

Distr.: General
28 November 2012
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة الحادية والخمسون

٦-١٥ شباط/فبراير ٢٠١٣

متابعة نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية
ودورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرين:
الموضوع ذو الأولوية: التشجيع على التمكين للناس في
سياق القضاء على الفقر، وتحقيق الإدماج الاجتماعي
والعمالة الكاملة، وتوفير فرص العمل اللائق للجميع

التشجيع على التمكين للناس في سياق القضاء على الفقر، وتحقيق
الإدماج الاجتماعي والعمالة الكاملة، وتوفير فرص العمل اللائق للجميع

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١٢، الذي قرر فيه المجلس أن يكون "التشجيع على التمكين للناس في سياق القضاء على الفقر، وتحقيق الإدماج الاجتماعي والعمالة الكاملة، وتوفير فرص العمل اللائق للجميع" هو الموضوع ذو الأولوية لدورة لجنة التنمية الاجتماعية المتعلقة بالاستعراض والسياسات للفترة ٢٠١٣-٢٠١٤.

ويستطلع التقرير الصلات بين التمكين والقضاء على الفقر، والعمالة الكاملة، وتوفير العمل اللائق للجميع، والإدماج الاجتماعي، إضافة إلى التنمية المستدامة. وهو يعرض إطار للسياسات من شأنه التشجيع على التمكين والتنمية، مع التركيز بوجه خاص على الحماية الاجتماعية. واختتم التقرير بتوصيات عن السياسات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

261212 241212 12-61460 (A)



أولا - مقدمة

١ - قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره ٧/٢٠١٢ عن تنظيم لجنة التنمية الاجتماعية وأساليب عملها في المستقبل أن يكون "التشجيع على التمكين للناس في سياق القضاء على الفقر، وتحقيق الإدماج الاجتماعي والعمالة الكاملة، وتوفير فرص العمل اللائق للجميع" هو الموضوع ذو الأولوية لدورة الاستعراض والسياسات للفترة ٢٠١٣-٢٠١٤. وشدد المجلس في القرار على أهمية تحديد المواضيع الفرعية ضمن الموضوع ذي الأولوية، بغية أن تكون المبادرات والمناقشات مركزة، وعلى أهمية مراعاة المسائل الشاملة خلال ما ستعقده اللجنة من دورات تالية.

٢ - إن التمكين للناس يدخل في صلب التنمية الاجتماعية. وقد جرى الإفصاح عن جوانب التمكين، من قبيل المشاركة، وكرامة الإنسان وحرية، والاستفادة التامة من الموارد البشرية، وذلك في العديد من الصكوك الأساسية التي أصدرتها الأمم المتحدة عن السياسات، ومنها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (انظر قرار الجمعية العامة ١٨٠/٣٤)، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (انظر قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣))، والإعلان حول التقدم والإنماء في الميدان الاجتماعي (انظر القرار ٢٥٤٢ (د-٢٤)).

٣ - وكان بوجه خاص المبدأ الأساسي المدرج في الفقرة ٢٥ من إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية^(١) أن يولى "في السياسات والتدابير الوطنية والإقليمية والدولية أولوية قصوى للنهوض بالتقدم الاجتماعي والعدالة وتحسين حالة الإنسان، على أساس المشاركة الكاملة للجميع". وفي الفقرة ٢٦ (س) من الإعلان حدد قادة العالم إطارا للعمل يتمثل في أن "التمكين للناس، ولا سيما المرأة، من أجل تعزيز قدراتهم الشخصية هو هدف رئيسي من أهداف التنمية وموردها الرئيسي. ويقتضي هذا التمكين مشاركة الناس مشاركة كاملة في وضع القرارات التي تحدد سير مجتمعاتنا ورفائنا وفي تنفيذ تلك القرارات وتقييمها".

٤ - وهناك ترابط بين التمكين والأهداف الرئيسية الثلاثة التي التزم بتحقيقها قادة العالم في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية عام ١٩٩٥ وهي: القضاء على الفقر، وتوفير العمالة الكاملة والمنتجة، والعمل اللائق للجميع.

(١) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.8)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول.

٥ - ولدى الإعداد للدورة الحادية والخمسين للجنة التنمية الاجتماعية، عقدت إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة اجتماعاً لفريق خبراء في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ بشأن الموضوع ذي الأولوية. وركز الاجتماع على تحديد التمكين في مقابل الأهداف الرئيسية الثلاثة للتنمية الاجتماعية، واستعراض الإنجازات المحققة في التشجيع على التمكين للناس والفئات الاجتماعية الاقتصادية واجتماعيا وسياسيا، ووضع مجموعة من التوصيات عن السياسات استنادا إلى الأدلة بهدف التشجيع على التمكين للناس. وقد استُخلص هذا التقرير جزئيا من المداولات التي جرت في اجتماع فريق الخبراء وما تمخض عنه من نتائج.

ثانيا - سياق التمكين وأبعاده

ألف - معلومات أساسية

٦ - إن مفهوم التمكين قد استعمل في محافل الأمم المتحدة على مدار عدد من السنين، أساسا في إطار التشجيع على النهوض بالمرأة. بيد أن المصطلح عُرف بوسائل شتى. فقد عُرف التمكين على أنه "عملية التحول في علاقات القوى القائمة واكتساب قدر أكبر من السيطرة على مصادر السلطة. إذ يساعد التمكين على بناء قدرات الناس التي تمكنهم من فهم القوى الشخصية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والسيطرة عليها كي يعملوا فرديا أو جماعيا على تقرير خياراتهم إزاء الحال الذي يريدون أن يكونوا عليه، وعمل ما من شأنه تحقيق أفضل مصالح لهم، بما يفضي إلى تحسين حال معيشتهم"^(٢). وثمة تعريف آخر للتمكين هو "عملية تعزيز قدرات الأفراد أو الجماعات على تقرير الخيارات وتحويل تلك الخيارات إلى الأفعال والنتائج المنشودة"^(٣). وبالمثل، وُصف التمكين بأنه "ما يتخذه الناس بأنفسهم من قرارات وما يقومون به من أفعال يكون من شأنها تحقيق تحسينات مستدامة في حياتهم وسبل معيشتهم"^(٤).

(٢) United Nations Development Programme, *Nepal Human Development Report 2004: Empowerment and Poverty Reduction* (Kathmandu, 2004), p. 12, available from http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/nepal/nepal_2004_en.pdf

(٣) World Bank, *Empowerment Sourcebook* (2002), available from <http://go.worldbank.org/FD9HH8DH11>

(٤) انظر Organization for Economic Cooperation and Development, *Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment* (Paris, 2012), available from <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/povertyreductionandpro-poorgrowththeroleofempowerment.htm>

٧ - وثمة إقرار عام بأن التمكين هو عملية حيوية طويلة الأمد تتأثر بالتغيرات في المعايير والقيم والقواعد والمؤسسات والعلاقات الاجتماعية وتنتج عنها، وأن التمكين في حد ذاته لا يكفل تحقيق النتائج المنشودة. وإذا أريد أن يكفل التمكين المشاركة التامة والفعالة، فإن ذلك يقتضي وجود صانعي قرارات مقتدرين وسريعي الاستجابة، يكون بوسع المواطنين بعد التمكين لهم محاسبتهم، كما يقتضي وجود مؤسسات فعالة.

٨ - وعموماً، اعتبر أن من الممكن التشجيع على التمكين للناس، لا سيما الفئات الاجتماعية المهمشة، من خلال مشاركتهم بشكل فعال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتوفير الموارد والأصول الكافية لهم، وتوافر المرونة في تقرير خياراتهم وامتلاك زمام حقوقهم ورفاههم. وفي سياق أعمال لجنة التنمية الاجتماعية، يتعلق التمكين بتعزيز قدرات جميع الأفراد والجماعات، لا سيما من يعيشون في فقر، والفئات الاجتماعية (الشباب والمسنون والمعاقون والشعوب الأصلية)، على المشاركة بشكل تام في جميع جوانب المجتمع. ويقتضي التمكين للشرائح الضعيفة من السكان مجموعة شاملة من السياسات والمؤسسات التي تستهدف تعزيز مدى توافر الوظائف وسبل المعيشة والخدمات. وثمة حاجة إلى الفعالية في تنسيق جميع الأنشطة، بدءاً من التعليم والرعاية الصحية وحتى الحوكمة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بهدف التمكين للناس عن طريق توسيع نطاق الفرص التي تتيح لهم العيش في كرامة وأمان.

٩ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، اتخذت الجمعية العامة القرار ٦٦/٢٢٤ عن التمكين للناس والتنمية، الذي يركز على أوجه الترابط بين التمكين والتنمية التي تعضد بعضها بعضاً، وذلك في معرض الإعراب عن القلق إزاء الفقر والتباين. وحسب ما جاء في القرار، عُقد مؤتمر دولي في داكا في ٥ آب/أغسطس ٢٠١٢ بهدف استخلاص آراء الدول الأعضاء عن التمكين للناس ونموذج التنمية. ودعا المؤتمر إلى التصدي بشكل فعال للفقر والجوع، واعتمد مشروع قرار وتوصيات كي تنظر الدول الأعضاء فيهما.

باء - الأبعاد الأساسية للتمكين

١٠ - يتضمن هذا التقرير رأياً يعتبر أن التمكين هو مشاركة أعضاء المجتمع، أفراداً وجماعات، بشكل فعال في القرارات التي تؤثر في حياتهم. وهو يشمل أيضاً فكرة تهية استحقاقات قانونية، أو ضمانات للحماية الاجتماعية تكفل التمكين للمستفيدين بحيث يصبحوا من أصحاب حقوق (انظر A/HRC/17/34، الفقرة ٦٧). ويتمثل التمكين أساساً في الوسائل الكفيلة بتحقيق أهداف أخرى. وإذا أريد تحقيق التمكين، يتعين تهية بيئة ملائمة تتيح للناس المشاركة في عملية اتخاذ القرارات الفعلية، والمشاركة ضرورية ولكن ليست

بكافية لبلوغ التمكين. إذ ثمة حاجة إلى جهود تعضد بعضها بعضاً أو تتكامل مع بعضها بعضاً في مجالات أخرى - بدءاً من الاستثمار في التعليم والصحة وحتى حماية حقوق الشعوب الأصلية والفئات المهمشة الأخرى في الأراضي والمياه.

١١ - ويتعين أن تتضمن البيئة الملائمة للتمكين هيكلًا مؤسسياً رسمياً، من قبيل الآليات والإجراءات المنظّمة، وهياكل مؤسسية تقليدية، تتيح المشاركة المثمرة وتشجع عليها. إن تشجيع التنمية البشرية من خلال التعليم والصحة هو وسيلة مهمة، ضمن وسائل أخرى، تساعد على أن يُتاح للأفراد والجماعات صوت وقدر أكبر كي يتمكنوا من الإفصاح عن مصالحهم الذاتية. وينبغي أن تكفل البيئة الملائمة إمكانية التمتع بحقوق الإنسان.

١٢ - وإذا أُريد أن يكون للتمكين معنى له قيمته في التنمية البشرية والاجتماعية، وكفالة زيادة فعالية سياسات التمكين، ينبغي بذل قدر أكبر من الجهود بهدف قياس التمكين ورصده من خلال وضع المؤشرات الملائمة. ويمكن قياس بعض عناصر التمكين، مثل المشاركة، بوسائل منها على سبيل المثال حساب عدد النساء أو نسبتهن المثوية في وظائف اتخاذ القرارات، وقد يستلزم ذلك وضع مؤشرات نوعية. بيد أنه ليست هناك مؤشرات يتفق عليها الجميع عن التمكين، وثمة حاجة لوضع مؤشرات من هذا القبيل.

التمكين الاجتماعي

١٣ - يشير التمكين الاجتماعي إلى مدى قدرة الأفراد أو الجماعات على القيام بشكل مستقل بإقامة العلاقات وإجراء التفاعلات المؤسسية الضرورية الكفيلة بتحقيق رفاههم وإنتاجيتهم. وحسب ما سيتبين من باقي هذا التقرير، يتصل هذا الجانب من التمكين للناس اتصالاً وثيقاً بالإدماج الاجتماعي والقضاء على الفقر. إذ إنه يساعد على بناء قدرات الناس على المشاركة. إن مشاركة من يعيشون في فقر وجماعات المجتمع المهمشة في وضع أولويات التنمية عنصر حاسم يكفل الاستفادة بحكمة من الموارد العامة المحدودة. وثمة حاجة أيضاً إلى توزيع الموارد بشكل يفضي إلى حشد المعارف المحلية وإشراك ودمج المجتمعات المحلية في تحديد أولوياتها.

١٤ - إن خطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة، لعام ٢٠٠٢، وبرنامج العمل العالمي للشباب، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، كلها صكوك تناصر التمكين الاجتماعي من خلال إزالة الحواجز الاجتماعية والسياسية والقانونية والاقتصادية، ومشاركة الفئات الاجتماعية المهمشة في المجتمع بشكل نشيط.

التمكين الاقتصادي

١٥ - إن التمكين الاقتصادي عنصر حاسم من عناصر القضاء على الفقر، ويمكن تحقيقه إذا توافرت أمام الفئات المهمشة إمكانية الحصول على الوظائف وسبل المعيشة والاستحقاقات الأساسية، من قبيل التعليم والصحة والإسكان. إذ إن المشاركة الاقتصادية تيسر إدماج الفئات الضعيفة في المجتمع، لا سيما النساء والشباب والمسنين والمعاقين والشعوب الأصلية.

التمكين السياسي

١٦ - ينبع التمكين السياسي من قدرة الفئات المهمشة على التأثير في العمليات والقرارات التي تؤثر في رفاههم. ويتعين على الدولة والمؤسسات الاجتماعية أن ترفع احتياجات الناس، وسيكون من شأن إقامة نظام للحكومة سريع الاستجابة المساعدة على تهيئة مشاركة المواطنين. إن تشجيع المشاركة عنصر حيوي من عناصر حشد الناس وتحسين مساءلة الحكومة وشفافيتها. ويتضمن ذلك في الغالب توسيع نطاق مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات، وزيادة حجم الإسهامات العامة في التخطيط وتقديم الخدمات الاجتماعية. ومن شأن تحسين إمكانية الحصول على المعلومات، من خلال وسائل منها تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، المساعدة على تحقيق التقدم في تلك العمليات.

التمكين القانوني

١٧ - يشير التمكين القانوني للفقراء إلى التمكين للناس بحيث يتمكنوا من المطالبة بحقوقهم وممارستها، مع القيام في الوقت ذاته بترسيخ الأطر القانونية والمؤسسات القضائية كي تستجيب على نحو أفضل لاحتياجات الناس. ومن شأن وجود أطر قانونية فعالة تدعم الحقوق في الملكية والأراضي، وتسوية المسائل المتعلقة بسبل المعيشة ومباشرة الأعمال الحرة، مساعدة الجماعات والمجتمعات على تحقيق المكاسب من التنمية. وسيكون من شأن التمكين القانوني تيسير المساءلة والقدرة على كفالة العدل لمن يعيشون في فقر.

جيم - التمكين والتنمية المستدامة

١٨ - اتفق زعماء العالم، في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتنمية المستدامة، الذي عقد في ريو دي جانيرو، البرازيل، في حزيران/يونيه ٢٠١٢، على تحديد التزامهم بتحقيق التنمية المستدامة، وكفالة الترويج لمستقبل مستدام من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وأقروا بأن سياسات الاقتصاد الأخضر من شأنها تحسين سبل المعيشة والتمكين لمن يعيشون

في فقر وغيرهم من الفئات الضعيفة، ولا سيما في البلدان النامية (انظر قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٦، المرفق).

١٩ - وتمثل مشاركة جميع أعضاء المجتمع في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية عنصرا حاسما للأهمية يتيح تحقيق التنمية المستدامة. وسوف يستلزم التصدي للتحديات من قبيل التغير في المناخ تحولات جوهرية في السلوك البشري من حيث أنماط الإنتاج والاستهلاك على السواء، ويمكن تحقيق تلك التغيرات بشكل أفضل لدى مشاركة الناس في صوغ الخطط والسياسات والبرامج وتنفيذها. وتكسب المشاركة أهمية أيضا في كفالة استجابة الحكومات للاحتياجات الاجتماعية، بما يشمل احتياجات من يعيشون في فقر، وكفالة استدامة التنمية من الوجهة الاجتماعية.

٢٠ - وتشكل الحركات الاجتماعية، ومنها منظمات المجتمع المحلي، عنصرا مهما في الجمع بين الناس. وما برحت تلك الحركات تتيح تقليديا لمن يعيشون في فقر والجماعات المستبعدة في المجتمع الإعراب عن آرائهم، كما تتيح لهم قدرة أكبر على الإفصاح عن مصالحهم وامتلاك زمام حياتهم. وفي فترة أحدث عهدا، أصبحت الحركات الاجتماعية قوة فعالة في إنشاء مؤسسات مبتكرة تعزز الاستدامة، حيث نجحت، في عدد قليل من البلدان، في إحداث التكامل بين البرامج البيئية والاجتماعية. إن هئية بيئية ملائمة للمشاركة والحركات الاجتماعية عنصر مهم في معالجة التباينات ومن ثم النهوض بالتماسك الاجتماعي والترويج للاستدامة الاجتماعية تحقيقا للنمو الاقتصادي وحماية البيئة.

ثالثا - التمكين للناس والقضاء على الفقر وتحقيق العمالة التامة والإدماج الاجتماعي، وتوفير العمل اللائق

ألف - التمكين والقضاء على الفقر

٢١ - على مدار فترة الأربع سنوات الماضية، أفضت الأزمة الاقتصادية وارتفاع أسعار الأغذية والوقود إلى إبطاء معدل الحد من الفقر، وإلى تضرر الفئات الضعيفة من السكان. ورغم ذلك، جرى خفض معدل الفقر المدقع بحوالي النصف في فترة العشرين عاما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٠، حسب تقديرات أولية. وفي حالة تأكيد تلك التقديرات، يكون الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية قد تحقق على الصعيد العالمي قبل خمسة أعوام من التاريخ المستهدف وهو عام ٢٠١٥. وقد تخلص ما يزيد على ٦٠٠ مليون فرد من الفقر المدقع بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٨. وتشير التقديرات إلى أن المعدل العالمي للفقر المدقع سيهبط إلى مجرد ١٦ في المائة عام ٢٠١٥.

٢٢ - ورغم أن ذلك يمثل تقدماً كبيراً، فإنه بحلول عام ٢٠١٥ سيظل بليون فرد تحت وطأة الفقر المدقع. وإضافة إلى ذلك، كان هناك تباين في خفض حدة الفقر عبر شتى المناطق. وفي حين أن الفقر قد خفت حدته إلى حد كبير في الصين، فإنه لا يزال متفشياً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا. وما زال موضوع خفض حدة الفقر عنصراً بارزاً في المناقشات الجارية عن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وتحقيقاً لهدف استمرار التقدم صوب القضاء على الفقر ستكون البلدان في حاجة إلى مواصلة معدلات النمو القوية، مع القيام في ذات الوقت بكفالة أن يكون النمو مستداماً بيئياً ومراعياً لمصالح الفقراء. إن التمكين محرك أساسي يساعد على دفع النمو المراعي لمصالح الفقراء، ويسهم في إدخال تحسينات على الصحة والتعليم والعمالة المنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع^(٥).

٢٣ - وتطلعا إلى الأمام، لا يمكن تحقيق خفض مستدام في حدة الفقر إلا بمشاركة فعالة من المتأثرين بالفقر. بيد أن عدم التكافؤ في العلاقات بين القوى يحول دون مشاركة الرجال والنساء الذين يعيشون في الفقر. إذ إن انعدام إتاحة الفرص الاجتماعية والسياسية والاقتصادية أمام أولئك الذين يعيشون في الفقر يعوق قدرتهم على تحسين معيشتهم. ونتيجة لذلك، غالبا ما يشعر أولئك الذين يعيشون في الفقر بعجزهم عن تحسين وضعهم. إذ إن جهود الناس الذاتية هي التي تمكنهم، وليس ما يبذله الآخرون من جهود. بيد أن الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وغير ذلك من شركاء التنمية بوسعهم دعم التمكين للناس من خلال تقليل أو إزالة الحواجز التي تقيد إتاحة الفرص لهم، وكفالة التشارك في المبادرات والبرامج الرامية إلى الحد من الفقر.

٢٤ - وثمة دلائل متزايدة على تزايد التباين في توزيع الدخل في البلدان النامية والمتقدمة النمو على السواء^(٦). وسوف يحدث ذلك عواقب سلبية في كثير من البلدان، ومن المحتمل أن يحبط الجهود المبذولة للتمكين للناس وخفض حدة الفقر. إن التحليل الوارد في المنشور المعنون *Why nations fail: The origins of Power, Prosperity and poverty* (السبب وراء فشل الدول: جذور السلطة والرخاء والفقر)^(٧) يشير إلى أن ثمة صلة بين انعدام النمو والتنمية، بما في ذلك عدم القضاء على الفقر، وانعدام الإدماج الاجتماعي والعمالة الكاملة

(٥) للاطلاع على أمثلة على الممارسات الجيدة والروايات عن خفض حدة الفقر من خلال التمكين انظر: www.oecd.org/dac/poverty/empowerment، وكذلك منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: الحاشية ٤ أعلاه.

(٦) انظر على سبيل المثال: Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality* (New York, W.W. Norton & Co., 2012).

(٧) Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York, Crown Business, 2012).

من ناحية والتباين في المشاركة واتخاذ القرارات من ناحية أخرى. ومن الجلي أن ثمة صلة بين التمكين والتباين الحادث في المجتمعات والسياسات والاقتصاد. وفي حين أن التفاوت في السلطة، أي تحديدا انعدام تمثيل الناس فعليا في العمليات السياسية، والتباينات الاجتماعية والاقتصادية يعضد بعضهما بعضا، فإنه ليس هناك فهم كامل للمسارات الموصلة بين التمكين والتباين، وينبغي دراسة تلك المسارات.

٢٥ - وعلى الصعيد المحلي، ما برح هناك أيضا تجارب واسعة في مجال توسيع نطاق المشاركة في ضبط الموارد، والمشاريع الإنمائية، وتقديم الخدمات^(٨)، وهو ما يطلق عليه تنمية المجتمعات المحلية. إن الهيكل المؤسسي الذي يجري في إطاره إشراك الناس على مستوى المجتمع المحلي، من خلال الحوافز والبرامج، له قيمته الجوهرية. وهناك عنصر تزايد أهميته، وهو إحلال اللامركزية في البرامج والإدارات الحكومية ونقل المسؤولية عنها إلى المستوى المحلي. بيد أن إحلال اللامركزية يواجه تحديات مهمة ينبغي التصدي لها. إذ إنه بالنظر إلى أن أشد الجماعات فقرا لديها أقل قدرة على المشاركة، فإن إحلال اللامركزية قد يفضي في الواقع إلى تفاقم التباين. ورغم أن الأدلة المستخلصة من واقع التجربة غير قاطعة، فإن رفع مستوى إشراك السكان المحليين في اتخاذ القرارات من خلال إحلال اللامركزية بالأسلوب الديمقراطي قد يسهم إلى حد بعيد في القضاء على الفقر^(٩).

٢٦ - ورغم أن من المتوقع أن تجري معظم المشاركة على الصعيد المحلي، حيث يعيش الناس ويعملون، من المحتمل أيضا أن تجري أيضا على الصعيدين الوطني والدولي. فعلى سبيل المثال، يشرك عدد متزايد من البلدان، على الصعيد الوطني، منظمات المجتمع المدني في المناقشات حول السياسات وفي عمليات المساءلة.

باء - التمكين وتحقيق العمالة الكاملة وتوفير العمل اللائق

٢٧ - إن توفير العمالة والعمل اللائق وسيلتان لهما أهمية حاسمة في تحسين مستويات المعيشة. وبوسعهما أن يكونا عنصرين ضروريين من عناصر الإدماج الاجتماعي والتمكين، شريطة أن يحققا أجرا كافيا ودخلا مأمونا، وكذلك إمكانية الحصول على الحماية

(٨) Ghazala Mansuri and Vijayendra Rao, *Localizing Development: Does Participation Work?* (Washington, D.C., World Bank, 2013), available from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11859/9780821382561.pdf?sequence=1>.

(٩) للاطلاع على تفاصيل أكبر عن الحوكمة المحلية والتمكين والقضاء على الفقر انظر صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنمائية: *Empowering the Poor Local Governance for Poverty Reduction* (التمكين للفقراء: الحوكمة المحلية لصالح خفض حدة الفقر) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.03.III.B.10).

الاجتماعية. إذ إن العاملين الذين لديهم وظيفة لائقة يحصلون ليس فحسب على التمكين الشخصي ولكن أيضا على التمكين الاجتماعي، لأن وظائفهم تمنحهم الإقرار الاجتماعي بهم. وبوسع الوظائف إحداث تحول في دور الفئات المهمشة، لا سيما النساء، في مجتمعاتهم المحلية وفي المجتمع ككل. ولدى تشجيع الحوار الاجتماعي، يتيح توفير العمالة والعمل اللائق للعاملين الإعراب عن آرائهم، ومن ثم يمنحهم فرصة أداء دور نشيط في اتخاذ القرارات التي تؤثر في رفاههم. وإجمالاً، يتيح العمل اللائق التمكين للناس من خلال امتلاكهم زمام أمورهم.

٢٨ - ويعني التمكين أيضا توفير العمل اللائق، إلى الحد الذي يتيح للأفراد أو الجماعات التفاوض، في أغلب الأحوال من خلال العمل الجماعي، حول توفير تكافؤ أكبر في إمكانية الحصول على الوظائف، وتحسين ظروف العمل، وفي نهاية المطاف تحقيق أنماط في النمو الاقتصادي تشمل قطاعا أعرض وتوفر الكثير من الوظائف.

٢٩ - وما زال توفير العمل اللائق هدفا بعيد المنال. إذ كان هناك، على الصعيد العالمي، ٢٠٠ مليون فرد بدون عمل حتى نهاية عام ٢٠١١، بزيادة قدرها ٢٧ مليون فرد منذ عام ٢٠٠٧^(١٠). بيد أن التغييرات الحادثة في العمالة لا تعكس كامل التأثير الذي أحدثته الأزمة الاقتصادية في العاملين والأسر المعيشية. فقد تحول العاملون المسرحون، في البلدان الفقيرة، من القطاع الرسمي إلى العمل في الاقتصاد غير الرسمي، الذي تقل فيه المرتبات، وتكون ظروف العمل أسوأ، ويُحرم فيه معظم العاملين من وجود من يمثلهم. ورغم أن العمالة غير الرسمية تشمل مجموعة متنوعة من الوظائف، فإن ظروف العمل في ذلك القطاع لا تفضي غالبا إلى توسيع نطاق التمكين. وقد أدى الكساد وتزايد المنافسة إلى خفض عائد العاملين في القطاع غير الرسمي. وبناء عليه، تباطأ التقدم المحرز في خفض فقر العاملين. إذ كان هناك عام ٢٠١١ عدد قدره ٤٥٦ مليون من العاملين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم. وإذا كان انخفاض حدة الفقر قد استمر بمعدلات ما قبل الأزمة، لكان عدد الفقراء العاملين أقل من ٥٠ مليون عامل^(١١).

٣٠ - ويتأثر الشباب بالبطالة أكثر من غيرهم، وعددهم أكبر من غيرهم العاملين في القطاع غير الرسمي وفيما بين الفقراء العاملين. ففي عام ٢٠١١، كانت نسبة ١٢,٦ في المائة من الشباب الذين تراوحت أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة، عاطلين عن العمل، في مقابل نسبة ٤,٦ في المائة للبالغين. وقد زاد زيادة حادة في كثير من البلدان أيضا عدد الشباب

(١٠) منظمة العمل الدولية، الاتجاهات العالمية في العمالة لعام ٢٠١٢: الحيلولة دون وقوع أزمة أشد في الوظائف (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٢).

العاملين المحبطين، الذين لم يُحسبوا ضمن العاطلين لأنهم لا يسعون حثيثا للحصول على عمل. إن تجربة العمل مبكرا في سوق العمالة محرك أساسي من محركات التمكين الشخصي والاجتماعي؛ إذ إن حدوث صعوبة في التحول من الدراسة إلى العمل يحدث أثرا سلبيا في إمكانات تحقيق الدخل في الأجل الطويل، ويزيد من خطورة البطالة في الحياة مستقبلا. ومن ثم سيحدث الاستبعاد من النشاط الإنتاجي عواقب سلبية في رفاه أجيال الشباب الحاضرة والمقبلة. ويؤدي فقدان الإمكانات البشرية والإنتاجية إلى تقويض فرص المشاركة وتماسك المجتمع واستقراره، إلى جانب تأثيره أصلا في مهارات الشباب، والحافر لديهم، وكذلك في رفاههم البدني والعقلي.

٣١ - إن أفعل وسيلة للتأثير في فرص العمل والتمكين للعاملين تكون من خلال سياسات ومؤسسات العمل والأسواق، من قبيل القوانين التي تقرر الحد الأدنى للأجور، وآليات تحديد الأجور، والتأمين ضد البطالة، وغير ذلك من الاستحقاقات الإلزامية، وتشريعات حماية العمالة، وبرامج تنشيط سوق العمل، والتفاوض الجماعي. ومن شأن مشاركة العاملين في تصميم تلك السياسات وتنفيذها المساعدة على كفاءة نجاحها. ويوفر بوجه خاص تكوين النقابات والتدابير الرامية إلى بناء مهارات العاملين، وبناء رأس المال الاجتماعي للعاملين فرصة التعبير عن آرائهم ويمنحهم قوة في الأسواق، ومن ثم يفضي إلى تحسين فرص حصولهم على العمل اللائق. وحيث إن دور النقابات وغيرها من الحركات الاجتماعية قد انتابه الضعف، تحول ميزان القوى في المفاوضات المتعلقة بالعمل تجاه أرباب العمل، وفقد العاملون وسيلة مهمة من وسائل التأثير في السياسات. ومن الجدير بالذكر، مع ذلك، أن النقابات المنظمة في إطار العلاقة التقليدية بين أرباب العمل والعاملين لا تتلاءم جيدا مع توفير فرصة التعبير عن الرأي أمام أولئك الذين لا يعملون مقابل أجر، أو يعملون بأجر خارج القطاع الرسمي^(١١). وقد أفضى تزايد وجود أشكال العمالة غير الرسمية وغير المعهودة إلى قوة دفع تجاه وجود مؤسسات مبتكرة، من قبيل رابطات العاملين لحسابهم التي تُنظم حول وظائف أو احتياجات محددة، من قبيل، الحقوق في الأراضي، وتقديم الائتمان، والمدخرات، والجمعيات التعاونية.

٣٢ - ويعمل التمكين من خلال المؤسسات الاقتصادية التي تستند إلى المشاركة على أساس العضوية الكاملة، من قبيل الجمعيات التعاونية، بمثابة أداة مهمة تفضي إلى إيجاد العمل اللائق وكذلك خفض حدة الفقر وتحقيق الإدماج الاجتماعي. ومن بين أهداف السنة الدولية للجمعيات التعاونية (٢٠١٢)، الترويج لتكوين الجمعيات التعاونية ونموها فيما بين الأفراد

(١١) World Bank, *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, D.C., World Bank, 2012).

والمؤسسات بهدف معالجة الاحتياجات الاقتصادية المشتركة، وتحقيق التمكين الاجتماعي - الاقتصادي. وقد أدى الاحتفال بتلك السنة الدولية إلى دعم تبادل أفضل الممارسات عن كيفية إنجاز التمكين.

٣٣ - وفي ظل عقد النية على إعطاء دفعة للمنافسة وإنعاش النمو، بادر عدد من البلدان المتقدمة النمو إلى إدخال إصلاحات على أسواق العمل بغية خفض جوانب حماية العمال، وتكاليف العمل، وتيسير ترك الوظيفة. وفي الوقت ذاته، شنت البلدان المتقدمة النمو حملة تقشف مالي تُنفذ من خلال خفض النفقات الاجتماعية وكذلك تسريح العمال وإجراء اقتطاعات في الأجور. وتتمثل الأزمة في أن تحقيق المرونة في سوق العمل وترشيد القطاع العام يجريان في وقت بلغت فيه البطالة أوجها فيما بين الشباب وغيرهم من الفئات الضعيفة. وتفضي تلك السياسات إلى حرمان الفقراء والفئات المهمشة من التمكين، وتؤثر سلباً في رفاههم، وتهدد إمكانية حدوث اضطراب اجتماعي.

جيم - التمكين والإدماج الاجتماعي

٣٤ - التزم رؤساء الدول والحكومات في إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية^(١) بأن يعملوا على "تحقيق الاندماج الاجتماعي، وذلك بتشجيع إقامة مجتمعات تتسم بالاستقرار والأمان والعدالة وتقوم على تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها، وعلى عدم التمييز، والتسامح، واحترام التنوع، وتكافؤ الفرص، والتضامن، والأمن، ومشاركة كل المحرومين والمستضعفين، جماعات وأفراداً" (الالتزام ٤).

٣٥ - ويشجع الإدماج الاجتماعي التمكين للناس كافة من خلال إتاحة فرص العمل اللائق، والتمتع بالخدمات الأساسية، والمشاركة التامة في الحياة السياسية. ومنذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، أنشئت عدة ولايات بهدف معالجة حالة الفئات المهمشة، ومنها المعاقون والمسنون والشباب والشعوب الأصلية. ووضع كثير من الحكومات موضع التنفيذ سياسات ترمي إلى مكافحة الاستبعاد، لا سيما الفئات التي تتعرض لأكبر قدر من التهميش. ومع ذلك أدخلت العولمة والتغيرات في الهياكل والعمليات الاجتماعية أشكالاً من المخاطر ومواطن الضعف، وما زال يتعين بذل الكثير من الجهد لبلوغ هدف تهيئة مجتمع تُكفل فيه مصالح الجميع. وينبغي التشجيع على الإدماج الاجتماعي من خلال السياسات الاجتماعية والاقتصادية الكلية التي تُنفذ بصورة كلية ومتسقة، وتتضمن تدابير إعادة توزيع، وتركز على مناهضة التمييز، والمشاركة، والعمل اللائق. ومن شأن اتباع نهج فعالة إزاء الإدماج الاجتماعي تشجيع النمو الاقتصادي إلى جانب المساواة والتمكين.

٣٦ - وما زال كثير من الأفراد والفئات الاجتماعية يتعرضون للتمييز والفقر وانعدام العمل اللائق، وفرصة التعبير عن الآراء في عمليات اتخاذ القرارات. وقد يواجهون عادة عدم كفاية الإسكان، والبطالة أو انعدام الأمن الوظيفي، والعنف، والحرمان من التمتع بالطفولة، والتفكك الأسري، وانعدام إمكانية الحصول على الرعاية الصحية والتعليم والمعلومات. وغالبا ما تتجلى آثار الاستبعاد الاجتماعي في هذه الصعاب والأسباب التي تكمن وراءها.

٣٧ - ويواجه المعوقون، في البلدان النامية والمتقدمة النمو على السواء، نتائج في التعليم والعمالة أسوأ من نتائج من لا يعانون من الإعاقة. وفي دراسة أجرتها عام ٢٠٠٩ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي شملت ٢١ بلدا من البلدان ذات الدخل فوق المتوسط والبلدان العالية الدخل، ارتفعت معدلات الفقر بين الأشخاص المعوقين الذين هم في سن العمل، وذلك في ١٨ بلدا، وتضاعف مرتين احتمال تعرضهم للبطالة^(١٢). وثمة عنصر مهم من عناصر تهتئة البيئة الملائمة هو إزالة الحواجز الثقافية والطبيعية، التي يرتبط معظمها بانعدام إمكانية الحصول على الفرص المادية وغير المادية، والقوالب النمطية المترسخة في التقاليد الاجتماعية والثقافية، والحرمان من الحقوق الأساسية. ولدى إزالة تلك الحواجز، سيكون بوسع الأشخاص المعوقين، لا سيما من خلال منظماتهم، التأثير في السياسات، بل والذهاب إلى أبعد من ذلك بالتمكين للآخرين.

٣٨ - إن نموذج الشعوب الأصلية في التمكين والتنمية نموذج كلي، يشمل الاستدامة البيئية، والتنمية مع الاحتفاظ بالثقافة والهوية، وتأكيد حقوق الشعوب الأصلية في المجالات الاجتماعية - الاقتصادية والثقافية والسياسية. ولا تزال التباينات دائمة حول العالم بين الشعوب الأصلية والسكان الآخرين فيما يخص مستويات الفقر والتعليم، والصحة، والأخطار البيئية وغير ذلك من المجالات. وفي مجال الصحة يصاب مواطنو الشعوب الأصلية أكثر من غيرهم، بشتى أنواع الأمراض والعلل، بدءا من الأمراض المعدية من قبيل فيروس المناعة البشرية والإيدز، والملاريا، والسل، وحتى أمراض القلب، والسكري، والسرطان، والأمراض التنفسية. وعلاوة على ذلك، يمكن تفادي الكثير من أكثر العوامل المسببة للأمراض بين أطفال الشعوب الأصلية، مثل سوء التغذية والإسهال والإصابات بالطفيليات والسل^(١٣). وما زالت منظورات الشعوب الأصلية عن الصحة تُستبعد من النهج الأصلية المتبعة في الرعاية والنظم الصحية على الصعيد الوطني.

(١٢) منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي، التقرير العالمي عن الإعاقة (جنيف، ٢٠١١)، الصفحة ٣٩ من النص الإنكليزي.

(١٣) حالة الشعوب الأصلية في العالم (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.VI.13)، الصفحة ١٦٢ من النص الإنكليزي.

٣٩ - وفي عدد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بلغ متوسط النسبة المئوية لمن بلغوا سن ٦٥ سنة فما أكثر ويعيشون في الفقر ١٣,٥ في المائة، في مقابل نسبة ١٠,٦ في المائة بين السكان كافة. وفي معظم البلدان، يتزايد احتمال التعرض للفقر مع ارتفاع سنوات العمر، حيث يرتفع إلى متوسط قدره ١٦,١ في المائة فيما بين من بلغوا سن ٧٥ سنة فما فوق. ويضم السكان المسنون في العالم نسبة أكبر كثيرا من النساء، اللاتي يواجهن احتمالا أكبر كثيرا بالتعرض للفقر بسبب مواطن الحرمان التي يواجهنها في إمكانية الحصول على الموارد وفرص الدخل، لا سيما خلال الفترة المتأخرة من العمر، أو بسبب وفاة الزوج أو الطلاق. ويؤثر أيضا عدم الأمان في الدخل والفقر فيما بين المسنين في الأقليات العرقية والمعوقين أكثر من غيرهم. وثمة حاجة إلى مزيد من الجهود من أجل التمكين للمسنين من خلال ترسيخ القدرات، وتوسيع نطاق الخيارات، والتصدي للتمييز وكفالة الحقوق.

٤٠ - وإضافة إلى ذلك يواجه الشباب مخاطر تتمثل في الاستبعاد والتهميش. وحسب المبين أعلاه، يتأثر الشباب، بوجه خاص، أكثر من غيرهم بعدم الأمان الوظيفي والفقر بين العاملين. وعلاوة على ذلك، هناك على الصعيد العالمي ٦٢١ مليون شاب غير ملتحقين بعمل ولا بمدارس ولا بدورات تدريبية، ولا يبحثون عن عمل^(١١). ويشعر الشباب بإحباط متزايد إزاء مستقبلهم ويشعرون أن أصواتهم لا تُسمع. بيد أن التوسع في استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فيما بين الشباب يوفر وسائل جديدة للمشاركة في المجتمع المدني واتخاذ القرارات.

٤١ - وما زالت الجهود الرامية إلى تحقيق الإدماج الاجتماعي تواجه حواجز من قبيل التمييز والوصم بالعار، والعنصرية، وكراهية الأجانب، والعنف الجنساني. ورغم المكاسب الجمة المحققة في سن التشريعات الوطنية التي تستهدف مكافحة العنف ضد المرأة، ما زال هذا العنف يتسبب في تجريد المرأة من قدراتها في شتى سياقات الثقافة والدخل. ويتعرض سبع من كل عشر نساء عالميا لعنف بدني أو جنساني أو كليهما، وتكون الشابات أكثر النساء تعرضا للعنف. وما زال التمييز والتهميش يؤثر أيضا في سكان الروما. وخلصت دراسة جرت عن طائفة الروما في ١١ دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى أن ٩٠ في المائة ممن ردوا على أسئلة الدراسة، يعيشون في فقر، وأن ٣٣ في المائة منهم بدون عمل، و ٢٠ في المائة منهم ليس لديهم تأمين صحي^(١٤)، وفي معرض التصدي لذلك الاستبعاد الاجتماعي

(١٤) European Union Agency for Fundamental Rights and United Nations Development Programme, *The situation of Roma in 11 EU Member States — Survey results at a glance* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012), (accessed on 16 November 2012) available from <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>.

الدائب، وضعت المفوضية الأوروبية "إطار الاتحاد الأوروبي لاستراتيجيات إدماج طائفة الروما على الصعيد الوطني". ويمثل الإطار المرة الأولى التي يُعالج فيها على صعيد الاتحاد الأوروبي إدماج طائفة الروما في المجتمع والتمكين لهم، وهو يرتبط باستراتيجية أوروبا نحو طريق جديد للنمو عام ٢٠٢٠. واتفقت جميع الدول الأعضاء على وضع نهج متكامل إزاء إدماج طائفة الروما عبر أربعة مجالات من مجالات السياسات، هي إمكانية الحصول على التعليم والوظائف والإسكان والرعاية الصحية، وأعدت استراتيجيات على الصعيد الوطني لمعالجة تلك المجالات.

٤٢ - وتعمل منظومة الأمم المتحدة على تعزيز تركيزها على التمكين. وقد حدد الأمين العام "العمل مع النساء والشباب ولصالحهم" كواحد من الأولويات العليا في خطة العمل الخمسية التي أعدها، والتي عينت التدابير الكفيلة بتوسيع نطاق حملة الأمم المتحدة الرامية إلى إنهاء العنف ضد النساء، وتشجيع مشاركة النساء في التعافي الاجتماعي والاقتصادي، ومعالجة احتياجات أكبر جيل من الشباب يشهده العالم. ومن بين المبادرات الأخرى الرامية إلى النهوض بخطة العمل، سيجرى تعيين مستشار خاص للأمين العام معني بالشباب، حيث سيعمل على تشجيع التمكين للشباب على كل المستويات، من خلال وسائل منها استطلاع إمكانية إنشاء آليات تستهدف تحقيق مشاركة الشباب، مع التركيز بوجه خاص على أكثر فئات الشباب تهميشاً وضعفاً.

رابعا - أطر السياسات والتدابير العملية التي تشجع على التمكين للناس

٤٣ - إن التمكين هو وسيلة مهمة من وسائل إنجاز الأهداف الرئيسية في مجال تنمية المجتمع والتنمية المستدامة. وثمة حاجة إلى تهيئة بيئة تساعد على تحقيق المشاركة وكفالة فعاليتها.

ألف - الحماية الاجتماعية

٤٤ - ثبت أن الحماية الاجتماعية أداة فعالة من أدوات التمكين للأفراد، والأسر، والجماعات، وخفض حدة الفقر ومواطن الضعف والتباين، وكذلك تعزيز الشمول الاجتماعي. لقد برهنت الأزمة الاقتصادية التي شهدها العالم في الآونة الأخيرة على أهمية دور الحماية الاجتماعية في أوقات من قبيل تلك الأزمات وفترات الكساد. وتساعد الحماية الاجتماعية على منع الفقر وتحسين قدرة الأفراد والأسر على مواجهة الصدمات الاقتصادية. وعلى المدى الطويل، تساعد الحماية الاجتماعية الأفراد والأسر على بناء رأس المال البشري وغير ذلك من الأصول الكفيلة بتحسين فرص سبل المعيشة أمامهم، ومن ثم التمكين لهم اجتماعيا واقتصاديا. وإجمالاً، تمثل الحماية الاجتماعية أداة حاسمة من أدوات السياسات

الكفيلة بتعزيز التمكين والمشاركة والتكافؤ والعدالة الاجتماعية، ومن ثم الإسهام في توزيع الموارد والفوائد بصورة أعدل. وحسب ما ذكرته المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع (الخبيرة المستقلة سابقاً) فإن "الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني هو مجموعة أساسية من الحقوق والتحويلات التي تتيح التمكين لجميع أفراد المجتمع ودعمهم كي يحصلوا على الخدمات الأساسية (مثل التغذية الكافية والصحة والتعليم والسكن والمياه والصرف الصحي) وتأمين الدخل (عن طريق التحويلات الاجتماعية)" (انظر A/HRC/17/34، الفقرة ٦٥).

٤٥ - إن الحماية الاجتماعية هي أيضاً أداة لا غنى عنها تسهم في النمو الاقتصادي وتجعل النمو موجهاً بقدر أكبر لصالح الفقراء، مع خفض حدة الفقر مباشرة. وهي تحدث آثاراً إيجابية في مجال الاقتصاد الكلي، وتسهم في تحقيق نمو اقتصادي مستدام ورفع مستوى الإنتاجية في الاقتصادات الوطنية. ويساعد الدخل النابع من الحماية الاجتماعية على استقرار الدخل، الذي يمكن بدوره معادلة التحويلات في الاستهلاك نتيجة الدورات الاقتصادية، ومن ثم المساعدة على الإبقاء على مستويات الطلب الكلي والنمو الاقتصادي.

٤٦ - وتبرهن الدروس المستفادة من خطط الحماية الاجتماعية على أن برامج التحويلات النقدية، والاستحقاقات الشاملة المقدمة لرعاية الطفل، والمعاشات المقدمة للمسنين والمعوقين دون دفع اشتراكات، وتقديم الدعم المشروط للعاطلين عن العمل، وتوفير إمكانية الحصول على الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية بشكل شامل، تحدث أثراً هائلاً في نتائج التمكين وخفض حدة الفقر وتحقيق التكافؤ والتنمية البشرية.

٤٧ - وهناك نحو ٨٠ في المائة من سكان العالم ليس لديهم إمكانية الحصول على قدر كافٍ من الحماية الاجتماعية؛ ولذا فمن المهم للغاية توفير إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية بشكل شامل في البلدان التي لا توجد بها حتى الآن سوى نظم بدائية في هذا الصدد، بدءاً من الأمن الأساسي في الدخل وتوفير إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية زهيدة التكلفة. إن مبادرة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية^(١٥)، تساعد على الترويج للاستراتيجيات المعدة على الصعيد الوطني التي من شأنها حماية إمكانية الحصول على مجموعة أساسية ومتواضعة من استحقاقات الأمن الاجتماعي لصالح جميع المواطنين. وينبغي أن تشمل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني ضمانات بإمكانية الحصول على السلع والخدمات، بما يشمل الخدمات الأساسية في مجالي الرعاية الصحية والتعليم، وغير ذلك من

(١٥) منظمة العمل الدولية، الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية لصالح العدالة والشمول في العولمة: تقرير الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى من الحماية الاجتماعية. (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١١).

الخدمات الاجتماعية. وإذا طُبقت تدريجياً مجموعة التحويلات الأساسية المذكورة فستكون زهيدة التكلفة، حتى في أكثر البلدان فقراً.

٤٨ - وسوف يكون من شأن توسيع نطاق إمكانية الحصول على المساعدة الاجتماعية القائمة أو التحويلات النقدية وخطط ضمان العمالة تمكين من يعيشون في فقر والفئات المهمشة من أن يمتلكوا بقدر أكبر زمام حياتهم الذاتية، وأن يكونوا أقل عرضاً للمخاطر الاقتصادية.

٤٩ - وتؤدي الحماية الاجتماعية دوراً مهماً في إيجاد طريق يفضي إلى تحقيق تنمية مستدامة وجامعة بقدر أكبر من خلال كسر حلقة الفقر التي تمتد من جيل إلى آخر. وتحتاج المناقشة حول خطة التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥ إلى تركيز شامل على الفقر، والتمكين والشمول الاجتماعي، الذي يمكن أن تشكل الحماية الاجتماعية الطريق النهائي إليه.

باء - الاستثمار في التعليم، والتدريب على المهارات والصحة لصالح تحقيق التمكين وتحسين سبل المعيشة

٥٠ - إن التعليم والتدريب على المهارات وتوفير إمكانية الحصول على الرعاية الصحية عناصر لا غنى عنها في أي استراتيجية من استراتيجيات التمكين مصممة للإسهام في خفض حدة الفقر وإيجاد فرص العمل، وتشجيع الإدماج الاجتماعي. ويعتمد بقدر أكبر الانتقال من مستوى اجتماعي واقتصادي إلى آخر على عوامل التمكين، من قبيل جودة التعليم، وتعزيز المهارات والمعارف، وتوفير إمكانية الحصول على الرعاية الصحية. ومن خلال توسيع نطاق الحريات والقدرات، يحقق التعليم تأثيراً في حياة الناس يساعد على التمكين لهم. وفي إطار الحصول على وظيفة لائقة، يكون من الحيوي فهم الحقوق القانونية وإعمالها، والتغلب على الحرمان، والعمل على رفع الصوت السياسي للفئات الاجتماعية المهمشة. وتظهر البحوث الواسعة التي تركز على التمكين للمرأة أن تحسين جودة التعليم الذي تتلقاه المرأة، لا سيما النساء البالغات، يفضي إلى تحسين صحة الطفل وحدوث خفض كبير في الخصوبة. وثمة أمر مهم من ذلك، هو أن الاستثمارات الموجهة لصالح البنات تحدث بعضاً من أعلى العوائد بين جميع أنواع الاستثمارات في التنمية. ومن ثم، يتعين بذل جهود متسقة تتيح التمكين للمرأة عن طريق إفساح مجال أوسع تحصل فيه على فرص الالتحاق بفصول الدراسة ومحو الأمية. وإضافة إلى إفساح فرص العمل أمام المرأة خارج المنزل، وتوسيع نطاق فهمها للعالم خارج منزلها، يفضي التعليم أيضاً إلى زيادة حجم إسهامها في اتخاذ القرارات الأسرية. وأظهرت الدراسات باستمرار أن كفاءة إمكانية أكبر تتيح الحصول على الرعاية الصحية

وموانع الحمل والتغذية اللازمة يفضي إلى تعزيز فرص التمكين للمرأة في البلدان منخفضة الدخل.

٥١ - وفي إطار القضاء على الحواجز التي تحول دون تلقي المرأة التعليم والتدريب، وتفيد مشاركتها في أعمال تحقق إنتاجية أكبر وأجرا أعلى، ركزت البلدان الاهتمام على تنفيذ سياسات تستهدف التمكين للمرأة عن طريق خفض التباينات بين الجنسين في التعليم. وعلى إثر ذلك، أحرز تقدم واسع صوب المساواة بين الجنسين من خلال تحقيق إنجازات في إمكانية الحصول على التعليم الابتدائي. وتتساوى الآن معدلات الالتحاق بالدراسة بين البنين والبنات في جميع المناطق النامية، حيث أصبحت نسبة القيد بالمدارس بين البنات والبنين ٩٧,٠ عام ٢٠١٠ بعد أن كانت ٩١,٠ عام ١٩٩٩. وزادت النسبة إلى ٩٤,٠ بعد أن كانت ٨٤,٠ بالنسبة لأقل البلدان نمواً، وإلى ٧٦,٠ بعد أن كانت ٥٨,٠ بالنسبة لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، خلال نفس الفترة (انظر A/67/257، الفقرة ٥). ومن خلال ترسيخ قدرة النساء على المشاركة في سوق العمل وجوانب الحياة الأخرى، ستسهم تلك المكاسب الباهرة على المدى الطويل في التمكين ليس فحسب للنساء ولكن أيضاً للفقراء والفئات المهمشة الأخرى في العالم.

٥٢ - وتتسم برامج التدريب على المهارات بأهمية خاصة لدى التمكين للشباب. إذ تفضي أيضاً هذه الفرص التدريبية، إلى جانب توسيع فرص التحاقهم بالعمل، إلى التمكين للشباب بما يمكنهم من إدارة مشاريعهم الذاتية الصغيرة والمتوسطة الحجم، أو إتاحة إمكانية الحصول على فرص إدراج الدخل الأخرى. ومن ثم، يلزم بذل جهود أكبر بهدف توسيع نطاق إمكانية الحصول على التدريب المهني وعلى الانخراط في الأعمال الحرة، بما في ذلك الشباب العاملون في الاقتصاد غير الرسمي. ويسهم أيضاً التمكين للشباب من المناطق الريفية من خلال التدريب على المهارات الزراعية في زيادة الإنتاجية الزراعية، ورفع مستوى الدخل، وخفض حدة الفقر.

٥٣ - وإضافة إلى برامج التمكين الموجهة نحو الأفراد، اتضح أيضاً أن مشاركة المجتمع المحلي والتمكين له يفضيان إلى تحسين النتائج الصحية والتعليمية وكذلك جودة تقديم الخدمات العامة. وفي إندونيسيا وتوغو، على سبيل المثال، اتضح أن توسيع نطاق مشاركة المجتمع المحلي في مشاريع إمدادات المياه أفضى إلى تحسين استراتيجيات صحة الطفل^(١٦). وعلاوة على ذلك، أكدت سلسلة من دراسات المقارنة العشوائية التي أجراها الباحثون في

E. Eng and others, "Participation effect from water projects on EPI", *Social Science and Medicine*, vol. (١٦)

.30, No. 12, 1990, pp. 1349-1358

مستحضر عبد اللطيف جميل للأعمال المتعلقة بالفقر التابع لمعهد مستشوستس للتكنولوجيا، أهمية مشاركة المجتمع المحلي والتمكين له. وفي كينيا، تحقق أثر إيجابي في تعليم الطفل، مما أفضى إلى ارتفاع الدرجات التي حصل عليها الطلبة في الاختبارات في عدد محدد من المجتمعات المحلية، وذلك نتيجة التمكين للمجتمعات المحلية بحيث تمكنت من الإشراف على عملية استقدام المعلمين الذي يعملون بعقود تكميلية، ومن رصد أداء المعلمين بفعالية.

جيم - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٥٤ - إن توسيع نطاق توافر المعلومات من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من قبيل شبكة الإنترنت، والهواتف المحمولة، ومناير الإعلام الاجتماعية قد ساعد على تيسير المشاركة. ويستعمل شبكة الإنترنت حاليا ٢,٣ بليون فرد. وتعمل بشكل متزايد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بمثابة أداة حاسمة الأهمية في توسيع نطاق إمكانية الحصول على المعلومات والفرص، ومنها المشاركة في اتخاذ القرارات. وبهذه الطريقة تؤدي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دورا مهما في التمكين للناس. بيد أنه ما زال هناك فجوة رقمية جوهرية تستلزم قدرا أكبر من الاهتمام والاستثمار^(١٧).

٥٥ - وبوسع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الإسهام في أبعاد متعددة من أبعاد التمكين. إذ إنها تنشر معلومات ثمينة عن الخدمات العامة، والرعاية الصحية، والتعليم، والتدريب، وسبل المعيشة، والحقوق، وتساعد الأفراد والجماعات على الاتصال ببعضهم بعضا، ومن ثم تعزز رأس المال البشري والاجتماعي على السواء. فعلى سبيل المثال، يساعد استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على تمكين المزارعين من تعلم الوسائل الزراعية المبتكرة، والمسنين وقاطني المناطق النائية من الحصول بيسر على استشارة طبية من الأخصائيين، والباحثين عن عمل من الاطلاع على التوجيهات والفرص بصدد العمالة.

٥٦ - وتعمل أيضا تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بمثابة أدوات تساعد على تشجيع التعبئة الاجتماعية وتعزيزها، لا سيما داخل الفئات الاجتماعية. وخلصت دراسة عن الشباب وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إطار الصحوة العربية إلى أن أدوات وسائط الإعلام الاجتماعية ما كان لها أن تحدث ما أحدثته من أثر في غياب الحركات

(١٧) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "Over two billion people now connected to Internet but digital divide remains wide", *UN News*, 6 November 2012, available from <http://www.un.org/en/development/desa/news/administration/over-two-billion-people-now-connected-to-internet-but-digital-divide-remains-wide.html>

الاجتماعية القائمة التي كانت على استعداد للانتشار^(١٨). وساعدت أيضا تكنولوجيات المعلومات والاتصالات على توسيع نطاق الفرص أمام منظمات المجتمع المدني كي تتمكن من التأثير في المناقشات حول السياسات الدولية وصياغتها. وعلى سبيل المثال، أحدثت منظمة ريو + عشرون الشبابية منبرا على شبكة الإنترنت يروج فعليا لمشاركة الشباب بنشاط في الأحداث والأنشطة المحيطة بمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتنمية المستدامة.

٥٧ - وينبغي للسياسات العامة عن تكنولوجيات المعلومات والاتصالات أن تشجع توسيع نطاق استعمال تلك التكنولوجيات، من خلال وسائل منها استحداث البنية الأساسية التكنولوجية، وإمكانية وصول الجمهور إليها، والانخراط في الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والترويج للمحتوى المعد باللغات الأصلية والمحلية. ودعما لإمكانية الوصول أمام الجميع، ينبغي أن تركز السياسات بقدر أكبر على التعليم والتدريب على استعمال تكنولوجيات المعلومات والاتصالات واستحداثها. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تعالج السياسات والبرامج الحكومية المخاطر المرتبطة باستعمال تلك التكنولوجيات، بوسائل منها رفع الوعي.

٥٨ - وكان التمكين للبشر واحدا من خمسة مواضيع رئيسية عولجت في الاجتماع السابع الذي عقده منتدى شبكة الإنترنت المعني بالحوكمة عن موضوع "حوكمة شبكة الإنترنت تحقيقا للتنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة للبشر"، الذي عقد في باكو، خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. وناقش المنتدى التحديات التي تواجه التمكين عن طريق تكنولوجيات المعلومات والاتصالات. ولوحظ أن زيادة سرعة النفاذ إلى شبكة الإنترنت عبر موجات النطاق العريض بنسبة ١٠ في المائة يمكن أن يفضي إلى رفع الناتج المحلي الإجمالي في البلد بنسبة ٣,٢ في المائة، ورفع الإنتاجية بنسبة ٢ في المائة. ولذا، من شأن النفاذ إلى شبكة الإنترنت بسرعة عبر موجات النطاق العريض الإسهام في النمو الاقتصادي وكذلك التمكين للبشر^(١٩)

(١٨) Ahmad Alhindawi, "Empowerment, youth and ICT", presentation delivered at the expert group meeting on promoting people's empowerment in achieving poverty eradication, social integration and productive and decent work for all, United Nations Headquarters, (10-12 September 2012), available from <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2012/ppt/Ahmad-Alhindawi.pdf>

(١٩) Internet Governance Forum secretariat, draft Chair's summary of the Seventh Annual Meeting of the Internet Governance Forum, Baku, 6-9 November 2012, available from <http://www.intgovforum.org/cms/>

٥٩ - وخلال عام ٢٠١٣، سيتناول المجلس الاقتصادي والاجتماعي كموضوع لاستعراضه الوزاري السنوي "تسخير العلم والتكنولوجيا والابتكار، والثقافة لصالح التنمية المستدامة والأهداف الإنمائية للألفية". وسيتناول الاجتماع عدة مسائل من بينها الوسائل التي يمكن من خلالها أن تشجع التكنولوجيا والابتكار إمكانية الحصول على المعلومات، وإيجاد الوظائف، وكفالة الأمن الغذائي، وسوف يسلط الضوء على التكنولوجيات الملائمة للبيئة.

دال - المشاركة والحوكمة والمساءلة

٦٠ - تشكل الحوكمة الرشيدة عنصرا حاسما الأهمية في القضاء على الفقر وتحقيق الإدماج الاجتماعي، حيث يفضي التمكين إلى تعزيز الحوكمة الرشيدة. وتتسم الحوكمة الرشيدة بالتشارك وبناء التوافق في الآراء والمساءلة والشفافية وسرعة الاستجابة والكفاءة والتكافؤ والشمول. كما تتسم الإصلاحات الكفيلة بتحقيق سيادة القانون بأهمية حاسمة، وينبغي أن تستجيب بسرعة لاحتياجات المجتمع حاليا ومستقبلا. وتزايد حتمية تحسين الحوكمة على جميع المستويات تحقيقا لهدف التمكين للأفراد والمجتمعات المحلية. وينبغي إيلاء اهتمام أكبر بتطوير أو تحسين الآليات التي تفضي إلى زيادة إمكانية حصول المواطنين على المعلومات، وكفالة الشمول والمشاركة، وتوطيد خضوع الحكومات للمساءلة أمام المواطنين، والاستثمار في القدرة المحلية على التنظيم

٦١ - وقد اعتمدت البلدان استراتيجيات شتى في التمكين للناس. ففي الهند، يسهم تفويض السلطة الدستورية إلى الأفراد في الحوكمة الشعبية. ويُبذل بشكل خاص مزيد من الجهود بهدف إشراك الشرائح المهمشة في المجتمع بشكل نشط في اتخاذ القرارات. وسنت الحكومة أيضا قانون الحق في المعلومات لعام ٢٠٠٥، الذي حقق قدرا كبيرا من الشفافية في مهام الحكم. ويعزز القانون، من خلال ترسيخ المساءلة، ثقة الجمهور في الإدارة الحكومية والمؤسسات العامة. وفي البرازيل، ثبتت فعالية عملية التشارك في وضع الميزانية على صعيد البلديات^(٢٠). وإضافة إلى ذلك، اعتمدت حكومة رواندا سياسات طموحة تستهدف مساعدة النساء اقتصاديا وسياسيا. وتجدر الإشارة إلى أن الدستور يقتضي أن تحتل النساء نسبة ٣٠ في المائة على الأقل من جميع مقاعد البرلمان ومناصب الوزراء. وأسفرت تلك الجهود عن نتيجة مؤثرة تمثلت في أن البرلمان الذي يراعي المساواة بين الجنسين قد ألغى

(٢٠) Vera Schattan and others, "Participation and public policies in Brazil", in John Gastil and Peter Levine, eds. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century* (John Wiley & Sons: San Francisco, 2005), pp. 174-184

القوانين التي تحول دون أن ترث المرأة الأراضي، وأدخل العديد من التعديلات على التشريعات التي تتضمن التمييز.

٦٢ - وبوسع الحكومات إتاحة خيارات بصدد سياسات التمكين عن طريق توسيع نطاق الخيارات المتاحة أمام من يعيشون في فقر. وهناك عدد من الوسائل التي تتيح للحكومات دعم خفض حدة الفقر من خلال التمكين، وهي تتضمن الاستثمار في البنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية، وتوسيع نطاق التدابير التنظيمية التي تدعم الحقوق الأساسية وتوسع نطاقها، وإعداد مبادرات وبرامج تكون جامعة وقائمة على التشراك، وواعية لأهمية التمكين لمن يعيشون في فقر.

٦٣ - ويشكل عدم حصول من يعيشون في فقر على الحقوق القانونية وعدم استطاعتهم اللجوء إلى القضاء حواجز أمام خفض حدة الفقر والتمكين. وقد ثبت أن حقوق الملكية التي تراعي مصالح الفقراء، وحماية العمال، وتوافر العدالة والشمول والمسؤولية الاجتماعية في القطاع الخاص، وجودة التدريب والتعليم عناصر تفضي إلى خفض الفقر^(٢١).

خامسا - التوصيات

٦٤ - قد ترغب اللجنة في أن تنظر في التوصيات التالية:

(أ) إن مشاركة الناس في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية عنصر لا غنى عنه في بلوغ هدف القضاء على الفقر، والإدماج الاجتماعي والتمكين، وينبغي للحكومات، في هذا الصدد، إنشاء المؤسسات أو تعزيزها بحيث تيسر إشراك المجتمع المدني، ومشاركة واسعة من المواطنين، لا سيما من يعيشون في الفقر، والمجتمعات المحلية في صياغة السياسات الاجتماعية-الاقتصادية وتنفيذها وتقييمها؛

(ب) ينبغي أن يدخل إيجاد العمالة الكاملة والعمل اللائق للجميع في صلب إطار للسياسة يستهدف القضاء على الفقر وتحقيق الإدماج الاجتماعي، بالنظر إلى أهمية التنمية المستدامة والمشاركة. كما ينبغي اعتماد سياسات ملائمة للقطاع العام تشجيعاً للاستثمار العام والخاص على السواء في البنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية؛

(ج) وتشكل إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية الأساسية والخدمات الاجتماعية أداة مهمة من أدوات التمكين للناس وينبغي للحكومات، في هذا الصدد، أن

(٢١) للاطلاع على شرح أكثر تفصيلاً عن التمكين القانوني للفقراء، انظر تقرير الأمين العام: تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢١٥/٦٤ عن التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر (A/66/341).

تدرس وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني، كي يكون بمثابة ضمانات فعالة إزاء الفقر والتباين، بما يتسق مع الأولويات والظروف على الصعيد الوطني؛

(د) ينبغي اعتبار استراتيجيات التمكين للنساء والشباب والشعوب الأصلية والمعوقين والمسنين وغيرهم من الفئات المهمشة، مسألة عاجلة، وذلك من خلال أمور منها معالجة احتياجاتهم وشواغلهم الأساسية في خطة التنمية الأصلية، خاصة في مجالات توفير العمالة الكاملة والعمل اللائق، والمساواة، والزراعة، وتطوير البنية الأساسية، والشمول المالي، بما في ذلك إمكانية الحصول على الائتمانات الصغيرة؛

(هـ) ينبغي للحكومات وشركائها في التنمية صوغ شراكات بين القطاعين العام والخاص يكون من شأنها المساعدة على تهيئة الظروف التي يتسنى فيها التمكين لمن يعيشون في فقر بما يمكنهم من الاستفادة من مهاراتهم ومواهبهم في رفع الفقر عن كاهلهم، والمساعدة على كفالة العدالة والشمول والمسؤولية الاجتماعية في القطاع الخاص كي يعمل على تشجيع توفير العمل اللائق للجميع؛

(و) كما ينبغي أن توفر نظم التعليم والسياسات فرصا كافية وعملية للجميع، لا سيما الشباب، بهدف الحصول على التدريب في أثناء العمل، والحصول على المعلومات المتعلقة بسوق العمل، والمساعدة على إيجاد العمل اللائق؛

(ز) تمثل إمكانية اللجوء إلى القضاء واستعمال الأدوات القانونية عنصرين لا غنى عنهما في الحد من الفقر والتشجيع على التمكين. وينبغي للحكومات التشجيع على التمكين للفقراء في المجال القانوني من خلال كفالة حصول الفقراء على حقوق الملكية وكفالة حماية العمال؛

(ح) يتعين إعداد استراتيجيات تمكين ناجحة، بما يشمل الاستراتيجيات الموجهة لصالح شتى الفئات الاجتماعية، داخل سياقات وطنية أو محلية محددة أو تعديلها بما يلائم تلك السياقات؛

(ط) ينبغي اتخاذ تدابير ملائمة تهدف إلى توسيع نطاق الحقوق الأساسية واستحداث أطر فعالة للسياسات تحقيقا للتمكين من خلال المبادرات والبرامج التي تروج للنمو الجامع القائم على التشارك.