E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.25
19 July 1995
ARABIC
Original: SPANISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٥

تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

التقارير الأولية المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادتين ١٦ و١٧ من العهد

اضافة

السلفادور

[١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤]

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
مقدمة		١ - ٤	٣
أولا -	أحكام العهد العامة	٥ - ٢٨	٣
	المادة ١ - الحق في تقرير المصير	٥ - ١٤	٣
	المادة ٢ - التمتع بالحقوق المعترف بها في العهد	١٥ - ١٩	٥
	المادة ٣ - المساواة في الحقوق بين الرجال والنساء	٢٠ - ٢٧	٦
	المادتان ٤ و٥ - تقييد الحريات المعترف بها في العهد	٢٨	٧

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
ثانيا -	أحكام محددة في العهد	٢٩ - ٣١٣	٧
	المادة ٦ - الحق في العمل	٢٩ - ٣٣	٧
	المادة ٧ - الحق في ظروف عمل عادلة ومواتية	٣٤ - ٣٦	٨
	المادة ٨ - الحقوق النقابية	٣٧ - ٤٣	١١
	المادة ٩ - الحق في الضمان الاجتماعي	٤٤ - ٦٠	١٢
	المادة ١٠ - حماية الأسرة والأم والطفل	٦١ - ١٦٨	١٦
	المادة ١١ - الحق في مستوى معيشي كاف	١٦٩ - ٢١٠	٣٤
	المادة ١٢ - الحق في الصحة البدنية والذهنية	٢١١ - ٢٥٧	٤٢
	المادة ١٣ - الحق في التعليم	٢٥٨ - ٣٠٥	٥٧
	المادة ١٤ - التعليم الابتدائي الالزامي المجاني	٣٠٦ - ٣١٣	٦٩
*	المرفقات		

* يمكن الاطلاع عليها في ملفات الأمانة.

مقدمة

١- تتشرف حكومة السلفادور بأن تقدم الى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عملا بنصوص المادة ١٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تقريرها الأولي بشأن ذلك العهد وفقا للنظام الجديد الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤/١٩٨٨.

٢- وقد عانى السلفادور، طيلة أكثر من عقد، أخطر أزمة في تاريخه. وقد تطلب التغلب عليها جهدا مكثفا من جانب كافة القطاعات في المجتمع وتضامنا من جانب المجتمع الدولي، مما ساعدنا على احراز السلم المراد في كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. ويتمثل شاغلنا اليوم في تحقيق المصالحة الوطنية وتدعيم تحالف وطني عظيم من شأنه أن يدعم التفاهم بين كافة القطاعات ليشكل الأساس في سعينا لايجاد سبل أفضل لتحقيق تطلعات شعبنا.

٣- وفي هذه الحالة، نسترشد بمبدأ الاعتراف بأن الانسان هو محور نشاط الدولة وهو أصل وجودها وغايتها. واننا لعلى وعي كامل بضرورة أن يترجم احترام كرامة الانسان الى واقع وحقيقة ملموسة مما يؤدي الى رفع مستوى معيشة الفرد وأسرته بالتدريج على النحو الذي يكفله القانون بوضوح.

٤- ان المهام والتحديات التي تواجهنا صعبة، مثلما ستكون المزالق التي سيتعين على البلدان النامية أن تتجنبها في سعيها الى تحقيق رفاه شعوبها، ونأمل أن نتمكن من مواصلة الاعتماد على تعاون المجتمع الدولي ومؤسساته الدولية ونحن نقطع هذا الطريق الشاق. وبهذه الروح، عقدت حكومة السلفادور عزمها على انشاء وتدعيم حوار بناء مع اللجنة، وعلى الوفاء بالتزاماتها الناشئة عن الصكوك الدولية التي هي طرف فيها.

أولا - أحكام العهد العامة

المادة ١ - الحق في تقرير المصير

٥- كان السلفادور، طوال تاريخه بوصفه بلدا مستقلا، مدافعاً عنيداً عن التقيد الدقيق بمبدأ حرية تقرير مصير الشعوب. وهكذا، فقد أدان، سواء في علاقاته مع الدول الأخرى أو في إطار المنظمات الدولية، كل تدخل أجنبي في الشؤون الداخلية لأي بلد.

٦- وفيما يتعلق بالحالة السياسية التي عرفناها في الجمهورية، فقد كافحنا وسنتابع الكفاح، بمساعدة دول العالم الديمقراطية، بغية القضاء على أي شكل من أشكال التدخل الأجنبي من أي نوع كان، والذي عانى منه هذا البلد عندما قدمت بلدان في أمريكا اللاتينية وفي قارات أخرى المعونة المختلفة الأشكال إلى المعارضة المسلحة التي كانت تحاول أن تمنع العملية الديمقراطية المتنامية بل وتدمرها وهي عملية، لحسن الحظ، تتدعم أساساتها يوميا.

٧- وفي هذا السياق، يلعب السلفادور دورا نشطا في عملية تعزيز السلم والديمقراطية في أمريكا الوسطى التي تطبق عملا بنص إسكيبولاس الثاني الموقع في آب/أغسطس ١٩٨٧. وإن مبدأ احترام الحق في

تقرير مصير الشعوب هو أحد العناصر الأساسية وجزء لا يتجزأ من ذلك النص، الذي أدى إلى خلق نظام تكامل في أمريكا الوسطى وهو نظام أعربت دول هذا الإقليم الفرعي في إطاره عن اتجاه نيتها الى تجميع جهودها لتحقيق التنمية الكاملة لشعوب المنطقة.

٨- وأقام المجتمع السلفادوري في ممارسة سيادته، هيكلا قانونيا، حسب النماذج والإجراءات المسموح بها في دولة يحكمها سلطان القانون. وينتخب شعب السلفادور حكامه بحرية؛ ويمارس هؤلاء الحكام، الذين يتقلدون السلطة الشرعية المعطاة لهم من الشعب، السلطة السيادية، ويديرون، بصفتهم التمثيلية، البرامج والمشاريع المصممة لتنمية البلد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمساعدة جميع المواطنين ومشاركتهم المسؤولة.

٩- وفي إطار الأمم المتحدة، أثبت السلفادور تعلقه الصادق والقاطع بهذا المبدأ، إذ أيد بثبات قرارات الجمعية العامة وقرارات مجلس الأمن ومقرراته القاضية بإدانة التدخل، والغزو من جانب البلدان الأجنبية، والاحتلال، والاستعمار، وتوفير التدابير لمكافحتها، والمطالبة باحترام حق الشعوب في انتخاب حكامها وحقها في السيادة. وبنفس الروح، أيد السلفادور تأييدا تاما الأمين العام في مساعيه لتسوية هذه المشاكل واستخدام الوسائل السلمية لتسوية النزاعات الدولية.

١٠- وقد تصرف السلفادور بحرية في ثرواته وموارده الطبيعية منذ تحقيق استقلاله.

١١- ويرتكز النظام الاقتصادي في البلد أساسا على مبادئ العدالة الاجتماعية ساعيا إلى ضمان تمتع جميع سكان البلد بمستوى معيشي متلائم مع الكرامة الإنسانية.

١٢- وترتكز السياستان الاقتصادية والاجتماعية التي يطبقها النظام الرئاسي الحالي على المبادئ التالية:

'١' إن الإنسان هو غاية بحد ذاته، وليس وسيلة لتوجيه تسيير المجتمع (يجب على الدولة أن تضع نفسها في خدمة الإنسان، وليس العكس)؛

'٢' تعمل الدولة بوصفها المعاون؛ ويعمل القطاع الإنتاجي وفقا لمبادئ التضامن؛

'٣' الهدف النهائي للمجتمع هو الرفاه المشترك - وليس رفاه غالبية؛ وليس رفاه أقلية؛ ولكن رفاه كل مواطن.

وفي نظر الادارة الحالية، يوفر الاقتصاد السوقي الاجتماعي أفضل الوسائل لتحرير مواهب الفرد الخلاقة (مزيد من الموارد = تقدم المجتمع ككل).

١٣- وفي سياق ممارسة حقه في تقرير المصير، يرتكز نشاط السلفادور على النظام الاقتصادي الذي أرساه دستور الجمهورية. وتنص المادة ١٠١ من الدستور على وجوب قيام النظام الاقتصادي على أساس مبادئ العدالة الاجتماعية التي تكفل لكافة سكان القطر المعيشة اللائقة بكرامة الانسان. وتنص المادة نفسها على أن تعزز الدولة التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق زيادة الانتاج وتحسين الانتاجية وترشيد

استخدام الموارد. ولتحقيق الغرض نفسه، أن تقوم بتدعيم قطاعات الانتاج المختلفة وحماية مصالح المستهلكين. والمبدأ الآخر الذي نرى أهمية تأكيده يرد في المادة ١٠٢ ويقضي بكفالة الحرية الاقتصادية ما لم تتعارض مع المصلحة الاجتماعية.

١٤- ويرد النظام الاقتصادي في الباب الخامس من دستور الجمهورية، المواد من ١٠١ الى ١٢٠، وترفق بهذا التقرير نسخة من الدستور.

المادة ٢ - التمتع بالحقوق المعترف بها في العهد

الفقرة ١

١٥- تلتزم حكومة السلفادور التزاما كاملا بمبدأ أن الفرد هو محور النشاط الاجتماعي والأسرة باعتبارها المجموعة النواة في المجتمع وبناء على ذلك، جعلت مثلما فعلت الحكومة التي سبقتها، احترام كرامة الانسان قاعدة تسترشد بها، ولذلك فهي عازمة على أن تعزز القوانين التي تكفل التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأن تعتمد كافة التدابير اللازمة لترجمتها الى حقيقة ملموسة وهي في ذلك تحسن باطراد نوعية الحياة للأفراد واسرهم وتضمن انجاز التقدم الاجتماعي على أساس من الحرية والعدل.

الفقرة ٢

١٦- يقرر دستور الجمهورية في المادة ٣ منه أن "الجميع متساوون أمام القانون" ويحظر أن تفرض أي قيود على التمتع بالحقوق المدنية على أساس اختلاف الجنسية أو العنصر أو الجنس أو الدين. ولا يذكر هذا المبدأ الاختلافات الأخرى الواردة في هذه الفقرة، ولكن من الناحية العملية، ظل الفهم السائد في البلد أن فرض قيود على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أساس الرأي السياسي أو الوضع الاقتصادي أو لغير ذلك من الأسباب أمر محظور.

١٧- وفي تفسير واضح لهذا المبدأ، ترى حكومة السلفادور أن حقوق الانسان تنبع من الطبيعة ذاتها والمنشئ لما هو الخالق. وأن الدولة كيان من صنع الانسان وبالتالي يجب أن تكون الدولة في خدمة الفرد لا أن يكون العكس بأي حال من الأحوال. وأن المجتمع ليس سوى مجموع الأفراد الذين يتألف منهم وبالتالي فرفاهة العضو تساوي رفاهة المجتمع. وعند السعي لتحقيق الصالح العام لا بد من أن يستبق الصالح العام صالح الكيانات مثل الدولة والا لاقتصرت الاستفادة على فئة متميزة دون غيرها.

الفقرة ٣

١٨- وتعتبر الحالة الوحيدة التي يرد بشأنها نص في قانون السلفادور وبالتالي التي تنشأ عمليا، هي النشاط الصناعي والتجاري وقطاع الخدمات حيث ينص دستور الجمهورية في المادة ١١٥ على أنها مجالات تقتصر على السلفادوريي المولد ومواطني أمريكا الوسطى.

١٩- وتقرر المادة ٩٠ من الدستور من هو السلفادوري المولد.

المادة ٣ - المساواة في الحقوق بين الرجال والنساء

٢٠- تقوم النساء في السلفادور بدور بالغ الأهمية في المجتمع وفي المشاركة في الانتاج والحياة السياسية. وعلى الرغم من ذلك فلا يزال هناك الكثير مما لا بد من عمله حتى تضمن المرأة المساواة في الفرص والمعاملة المنصفة.

٢١- تمثل المرأة في السلفادور ٥٢ في المائة من السكان ويبلغ مجموع عدد النساء نحو ٠٠٠ ٦٢٥ ٢ امرأة. مع ذلك لم تضطلع المرأة بدور كامل في الحياة الاقتصادية والانتاجية للقطر الذي يحتاج الى مشاركة جميع أعضائه ليتطور. وكانت أهمية المرأة تقليديا قد اقتصرت على دورها الأسري كأم وربة بيت.

٢٢- وادراكا من الأمانة الوطنية للأسرة لهذا الوضع، أنشأت وحدة مساعدة المرأة بغية تعزيز الجهود الرامية الى ادماج المرأة بفعالية في عملية التنمية الوطنية. وتحقيقا لهذا الغرض نُظمت حلقات دراسية من أجل تعريف المجتمع السلفادوري وتوعيته بالمشاكل المتعلقة بالعنف داخل الأسرة، ونوع الجنس والعناية الصحية واحترام الذات، ونوع الجنس والقانون، والأفكار المقولبة تجاه الجنس في التعليم، وبتحسين احترام الذات في الأسرة (الأطفال والمراهقون والنساء). وفي سياق التنسيق مع المنظمات غير الحكومية على صعيد قضايا المرأة وادماج النتائج المستخلصة في البرامج التي تنفذها الوكالات الحكومية. اضطلعت وحدة مساعدة المرأة بأنشطة في كل من المجالات التالية:

١- التشريعات

٢٣- شجعت وحدة مساعدة المرأة على انشاء لجنة معنية بالأسرة في الجمعية التشريعية، ووضعت اقتراحات لتعديل قانون العقوبات وقانون الاجراءات الجنائية من أجل تجريم ممارسة العنف داخل الأسرة وساعدت في انشاء أول مكتب يختص بالدفاع عن المرأة والأسرة يتبع مكتب النائب العام في الجمهورية ليراقب الامتثال لحقوق الانسان للمرأة والطفل، وحثت على مراجعة قانون الأسرة واعتماده، وروجت لانشاء العيادات لضحايا الاعتداءات الجنسية، وذلك بالتنسيق مع وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، ومعهد الطب الشرعي ، ومؤسسة الضمان الاجتماعي ومكتب النائب العام والتقنيين المدربين من الجنسين العاملين في الوكالات الحكومية وغير الحكومية وذلك لتحليل النصوص القانونية من منظور نوع الجنس.

٢- العنف داخل الأسرة

٢٤- يعتبر العنف داخل الأسرة شكلا من أشكال اساءة استخدام السلطة في معاملة الأضعف من أفراد الأسرة، وقد يأخذ العنف الأسري شكل العنف المادي أو المعنوي فضلا عن الاعتداء الجنسي على المرأة. ولا تتوافر معلومات تفصيلية عن العنف الأسري في البلد نظرا للحرص على ألا تخرج هذه المعلومات عن حرمة البيت بيد أن بعض المؤسسات التي أنشئت مؤخرا تدعو الى استنكار هذا العنف والى حماية ضحايا العنف مما يكشف عن وجود مثل هذه المشكلة في مجتمعنا.

٢٥- وقد عالج مكتب النائب المعني بالدفاع عن حقوق الانسان نحو ٩٠ في المائة من الشكاوى الواردة بشأن العنف المنزلي. وتغذي هذه الأشكال من السلوك الأنماط الثقافية المتأثرة بالأدوار المقولبة المنوطة

بالمرأة وصورة المرأة الرائجة بوصفها تحتل مركزا اجتماعيا دونيا. وللتصدي لهذا الوضع، نظمت الأمانة حلقات دراسية لنشر الوعي بين العاملين في المؤسسات العامة ولطرح الأساليب التي ينبغي أن ينتهجها المجتمع لمواجهة مشكلة العنف الأسري.

٣- التعليم

٢٦- وفي مجال التعليم، تمت مراجعة الكتب المدرسية فيما يتعلق بأدوار الجنسين والأفكار المقولبة، ودُربت كوادر على تحليل النصوص والمواد التعليمية بصفة عامة على نحو يتلافى الاختلاف في المعاملة على أساس نوع الجنس. كذلك عـُزز تنفيذ برنامج "الأمهات الصغيرات" الذي أنشئ لمواجهة ارتفاع معدلات الانجاب بين المراهقات.

٤- احترام الذات

٢٧- نـُفذت برامج في هذا المجال على مستوى القطر تركز على القطاع الذي تم اصلاحه وعلى أجهزة الصحة المحلية بغية تدريب الكوادر في المسائل المتعلقة بنوع الجنس والصحة والرعاية الذاتية واعادة تقييم دور المرأة في عملية التنمية في القطر.

المادتان ٤ و٥ تقييد الحريات المعترف بها في العهد

٢٨- تود حكومة السلفادور أن تـُعرب في هذا التقرير عن اعتقادها بأنها تترجم المطلب الخاص بضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في العهد ترجمة عملية كافية وبأنها تتقدم باقتراحات تنم عن تنفيذها التزاماتها وفي هذا الصدد تعتبر تشريعات السلفادور متكافئة مع المعايير التي وضعتها اللجنة. ومع ذلك تجدر الاشارة الى أن التنفيذ المحدود في اطار مبدأ الفعالية المطردة تفرضه قلة الموارد. فليست هناك نصوص قانونية لانفاذ الحقوق على نحو مطلق، ولكن السلفادور شأنها شأن أي بلد ديمقراطي آخر يسير بخطى ثابتة لتحقيق الرفاه الشامل لشعبه يسعى بهذه الروح الى أن يتجاوز العهد، بأن يكفل بالاضافة الى الحقوق المذكورة فيه، حقوقا أخرى غير مذكورة بهدف تحقيق المثل الأعلى للعدالة والانسانية والتقدم.

ثانيا - أحكام محددة في العهد

المادة ٦ - الحق في العمل

٢٩- تـُقر المادة ٣٧ من الدستور بأن العمل وظيفة اجتماعية تحظى بحماية الدولة وليس سلعة تجارية. وتقوم الدولة، كما هو محدد في هذه المادة، باستخدام كافة الموارد المتوافرة لديها لاتاحة فرص العمل اليدوي أو الذهني للعمال وأن تضمن لهم ولأسرهم الأوضاع الاقتصادية التي تتيح لهم حياة كريمة. وتقوم الدولة كذلك بتشجيع العمل وتشغيل الأشخاص الذين يعانون من قصور أو اعاقات بدنية أو ذهنية أو اجتماعية.

٣٠- وتنظم المواد من ٣٧ الى ٥٢ من الدستور ميدان العمل في السلفادور (الباب الثاني من الفصل الثاني "الحقوق الاجتماعية").

٣١- ويرد في المرفق[1] قائمة باتفاقيات منظمة العمل الدولية التي صادقت عليها السلفادور، وتبلغ في مجموعها ٢٠ اتفاقية وافقت الجمعية التشريعية على ١٤ منها في عام ١٩٩٤.

٣٢- ويستهدف قانون العمل المعمول به في الوقت الراهن والذي يتناول تفصيلا جميع المبادئ المعرفة في مواد الدستور المذكورة أعلاه، تنسيق العلاقات بين أرباب العمل والعمال وتتمثل غايته في تحسين الظروف المعيشية للعمال. وينظم القانون (أ) علاقات العمل بين أرباب العمل والعمال العاديين و(ب) علاقات العمل بين الدولة والبلديات والمؤسسات الرسمية ذات الاستقلال الذاتي من ناحية والموظفين فيها من ناحية أخرى. ولا ينطبق القانون في الحالات التي تكون فيها العلاقة التي تربط بين الدولة أو البلديات أو المؤسسات الرسمية ذات الاستقلال الذاتي من ناحية والعاملين فيها من ناحية أخرى ذات طبيعة عامة أو تنشأ عن اجراء قانوني مثل التعيين في الوظائف المدرجة في قانون الأجور بأنها معتمدة على الصندوق العام أو الصندوق الخاص بالمؤسسة المعنية أو تدخل في ميزانية البلدية أو حيث تنشأ العلاقة بموجب عقد ينص على تقديم خدمات تقنية أو مهنية.

٣٣- وينظم قانون الخدمة المدنية علاقات التوظف في القطاع العام المركزي ويضع هيكل المسار المهني وشروط الالتحاق بالادارة والترقي والتقدم على أساس الجدارة والقدرة والنقل والتوقيف والانفصال عن الخدمة، وواجبات الموظفين العموميين وسبل انتصافهم من القرارات التي تمسهم. كذلك يضمن قانون الخدمة المدنية للموظفين العموميين الاستقرار في وظائفهم.

المادة ٧ - الحق في ظروف عمل عادلة ومواتية

٣٤- تعتبر شروط العمل التي تشير اليها هذه المادة من العهد متوافقة مع المواد الدستورية في السلفادور.

٣٥- تنص المادة ٣٨ من الدستور على ما يلي:

"تنظم العمالة بموجب قانون العمل ويتمثل هدفه الرئيسي في تحقيق التناغم في العلاقات بين رأس المال والعمال، ويستند الى قواعد عامة تنحو الى توفير أوضاع معيشية أفضل للعمال. وينص على حقوق العامل ولا سيما الحقوق الآتية:

١- تُدفع مكافأة متساوية بغض النظر عن الجنس أو العرق أو العقيدة أو الجنسية لدى تساوي قيمة العمل في نفس المؤسسة أو المنشأة في ظل ظروف متماثلة.

٢- من حق كل عامل أن يحصل على الحد الأدنى من الأجر الذي يتم تحديده دوريا. وعند تحديد هذا الأجر، يولى الاهتمام بالدرجة الأولى الى تكاليف المعيشة ونوع العمل ونظم المكافأة المختلفة، ومناطق الانتاج المختلفة والمعايير المماثلة الأخرى.

ويجب أن يكون الأجر كافياً لسد الاحتياجات العادية لأسرة العامل المادية والمعنوية والثقافية.

وبالنسبة للعمل بالقطعة أو بالمأمورية أو على أساس نسبة مئوية، فيجب أن يُكفل الحد الأدنى من أجر يوم العمل.

٣- الأجور والاستحقاقات الاجتماعية في الحدود التي نص عليها القانون لا يجوز الحجز عليها أو تبديلها أو الامتناع عن أدائها باستثناء التزامات الإعالة. كذلك يجوز استقطاع مبالغ لأداء التزامات الضمان الاجتماعي والرسوم النقابية أو الضرائب. ولا يجوز الحجز على أدوات العامل.

٤- تُدفع الأجور بالعملة القانونية. وتتمتع الأجور والاستحقاقات الاجتماعية بأولوية على غيرها من الديون إن وجدت على رب العمل.

٥- يدفع رب العمل للعمال علاوة عن كل سنة عمل. وينص القانون على طريقة تحديد المبلغ بالنسبة للأجور.

٦- لا تتجاوز ساعات العمل الفعلية في يوم العمل العادي ثماني ساعات ولا تتجاوز ساعات العمل في الاسبوع ثمان وأربعين ساعة.

تحدد ساعات العمل القصوى في العمل الاضافي لكل نوع من أنواع العمل بموجب القانون.

تكون ساعات العمل الليلي وساعات العمل في المهام الخطيرة أو غير الصحية أقل من ساعات العمل النهاري، وتخضع لتنظيم القانون. والحدود المقررة لساعات العمل لا تنطبق في حالات القوة القاهرة.

يحدد القانون فترات التوقف عن العمل إذا اقتضى إيقاع العمل ذلك لأسباب بيولوجية كما يحدد القانون فترات انقطاع العمل بين يومي عمل متتاليين.

تُدفع مكافأة إضافية مقابل العمل الاضافي والعمل الليلي.

٧- من حق العامل أن يحصل على يوم راحة مدفوع الأجر عن كل اسبوع عمل على النحو المنصوص عليه في القانون.

يكون من حق العمال الذين لا يحصلون على يوم الراحة في الفترة المشار اليها الحصول على مكافأة إضافية عن خدماتهم خلال تلك الأيام بالإضافة الى الحصول على إجازة تعويضية.

٨- من حق العمال أن يحصلوا على إجازة مدفوعة الأجر في أيام العطلات التي عينها القانون، ويحدد القانون فئات العمل التي لا ينطبق عليها هذا النص ولكن في مثل هذه الحالات يكون من حق العمال الحصول على مكافأة إضافية.

٩- يحق للعامل الذي قدم الحد الأدنى من الخدمات خلال فترة معينة أن يحصل على إجازة سنوية مدفوعة الأجر على النحو المنصوص عليه في القانون. ولا يجوز للعامل أن يستبدل الإجازة بمال، ومن واجب العامل أن يحصل على إجازة مثلما أنه من واجب صاحب العمل أن يمنحه إياها.

١٠- لا يجوز تشغيل الأشخاص دون سن الرابعة عشرة أو الذين هم أكبر سناً ممن يخضعون للتعليم الالزامي وفق ما يقتضيه القانون في أي نوع من العمل. ويجوز التصريح لهم بالعمل إذا وجد ثمة ضرورة حتمية لإعالة العامل أو أسرته بشرط ألا يخل ذلك بالامتثال لمتطلبات الحد الأدنى من التعليم الاجباري.

لا يجوز أن تتجاوز ساعات العمل للأشخاص دون سن السادسة عشرة ست ساعات في اليوم وأربعاً وثلاثين ساعة في الاسبوع في أي نوع من أنواع العمل.

يحظر تشغيل الأشخاص دون سن الثامنة عشرة أو تشغيل النساء في أعمال خطيرة أو غير صحية. كذلك يحظر تشغيل الأشخاص دون سن الثامنة عشرة في العمل الليلي. ويحدد القانون المقصود بالأعمال الخطيرة والأعمال غير الصحية.

١١- يلتزم رب العمل الذي يفصل عاملاً دون مبررات عادلة بأن يعوض العامل طبقاً للقانون.

١٢- يحدد القانون الشروط التي يُلزم فيها رب العمل بأن يدفع لعماله الدائمين تعويضاً اقتصادياً عند الاستقالة، وتُحسب قيمة التعويض الاقتصادي على أساس المرتَّب ومدة الخدمة.

تصبح الاستقالة نافذة دونما حاجة الى أن يقبلها رب العمل، غير أن رفضه دفع التعويض المقابل يشكل قرينة قانونية على الفصل التعسفي.

في حالة إصابة العامل بعجز كامل أو دائم أو في حالة وفاة العامل، يكون من حق العامل أو ورثته الحصول على التعويض الذي كان يستحق للعامل في ما لو استقال طوعياً".

٣٦- ترد هذه المبادئ بتفصيلاتها في قانون العمل وفي تشريعات العمل التكميلية الخاصة (القوانين واللوائح التنظيمية).

المادة ٨ - الحقوق النقابية

٣٧- تنص المادة ٤٧ من الدستور على الحق في تكوين النقابات:

"يحق لأرباب العمل والعمال الخاصين، دون تمييز بسبب الجنسية، أو الجنس، أو العرق، أو المعتقد، أو الأفكار السياسية، أن يكونوا الجمعيات بحرية للدفاع عن مصالحهم وأن يشكلوا الجمعيات المهنية أو النقابات. ويتمتع بالحق ذاته العاملون في المؤسسات الرسمية المستقلة ذاتياً.

ولهذه المنظمات الحق في أن يكون لها شخصية قانونية وأن تتمتع بالحماية في ممارسة وظائفها. ولا يمكن تقرير حلها أو تعليقها إلا في الحالات ووفقاً للمعاملات التي يحددها القانون. ويجب ألا تحد الشروط التي يقوم على أساسها تكوين وتسيير المنظمات المهنية والنقابية في الريف والمدينة من حرية تكوين الجمعيات وتحظر جميع البنود المتعلقة بالاستبعاد.

ويجب أن يكون أعضاء مجلس إدارة النقابات سلفادوريين بالمولد، ولا يجوز خلال فترة انتخابهم أو توليهم مهامهم وبعد انقضاء فترة تصل الى سنة من انفصالهم عن وظيفتهم، توقيفهم لأسباب تأديبية أو نقلهم أو تخفيض شروط عملهم فيما عدا لأسباب مشروعة سبق أن اعتمدتها سلطة ذات اختصاص."

٣٨- ويتناول الفصل العاشر من قانون العمل تحديداً الحق في إنشاء الاتحادات الوطنية على أساس المبدأ الدستوري بشأن حرية إنشاء الجمعيات المهنية (المادة ٤٧)، وتأسيساً على ذلك ينتفي أي عائق يحول دون الاشتراك في النقابات أو المنظمات الدولية حيث أنه توجد علاقة عامة ومحددة بين المبدأ الدستوري وتلك المفاهيم.

٣٩- وفيما يتعلق بالمادة ٨ الفقرة ١ (ج) من العهد، تتمتع النقابات في السلفادور بحقوقها وتمارس وظيفتها استناداً الى ضمانات قانونية كاملة، وبصفة أساسية تلك المقررة في الفصل الأول من المجلد الثاني، ويصل قانون العمل الى حد تجريم التدخل في الحق في الاشتراك في الجمعيات، إما عن طريق فرض العضوية أو الطرد.

٤٠- ومن الأهمية أن نلاحظ في هذا الصدد أن السلفادور لا يطبق شرط الاستبعاد وبذلك فالمزايا التي تحصل عليها النقابات تنطبق كذلك على غير الأعضاء فيها ولا يجوز ممارسة أي شكل من أشكال التمييز في علاقات العمل وفي العمل المؤدى على أساس كون العمال أعضاء في النقابة أو غير أعضاء فيها.

٤١- ويعلن الدستور أيضاً عن الحق في الاضراب حيث تنص المادة ٤٨ منه على ما يلي:

"للعمال الحق في الاضراب ولأرباب العمل الحق في إقفال المنشأة. ولا تتطلب ممارسة هذه الحقوق الإخطار المسبق طالما استنفذت سبل تسوية النزاع بالطرق السلمية التي نص عليها القانون. وتحسب الآثار المترتبة على الاضراب أو إقفال المنشأة منذ لحظة الشروع فيهما."

٤٢- وبغض النظر عن أن الحق في الاجتماع في النقابات من الحقوق التي تمارس ممارسة فعلية في السلفادور، نرى أنه من الجدير الاشارة الى أن هذا البلد ليس طرفاً في اتفاقية منظمة العمل الدولية المشار اليها في الفقرة ٣ من المادة ٨ من العهد.

٤٣- وينظم قانون العمل القواعد الدستورية المتصلة بالحق في الاشتراك في النقابات والحق في الاضراب والتوقف عن العمل.

المادة ٩ - الحق في الضمان الاجتماعي

٤٤- تقضي التشريعات الأساسية لدولة السلفادور بمسؤولية الدولة عن توفير الضمان الاجتماعي، ويعرَّف الضمان الاجتماعي بأنه جهود المجتمع للمحافظة على السلامة البدنية والعقلية والروحية للشعب وتمكينه من الوسائل الاقتصادية الكافية لكي يحيا حياة كريمة في المجتمع وذلك عن طريق وضع البرامج السليمة التصميم لخدمات الطب الاجتماعي والخدمات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية، الخ.

٤٥- ويتحقق هدف الضمان الاجتماعي، عن طريق الكيانات المختلفة في قطاعي الصحة والرعاية الاجتماعية.

وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية

٤٦- تعتبر الوزارة السلطة العليا المسؤولة عن الصحة في القطر وتمول من ميزانية الدولة ومن القروض والمنح والوصايا. ويشمل مخططها الخدمي الاستشارات الطبية في العيادات الخارجية، والاستشارات في مجال طب الأسنان أيضاً في العيادات الخارجية، ورعاية المرضى داخل المستشفى وإتاحة الخدمات المساعدة للتشخيص والعلاج.

ويغطي مخطط الرعاية في الوقت الحالي ٦٧٠ ١٥٣ ٤ شخصاً أي ٧٥,٤ في المائة من مجموع السكان. بيد أن هذه التغطية قد تكون نظرية فحسب إذ أن جزءاً كبيراً من السكان لا يستطيع الحصول على هذه الخدمات وخاصة في المناطق الريفية، ويدخل في هذا الرقم أيضاً الأشخاص الذين يلجأون الى خدمات خاصة.

رعاية المدرسين

٤٧- تقصر هذه المؤسسة التابعة لوزارة التعليم خدماتها على المدرسين دون غيرهم. وهي تمول بمنحة من وزارة التعليم ومن اشتراكات المدرسين الأعضاء فيها حيث تقدر الاشتراكات بـ ٢ في المائة من مرتباتهم علاوة على رسم محدد يبلغ ٨,٨٥ من الكولونات للأسرة. ومن مزايا برنامج الرعاية: الاستشارات الطبية وطب الأسنان في العيادات الخارجية، ورعاية المرضى داخل المستشفى، والخدمات المساعدة للتشخيص والعلاج. وتغطي الخدمات المقدمة ٧٣١ ١٤٨ شخصاً هم من المدرسين وأسرهم ويمثلون ٢,٧ في المائة من مجموع سكان السلفادور.

المستشفى الوطني التابع لادارة المواصلات السلكية واللاسلكية

٤٨- يموَّل هذا المستشفى بمنحة من الادارة الوطنية للمواصلات السلكية واللاسلكية وعن طريق اشتراكات موظفيها.

وتقتصر خدمة المستشفى على موظفي الادارة وأفراد أسرهم. ويبلغ اشتراك الموظفين بموجب قانون الاجور ٣ في المائة من مرتباتهم بحد أقصى ٢٠ كولونا. ويشمل برنامج الرعاية: الاستشارات الطبية وطب الأسنان في العيادات الخارجية، والرعاية الطبية داخل المستشفى والخدمات المساعدة للتشخيص والعلاج. ويبلغ عدد المشمولين بهذه الخدمة ٥٧٧ ٤٩ شخصاً هم من الموظفين وأسرهم ويمثلون ٠,٩ في المائة من مجموع سكان البلد.

المؤسسة الوطنية للمعاشات التقاعدية لموظفي القطاع العام

٤٩- تقتصر خدمات هذه المؤسسة على الرعاية الاجتماعية. وتموَّل من اشتراكات الموظفين والدولة ومن عائدات استثمار احتياطياتها وفوائضها فضلاً عن الدخل الذي تحصل عليه من مصادر أخرى. تتمثل معدلات الاشتراك فيما يلي:

نظام اشتراك الموظفين الاداريين:	العمال	٤,٥ في المائة
	الدولة	٤,٥ في المائة
		٩,٠ في المائة
نظام اشتراك المدرسين:	العمال	٦,٠ في المائة
	الدولة	٦,٠ في المائة
		١٢,٠ في المائة

وتتضمن برامج الرعاية مخططاً للمعاشات التقاعدية للعاجزين والمسنين وعند الوفاة. ويبلغ عدد المشمولين بالرعاية ٣٦٦ ٣٨٥ شخصاً أي ٧ في المائة من مجموع سكان البلد.

مؤسسة الرعاية الاجتماعية للقوات المسلحة

٥٠- تقدم هذه المؤسسة الرعاية الاجتماعية فضلاً عن الخدمات الصحية. وتمول من اشتراكات أعضائها ومن الاشتراكات العادية والخاصة التي تدفعها الدولة ومن حصيلة استثمار احتياطياتها وفوائضها ومن الدخل المتحصل من مصادر أخرى. ويتمثل نظام جمع الأموال في الاشتراكات على النحو التالي:

معاشات تقاعدية:	الأشخاص المؤمن عليهم	٤,٠ في المائة
	الدولة	٤,٠ في المائة
		٨,٠ في المائة
صندوق المعاشات التقاعدية:	الأشخاص المؤمن عليهم	٤,٠ في المائة
	الدولة	٣,٠ في المائة
		٧,٠ في المائة
تأمين على الحياة:	الأشخاص المؤمن عليهم	١,٠ في المائة
	الدولة	٢,٥ في المائة
		٣,٥ في المائة

ويشمل برنامج الرعاية الطبية: الاستشارات الطبية وطب الأسنان في العيادات الخارجية، ورعاية المرضى داخل المستشفى وتوفير الخدمات المساعدة للتشخيص والعلاج. ويشمل برنامجه المعاشات: معاشات للمصابين بالعجز، والمعاشات التقاعدية، والمعاشات المدفوعة للورثة وصندوق المعاشات التقاعدية، والتأمين الجماعي على الحياة والاعانة في حالات الوفاة. ويبلغ عدد المشمولين بالرعاية الصحية والاجتماعية للمؤسسة نحو ٥٨٢ ١٩٠ شخصاً وهم من أفراد القوات المسلحة وأسرهم ويمثلون ٣,٥ في المائة من سكان القطر بيد أن هذه الأرقام تظل افتراضية لعدم توافر معلومات حديثة.

٥١- ويبيّن المرفق ١ التغطية السكانية في قطاعي الصحة والرعاية للمؤسسات والوكالات الوارد وصفها أعلاه.

مؤسسة الضمان الاجتماعي السلفادوري. بدء العمل بنظام الضمان الاجتماعي في السلفادور

٥٢- يتمثل الهدف من الضمان الاجتماعي في توفير التغطية التأمينية للعاملين وأسرهم من المخاطر الطبيعية والاجتماعية التي قد تهدد صحتهم أو سلامتهم البدنية أو حياتهم ومن ثم قدرتهم على العمل. ويرجع تاريخ إنشاء الضمان الاجتماعي في السلفادور الى عام ١٩٢٣، وذلك بتوقيع عدد من البلدان الأمريكية اتفاقاً في مدينة واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية تعهد فيها ممثلو تلك الدول بإنشاء نظام للضمان الاجتماعي الاجباري في غضون فترة قصيرة كل في قطره، وكانت السلفادور أحد الأقطار الموقعة على هذه الاتفاقية.

٥٣- وفي عام ١٩٤٥، ترجم هذا الشاغل في قطرنا الى واقع بإصلاح دستور عام ١٨٨٦ وخاصة المادة ٥٧ منه التي نصت على أن "يُسن قانون لإنشاء نظام للضمان الاجتماعي الاجباري تشارك فيه الدولة والموظفون والعمال."

٥٤- واعتمد مجلس حكومة الثورة قانون الضمان الاجتماعي في السلفادور بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٢٩ المؤرخ في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٤٩ ونُشر في الجريدة الرسمية اليومية في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٤٩. وعملاً بهذا القانون، أنشئت مؤسسة الضمان الاجتماعي السلفادوري في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩، وعُقد في اليوم نفسه أول اجتماع لمجلس الادارة.

٥٥- وتدير المؤسسة اليوم نظامين من الضمان الاجتماعي:

(أ) الضمان الاجتماعي الخاص بحالات المرض والولادة والمخاطر المهنية المعروفة بنظام التأمين الصحي وينقسم الى النظام الصحي العام والنظام الصحي الخاص؛

(ب) والضمان الاجتماعي الخاص بحالات العجز والشيخوخة والوفاة (نظام المعاشات التقاعدية). وتقدم المؤسسة عن طريق النظامين اللذين تديرهما التأمين للمستحقين على أساس أنواع مختلفة من الاعانات والمعاشات التقاعدية بحسب الحقوق التي اكتسبوها وقيمة المدفوعات المستحقة لهم. ويرد فيما يلي بيان النظم المختلفة التي تديرها المؤسسة من حيث النطاق والاعانات.

نظام التأمين الصحي العام

٥٦- ينطبق هذا النظام على العمال المعتمدين على أرباب العمل والمؤمن عليهم بموجب ترتيبات خاصة من قبل بعض الأجهزة الحكومية المستقلة، وتشمل التغطية التأمينية الزوجة أو الشريكة (أو الزوج أو الشريك) للشخص المؤمن عليه وأبناءه الذين هم دون السادسة عشرة الذين ينضمون تدريجيا. ويستبعد من هذا النظام العمال الزراعيون وخدم المنازل والعمال المؤقتون. ويشمل التأمين ضد المرض وتأمين الأمومة والمخاطر المهنية. وتوفر ثلاثة أنواع من الاستحقاقات:

(أ) الاستحقاقات الطبية: وتشمل الاستشارات الطبية وعلاج الأسنان في العيادات الخارجية والرعاية الطبية في المستشفيات العامة والمستشفيات المتخصصة، والدواء والأشعة وخدمات المختبرات الاكلينيكية والباثولوجية، والعلاج بالأشعة والعلاج بالموجات فوق الصوتية والعلاج بالكوبالت الخ. والخدمات المساعدة الأخرى للتشخيص والعلاج؛

(ب) الاستحقاقات العينية: الدواء والأجهزة التعويضية وأجهزة تقويم العظام ومستلزمات الطفل والألبان الصناعية للأم؛

(ج) الاستحقاقات المالية: إعانات في حالة التوقف المؤقت عن العمل بسبب المرض أو الحوادث أو الولادة وإعانات الجنازات للأسر في حال وفاة الشخص المؤمن عليه ومعاشات للمصابين باعاقات مهنية.

٥٧- وتتضمن المزايا المقدمة فيما يخص الأطفال حتى سن ٦ سنوات الاستشارات الطبية في عيادات الأطفال الخارجية، والدواء والفحوص المختبرية والفحوص بالأشعة السينية. ولا يشمل التأمين الرعاية الطبية داخل المستشفى أو طب الأسنان أو متابعة النمو والتطور.

نظام التأمين الصحي الخاص

٥٨- أنشئ هذا النظام في كانون الثاني/يناير ١٩٧٩ وينطبق على العاملين في القطاع العام غير المشمولين بنظام التأمين الصحي العام. ويغطي هذا التأمين فقط المدفوعات الطبية والمدفوعات العينية بموجب نفس الشروط الواردة في نظام التأمين الصحي العام. ولا يقدم هذا النظام مدفوعات مالية.

نظام المعاشات التقاعدية

٥٩- أنشئ هذا النظام في كانون الثاني/يناير ١٩٦٩. وينطبق على العمال المشمولين بنظام التأمين الصحي العام. وتغطي مؤسسة الضمان الاجتماعي عن طريق هذا النظام، مخاطر الاصابة بالعجز والشيخوخة والوفاة. وتدفع المؤسسة بموجب هذا النظام ثلاثة أنواع من المعاشات التقاعدية: المعاشات التقاعدية للشيخوخة ومعاشات للمصابين بعجز والمعاشات المدفوعة للورثة. ويحصل أصحاب المعاشات أيضاً على بدلات للأطفال حتى سن ١٦ سنة أو حتى سن ٢١ سنة فيما إذا كانوا مسجلين في مؤسسات تعليمية معترف بها من الدولة أو فيما بعد هذه السن حتى إذا كانوا يعانون من اعاقات.

التمويل

٦٠- تتمثل المصادر الرئيسية لتمويل هذه النظم التأمينية في اشتراكات العاملين وأصحاب العمل والدولة.

المادة ١٠- حماية الأسرة والأم والطفل

٦١- تنص المادة ٣٢ من الدستور على ما يلي:

"الأسرة هي الركيزة الأساسية للمجتمع وتحظى بحماية الدولة، وتسن الدولة التشريعات اللازمة وتنشئ المؤسسات وتقدم الخدمات المناسبة لادماج الأسرة ولرفاهها ولتنميتها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. والزواج هو الأساس القانوني للأسرة ويستند الى المساواة القانونية بين الزوجين. وتشجع الدولة الزواج وفي الوقت نفسه لا يؤدي انتفاؤه الى التأثير على التمتع بالحقوق المقررة للأسرة".

خلفية الأمانة الوطنية للأسرة وتوجهاتها

٦٢- أحدثت الحرب في السلفادور التي استمرت إثني عشر عاماً أضراراً بالغة على وحدة الأسرة كما أدت الى تدهور سريع في المستويات الأخلاقية والاقتصادية والاجتماعية في البلد.

٦٣- واقتضت مواجهة المشكلات التي نشأت في إطار الأسرة مزيداً من اهتمام الدولة وخاصة في توجيه عناية الأجهزة التي تنشط في مجال الأسرة لكي تنشئ سلطة إدارية لها الحق في عقد الاجتماعات تتولى المسؤولية الشاملة عن تدعيم وحدة الأسرة ورفاهها. وأنشئت الأمانة الوطنية للأسرة في عام ١٩٨٩ استجابة للحاجة الى وضع استراتيجية اجتماعية على سبيل الأولوية لمعالجة مشاكل الأسرة التي حددتها السلفادور

وتتمتع بمركز استشاري لدى مكتب رئيس الجمهورية وتكون بمثابة همزة الوصل بين المكتب والوكالات الحكومية وغير الحكومية المختصة بالأطفال والأمهات ووحدة الأسرة.

٦٤- وظلّ مفهوم الأسرة الذي حددته الأمانة منذ البداية متمساً بالشمول إذ يغطي العلاقات الزوجية والزواج بحكم الواقع وعلاقات القرابة مع مراعاة أنه لا يوجد نموذج واحد للأسرة بل أشكال شتى من الهياكل والتنظيمات الأسرية. ومن هذا المنظور، أولي اهتمام على سبيل الأولوية الى الفئات الأقل مناعة: أي النساء العائلات لأسر، الأطفال في سن المراهقة والمسنون وذلك من أجل حماية ما لهم من حقوق الإنسان واحترامها.

٦٥- وسعياً لخدمة مصلحة المجتمع السلفادوري والامتثال الدقيق للدستور، تشجع الحكومة الزواج بوصفه العلاقة التي ينبغي أن تشكل القاعدة المثلى لتكوين الأسر في السلفادور. بيد أن التجربة كشفت عن وجود نسبة عالية من الأسر القائمة على اللازواج أو زواج بحكم الواقع، وبذلك أجازت شرعية هذا النمط من التشكيلات الأسرية. وفي الوقت نفسه نظراً لأن الأوضاع الاجتماعية السائدة قد أدت الى ظهور مشاكل جديدة تتعلق بالأطفال والمراهقين، اضطرت الأمانة الى أن تتدخل لتوفر الحماية والمساعدة وخاصة في المجالات ذات الطابع القانوني.

٦٦- ويتمثل الهدف العام للأمانة الوطنية للأسرة في تحقيق رفاه الأسرة على أحسن وجه ممكن في السلفادور مع إيلاء الاهتمام على سبيل الأولوية للفئات الأكثر حرماناً وللأسرة المعيشية التي تعولها النساء. وتمثل ميدان عمل الأمانة في الأطفال والمراهقين والنساء وكبار السن لتعزيز تمتعهم بما لهم من الحقوق المقررة بموجب القانون.

٦٧- وسوف تعتمد الأمانة الوطنية للأسرة منهجين رئيسيين لعملها في المستقبل. فهي ستقوم بدور الوكالات الحكومية المسؤولة عن إنفاذ السياسات الخاصة بعمليات التنسيق والتقييم والتنظيم وصياغة السياسات والبرامج، كما ستقوم بأنشطة اجتماعية خاصة أو أنشطة تنظم في الظروف التي تقتضي اتخاذ إجراء مباشر. وتتمثل المجالات التي تركز عليها سياساتها في العناية بالأمهات وبصغار الأطفال وبالمسنين وبالتدريب وبتعزيز التشغيل والشباب والأنشطة الترفيهية والرياضة والهياكل الأساسية للصحة البيئية والهياكل الأساسية المحلية.

البرامج الجاري تنفيذها: الجوانب القانونية

٦٨- تعتبر أهم الانجازات التي حققتها جهود الأمانة الوطنية للأسرة تلك التي أدت الى اعتماد قانون الأسرة، وتلبية الحاجة الماسة من أجل وضع إطار قانوني ملائم لسن قوانين في مجال العلاقة بين أفراد الأسرة، وضمان المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق، والمساواة بين الأطفال في الحقوق وحماية القصر وغيرهم من الأشخاص فاقدي الأهلية القانونية، والمسنين والأمهات اللاتي هجرهن الأزواج.

٦٩- وتحقيقاً لهذه الغايات، قامت الأمانة الوطنية للأسرة ووزارة العدل ومكتب المدعي العام ومكتب النائب المسؤول عن الدفاع عن حقوق الإنسان وممثلون عن القطاعين العام والخاص بتنظيم اجتماعات لوضع

الصيغة الأولية التي وضعتها لجنة استعراض القوانين في السلفادور وتقديم اقتراحات بشأنها وصولاً الى الشكل الحالي الذي اعتمد به القانون.

٧٠- ودخل قانون الأسرة حيز التنفيذ في أول تشرين الأول/أكتوبر شاملاً المبادئ المجسدة في المواد من ٣٢ الى ٣٦ من الدستور ويهدف قانون الأسرة الى التنظيم الشامل والمنتظم لكافة المسائل التي يعاجلها وهي الأسرة والقصر والمسنون.

٧١- يعترف قانون الأسرة بوحدة الأسرة وبالمساواة بين الرجال والنساء في الحقوق، وبالمساواة بين الأطفال في الحقوق وبالقضاء على جميع أشكال التمييز، وبإيلاء حماية خاصة وعلى سبيل الأولوية للقصر، ولفاقدي الأهلية القانونية والمسنين.

٧٢- ومفهوم الأسرة في السلفادور قوامه مجموعة اجتماعية دائمة تقوم على أساس الزواج أو المعاشرة أو القرابة (المادة ٢ من قانون الأسرة). وتلتزم الدولة بحماية الأسرة وبتيسير تكوينها ورفاهتها وتنميتها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

٧٣- لا يجوز التنازل عن الحقوق المقررة في قانون الأسرة إلاّ أن يكون هناك نص قانوني ولا يجوز التفويض في الواجبات المنصوص عليها ولا يعتد بأي بيان يخالف ذلك.

٧٤- وطبقاً للتعديل الذي أدخل على قانون الأسرة، أصبح سن البلوغ ثماني عشرة سنة. وكان سن البلوغ حتى أول تشرين الأول/أكتوبر الماضي هو سن ٢١ سنة.

٧٥- تلتزم دولة السلفادور بتعزيز الزواج (الفقرة ٣ من البند ٣٢ من الدستور)، ومن الأهمية ملاحظة خلو سجل القطر من أي تدخل منتظم في الرغبات الشخصية ومن الواضح مع ذلك أن الزواج يتم وتتكامل أركانه بالارداة الحرة والمتبادلة للطرفين المتعاقدين بحضور الموظف العمومي المسؤول على النحو المقرر في قانون الأسرة.

٧٦- وفيما يتعلق بالتدابير والشواغل الأخرى المشار اليها في المادة ١٠ من العهد، نود أن نلفت نظر اللجنة الى التقرير الأولي لحكومة السلفادور والاضافة التي أعدت المعروض على لجنة حقوق الطفل.

٧٧- ونظراً لأنه يمثل تطوراً ايجابياً في حماية الأسرة في السلفادور، فإننا نشفع هذا التقرير بالوثيقة المعنونة "الجوانب المستحدثة في قانون الأسرة وتطور المؤسسات الأسرية"[٢]

ألف - الجوانب الجديدة في قانون الأسرة وتطور المؤسسات الأسرية

الخطبة

٧٨- إن الوعد بالزواج أو الخطبة من الممارسات غير المنتشرة في قطرنا والبعض يعتبر الخطبة مؤسسة بالية ينبغي الغاؤها من القانون الحالي للقطر. وطبقاً للقانون المدني تعتبر الموافقة المتبادلة على الزواج فعلاً

من الأفعال الخاصة، لا يرقى الى المرتبة القانونية نظراً لأنه يخلو من الآثار القانونية والوفاء بوعد الخطبة يعتمد على الشرف والضمير من قبل الطرفين المتعاهدين وبالتالي فقد تقرر الغاء الخطبة كمؤسسة قانونية.

الزواج

٧٩- أجريت تجديدات مختلفة في موضوع الزواج بهدف تشجيعه طبقاً للمبادئ الدستورية التي قضت بتيسير ممارسة الحق في الزواج. واتساقاً مع المنحى الجديد في التشريعات المعاصرة، ألغيت عوائق وإجراءات شكلية غير ضرورية وتم تبسيط شروط الزواج بقدر الإمكان بقصد تبسيط مراسيم القران. وتحقيقاً لهذا القصد، تم تبسيط الإجراءات القانونية المؤدية للزواج.

سن البلوغ

٨٠- تم ادخال عنصر جديد على سن الزواج برفعه على خلاف الحال في القانون المدني الذي يحدد سن الزواج بـ ١٤ سنة للنساء و١٦ للرجال على التوالي آخذاً في اعتباره فحسب القدرة على الزواج من الناحية الانجابية أو البيولوجية. وقد اتخذ القرار القاضي برفع سن الزواج حيث لوحظ أن سن الثامنة عشرة أصبح يقترن اليوم بقدر من النضوج والقدرة البيولوجية الكافية لتفهم المعنى الكامل للزواج ومن ثم القدرة على تحقيق الاستقرار في الزواج والحرص على سلاسة العلاقة مع الشريك وأداء الواجبات تجاه الذرية. وفي الوقت نفسه انخفض سن البلوغ القانوني للأشخاص الطبيعيين من ٢١ الى ١٨ سنة لأسباب مماثلة وبالتالي تحقق برفع السن القانوني للزواج توحيد السن القانوني لأداء الاجراءات القانونية المالية والأسرية في آن واحد.

٨١- ومع ذلك نص على استثنائين من هذه القاعدة العامة توردهما الفقرة الأخيرة من المادة ١٨. وتخضع الحالتان لشروط حماية القصر والأمهات وهما على النحو التالي:

(أ) إذا كان لهما طفل مشترك وكان أحد الأبوين أو كلاهما حدثاً بالغا وفقاً للقانون المدني، وذلك صوناً لمصلحة الأم والطفل؛

(ب) إذا كانت المرأة حاملاً، سواء كانت دون السن القانونية للزواج أو بالغة تلك السن، وترغب في الزواج من والد جنينها وكان الأب دون السن القانونية.

المعوقات

٨٢- يحتفظ قانون الأسرة بفكرة أن وجود رابطة صحيحة قائمة بالفعل يشكل حائلاً دون عقد الزواج كنتيجة منطقية تترتب على عدم تعدد الزواجات، ولا يختلف عن القانون المدني الذي ينص في الفقرة ٤ من المادة ١٠٢ على "رابطة الزواج التي لم يفصم عراها" إلاّ من حيث أنه يسقط هذه العبارة لاعتبارها زائدة عن الحاجة.

مراسيم الزواج

٨٣- يوفر قانون الأسرة نصوصاً تشمل الحالات التي يكون فيها أحد الطرفين المتعاقدين لا يفهم اللغة الاسبانية، ويتمثل الحل في تعيين مترجم تحريري/شفوي، حتى يتمكن المسؤول القائم بمراسيم الزواج من أن يحرر أقوال كل طرف في شهادة الزواج وفي الإجراءات السابقة للزواج، غير أن قانون الأسرة يتجاوز النص الوارد في القانون السائد في هذه النقطة، إذ يسمح للقائم بمراسيم الزواج أن يتولى مباشرة خلال المراسيم ترجمة المراسيم أو الشهادة إذا كان هو والشهود ملمين بلغة الطرف المتعاقد. وهذه السلطة تبسط وتيسر اضفاء الصفة الرسمية على مراسيم الزواج. وفي جميع الحالات يجب على الطرف المتعاقد أن يحرر محضراً يتضمن العبارات التي نطق بها القائم بالمراسيم بلغته الخاصة ويرفق هذا المحضر بسجل الزواج ويترجمه القائم بالمراسيم أو المترجم الشفوي بحسب الحالة.

٨٤- ويضع القانون أيضاً إجراء محدداً للحالة التي يكون فيها أحد الأطراف المتعاقدين لا يستطيع أن يتفاهم إلا بلغة خاصة. وينطبق ذلك على الخرس والبكم الذين يعجزون عن التعبير كتابة ولكنهم اكتسبوا مهارة التعبير عن طريق تقنيات الاتصال الحديثة، وفي مثل هذه الحالات ينبغي للشخص الذي يفهم لغة الطرف المتعاقد أن يتدخل لمساعدته في الإجراءات السابقة على الزواج فضلاً عن أثناء المراسيم الفعلية، وأن يتعاون في تفسير ما قاله الطرف المتعاقد وذلك في محضر يحرر تحت مسؤوليته.

القانون الدولي الخاص

٨٥- فيما يتعلق بوضع الزواج إزاء القانون الدولي الخاص، هناك حالتان لا بد من فحصهما: الحالة الأولى: أن يرغب شخص أجنبي في الزواج في السلفادور والحالة الثانية وضع الزيجات التي تعقد خارج السلفادور.

٨٦- ففي الحالة الأولى يميز القانون المدني في المادة ١٢٠ منه بين الأجانب المقيمين في السلفادور لفترة تزيد على خمس سنوات والذين تقل مدة اقامتهم عن هذه الفترة، إذ يستطيع الشخص في الحالة الأولى أن يعقد قرانه أمام أية سلطة مخولة بتسجيل الزواج بما في ذلك الموثقون، بينما في الحالة التالية لا يجوز عقد الزواج إلا عن طريق المحافظ أو رئيس البلدية المعني، الذي يجب أن يتثبت من هوية الطرفين المتعاقدين وحالتهما الاجتماعية. وهناك إجراء شكلي خاص لا بد من أدائه قبل الزواج وهو نشر إعلان بشأن اعتماد الزواج غير أنه يجوز التغاضي عن هذا الاعلان إذا كان أحد الطرفين المتعاقدين أصيل أمريكا الوسطى وتكون له اقامة معتمدة شرعية في السلفادور. وتعقد جميع عقود الزواج من أجانب في السلفادور وفقاً للشروط العامة المبينة أعلاه.

٨٧- ويقضي قانون الأسرة بأن يخضع الأجانب الراغبون في عقد زواجهم في اقليم السلفادور لنفس الموانع التي يخضع لها مواطنو البلد وأن يتمتعوا بنفس ما يتمتعون به من المزايا، بيد أنه رغبة في تعزيز الزواج أُلغيت جميع الإجراءات غير الضرورية المعطلة حيث يشترط على الراغبين في الزواج أن يقسموا أمام الموظف العمومي المسؤول بأنه لا وجود على حد علمهم لأي عوائق أو موانع للزواج.

٨٨- وفيما يتعلق بالمسألة الثانية، لا يشير قانون الأسرة إلى الزيجات المعقودة في الخارج طبقاً للقوانين الأجنبية، من حيث سلامتها بينما يعالج القانون المدني هذه المسألة في المادة ١١٦ منه، ويعتبر هذه الزيجات

التي تتم طبقا للشروط العامة، واجبة الاعتراف بصحتها في السلفادور إذا كانت قد عـُقدت على أساس القوانين السارية في مكان عقد الزواج.

الزواج الثاني

٨٩- ترد الإجراءات الواجب أن يتبعها الراغبون في عقد زواج ثان تحت العنوان الخامس من الجزء الأول في المواد ١٧٧ إلى ١٨١ وفي المادة ١٠٤ من القانون المدني. وتشكل هذه الإجراءات عائقا يفرضه القانون على كافة الأشخاص من المترملين أو المطلقين الراغبين في زواج ثان ممن لهم أطفال من زيجات سابقة سواء كانوا تحت سلطتهم أو وصايتهم أو قوامتهم بأن يجروا جردا رسمي للأصول الخاصة بأطفالهم التي يقومون بإدارتها والتي تؤول إلى أبنائهم بوصفهم ورثة الزوج المتوفي أو المطلق أو التي تؤول إليهم بحكم غير ذلك من مسوغات الملكية.

٩٠- ويقوم بإعداد جرد الأصول مدير تركة يتم تعيينه للأطفال. ويعين مدير التركة حتى في حالة كون الأطفال مجردين من أي نوع من الأصول التي يتصرف فيها أحد الوالدين.

٩١- وترد النصوص المبينة أعلاه في المادة ١٧٧ من القانون المدني، غير أن المادة نفسها تنص على أنه في حالة كون أحد الأبوين، أرملاً أو مطلقاً، من العمال المؤقتين أو من خدم المنازل أو من الفقراء وليس له أطفال من زواج سابق سواء تحت سلطته الأبوية أو وصايته أو قوامته، أو إذا كان الأطفال لا يملكون أي أصول تحت تصرف أحد الأبوين، يلزم مع ذلك أن تقدم معلومات موجزة إلى الموظف العمومي المختص حتى تعتبر الحالة استثناءً عند الاقتضاء. وهذا شرط مسبق لا بد من اتمامه قبل الشروع في عقد الزواج الثاني.

٩٢- وكما يمكن تبينه فإن الفائدة الوحيدة الجديرة بالإشارة إليها في هذه الإجراءات الشكلية السابقة على عقد الزواج الثاني إنما هي ضمان الحماية القانونية لحقوق الإرث ودرء ما قد ينشأ من لبس في ميراث أبناء الشخص الأرمل أو المطلق الذي يديره أحد الأبوين وأصوله الخاصة أو الأصول التي يمكن أن تؤول إليه من الزواج الثاني، وتكون هذه الإجراءات الشكلية في حالات استثنائية مجرد إجراءات تعطل الزواج وليس لها فائدة عملية وذلك كالحالات التي يكون فيها الأشخاص من الأرامل أو المطلقين ليس لهم أطفال من زيجات سابقة يخضعون لسلطتهم أو تحت وصايتهم أو قوامتهم أو يكون أبناؤهم لا يملكون أية أصول خاصة بهم.

الآثار المترتبة على الزواج

٩٣- يرتب الزواج نوعين من الآثار على الزوجين:

(أ) الآثار المتعلقة بشخص الزوجين وبحقوقهما وواجباتهما إزاء بعضهما البعض؛

(ب) والآثار المتصلة بالإرث وتشمل العلاقات من هذا النوع فيما بين الزوجين وبينهما والغير؛

ويشار إلى المجموعة الأولى بوصفها آثار شخصية والمجموعة الثانية بوصفها آثار تتصل بالميراث.

٩٤- وتخضع الآثار الشخصية للزواج لقواعد عامة وتسعى إلى تحقيق أغراض الزواج. والحقوق والواجبات الشخصية بحكم طبيعتها لا يجوز في أي وقت التخلي عنها أو التفويض بيها من قبل الزوجين أو تعديلها بمعرفتهما وهي حقوق تستند إلى المساواة القانونية للزوجين.

٩٥- وفي القانون المدني، تتضمن المواد ١٨٢ إلى ١٩٢ من المجلد الأول من الباب السادس الشروط الخاصة بحقوق الزوجين وواجباتهما وتتناول هذه المواد الآثار المترتبة على الزواج بنوعيها من منظور لا يزال يستند إلى سلطة الزوج ولو إنها قد خفت بعض الشيء. ويعالج قانون الأسرة كل نوع على حدة ويحاول أن يقربهما إلى المفاهيم الحديثة التي يوردها قانون الأسرة الذي يقرر المساواة القانونية بين الزوجين على النحو المجسد في الدستور.

٩٦- وتنص هذه المواد أول ما تنص عليه على أن للزوجين حقوقاً وواجبات متساوية وهو ما يعني أن "الوضع" القانوني للمرأة المتزوجة قد تغير تغيراً جذرياً مستكملاً حركة ارتقاء تاريخية، من وضع كانت فيه المرأة تعتبر فاقدة الأهلية وخاضعة تماما لسلطة زوجها إلى وضع آخر لم تعد فيه خاضعة لسلطته، إلا أنها مع ذلك ترضخ له وتطيعه مقابل الحماية التي يتعين عليه أن يوفرها لها.

نظام مشارطة الزواج

٩٧- منذ دخل القانون المدني في السلفادور حيز التنفيذ في عام ١٨٦٠ وحتى عام ١٩٠٢، عندما أُخذ بنظام فصل الذمة المالية وهو النظام الساري اليوم، كان النظام الاقتصادي الوحيد الذي يسود الزواج هو الاشتراك في ملكية الأموال وهو يعرف بالشراكة الزوجية وكان هذا النظام يصطبغ بالصبغة القانونية نظراً لأن المشاركة تنشأ قانونياً بموجب الزواج مما يعطي الزوج الحق في إدارة أصول الزوجة بفضل سلطته كزوج وانعدام الأهلية القانونية التي تلحق بالزوجة بفعل الزواج. إذ إن "السلطة في نطاق الزواج" كما جاء في المادة ١٣٤ هي "مجموعة الحقوق الشاملة التي يمنحها القانون لشخص الزوجة وأموالها".

٩٨- ويقرر قانون الأسرة ثلاثة نظم قانونية وهي: الفصل بين الذمم المالية، الاشتراك في احتياز الأموال والمشاركة في الأموال المحتازة. وهذه النظم الثلاثة ليست نظماً إجبارية لأن الأطراف المعنية قد تختار أيا منها أو تضع نظاما آخر خاصا بها. حيث إنها مجال يتسع لممارسة حرية الاختيار. ويجوز أن تغير أو تعدل أو تنهى بالاتفاق المتبادل أو أن تستبدل بغيرها عن طريق مشارطة الزواج.

حماية المنزل الأُسري

٩٩- وبغض النظر عن صيغة مشارطة الزواج المختارة، يخضع التصرف في العقار الذي يستخدم كمنزل الأسرة كما يخضع تأسيس حقوق عينية أو شخصية عليه لاتفاق الزوجين وإلا اعتبر التصرف باطلاً. وهذه القاعدة وضعت لتطبق في الحالات التي يكون فيها أحد الزوجين هو المالك حيث إنه لو كان العقار مملوكاً للزوجين لكانت موافقتهما مطلوبة على أساس ملكيتهما المشتركة. ويقصد بهذه القاعدة حماية بيت الأسرة استجابة للشواغل القانونية والتوصيات الدولية فضلا عن اتساقها مع روح الدستور.

انفصام عـُرى الزواج

١٠٠- طبقا للقانون المدني، لا يؤدي افتراض الوفاة إلى انفصام عرى الزواج ويترتب على ذلك وضع غريب: إذ إن زوج الشخص المفترض وفاته يظل متزوجاً منه وعاجزا عن الحصول على الطلاق، لأنه لا يجوز من الناحية الفنية طلب الطلاق لاستحالة رفع دعوى ضد شخص متوفى. ولذلك تقضي التشريعات في السلفادور بوجوب رفع دعوى طلاق ضد الزوج أو الزوجة قبل إعلان الوفاة وفي هذه الحالات، يجب أن يصدر قرار قاطع بحل رباط الزوجية حتى يستطيع زوج المتوفي أن يتزوج من جديد بعد زوال عائق رباط الزواج.

١٠١- ويطرح قانون الأسرة حلاً يتعارض مع التشريعات الجارية ويتلافى الأوضاع الغريبة الوارد بيانها آنفا كما يختلف عن النظم الموجودة في القانون المقارن. ويقضي نظام قانون الأسرة بأن رباط الزواج يعتبر قد حلَّ بصدور قرار بالوفاة الافتراضية بعد الاختفاء، ويصبح بذلك زوج المختفي مؤهلاً للزواج من جديد. وفي حالة انعقاد الزواج الجديد يظل صحيحا حتى وإن ظهر الشخص الغائب مرة أخرى. ويشكل الغياب أيضاً سببا للطلاق. وفي حالة أن يكون زوج الشريك الغائب غير راغب في استصدار حكم بافتراض الموت فقد يسعى إلى الحصول على الطلاق على أساس الانفصال أو الهجر بوصفهما من أشكال التقصير في أداء الواجبات الناشئة عن الزواج. والحل الذي يطرحه القانون هو حل مختلط، فإن أُعلن الموت الافتراضي انتهى الزواج ويمكن تحقيق النتيجة ذاتها دون هذا الإعلان وذلك عن طريق الطلاق حيث إن الانفصال الفعلي قد أصبح اليوم سببا مقبولاً للطلاق شأنه شأن الهجر والتقصير في أداء الواجبات الزوجية. وقد اعتـُمد هذا الحل بهدف تفادي إقرار مجموعتين من الإجراءات القانونية هما أولا إجراءات الوفاة الافتراضية وثانياً إجراءات الطلاق. فإن اختفى شخص متزوج وافترضت وفاته، فيعتبر ذلك كافياً لفصم عـُرى الزواج ولكنه ليس من المحتم الحصول على إعلان بافتراض الوفاة نظرا لأن زوج الشخص الذي اختفى له الحق في أن يطلب الطلاق.

١٠٢- وتؤدي الوفاة الفعلية والمفترضة بحكم القانون إلى انفصام عـُرى الزواج وما يترتب عليه من عواقب قانونية منها الأهلية للزواج من جديد وحق الزوج في الإرث، إلخ.

١٠٣- وينظم القانون المدني بشكل مستقل أسس انفصام عـُرى الزواج، ويعالج في الفصل الخاص ببطلان الزواج الحكم بالوفاة والطلاق الصادر في بلد أجنبي ويكرس فصلاً خاصاً للطلاق الذي تقرره المحاكم في السلفادور.

١٠٤- ويقضي التشريع السائد كما يقضي القانون المدني بأن انفصام عـُرى الزواج يكون بالطلاق. وتعرف المادة ١٤٤ من القانون المدني الطلاق بأنه "انفصام عـُرى الزواج بالتفريق الشرعي بين الزوجين بناء على حكم محكمة استنادا إلى أسباب قانونية". وينص القانون السائد في السلفادور ترتيباً على التعريف القانوني للطلاق، على أنه بالإضافة إلى شرط الاتفاق المتبادل لا يجوز الشروع في إجراءات الطلاق إلا على أساس وقائع محددة. وتعدد المادة ١٤٥ من القانون المدني الوقائع التي تشكل أسساً للطلاق والتي لا يجوز طلب الطلاق لأسباب غيرها. ويرجع ذلك إلى الحرص على أن يفسر قانون الطلاق تفسيراً صارما حيث إن المسألة في حد ذاتها استثنائية وحيث إن القاعدة في قانون السلفادور هي قيام الزواج والطلاق هو الاستثناء. وهي النتيجة التي يمكن استخلاصها من نص المادة ٩٧ من القانون المدني.

١٠٥- ومن الجلي أن القانون يجعل طلب الطلاق مشروطا بتوافر أسباب واضحة التحديد من أجل ضمان جدية الدافع، وتحدد فترة قصيرة الأمد لرفع الدعوى ويترتب على عدم الالتزام بها عقوبة تتمثل في فقدان كافة الحقوق في رفع الدعوى وتتمثل نية المشرع في هذا الصدد في أن يكون الدافع للطلاق قائما في الحاضر أو في الماضي القريب ضمانا لتوفير الاستقرار اللازم للزواج.

١٠٦- ولا تعتبر موجبات الطلاق المدرجة في هذه القائمة اعتباطية بل هي، تستند إلى معايير منهجية. وطبقا للفقه القانوني يطبق معياران لتحديد توافر موجبات الطلاق: الجرم وعدم التوافق البين. فبالنسبة للحالة الأولى لا بد من أن تؤخذ في الحسبان الأفعال والوقائع المشكلة للجرم والتي تنطوي على اخلال بالواجبات المترتبة على الزواج، بينما في الحالة الثانية تؤخذ في الاعتبار الأفعال والوقائع التي وإن كانت لا تشكل في حد ذاتها اخلالا بتلك الواجبات، فهي مع ذلك تجعل الحياة المشتركة حياة لا تطاق وهذا المعيار قد اعتمده قانون الأسرة.

المعاشرة خارج نطاق الزوجية

١٠٧- تضع المواد ١١٨ وما بعدها القواعد الناظمة لاستقرار العشرة بين الرجل والمرأة بدون رباط الزواج وذلك بمقتضى المبدأ الدستوري القاضي بتنظيم "العلاقات الأسرية الناجمة عن عشرة دائمة بين رجل وامرأة" (المادة ٣٣ في النهاية)، مع المراعاة الدائمة للنص الآخر الوارد في الدستور (الفقرة الثالثة من المادة ٣٢) وبأن "تشجع الدولة الزواج، ولكن عدمه لا يؤثر على التمتع بالحقوق المقررة في صالح الأسرة".

١٠٨- ومن المشكلات المألوفة في المجتمع السلفادوري كيفية تمكن الشريكين غير المتزوجين من شراء منزل للأسرة غير أن عقد البيع يحرر باسم الزوج وحده. وتنشئ هذه المشكلة وغيرها من المشكلات الحاجة إلى وضع تنظيم اقتصادي لحالات العشرة خارج الزوجية حيث إنه من المألوف أن يقوم الشخص المسجل العقار باسمه، قبل تصفية الأصول المشتركة، ببيع العقار أو بطرد الشريكة من المنزل وتأجيره أو رهنه ثم استعادة ملكيته مرة أخرى. ولاستكمال الحماية لهذه الأسر طبقت المادة ٤٦ عليها، ويحظر بمقتضاها الحجز أو تأسيس حقوق عينية أو شخصية على الملك الذي يستخدم كمنزل للأسرة إلا بموافقة الشريكين وإلا اعتبر التصرف باطلاً.

١٠٩- ويتفق مصطلح المتساكن أو شريك الحياة مع الاتجاه الحالي الذي ينتهجه دستورنا على النحو الثابت في الفقرة ٢ من المادة ٣٦ التي تشير إلى تجنب استخدام أي لفظ ينطوي على ازدراء أو يوحي بمواقف تصم بالعار وتعتبر بالغة الضرر بالقصر والنساء. فلا تؤدي اللغة المحملة بمعاني الازدراء إلا إلى زيادة التعصب والمساس بكرامة الإنسان مما يعتبر انتهاكا صريحا لمبادئ الدستور. ويتمثل المنهج السليم في التصرف بموضوعية وبحيدة ورصد الحقائق الاجتماعية والسعي لوضع القواعد القابلة للتطبيق العملي لإمكان حل أكثر المشكلات حدة وإرساء قواعد ثابتة من خلال هذا الموقف لاقامة ديمقراطية متقدمة توفر الحماية لمؤسساتها لتشمل أفراد الأسرة الأشد حاجة إليهلا - وهم الأطفال المعرضون للمخاطر والأمهات اللاتي هجرهن أزواجهن والمسنون من الفقراء وأولئك الذين استبعدهم المجتمع وذلك سعيا لتحقيق المثل العليا المتوخاة في الدستور.

البنوة

١١٠- يعالج المجلد الثاني من قانون الأسرة مسألة البنوة ووضع الأسرة. ويدور برمته حول مبدأ المساواة بين الأطفال والسعي لتحقيق الولاية المعرفة في المادة ٣٦ من الدستور. وينقسم المجلد إلى عنوانين الأول ينظم مسألة التبني والثاني وضع الأسرة.

١١١- وتنقسم النصوص الواردة تحت العنوان الأول إلى ثلاثة فصول يعالج الفصل الأول الموضوعات المشتركة بين الفصلين الآخرين، ويعالج الفصل الثاني القانون الخاص بالبنوة على أساس رباط الدم، وينظم مختلف القضايا التي تدخل في أقسام مختلفة، ويتضمن الفصل الثالث نصوصاً مستقلة تنظم البنوة.

١١٢- يعالج النص الوارد تحت العنوان الأول المبدأ الدستوري القاضي بسن قوانين ثانوية بشأن وسائل التقصي وإثبات النسب. وقد توخي في صياغة هذه الشروط ضمان الامتثال لمبدأ المساواة بين الأطفال. وتم تصميم الموضوع على نحو يستبعد من قانون الأسرة تصنيف الأطفال على النحو الذي ينطوي على تفرقة وبحيث يمكن التعرف من طبيعة النصوص معلى ما إذا كانت تشير إلى الأطفال المولودين في كنف الزواج أو خارجه وذلك دون استنخدام تصنيفات تمييزية وإن كانت مثل هذه التصنيفات لا تزال موجودة في التشريعات الثانوية السارية وهي تشير إلى الأطفال بوصفهم شرعيين أو معترف بهم أو طبيعيين أو ببساطة غير شرعيين أو ثمرة سفاح أو علاقة زنا. ومن المبادئ الأخرى التي يسترشد بها في تنظيم البنوة الحرص على مصلحة الطفل الذي يسعى القانون إلى كفالته.

المساواة بين الأطفال

١١٣- وفي التشريعات الخاصة بالسلطة الأبوية، ظهر مبدأ المساواة بين الأطفال لأول مرة بصورته الكاملة في الاصلاحات الدستورية التي أُجريت في عام ١٩٤٤. وكان دستور عام ١٩٥٠ (المادة ١٨١) قد نص على أن يُكفل الوالد المساعدة والحماية وإن كان هذا الالتزام وارداً بصورة نسبية إذ اقتصر مثلا على مجال التعليم. وقد استمر الوضع على هذا النحو إلى أن دخل الدستور الحالي حيز التنفيذ فكفل هذا المبدأ بصيغة مطلقة حيث ينص على أن "للأطفال المولدين في كنف الزوجية أو خارجها والأطفال بالتبني حقوقا متساوية فيما يتصل بوالديهم".

١١٤- ويلغي قانون الأسرة مبدأ "التدرج الهرمي" في البنوة باعلانه أن للأطفال حقوقا متساوية وتقريره أن البنوة قد تنسب على أساس الدم، دون قيد ولا شرط، أو بالتبني وأن الأثر القانوني في الحالتين واحد.

١١٥- ويميز القانون الحالي ويفرق بين معاملة الأطفال المولدين في كنف الزواج والمولودين خارجه من واقع التحفظات التي يفرضها بحيث توفر معاملة تفضيلية للمولودين في كنف الزواج.

١١٦- فيعتبر الأطفال المولدون في كنف الزواج شرعيين ويحظون بحماية القانون وبالتالي تضمن كافة حقوقهم. أما الأطفال المولدون خارج كنف الزواج فهم غير شرعيين وحيث إنهم "خارج نطاق القانون" فتعتبر الحقوق المقررة لهم أضيق نطاقا وأقل أهمية. وبنوتهم تتقرر فقط إزاء الأم والحقوق التي قد تؤول إليهم ونسبهم هو نسب الأم. وفي أفضل الفروض يتحسن وضعهم القانوني إن اعترف بهم الأب، ولكنهم على

أي حال لا يبلغون أبداً مركز الطفل المولود في كنف الزواج لنفس الأب أو مركز أي طفل آخر يحظى بالحماية بموجب الزواج.

١١٧- والعقاب الذي قصد المشرع انزاله على الأبوين غير المتزوجين يقع في الواقع على الأطفال. وهي حقيقة مآساوية سائدة في السلفادور حيث ترتفع معدلات الأولاد غير الشرعيين (٥٦ في المائة) كما يتزايد عدد لا مسؤولية الآباء ويعاني عدد هائل من القصر من الهجر والحرمان من الحماية البدنية والمعنوية.

١١٨- وقد حاول واضعو الدستور في عام ١٩٥٠ أن يقروا المساواة بين كافة أشكال البنوة غير أن النتيجة لم تكن مرضية. وقد أصر دستور ١٩٨٣ على المساواة والتي عملاً بقانون الأسرة يجب أن تكون كاملة ومطلقة، على أن توضع في الاعتبار إنه لا توجد دعوى تكون لها الأسبقية على الواقع البيولوجي وهو المنطلق في تقرير المساواة بين الأطفال. وأن أفراد الأسرة المولودين في كنف الزواج لا تتعرض أي من حقوقهم لتهديد فيما لو مُنح الأطفال المولودون خارج كنف الزواج حقوقهم البغضاء والعناد والخيانة هي الأمور التي تؤدي إلى فصم عرى الزواج.

١١٩- ويجب التأكيد على أن قانون الأسرة لا يفعل أكثر من أنه يؤكد التكليف الدستوري باقرار المساواة بين الأطفال في الحقوق، حيث إن الدستور له أسبقية على القانون المدني والنص الصريح الوارد في الدستور يسبق كافة النصوص التي تخل بهذا المبدأ أو تتعارض معه.

١٢٠- ومنذ أن تم وضع الدستور الحالي في عام ١٩٨٣ وأُقرّ مبدأ المساواة بين الأطفال، أصدرت محاكم أول وثاني درجة أحكاما تعارض حق الأطفال المولودين خارج كنف الزواج (الأطفال الطبيعيون) في الميراث دون وصية إذا وجد أطفال مولودون في كنف الزواج (أطفال شرعيون) وهو ما يثبت رأيهم في هذا المبدأ وقيمة القانون الدستوري حيث أعطوا أولوية للمادة ٩٨٨ من القانون المدني على المادة ٣٦ من الدستور.

١٢١- ومثل هذه الآراء القانونية تناقض بشكل صريح طبيعة النص الدستوري وقصده وسيادة الدستور بوصفه القاعدة الأساسية التي تستبق كافة المكونات الأخرى للقانون الوضعي.

التبني

١٢٢- التبني إجراء يؤدي إلى انفصال الشخص المُتَبَنى انفصالا تاماً عن أسرته الأصلية ودمجه في أسرته الجديدة حيث يتمتع بنفس الحقوق والواجبات شأنه شأن الطفل المولود في كنف الزواج بالنسبة للأبوين بالتبني، أو شأن الطفل الطبيعي بالنسبة لبلدنا على وجه الخصوص، حيث يعامل جميع فئات الأطفال على قدم المساواة، طبقا لنص الدستور. والتبني يحل محل البنوة الأصلية بالنسبة للطفل المتبنى ويهيئ له وضعاً أسريا ويوفر له المساواة الكاملة دون أن يكون ابنا بيولوجيا.

١٢٣- ويصبح الطفل المتبنى جزءاً من أسرة التبني في كافة المسائل المترتبة على ذلك. وهذا المفهوم للتبني يحدث تعديلاً جذرياً في النظام التقييدي للقانون السائد إذ: "يؤدي التبني إلى قيام الروابط القانونية التي ينص عليها القانون صراحة فحسب" (المادة ١٥) ويتجاوز النطاق المحدود للنصوص الخاصة بالبنوة: "الرابطة الأُسرية القانونية الناشئة عن التبني تمتد فقط إلى الأطراف المتبنية والمتبناة والذرية المباشرة

للطرف الأخير المرتبطة به برباط الدم" (المادة ١) وهذا النوع من التبني يمنح كامل الحقوق ويحقق أغراض هذه المؤسسة اليوم بصورة مُثلى، فضلا عن أنه يكرس على صعيد الواقع مبدأ المساواة بين الأطفال المجسد في الدستور.

١٢٤- وفي الوقت نفسه تقضي نصوص قانون الأسرة بأن ينفصل الطرف المتبنى انفصالا تاما ومطلقاً عن أسرته التي يرتبط بها برباط الدم، ولا يعود يرتبط بأي حقوق أو واجبات تجاهها. فالقاعدة والممارسة الفعلية في البلدان التي أخذت بهذا الشكل من التبني تقر بأن قمع الروابط الأُسرية التي يرتبط بها برباط الدم ضروري لتأمين رابطة التبني وإدماج الطفل في أسرته الجديدة ووقايته من التدخل، الذي لا يكون دائما تدخلاً مجردا، من جانب أقارب الطفل المرتبطين به برباط الدم. مع ذلك تظل عوائق القرابة أمام الزواج قائمة.

١٢٥- وإذا ما كانت الغاية المنشودة من هذا الشكل من أشكال التبني هي أن يستوعب الأطفال المتبنون استيعاباً كاملاً بحيث ينعدم الفرق بينهم وبين الأطفال المولودين في كنف الزواج أو بالنسبة للحالة الراهنة الأطفال المرتبطين برباط الدم فلا بد من أن ينص على عدم جواز الرجوع فيه. لأن عدم الرجوع هذا يخدم بالأساس مصلحة الطفل بأن يُكفل له حل مضمون ودائم. وكما أشرنا من قبل، فإن منح التبني هو فعل من أفعال السلطة العامة يضفي على الشخص انتماء أسريا وهو أمر أساسي واستقرار الأسرة يقتضي عدم جواز الرجوع فيه.

١٢٦- وينبغي أن يؤخذ في الحسبان أن خاصية عدم جواز الرجوع في التبني لا تمنع فرض حدود في بعض الحالات التي تؤثر على مصلحة الطفل أو التي تشكل مخالفات أو تجاوزات والتي أثارت مخاوف المجتمع. ففي المقام الأول، يجب أن نتذكر أن الرجوع في التبني بالمعني التقليدي الذي حدده فيسينسو بانوتشيو هو فعل لاحق يقوم به الفاعل بإلغاء فعل سابق. ولا بد من أن يقيد هذا الاحتمال لكي يوفر الحد الأقصى من الضمان لعلاقة التبني قيد البحث: فلا يجوز إنهاؤها لمجرد رغبة أحد الأطراف أو حتى عن طريق الاتفاق بين الطرف المتبنِي والطرف المتبنَى.

١٢٧- بيد أن كون التبني الكامل فعل لا يجوز الرجوع فيه لا يتأسس عليه عدم إمكانية إلغائه.

١٢٨- وينص قانون الأسرة على أن التبني يضع نهاية للسلطة الأبوية التي كان يخضع لها الطفل. وينص القانون الحالي على أن تبني الطفل يؤدي إلى تحريره القانوني وهي عبارة أثارت الكثير من القضايا المعقدة. ورئي أن من الأفضل أن نعرض الآثار المترتبة على التبني.

١٢٩- يُعطي التبني للمتبنين حقاً كاملاً قوامه سلطة أبوية يخضع لها الطفل. وقد رئي أنه لا يصح أن تستخدم الصياغة المتوخاة في التشريعات الأخرى والتي بموجبها "تنتقل السلطة" إلى الأبوين المتبنيين حيث أن هناك حالات قد لا يكون الطفل فيها خاضعا لأي سلطة أبوية في وقت التبني وفي مثل هذه الحالات لا يجوز الإشارة إلى نقل السلطة على هذا النحو.

١٣٠- وقد عامل نظامنا القانوني التبني حتى الآن بوصفه مؤسسة مشابهة للبنوة. غير أن التبني سوف يعكس بالكامل الافتراض النظري بالمساواة المتضمن في النص بأن البنوة يجوز أن تتقرر برباط الدم أو

بالتبني. وسوف ينفذ المبدأ الدستوري القائل بمساواة الأطفال تنفيذا تامّا، إذ انه بذلك فقط يمكن التوصل إلى التكامل في العلاقة بين الأبوين والطفل بصورة كاملة وخالية من العوائق. وكذلك تحدد الشروط المسبقة التي يجب أن يستوفيها الأشخاص الراغبون في التبني والطفل المراد تبنّيه.

التبني الذي يقوم به الأجانب

١٣١- على الأجانب الراغبين في التبني أن يثبتوا أن هناك جهة حكومية أو مؤسسة تابعة للدولة تعنى بحماية الطفل أو الأسرة في مكان إقامتهم وتقوم برعاية مصلحة الطفل المتبنى. وحيث أنه سيتعذر من الناحية العملية على دولة السلفادور أن تتحمل بكفاءة مسؤولية رعاية مصالح القصر السلفادوريين الموجودين في الخارج، يلزم على الأطراف المتبنّية تقديم الأدلة على وجود جهة موثوق بها ستقوم برعاية تلك المصالح. ويجب أن يقرن هذا الطلب بقيام المؤسسات السلفادورية المسؤولة عن حماية القصر بإجراء اتصالات مع المؤسسات المناظرة لها في البلد الأجنبي بغية ضمان التعاون الفعال. وما هذا الطلب بضرب من الغلوّ حيث أن البلدان التي يتوجه إليها الأطفال المتبنون يكون لديها في الغالب مؤسسات تابعة للدولة تضمن حماية الأطفال بغض النظر عن جنسيتهم. ولا يُفرض هذا الشرط في الحالات التي تكون فيها الأطراف المتبنية قد أقامت في الجمهورية لمدة لا تقل عن خمس سنوات قبل التقدم بطلب التبني.

١٣٢- ويُنص على أن يقوم فريق متعدد التخصصات بالتحري عن طالبي التبني. وفي حالة كون طالبي التبني هم من الأجانب، يُلزم قانون الأسرة، ضماناً لموثوقية التحري إذا كان يجري خارج السلفادور بأن يقوم به أخصائيون تابعون لمؤسسة عامة أو تخضع لإدارة الدولة في بلد طالب التبني، مسؤولة عن حماية الأطفال أو الأسرة أو يقوم بالتحري أخصائيون مهنيون تعتمد نتائجهم مؤسسة من النوع المذكور. وفي هذه الحالة يمكن التعاون على نحو أجدى عن طريق الاتصال المباشر بمثل هذه المؤسسات.

الوضع الأسري

١٣٣- يتعين، لوضع تعريف واضح لمفهوم الوضع الأسري، الرجوع إلى المفهوم الأعم الخاص بالأحوال الشخصية. وقد عُرّفت الأحوال الشخصية بأنها مجموعة الصفات التي يعترف بها القانون بأنه يترتب عليها آثار قانونية. ويمكن تقسيم الأحوال الشخصية إلى أحوال سياسية: أي وضع الفرد تجاه الدولة، وهو ما يؤدي إلى التصنيف إلى مواطنين وأجانب؛ والأحوال المدنية وتشير إلى الوضع القانوني للفرد في المجتمع وإلى علاقاته بالقانون الخاص.

١٣٤- والأحوال المدنية قد تشير إلى الفرد في حد ذاته (وأهم العناصر في هذا الصدد هي السن والصحة العقلية) أو إلى وضعه بالنسبة للأسرة. وتشكل الأخيرة أحواله الأسرية أي وضعه القانوني في أسرة بعينها.

١٣٥- والمفهوم الأعم للأحوال المدنية مرادف لمفهوم الأهلية القانونية الوارد في مختلف التشريعات. فتعرّف المادة ٣٠٣ من القانون المدني في السلفادور الأحوال المدنية بأنها "صفة الفرد فيما يخص أهليته لأن يمارس حقوقاً محددة أو يؤدي واجبات مدنية محددة". وتجدر ملاحظة أن الحقوق والواجبات قد تكون ذات طبيعة متغايرة. فالأحوال المدنية قوامها الافتراض القائل بأهلية الناس لكي يتصرفوا أو يمارسوا حقوقاً في مجالات غير الحقوق السياسية.

١٣٦- وعلى خلاف القانون المدني، لا يعالج قانون الأسرة وهذا أمر منطقي، الأحوال المدنية للفرد فيما عدا ناحية واحدة وهي وضعه الأسري الذي يحدده القانون بأنه: "الصفة القانونية للشخص فيما يخص الأسرة والذي يرتب القانون بشأنه حقوقاً وواجبات بعينها". والوضع الأسري طبقاً للفقه القانوني: (أ) هو نتيجة للروابط الأسرية الشرعية؛ (ب) يؤسس حقوقاً وفي مقابلها واجبات أسرية ذاتية؛ و(ج) وفي بعض التشريعات، يؤثر على الأهلية القانونية للفرد.

١٣٧- ويعتبر الوضع الأسري أحد خصائص الشخصية القانونية للأشخاص الطبيعيين، وهي فكرة مجردة لا تشير إلى أي علاقة أسرية محددة بل إلى العلاقات المختلفة والعناصر المشتركة فيما بين هذه العلاقات جميعها.

حقوق الطفل وواجباته

١٣٨- يتناول هذا الفصل قضيتين. الأولى الاعتراف بأن للأطفال حقوقاً معينة لكونهم أطفالاً يلزم احترامها ليس فحسب من جانب الوالدين بل أيضا من جانب المجتمع والدولة؛ وثانيا الواجبات التي يجب أن يلتزموا بأدائها بوصفهم طرفاً تابعاً مؤثراً في نطاق علاقة بين الوالد وما ولد. نحن نعلم أن جميع الحقوق تقابلها واجبات لكن سيتبيّن في هذا الفصل أن هناك بعض الحقوق والواجبات المقررة التي لا تقابل بعضها البعض على وجه الدقة حيث أنه لا يوجد، بالأحرى يستحيل أن يكون هناك في حالة الأطفال تكافؤ بين ما يقدم من حيث طبيعته وكميته والواجبات. ويعزى ذلك إلى أن الأطراف في العلاقة بين الوالدين والأطفال ليست في معظم الأحيان على نفس المستوى وخاصة عندما يكون الأطفال قصَّراً.

١٣٩- وللإنسان حق لا يقبل التصرف في الوجود والسلامة الشخصية وفي الحصول على السبل اللازمة لمعيشته ونمائه. وتنشأ عن حالة التبعية المطلقة للأطفال وخاصة في مراحل الحداثة، حاجة ذاتية إلى توفير كل ما يلزم حتى يكتمل نموهم.

١٤٠- وتستند المادة الأولى من هذا الفصل إلى المبدأ الدستوري المشار إليه آنفاً وهو مبدأ المساواة بين الأطفال في الحقوق. ويؤكد هذا الفصل ويتوسع في معنى المادة ٣٦ من الدستور بالنصّ على أن: "جميع الأطفال بغض النظر عن طبيعة بنوتهم يتمتعون بنفس الحقوق والواجبات الأسرية". ويعتبر هذا النص على قدر بالغ من الأهمية وتترتب عليه آثار بعيدة المدى حيث أنه من النصوص التي تسهم في تعزيز مبدأ المساواة في العلاقات الأسرية التي تؤدي إلى خلق هيكل أسري تسوده العدالة.

١٤١- والقانون الناظم للبنوَّة النافذ حتى الآن "يعتبر بحق مثالاً نادراً للتمسك بنظام نبذه العالم" لظلمه البين.

١٤٢- وفيما يتعلق بواجبات الأطفال، لا يجري القانون تغييرات جوهرية في الأحكام التي تتضمنها المواد ٢٣٠ و ٢٣١ و ٢٣٢ من القانون المدني. مع ذلك فقد تم التخفيف من صرامتها كما تم التوسع في واجبات أخرى على أساس المفاهيم الجديدة التي أتى بها قانون الأسرة وقانون القصّر. حيث يقع على الأطفال واجب احترام الوالدين بل وأيضا واجب المراعاة والطاعة طالما ظل الأطفال في رعايتهم الشخصية. أما واجب الإغاثة فقد حل محله واجب المساعدة الذي يعتبر أوسع نطاقا مع التأكيد على أن هذا الواجب لا بد من

أدائه في كافة الظروف التي تقتضيه وخاصة عند التقدم في السن. ويشمل هذا الواجب كما هو الحال في القانون المدني، غير الأبوين من السلف في حالة عدم وجود الأبوين.

١٤٣- وأُضيف نص جديد يسترعي الانتباه إلى واجبات الأطفال ويقضي بأن يشتركوا في نفقات الأسرة وفق قدراتهم وذلك إذا كانت لهم أملاك أو دخل خاص طالما كانوا يعيشون في كنف الأبوين.

سلطة الوالدين

١٤٤- حلت صياغة هذا العنوان محل الصياغة التقليدية وهي السلطة الأبوية والتغيير يتجاوز مجرد التغيير اللفظي.

١٤٥- إن السلطة الأبوية مستمدة من القانون الروماني وتعتبر إحدى المؤسسات الأكثر تطورا في قوانين الأسرة المعاصرة، وذلك رغم أن تطورها عبر الزمن كان بطيئا. وتاريخها إنما يرمز للتدهور التدريجي في السلطة الأبوية. واليوم لم يعد يُنظر إلى هذا المفهوم كمؤسسة لفائدة الأب بل كواجب أو بالأحرى كسلسلة من الواجبات المقررة لصالح الأطفال.

١٤٦- وفي القانون المدني للسلفادور لعام ١٨٦٠، كانت السلطة الأبوية محاطة بهالة من الرومانسية ولم تكن لها علاقة بالواقع في ذلك الزمن الذي دخل فيه القانون حيز التنفيذ. فقد مُنح الأب السلطة في حين حُرمت الأم منها تماماً. وهذه المؤسسة كما ذُكر آنفاً مرت بتطور بطيء ومتعثر حتى أُدخلت على النظام القديم تغييرات جوهرية في عام ١٩٧٢. وتمثل أهمها في أن السلطة لم تعد تُسند فقط إلى الأب بل أصبحت الأم تشارك فيها إذا كان الأطفال شرعيين أما إذا كان الأطفال طبيعيين فيحصل الأب على السلطة إذا اعترف طوعاً بانتساب الأطفال إليه ولكن فقط في حالة غياب الأم غير الشرعية.

١٤٧- وعلى الرغم من أهمية هذه الاصلاحات بالنسبة لمن تنابه لقب سلطة الأبوين لم يحدث أي تغير عن التوجه التقليدي فقد ظل مفهومه وفحواه دون تغيير. فلا تزال المادة ٢٥٢ من ذلك القانون تنص على أن السلطة الأبوية هي "مجموعة الحقوق التي يسندها القانون للأبوين الشرعيين بالاتفاق المتبادل أو إلى أحدهما في حالة غياب الآخر أو حيثما يكون ذلك ملائما، إلى الأم غير الشرعية عن أبنائهم القصر".

١٤٨- وفيما يتعلق بالفحوى، لا تزال سلطة الأبوين في القانون الحالي مناط مجموعة من الحقوق التي تتصل بصورة محددة بالإرث. وأصبح من واجب الأبوين: أن يقوما بإدارة الأصول الخاصة بأولادهما القصر والذين لا يزالون تحت رعايتهما وبالانتفاع بجميع الأصول باستثناء تلك المشار إليها في المادة ٢٥٥ من القانون المدني، وتمثيل أبنائهما في الإجراءات القانونية وغير القانونية التي يُطلب منهما التدخل فيها.

١٤٩- وفيما يتعلق بالحقوق ذات الطابع الشخصي، والتي تندرج ضمن سلطة الأبوين في كافة التشريعات تقريبا فإن التشريع السلفادوري، على غرار التشريع الشيلي، ينظم هذه الحقوق خارج إطار سلطة الأبوين وترد تحت العنوان التاسع من القانون المدني بالنسبة للأطفال الشرعيين وتحت العنوان الثاني عشر من نفس التشريع بالنسبة للأطفال غير الشرعيين.

١٥٠- وقد تم استكمال النصوص الواردة تحت هذه العناوين في الاصلاحات التي أُدخلت في عام ١٩٧٢ والتي عـُدّلت بمقتضاها المواد ٢٣٠، ٢٣٣، ٢٣٤، ٢٣٥، ٢٤٤، ٢٤٥ و٢٤٦ وذلك، على نحو ما أُشير إليه آنفاً، بغية تيسير حل المشاكل الأسرية الناجمة عن الطلاق وعن إلغاء الزواج أو الانفصال الفعلي والتي تنص على الرعاية الشخصية للأطفال وتسمح بالتدخل القضائي وبتدخل المستشار العام للجمهورية المعني بحماية القصّر، وتنفيذ مبدأ المساواة القانونية للزوجين عن طريق التقاسم بين الأب والأم بالتساوي للحقوق والواجبات الواردة في هذه المواد المنقحة. كذلك عـُدّلت المادة ٢٨٩ من القانون المدني بحيث تـُسند إلى الآباء الطبيعيين نفس الحقوق الممنوحة للأمهات غير الشرعيات.

نفقة الإعاشة

١٥١- يـُفهم من نفقة الإعاشة في قانون الأسرة توفير الموارد الاقتصادية ليس فحسب للغذاء بل أيضا للملبس والمسكن والحفاظ على الصحة وبالنسبة للقصّر وتشمل نفقة الإعاشة تكاليف التعليم والأنشطة الترفيهية والتدريب اللازم لاكتساب مهارة أو حرفة، ولا بد أن يواصل أداؤها حتى تنتهي مرحلة الدراسة بشرط ألا يتجاوز سن المستفيد من النفقة ٢٥ سنة.

١٥٢- ويعتمد قانون الأسرة مفهوماً واسعاً للإعاشة جديراً بالتقدير يستبعد تصنيف مدفوعات الإعاشة إلى ما يلائم وما هو ضروري الوارد في القانون المدني تحت العنوان السابع عشر من المجلد الأول. ويرجع ذلك إلى الحرص بقدر الإمكان على تلبية احتياجات المستفيد كإنسان في مجتمع اليوم مع تطبيق معيار المركز الاجتماعي كعامل محدد في حساب مبلغ الإعاشة لبعض الأشخاص الذين تعرضوا للهجر. ويسعى مفهوم الإعاشة اليوم إلى ضمان الحماية الحقيقية والإنسانية لأفراد الأسرة ولا يركز على المال فحسب.

١٥٣- وفي هذا الصدد تعرضت معظم الموضوعات المتعلقة بالإعاشة المنصوص عليها في القانون المدني للتقييد، وأُلغيت المخصصات الكبيرة المبلغ باعتبار أن واجب الإعاشة اليوم يقع على عاتق الأسرة وهو وليد التضامن وروابط القربى الموجودة بين الأشخاص.

١٥٤- ورئي أيضا أنه من غير المناسب أن ينظم قانون الأسرة حقوق المانحين حيث أن القانون المدني ينص في المادة ١٢٨٤ منه على أنه يجب على الجهات التي تمنح جميع أصولها أن تحتفظ بقدر كاف لتلبية احتياجاتها للإعاشة وأنها لو قصرت في ذلك فلها الحق في أن يتنازل لها الموهوب له عن مبلغ ملائم سواء كملك أو كحق انتفاع على أن يوضع في الاعتبار مبلغ الهبة.

١٥٥- وفي إطار علاقات الإعاشة قد تتعدد أسباب المطالبة بنفقات كما قد تكثر الجهات المستفيدة والجهات المانحة.

نفقات الإعاشة للمرأة الحامل

١٥٦- استحدث شكل جديد من أشكال الإعاشة يرمي إلى حماية الطفل منذ لحظة الحمل، عملاً بنصوص الاتفاقيات الدولية وتمشياً مع المفاهيم القانونية المعاصرة وواقع المجتمع السلفادوري حيث أنه من المألوف أن يهجر الأب الأم والطفل معاً. وبناء على ذلك فقد منحت المرأة الحامل الحق في رفع دعوى للحصول على

نفقة إعاشة من أب طفلها طوال فترة الحمل وبعد الولادة وتشمل النفقة تكاليف الولادة وذلك لكي يضمن للطفل أن يولد في أفضل الظروف التي تساعد على رعايته ونموه الطبيعي. وبذلك تـُكفل حماية المرأة والطفل الذي تحمله دون إخلال بحق الطفل في نفقة إعاشة من والده بعد مولده.

الوصاية

١٥٧- يـُبقى القانون المدني معتمدا في هذا على القانون الروماني وقوانين التسجيل، على التمييز بين الوصاية والقوامة وهو تمييز، كما سيرد شرحه، ليس له مبرر حيث أن المؤسستين تخضعان لنفس القواعد العامة؛ ومن ثم فقد أسقط قانون الأسرة نواحي التمييز هذه وألـّف بين تلك النصوص فجعل الوصاية تشمل القصـّر والأشخاص الراشدين قانوناً ولكن فاقدي الأهلية وغير الخاضعين لسلطة الأبوين.

١٥٨- ويحافظ القانون المدني على مؤسستين متشابهتين هما الوصاية والقوامة. وإن كان القانون لا يقرر فروقاً أساسية بينهما تبرر وجود كلتيهما اللهم إلا المبرر التاريخي. وتخضع المؤسستان في الواقع لنفس الشروط فيما يتعلق بما يلي:

(أ) تعيين الأوصياء (المواد ٣٧٤ إلى ٣٩٢)؛

(ب) الإجراءات والشكليات التي ينبغي الالتزام بها في ممارسة هذه الوظيفة (المواد ٣٩٣ إلى ٤٠٩)؛

(ج) إدارة أصول القاصر موضع الوصاية (المواد ٤١٠ إلى ٤٤٣)؛

(د) عدم أهلية الوصي وأعذاره وعزله ومكافأته.

١٥٩- يـُطلق على الشخص المنوط بالوصاية أو القوامة في القانون الكافل أو القيـّم وأحياناً الوصي؛ ولا تقتصر مهمة الوصي أو القيـّم على أصول الشخص بل تتجاوزها إلى رعايته شخصياً (المادتان ٣٥٩ فقرة ٢ والمادة ٣٦١).

١٦٠- وطبقا للتشريع الجاري، يرعى كل من الوصي والقيـّم الأشخاص الخاضعين للوصاية أو القوامة وأصولهم وتنطبق على الحالتين نفس الشروط العامة. وكما يشير الاسم، يتمثل الهدف من الوصاية (من الأصل اللاتيني tutela المشتقة من tueri وتعني الدفاع والحماية) والقوامة (من cura وcuratio بمعنى الرعاية) في حماية الأشخاص فاقدي الأهلية القانونية. وقد نظمت التشريعات الحالية هذه الوظائف بما يخدم مصلحة الشخص المراد حمايته فالمصالح المعنوية والمالية للشخص هي التي يأخذها القانون في اعتباره وليست وظائف الكفيل أو القيـّم التي ينص عليها القانون والتي تنقضي بانقضاء فترة انعدام الأهلية.

١٦١- ويتمثل الفرق الوحيد بين هاتين المؤسستين في أن القصـّر الذين لا يـُخضعون لسلطة الأبوين يخضعون للوصاية (المادتان ٣٦٢ و٢٦٩)، بينما الأشخاص الذين بلغوا السن القانونية والذين هم عرضه،

لأسباب منها الاختلال العقلي، للخطر في إدارة أصولهم، والصم والبكم العاجزون عن التفاهم عن طريق الكتابة يُخضعون للقوامة (المواد ٣٦٣، ٤٥٧ و٤٦٩).

١٦٢- وللأسباب الوارد بيانها آنفاً، يحتفظ قانون الأسرة بالوصاية وحدها.

باء - الجوانب العامة

التأثير العملي

١٦٣- يمثل قانون الأسرة موجزا للحقوق الجوهرية المعترف بها للأسرة وللقصّر ولكبار السن، وعلى هذا الأساس يعتبر هذا القانون القاعدة القانونية المجردة التي تعالج بصورة منهجية كافة الحقوق والواجبات المتبادلة بين أعضاء المجموعة الأسرية. وبناء على ذلك، ليس من المتوقع أن يحدث تأثيراً عملياً مباشراً لأن هذا التأثير سيظهر في الأجلين المتوسط والطويل ولأن القانون في جوهره يركز على ما ينبغي أن يكون المعيار في العلاقات الأسرية.

١٦٤- ولا يُنشئ قانون الأسرة فقهاً أسرياً حيث أن مثل هذه القضية تخرج عن نطاق هذه المجموعة من القوانين وتقع لأسباب فنية، في نطاق قانون تنظيم القضاء، ولكن لنا أن نقول في هذا المقام إن حكومة السلفادور راغبة في تقعيد مثل هذا الفقه. ومن الجدير أيضا أن نذكر أن وزارة العدل قد وضعت مشروع قانون بشأن قانون الإجراءات الأسرية ومن المرتقب أن يُعرض قريباً على المجلس التشريعي للموافقة عليه، وهو يدمج كافة المبادئ الحديثة في الفقه الإجرائي المعاصر وبالتالي يُنشئ نظاماً إجرائياً مرناً وشفوياً يُجرى بصورة غير رسمية مما يتيح للقاضي إمكانات شتى دون أن يضطر إلى إصدار أحكام ناهية.

الفقه التخصصي

١٦٥- يعتبر قانون الأسرة جزءاً من الاصلاح الذي أُدخل على نظام إقامة العدل. ويتعمق الفهم بالاصلاح التشريعي في مجال القوانين الإجرائية للأسرة عندما يُنظر إليه في سياق الاصلاحات الأخرى التي حضت عليها وزارة العدل في مجالات قانون العقوبات والقانون الإجرائي، والقانون الإداري والقانون الزراعي وخاصة في مجال قانون الأسرة المتصل بالقصّر.

١٦٦- وعلينا أن نسجّل ما يلي:

(أ) صدر قانون إنشاء معهد حماية القصّر في السلفادور في ١١ آذار/مارس ١٩٩٣ (نُشر في الجريدة الرسمية في ٣١ - ١١ - ١٩٩٣ رقم ٦٣ العدد ٣١٨). ويهدف هذا القانون إلى إدماج المؤسسات التي توفر الحماية الاجتماعية للقصّر والمؤسسات المسؤولة عن القصّر والمؤسسات المسؤولة عن حماية حقوقهم من الانتهاك؛

(ب) اعتمد قانون الأسرة في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ ودخل حيز التنفيذ في أول نيسان/أبريل ١٩٩٤. وينظم القانون الحقوق الموضوعية لأفراد الأسرة وللقصّر والمسنين؛

(ج) مشروع قانون الأحداث معروض على رئيس الجمهورية للموافقة عليه. ومشروع القانون هذا شأنه شأن المجلد الخامس من قانون الأسرة بشأن القصّر والمسنين، يعالج ويطور المبادئ والحقوق المتضمنة في اتفاقية حقوق الطفل التي اعتمدتها الأمم المتحدة في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩ ووقعت عليها السلفادور واعتمدتها في ٢٦ كانون الثاني/يناير و٢٧ نيسان/أبريل ١٩٩٠ وفي سائر الاتفاقيات وفي الفقه الدولي المتعلق بهذا الموضوع.

وعندما تدخل هذه الصكوك حيز التنفيذ سوف تلغي، في جملة قوانين، قانون الأحداث وجزءاً من القانون المدني يتناول قانون الأسرة وقانون التبني.

اهتمام الحكومة بالأسرة

١٦٧- تعترف دولة السلفادور بالأسرة في شتى أشكالها بوصفها الوحدة الأساسية في المجتمع وآلية هامة من آليات إحداث التغيير في المجالات الاجتماعية والسياسية والثقافية. وتشجع الدولة في إطار برامجها للحماية الاجتماعية على تهيئة الأوضاع المناسبة لتكوين الأسرة ولممارسة الحياة الأسرية، ولإنشاء المؤسسات المتخصصة ذات الصلة العاملة في تخطيط البرامج وتنفيذها وتقييمها بغية تحسين المستوى الصحي والتعليمي والتكامل الأسري والمساواة الاجتماعية، وتدعيم خدمات الرعاية الاجتماعية، وإشراك المجتمع المحلي وحثه على أن يتعاون مع الجهود المبذولة لحماية الشباب والمسنين من أفراد الأسرة؛ والسعي للوصول إلى المجتمعات المحرومة في المناطق الريفية والأحياء الفقيرة في المدن التي ينالها جانب متدنٍ من الخدمات، والتأكيد على تخفيض معدلات المرض والوفيات بين المواليد والأطفال والأمهات؛ والامتناع عن ترويج الإجهاض كوسيلة لتنظيم الأسرة؛ والارتفاع بمستوى التعليم وتعزيز المساواة في الحقوق في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية.

١٦٨- ومنذ شُرع في وضع قانون الأسرة، رأى المشرعون أنه لكي تكفل الحقوق الخاصة بأفراد الأسرة بفعالية، يلزم أن يجري تنقيح القانون الإجرائي وقانون التنظيم الإداري فضلا عن القانون الموضوعي (قانون الأسرة). وبعبارة أخرى فإن الذين كلّفوا بمباشرة هذا العمل وتنفيذه بغية تيسير جهود الاصلاح كانوا دائمي الوعي والانشغال بالحاجة إلى وضع أو دعم النصوص التنظيمية الواردة في '١' قانون تنظيم القضاء، و'٢' القانون الأساسي لتنظيم النيابة العامة فيما يتعلق بوظيفة النائب العام للجمهورية. ففي الحالة الأولى كان يتمثل غرضهم في إنشاء ولاية خاصة بالأسرة وتحديد اختصاص القضاة والقانونيين في مجال الأسرة في كافة أنحاء الجمهورية وتنظيم وظيفة المحاكم، وفي الحالة الثانية كانوا يقصدون إنشاء الوظائف وإقرار المهام الخاصة بالمحامين المتخصصين في مجال الأسرة.

المادة ١١ - الحق في مستوى معيشي كاف

١٦٩- يعتبر تشييد المساكن في السلفادور، وفقا لدستور الجمهورية، ذا "أهمية اجتماعية" (المادة ١١٩). وتسعى الدولة للسماح لأكبر عدد ممكن من السلفادوريين لأن يصبحوا ملاك منازل. وتتعهد بأن تعمل على أن يوفر كل صاحب مزرعة للعمال المقيمين لديه منزلا مريحا مستوفيا لضرورات الصحة العامة، وظروفا ملائمة للعمال المؤقتين، وسوف تقدم التسهيلات لتمكين صغار الملاك من ذلك.

١٧٠- ولكي ننقل الى اللجنة صورة عن المشاكل الرئيسية التي مرت والتي تواجه السلفادور حاليا فيما يتعلق بالحق في الاسكان، نورد أدناه وصفا للجوانب الرئيسية للإتجاه في السنوات الحديثة.

١٧١- كانت الحالة في قطاع الاسكان حتى عام ١٩٨٩ تنطوي باختصار شديد على الخصائص التالية: عجز متراكم في الإسكان الجديد وادخال تحسينات على ٠٠٠ ٤٧٠ مسكن تقريبا، الأمر الذي يعني وجود نقص في الاسكان أو الإفتقار الى العوامل النوعية، تنطبق ما نسبته ٣٧ في المائة منها على المناطق الحضرية، و٦٣ في المائة على المناطق الريفية، وتقابل هذه الأرقام المعدل السنوي لبناء المساكن، الذي كان متوسطه للفترة ١٩٨٥ الى ١٩٨٩ شاملة ٥٠٠ ١٠ وحدة سكنية، ولم يكن يكفي لمواجهة الطلب على المساكن الجديدة. وبسبب النمو السكاني وحده، تنشأ الحاجة الى حوالي ٠٠٠ ٢٤ وحدة سكنية جديدة سنويا.

١٧٢- كما تأثر العجز بتدفقات الهجرة على نطاق واسع. وتسببت الحرب في توليد مشاكل أخرى، وكذلك ما ترتب على زلزال عام ١٩٨٦ من آثار أحدثت تصدعا في المدن مما تسبب في وجود ضغط هائل على الأماكن التي لم تكن مهيأة لهذه الهجرة.

١٧٣- ان الحالة الاجتماعية الاقتصادية الصعبة، وارتفاع أسعار المساكن الذي ازداد بسبب التضخم ومستلزمات النظام المالي الرسمي، جعلا امكانية امتلاك المنازل صعبة، بحيث كانت ما نسبته ٦٤,٣ في المائة من السكان، وهي نسبة لا تضم مجموعات الدخل المنخفض وحسب، وانما الطبقات المتوسطة أيضا، هي التي تملك منازلها، وهي حالة أدت الى زيادة انتشار المستوطنات غير المسموح بها.

١٧٤- وهناك ما نسبته ٦٧ في المائة من الأسر ذات مستوى الدخل الذي يقل عن الحد الأدنى لأجر شهرين (١٣٥ دولار) تأثرت بهذا العجز في الاسكان، وتعيش أغلبها في مساكن فقيرة، وغالبا جدا بلا خدمات أساسية ولا أية امكانية للوصول الى النظام الرسمي لتمويل الاسكان.

١٧٥- وتقدم مؤسسات الادخار التي تديرها الدولة المساعدة للأسر التي تملك ما يساوي الحد الأدنى للأجور لشهرين الى ثلاثة أشهر؛ بينما الأسر التي تملك ما يزيد على الحد الأدنى لأجر ثلاثة اشهر، ١٢ في المائة من السكان، فتتوفر لديها امكانية الحصول على الائتمان من جمعيات الادخار والقروض، والتي يمول مشاريعها بنك الاسكان المالي الوطني.

١٧٦- ولتلبية الطلب على الاسكان، كان هناك نظام مالي اسكاني يعرف باسم نظام الادخار والاقراض، تصاحبه مؤسسات مالية معينة في القطاع العام، تعمل بلا تنسيق وتحدد كل منها سياستها الخاصة بها. واجمالا، كان النظام كله يعمل بأسعار فائدة معانة، الأمر الذي أسفر عن مستوى مرتفع من عدم الكفاءة واعانات خفية ومتناقصة، مما كان له أثره الجسيم على المدخرات الوطنية. ولم يكن لدى الدولة من جانبها سياسة متكاملة للقطاع، مما نتج عنه غياب التنسيق غيابا كاملا والقليل من القدرة على المراقبة.

١٧٧- وكانت أغلب المساكن التي أنتجت قد بناها القطاع الخاص، غير أن الدولة لعبت هي الأخرى دورا هاما في البناء من خلال مؤسسات ذات استقلال ذاتي مثل مؤسسة الاسكان الحضري، وكانت تتصف الى حد كبير بعدم الكفاءة في أعمالها وفي الاعانات الداخلة في أسعار مبيعاتها، بحيث أصبح من الصعب بصورة متزايدة على القطاع الخاص أن ينافس في سوق الاسكان للأسر ذات الدخول المنخفضة.

١٧٨- وكانت هناك اجراءات شكلية ومستلزمات كثيرة تلازم التشريع الساري، والكثير منها غير عملي أو عتيق وبذا كانت بمثابة عوائق رادعة لكل من كانت لديه الوسائل الاقتصادية الكافية أو الخلفية الثقافية لكي يجاريها.

١٧٩- كما كانت متطلبات التطور الحضري ومعايير البناء نفس متطلبات ومعايير المجتمع المتقدم وليست متفقة البتة مع البيئة السلفادورية الطبيعية (ما عدا في المدن الكبرى).

الاستراتيجيات

١٨٠- بالنظر الى الحالة التي كانت سائدة حتى عام ١٩٨٩، وتسليما بأن مشكلة الاسكان هي أساسا مشكلة فقر، قررت الحكومة في عام ١٩٩٠ معالجة التحدي المتمثل في الاضطلاع باصلاح طَموح مفاهيمي ومؤسسي لحل هذه المشكلة. وبغية تنفيذ هذا الاصلاح، تحددت الاستراتيجيات التنفيذية على فترات قصيرة ومتوسطة وطويلة، على أساس الجوانب التالية:

'١' المفاهيم الأساسية

تهيئة الظروف المؤاتية لسوق اسكان مستجيب للاحتياجات ويتصف بالكفاءة، ومربح للقطاع الخاص وباعث على الرضا للمشترين.

لا تشترك الدولة الا في التنسيق، والتنظيم، والتشجيع، وقبل كل شيء تسهيل التطور القطاعي.

القضاء على استبعاد أضعف الجماعات في المجتمع من امكانية الحصول على سكن.

'٢' المجالات الأساسية

اعادة هيكلة المؤسسات في القطاع.

اعادة هيكلة النظام القائم لتمويل الاسكان وايجاد نظام لتمويل الاسكان متحرر من التشوهات ويقدم تغطية للجماعات ذات الدخل الأدنى في البلد.

تعزيز الملكية الفردية في المجتمعات ذات الدخل الأدنى.

'٣' الأهداف المطلوبة

اعفاء الدولة من انتاج وتنفيذ خطط بناء المساكن.

تسهيل أعمال القوى الفردية والاجتماعية في محاولة لاشباع حاجاتها السكنية.

خلق اطار يتيح تكافؤ الفرص.

المبادرة بعملية مستدامة باتساق مع الأولويات والديناميات الفردية والاجتماعية.

١٨١- وكان الشرط الأساسي الذي روعي فيما يتعلق بهذه الاستراتيجية هو وضع خطة اسكان تتناسب مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للخطة الوطنية، قائمة على أساس فلسفة تكافؤ الفرص (ويرد موجزها في المرفقات)، وهي التي من المقرر لها:

(أ) أن تكون أولى أولوياتها وقف العجز المتزايد في الاسكان، بدءا من افتراض أن نموذج التنمية سوف يولّد في الأجل القصير تحسينا في المستويات الأكثر فقرا؛

(ب) أن تكون شاملة النطاق، أي تتصدى بصورة متماسكة للجوانب المالية والتقنية والقانونية والمؤسسية؛

(ج) أن تكون واقعية ومجردة من أي نهج غوغائي يدعي القدرة على "حل" المشكلة في غضون فترة تشريعية لحكومة واحدة.

١٨٢- وترتيبا على ذلك، وبتفهم الحاجة الى وجود خطة اسكان وطنية متسقة مع استراتيجية شاملة طويلة الأجل، كجزء من تحديث الادارة العامة والتكيف الهيكلي وخصخصة النظام المالي، تقرر تقسيم المشكلة الى ثلاثة مجالات للعمل:

'١' فيما يتعلق بالقطاع العام، تحديث ولا مركزية الاطار المؤسسي والخدماتي للقطاع الذي، كنتيجة لسوء التنسيق والادارة فيما بين وكالاته، كان عديم القدرة التقنية والادارية على التنفيذ، ولذلك تحدد بأنه يفتقر الى الكفاءة؛

'٢' وفيما يتعلق بالقطاع الرسمي، وحفاظا على الانتاج الخاص للمساكن وزيادته للسوق الرسمية، والمحدد بمجموع السكان من ذوي الدخل الأسري الذي يزيد على راتبين أساسيين اثنين، والذي ثبتت بالنسبة له فعالية النمط التقليدي لانتاج وبيع الوحدات كاملة التجهيز من خلال شركات البناء؛ و

'٣' فيما يتعلق بالفقر الشديد، التخفيض التدريجي في العجز السكني بالنسبة للسكان من ذوي الدخل الذي يقل عن راتبين أساسيين اثنين، والذين لا تمكنهم قوتهم الشرائية والدخل غير المنتظم من امكانية الظفر بحلول أساسية للإسكان.

الحالة في عام ١٩٩٣

١٨٣- نتيجة للإستراتيجية واستهلال الخطة، تحققت نتائج فيما يتعلق بالجوانب القانونية والمؤسسية والمالية الرسمية، والفقر الشديد.

(أ) الجوانب القانونية

١٨٤- تقرر في هذا المجال تحديث كافة جوانب القانون التي كانت تمنع التغيير. ومن هنا أدخلت التعديلات على قانون التخطيط الحضري والبناء، والقوانين المتصلة بسندات الملكية التكميلية، ودائرة الاسكان، وسجل الملكية، وكذلك على أحكام معينة في القانون المدني وقوانين التوثيق.

١٨٥- كما كان من الضروري سن قوانين لتغطية البرامج الجديدة - نظام تمويل الاسكان ونظام دعم الاسكان - وكذلك قانون مؤقت بشأن الحوافز لتقنين ملكية الأرض في المناطق الهامشية.

١٨٦- يجري حاليا تنقيح التشريع المتعلق بالبناء والمسؤولية المهنية للقائمين على البناء.

١٨٧- وعلاوة على ذلك، يتعين تحديث القوانين التجارية للسماح بعمليات نقل الملكية الجماعية الجديدة، مثل شهادات ائتمان أسهم الملكية، ورهونات الأفراد، والترخيص بأنماط معينة من بنود الالغاء، وتأجير المباني، وقانون الايجارات، الخ.

(ب) الجوانب المؤسسية

١٨٨- في هذا المجال، أعيدت بصورة كاملة هيكلة الوزارة الفرعية للإسكان والتنمية الحضرية، بتغيير تركيزها القديم كوكالة تنفيذية لتعزيز دورها كسلطة تحكم القطاع، منوطة بمهام تنظيمية وتنسيقية.

١٨٩- وحيث أن الخطة موضوعة للأجل الطويل، كان من الضروري كذلك وجود وكالات تعددية تستطيع توليد توافق الآراء المطلوب لضمان استمرار تنفيذها في ظل هيئات تشريعية متعاقبة. ولذلك أنشئ مجلس الاسكان الوطني كهيئة استشارية له جوانب تمثيلية متعددة.

١٩٠- كما سُحبت مسؤولية بناء المساكن وتمويله من الوكالات الحكومية؛ ثم صُفيت وتم تحويل أصولها بعد تنظيمها الى الكيان الجديد المعروف باسم صندوق الاسكان الوطني العام.

١٩١- وتم تعزيز أهم البلديات للسماح بلا مركزية المهام التنظيمية التي كانت الحكومة المركزية حتى الآن تقوم بها على وجه الحصر.

١٩٢- بُذلت الجهود لمساندة وتطوير المؤسسات غير الحكومية، بغية زيادة مجال التغطية النوعية لأنشطتها.

١٩٣- وأخيرا، أنشئ سجل ملكية جديد وعصري تماما، يفي بدرجة عالية من الضمان القانوني وسهولة الاستخدام، يضم بالاضافة الى السجل التقليدي للمستندات مكونا تصويريا يتناسب بدقة مع السجل الوطني للأرض.

(ج) السوق الرسمية

١٩٤- تسعى استراتيجية سوق الاسكان الرسمية الى تحسين تشغيل النظام واستقراره. ونوعية القيود التي روعيت في هذا المجال أكثر ارتباطا بالجوانب المالية وتشجيع السوق الحرة التي اتـُخذت من أجلها التدابير التالية.

١٩٥- بغية توسيع تغطية الرهونات لتشمل كافة فئات السكان، قام بنك الاحتياطي المركزي بتعويض الحيازات في النظام المالي وخصخص البنوك التجارية والمالية حتى تتمكن البنوك من تقديم مجموعة من الخدمات، بأسعار فائدة محررة ومخططات مناسبة للإستثمار طويل الأجل، مثل شهادات الودائع لأجل معين للإسكان والتي يدفع لها النظام المالي أسعار فائدة يفوق السعر العادي، بغية توسيع تغطية ائتمان الرهونات التي يمكن تقديمها لطالبي المساعدة في الاسكان.

١٩٦- كما زاد بنك الاحتياطي المركزي من المنافذ والموارد الخاصة لتمويل الاسكان من خلال ايجاد صندوق الائتمان الاستثماري، بحيث أدخل البنوك التجارية في تمويل بناء المساكن وشرائها، بالاضافة الى جمعيات الادخار والاقراض التقليدية، وأوجد بعض الوسائل التي تعتبر أكثر جاذبية واستقرارا من المدخرات قصيرة الأجل لتراكم المبالغ. وحققت هذه التدابير نجاحا حقيقيا، بحيث تجاوز حجم الموارد ونطاق الاختيارات المتاح الاسقاطات الموضوعة وقت تصميمها.

١٩٧- واعتمد صندوق الاسكان الاجتماعي الوسائط الجديدة للتمويل طويل الأجل في شكل "نظام طويل الأجل للتمويل بأقساط قابلة للتعديل وفترة سماح خاصة"، وهو صندوق يتولى جمع اسهامات نسبتها ٥,٥ في المائة من الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص، الأمر الذي سوف يمكـّن العامل الذي يتقاضى الحد الأدنى للأجر من الحصول على منزل تصل قيمته الى ٥٠ ضعفا من الحد الأدنى للأجر، وهو أعلى من مستوى الـ٣٥ ضعفا للحد الأدنى للأجر الساري حتى عام ١٩٩٢. ومن بين المزايا الأخرى لطريقة التمويل هذه أنها تنشئ تلقائيا حساب مدخرات للمساهم، مع معدل سنوي لفائدة قابلة للتحول الى رأسمال قدره ٩ في المائة (أعلى بما نسبته ٠,٥ في المائة من سعر الفائدة المطبق حتى عام ١٩٩٢)، كجزء من صندوق العجز والشيخوخة والوفاة. وأهم ابتكار في هذه الطريقة هو أن أية زيادة في الاسهام تتقرر بموجب الزيادات في الحد الأدنى للأجر القانوني، مما يضمن أن تكون المدفوعات في حدود الامكانات الأسرية. وفي هذا الصدد، روعيت التجارب القيـّمة لكولومبيا وشيلي والمكسيك.

١٩٨- ويؤمـَّل أن يقدم البنك التجاري أنظمة من نوع مماثل، توفر التمويل بشروط دفع أفضل، مع قروض رهونات بأسعار السوق وامكانية اسهل للحصول على تمويل الاسكان، وأن يحل البنك المذكور محل الدولة عند انسحابها من أنشطة البناء وتمويل الاسكان، وهي الأنشطة التي كانت تقوم بها من قبل بصورة تفتقر الى الكفاءة وتسبب الأضرار للسوق.

(د) الفقر الشديد

١٩٩- تبدأ الاستراتيجية المتصلة بالفقر الشديد بالحاجة الى فهم هذه القطاعات والتحقق من أن النهج التقليدي لبناء المساكن لا يعتبر طريقة قابلة للتطبيق للتغلب على العجز. وليس ذلك لمجرد أنها تتطلب

حجما غير متاح من الموارد فحسب، ولكن ايضا لأنها سوف تقلب الشكل الطبيعي للعمليات الاقتصادية في هذا القطاع عن طريق فرض آجال زمنية للائتمان وتسديد الأقساط التي لا تتفق مع الواقع.

٢٠٠- ولذلك فإن أول افتراض أساسي هو أنه ينبغي للأسرة نفسها أن تعطي الأولوية لتوفير المسكن أو تحسينه. وهذا أمر أساسي، اذ هو يشكل مستوى الاحتياجات اللازم للبقاء. فليس من الممكن تركيز الموارد الاقتصادية على الاسكان الا اذا كانت الأسرة مهيأة للتضحية بالبعض من احتياجاتها الأخرى.

٢٠١- والافتراض الأساسي الثاني في البحث عن حلول تعود بالنفع على أكبر عدد ممكن من الأسر هو تحليل عجز الاسكان ليشمل عنصر الأرض: مساحة أرضية، زائد خمسة عوامل للتشييد: أرضيات صحية، وأسقف مأمونة، وتصريف مياه الفضلات، وامكانية الحصول على المياه الصالحة للشرب، والطاقة. وباستخدام هذه العوامل يمكن وضع أهداف يمكن تحقيقها باستخدام نفس النهج، وليس من خلال تشييد وحدات سكنية.

٢٠٢- ومن شأن ذلك أن يمكّن من توفير اقصى حد من الموارد لتحقيق أهداف استراتيجية الإسكان العالمية، التي تختلف عن النهج التقليدي المطبق من قبل. والأعمال التي تشملها الاستراتيجية هي:

'١' توفير المساحة الأرضية

٢٠٣- الآن وقد تحدد هذا العامل على أنه أساسي لاستهلال العملية، فهو يولى أعلى الأولويات. ولقد تم تعديل الاطار القانوني والتنظيمي للتمكين من اسناد سندات الملكية الى أصحابها في المناطق الهامشية والمستوطنات غير القانونية أو قطع الأراضي المعدة للبناء. وهناك آليات شتى متاحة، تديرها كلية جهات خاصة، ابتداء من الاكتساب بموجب حق التقادم ووصولا الى التمويل عن طريق المالك، مع امكانية وجود ضمان جزئي من جانب الدولة وتخفيضات، جزئية أيضا، في النظام المالي.

٢٠٤- وتم انشاء نظام محوسب جديد لتسجيل الأموال غير المنقولة، وهو يوفر أمنا قانونيا وتسجيلا يتصف بالسهولة والكفاءة. وهكذا (وفقا لدائرة التجهيز لعام ١٩٩٢)، أصبح ٦٦,٩ في المائة من السكان مالكين لمنازلهم[٣]، وهي نسبة تمثل زيادة قدرها ٢٤,٨ في المائة بالمقارنة بعام ١٩٨٩.

'٢' نوعية السكن

٢٠٥- ما أن تملك الأسرة الأرض اللازمة لبناء منزلها، حتى تصبح حرة في تقرير الأولويات للتحسين/التحسينات و/أو توفير الخدمات الأساسية، والتصميمات والمواد المحددة المقرر استخدامها، وذلك التزاما باللوائح الأساسية المتعلقة بالتنمية الحضرية والبناء. ودور الدولة هو ضمان اتاحة ما يكفي من الوسائط المرنة لضمان امكانية الحصول على الموارد لهذه المجموعة من السكان.

'٣' الجوانب المؤسسية

٢٠٦- تنشأ الحاجة الى القواعد والصكوك المؤسسية لهذا العمل، أي وكالة حكومية لتوجيه الموارد المالية من خلال وكالات ائتمان وسيطة. وقد أنشئ صندوق الاسكان الوطني العام لهذا الغرض، وانتقلت اليه كافة

المبالغ العامة القائمة المبعثرة في شتى الأماكن في البلد. وهناك صندوقان يمولان صندوق الاسكان الوطني العام، هما الصندوق العام والصندوق الخاص، حتى يتمكن من الحصول على موارد مالية من شتى المصادر والتي سوف تستخدم في الأغراض التي أنشئ من أجلها تلك الصناديق.

٢٠٧- تم وضع برنامج دعم الاسكان لمساعدة الأسر التي هي في أمس الحاجة عن طريق منحها دعم الدولة المالي الاضافي للإسكان. وأحرز هذا النظام تقدما في جميع المراحل، بدءا من اعتماد قانون صندوق الاسكان العام، الذي نُفذ من خلال المرسوم رقم ٢٥٨ المؤرخ في ٢٨ ايار/مايو ١٩٩٢؛ وتم تحديد السكان المنتفعين ويجري توفير الخدمة من خلال الطرائق التالية:

الطريقة الأولى: الإمكانية الأساسية (منحة للحصول على قطعة أرض لبناء مسكن)، في المستوطنات الواقعة في مجتمعات محلية غير قانونية حيث يتعذر التقنين، أو إعادة الاستيطان بموجب برنامج المستوطنات الجديد المنظم الذي تديره الوزارة الفرعية للإسكان والتنمية الحضرية. وبموجب هذه الطريقة فإن الخطة الرائدة لتعزيز تنفيذ نظام دعم الإسكان قد نفذت من كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ حتى نيسان/أبريل ١٩٩٣.

الطريقة الثانية: التحسين. الغاية من المنح هي بناء المساكن أو تحسينها، وتوفير الخدمات الأساسية الخاصة أو البلدية، للأسر التي تملك قطعاً من الأراضي المسجلة في تنمية الإسكان الاجتماعي. وتُدار الآن هذه الطريقة من خلال مؤسسات وسيطة مرخّص لها من صندوق الإسكان الوطني العام.

الطريقة الثالثة: السكن الجاهز. (منحة للحصول على منزل جديد أو قائم تتوفر فيه بالفعل الخدمات الأساسية) للأسر التي لا تملك منزلا في مستوى الموئل الأدنى. ولم يتم بعد الأخذ بهذه الطريقة، ومن المأمول أن يتم ذلك في الأشهر القليلة التالية.

٢٠٨- وفي نفس الوقت، أدمجت ٢٢ مؤسسة مرخّصة في شبكة واحدة لخدمة السكان المستهدفين. وهذه المؤسسات موجودة في أماكن مختلفة من البلد ووظيفتها هي توصيل خدمات صندوق الإسكان الوطني العام إلى عملائه. وهؤلاء الوسطاء، أو الوكلاء، الماليون عبارة عن منظمات غير حكومية، وتعاونيات، ومصارف تجارية، ووكالات مالية، ووكلاء لبيع قطع أراضي البناء المقنّنة، وشركات خاصة تبيع العقارات بموجب نظام تمويل الإسكان.

٢٠٩- واستحدثت بطاقة ائتمان فردية للمواد، بحد ائتمان يساوي قيمة أحد عوامل التشييد وامكانية الاستخدام التالي لعوامل أخرى عندما يصبح الإئتمان متاحاً من خلال تسديدات الأسرة. وسوف يبدأ استخدام بطاقة الإئتمان هذه اعتباراً من شهر أيلول/سبتمبر التالي.

٢١٠- وحتى عام ١٩٩٣، نجحت استراتيجية الإسكان الوطنية الحالية في تحقيق تغيرات، واصلاحات، وتنفيذ برامج جديدة، الخ، كما يظهر أدناه:

استراتيجية الإسكان الوطنية ١٩٩٠-١٩٩٤

- تهيئة الظروف الكفيلة بايجاد سوق إسكان مستجيبة للطلبات وتتصف بالكفاءة ومربحة ومرضية
- إزالة الاستبعاد من امكانية الحصول على مسكن
- تكافؤ الفرص
- اشتراك الدولة في أدوار التنسيق ووضع المعايير، والتسهيل، والتشجيع والمساعدة
- زيادة العرض
- مجابهة الطلب
- تقوية انتاج المساكن
- اصلاحات معيارية
- اصلاحات قانونية
- اصلاحات ضريبية
- تعزيز سلطة الرقابة
- الحؤول دون أن تشوب التشوهات اشتراك الدولة
- توجيه الموارد المالية عبر قنوات معينة
- العمل على كفالة حضور في المجتمع

المادة ١٢- الحق في الصحة البدنية والذهنية

٢١١- تنص المادة ٦٥ من الدستور على ما يلي:

"تمثل صحة سكان الجمهورية صالحاً عاماً. وتلتزم الدولة والأفراد بالعمل على الحفاظ عليها ووقايتها.

وتقرر الدولة سياسة الصحة الوطنية وتراقب تنفيذها وتشرف عليه."

وبغية الوفاء بهذه المهمة، تعتبر الدولة، من خلال وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية مسؤولة عن صحة السكان؛ وفي هذا الصدد، ينص الدستور في المادة ٤١ على أنه من واجب تلك الوزارة '١' توجيه السياسة الحكومية فيما يتعلق بالصحة العامة والرعاية الاجتماعية؛ و'٢' إقامة روابط التعاون والحفاظ عليها مع الوزارات الأخرى، والمؤسسات العامة والخاصة، والجماعات المهنية أو جماعات الخدمة، التي تقوم بتنفيذ الأنشطة المتصلة بالصحة.

٢١٢- وهكذا فهذه الوزارة مسؤولة عن صياغة برامج النهوض بالصحة ووقايتها والحفاظ عليها وإعادة تأهيلها وتنفيذ هذه البرامج والابلاغ بها مع المسؤولية الشاملة عن الوفاء باحتياجات ٨٥ في المائة من سكان البلد الذين بلغ عددهم ٧٣٦ ٢٩٠ ٤ نسمة في عام ١٩٩٣. ولتحقيق هذه الغاية يرد تحديد سياساتها واستراتيجياتها في خطة الصحة الوطنية الخاصة بها، وهي السياسات والاستراتيجيات الموضوعة لتحسين الحالة الصحية للسكان عن طريق تنفيذ البرامج التي تتصدى لمشاكل الأولوية في ضوء المخاطر المحدقة بالجماعات الضعيفة وتنسيق الأنشطة لضمان استخدام الموارد المتاحة استخداماً يتصف بالكفاءة.

٢١٣- وتقع هذه السياسات والاستراتيجيات في إطار سياسة التنمية الاجتماعية الشاملة للحكومة، والموجّهة نحو وقف انتشار الفقر الشديد، حتى أن الحكومة ملتزمة، لذلك بتحسين الخدمات الصحية والظروف البيئية.

٢١٤- ولاضفاء الفعالية على سياسات وزارة الصحة، فإنها تتصرف أيضا وفقاً للأحكام العامة لقانون الصحة الذي يعتبر الصك القانونب الذي يحدد الخطوط العامة لعملها.

الهدف العام

٢١٥- إن وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، باعتبارها الهيئة المسؤولة عن الصحة على الصعيد الوطني، لها هدف عام هو ضمان النهوض بصحة السكان وحمايتها ووقايتها عن طريق الرعاية الشاملة للأفراد والبيئة، باشتراك المجتمع والهيئات الأخرى الحكومية وغير الحكومية.

السياسات

٢١٦- لكي تحقق وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية هدفها، واستناداً إلى سياسات التنمية الاجتماعية المتوخاة حددت الوزارة المذكورة إطار السياسة والاستراتيجية التالي ذكره:

١- تحسين الحالة الصحية لشعب السلفادور من خلال تنفيذ البرامج التي تتصدى للمشكلات ذات الأولوية في ضوء المخاطر المحيطة بالجماعات الضعيفة، مع التركيز على منع الأمراض، وتنفيذ أنشطة النهوض بالصحة والتعليم وكذلك أنشطة الوقاية.

٢- تنسيق الأعمال الضرورية لضمان الحفاظ على البيئة للحياة الإنسانية.

٣- تنسيق أعمال شتى المؤسسات في القطاع، بغية وضع نظام للصحة الوطنية في الأجل المتوسط من شأنه العمل على استغلال موارد البلد على نحو أفضل. وسوف تنسق وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية الأنشطة التي تقوم بها المؤسسات العامة والخاصة التي تعمل فيما يتصل بالصحة والسكان.

٤- تحسين قدرة النظام الصحي للاستجابة لاحتياجات السكان، وتركيز الجهود على قطاع الفقر الشديد. وربط برامج وأنشطة وزارة الصحة ببرامج وأنشطة معهد الضمان الاجتماعي السلفادوري وغيره من المؤسسات التي تقدم الخدمات الصحية، وتعزيز أنشطة الرعاية الصحية الأولية من خلال تقديم البرمجة المحلية.

٥- اتخاذ الخطوات وتنفيذ الأنشطة التي تساعد على التنمية المؤسسية المرنة لوزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، وخاصة تدابير التنازل واللامركزية التي سوف تسهل إدارة الموارد على الصعيدين الإقليمي والمحلي.

٦- إعطاء قوة دافعة لتطوير الموارد البشرية للقطاع. ووضع الأنظمة التي تكفل استمرار النهوض بالموظفين، باستخدام الحوافز الاقتصادية والمهنية لتسهيل الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة.

٧- ترشيد استخدام الموارد المالية المخصصة لقطاع الصحة وتشجيع المشاركة الاقتصادية من جانب القطاع الخاص في حل المشاكل الصحية للسكان، وتحسين الآليات للحصول على الموارد الخارجية واستخدامها لأغراض محددة، وفقاً للأهداف والأولويات الواردة في هذه الخطة.

٨- ترشيد استخدام الموارد المادية، بغية تحسين وصيانة البنية الأساسية المادية القائمة. وتنشيط عملية الحصول على المعدات والعقاقير والمواد الأخرى ذات الأهمية الحرجة وتوزيعها.

٩- التعاون مع القطاعات الاجتماعية الأخرى ذات الصلة ومع وزارة التخطيط على إعادة صياغة وتنفيذ سياسة سكانية وطنية.

١٠- العمل عل تناغم التعاون الخارجي مع قطاع الصحة، وفقاً للأولويات الوطنية، حتى يمكن احتسابها موارد إضافية للوصول إلى الأهداف.

الاستراتيجيات

٢١٧- استراتيجيات وزارة الصحة هي:

١- العمل على أن تشمل التغطية كل السكان؛

٢- تحسين قدرة كل مستوى للتعامل مع المشاكل المشار إليها؛

٣- اللامركزية؛

٤- التطوير المؤسسي؛

٥- التعزيز المالي؛

٦- التنسيق فيما بين المؤسسات وفيما بين القطاعات؛

٧- تنسيق التعاون الخارجي.

تنظيم وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية

٢١٨- تنقسم الرعاية الصحية إلى ثلاثة مستويات: يشتمل المستوى الأول على التعليم الصحي والاجراءات الوقائية؛ ويضم المستوى الثاني الرعاية الصحية المتجولة والرعاية في المستشفى؛ ويغطي المستوى الثالث إعادة التأهيل فيما بعد المرض أو النقاهة.

٢١٩- والأنشطة الصحية تضطلع بها وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية ومعهد الضمان الاجتماعي السلفادوري، والقطاع الخاص غير المجاني، وحوالي ٩٥ منظمة غير حكومية تشمل جمعية أطباء بلا حدود، والرابطة السلفادورية للصحة الريفية، ومؤسسة الصحة السلفادورية.

٢٢٠- ومسؤولية تأدية الخدمات الصحية مسؤولية مشتركة من الناحية النظرية على النحو الآتي: تغطي وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية ٨٠ في المائة من السكان، ومعهد الضمان الاجتماعي السلفادوري ١١,١ في المائة، والقطاع الخاص ٧,٥ في المائة. ومع ذلك، تمثل التقسيم الفعلي في عام ١٩٨٩ للاستشارات الخارجية فيما يلي: نسبة ٣٩,٨ في المائة من السكان تغطيها وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، و١٢,٧ في المائة معهد الضمان الاجتماعي السلفادوري، ٢,٣ في المائة مؤسسات أخرى (مستشفيات القوات المسلحة، الدائرة الوطنية للاتصالات، وهيئة الخدمات الصحية والرعاية للمدرسين). وقدم القطاع الخاص الخدمات لباقي السكان، أو أنه لم تتوفر لهم امكانية الحصول على أي نوع من الرعاية.

٢٢١- وخلال الفترة ١٩٨٩-١٩٩٣، خصصت وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية حوالي ٧٠ في المائة من مواردها لمستوى الرعاية الثانوي؛ ومنها ما نسبته ٨٠-٨٥ في المائة للمصاريف التشغيلية. وخُصص للمستوى الأولي أقل من ٣٠ في المائة من الميزانية.

٢٢٢- ووزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية موزعة على ٥ أقاليم ولها ٣٧٥ منشأة، مصنَّفة كالآتي: ١٥ مستشفى، و١٥ مركز، و١٤٦ وحدة، و١٧٠ موقع، و٢٦ موقع في مجتمع محلي و٣ مستوصفات.

٢٢٣- ويستأثر القطاع الخاص بحوالي ١٥ مستشفى و٦٠ عيادة تقدم الرعاية الثانوية. كما يركز معهد الضمان الاجتماعي السلفادوري على المستوى الثانوي وهو يملك ٦ مستشفيات، و٥ وحدات استشفائية وللاستشارات الخارجية، و٤٢ مركزاً. ومن بين المنظمات غير الحكومية القائمة، تركز نسبة ٩٥ في المائة على الأنشطة من المستوى الأولي، وتكرس عملها في سبيل الأمهات والأطفال.

٢٢٤- وإعادة التأهيل منوطة بالمعهد السلفادوري لإعادة تأهيل المعوقين، الذي لديه ٩ مراكز متخصصة وكان يغطي حوالي ٣٠٠ ١٢ شخصاً في عام ١٩٩٢. كما يعنى القطاع الخاص في هذا المجال بالرعاية ببعض حالات العجز من خلال مؤسسة تيليتون لإعادة التأهيل ومؤسسة المساعدة الطبية للسلفادور.

موارد وزارة الصحة

٢٢٥- تستخدم وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية ما يزيد على ٠٠٠ ٢١ شخص، منهم ١٨٤ ٢ طبيباً، و٢٠٢ طبيب أسنان، و٥٦٦ ٤ ممرضة، و٥٥٧ ٨ موظفاً من الموظفين الإداريين وغير المهرة وموظفي الخدمات، و٧٤٤ ٥ موظفاً مهنياً من ذوي الاختصاصات الأخرى.

٢٢٦- وهناك وظائف لـ ١٨٤ ٢ طبيباً، و٢٠٢ طبيب أسنان، و٥٧٣ ١ ممرضة، و٩٩٣ ٢ مساعدات ممرضات، و٢٦٣ مفتشاً للمرافق الصحية، الأمر الذي يوضح النسب المنخفضة لهؤلاء الموظفين إلى السكان السائدة، حتى الآن والتي تعكس تخصيص ٥ أطباء، و٠,٥ طبيب أسنان، و٣,٧ ممرضات، و٧ مساعدات ممرضات و٠,٦ مفتشاً للمرافق الصحية لكل ٠٠٠ ١٠ من السكان. وبالنسبة للرعاية الصحية الرئيسية، يوجد ٤٤١ ١ من النشطين في

تشجيع النواحي الصحية في المناطق الريفية، يصل إلى ٥ مشجعين لكل ٠٠٠ ١٠ من السكان الريفيين، و٥٥٦ ٣ قابلة تقليدية، و٠٠٠ ٣ من متطوعي الملاريا، و٦٢٩ متطوعاً من عمال التغذية.

تمويل الصحة ونفقاتها

٢٢٧- يقدر أن النفقات الصحية الشاملة في عام ١٩٩٣ بلغت ٦٨٧ ٢ مليون كولون، أي ما يعادل ٤,٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا يمثل نفقات بحسب الفرد مقدارها ٥٣٢ كولون أو ١٦,١٥ دولار من دولارات الولايات المتحدة، الأمر الذي يضع السلفادور بين البلدان ذات المستوى المتوسط على صعيد النفقات لكل فرد متقدمة على جيرانها نيكاراغوا، وهندوراس، وغواتيمالا، وفقاً لتقرير التنمية في العالم الحديث العهد (١٩٩٣) الصادر عن البنك الدولي.

٢٢٨- ومن الأمور الهامة ملاحظة أن الأثر الهائل للحرب على الاقتصاد قد وازنه حتى الآن في قطاع الصحة الإسهام السخي للتعاون الخارجي، والذي كان يمثل في عام ١٩٩٢، ٤١ في المائة من إجمالي ميزانية وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، لكنه بدأ الآن في الانخفاض المنذر بالخطر، فوصل إلى ٢٧ في المائة من الميزانية في عام ١٩٩٣، و٢٠ في المائة في عام ١٩٩٤.

٢٢٩- ويُظهر هيكل الإنفاق الصحي بحسب القطاعات الفرعية أن ما نسبته ٣٨,٧ في المائة يأتي من وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، و٢٧,٧ في المائة من مؤسسات عامة أخرى أهمها معهد الضمان الاجتماعي السلفادوري، بجانب نسبة ١٨,٦ في المائة و٣٣,٦ في المائة من القطاع الخاص بجميع أشكاله، سواء الذي يتوخى الربح أو الذي لا يتوخاه. وبدراسة هذه الأرقام بعلاقتها بالسكان المعنيين المشمولين، فإن معهد الضمان الاجتماعي السلفادوري، المسؤول عمّا نسبته ١٢,٥ في المائة من سكان البلد، قد أنفق ٧٨٧ كولوناً لكل منتفع مستحق، بينما تكون وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، التي يفترض أن تغطي ٨٠ في المائة من السكان، قد أنفقت ١٨١ كولوناً، وهو مبلغ يقل بـ ٤,٤ مرات، ويكون القطاع الخاص، الذي يغطي ٧,٥ في المائة من السكان، قد انفق ٣٩٠ ٧ كولونا. من ناحية أخرى، ينبغي أن توضع في الاعتبار النتيجة التي انتهت إليها دراسة هيئة الخدمات الصحية عام ١٩٨٩ من أن هيكل طلب المستعمل للخدمة صالح للرعاية في المستشفى، ولكنه ليس كذلك بالنسبة للرعاية المتنقلة، إذ ان ٤٥ في المائة من الاستشارات الطبية قد تمت في القطاع الفرعي الخاص، وقد شملت نسبة كبيرة من المرضى من ذوي الدخل المتوسط والمنخفض (٥٧ في المائة). كما أظهرت هذه الدراسة أن ٢٩ في المائة من المرضى الطالبين للمشورة الطبية من وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية من ذوي الدخل المتوسط والمنخفض، وأن ٦٨ في المائة من السكان المنتمين إلى أعلى شرائح الدخل والذين قبلهم المستشفى قد استخدموا كذلك مستشفيات وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية. فإذا كانت المؤشرات الأخيرة هذه التي يرجع تاريخها إلى عام ١٩٨٩، صالحة اليوم، فينبغي لنظام استرجاع التكلفة الصحية أن يسعى إلى الحصول على إسهام أكبر من السكان الذين تتوفر لهم امكانيات الدفع.

٢٣٠- ويتعين ملاحظة أن ميزانية وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية قد حافظت مع بعض التقلبات، على حصتها النسبية من الميزانية الوطنية، فكانت ٩,٦ في المائة عام ١٩٩٣، بينما يعتبر النمو في القيمة الثابتة للعملة الوطنية لمجموع المبالغ التي تم الاسهام بها والتي كانت ٢٢,٩ في المائة بين عامي ١٩٩٢ و١٩٩٣، وهي أعلى بكثير جداً من النمو في إجمالي الميزانية الوطنية، إضافة جديدة للأولوية الخاصة التي كانت تحظى بها الصحة العامة في ذلك العام. كما أن المخصصات للفرد لوزارة الصحة العامة والرعاية

الاجتماعية، بالقيم الثابتة، تعكس هذه الزيادة بوضوح (٩,٤ في المائة). ومع ذلك، فإن الميزانية المبرمجة لعام ١٩٩٤ (٨٨١,٩ مليون كولون)، وبرغم زيادتها بالكولونات بالقيمة الثابتة، إلا أنها تمثل نمواً أدنى نسبياً بكثير.

٢٣١- ولدى وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية ثلاثة مصادر أساسية للتمويل: حكومة السلفادور، والتعاون الخارجي (القروض والمنح)، وصناديق جمعيات أصحاب الأعمال والنشاط الخاص. ولم تكن الأهمية النسبية لهذه المصادر متسقة على مدى السنوات الخمس الأخيرة. فبينما كان تمويل حكومة السلفادور ينخفض باطراد من ٧٤ في المائة عام ١٩٨٩ إلى ٥٦,٢ في المائة عام ١٩٩٢، كانت حصة الاسهامات من التعاون الخارجي تتزايد تناسبياً من ٢٢,٨ في المائة إلى ٤٠,٦ في المائة على مدى نفس الفترة، بينما ظلت اسهامات منظمات أصحاب الأعمال وصناديق النشاط الخاص مستقرة (٣,٢ في المائة)، ومع ذلك، كان هناك تغيير واضح في هذا الاتجاه في عامي ١٩٩٣ و١٩٩٤، بانخفاض تدريجي في حصة التعاون الخارجي، يقدر بنسبة ١٩,٧ في المائة لعام ١٩٩٤، مع زيادة كبيرة في حصة حكومة السلفادور، كان يُتوقع أن يمثل ٧٥,٥ في المائة عام ١٩٩٤، مع بدايات عملية زيادة في المبالغ الآتية من بيع الخدمات والتبرعات التي جُمعت من جمعيات أصحاب الأعمال وصناديق النشاط الخاص، تقدر بنسبة ٤,٨ في المائة لعام ١٩٩٤.

المصادر	١٩٨٩	١٩٩٢	١٩٩٤
	(%)	(%)	(%)
حكومة السلفادور	٧٤,٠	٥٦,٢	٧٥,٥
التعاون الخارجي	٢٢,٨	٤٠,٦	١٩,٧
أصحاب الأعمال وصناديق النشاط الخاص	٣,٢	٣,٢	٤,٨
	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠

٢٣٢- وفي إطار التعاون الخارجي، تعتبر الوكالة الدولية للتنمية أكبر مساهم، وعلى الرغم من أن مساهماتها بدأت في الانخفاض، إلا أنها ظلت تمثل ٥٦,٥ في المائة من الموارد الخارجية في عام ١٩٩٤. وينبغي التشديد على أهمية إسهامات هذه الوكالة في كل من الإنفاق المتكرر والاستثمار، والآن وقد بدأ الاتجاه الهبوطي، أضحى ايجاد بديل من الأمور ذات الأولوية للحكومة ووزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية، وإلا سوف يتأثر الأداء العادي للخدمات الصحية تأثرا بالغا.

٢٣٣- واتخذ اتجاه الموارد المتأتية من جمعيات أصحاب الأعمال وصناديق النشاط الخاص شكلا مثيرا للاهتمام، بنمو في صناديق النشاط الخاص أسرع مما كانت المستشفيات ذاتها تتوقعه، فزادت حصتها النسبية من ١١ في المائة عام ١٩٩٣ إلى ١٥ في المائة عام ١٩٩٤.

تنفيذ البرامج

٢٣٤- ليتيسر تنفيذ السياسات والاستراتيجيات، وضعت برامج تشغيلية وبرامج داعمة.

٢٣٥- وتنقسم البرامج التشغيلية إلى برامج لأنشطة الرعاية الصحية وبرامج الصحة البيئية:

(أ) برامج الرعاية الصحية

'١' برنامج تخطيطي للأمومة وصحة الطفل والأسرة، ويستهدف حماية صحة المرأة أثناء الحمل والولادة وما بعدها، وحماية الطفل منذ وجوده في الرحم حتى الخمس سنوات من عمره.

'٢' برنامج الرعاية الطبية، ويستهدف تغطية كافة الأنشطة الوقائية والعلاجية وأنشطة إعادة التأهيل من أجل النهوض بصحة الفرد والمحافظة عليها.

'٣' برنامج التغذية، ويستهدف تشجيع العادات والممارسات التغذوية السليمة، مع تركيز الأولوية على الأمهات والأطفال في المناطق الريفية والمناطق الحضرية الفقيرة.

'٤' برنامج الصحة العقلية، مع تنفيذ الأنشطة الوقائية للنهوض بالصحة العقلية، وللرقابة الوبائية، والعلاج، وإعادة التأهيل النفسي.

'٥' برنامج الصحة الفميَّة، مع تنفيذ الأنشطة الوقائية وعلاج المشاكل المتصلة بالفم والأسنان.

(ب) برامج الصحة البيئية

'١' برنامج المرافق الصحية البيئية، ويستهدف حماية صحة السكان والعمل على تهيئة الظروف البيئية المؤاتية، من خلال تنظيم ورقابة المرافق الصحية من عوامل التلوث الكيميائي والعضوي والبيولوجي التي قد توجد في شتى الوسائط (الماء، أو الهواء، أو التربة، أو الغذاء)، والتي يتعرض له البشر.

'٢' برنامج لمراقبة الأمراض المنقولة بواسطة الحشرات وغيرها، بالتركيز على تطوير التدابير الرامية إلى مراقبة الأمراض المنقولة بواسطة الحشرات وغيرها.

'٣' برنامج رئيسي للمرافق الصحية الريفية، للشروع في تحسين البيئة في المناطق الريفية عن طريق إنشاء شبكات توزيع مياه الشرب والمراحيض، وتحسين الإسكان الريفي وتثقيف سكان المجتمعات المحلية.

٢٣٦- وتضم البرامج الداعمة المساعدة التقنية والمساعدة الإدارية:

(أ) المساعدة التقنية

'١' برنامج تعليمي للصحة يرمي إلى تقديم المعلومات المتعلقة بأوجه التقدم التقني والعلمي التي قد تفيد في تعديل العادات، والتقاليد، وجوانب السلوك، التي قد تضرّ بالصحة.

'٢' برنامج وبائي يستهدف مراقبة الأمراض والحوادث بواسطة التعليمات الوبائية.

'٣' برنامج مختبري يستهدف الإسهام في الوقاية من الأمراض وتشخصيها وعلاجها، ومراقبة نوعية الغذاء والصحة الشخصية وتحليل التلوث البيئي.

'٤' برنامج إعلامي يستهدف جمع المعلومات على كافة المستويات وتقديمها وتجهيزها، وتصنيفها، وتحليلها، وتوزيعها.

(ب) المساعدة الإدارية

'١' برنامج المساعدة الإدراية الشامل الذي يستهدف ضمان الإدارة السليمة للموارد البشرية والمالية والمادية.

'٢' برنامج تدريب وإنماء الموارد البشرية، الذي يستهدف وضع مبادئ توجيهية ومعايير لتدريب الموارد البشرية من أجل الصحة، وتشجيع ومراقبة إنماء القدرات التقنية والإدارية للموظفين لتحسين أدائهم.

'٣' برنامج الموظفين لإدارة الموارد البشرية.

'٤' برنامج التمويل، لوضع المبادئ التوجيهية والمعايير والإجراءات من أجل الإدارة المالية الملائمة على أساس التخطيط المالي وبالإلتزام بالمتطلبات القانونية والضريبية ذات الصلة.

'٥' برنامج المحافظة على البنية الأساسية والمعدات وصيانتها، لتنظيم ومراقبة الإجراءات والأنشطة المتعلقة بحماية المعدات والبنية الأساسية والمحافظة عليها واستخدامها وصيانتها.

'٦' برنامج عوامل الإنتاج الطبي، لتحديد موردي عوامل الإنتاج، وتوريدها، وتخزينها، وصيانتها وتوزيعها، وهي المطلوبة لأداء الخدمات الصحية.

٢٣٧- ووضعت ستة مشاريع استراتيجية كالآتي:

'١' تحصين شامل يستهدف الحفاظ على مستويات تغطية فعالة (ما يزيد على ٨٠ في المائة) تتصل بالتحصين ضد الأمراض الممكن الوقاية منها باستخدام اللقاح.

'٢' منع ومكافحة متلازمة فقد المناعة المكتسب (الإيدز)، والتركيز على الأوبئة والبحث، ومراقبة شبكة المختبرات لتشخيص الأمراض، وتعليم السكان والموظفين الصحيين، ومراقبة المعلومات من بنوك الدم، والجوانب القانونية المتصلة بالإيدز.

'٣' الرعاية الصحية في حالات الكوارث، بغية تقليل المخاطر المحيطة بالسكان في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث من صنع الإنسان.

'٤' الوقاية من الملاريا ومكافحتها، بغية السيطرة على المرض من خلال تعليم المجتمع، والرقابة على ناقلات الأمراض، وعلاج المرضى.

'٥' نواحي نقص تغذوي محددة، بغية منع وتلافي نواحي النقص تلك في مواد مغذية معينة: الحديد، وحامض الفوليك، واليود، وفيتامين ألف.

'٦' صحة أفراد المجتمع المحلي من أجل تخطيط الأنشطة الصحية الموجهة إلى السكان الريفيين وسكان المناطق الفقيرة الحضرية، وتوجيه تلك الأنشطة وتقييمها.

تحليل الحالة الصحية

١- ١٩٥٠-١٩٩٠

(أ) معدل الوفيات

٢٣٨- لوحظ على مدى هذه الفترة (١٩٥٠-١٩٩٠) استمرار الانخفاض في معدلات الوفيات العامة، والمواليد الأموات، ومعدل الوفيات قبل الولادة، ومعدل وفيات الأطفال، ومعدل الوفيات بحسب المجموعات العمرية.

٢٣٩- واختلفت قليلا خلال هذه الفترة الأمراض المعدية كسبب للوفاة (٩٦٩ لكل ٠٠٠ ١٠٠ من السكان في عام ١٩٥٠؛ و٩٠٠,٥ لكل ٠٠٠ ١٠٠ في عام ١٩٩٠)، وما تزال أهم الأماكن تشهد إصابات بالأمراض المعوية المعدية ومرض ذات الرئة، والإلتهاب الشعبي والأمراض الممكن الوقاية منها باستخدام اللقاح، ورغم أن الأخيرة قد انخفضت في السنوات الخمس الماضية. وكانت الأسباب البارزة لوفيات الأطفال هي الأمراض المعوية وأمراض التنفس الحادة، والأسباب المتصلة بولادة الأطفال، وأسباب أخرى.

٢٤٠- ولوحظ حدوث هبوط في معدل الوفيات في المجموعة العمرية ١-٤ سنوات. وكانت أهم الأسباب هي أمراض الإسهال وأمراض التنفس الحادة، وإنما أيضا سوء التغذية، والأمراض الممكن الوقاية منها باستخدام اللقاح والحوادث. وفي المجموعة العمرية ٥-١٤ سنة كانت أهم أسباب الوفاة الأمراض المعدية المعوية والأمراض التنفسية، وسوء التغذية، والحوادث. وفي المجموعات العمرية ١٥-٤٤ سنة، و٤٥-٦٤ سنة، وأكثر من ٦٥ سنة، حدث ارتفاع كبير في الوفيات بسبب الحالات والأمراض المتصلة بالسلوك: الحوادث، والقتل، والانتحار، والسرطان، وتعاطي الكحوليات، والداء السكري، والتمزقات في عضلات القلب، وأمراض أخرى مزمنة.

٢٤١- وفيما يتعلق بتحليل الوفيات من حيث الأسباب، حدث هبوط كبير في الأمراض الممكن الوقاية منها باستخدام اللقاح، والسل، والملاريا، وذات الرئة. وزادت معدلات الوفيات بالنسبة لأمراض أخرى معينة: كالسرطان، والأمراض المخية الوعائية، والتمزقات في عضلات القلب، والداء السكري، وأمراض أخرى مزمنة.

(ب) الإصابة بالمرض

٢٤٢- كانت الأسباب الغالبة في الاستشارات الخارجية، في كافة المجموعات العمرية، هي: الأمراض المعدية الطفيلية، والاضطرابات العصبية، والتهاب المعدة، والتهاب الإحليل، والاضطرابات المتصلة بالأمراض النسائية. وعلى مستوى المستشفى، كشفت الصورة عن الأمراض الحادة، مع زيادة في أمراض من مثل الإيدز أو الحالات الناتجة عن العنف، مثل الانتحار، والقتل، وحوادث السيارات (المرفق ١٢).

٢٤٣- وحدث هبوط ملحوظ في معدلات أمراض السل الرئوي، والزهري (السيفلس) والأمراض الأخرى التي ينقلها الاتصال الجنسي، والتهاب الغدة النكفية المزمن، وحمى التيفود، والملاريا، والأمراض الممكن الوقاية منها باستخدام اللقاح.

٢٤٤- وكان مرض ألم القَطَن أهم مرض مهني، وتسبب في أكبر ارتفاع للغياب.

٢- ١٩٨٩-١٩٩٣

(أ) الإنتاجية، والمؤشرات، والإنجازات في مجال الصحة

٢٤٥- من المنصوص عليه في خطة العمل للصحة ١٩٨٩-١٩٩٤ أن تنفيذ الأنشطة الرامية إلى وقاية الصحة والنهوض بها وحمايتها واستعادتها ينبغي أن يقوم على أساس المعايير الوبائية بغية منح الأولوية للسكان المحرومين واستخدام الموارد على نحو أفضل، مع اشتراك المجتمع المحلي حتى تتحقق المشاركة الكاملة في المسؤولية عن الإنجاز الفعلي.

٢٤٦- وعند وضع الخطط وترجمتها إلى أعمال، من الضروري ضمان التوافق والتساوق مع الكيانات الأخرى في قطاع الصحة. وهكذا، تحدث المشاركة في المخاطر، أو في تحمل وزر حالات الضرر أو السكان المحرومين الذين يتم التعرف عليهم عن طريق المعلومات الوبائية، وهي مشاركة تقع على شتى المستويات، وتولد استجابة منظمة في المجتمع مع اشتراك الأفراد لتغيير أو تسوية الأوضاع التي يتحدد أنها أوضاع تجرّ الأضرار أو تشكل مخاطر.

٢٤٧- وأكثر المشاكل الصحية ضررا في البلد هي مشكلة سوء التغذية بين الأطفال الصغار، والأمراض المعدية التنفسية الحادة، والإسهال، والأمراض المعدية الطفيلية، والأمراض الممكن الوقاية منها باستخدام اللقاح، وأمراض ما قبل الولادة بين الأطفال، والحالات الأخرى المتصلة بالحمل، والأمراض المعدية الأخرى، والاضطرابات النفسية الاجتماعية الناتجة عن الحرب، وحوادث السيارات.

٢٤٨- ولخدمة أضعف الجماعات السكانية، وفي ضوء أول تعداد تفصيلي لأطفال المدارس والتقارير الوبائية الأسبوعية، تركزت الأنشطة الصحية على أكثر المناطق حرمانا؛ فهناك ١٣٣ بلدية (المرفق ٢) يحيق بها خَطر كبير، تم تحديدها على أنها ذات أولوية الانتفاع من الأنشطة الأساسية التي تقوم بها وزارة الصحة.

(ب) المؤشرات على الأنشطة الصحية

٢٤٩- فيما يلي المؤشرات المتعلقة بالأنشطة الصحية:

انخفاض معدل وفيات الأمومة:

١٩٨٩ ١٤ لكل ٠٠٠ ١٠ من المواليد الأحياء

١٩٩٣ ٨ لكل ٠٠٠ ١٠ من المواليد الأحياء

حالات الولادة التي حضرها موظفون مدربون:

٥٤,٩ في المائة

انخفاض معدل وفيات الأطفال:

١٩٨٩-١٩٨٥ ٥٧,٤ لكل ٠٠٠ ١

١٩٩٣ ٤٤,٠ لكل ٠٠٠ ١ (أفاد بهذه البيانات القائمون على الأمر من مواقع عملهم ١٩٩٠-١٩٩٣)

معدل الوفيات بين الأطفال البالغين من العمر ٤ سنوات:

١٩٨٩ ٧,٨٣ لكل ٠٠٠ ١

١٩٩٠ ٥,١ لكل ٠٠٠ ١

النسبة المئوية للأطفال المنخفض وزنهم عند الولادة:

١٩٨٩ ٨,٤ في المائة

١٩٩٣ ٧,٨ في المائة

تغطية الرعاية الصحية للأطفال: ٤٧,٤ في المائة

انخفاض حدوث الأمراض الممكن الوقاية منها باستخدام اللقاح:

شلل الأطفال: عدد الحالات صفر من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٣ (المرفق ٣)

الديفتيريا: عدد الحالات صفر من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٣

الحصبة : (المرفق ٤) ٣٢١,٨ لكل ٠٠٠ ١٠٠ في ١٩٨٩؛ ٠,٢٥ لكل ٠٠٠ ١٠٠ حالة في ١٩٩٣

سعال ديكي: (المرفق ٥) ٠,٩٥ لكل ٠٠٠ ١٠٠ في ١٩٨٩؛ ٠,٤١ لكل ٠٠٠ ١٠٠ حالة في ١٩٩٣

كزاز وليدي: (المرفق ٦) ٠,٥٤ لكل ٠٠٠ ١٠٠ في ١٩٨٩؛ ٠,٣١ لكل ٠٠٠ ١٠٠ حالة في ١٩٩٣

تغطية التحصين:

شلل الأطفال:	سنة واحدة	٧٩ في المائة
لقاح DPT:	سنة واحدة	٧٩ في المائة
الحصبة:	سنة واحدة	٨٦ في المائة
كزاز موهـّن:		٧٠ في المائة
لقاح BCG:		٧٩ في المائة

انخفاض في تسوس الأسنان بنسبة ٥ في المائة بين السكان عموما

زيادة في متوسط العمر المتوقع عند الولادة

١٩٨٩	٦٢,١٥
١٩٩٣	٦٦,٤

انخفاض في الوفيات بسبب الإسهال من ٤,٥ إلى ٠,٢ في المائة في السنوات الثلاث الأخيرة (المرفق ٧)

انخفاض في حدوث مرض الكوليرا (المرفق ٨)

هبوط في حالات الملاريا من ٦٠٥ ٩ في عام ١٩٨٩ إلى ٦٧٠ ٣ عام ١٩٩٣ (المرفق ٩)

معدل حدوث الحالات ٠,٨٠ لكل ٠٠٠ ١٠٠

انخفاض في حمى الضنك المدرسي (classic dengue):

١٩٨٩ ٥٧٨ حالة

١٩٩٣ ١٢٣ حالة

الوفيات بسبب ضنك النزيف في السنوات الأربع الأخيرة: عدد الحالات صفر؛

الوفيات بسبب مرض الملاريا في السنوات الأربع الأخيرة: عدد الحالات صفر؛

تغطية السكان الحضريين بإمكانية الحصول على مياه الشرب والمرافق الصحية، بالنسب المئوية والمناطق الجغرافية (المرفق ١٠)؛

تغطية السكان الريفيين بإمكانية الحصول على مياه الشرب وخدمات المرافق الصحية، بالنسب المئوية وبحسب المناطق الجغرافية (المرفق ١١).

(ج) إنجازات هامة

٢٥٠- تم إحراز أوجه التقدم التالي ذكرها:

القضاء على شلل الأطفال؛

القضاء على الديفتيريا؛

التغطية الوطنية للمناطق الريفية عن طريق الناهظين بالصحة: ٦٤ في المائة ومنهجيات البرمجة المحلية العاملة في الـ ٣٧٦ منشأة التابعة لوزارة الصحة؛

تنفيذ ١٠ أنظمة صحية محلية متكاملة، وهي عاملة في مراحل مختلفة من التطوير؛

تغطية ولادة الأطفال بالاستعانة بقابلات مدربات: ٢١,٢ في المائة؛

النهوض بالصحة من خلال شتى الحملات في وسائط الإعلام الجماهيرية؛

تقوية السكر بفيتامين ألف؛

تقوية الملح باليود؛

استهداف الأنشطة الوقائية والعلاجية لـ ١٣٣ بلدية تعتبر عرضة لخطر فادح؛

الكزاز الوليدي في مرحلة المكافحة؛

تدريب ٢٠٧ مديرين من المستويين المتوسط والعالي على الإدارة والإدارة الصحية؛

تنظيم ست دورات تدريبية لمجموعة متعددة الاختصاصات من الموظفين؛

تعزيز البنية الأساسية الصحية في كل من المستشفيات وعلى المستوى الأولي (مستشفى زاكاميل الوطني؛ مستشفى بنجامين بلوم؛ وحدات سان ماركوس ويونيسنترو الصحية، إعادة بناء عيادة أمراض النساء، ومختبر مركزي و١٥ عيادة في المناطق التي كانت مسرحا للحرب في ما مضى)؛

توسيع التغطية لتشمل المجتمع المحلي من خلال إنشاء جماعات طبية قاعدتها المستشفى؛

تعيين موارد بشرية متفرغة من أجل تزويد الوحدات والمراكز الصحية بالموظفين مع التركيز على البلديات صاحبة الأولوية؛

تعزيز عملية الإشراف على جميع مستويات النظام الصحي؛

تنفيذ نظام SIG في المستشفيات، والمراكز والوحدات الصحية، يعمل على مستويات متفاوتة التطور؛

إيجاد نظام لاستعادة التكلفة، يجري تنفيذه الآن؛

تنفيذ ميزانية المصروفات المتكررة؛

تزويد المستشفيات والمراكز والوحدات الصحية بـ ٧٠ سيارة اسعاف؛

تزويد ١٠ مستشفيات ومركز صحي واحد بمعدات الجراحة الطبية؛

تنظيم لجان المجتمع المحلي الصحية في ١٠٠ في المائة من البلديات بناهضين بالصحة؛

تدريب أكثر من ٠٠٠ ٤ طبيب وممرضة وممرضة مساعدة على مجابهة الطوارئ الطبية؛

تدريب أكثر من ٨٠٠ ٢ شخص باستخدام "دليل العمل مع الأنظمة الصحية المحلية"

توجيه المعونة الخارجية في اتجاه الأولويات المحددة للصحة؛

شروع المختبر في انتاج اللقاح البشري ولقاح ناب الكَلَب؛

تشكيل شتى اللجان فيما بين المؤسسات لتوحيد الجهود لحماية الصحة والحفاظ عليها؛

التعاون الدولي

٢٥١- أثناء فترة السنوات الخمس تلقت وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية ١٦٣ طلب استشارة للمساعدة التقنية، ونظمت ٥٣٠ دورة تدريبية ومنحت ٥٧ زمالة بشأن مختلف المواضيع المتصلة بالصحة.

٢٥٢- يبلغ عدد الوكالات الدولية الداعمة لوزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية ٢٢ وكالة معونة ثنائية أو متعددة الأطراف تشمل الوكالة الدولية للتنمية، والصندوق الخاص للنهوض بالصحة/منظمة الصحة العالمية، ومصرف البلدان الأمريكية للتنمية، ومعهد التنمية لأمريكا الوسطى وبنما، والهيئة الصحية للبلدان الأمريكية لأمريكا الوسطى وبنما، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، ومنظمة التنسيق والتعاون، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الدول الأمريكية، والوكالة الألمانية للتعاون التقني، ومصرف أمريكا الوسطى للتكامل الاقتصادي، والتعاون الايطالي، وحكومات اسرائيل وأسبانيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية، واليابان، وشيلي، والسويد.

التنسيق مع المنظمات غير الحكومية

٢٥٣- تسعى الوزارة الى تسهيل التعاون دون ازدواج الجهود ودون تدخل.

٢٥٤- وتدخل خطط وبرامج المنظمات غير الحكومية في إطار السياسات والاستراتيجيات والبرامج الخاصة بوزارة الصحة. وتجري الآن دراسة استقصائية فيما يتعلق بالحالة الراهنة للمنظمات غير الحكومية.

٢٥٥- تم الاتفاق على التنسيق مع الأمانة التنفيذية للبيئة، من أجل اجتماع ١٤٠ منظمة غير حكومية عاملة في مجال الصحة البيئية؛ ولجنة بقاء الطفل والأطفال؛ وتنسيق مشاريع الأمومة وصحة الطفل؛ وتجميع ٣٦ منظمة غير حكومية؛ مما يجعل العدد الاجمالي للمنظمات غير الحكومية العاملة في المجالات المتصلة بالصحة في السلفادور ٢١٧ منظمة غير حكومية.

٢٥٦- وواجه التنسيق مع المنظمات غير الحكومية الصعوبات التالية:

(أ) لا يوجد حالياً نظام معلومات لتسجيل أنشطة المنظمات غير الحكومية في مجال الصحة وإخطار وزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية؛

(ب) السرية وعدم ثقة المنظمات غير الحكومية التي لا ترغب في تزويد وزارة الصحة بالمعلومات؛

(ج) غيبة تنسيق الأنشطة الصحية التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية ووزارة الصحة العامة والرعاية الاجتماعية؛

(د) الزيادة الكثيفة في عدد المنظمات غير الحكومية وغياب التنظيم في تنسيق أنشطتها.

توجيهات جديدة لفترة السنوات الخمس التالية

٢٥٧- وفقاً للاستراتيجيات المتوخاة لفترة السنوات الخمس في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٤٤-١٩٩٩، تقترح خطوط العمل التالية:

زيادة المرافق المادية للرعاية الصحية الأولية؛

التزويد بالحد الأدنى من الخدمات الصحية، مع التركيز على الصحة الوقائية؛

زيادة تدريب الموظفين وتعيينهم، وخاصة الناهضين بالصحة، والقابلات، والممرضات؛

توسيع تغطية الخدمات وزيادة آثار البرامج والمشاريع؛

تزويد المنشآت الصحية بالمعدات والعقاقير والمواد الضرورية لمجابهة الطلب على الحد الأدنى والموسع من مجموعة الخدمات الصحية؛

وضع نظام للحد الأدنى للتأمين الطبي الاجباري الشامل؛

السعي لضمان الاستقلال الذاتي الاداري والمالي للمستشفيات؛

إعادة تحديد الادوار التي تقوم بها شتى الأطراف المعنية بالصحة.

المادة ١٣ - الحق في التعليم

وصف موجز لنظام التعليم في السلفادور

٢٥٨- نظام التعليم الحضري والريفي في السلفادور عملية تنقسم الى مجالين اثنين رئيسيين: التعليم الرسمي والتعليم غير الرسمي.

٢٥٩- ويقوم التعليم الرسمي على أساس المدارس، ويضم أنظمة فرعية تتفاعل فيما بينها وتعمل من خلال اجراءات تهدف الى رفع مستويات فعاليتها وكفاءتها الى أقصى حد ممكن. ولتحقيق هذه الغاية، رسمت وزارة التعليم سلسلة من السياسات الرامية الى خفض البيروقراطية وتحقيق اللامركزية، وهي سياسات تشمل إعادة هيكلة الادارة والتخطيط وإصلاح هيكل المناهج الدراسية، وتدريب وتحسين مستوى الموارد البشرية لهذا النظام.

٢٦٠- وعلى صعيد إعادة هيكلة النظام، يجري تدريجياً تحقيق لامركزية مهام التخطيط، والتدريب الفني للمدرسين والادارة. وعناصر عملية التطوير التعليمي هذه هي: الاحتياجات الأساسية في كل سياق معين؛ والسياسات اللازمة لإشباع هذه الاحتياجات؛ والأحكام القانونية لاصدار التوجيهات الشاملة وتحديد

المسؤوليات على المستوى الوطني ومستوى المقاطعة والمستوى المحلي؛ واستراتيجيات للعمل ولتوفير الموارد البشرية والمالية والمادية والتقنية وغيرها من الموارد.

٢٦١- وتنفيذ السياسات المنبثقة من خطط وبرامج ومشاريع تطوير التعليم لتحويل هذه العناصر الى النتائج المنشودة من النظام، عملية تظل خاضعة للإشراف والرقابة والتكيف بصورة متواصلة بغية ضمان إشباع الاحتياجات الأساسية التعليمية للمجتمع. ويُدار التعليم على شتى المستويات وبشتى الطرق.

٢٦٢- وعلى الصعيد المحلي، هناك وحدات تعليم أساسي مسؤولة عن تشكيل وتنفيذ تطوير التعليم على الصعيد المحلي. ويصبح المشرفون ونظار المدارس والمدرسون مرشدين في العملية التعليمية، وثمة علاقة وثيقة بين المدارس وحقائق المجتمع المحلي. وعلى الصعيد الاقليمي، تُوجّه السياسة التعليمية نحو التطوير الاقليمي وتطوير المقاطعات وتهدف الى الاستجابة للمصالح الأساسية للإنماء الاجتماعي الاقتصادي والثقافي الاقليمي. ويعتبر المديرون الاقليميون مسؤولين عن السياسة التعليمية وتساندهم فرق عاملة تتولى التخطيط والادارة وإناطة المهام التقنية ومهام التدريس.

٢٦٣- والهدف على الصعيد الوطني هو تنظيم التعليم لضمان إعداد وتثقيف مواطني المستقبل بصورة شاملة. ووزارة التعليم هي السلطة المسؤولة عن السياسة الوطنية في القطاع وهي تشكل الهيئة التوجيهية الى جانب السلطات في هذا المستوى.

٢٦٤- وفيما يتعلق بالتماسك وتدفق العمل بصورة شاملة، تخضع المستويات الثلاثة لنفس الادارة، مع الاتصال المباشر من القمة الى القاعدة ومن القاعدة (المستوى المحلي) الى القمة.

٢٦٥- ويتيح التعليم غير الرسمي فرص للتعليم خارج المدارس استكمالاً للعملية التعليمية؛ وهو يستخدم لتدريب الموارد البشرية التي أتيح لها سبيل الوصول الى النظام التعليمي العادي بشكل جد محدود أو لم يتح لها إطلاقاً.

السياسات

٢٦٦- يرد أدناه سياسات القطاع التعليمي، كما تم تصورها في إطار خطة الحكومة (خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية ١٩٩٠-١٩٩٤):

'١' تركيز الموارد التعليمية على الاهتمامات ذات الأولوية للتعليم في مرحلة ما قبل المدرسة والتعليم الأساسي؛

'٢' عزيز التعليم المتكامل للبالغين؛

'٣' تحسين نوعية التعليم؛

'٤' لا مركزية الخدمات التقنية والادارية؛

'٥' تحديث الإطار المؤسسي؛

'٦' الاشتراك الخاص واشتراك المجتمع المحلي في العملية التعليمية.

الأولويات

٢٦٧- لتحقيق هذه الأهداف والتصدي للتحديات، حددت الحكومة الأولويات الآتية:

تغطية موسعة فعالة للتعليم في مرحلة ما قبل المدرسة لنسبة ٣٠ في المائة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ٤ و٦ سنوات، بالتركيز على مجموعات السكان التي تعاني الفقر الشديد؛

تغطية موسعة فعالة أساسية للتعليم لنسبة ٩٠ في المائة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ٧ سنوات و١٥ سنة، مع منح الأولوية للمناطق الريفية؛

إصلاح وتحديث ولامركزية نظام إدارة التعليم للسماح باشتراك جماعات المجتمع المحلي.

الأهداف

٢٦٨- فيما يلي أهداف الحكومة في قطاع التعليم:

توسيع تغطية نظام التعليم، وخاصة في مجالات التعليم للأطفال ولمرحلة ما قبل المدرسة والتعليم الأساسي؛

خفض مستويات الانقطاع عن المدرسة وتكرار الصف الدراسي بالمدارس؛

رفع المستوى الثقافي والتعليمي للسكان البالغين؛

زيادة تغطية برامج معرفة القراءة والكتابة والبرامج التالية لمعرفة القراءة والكتابة؛

إنشاء نظام ثقافي وتعليمي يوفر النماء الفردي الشامل، ويضمن تكافؤ فرص حصول كافة مواطني السلفادور على التعليم؛

تعزيز لا مركزية الخدمات التعليمية من الناحيتين التقنية والادارية؛

ضمان كفاءة وفعالية التسيير الاداري من أجل ضمان تطوير الخدمات التعليمية الثقافية تطويراً فعالاً؛

تحقيق اشتراك أكبر للقطاعين غير الحكومي والخاص في البرامج والمشاريع الثقافية التعليمية، بغية توسيع التغطية وتحسين نوعية الخدمات.

الأهداف المحددة

٢٦٩- فيما يلي الأهداف المحددة للفترة ١٩٩٠-١٩٩٤:

تغطية موسعة تشمل ٠٠٠ ١٥٠ طفل تتراوح أعمارهم بين ٤ و٦ سنوات، مع زيادة سنوية قدرها ٥ في المائة عن مستوى عام ١٩٨٩:

فصول ما قبل المدرسة	الهدف	التغطية
١٩٨٩	٦٠٠ ٤٦	
١٩٩٠	٦٠٠ ٤٦	٪٩,٥٠
١٩٩١	٦٠٠ ٧٢	٪١٠
١٩٩٢	٦٠٠ ٩٨	٪١٥
١٩٩٣	٦٠٠ ١٢٤	٪٢٠
١٩٩٤	٦٠٠ ١٥٠	٪٢٥
اجمالي التغطية الاضافية	٠٠٠ ١٠٤	٪٣٠

تغطية موسعة للتعليم المدرسي الأساسي حتى القبول بالجامعة لـ ٥٠٠ ٢٢٨ ١ طفل تتراوح أعمارهم بين ٧ سنوات و١٥ سنة، مع زيادات سنوية في التغطية مقارنة بمستوى عام ١٩٨٩:

السنة	الهدف	التغطية
١٩٨٩	٨٣٣ ٨٨٢	٪٦٨
١٩٩٠	٧٠٢ ٩٢٣	٪٧٠
١٩٩١	٩٠٠ ٩٩٩	٪٧٥
١٩٩٢	٠٠٠ ٠٧٥ ١	٪٨٠
١٩٩٣	٤٠٠ ١٥٠ ١	٪٨٥
١٩٩٤	٥٠٠ ٢٢٨ ١	٪٩٠

حفز وتعزيز قدرة المؤسسات غير الحكومية على تنفيذ أنشطة القراءة والكتابة.

الأنشطة

٢٧٠- الأنشطة هي كما يلي:

توسيع تغطية التعليم في مرحلة ما قبل المدرسة والتعليم الأساسي، باستخدام أنظمة غير تقليدية لتوفير الخدمات التعليمية: "EDUCO" اشتراك المجتمع المحلي في برامج تعليم الأطفال؛

تطوير نظام التعليم على بعد بالنسبة لمستوى التعليم الأساسي ومستوى التعليم الثانوي؛

توسيع التعليم المتكامل للبالغين؛

مراجعة وتحديث المناهج الدراسية لمرحلة ما قبل المدرسة والصفوف ١-٦ من التعليم الأساسي؛

مواصلة تدريب المدرسين والمشرفين والآباء في المجتمع المحلي؛

توفير مواد التدريس والتعليم للتلاميذ في مرحلة ما قبل المدرسة ومرحلة التعليم الأساسي؛

تعزيز عملية اللامركزية؛

تقوية القدرات التقنية للموظفين في المقاطعات التعليمية؛

اشتراك المقاطعات في مجالات الادارة والتمويل والمجالات التقنية؛

تنظيم العمليات اللوجيستية:

معلومات واحصائيات الادارة؛

التخطيط؛

الصيانة الوقائية للمدارس؛

توزيع المواد التعليمية؛

إنماء الموارد البشرية.

تنظيم وهيكل النظام التعليمي

٢٧١- يرتكز تخطيط وتنظيم وزارة الصحة على التوجه الفلسفي الاجتماعي للخطة الوطنية الاقتصادية والاجتماعية وعلى القواعد القانونية المجسدة في دستور الجمهورية.

٢٧٢- وتستهدف الاستراتيجية الشاملة التي تتضمنها الخطة القطاعية لا مركزية الخدمات التعليمية والاشتراك المباشر من جانب المجتمعات المحلية والقطاع غير الحكومي كله في عملية التعليم.

٢٧٣- وفي قانون التعليم العام لعام ١٩٩١ يرد هيكل النظام التعليمي للسلفادور على ثلاثة مستويات: (١) مستوى التنظيم؛ (٢) مستوى التنسيق؛ (٣) مستوى التنفيذ. ويضم ستة مجالات: التعليم قبل السن الدراسي، والتعليم الأساسي، والتعليم الثانوي، والتعليم العالي، وتعليم البالغين ومعرفة القراءة والكتابة، والتعليم الخاص.

المشاكل التي تم التغلب عليها واستمرار العقبات في طريق التغطية التعليمية الواسعة، الانجازات والجهود الجارية، والنتائج والتعليقات

٢٧٤- يمكن حصر المشكلة الرئيسية التي تواجه قطاع التعليم في تزايد عدم كفاية المستوى التعليمي للسكان. ويمكن ملاحظة ذلك في التفاوت القائم بين نوع وكم الموارد البشرية الناتجة عن نظام التعليم وطلبات سوق العمالة. وفيما يلي بعض الأسباب البارزة من بين الأسباب الرئيسية لهذه المشكلة:

(أ) محدودية التغطية التعليمية

٢٧٥- من الأمور المذهلة في المقام الأول، ملاحظة الانخفاض الذي تتسم به تغطية النظام التعليمي للسكان فيما بين سن ٧ سنوات و١٨ سنة. واستناداً إلى البنك الدولي، يسود السلفادور واحد من أدنى مستويات التغطية في أمريكا اللاتينية، لا يسبقها سوى غواتيمالا وهايتي. وهناك بيانات تُظهر أن من أصل ٠٠٠ ٢٣٠ طفل لم يصل إلى الصف التاسع عام ١٩٨٧، سوى ٠٠٠ ٤٤ تلميذ من المقيدين في الصف الأول في عام ١٩٧٩ ولم يتمم إلا نحو ٠٠٠ ٤٠ تلميذ تعليمهم الأساسي الذي يستغرق تسع سنوات. وبسبب الانقطاع عن المدرسة وتكرار الصف الدراسي بلغت الخسارة الاقتصادية ٧٤ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وفقاً لتقديرات البنك الدولي. والمشكلة أكثر خطورة على مستوى الأطفال، إذ لا يتلقى من الأطفال المستحقين أي نوع من التعليم لما قبل المدرسة سوى ما نسبته ١٤,٧ في المائة.

٢٧٦- وفيما يلي جملة من العوامل الرئيسية التي تمنع النظام التعليمي من التغطية الأوسع: الزيادة النسبية في عدد السكان، عدم كفاية البنية الأساسية للتعليم، وخاصة في المناطق الريفية، عدم الاستغلال الكامل للمباني المدرسية، وانخفاض المستويات التعليمية بين الآباء، وغيرها.

(ب) المستويات الدراسية التي تم بلوغها

٢٧٧- إن انخفاض المستويات الدراسية التي بلغها سكان السلفادور يتجلى في متوسط وطني يقتصر على ٤,٤٧ من الصفوف التعليمية، ويضم هذا الرقم ٦,٠٥ صفوف للسكان الحضريين ومجرد ٣,٠٩ صفوف في

المناطق الريفية. ورغم ارتباط هذه المسألة بالمسألة السابقة (التغطية)، فهي تزداد تعقيداً من جراء مشاكل أخرى، مثل غياب البنية الأساسية الملائمة، والافتقار إلى الحوافز لموازنة التكاليف التي تتكبدها الأسرة من جراء إرسال الطفل إلى المدرسة. كما أنه من المهم الاشارة إلى أن حوالي ٣٠ في المائة من السكان النشطين اقتصادياً أميّون. وعلى هذا الصعيد، فإن هناك عاملاً واحداً ذا صلة بالموضوع قطعاً وهو انخفاض المستوى التعليمي للآباء، بحيث تصبح المشكلة مشكلة بين الأجيال.

(ج) جوانب قصور المناهج الدراسية

٢٧٨- تتضح جوانب القصور هذه في مشاكل من مثل:

البرامج والمناهج الدراسية التي يرجع تاريخها إلى عام ١٩٦٨، والتي لا يتسق محتواها مع الحقائق الاجتماعية والاقتصادية للبلد؛ وعدم كفاءة الأنظمة المستخدمة في تقييم علمية التدريس - التعلم؛ وغياب الاستمرارية في المحتوى والمناهج الدراسية في شتى مستويات التعليم؛ وعدم كفاية نظام التدريب التقني والمهني.

وهناك مشاكل أخرى مرتبطة بجوانب قصور المناهج الدراسية، منها بالخصوص أهمية البرامج والمناهج، مثل: المركزية والتنظيم البيروقراطي؛ والمناهج الدراسية التي لا تتناسب مع الخاصية الجغرافية والبيئية للمنطقة؛ وغيبة فرصة الاختيار للآباء لتقرير نوع التعليم الذي يرغبونه لأطفالهم؛ والفجوة الفاصلة بين محتوى ما يجري تعليمه في التعليم التقني المتوسط وعالم العمل.

(د) رداءة نوعية الخدمات المقدمة

٢٧٩- بالاضافة إلى هذه المشاكل، هناك مشاكل أخرى تجعل من الصعب ضمان النوعية الجيدة للخدمات المقدمة.

ومن بين هذه المشاكل نسبة عدد التلاميذ إلى المدرّس الواحد البالغة في التعليم الأساسي ٥٢ تلميذا على الصعيد الوطني (٤٦ تلميذاً في المناطق الحضرية و٦٢ تلميذاً في المناطق الريفية).

وتسجل هذه النسبة في خدمات التعليم الأساسي التي يقدمها القطاع العام، مع نسبة أقل قليلاً في القطاع الخاص (٤٨ تلميذاً لكل مدرس).

وبالاضافة إلى ارتفاع متوسط عدد التلاميذ إلى المدرس الواحد على الصعيد الوطني، هناك مثالب في تدريب المدرسين وكذلك نقص في المواد التدريسية، الأمر الذي يحول دون تقديم نوعية أفضل من الخدمات.

كما تتأثر النسبة المرتفعة للتلاميذ إلى المدرس الواحد بانخفاض عدد المدارس، أو تدهور أحوالها، وكذلك النقص النسبي للموارد المالية وسوء توزيع الأموال داخل القطاع.

(هـ) رداءة سير المؤسسات

٢٨٠- ينعكس ذلك في سوء التنسيق داخل وزارة التعليم وغياب التنسيق مع المؤسسات الأخرى المرتبطة بالقطاع، نتيجة للافتقار إلى إطار قانوني مكيف مع الظروف الراهنة، وحقيقة أنه قد تم عمل القليل لترشيد الموارد المتاحة، وانتشار مراكز التعليم العالي على نحو تعذرت السيطرة عليه.

(و) التعليم العالي

٢٨١- فيما يتعلق بهذه المسألة، هناك توافق عام في الآراء على أن مراكز التعليم العالي قد انتشرت في البلاد. وفتح هذه المراكز ليس سيئاً في حد ذاته، وإنما تكمن المشكلة في التوجيه العام لبرامجها ومناهجها الدراسية، الذي لا يتفق مع الاحتياجات الاجتماعية - الاقتصادية للبلد، وتدني مستوى المتخرجين. وهذا يعرقل بالقطع نماء الأفراد كأعضاء نافعين في المجتمع، على حساب التعليم قبل المدرسي والتعليم الأساسي، طالما وأن الموارد لا تستخدم بصورة تتصف بالكفاءة وبلا توجيه ملائم لمن يحصل على التعليم العالي.

٢٨٢- ونتيجة لهذه المشاكل وللأسباب التي سبق وصفها، يوجد في البلد:

معدل مرتفع من الأميَّة؛

ارتفاع مستوى الانقطاع عن المدرسة، وخاصة في المستوى الأساسي؛

ارتفاع مستويات الغياب عن المدرسة؛

ارتفاع معدلات تكرار الصف الدراسي؛

وجود أعداد كبيرة من خريجي التعليم العالي لم يستوعبهم النظام الاقتصادي.

الأهداف

٢٨٣- فيما يلي الأهداف طويلة الأجل:

(أ) ضمان توفير ما يلزم للنماء البدني والذهني والاخلاقي للأفراد في المجتمع.

(ب) إنشاء نظام تعليمي عصري من شأنه أن يضمن تكافؤ الفرص لجميع السلفادوريين.

(ج) تحقيق المزيد من الاستقلال الذاتي في ادارة الموارد المالية والانسانية للمؤسسات التعليمية في القطاع العام، وتشجيع المزيد من اشتراك المجتمع اشتراكاً مباشراً في ما يقدم من الخدمات التعليمية.

٢٨٤- وفيما يلي الأهداف على الأجل المتوسط:

(أ) تحسين تغطية ونوعية التعليم لسكان السلفادور، بمزيد من التركيز على التعليم قبل المدرسي والتعليم الأساسي، مع العمل على استبقاء التلاميذ في النظام مدة أطول ما يمكن وخفض حالات الانقطاع عن المدرسة وتكرار الصفوف المدرسية.

(ب) ضمان إعداد التعليم الثانوي للتلاميذ الراغبين في مواصلة دراساتهم الإعداد الملائم بضمان حصولهم على المعارف التي تفيدهم وإتاحة إمكانية الوصول إلى التعليم العالي أو الانضمام إلى القوة العاملة.

(ج) خفض معدلات الأميَّة من خلال برنامج فعال لتعليم البالغين، مع إيلاء الأولوية لأصغر البالغين لإعدادهم للإندماج في القوة العاملة.

(د) مراقبة جودة التعليم في مؤسسات التعليم العالي، وتعزيز البحث في مجالات العلم والتكنولوجيا.

(هـ) تنفيذ برنامج انتقائي دائم لمكافحة الأمية يفيد منه بصورة خاصة السكان المشردون والريفيون والقاطنون في الأحياء الحضرية الفقيرة.

(و) تقوم الدولة، في مستوى التعليم الأساسي وقبل المدرسي، بتوفير الإعانات الكاملة لجميع الأطفال الذين يعيشون في فقر شديد، عن طريق تقديم التغذية والرعاية الصحية وكذلك التعليم. وسوف تخصص إعانات اضافية للأطفال ذوي الموارد الأقل والذين يواجهون صعوبات أكبر في التعليم.

(ز) تطوير برنامج حافز مبكر للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين صفر و٦ سنوات، لإعدادهم للمدرسة.

(ح) دراسة الآليات المطلوبة لإدارة التعليم وأن يُعهد بإدارة المدارس التابعة لوزارة التعليم إلى منظمات وسيطة في المجتمع، عامة كانت أو خاصة، مع احتفاظ الوزارة بالاشراف عليها وتمويلها جزئياً أو كلياً.

(ط) إعادة توجيه استخدام أموال الائتمان التعليمي ويفضل تكريسها لطلاب التعليم الثانوي من ذوي الإمكانيات المحدودة والحصول على معدلات تسديد اجباري أعلى من التلاميذ المتخرجين من التعليم العالي.

(ي) إعادة توجيه المقررات والمناهج التعليمية في المعاهد التقنية لضمان تدريب التقنيين للوفاء بمتطلبات النظام الانتاجي.

(ك) وفيما يتعلق بالتعليم الجامعي، سوف تشرع وزارة التعليم في عملية تنميط المقررات الدراسية الأكاديمية لضمان حصول المتخرجين من هذا المستوى التعليمي على نوعية أفضل.

٢٨٥- وفيما يلي الأهداف على الأجل القصير:

(أ) الشروع في دراسة استقصائية للمدارس بغية فحص الجوانب النوعية وكذلك الكمية للبنية الأساسية التقنية للتعليم.

(ب) وعندما تظهر نتائج الدراسة الاستقصائية، يُنفَّذ برنامج لبناء البنية الأساسية للتعليم وإعادة تجديدها وتوسيعها.

(ج) إنشاء صندوق وطني، والأفضل بتمويل دولي أو بموارد محلية، لدعم المنشآت الخاصة في بناء المدارس في مناطق الفقر الشديد، وخاصة في المناطق الريفية.

(د) منح قوة دافعة لبرنامج هدفه إعادة توزيع المدرسين على المدارس ذات الأعباء التدريسية الأثقل، مع منح الأولوية للمناطق الريفية، وأن تقدم للمدرسين حوافز متمثلة في ظروف أفضل للعمل، والإسكان الأفضل، والقيام كلما أمكن ذلك بتقديم مكافآت بما في ذلك مكافأة الانتقال للعمل في مناطق ريفية.

(هـ) البدء في وضع برنامج للمساعدة الخاصة يتضمن تدريب المدرسين في المستوى الأولي، ومواد التدريس، والنصوص، والوجبات المدرسية.

تدريس حقوق الإنسان في نظام التعليم في السلفادور

٢٨٦- تمثل اتفاقية حقوق الطفل، التي صدقت عليها السلفادور في نيسان/أبريل ١٩٩٠، تعهدا هاماً والتزاماً قانونيا بتشجيع واحترام وضمان أهم حقوق الإنسان الخاصة بالطفل.

٢٨٧- والجدير بالذكر أن هناك بعض السوابق لما بذلته وزارة التعليم من جهود لضمان إدراج حقوق الإنسان في التدريس. ففي شهر تشرين الثاني/نوفمبر، نظمت وزارة التعليم، بالتنسيق مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) حلقة تدارس لـ١٢١ مشرفا تعليمياً لصياغة اتفاقية لحقوق الطفل. كما بدأ إعداد كتيب يكون بمثابة دليل للمدرسين في الفصول الدراسية.

٢٨٨- كما أن هناك حالات تُدرَّس فيها حقوق الإنسان لجماعات محددة، ومن الممكن الإفادة من هذه التجارب في هذا المشروع. وعلى سبيل ذكر أشهرها أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تمكن المرحَّلين من التدريب وتقوم بالدعاية لما لهم من حقوق الإنسان، ولدى بعثة المراقبة التابعة للأمم المتحدة في السلفادور فرقة تتولى التدريب على حقوق الإنسان، ويقوم برنامج أمريكا الوسطى الانمائي للاجئين والمشردين، إلى جانب التعاون الايطالي، بتجارب منذ بعض الوقت في منطقتي سان ماركوس وسان ياسينتو، تتناول أنظمة تعليم محلية تستخدم فيها وسائل للمشاركة في التدريس، قد يتبين أنها تجربة لها قيمتها في تحقيق أهداف المشروع المعني.

٢٨٩- ويعتبر تدريس حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الطفل، واجبا من الواجبات الدستورية للدولة، يقوم على أساس الاعتراف بالشخص بأنه هو مصدر نشاط الدولة وغايته، والاعتراف بالأسرة بأنها القاعدة الأساسية للمجتمع.

٢٩٠- إن اعتماد الأمم المتحدة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، أدى بالسلفادور إلى إدخال بعض التغييرات على الصورة العامة لبرنامجها التعليمي، بتقديم مواد مرتبطة بحقوق الإنسان، مثل مواضيع حقوق المواطنين وواجباتهم، والمواد الأخلاقية.

٢٩١- وباعتماد دستور ١٩٩٣، يمكن لمس أثر الاتجاه العالمي نحو التغيير فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان والدفاع عنها. ويشير الدستور نفسه، في الفصل الخاص بالتعليم، إشارة صريحة إلى حقوق الإنسان جاعلا تدريسها إجباريا ومن ثم يمكّن من تقديم تعليم يتفق مع الرغبة في وجود مجتمع يتصف بمزيد من العدالة والديمقراطية (المادة ٥٥).

٢٩٢- وفي عام ١٩٨٩، أكدت المشاكل الرئيسية لقطاع التعليم التي طرحت في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية "غيبة التعليم التكويني الذي يشجع القيم الأخلاقية وقيم المواطنة".

٢٩٣- ومن الواضح ضرورة تحويل تطلعات الجمعية التأسيسية، وهي الجمعية التي وضعت الدستور الحالي، إلى خطط وبرامج وسياسات تترجم تلك التطلعات إلى حقائق، وتعيد احترام حقوق الإنسان كقاعدة تتبع في حياة الأمة. إن اللحظة الراهنة في تاريخ البلد تتيح الفرصة لالتماس طرق ووسائل الادماج الكامل لهذه التطلعات في محتوى التعليم العام والخاص بحيث تصل الرسالة إلى كافة الأسر في السلفادور.

نهج حقوق الإنسان وحقوق الطفل في واقع السلفادور

٢٩٤- من الواجب النظر إلى حقوق الإنسان، وخاصة حقوق الطفل، في السلفادور من منظورين مختلفين إن كانا يكملان بعضهما البعض. أولا، أن الحالة الناجمة عن التخلف والفقر، من حيث أنها تشكل حرمانا من أبسط الاحتياجات الأساسية الإنسانية المتمثلة في التعليم والصحة وما يكفي من الغذاء والملابس والسكن، تعتبر تهديدا للحياة نفسها ومن ثم انتهاكا لحقوق الإنسان.

٢٩٥- وفيما يلي سرد لبعض الأرقام الرسمية المتعلقة بالاحتياجات الأساسية في السلفادور، ففي عام ١٩٩١، كانت نسبة ٣٠ في المائة من العائلات الحضرية تعيش في فقر شديد؛ وكان متوسط المستوى الدراسي هو ٤,١ صفوف؛ وكان معدل الأمية ٢٩ في المائة؛ ومن كل ألف طفل يولدون، كان هناك ٥٦ يموتون؛ وكانت إمكانية الحصول على الخدمات الصحية ومياه الشرب محدودة، وكانت الأسباب الرئيسية للمرض والوفاة هي الأمراض الوقائية، الناشئة أساسا من البيئة غير الصحية أو من سوء التغذية لفترات طويلة، وخاصة بين الأطفال من صفر إلى ٥ سنوات من العمر.

٢٩٦- وهناك جماعات معينة من السكان أصابتها آثار الفقر بصورة فاجعة، كما نعرف الآن، وخاصة الأطفال والنساء في الجماعات الأدنى دخلا، بحيث من المهم اتخاذ خطوات خاصة لخلق الوعي بحقوق معينة لتلك الجماعات الضعيفة بصورة خاصة.

٢٩٧- وأسفر النزاع المسلح في السلفادور، الذي استمر لما يزيد على ١٢ عاماً، عن موت حوالي ٠٠٠ ٧٥ شخص، واختفى كثيرون، وإستُؤصل ١,٥ مليون سلفادوري من مواطنهم، وتشرد ٠٠٠ ٢٢٠ طفل، وأُصيب ٠٠٠ ٣٠٠ قاصر بنوع ما من العجز المرتبط بالحرب. وفي الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩١ وحدها، يُظن أن حوالي ٤٥ قاصرا قد قتلوا بسبب المتفجرات وأن ٣٧ قاصراً آخرين قد ماتوا لأسباب تتصل بالحرب.

٢٩٨- وأثناء هذا النزاع، كانت الحقوق الأساسية للأطفال هي التي عانت أكثر المعاناة، مما أسفر عن تدهور واضح في القيم الأخلاقية والمواطنية، وتسارع إنهيار الأسرة. ونتيجة لذلك، كان هناك شعور عام بفقدان الثقة أدى إلى فقدان المصداقية في مؤسسات الدولة، وانعدام الأمن وعدم احترام أهم حق من حقوق الإنسان الأساسية، ألا وهو الحق في الحياة.

الخصائص الهامة التي ينبغي توافرها في برنامج لتعليم حقوق الإنسان في السلفادور

٢٩٩- لا ينبغي أن تؤخذ حقوق الإنسان مأخذ الشيء مسلم به. إذ يتوجب على المجتمع والدولة إيجاد الظروف التي تُترجم فيها تلك الحقوق إلى ممارسة. ونظرا لحقيقة أن المجتمع السلفادوري يمر بمرحلة انتقال نحو التماسك والسلام، ينبغي أن تكون أولى الأعمال التي يُضطَلع بها هي تغيير مواقف الناس وإعادة بناء الثقة فيما بين الأفراد وعلى صعيد المجتمع. وأكثر الطرق فعالية لتحقيق هذه الغاية هي تشكيل شخصية الأجيال الجديدة، وزيادة الوعي فيما بين المدرسين، وإشراك الآباء واشتراك المجتمع المحلي.

٣٠٠- ولا ينبغي للبرنامج الشامل لحقوق الإنسان، المقرر تعميمه في كل أجزاء النظام التعليمي، أن يتضمن مجرد تدريس وممارسة حقوق الأفراد، وإنما يتعين أن يتضمن أيضا واجبات الأفراد والمواطنين. ولذلك يجب توفير ما يلزم لهذه الممارسة، وينبغي تحديد أدوار واشتراك جميع دوائر التعليم، لضمان إدماج حقوق الإنسان في النظام كله.

٣٠١- وعند تطوير تدريس حقوق الإنسان من المهم تذكر، كأمر من الأمور ذات الأولوية، الدور الرئيسي الذي تلعبه المرأة في أغلب البيوت في السلفادور وحقيقة أن الأطفال ليسوا الضحايا الرئيسيين للحرب فحسب وإنما هم أيضا ضحايا التخلف.

٣٠٢- إن عملية تدريس حقوق الإنسان وممارسة القيم الديمقراطية تؤدي إلى وجود علاقة جديدة بين المدرسين والتلاميذ، ووجود مفهوم جديد للأطفال في المدارس التي يصبح بمقتضاه الأطفال مشتركين في عملية التدريس. وترتبط الوسيلة المتصلة بإدارة التلاميذ ارتباطاً وثيقاً بهذا المفهوم، وسوف تبذل الجهود من أجل تعزيز هذا النظام المتعلق بالتنظيم.

٣٠٣- ويعني تدريس الحقوق الأساسية تلقين القيم من خلال كل مواد المنهج الدراسي. وينبغي أن يصبح ذلك فلسفة للتدريس في الممارسة اليومية التي تتضمن الآباء والمجتمع المحلي مباشرة.

٣٠٤- وينبغي للطرق والمواد المستخدمة مع الجماعات المراد تعليمها أن تكون وثيقة الصلة، أي متمشية مع الحقائق السائدة. ولذلك من المهم النظر إلى كل من طرق التعليم الرسمي وغير الرسمي، والتدريب والتوزيع. وعند تصميم مواد التدريس ذات الصلة، من الأساسي كذلك أن نجد الشكل واللغة الأكثر سهولة للاستيعاب وتبليغ السكان المستهدفين والمجتمع الوطني عموما.

٣٠٥- وينبغي أن يصبح التعليم المتعلق بحقوق الإنسان تعليما لحقوق الإنسان، لأن المفروض في النهج المتكامل أن يوفر سبل التعايش المتساوق. كما يعني تعليم حقوق الإنسان ترسيخ المعرفة في الأذهان واحترام الثقافة الوطنية.

المادة ١٤ - التعليم الابتدائي الالزامي المجاني

٣٠٦- تنص المادة ٥٣ من الدستور على أن:

"الحق في التعليم والثقافة حق ملازم للفرد؛ ولذلك، يعتبر الحفاظ على الثقافة وتشجيعها ونشرها واجبا على الدولة وهدفا رئيسيا من أهدافها".

وتنص المادة ٥٦ على أنه:

"لجميع سكان الجمهورية الحق في تلقي التعليم الأساسي الذي يمكّنهم من أداء وظائفهم كمواطنين نافعين وعليهم واجب هذا التعليم. وسوف تعمل الدولة على زيادة إنشاء مراكز التعليم الخاص.

وسوف توفر الدولة مجانا التعليم قبل المدرسي والتعليم الأساسي والتعليم الخاص".

٣٠٧- وتهدف خطط قطاع التعليم للفترة ١٩٨٩-١٩٩٤ إلى الوفاء بالحق الطبيعي للسلفادوريين في تلقي التعليم الذي يمكّنهم من تحقيق النماء الشخصي الكامل وإقامة مجتمع ديمقراطي يصبح فيه السلام والتضامن والعدل الاجتماعي حقيقة واقعة في السلفادور.

٣٠٨- وهكذا، يجري توجيه أهم جهود القطاع نحو جماعات السكان المستبعدة تقليدياً من الحياة الثقافية ومن أوجه التقدم العلمي والتقني عموما، لتمكينها من القيام بدور أكبر في حياة البلد الانتاجية ومن مواكبة تطوره ولتحقيق هذه الغاية، فإن وزارة التعليم، بمساعدة مشروع ساب SABE (مشروع لتعزيز أهداف التعليم الأساسي)، والبرنامج التعليمي إيدوكو EDUCO (برنامج اشتراك المجتمع المحلي في تعليم الأطفال)، تقوم إلى حد كبير بتوفر التعليم المجاني قبل المدرسي والتعليم الأساسي؛ باستخدام أنشطة ووسائل إبداعية بما يتفق مع الحقائق الوطنية وأوجه التقدم في علم التدريس، والسعي نحو مشاركة الشعب السلفادوري.

٣٠٩- والهدف الرئيسي لهذه الجهود هو تغطية التعليم لسكان السلفادور تغطية تشملهم جميعا، والتركيز بصورة أكبر على مستوى التعليم قبل المدرسي والتعليم الأساسي، واستبقاء التلاميذ في النظام أقصى مدة ممكنة، وخفض حالات الانقطاع عن المدرسة وتكرار الصفوف. ووفقا لولاية الوزارة الدستورية المتصلة بتوفير التعليم المجاني في مستوى ما قبل المدرسي ومستوى التعليم الأساسي، والتعليم الخاص، فإن الهدف المتوخى منذ عام ١٩٨٩، وهو زيادة التغطية بنسبة ٤٠ في المائة، هو في سبيله إلى الانجاز، وذلك من خلال إعادة توزيع الموارد على المستوى الوطني للتعليم الأولي، وما قبل المدرسي والتعليم الابتدائي الأساسي والخاص، مع التركيز على المناطق الأكثر حرمانا.

٣١٠- واتُخذ إجراء لإعادة توزيع المدرسين على المستوى الوطني؛ ونُفذ الإشراف على المدارس؛ ويجري إجراء التجارب مع إدارة التعليم عن طريق هيئات عامة وخاصة وسيطة مشاركة في الإدارة؛ وتم توسيع البنية الأساسية للتعليم في مرحلة ما قبل المدرسة والتعليم الأساسي، وموارد الفصول الدراسية وخدمات التعليم الخاص؛ ويجري تحقيق اللامركزية الإدارية على المستوى الوطني؛ ويجري تطوير برامج الوجبات المدرسية لمستوى التعليم ما قبل المدرسي والتعليم الأساسي؛ ويجري استغلال المرافق المدرسية إلى أقصى حد ممكن لاتاحة ثلاث نوبات تدريس يوميا؛ ويجري استخدام وسائط الإعلام التقليدية مثل الصحافة والإذاعة.

٣١١- ووفقا للإتفاقات التي تم التوصل إليها، والالتزامات التي تم التعهد بها في اتفاقية حقوق الطفل في مؤتمر القمة للطفل، المعقود في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، اعتمدت الأمم المتحدة اتفاقية حقوق الطفل، التي تركز على حق الأطفال في التعليم. وكانت السلفادور من أول البلدان في العالم التي صدقت عليها. وأعقب ذلك، في عام ١٩٩٠ في جومتيان، في تايلند، انعقاد المؤتمر العالمي المعني بالتعليم للجميع الذي نظمته منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي.

٣١٢- وفي جومتيان، كان هناك ١٥٥ بلداً ممثَّلا، من بينها السلفادور. وتعهدت تلك البلدان بالوفاء باحتياجات التعليم الأساسية لكل أفراد شعوبها، وخاصة الأطفال.

٣١٣- إن الاتفاقات التي تم التوصل إليها، والالتزامات المعقودة بالتصديق على اتفاقية حقوق الطفل، والتوقيع على الإعلان العالمي المتعلق بالتعليم للجميع، تتفق كلها مع السياسات التعليمية التي حددتها حكومة السلفادور للفترة ١٩٨٩-١٩٩٤.

الحواشي

(١) تتوافر المرفقات في الملفات المحفوظة لدى الأمانة العامة.

(٢) يمكن لأعضاء اللجنة الرجوع الى الوثيقة في ملفات الأمانة.

(٣) تضم هذه النسبة ٥٥,٩ في المائة من الملاك، و ١١,٠ في المائة من الأشخاص القائمين بدفع أقساط.