها شفاهة أو في شكل عنيف كما أنها يمكن أن تظهر عبر طائفة أوسع من الممارسات والسياسات والهياكل التمييزية. وفي حين هناك العديد من أشكال كراهية الأجانب التي تتعلق بإقصاء البعض عن التراب الوطني، فإن كراهية الأجانب يمكن أن تظهر أيضاً في شكل جهود تبذل لإقصاء فئات من مناطق في بلد ما أو مدينة ما بل من حي سكني ما. كما يمكن أن تظهر في الجهود الرامية إلى حرمان أشخاص بعينهم أو فئات محددة من الوصول إلى الخدمات العامة أو الخاصة أو المؤسسات أو الموارد. وبصرف النظر عن الطريقة التي تتبدى فيها ظاهرة كراهية الأجانب فإنها تنتهك مبدأي المساواة وعدم التمييز الأساسيين وهما من صميم القانون الدولي لحقوق الإنسان.

(٢٦) Inter-Parliamentary Union, ILO and OHCHR, *Migration, Human Rights and Governance: Handbook for Parliamentarians No. 24* (2015), p. 84.

٣١- وبالمثل فإن بعض الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية تترابط شديد الارتباط، وإن كان ذلك بشكل غير حاسم، بمشاعر كره الأجانب والأفعال المرتكبة في هذا الصدد. وقد تم التأكيد، في إعلان ديربان، مثلاً، على أن "الفقر والتخلف والتهميش والاستبعاد الاجتماعي والتفاوتات الاقتصادية"[٢٧] جوانب ترتبط ارتباطاً وثيقاً بظاهرة كره الأجانب وما إلى ذلك من أشكال التعصب. وقد أسهمت ندرة الموارد المتصورة والفعلية، بسبب الأزمات الاقتصادية، في تعاظم مظاهر كره الأجانب، حيث يسعى "أصحاب الأراضي" إلى إقصاء "الغرباء" الذين يرون فيهم منافسين بدون وجه حق على الموارد العامة والخاصة. وإذا كانت هذه الظروف مما قد يزيد من احتمالات حدوث ظاهرة كره الأجانب فإنها لا تحدد وجودها ولا شكلها.

٣٢- وقد تسهم طائفة من الجهات الفاعلة المختلفة، بمن فيها أفراد يتصرفون بمفردهم أو أفراد يتصرفون في تواطؤ مع مجموعات غير منظمة، أو مجاميع رسمية يمكن أن تضم منظمات دينية وسياسية واقتصادية، في حدوث التمييز بدافع كره الأجانب. وتضم تلك الجهات الفاعلة سياسيين وأعوان إنفاذ القانون ومراقبة الحدود بمن فيهم قوى الأمن الخاصة وربما الإعلاميون الذين قد يسهمون في وصم بعض الفئات. ويمكن لظاهرة كره الأجانب أن تجد لها أيضاً أصلاً في الأطر القانونية والسياساتية وكذلك في المؤسسات التي إما تستهدف التمييز ضد من يُعتبرون "أغراباً" أو أجانب أو تريد إحداث ذلك بما يحرم هؤلاء من التمتع بالحقوق والحريات الأساسية.

٣٣- ولاحظت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، في إعلان ديربان، "أن كره الأجانب الموجه ضد غير المواطنين، ولا سيما المهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء يشكل أحد المصادر الرئيسية للعنصرية المعاصرة" وأن "انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكب ضد أفراد هذه الجماعات تحدث على نطاق واسع في سياق الممارسات القائمة على التمييز وكره الأجانب والعنصرية"[٢٨]. وألقت الدول الأعضاء أيضاً الضوء على استمرار هشاشة أوضاع الأفارقة والمنحدرين من أصل أفريقي والآسيويين والمنحدرين من أصل آسيوي والشعوب الأصلية وضعفهم إزاء ظاهرة كره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. والحقيقة أن ظاهرة كره الأجانب كثيراً ما تكون مشروطة بأشكال التحيز والتسلسل الهرمي الأخرى أي أن الأهداف التي تنصب عليها كثيراً ما تشمل من يطلق عليهم اسم الغرباء الذين يتكشفون عن سمات جنسانية بعينها، أو ممن يعملون في قطاعات اقتصادية معينة أو من ينحدرون ضمن شريحة عمرية أو فئة محددة من فئات الدخل، أو من يعتنقون معتقدات دينية تميزهم عن غيرهم. ويسلط ظهور مشاعر العداء ضد المسلمين في هذا الزمن في شتى أنحاء العالم، الأضواء على مدى ضعف الأقليات الدينية داخل المجتمعات التي يُنظر إليهم فيها على أنهم غرباء اجتماعياً أو سياسياً. وفي هذا الصدد، يمكن للمرء أن يؤكد على وجود بقايا تاريخية لمشاعر معاداة السامية في بعض أنحاء أوروبا.

(٢٧) إعلان ديربان، الفقرة ١٨.

(٢٨) المرجع نفسه، الصفحة ١٦.

٣٤- وضحايا كره الأجانب والتمييز بدافع ذلك الكره يستهدفون بسبب وضعهم الفعلي والمتصور كأجانب. ويمكن أن يستهدف الأفراد أو الجماعات باعتبارهم أجانب بسبب تضافر عناصر عدة متداخلة منها العرق واللون والأصل الإثني والدين والأصل القومي والنسب والجنسية ونوع الجنس والهوية الجنسانية والميل الجنسي والطبقة الاجتماعية واللغة وجملة أمور أخرى. وعليه، فإن العديد من مظاهر التمييز القائم على كره الأجانب تحظرها القوانين الدولية والإقليمية والوطنية الحالية التي تمنع التمييز القائم على هذه الأسباب العديدة المتداخلة. وعلى الرغم من أن القانون الدولي والإقليمي الحالي لحقوق الإنسان قد لا يستخدم مصطلح "التمييز بدافع كراهية الأجانب" فإنه ينطبق على شكل من أشكال التمييز يستهدف في إطاره من يعتبرون "أجانب" أو "أغراباً" استناداً إلى أسباب محظورة من أسباب التمييز. وتنطبق الأطر التي تجري مناقشتها أدناه على أشكال التمييز المباشر وغير المباشر كما تنطبق، في بعض الحالات، على الهياكل التمييزية التي تستبعد بصورة غير قانونية غير المواطنين وغيرهم من الأقليات ممن يعانون، في غالب الأحيان، من ظاهرة كراهية الأجانب بما في ذلك كراهية الإسلام ومعادة السامية وكراهية المسيحية وكراهية الروما، وكراهية الأفارقة وما إلى ذلك من أشكال التعصب.

٣٥- وينبغي تطبيق أطر مكافحة كراهية الأجانب والتمييز بدافع تلك الكراهية دون إغفال ضعف الفئات المعنية. وفي حين ينبغي للدول أن ترصد بعناية حوادث التمييز التي تقع ضد طائفة واسعة من الفئات التي قد تتعرض للاستضعاف، وهي تشمل طائفة من الأقليات الإثنية أو الدينية، والمهاجرين واللاجئين، فإن طرق مواجهة مثل هذا التمييز ينبغي أن تصمم وتطبق بأسلوب لا يجعل من الاختلاف عنصراً آخر يؤجج المزيد من الإيذاء أو أساساً آخر من أسس تفاقم الاستضعاف. وكمثال ملموس على هذه الآثار السلبية لاحظت اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، في تقريرها السنوي لعام ٢٠١٤، أن القوانين الناهضة لخطاب الكراهية، في بعض البلدان، قد استخدمت بشكل غير متناسب ضد الأقليات العرقية والدينية التاريخية التي يفترض فيها أن تحميها.

جيم- الاتجاهات والتجليات

٣٦- لقد أدى نزوح ملايين الناس لا بسبب النزاعات والاضطهاد فقط بل أيضاً بحثاً عن فرص اقتصادية واجتماعية أفضل إلى تغيير عدد كبير من المجتمعات في جميع أنحاء المعمورة. وتشير إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إلى أن هناك، الآن، ما يقارب ٢٢٤ مليون شخص يعيشون خارج البلدان التي يحملون جنسياتها مما يمثل زيادة بنسبة ٤١ في المائة منذ عام ٢٠٠٠.

٣٧- ومع الهجرة لوحظ تفاقم الفوارق القديمة التي تنبع من جملة أمور منها العرق والأصل الإثني والديني، والكيانات الثقافية والأصول الجغرافية. وكثيراً ما أدت هذه التوترات إلى حدوث التمييز بما في ذلك التمييز بدافع كراهية الأجانب كما أدت، أحياناً، إلى نشوب نزاعات.

٣٨- وتتبدّى ظاهرة كراهية الأجانب في أشكال عديدة يمكن تصنيفها وفقاً لوخامتها ومداها وطرق التعبير عنها. ويمكن أن تؤدي كراهية الأجانب، عندما تبلغ أسوأ مظاهرها، إلى طرد أو استئصال شأفة جماعات من السكان. وفي هذه الحالات، تستهدف الجهات الفاعلة الحكومية أو الخاصة مجموعة من السكان، من المواطنين في العادة، بتسليط عنفها عليهم وتهديدها لهم على نحو سافر. وقد اتخذت هذه الأحداث، في بعض، الأحيان، شكلاً من أشكال الإبادة الجماعية، ورغم أن أشكال الإبادة الجماعية ليست كلها نابعة من كراهية الأجانب، إلا أن هذه الظاهرة كثيراً ما تتفق مع الإبادة الجماعية في الرغبة في تأكيد السيادة العرقية عن طريق القضاء المبرم على الأعراق التي تدخل في فئة "الغرباء". وفي الطرف الآخر من الطيف، وعلى أبسط المستويات وأقلها رسمية، للمرء أن يتبين أن التمييز يمكن أن يتراوح بين المضايقات البسيطة وبين خطاب الكراهية غير المتطرف الذي يتفوه به بناءً على مظهر الضحية أو لغته أو أصوله؛ مما قد يحدث حتى في ملاعب المدارس. وبين هذين الطرفين هناك طائفة من الممارسات من بينها: النزوع إلى إيجاد أكباش فداء سياسيين والإقصاء الإداري، وانتهاج سياسات انتقائية وتقييدية في مجال الهجرة، والتصور المسيطر باحتدام المنافسة بين شتّى الأعراق وسيطرة النزعة العرقية على الصراعات، والعنف الذي تمارسه العصابات ومضايقات الشرطة والتنميط والقوالب النمطية في وسائط الإعلام المملوكة للدولة، ووسائط الإعلام الخاصة وفي مواقع التواصل الاجتماعي، ومعايير انتقاء الطلاب في المدارس أو جمعيات الأحياء السكنية.

٣٩- وكثيراً ما تختلف أشكال التمييز ضدّ من يتصوّر أنهم غرباء وأسبابه، وكذلك اللغة المستخدمة في الهجوم عليهم، اختلافاً كبيراً من حيث السياق الذي تحدث فيه والأماكن التي تقع فيها. بيد أنه يمكن ملاحظة عدد من الاتجاهات العالمية في هذا الصدد. ولعل أبرز تلك الاتجاهات هو اللغة التي يتحدث بها الساسة والناس والسياسة العامة التي تضع بعض الجماعات أو الجماعات الفرعية (سواء كانوا من المواطنين أو من المهاجرين) في فئة تشكل تهديداً لأمن الدولة. وكثيراً ما تتهم تلك الجماعات بتقويض دعائم استقرار الدولة.

٤٠- وتعطي مختلف الدراسات التي أجريت تفسيرات للمواقف والممارسات المتبعة في مجال كراهية الأجانب كما تبين أسبابها. وهذه الحجج ينبغي اعتبارها متكاملة بدلاً من أن تكون وجهات نظر متنافسة. وبعض تلك الدراسات يرى أن التمييز والتحامل يضربان بجذورهما في النفس البشرية مؤكدة أن الناس يسيطر عليهم خوف طبيعي ومتأصل ممن يرونهم مختلفين عنهم أو غرباء حتى في صورة عدم وجود أي تهديد يقوم عليه البرهان. وقد يكون الشك والتمييز من سمات البشر الطبيعية إلا أن الأهداف التي ينصب عليها التحامل لا يمكن تحديدها مسبقاً، وبدلاً من ذلك فإن أموراً مثل الجهل أو قلة الحظ من التعليم والمعرفة بشأن المهاجرين و/أو الأجانب، أو قلة الاختلاط الاجتماعي يمكن، في حد ذاتها، أن تسهم في ظهور المواقف الكارهة للأجانب وأشكال التعبير عن ذلك الكره. وأشارت دراسات أخرى إلى أن الناس كثيراً ما يعانون، عند القلاقل الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية، من "عجز في الانتماء"، مما يؤدي إلى الميل إلى وضع الحدود كطريقة لتحقيق الأمن الفردي أو الجماعي.

٤١- قد أشير إلى أنّ الانقسامات التي حدثت بسبب إنشاء النظم السياسية الحديثة قد تكون سبباً من أسباب كراهية الأجانب. ووجهة النظر هذه تعترف بأن الدول القومية كثيراً ما تضفي طابع الشرعية على مُثُل التجانس الثقافي بطرق تجعل الآخرين، وخاصة من يعتبرون غير قابلين للاندماج، مصدراً طبيعياً للتهديد. ويتجلى ذلك في الخطاب السياسي القومي والعدائي والسياسات التي تقوم على إقصاء "الغرباء" بمن فيهم جماعات الأقليات ورفضهم وطردهم.

٤٢- وهناك وجهات نظر سياسية أكثر دقّة تعترف بالدور الذي يضطلع به المتاجرون بمفهوم التحيّز في حشد الناس بأساليب تقوم على التمييز. وقد يكون من بين هؤلاء أفراد أو جماعات داخل الحكومة أو خارجها، أو من يطمحون إلى تقلد مناصب أو من يشغلون تلك المناصب، أو أفراد المجتمع المدني، أو من أفراد العصابات أو من الساسة الذين ليست لهم صفة رسمية في مجالات أخرى في المجتمع المحلي وهؤلاء "المتاجرون الاجتماعيون" الذين كثيراً ما يستغلونه الأزمات الأخلاقية أو الاقتصادية أو الأمنية أو السياسية الحقيقية أو المفتعلة يجعلون من الأفراد الذين ينتمون إلى مجموعة عرقية بعينها أو إلى دين معين أو جنسية محددة أو إلى أي محور من محاور الاختلاف أكباش فداء يحملونهم المسؤولية عن التهديدات التي حاقت بالمجتمع في الماضي أو تحيق به في الحاضر أو ستحيق به في المستقبل. وقد تجلّى ذلك، على مدى العقد الماضي، في الممارسات والسياسات المتبعة حيال المهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء وأفراد الأقليات الذين يروّج عنهم أنهم يشكلون تهديداً لفرص العمالة وعافية المجتمع والهيمنة الثقافية.

(أ) أفريقيا

٤٣- رغم أن التمييز الممارس ضدّ فئات الأقليات والمهاجرين قليلاً ما يطلق عليه اسم كراهية الأجانب في معظم أنحاء أفريقيا، إلاّ أن أنماط التحيز واسعة الانتشار كما أنها تؤدي، أحياناً، إلى بذل محاولات القصد منها التطهير العرقي. ومن أوجه ذلك التمييز السياسات الإقصائية الرسمية، والتهميش والطرد إلى جانب ممارسة العنف واتباع أنماط من التمييز الأشدّ خفاءً. وتحيك خيوط التحامل، في أغلب الأحيان، على المستوى دون الوطني، وكثيراً ما يحدث ذلك بمشاركة الحكومة أو بغير مشاركتها ورغم أنه توجد، في أماكن كثيرة، مستويات جدّ مرتفعة من التباين الثقافي لا تعرف حدوث أي نزاع أو أي تمييز على نطاق واسع فإن النزاعات كثيراً ما تقع في مناطق لا يوجد فيها إلاّ تنظيم رسمي محدود، أو يكون فيها وجود الدولة محدوداً[٢٩].

٤٤- وكما هو الحال في مناطق أخرى من العالم، فإن الضائقة الاقتصادية الجادة قد أدت، باقترانها بظهور السياسة التنافسية، إلى بروز طائفة من أسباب التظلّم والحوافز مما يدعو إلى التعبئة[٣٠]. ومع تعاظم ضعف بعض الدول في مرحلة ما بعد الاستعمار فإن سياسة التمسك

(٢٩) Joshua D. Kirshner, "We are Gauteng People: challenging the politics of xenophobia in Khutsong, South Africa", *Antipode*, vol. 44, issue 4 (September 2012), pp. 1307-1328.

(٣٠) Christopher J. Gray, "Cultivating citizenship through xenophobia in Gabon", *Africa Today*, vol. 45, No. 3/4, pp. 389-409; Nadine Sika, "Irregular migration in North Africa: Libya, Tunisia and Algeria", Partners in Development; and Bonaventure Rutinwa, "The end of asylum? The changing landscape of refugee policies in Africa", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 21, issue 1-2 (2002), pp. 12-41.

بالهوية أصبحت الأساليب المهيمنة للتعبئة وتأجيج الصراعات والقلاقل[٣١]. وجاءت فترة ما بعد الاستعمار بمصطلحات قوية مثل "الانتماء الفطري" وبناء الأمة. وقد كانت مفاهيم الهوية القومية والمواطنة والانتماء من العناصر التي تعبئ الناس في إطار النضال ضدّ الحكم الاستعماري، وهناك مصطلحات مثل "ما بعد الاستقلال" وسياسة المواطنة القائمة على الانتماء إلى الأرض والانتماء الفطري والأصالة استخدمت على نطاق واسع لتخلق ثنائية "الداخلي" و"الغريب"[٣٢] داخل الدولة. وعلاوة على ذلك، فإن هذه النهج السياسية قد استخدمت في إطار الجهود المبذولة من أجل استبعاد الخصوم السياسيين استناداً إلى الطعن في مواطنتهم بما قد يؤدي إلى تأجيج مشاعر كره الأجانب وإضفاء الشرعية على استراتيجيات بناء الأمة التي تقوم على الإقصاء[٣٣] وتوضح الأزمة الانتخابية والحرب الأهلية التي سبقتها في كوت ديفوار هذه الظاهرة[٣٤].

٤٥- ونظراً للطابع المتعدد الأعراق الذي يطبع معظم الدول الأفريقية في مرحلة ما بعد الاستعمار، فإن التمييز بدافع كراهية الأجانب في أفريقيا كثيراً ما يتداخل بدرجة كبيرة مع النزعة العرقية[٣٥]. وفي خضمّ انتشار التمييز ضدّ المهاجرين سُجلت حالات تمييز ضدّ جماعات هاجرت منذ زمن بعيد أو ضدّ "أقليات محلية"، ينظر إليها على أنها غير شرعية أو دخيلة[٣٦]. وأكثر ما يكون ذلك وضوحاً هو في الأوقات التي ينشب فيها العنف السياسي الصّريح والتي يسعى فيها كلّ فريق إلى السيطرة على مؤسسات الدولة أو على الأرض وذلك بطرد المجموعات التي تعتبر أدنى درجة نظراً لأصولها الجغرافية وهويتها الثقافية[٣٧]، وتدجينها. وبالإضافة إلى ذلك ذلك، أدت الحزازات التاريخية التي تفاقمت نتيجة لتشكل الهويات على نحو يضفي الطابع المؤسسي على الاختلافات إلى حدوث أسوأ أشكال العنف المرتكب بدافع كراهية الأجانب في أنحاء من القارة كما حدث في رواندا[٣٨].

---

(٣١) Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Do 'Africans' exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia", *African Identities*, vol. 8, issue 3 (2010).

(٣٢) Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa", *Africa Spectrum*, vol. 45, No. 1, pp. 57-93; and Norbert Kersting, "New nationalism and xenophobia in Africa: a new inclination?", *Africa Spectrum*, vol. 44, No. 1, pp. 7-18.

(٣٣) Beth E. Whitaker, "Citizens and foreigners: democratization and the politics of exclusion in Africa", *African Studies Review*, vol. 48, issue 01 (2005), pp. 109-126.

(٣٤) See A/HRC/19/72, paras. 15-18.

(٣٥) Abu Bakarr Bah, "Democracy and civil war: citizenship and peacemaking in Côte d'Ivoire", *African Affairs*, vol. 109, issue 437 (2010), pp. 597-615.

(٣٦) Loren B. Landau, "Introducing the demons", in *Exorcising the Demons Within: Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa*, Loren B. Landau, ed. (Johannesburg, Wits University Press), pp 1-25; and Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa".

(٣٧) Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Do 'Africans' exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia", pp. 281-295.

(٣٨) See E/CN.4/1994/7/Add.1.

٤٦- وعلاوة على ذلك، ونتيجة للحرب العالمية على الإرهاب وسياسات تقييد الهجرة وقعت أجزاء من المنطقة، ولا سيما بلدان المرور العابر، تحت ضغوط خارجية بهدف السيطرة على الهجرة مما أسهم في زيادة الوصمة اللاّحقة بالمهاجرين وتزايد مظاهر كراهية الأجانب[٣٩] والعنصرية. وقد لوحظ أن العنصرية أدّت إلى احتدام مواقف كره الأجانب في شمال أفريقيا التي يتخذها الأفارقة معبراً للوصول إلى أوروبا. وقد أطلق على اقتران هذين المظهرين من مظاهر العنصرية وكراهية الأجانب ضدّ أناس من أصل أفريقي مفهوم كراهية الأفارقة[٤٠]، كما أطلق عليه اسم التحامل العنصري[٤١] والعنصرية[٤٢].

(ب) الأمريكتان

٤٧- ارتبطت مظاهر كراهية الأجانب في الأمريكتين، في أغلب الأحيان، بممارسات الدولة الرسمية في قمع الاعتراضات السياسية. وهناك بعض السياسات والقوانين الحكومية تصنف في فئة الأمور التي تسهم في نشر المواقف والأفكار التي تنطوي على كراهية للأجانب، وهي بذلك، تضفي طابعاً مؤسسياً على التمييز الموجه ضدّ الغرباء[٤٣]. بل إن التصورات الموضوعة على الصعيد الوطني للكينونة والانتماء، وهي تصورات نابعة من مصادر أحادية الثقافة كثيراً ما يروّج لها بهدف إقصاء من تلقى عليهم التبعة فيما يتعلق بتهديد الاقتصاد والأخلاق والصحة أو تهديد الأمن. وقد تشمل الممارسات التي ترعاها الدولة بخصوص كراهية الأجانب وضع فئات للانتماء الوطني تُقصر على أناس دون أناس[٤٤]، والتنميط العرقي من قبل الموظفين العموميين وقوى الأمن والتضييق على الأفراد "المنحرفين" أو "الميؤوس منهم"[٤٥]، وسنّ القوانين المراد منها منع المهاجرين من التمتّع بالاستحقاقات الاجتماعية وخدمات الرعاية الصحية[٤٦] أو إنهاء تلك الاستحقاقات، فضلاً عن حرمانهم من حماية حقوقهم الأساسية ووضع سياسات تقييدية في مجال الهجرة[٤٧].

---

(٣٩) Nizar Messari and Johannes van der Klaauw, "Counter-terrorism measures and refugee protection in North Africa", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, No. 4 (2010), p. 85.

(٤٠) David Mario Matsinhe, *Third World Quarterly*, vol. 32, No. 2 (2011), pp. 295-313.

(٤١) Cindy Warner and Gillian Finchilescu, "Living with prejudice: xenophobia and race", *Agenda*, No. 55 (2003).

(٤٢) Kenneth Tafira, "Is xenophobia racism?" *Anthropology Southern Africa*, vol. 34, No. 3&4 (2011), pp. 114-121.

(٤٣) David C. Baluarte, "Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash", *Human Rights Brief*, vol. 13, issue 2 (2006); and Barbara Sutton, "Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina", *Latin American Perspectives*, vol. 35, No. 6 (2008), pp. 106-121.

(٤٤) Barbara Sutton, "Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina", pp. 106-121.

(٤٥) Ibid.

(٤٦) Sharon M. Keigher, "America's most cruel xenophobia", *Health and Social Work*, vol. 22, No. 3 (1997), p. 232.

(٤٧) David C. Baluarte, "Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash"; and Laurel Fletcher and Timothy Miller, "New perspectives on old patterns: forced migration of Haitians in the Dominican Republic", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, No. 4 (2004), pp. 659-679.

٤٨- وكما هو الحال في أماكن أخرى، تتقاطع ظاهرة كراهية الأجانب في الأمريكتين مع سائر أشكال التمييز القائمة على جملة أمور منها العرق أو الأصل الإثني، أو الانتماء إلى فئة الشعوب الأصلية أو نوع الجنس أو الدين. وعلى الرغم من أن "التصنيف العرقي" لبعض الفئات في الهياكل الاجتماعية وفي إطار الممارسات الثقافية من جانب مسؤولي الدولة والمواطنين، والذي كثيراً ما يحدث عن طريق الاستخدام المبتذل لعبارات الازدراء يلعب دوراً في تغيير تلك الفئات بأصولها ويعوق حصولها على حقوقها الاجتماعية والاقتصادية، وإن كان ذلك التصنيف مقنّعاً في كثير من الأحيان من الناحية الرسمية تحت مسمّى الهوية المختلطة أو التعددية الثقافية.

٤٩- ويظهر استمرار التمييز الموجه ضد الشعوب الأصلية في جميع أنحاء الأمريكتين، على مدى التاريخ، من خلال التمييز المنهجي ضدها وعدم اعتراف الدولة ومؤسساتها بها بشكل مطلق. ويتبدّى هذا التمييز بعدد من الطرق منها الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان مثل التشريد القسري والقتل والاغتصاب وغير ذلك من أشكال العنف والترهيب.

٥٠- ومع مراعاة الطابع المتعدد الجوانب للتمييز القائم على كراهية الأجانب، ينبغي الإشارة إلى أن ما يُقال عن انتهاكات حقوق المهاجرات لا يتجاوز، في أغلب الأحيان، سياق الاتجار بالأشخاص ولا يتناول حقوق العمال على الإطلاق ولا سيما حقوق العاملين والعاملات في الخدمة المنزلية الذين هم في الغالب من يشغلون أكثر من غيرهم في سوق العمل ويبلغ هذا الأمر ذروة السوء نظراً للتحامل عليهم وبسبب انتمائهم لأصول معينة. وفي بعض الأماكن، التي تشكل فيها النساء المنحدرات من أصول أفريقية أضعف الفئات، في أسفل السلم الاجتماعي الاقتصادي، تحرم النساء المهاجرات المنحدرات من أصول أفريقية، في العادة، من حق الحصول على العمل اللائق بسبب انتمائهن إلى أعراق معينة وكذلك بسبب التمييز الذي يطالهن باعتبارهن من النساء[٤٨].

٥١- وفي سياق الحرب العالمية على الإرهاب، تعاني مجتمعات جنوب آسيا والجاليات المسلمة والجاليات القادمة من الشرق الأوسط والبلاد العربية التي تعيش في الأمريكتين، على نحو متزايد، من خطاب كراهية الأجانب ومن التمييز بسبب معتقداتها الدينية. ومن المفارقات أن هذه الفئات تكال إليها اتهامات، كثيراً ما تفتقر إلى المبررات، من قبيل نشرها لخطاب الكراهية وتقويض أسس التسامح وعدم الإقصاء في بلدان المهجر.

(ج) منطقة آسيا والمحيط الهادئ

٥٢- في هذه المنطقة التي تزخر بالتنوّع وعلى الرغم من أن بعض بلدانها لا تزال تواجه صعوبات فيما يتعلق بإدماج الشعوب الأصلية أو المهاجرين ممن قدموا إليها منذ أجيال والذين لا يزالون يعانون من التمييز ويكافحون من أجل اندماجهم في المجتمع، فإن بلداناً أخرى تعتبر من البلدان التي ترسل المهاجرين إلى الخارج وتتمثل شواغلها بخصوص كراهية الأجانب في

(٤٨) Tanya Basok and Nicola Piper, "Management versus rights: women's migration and global governance in Latin America and the Caribbean", *Feminist Economics*, vol. 18, No. 2, pp. 35-61.

المعاملة التي يتلقاها مواطنوها في المنطقة وفي مناطق سواها. وفي مواجهة النزاعات الوطنية وإيديولوجية التفوق الثقافي الضارة التي تتبناها الفئات المهيمنة في بعض نواحي المنطقة، ما زالت الشعوب الأصلية تكافح للدفاع عن حقوقها والحفاظ على هوياتها الثقافية في حين أجبر بعض المهاجرين على الذوبان في المجتمع حتى يُمنحوا الجنسية.

٥٣- وقد نفذت السياسات الإقصائية ضدّ المهاجرين في بعض الأماكن وأدّت إلى تكثيف الخطاب المعادي لهم وقد تم تصوير المهاجرين على أنهم يمثلون تهديداً للأمن والديمغرافيا والاقتصاد وذلك كثيراً ما يحدث عند ارتفاع معدلات البطالة وتزايد أعداد العمال المهاجرين(٤٩).

٥٤- وفي بعض البلدان، استبعد المهاجرون من الوصول إلى الخدمات التي تقدمها الدولة وحُرموا من الدّعم المادي والاجتماعي فضلاً عن الوصول إلى سوق العمل. وفي أماكن أخرى، سُنّت قوانين تمنع حرية التنقّل وتحرم العمال المهاجرين من أبسط الحقوق(٥٠). بل إنّ بعض الحكومات سنت قوانين تشجع الشركات على طرد العمال الأجانب والحد من نسب وجود أولئك العمال بما يزيد على ٥٠ في المائة في بعض الأماكن(٥١).

٥٥- وفي هذه المنطقة، يواجه العمال المهاجرون الكثير من التمييز من جانب الحكومات والمواطنين وغالباً ما يكون ذلك في شكل عُنف يُسلّط على ملتمسي اللجوء وإقصاء من المجال الاقتصادي وقمع ثقافي وديني(٥٢). وقد تم، في بعض الأماكن، توثيق مشاعر الاعتزاز بالقومية والانتماء وذلك عن طريق خلق أوصاف على الغير باعتبارهم ليسوا "أُصلاء"(٥٣).

٥٦- وجرى، في المجالات الدينية، أحياناً، الإعراب عن مواقف تشي بالتركيز على الأصل العرقي دون غيره، إذ إن كراهية الإسلام تجلت، على سبيل المثال، في تدخل الحكومات في الشأن الدّيني ببيان ما هو "متطرف" أو "راديكالي" أو "غير مقبول"(٥٤).

(٤٩) ILO, "Equality at work: the continuing challenge" (2011), p. 36; and Yoav H. Duman, "Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel", *Journal of International Migration and Integration* (2014), pp. 1-24.

(٥٠) ILO, "Equality at work: the continuing challenge" (2011), p. 35.

(٥١) Ibid., p. 36.

(٥٢) Yoav H. Duman, "Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel", pp. 1-24.

(٥٣) Peidong Yang, " 'Authenticity' and 'foreign talent' in Singapore: the relative and negative logic of national identity", *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 29, No. 2 (2014),pp. 408-437.

(٥٤) Scott Poynting and Victoria Mason, "The new integrationism, the state and Islamophobia: retreat from multiculturalism in Australia", *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 36, No. 4 (2008), pp. 230-246.

(د) الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٥٧- ارتبطت ظاهرة كراهية الأجانب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالتحول والتنوع الاقتصاديين اللذين حدثا بشكل سريع[٥٥]، وهما يعتمدان على الهجرة. وقد اعتبر المهاجرون مصدر تهديد لأولئك الذين يسعون جاهدين إلى الاستفادة من تلك التحولات[٥٦]. كما صورت المجموعات الإثنية المهيمنة المهاجرين على أنهم يشكلون خطراً ثقافياً يتهدّد الهوية القومية[٥٧]. ويصدق هذا الأمر، بشكل خاص، على الشرق الأوسط الذي تعتمد فيه عدة من بلدانه بشدة على العمال المهاجرين الذين يساعدون على دعم اقتصاداتها والذين تفوق أعدادهم، في بعض الأحيان، أعداد السكان المحليين.

٥٨- ورغم وجود فوارق كبيرة تختلف باختلاف البلد المعني، فإن هناك تقارير عديدة عن أنّ سكان البلدان المضيفة، في جميع أنحاء هذه المنطقة، يبدون مستويات عالية من العداء تجاه المهاجرين الوافدين في الآونة الأخيرة، كما يبدون تحاملاً وتعصباً ضد فئات "الوافدين" التي تضمّ مهاجرين قدموا منذ عهد طويل وضدّ الأقليات الدينية أو الإثنية[٥٨]. وفي بعض البلدان يعتبر المواطنون أن "الغرباء" الوافدين هم أدنى درجة منهم أو هم مواطنون من الدرجة الثانية[٥٩]. وقد تثور اعتراضات على حصول المهاجرين على حقوق اجتماعية متساوية بينهم وبين غيرهم من المواطنين[٦٠]. وفي بعض الأحيان، يُترجم هذا التحامل إلى مضايقات بدنية ولفظية تطال الأفراد[٦١]. والتعصب الذي يبديه عامة الناس إنما يصبح أكثر تمكناً، في غالب الأحيان، نتيجة للتمييز الذي يحدث برعاية الدولة ذاتها[٦٢]. كما لوحظت دعوات تطلقها الهيئات الحكومية ووسائط الإعلام من أجل الحفاظ على هوية هذه البلدان وثقافتها من الآثار التي تتركها

(٥٥) Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel and Mark Tessler, "Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity", *Perspectives on Politics*, issue 3 (2006), pp. 495-505; and Noah Lewin-Epstein and A. Levanon, "National identity and xenophobia in an ethnically divided society", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, No. 2 (2005), pp. 90-118.

(٥٦) Daphna Canetti-Nisim and Ami Pedahzur. "Contributory factors to 'political xenophobia' in a multi-cultural society: the case of Israel", *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 27, No. 3 (2003), pp. 307-333; and Ami Pedahzur and Yael Yishai, "Hatred by hated people: xenophobia in Israel", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 22, No. 2 (1999), pp. 101-117.

(٥٧) Noah Lewin-Epstein and A. Levanon, "National identity and xenophobia in an ethnically divided society", pp. 90-118.

(٥٨) Giuseppe Calandruccio, "A review of recent research on human trafficking in the Middle East", *International Migration*, vol. 43, issue 1-2 (2005), pp. 267-299; and Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel and Mark Tessler, "Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity", pp. 495-505.

(٥٩) Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009* (Haifa, The Jewish-Arab Center, University of Haifa, 2010).

(٦٠) Ami Pedahzur and Yael Yishai, "Hatred by hated people: xenophobia in Israel", pp. 101-117.

(٦١) Ray Jureidini, "Mixed migration flows: Somali and Ethiopian migration to Yemen and Turkey", final report, May 2010.

(٦٢) Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009*.

الأجانب[٦٣]. وقد استجابت بعض الحكومات لذلك بوضع سياسات توظيف أكثر صرامة، وإعادة "الفائض" من العمال الأجانب إلى بلدانهم، واتخاذ تدابير تجعل من الصعب على الأجانب تجديد تصاريح إقامتهم، وتحدّد الأماكن التي يمكن للمهاجرين العيش فيها كما تحدّد بعض القطاعات التي يمكن لهم النشاط فيها[٦٤].

٥٩- وفي عدة من بلدان هذه المنطقة تقدم الجنسية على أساس الانتماء الديني والمشاركة في العقيدة[٦٥]. و"يصوّر الأقليات الدينية، في الخطاب العام، على أنها تشكل تهديداً للأغلبية أو على أنها لا تنتمي إلى المجتمع، وهي تعاني من تحامل أفراد المجتمع عليها بالإضافة إلى إقصائها من المجالين الاقتصادي والسياسي[٦٦]. وتسهم المنظومات التعليمية في بعض الأماكن في الترويج لتفوّق بعض الجماعات الدينية على بعضها الآخر والتوكيد على ذلك وعلى نشر فهم للتاريخ على الانتماء إلى عرق محدّد ونشر ثقافات أخرى[٦٧].

٦٠- وفي هذه المنطقة، هناك جوانب تدعو إلى القلق حيال معاملة النساء المهاجرات لا سيما أن النساء أصبحن يهيمنن على مجال الهجرة بكثرة أعدادهن[٦٨]. فهن عندما يعملن في خدمة المنازل كثيراً ما يتعرضن للاستغلال والعنف والإيذاء الجنسيين. ويزيد مركزهن كأجنبيات من غير مواطني تلك البلدان من مدى تعرضهن للتمييز الجنساني والعنف القائم على نوع الجنس.

٦١- ونظام الكفيل[٦٩] الموجود في الكثير من بلدان الشرق الأوسط لا يحمي العمال المهاجرين[٧٠]، بل يسمح لأرباب العمل بممارسة سلطة مفرطة على المستخدمين الأجانب

---

(٦٣) Magdalena Maria Karolak and Anjum Razzaque. "Marginalizing or blending of transnational workers: case of the Kingdom of Bahrain". *Somkiet Poopatwiboon*, vol. 1981, issue 1991, p. 100.

(٦٤) Anisur Rahman, "Migration and human rights in the Gulf", available from (accessed on 12 May 2016); F. Halliday, www.mei.edu/content/migration-and-human-rights-gulf "Labour migration in the Arab World", *Middle East Report*, MER 123, pp. 3-10; and Michele R. Gamburd, "Sri Lankan migration to the Gulf: female breadwinners – domestic workers", Middle East Institute, Washington, D.C.

(٦٥) David Zeidan, "The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt", *Islam and Christian-Muslim Relations*, vol. 10, issue 1 (1999), pp. 53-67.

(٦٦) Elizabeth Frantz, "Buddhism by other means: sacred sites and ritual practice among Sri Lankan domestic workers in Jordan", *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, vol. 11, issue 3-4 (2010), pp. 268-292; and David Zeidan, "The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt", pp. 53-67.

(٦٧) Thomas Hegghammer, "Jihad, yes, but not revolution: explaining the extraversion of Islamist violence in Saudi Arabia", *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 36, No. 3, pp. 395-416.

(٦٨) Imee Acosta and Alexander Acosta, "In pain and in wail: a phenomenology of the abuses of the Filipino domestic workers, Qatar"; and Attiya Ahmad, "Migrant domestic workers in Kuwait: the role of State institutions", Middle East Institute, Washington, D.C.

(٦٩) Tristan Bruslé, "Living in and out of the host society. Aspects of Nepalese migrants' experience of division in Qatar", *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 11, No. 2 (2010).

(٧٠) Pardis Mahdavi, "Gender, labour and the law: the nexus of domestic work, human trafficking and the informal economy in the United Arab Emirates", *Global Networks*, vol. 13, issue 4 (2013), pp. 425-440.

ويعزّز فصل المهاجرين مكانياً واجتماعياً عن المجتمعات التي تستضيفهم. وفي أغلب الأحيان، يضطرّ العمال المهاجرون من ذوي المهارات المتدنية، الذين لا يعيشون في بيوت من يستخدمونهم، إلى العيش في مخيمات وهم يعانون من تردّي الأحوال المعيشية ويحرمون من المرافق والخدمات التي يتمتع بها سكان البلد المضيف[٧١]. بل إن بعض الحكومات تذهب إلى أبعد من ذلك فتضع قيوداً على المواد التي يمكن للمهاجرين استخدامها لبناء بيوت، في إطار الجهود المبذولة الرامية إلى ترسيخ الطابع المؤقت لتلك المنازل، مما يسهم في زيادة ما يتعرضون له من وصمة بوصفهم طبقة أدنى درجة من غيرهم[٧٢]. وبالإضافة إلى الإقصاء المكاني فإن هذه الفئات المهمشة غالباً ما تحرم من التمتع بالحقوق الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية والملكية وحيازة الأرض وحرية التنقّل[٧٣].

(هـ) أوروبا

٦٢- كانت أوروبا، في الآونة الأخيرة، مسرح تغطية إعلامية عالمية ومركزاً دارت فيه مناقشات شعبية حول التحديات التي ينطوي عليها التصدي لتدفق مهاجرين وملتمسي لجوء ولاجئين من غير الأوروبيين على نحو لم تشهد له أوروبا مثيلاً. وقد تعرضت هذه المنطقة لانتقادات واسعة للنهج الأمني الذي اتبعته حيال التصدي للهجرة، والذي لم يستوف المعايير الدولية لحقوق الإنسان، في بعض الأحيان. ويعيش في أوروبا قرابة ثلثي جميع المهاجرين الدوليين[٧٤] (٧٦ مليون شخص)، مما يزيد من التباين الثقافي والتنوع في مجالات كثيراً ما تواجه التدهور الاقتصادي والسخط الشعبي. والمهاجرون الوافدون إلى أوروبا من خارج المنطقة ينظر إليهم على أنهم يمثلون تهديداً مباشراً للطابع الثقافي لأحاد البلدان الأوروبية ولأوروبا برمتها. وقد أيدت بعض الحكومات في المنطقة ولا تزال تؤيد اتباع نهج يقوم على صهْر المهاجرين في مقابلة الأخذ بالتعددية الثقافية مما ينطوي على مخاطر تتمثل في إنكار حقوق مجموعات الأقليات الاجتماعية الثقافية.

٦٣- وتشهد أوروبا ارتفاع مستويات رُهاب الإسلام وتكاثر أعداد الأحزاب السياسية ذات البرامج التي تناوئ المهاجرين على نحو سافر والتي كثيراً ما تعادي الأقليات بشكل أوسع، ولتلك البرامج أيضاً نهج أمني متغطرس حيال السيطرة على الهجرة، كما أن تلك الأحزاب تنظم وعلى نحو متزايد احتجاجات في الشوارع تنطوي على الكثير من المشاعر المعادية للأجانب. كما

(٧١) Mohamed Kamel Doraï, "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", *Manifestations of Identity. The Lived Reality of Palestinian Refugees in Lebanon* (2010), pp.75-92; and Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration* (Sussex Academic Press, 2003).

(٧٢) Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration*.

(٧٣) Mohamed Kamel Doraï, "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", pp. 75-92.

(٧٤) Department of Economic and Social Affairs, "Trends in international migration", available from www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf (accessed on 12 May 2016).

شهدت أوروبا تعاظم الاتجاه نحو كراهية الإسلام، إلى جانب كراهية الروما الموجودة منذ أمد بعيد. وقد تحولت تلك المشاعر إلى مسألة عامة ترى أن الإسلام ينطوي، أصلاً، على قيم تناقض القيم الأوروبية المتعلقة بالديمقراطية والعلمانية ولكنه في الحقيقة لا يحفل بواقع المجتمعات المسلمة. "وقد جرى استغلال بروز الحركات الإسلامية المتطرفة والعنيفة لتصوير المسلمين، عامة، على أنهم غير قادرين على الاندماج في المجتمعات الأوروبية أو غير مستعدين لذلك ولذا فإنهم يشكلون مصدر تهديد أمني. وقد خلطت الحركات الشعبوية التي تدعي أنها تعترض على ما يزعم أنه أسلمة لأوروبا بين مختلف جوانب رُهاب الإسلام وبين مشاعر كراهية الأجانب بوجه عام. وهناك الكثير من التقارير التي تفيد بتعرض النساء المحجبات للسب والمضايقة في الأماكن العامة"[٧٥].

٦٤- وتقول المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب إن الخطاب المعمم المناهض للهجرة قد استخدمته بنجاح الأحزاب الشعبوية خلال الحملات التي شنتها بمناسبة الانتخابات البرلمانية الأوروبية التي نُظمت في أيار/مايو ٢٠١٤[٧٦]. وفي هذا السياق، تم تصوير النموذج الشامل للتعددية الثقافية على أنه فكرة خطيرة ومفهوم فشل ولم يعد مستصوباً.

٦٥- وفي جميع أنحاء أوروبا، أصبحت البيانات السياسية، التي ربما كانت في السابق تُعد من قبيل خطاب للكراهية أو أمراً لا يمكن القبول به، جزءاً من الخطاب السياسي العام الذي يعبر صراحةً عن عدائه تجاه المهاجرين والتعددية الثقافية بشكل أعم[٧٧]. وأفادت اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، ضمن ما قامت به من أنشطة رصد قطرية، بأنها سجلت مشاعر الكراهية واستخدام لغة عدائية وقوالب نمطية وتعليقات تنطوي على الازدراء في الشوارع والمدارس والدّكاكين كما سجلت دعوات فعلية إلى استخدام العنف ضد مجموعات مستضعفة. وقد وُجد أن استخدام لغة وخطاب غير لائقين في الكثير من البرلمانات ومن قبل بعض مسؤولي الدول من شأنه أن يُسهم في خطاب عام متزايد العدائية والتعصب. وعلاوة على ذلك ساهمت محاولات قامت بها شخصيات عامة لتبرير وجود التحيز والتعصب تجاه بعض الفئات لا بل التهوين من خطرهما، في إدامة وزيادة حجم العداء ضد أفراد من المستضعفين[٧٨]. وقد حصل الخطاب المناهض للمهاجرين على دعم متزايد من قبل الجماهير كما تبين ذلك من النتائج التي أسفرت عنها الانتخابات في معظم أوروبا.

---

(٧٥) انظر التقرير السنوي الصادر عام ٢٠١٤ عن أنشطة اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، الفقرتان ١٤ و١٥.

(٧٦) Michelle Hale Williams, "Can leopards change their spots? Between xenophobia and trans-ethnic populism among Western European far-right parties", *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 16, No. 1, pp. 111-134.

(٧٧) Tijtske Akkerman, "Comparing radical right parties in government: immigration and integration policies in nine countries (1996-2010)", *West European Politics*, vol. 35, No. 3 (2012), pp. 511-529.

(٧٨) اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، توصية السياسة العامة رقم ١٥، الفقرة ٢٤.

٦٦- وهذا الموقف السلبي تجاه المهاجرين كثيراً ما وجد من يبرره استناداً إلى الاتهامات التي تُكال إلى المهاجرين والتي تتلخص في أنهم، بوجه عام، ينضمون بأعداد كبيرة إلى التنظيمات الإجرامية ولأن العادة جرت على وصفهم بأنهم يشكلون تهديداً لدولة الرفاه نظراً لارتفاع تكلفة الإعانات الاجتماعية[٧٩]. ومن الأمثلة على ذلك، أن كره الأفارقة في أوروبا يُفسّر على أنه يعود إلى أسباب كثيرة منها أن الأفارقة يُنظر إليهم على أنهم مهاجرون اقتصاديون غير مرغوب فيهم. وعليه فإن التمييز لا يوجه ضد المنحدرين من أصول أفريقية على أساس وضعهم كمهاجرين بل أيضاً في البلدان التي عاشوا فيها طوال عقود كثيرة من الزمن. فهم يقطنون بأعداد كثيرة في المناطق السكنية المحرومة اجتماعياً وهم أكثر من توقفهم الشرطة في الشارع ويخضعون للتفتيش كما أنهم لا يحصلون على خدمات الرعاية الصحية بالدرجة التي يحصل عليها السكان البيض[٨٠].

٦٧- وكما هو الحال في مناطق أخرى، فإن النهج الأمني يتسيد الموقف فيما يتعلق بسياسات الهجرة. وإذا كان هذا النهج لا ينطوي، في حد ذاته، على كره للأجانب إلا أنه يتبدّى، وبمستويات عالية، في المضايقات التي تطال الأفارقة والتمييز الموجه ضدهم على الحدود وفي الشوارع بل وفي داخل المؤسسات العمومية بما فيها المدارس وما إلى ذلك من دوائر الدولة[٨١].

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٦٨- في الختام، وبالنظر إلى الغموض الذي يكتنف مفهوم كراهية الأجانب، هناك حاجة إلى برنامج بحوث أقوى يسعى إلى دراسة مصادر كراهية الأجانب وفعالية الاستراتيجيات المتبعة لمكافحة هذه الظاهرة وذلك بمراعاة التداخل والنطاق والعديد من الجهات الفاعلة المشاركة في بذر الصراع أو تحقيق الاحترام المتبادل. وفي مختلف المناطق، تجد مؤسسات الدولة المسؤولية عن تعزيز وحماية حقوق الفئات المستضعفة نفسها بين أمرين اثنين فهي عاجزة على حسم الأمور إما لتواطؤها أو لافتقارها إلى القدرات اللازمة، أو بسبب التعقيد الذي تنطوي عليه عملية توصيف الممارسات التمييزية. وفي بعض الأحيان هناك إنكار علني لوجود ظاهرة كراهية الأجانب في المجتمع، أو لأن تلك الظاهرة أصبحت أمراً عادياً في سياق الخطاب العام وله ما يبرره من خلال الإشارة إلى القيم الوطنية مثل حرية الكلام أو الضرورات الأمنية. ويثبت، في أغلب الأحيان، بمرور الزمن، أن فعالية السياسات المتبعة من أجل التصدي للتمييز، بوجه عام، بما في ذلك كراهية الأجانب، محدودة. وفي هذا الصدد، لاحظت نائبة المفوض السامي لحقوق الإنسان أن التقدم المحرز بعد مرور ١٥ سنة على اعتماد إعلان وبرنامج ديربان، "بطيء ومتفاوت وأن التقدم غير المؤكد ليس تقدماً كافياً"[٨٢].

---

(٧٩) المرجع نفسه.

(٨٠) انظر التقرير السنوي لعام ٢٠١٤ عن أنشطة اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، الفقرتان ١٧ و١٨.

(٨١) Jef Huysmans, "The European Union and the securitization of migration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, No. 5 (2000), pp. 757-777.

(٨٢) بيان السيدة كيت غيلمور، نائبة المفوض السامي لحقوق الإنسان ١٨ آذار/مارس ٢٠١٦.

٦٩- ولفهم أسباب ونتائج كراهية الأجانب وفعالية استراتيجيات مكافحة هذه الظاهرة فهماً أفضل، هناك حاجة إلى زيادة توثيق المبادرات والسياسات الناجحة التي عززت زيادة التفاهم بين شتى الشرائح السكانية(٨٣). وسيواصل المقرر الخاص دراسة هذه المسألة في تقريره المقبل إلى الجمعية العامة.

٧٠- وبالعمل على هذا التركيز المواضيعي يأمل المقرر الخاص في المساهمة في النقاش الدائر حول كراهية الأجانب والتمييز بدافع هذه الظاهرة داخل إطار أزمة الهجرة الحالية وما بعدها. كما يود أن يعرب عن ضرورة اعتماد المجتمع الدولي لتعريف واضح لهذه الظاهرة من أجل منع ومعالجة ومكافحة تجلياتها بشكل أفضل.

٧١- ويعترف المقرر الخاص بوجود عقبات كثيرة تحول دون التصدي للتمييز والتحامل ومن تلك العقبات الافتقار إلى الإرادة السياسية وعدم فهم مدى استفحال هذه القضية ومحدودية القدرات المتاحة. وفي التوصيات الواردة أدناه، يطرح المقرر الخاص مجموعة من العناصر الأساسية التي تنبغي مراعاتها من أجل وضع وتنفيذ استراتيجيات على نحو أكثر فعالية. وتشمل تلك العناصر ما يلي: (أ) تشخيص الأوضاع المحلية؛ (ب) تنفيذ إجراءات وقائية؛ (ج) تعزيز التكافل الاجتماعي؛ (د) تحديد درجة التدخل الملائمة؛ (ه) وضع استراتيجيات لتحقيق التكامل؛ (و) الاستعراض والتقييم.

ألف- تشخيص الأوضاع المحلية

٧٢- إذا كانت تجليات ظاهرة كراهية الأجانب تتشابه في بعض عناصرها على مر الزمن وفيما بين المناطق، فإن أسبابها تتفاوت بين البلدان وفي داخلها. وخطابات الاختلاف واللّحمة الاجتماعية كثيراً ما تكتنفها ظروف تاريخية واجتماعية وكذلك الشأن بالنسبة إلى الأسباب الكامنة وراء التعبئة التي ترمي إلى حشد الدعم الشعبي والاهتمام السياسي. وعليه فإن استراتيجيات التصدي للتمييز بدافع كراهية الأجانب، والعنف، على أساس مبادئ عدم التمييز، والتعددية الثقافية والتسامح، يجب أن تراعي السياق وأن تتلاءم بدقة مع الحقائق السائدة محلياً. وينبغي للحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني وغير ذلك من الجهات الفاعلة الخاصة أن تجري تقييمات فردية للغة السياسية الوطنية والقدرات المؤسسية والمصالح التي تؤثر في سياسة الحكم المحلي العامة وفي ممارساته. وعلاوة على ذلك، ينبغي الاعتراف بأن منع ظاهرة كراهية الأجانب أو التصدي لها يقتضيان تحويل الحوافز المؤسسية والسياسية والاقتصادية التي تدعم الاستمرار في الممارسات المعادية للأجانب أو زيادتها. وهذا يقتضي درجة عالية من الإرادة السياسية والتبصر الاجتماعي.

(٨٣) Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa", pp. 57-93; and Francis B. Nyamnjoh, "From bounded to flexible citizenship: lessons from Africa", *Citizenship Studies*, vol. 11, No. 1 (2007), pp. 73-82.

باء- الوقاية

٧٣- إن البناء على عملية التقييم المحدّد السياق، والوقوف على العناصر التي تحفز الصراعات الحالية أو المحتملة ومعالجتها أمور قد تساعد على الحدّ من قدرة "المتاجرين" بظاهرة كراهية الأجانب على الحشد لأسباب إقصائية. ومن الأمثلة في هذا الصدد، قد تكون المجتمعات المضيفة والمؤسسات المحلية، في السياقات التي ينظر فيها إلى المساهمة الإيجابية التي يقدمها اللاجئون وغيرهم من المهاجرين على أنها قيمة اجتماعية واقتصادية مضافة، أكثر استعداداً لقبول المهاجرين واستيعابهم. ويمكن لكندا التي سعت فيها المجتمعات المحلية التي تشهد تراجعاً في أعدادها، بنشاط إلى استقطاب المهاجرين بهدف تعزيز قواها العاملة وثقلها السياسي أن تكون مثالاً يُحتذى فيما يتعلق بتوفير قدر من التوجيه في هذا الصدد. ومن ناحية أخرى، ومن أجل الحيلولة دون تفاقم الانقسامات بين الجماعة الواحدة أو احتواؤها، ينبغي القيام بتدخلات مبكرة وفعالة بهدف الضرب على أيدي من يعملون على تعميق الفوارق والتمييز لخدمة برنامج سياسي معين أو الحيلولة دون اختيارهم. وقد تشمل جهود الوقاية تعزيز التفاعلات والعلاقات فيما بين مختلف الفئات حتى تكون أكثر قدرة على التكيف مع البرامج السياسية التي ترمي إلى بذر الشقاق.

جيم- تعزيز التكافل الاجتماعي

٧٤- هناك حاجة، فيما يتعلق بالهجرة، إلى إيجاد سبل مبتكرة لتحقيق التكافل الاجتماعي بالاستناد إلى السياق المحلي والثقافي والاجتماعي والسياسي. ولا بد من توعية جميع الجهات الفاعلة، بمن فيها المسؤولون المحليون والساسة، والفاعلون في القطاع الخاص، ومقدمو الخدمات ممن يمتلكون القدرة على إحداث تغيير إيجابي فوري، بقيمة التكافل الاجتماعي. وهناك حاجة إلى الانتقال من نهج يركز على الدولة إلى زيادة التشديد على اتباع نهج يقوم على التشاور بخصوص تنفيذ السياسات العامة بهدف تعزيز التسامح المجتمعي والاحترام والثقة المتبادلين، ويمكن لعملية التوكيد على حقوق المنتمين إلى الأقليات، سواء كانوا أفراداً أو جماعات، أن يكون أمراً فعالاً في استرعاء الانتباه إلى الأنماط والممارسات المتبعة فيما يتعلق بظاهرة التمييز بما في ذلك كراهية الأجانب. ولما كانت هذه الاستراتيجية تقتضي تسليط الأضواء على الفئات المستضعفة أصلاً، ينبغي اتخاذ الضمانات الضرورية للحيلولة دون زيادة تردي أوضاع تلك الفئات ومن الأمثلة في هذا الصدد، ما قامت به البرتغال عندما وضعت سياسة متسقة بخصوص إدماج المهاجرين وشجعت بشكل جدي الحوار بين الثقافات، وهذه المسألة تشرف على إدارتها اللجنة العليا للهجرة والحوار بين الثقافات، وهي مسؤولة عن وضع خطة عمل لإدماج المهاجرين بالتدريج وتنفيذها في غضون آجال واضحة.

دال- نطاق التدخل

٧٥- بالإضافة إلى تشخيص الأوضاع، على الصعيد الوطني، من الضروري لفت العناية بمصادر النزاع والتمييز على الصعيد المحلي. وفي هذا الصدد، يُعد الدور الذي تضطلع به الجهات الفاعلة المحلية، بما في ذلك الحكومات المحلية، أمراً فائق الأهمية في اتخاذ التدابير الإدارية المناسبة على الصعيد المحلي وما إلى ذلك من التدابير التي ترمي إلى تذليل العقبات الماثلة أمام الاندماج والتعايش السلمي. ومن الأمثلة في هذا الصدد، أن مدينة نيويورك قررت إصدار بطاقات هوية لجميع المهاجرين، بغض النظر عن تسوية أوضاعهم كمهاجرين، لتمكينهم من الحصول على الخدمات الأساسية من مسكن وفتح حسابات مصرفية وخدمات قانونية وتعليم(٨٤). ففي الولايات المتحدة الأمريكية، اليوم، طعنت حركة المدينة الملجأ (city sanctuary)، بفضل حماية سرية وضع الهجرة، في حرمان أفراد من غير المواطنين من التمتع بحقوق مثل الحق في السكن والرعاية الصحية والتعليم وخدمات الشرطة والعمل والمساعدة الاجتماعية، وطرحت أفكاراً بديلة عن المواطنة في إطار هذه العملية(٨٥). ولاحظت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في تقريرها السنوي لعام ٢٠١٤، الإجراءات المستجدة في العديد من البلدان من أجل تعزيز حقوق ورفاهية غير المواطنين، بما في ذلك التدابير التي اتخذتها أوروغواي من أجل إدماج اللاجئين السوريين في المجتمع، وإتاحة الفرصة أمامهم للحصول على السكن والرعاية الطبية والاستفادة من دروس تعلم اللغة الإسبانية، والدروس الثقافية ممّا يقدم أيضاً إلى المدرسين والطلاب والآباء بهدف تعزيز تقبل السكان المحليين لهذه الأمور.

هاء- تحقيق التكامل واتباع استراتيجيات قطاعية منسقة

٧٦- من الضروري معالجة الإصلاحات المؤسسية والسياسية والسياساتية والاجتماعية في الوقت ذاته. بالطرق التي تحفز على تحقيق الاندماج والتكافل بدلاً من الإقصاء. وينبغي أن يشمل ذلك تعزيز سيادة القانون عن طريق اعتماد وتطبيق المعايير الدولية ذات الصلة على الصعيد الوطني ولا سيما الاعتراف بحقوق الأقليات وحمايتها، ومن تلك الأقليات غير المواطنين(٨٦). ومن الأساسي، ولعل هذا العنصر هو الأهم، أن تتاح الفرصة أمام الفئات المستضعفة بمن فيها الرعايا الأجانب(٨٧) للحصول على سبل الانتصاف

---

(٨٤) Aaron Morrison, "Immigrant identification card: New York's ID program watched by immigration reform advocates across nation".

(٨٥) Jennifer Ridgley, "Cities of refuge: immigration enforcement, police, and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities", *Urban Geography*, vol. 29, No. 1 (2008), pp. 53-77.

(٨٦) منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والمفوضة السامية لحقوق الإنسان، *الهجرة الدولية والعنصرية والتمييز وكراهية الأجانب* (٢٠٠١).

(٨٧) المرجع نفسه.

الفعال في المجالين القضائي والإداري وما إلى ذلك من سبل استرداد الحقوق. غير أن إقامة هذه النظم لن تتأتى، على الأرجح، إلا في وجود حوافز سياسية واجتماعية تشجع على التكافل من خلال إنشاء الفضاءات والفرص اللازمة لتطوير المصالح المتداخلة أو المتلاقية. وينبغي أن تستند هذه العملية إلى تلقين ثقافة حقوق الإنسان عن طريق استخدام الأدوات الابتكارية من قبيل الحوار بين الشباب بشأن الهجرة والإدماج الاجتماعي والتنوع[٨٨]. وينبغي أن تحتوي المناهج التعليمية، بشكل منهجي على برامج للتدريب على مسائل التنوع والتعدد الثقافي. وينبغي لبرامج التدريب على التعاطي مع حقوق الإنسان والموجهة إلى العاملين في مجال القضاء وإنفاذ القوانين والشركاء الاجتماعيين والمربين، أن تشدد بشكل خاص على عدم التمييز وعلى ضرورة تمتع الجميع بالحقوق على قدم المساواة. وينبغي أن تصمم الحملات الإعلامية والدورات التدريبية المحددة الهدف بمشاركة جميع الجهات صاحبة المصلحة المعنية، وذلك بهدف توعية عامة السكان بمبادئ المساواة وعدم التمييز، وكذلك توعيتهم بمكافحة العنصرية والتحامل في الحياة اليومية. وفي إطار هذه الحملات الإعلامية ينبغي التوكيد على التعريف بالإسهامات الإيجابية التي تقدمها الفئات المستضعفة في الرفاه الاقتصادي والاجتماعي وكذلك على ما للتمييز والتهميش من آثار سلبية بوجه عام.

واو- الاستعراض والتقييم

٧٧- إذا كانت الأطر المعمّمة والبيانات التي تقوم على مبادئ وتدعو إلى التسامح وعدم الإقصاء خطوة هامة وضرورية فإن هناك مصادر ملموسة، وإن كانت قليلة، تربط بين استراتيجيات والظروف المحلية ومعدلات النجاح. ولا يمكننا، بدون مراقبة مستقلة ملموسة للوضع وتقييمه تقييماً ناقداً، من جانب كل الأطراف الفاعلة، أن نضع الرؤى الضرورية لتحسين حظوظ التدخلات المستقبلية في النجاح. وفي هذا الصدد، يكرر المقرر الخاص توصيته القاضية بإنشاء هيئات رصد وطنية لمكافحة التمييز تمتلك صلاحية مراقبة فعالية السياسات العامة وتعزيز إنفاذ القوانين المناهضة للتمييز، وتلقّي الشكاوى الفردية بخصوص التمييز والتصرف حيالها، ومرافقة الفئات المستضعفة في مطالباتها من أجل تحقيق العدالة والمساواة. وعلاوة على ذلك، ينبغي إجراء البحوث بشأن مواقف المواطنين من المهاجرين واللاجئين وغير ذلك من الأقليات ممن ينظر إليها على أنها دخيلة ومراقبة تلك المواقف على أساس منتظم من أجل إثراء السياسات العامة مع مرور الزمن والتأثير في أية تعديلات ضرورية.

---

(٨٨) IOM, Plural+ Youth Video Festival (2015); and European Union Agency for Fundamental Rights, "Promoting respect and diversity, combating intolerance and hate: contribution to the Annual Colloquium on Fundamental Rights" (2015).