الأمم المتحدة

A/68/169

الجمعية العامة

Distr.: General
22 July 2013
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والستون

البند ٢٧ (ب) من جدول الأعمال المؤقت

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

تعزيز التكامل الاجتماعي من خلال الإدماج الاجتماعي

تقرير الأمين العام

موجز

أُعد هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ٦٦/١٢٢ بشأن تعزيز التكامل الاجتماعي من خلال الإدماج الاجتماعي. وهو يستند إلى نتائج التقارير الثلاثة السابقة بشأن التكامل الاجتماعي (E/CN.5/2009/2، و E/CN.5/2010/2، و E/CN.5/2011/2)، ويستعرض التطورات الأخيرة في ثلاثة مجالات رئيسية: الحماية الاجتماعية، والتعليم، وبناء المؤسسات واتساق السياسات.

120813 070813 13-40290 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – التكامل الاجتماعي هو عملية النهوض بالتنمية الاجتماعية من خلال بناء القيم والعلاقات والمؤسسات الضرورية لإنشاء مجتمع شامل للجميع. فالتكامل الاجتماعي يتيح لجميع الأفراد ممارسة حقوقهم ومسؤولياتهم كاملة والمشاركة بالتساوي في مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

٢ – وتستند جهود الإدماج الاجتماعي إلى شتى الاستراتيجيات التي تهدف أساسًا إلى تمكين الفئات الضعيفة من الاستفادة من التنمية والمساهمة فيها. وقد ركّزت الأنشطة في هذا المجال أساسًا على التصدّي لظروف الفئات الاجتماعية المحرومة واحتياجاتها الخاصة من أجل تعزيز تلاحمها مع النسيج العام للمجتمع.

٣– وتكتسي جهود الإدماج الاجتماعي أهمية حاسمة في تحقيق التماسك الاجتماعي. والتماسك الاجتماعي يشير أساساً إلى قدرة المجتمع الشاملة على كفالة رفاه كل أفراده، والتقليل إلى أدنى حدّ من الفوارق في الفرص، وتفادي الاستقطاب والنزاعات. فلُحمة المجتمعات المتماسكة اجتماعياً إنما يشدها عقدٌ اجتماعيٌ قائمٌ على فهم مشترك للحقوق والمسؤوليات الفردية.

٤ – ولقد اعترف المجتمع الدولي بأن تعزيز النمو الاقتصادي المستدام الشامل والمنصف ينبغي أن تكمّله حماية اجتماعية فعالة ليتمكّن الأفراد في حالات الضعف والتهميش من الاستفادة من مكاسب النمو الاقتصادي. ودعت الجمعية العامة في قرارها ١٢٢/٦٦ الدول الأعضاء إلى تنفيذ استراتيجيات إدماج اجتماعي تعزّز التكامل الاجتماعي، وتضمن حدوداً دنيا للحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة. فمن شأن هذه الحدود الدنيا أن تحمي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المكفولة لتلك الفئات. وتحقيقاً لهذه الغاية، شُجّعت الدول على إنشاء مؤسسات أو وكالات وطنية لتعزيز وتنفيذ وتقييم برامج وآليات الإدماج الاجتماعي على الصعيدين الوطني والمحلي.

٥ – ورغم اعتماد التكامل الاجتماعي منذ وقت طويل إطارا عاما للنهوض بالتنمية الاجتماعية ورسم السياسات الاجتماعية، ما زال هدف بناء مجتمعات متماسكة اجتماعياً بعيد المنال، حيث ظلّ العديد من الأفراد والفئات الضعيفة محرومين إلى حد كبير من ثمار التنمية.

٦ – وفي الوقت نفسه، ولّد استمرار انعدام المساواة الاجتماعية والاقتصادية والاضطرابات الاجتماعية وعياً بما تتسم به جهود الإدماج الاجتماعي من أهمية قصوى في

جعل التنمية شاملة حقًا. لذلك، بدأت سياسات وبرامج تعزيز الإدماج والتكامل والتماسك الاجتماعي تشكّل تدريجياً جزءاً من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

٧ - ويسلّط هذا التقرير الضوء على التحليلات الإقليمية الأخيرة للمسائل المتعلقة بالتكامل والتماسك الاجتماعيين المنشورة في أعقاب تقرير الأمين العام الصادر عام ٢٠١٠، الذي ركّز أساساً على السياسات والبرامج الوطنية الرامية إلى تحقيق التكامل الاجتماعي (E/CN.5/2011/2).

ثانيا - لمحة عامة عن الإدماج الاجتماعي والتكامل الاجتماعي والتماسك الاجتماعي

٨ - يتزايد تراجع التكامل الاجتماعي في أجزاء كثيرة من العالم من جراء العولمة، وتفاقم التفاوت الاجتماعي والاقتصادي، والانقسامات بين الأجيال، واستفحال النزعة الفردية وسياسات التأكيد على الهوية. وفي غياب الإدماج الاجتماعي، قد تؤدي هذه التوجّهات إلى إضعاف نتائج السياسات الاجتماعية وتقويض الاستقرار الاجتماعي، الأمر الذي قد يقوّض الشرعية السياسية للحكومات.

٩ - وقد أجرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤخراً تحليلاً لمفهوم التماسك الاجتماعي، وأهميته في ميدان التنمية، والسبل التي يمكن قياسه بها. وحدّدت المنظمة ثلاثة عناصر للتماسك الاجتماعي، هي الإدماج الاجتماعي ورأس المال الاجتماعي والحراك الاجتماعي. ويعتبر الإدماج الاجتماعي معيارا لقياس أبعاد الإقصاء الاجتماعي مثل الفقر واللامساواة والاستقطاب الاجتماعي. ويشمل رأس المال الاجتماعي الثقة بين الأفراد والثقة المجتمعية وطائفة من أشكال المشاركة المدنية. أما الحراك الاجتماعي فيرتبط بمدى قدرة الأفراد - أو اعتقادهم أنهم قادرون - على تغيير موقعهم في المجتمع.

١٠ - وأشارت بحوث منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن المجتمعات المتماسكة تعتمد على تدابير السياسات العامة التي ترمي إلى مكافحة الإقصاء والتهميش الاجتماعيين وتعزيز الحراك الاجتماعي وبناء رأس المال الاجتماعي. ويتوقف نجاح تدابير السياسات العامة هذه إلى حد كبير على اعتماد إطار سياساتي شامل وتنسيق وضع السياسات، ولا سيما في مجالات العمالة والحماية الاجتماعية والمشاركة المدنية والتعليم والمساواة بين الجنسين والهجرة[(١)].

(١) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، منظورات بشأن التنمية العالمية لعام ٢٠١٢: التماسك الاجتماعي في عالم متحول (باريس، ٢٠١١).

١١ - وكانت ثمّة اختلافات كبيرة في النهج الإقليمية المعتمدة لتحقيق التكامل الاجتماعي والإدماج الاجتماعي، ولا سيما فيما يتعلق بمفهوم التماسك الاجتماعي وقياسه. وجرت في سياقات أوروبية وأمريكية لاتينية محاولات جديرة بالاهتمام لوضع مفهوم للتماسك الاجتماعي وقياسه.

١٢ - وفي عام ٢٠١٠، اعتمدت لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا استراتيجية جديدة وخطة عمل مجلس أوروبا للتماسك الاجتماعي التي عرّفت التماسك الاجتماعي على أنّه ''قدرة المجتمع على ضمان رفاه جميع أفراده من خلال تقليل التفاوتات إلى الحد الأدنى وتجنب التهميش بغية إدارة الخلافات والانقسامات وكفالة أسباب تحقيق الرفاه لأفراد المجتمع كافة''.

١٣ - وحددت خطة العمل أربع ركائز للتماسك الاجتماعي، هي إعادة الاستثمار في الحقوق الاجتماعية وفي المجتمع المتماسك؛ وبناء صرح أوروبا القائم على مسؤوليات مشتركة واجتماعية في آن واحد؛ وتعزيز التمثيل وصنع القرار بالوسائل الديمقراطية وتوسيع نطاق الحوار الاجتماعي والمشاركة المدنية؛ وبناء مستقبل آمن للجميع. وقد نسّقت اللجنة الأوروبية للتماسك الاجتماعي تنفيذ الدول لخطة العمل، ومن المقرر أن تقدم الدول معلومات عن عملية التنفيذ على الصعيد الوطني وأن تتبادل الخبرات والطرائق وأفضل الممارسات.

١٤ - ويقوم هذا النهج على فكرة محورية مفادها أن التماسك الاجتماعي أمر أساسي لتمتع الإنسان بحقوقه وبديمقراطية مستقرة وبسيادة القانون.

١٥ - أما مفهوم التماسك الاجتماعي الذي وضعته اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي فنشأ من التجارب الوطنية التي خاضتها بلدان المنطقة. وكان الشاغل الرئيسي في صياغة هذا المفهوم هو بناء رؤية للتنمية تتجاوز النمو الاقتصادي وتسترشد بمبادئ الإنصاف والتكامل الاجتماعي الهادية[٢]. وشدّد نهج اللجنة إزاء التماسك الاجتماعي على العلاقات بين آليات الإدماج والإقصاء في المنطقة وتصورات المواطنين لطريقة عمل هذه الآليات. وقد حدّد إطار التماسك الاجتماعي الإقليمي ثلاث ركائز مترابطة للتماسك الاجتماعي هي: الفروق أو الثغرات، وواقع المؤسسات، والعوامل الذاتية. وعلاوة على ذلك، حُدّدت أربعة مجالات - أو مؤسسات اجتماعية تضطلع بدور هام في بناء التماسك الاجتماعي - على أنها ذات صلة بالمنطقة وهي: العلاقات الاجتماعية، والمواطنة، والسوق، والحماية الاجتماعية.

(٢) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التماسك الاجتماعي في أمريكا اللاتينية: المفاهيم والأطر المرجعية والمؤشرات (LC/G.2420)، الصفحة ٧٧.

١٦ - وفي إطار هذا النهج، تؤثّر العلاقات الاجتماعية في شعور الفرد بقبول المجموعات الأسرية أو المجتمع المحلي له واعترافهما به، من قبيل حالات الأطفال المولودين خارج نطاق الزوجية أو المعرّضين لمستويات عالية من العنف داخل الأسرة. وتتوقّف المواطنة وبناء المواطن كلياً على وجود أشخاص منتخبين ديمقراطياً في المناصب العامة، وعلى وجود عمليات انتخابية وسياسية شرعية يشارك فيها المواطنون بفعالية، وعلى إنفاذ القوانين (حال سنّها)، وعلى حرية الإعلام. وتؤدّي المشاركة الاقتصادية إلى التماسك الاجتماعي لأنها تفضي إلى نتائج منصفة للجميع، من حيث الاعتراف الاقتصادي والحراك الاجتماعي. وكان الاعتراف بأن الحماية الاجتماعية حقٌ أساسيٌ لجميع الأفراد بوصفهم أفرادا في المجتمع أمراً شديد الأهمية في منع الاستقطاب الاجتماعي في المنطقة.

ثالثا - الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق الإدماج الاجتماعي

١٧ - تتسم الحماية الاجتماعية والتعليم وبناء المؤسسات بأهمية بالغة في تحقيق الإدماج الاجتماعي والتماسك الاجتماعي.

ألف - الحماية الاجتماعية

١٨ - يتزايد الإقرار بأن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بالتوازي مع توفير الخدمات الاجتماعية، يوطد التماسك الاجتماعي. وينبع الالتزام ببناء نظم للحماية الاجتماعية الأساسية من شعور أعمّ بالتضامن يدفع المجتمع للإقرار بمسؤوليته عن كفالة الحماية الأساسية للفئات الأكثر ضعفا واحتياجا والتصرف من وحي هذه المسؤولية.

١٩ - والحماية الاجتماعية، بمفهومها الواسع، هي مجموعة السياسات والبرامج العامة الرامية إلى توفير المستويات الدنيا من الأمن للناس لتيسير تلبية احتياجاتهم الأساسية. وتمشيا مع الظروف والأولويات المحلية، اعتمدت البلدان تعاريف ونُهُجا متنوعة للحماية الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية والمعاشات التقاعدية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي. وبُذلت محاولات في عدد من البلدان النامية في السنوات الأخيرة لإقامة نظم لتوفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الشاملة غير القائمة على الاشتراكات من شأنها إتاحة حد أدنى من الخدمات الأساسية وتأمين الدخل الأساسي.

٢٠ - وفي العقد الماضي أو نحوه، تبوأت بلدان أمريكا اللاتينية الصدارة في توسيع نطاق البرامج المبتكرة لمكافحة الفقر، مثل التحويلات المشروطة للدخل والمعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات واستحقاقات الأطفال والأسرة. وشملت البرامج المنفذة، ضمن ما شملت، تحويلات الدخل الصافي للأسر المعيشية التي تعيش في فقر، والتحويلات التي تجمع

بين المبالغ المكملة للدخل وتوفير الخدمات الأساسية أو استخدامها (غالبا ما ترتبط بالرعاية الصحية والتعليم المدرسي والتغذية)، والبرامج المتكاملة لمكافحة الفقر التي تقدم للفئات والمجتمعات المحلية المستبعدة اجتماعيا تحويلات مصممة وفقا لظروفهم ومزايا تفضيلية في الوصول إلى الخدمات[٣].

٢١ - وقد صممت هذه البرامج بغية التصدي للعوامل الرئيسية التي تسهم في استدامة الفقر وتوارثه عبر الأجيال، وهي: انخفاض الدخل ونقص فرص العمل والوصول إلى التعليم والرعاية الصحية. وقد استهدفت هذه البرامج أساسا الأسر التي تضم أطفالا صغارا. وتموَّل جميع هذه البرامج من الضرائب والتدخلات العامة التي تقودها وكالات المساعدة الاجتماعية. ويُقدّر أنها شملت زهاء ٣٢ في المائة من الأشخاص الذين يعيشون في فقر في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية[٤].

٢٢ - وفي آسيا والمحيط الهادئ، نظرت الدول الأعضاء إلى الحماية الاجتماعية بوصفها أداة للتنمية الشاملة تؤدي إلى تقليص الفقر واللامساواة والاستبعاد في أعقاب أزمتي الغذاء والوقود والأزمة المالية في عام ٢٠٠٨[٥]. ونظر إليها أيضا بوصفها استثمارا وعنصرا رئيسيا لسياسة إنمائية وطنية ساهمت في بناء مجتمعات متماسكة ومستقرة وتوطيد الثقة بين الحكومات والمواطنين.

٢٣ - وكان من المتوقع أن يسهم توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في تحقيق النمو الاقتصادي عن طريق زيادة القوة الاستهلاكية للأسر المعيشية الفقيرة وتنشيط الطلب على السلع والخدمات المحلية. وكان من المتوقع أيضا أن يتيح التأمين ضد المخاطر الذي توفره الحماية الاجتماعية للناس تحسين استغلال مهاراتهم وإمكاناتهم وأن يمكنهم من زيادة إسهامهم في التنمية الاقتصادية.

---

(٣) للاطلاع على أمثلة على برامج محددة، انظر: Armando Barrientos, Miguel Niño-Zarazúa and Mathilde Maitrot, “Social Assistance in Developing Countries database version 5”, Brooks World Poverty Institute Working Paper Series (Manchester, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, 2010).

(٤) Armando Barrientos, “On the distributional implications of social protection reforms in Latin America”, WIDER Working Papers Series, No. 2011/69 (Helsinki, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, November 2011).

(٥) الوعد بالحماية: الحماية الاجتماعية والتنمية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.11.II.F.5).

٢٤ - وقد أوصت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ بأن تعتمد الدول الأعضاء نهجا تصاعديا بشأن الحماية الاجتماعية. ويتمثل الهدف النهائي لهذا النهج في توفير حقوق الحماية الاجتماعية للجميع باتخاذ خطوات تدريجية تبدأ باستهداف الفئات الأضعف.

٢٥ - وقد وجدت البلدان المنخفضة الدخل في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، التي تعاني من انخفاض القدرة على تدبير الإيرادات ومن ارتفاع التكاليف الإدارية، أن توفير برامج حماية اجتماعية ذاتية التمويل يشكل لها تحديا. بيد أن البرامج وتجارب المحاكاة الحالية تقدم أدلة متزايدة على أن معظم البلدان المنخفضة الدخل تستطيع أن تتحمل تكلفة العناصر الأساسية لنظام الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، ابتداء من معاشات كبار السن غير القائمة على الاشتراكات أو منح الأطفال أو الأشغال العامة[٦]. وسيتعين تعبئة الموارد وإعادة تخصيصها في الميزانيات الوطنية من أجل توسيع نطاق تقديم الحماية الاجتماعية بما يتجاوز تلك البرامج.

٢٦ - وقد اتسمت معظم برامج الحماية الاجتماعية الناجحة في أفريقيا، إن لم يكن جميعها، بتوافر الالتزام السياسي والتمويل والرقابة على الصعيد الوطني. وفي بلدان عديدة، يعزى عدم التزام الحكومات بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية إلى عدم قيام المواطنين بعد بتعبئة جهودهم بصورة فعالة للمطالبة بالحماية الاجتماعية على غرار بلدان أخرى في المنطقة[٧].

٢٧ - ولوحظ في شتى أنحاء العالم تزايد قبول الحكومات لضرورة توفير الحماية الاجتماعية الشاملة من خلال تدخلات تستهدف فئات محددة من شأنها أن تشكل لبنات لكفالة التغطية الشاملة. غير أن استراتيجيات الحماية الاجتماعية، برغم فوائدها العديدة، لم تثبت فعاليتها في القضاء على أشكال التمييز الاقتصادي والاجتماعي التي ظلت سائدة منذ فترة طويلة ضد فئات محددة. ووفقا لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ففي الحالات التي شهدت تطور نظم الحماية الاجتماعية المزدوجة (التي توفر تغطية للطبقات الأكثر فقرا من خلال المساعدة الاجتماعية وللطبقات الأكثر ثراء من خلال الاشتراكات الفردية أو البدائل التي يطرحها القطاع الخاص)، قوضت هذه التطورات التزام الطبقة المتوسطة المتنامية تجاه تقديم الخدمات

(٦) منظمة العمل الدولية، الحد الأدنى للحماية الاجتماعية من أجل عولمة عادلة وشاملة للجميع: تقرير الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١١).

(٧) انظر ورقة المعلومات الأساسية المعنونة ”بناء نظم الحماية الاجتماعية في الجنوب الأفريقي“ التي أعدها ستيفن ديفيروه في إطار التقرير الأوروبي عن التنمية لعام ٢٠١٠. ويمكن الاطلاع على الورقة على الموقع: http://erd.eui.eu/publications/erd-2010-publications/background-papers/building-social-protection-systems-in-southern-africa/.

العامة، وهو أمر أساسي لتحقيق التماسك الاجتماعي[٨]. ويعتبر الاستثمار في التعليم العام أمرا لا غنى عنه لمكافحة هذه الاتجاهات وضمان تكافؤ الفرص وبناء المواطنة النشطة.

باء – الاستثمار في التعليم، بما في ذلك التربية المدنية

٢٨ – إن التعليم، إضافة إلى إسهامه في تحسين الفرص الحياتية والوظيفية المفضية إلى الترقي المهني وتنمية رأس المال البشري، يسهم في تحقيق التماسك الاجتماعي من خلال بث القيم الضرورية لزرع الشعور بالانتماء إلى مجتمع مشترك. ولا تنحصر إمكانات التعليم في مجرد تعزيز المهارات المعرفية والاجتماعية، بل يمكنه أيضا تعزيز المواقف والعادات والأعراف الإيجابية التي تشجع اتّباع أساليب الحياة الصحية والمواطنة الفاعلة. ومن ضمن هذه الفوائد هناك التفكير النقدي وصنع القرار بتبصر، ومهارة تفسير التواصل السياسي، والمهارات التنظيمية، والكفاءات المدنية.

٢٩ – ويتسم التعليم من أجل المشاركة المدنية بأهمية خاصة في السعي لتحقيق التماسك الاجتماعي. وتؤدي المشاركة المدنية عادة إلى تحسين مخرجات سوق العمل والحد من الجريمة وترسيخ المؤسسات الديمقراطية والثقة في الآخرين. وتشجع الثقة في الآخرين النمو الاقتصادي والكفاءة المؤسسية وتقلص الفساد. ويزعم بعض الباحثين أن مستوى الثقة في المجتمع يعتبر مؤشرا جيدا للأداء الاقتصادي[٩].

٣٠ – وفي الدول الأعضاء بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن الأشخاص الأفضل تعليما، بصفة عامة، غالبا ما يظهرون مستويات أعلى من المشاركة المدنية والاجتماعية مقارنة بأولئك الأقل تعليما. وأشارت الدراسات الاستقصائية الاجتماعية الأوروبية إلى أن كل سنة إضافية في التعليم يصاحبها ارتفاع في احتمال المشاركة في أنشطة المجتمع المحلي أو الأنشطة الطوعية. وبالمثل، فقد أشار تحليل الدراسة الاستقصائية للقيم العالمية

(٨) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، منظورات بشأن التنمية العالمية ٢٠١٢.

(٩) Sjoerd Beugelsdijk, Henri L. F. de Groot and Anton B. T. M. van Schaik, “Trust and economic growth”, Tinbergen Institute Discussion Papers, No. 049/3 (Amsterdam and Rotterdam, Tinbergen Institute, 2002).

إلى قوة الارتباط بين التعليم والثقة في الآخرين في كندا واليابان والولايات المتحدة الأمريكية[١٠].

٣١ - وأظهرت التجربة أن تدريس التسامح واحترام التنوع الثقافي كمكون من مكونات المناهج الدراسية العامة، مصحوبا بتحسين إتاحة التعليم المدرسي للأقليات، قد أسهم في الإدماج الاجتماعي. وتستطيع المدارس أن تُرسّخ التسامح من خلال تهيئة بيئة منفتحة في الفصول الدراسية من شأنها توليد مناخ من الاحترام والثقة بين المعلمين والطلاب كأفراد وتشجع الحوار حول الآراء والقيم. ويمكن للمدارس أن تهيئ الطلاب للمشاركة المدنية بتشجيع المشاركة في المجالس الطلابية والمشاريع الطوعية.

٣٢ - وتشير البحوث إلى أن التعليم الجامعي يعمق الشعور بالثقة في الآخرين والتسامح لدى الطلاب. ويتعاظم الأثر عندما يوفر التعليم الجامعي مناهج أكاديمية تمهد الطريق نحو فهم أفضل للتنوع والمنافع الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على العيش في مجتمعات متنوعة اجتماعيا وثقافيا[١١].

٣٣ - ولكن في العديد من البلدان، لا سيما تلك التي تعاني أسواق العمل فيها من ضعف مستمر، عجز التعليم الجامعي عن إعداد الشباب للعمل، مضيفا أعداداً كبيرة من خريجي الجامعات الشباب إلى صفوف العاطلين عن العمل، وهو أمر يبعث على الإحباط ويهيئ تربة خصبة لاندلاع القلاقل الاجتماعية. واستجابة لهذه الحالات، كُرس اهتمام متزايد لتنمية المهارات التقنية والمهنية، بالإضافة إلى مهارات تنظيم المشاريع لتأسيس الأعمال التجارية والعمل الحر للشباب.

٣٤ - وتضطلع المؤسسات التعليمية بدور واضح في تعزيز التربية المدنية، والمشاركة الديمقراطية والعمل التطوعي. ومع ذلك، فالأسرة والمجتمع المحلي هما البيئة التي يعيش فيها الفرد أولى تجاربه في مجال التكامل الاجتماعي ويتشرب فيها بالمعايير الاجتماعية طوال مرحلة الطفولة وحتى الشباب.

---

(١٠) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لمحة عن التعليم ٢٠١٠: مؤشرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (باريس، ٢٠١٠)؛ والدراسات الاستقصائية الاجتماعية الأوروبية التي أجريت في الفترة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٧؛ والدراسة الاستقصائية لمحو أمية الكبار ومهارات الحياة التي أجريت في عام ٢٠٠٣.

(١١) تُعدّ الدراسة الطولية التي أجريت في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية بشأن التربية المدنية أحد المصادر القليلة المتاحة لتقييم آثار التعليم على المشاركة المدنية والاجتماعية.

جيم – المؤسسات واتساق السياسات

٣٥ – تبين التجربة أن التنفيذ الفعال لسياسات الإدماج الاجتماعي يتوقف أساسا على وجود شبكة من المؤسسات الحكومية الجيدة الأداء التي تدعم السلطات والمجتمعات المحلية، مثل وحدات الإدماج الاجتماعي أو أفرقة العمل المجتمعية المحلية المعنية بالتكامل الاجتماعي. وترتكز الكفاءة في إنجاز البرامج على نهج حكومي شامل يتطلب تعاونا أفقيا بين الوزارات المختصة تيسّره الميزنة المبنية على الأداء.

٣٦ – وحتى في حالة وجود مؤسسات حكومية جيدة الأداء، لا تسفر السياسات الشاملة تلقائيا عن نتائج إيجابية في مجال التكامل الاجتماعي ما لم تدعمها مشاركة واسعة من المواطنين في تصميمها وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

٣٧ – والاستثمار في التربية المدنية والمشاركة المجتمعية، كما هو مشار إليه أعلاه، هو الخطوة الأولى نحو إعداد مواطنين مستنيرين قادرين على المطالبة بحقوقهم ومساءلة الموظفين العموميين عن أعمالهم. وتتمثل الخطوة الثانية في بناء أطر ومؤسسات قائمة على المشاركة دعماً لمشاركة جميع أفراد المجتمع في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية. ويشير مدى هذه المشاركة في حد ذاته إلى مستوى التكامل الاجتماعي في المجتمع نفسه. ويحتاج الأفراد والفئات الاجتماعية لفرص كافية للمشاركة في عمليات اتخاذ القرارات التي تؤثر في رفاههم. وعندما لا يجدون أمامهم أي فرصة للمشاركة – أو أنهم يحرمون منها عن قصد – ينتابهم الشعور بالاستضعاف وتقل ثقتهم في السلطات والمؤسسات العامة، وهو ما قد يؤدي إلى الاضطرابات الاجتماعية. وبالتالي، فإن تشجيع الحوكمة القائمة على المشاركة – أي المشاركة المباشرة لأصحاب المصلحة في عملية اتخاذ القرار بخصوص مسائل تهمهم مباشرة – والانخراط الفعلي في جميع مجالات الحياة العامة على الصعيدين الوطني والمحلي أمر أساسي لنجاح جهود التكامل الاجتماعي[١٢].

٣٨ – فهناك فرص للانخراط في العمل المدني والمشاركة المدنية تمنحها المؤسسات الوطنية والمحلية التي تشجع الحوكمة القائمة على المشاركة والانخراط المجتمعي، مثل منظمات المجتمع المدني والتعاونيات والمجالس المحلية، التي عادة ما تمثل الفئات الضعيفة وتطالب بإعمال حقوقها.

(١٢) تعني الحوكمة القائمة على المشاركة أشكالا من الحوكمة يمنح بمقتضاها شركاء من المجتمع المدني القدرة على استخدام موارد الدولة لاتخاذ قرارات بشأن مسائل تهمهم مباشرة.

٣٩ - وتتعاظم مطالبة منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الهادفة إلى تحقيق الربح بتطبيق نموذج تشاركي ومركَّز للتواصل مع السلطات العامة، يسمى في بعض الأحيان بالحوكمة القائمة على المشاركة المجتمعية، بغية تحسين قدرة القطاع العام على الاستجابة للاحتياجات العامة. والميزنة القائمة على المشاركة، التي كثيرا ما تعتبر محكّا للالتزام الصادق بالحوكمة القائمة على المشاركة، هي مطلب آخر من مطالب منظمات المجتمع المدني. وفي الوقت الذي يزداد فيه بوجه عام الاهتمام بالميزنة القائمة على المشاركة، تواصل الحكومات الاحتفاظ بسلطة التدقيق بنفسها في عمليات الميزانية.

٤٠ - وبالرغم من الجهود الهادفة إلى تعزيز الحوكمة القائمة على المشاركة، تظل محدودية القدرة المؤسسية والأحكام المسبقة والصور النمطية الراسخة عقبات رئيسية تعيق الإدماج الاجتماعي لبعض الأفراد والفئات بسبب عرقهم، أو جنسهم، أو سنهم، أو مركزهم كمهاجرين أو أي صفات أخرى. وإزاء هذه الحالة، أنشأت البلدان هيئات وطنية مكلفة بالتصدي للتمييز والتحقيق في ادعاءات التمييز.

٤١ - وجرى إنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، مثل اللجان الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم، في العديد من البلدان من أجل رصد حقوق الإنسان وحمايتها. وكثيرا ما تكلَّف لجان حقوق الإنسان بمهمة مراجعة التشريعات الوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان والسياسات القائمة. ويقوم أمناء المظالم (المعروفون باسم المدافعين عن المواطنين في بعض البلدان) بالتحقيق في شكاوى التمييز ومعالجتها. وعادة ما يتم تعيينهم على المستوى الوطني، لكن يمكن أيضا أن تختارهم الحكومات المحلية. وعلاوة على ذلك، تم في بضعة بلدان استكشاف سبل جديدة لكفالة مشاركة عامة أوسع في التصدي لقضايا حقوق الإنسان من خلال مجموعة متنوعة شاملة من الآليات، مثل جلسات الاستماع العامة، أو المجالس الاستشارية، أو الهيئات الاستشارية الرسمية[١٣].

٤٢ - وجرى في الاتحاد الأوروبي إنشاء هيئات وطنية للمساواة، عملا بتوجيهات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمساواة في المعاملة، من أجل تقديم مساعدة مستقلة لضحايا التمييز. وتجري الهيئات دراسات استقصائية مستقلة بشأن التمييز، وترصد مسائل التمييز وتبلغ عنها، وتشجع المساواة. وتضم الشبكة الأوروبية لهيئات المساواة ٣٨ منظمة من ٣١ بلدا تتصدى للتمييز القائم على مجموعة متنوعة من الأسباب بما فيها السن، أو الإعاقة، أو نوع الجنس،

(١٣) يمكن الاطلاع على أمثلة على هذه الآليات في *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights* (United Nations Publication, Sales No. E.07.XIV.10). والمرجع متاح على الموقع الشبكي www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf.

أو العرق، أو الأصل الإثني، أوالدين أو المعتقد، والتوجه الجنسي. وبالرغم من مرور عقد من الزمن على تنفيذ التوجيه المتعلق بالمساواة العرقية والتوجيهات المرتبطة بالمساواة في المعاملة بين الجنسين، لا توجد أي مبادئ توجيهية محددة في ما يخص الكيفية التي ينبغي أن تعمل بها هذه الهيئات. وتقدم هيئات المساواة المساعدة إلى الناس الذين يتعرضون للتمييز، من خلال إسداء المشورة القانونية، أو الوساطة أو تدابير أخرى. ويشجع معظم هيئات المساواة أيضا المساواة في المعاملة من خلال الحملات الإعلامية، كما تدعم الممارسات الجيدة في أوساط أرباب العمل ومقدمي الخدمات.

٤٣ - ولا غنى عن تعزيز آليات الحوكمة القائمة على المشاركة والمشاركة المجتمعية في كفالة الاتساق والاستمرارية في السياسات والبرامج الوطنية والمحلية بشأن الإدماج الاجتماعي. ويظل عمل المؤسسات التي تتصدى للتمييز وتكفل المساواة في الحقوق والفرص فائقَ الأهمية بالنسبة لتقييم نتائج هذه السياسات والبرامج وسد الفجوات وتقديم التوجيه بشأنها.

رابعا - التحديات

٤٤ - يظل الإدماج الاجتماعي والتماسك الاجتماعي من التحديات الرئيسيات التي تواجه السياسات العامة على الصعيد العالمي، بالرغم من الجهود المبذولة حاليا في سبيل تحقيق التكامل الاجتماعي. ويظل الفقر والإقصاء المستمران، والفوارق الواسعة في الدخل، وعدم المساواة في الاستفادة من فرص التعليم والخدمات الصحية وأسواق العمل، وسوء توزيع الخدمات الاجتماعية ومحدودية إمكانية الحصول عليها، مظاهر شائعة جدا في العالم النامي. وشهد عدد من البلدان المتقدمة النمو ظهور تحديات مماثلة من جديد، وإن كان ذلك على نطاق مختلف.

٤٥ - وفي أعقاب الأزمة الاقتصادية والمالية التي حدثت في أواخر العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، أجرت عدة بلدان تخفيضات كبيرة في الإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك في مجال الحماية الاجتماعية. وكان لهذه الإجراءات التقشفية أثر سلبي كبير على سبل كسب الرزق للفئات الفقيرة والضعيفة وعلى اعتماد المواطنين على السلطات العامة[١٤]. ومن تجليات ضعف التماسك الاجتماعي في عدة دول أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي انخفاضُ المشاركة في الانتخابات، وتضاؤل العمل التطوعي، وتدني الثقة في

(١٤) Isabel Ortiz and Mathew Cummins, “The age of austerity: a review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries” (Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, New York, March 2013).

الآخرين. وتراجعت في عدد كبير من البلدان أبعاد رئيسية أخرى من أبعاد التماسك الاجتماعي، مثل الثقة الاجتماعية والسياسية، والتسامح، وتصور الآخر، وكان التراجع كبيرا في بعض الأحيان(١٥).

٤٦ - وتشمل العراقيل التي تعيق الإدماج والتماسك الاجتماعيين في بعض البلدان نقص الحراك الاجتماعي وانخفاض الثقة في الفرص الفردية. وعلاوة على ذلك، ازداد عدد الفئات والرابطات القائمة على أساس الهوية، وهو أمرٌ يُنظر إليه أحيانا كردّة فعل على قلة الأهداف القومية الجماعية(١٥).

٤٧ - وعلى الصعيد الإقليمي، تواصل الضغط على نموذج التنمية الأوروبي القائم على الحقوق الاجتماعية بالرغم من دوره في توليد التماسك والتضامن الاجتماعيين وصونهما. ووفقا للفقرة ٩ من الاستراتيجية الجديدة وخطة عمل مجلس أوروبا المتعلقة بالتماسك الاجتماعي، ''فإن نمط المجتمع المفكك الآخذ في الظهور، والمتسم بتزايد أعداد الناس الذين يواجهون عراقيل تحول دون تمتعهم الكامل بالحقوق أو يعتمدون على الإعانات أو الخدمات الاجتماعية الأخرى، بالإضافة إلى تعاظم مظاهر اللامساواة بين الأغنياء والفقراء، يشكّل واحدا من أكبر التحديات أمام التماسك الاجتماعي في أوروبا''.

٤٨ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تشمل العوامل الرئيسية التي تهدد التماسك الاجتماعي توسع الفجوات الاجتماعية والثقافية، وضعف الحوكمة، ونضوب المصادر التقليدية التي تذكي الشعور بالانتماء، وعدم ثقة عامة الناس بالمؤسسات السياسية في الأنظمة الديمقراطية(١٦).

٤٩ - وعانت البلدان من عدة قيود أعاقت التنفيذ الفعال لسياسة الإدماج الاجتماعي، شملت ضعف التنسيق بين المؤسسات الحكومية في مجالي الميزنة وتقديم الخدمات الاجتماعية، وعدم كفاية الاستثمار في الخدمات الاجتماعية، ومحدودية مشاركة المجتمع المدني في المطالبة بالتغيير.

---

(١٥) Andy Green, Germ Janmaat and Helen Cheng, "Regimes of social cohesion: converging and diverging trends" *National Institute Economic Review*, No. 2015 (January 2011).

(١٦) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التماسك الاجتماعي في أمريكا اللاتينية.

خامسا – الاستنتاجات والتوصيات

ألف – الاستنتاجات

٥٠ - يحظى دور الإدماج الاجتماعي والتكامل الاجتماعي والتماسك الاجتماعي في النهوض بالتنمية الاجتماعية باهتمام متزايد في النظريات والممارسات المتعلقة بالتنمية، وباتت أهميته البالغة في تحقيق النمو والتنمية الشاملين محلّ اعتراف.

٥١ - ولقد وردت في اللمحة العامة المقدمة آنفا إشارة إلى ما تتسم به الحماية الاجتماعية والتعليم وبناء المؤسسات من أهمية بالغة في تعزيز التكامل الاجتماعي والتماسك الاجتماعي.

٥٢ - والحماية الاجتماعية حقٌّ اجتماعي اقتصادي وشكلٌ من أشكال التضامن المؤسسي لا غنى عنهما لتحقيق التكامل الاجتماعي والتماسك الاجتماعي. غير أن تقديم الحماية الاجتماعية ينبغي أن لا يتم من خلال مجموعة فضفاضة من البرامج، بل ينبغي أن يكون محور إطار سياساتي متماسك ومتكامل له أسناد في القوانين والحوكمة ويتلقى تمويلا مستداما. ومن المهم الإقرار بضرورة كفالة الحماية مدى الحياة من الطفولة إلى الشيخوخة، وحماية الفئات الضعيفة بناء على حالتها وخصائصها. غير أنه ينبغي أن لا يُنظر إلى الحماية الاجتماعية كبديل للإصلاحات الهيكلية التي كثيرا ما تستلزمها ضرورة التصدي للتفاوت الاجتماعي وعدم تكافؤ فرص الحصول على الموارد واستمرار التمييز.

٥٣ - ولا بد من سياسة تعليمية شاملة تؤكد على مبادئ المساواة وتقاسم المسؤولية والمجتمع المشترك بغية إعداد مواطنين فاعلين. ومن الأهمية بمكان نشر قيم ومواقف تقدّر التنوع وتعزز حقوق الإنسان من أجل النهوض بالإدماج.

٥٤ - ويجب أن تستثمر الحكومات، بالتعاون مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين، في بناء أو تقوية مؤسسات قائمة على المشاركة تكلَّف بالقضاء على مصادر عدم المساواة والإقصاء والتمييز على الصعيد الاجتماعي. وينبغي أن تكون الاستجابات على مستوى السياسات التي تنفذها هذه المؤسسات موضوع تشاور ورصد وتقييم مستمرين.

باء – التوصيات

٥٥ - تُحثُّ الحكومات على زيادة تطوير وتنفيذ سياسات شاملة اجتماعيا في مجالات الحماية الاجتماعية والتعليم وبناء المؤسسات القائمة على المشاركة في إطار استراتيجياتها الإنمائية الوطنية.

٥٦ - **وينبغي للحكومات أن تعزز التدخلات التي تستهدف الفئات الضعيفة، مع تعميم أهداف التكامل الاجتماعي العامة في صلب جميع السياسات والبرامج.**

٥٧ - **وتُشجَّع الحكومات على إنشاء مؤسسات وطنية بالتشارك مع المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تنفيذ سياسات الإدماج الاجتماعي ورصدها وتقييمها على الصعيدين الوطني والمحلي.**

٥٨ - **وعلى الصعيد الدولي، ينبغي أن يكون النهوض بالإدماج الاجتماعي وعدم التمييز والمساواة جزءا لا يتجزأ من عملية التصدي لعدم المساواة في إطار خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.**