

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/14
31 January 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي
والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثانية والستون
البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وجميع أشكال التمييز:
التنفيذ الشامل لإعلان وبرنامج عمل ديربان ومتابعتهما

تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان المشتمل على مشروع وثيقة
أساسية بشأن وضع مؤشر للمساواة العرقية

موجز

يتضمن هذا التقرير مشروع وثيقة أساسية عن البحث في إمكانية وضع مؤشر للمساواة العرقية، وذلك عملاً بالفقرة ٢٩ من قرار لجنة حقوق الإنسان ٦٤/٢٠٠٥.

وبغية الاستجابة بطريقة فعالة للطلب المقدم من اللجنة، أجرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان دراسة لتحديد الجوانب المفاهيمية والتطبيقية التي ينبغي أخذها في الحسبان عند وضع مؤشر للمساواة العرقية (E/CN.4/2005/17). وبالإضافة إلى ذلك، جرى بحث المبادرات السابقة والممارسات الواعدة للبلدان والمنظمات التي بدأت بالفعل بذل جهود لوضع مؤشر للمساواة العرقية أو أي نوع من المؤشرات المناهضة للتمييز. وعلاوة على ذلك، نظمت المفوضية السامية عملية استشارية شارك فيها عدد كبير من الجهات المعنية من بينها خبراء من وكالات الأمم المتحدة ومنظمات إقليمية ومنظمات غير حكومية ومؤسسات أكاديمية.

ويتناول التقرير مختلف الجوانب التي تدخل في وضع المؤشر بغرض تقييم إمكانية وضعه. كما يحدد محاسن ومساوئ وضع المؤشر، ويناقش الصعوبات والعوائق، ويقترح بعض الحلول.

ويرى الخبراء الذين التمس مشورتهم أن وضع مؤشر للمساواة العرقية ممكن من الناحية التقنية وقد تكون له قيمة مضافة كإطار علمي وشامل لرصد التفاوتات العرقية باستخدام نظام مؤشرات. وقد يكون المؤشر بمثابة أداة قطرية تستخدمها الدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى لرصد التقدم الذي تحرزه مع مرور الوقت في تنفيذ سياستها المناهضة للتمييز. ومن ثم، يمكن لهذه الجهات المعنية استخدام البيانات المتعلقة بالتفاوتات لتوجيه صياغة سياسات عامة ملائمة ضد التمييز العنصري.

ويُعد افتقار العديد من البلدان لبيانات مفصلة بحسب الإثنيات من العقبات التي يمكن أن تواجه وضع المؤشر. ومع ذلك، يمكن التغلب على هذه المشكلة مع مرور الوقت، وقد يحفز وضع المؤشر الدول الأعضاء على إتاحة هذه البيانات.

ولا ينبغي استخدام المؤشر لترتيب الدول الأعضاء نظراً لاختلاف الوضع من بلد لآخر. ويجب طمأنة الأقليات بأن البيانات الإثنية لن تستخدم لوصمها أو استقصاها دون سواها. وينبغي معالجة مسألة السرية والأمن من خلال حملة إعلامية تشرح كيفية الاستفادة من البيانات والاحتياطات المتخذة لتجنب إساءة استخدامها.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	١ - ١٠	مقدمة أولاً -
٤	٢ - ١	ألف - معلومات أساسية
٤	٤ - ٣	باء - الغرض والنطاق
٤	١٠ - ٥	جيم - المنهجية
٦	٣٢ - ١١	المسائل المفاهيمية ثانياً -
٦	١٤ - ١١	ألف - تحديد العرق
٧	٢٤ - ١٥	باء - تحديد المجموعات المصنّفة على أساس العرق
٨	٢٦ - ٢٥	جيم - قياس التفاوتات أو قياس التمييز
٩	٣٢ - ٢٧	دال - التفكير على مستوى عالمي والعمل على مستوى محلي
١٠	٤٩ - ٣٣	المسائل المنهجية ثالثاً -
١٠	٣٦ - ٣٣	ألف - تحديد الأبعاد الجوهرية للمؤشر
١٠	٤٠ - ٣٧	باء - أنواع المؤشرات التي يجب استخدامها
١١	٤٢ - ٤١	جيم - تحديد قيمة كل مؤشر
١٢	٤٩ - ٤٣	دال - البدائل
١٣	٧٥ - ٥٠	المسائل المتعلقة بالبيانات رابعاً -
١٣	٥٣ - ٥٠	ألف - مصدر البيانات
١٣	٥٩ - ٥٤	باء - توفر البيانات المفصلة
١٤	٧٠ - ٦٠	جيم - الالتزام الوطني
١٦	٧٢ - ٧١	دال - القيود القانونية والأخلاقية
١٦	٧٣	هاء - الحاجة إلى ضمانات لحماية البيانات
١٧	٧٥ - ٧٤	واو - دور المجتمع المدني
١٧	٨٠ - ٧٦	استنتاجات خامساً -
٢٠		List of participants in the consultation workshop - المرفق - held on 14-15 November 2005 in Geneva

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

- ١- يُقدّم هذا التقرير عملاً بالفقرة ٢٩ من قرار لجنة حقوق الإنسان ٦٤/٢٠٠٥ التي طلبت إلى المفوضة السامية لحقوق الإنسان أن تعجل العملية التشاورية في عام ٢٠٠٥ بشأن بحث إمكانية وضع مؤشر للمساواة العرقية، وأن تقدم إليها في دورتها الثانية والستين مشروع وثيقة أساسية عن المؤشر المقترح.
- ٢- وأوصت مجموعة الخبراء البارزين المستقلين بشأن تنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان، خلال اجتماعها الأول المنعقد خلال الفترة من ١٦ إلى ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، بأن يجد المجتمع الدولي سبلاً لقياس التفاوتات القائمة بين الأعراق، ولعل ذلك يكون من خلال وضع "مؤشر للمساواة بين الأعراق"، مماثل لدليل التنمية البشرية الذي يعدّه ويستخدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ووافقت لجنة حقوق الإنسان على هذه الدعوة في الفقرة ١٣ من قرارها ٨٨/٢٠٠٤، التي طلبت إلى المفوضة السامية بحث إمكانية وضع مؤشر للمساواة العرقية على نحو ما اقترحت مجموعة الخبراء البارزين المستقلين. وعلى هذا الأساس، قدّم للجنة في دورتها الحادية والستين التقرير الأول الذي يركز على الأنشطة التي اضطلعت بها المفوضية (E/CN.4/2005/17).

باء - الغرض والنطاق

- ٣- يلخص هذا التقرير ما تم التوصل إليه من معارف ومعلومات أثناء العملية التشاورية التي نظمتها المفوضية السامية بشأن إمكانية وضع مؤشر للمساواة العرقية. والغرض الأساسي من هذه الوثيقة هو موافاة الدورة الثانية والستين للجنة بتقرير عن المداورات في هذا الشأن.
- ٤- ويتناول التقرير إمكانية وضع مؤشر للمساواة العرقية، ويعرض مختلف المسائل التي تدخل في وضع هذا المؤشر والصعوبات التي يواجهها. وهذا التقرير ليس اقتراحاً يتعلق بوضع المؤشر، على الرغم من أنه يشتمل على العديد من التعليقات ذات الصلة بذلك. والغرض الوحيد من إدراج الأمثلة الملموسة والتفاصيل التقنية في الجزء الثاني هو التوصل إلى فهم أفضل للتحديات التي ينطوي عليها الأمر.

جيم - المنهجية

١- تمهيد الطريق

- ٥- أجرت المفوضية دراسة أولية بشأن الإمكانية التقنية والسياسية لوضع مؤشر خاص بالمساواة العرقية. وتم استكشاف المبادرات السابقة والممارسات الواعدة للبلدان والمنظمات التي بدأت بالفعل بذل جهود لوضع مؤشر للمساواة العرقية أو أي نوع من المؤشرات المناهضة للتمييز. وتركز هذه الدراسة الاستقصائية للمبادرات الأساسية في المقام الأول على المؤشرات التالية: مؤشر المساواة الخاص برابطة لوس أنجلوس الحضرية، ودليل التنمية البشرية الذي أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ودليل التفاوت في المجال الصحي الذي أعدته منظمة الصحة العالمية، ودليل المساواة بين الجنسين الذي أعدته دائرة الإحصاءات في النرويج. والقاسم المشترك بين هذه التجارب يكمن

في حقيقة أنها تحاول، بدرجات متفاوتة، استخدام بيانات إحصائية لتعزيز المساواة، وفي كونها تحديداً بمثابة أدوات لقياس التقدم المحرز في مكافحة التمييز وحفز العمل من أجل إحداث تغيير.

٦- وساعد هذا الاستكشاف على التعرف على بعض المسائل المفاهيمية والمنهجية الأساسية فضلاً عن التعرف على الخبراء والمعنيين بالأمر المشاركين في مشاريع مماثلة في إطار منظماتهم. ووجهت إليهم الدعوة بالتالي للمشاركة في العملية التشاورية.

٢- التشاور مع الجهات المعنية بالأمر

٧- استجابة لطلب اللجنة، عُيِّن أحد المستشارين لإجراء دراسة أولية. وعقدت المفوضية السامية، بالتوازي مع ذلك، سلسلة من الاجتماعات التشاورية الداخلية لتحديد العناصر المفاهيمية والأساسية التي ينبغي أخذها في الاعتبار خلال عملية تقييم إمكانية وضع مؤشر للمساواة العرقية. وبالإضافة إلى ذلك، عُقدت سلسلة من الاجتماعات التشاورية الثنائية في نيويورك خلال الفترة من ١٥ إلى ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٥ بين هذا المستشار وعدد من الجهات الفاعلة، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية ومؤسسات أكاديمية. وفي ختام العملية، نُظِّمَت حلقة عمل تشاورية على مستوى الخبراء في جنيف يومي ١٤ و ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥. وأتاحت تلك الحلقة التدريبية محفلاً قام فيه الخبراء بتبادل الآراء وتقاسم الخبرات.

٨- وترأسَت الحلقة التدريبية على مستوى الخبراء السيدة إيسيل غاشيه، الأمينة التنفيذية للجنة الأوروبية لمكافحة العنصرية والتعصب. وشارك في الحلقة التدريبية حوالي ٢٠ من الخبراء والمهنيين، وممثلون عن وكالات الأمم المتحدة وعن منظمات إقليمية ومنظمات غير حكومية ومؤسسات أكاديمية. وقبل انعقاد الاجتماع بشهرين، وزعت على المشاركين وثيقة تشاورية أعدها المستشار وورقة معلومات أساسية قدمتها وحدة مناهضة التمييز التابعة للمفوضية، بغرض التعليق عليهما. وأدت العملية التشاورية إلى الحصول على معلومات قيِّمة أسهمت في إعداد هذا التقرير وتحديد الجهات الفاعلة الرئيسية وفتح قنوات الاتصال التي سيكون لها تأثير طويل الأمد على مسألة تجميع البيانات لتعزيز المساواة.

٩- وأدت العملية التشاورية إلى التوصل إلى تفاهم بشأن النقاط التالية: (أ) ضرورة وضع مؤشر للمساواة العرقية؛ (ب) يكون المؤشر بمثابة أداة قطرية تستخدمها الدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى لرصد التقدم الذي تحرز في تنفيذ سياستها المناهضة للتمييز مع مرور الوقت على المستوى المحلي؛ (ج) لا يُقصد بالمؤشر ترتيب الدول الأعضاء نظراً لاختلاف ظروف وملابسات العنصرية والتمييز العنصري من بلد لآخر؛ (د) سلّم المشاركون في الاجتماعات التشاورية بأن عدم توفر بيانات مفصلة بحسب الإثنيات يشكل عقبة كبيرة. ومع ذلك، فإن وضع المؤشر قد يحفز الدول الأعضاء على إتاحة هذه البيانات؛ (هـ) يجب طمأنة الأقليات بأن المعلومات الإثنية لن تستخدم لوصمها واستقصاها دون سواها. وينبغي معالجة مسألة السرية والأمن من خلال حملة إعلامية ومن خلال اتخاذ ضمانات لتجنب إساءة استخدام البيانات، لا سيما في التنميط العنصري.

١٠ - وأعد هذا التقرير وفق المسائل الرئيسية التي ناقشها المشاركون في العملية التشاركية. وسيتناول الجزء التالي المسائل المفاهيمية المتعلقة بالمؤشر. وسيركز التقرير في الجزء الثالث على المسائل المنهجية. أمّا الجزء الرابع فسيرز المسائل المتعلقة بالبيانات.

ثانياً - المسائل المفاهيمية

ألف - تحديد العرق

١١ - يرى المشاركون في المشاورات إمكانية التمييز بين المجموعات الاجتماعية التي قد تعاني من تفاوتات اجتماعية وسياسية واقتصادية وبين المجموعات الأخرى على أساس المعايير التالية: الانتماء الإثني، والعرق/اللون، والطبقة الاجتماعية، والقبيلة، ومركز المهاجر، والأصل الوطني، والدين، والانتماء إلى مجموعات السكان الأصليين. وقد تساعد قائمة المعايير الإرشادية هذه على تحديد وضع المجموعة كأغلبية أو أقلية، وهي تُعتبر مزيجاً من المعايير الذاتية لتحديد الهوية والمعايير التي يفرضها الآخرون.

١٢ - وقد توفر المعايير أعلاه علامات تعكس وتبيّن الانقسامات بين المجموعات التي باتت متميزة اجتماعياً أو سياسياً أو اقتصادياً. وفي بعض الحالات، يكون الانتماء الإثني، وليس الديني، هو أفضل ما يجسد هذه الانقسامات. ويكون الدين، أو حتى الانتماء إلى طوائف داخل الدين الواحد، هو أفضل ما يحدد هذه الانقسامات في حالات أخرى. وشدد المشاركون على أن مؤشر المساواة العرقية سيستخدم، إن وضع، في تحديد التفاوتات (التي غالباً ما تعكس وجود التمييز) في ضوء هذه الانقسامات.

١٣ - ويُعد مصطلح "العرق" معضلة لأنه ارتبط بمظاهر بيولوجية واستُخدم لتبرير وضع البشر في تسلسل هرمي من الناحيتين المعنوية والفكرية. وقد تم التصدي لهذه الرؤية الجوهرية للعرق التي شكّلت الأساس المفاهيمي للعنصرية، ويُتفق عموماً في الوقت الراهن على أن مفهوم العرق هو عنصر اجتماعي ولا يشير إلى فئات من البشر. ويشير علم الاجتماع بدلاً عن ذلك إلى "فئات مصنّفة على أساس العرق" ويؤكد عدم وجود حدود ثابتة تفصل بين الأغلبية الاجتماعية والأقليات المصنّفة على أساس العرق. وعليه، فإن "مؤشر المساواة العرقية" سيشير إلى مجموعات مصنّفة على أساس العرق وليس إلى أعراق تُحددها سمات بيولوجية.

١٤ - وبالإضافة إلى ذلك، أشار بعض الخبراء إلى أن مسمى "مؤشر المساواة العرقية" قد لا يكون ملائماً لأنه يمكن الحاجة بأن بعض الأقليات، التي يمكن أن يُطبق عليها المؤشر بشكل مفيد، لا تنطبق عليها صفة المجموعات العرقية أو حتى صفة المجموعات المصنّفة على أساس العرق، لكنها أقليات إثنية أو لغوية أو دينية. وفي العديد من البلدان تُثار مسألة القبلية والإقصاء الإثني أكثر من مسألة التمييز على أساس العرق. وأشار إلى أن المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري يمكن أن توفر الإطار العام لتغطية مختلف الأبعاد المتعلقة بالهوية ومختلف جوانب التمييز العنصري.

باء - تحديد المجموعات المصنفة على أساس العرق

١٥- كما ورد في تقرير سابق (E/CN.4/2005/17)، لا يوجد نظام دولي لتصنيف "الأعراق" أو المجموعات الإثنية. فللمفاهيم مثل "القبيلة" أو "الأقلية الإثنية" أو "العرق" أو السكان الأصليين" معانٍ متميزة ومتنوعة في مختلف البلدان. ولهذا السبب تعتمد المنظمات الدولية على البيانات الوطنية التي تقدمها المؤسسات الإحصائية الوطنية، بالاستناد إلى نُظُم التصنيف العرقية/الإثنية الوطنية. ولا ييسر ذلك بسهولة عملية المقارنة فيما بين البلدان، لكنه يسمح برصد التغيرات التي تحدث على مرور الزمن وكذلك اتجاه وسرعة مثل هذه التغيرات على المستوى الوطني.

١٦- وعلاوة على ذلك، لاحظ الخبراء الذين التُمست مشورتهم عدم وجود شيء منهجي لوضع نظام تصنيف إثني أو عرقي على المستوى الوطني. فالعامل الحاسم ليس حجم المجتمعات المحلية أو التركيبة السكانية المتغيرة.

١٧- وتبيّن دراسة طلبها الاتحاد الأوروبي أن "الولايات المتحدة الأمريكية وكندا تسجلان بيانات عن "العرق" أو "الأصل الإثني" منذ أول تعداد للسكان لهما في عامي ١٧٩٠ و ١٨٧١، على التوالي". وتغيّرت المسميات والتعريفات وفق التطورات القانونية والسياسية (إلغاء الرق في الولايات المتحدة الأمريكية، واستبعاد الفئات العرقية في كندا)، إلا أن تجميع هذه البيانات لأغراض محاربة التمييز لم يخالف التقاليد المتبعة في مجال الإحصاءات^(١).

١٨- وفي الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، أعلن مكتب الإدارة والميزانية في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧ المعايير المنقحة للبيانات الفيدرالية المتعلقة بالانتماء العرقي والإثني. والحد الأدنى من الفئات المستخدمة لتحديد الانتماء العرقي في الوقت الراهن هي: الهنود الأمريكيون أو سكان ألاسكا الأصليون؛ الآسيويون، الأمريكيون من أصل أفريقي أو السود؛ سكان هاواي الأصليون أو سكان جزر المحيط الهادي الأخرى؛ والبيض. وبدلاً من السماح بأن تكون هنالك فئة توصف بأنها متعددة الأعراق على نحو ما اقترح في الأساس خلال الجلسات العامة وجلسات الكونغرس، اعتمد مكتب الإدارة والميزانية توصية قدمتها لجنة مشتركة بين الوكالات تسمح للمجيبين على الاستبيان باختيار فئة عرقية واحدة أو أكثر لتحديد هويتهم. وبموافقة مكتب الإدارة والميزانية، تضمن استبيان تعداد السكان لعام ٢٠٠٠ فئة عرقية سادسة هي: فئة عرقية أخرى. كما توجد فئتان اثنتان كحد أدنى هما: إسباني الأصل أو أمريكي لاتيني وغير إسباني أو غير أمريكي لاتيني. وقد تنطبق صفة إسباني الأصل وأمريكي لاتيني على أي عرق^(٢).

١٩- وبات استخدام الفئات الإثنية شائعاً في الإحصاءات البريطانية خلال السنوات العشر الماضية. وفي سبيل ذلك، كان الدور الذي لعبته سياسة مناهضة التمييز من العوامل الحاسمة. وهدف تعزيز المساواة، برّر شرعية استخدام التصنيفات الإثنية بعد ما كانت تعتبر في السابق ضرباً من العنصرية. والحاجة إلى إحصاءات إثنية ناشئة عن التزام فعلي بسياسات المساواة أثبتت ضرورة الرصد الواضحة.

٢٠- وفي أستراليا، يرى الخبراء أن استخدام التصنيف على أساس إثني "لا يزال مسألة لم تُحسم بعد". فقد استُخدم مفهوم "العرق" في اثنتين من عمليات تعداد السكان (١٩٧١ و ١٩٧٦) لتحديد السكان الأصليين ثم

صُرف عنه النظر. وحتى عام ١٩٩٩، كانت الفئة المستخدمة رسمياً لتحديد المجموعات "المستضعفة" (التعبير المفضل الذي يعني التمييز في النصوص الأسترالية) هي اللغة: غير ناطق بالإنكليزية.

٢١- وعلى الرغم من أن هولندا اعتمدت سياسة "الأقلية الإثنية"، تشير الدراسة المقارنة إلى إرساء التصنيف دائماً على أساس بلد مولد الشخص المهاجر ثم بلد المولد بالنسبة لوالديه. ولم يؤد إيجاد فئة "أقلية إثنية" إلى تعديل أساليب التعريف الإحصائي للمجموعات السكانية.

٢٢- وفي البرازيل، أُدخلت فئة "السكان الأصليين" اعتباراً من عام ١٩٩٠، وبالتالي، استُبدل نظام التصنيف العرقي في البلد بنظام قائم على أساس كل من "اللون" و"العرق". والفئات الخمس المستخدمة في الوقت الراهن هي: أبيض، وأسمر، وأسود، وأصفر (يشمل اللون الأصفر أحفاد المهاجرين الآسيويين)، و"سكان أصليون". ويشمل التصنيف أسمر وأسود "الزنج" (السود) الذين يمثلون غالبية السكان في معظم ولايات الاتحاد البرازيلي. ويستخدم هذا التصنيف العرقي في عمليات تعداد السكان والدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية.

٢٣- كما يؤدي تحديد الفئات "العرقية" أو المصنفة عرقياً إلى مشاكل مفاهيمية لأن العديد من المجموعات تستعصي على التصنيف المبسط. ويبيّن مثال كندا إمكانية استخدام العديد من التصنيفات: فهناك الفهم الشائع لكلمة عرق وتصنيف الأشخاص على أساس اللون. ولا شك أن هذا التصنيف وثيق الصلة بالأمر. ومع ذلك، يصح التصنيف على أساس الهجرة نظراً إلى تعرض المهاجرين خلال أول ١٠ إلى ١٥ سنة بعد وصولهم لتمييز يؤثر بصورة تراكمية على الأمد الطويل على تمكنهم من بلوغ نفس الوضع الاجتماعي والاقتصادي الذي يتمتع به أمثالهم غير المهاجرين.

٢٤- ويستخدم التصنيف الرسمي لدائرة الإحصاءات الكندية مفهوم "الأقليات الظاهرة بوضوح" الذي لا يتسق بشكل تام مع أي من التصنيفين السابقين. ومع ذلك، وبصرف النظر عن التصنيف المستخدم، ستكون قيم المؤشر والمؤشرات التي ستُحسب هي البديل الجيد عن القيم التي يتم الحصول عليها باستخدام تعاريف أخرى محتملة، ومن المفروض أن تعطي فكرة جيدة عن درجة التفاوت الموجودة. ولا يُعد هذا التقييد المفاهيمي عائقاً في حد ذاته: عند فهمه يمكن اتخاذ الاحتياطات الملائمة فيما يتعلق بأسلوب تحديد المؤشر واستخدامه.

جيم - قياس التفاوتات أو قياس التمييز

٢٥- قياس التفاوتات وقياس التمييز لا يمثلان نفس الشيء من الناحيتين المفاهيمية والعملية. فمقاييس التمييز تتطلب أولاً توفر بيانات بشأن التفاوت. ولتقديم الدليل على وجود تمييز، لا بد من القيام بخطوة تحليلية إضافية. على سبيل المثال، يتطلب إثبات التمييز رصد تفاوت الدخل مقارنة بمستوى التعليم، وسنوات الخبرة العملية، ومجال النشاط الاقتصادي، وما إلى ذلك.

٢٦- ويمكن وضع نظام المؤشرات على أساس تحليلي لقياس التمييز. ويمكن استخدامه بالتالي لقياس التفاوت من دون افتراض أنه ناتج عن التمييز. والفرق هو أن مقاييس التفاوت يجب تحليلها وتوحيدها بغية التوصل إلى مؤشرات التمييز. وتتطلب هذه الأخيرة قدراً أكبر من البيانات بينما يسهل وضع الأولى. ويمكن تحديد ووضع مقاييس التفاوت بحيث تُمكن الجهات المعنية من قياس التمييز في خطوة لاحقة.

دال - التفكير على مستوى عالمي والعمل على مستوى محلي

٢٧- على المستوى المفاهيمي، يكمن التحدي الخاص المتعلق بوضع مؤشر للمساواة العرقية في كيفية التفكير على مستوى عالمي والعمل على مستوى محلي. ويُعد التمييز العنصري ظاهرة عالمية إلا أن مظاهرها وحدّتها تختلف من بلد لآخر مع مرور الوقت، وذلك وفقاً للظروف التاريخية والسياق الاجتماعي والاقتصادي وأطر السياسات العامة.

٢٨- وقد يسهم الإطار الدولي لحقوق الإنسان في إيجاد تطابق منهجي من خلال توفير إطار للمفهوم والتفسير المتعلقين بوضع مؤشر يمكن استخدامه في جميع الدول. ويمكن أن تساعد صكوك حقوق الإنسان الدولية على تحديد إطار لنهج مشترك لجميع الدول الأعضاء لضمان الحد الأدنى من التوافق والاتساق في عملية وضع المؤشر.

٢٩- ويُعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بمثابة مراجع مشتركة أثرت في القوانين الوطنية لغالبية البلدان. كما استُخلصت من هذه الصكوك العامة اتفاقيات مواضيعية يركز بعضها على التمييز العنصري بالتحديد^(٣). ويمكن أن توفر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١١١ لعام ١٩٨٥ المتعلقة بالتمييز في التوظيف والعمل، واتفاقية مناهضة التمييز في التعليم، الإطار العام للتفسير واتخاذ الإجراءات. وتعهدت الدول الأعضاء بتنفيذ المعايير الدولية ودمجها في تشريعاتها الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، أدت هذه الصكوك، على المستوى الإقليمي، إلى قيام الاتحاد الأوروبي باعتماد التوجيه 2000/78/EC بشأن "وضع إطار عام للمساواة المتكافئة في التوظيف والعمل".

٣٠- ونظراً إلى الترابط الوثيق بين البيانات الإحصائية وإطار التفسير واتخاذ الإجراءات، يمكن أن يساعد هذا المرجع المشترك أيضاً على تناول مسائل تتعلق بالأبعاد التي تستخدم لتقييم المساواة العرقية. وتتعلق المسائل الصعبة بتحويل الحقوق من الناحية العملية إلى مجموعة مؤشرات تكون موجزة بما يكفي لتطبيقها والتعامل معها بشكل جيد، لكن تكون مفصلة بما يكفي لتحديد الحقوق الجوهرية.

٣١- ومع ذلك، فإن اختيار المؤشرات المستخدمة لوضع المؤشر لا يمكن أن يكون عديم الأهمية. ولا بد أن يعكس الظروف الاجتماعية والثقافية المحددة السائدة في بلد بعينه في وقت محدد. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تحديد المجموعات المصنّفة عرقياً باستخدام طريقة واحدة في مختلف المجتمعات. ويمكن أن يكون لون البشرة المعيار الحاسم في سياق ما. وقد يكون هذا المعيار، في سياق آخر، الهجرة أو الفئة الإثنية أو القبيلة أو الطبقة الاجتماعية أو اللغة أو الدين أو مزيج من هذه المعايير. ومع ذلك، سيستخدم أسلوب مماثل لوضع المعيار في سياقات مختلفة تدخل فيها مجموعات مختلفة. وستكون المؤشرات الموضوعية على هذا النحو ذات معنى.

٣٢- وبيّنت تجربة وضع مؤشر للمساواة بين الجنسين أن المقارنة بين وضع المرأة والرجل، بالمعنى المطلق والنسبي على حد سواء، غير سهلة في عالم يتسم بالكثير من التباين الثقافي والاجتماعي والاقتصادي. وكلما قل عدد المؤشرات المستخدمة، كلما كانت الاستنتاجات موضع شك، وكلما استخدمت مقاييس إجمالية، كلما صعب تتبع أسباب تباين الإحصاءات. ولهذا السبب، لا غرابة في أن الكثيرين قد انتقدوا المؤشرين الجنسانيين اللذين أعدهما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لبيان الاختلافات الوطنية والثقافية فيما يتعلق بمحتوى مفهوم المساواة بين

الجنسين، وهما مؤشر التنمية المرتبط بتمايز الجنسين ودليل مقياس التمكين الجنساني. وعلى سبيل المثال، رأى البعض أن اختيار المؤشرات لا يعكس بشكل ملائم وضع المرأة في مجتمعها^(٤). وكما ذكر أحد الخبراء، "يجب، من الناحية التقنية، على كل بلد قام بوضع نظم لرصد التمييز أن يتخذ القرارات على أساس تاريخه، ومفهومه للمساواة وعدم التمييز، والأهداف التي ينشدها، وإمكانياته المتاحة"^(٥).

ثالثاً - المسائل المنهجية

ألف - تحديد الأبعاد الجوهرية للمؤشر

٣٣- على الرغم من أن قرار وضع مؤشر للمساواة العرقية لم يتخذ بعد، فإن التكهن بالصعوبات هو أحد العناصر الجوهرية التي تدخل في قرار مواصلة العمل. وعليه، ستم دراسة الخطوات الأساسية لوضع المؤشر من أجل تحديد العقبات والصعوبات التي قد تواجه مثل هذا المسعى.

٣٤- وستُحدد الأبعاد الأساسية التي يجب قياسها بالرجوع إلى الإطار المعياري الذي وضعته منظومة الأمم المتحدة. واقتراح أن يستعين المؤشر بالأبعاد الجوهرية لحقوق الإنسان الواردة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق المدنية والسياسية فضلاً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن ثم، تُترجم كل فئة من الحقوق إلى مقاييس كمية محددة. ويمكن لمؤشر متعدد الأبعاد أن يغطي المجالات التالية: سوق العمل، والخدمات الاقتصادية والاجتماعية، والمساواة أمام القانون، والمشاركة السياسية، والحماية من العنف والإيذاء، والاعتراف والقبول، والكرامة والحقوق الثقافية.

٣٥- ومن المهم تذكّر أن المؤشر لن يعكس مدى كفاءة هذه الحقوق لمواطني بلد ما، لكنه يكفل بالأحرى التمتع التفضيلي بالحقوق وفقاً لانتماء الشخص الإثني أو لون بشرته. وتتضمن الأمثلة أوجه التفاوت الاقتصادية، وتفاوت السلطة الاجتماعية والسياسية، وأوجه التفاوتات التي ينطوي عليها الدستور أو القانون، والتفاوت في التمتع بحقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك حق ممارسة الحريات والحصول على الحماية أثناء ممارستها، والتفاوت في الوصول إلى العدالة وفي ممارستها. وسيستخدم عدد من المؤشرات بالنسبة لكل واحد من هذه الأبعاد. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون أحد مؤشرات التفاوت الاقتصادي معدل النسبة المئوية للأسر التي تعيش تحت خط الفقر من مختلف الفئات الإثنية/العرقية (التي قد توجد بها أغلبية وأقليات مصنفة عرقياً).

٣٦- والأبعاد الأساسية الثلاثة التي تحدد مؤشر التنمية البشرية كما استخدمت في تقرير التنمية البشرية الذي أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهي تحديداً متوسط العمر المتوقع والوصول إلى التعليم ومستوى الدخل، ستستخدم بصورة مباشرة أو بعد تكييفها. وعلى الرغم من ذلك، سوف تستكمل هذه الأبعاد بإدراج مؤشرات تتعلق بالحقوق المدنية والسياسية والثقافية.

باء - أنواع المؤشرات التي يجب استخدامها

٣٧- المؤشرات هي مقاييس محددة لا تقيّم إلا جزءاً يسيراً من الحقيقة المبنية على التجربة، ولكنها سهلة القياس والتفسير: وهي على سبيل المثال، النسبة المئوية للأسر التي تعيش تحت خط الفقر. غير أنها لا تبين جوهر وضع

وهي جزئية فقط إلى حد كبير. ويجب أن تؤخذ كتشكيلة متنوعة أو كمجموعة. ومجموعة المؤشرات المستخدمة لقياس أشياء متشابهة هي ما يُسمى بالأبعاد.

٣٨- وتقوم مفوضية حقوق الإنسان حالياً بعملية دقيقة لوضع مؤشرات لحقوق الإنسان تكون صالحة عالمياً. وتتمترح هذه الدراسة الجارية وضع أنماط من المؤشرات تميز بين المؤشرات الهيكلية، ومؤشرات الإجراء، والمؤشرات القائمة على النتائج. وتُحيل المؤشرات الهيكلية إلى متغيرات مثل الإطار التشريعي والسياسات العامة الموضوعية لمعالجة الوضع. وهذه العوامل لها تأثير هيكلي على القضايا التي تعالجها. أما مؤشرات الإجراء فتستخدم لقياس الخطوات الملموسة التي اتُخذت بالفعل لمعالجة وضع محدد. وتُستخدم مؤشرات النتائج لقياس الوضع الفعلي الذي يعيشه الأفراد وتعيشه المجتمعات المحلية.

٣٩- ووجد المشاركون في الحلقة التدريبية أن هذا التقسيم النمطي للمؤشرات قد يكون ذا قيمة كبيرة، ويمكن أيضاً الاستفادة من هذه المبادرة لوضع المؤشر المحتمل للمساواة العرقية. ويُستحسن الحصول على الأنواع الثلاثة من المؤشرات من أجل تضمين المؤشر كل الأبعاد والأبعاد الفرعية.

٤٠- وينبغي أن تكون جميع المؤشرات المستخدمة مؤشرات كمية. ويُمكن إدراج قائمة بالمميزات الكمية الموجودة أو غير الموجودة (نحو وجود مؤسسة معنية بحقوق الإنسان في بلد ما). وينبغي إعطاء هذه المميزات رموزاً مثل المؤشر "١/٠" بحيث يتسنى الجمع بينها وبين مميزات أخرى. ويمكن بعد ذلك إجراء عملية جمع لتحديد العلامات الرقمية، نحو عدد المواضيع الموجودة. ويمكن بهذه الطريقة إدراج المؤشرات الهيكلية ومؤشرات الإجراء وليس مؤشرات النتائج فحسب.

جيم - تحديد قيمة كل مؤشر

٤١- ستُجمع المؤشرات في مؤشر واحد بمجرد تحديد المؤشرات ذات الصلة. وسيتحقق ذلك من خلال تحديد أهمية كل مؤشر. وبما أن المؤشر لا يستهدف ولا يستصوب المقارنة بين البلدان وترتيبها على مقياس واحد، فلا شيء يمنع من استخدام نفس المجموعة من المؤشرات بالنسبة لجميع البلدان، إلا أن المؤشر يحدد مجموعة مختلفة من القيم للبلدان التي تمر بظروف مختلفة. ويمكن النظر في ثلاث أو أربع مجموعات من القيم بحسب العوامل المتصلة بسياق بلد ما. ولا يؤدي وجود عدة مجموعات من القيم إلى إبطال المؤشر. وعلى العكس، فإن ذلك قد يعزز مبررات استخدامه لأن التركيز سيتحول من ترتيب البلدان وإجراء مقارنات عالمية إلى اعتبار المؤشر أداة قطرية لتقييم حالة التفاوت على المستوى الوطني والعمل على معالجتها.

٤٢- وهذه القيم التفاضلية ليست بمثابة إعمال تدريجي للحقوق، نظراً لعالمية حظر التمييز. ومما لا شك فيه أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية صريح للغاية فيما يتعلق بمسألة التمييز وينص على أن جميع الدول، بصرف النظر عن مستوى تنميتها، ملزمة على الفور بكفالة عدم التمييز، وأن هذا الالتزام غير خاضع للإنفاذ بصورة تدريجية.

دال - البدائل

٤٣ - يرى المشاركون أن هنالك العديد من الطرق لوضع التصورات المفاهيمية للمؤشر وهدفه الأساسي. وسيكون لكل خيار انعكاسات على طريقة حساب المؤشر وتفسيره. وتقتراح الفقرات التالية بعض الأفكار بشأن الأهداف المحتملة التي سوف تُقارن بالبدائل.

استخدام مؤشر واحد أو نظام مؤشرات

٤٤ - هذه المسألة هي موضوع بحث. وقد يكون المؤشر الواحد هو المرغوب نظراً لبساطته البائنة، بيد أنه ينطوي على الكثير من العيوب مثل الافتقار للمرونة. وسيكون البديل المثير للاهتمام وضع نظام مؤشرات متسق وشامل يتم تقسيمه إلى أبعاد. وهذا النظام، الذي سيكون وصفيًا في الأساس، يمكن استخدامه في مختلف النهج التحليلية للاستجابة لمتطلبات مختلف الجهات المعنية.

استخدام عدد صغير من المؤشرات أو نظام مؤشرات مفصّل

٤٥ - يجب اختيار نوع النظام المرغوب. فنظام المؤشرات المفصّل للغاية قد يمكن من الرصد الدقيق لجميع الحقوق الواردة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان مثل الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي قد يتضح أن تنفيذها معقد. أما اختيار نظام أبسط يشتمل على عدد أقل من المؤشرات فسيمكن من قياس الحالة العامة بجميع أبعادها الأساسية، مع فقدان بعض التفاصيل الجوهرية.

وضع أداة جديدة تماماً أو توسيع المبادرات القائمة

٤٦ - يمكن وضع المؤشر أو نظام المؤشرات المقترحين إما كمبادرة مستقلة تركز على أسس جديدة أو بالاعتماد على المبادرات القائمة. وسيكون الخيار الأول أكثر تكلفة لكنه قد يصحح أوجه القصور في النظام القائم، بينما سيكون الخيار الثاني أقل تكلفة ويستفيد من الأسس القائمة بما تتمتع به من خبرة تراكمية. ويجب إجراء المزيد من المناقشات مع الهيئات المناسبة في منظومة الأمم المتحدة وغيرها لتحديد الخيار الأنسب.

إمكانية المقارنة مقابل طابع الخصوصية

٤٧ - هل ينبغي وضع المؤشر ليستخدم في الأساس للمقارنة بين البلدان (ينبغي في هذه الحالة أن تكون المؤشرات وقيمتها محددة بطريقة موحدة لجميع البلدان)، أو هل ينبغي أن يكون المؤشر مخصصاً لحالات محلية؟ سيؤدي الخيار الأول إلى ترتيب البلدان على مقياس واحد. وذكر بعض المشاركين أن الترتيب سيكون مفيداً للفت انتباه وسائط الإعلام. ورأى آخرون أن تدخّل وسائط الإعلام قد تستفيد منه البلدان التي تمتلك النظم الأكثر تطوراً لتجميع البيانات.

٤٨ - وقد يكون الخيار الثاني أكثر ملاءمة لأن مظاهر التفاوتات العرقية تختلف من بلد لآخر وفقاً للعوامل المتعلقة بالسياق. وقد يتمثل الحل التوفيقى المثير للاهتمام في وضع عدد محدود للغاية من نظم المؤشرات (من ثلاثة

إلى خمسة) تشمل جميعها على نفس الأبعاد والمؤشرات، مع إعطائها قِيماً متباينة تعكس خصوصية الحالة المحلية في مختلف البلدان (توضع في ثلاث إلى خمس فئات).

أداة لرصد المعاهدات مقابل أداة للرصد الداخلي

٤٩- قد يعكس وضع المؤشر إما متطلبات هيئات رصد المعاهدات أو متطلبات الحكومات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني للقيام بمحاربة التفاوت. ولا يتعارض الاثنان بشكل مطلق إذا أخذت كل هذه المتطلبات في الاعتبار عند وضع المؤشر أو نظام المؤشرات. ومع ذلك، لوحظ أن المؤشر القطري قد يكون أكثر فائدة لعمليات الدعوة التي يضطلع بها المجتمع المدني.

رابعاً - المسائل المتعلقة بالبيانات

ألف - مصدر البيانات

٥٠- شدّد المشاركون على أهمية أن تُستخدم في المشاورات الأنواع الأربعة التالية من البيانات: الإحصاءات الاجتماعية - الاقتصادية بما في ذلك تعداد السكان؛ والدراسات الاستقصائية الوطنية والإحصاءات الإدارية؛ والدراسات الاستقصائية واستطلاعات الرأي العام؛ وأحكام فريق الخبراء والبيانات المستمدة من الأحداث. ولا يمكن لأي من هذه البيانات أن تبيّن لوحدها جميع جوانب التمييز. وتُعد جميع البيانات ضرورية لإعطاء صورة كاملة.

٥١- والإحصاءات الاجتماعية والاقتصادية جوهرية وتبرز تفاوت النتائج. بيد أنها لا تبيّن جوانب المساواة فيما يتعلق بالحرية أو الكرامة أو المعاملة المتساوية.

٥٢- والدراسات الاستقصائية واستطلاعات الرأي ضرورية لتوضيح أوجه التحيّز والمواقف تجاه منح حقوق الأقليات، على سبيل المثال. وتُعد الأحكام الصادرة عن فريق الخبراء مفيدة عندما يستعصي استخدام مقاييس موضوعية لتحديد شيء ما مثل درجة حرية الصحافة.

٥٣- وتوضح البيانات المستمدة من الأحداث ظواهر قليلة لكنها على قدر من الأهمية، ولا تكون الإحصاءات واسعة النطاق جيدة بما فيه الكفاية في هذه الحالة. وهذه البيانات التي تتولى تجميعها منظمات غير حكومية عاملة في مجال الدعوة ينبغي أن تُقيّم بعناية. وعلى الرغم من ذلك، فإنها تبيّن أحد الجوانب الهامة المتصلة بالتمييز (ويجوز الحديث عن التمييز هنا لأننا نتناول أفعالاً مقصودة في ظروف معينة).

باء - توفر البيانات المفصلة

٥٤- ارتئي أن عدم توفر بيانات مفصلة بحسب العرق أو الانتماء الإثني ربما يكون أهم عقبة أمام وضع مؤشر للمساواة العرقية. ولا شك أن تجربة هيئات الرصد الدولية المناهضة للترفة العنصرية مثل لجنة القضاء على التمييز العنصري، ومركز الرصد الأوروبي المعني بالعنصرية وكره الأجانب، وفريق خبراء الأمم المتحدة العامل المعني بالسكان المنحدرين من أصل أفريقي، تشير إلى أن عدم توفر بيانات ذات صلة وقابلة للمقارنة سوف يمثل أكبر مشكلة تواجه وضع مؤشر للمساواة العرقية^(٩).

٥٥- ومع ذلك، أُشير إلى إمكانية التغلب على هذه المشكلة مع مرور الوقت لأن وضع مؤشر للمساواة العرقية قد يحفز الدول الأعضاء على إتاحة البيانات. ويُتوقع أن يتم الامتثال على نحو تدريجي، ولوحظ أن المشاركة التامة حدثت بصورة تدريجية في مشاريع أخرى مماثلة اضطلعت بها الأمم المتحدة مثل مؤشر التنمية البشرية.

٥٦- ومن الممكن تماماً في الوقت الراهن استخدام عمليات تجميع البيانات القائمة التي تستخدمها منظومة الأمم المتحدة مع تضمينها المتغيرات المتصلة بالانتماء الإثني. وسيطلب ذلك التشاور مع المؤسسات التي تتولى تجميع هذه البيانات والتعاون الوثيق معها، وجعل العملية بالتالي أقل تكلفة وأكثر منهجية. وهذا النهج لا يستبعد إمكانية إجراء استقصاءات محددة (بشأن المواقف، على سبيل المثال)، أو استخدام البيانات المستمدة من الأحداث التي جمعتها منظمات غير حكومية أو مشاريع أكاديمية موثوق بها.

٥٧- وهنالك العديد من مصادر البيانات في منظومة الأمم المتحدة. وأهم هذه المصادر الإحصاءات الوطنية للبلدان التي يتم الحصول عليها عادة من تعداد السكان. وتُدرج هذه المصادر في قواعد بيانات تقرير التنمية البشرية ومشروع الأهداف الإنمائية للألفية. ويشتمل المصدر الثاني على الدراسات الاستقصائية التي تجريها في البلدان أفرقة وطنية بمساعدة تقنية ولوجستية تقدمها الأمم المتحدة. وتتضمن هذه الفئة الدراسة الاستقصائية الديمغرافية والصحية والدراسات الاستقصائية المتعددة المؤشرات للمجموعات. ويتألف المصدر الثالث من السجلات الإدارية الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، ومن الناحية النظرية، ترد المعلومات المتعلقة بالتركيبة الإثنية لبلد ما في التقارير الأولية التي تقدمها البلدان للجنة القضاء على التمييز العنصري.

٥٨- وعلى الرغم من قيام بعض البلدان بتجميع بيانات عن الانتماء الإثني عند إجراء تعداد سكاني، فإن هذه البيانات لا يُحتفظ بها في سجلات الأمم المتحدة. وقد تشتمل ملفات الدراسة الاستقصائية الديمغرافية والصحية لبعض البلدان على بعض البيانات الإثنية، إلا أن هذه البيانات ليست جزءاً من قواعد البيانات الموجودة على موقع الويب التابع للأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، لا توجد طريقة سهلة ومباشرة لتفصيل متغيرات المؤشرات (مثل الدخل)، المتاحة في قواعد البيانات الإحصائية للأمم المتحدة، بحسب الأصل الإثني أو العرقي.

٥٩- ومع ذلك، هنالك إمكانية لتجميع بيانات مفصلة من مصادر أخرى، وذلك باستخدام الإحصاءات الوطنية متى توفرت. ويمكن أن يتحقق ذلك بالنسبة لعدد كبير من البلدان، إلا أن الإجراءات لن تكون منهجية أو قابلة للمقارنة. ولا يعني عدم توفر البيانات أنها لن تكون متاحة مستقبلاً، فالهياكل الأساسية التي تمكن من تجميع هذه البيانات موجودة بالفعل. ونظراً لزيادة المناقشات المتصلة بالتفاوت القائم على أساس اللون أو الأصل الإثني، يمكن الحصول على مثل هذه البيانات من خلال التعداد السكاني والدراسات الاستقصائية على حد سواء.

جيم - الالتزام الوطني

٦٠- على الرغم من الخطوات الإيجابية التي اتخذتها الدول الأعضاء لمحاربة التمييز العنصري، ثمة اعتراف متزايد بوجود فجوة معرفية بشأن طبيعة ومدى التمييز. وعلاوة على ذلك، فإن الجهات المعنية لا تدري دائماً ما إذا كانت البرامج الموضوعية لمناهضة التمييز ملائمة أو مناسبة أو فعالة.

٦١- ويحث إعلان وبرنامج عمل ديربان الدول الأعضاء على اتخاذ خطوات لتحسين تجميع البيانات. ويُتوقع قيام هذه الدول بجمع البيانات الإحصائية الموثوقة وتحليلها وتوزيعها على الصعيدين الوطني والمحلي، وعلى اتخاذ جميع التدابير الضرورية للعمل بانتظام على تقييم وضع الأفراد والجماعات ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

٦٢- وعلى ذات النهج، ينبغي أن تراعى المعلومات المجمّعة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك، عند الاقتضاء، الصحة والوضع الصحي، ووفيات الرضع والأمهات، ومتوسط العمر المتوقع لدى الولادة، ومعدل الإلمام بالقراءة والكتابة، ومستوى التعليم، والعمل والسكن وملكية الأرض، والرعاية الصحية العقلية والبدنية، والفقر، ومتوسط الدخل المتاح، وذلك من أجل وضع سياسات للتنمية الاجتماعية والاقتصادية بغية سد الفجوات القائمة في الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية.

٦٣- وطلبت لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى الدول الأعضاء تقديم تقارير دورية، تتضمن بيانات مفصلة، بشأن العرق والانتماء الإثني. وعلاوة على ذلك، وضعت هذه الهيئة المعنية برصد المعاهدات مبادئ توجيهية تتعلق بكيفية تقديم الدول الأعضاء للبيانات الإحصائية للوفاء بما عليها من التزامات في مجال تقديم التقارير.

٦٤- وعلى الصعيد الإقليمي، يُطلب أيضاً إلى الدول الأعضاء في مجلس أوروبا تقديم بيانات مفصلة في التقارير الدورية المقدمة بموجب اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية لحماية الأقليات الوطنية.

٦٥- وفي الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل والمملكة المتحدة وكندا وهولندا وبلجيكا وأستراليا، تمكنت الحكومات، بدرجات متفاوتة، من وضع برامج مناهضة للتمييز. ووفقاً لدراسة مقارنة أُجريت بطلب من الاتحاد الأوروبي، فإن التصميم العام للسياسات المناهضة للتمييز التي رسمتها غالبية هذه البلدان يتطلب، بمختلف الطرق، بيانات إحصائية مفصلة على أساس الفئات الإثنية والعرقية^(٧). وبمقدور تلك الأمثلة إيجاد الممارسات الجيدة التي يمكن أن تلعب دوراً حيوياً في استلهاً للبلدان الأخرى وإعطائها عناصر مقارنة عند القيام بوضع وتفصيل برامجها المتعلقة بمناهضة التمييز.

٦٦- وفي بلدان أوروبية أخرى، هنالك المزيد من الخبرات العملية في مجال تجميع البيانات العرقية والإثنية. وطلب الاتحاد الأوروبي إجراء استقصاءات بخصوص تصرفات الأوروبيين تجاه الأقليات. وقام مركز الرصد الأوروبي المعني بالعنصرية وكره الأجانب بتوثيق ما يواجهه الأجانب من تمييز وعوائق في مجالي التوظيف والتعليم في خمسة عشر بلداً. وأجري العديد من الدراسات الاستقصائية بشأن الضحايا وما يجدونه من معاناة في مجالي التوظيف والتعليم في فنلندا والسويد على وجه الخصوص. وتمت دراسة التمييز في كل من المملكة المتحدة وهولندا وفرنسا لمعرفة مدى التمييز الذي يتعرض له أفراد الأقليات في سوق العمل.

٦٧- وبيانات التنمية البشرية الوطنية التي قدمتها الهند ونيبال وغواتيمالا وجنوب أفريقيا وناميبيا توفر معلومات مفصلة بحسب الإقليم ونوع الجنس والمجموعة الإثنية. وأشار أحد المشاركين إلى حقيقة قيام بعض البلدان الأفريقية بوضع خطة عمل وطنية تتضمن تجميع بيانات مفصلة.

٦٨ - وفي البرازيل، تمثل أسلوب العمل الهام الذي اعتمدته الإدارة الحالية خلال سنتها الأولى في توفير المعرفة لتوجيه السياسات الرامية إلى تعزيز المساواة العرقية. ويُجري معهد البحوث الاقتصادية التطبيقية دراسات تتعلق بمؤشر التنمية البشرية بالنسبة للمواطنين البرازيليين من أصول أفريقية. وبالإضافة إلى ذلك، هنالك اقتراح يتعلق برصد وتقييم سياسات تعزيز المساواة العرقية من خلال إبرام اتفاقات مع مؤسسة فورد، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو. كما استؤنف إجراء الإحصاء المتعلق بالتحقق من التركيبة العرقية في قطاع الخدمة العامة.

٦٩ - وعلاوة على ذلك، تبين دراسة حديثة أجراها الخبير الاقتصادي مارسيلو بانجاو، المحاضر بجامعة ريو دي جانيرو الفيدرالية، أن مؤشر التنمية البشرية بالنسبة للسكان البيض يتجاوز مؤشر التنمية البشرية للسكان السود في جميع البلديات البرازيلية تقريباً. وتكشف الدراسة أن مؤشر التنمية بالنسبة للسود لا يتجاوز مؤشر التنمية للبيض إلا في ١٣ مدينة برازيلية^(٨).

٧٠ - وعلى المستوى الإقليمي، أعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٠٣ تقرير التنمية البشرية للعُجْر^(٩). وتُعد هذه الوثيقة دراسة شاملة لوضع أقلية العُجْر في خمسة من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية هي: بلغاريا والجمهورية التشيكية ورومانيا وسلوفاكيا وهنغاريا. وترتكز الدراسة على بيانات اجتماعية واقتصادية قابلة للمقارنة تم الحصول عليها من خلال دراسة استقصائية عبر البلدان شملت ٥٠٣٤ من المجهين الذين يمثلون السكان العُجْر.

دال - القيود القانونية والأخلاقية

٧١ - يوجد خلاف في بعض البلدان بشأن التصنيف العرقي والإثني، ويُنظر بارتياح لفكرة تجميع بيانات مفصلة عن العرق والانتماء الإثني. وفي رواندا، يحظر أية إشارة إلى الانتماء الإثني إذ هي تذكر بآثام الماضي المؤلمة. كما يعارض العديد من البلدان الأفريقية الأخرى تجميع بيانات مفصلة بحسب الانتماء العرقي على أساس أن هذه الممارسة تتعارض مع بناء الوحدة الوطنية. وفي فرنسا، تتصور المُثُل العليا للجمهورية أن وجود هوية فرنسية موحدة تقلل من أهمية الأصل الإثني والانتماء الديني هي أفضل ضامن للوحدة الوطنية. ومع ذلك، أشار أحد الخبراء إلى أن العديد من تقارير الشركات والتقارير الرسمية الصادرة في فرنسا حديثاً تدافع عن فكرة استحالة التصدي للتمييز بصورة ملائمة من دون توفر أي معلومات عن وضع مختلف الفئات في المجتمع.

٧٢ - ويرى المشاركون في المشاورات بشكل عام أن تجميع بيانات مفصلة عن العرق والانتماء الإثني ليس مسألة إحصائية فحسب، بل قضية حساسة وأساسية تتعلق بحق الأشخاص في تأكيد هويتهم. كما أشار بعض الخبراء إلى أن إبراز أوجه الاختلاف بين فئات المجتمع قد يعزز الصور النمطية السلبية عن الأقليات ويدعم المواقف المتطرفة لبعض الأحزاب السياسية. والإرث الطويل المتعلق بإساءة استخدام الإحصاءات العرقية والتصنيف الإثني باستخدامها لارتكاب انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان خلال القرن العشرين، يذكرنا بضرورة التحوُّط والحفاظة على السريّة واحترام قيام الأشخاص طوعاً بالكشف عن هوياتهم.

هاء - الحاجة إلى ضمانات لحماية البيانات

٧٣ - أبدت المشاورات أيضاً مخاوف بعض الحكومات والأقليات الإثنية من أن مجرد وجود قواعد بيانات تشتمل على معلومات شخصية تتضمن الانتماء الإثني يشكل خطراً، لأنها قد لا تستخدم لمحاربة التفاوت فحسب، بل

لممارسة التمييز ضد فئات محددة. ومع ذلك، اتفق المشاركون على إمكانية التعامل مع هذه المخاوف المشروعة بالطرق الأربع التالية: (أ) وضع بروتوكول مفصل يتعلق بالوصول إلى البيانات وحفظها ونشرها بطريقة تكفل أمنها وسريتها؛ (ب) تطوير أو تعزيز مؤسسات وطنية تكفل تنفيذ تدابير الأمن والسرية؛ (ج) تطوير قدرات الحكومة والمجتمع المدني للتعامل مع هذه البيانات وتفسيرها والاستفادة منها لتستخدم في صنع السياسات العامة؛ (د) القيام بحملة إعلامية لتوعية الفئات المستضعفة بالإجراءات المتخذة لكفالة عدم إساءة استخدام البيانات.

واو - دور المجتمع المدني

٧٤- لقد أُثير أثناء مختلف مراحل المداولات الدور المنوط بالمجتمع المدني. وتم التسليم بإسهامه في تجميع البيانات على المستوى المحلي على الرغم من احتمال وجود بعض المشاكل المتعلقة بضبط نوعية البيانات. ومما لاشك فيه أن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تقوم بدور حيوي فيما يتعلق بالبيانات المستمدة من الأحداث، وليس من المستحيل أن يشكل عمل هذه المنظمات مصدراً جيداً وموثوقاً للمعلومات.

٧٥- والأهم من ذلك هو إمكانية إشراك المنظمات غير الحكومية كجهات يحتمل أن تستخدم البيانات لأغراض الدعوة وصنع السياسات. وقد يكون إسهامها في المراحل الاستشارية الأولية لجمع البيانات مفيداً للغاية، لا سيما من أجل تحديد الأقليات المهمشة أو المعرضة للتمييز، ومن أجل تقديم المشورة بشأن الاحتياطات اللازمة اتخاذها عند التصدي لهذه المسألة الحساسة بالعمل مع المجموعات المحلية التي تمثل الأقلية أو الأغلبية. وبعد الفراغ من جمع البيانات، يمكن إتاحتها للمنظمات غير الحكومية لأغراض وضع السياسات.

خامساً - استنتاجات

٧٦- يرى الخبراء الذين التُمست مشورتهم أن وضع مؤشر للمساواة العرقية ممكن من الناحية التقنية وله إمكانيات كبيرة لقياس أوجه التفاوت العرقية. ومن شأن هذا المؤشر أن يكون بمثابة إطار علمي وشامل لمخاربة التمييز العنصري باستخدام نظام من المؤشرات. ويمكن أن يكون أداة قطرية تستخدمها الدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى لرصد التقدم الذي تحرزه مع مرور الوقت في تنفيذ سياستها المناهضة للتمييز.

٧٧- إن افتقار العديد من البلدان لبيانات مفصلة بحسب الإثنيات يُعد من العقبات التي قد تواجه وضع المؤشر. ومع ذلك، يمكن التغلب على هذه المشكلة مع مرور الوقت، وقد يحفز وضع المؤشر الدول الأعضاء على إتاحة هذه البيانات.

٧٨- البيانات المطلوبة فيما يتعلق بموضوع الانتماء الإثني مضمّنة بالفعل في عدد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وفي المبادئ التوجيهية المتصلة بتقديم التقارير لهيئات رصد المعاهدات مثل لجنة القضاء على التمييز العنصري. وسيطلب احتمال وضع مؤشر للمساواة العرقية اعتماد طريقة منهجية لعملية جمع البيانات. ويُتوقع الامتثال لهذا المطلب على نحو تدريجي، ولا يتعارض ذلك مع إمكانية وضع المؤشر إذا انضم إلى المشروع العدد الكافي من البلدان منذ البداية.

٧٩- لقد بيّنت العملية التشاورية بوضوح استصواب وضع مؤشر للمساواة العرقية. ومع ذلك، تود المفوضة السامية لحقوق الإنسان أن تلفت انتباه اللجنة إلى حقيقة أن مؤشر المساواة العرقية المحتمل وضعه ستترب عليه أيضاً أعباء مالية على مستوى المفوضية وعلى المستوى الوطني على حد سواء. وسيتطلب النجاح في تنفيذ هذا المشروع تخصيص فريق من الباحثين يكون مسؤولاً عن وضع خطة مفصلة للمشروع النموذجي. وعلى المستوى الوطني، سيحتاج مؤشر المساواة العرقية المحتمل إلى برنامج لبناء القدرات في مجال الإحصاء، وإلى قدر كبير من الإرادة السياسية من جانب الدول الأعضاء.

٨٠- إذا قررت لجنة حقوق الإنسان الموافقة على وضع مؤشر للمساواة العرقية، ترى المفوضة السامية ضرورة اتخاذ الخطوات التالية:

(أ) ينبغي الشروع في عملية تشاورية أخرى تهدف تحديداً إلى إعطاء وصف مفصل للمؤشر والمؤشرات التي يجب أن تستخدم في وضعه؛

(ب) ينبغي أن تكون عملية تحديد الشرائح السكانية والمؤشرات ذات الصلة من حيث السياق تشاركية في المقام الأول على المستوى الوطني. وينبغي تعزيز المشاركة القوية من جانب الدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى؛

(ج) ينبغي للمفوضية أن تضع للدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى مبادئ توجيهية تتعلق بجمع البيانات العرقية والإثنية؛

(د) ثمة حاجة لوضع منهجية سليمة وتتسم بالاستقلالية والشفافية؛

(هـ) سوف تُجرى دراسة رائدة تشمل مجموعة محدودة من البلدان التي لديها بيانات مفصلة بغية تنقيح المنهجية وجعلها أكثر فعالية وفعالية.

Notes

¹ Patrick Simon, "Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great Britain and the Netherlands", Medis Project (Measurement of Discriminations), European Commission, August 2004, p. 49.

² See www.census.gov/population/www/socdemo/race/racefactcb.html.

³ See paragraph 78 of the Durban Programme of Action for a list of international instruments on anti-discrimination.

⁴ Kjeldstad, R. and Kristiansen, J.E. "Constructing a regional gender equality index: reflections on a first experience with Norwegian data" in *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, vol. 18, No. 1, 2001, p. 42.

⁵ See the Proceedings of the European Conference on Data to Promote Equality, Finnish Ministry of Labour/European Commission, Helsinki 2005.

⁶ See “Replies to the questionnaire adopted by the Working Group of Experts on People of African Descent at its third session”, Note by the secretariat, fifth session of the Working Group of Experts on People of African Descent, Geneva, 29 August-2 September 2005.

⁷ Patrick Simon, *idem*, p. 8.

⁸ Marcelo Paixão, Observatorio Afrobrasileiro, UFRJ/IPDH, Nota de Estudos, 02/2003.

⁹ See “Avoiding the Dependency Trap - A Human Development Report on the Roma in Central and Eastern Europe”, UNDP, 2003.

Annex

**LIST OF PARTICIPANTS IN THE CONSULTATION WORKSHOP
HELD ON 14-15 NOVEMBER 2005 IN GENEVA**

A. Consultants

Prof. Antonius Rachad Université du Québec

B. United Nations and related organizations

Mr. Yusuf Bangura United Nations Research Institute for Social Development

Mr. Jean-Etienne Chapron United Nations Economic Commission for Europe

Mr. Claes Johansson Human Development Report Office, UNDP

Mr. Amit Prasad World Health Organization

Mr. Lee Swepston International Labour Organization

C. Regional organizations

Mr. Andrea Accardo European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia

Ms. Flaminia Bussacchini European Commission

Ms. Vera Egenberger Office for the Democratic Institutions and Human Rights,
Organization for Security and Cooperation in Europe

Ms. Isil Gachet Chairperson, European Commission against Racism
and Intolerance

D. National institutions

Dr. Zonke Majodina South African Human Rights Commission

Mr. Lars Ostby Statistics Norway

Ms. Casta Tungaraza Australian Academy of Race Relations

E. Non-governmental organizations

Mr. Christian Alando Member, World Vision International

Mr. Michael J. Donnelly Global Insight, Inc.

Ms. Maya Wiley Centre for Social Inclusion

