الأمم المتحدة

A/HRC/48/72

الجمعية العامة

Distr.: General
16 August 2021
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والأربعون

13 أيلول/سبتمبر – 1 تشرين الأول/أكتوبر 2021

البند 3 من جدول الأعمال

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

هيئات وآليات حقوق الإنسان

المضي نحو تحقيق المساواة العرقية: دراسة أعدتها اللجنة الاستشارية بشأن الطرائق والسبل المناسبة لتقييم الحالة

تقرير اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان*

* اتُّفق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروفٍ خارجة عن إرادة الجهة المقدمة له.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

ألف- الولاية

1- أكدت الجمعية العامة من جديد في قرارها 157/72 أن "مكافحة العالم للعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصّب وجميع أشكالها ومظاهرها البغيضة والمعاصرة" هي مسألة ذات أولوية بالنسبة إلى المجتمع الدولي. وأقرت بأنه على الرغم من الجهود والمبادرات التي اتخذتها الدول لحظر التمييز والفصل العنصريين، ولتحقيق التمتع التام بجميع الحقوق والحريات، لا يزال ملايين البشر يقعون ضحايا لهذه الظاهرة.

2- وفي الفصل السابع من القرار المذكور أعلاه، طلبت الجمعية العامة إلى مجلس حقوق الإنسان "أن يواصل إعارة الاهتمام للحالة فيما يتعلق بالمساواة العرقية في العالم"، وأن يعد بصورة ملموسة، من خلال لجنته الاستشارية "دراسة بشأن الطرائق والسبل المناسبة لتقييم تلك الحالة، مع تبيان الثغرات وأوجه التداخل المحتملة".

3- وقد بدأت اللجنة الاستشارية عملها بشأن هذه الدراسة في دورتها الحادية والعشرين، في آب/أغسطس 2018. وأنشئ فريق صياغة وعقدت مناقشات اعتباراً من الدورة الثانية والعشرين. ويضم فريق الصياغة حالياً: بوم-سوك بايك، وميلينا كوستاس تراسكاساس (مقررة)، ويوري ألكسندروفيتش كوليسنيكوف، وخوزيه أوغوستو ليندغرين آلفيس، وأجاي مالهوترا، وإتسوكو ناكاي، ومنى عمر، وإليزابيث سالمون، وباتريسيا ساسنال، وديروجلال سيتولسينغ (رئيساً)، وكاثرين فان دي هينينغ. وعممت الأمانة استبياناً على الدول وأصحاب المصلحة المعنيين، واستشير الخبراء أثناء صياغة الدراسة[1]. واللجنة الاستشارية ممتنة للغاية لكل هذه المدخلات القيمة[2].

باء- أفكار أولية

4- في بداية الاحتفالات بالذكرى العشرين لإعلان وبرنامج عمل ديربان، الذي اعتمد عام 2001، يجب على المجتمع الدولي تقييم التقدم المحرز في العمل العالمي من أجل مناهضة العنصرية، بغية تحديد العقبات والنكسات الرئيسية التي واجهها هذا العمل على مدى العقدين الماضيين. ولا شك في أن آفة العنصرية ما زالت متفشية وواسعة الانتشار، وتؤثر على جميع البلدان والمناطق في جميع أنحاء العالم. غير أن هناك فهماً أفضل اليوم لمسببات هذه الظاهرة، ومعرفةً أكبر بأسبابها الجذرية وآثارها. وعلاوة على ذلك، تتيح البحوث التجريبية تحديد خصائص التمييز العنصري ونطاقه وطبيعته المتغيرة، ويجري حالياً تطوير عدد من الأدوات والآليات لقياس انعدام المساواة.

5- وأصبحت الحكومات والمجتمعات والأفراد أكثر إدراكاً للآثار المجتمعية الضارة الناجمة عن العنصرية بجميع أشكالها. وقد علمتنا التجربة أن التمييز النظمي أو التجاهل أو الاستبعاد هي من الأسباب الجذرية التي غالباً ما تفضي إلى حالات الصراع، وتهيئ البيئة المواتية للعنف. وعلى النقيض من ذلك، فإن المساواة والتسامح والتضامن والاندماج قيم يجب غرسها، لأنها تنطوي على فوائد ملموسة، ليس من أجل تحقيق

(1) وردت ردود من أذربيجان، والإمارات العربية المتحدة، وإيطاليا، والبحرين، والبرازيل، والبرتغال، وسويسرا، والمكسيك، وهندوراس، ومن منظمة العمل في مجال التدخين والصحة، والحركة الدولية لمكافحة جميع أشكال التمييز والعنصرية، والشبكة الدولية للتضامن مع الداليت، وهيئة رصد المنظمات غير الحكومية.

(2) وردت مساهمات من المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، ومن أعضاء لجنة القضاء على التمييز العنصري، ومن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

التعايش السلمي فحسب، بل لأنها تؤدي أيضاً إلى المضي نحو بناء مجتمعات أكثر تشاركية وديمقراطية وازدهاراً وتطوراً (بكل معنى الكلمة). وهناك أيضاً معرفة تراكمية مستمدة من مختلف التجارب والسياسات الوطنية والإقليمية التي قد تسهم إسهاماً هائلاً، إذا ما وجهت توجيهاً جيداً، في تعزيز العمل الجماعي من أجل مناهضة العنصرية[3].

6- وعلى الرغم من هذه الحقائق، فقد اكتسبت مشكلة العنصرية، إلى جانب المعتقدات والممارسات الضارة الأخرى المتصلة بها، أبعاداً جديدة تهدد بإغراق المجتمعات في موجات متجددة من الكراهية والاضطرابات، مما يعرض السلم والأمن الاجتماعيين للخطر. وقد ينظر إلى مقتل جورج فلويد في مينيسوتا، الولايات المتحدة الأمريكية، وحركة "لحياة السود أهميتها" على أنها ناقوس إنذار للمجتمع الدولي، حيث "ينتظر الناس بفارغ الصبر التصدي الفعلي لأوجه عدم المساواة الهيكلية العميقة الجذور ومناهضة العنصرية"[4]. والواقع أن مظاهر العنصرية الصريحة والعنيفة ليست سوى غيض من فيض، فهي تعبير عما تعاني منه المجتمعات من مشاكل أكثر تجذراً وعمقاً.

7- وهذه الأفعال المحددة التي تعكس وحشية الشرطة وعنفها خير مثال على الحاجة الملحة إلى ضمان تحقيق المساواة العرقية واحترام التنوع عن طريق التصدي للتمييز النظمي بإجراء إصلاحات وتغيير ثقافي جذريين. وقد حان الوقت لتبني سياسات ووسائل أكثر حسماً لتحقيق المساواة العرقية بطريقة مستدامة على الصعيدين الوطني والدولي. وقرار مجلس حقوق الإنسان 1/43 الذي يطلب إلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إعداد دراسة عن العنصرية النظمية في مجال إنفاذ القانون يسير في هذا الاتجاه.

8- وغالباً ما يتركز الفقر والتمييز والضعف في أوساط الأقليات العرقية والإثنية التي عانت تاريخياً من تهميش هيكلي واجتماعي واقتصادي: السكان المنحدرون من أصل أفريقي، والشعوب الأصلية، والروما، فضلاً عن المهاجرين والمشردين واللاجئين. ويتزايد التباين في التمتع بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية بسبب العقبات الكأداء التي تعوق الوصول إلى هياكل السلطة، وقلة القدرة على التأثير في السياسات. كما يشمل "الطابع العرقي للفقر" عدم المشاركة والتمثيل بصورة هادفة في عمليات صنع القرار وفي الحياة العامة.

9- وقد بيّنت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) العواقب السلبية لعدم المساواة العرقية، مما أثار شواغل جديدة للمجتمع ككل. فالفيروس نفسه لا يستهدف أعرقاً أو طبقات بعينها، ولكن ثبت أن آثاره على مختلف المجتمعات تكون أكثر تدميراً وبشكل غير متناسب للفئات الأكثر ضعفاً - الأشخاص الذين يعيشون على هامش المجتمع ويعملون في أسوأ الظروف[5]. فالتحديات الجديدة لا توفر أرضاً خصبة لممارسة أفعال عنصرية صريحة وإشعال خطاب العنصرية فحسب، بل لها تأثير مباشر أيضاً على مسار السياسات وتخصيص الموارد اللازمة لتعزيز النهوض بالجماعات المصنفة على أساس العرق[6].

(3) جمع الأمين العام في تقارير متتالية عن الدعوة العالمية من أجل اتخاذ إجراءات ملموسة للقضاء التام على العنصرية، التدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء وآليات متابعة ديربان ومفوضية حقوق الإنسان من أجل مناهضة التمييز العنصري.

(4) A/75/561، الفقرة 73.

(5) انظر A/HRC/45/44.

(6) يستخدم مصطلح "الجماعات المصنفة على أساس العرق" لتفسير عملية استخدام أنماط الاختلاف المادي المتصور (مثل لون البشرة أو شكل العين) للتمييز بين مجموعات من الناس (التصنيف العرقي).

ثانياً- تحقيق المساواة العرقية

10- انطلاقاً من ذلك، يجب ألا ينظر إلى مفهوم "المساواة العرقية" على أنه غاية مثالية. بل على النقيض من ذلك، فإن إرساء نظام يمنح البشر فرصاً متساوية بصرف النظر عن الاختلافات المتصورة هو الغاية التي ينبغي أن تستهدفها المعايير والسياسات المتعلقة بمسألة التمييز العنصري. ومن أجل المضي قدماً في هذا الاتجاه، ينبغي استكمال التدابير المتخذة لمناهضة التمييز العنصري بتدابير أخرى تهدف بصورة فعلية وملموسة إلى تعزيز النهوض بالجماعات أو الأفراد المحرومين. وعلاوة على ذلك، ينبغي إزالة الظروف التي تؤثر عليهم تأثيراً سلبياً، للتأكد من التحقيق الفعلي لتكافؤ الفرص والمعاملة في الوصول إلى الحقوق والتمتع بها.

11- وعلى الرغم من أن صكوك حقوق الإنسان لا تشير صراحة إلى المساواة العرقية في حد ذاتها، فإن هذا المفهوم مستمد من المبدأ العام للقانون الدولي الذي ينص على أن جميع البشر وجميع الناس متساوون في الكرامة والحقوق، بغض النظر عن العرق واللون والأصل[7]. وفي واقع الأمر أن التمتع الفعال بجميع حقوق الإنسان على الصعيد العالمي يتطلب تنفيذ المساواة وإعمالها، وهي أيضاً إحدى دعائم الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وينطوي هذا المبدأ على حق كل فرد في أن يعامل بكرامة واحترام على قدم المساواة مع غيره، وألا يتعرض لمعاملة تمييزية، وأن تتاح له المساواة في الفرص[8].

12- والمصادر المعيارية والبرنامجية الدولية الرئيسية التي توجه إجراءات الدول نحو تحقيق المساواة العرقية هي الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وإعلان وبرنامج عمل ديربان ومتابعته لعام 2009. وجميع المعايير المنطبقة مكرسة ضمناً أو صراحة في هذه الصكوك، وقد أكدتها مؤخراً صكوك إقليمية أخرى مثل اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من أشكال التعصب[9]. وفي أوروبا، وجهت الجهود أساساً نحو مواءمة القوانين والسياسات المتعلقة بمناهضة التمييز[10]، وتنفيذ مبدأ المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالجماعات العرقية أو الإثنية[11].

ألف- المعايير الرئيسية للمساواة العرقية

13- تحظر العنصرية والتمييز العنصري حظراً مطلقاً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان[12]. وتنص المادة 1-1 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على أن تتجنب الدول ممارسة أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الاثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها "على قدم المساواة".

(7) الأسس القانونية لهذا المبدأ موجودة في المادة 1(3) من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة 7 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 2 من اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، 1958 (رقم 111)، واتفاقية مناهضة التمييز في التعليم.

(8) لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *موجز عن المساواة وعدم التمييز: معايير البلدان الأمريكية*، الصفحة 20.

(9) في حزيران/يونيه 2021، كان ستة من أعضاء منظمة الدول الأمريكية قد صدقوا على هذه المعاهدة. تعترف المادة 3 بـ "الحق في الاعتراف بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية المنصوص عليها في قوانينها المحلية وفي القانون الدولي المنطبق على الدول الأطراف، والتمتع بها، وممارستها وحمايتها على المستويين الفردي والجماعي على حد سواء". انظر أيضاً المادتين 4 و5 من المعاهدة.

(10) تقدم المفوضية الأوروبية لمكافحة العنصرية والتعصب الدعم لأعضاء مجلس أوروبا في هذا المجال.

(11) يحدد توجيه الاتحاد الأوروبي EC/43/2000 الأساس للاعتراف الرسمي بالحد الأدنى من المتطلبات لتنفيذ مبدأ المساواة في المعاملة بغض النظر عن الأصل العرقي أو الإثني.

(12) علاوة على ذلك، لا يسمح بأي تقييد لحظر التمييز العنصري أو الإبادة الجماعية أو جريمة الفصل العنصري أو الرق، ولا حتى في أوقات الطوارئ العامة.

14- وترد إشارات متكررة إلى المساواة في نص الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وتشير المادة 5 إلى "المساواة أمام القانون"، وبصورة أكثر تحديداً "الحق في معاملة على قدم المساواة أمام المحاكم وجميع الهيئات الأخرى التي تتولى إقامة العدل"[13]. ويكفل هذا المبدأ الأساسي والعام بشأن حماية حقوق الإنسان حصول ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من أشكال التعصب على حماية متساوية وفعالة من التمييز على أي أساس وفي أي مجال من مجالات الحياة، العامة أو الخاصة[14]. كما ترد ضمناً ضرورة اتخاذ تدابير غير قانونية لحماية أمن الشخص من أي نوع من أنواع العنف أو الأذى البدني[15].

15- وقد تكون هناك ضرورة لاتخاذ تدابير محددة أخرى تتعلق بالتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل تحقيق المساواة العرقية. وتبرز المادة 5 بصفة خاصة الحق في العمل، والحق في تكوين نقابات العمال والانضمام إليها، والحق في السكن، والحق في الصحة العامة، والرعاية الطبية، والضمان الاجتماعي، والخدمات الاجتماعية، والحق في التعليم، والحق في المشاركة على قدم المساواة في الأنشطة الثقافية. ومن الضروري أيضاً ضمان المساواة في التمتع ببعض الحقوق المدنية والسياسية، فضلاً عن الوصول إلى أي مكان عام أو خدمات عامة.

16- وأخيراً، تشير المادة 1(4) من الاتفاقية نفسها إلى ضرورة اتخاذ تدابير خاصة لضمان "المساواة في التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو ممارستها" لبعض الجماعات العرقية أو الإثنية أو الأفراد المنتمين لها[16]. وفي هذا الصدد، تنص المادة 2(2) على أن اعتماد هذه التدابير في الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها "لا يجيز في أي حال أن يترتب على هذه التدابير، كنتيجة لذلك، إدامة أية حقوق متفاوتة أو مستقلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها".

باء- الفهم والنطاق المفاهيمي

17- المساواة وعدم التمييز مفهومان مترابطان ومتكاملان، وكثيراً ما يقدمان على أساس أنهما وجهان لعملة واحدة[17]. وفي الواقع، فإن تهيئة الظروف الملائمة لممارسة الحقوق والحريات والتمتع بها على قدم المساواة، يعتمد على الطريقة التي يتم بها التعبير عن هذين المبدأين وتنفيذهما في السياسات العامة. فالتمييز يؤدي إلى عدم المساواة، وبالتالي لا يمكن تحقيق المساواة بصورة هادفة إلا عن طريق تنفيذ عدد من الإجراءات المتكاملة الرامية إلى القضاء على جميع أشكال التمييز. وفي الوقت نفسه، فإن التصدي لأشكال التمييز المباشر وغير المباشر[18] لا يكفي لتحقيق أغراض الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، إذ يتطلب الأمر أيضاً معالجة التمييز الهيكلي وانعدام المساواة السائد فعلياً.

18- وتعرّف العنصرية الهيكلية بأنها "مجموعة المعايير والقواعد والإجراءات الروتينية والأنماط والمواقف والمعايير السلوكية، سواء من الناحية القانونية أو الفعلية، التي تؤدي إلى حالة من الدونية والاستبعاد ضد مجموعة من الأشخاص بصورة أعم، مع استمرار ذلك على مر الزمن وحتى مع تعاقب

(13) تنص المادة 10 من اتفاقية البلدان الأمريكية على أنه يتعين على الدول أن تكفل حصول الضحايا على معاملة منصفة وغير تمييزية، وعلى المساواة في الوصول إلى نظام العدالة، وإجراءات سريعة وفعالة، والتعويض العادل في المجال المدني أو الجنائي، حسب الاقتضاء.

(14) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 18(1989)، الفقرة 1.

(15) المادة 2 من اتفاقية البلدان الأمريكية.

(16) المصطلحات الأخرى المستخدمة للإشارة إلى هذه التدابير فهي "ملائم" و"مؤكد" و"إيجابي".

(17) انظر "المذكرة التوجيهية الصادرة من الأمين العام بشأن التمييز العنصري وحماية الأقليات، آذار/مارس 2013.

(18) التمييز غير المباشر يقوم على تطبيق سياسات وإجراءات غير تمييزية في الظاهر ولكنها تنطوي على آثار تمييزية في الممارسة العملية، حيث إن التدابير التي يبدو أنها محايدة عرقياً تؤثر على فئات معينة بشكل غير متناسب.

الأجيال"[19]. وتتطلب المساواة الفعلية الذهاب إلى أبعد من مجرد الاعتراف الرسمي والقانوني بحظر التمييز، إلى اتخاذ إجراءات من أجل: (أ) تحديد وتفكيك مظاهر التمييز المؤسسي والهيكلي بصورة فعلية؛ (ب) تخفيف آثار عدم المساواة الناجمة عن التمييز الهيكلي؛ و(ج) منع وقوع أعمال التمييز المباشر وغير المباشر، عن طريق تهيئة بيئة تتاح فيها للناس فرص متكافئة في الممارسة العملية.

19- ويتطلب تحقيق المساواة العرقية في الممارسة العملية تفعيل هذه القواعد المعيارية عن طريق ترجمة هذا الإطار القانوني العام إلى إجراءات محددة. ومن ثمّ، فإن الالتزام باحترام وحماية حق كل شخص في عدم التعرض للتمييز على أسس عرقية يعني ما يلي: (أ) عدم اتخاذ أي إجراء تمييزي أو اعتماد أي تشريع أو ممارسة تمييزية؛ (ب) تعديل أو إلغاء أي تشريع تمييزي، ووضع حد للممارسات أو التدابير التمييزية؛ (ج) منع أطراف ثالثة من القيام بأعمال تمييزية؛ و(د) ضمان حصول ضحايا التمييز العنصري على الحماية وسبل الانتصاف الفعالة، فضلاً عن الجبر أو الترضية الكافيين[20].

20- ويجب اتخاذ إجراءات إيجابية للحد من عدم المساواة بين الجماعات والأفراد بغية تحقيق الالتزام بضمان التمتع بالحقوق والحريات والحصول عليها على قدم المساواة. ويجب أن تهدف التدابير إلى عكس أو تغيير الأوضاع التمييزية بإزالة العقبات القائمة وتهيئة الظروف التي تحقق المساواة الحقيقية في المعاملة والفرص[21]. وهذا يعني: (أ) اتخاذ تدابير خاصة لمساعدة الأفراد على التمتع بحقهم في المساواة عندما تقتضي الظروف ذلك؛ (ب) توفير المساواة عن طريق إجراءات إيجابية عندما يتعذر على الأفراد أو الجماعات، لأسباب خارجة عن إرادتهم، إعمال الحق في المساواة بأنفسهم باستخدام الوسائل المتاحة لهم؛ و(ج) اتخاذ خطوات لضمان توفير التثقيف والتوعية المناسبين بشأن عدم التمييز والمساواة[22].

21- والمساواة وعدم التمييز التزامان يتعين الوفاء بها على الفور، بصرف النظر عن الموارد المتاحة. وفي حين أن الامتناع عن ممارسة التمييز لا يخضع للإعمال التدريجي أو لتوافر الموارد[23]، فإن القضاء على التمييز السائد فعلياً قد يتطلب مزيداً من الوقت والموارد، ولا بد من ثمّ تحقيقه بشكل تدريجي. وينطبق ذلك تحديداً على تنفيذ التدابير الخاصة، التي قد تتطلب في الممارسة العملية تخصيص الموارد على مر الزمن، من أجل ضمان استدامة البرامج، فضلاً عن تحقيق الأهداف المنشودة بصورة ملائمة.

جيم- دور التدابير الخاصة

22- إن اعتماد تدابير خاصة لتصحيح أو منع التمييز العنصري وعدم المساواة هو أمر أساسي للوفاء بالالتزامات التي تم التعهد بها بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[24]. وبموجب المادتين 1(4) و2(2)، يتعين أن يكون الغرض الوحيد من اتخاذ هذه تدابير تأمين التقدم الكافي لبعض الجماعات العرقية أو الإثنية والأفراد "عندما تقتضي الظروف ذلك"[25]. ولذلك فإن الدول ملزمة

(19) Inter-American Commission on Human Rights, “Report on the situation of human rights in the Dominican Republic”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15.

(20) فوتر فاندنهول، *عدم التمييز والمساواة من منظور هيئات معاهدات حقوق الإنسان*، صفحة 187؛ والتوصية العامة رقم 32(2009) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرتان 8 و22.

(21) لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *موجز*، الفقرة 11.

(22) فوتر فاندنهول، *عدم التمييز والمساواة من منظور هيئات معاهدات حقوق الإنسان*، الصفحات 187-188.

(23) المرجع نفسه، صفحة 189؛ والوثيقة CERD/C/65/CO/4، الفقرة 16.

(24) التوصية العامة رقم 32(2009) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرة 20.

(25) أشارت لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى الطابع الإلزامي لأحكام المادة 2. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكون هذه التدابير ملائمة للحالة التي يتعين معالجتها، وأن تكون مشروعة، وضرورية في مجتمع ديمقراطي، وأن تحترم مبادئ الإنصاف والتناسب، وأن تكون مؤقتة. انظر التوصية العامة رقم 32(2009) للجنة، الفقرتان 16 و30.

باعتماد سياسات حماية فعالة تهدف إلى تلبية الاحتياجات المحددة للفئات المحرومة عندما يقتضي السياق ذلك، مثلاً في حالة اســتمرار التفاوتات[26]. وتكون التدابير مؤقتة ولكن يمكن الإبقاء عليها إلى أن تتحقق أهداف المساواة (تحقيق ظروف عادلة لتكافؤ الفرص والإدماج والتقدم) بطريقة مستدامة[27]. غير أنها لا يمكن أن تؤدي إلى "أفضليات غير مبررة" أو إلى الاحتفاظ بحقوق منفصلة لمختلف الفئات العرقية، لأن مبدأ عدم التمييز يبقى سارياً[28]. ويجب وضع أنظمة ملائمة لتقييم النتائج.

23- وتختلف الحاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة من دولة إلى أخرى، ولكن يجب أن ترتكز على تقييم واقعي لحالة الجماعات والأفراد المتضررين. ويجب أن توفر التشريعات الوطنية الإطار اللازم لتطويرها وتنفيذها على أساس التشاور المسبق مع المجتمعات المستهدفة أو المتأثرة، ومشاركة هذه المجتمعات مشاركة نشطة. ويجب اعتماد البرامج المتصلة بالأهداف من أجل[29]: (أ) تصحيح الظروف التي تعوق التمتع بالحقوق، وكفالة التنمية الملائمة للجماعات المستهدفة؛ (ب) تشجيع مشاركة هذه الجماعات على قدم المساواة في جميع قطاعات المجتمع، وتحقيق المساواة بين الجميع؛ و(ج) حمايتهم من التمييز، بما في ذلك من أفعال الأشخاص العاديين، من أجل ضمان تمتعهم بالحقوق والحريات على قدم المساواة[30].

24- وقد اســتخدمت هذه التدابير عملياً للتغلب على حالات التمييز الهيكلي التي تؤثر على السكان المنحدرين من أصــل أفريقي، ولكن يمكن توجيهها لتصــحيح الفوارق القائمة الأخرى أو لمنع حدوث مزيد من الاختلالات[31]. ويمكن إدخال نظم تفضيلية في المؤسسات التعليمية والإسكان والأحزاب السياسية والبرلمانات، وفي مجال الخدمة العامة، ولا سيما في القضاء والشرطة والجيش وفروع الخدمة المدنية. ويمكن أن تعالج التدابير المحددة الهدف، على سبيل المثال، مشكلة البطالة، والفصل المهني، والممارسات التمييزية فيما يتعلق بالتوظيف والمرتبات والترقيات وغير ذلك من شروط العمل. وتهدف أنظمة الحصص أيضاً إلى تعزيز التنوع عن طريق ضمان تمثيل الفئات المهمشة في الحياة العامة ووضع حد لأوجه التحامل[32].

25- ووفقاً لممارسة لجنة القضاء على التمييز العنصري، أوصي باتخاذ تدابير خاصة، من بينها تمثيل الفئات المهمشة في الجيش والشرطة، وفي النظم السياسية، والخدمة العامة ووسائط الإعلام؛ واتخذ تدابير في مجال التعليم، بما في ذلك تقليل الفجوة في التحصيل، والعمالة، والإسكان؛ والحفاظ على التراث؛ والتخفيف من حدة الفقر؛ وتعزيز حرية التنقل والحقوق في المشــاركة[33]. ويمكن الاحتفاظ بالبرامج التي تتخذ بموجبها تدابير خاصة إلى أن يتم التغلب على العيوب الهيكلية وتحقيق التمثيل المناسب للفئات المعرضة للتمييز العنصري.

(26) CERD/C/USA/CO/7-9، الفقرة 7. ترى اللجنة أن تطبيق هذه التدابير تبرره عوامل الضعف أو التهميش أو عدم المساواة أو عدم المساواة الهيكلية، والعنصرية المتجذرة، والحرمان، والتمييز غير المباشر والتاريخي؛ وتختلف الطبيعة الفعلية للحرمان، وهي التي تحدد نوع وسائل الانتصاف المقترحة. انظر، باتريك ثورنبيري، *الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري: تعليق*، الصفحات 227 و229 و234.

(27) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20(2009)، الفقرة 9. والمادة 5 من اتفاقية البلدان الأمريكية.

(28) التوصية العامة رقم 32(2009) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرة 20. لا يمكن النظر إلى التدابير الخاصة على أنها استثناء من مبدأ عدم التمييز، بل كجزء لا يتجزأ منه.

(29) التوصية العامة رقم 32(2009) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرة 27.

(30) وضعت بعض الدول تشريعات لتهيئة الظروف التي يمكن فيها لأصحاب العمل في القطاع الخاص اتخاذ إجراءات إيجابية (تدابير خاصة) فيما يتعلق بالفئات المعرضة للخطر؛ انظر CERD/C/FIN/CO/20-22، الفقرة 4.

(31) التوصية العامة رقم 32(2009) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرتان 22 و23. والتوصية العامة رقم 34(2011)، الفقرة 7.

(32) التوصية العامة رقم 32(2009) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرة 13؛ وإعلان وبرنامج عمل ديربان، الفقرة 108.

(33) انظر، ثورنبيري، *الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري: تعليق*، الصفحة 231.

ثالثاً- الإطار السياساتي والمؤسسي

26- اتخذت الجمعية العامة قرارات عديدة ذات طابع برنامجي ترمي إلى تعميم التنفيذ الشامل لإعلان وبرنامج عمل ديربان. وقد أنشئت آليات جديدة على الصعيد الدولي، إلى جانب هيئات متخصصة على الصعيد الوطني.

ألف- الإطار البرنامجي والالتزامات

27- يشكل إعلان وبرنامج عمل ديربان ومتابعته الإطار البرنامجي الأكثر أهمية لتوجيه الدول نحو تحقيق المساواة العرقية عن طريق تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وتتضمن هذه الوثيقة مجموعة كبيرة من التدابير والمبادرات الفعلية، بما في ذلك تدابير ذات طابع جذري، يمكن للدول أن تعتمدها من أجل تحقيق هذا الهدف بشكل كامل وفعال[34]. وتستمد التوصيات من المبادئ والالتزامات الواردة في الاتفاقية، ولذلك يجب أن تنظر فيها الدول بجدية لأنها قد تكون مفيدة في امتثال الدول لالتزامها فيما يتعلق بالتصدي للتمييز العنصري "بكافة الوسائل المناسبة".

28- يقر إعلان وبرنامج عمل ديربان بأن استمرار الهياكل الاستعمارية والممارسات العرقية يفضي إلى استدامة أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، لا سيما في الحصول على التعليم والرعاية الصحية والسكن (انظر الفقرتين 14 و33). والضحايا الرئيسيون للعنصرية الهيكلية هم الأفريقيون، والمنحدرون من أصول أفريقية، والمنحدرون من أصول آسيوية، والشعوب الأصلية؛ في حين أن الأشكال المعاصرة للتمييز العنصري تقوم على سلوكيات معادية للأجانب وقوالب نمطية سلبية لغير المواطنين، ولا سيما المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء[35].

29- وفي إطار برنامج الأنشطة المقررة لتنفيذ العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي (2015-2024)، يجري تعزيز الإجراءات والتعاون الوطني والإقليمي والدولي لدعم تمتع السكان المنحدرين من أصول أفريقية تمتعاً كاملاً بالحقوق المكفولة لهم، والمشاركة المتساوية لهذه الفئة في جميع جوانب حياة المجتمع[36]. وفي هذا الصدد، أسندت الجمعية العامة إلى المنتدى الدائم المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي الذي أنشئ مؤخراً، مهمة الإسهام في الإدماج السياسي والاقتصادي والاجتماعي الكامل للسكان المنحدرين من أصول أفريقية في المجتمعات التي يعيشون فيها، بوصفهم مواطنين متساوين دون تمييز من أي نوع، والمساهمة في كفالة تمتعهم بجميع حقوق الإنسان على قدم المساواة مع غيرهم[37].

30- ويبرز اقتراح إعادة تهيئة البرنامج العالمي لمكافحة كره الأجانب، الذي قدمه المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، حالة المهاجرين وضرورة معالجة التداخل بين العنصرية وكره الأجانب. وتتجاهل السياسات القائمة التمييز الهيكلي السائد القائم على كره الأجانب (مثل الانتهاكات الناجمة عن الأثر غير المتناسب للتدابير المحايدة عرقياً على اللاجئين بسبب وضعهم كأجانب) وتركز بصورة ضيقة على الضرر الذي يلحق باللاجئين نتيجة التحامل الصريح ضد الأجانب[38].

(34) ينص إعلان وبرنامج عمل ديربان على أن الفقر والتخلف والتهميش والاستبعاد الاجتماعي والتفاوتات الاقتصادية مرتبطة بالعنصرية. ولذلك فإن المساواة الحقيقية للجميع، وفي جميع المجالات، بما في ذلك التنمية، أساسية للقضاء على ممارسات التمييز العنصري (انظر الفقرة 76).

(35) يشير تعبير "ضحايا العنصرية" إلى ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

(36) قرار الجمعية العامة 16/69، المرفق، الفقرة 9(أ).

(37) قرار الجمعية العامة 314/75، الفقرة 1(أ).

(38) E. Tendayi Achiume, "Beyond prejudice: structural xenophobic discrimination against refugees", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 45, No. 3 (2014).

باء- الإطار المؤسسي

31- تم بشكل تدريجي إنشاء هيئات وآليات شتى، ذات ولايات مختلفة وتطبق العديد من أساليب الرصد، بغية تزويد الدول بالدعم التقني والخبرة الفنية اللازمين لسياساتها المناهضة للتمييز. وهذه الهيئات والآليات هي لجنة القضاء على التمييز العنصري (هيئة منشأة بموجب معاهدة)[39]، والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب (إجراء خاص لمجلس حقوق الإنسان)[40]، وآليات متابعة ديربان الأربع، وهي الفريق العامل الحكومي الدولي المنشأ لتقديم توصيات بهدف التنفيذ الفعال لإعلان وبرنامج عمل ديربان[41]، واللجنة المخصصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بوضع معايير تكميلية للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[42]، وفريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي[43]، وفريق الخبراء البارزين المستقلين المعني بتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان[44]. وتسمح الولاية المسندة إلى هذه الآليات بمعالجة مسألة المساواة العرقية بطريقة أكثر تركيزاً.

32- ويمكن لهذه الشبكة أن تسهم إسهاماً هائلاً في توجيه السياسات الوطنية نحو تحقيق هذا الهدف عن طريق تقديم الدعم التقني والخبرة الفنية. والتركيز الأكبر لكل هيئة من هذه الهيئات وتأثيرها على السياسات الوطنية يتوقف على نطاق ولايتها وطرائق عملها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تعزيز التنسيق والتفاعل بينها، وترشيد عملها، عن طريق تنسيق جداول الأعمال وبرامج العمل. كما يمكن أن يؤدي التركيز على منهجية تعزيز المساواة العرقية إلى التفكير بصورة أوسع في تطوير الوسائل والأدوات الرامية إلى التصدي للتمييز الهيكلي أو النظمي. ويمكن أيضاً تفعيل مسائل أخرى، مثل تعزيز الإجراءات الإيجابية وحق الجماعات العرقية في المشاركة الفعلية[45].

33- وتقدم مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان دعماً فنياً وتقنياً لتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان، ولا سيما من خلال مساعدة البلدان وتقديم المشورة التقنية من أجل سن قوانين لمناهضة التمييز العنصري ووضع خطط وطنية. وعلاوة على ذلك، تتولى المفوضية تنسيق عمل شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات، وهي شبكة تضم أكثر من 20 إدارة ووكالة وبرنامجاً وصندوقاً للأمم المتحدة. وتوفر هذه الشبكة، التي تشارك اليونسكو في رئاستها، إطاراً قيماً لزيادة التعاون المشترك بين الوكالات في مجال مناهضة العنصرية[46].

(39) تقدم اللجنة توصيات إلى الدول من أجل تعزيز المساواة العرقية عن طريق سن قوانين جديدة، وإنشاء هيئات وطنية متخصصة، وتنفيذ تدابير خاصة. كما أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدرج في توصياتها جوانب تتعلق بالتمييز والتفاوت في التمتع بالحقوق ذات الصلة بقياس المساواة العرقية والنهوض بها.

(40) توجه هذه الآلية توصيات محددة الهدف إلى الدول في سياق التقارير المواضيعية بعد الزيارات القطرية، وتشمل التركيز على المساواة العرقية، والتركيز على نطاق أوسع على القضايا التي تؤثر على المساواة العرقية.

(41) هذه الآلية مكلفة بتقديم توصيات بغية تحقيق التنفيذ الفعال لإعلان وبرنامج عمل ديربان.

(42) تشمل المجالات المواضيعية لهذه الآلية دراسة التدابير الخاصة، بما في ذلك التدابير التأكيدية أو الإيجابية.

(43) تصدر تقارير مواضيعية وتقوم بزيارات قطرية، كما وجهت توصيات ذات صلة إلى الدول بشأن تنفيذ المساواة العرقية.

(44) تتيح ولايته الفريق التركيز على الأجزاء المكرسة للمساواة العرقية من إعلان وبرنامج عمل ديربان.

(45) ينبغي أن تستند هذه العملية إلى الخبرات الوطنية وأن تستند إلى التفاعل والتآزر بين هذه الشبكة المؤسسية والهيئات الوطنية المتخصصة وأن تعززهما، وأن تكون لديها رؤية أيضاً لمتابعة تنفيذ التوصيات.

(46) يتناول هذا المنبر المسائل المتصلة بالتمييز العنصري وحماية الأقليات القومية أو الإثنية واللغوية والدينية، بما في ذلك أشكال التمييز المتعددة والمتداخلة.

رابعاً- تفكيك العنصرية من أجل إرساء المساواة العرقية

34- يتطلب تحقيق المساواة العرقية تفكيك مفهوم العنصرية والركائز الزائفة التي بنيت عليها هذه الظاهرة ودامت على مر التاريخ. ويظل التعريف الشامل الوارد في المادة 2(2) من إعلان اليونسكو بشأن العنصر والتحيز العنصري سارياً اليوم: "المذاهب العنصرية، وأية مواقف تحيزية، وأية أنماط من السلوك التمييزي، وأية ترتيبات هيكلية وممارسات مجسدة في قوالب مؤسسية، تسفر عن تفاوت عنصري، كما تشمل الدعوى الزائفة بوجود مبررات أخلاقية وعلمية لقيام علاقات تمييزية بين الجماعات". وتنعكس العنصرية "في صورة أحكام تشريعية أو تنظيمية وممارسات تمييزية، وكذلك في صورة معتقدات وتصرفات مناهضة للحياة المجتمعية"[47].

35- ومن أجل ضمان استدامة المساواة العرقية، يجب أن يقترن تنفيذ سياسات الإدماج والشمول ببناء ثقافة مناهضة للعنصرية. وقد يتطلب ذلك القضاء على المعتقدات الراسخة، فضلاً عن تجنب الإنكار الرسمي لوجود العنصرية التي يتم استخدامها لإدامة الأشكال اللاشعورية المتجذرة للفصل العنصري. وتتطلب هذه العملية أيضاً اتخاذ تدابير فعالة، بما في ذلك سن التشريعات وإنشاء آليات لضمان مشاركة الفئات المستهدفة مشاركة كاملة وفعالة في الشؤون العامة، وفي مناصب صنع القرار وفي المؤسسات التمثيلية، وفي المجال السياسي وسائر الميادين (الإدارة العامة ووسائط الإعلام والأوساط الثقافية والدوائر العلمية والأكاديمية).

ألف- تفكيك العنصرية الهيكلية أو النظمية

36- يتطلب تفكيك الهياكل والآليات التي تسهم في التفاوتات السياسية والاجتماعية والاقتصادية معالجة شاملة لمظاهر العنصرية النظمية وأسبابها الجذرية ودوافعها، وقد يستلزم ذلك اعتماد استراتيجيات أو خطط وطنية واسعة النطاق ذات أهداف وإجراءات محددة، ومؤشرات تمكن من قياس التقدم المحرز. إن اتخاذ تدابير خاصة محددة الأهداف وإجراءات إيجابية وإنشاء آليات للمتابعة أمر أساسي لتعزيز المساواة في التمتع بالحقوق، ولا سيما في المجال الاجتماعي والاقتصادي[48].

37- وقد وضعت البلدان سياسات شاملة لضمان اعتماد نهج منهجي ومتسق إزاء التحديات التي يواجهها أفراد بعض الأقليات العرقية والإثنية في مجالات الرعاية الصحية والتعليم والإسكان والعمالة. وغالباً ما توضع استراتيجيات أكثر تركيزاً لمكافحة العنصرية فيما يتعلق بالروما أو المنحدرين من أصل أفريقي أو الشعوب الأصلية[49]. كما يجرى عادة تقييم نظام المساواة القائم في مجال العمالة قبل إدخال إصلاحات لتعزيز إدماج فئات معينة في القوة العاملة[50]. وتم كذلك تنفيذ عمليات أوسع نطاقاً، مثل إجراء دراسات استقصائية وطنية بشأن التمييز[51].

(47) يسلط الضوء أيضاً على تبعات العنصرية: "تعوق تطور ضحاياها، وتضل من يمارسونها، وتشيع الفرقة بين أبناء الأمة الواحدة، وتمنع التعاون الدولي، وتخلق توترات سياسية بين الشعوب؛ وهي تناقض المبادئ الأساسية للقانون الدولي، ومن ثم فإنها تعكّر بصورة خطيرة صفو السلم والأمن الدوليين".

(48) رأت لجنة القضاء على التمييز العنصري أن عدم الاعتراف بفائدة التدابير الخاصة قد يديم آثار التمييز الهيكلي على جميع الفئات الضعيفة، ويعيق التنفيذ الكامل للحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ انظر CERD/C/SWE/CO/22-23، الفقرة 14.

(49) انظر، على سبيل المثال، السياسة المتعلقة بوصول السكان الأصليين إلى العدالة، الفترة 2017-2025 (غواتيمالا).

(50) CERD/C/CAN/CO/21-23، الفقرة 32 (ب).

(51) على سبيل المثال، أجرى المعهد الوطني للإحصاء في المكسيك دراسة استقصائية وطنية في عام 2017 لتقييم مدى التمييز العنصري ومختلف مظاهره، ولتحديد المسؤولين عن ممارسة التمييز ومجالات الحياة التي غالباً ما يحدث فيها، فضلاً عن العوامل الاجتماعية والثقافية المرتبطة به.

38- ويُقترح اعتماد "مراجعة لمسألة المساواة العرقية"[52] في المؤسسات العامة بوصف ذلك الوسيلة المناسبة لمعرفة المظاهر المحددة للعنصرية وتحديد المسؤولين عن ممارسة التحامل والتمييز النظميين في العمليات العادية والروتينية[53]. غير أن هذه الممارسة تقتضي كفالة جودة البيانات التي تجمعها الإدارات الوطنية والإقليمية والمحلية واتساقها وقابليتها للمقارنة، وتوحيد التعاريف التي تستخدمها جميع هذه الإدارات للمجموعات الإثنية[54]، وجمع البيانات التي تمكن من تحديد التمييز التاريخي والنظمي على النحو الصحيح. وأخيراً، ينبغي أن تستند هذه العملية إلى استراتيجية حكومية شاملة وموحدة تهدف إلى إزالة أوجه التفاوت التي يمكن أن تحدد من خلال هذه الاستراتيجية[55].

39- وقد أوصي بإجراء تقييمات لأثر تدابير التقشف على تحقيق المساواة[56]. وتوفر هذه التقييمات وسيلة للتنبؤ بالآثار غير المتناسبة لهذه السياسات على الفئات الضعيفة، وذلك من خلال إجراء تحليل واستعراض مستقلين. وعادة ما تجرى التقييمات قبل اعتماد التدابير، وتستعرض دورياً لضمان استمرار فعاليتها. كما تعتمد بعض البلدان أساليب تمكن من تطبيق منظور مناهض للعنصرية خلال المراحل المبكرة من عملية صنع القرار، من أجل منع تجذر العنصرية النظمية، والحيلولة دون حدوث تحيز لاشعوري في السياسات والبرامج والقرارات المقترحة وإزالته، ولتحسين السياسات قبل تنفيذها[57].

40- ويتعين كذلك النظر في عنصر المسؤولية والمساءلة من أجل معالجة الحالات التي تغض فيها المؤسسات السياسية الطرف عن التمييز العنصري، بحكم القانون أو بحكم الواقع، وذلك عن طريق تأييد خطاب الكراهية العنصرية أو التسامح مع جو الكراهية والتمييز العنصريين أو دعمه[58]. وقد تتطور ممارسات التمييز النظمي المعمّم إلى فصل عنصري أو أشكال أخرى من العنصرية المؤسسية المحظورة بموجب المادة 3 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، مثل نظام الفصل العنصري[59].

41- وحددت لجنة القضاء على التمييز العنصري مجموعة من أنماط التمييز العنصري النظمي والجماعي التي يمكن استخدامها في الكشف في مرحلة مبكرة عن حالات قد تتطور إلى صراع عنيف أو تؤدي إلى حالات فصل عنصري أو إبادة جماعية، لمنع حدوثها؛ وتشمل هذه الحالات: (أ) عدم وجود إطار تشريعي ومؤسسات لمنع التمييز العنصري وتوفير سبل لحماية ضحايا التمييز؛ (ب) استبعاد مجموعات بصورة منهجية، بحكم القانون أو في الواقع، من مناصب السلطة، والعمل في مؤسسات الدولة، والمهن الرئيسية، مثل التدريس والقضاء والشرطة؛ و(ج) التفاوتات الكبيرة في المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية، على نحو يشير إلى وجود نمط من أنماط التمييز العنصري الخطير[60].

(52) انظر A/HRC/42/59/Add.1.

(53) المرجع نفسه، الفقرة 75(ج ج).

(54) في المملكة المتحدة، على سبيل المثال، تقوم الدائرة الإحصائية الحكومية بوضع أدوات إرشادية توصي باتباع نهج منسق لجمع البيانات عن الفئات الإثنية، والهوية الوطنية، والدين، بغية تحقيق اتساق النواتج الإحصائية وقابليتها للمقارنة.

(55) A/HRC/41/54/Add.2، الفقرات 16-19.

(56) انظر، على سبيل المثال، E/C.12/ECU/CO/4، الفقرة 5.

(57) انظر https://files.ontario.ca/ar-2001_ard_report_tagged_final-s.pdf.

(58) التوصية العامة رقم 35(2013) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرتان 3 و5.

(59) تشمل جريمة الفصل العنصري مسؤولية الدولة والمسؤولية الفردية على السواء. وهو يعني أية أفعال لاإنسانية تماثل في طابعها الأفعال المشار إليها في الفقرة 1 وترتكب في سياق نظام مؤسسي قوامه ممارسة الاضطهاد والسيطرة بصورة منهجية من جانب جماعة عرقية واحدة ضد أية جماعة أو جماعات عرقية أخرى، وترتكب بنية الإبقاء على ذلك النظام. انظر المادة 7(1)(ح) من نظام روما الأساسي والمادة 2 من مشروع مواد لجنة القانون الدولي لعام 2019 بشأن منع الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والمعاقبة عليها.

(60) انظر CERD/C/67/1، الصادرة في 14 تشرين الأول/أكتوبر 2005.

باء- معالجة أشكال التمييز المتداخلة والمتعددة

42- ينبغي أن يتضمن استعراض الإطار القانوني القائم ونتائج السياسات والممارسات والبرامج المكرسة لتعزيز المساواة تحليلاً متعدد الجوانب[61]. وقد تساعد هذه الأداة التحليلية على تعميق فهم العنصرية الهيكلية، مما يجعل الاستجابات أكثر فعالية في سعيها إلى فهم ومعالجة التبعات الهيكلية والدينامية لتفاعل العنصرية مع أشكال التمييز الأخرى[62]. بيد أن تركيز هذا النهج غالباً ما ينصب في الممارسة العملية على تحليل التفاعلات مع البعد الجنساني[63].

43- وأقرت لجنة القضاء على التمييز العنصري بأن التمييز العنصري قد يكون له أثر محدد وفريد على النساء اللاتي كثيراً ما يتعرضن لأشكال متعددة من التمييز بسبب الأصل العرقي أو الإثني ونوع الجنس، إلى جانب التمييز الجنساني والقوالب النمطية الضارة[64]. ولذلك طلبت اللجنة إلى الدول الأطراف أن تصف قدر الإمكان، من حيث الكيف والكم، العوامل المؤثرة في ضمان مساواة المرأة في التمتع بالحقوق، والصعوبات التي تواجهها في هذا المجال، وذلك أيضاً عن طريق توفير بيانات مفصلة.

جيم- "خطة التحول" من أجل تحقيق المساواة العرقية

44- تطورت الإجراءات والسياسات، وكذلك تفسير نطاق التزامات الدول، من التصور الرسمي للمساواة العرقية إلى تصور موضوعي، مما يعني أن التنفيذ الصادق لالتزاماتها يجب أن يؤدي إلى تقدم حقيقي وملموس للفئات المستهدفة. وبناء على هذا الأساس، تميل النهج الحالية إلى أن تطلب من الدول اعتماد سياسات وإجراءات أكثر قوة وواقعية وقابلة للقياس. وفي بعض الحالات، قد يستدعي تحقيق المساواة الفعالة عملية تحول عميق تهدف إلى إعادة استقرار ديناميات السلطة فيما يتصل بالعلاقات بين الأفراد والجماعات وإعادة تشكيلها[65]. وقد تتطلب هذه العملية اعتماد برامج تستهدف إعادة توزيع الموارد، مما يسمح بمشاركة الفئات المستهدفة أو الأفراد المستهدفين مشاركة حقيقية في الشؤون العامة، أو تعزيز تمثيلهم، أو تعزيز الإجراءات الأخرى التي تركز على التثقيف والقضاء على القوالب النمطية[66].

45- وهناك أداة مفيدة لتطوير هذا الإطار التحليلي ترد في "خطة المفوضة السامية المكونة من أربع نقاط بشأن إحداث تغيير جذري من أجل تحقيق العدالة والمساواة بين الأعراق" التي قدمتها المفوضة مؤخراً[67]. وتهدف الخطة إلى تحقيق نتائج ملموسة عن طريق "نهج عميق ومترابط" من خلال أربعة أهداف محددة، وهي[68]: (أ) عكس ثقافة الإنكار، وتفكيك العنصرية النظمية، وتسريع وتيرة التدابير المتخذة؛ (ب) وضع حد للإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها موظفو إنفاذ القانون، ومعالجة أزمة الثقة؛

(61) يتعين على الدول أن تدرج منظوراً متعدد الجوانب في خطط عملها الوطنية أو غيرها من السياسات أو البرامج أو الإجراءات.

(62) A/CONF.189/PC.2/20، الصفحة 10؛ والمادة 11 من اتفاقية البلدان الأمريكية.

(63) أكدت المقررة الخاصة المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكُره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصُّب، في تقريرها المقدم إلى اللجنة الاستشارية، ضرورة الاستفادة من الإمكانات الكبيرة التي تتيحها هذه الأداة.

(64) انظر التوصية العامة رقم 25(2000) للجنة، الفقرتان 3 و6.

(65) D. McGill, "Tackling structural violence through transformative justice", in Matthew Evans (ed.), *Transitional and Transformative Justice: Critical and International Perspectives* (Routledge, 2019).

(66) في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، يعالج القانون 53(2003) بشأن التمكين الاقتصادي للسود مسألة العنصرية النظمية من خلال وضع إطار تشريعي لتعزيز التمكين الاقتصادي للسود، ومنح الحكومة سلطة إصدار مدونات للممارسات الجيدة ونشر مواثيق التحول، وإنشاء مجلس استشاري.

(67) A/HRC/47/53، المرفق.

(68) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf.

(ج) ضمان سماع أصوات المنحدرين من أصل أفريقي ومن يقفون ضد العنصرية، ومعالجة شواغلهم؛ و(د) الاعتراف بالموروثات ومواجهتها، بسبل منها المساءلة وجبر الضرر. ويتوقع إنشاء آلية جديدة محددة زمنياً مهمتها تعميم وتعزيز العدالة والمساواة بين الأعراق في سياق إنفاذ القانون، ودراسة الأنماط والحوادث والسياسات والعمليات في جميع أنحاء العالم.

46- ويتيح هذا الإطار الجديد الوقوف على مختلف القضايا والالتزامات، من أجل معالجتها بطريقة محددة الهدف عن طريق طائفة متنوعة من الاستجابات. وعلاوة على ذلك، قد يساعد هذا النهج على التوصل إلى فهم مشترك بشأن العناصر الأكثر تضارباً في إعلان وبرنامج عمل ديربان[69]. وعلى الرغم من التركيز المحدود لهذه الخطة، فمن المتوقع أن تمهد الطريق لوضع إطار برنامجي أكثر تنظيماً ووضوحاً، يمكن أن يصبح أداة مهمة لتعزيز المساواة العرقية على الصعيد الوطني.

خامساً- وسائل وأدوات تقييم التقدم المحرز

47- تركزت الجهود الوطنية والإقليمية والدولية بشكل متزايد على وضع الاستراتيجيات وتطوير الوسائل والأدوات التي تساعد الدول على تنفيذ التزاماتها بفعالية وعلى إحراز تقدم ملموس نحو تحقيق المساواة العرقية. وقد شجع اعتماد الأطر البرنامجية والمعيارية الدولية على اتخاذ مبادرات وطنية من أجل وضع سياسات عامة شاملة وإنشاء هيئات متخصصة، أطلق عليها الهيئات المعنية بالمساواة.

ألف- خطط العمل الوطنية

48- أثبتت خطط العمل الوطنية المناهضة للتمييز العنصري أنها أداة مفيدة جداً لإحراز تقدم نحو تحقيق المساواة العرقية وتقييم هذا التقدم[70]. وتوفر هذه الخطط المحددة إطاراً شاملاً ومنظماً للسلطات الوطنية من أجل مكافحة العنصرية، وقاعدة لوضع سياسة عامة متسقة تسمح بتنفيذ التدابير بطريقة مشتركة ومنسقة. ويتيح تفرد هذه الخطط تكييف البرامج والأنشطة مع الوضع الحالي والتاريخي للتمييز العنصري في كل بلد. وتهدف بعض الأمثلة الحديثة إلى التصدي للعنصرية النظمية عن طريق اعتماد "نهج لمكافحة العنصرية" يُعمم في جميع الأساليب التي تتبعها الحكومة في وضع السياسات واتخاذ القرارات وتقيم البرامج ورصد النتائج. ويدعو هذا النهج أيضاً إلى بذل جهود استباقية وتعاونية من جانب جميع الوزارات الحكومية والشركاء المجتمعيين بغية العمل على تحقيق العدالة العرقية[71].

49- ويتعين تصميم هذه الخطط على أنها عملية مستدامة مع مرور الوقت – وهو ما يعني تحديد أهداف واقعية، ووضع أنشطة وبرامج، وتخصيص موارد كافية، ووضع آليات فعالة للرصد والتقييم[72]. وينبغي وضع الخطط بمشاركة ودعم جميع الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة المعنيين؛ كما أن حشد الدعم الاجتماعي والشراكات قد يكفل استمرار الخطة بصرف النظر عن التغييرات الحكومية والنزاعات السياسية. وخلال جميع مراحل العملية، لا بد من التشاور مع الأفراد والجماعات المتأثرة بشكل خاص بالتمييز العنصري ومشاركتهم بصورة هادفة في هذه العملية، من أجل التنفيذ الفعال للخطة[73].

(69) A/74/321، الفقرات 42-54.

(70) يدعو إعلان وبرنامج عمل ديربان ومؤتمره الاستعراضي لعام 2009 الدول إلى وضع أو تطوير خطط عمل وطنية تعزز التنوع والمساواة والإنصاف والعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص ومشاركة الجميع.

(71) انظر https://files.ontario.ca/ar-2001_ard_report_tagged_final-s.pdf.

(72) لمساعدة الدول على وضع هذه الخطط، أعدت المفوضية السامية في عام 2014، *خطط عمل وطنية لمكافحة التمييز العنصري: دليل عملي*.

(73) إعمال حق الشعوب الأصلية في التشاور والموافقة الحرة المسبقة المستنيرة يتيح التوجيه الجيد لتطوير عمليات التشاور هذه. انظر A/HRC/45/34.

50- وفي حين أن عدداً متزايداً من الدول يعتمد خططاً وطنية لمكافحة التمييز العنصري، فإن أوجه القصور على مستوى التنفيذ، لا سيما نقص التمويل والوسائل والموارد المالية، تؤدي إلى عدم الاستفادة التامة من إمكانات هذه الآلية[74]. وقد تكون الخطط المحددة لمكافحة العنصرية مكملة للخطط المتعلقة بحقوق الإنسان أو خطط التنمية الوطنية الأخرى، بما في ذلك الخطط الرامية تحديداً إلى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة[75]. ويمكن لخطط التعافي بعد جائحة كوفيد-19 أن تعطي الأولوية للتدابير الرامية إلى ضمان المساواة في الحصول على الحقوق ومعالجة أوجه عدم المساواة التي كشفت عنها الجائحة وأدت إلى تفاقمها، مع التصدي في الوقت نفسه لأشكال التمييز المتداخلة[76]. وينبغي أيضاً التصدي بصورة ملائمة لأشكال التمييز الجديدة التي قد تنشأ في هذا الصدد.

باء- الهيئات المعنية بالمساواة

51- المؤسسات الوطنية المعنية بالمساواة العرقية هي أدوات رئيسية أخرى لتعزيز المساواة العرقية في جميع السياسات العامة. والهيئات المعنية بالمساواة لديها ولاية مركزة ومحددة، وهي منفصلة ومستقلة عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. ويجوز للدول أن تسند إليها ولايات وأنشطة مختلفة مثل: (أ) إجراء دراسات عامة ودراسات استقصائية مستقلة لمسألة التمييز العنصري والاضطلاع بمهام الرصد، بما في ذلك عن طريق جمع معلومات كمية ونوعية؛ (ب) تنظيم حملات للتوعية والتثقيف العام؛ و(ج) استعراض التشريعات ودراسة حالة التنفيذ على الصعيد المحلي[77].

52- وأنشئت الهيئات المعنية بالمساواة وفقاً للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)، وهي مصممة لدعم تغيير السياسات من خلال المساعدة في تنفيذ السياسات العامة أو البرامج أو الخطط الرامية تحديداً إلى القضاء على التمييز العنصري[78]. وقد تصبح مفيدة في تعميم البعد المتعلق بالمساواة، مع التصدي للتمييز الهيكلي[79]. وإلى جانب التمكين من توحيد واتساق السياسات المتعلقة بعدم التمييز والمساواة العرقية، يمكن أن تعمل على تنسيق عمل الإدارات الوطنية والإقليمية والمحلية في بلد ما، ويمكنها القيام بأنشطة ترويجية أخرى، بما في ذلك البحث والتعليم. كما يمكن أن تؤدي دوراً إزاء القطاع الخاص.

(74) اعتمدت بلدان عديدة خططاً من هذا القبيل في الأميركتين، في حين أن 15 دولة فقط من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فعلت ذلك بحلول حزيران/يونيه 2020، وفقاً لوكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المفوضية الأوروبية اعتمدت خطة عمل بعنوان "اتحاد المساواة: خطة عمل الاتحاد الأوروبي لمكافحة العنصرية 2020-2025" وعينت منسقاً لمكافحة العنصرية لتنفيذها.

(75) على سبيل المثال، تتكون خطة التنمية الوطنية للفترة 2018-2022 "ميثاق كولومبيا ميثاق للمساواة" من أهداف السياسة العامة المعروفة باسم "المواثيق"، بما في ذلك ميثاق تكافؤ الفرص بين السكان الأصليين والسود والمنحدرين من أصل أفريقي والرايزال والبالانكويرو والروما.

(76) A/HRC/47/59، الفقرة 65(ف).

(77) إعلان وبرنامج عمل ديربان، الفقرة 118؛ ومفوضية حقوق الإنسان، وضع *خطط عمل وطنية لمكافحة التمييز العنصري: دليل عملي*، ص 36.

(78) قدمت المقررة الخاصة المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكُره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصُّب توصيات بشأن ضمان استقلالية وفعالية هذه الهيئات. انظر A/71/301.

(79) اللجنة الأوروبية لمكافحة العنصرية والتعصب، "التوصية العامة المتعلقة بالسياسات، رقم 2 (المنقحة) بشأن الهيئات المعنية بالمساواة، من أجل مكافحة العنصرية والتعصب على الصعيد الوطني".

53- ويمكن أيضاً أن يعهد إلى هذه الهيئات بدعم وحماية ضحايا التمييز العنصري[80]. ويجوز لها المشاركة في التقاضي أو في التحقيق في القضايا الفردية، أو تقديم المشورة والمساعدة القانونية للضحايا، أو مساعدة الضحايا على تأكيد حقوقهم وتقديم الدعم لهم في توثيق التعرض للتمييز العنصري[81]. وقد يسهم عدد وأنواع المحاكمات المتعلقة بأفعال العنصرية في تحديد مستويات التمييز العنصري وعدم المساواة الهيكلية، غير أن انخفاض مستوى الحالات الفردية المبلغ عنها يقدم صورة جزئية للعنصرية السائدة في بلد ما[82].

54- وقد انتشرت الهيئات المعنية بالمساواة في الأمركتين وأوروبا، لكن عددها محدود في المناطق الأخرى (مثل أفريقيا وآسيا)[83]. ويشير إعلان وبرنامج عمل ديربان إلى ضرورة إنشاء هذه الهيئات وتعزيزها، ويشجع الدول على تزويدها بكل ما يلزم، ولا سيما الموارد المالية والقدرات اللازمة لإجراء الدراسات الاستقصائية والتحقيق والتثقيف والقيام بأنشطة توعية الجمهور. وينبغي أيضاً أن تحدد لهذه الهيئات ولاية واختصاصات ملائمة، وأن تزود بالوسائل اللازمة لتحليل وتقييم ومتابعة مستويات التمييز العنصري والمساواة في البلد[84]. وينبغي أيضاً تزويدها بالأدوات المناسبة لجمع إحصاءات مصنفة بالتعاون مع الوكالات الإحصائية الوطنية[85].

جيم- جمع البيانات المصنفة حسب العرق والانتماء الإثني

55- يعد جمع البيانات المصنفة وتحليلها أداة مفيدة أخرى لتقييم حالة المساواة العرقية. والبيانات التي يتم تفصيلها حسب المجموعات العرقية والإثنية تسهم في الكشف عن أوجه عدم المساواة في إعمال الحقوق بين مختلف الفئات، وذلك أيضاً من خلال إبراز أكثر الفئات حرماناً. وقد تكون هذه المعلومات مفيدة بشكل خاص في وضع سياسات تعالج عدم المساواة الهيكلية على أساس أدلة قائمة على الحقائق[86]. وقد تساعد تحديداً على إجراء تقييمات أدق لاحتياجات الفئات المتضررة، فتساعد من ثم في اتخاذ تدابير خاصة مع تيسير رصدها.

56- وتحث هيئات رصد حقوق الإنسان الدول على جمع ونشر البيانات بصورة منهجية بغية إنتاج معلومات موثوقة ومحدثة ومصنفة وشاملة عن سكانها[87]. كما يتطلب الأمر جمع معلومات بصورة منهجية عن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للأقليات الإثنية والشعوب الأصلية وغير المواطنين، بغية تقييم وضعهم الاجتماعي والاقتصادي، ولا سيما فيما يتعلق بالحصول على فرص العمل والتعليم والخدمات الصحية والعدالة. ووفقاً للجنة القضاء على التمييز العنصري، فإن جمع المعلومات الإحصائية يتيح للدول تحديد الجماعات الإثنية في أراضيها وفهم أوضاعها بشكل أفضل ومعرفة نوع التمييز الذي تتعرض له أو قد تتعرض له، من أجل إيجاد الردود والحلول المناسبة لأشكال التمييز التي تم تحديدها، وقياس التقدم المحرز. والهدف من ذلك هو تحسين رصد وتقييم تنفيذ السياسات الرامية إلى القضاء على التمييز العنصري وعدم المساواة وأثرهما[88].

(80) A/71/301، الفقرات 25-29.

(81) انظر المادة 14(2) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

(82) عدم وجود شكاوى أو دعاوى قضائية مرفوعة من ضحايا التمييز العنصري يمكن أن يكون مؤشراً على أن التشريعات غير محددة بالقدر الكافي، أو على عدم الوعي بسبل الانتصاف المتاحة أو فقدان الثقة في الانتصاف القضائي وغير القضائي، أو على إحجام السلطات عن تحريك الإجراءات. انظر CERD/C/MUS/CO/20-23، الفقرة 18.

(83) تقوم بتنسيقها الشبكة الأيبيرية - الأمريكية للوكالات والمنظمات المناهضة للتمييز والشبكة الأوروبية للهيئات المعنية بالمساواة.

(84) انظر إعلان وبرنامج عمل ديربان، الفقرة 116، ومتابعته لعام 2009، الفقرة 115.

(85) انظر A/71/301.

(86) التوصية العامة رقم 32(2009) للجنة القضاء على التمييز العنصري، الفقرتان 16-17؛ والوثيقة A/70/335، الفقرة 1.

(87) انظر إعلان وبرنامج عمل ديربان، الفقرة 92، ومتابعته لعام 2009، الفقرة 102.

(88) يدعم صندوق الأمم المتحدة للسكان المؤسسات الوطنية في تعزيز قدرتها على جمع البيانات عن السكان وتصنيفها وتحليلها، بما يشمل تقديم المساعدة التقنية لتجهيز عمليات التعداد الوطنية الرامية إلى ضمان إدراج متغير الانتماء الإثني؛ انظر A/75/561، الفقرة 69.

57- والدول مدعوة أيضاً إلى اعتماد طريقة حاسمة لجمع معلومات موثوقة، وتطوير أدوات تمكن من تكوين نظرة عامة عن التركيبة السكانية. ويتم عادة جمع بيانات مصنفة عن العرق أو الأصل الإثني عن طريق التعدادات الوطنية والسجلات الإدارية والاستبيانات والدراسات الاستقصائية. وهذه العملية معقدة وصعبة، حيث لا يزال هناك عدد من أوجه القصور التي تحتاج إلى معالجة من أجل توفير بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة[89]. ويمكن اكتساب خبرة مفيدة من البلدان التي تستخدم هذه البيانات في وضع سياسات وبرامج محددة الأهداف، ويمكن استخلاص الممارسات الجيدة من المنهجية المستخدمة لجمع البيانات وقياس عدم المساواة[90].

58- وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول لا تزال مترددة لعدة أسباب في جمع ونشر بيانات مصنفة حسب الانتماء العرقي والإثني. ويخشى البعض أن تؤدي الأدلة على عدم المساواة إلى إثارة الاختلافات بين الجماعات المتنافسة على الموارد، فتهدد بالتالي الوحدة الوطنية وبناء الدولة، أو قد تؤدي إلى ردود فعل عنيفة في مجتمعات شديدة التنوع تتم فيها تعبئة الأفراد على أسس عرقية. كما أثيرت شواغل بشأن مدى التعرض لإساءة المعاملة بالنسبة للجماعات التي عانت من التمييز بالفعل؛ أو بشأن إمكانية إساءة استخدام البيانات لأغراض سياسية، من أجل بقاء مجموعات الأقليات الحاكمة في مواقع الهيمنة، أو لأغراض انتخابية. وقد تؤدي الإحصاءات الإثنية إلى تعميق أوجه عدم المساواة في بعض الحالات، مما يشجع على وصم فئات اجتماعية بعينها ويهدد تماسك النسيج الاجتماعي.

59- والتدابير أو اللوائح المتعلقة بجمع هذه البيانات واستخدامها (تحليلها وتجهيزها) وحفظها يجب أن تراعي إطار حقوق الإنسان المنطبق (مبادئ التحديد الذاتي للهوية، والشفافية، والخصوصية، والمشاركة والمساءلة) الذي يهدف تحديداً إلى حماية الأفراد والجماعات المستهدفة[91]. وفي هذا العصر الذي يتميز بوجود تكنولوجيات جديدة وناشئة، لا بد من وضع إطار قانوني يوفر الحماية من مخاطر التمييز الجديدة التي يشكلها الذكاء الاصطناعي، لا سيما فيما يتعلق بحماية الحق في الخصوصية.

دال- تطوير المؤشرات

60- تعد المؤشرات المتعلقة بتكافؤ الفرص وعدم التمييز أداة مفيدة أخرى قد تساعد الدول على تقييم التقدم المحرز نحو تحقيق المساواة العرقية، وتوجيهها نحو صياغة سياسات محددة الهدف بصورة أكبر[92]. وتدرج المؤشرات في أطر قياس المساواة[93]. وتستخدم لجمع وتحليل الأدلة ذات الصلة، ورصد التقدم المحرز بطريقة متسقة، مما يسمح بقياس التغيرات مع مرور الوقت. ويشجع استخدامها بوجه خاص على تقييم التقدم المحرز وتباين النتائج في المجالات الاقتصادية، وخدمات التعليم والصحة والإسكان والعدالة وغيرها من الخدمات؛ كما أنها تسمح بتتبع أنماط التمييز[94].

(89) من الصعب جمع بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة فيما بين الدول، لأن تعاريف الفئات العرقية معقدة وتختلف باختلاف البلدان والوقت. انظر ليلا فاركاس، *جمع البيانات المتعلقة بالأعراق* (المفوضية الأوروبية، 2017).

(90) كثيراً ما يستشهد بالأمثلة المتعلقة بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والبرازيل والولايات المتحدة الأمريكية. انظر إطار قياس المساواة الصادر عن اللجنة المعنية بالمساواة وحقوق الإنسان، *قياس مستوى التمييز العنصري* (واشنطن، العاصمة، 2004).

(91) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf و www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf .

(92) توصى الدول بوضع نظام لجمع البيانات، بما في ذلك المؤشرات المتعلقة بتكافؤ الفرص وعدم التمييز التي تدعم الحق في الخصوصية ومبدأ التحديد الذاتي للهوية، وبأن تلتمس المساعدة من المفوضية السامية لحقوق الإنسان (متابعة ديربان، الفقرة 104).

(93) انظر www.ons.gov.uk/methodology/classificationsandstandards/measuringequality/ethnicgroupnationalidentityandreligion.

(94) انظر إعلان وبرنامج عمل ديربان، الفقرة 92(ج) و93، ومتابعته لعام 2009.

61- ونظراً للطابع الشامل لمبدأ المساواة العرقية، قد يكون من الضروري وضع العديد من المؤشرات المتعلقة بحقوق الإنسان من أجل الوقوف على جميع جوانب تنفيذه. وفي حين تشير المؤشرات الهيكلية إلى المحظورات المتصلة بالتمييز العنصري، فإن مؤشرات العمليات والنتائج تركز بدلاً من ذلك على التحويلات الاجتماعية وتوزيع الدخل، وغير ذلك من الجوانب الرئيسية المتصلة بتحقيق المساواة العرقية، مثل الوصول إلى سبل الانتصاف، أو المشاركة. وقد ثبت أن استخدام المؤشرات القائمة على أحداث، مثل عدد الإدانات الصادرة عن المحاكم بسبب التمييز، غير كاف لتقييم مدى انتشار الممارسات التمييزية في بلد ما. وينبغي استكمال هذه المؤشرات بأدوات أخرى، مثل الإحصاءات الاجتماعية والاقتصادية أو النماذج الاقتصادية لقياس التفاوتات والنتائج التفاضلية بصورة ملائمة، وتقدير ما يقع من هذه الأحداث بسبب التمييز. والدراسات الاستقصائية المتعلقة بالسكان أو التمييز أو تقييم الحالات تسمح بقياس التجارب والمواقف والتصورات إزاء التمييز، فضلاً عن قياس التمييز المباشر في الحصول على العمل أو السكن أو الرعاية الصحية أو الوصول إلى المؤسسات التعليمية الخاصة أو الخدمات العامة الأخرى[95].

62- وتستخدم المؤشرات عادة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تستخدم في تحديد أنماط الانتهاكات ومعرفة الثغرات القائمة والاحتياجات[96]. ويتضمن منشور صدر مؤخراً عن اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ومكتب مفوضية حقوق الإنسان الإقليمي لأمريكا الجنوبية، مجموعة مؤشرات مصممة لقياس أوجه عدم المساواة بين الأشخاص المنحدرين من أصل أفريقي وغيرهم[97]. وفي كانون الأول/ديسمبر 2020 أيضاً، اعتمد فريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي "مبادئه التوجيهية التنفيذية بشأن إدراج المنحدرين من أصل أفريقي في خطة عام 2030"[98].

هاء- تحديد معايير تقييم مستويات العنصرية الهيكلية أو النظمية

63- إن قيام الدول بوضع إطار تحليلي ومنهجي لتقييم وقياس ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق المساواة العرقية سيكون مفيداً للغاية، لا سيما في تعزيز سياسات التصدي للعنصرية الهيكلية أو النظمية[99]. وسيكون ذلك أداة جديدة لتحسين وضع الإجراءات وتحديد اهدافها، مما يسمح للدول بتنفيذ مبدأ المساواة العرقية بصورة أفضل، وتحقيق الفائدة القصوى من عملية تقديم التقارير إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري[100].

64- وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن وضع مجموعة معايير ومؤشرات على أساس الخبرة الحالية للجنة القضاء على التمييز العنصري وغيرها من الهيئات. ومن شأن هذه المعايير أن تيسر رصد الامتثال للالتزامات المتصلة بالمساواة العرقية، ويمكن استخدامها في تطوير واستكمال المعلومات التي يتعين على

(95) انظر www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.

(96) لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، مبادئ توجيهية بشأن إعداد مؤشرات لقياس التقدم في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: ملاحظات عامة بشأن نظام الإبلاغ بموجب المادة 19 من بروتوكول سان سلفادور، الفقرات 48-65.

(97) *السكان المنحدرون من أصل أفريقي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي: وضع مؤشرات لقياس ومكافحة أوجه عدم المساواة.*

(98) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/Guidelines_inclusion_2030_Agenda.pdf.

(99) غالباً ما يستخدم المصطلحان كمُتَرادفين؛ تعبير (هيكلية) يشير إلى الجانب الكمي، أي طابع انتشار المشكلة على نطاق واسع، في حين يشير تعبير (نظمية) إلى الطريقة التي يتم بها تبني القرارات والممارسات والسياسات والجوانب الثقافية في المجتمع. انظر لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، موجز، الفقرة 368. للاطلاع على تعريف "العنصرية النظمية"، انظر الوثيقة A/HRC/47/53، الفقرة 9.

(100) بناء على طلب لجنة حقوق الإنسان، أجرت المفوضية السامية تحليلاً لفكرة قياس المساواة العرقية عن طريق وضع "مؤشر للمساواة بين الأعراق" مع نظام للمؤشرات؛ انظر E/CN.4/2006/14.

الدول تقديمها وفقاً للمبادئ التوجيهية المنسقة للإبلاغ[101]. وسيكون هذا هو الأساس لوضع قائمة تتضمن التدابير الملموسة التي يمكن أن تتخذها كل دولة. وتمكن نتائج هذا التقييم من وضع خريطة طريق من شأنها أن تحدد الأساس لوضع خطط عمل وطنية شاملة.

سادساً- الثغرات والتداخلات والتحديات

65- على الرغم من وجود إطار برنامجي دولي قوي للحد من عدم المساواة، فثمة حاجة إلى إرادة سياسية أقوى وإجراءات أكثر حزماً للتصدي بفعالية للعنصرية الهيكلية والنظمية الراسخة والتمييز العنصري[102]. ولا تزال مختلف النهج المتعلقة بتنفيذ أجزاء معينة من إعلان وبرنامج عمل ديربان تعوق إنجاز هذه الخطة وتحديد كيفية متابعتها. وعلى الصعيد الوطني أيضاً، فإن الأطر الوطنية القائمة بشأن تحقيق المساواة لا يتم تنفيذها بصورة ملائمة.

66- إن رصد التقدم المحرز في التصدي للتحديات المتصلة بالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب والإبلاغ عنه أمر هام للتصدي لها وإنفاذ تدابير الحماية بصورة هادفة[103]. وقد اتخذت خطوات مهمة من أجل وضع أطر قانونية وطنية ملائمة، ولكن لا تزال هناك أوجه قصور على مستوى التنفيذ. وعملية الإبلاغ بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تتيح للدول فرصة تقييم التقدم ونتائج السياسات الوطنية الرامية إلى التنفيذ الكامل للالتزامات المتصلة بتحقيق المساواة العرقية بموجب الاتفاقية عن طريق الدخول في حوار بناء مع اللجنة ومع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني. غير أن هناك عناصر، مثل التأخير الشديد في الامتثال للالتزامات المتعلقة بالإبلاغ، توحي بأن الدول لا تستغل كامل إمكانات هذه الهيئة[104].

67- وينبغي أن يكون تعزيز المساواة العرقية وعدم التمييز جزءاً لا يتجزأ من السياسات الرامية إلى تحقيق الأمن، ولا سيما تلك المتعلقة بالهجرة ومكافحة الإرهاب. وينبغي ألا تتعارض هذه السياسات مع التزامات حقوق الإنسان، وألا تشكل أي عائق أمام وضع سياسات موجهة نحو تحقيق المساواة العرقية. والقضايا المرتبطة بالسياسات القمعية التي تسفر عن وجود عنصرية هيكلية في مجال إنفاذ القانون (مثل التنميط العرقي، والإفلات الراسخ من العقاب فيما يتعلق بعنف الشرطة، والعنف العرقي في السجون) لا بد من معالجتها معالجة شاملة بوصفها انتهاكات لحقوق الإنسان. وتؤكد الدروس المستخلصة من سياسات التنفيذ المتصلة بالأمن الوطني أو النظام العام أن الاستثمار في إحراز تقدم وتكامل اجتماعي واقتصادي ضروريان لمعالجة الأسباب الكامنة وراء هذه الظواهر وفقاً للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

68- كما تبرز تحديات جديدة في مجال تحقيق المساواة العرقية ناشئة عن التكنولوجيات الجديدة. وقد يؤدي عدم التنظيم الملائم لاستخدام هذه التكنولوجيات إلى تفاقم أوجه عدم المساواة القائمة ويثير شواغل جديدة بشأن ما إذا كان جمع البيانات البيومترية بطريقة مصنفة أو استخدام الخوارزميات في صنع قرارات مدعومة بهذه البيانات قد يسهم في إدامة التحامل العنصري أو حتى التشجيع عليه. ويتعين وضع

(101) HRI/GEN/2/Rev.6، الفقرات 50-59.

(102) A/75/561، الفقرة 74؛ وفريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي، "المبادئ التوجيهية التنفيذية بشأن إدراج السكان المنحدرين من أصل أفريقي في جدول أعمال عام 2030"، ص 53.

(103) A/HRC/20/33، الفقرة 26.

(104) في عام 2020، كانت عدد الدول الأعضاء تأخر تقديم تقاريرها عشر سنوات على الأقل 43 دولة، وبلغ عدد الدول التي تأخر تقديم تقاريرها خمس سنوات على الأقل 17 دولة. ولم تسجل اللجنة سوى 70 بلاغاً فردياً في الفترة من 1984 إلى 2020، تتعلق بـ 17 دولة من أصل 59 دولة اعترفت باختصاص اللجنة بموجب المادة 14 من الاتفاقية.

توجيهات واضحة للتصدي للتمييز، بما في ذلك التحيز الجنساني والقولبة النمطية، لدى تصميم وتطوير واستخدام تكنولوجيات الذكاء الاصطناعي لضمان اتساق هذه التطورات مع القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعاييره ومبادئه[105].

69- وفي سياق جائحة كوفيد-19، قد تؤدي جميع هذه التحديات وأوجه القصور إلى تفاقم أوضاع الجماعات العرقية واللاجئين وتجعلهم أكثر عرضة لما ينجم عن الجائحة من آثار ضارة واسعة النطاق في المجالين الاجتماعي والاقتصادي. وفي حين سلطت الحركة العالمية "لحياة السود أهميتها" الضوء على أوجه عدم المساواة الهيكلية التي طال أمدها والتي تؤثر على السكان المنحدرين من أصل أفريقي، فقد كشفت جائحة كوفيد-19 عن التهميش الاجتماعي والاقتصادي للجماعات العرقية، بمن في ذلك اللاجئون وطالبو اللجوء والمهاجرون، وبينت الحواجز التي تواجه هذه الجماعات في الحصول على الحقوق الأساسية، مثل الرعاية الصحية.

70- ويمكن أن تكون الاستجابات وخطط التعافي بعد جائحة كوفيد-19 وسيلة جيدة لمعالجة الحلقة المفرغة التي تشكلها العنصرية والتمييز والفقر، ولمناهضة مظاهر التمييز العنصري والفوارق القائمة بحكم الواقع التي عاودت الظهور، ولا سيما فيما يتعلق بالحصول على حقوق مثل التعليم والسكن والعمل والصحة. ويشير ذلك إلى ضرورة مواصلة وضع وتنفيذ سياسات بشأن الإدماج الاجتماعي والحد من الفقر، وبهدف القضاء أيضاً على عدم المساواة العرقية والتصدي لأشكال التمييز الهيكلية والتاريخية التي طال أمدها.

سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

71- نظراً للاستقطاب السياسي المتزايد حول القضايا المتصلة بالتمييز العنصري، فقد أصبحت الحاجة إلى إيجاد تفاهمات مشتركة للتصدي لهذه الظاهرة في المقدمة. وثمة حاجة ملحة إلى استدامة تحقيق المساواة والعدالة العرقية، حيث إن النتائج غير المتكافئة والتفاوتات بين مختلف الفئات أصبحت بصورة متزايدة مصدراً لعدم الاستقرار الاجتماعي وتراجع الديمقراطية. وعلى هذا الأساس، يتعين تسريع وتيرة العمل من أجل تنفيذ السياسات والإجراءات التي طال انتظارها بغية تحقيق المساواة العرقية.

72- ويعد تقييم مستويات عدم المساواة العرقية والتقدم المحرز مسألة معقدة. ويجري تطوير وتحسين النهج التحليلية والأطر والأدوات المنهجية لقياس عدم المساواة الهيكلية. والبيانات المصنفة حسب الانتماء العرقي والإثني تكشف عن أوجه التفاوت، وقد تكون أداة مفيدة في تصميم وصياغة السياسات العامة المناسبة والفعالة على أساس الاحتياجات الفعلية. كما تتيح مقارنة أوضاع الفئات الأكثر عرضة للتمييز، التي غالباً ما تظل غير مرئية.

73- غير أن هذه البيانات لا يمكن الاعتماد عليها إلا إذا جمعت باستخدام منهجية ملائمة ووفقاً لمعايير حقوق الإنسان؛ ويتطلب ذلك أيضاً وجود أطر مؤسسية وقانونية قوية ومعرفة وموارد كافية. وعلاوة على ذلك، فإن حساسية البيانات المصنفة حسب الانتماء العرقي أو الإثني تستدعي استخدام قواعد وإجراءات محددة في جمعها وتحليلها ومعالجتها. ولذلك، يلزم معالجة الشواغل المتعلقة بالحوكمة والمساءلة والحماية من إساءة استخدام هذه البيانات.

(105) تعكف اليونسكو على تقديم توصية من هذا القبيل تتناول أخلاقيات الذكاء الاصطناعي؛ انظر https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374266 في الفقرات 65-67.

74- وتشكل الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، إلى جانب الإطار البرنامجي والالتزامات المتعهد بها بموجب إعلان وبرنامج عمل ديربان، أفضل أساس لدفع الخطة الدولية المتعلقة بتحقيق المساواة العرقية إلى مستوى جديد يسمح بتحديد واعتماد إجراءات ملموسة وتدابير أنسب لتحقيق المساواة العرقية. وخطة المفوضة السامية المكونة من أربع نقاط بشأن إحداث تغيير جذري من أجل تحقيق العدالة والمساواة بين الأعراق تلبي ضرورة اقتران النوايا الحسنة بإجراءات ملموسة من أجل تفكيك العنصرية النظمية. وتدعو إلى اعتماد رؤى جديدة لتوجيه سياسات وبرامج مناهضة التمييز بشكل أفضل بغية تحقيق العدالة والمساواة بين الأعراق.

75- إن تحديد أولويات السياسات التحويلية يوفر بعداً جديداً للمساواة العرقية يوجه بشكل واضح نحو إحداث تغييرات جذرية على المستويين الهيكلي والسلوكي. ومن الضروري اعتماد نهج تعاوني وبناء لتشكيل النقاش بشأن العنصرية بغية التوصل إلى فهم مشترك والتغلب على الآراء المتباينة، ولا سيما بشأن جوانب إعلان وبرنامج عمل ديربان الأكثر تضارباً. ويتعين على الدول أن تبحث عن طرق جديدة ومبتكرة للتعامل مع إعلان وبرنامج عمل ديربان، بغية تعبئة الإرادة السياسية من أجل تنفيذه تنفيذاً كاملاً وفعالاً.

76- **توصيات باتخاذ إجراءات على الصعيد الدولي:**

(أ) تعزيز الجهود الرامية إلى تعميم برنامج مكافحة العنصرية في منظومة الأمم المتحدة باعتماد إجراءات موجهة بشكل أفضل، وتعزيز الجهود الرامية إلى تحقيق المساواة العرقية، ووضع استراتيجيات جماعية، بما في ذلك من خلال التعاون الدولي؛

(ب) تحديد سبل تعميم المساواة العرقية في عمل جميع هيئات الرصد ذات الصلة، ولا سيما لجنة القضاء على التمييز العنصري، والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وآليات متابعة ديربان، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وإقامة أو تعزيز آليات التنسيق والتعاون فيما بينها من أجل الاستفادة القصوى من أوجه التآزر وتجنب الازدواجية في أنشطتها؛

(ج) دعم تنفيذ وتطوير "خطة المفوضية السامية بشأن إحداث تغيير جذري من أجل تحقيق العدالة والمساواة بين الأعراق"؛ وبدء عملية تفكير بشأن تحديد القضايا الجديدة التي يتعين دمجها مستقبلاً؛

(د) تعزيز قدرة المفوضية السامية على:

'1' وضع إطار تحليلي ومنهجي لتقييم وقياس ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق المساواة العرقية على الصعيدين الوطني والدولي، وتحديد الاتجاهات والأنماط والتحديات العالمية؛

'2' تحديد المعايير والمؤشرات المفيدة لتحليل دوافع العنصرية الهيكلية أو النظمية وتأثيرها، ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق المساواة العرقية؛

'3' تجميع أمثلة على الإجراءات الملموسة والممارسات الجيدة، استناداً إلى الخبرات الوطنية، لدعم الدول في قياس ما تحرزه من تقدم نحو تحقيق المساواة العرقية؛

'4' تجميع الأمثلة على العمل الإيجابي ونشرها على نطاق واسع، واستخلاص المبادئ والمعايير المشتركة من تطبيقها.

(هـ) اتخاذ إجراءات متفق عليها من أجل التصدي بفعالية للتمييز النظمي والأسباب الهيكلية الكامنة وراء العنصرية وأشكال التمييز ذات الصلة، وذلك أيضاً من خلال التركيز على التثقيف وزيادة الوعي؛

(و) اتخاذ تدابير ملموسة لتعزيز الإرادة السياسية لتنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمساواة العرقية تنفيذاً كاملاً؛ وكفالة زيادة الدعم المقدم للالتزامات البرنامجية بموجب إعلان وبرنامج عمل ديربان، مع السعي إلى التوصل إلى اتفاق بشأن النقاط المثيرة للجدل؛

(ز) كفالة مزيد من التعاون والتآزر من أجل تنفيذ برنامج الأنشطة المقررة لتنفيذ العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي، واتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتمكين المنتدى الدائم المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي من بدء عمله والاضطلاع بولايته؛

(ح) تبسيط التوصيات والبرامج والاستراتيجيات وتركيز الجهود على دعم التنفيذ مع تعزيز أوجه التآزر والشراكة بين الهيئات المعنية وأصحاب المصلحة، وذلك أيضاً باتباع نهج يراعي البلدان.

77- توصيات باتخاذ إجراءات على الصعيد الوطني:

(أ) تحسين وتعزيز الأطر الوطنية (التشريعات والسياسات والممارسات والرصد والهيئات المعنية بتحقيق المساواة) من أجل تيسير تنفيذ مبدأ المساواة العرقية؛ ومضاعفة الجهود لتنفيذ التشريعات والسياسات القائمة، فضلاً عن تنفيذ توصيات هيئات الرصد؛

(ب) إجراء استعراض شامل، عند الضرورة، للقوانين والسياسات والبرامج القائمة (مراجعة المسائل المتعلقة بالمساواة العرقية)، أو في قطاعات معينة حسب الاقتضاء؛ والرصد الفعال وإجراء تقييمات التأثير منتظمة لمعرفة الآثار السلبية المحتملة للتدابير على الجماعات العرقية بهدف تصحيحها؛

(ج) اعتماد خطط عمل مفصلة، عند الاقتضاء، تتضمن أهدافاً محددة وآليات رصد وموارد كافية، بما في ذلك اتخاذ تدابير خاصة مؤقتة، من أجل ضمان النهوض الملائم بالجماعات العرقية وضمان تمتع الأشخاص المنتمين إليها بحقوقهم على قدم المساواة مع غيرهم؛

(د) التصدي للتمييز الهيكلي العرقي والإثني في سياق خطط التعافي من جائحة كوفيد-19؛ وتعزيز التعاون المالي والاقتصادي الهادف إلى تحسين الظروف الاجتماعية والصحية للجماعات العرقية؛

(هـ) تحديد ودعم السياسات والإجراءات، بما في ذلك الإجراءات الإيجابية عند الاقتضاء، من أجل تنفيذ مبدأ المساواة العرقية؛

(و) وضع أطر منهجية وتحليلية لمعالجة التمييز وعدم المساواة الهيكليين بفعالية؛ ومواءمة الأساليب المستخدمة لجمع البيانات المصنفة داخل الدولة؛

(ز) جمع بيانات مصنفة ووضع مؤشرات تستند إلى إطار المفوضية السامية للتمكين من قياس التقدم المحرز في مجال السياسات والاستراتيجيات وتقييم أثر التدابير المتعلقة بالتصدي للتمييز العنصري وتحقيق المساواة على المدى الطويل؛ وكفالة تنفيذ نهج قائم على حقوق الإنسان؛ وتعزيز وسائل الرصد لضمان عدم استخدام البيانات المجمعة لأي شيء آخر غير الغرض المقصود منها؛ وكفالة ألا تصبح هذه المعلومات مصدراً للتمييز؛

(ح) الدخول في حوار بناء مع هيئات الرصد، ولا سيما لجنة القضاء على التمييز العنصري، بهدف تحسين تشكيل السياسات الوطنية المتعلقة بتحقيق المساواة العرقية؛ ووضع منهجية لضمان جمع معلومات كافية وموثوقة، وذلك أيضاً لضمان التنفيذ الفعال لتوصياتها؛

(ط) تعزيز دور "الهيئات المتخصصة المعنية بالمساواة" واستغلال إمكاناتها في زيادة الوعي وتوفير الدعم لمكافحة التمييز وتعزيز المساواة في القطاعين العام والخاص على حد سواء؛

(ي) القيام، عند الاقتضاء، باتخاذ تدابير خاصة وملموسة لمعالجة تزايد الفوارق التي تعاني منها الفئات المحرومة في الحصول على الحقوق والتمتع بها، بسبب جائحة كوفيد-19؛ واتخاذ إجراءات عاجلة لاعتماد خطط عمل وبرامج محددة وتكييفها مع هذه الحالة؛

(ك) تحديد التدابير والإجراءات الإيجابية الوطنية وتطبيقها بصورة منهجية؛

(ل) تعزيز تمكين النساء المنتميات إلى جماعات عرقية وضمان المساواة في حصولهن على الحقوق في الممارسة العملية، وذلك عن طريق التصدي لأشكال التمييز المتعددة الجوانب؛

(م) تعزيز دور منظمات المجتمع المدني، لا سيما في متابعة وتنفيذ الاستراتيجيات والسياسات الرامية إلى تعزيز المساواة العرقية.