A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/9
2 February 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الرابعة
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت

تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦ المعنون "مجلس حقوق الإنسان"

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات*

غاي مكدوغال

* تأخر تقديم هذا التقرير عن الموعد المحدد بغية تضمينه أحدث المعلومات.

(A) GE.07-10591 200307 210307

موجز

أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات بموجب قرارها ٧٩/٢٠٠٥. والخبيرة المستقلة مطالبة بأمور منها: تعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية أو لغوية، وتحديد أفضل ممارسات الدول وإمكانات التعاون التقني مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وقدمت الخبيرة المستقلة تقريرها الأولي إلى مجلس حقوق الإنسان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، وتناولت فيه نطاق ولايتها وأساليب عملها، وحددت موضوعين رئيسيين يحظيان بالأولوية خلال فترة ولايتها الأولية، وهما: الأقليات في سياق التخفيف من حدة الفقر والأهداف الإنمائية للألفية؛ وتعزيز الاندماج والاستقرار.

وفي الفترة التي أعقبت تقديم تقريرها السنوي الأولى، اضطلعت الخبيرة المستقلة ببعثتين قطريتين رسميتين إلى هنغاريا (من ٢٥ حزيران/يونيه إلى ٣ تموز/يوليه ٢٠٠٦) وإلى جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية (من ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦) من أجل التشاور بشأن قضايا الأقليات والنظر في التشريعات والسياسات والممارسات الوطنية المتعلقة بالأقليات القومية أو العرقية أو الدينية أو اللغوية.

وأجرت الخبيرة المستقلة مشاورات مستفيضة فيما يتعلق بجميع عناصر ولايتها. وحضرت حلقات دراسية ومؤتمرات للخبراء، وعقدت مشاورات، وأجرت مناقشات ثنائية ومتعددة الأطراف، بما في ذلك مع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وعملت مع وكالات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية، وتشاورت على نطاق واسع مع المجتمع المدني ومع مجتمعات الأقليات مباشرةً. وأعطت الخبيرة المستقلة الأولوية للقضايا الجنسانية المتعلقة بولايتها، وأقامت منتديات خاصة لنساء الأقليات أثناء بعثتيها القطريتين. وأجرت الخبيرة المستقلة مشاورات مركزة وبحوثاً بشأن الموضوعين الرئيسيين ذوي الأولوية اللذين حددتهما في تقريرها الأولي.

توجد في كل منطقة من مناطق العالم أقليات تشكل أفقر الفقراء، وترزح في كثير من الأحيان تحت ضروب راسخة من التمييز والإقصاء والحرمان من حقوقها الأساسية، بل والعنف في بعض الأحيان. وتواجه الأقليات معدلات مرتفعة وغير متناسبة من الفقر الذي تتسم ديناميته في الغالب بطابع أكثر تعقيداً بالنسبة لمجموعات الأقليات يستعصي على منطق القاسم المشترك في سياسات التخفيف من حدة الفقر. وكثيراً ما تتعرض الأقليات للإهمال أو الإقصاء في إطار الجهود الرامية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتسلّم الخبيرة المستقلة بالحاجة الماسة إلى معالجة أوضاع الأقليات بصورة أشمل في إطار الجهود الدولية والوطنية التي تهدف إلى التخفيف من حدة الفقر وتحقيق الأهداف، ولذلك فقد قررت التركيز على هذا الموضوع في تقريرها السنوي الثاني.

ومعالجة ظروف الفقر الخاصة التي يواجهها أفراد الأقليات القومية أو العرقية أو الأقليات الدينية واللغوية تقتضي اتباع نهج وسياسات موجهة وأخرى معممة. وفي رسم وتخطيط وتنفيذ السياسات المتعلقة بالحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية وتخطيطها وتنفيذها، يجب على الحكومات أن تعطي أولوية عليا لضمان أن تؤخذ في الحسبان الأقليات المحرومة من حيث ظروف الإقصاء والتمييز الفريدة التي تعيش في ظلها وما يترتب عليها من معدلات فقر مدقع ومستمر مرتفعة. وللمساعدة في هذه الجهود، تحث الحكومات على أن تقدم في سياق التقارير القطرية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجية الحد من الفقر، دراسة مفصلة عن أوضاع الأقليات وبيانات إحصائية تساعد على توضيح مركزها بالنسبة للفئات الأخرى.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ -١٥	٤
أولاً - الأقليات والفقر والأهداف الإنمائية للألفية: تقييم القضايا العالمية	١٦ -١٠٠	٧
ألف- الفقر غير المتناسب بين الأقليات المحرومة	٢٣ -٤٦	٨
باء - التأثير الحاسم للحرمان من الحق في عدم التمييز والمساواة في المعاملة ...	٤٧ -٥٧	١٣
جيم- حـــالات القصور الراهنة في إدماج الأقليات في استراتيجيات الحد من الفقر	٥٨ -٧٣	١٥
دال - ممارسات واعدة في مجال السياسات الإنمائية	٧٤ -٩٤	١٨
هاء - عمل الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات في مجال الأقليات، والحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية	٩٥ -١٠٠	٢٣
ثانياً - الاستنتاجات والتوصيات	١٠١-١٠٩	٢٤

مقدمة

١- يسرّ الخبيرة المستقلة أن تقدم إلى مجلس حقوق الإنسان تقريرها السنوي الثاني، الذي يشمل عرضاً عاماً للأنشطة التي اضطلعت بها منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. وقد اضطلعت الخبيرة المستقلة، منذ تقديم تقريرها الأولي (E/CN.4/2006/74)، ببعثتين قطريتين رسميتين إلى كل من هنغاريا (من ٢٦ حزيران/يونيه إلى ٣ تموز/يوليه ٢٠٠٦) وجمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية (من ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦) (الوثيقتان A/HRC/4/9/Add.2-3 على التوالي). وتعرب الخبيرة المستقلة عن شكرها لحكومتي هنغاريا وإثيوبيا على ما قدمتاه لها من تعاون ومساعدة في تحضير وسير زيارتيها.

٢- وقد حددت الخبيرة المستقلة في تقريرها الأولي الموضوعين الرئيسيين ذوي الأولوية لعملها، وهما: الأقليات في سياق التخفيف من حدة الفقر والأهداف الإنمائية للألفية، وتعزيز الاندماج والاستقرار. ومن المرجح أن تكون معدلات الفقر بين أفراد الأقليات المحرومة مرتفعة وغير متناسبة في كل الأقاليم. ويركز هذا التقرير على الأقليات في سياق التخفيف من حدة الفقر، والحاجة إلى برامج واستراتيجيات لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية تُراعى فيها أوضاع مجتمعات الأقلية التي تعاني بصورة لا مثيل لها من العنصرية والتمييز والإقصاء ومن العنف في كثير من الأحيان. وتشكل مواجهة الفقر عنصراً أساسياً في سياسات الإدماج الاجتماعي وتعزيز الاستقرار.

٣- وقد عقدت الخبيرة المستقلة مشاورات عديدة مع ممثلي الحكومات من شتى الأقاليم، والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية، والمجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات البحوث، والمؤسسات المالية الدولية، بما في ذلك البنك الدولي، ووكالات الأمم المتحدة. وعلى المستوى الإقليمي، تشاورت الخبيرة المستقلة مع الآليات المعنية بالأقليات لدى هيئات من بينها مجلس أوروبا ومكتب المفوض السامي المعني بالأقليات القومية التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وهي تعتزم مواصلة الحوار مع هذه الهيئات في مطلع عام ٢٠٠٧. وشاركت الخبيرة المستقلة في مشاورات مع منظمة الدول الأمريكية ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وعقدت حواراً أولياً مع كبار موظفي الاتحاد الأفريقي الموجودين أثناء زيارتها إلى إثيوبيا. كما أجرت مشاورات أولية مع ممثلي منظمة المؤتمر الإسلامي.

٤- وأجرت الخبيرة المستقلة مشاورات واسعة النطاق مع وكالات وهيئات الأمم المتحدة، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تنفيذاً لهدفها المعلن وهو تعزيز إدماج قضايا الأقليات ضمن عمل الأمم المتحدة. كما عقدت أثناء بعثتيها الرسميتين جلسات إعلامية مع الموظفين المحليين والإقليميين التابعين للمفوضية السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واليونيسيف، وتسعى الآن لتعزيز الحوار مع مثل هذه الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، سواء في سياق مبادرات مشتركة بين الوكالات أوسع نطاقاً أو في سياق الاضطلاع بزياراتها القطرية.

٥- وأبدت الخبيرة المستقلة، في تقريرها الأولي، رغبتها في توثيق التعاون مع هيئات معاهدات الأمم المتحدة، وخاصةً لجنة القضاء على التمييز العنصري. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٦، أجرت الخبيرة المستقلة حواراً رسمياً مع هذه اللجنة ناقشت أثناءه إمكانات التعاون، بما في ذلك التعاون فيما يتعلق بآليات اللجنة في مجالات الإنذار المبكر والإجراءات العاجلة والمتابعة، بهدف تعزيز قدرة اللجنة على النظر في قضايا الأقليات في سياق أعمالها. وطلبت

اللجـــنة إجراء حوار جوهري ثان. كما طلبت الخبيرة المستقلة إجراء حوارات رسمية مع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة حقوق الطفل في عام ٢٠٠٧.

٦- والخـــبيرة المستقلة مطالبة بالتعاون الوثيق مع المنظمات الإقليمية، مع الحرص على تلافي الازدواجية. ومن الأمثلة عـــلى انخـــراط الخبيرة المستقلة في الأنشطة الإقليمية أن الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية طلبت، في قرارها المعنون "مكافحـــة العنصرية وجميع أشكال التمييز والتعصب والنظر في مشروع اتفاقية البلدان الأمريكية لمناهضة العنصرية وجميع أشكال التمييز والتعصب"((AG/RES.2168 (XXXVI-O/06))، من لجنـــة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن "تواصل تعزيـــز الحوار والتعاون" مع الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات بشأن مواضيع تشمل مشروع اتفاقية البلدان الأمريكية لمناهضة العنصرية. وأجرت الخبيرة المستقلة أيضاً مشاورات مع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية. كما عقدت، بدعـــم مـــن المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مشاورة مع الخبراء الدوليين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ بهدف مساعدة المؤسسات الإقليمية والوطنية في مجال وضع معايير وآليات فعالة لمكافحة التمييز وحماية حقوق الأقليات.

٧- وأتيحـــت للخبيرة المستقلة فرصة ثمينة جداً للقاء المباشر مع ممثلي مجتمعات الأقليات من جميع الأقاليم، ولا سيما أثـــناء الـــدورة الثانـــية عشرة لفريق الأمم المتحدة العامل المعني بالأقليات المعقودة في آب/أغسطس ٢٠٠٦. وأثناء تلك الـــدورة، عقـــدت الخـــبيرة المستقلة منتدىً لممثلي الأقليات للتشاور معها مباشرة وطرح الأسئلة وعرض القضايا عليها. واســـتفادت الخـــبيرة المســـتقلة إلى حـــد بعيد من المعلومات التي حصلت عليها من المجتمع المدني والمنظمات الأكاديمية ومـــنظمات الـــبحوث. كمـــا أعطت الأولوية للقاء ممثلي الأقليات أيضاً أثناء بعثتيها الرسميتين إلى هنغاريا وإثيوبيا، بغية التماس آرائهم.

٨- وقـــد قررت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٧٩/٢٠٠٥، أن تعدل ولاية الفريق العامل المعني بالأقليات بحيث يركـــز عملـــه عـــلى أمـــور تشمل "تقديم الدعم المفاهيمي للخبير المستقل الذي سيشارك بصفة مراقب والحوار معه". واســـتفادت الخـــبيرة المستقلة من المشاورات الرسمية وغير الرسمية مع أعضاء الفريق العامل وأمانته، وشدّدت على دعمها لإنشاء منتدى مكرس لقضايا الأقليات. وتلاحظ الخبيرة المستقلة مهام الفريق العامل الفريدة من نوعها، بما في ذلك أعماله في مجـــال الـــتطوير المفاهـــيمي الهام وتمكين الأقليات نفسها من المشاركة في الدورات وإيصال صوتها ضمن إطار الأمم المـــتحدة. وأثـــناء الـــدورة الثانية عشرة للفريق العامل، تبينت الإمكانات الكبيرة لقيام تعاون بنّاء وحددت مسألة عمل الشرطة والأمن والعدالة الجنائية في المجتمعات المتعددة الأعراق على أنها تمثل أحد المجالات للمبادرات المشتركة.

٩- وأولـــت الخبيرة المستقلة اهتماماً كبيراً للأوضاع الخاصة التي تواجهها نساء الأقليات. فالنساء والبنات المنتميات إلى الأقليات المحرومة يواجهن أشكالاً متعددة ومتنوعة من التمييز القائم على عنصرين هما: وضعهن كمنتميات إلى أقليات ووضـــعهن كإنـــاث. وهذا التمييز المتعدد الأبعاد يجعلهن عرضة بشكل خاص لانتهاك حقوقهن وحرمانهن منها سواء في الحياة العامة أم الخاصة، بما في ذلك التعرض للعنف والاعتداء الجنسي. واحتفالاً بيوم المرأة العالمي في آذار/مارس ٢٠٠٦، أصدرت الخبيرة المستقلة بياناً يدعو إلى إيلاء اهتمام أكبر لوضع نساء الأقليات اللاتي يواجهن أشكالاً متعددة من التمييز.

١٠- وعقدت الخبيرة المستقلة منتديات لنساء الأقليات من أجل الاستماع لقضاياهن وشواغلهن، وتشاورت مع كبار المسؤولين الحكوميين المكلفين بالشؤون الجنسانية وقضايا المرأة. وأثناء زيارتها إلى هنغاريا، عقدت الخبيرة المستقلة منتدىً لنســـاء الروما من أجل التشاور معهن وأجرت مقابلات مع نساء من مجتمعات الروما. وأثناء زيارتها إلى إثيوبيا، كرست

الخبيرة المستقلة اهتماماً للوضع الخاص لنساء الأقليات وأجرت مشاورات مع نساء مجموعات، تشمل نساء قبيلتي الأنواك والنوير في منطقة غامبيلا. ويتجلى هذا الاهتمام بقضايا المرأة في تقريري بعثتيها وتوصياتها المحددة بهذا الشأن.

١١- وواصلت الخبيرة المستقلة عملها في مجال التخفيف من حدة الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية فيما يتعلق بالأقليات، فأجرت مشاورات عديدة مع وكالات إنمائية منها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية. وفي تعاون وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدأت الخبيرة وشاركت في عقد المشاورة الدولية المعنونة "اشتراك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع الأقليات في عمليات التنمية"، والتي عُقدت في ١٨ و١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ في نيويورك، بهدف تعزيز مراعاة قضايا الأقليات في المجالات المتعلقة بالفقر والأهداف الإنمائية للألفية، والحكم الديمقراطي، ومنع الأزمات والتعافي منها. وتمثلت إحدى النتائج الرئيسية للمشاورة في التزام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوضع سياسة عامة/مذكرة إرشادية بشأن الأقليات.

١٢- وإن تعزيز حقوق الأقليات، بما في ذلك عن طريق سياسات التنمية المنصفة وسيادة القانون في ميدان مكافحة العنصرية والتمييز على سبيل المثال، يتيح وسيلة حيوية لتعزيز الإدماج والاستقرار ومنع نشوب النزاعات. وقد شاركت الخبيرة المستقلة في حلقات دراسية ومنتديات تعنى بمؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية وبالإنذار المبكر ومنع النزاعات، وأجرت مشاورات مع جهات فاعلة متعددة تضمنت المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، كانت الخبيرة المستقلة مشاركاً ومتحدثاً رئيسياً في حلقة دراسية رفيعة المستوى عقدها الفريق الدولي لحقوق الأقليات وتناولت موضوع "منع النزاعات العرقية والدينية".

١٣- ومن أجل المساعدة على جمع المعلومات المتعلقة بتشريعات الدول وسياساتها وممارساتها المتصلة بقضايا الأقليات، أرسلت الخبيرة المستقلة إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة استبياناً لتملأه السلطات الوطنية المعنية. وستساعد الردود الخبيرة المستقلة كثيراً في جوانب مختلفة من أعمالها الجارية. وثبت أن الاستبيان كان مفيداً لأغراض منها تحديد أفضل ممارسات الدول أو ممارساتها الناجحة. وقد استفادت الخبيرة المستقلة كثيراً من إجابة حكومة هنغاريا على الاستبيان التي وصلتها قبل الاضطلاع ببعثتها الرسمية، وتضمنت تفاصيل عن التشريعات المتعلقة بقضايا الأقليات وعن نظامها الفريد المتمثل في الحكم الذاتي للأقليات.

١٤- والخبيرة المستقلة مطالبة بتحديد أفضل الممارسات وإمكانات التعاون التقني مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وكواحد من التدابير العملية في هذا الصدد، بدأت بالتركيز على ثلاث مجالات عمل ذات أولوية هي: عمل الشرطة والحفاظ على الأمن في المجتمعات المتعددة الأعراق (بالتعاون مع الفريق العامل المعني بالأقليات)؛ واستخدام رفض منح الجنسية لأقليات معينة أو حرمانهم منها كأداة لاستبعاد الأقليات من المزايا المستحقة أو المشاركة المعقولة؛ وتكافؤ فرص الحصول على التعليم الجيد وغير ذلك من القضايا المتصلة بالتعليم، بما في ذلك توفير التعليم بلغات الأقليات.

١٥- وبعثت الخبيرة المستقلة برسائل إلى الدول تتعلق بأوضاع وقضايا محددة ذات صلة بولايتها كانت معروضة عليها. وشارك في إعداد هذه الرسائل عدد من المكلفين الآخرين بولايات في سياق الإجراءات الخاصة، بهدف التحقق من المعلومات وإثبات الوقائع والتماس معلومات إضافية وإثارة القضايا المثيرة للقلق مع الحكومات وإقامة حوار بنّاء.

أولاً – الأقليات والفقر والأهداف الإنمائية للألفية: تقييم القضايا العالمية

١٦- في يوم حقوق الإنسان (١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦) اشتركت الخبيرة المستقلة مع ٣٧ من المكلفين بولايات في سياق الإجراءات الخاصة في إصدار بيان يسلط الضوء على الحاجة الماسة لمعالجة الفقر المستشري الذي يكابده ملايين الأشخاص حول العالم، باعتباره تحدياً جسيماً لحقوق الإنسان. وأوضح البيان أن "الفقر جزء من حلقة مفرغة من التهميش والإقصاء الاجتماعي والتمييز.. وكثيراً ما يكون سبباً، وكذلك نتيجة، لنظام معقد لإنكار حقوق الإنسان".

١٧- وذكرت الخبيرة المستقلة، في تقريرها الأولي، أن "احتمال أن تتعرض للفقر الأقليات التي تواجه تمييزاً أو إقصاءً على نطاق واسع أكبر بكثير من احتمال تعرض المجموعات الأخرى له [...] فأفقر الطوائف في كل منطقة تقريباً هي الأقليات المعرضة للتمييز أو العنف أو الإقصاء منذ أمد بعيد. لذا، يجب النظر إلى الفقر بين الأقليات بوصفه سبباً ومظهراً للحقوق والفرص والإمكانات المنقوصة للارتقاء الاجتماعي المتوفرة لأفراد تلك الأقليات ككل. وتعتبر جهود الحد من الفقر أساسية في إطار الجهود الأوسع نطاقاً والمتمثلة في تعزيز مجمل حقوق الأقليات المدنية والاجتماعية والاقتصادية.

١٨- "ويشمل الفقر في هذا السياق أكثر من مجرد النقص في الدخل أو الكفاح اليومي لتأمين الكفاف. إذ إن المجتمعات المحلية الفقيرة عادة ما تكون أقل قدرة على المشاركة الفعّالة في صنع القرار السياسي أو الوصول إلى آليات العدالة عند انتهاك حقوقها، وتعاني عدمَ المساواة مع غيرها في الحصول على التعليم والرعاية الصحية وفرص الشغل وحيازة الأراضي. وستظل عرضة للفقر اللامتناسب مع حجمها ما لم يكن التركيز على احتياجاتها وحقوقها مستهدفاً. ولن يحقق المجتمع الدولي حاضراً، أو مستقبلاً، الأهداف المهمة التي هي من جملة الأهداف الإنمائية للألفية ما لم تُبذل المزيد من الجهود المنسقة للحد من الفقر من خلال استراتيجيات تستهدف الأقليات خصيصاً". (E/CN.4/2006/74، الفقرتان ٦٤ و٦٥).

١٩- وتتناول الخبيرة المستقلة قضية الفقر متبعةً نفس الإطار المؤلف من ٤ نقاط الذي حددته لحماية حقوق الأقليات بشكل عام، والمتمثل في: حماية وجود الأقليات، بما فيه الحرمة الشخصية لأفراد الأقليات؛ وحماية الهوية الثقافية والاجتماعية وتعزيزها؛ وضمان عدم التمييز والمساواة، بما في ذلك وضع حد للتمييز الهيكلي أو النظامي؛ وضمان مشاركة الأقليات في الحياة العامة بفعالية، لا سيما في القرارات المؤثرة عليهم.

٢٠- وأجرت الخبيرة المستقلة بحثا مكرساً عن الأقليات واستراتيجيات الحد من الفقر. وتلقت معلومات من طائفة واسعة من المصادر ذات الخبرة وتشاورت معها، بما في ذلك الدول والوكالات الإنمائية والمؤسسات المالية الدولية ووكالات الأمم المتحدة والأقليات نفسها. وكلفت الخبيرة المستقلة بإجراء دراسة استقصائية واستعراض لخمسين تقريراً قطرياً بشأن تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية ومجموعة مختارة من ورقات استراتيجية الحد من الفقر الواردة في الإضافة ١ لهذا التقرير (A/HRC/4/9/Add.1). وتتيح التقارير القطرية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجية الحد من الفقر نقطة انطلاق مفيدة لتدارس ممارسات مختلف الأقاليم في مجال إدماج الأقليات بصورة إيجابية في عمليات التنمية.

٢١- وتؤكد الخبيرة المستقلة مجدداً أن استخدام مصطلح "الأقليات" يعني أن تركيز عملها ينصب على مجموعات معينة تواجه تمييزاً وحرماناً طويلي الأمد على أساس هويتها كمجموعات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية. فمركز "الأقلية" في إطار ولايتها، لا يُعرّف بالعوامل العددية وحدها. وهي تعترف بأن بعض المجموعات التي تشكل أقلية عددية في المجتمع قد

تكـــون مهيمـــنة على الاقتصاد أو على قطاعات أخرى. ويركز هذا التقرير المتعلق بموضوع الأقليات والأهداف الإنمائية للألفية على المجموعات المضرورة بطريقة غير متناسبة والمحرومة بوسائل أخرى من القدرة على حماية حقوقها.

٢٢- وثمـــة خطر حقيقي يتمثل في أن الاستراتيجيات المستخدمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية قد تكون أقل فائدة بالنســـبة لمجموعات الأقليات، بل وقد تؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة وتلحق ضرراً أكبر ببعض مجتمعات الأقليات. ويتعين بذل المزيد من الجهد لضمان استفادة الأقليات الفقيرة على نحو منصف من الالتزام الدولي بالحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥. ويهدف هذا التحليل إلى المساهمة في هذه الجهود عن طريق إتاحة عرض عام لقضايا الأقليات الرئيسية وتقديم توصيات ملموسة في هذا الصدد.

ألف - الفقر غير المتناسب بين الأقليات المحرومة

٢٣- يوجـــد الفقر في جميع البلدان، النامية منها والمتقدمة. بيد أن مجموعات الأقليات بصفة عامة تتميز بمعدلات فقر أعـــلى وغـــير متناسبة في جميع مناطق العالم، وكثيراً ما يكون لهذا الفقر طابع متميز هيكلياً وسببياً، بحيث يقتضي اتباع سياسات موجهة ومعممة على السواء للتغلب عليه.

٢٤- ومـــن الصـــعب الحصـــول عـــلى بيانات متعلقة بالفقر ومصنفة حسب العرق أو الدين أو اللغة. فالدراسات الاستقصـــائية للأســـر المعيشـــية التي تتناول الدخل ومؤشرات التنمية البشرية لا تجمع المعلومات اللازمة للربط بين هذه البـــيانات ومجموعـــة المنتمين إلى فئة اجتماعية معينة ذات خصوصية عرقية أو دينية أو لغوية. ويعني ذلك أن الإحصاءات المتعلقة بالدخول النسبية والتنمية البشرية للأقليات غير متاحة في العديد من البلدان، أو إذا كانت موجودة فهي في الغالب لا تنشر. بيد أن عينة الإحصاءات المتوفرة تكشف عن:

٢٥- وفقاً لأرقام عام ٢٠٠٢ المتعلقة بمستوى الدخل في البرازيل، تبلغ نسبة البيض الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يومياً ٤,٣ في المائة؛ في حين تبلغ هذه النسبة ٨,٣ في المائة لغير البيض (البرازيليون من أصل أفريقي غالباً). وتظل الفجوة قائمة بالنسبة للأشخاص الذين يعيشون بدخل مقداره دولارين يومياً، إذ تبلغ النسبة ٨,٦ في المائة للبيض و١٩,٤ في المائة لغير البيض[١].

٢٦- وفي نيـــبال، يبلغ الاستهلاك أدنى مستوياته بين طائفة الداليت التي تحتل في أسفل السلم الاجتماعي، حيث تبلغ نســـبة تفشي الفقر بينها ٤٦ في المائة، كما تبلغ ٤١ في المائة بين المسلمين، و٤٥ في المائة بين طائفة جاناجيتيس الجبلية (مجموعـــات الســـكان الأصليين العرقية). ويعاني أفراد الداليت بشكل خاص من معدلات تفشٍ للفقر تزيد عن المتوسط بنسبة ١٥ في المائة[٢].

---

[1] Matías Busso, Martín Cicowiez and Leonardo Gasparini, *Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Working Paper 27, Centro de Estudia Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, (Bogota, Colombia: UNDP, 2005): Table 2.4, p. 77.

[2] *Nepal MDGs Progress Report 2005*, (Kathmandu, Nepal: HMG Nepal, National Planning Commission, September 2005): p. 10.

٢٧- أمـــا في المملكـــة المتحدة، فإن ثلث البريطانيين من أصل هندي ومن أفارقة منطقة الكاريبي، ونصف البريطانيين الســـود مـــن أصل أفريقي وثلثي البريطانيين من أصل باكستاني وبنغلادشي يعيشون في فقر. وبالمقارنة فإن أقل من ربع السكان البريطانيين إجمالاً يعيشون في فقر[٣].

٢٨- وفي ناميبيا، يزيد نصيب الفرد من الدخل في الأسرة المعيشية التي تكون لغتها الأم هي الألمانية ٢٣ مرة عن مثيله في الأسرة المعيشية التي تكون لغتها الرئيسية هي لغة السان (أقلية من السكان الأصليين)[٤].

٢٩- ويقال إن فجوة الفقر آخذة في الاتساع بين الأقليات العرقية وطائفة "كينه" التي تشكل الأغلبية في فيتنام. وتمثل الأقليات العرقية ١٤ في المائة من سكان فيتنام ولكنها تشكل ٢٩ في المائة من أفقر السكان[٥].

٣٠- وفي بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، فإن معدلات نشاط المهاجرين والأقليات العرقية من البلدان غير الغربـــية (كالمهاجـــرين غـــير الأوروبـــيين في الدانمـــرك وهولندا، والأتراك في ألمانيا، ومواطني شمال أفريقيا في فرنسا، والبنغلاديشيين والباكستانيين في المملكة المتحدة) في سوق العمل أدنى بمعدل ١٥ إلى ٤٠ في المائة من معدلات أبناء البلد أو المهاجرين الغربيين. وتعاني جماعات الروما في معظم دول الاتحاد الأوروبي وجماعة الرحّل "Travellers" في آيرلندا من معدلات نشاط متدنية بشكل خاص وهي الجماعات الأكثر استبعاداً من سوق العمل[٦].

٣١- ويكشـــف التعداد السكاني للولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٠ أن معدلات الفقر بين غير البيض أعلى بكـــثير مـــن معدلاته بين البيض. وفي حين أن أدنى مستوى لمعدلات الفقر بين السكان البيض من أصل غير إسباني، يبلغ ٨,١ في المائـــة، فإن معدلات الفقر بين الأمريكيين من أصل أفريقي تبلغ في المتوسط ٢٤,٩ في المائة، كما تبلغ معدلات الفقـــر بين الهنود الحمر والسكان الأصليين لولاية ألاسكا ٢٥,٧ في المائة، ويبلغ متوسط معدلات الفقر بين السكان من أصل إسباني أو من أمريكا اللاتينية ٢٢,٦ في المائة[٧].

٣٢- ولا تقتصـــر مظاهـــر الفقر على الدخل فحسب. فالمؤشرات المجمعة للتنمية البشرية أدنى هي الأخرى دائماً بين الأقليات قياساً بغيرها من المجموعات.

---

[3] Lucinda Platt, *Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain*, London: Child Poverty Action Group (CPAG), December 2002.

[4] *Namibia 2004 Millennium Development Goals*, (Windhoek, Namibia: Office of the President, National Planning Commission, August 2004): p. 5.

[5] Roger Plant, *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction Regional Report*, (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2002): p. 32.

[6] International Centre for Migration Policy Development, *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in the 15 Member States of the EU* (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, October 2003): p. 5.

[7] Alemayehu Bishaw and John Iceland, *Poverty 1999: Census 2000 Brief* (Washington: U.S. Census Bureau, May 2003): p. 5 and Table 6.

٣٣- وعلى سبيل المثال، لم يتعدّ معدل التعليم بين نساء القبائل الملحقة في المجتمعات الريفية ١٦ في المائة عام ١٩٩١، في حين بلغ ذلك المعدل ٢٤ في المائة بالنسبة للطبقات المنبوذة مقارنةً بالمعدل الوطني للنساء البالغ ٣٩ في المائة[٨].

٣٤- وكشفت بيانات الدراسات الاستقصائية التي جُمعت خلال التسعينيات في ١١ بلداً من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عن نتائج ملفتة للنظر بصفة خاصة في حالة كينيا، إذ كانت احتمالات وفيات الأطفال في قبيلة كيكويو (وهي المجموعة العرقية الأكثر سكاناً في كينيا) أقل بنسبة ٦٥ في المائة من مثيلتها في حالة أطفال المجموعات العرقية الأخرى وأقل بنسبة ٧٤ في المائة بالنسبة للأطفال دون سن الخامسة[٩].

٣٥- وفي الولايات المتحدة، بلغت نسبة الأطفال من أصل إسباني الذين لا يشملهم التأمين الصحي (العام والخاص) ٢١ في المائة مقابل ٧ في المائة للأطفال البيض غير المنحدرين من أصل إسباني؛ و١٢ في المائة للأطفال المنحدرين من أصل آسيوي أو من جزر المحيط الهادئ؛ و١٤ في المائة من الأطفال الأمريكيين من أصل أفريقي (أرقام عام ٢٠٠٣)[١٠].

٣٦- أما في جنوب شرق أوروبا فإن "ثلاثة أرباع نساء الروما لا يكملن التعليم الابتدائي (مقارنة بواحدة من كل خمسة نساء في مجتمعات الأغلبية) وثلثهن تقريباً أميات (مقارنة بواحدة من كل ٢٠ امرأة في مجتمعات الأغلبية)"[١١].

٣٧- وفي أفريقيا لا يحصل سوى ١٣ في المائة من الأطفال على التعليم الابتدائي بلغتهم الأم مقابل ٦٢ في المائة من الأطفال في شرق آسيا والمحيط الهادئ، وهي منطقة تتميز بتنوع لغوي أوسع من أفريقيا[١٢].

٣٨- بيد أن الأرقام الخاصة بالأقليات ليست هي الأسوأ دائماً. ففي بريطانيا، يواصل ٧٥ في المائة من الهنود البريطانيين في سن الثامنة عشرة تعليمهم على أساس التفرغ مقابل ٤٢ في المائة من مجموع السكان ككل[١٣]. وفي ماليزيا، يشكل السكان من أصل صيني ٣ في المائة من مجموع سكان البلد ولكنهم يسيطرون على نحو ٧٠ في المائة من الاقتصاد الخاص[١٤]. بيد أن الاتجاه السلبي جلي. وحتى في الحالات التي قد تكون للأقليات فيها ميزة على أحد الأصعدة، فإنها قد تستمر في مواجهة الإقصاء على الصعيدين الاجتماعي أو السياسي، مما يؤثر عليها في مجالي حقوق الإنسان والتنمية البشرية.

---

[8] UNDP, *Human Development Report 2000* (New York, NY: UNDP, 2000): p. 110.

[9] Chronic Poverty Research Centre, *Chronic Poverty Report 2004-05* (Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre, 2005): p. 19.

[10] *Growing up in North America: Child Well-Being in Canada, the United States and Mexico* (Baltimore, MD, USA: Canadian Council on Social Development, Annie E. Casey Foundation in the US, and Red por los derechos de la infancia en México, 2006): pp. 26-27.

[11] Andrey Ivanov et al., *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe* (Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2006): p. 27.

[12] UNDP, *Human Development Report 2004* (New York, NY: UNDP 2004): p. 34, Figure 2.4.

[13] Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain, see supra note 3.

[14] Supra note 12, Human Development Report 2004, p. 29.

٣٩- وكثيراً ما تغفل تحليلات الفقر التقليدية هذه الاتجاهات بالنسبة للأقليات، لأن التركيز ينصب على مستوى الأفراد أو الأسر المعيشية لا المجموعات السكانية وعلى المقاييس المادية للفقر لا الأبعاد الاجتماعية. ومع أن الأبعاد المكانية للفقر والفجوة بين المناطق الحضرية والريفية تسترعي الانتباه، فإن التحليل نادراً ما يتعمق ويربط بين الأبعاد المكانية والاجتماعية ويطرح السؤال التالي "من هو الفقير؟ وأين هو؟ ولماذا هو فقير؟". ومقاييس التفاوتات الرأسية هامة ولكنها لا تعطي صورة كافية عن دينامية الفقر بين المجموعات.

٤٠- وتعميم جمع البيانات المتعلقة بنوع الجنس هامٌ في الكشف عن الإقصاء المنهجي للنساء في مضماري التنمية والمشاركة السياسية، بما في ذلك مدى التفاوت بين المجتمعين الحضري والريفي في هذا السياق. ويجري التصدي لهذا الاتجاه من خلال البرامج الموجهة المعنية بالمرأة، وإدخال التحليلات القائمة على نوع الجنس، واستحداث وظائف استشاريين معنيين بالمسائل الجنسانية، بل وإدراج هدف ضمن الأهداف الإنمائية للألفية يتمثل في التغلب على مشكلة عدم المساواة بين الجنسين (الهدف ٣). وتُظهر النتائج التي تحققت على صعيد التنمية - رغم بطئها وعدم اتساقها - أن النظر إلى التنمية من منظور "المجموعة" من شأنه أن يحسن إمكانات التوصل إلى نتائج بالنسبة لمجموعات مستهدفة معينة.

٤١- كما أن البحوث والسياسات السائدة في مجال التنمية[١٥] تكرس حتى الآن اهتماماً أكبر لفئات أخرى من المجموعات، التي تعاني من الإقصاء[١٦] (كالأطفال وكبار السن والمعوقين). وتمكنت الشعوب الأصلية أيضاً من لفت الانتباه إلى قضاياها على صعيد التنمية، مثلما يتبين جزئياً من وجود سياسات معنية بالشعوب الأصلية لدى العديد من الوكالات الإنمائية الدولية؛ كما تساعد الحوارات التي تُعقد بشأن التنمية بين وكالات الأمم المتحدة والمحفل الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية على إرساء الممارسات الجيدة.

٤٢- بيد أن الاهتمام بالأقليات القومية والعرقية والدينية واللغوية أضعف بكثير. فالبحوث المتعلقة بالفقر التي تستخدم منظور عدم المساواة الأفقية[١٧] (الذي يفحص قياسات التفاوتات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتلك المتعلقة بالدخل استناداً إلى الهوية) ومنظور الإقصاء الاجتماعي، تدل على تفشي عدم المساواة بين المجموعات الاجتماعية العرقية أو الدينية أو اللغوية. ويقدّر مشروع "الأقليات في خطر"[١٨]، الذي يجمع مؤشرات متعددة عن التفاوتات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعانيها أكثر من ٢٨٤ مجموعة أقلية حول العالم، أن حوالي ٧٥٠ مليون من أفراد الأقليات يواجهون تمييزاً وحرماناً اقتصاديين جسيمين، وكما يواجه ٨٣٢ مليون شخص الإقصاء السياسي[١٩].

---

[15] Laure-Helene Piron and Zaza Curran, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, London: Overseas Development Institute, 2005, p. 1.

[16] Minority Rights Group International, An examination of approaches by international development agencies to minority issues in development (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

[17] Frances Stewart, *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development.* Working Paper 1, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) (Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2001).

[18] See http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/.

[19] Supra note 12, *Human Development Report 2004*, Feature 2.1 "The Minorities at Risk data set - quantifying cultural exclusion", p. 32.

٤٣- وتدل بيانات مشروع "الأقليات في خطر" على وجود ارتباط بين التفاوتات الأفقية ونشوب النزاعات على أسس عرقية أو دينية أو لغوية. وتشكل هذه التفاوتات عاملاً أساسياً في تحريض المجموعات أو القيادات على حشد قواها من أجل إحداث تغيير. ومن شأن استمرار التفاوتات واتساع فجوة اللامساواة أن يؤديا إلى زعزعة الاستقرار، لا سيما عندما تعتبر الحكومة متقاعسة عن معالجة هذه القضايا (أو سبباً في حدوثها). ويشكل منع نشوب النزاعات أحد الأسباب التي تجعل رصد التخفيف من حدة الفقر بين أفراد الأقليات أمراً حاسماً؛ لأنه إذا حققت الاستراتيجيات نجاحاً بالنسبة لبعض المجموعات ولكن ليس بالنسبة للأقليات، فإن التفاوتات سوف تتزايد ويتصاعد التوتر معها. وتشكل استراتيجيات المشاركة الإدماجية للحد من الفقر تدابير مثبتة الفائدة وفعالة لمنع النزاعات.

٤٤- وهناك مبررات اقتصادية قوية لدعم إدماج الأقليات. فأفراد الأقليات الحاصلون على مستويات تعليم عالية أو متوسطة كثيراً ما يعانون من نقص فرص العمالة، مما يحد من الفرص المتاحة لهم، ليساهموا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. والأقليات التي تعاني من مستويات تعليم ضعيفة تمثل طاقة بشرية كبيرة مهدورة. وقد أظهرت إحدى الدراسات المنافع الاقتصادية التي يمكن أن تتحقق عن طريق تحسين استخدام المهارات والقدرات القائمة للأقليات والاستثمار في تقليص الفجوة في المهارات والقدرات (عن طريق تحسين فرص التعليم مثلاً). وتخلص الدراسة إلى أن "اقتصادات بوليفيا والبرازيل وغواتيمالا وبيرو يمكن أن تنمو على الأقل بنسبة ٣٦,٧ و١٢,٨ و١٣,٦ و٤,٢ على التوالي نتيجة لإنهاء الإقصاء الاجتماعي الطويل الأمد للمجموعات المنحدرة من أصل أفريقي ومجموعات السكان الأصليين"[٢٠]. وتظهر دراسة أخرى أن الاستثمار في تعليم أفراد الروما في هنغاريا يمكن أن يحقق منافع اقتصادية وضريبية تصل إلى ٧٠ ٠٠٠ يورو لكل طالب من مجموعة الروما[٢١].

٤٥- كما أن الطاقة الإنتاجية للأقليات المحرومة من تكافؤ فرص الحصول على الأراضي والقروض محدودة أيضاً. وسوف تؤدي معالجة التفاوتات التي تواجهها الأقليات في مضمار الرعاية الصحية إلى توسيع القاعدة الوطنية من العاملين الأصحاء اللازمين لدفع عجلة النمو الاقتصادي. وبنمو دخول أفراد الأقليات ينمو استهلاكهم بالمثل، مما يعود بالنفع على الاقتصاد الوطني (والدولي). ويجب ألا يُنظر إلى التنوع العرقي والديني بوصفه عقبة أمام التنمية، فالعقبة تحدث عندما تفتقر أجزاء كبيرة من السكان إلى فرص المساهمة في التنمية على قدم المساواة.

٤٦- ويتعين إجراء المزيد من البحوث على وجه السرعة للكشف عن نطاق التفاوتات والفقر الذي تواجهه الأقليات، كما يتعين إتاحة الموارد اللازمة لصياغة سياسات تعترف بهذه التفاوتات وتتصدى لها.

---

[20] Jonas Zoninsein, The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American and Caribbean Countries (Inter-American Development Bank, May 2001): p. 2.

[21] Roma Education Fund, Expected Long-Term Budgetary Benefits to Roma Education in Hungary, Working Paper No. 1, September 2006.

باء – التأثير الحاسم للحرمان من الحق في عدم التمييز والمساواة في المعاملة

٤٧- إن تـــأثير التمييـــز القائم على هوية الشخص العرقية أو الدينية أو اللغوية يشكل عادةً عاملاً سببياً قوياً في الفقر اللامتناسب الذي يواجهه الكثير من الأقليات وعقبة أساسية تحول دون استفادة الأقليات من الاستراتيجيات العامة للحد من الفقر والإدماج الاجتماعي.

٤٨- وتتســـم ديناميات الفقر بتعقيد أكبر بالنسبة للأقليات. فالعنصرية كثيراً ما تستعصي على منطق سياسات التنمية القائمة على قاسم مشترك. فالعائلة الفقيرة من طائفة الروما لن تجد حلاً لوضعها في النمو الاقتصادي الوطني وحده عندما يغلـــق أصحاب العمل أبوابهم في وجوه أفرادها. ولن يجد أفراد الروما علاجاً لفقرهم في أنظمة التعليم التي تعزل أطفالهم منهجـــياً في مدارس أدنى مستوىً لمجرد أنهم من مجموعة الروما. وكذلك أثناء الأزمات قد لا تصل المساعدات الإنسانية الأساسية وجهود إعادة التأهيل إلى هذه المجتمعات التي غالباً ما تكون منسية أو ضحية للإقصاء حتى في الظروف الطبيعية.

٤٩- كما أن العيش في مناطق نائية وتدني مستويات التنمية البشرية والحواجز الاجتماعية – النفسية (كحواجز اللغة وضـــعف الـــثقة بالنفس) تسهم بدورها في الفقر "المزمن" الذي تعانيه كثير من الأقليات، والذي كثيراً ما يختلف هيكلياً وسببياً عن الفقر الذي تواجهه المجموعات الأخرى. وهذا يقتضي رداً مدروساً بعناية يراعي الهياكل والأسباب الخاصة أو البارزة في تجارب الأقليات. فاتباع نهج موحد للإدماج الاجتماعي، على أمل الوصول إلى المجموعات المهمشة كافة باتباع نفس السياسات، لا يمكن أن يعالج حقوق الأقليات واحتياجاتها بصورة وافية.

٥٠- وهـــذا لا يعني أن نُهج الإدماج الاجتماعي الموحدة غير فعالة بالمرة بالنسبة للأقليات المهمشة. فكما يشير *تقرير الفقـــر المزمن لعام ٢٠٠٥* إن "الأشخاص الرازحين تحت وطأة الفقر المستمر يعانون عادةً من أشكال متعددة من الحرمان على صعيد القدرات، كضعف التعليم والأمية وتدهور الصحة وعدم كفاية التغذية والافتقار إلى حقوق الإنسان والحقوق المدنية، مما يقيد الفرص والخيارات والمنافع عبر الأجيال"[٢٢]. وينطبق ذلك بالمثل على الأقليات الفقيرة بشكل مزمن. وعند دراسة أشكال الحرمان التي تعانيها الأقليات على صعيد القدرات، فإن السمات الخاصة بخبراتها سريعاً ما تتجلى بوضوح وتصبح الحاجة ماسةً إلى سياسات هادفة متوازية.

٥١- ويمـــثل تكافؤ فرص الحصول على التعليم الجيد أحد العوامل الحاسمة التي تساهم في الحد من مستويات الفقر بين الأقلـــيات المحرومة. فأطفال الأقليات يفتقرون بشكل عام إلى تكافؤ فرص التعليم الجيد بسبب التمييز أو العيش في مناطق ذات مـــرافق تعليمية متردية. كما أن عدم وجود فرص للتدريس بلغاتهم الخاصة يحرمهم من مزايا التعليم باللغة الأم. وقد تؤدي بعض تجارب التمييز التي تتعرض لها الأقليات إلى فقدان ثقتها بنظام التعليم ولذلك فقد يبقى الأطفال في المجتمع بدلاً من تلقي التعليم الرسمي. وينطبق ذلك بشكل خاص على تجربة بنات الأقليات، لأن الممارسات التقليدية أو الدينية المتمثلة في الـــزواج المـــبكر، والأدوار التي يحددها نوع الجنس، أو الموارد المحدودة لتسديد الرسوم الدراسية، تقلل من قيمة فرص التعليم التي يحصلن عليها.

---

[22] Supra note 9, Chronic Poverty Report 2004-05, p. 40.

٥٢- وقد تكون مستويات الدخل المتدنية للأقليات ناتجة عن التمييز في الحصول على الوظائف وقلة فرص مواصلة التعليم الثانوي أو الدراسة فوق الثانوية واكتساب مهارات متخصصة. وتُدفع أجور أدنى في المتوسط لأفراد الأقليات، ويكونون أكثر عرضة لفقدان وظائفهم في فترات المصاعب الاقتصادية بسبب التمييز. أما نساء الأقليات، فيتفاقم حرمانهن بسبب التأثير الإضافي للتمييز بين الجنسين في مجال العمل، ما يعد مثالاً على التمييز ضد نساء الأقليات على أكثر من صعيد واحد. وقد يكون تدني الدخول ناتجاً عن عيش الأقليات في مناطق ذات فرص اقتصادية أقل.

٥٣- وترتبط الدخول الأدنى عادةً بافتقار أفراد الأقليات إلى الأصول. فأراضيهم وممتلكاتهم هي عادةً أول ما يتمّ الاستيلاء عليه لأغراض التنمية أو حفظ الطبيعة، ويساعد على ذلك، الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الضعيف للأقليات الذي يصعب عليهم الدفاع عن حقوقهم في الأراضي والملكية. وهكذا تجد الأقليات نفسها مهجرة، دون رضاها، إلى أراضٍ أقل خصوبة أو مراكز حضرية بدون تعويض مناسب وبقليل من الاهتمام، بل بدون اهتمام، بسبل كسب عيشهم وثقافاتهم. ويصعب كذلك تأمين فرص متكافئة لوصول الأقليات إلى الأسواق، وقد يتعرضون للتمييز في الحصول على القروض وغيرها من الخدمات المالية. وقد تعاني البنية الأساسية المادية في مناطقهم من قلة الاستثمار جزئياً بسبب الافتقار إلى التمثيل السياسي الفعال على المستوى الوطني.

٥٤- وقد أدّى عدم الاستثمار في المستشفيات والإسكان وخدمات البلدية في المناطق التي تقطنها أعداد كبيرة من الأقليات إلى تدنٍ مستمر في معدلات الأعمار المتوقعة للأقليات وظروف معيشتهم. فعلى سبيل المثال، تعرب حكومة هنغاريا عن قلقها لأنّ معدل الأعمار المتوقعة لأفراد الروما يقل عن المتوسط بأكثر من ١٠ سنوات. وقد استخدمت بعض الدول سياسات التهجير القسري من المناطق النائية التي تقطنها الأقليات بغية تحسين وصولهم إلى الخدمات الاجتماعية، ولكن النتيجة تمثلت بشكل عام في تراجع التنمية البشرية، بدلاً من ازديادها، بسبب التغير الجذري في أنماط الحياة وكسب العيش التقليدية.

٥٥- وحتى عندما يكون التمييز واضحاً ويُسلّم بأنه عامل مسبب للفقر المزمن، فإن من المهم التفريق بين التمييز المباشر والتمييز غير المباشر، إذ ينطوي الأول على تمييز مقصود، فيما يشكل الثاني "أثراً" للتمييز قد لا يكون مقصوداً بحد ذاته ولكنه نتيجة سلبية تكرر نفسها ما لم يتم التدخل لوقفها. وينبغي النظر إلى التمييز وتحليله بوصفه عاملاً محتملاً في كل حالة تتعرض فيها الأقليات لأشكال من عدم المساواة. ورغم أن التمييز المباشر أو غير المباشر قد يكون عاملاً، إلا أن الاستجابة على صعيد السياسة العامة تقتضي فهماً أكثر دقة لسياق التنمية.

٥٦- ويتجلى التمييز على الصعيدين العام والخاص على السواء. فأصحاب العمل الذين يتيحون للأقليات فرص عمل أقل، أو أجوراً أقل، يمارسون بذلك تمييزاً ضدها ويزيدون احتمالات فقرها. وينبغي التصدي لهذه الممارسات من خلال قوانين صارمة ضد التمييز وآليات محكمة لإنفاذ هذه القوانين. وتدل البحوث على أن الآثار النفسية للعيش تحت وطأة التمييز تحد من قدرة الأفراد على تحسين وضعهم، حتى مع وجود برامج المساعدة، ما لم تكن هذه البرامج على درجة كافية من الحساسية. والتمييز في التعليم والعمل جيلاً بعد جيل يؤدي إلى ظهور أسرٍ تفتقر إلى مصدر أجر رسمي وإلى تكوّن مفاهيم مفادها أن لا فائدة تُرجى من التعليم أو أنه ليست هناك فرصة للحصول على عمل يتطلب مهارات خاصة.

٥٧- ويضع التمييز ضد الأقليات، على جميع المستويات، عراقيل تجعل الاستفادة من استراتيجيات الحد من الفقر عسيرة. ويتطلب التصدي لهذه العراقيل وضع آليات موجهة ملائمة على الصعيدين العام والخاص على السواء. ويؤدي

التمييـــز إلى الفقـــر الذي يكون عادةً أكثر تفشياً وأعمق جذوراً وأطول عمراً مقارنةً بالفقر الذي يواجهه الآخرون. ولا تستطيع سياسات الإدماج الاجتماعي العامة وحدها معالجة هذه المسائل. ومواجهة هذا النوع من الفقر تتطلب الاعتراف بأن التمييز يغذيه على نحو فريد وأنه غالباً ما يكون نتيجة لعزم مبيت على إقصاء مجموعات معينة.

جيم - حالات القصور الراهنة في إدماج الأقليات في استراتيجيات الحد من الفقر

٥٨- لقـــد تم التسليم في الفقرة ١٩ من برنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (١٩٩٥) بأن هناك ثمانية أشكال للفقر تتم المعاناة منها على صعيد العالم، وهذه الأشكال هي: "الافتقار إلى الدخل وموارد الإنتاج الكافية لضمان وسائل العيش المستدامة؛ الجوع وسوء التغذية؛ سوء الحالة الصحية؛ محدودية سبل الوصول إلى التعليم وغيره من الخدمات الأساسية أو الافتقار إليها؛ ازدياد معدلات الاعتلال ومعدلات الوفيات الناجمة عن الأمراض؛ التشرد والسكن غير الملائم؛ البيـــئات غير المأمونة؛ والتمييز والاستبعاد الاجتماعيان. ويتسم شكل آخر أيضاً بعدم المشاركة في صنع القرار وفي الحياة المدنية والاجتماعية والثقافية"[٢٣].

٥٩- ووُضـــعت الأهداف الإنمائية للألفية لتناول النقاط الست الأولى المتعلقة بمظاهر الفقر والمدرجة في هذه القائمة، وحـــددت غايـــات طموحة لتحقيقها بحلول عام ٢٠١٥. بيد أن الأهداف لا تتناول على نحو شامل "التمييز والاستبعاد الاجتماعـــيين" و"عدم المشاركة في صنع القرار وفي الحياة المدنية والاجتماعية والثقافية"، وهي عناصر تتسم بأهمية خاصة للأقليات المهمّشة أو المحرومة، ولها علاقة سببية مباشرة بمظاهر الفقر الستة الأخرى.

٦٠- ولا تـــرد هذه المسائل في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية ذاته؛ ففي الفرع الخامس الخاص بـ "حقوق الإنسان، والديمقراطية، والحكم الرشيد" أعلنت الدول عدة تعهدات، منها:

- الســـعي بشـــدة من أجل حماية الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجميع وتعزيزها بصورة تامة في جميع بلداننا؛

- تعزيـــز قدرات جميع بلداننا على تطبيق المبادئ والممارسات الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأقليات؛

- العمـــل بصورة جماعية لجعل العمليات السياسية أكثر شمولاً، مما يسمح بمشاركة جميع المواطنين فيها بصورة حقيقية في بلداننا كافة. (أضيف التشديد، انظر A/RES/55/2، الفقرة ٢٥).

٦١- ولكل بند من هذه البنود أهمية حيوية للتغلب على الفقر والتشديد على أن لحقوق الإنسان دوراً أساسياً في تحقيق هـــذا الهـــدف. وترد الفكرة ذاتها في نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان. ويتيح هذا النهج إطاراً مفيداً وفعالاً لوضع سياسة إنمائية يكون لها في مرحلة تنفيذ العملية وتحصيل النتائج أثر إيجابي على حقوق الإنسان.

---

[23] *Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995* (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.8), chap. I, resolution 1, annexes I and II.

٦٢- وحقـــوق الأقلـــيات من حقوق الإنسان وتمثل تبعاً لذلك جزءاً لا يتجزأ من ذلك النهج. وتسليط الضوء على حقوق الأقليات في إعلان الألفية أمر لـــه مغزى. فهو يمثل اعترافاً صريحاً بأن حماية حقوق الأقليات تشكل قاعدة مهمة لإنشاء مجتمعات سلمية ومنصفة وديمقراطية.

٦٣- وممـــا يمكن أن يزيد من فعالية استراتيجيات الحد من الفقر احترام حقوق الأقليات لأن هناك في حالات كثيرة صلة بين أسباب فقر الأقليات وانتهاك هذه الحقوق. والأمثلة عديدة على ذلك. فقد يواجه شخص ينتمي إلى أقلية أرباب عمـــل لا يوظفون أشخاصاً يظهر عليهم بوضوح انتماءهم إلى مجموعات الأقليات. وعندما يشتكي هؤلاء الأشخاص من هذه الممارسة، لا تبادر السلطات المختصة بإجراء تحقيقات. وفي المدارس التي تعاني من نقص الموارد، لا يتم التعليم بلغة أم الأقليات، مما يسفر عن ارتفاع معدلات التسرب. وتمنح الحكومة استحقاقات مالية لأشد الشرائح فقراً، ولكن المعلومات المتعلقة بذلك لا تنشر بلغات الأقليات. وعندما يتخذ المجلس البلدي قرارات بشأن جهات استثمار الموارد، لا يكون هناك ممثلون عن الأقليات ولا تناقش الحاجة الماسة إلى تحسين الخدمات في المناطق التي تعيش فيها الأقليات.

٦٤- وهذه تحديات تواجهها يومياً الأقليات الفقيرة في جميع البلدان. وقد يساعد النهج القائم على حقوق الإنسان في تحديـــد كيفـــية ارتباط هذه التحديات بمجموعة من قضايا حقوق الإنسان مثل التمييز، والوصول إلى القضاء والتعليم، وحرية التعبير عن الهوية الثقافية أو المشاركة في صنع القرار. فهذا النهج يتيح فهم مسألة التغلب على الفقر على أنها أكثر مـــن مســـألة نمو اقتصادي. ومن شأن إدراج منظور حقوق الأقليات فيه أن يعضد طريقة بدء تناول العناصر المعقدة التي تسبب الفقر للأقليات على صعيد العالم.

٦٥- ويحدد أسلوبان رئيسيان من أساليب تقديم المعونة شكل التعاون الإنمائي الدولي اليوم - الأهداف الإنمائية للألفية المتفق عليها عالمياً وورقات الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. ومن المفهوم أن هناك ترابطاً بين كلا الأسلوبين، ذلك أن الورقات هي الأداة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية التي تحدد الغايات الملموسة لورقات الاستراتيجيات. وهي أدوات مفيدة جداً وينبغي استخدامها لتحسين حياة الأقليات وإدراجها في سياسات الحد من الفقر.

٦٦- والتزمـــت جميـــع البلدان بالعمل من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥. وتصدر كل من الـــبلدان المانحـــة والبلدان المتلقية للمساعدة الإنمائية تقارير دورية عن الخطوات التي تتخذها لتحقيق هذه الأهداف. فقد قدمـــت ١٤٣ دولـــة في المجموع تقريراً قطرياً واحداً أو أكثر بشأن الأهداف الإنمائية للألفية[٢٤]. وأصدر زهاء ٥٢ بلداً ورقات استراتيجيات الحد من الفقر (أو ورقات الاستراتيجيات المؤقتة للحد من الفقر) وتسعى البلدان المانحة لمساعدة تلك البلدان على تنفيذ السياسات التي تتضمنها هذه الورقات.

٦٧- وستلخص التقارير القطرية التي يتم وضعها بشأن الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر لـــتكون جـــزءاً من مجموعة إجراءات وسياسات أشدّ تعقيداً بكثير. وستستخدم مع ذلك كوسائل غير مباشرة لتحديد أولويـــات وعمليات دولة ما في إطار الجهود التي تبذلها للقضاء على الفقر والنهوض بالتنمية البشرية. وسيتيح استعراض الـــتقارير القطرية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر زيادة فهم القضايا والتدابير التي

---

[24] As of 1 November 2006.

حـــددت الحكومـــات أنها مهمة لسياساتها الوطنية المتعلقة بالتنمية البشرية. وقد يساعد ذلك بدوره في معرفة ما إذا كان يجري التصدي للمشاكل التي تواجهها مجموعات أو مناطق بعينها بتنفيذ برامج مدروسة دراسة خاصة على أرض الواقع.

٦٨- وتـــبين استنتاجات دراسة استقصائية أُعدت بناء على طلب الخبيرة المستقلة (انظر A/HRC/4/Add.1) أن حفنة مـــن الـــبلدان هي التي تولي فقط في الوقت الحاضر عناية خاصة للأقليات في التقارير التي تقدمها بشأن الأهداف الإنمائية للألفـــية. وحتى في التقارير التي يُشار فيها إلى الأقليات، لا ترد معلومات للإفادة بكيفية، وأساساً، بسبب معاناة الأقليات مـــن الفقـــر معاناة شديدة لا تتناسب وعددها ومن غير ذلك من أوجه التفاوت التي لها طابع خطير. وفيما تورد بعض البلدان الاحتياجات بالتفصيل بحسب المناطق، فإن قليلة هي التي تضمّن تقاريرها بيانات مفصلة بحسب الأصل الإثني. ولا يـــرد ذكـــر نساء الأقليات بشكل خاص حتى الآن عند مناقشة معظم الأهداف الإنمائية للألفية. وقيام عدة بلدان بمناقشة حالـــة السكان الأصليين أمر إيجابي؛ غير أن من الواضح أن هذه البلدان لا تشير إلى أن أقليات أخرى داخل حدود الدولة مســـتبعدة وتعاني من الفقر معاناة شديدة. وفيما تمثل الموارد والقدرات عنصرين حيويين، فإن نقطة الانطلاق لزيادة أثر الحدّ من الفقر على الأقليات هي الإرادة السياسية القوية.

٦٩- وضع استراتيجيات فعلية للحد من الفقر أمر يتطلب فهم نطاق وديناميات الفقر في سياق معين. كما أن رصد الـــتقدم يتصل هو الآخر ببعض البيانات التي تشكل خط الأساس لبدء معرفة من الذي يستفيد من استراتيجيات الحد من الفقـــر ومن لا يستفيد منها. فرصد البيانات يسمح بتغيير الاستراتيجيات حيثما كان لها أثر ضعيف أو سلبي. ويقوم كل بلـــد تقريباً بجمع بيانات تعداد يمكن استخدامها في هذا الصدد. ولا يوجد نظام عالمي موحد لجمع البيانات نظراً إلى أنه سيكون للحكومات أولويات وقدرات متباينة في هذا الشأن. ونشر بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس تحت تأثير الضغط قـــد أسفر على مر الزمن عن تحقيق نتائج إيجابية بحيث إن دليل التنمية البشرية يتضمن الآن بعض الجداول المصنفة بحسب نوع الجنس.

٧٠- وكشف مشروع نفذ مؤخراً برعاية شعبة الإحصاءات التابعة للأمم المتحدة بشأن البيانات الإثنية – الثقافية عن وجود فجوة واسعة في تصنيف الإحصاءات بحسب العرق أو الدين. وفي ٣٧ في المائة من الحالات تقريباً، لم يجمع التعداد بـــيانات إثنية – ثقافية. ومن بين استبيانات التعداد الوطني الـ ١٣٨ المشمولة بالمسح، أورد ٨٧ بلداً فقط أو ٦٣ في المائة تصـــنيفاً إثنياً في التعداد. وأكثر المناطق اتجاهاً لإدراج العرق في تعدادها هي أمريكا الشمالية وأمريكا الجنوبية وأوقيانوسيا واقتربـــت آســـيا من متوسط العينة في اتجاهها لإدراج العرق في تعداد سكانها، بينما كان هذا الاتجاه أقل بكثير في حالة أوروبا وأفريقيا (جمعت نسبة ٤٤ في المائة فقط من التعدادات في كل منطقة بيانات إثنية – وثقافية)[٢٥].

٧١- ولنقص البيانات أسباب مختلفة. فحماية البيانات وحياة المواطنين الخاصة يمكن أن تثير دواعي قلق للحكومات. ومطالبة السكان بتحديد عرقهم أو لغتهم الأم أو دينهم أمر يمكن أن يثير حساسيات من الناحية الاجتماعية، لا سيما إذا استخدمت هذه الهويات في الماضي لتعنيف أو استبعاد أفراد أو مجموعات مستهدفين. وفي حالات أخرى، قد تكون قدرة

---

[25] *Ethnicity: A Review of Data Collection and Dissemination* (Social and Housing Statistics Section, Demographic and Social Statistics Branch, United Nations Statistics Division, August 2003): p. 4.

الـــبلد المتعدد الأعراق أو الأديان ضعيفة على جمع بيانات دقيقة أو قد لا يعتبر ذلك أولوية من أولويات الميزانية. وقد لا تنشر البيانات حتى إذا تم جمعها.

٧٢- وللبيانات أهمية للحد من الفقر على نحو فعال، وما يثير الدهشة من ثم هو أن عملية جمع البيانات المصنفة تصنيفاً إثنـــياً - ثقافياً لا تدعم بانتظام في إطار أساليب المساعدة للقضاء على الفقر. وقد لاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن "عرض وتحليل البيانات المتعلقة بمجموعات عرقية محددة يمكن أن يشكلا مسألة حساسة". ومع ذلك، أصدر البرنامج في عام ٢٠٠٥ تقريراً بعنوان *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices*، أوصي فيه "بوجوب اســـتخدام البيانات المصنفة كلما أمكن ذلك، لإلقاء الضوء على الفوارق القائمة على أساس الجنس، أو العرق، أو الموقع الجغرافي، أو السن أو غير ذلك من أبعاد التفاوت"[٢٦].

٧٣- ويشير الأمر التوجيهي الصادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن العرق للتصدي للتمييز المباشر وغير المباشر القائم على أســـاس الأصل العرقي أو الإثني إلى إمكانية رصد التمييز بالدليل الإحصائي (الفقرة ١٥). ومع ذلك، لم تصنف دراسات عديـــدة أجـــراها الاتحاد الأوروبي بشأن الاستبعاد الاجتماعي والفقر البيانات عموماً بحسب العرق. ولا يشدد المكتب الإحصـــائي للجماعات الأوروبية، وهو الهيئة التي تساعد الدول على جمع البيانات، على إدراج البيانات العرقية في المسح الذي يجريه بشأن الدخل وظروف المعيشة، وهو المصدر الرئيسي للبيانات المتعلقة بالاستبعاد الاجتماعي والمصدر الذي يتم على أساسه وضع السياسات العامة[٢٧].

دال - ممارسات واعدة في مجال السياسات الإنمائية

٧٤- إن هـــناك بكل وضوح ممارسات سياسية سليمة، ولكن الأمر لا يزال يتطلب إنجاز المزيد إذا أريد الحد من فقر الأقلـــيات بنســـبة كـــبيرة بحلول عام ٢٠١٥. وتتوازى العملية في أهميتها مع الناتج. ففي الحالات التي لا تُستشار فيها الأقليات بشأن استراتيجيات الحد من الفقر التي تؤثر فيها، قد لا تحقق البرامج التي تعد بحسن نية أي تغيير، بل قد يكون لهـــا أثـــر سلبي على التنمية البشرية. وللأقليات الحق في المشاركة في صنع القرار الذي يمسها واحترام هذا الحق أمر بالغ الأهمية للأنشطة الإنمائية.

٧٥- ولا يوجد نموذج واحد يصلح للحد من الفقر بنجاح في جميع الحالات، بما في ذلك لصالح الأقليات. ومن المفيد مع ذلك تبادل الخبرات بين البلدان لتشجيع الممارسات الناجحة، بالتركيز أولاً على جمع البيانات. وترحب المقررة الخاصة بـــتلقي معلومات إضافية من الدول بشأن تجاربها وأمثلة للممارسات الناجحة في استراتيجيات الحد من الفقر التي وضعت لصالح الأقليات.

---

[26] *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices* (UNDP Bureau for Development Policy, Poverty Reduction Group, August 2005): p. 18.

[27] Kathryn Ramsay, *Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe* (London: Minority Rights Group International, 2006): p. 6.

٧٦- وقد اتخذ المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية خطوات هامة لإشراك المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والحكومات في حوار بشأن تحسين جمع البيانات المتعلقة بقضايا السكان الأصليين. وقد نُفذ هذا العمل في سياق استراتيجيات تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية لصالح السكان الأصليين، وهو ما ركزت عليه الدورات الأخيرة. وقامت منظومة الأمم المتحدة، من خلال الفريق المشترك بين الوكالات لدعم قضايا الشعوب الأصلية، باستعراض المؤشرات المتاحة التي يمكن أن تخص السكان الأصليين بشكل مباشر أو غير مباشر. ونُظِّمت حلقات عمل لدعم هذه العملية[٢٨].

٧٧- ويجب أن تكون المؤشرات وثيقة الصلة بالمجتمعات المحلية التي يشملها المسح وينبغي أن تجمع البيانات بمشاركة الأقليات المباشرة. ويقوم مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمي لأوروبا ورابطة الدول المستقلة بتدريب أفراد من أقلية الروما على القيام بمهام مدراء المسح لجمع المعلومات التي ستستخدم في وضع استراتيجيات الحد من الفقر. وقد يتيح ذلك فرصة لبعض أفراد المجتمع المحلي للإعراب عن مشاغلهم بصراحة أكبر والتعريف بأنفسهم كأفراد ينتمون إلى أقليات.

٧٨- وقد أدرجت منذ وقت طويل البيانات المصنفة في تجميع المبادئ التوجيهية المتعلقة بشكل ومحتوى التقارير المطلوب تقديمها من الدول الأطراف في معاهدات حقوق الإنسان الدولية (HRI/GEN/2/Rev.2). وتطلب الهيئات المنشأة بموجب معاهدات معلومات بشأن "الخصائص الإثنية والديمغرافية الرئيسية للبلد وسكانه" فضلاً عن معلومات عن الديانة واللغة الأم (المرجع ذاته، الفقرة ١). وزيادة في التحديد، تؤكد لجنة القضاء على التمييز العنصري، في المبادئ التوجيهية التي وضعتها بشأن إعداد التقارير، على أهمية البيانات الإثنية في رصد التقدم المحرز للقضاء على التمييز.

٧٩- وتم تلخيص مبادرة هامة اتخذت تحت رعاية مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في تقرير المفوضة السامية المشتمل على مشروع وثيقة أساسية بشأن وضع مؤشر للمساواة العرقية. وسيتيح المؤشر رؤية أوجه التفاوت في كل بلد وسيوفر مؤشرات رئيسية للتنمية البشرية على أساس العرق، وهي معلومات لا ترد مثلاً في الوقت الحاضر في تقرير التنمية البشرية السنوي الذي يعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفي دليل التنمية البشرية (انظر E/CN.4/2006/14)[٢٩].

٨٠- ويعمل مصرف التنمية للبلدان الأمريكية على زيادة إظهار الحاجة إلى جمع قدر أكبر من البيانات الإثنية - الثقافية. ويتضمن مشروع المصرف لرصد مؤشرات العدل والمؤشرات الاجتماعية للأهداف الإنمائية للألفية - معلومات عن حالة السكان الأصليين والسكان المنحدرين من أصل أفريقي[٣٠]. وتكشف البيانات المجمَّعة عن وجود ثغرات كبيرة في البيانات المتاحة بشأن بلدان عديدة. ولسد هذه الثغرة، يموِّل المصرف برامج وطنية لتعزيز الإحصاءات، كما يحدث ذلك مثلاً في نيكاراغوا. وبُذل هذا الجهد إثر الحوارات التي جرت على الصعيد الإقليمي لمعرفة الكيفية التي يمكن بها تحسين جمع البيانات الخاصة بالعرق. وأثبتت جولة التعدادات الأخيرة في المنطقة زيادة عمليات جمع البيانات الإثنية - الثقافية.

---

[28] See www.un.org/esa/socdev/unpfii/news/news_workshop_doc.htm.

[29] The experts agreed that a global ranked index like the human development index would not be feasible.

[30] See http://www.iadb.org/xindicators/.

٨١- وفي أوروبا حيث يمثل استبعاد المهاجرين مشكلة كبرى، استُحدث مؤشر أوروبي للاشتمال لقياس سياسة الاتحاد الأوروبي في خمسة مجالات رئيسية ذات صلة برعايا بلدان أخرى: الإدماج في سوق العمل، والإقامة الطويلة الأمد، وجمع شمل الأسرة، والجنسية ومقاومة التمييز. وفي عام ٢٠٠٥، أثبتت الاستنتاجات أن ممارسات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي كان يبلغ عددها حينذاك ١٥ دولة كانت، في المتوسط، "أقل من المستوى الملائم" لإدماج المهاجرين في المجالات الخمسة جميعها. وستصدر الطبعة الثانية في عام ٢٠٠٧ وستشمل جميع الدول الأعضاء الـ ٢٧ في الاتحاد الأوروبي إضافة إلى كندا وسويسرا والنرويج. وستتيح الطبعات القادمة أيضاً تعقب سير التقدم الذي تحرزه البلدان مع مرور الوقت[٣١].

٨٢- ويمكن تصنيف الخيارات المتعلقة بالسياسات والبرامج لمعالجة قضية الفقر التي تعاني منها الأقليات، تصنيفاً عاماً، كسياسات مستهدفة تُصمَّم خصيصاً للاستجابة لاحتياجات الأقليات بصفتها المستفيدة الرئيسية المباشرة، أو كسياسات "مدمجة" (لتحقيق الإشمال الاجتماعي بشكل خاص) لا تميز بين الاحتياجات الخاصة التي تكون لدى الفئات المختلفة من المستفيدين في إطار نهج له قاسم مشترك. وكثيراً ما تحبذ الحكومات والجهات الإنمائية الفاعلة على الصعيد الدولي السياسات المدمجة لتحقيق الإشمال الاجتماعي لأنها تعود بالنفع على مجموعة أوسع من الأفراد. هذا علاوة على أنه في الحالات التي لا تتوافر فيها بيانات مصنفة على أساس العرق، يكون من الصعب تبرير وضع برامج للحد من الفقر تستهدف مجموعات محددة. هذا وقد يؤدي النفور من فئات (فقيرة) أخرى إلى زيادة عزلة الذين يجب أن يستفيدوا منها.

٨٣- وفي حين أن السياسات المدمجة لتحقيق الإشمال الاجتماعي قد تساعد الأقليات إلى حد ما لأنها من الفئات الفقيرة على نحو لا يتناسب وعددها، فإن النهج المعمم للحد من الفقر يمكن أن يفشل في معالجة الهياكل والأسباب المحددة للفقر الذي تعاني منه مجموعات الأقليات. من ذلك مثلاً أن اعتماد استراتيجية مدمجة للإشمال الاجتماعي من أجل رفع الحد الأدنى للأجر يمكن أن يعود بالنفع على أفراد الأقليات ممن سيتم توظيفهم على الأرجح بهذا الأجر إضافة إلى مساعدة جميع الأشخاص الذين يعيشون بالاعتماد على الحد الأدنى للأجر. بيد أن هذه السياسة لن تتصدى لكون الأقليات من الفئات التي تحصل، بشكل لا يتناسب وعددها، على الحد الأدنى للأجر. وقد تظل فجوة عدم المساواة قائمة وقد تتسع في بعض الأحوال.

٨٤- وللتصدي لهذا التفاوت، يجب اعتماد قوانين قوية لمكافحة التمييز وإنفاذها، وتعزيز آليات الدعم الاجتماعية أو النظر في كيفية رفع متوسط التحصيل العلمي لدى الأقليات. ويمكن اعتبار سياسات العمل الإيجابي التي تشمل تخصيص حصص وأماكن في مجالي التعليم والعمل بمثابة تدابير مؤقتة للتصدي لأوجه التفاوت وقلة الإمكانيات التي تعاني منها الأقليات منذ وقت طويل.

٨٥- ويجب اتخاذ القرار المتعلق بتطبيق سياسات مستهدفة أو مدمجة لتحقيق الإشمال الاجتماعي بالتشاور مع الأقليات. ويمثل تشكيل لجان استشارية أو هيئات استشارية مماثلة مع ممثلي الأقليات أداة حيوية لوضع استراتيجيات ناجحة للحد

---

[31] Laura Citron, "How to measure integration: the European Inclusion Index", in *Equal Voices*, Issue 19, (Oct. 2006): pp. 11-16.

مـــن الفقر. ومن الأمور التي كانت لها الأولوية في رأي كثير من الأقليات إنشاء آليات استشارية من القاعدة. إذ بإمكان الأقليات أن تشكل ائتلافات بتعبئة أفراد القاعدة الشعبية لتأييد قضايا الحد من الفقر على الصعيد الوطني.

٨٦- أنشـــئت آلـــية من هذا النوع في هندوراس عام ٢٠٠٣ كجزء من *برنامج دعم السكان الأصليين والزنوج في هـــندوراس*. وتضـــم هذه الآلية التي تخضع للحكومة المركزية ممثلين عن الاتحادات العشرة للسكان المنحدرين من أصل أفريقي وعن السكان الأصليين. وسيركز البرنامج في البداية على تنفيذ مشاريع صغيرة للهياكل الأساسية تم تحديدها محلياً مـــن جانب السكان المنحدرين من أصل أفريقي والسكان الأصليين. وستركز مكونات أخرى على ما يلي: تعزيز الإطار التنظـــيمي لحمايـــة حقـــوق هذه المجتمعات المحلية؛ توعية ممثلي السكان المنحدرين من أصل أفريقي والسكان الأصليين وموظفي الحكومة بآراء كل منهم في مجال التنمية؛ ووضع أدوات التقييم والرصد. والأمل معقود على أن يتسنى إقامة هذا التعاون مرة أخرى وتوسيع نطاقه.

٨٧- وفي كينـــيا، اجـــتمع ممثلو الرعاة للإسهام في صياغة ورقات استراتيجية الحد من الفقر. ونشأ فريق الرعاة المعني بتـــناول موضوعات بعينها من تجمع تقليدي، هو *الشرْكة Shirka*، ونوقش في إطاره الفقر وورقات استراتيجية الحد من الفقر. واسترعى الفريق الاهتمام إلى قضايا ممثلي الرعاة وأشرك مسؤولي الحكومة في حوار تناول شواغلهم بشأن ورقات اســـتراتيجية الحـــد مـــن الفقر. ويمثل الفريق كياناً عملياً لمواصلة الدفاع عن قضاياهم رغم أن الصيغة النهائية لورقات اســـتراتيجية الحـــد من الفقر لا تعكس شواغلهم بما فيه الكفاية. وأنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لجنة الأمم المتحدة الاستشـــارية المعنـــية بالســـكان الأصليين في كينيا لتكون بمثابة جهة وصل مهمة تتيح لأقليات السكان الأصليين فرصة الاتصـــال بالبرنامج وغيره من وكالات الأمم المتحدة بشأن القضايا ذات الأولوية. وتقع على عاتق المجلس البلدي نفس المسؤولية فيما يتعلق بضمان إشراك الأقليات في صنع القرار.

٨٨- وفي آرهوس، الدانمرك، ينتمي ٩,٤ في المائة من السكان إلى أقليات أصلها من بلدان غير تابعة للاتحاد الأوروبي. وفي عـــام ٢٠٠٥، اعتمد مجلس مدينة آرهوس مبادئ سياسة جديدة للإدماج وسيجري سلسلة من المشاورات في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ مـــع ممثلي الأقليات العرقية (إضافة إلى `مجلس الإدماج` القائم) لاستحداث نظم أفضل تتيح للأقليات فـــرص الاســـتفادة من الخدمات المحلية. وفي عام ٢٠٠٠، اعتمد المجلس استراتيجية مدتها ١٠ سنوات لتوفير فرص عمل للاجـــئين والمهاجرين بالتعاون مع المؤسسات التجارية المحلية لتتساوى مستويات عمل اللاجئين والمهاجرين مع مستويات عمل فئات أخرى[٣٢].

٨٩- واحتلـــت الاستراتيجيات الوطنية التي وضعت لصالح جماعة الروما مكانة بارزة في أوروبا الوسطى والشرقية، لا ســـيما في إطـــار عقـــد إدماج جماعة الروما، الذي تشارك فيه ٩ دول هي بلغاريا والجبل الأسود والجمهورية التشيكية وجمهوريـــة مقدونـــيا اليوغوسلافية السابقة ورومانيا وسلوفاكيا وصربيا وكرواتيا وهنغاريا[٣٣]. وتتعهد الدول بتحقيق الأهـــداف المعلـــنة لتحسين الحالة الاقتصادية والاجتماعية لجماعة الروما بحلول عام ٢٠١٥ (الذي صادف موعد بلوغ

---

[32] Anne Marie Larsen, "Integration at local level - the example of Aarhus/Denmark", in *Equal Voices*, Issue 19, (October 2006): pp. 24-28.

[33] See www.romadecade.com.

الأهداف الإنمائية للألفية). وأسهم ممثلو جماعة الروما في العملية منذ المراحل الأولى وشاركوا في اللجنة التوجيهية الدولية للعقد وفي إعداد خطط عمل قطرية. ولا بدّ من تعزيز قدرة جماعة الروما والحكومات تعزيزاً قوياً لضمان نجاح العقد.

٩٠- وفي البرازيل، اعتُمد برنامج وطني للعمل الإيجابي في عام ٢٠٠٢ لتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان، وأسفر عن استحداث برامج إنمائية محددة لمعالجة أوجه التفاوت التي يعاني منها السكان المنحدرون من أصل أفريقي والسكان الأصليون. وأُنشئت في عام ٢٠٠٣ أمانة خاصة لتعزيز المساواة بين الأعراق وتتمثل مهمتها في إسداء المشورة في مجال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية. وينص التشريع المقترح لوضع نظام أساسي بشأن المساواة بين الأعراق (PL - 6264/2005) على اتخاذ إجراءات إيجابية بتخصيص حصص للبرازيليين المنحدرين من أصل أفريقي وللسكان الأصليين في مجالي التعليم العالي والخدمات العامة. وسيتم بموجب هذا النظام الأساسي تخصيص ٢٠ في المائة من المقاعد في الجامعات العامة والخاصة للبرازيليين المنحدرين من أصل أفريقي. وتفيد إحدى الدراسات بأن أوجه التفاوت في مجال التعليم يمكن أن تفسِّر الفجوة في الأجور التي تبلغ ٤٨ في المائة وأوجه التفاوت في مجال الدخل التي تبلغ زهاء ٢٦ في المائة[٣٤].

٩١- وفي حالة وجود استراتيجيات وطنية للنهوض بأوضاع الأشخاص المنتمين إلى الأقليات، كثيراً ما يتم الجمع بين البرامج المدمجة والبرامج المستهدفة. ومن المهم أن تشعر جماعات الأغلبية أنها يمكن أن تستفيد هي الأخرى من هاتين العمليتين. والشفافية بشأن السياسة العامة أمر أساسي وتساعد البيانات المصنفة على وضع سياسات مستهدفة. كما أن إشراك جماعات الأغلبية إلى جانب جماعات الأقلية في اتخاذ مبادرات التنمية على المستوى المجتمعي أمر يمكن أن يكون في غاية الأهمية. وتبيّن من تقييم البرامج الإنمائية في رومانيا أن أنشطة المشاريع يمكن أن تعزز الترابط بين الجماعات بمعالجة مشاكل جماعة الروما والجماعات التي تعيش بالقرب منها ولا تنتمي إليها[٣٥].

٩٢- وفي نيبال، خصصت المشاريع التي وضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحقيق التنمية للمجتمعات المحلية جزءاً من مواردها للفئات المستبعدة. ومن المقرر استخدام ما لا يقل عن ٣٠ في المائة من الاعتمادات المرصودة في برنامج التمويل والتنمية اللامركزي لتنفيذ مشاريع لصالح النساء وجماعة الداليت. ومما يمكن أن يكون له فعالية أيضاً دعم الأقليات دعماً مباشراً. وخصصت المفوضية الأوروبية بنداً هاماً في الميزانية لدعم أنشطة المجتمع المدني لصالح الأقليات. وحددت المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان واحدة من أولويات تمويلها الأربع للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤ "لمكافحة العنصرية وكره الأجانب والتمييز ضد الأقليات وجميع السكان الأصليين". وفي عام ٢٠٠٢، خُصِّص ٢١ ٠٠٠ ٠٠٠ يورو لـ ٣٢ مشروعاً في إطار بند التمويل هذا، أساساً لتنفيذ أنشطة في البلدان النامية أو البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

٩٣- ومن الأمور الجوهرية وضع إطار قانوني وتنظيمي ملائم لدعم استراتيجيات الحد من الفقر. ذلك أن سبل وصول أفراد الأقليات إلى القضاء كثيراً ما تكون ضعيفة في جميع مراحل الإجراءات القانونية، بدءاً من دعم الشرطة لهم إلى التحقيق في الجرائم المرتكبة ضد مؤسساتهم التجارية، وصولاً إلى التشريعات الصارمة المناهضة للتمييز لصون حقوق

---

[34] Barrios et al., cited in supra note 15, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, p. 10.

[35] UNDP Romania, *Evaluation of Programmes Targeting Roma Communities in Romania*, (Cluj-Napoca, Romania: UNDP Romania, 2006).

العمالـــة. وتمثل الأحكام الدستورية التي تعترف بالتنوع والمساواة لجميع المواطنين قاعدة سليمة. وينبغي أن تقترن الأطر القانونـــية لعـــدم التمييز بآليات قانونية وتنظيمية لإنفاذ التشريعات، بما في ذلك محاكم العمل، وأمناء المظالم، وسياسات تكافؤ الفرص.

٩٤- وعـــلى الـــبلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تعزز قوانينها الوطنية لمكافحة التمييز بموجب الأمر التوجيهي المـــتعلق بالمساواة العرقية والأمر التوجيهي المتعلق بالمساواة في العمل. وفي المملكة المتحدة، تنص لوائح المساواة في العمل (عـــلى أساس الدين أو المعتقد) لعام ٢٠٠٣ على أن ممارسة التمييز على أساس الدين أو المعتقد في مجالي العمل والتدريب المهـــني أمـــر غير قانوني. وتحظر التمييز المباشر وغير المباشر والإيذاء والمضايقة. وبالمثل، تطالب الدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي باعتماد تشريع جديد، مثل قانون هنغاريا الشامل رقم ٧٥ بشأن المساواة في العمل وتعزيز تكافؤ الفرص.

هاء - عمل الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات في مجال الأقليات، والحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية

٩٥- إن الحكومـــات هي المسؤولة بالدرجة الأولى عن توفير الإمكانيات اللازمة للأقليات للتغلب على الفقر ويمكن للأمـــم المتحدة والمؤسسات الإنمائية الدولية أن تكون مع ذلك شريكة مهمة. وقد استجابت المؤسسات لتوصيات ممثلي الســـكان الأصليين باعتماد سياسات خاصة وبرامج ومشاريع مستهدفة. بيد أن الجهود المماثلة لصالح الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية الأخرى كانت أقلّ وضوحاً عن ذلك بكثير.

٩٦- وفي حـــين أن مؤسســـات إنمائية دولية عديدة قد خصصت سياسات أو برامج لصالح السكان الأصليين، فليس لـــدى أيـــة مؤسســـة برنامج مناظر لصالح الأقليات الأخرى. وقد اتخذ كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والاتحاد الأوروبي، والوكالـــة الدانمركـــية للتنمية الدولية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والوكالة النرويجية للتنمية الدولية، ووزارة الشـــؤون الخارجـــية الهولندية، والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، والبنك الدولي، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصـــرف التنمية للبلدان الأمريكية خطوات محددة بشأن السكان الأصليين[٣٦]. وهي خطوات تمثل نموذجياً همزة وصل بين السياسة العامة أو المبادئ التوجيهية، ومشاريع التعاون المستهدفة. وبإمكان السكان الأصليين استخدام هذه الخطوات كأســـاس لإقامـــة حوار مع تلك المؤسسات أو مساءلتها عن المعايير أو الأهداف التي تم تحديدها. وأحياناً ما يشار إلى الأقليات في قوائم "الفئات الضعيفة"، بيد أن نادراً ما تحلّل ظروف ضعفها أو يستجاب لها بتدابير منفصلة.

٩٧- وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وكالة رائدة في مجال العمل مع الأقليات. فقد تعاون البرنامج في عام ٢٠٠٦ على نحـــو وثيق مع الخبيرة المستقلة بشأن عمله المستقبلي المتعلق بقضايا الأقليات وبإعداد مذكرة سياسة عامة/مذكرة توجيهية بشـــأن الأقليات. وهذا من شأنه أن يكمل سياسة المشاركة التي اعتمدها البرنامج في عام ٢٠٠١ مع الشعوب الأصلية. وأُدرج بـــند ميزانية لتناول قضايا الأقليات في البرنامج العالمي الجديد لتعزيز حقوق الإنسان التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي يدعو إلى التعاون مع الخبيرة المستقلة.

---

[36] For further details see Minority Rights Group International, An Examination of Approaches by International Development Agencies to Minority Issues in Development, (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

٩٨- واعتمد مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في أيار/مايو ٢٠٠٢، خطة عمل لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي الناتج عن العرق أو الأصل الإثني، إلى جانب الهدف الطويل المدى المتمثل في إدراج المسائل المتعلقة بالعرق والأصل الإثني إدراجاً كاملاً ومراعاتها في عمليات وبرامج وسياسات المصرف. وتهدف المرحلة التالية إلى بناء الإطار المؤسسي للمصرف للتصدي للاستبعاد الاجتماعي، وستركز على بناء قدرة المكاتب القطرية ودورها من خلال التدريب، وممارسات التعيين، والتوعية وتطوير المشاريع. ويقيم المصرف علاقات مع مؤسسات أخرى، من خلال المشاورة المشتركة بين الوكالات بشأن العرق والفقر في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي[٣٧]، وعقد حلقات عمل تناولت مسائل من بينها كيفية توفير فرص تحقيق التنمية الاقتصادية لصالح المنحدرين من أصل أفريقي.

٩٩- ومن بين وكالات التنمية الثنائية، قدمت الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون المساعدة لولاية مدتها ثلاث سنوات لمساندة الفريق الدولي لحقوق الأقليات لبناء قدرات الموظفين ودعم المنظمة بأكملها لإشراك الأقليات في التعاون الإنمائي بمزيد من الفعالية. وعُقد العديد من حلقات العمل التدريبية بشأن مختلف جوانب العمل مع الأقليات وقُدّم الدعم في مجال السياسة العامة الخاصة بكل بلد.

١٠٠- وعلى مؤسسات القطاع الخاص أن تسهم إسهاماً كاملاً في مقاومة الفقر وتمكين الأقليات من الحصول على عمل. وتعهد هذه المؤسسات تعهداً جدياً بوضع سياسات تكافؤ الفرص من شأنه أن يزيد تنوع ومتانة القوة العاملة لديها وأن يعود بالنفع على المجتمعات المحلية. ويجب أن تكون الحكومات استباقية في تمديد نطاق تشريعات عدم التمييز وسياسات العمل الإيجابي لتشمل القطاع الخاص وتنفيذ تلك السياسات تنفيذاً صارماً. وينبغي للشركات المتعددة الجنسيات أن تعمل وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان وأن تثبت قيامها بدور القيادة في المناطق التي تعمل فيها.

ثانياً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

١٠١- تدعو الحاجة في جميع البلدان، المتقدمة منها والنامية، إلى تخصيص العناية واتخاذ إجراءات متضافرة للتصدي لارتفاع مستويات فقر الأشخاص المنتمين إلى الأقليات وبما لا يتناسب وعددهم. والخطوة الأولى التي يجب أن تتخذها الدول عند وضع سياسات التنمية هي معرفة التزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان والقانون العرفي. وفي الإطار الأوسع نطاقاً لنهج التنمية القائم على حقوق الإنسان، يُعتبر الحق في عدم التمييز، والحق في المشاركة في صنع القرار والحق في حماية الهوية الثقافية أساسياً للتصدي للتفاوت والاستبعاد اللذين تواجههما أقليات عديدة.

---

[37] This group included the Inter-American Dialogue, the World Bank, PAHO, OAS/Inter-American Human Rights Commission, UNDP, the Ford Foundation, among others.

١٠٢- ويؤسس إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية التزاماً شاملاً في الغاية ٨ "لإقامة شراكة عالمية من أجل التنمية". وعلى البلدان المتقدمة والمجتمع الدولي مسؤولية مشتركة لمعالجة القضايا الهيكلية التي تواجه البلدان النامية معالجة أكثر شمولاً لاستئصال الفقر بشكل عام وتحديداً فقر الأقليات الذي لا يتناسب وعددها[٣٨].

١٠٣- وتتطلب أوضاع نساء الأقليات عناية خاصة. وينبغي النظر بانتظام إلى تداخل التمييز على أساس نوع الجنس وهوية الأقلية عند إصلاح السياسات الرامية إلى القضاء على الفقر. ومن المسلم به أن النساء من فئات السكان المهمشين يمثلن أكبر عدد من بين الذين يعيشون في حالة فقر في العالم.

باء – التوصيات

١٠٤- توصي الخبيرة المستقلة الدول بما يلي:

(أ) جمع بيانات عن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية المتعلقة بالتنمية البشرية للأشخاص المنتمين إلى أقليات، بما في ذلك بإجراء عمليات تعداد السكان أو عمليات مسح العينة، لوضع بيانات مرجعية تكفي لإعداد استجابات ملائمة في مجال السياسة العامة. ويجب أن تنشر على الملأ البيانات المصنفة بحسب المجموعات العرقية والدينية واللغوية المختلفة وكذلك بحسب نوع الجنس.

(ب) إنشاء آليات لإجراء حوار ذي مغزى مع ممثلي مجتمعات الأقليات بشأن السياسات الإنمائية، لا سيما على صعيد الحكومة المحلية. وعلى الصعيد الوطني، ثبتت فائدة إنشاء هيئات قانونية تتألف من ممثلين عن جماعات الأقليات وتكلف باستعراض ورصد سياسة الحكومة لكونها تمس الأقليات.

(ج) تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي لمعالجة التمييز المباشر وغير المباشر في المجالين العام والخاص على السواء. وقوانين مكافحة التمييز الفعالة في قطاعات رئيسية مثل العمل والتعليم قادرة على تقليل العوائق التي تواجهها الأقليات في التغلب على الفقر. وينبغي أن تكون سبل التظلم وإجراءات الطعن في قضايا التمييز متاحة فوراً للأقليات وأن تقترن بعقوبات شديدة يتم فرضها وإنفاذها بقوة.

(د) اعتماد سياسات عمل إيجابي مستهدفة وقوية لمعالجة مسألة استبعاد الأقليات اجتماعياً، بما في ذلك خطة محددة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لصالح جميع الفئات المهمشة. وينبغي أن تشمل برامج العمل الإيجابي القطاعين العام والخاص على السواء.

(هـ) إنشاء آليات رصد وتقييم يمكن أن تقيس بفاعلية نتائج استراتيجيات الحد من الفقر التي تستهدف الأقليات.

---

[38] Philip Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals", *Human Rights Quarterly*, 27.3 (2005) pp. 775-777.

(و) التأكد من أن التقارير القطرية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجية الحد من الفقر تعكس بانتظام حالة الأقليات، وأن ترصد كافة إجراءات الاستعراض أثر السياسات العامة على الأقليات. وينبغي أن تدرج البيانات المصنفة بحسب الفئة الاجتماعية ونوع الجنس في جميع ورقات استراتيجية الحد من الفقر وفي التقارير القطرية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية.

١٠٥- والنجاح في الحد من فقر الأقليات على المدى الطويل يتطلب استثماراً للتصدي للأسباب الجذرية. وبصفة خاصة ينبغي للدول أن تنظر في اعتماد تدابير في المجالات الرئيسية التالية:

(أ) التعليم: ينبغي أن تشمل التدابير معالجة الحالات التي تسفر عن عزل أطفال الأقليات في فصول أو مرافق مختلفة على أساس هويتهم؛ زيادة سبل التعليم بلغة الأم؛ النظر في تقديم مساعدة مالية مستهدفة، أو تخصيص أماكن في مرحلتي التعليم الثانوي والعالي؛ استحداث مناهج دراسية تعكس التثقيف في مجال حقوق الإنسان، وثقافات الأقليات، وإسهامات الأقليات في إنشاء مجتمع أوسع نطاقاً.

(ب) العمل: ينبغي أن تشمل تدابير تعزيز حصول الأقليات على عمل تنظيم دورات تدريبية مستهدفة لاكتساب المهارات؛ والاستثمار في المناطق التي تعيش فيها الأقليات، وإنفاذ قوانين مكافحة التمييز بصرامة فيما يتعلق بتوظيف الأقليات في قطاع العمل وترقيتها والإبقاء عليها، وفرض عقوبات شديدة في حالة انتهاك هذه القوانين ليكون لها أثر رادع، وتوفير خطط ائتمان مستهدفة وغيرها من سبل الدعم للمشاريع التجارية الصغيرة. وينبغي أن تنفذ تدابير العمل الإيجابي في قطاعي العمل العام والخاص للتصدي للتمييز الممارس ضد الأقليات منذ وقت طويل ولاستبعاد الأقليات.

(ج) الحقوق المتعلقة بالأرض والملكية: ينبغي للحكومات أن تعتمد وتنفذ قوانين تصون حقوق الأقليات المتساوية في الأرض والملكية. وينبغي لقوانين الأراضي أن تعترف بأشكال الملكية المختلفة الفردية منها والجماعية. ويجب أن يكون من حق الأقليات تسجيل السند القانوني لملكية أراضيها. وينبغي أن تتاح سبل التظلم القانونية و/أو التعويض لمن سبق تشريدهم من ديارهم أو أراضيهم التقليدية. ويجب أن تتساوى حقوق المرأة المنتمية إلى مجموعات الأقليات في تملك الأرض وميراثها مع حقوق الرجل.

(د) المشاركة في صنع القرار: للأقليات الحق في المشاركة الفعالة في صنع القرار بشأن المسائل المحلية أو الوطنية والخطط الإنمائية التي تمسها أو في المناطق التي تعيش فيها. وينبغي إيلاء الأولوية لدعم المشاركة، بتخصيص مقاعد في هيئات الإدارة أو في المؤسسات الاستشارية المخصصة.

١٠٦- وتوصي الخبيرة المستقلة بأن تقوم الوكالات الإنمائية الدولية بما يلي:

(أ) اعتماد مبادئ توجيهية بشأن مسائل الأقليات تتناول خصيصاً القضايا المحددة التي يواجهها الأشخاص الذين ينتمون إلى مجموعة أوسع من الأقليات إضافة إلى السكان الأصليين.

(ب) بـــناء القدرة المؤسسية واكتساب المعرفة بشأن حالة الأقليات، وبخاصة فيما يتعلق بالفقر وغيره من مؤشـــرات التنمية البشرية. ويمكن أن يشمل ذلك تدريب الموظفين على حقوق الإنسان لدى الأقليات وتطبيق نهج التنمية القائمة على حقوق الإنسان.

(ج) إجـــراء حـــوارات مـــع الأقليات بشأن أولويات التنمية، بما في ذلك من خلال إنشاء مجموعات استشارية للأقليات. ويمكن للوكالات الإنمائية الدولية أن تيسر أيضاً الحوارات الإقليمية المتعلقة بقضايا الأقليات.

(د) جمـــع البـــيانات المصـــنفة بشـــأن أثر السياسات والبرامج والمشاريع في الأقليات ودعم المكاتب الإحصائية الوطنية لبناء قدراتها على جمع ونشر تلك البيانات.

(هـ) رصـــد دعم الميزانية للتأكد من أن الاعتمادات المخصصة فيها تستهدف الأقليات أو المناطق التي تعيش فيها على النحو الملائم وترفع مستوى هذه النهج لتكون بمثابة مسائل ذات أولوية في المشاورات التي تجري مع صانعي القرار في الحكومة.

(و) دعم الدول في إعداد التقارير القطرية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجية الحد مـــن الفقـــر وجمـــيع إجـــراءات الاســـتعراض المرتبطة بهذه الأساليب ليمتد أثر السياسات ويشمل الأقليات على النحو الملائم.

(ز) طلـــب إجراء مزيد من البحوث عن أثر استراتيجيات التنمية والحد من الفقر في الأقليات والعمل على أن تعكس ورقات الاستراتيجية القطرية للتعاون الإنمائية حالة الأقليات وأن يتم نشرها بلغات الأقليات.

(ح) وضع بنود في الميزانية لدعم العمل المتعلق بقضايا الأقليات في مجال التنمية. وقد يشمل ذلك تقديم الـــتمويل لمجموعات الأقليات داخل المجتمع المدني، أو الاستثمار في القطاعات الرئيسية، أو الاستثمار في المناطق التي تعيش فيها أشد شرائح الأقليات فقراً.

١٠٧- وتوصى مؤسسات الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والوطنية لحقوق الإنسان بالقيام بما يلي:

(أ) تقـــديم الدعـــم التقني اللازم في صياغة وتنفيذ وإعمال قوانين مكافحة التمييز والقوانين والمعايير الرامية إلى حماية حقوق الأقليات بما فيها إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية أو لغوية.

(ب) إدراج المســـألة المتعلقة بمراعاة حقوق الأقليات في البحوث وفي الحوار والتدريب على وضع نهج للتنمية يكون قائماً على حقوق الإنسان.

(ج) بـــذل جهـــود لوضـــع مؤشرات للتنمية البشرية تستند إلى حقوق الإنسان وإعداد مؤشرات لها صلة بالأقليات.

١٠٨- وينبغي تنقيح المذكرة التوجيهية لعام ٢٠٠٣ الخاصة بإعداد التقارير القطرية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لكي تعكس بوضوح طلب جمع وإدراج البيانات المصنفة بحسب العرق، والأصل الإثني والدين، والمبادئ التوجيهية عامة في هذا الصدد.

١٠٩- وتقضي ولاية الخبيرة المستقلة بأن تحدد أفضل الممارسات. وتشجع الخبيرة المستقلة بقوة الدول والجهات الإنمائية الفاعلة على الصعيد الدولي على أن تتبادل معها معلومات أخرى بشأن الممارسات الإيجابية التي تم تطبيقها لوضع سياسات عامة قوية ومبادرات التعاون التقني بشأن الحد من الفقر في المجتمعات المحلية التي تضم تاريخياً أقليات مهمشة.

- - - - -