الأمم المتحدة

A/71/188

الجمعية العامة

Distr.: General
25 July 2016
Arabic
Original: English

الدورة الحادية والسبعون
البند ٢٦ من جدول الأعمال المؤقت*
التنمية الاجتماعية: التنمية الاجتماعية، بما في ذلك المسائل ذات الصلة بالحالة الاجتماعية في العالم وبالشباب والمسنين والمعوقين والأسرة

الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٦: حتى لا يترك الركب أحدا – حتمية تحقيق التنمية الشاملة للجميع

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

تتضمن هذه المذكرة لمحة عامة عن تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٦، وتعرض أهم ما ورد في التقرير من استنتاجات وتوصيات في مجال السياسة العامة. أمَّا التقرير النهائي فيصدر في شكل منشور من منشورات الأمم المتحدة المخصَّصة للبيع.

* A/71/150.

16-12749 (A) 100816 120816

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

١ - لقد أحرزت البشرية تقدما غير مسبوق على مدى العقود الماضية. فقد قل الفقر بشكل كبير في جميع أنحاء العالم وأصبح الناس أوفر صحة وأكثر حظا من التعليم وتحسنت سبل الاتصال بينهم أكثر من أي وقت مضى. بيد أن هذا التقدم كان متفاوتا. فمظاهر التفاوت الاجتماعي والاقتصادي لا تزال قائمة، بل تفاقمت في كثير من الحالات. وتجد في كل بلد أناساً، أفراداً وجماعات، تقف عوائقُ دون مشاركتهم الكاملة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

٢ - وفي ظروف على هذا القدر من التفاوت الشاسع، ظهرت فكرتا الشمول والازدهار المشترك من ضمن التطلعات الأساسية التي تصبو إليها خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠[(١)]. فكان من بين الالتزامات المركزية في هذه الخطة ألا يخلف الركب أحداً، وأن تتحقق جميع الأهداف والغايات لجميع الأمم والشعوب ولجميع شرائح المجتمع، وأن يكون المسعى الوصول أولا إلى أشد الناس تخلفا عن الركب[(٢)]. وهذه الرسالة الأساسية تجسيد للالتزام بتعزيز العدالة الاجتماعية والمساواة والشمول الذي تعهدت به الحكومات في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، منذ ٢١ عاما خلت، وتستند إلى المبدأ الأساسي الذي يقول إن التنمية لن تكون مستدامة ما لم تكن شاملة للجميع.

٣ - وبتركيز خطة عام ٢٠٣٠ على الشمول فهي تبرز الحاجة إلى تحديد من هؤلاء الذين يخلفهم الركب وراءه، وكيف يحدث أن يخلفهم الركب، وهو ما يُتوخى الإجابة عنه في تقرير عام ٢٠١٦ عن الحالة الاجتماعية في العالم. فالتقرير يبحث على وجه التحديد في أنماط الإقصاء الاجتماعي وينظر في عمليات التنمية هل هي شاملة للجميع، موليا اهتماما خاصا للصلات القائمة بين الإقصاء والفقر واتجاهات العمالة. ولذلك فإنه من المؤمل أن يكون التقرير حافزا على البحث والعمل وأن يثير نقاشا أوسع نطاقا بشأن الإجراءات اللازم اتخاذها حتى لا يخلف الركب أحدا.

ثانيا - الإدماج الاجتماعي والإقصاء الاجتماعي

٤ - يُراد بالإقصاء الاجتماعي الحالة التي يكون فيها الأفراد غير قادرين على المشاركة الكاملة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، إضافة إلى الظروف المؤدية

(١) القرار ١/٧٠، المعنون ''تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠''.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

إلى هذه الحالة[٣]. ويمكن أن يُقال عن المشاركة إنها تواجه عوائق عندما لا يجد الناس سبيلا إلى الموارد المادية، بما في ذلك الدخل وفرص العمل والأراضي والسكن والخدمات، من قبيل التعليم والرعاية الصحية – وهي شروط لازمة لتحقيق الرفاه توردها خطة عام ٢٠٣٠. وتكون المشاركة محدودة أيضا عندما لا يكون للناس كلمة مسموعة ويكونون غير قادرين على ممارسة حقوقهم، وعندما تنعدم المساواة بينهم في احترام كرامتهم. فالإقصاء الاجتماعي يستتبع الحرمان المادي ومشاعر العزلة والدونية وانعدام الفاعلية أو القدرة على التأثير في القرارات الهامة. ومن ثم فالفقر بُعد هام من أبعاد الإقصاء، ولكنه ليس البُعد الوحيد. فكثيرا ما يتعرض الناس للإقصاء لأسباب منها، على سبيل المثال، الإعاقة أو الميول الجنسية، دون أن يعيشوا بالضرورة في حالة من الفقر.

٥ - وفي إطار الهدف ١٠-٢ من خطة عام ٢٠٣٠، وهو تحقيق الطموح الرامي إلى تمكين وتعزيز الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي لجميع أفراد المجتمع بحلول عام ٢٠٣٠، توجه الاهتمام والتركيز إلى العوامل التي لها تأثير كبير على مخاطر الإقصاء، وهي ''السن أو الجنس أو الإعاقة أو الانتماء العرقي أو الإثني أو الأصل أو الدين أو الوضع الاقتصادي أو غير ذلك''[٤]. والواقع أن فرص الفرد في الحياة تتوقف بدرجة كبيرة على السند الذي يتلقاه من الجماعة، على أن درجة الإقصاء التي تعانيها الجماعات مردها إلى حد بعيد إلى المؤسسات والأعراف والسياسات القائمة.

٦ - في هذا السياق، ينظر التقرير إلى الإدماج الاجتماعي باعتباره عملية تحسين لظروف المشاركة في المجتمع أمام المحرومين على أساس السن أو نوع الجنس أو الإعاقة أو الانتماء العرقي أو الإثني أو الأصل أو الدين أو الوضع الاقتصادي أو غير ذلك. ويؤكد التقرير أن تعزيز الإدماج الاجتماعي يتطلب إزالة الحواجز التي تعترض مشاركة الناس، بما فيها بعض القوانين والسياسات والمؤسسات، وكذلك المواقف وأنماط السلوك التمييزية، واتخاذ خطوات إدماجية فعالة لتيسير هذه المشاركة.

٧ - وإن وضع مجموعة من المعايير لتحديد من هم المعرضون للإقصاء وكيف يُقصون أمر أساسي لتتبع التقدم المحرز وتقييم أثر التدابير المتخذة لتعزيز الاندماج وكفالة ألا يترك الركب وراءه أحداً. غير أن قياس الإقصاء الاجتماعي في جميع البلدان يطرح تحديات كبرى لعدة

(٣) لذلك يشير المصطلح العام ''الإقصاء الاجتماعي''، في كل من هذه المذكرة والتقرير المقبل، إلى مفهوم عدم المشاركة في الحياة الاقتصادية والسياسية والثقافية والمدنية و/أو الاجتماعية، أو الإقصاء منها، ويكون عدم المشاركة في العمليات السياسية وفي الحياة المدنية أو في سوق العمل من أعراض الإقصاء الاجتماعي الشامل.

(٤) القرار ١/٧٠، الهدف ١٠، الغاية ١٠-٢.

أسباب. أولا، يُقصى الناس من العديد من مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمدنية والمكانية – وتختلف أهمية كل مجال إلى حد بعيد باختلاف السياق في كل بلد، وكذلك باختلاف المرحلة العمرية للشخص. وهذا يعني أن الإدماج الاجتماعي والإقصاء الاجتماعي مفهومان متعددا الأبعاد ويتبعان سياقهما، ومن الصعب التعبير عنهما بمجموعة محدودة من المؤشرات القابلة للقياس التي يمكن تطبيقها على جميع البلدان. وعلاوة على ذلك، إذا كان التقييم الملائم للإقصاء يتطلب مؤشرات موضوعية عن حالة الأفراد والفئات الاجتماعية، فإن هذا التقييم يجب أيضا أن يأخذ في الاعتبار الأحكام والتصورات الذاتية للأفراد والفئات الاجتماعية. ثانيا، البيانات اللازمة لقياس الأبعاد المتعددة للإقصاء تُستمد عموما من مصادر شتى تختلف من حيث النطاق والغرض. ويعوق عدم قابلية البيانات للمقارنة إجراء تقييمات دولية شاملة واستعراض الاتجاهات على مر الزمن. ثالثا، ليست جميع الفئات الاجتماعية واضحة من الناحية الإحصائية أو ممثلة في الإحصاءات. فتقييمات الإقصاء الاجتماعي، على سبيل المثال، تعتمد أساسا على استقصاءات الأسر المعيشية، وهذه الاستقصاءات لا تشمل، بحكم طريقة تصميمها، الفئات الشديدة التعرض للإقصاء والفقر ممن لا مأوى لهم ونزلاء المؤسسات ودائمي التنقل والرُّحل ورعاة القطعان، كما أنها لا تشمل فئات أخرى بصورة كاملة.

٨ - ويأخذ التقرير هذه التحديات في الاعتبار ويبحث في ثلاث مجموعات من المؤشرات: تلك التي تقيس فرص الحصول على الخدمات، أي على التعليم والخدمات الصحية والهياكل الأساسية؛ وتلك التي تقيس فرص الحصول على العمل والدخل؛ وتلك التي تقيس المشاركة في الحياة السياسية والمدنية والثقافية. ويتبع التقرير نهجاً نسبياً إزاء الإقصاء: بدلا من وضع عتبة يُعتبر مَن دونها من الأفراد أو الجماعات من ضمن المقصيين، فهو يفسر مظاهر التفاوت التي تكشف عنها تلك المؤشرات على نطاق مجموعات مختارة باعتبارها أعراضا أو نتائج لإقصاء مَن تركهم الركب وراءه أو مَن يكون حظهم من المشاركة ناقصا.

٩ - وواضح أن نطاق الإقصاء الاجتماعي والفئات التي تتضرر منه والمشاكل الاجتماعية التي تنتج عنه تختلف ليس فقط باختلاف السياق، بل أيضا بمرور الوقت. ويبرز التقرير ما يتأثر به الإقصاء من اتجاهات كبرى في مجالات تغير المناخ، والتغير الديمغرافي، والتغير التكنولوجي، أي التطورات الحاصلة في تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، مع التسليم بأن العالم قد صار، من أوجه عدة، أقل تسامحا مع الإقصاء على مر الزمن. ولقد دفع انتشار المثل الديمقراطية والمناداة بالمساواة في الحقوق بعض الحكومات إلى تليين سياساتها غير العادلة وإتاحة فرص للمشاركة السياسية. وفي الوقت نفسه، أصبح الناس أكثر قدرة على اتخاذ

قرارات مستنيرة وإسماع رأيهم بفضل انتشار التعليم وحصول تطورات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. غير أن أوجه التقدم هذه لم تكن كافية للقضاء على المساوئ وتعزيز المجتمعات الشاملة للجميع. فالأحداث السياسية الأخيرة، بما في ذلك الإجراءات المتخذة في مواجهة الموجات الكبرى من الهاربين من الحرب والبؤس في بلدانهم، إضافة إلى آثار تغير المناخ، تطرح صعوبات أمام مسعى النهوض بالتنمية الشاملة للجميع.

ثالثا - الأبعاد الرئيسية للإقصاء

١٠ - إن السياسات الدولية تسلم تماما بالروابط الحساسة القائمة بين الفقر وعدم المساواة الاقتصادية ومظاهر النقص في فرص العمل اللائق والإقصاء الاجتماعي. ففي مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في كوبنهاغن في آذار/مارس ١٩٩٥، أقرت الحكومات بأن السعي المشترك لتحقيق التنمية الاجتماعية الرامية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة يتطلب ليس فقط تعزيز الإدماج الاجتماعي، بل أيضا القضاء على الفقر وتعزيز العمالة الكاملة. ومن خلال اعتماد خطة عام ٢٠٣٠، أكدت الحكومات والمجتمع الدولي بأسره من جديد وبإلحاح متجدد أن السعي نحو عالم شامل للجميع يعني بذل جهود بشأن العديد من الأهداف المترابطة، بما في ذلك القضاء على الفقر والحد من أوجه عدم المساواة وتحقيق النمو الاقتصادي الشامل للجميع والمستدام وتوفير فرص العمل الكريم للجميع.

ألف - الفقر والتفاوت في الدخل والإقصاء: حلقة مفرغة

١١ - طالما أن الحرمان المادي عقبة رئيسية أمام الإدماج الاجتماعي، فإن التقدم العالمي المحرز في الحد من الفقر المدقع من حيث الدخل يبشر بالخير في مجال التنمية الشاملة للجميع. فإذا كان ما يقرب من نصف سكان العالم كانوا يعيشون في فقر مدقع (وهو ما يقاس حاليا بـ ١,٩٠ دولار في اليوم) في عام ١٩٩٠، فإن النسبة انخفضت إلى ١٢,٧ في المائة عند مطلع عام ٢٠١٢[٥]. غير أن بيانات إضافية تدفع إلى الحذر في تفسير هذه الاتجاهات العالمية باعتبارها مؤشرا مبكرا للنجاح في القضاء على الفقر. الأدلة المقدمة في التقرير توحي، على سبيل المثال، بأن تحسناً طفيفاً قد تحقق في حالة من يعيشون في فقر شديد، وأن كثيرا ممن تخلصوا من الفقر لا يزالون عرضة للسقوط فيه مرة أخرى.

(٥) أصدر البنك الدولي تقديرات منقحة للفقر من حيث الدخل استنادا إلى مجموعة جديدة من عوامل التحويل المتعلقة بتعادل القوة الشرائية وخط جديد للفقر من حيث الدخل حدد في ١,٩٠ دولار يوميا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥.

١٢ - وتشير الاتجاهات في عدم المساواة أيضا إلى غياب الإنصاف في توزيع ثمار الازدهار، حيث زاد التفاوت في الدخل في بلدان كثيرة في السنوات العشرين الماضية. وبصفة عامة، يشكل التفاوت في الدخل بين الفئات الاجتماعية حصة كبيرة من إجمالي التفاوت في الدخل، على الرغم من أن وزنه النسبي يختلف كثيراً من بلد لآخر. فعلى سبيل المثال، مثل التفاوت بين الجماعات الإثنية أو العرقية أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع التفاوت في جنوب أفريقيا في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وبين ٣٠ و ٥٠ في المائة من المجموع في غواتيمالا وبنما وباراغواي، وأقل من ١٥ في المائة من مجموع التفاوت في الدخل في العديد من البلدان المتقدمة النمو[٦]. وعلى نفس المنوال، كان التفاوت بين السكان الريفيين والحضريين سببا في أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع التفاوت في السنغال ولكن أقل من ١٠ في المائة في كوت ديفوار وإثيوبيا والنيجر[٧].

باء - الإقصاء ومظاهر العجز في فرص العمل اللائق

١٣ - تشكل فرص العمل أساسا هاما للإدماج الاجتماعي، وخاصة عندما توفر الدخل الكافي، إضافة إلى إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية وظروف العمل اللائقة وآفاق التطور الشخصي. وعلاوة على كون العمل مصدراً هاماً للدخل، فهو كثير من الأحيان يمنح الهوية الاجتماعية والقبول في المجتمع. ففي ظروف الفقر المستشري، يمكن حتى العمل في القطاع غير الرسمي أن يجلب لصاحبه الاعتراف الاجتماعي والاستقلال الذاتي والقدرة على التأثير.

١٤ - وساعدت المشاركة في سوق العمل على مدى العقدين الماضيين الملايين من الناس على الخروج من الفقر، ومكنت اقتصاديا المرأة والفئات المحرومة الأخرى. وبينما عززت هذه المشاركة في بعض الحالات الإدماج الاجتماعي لهذه الفئات، فهي في حالات أخرى زادت من الانقسامات القائمة. وعلى العموم، لم يكن النمو الاقتصادي، والتنمية بوجه أعم، شاملين بما فيه الكفاية، إذ لم يؤديا إلى انخفاض العجز في فرص العمل اللائق. فليس بوسع العديد من الأفراد والأسر الاعتماد على فرص عمل لائقة مستقرة كوسيلة لمواجهة المخاطر أو تأمين سُبل الكسب. واحتمالات مزاولة عمل ضعيف الأجر وغير مستقر أو غير مضمون هي اليوم أكبر مما كانت عليه في عام ١٩٩٥. وعلى الرغم من التقدم السريع في الحد

(٦) انظر: World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, (Washington, D.C. 2005). وانظر أيضا Chris Elbers and others, "Re-interpreting sub-group inequality decompositions", World Bank Policy Research Working Paper, No. 3687 (Washington, D.C., World Bank, August 2005).

(٧) المرجع نفسه.

من الفقر، فإن ١٣,٥ في المائة من العمال في البلدان النامية يعيشون في فقر مدقع (على أقل من ١,٩٠ دولار يوميا)، وهو رقم يلقي بظلال من الشك على القول بأن الوظائف – أي وظائف – هي الحل الرئيسي للفقر[٨]. فقسم كبير من العمال يظل باستمرار خارج نطاق التنظيم ولا يحظى بالتمثيل الكافي في الحوار الاجتماعي وعمليات بناء التوافق في عالم العمل. وبينما تصبح بعض الأعمال في القطاع غير الرسمي بالفعل معبرا إلى العمل الرسمي وتمكن لممارسيها، ولا سيما من النساء، فإن معظمها يحبس الناس أفرادا وجماعات في دوامة من تدني الإنتاجية والفقر والإقصاء. فعلى سبيل المثال، ووفقا لبيانات متاحة عن أربعة من البلدان النامية، هي الصين (المناطق الحضرية) وكولومبيا (المناطق الحضرية) وجنوب أفريقيا وتركيا، ينتقل ٨,٣٥ في المائة فقط من مزاولي أعمال في القطاع غير الرسمي إلى أعمال ضمن القطاع الرسمي سنويا، بينما تنتقل البقية بكل بساطة إلى مزاولة أعمال أخرى في القطاع غير الرسمي[٩]. واحتمال الانتقال إلى البطالة أو الخمول أعلى بين من يزاولون أعمالا في القطاع غير الرسمي منه بين من يعملون في القطاع الرسمي. ويثير العجز في فرص العمل اللائق، ولا سيما في أوساط الشباب، مخاوف من اندلاع الاضطرابات الاجتماعية ويعرض العقد الاجتماعي للخطر.

رابعا – من يترك الركبُ وما الذي حُرموه؟ اتجاهات الإقصاء الاجتماعي وأنماطُه

١٥ – يؤكد التقرير أن خصائص من قبيل السن والانتماء الإثني أو العرقي ونوع الجنس ومكان الإقامة والحالة من حيث الهجرة والإعاقة لا تزال عوامل محددة لاحتمالات التخلف عن الركب في البلدان الغنية والفقيرة على السواء، ويمكن أن تكون أساسا لاستبعاد بعض الفئات من المشاركة الكاملة في المجتمع. ومع ذلك، فإن المخاطر التي تواجهها كل فئة من هذه الفئات لا تسفر عن أشكال موحدة من الحرمان في جميع البلدان أو المناطق: فدرجة الإقصاء وما يؤدي إليه من نتائج تختلف باختلاف السياقات، بما في ذلك اختلاف المؤسسات والمعايير والمواقف على الصعيد المحلي، إضافة إلى القوانين والسياسات القائمة.

١٦ – وإذا كان التخلف عن الركب في التعليم أو في الحصول على الخدمات الصحية، أو مواجهة عراقيل في المشاركة السياسية، ليس بالإمكان جعله بمفرده مساويا للإقصاء

(٨) انظر: International Labour Organization, *World Employment and Social Outlook 2016: Transforming Jobs to End Poverty* (Geneva, International Labour Office, 2016).

(٩) انظر: Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2015* (Paris, 2015).

الاجتماعي، فإن التقرير يبين أن مظاهر الحرمان في جميع هذه المجالات يعزز بعضها بعضا بوجه عام، الأمر الذي يعني انخفاض مستويات الصحة والتعليم يسيران جنبا إلى جنب مع ارتفاع مستويات الفقر والبطالة، وكذلك مع تدني القدرة على التأثير في الحياة السياسية والمدنية. والتقرير يعتبر أن أشكال الحرمان المتراكمة لدى بعض الفئات الاجتماعية هي العلامة الدالة على إقصائها.

١٧ - وإذا كانت أوجه التفاوت الملاحظة نابعة من ظروف تاريخية معينة في كثير من الأحيان، فإنها تميل إلى الاستمرار حتى بعد تغير الظروف الهيكلية التي أوجدتها. فالأدلة المقدمة تثبت أن بعض المجموعات الإثنية لا تزال تعاني من حالات من الحرمان الشديد في بلدان لم تعد تقيم حواجز رسمية تحول دون مشاركة هذه المجموعات. ومع ذلك، لا يزال للتمييز دور رئيسي في إعاقة تطور بعض المجموعات، كما هو مبين في التقرير أيضا.

١٨ - وتجدر الإشارة إلى أن التحليل الوارد في التقرير يستند إلى المعلومات المتاحة عن الفئات الواضحة من الناحية الإحصائية، بيد أن الفئات المستثناة من استقصاءات الأسر المعيشية والتعدادات غالبا ما تكون هي الأكثر عرضة لاحتمال أن يتركها الركب وراءه. وفي كثير من الأحيان، عندما تبدأ هذه الفئات تحصل على الاعتراف السياسي وتبدأ الحركات الاجتماعية في الدعوة إلى إعمال حقوق هذه الفئات، حينها تبدأ البلدان في إدراك وجودها وفي بذل جهود ملموسة لكي تشملها التعدادات والدراسات الاستقصائية.

ألف - الحرمان من الفرص

١٩ - عندما يكون الناس مسلحين بالتعليم والصحة الجيدة، يكون في متناولهم أن يكتسبوا المهارات والقدرات اللازمة للمشاركة الكاملة في جميع نواحي الحياة. وتتحدد الفرص المتاحة في الحياة تبعا لمدى الاستفادة من هاتين الخدمتين الاجتماعيتين الأساسيتين، وهذا من الحقوق الأساسية على كل حال. وإذا كانت أوجه عديدة من التفاوت الشاسع والمستمر تحدث انقساما على صعيد المناقشات السياسية في جميع البلدان، فإن هناك توافقا واضحا في الآراء بشأن الحاجة إلى جعل جميع الناس يستفيدون من التعليم والرعاية الصحية بصرف النظر عن ظروفهم - أي توافق في الآراء بشأن الحاجة إلى جعل تلك الخدمات متاحة للجميع. ومع ذلك، يوجد في البلدان المتقدمة النمو كما في البلدان النامية تفاوتات مستمرة في معدل التسجيل بالمدارس والتحصيل العلمي ونتائج التعلم لعامل لا علاقة له بقدرة التعلم المتأصلة في الطالب، ألا وهو الانتماء العرقي. ففي أوروبا، على سبيل المثال، كان ١٠ في المائة على الأقل من أطفال الغجر الذين تتراوح أعمارهم بين ٧ و ١٥ سنة خارج المدارس في بلغاريا وفرنسا واليونان وإيطاليا ورومانيا في عام ٢٠١١، مقارنة بأقل من ٥ في المائة

من الأطفال[١٠] من غير أبناء الغجر. وفيما يتعلق بالتحصيل العلمي، تبلغ نسبة من أكملوا مرحلة التعليم الثانوي الأدنى لدى الشباب (بين ١٥ و ٢٤ سنة من العمر) من أبناء المجموعة العرقية الرئيسية في ١٩ من البلدان التي توجد عنها بيانات ضعف تلك النسبة في صفوف الشباب من أكثر الأقليات العرقية[١١] حرمانا. وبالمثل، لا يستفيد جميع الأفراد والجماعات على قدم المساواة من ثمار التقدم في المجال الصحي. وتميل القياسات التي تأخذ في الحسبان الوفيات والمرض والأداء، مثل العمر المتوقع المعدل حسب الصحة، إلى إظهار فجوات أوسع، حسب الحالة الاجتماعية الاقتصادية أو مكان الإقامة، مما يظهره قياس العمر المتوقع عند الولادة. فالفجوات في العمر المتوقع المعدل حسب الصحة على أساس الحالة الاجتماعية الاقتصادية والانتماء العرقي والإثني، على سبيل المثال، تميل إلى أن تكون أوسع من تلك التي تُلاحظ من خلال العمر المتوقع عند الولادة[١٢].

٢٠ - ويسلط التحليل الوارد في التقرير الضوء على الحاجة إلى رصد التقدم المحرز بشكل منفصل في أبعاد مختلفة من الإدماج الاجتماعي. فهو يبين، مثلا، أن بعض الفئات الاجتماعية شهدت تناقصا أسرع في معدل وفيات الأطفال، بينما استفادت فئات أخرى من انخفاض أقوى نسبيا في معدلات سوء التغذية[١٣]؛ كما يبين أن التقدم المحرز في سد الفجوات القائمة في مجال صحة الطفل بين المجموعات الإثنية لم ترافقه بالضرورة تحسينات منصفة في فرص الاستفادة من الهياكل الأساسية والعكس صحيح أيضا.

---

(١٠) انظر: European Union Agency for Fundamental Rights, *The Situation of Roma in 11 EU Member States: Survey Results at a Glance* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012).

(١١) انظر: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, World Inequality Database on Education. قاعدة بيانات متاحة من خلال الرابط: http://www.education-inequalities.org (تاريخ الاطلاع: ٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٦). المتوسط استنادا إلى البيانات الواردة من أفغانستان والبرازيل وبليز وتايلند وترينيداد وتوباغو وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا وجمهورية مولدوفا وجنوب أفريقيا وجورجيا وسورينام وشيلي وصربيا وغانا وغواتيمالا وغينيا - بيساو وكوستاريكا.

(١٢) انظر: Eileen M. Crimmins and Aaron Hagedorn, "The socioeconomic gradient in healthy life expectancy", *Annual Review of Gerontology and Geriatrics*, vol. 30, No. 1 (2010), pp. 305-321.

(١٣) انظر: Andy Sumner, "The new face of poverty: How has the composition of poverty in low income and lower middle-income countries (excluding China) changed since the 1990s?", *IDS Working Paper*, No. 408 (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, November 2012).

باء - آفاق التفاوت في الدخل

٢١ - هناك أيضا مظاهر تفاوت كبير بين الفئات الاجتماعية في الوصول إلى سوق العمل وفرص العمالة والأجور والدخل الإجمالي. فالفئات المحرومة ليست فحسب أكثر عرضة للعيش في حالة من الفقر، ولكنها تعيش في فقر أكثر حدة، وهي أكثر عرضة لأن تبقى في الفقر لمدة أطول من بقية السكان. وفي سوق العمل، يتقاضى أفراد الشعوب الأصلية وأفراد الأقليات الإثنية الأخرى والمهاجرون الدوليون أجوراً أقل من بقية السكان، وكذلك النساء، حيث يتقاضين أجراً يقل في المتوسط بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٣٠ في المائة مما يتقاضاه الرجال[١٤]. ويشكل إقصاء الشباب من سوق العمل مصدر قلق بالغ بسبب أثره الطويل المدى على الرفاه، إضافة إلى تأثيره على التماسك الاجتماعي والاستقرار. ويوجد أكثر من ٤٠ في المائة من الشباب النشط في العالم في حالة عطالة عن العمل أو يعملون ولكن يعيشون في فقر[١٥]. ففي البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وحدها، بلغ عدد الشباب الذين لا يعملون ولا يتابعون دراسة أو تدريبا ٣٩ مليون شاب (١٥,٥ في المائة من مجموع عدد الشباب) في عام ٢٠١٤[١٦].

٢٢ - وحالات التفاوت المرتبطة بسوق العمل ليست مجرد نتيجة للاختلافات بين العمال من حيث المستوى الدراسي والمهارات أو مكان الإقامة. فالتحليل الوارد في التقرير يبين أن معظم الفوارق المهنية الملحوظة بين المجموعات الإثنية تظل قائمة، على سبيل المثال، حتى عندما تؤخذ آثار التحصيل العلمي والسمات الاجتماعية الديمغرافية الأخرى في الاعتبار. ولا يزال سوق العمل يكرس مظاهر التمييز القائمة في المجتمع على أساس الانتماء الإثني والعرقي والسن ونوع الجنس وغير ذلك من السمات الشخصية التي ينبغي ألا يكون لها تأثير على فرص العمل أو كفاءات العمال.

---

(١٤) انظر: Gillette H. Hall and Harry Anthony Patrinos, "Towards a better future for the world's indigenous peoples", in *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, Gillette H. Hall and Harry Anthony Patrinos, eds. (New York, Cambridge University Press, 2012); OECD and European Union, *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In* (Paris, OECD Publishing, 2015); and *The World's Women 2015: Trends and Statistics* (United Nations publication, Sales No. E.15.XVII.8).

(١٥) انظر: International Labour Organization, *Global Employment Trends for Youth 2015: Scaling Up Investments in Decent Jobs for Youth* (Geneva, International Labour Office, 2015).

(١٦) انظر: OECD, Youth inactivity, OECD Data, 2015. متاح على الرابط: https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-education-or-employment-neet.htm. (تاريخ الاطلاع: ٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٦).

جيم - التفاوت في المشاركة في الحياة السياسية والمدنية والثقافية

٢٣ - إن المشاركة في الأنشطة السياسية والمدنية والثقافية أمر بالغ الأهمية لتعزيز الاندماج. فالأفراد والفئات الذين يستبعدون من المشاركة في العمليات السياسية أو الثقافية تكون لديهم أيضا قدرة محدودة على إسماع صوتهم أو التأثير في المواقف والمعايير والمؤسسات والسياسات التي تسبب الإقصاء الاجتماعي في المقام الأول. وبالإضافة إلى ذلك، تكشف بعض أشكال المشاركة السياسية والمدنية عن جوانب ذاتية من الإدماج الاجتماعي لا تسجل بمجرد تقييم الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأفراد والجماعات.

٢٤ - ففي العديد من البلدان، يكون أفراد الأقليات العرقية والإثنية والمهاجرون والنساء والشباب أقل إقداما على التصويت وتكون الاحتمالات أقل بأن يمثلهم في أجهزة الحكم أفراد ينتمون إلى نفس الفئة الاجتماعية. ومرة أخرى يتضح أن التعليم والدخل يؤديان إلى ارتفاع مستوى المشاركة السياسية إذا قيست بمعيار التصويت. وفي بعض الحالات، يكون انخفاض الإقبال على التصويت نتيجة أيضا لحواجز مؤسسية تحول دون التسجيل والتصويت، ومرد ذلك إلى أن حق التصويت في أي بلد يكون عموما مكفولا لمواطني البلد وحدهم. ومع ذلك، تظل الاختلافات في أنماط التصويت قائمة في كثير من الأحيان حتى مع غياب القيود الرسمية التي تُفرض على التصويت، الأمر الذي يعني أن هناك حواجز أخرى.

٢٥ - ومن دواعي القلق ألا يشارك في الأنشطة السياسية بعض الأفراد والجماعات، حيث إن في ذلك تقويضا للأسس الرئيسية للحكم الديمقراطي، وهي التمثيلية وسيادة القانون وحماية الحريات والحقوق. وفي هذا الصدد، تبين البيانات الواردة في التقرير أن الثقة في الشرطة والمحاكم هي أدنى مستوى في صفوف الأقليات العرقية والإثنية في العديد من البلدان، الأمر الذي يثير الشك حول شرعية هذه المؤسسات في حماية سيادة القانون للجميع وتعزيز الحكم الديمقراطي الرشيد.

٢٦ - وفي سياق المشاركة في الحياة الاجتماعية، تعد الشبكات الاجتماعية مصدراً هاماً من مصادر الدعم والمكانة والقدرة على التأثير للأفراد والفئات والجماعات التي تواجه أشكالا متعددة من الإقصاء الاجتماعي. فالاتصال المنتظم مع الأسرة والأصدقاء والجيران يوفر دعما اجتماعيا تكون له آثار إيجابية على الصحة والرفاه. وفي كثير من الحالات، يتمتع أعضاء الفئات الضعيفة والمهمشة بالمشاركة في شبكات من العلاقات المجتمعية المكثفة. وما ينقصهم هو القدرة على التأثير ورأس المال اللازم لتحقيق غاياتهم.

خامسا – المواقف النمطية والتمييز: حاجزان أمام الاندماج الاجتماعي

٢٧ - إن معاملة الناس بإجحاف على أساس هويتهم أو السمات التي تميزهم من أسباب الإقصاء الشائعة. ففي بلدان شتى، توجد قوانين وسياسات تميز ضد الأفراد والجماعات في جميع مجالات الحياة، على الرغم من أن الكثير قد أنجز لوضع نهاية لتطبيق القوانين التمييزية في العقود الأخيرة. ومع ذلك، لا تزال الممارسات التمييزية سببا في الاختلافات بين الجماعات حتى في الحالات التي أُلغيت فيها القوانين التمييزية.

٢٨ - وإن ما تتضمنه السجلات العمومية من معلومات عن حوادث التمييز، على سبيل المثال، من خلال الإجراءات القانونية المتخذة ضد أرباب العمل أو السلطات العامة، والتقارير المقدمة عن جرائم الكراهية، لها قيمة محدودة في إجراء مقارنات بين البلدان أو حتى في تقييم الاتجاهات عبر الزمن، لأن إرادة الإبلاغ عن التمييز والفرص المتاحة لذلك تتحددان في ضوء السياسات القائمة والبيئة الاجتماعية، بما في ذلك مدى الكفاءة التي تتمتع بها الشرطة والنظام القضائي، سواء الكفاءة الحقيقية أو المتصورة في أذهان الناس. وبدلا من ذلك، قامت بعض الدراسات الاستقصائية بقياس حالات التمييز كما يشعر بها الناس. فالنتائج التي توصلت إليها الدراسة الاستقصائية التي أجراها الاتحاد الأوروبي للأقليات والتمييز تبين، على سبيل المثال، أنه في عام ٢٠٠٨، اعتبر واحد من كل أربعة مجيبين أنهم يشعرون بالتمييز بسبب انتمائهم الإثني أو لكونهم مهاجرين أو لنوع جنسهم أو سنهم أو إعاقتهم أو ميلهم الجنسي أو دينهم أو معتقداتهم، على أن الشعور بالتمييز بسبب الانتماء الإثني أو بسبب الهجرة كان هو الأهم في هذا الصدد[١٧]. وتبين التجارب الميدانية التي تجمع بين الأساليب التجريبية والبحث الميداني أيضا فوارق كبيرة في المعاملة على أساس الانتماء العرقي والإثني والهجرة في مختلف المجالات، بما في ذلك في فرص تلقي اتصال بعد إجراء مقابلة للحصول على عمل وعمليات استئجار الشقق ونتائج الامتحانات.

٢٩ - ويمكن أن يؤدي التعرُّض للتمييز باستمرار إلى انطباع هذا الحيف أو الوصم في نفسية الأفراد في شكل خجل وتحقير للذات وخوف وإجهاد واعتلال للصحة العقلية والبدنية. ويمكن أن يؤثر ذلك أيضا على القدرة على الإنجاز ويضعف من فاعلية الفرد، أي قدرة الفرد على اتخاذ القرارات والمضي إلى إعمالها. ومحصلة الأمر أن الأفراد يمكن أن يأتوا بالفعل أنواعا من السلوك تطابق تصورات الآخرين بشأنهم.

---

(١٧) انظر: *European Union Agency for Fundamental Rights, European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS): Main Results Report* (2009). متاح على الرابط: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_EN.pdf.

٣٠ - وإذا كان التمييز محل شجب في جميع أنحاء العالم، وإذا كانت ثمة التزامات قانونية ومبادئ توجيهية لمكافحة التمييز، فإنه لا يزال يتعين القيام بأعمال كثيرة ليصبح العالم خاليا من التمييز والتحيز. ولتحقيق هذا الهدف يتعين مواصلة الجهود الرامية إلى الإحاطة بالتمييز من حيث مداه ومظاهره وآثاره.

سادسا - سبل تحقيق الإدماج الاجتماعي

٣١ - يخلص التقرير إلى أن أوجه التفاوت بين الفئات تتباين كثيرا من بلد لآخر ومن فئة لأخرى، على الرغم من وجود اتجاهات إيجابية كثيرة تتراوح بين توسع تمثيل الفئات المحرومة في العمليات السياسية وحصول تراجع في أوجه التفاوت في التعليم. والإجابة عن سؤال هل ركب التنمية يترك بعض الناس وراءه - ومن ثم الحكم على التنمية هل تعزز الإدماج الاجتماعي أم لا - تختلف باختلاف السياق، وكذلك باختلاف المؤشرات المستخدمة لتقييم التقدم المحرز.

٣٢ - ويؤكد التحليل الوارد في التقرير الروابط التي لا تنفصم بين أهداف القضاء على الفقر والعمالة الكاملة وتوفير العمل اللائق للجميع والإدماج الاجتماعي، وهي الالتزامات الأساسية التي تم التعهد بها في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. وتلك أهداف أساسية من أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وإن نظرة مؤتمر القمة الواسعة إلى التنمية الاجتماعية باعتبارها عملية تنطوي على توزيع أكثر عدلا للفرص والموارد من أجل تعزيز العدالة الاجتماعية والمساواة ومشاركة الجميع في العمليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية هي الدعامة الاستراتيجية التي يُستند إليها في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ويبرز التقرير كذلك النهج الذي أخذ به مؤتمر القمة في مجال التنمية وهو نهج محوره الإنسان وتركيز المؤتمر على أطر السياسات المتكاملة لمعالجة أوجه التفاوت، وهو ما أكدته من جديد خطة عام ٢٠٣٠.

٣٣ - ويتزايد الاعتراف بأهمية الإدماج ليس فقط في النهوض بالبعد الاجتماعي للتنمية المستدامة، بل أيضا في النهوض ببعديها الاقتصادي والبيئي. بيد أن هذا الوعي لم يترجم بعد إلى التزام سياسي أو إلى التحولات المعيارية اللازمة التي لا غنى عنها، كما يؤكد التقرير، لتحقيق التنمية الشاملة. وبدلا من ذلك، كان للاعتماد المفرط على آليات السوق، وتقليص دور الدولة في إعادة التوزيع، وتزايد التفاوتات الاقتصادية، إسهامٌ في الإقصاء الاجتماعي، بل عرضت العقد الاجتماعي للخطر، على مدى العقود الماضية، في كثير من البلدان الضعيفة والمبتلاة بالأزمات. وربما كانت الحكومات لا ترى ما يدفعها إلى التصدي للحرمان القائم

على الهوية لما تكون الأغلبية المهيمنة مؤيدة له تأييدا صريحا. ومع ذلك، فإن تصحيح أوجه الاختلال في القدرة على التأثير وإسماع الرأي والنفوذ ليس هو العمل الصحيح الذي ينبغي القيام به فحسب، ولكنه أيضا عمل ضروري للنهوض بالتنمية الشاملة للجميع، على الصعيدين الوطني والعالمي.

٣٤ - والالتزام بألا يترك الركب أحدا، على النحو الوارد في خطة عام ٢٠٣٠، خطوة هامة في الاتجاه الصحيح، وتأكيد للالتزام المعلن في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية بضمان أن يشارك كل فرد في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية في إطار المساواة في الحقوق. غير أن صياغة الأهداف بما يفيد قصد شمولها للجميع لا يضمن وحده أن تكون شاملة للجميع. فإن من الأطفال، على سبيل المثال، من خلَّفهم الركب، كما يبين التقرير، مع أن الهدف ذا الصلة من الأهداف الإنمائية للألفية كان يرمي إلى توفير التعليم الابتدائي للجميع. وأما مدى نجاح خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ في المساعدة على تعزيز الاندماج الاجتماعي فيتوقف على شكل تنفيذ الخطة وقوته.

٣٥ - ويبين التحليل الوارد في التقرير أنه لكي لا يترك الركب أحداً ينبغي توسيع نطاق الفرص المتاحة لتعزيز الإدماج، وكذلك لمعالجة الحواجز الهيكلية التي يواجهها المستبعدون من الأفراد والجماعات. ويناقش التقرير أمرين رئيسيين لا غنى عنهما في مجال السياسة العامة للوصول إلى هذا الهدف.

٣٦ - الأول هو العمل بإطار سياساتي راسخ في المبادئ العالمية، مقترنا بتدابير خاصة تهدف إلى تذليل العقبات التي تواجهها الفئات المحرومة أو الضعيفة. ولا بد من بذل جهود خاصة، ولو بصفة مؤقتة، للتغلب على الحواجز التي تواجهها بعض الفئات وجعل توريد السلع والخدمات على الصعيد العالمي أكثر فعالية في تعزيز الإدماج الاجتماعي. وينبغي للحكومات أن تصمم هذه التدابير بطرق تؤدي إلى تقليل الوصم واستئثار النخب المحلية بالمنافع، ويجب أن تدمجها بالكامل في نظم الحماية الاجتماعية بشكل أعم. والسياسات الرامية إلى التصدي للتمييز، وكذلك تلك التي تتيح الحصول ضمن شروط تفضيلية على بعض الخدمات، يمكن أن تضمن للمستبعدين أفرادا وجماعات المشاركة الفعالة في الحوار بشأن السياسات وعمليات صنع القرار.

٣٧ - إن تحديد الفئات التي خلَّفها الركب، فهي لذلك توجد في حالات تستلزم تطبيق تدابير خاصة، أمر قد يحتاج إلى بيانات أفضل عن الأسر المعيشية والأفراد، وزيادة تصنيف البيانات، وتعزيز قدرة الكثير من المكاتب الإحصائية، وكذلك الانفتاح على الاتجاهات الجديدة في مجال البحوث الاجتماعية المجددة. غير أن البيانات الأفضل جودة، حتى لما تكون

متاحة، ليست كافية لوحدها لكي تقوم جميع البلدان أو المنظمات بمعالجة العوائق التي تواجهها الفئات المحرومة. وعلى النقيض من ذلك، نجحت بعض البلدان في التغلب على هذه العوائق مع أن لديها معلومات ناقصة. ويبقى في الأخير أن ضمان تمتع جميع الأفراد بنفس الحقوق والفرص يتطلب الإرادة والالتزام السياسيين.

٣٨ - والضرورة الثانية في مجال السياسة العامة هي تعزيز المؤسسات الشاملة للجميع. ويبين التقرير كيف أن دور المؤسسات يمكن أن يكون إما إطالة أمد الإقصاء وإما تعزيز الإدماج. فمن الأمور التي يمكن أن تجعل المؤسسات الاقتصادية أكثر شمولا وإنصافا تمكين العمال ومنظمي المشاريع وصغار المنتجين، على سبيل المثال، أو الأخذ بنظم شاملة للملكية الأراضي، أو بأشكال جديدة للعمل الجماعي، أو زيادة قدرة الدولة على العمل بالميزنة التشاركية التي تتيح للمواطنين إمكانية تحديد مشاريع الإنفاق العام ومناقشتها وترتيب أولوياتها. وبالمثل، فإن النهوض بالتسجيل المدني والهوية القانونية، والعمل مع المجتمع المدني وفتح المجال أمام الحركات الاجتماعية والجمعيات المحلية يمكن أن تساعد في جعل المؤسسات السياسية أكثر شفافية وانفتاحا. وأخيرا، فإن تعزيز الاعتراف من خلال سن قوانين مناهضة للتمييز وإنفاذها بفعالية، وتشجيع التسامح إزاء الاختلاف والتنوع، ومجابهة القيم والمواقف وأنماط السلوك الإقصائية، كلها سبل تفضي إلى مؤسسات ثقافية واجتماعية أكثر انفتاحا على الجميع.

٣٩ - إن التخلص من المواقف النمطية المتجذرة وإصلاح المؤسسات التي تديم الإقصاء مهمة تتطلب في كثير من الأحيان عملية بطيئة ممتدة في الزمن تتوقف على الظروف والأعراف وأنماط السلوك الوطنية والمحلية الضاربة جذورها في أعماق التاريخ والثقافة. ولذلك فالأمر يتطلب قدراً كبيراً من التحولات المعيارية. بيد أن تضافر الجهود والالتزام السياسي الطويل الأمد على أعلى مستوى كفيلان بأن يجعلا هذا التغيير ممكنا.