الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2009/IG.1/4(Part I)
31 July 2009
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة السابعة
بيروت، ٢٦-٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

البند ٥ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

متابعة قضايا ذات أولوية في مجال التنمية الاجتماعية في منطقة الإسكوا

الإدماج الاجتماعي

موجز

يبيّن هذا التقرير أن سياسات الإدماج الاجتماعي التي تستهدف فئات محدّدة من المجتمع هي سياسات تكمّل استراتيجيات الحد من الفقر، وهي بذلك تسهم في تثبيت التنمية البشرية على أسس أكثر إنصافاً. وهذا التقرير الذي يتناول المظاهر الرئيسية للإقصاء الاجتماعي، ولا سيما التمييز والحرمان وعدم التمكين، يستند إلى نتائج العمل الميداني الذي اضطلعت به اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في مجموعة من البلدان، ويحدّد سلسلة من المبادرات الهادفة إلى مواجهة الإقصاء الاجتماعي في هذه البلدان. كما يناقش هذا التقرير ما إذا كان الإقصاء الاجتماعي هو حالة ثابتة تطال فئة اجتماعية معيّنة، أو هو ظاهرة اجتماعية متحركة. وإذا كان الإقصاء الاجتماعي وجهاً من أوجه انعدام المساواة الراسخ في المجتمعات والمؤسسات، فينبغي أن تكون معالجته من الخيارات المطروحة على صعيد السياسة العامة.

والغاية من هذا التقرير هي تزويد صانعي السياسات بفهم شامل للحاجات والتحديات التي تواجهها الفئات المستبعدة وبخيارات على مستوى السياسة العامة يمكن دمجها في الخطط الإنمائية الوطنية. فمواجهة مشاكل الإقصاء الاجتماعي لا تكون إلا بسياسات لتحقيق الإدماج الاجتماعي، إلا أن القرار النهائي بشأن وضع هذه السياسات وتطبيقها يبقى في عهدة الحكومات.

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولاً-	**مفهوم الإدماج الاجتماعي**	١-٤	٣
ثانياً-	**الأوجه الرئيسية للإقصاء الاجتماعي**	٥-١٤	٣
	ألف- التعريف	٥-٨	٣
	باء- العوامل المحدّدة للإقصاء الاجتماعي	٩-١٤	٥
ثالثاً-	**نتائج أولية توصّلت إليها الإسكوا في دراسة الإقصاء الاجتماعي في المنطقة**	١٥-٢١	٦
	ألف- المجموعات المستبعدة اجتماعياً	١٥-١٨	٦
	باء- مسببات الإقصاء الاجتماعي والظروف المؤدية إليه ومظاهره	١٩-٢١	٨
رابعاً-	**نحو الإدماج الاجتماعي**	٢٢-٣٤	٩
	ألف- النتائج الرئيسية	٢٢-٢٦	٩
	باء- السياسات والاستراتيجيات الوطنية	٢٧-٣٠	١٠
	جيم- الدور المكمّل لمنظمات المجتمع المدني	٣١-٣٤	١٠
خامساً-	**استنتاجات وتوصيات**	٣٥-٤٢	١١

أولاً- مفهوم الإدماج الاجتماعي

١- الإدماج الاجتماعي هو عملية تهدف إلى تغيير الآليات التي تنطوي على تمييز في المجتمع، والتي تضع فئات أو مجموعات سكانية معيّنة في وضع مجحف وتحرمهم من فوائد التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومن مكاسب استراتيجيات الحد من الفقر، ومن الوسائل التي تساعدهم على تحسين نوعية حياتهم.

٢- فليس الفقر دائماً هو السبب الرئيسي للإقصاء عن المشاركة، والحرمان من الفرص، وعدم الحصول على الخدمات. لذلك لا تكون الاستراتيجيات والبرامج الهادفة إلى الحد من الفقر والتي تعالج الحاجات الإنمائية دائماً وسيلة كافية لمعالجة الأسباب الرئيسية للإقصاء وأوجه التحيّز المؤسسي والاجتماعي التي تضع بعض الفئات في وضع على هامش المجتمع. وهكذا يُعتبر الإدماج الاجتماعي جهداً تشترك فيه الدولة والجهات الإنمائية الفاعلة لمواجهة أثر الإقصاء الاجتماعي عبر الأجيال. فاستراتيجيات الإدماج الاجتماعي هي عملية تهدف إلى إشراك العناصر المستبعدة في المجتمع في عملية تمكين ذاتي تؤدي بهم إلى مزيد من المشاركة الاقتصادية والاجتماعية وإلى تحسين نوعية حياتهم.

٣- فحالة عدم الإنصاف وعدم المساواة التي يسبّبها الإقصاء الاجتماعي تضعف أثر النمو الاقتصادي على الحد من الفقر[١]. والنمو الاقتصادي للمجتمع بأسره يتباطأ عندما يضمّ هذا المجتمع مناطق جغرافية تشكل جيوباً للفقر أو فئات سكانية عاجزة عن المشاركة في النمو الاقتصادي والاستفادة من الازدهار أسوة بالشرائح الأخرى. ولتحقيق التنمية المنصفة، لا بدّ من تحديد الأسباب الثقافية والجذرية التي تؤدّي إلى استمرار حالات عدم الإنصاف. وسياسات الإدماج الاجتماعي هي أداة ضرورية لتعزيز الأثر الإيجابي لاستراتيجيات الحد من الفقر على التنمية ولتثبيت التنمية البشرية على أسس أكثر إنصافاً.

٤- ويتطلب إطلاق مشروع الإدماج الاجتماعي في أي بلد تحليلاً شاملاً للإقصاء الاجتماعي على مستوى هذا البلد. فالتخطيط الأمثل لتعزيز التكامل والإدماج الاجتماعي في المنطقة يبدأ بالتحليل الدقيق لوضع الفئات المستبعدة اجتماعياً.

ثانياً- الأوجه الرئيسية للإقصاء الاجتماعي

ألف- التعريف

٥- يمكن تعريف الإقصاء الاجتماعي بحالة تفكك يصيب الروابط الاجتماعية، ويستدعي مزيداً من التركيز على التضامن وعلى الطبيعة العضوية للمجتمع. والإقصاء الاجتماعي هو، في تعريف أوسع، عملية استبعاد جزئي أو كامل لأفراد أو مجموعات عن المشاركة الكاملة في المجتمع الذي يعيشون فيه[٢]. وهكذا يكون الإقصاء الاجتماعي نقيضاً للإدماج الاجتماعي. فالإقصاء الاجتماعي يضع الفرد في وضع إجحاف

---

(١) Kabeer, N. 2006. Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of 'Durable Inequalities' in the Asian Context. *Institute of Development Studies Bulletin.*

(٢) See de Haan, A. 2001. *Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation.* Paper prepared for the World Development Report 2001 Forum on Inclusion, Justice and Poverty Reduction.

مقارنة بغيره من الأفراد، فيؤدّي إلى المساس بحقوق هذا الفرد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ويضعف قدرته على الحصول على السلع والخدمات، ويعوق مشاركته كعنصر فاعل في المجتمع.

٦- وكان رينيه لونوار (René Lenoir)، وهو مسؤول في الحكومة الفرنسية أول من وضع المفهوم الحديث للإقصاء الاجتماعي في عام ١٩٧٤[٣]. وقد شمل تعريفه آنذاك ١٠ في المائة من سكان فرنسا، ولم يقتصر على الفقراء فحسب، بل شمل فئات مهمشة أخرى، منها المعوّقون، والمسنون، والأطفال المعرّضون للاستغلال، ومتعاطو المخدرات. وأدّت أبحاث أجريت في الثمانينات والتسعينات إلى توسيع نطاق تعريف الإقصاء الاجتماعي وأبعاده. ورأى أحد كبار الباحثين أن يشمل مفهوم إقصاء الأفراد أو المجموعات عوامل مثل مصدر الرزق، والعمالة الدائمة والمضمونة، والأجر، وملكية الأموال والأراضي، والسكن، ومستوى الاستهلاك، والتعليم، ومستوى المهارات، ورأس المال الثقافي، وحالة الرفاه، والمواطنة، والمساواة في القانون، والمشاركة الديمقراطية، والحصول على السلع العامة، والأمة أو العرق الغالب، والأسرة، والمستوى الاجتماعي والإنساني، والاحترام، وتحقيق الذات، ومستوى المعرفة[٤].

٧- ومن مواضيع النقاش الرئيسية ما يتناول مدى صحة اعتبار الفقر عنصراً من عناصر الإقصاء الاجتماعي أو مسألة لا تمتّ بصلة إلى هذه الظاهرة[٥]. وقد كان لأمارتيا سين (Amartya Sen)، الحائز على جائزة نوبل، مساهمة قيمة في هذا النقاش، إذ رأى أن نموذج الإقصاء الاجتماعي يركز بوضوح على وجود علاقة عميقة بين الإقصاء والحرمان[٦]. وهو يميز في الأهمية بين الإقصاء والحرمان بحد ذاته، ويرى أن الإقصاء ليس بالضرورة سبباً من أسباب الفقر، بل هو من العوامل التي يمكن أن تؤدي إليه. وهو أيضاً يتناول مفهوم الإقصاء التلقائي والإقصاء المفتعل. فالإقصاء التلقائي، على سبيل المثال، يحدث عندما تدفع أزمة اقتصادية بأعداد من السكان إلى خارج سوق العمل، والإقصاء المفتعل يحدث عندما يُنكر على المهاجرين الحق في المواطنة وفي المشاركة السياسية الكاملة.

٨- وهنا يُطرح سؤال حول ما إذا كان الإقصاء الاجتماعي هو حالة ثابتة يستهدف فئة اجتماعية معيّنة، أو ظاهرة اجتماعية متحركة[٧]. فإذا كان الإقصاء الاجتماعي يُعتبر ظرفاً أو حالة ثابتة، فذلك يؤدي غالباً إلى التركيز على الفئة المستبعدة بحدّ ذاتها، مع ما ينطوي عليه ذلك من خطر اعتبار هذه الفئة جزءاً من المشكلة. أما إذا كان إقصاء فئة معيّنة يُعتبر مظهراً من مظاهر عدم المساواة في المؤسسات والمجتمعات، فهذا يعني أن العمل يجب أن يركز على معالجة الهياكل والمؤسسات التي تسبب هذا الإقصاء. وذلك يفترض التركيز على عمليات الإقصاء بدلاً من التركيز على الفئات المستبعدة نفسها، فالعمل على تغيير المؤسسات والهياكل يمكن أن يؤدي إلى التحوّل المطلوب لمعالجة مشاكل الإقصاء الاجتماعي.

---

(٣) Lenoir, R. 1974/1989. *Les Exclus: Un Français sur Dix*. Paris: Editions du Seuil.

(٤) Silver, H. 1995. Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion in *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Edited by Rodgers, G., Gore, C. and Figueiredo J. Geneva: International Institute for Labour Studies.

(٥) De Haan, A., op. cit.

(٦) Sen, A. 2000. Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny. *Social Development Papers No. 1*. Manila: Asian Development Bank.

(٧) Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). 2008. *Social Exclusion in the ESCWA Region*. Beirut, ESCWA. Available at: http://www.escwa.un.org/information/meetings/editor/Download.asp?table_name=eventDetails&field_name=id&FileID=1386.

باء- العوامل المحدّدة للإقصاء الاجتماعي

٩- تتنوّع العوامل المحددة للإقصاء الاجتماعي بين عوامل مؤسسية (مثل عدم توفر أنظمة التبليغ أو عدم وجود سياسة شاملة لمساعدة الفئات المستبعدة)، وعوامل قانونية (مثل عدم الاعتراف بحق المواطنة أو الحماية القانونية للعمال المهاجرين)، وعوامل ثقافية (مثل التمييز أو الفصل الإثني)، وعوامل سلوكية (مثل التمييز على أساس الجنس). وهذه العوامل التي تجتمع في الكثير من الأحيان تؤدّي دوراً فاعلاً في خلق حالة الإقصاء الاجتماعي واستمرارها.

١٠- فالإقصاء الاجتماعي يستخدم في هذا السياق مصطلحاً للتعبير عن ثلاث مظاهر هي: التمييز، والحرمان، وعدم التمكين.

(أ) يُقصد بالتمييز العمليات الاجتماعية والمؤسسية والقانونية والثقافية التي تميّز بين الناس على أساس صفات غير إرادية مثل الجنس والدين والعرق والإعاقة والمرض واللغة والمواطنة والمكان. وهذا التمييز يمكن أن يعوق الحراك الاجتماعي، ويعرقل الحصول على الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والرعاية الصحية، ويحول دون المشاركة السياسية ودخول سوق العمل؛

(ب) يقصد بالحرمان، ليس فقط الحرمان المادي الناتج من عدم القدرة على سد الحاجات الأساسية أو إعالة الذات أو الأسرة، بل المساس بالحق في الحصول على خدمات اجتماعية أساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم، وعدم الاعتراف بهذا الحق، فالشخص المستبعد يمكن أن يكون محروماً من المعرفة العامة التي تؤمنها المدارس النظامية، ومحروماً من المأوى والسكن اللائق، ومن حق الانتماء إلى المجتمع؛

(ج) يُقصد بعدم التمكين مجموعة من عوامل التمييز أو ظروف الحرمان التي يعيشها فرد أو مجموعة، فتحد من قدرته على تحقيق تغيير في ظروفه المعيشية، أو في المجال العام في المجتمع بأسره. وحالة عدم التمكين لا تعود إلى مفهوم عدم الانتماء فحسب، بل تعود إلى فقدان التماسك الاجتماعي في النسيج الاجتماعي لأي مجتمع[٨].

١١- وإذا كانت الفئات المستبعدة تعاني من مشاكل مشتركة، فليس بالضرورة أن تتشارك المحدّدات والخصائص نفسها. فالأقليات المحرومة، والسكان المشردون، وذوو الاحتياجات الخاصة والأمراض هم جميعاً من الفئات المستبعدة اجتماعياً، ويعانون من التمييز الهيكلي نفسه. فسواء أكان هؤلاء مستبعدين على أساس المظهر أو العرق، أو بسبب سياسات صحية لا تضمن لهم حياة كريمة (مثل المعوقين والمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)، تتخذ ظروف إقصائهم المظاهر نفسها. ومن هذه المظاهر قلة الحصول على السلع والخدمات الاجتماعية، والبطالة أو العمالة الناقصة، وصعوبة الوصول إلى المؤسسات العامة، والفقر المدقع.

١٢- ومع أن النساء والأطفال لا يشكلون فئة منفصلة في المجتمع ولا فئة متجانسة، فهم يعانون من الإجحاف في بعض المجتمعات ويعيشون ظروف الأقليات التي تفتقر إلى القدرة على الحصول على الحقوق والموارد، مما يجعلهم أكثر عرضة للإقصاء. وكثيراً ما يكون الجنس عامل تمييز في الحصول على السلع والخدمات، وبناء العلاقات بين الأفراد، وتكوين مؤسسات مثل مؤسسة الزواج والأسرة. وفي منطقة

---

(٨) للاطلاع على تعريف وتحليل أشمل لهذه المظاهر، انظر، الإسكوا، المرجع السابق.

الإسكوا، تكرس قوانين الأحوال الشخصية، مثل قانون الطلاق ونقل الجنسية، هذا النوع من التمييز على أساس الجنس نمطاً من أنماط الإقصاء الاجتماعي، يستمرّ بفعل تدني مستوى مشاركة المرأة في البرلمانات الوطنية ومؤسسات صنع القرار.

١٣- وإضافة إلى عدم المساواة بين المواطنين في منطقة الإسكوا، يفتقر الكثيرون إلى القدرة على الاستفادة من المكاسب الإنمائية المحققة في إطار برامج الحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية، بسبب افتقارهم إلى حق المواطنة وعدم تسجيلهم في السجلات الرسمية. ولهذه المسألة أهمية بالغة في منطقة تضمّ أعداداً كبيرة من اللاجئين ومن العمال المهاجرين. ففي الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر مجموعات كبيرة من الفلسطينيين اللاجئين من مختلف الأجيال، ومعظمهم لم يعرف فلسطين. كما شهدت المنطقة مؤخراً موجات نزوح ولجوء من العراق والصومال تسببت في نشوء المزيد من جيوب الفقر والبؤس والحرمان.

١٤- وهذه الفئات والمجموعات لا تعاني من الوضع الاقتصادي والفقر فحسب، بل تتحمل عبء انتمائها إلى هوية معينة أو إلى مكانة اجتماعية معينة. فهوية هذه المجموعات ومكانتها الاجتماعية تضعها في وضع إجحاف مقارنة بغيرها، مما يؤدّي بها إلى مزيد من الحرمان الاقتصادي، بل إلى مزيد من عدم التمكين. ومعاناة هؤلاء أيضاً هي نتيجة لتداخل عوامل الفقر والتمييز على أساس الهوية والوضع الاجتماعي، مما يعرضهم للتمييز حتى بين الفقراء، ويمعن في إضعاف قدرتهم على أن يكونوا عناصر فاعلة في المجتمع حيث يعيشون.

ثالثاً- نتائج أولية توصّلت إليها الإسكوا في دراسة الإقصاء الاجتماعي في المنطقة

ألف- المجموعات المستبعدة اجتماعياً

١٥- بهدف تحديد أنماط الإقصاء الاجتماعي في المنطقة، اختارت الإسكوا ثلاثة بلدان من ثلاث فئات مختلفة، هي مصر من فئة البلدان ذات الكثافة السكانية والتنوّع الاقتصادي، ولبنان من فئة البلدان المتأثرة بالنزاعات، واليمن من فئة أقل البلدان العربية نمواً. وبعد استعراض المؤلفات المتوفرة في هذا المجال وإتمام العمل الميداني في مصر ولبنان واليمن، أجريت ثلاث دراسات لتحليل الثغرات على مستوى السياسة العامة والتحديات التي تعوق استيعاب كل فئة من الفئات المستبعدة موضوع الدراسة[٩]. ففي مصر اختيرت فئة أطفال الشارع، الفتيان والفتيات، لدراسة وضع المواطنين المهمشين، وفي لبنان اختيرت فئات عمال المنازل من المهاجرين ومعظمهم من النساء لدراسة وضع السكان المهمشين من غير المواطنين، وفي اليمن اختيرت فئة المعوقين من الرجال والنساء والفتيان والفتيات لدراسة وضع ذوي الاحتياجات الخاصة[١٠]. ويتضمن الجزء التالي عرضاً مختصراً لدراسات الحالة الثلاث.

---

(٩) نُفذ هذا العمل في إطار مبادرة الأمم المتحدة الأقاليمية لتعزيز الإدماج الاجتماعي والمساواة بين الجنسين وتحسين الوضع الصحي في إطار الأهداف الإنمائية للألفية، التي بدأت في عام ٢٠٠٦ وشاركت فيها جميع لجان الأمم المتحدة الإقليمية.

(١٠) أصدرت الإسكوا في عام ٢٠٠٨ تقريراً شاملاً يتضمن ٣٦ دراسة حالة ومجموعة من الممارسات الفضلى والدروس المكتسبة، الإسكوا، مرجع سبق ذكره.

١- أطفال الشارع في مصر

١٦- تشير التقديرات إلى أن عدد أطفال الشارع في مصر يقارب المليون طفل. وأكثرهم تعرضاً للمخاطر هم الذين يعيشون في الشارع، ويكسبون رزقهم من الشارع، ويرفضون العودة إلى المنزل، أو لا يستطيعون ذلك[١١]. وعلى الرغم من الجهود التي تبذل انطلاقاً من أن هؤلاء الأطفال هم في وضع حرج وعرضة للمخاطر وبحاجة إلى الحماية، يبقى الرأي السائد أن هؤلاء في الواقع هم أطفال منحرفون، متحدّرون من أصول فقيرة، ومحرومون من الرعاية. ولذلك كثيراً ما ترتكز سياسات الحماية الحكومية على نهج الحساب والعقاب. فهؤلاء الأطفال لم يدخلوا المدارس، وقلّما يحصلون على الرعاية الطبية، ويعانون من سوء التغذية، وغالباً من الأمية. كما يفتقرون إلى السلع والخدمات الاجتماعية الأساسية، ويتعرضون للاستغلال في أعمال لكسب قوتهم، والإدمان على المخدرات هو سمة الحياة في الشارع، وكثيراً ما يحرم هؤلاء الأطفال من فرص تحسين معيشتهم، فهم بحاجة إلى مسكن يرعاهم ويؤويهم، وهذا لا يؤمنه تدخل الدولة.

٢- العمال الأجانب والمهاجرون في لبنان

١٧- على الرغم من الاعتماد الشديد على العمال المهاجرين في منطقة الإسكوا، تفتقر هذه الفئة من العمال إلى الحماية. ففي الكثير من الأحيان، يُحرم العاملون في المنازل في لبنان، من أجورهم، أو يتقاضون أجراً أقل من المتفق عليه، ويعملون في ظروف صعبة (منها طول ساعات العمل، وقلة الإجازات والفرص)، ويخضعون لقيود على الحرية والتنقل. وكثيراً ما يعمد أصحاب العمل إلى حجز جوازات سفر هؤلاء العمال الذين يتعرضون لمختلف ضروب سوء المعاملة والاستغلال، التي تؤدي في بعض الحالات إلى إصابات بالغة وحتى إلى الوفاة. وتضمّ فئة العمال الأجانب أيضاً رجالاً من بلدان عربية وأفريقية يدخلون لبنان بطريقة غير شرعية ويزاولون أعمالاً لقاء أجر متدن، كالحراسة والعمل على محطات الوقود والتنظيف. والأطر القانونية النافذة لا تؤمن للعمال الأجانب الحماية القانونية الفعلية، ولا يمكنهم بالتالي الاعتماد عليها لحل المشاكل التي تنشأ بينهم وبين أصحاب العمل.

٣- المعوقون في اليمن

١٨- الشخص المعوق هو أي شخص يعاني من إعاقة جسدية، حركية أو سمعية أو بصرية، أو من إعاقة عقلية أو ذهنية، أو من إعاقات متعددة. وعندما يُصادف الأشخاص على اختلاف أشكالهم ومستوياتهم حواجز أو يحرمون من الخدمات الصحية، والتعليم، وفرص العمل، والخدمات العامة، والبنى التحتية، يعتبرون معوّقين. وفي اليمن، يشكل المعوقون فئة تعيش في الظل، ينظر الناس إليها إما نظرة ازدراء أو نظرة شفقة. ويتعرض هؤلاء للتمييز الاجتماعي، ويُعاملون معاملة الضحايا، ويعيشون منبوذين. وكثيراً ما يحرم الأشخاص المعوقون من الطفولة الطبيعية، ويُحرمون من التعليم، إذ ترفضهم المدارس لعدم قدرتها على تلبية حاجاتهم، ثم يحرمون من مختلف فرص العمل المتاحة للآخرين. والافتقار إلى سياسة اجتماعية شاملة تُعنى بالمعوقين يؤدي إلى عدم توفر المدارس النظامية الملائمة المؤهلة لهم، والتي تقدم برامج التدريب الخاصة بهم، بحيث يُضطر هؤلاء إلى الاعتماد المستمر على أسرهم، مما يجعلهم فريسة لمزيد من الفقر.

---

(١١) United Nations Children's Fund (UNICEF) 2005. *Children Beyond Boundaries of Protection: An In-depth Study of Street Children In Greater Cairo*. (Only available in Arabic). Available at: http://www.unicef.org/egypt/media_3360.html.

باء- مسببات الإقصاء الاجتماعي والظروف المؤدية إليه ومظاهره

١٩- يمكن تصنيف المستبعدين عموماً في أربع فئات هي: الفئة الضعيفة من غير المواطنين، الفئة الضعيفة من المواطنين، فئة ذوي الاحتياجات الخاصة والأمراض، فئة الأقليات المحرومة والسكان المشردين. وبدراسة ظاهرة الإقصاء الاجتماعي وفقاً للفئات الأربع، يمكن تصنيف العوامل التي تسهم في الإقصاء الاجتماعي، من حيث مسببات هذا الإقصاء، والظروف المؤدية إليه، ومظاهره (انظر الشكل). فالسياسات التي تعالج مظاهر الإقصاء الاجتماعي لن تعالج بالضرورة مسبباته. فالإقصاء يتخذ أشكالاً عديدة، وينتج من تداخل عوامل عديدة مؤسسية وقانونية وثقافية وسلوكية.

٢٠- وإصلاح المؤسسات العامة، ومنها المؤسسات الاجتماعية، بالوسائل القانونية لا يكفي لمعالجة الفصل الاجتماعي والتحيز والتمييز. لذلك يجب أن يشمل مفهوم السياسة العامة الأهداف القصيرة والطويلة الأجل وتصميم السياسات والبرامج يجب أن يركز على نواتج هذه السياسات والآثار المرجوة منها. فمن الضروري أن تترافق السياسات الحكومية الهادفة إلى معالجة الإقصاء الاجتماعي مع تحوّلات في المجتمع تهدف إلى معالجة التمييز والحرمان وعدم التمكين. ولذلك ينبغي أن يحظى تنفيذ هذه السياسات بدعم المجتمع المدني.

٢١- ويرتبط التركيز على دور منظمات المجتمع المدني بشكل الإقصاء الاجتماعي ومضمونه حسبما تبيّن في النتائج الأولية للدراسة التي أجرتها الإسكوا. فالحرمان لا يمكن معالجته بمعزل عن التمييز وعدم التمكين، وكل ظاهرة من تلك هي سبب للأخرى ونتيجة لها على حد سواء. والتمييز لا يمكن معالجته بالوسائل القانونية فحسب، وعدم التمكين لا يمكن معالجته عن طريق السياسات. ولذلك تتطلب مكافحة الإقصاء الاجتماعي تدخلات منصفة من الدولة وبيئة مؤاتية لمشاركة المجتمع المدني.

مسببات الإقصاء الاجتماعي والظروف المؤدية إليه ومظاهره

المسببات

- غياب الصفة القانونية
- انعدام الحقوق الاجتماعية والمدنية والسياسية والاقتصادية
- التمييز الإثني
- عدم توفر الحماية للعمال المهاجرين واللاجئين
- عدم توفر المأوى الآمن
- التشرد
- الوضع الاجتماعي الهش للنساء
- عدم توفر سياسة شاملة تعنى بالمعوقين
- عدم توفر سياسة صحية شاملة وعدم كفاية الخدمات الصحية
- التمييز بسبب الهوية

الظروف المؤدية

- غياب نظام التبليغ
- غياب نظام الإغاثة
- عدم الوعي بالحقوق
- عدم توفر الدعم الأسري الكافي
- محدودية مفهوم المواطنة وغياب غير المواطنين عن المؤسسات والقانون

المظاهر

- قلة الحصول على السلع والخدمات الاجتماعية
- الاستغلال في مكان العمل
- الخوف أو عدم الثقة في المؤسسات العامة
- البطالة
- عدم الحصول على التعليم
- عدم المشاركة السياسية
- عدم التنظيم وقلة إمكانات النمو على مستوى المجتمع المحلي

رابعاً- نحو الإدماج الاجتماعي

ألف- النتائج الرئيسية

٢٢- على الرغم من اختلاف البيئة الجغرافية للفئات الثلاث التي تناولتها الدراسة، يتبين من التحليل بعض المحاور المشتركة التي يمكن أن تكون ذات مدلول هام لحالات أخرى في المنطقة. وهذه المحاور متشابهة من حيث طرق فهمها وتحليلها ومعالجتها.

١- المواقف الاجتماعية

٢٣- من المواقف الاجتماعية التي تواجهها الفئات المستبعدة اختلاف أسلوب التعاطي. فعند الالتقاء بأشخاص من الفئات المستبعدة في الأماكن العامة، يُلاحظ أن الكثيرين يحوّلون نظرهم عنهم. وفي الحالات الثلاث التي تناولتها الإسكوا، يُلاحظ اتجاه إلى اعتبار هذه الفئات محرومة، وعدم الاعتراف بأفرادها أشخاصاً كسواهم من حيث القيمة والحقوق.

٢٤- ومن هذا المنطلق، يُنظر إلى عاملة المنزل الأجنبية نظرة دونية، باعتبارها من فئة مختلفة، يُطلب منها القيام بوظيفة معينة في البلد، ولا يُسمح لها المطالبة بأي حق. وكثيراً ما يقتصر التعاطي معها بالقانون على عقد العمل. وأطفال الشارع يُنظر إليهم كأطفال منحرفين أو فئة ضعيفة تحتاج إلى حماية ذاتية. وكثيراً ما تؤدي هذه النظرة إلى التعاطي معهم بالطرق القانونية وبالعقاب. وكثيراً ما يتعرض المعوقون في اليمن للنبذ ويعاملون بازدراء أو باعتبارهم ضحايا يستحقون الشفقة والإحسان.

٢- عدم توفر البيانات لصنع السياسات بالاستناد إلى الوقائع

٢٥- لمعالجة هذه القضايا، لا بدّ من الإلمام بحقيقة الوضع الخاص بكل من هذه الفئات. فما يُعرف عن تلك الفئات لا يكفي، والسجلات الرسمية كثيراً ما ترتكز على التقديرات. والفارق بين أعلى التقديرات لعدد أطفال الشارع في مصر الذي يناهز المليوني طفل وأدناها الذي لا يتجاوز ٠٠٠ ١٧ طفل، ليس سوى دليل على عدم دقة معظم البيانات المتوفرة. ويصح الوضع نفسه على عدد المعوقين في اليمن حيث تتراوح التقديرات بين ٠٠٠ ٦٩٥ و١,٢ مليون معوق. ويقدّر عدد عاملات المنازل الأجنبيات في لبنان بحوالى ٠٠٠ ١٢٥ عاملة[١٢].

٢٦- والأبحاث المتوفرة قليلة حول ملامح هذه الفئات وأصولها وآرائها في أوضاعها المعيشية وموقف المجتمع إزاءها. والأبحاث أيضاً قليلة حول كيفية معالجة أوضاع هذه الفئات على مستوى السياسة، والتخطيط، والتشريع، ووضع البرامج والمشاريع. فمن الضروري إجراء هذا النوع من البحث المعمق لوضع السياسات المرتكزة على الوقائع. والافتقار إلى البيانات هو مظهر من مظاهر النقص في القدرة على البحث الذي من أسبابه الصعوبات المنهجية في الوصول إلى هذه المجموعات وتعدادها. وعدم توفر

---

(١٢) Jureidini, R. 2001. *Female Workers in Lebanon.* Geneva: International Labour Organization. Available at: http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/infoservices/report/report05.htm.

البيانات، أياً تكن أسبابه، إنما يشجع على الاستمرار في تحويل النظر عن ظاهرة الإقصاء الاجتماعي، ويزيد من صعوبة وضع وتنفيذ السياسات الفعالة للمعالجة.

باء- السياسات والاستراتيجيات الوطنية

٢٧- لقد وقعت البلدان الثلاثة عدداً من اتفاقيات الأمم المتحدة لحماية حقوق الفئات موضوع الدراسة. فمصر مثلاً صدقت على الاتفاقيات الرئيسية المتصلة بوضع أطفال الشارع، ومنها اتفاقية حقوق الطفل والبروتوكول الاختياري الملحق بها. ولبنان وقع اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإن أبقى على بعض التحفظات.

٢٨- ومعظم البلدان الأعضاء في الإسكوا وقعت الاتفاقية الخاصة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ونصف هذه البلدان، بما في ذلك اليمن، صدق على الاتفاقية. وفي هذه الخطوة دليل على تحوّل في المواقف تجاه المعوّقين، فلم يعد يُنظر إليهم باعتبارهم حالات طبية وأشخاصاً يستحقون الإحسان، بل كأفراد فاعلين في المجتمع، يملكون القدرة على المطالبة بحقوقهم واتخاذ قراراتهم في الحياة. كما أسهمت الاتفاقية في التوعية بالقضايا المتصلة بحقوق المعوقين في المنطقة، بدعم من عدد كبير من الحكومات. ومن أهم نتائج هذا التحوّل إعلان العقد العربي لذوي الاحتياجات الخاصة ٢٠٠٤-٢٠١٣ الذي صدر عن ٢٢ دولة عربية.

٢٩- ومع أهمية توقيع الاتفاقيات الدولية والتصديق عليها، تبقى فعالية الالتزام بالقضايا المطروحة رهناً بتحويل هذه الاتفاقيات إلى سياسات وإجراءات وتشريعات، وتنفيذها من خلال برامج ومشاريع تحظى بالتمويل والموارد الكافية. ووضع الاستراتيجيات الوطنية هو خطوة رئيسية نحو توطيد الالتزام بالإدماج الاجتماعي على صعيد المؤسسات.

٣٠- والجدير بالذكر أن تغيّرات إيجابية قد حصلت مؤخراً في الحالات الثلاث موضوع الدراسة. ففي مصر مثلاً، أصبح أطفال الشارع يعتبرون أطفالاً في خطر بمقتضى التعديلات القانونية التي اعتُمدت مؤخراً. وستتيح هذه التعديلات عندما تنفذ فرصة لحماية هؤلاء الأطفال. وفي لبنان، اعتُمد، في آذار/مارس ٢٠٠٩، عقد موحّد يحدّد مسؤوليات أصحاب العمل والعمال ويضمن للعاملات في المنازل مزيداً من الحقوق. وفي اليمن شهدت الأعوام الأخيرة إنفاذ عدد من القوانين لحماية المعوقين وتأهيلهم. أما المبادرات على هذا الصعيد فتتوقف على إجراء مراجعة شاملة للقوانين والمراسيم استناداً إلى أحكام الاتفاقية الموقعة حديثاً بشأن الأشخاص ذوي الإعاقة.

جيم- الدور المكمّل لمنظمات المجتمع المدني

٣١- تؤدي منظمات المجتمع المدني في الحالات الثلاث موضوع الدراسة دوراً هاماً إذ تسهم في تقديم الخدمات وتنظيم أنشطة الدعوة لصالح أطفال الشارع والعاملات الأجانب والأشخاص المعوقين. وتكمن قوة هذه المنظمات في قدرتها على استكمال سياسات الدولة وتأمين ما قد ينقص من خدمات. وقد بدأت هذه المنظمات مؤخراً تؤدي دوراً فاعلاً في مجال الدعوة، حيث تنظم حملات واسعة النطاق للتوعية، وتعمل مع الهيئات الحكومية في الدعوة للتغيير.

٣٢- وتقدم المنظمات غير الحكومية المحلية العاملة مع أطفال الشارع والأشخاص المعوقين ومع العاملات الأجانب خدمات ضرورية وملحة، ولكن عملها يبقى محدود النطاق والقدرة. فهذه المنظمات لا تستطيع أن تحلّ محلّ الدولة ولا يُطلب منها ذلك. فهناك منظمات فاعلة تعنى بالأشخاص المعوقين في اليمن وهي تتولى تأمين الخدمات لهذه الفئة. وهي تتمتع بمصداقية وشرعية راسخة، وعلى الرغم من محدودية إمكاناتها، تعتبر منظمات داعمة للدولة. وفي مصر نوع مماثل من العمل تقوم به منظمات غير حكومية تخصصت في هذا النوع من الخدمة.

٣٣- وفي الحالتين تواجه المنظمات غير الحكومية والمنظمات المعنية بالأشخاص المعوقين تحديات متشابهة. فعمل هذه المنظمات يتركز في المدن، وتبقى المناطق الأخرى محرومة من الخدمات، وخبرتها تقتصر على مجالات معينة مثل حماية المعوقين وتأهيلهم بينما يبقى تدخلها محدوداً في العمل في مجال الوقاية والعمل مع الهياكل التي تكرس عدم المساواة على المستوى الوطني. ومع أن المنظمات غير الحكومية والمنظمات المعنية بالمعوقين بدأت تعتمد أنشطة الدعوة كجزء من مهمتها، فلا تزال المنظمات التي تملك الخبرة في هذا المجال قليلة جداً. فالمنظمات غير الحكومية تفتقر إلى الموارد اللازمة لتقديم الحجج المرتكزة على الوقائع أو تقديم رؤى ونهج بديلة عن الأساليب السائدة. فهي لم تنشئ بعد آليات نظامية للعمل مع واضعي السياسات أو للمساهمة في صنع القرار، وذلك بوسائل منها جلسات الاستماع في البرلمان وقنوات الاتصال على المستوى الوزاري.

٣٤- وفي لبنان، أطلقت إحدى المنظمات الحكومية التي تُعنى بالعاملات الأجانب حملة توعية بحقوق تلك العاملات. وقد أنشأت مجموعة من المحامين والصحافيين في البلد مركزاً للمهاجرين من أفريقيا وآسيا يهدف إلى توثيق وضع هؤلاء المهاجرين في القانون ووسائل الإعلام تمهيداً لتقديم الدعم القانوني لهم على المدى البعيد.

خامساً- استنتاجات وتوصيات

٣٥- تدعو الإسكوا إلى اعتماد نهج في تصميم السياسات وتنفيذها يرتكز على ثلاثة أركان مترابطة هي: الرؤية، وتوافق الآراء، والتنفيذ[١٣]. فالرؤية تشمل الاقتناع بالإنصاف الاجتماعي وتوفر الإرادة السياسية اللازمة لتنفيذ السياسة الاجتماعية المتكاملة. والقيادة القوية، والإطار المؤسسي التنظيمي العام والإدارة السليمة والشفافة على المستويين المركزي والمحلي، ووضع الضوابط على الصعيد المؤسسي هي أيضاً من العناصر الأساسية لتحقيق المكاسب الاجتماعية المنصفة للجميع. أما توافق الآراء، فيتطلب توفير المساحة المؤسسية والآليات اللازمة لإطلاق الحوار ووضع الضوابط وإفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة في التنمية المنصفة. ففي هذه المساحة يستطيع المواطنون والمجتمعات والهيئات المسؤولة عنهم المشاركة بفعالية في تكوين تصوّر مشترك لمفهوم التنمية البشرية للجميع. أما التنفيذ الفعال فيرتكز على نهج يشمل علاقة الأفراد بالخدمات الاجتماعية، وتلقيهم لها واستفادتهم منها. فالرؤية الشاملة للتنمية التي تركز على تحسين الإنتاجية، والرفاه الاجتماعي والتماسك الاجتماعي وتقديم الخدمات الاجتماعية، هي الرؤية التي تعالج المشاكل الاجتماعية في إطار التخطيط الاقتصادي.

---

(١٣) الإسكوا، السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة، التقرير الثاني، E/ESCWA/SDD/2008/3.

٣٦- ومجموعة التوصيات الواردة فيما يلي مستمدّة من هذه الأركان الثلاثة، وهي تمثل خطوات أولية نحو إنشاء آليات في إطار السياسة الاجتماعية تُعنى بتشجيع الإدماج الاجتماعي على المستوى الوطني. وهذه الخيارات الموجهة إلى الحكومات تهدف إلى التعاطي مع المستبعدين اجتماعياً باعتبارهم عناصر كاملي الحقوق في المجتمع ومعالجة الأسباب الرئيسية لإقصائهم.

٣٧- أولاً، من الضروري تحديد الفئات المستبعدة اجتماعياً في البلدان الأعضاء في الإسكوا استناداً إلى معايير ثابتة وطنية ودولية. وينبغي أن يترافق ذلك مع أبحاث يكون الهدف منها التعمق في فهم أوضاع الفئات المستبعدة اجتماعياً من خلال العناصر التالية: (أ) البيانات الكمية على المستوى الوطني، بما في ذلك البيانات المصنفة حسب الجنس والعمر والعرق عند الاقتضاء؛ (ب) الأبحاث الكمية والنوعية لدراسة الروابط بين الفقر وعدم المساواة والاستغلال والعنف والإقصاء؛ (ج) أبحاث نوعية لفهم ظروف معيشة كل فرد من الفئات المستبعدة اجتماعياً استناداً إلى نظرته ورأيه في تجربته الشخصية؛ (د) أبحاث نوعية للإحاطة بموقف الحكومة والمجتمع إزاء الفئات المستبعدة اجتماعياً؛ (هـ) أبحاث على مستوى السياسة العامة لدراسة فعالية التخطيط وكذلك الترتيبات التشريعية والمؤسسية والتخصيصات المالية للفئات المستبعدة.

٣٨- ثانياً، ينبغي للحكومات النظر في وضع إطار للشراكة بين المسؤولين عن الفئات المستبعدة اجتماعياً في القطاع العام ومنظمات المجتمع المدني العاملة معها، وممثلين عن كل فئة من هذه الفئات بهدف تحديد أدوار كل جهة ومسؤولياتها. ويشمل ذلك دور القطاع العام في تصميم سياسة الإدماج الاجتماعي، ورصد أداء السياسات والبرامج الخاصة بالفئات المستبعدة اجتماعياً، وإفساح المجال أمام المجتمع المدني للمشاركة الفعالة في ذلك. وإضافة إلى ذلك، من الضروري إجراء مسح لمنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال الإدماج الاجتماعي، يشمل مهامها، وقدراتها، والخدمات التي تقدمها، وأماكن تحركها، ومجالات خبرتها.

٣٩- ثالثاً، من الضروري التوافق حول الأولويات الوطنية لمعالجة مشكلة الإقصاء الاجتماعي. ويمكن أن يشمل ذلك اتخاذ تدابير لإعداد منظمات المجتمع المدني وتحضيرها للمشاركة في حوار السياسة العامة حول الإدماج الاجتماعي وفي رصد أثر السياسات والبرامج العامة الخاصة بالمستبعدين اجتماعياً. ولوسائل الإعلام أيضاً دور في التوعية وفي إسماع صوت المستبعدين اجتماعياً ومن يمثلونهم وإيصال كلمتهم بطريقة فعالة.

٤٠- رابعاً، من الضروري أن تعمل الحكومات على تنفيذ جميع الالتزامات التي قطعتها البلدان على الصعيدين الوطني والدولي فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية التي تنص على المساواة في الحقوق بين جميع المواطنين. وينبغي بذل الجهود بحيث تشمل هذه الحقوق غير المواطنين أيضاً، حسب الاقتضاء.

٤١- خامساً، من الضروري أن تنظر الحكومات في إنشاء هيئة تخصصها للنهوض بحقوق الفئات المستبعدة، وتكون مسؤولة عن تأمين الاتصال بين مختلف الجهات غير الحكومية والجهات المعنية بوضع السياسات واتخاذ القرار، فتتمكن بالتالي من فتح قنوات للاتصال وإنشاء آليات للمحاسبة في الوزارات القطاعية. ويمكن أن تتولى هذه الهيئة المهام والوظائف التالية: (أ) تحديد الأهداف والغايات؛ (ب) وضع الاستراتيجيات؛ (ج) دمج قضايا الفئات المستبعدة اجتماعياً في صلب عملية التخطيط ووضع السياسات والاستراتيجيات في الوزارات التنفيذية؛ (د) إنشاء آليات لرصد تطبيق التشريعات والسياسات بهدف دعم

مصالح الفئات المستبعدة اجتماعياً وتلبية حاجاتها؛ (هـ) الاستعانة بموظفين يملكون الالتزام والخبرة المطلوبة للعمل في مجال الإدماج الاجتماعي والقضايا التي تمت إليه بصلة؛ (و) بناء قدرات الاختصاصيين وموظفي الوزارات التنفيذية للتمكن من تلبية حاجات الفئات المستبعدة اجتماعياً بفعالية أكبر؛ (ز) إقامة روابط وعلاقات تنسيق وطيدة مع الفئات المعنية ومنظمات المجتمع المدني بهدف تحقيق التغيير المطلوب لمعالجة مشاكل الإقصاء الاجتماعي.

٤٢- وأخيراً، من الضروري تخصيص الموارد الكافية من المصادر الوطنية والإقليمية والدولية لتلبية حاجات الفئات المستبعدة اجتماعياً ودعم مصالحها بهدف بناء مجتمعات شاملة أكثر إنصافاً وتماسكاً في منطقة الإسكوا.