E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2015/IG.1/4(Part III)
18 February 2015
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة العاشرة
الرباط، 8-9 أيلول/سبتمبر 2015

البند 5 (ج) من جدول الأعمال المؤقت

قضايا ذات أولوية في تحقيق التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية

المشاركة كنهج لتحقيق العدالة الاجتماعية

موجز

تتضمّن هذه الوثيقة مجموعة من التوصيات العملية للمستقبل، يمكن للدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) الاسترشاد بها في العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية. وتشدد هذه التوصيات على أهمية ضمان المشاركة الحقيقية والفعالة في التوصّل إلى سياسات عامة فعالة وتحقيق مكاسب اجتماعية منصفة. وتتناول هذه الوثيقة التحديات الرئيسية التي تواجهها المنطقة العربية على المستويات الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية، وتعرض التجارب الناجحة في إشراك المواطنين والمجتمع المدني في عمليات صنع القرار، وتحدد مجالات عمل معيّنة يمكن للدول الأعضاء التركيز عليها.

ولجنة التنمية الاجتماعية مدعوة إلى استعراض مضمون هذه الوثيقة، وتقديم التعليقات والاقتراحات والتوصيات.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	6-1	3
الفصل		
أولاً- أهمية المشاركة لتحقيق العدالة الاجتماعية	13-7	4
ثانياً- تحديات المشاركة والعدالة الاجتماعية	38-14	7
ألف- مظاهر الإجحاف	30-14	7
باء- المشاركة: الحلقة المفقودة لبناء مجتمع عربي شامل	38-31	13
ثالثاً- العدالة الاجتماعية القائمة على المشاركة: أمثلة عن الدول العربية	50-39	17
رابعاً- خلاصة	52-51	20

مقدمـة

1- تحلّ العدالة الاجتماعية في طليعة أولويات الحكومات في الدول العربية، وقد ازداد الاهتمام بها بعد الانتفاضات، إذ نادى المواطنون بحقهم في الاستفادة من مكاسب التنمية وسعوا لإيصال أصواتهم إلى النخب الحاكمة. ففي تونس والقاهرة وطرابلس، ارتفعت الأصوات مطالبةً بالعدالة والحرية والكرامة، ولا يزال صداها يتردد اليوم في المناقشات العامة، مذكراً المعنيين بوضع السياسات بضرورة معالجة الظروف التي ولدّت لدى الناس مشاعر الاستياء والإقصاء ودفعت بهم إلى الاحتجاج في الشوارع، ومذكراً المجتمعات العربية بأن التغيير الحقيقي هو عملية معقدة تتطلب إصلاحات جذرية على صعيد السياسة والمؤسسة والمجتمع والاقتصاد.

2- وتحقيق العدالة الاجتماعية ضرورة قصوى في المنطقة العربية ككل وليس فقط في البلدان التي تشهد تحولات سياسية. وقد أعادت الدول، في الدورة الثامنة والعشرين للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) التي عقدت في تونس من 15 إلى 18 أيلول/سبتمبر 2014[(1)]، تأكيد التزامها بتحقيق العدالة الاجتماعية، وتناولت التحديات المشتركة التي تعترض تحقيق هذا الالتزام، كاستمرار الفقر وعدم المساواة، وعدم كفاية السلع والخدمات الأساسية، وارتفاع معدلات البطالة. فما شهدته المنطقة العربية من نمو مطّرد خلال العقود الماضية، لم يحقق رفاهاً مستداماً للجميع. ولا بد من إعادة النظر في نموذج التنمية، بما يتماشى مع قيم العدالة الأصيلة في الثقافة العربية والإسلامية.

3- والعدالة الاجتماعية هي من المواضيع التي تتناولها المناقشات العالمية الجارية بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حول أهداف التنمية المستدامة، وخطة التنمية لما بعد عام 2015 (الإطار 1). وقد جددت الدول الأعضاء في الإسكوا التزامها بإدراج احتياجات الفئات الضعيفة في صلب استراتيجيات التنمية، وبتركيز اهتمامها على معالجة مختلف أبعاد الفقر، وإتاحة فرص العمل، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، وضمان الاستخدام العادل والمستدام للموارد الطبيعية[(2)].

4- وتؤدي السياسات الاجتماعية الفاعلة دوراً حاسماً ضمن استراتيجيات التنمية الدولية وخطط التنمية الوطنية، وفي صلب الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء لتحقيق العدالة الاجتماعية. ويمكن لهذه السياسات أن تساهم في القضاء على مختلف أشكال الإقصاء التي تواجهها الشرائح الضعيفة في المجتمع وأن توفر حياة هادفة ومرضية للجميع.

5- ويتطلب رسم مسار السياسات العامة المؤدية إلى تحقيق العدالة الإجتماعية، مشاركة الدول وأفراد المجتمع بفعالية في مكافحة الإقصاء والتمييز. والمشاركة لا تقتصر على التصويت في الانتخابات لاختيار الممثلين السياسيين، بل تعني تمكين المواطنين من المشاركة بفعالية في الحياة المجتمعية، ومنتديات الحوار العامة، وعمليات صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم.

---

(1) http://www.escwa.un.org/main/docs/TunisDeclarationA.pdf.

(2) ESCWA, "The post-2015 UN development agenda", Social Development Bulletin, No. 3, E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.3؛ واللجنة الاقتصادية لأوروبا، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، والإسكوا، خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2015: منظور إقليمي، E/ESCWA/OES/2013/2.

6- وفي هذه الوثيقة تأكيد على أهمية المشاركة الفعلية والحقيقية للمواطنين في مختلف المجالات، حيث هي أداة قوية لتحقيق العدالة الاجتماعية؛ وعرض لأهم التحديات التي تعوق مسار العدالة الاجتماعية، وإبداء الرأي والمشاركة، وتحتم ضرورة وضع سياسات اجتماعية تشاركية وشاملة للجميع؛ وتحليل للتجارب الناجحة في المنطقة العربية، لا سيما عمليات المشاركة بقصد تفعيل مسار العدالة الاجتماعية على المستويات المؤسسية، والاجتماعية والاقتصادية، والسياسية. وتنتهي الوثيقة بمجموعة توصيات مقترحة يمكن للدول الأعضاء الاسترشاد بها لتفعيل المشاركة المدنية وتشجيعها، تحقيقاً لمبادئ العدالة الاجتماعية.

أولاً- أهمية المشاركة لتحقيق العدالة الاجتماعية

7- ليست العدالة الاجتماعية، كمفهوم، موضوع إجماع عالمي ولا إقليمي، لكنها قيمة مسلّم بها على أنها مجموعة من القيم والأهداف ينبغي الاسترشاد بها عند اتخاذ الإجراءات العامة لتحقيق نتائج سياسية واجتماعية واقتصادية عادلة ومتوازنة.

8- وقد اقترحت الإسكوا في دورتها الثامنة والعشرين تعريف العدالة الاجتماعية بأنها "المساواة في الحقوق وفي الحصول على الموارد والفرص للجميع، رجالاً ونساءً، وإزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من استخدام قدرتها للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها"[(3)]. وهذا التعريف مستمد من مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، التي يكرسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والصكوك القانونية الدولية الأخرى. وهو يؤكد على الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للعدالة الاجتماعية، ويسلط الضوء على أهمية إشراك المواطنين في بناء مجتمعات منصفة للجميع. ويتناول هذا الفصل موقع المشاركة الحقيقية والفعالة في عملية صنع القرار ضمن مسار العدالة الإجتماعية.

9- فالمشاركة هي محرك أساسي للعدالة الاجتماعية، إذ تساهم في تهيئة بيئة تتيح للمواطنين كلمة ورأياً في القرارات التي تؤثر على حياتهم. فمشاركة الناس في مختلف مراحل رسم السياسات العامة وتنفيذها يضمن اتخاذ قرارات، وتوظيف استثمارات، واعتماد برامج تلبي احتياجاتهم وأولوياتهم. فبحسب Cogan and Sharpe تأتي مشاركة المواطنين بفوائد جمة على تخطيط السياسات العامة. فبالمشاركة يمكن إيصال المعلومات والأفكار حول القضايا العامة؛ وتأمين الدعم العام للقرارات المتخذة؛ وتفادي النزاعات المزمنة؛ وتجنب التأخير وما ينجم عنه من تكاليف؛ وخلق الحافز لاتخاذ القرارات الطموحة وتنفيذها؛ وبناء روح التعاون والثقة بين الهيئات المسؤولة والمواطنين[(4)]. ولجميع هذه الأبعاد أهمية بالغة في وضع السياسات الاجتماعية وتنفيذها.

10- وإذا كان انعدام الرأي والمشاركة من العوامل المؤججة للإجحاف الاجتماعي، فعمليات المشاركة من السبل التي تتيح للمواطنين فرصة لتوجيه السياسات العامة نحو مكاسب اجتماعية منصفة. وتبيّن Kabeer[(5)] أن الفئات السكانية الضعيفة كثيراً ما تتعرض لأشكال متعددة من الحرمان؛ والفوارق الاقتصادية والثقافية

(3) الإسكوا، العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية: ورقة مناقشة، E/ESCWA/28/8 (2014). http://www.escwa.un.org/about/gov/sessions/editor/Download.asp?table_name=sess26_documents&field_name=ID&FileID=276.

(4) http://pages.uoregon.edu/rgp/PPPM613/class10theory.htm.

(5) Naila Kabeer, "MDGs, social justice and the challenge of intersecting inequalities", Centre for Development Policy and Research, Policy Brief No.3 (March 2011), www.soas.ac.uk/cdpr/publications/pb/file66938.pdf.

والمكانية والسياسية كثيراً ما تتداخل وتتقاطع لتسهم في إدامة الإقصاء[6]. وهذا ما يؤكد أهمية المشاركة، فعندما لا تتمكن الفئات الضعيفة من التعبير عن مطالبها والدفاع عن مصالحها، يتسرب الاختلال في موازين القوى إلى الحياة الاجتماعية والاقتصادية[7]. وفي السياق نفسه، تشير Fraser[8] إلى أن تلبية مطالب الناس بالعدالة تستلزم عدالة في توزيع الموارد، وعدالة في الاعتراف بالحقوق. وتؤكد أن أنماط القيم الثقافية والهياكل الاقتصادية القائمة في المؤسسات، تحرم الأفراد فرصة المشاركة على قدم المساواة في التفاعلات الاجتماعية والعلاقات الاقتصادية. وتنطلق من هذا المفهوم للاجحاف الاجتماعي، لتطرح مفهوماً معيارياً جديداً يدعو إلى تحقيق المساواة في المشاركة، عبر تحقيق العدالة في التوزيع أي من خلال توزيع الموارد المادية بطرق تكفل استقلالية المواطنين وتتيح لهم إسماع صوتهم، وعبر اعتماد أنماط مؤسسية تضمن تقدير الجميع واحترامهم.

الإطار 1- العدالة الاجتماعية والمشاركة في خطة التنمية لما بعد عام 2015

يؤمل من أهداف التنمية المستدامة (SDGs) التي ستعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2015 تحقيق عالم عادل ومنصف وشامل. وستشمل خطة التنمية الجديدة، التي يتم إعدادها بالاستناد إلى إرث الأهداف الإنمائية للألفية، مجموعة واسعة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

وفي سياق التحضير للمفاوضات الحكومية الدولية بشأن تلك الأهداف، حددت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مجموعة من الأولويات والإجراءات التي ستلتزم بتنفيذها على مدى العقود المقبلة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة[أ]. وقد أكدت الدول الأعضاء أن التقدم ينبغي أن يأتي بالفائدة لجميع فئات السكان، وأن جهوداً خاصة ينبغي أن تُبذل لضمان "عدم إغفال أحد"[ب]، وأن جميع أفراد المجتمع والجماعات ينبغي أن يشاركوا في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وفي إطار الهدف 16 المقترح، تلحظ خطة التنمية الجديدة الحاجة إلى بناء مجتمعات مسالمة وعادلة وشاملة للجميع، تقوم على احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، ومؤسسات فعّالة وخاضعة للمساءلة. وقد تم تحديد عمليات صنع القرار الشاملة للجميع والمبنية على الشراكة، بالإضافة إلى حماية الحريات الأساسية مثل الحصول على المعلومات، كمتطلبات أساسية لتحقيق هذا الهدف.

الهدف 16- التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمَّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات

16-1 الحد بدرجة كبيرة من جميع أشكال العنف وما يتصل به من معدلات الوفيات في كل مكان.

16-2 إنهاء إساءة المعاملة والاستغلال والاتجار بالبشر وجميع أشكال العنف ضد الأطفال وتعذيبهم.

16-3 تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.

(6) حسب المؤلفة، تنجم الفوارق الاقتصادية عن التوزيع غير العادل للأصول والفرص الإنتاجية؛ وتؤدي الفوارق الثقافية إلى تصنيف الأفراد ضمن مستوى أو قيمة أقل من غيرهم؛ والفوارق المكانية تجبر الأسر الضعيفة على البقاء في مناطق معزولة أو أقل اتصالاً بالمناطق الأخرى؛ والفوارق السياسية تحرم المواطنين من إيصال صوتهم والتأثير في القضايا الهامة التي تمسّ حياتهم.

(7) مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرِّرة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، A/HRC/23/36 (2013).

(8) Nancy Fraser, "Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, participation", Discussion Paper, (Berlin, Social Science Research Center, 1998).

الإطار 1 (تابع)

16-4	الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، بحلول عام 2030.
16-5	الحد بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
16-6	إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
16-7	ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات.
16-8	توسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية في مؤسسات الحوكمة العالمية.
16-9	توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد، بحلول عام 2030.
16-10	كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية.
16-أ	تعزيز المؤسسات الوطنية ذات الصلة، بوسائل منها التعاون الدولي، سعياً لبناء القدرات على جميع المستويات، ولا سيما في البلدان النامية، لمنع العنف ومكافحة الإرهاب والجريمة.
16-ب	تعزيز القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة.

(أ) النسخة النهائية لمسودة الوثيقة الختامية لقمة الأمم المتحدة لاعتماد خطة التنمية لما بعد عام 2015، "تحويل عالمنا: خطة عام 2030 للعمل العالمي"، تموز/يوليو 2015.

(ب) المرجع نفسه.

11- وفي إطار العدالة الاجتماعية، تعني المشاركة تصحيح الخلل في توزيع فرص المشاركة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والمدنية والثقافية. وفي مقالة عن مشاركة المواطنين، يعرف Arnstein المشاركة بأنها إعادة توزيع للسلطة تؤدي إلى تغيير في المجتمع، فعادة توزيع السلطة يمكن المواطنين المحرومين المستبعدين من العمليات السياسية والاقتصادية في الوقت الحاضر، من المشاركة في هذه العمليات في المستقبل. فالمشاركة هي الوسيلة التي تمكن المواطنين من إصلاح المجتمع، وتمكن الفئات المحرومة من الاستفادة من مكاسب الفئات الميسورة في المجتمع[9]. وإنشاء آليات تتيح مشاركة الفئات المهمشة والضعيفة في الأنشطة المدنية والاجتماعية والاقتصادية، إنما يساعد الأفراد على التعامل من موقع قوة مع الجهات الفاعلة الأخرى، ومنها المؤسسات العامة والاجتماعية.

12- وقد اتضحت هذه النقطة خلال الانتفاضات الشعبية والحركات الاجتماعية التي شهدتها المنطقة العربية في الأعوام الأربعة الماضية. فمنظمات المجتمع المدني شكلت قوى فاعلة للغاية في المطالبة بحقوق المواطنين وتغيير الظروف السياسية؛ وكانت دافعاً رئيسياً للمشاركة ومحركاً لعمليات التحوّل السياسي في البلدان التي شهدت انتفاضات شعبية. واضطلعت الفئات المهمشة، لا سيما النساء والشباب والفقراء، بدور فعال في هذه التحركات، فطالبت بالمساواة، والإنصاف، والمشاركة، وحماية الحقوق الأساسية للمواطنين، وتمكنت من

(9) Sherry R Arnstein, "A ladder of citizen participation", *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, No. 4, (1969), pp. 216-224.

التعبير علناً عن آرائها وشعرت بأنها قادرة على المشاركة والتأثير. وعند التعمّق في دراسة مشاركة المجتمع المدني وانخراطه في الشأن العام في أربعة بلدان عربية شهدت انتفاضات شعبية و/أو تحولات سياسية، يتضح أن المشاركة القوية لمنظمات المجتمع المدني والناشطين فيه ساهمت في تفعيل هذه التحركات وتوسيع نطاق المشاركة في الحوارات الوطنية على صعيد السياسات[10].

13- وعمليات المشاركة، إذ تسمح بالتعبير عن احتياجات جميع شرائح المجتمع وخياراتها، يمكن أن تثمر إنصافاً في وضع السياسات وعدالة توزيع المكاسب الاجتماعية والاقتصادية. ويمكن للمشاركة أن تساهم في تحقيق التغيير الاجتماعي عن طريق تصحيح الخلل في موازين القوى. ولإدامة التغيير وتحقيق آثار إيجابية من إعادة التوزيع، ينبغي دعم عمليات التحوّل السياسي التي بدأت في المنطقة منذ عام 2011، بإجراء إصلاحات جذرية في السياسات العامة على المستويات الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني مواصلة دورها الهام في هذه العملية وزيادة تأثيرها في السياسات والتشريعات الحكومية، عن طريق عقد المشاورات، وإجراء الحوارات، وحشد الدعم، وممارسة الضغط المباشر، وتعزيز مساهمتها في إرساء الديمقراطية، وإجراء الإصلاحات الاجتماعية والسياسية، وتثبيت مقوّمات الحوكمة السليمة.

ثانياً- تحديات المشاركة والعدالة الاجتماعية

ألف- مظاهر الإجحاف

14- على الرغم من المكاسب الهامة التي حققتها المنطقة على مدى العقدين الماضيين على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية[11]، غير أنها لا تزال تواجه عقبات كبيرة تعوق مسار المشاركة والعدالة الاجتماعية. ومن هذه التحديات إجحاف يتجلى في تفاقم الفقر وعدم المساواة؛ وارتفاع معدلات البطالة؛ وضعف مقوّمات الحوكمة؛ وتفشي الفساد؛ واستمرار النزاعات المسلحة التي تهدد دائماً بتقويض الاستقرار.

1- الفقر وعدم المساواة

15- لم تتمكن البلدان العربية، في العقود الماضية، من تحقيق تخفيضات كبيرة في معدلات الفقر المدقع، ما يعني أن المنطقة لم تحقق الهدف الإنمائي للألفية المعني بخفض معدلات الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام 2015. لا بل ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من 1.25 دولار في اليوم في المنطقة من حوالي 4 في المائة في عام 2010 إلى أكثر من 7 في المائة في عام 2012. وفي أقل البلدان نمواً، وتحديداً جزر القمر، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وموريتانيا، واليمن، ارتفعت هذه النسبة من الفقراء من 14 في المائة في عام 1990 إلى 21 في المائة في عام 2012[12]. ولا يزال الكثير من الأسر المعيشية المعرضة للفقر تصارع من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية. وتشير التقديرات إلى أن حوالي 50 مليون شخص يعانون الجوع في المنطقة[13]، وتواجه البلدان العربية تحدياً مزمناً في تأمين إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي

(10) ESCWA, *Civil Society Development in Transition: Lessons from Egypt, Tunisia, Libya and Yemen,* ESCWA/SDD/2014/Pamphlet.3, p. 1. www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E_ESCWA_SDD_14_P-3_E.pdf.

(11) بين عامي 1970 و2010، أحرزت البلدان العربية أسرع تقدم في مؤشرات التنمية البشرية في العالم. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2010: الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية (نيويورك، 2010).

(12) خالد أبو اسماعيل، نحو خطة للتنمية لما بعد عام 2015 من منظور عربي: أهداف عالمية وغايات وطنية وأولويات إقليمية، E/ESCWA/EDGD/2014/WP.1.

(13) المرجع نفسه.

المحسنة لعدد متزايد من السكان. وتشير تقديرات الإسكوا إلى أن 60 مليون نسمة من مجموع السكان العرب البالغ عددهم 355 مليون نسمة في عام 2011، لم يتمكنوا من الحصول على مياه الشرب من مصادر محسنة، و71 مليون نسمة لم يتمكنوا من الوصول إلى مرافق الصرف الصحي المحسنة[14].

16- والفوارق كبيرة بين بلدان المنطقة وبين مناطق البلد الواحد، من حيث مستويات الرفاه والفرص. وتشير تقديرات الإسكوا إلى أن الخُمس الأشد فقراً من السكان في المنطقة، يحظى بحوالي 9 في المائة فقط من الثروات المنتجة في بلدان المشرق العربي، وأقل من 7 في المائة في بلدان المغرب العربي وأقل البلدان نمواً[15]. وفي عام 2013، بلغ معامل عدم المساواة بين البشر، الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويقيس متوسط عدم المساواة في الصحة والتعليم والدخل، أكثر من 24 في المنطقة العربية، في حين بلغ 13 في أوروبا وآسيا الوسطى و19 في شرق آسيا والمحيط الهادئ[16]. والفوارق كبيرة بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية؛ فالأسر المعيشية الريفية معرضة أكثر من الأسر المعيشية الحضرية بثلاث مرات ونصف المرة لخطر الحرمان المتعدد الأبعاد[17]، لأن نصيب المناطق الريفية من رأس المال البشري أقل منه في المناطق الحضرية؛ والفوارق شاسعة أيضاً في سبل الوصول إلى التعليم والصحة والخدمات المالية والسلطة السياسية[18]؛ وقنوات اتصال المناطق الريفية بالاقتصاد المحلي وسوق العمل. وهذه الظروف تبقي المناطق الريفية بعيدة عن فوائد التقدّم الاقتصادي.

2- البطالة

17- تدني المشاركة في القوة العاملة، وارتفاع معدلات البطالة، وعدم المساواة في الحصول على فرص العمل اللائق، كلها عوامل تعوق مسار التنمية والعدالة الاجتماعية. فمعدلات البطالة في المنطقة هي الأعلى في العالم، لا سيما بين الشباب، إذ تطال شخصاً من كل أربعة أشخاص ناشطين اقتصادياً من الفئة العمرية 15-29 سنة[19]. وتشهد المنطقة أيضاً فوارق كبيرة بين الجنسين، وينتشر فيها العمل غير النظامي بمعدلات مرتفعة، فينتج فوارق كبيرة بين العاملين في هذا القطاع والحاصلين على فرص العمل اللائق، حيث الاستفادة من خدمات الحماية الاجتماعية. ووضع سوق العمل هو من أكبر التحديات التي سيكون على البلدان العربية التصدي لها في الأعوام المقبلة. فبنية قطاع الإنتاج، وانخفاض معدلات النمو في الاقتصادات العربية، تحد من إمكانية توليد فرص العمل. كما أن عدم التطابق بين ما هو مكتسب وما هو مطلوب من المهارات، وعدم المساواة في الحصول على التعليم، من العوائق الماثلة أمام التشغيل[20].

---

(14) تقديرات بالاستناد إلى بيانات قاعدة بيانات برنامج الرصد المشترك لمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، تحديث 2011، معلومات من حزيران/يونيو 2013.

(15) الإسكوا وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام 2015، E/ESCWA/EDGD/2013/1.

(16) يحسب المتوسط بالاستناد إلى المتوسط الحسابي غير المرجح لبيانات عدم المساواة في الصحة، والتعليم والدخل. http://hdr.undp.org/en/content/table-3-inequality-adjusted-human-development-index.

(17) الإسكوا وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية.

(18) Nadia Belhaj Hassine, "Economic inequality in the Arab region", Policy Research Working Paper, No. 6911 (Washington D.C., World Bank, June 2014), pp. 25-26.

(19) International Labour Organization (ILO), *Global Employment Trends 2014: The Risk of a Jobless Recovery* (Geneva, 2014), pp. 63-64.

(20) المرجع نفسه، ص 62-66.

3- الإدارة والفساد

18- يصطدم تحقيق المكاسب الاجتماعية بعقبات منها اعتماد أنظمة الإدارة على الاقتصادات الريعية وظاهرة الفساد. فالفساد المتفشي في أنظمة الإدارة هو من العوامل التي أشعلت فتيل الاحتجاجات في عام 2011. وتشير منظمة الشفافية الدولية في المسح الأخير الذي أجرته، إلى أن المواطنين العرب لا يزالون يشكون في انتشار الرشوة في القطاع العام وفي المؤسسات الرئيسية، مثل الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام(21).

19- ويعيق الفساد تحقيق النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي وتوزيع الثروات، ويمنع الأفراد من ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كاملةً. وحسب Gupta and others(22) يؤدي الفساد إلى زيادة الفوارق في الدخل، ويقلص كفاءة الخدمات الاجتماعية ويقوّض جودتها. وتبيّن David-Barrett(23) أن الفساد يجرد المؤسسات من الثقة. فأياً تكن الرشوة، ومهما بلغت قيمتها، فهي تدل على الاستخفاف بتطبيق الأنظمة والقواعد المرعية، فتضعف سيادة القانون، وبالتالي تثني المواطنين عن المشاركة في الحياة العامة.

20- وإزاء تصاعد المطالبة بالشفافية في ظل الحركات الاجتماعية، تتخذ الحكومات في المنطقة تدابير لمكافحة الفساد وتفعيل مشاركة المواطنين. وما يُبذل من جهود لتوطيد التعاون الإقليمي في هذا الإطار يبدو على قدر من الأهمية، ولا سيما النشاط الذي تقوم به منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد التي تضم برلمانيين سابقين وحاليين ملتزمين بالتحرك لمكافحة الفساد، وتصديق السودان، وعُمان، وفلسطين في عام 2014 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد(24).

21- وتبيّن الأمثلة أيضاً أن مبادرات المجتمع المدني والقطاع الخاص يمكن أن تؤدي إلى تغيير جذري نحو تعزيز المساءلة والشفافية والعدالة الاجتماعية، في حال حظيت بدعم السلطات العامة. ففي لبنان مثلاً، أنشأت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية عدة مراكز لإسداء المشورة وتقديم الاستشارات القانونية في جميع أنحاء البلد، بما في ذلك المناطق التي تضم أعداداً كبيرة من اللاجئين، لتمكين المواطنين من الإبلاغ عن حالات الفساد والحصول على المشورة القانونية قبل تقديم الشكاوى. وتقود الجمعية أيضاً حملة للمطالبة باعتماد قانون لحماية كاشفي الفساد وإتاحة الوصول إلى المعلومات(25). وفي المغرب، أنشأ مواطنون شباب موقعاً على الإنترنت

---

(21) Transparency International, *Global Corruption Barometer 2013* (Berlin, 2013). http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_globalcorruptionbarometer_en/21?e=2496456/3903358.

(22) Sanjeev Gupta and others, "Does corruption affect income inequality and poverty?", IMF (International Monetary Fund) Working Paper, WP/98/76 (Washington, D.C., IMF, 1998). متاح على: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf. يشير المؤلفون إلى أن الفساد يؤثر على الفقر والفوارق في الدخل من خلال القنوات التالية: أولاً، يؤدي الفساد إلى انخفاض نمو الناتج المحلي الإجمالي؛ ثانياً، يؤدي إلى تحيز في النظم الضريبية لصالح الأغنياء والأشخاص الذين لديهم علاقات جيدة؛ ثالثاً، يؤدي إلى تحويل الموارد المتاحة إلى خارج المالية العامة، وبالتالي يقلص كفاءة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية ونوعيته؛ رابعاً، يؤدي إلى انعدام المساواة في الحصول على الخدمات العامة.

(23) Elizabeth David-Barrett, "Are some bribes more harmful than others? Exploring the ethics behind anti-bribery laws", *Journal of Interdisciplinary Economics,* vol. 26, Nos. 1-2 (January-July 2014), pp. 119-144.

(24) الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وجيبوتي، والعراق، وقطر، والكويت، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب هي أطراف في الاتفاقية. لمزيد من المعلومات، www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html.

(25) لمزيد من المعلومات: https://blog.transparency.org/2014/04/22/time-for-action-lebanese-citizens-against-corruption/.

يتيح لأي شخص الإبلاغ عن الفساد من دون الكشف عن هويته بهدف التوعية ودفع السلطات إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة[26].

4- النزاع والاحتلال

22- يؤدي الاحتلال والنزاع المسلح في بعض البلدان العربية، ولا سيما في الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وفلسطين، وليبيا، واليمن إلى تفاقم مظاهر الإجحاف الاجتماعي والاقتصادي القائمة، وتقويض أدوات حماية الحقوق.

23- وقد بدأ النزاع في الجمهورية العربية السورية في عام 2011، ولم يخلف سوى تداعيات مدمرة على جميع مظاهر الحياة الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية. فقد أدى إلى مقتل أكثر من 210,000 شخص[27]، وتشريد أكثر من 7.6 مليون نسمة في الداخل، نصفهم من الأطفال، وتهجير حوالي 4 مليون لاجئ إلى خارج البلاد[28]. وتسبب النزاع الدائر في تدمير الاقتصاد، وخسارة أكثر من 2.3 مليون فرصة عمل وإلحاق أضرار جسيمة بالمرافق والقدرات الصناعية. ودفعت أعمال التدمير والعنف بحوالي 8 ملايين شخص إلى دوامة الفقر، وحرمت أكثر من 50 في المائة من الأطفال من الدراسة. وأدى تعطيل البنى الأساسية والعمليات النظامية إلى تفشي الفساد والأعمال الإجرامية. وسيكون لتأثير الأزمة على رفاه الشعب السوري وعمل الدولة تداعيات طويلة الأمد تصعب معالجتها[29]. وترد تفاصيل عن وضع اللاجئين في الإطار 2.

24- وفي ليبيا، تصاعدت التوترات السياسية وعمّت جميع أنحاء البلد، فأعاقت عملية التحوّل وأخضعت السكان لسلطة جماعات مسلحة خارجة عن الدولة. وأسفرت هذه التوترات عن دمار كبير في البنى التحتية الأساسية وتدهور في الوضع الإنساني، إذ أجبر مئات الآلاف من ترك منازلهم بسبب الظروف الأمنية المتدهورة والاشتباكات العنيفة التي يشهدها البلد. وفي ظل هذه الظروف، يواجه البلد خطر تطور الصراع إلى أعمال عنف طويلة الأمد.

25- وفي اليمن، أدى تفاقم التوترات والاضطرابات الأمنية والسياسية إلى تدهور في الظروف الاجتماعية والاقتصادية. ويطرح هذا الوضع الكثير من التحديات المتعددة الأبعاد بالنسبة إلى السكان البالغ عددهم 25.5 مليون نسمة[30]، لا سيما وأن نصفهم يعيش في فقر مدقع ويحتاج إلى المساعدة الإنسانية[31]. بالإضافة إلى سوء الإدارة، وتردي الخدمات الاجتماعية، وضعف البنى التحتية، وتزايد الفوارق بين الجنسين،

---

(26) http://www.mamdawrinch.com/reports?l=en_US.

(27) تقديرات صادرة عن المرصد السوري لحقوق الإنسان للفترة آذار/مارس 2011 - شباط/فبراير 2015. http://syriahr.com/en/2015/02/about-2-millions-killed-and-wounded-in-47-months-and-it-is-still-not-enough/.

(28) تقديرات صادرة عن المفوضية العليا لشؤون اللاجئين حتى تموز/يوليو 2015، متاحة على: http://www.unhcr. org/559d648a9.html.

(29) Syrian Centre for Policy Research (SCPR), *Syria: War on Development: Socioeconomic Monitoring Report of Syria*, Second quarterly report April-June 2013, (October 2013). www.unrwa.org/sites/default/files/md_syr-rprt_q2fnl_251013.pdf.

(30) United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects: The 2012 Revision* (New York, 2013).

(31) World Bank, *Republic of Yemen - Joint Social and Economic Assessment* (Washington, D.C., 2012).

أدى استمرار النزاع وغياب الاستقرار إلى تدمير المرافق الحيوية، وارتفاع معدلات البطالة، وتقلب أسعار السلع الأساسية.

26- أما في فلسطين، فإن تداعيات الاحتلال الإسرائيلي مستمرة. وقد تخطى العدد الحالي للاجئين الفلسطينيين في الأردن، والجمهورية العربية السورية، والعراق، ولبنان ثلاثة ملايين لاجئ[32]. والجدير بالذكر أن الفلسطينيين تعرضوا للتشريد عدة مرات، كما هو حال آلاف الفلسطينيين الهاربين من الصراعات الحالية في الجمهورية العربية السورية والعراق. وفي فلسطين، أدى بناء حكومة اسرائيل للمستوطنات والجدار الفاصل إلى نشوء نظام عازل بين المجموعات السكانية يحرم الشعب الفلسطيني من حقوقه الأساسية.

5- مشاركة المرأة

27- تشهد البلدان العربية فوارق بين الجنسين على المستويات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية ولو بدرجات متفاوتة. ومع ما حققته المنطقة من إصلاحات دستورية وقانونية كان لها آثار إيجابية على تمكين المرأة ودعم مشاركتها، لا تزال بحاجة إلى بذل المزيد من الجهود في هذا الاتجاه.

28- ويشير التقرير العالمي للفجوة بين الجنسين لعام 2012[33] إلى أن غالبية البلدان العربية حلّت في موقع متدنٍ في ما يتعلق بمشاركة المرأة في المجالين السياسي والاقتصادي، وذلك لأسباب عديدة منها ضعف مشاركة المرأة في العمل السياسي على مدى عقود. وتحل المنطقة العربية في ثاني أدنى مرتبة في العالم من حيث مشاركة المرأة في البرلمانات، إذ لم تتعدَّ نسبة تمثيلها 18 في المائة في مجالس النواب في عام 2014، مقارنة بحوالي 23 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ونحو 42 في المائة في بلدان الشمال الأوروبي[34]. وقد أحرزت المنطقة تقدماً ملحوظاً في تحسين صحّة المرأة وتحصيلها العلمي، ولكن مشاركة المرأة في سوق العمل والاقتصاد لا تزال محدودة. وعلى الرغم من النمو الاقتصادي الذي شهدته عدة بلدان عربية، لم تسجل معدلات مشاركة المرأة سوى تغير طفيف خلال الأعوام الثلاثين الماضية[35]. فمن أصل كل أربع نساء تتراوح أعمارهن بين 15 و64 سنة، امرأة واحدة فقط تعمل أو تبحث عن عمل، وهذا المعدل يساوي نصف المتوسط العالمي. وترتفع معدّلات البطالة في صفوف الشابات إلى حوالي 40 في المائة. ويشير البنك الدولي إلى أن حصة المرأة قليلة جداً في ريادة الأعمال في المنطقة العربية، إذ لا تملك سوى نسبة ضئيلة من المشاريع القائمة (حوالي 15 في المائة)، معظمها مشاريع قوية، يمكن أن تسهم في استيعاب القوى العاملة المتزايدة من النساء[36].

---

(32) وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، "الأونروا بالأرقام"، البيانات بتاريخ الأول من تموز/يوليو 2014. www.unrwa.org/sites/default/files/in_figures_july_2014_en_06jan2015_1.pdf.

(33) World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report 2012* (Geneva, 2012). يقيس مؤشر الفجوة بين الجنسين على الصعيد العالمي لعام 2012، الفوارق بين الجنسين على الصعيد الوطني في المعايير المتعلقة بالاقتصاد والسياسة والتعليم والصحة، ويتيح ترتيب البلدان حسب المراكز التي تحتلها وذلك لإجراء مقارنات بين مختلف المناطق وفئات الدخل مع الوقت.

(34) International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Women in National Parliaments, Situation as of 1 October 2014. http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world011014.htm.

(35) World Bank, *Opening Doors: Gender Equality and Development in the Middle East and North Africa* (2013), p. 43.

(36) المرجع نفسه، ص 39، 46، 49، 50.

29- وتعزى المشاركة المحدودة للمرأة في النشاط الاقتصادي والسياسي بعوامل كثيرة في منطقة لا تزال تواجه الكثير من الحواجز الثقافية والاجتماعية والهيكلية. فالقواعد الاجتماعية التي تفرضها السلطة الأبوية، تحد من إمكانية اضطلاع المرأة بدور فعال خارج الأسرة، وتساوي فرصها في الحصول على الموارد المالية، والاحتكام للقضاء، والتفاعل مع السلطات العامة، والسعي إلى تحقيق تمثيل فعلي في القيادة السياسية. ولا تزال الأطر القانونية والحواجز الهيكلية القائمة تؤدي إلى إبعاد المرأة عن المشاركة في السلطة. ولا يزال العنف ضد المرأة قضية عالقة بانتظار المعالجة. وقد بينت الإسكوا في دراسة أجرتها مؤخراً العقبات الكثيرة التي تعوق طريق المرأة إلى تحقيق العدالة، وسلطت الضوء على الحاجة الماسة إلى اتخاذ إجراءات تشريعية ومؤسسية على مستوى الدول لحماية المرأة من ممارسات العنف والتمييز[37].

30- ويبدو جلياً أن حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين هي من الشروط الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية. ومعظم الدول العربية قد صدقت على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)، ولو مع التحفظ على العديد من موادها. ولا يألو الناشطون ومنظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا المرأة وحقوق الإنسان جهداً في ممارسة الضغوط من أجل النهوض بحقوق المرأة، وقد أثمرت الجهود الحثيثة تحسناً ملحوظاً. ففي لبنان، مثلاً، دفعت جهود منظمات المجتمع المدني الحكومة إلى سن قانون خاص بحماية المرأة من العنف المنزلي، وإن كانت هناك بعض المحاذير الدينية. وفي المغرب، سُجلت خطوة إيجابية في عام 2011، بعد أن أعلن الملك إطلاق عملية إصلاح دستوري شامل، إذ قامت الحركة النسائية بتأسيس تحالف واسع يضمّ مختلف منظمات المجتمع المدني، تحت مسمّى "الربيع النسائي للديمقراطية والمساواة"، شارك في مراجعة الدستور. وفي مصر، أثمرت جهود المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق المرأة تعديلاً في قانون الجنسية، بحيث يسمح للمرأة المصرية المتزوجة من أجنبي بمنح الجنسية لأطفالها. وبعد الانتفاضات الشعبية في عام 2011، التي اضطلعت خلالها الجماعات النسائية والناشطة في مجال حقوق الإنسان بدور فعال، أصبح هذا الحق يشمل المرأة المصرية المتزوجة من رجل فلسطيني.

الإطار 2- اللاجئون في المنطقة العربية

اللجوء بسبب الحرب والاضطهاد هو من التحديات الكبرى التي تعوق إحقاق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية. فالمنطقة تضمّ عدداً كبيراً من اللاجئين، يعيشون ظروفاً معيشية صعبة، ويُحرمون من حقوقهم المدنية والسياسية، ولا يملكون الوسائل القانونية التي تخوّلهم الدفاع عنها والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم. وتواجه الدول والمجتمعات التي تستضيف لاجئين، تداعيات اجتماعية واقتصادية، وسياسية، وأمنية متشعبة، جراء هذه الحركة غير المسبوقة.

ويعيش النازحون واللاجئون، وقد أرغموا على ترك منازلهم وسبل رزقهم وممتلكاتهم وأصولهم الاجتماعية، في ظروف اجتماعية واقتصادية قاسية، إذ تضيق أمامهم إمكانات الحصول على الحد الأدنى من الخدمات، والسكن، والعمل والانخراط في الحياة الاجتماعية والمدنية. وما يزيد وضع اللاجئين صعوبة في المنطقة العربية افتقار معظم الدول إلى صكوك قانونية تحدد الوضع القانوني للاجئ وتحمي حقوقه. ولم تصدِّق على اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين إلا قلة من الدول العربية، ما يعرض اللاجئين للمزيد من عناصر عدم اليقين والاستقرار، كالترحيل. ونتيجة لذلك، تضيق أمام اللاجئين إمكانات الانخراط في أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمدنية[i] فحق العمل للاجئين الفلسطينيين في لبنان مثلاً، يقتصر على قطاعات معيّنة، ويتوقف على تذليل مجموعة من العقبات الإدارية، فيتعرضون لشتى أنماط العمل غير المستقر والاستغلال. ويواجه اللاجئون السوريون، بالرغم من المبادرات الفردية الهادفة إلى دعمهم على مستوى المجتمع المحلي، قيوداً تمنعهم من إنشاء منظمات لا تتوخى الربح أو تسجيلها، وتحد من قدرتهم على جمع التمويل وتنظيم نشاط المجتمع المدني وتفعيله.

(37) ESCWA, *Status of Arab Women Report – Access to Justice for Women and Girls in the Arab Region: From Ratification to Implementation of International Instruments*, E/ESCWA/ECW/2015/1.

الإطار 2 (تابع)

ومن أكثر الفئات تضرراً من هذا الوضع، النساء والفتيات، إذ يتعرضن بفعل النزوح لمخاطر، تسهم في إدامة ما هو قائم من تمييز وإقصاء ومشقة في الحصول على الموارد والخدمات الأساسية، وأذى يهدّد سلامتهن الجسدية والنفسية. ويلقي النزوح على كاهل المرأة أدواراً جديدة، كثيراً ما تعجز عنها، كإعالة الأسرة. أما وضع الأطفال، الذين يشكلون اليوم نصف عدد اللاجئين، فهو أيضاً مصدر تحديات جديدة. وتفيد منظمة الأمم المتحدة للطفولة أن حالة النزوح تعرّص الأطفال للوفاة، وسوء التغذية، والإهمال، والاعتداء. وتشير التقديرات إلى أن نصف الأطفال اللاجئين من السوريين هم خارج المدرسة، وأن طفلاً من كل عشرة أطفال يزاول عملاً، وكثيراً ما يُقحم الأطفال الذكور في أسوأ أشكال عمالة الأطفال(ب). وتفيد التقارير بتسجيل ارتفاع في نسبة زواج الأطفال، تستخدمه بعض الأسر اللاجئة كوسيلة للتعايش مع الأوضاع الصعبة(ج). هكذا، يكون مستقبل اللاجئين محفوفاً بعدم اليقين، إذ يتعرضون للتهميش والانزلاق في شرك الفقر.

وقد فتحت البلدان العربية حدودها لموجات متتالية من اللاجئين، إلا أن معظمها يفتقر إلى الموارد اللازمة لتحمّل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على تدفق اللاجئين بهذه الأعداد غير المسبوقة. ومعظم هؤلاء ينتقلون إلى بلدان يتنافسون فيها مع سكان محليين لا تقلّ أوضاعهم سوءاً على فرص عمل وسُبل عيش نادرة، من سكن وماء وغذاء. ويزداد الوضع صعوبة عندما يدخل الوافدون بأعداد كبيرة نسبة إلى عدد السكان المحليين، كما هي اليوم حال الأردن ولبنان. وحسب بيانات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين(د)، بلغ عدد اللاجئين المسجلين في تموز/يوليو 2015، أكثر من 629,000 في الأردن و1.2 مليون في لبنان. والبنى التحتية كما الخدمات الأساسية في البلدين في حالة استنفاد. ففي لبنان تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن الاقتصاد سيتكبد خسائر بقيمة 2.8 مليار دولار من جراء تعثر النشاط الاقتصادي بفعل الأزمة السورية. ويُحتمل أن تؤدي الضغوط السكانية على الخدمات والسلع المتوفرة بالمجتمعات المضيفة إلى انقسامات حادة، كما يحتمل أن تغذي الشعور بكره الأجانب، وتؤجج التوترات العرقية والمذهبية.

(أ) صدقت تونس، والجزائر، وجيبوتي، والسودان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن على اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين والبروتوكول الملحق بها لعام 1967. http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html.

(ب) http://www.unicef.org/appeals/syrianrefugees.html.

(ج) ESCWA, *Status of Arab Women Report*.

(د) http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php.

باء- المشاركة: الحلقة المفقودة لبناء مجتمع عربي شامل

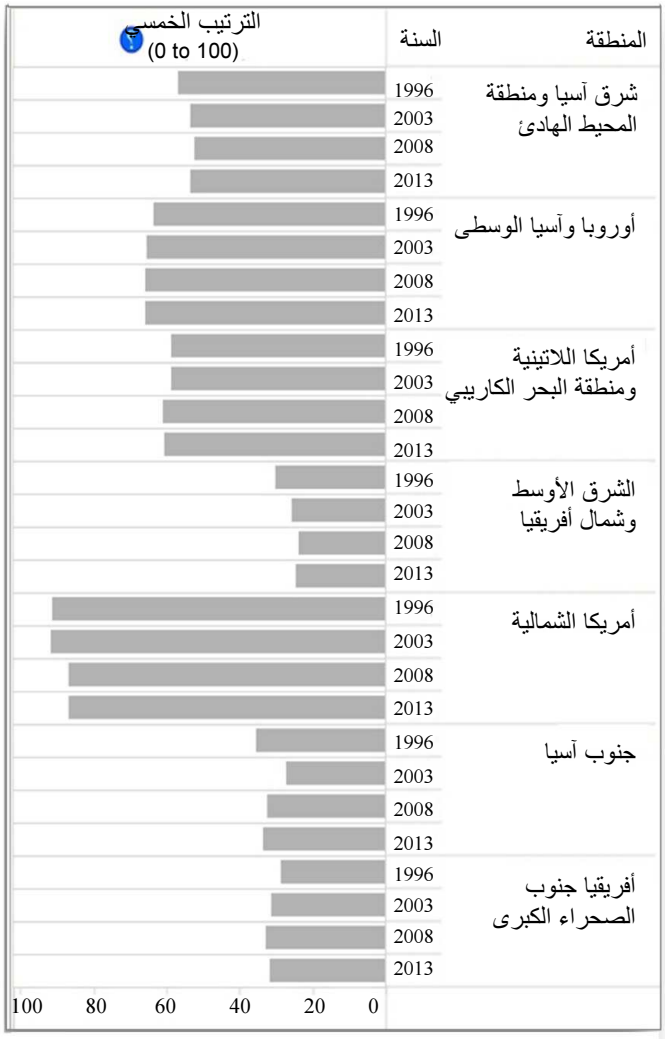
31- الحد من الفقر وإحلال العدالة الاجتماعية، هما غايتان، يتوقف تحقيقهما على التزام من جميع الأطراف على مختلف مستويات المجتمع. ولكي يؤتي هذا الالتزام ثماره، لا بدّ من حيز عام آمن، يسمح لجميع الأطراف ولجميع أصحاب المصلحة بإبداء رأيها والدخول في حوار بناء مع السلطات. غير أن دولاً عربية كثيرة تواجه عقبات قانونية ومؤسسية من شأنها أن تقيّد إمكانات نجاح الحوار والمشاركة.

1- عقبات مؤسسية أمام المشاركة

32- باشرت معظم الحكومات العربية بإجراء إصلاحات واسعة النطاق على مستوى السياسات العامة والمؤسسات. غير أن عملية صنع القرار فيها لا تزال تفتقر إلى آليات المشاركة. ومؤشر المشاركة والمساءلة

الذي وضعه البنك الدولي[38]، هو عبارة عن مقياس يتيح الاطلاع على انطباعات مواطني بلد معيّن بشأن قدرتهم على المشاركة في الحياة السياسية وممارسة حقوقهم المدنية والسياسية. وفي الفترة من 1996 إلى 2013، أظهر هذا المؤشر تحسناً طفيفاً على هذا الصعيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تضم معظم البلدان العربية (الشكل 1)، وأظهر تحسناً ملحوظاً في تونس والعراق وليبيا (الشكل 2).

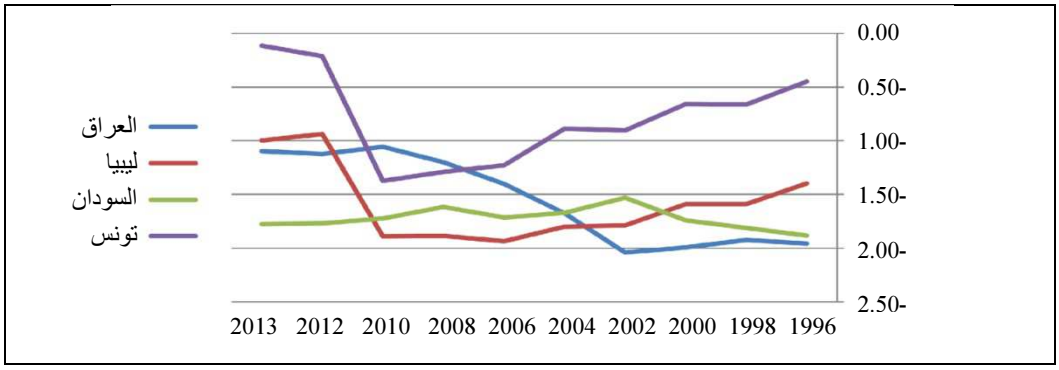
الشكل 1- مؤشر المشاركة والمساءلة
ترتيب المناطق 1996-2013



المصدر: مجموعة البنك الدولي؛ قاعدة بيانات مؤشرات الحوكمة على الصعيد العالمي، تحديث 2014، بيانات من 8 آذار/مارس 2015. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports.

(38) مؤشر المشاركة والمساءلة هو أحد المؤشرات الستة التي وضعها البنك الدولي والتي تعنى بقياس الحوكمة على الصعيد العالمي. ويعطي هذا المؤشر فكرة عن مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في اختيار حكومتهم، ومدى تمتعهم بحرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية وسائل الإعلام. وتصنف البلدان بحسب النسبة المئوية من 0 إلى 100، بالاستناد إلى المجموع الذي أحرزته على صعيد كل من مؤشرات الحوكمة. والبلدان التي تحصل على أدنى مجموع تصنف على أنها من ضمن البلدان الحاصلة على أدنى نسبة، أما البلدان الحاصلة على مجموع مرتفع تصنف بين البلدان التي تحقق أفضل تقدم على صعيد الحوكمة. ويسمح هذا التصنيف بإجراء مقارنات بين بلدان المنطقة في أي فترة زمنية. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports.

الشكل 2- مؤشر المشاركة والمساءلة 1996-2013
البلدان العربية التي أحرزت تقدّماً



المصدر: مجموعة البنك الدولي؛ قاعدة بيانات مؤشرات الحوكمة على الصعيد العالمي، تحديث 2014، بيانات من 8 آذار/مارس 2015. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports.

33- اضطلعت منظمات المجتمع المدني بدور فعال في المطالبة بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية للمواطنين في المنطقة العربية. غير أن البيئة المؤسسية والقانونية في معظم البلدان العربية، تعوق عمل هذه المنظمات ولا تسمح بالتنسيق بين المنظمات غير الحكومية والسلطات الحكومية. وتحد القيود التي تقف عائقاً أمام منظمات المجتمع المدني ونقابات العمال من قدرة هذه الهيئات على رفع القضايا العامة إلى السلطات الحكومية، كما تعوق التقدّم في مسار الشفافية والمساءلة. وتعتبر القيود القانونية التي تحدّ من حرية تنظيم تجمعات سلمية، وتنظيم اجتماعات عامة، والتظاهر، بمثابة عوائق لا بد من أن تنظر فيها الحكومات العربية لإيجاد الحلول المناسبة لها[39].

2- السياسات الاجتماعية القائمة على المشاركة

34- نهج المساعدة الذي طالما وجّه سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية في المنطقة، يواجه اليوم انتقادات متزايدة، لعدم كفاءته في تحقيق العدالة الاجتماعية. ومن الأهمية إذاً البحث عن آليات جديدة لتعزيز مشاركة المواطنين في وضع السياسات الاجتماعية وتنفيذها، ومساندة الدول العربية في جهودها للحد من الفقر.

35- وقد افتقر نموذج التنمية الذي ساد طوال عقود في المنطقة العربية، إلى الرؤية الشاملة، إذ ركز على النمو الاقتصادي أولاً، وأهمل علاقة الترابط بين المساواة، والإنصاف، والحقوق، والمشاركة. وفي إطار دراسة الاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، رأى Loewe[40] أن علاقة الدول بالمواطنين قامت، طوال أعوام، على مزيج قوامه تقديم خدمات الضمان الاجتماعي والإعانات وتقييد الحقوق المدنية. وأشار إلى أن سياسات الحماية الاجتماعية تستخدم وسيلة لدعم الشرعية السياسية للحكومات بدلاً من أن تكون

(39) وثائق الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان، على الموقع: http://www.ohchr.org/AR/Pages/welcomepageaspx.

(40) Markus Loewe, "Caring for the urban middle class: the political economy of social protection in Arab countries", in *Social Protection in Developing Countries – Reforming Systems*, K. Bender and others eds (London, 2013), pp. 195-203.

وسيلة لتحقيق رفاه المواطنين والإنصاف بينهم. وأدى القطاع العام، إلى جانب القوى المسلحة، دوراً أساسياً في التشغيل، إذ استوعب أعداداً ضخمة من القوى العاملة وأمن الدخل والاستقرار للكثيرين[41]. وتقدم دول عديدة في المنطقة مجموعة واسعة من أدوات الحماية الاجتماعية، ولكنها على قدر كبير من التجزؤ والتداخل، مما يقصي شرائح كبيرة من السكان، كانت لتستفيد لو استعيض عن هذه الأدوات بدعم موجه ومحدد الأهداف.

36- وعجزت أدوات الحماية الاجتماعية المصممة لتغطية احتياجات المدى القصير، عن تحقيق التمكين الاقتصادي والاجتماعي في المدى الطويل. فالإعانات المالية وخدمات التأمين المصممة للحماية من الصدمات والتقلبات في الدخل، تعتمد على تدابير قصيرة الأجل لدعم الدخل موجهة لصالح سوق العمل. وهذا الاتجاه يُفسر الافتراض القائل بأن النمو الاقتصادي يدفع، تلقائياً، عجلة التنمية الاجتماعية[42]. وهذه الأدوات لا تعالج سوى ناحية واحدة من المشكلة، إذ تسمح للمستفيدين بالتعايش مع الضائقة الاقتصادية، غير أنها لا تشمل جميع الفئات المعرضة للمشقات ولا تعالج القيود الاقتصادية والاجتماعية التي يخضع لها الفقراء. من هنا، فشلت هذه البرامج في انتزاع الأسباب الجذرية للفقر وعدم المساواة.

37- ولتزويد السياسات الاجتماعية وبرامج الحماية الاجتماعية بمزيد من الكفاءة والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، على الدول أن تعيد النظر في نهج السياسات الاجتماعية، وأن تحوّل ثقافة تأمين الخدمات الاجتماعية من وجهة التلقي إلى وجهة المشاركة. ولتمكين الفئات الضعيفة من المشاركة في صنع القرار وفي جميع نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، من الضروري تزويدها بالقدرة على تأمين سبل عيش مستدامة. ويتوقف تحقيق هذا التغيير الاجتماعي، في الكثير منه، على إشراك المستفيدين في تصميم السياسات والبرامج الاجتماعية وتنفيذها، ورصدها، وتقييمها.

38- ومن بين أدوات المشاركة، لا بد من التوقف عند الديمقراطية التداولية. فحسب Luskin وآخرين[43]، أظهرت المداولات التي هي شكل من أشكال المناقشة الراقية والجدية والموضوعية، جدوى حقيقية في بحث المسائل المتعلقة بالسياسة الاجتماعية وفي الانتقال إلى مجتمعات أكثر تماسكاً، حتى من أكثر المجتمعات انقساماً. وفي الأنظمة الديمقراطية، تستمدّ الخيارات السياسية شرعيتها من إرادة الشعب، لذا يجب أن يكون كل مشارك في صنع القرار مطلعاً على جميع القضايا قبل اتخاذ القرار بشأنها، كما يجب إتاحة فرص متساوية لجميع الأصوات[44]. وقد أثبتت التجربة أن التداولات توسع آفاق المعرفة لدى المشاركين، وتعزز قدرتهم على إبداء آراء صائبة وواثقة، وتؤدي إلى تغيير المواقف من السياسة العامة وبناء حس المواطنة، عن طريق الحث على المشاركة وقبول الآخر.

(41) Rana Jawad, "Social protection in the Arab region: emerging trends and recommendations for future social policy", Arab Human Development Report Research Paper Series (New York, 2014), pp. 28, 37, 42 and 44.

(42) المرجع نفسه، ص 33-34.

(43) Robert Luskin and others, "Deliberating across deep divides", *Political Studies,* vol. 62, No. 1 (March 2014), p. 5.

(44) James Fishkin, "Deliberation by the people themselves: entry points for the public voice", *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, vol. 12, No. 4 (December 2013).

ثالثاً- العدالة الاجتماعية القائمة على المشاركة: أمثلة عن الدول العربية

39- تشهد المنطقة العربية تغيّرات جذرية على الصعيد الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي، والثقافي. وقد باتت العدالة الاجتماعية في طليعة اهتمامات السياسيين ورواد الأعمال، والمنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية، وخبراء الاقتصاد، بعد أن كانت في طليعة اهتمامات الإصلاحيين والناشطين الاجتماعيين. ويتناول هذا الفصل المبادرات التي اضطلعت بها الدول الأعضاء مؤخراً، لتحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق عمليات الإصلاح القائمة على المشاركة. كما يورد الجهود المطلوبة لتحقيق العدالة الاجتماعية ودمجها في خطط التنمية الوطنية ومبادرات الإصلاح، على نحو يجعل منها أساساً متيناً يضمن لجميع المواطنين في المنطقة العربية حقوقهم المدنية والإنسانية.

40- وعلى أثر الانتفاضات السياسية التي شهدتها المنطقة العربية في عام 2011، باشرت حكومات عديدة بإجراء عمليات إصلاحية على الصعيدين الدستوري والانتخابي. ففي تونس، ومصر، والمغرب، واليمن وحتى في الأردن، أتاحت التعديلات الدستورية فرصة قيّمة للانتقال إلى أنظمة أكثر ديمقراطية والتوصل إلى عقود اجتماعية جديدة بين المواطنين والدولة. والجدير بالذكر أن حوارات ومشاورات وطنية مع الأحزاب السياسية، ونقابات العمال، والمجتمع المدني، سبقت صياغة الدساتير الجديدة في تونس، والمغرب، واليمن. وكانت هذه المشاورات وسيلة هامة لإشراك المواطنين في عملية صنع القرار، وأدت إلى إضفاء الطابع المؤسسي على المشاركة المدنية. وفي الاستفتاء الذي أجري في مصر في كانون الثاني/يناير 2014 حول الدستور الجديد، شاركت المرأة في التصويت بمعدلات مرتفعة فاقت معدّلات التصويت بين الرجال. وأشارت التقديرات إلى أن نسبة 55 في المائة من الناخبات المسجلات شاركن في الاستفتاء[45].

41- وحلت مبادئ العدالة الاجتماعية في صلب الإصلاح الدستوري والانتخابي في المنطقة العربية، وقد وردت الإشارة إليها، بصيغة مباشرة أو غير مباشرة، في العديد من الدساتير المعدلة. فالدستور المصري، الذي أقر في 18 كانون الثاني/يناير 2014، يؤكد في المادتين 8 و9 أن المجتمع المصري يعتمد على الوحدة الاجتماعية وأنه يجب على الحكومة تحقيق العدالة الاجتماعية لضمان الفرص المتساوية والحياة الكريمة للجميع[46]؛ والدستور التونسي الذي أقر في 26 كانون الثاني/يناير 2014، يشير في المادة 12 إلى العدالة الاجتماعية وينص على واجب الدولة في السعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين المناطق، استناداً إلى مؤشرات التنمية واعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي[47]؛ والدستور المغربي المعدل الذي أقر في 1 تموز/يوليو 2011، يؤكد في المادة 12 على دور مؤسسات المجتمع المدني، ويضفي في المادة 170 الطابع الدستوري على المجلس الاستشاري للشباب ومنظمات المجتمع المدني[48]. وفي جميع هذه التعديلات دليل على مدى التزام الدول الأعضاء بإعلاء مبادئ الحرية، والإنصاف، والعدالة، والكرامة، والمواطنة. وفي هذا الإطار أيضاً، سُجلت خطوة إيجابية لصالح مشاركة المرأة في السياسات الاجتماعية في

(45) Edward Yeranian, "Officials push for high turnout on final day of Egypt referendum", *Voice of America*, 15 January 2014. www.voanews.com/content/egyptians-vote-on-final-day-of-constitutional-referendum/1830389.html.

(46) دستور جمهورية مصر العربية، متاح على: http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf.

(47) دستور تونس لعام 2014، متاح على: www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

(48) متاح بالفرنسية على: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_project/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_127076.pdf. وتسمية المجلس بالفرنسية هي Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative.

المملكة العربية السعودية، إذ صدر مرسوم ملكي في عام 2013 بتعيين نساء في مجلس شورى الدولة لكي يقدمن المشورة للملك والحكومة حول التشريعات والسياسات[49]. ولكن ما أحرز من تقدم لم يبدد جميع الشكوك بشأن فعالية عمليات الحوار والأحكام الدستورية الجديدة في تغيير المجتمعات العربية ووضعها على مسار الحكم الصالح والديمقراطية، تحقيقاً لمبادئ العدالة الاجتماعية.

42- والبلدان العربية حافلة بالأمثلة عن المبادرات الحكومية والإصلاحات الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمشاركة، على مستويات وأشكال شتى، على صعيد المجتمع المحلي والوطني (بما في ذلك لجان الحوار الوطني، والحركات الشبابية، ومبادرات حقوق المرأة، ووسائل التواصل الاجتماعي)[50]. فعلى أثر التحركات الشعبية والأنشطة المدنية، التزمت الحكومات ومنظمات المجتمع المدني بتحقيق العدالة الاجتماعية وتنفيذ الآليات القائمة على المشاركة عن طريق عدة وسائل شاملة لعدة قطاعات.

43- والتزمت تونس، منذ بدء عملية التحوّل، بإيجاد الوسائل الفضلى لتحقيق العدالة الاجتماعية. فأدخلت الإصلاح على: دعم الطاقة والمواد الغذائية، وحرصت على توجيه هذا الدعم في الوجهة السليمة؛ كما أصلحت خطط المعاشات التقاعدية والتأمين الصحي؛ وعملت على بناء الموارد البشرية عن طريق تطوير نظام التعليم والتدريب، وتحسين نوعية نظام الصحة العامة. ووفقاً لتقرير صدر مؤخراً، كانت الأسر ذات الدخل المرتفع في تونس قبل مرحلة التحوّل السياسي تستفيد من دعم الطاقة أكثر بأربعين مرة من الأسر ذات الدخل المحدود[51]، مما دفع الحكومة التونسية إلى زيادة أسعار النفط بنسبة 8 في المائة في العامين الماضيين تمهيداً لإلغاء الدعم. وفي هذا الإطار، أطلقت الحكومة التونسية في عام 2013 حواراً وطنياً حول قطاع الطاقة، من أجل جمع الجهات المعنية في مناقشة بناءة حول مستقبل إنتاج الطاقة واستهلاكها في تونس[52].

44- ومن الأمثلة على السياسات القائمة على المشاركة في تونس، تذكر التدابير التي اتخذتها الحكومة لتحسين وضع الأشخاص ذوي الإعاقة. فتونس من الدول السبّاقة في التوقيع على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وبروتوكولها الاختياري، مع العلم أن تنفيذ أحكامهما بقي غير مكتمل. ويواجه الأشخاص ذوو الإعاقة تحديات عديدة تحول دون مشاركتهم الفعالة لاسيما في الحياة السياسية والانتخابات. وبدعم المنظمات غير الحكومية المحلية التي ساهمت في المطالبة بحقوق هذه الفئة من السكان، صدرت صكوك قانونية من شأنها حماية حقهم في التصويت. وفي هذا الإطار، نص القرار الصادر في 4 تشرين الأول/أكتوبر 2011 والمرسوم المعدل (القانون 35-2011 الصادر في 10 أيار/مايو 2011) على تدابير تدعم ممارسة حق هذه الفئة في التصويت، وفوض الهيئة العليا المستقلة للانتخابات للاضطلاع بجميع الإجراءات الكفيلة بتأمين الظروف الملائمة للأشخاص ذوي الإعاقة لممارسة حقهم في التصويت. ورحّب المجتمع المدني التونسي

(49) ينص المرسوم على تعيين 30 سيدة على الأقل في مجلس شورى الدولة الذي يضم 150 عضواً. http://www.shuragov.sa/wps/wcm/connect/ShuraArabic/internet/Home.

(50) ESCWA, *Civil Society Development iT transition*

(51) Carlo Sdralevich and others, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead* (Washington D.C., IMF, 2014), p. 18. www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/1403mcd.pdf.

(52) Carole Nakhle, "Tunisia treads cautiously over energy reform in post-revolution recovery", 3 November 2014. www.crystolenergy.com/tunisia-treads-cautiously-energy-reform-post-revolution-recovery/.

بهذه الخطوات التي، بالرغم من الصعوبات، أثرت بشكل مباشر على تنظيم الانتخابات التي أجريت منذ ذاك الوقت[53].

45- وفي مطلع عام 2015، أعلنت الحكومة التونسية عن خطتها لتأخير سن التقاعد عامين (ليصبح 62 سنة) بهدف تخفيض نسبة العجز المتراكم عن صندوق الضمان الاجتماعي، ولإتاحة المزيد من موارد الميزانية العامة للدولة لتغطية أنواع أخرى من الإنفاق الاجتماعي[54]. وهذه المبادرة هي من جملة إصلاحات من شأنها التخفيف من الضغوط على الميزانية للسنوات المالية المقبلة. وفي هذا الإطار، من الضروري تعزيز الحوار مع نقابات العمال ومؤسسات المجتمع المدني إلى جانب رصد التقدم المحرز في تنفيذ الإصلاحات عن طريق تدابير هادفة، لضمان تغطية جميع المواضيع المتعلقة بالفئات الضعيفة، لاسيما التداعيات التي قد تؤثر على رفاهها.

46- ويقدم المغرب بدوره نماذج عديدة حول السياسات القائمة على المشاركة. وقد أصبحت تنمية القدرات البشرية والاجتماعية للجهات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني من أولويات برامج التنمية البشرية في البلد، وهي اليوم من الركائز الأساسية لإستراتيجية وكالة التنمية الاجتماعية. غير أن البلد لا يزال يفتقر إلى إطار تنظيمي لجمعيات المجتمع المدني وأنشطتها. وقد كُلفت اللجنة الوطنية للحوار، المنشأة في آذار/مارس 2013، بوضع قانون وطني لتحديد الحق في إنشاء الجمعيات وحمايته وكفالة إشراك منظمات المجتمع المدني في عملية صنع القرار. وأجرت هذه اللجنة مشاورات موسعة مع الجهات المعنية من المجتمع المدني وأتاحت منبراً للمشاركة الشاملة سمح لمنظمات المجتمع المدني والمقيمين في الخارج بإبداء آرائهم بشأن القضايا الاجتماعية، والسياسات العامة، والإصلاحات التشريعية المستقبلية. ودخلت الوثائق الختامية لهذه المشاورات في صلب القانون الأساسي الذي تعده الحكومة[55].

47- وفي فلسطين، تعتمد الحكومة نهج المشاركة في إطار الحماية الاجتماعية. وفي تجربة رائدة، دعت المكاتب التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية في المناطق التي تُعنى بإدارة برامج التحويلات النقدية، إلى بناء شراكات مع الجهات الفاعلة المحلية كالمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية، ومكاتب الوزارات الأخرى، واعتماد نهج المشاركة في تحديد احتياجات المستفيدين وأولوياتهم[56]. ومن أجل الوقوف على آراء المستفيدين وتلقي الشكاوى في حال سوء الإدارة، يجري العمل على إنشاء مجالس للمستفيدين وأنظمة للشكاوى، الهدف منها تشجيع المشاركة الفاعلة من جميع الجهات المعنية في مختلف مراحل وضع البرامج وتنفيذها. ويجري تقديم دعم لممثلي المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني لتنمية قدراتهم وتزويدهم بالكفاءات التي تخولهم التواصل مع السلطات العامة والتعبير عن مطالبهم[57]. ومن المتوقع أن تساهم هذه

(53) International Disability Alliance, "The right to vote and to stand for election", IDA Human Rights Publication Series, Issue 1 (March 2013). http://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/disalliance.e-presentaciones.net/files/ public/files/ Full%20Version_IDA%20Publication%20Series.pdf.

(54) Tarek Amara, "Tunisia to lift retirement age two years to ease fiscal plight", *Reuters,* 20 October 2014. www.reuters.com/article/2014/10/20/us-mideast-investment-tunisia-idUSKCN0I90VH20141020.

(55) Adnane Bennis, "Morocco national dialogue for civil society concludes legislative phase with draft code", *Morocco World News*, 27 May 2014. www.moroccoworldnews.com/2014/05/131439/morocco-national-dialogue-for-civil-society-concludes/-legislative-phase-with-draft-code.

(56) مراسلة خاصة مع السيد داوود الديك، وكيل مساعد في وزارة الشؤون الاجتماعية في السلطة الفلسطينية، 1 تموز/يوليو 2014.

(57) http://www.britishcouncil.ps/programmes/society/tajaawob.

المبادرات في تعزيز ثقافة الحوار والثقة بين الجهات الفاعلة، ودعم آليات المساءلة لتحسين خدمات الحماية الاجتماعية، من حيث التصميم والتنفيذ، في ظروف الاحتلال وعدم الاستقرار.

48- وعلى مدى الأعوام، أدى المجتمع المدني دوراً فاعلاً في دعم المواطنين العرب في فترات النزاع والحالات الطارئة. ففي هذه الفترات، غالباً ما تتعثر آليات تأمين الخدمات العامة وتستغل لتحقيق مكاسب حزبية، مما يحتم على المواطنين اللجوء إلى استراتيجيات بديلة. ففي الجمهورية العربية السورية مثلاً، أدت لجان التنسيق المحلية التي شكلها مواطنون بمبادرات ذاتية، دوراً لا غنى عنه في تأمين الخدمات الطبية والقانونية والمساعدات الإنسانية للمدنيين. وأصبحت بذلك بعض اللجان المحلية مركزاً للسلطة المدنية، بعد أن عجزت المؤسسات العامة عن الاضطلاع بالمهام المناطة بها(58).

49- ووُظفت في المنطقة العربية استثمارات لدعم وصول المواطنين وروّاد الأعمال إلى الإدارات العامة عن طريق تطبيقات الحكومة الإلكترونية. ووفقاً لمسح الأمم المتحدة لعام 2014 عن الحكومة الإلكترونية، صنفت البحرين بين البلدان العشرين الأولى في العالم حسب مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية. وتتمتع كل من الأردن، والإمارات العربية المتحدة، وتونس، وعُمان، وقطر، والكويت، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية بمجموع يفوق متوسط مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية في العالم، مما يدل على التجربة الرائدة التي تسجلها المنطقة على هذا الصعيد. ويسهل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارات العامة على المستفيدين مهمة الوصول إلى المعلومات اللازمة وإجراء المعاملات الإدارية. وهذه التطبيقات، إذ تجمع بين إصلاحات الإدارة العامة والحوكمة، تملك القدرة على تعزيز الشفافية، وبناء الثقة، وتمكين المواطنين من المشاركة في الحياة العامة.

50- وفي الختام، لا بد للعدالة الاجتماعية، من منظور التنمية الاجتماعية القائمة على المشاركة، أن تؤدي إلى تغييرات جذرية. فهي الطريق إلى تمكين الفئات الفقيرة والمهمشة، ومعالجة أسباب الإقصاء الاجتماعي. فالصلة بين المشاركة والعدالة الاجتماعية هي صلة ترابط وتآزر، ولا شكّ في أن ربط العدالة الاجتماعية بالمشاركة من منظور الحقوق، يبشر بمسار واعد في منطقة تبذل جهوداً حثيثة من أجل تحقيق مبادئ العدالة.

رابعاً- خلاصة

51- احتلت مبادئ العدالة الاجتماعية حيزاً هاماً في المناقشات العامة، وضمن أولويات التنمية في المنطقة العربية. غير أن تحقيق العدالة يتوقف على تنفيذ سلسلة من الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأساسية، لاسيما في بلدان لا تزال تشهد تحولات سياسية وتغيّرات مؤسسية عميقة. وفي ظل معدلات نمو متواضعة، وضغوط متواصلة على الميزانية العامة، تحتاج الحكومات العربية إلى نُهج جديدة لبناء التوافق على الخيارات العامة ضمن المجتمعات. وفي هذا الإطار، تدعو الإسكوا الدول الأعضاء إلى التوافق باعتماد مبدأ المشاركة الشاملة في وضع السياسات والخطط العامة وتنفيذها وتقييمها، بما يسهل المداولات ويمكّن المجتمعات والمواطنين.

52- وبهدف تحديد ملامح رؤية واضحة وتطبيق عملي للعدالة الاجتماعية القائمة على المشاركة، لا بد للدول الأعضاء في الإسكوا أن تأخذ بالاعتبارات التالية:

(58) Carnegie Endowment for International Peace, Syria in Crisis: local coordination committees of Syria. http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=50426&reloadFlag=1 (معلومات بتاريخ 4 كانون الأول/ديسمبر 2014).

(أ) وضع أطر مؤسسية لتعزيز العدالة الاجتماعية، تسترشد بمبادئ الإنصاف، والمساواة، والحقوق، والمشاركة، بهدف دمج العدالة الاجتماعية في خطط واستراتيجيات وسياسات التنمية الوطنية؛ وبناء قدرات المؤسسات العامة وتفعيل دورها لتحقيق الأهداف المتفق عليها على الصعيد الوطني، وتحسين تأمين الخدمات والسلع؛

(ب) إضفاء الطابع المؤسسي على آليات المشاركة، عبر اللجوء إلى تدابير قانونية ومؤسسية، بهدف السماح لجميع الجهات المعنية بما فيها مؤسسات المجتمع المدني، أن تساهم في وضع السياسات وتنفيذها ورصدها، ولا سيما السياسيات الاجتماعية والإصلاحات المالية، ويشمل ذلك:

(1) إرساء أسس الشراكة بين الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص؛

(2) إتاحة فرصة لإجراء المناقشات والمداولات حول مسودات السياسات والخطط؛

(3) وضع آليات المشاركة واعتمادها بهدف الأخذ بآراء المواطنين وأولوياتهم في السياسات والبرامج العامة، بما فيها جلسات الحوار والمشاورات الوطنية، والمداولات والمراصد الاجتماعية، والحرص على تحويل نتائج المشاورات بين الجهات المعنية إلى إجراءات عملية؛

(4) توكيل ممثلين من المجتمع المدني برصد وتطوير البرامج العامة بهدف تعزيز ثقافة المساءلة والشفافية؛

(5) إطلاق حملات توعية حول قيم المواطنة والمشاركة والعدالة الاجتماعية.

(ج) ترسيخ مبادئ المواطنة المسؤولة والمشاركة المدنية على الصعيد المحلي، حتى تكون الإصلاحات نابعة من التوافق والمشاركة الشاملة؛

(د) بذل جهود من أجل تفعيل أحكام الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تكرس أهمية المشاركة في الحياة العامة، والانضمام إلى معاهدات حقوق الإنسان التي لم تصدّق عليها بعد، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والبروتوكولات الإضافية التابعة لها؛

(هـ) الحرص على الطابع الشامل لسياسات التنمية الوطنية عن طريق اتخاذ تدابير لإزالة الحواجز القانونية والهيكلية والمادية، وعوائق التواصل، والعقبات المسلكية، التي تعرقل مشاركة فئات تتعرض لمختلف أشكال التمييز القائم على أساس العرق واللون، والجنس، واللغة، والدين، والأصل الاجتماعي، وغيرها؛

(و) وضع السياسات وخطط العمل والآليات التي تضمن مشاركة المرأة في عملية صنع القرار في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والقانونية، والسياسية، حتى في فترات ما بعد النزاع والمراحل الانتقالية، كالحوارات الوطنية، وإجراءات العدالة الانتقالية، والمسارات الدستورية، وذلك عن طريق سن وإنفاذ قوانين وسياسات تنص على تدابير خاصة لتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة من ممارسة حقوق الإنسان؛

(ز) وضع استراتيجيات خاصة بكل بلد لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية عن طريق توفير تأمين قائم على المساهمات واعتماد نهج الحد الأدنى للحماية الاجتماعية لتلبية احتياجات الفئات السكانية الذين لا يمكن إدخالهم حالاً في برامج التأمين القائمة على المساهمات الاجتماعية؛

(ح) توسيع الحيز المالي للإنفاق بهدف معالجة حالات عدم المساواة عن طريق إلغاء الإعانات المادية غير الموجهة، وفرض الضرائب التصاعدية، وتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحسين وجهة استخدام الإيرادات المحصلة من النفط وغيره من الموارد الطبيعية؛

(ط) وضع سياسات لتخفيض معدل البطالة، بما في ذلك تدابير في المدى الطويل وإصلاحات للتوفيق بين ما يُكتسب من مهارات وما هو مطلوب لسوق العمل، ولتحسين نظم الحوكمة الاقتصادية، واعتماد تدابير في المدى القصير مثل توجيه سياسات الاقتصاد الكلي نحو توليد فرص العمل، وإصلاح خدمات التشغيل العامة.