الأمم المتحدة

A/58/153/Rev.1

الجمعية العامة

Distr.: General
11 July 2003
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والخمسون

البند ١٠٨ من القائمة الأولية*

التنمية الاجتماعية، بما فيها المسائل ذات الصلة بالحالة الاجتماعية في العالم وبالشباب والمسنين والمعوقين والأسرة

تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٣

* A/58/50/Rev.1 و Corr.1.

300903 300903 03-42618 (A)

تمهيد

''تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٣'' هو التقرير السادس عشر من مجموعة التقارير التي صدرت عن هذا الموضوع منذ عام ١٩٥٢. وقد شكّل هذا التقرير على مر السنوات وثيقة للمعلومات الأساسية اللازمة لمناقشة المسائل الاقتصادية – الاجتماعية وتحليل سياساتها على الصعيد الحكومي الدولي. وفضلا عن ذلك، يُقصد بهذا التقرير المساهمة في تحديد الاتجاهات الاجتماعية الناشئة التي تثير الاهتمام على الصعيد الدولي، وفي تحليل العلاقات القائمة فيما بين القضايا الإنمائية الرئيسية التي لها أبعاد دولية ووطنية على حد سواء.

وفي القرار ١٧٧/٥٦، المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام تغيير تواتر إصدار التقرير بحيث يصدر كل عامين بدلا من أربعة أعوام. وهذا التقرير هو أول التقارير التي ستصدر كل عامين. غير أن ذلك ليس بالتغيير الوحيد الذي طرأ على التقرير، إذ ينبغي النظر إلى محتواه كجزء من المبادرات الجديدة التي صدرت عن الأمين العام في إطار سعيه إلى تحديد قدرة المنظمة على تهيئة المجال أمام الحوار الحقيقي والعمل كعنصر حافز على العمل الفعال.

ويتصف تقرير عام ٢٠٠٣ بسمتين أساسيتين جديدتين. فهو يأخذ أولا بنهج مواضيعي يتناول في إطاره بتعمق موضوعا واحدا من المواضيع ذات الأولوية، وهو: مسألة الضعف الاجتماعي. ويهدف التقرير إلى وضع إطار مرجعي لتحديد مصادر الضعف الاجتماعي في أوساط فئات اجتماعية مختارة واستكشاف الاستراتيجيات التي يمكن أن تحد من أوجه هذا الضعف. أما السمة الجديدة الأخرى لتقرير عام ٢٠٠٣، فهي سعيه إلى زيادة أهميته فيما يتعلق بعملية وضع السياسات، وذلك عن طريق تقديم توصيات واضحة في هذا المجال. وقد بذل كل جهد ممكن في تناول موضوع الضعف الاجتماعي بصورة موجزة تجعل من التقرير وثيقة أيسر قراءة وأقل طولا وأفضل تركيزا.

وقد أعدت التقرير شعبة السياسات الاجتماعية والتنمية، التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بالأمانة العامة للأمم المتحدة.

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة

ملاحظات تفسيرية

لا تتضمن التسميات المستخدمة أو طريقة عرض مادة هذا المنشور أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطاتها، أو فيما يتعلق بتعيين خطوط حدودها.

يشير مصطلح ''البلد'' أيضا، كما هو مستخدم في هذا التقرير، عند الاقتضاء، إلى الأقاليم أو المناطق.

ولا تتضمن الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات التجارية أي استحسان لها من جانب الأمم المتحدة.

والإشارات الواردة إلى الدولارات هي إشارات إلى دولارات الولايات المتحدة، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

وعند وجود نسخة مطبوعة من أحد المصادر، تكون هذه النسخة المطبوعة هي النسخة التي يعتد بها. ولا تعتبر وثائق الأمم المتحدة المستنسخة على شبكة الإنترنت من الوثائق الرسمية إلا بنصها الوارد في نظام الوثائق الرسمية للأمم المتحدة. أما وثائق الأمم المتحدة التي يجري الحصول عليها من مصادر أخرى، سواء تابعة للأمم المتحدة أو غير تابعة لها، فهي لأغراض العلم فقط، ولا تقدم المنظمة أي ضمانات أو تأكيدات بشأن دقة هذه المواد أو مدى اكتمالها.

ويصنف التقرير البلدان على النحو التالي، ما لم يُذكر خلاف ذلك:

اقتصادات السوق المتقدمة النمو:

أمريكا الشمالية (باستثناء المكسيك)، وجنوب وغرب أوروبا (باستثناء قبرص ومالطة ويوغوسلافيا السابقة)، واستراليا، واليابان، ونيوزيلندا.

الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية:

اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق، الذي يضم جمهوريات بحر البلطيق والبلدان الأعضاء في رابطة الدول المستقلة، وألبانيا، وبلغاريا، وبولندا، والجمهورية التشيكية، ورومانيا، وسلوفاكيا، وهنغاريا.

البلدان النامية:

أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وأفريقيا، وآسيا ومنطقة المحيط الهادئ (باستثناء أستراليا ونيوزيلندا واليابان)، وقبرص، ومالطة، ويوغوسلافيا السابقة.

أقل البلدان نموا (٤٩ بلدا):

إثيوبيا، إريتريا، أفغانستان، أنغولا، أوغندا، بنغلاديش، بنن، بوتان، بوركينا فاصو، بوروندي، تشاد، توغو، توفالو، جزر سليمان، جزر القمر، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية تترانيا المتحدة، جمهورية الكونغو الديمقراطية (زائير سابقا)، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جيبوتي، الرأس الأخضر، رواندا، زامبيا، ساموا، سان تومي وبرينسيبي، السنغال، السودان، سيراليون، الصومال، غامبيا، غينيا، غينيا الاستوائية، غينيا - بيساو، فانواتو، كمبوديا، كيريباتي، ليبريا، ليسوتو، مالي، مدغشقر، ملاوي، ملديف، موريتانيا، موزامبيق، ميانمار، نيبال، النيجر، هايتي، اليمن.

ولا يقصد بتسميات مجموعات البلدان المستخدمة في النص والجداول إلا التيسير الإحصائي أو التحليلي، وهي لا تعبر بالضرورة عن حكم على المرحلة التي بلغها بلد معين أو بلغتها منطقة معينة في عملية التنمية.

موجز تنفيذي

١ - لا يشكل الضعف سمة طبيعية لأي فئة اجتماعية معينة. بيد أن جميع الفئات تواجه أشكالا من الضعف تفرزها إلى درجة كبيرة حواجز اقتصادية واجتماعية وثقافية تقيد وتعرقل الفرص المتاحة أمام أفراد الفئة المعنية للاندماج والمشاركة في المجتمع. ومن العناصر المشتركة التي يسفر عنها تحليل أوجه الضعف في أوساط الفئات المختلفة وجود شكل من أشكال الاستبعاد الذي لا يتصل بالسوق أو ينجم عنه بصفة أساسية، وإنما يأتي نتيجة لعوامل اجتماعية. ومن ثم، ينصب التركيز الرئيسي في هذا التقرير على أوجه الضعف التي تخص فئات بعينها، وبالتالي، على التحديات التي يفرضها الاستبعاد الاجتماعي. ويساعد ذلك النهج في تحديد الحواجز التي تحول إندماج هذه الفئات في المجتمع. وتشمل الفئات المعنية التي يتناولها التقرير الأطفال والشباب؛ والمسنين؛ والمعوقين؛ والسكان الأصليين؛ والمهاجرين؛ ومن يعيشون في ظل الصراعات، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتحديات التي تخص كلا من الجنسين على حده.

٢ - ويتفاعل الضعف والفقر معا بحيث يوجدان دائرة مفرغة يعزز كل منهما الآخر في إطارها. فالفقراء هم أشد الفئات ضعفا أمام الصدمات الاقتصادية، والخسائر المادية، والعوامل التي تضر بسلامتهم. ومن السهل أن تؤدي هذه الأحداث إلى تدمير قدرة الفقراء على الخروج من دائرة الفقر، سواء على الأجل الطويل أو القصير، وذلك عن طريق استنفاد قدراتهم البشرية والمادية، وهي عملية قد يستحيل عكس مسارها. وتؤثر أي زيادة في مستوى الضعف على الفقراء بصفة خاصة لأنهم أكثر عرضة للكثير من المخاطر التي لا تأتي إلا بالضرر، من قبيل المرض أو الوفاة أو فقدان فرص العمل أو المجاعة، وهم أقل قدرة على التغلب على هذه المخاطر. كما يمكن للفقر وانعدام المساواة أن يزيدا بشكل غير مباشر من مستوى الضعف من خلال إذكاء التوترات الاجتماعية وتقويض التماسك الاجتماعي اللازم لاتقاء الأخطار الناشئة والتصدي لها.

٣ - وبالرغم من أن الضعف وانعدام اليقين وانعدام الأمن ليست بالأمور الجديدة في حياة الناس، فإن الجديد هو أن أسباب هذه العناصر ومظاهرها قد تضاعفت وشهدت على مدى العقد الماضي تغييرات عميقة. ومن أمثلة ذلك الحروب الأهلية واستشراء الصراعات؛ وتزايد أوجه عدم التكافؤ داخل البلدان وفيما بينها، الأمر الذي تفاقم بفعل العولمة؛ وتفاوت النتائج التي تمخضت عنها الجهود المبذولة للحد من الفقر؛ وزيادة تنقل السكان؛ والتغييرات التي لحقت بهياكل الأسرة.

٤ - ومن المهم في سبيل الحد من الضعف أن يجري تفهم العوامل والقوى التي تشكل جذوره؛ والأسباب التي تضعف فردا ما أو فئة ما أمام طائفة من العلل الاجتماعية، أو تجعلهما أكثر تعرضا لهذا الضعف. ولكل من الديناميات الداخلية والخارجية دورها في تحديد مستوى الضعف، وهي تشمل مجموعة متنوعة من الشواغل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

٥ - وبالرغم من أن عدم ثبات الدخل، بما في ذلك عدم توافر إمكانية الحصول على عمل مجز، هو واحد من أهم الأسباب البارزة للضعف، فإن السبب في تقلص القدرة على مواجهة الحياة لا يقتصر على انعدام الأصول والإيرادات المالية. إذ أن العلل الاجتماعية، من قبيل سوء الحالة الصحية، ومحدودية سُبل الحصول على الخدمات الصحية، ومحدودية أو انعدام سُبل الحصول على التعليم، كلها من الأسباب الهامة التي تساهم في ذلك، كما أنها من العوامل المهمة في تحديد القدرة على كسب العيش وتنمية قدرات الشخص. وبالإضافة إلى ذلك، فمن السهل رؤية أن وجود التحيزات الاجتماعية - الثقافية والاتجاهات والممارسات التمييزية وتأصل هذه الظواهر يشكلان عنصرين رئيسيين من العناصر المسببة للضعف.

٦ - ويمكن أن يوفر التحديد الصحيح للاتجاهات وتقييم الأسباب الكامنة وراء أوجه الضعف الهيكلي أساسا سليما لاتخاذ إجراءات مدروسة ومتوازنة في مجال السياسات. فاتخاذ التمكين والاندماج في المجتمع أساسا تقوم عليه الاستجابة في مجال السياسات يزيد من فرص النجاح على الأجل الطويل. وهذا التقرير مكرس لهذه المسائل، أي المسائل المتعلقة بمصادر الضعف والسياسات التي تتصدى له.

التحديات والتوصيات المتعلقة بالسياسات

معالجة الحواجز التي تعوق العمالة

٧ - تظهر التجارب التي شهدها العقدان الأخيران من القرن العشرين بوضوح أن ثمة حاجة، سواء في البلدان الصناعية أو البلدان النامية، إلى إعادة توجيه سياسات الاقتصاد الكلي بحيث تستهدف بشكل واضح إيجاد فرص للعمل، من أجل الحد من الفقر والضعف بصورة دائمة. ومن شأن تغيير محور تركيز السياسات أن يوفر مثالا ملموسا وعمليا على التكامل بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية؛ وهو نهج يعتنقه الكثيرون. بيد أن تنفيذ السياسات الرامية إلى إيجاد فرص العمل أمر معقد: إذ يتعين التصدي للتحديات التي تفرضها مختلف القطاعات الاقتصادية، والاهتمام بشواغل الفئات الاجتماعية المختلفة، فضلا عن معالجة التمييز القائم على نوع الجنس.

٨ - ويمكن تعزيز النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل وزيادة الإنتاجية عن طريق التجارة ونشر التكنولوجيا، وذلك عند وجود سياسات الاقتصاد الكلي المناسبة التي تشجع على نمو عملية إيجاد فرص العمل. ولذا، ينبغي النهوض بهذه السياسات التي تؤدي إلى زيادة الاستثمارات المنتجة وتحقيق النمو المتسم بكثافة فرص العمل.

٩ - وينبغي تشجيع الاقتصادات الصناعية على زيادة فرص وصول سلع البلدان النامية إلى الأسواق، كوسيلة لدعم نمو هذه البلدان وتحسين ظروف سوق العمل القائمة فيها، من خلال نمو الصادرات. وتوفير هذه السُبل أمام صادرات البلدان النامية ليس عملا من الأعمال الخيرية؛ وإنما يدعو عدد من الاتفاقات الدولية (بما فيها اتفاقات منظمة التجارة العالمية) إلى الإلغاء التدريجي لجميع أشكال دعم الصادرات، وإحداث تخفيضات كبيرة في الدعم المحلي الذي يؤدي إلى تشوهات في التجارة، وتحسين سُبل وصول البلدان النامية إلى الأسواق.

١٠ - وينبغي إعادة صياغة السياسات الإنمائية للوقاية من شر التحرير السابق لأوانه وإصلاحات السياسات غير الموفقة التي قد تؤدي، في غياب المؤسسات المناسبة والقدرة على الإنتاج، إلى تفاقم أحوال سوق العمل في البلدان النامية.

١١ - وينبغي معالجة مشكلة بطالة الشباب من خلال تضافر الجهود من أجل تحسين قابليتهم للعمل وصقل مهاراتهم الوظيفية وإزالة الحواجز التشريعية وغيرها من الحواجز التي قد تنتج عنها ممارسات تمييزية تؤثر سلبا في توظيف الشباب.

١٢ - وينبغي تعديل السياسات الائتمانية بغية تمكين المسنين والنساء والشباب الذين يرغبون في بدء مشاريعهم الخاصة من الاستفادة بسهولة أكبر من برامج الائتمانات المتناهية الصغر وغيرها من برامج القروض.

١٣ - وينبغي إتاحة الفرصة للمسنين للاستمرار في العمل والإسهام في الاقتصاد ما داموا يرغبون في ذلك. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي تمكين المسنين والمسنات من الاستفادة من برامج إعادة التدريب وتحسين المهارات لمساعدتهم على مواكبة التغيرات التكنولوجية وغيرها من التغيرات في مجال العمل.

١٤ - وينبغي دعم الجهود التي يبذلها المعوقون في البلدان النامية للاندماج على نحو أكمل في صميم الاقتصاد من خلال توسيع نطاق مشاركتهم في سوق العمل. وينبغي تشجيع فرص العمالة الذاتية بجملة من التدابير، منها تحسين فرص الاستفادة من برامج الائتمان، إلى جانب توفير التدريب على جميع الجوانب المتعلقة بالمشاريع التجارية الصغيرة.

١٥ - ومن المهم، في البلدان المتقدمة النمو، أن يدمج المعوقون والمعوقات في بيئات عمل مفتوحة بدلا من تشغيلهم في بيئات عمل يتلقون فيها الحماية أو المساندة.

تعزيز الاندماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية

١٦ - إن مظاهر التمييز وأشكال التحيز الاجتماعي أو الثقافي لن تختفي تلقائيا بالحد من الفقر. بل ينبغي أن تتخذ تدابير صريحة على مستوى السياسات العامة وأن تنفذ أحكام الحماية القانونية بصورة صارمة لتذليل العقبات وتصحيح المواقف التي تعوق الاندماج الاجتماعي.

١٧ - ولا تقتصر العقبات القائمة أمام المساواة الاجتماعية والاندماج الاجتماعي على حرمان الفئات المهمشة من القدرة على حماية حقوقها الاقتصادية وتوظيف كامل طاقاتها للإسهام في المجتمع فحسب، بل تحرمها أيضا من فرصة اكتساب الدخل الكافي. وبناء عليه، ينبغي أن تستند تدابير السياسة العامة الرامية إلى الحد من الضعف الاجتماعي إلى نهج متكامل لمعالجة هذه المشكلة مع الحفاظ على ترتيب الأولويات المناسب بغية تعزيز فعالية تلك التدابير إلى أقصى حد ممكن.

١٨ - والمجتمع الصالح للجميع - من فتيات وفتيان ورجال ونساء - يهدف إلى إتاحة الفرصة أمام جميع الفئات الاجتماعية للمساهمة فيه. ولتحقيق هذا الهدف، من الضروري إزالة كل ما يشكل استبعادا لأي من هذه الفئات أو تمييزا ضدها، وتمكينها من المشاركة بصورة كاملة في صنع القرار.

١٩ - وبغية تعزيز سُبل كسب العيش المستدامة للمعوقين، ينبغي بذل جهود على الصعيدين الوطني والدولي لتشجيع استراتيجيات التأهيل الرامية إلى تحسين قدرات المعوقين الوظيفية إلى أقصى حد ممكن؛ واستراتيجيات التشييد والتصميم التي تؤدي إلى إزالة الحواجز غير الضرورية في المحيط الذي يعيشون فيه؛ واستراتيجيات الإدماج والتمكين الرامية إلى تيسير مشاركة المعوقين بصورة أكبر في المجتمع.

٢٠ - وينبغي إتاحة الفرص للمعوقين على قدم المساواة مع الآخرين للمشاركة في نظام التعليم العادي والبحث عن فرص العمل المنتجة والمجزية في أسواق العمل المفتوحة والاستفادة من شبكات الأمان الاجتماعية المناسبة في الحفاظ على الإيرادات والخدمات.

٢١ - وكما جاء في القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين (قرار الجمعية العامة ٩٦/٤٨، المرفق)، ينبغي النهوض بمفاهيم التصميم الموحدة لضمان استفادة جميع الناس إلى أقصى حد ممكن من المنتجات والبيئات المتاحة. ومن شأن تحسين إمكانية وصول المعوقين

إلى البيئات المادية وتكنولوجيات المعلومات والاتصالات أن يساعدهم في التغلب على العقبات التي تحد من استفادتهم من الفرص الاجتماعية والاقتصادية.

٢٢ - وينبغي، استنادا إلى صكوك حقوق الإنسان الدولية، صياغة السياسات وسن القوانين لحماية حقوق الشعوب الأصلية وحمايتها من العنصرية المؤسسية والتمييز المؤسسي. ويلزم إيلاء اهتمام خاص للقضايا المتصلة بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي وحماية ثقافات هذه الشعوب، كما ينبغي كفالة مشاركة الشعوب الأصلية بشكل كامل في وضع تلك القوانين والسياسات وتنفيذها وتقييمها في إطار حوار مفتوح بين هذه الشعوب والاتجاهات الرئيسية في المجتمع.

٢٣ - ورغم أن الضعف ليس سمة متأصلة في المسنين كفئة اجتماعية، فإن الشيوخة قد تجبر الأشخاص على التكيف مع ظروف مادية واجتماعية واقتصادية لا يسيطرون عليها كثيرا، مما يزيد من إمكانية تعرضهم للخطر. ومن الممكن تقليص مظاهر الضعف لدى المسنين إلى حد كبير بالمزج بين ما كونوه من دفاعات على مدى حياتهم وما يتاح لهم من مصادر دعم خارجية.

٢٤ - وينبغي أن يولي واضعو السياسات، بما في ذلك المؤسسات الإنمائية والحكومات الوطنية، مزيدا من الاهتمام لما يحدثه تزايد عدد المسنين من أثر على استراتيجياتهم الإنمائية، آخذين في الاعتبار الإسهامات التي بإمكان المسنين والمسنات تقديمها في إطار العملية الإنمائية، فضلا عن مطالبهم المتعلقة بالحماية الاجتماعية وخدمات الرعاية.

٢٥ - وحسبما سلمت به الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة المعقودة في عام ٢٠٠٢، ينبغي دمج الشيخوخة في كافة مجالات السياسة العامة، وبالأخص في الأطر الإنمائية الوطنية واستراتيجيات الحد من الفقر. وعلاوة على ذلك، ينبغي معالجة القضايا التي تهم المسنين في سياق الحد من الفقر، والمشاركة، والمساواة بين الجنسين، وحقوق الإنسان، وربطها بأهداف التنمية وبرامجها.

٢٦ - ونظرا لما لشيخوخة السكان من آثار ضخمة، ينبغي النهوض بسياسات تحد من ضعف المسنين لتحقيق الفائدة، لا للمسنين وأسرهم فحسب، بل أيضا للمجتمع المحلي والمجتمع ككل والأجيال القادمة.

٢٧ - وقد يوفر نظام الاعتماد على المجتمعات المحلية في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية سبيلا واعدا لتقديم الخدمات للمحتاجين، إذ يصبح المجتمع المحلي عنصرا مشاركا بشكل مباشر في تحديد المستفيدين، مما يزيد من دقة هذا التحديد، ويعزز المساواة والإدماج من خلال

التشجيع على زيادة السيطرة المحلية على البرامج. وينبغي أن تقترن هذه العملية بوضع عقد اجتماعي مستدام سياسيا.

٢٨ - وتجري مراجعة عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر في ضوء الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الالتزامات المعلنة في المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة وعمليات متابعتها، مع التركيز بوجه خاص على ضرورة تعزيز التدابير الشاملة التي تحقق فوائد ملموسة للفقراء. وفي هذا السياق، ينبغي النظر بمزيد من الانتظام في إلغاء رسوم الاستعمال لكفالة حصول الفقراء على الخدمات الأساسية من قبيل التعليم الابتدائي والرعاية الصحية الوقائية والمياه النقية، أو تقديم المنح الدراسية حتى يتسنى للأطفال الفقراء الالتحاق بالمدارس.

النهج القائمة على إعمال حقوق الإنسان وأوجه القصور في مجال هذه الحقوق

٢٩ - يضفي المركز الخاص الذي تحظى به مفاهيم حقوق الإنسان سلطة أخلاقية شاملة للمطالبات الاجتماعية التي قد تقوم بغير ذلك على حكم ذاتي. غير أن الحالات التي جرى تحليلها في الفصل السادس تشير إلى أن قوة القانون لا تنبثق عن الأحكام الحالية الملزمة للدول بقدر ما تنبثق عن العقد الاجتماعي الذي يقوم عليه ذلك القانون. وفي غياب هذا التوافق الاجتماعي في الآراء، يكون الأمل ضئيلا فيما يبدو في إنفاذ الاستحقاقات القائمة، وهو ما يتبين من إحجام الدول عن الانضمام إلى عدد كبير من الصكوك الدولية الملزمة المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو عن إنفاذها. والواقع أن الصلة بين التنمية الاجتماعية عموما والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تظل ضعيفة على أفضل تقدير، ومنعدمة على أسوأ تقدير.

٣٠ - وينبغي توضيح المركز القانوني للشعوب الأصلية، فضلا عن نطاق الولاية الممنوحة للدول بموجب المعاهدات المبرمة بين هذه الدول والشعوب الأصلية.

٣١ - ويلزم اعتماد نهج قانونية مبتكرة على الصعيدين الوطني والدولي لمعالجة مسألة حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي، بما في ذلك سبل إدراج أساليب الحياة المجتمعية للشعوب الأصلية في الحلول المقترحة فيما يتصل بالحقوق في الأراضي؛ وحماية ثقافة الشعوب الأصلية؛ والحد من التضارب بين حقوق الملكية الفكرية النظامية وأشكال الملكية الجماعية التقليدية.

٣٢ - وينبغي تعديل الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، من أجل حماية معارف الشعوب الأصلية ومواردها على نحو أفضل.

٣٣ - وينبغي، على الصعيدين الوطني والدولي، وضع أطر قانونية مرجعية جديدة تقنن الهجرة وتأخذ في الاعتبار الطبيعة المعقدة لتدفقات المهاجرين في الوقت الرهن وديناميتها. وينبغي التماس توافق دولي في الآراء بشأن الحقوق الأساسية للمهاجرين وجعل موضوع إعمال الحقوق الأساسية للمهاجرين في صدارة البرامج المتعلقة بحقوق الإنسان. كما ينبغي وضع مبادئ توجيهية دولية لمعالجة قضايا المهاجرين الذين لا يحملون وثائق.

٣٤ - ولا بد، عند البت في نطاق الاتفاقية المقترحة بشأن حقوق المعوقين والغرض المتوخى منها، ولا سيما فيما يتعلق بصلتها بصكوك حقوق الإنسان العامة الأخرى، من إجراء تقييم واقعي لمساهمة تلك الصكوك في التنمية الاجتماعية وحماية الفئات الاجتماعية الرئيسية وتمكينها.

الحد من مظاهر الضعف والحاجة إلى كفالة اتساق السياسات والتعاون الدولي

٣٥ - يتمثل أساس الضعف الاجتماعي، على النحو المعرف به في هذا التقرير، في انعدام الأمن الاقتصادي. لذلك، ينبغي أن يولى الاعتبار الواجب للنمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل في تدابير السياسة العامة المتخذة للحد من الضعف الاجتماعي، وهو ما يعكس التشديد على الحد من الفقر في الإعلان بشأن الألفية. غير أن التجربة تبين أنه لا يمكن الاعتماد على زيادة النمو الاقتصادي في حد ذاته لمعالجة المشاكل الاجتماعية.

٣٦ - ويعتبر الضعف الاجتماعي ظاهرة معقدة تترسخ جذورها في المؤسسات والممارسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. ولذلك، يجب أن تكون النهج المطبقة على السياسات الرامية إلى الحد من الضعف الاجتماعي متعددة الجوانب ومتسقة على المستوى الداخلي: فمن اللازم دمج السياسة الاجتماعية والاقتصادية للتخفيف من تأثير مظاهر الضعف على الأفراد والأسر المعيشية والمجتمعات المحلية والفئات الاجتماعية المتضررة. لكن هذا لا يعني ضرورة تنفيذ تدابير السياسة العامة في آن واحد، أو استحالة تحديد الأولويات. بل على النقيض من ذلك تماما، ينبغي تركيز الجهود وتحديد الأولويات لضمان فعالية السياسات، لا سيما في البيئة العامة الحالية التي تتسم بمحدودية موارد القطاع العام. ولزيادة فعالية استجابات السياسة العامة إلى أقصى حد، ينبغي أن يتخذ واضعو السياسات نهجا متكاملا لمعالجة المشكل مع الحفاظ على الترتيب السليم للأولويات. وهذا النهج يقتضي تفهما للعلاقات المعقدة القائمة بين مختلف أبعاد وأسباب الضعف الاجتماعي، فضلا عن إيجاد سبل جديدة وفعالة لتنسيق تنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

٣٧ - ورغم ضرورة توفير سياسات اقتصادية سليمة، يكتسي تعزيز قدرة الفئات المستبعدة على طلب توفير الخدمات وتغيير السياسات أهمية حاسمة للحد من مظاهر الضعف الاجتماعي، شأنه في ذلك شأن الإجراءات العامة الإيجابية التي تعزز التماسك الاجتماعي.

٣٨ - وعلاوة على ذلك، يعتبر بناء القدرات المؤسسية واستحداث شكل من الحماية الاجتماعية من الخطوات الهامة التي يتعين على البلدان النامية اتخاذها للتصدي لآثار التحديث والعولمة. وفي البلدان المتقدمة النمو ينبغي أيضا أن تأخذ إصلاحات نظم المعاشات التقاعدية وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية في الاعتبار التغيرات التي تحدث فيما يتعلق بشيخوخة السكان، والأسرة، وزيادة حركة السلع ورأس المال والأشخاص فيما بين البلدان. وأخيرا، يلزم أيضا وضع سياسات تشاركية مستنيرة محددة الأهداف لمعالجة أبعاد معينة من أبعاد الضعف الاجتماعي.

مقدمة

٣٩ - يستلهم ''تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٣''، في المقام الأول الهدف الإنمائي الأول للألفية: تخفيض نسبة سكان العالم الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥[(١)]. غير أن التقرير في حد ذاته لا يتناول القضاء على الفقر، بل يحاول أن يكتشف من هم هؤلاء الفقراء؛ وما هي المخاطر وجوانب انعدام اليقين التي يواجهونها؛ وكيفية توصل السياسات إلى التقليل من تلك المخاطر وجوانب انعدام اليقين، إن لم يكن إزالتها، وبالتالي الحد من الفقر.

٤٠ - ويعيش حاليا ١,٢ بليون شخص في فقر مدقع. ومهما يكن تجميع هؤلاء الذين تطلق عليهم، لأسباب عملية، تسمية ''الفقراء'' وكونهم مجهولي الهوية مُفحما بالأرقام المطلقة وفظيعا من حيث الدخل، فإن هذه التسمية لا تفي الظروف المعيشية التعسة لهؤلاء الفقراء وجوانب الضعف المعرضين لها حقها من الوصف.

٤١ - لذا، يأخذ التقرير وجهة مختلفة. فالمسار المحدد يرمي إلى دراسة عدد من الفئات الاجتماعية - المسنون والشباب والمعوقون والشعوب الأصلية والمهاجرون والأشخاص الذين يعيشون حالات الصراعات، مع إيلاء الاعتبار الواجب للمسائل المتعلقة بكل من الجنسين على حدة - حيث انتشار الفقر والحرمان مرتفع بشكل خاص. ومن البديهي أن تلك

(١) يرد هذا الهدف في الإعلان بشأن الألفية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢ المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠). وهو مستمد من مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عُقد عام ١٩٩٥ والدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة المعنونة ''مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية وما بعدها: تحقيق التنمية الاجتماعية للجميع في عالم يتجه نحو العولمة''.

الفئات الاجتماعية لا تشمل جميع الفقراء ولا هي متمانعة (ما عدا المسنين والشباب)، وإن ما تمثّله هم الأشخاص الضعفاء إلى درجة غير عادية تجاه الأحداث التي تخرج عن نطاق سيطرتهم بسبب تبعيتهم الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة جدا[٢].

٤٢ - وتبدي جميع الفئات المحددة في التقرير قلقها من واقع ومخاطر الضعف الاجتماعي الذي تواجهه. وقد يختلف التعبير المحدد عن شواغلها المشتركة من فئة إلى أخرى، غير أنها متفقة جميعها على أن الضعف الاجتماعي يمثّل عائقا يحول دون تمكّنها من الاستفادة من إمكانياتها استفادة كاملة ويحرمها من حقوقها وصوتها في التعبير عن أنفسها.

٤٣ - وتعاني الفئات الاجتماعية المعنية - ولكن لا يسري ذلك بالطبع على جميع أفراد كل فئة منها - من الحلقة المفرغة نفسها: عدم المشاركة - العجز التام - الحرمان الاجتماعي والاقتصادي - الضعف. ويواجه المعوقون عقبات كأداء، جسدية وموقفية على السواء، في اندماجهم في المجتمع ككل. ومخاطر الأمية والبطالة والجنوح التي يواجهها الشباب هي أيضا تعبير عن ضعفهم الاجتماعي - عدم الحصول على التعليم والعمل، وعدم الانتماء إلى المجتمع. والمهاجرون هم ''غرباء'' في البلد المضيف، وغالبا ما يُستثنون من المزايا والخدمات الاجتماعية المتاحة للمواطنين ويواجهون عوائق اجتماعية ولغوية وثقافية أخرى في اندماجهم الاجتماعي الكامل. ولا تحتل حقوقهم موقع الأولوية العليا في البرامج السياسية؛ وغالبا ما يميلون إلى العيش في أحياء منعزلة لا يسكنها إلا المهاجرون. ويواجه المسنون تحديات انخفاض درجة الحراك الاجتماعي، ولا تقدّم المجتمعات العصرية في الغالب الدعم الاجتماعي الكافي بدلا من الشبكات الأسرية والمجتمعية التي خسروها والتي كانت تولّد لديهم شعورا بالانتماء. ويواجهون أيضا التمييز القائم على أساس السن في سوق العمل. ولعل معاناة الشعوب الأصلية هي الأبرز. فغالبا ما توصف هذه الشعوب بأنها متخلفة وجاهلة، ويتحاشاها المجتمع ككل. وهي تقف شاهدة على مشاريع التنمية الاقتصادية التي تستثمر الموارد الطبيعية الموجودة في أراضيها، وغالبا ما يتم تجاهلها عند اتخاذ القرارات. وهذا الشعور بالعزلة الذي ينتاب الشعوب الأصلية في بيئتها الطبيعية الأصلية وعجزها التام في وجه العالم ''الخارجي'' يبرزان ضعفها الاجتماعي. وتدمّر الصراعات العنيفة هياكل الدعم الاجتماعي والحكم وتعرّض حياة المدنيين للخطر وتعطّل تعليم الأطفال وتقديم الخدمات الاجتماعية الأخرى، وغالبا ما تتسبب في التهجير الداخلي وتدفقات اللاجئين. ولا تحترم الأطراف المتحاربة حقوق الأبرياء الذين يعانون من حالات الصراعات ولا تأخذ بآرائهم. وهم نتيجة لذلك من بين الفئات الأكثر ضعفا.

(٢) ترد في جداول المرفق مؤشرات مختارة على الضعف حسب البلد.

٤٤ - ويتيح التقرير للقارئ أن يلقي نظرة ثاقبة على معاناة أولئك الذين يعيشون على هامش المجتمع. وعدم وجود سياسات وعدم اتخاذ تدابير لإدماجهم في المجتمع ككل هما برهانان قاطعان على الفشل الذريع لحكومات جميع البلدان، المتقدمة النمو والنامية وتلك التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على السواء، فضلا عن المجتمع الدولي الذي تعهّد في الهدف الإنمائي الثامن للألفية بإقامة شراكة دولية من أجل التنمية.

٤٥ - وهناك صلة لا تنفصم بين الهدفين الأول والثامن من الأهداف الإنمائية للألفية. غير أن إقامة صلة صريحة وعملية، على نحو ما يظهره التقرير، هي عملية بالغة التعقيد. فالسياسات الاقتصادية، وجلّها يتناول الاقتصاد الكلي، التي ينطوي عليها الهدف الثامن لا تترجم بسهولة إلى واقع مُعاش بالنسبة إلى الفئات الاجتماعية والأفراد الذين يعانون من الفقر والضعف.

٤٦ - وقد جعل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية من الناس محور التنمية. وعنى بذلك **جميع** الناس، لا البعض منهم. إلا أن ذلك الهدف، على ما يظهره هذا التقرير بقدر كاف من الوضوح، لا يزال بعيد المنال. فما فتئ المحرومون والعاجزون وأولئك الذين لا صوت لهم معزولين بدرجة كبيرة في هامش المجتمع، وجعلهم جزءا من المحور ليس تحديا فحسب، وإنما أيضا واجبا - أخلاقيا واجتماعيا واقتصاديا.

٤٧ - ويرمي التقرير إلى الدفاع عن قضية بلايين الفقراء المنسيين والمغيّبين والمهملين لكي يتم إشراكهم وإدماجهم في عملية التنمية لأن ذلك مسألة مسلّم بها وحق.

الضعف: استعراض عام

٤٨ - يُشار غالبا، منذ منتصف التسعينات، إلى مفهوم الضعف في سياق السياسات الاجتماعية. فبكل بساطة، يبدو أن الضعف يمثل مفهوما جذابا يستخدم تلقائيا بكل سهولة في مناقشة العديد من القضايا الاجتماعية. وتُستخدم عبارتا ''الضعف'' و ''الشخص المستضعف'' بقدر لا بأس به من التصرف في سياق السياسات، ولا يتسم هذا الاستخدام بالتشدد النظري والقدر الهام من الإسهاب اللذين يميّزان البحوث التحليلية.

٤٩ - ونتيجة لذلك، تحمل عبارة ''الضعف'' معان عديدة متنوعة. فهناك مصادر عديدة يتولّد عنها الضعف الذي يمكن اقتفاء جذوره إلى عوامل متعددة متأصلة في مسببات مادية وبيئية واقتصادية - اجتماعية وسياسية. ويمكن اعتبار الضعف في جوهره حالة من التعرض الشديد لمخاطر وجوانب معيّنة من انعدام اليقين، يُضاف إليها قدرة محدودة على الدفاع عن

الذات أو حمايتها من تلك المخاطر وأوجه انعدام اليقين وعلى مواجهة عواقبها السلبية[٣]. وهو يوجد في جميع مستويات المجتمع وأبعاده ويشكّل جزءا لا يتجزأ من حالة البشرية، إذ يؤثر في الأفراد والمجتمع ككل على حد سواء.

٥٠ - وفي حين أن أوجه الضعف المتصلة بحالات محددة هي هامة جدا، ينصب التركيز الرئيسي لهذا التقرير على أوجه الضعف المتصلة بفئات محددة، وبالتالي على التحديات التي يواجهها الإدماج الاجتماعي. ويساعد ذلك النهج في تحديد الحواجز التي تحول دون الاندماج الاجتماعي لتلك الفئات.

٥١ - وفي عام ٢٠٠٠، بلغ عدد الأطفال ١,٨ بليون طفل وعدد الشباب ١,١ بليون شاب، وشكّلوا معا ٤٧ في المائة من سكان العالم. ويعيش ٨٨ في المائة من أطفال العالم في بلدان نامية. وتكافح نسبة ٤٠ في المائة منهم، وهي نسبة مذهلة إذ تمثّل ما يزيد على نصف بليون طفل، للبقاء على قيد الحياة بأقل من دولار واحد في اليوم. وبلغ عدد المسنين - الذين هم في سن الستين وما فوقها - ٦٠٦ ملايين شخص في جميع أرجاء العالم، ويعيش ٦٠ في المائة منهم في بلدان نامية. ويبلغ مجموع عدد المهاجرين منذ مدة طويلة (أولئك الذين يقيمون في الخارج لمدة تزيد على السنة) على الصعيد العالمي، وفقا لأحدث التقديرات، ١٧٥ مليون شخص. وكل شخص من أصل ١٠ أشخاص تقريبا في البلدان المتقدّمة النمو هو مهاجر. ويبلغ مجموع عدد المعوقين حوالي ٦٠٠ مليون شخص، بمن فيهم ٣٨٥ مليون شخص في سن العمل. ويُعدّ ما بين ٣٠٠ و ٥٠٠ مليون شخص على الصعيد العالمي من الشعوب الأصلية. والفئتان الأخيرتان هما غالبا من أشد الفقراء فقرا وأشد قطاعات السكان تهميشا.

٥٢ - ومع أنه من البديهي أن القيام ببساطة بجمع هذه الأرقام غير ممكن، فإنها توضح بكل جلاء أن نسبا كبيرة من الفئات تمثّل غالبية أولئك الذين يُعنى بهم الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية. وعلاوة على ذلك، فإن أفقرهم هم غالبا الأضعف. وبغية إحراز تقدّم في بلوغ ذلك الهدف، فإن التدخلات المستندة إلى السياسات تستفيد كثيرا إذا ما أخذت في الاعتبار من هم الفقراء فعلا.

٥٣ - وبالرغم من الاستمرار في إدراج عبارة ''الفئات المستضعفة'' بشكل روتيني في الوثائق المتعلقة بالسياسات، فإن منظمات المجتمع المدني تبدي بشكل متزايد انزعاجها من هذه العبارة. وهناك ميل متزايد حاليا إلى اعتبار الإشارة إلى الضعف الإجمالي للفئات

(٣) انظر ''الحد من الضعف''، تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، ٢٠٠١، الفصل الثالث عشر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.01.IV.5).

الاجتماعية غير دقيق ومضلّلا من الجانبين الاجتماعي والسياسي لأن عددا من الفئات يعمل على تعزيز برامج عمل متصلة بالسياسات تركّز على تمكينها ومشاركتها في التنمية. والحجة المعتادة هي أن الضعف ليس صفة ملازمة لأي فئة اجتماعية. ولكن جميع الفئات تواجه أوجه ضعف ناجمة إلى حد كبير عن العقبات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعوّق وتحد من الفرص المتاحة لأعضاء هذه الفئات للاندماج والمشاركة في المجتمع.

٥٤ - ووجود شكل من أشكال التمييز والاستبعاد الذي لا علاقة مباشرة له بالسوق أو الذي لا يولّده السوق، بل المجتمع، هو سمة مشتركة لتحليلات أوجه الضعف لدى مختلف الفئات. فأعضاء الفئات غير قادرين على الإسهام إسهاما كاملا في المجتمع بسبب أوجه التحيّز الثقافي والعادات وعدم المبالاة الاجتماعية والتباغض. والتركيز على العلاقات الاجتماعية بين مختلف الفئات والمجتمع ككل يبرز أيضا الدور الواضح للفقر بوصفه مصدرا للضعف أو ملازما له.

٥٥ - ويتفاعل الضعف والفقر مع بعضهما البعض، مما يولّد حلقة مفرغة يعززان بعضهما البعض داخلها. فالفقراء هم الأكثر ضعفا في وجه الصدمات الاقتصادية والخسائر المادية والخسائر التي تطال الرفاه. وتستطيع أحداث كهذه بسهولة أن تدمّر قدرتهم على التخلص من الفقر، على كل من المديين الطويل والقصير، إذ أنها تستنفد قدراتهم البشرية والمادية ، وهي عملية قد لا يمكن عكس مسارها. ويؤثر ازدياد الضعف بشكل خاص على الفقراء لأنهم أكثر قابلية للتعرض للعديد من المخاطر المهلكة (كالمرض أو القتل أو فقدان العمل أو المجاعة)، ولأنهم أقل قدرة على مواجهتها. وقد يؤدي الفقر وانعدام المساواة أيضا إلى تفاقم الضعف بصورة غير مباشرة إذ يؤججان التوترات الاجتماعية ويقوّضان التماسك الاجتماعي اللازم للحيلولة دون بروز المخاطر أو لمواجهة المخاطر المستجدة.

٥٦ - لذا، فإن الحد من أوجه الضعف لدى مجموع السكان، ولكن بصورة خاصة لدى الفئات التي يتناولها هذا التقرير، هو عنصر بالغ الأهمية في سياق مكافحة الفقر على الصعيد القطري. فالحد من قابلية الأشخاص لأن يكونوا عرضة لأوجه الضعف يتيح لهم فرصة أفضل كي يكافحوا من أجل تحسين حالتهم الاقتصادية - الاجتماعية بحيث لا يتعين عليهم توجيه جميع جهودهم نحو الحد من أوجه الضعف تلك. وهو يتيح كذلك تفادي تقويض الجهود التي بُذلت لتحسين حالتهم إذا ازدادت أوجه الضعف التي يعانون منها.

٥٧ - لذا، فإنه من الأساسي للحد من الفقر في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على حد سواء، تحديد الفئات الأكثر ضعفا وحمايتها أثناء فترات تزايد المخاطر، كالأزمات المرتبطة بالاقتصاد الكلي والكوارث الطبيعية والمجاعة. وأثناء تلك الفترات، تتسم السياسات

والتدابير التي ترمي إلى إيجاد برامج للطوارئ هادفة توفّر الدخل إلى أكثر الفئات عوزا وتصون البرامج الاجتماعية الموجودة، بأهمية خاصة.

٥٨ - وفي حين أن الضعف وانعدام اليقين وانعدام الأمن أمور ليست مستجدة في حياة الناس، فإن الجديد هو أن أسباب تلك العناصر ومظاهرها قد تضاعفت وشهدت تغيرا عميقا على مدار العقد الفائت. وتشمل الأمثلة على ذلك الحروب الأهلية وانتشار الصراعات؛ وتنامي انعدام المساواة بين البلدان وداخلها، الذي زادته العولمة تفاقما؛ والنتائج المحتزأة التي حققتها جهود الحد من الفقر؛ وازدياد حراك السكان؛ والتغييرات التي طرأت على هيكل الأسرة.

٥٩ - فخلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين على سبيل المثال، نشب ما مجموعه ١٦٤ صراعا عنيفا طالت ٨٩ بلدا لمدة تراوحت بين ست وسبع سنوات[٤]. وتكاد الصراعات تكون محصورة في أقل البلدان فقرا: فقد شهد ما يزيد على نصف البلدان ذات الدخل المنخفض صراعات كبيرة منذ عام ١٩٩٠. وكان الأثر الأضخم في أفريقيا حيث عانى كل بلد أو جار مباشر من صراع كبير في العقد الأخير[٥]. فحيثما يحصل صراع عنيف، تتقهقر التنمية الاجتماعية لأن الدمار يلحق بالصناعات وتُهمَل الخدمات الاجتماعية وتبور المناطق الزراعية ويواجه السكان الفقراء خطر المجاعة. وشهدت العقود الأخيرة أيضا تغييرا في طبيعة الصراعات إذ ازدادت احتمالات اندلاع الصراعات داخل الدول بدلا من اندلاعها بينها.

٦٠ - ولتأمين استمراريتها، تعمد الأطراف المتحاربة بشكل متزايد إلى السيطرة على الموارد الطبيعية وممتلكات المدنيين. فقد أدى اقتصاد الحرب الجديد إلى انتشار جماعات مسلحة منظمة لا تخضع لترتيبات قيادية صارمة. ونتيجة لذلك، خاض محاربون غير مدربين معظم الحروب الأخيرة متجاهلين اتفاقيات جنيف التي تتضمن أحكاما لحماية المدنيين (وربما يعود ذلك إلى جهلهم بها). واستُخدم المدنيون كأدوات للقتال بطرائق مختلفة، بما فيها طرد السكان أو ارتكاب المجازر بحقهم واغتصاب النساء، بغية السيطرة على أقاليم غنية بالموارد الطبيعية أو التعجيل في استسلام الخصوم أو بكل بساطة تحسين الوضع القتالي في مواجهة ''العدو''. واستُخدم الأطفال واللاجئون دروعا بشرية أو تم تجنيدهم للقتال. وحدّ المقاتلون

(٤) معهد هايدلبرغ لبحوث الصراعات الدولية، قاعدة البيانات ''كوسيمو'' (١٩٤٥-١٩٩٩)، آخر تحديث في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ (هايدلبرغ، ألمانيا، جامعة هايدلبرغ). وهي متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: http://www.hiik.de.

(٥) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، ٢٠٠٣: التنمية المستدامة في عالم ديناميكي: تغيير المؤسسات والنمو ونوعية الحياة (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، وواشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٢).

أيضا من حصول المدنيين على الغذاء و/أو أشكال أخرى من المساعدة الضرورية لبقائهم على قيد الحياة.

٦١ - ونتيجة لذلك، ضعفت الأشكال التقليدية للسلطة على صعيد الجماعات، التي كانت تشكّل آليات محلية لتسوية الصراعات. وبدأت هياكل السلطة غير النظامية تفقد أهميتها في العديد من المجتمعات لأن التحديث أدى إلى تآكل الأسس التي تستند إليها تلك السلطة. ومن العواقب الوخيمة لهذا التغير الاجتماعي انحلال التماسك الاجتماعي القائم على العادات والتقاليد.

٦٢ - والعولمة تطور هام آخر له آثار كبيرة على جوانب الضعف. وذُكر أن عملية العولمة هي أحد المصادر الرئيسية لانتشار الفقر والاستبعاد الاجتماعي لا سيما في البلدان النامية التي تنقصها القدرة المحلية على التصدي للآثار الاقتصادية والاجتماعية السيئة للعولمة. ويقول معارضو العولمة إنها لا تفيد جميع البلدان بالتساوي، وأن هناك بلدانا مهمّشة في عملية العولمة. ولا تتلقى تلك البلدان استثمارا مباشرا أجنبيا، أو قدرا قليلا منه، ونصيبها في التجارة العالمة ضئيل. أما البلدان التي تتلقى استثمارا مباشرا أجنبيا فإن فائدة العولمة تبدو محلية جدا ولا تشمل جميع فئات المجتمع ككل، لا سيما الفقراء والمحرومون. ويزداد ضعف الفقراء في الاقتصادات المستبعدة من العولمة أو المهمّشة فيها لأنهم يُحرمون من الفرص. ولكن حتى في البلدان التي تستفيد من العولمة، يزداد ضعف بعض فئات السكان، لا سيما الفقراء والمستبعدون اجتماعيا، أمام التقلبات الاقتصادية والاجتماعية.

٦٣ - ومن الاعتبارات الأخرى، أثر العولمة على التماسك الاجتماعي. وبما أنه ثبت أن التماسك الاجتماعي عامل يخفف من أسباب الضعف، فإن المرء يتساءل إن كانت قوى العولمة تدمر التماسك الاجتماعي، أو تقوض أسسه على الأقل، متسببة في استبعاد اجتماعي وفي مختلف أشكال الفراغ التنظيمي وغيره من التغيرات السلبية التي تؤثر في نسيج المجتمع. وهناك أدلة متزايدة على أن التقاء الاستمرار في التحرر الاقتصادي مع وجود اتجاهات أخرى مثل شيخوخة السكان، وتغير الهياكل الأسرية واستمرار التحضر، لا يمثّل فقط ضغوطا على الآليات التقليدية للحماية الاجتماعية (ومنها الضمان الاجتماعي، وخدمات الرعاية الاجتماعية، والنظم غير الرسمية لدعم الأسرة)، بل حدّ من قدرة الأفراد والأسر والجماعات والمجتمعات المحلية على التصدي للصعوبات، فازداد بذلك ضعفهم أمامها.

٦٤ - وللقدرة على مقاومة أثر الأحداث السلبية أهمية ليس فقط في تحديد درجة الضعف بعد حدوث الضرر وعلى أساس نتيجة الأحداث، بل أيضا في التأثير على معنويات المتضررين (أو درجة الضعف قبل حدوث الضرر). وعموما، كلما كانت القدرة على

المقاومة أكبر، كانت الآثار السلبية على الرعاية الاجتماعية أقل. ويساعد تعزيز القدرة على المقاومة أيضا على التخفيف من الشعور بالضرر ومن الخوف من الضعف.

٦٥ - والأشخاص الموجودون على عتبة الفقر عاجزون، بسبب قلة مواردهم، عن التصدي للصدمات لضعفهم أمامها، وكل ضرر يصيبهم ويزيد من قلة دخلهم يجعلهم أقرب إلى اليأس. مثلا، يُعتبر من تتوقف معيشتهم على تصدير السلع الأساسية، ومنهم الكثير من الفلاحين في البلدان النامية، على درجة عالية من الضعف أمام انخفاض الأسعار وتقلباتها في الأسواق العالمية. ولمقاومة صدمات الأسعار، كثيرا ما يلجأ الفلاحون المساكين إلى آليات المقاومة غير الرسمية لتدارك خسارة دخلهم، ومنها إخراج الأطفال من المدرسة ليعملوا، والتخفيض من وجباتهم الغذائية، وبيع موجوداتهم الإنتاجية. وتؤدي استراتيجيات المقاومة القصيرة الأجل هذه أحيانا إلى نتائج سلبية في الأجل الطويل، لا سيما عندما تأخذ شكل الحد من الاستثمار في صحة الأطفال أو في تعليمهم، وهي عوامل تساهم في إدامة حلقة الفقر والاستبعاد.

٦٦ - ومما يزيد من حدة المشكلة، أن الحكومات كثيرا ما تتصدى للأزمة بإصلاح اقتصادي يؤثر على الفقراء تأثيرا متفاوتا. فقد أدت إجراءات التقشف الضريبية، مثلا، إلى تخفيض المساعدة العامة والحماية الاجتماعية، مما جعل الفقراء أسوأ حالا لأن ليس لهم من الموارد العامة أو الخاصة ما يساعدهم على مقاومة الأزمة. يضاف إلى ذلك أن سياسات التكيف الهيكلي التي تُعتمد إثر الأزمات، كثيرا ما تسفر عن تخفيض شديد في العمالة في القطاع العام، وهو ما يسهم كثيرا في تفاقم مشكلة العمالة التي تشتد أصلا عند ركود الاقتصاد. ويصبح العديد من الناس، بسبب فقدان عملهم، وقلة مدخراتهم، وعدم وجود شبكات أمان ترعاهم أثناء الأزمة، ضعفاء ومهددين بالفقر.

٦٧ - وقد شهد العديد من المؤسسات الاجتماعية المعنية بالتخفيف من أثر الظروف والحوادث السلبية، تغييرات عميقة في السنوات الأخيرة. وقد تآكلت بذلك قدرتها على التخفيف من حدة تلك الآثار، في السياق الاجتماعي الأعم. والأسرة من تلك المؤسسات الاجتماعية.

٦٨ - وشهد العقد الأخير استمرار حدوث تغيرات في الهياكل الأسرية، مما زاد من ضعف بعض الفئات السكانية. ففي المجتمعات التقليدية، كثيرا ما تمثل الأسرة خط الدفاع الأول عند حدوث الكوارث. وهي تقوم أيضا بمهمة رعاية الصغار والشيوخ وحمايتهم من الأخطار التي لا يستطيعون مواجهتها بمفردهم. وقد أدى بروز الأسرة النواتية، التي صحبت التصنيع والتحضر، إلى إضعاف قدرة الأسرة على توفير شبكة الحماية الاجتماعية التي كانت الأسرة

الموسّعة قادرة على توفيرها. وتآكل أيضا دورها في رعاية المسنين وحمايتهم، بعد أن قل تعايش مختلف الأجيال تحت سقف واحد. وقد نشأ عن ذلك الاتجاه تركز المسنين الفقراء، الذين لا يتلقون دعما من ذريتهم، في المناطق الريفية في البلدان النامية والمتقدمة النمو على حد سواء، مما جعل المسنين أضعف أمام تقلبات دخلهم. وحجم الأسرة النواتية في انخفاض أيضا مما يحد من عدد الأقربين. ومن نتائج هذا التغير الديمغرافي انخفاض قدرة الأسر على تلبية احتياجات المسنين من المال والرعاية في وقت هم في أمس الحاجة فيه إلى الدعم من أسرهم.

٦٩ - وسوء الحالة الصحية يضع الأسر أمام خيار استعمال مواردها المحدودة لرعاية المرضى، مما يزيد من ضعف أفراد الأسرة أمام الفقر، أو حرمان المرضى من العلاج والمعاناة من نتائج ذلك. وكثيرا ما تقترب الأسر القليلة الموارد من الفقر أو تقع فيه بمجرد أن يصاب أحد أفرادها بمرض. وما فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز سوى مثال لأشكال الضعف المتصلة بالصحة. والفيروس/الإيدز يجعل الأفراد وأسرهم على درجة بالغة من الضعف. ويؤكد الدمار الذي يلحقه الفيروس/الإيدز بالعديد من البلدان الفقيرة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أثر سوء الحالة الصحية على الضعف الاجتماعي. ويتعرض الأفراد المصابون بالفيروس/الإيدز للتمييز، وأسرهم للوصم. وقد أفلس عدد لا يحصى من الأسر بسبب النفقات الطبية على أحد أفراد الأسرة وبسبب فقدان دخله. ويصبح الأطفال الصغار يتامى الإيدز، ويواجهون معاناة عاطفية ومالية وأمنية في سن مبكرة.

٧٠ - ونظرا إلى ما تقدم، فإن تقييم القابلية للضعف يمثل طريقة جديدة في النظر إلى مسائل مثل القضاء على الفقر والحماية الاجتماعية. وتحليل القابلية للضعف يحدد المهددين بذلك الضعف، وأيضا شكل التهديد وأسبابه. وهو يمثل أيضا نهجا يأخذ في اعتباره حياة الشخص بأكملها، ويعترف بأن ضعف الأشخاص يمكن أن يتحول وأن يتغير وأن يزداد خلال حياتهم.

٧١ - وتمثل الحماية الاجتماعية مثالا مفيدا على تطبيق تقييم القابلية للضعف، لا سيما من منظور تغير احتياجات الشخص خلال حياته. والوصول إلى الحماية الاجتماعية ضروري للتخفيف من أشكال الخطر والضعف غير المقبولة اجتماعيا وللحد منها والتقليل من آثارها والتصدي لها والوقاية منها، وهي حاجة تتواصل طوال العمر كله. والأطفال بحاجة إلى الحصول على الرعاية الصحية وعلى التعليم؛ والشبان والكبار بحاجة إلى دخل خلال فترات البطالة؛ والفقراء بحاجة إلى مساعدة للحفاظ على مستويات معيشتهم، بما في ذلك الحصول على مستويات مقبولة من السكن والتغذية والماء الصالح للشرب؛ والمسنون بحاجة إلى نوع من الدخل المضمون خلال ما تبقى لهم من العمر. ومن زاوية الحماية الاجتماعية، يعتبر

منظور العمر أن الأشخاص، فرادى أو جماعات، مؤهلون لبعض الحقوق في أي مرحلة كانت من عمرهم، بما في ذلك حق الحصول على الخدمات الصحية، والعمل أو الدخل طيلة العمر، وعدم التمييز وتكافؤ الفرص، والتعليم والتعلم المستمرين.

٧٢ - ويمكن النظر إلى مدى اعتماد شخص أو مجموعة أشخاص على الحماية الاجتماعية في الحصول والإبقاء على تلك الحقوق في أي مرحلة من العمر، من زاوية ضعف الفرد أو المجموعة. وبالعكس، فإن لدرجة الوصول إلى الحماية الاجتماعية دورا هاما في التقليل إلى أدنى حد ممكن من مستوى ودرجة ضعف الفرد أو المجموعة خلال العمر.

٧٣ - ويمثل توزيع الدخل أو الثروة، والوصول إلى ترتيبات الحماية الاجتماعية الرسمية وغير الرسمية الشروط المادية والاجتماعية الأساسية التي تتسبب في ضعف بعض الأسر المعيشية وفي أمن أسر أخرى. ولذلك فإن الضعف المتعلق بسبل كسب العيش يمكن أن يختلف بحسب الطبقة الاجتماعية، ونوع الجنس، والعرق، والانتماء العرقي، والعمر، ودرجة الضعف، وبحسب طابع الإجراءات التي تتخذها الدولة لتوسيع أو تضييق فرص كسب العيش. ومن الواضح أن وجود قدر كاف من الموارد المالية يمكن أن يعالج دائما أثر الصدمات السلبية ويُبقي على الرعاية المقدمة في مستوى يفوق المستوى الأدنى المقبول. ولذلك فإن الكوارث الطبيعية المتماثلة التي تصيب بلدانا ذات سمات جغرافية متماثلة كثيرا ما تسفر عن خسائر غير متماثلة إطلاقا في مستويات الرعاية المقدمة. وبالمثل، فإن المتقاعدين الميسوري الحال في المجتمعات الغنية لا يواجهون نفس التحديات أو الصعوبات اليومية التي يواجهها المسنون الفقراء أو المسنون عموما في البلدان النامية، وإن كانت لأوجه الضعف عند الجانبين أبعاد مشتركة.

٧٤ - والضعف الاجتماعي المنشأ له جذوره في العجز عن التغيير. فالتهميش والاستبعاد الاجتماعيين يزيدان من العجز الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، ويديمان الشعور بالضعف. ويسهم خطر الاستبعاد الاجتماعي إسهاما مباشرا وأكثر من أي عامل آخر في الضعف الاجتماعي. وبدون اشتراك فعّال في عملية صنع القرار الاجتماعي الاقتصادي، لن تكون للأفراد أو الفئات الاجتماعية القدرة على إسماع صوتهم والإعراب عن شواغلهم واهتماماتهم. وهذا لا يسفر فقط عن تطبيق سياسات وبرامج لا تتلاءم مع المصالح الاقتصادية والاجتماعية للمستضعفين سياسيا، وتتعارض معها أحيانا، بل هي تقوض وتدمر معيشة الأفراد والأسر والجماعات والمجتمعات المحلية وتضعف هوياتهم الثقافية وهياكلهم الاجتماعية.

٧٥ - وفي حين لا يوجد اتفاق واسع على معنى ''الاستبعاد الاجتماعي'' فإنه يُتفق عموما على سماته الأساسية ومؤشراته الرئيسية وعلاقاتها بالفقر وعدم المساواة. مثلا، لا توجد معارضة كبيرة لفكرة أن الفقر، عندما يُعرّف بوصفه مجموعة من الظروف تتجاوز الافتقار إلى دخل، هو عنصر أساسي في الاستبعاد الاجتماعي. ويُعتبر الاستبعاد الاجتماعي أوثق صلة بمفهوم الفقر النسبي أكثر منه بمفهوم الفقر المطلق، وبالتالي يرتبط بالتفاوت. ونطاق الاستبعاد الاجتماعي أوسع من هذه النظرة العامة المتعددة الأبعاد للفقر، إذ يشمل الحرمان الاجتماعي وافتقار الأشخاص والجماعات للنفوذ وللقدرة على إسماع صوتهم في المجتمع. ويمكن لعدة أشكال من الاستبعاد أن تلتقي، ومنها الاستبعاد من الاشتراك في العملية السياسية وصنع القرار؛ والاستبعاد من العمالة والموارد المادية؛ والاستبعاد من الاندماج في عمليات ثقافية مشتركة.

٧٦ - وللنجاح في الحد من الضعف الاجتماعي، من المهم تفهم العوامل والقوى المتسببة في ذلك الضعف. والسؤال الأساسي هنا هو ما الذي يجعل الفرد أو مجموعة الأفراد أكثر عرضة للضعف أمام مختلف الأخطار الاجتماعية. وتسهم الديناميات، الداخلية والخارجية، في تحديد مستوى ضعف الشخص، وهي تشمل عدة جوانب اقتصادية واجتماعية وبيئية. وبالإمكان، عن طريق التحديد الجيد للاتجاهات والقوى المؤثرة، مع تقييم الأسباب المؤدية إلى الضعف الهيكلي، إيجاد أساس لوضع إجراءات تقوم على سياسات متبصرة ومتوازنة. ويزيد ربط تلك السياسات بإجراءات التمكين والاندماج الاجتماعي من حظوظ النجاح في الأجل الطويل. وبقية التقرير مخصصة لمصادر الضعف الاجتماعي واستجابات السياسات العامة له.

الجزء الأول

مصادر الضعف ومظاهره

مقدمة

٧٧ - تتعدد مصادر الضعف تعدد معانيه. فثمة نهج يدعو إلى استكشاف هذه المصادر حسب الفئة الاجتماعية. غير أن العديد من هذه المصادر قد يكون مشتركا بين هذه الفئات المعنية، مما قد ينجم عنه تكرار. ولعل بالإمكان اتباع نهج مغاير يتمثل في تصنيف الفئات الاجتماعية حسب مصادر الضعف. ولهذا النهج الأخير ميزة إضافية تتمثل في أن وصفات السياسة العامة يمكن أن تحقق نتائج متعددة: فهي ليست بالضرورة محددة بفئة معينة بل إنها قد تكون مفيدة لأكثر من فئة واحدة في الوقت ذاته.

٧٨ - وفي الجزء الأول من ''تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، ٢٠٠٣''، استخدمت مصادر الضعف إلى أقصى حد ممكن، لتصنيف الفئات الاجتماعية المعنية. وثمة لا محالة مصادر ضعف فريدة وتخص فئات محددة. وعندما تعلق الأمر بمثل هذه الحالات، فإنها حددت في مباحث فرعية في الفصول التي تلي.

٧٩ - ومن المؤكد أن أي جمع أو تصنيف لمصادر الضعف لا يمكن أن يكون جامعا ولا شاملا. كما أن المصادر المحددة في هذا المقام، من قبيل الدخل غير المضمون والآفات الاجتماعية وأشكال التحيز والتمييز الاجتماعية الثقافية، لا تعمل بصورة مستقلة حقا عن بعضها البعض. ولذلك فإن الفصل بينها يترتب عليه قدر من الافتعال، غير أنه من منظور السياسة العامة، يعمل على تيسير رسم تدخلات السياسة العامة.

أولا - الدخل غير المضمون

العولمة والاستبعاد من سوق العمل

٨٠ - يعد انعدام فرص الحصول على عمل مجز أكثر الشواغل شيوعا لدى جميع الفئات الاجتماعية ومصدرا من أهم مصادر الضعف. فبالنسبة للشبان، تشكل محدودية فرص العمل شاغلا رئيسيا، إذ يتعدى معدل البطالة في صفوفهم نظيره لدى البالغين مرتين إلى ثلاث مرات. أما بالنسبة للمسنين، فإن غياب فرص عمل مهمة لا يهدر موردا إنتاجيا قيما على المستوى المجتمعي فحسب، بل إنه يطرح أيضا مخاطر الفقر والتبعية في سن الشيخوخة. ومن منظور المعوقين، يعد توفير فرص العمل من صميم حقوقهم ومسألة حيوية لإدماجهم في صلب المجتمع. ومن الشواغل ومصادر الضعف لدى المهاجرين إلى الخارج المسائل المتعلقة بالعمل والتي تشكل جزءا لا يتجزأ من حماية حقوق المهاجرين ورفاهم بصفة عامة.

وثمة عدد كبير من الشعوب الأصلية يعيش في مناطق لا تتوافر فيها عادة إلا القلة القليلة من فرص العمل أو تنعدم فيها إطلاقا؛ ولذلك فإن توسيع نطاق فرص العمل أمر حاسم لكسب عيش الشعوب الأصلية. وفي منع الصراعات وكذا في جهود التعمير المبذولة بعد انتهاء الصراعات، يكون لتوفير فرص العمل دور هام في تخفيف حدة التوتر الاجتماعي، وتأهيل المقاتلين السابقين والمساعدة على إعادة بناء المناطق التي عصفت بها الحرب.

٨١ - وتعد البطالة والعمالة الناقصة وانعدام الأمن الوظيفي أسبابا بل ونتائج للضعف الاجتماعي الذي تعاني منه شتى الفئات. فانعدام فرص العمل والأمن الوظيفي يمكن أن يؤديا إلى عدم ضمان الدخل وإلى الفقر، مما يسهم بدوره في الضعف الاجتماعي من خلال التمييز الاجتماعي والتعرض الشديد للمخاطر وإنهاك القدرة على المواجهة. وكثيرا ما يعمل الفقراء في القطاعات غير النظامية التي تكون ظروف العمل فيها غير منظمة وأجورها منخفضة. كما أن الفقراء يحتمل أن يعيشوا ويعملوا في ظل ظروف غير آمنة وغير صحية. وتكون فرص الاستفادة من التعليم والخدمات الصحية محدودة، وكثيرا ما تكون نوعية الخدمات التي يستفيدون منها أقل من الخدمات المعتادة، لا سيما في البلدان النامية. وتفضي هذه الظروف إلى انخفاض التحصيل التعليمي واعتلال الصحة فتجعلهم أكثر عرضة للإصابات وسوء التغذية والأمراض، مما يعزز عزلتهم الاجتماعية ويزيد من مستوى ضعفهم الاجتماعي.

الإطار ١: تقييم أوجه الضعف: فقر الدخل

إن الفقر المقيس بالدخل ينتشر بشدة في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، حيث يعيش في المتوسط ٥١ في المائة من السكان (٣٢٤ مليون شخص) بدخل يقل عن دولار واحد في اليوم. وفي القليل من بلدان المنطقة، يتجاوز هذا الرقم ٧٠ في المائة.

وفي جنوب آسيا، تبعث الأرقام على القلق: ففي المتوسط يعيش ٣٢ في المائة بدخل يقل عن دولار واحد في اليوم. ويعد جنوب آسيا المنطقة التي يقيم فيها القسط الأكبر من سكان العالم الذين يعيشون بدخل يقل عن دولار واحد في اليوم، أي ما يقارب ٤٠ في المائة، أو ٤٣٧ مليون شخص.

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم، ٢٠٠٣ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣).

٨٢ - وثمة عامل مهم يحول دون مشاركة الفقراء في أسواق العمل النظامية ألا وهو عامل الفقر ذاته، وهذا ما لا يخلو من مفارقة. فالفقراء يحتمل أن يعانوا من اعتلال الصحة ونقص التغذية أكثر من غيرهم، وهذان عاملان يحدان من قدرتهم على ولوج أسواق العمل النظامية الصغيرة نسبيا في البلدان النامية وعلى البقاء بها. ويعد التعليم اعتبارا رئيسيا، لأن الأسر الفقيرة عادة ما تتاح لها فرص تعليمية غير متكافئة، أو لا تتاح لها أي فرص على الإطلاق في بعض الحالات. وكثيرا ما تقلص حاجة الأسر إلى الدخل من المواظبة المدرسية، إذ أن الشبان يُكرهون على العمل قبل الأوان، مما يحول دون اكتسابهم للمعرفة والمهارات التي يحتاجونها من أجل تحسين قدرتهم على التنافس على وظائف أكثر إنتاجية في سوق العمل النظامي.

٨٣ - إن سياسات الاقتصاد الكلي، بما فيها السياسة المالية والتجارة الدولية والتحرير المالي، وسياسة التشغيل كلها عوامل تؤثر على الضعف الاجتماعي. فالسياسة المالية تؤثر مباشرة على توزيع الدخل وعلى الموارد المالية المرصودة للقطاعات الاجتماعية؛ وبالتالي فإن لها أثرا على المخاطر وعلى التخفيف من حدتها. كما أن التجارة الدولية والتحرير المالي إذا اقترنا بسياسات نشيطة لسوق العمل، يمكن أن يفضيا إلى انتفاء فعلي أو متخيل للأمن الوظيفي. وارتباطا بالتوجهات الحديثة في مجال التحرير المالي، حدث تغير تمثل في تزايد الاختلالات في سلطة التفاوض بين أرباب العمل والنقابات، مما نتجت عنه ضغوط قلصت الأجور وأثرت على الأمن الوظيفي، على الأقل في القطاعات التي شهدت منافسة دولية كثيفة.

٨٤ - ولقد ولد استمرار البطالة في العديد من البلدان المتقدمة النمو قدرا كبيرا من انعدام الأمن في أسواق العمل، لا سيما في أوروبا. وفي الوقت ذاته، اتسعت الفجوة بين أجور العمال المؤهلين والعمال غير المؤهلين. وثمة تأييد قوي للرأي القائل بأن قوى السوق المسؤولة عن الانتشار السريع للعولمة باتت تشكل عاملا مساهما في تزايد ضعف الطبقة العاملة. وبصفة خاصة، فإن اشتداد الضعف في صفوف العمال كثيرا ما يعزى إلى انخفاض العمالة الصناعية في أعقاب ارتفاع الصادرات الصناعية القادمة من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو.

٨٥ - وفي ذلك السياق، تشير الأدلة إلى أن علاقات العمل ''المعيارية'' تتردى إزاء أشكال أخرى من العمل تتسم بعدم الاستقرار وتقدم باستمرار أجورا منخفضة وشروط عمل سيئة وحماية اجتماعية قليلة.

٨٦ - وعلاوة على ذلك، حدثت تحولات كبيرة في العلاقات الأسرية وأنماط العمل شكلت تحديات لنظم الدعم النظامية وغير النظامية. فمعدلات مشاركة المرأة في قوة العمل

تقترب بسرعة من معدلات الرجل، وتبين الطبقة العاملة برمتها وجود أنماط عمل متباينة، إذ تزايد عدد الأشخاص الذين يلتحقون بالعمل النظامي وينفصلون عنه في دورات متكررة طيلة حياتهم العملية. فالناس قد ينتقلون من عمل غير نظامي، من قبيل زراعة الكفاف، إلى عمل أكثر نظامية في المناطق الحضرية، أو قد ينقطعون عن العمل لتربية الأولاد أو رعاية أفراد أسرهم المسنين. علاوة على ذلك، فإن الناس أصبحوا أكثر تنقلا في الوقت الراهن عما كانوا عليه في الماضي، إذ تزايد عدد الأفراد والأسر المهاجرة داخل البلدان وخارجها. غير أن نظم الحماية الاجتماعية المدعومة من الدولة، بالقدر المحدود الذي توجد به في العالم، لم تعدَّل لاستيعاب هذه التحولات. فنظم الحماية الاجتماعية النظامية قد صممت إلى حد كبير كي يستفيد منها من يعملون في الاقتصاد النظامي لسنوات دون انقطاع، ويفضل أن يكون ذلك داخل البلد نفسه ومع نفس رب العمل.

٨٧ - وفي البلدان المتقدمة النمو، أسفرت هذه التحولات عن تزايد كبير في الضعف المرتبط بالعمل تمثل في أشكال غير مستقرة من العمل من قبيل العمل المترلي، والعمل لبعض الوقت أو العمل المؤقت، أو العمل للحساب الخاص[٦] . ويتسم العمل غير المستقر بقلة الاستحقاقات الاجتماعية، ومحدودية الاستحقاقات المنصوص عليها قانونا، وانخفاض الأجر وسوء شروط العمل. فهو لا يوفر أي ضمان باستمرار العمل، وترتفع مخاطر فقدان العمل في ظله، وينخفض مستوى الحماية القانونية فيه ولا يضمن أي اعتراف بالحقوق النقابية[٧]. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة صلة بين تغير علاقات العمل والتفاوت بين الجنسين في سوق العمل.

٨٨ - بيد أن تزايد جوانب الضعف التي يعاني منها العمال في البلدان المتقدمة النمو لا يمكن تفسيرها بالتحرير السريع للتجارة وارتفاع الواردات وحدهما؛ فهاتان الظاهرتان ليستا سوى جزء من عملية العولمة. وأثر قوى السوق في عالم اليوم المتجه نحو العولمة ينشأ عن مزيج من العوامل منها شروط الطلب العام، وأساليب عمل الأسواق المالية العالمية، ودور التحول التكنولوجي، لا سيما ثورة الإعلام والاتصال. وعلى وجه التحديد، سهلت التطورات في الأسواق المالية إقامة قاعدة إنتاج عالمية، مما يسر نقل الإنتاج من المناطق العالية التكلفة إلى المناطق المنخفضة التكلفة. فالتحولات التكنولوجية التي أحدثتها ثورة الإعلام والاتصال لم تؤد إلى الحد من القوة العاملة في مجال الصناعات فحسب، بل أتاحت نقل بعض الإنتاج والخدمات إلى البلدان النامية ذات التكلفة المنخفضة. وزادت كل هذه العوامل من ضعف اليد العاملة في البلدان المتقدمة النمو.

---

(٦) منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي عن العمالة ١٩٩٨-١٩٩٩ (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٨).

(٧) ج. روجرز، ''العمالة غير المستقرة في أوروبا الغربية: حالة المناقشة''، الوظائف غير المستقرة في تنظيم سوق العمل: نمو العمالة اللانمطي في أوروبا الغربية، ج. روجرز و جي. روجرز، محرران (بلجيكا، المعهد الدولي لدراسات العمل، ١٩٨٩).

٨٩ - والصورة العامة للعمالة في البلدان النامية أكثر تثبيطا للهمة[٨]. فثمة ملاحظة متواترة تتمثل في أن معظم البلدان النامية رغم ما بذلت من جهود عظيمة للاندماج في الاقتصاد العالمي، فإن العديد منها لم يتمكن من جني الثمار المحتمل قطفها من تزايد تدفقات التجارة والاستثمار. ولعل أحد التفسيرات التي تشرح التوزيع غير المتكافئ لثمار العولمة بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو يكمن في جوانب القصور والعجز التي تكتنف النظم التجارية والمالية الدولية التي تترع إلى العمل ضد مصالح البلدان النامية. وزيادة على ذلك، فإن الارتفاع الشديد في البطالة والفقر الذي نشأ في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية قد كشف عن الضعف الشديد للبلدان النامية في مواجهة التقلب والتحول اللذين يمكن أن يحدثا في الأسواق المالية العالمية. فالتدهور الشديد لظروف أسواق العمل خلال الأزمة المالية الآسيوية، حتى في أقوى البلدان النامية، أثار شواغل جدية بشأن أثر التحرير السريع للأسواق المالية على ضعف العمال والفقراء. فقد كان أثر الأزمات المالية على الأجور والعمالة والفقر مشابها للأثر الذي شهدته أمريكا اللاتينية في ظروف سابقة. وقد تمثل أثر هذه الأزمات في انخفاض القيمة الحقيقية للأجور وارتفاع معدلا البطالة واشتداد الفقر، وبالتالي تزايد انعدام الدخل المضمون.

الإطار ٢ – تقييم جوانب الضعف: البطالة

إن انعدام فرص الحصول على عمل مجز مصدر مهم من مصادر الضعف. ولئن كانت الأرقام المتعلقة بالبطالة وحدها لا تكشف تفشي العمالة الناقصة أو وجود عمال فقراء، فإنها تظل مع ذلك مؤشرات مفيدة. فالبطالة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وفي أوروبا تبلغ في المتوسط ١٠ في المائة.

ويبلغ معدل البطالة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٦ في المائة في المتوسط.

وفي معظم البلدان، يستأثر الرجال بنصيب من القوة العاملة يفوق نصيب النساء؛ غير أنه في العديد من البلدان، تبلغ البطالة في صفوف النساء معدلات تفوق كثيرا مثيلاتها لدى الرجال.

المصدر: منظمة العمل الدولية، المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، ٢٠٠١-٢٠٠٢، قاعدة البيانات (جنيف).

(٨) يستند التحليل التالي إلى ''العولمة وسوق العمل''، ورقة من إعداد أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية من أجل اجتماع الفريق العامل التابع لمنظمة العمل الدولية والمعني بالأبعاد الاجتماعية للعولمة، جنيف، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ (UNCTAD/GDS/MDPB/Misc.14).

٩٠ - وقد تدهورت أحوال العمال خلال الأزمة المالية الآسيوية إلى درجة كبيرة، وخاصة في صفوف العمال غير المهرة، مما يظهر عدم وجود تناسب كبير في تأثير النمو والأزمات على الفقر في البلدان النامية. والواقع أن الانتعاش الاقتصادي الذي أعقب الأزمة لم يؤد إلى إعادة التدهور الحاصل في أحوال العمال إلى ما كان الأمر عليه تماما، مما يدل على أن تأثير النمو الاقتصادي على التخفيف من حدة الفقر أضعف من التأثير على الفقر الناجم عن تدهور مماثل في النمو الاقتصادي.

٩١ - إن الاعتماد على معدل البطالة وحده كمؤشر لظروف العمالة في البلدان النامية، كما هو الحال عادة يخفي المدى الكامل لضعف الفقراء في البلدان النامية. فمعدل البطالة غير كاف، وذلك لأنه لا يكشف عن انتشار البطالة أو عن وجود عمال فقراء. ويكمن الواقع في أن معظم العمال في العالم لا يزالون يعتمدون على الزراعة؛ إذ إن ثلاثة أرباع الفقراء العاملين في البلدان النامية تقريبا لا يزالون يعيشون في المناطق الريفية حيث لا يكون العمل غالبا رسميا أو محميا أو منظما في أغلب الأحيان. ومن الأمور التي تثير قلقا هاما هو أن المرأة في أفريقيا وآسيا غير ممثلة على نحو متكافئ في الاقتصاد غير الرسمي وهي مستضعفة بصفة خاصة.

٩٢ - وتتوقع النظرية الاقتصادية التقليدية أنه ينبغي أن يؤدي تحرير التجارة وازدياد الانفتاح في الاقتصاد العالمي إلى حدوث تقارب في الأجور بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. إلا أن الدلائل الأخيرة المستمدة من أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تظهر أن ازدياد معدل البطالة وعدم المساواة في الأجور غالبا ما يرافقان عمليات التحرير في أغلب الأحيان في العديد من البلدان النامية. وفي واقع الحال، وباستثناء البلدان النامية الأسرع نموا في شرقي آسيا، كان عدم المساواة في الأجور النتيجة الرئيسية للتحرر التجاري السريع في معظم البلدان النامية.

٩٣ - إن الصورة المعروضة أمامنا هي صورة أزمة في مجال العمالة. ففيما لا تزال الدول الصناعية تؤيد بقوة العولمة والتحرير والتنمية الموجهة إلى الخارج، فإن الإدراك الشعبي السائد في تلك البلدان يعتبر أن مشاكل سوق العمل تعزى إلى الإفراط في استيراد المنتجات المصنعة من البلدان النامية. وتتضمن الاستجابة لهذا ''التهديد'' المتصور اتخاذ تدابير من قبيل رفع الحواجز على الواردات من البلدان النامية، وفرض معايير عمل أعلى على المنتجين في البلدان النامية وتخفيض معايير العمل في أسواق العمل فيها. ولا يحتمل أن تؤدي هذه الاستجابات من البلدان المتقدمة النمو إلى حل جميع مشاكل سوق عمالتها فحسب، بل يحتمل أن تؤدي التدابير إلى تباطؤ النمو الاقتصادي والتصنيع في البلدان النامية.

البطالة في صفوف الشباب

٩٤ - ينبغي النظر إلى البطالة في صفوف الشباب وعدم حصولهم على عمل لائق باعتبارها مجموعة ثانوية من مشكلة العمالة العامة: استمرار النمو البطيء للعمالة المنتجة. إلا أن الشباب أكثر عرضة للبطالة وعدم استقرار الوظائف من الراشدين بسبب افتقارهم إلى الخبرة في مجال العمل وإلى المهارات المهنية. وينحو العمال الشباب إلى أداء دور حاجز واق في أوقات الاضطرابات والصدمات الاقتصادية، وذلك لأنهم عادة من بين أول من يُطرد من العمل أثناء فترات الركود الاقتصادي وآخر من يُعاد توظيفهم.

٩٥ - ولا تتاح للكثير من الشباب إمكانية الحصول على وظائف مناسبة، مما يؤدي إلى حدوث أخطار أخرى. إذ يوجد حاليا ٦٦ مليون شاب عاطل عن العمل في أنحاء العالم، مما يشكل زهاء ٤٠ في المائة من نسبة العاطلين عن العمل في العالم. ورغم عدم توافر أرقام دقيقة، ثمة اعتقاد شائع بأن أعدادا أكبر من الشباب لا تحصل على عمل. والشابات أكثر عرضة لخطر أن يصبحن عاطلات عن العمل، وتزيد معدلات البطالة عند الإناث بنسبة تتراوح بين ٢٠ و ٥٠ في المائة منها عند الذكور. وسواء كانوا يعيشون في بلدان متقدمة النمو أو في بلدان نامية، يعاني الشباب من مستويات عالية على نحو غير متكافئ من البطالة - أكثر مرتين أو ثلاث مرات من الأجيال الأكبر سنا - ويزداد احتمال تشغيلهم في أشكال غير مستقرة وغير رسمية وخطيرة من العمل. ومن الواضح أن الإبقاء على هذه الحالة أمر غير مقبول.

٩٦ - إن مسألة تزايد إمكانية توظيف الشباب من خلال الاستثمار في التعليم والتدريب المهني للشباب قد تستند إلى حجتين اثنتين. الأولى، أن الدلائل الواردة من نطاق عريض من البلدان تظهر بوضوح أن التعليم يعزز إمكانيات الشباب في سوق العمل، والثانية، أن قدرة البلدان على المدى البعيد على النمو الاقتصادي والاجتماعي والاستفادة من العولمة تتوقف على نوعية اليد العاملة فيها ومهاراتها. إلا أنه ثبت أن تفعيل العلاقة بين التعليم والقدرة على التوظيف أمر صعب.

٩٧ - وفي العديد من البلدان، وخاصة البلدان النامية، لا تزال أعداد كبيرة من ذوي المؤهلات التعليمية العالية من الشباب والشابات عاطلة عن العمل، وذلك بسبب عدم القدرة على التوفيق بين الدرجات الجامعية والطلب على المهن المناظرة. ويمكن تفسير هذه الظاهرة بشكل رئيسي بعدم تطور القطاعات الاقتصادية الحديثة. وبما أن معظم النمو في الوظائف الجديدة يحدث في القطاع غير الرسمي من الاقتصاد، توجد فرص قليلة أمام الشباب خريجي المدارس لإيجاد وظائف تتطابق مع مستوى التعليم الذي حصلوا عليه. ولذا ينتهي المطاف

بالعديد من العمال من ذوي المؤهلات التعليمية العالية بالهجرة إلى البلدان الصناعية بحثا عن فرص عمل أفضل. ومما يفاقم هذه الحالة العدد الكبير من الخريجين الذين يحملون درجات جامعية في العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية الذين لا توجد لهم وظائف كافية. وبخلاف ذلك، هناك عدد قليل من الخريجين في اختصاصات كالهندسة والعلوم الفيزيائية، ممن يحتاج تعليمهم إلى معدات وتكنولوجيا أكثر تطورا والتي تكون غالبا مكلفة جدا بالنسبة للعديد من الجامعات في البلدان النامية.

٩٨ - وتجربة البلدان المتقدمة النمو في محاولتها لزيادة فرص توظيف الشباب من خلال التعليم والتدريب، توفر مزيدا من الأدلة على صعوبة التحدي. فمنذ تسعينات القرن الماضي، نفذت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مجموعة متنوعة من التدابير المتعلقة بتوظيف الشباب، كجزء مما أصبح يعرف بسياسات سوق العمل النشيطة. ومن بين التدابير النموذجية التدريب الرسمي في الصفوف الدراسية، والتدريب في موقع العمل، وتقديم المساعدة في البحث عن العمل، الذي قد يتضمن إسداء المشورة للأفراد، وإقامة نوادي عمل، وفرص عمل التي ينشر عنها على الإنترنت، وتقديم حوافز عمل (مكافآت)، ومعونات التوظيف وإيجاد وظائف مباشرة للشباب في القطاعين العام والخاص على حد سواء. وخلصت التقييمات الأخيرة لما ينفع من بين السياسات الناجعة ولصالح من إلى نتيجة رئيسية مثبطة، أثبتت أن التدابير الموضوعة للشباب أقل فعالية من أي سياسة من سياسات سوق العمل[٩]. ولم يلحظ أي أثر إيجابي كبير من حيث توقعات التوظيف أو الأجور للشباب ممن تركوا المدرسة. ولا يوجد إلا عدد قليل من الأمثلة للتدابير الناجحة محليا في قلة من البلدان التي حققت نجاحا كبيرا من حيث إيجاد وظائف عموما.

٩٩ - ولا يزال يحظر أيضا على الشباب إلى درجة كبيرة إمكانية تنظيم مشاريع صغيرة، وهي مسألة في غاية الأهمية في البلدان النامية، حيث تعتبر العمالة الذاتية غالبا الخيار الوحيد للبقاء. وبسبب عدم توافر الخبرة في مجال الضمانات والأعمال التجارية، فإن الجهات المقرضة تعتبر أن الشباب عملاء يمثلون مخاطر عالية، مما يجعل إقراضهم أمرا صعبا. وفي السياق الذي يقيّم فيه العديد من أرباب العمل المهارات والخبرة، والأخلاق المهنية الراسخة والقدرة على الأداء في الوظيفة، فإن الشباب وخاصة من ذوي المؤهلات التعليمية المحدودة أو التدريب المحدود، لا يصادفهم حظ وافر في البحث عن عمل. غير أن نقطة الضعف هذه غالبا ما

(٩) ج. ب. مارتين و د. غروب، ''ما هي الوسائل الناجعة ولصالح من: استعراض لتجارب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتعلق بسياسات سوق العمل الفعالة''، المجلة السويدية لاستعراض السياسات الاقتصادية، ٢٠٠١، المجلد ٨، العدد ١.

يعززها التحيز الجنساني والمواقف السلبية إزاء توظيف الشباب القادمين من مجتمعات محلية مستبعدة اجتماعيا أو ممن يمثلون أقليات عرقية.

ظروف التوظيف والعمل في صفوف المهاجرين

١٠٠ - رغم أن السياسات تكرس بشكل كبير اهتمامها على ''تنظيم'' هجرة العمال ذوي المهارات العالية ممن يلبون احتياجات عمل محددة، فإن لدى معظم المهاجرين مؤهلات متدنية ويشغلون وظائف تقع في أدنى سلّم الأجور. ويعد الاحتيال والتمييز والاستغلال، وفي بعض الأحيان الإساءة حالات مرتبطة بالعمالة يتعرض لها عادة، وعلى نحو متزايد، العمال المهاجرون من ذوي المهارات المتدنية[١٠]. ويمكن تفسير ضعف المهاجرين جزئيا بالمناخ المتمثل في كراهية الأجانب السائدة حاليا في العديد من المجتمعات، وهذا الضعف ينبع بشكل رئيسي من وضع المهاجرين في سوق العمل وعدم تطبيق وإنفاذ معايير العمالة في البلدان المضيفة.

١٠١ - وتعزى الفجوة في مستويات العمال إلى حد كبير إلى وجود اتجاهين اثنين في آن واحد. الأول، ازدياد عدد البلدان المضيفة في التسعينات من القرن الماضي زيادة كبيرة، لا سيما بين البلدان النامية. و لم تكن توجد في العديد من هذه البلدان أحكام للحد الأدنى من شروط العمل أو قوانين للمهاجرين[١١]. والثاني، وخاصة في البلدان المتقدمة النمو التي لا توجد فيها معايير إنفاذ جيدة للسلامة المهنية وشروط العمل كالقطاعات التي تتطلب يدا عاملة كبيرة كالزراعة، والبناء، والعمل المترلي، والصناعات التحويلية ذات المهارات المتدنية، فقد بدأ القطاع غير الرسمي و ''صناعة الجنس'' وعلى نحو متزايد يعتمد على العمالة المستوردة، وفي الغالب على العمال ممن يحملون وثائق.

١٠٢ - وسمح رفع الضوابط التنظيمية عن سوق العمل لعدد كبير من المهاجرين ممن لا يحملون وثائق إمكانية العثور على وظائف رغم الارتفاع النسبي لمعدلات البطالة في البلدان المتقدمة النمو. وفي الوقت نفسه، فإن التمييز المتصل بالتوظيف زاد من صعوبة حصول المهاجرين بصورة مشروعة على وظائف أو تغييرها. ورغم وجود أدلة ضئيلة حاليا، فإن التمييز ضد المهاجرين والأقليات العرقية ظاهرة عالمية. وقد وجدت الدراسات التي

---

(١٠) انظر ب. تران و إ. جيرونيمي، العولمة والعمالة والهجرة: الحماية مسألة في غاية الأهمية (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٣).

(١١) استنادا إلى المدخلات في قاعدة البيانات ''ناتليكس'' (NATLEX) التابعة لمنظمة العمل الدولية، فإن ما يزيد على ١٠٠ بلد سنّت تشريعات أو وقّعت اتفاقات تتصل بالهجرة خلال فترة التسعينات. ومقارنة بعام ١٩٧٠، كان هناك حوالي ٤٠ بلدا فقط تستخدم عمالة أجنبية.

أجرتها منظمة العمل الدولية في أربعة بلدان أوروبية أن طلبا أو أكثر من بين ثلاثة طلبات لوظائف تقدم بها مهاجرون وأفراد من الأقليات يُرفض أو لا ينظر فيه[١٢].

١٠٣ - إن المهاجرين الذين يعملون في ظروف عمل دون المستوى يوفرون يدا عاملة قليلة التكلفة ومرنة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي لا يمكنها أن تنقل عملياتها إلى الخارج. وقد عزز هذا المنحى وجود أعداد كبيرة من المهاجرين ممن لا يحملون وثائق، وهي نتيجة غير مقصودة لسياسات الهجرة التقييدية. وبمعنى من المعاني، فإن ضعف المهاجرين يزيد من إمكانية استغلالهم.

١٠٤ - وتكاد تتوقف حقوق المهاجرين الاقتصادية كلية على قوانين الهجرة التي تكون محدودة عادة. وفي العديد من البلدان، تكون قدرة المهاجرين على الوصول إلى أسواق العمل ومجال مشاركتهم في المهن والتجارة مقيّدة. وقد تطبق هذه القيود خلال فترة محدودة من الزمن. وفي العديد من البلدان، لا يمكن للمهاجرين تغيير أرباب عملهم أو أعمالهم خلال السنة الأولى من إقامتهم، وتطبق القيود عادة بشكل دائم على المهاجرين ممن تم توظيفهم بموجب عقود عمال أجانب.

١٠٥ - وفي حين تحدد قوانين الهجرة الحقوق الاقتصادية للمهاجرين، إلا أنها نادرا ما تحتوي على أحكام لإنفاذ هذه الحقوق، مما يخلق مشكلة خاصة للمهاجرين الذين طردوا من عملهم أو ممن يحاولون استعادة أية من مستحقاتهم غير المسددة التي تتعلق بالعمل بعد مغادرتهم البلد المضيف عند انتهاء عملهم.

١٠٦ - وفي عدد قليل من البلدان، بدأ المهاجرون ينظمون أنفسهم لتأكيد حقوقهم، وذلك بمساعدة المنظمات غير الحكومية في بعض الأحيان. وبالإضافة إلى ذلك، وفي عدد من البلدان المتقدمة النمو، فإن التهديدات التي تعترض إنفاذ المعايير المتعلقة بالعمالة برفع الضوابط التنظيمية عنها والشواغل المتعلقة بانخفاض مستوى العضوية جعلت نقابات العمال تتخذ مواقف أكثر تقبلا إزاء المهاجرين والمحن التي يتعرضون لها.

١٠٧ - علاوة على ذلك، بدأ القلق يساور البلدان المزوِّدة بالعمال، ولا سيما في آسيا، على نحو متزايد بشأن إساءة معاملة رعاياها العاملين فيما وراء البحار، وبدأت تعنى بمزيد من النشاط بمسائل الهجرة. واتخذت بعض البلدان تدابير لحماية رعاياها، بما في ذلك نظم التأمين، وأصبح لدى العديد من السفارات الآسيوية حاليا ملحق يعنى بشؤون العمال بين

(١٢) ر. زيغيرز دو بييل، محرر، توثيق التمييز ضد العمال المهاجرين في سوق العمل: دراسة مقارنة لأربعة بلدان أوروبية (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٠).

موظفي السفارة. وحدا ذلك أيضا بالسلطات الحكومية إلى استعراض الترتيبات المؤسسية القائمة للهجرة. ورغم وجود اتفاقات ثنائية بين بعض البلدان المزوِّدة بالعمال والبلدان المستقبلة لهم في بعض أجزاء غربي آسيا، إلا أنها لا تنطوي على تأثير كبير. وعلى الجانب المتلقي، تقر بعض بلدان غربي آسيا أن قوانينها وممارساتها المتعلقة بالهجرة أصبحت قديمة وغير ملائمة وتتطلب تحديثا و/أو إعادة صياغة. وتم بحث التعاون الإقليمي بين البلدان المتلقية والمزوِّدة بالعمالة، إلا أن التنفيذ لا يزال قاصرا.

١٠٨ - والعوامل من قبيل الفروق في اللغة والمهارات والتعليم والخبرة المهنية، والافتقار إلى التواصل الاجتماعي والإقامة في أحياء شديدة الكثافة بالسكان المهاجرين والأقليات، تسهم في الصعوبات التي يواجهها المهاجرون، وخاصة المهاجرون من الشباب، في العثور على عمل. علاوة على ذلك، ثمة أدلة تظهر أن المهاجرين ينحون لأن يكونوا أول من يُسرَّح من العمل في أوقات الصعوبات الاقتصادية، وهم آخر من يُعاد توظيفهم. وتعد معدلات البطالة في صفوف العمال المهاجرين عالية في بلدان أوروبا الغربية. وخلال الأزمة الاقتصادية الآسيوية الأخيرة، فقد العديد من المهاجرين أعمالهم، لا سيما المهاجرين بصورة قانونية. وبالمقابل، ازداد عدد العمال الأجانب المستخدمين في قطاعات التصدير التي استفادت من انخفاض قيمة العملة، كالغابات والزراعة. بيد أن أعدادا كبيرة من العمال النظاميين ممن فقدوا وظائفهم، انتقلوا إلى وظائف أدنى أجرا في القطاع غير الرسمي. وخلال الأزمة، يبدو أن تحويل بعض القطاعات الاقتصادية إلى قطاعات غير رسمية قد اجتذب موجات جديدة من المهاجرين، مما أدى إلى زيادة الضغط المفضي إلى تخفيض الأجور.

الحماية الاجتماعية، والعمالة والدخل غير المضمون في صفوف المسنين

١٠٩ - ساعدت شيخوخة السكان، والتغيرات التي طرأت على ديناميات القوة العاملة للمسنين، في تحديد شكل المناقشات بشأن المعاشات التقاعدية. وبالنسبة إلى قلة من البلدان الصناعية المتقدمة النمو، تمكن المسنون - فيما عدا الأرامل المسنات اللاتي هن أقل حظا - من الوصول إلى سن الشيخوخة دون أن يتعرضوا لانخفاض كبير في مستويات معيشتهم، بصرف النظر عن مستوى إنفاق المعاشات التقاعدية العامة في بلدانهم[١٣]. إلا أنه يتوقع أن يحال إلى التقاعد في ربع القرن المقبل، ما يقرب من ٧٠ مليون شخص في بلدان منظمة التعاون

(١٣) برنارد كيسي و أتسوهيرو يامادا، التقدّم في السن وازدياد الفقر؟ دراسة للدخل والمعاشات التقاعدية والأصول والترتيبات المعيشية للمسنين في تسعة بلدان، دراسات عن سوق العمل والسياسات الاجتماعية، الرقم ٦٠ (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

والتنمية في الميدان الاقتصادي ولن يحل محلهم سوى ٥ ملايين عامل جديد، أما في ربع القرن الماضي فقد حل ١٢٠ مليون عامل محل ٤٥ مليون شخص من أصحاب المعاشات التقاعدية[١٤].

١١٠ - إن التدقيق العام الذي يكتنف التكاليف الإدارية العالية للعديد من نظم المعاشات التقاعدية الحالية، التي يمكن أن تستهلك العوائد، دفعت الخبراء إلى الحث على توخي الحذر - وكذلك الإدارة الجيدة والشفافية - عند وضع هيكل خطة ما. واستنادا إلى ما ذكره البعض، فإن بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لم تتحرك بقوة لمعالجة المسائل المتعلقة بكلفة واستقرار نظم المعاشات التقاعدية فيها على نحو كاف، ومن المرجح أن يؤدي ازدياد الدين المتضمن في بعض نظمها، وخاصة تطبيق القواعد الحالية لخصم الاشتراكات من المنبع، إلى قيام العمال بدفع اشتراكات أعلى و/أو فرض ضرائب دخل أعلى على العمال وأصحاب المعاشات التقاعدية على حد سواء[١٥].

١١١ - وبالنسبة للعديد من البلدان، يتعين على الإصلاحات المتعلقة بالمعاشات التقاعدية أن تقاوم الأزمات الاقتصادية وارتفاع مستويات الديون العامة التي لا تهدد الاستقرار الاقتصادي فحسب، بل تؤدي كذلك إلى الحد من الاستثمارات اللازمة في مجالات التعليم والصحة والبنى التحتية، وتترك شرائح كبيرة من السكان معرضة للخطر. إذ أن الأزمة الاقتصادية التي أصابت الأرجنتين في عام ٢٠٠١ أدت إلى إفقار قطاع واسع من السكان وعلى نحو مفاجئ؛ وعانى المسنون من تخفيض استحقاقاتهم التقاعدية بنسبة تقارب ١٣ في المائة، وتدنت قيمة مدخراتهم التي أمضوا طوال حياتهم وهم يجمعونها، بالإضافة إلى عواقب انهيار المؤسسة الوطنية للخدمات الاجتماعية للمتقاعدين وأصحاب المعاشات، وهي أكبر مؤسسة للصحة والضمان الاجتماعي من نوعها في أمريكا اللاتينية[١٦].

١١٢ -واستنادا إلى ما ذكرته منظمة العمل الدولية، فإن نحو ٩٠ في المائة من العاملين في العالم غير مشمولين بنظم معاشات تقاعدية كافية قادرة على تأمين دخل تقاعدي كاف. ففي بلدان الاتحاد السوفياتي السابق، أصبحت نظم المعاشات عديمة القيمة عمليا مع تدهور

---

(١٤) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التقدّم في السن والسكن والتنمية الحضرية (باريس، ٢٠٠٣).

(١٥) لويز فوكس و إدوارد بالمر، ''نُهج جديدة لنُظم المعاشات التقاعدية المتعددة الركائز: ماذا يحدث ؟''، أفكار جديدة بشأن ضمان الشيخوخة: نحو نُظم مستدامة للمعاشات التقاعدية في القرن الحادي والعشرين، جوزيف ستيغليتز، محرر (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠١).

(١٦) نيليدا ريدوندو، ''الضمان الصحي الاجتماعي للمسنين: مقارنة بين الأرجنتين والولايات المتحدة'' (باللغة الاسبانية)، ورقة قُدّمت في أثناء المؤتمر الدولي لمعهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، ٨ و ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٢، مدريد.

الاقتصادات الوطنية؛ أما في أفريقيا، فإن نظم المعاشات التقاعدية ضعيفة بشكل عام وتدار على نحو سيئ؛ وفي آسيا أصابت الاضطرابات المالية التي حدثت في أواخر التسعينات من القرن الماضي هذه النظم بالضعف؛ أما في بلدان الشرق الأوسط المستوردة للعمالة، فلا يسمح للعمال الأجانب بالانضمام إلى نظم المعاشات التقاعدية الوطنية؛ في حين أن أداء نظم المعاشات التقاعدية ضعيف في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث يتحول عدد من البلدان إلى نظم أخرى(١٧). أما بالنسبة للأشخاص الذين لا تشملهم نظم المعاشات التقاعدية أو الذين تشملهم نظم ذات أداء سيئ، فإن الدخل في شيخوختهم غير مضمون البتة.

الإطار ٣: تقييم أوجه الضعف: مساهمات المعاشات التقاعدية

تفيد منظمة العمل الدولية بأن ما يزيد على ٩٠ في المائة من العمال في العالم يفتقرون إلى نظم المعاشات التقاعدية التي توفر لهم دخلا كافيا بعد التقاعد.

وفي بلدان أفريقية عديدة جنوب الصحراء الكبرى، يساهم أقل من ٥ في المائة من الأشخاص الذين هم في سن العمل، في نظم المعاشات التقاعدية.

وخلافا لذلك، يساهم ما يتجاوز ٦٠ في المائة من الأشخاص الذين هم في سن العمل في نظم المعاشات التقاعدية في معظم بلدان أوروبا ووسط آسيا.

وفي معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يساهم ما يزيد على ٨٠ في المائة من الأشخاص الذين هم في سن العمل في نظم المعاشات التقاعدية.

المصدر: منظمة العمل الدولية والبنك الدولي.

١١٣ -وتثار أيضا باستمرار في النقاشات التي تدور بشأن قدرة سوق العمل على استيعاب العمال والاحتفاظ بهم أسئلة عن كيفية الموازنة بين مسؤولية القطاع العام والقطاع الخاص عن توفير الحماية للمسنين وكفالة حقوق العمال واحتياجاتهم من الأمن. ورغم أن مشاركة المسنين في سوق العمل تشكل عاملا محوريا في الحد من ضعفهم، فإن المعدل العام لمشاركتهم في القوى العاملة آخذ في الانخفاض منذ عدة عقود حتى مع اتجاه أعدادهم ونسبهم إلى التزايد.

١١٤ -وتمثل أفريقيا وآسيا أعلى نسبة من المسنين النشطين اقتصاديا - تزيد على ٤٠ في المائة - وهو ما يعني وجودهم بأعداد هائلة وبشكل يؤثر تأثير هاما من الناحية الاقتصادية.

(١٧) كولين جيليون وآخرون، محررون، المعاشات التقاعدية للضمان الاجتماعي: التنمية والإصلاح (جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٠).

وفي معظم البلدان النامية، يعمل معظم المسنين طوال حياتهم في وظائف غير رسمية بمكاسب ضئيلة، إن وجدت، ودخول زهيدة. وليس ثمة حساب تقاعدي متوافر لهم يمكن أن يقتطع منه دخل تقاعدي كما أن فرص وجوده قليلة للغاية. ويشكل الفقر عاملا حافزا يرغم المسنين على مواصلة العمل، ما دامت صحتهم تسمح لهم بذلك، كمزارعين أو عمال أو بائعين.

١١٥ -وعلى الجهة الأخرى توجد حالة أوروبا التي تناهز النسبة المنخفضة للمسنين النشطين اقتصاديا فيها ٥ في المائة في المتوسط، تتقاعد الغالبية من الوظائف المأجورة في سن محددة بشكل صارم، ويعاقب الأشخاص بفقدان دخل الضمان الاجتماعي إن واصلوا العمل بعد بلوغ هذه السن. وقد وضعت هذه السياسات عندما كان عدد المتقاعدين قليلا بالمقارنة مع السكان العاملين وكان من الممكن منح الامتيازات لهم بسهولة. ومع وجود متقاعدين يعمرون لمدد أطول ويتزايد عددهم كل يوم، تشجع السياسات الناس مع ذلك على تقليص حياتهم المهنية في الوقت ذاته الذي باتوا فيه يتمتعون باللياقة والقدرة على العمل لفترة أطول، وتستثني من سوق العمل أولئك الذين يودون الاستمرار في العمل. لكن التقاعد الإلزامي ليس إلا جزءا من المشهد السياسي. فالبطالة، وقلة الفرص، وطلب إتقان مهارات جديدة تصاحب التوسع في نطاق الاقتصاد الرقمي، والأهمية الكبيرة لوقت الفراغ عوامل تسهم أيضا فيما تحدثه سياسات سوق العمل من أثر بالنسبة للعمال المسنين.

١١٦ -وطوال العقدين الماضيين، وإلى جانب التزايد في معدل توظيف النساء، ظلت تتزايد أيضا حصة المسنات في سوق العمل، وإن كان يتوقع الآن أن تظل هذه الحصة مستقرة عند حوالي ١٠ في المائة خلال السنوات العشر المقبلة. ومع أن معدل المشاركة الإجمالي للمسنين ما زال أكبر، يتوقع أن تنخفض حصتهم من ٢٨ في المائة الآن إلى ١٨ في المائة. ويتراوح هذا المعدل حاليا بين أقل من ٢ في المائة في بعض البلدان الأوروبية وأكثر من ٨٠ في المائة في أفريقيا. وبالنسبة للمسنات، يتراوح هذا المعدل بين أقل من ٠,٥ في المائة في بعض البلدان الأوروبية وأكثر من ٦٠ في المائة في البلدان الأفريقية[١٨]. لكن في بلدان عديدة، تتركز المسنات بنسب متفاوتة في أعمال متدنية لا تتطلب مهارات عالية، وهو ما يسهم في عدم تناسب نسبتهن في صفوف الفقراء والمستضعفين مع عددهن الحقيقي.

١١٧ -ومع أن الخبراء في مجال الشيخوخة لم يكفوا منذ عقود عن مناقشة آثار تقدم السكان في العمر على المجتمع، فإن وسائط الإعلام لم تلحظ ذلك إلا مؤخرا، فشرعت تركز

(١٨) ''الخصائص الاقتصادية - الاجتماعية للسكان المسنين''، شيخوخة سكان العالم ١٩٥٠-٢٠٥٠ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.XIII.3).

على مصاعب تأمين المعاشات التقاعدية، ومستويات إحلال السكان، وأزمة الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية التي تلوح في الأفق. وتنبني هذه المناقشة على تدني المعدل العام للخصوبة الذي يتمثل أثره في انخفاض تدريجي في عدد السكان الذين هم في سن العمل، مقترنا بعدد متنام من المسنين. وخلال السنوات الخمسين المقبلة، سيبلغ معدل إعالة المسنين زهاء الضعف في أمريكا الشمالية وأفريقيا وأوقيانوسيا؛ وسيربو على الضعف في أوروبا، وسيصل إلى أكثر من ثلاثة أمثال في آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ويتزايد بوضوح نتائج هذه الاتجاهات بفعل النقاشات المسيّسة إلى حد كبير والتي تبدأ بمسائل الهجرة، والسياسات الضريبية، وتتسع لتشمل ملاءة نظم المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، وهي أمور يحتمل أن تترك بمجملها آثارا سلبية في رفاه المسنين.

تشغيل المعوقين

١١٨ - يقدر عدد المعوقين الذين هم في سن العمل في العالم بما مجموعه ٣٨٦ مليون نسمة[١٩]، ومع ذلك فإنهم غالبا ما يستثنون من فرص العمل، وتتجاوز معدلات البطالة في صفوفهم معدلات القوى العاملة من غير المعوقين. ويقدر أن ٨٠ في المائة أو ما يزيد من المعوقين في العديد من البلدان النامية عاطلون عن العمل، الأمر الذي يساهم أيضا في ارتفاع حالات الفقر والاستبعاد الاجتماعي في أوساطهم.

١١٩ - وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ككل تبلغ نسبة المعوقين العاطلين عن العمل نحو ثلث مجموعهم بسبب حدة إعاقتهم. وعلى خلاف الاعتقاد السائد، فإن لدى غالبية المعوقين إمكانية المساهمة بصورة قيِّمة في القوى العاملة، سواء كعاملين أو كمنظمي مشاريع. وفي بلدان هذه المنظمة يختلف متوسط الدخل المتأتي من عمل العاملين المعوقين القادرين على اكتساب الدخل بشكل طفيف عن متوسط دخل غير المعوقين. ومع ذلك فإن العديد من المعوقين المستعدين للعمل والقادرين عليه عاطلون عن العمل.

١٢٠ - وتوجد أساسا ثلاثة أسباب وراء ارتفاع معدل البطالة بين المعوقين. فأولا، ثمة تصور سائد لدى العامة بأن المعوقين عاجزون عن العمل المنتج، وعليه يكون أرباب العمل غير مستعدين لمنحهم الفرصة. وثانيا، لا تزال إمكانية الوصول إلى العديد من أماكن العمل معدومة بسبب انعدام وسائل الانتقال الملائمة أو قلة سبل دخول المباني أو المعدات التي

---

(١٩) منظمة العمل الدولية، الإعاقة وعالم العمل، آخر تحديث في ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠١، على عنوان الإنترنت التالي: http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability. استنادا إلى تقديرات منظمة الصحة العالمية التي تفيد بأن ١٠ في المائة من سكان العالم معاقون، منهم ٣٨٦ مليونا تتراوح أعمارهم بين الخامسة عشرة والرابعة والستين.

تتكيف مع حاجاتهم. وثالثا، ينخفض، أو ينعدم لدى العديد من الراشدين المعوقين سبيل الحصول على التعليم العام، أو المهارات المؤهلة للعمل.

١٢١ -غير أن الدلائل تثبت أن مسألة زيادة فرص توظيف المعوقين لا تحظى حاليا بالاهتمام الكافي. فقد كشفت دراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن احتمال منح الناس استحقاقات الإعاقة أكبر بكثير من احتمال حصولهم على التأهيل والتدريب المهني[٢٠]. فكثيرا ما يكون التأهيل المهني غير متوافر على الإطلاق أو متاح في أوقات غير مناسبة، وهو ما يترك المعوقين في موقف ضعيف للغاية بدون خيارات للعمل ودون أن تكون لهم سيطرة على سبل كسب رزقهم ورفاههم الاقتصادي. وتشير هذه الدراسة أيضا إلى أن برامج تشغيل المعوقين لم تؤد حتى الآن إلا دورا طفيفا في توظيفهم على الرغم من أن البرامج من هذا القبيل ساهمت في بعض البلدان على ما يبدو في توظيف المصابين بإعاقات حادة.

١٢٢ -وفي البلدان المتقدمة النمو، وبحسب اختيار المعوقين واحتياجاتهم وظروفهم الشخصية، يمكن توفير العمل لهم بواحدة من الوسائل التالية: التوظيف المفتوح بما فيه العمالة الذاتية؛ والتوظيف المخصص للمعوقين دون سواهم؛ والتوظيف المدعوم؛ والمؤسسات الاجتماعية[٢١]. على أن التوظيف المخصص للمعوقين دون غيرهم ما زال يشكل القسم الأوفر من تشغيلهم، بالرغم من تزايد القلق من أن تؤدي الأعمال المخصصة لهم، وهي، في هذه الوجهة، بيئات العمل المدعومة إلى النزوع نحو زيادة الاستبعاد والتمييز الاجتماعيين ضدهم.

١٢٣ -ويشكِّل انعدام سبل الوصول إلى أماكن العمل وانعدام وسائل الراحة داخلها أهم العقبات التي تعيق إمكانية توظيف المعوقين في سوق العمل المفتوحة. ونظرا لعدم توافر وسائل الراحة، مثل إعادة تصميم أماكن العمل لتسهيل دخول وخروج الكراسي المتحركة، أو تطبيق ساعات عمل مرنة تتيح للمعوقين الوقت اللازم لتلبية احتياجاتهم الطبية أثناء يوم العمل، أو إعداد تعليمات خاصة بأماكن العمل يكون بوسع المعوقين بصريا أو عقليا إدراكها، فإن احتمال زيادة فرص توظيف المعوقين يبدو بعيدا.

---

(٢٠) كريستوفر برينز، ''نحو مزيج متماسك من السياسات''، ورقة قُدّمت في أثناء الحلقة الدراسية التي نظّمتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن سياسات سوق العمل الفعالة للمعوقين، بروكسل، ٩ تموز/يوليه ٢٠٠٢.

(٢١) آرثر أُرايلي، حق المعوقين في العمل اللائق، الصندوق الأقاليمي لإعداد البرامج/ورقة عمل بشأن المهارات رقم ١٤ (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٣).

١٢٤ -لكن الوضع أسوأ بكثير في البلدان النامية، حيث تكاد تنعدم فعليا استحقاقات الإعاقة وخدمات التأهيل المهني. وفي هذه الحالات، يُترك المعوقون في غالب الأحيان عالة على غيرهم ومعدمين ويائسين. وبالنظر إلى صغر حجم سوق العمل الرسمي نسبيا في معظم البلدان النامية، خاصة في المناطق الريفية التي يعيش فيها معظم المعوقين، تتوقف إلى حد كبير فرص إدماجهم في المجتمع، عن طريق تشغيلهم على فرص العمل غير الرسمي وخاصة العمالة الذاتية.

١٢٥ -وإجمالا فإن الاتجاهات الحالية في تشغيل المعوقين لا تبشر بالخير، سواء في البلدان المتقدمة النمو أو في البلدان النامية. فالقضايا الهامة، مثل ضرورة تعزيز الاحتفاظ بوظائف العاملين الذين يصابون بإعاقة أثناء العمل، أو تيسير العودة للوظيفة للعاملين الذين تركوا عملهم بسبب إعاقة لحقتهم، لم تحظ إلى حد كبير بما يكفي من الاهتمام. وانطلاقا من هذه الخلفية، سيمثِّل العمل في المستقبل القريب من أجل تغيير نظرة المجتمع ككل للإعاقة، وجعله يتعامل مع المعوقين كأفراد معتمدين على أنفسهم ومستقلين أحد التحديات الكبرى الباقية.

سبل عيش الشعوب الأصلية في وجه التحديات

١٢٦ -ترتب على مصادرة الأراضي والمياه والأقاليم والموارد الجماعية التي تركها الأسلاف، بفعل الاستعمار والغزو، ميراثا مؤلما للشعوب الأصلية حافلا بالتشرذم والتشرد، واستمر يشكل السبب الرئيسي وراء تدمير بيئاتها ونمط عيشها.

١٢٧ -وقد لعبت المذاهب القانونية التي تفسر نزع الملكية، وهي المذاهب التي تشكِّل جزءا من القانون الدولي، مثل مذهب ''الأرض الخلاء''، الذي يعتبر أراضي الشعوب الأصلية شرعيا أراض غير مستوطنة إلى عهد وصول المستعمر، ومذهب ''الاكتشاف'' الذي يمنح سلطات الاستعمار ''المكتشفة'' سندا مجانيا لامتلاك أراضي الشعوب الأصلية، التي لا يحق إلا لهذه الشعوب استخدامها وشغلها، دورا هاما في جعل المصادرة أمرا ممكنا. ومن ناحية أخرى، تُستغل الأولويات الاقتصادية والإنمائية الوطنية التي يضعها المجتمع المسيطر لتبرير إخضاع مصالح هذه الشعوب في أراضي أسلافها. وإضافة إلى ذلك، فإن النظم القانونية التي تحمي الحقوق الفردية غالبا ما لا تحمي الحقوق الجماعية التي هي سمة مميزة لنمط عيش الشعوب الأصلية.

١٢٨ -وتضيع أراضي الأسلاف بطرق متعددة، يمكن أن تُعزى كلها إلى التنمية الاقتصادية التي شجعت على إقامة مشاريع كبرى للبنى التحتية، وفتح الغابات أمام ممتهني قطع الأشجار، وتشجيع عمليات استخراج المعادن والتنقيب عن النفط في النواحي النائية، التي

غالبا ما تدفع الشعوب الأصلية ثمنا باهظا جراءها[٢٢]. ويتبدد نمط عيشها لأن الشركات والحكومات تستخدم الأراضي الموروثة من أجل استخراج الثروات وتوفير الكلأ للماشية وتوليد الطاقة الكهرمائية. وتُفرض على هذه الشعوب دوما أنشطة اقتصادية من الخارج؛ ولا تتم استشارتها أو إشراكها في تنفيذ هذه الأنشطة أو حتى تستفيد منها.

١٢٩ -ومن المبادرات الإنمائية الاقتصادية التي تفضي عادة إلى إغراق أراضي الأسلاف بالفيضانات، بناء السدود للري في مناطق المصبات وتوليد الطاقة الكهرمائية. وبغية بناء السدود، يتم إعادة توطين الشعوب الأصلية أو ترحيلها إلى أماكن أخرى، طوعا أو قسرا. وعندما لا تنفّذ خطط إعادة توطين تحظى برضا الشعوب الأصلية، تُترك دون توفير سبل كسب الرزق البديلة لها.

١٣٠ -وغالبا ما يؤدي أيضا التنقيب عن النفط ومد أنابيبه واستخراج المعادن ونقلها إلى تشريد الشعوب الأصلية من أراضي الأسلاف. وفي بعض الحالات، تحصل هذه الشعوب على تعويض لقاء استغلال أراضيها. غير أن للتعدين واستخراج الوقود الأحفوري آثارا جانبية من بينها مشاكل صحية في التنفس، وتدهور في البيئة.

١٣١ -وتشكِّل إقامة المتنزهات والمحميات الوطنية سببا آخر للنزاع بين الشعوب الأصلية والدول. وحتى برامج حماية البيئة التي تضغط حكومات عديدة لتنفيذها تؤدي إلى تهجير سكان الغابات الذين ما زالو يُعتبرون في بعض الحالات المسؤولين عن إتلاف الغابات وتهديد التنوع الأحيائي. وعلاوة على ذلك، يمكن لهذه البرامج، لو استخفت بمعارف الشعوب الأصلية أن تفضي إلى تدمير الغابات عن غير قصد. وتمنح الحكومات أيضا امتيازات قطع الأشجار دون إيلاء أي اعتبار للشعوب الأصلية، وفي حالات عديدة أزيلت الغابات من مواقع عديدة على الرغم من كونها غابات محمية، لأن الحكومات تستغل هذه الامتيازات لأغراض المحسوبية السياسية[٢٣].

١٣٢ -وأدى أيضا نمو السكان في المجتمع المهيمن إلى التعدي على أراضي الشعوب الأصلية. فعلى سبيل المثال، وبغية تخفيف الضغوط السكانية، أدت سياسات التهجير الداخلي للسكان

---

(٢٢) "تقرير الحلقة الدراسية للخبراء بشأن التجارب العملية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والمطالبة بها"، وايت هورس، كندا، ٢٤-٢٨ آذار/مارس ١٩٩٦ (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1).

(٢٣) فكتوريا تاولي - كوربوز، مقاومة الشعوب الأصلية في آسيا للعنصرية والتمييز العنصري (مدينة باغيو، الفلبين، مركز الشعوب الأصلية الدولي لبحوث السياسات والتثقيف)، على عنوان الإنترنت التالي: http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm (تمت زيارة هذا الموقع في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢).

في بعض البلدان والتي ترمي إلى توطين سكان السهول في أراضي الشعوب الأصلية إلى تحويل هذه الشعوب إلى أقلية في أراضيها. ولم تقتصر نتائج هذه السياسات على تشريد الشعوب الأصلية فحسب، بل أدت أيضا في أحيان كثيرة إلى نشوء نزاعات بينها وبين المستوطنين الجدد. وإضافة إلى ذلك، أفضى الطلب على الأراضي الجديدة من أجل استيعاب عدد السكان المتنامي وتأمين مصادر جديدة من المواد الخام إلى شق الطرقات وإقامة مشاريع أخرى للبنى التحتية أسفرت عن تشريد الشعوب الأصلية من أراضيها. ومع ازدياد إمكانية وصول المجتمع المهيمن إلى مناطق جديدة، أصبح من الأسهل تهجير الشعوب الأصلية.

١٣٣ - وإضافة إلى ذلك، وبتسويق المنتجات الزراعية واستحداث تخصصات فيها، تُستبدل سبل كسب الرزق التي تكفل الكفاف بمصادر دخل أكثر تقلبا مرتبطة بإنتاج المحاصيل النقدية في مزارع شاسعة. وعندما لا تدر المحاصيل النقدية أرباحا، تتعرض الشعوب الأصلية إلى فقدان عملها بسبب قلة مهاراتها وتخلِّيها عن سبل العيش الكفاف، أو بسبب وجود طرائق زراعية أكثر تنوعا واستدامة. وقد تبنى بعض المزارعين من الشعوب الأصلية ممارسات زراعية أحدث، مثل استخدام الأسمدة ومبيدات الآفات والبذور الحديثة بغرض زيادة الإنتاجية. غير أنه في ظل قلة التمويل، غالبا ما تكون الإنتاجية أقل لأن البذور الحديثة تعتمد على استخدام مقادير محددة من مبيدات الآفات والأسمدة. وفي الوقت نفسه، فإن البذور التقليدية الأكثر مناعة ضد المبيدات والأمراض، تندثر على مر الزمن أو يتعذر استردادها بسهولة.

١٣٤ - يؤدي فقدان الشعوب الأصلية أراضي أجدادها وتقويض ثقافاتها إلى إضعافها إلى حد كبير على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يهدد بقاء مجتمعاتها المحلية. وتتجسد أوجه الضعف هذه في اندثار المعارف التقليدية والتنوع الثقافي والتنوع البيولوجي، مما يزيد من إضعاف قدرة هذه الشعوب على تقرير مصيرها وضمان بقائها. وثمة أثر اقتصادي سلبي يظهر في فقدان سبل كسب العيش والبقاء، والفقر وارتفاع درجة التعويل على الدعم الحكومي، وداخل المجتمع، كثيرا ما تُسند إلى هذه الشعوب أعمال وضيعة لأن أغلبية أفرادها غير متعلمين ولا يمتلكون المهارات اللغوية ويفتقرون للتدريب الضروري للمنافسة. ولو تعذر عليهم العثور حتى على أعمال وضيعة، يتم تهميشهم ويُتركون في مآويهم الريفية أو المناطق المخصصة لهم. كما أنهم يمثلون أفقر الفلاحين في المناطق الريفية[٢٤]. وتنعكس أوجه الضعف الاجتماعية والديمغرافية، من بين ما تنعكس فيه، في

(٢٤) زافيير ألبو، ''الفقر والتنمية وهوية الشعوب الأصلية''، في ''تنمية الشعوب الأصلية: الفقر والديمقراطية والاستدامة''، د. إيتورالدي و إ. كروتز، محرران (واشنطن العاصمة، مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ١٩٩٦، الرقم IND96-102).

الهجرة التي غالبا ما تكون أسبابها اقتصادية؛ كما تنعكس في انهيار التآزر بين الأجيال؛ والتفكك الاجتماعي الناجم عن استهلاك الكحول وتعاطي المخدرات والصراعات المسلحة والتعسفات التي تعاني منها الشعوب الأصلية.

١٣٥ - وبالرغم من قلة البيانات الحديثة والشاملة المتعلقة بالمؤشرات الاجتماعية ذات الصلة بالشعوب الأصلية، ثمة أدلة متفرقة تخلص إلى أن الشعوب الأصلية في العديد من البلدان هي من أفقر الفقراء. وكثيرا ما يتبين أن ظروفها المعيشية مزرية وأن مشاكلها الصحية حادة. وهي، إلى ذلك، تفتقر إلى الخدمات الاجتماعية الضرورية من قبيل المياه والصرف الصحي والكهرباء، وتقيم في منازل رديئة مقارنة بالشعوب غير الأصلية.

الخلاصة

١٣٦ - ما زال العالم المعاصر يعاني من المشاكل الاجتماعية، القديم منها والجديد، على الرغم من الازدهار المادي وتحسين وسائل الإنتاج والتقدم في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بصورة لم يسبق لها مثيل. وجزء من هذه المشكلة قديم وهو عدم المساواة في توزيع الثروات المادية؛ وجزء منها حديث يتمثل في مسألة الحصول على خدمات التكنولوجيا الجديدة داخل بلدان العالم وفيما بينها. وأدت التغييرات الهيكلية، التي تحدث غالبا على الصعيد العالمي، إلى بروز بعض المشاكل الاجتماعية الأخرى التي تُبحث في هذا الفصل. وإن قوى العولمة التي تتجسد في ازدياد تدفق السلع والخدمات وتنقل المعلومات والاتجاهات الثقافية وتنقل الناس بين بلدان العالم، لم يصاحبها اتخاذ التدابير المتعلقة بالسياسات و/أو إنشاء المؤسسات اللازمة لمعالجة ما تتمخض عنه هذه العولمة من نتائج. وأفضت هذه التغييرات إلى نشوء أبعاد جديدة إضافية للمشاكل الاجتماعية القائمة، لا سيما ما يتعلق منها بالعمل.

١٣٧ - وبما أن الطلب العالمي على اليد العاملة في الاقتصاد النظامي لا يزال ضعيفا، مما يؤدي إلى ارتفاع مستوى البطالة والعمالة الناقصة، والوظائف القليلة الإنتاجية، سيبقى الدخل غير المضمون والضعف آفة تطال جميع الشرائح الاجتماعية الدنيا في المستقبل المنظور. ونظرا للتصورات المسبقة المتعلقة بأعمارهم أو عجزهم أو أسسهم الثقافية، كثيرا ما يشغل أفراد الشرائح الاجتماعية الدنيا أسفل سلم الوظائف، مما يزيد من صعوبة استفادتهم من التوسع الاقتصادي، ويجعلهم أكثر عرضة للمعاناة في حالات الانكماش الاقتصادي، ومن التحديات التي تواجه جهود الحد من الفقر العمل على أن يصبح توزيع فرص العمل المنتج أكثر تكافؤا في أوساط السكان، بحيث تشمل أكثر الفئات حرمانا والشرائح المعرضة

للاستبعاد الاجتماعي. وما لم تُبذل هذه الجهود، يُرجح ألا تنجح عملية إدماج السكان المستضعفين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتمكينهم على المدى القصير.

ثانيا – الآفات الاجتماعية

١٣٨ – على الرغم من أن العوامل الاقتصادية هي التي تتصدر أسباب الضعف، على النحو الموضح في الفصل الأول، فإن هناك العديد من العوامل الأخرى التي كثيرا ما تساهم في الحرمان الاقتصادي وفي تفاقمه، وتضعف القدرة على التحمل لا بسبب انعدام الأصول المالية والدخل فحسب، بل أيضا بسبب محدودية إمكانية الحصول على الخدمات الصحية ومحدودية إمكانية التعلم أو انعدامها. وعليه، فإن الصحة والتعليم يشكلان عاملين مهمين وذوي شأن يساهمان في تحديد مستوى القدرة على الكسب المادي وتنمية القدرات الشخصية.

سوء الحالة التعليمية والصحية للأطفال

١٣٩ – إن الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية عناصر بالغة الأهمية في رفاه الطفل، كما أن هذه العوامل محددات قوية لمستقبل الطفل، بخاصة لنمائه ومسلكه أثناء فترة المراهقة. وعليه، من الأهمية بمكان استيعاب المدلول التام لحالات الضعف التي يعاني منها الأطفال بما يمكن أن تتركه من أثر عميق في ما سيؤول إليه هؤلاء الأطفال حينما يكبرون وينضمون إلى صفوف الشباب.

١٤٠ – ويشكل تعليم الأطفال عاملا رئيسيا من عوامل تخفيف حدة الضعف ومصادره ومظاهره وتبعاته، بما في ذلك الفقر وعمل الأطفال. كما أن التعلم حق مبين في المادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تقر بقيمة التعليم الإنسانية وبأن التعليم لا غنى عنه لتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولذا، فإن تخفيف حدة الضعف في مجال ما مرتبط بتخفيفه في مجالات أخرى: فالتعليم عامل من العوامل الرئيسية التي لا تخفف من حدة الضعف الاجتماعي والاقتصادي فحسب، بل إنها تحد من جوانب الضعف ذي الصلة بحقوق الإنسان والنظم السياسية والقضائية.

١٤١ – والملايين من الأطفال والشباب دون الثامنة عشرة من عمرهم يزاولون أعمالا تحول دون تعلمهم ونمائهم وضمانهم سبل كسب عيشهم في المستقبل. والعديد منهم يزاول أسوأ أشكال عمل الأطفال التي تسبب أضرارا جسدية و/أو نفسية يتعذر التخلص من آثارها، بل وتهدد حياتهم، ومن بينها العمل القسري والسخرة، والتجنيد الإجباري في الصراعات المسلحة، والبغاء والمواد الإباحية وغير ذلك من الأنشطة غير المشروعة. وتفيد تقديرات منظمة العمل الدولية، بأن ٢١١ مليون طفل تتراوح أعمارهم بين ٥ و ١٤ سنة زاولوا في

عام ٢٠٠٠ شكلا من أشكال النشاط الاقتصادي[٢٥]. ومن أصل هذا العدد، زاول ١٨٦ مليون طفل[٢٦] عمل الأطفال بما فيه أسوأ أشكاله التي تولي الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية الأولوية للقضاء عليها، وذلك عبر وضع اتفاقيات يُتفق عليها في إطار منظمة العمل الدولية. ومن أصل ما يقدر بـ ١٤١ مليون شاب تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٧ سنة، زاول ٥٩ مليون منهم عمل الأطفال. وحينما توزع هذه الأرقام حسب نوع الجنس في إطار التصنيف العام للنشاط الاقتصادي، يتساوى عدد الإناث والذكور حتى سن الرابعة عشرة من عمرهم، في حين ترتفع نسبة الذكور بعد هذا السن. أما بالنسبة لأولئك الذين يزاولون ما يعتبر عملا للأطفال، فيتجاوز عدد الفتيان عدد الفتيات في الفئتين العمريتين ٥ إلى ١٤ سنة و ١٥ إلى ١٧ سنة[٢٧].

١٤٢ - والأطفال الذين يكملون المرحلة الابتدائية يسلكون بالفعل طريق الحصول على الأدوات والأسس اللازمة التي تساعدهم على تخفيف احتمال معاناتهم من الضعف حينما يصبحون راشدين. ويشكل الالتحاق بالمدرسة الابتدائية وإكمال المرحلة الابتدائية الطريق إلى الإلمام الأساسي بالقراءة والكتابة، والوصول بطبيعة الحال إلى المرحلة الثانوية. والأطفال البالغون سن الالتحاق بالمدرسة الابتدائية الذين لا ينتظمون فيها هم أميو الغد من الشباب البالغ، الذين ستكون فرصهم في الحياة للعمل وعلى المستوى العام أسوأ من غيرهم. وأقر قادة العالم بأهمية التعليم الابتدائي باتفاقهم على الأهداف الإنمائية للألفية التي تتوخى تعميم التعليم الابتدائي وإزالة التفاوت بين الجنسين بحلول عام ٢٠١٥ في جميع المراحل التعليمية. وحاليا، يقدر أن عدد الأطفال الذين بلغوا سن الالتحاق بالمدرسة الابتدائية ولا ينتظمون بها ١١٣ مليون طفل، ٥٦ في المائة منهم من الإناث[٢٨] و ٩٤ في المائة منهم يعيشون في البلدان النامية. وما يربو على ثلث مجموعهم بقليل يعيشون في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وثلث آخر في جنوب آسيا وغربها و ١٣ في المائة في شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ.

---

(٢٥) وفقا لما ذكرته منظمة العمل الدولية، فإن ''النشاط الاقتصادي'' هو مفهوم واسع النطاق يشمل الأنشطة الأكثر إنتاجية التي يقوم بها الأطفال، من أجل السوق أم لا، وسواء مقابل أجر أم لا، ولبضع ساعات أو بدوام كامل، وبصورة منتظمة أو مؤقتة، وبشكل قانوني أو غير قانوني. ويُستثنى من هذا المفهوم الدراسة والأعمال التي يقوم بها الطفل في منزله. وهو تعريف إحصائي وليس تعريفا قانونيا، ويختلف عن مفهوم ''عمل الأطفال'' المشار إليه في سياق الإلغاء.

(٢٦) ''مستقبل دون عمل الأطفال: تقرير عالمي في سياق متابعة الإعلان الصادر عن منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ الأساسية والحقوق في العمل''، تقرير المدير العام لمؤتمر العمل الدولي، الدورة التسعون، ٢٠٠٢، (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٢).

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ''توفير التعليم للجميع - هل العالم سائر على الدرب الصحيح ؟، تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع'' (باريس، ٢٠٠٢).

١٤٣ - ولا يبقى جميع الأطفال المسجلين اليوم في المدرسة الابتدائية على مقاعد الدراسة حتى بلوغ المستويات الدنيا في معرفة القراءة والكتابة والحساب. وعلى الرغم من تدني نسبة الأمية في جميع المناطق بين عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٩، فإن نسبة الأطفال الذين التحقوا بالمدرسة الابتدائية وبلغوا الصف الخامس باعتباره عامة الحد الأدنى اللازم للإلمام بالقراءة والكتابة الأساسيتين[٢٩]، لم تتجاوز في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا ٦١ في المائة. وفي العديد من البلدان، يلتحق الأطفال بالمدرسة الابتدائية في سن متأخرة. كما أن النظم التعليمية التي ترتفع فيها سن الملتحقين بمدارسها الابتدائية تنحو أيضا نحو ارتفاع معدلات الانقطاع عن الدراسة فيها قبل الصف الخامس الابتدائي. وإن لمغادرة مقاعد الدراسة قبل الصف الخامس الابتدائي وعدم التمكن من بلوغ المستويات الدنيا من الإلمام بالقراءة والكتابة أثرا عميقا على ولوج الأطفال عالم المراهقة ومرحلة الشباب وفي مقدرتهم لاحقا على العثور على عمل لائق. وعلى الرغم من استمرار تزايد نسبة الملتحقين بالمدرسة الابتدائية على امتداد العقود الخمسة الماضية، ما زال عدد الشباب الأميين على حاله، ويعزى ذلك في المقام الأول إلى النمو السكاني.

الإطار ٤: تقييم جوانب الضعف: الأمية في أوساط الشباب

يشكل انعدام إمكانيات التعلم بعدا من أبعاد الفقر الهامة ويحد من الفرص الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية المتاحة للفقراء. وما زالت الأمية المنتشرة في أوساط الشباب، لا سيما الشابات، مرتفعة إلى درجة مقلقة في العديد من المناطق

وعلى الصعيد الإقليمي، تعاني أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من أكثر معدلات الأمية ارتفاعا في أوساط الشابات، حيث أن نسبتهن في العديد من البلدان تربو على ٤٠ في المائة، بل إنها تتجاوز في بعضها الآخر ٧٠ في المائة. أما معدلات الأمية لدى الشباب فهي غالبا ما تتجاوز ٣٠ في المائة.

المصدر: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومعهد الإحصاءات، ٢٠٠٢.

١٤٤ - وإضافة إلى مسألتي رفع معدلات الالتحاق بالمدرسة الابتدائية لتعميمه وإبقاء الأطفال في المدرسة حتى الصف الخامس الابتدائي على الأقل، هناك مسألة نوعية التعليم. فملايين الأطفال يتتلمذون على يد مدرسين متفانين غير أنهم غير مدربين ويتقاضون أجورا زهيدة ويدرسون داخل قاعات دراسية تكون أحيانا مكتظة تفتقر إلى الشروط الصحية

(٢٩) منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، حالة الأطفال في العالم، ٢٠٠٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.03.XX.1)، الجدول ٤.

والمعدات اللازمة. وفي بعض البلدان، يشكل عدد الأطفال الراسبين، سواء كان ذلك نتيجة لمشاكل تتعلق بالحضور أو الأداء، استنزافا خطيرا لطاقة الأنظمة التعليمية. وإضافة إلى ذلك، تفتقر بعض البلدان إلى العدد الكافي من مدرسي المرحلة الابتدائية، لا سيما في أقل البلدان نموا حيث تعد القاعات الدراسية التي تضم ١٠٠ تلميذ أمرا شائعا. كما ذهب البعض إلى القول إنه، في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث تمثل النساء أقل من نصف المدرسين، يمكن الأخذ باستراتيجية لتيسير إمكانيات التحاق الفتيات بالمدرسة تتمثل في رفع نسبة المدرسات، إذ من شأنه أن يساعد الفتيات على تحسين تعلمهن وأن يؤدي إلى رفع مشاركة النساء في جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. ويضطر الأطفال، لا سيما في المناطق الريفية، إلى السير عدة كيلومترات على الأقدام للوصول إلى المدرسة، مما يعرضهم إلى مختلف أنواع الإساءة من جانب أقرانهم والراشدين.

١٤٥ - وترتبط نوعية صحة التلميذ بمسألة جودة التعلم إذ هناك دليل على أن الأطفال غير الأصحاء يواجهون مزيدا من التحديات في مجال التحصيل الدراسي، وذلك بفعل المرض الذي يؤدي إلى غيابهم، وربما فقدانهم القدرة على التركيز في قاعات الدراسة. وهذا يعني أنهم سيكبرون ولن يحصلوا من العلم إلا القليل، إضافة إلى معاناتهم من سوء الحالة الصحية. ويتوقع أن يواجه هؤلاء الأطفال مشاكل في فترة لاحقة، من بينها احتمال مواجهتهم مصاعب في العثور على عمل بأجر مناسب مما يجعلهم يتقاضون أجورا تقل عن أجور نظرائهم الذين يتمتعون بصحة جيدة. وهكذا قد يكون لسوء صحة الأطفال أثر كبير على مستوى تحصيلهم الدراسي، مما يؤثر بدوره في قدرتهم على الكسب المالي في المستقبل وعلى مواجهة تقلبات المستقبل.

١٤٦ - وتبدأ مصادر الضعف لدى الطفل على مستوى صحته البدنية والرفاه قبل الولادة، إذ أن صحة الرضيع ترتبط بصحة الأم. ويساهم سوء الصحة والتغذية لدى الحامل في ولادة ٢٠ مليون طفل منخفضي الوزن سنويا، وهو ما يعادل زهاء ٢٠ في المائة من جميع الولادات[٣٠]. واحتمال وفاة الرضع المنخفضي الوزن عند الولادة قبل بلوغهم سنتهم الأولى احتمال كبير، وهم أكثر عرضة للإصابة بالأمراض وسوء التغذية والإعاقات الطويلة الأجل، بما في ذلك الإعاقة البصرية والسمعية، والعجز عن التعلم والتخلف العقلي.

١٤٧ - ويعزى ما لا يقل عن ٣٠ إلى ٤٠ في المائة من وفيات الرضع إلى سوء الرعاية في أثناء الحمل والولادة. ويمكن تفادي هذه الوفيات بتحسين صحة الأم في أثناء فترة الحمل

(٣٠) الفريق المشترك بين الوكالات المعني بسلامة الأمومة، صحائف وقائع سلامة الأمومة، متاحة على عنوان الإنترنت التالي: http://www.safemotherhood.org/resources/publications.html .

والوضع، وتوفير التغذية الكافية والرعاية الصحية أثناء الحمل، والرعاية المناسبة عند الوضع كما أن رفاه الطفل مرتبط بحالة الأم من حيث معرفتها القراءة والكتابة ووضعها التعليمي: إذ أن احتمال وفاة أطفال الأمهات غير المتعلمات أو إصابتهم بسوء التغذية يفوق مرتين احتمال الوفاة أو الإصابة بسوء التغذية لدى الأطفال الذين أكملت أمهاتهم مرحلة التعليم الثانوي أو أكثر(٣١). وبالرغم من انخفاض وفيات المواليد، فإن معدلات الانخفاض هذه أبطأ بكثير مما هي عليه لدى الرضع والأطفال دون سن الخامسة. ومع ذلك، فمن أصل الثمانية ملايين رضيع الذين يموتون سنويا، يموت زهاء النصف خلال الأشهر الخمسة الأولى من حياتهم. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى بطء التقدم في مجال صحة الأم(٣٢).

١٤٨ - ويعاني من سوء التغذية مقداره ١٥٠ مليون طفل دون سن الخامسة، أي ثلث جميع الأطفال دون هذا السن(٣٣). ومع أن نسبة انتشار حالة انخفاض الوزن انخفضت من ٣٢ في المائة إلى ٢٨ في المائة في البلدان النامية على امتداد العقد الماضي، مع إحراز شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ أفضل تقدم في هذا المجال، فإن وزن ١٨٣ مليون طفل في العالم أجمع يقل عن الوزن الذي ينبغي أن يكون عليه الأطفال البالغين سنهم، وهناك نحو ٦٧ مليون طفل يعانون من الهزال، أي أن وزنهم يقل عن الوزن الذي ينبغي أن يكونوا عليه بالنسبة لقامتهم؛ و ٢٢٦ مليون طفل يعانون من صغر الحجم. ويعاني الأطفال في بعض المناطق من الضعف بصفة خاصة: فنصف الأطفال كافة في جنوب آسيا يعانون من انخفاض الوزن، وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث أن طفلا من كل ثلاثة أطفال يعاني من انخفاض الوزن، يتفاقم وضع الأطفال التغذوي. وإن حالتي انخفاض الوزن والهزال هما أكثر أشكال سوء التغذية بروزا، ويعاني من نقص المغذيات الدقيقة زهاء بليوني نسمة في العالم أجمع، ويعاني ٢٥٠ مليون طفل لم يلتحقوا بالمدرسة بعد من نقص في فيتامين ألف الضروري لعمل جهاز المناعة(٣٤).

---

(٣١) اليونيسيف، ''التقدّم المحرز منذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل: استعراض إحصائي (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.01.XX.20). البيانات مستقاة مما يزيد على ٣٥ دراسة استقصائية ديمغرافية وصحية أُجريت ما بين ١٩٩٥ و ١٩٩٩.

(٣٢) منظمة الصحة العالمية، ''التوجهات الاستراتيجية من أجل تحسين صحة الأطفال والمراهقين ونمائهم'' (WHO/FCH/CAH/02.21).

(٣٣) ''عالم صالح للأطفال''، الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية المعنية بالطفل، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الاستثنائية السابعة والعشرون، الملحق رقم ٣ (A/S-27/19/Rev.1 والتصويبات)، المرفق.

(٣٤) منظمة Sustain، استعراض عام لسوء التغذية (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٢)، على عنوان الإنترنت التالي: http://www.sustaintech.org/world.htm .

١٤٩ - وتصيب الأمراض الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية بسبب ضعف مقاومتهم لها وهم في الغالب يموتون بسبب علل شائعة لدى الأطفال مثل الإسهال والالتهابات الرئوية. أما بالنسبة لمن يبقون على قيد الحياة، فإنهم يصابون بأمراض متواترة تنال من وضعهم التغذوي، وتدخلهم في حلقة مفرغة من المرض المتكرر وبطء النمو وتناقص القوة على التعلم. ويموت في البلدان النامية سنويا ما يقرب من ١٢ مليون طفل، ويعزى ذلك في المقام الأول إلى أسباب يمكن تفاديها، وما يربو على نصف هذه الوفيات ناجم بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن سوء التغذية. وعلى الرغم من أن عدد وفيات الأطفال دون سن الخامسة في العالم أجمع قد انخفض من ٢٠ مليون إلى ١٢ مليون طفل سنويا على امتداد العقود الأربعة، الأخيرة، فإن عدد وفيات الأطفال دون الخامسة للفترة نفسها يتضاعف تقريبا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، إذ ارتفع من ٢,٣ مليون إلى ٤,٥ مليون سنويا. وزهاء نصف وفيات الأطفال برمتها ناجم عن خمسة أمراض واسعة الانتشار لكن يمكن اتقاؤها وهي الالتهاب الرئوي والإسهال والملاريا والحصبة وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وثمة أمراض أخرى يمكن اتقاؤها ناجمة عن عدم توافر مياه الشرب النظيفة وشبكات الصرف الصحي المناسبة. وما يربو على بليون نسمة لا يستطيعون الحصول على مياه الشرب النظيفة، وأكثر من بليوني نسمة يفتقرون إلى خدمات الصرف الصحي المناسبة[٣٥].

الإطار ٥ - تقييم جوانب الضعف: سوء التغذية في أوساط الأطفال

إن سوء التغذية لدى الأطفال، الذي يقاس بتحديد نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن وقصر القامة، مروع في بعض المناطق.

وينتشر سوء التغذية بكثرة في مناطق أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا وشرقها ومنطقة المحيط الهادئ، حيث أن نسبة الذين يعانون من نقص الوزن وقصر القامة تربو على ٤٠ في المائة.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم (روما، ٢٠٠٢) والبنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم ٢٠٠٣ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣).

١٥٠ - ومن المفارقات أنه بينما لا يزال سوء التغذية يشكل ظاهرة منتشرة في أنحاء معينة في جنوب آسيا وأفريقيا، تتحول ظاهرة السمنة المفرطة إلى مشكلة صحية خطيرة ليس في البلدان المتقدمة فحسب بل أيضا وبصورة متزايدة في العديد من البلدان النامية. وما فتئ عدد الأطفال الذين يعانون من السمنة المفرطة يتزايد، واحتمال معاناة الطفل السمين من مشاكل

(٣٥) ''عالم صالح للأطفال''، الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية المعنية بالطفل، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الاستثنائية السابعة والعشرون، الملحق رقم ٣ (A/S-27/19/Rev.1 والتصويبات)، المرفق.

تتعلق بالوزن مدى حياته احتمال كبير. واستنادا إلى ما ذكرته منظمة الصحة العالمية، تشهد البلدان النامية ازديادا سريعا في مؤشرات الكتلة الجسدية، وهي معادلة تقارن الطول بالوزن وتُستخدم لقياس الوزن الزائد والسمنة المفرطة، لا سيما لدى الشباب. وتقدر منظمة الصحة العالمية أن العالم يضم نحو بليون شخص ممن يمكن إدراجهم في عداد السمان من الناحية الطبية، من بينهم ٣٠٠ مليون نسمة يعانون من مرض السمنة المفرطة[٣٦]. ونسبة الشباب (الأطفال واليافعون) من هذا المجموع غير معروفة، غير أن العواقب الطويلة الأجل على الأنظمة الصحية العامة يمكن أن تكون واسعة النطاق وهيكلية. وفي البلدان النامية، يرجح أن تنشأ طلبات جديدة على الخدمات الصحية العامة وأن يزداد الضغط عليها، بفعل اضطرار نظم الرعاية الصحية إلى مواجهة الأمراض المتفشية في المناطق المدارية والأمراض التي يمكن اتقاؤها إلى جانب الأمراض المرتبطة بالسمنة المفرطة، مثل السكري وأمراض القلب والشرايين التي تقتضي عادة علاجا مرتفع التكلفة.

١٥١ - وثمة مرض لا يرتبط سريريا بسوء التغذية أو نقصها، لكنه مرتبط بشدة بالفقر، ألا وهو فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. إذ أن الأطفال شكلوا في عام ٢٠٠١ نحو ١٦ في المائة من جميع الإصابات الجديدة بهذا الفيروس. وفي عام ٢٠٠٢، أصيب زهاء ٨٠٠ ٠٠٠ رضيع به، معظمهم عن طريق انتقال من الأم إلى الطفل. ويبدو أن الأطفال هم فعليا أكثر الفئات العمرية تناميا في مجال الإصابة بهذا الفيروس: فقد أضيف ما مجموعه ٨٠٠ ٠٠٠ إصابة في عام ٢٠٠٢ إلى عدد الأطفال المصابين الإجمالي البالغ حاليا ٣ ملايين طفل (الجدول). وحاليا، هناك نحو ١,٨ مليون امرأة حامل مصابات بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، يعيش ١,٥ مليون منهن في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وانتقال الفيروس من الأم إلى الطفل عن طريق الحمل أو المخاض أو الوضع أو الرضاعة الطبيعية هو المسؤول عن ٩٠ في المائة من إصابات الرضع والأطفال دون سن الخامسة عشرة بهذا الفيروس. وشرع انتشار الفيروس/الإيدز في تبديد سنوات من التقدم المطرد الذي تحقق في مجال بقاء الطفل. ويتوقع أن تزداد نسبة وفيات الأطفال دون سن الخامسة في أكثر المناطق تضررا إلى ما يربو على ١٠٠ في المائة[٣٧][٣٧].

---

(٣٦) منظمة الصحة العالمية، ''تقرير الصحة العالمي، ٢٠٠٢: التقليل من المخاطر وتعزيز العيش الصحي'' (جنيف، ٢٠٠٢). انظر أيضا سيث مايدنز، ''التجمّع في المدن، الآسيويون يميلون إلى السُمنة''، جريدة نيويورك تايمز (١٣ آذار/مارس ٢٠٠٣).

(٣٧) برنامج الأمم المتحدة المشترك الذي ترعاه عدة جهات والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، ''معلومات مستكملة عن وباء الإيدز'' (كانون الأول/ديسمبر، ٢٠٠٢)؛ ومنظمة الصحة العالمية، ''تقرير الصحة العالمي، ٢٠٠٢: التقليل من المخاطر وتعزيز العيش الصحي'' (جنيف، ٢٠٠٢).

الجدول

الأطفال والشباب وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في عام ٢٠٠٢

بالملايين	المصابون من قبل بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز	الحاملون حاليا لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز	المصابون الجدد بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في عام ٢٠٠٢	الوفيات بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في عام ٢٠٠٢
الكبار	٦٢	٤٢,٠	٥,٠	٣,١
الشباب (١٥-٢٤ عاما)	٢٢	١٢,٠	**٢,٤**	**١,٥**
الأطفال	**٤-٥**	٣,٠	٠,٨	٠,٦

المصدر: برنامج الأمم المتحدة المعني بالإيدز، ''أحدث المعلومات بشأن الوباء'' (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢) وفيفيان لوبيس ''فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والشباب – استعراض لحالة الوباء وأثره على شباب العالم''، ورقة مقدمة في اجتماع فريق الخبراء المعني بالأولويات العالمية للشباب، هلسنكي، ٦-١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. الأرقام المكتوبة بالخط المائل هي أرقام تقديرية.

١٥٢ -وهناك أثر مدمر ثان لوباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على الأطفال هو ظهور مجموعة جديدة من الأطفال اليتامى بسبب الإيدز. فهناك حاليا ما يزيد على ١١ مليون طفل دون سن ١٥ عاما ذهب أحد والديهم أو كلاهما ضحية للإيدز. ومن المتوقع أن يرتفع هذا العدد إلى أكثر من ضعفه بحلول عام ٢٠١٠. وقبل استشراء الإيدز، كان زهاء ٢ في المائة فقط من جميع أطفال البلدان النامية يتامى. وبحلول نهاية عام ٢٠٠٢، أصبح أكثر من ١٥ في المائة من الأطفال يتامى في بلدان أفريقيا العشرة الأشد تأثرا بالوباء.

١٥٣ -والآثار الاجتماعية والاقتصادية للإيدز تهدد رفاه وأمن ملايين الأطفال في كافة أنحاء العالم. فعندما يصاب الوالدان أو غيرهما من أفراد الأسرة بالمرض، يتحمل الأطفال مسؤولية أكبر عن توليد الدخل وإنتاج الغذاء ورعاية أفراد الأسرة. وبذلك تنقص فرص حصولهم على الغذاء الكافي والرعاية الصحية الأساسية والسكن والملبس. وقد تقلص عدد الأسر التي باستطاعتها إرسال أطفالها إلى المدارس، والفتاة عرضة بشكل خاص لتكون أول من يُحرم من التعليم. وعندما يُحرم الأطفال من العاطفة الأسرية، يتجه بعضهم إلى السلوك الجنسي المحفوف بالمخاطر. ومعظم هؤلاء الأطفال لم يولدوا مصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، ولكنهم يصبحون أكثر عرضة للإصابة به[٣٨].

(٣٨) وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة واليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة المشترك الذي ترعاه عدة جهات والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، ''الآثار على الأطفال والأسر والجماعات''، الأطفال على شفا الكارثة، ٢٠٠٢: تقرير مشترك عن تقديرات اليتامى

١٥٤ -وتظل المشاكل التي تواجَه في مرحلة الطفولة من حيث الصحة والتعليم تؤثر بشدة على تطور الشخصية خلال فترة المراهقة. وقد تكون لها آثار هامة بنفس الدرجة على المراهقين من حيث سلوكهم، ولا سيما المجازفة والسلوك غير الاجتماعي، ومن حيث نظرهم إلى الواقع الاجتماعي.

إساءة استعمال الشباب للمخدرات وجنوح الأحداث

١٥٥ -إساءة استعمال المخدرات وجنوح الأحداث هما مصدران ومظهران هامان لضعف الحالة الاجتماعية للشباب والأخطار الاجتماعية التي هم عرضة لها. وتشكل إساءة استعمال المخدرات مصدر ضعف، إذ يمكن أن تؤدي إلى آثار سلبية مثل الانقطاع المبكر عن التعليم، والبطالة، وحتى فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز الناجم عن استخدام المحاقن غير المعقمة. بيد أنها أيضا نتيجة للضعف. فالشباب الذين يعيشون في أسر مضطربة وغير مستقرة ولا تدعمهم عاطفيا أو الذين لا يشعرون بالسعادة وبالأمل نتيجة لحالتهم الاجتماعية والاقتصادية أو آفاق المستقبل قد يلجأون إلى المخدرات للتخفيف من وطأة الإجهاد والهروب من الوضع الذي يعيشونه. كما يشكل جنوح الأحداث مصدرا للضعف والمخاطر، ولا سيما إذا كان متصلا بإمكانية التحول إلى نشاط إجرامي خطير في مرحلة الرشد، كما أنه نتيجة لقيام الشباب بأعمال كرد فعل على أشكال أخرى من الضعف العاطفي و/أو الاجتماعي والاقتصادي.

١٥٦ - ولا تتوافر بيانات دولية شاملة وقابلة للمقارنة بشأن تعاطي الشباب للمخدرات. وعلى وجه الخصوص، لم يتحدد بعد نطاق مشكلة تعاطي شباب البلدان النامية للمخدرات. بيد أن البيانات المتاحة تشير إلى أن الكحول والتبغ والحشيش هي الأكثر شيوعا في صفوف الشباب على صعيد العالم[٣٩]. وأول ما يجري تعاطيه هو التبغ والكحول، والنشوق، في بعض المجتمعات المحلية. وعموما يُسجل أقصى استعمال للمواد في آخر سنتين من التعليم الثانوي، وفي معظم البلدان، يستمر حتى سنوات الرشد الأولى. وفي جميع المناطق تقريبا، يتجه الأولاد أكثر من البنات إلى استعمال جميع المواد ومن الأرجح أن يستعملوها بطرائق تنطوي على مخاطر. ومعدلات استعمال الطلبة للكحول والتبغ في أوروبا هي، فيما يبدو،

والاستراتيجيات البرنامجية (واشنطن العاصمة، TvT Associates/The Synergy Project، ٢٠٠٢)، متاح على عنوان الإنترنت التالي: http://www.unicef.org/publications/pub_children_on_the_brink_en.pdf .

(٣٩) البيانات المقدّمة عن استخدام المخدرات مستقاة، إلا إذا أُشير إلى خلاف ذلك، من غاري روبرتس، ''الشباب والمخدرات''، وهي ورقة قدّمت في أثناء اجتماع فريق الخبراء المعني بالأولويات العالمية لصالح الشباب، هلسنكي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢.

أعلى معدلات في العالم، بينما توجد أعلى معدلات تعاطي المخدرات غير المشروعة لدى الطلبة في أمريكا الشمالية وأستراليا.

١٥٧ - وشباب المدن عموما يستعملون المواد أكثر من شباب المناطق الريفية. وبالمثل، فإن ظروف البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الناحيتين الاجتماعية والسياسية، مثل بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، قد تساعد على زيادة استعمال الشباب للمواد. كما أن حملات التسويق الخبيثة تشجع على استهلاك الكحول والتبغ، إذ هي تطال عددا متزايدا من الناس في كافة أنحاء العالم بالرغم من الجهود التي تبذلها بعض البلدان لكبح التسويق الذي يستهدف الشباب، بما في ذلك التحذيرات الصحية الصارمة.

١٥٨ - ويستعمل الشباب المواد لكثير من الأسباب التي تدفع الكبار إلى ذلك، مثل التخفيف من الإجهاد وزيادة المتعة، إلا أنه توجد أسباب أخرى تتصل تحديدا بتطور شخصية المراهقين. فالشباب هم في مرحلة من حياتهم تجعلهم يشعرون بالرغبة والحاجة إلى إثبات استقلالهم عن السلطة الأبوية والمجتمعية، والمجازفة بقصد اكتشاف تجارب جديدة في الوقت الذي غالبا ما يكونون فيه معرضين إلى ضغط سلبي من أقرانهم. وكثير منهم يجربون المخدرات، ويذهب البعض إلى أبعد من ذلك ويسلك سلوكا محفوفا بالمخاطر، مثل الإدمان على المخدرات والكحول أو على التبغ، أو الجنوح.

١٥٩ - وبالرغم من أن من يقرر استعمال المواد يكون مدركا لمخاطرها، فقد تأكد منذ وقت طويل أن الشباب عادة ما يتجاهلون المخاطر الطويلة الأجل التي ينطوي عليها استعمالهم لها. كما أن الشباب عادة ما يقللون من المخاطر التي يستتبعها استعمالهم للمواد، والفتيان عموما يفعلون ذلك أكثر من الفتيات. والشباب في كل مكان تقريبا عادة ما يستعملون المواد أكثر من المسنين وبطرائق أخطر.

١٦٠ - وللضعف والاستبعاد الاجتماعيين تأثير مباشر على احتمالات استعمال الشباب للمخدرات وإفراطهم في ذلك. وهناك دراسات حديثة تبحث أنماط استعمال المواد، تميز بين الشباب المندمجين اجتماعيا وبين من يعيشون في ظل ظروف صعبة وحظهم من الفرص والدعم أقل، بمن فيهم شباب البلدان النامية والمهمشون والمستبعدون اجتماعيا في البلدان المتقدمة النمو. وهؤلاء الشباب الذين غالبا ما يطلق عليهم اسم "المستضعفون بشكل خاص" عندما يستعملون المواد يحاولون أساسا التخفيف من وطأة الظروف الصعبة، بما في ذلك الألم الجسدي أو النفسي، والتعامل مع أمور من قبيل الإهمال أو العنف أو الإيذاء الجسدي أو الجنسي، أو فقدان المأوى أو الحرب، أو مع الظروف الاقتصادية الصعبة، مثل البطالة وضرورة العمل لساعات أكثر. وبالمقابل، فإن الشباب المندمجين اجتماعيا من الأرجح

أن يستعملوا المواد لزيادة المتعة وكجزء من أنشطة وثقافة الترويح عن النفس. وقد تتشابه الدوافع لدى الفئتين أحيانا، ولكن القضايا والتحديات يمكن أن تكون مختلفة للغاية. فاستعمال المواد من جانب الشباب الذين يعيشون في ظل ظروف صعبة يبين بوضوح كيف أن إساءة استعمال المخدرات هي أيضا إحدى نتائج ضعف الحالة الاجتماعية.

١٦١ -وجنوح الأحداث هو أيضا مصدر آخر ونتيجة لما يعيشه الشباب من ضعف اجتماعي وأخطار اجتماعية، وله غالبا صلات وثيقة بالمخدرات وإساءة استعمال المواد. ويشمل جنوح الأحداث انتهاكات عديدة ومتنوعة للمعايير القانونية والاجتماعية، تتراوح من المخالفات البسيطة إلى الجرائم الخطيرة التي يرتكبها القُصَّر. وتُعتبر بعض أنواع جنوح الأحداث جزءا من عملية النضج وتختفي عندما يبلغ الشباب سن الرشد. فكثير من الراشدين المسؤولين ارتكبوا خلال مراهقتهم مخالفة بسيطة من نوع ما. وأعلى معدلات للاعتقال من أجل المخالفات البسيطة أساسا توجد لدى الفئة العمرية ١٥ - ١٩ عاما[٤٠]. وبالمقابل، هناك أحداث يُكوِّنون مجموعات إجرامية مستقرة لها شبه ثقافة خاصة ويشرعون في القيام بنفس أنشطة الجماعات الإجرامية المؤلفة من راشدين.

١٦٢ -وتشير البيانات المتاحة إلى أن الجنوح والجريمة يؤثر فيهما نوع الجنس، فالذكور أكثر عرضة للانزلاق فيهما من الإناث[٤١]. وتفيد إحصاءات الشرطة بأن عدد الجرائم التي يرتكبها أحداث ذكور ومجرمون شبان يزيد على ما ترتكبه الإناث بمقدار الضعف. وعدد الشبان الذين يدانون يفوق عدد الفتيات بستة أو سبعة أمثال. وعدد المشتبه فيهم الذكور بالنسبة لكل ١٠٠ ٠٠٠ حسب الفئة العمرية يفوق عدد الإناث بأكثر من ستة أمثال، ويصل الفرق في حالة المجرمين الصغار السن إلى ١٢,٥ مثل. وهناك أسباب كثيرة ممكنة لهذه الفوارق، منها أن المجتمع أقل تسامحا مع البنات في حالة السلوك الطائش، وأن الرقابة الأسرية أشد على البنات منها على البنين، وأن الاختلافات الاجتماعية والتقليدية بين الجنسين فيما يخص العنف تجعل الشبان أميل إلى استخدامه وسيلة لتأكيد هويتهم كذكور.

١٦٣ -وقد أصبحت جرائم الأحداث مشكلة في أنحاء العالم كافة. وخلال التسعينات، شهدت أغلبية مناطق العالم ارتفاعا في نسبة هذه الجرائم. وتأثرت منها خصوصا البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية؛ فمنذ عام ١٩٩٥، زادت نسبة جرائم الأحداث في عدد من

---

(٤٠) مايكل ل. بينسون، الجريمة ومسار الحياة: مقدّمة (لوس أنجلوس، كاليفورنيا، شركة روكسبيري للنشر، ٢٠٠٢).

(٤١) البيانات المقدّمة عن جُناح الأحداث مستقاة، إلا إذا أُشير إلى خلاف ذلك، من ألكسندر سالاغييف، ''جُناح الأحداث''، وهي ورقة قُدّمت في أثناء اجتماع فريق الخبراء المعني بالأولويات العالمية لصالح الشباب، هلسنكي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢.

البلدان بأكثر من ٣٠ في المائة. ولا تزال مستويات هذه الجرائم عالية في البلدان المتقدمة النمو، حسب المعايير التاريخية وبالمقارنة مع بلدان أخرى. والجنوح مشكلة أيضا في البلدان النامية، حيث مستويات جنوح الأحداث ومشاكل الأحداث العويصة أعلى مقارنة بالبلدان الأخرى، ولا سيما بالنسبة لأطفال الشوارع، الذين انقطعت كل صِلاتهم بأسرهم وأصبحوا مضطرين للقيام بأي نشاط لكسب العيش في الشوارع.

١٦٤ -والبيانات الواردة من عدة بلدان تشير أيضا إلى أن الجنوح هو غالبا ظاهرة تشمل مجموعة أشخاص، إذ يُرتكب بين ثلثي وثلاثة أرباع جرائم الأحداث كافة في إطار مجموعات. وجنوح المجموعات، حيث ينتحل الشباب المنتمون إلى مجموعة بعينها هوية زائفة مشتركة، يتسم بخصائص مجموعة شبه ثقافية. وعصابات الأحياء تجسد الحد الأقصى لهذه الظاهرة، وهي التي من الأرجح أن تشارك في أنشطة الجنوح الجماعي. وتشير الأدلة الإحصائية إلى أن عصابات الأحداث ترتكب ثلاثة أمثال الجرائم التي يرتكبها الشباب غير المنتمين إلى عصابات. وتفيد الدراسات بأن أكثر ما ترتكبه العصابات هو الخصام وسلب المارة والعنف المدرسي؛ بيد أن وجود عصابات الشوارع دائما يصاحبه الاتجار غير المشروع بالمخدرات. والأطفال والمراهقون هم أكثر فئات المجتمع عرضة للوقوع ضحايا لجرائم الأحداث. وبصفة عامة، ينتمي ضحايا جرائم الأحداث إلى نفس الفئة العمرية التي ينتمي إليها مرتكبوها.

١٦٥ -وقد يكون للعوامل الاقتصادية، بما في ذلك ارتفاع معدل البطالة وشدة الفقر، تأثير قوي على جنوح الأحداث، ولكنها ليست دائما الأهم، فهناك عوامل أخرى لها دور أيضا، من قبيل المعايير والقيم الثقافية وتماسك الأسرة وتأثير الأقران والبيئة الاجتماعية الداعمة. وفي المجتمعات الغربية، على سبيل المثال، ربما تكون زيادة حدوث جرائم الشباب نتيجة لعدم الاستثمار في رأس المال الاجتماعي في الأحياء الحضرية الفقيرة[٤٢]. والتحضر يمكن أن يؤدي دورا أيضا - فالمجتمعات الحضرية تسجل فيها معدلات أعلى لجرائم الأحداث مقارنة بالبلدان التي يغلب عليها نمط الحياة الريفي. وأحد التفسيرات لذلك هو أن المجتمعات الحضرية قد تفتقر إلى الرقابة والتماسك الاجتماعيين، في حين أن المجتمعات التي يسود فيها نمط الحياة الريفي يكون باستطاعتها الاعتماد بدرجة أكثر على الأسرة والمجتمع المحلي لتقويم السلوك غير الاجتماعي.

(٤٢) انظر، على سبيل المثال، بينسون، المرجع قبل الأخير، الفصل الثالث، للاطّلاع على استعراض عام لنظرية جون هيغين بشأن رأسمال الجريمة وسحب الاستثمارات.

١٦٦ -ومن الواضح أن دور الأُسر والحياة الأسرية مهم: فالشباب الأقرب إلى الجنوح هم الذين يعيشون فيما يسمى بالأسر المختلة، التي تتسم بالمنازعات، ونقص الرقابة الأبوية، وضعف الروابط مع سائر أفراد الأسرة الموسعة والمجتمع المحلي، والاستقلال المبكر. وكما هو الشأن بالنسبة لتعاطي المخدرات، فإن معظم المجرمين الأحداث هم من أطفال وشباب الأسر المحرومة الأقل حظا في الحصول على العمالة المشروعة والتي تواجه الاستبعاد الاجتماعي المحتمل أو الفعلي. وإذا كان الشاب، إضافة إلى العيش في أسرة مختلة ومحرومة، ينتمي إلى أقلية عرقية أو أسرة مهاجرة، فإنه يكون أكثر عرضة للجنوح.

١٦٧ -ومن العوامل المؤثرة الأخرى وسائط الإعلام والعنف الذي يبثه التلفزيون وترويجه للأبطال الذين يمارسون العنف، وانخفاض التحصيل التعليمي، والاستبعاد الاجتماعي وتأثير الأقران والتشبه بالجانحين وانتحال المراهقين لهوية الجانحين، وكذلك احتمال الكسب المالي من السلوك الجانح. فبيع المخدرات، على سبيل المثال، متصل بكسب المال، ولا سيما في المجتمعات المحلية التي لا تتوافر فيها فرص اقتصادية أخرى أو حيث الفرص لا تدر من الكسب إلا القليل. بيد أن ''تجارة'' المخدرات لها أيضا صلة بزيادة معدل الجرائم العنيفة والخطيرة، بما فيها تلك التي يرتكبها الشباب، وبالتالي تنشأ عن ذلك صلة غير سوية يكون فيها جنوح الأحداث وإساءة استعمال المخدرات أمرين متداعمين.

ضعف المسنين فيما يتصل بالصحة

١٦٨ -من أهم مصادر الضعف فيما يتعلق بالمسنين عدم الحصول على الرعاية الصحية المناسبة. وعلى امتداد العقدين الماضيين، أفضت التغييرات في التفكير الاقتصادي والنُهج الاقتصادية إلى إعادة هيكلة سياسات الرعاية الاجتماعية، ولا سيما الرعاية الصحية. وفي كثير من البلدان، أفضت الإصلاحات الاقتصادية إلى توزيع مسؤولية توفير خدمات الرعاية الصحية وإلغاء الإعانات الصحية، مما زاد العبء على دخل الأسرة. وكان لكثير من التغييرات أثر واسع النطاق على المسنين من حيث القدرة على تحمل التكاليف وإمكانية الحصول على الرعاية الصحية، ولا سيما إذا كان النظام المعمول به يوزع الرعاية الصحية بشكل تمييزي حسب السن. ولئن كانت الفتوحات الطبية أتت بما يطيل العمر ويحد من العجز، فإن الفجوة من حيث طول العمر والصحة قد اتسعت داخل البلدان وفيما بينها. وبالنسبة لأغلبية ساحقة من الأشخاص، بمن في ذلك المسنون، يتصل الاعتلال بالفقر، ويتصل تحسين الرعاية الصحية في البلد باقتصاده السياسي وبالاستراتيجيات الإنمائية العامة.

١٦٩ -وتؤثر عوامل كثيرة في صحة الأشخاص عندما يتقدمون في السن ويزداد احتمال تعرضهم للمرض والعجز. وإذا عاش الشخص كل حياته فقيرا فإنه عندما يصل إلى سن

الشيخوخة يكون مصابا فعلا بأمراض مزمنة، وتكون قد بدت عليه أعراض الفقر والمرض قبل بلوغ سن الستين. وسرعان ما أصبحت الأمراض المزمنة مثل مرض القلب والسرطان والاختلال العقلي من أهم أسباب الموت والعجز في العالم. وتتسبب الأمراض غير المعدية حاليا في ٥٩ في المائة من جميع الوفيات على نطاق العالم، وهذا يعني أن عبء المرض الذي تتحمله البلدان النامية مضاعف: فهي تشهد زيادة سريعة في الأمراض غير المعدية في نفس الوقت الذي تكافح فيه سوء التغذية والأمراض المعدية مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا والسل. والأمراض المزمنة التي تزداد بشدة مع التقدم في السن هي من أسباب العجز الهامة والباهظة التكلفة. وهذا الأمر صحيح خاصة بالنسبة للمسنات، نظرا لكونهن أطول عمرا وتوجد لديهن أعلى معدلات الإعاقة والعجز. ولكن شدة تعرضهن للعجز سببها أيضا التفاوتات بين الجنسين على امتداد فترة الحياة وعدم تفهم صحتهن الجسدية والعقلية واحتياجاتهن بعد سن اليأس.

١٧٠ -وعادة ما يتعرض المسنون المنتمون إلى أقليات عرقية إلى مزيد من التمييز والحرمان على جميع المستويات، بما في ذلك الصحة. ولئن كانت الحالة الصحية لتلك المجموعات شبيهة بحالة مسني الأغلبية المنتمين إلى أدنى الفئات الاجتماعية - الاقتصادية، فإن وجودهم على الهامش دائما يعني أن مدى ضعفهم أكبر وأكثر حدة. وزيادة على ذلك، فإن المسنين المنتمين إلى أقليات بالرغم من سوء حالتهم الصحية، غالبا ما يكونون معزولين عن النظام الرئيسي لخدمات الرعاية الصحية والاجتماعية. ويمكن ذكر عدد من الأسباب لهذا الوضع: انعدام الوعي بالخدمات الناتج جزئيا عن عدم فعالية نشر المعلومات والتوعية من جانب المنظمات الرئيسية، والحواجز اللغوية، بما في ذلك الأمية؛ ورسوم العلاج ومسائل النقل؛ ومشاكل الفهم وانعدام الثقة بين مقدمي الخدمات والمسنين. ومسألة الفهم ذات أهمية خاصة ويمكن أن تؤثر على كافة الجوانب الأخرى. فالمسنون المنتمون إلى أقليات يشعرون أن مقدمي الخدمات لا يقدمون رعاية مناسبة ثقافيا تأخذ في الاعتبار اختلاف النظام الغذائي والفوارق الدينية واللغوية. وإضافة إلى ذلك، عندما يجري القيام بمحاولات للتوعية تكون غالبا قائمة على افتراضات نمطية بشأن المجموعة العرقية[٤٣].

١٧١ -وحتى عهد قريب كان يجري تجاهل مدى انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بين المسنين وآثاره عليهم، نظرا لعدم توافر البيانات، وبالتالي يُستبعد أثر الوباء على المسنين في كثير من أنحاء العالم، بما في ذلك أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث يوجد أكبر عدد

(٤٣) ''رعاية المسنين في الأقليات العرقية: موجز الدراسات القطرية'' (ليدز، المملكة المتحدة، معهد بحوث السياسات المتعلقة بالشيوخة والانتماء العرقي، ٢٠٠٢)، أُعدّ في سياق البرنامج البحثي المتعلق برعاية المسنين في الأقليات العرقية ومدته ثلاث سنوات، وهو تابع للإطار البرنامجي الخامس للمفوضية الأوروبية.

من الوفيات الناجمة عن الإيدز. وفي أوروبا الغربية كان قرابة ١٠ في المائة من الإصابات الجديدة المبلّغ عنها بين كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ وحزيران/يونيه ٢٠٠٠ لدى أشخاص تجاوزوا سن الخمسين. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يحدث ١٠ في المائة من جميع الحالات المبلّغ عنها لدى أشخاص تجاوزوا سن الخمسين وأكثر من نصفهم أمريكيون من أصل أفريقي أو إسباني، وهذا يدل على وجود احتمالات إصابة أكثر في مجموعات الأقليات. وكثير من المسنين المصابين قد يكونون حاملين للفيروس طيلة عدة سنوات قبل أن تجرى لهم الاختبارات، وفي ذلك الوقت قد تكون الإصابة بلغت أشد مراحلها. وفضلا عن ذلك، فإن التقدم في السن يعجل بتحول فيروس نقص المناعة البشرية إلى متلازمة فقدان المناعة المكتسب، والأمراض المتصلة بالتقدم في السن مثل نخر العظام، وزيادة احتمالات المضاعفات الخطيرة[٤٤].

١٧٢ -وآثار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تتجاوز المرض نفسه إلى حد بعيد. فعلى النحو المشار إليه أعلاه، نتج عن وباء الإيدز تزايد أعداد اليتامى في أنحاء العالم كافة. والمسنون، خاصة النساء، يقومون على رعاية الأطفال اليتامى بسبب المرض، وزيادة على ذلك يعانون من ضخامة الآثار وتعقدها: فهناك احتمال أكبر أن يكون هؤلاء الأطفال أسوأ تغذية وأنقص وزنا وعرضة للانقطاع عن التعليم وللاكتئاب والمشاكل النفسية. وغياب جدة أو جد يرعاهم، يزيد من احتمال عيشهم في الشوارع وتعرضهم إلى الاستغلال لأنهم سيضطرون إلى العمل أو بيع أجسادهم بوصفها الشيء الوحيد الذي يملكونه[٤٥]. وعبء رعاية الأطفال ثقيل للغاية، لا سيما عندما يوضع في سياق البيئات المحلية التي يكون قد عصف بها الصراع والمجاعة والتشرد وظروف الفقر المدقع. وفضلا عن ذلك، فإن كثيرا من المسنين الذين يتحملون هذه المسؤوليات الجديدة هم في حالة حداد ومحرومون من دعم أولادهم الكهول الذين كانوا يتوقعونهم ذخرا لكبر السن. وتُستنفد مواردهم إلى حد بعيد في الوقت الذي تدعوهم الحاجة إلى مساعدة آخرين أسوأ منهم حالا.

(٤٤) برنامج الأمم المتحدة المشترك الذي ترعاه عدة جهات والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) ومنظمة الصحة العالمية، ''الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والمسنون''، بناء مجتمع لكل الأعمار، الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة، مدريد، إسبانيا، ٨-١٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٢ (DPI/2264)، على عنوان الإنترنت التالي: http://www.un.org/ageing/prkit/hivaids.htm .

(٤٥) ألان وايتساید، ''مستقبل غير سليم: وباء الإيدز في القرن الحادي والعشرين''، محاضرة افتتاحية، جامعة ناتال، ديربان، جنوب أفريقيا، ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

١٧٣ -وفي دراسة حالة أُجريت مؤخرا، بشأن أثر فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على المسنين، أفادت الاستنتاجات بأن فقدان الجرايات وغيرها من أشكال الدعم الاقتصادي والافتقار إلى الغذاء والملبس وارتفاع تكلفة العلاج أثناء المرض وعدم القدرة على دفع المصاريف المدرسية لليتامى تؤثر في قدرة المسنين على توفير الرعاية. ويعاني المسنون إجهادا جسميا ونفسيا وتسود أيضا حالات العنف الجسدي والوصم والإيذاء الناشئ عن الاتهام بالشعوذة. وفضلا عن ذلك، فإن إمكانية حصول المسنين المصابين بالمرض على الخدمات الصحية محدودة بسبب ارتفاع تكلفة الرعاية، وصعوبات التنقل والوصم بسبب المرض ومواقف العاملين في مجال الصحة[٤٦].

١٧٤ -وعلى مستوى أوسع، يتسبب وباء الإيدز في انخفاض معدل العمر المتوقع عند الولادة. ففي الجنوب الأفريقي وحده انخفض هذا المعدل من أكثر من ٦٠ عاما إلى ما دون ٥٠ عاما، ومن المتوقع أن يستمر في الانخفاض. وزيادة على ذلك، فإن انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز شرقا في آسيا، إلى جانب النمو السريع في معدلات الوفيات الناجمة عن السل والملاريا، سيفضي إلى استمرار انخفاض معدل العمر المتوقع وزيادة ضعف المسنين والعبء الذي يتحملونه، وستترتب على ذلك آثار صحية واقتصادية ونفسية واجتماعية بعيدة المدى.

توفير الصحة والحماية الاجتماعية للمهاجرين

١٧٥ -يمكن تحديد ثلاثة عناصر كمصادر لجوانب الضعف المتصلة بصحة المهاجرين. فأولا يوجد من الأدلة ما يؤكد أن المخاطر الصحية التي يتعرض لها المهاجرون تتضاعف بسبب التمييز ومحدودية فرص الحصول على المعلومات الصحية والإرشاد الصحي والخدمات الصحية والتأمين الصحي. وثانيا يعاني المهاجرون كمجموعة بشكل غير متناسب من زيادة التعرض للأخطار المهنية والبيئية. وثالثا يواجه المهاجرون أخطارا كبيرة بسبب تجاهل احتياجاتهم الصحية الخاصة أو عدم تفهمها وبالتالي عدم تلبيتها.

١٧٦ -وتمثل صحة المهاجرين مجالا يشهد نقاشا مكثفا. وكانت الاهتمامات المتعلقة بالأوضاع القائمة بالفعل و لم تتم معالجتها مثل الأمراض المعدية والسارية تحظى بالأولوية منذ مدة طويلة في الأوساط الصحية نظرا لأن المهاجرين يشكلون خطرا صحيا محتملا على السكان الذين يستضيفونهم. وقد كُرِّس منذ بضع سنوات مضت اهتمام عام وإعلامي كبير للصلة بين المهاجرين وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وتحول التركيز حاليا إلى الأخطار

(٤٦) منظمة الصحة العالمية، ''أثر الإيدز على المسنين في أفريقيا : دراسة حالة زمبابوي'' (WHO/NMH/NPH/ALC/02.12).

الصحية التي يمثلها المهاجرون الذين لا يحملون وثائق. وهناك تخمينات أيضا عما إذا كانت الدوافع لأعداد كبيرة من المهاجرين هي الاستحقاقات في مجال الرعاية الصحية التي تقدمها البلدان المضيفة والتي توفر لهم علاجا لا يتوافر في بلدانهم الأصلية. وذُكِر أن توفير الرعاية الصحية للمهاجرين يفرض عبئا ماليا إضافيا على نظم صحية تحمل فوق طاقتها بالفعل ولا يرتقي أداؤها إلى المستوى المطلوب. وبالإضافة إلى ذلك، فإن استخدام الحالة الصحية كأساس للطعن في أوامر الطرد في المحاكم في العديد من البلدان قد أدى إلى زيادة القلق لدى السلطات العامة كما أنه ساهم أيضا في إضعاف الاعتراف الملزم قانونا بأن الصحة حق من حقوق الإنسان. ورغم أن المهاجرين يطالبون حتى الآن بعدم إنفاذ الطرد عندما تكون هناك ظروف صحية خطيرة تشمل تعريض الحياة للخطر والحاجة إلى علاج طبي قد لا يتوافر في بلد المهاجر الأصلي، فإن جميع المحاكم قد أبطلت هذه الدعاوى.

١٧٧ - وتمثل صحة المهاجرين تحديا مضاعفا لإثارتها ثلاث مسائل أساسية تتعلق بالإنصاف الاجتماعي، والصحة العامة، وحقوق الإنسان. ومما يؤسف له أن السياق الخلافي الحالي يجعل من الصعب الحد من أوجه الضعف المتصلة بالصحة بالرغم من توافر الأدلة الكافية على محنة المهاجرين. ففي أوروبا، على سبيل المثال، تزيد الحوادث المهنية بمعدل الضعف في المتوسط في أوساط العمال المهاجرين مقارنة بالعمال الوطنيين، وفي كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية يوجد لدى العديد من العمال الزراعيين المهاجرين أعراض مرضية تتصل بالتعرض للمبيدات السامة. ولا يتوافر للغالبية من هؤلاء المهاجرين ضمان صحي أو فرص الحصول على خدمات صحية.

١٧٨ - وكشف العمل الذي اضطلع به كل من منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي بشأن الصحة الفعلية أن المهاجرين واللاجئين من المجموعات المتضررة بشكل غير متناسب. وبالرغم من محدودية المعرفة بشأن الصحة العقلية لأعداد المهاجرين فإن هناك دليلا كافيا على أن انتشار الآلام النفسية بسبب الاقتلاع من البيئة المألوفة وتمزيق الحياة الأسرية والبيئة الاجتماعية المعادية. ومما يدعو للأسف أن أعدادا كبيرة من المهاجرين لا تتوافر لهم فرص الحصول على الرعاية في مجال الصحة العقلية، أو تكون فرصهم محدودة، إما لاستبعادهم من ترتيبات الخدمات الحالية أو لعدم توافر اعتماد للرعاية الصحية الفعلية، وهي حالة سائدة في أكثر من ٤٠ في المائة من البلدان.

١٧٩ - وتعرِّض عمليات الاتجار بالمهاجرين وتهريبهم لمخاطر صحية إضافية تشمل ظروف السفر الخطرة والعنف وسوء المعاملة وبيئة العمل غير الآمنة. وتواجه المتجَّر بهم في النشاط

الجنسي أخطار متزايدة من الأمراض المنقولة عن طريق الاتصال الجنسي. وفي الوقت ذاته، فإن الخوف من الترحيل وانعدام التأمين الطبي يجعلهم غير متحمسين لطلب الرعاية الطبية.

١٨٠- ويستفيد المهاجرون الذين يعيشون في مجتمعات تتوافر فيها نظم الحماية الاجتماعية على نطاق واسع من هذه الاستحقاقات. بيد أنه بسبب الترتيبات المؤسسية القائمة والتكيف التدريجي مع الطابع المتغير في تدفقات المهاجرين فإن الحماية الاجتماعية للمهاجرين وإمكانية استفادتهم من البرامج الاجتماعية تتسم بالتجزئة وعدم الكفاية، وينعكس عدم كفاية التغطية أيضا في انعدام الاهتمام بالاحتياجات الاجتماعية للمهاجرين. ورغم ذلك، فقد أدى توافر خدمات الرعاية للمهاجرين إلى إثارة النقاش المحتدم بين المناصرين لحق المهاجرين في الاستحقاقات الاجتماعية الشاملة وبين من يرون أن النقاش المتعلق بسياسة الهجرة يتركز في المقايضة بين الفوائد الاقتصادية للهجرة وإعادة التوزيع الاجتماعي.

١٨١- ويعتمد استحقاق المهاجرين للحماية الاجتماعية أساسا على ما إذا كانوا يعيشون في بلد تتوافر فيه الاستحقاقات بشكل رئيسي نتيجة لعملهم ومساهمتهم في نظام الضمان الاجتماعي كما هي الحال في البلدان المستقبِلة للعمالة في أوروبا الغربية أو ما إذا كانوا يعيشون في بلد تتوافر فيه الاستحقاقات على أساس الإقامة مثل بلدان الهجرة التقليدية (أستراليا ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية) والبلدان الاسكندنافية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. وفي البلدان المستوردة للعمالة تعتمد الاستحقاقات الاجتماعية إلى حد كبير على المركز الخاص بالمهاجر. فعلى سبيل المثال حامل التأشيرة الرئيسي والمعال واللاجئ والوقت المطلوب، ونظرا لوجود الأحكام المتعلقة بالرعاية في المعاهدات الثنائية في أغلب الأحيان، فإن بلد المهاجر الأصلي يمثل أهمية أيضا.

١٨٢- وفي معظم الأحيان لا يحق للمهاجرين تلقي الرعاية بخلاف الرعاية الصحية خلال السنة الأولى من إقامتهم. إلا أنه في بلدان قليلة يمكن أن يستمر الحرمان من الاستحقاقات الاجتماعية لمدة أطول تصل إلى عدة سنوات. وقد تؤثر المطالبة بالاستحقاقات الاجتماعية في حقوق المهاجر وحقوق أسرته في البقاء في البلد المضيف إذا لم يستوف الشروط الزمنية المطلوبة. وأهم من ذلك أن مقتضيات الإقامة تحرم العديد من المهاجرين من الاستحقاقات عندما يجتمع شمل أسرهم وخاصة في وقت الحاجة الشديدة.

١٨٣- وفي كثير من البلدان، ولا سيما الدول الاتحادية تنتقل المسؤولية عن برامج المساعدة الاجتماعية إلى السلطات دون الوطنية، مما يزيد من تعقيد وتنوع الحالات التي تواجه المهاجرين. وتفضي هذه الاختلافات إلى عدم التكافؤ في توفير الاعتمادات الاجتماعية داخل البلدان وفيما بينها.

١٨٤- وفي الوقت الذي تتوافر فيه الرعاية الصحية لجميع المهاجرين بمن فيهم المهاجرون الذين لا يحملون وثائق في حالة الطوارئ فإن نطاق ونوعية الخدمات الصحية المتاحة لهم يتفاوتان بدرجة كبيرة. إلا أن هناك ما يؤكد أن المهاجرين قد يُحجمون في بعض الأحيان عن المطالبة بحقوقهم ولا يستفيدون من الخدمات الصحية التي يستحقونها لأسباب تتراوح بين انعدام المعلومات والفجوات الثقافية وأشكال متعددة من التمييز. وفيما يتعلق بالاستحقاقات في حالة البطالة والمساعدة الاجتماعية والإسكان فإن معايير الاستحقاق تتميز بتقييد أكبر ولا تنطبق إلا على المقيمين لفترات طويلة. وفي عدد كبير من البلدان يستثنى غير المواطنين من الحصول على بعض الاستحقاقات.

١٨٥ -إن موضوع عدم قابلية استحقاقات المعاشات التقاعدية يجتذب اهتماما متزايدا لوصفه مسألة تتعلق بالانصاف. وبالرغم من توقيع العديد على اتفاقات ثنائية فإن عددا أكبر من المهاجرين، ولا سيما من البلدان النامية، يقع خارج تلك الاتفاقات ولا يستطيعون الحصول على استحقاقات المعاشات التقاعدية إذا قرروا ترك البلد المضيف. وقد حظي موضوع عدم قابلية الاستحقاقات للنقل بقوة دفع إضافية بعد الزيادة الكبيرة في حجم الاستخدام الدولي وحركة العمال المهرة.

١٨٦ -وتحتل الحماية الاجتماعية للمهاجرين مركز الصدارة في النقاش بشأن الهجرة. لقد ادعى أن دولة الرفاه المفتوحة توفر واقعا قويا لهجرة أناس لا يملكون سوى قدرات بشرية متدنية، وسواء كانت هناك قضية اقتصادية أو لا فإن الخلاف بشأن الحماية الاجتماعية للمهاجرين يعتبر واحدا من القضايا التي تغذي المشاعر المناهضة للهجرة.

عدم كفاية فرص الاستفادة: منظور الإعاقة

١٨٧ -يمثل كل طفل حالة فريدة ويتمتع بحق أساسي في التعليم. بيد أنه في البلدان النامية لا يلتحق بالمدرسة سوى أقلية صغيرة من الأطفال المعاقين تقل نسبتهم عن ١٠ في المائة، في منطقة آسيا والمحيط الهادئ[٤٧]. وعندما يحرم المعاقون من حقهم الأساسي في التعليم تقل الفرص المتاحة لهم إلى حد كبير في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكذلك إمكانات تنمية قدراتهم الشخصية، وبدون تعليم يصبح من الصعب تأمين الوظيفة وخاصة الوظيفة التي تعود بأجر محترم أو المشاركة بنشاط وبشكل كامل في المجتمع المحلي أو أن

(٤٧) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، عقد آسيا والمحيط الهادئ للمعوقين، ١٩٩٣-٢٠٠٢، على عنوان الإنترنت التالي: http://www.unescap.org/Decade .

يكون للشخص صوت مسموع في رسم السياسة، ولا سيما فيما يتعلق بالمسائل التي تؤثر بشكل مباشر في السكان المعنيين.

١٨٨ -ويواجه المعوقون من الأطفال والشباب العديد من الحواجز فيما يتعلق بالتعليم ابتداء من البيئة المدرسية التي لا يمكن الوصول إليها. وفي معظم الأحيان، ولعدم توافر الإعداد الملائم للمعلمين وانعدام مواد وطرق التدريس الملائمة يصبح من غير المحتمل تلبية احتياجات المعوقون الخاصة بطريقة ملائمة - كما تفضي الاتجاهات السلبية والسياسات والممارسات الاستبعادية للأطفال المعوقين إضافة إلى انعدام نظم الدعم للمعلمين إلى الحد من خيارات الدراسة المتاحة للأطفال المعوقين - وتتسم المشكلة بحدة شديدة في المناطق الريفية نظرا لأن مدارس التعليم الخاص توجد أساسا في المناطق الحضرية.

١٨٩ -ونظرا لديناميات الإعاقة والصحة فإن الحصول على الرعاية الصحية الملائمة يعتبر أمرا أساسيا في تعزيز العيش المستقل للمعوق وتؤدي الخدمات الصحية دورا حيويا في الوقاية من الأمراض وتشخيصها ومعالجتها والظروف التي تتسبب في العاهات الجسدية والنفسية والفكرية - بيد أنه فيما يتعلق بغالبية المعوقين الذين يعيشون في البلدان النامية وكذلك أقلية مهمة منهم تعيش في البلدان الصناعية، فإن الفقر يحول دون الحصول على الخدمات الحيوية أما لعدم توافر مرافق الرعاية الصحية بشكل كاف أو لعدم وجود الممارسين الصحيين أو لعدم توافر المواد الكافية لشراء العقاقير والأجهزة المطلوبة. فلا يتوقف الأمر على وجود عدد قليل من الجراحين لتقويم الأعضاء فقط بل إن عدد مراكز التأهيل الطبية التي تساعد السكان على التكيف مع أوضاع الإعاقة لا يكفي لتلبية الطلبات وتبرز الحاجة أيضا إلى كثير من أجهزة التقويم ومعدات الجراحة التعويضية والأدوات المساعدة على السمع والكراسي المتحركة لتحسين الأداء اليومي.

١٩٠ -ويتطلب العيش المستقل إدماج الشخص المعاق في المجتمع المحلي بشكل عام بدلا من وضعه في مؤسسات استبعادية أو نفيه في ''مستعمرات'' للمعوقين. وبرامج التأهيل النابعة من المجتمع المحلي التي توشك أن تصبح مستقرة بشكل جيد في البلدان الصناعية ولكنها لا تزال نادرة في البلدان النامية، تنحو إلى أن تصبح جزءا لا يتجزأ من الاستراتيجيات المتعلقة بالعيش المستقل. وتهدف البرامج إلى خفض التكاليف وزيادة فعالية الخدمات بشأن الإعاقة بالاستعاضة عن النهج المؤسسية الطبية المستقلة الأكثر تكلفة بنهج أكثر فاعلية من حيث التكاليف وأكثر استجابة وتهدف إلى تمكين ودعم المعوقين وأسرهم[٤٨].

(٤٨) روبرت ل. ميتس، ''قضايا الإعاقة وأنماطها وتوصيات البنك الدولي''، ورقة مناقشة الحماية الاجتماعية رقم ٧ (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٠).

١٩١ -وتعتمد إمكانيات تعزيز فرص المعوقين في ممارسة حياة مستقلة داخل المجتمع المحلي على الأخذ بتكنولوجيا شاملة وتصميمات عالمية في المباني والمرافق العامة ونظم الاتصالات والإسكان. ومن شأن الأجهزة التقنية الشاملة مثل الكراسي المتحركة والعكاكيز وترجمة لغة الإشارة وآلات بريل ولوحات أزرار تسهل تكييفها وأشرطة التسجيل السمعية أن تحسن إلى حد كبير من حركة المعوقين والاتصال فيما بينهم. وعلى نحو مماثل، يمكن لاعتماد مبادئ التصميم العالمية أن يسهل إلى حد كبير فرص الوصول المادي إلى المدارس ومراكز التدريب وحلقات العمل والمكاتب والمباني العامة وأماكن الإقامة[٤٩].وإذا توافرت تلك الأماكن فسوف تتيسر فرص كبيرة للمعوقين من أجل الحصول على التعليم والعمل وكذلك الفرص في المجالات السياسية والثقافية والاجتماعية، وكلها يمكن أن تحسن من رفاههم الاجتماعي ومن رفاه المجتمعات التي يعيشون فيها.

المخاطر التي تواجه الرفاه الاجتماعي للشعوب الأصلية

١٩٢ -يتعرض الرفاه الاجتماعي للشعوب الأصلية عموما للخطر بطرق متعددة. فأحد المصادر الرئيسية لحالة الضعف هو الخطر من تفكك الهيكل الاجتماعي الذي يعتبر أمرا حيويا لبقائهم. وتتمثل أوجه الضعف الأخرى التي ترتبط مباشرة بهيكلهم الاجتماعي في المشاكل الصحية؛ والافتقار إلى التعليم وانعدام فرص الحصول على التعليم والهجرة والصراع المسلح وفقدان الأراضي والعنف والاستغلال وسوء المعاملة.

١٩٣ -وترتبط صحة السكان الأصليين بشكل وثيق بأراضيهم. فالاستيلاء على أرض الأسلاف وتدهور البيئة وتناقص الموارد الطبيعية يفضي بهم إلى التضحية بأسلوب حياتهم الزراعية وامدادات الأغذية اللازمة لنظامهم الغذائي الخاص ومصادر أدويتهم التقليدية. وفضلا عن ذلك فقد تعرضت الشعوب الأصلية لأمراض كانت تعتبر قبل ذلك من أمراض ''الأجانب'' وازدادت في أوساط الشعوب الأصلية الإصابة بأمراض مثل الإيدز والسرطان نتيجة الملوثات الإشعاعية ولا تعتبر الأدوية التقليدية ذات فعالية ضدها.

١٩٤ -وفي مجال التعليم، تواجه الشعوب الأصلية التمييز في مجالين. فأولا، لا تتوافر لهم غالبا فرص الوصول إلى مرافق التعليم، وثانيا، قلما يراعى المنهج التعليمي الخصائص المميزة للشعوب الأصلية. وبالتالي فغالبا ما ينقطع أطفالهم عن الدراسة، في حين أن من يواصلون

(٤٩) انظر ''استراتيجيات الحد من الإعاقة والفقر: كيفية كفالة حصول المعوقين على عمل لائق ومنتج هو جزء من عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر''، ورقة مناقشة، برنامج InFocus المتعلق بالمهارات والمعرفة والقابلية للتوظيف (جنيف، منظمة العمل الدولية، برنامج الإعاقة، ٢٠٠٢)، الفقرة ٣٦.

تعليمهم يواجهون تمييزا في الالتحاق بمؤسسات التعليم العالي[٥٠]. وفضلا عن ذلك، فإن الفتيات من الشعوب الأصلية لا يرجح لهن الالتحاق بالمدارس مقارنة بالفتيان، كما أن عددا أقل من الأطفال من الشعوب الأصلية يلتحق بالمدارس مقارنة بالأطفال الآخرين، ونتيجة لذلك، فإن أدنى معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة غالبا ما تلاحظ في أوساط النساء من الشعوب الأصلية.

١٩٥ -ولقد أدى فتح أراضي الشعوب الأصلية إلى هجرة الشباب إلى المراكز الحضرية تاركين المسنين في المجتمعات المحلية في مستوطنات تقليدية أو مواقع لإعادة التوطين. وقد أدت الهجرة الحضرية إلى تقلص الدعم الدولي الذي حصلت عليه الشعوب الأصلية على مدى سنوات عديدة وإلى قطع الصلة بالأراضي التقليدية وأصبح المسنون من الشعوب الأصلية الذين تركوا بمفردهم في بيئة مادية غير ملائمة ضحايا لسوء المعاملة والجوع والانتحار[٥١]. وأدت هجرة الشباب إلى ارتفاع نسبة الاعتماد على الآخرين في مجمعات السكان المحليين وإذا لم ينعكس مسار هذا الاتجاه فسوف يؤدي في النهاية إلى استئصال تلك المجتمعات. وزادت أيضا هجرة المرأة من الشعوب الأصلية إلى الخارج بحثا عن العمل في البدان الأخرى كمساعدات في المنازل[٥٢]. وفي حين تساعد تحويلاتهن مجتمعات الشعوب الأصلية ماليا فإن الهجرة المستمرة سوف تؤدي إلى زيادة تفكك الأسر وانهيار القيم الاجتماعية.

١٩٦ -وأدت الأعمال العسكرية المتزايدة لمكافحة احتكار الاتجار بالمخدرات والتمرد المسلح، إضافة إلى وجود القوات شبه العسكرية، إلى بروز أخطار تهدد بالتفكك الاجتماعي للشعوب الأصلية وأجبرت الآلاف منهم على ترك أراضيهم وحولتهم إلى لاجئين[٥٣] بل تزداد المشكلة صعوبة بالنسبة لمجتمعات الشعوب الأصلية التي تعيش على حدود عدد من الدول لا تتسم فيها حماية الشرطة بالفعالية.

---

(٥٠) تشاندرا روي، ''التمييز العنصري ضد الشعوب الأصلية: منظور عالمي''، مجلة شؤون الشعوب الأصلية، العدد ١ (٢٠٠١).

(٥١) ''حقوق الإنسان للشعوب الأصلية: الشعوب الأصلية وعلاقتها بالأرض''، ورقة العمل النهائية التي أعدتها المقررة الخاصة للجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2000/25).

(٥٢) فكتوريا تاولي - كوربوز، مقاومة الشعوب الأصلية في آسيا للعنصرية والتمييز العنصري (مدينة باغيو، الفلبين، مركز الشعوب الأصلية الدولي لبحوث السياسات والتثقيف)، على عنوان الإنترنت التالي: http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm (تمت زيارة هذا الموقع في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢).

(٥٣) ''ملاحظات للإحاطة''، World News، ٦ شباط/فبراير ٢٠٠١.

١٩٧ -ويؤدي اختلاف مفهوم الحقوق المرتبطة بالأراضي بين السكان الأصليين وأفراد المجتمع الحديث الذين يعيشون في أراض متجاورة إلى نشوب نزاعات فيما بينهم. وقد استعملت في تلك النزاعات أحيانا وسائل العنف لإجلاء السكان الأصليين من أراضيهم. وتعد الاغتيالات والاختفاءات القسرية وإعادة التوطين القسرية وتدمير القرى والمجتمعات المحلية[٥٤] بعضا من انتهاكات حقوق الإنسان الأخرى المرتكبة ضدهم. كما أدى النشاط التبشيري الذي يقوم به أتباع الديانات الرسمية في أوساط الشعوب الأصلية وما تلاه من دخول بعض أفرادها في تلك الديانات إلى ظهور نزاعات داخل المجتمعات الأصلية وإلى رفض ذلك من قبل بعض أفراد ثقافاتها الأصلية.

١٩٨ -ويعد الاستغلال والظلم من بين عوامل الضعف الأخرى. فالنساء المشردات اللائي لا يمتلكن إلا مهارات زراعية يتحولن إلى فريسة سهلة لدى دوائر الدعارة. وقد تضطر النساء لممارسة الدعارة في المناطق التي تصادر فيها الأراضي لغرض قطع الأشجار، ثم يتركن لمصيرهن عندما تنتهي عمليات قطعها.

١٩٩ -وقد خلف اضطهاد الشعوب الأصلية وتغريبها عن تقاليدها آثارا اجتماعية وثقافية ونفسية وعاطفية. ويتجلى ذلك في مظاهر سوء المعاملة والعنف المترليين التي غدت تتفشى داخل الأسر المعيشية للسكان الأصليين، ولا سيما في الأوساط الحضرية، فضلا عن إدمان الكحول والانتحار. كما نجم عن تكثيف نشاط الشرطة ارتفاع مفرط في عدد السكان الأصليين الموجودين رهن الاعتقال، وارتفاع نسبة الشباب داخل المؤسسات وقيد الاحتجاز[٥٥]. ولوحظ أيضا ازدياد نسبة مشاكل الصحة العقلية لدى الأطفال من الشعوب الأصلية الذين انتزعوا من أسرهم واستخدموا في منازل السكان غير الأصليين.

٢٠٠ - وتتفاقم عوامل الضعف والمشاكل المذكورة آنفا بسبب انعزال الشعوب الأصلية. ذلك أنهم كثيرا ما يعيشون في المناطق النائية التي يتعذر فيها الحصول على خدمات الصحة والتعليم والإسكان والخدمات المقدمة إلى اللاجئين. وكثيرا ما لا تتوافر للشعوب الأصلية الموارد الكافية لحماية أنفسها من العنف ومعاقبة مرتكبيه عندما تكون نظم العدالة الرسمية والقضاء الجنائي موجودة في مناطق حضرية بعيدة.

---

(٥٤) ''قضايا السكان الأصليين: حقوق الإنسان وقضايا السكان الأصليين''، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين (E/CN.4/2002/97).

(٥٥) المفوض المسؤول عن العدالة الاجتماعية للشعوب الأصلية وسكان جزر مضيق توريس، تقرير العدالة الاجتماعية، ١٩٩٧ (سيدني، المفوضية الأسترالية لحقوق الإنسان وتكافؤ الفرص، ١٩٩٧)، متاح على عنوان الإنترنت التالي: http://www.humanrights.gov.au . المسار : publications.

الخلاصة

٢٠١ - يسهر القطاع العام عادة على توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، كالتعليم والرعاية الصحية والمساعدة والحماية الاجتماعيتين لكفالة استفادة الأفراد والأسر والجماعات من تلك الخدمات على قدم المساواة ورعاية احتياجاتهم الأساسية. وتشكل تلك الخدمات جزءا لا يتجزأ من القدرة على مواجهة أثر المخاطر الاجتماعية. ولكن من المؤسف أن الموارد المتاحة لتلك الخدمات أضحت تتضاءل في سياق البيئة الحالية المتسمة بتقلص دور القطاع العام في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء. فقد أصبح هناك اتجاه عام نحو تخفيض الاعتمادات الحكومية، في حين لم تستطع الطرق البديلة لتوفير الخدمات الأساسية أن ترقى إلى مستوى التوقعات، سيما فيما يخص تعميم الاستفادة من الخدمات. وقد أدى ذلك الوضع إلى زيادة إضعاف القدرة على مواجهة متطلبات العيش، وبالأخص في أوساط الفئات الفقيرة والمستضعفة من السكان.

٢٠٢ - وقد أدى تفكك الهياكل الاجتماعية الأساسية في ميادين التعليم والرعاية الصحية والإدارة وتسيير الشؤون العامة، وما صحبه من ضمور في المؤسسات الاجتماعية، إلى تعريض قطاعات عريضة من السكان لآفات المرض والتسيب والجهل، مما يزيد حالة الضعف تفاقما.

٢٠٣ - ويفرز التحول الديمغرافي عددا من الهموم الاجتماعية من بينها صحة المسنين التي أصبحت مسألة تشغل بال عدد متزايد من الأشخاص في مزيد من البلدان بالموازاة مع تقدم السكان في العمر. وفي الوقت ذاته، تنفق موارد ثمينة في خوض حروب باهظة الثمن (من حيث المبالغ المالية والأرواح البشرية معا) بدلا من التصدي للآفات الاجتماعية والوفاء بالاحتياجات الخاصة لفئات واسعة من السكان في بعض من أشد بلدان العالم فقرا. وتتخبط بعض البلدان في دائرة مفرغة: الفقر واستمرار المشاكل الاجتماعية - النزاع العنيف - استفحال التفاوت الاجتماعي والفقر.

٢٠٤ - إن التحديات التي تطرحها المعضلات الاجتماعية التي سبق تحليلها في هذا الفصل هي تحديات جسيمة بالنسبة للحكومات الوطنية والمجتمع الدولي في آن معا. وتتطلب معالجتها الالتزام والتعاون على الصعيدين الوطني والدولي.

ثالثا - مظاهر التحيز والتمييز في المجالات الاجتماعية والثقافية

٢٠٥ - يعتبر وجود مواقف وممارسات التحيز والتمييز في المجالات الاجتماعية والثقافية واستمرارها من بين العوامل الرئيسية التي تساهم في حالة الضعف. ويعد التحيز والتمييز من

بين مظاهر الاستبعاد الاجتماعي، حيث يحولان دون مشاركة المجموعات التي تعاني منهما مشاركة كاملة في الثروة والسلطة والمعرفة وصناعة القرار داخل المجتمع العريض والاستفادة منها. ويمكن أن تولد مظاهر التحيز والتمييز الاقتصادية والاجتماعية، في أسوأ حالاتها، مشاعر الخذلان والتشاؤم واليأس من المستقبل، مما يؤدي إلى تفاقم حالة الضعف لدى المجموعات المستبعدة. إن العجز عن الإسهام في القرارات المهمة المتعلقة بالسياسة العامة يحرم تلك المجموعات من المشاركة في السلطة والإدلاء بصوتها، مما ينجم عنه إهمال لمصالحها المشروعة. وهكذا فإن السياسات والبرامج الإنمائية الوطنية لا تخدم بالضرورة مصالح الفئات المحرومة. والأدهى من ذلك أن مصالحها قد تذهب ضحية لتلك السياسات والبرامج. ونتيجة لذلك، تصبح الفئات الاجتماعية والأسر المعيشية والأفراد الذين يكونون موضع أفكار مغلوطة ومحل تمييز، أشد عرضة للاستبعاد الاجتماعي.

٢٠٦ -وفيما يلي أمثلة على الآثار السلبية للتحيز والتمييز: الصور والأفكار المغلوطة المتعلقة بالمسنين؛ ومظاهر الضعف التي يعاني منها المهاجرون؛ والتمييز ضد المعوقين؛ والفئات الأشد عرضة للخطر في حالات النزاعات؛ وعدم احترام المعارف والثقافات التقليدية للشعوب الأصلية.

الصور والأفكار المغلوطة المتعلقة بالمسنين

٢٠٧ -تكون التصورات المتعلقة بالمسنين، من ناحية، مرآة لثقافة المجتمع ودينه ولغته وتاريخه ومستوى تنميته. كما أنها تتبع، من ناحية أخرى التقاليد الاجتماعية التي تتقيد بسوابق ثابتة، ويغدو من الصعب تغييرها عندما تترسخ في البيئة الاجتماعية. إن العرف الاجتماعي القاضي بتصنيف الأشخاص على أساس العمر له آثار باقية من شأنها أن تولد حواجز تحول دون الاستفادة والمشاركة.

٢٠٨ -ويقدم المسنون إسهامات جليلة إلى أسرهم ومجتمعاتهم، ولكن تلك الإسهامات تغفل بسهولة وبالتالي يتم تجاهلها في الاستراتيجيات الإنمائية. ويضطلع المسنون بدور حاسم وفعال داخل أسرهم ومجتمعاتهم بفضل ما يقدمونه لأفراد الأسرة من رعاية قد يتطلب الأمر، بدونها، أن يخضعوا لمزيد من العلاج الذي تقدمه الجهات الرسمية، وبفضل الرعاية والتربية اللتين يقدمونهما للأطفال الذين ليس بوسع آبائهم تسجيلهم بدور الحضانة أو الذين يهاجرون إلى أماكن أخرى للعمل، وبفضل الأشكال غير المعدودة للعمل التطوعي الذي يضطلعون به داخل المجتمعات والمؤسسات في كل مكان؛ وبفضل المساعدة التي يقدمونها في فض النزاعات وتعمير المجتمعات في أعقاب حالات الطوارئ. وعلاوة على ذلك، يمتلك

المسنون معارف تقليدية واستراتيجيات عامة للعيش اكتسبوها من التجارب التي تراكمت لديهم على امتداد السنين.

٢٠٩ -ومن المفارقات، مع ذلك، أن الصور السائدة عن المسنين هي صور مشوهة تضخم من تدهورهم الجسمي والعقلي واعتمادهم على الغير. والنتيجة هي سيادة تصور مغلوط يصبح، من منظور أعم، سمة لمرحلة شاملة من الحياة. وهذا التصور يحجب إسهامات المسنين ويولد التعصب والتمييز والإقصاء ضدهم ويسهم، في نهاية المطاف، في إهدار حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. إن التصور المغلوط الرائج لدى وسائط الإعلام والذي يقوم على الإعجاب بالشباب واعتبار الشيخوخة صنوا للعجز والجمود يؤذي كثيرا المسنين الذين يعانون أصلا من قدر كبير من الاستبعاد، سيما في عصر يطبعه التغير التكنولوجي السريع الذي كثيرا ما غدت فيه السلطة تسند لأفراد المجتمع الأصغر سنا. ومن المهم ألا تغيب تلك الصور عن بال مراكز النفوذ والسلطة، كأرباب العمل والمانحين وواضعي السياسات وصناع القرار الذين بوسعهم أن يحدثوا تأثيرا فيما يتعلق باستفادة المسنين من الهياكل والموارد وأن يسهموا بالتالي في تخفيف حالة الضعف أو زيادتها.

٢١٠ -وأسهمت عولمة وسائط الإعلام في انتشار التحيز ضد المسنين في المجتمعات التي لم يكن ذلك معروفا في تقاليدها. وأدت قوى العولمة التي حملت معها النزعة الاستهلاكية والنزعة الفردية إلى البلدان النامية إلى تدهور وضع المسنين، وشجعت الرأي الذي يعتبرهم مجرد عبء ومصدرا لاستنزاف الأموال. وأصبحت الآثار جلية متجاوزة الصعيد المحلي بكثير، حيث قلت الفرص المتاحة للمسنين، إلى جانب افتقارهم للأصول الاقتصادية وازدياد مسؤولياتهم بسبب هجرة الشباب، مما يلقي بهم في خضم تبعية اقتصادية واجتماعية أشد وأكبر.

٢١١ -وترتبط النظرة السلبية إلى الذات ارتباطا وثيقا بالقوالب الجاهزة وتعتبر عاملا آخر من العوامل المؤدية إلى الاستبعاد الاجتماعي. إن المسنين الذين تغلب عليهم النظرة السلبية إلى الذات هم أيضا الذين يكونون أحوج إلى المؤازرة. أما الأشخاص الذين يعانون الفقر أو يعيشون بمناطق فيها نزاعات فيصبح لديهم تقدير الذات منخفضا جدا بقدر ما يتقدمون في السن، ويصبح لديهم ميل إلى اعتبار الشيخوخة مرحلة عديمة القيمة وأنها زمن العجز وضياع المنزلة الذي يؤدي إلى التبعية. وتتراكم المخاوف والريبة لدى العديد من المسنين إلى حد يصبح فيه ما يخافون وقوعه - وهو الاستبعاد وزيادة التبعية الجسمية والاقتصادية - أقرب إلى أن يتحقق. ويصبح نقص تقدير الذات خطرا في حد ذاته، إذ يسهم في ترسيخ صورة لفئة من السكان لا يقبلها أحد، بمن في ذلك المسنون أنفسهم.

٢١٢ -ولاستمرار الأفكار المغلوطة عن الشيخوخة أثر سياسي أيضا. فعبارة ''الصراع بين الأجيال'' التي ظهرت في الخطاب العام توحي بأن معاش كبر السن التقاعدي الممنوح للفرد وضمان الرعاية الصحية، بل الاستقرار المالي الوطني لا بل العالمي قد يتعرض للاختلال إن لم تتخذ الإجراءات الضرورية للحيلولة دون ذلك. وتوحي مثل تلك الأفكار بأن ثمة حاجة إلى إلقاء المسؤولية على جهة ما، وتتخذ، في النهاية، ذريعة لخفض الاعتمادات المخصصة لكبر السن. بيد أن التصورات القائلة بأن شيخوخة المجتمع سوف تعمق الصراع الاجتماعي ليست متجذرة بدرجة كبيرة في مظاهر التحيز بحيث يتسنى تعيين الفئة العمرية المسؤولة. والأحرى أن البيئات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المشوبة بحالة من عدم اليقين وبدعم وسائط الإعلام، هي التي تصوغ المواقف حول عدم استعداد المجتمع للتكيف مع بنية ديمغرافية متغيرة غير مسبوقة وليس لها بالتالي قاعدة سابقة يمكن الانطلاق منها.

٢١٣ -ويمر النساء والرجال عبر مرحلة الشيخوخة بطرق مختلفة ويواجهون عقبات وعوائق نسبية مختلفة. فبالنسبة للنساء، تتطلب الموازنة بين العمل ومسؤوليات الأسرة جهدا مضنيا. وكثيرا ما تستمر المرأة في أداء دورها كمصدر رئيسي للرعاية داخل الأسرة حتى على كبر سنها، إذ تقوم برعاية زوجها وحفدتها وغيرهم من أفراد الأسرة اليتامي أوالمرضى، لا سيما في المناطق التي يتفشى فيها الفقر والمرض، بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز).

٢١٤- ويعم تأنيث الفقر كل المناطق ويمس المسنات على نحو خاص. وتقترن هذه الظاهرة باستمرار انخفاض الدخل طوال الحياة والعمل المتقطع؛ وتحمل أعباء العمل الشاق أو الخطير؛ وعدم المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات ونقص الاستفادة من التعليم والموارد، بما في ذلك القروض وامتلاك الأراضي؛ ونقص الحقوق الثابتة في الإرث. ولما كان من المستبعد أن تحصل المسنات على عمل لقاء أجر، فمن المستبعد كذلك أن يكن مؤهلات للحصول على معاشات تقاعدية. وعندما تتوافر لديهن الأهلية، فمن الراجح أن تكون معاشاتهن التقاعدية منخفضة القيمة بسبب انخفاض دخلهن وضعف حياتهن المهنية.

٢١٥ -ونظرا لطول العمر المتوقع لدى النساء، من الأرجح أن يتعرضن في أواخر حياتهن للترمل أو الانعزال أو حتى الفقر بالمقارنة مع الرجال. وفي حالات الصراعات المسلحة أو الكوارث الأخرى، غالبا ما تضمحل نظم الدعم غير الرسمية بسبب الوفاة أو الاختفاء أو الهجرة القسرية. وفي العديد من البلدان النامية، لا يترك العرف الأبوي والقوانين الدينية وقوانين الميراث للأرامل المسنات سوى خيارات ضئيلة وربما لا تترك لهن أي خيار للإفلات من حالات الاستغلال أو التمييز. ويتعزز التحيز الجنساني أكثر من خلال النظام القانوني. إذ

عندما يتم اللجوء إلى العدالة، قلما تنجح القضايا في المحاكم؛ ويفلت مرتكبو الجرم من العقاب ويظل الآخرون دون رادع أو بعيدا عن الأنظار[٥٦].

٢١٦ -وقد تمخض تدهور الضمان الاجتماعي وتفكك دولة الرعاية في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية عن ظهور فئة فرعية من الأرامل المسنات الفقيرات. وفقد العديد منهن حقوق الملكية والمساعدة الأساسية وأصبحن جزءا من مشهد مأساوي ويكتسب طابعا عاما على نحو متزايد هو: ''مسنو الشوارع''. ويواجه الأرامل مظاهر التهميش وفقدان المنزلة الاجتماعية والاقتصادية، حتى في البلدان المتقدمة النمو التي تكون فيها الحماية القانونية أكثر شمولية[٥٧].

٢١٧- وتظل معدلات الأمية مرتفعة بين صفوف النساء في العديد من أرجاء العالم. ويمثل النساء ثلثا عدد الأميين من الكبار البالغ ٨٦٢ مليون أمي في العالم[٥٨]. والحالة أكثر حدة في جنوب آسيا ومناطق من أفريقيا، حيث تفوق المعدلات ٨٠ في المائة. ومن الآثار المدمرة لذلك أن مجتمعات محلية بكاملها تصبح مستضعفة، مما يؤدي إلى مواجهة مستوى التفاوت الخطير باللامبالاة ويضيق المدى الذي يمكن أن تحقق فيه الأجيال المتعاقبة قدراتها البشرية، ولا سيما البنات.

٢١٨ -ونظرا للأدوار التقليدية المنوطة بالرجال ووضعهم المتمثل في توفير الرعاية الاقتصادية، يتأثر المسنون منهم تأثرا كبيرا عندما يتقاعدون فجأة أو عندما يجدون أنفسهم عاجزين عن الكسب نتيجة لحالات الركود الاقتصادي وإعادة هيكلة سوق العمل. وقد تجلى ذلك في بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والتي ارتفعت فيها معدلات الوفاة لدى الأشخاص الذين هم في سن العمل، كما انعكست اتجاهات العمر المتوقع لدى الذكور.

٢١٩ -ومنذ تفكك الاتحاد السوفياتي، أصبح عدد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية يتخبط في أزمات طويلة الأمد وشهدت زيادة حادة في الطبقات الاجتماعية. وذكرت مؤشرات عديدة، تتراوح بين ارتفاع معدلات المرض واستهلاك المشروبات الكحولية وحوادث السير وحالات القتل والانتحار. وتشمل أسباب ارتفاع تلك المعدلات انهيار نظم الحماية والرعاية الطبية الذي أعقب تفكك الاتحاد السوفياتي، والتلوث البيئي،

(٥٦) ''الترمّل : نساء غير مرئيات أو معزولات أو مستبعدات''، Women 2000 (كانون الأول/ديسمبر، ٢٠٠١).

(٥٧) المرجع نفسه.

(٥٨) اليونسكو، ''توفير التعليم للجميع - هل العالم سائر على الدرب الصحيح ؟، تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع'' (باريس، ٢٠٠٢).

والإجهاد المقترن بالتغيير، فضلا عن ارتفاع معدل البطالة واستفحال الفقر وأوجه التفاوت في الدخل. ورغم أن العمر المتوقع شهد زيادات طفيفة منذ سنة ١٩٩٥، فإن أزمة الوفيات ما زالت مقلقة. فقد عرضت فئة من السكان غير المتقدمين في السن لخطر دخول مرحلة الشيخوخة في حالة صحية أسوأ، حيث يتحولون إلى جيل فقير من ''المحالين على المعاش'' الذين يعتبرون حاليا من أشد الفئات ضعفا في أوروبا الشرقية.

٢٢٠ -وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، يعتبر الرجال المسنين والهزيلين عرضة لأن يتخلى عنهم ذووهم بوجه خاص. وبالنسبة لكثير منهم فإن احتمالات إقامتهم مع أسرهم تنخفض انخفاضا شديدا بعد تركهم لسوق العمل وينخفض الدعم المادي الذي يحصلون عليه. ورغم أن المسنات يعتبرن نسبيا من أفراد الأسر المعيشية المرغوب فيهم، وذلك نظرا لأدوارهن المترلية الثابتة، فإن الذكر الذي يتكفل بإعالة الأسرة والذي يترع إلى تجاهل صلات القرابة والشؤون المترلية أثناء سنوات عمله يكتشف أن مركزه ونوعية علاقاته الأسرية قد انخفضا انخفاضا شديدا نتيجة لذلك بعد تقدم سنه[٥٩].

٢٢١ -إن المسنين يعتبرون عادة ضعاف الصحة وسلبيين وغير منتجين من الناحية الاقتصادية، وهذا مفهوم خاطئ منتشر حتى في المجتمعات التي كان احترام المسنين فيها عرفا قائما. ويترتب على هذه النظرة آثار هامة بالنسبة لرفاه المسنين. فهي تعزز الاتجاه نحو استبعاد المسنين من عمليات اتخاذ القرار في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وهي تشكل كذلك الأساس الذي يتم بناء عليه حرمان المسنين من فرص العمل. ويتعرض المسنون والمسنات على وجه الخصوص، الذين يعيشون في البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية لصعوبات جمة. فالتغيرات الاقتصادية والثقافية الجارية في تلك البلدان غالبا ما تؤدي إلى كثير من العواقب السلبية بالنسبة للمسنين، بما في ذلك أنماط السلوك السلبية إزاءهم وانعدام الحماية الاجتماعية للمسنين أو انهيارها. وتتعرض النساء لمصاعب إضافية من جراء قوانين الإرث التمييزية وبسبب أعمارهن المتوقعة التي تعد أطول من أعمار الرجال. ويتعين على القيادات في مجال السياسة العامة، وخاصة في وسائط الإعلام، العمل من أجل القضاء على المعتقدات الخاطئة والسائدة فيما يتعلق بالمسنين. والأهم من ذلك، يلزم اعتماد سياسة عامة مناسبة في مجالات إقامة العدل وإصلاح المعاشات التقاعدية والحماية الاجتماعية، وذلك بالإضافة إلى التعليم العام بغية مكافحة الشيخوخة وعواقبها المضرة.

---

(٥٩) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، اجتماع فريق الخبراء المعني بشبكات الدعم الاجتماعي للمسنين: دور الدولة والأسرة والجماعة (باللغة الإسبانية)، ٩-١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

مواطن الضعف التي يعاني منها المهاجرون

٢٢٢ -الهجرة مسألة شائعة وذات تأثير على الاقتصاد والنسيج الاجتماعي والحياة السياسية في كثير من البلدان. وقد اتجهت الآراء المتعلقة بالهجرة نحو قطبين متناقضين لدرجة جعلت من الصعوبة بمكان تنظيم مناقشة عقلانية لهذه المسألة. وفي ظل هذا الخلاف، غالبا ما لا يُدرج البعد الإنساني للهجرة الدولية في البرامج السياسية، وبالتالي يجد الكثير من المهاجرين أنفسهم عرضة للأذى على نحو ما فتئ يتعاظم.

٢٢٣ -أولا، يفقد الأشخاص أثناء عملية الهجرة الأمن الذي توفره هياكل الدعم الأساسية القائمة على الأسرة والمجتمعات المحلية والوطن، بما في ذلك المؤسسات التقليدية التي تنظم السلطة وصنع القرار والحماية، إلى جانب تعرضهم في نفس الوقت لمجموعة من الأخطار غالبا ما لا يكونوا على استعداد لمواجهتها. وينبع تعرض المهاجرين للأذى، إلى حد كبير، من أن عملية الهجرة، في معظم أرجاء العالم - باستثناء عدد بسيط من بلدان الهجرة التقليدية - لا تزال عملية طويلة وخطيرة وسيئة التنظيم. وغالبا ما يحصل المهاجرون، أثناء عملية الهجرة، على الترر اليسير من المساعدة من البلد المضيف، وينتهي بهم المطاف إلى الاعتماد على الجاليات المهاجرة وشبكات الهجرة المشكوك في شرعيتها. ويقوم عدد من المهاجرين ما فتئ يتزايد بتعريض أنفسهم للأخطار لدى قبولهم أن يتم تهريبهم إلى البلدان التي يريدون الهجرة إليها، وذلك محاولة منهم الالتفاف على حالات التأخير في القبول والعوائق المتصلة بذلك. والهجرة في الظروف من هذا القبيل تنطوي على خطر احتمال إساءة المهربين إليهم، وعلى العواقب القانونية المرتبطة بكونهم من الغرباء غير الموجودين بصورة قانونية وغير ذلك من الصعوبات.

٢٢٤ -ثانيا، تنطوي الهجرة بطبيعتها المحضة على الحرمان من بعض الحقوق. فعلى سبيل المثال، لا يحصل المهاجرون على نفس الحقوق الخاصة بالحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية التي يحصل عليها المواطنون في البلدان المضيفة حيث تقدم التغطية الشاملة للمواطنين. فغير المواطنين لا يتمتعون بنفس حقوق المواطنين الكاملة. وتمنح الدول، بموجب القانون، امتيازات وحماية لمواطنيها، بما في ذلك إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية التي تستبعد غير المواطنين. ونتيجة لذلك يحرم الكثير من المهاجرين من الحماية الاجتماعية أو يحصلون على قدر محدود منها، (مثل المكاسب التي يحصلون عليها في مجال الصحة أو البطالة أو المعاشات التقاعدية). وبالإضافة إلى ذلك تتعرض حقوق المهاجرين للقيود غالبا من حيث فرص العمل والتنقل الوظيفي والجغرافي والحياة الأسرية. وفي نفس الوقت، لم تحظ المشكلات المتزايدة والواضحة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق المهاجرين، بما في ذلك حقوق الإنسان الأساسية، إلا باهتمام محدود.

٢٢٥ -ثالثا، ثبت أن الهجرة تنال من التماسك الاجتماعي لكل من الجماعات المشردة والمجتمعات المضيفة. ويتعارض التشريد غالبا مع الأدوار التقليدية للجنسين وللأجيال. ففي البلدان المضيفة، ولا سيما في أوروبا، ساهمت الهجرة في الاستقطاب الاجتماعي وشكلت عنصرا رئيسيا في توليد شعور بالاستبعاد الاجتماعي والسياسي في المجتمعات العمالية الفقيرة. ولقد لوحظت زيادة في تهميش المهاجرين ووصمهم مما يبعث على القلق بشأن إمكانية الاندماج والحراك الاجتماعي للمهاجرين. وفضلا عن ذلك فإن إعمال الحقوق التي يمنحها القانون للمهاجرين لا تحظى بأولوية كبيرة في البرامج الوطنية عندما يكون الشعور العام في الكثير من البلدان شعورا يتسم بزيادة كراهية الأجانب ووصمهم وانتشار مشاعر العنصرية.

٢٢٦ -ختاما فإن مواطن الضعف المرتبطة بالهجرة تتسم أساسا بسمة سياسية. فبينما تعتبر عملية الهجرة وديناميتها الاجتماعية ومركز المهاجرين من المصادر المحتملة للضعف، فإن إخفاق الحكومات في وضع وتنفيذ سياسات تقر بالعدد الكبير من المسائل المرتبطة بالهجرة الحديثة والتصدي لها على نحو شامل، بما في ذلك تلبية الاحتياجات المحددة للمهاجرين وحماية حقوقهم يعد السبب الأساسي المسؤول عن قابلية المهاجرين للتعرض للأضرار. وقد ساهم في هذه الحالة مركز المهاجرين بوصفهم مجموعة غير مسموعة الصوت في أغلب الأحيان وبدون أي تأثير سياسي.

التمييز ضد المعوقين

٢٢٧ -عادة ما يتم استبعاد المعوقين من صميم المجتمع ويحرمون من حقوق الإنسان الخاصة بهم[٦٠]. ويُعد التمييز بحكم القانون وبحكم الواقع ضد المعوقين مسألة ذات تاريخ طويل وتتخذ أشكالا عديدة. وهي تتراوح بين التمييز العلني، مثل حرمانهم من فرص التعليم، وأشكال من التمييز أكثر تعقيدا، مثل استبعادهم وعزلهم الناجمين عن فرض حواجز مادية واجتماعية. ولقد كانت آثار التمييز القائم على الإعاقة شديدة بشكل خاص في مجالات كالتعليم والعمل والإسكان والنقل والحياة الثقافية وإمكانية الوصول إلى الأماكن العامة والحصول على الخدمات العامة. وقد ينجم التمييز عن الاستبعاد أو المنع أو التفضيل أو الحرمان من السكن المناسب على أساس الإعاقة، مما يؤدي بالفعل إلى إلغاء الاعتراف بحقوق المعوقين أو تمتعهم بحقوقهم أو مزاولة هذه الحقوق أو النيل منها.

٢٢٨ -ورغم إحراز بعض التقدم في مجال التشريع لم يتم التصدي بانتظام في المجتمع لانتهاكات حقوق الإنسان هذه المقررة للمعوقين. وغالبا ما تقوم التشريعات والسياسات

(٦٠) نشرة المعوقين، العدد ٢، ١٩٩٨.

المتعلقة بالإعاقة على افتراض أن المعوقين ليس بإمكانهم ممارسة نفس الحقوق بنفس الطريقة التي يمارسها بها الأشخاص غير المعوقين. وبالتالي يتم غالبا تناول حالة المعوقين من حيث إعادة التأهيل والخدمات الاجتماعية. وفي كثير من البلدان لا تنص الأحكام القائمة على حقوق المعوقين بجميع جوانبها – أي الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية – على أساس متساو مع الأشخاص غير المعوقين. علاوة على ذلك، غالبا ما تقترن قوانين محاربة التمييز بآليات إنفاذ ضعيفة، وبالتالي فهي تحرم المعوقين من فرص المشاركة على قدم المساواة في الحياة الاجتماعية والتنمية.

٢٢٩ –ولقد أدت بعض العراقيل الثقافية والاجتماعية مثل إلحاق المعوقين بصورة منتظمة بمؤسسات الرعاية، بصرف النظر عن نوع الإعاقة ومستواها، إلى الحيلولة دون مشاركة المعوقين الكاملة. وبالتالي فقد تكون الممارسات التمييزية ضد المعوقين ناجمة عن أنماط اجتماعية وثقافية أضفى عليها القانون الطابع المؤسسي. وفي هذا السياق، يُرجح أن يستمر التمييز ضد المعوقين إلى حين اتخاذ إجراءات سياسية مناسبة وتحسين التصدي للأنماط الاجتماعية والثقافية التي قد تؤدي إلى استدامة الخرافات الخاطئة وغير السليمة بشأن الإعاقة.

٢٣٠ –إن مواطن الضعف لدى المعوقين ناجمة إلى حد كبير عن أشكال تمييزية راسخة، مثل العراقيل الهندسية الموجودة أساسا في الكثير من المباني، وأشكال المواصلات والاتصالات، وعن الافتقار الشديد إلى فرص العمل. ورغم ذلك، فإن إمكانية الحصول على خدمات التأهيل لا تزال تشكل العنصر الحاسم لجهود تشجيع إدراج المعوقين في المجتمع. ووفقا لما ذكرته منظمة الصحة العالمية، فإن إمكانيات الحصول على خدمات التأهيل لا تتوافر على أكثر تقدير، إلا لـ ٥ في المائة من المعوقين بالبلدان النامية[٦١]. ونظرا إلى أن سبعة معوقين على الأقل من كل عشرة يعيشون في البلدان النامية، فإن إمكانية حصولهم على خدمات التأهيل محدودة للغاية.

٢٣١ –ولا يعد التمييز عبئا ثقيلا بالنسبة للمعوقين فحسب، بل بالنسبة لأسرهم أيضا. وهو يؤثر على مجموعة من الخيارات المتوافرة لأسرهم من حيث استغلال الوقت وعلاقاتها الاجتماعية وإدارة الموارد الاقتصادية والمدنية والسياسية. ومن المرجح أن تحظى مسألة الأسرة بأهمية اجتماعية وسياسية أكبر نتيجة الزيادة الكبيرة في عدد المسنين والزيادة النسبية في حجم السكان الذين يعانون من قدر ما من الإعاقة.

(٦١) ”الأمم المتحدة تحتفل باليوم الدولي للتوعية بالحقوق“، أنباء الأمم المتحدة، ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

مواطن الضعف في حالات الصراع

٢٣٢ -لقد ظهرت أفواج لم يسبق لها مثيل من المشردين في أعقاب الصراعات العنيفة والكوارث الطبيعية. وتشير التقديرات الحديثة إلى أن عدد اللاجئين وصل إلى ١٢ مليون لاجئ تحت رعاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين و ٤ ملايين تحت رعاية وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى في أوائل عام ٢٠٠١. ويوجد أكبر عدد من اللاجئين في آسيا (٥ ملايين) وأفريقيا (٤ ملايين) لاجئ. وتستضيف البلدان المتقدمة ٣ ملايين لاجئ. ويعتقد أن أكثر من هؤلاء من الذين شردوا جراء الصراعات. ومع أن عدد اللاجئين قد ازداد مؤخرا، فإن عدد المشردين داخليا من الذين أجبروا على الهروب من منازلهم دون أن يتمكنوا من الوصول إلى بلد مجاور آخذ في الازدياد. وتُقدر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين العدد الحالي للمشردين داخليا بما يتراوح بين ٢٠ و ٢٥ مليون نسمة في أكثر من ٤٠ بلدا. ويشكل ارتفاع عدد الذين شردوا داخليا في أثناء التسعينات نتيجة مباشرة لتزايد إحجام الكثير من البلدان عن استضافة اللاجئين. ويُعد نصف اللاجئين والمشردين داخليا في العالم من الأطفال، بينما يتشكل النصف الآخر بالتساوي من الرجال والنساء. ومع ذلك هناك حالات بعينها من اللجوء أو التشرد الداخلي يكون فيها عدد الذكور أو الإناث هو الغالب.

٢٣٣ -عموما، يعتبر المشردون داخليا، لا سيما أولئك الذين لا يتمتعون بالحماية أو بالعناية، أكثر عرضة للأذى من ضحايا الصراعات الآخرين. ومع ذلك فإن بعض الأشخاص الذين لا يمكنهم الهروب من منازلهم قد يكونون عرضة للأذى أكثر من المشردين داخليا أو من اللاجئين، وذلك حسبما تشير إليه الأمثلة في أنغولا وأفغانستان. وبالإضافة إلى ذلك فقد يؤدي التشرد إلى تحسين معيشة المشردين داخليا، مثل إمكانية حصولهم على الرعاية الصحية والقدرة على الالتحاق بالمدارس. وقد يتمكنون أيضا من تقليل إمكانية تعرضهم للأضرار لأنهم يصبحون أكثر دراية بالأمور ومن ثم فإنهم يعززون قدراتهم على تحديد المخاطر ووضع خطط للطوارئ.

٢٣٤ -ولقد حدد كل من نزع نفوذ الزعماء التقليديين للمجتمعات المحلية وتغير أدوار الأجيال وأفراد الجنسين وفقدان إمكانية الاستفادة من الممتلكات العامة بوصفها مصادر توتر رئيسية داخل مجتمعات المشردين. وفي أفريقيا وآسيا، أدى الضغط المتزايد على الموارد المحدودة وفرص العمل والخدمات الاجتماعية والتنافس عليها إلى توليد التوتر عادة بين المشردين والمجتمعات المضيفة. ومع ذلك، فعند توفير دعم أجنبي كبير، على الصعيد المحلي، لتغطية وجود اللاجئين والمشردين، فإن المجتمعات المضيفة تستفيد عادة من تحسين الخدمات العامة، مثل إنشاء المراكز الصحية والمدارس ونقاط التزود بالمياه.

٢٣٥ -وتوفر الحروب مرتعا خصبا لأشكال معينة من العنف القائم على نوع الجنس، بما في ذلك استغلال المشردين والاتجار بهم وتشويههم، سواء كان ذلك في أوطانهم أو أثناء هروبهم أو في مخيماتهم. ورغم معاناة الرجال والصبيان من هذا النوع من العنف، فإن احتمال تعرض النساء والفتيات للعنف أثناء الصراعات أشد كثيرا. ولقد استخدم الاغتصاب، بشكل منتظم، كسلاح من أسلحة الحرب. ورغم أن الإحصائيات قد لا تبين حقيقة العنف الجنسي المفجعة، فإن الأرقام تثير الشعور بالفزع. فمثلا تم في رواندا اغتصاب ما بين ٠٠٠ ٢٥٠ و ٠٠٠ ٥٠٠ امرأة أثناء عمليات الإبادة الجماعية التي وقعت في عام ١٩٩٤[٦٢]. وتجبر الصراعات كذلك الكثير من النساء والفتيات على امتهان البغاء من أجل الحصول على أبسط السلع الأساسية. وتستمر معاناة ضحايا العنف من الإناث، على وجه الخصوص، من الصدمات النفسية حتى بعد انتهاء الصراعات إذ يتعرضن للنبذ والاستبعاد ووصمهن بالعار. ويصبحن أيضا عرضة لمزيد من العنف المترلي الذي يقع عادة في أعقاب العنف المسلح.

٢٣٦ -ويعمل التشريد كذلك على زيادة تعرض النساء والفتيات للعنف والاستغلال الجنسيين. ففي سيراليون، مثلا، تعرض ٩٤ في المائة من النساء والفتيات المشردات للعنف الجنسي[٦٣]. ولقد تحول عدد كبير من النساء والفتيات اللاتي فُصلن عن أسرهم في أثناء الصراعات إلى مشتغلات بالجنس، إذ تُركن بدون دعم أو سبل لكسب العيش. وإذ تعاني الكثيرات منهن ندوبا بدنية ونفسية تلازمهن طيلة حياتهن، فهن يفقدن الأمل في أن يندمجن من جديد في المجتمع ويعشن حياة عادية.

٢٣٧ -وقد تقوم النساء في أثناء الصراعات وما بعدها بأدوار جديدة غير تقليدية مثل دور العائل الرئيسي للأسرة أو دور المقاتلة. وقد تجبر الظروف المرأة عادة على انتهاج أنماط سلوك بعينها، كأن تحاول إثبات وجودها أو ارتداء ملابس غير تقليدية أو أن تحمل من رجل من الطرف المعارض. وقد لا تقبل مجتمعاتهن المحلية هذا النوع من السلوك أو تتوقعه منهن، مما يجعل هؤلاء النساء عرضة للاستهجان والعقاب داخل تلك المجتمعات المحلية بسبب خروجهن على التقاليد.

---

(٦٢) إليزابيت ريهن وإيلين جونسون سيرليف، "المرأة والحرب والسلم : تقييم الخبراء المستقلين لأثر الصراعات المسلحة على المرأة ودور المرأة في بناء السلام"، التقدّم الذي يحرزه عالم المرأة، المجلد ١ (نيويورك، صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، ٢٠٠٢).

(٦٣) المرجع نفسه.

٢٣٨ -وخلال العقد الماضي، يُقدر أن مليوني طفل قتلوا كنتيجة مباشرة للصراعات المسلحة، وأصيب ستة ملايين طفل بجراح خطيرة أو عاهات مستديمة. وتوفي عدد أكبر جراء سوء التغذية والأمراض. وتؤدي ظروف الحرب إلى فصل الأطفال عن أسرهم ومجتمعاتهم المحلية وحرمانهم من الرعاية الأسرية والصحية والتعليم والمأوى وغير ذلك من الخدمات الأساسية. وتترتب على الافتقار إلى التعليم، على وجه الخصوص، آثار مدمرة بالنسبة للسكان ولتنمية البلد ككل.

٢٣٩ -ويتعرض الأطفال للموت وسوء التغذية والمرض والعنف والاعتداء الجنسي والبدني والنفسي بشكل لم يسبق له مثيل في الصراعات المسلحة المعاصرة. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم الأطراف المتناحرة عادة بتجنيد الأطفال للقتال أو لتوفير الخدمات. وحاليا يعمل ٠٠٠ ٣٠٠ طفل تقريبا دون سن ١٨ كجنود أطفال في الصراعات الدائرة[٦٤]. وترى اليونيسيف أنه كلما طالت الصراعات ازداد عدد المجندين الأطفال. وتتعرض الفتيات اللاتي يتحولن إلى مجندات إلى الاستغلال الجنسي. ويؤدي الانقطاع عن التعليم إلى آثار سيئة للغاية على تنمية القدرات الشخصية وتطلعات المستقبل.

٢٤٠ -وقطعا، يحرم الكثير من الأطفال المجندين من حقوقهم الأساسية، بما فيها الحقوق المتصلة بوحدة الأسرة والتعليم. والصكوك القانونية المتعلقة بحماية الطفل، مثل اتفاقية حقوق الطفل واتفاقيات جنيف، غير معروفة ولا يُمتثل لها في معظم الصراعات العنيفة فيما بين الطوائف.

٢٤١ -ويتعرض المسنون، على وجه الخصوص، في حالات الصراع المسلح للاضطراب والمرض والجوع وفقدان الجسم للسوائل. ويمكن أن يؤدي انعدام قدرتهم النسبية على الحركة إلى منعهم من المغادرة حتى في حالة تلوث إمدادات المياه وكثرة الألغام الأرضية وانقطاع موارد الإمدادات. ولا يزال المسنون يحتلون مركزا غير واضح في الحالات التي تعقب الصراعات، ويرجع ذلك إلى حد ما إلى أن عمال الإغاثة يفترضون أن المسنين يتمتعون بحماية أسرهم وجيرانهم، وكذلك نتيجة عمليات الفرز: أي إضفاء أولوية أكبر للأجيال الفتية إذ تعتبر أهم بالنسبة للأسرة أو المجتمع المحلي أو يُرجح أنها سيكتب لها البقاء بسبب أنشطة العناية الصحية.

(٦٤) منظمة الأمم المتحدة للطفولة، حروب الكبار، الجنود الأطفال: أصوات الأطفال المشاركين في الصراعات المسلحة في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ (نيويورك، ٢٠٠٢).

٢٤٢ - وكشفت أبحاث أجرتها الرابطة الدولية للمسنين رغبة المسنين أثناء الصراعات في استعادة الظروف التي تدعم اعتمادهم على ذاتهم[٦٥]. وتبين أبحاث أخرى تقوم بها المنظمة العالمية المعنية بالمسنين أن المسنين، في كثير من الأماكن، يعتبرون أنفسهم من المسؤولين عن رفاه أسرهم ويشعرون أنهم لن يفقدون الكثير لتقدمهم في السن. ولذا فإنهم يخاطرون بمحاولتهم التدخل أثناء أعمال الضرب أو القتل أو لحماية الأطفال أو بالخروج لجمع القوت.

٢٤٣ -ويؤلف اللاجئون المسنون ما يتراوح بين ١١,٥ و٣٠ في المائة من تعداد اللاجئين، وأغلبهم من النساء. وبالإضافة إلى المشاكل الملمة بأقليات المسنين، يتعرض أيضا المسنون من اللاجئين بوجه عام لمشاكل التفكك الاجتماعي عند تآكل سبل الدعم وتفرق شمل الأسر؛ والانتقاء الاجتماعي السلبي عند التخلي عن أضعف الضعفاء بسبب إخلاء المخيمات أو المراكز؛ والاتكال المزمن على منظمة ما، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في الحصول على الرعاية والأمن[٦٦].

٢٤٤ -وتتسبب النزاعات العنيفة في إصابات بدنية ونفسية، وتُعرض الكثيرين للإصابة بعاهات مستديمة. وتنجم عن استخدام الألغام، التي كثيرا ما تصيب ضحاياها بجراح، أعداد غفيرة من المعوقين. وعلى وجه الخصوص، كثيرا ما تستهدف النزاعات الداخلية المدنيين، وتترك في نفوس الكثيرين منهم جراحا ينبغي مداواتها في إطار الجهود المبذولة لبناء السلام، كما ينبغي السعي إلى دمج ضحاياها في المجتمع.

٢٤٥ - والاهتمام بتلبية احتياجات المعوقين، التي تشمل إعادة التأهيل على صعيد المجتمعات المحلية وفتح سبل الانتفاع من مرافق المواصلات والإسكان والتعليم والتدريب والخدمات الصحية وإتاحة فرص التوظف لهم، مازال إلى الآن محدودا في برامج بناء السلام بعد انتهاء النزاعات.

٢٤٦ - ويفوق عدد موظفي الخدمات الإنسانية العاملين في مناطق النزاع في الوقت الحالي ما كان عليه في أي وقت سابق. غير أن الاستظلال براية الأمم المتحدة أو تحت شعار الصليب الأحمر الدولي أو الهلال الأحمر الدولي لم يعد يؤمن الحماية لموظفي الإغاثة. ففيما بين آب/أغسطس ١٩٩٨ وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، بلغ مجموع من تعرضوا للقتل من موظفي الأمم المتحدة ١٩٨ موظفا ومن تعرضوا منهم للاحتجاز كرهائن أو الاختطاف ٢٤٠ موظفا. وسقط المئات غيرهم من موظفي الخدمات الإنسانية ضحايا لحوادث أمنية عنيفة.

---

(٦٥) انظر، على سبيل المثال، منظمة HelpAge الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ''المسنون في الكوارث والأزمات الإنسانية: مبادئ توجيهية لأفضل الممارسات'' (لندن، منظمة HelpAge الدولية).

(٦٦) الأمم المتحدة، ''عدم وجود شبكة أمان للمهاجرين واللاجئين المسنين'' (DPI/2264).

٢٤٧ -ومما يغل أكثر من قدرة المنظمات الإنسانية على توصيل المساعدات إلى الضعفاء من السكان التهديدات التي يتعرض لها موظفو الإغاثة وحفظ السلام. ففي أعقاب عملية الاغتيال الوحشية التي تعرض لها ستة من موظفي المساعدات الإنسانية التابعين للجنة الصليب الأحمر الدولية في منطقة إيتوري بالجانب الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية خفضت المساعدات وسُحِبَ الموظفون. وبسبب القيود المفروضة على وصول المساعدات الإنسانية في أنغولا وكوسوفو وسيراليون بات الألوف من السكان تحت رحمة الأطراف المتحاربة بعد أن باتوا معتمدين عليها في الحصول على الإمدادات الأساسية. واستُهدف أيضا الصحفيون مباشرة في الصراعات، حيث لقى زهاء ٥٠٠ منهم حتفهم في شتى أرجاء العالم منذ عام ١٩٩٠، وقد أُخرس الكثيرون منهم لمنعهم من تقديم تقارير دقيقة تصف الأعمال الوحشية المرتكبة.

٢٤٨ -ومن الواضح أن حالات النزاع وعمليات النزوح تقتلع الإنسان من بيئته المألوفة، وتجرده من شبكات الدعم/الحماية التقليدية (الأسرة والمجتمع المحلي) ومن الاستظلال بهيكل السلطة القائمة (مثل الزعماء التقليديين للمجتمع المحلي). كما تحرمه من الموارد المتاحة له في الأحوال العادية. ومن ثم، يلفى نفسه في حالات النزاع نهبا لأخطار أشد ومعرضا في كثير من الأحيان لجوانب متزايدة من الضعف الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، يعرض التشريد السكان للأخطار المحددة التي تكتنف وضعية اللاجئ داخل بلد المنشأ وخارجه، مثل الإصابة بالأذى وانتهاك الحقوق والاستبعاد من دائرة الانتفاع بالخدمات الاجتماعية.

المعارف والثقافات التقليدية للشعوب الأصلية

٢٤٩ -إن الحفاظ على الثقافات، بالنسبة للشعوب الأصلية، مقوم جوهري لبقاء هذه الشعوب ووجودها وتنميتها. ويشمل هذا لغاتها ومعارفها تقاليدها وتراثها التاريخي وعاداتها وفنونها وحرفها وموسيقاها. وقد أضحى الحفاظ على التعبير الثقافي وإعادة تنشيطه مقوما حيويا في الكثير من استراتيجيات تنمية الشعوب الأصلية. ولكن مما يؤسف له أن هذه الشعوب تواجه ضغوطا من قوى كثيرة تقوض ثقافتها، مثل الصدام مع قيم المجتمعات الأخرى والتمييز. واجتماع تلك الضغوط عليها مع القوى التي تتسبب في اقتلاعها من أراضيها المتوارثة عن أسلافها خطر يهدد هويتها وبقائها في الصميم.

٢٥٠ - ومن العوامل الرئيسية في زعزعة ثقافات الشعوب الأصلية العولمة وما يواكبها من مجانسة بين المجتمعات في جميع أرجاء العالم وفقا للقيم الغربية بوجه عام. وقد تقوضت جدران العزلة التي كانت تعيش وراءها الكثير من الشعوب الأصلية بفعل زيادة سرعة وسائل النقل والمواصلات، مما فتح أبوابها أمام الأفكار وأساليب الحياة الحديثة. وفي داخل المجتمعات

المحلية لتلك الشعوب، باتت الأجيال الشابة التي أخذت تتأقلم مع أساليب الحياة الحديثة وتهاجر إلى المناطق الحضرية تحجم عن التمسك بالمعارف التقليدية. ومما يزيد من ترددها جوانب التحيز الخارجي ضد المعارف التقليدية. ويضاف إلى ذلك أن المعارف التقليدية تنتقل بالرواية الشفوية، مما يعرضها لخطر الاندثار مع الجيل الأخير المتبقي من الشعوب الأصلية.

٢٥١ -ففي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، توصلت بعض مجتمعات الشعوب الأصلية إلى نهج مستدامة في مجالات إقامة العدل والصحة والعلاج وفي نظام التعليم وحافظت عليها منذ العصور السابقة لمقدم الإسبان. غير أن بعثة لتقصي الحقائق تابعة للمنظمة العالمية للملكية الفكرية تبينت أن التأثيرات والضغوط الثقافية الحديثة تغير بسرعة من طرق الحياة لدى الشعوب الأصلية وتهدد بقاء تقاليدها وثقافتها ومعارفها[٦٧].

٢٥٢ -وتتعرض الثقافة للخطر عندما تغدو وسائطها في التعبير، من فولكلور وفنون وحرف وموسيقى، نهبا للاستغلال أو تصبح سلعا تجارية، مما يخضعها بالتالي لحقوق التأليف وبراءات الاختراع في إطار النظام الغربي لحقوق الملكية الفكرية. ولا يوفر ذلك النظام القانوني في إطاره المعهود الحماية للمعارف التقليدية والتراث الثقافي للشعوب الأصلية التي تشدد على الملكية الجماعية لجميع مواردها. ويتفاقم هذا الوضع برغبة الشعوب الأصلية في فتح أبواب الاغتراف من معارفها وثقافتها بما يتفق مع فلسفتها في شيوع الحقوق ومع تقاليدها الشفوية. كما أن إطلاق العنان لنقل تقاليد تلك الشعوب وثقافاتها ورموزها إلى العالم الحديث دون فهم كامل لها من شأنه إفراز تفسيرات خاطئة تحط في نهاية المطاف من تلك العناصر التي تراها الشعوب الأصلية من المقدسات. ورغم أن تزايد نشاط جماعات الشعوب الأصلية وازدياد الوعي العام قد أديا مؤخرا في بعض الدعاوى المرفوعة للاعتراف ببراءات التسجيل إلى صدور أحكام لصالح الشعوب الأصلية، لكن المعركة على تلك الجبهة ما زالت مستمرة.

٢٥٣ -ومن العوامل الأخرى المؤدية إلى تقويض ثقافة الشعوب الأصلية المعاملة التمييزية أو العنصرية التي تتعرض لها تلك الشعوب، بما في ذلك التمييز ضدها في نظام العدالة[٦٨]. وانتهاج سياسات متعمدة للقضاء على ثقافة الشعوب الأصلية عن طريق الإندماج في تيار الحياة الحديثة نهج تاريخي طالما اتبعته المجتمعات الحديثة سعيا إلى التقليل إلى أقصى حد من جوانب التعارض مع تلك الجماعات. وهذه السياسات التمييزية قائمة على تصور أن ثقافة

(٦٧) المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ''احتياجات وتوقّعات أصحاب المعارف التقليدية في مجال الملكية الفكرية: تقرير المنظمة العالمية للملكية الفكرية عن بعثات تقصي الحقائق بشأن الملكية الفكرية والمعارف التقليدية'' (١٩٩٨-١٩٩٩) (جنيف، ٢٠٠١).

(٦٨) اللجنة الملكية الأسترالية للتحقيق في وفيات السكان الأصليين المحتجزين، التقارير عن وفيات السكان الأصليين المحتجزين.

الشعوب الأصلية ظاهرة مستهجنة أو متدنية وأنها لا تتفق مع القالب الحديث للمجتمع والاقتصاد. ومن ذلك مثلا أن المنظمة العالمية للملكية الفكرية وجدت أن ثقافة الشعوب الأصلية وتصوراتها الكونية تفسر بتفسيرات خاطئة وتصور بصور مضللة في إطار منتظم، مما يسبغ المزيد من القوالب النمطية السلبية على تلك الشعوب(٦٩). ومن المثير للاهتمام أن نلاحظ أنه بينما يُنظر للشعوب الأصلية بمنظور سلبي في إطار من القوالب النمطية بسبب ممارساتها الطبية، تبذل الشركات جهودا دؤوبة في مجال التنقيب البيولوجي عن الأدوية الجديدة بناء على معارف الشعوب الأصلية بالقيمة الطبية للنباتات.

٢٥٤ - وتسعى الشركات الصيدلية المتعددة الجنسيات سعيا حثيثا لاستكشاف الأدوية التقليدية للشعوب الأصلية والسيطرة عليها ولتسجيل النباتات المقدسة كما لو كانت اختراعات أنتجتها مختبراتها. ومن أمثلة ذلك براءتا اختراع منحتا بشأن نباتي النيم والكركم، اللذين هما من النباتات الطبية المستخدمة في الهند منذ الأزل من واقع المعارف التقليدية، وقد سحبت هاتان البراءتان في الوقت الراهن(٧٠). وينظر القضاء حاليا في دعوى مرفوعة بشأن براءة الاختراع الممنوحة عن نبات الأياوسكا (أو الياغي)، الذي تقدسه الشعوب الأصلية في منطقة الأمازون. وقد منحت براءة اختراع بشأن نبات الكينو على أساس اختراع مفترض توصل إليه الباحثون، مع أن هذا النبات يستخدم كغذاء لدى الشعوب الأصلية في مرتفعات بوليفيا. ومن شأن هذه البراءة إذا سرت أن تغل من قدرة الشعوب الأصلية على بيع منتجاتها الزراعية وأن ينتهي الأمر إلى استيراد بوليفيا لنوعيات محسنة من هذا النبات بأسعار أعلى(٧١).

٢٥٥ -إن عولمة المجتمعات والمجانسة بينها وإضفاء الطابع الغربي عليها ومعاملة التقاليد المتوارثة معاملة الفولكور من العوامل الكثيرة التي تنحو إلى النحر في بنيان ثقافات الشعوب الأصلية وإضعاف قدرتها على المحافظة على سبل عيشها التقليدية. وبناء على هذه الخلفية، وفي مواجهة جوانب التمييز الاعتيادية التي تمارس ضد الشعوب الأصلية، بات بقاء الكثير من مجتمعاتها المحلية معرضا هو نفسه للخطر، وهو خطر ما زال قائما.

الخلاصة

٢٥٦ -من شأن مختلف جوانب التحيز الاجتماعي الثقافي والتمييز الرسمي وغير الرسمي أن تؤدي إلى الاستبعاد الاجتماعي مما يشيع بين الأفراد والأسر المعيشية والجماعات والمجتمعات

(٦٩) المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ''احتياجات وتوقّعات أصحاب المعارف التقليدية في مجال الملكية الفكرية''.

(٧٠) تشاكرافارتي راغافان، ''المكتب الأوروبي لبراءات الاختراع يلغي البراءة المتعلقة بشجر النيم''، شبكة العالم الثالث، ١١ أيار/مايو ٢٠٠٠.

(٧١) المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ''احتياجات وتوقّعات أصحاب المعارف التقليدية في مجال الملكية الفكرية''.

المحلية المحرومة ضروبا من الضعف الاجتماعي. والقولبة، أيا كان نوعها، عائق يعرقل العمل على الإدماج الاجتماعي بما تفرزه من تصورات خاطئة وضروب من التحيز والتمييز. ويعاني الأفراد من المعوقين والنساء والمهاجرين والشعوب الأصلية والمسنين جميعهم من التصورات الخاطئة في سعيهم للحصول على قبول المجتمع والاندماج فيه. كما أن بعض المؤسسات والهياكل الاجتماعية والممارسات القائمة، بما في ذلك الأشكال المقبولة منها بوجه عام، مثل نظام التراخيص المهنية وغيره من المتطلبات الرسمية، تمثل عوائق فعلية تحول دون المشاركة الكاملة لجميع أفراد المجتمع، مما لا يجعل مهمة واضعي السياسات الاجتماعية قاصرة على تخليص المجتمعات من جوانب التحيز والتصورات الخاطئة والتمييز الصريح. فالمطلوب منهم هو إجراء فحص أدق وأشمل للمؤسسات والهياكل والممارسات المقبولة في المجتمع بغية إجراء التغييرات اللازمة لتصحيح أية آثار غير مقصودة قد تحدثها على الإندماج الاجتماعي.

الجزء الثاني

التحديات المتعلقة بالسياسات

مقدمة

٢٥٧ - سبق أن أشير إلى أن مصطلح ''الضعف'' والصفة منه ''المستضعف''، يستخدمان كثيرا بمعنى فضفاض في صياغة السياسات، و لم يخضعا بعد لقدر كبير من التدقيق النظري ولا الفحص التحليلي. وبينما يتصل الاستخدام التحليلي لمفهوم مصطلح الضعف إلى حد بعيد بجوانب الضعف (القابلية للتأثر بأخطار معينة) المحددة بحالة ما، ترتبط الإشارة إليه في متن السياسات في المقام الأول بسمات لبعض الفئات الاجتماعية. وعليه فالأطفال والنساء والمسنون والمعوقون والشعوب الأصلية والمهاجرون يوصفون في العادة بأنهم مستضعفون بوجه خاص بالنظر إلى ارتفاع معدل التبعية الاجتماعية والاقتصادية لديهم وبسبب قابليتهم للتعرض لأخطار محددة.

٢٥٨ - وقد ظهر مفهوم الضعف في بادئ الأمر كأساس مرجعي للتدخلات المتعلقة بالسياسات الاجتماعية في سياق أضحى فيه القضاء على الفقر المبدأ الشامل المسترشد به في التدخلات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية. كما أنه بات يوفر في البلدان النامية المقياس والأساس الأخلاقي للمشاريع الاجتماعية العديدة التي تقام على نطاق المجتمعات المحلية وتستهدف خدمة الفقراء والجماعات المحرومة بالاستعانة بأدوات مثل الصناديق الاجتماعية.

٢٥٩ - ويتألف الجزء الثاني من التقرير من أربعة فصول. يعالج الفصل الرابع جوانب الضعف المتصلة بالعمالة. ويشير جانب كبير من الأدلة إلى أن تدارك هذا اللون من الضعف هو بوجه شامل المطلب الرئيسي من المجتمع في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وقد حددت ثلاثة مستويات لجوانب الضعف المتصلة بالعمالة، أولها أن الشواغل المتصلة بالعمالة تعكس إلى حد بعيد حقيقة اقتصادية أساسية مفادها استمرار حالات ارتفاع معدل البطالة في الكثير من البلدان المتقدمة؛ والعمالة الناقصة وندرة الوظائف ذات الأجور المجزية في معظم أرجاء العالم النامي. وثانيها أن نطاق بواعث قلق الإنسان بشأن العمالة يتجاوز مسألة نقص فرص العمل التي تمثل شاغلا خطيرا متفشيا، حيث إن قطاعات سكانية واسعة، مثل النساء والشباب والمسنين وبعض الفئات الاجتماعية، التي تشمل المعوقين والشعوب الأصلية، ما برحت تدعو إلى انتهاج سياسات تزيل المعوقات المادية والمؤسسية والثقافية والقانونية التي تحد من فرصتها في العمل. وآخرها أن جوانب الضعف المتصلة بالعمالة تستند إلى جانب هام من جوانب الإخفاق في السياسات حيث ما زالت قضايا العمالة من البنود الهامشية في

الخطط الشاملة للسياسات الإنمائية رغم الأهمية المحورية للعمالة في مكافحة الفقر والاستبعاد الاجتماعي.

٢٦٠ - ويبرز الفصل الخامس أهمية تحويل بؤرة السياسات صوب الإدماج الاجتماعي بالتركيز عليه ضمن محاور التنمية الاجتماعية، فضلا عما يلازم ذلك من ضرورة توفير الحماية الاجتماعية. وخير نموذج يدلل على المكاسب التي سيعود بها العمل على تحقيق الدمج الاجتماعي لشتى الفئات في المجتمع - قضية القيمة - وأهمية هذه المساعي هو أطر السياسات الجاري وضعها على حدة بشأن النهوض بالمعوقين والمسنين والشعوب الأصلية. ويركز الفصل على ضرورة إيجاد نُهج توفر الحماية الاجتماعية والدمج الاجتماعي على السواء، وعلى التحديات التي تعترض هذا السبيل. وقد عاد الاهتمام من جديد بقضية الحماية الاجتماعية بالأخص في أعقاب الأزمات الاقتصادية التي أصابت مؤخرا بعض البلدان في شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية، حيث ألفى عدد كبير من العاملين المنتمين إلى الطبقة المتوسطة أنفسهم فجأة معرضين هم وأسرهم بشدة لفقدان دخولهم، وهي حقيقة أوضحت بصورة مؤثرة مثالب أطر الحماية الاجتماعية القائمة وكذلك جوانب القصور في نظم الدعم التقليدية القائمة على الأسرة والمجتمع المحلي. وقد ساد إحساس بضرورة التماس حلول عاجلة في المناقشات الدائرة حول بعض القضايا، من قبيل التمدن، والتغيرات الأسرية والشيخوخة (التي ظلت إلى الآن تناقش إلى حد بعيد من منظور الأجل البعيد) حيث جاءت الاقتراحات من كل صوب بشأن الحاجة إلى نهج جديد لإدارة المخاطر الاجتماعية.

٢٦١ -ويركز الفصل السادس على النهج الذي يستند إلى الحقوق في معالجة القضايا الاجتماعية والإنمائية الذي اكتسب أهمية خلال العقد المنصرم. ويرى أتباع هذه النظرية أن أوجه الضعف الاجتماعي تترتب أساسا على الحرمان من الحقوق. وبالتالي فإن توكيد حقوق مختلف الفئات الاجتماعية وتعزيزها شرط أساسي للنهوض بهذه الفئات. وفيما يلي استعراض لثلاث محاولات لوضع نهج يستند إلى الحقوق، وذلك فيما يتصل بتقدم الشعوب الأصلية والمهاجرين والمعوقين.

٢٦٢ -وأخيرا، يتناول الفصل السابع دور التعاون الدولي في التقليل من أوجه الضعف. وقد نُظر حتى الآن إلى عملية الحد من أوجه الضعف من زاوية المساعدة الدولية بشكل رئيسي في سياق حالات الطوارئ الإنسانية. بيد أن إعادة النظر في قضايا الفقر في ضوء التنمية الاقتصادية والاجتماعية الحديثة يشير إلى أهمية نهج الحد من الضعف كجزء من التعاون الدولي لأغراض التنمية الاجتماعية.

رابعا – معالجة الحواجز التي تعوق العمالة

٢٦٣ –لا يزال توفير فرص الحصول على عمل لائق يتسم بالسلامة والإنتاجية للأعداد الهائلة من الفقراء العاطلين عن العمل وناقصي العمالة والعاملين في العالم يشكل أحد أكبر التحديات المثبطة للهمم التي يواجهها واضعو السياسات. وقد بينت التقديرات الأخيرة التي وضعتها منظمة العمل الدولية أن عدد العاطلين عن العمل في العالم بلغ ١٨٠ مليونا في نهاية عام ٢٠٠٢، وهو ما يمثل زيادة قدرها ٢٠ مليونا منذ عام ٢٠٠١ – وقدر عدد العاملين الفقراء بـ ٥٥٠ مليونا (وهم العاملون الذين لا يزيد دخلهم عن دولار واحد في اليوم). وفي ظل هذا الواقع المؤسف، يُتوقع أن يلتحق ٤٠٠ مليون شاب بالقوى العاملة العالمية بحلول نهاية عام ٢٠١٠، يعيش٦٠ في المائة منهم في آسيا، و ١٥ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وإذا أريد إنجاز الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في تخفيض عدد الأشخاص الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، فإن عدد الوظائف التي يتعين إيجادها بحلول نهاية هذا العقد سيكون في حدود البليون. أضف إلى ذلك أن ظروف البطالة العالية أو نقص العمالة المتفشي، إذا طال أمدها، فإنها تميل إلى الإضرار بالنسيج الاجتماعي للمجتمعات، وإلى تعريض مفهوم التنمية الاجتماعية بحد ذاته للخطر.

٢٦٤ –وتكمن العمالة في صميم نظرة الفرد وتجربته فيما يختص بالفرق بين تأمين الدخل والتعرض لأوجه الضعف الاقتصادية؛ وبين المشاركة الاجتماعية والاستبعاد الاجتماعي؛ وبين تحقيق الكرامة الإنسانية والتعرض للاستغلال. وقد كانت العمالة من ضمن المسائل التي أكد عليها المؤتمر العالمي للتنمية الاجتماعية باعتبارها في صميم عملية مكافحة الفقر والاستبعاد الاجتماعي.

٢٦٥ –غير أن سياسات الاقتصاد الكلي، كتوافق آراء واشنطن على سبيل المثال، تؤكد على دور السوق، واحتواء التضخم، والتقليل من دور الدولة. وفي ذلك السيناريو لا يُعتبر توفير فرص العمل للجميع هدفا من الأهداف الرئيسية للاقتصاد الكلي، وتتوقف النتائج في مجال العمالة إلى حد كبير على قوى السوق. ومن ذلك المنطلق ظلت قضايا العمالة إلى حد كبير على هامش جدول الأعمال العام للتنمية.

٢٦٦ –ومن الأمور المثيرة للقلق على نحو خاص فشل البلدان النامية في توفير عمالة منتجة، وينطبق ذلك حتى على بعض البلدان التي حققت نموا اقتصاديا قويا. ولم تنجح القطاعات الحديثة في إيجاد فرص عمل تكفي للتعويض عن القوى العاملة التي تم الاستغناء عنها نتيجة لتدهور الصناعات، كما فشلت في امتصاص الأجيال الجديدة التي التحقت بالقوى العاملة. ونتيجة لذلك، لجأ كثير من العاملين الذين كانوا مستخدَمين في القطاع النظامي سابقا إلى

أنشطة غير نظامية، وحدث انخفاض كبير في فرص حصول الشباب على عمل منتج. وفي عام ٢٠٠٠، استأثر الاقتصاد غير النظامي بحوالي نصف فرص العمل الكلية التي تم إيجادها في أمريكا اللاتينية، وبحوالي ثلاثة أرباع فرص العمل الكلية التي تم إيجادها في المناطق النامية الأخرى.

٢٦٧ -وأدى تباطؤ النمو في القطاع النظامي، وما تبع ذلك من توسع في الاقتصاد غير النظامي إلى عدم استقرار الدخل وإلى انخفاضه في بعض الأحيان، وإلى تعميق التفاوت في الأجور والضمان الاجتماعي بين العمال المهرة وغير المهرة وبين العاملين الشبان والمتقدمين في العمر، كما أدى إلى ارتفاع معدلات العاملين الفقراء. وأشار عدد من الدراسات الاستقصائية إلى أن بعض الفئات السكانية، لا سيما الشباب، تولدت لديها في ظل هذه الظروف مشاعر الضعف الاقتصادي وإيمان بحتمية الفشل، كما فقدت هذه الفئات الثقة في الاقتصاد السوقي وقيمة التعليم، بل وحتى في الديمقراطية أحيانا.

٢٦٨ -وسوف تؤثر كيفية معالجة أزمة العمالة على المسار المستقبلي لجميع الاقتصادات، المتقدمة النمو منها أو النامية، نظرا لترابط هذه الاقتصادات في عالم تسوده العولمة. ومن الأمور الحاسمة أن يُصبح توفير فرص العمل الدعامة المركزية لجميع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. ويتطلب تحقيق ذلك اتباع نهج متكامل في هذه السياسات. وقد اتُّخذت في الآونة الأخيرة مبادرتان، هما برنامج التشغيل العالمي وشبكة تشغيل الشباب، مع التصميم على وضع مسألة توفير فرص العمل في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية على الصعيدين الوطني والعالمي.

٢٦٩ -ويؤذن برنامج التشغيل العالمي، وهو عبارة عن مبادرة لمنظمة العمل الدولية، بتحول كبير في نهج السياسات. وهو يرمي إلى إعداد إطار شامل للعمالة يتيح تماسك السياسات وتنسيقها. ويستند الهدف إلى الافتراض بأن من الجوهري معالجة عملية إيجاد فرص العمل معالجة صريحة، باعتبار ذلك شرطا من شروط النجاح، بدلا من التعويل على الأثر التدريجي لسياسات الاقتصاد الكلي، كما هو الحال في الوقت الحاضر. وقد أعربت الجمعية العامة في الإعلان بشأن الألفية (القرار ٥٥/٢ المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠) عن عزمها على وضع وتنفيذ استراتيجيات توفر الفرصة للشباب في كل مكان للحصول على عمل لائق ومنتج. أما شبكة تشغيل الشباب، وهي مبادرة من الأمين العام[٧٢]، فإنها ترمي إلى إعطاء زخم وتوفير إطار عام للسياسات بما يتيح تحويل ذلك الالتزام إلى عمل.

(٧٢) انظر قرار الجمعية العامة ١١٧/٥٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١.

٢٧٠ -ويبدو أن الارتفاع في معدلات البطالة والتفاوت في الأجور اللذين يلاحظان حاليا في كثير من البلدان المتقدمة النمو ناجمان عن التباطؤ في نمو الطلب والإنتاج والاستثمار خلال العقدين الماضيين. ويتمثل الحل في اتباع السياسات المناسبة في مجال الاقتصاد الكلي بما يؤدي إلى زيادة الاستثمار المنتج وفرص العمل. وفي ظل هذه الظروف، يمكن للتجارة والتكنولوجيا تعزيز النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل وزيادة الإنتاجية. وبدون اتباع هذا النهج الذي يقلل من البطالة من خلال إدارة الطلب وتحقيق نسب عالية من النمو، لا يمكن التصدي بصورة مباشرة لضعف العمالة، بغية تعزيز الأمن الوظيفي باعتباره قاعدة عامة تنطبق على جميع العاملين.

٢٧١ -وتحقيق النمو السريع والمستدام في الاقتصادات الصناعية الرئيسية، إلى جانب زيادة فتح الأسواق لصادرات البلدان النامية من شأنه أن يتيح لهذه البلدان معالجة التحديات التنموية ومشاكل سوق العمل الماثلة أمامها على نحو أفضل. ولتحسين ظروف سوق العمل في ظل بيئة السياسات الحالية، يتوجب إعادة النظر في سياسات التنمية على الصعيدين الوطني والعالمي. وتدعو الحاجة على الأخص إلى إمعان النظر في سرعة وكيفية إدماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي. وقد أدى التحرير الاقتصادي السريع والسابق لأوانه، بالإضافة إلى إصلاحات غير فعالة وخاطئة في السياسات، أجريت في غياب المؤسسات والقدرات الإنتاجية المناسبة، إلى تفاقم في ظروف سوق العمل في عدد من البلدان النامية. وقد أظهرت الأزمة في آسيا أن التقلبات في تدفق رؤوس الأموال والأخطاء في السياسات الاقتصادية يمكن أن تعرقل الزخم الاقتصادي حتى في أقوى البلدان النامية، مع ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة بالنسبة للأجور والعمالة والظروف الاجتماعية.

٢٧٢ -وتتطلب معالجة الضعف في عمالة الشباب اتباع نهج ذي شقين، أحدهما يتمثل في تحسين قدرتهم على العمل عن طريق تعزيز مهاراتهم المهنية، بحيث يصبحون أكثر جاذبية لأصحاب العمل، مما يسمح لهم بالتنافس بصورة أفضل في سوق العمل. ويتمثل الشق الثاني في إزالة العوائق، سواء كانت تشريعية أو مفاهيمية، التي يمكن أن تؤدي إلى ممارسات تمييزية فيما يتعلق بعمل الشباب.

٢٧٣ -وأمام النجاح المحدود للتدابير المتخذة لصالح الشباب، على النحو المبين في الفصل الأول من هذا التقرير، انصرفت الآمال إلى نهج جديد سيُروَّج له في إطار شبكة تشغيل الشباب، ويتمثل ذلك النهج في إزالة العوائق التي تؤدي إلى ممارسات تمييزية ضد عمل الشباب بصفة عامة أو تشغيل الشابات أو مباشرة الشباب للأعمال الحرة. وتضفي شبكة تشغيل الشباب قيمة كبيرة على إسهام الشباب باعتبارهم شركاء في صوغ السياسات

وتطويرها. كما تؤكد على إسهام سياسات العمالة في التماسك الاجتماعي والاندماج الاجتماعي، تكرارا لمطالب مماثلة لفئات اجتماعية أخرى، مثل المسنين والمعوقين.

٢٧٤ - فالمسنون الذين يودون البدء في مشاريع حرة خاصة بهم كثيرا ما يواجهون صعوبات تشبه تلك التي يواجهها الشباب في الحصول على الائتمانات. وفي بعض الحالات توجد حواجز علنية متعلقة بالسن تمنع الأشخاص المسنين من الاستفادة من خطط الائتمانات المتناهية الصغر أو القروض المنخفضة الفوائد. ويمكن للتعديلات في سياسات الائتمان أن تساعد المسنين ممن لديهم الدافع لتنظيم المشاريع الحرة، والذين يستفيدون من الخبرة والمهارات التي حصلوا عليها طوال مدة حياتهم في بناء شركات صغيرة.

٢٧٥ -ويتطلب وضع سياسات فعالة لصالح المسنين اتباع نهج مرن. وينبغي أن تتوافر فرص العمل لأولئك المسنين الراغبين في العمل والقادرين عليه، وأن يستفيدوا من ظروف عمل مرنة. كما ينبغي إتاحة برامج لإعادة تدريبهم وتحديث مهاراتهم، بحيث يتمكنوا من مواكبة التغيرات التكنولوجية وغيرها في موقع العمل.

٢٧٦ -وكما ذكر سابقا، فإن فرص إعادة إدماج المعوقين من خلال العمل في البلدان النامية تعتمد إلى حد كبير على العمالة الذاتية. وتشير الدروس المستفادة من المشاريع النموذجية القائمة إلى الأهمية الحاسمة لتحديد أنشطة منتجة يحتمل إقبال العملاء عليها، بشرط أن تكون كلفتها الابتدائية منخفضة، وتنطوي على مهام يقدر عليها المعوقون. وكذلك من المهم توفير التدريب فيما يتعلق بجميع جوانب الأعمال التجارية، بما فيها الإنتاج والتجهيز والتسويق وإدارة الأعمال. بيد أنه لكي تنجح هذه المبادرات يتعين تشجيع المصارف المحلية وغيرها من مؤسسات الإقراض على إدراج المعوقين في خطط إقراضها، مما يتطلب القضاء على الأفكار النمطية عن الأهلية الائتمانية والإنتاج المحتمل لهؤلاء الأفراد.

التوصيات

٢٧٧ -لقد دلت التجارب بوضوح، خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، على الحاجة إلى إعادة توجيه سياسات الاقتصاد الكلي على نحو يستهدف بجلاء إيجاد فرص العمل في كل من البلدان الصناعية والنامية، للحد من الفقر والضعف بصورة دائمة. وسيكون التحول في مجال تركيز السياسات مثالا ملموسا وعمليا على التكامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛ وهو نهج حظي بقبول واسع النطاق. وينطوي تنفيذ سياسات التشغيل على تعقيدات، إذ ينبغي لتلك السياسات أن تستجيب لتحديات ناجمة عن مختلف القطاعات الاقتصادية، وتُعنى بمشاغل فئات اجتماعية متنوعة، بالإضافة إلى معالجة مسألة التمييز بين الجنسين.

٢٧٨ -ومن الضروري تعزيز السياسات الملائمة على صعيد الاقتصاد الكلي وهي تلك التي تؤدي إلى زيادة الاستثمار المنتج وإلى نمو مصحوب بعمالة مكثفة. ويمكن للتجارة وتعميم التكنولوجيا أن يؤديا إلى تعزيز النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل وزيادة الإنتاجية ، عندما تُطبق سياسات الاقتصاد الكلي التي تشجع على نمو فرص العمل.

٢٧٩ -وينبغي تشجيع الاقتصادات الصناعية على فتح أسواقها للسلع المستوردة من البلدان النامية كوسيلة لدعم التنمية في تلك البلدان وتحسين الظروف القائمة في سوق العمل فيها من خلال نمو صادراتها. ويدعو عدد من الاتفاقات الدولية (بما فيها اتفاقات منظمة التجارة العالمية) إلى الإلغاء التدريجي لجميع أشكال إعانات التصدير، وإلى تخفيضات كبيرة في الدعم المحلي الذي يشوه التجارة، وإلى تحسين فرص وصول البلدان النامية إلى الأسواق. وفي هذا السياق لا يعتبر فتح الأسواق لصادرات البلدان النامية عملا خيريا.

٢٨٠ -وينبغي إعادة صوغ السياسات الإنمائية لتفادي تحرير التجارة السابق لأوانه والإصلاحات الخاطئة للسياسات الاقتصادية التي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم في ظروف سوق العمل في البلدان النامية، في غياب المؤسسات والقدرات الإنتاجية المناسبة.

٢٨١ -وينبغي معالجة مسألة بطالة الشباب عن طريق تضافر الجهود الهادفة إلى تحسين قدرة الشباب على العمل من خلال تعزيز كفاءاتهم المهنية، وإزالة الحواجز التشريعية وغيرها التي يمكن أن تؤدي إلى ممارسات تمييزية تؤثر سلبا على عمالة الشباب.

٢٨٢ -وينبغي تعديل السياسات الائتمانية بما يمكن المسنين والنساء والشباب الراغبين في بدء مشاريعهم الخاصة من الاستفادة بصورة أفضل من الائتمانات المتناهية الصغر وغيرها من آليات الإقراض.

٢٨٣ -وينبغي أن تتاح للمسنين فرصة مواصلة العمل والإسهام في الاقتصاد ما داموا راغبين في ذلك. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن تتاح للمسنين والنساء بالاستفادة من برامج إعادة التدريب وتحديث المهارات لمساعدتهم على مواكبة التغيرات التكنولوجية وغيرها في مواقع العمل.

٢٨٤ -وينبغي تقديم الدعم إلى المعوقين في البلدان النامية في جهودهم المبذولة من أجل الاندماج بصورة أفضل في صميم الاقتصاد من خلال زيادة المشاركة في سوق العمل. وينبغي تشجيع فرص ممارسة العمالة الذاتية، بما في ذلك تسهيل الاستفادة من آليات الاقتراض، إضافة إلى توفير التدريب في جميع جوانب الأعمال التجارية.

٢٨٥ -وفي البلدان المتقدمة النمو، من المهم إدماج المعوقين من الرجال والنساء في صميم العمالة المفتوحة، بدلا من توجيههم نحو بيئات عمل محمية ومدعومة.

خامسا - تعزيز الاندماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية

٢٨٦ -من بين جميع الفئات الاجتماعية، عمل الأشخاص المعوقون والشعوب الأصلية، وفي الآونة الأخيرة المسنون، بأكبر قدر من النشاط لصوغ رؤية تضع الاندماج الاجتماعي في صميم التنمية الاجتماعية. وتستند مطالبات هذه الفئات إلى مفهوم مؤداه أن نجاح السياسة الاجتماعية مرهون بتحقيق التوازن اللازم بين التمكين والاندماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية. وهي رؤية تشير كذلك إلى بناء مجتمعات شاملة للجميع ومتماسكة ينبغي أن يكون في مقدمة برامج السياسات العامة.

٢٨٧ -والحماية الاجتماعية عنصر هام من عناصر أي نهج متكامل للحد من الضعف الاجتماعي، وهي تكمل تدابير السياسات الرامية إلى الحيلولة دون الاستبعاد الاجتماعي. بيد أن التجارب الحديثة في مجال تدابير الحماية الاجتماعية الهادفة وتنفيذ ورقات استراتيجية الحد من الفقر في البلدان النامية أظهرت الحاجة إلى اتباع استراتيجية شاملة. وهي تدعو إلى إجراء مقارنة دقيقة بين الكلفة والفوائد الاجتماعية الكلية على المدى الطويل لمختلف التدابير وإلى احترام الفروق بين البلدان، بدلا من اتباع ''نهج واحد يطبق على الجميع''.

تكافؤ الفرص للمعوقين

٢٨٨ - يشمل مصطلح ''الإعاقة'' طائفة كبيرة من جوانب القصور الوظيفية. وقد يعاني الأشخاص من أوجه قصور جسدية أو فكرية أو حسية، وقد يعانون من حالات مرضية طبية، أو عقلية. وقد تكون أوجه القصور المذكورة، والحالات، أو الأمراض، ذات طبيعة دائمة أو عابرة. وليس الضعف صفة كامنة يتسم بها بالضرورة المعوقون. غير أنه، لأسباب تعود إلى عوامل بيئية، يمكن للإعاقة أن تتحول إلى عامل معرقل. ومن ثم، فإن تعبير ''عامل معرقل'' ينطوي على معنى إفقاد فرص المشاركة في حياة المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين، أو الحد منها. وبالتالي، فإن هذا المصطلح يصف العلاقة بين المعوق والبيئة. ويتمثل الغرض من هذا التعبير في التأكيد على جعل محور الاهتمام ينصب على جوانب النقص في البيئة وفي العديد من مجالات أنشطة المجتمع المنظمة، مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتعليم، وهي جوانب تحرم المعوقين من المشاركة في هذه الأنشطة على قدم المساواة مع غيرهم.

٢٨٩ -وتؤكد التعاريف الحالية لمفهوم الشخص المعوق، مثل التصنيف الدولي للأداء والإعاقة والصحة، الذي اعتمدته منظمة الصحة العالمية في سنة ٢٠٠١، على أن قدرة الشخص على الأداء، أو إعاقته، تكمن في التفاعل الدينامي بين الظروف الصحية والعوامل البيئية أو الشخصية. وهذا النهج في فهم الإعاقة يمثل تحولا جوهريا من جعل محور التركيز على ضروب الإعاقة الجسدية أو الحسية أو المتعلقة بالنمو، إلى جعله ينصب على الفرص التي يتيحها المجتمع ومركزية مفهوم الشمولية الاجتماعية. والمسألة الرئيسية هي تمكين الأفراد من الاختيار بشأن القرارات التي تؤثر على رفاهم وسبل كسب عيشهم ومشاركتهم في الحياة المدنية والسياسية، دونما لجوء إلى العون أو المساعدة. وفي ظل هذا المفهوم، فإن الكفاية الاقتصادية الذاتية لا ينظر إليها من حيث قدرة الفرد على تأمين الحصول على دخل، بل من حيث قدرة الفرد على التأثير على الموارد الاقتصادية، والتحكم فيها، فضلا عن القدرة على مجابهة المخاطر والتقلبات.

٢٩٠ - وتتحدد قدرة المعوقين على تقديم مساهمات اجتماعية واقتصادية وتحقيق سبل كسب عيش مستدامة بمدى قدرتهم على التغلب على العقبات الفردية والاجتماعية والبيئية التي تحد من إفادتهم من الفرص الاجتماعية والاقتصادية. ويجب أيضا تمكينهم من المرور بالمراحل التالية من الاندماج المادي والاجتماعي: (أ) التكيف مع حالة الإعاقة والوصول بقدرة الأداء الوظيفي إلى حدها الأقصى؛ (ب) التفاعل مع مجتمعاتهم المحلية والمجتمع بصفة عامة؛ (ج) اكتساب إمكانيات الوصول إلى ضروب الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تمنح الحياة معنى وغاية، ومن بينها المساهمة في حياة أسرهم ومجتمعاتهم، والمشاركة الإيجابية في أنشطة المجتمع أو الحصول على وظائف منتجة ومفيدة.

٢٩١ - ومن منظور الإعاقة، تتضمن القواعد الموحدة بشأن تكافؤ الفرص للمعوقين مبادئ توجيهية بشأن السياسات لوضع تدابير إيجابية لمعالجة حالة الضعف الاجتماعي، وتتناول القواعد من ٥ إلى ٨، بصفة خاصة، إمكانيات الوصول إلى البيئة المادية، وإلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وعند وضع خيارات السياسات لمعالجة الضعف الاجتماعي، تتيح مفاهيم ومبادئ التصميم العامة الأساس لتقييم فرص الوصول، في ما يتعلق بالتفاعل بين الأشخاص والبيئة في نطاقها الأوسع. وتتمثل قيمة اقتراع تصميم عام في إمكانية أن يصبح من الميسور لجميع الأشخاص استخدام تصميم المنتجات والخطط البيئية إلى أقصى حد ممكن. ويكمن نفس هذا المبدأ العام وراء القواعد من ٦ إلى ٨ التي تتناول التدابير اللازمة لضمان تكافؤ الفرص فيما يخص المشاركة في النظام التعليمي العام؛ وممارسة الحق الأساسي في السعي إلى الحصول على وظائف منتجة ومفيدة في أسواق العمل المفتوحة، والوصول إلى شبكات الضمان الاجتماعي المناسبة من حيث الحفاظ على الدخل وتلقي الخدمات.

٢٩٢ - ولأغراض وضع وتقييم السياسات، من المهم التفريق بين مفهومي الوصول الفعلي وإمكانية الوصول. ولا يشكل الوصول عملا أو حالة، لكنه يعني حرية الاختيار فيما يخص بلوغ حالة أو مقاربتها أو التعامل معها أو الاستفادة منها[٧٣] ويتحقق تكافؤ الفرص المتعلقة بالمشاركة إذا ما تم توفير المشاركة المتساوية من خلال تدابير تعزز إمكانية الوصول.

٢٩٣ - ويظهر الاهتمام في مجال السياسات بتحقيق إمكانية الوصول البيئي الفعلي تحولا في محور التركيز من النماذج الطبية للإعاقة، التي تركز على رعاية المعوقين، وتوفير الحماية لهم، ومساعدتهم في التكيف مع الهياكل الاجتماعية ''السوية''، إلى النماذج الاجتماعية التي تركز على التمكين، والمشاركة، وإدخال تعديلات على البيئة لتشجيع تكافؤ الفرص للجميع[٧٤].

٢٩٤ - وينطوي تبني تأمين سبل كسب عيش مستدامة للمعوقين معالجة جميع أنواع العقبات في آن واحد بطرائق تسهل مرور المعوقين بمراحل الاندماج المادي والاجتماعي المختلفة. ويتطلب ذلك وضع استراتيجيات للإعاقة على الصعد المحلية والوطنية والدولية تستند إلى طوائف مجمعة من الأساليب الشاملة والمتكاملة، من بينها (أ) استراتيجيات إعادة التأهيل التي تتيح الوصول إلى الحد الأقصى بإمكانيات الأداء للمعوقين؛ (ب) استراتيجيات الشمول والتمكين الهادفة إلى تسهيل مشاركة المعوقين الإيجابية في مجتمعاتهم المحلية، ومجتمعاتهم الموسعة، واقتصادات بلدانهم؛ (ج) استراتيجيات التشييد والتصميم التي تزيل العقبات غير الضرورية في الهياكل الأساسية، بما فيها نظم النقل، والتكنولوجيا، والاتصالات، وغيرها من مظاهر البيئة المادية، والحيلولة دون إقامتها.

٢٩٥ - وهناك أشخاص يعانون من أوجه إعاقة شديدة الحدة لدرجة أنهم لا يستطيعون أن يجتازوا بنجاح المراحل الثلاث للاندماج المادي والاجتماعي، ومن ثم يضحون عرضة للمخاطر أو الضعف. ومن ثم يحتاج الأفراد في هذه المجموعة الفرعية إلى خدمات لزيادة قدراتهم وللحد من المخاطر المحتملة، على حد سواء. ويمكن تلبية هذه الاحتياجات من خلال تقديم خدمات الدعم المتخصصة لهؤلاء الأشخاص طوال الحياة (ومن ذلك على سبيل المثال، خدمات المساعدة الشخصية المستمرة). غير أن هذه الخدمات جميعها يجب تطويرها كجزء من استراتيجيات شاملة للإدماج والتمكين تشجع توفير سبل كسب العيش المستدامة والدمج الاجتماعي وتحقيق الرفاه للمعوقين.

---

(٧٣) سكوت كامبل براون، ''النماذج المنهجية التي تحدد شكل البحوث المتعلقة بالإعاقة''، ''دليل دراسات الإعاقة''، غاري ل. ألبريخت وكاثرين د. سيلمان ومايكل بوري، محررون (Thousand Oaks، كاليفورنيا، منشورات Sage، ٢٠٠١).

(٧٤) مكتب نائب الرئيس، ''تحليل الأوضاع''، في ''الاستراتيجية الوطنية المتكاملة المتعلقة بالإعاقة : كتاب أبيض''، الفصل الأول (حكومة جنوب أفريقيا، ١٩٩٧).

٢٩٦ - ومن أجل معالجة أوجه الضعف التي يعانيها المعوقون، والنهوض بهم، من الضروري التسليم بأن المعوقين لا يمثلون مجموعة متجانسة. وفضلا عن ذلك، فإن المعوقين، لأغراض وضع السياسات، يتم تعريفهم بحسب الحالة، لا بما يطلق عليهم من أوصاف، كما هو الحال بالنسبة للصكوك الدولية المعنية بالحقوق الجنسانية وحقوق الطفل (بمجموعة مناظرة محددة).

٢٩٧ - ومن الأفضل تناول التحليل المتعلق بالاستجابات في مجال وضع السياسات، والاستجابات البرنامجية، للضعف، من منطلق الإجراءات المتخذة لمنع قيام ظروف في البيئة تؤثر على تعبئة الموارد أو إيجاد الفرص للمشاركة على أساس من المساواة في الحياة الاجتماعية والتنمية، أو الحد من هذه الظروف. وهذا الإجراء هو موضوع الاتفاقية الدولية الشاملة المتكاملة التي تستهدف تعزيز وحماية حقوق المعوقين وكرامتهم، التي أقرتها الجمعية العامة في قرارها ١٦٨/٥٦، المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١[٧٥].

٢٩٨ - ويتمثل الهدف من هذه الاتفاقية في إشراك جميع المواطنين كعناصر فاعلة في التنمية العالمية ومستفيدة منها؛ ولا ينبغي استبعاد أي عنصر من هذه العملية[٧٦]. ومن المسائل الرئيسية عند وضع أية اتفاقية تحديد الخيارات الاستراتيجية لوضع منظور الإعاقة في صلب الصكوك الإنمائية الدولية، مثل الأهداف الإنمائية الدولية، التي لا تتناول بشكل محدد وضع المعوقين.

هوية وطموحات الشعوب الأصلية

٢٩٩ - شكلت ممارسات التهميش والممارسات التمييزية تاريخيا المصادر الأساسية لأوجه ضعف الشعوب الأصلية، وأفضت لاحقا إلى كفاحها من أجل تحقيق الاعتراف بها، والمساواة، وتقرير المصير، والحق في التنمية، وفقا لقيم هذه الشعوب وثقافاتها. ويتمثل الهدف النهائي للشعوب الأصلية في الاعتراف بها كثقافات متميزة، وتقديرها كشعوب، ومنحها الفرص الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لضمان حقوقها الأساسية في تقرير المصير والبقاء الثقافي.

٣٠٠ - وقامت الشعوب الأصلية من مختلف المهن والبيئات بتنظيم وقيادة الحوار بين مجتمعاتها والثقافة المهيمنة. وقد تحول النسق من نموذج للتفاعل يقوم على الانصهار في المجتمعات المهيمنة وعلى الرعاية الاجتماعية، إلى نموذج أكثر انفتاحا على المطالب

(٧٥) على عنوان الإنترنت التالي: http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA5618e1.htm .

(٧٦) الخطاب الذي أدلى به رئيس المكسيك، فيسينتي فوكس، في الدورة السادسة والخمسين للجمعية العامة في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

والطموحات المعلنة للشعوب الأصلية. وإن الاستعاضة عن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٧ المتعلقة بحماية الشعوب الأصلية وغيرها من الشعوب القبلية وشبه القبلية في البلدان المستقلة ودمجها فيها، التي شجعت دمج الشعوب الأصلية بغية حماية صحتها ورفاهها، باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ المتعلقة بدمج الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة، التي تعترف بهوية الشعوب الأصلية وحقها في المشاركة في صنع القرارات التي تخص مصيرها، هو تأكيد على حدوث تحول في النهج المفاهيمي.

٣٠١ - والشعوب الأصلية إذ يربطها كفاحها المشترك من أجل حقوقها، فإنها تعرض مجموعة من المسائل المختلفة على مائدة المفاوضات. ويتمثل الشاغل الأولي لبعض هذه الشعوب في المسائل المتعلقة بالأرض، بينما تشكل الثقافة هم بعضها الآخر. وتجنح بعض الشعوب الأصلية إلى الحث على الحفاظ على نمط عيشها، في حين يؤيد البعض الآخر المشاركة الكاملة في الحياة المادية والثقافية للمجتمعات المحيطة بهم، مع الحفاظ في الوقت نفسه على هوياتهم المستقلة. وعلى أية حال، فإن المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النهوض بالشعوب الأصلية وتمكينها يجب أن يستند إلى التسليم بأن تقاليد الشعوب الأصلية وأنماط عيشها، وهي قيمة في حد ذاتها، تساهم أيضا بتقديم معارف مستفيضة ومفيدة بالنباتات الطبية، والزراعة المستدامة، والنهج المتعلقة بالحماية وسبل الحفاظ الإيكولوجية والبيئة، للمجتمع العالمي بأسره.

٣٠٢ - وفي نهاية المطاف، تقع المسؤولية عن إيجاد حلول لمطالب الشعوب الأصلية المتعلقة بالأراضي والحقوق الثقافية، داخل نطاق الدول نفسها. وإن النظم السياسية والقضائية وتحقيق العدالة الاجتماعية والثقافية في كل دولة، مسائل ذات أهمية مركزية لسياسات المتعلقة بمنح حقوق الشعوب الأصلية. وينبغي موازنة الأهداف الإنمائية لكل من الدولة والشعوب الأصلية، والوصول إلى تسوية لنقاط الخلاف. وتساهم ضغوط المجتمع الدولي في تقديم الدعم لكفاح الشعوب الأصلية.

٣٠٣ - وفي هذا السياق، فإن صياغة قوانين وسنها تؤمّن حقوق الشعوب الأصلية وتحميها من العنصرية والتمييز المؤسسيين هي مسألة ذات أهمية حاسمة وينبغي لصكوك حقوق الإنسان الدولية توفير معايير لوضع إطار فعال في هذا الصدد. وفضلا عن ذلك، فمن الأمور ذات الأهمية الأساسية قيام الشعوب الأصلية بالمشاركة الكاملة في تصميم وتنفيذ وتقييم السياسات والبرامج التي تعالج مشاكلها.

٣٠٤ -ومن الأمور البالغة الأهمية تشجيع الحوار بين الشعوب الأصلية والمجتمع ذي الثقافة السائدة، ودعمه، لا سيما من خلال منتديات تُنظم في نطاق الأمم المتحدة وغيرها من

المنظمات الدولية الأخرى. وتتيح هذه المنتديات أداة لاستمرار الوعي بمحنة الشعوب الأصلية، والسماح لها بعرض قضيتها أمام الدول، ووسائط الإعلام الدولية، والمجتمع الدولي عامة. والمنتديات هي عنصر أساسي من عناصر العملية التي ستضمن تمكين جميع أصحاب المصلحة في المجتمعات الحديثة ومجتمعات الشعوب الأصلية من الوصول إلى حلول للمشاكل بأسلوب سلمي وفعال.

مجتمع لكل الأعمار

٣٠٥ -تزداد مع التقدم في السن بالنسبة لغالبية الأشخاص، الأوضاع التي تجعلهم عرضة للمخاطر والضعف. وتوجد لدى المسنين جوانب قوة وضعف تراكمت لديهم منذ الطفولة تؤثر على قدراتهم على التحكم في المخاطر وعدم الأمن في مراحل العمر المتقدمة. وبتقدم الشخص في السن، تزداد عادة حدة الشعور بالتحولات، واحتمالات التعرض لأحداث تسبب الضغط في حياتهم.

٣٠٦ -وليس المسنون بالضرورة مجموعة ضعيفة، بيد أنهم، كمجموعة، يشتركون في بعض الخصائص الأساسية التي تولد طائفة من المشاكل المشتركة، لا سيما مع تقدم السن. وعلى الرغم من أن التقدم في السن ليس خطرا في حد ذاته، فإن الأشخاص ببلوغهم أعمارا متقدمة غالبا ما يضطرون إلى تكييف أنفسهم لأوضاع ليس لهم سيطرة كبيرة عليها، وتصبح ظروفهم الجسدية والاجتماعية والنفسية والاقتصادية في الحياة هي العوامل المحددة لقدرتهم على الاستجابة للأوضاع الصعبة، سواء كانت الأمراض المزمنة، أو فقدان القوة الجسدية والرفا المادي، أو الترمل، أو التعرض للتمييز، أو حالات الصراع أو الطوارئ. ومن ثم ينشأ توتر بين الشعور بالضعف والروح الاستقلالية، وذلك بقيام تضارب بين ماض كانت تسوده الاستقلالية وبروز الحاجة إلى الرعاية والاعتماد على الآخرين - وتتوقف استجابات المسنين على مدى ملاءمة وسائلهم الدفاعية التي اكتسبوها بمرور الحياة، ووجود مصادر خارجية للدعم، ومستوى هذه المصادر، وقدرتهم على التكيف مع الأوضاع الجديدة التي تنشأ نتيجة للمخاطر.

٣٠٧ -وإن العوامل الرئيسية التي تجعل المسنين عرضة للضعف في المجتمع - الاستبعاد والتمييز وعدم توافر الحماية الاجتماعية - هي من المسائل المتداخلة والشاملة لقطاعات عدة تتجاوز بقدر كبير الشيخوخة، وتشكل عاملا أساسيا في التنمية وحقوق الإنسان. وقد أقرت وجهة النظر هذه في الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة التي عقدت في سنة ٢٠٠٢ والتي دعت إلى تعميم منظور الشيخوخة في جميع مجالات وضع السياسات، وبصورة خاصة التأكيد على أطر التنمية الوطنية واستراتيجيات القضاء على الفقر. وقد سلمت خطة عمل

مدريد الدولية بشأن الشيخوخة بحدوث تقدم كبير خلال العقد الماضي تجاوز الشواغل المتعلقة بالرفاه الاجتماعي ذات المنظور الضيق إلى ربط الشيخوخة بمسائل التنمية، معطيا الشرعية للجهود المبذولة من أجل معالجة الشيخوخة في إطار الحد من الفقر، والمشاركة، والمساواة بين الجنسين، وحقوق الإنسان. وهكذا، فحتى يتسنى الانتقال إلى المستوى اللاحق، دعت خطة عمل مدريد إلى ربط الشيخوخة بمسائل التنمية، ودمجها في الأهداف والخطط الإنمائية.

٣٠٨ - بيد أن المؤسسات الإنمائية والحكومات الوطنية، بشكل عام، تجاهلت أثر فئات السكان المتقدمة في السن عند وضع استراتيجياتها الإنمائية. وهناك حاجة واضحة بشكل حاد للإشارة إلى أجيال المسنين في الأهداف الإنمائية الدولية وفي الأهداف الإنمائية للألفية. وبرغم ذلك، فإن الخلفية التي تستند إليها هذه الأهداف والمناقشات هي الشيخوخة الديموغرافية، وهي ظاهرة تزداد قوة في الوقت الحاضر بحيث تتسبب في تقادم العديد من التوصيات الخاصة بالسياسات المتعلقة بالقضاء على الفقر، والصحة، والعمالة، التي لا تأخذ في الاعتبار إما الأعداد الكبيرة للأشخاص الذين يتقدمون في السن، والذين يكون بمقدورهم المساهمة في العمليات الإنمائية، أو أولئك الذين سيحتاجون إلى الحماية والرعاية الاجتماعيتين. وينبغي أن تكون مسألة معالجة الأسباب التي تؤدي إلى استبعاد ملايين الأشخاص من العملية الإنمائية العامة، ومن الأهداف الإنمائية واستراتيجيات القضاء على الفقر بوجه خاص، شاغلا أساسيا لواضعي السياسات.

٣٠٩ - إن هناك تحديات هائلة تشكلها شيخوخة السكان، ليس للمسنين وأسرهم فحسب، بل أيضا للمجتمعات المحلية، وللمجتمع ككل. ومن ثم فإن السياسات التي تحد من مواطن ضعف المسنين تنجم عنها أيضا مكاسب للأسرة، والمجتمع، وأجيال المستقبل - وهذا الوضع يحمل إمكانية تحقيق الفائدة للجميع.

محدودية ومصاعب النهج المحددة الأهداف

٣١٠ - أُذِن إعطاء الأولوية لمسألتي القضاء على الفقر وإرساء الحكم الرشيد، خلال عقد التسعينات، ببداية تحول في نهج الحماية الاجتماعية، من منظور الفوائد الشاملة إلى آليات التحويل المكثفة الأهداف. وكما ذُكر من قبل، تمثلت الحجة الرئيسية إلى تساق دفاعا عن الانتقال إلى برامج التحويل المحددة الأهداف، في أن البرامج الاجتماعية الشاملة أثبتت، في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، عدم فعاليتها، وارتفاع تكلفتها، وعدم استدامتها، وانحيازها إلى الطبقة المتوسطة، وعدم إفادتها للفقراء والفئات الأشد استضعافا. وبينما لا يزال هناك إجماع في الآراء على ضرورة تحديد أهداف للموارد العامة الشحيحة

المتاحة للحماية الاجتماعية، أعيد مجددا فتح باب المناقشة بشأن مقارنة النهج المحددة الأهداف بالنهج الشاملة وذلك في أعقاب الأزمات المالية التي شهدتها آسيا وأمريكا اللاتينية مؤخرا.

٣١١ -وحينما بدا أن قطاعا واسعا من الناس المتأثرين بالأزمة الاقتصادية، من الفقراء وغير الفقراء، أصبح فجأة قطاعا مستضعفا يفتقر إلى أية وسيلة لكسب العيش، وأن الكثير من الأطفال اضطروا إلى ترك المدارس تحت ضغط الحاجة الاقتصادية، ثار الوعي بضرورة إيجاد نوع من الحماية الاجتماعية الشاملة من أجل تخفيف حدة النتائج الاجتماعية لهذه الأزمات. وأعيد تأكيد هذا الرأي بما اتضح لاحقا من أن عالم اليوم المتجه نحو العولمة لا تتوافر فيه حماية لأي بلد نام، مهما كانت درجة نجاحه الاقتصادي، ضد هشاشة الأوضاع التي تتسبب فيها تقلبات التجارة وتدفقات رؤوس الأموال على الصعيد الدولي.

٣١٢ -ومن الواضح أن شبكات الأمان التي تركز على الفقراء فقط تعجز عن توفير إطار للتدخلات الواسعة النطاق في حالات الطوارئ. وقد توصل تقييم لردود الفعل المختلفة إزاء شبكات الأمان الاجتماعي التي طُبقت عقب الأزمات، إلى أن أفضل الفرص لنجاحها تتوافر في ظل الظروف التالية: حينما تبنى هذه الاستجابات على أساس البرامج القائمة التي تعمل بصورة جيدة؛ وحينما تكون القدرات المؤسسية وقدرات التوصيل المتوافرة لدى الأجهزة المركزية والمحلية قادرة على مسايرة التوسع السريع؛ وحينما تكون مخصصات الميزانية وافية وحينما تكون جهود إعادة التوزيع وتخفيف حدة الفقر مدفوعة بالإرادة والالتزام على الصعيد السياسي، وهو البعد الذي كثيرا ما يُفتقد حينما تكون شبكات الأمان مدعومة بالكامل من مصادر تمويل خارجية.

٣١٣ -ومع ذلك أثيرت مسائل جوهرية أكثر أهمية بشأن صعوبة تحديد الأهداف بشكل مناسب، فضلا عن صعوبة كفالة الاستدامة الاجتماعية لعملية تحديد الأهداف في سياق الحالات غير الطارئة. ومن أقوى الحجج التي سيقت دفاعا عن عملية تحديد الأهداف، أنها تتميز بفاعلية من حيث التكلفة، لأنها تهدف إلى تسليم الاستحقاقات إلى من هم في أشد الحاجة إليها، وأنها لا تسمح سوى بحد أدنى من التوزيع على غير المحتاجين. إلا أن الفوائد الاقتصادية لهذا النهج قد تنتفي جراء تكاليفه الاجتماعية، وذلك من منظور الشمول والتمكين الاجتماعيين. فإضافة إلى الإحساس بالوصم الذي يمكن أن يتولد عن تحديد الأهداف، ثمة خطر من أن تصاب المجموعات غير المستهدفة بالحنق إزاء من يتلقون المساعدة. ففي بعض الحالات قد لا يفصل بين المجموعات المستهدفة والمجموعات غير المستهدفة، من

حيث درجة الاحتياج، سوى فارق ضئيل. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما تعني عملية تحديد الأهداف وجود تكاليف إدارية عالية، مما يقلل الموارد الموجهة إلى المجموعات المختارة.

٣١٤ -وفي إطار نظام تحديد الأهداف، قد يستند تحديد من يتلقى المساعدة مقابل من لا يتلقاها، إلى مجموعة من العوامل الخارجة عن مستوى حاجة الفرد أو المجموعة، كأفضليات المانحين، وتصميم البرنامج، والاعتبارات السياسية، والموقع الجغرافي مثلا. وأحد الأشكال الأخرى الأوفر حظا هو تحديد الأهداف الذي يستند إلى المجتمعات المحلية، حيث تشارك هذه المجتمعات بشكل مباشر في تعريف المستفيدين مستخدمة في ذلك معايير الأهلية التي تختارها بمحض إرادتها. ولا يقتصر الأمر فقط على أن الناس على مستوى المجتمعات المحلية يكونون أكثر إدراكا من مديري البرامج للظروف الحقيقية التي يعيشها سكان هذه المجتمعات، بل أن العملية التشاركية نفسها قد تؤدي إلى زيادة مقدار تمكين المجتمع المحلي، مع زيادة الرقابة التي يزاولها على البرامج. ومن ثم يصبح تحديد الأهداف المستند إلى المجتمعات المحلية جذابا من ناحيتين: إحداهما أنه يستفيد من المعارف المحلية، ومن ثم يزيد درجة دقتها؛ والأخرى أنه يشرك المستفيدين في عملية صنع القرار بشكل مباشر، وبالتالي يشجع على الإنصاف والشمول.

٣١٥ -إلا أنه قد يكون لعملية التحديد المستند إلى المجتمعات المحلية مثالبها أيضا. فصنَّاع القرار على مستوى هذه المجتمعات قد يحولون المساعدة بعيدا عن أشد الفئات احتياجا، لتذهب إلى أسرهم وأصدقائهم. وثمة خطر آخر هو أن العملية قد تصبح عامل تفرقة شديدة، وقد تتسبب في إثارة الحساسيات والتوترات فيما بين من يقع عليهم الاختيار لتلقي المساعدة ومن لا يختارون لها داخل المجتمع الواحد. وتشير التجربة إلى نجاح عملية الأهداف المستند إلى المجتمعات المحلية يعتمد بشكل كبير على السياقات الاجتماعية والثقافية المحلية، ويرتكز في نهاية المطاف إلى قيام عقد اجتماعي مستدام سياسيا. وربما تكون لهذا الدرس قيمة عامة بالنسبة لأية مجهودات صغيرة أو كبيرة تستهدف إيجاد نوع من المساعدة الاجتماعية الدائمة.

ورقات استراتيجية الحد من الفقر والحماية الاجتماعية

٣١٦ -يدخل تحديد طبيعة الفقر المتعددة الأبعاد في صلب المبادئ التي يرتكز عليها إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر. ويناقش زهاء ثلثي هذه الورقات مسائل الحماية الاجتماعية بشكل صريح، بالرغم من التفاوت الكبير في عمق معالجتها والمدى الذي يراد

للسياسات أن تصله في تشجيع هذه الحماية الاجتماعية[٧٧]. ويعكس ذلك اقتناعا بأن إجراءات الحماية الاجتماعية تؤدي دورا محدودا واختياريا أكثر منه دورا محوريا في الحد من الفقر.

٣١٧ -ويبدو أيضا، بصفة عامة، أن تدابير الحماية الاجتماعية المذكورة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر ضعيفة من حيث طابع إعادة التوزيع. فعندما تجرى عملية إعادة التوزيع، فإنها تتم أساسا من خلال زيادة الإنفاق على الخدمات العامة الموجهة إلى أشد الفئات فقرا. وبذلك، يكون تناول الحماية الاجتماعية في ورقات استراتيجية الحد من الفقر قد جرى بشكل رئيسي، من ناحية قدرتها على تخفيف وطأة أسوأ الآثار المترتبة على الفقر، بدلا من الاستفادة من إمكانياتها في مساعدة الناس على التخلص من الفقر.

٣١٨ -ومن السمات البارزة لورقات استراتيجية الحد من الفقر، أنه لا توجد استراتيجية واحدة منها تربط بين الحماية الاجتماعية وتدابير ضمان استفادة الفقراء من النمو الاقتصادي، مما يعني ضمنيا أن الحماية الاجتماعية لا تعتبر من أدوات إعادة التوزيع والتنمية. وعلاوة على ذلك، لا يوجد سوى القليل من التنسيق بين السياسات الرامية إلى تحقيق الشمول الاجتماعي للفئات الأشد فقرا والمجموعات الأكثر تهميشا من ناحية، وعملية التنمية من ناحية أخرى. ومما يزيد الحيرة بشأن هذا السهو أن عددا من هذه الورقات قد أعد في بلدان يوجد فيها ما يدل على تقلص شبكات الأمان الاجتماعي ''التقليدية''، بسبب انهيار نظام الأسرة الممتدة، والتمدن، والهجرة من المناطق الريفية، والمصاعب الاقتصادية.

٣١٩ -ويشير تقييم الآثار المترتبة على تدابير الحماية الاجتماعية، بالنسبة لما يوجد منها في ورقات استراتيجية الحد من الفقر، إلى تدني معدل التغطية وعدم كفايتها بشكل عام[٧٨] إذ أن هذه التدابير تنحو إلى التركيز على سبل كسب العيش، وتأمين الدخل، وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية. وقد شكلت التحويلات النقدية عنصرا هاما في بعض الورقات المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر، لا سيما ما يوجد منها في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. غير أن القيود المفروضة على الموارد أدت إلى انخفاض المخصصات النقدية بدرجة أفيد معها أن عددا قليلا من الناس تمكن عمليا من الحصول على المساعدة. وقد ذكرت المعاشات التقاعدية في ثلث ورقات استراتيجية الحد من الفقر تقريبا، التي ركزت

(٧٧) راتشيل ماركوس وجون ويلكنسون، ''من هم الفقراء الذين يولون الأهمية؟ الضعف والحماية الاجتماعية وورقات استراتيجية الحد من الفقر''، ورقة العمل رقم ١ (لندن، مركز البحوث والسياسات المتعلقة بالفقر في الطفولة، ٢٠٠٢).

(٧٨) المرجع نفسه.

بشكل رئيسي على المعاشات التقاعدية للمسنين، وإن جاء ذكرها أيضا بشكل محدود في ورقات المعاشات التقاعدية للمعوقين وقدامى المحاربين. ومرة أخرى كانت التغطية قليلة وغير كافية، بسبب محدودية الموارد.

٣٢٠ -واستمر بعض البلدان في الاعتماد بشكل كامل على الرسوم التي يدفعها مستخدمو الخدمات، في توفير بعض الخدمات الأساسية كالتعليم الابتدائي والطب الوقائي، وهي ممارسات تجعلها لا تشمل الفئات الأشد احتياجا، وتتعارض مع مرامي ورقات استراتيجية الحد من الفقر المتعلقة بتخفيف وطأته. وعليه، يتعين التشجيع بشكل أكثر انتظاما على القيام في إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر بتقديم مقترحات لتيسير حصول الناس على الخدمات الأساسية كالرعاية الصحية والمياه النقية، عن طريق الإعفاء من رسوم الاستخدام أو تقديم المنح المالية لكي يتمكن أطفال الفقراء من الالتحاق بالمدارس.

٣٢١ -وتعتبر الإشارة المجددة إلى عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، في سياق الأهداف الإنمائية للألفية والتعهدات الأخرى المعلن عنها في المؤتمرات، ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة التي سبقت الألفية وفي عمليات متابعتها، شيئا مشجعا وضروريا ومنطقيا. ولعل ذلك يتيح فرصة توسيع نطاق صياغة وتطبيق الورقات بشكل يتجاوز نطاقها الحالي، ولا سيما من ناحية التركيز على التدابير الشاملة ذات الفوائد الملموسة التي يمكن استهدافها بالنسبة للفقراء.

التوصيات

٣٢٢ -٠لن يختفي التمييز أو تختفي صور التحيز الاجتماعي/الثقافي بمجرد تخفيف وطأة الفقر. فمن الضروري أن توجد تدابير صريحة في مجال السياسات وأن يجري الإنفاذ الدقيق للحماية القانونية، حتى يمكن معالجة مسألة الحواجز التي تحول دون الإدماج الاجتماعي وتصحيحها.

٣٢٣ -ولا تؤدي الحواجز التي تقف دون تحقيق الإنصاف والإدماج على الصعيد الاجتماعي إلى تجريد السكان المهمشين من قدرتهم على حماية حقوقهم الاقتصادية، والاستغلال الكامل لما لديهم من إمكانيات للمساهمة في المجتمع فحسب، بل تؤدي أيضا إلى حرمانهم من فرصة كسب الدخل الكافي. وعليه، تكون هناك ضرورة لأن تتخذ التدابير المتعلقة بالسياسات الرامية إلى تخفيف الضعف الاجتماعي نهجا تكامليا تجاه المشكلة، مع الاحتفاظ بالأولويات الصحيحة من أجل زيادة فعالية الاستجابة لهذه السياسات إلى الحد الأقصى.

٣٢٤ -وينطوي مفهوم المجتمع الشامل - لجميع الفئات من بنات وأولاد ورجال ونساء - على هدف إتاحة الفرص أمام جميع الفئات الاجتماعية لكي تساهم في المجتمع. ولكي يتسنى العمل لتحقيق هذا الهدف، لا بد من إزالة كل ما يتسبب في استبعادهم أو التمييز ضدهم، أو تمكينهم من المشاركة الكاملة في صنع القرار.

٣٢٥ -وبغية تعزيز سبل كسب العيش المستدامة للمعوقين، لا بد من زيادة الجهود الوطنية والدولية المبذولة من أجل التشجيع على وضع استراتيجيات تأهيل تصمم لزيادة قدرات المعوقين الوظيفية إلى الحد الأقصى الممكن، ووضع استراتيجيات معمارية وتصميمية تزيل الحواجز غير الضرورية في البيئة، ووضع استراتيجيات شمول وتمكين لتيسير المزيد من مشاركتهم في المجتمع.

٣٢٦ -ويتعين أن تتاح للمعوقين الفرص المتساوية من أجل المشاطرة في التعليم العام، من أجل التماس الوظائف المنتجة والمجزية في سوق العمل المفتوحة، والاستفادة من شبكات الأمان الاجتماعي المناسبة فيما يختص باستدامة الدخل والخدمات.

٣٢٧ -وكما تقترح قواعد الأمم المتحدة الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين، يتعين تشجيع الأشكال الموحدة للتصاميم، لكفالة قابلية استخدام المنتجات والبيئة المحيطة من قبل الناس جميعا قدر الإمكان. وسيكون تحسين إمكانية وصول المعوقين إلى البيئة المادية، واستخدامهم لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات، عاملا مساعدا في تخطي الحواجز التي تحول بينهم وبين الحصول على الفرص الاجتماعية والاقتصادية.

٣٢٨ -ويتعين أن تصاغ القوانين والسياسات وأن تنفذ، باستخدام صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان كإطار، من أجل توفير الحماية لحقوق الشعوب الأصلية والزود عنها ضد العنصرية والتمييز المؤسسيين. وتحتاج المسائل المتعلقة بالحقوق في الأراضي وحماية ثقافات الشعوب الأصلية إلى عناية خاصة. وينبغي ضمان مشاركة هذه الشعوب بشكل كامل في صياغة وتنفيذ وتقييم هذه القوانين والسياسات كجزء من الحوار المفتوح بينهم وبين المجتمع ككل.

٣٢٩ -وبالرغم من أن فئة المسنين لا تعتبر مستضعفة بطبعها، إلا أن التقدم في العمر قد يجبر الناس على التكيف مع الظروف المادية والاجتماعية والاقتصادية التي لا يملكون عليها سوى القليل من السيطرة، مما يزيد من معدل تعرضهم للمخاطر. ويمكن تقليل ضعف المسنين بدرجة كبيرة من خلال الجمع بين دفاعاتهم الذاتية التي تشكلت على امتداد حياتهم والمتاح من مصادر الدعم الخارجي.

٣٣٠ - ويتعين أن يعير صُناع السياسات، بما في ذلك المؤسسات الإنمائية والحكومات الوطنية، المزيد من الاهتمام إلى الأثر الناجم عن العدد المتزايد للسكان الأكبر سنا، في استراتيجياتهم الإنمائية، وأن يأخذوا في الاعتبار المساهمات التي يمكن أن يقدمها المسنون والمسنات إلى عملية التنمية، والطلب الذي سيشكلونه على خدمات الحماية الاجتماعية والرعاية.

٣٣١ - وكما جرى التسليم في الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة، المعقودة في عام ٢٠٠٢، يتعين أن يدرج عامل الشيخوخة في جميع مجالات السياسات، وعلى وجه الخصوص في الأطر الوطنية للتنمية والاستراتيجيات الوطنية لتخفيف وطأة الفقر. وعلاوة على ذلك، يتعين أن تعالج المسائل المتعلقة بالمسنين في سياق تخفيف وطأة الفقر، والمشاركة، والمساواة بين الجنسين، وحقوق الإنسان، وأن تربط بالأهداف وجداول الأعمال الإنمائية.

٣٣٢ - ونظرا إلى ما يترتب على شيخوخة السكان من آثار كبيرة، يتعين تشجيع السياسات التي تخفف ضعف المسنين من أجل تحقيق مكاسب، ليس فقط لكبار السن وأسرهم، بل أيضا للمجتمعات المحلية، والمجتمعات بشكل عام، ولأجيال المستقبل.

٣٣٣ - ويمكن أن تتيح عملية تحديد الأهداف المستندة إلى المجتمعات المحلية فيما يختص بخدمات الحماية الاجتماعية، وسيلة واعدة لتوصيل الخدمات إلى المحتاجين، حيث يصبح المجتمع المحلي شريكا مباشرا في تحديد المستفيدين، ومن ثم تزداد دقة تحديدهم، ويتعزز الإنصاف والشمول من خلال تعزز الرقابة المحلية على البرامج. وينبغي أن تتقدم عملية تحديد الأهداف المستندة إلى المجتمعات المحلية بالاقتران مع إعداد عقد اجتماعي مستدام سياسيا.

٣٣٤ - وكما ذكر أعلاه، تجري مراجعة عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر في ضوء الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الالتزامات المعلنة في المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة وعمليات متابعتها، مع التركيز بوجه خاص على تعزيز التدابير الشاملة التي تحقق فوائد ملموسة للفقراء. وفي هذا السياق، ينبغي النظر بمزيد من الانتظام في إلغاء رسوم الاستعمال لكفالة حصول الفقراء على الخدمات الأساسية، من قبيل التعليم الابتدائي، والرعاية الصحية الوقائية، والمياه النقية، أو تقديم المنح الدراسية حتى يتسنى للأطفال الفقراء الالتحاق بالمدارس.

سادسا - النهج القائمة على إعمال حقوق الإنسان والعجز في مجال هذه الحقوق

٣٣٥ - يزداد النظر إلى تأكيد وتعزيز حقوق الإنسان الخاصة لمختلف الفئات الاجتماعية بوصفهما من العوامل الرئيسية في تمكين تلك الفئات والحد من مواطن الضعف لديها.

ويستعرض الفصل السادس ثلاث محاولات لوضع نهج قائم على إعمال حقوق الإنسان فيما يتعلق بالنهوض بالشعوب الأصلية والمهاجرين والمعوقين.

الشعوب الأصلية

٣٣٦ -يمكن تجميع النهج القائمة على إعمال حقوق الإنسان فيما يتعلق بالشعوب الأصلية في ثلاثة مجالات واسعة من مجالات السياسات العامة، وهي: النهج المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية فيما يتعلق بملكية الأراضي؛ والنهج المتصلة بحماية ثقافتهم وتعزيزها؛ والنهج الرامية إلى تخفيف الآثار الضارة للقوانين الحالية والأولويات الاجتماعية - الاقتصادية للمجتمعات الرئيسية.

٣٣٧ -ويحتاج نقل حقوق ملكية الأراضي إلى الشعوب الأصلية إلى أطر وإجراءات قانونية وقضائية فعالة، بما في ذلك الإنفاذ العادل للقوانين والترسيم الصحيح لحدود الأراضي. بيد أن النهج المعتاد لنقل ملكية الأراضي، الذي يستلزم برامج للإصلاح الزراعي تنقل فيها ملكية قطع من الأراضي إلى فرادى الفلاحين بموجب القانون المدني للمجتمع الرئيسي، يناقض فلسفة الحقوق الجماعية التي تحكم ثقافات الشعوب الأصلية. إلا أن منح الأفراد الحق في ملكية الأراضي يستتبع عددا من الميزات، الاقتصادية والعملية على السواء، من وجهة نظر الاندماج في المجتمعات الرئيسية: فالنقل له بالفعل أساس قانوني راسخ؛ والحق الفردي في الملكية ييسر الحصول على الائتمان، حيث أن الأرض يمكن استخدامها كضمان؛ كما تشجع هذه الممارسة المسؤولية الفردية إزاء الممتلكات. وبما أن صك الملكية يبيح التصرف المطلق في الأراضي، فإن ذلك يوفر مرونة للمالك ويحول دون خطر إرغام الأفراد على التقيد بشكل واحد من أشكال الملكية.

٣٣٨ -وعادة ما تفضل الشعوب الأصلية منحها حقوقا جماعية في الأراضي، لأن ذلك أكثر اتفاقا مع آراء أفرادها بشأن استغلال الأراضي الجماعي أو المشترك. كما أنه يوفر مرونة في استخدام الأراضي، مما يؤدي إلى إدارة أفضل للبيئة والموارد الطبيعية. والعيب الرئيسي في ذلك هو عدم إمكانية استخدام الأراضي كضمان، حيث يحد ذلك من وصول الشعوب الأصلية إلى أسواق الائتمان الرسمية. ومن ثم، ينبغي للأحكام الموضوعة من أجل النقل الجماعي لملكية الأراضي أن تشمل أيضا ترتيبات خاصة من أجل حصول الشعوب الأصلية على الائتمان.

٣٣٩ -وأيا كانت وسيلة نقل حقوق الملكية، فمن الضروري كفالة أن تستتبع هذه العملية تطبيقا صحيحا وعادلا للقوانين. ففي أحيان كثيرة للغاية لا يجري تطبيق القوانين، إذ يتعطل تطبيقها في أثناء نظر النظام القضائي في القضايا المعروضة عليه. كما يلجأ القادرون على

تكلفة التمثيل القانوني إلى استغلال الثغرات القانونية أو التفاسير الفضفاضة للأحكام. وفضلا عن ذلك، ينبغي في الحالات التي تلغى فيها من طرف واحد المعاهدات المبرمة بين الشعوب الأصلية والدول، أن يتاح للشعوب الأصلية الحق في التقاضي في إطار القانون الوطني أو الدولي.

٣٤٠ -وفي السنوات الأخيرة، ازداد الوعي بثقافة الشعوب الأصلية ولقيت ثقافاتها مزيدا من الاهتمام، على الصعيدين الوطني والدولي. ورغم أن الاعتراف بقيمة الأدوية التقليدية التي تستخدمها الشعوب الأصلية آخذ في التزايد، فقد أثارت تلك المعرفة القلق بشأن القرصنة، حيث أن المعارف التقليدية غير محمية بنظم قانونية قائمة على الحقوق الفردية. وحاليا، يجري توفير الحماية في المحاكم للمعرفة والنباتات الطبية التقليدية لكل حالة على حدة. أما المسألة التي تحتاج إلى معالجة فهي كيفية توفير الحماية للمعارف التقليدية الجماعية في الميدان العام لكيلا تصبح جزءا من الميدان الخاص الخالص.

٣٤١ -ويركز النقاش المتعلق بالتشجيع على توسيع نطاق استخدام المعارف التقليدية أو منع التعدي على ملكيتها على مسألة الكيفية التي يمكن بها استخدام هذه المعرفة بصورة فعالة لتعزيز تنمية الشعوب الأصلية. وتعارض الشعوب الأصلية وجماعات حماة البيئة استناد البراءات إلى عنصر ''الاكتشاف'' بدلا عن الاختراع، مما يجعل المعرفة التقليدية للشعوب الأصلية عرضة لأن ''يكتشفها'' علماء المجتمعات الرئيسية. وهناك دعم متزايد وسط هذه الجماعات لنظام ذي طابع خاص يستند إلى ''حقوق المجتمع'' أو ''الحقوق الجماعية'' أو ''الحقوق الأصلية'' في المعرفة.

٣٤٢ -وفي هذا السياق، ينظر إلى قواعد منظمة التجارة العالمية بشأن جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة بوصفها مقيدة لاستخدام الشعوب الأصلية للمعرفة التقليدية، خاصة إذا كانت البراءات وحقوق التأليف تستند إلى معارفها التقليدية أو تشبهها. وترى الشعوب الأصلية أن المعرفة التقليدية والتراث الثقافي قد تطورا بصورة جماعية وتصاعدية عبر الأجيال، وليس لأي شخص بمفرده أن يدعي اختراع أو اكتشاف النباتات أو البذور أو الكائنات الحية الأخرى ذات الاستخدامات الطبية. ومن ثم، يخشى أن يؤدي الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة إلى الاستيلاء على النباتات والبذور الطبية التقليدية للشعوب الأصلية، فضلا عن المعارف التقليدية عن الصحة والزراعة وصون التنوع البيولوجي، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تقويض سبل كسب العيش التقليدية.

٣٤٣ -ويشكل الدعم الذي قدمه الاتحاد الأوروبي لحماية الموارد الجينية للشعوب الأصلية من أن تستغلها صناعة التكنولوجيا البيولوجية أحد التطورات الإيجابية التي نشأت في هذا

الصدد. وستقتضي مقترحات الاتحاد الأوروبي، التي ستناقشها منظمة التجارة العالمية، من الشركات الساعية إلى تسجيل البراءات توضيح المصدر الجغرافي للمنتجات الطبيعية التي تستخدمها. كذلك يوصي الاتحاد الأوروبي بالسماح للمزارعين بمواصلة ممارستهم التقليدية المتمثلة في ادخار البذور وتبادلها، بما في ذلك البذور المسجلة بالفعل في براءات.

٣٤٤ -وتقع على الدول المسؤولية النهائية عن تسوية مطالبات الشعوب الأصلية المتعلقة بالأراضي والحقوق الثقافية. ومن المسائل ذات الأهمية المحورية في السياسات التي تسعى إلى منح الشعوب الأصلية حقوقها الأنظمة السياسية والقضائية وأطر تحقيق العدالة الاجتماعية والثقافية الخاصة بكل دولة على حدة. ومن الضروري مراعاة الأهداف الإنمائية لكل من الدولة والشعوب الأصلية، والتوفيق بين نقاط الخلاف. ولكي تنجح هذه السياسات، ينبغي أن تتضمن قوانين تحمي حقوق الشعوب الأصلية وقوانين تحمي هذه الشعوب من العنصرية والتمييز المؤسسيين.

٣٤٥ -وقد اعتمدت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة في عام ١٩٨٩. والاتفاقية هي الصك الدولي الرئيسي الذي يعنى تحديدا بحقوق الإنسان للشعوب الأصلية. ومن المسائل ذات الأهمية المحورية بالنسبة لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ وجود نهج قائم على احترام الهوية المحددة للشعوب الأصلية وحقوقها في المشاركة في اتخاذ القرارات فيما يتعلق بمصيرها. بيد أن الخلاف الذي يكتنف الاتفاقية لم تخف حدته مع مر السنين، إذ لم يصدق عليها حتى الآن سوى ١٧ بلدا، يوجد ١٣ منها في أمريكا اللاتينية. وتوجد خلافات رئيسية تتعلق بعدم الاعتراف بحق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، حيث أنه، وفقا للاتفاقية، ليس للشعوب الأصلية سوى مركز استشاري في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات وحقوق محدودة فيما يتعلق بالأراضي والموارد الطبيعية. وقام عدد من الشعوب الأصلية، الذي لم ترق الاتفاقية إلى مستوى توقعاته، بدعوة الحكومات إلى عدم التصديق عليها، وفضلا عن ذلك، فإن كثيرا من الحكومات لا يؤيدها.

٣٤٦ -وفي هذا السياق، وبالنظر إلى الانتهاكات المتكررة لحقوق الشعوب الأصلية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد شدد عدة متكلمين أمام الدورة الثانية للمنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، المعقودة في أيار/مايو ٢٠٠٣، على أهمية صياغة مبادئ توجيهية دولية واضحة بشأن حقوق الإنسان المقررة للشعوب الأصلية. ودعا المنتدى أيضا إلى اعتماد مشروع إعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، قبل انتهاء العقد الدولي للسكان

الأصليين في العالم (١٩٩٥-٢٠٠٤). إلا أن عدم بت لجنة حقوق الإنسان في مشروع الإعلان المعروض عليها منذ ٩ سنوات يذكر بصعوبة المهمة التي تنتظرها.

المهاجرون

٣٤٧ -منذ التسعينات، أدرك العديد من الحكومات التفاوت بين الطابع المتزايد التعقيد لتدفقات المهاجرين الحالية والأطر المرجعية المؤسسية والقانونية التقليدية للهجرة التي تصنف بموجبها كل فئة من المهاجرين على نحو واضح لا لبس فيه. وأدت هذه الشواغل إلى عمليات إعادة تقييم للصكوك الدولية المعنية بالهجرة. وقد طعن عدد من الحكومات في نظام اللجوء الدولي القائم، حسبما تعرفه اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، باعتبار أنه قد فقد صلته بالواقع. ووجدت الجهود التي تبذلها منظمة العمل الدولية للحصول على تصديقات على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين معارضة لا يستهان بها من عدد كبير من البلدان. ويستدل من العمل المنجز في إطار لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة على أن إنفاذ السلطات الوطنية لحقوق الإنسان للمهاجرين لم يكن كافيا في أغلب أجزاء العالم، كما وردت في الوقت نفسه تقارير عن تزايد ظواهر العنصرية وكراهية الأجانب وغيرها من أشكال التمييز والمعاملة اللاإنسانية والمهينة ضد المهاجرين.

٣٤٨ -ومسألة المعاملة التمييزية والتي تنطوي على الإساءة أحيانا للعمال المهاجرين مدرجة منذ وقت طويل على جدول الأعمال الدولي. وقد اعتمدت ثلاثة صكوك رئيسية تعنى بذلك الشاغل، وهي: اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ لعام ١٩٤٩ بشأن الهجرة من أجل العمل؛ واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ لعام ١٩٧٥ بشأن الهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠.

٣٤٩ -والتصديق على هذه الاتفاقيات محدود. فحتى تموز/يوليه ٢٠٠٣، كان ٤٢ بلدا قد وقَّع على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧، و ١٨ بلدا قد صدق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣. أما الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم فقد صدق عليها ٢٢ بلدا، ودخلت حيز النفاذ في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢. والاتفاقية صك هام في الصراع الأعم الدائر من أجل توفير الحماية الدولية لحقوق الإنسان. وقليل من الدول المتقدمة النمو أصبح أطرافا في الاتفاقية: فقد أصبحت ١٠ بلدان أطرافا في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧، وأصبحت ٣ بلدان أطرافا في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣، ولم تصبح أي دولة طرفا في اتفاقية عام ١٩٩٠. إضافة إلى ذلك، فإن العدد الكبير من البلدان التي صدقت على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ استبعدت أحكاما

رئيسية فيها. وربما كان التصديق المحدود على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة من الأسباب التي تدفع العديد من الدول إلى استخدام مجموعة متنوعة من النهج التعاونية لإدارة شؤون الهجرة. ويجري تناول مسائل الهجرة في مشاورات ثنائية وعمليات تشاورية إقليمية في أوروبا، وأفريقيا، وشرق آسيا، وجنوب آسيا، وشمال أمريكا وجنوبها. علاوة على ذلك، تهدف مبادرة بيرن التي اتخذت مؤخرا [٧٩] إلى تبادل المعلومات بشأن الأولويات المتعلقة بالسياسات، وتحديد المصالح البعيدة المدى والتفاهمات المشتركة والممارسات الفعالة في ميدان الهجرة.

٣٥٠ -وفي مؤتمر العمل الدولي المعقود في حزيران/يونيه ١٩٩٩، استعرضت منظمة العمل الدولية دراسة، أعدت بالاستناد إلى رسائل تم تبادلها مع الحكومات، بشأن حالة اتفاقيتي المنظمة المتعلقتين بحقوق العمال المهاجرين ومستقبلهما. وأوضحت الدراسة بجلاء أنه فيما تبدو الحكومات متفقة على الأحكام العامة للصكين، فقد أظهرت تحفظات واضحة على أحكام محددة تتعلق بتعيين العمال المهاجرين؛ واستحقاقات الحماية الاجتماعية، التي قد تتجاوز الاستحقاقات المقررة بموجب القوانين الوطنية في بعض الحالات؛ والحقوق المكفولة للمهاجرين بصورة غير شرعية؛ وأخيرا وقبل كل شيء، المساواة في الفرص والمعاملة بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين. إضافة إلى ذلك، رأي البعض أن بعض أحكام الاتفاقية قد عفا عليها الدهر. وعلى سبيل المثال، فإن الأحكام المتعلقة بالمساواة في المعاملة بين العمال الأجانب والعمال الوطنيين لم تعد منطبقة في سياق الترتيبات الإقليمية بشأن حرية الحركة والمساواة في المعاملة بين مواطني الدول الأعضاء في كيانات، من قبيل الاتحاد الأوروبي والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي.

٣٥١ -ورغما عن ذلك، فقد حدثت بعض التطورات الإيجابية. فظهور مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن التشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق) في عام ١٩٩٨ مثل معلما بارزا حدد للمرة الأولى حقوق المشردين داخليا وواجبات أطراف الصراعات إزاء حقوق هؤلاء السكان. إضافة إلى ذلك، اعتمدت الجمعية العامة في قرارها ٢٥/٥٥، المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو)؛ وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل للاتفاقية؛ وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل أيضا للاتفاقية (قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥، المرفقات من الأول إلى الثالث). ويمثل هذان البروتوكولان (بروتوكولا باليرمو) محاولة دولية بارزة لمكافحة الهجرة غير

(٧٩) اقتراح تقدمت به حكومة سويسرا في الندوة الدولية التي نظّمتها بشأن الهجرة (حزيران/يونيه ٢٠٠١).

النظامية وحماية حقوق المهاجرين الذين لا يحملون وثائق، وذلك بالتركيز على الطابع الإجرامي للتهريب.

٣٥٢ - ويشير نسق التصديق على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين إلى تزايد عزوف الحكومات عن الانضمام إلى هذه الصكوك الدولية. ومن السابق لأوانه تقييم ما إذا كان بروتوكولا باليرمو سيواجها بالمصير نفسه. وفي الوقت الراهن، يتسبب عدم التوصل إلى اتفاق أساسي بشأن تعريف حقوق العمال المهاجرين في آثار خطيرة على حياة المهاجرين وأسرهم.

٣٥٣ - ونظرا لعدم وجود حقوق للمهاجرين معرفة بشكل محدد ومتفق عليها دوليا، لا تنص الصكوك الدولية لحقوق الإنسان إلا على الحماية القانونية للمهاجرين. علاوة على ذلك، تتضمن الصكوك العالمية والإقليمية والوطنية لحقوق الإنسان عددا كبيرا من الحقوق التي تؤثر مباشرة على المهاجرين. بيد أن إنفاذ الحقوق، لا المعايير القانونية، هو ما يمثل المسألة الجوهرية.

٣٥٤ - وقد أدى القلق إزاء المشاكل المتصاعدة لإساءة المعاملة والتمييز وانتهاك حقوق المهاجرين التي أوردتها حكومات البلدان الأصلية للمهاجرين فضلا عن المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان بلجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى تعيين مقرر خاص، في عام ١٩٩٧، معني بحقوق الإنسان للمهاجرين. كذلك أنشأت اللجنة الفريق العامل للخبراء الحكوميين الدوليين المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين وأوكلت إليه ولاية جمع كافة المعلومات ذات الصلة بالعقبات القائمة أمام الحماية الفعلية والكاملة لحقوق الإنسان للمهاجرين ووضع توصيات بشأن تحسين تعزيز حقوق الإنسان للمهاجرين وحمايتها وتطبيقها.

٣٥٥ - ومن النتائج الرئيسية التي توصل إليها الفريق العامل أن الحكومات في مناطق عديدة من العالم تعي تماما الاتجاه المتدهور لحقوق الإنسان للمهاجرين، إلا أنها يندر أن تفيد باتخاذ تدابير لمعالجة المسألة. وبناء على ذلك، فإن مَن ينتهكون حقوق الإنسان للمهاجرين كثيرا ما ينتهي بهم الأمر إلى الإفلات من العقاب. ويتبين من ذلك الوضع أن إنفاذ حقوق الإنسان للمهاجرين لا يمثل، في نظر الرأي العام أو في نظر مقرري السياسات، التزاما له نفس قوة الالتزام بإنفاذ حقوق الإنسان للمواطنين.

٣٥٦ - وهذه الحالة تمثل، بدرجة كبيرة، تعبيرا عن مشاعر العداء السائدة تجاه المهاجرين والمركز القانوني والاجتماعي الأدنى الذي تضعهم فيه المجتمعات المضيفة. ورغم ذلك، يكمن جزء من التفسير في أن انتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين كثيرا ما يحدث حينما

لا يحمل المهاجرون وثائق. وتنظر السلطات العامة إلى منح حقوق الإنسان للمهاجرين الذين لا يحملون وثائق بوصفه تقويضا لحقوق الدولة في إنفاذ القانون، وهو ما يمثل مسألة بالغة الأهمية في ظروف يتصدر فيها وقف الهجرة بصورة غير شرعية جداول الأعمال الحكومية.

المعوقون

٣٥٧ - يرجع استحداث النُهُج المتبعة في معالجة الحقوق المتصلة بالإعاقة إلى السبعينات. ففي ذلك العقد، اعتمدت الجمعية العامة إعلانين رئيسيين بشأن المعوقين. أولهما إعلان حقوق الأشخاص المتخلفين عقليا (القرار ٢٨٥٦ (د - ٢٦) المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠) الذي وفر إطارا لحماية حقوق هؤلاء الأشخاص من خلال إجراءات وطنية ودولية. ونص الإعلان على أن الأشخاص المتخلفين عقليا يتمتعون، إلى أقصى حد ممكن عمليا، بنفس الحقوق التي يتمتع بها سائر البشر، بما في ذلك الحق في الرعاية الطبية والتعليم المناسبين؛ وفي الأمن الاقتصادي، وفي أن يكون لكل منهم وصي مؤهل عند لزوم ذلك؛ والحق في الحماية من الاستغلال، وفي المحاكمة وفق الأصول القانونية والتمتع بالضمانات القانونية المناسبة ضد كل أشكال الإساءة. ونص الإعلان على أنه ينبغي أن يقيم المتخلف عقليا، حيثما كان ذلك مستطاعا، مع أسرته الأصلية أو مع أسرة أخرى تحتضنه وأن يشارك في أشكال مختلفة من الحياة المجتمعية.

٣٥٨ - واعتمدت الجمعية العامة في قرارها ٣٤٤٧ (د - ٣٠) المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥ الإعلان المتعلق بحقوق المعوقين الذي شجع على توفير الحماية الوطنية والدولية لحقوق المعوقين. وسلَّم الإعلان بأن للمعوق نفس الحقوق السياسية والمدنية التي يتمتع بها سواه من البشر، بما في ذلك التدابير اللازمة لتمكينه من الاستقلال الذاتي. وعدَّد الإعلان حقوق المعوقين ومنها الحق في التعليم؛ والعلاج الطبي؛ وخدمات التوظيف. كما سلَّم بحق المعوق في الأمن الاقتصادي والاجتماعي؛ وفي الحصول على عمل؛ وفي أن يعيش مع أسرته؛ وفي أن يشارك في الأنشطة الاجتماعية والإبداعية؛ وفي أن يتمتع بالحماية من جميع أشكال الاستغلال ومن المعاملة ذات الطبيعة المسيئة أو المهينة؛ وفي أن يتمكن من الاستعانة بمساعدة قانونية من ذوي الاختصاص.

٣٥٩ - وقد مهد الإعلانان كلاهما السبيل لوضع مجموعة شاملة من المبادئ مستقبلا تستهدف في نهاية المطاف إدماج المعوقين في المجتمع، ومنها برنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين الذي اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ٥٢/٣٧ المؤرخ ٣ كانون الأول/ديسمبر

١٩٨٢ والقواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين (قرار الجمعية العامة ٩٦/٤٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، المرفق).

٣٦٠ - ويمثل برنامج العمل العالمي، بما يستهدفه من تشجيع للوقاية من الإعاقة ولإعادة تأهيل المعوقين وتحقيق تكافؤ الفرص لهم، المنبع الأصلي للتحرك نحو وضع نموذج لحقوق الإنسان يزداد فيه التركيز على الشواغل التقليدية المتصلة بالإعاقة. ومن الواضح أن النهج القائم على الحقوق (الذي يركز على تحقيق تكافؤ الفرص)، مع أنه لا يتخلى عن الجهود التقليدية المتصلة بالإعاقة (أي الوقاية وإعادة التأهيل) يقف على قدم المساواة مع النُهج التقليدية الأخرى. ويعترف برنامج العمل العالمي بانطباق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على المعوقين ويوفر تدابير محددة في مجال حقوق الإنسان.

٣٦١ - وقد أسهمت القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين إسهاما رئيسيا في ظهور قواعد ومعايير دولية تتصل بالإعاقة. ورغم أن القواعد ليست إجبارية، فإنها توفر للمعوقين ومنظماتهم أداة لصنع السياسات ولاتخاذ إجراءات، في نفس الوقت الذي توفر فيه أساسا للتعاون التقني والاقتصادي. وتتضمن القواعد الموحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوصفه جزءا من الأساس السياسي والأخلاقي الذي تقوم عليه. ومع ذلك، فهي توسع نطاق نهج حقوق الإنسان ليشمل مجالات لا ينظر إليها في العادة على أنها من الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان. فالقاعدة ٢، مثلا، تتضمن عدة أحكام تنص على أن تضمن الدول توفير مساعدة طبية فعالة للمعوقين.

٣٦٢ - وإلى جانب الإطار الشارع العام والإطار المتعلق بالسياسات المتصلين بالإعاقة، جرى اعتماد صكين دوليين محددين هما: اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩ وبيان وإطار عمل سالامانكا. فقد اعتمد مؤتمر العمل الدولي في عام ١٩٨٣ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩ بشأن التأهيل المهني والعمالة (المعوقون) وصدَّق عليها منذ ذلك الحين نحو ٧٣ بلدا. وتتمثل أغراض الاتفاقية في ضمان توافر تدابير مناسبة للتأهيل المهني للمعوقين بجميع فئاتهم وزيادة فرص العمل للمعوقين في سوق اليد العاملة.

٣٦٣ - وقد نص إعلان سالامانكا المتعلق بمبادئ وسياسات وممارسات الاحتياجات التعليمية الخاصة المعتمد في المؤتمر الدولي المعني بالاحتياجات التعليمية الخاصة الذي نظمته منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بالتعاون مع حكومة إسبانيا في عام ١٩٩٤ على أن لكل طفل حقا أساسيا في التعليم. ويجب أن تأخذ النظم التعليمية التنوع في اعتبارها وأن يكون بوسع ذوي الاحتياجات الخاصة الالتحاق بالمدارس النظامية التي تستوعب جميع الفئات. وقد طُلب إلى الحكومات أن تجعل تحسين التعليم من أولوياتها وأن

تعتمد مبدأ التعليم الذي يشمل الجميع بوصفه قانونا أو سياسةً عامة. وكان المبدأ الحاكم في ذلك هو أن تستوعب المدارس جميع الأطفال وأن يكون الطفل هو مناط التركيز في منهجها التربوي.

٣٦٤ - وقد أثار الطابع غير الإلزامي للقواعد الموحدة قلقا كبيرا، مما جعل مسألة وضع اتفاقية خاصة بشأن المعوقين موضع مناقشة نشطة، أولا من جانب المنظمات غير الحكومية ثم، منذ عهد أقرب، في إطار إحدى اللجان المخصصة التابعة للجمعية العامة. وفي حين أن مسألة وضع اتفاقية خاصة قد أثارت قدرا كبيرا من الاهتمام، فإن هناك مسائل أساسية لا تزال قائمة فيما يتعلق بنطاق الاتفاقية والغرض منها، وفق ما ذُكر في تقرير المقرر الخاص المعني بالإعاقة التابع للجنة التنمية الاجتماعية[٨٠]. وقد أورد المقرر الخاص، في تقريره، التساؤلات الأساسية التالية: ما هي المجالات التي ينبغي أن تغطيها الاتفاقية المقبلة؟ وما هي العلاقة التي ينبغي أن تربطها بالاتفاقيات العامة الموجودة؟ هل تتخذ شكل مجموعة مبادئ، ذات طابع عام ولكن من الممكن تطبيقها في مجموعة متنوعة من الظروف الوطنية في جميع أنحاء العالم؟ هل يستند المنظور الرئيسي للاتفاقية المقبلة إلى الاحتياجات القائمة في البلدان النامية؟ هل تحل هذه الاتفاقية المقبلة محل القواعد الموحدة، أم تتكامل معها؟

التوصيات

٣٦٥ - بفضل الوضع الخاص الذي تتميز به مفاهيم حقوق الإنسان أصبحت تُضفى سلطة أخلاقية عالمية على مطالبات اجتماعية كانت ستتوقف تلبيتها، لولا ذلك، على أحكام ذاتية. إلا أن الحالات التي جرى تحليلها في هذا الفصل تشير إلى أن قوة القانون لا تنشأ عن الأحكام القائمة الملزمة للدول، بقدر ما تنشأ عن العقد الاجتماعي الذي يستند إليه هذا القانون. وفي غيبة هذا التوافق الاجتماعي في الآراء، يبدو الأمل ضعيفا في إنفاذ الحقوق القائمة، وهو أمر يدلل عليه إحجام الدول عن الانضمام إلى عدد كبير جدا من الصكوك الدولية الملزمة التي تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو عن إنفاذ تلك الصكوك. والواقع أن الصلة بين التنمية الاجتماعية عموما والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تزال على أفضل تقدير ضعيفة ومنعدمة على أسوأ تقدير.

٣٦٦ - وينبغي توضيح الوضع القانوني للشعوب الأصلية ونطاق الولاية القضائية الممنوحة للدول بموجب الاتفاقيات المعقودة بينها وبين الشعوب الأصلية.

---

(٨٠) انظر ''رصد تنفيذ القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين''، مذكرة من الأمين العام (E/CN.5/2002/4)، تتضمن تقرير المقرر الخاص عن ولايته الثالثة، ٢٠٠٠-٢٠٠٢.

٣٦٧ - ويلزم اتباع نُهُج قانونية مبتكرة، على الصعيدين الوطني والدولي، في معالجة مسألة حقوق الشعوب الأصلية المتصلة بالأرض، بما في ذلك كيفية مراعاة أساليب المعيشة السائدة في مجتمعات الشعوب الأصلية عند السعي إلى إيجاد حلول لمسائل الحقوق المتصلة بالأرض؛ وكيفية حماية ثقافة الشعوب الأصلية؛ وإزالة عدم التساوق بين حقوق الملكية الفكرية السائد العمل بها حاليا والأشكال التقليدية للملكية الجماعية.

٣٦٨ - وينبغي تعديل الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة ليوفر حماية أفضل لمعارف وموارد الشعوب الأصلية.

٣٦٩ - وينبغي استحداث أطر مرجعية قانونية جديدة للهجرة، على الصعيدين الوطني والدولي على السواء، تأخذ في اعتبارها الطابع المعقد للتدفقات الراهنة للمهاجرين وديناميتها. وينبغي السعي إلى التوصل إلى توافق دولي في الآراء بشأن الحقوق الأساسية للمهاجرين. كما ينبغي أن يتصدر إنفاذ الحقوق الأساسية للمهاجرين قائمة أولويات حقوق الإنسان. وينبغي وضع مبادئ توجيهية دولية لمعاملة المهاجرين غير الحائزين على الوثائق المطلوبة.

٣٧٠ - وينبغي أن يُتخذ القرار بشأن نطاق وغرض الاتفاقية المقترحة المتعلقة بحقوق المعوقين، وبخاصة فيما يتصل بالعلاقة بين الاتفاقية وغيرها من الصكوك العامة المتعلقة بحقوق الإنسان، على ضوء تقييم واقعي لإسهام تلك الصكوك في التنمية الاجتماعية وفي حماية وتمكين الفئات الاجتماعية الرئيسية.

سابعا - الحد من مواطن الضعف وعدم تساوق السياسات والتعاون الدولي

٣٧١ - إن النجاح في الوفاء بأهداف التنمية واستئصال شأفة الفقر يتوقف إلى حد بعيد على تهيئة مناخ اقتصادي دولي ملائم واعتماد تدابير فعالة، منها استحداث آليات مالية جديدة، لدعم الجهود التي تبذلها البلدان النامية لتحقيق النمو الاقتصادي المطرد والتنمية الاجتماعية والمستدامة وتعزيز نظمها الديمقراطية. وقد كان تركيز التعاون الدولي ينصب أساسا على الوسائل الاقتصادية، متناولا على استحياء أهداف التنمية الاجتماعية الطويلة الأجل. وفي حين أن التعاون الاقتصادي الدولي له تاريخ طويل، فإن التعاون الدولي من أجل التنمية الاجتماعية لا يزال في مرحلة مبكرة. ذلك أن التنمية الاجتماعية يُنظر إليها في معظم الأحيان على أنها مهمة وطنية يدعمها المجتمع الدولي بوسائل يتمثل معظمها في تقديم المساعدة وبناء القدرات والتعاون التقني، وكثيرا ما يتوقف ذلك الدعم على مسائل من قبيل الحكم الرشيد والديمقراطية وسيادة القانون.

٣٧٢ - وقد وضعت العولمة الإطار الراهن للتعاون الدولي موضع الاختبار وزادت كثيرا من الوعي بالحاجة إلى التعاون الدولي من أجل التنمية الاجتماعية. وكشفت العولمة عن عدم التوافق بين النظم والمؤسسات الوطنية التنظيمية القائمة والطابع العالمي للعمليات الاقتصادية والمالية التي تجري داخل هذه النظم والمؤسسات، الأمر الذي أوجد قوة دفع جديدة للتعاون الدولي وللحوار بشأن السياسات الواجب اتباعها. وفي مواجهة هذا التحدي، يجري حاليا وضع إطار لقواعد اقتصادية ومالية. إلا أنه لم يُستحدث إطار أو محفل من هذا القبيل للتصدي للقضايا الاجتماعية، ولو لمعالجة الآثار الاجتماعية المترتبة على القرارات الاقتصادية.

٣٧٣ - وفضلا عن ذلك، يتمثل أحد التحديات الرئيسية الماثلة أمام التعاون الدولي من أجل التنمية الاجتماعية في أن الجهود الإنمائية كثيرا ما تضيع ثمارها بسبب الاضطرابات والصراعات العنيفة. كما أن ارتفاع عدد هذه الصراعات العنيفة وتكرارها حاليا يذكِّرنا أيَّما تذكير بأن منع نشوب الصراعات يشكل جزءا لا يتجزأ من السعي من أجل التقدم الاجتماعي والتنمية والحد من الفقر.

٣٧٤ - وقد برزت مسألتا تساوق السياسات والشراكة، إلى جانب تحمل البلدان ذاتها المسؤولية، بوصفها مبادئ تنظيمية رئيسية لأولويات التعاون الدولي لأغراض التنمية في الوقت الراهن. كما أن هذه المسائل تدور حولها منذ فترة مناقشات مستفيضة في إطار متابعة المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي عقد مؤخرا في مونتيري بالمكسيك والمؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية الذي عقد في الدوحة. إلا أن تلك العمليات قد ركزت في معظمها على زيادة تساوق السياسات الاقتصادية عن طريق زيادة فعالية التنسيق والتعاون على كل من الصُعد الوطني والإقليمي والعالمي. ولم تول اهتماما يُذكر للترابط بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية أو لتشجيع السياسات العامة الكلية التي تتسم بالتكامل والشمول والتساوق.

٣٧٥ - وهذا الوضع هو نتيجة مباشرة لغلبة الأخذ بمنظور سياسة الاقتصاد الكلي الذي يفترض أن التنمية الاجتماعية ستعقب النمو الاقتصادي تلقائيا. ولهذا، لا يجري على نحو صريح تناول المسائل المتعلقة بالتوزيع أو أهداف التنمية الاجتماعية، ولا يولى أي اهتمام ذي شأن لتقييم وتفهم النتائج الاجتماعية للسياسات الاقتصادية. ومع ذلك، فقد أصبح من الواضح بعد مضي عشر سنوات تقريبا على انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية أنه بالرغم من كون النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي الفقراء أمرا لا شك في أهميته البالغة للحد من الفقر، لا بد من معاودة إدماج أدوات أساسية أخرى للتنمية مثل العمالة

والاندماج في المجتمع بوصفها من عناصر السياسة العامة إذا أردنا أن نعالج بنجاح أسباب الضعف الاجتماعي، وليس أعراض الفقر فحسب.

٣٧٦ - إلا أن من غير المحتمل أن يُترجم الالتزام السياسي إلى فعالية في مجال السياسات إذا لم تكن هناك، كما هو الوضع حاليا، أطر نظرية وعملية تضمن التساوق بين السياسات الاقتصادية والسياسات الاجتماعية. ولا يزال النطاق الكامل للترابط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية غير معروفة ملامحه إلى حد كبير، كما أن من النادر أن تعالج آثار ذلك الترابط على السياسات. ووفقا لما ذكر آنفا، لا يزال التنسيق غير كاف في ورقات استراتيجية الحد من الفقر، بين السياسات التي تشجع على إدماج أكثر الفئات فقرا وتهميشا في المجتمع، من ناحية، والتنمية من ناحية أخرى.

٣٧٧ - وقد عُلقت آمال عريضة على المبادرات الأخيرة التي تحاول استحداث سبل مبتكرة للجمع بين الأهداف الاجتماعية والأهداف الاقتصادية، ومنها البرنامج العالمي للتشغيل، وشبكة تشغيل الشباب، واللجنة العالمية المعنية بالبُعد الاجتماعي للعولمة، والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وهذه المبادرات هي خطوة في سبيل إقامة شراكة عملية من أجل التنمية الاجتماعية، وبخاصة عن طريق تبادل الخبرات والممارسات، وينبغي أن تُتخذ أساسا لزيادة التعاون الدولي من أجل التنمية الاجتماعية، تحقيقا لهدف عام هو تعزيز الإدارة الجيدة وتحقيق تساوق السياسات على جميع المستويات، من المحلي إلى العالمي.

٣٧٨ - وفي غيبة أطر نظرية وعملية تضمن التساوق بين السياسات الاقتصادية والسياسات الاجتماعية، فإن الهدف الرئيسي قصير الأجل للتعاون الدولي للحد من الضعف الاجتماعي هو النهوض بالخطط المحددة المتعلقة بالتمكين والمشاركة المقدمة من مختلف الفئات الاجتماعية وتحويلها إلى خطوات تنفيذية. ومن السبل الملموسة لتحقيق ذلك دمج تلك الخطط بانتظام في صميم الأطر التي تستهدف تحسين التنسيق فيما بين الشركاء والتماسك بين البرامج والسياسات، مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والتقييم القطري المشترك، الذي تعده الأمم المتحدة أيضا، فضلا عن إطار التنسيق القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وورقات استراتيجية الحد من الفقر.

٣٧٩ - بيد أن الافتقار إلى التماسك في سياسات التنمية والتعاون الدولي يصل إلى درجة مذهلة. فخلال المناقشات التي جرت منذ انعقاد الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة، على سبيل المثال، اتضح أن كلا من مؤسسات التنمية والحكومات الوطنية تغفل بدرجة كبيرة، في استراتيجياتها الإنمائية، أثر ازدياد حجم فئات المسنين والتغييرات في العلاقات فيما بين الأجيال. فالأهداف الإنمائية الدولية والأهداف الإنمائية للألفية، على سبيل المثال، تحدد

أهدافا تسلط الضوء على النساء والأطفال في مجالات القضاء على الفقر، والتعليم والصحة، غير أن الأجيال الأكبر سنا تغفل بصورة حرجة في المناقشات المتعلقة بذلك في عملية التنمية. وأدرجت المسائل المتصلة بالشيخوخة بدرجة ما في أعمال المؤتمر الدولي لتمويل التنمية ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة. ورغم أن المسائل المتصلة بالشيخوخة والمسنين تُعالج بصورة تدريجية في إطار مختلف العمليات العالمية، فإنها لا تزال مع ذلك، لا تحظى بدرجة الاهتمام التي دعت إليها خطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة.

٣٨٠ - وقد ازداد الوعي بضرورة وضع استراتيجيات إنمائية شاملة للفئات الاجتماعية الأخرى، بما في ذلك الشعوب الأصلية والمعوقين، وهو ما يجد مثالا له في مبادرات مثل المنتدى الدائم لقضايا الشعوب الأصلية، وما يُبذل حاليا من جهود لوضع اتفاقية شاملة ومتكاملة لتعزيز وحماية حقوق وكرامة المعوقين. ومع ذلك، لا يزال يلزم بذل مزيد من الجهود لمعالجة انعدام التماسك في سياسات التنمية والتعاون الدولي. ومن المؤكد أن إدخال جميع فئات السكان، بمن فيهم المسنون، في سياق العولمة هو أحد مفاتيح تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والحد من مواطن الضعف الاجتماعية.

التوصيات

٣٨١ - إن انعدام الأمن الاقتصادي هو الأساس الذي ينبع منه الضعف الاجتماعي، على النحو الذي يرد تعريفه في هذا التقرير. ومن ثم، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب إلى النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل فيما يُتخذ من خطوات على صعيد السياسات العامة للحد من الضعف الاجتماعي، بما يعكس التأكيد الوارد في الإعلان بشأن الألفية على مسألة الحد من الفقر. ومع ذلك، فقد أظهرت التجربة أنه لا يمكن الاعتماد على الأثر غير المباشر للنمو الاقتصادي في حد ذاته لمعالجة المشاكل الاجتماعية.

٣٨٢ - ويعتبر الضعف الاجتماعي ظاهرة معقدة تترسخ جذورها في المؤسسات والممارسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. ونتيجة لذلك، لا بد وأن تكون النُهج المتبعة في رسم السياسات الرامية إلى الحد من الضعف الاجتماعي نُهجا متعددة الشُعب تتميز بالاتساق الداخلي: فتكامل السياسات الاجتماعية والاقتصادية يُعد ضرورة للتخفيف من أثر مواطن الضعف على القطاعات المتضررة من أفراد وأسر معيشية ومجتمعات محلية وفئات اجتماعية. غير أن ذلك لا يعني أنه لابد من تنفيذ تدابير السياسات بصورة متزامنة أو أنه يستحيل وضع أولويات. بل على العكس من ذلك تماما، لا بد من التركيز ووضع الأولويات لكي تكون السياسات فعالة، ولا سيما في البيئة العامة السائدة اليوم والتي تتسم بمحدودية موارد القطاع العام. وللوصول بفعالية استجابات السياسات العامة إلى الدرجة

القصوى، يجب أن يتبنى واضعو السياسات نهجا متكاملا إزاء المشكلة، مع الحرص في الوقت ذاته على ترتيب الأولويات. ويتطلب هذا النهج تفهما للعلاقات المعقدة بين مختلف أبعاد وأسباب الضعف الاجتماعي، وتطوير سبل جديدة وفعالة لتنسيق إنجاز السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

٣٨٣ - ورغم أن وجود سياسة اقتصادية سليمة يُعد أمرا أساسيا، فإن تعزيز قدرة الجماعات المستبعدة على إبداء مطالبها فيما يتعلق بتوفير الخدمات وإحداث التغييرات في السياسات هو عنصر يتسم بأهمية قصوى في الحد من مواطن الضعف الاجتماعي، شأنه في ذلك شأن التدخل الإرادي العام لتعزيز التماسك الاجتماعي.

٣٨٤ - وعلاوة على ذلك، فإن بناء قدرات المؤسسات وتطوير شكل من أشكال الحماية الاجتماعية هما من الخطوات الهامة التي ينبغي أن تتخذها البلدان النامية للتصدي لآثار التحديث والعولمة. أما في البلدان المتقدمة النمو، فيجب أيضا على برامج إصلاح نظم المعاشات التقاعدية وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية أن تأخذ في حسبانها التغيرات التي تحدث فيما يتعلق بشيخوخة السكان، والأسرة، وازدياد تحركات السلع ورؤوس الأموال والبشر فيما بين البلدان. وأخيرا، يجب أن تكون هناك سياسات ذات توجه أفضل، تقوم على المعرفة المستنيرة والمشاركة، من أجل التصدي للأبعاد النوعية للضعف الاجتماعي.

الخلاصة

٣٨٥ - يعيش في عالمنا اليوم أكثر من بليون إنسان لا يجدون ما يكفيهم من الغذاء، ولا يحصلون على مياه مأمونة للشرب، ولا يجد أطفالهم فرصة الحصول على التعليم الأولي أو الرعاية الصحية - باختصار، محرومون من العناصر الأساسية تماما اللازمة للكرامة الإنسانية. والفئات الاجتماعية التي تناولها تقرير الحالة الاجتماعية في العالم، ٢٠٠٣ لا تدخل فحسب في تلك المجموعة، بل أنها كثيرا ما تكون من بين أكثرها فقرا. فانعدام الدخل، والأمراض الاجتماعية، والانحيازات وأشكال التمييز الاجتماعية والثقافية هي جزء أساسي من حياتهم اليومية.

٣٨٦ - ومنذ قرابة عشر سنوات، جرى التأكيد في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية على أنه لا يمكن بناء اقتصاد مستقر في مجتمع غير مستقر، وأنه ما لم تكن هناك دعائم اجتماعية مستقرة، سيصعب وجود تنمية اقتصادية مستدامة.

٣٨٧ - والدرجة التي بلغها الضعف الاجتماعي ومدى انتشاره واستمراره في جميع أنحاء العالم تبين أننا لا زلنا أبعد ما نكون عن تحقيق ذلك الاستقرار. ومع ذلك، يبدو أن الجميع

يسعون وراء السياسات الاقتصادية دون التفكير كثيرا في الأوضاع الاجتماعية التي تقوم عليها تلك السياسات، أو في أفضل الأحوال يسعون وراء تلك السياسات على أمل أن يتكفل تحقيقها في حد ذاته بمعالجة الأمراض الاجتماعية وعدم الاستقرار الاجتماعي.

٣٨٨ - غير أنه ما لم يتوفر الاستقرار الاقتصادي، ولا سيما على مستوى الاقتصاد الكلي، سيصعب مهاجمة مصادر الضعف، وبالتالي أسباب الفقر. ولا يرجع ذلك فحسب إلى أن هذا الاستقرار عنصر أساسي في النمو الاقتصادي، وإنما أيضا لأن الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي يمكّن واضعي السياسات من النظر إلى ما وراء الأجل القصير. فعندما يعمل واضعو السياسات في بيئة مستقرة، يكون بمقدورهم أن يتحولوا باهتمامهم إلى القضايا الهيكلية في الأجل الطويل، وهي القضايا التي ليس أقلها شأنا قضية العدالة. فالعدالة عنصر أساسي في إقامة مجتمع مستقر.

٣٨٩ - غير أن سياسات الاقتصاد الكلي هي في جوهرها وسيلة للوصول إلى غاية ما، وليست غاية في حد ذاتها. وفي التقرير الذي قدمه الأمين العام إلى الدورة الأربعين للجنة التنمية الاجتماعية بشأن تكامل السياسات الاجتماعية والاقتصادية، ذكر أن ''الغايات النهائية للسياسة الاقتصادية [هي غايات] 'اجتماعية' بالمعنى الأعم'' (E/CN.5/2002/3، الفقرة ٥). ولذلك، فإن من الضروري إدراج أهداف اجتماعية صريحة في وضع سياسات الاقتصاد الكلي. ويجب ألا تُدرج هذه الأهداف كتحصيل حاصل، أو شيء سيحدث من تلقاء نفسه إذا عملت متغيرات الاقتصاد الكلي بصورة سليمة، وإنما كعملية تضافر مباشرة بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

٣٩٠ - وعند استعراض سمات الضعف الاجتماعي والفئات الاجتماعية التي تعاني منه، لا يجد المرء بسهولة هذا التضافر المباشر. فالأوضاع التي تواجهها الفئات الاجتماعية والأفراد هي أوضاع لا يسهل معالجتها أو التغلب عليها بسياسات تقتصر على التعامل مع المجاميع الكلية. فتفاصيل وخصائص الفئات الاجتماعية تتطلب تبني نهج تزداد الدقة في تصميمه كثيرا. فإذا ما أريد التغلب على الحالة المشؤومة التي تجد الفئات الاجتماعية نفسها فيها، فإن الأمر يقتضي تطوير مزيج مركب من السياسات العامة، وليس مجرد اللجوء إلى أدوات ''فجة'' من قبيل السياسات المالية والنقدية وسياسات أسعار الصرف ، والنظم التجارية والمالية المفتوحة.

٣٩١ - وليس هناك للأسف كثير من المؤشرات على قرب توافر مثل هذه السياسات. ولا يقتصر الأمر على أنها أصعب في تصميمها وتنفيذها، وإنما أيضا لأنها تتعلق بالرفاهية

المستقبلية لتلك الفئات التي يسهل تماما تجاهل محنتها في الوقت الراهن، فهي فئات معدومة القوة ولا صوت لها إلى حد كبير.

٣٩٢ - وفي المحاضرة التي ألقاها الأمين العام عند تلقيه جائزة نوبل للسلام، قال: ''ليس هناك اليوم من يجهل الفجوة التي تفصل بين الأغنياء والفقراء في العالم. وليس هناك اليوم من يستطيع أن يدعي الجهل بالتكلفة التي تفرضها هذه الفجوة على الفقراء والمحرومين، الذين ليسوا أقل من أي منا استحقاقا للكرامة الإنسانية، والحريات الأساسية، والأمن، والغذاء، والتعليم. غير أنهم ليسوا وحدهم الذين يتحملون هذه التكلفة. ففي نهاية المطاف، سنتحملها كلنا معا - الشمال والجنوب، الأغنياء والفقراء، الرجال والنساء من جميع الأجناس والأديان''(٨١).

٣٩٣ - وفي حين لم يعد من الممكن ادعاء الجهل، فإنه لا يزال من السهل تماما تجاهل أولئك الذي يعيشون على الجانب غير الملائم من الفجوة. والمجتمعات تعرض نفسها للخطر بمواصلة اتخاذ ذلك الموقف. فالعمل من أجل التغلب على الضعف الاجتماعي والقضاء على الفقر هو مسؤولية عالمية، والتزام لا يستند فحسب إلى المصلحة الذاتية، وإنما أيضا إلى التضامن والعدالة الاجتماعية التي تضرب بجذورها في أفكار البشرية الموحدة والمصير المشترك والسعي وراء الصالح العام المشترك بين البشر. فتلك هي المثل العليا التي تأسست عليها الأمم المتحدة، والتي تمثل الروح التي كُتب بها التقرير.

(٨١) بيان صحفي صادر عن الأمم المتحدة (SG/SM/8071). وهو متاح أيضا على عنوان الإنترنت التالي: http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html .

المرفق

الجدول ألف – ١

تقييم مواطن الضعف: فقر الدخل

البلد	خط الفقر الدولي	
	سنة إجراء الدراسة الاستقصائية	النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم
الاتحاد الروسي	٢٠٠٠	٦
إثيوبيا	١٩٩٩–٢٠٠٠	٨٢
أذربيجان	٢٠٠١	٤
الأردن	١٩٩٧	أقل من ٢
أرمينيا	١٩٩٨	١٣
إستونيا	١٩٩٨	أقل من ٢
إكوادور	١٩٩٥	٢٠
إندونيسيا	٢٠٠٠	٧
أوروغواي	١٩٩٩٨	أقل من ٢
أوزبكستان	١٩٩٨	١٩
أوغندا	١٩٩٦	٨٢
أوكرانيا	١٩٩٩	٣
جمهورية إيران الإسلامية	١٩٩٨	أقل من ٢
باراغواي	١٩٩٨	٢٠
باكستان	١٩٩٨	١٣
البرازيل	١٩٩٨	١٠
البرتغال	١٩٩٤	أقل من ٢
بلغاريا	٢٠٠١	٥
بنما	١٩٩٨	٨
بنغلاديش	٢٠٠٠	٣٦
بوتسوانا	١٩٩٣	٢٤
بوركينا فاسو	١٩٩٤	٦١
بوروندي	١٩٩٨	٥٨
بولندا	١٩٩٨	أقل من ٢
بوليفيا	١٩٩٩	١٤
بيرو	١٩٩٦	١٦
بيلاروس	٢٠٠٠	أقل من ٢
تايلند	٢٠٠٠	أقل من ٢
تركمانستان	١٩٩٨	١٢
تركيا	٢٠٠٠	أقل من ٢
ترينيداد وتوباغو	١٩٩٢	١٢

البلد	خط الفقر الدولي	
	سنة إجراء الدراسة الاستقصائية	النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم
تونس	١٩٩٥	أقل من ٢
جامايكا	٢٠٠٠	أقل من ٢
الجزائر	١٩٩٥	أقل من ٢
جمهورية أفريقيا الوسطى	١٩٩٣	٦٧
الجمهورية التشيكية	١٩٩٦	أقل من ٢
جمهورية تترانيا المتحدة	١٩٩٣	٢٠
الجمهورية الدومينيكية	١٩٩٨	أقل من ٢
جمهورية كوريا	١٩٩٨	أقل من ٢
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	١٩٩٧-١٩٩٨	٢٦
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	١٩٩٨	أقل من ٢
جمهورية مولدوفا	٢٠٠١	٢٢
جنوب أفريقيا	١٩٩٥	أقل من ٢
جورجيا	١٩٩٨	أقل من ٢
رواندا	١٩٨٣-١٩٨٥	٣٦
رومانيا	٢٠٠٠	٢
زامبيا	١٩٩٨	٦٤
زمبابوي	١٩٩٠-١٩٩١	٣٦
سري لانكا	١٩٩٥-١٩٩٦	٧
السلفادور	١٩٩٧	٢١
سلوفاكيا	١٩٩٦	أقل من ٢
سلوفينيا	١٩٩٨	أقل من ٢
السنغال	١٩٩٥	٢٦
سيراليون	١٩٨٩	٥٧
شيلي	١٩٩٨	أقل من ٢
الصين	٢٠٠٠	١٦
طاجيكستان	١٩٩٨	١٠
غامبيا	١٩٩٨	٥٩
غانا	١٩٩٩	٤٥
غواتيمالا	٢٠٠٠	١٦
غيانا	١٩٩٨	أقل من ٢
الفلبين	٢٠٠٠	١٥
فنزويلا	١٩٩٨	١٥
فييت نام	١٩٩٩٨	١٨
قيرغيزستان	٢٠٠٠	٢
كازاخستان	١٩٩٦	١,٥
الكاميرون	١٩٩٦	٣٣

البلد	خط الفقر الدولي	
	سنة إجراء الدراسة الاستقصائية	النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم
كرواتيا	٢٠٠٠	أقل من ٢
كوت ديفوار	١٩٩٥	١٢
كوستاريكا	١٩٩٨	٧
كولومبيا	١٩٩٨	١٤
كينيا	١٩٩٧	٢٣
لاتفيا	١٩٩٨	أقل من ٢
ليتوانيا	٢٠٠٠	أقل من ٢
ليسوتو	١٩٩٣	٤٣
مالي	١٩٩٤	٧٣
ماليزيا	١٩٩٧	أقل من ٢
مدغشقر	١٩٩٩	٤٩
مصر	٢٠٠٠	٣
المغرب	١٩٩٩	أقل من ٢
المكسيك	١٩٩٨	٨
ملاوي	١٩٩٧-١٩٩٨	٤٢
منغوليا	١٩٩٥	١٤
موريتانيا	١٩٩٥	٢٩
موزامبيق	١٩٩٦	٣٨
ناميبيا	١٩٩٣	٣٥
نيبال	١٩٩٥	٣٨
النيجر	١٩٩٥	٦١
نيجيريا	١٩٩٧	٧٠
نيكاراغوا	١٩٩٨	٨٢
الهند	١٩٩٩-٢٠٠٠	٣٥
هندوراس	١٩٩٨	٢٤
هنغاريا	١٩٩٨	أقل من ٢
اليمن	١٩٩٩٨	١٦

المصدر: البنك الدولي، ‘‘مؤشرات التنمية في العالم، ٢٠٠٣’’، (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣).

الجدول ألف – ٢

تقييم أوجه الضعف: البطالة، والعمالة في القطاع غير الرسمي بالمدن، والمساهمة في المعاشات التقاعدية

البلد	البطالة[أ] (نسبة مئوية)			العمالة في القطاع غير الرسمي بالمدن[ب] (نسبة مئوية)			المساهمة في المعاشات التقاعدية[ج]
	بطالة اليد العاملة عند الذكور	بطالة اليد العاملة عند الإناث	بطالة اليد العاملة	الذكور العاطلون عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	الإناث العاطلات عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	مجموع العاملين في القطاع غير الرسمي بالمدن	المساهمون من الأشخاص الذين هم في سن العمل (نسبة مئوية)
الاتحاد الروسي	١٤	١٣	١١				
إثيوبيا				١٩	٥٣	٣٣	
أذربيجان	١	١	١				٤٦
الأرجنتين	١٢	١٤	١٣	٤٨	٣٦	٤٣	٣٩
الأردن	١٢	٢١	١٣				٢٥
أرمينيا	٥	١٥	٩				٤٩
أسبانيا	١٠	٢١	١٤				٦١
أستراليا	٧	٧	٦				
إستونيا	١٣	١٠	١٥				٦٧
إسرائيل	٩	٨	٨				٦٣
إكوادور	٨	١٦	١٢	٥٤	٥٥	٥٣	٣٤
ألبانيا	١٦	٢١	١٨				٣١
ألمانيا	٨	٩	٨				٨٢
إندونيسيا			٦	١٩	٢٣	٢١	٧
أوروغواي	٩	١٥	١١	٣٩	٤١	٣٦	٧٨
أوكرانيا	١٢	١٢	١٢	٥	٥	٥	٦٦
إيران (جمهورية – الإسلامية)				٣	٩٠	١٨	٢٥
أيرلندا	٥	٥	٥				٦٥
إيطاليا	٩	١٦	١١				٦٨

البلد	البطالة[أ] (نسبة مئوية)			العمالة في القطاع غير الرسمي بالمدن[ب] (نسبة مئوية)			المساهمة في المعاشات التقاعدية[ج]
	بطالة اليد العاملة عند الذكور	بطالة اليد العاملة عند الإناث	بطالة اليد العاملة	الذكور العاطلون عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	الإناث العاطلات عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	مجموع العاملين في القطاع غير الرسمي بالمدن	المساهمون من الأشخاص الذين هم في سن العمل (نسبة مئوية)
باراغواي						٥٨	٩
باكستان	٤	١٥	٦				٢
البرازيل	٧	١٢	١٠	٤٣	٣١	٣٨	٣١
البرتغال	٣	٥	٤				٨٠
بلجيكا	٦	٩	٧				٦٦
بلغاريا	١٤	١٤	١٤				٦٣
بنغلاديش							٣
بنما	١١	١٨	١٣	٣٦	٢٨	٣٢	٤١
بوتسوانا				١٢	٢٨	١٩	
بورتوريكو	١٢	٨	١٠				
بوركينا فاسو							٣
بوروندي							٣
بولندا	١٥	١٩	١٧	١٤	١١	١٣	٦٤
بوليفيا						٥٣	١٣
بيرو	٨	٩	٨	٤٥	٥٣	٤٨	٢٥
بيلاروس			٢				٩٤
تايلند	٣	٣	٢	٧٥	٧٩	٧٧	١٧
تركيا	٨	٧	٩				٢٧
ترينيداد وتوباغو	١١	١٧	١٣				
تشاد							١
توغو							١٥
تونس							٢٣
جامايكا	١٠	٢٣	١٦	٢٦	٢١	٢٤	٤٦
الجزائر							٢٣

البلد	البطالة[أ] (نسبة مئوية)			العمالة في القطاع غير الرسمي بالمدن[ب] (نسبة مئوية)			المساهمة في المعاشات التقاعدية[ج]
	بطالة اليد العاملة عند الذكور	بطالة اليد العاملة عند الإناث	بطالة اليد العاملة	الذكور العاطلون عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	الإناث العاطلات عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	مجموع العاملين في القطاع غير الرسمي بالمدن	المساهمون من الأشخاص الذين هم في سن العمل (نسبة مئوية)
الجمهورية التشيكية	٧	١١	٩				٦٧
جمهورية تترانيا المتحدة				٦٠	٨٥	٦٧	٢
الجمهورية الدومينيكية	٨	٢٥	١٤				١٨
جمهورية كوريا	٧	٥	٤				٤٣
جمهورية الكونغو الديمقراطية							٦
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	٣٣	٣٨	٣٥				٤٧
جمهورية مولدوفا			١١				
جنوب أفريقيا	٢٠	٢٨	٢٣	١١	٢٦	١٧	
جورجيا							٤٠
الدانمرك	٥	٦	٥				٨٨
رواندا							١٣
رومانيا	٧	٦	١١				٤٨
زامبيا							٨
زمبابوي	٧	٥	٦				١٠
سري لانكا	٧	١٦	١١				٢١
السلفادور	٨	٦	٧				٢٥
سلوفاكيا	١٦	١٦	١٩	٢٥	١١	١٩	٧٢
سلوفينيا	٨	٧	٨				٦٩
سنغافورة	٥	٥	٤				٥٦
السنغال							٥
السودان							١٢
السويد	٧	٧	٥				٨٩
سويسرا	٢	٣	٣				٩٧

البلد	البطالة[أ] (نسبة مئوية)		العمالة في القطاع غير الرسمي بالمدن[ب] (نسبة مئوية)				المساهمة في المعاشات التقاعدية[ج]
	بطالة اليد العاملة عند الذكور	بطالة اليد العاملة عند الإناث	بطالة اليد العاملة	الذكور العاطلون عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	الإناث العاطلات عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	مجموع العاملين في القطاع غير الرسمي بالمدن	المساهمون من الأشخاص الذين هم في سن العمل (نسبة مئوية)
شيلي	٩	١٠	١٠	٣٣	٣٢	٣٢	٣٥
الصين			٣				١٧
الصين، منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة	٥	٤	٥				
الضفة الغربية وقطاع غزة			١٤				
غابون							١٤
غامبيا	١٥	١٢	١٤				
غانا			٧٩				٩
غواتيمالا							١٩
غينيا							٢
فرنسا	٩	١٢	١٠				٧٥
الفلبين	١٠	١١	١٠	١٦	١٩	١٧	١٤
فترويلا			١٥	٤٧	٤٦	٤٧	١٨
فنلندا	١٠	١١	١٠				٨٤
فييت نام							١٠
قيرغيزستان						١٢	٤٢
كازاخستان			١٤			١٢	٢٨
الكاميرون							١٢
كرواتيا	١٣	١٥	٢١	٦	٧	٦	٥٧
كندا	٧	٧	٧				٨٠
كوت ديفوار				٣٧	٧٣	٥٣	٩
كوستاريكا	٥	٨	٦	٤٣	٣٦	٤٠	٣٩
كولومبيا	١٧	٢٥	٢١	٤٩	٤٤	٤٧	٢٩
كينيا						٥٨	٢٤

البلد	البطالة[أ] (نسبة مئوية)			العمالة في القطاع غير الرسمي بالمدن[ب] (نسبة مئوية)			المساهمة في المعاشات التقاعدية[ج]
	بطالة اليد العاملة عند الذكور	بطالة اليد العاملة عند الإناث	بطالة اليد العاملة	الذكور العاطلون عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	الإناث العاطلات عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	مجموع العاملين في القطاع غير الرسمي بالمدن	المساهمون من الأشخاص الذين هم في سن العمل (نسبة مئوية)
لاتفيا	١٦	١٣	٨			١٧	٥٢
ليتوانيا	٢٠	١٤	١٧	١٢	٥	٩	
مالي						٧١	٢
ماليزيا			٣				٣٨
مدغشقر						٥٨	٥
مصر	٥	٢٠	٨				٣٤
المغرب	٢٠	٢٨	٢٢				١١
المكسيك	٢	٣	٢	٣٨	٣٠	٣٥	٣١
المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية	٧	٥	٥				٨٥
منغوليا	٥	٦	٦				
موريتانيا							٤
موريشيوس							٥٧
موزامبيق							٢
ميانمار				٥٣	٥٧	٥٤	
النرويج	٤	٣	٣				٨٦
النمسا	٥	٥	٥				٧٧
نيبال	٢	١	١				
النيجر							٢
نيجيريا							١
نيكاراغوا	٩	١٥	١٣				١٣
نيوزيلندا	٦	٦	٦				
الهند							٨
هندوراس	٤	٤	٤	٥٣	٥٨	٥٥	١٨

البلد	البطالة[أ] (نسبة مئوية)		العمالة في القطاع غير الرسمي بالمدن[ب] (نسبة مئوية)			المساهمة في المعاشات التقاعدية[ج]
	بطالة اليد العاملة عند الذكور	بطالة اليد العاملة عند الإناث	بطالة اليد العاملة	الذكور العاطلون عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	الإناث العاطلات عن العمل في القطاع غير الرسمي بالمدن	مجموع العاملين في القطاع غير الرسمي بالمدن	المساهمون من الأشخاص الذين هم في سن العمل (نسبة مئوية)
هنغاريا	٨	٦	٧				٦٥
هولندا	٣	٥	٤				٧٥
الولايات المتحدة	٤	٥	٤				٩٢
اليابان	٥	٥	٥				٩٢
اليونان	٧	١٧	١١				٧٣

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم ٢٠٠٣ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣).

(أ) أرقام البطالة مستقاة من الفترة ١٩٩٨-٢٠٠١.

(ب) أرقام العمالة في المدن مستقاة من الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩.

(ج) أرقام المساهمة في المعاشات التقاعدية مستقاة من الفترة ١٩٩٠-٢٠٠١، تبعا للبلد المعني.

الجدول ألف – ٣

تقييم أوجه الضعف لدى الأطفال والشباب: اعتلال الصحة، واستغلالهم في سوق العمل، والأمية

البلد	سوء التغذية: الأطفال دون سن الخامسة[أ] (نسبة مئوية)		الأطفال في الفئة العمرية بين ١٠ و ١٤ سنة في سوق العمل (نسبة مئوية)		معدلات الأمية لدى الشباب[ب]	
	الوزن للعمر	الطول للعمر	١٩٨٠	٢٠٠١	النسبة المئوية للذكور بين الإناث بين ١٥ و ٢٤ سنة	النسبة المئوية بين ١٥ و ٢٤ سنة
الاتحاد الروسي	٣	١٣				
إثيوبيا	٤٧	٥٢	٤٦	٤١	٣٨	٥٠
أذربيجان	١٧	٢٠				
الأرجنتين	٥	١٢	٨	٢	٢	١
الأردن	٥	٨			١	١
أرمينيا	٣	١٣				
إريتريا	٤٤	٣٨	٤٤	٣٨	١٩	٣٩
أستراليا	٠	٠				
إسرائيل						١
أفغانستان	٤٩	٤٨	٢٨	٢٤		
إكوادور	١٤	٢٦	٩	٤	٢	٣
ألبانيا	١٤	١٥			١	٣
الإمارات العربية المتحدة	٧				١٢	٥
إندونيسيا	٢٥	٤٢	١٣	٧	٢	٣
أنغولا	٤١	٥٣	٣٠	٢٦		
أوروغواي	٤	١٠	٤	١	١	١
أوزبكستان	١٩	٣١				
أوغندا	٢٣	٣٩	٤٩	٤٣	١٤	٢٧
أوكرانيا	٣	١٦				
إيران (جمهورية – الإسلامية)	١١	١٥	١٤	٢	٤	٨
بابوا غينيا الجديدة			٢٨	١٧	٢٠	٢٨
باراغواي			١٥	٥	٣	٣
باكستان	٣٨	٣٦	٢٣	١٥	٣٨	٥٧
البرازيل	٦	١١	١٩	١٤	٦	٣
البرتغال			٨	١		
بنغلاديش	٤٨	٤٥	٣٥	٢٧	٤٣	٦٠
بنما	٨	١٨	٦	٢	٣	٤

البلد	سوء التغذية: الأطفال دون سن الخامسة[أ] (نسبة مئوية)		الأطفال في الفئة العمرية بين ١٠ و ١٤ سنة في سوق العمل (نسبة مئوية)		معدلات الأمية لدى الشباب[ب]	
	الوزن للعمر	الطول للعمر	١٩٨٠	٢٠٠١	النسبة المئوية للذكور بين الإناث بين ١٥ و ٢٤ سنة	النسبة المئوية بين ١٥ و ٢٤ سنة
بنن	٢٣	٣١	٣٠	٢٦	٢٨	٦٣
بوتسوانا	١٣	٢٩	٢٦	١٤	١٥	٨
بورتوريكو					٣	٢
بوركينا فاسو	٣٤	٣٧	٧١	٤٢	٥٣	٧٥
بوروندي	٤٥		٥٠	٤٨	٣٣	٣٦
البوسنة والهرسك	٤					
بوليفيا	٨	٢٧	١٩	١١	٢	٦
بيرو	٧	٢٥	٤	٢	٢	٥
تايلند	١٨	١٣	٢٥	١١	١	٢
تركمانستان	١٢	٢٢				
تركيا	٨	١٦	٢١	٧	١	٦
تشاد	٢٨	٢٩	٤٢	٣٦	٢٥	٣٨
توغو	٢٥	٢٢	٣٦	٢٧	١٢	٣٥
تونس	٤	٨			٢	١٠
جامايكا	٤	٤			٩	٢
الجزائر	٦	١٨			٦	١٥
الجماهيرية العربية الليبية	٥	١٥				٦
جمهورية أفريقيا الوسطى	٢٣	٢٨			٢٣	٣٩
الجمهورية الدومينيكية	٥	١١	٢٥	١٣	٩	٨
الجمهورية العربية السورية	١٣	٢١	١٤	٢	٤	٢٠
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٣٤	٤٥	٣٣	٢٨	١١	٢٤
جمهورية تترانيا المتحدة	٢٩	٤٤	٤٣	٣٦	٦	١١
جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية	٢٨					
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	٤٠	٤١	٣١	٢٥	١٥	٢٨
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	٦	٧				
جنوب أفريقيا	٩	٢٣			٨	٩
جورجيا	٣	١٢				
رواندا	٢٤	٤٣	٤٣	٤١	١٤	١٧
زامبيا	٢٤	٤٢	١٩	١٥	٩	١٤
زمبابوي	١٣	٢٧	٣٧	٢٧	١	٤
سري لانكا	٣٣	٢٠	٤	٢	٣	٣

البلد	سوء التغذية: الأطفال دون سن الخامسة[أ] (نسبة مئوية)		الأطفال في الفئة العمرية بين ١٠ و ١٤ سنة في سوق العمل (نسبة مئوية)		معدلات الأمية لدى الشباب[ب]	
	الوزن للعمر	الطول للعمر	١٩٨٠	٢٠٠١	النسبة المئوية للذكور بين الإناث بين ١٥ و ٢٤ سنة	النسبة المئوية بين ١٥ و ٢٤ سنة
السلفادور	١٢	٢٣	١٧	١٣	١١	١٢
السنغال	١٨	٢٣	٤٣	٢٦	٤٠	٥٧
سوازيلند	١٠		١٧	١٢	١٠	٨
السودان	١١	٣٤	٣٣	٢٧	١٧	٢٧
سيراليون	٢٧		١٩	١٤		
شيلي	١	٢			١	١
الصومال	٢٦	٢٣	٣٨	٣١		
الصين	١٠	١٤	٣٠	٧	١	٣
الصين، منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة					١	
الضفة الغربية وقطاع غزة	١٥					
طاجيكستان		٣١				
العراق			١١	٢	٤٠	٧٠
عمان	٢٣	٢٣				٣
غابون	١٢	٢١	٢٩	١٣		
غامبيا	١٧	٣٠	٤٤	٣٣	٣٣	٤٩
غانا	٢٥	٢٦	١٦	١٢	٦	١١
غواتيمالا	٢٤	٤٦	١٩	١٤	١٤	٢٧
غينيا	٣٣	٤١	٤١	٣١		
غينيا - بيساو	٢٥		٤٣	٣٦	٢٦	٥٤
الفلبين	٣٢	٣٢	١٤	٥	١	١
فنزويلا	٤	١٣			٣	١
فييت نام	٣٤	٣٧	٢٢	٥	٥	٤
قيرغيزستان	١١	٢٥				
كازاخستان	٤	١٠				
الكاميرون	٢٢	٢٩	٣٤	٢٣	٨	١١
كرواتيا	١	١				
كمبوديا	٤٥	٤٥	٢٧	٢٤	١٦	٢٥
كوت ديفوار	٢١	٢٥	٢٨	١٨	٢٩	٤٦
كوستاريكا	٥	٦	١٠	٤	٢	١
كولومبيا	٧	١٤	١٢	٦	٤	٢
الكونغو			٢٧	٢٥	٢	٣

البلد	سوء التغذية: الأطفال دون سن الخامسة[أ] (نسبة مئوية)		الأطفال في الفئة العمرية بين ١٠ و ١٤ سنة في سوق العمل (نسبة مئوية)		معدلات الأمية لدى الشباب[ب]	
	الوزن للعمر	الطول للعمر	١٩٨٠	٢٠٠١	النسبة المئوية للذكور بين الإناث بين ١٥ و ٢٤ سنة	النسبة المئوية بين ١٥ و ٢٤ سنة
الكويت	٢	٣			٨	٦
كينيا	٢٢	٣٣	٤٥	٣٩	٤	٥
لبنان	٣	١٢			٣	٧
ليبريا			٢٦	١٥	١٤	٤٦
ليسوتو	١٨	٤٤	٢٨	٢٠	١٧	١
مالي	٢٧	٤٩	٦١	٥٠	٥٢	٧٤
ماليزيا	٢٠		٨	٢	٢	٢
مدغشقر	٤٠	٤٨	٤٠	٣٤	١٦	٢٣
مصر	٤	١٩	١٨	٩	٢٣	٣٦
المغرب			٢١	١	٢٣	٤٠
المكسيك	٨	١٨	٩	٥	٢	٣
ملاوي	٢٥	٤٩	٤٥	٣١	١٩	٣٨
المملكة العربية السعودية					٥	٩
منغوليا	١٣	٢٥	٤	١	١	١
موريتانيا	٣٢	٣٥	٣٠	٢٢	٤٣	٥٩
موريشيوس	١٥	١٠	٥	٢	٦	٥
موزامبيق	٢٦	٣٦	٣٩	٣٢	٢٤	٥٢
ميانمار	٤٣	٤٥	٢٨	٢٣	٩	٩
ناميبيا			٣٤	١٧	١٠	٦
نيبال	٤٨	٥١	٥٦	٤١	٢٣	٥٦
النيجر	٤٠	٤٠	٤٨	٤٣	٦٧	٨٦
نيجيريا	٣١	٣٤	٢٩	٢٤	١٠	١٥
نيكاراغوا	١٢	٢٥	١٩	١٢	٢٩	٢٧
هايتي	١٧	٢٣	٣٣	٢٢	٣٥	٣٤
الهند	٥٣	٥٢	٢١	١٢	٢٠	٣٤
هندوراس	١٧	٣٩	١٤	٧	١٦	١٣
الولايات المتحدة	١	٢				
اليمن	٤٦	٥٢	٢٦	١٨	١٦	٥١
يوغوسلافيا	٢	٥				
المنطقة						
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٥٣	٤٧	٣٥	٢٩	١٨	٢٧

البلد	سوء التغذية: الأطفال دون سن الخامسة[أ] (نسبة مئوية)		الأطفال في الفئة العمرية بين ١٠ و ١٤ سنة في سوق العمل (نسبة مئوية)		معدلات الأمية لدى الشباب[ب]	
	الوزن للعمر	الطول للعمر	١٩٨٠	٢٠٠١	النسبة المئوية للذكور بين للإناث بين ١٥ و ٢٤ سنة	النسبة المئوية بين ١٥ و ٢٤ سنة
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي			١٣	٨	٥	٥
أوروبا وآسيا الوسطى	١٥	١٤	٣	١		١
جنوب آسيا	١٥		٢٣	١٥	٢٤	٤١
شرق آسيا والمحيط الهادئ			٢٧	٨	٢	٤
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٩	١٩	١٤	٤	١٤	٢٦

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم ٢٠٠٣ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣).

(أ) شيوع سوء التغذية لدى الأطفال: النسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة مستقاة من الفترة ١٩٩٣-٢٠٠١.

(ب) معدلات الأمية لدى الشباب مستقاة من عام ٢٠٠١.

(ج) اعتبارا من ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٣، تغير الاسم الرسمي لـ ''يوغوسلافيا'' إلى ''صربيا والجبل الأسود''.