

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/29/8(Part I)
25 August 2016
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة التاسعة والعشرون
الدوحة، 13-15 كانون الأول/ديسمبر 2016

البند 9 (أ) من جدول الأعمال المؤقت

العدالة للشعب الفلسطيني - خمسون عاماً من الاحتلال الإسرائيلي

مسألة الفصل العنصري

موجز

تُعَدُّ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) دراسة للبحث في ما إذا كانت السياسات والممارسات الإسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني تبلغ حد الفصل العنصري، وذلك عملاً بالقرار 316 (د-28) المؤرخ 18 أيلول/سبتمبر 2014، الذي أدانت فيه الدول الأعضاء هذه السياسات والممارسات، وطالبت الأمانة التنفيذية بتقديم تقارير دورية عن الموضوع.

ويعرض هذا التقرير المرحلي النهج المعتمد في الدراسة والركائز التي تنطلق منها. ويقدم لمحة عن تاريخ حظر الفصل العنصري في القانون الدولي، وطبيعة الفصل العنصري في جنوب أفريقيا، والفصل العنصري في الخطاب المعاصر لحقوق الإنسان، علماً بأن الدراسة لا تتخذ من الممارسات في جنوب أفريقيا مقياساً مرجعياً للفصل العنصري. ويتضمن التقرير أيضاً لمحة عن السياسات والممارسات التي تنتهجها إسرائيل بحق الفلسطينيين حاملي الجنسية الإسرائيلية، والفلسطينيين في القدس الشرقية، والفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، واللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون خارج فلسطين الانتدابية، معتبراً إياهم أربع فئات مكونة لشعب فلسطيني واحد، بدلاً من النظر إليهم كمجموعات منفصلة. وينظر في احتمال أن تكون السياسات والممارسات الإسرائيلية متنسقة بحيث تشكل نظاماً شاملاً للفصل العنصري. ويستعرض أبرز الحجج التي تتعارض مع فرضية الدراسة ويفتح مجالات إضافية للبحث. والمشاركون في الدورة التاسعة والعشرين للإسكوا مدعوون إلى أخذ العلم بالتقدم المحرز في الدراسة وإبداء الرأي.

-2-

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرة</u>	
3	5-1	.....مقدمة
		<u>الفصل</u>
4	22-6	.....أولاً- الفصل العنصري في القانون الدولي
4	12-8	.....ألف- لمحة تاريخية عن حظر الفصل العنصري
5	17-13	.....باء- حالة الجنوب الأفريقي
7	22-18	.....جيم- الفصل العنصري في الخطاب المعاصر لحقوق الإنسان
8	38-23	.....ثانياً- هدف الدراسة وركائزها
9	27-24	.....ألف- الركائز
10	38-28	.....باء- الفصل العنصري كنظام
13	40-39	.....ثالثاً- مجالات أخرى للبحث
13	43-41	.....رابعاً- الصيغة النهائية للدراسة وتدقيقها ونشرها

مقدمة

1- اعتمدت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في دورتها الـ 316 (د-28) الذي أدارته فيه "ممارسات الاحتلال الإسرائيلي وسياساته في الأرض الفلسطينية المحتلة التي تصل إلى مستوى الفصل العنصري وتؤدي إلى تدهور مستمر في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني وإلى انتهاك حقوقه الجماعية والفردية". وبموجب القرار نفسه، طلبت الدول الأعضاء إلى الأمانة التنفيذية للإسكوا تقديم تقرير دوري إلى اللجنة في دوراتها الـ 317 و318 و319 و320 و321 و322 و323 و324 و325 و326 و327 و328 و329 و330 و331 و332 و333 و334 و335 و336 و337 و338 و339 و340 و341 و342 و343 و344 و345 و346 و347 و348 و349 و350 و351 و352 و353 و354 و355 و356 و357 و358 و359 و360 و361 و362 و363 و364 و365 و366 و367 و368 و369 و370 و371 و372 و373 و374 و375 و376 و377 و378 و379 و380 و381 و382 و383 و384 و385 و386 و387 و388 و389 و390 و391 و392 و393 و394 و395 و396 و397 و398 و399 و400 و401 و402 و403 و404 و405 و406 و407 و408 و409 و410 و411 و412 و413 و414 و415 و416 و417 و418 و419 و420 و421 و422 و423 و424 و425 و426 و427 و428 و429 و430 و431 و432 و433 و434 و435 و436 و437 و438 و439 و440 و441 و442 و443 و444 و445 و446 و447 و448 و449 و450 و451 و452 و453 و454 و455 و456 و457 و458 و459 و460 و461 و462 و463 و464 و465 و466 و467 و468 و469 و470 و471 و472 و473 و474 و475 و476 و477 و478 و479 و480 و481 و482 و483 و484 و485 و486 و487 و488 و489 و490 و491 و492 و493 و494 و495 و496 و497 و498 و499 و500 و501 و502 و503 و504 و505 و506 و507 و508 و509 و510 و511 و512 و513 و514 و515 و516 و517 و518 و519 و520 و521 و522 و523 و524 و525 و526 و527 و528 و529 و530 و531 و532 و533 و534 و535 و536 و537 و538 و539 و540 و541 و542 و543 و544 و545 و546 و547 و548 و549 و550 و551 و552 و553 و554 و555 و556 و557 و558 و559 و560 و561 و562 و563 و564 و565 و566 و567 و568 و569 و570 و571 و572 و573 و574 و575 و576 و577 و578 و579 و580 و581 و582 و583 و584 و585 و586 و587 و588 و589 و590 و591 و592 و593 و594 و595 و596 و597 و598 و599 و600 و601 و602 و603 و604 و605 و606 و607 و608 و609 و610 و611 و612 و613 و614 و615 و616 و617 و618 و619 و620 و621 و622 و623 و624 و625 و626 و627 و628 و629 و630 و631 و632 و633 و634 و635 و636 و637 و638 و639 و640 و641 و642 و643 و644 و645 و646 و647 و648 و649 و650 و651 و652 و653 و654 و655 و656 و657 و658 و659 و660 و661 و662 و663 و664 و665 و666 و667 و668 و669 و670 و671 و672 و673 و674 و675 و676 و677 و678 و679 و680 و681 و682 و683 و684 و685 و686 و687 و688 و689 و690 و691 و692 و693 و694 و695 و696 و697 و698 و699 و700 و701 و702 و703 و704 و705 و706 و707 و708 و709 و710 و711 و712 و713 و714 و715 و716 و717 و718 و719 و720 و721 و722 و723 و724 و725 و726 و727 و728 و729 و730 و731 و732 و733 و734 و735 و736 و737 و738 و739 و740 و741 و742 و743 و744 و745 و746 و747 و748 و749 و750 و751 و752 و753 و754 و755 و756 و757 و758 و759 و760 و761 و762 و763 و764 و765 و766 و767 و768 و769 و770 و771 و772 و773 و774 و775 و776 و777 و778 و779 و780 و781 و782 و783 و784 و785 و786 و787 و788 و789 و790 و791 و792 و793 و794 و795 و796 و797 و798 و799 و800 و801 و802 و803 و804 و805 و806 و807 و808 و809 و810 و811 و812 و813 و814 و815 و816 و817 و818 و819 و820 و821 و822 و823 و824 و825 و826 و827 و828 و829 و830 و831 و832 و833 و834 و835 و836 و837 و838 و839 و840 و841 و842 و843 و844 و845 و846 و847 و848 و849 و850 و851 و852 و853 و854 و855 و856 و857 و858 و859 و860 و861 و862 و863 و864 و865 و866 و867 و868 و869 و870 و871 و872 و873 و874 و875 و876 و877 و878 و879 و880 و881 و882 و883 و884 و885 و886 و887 و888 و889 و890 و891 و892 و893 و894 و895 و896 و897 و898 و899 و900 و901 و902 و903 و904 و905 و906 و907 و908 و909 و910 و911 و912 و913 و914 و915 و916 و917 و918 و919 و920 و921 و922 و923 و924 و925 و926 و927 و928 و929 و930 و931 و932 و933 و934 و935 و936 و937 و938 و939 و940 و941 و942 و943 و944 و945 و946 و947 و948 و949 و950 و951 و952 و953 و954 و955 و956 و957 و958 و959 و960 و961 و962 و963 و964 و965 و966 و967 و968 و969 و970 و971 و972 و973 و974 و975 و976 و977 و978 و979 و980 و981 و982 و983 و984 و985 و986 و987 و988 و989 و990 و991 و992 و993 و994 و995 و996 و997 و998 و999 و1000

2- وفي الاجتماع الأول الذي عقده اللجنة التنفيذية للإسكوا في عمان في 8 و9 حزيران/يونيو 2015، طلبت إلى الأمانة التنفيذية إعداد دراسة عن الممارسات والسياسات الإسرائيلية التي تنتهك حقوق الشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة وإمكانية اعتبارها من ممارسات الفصل العنصري. كذلك طلبت اللجنة في الاجتماع الثاني الذي عقده في عمان أيضاً من 14 إلى 16 كانون الأول/ديسمبر 2015، أن تُرفَع النتائج الرئيسية للدراسة إلى الدورة الـ 316 المقبلة.

3- وفي التاريخ شواهد على أن الفصل العنصري يمتدّ عبر الحدود الوطنية ليهتدّد السلم والأمن الدوليين. وتنتهج إسرائيل سياسة تُحْكَم من خلالها سيطرتها على كافة أراضي فلسطين الانتدابية ولا تمنح الفلسطينيين حقوقاً متساوية مع اليهود، ما يفرض مخاطر أمنية جسيمة على المنطقة، منها على سبيل المثال دفع السياسة الإقليمية إلى التطرف. وفي هذا الإطار، لا بد لصون الأمن والسلام من التصدي لهذه السياسة بوعي، وبما يتسق مع القانون الدولي.

4- وتُعَدّ الإسكوا في هذا السياق دراسة عن القوانين والسياسات والممارسات الإسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني، وتُنظَر في ما إذا كانت تبلغ حد الفصل العنصري. وتسترشد الدراسة بما تنطوي عليه هذه المسألة من مدلولات على صعيد حقوق الإنسان والأمن الدولي. وتُنظَر في الفصل العنصري بالاستناد فقط إلى التعاريف العالمية الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا تعتمد على نظرية العلوم الاجتماعية إلا عند الضرورة، لإيضاح مسائل خارجة عن نطاق القانون مثل التركيبة الاجتماعية للهويات الإثنية والعرقية.

5- ويحدد هذا التقرير المرحلي، المقدم إلى الدورة الـ 316 التاسعة والعشرين للإسكوا، نهج الدراسة وركائزها، ويتضمن لمحة عامة عن تاريخ حظر الفصل العنصري في القانون الدولي، وطبيعة الفصل العنصري في جنوب أفريقيا، والفصل العنصري في الخطاب المعاصر لحقوق الإنسان. ويبين التقرير هدف الدراسة، وهو تحديد ما إذا كانت السياسات والممارسات الإسرائيلية تبلغ حد الفصل العنصري، وي طرح مجالات إضافية للبحث. والمشاركون في الدورة الـ 316 التاسعة والعشرين للإسكوا مدعوون إلى أخذ العلم بالتقدم المحرز في الدراسة وإبداء الرأي.

أولاً- الفصل العنصري في القانون الدولي

6- قواعد القانون الدولي التي تحظر الفصل العنصري هي قواعد أمرة⁽¹⁾، وواجب كل دولة عدم ممارسة الفصل العنصري هو التزام عليها حيال المجتمع الدولي. ولجميع الدول مصلحة في ضمان احترام هذه القواعد لأن في مخالفتها انتهاكاً لمبادئ حقوق الإنسان التي يكرسها ميثاق الأمم المتحدة، وتهديداً للسلم والأمن الدوليين. وإزاء انتهاك هذه القواعد، يصبح لزاماً على الدول كافة أن تتعاون دفاعاً عنها؛ وأن تمتنع عن الاعتراف بالوضع غير القانوني الناشئ عن انتهاك هذه القواعد؛ وأن تمتنع عن تقديم المعونة أو المساعدة إلى الدولة المنتهكة⁽²⁾.

7- وتهدف دراسة الإسكوا التي يوجزها هذا التقرير إلى البحث في ما إذا كانت أساليب الحكم التي تعتمدها إسرائيل تجاه الشعب الفلسطيني تبلغ حد الفصل العنصري، كما يعرفه القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما يلزم المجتمع الدولي قانوناً بالتحرك لإنهائه. فمن الأهمية تحديد كيفية حظر الفصل العنصري في القانون الدولي، لتحديد مدى انطباقه على الحالة الفلسطينية، وتحديد المسؤولية الدولية التي تنشأ عند التثبت من ممارسته في الواقع.

ألف- لمحة تاريخية عن حظر الفصل العنصري

8- ورد حظر الفصل العنصري بصيغته الأولية في المادة 55 من ميثاق الأمم المتحدة (1945) التي تلزم الدول الأعضاء بتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً. وتنص المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) على أن "لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر". وشكلت الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله (1965) أول صك دولي حظر الفصل العنصري صراحةً. وتؤكد ديباجتها أن الدول الأطراف "يساورها شديد القلق لمظاهر التمييز العنصري التي لا تزال ملحوظة في بعض مناطق العالم، وللسياسات الحكومية القائمة على أساس التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية، مثل سياسات الفصل العنصري أو العزل أو التفرقة". وترتكز المادة الثالثة في الاتفاقية على التزام الأطراف بمعارضة الفصل العنصري: "تشجب الدول الأطراف بصفة خاصة العزل العنصري والفصل العنصري وتتعهد بمنع، وحظر واستئصال كل الممارسات المماثلة في الأقاليم الخاضعة لولايتها"⁽³⁾.

9- وأشارت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى الفصل العنصري بوصفه جريمة ضد الإنسانية في الفقرة الأولى من القرار 2202 (د-21) المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1961 بشأن سياسة الفصل العنصري التي تتبعها حكومة جمهورية أفريقيا الجنوبية (جمهورية جنوب أفريقيا حالياً). وأعدت تأكيد هذا الموقف في

(1) القاعدة الأمرة هي القاعدة المقبولة والمعترف بها من قبل المجتمع الدولي ككل على أنها قاعدة لا يجوز الإخلال بها ولا يمكن تعديلها إلا بقاعدة لاحقة من القواعد العامة للقانون الدولي لها الطابع ذاته (المادة 53 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، (vol. 1155 I, No. 18232).

(2) See Virginian Tilley, ed., *Beyond Occupation: Apartheid, Colonialism and International Law in the Occupied Palestinian Territories* (London, Pluto Press, 2012).

(3) أدرج حظر الفصل العنصري في الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله، وكان ذلك استثنائياً إذ لم تكن المعاهدة تأتي على ذكر أشكال محددة من التمييز. ويعود سبب إدراجه في الاتفاقية إلى أنه كان يختلف عن سائر أشكال التمييز العنصري إذ اعتمده إحدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة سياسة رسمية لها (A/C.3/SR.1313, para. 18).

القرار 2391 (د-23) المؤرخ 26 تشرين الثاني/نوفمبر 1968 بشأن اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، الذي أشار في المادة الأولى منه إلى أن "الأفعال المنافية للإنسانية والناجمة عن سياسة الفصل العنصري" هي جرائم ضد الإنسانية. وأعيد التأكيد على هذا الموقف مجدداً في المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان، في إعلان طهران لعام 1968 (الوارد في الوثيقة A/CONF.32/41).

10- وفي 30 تشرين الثاني/نوفمبر 1973، اعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية الدولية بشأن قمع جريمة الفصل العنصري ومعاقبة مرتكبيها (المشار إليها في ما يلي باسم اتفاقية الفصل العنصري) بهدف تسهيل "اتخاذ تدابير أفعال على المستويين القومي والدولي بغية قمع جريمة الفصل العنصري ومعاقبة مرتكبيها" (ديباجة الاتفاقية). وتتضمن اتفاقية الفصل العنصري في مادتها الثانية التعريف الأكثر تفصيلاً للفصل العنصري بين نصوص القانون الدولي، ولا سيما أنها تشير في مقدمتها إلى المادة الثالثة من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله، وتعتبر الفصل العنصري جريمة ضد الإنسانية. وتوضح الاتفاقية في موادها الثالثة والرابعة والخامسة المسؤولية والالتزامات الدولية في ما يتعلق بجريمة الفصل العنصري. وفي عام 1977، أُدرجت جريمة الفصل العنصري في البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لعام 1949 (المادة 85، الفقرة 4 (ج)). وفي عام 1979، شددت إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في ديباجتها على أن "استئصال شأفة الفصل العنصري وجميع أشكال العنصرية والتمييز العنصري والاستعمار والجديد والعدوان والاحتلال الأجنبي والسيطرة الأجنبية والتدخل في الشؤون الداخلية للدول أمر أساسي بالنسبة إلى تمتع الرجال والنساء بحقوقهم تمتعاً كاملاً".

11- وتقر غالبية كبيرة من الدول بحظر الفصل العنصري. فقد انضمت 177 دولة إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله، و174 دولة إلى البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لعام 1949، في مقابل 109 دول فقط إلى اتفاقية الفصل العنصري. ومن أسباب هذا الفرق خلافات حول كيفية التعامل مع حالة جنوب أفريقيا في سياق اتفاقية الفصل العنصري، وتشكيك من بعض الدول في ما يبديه نص الاتفاقية من غموض حيال توسيع الاختصاص الجنائي الدولي⁽⁴⁾.

12- واتخذ حظر الفصل العنصري طابعاً عالمياً في عام 1998، عندما صنفه نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (المشار إليه في ما يلي باسم نظام روما الأساسي) الفصل العنصري كجريمة ضد الإنسانية (المادة 7(ي)، A/CONF.183/9)، وذلك بعد مرور أربعة أعوام على وضع دستور غير عنصري في جنوب أفريقيا، وحل لجنة الأمم المتحدة الخاصة المعنية بالفصل العنصري. وإدراج جريمة الفصل العنصري في القانون الدولي العرفي يكرّس حظرها قاعدةً من قواعد القانون العرفي⁽⁵⁾.

باء- حالة الجنوب الأفريقي

13- لن تجري دراسة الإسكوا العديد من المقارنات مع الفصل العنصري في الجنوب الأفريقي، مع أنها تستوحي منه، بل ستعتمد القانون الدولي الذي يحظر الفصل العنصري مرجعاً لها. ولن تتوقف عند حالة جمهورية جنوب أفريقيا إلا بإيجاز، لأنها تفسّر هواجس الذين صاغوا القانون الدولي ونواياهم. وبيّن استخدام مصطلح

(4) Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell and Lung-chu Chen, *Human Rights and World Public Order* (New Haven/London, Yale University Press, 1980), p. 545.

(5) Antonio Cassese, *International Criminal Law* (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 25

"الجنوب الأفريقي" امتداد ممارسات الفصل العنصري إلى جنوب غرب أفريقيا (وهي ناميبيا حالياً) التي وضعتها عصبة الأمم تحت انتداب دولة جنوب أفريقيا التي رفضت أن تحل نظام الوصاية بعد الحرب العالمية الثانية.

14- أبارتايد (أو الفصل العنصري) هي كلمة باللغة الأفريكانية، تترجم عادة إلى اللغة الإنكليزية بعبارة "أبارتهود" (أو التفرقة العنصرية). وترجمتها حكومات الفصل العنصري في جنوب أفريقيا بعبارة "التنمية المنفصلة" في إشارة إلى أن كل عرق من الأعراق المختلفة، المحددة في هذا النظام، يحقق تنميته السياسية والاقتصادية على حدة، بمعزل عن الأعراق الأخرى، وإن كانت جميعها تخضع لترتيبات قانونية يضعها البيض/الأوروبيون⁽⁶⁾. وتحولت هذه العقيدة إلى نظام رسمي على أيدي الحزب الوطني، الحزب السياسي الأفريكاني الرئيسي، الذي تسلم مقاليد الحكم في جنوب أفريقيا إثر انتخابات عام 1948، فحول نظام الفصل العنصري إلى نظام معقد من القوانين التي أعادت تشكيل الأحوال المعيشية وتحديد الفرص لسكان البلد.

15- وكانت حجة النظام أن "الفصل العنصري الكبير" يمثل حلاً عادلاً لتعايش الأعراق. بيد أن هذه الحجة لاقت رفضاً قاطعاً من المؤتمر الوطني الأفريقي، والناشطين في مجال حقوق الإنسان، كما رفضتها الأمم المتحدة التي اعتمدت المصطلح الأفريكاني "أبارتايد" لشجب الفصل العنصري. وفي عام 1962، أنشأت الأمم المتحدة اللجنة الخاصة المعنية بسياسات الفصل العنصري التي تتبعها حكومة جنوب أفريقيا (سميت لاحقاً اللجنة الخاصة لمناهضة الفصل العنصري). وفي عام 1976، أنشأت الأمم المتحدة مركز الأمم المتحدة لمناهضة الفصل العنصري.

16- وفي عام 1973، كرّست اتفاقية الفصل العنصري مصطلح "الفصل العنصري"، غير أن الإشارة إلى جنوب أفريقيا كانت على سبيل المقارنة فقط. وبالفعل، نصت المادة الثانية على ما يلي: "إن عبارة "جريمة الفصل العنصري"، التي تشمل ما يماثل ذلك من سياسات وممارسات العزل والتمييز العنصريين الممارسة في الجنوب الأفريقي، تنطبق على الأفعال اللاإنسانية الآتية، المرتكبة لغرض إقامة وإدامة هيمنة فئة عنصرية ما من البشر على أية فئة عنصرية أخرى واضطهادها إياها بصورة منتظمة". وحذف نظام روما الأساسي أي إشارة إلى جنوب أفريقيا عند استخدام العبارة للدلالة على الفصل العنصري كجريمة ضد الإنسانية.

17- ونتيجة لذلك أصبحت هذه العبارة الخاصة بجنوب أفريقيا راسخة في القانون الدولي، واستُخدمت لصياغة صك دولي لم يقتصر على جنوب أفريقيا. ويرى البعض أن تطبيق اتفاقية الفصل العنصري خارج جنوب أفريقيا هو خطأ قانوني، ولكنه رأي غير معطل بحجج مقنعة حسب جون دوغارد، الذي أكد إمكانية تطبيق اتفاقية الفصل العنصري على حالات غير جنوب أفريقيا، لا سيما وأنها أقرت "في سياق أوسع في نصوص قانونية تم اعتمادها قبل سقوط نظام الفصل العنصري وبعده. ... ويمكن الاستنتاج أن اتفاقية الفصل العنصري قد انقضت مفعولها بقدر ما يتعلق الأمر بالدافع الأصلي إلى وضعها، وهو نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا، إلا أن أثرها لا يزال ملموساً كنوع من أنواع الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، بموجب كل من القانون الدولي العرفي ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية"⁽⁷⁾.

(6) للاطلاع على السلطة العامة التي بسطتها حكومة البيض في جنوب أفريقيا على البانتوستانات مقارنة بالسلطة العامة التي تحتفظ بها إسرائيل بموجب اتفاقات أوسلو، يمكن الرجوع إلى: Virginia Tilley, "A Palestinian declaration of independence: implications for peace", *Middle East Policy*, vol. 17, No. 1 (Spring).

(7) John Dugard, "Introductory note to the Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid", (7) 30 November 1973. Available from http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cspca/cspca_a.pdf.

جيم- الفصل العنصري في الخطاب المعاصر لحقوق الإنسان

18- في الخطاب المعاصر لحقوق الإنسان إشارات عدّة إلى الفصل العنصري، تساهم، في الحد الأدنى، في شجب السياسات التي تفصل بين السكان، عن قصد أو غير قصد، على أساس العرق، سواء أكان هذا الفصل مادياً أم متعلقاً بالمشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية في بلدانهم. وفي ما يلي أبرز التعريفات المستخدمة لأنواع الفصل العنصري والتي تختلف عن النهج المستخدم في دراسة الإسكوا.

19- الفصل العنصري بوصفه أفعالاً معزولة. تُستخدم عبارة "أفعال الفصل العنصري" أحياناً في اللغة المعاصرة لوصف ممارسات معزولة، من دون النظر في ما إذا كان نظاماً للفصل العنصري قائماً أم لا. فعلى سبيل المثال، تُستخدم عبارة "جدار الفصل العنصري" التي باتت رائجة اليوم في أوساط منتقدي السياسات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة، إلا أنها في معظم الحالات لا تُفضي إلى اتهام إسرائيل بأنها "دولة فصل عنصري" أو تعتمد نظام فصل عنصري. كذلك استعمل دوغارد عبارة "طرق الفصل العنصري" لوصف نظام الطرق المزدوج الذي يحظر على الفلسطينيين في الأرض المحتلة استخدام الطرق التي شقت للمستوطنات. وأشار دوغارد إلى أن الاحتلال "اتخذ بعض سمات نظام الفصل العنصري" (A/62/275). وأكد دوغارد وريتشارد فولك، بصفتيهما مقررین خاصين معنيين بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، أن المشكلة تكمن في تحديد ما إن كان الوجود المتزامن لعدّة سمات يشكل نظاماً قائماً للفصل العنصري بالمعنى القانوني. وأوصى كلّ بدوره بأن يُطلب إلى محكمة العدل الدولية إصدار فتوى حول هذه المسألة، دوغارد في الفقرة الثامنة من التقرير المذكور أعلاه (A/62/275)، وفولك في ما يلي:

يغتتم المقرر الخاص فرصة إعداد تقريره النهائي هذا لتأكيد بعض توصياته السابقة وتقديم عدة توصيات جديدة، وهي: ... (ب) أن تطلب الجمعية العامة إلى محكمة العدل الدولية إصدار فتوى بشأن الوضع القانوني للاحتلال الطويل الأمد لفلسطين، الذي يفاقمه النقل المحظور لأعداد كبيرة من الأشخاص من سلطة الاحتلال وفرض نظام إداري وقانوني مزدوج وتمييزي في الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وأن تمضي في تقييم الادعاءات القائلة بأن الاحتلال الطويل الأمد ينطوي على خصائص غير مقبولة قانوناً تتمثل في "الاستعمار" و"الفصل العنصري" و"التطهير العرقي" (A/HRC/25/67).

20- الفصل العنصري كظروف هيكلية قائمة. يتطرق خطاب حقوق الإنسان في بعض السياقات إلى الفصل العنصري ليس بصفته نظام دولة ولا مجموعة من الممارسات الفردية، بل بصفته الأثر الاجتماعي على مستوى المجموعات العرقية الناتج من ظروف هيكلية مثل اللامساواة الاقتصادية. فتعبير "الفصل العنصري الاقتصادي" يُستخدم لتوضيح أثر التنمية الرأسمالية في الفصل، عن قصد أو عن غير قصد، بين الطبقات على أساس عرقي. أما تعبير "الفصل العنصري السياسي" فيُستخدم للإشارة إلى حالات تقتصر فيها المشاركة في الحياة السياسية على فئات عرقية دون غيرها⁽⁸⁾. وعندما تنسب مسؤولية الفصل العنصري إلى قوى مجهولة، يتعذر تحميلها لأحد.

21- الفصل العنصري كممارسات غير نظامية. يستخدم تعبير "الفصل العنصري" لانتقاد تدابير التمييز غير النظامية التي تتخذها المجموعة العرقية الغالبة، من أصحاب عمل ووكلاء عقاريين وموظفي المصارف

(8) For examples, see Grace-Edward Galabuzi, *Canada's Economic Apartheid: The Social Exclusion of Racialized Groups in the New Century* (Toronto, Canadian Scholars' Press, 2006); and Robbie Robertson, "Elections and nation-building: the long road since 1970", in Jon Fraenkel and Stewart Firth, eds., *From Election to Coup in Fiji: The 2006 Campaign and Its Aftermath* (Canberra, Australian National University E Press, Asia Pacific Press and IPS Publications, 2007), pp. 250-260.

المسؤولين عن منح القروض وما إلى ذلك، إنفاذاً للفصل العنصري والقمع وتحقيق تراتبية معينة خارج النظام الدستوري. ويمكن أن تشكل هذه الأنظمة التي تدعمها ظروف اجتماعية معينة انتهاكاً لأحكام عدم التمييز في القانون الدستوري للدولة، إلا أنها تستمر بقوة في ظل دعم الفئة الاجتماعية الغالبة، من خلال إنشاء نظام قضائي موالٍ أو غير مبالٍ. وحيثما يتعارض القانون الدستوري مع هذا التمييز (كما في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً)، قد تعتمد أساليب خاصة للتمييز على قوانين بديلة مثل اختبارات الإلمام بالقراءة والكتابة، أو شروط تحديد الوثائق المطلوبة لممارسة حق التصويت، تؤدي حتماً إلى التمييز إذ تحرم مجموعات عرقية معينة من حقها في التصويت. ومن الأمثلة الشهيرة على أنظمة الفصل العنصري نظام جيم كرو الذي ساد في جنوب الولايات المتحدة الأمريكية في الستينات واستخدم قوانين بديلة محلية، وتحيز في المسؤولون الرسميون ومنهم عناصر الشرطة، والمدعون العامون والقضاة، إلى مجموعات دون أخرى، وفرض عقوبات خاصة مثل الترهيب والإعدام على من يعترض عليه. فهذه الممارسات مجتمعة تفرض ظروفاً شبيهة بالفصل العنصري، حتى في حال خلو النظام الدستوري من التمييز.

22- ويتعارض نهج الدراسة مع هذه الأشكال الثلاثة في وصف/تحديد الفصل العنصري إذ (أ) يركز على ما إذا كانت قوانين الدولة وسياساتها تخرج عن إطار الأفعال المنفصلة وتشكل نظام هيمنة؛ (ب) ويعتمد تعريفاً ضيقاً للفصل العنصري يتفق مع اتفاقية الفصل العنصري لتلافي التحديات التي ينطوي عليها الاستقراء غير الصحيح؛ (ج) ويتخذ القانون والمؤسسات الرسمية، بدلاً من المواقف الاجتماعية، مؤشراً على وجود نظام للفصل العنصري.

ثانياً- هدف الدراسة وركائزها

23- تعد الإسكوا هذه الدراسة في ظل تزايد القلق الدولي من احتمال أن يكون هناك حالياً نظام للفصل العنصري قائم بشكل فعلي وعملي، ويتم توطيده في إسرائيل وفلسطين. وخلال الأعوام الأخيرة، انتقل هذا الاهتمام من المجادلات والمقالات كما في كتاب الرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر الذي حذر من قيام نظام فصل عنصري في إسرائيل مستقبلاً⁽⁹⁾، ليصبح جزءاً من الدبلوماسية الدولية ومناقشات الأمم المتحدة⁽¹⁰⁾. ومع ذلك، يتم التعامل مع قضية نظام الفصل العنصري في إسرائيل-فلسطين على أنه احتمال وليس حقيقة مثبتة. ولهذا السبب، لا تزال المصادر المسؤولة تتناول هذه القضية باستخدام اللغة غير المباشرة والتلميحات. فعلى سبيل المثال، ينص تقرير صدر في عام 2012 عن لجنة الأمم المتحدة بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على ما يلي:

وتوجه اللجنة انتباه الدولة الطرف إلى توصيتها العامة 19 (1995) بشأن منع وحظر واستئصال جميع ممارسات وسياسات التمييز العنصري، وتحث الدولة الطرف على اتخاذ تدابير فورية لحظر واستئصال أية سياسات أو ممارسات تؤثر بشدة وبشكل غير متناسب على السكان الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة وتشكل انتهاكاً لأحكام المادة 3 من الاتفاقية (الوثيقة CERD/C/ISR/CO/14-16).

(9) Jimmy Carter, *Palestine: Peace Not Apartheid?* (New York, Simon & Schuster Paperbacks, 2006)

(10) يمكن النظر مثلاً إلى الفقرتين 8 و32(ب) من الوثيقة A/HRC/16/72؛ والصفحة 3 من الوثيقة A/HRC/4/17.

ألف- الركائز

24- تنطلق دراسة الإسكوا من ركيزتين. أولاً، يجب على أي اختبار للتحقق من اعتماد نظام الفصل العنصري أن لا يتناول الممارسات المعتمدة في جنوب أفريقيا على أنها مؤشرات ومعايير مرجعية أساسية، مع أن الإشارة أحياناً إلى المثل الأفريقي تساهم في توضيح مقاصد واضعي القانون الدولي ذي الصلة. وبدلاً من ذلك، يجب تقييم الممارسات الإسرائيلية من خلال الرجوع إلى القانون الدولي، وتحديدًا اتفاقية الفصل العنصري، ونظام روما الأساسي. والبيّن أن القانونين قد وُضعا بهدف توفير صك قانوني عالمي يكرّس الفصل العنصري جريمة ضد الإنسانية⁽¹¹⁾.

25- والركيزة الثانية هي أن اعتماد أسلوب اللوائح المرجعية للتحقق مما إذا كانت السياسات الإسرائيلية تتطابق مع لائحة "الأفعال اللاإنسانية" التي تنص عليها اتفاقية الفصل العنصري، يشكل قراءة خاطئة للقانون. فاللغة المستخدمة في مقدمة المادة الثانية من الاتفاقية توضح أن عبارة "الأفعال اللاإنسانية" المذكورة في الفقرات الفرعية من (أ) إلى (و) قد استخدمت بمعناها الشامل، غير الحصري، أو الحاسم. ولا تتخذ هذه الأفعال صفة جرائم الفصل العنصري إلا إذا استوفت "البند المتعلق بالغرض" في اتفاقية الفصل العنصري:

إن عبارة "جريمة الفصل العنصري"، التي تشمل ما يماثل ذلك من سياسات وممارسات العزل والتمييز العنصريين الممارسة في الجنوب الأفريقي، تنطبق، لأغراض هذه الاتفاقية، على الأفعال اللاإنسانية الآتية، المرتكبة لغرض إقامة وإدامة هيمنة فئة عنصرية ما من البشر على أية فئة عنصرية أخرى واضطهادها إيها بصورة منتظمة (المادة الثانية).

26- كذلك يدرج نظام روما الأساسي "النية" في تعريفه للفصل العنصري:

تعني "جريمة الفصل العنصري" أية أفعال لا إنسانية تماثل في طابعها الأفعال المشار إليها في الفقرة 1 وترتكب في سياق نظام مؤسسي قوامه الاضطهاد المنهجي والسيطرة المنهجية من جانب جماعة عرقية واحدة إزاء أية جماعة أو جماعات عرقية أخرى، وترتكب بنية الإبقاء على ذلك النظام... (المادة 2/7 (ح)).

27- وفي كلا الصكين، لا تشكل الأفعال اللاإنسانية جرائم فصل عنصري إلا إذا ارتكبت لغرض إقامة "سيطرة فئة عنصرية ما من البشر على أية فئة عنصرية أخرى واضطهادها إيها بصورة منتظمة". وبعبارة أخرى، لا تُعتبر تلك الأفعال جرائم ضد الإنسانية بحسب البند المتعلق بالغرض إلا إذا ارتكبت لهذا الغرض. فمن الناحية المنهجية إذاً، لا بد من التعرف على الغرض الفعلي لتلك الأفعال وأثرها قبل الإثبات بأنها تشكل بحد ذاتها نظام فصل عنصري. وعلى سبيل المثال، لا تأتي إتفاقية الفصل العنصري على ذكر حق التصويت بالتحديد، إلا أن المادة الثانية (ج) تنص على أن "الأفعال اللاإنسانية" للفصل العنصري تشمل "أية تدابير تشريعية أو غير تشريعية يُقصد بها الحؤول دون مشاركة فئة أو عدة فئات عنصرية في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للبلد". وبناءً على ما تقدم، فقيام إسرائيل بمنح حق التصويت إلى المواطنين الفلسطينيين قد يُعتبر دليلاً على عدم وجود نظام فصل عنصري. إلا أن السماح للسكان بالتصويت لا ينفي احتمال وجود نظام فصل عنصري إذا كانت قوانين البلاد تضمن أن التصويت لا يساهم في التخفيف من حدة السيطرة العنصرية.

Human Sciences Research Council of South Africa, *Occupation, Colonialism, Apartheid? A re-assessment of Israel's (11) Practices in the Occupied Palestinian Territories under International Law* (Cape Town, 2009); also see John Dugard and John Reynolds, "Apartheid, international law, and the occupied Palestinian territory", *The European Journal of International Law*, vol. 24, No. 3 (2013), pp. 883-885.

باء- الفصل العنصري كنظام

28- لا بد من توضيح معنى مصطلح "نظام" للنظر في ما إذا كانت إسرائيل قد أنشأت نظام فصل عنصري. ويحدد نظام روما الأساسي الفصل العنصري بأنه يسود "في سياق نظام مؤسسي قوامه الاضطهاد المنهجي والسيطرة المنهجية" (المادة 2/7/حاء). ويتبين من الصياغة المعتمدة في اتفاقية الفصل العنصري ومن تصنيف "الفصل العنصري" كجريمة ضد الإنسانية في نظام روما الأساسي توافيق دولي على تمييز الفصل العنصري عن سائر ممارسات التمييز العنصري المذكورة في الصكوك، على غرار الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله. ويعود هذا التمييز تحديداً إلى طابع الفصل العنصري الذي يشكل نظاماً شاملاً. فكيف إذاً يمكن التمييز بين نظام عنصري ومجرد مجموعة من الممارسات العنصرية المنفصلة؟

29- ينطوي مصطلح "نظام" على عدة مدلولات في العلوم السياسية، لكن المقصود به في هذا السياق ما قاله روبرت فيشمان في ما يلي:

يمكن أن يُعرّف النظام بأنه التنظيم الرسمي وغير الرسمي لمركز السلطة السياسية ولعلاقاته بالمجتمع الأوسع. ويحدد النظام الجهات التي تصل إلى السلطة السياسية، وكيفية تعاظمي من في السلطة مع من خارجها... والأنظمة هي شكل من أشكال التنظيم السياسي، وهي أكثر استدامة من الحكومات، لكن أقل استدامة من الدولة⁽¹²⁾.

30- ويركز هذا التعريف على هيكلية السلطة بالمعنى الأوسع للقواعد والمعايير والاجراءات، رسمية كانت أم غير رسمية. وفي جنوب أفريقيا، تجلى نظام الفصل العنصري بوضوح في القانون الوطني الذي وُضع لتكريس الهويات العنصرية وتعميمها وتنظيمها على مستوى المجتمع بأسره. ولا يتسم السياق الإسرائيلي الفلسطيني بمثل هذه المجموعة المتسقة من القواعد والمعايير التي تُطبق على الفئات الأربع من الفلسطينيين (المحددة في الفقرة 31 من هذا التقرير)، بل يتألف النظام من عدة "أنظمة فرعية" منفصلة، إن صح التعبير، إذ يعيش الفلسطينيون في ظروف تختلف جذرياً بين الفئة والأخرى من حيث "كيفية تعاظمي من في السلطة مع من خارجها". وهذه الأنظمة الفرعية هي:

(أ) القانون المدني للفلسطينيين حاملي الجنسية الإسرائيلية، التابع للقانون المدني المحلي الإسرائيلي الذي يفترض أن يحقق المساواة بين جميع المواطنين، رغم أنه ينص على تحيزات إثنوية كرسها القانون الأساسي الإسرائيلي وقوانين أخرى، كما سيوضح في الدراسة؛

(ب) الإقامة الدائمة للفلسطينيين الذين يحملون إقامات رسمية ("مراكز الحياة") في القدس الشرقية؛

(ج) القانون العسكري للفلسطينيين الذين يعيشون تحت الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة. يتخذ هذا القانون شكل أوامر عسكرية، وتنفذه قوات الدفاع الإسرائيلية وغيرها من السلطات الحكومية الاسرائيلية. يُطبق القانون العسكري فقط على العرب الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، في حين يخضع اليهود الذين يعيشون في القدس الشرقية ومستوطنات الضفة الغربية للقانون المدني الإسرائيلي، ما ينشئ نظاماً قانونياً مزدوجاً في هذه المناطق.

31- وتنتظر الدراسة في سياسة إسرائيل تجاه: (أ) الفلسطينيين حاملي الجنسية الإسرائيلية الذين يعيشون داخل الأراضي المعترف بها دولياً اليوم كدولة إسرائيل السيادية؛ (ب) والفلسطينيين المقيمين في القدس الشرقية؛

Robert M. Fishman, "Rethinking State and regime: southern Europe's transition to democracy", *World Politics*, vol. 42, (12) No. 3 (April 1990).

(ج) والفلسطينيين الذين يعيشون في سائر الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، أي في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتضيف الدراسة إلى تلك الفئات الثلاث التي تعيش تحت السلطة الإسرائيلية، فئة رابعة من اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون خارج فلسطين الانتدابية، على النحو الذي حددته عصبة الأمم في عام 1922. وتشمل هذه الفئة غالبية الفلسطينيين، الذين تمنعهم إسرائيل من العودة إلى وطنهم. وتفتقر سياسة إسرائيل حيال اللاجئين إلى الخصائص المؤسسية التي يتسم بها أي نظام وفقاً لتعبير فيشمان، ولكنها ذات أهمية حاسمة بالنسبة إلى إسرائيل إذ تمكنها من تخفيض عدد السكان الفلسطينيين في فلسطين الانتدابية إلى نصف ما كان يُفترض أن يكون من دونها، لضمان وجودها "كدولة يهودية وديمقراطية".

32- وتعامل هذه الفئات الأربع على أنها كيانات منفصلة، تخضع كل منها لقوانين وسياسات مختلفة. أما هذه الدراسة فتتناول معها كمكونات لشعب فلسطيني واحد. وتتنظر الدراسة في ما إذا كانت السياسات والممارسات التي تنتهجها إسرائيل بحق هذه الفئات متسقة بحيث تشكل نظاماً شاملاً للفصل العنصري.

33- وضعت إسرائيل نظاماً يجرى الشعب الفلسطيني جغرافياً، وقانونياً، وسياسياً. وفي جنوب أفريقيا، نُفذ نظام الفصل العنصري من خلال مجموعة واحدة من القوانين التي وضعتها الدولة لتنظيم العلاقات بين الفئات العنصرية التي حددتها وأقرتها. ونتيجة لذلك، خضع البيض والهنود والملونين في جنوب أفريقيا إلى نظام واحد من الفصل العنصري، وقعت مفاعيله على جميع الهويات العرقية والإثنية التي حددتها الدولة، على حد سواء. وبما أن الدراسات حول السياسات الإسرائيلية لن تفلح في إيجاد نظام موحد مماثل، قد يعترض البعض على وجود نظام فصل عنصري. وفي اختلاف الأساليب المطبقة على الفلسطينيين تحت الحكم الإسرائيلي – وأبرزها تحديد من يمكنه أن يصبح مواطناً في الدولة – ما يمكن أن ينشئ نظام فصل عنصري ويوطده، من خلال السماح لإسرائيل بإدامة السيطرة المنهجية لمجموعة عنصرية (أي اليهود) على مجموعات أخرى (الفلسطينيين تحديداً).

التجزئة الجغرافية والسياسية للشعب الفلسطيني

الفلسطينيون	النظام القانوني المطبق على الفلسطينيين
1- المواطنون الفلسطينيون في إسرائيل	القانون المدني الإسرائيلي، بما في ذلك حقوق التصويت
2- الفلسطينيون المقيمون في القدس	قوانين خاصة بما فيها الحق في الإقامة، وامتلاك مؤسسات الأعمال، والاستفادة من النظام المدرسي والتنقل داخل إسرائيل؛ وحق التصويت في البلدية (ونادراً ما يُستخدم لأسباب سياسية) وليس في الكنيسة؛ وانعدام التمثيل الفعال في المسائل المتعلقة بتقسيم المناطق والتنمية والتخطيط.
3- الفلسطينيون المقيمون في الضفة الغربية (باستثناء القدس) وقطاع غزة، بمن فيهم الفلسطينيون المطرودون من إسرائيل والمسجلون كلاجئين	القانون العسكري الإسرائيلي بشكل أوامر عسكرية؛ وتحتفظ إسرائيل بحق البت في المسائل المتعلقة بالأمن والتنمية وتقسيم المناطق؛ ويحاكم الفلسطينيون في المحاكم العسكرية؛ ويُمنحون بعض السلطة على شؤونهم الخاصة مثل الزواج والتسجيل المدني؛ وتحد السلطة الإسرائيلية العامة من السلطات كافة.
4- اللاجئون الفلسطينيون (والمنفيون غير الطوعيين) خارج فلسطين الانتدابية	يعيشون في مخيمات اللاجئين ويخضعون لأنظمة خاصة تفرضها الدول المضيفة؛ ويعيشون خارج المخيمات ويخضعون للقانون المدني المرعي في بلدان إقامتهم.

34- والاعتراف بهذا الاتساق الاستراتيجي بين الأساليب المختلفة يمكن أن يحل قضايا شائكة غالباً ما عرقلت النقاش حول هذه المسألة. ومؤيدو الفرضية التي تعتبر أن السياسات الإسرائيلية تشكل نظاماً للفصل العنصري قد أغفلوا أوضاع المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل، متجاهلين بعض المسائل مثل حق التصويت لكي يركزوا على الظروف القاسية التي يعاني منها الفلسطينيون الذين يعيشون في الأرض الفلسطينية المحتلة وحرمانهم من حق التصويت. وأبرز هذا النهج كيف تطبق إسرائيل على اليهود والفلسطينيين الذين يعيشون في الأراضي نفسها نظامين قانونيين غير متساويين على الإطلاق، في دلالة واضحة على التمييز العنصري، بل الفصل العنصري⁽¹³⁾.

35- وفي المقابل، تتجاهل الفرضية التي تعتبر أن السياسات الإسرائيلية لا تشكل نظاماً للفصل العنصري، الظروف المشوهة في الأرض الفلسطينية المحتلة، وتركز عوضاً عن ذلك على الحقوق المدنية التي يمارسها الفلسطينيون حاملو الجنسية الإسرائيلية والتي تبدو متساوية في الظاهر فقط، ولا سيما حق التصويت في الانتخابات البلدية والوطنية، وذلك لإبراز التناقض مع الوضع السائد في جنوب أفريقيا⁽¹⁴⁾. ويبدو أن منح مثل هذه الحقوق إلى المواطنين الفلسطينيين قد يدحض أي اتهام بالعنصرية موجهاً إلى إسرائيل، ويبرر السياسات المطبقة بحق الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة من خلال نسبتها إلى هواجس أمنية بحتة. ولكن النظامين الفرعيين متكاملان ومتزامنان، ويشكلان جزءاً من نظام أكبر. فحق التصويت للفلسطينيين حاملي الجنسية الإسرائيلية يصطدم بالقانون الأساسي الإسرائيلي الذي يحظر أي اعتراض تشريعي على هوية إسرائيل بوصفها دولة يهودية⁽¹⁵⁾. ومن الممكن تغيير القانون الأساسي من خلال العمل التشريعي، لكن السياسات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة تترافق مع تلك المطبقة على اللاجئين الفلسطينيين لثبتي المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل أقلية صغيرة وغير فعالة من الناحية التشريعية، تعجز عن جمع ما يكفي من الأصوات لإحداث تغييرات هامة. وبهذا الشكل تضمن إسرائيل سيطرتها على المواطنين الفلسطينيين من خلال هذا التنسيق الاستراتيجي رغم مظاهر المساواة القانونية.

36- وعند الإقرار بأن الفصل العنصري هو فعلاً نظام، يتضح لماذا يشكل الاعتراض على الفصل العنصري تهديداً وجودياً لإسرائيل بصفتها دولة قومية عرقية، أو على الأقل لماذا تفسره المجموعة المسيطرة كاعتداء على الأمة (المحددة عنصرياً) لا بل تعتبره شكلاً من أشكال الفتنة. وفي جنوب أفريقيا في ظل الفصل العنصري، اعتبر الأفريكان أن تفوق السكان البيض يشكل الأساس لهوية جنوب أفريقيا ولمصيرها كجمهورية، وأن حكم السود الذين يشكلون الغالبية سيقضي على الجمهورية. من هذا المنطلق، يُعتبر الاعتراض على الطابع اليهودي لإسرائيل هجوماً وجودياً على الدولة القومية اليهودية، وبالتالي على دولة إسرائيل نفسها. وهذا الخلط بين كيان الدولة والنظام العنصري يدفع أحياناً البعض إلى تفسير انتقاد كيان الدولة اليهودية بأنه محاولة لتدمير إسرائيل⁽¹⁶⁾.

37- والإقرار بأن الفصل العنصري يشكل نظاماً يحول الانتباه إلى البيئة القانونية. فعندما ينص القانون الدستوري لدولة ما على عدم قانونية التمييز العنصري، يصبح القانون مرجعاً يُركن إليه في الاعتراض على التمييز. فالنضال من أجل الحقوق المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية كان له الأسبقية على القوانين المحلية إذ

.See, for example, Virginian Tilley, ed., *Beyond Occupation* (13)

Benjamin Pogrud, *Drawing Fire: Investigating the Accusations of Apartheid in Israel* (London, Rowman & Littlefield, 2014). (14)

(15) بموجب القانون الأساسي الإسرائيلي، يُحظر مشاركة أي قائمة في انتخابات الكنيست ويُمنع أي شخص من ترشيح نفسه لعضوية الكنيست، إذا ما كانت أهداف القائمة أو أفعالها أو أهداف الشخص أو أفعاله، تنكر، علناً أو ضمناً، وجود دولة إسرائيل كدولة يهودية وديمقراطية (www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm).

Amos Oz, "Doves should re-examine their perch", *The Guardian*, 5 January 2001, available from (16) <https://www.theguardian.com/comment/story/0,3604,417958,00.html>; and Michael Oren, "Seven existential threats", *Commentary*, 1 May 2009, available from <https://www.commentarymagazine.com/articles/seven-existential-threats>.

احتجّ بالحماية التي يمنحها الدستور الفدرالي ومبدأ المساواة الذي ينص عليه. ولكن عندما ينص القانون الدستوري على أن مقاومة التمييز العنصري غير قانونية، يصبح الاعتراض على التمييز مصدراً للفتنة إذ يطعن في نزاهة الخطاب المتعلق بهوية الدولة القومية، وبالتالي في شرعية هذه الدولة. وتشير اتفاقية الفصل العنصري إلى هذا الاختلاف في المادة الثانية (و) التي تبين أن "الأفعال اللاإنسانية" التي يتسم بها الفصل العنصري تشمل "اضطهاد المنظمات والأشخاص، بالحرمان من الحقوق والحريات الأساسية، لمعارضتهم للفصل العنصري". وخلصت البحوث التي أجريت في إطار الدراسة إلى أن دولتين فقط تحظران رسمياً مقاومة السيطرة العنصرية، هما جنوب أفريقيا وإسرائيل.

38- من هنا، ستنتظر دراسة الإسكوا في ما إذا كانت السياسات والممارسات الإسرائيلية تجعل من إسرائيل "دولة قائمة على الفصل العنصري"، أي دولة تُحدث عقيدتها وقوانينها تمييزاً شديداً بين الفئات السكانية، على أساس العرق، لضمان سيطرة مجموعة واحدة (أي اليهود) على سائر المجموعات (الفلسطينيون غير اليهود تحديداً).

ثالثاً- مجالات أخرى للبحث

39- السياسات الإسرائيلية التي تطبّق على كل فئة من الفلسطينيين: بعد تحليل طابع الفصل العنصري بوصفه نظاماً يؤسس لبعض القواعد النظرية، تتناول دراسة الإسكوا ما إذا كانت إسرائيل تعتمد مثل هذا النظام. وتتضمن اتفاقية الفصل العنصري لائحة مرجعية من "الأفعال اللاإنسانية" التي يمكن أن تشكل، وفقاً للبيد المتعلق بالغرض، جريمة فصل عنصري في حال ارتكبت. وتفيد هذه اللائحة في إجراء دراسات عن الفصل العنصري لكنها تبقى غير نهائية. فأى دراسة عن الفصل العنصري خارج نطاق جنوب أفريقيا يجب أن تأخذ بأساليب أخرى لا مفر منها تحددها الخصائص التاريخية والظروف الاجتماعية في كل بلد. فما من أسلوب محدّد ينطبق على جميع الأوضاع. وتبحث الدراسة في ما إذا كان الأسلوب الذي تعتمده إسرائيل للسيطرة على الشعب الفلسطيني يبلغ حد الفصل العنصري، إذ تعتمد إلى تفتيت هذا الشعب جغرافياً وسياسياً بهدف شل قدرته على تغيير طابع إسرائيل "كدولة يهودية وديمقراطية". وتعالج الدراسة هذا الموضوع بتناول السياسات والممارسات الإسرائيلية التي تؤثر في كل فئة من الفئات الأربع.

40- الحجج المضادة: تعالج الدراسة أيضاً أبرز الحجج المضادة التي قُدمت لنفي إمكانية تطبيق اتفاقية الفصل العنصري على النزاع الإسرائيلي الفلسطيني. ومن هذه الحجج أن اليهود والفلسطينيين ليسوا "أعراقاً". من هنا لا يمكن أن تفرض الدولة نظاماً عنصرياً وبالتالي نظام فصل عنصري. وتنتقل الحجة الثانية من أن الفلسطينيين حاملو الجنسية الإسرائيلية يتمتعون بكامل حقوقهم الديمقراطية، فلا يمكن أن تشكل معاملة إسرائيل لهم فصلاً عنصرياً.

رابعاً- الصيغة النهائية للدراسة وتدقيقها ونشرها

41- بعد وضع الصيغة النهائية، ستعرض الإسكوا الدراسة على خبراء في القانون الدولي والعلوم السياسية للمراجعة.

42- وستعرض الإسكوا أيضاً نتائج الدراسة في اجتماع فريق خبراء يُعقد في أوائل عام 2017. وسيكون العرض والمناقشات التي تليه المرحلة النهائية في تدقيق الدراسة. وخلال الاجتماع، سينظر خبراء فلسطينيون ودوليون في مسألة التكاليف والآثار التراكمية للاحتلال في إطار مشروع تنفذه الأمانة التنفيذية في الوقت الحاضر.

43- وتُعد الإسكوا خطة لنشر الدراسة على أوسع نطاق ممكن. وتشمل الخطة إعداد ملفات للصحافة، وتقديم عروض في مؤتمرات واجتماعات دولية، وتنظيم حلقات لمناقشة نتائج الدراسة مع الأكاديميين والخبراء ونشطاء من المجتمع المدني.