قضايا التهميش والوصول إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

نحو مقاربات جديدة لمكافحة التهميش في العالم العربي

إعــداد

محسن عوض

(القاهرة : ديسمبر/كانون الأوّل 2012)

بدعـــم مـــن

مؤسسة فورد

ر.د.م.ك : **978-9973-771-56-8**

المعهد العربي لحقوق الإنسان 2012

وحدة الطباعة والنشر بالمعهد العربي لحقوق الإنسان

54، شارع الخليج العربي، المنـــزه **8**، **2037**، أريانة، تونس

الهاتف **71703905** /**71709234** – الفاكس**71709321**

موقع الواب : **www.aihr-iadh.net**

«تنويـــه»

يتوجه الباحث بخالص الشكر والتقدير للمساعدات القيمة التي قدمتها الزميـــلة أ.إنجي همام الباحثة المستقلة، بالمسح الإلكتروني للموارد المتعلقة بموضوع هذه الدراسة، وجمع الكتب والدراسات والرسائل العلمية من المكتبات العامة، والمساهمة بآرائها القيمة في التحليل.

كما يعرب الباحث عن عميق امتنانه للمساهمات القيمة التي تفضل بها باحثو الأمانة العامة للمنظمة العربية لحقوق الإنسان وإسهاماتهم المتنوعة في مناقشة مختلف أبواب الدراسة.

الفهـــرس

- **مقدّمة 9**
- **الفصل الأول : الإطار المفهوميّ 11**
  - مفهوم التهميش..... 12
  - مفهوم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... 21
  - مفهوم تحليل السياسات العامة 25
- **الفصل الثاني : خصوصية التهميش والمهمشين في الواقع العربي 33**
  - مقدمة..... 34
  - الفئات المهمشة في العالم العربي..... 37
  - العوامل المحددة للإقصاء الاجتماعي..... 90
- **الفصل الثالث : الوصول إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية 97**
  - مقدمة..... 98
  - الحق في الغذاء..... 100
  - الحق في التعليم..... 116
  - الحق في الصحة 134
  - الحق في العمل والحقوق أثناء العمل..... 146
  - الحق في السكن الملائم..... 158

- **الفصل الرابع : مـــن التهميش والإقصـــاء إلـــى الدمج الاجتماعـــي نحو مقاربات جديدة لمكافحة التهميش في العالم العربي..... 171**
  - مقدمة 172
  - النهج الاستراتيجي على المستوى العالمي..... 173
  - النهج الاستراتيجي على المستوى العربي..... 178
  - أثر الثورات والاحتجاجات العربية على قضايا التهميش والمهمّشين..... 181
  - نحو مقاربات جديدة لمكافحة التهميش 192
- **قائمة المصادر والمراجع** 197

تقديـــم

يشرّفني أن أشارك في تقديم مولود جديد لأستاذنا الجليل «محسن عوض» الذي أفخر بكوني تلميذاً له، تعلّمت في محرابه كما العديد من ناشطي وأجيال حركة حقوق الإنسان في الوطن العربي.

وإنه لمن دواعي سروري أن أشارك زميلي الدكتور «عبد الباسط بن حسن» هذا التقديم، وأن تتقاسم المنظمة العربية لحقوق الإنسان والمعهد العربي لحقوق الإنسان جهود إعداد هذا الكتاب، الذي يضمّ بين دفتيه واحدة من أهمّ وأحدث الدراسات حول قضايا التهميش والعلاقة العضوية بين التهميش وبين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية، وما يوفّره الكتاب من فحص وتعزيز لمقاربات مكافحة التهميش في المنطقة العربية.

وأنا كلي ثقة بأنّ هذه الدراسة ستمثّل إضافة مهمة إلى المكتبة العربية بأفرعها المتخصصة في مجالات التنمية وحقوق الإنسان وسيادة القانون، وخاصة في ضوء هذه المرحلة المصيرية التي تشهد المنطقة فيها العديد من المتغيرات الهائلة في ظلّ انتفاضة الشعوب العربية ضدّ التهميش بمختلف أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رافعة مطلب الكرامة والحرية والعدل الاجتماعي.

علاء شلبي
أمين عام المنظمة العربية
لحقوق الإنسان

مقدّمــة

تتناول هذه الدراسة موضوعين رئيسيين هما التهميش، والوصول إلى الحقوق الاقتصادية، من منظور تحليل السياسات العامة. وهو ما يضعها في سياق حقول معرفية متنوّعة من بينها القانون والاقتصاد السياسي، والتنمية، والإدارة العامة والدراسات الدينية، والثقافية.. ومع التسليم بتداخل هذه الحقول المعرفية وتأثيراتها المتبادلة المختلفة فإنّ ذلك يضعها أيضاً تحت وطأة الإشكاليات المفهوميّة في تحليل القضايا المركزية التي تتناولها.

وهي تهدف من جهة أخرى إلى الوقوف على أبعاد ظاهرة التهميش في العالم العربي وآليات إنتاجها، أو استدامتها، وتحديد الفئات المهمشة والعوامل التي تحول دون وصول المهمّشين إلى حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، وتحليل السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر في ظاهرة التهميش وسبل التأثير فيها، واقتراح مقاربات جديدة تساهم في الحدّ من ظاهرة التهميش وتلبي طموحات المجتمعات العربية في العيش الكريم، وهي تمامًا السياسات التي يعبّر عنها الحراك الاجتماعي المتصاعد في البلدان العربية، وتفسح المجال أمام التغييرات العميقة في بنية السلطة وتوزيع القوة التي جرت في بعض البلدان العربية، والمتوقعة في غيرها بأفق مأمول في أخذها مأخذ الجدّ.

وقد تم تبويب هذه الدراسة في أربعة أقسام، تبدأ بعرض الإطار المفهوميّ لقضايا التهميش والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتحليل السياسات العامة ثم تنتقل إلى واقع التهميش في السياق العربي وخصوصيته، وتحليل العوامل التي تنتج هذه الظاهرة، أو تراكمها، وتحديد فئات المهمّشين المحرومين من الوصول إلى حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

ويفحص القسم الثالث من الدارسة، مدى نفاذ الفئات المهمّشة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الخمسة الرئيسية وهي : الغذاء، والتعليم والصحة والسكن والعمل، ويجري قراءة نقدية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية القائمة. بينما يسعى القسم الرابع والأخير إلى اقتراح مقاربات جديدة للحدّ من ظاهرة التهميش في العالم العربي.

الفصـــل الأول

الإطـــار المفهـــوميّ

أوّلا: مفهوم التهميش

1- نشأة المفهوم وتطوّره

يصف التهميش – باعتباره مصطلحًا اجتماعيّا – الواقع الاجتماعي والاقتصادي لمن يعيشون خارج الأطر الاجتماعية التقليدية، ورغم أن ممارسات الإقصاء المسلّط على الأفراد والجماعات والمناطق يعود إلى بداية التاريخ، فإن المصطلح لم يبرز إلا على خلفية أزمة السبعينات من القرن الماضي حيث وفرت التحوّلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الناتجة عن الأزمة الظروف لإجراء نقاش جديد للمعاني والاستخدامات التي شهدتها مصطلحات مثل الفقر والإقصاء.

وفي حين كان لمصطلح الفقر تراث طويل من التعريفات وترسيم الحدود والتطبيقات الكميّة والنوعيّة، كان مصطلح الإقصاء من جهته يأخذ طريقه أولاً ببطء ثم بسرعة أكبر في البلدان اللاتينية في أوروبا، ثم دخلت مفرداته مؤسسات الاتحاد الأوروبي خلال البرنامج الثالث لمكافحة الفقر.

وعلى الرغم من الطبيعة الملتبسة لمصطلح التهميش باعتباره مفهومًا فقد تمّ صقله تدريجياً وأظهر قدرة على تفسير تراكم عمليات لها أصولها في قلب السياسة والاقتصاد والمجتمع، وكان له أثر في تحديد المسافة بين الأفراد والجماعات والمجتمعات، في علاقتها بمراكز السلطة والموارد والقيم السائدة. كما بات من الواضح بشكل متزايد أنّ مفهوم الإقصاء يكمل ذلك المصطلح المتعلق بالفقر[1].

وبينما تجمع معظم الدراسات الاجتماعية على النشأة الأوروبية للمفهوم في السبعينات من القرن الماضي مع بروز ظاهرات اجتماعية استدعت استخدام أدوات تحليلية جديدة، وخاصة مع صدور كتاب «ضحايا الإقصاء» لرينيه

---

[1] International Labour Organization, concepts and strategies for combating social execlusion, an over view, Geneva, ILO office, 2003, p.

لنوار، وهو مسؤول في الحكومة الفرنسية ونسب إليه أنّه أول من وضع المفهوم الحديث للإقصاء الاجتماعي في فرنسا في العام 1974، بعد أن لاحظ أنّ عُشر الفرنسيين يعيشون في ظروف اقتصادية واجتماعية مختلفة كل الاختلاف عن حياة سائر الفرنسيين، ويعانون من حالات إقصاء بعد أن عجز الاقتصاد الفرنسي في فترة نموه عن إدماج بعض مكونات المجتمع.

وقد أعاده أحد البحوث إلى «روبرت بارك» وهو أحد الباحثين المهمين في مدرسة شيكاغو للاجتماعيين المدنيّين في مقال له بعنوان «الهجرة البشرية والإنسان الهامشي» (1928) وسار على دربه سفونكويست (1935) الذي دفع بالفكرة إلى ميدان العلوم النّفسية وجسد الإنسان الهامشي في «المهاجر الريفي» باعتباره النموذج المثالي لـــ«الإنسان الهامشي»[2].

وكان لهذا الأسلوب في طرح مفهوم الشخصية الهامشية تأثير عميق على ما أعقبه من تفسيرات ودراسات للهجرة والفقر سواء في المجال الأكاديمي أو الدوائر السياسية والاجتماعية في سنوات الخمسينات والستينات وأصبح نموذجاً أساسياً لبحث الهجرة الريفية – المدنيّة وسلوك المهاجر ومساكن الفقراء في المدن في المرحلة الانتقالية.

وانتقلت الهامشية فيما بعد لتصبح مصدراً تتغذّى منه المجادلات الموسّعة حول موضوع الاندماج سواء من زاوية اندماج المهاجرين الريفيين في نسيج المجتمع الحضري، أو على المستوى العالمي بمعنى اندماج المهاجرين الأجانب في المجتمعات والثقافات القومية المضيفة. ويرى المصدر نفسه أنّ الجدل العنيف الدائر حالياً – والقلق– في أوروبا حول وجود المهاجرين المسلمين في أوروبا في وقتنا الحاضر متأثر بعمق بوصف الهامشية، وهو

---

[2] حبيب عائب وراي بوش (محرران)، التهميش والمهمشون في مصر والشرق الأوسط، دار العين للنشر القاهرة،"(ط 1)، 2012، ص ص 24 – 26.

مفهوم يفترض أن الجالية المسلمة ترفض الاندماج في نسيج الثقافة الأوروبية.

وقد تأثر المفهوم في تطبيقاته من بلد إلى آخر، ففي أيرلندا وأسبانيا والبرتغال كان يقصد بمفهوم التهميش تلك العملية التي يبتعد بموجبها مجموعة من الفئات الاجتماعية من الوسط بصفة مؤقتة مثل الشباب الباحثين عن العمل، أو مزمنة مثل المتنقلين من الغجر.

أمّا في أمريكا اللاتينية فقد برز مفهوم التهميش لوصف الواقع الاجتماعي لسكان الأحياء الفقيرة الناتج عن نزوح أعداد كبيرة من سكان الريف إلى المدن الكبرى، غير أنه على عكس ما لوحظ في أوروبا، لم يتخذ هؤلاء المهمشون وضعهم، فهم لم يستطيعوا أن يندمجوا في الاقتصاد والتنظيم، وليس لديهم أيّة حظوظ للاندماج في البيئة الاجتماعية والثقافية السائدة، ونتجت أوضاعهم تلك عن تفاقم عدم المساواة السافرة في بلدانهم.

لكن مع بداية ثمانينات القرن الماضي عرف الاهتمام بقضايا المهمشين وضحايا الإقصاء الاجتماعي تحولا، إذ غاب هذا المصطلح عن اهتمامات السلطات العامة ووسائل الإعلام، ليبرز مكانه مفهوم الفقر الجديد، وحدث ذلك في الوقت الذي أثرت فيه إعادة هيكلة أسواق العمل الدولية، والأزمة الاقتصادية على مستويات التوظيف في مختلف مناطق العالم، و أدى ذلك إلى تراجع الأوضاع المعيشية لفئات اجتماعية جديدة، وبخاصة العمال الذين تم فصلهم لإعادة هيكلة الصناعة، ومواكبة التطوّر التكنولوجي، وعدم قدرة مهن كثيرة على التأقلم مع التطورات المؤسسية والاقتصادية الجديدة، وهذا ما أثر بوجه خاص في النساء وأفقدهن وظائفهن.

2- أسباب وعوامل الإقصاء والتهميش

ربطت بعض الدراسات بين مفهوم الهامشية والحداثة، انطلاقا من تأثير الثورة الصناعية خلال القرن التاسع عشر في المجتمعات الغربية حيث قوّضت أنماط الحياة الراسخة مثل الجماعة، والريف، والعائلة الممتدّة، وعلاقات الصداقة والمودّة، وخلقت معالجات وبُنًى جديدة مثل المدن الكبيرة، والاتحادات الثانوية والفردية، فضلا عن خفوت السمة الشخصية، وظهور الأسواق القومية. وهكذا ارتبطت مناقشة الهامشية ارتباطًا لصيقًا بقضية الحداثة أو غيابها، وبناء على هذا أصبح مدركا أن الهامشية باعتبارها موقفًا، وسلوكًا، ووجودًا يقف ضدّ الأحوال المعاصرة أو بمعزل عنها من قبيل: المؤسسات المعاصرة، والعقلانية، والدولة العصرية، والاقتصاد، والسلوك، والتفكير العصري[3].

وبهذا المعنى فإن الإنسان الهامشي هو شخص غير عصري، وهي ملاحظة تستمر في التأكيد على الطريقة الجارية في الهامشية والهامشيين في مختلف مناطق العالم، وفي هذا التفكير تعتبر الهاشمية نموذجاً اجتماعيا أو وضعية اجتماعية مستمرة تنبع إمّا من الخصائص الاجتماعية- الثقافية المفترضة للفقراء أنفسهم: أو من بيئتهم الخاصة أيّ الحيز الذي يعملون ويعيشون فيه.

وقد تعرّضت فكرة الخصائص الثقافية للفقراء لنقد شديد باعتبار الفقراء في واقع الأمر ليسوا هامشيين، وإنّما هم مهمّشون، بمعنى أنهم مستَغَلّون اقتصادياً، ومقموعون سياسيا، وموصومون اجتماعياً، ومستبعَدون ثقافياً، من نظام اجتماعيّ مغلق، وأنهم يسعون جاهدين لوضع أسس حركاتهم الاجتماعية لطرح مطالبهم التي تُقابل بالتجاهل.

---

[3] آصف بيات (في حبيب عائب، وراي بوش)، مصدر سبق ذكره الهامشية، ص ص 23 – 30.

كما ربطت دراسات أخرى بين الاستبعاد وغياب العدل والمساواة انطلاقاً من مفهوم أنّ العدل والمساواة هما أساس اندماج الناس في مجتمعاتهم على أصعدة الإنتاج والاستهلاك، والعمل السياسي، والتفاعل الاجتماعي، وأن اللاّمساواة هي الاستبعاد أو الحرمان أو الإقصاء عن هذه المشاركة. وأنّه ما لم يتم ربط مفهوم الاستبعاد بفكرة المساواة الاجتماعية بوصفها لبّ عمليّة الاندماج، يكون هناك خلط وقصور في الفهم على الصعيد السياسي والعلمي على السواء وأن أيّة حكومة تتظاهر بأنها مهتمّة بالاستبعاد الاجتماعي دون أن تبالي بعدم المساواة الاجتماعية، تكون حكومة تعاني من الخلط واضطراب الرؤية[4]

ومنذ عقد الثمانينات من القرن الماضي ومع انتشار الجدل حول العولمة تحوّل النقاش حول الهامشية من الأحوال المحلية والقومية إلى الاقتصادات العالمية والسوق العالميّة وأصبح مصطلح «مهمش» لا يقتصر فقط على جماعات اجتماعية معينة إنما ينطبق أيضاً على الأمم والأقاليم الفقيرة في العالم. وقد حلّ هذا الوضع التهميشيّ «بشكل متواتر محلّ المصطلحات » السابقة مثل «الأمم التابعة» أو الطرفية. ولم تكن المسألة مجرد تعبير دلالي، إذ عكست تغييرا عميقاً في خطاب التنمية عند بداية انهيار الكتلة الشيوعية أو الشرقية ونهاية الحرب الباردة عندما أصبح تعريف العالم الثالث مهملاً، وفي خطاب التنمية كان هذا يمثل نقلة نحو نظام ما بعد التبعية.

---

[4] جون هيلز (محرر) وآخرون، الاستبعاد الاجتماعي: محاولة للفهم، عالم المعرفة العدد 43، الكويت أكتوبر 2007، ص ص 10، 11.

وتُجمل دراسة مهمة صادرة عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لجنوب غربي آسيا (الإسكوا) في العام 2011[5] أسباب وعوامل الإقصاء والتهميش في خمسة عوامل رئيسية هي :

* **عوامل ذاتية فردية أو مجتمعية** : ركّزت على عوامل القلق والاستياء الذي يشعر به من يجد نفسه غير قادر على تحقيق طموحاته الشخصية أو طموحات القريبين منه، أو اختيار الإقصاء طوعا وإراديا باعتباره وسيلة لتنشيط الإبداع الفني والفكري لدى فئات اجتماعية معينة، أو خرق القوانين أو الأعراف السائدة، كما ركزت على الحواجز الاجتماعية، التي تقيمها مجموعات بشرية لتفصل بينها وبين الآخرين، وتقوم بإقصاء كل من لا ينتمي إليها.

* **وعوامل سياسية** : ركّزت على غياب ثقافة المشاركة والديمقراطية باعتبارها المسؤولة عن تحديد مستويات إدماج الأفراد والجماعات أو إقصائهم، ولذلك يعتمد تحليل الإقصاء السياسي على دمج قضايا حقوق المواطنين والحواجز التي تُعيق ذلك، حيث ينتج الإقصاء السياسي عن انعدام مشاركة غالبية أفراد المجتمع في الآليات المؤسسية المعنية بإدارة الشأن العام.

* **وعوامل اقتصادية** : تذهب إلى أن مفهوم الإقصاء يولد وينمو من الإقصاء الاقتصادي، غير أن ولادة النظرية الاقتصادية لم تهتم بالإقصاء الاقتصادي على الرغم من أنه يشكل أبرز أوجه الإقصاء، إذ أن المقاربة الاقتصادية تقوم على نموذج الندرة، ويعتبر ضحايا الإقصاء أعدادا فائضة من البشر أو أشخاصا فاشلين أو أشخاصا يصعب تصنيفهم..إلخ، ويقوم قياس

---

[5] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لجنوب غربي آسيا (الإسكوا)، تقرير السكان والتنمية، العدد الخامس، إقصاء الشباب في منطقة الإسكوا: العوامل الجغرافية والاقتصادية والتعليمية والثقافية ص ص8 ، 9.

الإقصاء الاقتصادي على تحليل وضعية الأفراد في سوق العمل، أو تحديد من يوجد داخل هذه السوق أو خارجها، وعلى فكرة وجود سوق عمل بمستويين بين الاقتصاد الرسمي والاقتصاد الموازي، وبين القطاع النظامي وغير النظامي، وطبيعة العلاقة بين المشتغلين والعاطلين عن العمل.

* **وعوامل ثقافية** : تشير إلى أنه عندما تحدد الجماعات البشرية انتماءاتها من خلال الرجوع المطلق إلى بعض الأطر الثقافية الخاصة تكون بذلك قد أقصت كل من لا ينتمون إلى تلك الأطر، وشهد التاريخ الإنساني العديد من حالات الإقصاء التي ارتكزت على أسباب ثقافية وأدّت إلى إلغاء الآخر.

* **وعوامل إثنية ودينية** : توضح أن الإقصاء يرتبط أحيانا بواقع الأقليات الإثنية والدينية نتيجة لافتقار العديد منها للحقوق الأساسية وحرمانها من حق التمدرس والاستفادة من الخدمات الصحية والعمل في المؤسسات الحكومية كما أنهم بالإضافة – للإقصاء المؤسسي– يعانون من الإقصاء الاجتماعي نتيجة عادات وممارسات تمييزيّة ترسخت في وعي العديد من مكونات المجتمع ضد أقليات تعد من المكونات المجتمعية، وكذلك التاريخية لهذه الدول، حيث يعود وجودها إلى عقود وحتى قرون من الزمن.

وتفرز هذه الأوضاع الإقصاء الذي يعكس بدوره تفسخا في شبكة العلاقات في المجتمع، وعدم التجانس بين القيم السائدة، وتتجلى هذه العوامل المؤسسية للإقصاء على المستوى الشخصي "الجزئي"، وفي علاقة النساء والرجال، وفي علاقة الأفراد فيما بينهم ومع الجماعات والمؤسسات الوسيطة "المستوى المتوسط"، وكذلك من خلال التفاعلات المتعددة في المجتمع "المستوى الكلي". غير أن ذلك لا يعني أنّ الإقصاء الاجتماعي منفصل عن الإقصاء السياسي أو الاقتصادي، فهذه الأوجه المختلفة للإقصاء تربطها

علاقات عضوية تؤدي إلى نمو كل منها بصورة متقاربة أو تعزيز كل وجه منها للأوجه الأخرى.

وتخلُص دراسة أخرى مهمّة [6] إلى أنّ الاختلاف في الرؤى المتصلة بأسباب الاستبعاد الاجتماعي تنبثق من رؤى ثلاث مدارس فكرية (1) مدرسة تضع سلوك الأفراد والقيم الخلقية في المقام الأول (كما هي الحال في التركيز على الطبقة الدنيا)، (2) ومدرسة تؤكد أهمية دور المؤسسات والنظم ابتداء من دور دولة الرعاية إلى الرأسمالية والعولمة، (3) ومدرسة تؤكد أهميّة التمييز، ونقص الحقوق المنفذة فعلاً.

وتتماثل الآراء المختلفة في ما يتصل بالأسباب الرئيسية للاستبعاد الاجتماعي بالإجابة عن السؤال القائل: من الذي يقوم بفعل الاستبعاد؟ فالتركيز على أهمية القيم الخُلقية والتفسيرات السلوكية يرتبط بتوجيه اللوم إلى المستبعَدين اجتماعياً على المحنة التي وضعوا أنفسهم فيها.

وعلى النقيض من هذا الرأي نجد أنّ التأكيد على أن المؤسسات المدنية والاقتصادية تقيد الفرص المتاحة أمام بعض الأفراد والجماعات، ممّا يعطي الانطباع بتحميل مسؤولية الاستبعاد على الجانبين كليهما. فالاستبعاد حصيلة هذا النظام (فهو غير مقصود أو على الأقل خارج نطاق سيطرة أي فرد أو منظمة) وفي الوقت نفسه لا يملك المستبعَدون اجتماعياً فرصة معالجة وضعهم.

أمّا التحليل الذي بمقتضاه يكون المستبعَدون واقعين تحت رحمة الأقوياء فيلقي المسؤولية على الصفوة بصورة تامّة، فممارسة البعض القوة وهم يعملون على حماية مصالحهم الذاتية تؤدي إلى استبعاد غيرهم.

---

[6] جون هيلز (محرر) وآخرون، الاستبعاد الاجتماعي: محاولة للفهم، عالم المعرفة العدد 43، الكويت أكتوبر/تشرين الأوّل 2007، ص 27 – 28.

إزالة بعض الالتباسات حول مفهوم التهميش

تدمج بعض الأدبيات الاجتماعية المتخصصة بين فئات المهمشين أؤلئك الذين يختارون الانسحاب من التيار الرئيسي في المجتمع بإرادتهم مثل أولئك الذين لا يجدون أنفسهم قادرين على تحقيق طموحاتهم الشخصية أو طموحات المقرّبين منهم، أو أولئك الذين يختارون الابتعاد طوعاً وإرادياً باعتباره وسيلة لتنشيط الإبداع الفني والفكري أو يرغبون في الاحتجاج على أعراف سائدة.

ولا يعتقد الباحث أن ذلك يستقيم مع منطق التهميش والاستبعاد، كما لا يتفق مع المبررات التي طرحتها بعض الأدبيات باعتبار أن الاستبعاد قد يكون إرادياً بالفعل، بيد أن المحيط الذي يحدث فيه يجعله مع ذلك حالة من الاستبعاد الاجتماعي، استناداً إلى أن فعل الاستبعاد قد يكون أمرا طيبًا بالنسبة إلى المستبعَدين أنفسِهم أو سيّئاً وفقاً لرؤية أخرى أكثر شمولاً.

وينقلنا هذا إلى "السيئ" و"الطيب" في الاستبعاد، عندما تطرح إحدى الأدبيات سؤالاً حول ما إذا كانت الهامشية لعنة أم فرصة؟ [7]، باعتبار أن الانسحاب من التيار العام للمجتمع بتكاليفه مثل الاضطرار إلى الالتزام بمعايير المجتمع، والالتزامات الاجتماعية حتى يتمتع بفوائده، هي تسهيل الفرصة لتطوير ترتيبات اجتماعية بديلة قد تحيل المواقع الهامشية إلى مواقع تحرّر ومعايير وممارسات بديلة، وبالتالي إلى «مواقع للقوة المضادة» فتصبح الهامشية آلية لمواجهة الوقائع المثيرة للاضطراب مع «العادي والطبيعي».

[7] آصف بيات، الهامشية لعنة أم فرصة في (حبيب عائب وراي بوش "محرران") مصدر سبق ذكره، ص38.

ولباحث عاش الإجحافات التي يعاني منها المهمّشون عبر مكتب شكاوى يستقبل خمسة عشر ألف شكوى سنويّا يجد هذا التحليل ترفاً يصعب قبوله وتظل الإجابة لديه أن التهميش والاستبعاد لعنة أكيده بكلّ المعايير.

ثانياً : مفهوم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

رغم تضمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بين مبادئ حقوق الإنسان في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في العام 1948، فقد ظل موضع تنازع في المجتمع الدولي بين الدول الاشتراكية من ناحية والدول الرأسمالية من ناحية أخرى، حيث اعتبرته الدول الرأسمالية بمثابة احتياجات وليس حقوقاً needs not rights، وأفضى هذا التنازع إلى تأخير تقنين الحقوق ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان جنباً إلى جنب مع الحقوق المدنية والسياسية في شكل اتفاقية واحدة، وصدر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، على نحو مستقل عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وبينما تضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية آلية لمتابعة تطبيقه وهي تأسيس لجنة حقوق الإنسان التي تُعنَى بمتابعة التقدم المحرز، وتتلقى تقارير الدول الأطراف في العهد وتناقشها وتصدر توصيات لها لمتابعة التقدم في تطبيق أحكام العهد، فقد خلا العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية من مثل هذه الآلية، ولم تتشكل اللجنة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلاّ في أواخر الثمانينات لمراقبة التزام الدول الأطراف بالعهد أي بعد مرور نحو عشر سنوات على تأسيس اللجنة المماثلة المعنيّة بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ورغم حرص المجتمع الدولي على التطوير المستمر لسبل إنفاذ أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق

المدنية والسياسية بإصدار بروتوكولات اختيارية لحفز التوجهات الواردة في العهد مثل البروتوكول الاختياري الأول الخاص بالشكاوى الفردية الصادر عام 1966 والبروتوكول الاختياري الثاني الخاص بعقوبة الإعدام الصادر عام 1989، فقد تعذر إصدار برتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنوات عديدة، ولا يزال يعاني من تقاعس الدول في الانضمام إليه وخاصة البلدان العربية.

ورغم التطور التدريجي لموازين القوى داخل الأمم المتحدة، بانضمام العديد من البلدان المستقلة إثر تحلل نظم الاستعمار التقليدي، ثم مرة أخرى بتحلل "الاتحاد السوفييتي" وتحول دول أوروبّا الشرقية عن النظم الشيوعية أو الاشتراكية، ممّا فسح المجال ليعتمِد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا في العام 1993 إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي أكد مبدأ عالمية حقوق الإنسان، وعدم قابليّتها للتجزئة أو التفاضل، فقد ظلت هناك مقاومة للاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية كحقوق، واستمرار اعتبارها مجرد أهداف أو مطالب أو احتياجات.

ورغم أنّ العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الصادر في العام 1966 كان ولا يزال يعد بحق أكثر المعايير الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كمالا، مثلما وصفته منظمة العفو الدولية[8]، فقد تضمن أيضا بعض الأحكام التي تجعل منه أيضا وبحق «الحق المراوغ» ففي حين طلب من الدول في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية «احترام وضمان» الحقوق المدنية والسياسية، فإنه لم يُطلب من الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية

[8] منظمة العفو الدولية، حقوق الإنسان من أجل كرامة الإنسان، وثيقة تمهيدية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لندن، 2005، ص9.

والاجتماعية سوى «تحقيق التمتع التدريجيّ» بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما ربط العهد بتطبيق الالتزامات الواردة في العهد بالمقدرة. فضلا عن ذلك لم يورد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية أيّ نصّ صريح نظيرًا للفقرة 3 ب من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يلزم الدول الأطراف بجملة أمور منها «أن تنمّي إمكانية التظلم القضائيّ»[9]. كما أن العهد لم يورد صراحة قضية الفقر التي تعد الآفة الرئيسية التي تحول دون وصول الناس إلى حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

والواقع أنّ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بادرت خلال تعليقاتها العامة، التي تُعدّ بمثابة تفسير لنصوص العهد، إلى سد الذرائع أمام محاولة استخدام المرونة التي أبداها العهد بإقراره مبدأي التدرج والقدرة على التذرّع في صورة التحلل من الالتزامات الواردة في العهد. فأوردت في التعليق العام رقم 3 لسنة 1990 (ف 10) بشأن طبيعة التزام الدول الأطراف، أنه يقع على عاتق الدول الأطراف التزام أساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير بالالتزامات الأساسية الدنيا لكل حقّ من الحقوق المنصوص عليها في العهد، وبدون هذا الالتزام الأساسي يصبح العهد في رأي اللجنة مجردا إلى حدّ كبير من مقوماته الرئيسية.

وقد تابعت اللجنة تحديد الالتزامات الأساسية التي ترتبها «المستويات الأساسية الدنيا للحق في الغذاء والتعليم والصحة في التعليقات رقم 11 لسنة 1999 بشأن خطط العمل للتعليم الابتدائي، ورقم 13 لسنة 1999 بشأن الحق في التعليم، وفي تعليقها العام رقم 14 لسنة 2000 بشأن الحق في التمتع

---

[9] مركز الميزان لحقوق الإنسان، مجموعة التعليقات العامة المتعلقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غزة 2005، ص ص 102، 103.

بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، أن هذه الالتزامات الأساسية غير قابلة للانتقاص»، كما شددت على أنّه «على جميع الأطراف التي يسمح لها وضعها بتقديم المساعدة أن تقدم من المساعدة والتعاون الدوليين، لاسيما في المجال الاقتصادي والتقني، ما يمكّن البلدان النامية من الوفاء بالتزاماتها الأساسية».

وذكّرت اللجنة في بيان لها أمام مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نمواً (عام 2001)، في سياق شرح مستفيض عن الفقر والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأنه على الرغم من أنّ مصطلح الفقر لم يرد صراحة في العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنّ الفقر من الموضوعات المتكررة في العهد، وكان دائماً أحد الشواغل الرئيسية للجنة، فحقوق العمل، والتمتع بمستوى معيشي لائق، والسكن والغذاء والصحة والتعليم تكمن كلها في صميم العهد، ولها أثر مباشر على استئصال الفقر من جذوره[10].

كذلك تناولت اللجنة في تعليقها العام رقم 9 لسنة 1998 في شأن واجب إعمال العهد في النظام القانوني المحلي أنّ المدونة (التي أبداها العهد) تواكب التزام كل دولة طرف باستخدام كافة الوسائل المتوفرة لديها لإعمال الحقوق المعترف بها في العهد، وفي هذا الصدد يجب أن تراعي الشروط الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وعليه يتعين الاعتراف بقواعد العهد بالطرق المناسبة في النظام القانوني المحلي. ويجب أن يتاح لكل مظلوم، أو مجموعة مظلومين، سبل الانتصاف، وكذلك وضع وسائل ملائمة لضمان مساءلة الحكومة. ويجب أن ينظر في المسائل المتصلة بتطبيق العهد على الصعيد

---

[10] المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مدونة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الخامسة والعشرون، 2001، القاهرة 2009، ص ص 240- 246.

المحلي في ضوء مبدأين من مبادئ القانون الدولي، المبدأ الأول الذي تعكسه المادة 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وهو أنه «لا يجوز لأيّ طرف أن يحتج بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذ معاهدة ما». وبعبارة أخرى ينبغي على الدول أن تعدّل النظام القانوني المحلي حسب الاقتضاء للوفاء بالتزاماتها التعاهدية.

أمّا المبدأ الثاني فتعكسة المادة (8) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على أن لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحه إيّاها الدستور أو القانون[11].

ثالثاً : مفهوم تحليل السياسات العامة

لمّا كان اختيار مناهج التحليل يتوقّف على الغايات المتوخاة منها، ولما كان هدف هذه الدراسة هو تحديد مشكلة التهميش وتجلياتها على الساحة العربية والأسباب التي أفضت إليها، وصولاً إلى اقتراح مقاربات تساعد على مكافحة التهميش، فقد وجد معدّو هذه الدراسة الاستعانة بتحليل السياسات باعتباره منهجًا للتعامل معها لأسباب متعدّدة يأتي في صدارتها: أنه منهج يتيح أدوات تحليلية تتصل بالعديد من العلوم التي لا غنى عنها في تحليل أبعاد المشكلة، وثانيها أنه يتيح أدوات تحليلية لمراقبة السياسات القائمة التي أنتجت الظاهرة وتقييم نتائجها والآثار التي ترتبت عليها، وثالثها أنه يتيح بطبيعته العملية فرص التأثير في السياسات القائمة من خلال طرح بدائل لتحقيق أهداف الدولة والمجتمع.

---

[11] المصدر نفسه، التعليق العام رقم (9) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ص ص 162، 175.

وينتمي منهج تحليل السياسات إلى علم السياسات العامة الذي يُعنى أساسا بما تقوم به الحكومة، أو تعتزم القيام به لحل مشكلة عامة تواجه المجتمع، وتوفير احتياجات يتطلبها أو أهداف ينشدها لخدمة الصالح العام. ودراسة السياسة العامة هي جهد علمي منظم هدفه فهم وتحليل وتقييم الكيفية التي تمارس بها الحكومة دورها في خدمة المجتمع وحماية مصالحه من ناحية، والمساهمة في تحسين الأداء الحكومي سواء في رسم أو تقييم السياسات. فمحور هذا العلم في واقع الأمر هو جوهر العمل الحكومي وهدفه التأثير في عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة.

وتتناول السياسات العامة دراسة العمل الحكومي من مدخلين: أحدهما إجرائي ومحوره كيفية رسم وتنفيذ السياسة العامة أيا كان موضوعها، والثاني موضوعي ومحوره دراسة السياسة العامة تجاه مشكلة معينة تواجه المجتمع، وما تفعله الحكومة لحلها، أي أن الاهتمام هنا يرتكز على مضمون السياسة العامة[12].

وتنشأ السياسة العامة كاستجابة أو محاولة حكومية لعلاج مشكلة عامة مثل علاج علل اجتماعية كالفقر أو الأمية، أو توفير احتياجات تحقق أهداف المجتمع مثل خدمات التعليم والصحة والإسكان أو عدالة توزيع الثروة أو توزيع الوظائف العامة.

---

[12] في تفصيل رسم وتنفيذ السياسات العامة انظر: د.حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الفصل الثاني ماهية السياسات العامة ص ص 27 – 52. وانظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، نحو سياسات اجتماعية متكاملة: إطار وتحليل مقارن، الأمم المتحدة، نيويورك 2005 وثيقة : **E/ESCWA/SDD/2005/4**

ويمرّ رسم وتحديد السياسة العامة بعدد من العمليات تشمل: تحديد المشكلة العامة، وإثارة اهتمام الحكومة بها، وإعداد مقترحات للسياسة العامة، وإقرار السياسة العامة، وتنفيذ السياسة العامة وتحليل السياسة العامة، وتقويمها[13].

ويشارك في صنع السياسة العامة الأطراف الرسمية مثل أعضاء الحكومة، وأعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والإداريين من بين المختصين في الأجهزة الحكومية الذين يساهمون في صنع واتخاذ القرارات وتنفيذ السياسة العامة بدرجات مختلفة، لكن لا يقتصر صنع السياسة العامة على الأطراف الرسمية وحدها إذ تشارك فيها جهات أخرى غير حكومية تحظى بقدر وافر من التأثير مثل الأحزاب السياسية وجماعات المصالح، ومراكز البحوث الأكاديمية والمستقلة، والإعلام، والرأي العام.

ويتضمن **تحليل السياسات العامة** نفس عمليات صنع السياسات العامة وتتمثل في التالي[14]:

(1) تحديد وتصور المشكلة : إن الجهد المطلوب في تحديد وتصور المشكلة ينبغي أن يخلص إلى إجابات مقنعة عن الأسئلة التالية : ما هي طبيعة المشكلة؟ ما هي القوى الدافعة التي قادت أو ستقود إلى بروزها؟ ما هي العناصر المؤثرة بشكل مباشر أو غير مباشر في تكونها؟ ما هي الحدود التي تفصل جوهر المشكلة عن الأعراض المترتبة عليها؟ حيث إن تحديد المشكلة تحديدا دقيقًا يمثل أحد العناصر الجوهرية في عملية تحليل السياسات العامة، فعدم تحديدها بدقة قد يقود إلى حل أعراض المشكلة وتكون مُسَكّنًا وقتيًا، لا يغني بل قد يعيق أحيانًا التوصل إلى الحلول الجذرية الواجبة للمشكلة.

---

[13] تامر الدوسري، منتديات طلاب وطالبات، جامعة الملك عبد العزيز www.rscrs.com

[14] د. حسن أبشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات، مصدر سبق ذكره الفصل السادس ص202 –263.

(2) تكامل المعلومات: المعلومات هي بمثابة العمود الفقري لكل مراحل تحليل السياسات العامة. إن المعلومات هي القدرة على زيادة المعرفة بطبيعة المشكلة، وهى الركيزة الأساسية في كل مراحل الاستدلال والاستنتاج والتحليل والتقييم والاختيار للبديل الأفضل، ولكي تتحقّق الإفادة الكاملة من المعلومات لابد أن تتوفّر فيها الموضوعية والدقة، والشمول : بمعنى توفّر كل المعلومات المتصلة بطبيعة المشكلة والعناصر المؤثرة فيها والمتأثرة بها، والملائمة : بمعنى أن تكون المعلومات ذات دلالة وذات أثر في تحديد أبعاد المشكلة، أو تحديد أفضلية البدائل الممكنة لحلها.

(3) استكشاف البدائل الممكنة : وتستوجب هذه المرحلة درجة عالية من الفهم والتصور والمرونة في استقراء المعلومات، واستكشاف كل البدائل الممكنة لحل المشكلة. والأمر المطلوب في هذه المرحلة هو رصد كل البدائل القابلة للتنفيذ مع تحديد تكلفة كل منها والعائد المتوقع من تنفيذ كل بديل.

(4) تقييم البدائل الممكنة : علما بأن البدائل هي الخيارات المتوافرة لحل المشكلة، فإنّ الهدف من هذه المرحلة هو وضع معايير للمفاضلة بين البدائل الممكنة بالقدر الذي يعين في ترتيبها وفق أسبقيات أو أفضليات محدّدة، توطئة لاختيار البديل الأفضل. ومن معايير المفاضلة التي يمكن الاهتداء بها في هذه المرحلة : التكلفة المترتبة على التنفيذ، والوقت، واليسر في التنفيذ والمنفعة المتوقعة، والمعالجة الكاملة أو الجزئية للمشكلة، وهى عناصر تستوجب الاستعانة بالعديد من النماذج والأساليب في تحليل السياسات العامة، ومنها: التنبؤ، وتحليل النفقة والمنفعة، وبحوث العمليات، والمحاكاة والمباراة، وغيرها

(5) تحديد البديل الأفضل : إنّ البديل الأفضل هو البديل الذي يستبطن أكثر البدائل نجاعة في حل المشكلة مع إمكانية تطبيقه وفق الطاقات والإمكانات المادية والفنية المتوفرة ووفق الظروف البيئية ومستوجبات الزمان.

(6) تطبيق البديل الذي تم اختياره :

ويفضل تطبيقه على نحو تجريبي أو جزئي كلما كان ذلك ممكنا، للاطمئنان على النتائج الإيجابية المترتبة عليه، وإجراء أية تعديلات ضرورية قبل تطبيقه بصورة كلية.

(7) متابعة التنفيذ :

من الضرورة بمكان وضع نظام متكامل لمتابعة ومراجعة وتقييم مراحل التنفيذ في ضوء التغذية الاسترجاعية التي يمكن توفّرها عبر قنوات الاتصال الداخلية والخارجية. وتتمثل أهمية هذه المرحلة في إمكانية تحقيق بعض التعديلات الضرورية التي تستوجبها المتغيرات في البيئة المحيطة بالمنشأة بما تشمل من ظروف اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية أو تكنولوجية. زيادة على أنّ هذه المتابعة والمراجعة، تكون من جانب آخر، بمثابة صمام الأمان للنظر في إيقاف مراحل التنفيذ والعودة لاختيار بديل آخر في حال الإقناع بأن البديل موضع التنفيذ لم يحقق أهدافه المتوقعة.

هذه المراحل السبع التي تتكوّن منها منهجية تحليل السياسات العامة توضّح في جلاء أن تحليل السياسات العامة لا يقتصر على مرحلة وضعها إنما ينتظم بذات القدر والأهمية في مراحل التنفيذ والمتابعة والمراجعة، والتقييم النهائي للآثار الفعلية المترتبة على تنفيذ هذه السياسات.

خصائص تحليل السياسات العامة:

وتخلص إلى أن أهم خصائص تحليل السياسات العامة تتلخص في التالي :

(1) إنها تُعنى بالمشكلات المجتمعية والقضايا العامة، ومنها على سبيل المثال: مشكلات الأمن، ومشكلات الصحة، وقضايا التعليم، وقضايا الإسكان وما يماثلها، بهدف إيجاد الحلول المناسبة لها وفق مقتضيات البيئة ومستوجبات الزمان.

(2) إن تحليل السياسات العامة لا يقتصر على تحديد وتحليل المشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة، وإنما يهتم بذات القدر بالسياسات العامة الحالية موضع التنفيذ للتحقّق من مدى كفاءتها وفعاليتها بهدف معالجة أوجه الانحرافات بالتعديل أو اقتراح سياسات عامة بديلة.

(3) يستخدم تحليل السياسات العامة العديد من الأساليب والوسائل المعينة في جمع المعلومات والبحث والتحليل بهدف التوصل إلى حل للمشكلات المجتمعية، وتظل عنايته أكبر بالأساليب والوسائل الكمية والإحصائية والرياضية، إذا ما قورن بأدوات البحث التي يستعان بها في علم الاجتماع وعلم السياسة وعلم الإدارة العامة.

(4) يُعنى تحليل السياسات العامة بالقيم والافتراضات بغية تحديد القيم التي يمكن أن تبنى عليها السياسات المستقبلية.

(5) تحديد وتحليل المتغيرات السياسية وما تتضمن من تحليل للإمكانية السياسية يتصل بذلك من تحقيق التوازن بين القوى الاجتماعية واستهداف التوصّل إلى الرضا السياسي.

(6) يكتسي تحليل السياسات العامة طابعًا معياريا إذ هو في جوهره استجلاء للمرامي والأغراض، ويراعي في تحديده للحل الأفضل عنصر العدالة المجتمعية.

(7) يتّسم بالاهتمام المتزايد في ابتكار وإبداع سياسات بديلة، كما يتضح من عنايته بالتجريب والأسلوب التتابعيّ في صنع القرارات الذي يقوم على الإفادة من التغذية الاسترجاعية.

(8) يقوم على تعدد المداخل العلمية الأمر الذي يُخصب مجالاته في البحث والتحليل بمناهج نظرية وعملية متعددة ومتنوعة، وبخاصة تلك التي نبعت من علم الاقتصاد، والاجتماع، والإدارة العامة، والرياضيات التطبيقية، وتكنولوجيا المعلومات.

مجالات الإفادة من تحليل السياسات العامة:

إنّ الدور المهم الذي تقوم به الدولة للوفاء بالتزاماتها وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيها، يستوجب من مؤسساتها النهوض بثلاث وظائف أساسية، وهى:

1- تأمين استقرار واستمرارية الخدمات ووسائل الإنتاج،

2- التفاعل مع المتغيرات البيئية بالقدر الذي يحقق التوازن والاستجابة المبدعة للاحتياجات الماثلة، والعمل على إيجاد الحلول المبتكرة للمشكلات المجتمعية سواء كان ذلك في زيادة أو تعديل الخدمات المقدّمة أو الاستجابة لاحتياجات جديدة وفقًا للطاقات والإمكانات المالية والفنية المتاحة والمتغيرات البيئية،

3- استكشاف المتطلبات المستقبلية وعدم التعامل بردود الفعل واستكشاف الاحتمالات المتعددة للمستقبل، وما تنطوي عليه من فرص ينبغي استثمارها أو مشكلات ينبغي العمل على إيجاد البدائل الممكنة لحلها.

ويوضّح هذا ما لعلم تحليل السياسات العامة من دور مهمّ ومتميز في كل من هذه الوظائف الثلاث التي تنهض بها مؤسسات الدولة. فهو أولا، أداة منهجية معينة في تحديد الخيارات المستقبلية. وثانيًا، أداة لتحليل المشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة، ووسيلة لابتكار الحلول الممكنة التحقيق. وثالثا، يوفر الإطار الفكري والعملي لمتابعة ومراجعة تنفيذ ما تنهض به هذه المؤسسات من سياسات عامة. ورابعًا، يؤمّن النظم والأساليب لقياس وتقويم نتائج السياسات العامة بعد تنفيذها، مبينا المنافع الفعلية التي تحققت بعد اكتمال تنفيذها.

الفصـــل الثاني

خصوصية التهميش والمهمّشين
في الواقع العربي

مقدّمــة

يعدّ مصطلح الخصوصية أحد المصطلحات قليلة الجاذبية في أدبيات حقوق الإنسان إذ اقترن شيوعه بالمناظرة الدولية حول عالمية مبادئ حقوق الإنسان، وارتبط استخدامه من جانب بعض الحكومات باعتباره ذريعة للتحلل من التزاماتها الدولية. بيد أن تحليل أوضاع التهميش والمهمشين في الواقع العربي يتفرّد بسمات فريدة عن غيرها في العالم، عمقاً وانتشاراً وأثرا، مما يجعلها جديرة بامتياز بنيل هذه الصفة.

فبينما انقرض من العالم بأسره نمط الاستعمار الاستيطاني الإحلالي، يخضع شعب فلسطين لهذا النمط الفريد من الاستعمار، بالتهجير والاستيلاء على أراضيه لإقامة مستعمرات استيطانية عليها، والعمل بكل الوسائل لتهجير اليهود من كافة بلدان العالم للاستيطان في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وبينما يناقش العالم حق المرأة في المشاركة السياسية بين «الإنصاف» و«المناصفة» لا تزال النساء في إحدى بلدان الخليج مثل السعودية يحرمن كلية من المشاركة في الحياة العامة، بل ويبدأن نضالهن من أجل حقوقهن من مجرد قيادة سيارة. وبينما أقرت إحدى البلدان الخليجية مثل الكويت حق النساء في الترشح للمجالس التمثيلية، حرمهن المجتمع من هذه الفرصة تارة، وضاعت فرصتهن بعد انتخابهن في مجلس فبراير/شباط 2009 تارة أخرى جراء قرار حل المجلس في خضمّ الخلافات السياسية القائمة، بل وقضت المحاكم في بلد آخر مثل مصر بإسقاط حق المرأة في «الكوتا» باعتبارها نمطاً من أنماط التمييز.

وبينما تبشر الأمم المتحدة بـــ «عالم جدير بالأطفال » ترصد دراسة التقارير الحكومية لاتفاقية حقوق الطفل ما لا يقل عن 32 فئة من الأطفال من المرجّح أن يكونوا مستبعدين من التعليم، وتعج المنطقة بمعظم نماذج هذه الفئات ممّن يعانون من أوجه حرمان متعدّدة.

وتعجز بلدان المنطقة عن معالجة حالات من التهميش الصارخ أصبح من النادر وجودها بين فئات المهمشين في مناطق العالم الأخرى مثل إرث الرّقّ والحالات الشبيهة به في موريتانيا أو فئات منبوذة مثل فئة الأخدام في اليمن، أو حالات عديمي الجنسية «البدون» المنتشرة في معظم بلدان الخليج.

وتتجاوز حالات التهميش والإقصاء الاجتماعي في المنطقة العربية صور الحرمان والإقصاء الذي تتعرض إليه فئات المهمّشين، وإمكانيات وصولهم إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى التأثير في وحدة وسلامة التراب الوطني لبعض البلدان العربية، حيث أدّى تهميش المحافظات الجنوبية في السودان إلى اندلاع نزاع مسلح، أفضى إلى قتل ملايين من المواطنين الشماليين والجنوبيين في أطول حرب عرفتها القارة الأفريقية وانتهت إلى تقسيم البلاد، كما يهدد استمرار تهميش فئات أخرى في دولتي السودان وجنوب السودان إلى تفتيت الدولتين.

وأدى التهميش المفرط لأبناء الجنوب في اليمن منذ حرب صيف 1994، والإقصاء الاجتماعي لتكويناته المتعددة إلى حرمان متعدد الأبعاد، ونشوء نزعة انفصالية تأطرت في تكوينات سياسية فيما يعرف «بالحراك الجنوبي»، أثارت نطاقاً واسعاً من الاحتجاجات منذ العام 2006، وهي تروّج للعودة لانفصال الجنوب على نحو بات يكتسب تأييداً واسعاً بين الجنوبيي ن ويهدد وحدة التراب الوطني رغم انخراط «الحراك الجنوبي» في ثورة 2011، والتقائه مع هدف الثوار في إسقاط نظام الرئيس السابق «علي عبد الله صالح».

ويسعى هذا الفصل إلى محاولة رسم الملامح الرئيسية لظاهرة التهميش وتحديد الفئات المهمشة في العالم العربي، دون أن يدّعيَ السعي إلى الإحاطة بكل جوانبها، فدون ذلك مشكلات متعددة تتعلق بنمط المعلومات المتاحة ونوعيتها ومعايير قياس التهميش ومؤشراته ومساراته، تُجمع الأدبيّات الدولية والعربية على صعوبتها عامة وفي المنطقة العربية بصفة خاصة، ولاسيما أن الفئات الاجتماعية ضحايا الإقصاء غير مصنفة إداريا، ولا تبرز في الإحصاءات الرسمية وهي مشكلة تتصدر العديد من البحوث والدراسات المتخصصة.

بيد أنه يوجد إجماع حول مجموعة من المؤشرات المرتبطة بقياس ظروف الحياة ولاسيما تلك المتعلقة بالسكان والعمل والتربية والسكن والصحة والسلع الاستهلاكية، والحصول على الخدمات، والعدالة والدخل، وأوقات الفراغ، والاندماج الاجتماعي والمشاركة المجتمعية. غير أنّ تباين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بين بلد وآخر يجعل هذه المؤشرات غير متجانسة بين الدول العربية مما يزيد من صعوبة اعتماد مقاربات موحدة على الصعيد الإقليمي.

ويلفت أحد أدبيات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا «الأسكوا» الانتباه إلى إجماع الباحثين على أن استعمال مجموعة من المؤشرات لا تتضمن بالضرورة مؤشراً تحليلياً يمثل أفضل التقنيات غير المباشرة لتحديد مختلف الجوانب المؤثرة في الإقصاء. وذلك على مستوى جغرافي أو اجتماعي أو ديمغرافي محدد، غير أن الكشف عن إقصاء فئات اجتماعية محدّدة من خلال استعمال مؤشرات عامة قد يكون عملية غير مجدية مما يحتم اعتماد مؤشرات تغطي الجوانب الحياتية للفئة المعنية، ومن هنا لا تتوقف عملية وصف الإقصاء وقياسه وفهمه على منهجية واحدة فقط لاسيما أن معظم التقنيات والمقاربات المعتمدة لقياس الإقصاء يشوبها بعض النواقص

والتحديات، ولذلك تستدعي أية مقارنة موضوعية ومقبولة التوفيق بين مختلف المنهجيات على نحو يتوافق مع طبيعة أي وضع اجتماعي على حدة وخصوصياته[15].

الفئات المهمّشة في العالم العربي

تتعدد مظاهر التهميش والإقصاء الاجتماعي وآثاره في العالم العربي بين غياب الصفة القانونية، والتمييز الإثني، والتمييز بسبب الهوية، والوضع الاجتماعي الهش للنساء، وعدم توفّر سياسة شاملة تُعنى بذوي الإعاقات، وضعف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية، وعدم توفّر المأوى الآمن والخدمات الصحية الشاملة، وانتشار الأمية، والتشرد، وعدم توفر الحماية للعمال المهاجرين واللاجئين.

ويمكن تصنيف المستبعَدين عموماً في البلدان العربية في ثلاث فئات هي: الفئات الضعيفة من المواطنين، والفئات الضعيفة من غير المواطنين، وفئة ذوي الاحتياجات الخاصة والأمراض، وفئة الأقليات المحرومة والسكان المشردين.

أولاً : الفئات الضعيفة من المواطنين

1- فقراء الريف والمدن

تشير قليل من المصادر إلى وجود جدل حول العلاقة بين الفقر والإقصاء الاجتماعي، لكن تكاد المصادر التي استندت إليها هذه الدراسة تُجمع على أن الفقر مصدر أساسي للإقصاء الاجتماعي والتهميش، وهو ما تعتمده هذه الدراسة أيضاً.

---

[15] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا) تقرير السكان والتنمية العدد الخامس، إقصاء الشباب في منطقة الأسكوا، وثيقة : (E/ESCWA/SDD/2011/2,1NOV.2011)

كذلك تختلف المصادر حول معايير قياس الفقر وأبرزها منظوران: الأول هو فقر الدّخل الذي يحدد مستوى رفاه الأفراد على أساس دخلهم، ويعرّف رفاه الفرد بما يتوفّر له من سلع وخدمات وذلك بناء على الإنفاق الاستهلاكي الحقيقي للفرد. والثاني هو الفقر البشري ويذهب إلى ما هو أبعد من الناتج المحلي الإجمالي ليشمل مفهوماً أوسع للرفاه، ويعرف فيه رفاه الفرد بما يحصل عليه من دخل، وأبعاد حياتية أخرى مثل التعليم والصحة والحرية السياسية. وفيما يظل فقر الدخل هو المقياس المعتمد أكثر من سواه لدى واضعي السياسات في كل أنحاء العالم، فإن استخدام الفقر البشري وما يتعلق به من مؤشرات التنمية البشرية يعطي صورة أكثر شمولاً عن العلاقة المركبة المتعددة الجوانب بين الدخل ومستوى الرفاه.

والمقياس الأوسع استخداماً لتحديد الفقر يعتمد النسبة العددية من السكان التي تعيش دون مستوى معيشي متفق عليه اصطلح على تعريفه بخط الفقر. وقد أشاع البنك الدولي استخدام خطوط الفقر الدولية التي تعتمد على دخل يعادل دولاراً يومياً للفرد بالنسبة إلى خط الفقر الأدنى، ودولارين للفرد يومياً بالنسبة إلى خط الفقر الأعلى، كما تستخدم التحليلات خطوط فقر وطنية مقومة بالقوة الشرائية[16].

---

[16] لمزيد من التفصيل في إشكاليات دراسة ظاهرة الفقر انظر:

- إشكالية دراسة ظاهرة الفقر، المعهد العربي للتخطيط،

- علي عبد القادر علي، مؤشرات القياس والسياسات،

-Daniela Marotta, Antonio Nucifora, Poverty Measurement :The World bank Approach, Tunis, September, 2011

ويرصد تقرير التنمية البشرية للعام 2009 عدد الفقراء في المنطقة العربية الذين كانوا يعيشون دون خط الفقر في البلدان العربية التي لم يكن يدور فيها نزاع بنحو 34.6 مليون فرد[17] وفق خط الفقر الدولي.

كما أورد مقارنة بين معدلات الفقر المدقع واتجاهاته في تسعة بلدان عربية على أساس خطوط الفقر الوطنية الدنيا بيّنت أن نسبة الفقر المدقع بين عامي 2000 و2005 بلغت 18% وهي أعلى قليلاً من النسبة التي كانت في تسعينات القرن الماضي (17.6%).

والأهم من ذلك أن نسبة الفقر المدقع في البلدان المنخفضة الدخل تبلغ ضعفي النسبة في البلدان المتوسطة الدخل (26.2% و15.9% على التوالي). ويسجل التقرير أن تطبيق خط الفقر الدولي المعادل لدولارين في اليوم، وخط الفقر الوطني الأدنى أعطياً صورة متطابقة نسبياً عن مستوى الفقر المدقع في المنطقة.

وتتراوح نسبة الفقر الكلية وفق هذا الخط بين 28.6% في لبنان، و30% في سوريا، و59.9% في حدها الأعلى في اليمن بينما تصل في مصر إلى نحو 40.9%. ويقدّر التقرير أنّ النسبة الكلية للفقر في مستوى الخط الأعلى في حدود 39.9%. وبذلك قدّر أنّ هناك 65 مليون فقير عربي أي ما يقارب ضعف العدد الإجمالي الذي تضمنه قياس الفقر بموجب خط الفقر الدولي المساوي لدولارين في اليوم، وخط الفقر الوطني الأدنى على التوالي.

وتتوفّر الدلائل على انتشار الفقر في المناطق الريفية في ستة بلدان من فئتي الدخل المنخفض والدخل المتوسط المنخفض: الأردن وسوريا ومصر

---

[17] استند تقرير التنمية البشرية في ذلك إلى بيانات متوفّرة عن ست دول (الأردن وتونس وجيبوتي ومصر والمغرب واليمن) يمثل سكانها 63% من مجمل السكان.

والمغرب وموريتانيا واليمن. وتشكّل هذه الفئة الجزئية 64.4% من سكان الأرياف في المنطقة.

وقد تراوحت النسبة العددية للفقراء في الريف بين 17.8% في الأردن (2002)، و59% في موريتانيا (2004)، فيما سجلت بقية البلدان معدلات مرتفعة أيضاً : 32% في سوريا (2004)، و52% في مصر (2005). ومن الجوانب ذات الدلالة في الفترات التي أجريت فيها الاستطلاعات في البلدان الستة أن درجة الفقر الريفي فاقت درجة الفقر الحضري.

ويمكن قياس الفقر البشري، وهو مفهوم أشاع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي استخدامه للتعبير عن حرمان المرء من القدرات والفرص، باستخدام «دليل الفقر البشري» وهو مجموعة مركّبة من المعايير قوامه ثلاثة مكوّنات: (أ) طول العمر (ب) المعرفة (ج) مستوى المعيشة. ويتعلق المكون الأول باحتمالات البقاء على قيد الحياة، ويقاس بنسبة السكان الذين لا يتوقع أن يبلغوا الأربعين من العمر، أمّا المكوّن الثاني فيشير إلى عدم إلمام المرء بالقراءة وأساليب التواصل، ويقاس بمعدل الأمية بين البالغين، أما المكون الثالث فهو قيمة مركبة تقاس بنسبة السكان الذين لا يحصلون على المياه النظيفة، ونسبة الأطفال ناقصي الوزن ممّن هم دون الخامسة. وبموجب دليل الفقر البشري تصنّف البلدان التي تحصل على أقل من 10% في مرتبة متدنية على سلّم الفقر البشري، والبلدان التي تحصل على أكثر من 30% في مرتبة مرتفعة، أما النسب المئوية الواقعة بين هذين المعيارين فتشير إلى درجة من حالات الفقر البشري المتوسطة.

وتترابط النتائج السابقة مع تلك المستخلصة على أساس فقر الدخل. فالبلدان العربية ذات الدخل المنخفض تشهد أعلى المستويات من الفقر البشري بحيث يصل المعدل وفقاً للدليل إلى 35% ويؤثر الفقر البشري بصورة خاصة في التحاق الأطفال بالمدارس الابتدائية وبمستوى متابتعهم

الدراسية بعد مرحلة التعليم الابتدائي. ففي مصر مثلاً تقلّ نسبة الأطفال الفقراء المنتظمين في المدارس الابتدائية بنسبة 7% عن أقرانِهم الميسورين، وتقلّ بنسبة 12% في مرحلة الدراسة المتوسطة و 24% في مرحلة الدراسة الثانوية. وفي المغرب فإنّ ربع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين عشر سنوات وخمس عشرة سنة لم يكملوا تعليمهم الابتدائي بسبب الفقر. وتسرُّب أعداد كبيرة من الأطفال الفقراء من المدارس لمزاولة العمل في سن مبكرة قصد مساعدة أهلهم.

وتضم البلدان العربية التي تسجل نسبة 30% أو أكثر بمعيار دليل الفقر البشري ثلاثة بلدان من فئة الدخل المنخفض، وواحدة من فئة الدخل المتوسط المنخفض هي: السودان (34%) واليمن (36.6%) وموريتانيا (35.9) والمغرب (31.8). وفي كل هذه البلدان تقريبا يتجاوز معدل الأمية بين البالغين 30% وإضافة إلى ذلك يؤدي الافتقار إلى المياه النظيفة وتغذية الأطفال دوراً مؤثراً في السودان وموريتانيا واليمن.

ورغم محدودية البيانات اللازمة لقياس اللامساواة في الدخل يخلص تحليل تقرير التنمية البشرية للعام 2009 إلى أنّ الإقصاء الاجتماعي قد تزايد خلال العقدين الماضيين في معظم البلدان العربية، وهناك دلائل توحي بأنّ اللامساواة في الثروة قد ازدادت سوءًا. ففي العديد من البلدان العربية يظهر جلياً على سبيل المثال أنّ ملكية الأرض والأصول الاقتصادية ملكيّة مطلقة تُطلق العنانَ لإثارة مشاعر الإقصاء لدى الفئات الأخرى حتى إن لم يتزايد الفقر المطلق بينها. وممّا يزيد هذا الإقصاء تفاقُمًا اكتظاظُ الأزقة المفتقرة إلى وسائل الصرف الصحي والمياه النظيفة ومرافق التسلية والتيار الكهربائي المعقول والخدمات الأخرى للسكان الفقراء.

وتتضافر هذه الأوضاع مع معدلات البطالة المرتفعة لتوليد ديناميات التهميش المنذرة بالسوء والتي تتجلى في تعاظم نسبة القاطنين في الأزقة المحيطة بالمراكز الحضرية العربية وقد بلغت هذه النسبة 42% في العام 2001[18].

2- التمييز ضد النساء

تعاني النساء العربيات بشكل عام من عدم المساواة بينهن وبين الرجال في القانون وفي الواقع، وعلى الرغم من الجهود الرامية للنهوض بوضع المرأة العربية والتحسن النسبي الذي حققته، تظل هناك مجالات عديدة تتعثر فيها هذه الجهود، وتكمن إجمالا في المشاركة السياسية للمرأة، وتطوير قوانين الأحوال الشخصية، وإدماج المرأة في عملية التنمية، وحرمان المرأة المتزوجة من أجنبي من أن تمنَحَ جنسيتها لأبنائها في بعض البلدان، وعجز النظام التشريعي القائم عن كفالة الحماية للنساء في مجال العنف في الوسط العائلي أو العنف الصادر عن الدولة أو المجتمع. ويبلغ العنف ضد النساء ذروته في مناطق تراكم الأزمات بالاحتلالات والنزاعات المسلّحة خاصة في فلسطين والعراق والسودان والصومال.

ولا تكمن مصادر التمييز ضدّ المرأة في السياسات الحكومية فحسب، بل تتكرس بقدر مماثل من جانب المجتمع. وفي إحدى الحالات عرقلت قوى اجتماعية في الكويت مشروعات قوانين أعدتها الحكومة لنيل المرأة حقها في المشاركة السياسية، وحين أمكن تقنين الحق في المشاركة في نهاية الأمر، لم يتح المجتمع دخول سيدة كويتية للبرلمان بالانتخاب. وفي بلد آخر مثل مصر

---

[18] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2009، تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، ص ص 112– 118.

تمارس فيه النساء حقوقهن الانتخابية منذ عقود يبلغ تمثيل النساء في مجلس الشعب المصري نحو 2%.

3- إقصاء الشباب

يعد الطابع الشبابيّ للتركيبة السكانية في المنطقة العربية أحد السمات البارزة جراء التحولات الديمغرافية في العقود الأخيرة، وقد أدى ارتفاع نسبة الشباب في الفئة العمرية من 15 إلى 24 عاماً إلى ما يعرف اليوم ببروز فئة الشباب حيث تضاعف العدد الإجمالي للشباب في المنطقة بحوالي 5.32 مرات بين عام 1950 و2010، وبلغ نحو 50 مليون نسمة تقريباً وأصبح الشباب يمثلون نحو 50% من إجماليّ السكان لتمثل المنطقة المرتبة الثانية بين مناطق العالم بعد أفريقيا جنوب الصحراء. وبالطبع فإن اتجاهات هذا النمو في المنطقة العربية غير متجانسة[19].

ورغم جهود بلدان المنطقة من أجل تطوير النظم التعليمية لاستيعاب هذه الفئة، وملاحقة النمو الكمي لأعداد الطلاب فمازالت الأمية والتسرب المدرسي مستفحلين فيها، ومازالت مؤسساتها التعليمية الثانوية والعليا عاجزة عن توفير فرص تعليمية للأجيال الجديدة من الشباب فضلاً عن عدم مواءمة مخرجات التعليم خاصة العالي مع متطلبات أسواق العمل المحلية والإقليمية، وهو ما يؤدي إلى إقصاء آلاف الشباب من الالتحاق بسوق العمل.

ويُعدُّ التسرّب المدرسيّ أحد التحديات أمام النظم التعليمية. وتشهد بلدان المنطقة نوعين من التسرّب يشمل الأول الذين لم يلتحقوا بالمدرسة أساساً عندما كانوا في سن الالتحاق، ويشمل الثاني الذين التحقوا بالمنظومة التعليمية

---

[19] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، تقرير السكان والتنمية، العدد الخامس، إقصاء الشباب في منطقة الإسكوا، مصدر سبق ذكره.

ثم غادروها سواء في التعليم الابتدائي أو المتوسط أو الثانوي (العام أو الخاص) ويؤثر ذلك على الحصيلة التعليمية للفئات الشابة ومعدلات الأمية بين الشباب ويقلل من فرص اندماجهم في سوق الشغل مثلما يؤدي إلى إبعاد مئات الآلاف منهم عن سوق الشغل النظامي ويقربهم من العمل بمعايير متدنية جداً من سوق العمل غير النظامية.

وقد بلغ عدد الشباب الذين يعانون من الأمية في المنطقة العربية في العام 2009 أكثر من 6 مليون شاب أي نحو 12% من إجمالي الشباب، تمثل الشابات أكثر من 62% منهم مما يدل على استمرار الفروق في فرص التعليم بين الذكور والإناث نتيجة عوامل مؤسسية واجتماعية وذاتية متعددة. ويلاحظ وجود تفاوت واضح في نسب الأمية بين البلدان العربية وبين مستويات الأمية بين الجنسين.

ويُفضي التعليم العالي بدوره إلى نتائج مماثلة حيث يواجه خريجوه صعوبات تنامي البطالة. ويعود تراجع إدماج حاملي الشهادات الجامعية في سوق العمل في المنطقة العربية إلى انخفاض مستويات التوظيف في المنطقة، وإلى تركيبة التعليم العالي وطبيعته وهيمنة التخصصات التقليدية التي تعجز عن تلبية المتطلبات المتجددة لأسواق الشغل المحلية والإقليمية.

ولما كان الشباب من أكثر الفئات الاجتماعية انفتاحاً على الثقافات الأخرى وتطلعاً إلى التّغيير، فقد ترتب على ذلك بروز فجوات بين الشباب ومجتمعاتهم أدت أحياناً إلى إقصائهم فيها.

ولا يمكن عزل العوامل الثقافية أيضاً عن مشهد الإقصاء الاجتماعي للشباب، ويطرح تعدد المرجعيات الثقافية للشباب العربي تساؤلات حول العوامل المكونة لهوية الشباب في سنّ تحتلّ فيه عملية بناء الهوية وتحديد الانتماء حيزاً أساسياً، وتعبر الانتماءات الثقافية المتعددة للشباب كذلك عن

انشغالاتهم ومخاوفهم في زمن الاقتصاد الواحد والمعولم، والتحديات التي يفرضها النظام الاقتصادي الجديد ولاسيما الإقصاء والبطالة.

ويلعب العامل الاقتصادي دوراً بالغ الأهمية في إقصاء الشباب، ففي حين تزايدت أعداد الشباب وتنامت استثمارات البلدان العربية في التعليم فقد تبددت هذه الإمكانات في حالات كثيرة جراء عجز أسواق العمل المحلية عن إدماج أفواج الوافدين الجدد على سوق الشغل من خلال توفير فرص عمل لائق وضمان سلاسة انتقالهم من النظام التعليمي إلى عالم الشغل. وأصبحت المنطقة العربية تسجل أعلى معدلات البطالة بين الشباب في العالم مع وجود تباين بين البلدان وكذلك على أساس النوع الاجتماعي.

فعلى مستوى البلدان يبلغ معدل البطالة في العراق وفلسطين مثلاً، أكثر من ثلاثة أضعاف معدل البطالة العالمي، وفي الأردن والمملكة السعودية بلغ أكثر من ضعف المعدل العالمي، بينما تعدى المعدل العالمي بنسبة أقل في مملكة البحرين وسوريا ولبنان ومصر واليمن.

وعلى مستوى النوع الاجتماعي تسجل بطالة الفتيات في المنطقة معدلات مرتفعة تتجاوز في معظم الحالات معدلات بطالة الشباب وذلك في بلدان ذات اقتصادات وأنماط اجتماعية متباينة من دون استثناء تقريباً.

4- فئات من الأطفال

تحدّد كاتارينا توماسيفسكي في دراسة التقارير الحكومية لاتفاقية حقوق الطفل ما لا يقلّ عن 32 فئة من فئات الأطفال التي من المرجح بصفة خاصة أن تكون مستبعدة من التعليم من بينهم : الأطفال العاملون، والأيتام والجانحون، والمشردون، والأطفال المولودون خارج نطاق الزواج، وخدم المنازل، وذوو الاحتياجات الخاصة والمصابون بفيروس نقص المناعة المكتسب/الإيدز، والمختلون عقلياً، والأطفال المسجونون، والأطفال

المتزوجون، وأطفال الأقليات، والمهاجرون واللاجئون والرحل، والأطفال المحرومون من الأوراق الثبوتية (عديمو الجنسية)، والأطفال المتأثرون بالحروب[20].

وتعجّ المنطقة العربية بالعديد من هذه الفئات، ويتناول هذا القسم نماذج منهم، ومن صور الحرمان التي يتعرضون لها.

أ- الأطفال العاملون

تشمل هذه الفئة من الأطفال في العالم العربي نحو 5.13 مليون طفل نتيجة لفقر الأسر، وتخلُّف المناهج التعليمية مما يشجع على التسرب من التعليم. وتعد هذه الظاهرة وليدة الفقر، لكنها تعيد إنتاجه بتفويت فرصة صنع مستقبل أفضل ومراكم ة رأس المال البشري في الدولة. كما ترفع عمالة الأطفال نسبة البطالة بين الكبار حيث إنها عمالة رخيصة. ويعمل هؤلاء الأطفال عادة بشروط عمل غير عادلة بدون تعاقدات، وبأجر زهيد إن وجد أجر مدفوع، كما يعمل عدد كبير منهم في أعمال تعد من أسوأ أشكال العمالة، مثل تداول النفايات، والزراعة التي تعرضهم لمخاطر المبيدات الحشرية، كما يتعرضون للاستغلال الجنسي والتجنيد في الميليشيات المسلّحة، بالإضافة إلى خدمة المنازل والبيع الجوّال للسلع الهامشية والعمل في المؤسسات العائلية. وذلك رغم قوانين العمل التي تضع شروطاً لعمل الأطفال في كثير من البلدان العربية.

---

[20] Right to education project.

ب- التمييز على أساس الجنس أو العرق

وتعاني فئات واسعة من الأطفال في المنطقة العربية من صور التمييز على أساس الجنس أو العرق وقد أعربت لجنتا الأمم المتحدة «للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية » و «حقوق الطفل » في تعليقاتهما على التقارير الدورية المقدمة من البلدان العربية عن قلقهما من التمييز على أساس الجنس، والموروث الاجتماعي الذي يعتبر الاستثمار في صحة الإناث وتعليمهنّ أقلّ أهمية مما هو للذكور خاصة في ظروف فقر الأسر وقصور فعالية برامج مكافحة الفقر مما يكرس الضغوط المجتمعية ويزيد من تسرّب الفتيات من التعليم بنسبة أكبر من الفتيان لدواعي الزواج والحمل المبكّر بما يحمله من مخاطر صحية، وهما عاملان يتضافران ويحولان دون حراك الفتيات لكسر حلقة الفقر.

وكذلك أعربت اللجنتان عن قلقهما من التمييز النوعي ضد الأطفال العرب أبناء الأمهات المتزوجات من أجانب في اكتساب جنسية الأم، بخلاف ما هو متاح لأبناء الرجال المتزوجين من أجنبيات.

وكذلك من التمييز ضد أطفال الجماعات الإثنية في العراق وسوريا واستثناء أطفال العمال المهاجرين في البلدان الخليجية من المزايا والخدمات المقدمة لأطفال المواطنين، وأطفال عديمي الجنسية (البدون) في البلدان الخليجية.

ج- الأطفال المولودون خارج إطار الزواج

كما أبدت لجنة حقوق الطفل قلقها من التمييز ضد الأطفال المولودين خارج نطاق الزواج الرسمي، معتبرة أن مصطلح «طفل غير شرعي» هو تعبير عن تمييز لا دخل للأطفال فيه ويعاني منه ملايين الأطفال في كلّ البلدان العربية تقريباً لانتشار صور عديدة من العلاقات والزواج غير

الموثّق، وعدم اعتماد تحليل **D.N.A** في تحديد النسب. وفضلاً عن ذلك تقع فئات واسعة من الأطفال في دائرة الإنكار والتهميش لقصور نظام تسجيل المواليد في المناطق النائية بالعديد من الدول (السودان والصومال وموريتانيا).

د- أطفال الشوارع

وتعد هذه الفئة من أتعس فئات الأطفال المهمشين، وأكثرهم تعرضاً للحرمان والمخاطر، فهم ينحدرون من عائلات فقيرة أو لا يعرفون لهم أسرا على الإطلاق، وهم إما حُرموا من فرص التعليم كلية، أو تسربوا من المدارس في سن مبكرة. وهم يعيشون في الشوارع اضطراراً أو اختياراً، ويتكسّبون رزقهم من الشارع، ويفتقرون إلى التغذية والسلع والخدمات الاجتماعية الأساسية، ويتعرضون للاستغلال في كسب أرزاقهم وأحيانا للاستغلال الجنسي وهم أكثر عرضه للانحراف، والإدمان على المخدرات.

ولا يمكن الاطمئنان للبيانات المتعلقة بهذه الفئة من الأطفال المهمّشين. وتشير دراسة للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) عن أطفال الشوارع في مصر إلى أنّ أعلى التقديرات لأعدادهم تصل إلى 2 مليون طفل وأدناها لا يتجاوز 17 ألفاً. كما تشير إلى أنّ البحوث قليلة بشأن هذه الفئات وأوضاعها المعيشية وموقف المجتمع إزاءها، بشأن كيفية معالجة أوضاعها على مستوى السياسات والتخطيط والتشريع ووضع البرامج والمشاريع[21].

---

[21] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، متابعة قضايا ذات أولوية في مجال التنمية الاجتماعية في منطقة الإسكوا: الإدماج الاجتماعي.
وثيقة: E/ESCWA/SDD/2009/IG.1/4(part 1) 31 July 2009 . P.8

الأشكال الشبيهة بالرق والمنبوذون

*** «الحراطين» في موريتانيا[22]**

يُطلقَ مصطلح «الحراطين» على «عرب موريتانيا السمر» وهم شريحة اجتماعية واسعة، نمت ديموغرافيا بشكل لافت خلال القرنين الماضيين . وأصبحت تشكل في العقود الأخيرة رقماً صعباً في مكونات ثلاثة دول هي موريتانيا ومالي والسنغال وهم من الفئات المهمشة في البلدان العربية ويختص هذا القسم بالحراطين في موريتانيا ويقارب تعداده م 1.5 مليون نسمة، بنسبة تقارب 48% من تعداد سكان البلاد.

وينقسم «الحراطين» إلى فئتين رئيسيتين، إحداهما خضعت للرق منذ القديم، ولا تزال تعاني من ترسباته حتى اليوم، والأخرى لم تخضع له وظلت معروفة بنشاطاتها التقليدية في الفلاحة و الأعمال الحرفية. وقد تميزت هذه الشريحة بمعاناتها التاريخية من التهميش واستغلال باقي فئات المجتمع لها على شكل عبودية مباشرة وغير مباشرة.

ورغم أن ملف «الحراطين» أثير على خلفية ملف الرق في موريتانيا، وبدأ يتخذ سمعته الدولية من مجال الشد والجذب على الساحة الموريتانية، و«الحرب» الإعلامية والسياسية بين القوى السياسية والحقوقية الموريتانية من جهة، وأنظمة نواكشوط التي ظلت ترفض الاعتراف بوجود العبودية وتعزز مواقفها بترسانات قوانين وإجراءات معنوية ومادية من جهة أخرى، فقد بقي التهميش حقيقة مؤسفة لهذه الفئة من المجتمع. حيث تعاني نسبة أكثر من 70% منهم من مخلفات العبودية والفقر والأمية، فضلا عن استغلال الرقيق السابقين وتشغليهم في ظروف أشبه بالسُّخرة.

---

[22] انظر الموقع الالكتروني http://www.elbidaya.net/spip.php?article4749

لكن رغم الصعوبات التي تواجهها شرائح من هذه الفئة من المواطنين الموريتانيين، فهناك اليوم طبقة من العرب السّمر تُعدّ بالآلاف من المعلمين، والأساتذة، والأطباء والمهندسين، وضباط الجيش والأمن، والقيادات السياسية والمدنية والاجتماعية والحقوقية، والعلماء والمفكرين والمثقفين والباحثين والكتاب والأدباء، والإداريين البارزين.

وفضلا عن وجودهم في الحكومة في منصب وزراء، وولاة وحكام، ومسؤولين سامين، وكونهم يشكلون نسبة 60% من أفراد الجيش والأمن، فإنهم يشكّلون أيضا نسبة 90% من اليد العاملة في المزارع والرعي، والبيوت والحرف والورش المختلفة.

إلاّ أنّ ذلك لم يشفع ل ــ«الحراطين» تحسينَ وضعيتهم حتى الآن، والخروجَ من مرتبة «مواطني الدرجة الثانية» لعوامل منها عجز المشاريع التنموية الموريتانية عن تلبية أبسط متطلبات الحياة الكريمة للمجتمع ككل من ناحية، ومن ناحية أخرى للطبقية الاجتماعية الضاربة الجذور في المجتمع الموريتاني، والتي يتطلب التغلب عليها وضع برامج توعية ذات بعد استراتيجي.

ويجرى معالجة ملف «الحراطين» في وسائل الإعلام والملتقيات الوطنية في الأيام التشاورية التي تنظمها السلطات الموريتانية من حين لآخر أو من نظام لآخر على الأصح.

بل وتبنت الحكومات المتعاقبة سياسة محاربة العبودية والقضاء على مخلفاتها وإنقاذ «الحراطين» من واقع المعاناة والتهميش الذي يعيشونه.

وسنّت القوانين والتشريعات لهذا الغرض بدءاً بدستور الاستقلال 1960، وحتى نظام ولد الشيخ عبدالله (2007) وقد حدت هذه القوانين والحملات السياسية بشكل كبير من العبودية التقليدية بحيث لم تبق إلا جيوب معزولة ومتستّر عليها بذريعة واقعهم الاقتصادي أو حالتهم النفسية والاجتماعية، أما

حزم المشاريع الإنمائية التي وضعتها السلطات للتخفيف من فقر هذه الشريحة وترقيتها فقد كان مآلها «الفشل بجدارة» بسبب افتقار هذه المشاريع للعلمية وخضوعها إلى «المحسوبيّة السياسية» ومنطق الولاء.

كما لا تزال ملفات النزاعات بين «العبيد السابقين وأسيادهم » والمتعلقة أساسا بالنزاعات العقارية (نقاط المياه، والأراضي الصالحة للزراعة، والمناطق الرعوية... إلخ) من دون معالجة فعلية، وقد تسببت خلال السنوات الأخيرة في احتقان شديد بل وتطوّرت إلى مواجهات مسلحة في بعض الأحيان.

وترى حكومة ولد عبد العزيز أن معالجة هذا الملف تمثل تحديا اقتصاديا بالدرجة الأولى، وأعلنت عن «المحور الثاني» في إستراتيجية مكافحة الفقر الذي يستهدف إقامة العشرات من مشاريع بنية تحتية وأخرى مدرّة للدخل على مستوى ما يعرف ب ــ«مثلث الفقر » الذي تشكل «آدوابه» (أحياء الحراطين البدوية) عموده الفقري، فيما تنظر قوى أخرى إلى هذا الملف على أنه متجاوز ولا يمثل سوى مجال للمزايدات السياسية.

مكافحة الأشكال الشبيهة بالرّقّ

بانتهاء حرب جنوب السودان توقّفت الادّعاءات الخاصة بممارسة الرّقّ التي تعرض لها السودان جراء معاملة القبائل للأسرى في سياق الاقتتال.

وواصلت حكومة **موريتانيا** تعزيز جهودها لمكافحة آثار الرق، الذي كان قد تم حظره قانوناً في نوفمبر/تشرين الثاني 1981 لكن بقيت بعض آثاره في ضوء عجز النظام الاقتصادي الاجتماعي عن امتصاص آثاره وخاصة في بعض المناطق الريفية، وكذلك بسبب عدم إصدار قانون تنفيذي لقانون1981.

وفي تطوّر إيجابي أقرّ المجلس التشريعي الموريتاني في 8 أوت/أغسطس 2007 قانوناً تقدّمت به الحكومة حول تجريم ومعاقبة الذين يقترفون هذه الجريمة. وبموجب القانون الجديد يواجه الأشخاص المدانون بالاسترقاق أحكاماً بالسجن تتراوح بين خمس وعشر سنوات.

وشهدت كذلك البلدان العربية توجهات إيجابية في مواجهة الممارسات الشبيهة بالرق. فاهتمت بالإدعاءات المتعلقة بـــ «الاتجار بالبشر»، وأجرت حوارات مع مقرري الأمم المتحدة المعنيين بهذه الظاهرة، وشرع بعضها في إصدار تشريعات لمكافحة هذه الظاهرة وإنشاء آليات مختصة بمواجهتها وإعداد تقارير عنها، واتخاذ إجراءات تنفيذية حيالها.

الأخدام في اليمن بين مطرقة الفقر وسندان الازدراء الاجتماعي[23]

من أشهر الفئات المهمّشة في اليمن ، فئة الأخدام، وهي فئة اجتماعية شديدة البؤس تعيش حياة بدائية، حيث لا مدارس ولا تعليم، ولا صحة، ولا اعتراف اجتماعيّ بأنها جزء من نسيج المجتمع اليمني، حتى إنّه لا تكاد تخلو مدينة أو بلدة يمنية من فئة الأخدام التي يسكن أفرادها أطراف المدن والقرى واضطرتهم طبيعة حياتهم وعلاقاتهم ببقية المجتمع اليمني أن يعيشوا في بيوت من الصفيح ومن الأكواخ الخشبية والخيام المهترئة.

وبالرغم من المظاهر المشتركة بين مختلف فئات المجتمع اليمني، من لغة ودين وتاريخ وفقر أيضا، فإنّ مختلف فئات المجتمع اليمني لا تزال ترفض التقرب من الأخدام، نتيجة النظرة التي ورثتها الأجيال وعجزت الحكومات اليمنية على مرّ التاريخ عن تجاوزها وكسر الحاجز بين هذه الفئة المهمّشة

---

[23] انظر الموقع التالي :

http://www.mutawassetonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1139:2011-02-27-23-27-10&catid=43:2010-12-07-22-31-40&Itemid=61

وبقية أفراد المجتمع. وقد حصرت هذه الرؤية الدونية هؤلاء المهمّشين في وظائف متواضعة في «البلديات» حيث يقومون بتنظيف الشوارع و رفع المزابل والخدمة المنزلية، أو الأشغال الشاقة الأخرى التي لا تحظى برضا وقبول سائر السكان والمجتمع اليمني ككل . ويقوم الرجال والنساء والأطفال من الأخدام بأعمال مؤقتة وهامشية يحصلون مقابلها على دخل ضعيف جدا قد لا يفي باحتياجات الأسرة الأساسية.

وتشير «منظمة الأحرار السود»، وهي منظمة يمنية غير حكومية، تدافع عن حقوق أبناء هذه الفئة المضطهدة، إلى أن 99% من عمال النظافة والصرف الصحي في اليمن هم من فئة الأخدام، و 95% منهم يعملون بواقع الأجر اليومي ودون عقود رسمية تكفل لهم حقوقهم، كما أن العمّال الأخدام محرومون من حقوقهم القانونية والطبيعية في الحصول على الإجازات الأسبوعية والسنوية والموسمية.

وحقوق هذه الفئة ليست غائبة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي فحسب، بل على المستوى السياسي والمدني أيضا، حيث لا تتم معاملتهم بمبدأ المساواة أمام القانون؛ فرغم أن دستور الجمهورية اليمنية يؤكد أحقية كل فئات المجتمع اليمني في المساواة السياسية والتمثيل السياسي.. إلخ، فإنّ النصوص الدستورية تفقد نجاعتها حين يطمح أحد الأخدام والفئات المهمّشة عموما إلى الاضطلاع بـأيّ دور سياسي أو حتى دور مدني أرقى قليلا من المستوى الذي تعيش فيه هذه الفئ ة المهمّشة حيث لا يعامل أبناؤها معاملة المواطن اليمنيّ، فلا حق لهم في خدمة الجيش الوطني، ولا تأمينات اجتماعية أو صحيّة تضمن لهم أدنى مستويات الكرامة الحياتية؛ كما لا يحق لهم امتلاك العقارات، بل هم محرومون من أبسط حقوقهم المدنية وهي بطاقة الهوية؛ وبالتالي لا يتاح لهم إدخال أبنائهم إلى المدارس، لذلك تتفشى الأمية

بنسبة كبيرة في هذه الأوساط وينتشر أبناؤها في الشوارع بحثا عن لقمة العيش بأي طريقة كانت.

ويعيش الأخدام في مناطق عشوائية معرضة للسيول وبيئة تحمل الأمراض والتلوث ولا تتوافر فيها الخدمات الرئيسية كشبكات المياه أو الصرف الصحي، كما أن مساكنهم غير صحية وضيقة وتتسرب إليها مياه الأمطار وبعضها ليس فيه دورات مياه ويعيش بعضهم مع الأغنام والمواشي في نفس المنزل وتحيط بهم أكياس القمامة من كل جانب والمستنقعات الراكدة، كما لا يوجد في غالبيتها خدمات الكهرباء المنظمة.

ولأن المناطق التي يعيشون بها تفتقر إلى أبسط الخدمات الصحية الأساسية، فإن أوضاع الأخدام الصحية متردّية جدا مقارنة بالأحياء التي تعيش فيها بقية الفئات الأخرى، حيث يعانون من الأمراض مثل الإسهال والأمراض الناتجة عن التعرض للبرد والناتجة عن الجهود الزائدة عن التحمل عند الأطفال وأمراض العيون والملاريا والأمراض الجلدية ويموت ربع الأطفال ما بين سن 1–5 سنوات بسبب سوء التغذية، كما أنّ بينهم عددا كبيرا من الإعاقات وذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك يعود في نسبة كبيرة إلى زواج الأقارب المنتشر بينهم، حيث فرضت القيود الاجتماعية على الأخدام أن يتزوّجوا من بعضهم طالما أنهم مرفوضون من قبل بقية أفراد المجتمع، حتى الفقراء منهم.

ولا توجد إحصائيات رسمية لعدد هذه الفئة الاجتماعية المهمّشة، إلا أن عددهم يقدر بأكثر من نصف مليون نسمة، غالبيتهم العظمى أميّون؛ وغياب إحصائيات دقيقة يعود إلى سياسة الدولة التي لا تعترف بالحالة الخاصة لهذه الفئة التي تحتاج إلى تدخل تنمويّ شامل يسرع في عمليات إدماجها اجتماعيا وثقافيا وسياسيا، وبات من الضروري على الحكومة أن تفكر جديا في فتح

ملف الأخدام والبحث في سبل استيعاب هذه الفئات ودمجها في المجتمع باعتبارهم جزءا من الواقع اليمني يستحيل نكرانه.

عديمو الجنسية في بلدان الخليج (البدون)

رغم انشغال معايير حقوق الإنسان الدولية مبكرا بإشكاليات عديمي الجنسية لما تنطوي عليه من مشاكل جسيمة للأفراد، والمجتمعات، فمن المؤسف أنّ بلداننا العربية تعاني من بعض مظاهرها الحادة ممن يطلق عليهم «البدون» وخاصة في بلدان الخليج[24].

وتشمل هذه الظاهرة مئات الآلاف من الأفراد يقيمون في بلدان الخليج بشكل متصل ولأجيال متعاقبة، لكن لا تعترف الحكومات بانتمائهم إلى جنسية هذه البلدان. وقد تفاقمت هذه الظاهرة بعد تحقيق هذه البلدان الكثير من الازدهار الاقتصادي، وقدرتها على توفير أوجه الرفاه الاجتماعي لمواطنيها، حيث أصبح حمل جنسيتها وصفة مواطنتها يعني العديد من المزايا الاقتصادية والاجتماعية في توزيع الأراضي، والإقراض من البنوك، وخدمات الصحة والتعليم وغيرها من الخدمات الاجتماعية. كما زاد من حدتها أحياناً انغماس أطراف من فئة البدون في اتخاذ إجراءات معادية للدولة مثل تأييد فئة من «بدون» الكويت لمسألة الغزو أثناء الاحتلال العراقي للكويت عام 1990، فاتّخذت دولة الكويت عقب التحرير إجراءات عقابية متشددة ضد كل البدون.

لكن لا تقتصر الحالات الحادة على بلدان الخليج وحدها، إذ تظهر أيضاً بشكل حاد في بلدان المشرق العربي، فوفقاً لمفوضية اللاجئين هناك ما يقدر

---

[24] لمزيد من التفاصيل عن أوضاع «البدون» في بلدان الخليج، انظر التقارير السنوية للمنظمة العربية لحقوق الإنسان على موقع المنظمة www.aohr.net

بحوالي 120 ألف شخص عديم الجنسية في العراق (مقارنة بنحو 250 ألف شخص في بداية العام 2003)، بما في ذلك الأشخاص الذين ينحدون من أصل الكرد الفيليّينيّين، الذين جُردوا من جنسيتهم من قبل النظام السابق، والبدون، والأشخاص الذين أصبحو ا عديمي الجنسية لأسباب أخرى بما في ذلك الزواج المختلط، ويمنع افتقار عديمي الجنسية للوثائق والجنسية حصولهم على العديد من الحقوق الأساسية بما في ذلك الاعتراف بهم كأشخاص أمام القانون[25].

كما تعاني فئات من الأكراد من مشكلة حادة مماثلة في سوريا حيث تم تجريد أكثر من 150 ألف كردي من جنسيتهم بما يترتّب عن ذلك من معاناة في العمل والسفر وحقوق الملكية وغيرها، وترتب على ذلك العديد من الاحتجاجات من بينها أحداث مارس/آذار 2004[26] وقد وعد الرئيس بشار الأسد خلال أحداث الثورة، في سياق محاولته لاستمالة الأكراد والحيلولة دون انخراطهم في الثورة، بمنح الجنسية السورية لهؤلاء الأكراد لكنه لم ينفّذ وعده.

---

[25] مكتب المفوض السامي التابع لبعثة الأمم المتحدة في العراق (يونامي)، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في العراق:2011، بغداد ، مايو/آيار2012، ص 65.

[26] لمزيد من التفاصيل عن احتجاجات مارس/آذار 2004، راجع التقرير السنوي للمنظمة العربية لحقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في الوطن العربي 2004.

ثانياً : الفئات الضعيفة من غير المواطنين

1- العمالة المهاجرة[27]

يمثل نمط التعامل مع الأجانب والمهاجرين نمطاً مؤسفاً في الواقع العربيّ وتبدو أبرز مظاهره فيما يسمّى «بنظام الكفيل» في البلدان الخليجية، الذي يُخضع العاملين الأجانب لإجراءات تمييزية مُهينة تبدأ بالتحفظ على جواز سفر العامل، وتقييد حركته، والهيمنة على قدرته على الانتقال إلى عمل آخر، وإمكان ترحيله إذا ما وقع خلاف معه. وتفتح هذه الإجراءات مجالاً واسعاً لاستغلال الكفلاء لمكفوليهم من العاملين، كما تفتح الباب واسعاً لما أصبح يعرف في بعض البلدان الخليجية «بتجارة الإقامات». ولا توفر نظم العدالة المحلية إمكانيات واقعية للإنصاف سواء بمتطلباتها المادية الكبيرة التي تؤثر في قدرة العاملين على الوصول إلى العدالة، أو في إجراءاتها الطويلة التي تقوّض عمليا إمكانية العاملين نظراً لصعوبات البقاء للمتابعة.

ويثير نظام الكفيل الكثير من النزاعات، خاصة في البلدان التي تستوعب أعداداً كبيرة من العاملين، كما يُعرّض البلدان الخليجية للكثير من النقد من جانب دوائر حقوق الإنسان في هيئات الأمم المتحدة، أو غير الحكومية الدولية والإقليمية والمحلية، وتثار أحياناً انتقادات حادة من جانب الهيئات التمثيلية في بعض بلدان الخليج، خاصة في سياق الأزمات التي تترتب عليها.

---

[27] محسن عوض (محرر)، مسار مكافحة العنصرية والتمييز العنصري في السياقين العربي والدولي، وقائع ومناقشات الاجتماع التحضيري العربي لمراجعة ديربان، القاهرة، مارس/آذار 2009، المجلس القومي لحقوق الإنسان والمنظمة العربية لحقوق الإنسان، ويتوفّر على موقع المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ص ص68- 70.

لكن لم تحدث مقاربات جديّة من جانب الحكومات العربية لمعالجة هذه الظاهرات، باستثناء بعض المعالجات الجزئية في الإمارات، وإن كانت البحرين تبذل مساعي لمراجعة هذه السياسات.

وتبرز من بين إشكاليات العمالة المهاجرة ظاهرة عاملات الخدمة المنزلية، وتتوزّع هذه المشكلة بين ثلاثة أطراف هي: الأطراف المستقبلة لهذه العمالة وتتركز أساساً في بلدان مجلس التعاون الخليجي الست وكل من الأردن ولبنان، والدول المصدرة لهذه العمالة وتتركز أساساً في ستّة بلدان آسيوية هي أندونيسيا والفيلبّين وسيريلانكا وبنغلاديش وتايلاند والهند، ويتمثل الطرف الثالث في شركات استقدام هذه العمالة، ويتحمّل ثلاثتهم مسؤولية أوجه انتهاكات حقوق هذه الفئة بدرجات متفاوتة، بينما يقع النقد الدولي عادة على البلدان المستضيفة.

وتتعرّض هذه الفئة من العاملات لشتى أنواع الانتهاكات بدءًا ممّا يوصف بالاتّجار بالبشر حيث يتمّ استدراج بعضهن إلى أعمال مخلّة بالآداب بعد أن يكنّ قد تعاقدن مع شركات الاستقدام على أعمال الخدمة المنزلية، كما يتعرضن للانتقاص من أجورهن، وزيادة ساعات العمل، والمعاملة القاسية، والتحرش الجنسي. ويقوّض من قدراتهن على حماية أنفسهن ثلاثة عوامل رئيسية: أوّلها عدم امتداد مظلة الحماية القانونية لهن طبقا لقوانين العمل المطبقة، وثانيها طابع العزلة الذي يمارسن فيه عملهن في خدمة مخدوميهن، بخلاف مجالات العمل الأخرى التي تتيح الوجود مع عاملين آخرين، وثالثها بيئة العمل التي تتيح العقاب البدني والتحرش الجنسي، وإمكانية تعرضهن لاتهامات من جانب مخدوميهن بالسرقة أو مخالفة القوانين. هذا فضلا عن صعوبات الوصول إلى العدالة التي يشاركن فيها أقرانهن من العاملين في المجالات الأخرى.

وتقوم بعض البلدان المستقدمة للعمالة بمعالجة بعض الظاهرات الأكثر حدة في مشكلة عاملات الخدمة المنزلية مثل توفير ملاذات آمنة للعاملات اللاتي يتعرضن للعنف، أو توفير الإنصاف لبعض الضحايا، أو زيادة المراقبة على شركات الاستقدام، وذهبت الأردن إلى وضع شروط مناسبة لعقود العمل لا يجوز الانتقاص منها. كما بدأت الأمم المتحدة تزيد من اهتمامها بهذه المشكلة. لكن ما لم يتم اتخاذ مبادرة شاملة تجمع بين أطراف المشكلة الثلاثة وهي الدول المستقدمة للعمالة والمصدّرة لها وشركات الاستقدام، ومدّ مظلة الحماية القانونية لهذه الفئات، فلن يكون هناك مجال لحلّ هذه المشكلة.

ولا تتوقف مشكلات العمالة المهاجرة في البلدان العربية عند وضعها باعتبارها دولا مستقبلة لهذه العمالة فحسب، فهناك بلدان مصدرة لهذه العمالة مثل مصر والسودان وهناك أخرى تحولت إلى معبر للعمالة المهاجرة وخاصة تلك المتوجهة إلى أوروبا مثل مصر وليبيا والمغرب وموريتانيا.

وتواجه العمالة المهاجرة في هذا السياق أوجهًا كثيرة من الانتهاكات، فمع نقص التنمية وفرص العمل وانتشار البطالة وضعف الأجور من ناحية، والقيود التي تفرضها الدول الأوروبية على استقبال العمال المهاجرين من ناحية أخرى برزت ظاهرة الهجرة غير النظامية لبعض البلدان العربية كدول طاردة للعمالة، أو كممرات عبور، وواجه العمال المهاجرون صنوفا من المخاطر والانتهاكات العميقة، ضاعف منها عملية التمييز العنصري التي استشرت في سياق مكافحة الإرهاب.

وتتمثل أبرز مظاهر الانتهاكات التي تتعرض لها هذه الفئة في أعمال العنف والاحتيال التي يتعرض لها آلاف من الشباب العربي في سياق السعي للهجرة غير النظامية، والتي أفضت ليس فقط إلى الاستغلال المالي، ولكن إلى تعريض حياتهم للخطر الجسيم فانتشرت «النعوش العائمة» أو «قوارب

الموت» وهي القوارب والسفن غير الآمنة التي توفرها عصابات التهريب لنقل العمال المهاجرين إلى سواحل أوروبا. وقد راح ضحيتها آلاف من هؤلاء الشباب، وتعرض آخرون إلى الاعتقال والتحقيق وسوء المعاملة في سياق مخالفتهم للقوانين المحلية أثناء رحلة العبور أو في بلد الوصول إذ شدّدت البلدان الأوروبية من إجراءاتها القانونية والإدارية لمنع وصول هؤلاء إليها، أو إعادتهم.

وقد أجريت بعض المقاربات الجزئية في السعي إلى إيجاد حلول لهذه المشكلات مثل إجراء تعاقدات حول قبول دفعات من العاملين للعمل الموسمي، يتم ترحيل العاملين بعد انتهائها، كما أجريت حوارات حول وضع حلول شاملة لهذه الظاهرة مثل تقديم معونات للتنمية تساعد على استيعاب العمالة في البلدان المصدّرة، لكن لم تتخذ خطوات عملية لإنجاز هذه المبادرات وانطوت بعض هذه المبادرات على أوضاع تمييزية مثل إقامة مراكز استقبال في دول العبور يتمّ الاختيار منها لقبول بعض الفئات واستبعاد أخرى، ولم تظهر آثار جدية للمعالجة الشاملة لمساعدات التنمية، وربّما تتقوّض مثل هذه الجهود على المدى القريب تحت وطأة الأزمة المالية التي تتعرّض لها بعض الدول الأوروبية، ومظاهر الركود التي تتعرّض لها اقتصادات الدول الغربية.

2- اللاجئون والنازحون :

تُعدُّ المنطقة العربية من المناطق الموبوءة بمشكلات اللجوء والنزوح واسع النطاق جراء الحروب الدولية، والنزاعات الداخلية المسلحة، والظروف البيئية، وتشهد ولا تزال منذ عقود موجات متعاقبة من عمليات اللجوء والنزوح، تتفاوت كثافتها من فترة إلى أخرى ومن منطقة إلى أخرى ولكنها لم تنقطع في أي وقت. ويرصد برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

في تقريره الصادر في العام 2012[28] عدد اللاجئين في الدول العربية في العام 2010 بما مجموعه 7.4 مليون لاجئ، و9.8 مليون نازح. وتضم بلدان المشرق العربي وحدها نحو 50% من اللاجئين المسجلين في العالم.

وقد دفعت النزاعات الناشئة في كلّ من العراق ولبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة والصومال والسودان بالعديد من السكان إلى الهجرة نحو مناطق أكثر أمناً. فمنذ الثمانينات اضطر أكثر من مليوني عراقي إلى الهجرة هرباً من حالة انعدام الأمن والاستقرار الناجمة عن الحرب مع إيران، وحربي الخليج الأولى والثانية، بالإضافة إلى مظاهر العنف الطائفي التي شهدتها العراق. واستقبلت المملكة العربية السعودية والكويت أكبر تجمعات اللاجئين في دول الخليج.

ويستضيف الأردن لاجئين من كلّ من الأراضي الفلسطينية المحتلة، ولبنان والعراق وأخيرا سوريا. كما يشكّل لبنان وجهة للعديد من اللاجئين العراقيين والأكراد والفلسطينيين، في حين سجّلت سوريا النسبة الأكبر من حيث السكان العراقيون واللاجئون الفلسطينيون والذين يفرون حالياً من سوريا.

ويستضيف العراق مجموعة كبيرة من اللاجئي ن تشمل فئاتها الرئيسية: لاجئين فلسطينيين وأتراكا وإيرانيين وسوريين، وآخرين على أساس فردي وفي نهاية ديسمبر/كانون الأوّل 2011 بلغ عدد اللاجئين الذين سجلتهم مفوضية شؤون العراق 33434 لاجئاً شرعياً و 1430 لاجئاً فردياً و 4218 طالب لجوء مسجّلا[29].

---

[28] برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، حالة المدن العربية: تحديات التحول الحضري، ص73.

[29] مكتب المفوض السامي التابع لبعثة الأمم المتحدة في العراق (يونامي)، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، مصدر سبق ذكره ص 64.

كما دفعت نزاعات السودان واليمن وجيبوتي وأثيوبيا موجات كبيرة من المهاجرين اللاجئين تدفّق معظمهم إلى مصر والسودان واليمن.

وفي منطقة المغرب العربي استقبلت الجزائر اللاجئين الصحراويّين ممّن هربوا من النزاع في منطقة الصحراء الغربية. كما شكّلت منطقة المغرب العربي منطقة عبور للمهاجرين من الدول الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى. ومع فرض أوروبّا العديد من القيود على عدد العمال المهاجرين، بدأ المهاجرون من الدول الأفريقية يستقرّون في كلّ من وهران والجزائر العاصمة وطرابلس وبنغازي.

الأشخاص النازحون داخلياً

يقدّر عدد الأشخاص النازحين داخلياً في العراق[30] بعد عام 2006 وحتى 30 جوان/حزيران 2011 بحسب الإحصاءات الرسمية للحكومة 1.258.943 نازحاً، بدأوا يعودون تدريجياً إلى مواطنهم، وتسجل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عودة 193610 نازحاً داخلياً إلى مناطقهم الأصلية في العراق في العام 2011، لكن لا تزال بغداد والمحافظات الوسطى تستضيف أعداداً كبيرة من النازحين داخلياً، كما لا يزال النازحون داخلياً والعائدون من المهاجر يواجهون تحديات خطيرة على صعيد الحماية، ويشكون افتقادهم للوثائق اللازمة للتسجيل لدى السلطات المختصة والتي تعدّ شرطاً للحصول على المساعدات أو الوصول إلى الوظائف، ويعيشون في مجتمعات سكنية عشوائية أو في مبانٍ عامّة على أراضٍ تابعة للحكومة مع محدودية أو انعدام فرص الحصول على المياه والصرف الصحي والكهرباء، فضلاً عن أنّهم يواجهون خطر الإجلاء.

---

[30] المصدر نفسه ص 64.

في حين شهد لبنان الكثير من النزوح لدى اندلاع الحرب الأهلية، وتركز أولئك النازحون بشكل أساسي في مدينة بيروت، كما اضطرّ العديد من السكان السودانيين والصوماليين إلى النزوح داخلياً جراء النزاعات الناشئة في جنوب السودان ثم دارفور. كما أدت النزاعات المزمنة في مقدشيو إلى نزوح السكان نحو جمهورية أرض الصومال (صومالي لاند) وبونت لاند، ومدينة أفجوتي الواقعة شمال غرب مقديشيو.

ورغم أنه تم تسجيل عودة ما يقرب من مليوني نسمة إلى جنوب السودان في أعقاب التوقيع على اتفاقية السلام الشامل في السودان، ويُتوقّع عودةُ 3.5 مليون مهاجر ولاجئ إلى قُراهُم التي تقع في الجنوب، فضلاً عن انتقال 800 ألف نسمة من مناطق الجنوب إلى الشمال. ورغم ذلك كلّه فقد نشأ نمط جديد من الصعوبات في أعقاب انفصال الجنوب، حيث علق مئات الآلاف من السودانيين الجنوبيين المقيمين في الشمال الذين كانوا قد اندمجوا في مجتمع الشمال وانقطعت صلاتهم بالجنوب في سياق الأوضاع القانونية المستجّدة، كما بدأت الاشتباكات المتقطعة بين الشمال والجنوب من ناحية وداخل الجنوب من ناحية أخرى في إنتاج فئات أخرى من النازحين داخلياً.

على أنّ موجات النزوح الداخلي لم تقتصر على النزاعات المسلحة فحسب، حيث تعاقبت موجات من النزوح على خلفية الجفاف والتدهور البيئي في ثلاثة بلدان عربية على الأقل وهي سوريا حيث تشير التقديرات إلى هجرة ما بين 200 و300 ألف نسمة من المناطق الواقعة في شمال شرقيّ البلاد إلى المدن، وكذلك في موريتانيا، بينما ساهمت الكوارث الطبيعية كالفيضانات في نزوح الأفراد داخلياً في اليمن.

واقع اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة والبلدان العربية[31]

تشير تقديرات الأمم المتحدة عام 1950 أنه تم تشريد وطرد نحو 957 ألف عربيّ فلسطيني من الأراضي الفلسطينية التي سيطرت عليها إسرائيل وذلك عشية حرب عام 1948.

وتشير سجلات وكالة الغوث (الأنروا) إلى أن عدد اللاجئين الفلسطينيين بتاريخ الأول من جانفي/كانون الثاني عام 2012 بلغ نحو 5.1 مليون لاجئ، وهذه الأرقام تمثل الحد الأدنى لعدد اللاجئين الفلسطينيين، وقد شكل اللاجئون الفلسطينيون المقيمون في الضفة الغربية والمسجلون لدى الوكالة بداية العام 2012 ما نسبته 17.1% من إجمالي اللاجئين المسجلين لديها، كما قدرت عدد اللاجئين في قطاع غزة بنحو 23.8%، أما على مستوى الدول العربية، فقد بلغت نسبة اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى وكالة الغوث في الأردن حوالي 40% وفي لبنان 9.1% وفي سوريا 10.0% من اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى وكالة الغوث.

ويمثل اللاجئون الفلسطينيون في الأراضي الفلسطينية في عام 2011 حوالي 44% من مجمل السكان الفلسطينيين المقيمين فيها، من بينهم حوالي 30% من السكان في الضفة الغربية أي بمعدل 3 من بين كل 10 أفراد، وحوالي 67% في قطاع غزة بمعدل 7 لاجئين من بين كل 10 أفراد[32].

وطبقا لقاعدة بيانات مسح القوى العاملة بالجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني يمتاز اللاجئون الفلسطينيون بأنهم مجتمع فتي، إذ تبلغ نسبة الأفراد اللاجئين الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة في الأراضي الفلسطينية

---

(31) http://www.nedayequds.com/arabic/index.php/news/takareer/5182-2012-06-20-13-47-14.html

(32) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2012. قاعدة بيانات مسح القوى العاملة، الثلاثية الرابعة 2011. رام الله. فلسطين

41.7% (عام 2011)، وفي الأردن 35.9% (عام 2007)، وفي سوريا 33.1% (عام 2009)، وفي لبنان 30.4% (عام 2010).

وقد أظهر مؤشر نسبة الفقر بين الأفراد اللاجئين وفقا لأنماط استهلاك الأسرة الشهري الحقيقي 31.0% للعام 2011 في الأراضي الفلسطينية ويبدو أن وضع الأفراد اللاجئين أسوأ حالاً مقارنة بالأفراد غير اللاجئين(21.7%).

وأشارت البيانات المتوفرة لعام 2011 إلى أن مخيمات اللاجئين في الأراضي الفلسطينية هي الأكثر فقرًا مقارنة بسكان الريف والحضر، فقد أظهرت بيانات أنماط الاستهلاك الشهري الحقيقية بين الأسر في الأراضي الفلسطينية أن 35.4% من الأفراد في المخيمات يعانون من الفقر مقابل 19.4% في المناطق الريفية و 26.1% في المناطق الحضرية، وقد يعود ارتفاع معدلات الفقر في مخيمات اللاجئين إلى ارتفاع معدّلات البطالة وضخامة حجم الأسرة بين أسر المخيمات مقارنة مع غيرها من الأسر في المناطق الحضرية والريفية، علاوة على ارتفاع نسبة الفقر في قطاع غزة ككل، الذي يشهد أعلى معدلات للفقر بغض النظر عن نوع التجمع السكاني، حيث تصل نسبة الفقر فيه إلى 38.8% مقابل 17.8% في الضفة الغربية.

كذلك أظهرت نتائج مسح القوى العاملة لعام 2011 بأن نسبة المشاركة في القوى العاملة بين اللاجئين من ذوي الفئة العمريّة 15 سنة فأكثر والمقيمين في الأراضي الفلسطينية أقل مما هي لدى غير اللاجئين، إذ بلغت النسبة 40.7% و44.3% للاجئين وغير اللاجئين على التوالي. كما يلاحظ من خلال تلك النتائج أن نسبة مشاركة الإناث اللاجئات والمقيمات في الأراضي الفلسطينية تقلّ عمّا هي عليه لدى غير اللاجئات، حيث بلغت للعام 2011 في الأراضي الفلسطينية 15.9% و17.0% على التوالي.

من جانب آخر، تشير بيانات القوى العاملة لعام 2011، بأن هناك فرقاً واضحاً على مستوى البطالة بين اللاجئين وبين غير اللاّجئين، إذ يرتفع معدل البطالة بين اللاجئين ليصل إلى 26.1% مقابل 18.0% بين غير اللاجئين.

كذلك بلغت نسبة الأمية للاجئين الفلسطينيين خلال عام 2011 للأفراد البالغين 15 سنة فأكثر 4.4% في حين بلغت لغير اللاجئين 4.9%. كما ارتفعت نسبة اللاجئين الفلسطينيين الحاصلين على درجة البكالوريوس فأعلى لتبلغ 12.1% من مجمل اللاّجئين ، في حين بلغت لغير اللاجئين 10.7%.

2- وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة[33] والشتات

اتّفقت الدول العربية في العام 1967 على تشكيل «مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين»، بهدف التنسيق والتعاون في كل ما يتصل بأوضاع اللاجئين واحتياجاتهم، وتسهيل سفرهم وإقامتهم. ويعقد المؤتمر سنوياً في إطار جامعة الدول العربية، ويشارك فيه مندوبون عن الأونروا، بالإضافة إلى ممثلين عن الدول المضيفة[34].

---

[33] يقصد بالدول «المضيفة» دول اللجوء الأول من الدول العربية المجاورة التي تقدم وكالة الأونروا خدماتها فيها للاجئين الفلسطينيين وهي : الأردن، سوريا، لبنان، وأضيفت إليها مصر لتوليها إدارة قطاع غزة قبل احتلاله العام 1967. كما انضمت السلطة الفلسطينية عوضاً عن الأردن في المناطق المحتلّة عام 1967، وذلك منذ العام 1994. أما العراق، فرفض أن تقوم الأونروا بتقديم خدماتها على أرضه، وتعهد أن تتكفل الدولة نفسها برعاية اللاجئين الفلسطينيين لديها، وبذلك لا يعتبر العراق من الدول المضيفة، ولم يُدمج الفلسطينيون في العراق في سجلات وكالة الأونروا.

[34] عباس شبلاق، وحدة الهجرة القسرية للاجئين، معهد إبراهيم أبو الغد للدراسات الدولية جامعة بيرزيت.

وأقرّ مجلس ملوك ورؤساء الدول العربية بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية في سبتمبر/أيلول 1967. وتضمن البروتوكول حقّ الفلسطينيين في العمل، والإقامة، والسفر، أسوة برعايا الدولة التي يعيشون فيها، وبإصدار وثائق سفر لهم لتسهيل سفرهم مع احتفاظهم بجنسيتهم الفلسطينية. لكن لم يكن للبروتوكول خاصية الإلزام شأن الاتفاقيات الدولية، إلا أنه الوثيقة الأولى من نوعها التي وضعت مبادئ التعامل مع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة، إلاّ أنّ بعض الدّول تحفظت على البرتوكول، كما أنه لم يأخذ نصيباً كاملا من التطبيق في الواقع العملي. ويمكن القول إن البروتوكول دُفن دون إعلان رسمي عندما اتخذ مجلس الوزراء العرب قرارا في سبتمبر/أيلول العام 1991، يتضمن ما يفيد بأن تنفيذ البروتوكول يخضع للقوانين المحلية في كـــل بلد من البلدان المضيفة. جاء القرار بمبادرة من الدول الخليجية فـــي أجواء سياسية مشحونة ضدّ الفلسطينيين فـــي أعقاب غزو الكويت.

هناك ثلاثة عوامل رئيسية على الأقلّ تشكّل مواقف الدول العربية في التعامل مع اللاجئين الفلسطينيين:

– منظور حقوق الإنسان وترديه على وجه العموم في المنطقة العربية، والفشل في وضع خط واضح بين الحريات الفردية ومصالح الأمة، أو الجماعة أو الفصيل.

– منظور سياسي يتمثل في خضوع معظم هذه الدول بدرجات متفاوتة للنفوذ الغربي، وهو ما حكم – ولا يزال – موقفها من القضية الفلسطينية.

– منظور أمني يرتكز على التباين بين منطق الثورة والمقاومة من جهة، وبين منطق الدولة والسيادة من جهة أخرى.

جرى استثناء اللاجئين الفلسطينيين من نظام الحماية الدولية للاجئين وعديمي الجنسية مع تأسيس مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين باعتبار

أن ّاللاجئين الفلسطينيين حالة خاصّة يتلقون العون من منظمة دولية أخرى هي الأونروا. هذا مع العلم أن الأونروا لا تملك تفويضاً بالحماية كما المفوضية، بل تقتصر خدماتها على تقديم العون والإغاثة فقط.

أدّى التضييق على الفلسطينيين وارتكاب المذابح ضدّهم، وتعرضهم لعمليات طرد جماعية في دول الخليج وفي ليبيا، ومؤخراً في العراق وسوريا، إلى تدخل مفوضية اللاجئين والأونروا وتوصلهم إلى مذكرة تفاهم يُسمح فيها للمفوضية ببسط حماية جزئية على الفلسطينيين المقيمين خارج البلدان التي تقدم الأونروا خدماتها فيها. وكان من نتيجة هذا أن وافقت الحكومات، وبخاصة في دول الخليج، على منح إقامات للفلسطينيين ممن ترفض الدول المُصدِرة لوثائقهم استقبالهم فيها. وغالبية هؤلاء من الغزّيين حاملي الوثائق المصرية من غير المسموح لهم بالعودة إلى غزة.

وفي الوقت الذي أصبح بالإمكان شمول الفلسطينيين في خارج الدول «المضيفة» في نظام الحماية الدّولي، بقي الفلسطينيون في الدول «المضيفة» يخضعون في الغالب لقرارات إدارية عشوائية وتعسفية، تحرمهم من الحد الأدنى المطلوب من الأمان البشري؛ سواء بالنسبة إلى جنسياتهم وإقاماتهم وعملهم وغيرها من الحقوق، بما فيها الملكية ولم شمل الأسر. إنّ مثل هذه السياسات لا تقرب اللاجئين الفلسطينيين من وطنهم، بل تقذف بهم إلى الاغتراب والبحث عن الأمان خارج المنطقة العربية بعيداً عن وطنهم تحت مبررات مضللة كعدم التوطين .

إنّ 80% من فلسطينيّي أوروبا اليوم، والبالغ عدهم أكثر من ربع مليون فلسطينيّ، هم من حملة الوثائق المصرية، واللبنانية، عديمي الجنسية، المحرومين من حقوق أساسية في بلد اللجوء الأول. وتسحب جنسيات فلسطينيين في الأردن دون معايير واضحة، أو مراجعة قضائية، كما يواجه حاملو جواز السفر الفلسطيني إجراءات استثنائية للسماح لهم بالدخول في

العديد من الدول العربية. وفي الوقت ذاته، تسعى إسرائيل إلى إجراء تعديلات تسمح لها بتجريد الفلسطينيين من الجنسية الإسرائيلية، تحت ذرائع مختلفة، ما يجعل من الجنسية أداة سياسية أكثر منها حقاً أساسياً للفرد.

إنّ الحقوق المدنية في كثير من دول «الجنوب» أو ما يسمى بالعالم الثالث، تأتي مع الجنسية أو المواطنة، بينما هي في معظم الديمقراطيات الليبرالية تأتي مع الإقامة وليس مع الجنسية أو المواطنة. واليوم، فإنّ نصف الشعب الفلسطيني هو عديم الجنسية قانوناً (de jure) وليس فقط حملة الوثائق في الدول «المضيفة»، بل حملة جواز السفر الفلسطيني الذي هو في نظر القانون الدولي مجرّد وثيقة سفر إلى أن تقوم دولة فلسطينية حرّة وذات سيادة بالطبع، فإنّ إسرائيل هي الدولة المسؤولة عن تشرّد الشعب الفلسطيني، ولكنّ التعامل العربي الرسمي مع اللاجئين الفلسطينيين أضرّ بقضيتهم وزاد من معاناتهم. كما أنّ عدم الجنسية وما يتبعه من إنكار للحقوق الأساسية للفلسطينيين، وما يلقونه من تمييز– هو بالأساس مؤسساتي من الطبقة الحاكمة وليس من قبل العامة – في المجتمعات العربية المضيفة، ويشكل العامل الأهم في تجربة الشتات الفلسطيني بعد العام 1948.

ثالثا: الأقليات الدينية والإثنية

تشير أدبيات الأمم المتحدة إلى صعوبة التوصل إلى تعريف مقبول على نطاق واسع للأقليات بسبب تنوع الأوضاع التي تعيش فيها هذه الأقليات، فبعضها يعيش معاً في مناطق محدّدة تماماً، منفصلاً عن الجزء المُهمين من السكان، وهناك أقليات أخرى تتوزع في جميع أرجاء البلاد، كما أن بعضها لديه حس قوي بالهوية الجماعية والتاريخ المسجل، بينما لا يتوفّر لأقليات أخرى سوى تصوّر مجزأ عن تاريخها المشترك. كما تُثار العديد من

التساؤلات حول مدى انطباق صفة الأقليات على الشعوب الأصلية، وعلى غير المواطنين، وحول العلاقة بين الأقليات وغير المواطنين، والأشخاص عديمي الجنسية.

أمّا مصطلح الأقليات كما هو مستخدم في منظومة الأمم المتحدة، فيشير عادة إلى الأقليات الوطنية والإثنية والأقليات الدينية واللغوية، وفقاً لإعلان الأمم المتحدة الخاص بالأقليات. ولدى جميع الدّول جماعة أو أكثر من الأقليات داخل أراضيها الوطنية تتميز بهويتها القومية أو الإثنية أو اللغوية أو الدينية الخاصة التي تختلف عن هوية السكان الذين يشكلون الأغلبية[35].

وتتّسم قضايا الجماعات العرقية والدينية واللغوية والمذهبية في الساحة العربية بخاصتين متناقضتين، فهي من أكثر الإشكاليات حضوراً في البلدان العربية، وفي المقابل الأكثر غياباً في حقول الدراسا ت السياسية والاجتماعية والعربية على الصعيدين العربيّ والإقليمي ويرجع ذلك بالطبع إلى الحساسية الشديدة تجاه قضايا الوحدة الوطنية والسلم الاجتماعية[36].

يتعامل هذا القسم مع مصطلح الجماعة الإثنية باعتبارها الجماعة التي يشترك أفرادها في واحد أو أكثر من عناصر اللغة والدين والطائفة، ويملكون الوعي بخواصهم المشتركة تلك وغيرها من العوامل التي تجعل من الجماعة الإثنية «معطاة» وليس كعلاقة يمكن العدول عنها مثل الانتساب للجماعة عن طريق الميلاد أو التاريخ المشترك أو الوطن أو ذكرى الوطن.

كما يقتصر تعامل هذا القسم على التفاعل مع قضية الجماعات الإثنية من منظور مدى ما يتعرّضون إليه من تمييز أو تهميش، ومدى التقدّم في إزالة أوجه التمييز.

---

[35] الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، حقوق الأقليات: المعايير الدولية وإرشادات بشأن تطبيقها، الأمم المتحدة، ص ص 2 – 5.

[36] محسن عوض، حقوق الأقليات، الدليل العربي، حقوق الإنسان والتنمية، ص ص 219 – 225.

وتلاحظ الدراسة أنّه طرأ تحسن كبير على واقع التمييز الإثنى في العالم العربي، والذي كانت أبرز تجلياته هي النزاع المحتدم في جنوب السودان، وإرث أزمة ذوي الأصول السنغالية في موريتانيا، والتوترات التي سادت المجتمع الأمازيغي في علاقته بالدولة في الجزائر.

وقد تحقّق التقدم في **جنوب السودان** بفضل اتفاقية سلام الجنوب وملحقاتها، والتي أعادت توزيع السلطة والثروة بين الشمال والجنوب، وأقرت بحق تقرير المصير للجنوبيين فى إطار فترة زمنية محدّدة يتمّ في نهايتها إجراء استفتاء في الجنوب يختار فيه الجنوبيون بين الوحدة مع الشمال فى إطار صيغة فيدارلية أو الاستقلال التام.

وقد وضعت اتفاقية سلام الجنوب حداً لأطول نزاع عرفته القارة الأفريقية، لكن قبل أن ينعم السودان بالاستقرار تفجرت أزمة دارفور في العام 2002، واتسع مداها إلى حد خطير حتى أصبحت توصف بأنها أكثر النزاعات الراهنة دموية بحجم ما سقط فيها من ضحايا وما ترتب عليها من تشريد ونزوح ولجوء، وما ارتكب خلالها من جرائم حرب.

وتُجمع التحليلات على أنّ جذور **مشكلة دارفور** تكمن في التمييز الذي تعرّض له أبناء دارفور، والذي عانوا منه لعقود من التهميش الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، والنقص الحاد في المرافق والخدمات، لكن عدا الإجماع على هذا البعد تتضارب التحليلات، فيذهب بعضها إلى اعتباره تمييزا عنصريا ونزاعا بين العرب والأفارقة، كما يذهب البعض إلى اعتباره مؤامرة دولية تستهدف تقويض نظام الحكم في السودان والإمعان في تقسيمه بعد أن نجح اتفاق سلام الجنوب في طرح خيار الانفصال.

لكن لا تتّفق هذه الدراسة مع رؤية الصراع في سياق التمييز العنصري، فبعد قرون من الانصهار العميق بين العرب والأفارقة عبر المصاهرة والأنساب والاختلاط لم يعد من الممكن التمييز بين العرب والأفارقة، وهو ما

يختلف عن بلدان أفريقية أخرى مثل رواندا وبورندي، بل وكان الجيش السوداني الذي حارب في الجنوب يعتمد في تشكيله على أبناء دارفور وهو أمر لا يستقيم معه تقسيم أبناء الإقليم إلى عرب وأفارقة. وهي ترى أنّ هذا التمييز من منطلق النشاط الاقتصادي وليس الأصل العرقي. وبالقدر نفسه تذهب هذه الدراسة إلى أن تفسير النزاع باعتباره مؤامرة دولية ضد السودان إنما يستخف بمكامن الداء، وأنّ النزاع الداخلي وسوء إدارة الأزمة هما اللذان جلبا التدخل الخارجي. وتظل المشكلة – في رؤية هذه الورقة – هي أزمة حكم، وأزمة تنمية، وأزمة ديمقراطية ويبقى مناط حلها متصلا بهذه المنطلقات الثلاثة[37].

ويتمثل التقدم الثاني الذي تحقق في معالجة إرث النزاع العرقي في موريتانيا الذي نشب خلال الأعوام 1989–1991 والذي أفضى إلى أعمال قتل وتشريد عدد كبير من المواطنين الموريتانيين ذوي الأصول السنغالية ولجوء أعداد كبيرة منهم إلى السنغال ومصادرة ممتلكاتهم ومنعهم من العودة إلى بلدهم. وقد ظلت هذه المشكلة موضع انتقادات كبيرة للحكومة الموريتانية كما ظلت موضع نزاع سياسي كبير مع السنغال.

وقد اعترف الرئيس الموريتاني في 29 يونيو/حزيران 2007 بمسؤولية الدولة عن الانتهاكات التي تعرّض لها هؤلاء المواطنون ونظمت الحكومة لقاءات وطنية بدءا من 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2007 لمناقشة إعادة المبعدين خلال أشهر في إطار خطة ترعاها المفوضية السامية لشؤون

---

[37] لمزيد من التفصيل انظر:

– محسن عوض وعلاء شلبي (محرران) من أجل سلام دارفور، بحوث ومناقشات ندوة «حول مواقف أكثر فاعلية لمنظمات حقوق الإنسان العربية في دارفور»، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة 2007.

– عبده مختار موسى، التهميش والاستقرار السياسي في السودان: حالة دارفور، ومجلة السياسة الدولية، أكتوبر/تشرين الأوّل 2010، وتتوفّر على الرابط :
http://digital.ahram.org/policy.aspx?serial=361732

اللاجئين في الأمم المتحدة، في سياق اتفاق ثلاثي بين موريتانيا والسنغال والمفوضية. كما أنشأت الحكومة آليات لتنفيذ هذا التوجه شمل توسيع اللجنة الوزارية المكلفة بهذا الموضوع، وإنشاء لجنة وطنية للتوجيه، ولجان جهوية ولجنة للحكماء، وإنشاء وكالة وطنية لدمج اللاجئين، كما أقرت في ميزانية العام 2008 موارد مالية لإنجاز هذه المهام، وأشركت منظمات المجتمع المدني في هذه الخطوات. وبدأ اللاجئون في العود إلى الوطن الأم منذ شهر جانفي/كانون الثاني 2008. وذكرت المصادر الصحفية الموريتانية أن العائدين سيستفيدون من برنامج طوارئ يتيح تزويد الرعاة بقطعان ماشية، والفلاحين بأراضٍ لتمكين العائدين من سبل البقاء.

ويأتي مشهد التقدّم الثالث في مكافحة أشكال التمييز الإثني في الجزائر الذي كانت تشكو منه الجماعة الأمازيغية، فبعد سلسلة توترات اجتماعية عبرت عن استياء المجتمع الإمازيغي في الجزائر على خلفية مطالب اقتصادية واجتماعية، وتحولت إلى مواجهة دامية راح ضحيتها 80 شخصا، شرعت الحكومة الجزائرية في حوار مع «تنسيقية العروش»، تقدموا خلاله بمطالب عبر ما سمّي «بلائحة القصر» استجابت الحكومة لأهمها، وهو الاعتراف بالأمازيغية باعتبارها لغة وطنية وتمّ التنصيص على ذلك في تعديل دستوري أُجريَ في العام 2002 يستكمل سلسلة من الإجراءات الإيجابية التدريجية كانت الحكومة قد بدأتها في التسعينات.

لكن ظلت **قضية التمييز الطائفي** تمثل آفة مزمنة على الساحة العربية. فرغم أن الطائفية في ذاتها لا يجوز استنكارها في سياق التنوع، وحريات التجمع والتعبير، فإن استفحالها واستبدالها بولاءات الدولة المدنية يشكل مشكلة جوهرية في بناء الدولة الحديثة، كما تخلق أنماطا من التمييز لا يمكن تفاديها، وقد أفضت أحياناً إلى نزاعات أهلية وأحيانا أخرى إلى نزاعات إقليمية جذبت تدخلات دولية.

ومن المؤسف أن المجتمعات العربية عانت السلبيات الثلاث، وهي : استفحال الظاهرة، وآثارها على تماسك المجتمعات العربية، وتحولها إلى نزاعات مسلحة. وأضافت معالجة بعض الحكومات العربية للمشكلات الطائفية بعداً رابعاً بسوء الإدارة وإدماجها في الصراعات الحزبية والسلطوية، فأطلقت كل سوءاتها. كما أضافت التدخلات الخارجية بعداً خامساً جعل من الطائفية خطراً داهماً.

تاريخيا وجد **لبنان** في «المحاصصة الطائفية» حلاً للنزاعات الداخلية وتوزيع السلطة والموارد، لكن ظلت هذه الصيغة تمثل أحد عوائق بناء الدولة الحديثة، كما مثلت بعداً رئيسياً من أبعاد الحرب الأهلية المريرة التي عانى المجتمع اللبناني من ويلاتها طيلة سبعة عشر عاماً منذ العام 1976، وبينما كان إلغاء الطائفية السياسية أحد عناصر اتفاق الطائف الذي يمثل قاعدة إنهاء الحرب الأهلية، فقد بَقِيَ عالقا دون تقدّم، وبقيَ مصدراً للتمييز، كما بَقِيَ بمثابة «النار تحت الرماد» حتى أجّجته عوامل داخلية وخارجية من بينها تداعيات العلاقة مع سوريا، وحملة الاغتيالات السياسية التي طالت الرئيس الحريري، وتداعيات حرب جويلية/تموز في العام 2008. وقد أكد مسار التطور السياسي بعد حرب تموز مرة أخرى إمكانيات استخدام الطائفية باعتبارها وسيلة لتغطية نزاعات سياسية واجتماعية داخلية وخارجية، وأن الطائفية قادرة على شلّ الدولة، وربما الاستغناء عنها. وهى مخاوف كانت موضع مناقشة سرّيّة، وأحيانا علنية على الساحة اللبنانية في استخلاص دروس الأزمة اللبنانيةة، لكنها تحولت إلى مواجهة سياسية صاخبة تهدد استقرار البلاد على صلة بمسألة المحكمة الدولية، وتداعيات الثورة السورية في العامين الأخيرين.

على الساحة العراقية، كما على الساحة اللبنانية، كانت الطائفية محركاً أساسياً للأوضاع. ودون إغراق في الجدل المثار حول خبرة مرحلة الرئيس الراحل صدام حسين، فقد أدّى الغزو الأمريكي للعراق، وإسقاط نظام الرئيس «صدام حسين »، وتفكيك مؤسسات الدولة، وإعادة تركيبها على أساس «المحاصصة الطائفية » إلى إشعال نيران حرب طائفية لعبت فيها قوات الاحتلال دوراً رئيسياً، وأنزلت ويلات مدمرة على الشعب العراقي ككل، ليس أولها أعمال القتل واسعة النطاق والتطهير الطائفي والتعذيب، وليس آخرها تشريد ملايين المواطنين بين النزوح الداخلي واللّجوء إلى الخارج. وأصبحت مصدرا للتمييز الفاحش وتحدّيا أمام مستقبل العراق، ووحدة ترابه الوطني. كما أطلقت موجات من التوتر في سائر أنحاء العالم العربي، تصنف الناس على أساس مذاهبهم وطوائفهم، أكثر مما تصنفهم على أساس رؤاهم السياسية وأفعالهم الاجتماعية.

وفي **البحرين**، رغم الإصلاحات السياسية الواسعة التي أطلقها الملك حمد آل خليفة في العام 2000 والتي وضعت حداً لعشرية مؤسفة لنزاع دموي اتسم بطابع طائفي، والتي لاقت استحسانا وطنياً ودولياً، ظلّ جدل كبير يطغى على البلاد حول المكونات الطائفية لسلطة الدولة، وإدعاءات حول سياسات تجنيس تعمل على تغيير الأوزان النسبية للطوائف داخل المجتمع، وأخرى حول سياسات تمييز تجاه قوى المعارضة وخاصة الشيعية منها تؤثر على مشاركتهم في الحياة السياسية، سرعان ما تفاعلت مع الحراك الاجتماعي الذي اندلع في المنطقة العربية منذ ثورة تونس في نهاية 2010، حيث دعا شباب من الطائفتي ن السنية والشيعية إلى مظاهرات احتجاجية للمطالبة بإجراء إصلاحات سياسية تشمل وضع دستور جديد للبلاد تصبح بموجبه مملكة دستورية، وأن يكون رئيس الحكومة مسؤولاً أمام البرلمان وليس الملك واندلع في البلاد حراك اجتماعي قوي، لكن سرعان ما فرضت

حركة المعارضة الشيعية هيمنتها على هذا الحراك فأخذ صبغة طائفية أججتها إجراءات القمع الأمني من جانب السلطات[38].

ووفقاً للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، فقد تميزت حركة الاحتجاج في البحرين عن مثيلاتها في المنطقة العربية كونها استدعت إعادة تعريف نظام الحكم والمواطنة من جديد في بلد ترسخت وتمايزت فيه أنساق عمل سياسي طائفي عبر فترة طويلة... وتمّ طرح هذه المهمّات الكبرى في أجواء من انعدام الثقة بين الحاكم والمحكوم من جهة، وبين المواطنين فيما بينهم من جهة أخرى مما فرض أجواء تنامى فيها التأكيد على الهويات الفرعية المستندة إلى إعادة تعريف الذات على أساس طائفي يؤكد على المقابلة بين المكونين الرئيسين للمجتمع البحريني : السُّنّة والشيعة، ممّا ساهم في ربط المكون الداخلي بالبعد الإقليمي، في عملية تغذية متبادلة، ليس على مستوى الشعب فقط بل على مستوى النظام والبعد الإقليمي أيضاً[39].

ومنذ ستينات القرن الماضي بدأت أشكال التمييز والتهميش ضد المواطنين الشيعة في **المملكة العربية السعودية** تأخذ اتجاهاً رسميا عبر سياسات واضحة، فمع تشكيل وزارات الدولة، تمّ استبعاد الشيعة من المناصب الرسمية العليا، ولا يزال هذا مستمرّا حتى الآن، كما اُستُبعدوا من الدخول في المؤسسات العسكرية والأمنية بشكل عام وتَسَلُّم أيّة مواقع قيادية فيها (عدا الإسماعيليين جنوب المملكة) وكذا الوزارات السيادية من قبيل وزارات الخارجية والداخلية على سبيل المثال، وحتى عند تشكيل مجلس الشورى ومجالس المناطق منذ العام 1992 اقتصر تمثيل الشيعة في هذه المجالس

---

(38) محسن عوض (محرر)، ورقة عمل أعدها باحثو الأمانة العامة للمنظمة العربية لحقوق الإنسان مقدمة إلى الندوة الإقليمية حول الانتقال إلى الديمقراطية بين الإصلاح التدريجي والفعل الثوري (القاهرة، أبريل/نيسان 2011. ص 20. وتتوفّر على موقع المنظمة العربية لحقوق الإنسان. www.aohr.net

(39) المركز العربي للأبحاث والسياسات www.dohainstitate.org

على الحدّ الأدنى، ولم يتجاوز نسبة 2% في أحسن الأحوال وهو ما لا يتناسب بأيّ حال مع نسبتهم لمجمل السكان، والتي تشير بعض المصادر أنها تصل نحو 15%، كما حُرموا لفترة طويلة من ممارسة شعائرهم المذهبيّة ومساجدهم وبناء مدارسهم الدينية ودُورِ الاجتماعات، ومن نشر كتبهم وثقافتهم وإبرازها في وسائل الإعلام.

وقد تسببت هذه الممارسات التمييزية في سلسلة من الاحتكاكات بين المواطنين الشيعة والسلطات، وتم اعتقال العديد من قياداتهم، لكن شهدت بدايات التسعينات حوارات بين قيادات من المعارضة الشيعية والسلطة نتج عنها لقاء جمع بينهم في عام 1993 وبين الملك الراحل فهد بن عبد العزيز أفضى إلى معالجة جزئية لقضية المواطنين الشيعة ومن بينها الإفراج عن المعتقلين السياسيين، والسماح للممنوعين من السفر باستعادة وثائق سفرهم، والسماح للمعارضين في الخارج بالعودة إلى المملكة، والتوقف عن الملاحقات الأمنية والسماح لهم ببناء مساجدهم في مناطقهم، وخففت السلطات من مظاهر التمييز ضدّهم وأتاحت لهم المشاركة في مؤتمرات الحوار الوطني التي شهدتها بدايات العشريّة الأولى من الألفية[40].

لكن لم يدم هذا التفاعل الإيجابي طويلاً، إذ سرعان ما أجّجت العوامل الإقليمية التوتر بين الجانبين انعكاساً للنزاعات الطائفية في العراق بعد الغزو الأمريكي، والدور الإيراني في العراق، وتصاعدت التوترات بين الجانبين مع تصاعد النزاعات الطائفية في لبنان والتي أخذت طابعاً حاداً بعد مقتل الرئيس رفيق الحريري، وأخيراً مع اضطرابات الحوثيين في اليمن وانتفاضة البحرين، والثورة السورية، جنبا إلى جنب مع أزمة المشروع النووي الإيراني.

---

[40] جعفر محمد الشايب، الأقليات والحقوق المتساوية: المواطنون الشيعة في السعودية نموذجاً، المبادرة العربية للإصلاح. www.arab-reform.net

وفي هذا السياق لم يقتصر الدور السعودي على تفاعل المملكة مع العناصر المحلية للنزاع بل تدخلت عسكريا في اليمن لدعم النظام في مواجهة الحوثيين، وساهمت بقواتها في مساندة السلطات البحرينية، وتنخرط في التحالف الإقليمي والدولي تجاه إيران ودعم الثورة العربية في مواجهة نظام الأسد، بل ويعتبر محلّلون أنّ دعوة مجلس التعاون الخليجي لدول الخليج حتى تَضُمّ الأردن والمغرب ليس إلاّ تحالفا للنظم السنية في مواجهة المد الشيعي.

التمييز الديني

لقد عانت البلدان العربية من جراء التمييز على أساس الدين، في ظاهرة مركبة تكتوي منها المجتمعات العربية.

ففي سياق أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول اندلعت موجة من الكراهية العنصرية ضد شعوب الأمة العربية والإسلامية، ووقعت المجتمعات العربية تحت وطأة نظرة دونية تجاه شعوب الأمة العربية، باعتبارها جماعة قومية وتَسمُ دينهم ومعتقداتهم بالإرهاب. وانخرط في هذا التوجه زعماء سياسيون ومسؤولون وكتاب ومفكّرون وفنانون وقادة دينيون طرحوا صورة نمطية سلبية عن العرب والمسلمين أدت إلى إشاعة الكراهية العنصرية، وتعزيز نمط التمييز العنصري في سياق مكافحة الإرهاب، وإخضاع البلدان العربية لوصاية دولية في صورة نمطية للعنصرية الكلاسيكية.

وفي سياق هذه الحالة تعززت مظاهر التطرف الديني وبلغت ذروتها في العراق تجاه بعض الطوائف المسيحية والزيديّين، وأثارت احتقانا طائفيا في مجتمع مستقر مثل مصر، تطورت في سياقه وقائع احتكاكات اجتماعية تقليدية إلى وقائع عنف طائفية وأفرزت فئات متطرّفة على الجانبين وضخمت أوجه التمييز غير المقبولة التي يشكو منها الأقباط المصريون. ودقت نواقيس الخطر

أمام مجتمع يُصرّ على التماسك الاجتماعي والتعايش المشترك. فانطلقت العديد من المبادرات الرامية إلى تصحيح أوجه الخلل شاركت فيها مؤسسات الدولة والمجتمع المدني. ويحسب للمجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر جهده في هذا الشأن حيث أجرى حوارات مُعمّقة مع كافة الأطراف المعنية، وأعدّ مشروعات قوانين لإزالة جميع أوجه التمييز وإعلاء قيمة المواطنة كأساس لتعامل بين المواطنين المصريين شملت مشروع قانون للبناء الموحد لدور العبادة، وآخر للمساواة وتكافؤ الفرص. ووسع مقترحاته لتشمل معالجة أوجه التمييز التي تعاني منها بعض الجماعات الدينية الصغيرة[41].

فلسطين : نموذج التهميش في ظل الاحتلال

1- تهجير الفلسطينيين

منذ قيام إسرائيل بالتهجير الأول والأكبر للفلسطينيين وبتدمير وطنهم فلسطين عام 1948، ما انفكّت تواصل حرمان اللاجئين الفلسطينيين من العودة بالقوة، وبالتشريعات العنصرية، وبالأحكام القضائية. فعلى سبيل المثال قامت إسرائيل عام 2001 بإصدار قانون حَمَلَ اسمَ: قانون ضمان إسقاط حق العودة لعام 2001، وفي عام 2003 قامت المحكمة الإسرائيلية العليا بنقض حكم سابق لها كان يقضي بالسماح للفلسطينيين المهجرين داخليا من سكان إحدى القرى ممّن سبق أن أقرت بعودتهم إلى قريتهم وبيوتهم التي هُجّروا منها. وقد سببت المحكمة الإسرائيلية حكمها هذا بعدم الرغبة في تسجيل سابقة قانونية- قضائية قد ينتفع بها اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون مستقبلا، بدعوى أنّ مشكلة اللاجئين لا يتوجب حلها إلا في إطار المفاوضات السياسية.

---

[41] المجلس القومي لحقوق الإنسان، مؤتمر المواطنة، القاهرة 25 نوفمبر/تشرين الثاني 2007.

وكنتيجة لسياسات إسرائيل وإجراءاتها، جرت موجة جديدة من التهجير القسري للفلسطينيين في الأرض المحتلة عام 1967 وفي داخل الخط الأخضر. ويُقدّر أنه قد تم تهجير أكثر من 115.000 فلسطيني داخليا في المناطق المحتلّة عام 1967 خلال العقود الأربعة الأخيرة. وحاليا، لا يزال هناك 266.442 فلسطينيا يقطنون في 78 تجمعا فلسطينيا معرّضين لخطر التهجير. وفي قطاع غزة، تسببت العمليات العسكرية في الفترة ما بين 2000 – 2004 وحدها في تهجير أكثر من خمسين ألف فلسطيني، تهجيرا داخليا للمرة الثانية.

2- مصادرة وضم الأراضي الفلسطينية

وقامت إسرائيل حتى مطلع العام 2008 بمصادرة وضم أكثر من 3350 كم^2 (من أصل 5860 كم^2) من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 وذلك لأغراض الاستيطان اليهودي، فضلا عن أنها من الناحية الفعلية تسيطر على كل فلسطين التاريخية. وفي انتهاك صارخ للقانون الدولي والمبادئ العامة للقانون، تُواصل إسرائيل اتّباع وتطبيق سياسات عنصرية تهدف إلى تغيير التركيبة الديموغرافية للبلاد لمصلحة المستوطنين اليهود حصرا.

3- الاستعمار الاستيطاني

وقد تمدّدت خارطة الاستعمار الاستيطاني في الضفة الغربية، وتتزايد بكثافة، وتعتبر المناطق الأكثر تأثرا هي شرقي القدس[42]، ووادي الأردن، والأراضي الزراعية في المنطقة (ج) وتحديدا تلك المحاذية للجدار. ومنذ قمة أنابوليس تمّ الإعلان عن عطاءات لبناء آلاف الوحدات السكنية الجديدة

[42] لمزيد من التفاصيل حول الاستيطان في القدس الشرقية انظر تقارير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، ريتشارد فولك، ومن بينها التقرير الصادر في 15 جانفي/يناير 2010 (باللغة الإنجليزية) وثيقة (A/HRC)

المخصصة لليهود. وباشرت العمل فعلياً في المزيد من المخططات السابقة[43].

وكشف تقرير لحركة السلام الآن في فبراير/شباط 2009 أنّ النشاط الاستيطاني اليهودي قد زاد في العام 2008 بنسبة 60% عن مثيله في العام 2007، كما رصدت نقلا عن الموقع الرسمي للحكومة أن وزارة البناء والإسكان تنوي إقامة 73.300 وحدة سكنية من بينها 15 ألف وحدة سكنية على الأقل ضمن مخططات سارية المفعول، و58 ألفا أخرى لم يتم المصادقة عليها نهائيا بعدُ، وتتناول هذه المعطيات مخططات وزارة الإسكان وحدها والتي تشكل جزءا صغيراً من مجموع المخططات الخاصة بالاستيطان، إذ أن هناك آلافا أخرى من الوحدات السكنية المخططة ضمن برامج السلطات المحلية من قبل جهات فردية وهيئات عامة أخرى. ويقدر تقرير حركة السلام الآن أن في حال إنجاز هذه البرامج والمخططات سيتضاعف عدد المستوطنين.

4- نقاط التفتيش والحواجز والتصاريح

تتّبع إسرائيل سياسة تقيد على نحو خطير حرية تنقل الفلسطينيين في الضفة الغربية مخلفة عواقب وخيمة على الحياة الشخصية والاقتصاد على حد سواء. ويوجد أكثر من 560 عقبة من هذا النوع تحول دون حرية التنقل، وهى تشمل ما يزيد عن 80 نقطة تفتيش مزودة بجنود ونحو 476 بوابة مقفلة بدون جنود وسواتر ترابية وحواجز إسمنتية وخنادق. وإضافة إلى ذلك،

---

[43] لمزيد من التفاصيل حول الاستيطان الإسرائيلي انظر: الموجة الاستيطانية الجديدة في الضفة الغربية، حكومة مستوطنين تستبيح أراضي الشعب الفلسطيني، وحدة تحليل السياسات في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، أوت/أغسطس 2012. على الرابط www.dohainstitute.org

تقيم دوريات الجيش الإسرائيلي سنويا على الطرق في أنحاء الضفة الغربية آلاف نقاط التفتيش المؤقتة المعروفة بـــ«نقاط التفتيش الطيارة» وذلك لفترات محدودة .

ويخضع الفلسطينيون لقيود عديدة على السفر ولشروط في ما يتصل بتصاريح التنقل داخل الضفة الغربية والسفر إلى القدس الشرقية. وتكفل نقاط التفتيش الامتثال لنظام التصاريح. وتنتهك هذه القيود المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي رأت محكمة العدل الدولية في فتواها المتعلقة ببناء الجدار أنّه يلزم إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويصعب قبول ما تحتج به إسرائيل من أنّ هذه القيود مبررة باعتبارها تدابير أمنية. فالعديد من نقاط التفتيش والحواجز بعيدة عن حدود إسرائيل، التي يحميها الجدار. ويعلل ذلك بضمان راحة المستوطنين وتيسير تنقلهم في أنحاء الضفة الغربية وإخضاع الشعب الفلسطيني لسلطة المحتل وحقيقة وجوده.

وتؤدّي نقاط التفتيش إلى إذلال الفلسطينيين، وقد شبّهها «جون دوغارد» المقرر الخاص المعنيّ بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلّة في تقريره إلى لجنة حقوق الإنسان في يناير/كانون الثاني 2008 بـــ«قوانين تصاريح المرور التي كانت تطبق في جنوب أفريقيا أيام نظام الفصل العنصري، وتفرض على المواطنين السود الاستظهار بإذن للسفر أو الإقامة أينما كان في جنوب أفريقيا. وولدت هذه القوانين شعوراً عاما بالذل والغضب، وتسببت في عمليات احتجاج منتظمة ». ودعا المقرر الخاص إسرائيل أن تجد في تجربة جنوب أفريقيا عبرة لها. ففرضُ قيودٍ من قبيل ما

تفرضه إسرائيل على حرية التنقل لا يحقّق الأمن بقدر ما يتسبب في انعدام الأمن»[44].

5- إنكار حق الضحايا في الإنصاف[45]

وتنكر المحاكم الإسرائيلية على الضحايا الفلسطينيين حقهم في الحماية القانونية والتعويض الفعال وتجيز المحكمة الإسرائيلية العليا «الإعدام بلا محاكمة» لمن تسميهم الأجهزة الأمنية الإسرائيلية بالمطلوبين، حتى لو كان هناك ضحايا من عابري السبيل، أو «المقتولين عرضا». وهناك حالات كثيرة تمّ توثيقها من قبل منظمات حقوق الإنسان بشأن قيام مستوطنين وجنود إسرائيليين بقتل وجرح مدنيين فلسطينيين في الأرض المحتلة، ولكن لم يتم مساءلتهم ولا عقابهم.

ويعدُّ الفلسطينيون في الأرض المحتلّة من أكثر شعوب العالم التي تعرّض أفرادها للأسر؛ حيث تبلغ نسبةُ من أُسِر منهم لمرّة واحدة فقط حوالي 40% وتحتجز إسرائيل حاليا في السجون والمعتقلات أكثر من 11 ألف أسير فلسطيني، بينهم نساء، وأطفال ومعتقلون إداريون يتعرضون لشتى أنواع التعذيب والمعاملة الحاطة بالكرامة بدون مسوّغ قانوني.

منذ عام 2001، شرعت الكنيست الإسرائيلية بإصدار قوانين أو تعديل قوانين عنصرية جديدة، تهدف إلى تقييد حريات وحقوق الفلسطينيين الأساسية وحقهم في التعويض والتي من بينها: قانون المواطنة وحقّ الدخول إلى إسرائيل لعام2003 (قانون مؤقت) وتعديلاته لعام 2007، حيث يحرم القانون وتعديلاته الغالبية العظمى من الأزواج الفلسطينيين من سكان الأراضي

---

(44) لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، جون دوغارد، وثيقة: A/HRC/7/17,21jan. 2008، ص 16

(45) محسن عوض (محرر) مسار مكافحة العنصرية والتمييز العنصري، مصدر سبق ذكره، ص100- 102.

الفلسطينية المحتلة عام 1967 من حق السكن في إسرائيل مع أقرانهم من الفلسطينيين من مواطني إسرائيل، والقوانين المعدلة للأعوام 2005 و2006 الواردة على قانون المسؤولية القانونية للدولة عن الأضرار، والتي تحرم الفلسطينيين من سكان الأراضي المحتلة عام 1967 من حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن أعمال الجنود الإسرائيليين.

وتدّعي إسرائيل أنّ الوضع غير القانوني في الأراضي المحتلة عام1967 هو نتاج إجراءات مبررة بحكم الضرورة العسكرية وأمن الدولة. كما تبرّر اعتداءاتها على الفلسطينيين والعرب، والدول العربية بدعوى الحاجة إلى محاربة «الإرهاب الإسلامي». وتنكر إسرائيل وحليفاتها من الهيئات الصهيونية الدولية أنّ العنصرية والتمييز العنصري أحد الأسباب الجذرية للصراع الممتدّ منذ زمن، بل وتعتبر أنّ النقاش حول هذا الموضوع مرفوض مبدئيا لأنّه يُعدُّ مظهرًا من مظاهر عِداء الساميّة.

بينما يؤكد ريتشارد فولك المقرر الخاص للأمم المتحدة في أحدث تقرير له مسؤولية الاحتلال عن كلّ ما يتعرض له الشعب الفلسطيني، يقول: «إنّ الاحتلال العسكري للأرض الفلسطينية قد تجاوز الآن أربعين سنة وأن له خصائص الاستعمار والفصل العنصري، على النحو الذي لاحظه المقرر الخاص السابق». وفي ضوء هذه الخلفية، بصفة خاصة، تشكّل إطالة أمد الاحتلال تهديداً عميقا وتعديا تراكميا على أهم حقوق الإنسان جميعا، وهو حقّ تقرير المصير للشعب الفلسطيني. ويضفي هذا الاعتبار طابعا ملحّا على إجراء تقييم لمطالبات الفلسطينيين بالحقّ في المقاومة تعزيزا لتقرير المصير، وعلى إصدار توصيات بأن تبدي الأمم المتّحدة قدرا أكبر من تحمّل المسؤولية في حلّ النزاع الإسرائيلي - الفلسطيني، مع المراعاة التامّة للقانون الدولي، واتّخاذ خطوات فورية، في هذه الأثناء، لضمان امتثال إسرائيل لالتزاماتها بموجب القانون الإنساني الدوليّ المتعلّقة بالاحتلال العسكري. وفي هذا الصدد،

ينبغي الإحاطة علما برفض إسرائيل الامتثال لفتوى محكمة العدل الدولية بشأن النتائج القانونية المترتبة على تشييد جدار في الأرض المحتلة.

ويخلص «فولك» إلى أنّ تجاهل إسرائيل للالتزامات القانونية الدولية المتعلقة بواجبات الدولة القائمة بالاحتلال، ينبغي أن يحمل سائر هيئات الأمم المتحدة على التسليم بالحاجة إلى تنفيذ مبادرات عاجلة لحماية حقوق الشعب الفلسطيني، بل وفي الحقيقة بقاءه، ومن بينها أن تقترح اللجنة الثالثة على الجمعية العامة أن تطلب فتوى جديدة من محكمة العدل الدولية بشأن الآثار المخالفة للقانون والمترتّبة على استمرار حرمان الفلسطينيين من حقّهم في تقرير المصير، في ظلّ طول فترة الاحتلال وطابعه، ولاسيما التعدي على ممتلكات الفلسطينيين واحتلال الأراضي.

ويضيف المقرر الخاص أيضا أن ثمة صكّا قانونيّا له أهمية بارزة في ما يتصل بتقييم حقوق السلطة القائمة بالاحتلال وواجباتها، وهو اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين في زمن الحرب (1949)، ولكن هناك صك له أهمية أيضا لأنه انعكاس لتطور القانون الدولي العرفي، وملزم للأطراف في المعاهدة وهو بروتوكول جنيف الإضافي الأول لعام 1997 المتصل بحماية ضحايا النزاعات الدولية المسلحة. وتشكل الأدلة على انتهاكات إسرائيل المستمرّة والمتعمّدة لهذه المعاهدة الدولية الملزمة عالميا في احتلالها للأرض الفلسطينية وضعا خطيرا مستمرا يتطلب ردَّ فعل موحّدا من اجملتمع الدولي. وينبغي الإشارة إلى أنّ المادة 1 من اتفاقية جنيف الرابعة تنص على ما يلي: «الأطراف المتعاقدة السامية تتعهّد باحترام وضمان احترام هذه الاتفاقية في ظلّ جميع الظروف». وقد حان الوقت لتلبية النداء الوارد في هذا الحكم.

وجادل «فولك» حكومة إسرائيل في قولها إنّ قطاع غزة لم يعد، منذ قيامها بتنفيذ خطة فكّ الارتباط في عام 2005، خاضعا للاحتلال، ولذلك السبب فإن القانون الإنساني الدولي لا ينطبق. ويتمثل موقف إسرائيل الرسمي،

الذي تكرره في أغلب الأحيان، في أنّ «احتلال قوات الدفاع الإسرائيلية الحربي لقطاع غزة انتهى في 12 سبتمبر/أيلول 2005» بجميع الآثار السياسية والأمنية والقانونية التي انطوى عليها وتستخلص إسرائيل صراحة استنتاجا رئيسيا مفاده أنه نظرا لأن السلطات الحكومية الكاملة نقلت إلى السلطة الفلسطينية في هذا التاريخ فإنّها لم تعد تتحمّل المسؤوليات القانونية والمعنوية للسلطة القائمة بالاحتلال.

ويُحاجج المقرر الخاص هذا التقييم للوضع في قطاع غزة، ويقول إنّ أيّ إقليم يعتبر إقليما محتلا إذا كان تحت «سيطرة فعلية» لدولة خلاف دولة السيادة الإقليمية. وواصلت إسرائيل منذ فك ارتباطها ممارستها للسيطرة الصارمة والمستمرة على الحدود، وتحكمها في الدخول والخروج، واجلال الجوي، والمياه الإقليمية لغزة. وإضافة إلى ذلك، قامت إسرائيل بعمليات توغل عسكري عديدة وشنّت هجمات مميتة ضد أفراد مستهدفين، وأخضعت السكان المدنيين كلهم في الإقليم إلى أوضاع حصار منذ أن فازت حماس بلا أي مجال للشك في الانتخابات التشريعية العامة في يناير/كانون الثاني 2006، وأحكمت الحصار بعد أن تسلّمت حماس مقاليد الأمور في منتصف يونيو/حزيران 2007 . ويتسبّب فرض الحصار في ضغوط شديدة على سكان غزة، ونتيجة لمساعي كسب مشاركة دولية في الحصار الأخير أصبح من المستحيل على السلطات الفلسطينية القائمة بالإدارة أن توفّر الحدّ الأدنى من الرعاية لسكان القطاع البالغ عددهم مليونًا ونصف المليون نسمة. وبناء على هذه الاعتبارات، فإنّه من الواضح دون أي شك معقول من منظور القانون الدولي في أن قطاع غزة لا يزال تحت الاحتلال الإسرائيلي، بما يصاحب ذلك من مسؤوليات قانونية ملقاة على عاتق السلطة القائمة بالاحتلال، ومن الجليّ أنّ اتّفاقيات جنيف لا تزال سارية بحذافيرها.

6- الأمم المتحدة تدين ممارسات إسرائيل العنصرية[46]

ولا يعبر هذا التحليل للتمييز العنصري المؤسسي والفصل العنصريّ (الأبارتهايد) عن رؤية فلسطينية أو عربية فحسب، فجميع اللجان والهيئات الدولية الناشئة بموجب معاهدة دولية، بالإضافة إلى مقرري الأمم المتحدة الخاصين، أبدوا قلقهم وحذروا من استمرار عدم التزام إسرائيل الممنهج بالوفاء بتعهداتها الدولية الناشئة عن اتفاقيات حقوق الإنسان فيما يتعلق بسياساتها وممارساتها حيال الفلسطينيين في الأراضي المحتلة عام 1967 والخاضعين فعليا لسيطرتها.

فذهبت بعض الهيئات الدولية، بما فيها اللجنة الدولية الخاصة بحماية حقوق الطفل، واللجنة الدولية الخاصة بمناهضة التعذيب، إلى التعبير عن قلقها والتحذير من تسويغ تعذيب الفلسطينيين ومن نتائج التمييز في التعامل مع الأطفال المترتبة على اعتبار الطفل الإسرائيلي كل شخص ما دون (18) سنة، بينما الطفل الفلسطيني في الأرض المحتلة كلّ من هو دون (16) سنة.

وذهبت هيئات دولية أخرى، بما فيها اللجنة الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصاديّ والاجتماعيّ والثقافية، واللجنة الدولية الخاصة بإلغاء كافة أشكال التمييز العنصري، ومقرر الأمم المتحدة الخاص بشأن الحق في السكن، ومقرر الأمم المتحدة الخاص بشأن الحق في الغذاء، إلى التعبير عن قلقها من القوانين والسياسات والممارسات الإسرائيليّ حيال الفلسطينيين من مواطني إسرائيل ومن سكان الأرض المحتلة. واعتبرت أنّ المساس بحقوق الفلسطينيين الأساسيّ خصوصا الحق في السكن، والحق في ملكية الأرض، وحق الانتفاع بالمياه يعادل التمييز العنصري الممنهج والممأسس.

---

[46] المصدر نفسه، ص ص 103 – 106.

وفي تقريرها لعام 2007 الخاص بمراجعة ممارسات إسرائيل، كررت اللجنة الدولية الخاصة توثيق انتهاك إسرائيل للمادة الثالثة من الاتفاقية الدولية الخاصة بالقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري، والتي بموجبها يتوجب على الدول أن تدين سياسات التمييز العنصري والفصل العنصري (الأبارتهايد) وتتعهّد بمحاربة وحظر وإلغاء أيّة ممارسات مشابهة.

ومنذ العام 2005 تنبّه تقارير المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى أن الاحتلال الإسرائيلي ليس احتلالا عاديا (بحسب ما هو معرف قانونا)؛ حيث أنّ الاحتلال يمثّل في الأصل شكلاً مؤقّتا من السيطرة، ولا يمسّ بالنظام العام وبالقوانين السارية في المنطقة المحتلّة، ولكن الاحتلال الإسرائيلي نظام استعماري إحلالي يتخفى وراء اسم الاحتلال(التقليدي المؤقت)، ويمارس فعليا أسوأ ما في نظام الفصل العنصري (الأبارتهايد) من ممارسات وسياسات؛ من قبيل تفتيت المنطقة المحتلة إلى شراذم غير متّصلة، والاعتقالات الواسعة النطاق، ويتّبع نظام الفصل على الطرقات والتصاريح الخاصة باستخدامها بهدف تقييد الحركة عليها على أساس الأصل القومي، أو الإثني أو الدين.

ولاحظت اللجنة الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تقريرها لعام 1998 بقلق شديد «أنّ التشريع الإسرائيلي لعام 1952 يمنح المنظمة الصهيونية العالمية، والوكالة اليهودية، والهيئات التابعة لها، بما في ذلك الصندوق القومي اليهودي، سلطة السيطرة على معظم الأراضي في إسرائيل، وذلك من خلال التنصيص على أنّ هذه الهيئات قائمة لخدمة اليهود دون غيرهم». وترى اللجنة أنّ نسبة ما تصادره إسرائيل من ممتلكات تعود للفلسطينيين ومن ثم يتم تحويلها إلى ملكية حصرية لتلك المنظمات والوكالات، هي نسبة كبيرة، وحيث تتم المصادرة بشكل مقصود ومنظم؛ وأنّ ذلك يشكل نمطا من التمييز العنصري «الممأسس»؛ خصوصا وأنّ تلك المنظمات والهيئات

بموجب تعريفها تنكر على غير اليهود حقوق التصرف والانتفاع والاستعمال (الفقرة 11) كما لاحظت اللجنة بقلق «أنّ قانون العودة الإسرائيلي، والذي يسمح لأيّ يهودي من أيّ مكان في العالم بالهجرة إلى إسرائيل، وتبعا لذلك يمنحه فعليا وتلقائيا حقوق الإقامة والمواطنة في إسرائيل، تمييز ضدّ الفلسطينيين الموجودين في الشتات والذين فرضت الحكومة الإسرائيلية على عودتهم إلى ديارهم التي ولدوا بها شروطا وقيودا يكاد الوفاء بها يكون مستحيلا» (الفقرة 13) وقد لاحظت اللجنة بأسف، في تقريرها الدوري لعام 2003، أن القضايا التي أثارتها في تقارير سابقة حول ممارسات إسرائيل، ما زالت قائمة ومحل قلق. وأضافت اللّجنة أيضا «أنها قلقة بشدّة تحديدا من الوضع القانوني المسمى بالجنسية اليهودية الوارد في قانون العودة، والذي بموجبه يتم منح اليهود حصريا معاملة تفضيلية من خلال منحهم حقوق المواطنة تلقائيا ومساعدة مالية حكومية لمجرد أنهم يهود، الأمر الذي ينشأ عنه ممارسة عنصرية ضد غير اليهود وتحديدا ضدّ اللاجئين الفلسطينيين» (الفقرة 18).

وفي العام 2007 صنّفت اللجنة الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري سياسة إسرائيل بشأن الإبقاء على الفصل بين العرب واليهود في قطاعات التعليم، والصحة، والسكن، وعدم المساواة بين العرب من مواطنيها مع اليهود في مجالات الانتفاع بالخدمات العامة، واستخدام أراضي الدولة بأنه يشكل فصلاً عنصرياً (الفقرة 22). وفيما يتعلق بالأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، فقد عبرت اللجنة عن قلقها من إخضاع الفلسطينيين لقوانين وسياسات إسرائيلية تختلف عن تلك المطبقة على اليهود (الفقرة 35). كما عبّرت عن قلقها من الممارسات الإسرائيلية التي منها سياسة الفصل العنصري المتمثّلة في بناء الجدار والنظام المرتبط به، وتوسيع المستوطنات اليهودية، والقيود المجحفة المفروضة على حرية الفلسطينيين في الحركة وعدم المساواة في تقديم الخدمات، وفي توزيع المصادر الطبيعية وحقوق الانتفاع بها، وتدمير

المنازل، واعتبرتها سياسات وممارسات تؤدي إلى تغيير التركيبة الديموغرافية للبلاد" (الفقرات 14، 32، 37)

العوامل المحدّدة للإقصاء الاجتماعي

تحدّد بعض أدبيات اللّجنة الاقتصادية لجنوب غربي آسيا [47] العوامل المنتجة للإقصاء الاجتماعي بين عوامل مؤسّسية، مثل 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 كثير من الأحيان تؤدي دوراً فاعلاً في خلق حالة الإقصاء الاجتماعي.

وهي تستخدم مصطلح الإقصاء الاجتماعي في هذا السياق للتعبير عن ثلاثة مظاهر هي التمييز، والحرمان، وعدم التمكين، ويقصد بالتمييز العمليات الاجتماعية والمؤسسية والقانونية والثقافية التي تميز بين الناس على أساس صفات غير إرادية، وهذا التمييز يمكن أن يعوق الحراك الاجتماعي، ويعرقل الحصول على الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والرعاية الصحية ويحول دون المشاركة السياسية ودخول سوق الشّغل.

أمّا الحرمان، فلا يقصد به الحرمان المادي الذي يحول دون سد الحاجات الأساسية فحسب، بل يقصد به أيضاً المساس بالحق في الحصول على خدمات اجتماعية أساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم، وعدم الاعتراف بهذا الحق. كما يقصد بمصطلح عدم التمكين مجموعةُ العوامل التي تحدّ من قدرة أفراد أو مجموعات على تحقيق تغيير في ظروفهم المعيشية أو الانخراط في المجال العام للمجتمع بأسره.

---

[47] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) الإدماج الاجتماعي، مصدر سبق ذكره ص5 ـ6.

وتعاني الفئات المستبعدة من مشاكل مشتركة، لكنها لا تتشارك بالضرورة في المحددات والخصائص نفسها، فالأقليات المحرومة، والسكان المشردون، وذوو الاحتياجات الخاصة والمصابون بالأمراض هم جميعاً من الفئات المستبعدة اجتماعياً، ويعانون من التمييز الهيكلي نفسه، سواء أكانوا مستبعدين على أساس المظهر أو العرق، أم بسبب سياسات صحية لا تضمن لهم حياة كريمة، تتخذ ظروف إقصائهم المظاهر نفسها مثل قلة الحصول على السلع والخدمات الاجتماعية والبطالة، أو العمالة الناقصة، وصعوبة الوصول إلى المؤسسات العامة والفقر.

ومع أنّ النساء والأطفال لا يشكلون فئة منفصلة في المجتمع، ولا فئة متجانسة فهم يعانون من الإجحاف، ويعيشون ظروف الأقليات التي تفتقر إلى القدرة على الحصول على الحقوق والموارد، مما يجعلهم أكثر عرضة للإقصاء فكثيراً ما يكون نوع الجنس عاملَ تمييز في الحصول على السلع والخدمات ويتسبب في بعض أنماط الإقصاء الاجتماعي ومن مظاهره تدني مستوى مشاركة المرأة في الهيئات التمثيلية ومؤسسات صنع القرار.

وإضافة إلى عدم المساواة بين المواطنين في المنطقة العربية، يفتقر العديد من الفئات إلى الحصول على السلع والخدمات العامة بسبب افتقارهم إلى حق المواطنة أو عدم تسجيلهم في السجلات الرسمية ولهذه المسألة أهمية خاصة في المنطقة العربية التي يقيم بها عشرات الملايين من العمال المهاجرين واللاجئين وعديمي الجنسية (البدون).

وتفصل بعض أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه العوامل على النحو التالي:

أوّلا : الدوافع الهيكلية[48]

1- اعتماد الاقتصاد العربي على **الطابع الريعي** كاعتماده على عائدات النفط والتحويلات والمساعدات الدولية أحيانا جعل من السهل على تلك الأنظمة إطلاق العنان للوعود بإصلاحات سياسية واقتصادية مع التذرع بالظروف وعدم مساءلتها لتحقيق تلك الوعود أمام المهمشين.

2- يعدّ **ضعف أو إضعاف الحكم المحلي** أحد أهم دوافع الاستبعاد والتهميش القوية، فالبرعم من وجود التزامات قانونية بتطبيق اللامركزية في العديد من الدول العربية فلا يزال انتشار الرقابة السياسية والمالية ضعيفا، وتمثل اللامركزية الإدارية السمة الرئيسية للحكومة المحلية وهي سمة تقترن غالبا بتهميش القوى المجتمعية المحلية في مساءلة الحكومات المحلية ويرجع ذلك لضعف العمليات الانتخابية المحلية وبالتالي ضعف المجالس المنتخبة محليا.

3- يعزز الإضعاف القانوني الاستبعاد والتهميش من خلال فرض القوانين المقيدة للمنظمات غير الحكومية حيث لا تدعم تلك القوانين سوى الجمعيات الخيرية، وتقف حجر عثرة في طريق المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان باستثناء المؤسسات الحكومية.

4- غياب القاعدة الشعبية المنظمة المناصرة للعدالة الاجتماعية : أدى إلى إضعاف الحركة العمالية التي تعد أحد أهم مكونات هذه القاعدة الشعبية للاستبعاد الاجتماعي الناتج عن الافتقار إلى سياسات الحماية الاجتماعية كما أدّى إلى تفاقم تهميشهم اقتصاديا. أمّا الطبقة الوسطى التي تمثل المكون الثاني للقاعدة الشعبية فلم تسلم هي الأخرى من محاولات إضعافها والضغط عليها ماديا لإلهائها عن المشاركة السياسية، إضافة إلى تردّي المنظومة التعليمية

---

[48] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير تحديات التنمية الإنسانية في الدول العربية 2011 نحو دولة تنموية في المنطقة العربية، ص 67.

الشيء الذي قلّص من دور الطلبة في قيادة حركات تطالب بالعدالة الاجتماعية، هذا بالإضافة إلى كون التعليم لا يشمل التوعية بحقوق الإنسان.

5- عزز تحوّل دور طبقة رجال الأعمال وتغير طبيعتها تغيرا راديكاليا منذ سبعينات القرن الماضي بدوره من عملية الإقصاء والتهميش. ففي حين كانت تتوسع هذه الطبقة وتعزز تحرير الاقتصاد الوطني فقد أحجمت عن تعزيز الديمقراطية، كما أعلت عملية تفكيك الصناعات من مكانة النخب التجارية على حساب رأس المال الصناعي، ولأن تلك الطبقة يفيدها استغلال الفوضى السائدة التي أشاعها ضعف الضوابط المفروضة على السلطة التنفيذية فلم تستشعر الحاجة إلى مناصرة سياسات مستقرة أو سلم اجتماعيّة أو حتى وجود بنية حكومية يمكنها محاسبتها، هذا وقد أسفرت عمليات التحرر الاقتصادي جميعها عن تركز القوة والثروة في يد هذه القلة.

6- اختزال وظيفة الشرطة في حفظ سلامة واستقرار النظام حتى أصبح الاستقرار في الوطن العربي يعني استقرار النخب الحاكمة في مناصبها، وباسم الأمن القومي لم تخضع النفقات العسكرية العالية لفحص الأجهزة التشريعية مما قلص الموارد المتاحة للإنفاق على الخدمات الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، وقد تبنت القوى الخارجية هذا النموذج القمعي وغضت الطرف عن مساوئه حفاظا على تحالفاتها الجيوستراتيجية التي تحمي مصالحها القومية.

ثانيا: الدوافع المؤسسية[49]

1- الإصلاحات الشكلية : كانت الانتخابات الهزلية التي تجري في البلدان العربية أبرز مشاهد تلك الإصلاحات الشكلية، فعلى الرغم من انتظام إجراء هذه الانتخابات في مواعيد محدّدة وبشكل دوري إلا أنها افتقدت التنافسية والشفافية وخضعت للتدخلات الإدارية. وينطبق الإصلاح الشكلي أيضا على الإصلاح الخاص بالفساد والنوع الاجتماعي، ولكن بالرغم من وجود أحكام قانونية لتدارك ذلك استمرَّ الفساد والممارسات المجحفة ضدّ المرأة بلا حساب.

2- الفساد : ذلك الفساد الذي استشرى وتوغّل في كل صغيرة وكبيرة في الوطن يعد عقبة رئيسية أمام الاستثمار وممارس ة التجارة كما جعل فشل الحوكمة أكثر عمقا وتعقيدا، هذا بالإضافة إلى الجهاز البيروقراطى الذي يقف عقبة أمام ممارسة الأعمال التجارية وحائلا دون نجاعة مواجهة الفساد، ويزيد من كارثية الوضع في البلدان العربية ذلك المزيج الذي يجمع بين الفساد وارتفاع مستويات التفاوت الاقتصادي وارتفاع مستويات المحسوبية الذي يحرم الفئات الضعيفة من الفرص والخدمات، هذا بالإضافة إلى إعطاء الحصانة للفاسدين ممّا من شأنه أن يُضعفَ من استقلال القضاء.

3- سيادة القانون : من الغريب أن مؤشر سيادة القانون الذي يتضمنه مؤشر الديمقراطية العربية لعام 2010 قد رصد علامات تحسّن في معظم البلدان العربية. بيد أنه قد تكون هذه النتيجة المبشّرة هي محض تحسينات تقنية على القياس أكثر مما تعكس تحسنا فعليا في الحوكمة، وقد شهدت عدة دول عربية غضبا عارما ضد الشرطة نتيجة لتراكم الغضب الشعبيّ ضدّ هذا الجهاز وقد أصبحت العلاقة المتوترة بين الشرطة والشعب علامة من أهم علامات المرحلة الانتقالية في كلّ من مصر وتونس، ذلك أن الاعتقاد قد ساد

---

[49] المصدر نفسه ص ص68 -71.

بأن رجال الشرطة هم حماة النظام وليس الشعب، بالإضافة إلى قوانين مكافحة الإرهاب وقوانين الطوارئ والمخاوف الأمنية بوجه عام التي تقدم ذرائع للاعتقالات دون محاكمة والمحاكمات العسكرية للمدنيين.

4- استقلال القضاء: ويعد خط الدفاع الأخير والأساسي لفاعلية أدوات المساءلة، خاصة عندما يكون أولئك الخاضعون للمساءلة يتمتعون بسلطة سياسية أو اقتصادية، وقد أتت ثلاثة بلدان عربية في الثلث الأعلى من حيث عدم استقلال السلطة القضائية حسب مؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي الذي صنف 14 دولة عربية بين 139 دولة في أنحاء العالم. كما حلّ اثنان من تلك البلدان العربية الثلاث في ترتيبها ضمن الثلث الأعلى من حيث سيادة المحاباة في صناعة قرارات المسؤولين الحكوميين، وعلى الرغم من إرساء مبدأ استقلال القضاء في دساتير العديد من الدول العربية، ومع ذلك فقد أثرت مجموعتان من العوامل سلبا في الوفاء بهذا المبدأ الدستوري، أحدهما سياقي ويخص الأنظمة السياسي ة والآخر مؤسسي وهو على صلة بالحماية الداخلية لاستقلال القضاء.

5- أزمة المشاركة: ويقصد هنا المشاركة الانتخابية وتأتي تلك الأزمة نتيجة لفقدان الانتخابات مصداقيتها ومعناها، لذا فقد أثّر ذلك سلبا في الكتلة العددية للناخبين، غير أن هذه الأزمة تتجه نحو الحل تلقائيا كلما كانت هناك مصداقية وحوافز مؤسّسية في المشاركة الحرة كما حدث في مصر وتونس بعد الثورة في البلدين.

6- حرية المعلومات : وهي من شأنها تعزيز وتمكين المشاركة. وقد فرضت الأنظمة العربية قيودا على الاتصالات وقطعت الانترنت والهواتف المحمولة في بعض الأحيان. كما فرضت عليهم الرقابة في أحيان أخرى وذلك لوقف الانتقادات الموجهة وحجبها، وباستثناء وسائل الإعلام الاجتماعية القائمة على الانترنت يخضع الوصول الحرّ إلى المعلومات العامّة في أحيان

كثيرة لقانون حرية المعلومات على غرار القانون الموجود في الأردن والذي تسعى كلّ من مصر واليمن لتشريعه، وفي ردّ فعل على تقييد الفضاء العام سيضمن وجود فضاء عام أكثر انفتاحا وحرية، كما سيدفعنا إلى تبنّي إجراءات أكثر تنافسية فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية.

7- الحكم المحلي : وهو محرك مؤسسي قويّ للاستبعاد في البلدان العربية، وبشكل عام تُظهر حالة الحكم المحلّي في الوطن العربي استبعادا راسخا ومركزية قوية، فديناميات استبعا د النساء والشباب تبعث على القلق خصوصا على المستوى المحلّي وقد يرجع هذا أحيانا إلى التمثيل الضعيف للمرأة داخل الأحزاب أو على قوائم المرشحين، إلا أن مشاركة الشباب في النقاش العام ارتفعت من خلال الاستفادة من وسائل التكنولوجيا الحديثة ومواقع التواصل الاجتماعي، لكنه لا يزال من السابق لأوانه معرفة إلى أيّ مدى ستشجع هذه الوسائل المتطورة على المشاركة في التّنمية المحلية ومساءلة الحكومات المحلية لتقديم الخدمات بإنصاف على المستوى المحلّي.

الفصـــل الثالث

الوصول إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

مقدّمــة

يسعى هذا الفصل إلى تحديد وتحليل مدى قدرة الأفراد والجماعات في العالم العربي على النفاذ إلى حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تُعدُّ عنصراً حاسماً في تشكيل تضاريس خريطة التهميش في المنطقة العربية من ناحية، وتعميق تحليل مفرداتها من ناحية أخرى.

وقد تناول الفصل خمسة أقسام اختصت بالحقوق الخمسة الرئيسية التي تضمّنها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي الحق في الغذاء، والحق في التعليم، والحق في الصحة، والحق في العمل، والحق في السكن. ويوضّح كل قسم أبعاد الحق وفقاً لتفسيرات اللجنة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من هيئات الأمم المتحدة المختصة والمعنية.

كما يوضّح قدرة الأفراد والجماعات في المنطقة العربية على الوصول إلى حقوقهم ويسعى، في كل الأحوال، إلى إظهار الفروق والتباينات بين بلدان المنطقة أو داخل البلد الواحد، والتي تحجبها المتوسطات الحسابية والإحصائية.

وإذ تسلّم هذه الدراسة بتأثير قدرة العديد من البلدان العربية على تلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وانعكاس الأزمات العالمية المالية والاقتصادية على بلدان المنطقة، كما تقرّ بمبدأي «القدرة» و«التدرج» في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية اللذين يعترف بهما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنها تخلص إلى أنّ كثيرا من الحكومات العربية وظفت هذه الحقائق في تبرير اختلالات السياسات الاقتصادية والاجتماعية السابقة أكثر مما تأثرت بها.

فلا يحتاج إعمال كلّ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى موارد مادية، فالمساواة ومنع التمييز، وتكافؤ الفرص، لا يحتاج إلى موارد، والقضاء على السياسات التمييزية ضدّ النساء، لا يحتاج إلى موارد، وتحقيق العدالة في توزيع الأعباء والمنافع يحتاج إلى إرادة سياسية أكثر مما يحتاج إلى موارد.

بل إنّ امتصاص الآثار النّاجمة عن تفاقم بعض الأزمات على الطبقات الاجتماعية الهشة يمكن معالجته دون الحاجة إلى موارد، من خلال ضبط الأسعار وتعزيز آليات حماية المستهلك ومحاربة الاحتكارات، وتوزيع الأعباء توزيعاً عادلاً ويمكن تحقيقه عندما تتوافر الإرادة السياسية.

فالاقتصاديات العربية تعاني بشكل عام من الممارسات الاحتكارية على العديد من السلع والخدمات المقدمة للمستهلكين، بشكل يتناقض مع أسس المنافسة الحرّة لنظام الاقتصاد الحر الذي تأخذ به العديد من الدول العربية، ممّا يؤثر في درجة التمتع بمجمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ويساهم في ارتفاع أسعار السلع بشكل كبير ويفاقم من حدة الغلاء. وقد أظهرت التشريعات والإجراءات المتخذة في مواجهة هذه الاحتكارات عدم كفايتها لمواجهة هذه الظاهرة.

كما أنّ البلدان العربية تعاني من قدر كبير من الفساد – فحسب تقرير الشفافية الدولية للعام 2008 – تقع ثلاثة منها بين الدول الأكثر فساداً في العالم، وهي الصومال التي تحتل المركز الأخير والعراق والسودان اللذان يحتلان المركزين 178، 173 على التوالي من بين 180 دولة. ويحتلّ كثير منها مراكز متأخّرة في القائمة، بينما يبدأ أولها وأكثرها شفافية وهو قطر في المركز التاسع والعشرين من القائمة.

وبينما يشكل الفساد «كارثة إنسانية في البلدان الفقيرة» حسب التقرير ذاته، فإنّه يكون مسألة حياة أو موت بالنسبة إلى الدول الأكثر فقرًا عندما يكون الأمر متعلقاً بالمال الواجب توفيره للمستشفيات وأ المياه الصالحة للشرب.

إضافة إلى ذلك ظلّت النزاعات الداخلية والاحتلال الأجنبيّ يدمّران فرص التنمية في خمسة بلدان عربية، كما ظلت القرارات والإجراءات الدولية بحصار الشعب الفلسطيني في غزة لأكثر من خمس سنوات تمثّل نموذجا، ليس فقط لانتهاك المعايير الدولية بعدم استخدام الغذاء والدواء في الأغراض السياسية بل يعتبر أيضا نموذجا للإجحاف وامتهان الكرامة الإنسانية، وكذلك بقيت باقي الأراضي الفلسطينية المحتلة نهباً لمشاريع الاستيطان والمصادرة.

وانعكست كل هذه العوامل على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي شهدت تراجعاً متعدد الأبعاد تحت وطأة الانفتاح الاقتصادي المنفلت وخلل السياسات الاجتماعية وتفشّي الفساد.

أولاً: الحقّ فـــي الغــذاء

1- أبعاد الحقّ في الغذاء

يعرّف المقرّر الخاص المعنيّ بالحقّ في الغذاء صُلب الأمم المتحدة هذا الحق بأنّه «الحق في الحصول بشكل منتظم ودائم وحرّ، إما بصورة مباشرة، أو بواسطة مشتريات نقدية على غذاء وافٍ وكافٍ من الناحيتين الكمية والنوعية، بما يتّفق مع التقاليد الثقافية للشعب الذي ينتمي إليه المستهلك ويكفل له حياة بدنيّة، فرديّة وجماعيّة، مُرضية وكريمة وخالية من القلق».

ويتطلّب إعمال الحقّ في الغذاء، أن يكون الغذاء متوفّرًا، ويسهل الوصول إليه اقتصادياً ومادياً، وأن يكون كافياً. ويعني التوفّر من ناحية أن يكون الغذاء متوفرًا من مصادر طبيعية سواء من خلال إنتاج الغذاء بزراعة الأرض أو من الإنتاج الحيواني، أو من خلال طرق أخرى للحصول على

الغذاء مثل صيد الأسماك، أو الصيد البري، أو جمع الثمار. كما يعني التوفّر من ناحية أخرى، أن يكون الغذاء متوفراً للبيع في الأسواق والمحال[50].

ويتطلّب سهولة **الوصول إلى الغذاء** اقتصادياً، أن يكون الغذاء بتكلفة محتملة، وأن يتمكّن الأفراد من دفع ثمنه للحصول على طعام كافٍ دون المساس بأي من احتياجاتهم الأساسية الأخرى مثل مصاريف المدارس أو الأدوية، أو إيجار المسكن. بينما يعني إمكانية الوصول المادي، أن يكون سبيل الوصول إلى الغذاء مفتوحاً أمام الجميع، بما في ذلك المجموعات الضعيفة جسدياً مثل الأطفال والمرضى والأشخاص ذوي الإعاقة، والمسنين الذين قد يصعب عليهم الخروج للحصول على الغذاء. كما يجب أن يكون الوصول إلى الغذاء مضموناً للأشخاص في المناطق النائية وضحايا النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية وكذلك السجناء.

وتعني **الكفاية** أن الطعام يجب أن يُشبع الاحتياجات الغذائية، مع مراعاة عمر الشخص وظروف المعيشة والصحة والعمل والجنس. فغذاء الأطفال مثلاً لا يكون كافياً ما لم يتضمن الأغذية اللازمة لنموهم الجسماني والعقلي، زيادة على أنّ الغذاء الذي قد يتّسم بكثافة الطاقة وانخفاض العناصر المغذية ويسهم في البدانة وغيرها من الأمراض لا يعد غذاءً كافياً. بل ينبغي أن يكون الغذاء آمناً لاستهلاك الإنسان وخالياً من المواد الضارة مثل الملوثات الناتجة عن العمليات الصناعية أو الزراعية، بما في ذلك الآثار الناتجة عن مبيدات الآفات أو الهرمونات أو العقاقير البيطرية. والغذاء الكافي ينبغي أيضاً أن يكون مقبولاً ثقافياً. وعلى سبيل المثال فإن المعونة التي تتضمن

---

[50] مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، منظمة الأغذية والزراعة. الحق في الغذاء الكافي، صحيفة الوقائع رقم 34 ص 2.

أغذية محرمة دينياً أو ثقافياً على المتلقين أو لا تتفق مع عاداتهم الغذائية لن تكون مقبولة ثقافياً.

والحق في الغذاء ليس هو نفسه الحق في الحصول على الطعام، ولكنه يقوم أساساً على تمكين الشخص في أن يطعم نفسه بكرامة. ومن المتوقع أن يشبع الأفراد احتياجاتهم من الغذاء بجهودهم الذاتية وباستعمال مواردهم الخاصة. وللتمكن من ذلك يجب أن يعيش الشخص في ظروف تسمح له إما بإنتاج الغذاء أو شرائه. وإنتاج الشخص للغذاء يعني أنّه يحتاج إلى الأرض والبذور والمياه وغير ذلك من الموارد، أما الشراء فيتطلب توفّر النقود والوصول إلى السوق، ومن ثم يتطلب الحق في الغذاء توفير بيئة تمكينيّة يستطيع فيها الأشخاص تسخير إمكاناتهم لإنتاج أو شراء الغذاء الكافي لأنفسهم ولأسرهم. ومع ذلك عندما لا يتمكن الأشخاص من إطعام أنفسهم بوسائلهم الخاصة بسبب حدوث نزاع مسلح أو كارثة طبيعية مثلاً أو بسبب وجودهم رهن الاحتجاز، فيجب على الدولة عندئذ أن توفر لهم الغذاء مباشرة.

ويرتبط الحق في الغذاء، بعدد من الحقوق الأساسية الأخرى ارتباطًا عضويا، فالانتقاص من الحقّ في الغذاء قد يخفض من التمتّع بالحقّ في الصحة، كما أنّ الجوع وسوء التغذية قد يعرّض حياة الناس للخطر وينتهك حقّهم في الحياة.

ويرصد تقرير التنمية البشرية للعام 2009 نمطين من الآثار للجوع وسوء التغذية أحدهما على الصعيد الفردي، والآخر على الصعيد الجماعي[51].

---

[51] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2009. تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، ص-ص 121، 122

فعلى الصعيد الفردي يعوق الجوع النموّ الجسماني والعقلي والمعرفي لدى الأطفال، ويحد بذلك من قدرتهم على التعليم والتركيز والحضور المنتظم في المدرسة، ومن المتعذر معالجة آثار سوء التغذية في فترة الرضاعة، فحتى لو تحسنت ظروف المعيشة في المستقبل يبقى الأطفال الذين عانوا من سوء التغذية خلال فترة الرضاعة يتحمّلون الآثار الناتجة عن ذلك (تقزم النمو – الهزال – التخلف العقلي) فينعكس ذلك على صحتهم ويبرز في ضياع الفرص لاكتساب المعرفة وكسب الدخل.

كذلك يحوّل الجوع أمراض الأطفال القابلة للشفاء إلى أمراض قاتلة، فسوء التغذية ونقص المغذيات يضعفان أجسام الأطفال ويضرّان بأجهزة المناعة لديهم، مما يزيد من مخاطر الوفاة جرّاء الأمراض المُعدِية القابلة للشفاء في الأحوال العادية مثل الزحار والحصبة والملاريا والالتهابات الرئوية.

فضلا عن ذلك يزيد الجوع من مخاطر الحمل، فبالنسبة إلى المرأة الحامل، يزيد الجوع من معدل المضاعفات وحتى الوفيات عند الرضيع، مثل النزيف أو تسمّم الدم. أما المواليد الذين تعاني أمهاتهم الجوع فيولدون ناقصين وزناً، وتتهددهم مخاطر الموت خلال فترة الرضاعة فضلاً عن المخاطر الأخرى مثل التقزم الجسماني، وتدني النمو العقلي خلال مرحلة الطفولة، وانخفاض معدل النشاط والإنتاجية خلال فترة المراهقة.

وعلى الصعيد الجماعي، يوهن الجوع المجتمع بزيادة معدلات المرض، والوفيات، والعجز عبر إضعاف جهاز المناعة البشرية إذ يضعف الجوع قدرة الجسم على مقاومة الأمراض المعدية مثل الزحار والحصبة والملاريا والالتهابات الرئوية الحادّة، ويزيد من احتمالات الوفاة بسبب الأمراض المتصلة بنقص المناعة المكتسبة (الإيدز). ويمثل الجوع وسوء التغذية ستة من العوامل العشرة المؤدّية إلى ارتفاع معدل السنوات الضائعة (التي تحتسب

جراء الموت المبكر والمرض والعجز) وهي الهزال، ونقص اكتساب البروتين/الطاقة، والافتقار إلى اليود والحديد وفيتامين (أ).

ويفرض الجوع أيضا أعباء مالية ويخفض الإنتاجية، حيث تتحمّل الدول نفقات مباشرة لمعالجة آثار الجوع الضارة، مثل المضاعفات أثناء الحمل والوضع لدى النساء، وأمراض الأطفال المتفشية والمتكررة، والأمراض المعدية، كما تتكبّد الاقتصاديات الكلفة غير المباشرة المترتبة عن انخفاض إنتاجية العاملين، والموت أو العجز المبكرين، والتغيب عن العمل وانخفاض مردود التعليم.

كذلك يقوّض الجوع الاستقرار فإذا تعاظم غدا مشكلة جماعية وبات يهدّد النظام الاجتماعي والسياسي، فالجياع من الوجهة التاريخية هم الأكثر ميلاً للصدام مع جماعات أخرى أو الهجرة إلى مراكز الكثافة الحضرية.

ورغم أن سوء التغذية والافتقار إلى المغذيات ليسا من جملة الأسباب الأساسية وراء الموت المبكّر والعجز في الدول المتقدمة فإنّ المشاكل المتعلّقة بالتغذية تبقى قائمة فيها، ومن هذه المشاكل البدانة الزائدة التي تنتشر بمعدلات وبائية في بعض البلدان المتقدمة ومنها الولايات المتحدة حيث تعدّ – بعد التدخين – السبب الثاني للوفاة التي يمكن تفاديها.

ويختلف الحق في الغذاء كذلك عن **الأمن الغذائي والسيادة الغذائية** [52] رغم وجود بعض مناطق التداخُل بينهما. وطبقاً لمنظمة الأغذية والزراعة، فإن الأمن الغذائي يتحقّق «عندما تتاح لجميع الناس في جميع الأوقات الفرص المادية والاجتماعية والاقتصادية للحصول على كميات كافية من الأغذية السليمة والتغذية التي تلبي احتياجاتهم وأذواقهم الغذائية لممارسة حياة نشطة».

---

[52] مكتب المفوض السامي ومنظمة الأغذية والزراعة، مصدر سبق ذكره، ص. ص 5، 6.

والأمن الغذائي ليس مفهوماً قانونياً في حدّ ذاته، ولا يفرض التزامات على أصحاب المصلحة ولا يوفر استحقاقات لهم. كما أن مفهوم السيادة الغذائية هو مفهوم ناشئ يعني أن تقوم الشعوب بتحديد غذائها وأنماط إنتاجه (مثل الزراعة وصيد الأسماك) وتقرير مدى ما تريده من الاعتماد على النفس والإنتاج المحلي للغذاء وتنظيم التجارة من أجل بلوغ أهداف إنمائية مستدامة.

ويُشار إلى مفهوم السيادة الغذائية باعتباره مفهومًا يعزّز نموذجاً بديلاً للزراعة والسياسات التجارية والممارسات التي تخدم حقوق الشعوب في الغذاء وفي إنتاج غذاء سليم وصحي ومستدام بيئياً. والحق في السيادة الوطنية هو حق معترف به بموجب القوانين الدولية التي توفر استحقاقات للأفراد للوصول إلى الغذاء الكافي وإلى الموارد اللازمة للتمتّع بالأمن الغذائي بصورة مستمرّة.

والحق في الغذاء يفرض على الدول التزامات قانونية للتغلّب على الجوع وسوء التغذية وتحقيق الأمن الغذائي للجميع. وينسحب الحق في الغذاء أيضاً على التزامات الدول خارج حدودها بما في ذلك الالتزامات التي تتّصل بالتجارة، وعلى سبيل المثال يقضي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لتحقيق التوزيع المنصف لإمدادات الغذاء في العالم حسب الحاجة. وفي حين أنه لا يفرض أيّ نموذج بعينه لتحقيق هذا التوزيع فإنّه يلزم الدول بكفالة وضع سياساتها التجارية أو سياساتها الأخرى على نحو يخدم هذا الهدف.

2- واقع إعمال الحق في الغذاء في العالم العربي

برزت خلال السنوات الأخيرة العديد من التحديات التنموية والبيئية التي أثّرت في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كان أبرزها انعكاسات أزمة الغذاء العالمية، والأزمة المالية العالمية وما خلّفته من ركود اقتصادي أصاب بلدان المنطقة، وتقلب أسعار النفط الذي يعدّ مصدر الدخل الرئيس في عدد من بلدان المنطقة، فضلاً عن تفاقم المشكلات البيئية وفي مقدمتها ندرة المياه، وما كشفته التقارير البيئية الدولية من مخاطر تهدّد عدداً من بلدان المنطقة.

ففي سياق **الأزمة المالية العالمية** «تبخّرت» ثروات هائلة في أسواق المال العربية انعكاساً للأزمة المالية العالمية، وأخرى لا يمكن تقديرها من جراء خسائر عائدات استثماراتها في الخارج بسبب تكتم بعض البلدان العربية على هذا النوع من الخسائر. وقد قدر وزير خارجية الكويت في منتصف يناير/كانون الثاني 2009 الخسائر العربية بنحو 2.5 ترليون دولار، وأشار إلى أنها تسببت في إرجاء أو إلغاء 60% من مشاريع التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي الست. كما قدر البنك الدولي هذه الخسائر بشقيها بنسب تتراوح بين 30% إلى 60%.

لقد تأثرت بالأزمة المالية قطاعات الإنشاءات والنفط والسياحة والتجارة، وبددت كماً هائلاً من الوظائف وفرص العمل، ممّا جعلها تزيد من وطأة البطالة في المنطقة، كما أثرت الأزمة في جهود تعزيز برامج الضمان الاجتماعي، وانزلقت بفئات اجتماعية عديدة إلى ما دون خط الفقر، وأخرى إلى ما دون خط الفقر المدقع.

ولم تُفلح الإجراءات العاجلة التي اتخذتها كثير من البلدان العربية في امتصاص آثار هذه الأزمة، فرغم أن الحكومات العربية بادرت إلى زيادة الأجور والمرتبات بنسب كبيرة بلغت الضعف في بعض دول مجلس التعاون الخليجي، ووصلت إلى 30% في بلد مثل مصر في العام المالي 2008/

2009، فقد التهم التضخم والزيادة في الأسعار جانباً من هذه العلاوات الاجتماعية، كما شابتها اختلالات في التوزيع، إذ اقتصرت في بلدان الخليج على المواطنين دون العمال الوافدين والأجانب ممّا أدّى إلى احتجاجات واسعة واعتقال آلاف الوافدين والأجانب في الكويت والإمارا ت وطردهم، واقتصرت في بلد مثل مصر على العاملين في الحكومة دون القطاع الخاص، وعلى العاملين دون المتقاعدين.

كذلك أثّر تراجع حجم التجارة العالمية من جراء الركود الاقتصادي على موارد بعض بلدان المنطقة خاصة التي تعتمد إلى حد كبير على دورها باعتبارها ممرّا تجاريّا، أو مركزًا لخدمات العبور والتخزين. وكان في مقدمتها مصر التي تأثر دخلها من قناة السويس تأثراً كبيراً.

ومثلت **أزمة الغذاء العالمي تحدياً كبيراً يواجه بلدان المنطقة** التي تعتمد على الواردات للوفاء بنسبة 50% من احتياجاتها من المواد الغذائية – حسب البنك الدولي – مع تفاوت يصل أقصاه في بلدان الخليج التي تستورد احتياجاتها من المواد الغذائية بالكامل، وغيرها من الدول التي تقل نسبة استيرادها للمواد الغذائية. هذا إلى جانب تفاوت آخر يتّصل بالقدرة على الوصول إلى الأسواق العالمية حيث تتوفّر للبلدان النفطية إيرادات خففت من أعباء الأزمة، بينما فرض ازدياد الأسعار عبئاً مالياً ثقيلاً على معظم بلدان المنطقة فضلاً عما خلفه من عدم استقرار اجتماعي وسياسي.

فلقد أدّت هذه الأزمة – طبقاً لمنظمة الفاو – إلى تناقص فرص الفقراء في ضمان الغذاء، وتكاتفت صدمات الأزمة الاقتصادية العالمية مع ارتفاع الأسعار القطرية للمواد الغذائية لزيادة عدد الجوعى بنسبة 11% على المستوى العالمي، ويتركز معظمهم في البلدان النامية. ففي آسيا ومنطقة المحيط الهادي يعاني 642 مليون شخص من الجوع المزمن، وفي أفريقيا جنوب الصحراء يعاني 265 مليوناً من الجوع، ويصل هذا العدد في أمريكا

إلى 53 مليوناً، أما في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيبلغ عدد الجوعى 42 مليوناً.

وبينما أيد تقرير مشترك للبنك الدولي، والفاو، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية 2009 هذه الاستنتاجات، فقد خلص إلى أن هذه الإشكاليات ستتفاقم اقتراناً بتزايد النمو السكاني، وانخفاض الإنتاج الزراعي وزيادة الاعتماد على الاستيراد بنسبة قد تتجاوز 64% خلال العقدين المقبلين.

وترتبط أزمة الغذاء ارتباطاً وثيقاً **بأزمة المياه**، وكلاهما يمثل تحدياً كبيراً للتنمية في العالم العربي، ولتلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء. وقد عرض تقرير المجلس العربي للمياه الصادر في مارس/آذار 2009، تحديات تتعلق بإدارة المياه داخل الدول العربية، والسيطرة على المياه بين الحاضر والمستقبل، والفوارق بين الأغنياء والفقراء، والفوارق المائية بين الدول العربية والدول المجاورة، ودور المعرفة والشعوب في مواجهة الأزمة، وقدم رؤى واستراتيجيات لمواجهة هذه التحديات.

ويكشف التقرير عجز الموارد المائية للمنطقة، والفقدان الكبير الذي تتعرّض له المياه بسبب السياسات المتبعة في الري والتي تصل إلى فقدان 50% من مياه الري جرّاء التسرب والتبخّر وعدم اتخاذ أية مبادرات لمعالجة هذا الخلل، وأثر الزيادة السكانية، والهجرة من الريف إلى المدن وزيادة العشوائيات وتنامي الفقر والبطالة ممّا يؤثر في قدرة الفقراء والعاطلين على الحصول على المياه الصالحة للشرب. كما تعرّض للتأثيرات المحتملة لتغير المناخ على المصادر المائية وما تمثله من تهديد في المستقبل، وتعرض المنطقة لظاهرة الجفاف المتكرر. وقدم بشأن هذه التحديات عشرات المقترحات والتوصيات.

وقد خلص تقرير المجلس العربي للمياه إلى ضرورة اتخاذ إجراءات لمواجهة التحديات المائية المستقبلية، من بينها أن تغيير السياسيات العربية

ضرورة للاستدامة ولتحقيق السلم والرخاء في المنطقة العربية، وهذا التغيير يجب أن يتم في إطار الحكم الرشيد في مجال إدارة المياه، لضمان الشفافية والمساءلة، واتخاذ الإجراءات والسياسات التي من شأنها ضمان الحق في المياه عبر الحدود، وحسن إدارة مطالب الأفراد والقطاعات للمياه، كما يتعين على الدول العربية أن تدرك أنه لا يمكن مواجهة التحديات المائية بمعزل عن التحديات الأخرى والمتمثلة في التغيرات المناخية ونقص الغذاء وارتفاع أسعار الطاقة والأزمة المالية، ومن ثم فإنه يجب على الدول العربية اتخاذ خطوات سريعة لبلورة سياسة إقليمية للتعامل مع الأحداث المائية الحادة، واستخدام التكنولوجيا الحديثة لتحديد التغييرات المحتملة ووضع سيناريوهات مختلفة لنتائجها وسبل مواجهتها، وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الحكومية، لحشد المجتمع الدولي من أجل ضمان تنفيذ المعاهدات الدولية التي تضمن حق المواطنين في الوصول إلى المياه في المناطق المحتلّة.

ومن منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، تؤثر أزمة المياه في المنطقة على التنمية المستدامة، وتلبية الحاجة إلى الغذاء، والوصول إلى المياه الصالحة للشرب، كما تزيد من أثر هذه العوامل في صحة الأفراد داخل المجتمع العربي.

وأضافت **التحديات البيئية** بما كرسته، وما كشفته من قضايا، بعداً إضافياً للتحديات السابقة أبرزها حجم التلوث الذي تعاني منه البيئة في العديد من بلدان المنطقة بعناصرها الثلاثة: الهواء والماء والأرض. حيث تعاني معظم بلدان المنطقة العربية من درجات مختلفة من تلوث الهواء خصوصاً العواصم والمدن الكبرى. أمّا عن تنوّع مصادر التلوث في المنطقة العربية ومداه، فهناك بلدان عربية قليلة تراقب مستويات تلوّث الهواء بشكل منهجي.

كما تضيف الدراسة إلى التحدي المتمثل في ندرة المياه، تحدي **تلوث المياه** السطحية والجوفية، وأبرزها المخلفات الصناعية غير المعالجة، ومياه

الصرف الصحي غير المعالج، وتسرّب الأسمدة والكيمياويات الزراعية للمياه عبر الصرف الزراعي، كما تبيّن أنّ الأسباب لا تكاد تختلف كثيراً بين البلدان العربية.

وتتطرّق الدراسة إلى **تلوّث الأرض** من جراء الاستخدام المفرط للأسمدة والمبيدات وأثره في سلامة الغذاء وجودته، والذي يمثل سبباً للعديد من الأمراض. فيشير التقرير إلى زيادة استهلاك الأسمدة في المنطقة العربية من 1.5 مليون طن في العام 1970، إلى ستة مليون طن في العام 2002، فضلاً عن عدم امتثال بعض الدول العربية للقوائم المحظورة دولياً من الأسمدة والمبيدات والتي كانت سبباً رئيساً وراء العديد من الأمراض السرطانية. وتوضح الدراسة افتقار معظم البلدان العربية لأنظمة وضوابط فاعلة تنظم بيع وتداول واستخدام المبيدات والأسمدة. كما تنبّه أيضاً إلى مشكلة إدارة النفايات عامة، والنفايات الخطرة خاصة.

ورغم أن الدراسة تشير إلى تعرض نتائج الدراسات السابقة حول مشكلة الاحترار العالمي وتأثيره في العديد من البلدان العربية إلى درجة عالية من التشكيك، حيث لا توجد مراقبة مستمرة لمستوى البحر في المناطق المعرّضة للخطر، فإنها تدق ناقوس الخطر من الاستهانة بهذه الظاهرة في العالم العربي، والحاجة الماسة لإعطائها ما تستحقه من أهمية بحثية وعملية ليس فقط في مواجهة التحقق من المخاطر الكارثية التي يجرى التنبؤ بها، ولكن أيضاً من الأعراض الكثيرة الأخرى المتأكّدة من جرّاء هذه التغيرات، ومنها أثرها في «الإهطال» في المنطقة، ودورات الجفاف المتكرر وغيرها من الكوارث البيئية.

أمّا أثر التحديات البيئية في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فيأتي في المقام الأول منها تأثيرها في الحقوق الصحية، والحق في الغذاء، فضلاً عن الحق في بيئة نظيفة.

الاستجابة العربية للتحديات التنموية والبيئية

واجهت البلدان العربية هذه التحديات على المستويين الوطني والإقليمي، بأشكال مختلفة من الإجراءات والسياسات والاستراتيجيات، تتسق وقدراتها الاقتصادية والمالية وبنيتها الاجتماعية.

ووضعت هذه الاستجابة استراتيجيات لمواجهة الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على البلدان العربية، ومعالجة أزمة الغذاء، وسبل تحقيق الأمن المائي، ومواجهة قضايا البطالة ودعم التشغيل والحد من الفقر، ومعالجة قضية التعليم في الوطن العربي، وتحسين مستوى الرعاية الصحية، وذلك عبر **قرارات قمة الكويت للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.**

وفي **تقييم هذه الاستجابة** لهذه التحديات، خلص تقرير للمنظمة العربية لحقوق الإنسان[53] إلى أنّ قرارات القمة العربية تستجيب للمشاغل السائدة لدى المجتمعات العربية، كما تتسق وكثيرا من الحلول التي أوردتها مراكز البحوث المستقلة في الساحة العربية، وتتفاعل مع الحلول التي طرحت عبر المؤسسات الدولية المعنية وخلال المؤتمرات الدولية التي خصصت لهذا الغرض. ولكن لا ينبغي أن يبعث هذا التقييم الإيجابي لهذه القرارات على الاطمئنان إلى أنها سوف تأخذ بالضرورة طريقها للتطبيق:

فبعض هذه المقترحات تجري الدعوة إليها منذ عقود على الساحة العربية، ويتم تحديثها بشكل دوري في المناسبات المختلفة مثل الدعوة إلى إنشاء السوق العربية المشتركة، والتكامل الاقتصادي العربي. لكن حالت الخلافات العربية دون تطبيقها. ولا يؤشر نمط السياسات الرسمية العربية على وجود تغيير في نمط هذا التفاعل في المدى القريب.

---

[53] المنظمة العربية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للعام 2010

كما أن كثيراً من المشروعات التي أوردتها وثائق القمة غير محددة الموارد وتعوزها آليات المتابعة والتنفيذ.

وقد خلت قرارات القمّة من التركيز على الأولويّات، فهي تتفاعل مع جميع الاهتمامات بغض النظر عن أهميتها النسبية، ومدى إلحاحها في سياق الانشغالات القائمة.

ويلفت التقرير الانتباه إلى أن قرارات القمة التي التفتت إلى أثر الاحتلال الإسرائيلي في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني، ودعت إلى تعزيز الأوضاع الصحية، وإعادة الإعمار في فلسطين، لم تنتبه إلى مسؤولية بعض الدول العربية المشاركة في هذا الموقف اللاإنساني الذي يتعرض له الشعب الفلسطيني بالانسيا ق للعقوبات الجماعية المفروضة من جانب الأطراف الدولية بالتجاوب مع شروطها بشأن تدفق المعونات الإنسانية وتسييس الإعمار، أو بغض النظر عن اتخاذ إجراءات جادة لرفع العقوبات.

وفضلاً عن ذلك تحتاج بعض السياسات والاستراتيجيات المقترحة من جانب مجلس المياه العربي لمزيد من النقاش على مستوى المجتمع العربي، منها على سبيل المثال دعوته إلى وضع إستراتيجية تركز على تخفيض الطلب على المياه أكثر من تركيزها على تعزيز الموارد، بينما قد تكون الحاجة ماسة لاعتماد إستراتيجية تقوم على تقليل الطلب وزيادة الموارد في آن واحد. وكذا دعوته إلى تعزيز دور القطاع الخاص في تطوير وإدارة المياه، بينما لم يُظهر القطاع الخاص في العالم العربي التزاماً جاداً بمسؤولياته الاجتماعية. ومنها كذلك استرشاده بتوجه منظمة الفاو حول «المياه الافتراضية»، بمعنى استبدال زراعة القمح الذي يحتاج إلى نحو ألف متر مكعب من المياه، باستيراده مما يوفر كميات كبيرة من المياه. فمثل هذه السياسات تحتاج إلى مراجعة دقيقة، خاصة أن بعضها تم تجريبه على أسس اقتصادية على غرار تخفيض زراعة القمح في مصر لصالح أنماط أخرى

من المحاصيل يمكن أن تحقق عائداً اقتصادياً في التصدير يتيح شراء كميات أكبر من القمح مما يمكن إنتاجه على نفس المساحة، والتي تعرضت لانتقادات كبيرة في مصر وتركتها تحت رحمة تقلبات الأسعار ووضعتها في مأزق خلال أزمة الغذاء العالمية.

ولا تبدو بعض النماذج التي طرحها تقرير المجلس العربي للمياه باعتبارها أفضل الممارسات نماذج ملائمة من قبيل زيادة أسعار المياه وفق شرائح متصاعدة لدفع المستهلكين لترشيد استهلاكهم في الإمارات، فالتقرير لم يأت معبراً عن حقيقة الواقع، لأنه قصر هذا الإجراء على الأجانب دون المواطنين، ولكونه لا يصلح للتعميم في بلدان أخرى مثل مصر حيث يمكن أن يثير «تسليع» المياه فيها مشكلة اجتماعية كبرى.

كما ظلت النزاعات الداخلية والاحتلال الأجنبي يدمران فرص التنمية في خمسة بلدان عربية، وما انفكّت القرارات والإجراءات الدولية بحصار الشعب الفلسطيني في غزة لأكثر من خمس سنوات تمثل نموذجًا، ليس فقط لانتهاك المعايير الدولية بعدم استخدام الغذاء والدواء في الأغراض السياسية بل وأيضا نموذجًا للإجحاف وامتهان الكرامة الإنسانية كما بقيت باقي الأراضي الفلسطينية المحتلة نهباً لمشاريع الاستيطان والمصادرة.

ففي **العراق** الذي كان يعد واحداً من البلدان العربية القليلة المؤهلة بمواردها الطبيعية والبشرية كي ينتقل من مصاف البلدان النامية إلى مصاف البلدان المتقدمة، أعاده الحصار فالاحتلال، إلى المربع الأول. وطبقاً للمصادر الاقتصادية الدولية فإن قرابة ربع الشعب العراقي (23%) أي نحو 7 ملايين شخص يعيشون تحت خط الفقر المعرّف دولياً. ويتضاعف هذا الرقم في المناطق الريفية. وتصل نسبة البطالة إلى 15% تضاف إليها نسبة أخرى قدرها 29% من العمالة الناقصة (under employed) التي يعاني منها واحد من كل ثلاثة من الشباب بين سن20 إلى 24 سنة.

وتضاعفت أسعار الغذاء في أسواق العراق في الفترة من 2004 إلى 2008 على نحو يزيد كثيراً عن نظيراتها في العالم، وغدت بذلك تسهم في زيادة الفقر. وأصبح العراق الدولة الوحيدة بين دول المنطقة، الذي يشهد تراجعاً في الوصول إلى مصادر المياه النظيفة الصالحة للشرب (1990 – 2006) وتعاني الخدمات الصحية من أزمة كارثية من جراء سنوات الحصار، وسنوات الاحتلال، وتنعكس ذات الأوضاع على الخدمات التعليمية.

وقد انعكس ذلك على متوسط العمر المتوقع للفرد عند الميلاد، إذ انخفض إلى 58 عاماً مقارنة بـــ65 عاماً قبل ثلاثة عقود و 67.5 عامًا كمتوسط في العالم العربي، وزادت معدلات وفيات الأطفال أثناء الولادة، والأطفال الرضع، ودون الخامسة، وعادت إلى الظهور أمراض كان العراق قد تخلص منها.

وإجمالاً تخلف العراق كثيراً في التنمية مقارنة بجيرانه، ويعاني الركود والبطء في التقدم، وساهم الفساد في تبديد موارد البلاد.

أمّا في **فلسطين** فبعد عقود من الاحتلال الاستيطاني الإحلالي، وسياسات العزل والإلحاق الاقتصادي، يصبح من التعسف توقع أي تحسن في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني.. لكن ما شهدته الأراضي الفلسطينية المحتلة في السنوات الأخيرة، فاق كل ما سبقه من إجراءات تقويض الاقتصاد الوطني الفلسطيني. إذ استمرت قوات الاحتلال الإسرائيلي في إحكام وتشديد إجراءات الحصار الشامل الذي تفرضه على قطاع غزة بشكل عام منذ العام 2007، وشدّدته في العام 2009 بمزيد من القيود، عبر إحكام إغلاق كافة المعابر، ومنع تدفق الصادرات والواردات من السلع، وأدى ذلك إلى ارتفاع معدلات الفقر والبطالة ليصل إلى 80%، و55% على التوالي في نمط فريد من أنماط العقاب الجماعي غير المسبوق يرقى وفقاً للقانون الدولي إلى مستوى الجرائم ضدّ الإنسانية.

ورغم مرور أكثر من ثلاثة أعوام على مؤتمر إعمار غزة في 2009/3/2 في شرم الشيخ، وتبرّع المؤتمرين بمبلغ4.481 مليار دولار، فقد حالت طبيعة النتائج التي اعتمدها المؤتمر من ناحية والتّعنّت الإسرائيلي من ناحية أخرى دون تخفيف معاناة الشعب الفلسطيني، فالمؤتمر لم يحدّد موعداً محدداً لتاريخ بدء تنفيذ عملية الإعمار، وأصبحت العملية برمتها مرهونة بأن تسمح القوات المحتلة بفتح المعابر ومرور المواد الأساسية لعملية الإعمار، وهو ما يعني استمرار الحال على ما هو عليه.

ورغم ادعاءات قوات الاحتلال أنها خفّفت من القيود المفروضة على حركة المدنيّين الفلسطينيّين في الضفة الغربية وأزالت بعض الحواجز بشكل نهائي، إلا أنها لا تزال تقيم ما يزيد على 630 حاجزاً وعائقاً مادياً في مختلف محافظات الضفة من بينها (93) حاجزاً عسكرياً. كما عززت بعض الحواجز. وتقدّر المصادر استمرار إغلاق 65% من الطرق الرئيسة في الضفة الغربية التي تؤدي إلى 18 تجمعاً سكانياً فلسطينياً، أو تحت السيطرة من قبل حواجز قوات الاحتلال (47 طريقاً من أصل 72 طريقاً).

ومن ناحية ثالثة واصلت قوات الاحتلال فرض حصارها على مدينة القدس المحتلة وظلّت المدينة معزولة تمامًا عن محيطها، حيث يحظر دخولها على المواطنين الفلسطينيين من بقية الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام1967.

وقد خلفت سياسة الحصار وفرض قيود على حركة المواطنين الفلسطينيين آثاراً خطيرة على تمتع المواطنين الفلسطينيي ن بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن آثارها على تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية، وأصبح الفلسطينيون يعيشون أزمة اقتصادية خانقة شملت مختلف القطاعات الاقتصادية بما في ذلك التجارة والصناعة والزراعة والعمل والسياحة والنقل والمواصلات والاستثمار والتنمية. هذا في الوقت الذي

يقوّض فيه استكمال جدار الضمّ العنصري، الذي بدأته في العام 2002، وما يرافقه من إجراءات مصادرة الأراضي وتعزيز الاستيطان من فرص التنمية.

ثانياً: الحق فـــي التعليـــم

يُعدّ التعليم حقًّا من حقوق الإنسان في حد ذاته، وهو في الوقت نفسه وسيلة لا غنى عنها لإعمال حقوق الإنسان الأخرى. فالتعليم بوصفة حقاً تمكينياً، هو الأداة الرئيسية التي يمكن بها للكبار، والأطفال والمهمشين اقتصادياً واجتماعياً أن ينهضوا بأنفسهم من الفقر، وأن يحصلوا على وسيلة المشاركة كلياً في مجتمعاتهم. وللتعليم دور حيويّ في تمكين المرأة، وحماية الأطفال من العمل الاستغلالي والذي ينطوي على المخاطر، وكذا في تشجيع حقوق الإنسان والديمقراطية وحماية البيئة.

كما يعترف بشكل متزايد بالتعليم بوصفه واحداً من أفضل الاستثمارات المالية التي يمكن للدول أن تستثمرها. فالتعليم يجمع بين أن يكون سلعة استهلاكية وإنتاجية في الوقت نفسه. فهو مطلوب أوّلاً لأنه حاجة إنسانية، ولكنه أيضاً سلعة إنتاجية استثمارية. وهو أيضاً سلعة عامة وخاصة، فأوّل من يفيد منه هو صاحب الشأن، ولكنه أيضاً سلعة عامة لأنه مفيد للجميع. وهناك فارق كبير بين أن يعيش الإنسان في مجتمع متعلّم أو غير متعلّم لكنه يتميز عن اقتصاد السلع بأنّه يكاد يكون السلعة الوحيدة التي يمكن أن تنقلها للغير دون أن تفقدها، فمن يَبِعْ السلعة يفقِدْها ويحصُلْ على مقابل لكن من ينقل المعرفة للآخرين لا تقل معرفته بل في الغالب يتعلم من ذلك الأمر.

ومنذ أقرّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالحق في التعليم باعتباره حقًّا من حقوق الإنسان، جرى تقنينُه وتأصيلُه وتفصيلُه في عشرات من الصكوك

الدولية، فيما يظل عمودها الفقري هو ما نصّ عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وقد خصّص العهد مادتين للحق في التعليم هما المادتان 13 و14. وتُعدّ المادة (13) أطول ما نصّ عليه العهد من أحكام، وهي المادة الأبعد مدى والأكثر شمولاً بشأن الحق في التعليم في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفقاً لتقييم لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية[54].

1- أبعاد الحق في التعليم

ويتطلب الوصول إلى التعليم بجميع أشكاله وعلى جميع مستوياته ما يلي:

(أ) التوافر : إذ يجب أن تتوفّر مؤسسات وبرامج تعليمية بأعداد كافية في نطاق اختصاصات الدولة. ويشمل ذلك توفّر مبان أو أيّ شكل آخر من أشكال الوقاية من العناصر الطبيعية، والمرافق الصحية للجنسين، والمياه الصالحة للشرب، والمدرسين المدربين الذين يتقاضون مرتبات تنافسية محليّة، ومواد التدريس، وما إلى ذلك. كما يحتاج البعض منها أيضاً إلى مرافق المكتبات والحواسيب وتكنولوجيا المعلومات.

(ب) إمكانية الالتحاق : إذ يجب أن يكون من السهل على الجميع الوُلوج إلى المؤسسات والبرامج التعليميّة، دون أيّ تمييز، ولإمكانية الالتحاق ثلاثة أبعاد متداخلة:

1 -عدم التمييز: إذ يجب أن يكون التعليم في متناول الجميع، ولاسيما أضعف الفئات في القانون وفي الواقع، دون أيّ تمييز لأيّ سبب من الأسباب المحظورة.

---

(54) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وثيقة: (EC-12/1999/10)

2 –إمكانيّة الالتحاق المادي: إذ يجب أن يكون التعليم في المتناول من الناحية المادية السليمة، وذلك إمّا عن طريق التردد على المؤسسات التعليمية في مكان ملائم بشكل معقول مثل القرب من المسكن، أو من خلال التكنولوجيا الحديثة مثل برامج التعليم عن بعد.

3 –إمكانيّة الالتحاق من الناحية الاقتصادية: إذ يجب أن يكون التعليم في متناول الجميع. وهذا البعد يخضع لصياغات متمايزة بين التعليم الابتدائي والثانوي والعالي. ففي حين يجب أن يُوفّر التعليم الابتدائي «مجاناً للجميع» فإنّ الدول مطالبة بالأخذ تدريجياً بمجانية التعليمين الثانوي والعالي.

(ج) **إمكانيّة القبول :** إذ يجب أن يكون شكل التعليم وجوهره، بما في ذلك المناهج الدراسية وأساليب التدريس مقبولين، مثل الملاءمة ذات الصلة بالنواحي الثقافية والجودة، سواء للطلاب أو في الحالات المناسبة للوالدين. ويخضع هذا للأهداف التعليمية المطلوبة.

(د) **قابلية التكيّف :** إذ يجب أن يكون التعليم مرناً، كما يتسنى له التكيف مع احتياجات المجتمعات والمجموعات المتغيرة، وأن يستجيب لاحتياجات الطلاب في محيطهم الاجتماعي والثقافي المتنوّع.

وتُميّز لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بين المستويات الثلاثة للتعليم. فهي ابتداءً تميّز بين التعليم الابتدائي والتعليم الأساسي ولا تعتبرهما مترادفين رغم التطابق الوثيق بينهما، وتؤيد اللجنة الموقف الذي اتخذته منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونسيف) «يعد التعليم الابتدائي أهم عنصر من العناصر المكونة للتعليم الأساسي». وفي كل الأحوال فطبقاً للعهد فإنّ للتعليم الابتدائي خاصيتين مميزتين هما: أنه «إلزامي»، و«متاح مجاناً للجميع».

وفي حين أن مضمون التعليم الثانوي يختلف من دولة إلى أخرى، ويختلف بمرور الزمن فإنه يشمل إكمال التعليم الأساسي، وتوطيد أسس التعليم مدى الحياة، وتنمية الإنسان، وهو يهيّ ئ الطلاب للفرص المهنية،

ولفرص التعليم العالي، ويجب تعميم التعليم الثانوي بمختلف أنواعه، وجعله متاحاً للجميع بكافة الوسائل المناسبة، ولاسيما بالأخذ تدريجياً بمجانية التعليم. ويعني «التعميم» ألاّ يتوقف التعليم الثانوي على طاقة طالب مّا أو قدرته الظاهرة، وكذلك أن يوزّع في جميع أنحاء الدولة بحيث يكون متاحاً للجميع على قدم المساواة. كما تعني عبارة «كافة الوسائل» أنّه على الدول أن تعتمد مناهج متنوعة ومبتكرة لتوفير التعليم الثانوي في مختلف السياقات الاجتماعية والثقافية، كما تعني عبارة «الأخذ تدريجياً بمجانية التعليم » وجوب اتخاذ تدابير ملموسة من أجل تحقيق مجانية التعليمين الثانوي والعالي.

وبينما يعد التعليم التقني والمهني جزءاً من التعليم الثانوي، فإنه يعد أيضاً جزءاً من الحق في العمل. بما يعكس أهمية خاصة للتعليم التقني على هذا المستوى من التعليم. ولا يشير العهد إلى التعليم التقني والمهني فيما يتصل بمستوى محدد من التعليم بل يذهب إلى أن للتعليم دوراً أوسع نطاقاً يساعد على «تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطّردة، وعمالة كاملة ومنتجة. وتذهب لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى أنّ التعليم التقني والمهني يشكل جزءاً لا يتجزأ من التعليم على جميع المستويات، ويجب ألا يقتصرا على تلقين التكنولوجيا والتأهيل لِعالم الشغل إنّما يجب أن يفهما على أنها عنصران من العناصر المكوّنة للتعليم العام.

وفي حين يجب أن يكون التعليم الثانوي «متاحاً للعموم وفي متناول الجميع» **يجب أن يكون التعليم العالي «متاحاً للجميع على قدم المساواة تبعاً للكفاءة».**

نظرة تقييمية لحصاد الجهد الدولي

يشير التقرير الدولي لأهداف الألفية الإنمائية الصادر في سبتمبر/أيلول 2010[55] إلى أنّ بلوغ الهدف الخاص بالتعليم في موعده المحدّد يستدعي أن يكون كافة التلاميذ في السن الرسمية للالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي مسجّلين بالمدارس ببلوغ عام 2009.

ويرصد التقرير حدوث تقدّم ملموس في العديد من الأقاليم، فعلى الرغم من أنّ نسب الالتحاق بالمدارس في أفريقيا جنوب الصحراء لا تزال الأقل بين أقاليم العالم فإنها نمت بمعدل 18% (من 58 إلى 76% ما بين 1999–2008) كذلك شهد جنوب آسيا وشمال أفريقيا بعض التقدم، حيث تزايدت نسبة الالتحاق بالتعليم ما بين 8 و11% خلال العشرية الماضية. لكن مع ذلك يظل تحقيق هدف الألفية في التعليم في أفريقيا جنوب الصحراء صعب المنال، حيث يوجد بها طفل مـــن كلّ أربعة أطفال خارج المدرسة خلال العام 2008، كما يحتاج تحقيق ذلك الهدف مضاعفة عـــدد المدرسين حتى عام 2015.

وبينما يعد الالتحاق بالتعليم الخطوة الأولى لتحقيق ذلك الهدف، تظل الاستفادة من العملية التعليمية مرهونة بحضور التلاميذ إلى فصولهم الدراسية، وهو ما لم يتحقق، حيث بلغ عدد التلاميذ الذين لم يلتحقوا بالتعليم عام 2008 ما يناهز 69 مليون تلميذ، من بينهم 31 مليوناً في أفريقيا جنوب الصحراء و18 مليوناً في جنوب آسيا. وتعود ظاهرة التسرّب إلى العديد من الأسباب من بينها التكلفة، والقيود الاجتماعية والثقافية، ففي العديد من الدول يكون تعليم الإناث أقل قيمة من تعليم الذكور.

---

[55] The Millennium Development Goals, Report 2010.

ورغم تقلص الفجوة بين الإناث والذكور من 57% إلى 53% ما بين عامي 1999–2008، فقد ظلّ الأطفال الإناث في شمال أفريقيا يمثلن 66% من الأطفال خارج المدارس.

وكذلك تشير البيانات المتوفرة من 42 دولة إلى أن أطفال الأرياف خارج المدارس ضعف نظرائهم في المدينة، كما تشير إلى أن الفجوة بين الريف والمدينة أكثر اتساعاً بالنسبة إلى الفتيات.

وبينما يُعدّ الفقر المعضلة الحقيقية التي تواجه التعليم، فإنه يؤثّر كذلك في فرص الإناث في الالتحاق بالتعليم، إذ يزيد عدم التحاق الإناث بالتعليم في الدول الـــ20 الأكثر فقراً 3.5 مرة عن مثيلاتهن في الدول الغنية، و4 مرات عن نظرائهم من الفتيان.

ويعاني الأطفال المعوّقون كذلك من قلّة فرص التعليم مقارنة بنظرائهم من الأطفال، فالعلاقة بين الإعاقة والإقصاء أو الحرمان من التعليم واضحة في العديد من البلدان في كافة مستويات التنمية، سواء في مجال الالتحاق بالتعليم أو الاستمرار فيه، ويظهر ذلك حتى في بعض البلدان القريبة من تحقيق الهدف.

وهناك تقييم آخر أجرته لجنة التنسيق المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة المعنية بالتثقيف في مجالات حقوق الإنسان في النظام المدرسي، استناداً إلى التقارير التقييميّة الوطنية التي تلقّتها، وعددها 76 تقريراً بينها 12 تقريراً من بلدان عربية، وهي: الأردن والجزائر، وسوريا، والسودان، والعراق وعُمان، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا . وتناول تحليله أربعة موضوعات رئيسة هي: السياسات، وتنفيذ السياسات، وبنية التعليم، والتدريس والتعليم، وتدريب المعلمين والموظفين الآخرين العاملين في حقل التعليم وتطويرهم المهني. وقد أجمل استخلاصاته دون تخصيص إلاّ في حالات الاستعانة بنماذج للتدليل على استنتاجاته. كما نبّه إلى أنّ استنتاجاته

استندت إلى المعلومات الرسمية، وهي لا تشكل تحقيقاً مستقلاً للمعلومات المقدّمة أو نوعية الإجراءات المتّخذة أو تقييماً مستقلاً لها[56].

وفي مجال تقييمه **للسياسات** خلص التقييم إلى أنه تبين أنّ كلّ الحكومات الست والسبعين المستجيبة للاستبيان قد أشارت إلى توفّر قدر ما من الالتزام على مستوى السياسات فيما يتعلق بالتثقيف في مجال حقوق الإنسان، كما يبين تحليل مصادر المعلومات الثانوية أن نحو 32 بلداً إضافياً قد أصدرت بيانات بشأن السياسات ذات الصلة. ولما كان التثقيف في مجال حقوق الإنسان يُغطى في حالات كثيرة كما قيل عن طريق مواد دراسية ذات صلة تتخلّل المناهج الدراسية، فإن ذلك يجعل من الصعب استخلاص استنتاجات مؤكدة عن مدى تجسيد السياسات التعليمية لمبادئ حقوق الإنسان.

وفيما يتعلق **بتنفيذ السياسات** ذكر التقييم أن البلدان الستة والسبعين التي أجابت على الاستبيان أكّدت اتّخاذها تدابير لتنفيذ السياسات، وبيّن تحليل المصادر الثانوية أن 43 بلداً إضافياً تتخذ خطوات تنفيذية فيما يتعلق بالتثقيف في مجال حقوق الإنسان في المدارس، ولكن نادراً ما يُتّبع نهج منتظم يبدأ بتحليل منهجي لحالة التثقيف في مجال حقوق الإنسان في جميع مجالات خطة العمل، بما في ذلك السياسات والمناهج والكتب الدراسية وتدريب المعلمين وأساليب التدريس والبنية المدرسية، فضلاً عن تقييم الاحتياجات وتعيين أهداف وأولويات محددة، وقد قامت بعض البلدان بهذه العملية، لكن ليس بالضرورة في سياق البرنامج العالمي بل في إطار تطوّرات وطنية محدّدة.

وفي ما يتعلق **ببيئة التعليم**، أشار التقييم إلى أن معظم البلدان التي أجابت على استبيان التقييم تحقّق على الأقل تقدماً متوسطاً في ضمان تشجيع بنية التعليم والتثقيف في مجال حقوق الإنسان، في حين وجد تحليل المصادر

---

[56] الجمعية العامة للأمم المتحدة وثيقة رقم A 65/322 الصادرة في 24 أوت/أغسطس 2010.

الثانوية أن قلة من البلدان فقط هي التي تنفذ مبادرات ذات صلة. وسلّط المجيبون الضوء على عدة أمثلة لمبادرات تنفذ على المستوى الوطني وتُشجّع مشاركة الطلاب والتفاعل بين المدارس والمجتمع الأوسع نطاقاً.

وفي ما يتعلّق **بالتدريس والتعلّم**، أشار التقييم إلى أن معظم الحكومات التي أجابت على الاستبيان أوضحت أنها تحقّق تقدماً متوسطاً إن لم يكن تقدّماً شاملاً في وضع ونشر مواد ومنهجيات للتدريس والتعليم من أجل التثقيف في مجال حقوق الإنسان، ووقف تحليل المصادر الثانوية على إشارات موجزة تبين أن 19 بلداً اتخذت خطوات لمعالجة هذه المسائل.

أمّا في ما يتّصل **بتدريب المعلمين والموظفين الآخرين العاملين في حقل التعليم وتطويرهم المهني** أشار التقييم إلى أنّ معظم البلدان التي استجابت للاستبيان أوضحت أنها توفر فرصاً لتدريب المعلمين، لكن غياب المعلومات التفصيلية يعطي الانطباع بأن هذا التدريب يُقدم إجمالاً كيفما اتفق، وأنه اختياري، وأنه يتباين من حيث الجودة والزمن المخصص له، وأنّ فرص الوصول إلى مواده وأدواته محدودة.

2- واقع التعليم في العالم العربي

أ- على مستوى التّعليمين الأساسي والثانوي

تبين الإحصائيات الخاصة بمعدل الالتحاق الصافي بالتعليم الابتدائي أن أربع دول عربية فقط تقترب من حد الإشباع في هذا المجال (95% فأكثر)، بينما تتراوح هذه المعدلات بين 80%، 94% في ثمانِ دول، وتتدنى عن ذلك في ست دول هي : جيبوتي وموريتانيا وعُمان وفلسطين واليمن والسعودية، وقد تصل إلى ما دون 40% كما هي الحال في جيبوتي. وتجدر الإشارة إلى أن دولتين فقط تبلغان حد الإشباع فيما يخص الإناث.

كما تدلّ الإحصاءات على وجود ما يقارب تسعة ملايين طفل في الدول العربية خارج المدارس معظمهم في السودان والسعودية والصومال واليمن والعراق والمغرب. لكن حتى الدول المعروفة بحسن أدائها التعليمي لا تخلو من ذلك مثل لبنان والأردن.

ومع أن معظم الدول العربية تنص على إلزامية التعليم حتى نهاية المرحلة المتوسطة على الأقل فإنّ ثمانِ دول فقط تحقّق معدلات التحاق خام تقترب من المعدل المنتظر، أي تفوق 95%، بفضل تطبيق إلزامية التعليم حتى نهاية المرحلة، بينما تبتعد عنه إلى حد كبير (أقل من 70%) سبع دول هي: العراق والمغرب واليمن وجزر القمر وجيبوتي وموريتانيا والسودان، ولا تتوفّر إحصاءات دقيقة عن السعودية والصومال. وتقترب خمس دول أخرى هي: الأردن والكويت ولبنان وعمان وسوريا من المعدل المنتظر (بين 85%، 94%)[57].

يمكن تصنيف الدول العربية فيما يخص معدل سنوات الدراسة المرتقبة للأطفال الملتحقين بالتعليم الأساسي إلى أربع مجموعات على النحو التالي:

أ- الدول التي يُتوقّع أن يبلغ فيها المعدل العام لسنوات الدراسة بالنسبة إلى هؤلاء الأطفال ما يعادل بداية المرحلة الجامعية وهي البحرين وتونس والأردن وليبيا ولبنان وفلسطين.

ب- الدول التي يتوقع أن يبلغ فيها المعدل العام لسنوات الدراسة لهؤلاء الأطفال ما يعادل إكمال المرحلة الثانوية أو ما يقرب من هذا الإكمال، وهي الجزائر ومصر وقطر والكويت والإمارات وعمان.

---

[57] تقرير المعرفة العربي 2009، ص.ص 91 – 93.

ج- الدول التي يتوقع ألا يتعدى فيها المعدل العام لسنوات الدراسة لهؤلاء الأطفال ما يعادل المرحلة المتقدمة من التعليم الأساسي، وهي العراق والمغرب واليمن وجزر القمر.

د- الدول التي يتوقع ألا يتعدى المعدل العام لسنوات الدراسة بالنسبة إلى هؤلاء الأطفال إكمال مرحلة التعليم الابتدائي أو أكثر منها بقليل، وهي موريتانيا وجيبوتي والسودان.

أمّا على **مستوى المؤشرات الكيفية والنوعية**[58] فيمكن إجمال الملاحظات التالية :

1- تدني الوقت المخصص لتعليم مختلف المواد في أغلب الدول العربية، فالوقت المخصص للدراسة في مرحلة التعليم الأساسي في معظم الدول العربية يبلغ 802 ساعة سنوياً في التعليم الابتدائي و 911 ساعة سنوياً في المرحلة المتقدمة من التعليم الأساسي لا يمكن أن يكفي لتكوين رأسمال معرفي أساسي متين وراسخ يتيح للتلميذ الاستفادة المُثلى في المراحل المتقدّمة من التعليم. ويبدو هذا التقصي ر جلياً في معظم دول الخليج (عدا سلطنة عمان في النظام التعليمي الجديد) كما في سوريا والعراق وليبيا وتونس.

وبالنسبة إلى جودة المعارف المكتسبة من خلال التعليم الأساسي أظهرت الدراسات الدولية تدني التعليم بشكل ملحوظ في مادتي الرياضيا ت والعلوم عن المعدل الدولي العام، ولم يقترب من المعدلات الدولية بعض الشيء إلا تلاميذ إمارة دبي/الإمارات. وبينما أظهرت الدراسات أن المناهج التعليمية لدول مثل الأردن وفلسطين ومصر والبحرين تقترب من المناهج العالمية في

---

[58] المصدر نفسه، ص.ص 94-96.

الرياضيات والعلوم، ما عدا بعض الأمور التفصيلية، فإنها تفتقد بصفة عامة للأنشطة الخاصة بتنمية القدرة على جمع المعلومات وتنظيمها وتحليلها واكتشاف مصادر الخطأ وتفسير الظواهر التي تنمّ عنها وما إلى ذلك من وسائل معالجة المعلومات.

وتلفت الدراسات الانتباه إلى توقعات الأداء المتدنية فيما يخص تعليم اللغات، وترحيل ما يُعلّم في السنوات التعليمية الأولى في البلدان الأجنبية إلى سنوات لاحقة في البلدان العربية المعنية، ولا يؤدي تضمين الخطط الدراسية عدداً قليلاً من الحصص الأسبوعية لمادة مّا إلى أداء أيّ تعليم حقيقي، كما هي الحال في بعض الدول بشأن تعليم لغة أجنبية أو الفنون أو الاجتماعيات أو التربية الرياضية.

ويؤدي ضعف تعليم العلوم والتقانات من جهة، وتعليم اللغات الأجنبية من جهة ثانية إلى عزوف الشباب عن الالتحاق بالاختصاصات العلمية في المراحل المتقدمة من التعليم.

وبالنسبة إلى الإنفاق على التعليم، تتفاوت الدول العربية في ما بينها في ما يخص الإنفاق الحكومي على التعليم [59] فبينما خصصت كل من جيبوتي والسعودية وتونس والمغرب في السنوات الخمس الأخيرة على الأقل قدراً عالياً من الناتج المحلي الإجمالي (بين 8.7% و6.5%) ومن موازناتها العامة (بين27.6% و20.8%) للتعليم بمختلف مراحله، لم تخصص أي من الدول الأخرى التي تتوفّر حولها المعطيات الإحصائية (باستثناء الكويت) إلا ما يتراوح بين 4.7% (مصر) و 1.7% (الإمارات). وقد يكون ما خصصته قطر والإمارات كافياً، نظراً للناتج المحلي الإجمالي المرتفع الذي تتمتع به. وتبدو الكويت سخية تجاه النظام التعليمي مقابل ما خصصته مصر

[59] تقرير المعرفة العربي 2009، ص ص 111، 112.

وموريتانيا الذي يبدو غير كاف لتأمين نظام تعليمي قادر على مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين. ومع ذلك حقّقت مصر إنجازات تعليمية كمية ملموسة. أمّا ما خصصته لبنان للتربية والتعليم، وهو متواضع مهما كانت المقاييس المعتمدة، فيجدر اعتباره في سياق المساهمة التي يقوم بها المجتمع اللبناني في سبيل التربية والتعليم من خلال الانتشار الواسع للتعليم غير الحكومي في مختلف المراحل.

وقد يكون أحد مبررات الإنفاق المتواضع نسبياً على التربية والتعليم في دول مثل مصر وموريتانيا هو حاجة هذه الدول إلى الإنفاق على البنية التحتية اللازمة لمواجهة متطلبات النمو السكاني الكبير الذي تشهده أو الإيرادات الحكومية المحدودة.

2- جهود الإصلاح التربوي

شهدت الدول العربية، موجات تطوير تربوي قامت على جهود وطنية ودعم تقني ومالي من المجتمع الدولي ممثلاً في المنظمات الدولية، مثل اليونسكو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، أو بمنظمات إقليمية فاعلة مثل الاتحاد الأوروبي، أو من خلال برامج التعاون الثنائي. ومن أهمها برامج التعاون الفرنسي والألماني والبريطاني والأمريكي والياباني.

ويشير التقرير الذي وضعه البنك الدولي في العام 2007 بعنوان «الطريق الذي لم يسلك بعد: إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا » إلى أنّ الدول العربية الثلاث عشرة التي شملها التقرير بادرت خلال السنين الخمسين الماضية إلى وضع خطط واسعة النطاق لإصلاح أنظمتها التعليمية بمختلف مراحلها وأنواعها بمعدل خطتين ونصف، لكل منها في خلال هذه الفترة ومعدل 25 تدبيراً لكل خطة وضعت.

وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها الدول العربية منذ أوائل التسعينات من القرن العشرين (1990 – 2005) يبدو أن الكثير منها لا يزال بعيداً عن تحقيق أهداف التعليم للجميع وعن الاستجابة للمعايير العالمية فيما يخص التعليم المهني والتقني والتعليم العالي. ولا شك أن تقدماً مهماً حصل في المؤشرات الكمية للتعليم من جهة معدلات التحاق وغيرها، لكنّ هذه المؤشرات لم تبلغ بعد حدّ الإشباع إلاّ في عدد ضئيل من الدول. كما أن المؤشرات الكيفية والنوعية تشير إلى تخلف الدول العربية عن ركب الدول المتقدمة صناعياً، وعن مجموعة كبيرة من الدول الأخرى في آسيا وأمريكا الجنوبية ممّن قطعت أشواطاً في نوعية الخدمات التعليمية ووصلت إلى نتائج تضاهي أو تقارب تلك التي بلغتها الدول الصناعية المتقدمة.

ويشير تقرير البنك الدولي إلى الفروق بين الدول العربية المعنية في مؤشّرٍ مركّبٍ يقيس الالتحاق بالتعليم بمختلف مستوياته، والمساواة بين الجنسين، وكفاءة التعليم الابتدائي وجودة التعليم من منظور الإلمام بالقراءة والكتابة عند البالغين والنتائج المحققة في الاختبارات الدولية. وبطبيعة الحال، تظهر هذه الفروق بصورة جلية بين الدول الأفضل أداءً مثل الأردن والكويت والأدنى أداءً مثل المغرب والعراق واليمن وجيبوتي.

أمّا في سائر البلدان فقد كان للقائمين على الأنظمة التربوية والخبراء الدور الأساسي والوحيد في عمليات الإصلاح من دون مشاركة واسعة من شرائح المجتمع المختلفة. فلم يؤدّ ذلك إلى تملك شرائح المجتمع لأهداف الإصلاح وإلى تجنيدها لتحقيق هذه الأهداف. كذلك لم تكتب الديمومة لمبادرات الإصلاح التي حصلت في دول مثل لبنان والمغرب، حيث كانت المتابعة والقدرة على ذلك أدنى مما كان مأمولاً، فلم تؤت هذه المبادرات ثمارها الكاملة، وظلت النتائج جزئية.

ويمكن التأكيد على أن الجهود التي بذلتها الدول العربية تأتي في سياق تطوير التربية وليس إصلاحها، وقد أدت إلى تحسين المؤشرات الكمية فحسب. ففي معظم الحالات، بقيت الأنظمة التربوية في الدول العربية تحت وطأة الثقافات التربوية السائدة. وما عدا بعض الأدبيات المستوردة بشأن الممارسات الفضلى وما إلى ذلك من أفكار تربوية تجديدية، فقد ظلّت هذه الأمور دخيلة على الثقافات السائدة التي تشد عجلة الإصلاح التربوي إلى الوراء وتعيقها عن تحقيق الأهداف الكمية إلى درجة الإشباع كما تعيقها عن التقدم المحسوس والاقتراب من تحقيق الأهداف النوعية.

ويؤيد التقرير الصادر عن جامعة الدول العربية بالتعاون مع الأمم المتحدة حول تحقيق أهداف ألفية التنمية[60] هذه الاستنتاجات إذ رغم ما شهدته الدول العربية من تقدم في معدلات الالتحاق الصافي وفي مجال تكافؤ الفرص بين الذكور والإناث في التعليم الأساسي، وفي معدلات محو الأمية للمرحلة العمرية من 15 إلى 24 سنة. ظلت معدلات الالتحاق متدنية في بعض البلدان العربية وعدم استكمال مرحلة التعليم الأساسي، وظاهرة تسرب التلاميذ من المدارس، ومسألة التهميش في التعليم تمثل عوائق أساسية أمام إنجاز الهدف العالمي المتمثل في التعليم الأساسي في المنطقة العربية.

وتوجد كذلك دلائل عن تراجع بعض البلدان العربية في بعض مؤشرات التعليم مثل تعليم الفتيات في العراق ولبنان وعُمان والأراضي الفلسطينية المحتلة حيث تبلغ نسبة الإناث من الأطفال غير المسجلين في المدارس 60% مقارنة بـــ 39% من الذكور.

---

[60] United Nations, League Of Arab States, The third Arab report on the Millennium Development Goals 2010 and the impact of the global economic crises, United Nations, New York, 2010 P.23.

وبعيداً عن التفاوت في النوع الاجتماعي توجد معوقات أخرى أمام الالتحاق مثل التفاوت وعدم المساواة بين الحضر والريف ومناطق الصراعات، حيث تبلغ نسبة الأطفال المتسربين من التعليم في المناطق الريفية والنائية من البلدان العربية بـــ 30%، مقارنة بـــ 18% من أطفال المدن.

كذلك فإنّ التقدّم المحرز من قبل الدول العربية في بلوغ الهدف العالمي المتمثل في التعليم الأساسي وفقاً لمؤشر إكمال مرحلة التعليم الأساسي يشير إلى أنّ معدلات البقاء في المدارس تتأثر بشدة بالرسوب، وارتفاع معدلات التسرب، حيث تلعب نوعية التعليم دوراً في تكريس هذه الظاهرة. وفي هذا السياق يظهر بوضوح أن السودان واليمن وموريتانيا والعراق والمغرب أصبحوا خارج المسار تماما في بلوغ أهداف الألفية، وفي حاجة إلى مراجعة جهدهم وتكثيفه.

ب- واقع التعليم الجامعي في العالم العربي

والواقع فإنّ معظم الدراسات تشكو من عدم وجود قاعدة كاملة للبيانات حول إعداد مؤسسات التعليم العالي وأنواعها وتبعاتها، والبرامج التي تقدمها وأعداد الطلبة فيها، لكن هناك سمات مشتركة تتّفق عليها العديد من الدراسات يمكن إجمالها في ما يلي:

رغم أن المنطقة العربية تعرف مؤسسات التعليم العالي منذ أكثر من عشرة قرون مثل: الأزهر في مصر، والقرويون في المغرب، والزيتونة في تونس، تبقى السمة البارزة لمؤسسات التعليم العالي هي الحداثة، فنحو ثلاثة أرباع الجامعات العربية أنشئت في الربع الأخير من القرن العشرين وتُعدّ

هذه السّمة أمرا مهمّا في التقييم، إذ إن مؤسسات التعليم العالي، وخاصة الجامعات، تستغرق وقتاً لكي تُرسخ بنيتها، وتجوّد دورها[61].

ومع اعتماد دول المنطقة العربية في العقد الأخير من القرن العشرين سياسات الانفتاح سمحت للقطاعين الأهلي والخاص بإنشاء مؤسسات للتعليم العالي فحدثت زيادة غير مسبوقة في عدد هذه المؤسسات، منها ما لا يستهدف الربح، ومنها ما هو استثماري. ولكن تشير المعلومات المتوفّرة أن هذه المؤسسات الحديثة لا تزال هامشية من حيث أعداد الطلبة الملتحقين بها، وأنها لم تؤد إلى ارتفاع معدلات الالتحاق لكنها أسهمت في امتصاص الزيادة السكانية لفئة الشباب الذين أتموا مرحلة التعليم الثانوي[62].

وتشير البيانات الصادرة عن اتحاد الجامعات العربية [63] إلى أن عدد أعضائه من بين الجامعات العربية يبلغ (196 جامعة) موزعة على النحو التالي: جامعتان من الأردن، و 5 جامعات من الإمارات، و 3 جامعات من البحرين و3 جامعات من تونس، وسبع جامعات من الجزائر، و 11 جامعة من السعودية، و 29 جامعة من السودان، وثمانِ جامعات من سوريا، وجامعتان من الصومال، و15 جامعة من العراق، وجامعة من سلطنة عمان و12 جامعة من فلسطين، وجامعة من قطر، وجامعتان من الكويت، و 11 جامعة من لبنان، و11 جامعة من ليبيا، و29 جامعة من مصر و 4 جامعات من المغرب، وجامعة من موريتانيا، و17 جامعة من اليمن. فضلاً عن تمثيل جامعتين أجنبيتين هما الأكاديمية العربية المفتوحة (الدّانمرك)، والجامعة الحرّة (هولندا).

---

[61] تقرير التنمية البشرية للعام 2003، نحو إقامة مجتمع المعرفة.

[62] تقرير المعرفة، مصدر سبق ذكره، ص 97.

[63] وثائق جدول أعمال الدورة الثانية والأربعين لاتحاد الجامعات العربية، 8، 10 مارس/آذار 2009.

وتعدّ هذه الإحصائية أقرب عدد متاح للجامعات العربية، لكنها بالطبع لا تمثل كل الجامعات العربية ناهيك عن مؤسسات التعليم العالي، ففي مصر وحدها ما يزيد على 270 كلية ومعهداً تربوياً معنياً بالتربية حتى وإن كان جزء من هذا العدد يقع في سياق الجامعات المصرية.

ويشكل إنشاء فروع جامعات أجنبية ومؤسسات تعليم عال مرتبطة بالخارج بشكل أو آخر ظاهرة من ظواهر عولمة التعليم العالي. وترى بعض الدراسات أنه من السابق لأوانه معرفة الأثر الحقيقي لإنشاء هذه المؤسسات، وما إذا كانت سترتقي بالتعليم العالي أم ستعيد إنتاج واقعه. وقد عالجت منظمة اليونسكو ظاهرة مؤسسات التعليم الأجنبية من منظور حق الطلبة وأولياء أمورهم ومؤسسات المجتمع كافة في جودة التعليم العالي ومواءمته لاحتياجات التنمية الوطنية، فاعتمدت في العام 2005 مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية «مبادئ توجيهيّة بشأن جودة التعليم العالي الموفر عبر الحدود» تدعو إلى إخضاع هذه المؤسسات للمعايير الوطنية للجودة في الدولة المصدرة والدولة المستقبلة على حدّ سواء، مهما كانت تبعية هذه المؤسسات أو وسائل تقديمها للخدمات التعليمية، تفادياً لتحويل التعليم العالي إلى تجارة تضرب بمعايير الجودة عرض الحائط.

إلى جانب هذه البيانات الكمية تتّفق كثير من المصادر على بعض السمات المتعلقة بالتعليم العالي في المنطقة العربية عامة وفي الجامعات العربية خاصة، ومن السمات المميزة[64]:

- ضعف استقلال عدد من الجامعات العربية، وخضوعها للسيطرة المباشرة للنظم الحاكمة، وتحول بعضها إلى ساحات للصراعات السياسية والإيديولوجية بسبب تقييد العمل السياسي بوجه عام، وتشجيع السلطات

[64] تقرير المعرفة، مصدر سبق ذكره، ص 56

لتيارات سياسية بعنيها عندما ترى في ذلك خدمة لأغراضها، وقد أثر ذلك سلباً على قدر الحرية المتاح في التعليم والبحث، وإدارة بعض الجامعات وفقاً للمنطق السياسي الحاكم، وليس وفقاً لخطة أو سياسة تعليمية حكيمة.

- تعاني بعض الجامعات العربية من تكدّس شديد بسبب التزايد غير المحسوب لعدد الطلاب الملتحقين بالجامعات. إذ أصبح الإعلان عن أرقام الطلاب المقبولين بالجامعات وسيلة لإرضاء المجتمع واستجلاب الترضية الاجتماعية.
- انخفاض الإنفاق الحكومي على التعليم، ومن ثم الموارد المتاحة للطلاب وأعضاء هيئة التدريس في بعض البلدان العربية، إذ جاء التوسع الكمي في نشر التعليم العالي على حساب نوعية التعليم وجودته، فالمكتبات الجامعية في جامعات كثيرة أصبحت دون المستوى، والمخابر أصبحت لا تسع الأعداد المتزايدة من الطلاب، والفصول تكدست، فتباعدت المسافة بين الطلاب والأساتذة. بالإضافة إلى ذلك يعاني عدد كبير من أعضاء هيئات التدريس في الجامعات العربية من انخفاض المرتبات على نحو لا يسمح لهم بالتفرغ للتعليم، ناهيك عن البحث.
- ضعف الحريات الأكاديمية، بل وغياب التنصيص عليها في الوثائق والقوائم الرسمية التي تشتمل على أهداف في الجامعات العربية، وغموض مفهوم الحرية الأكاديمية لدى أعضاء هيئة التدريس، وتشمل ضعف حرية الأستاذ الجامعي في البحث العلمي والتدريس، والتسلط الإداري وضعف الاستقلال الإداري والمالي للجامعة، وضعف الحرية الأكاديمية للطلاب، ويرجعه بعض الباحثين لأسباب سياسية واجتماعية وتاريخية.[65]

---

[65] د.يزيد عيسي السورطي، السلطوية في التربية العربية، سلسة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت أبريل/نيسان 2009، ص 71 – 86.

ثالثاً: الحق فـــي الصحـــة

يعدّ الحق في الصحة حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، لا غنى عنه من أجل التمتع بحقوق الإنسان الأخرى، وهو حق مسلم به في العديد من الصكوك الدولية بدءًا من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يؤكد أنّ «لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة له ولأسرته، ويشمل المأكل والملبس والمسكن والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية ، مروراً بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صاغه في «مادة تتعلّق بالحق في الصحة في القانون الدولي لحقوق الإنسان »[66] وأقرّ حقَّ كلّ إنسان في التمتّع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه (م12 ف1) كما تناولته العديد من الصكوك الدولية الأخرى من زوايا مختلفة، وكذا العديد من الصكوك الإقليمية.

ويراعي مفهوم «أعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه» كلا من الشروط الأساسية البيولوجية والاجتماعية والاقتصادية للفرد والموارد المتاحة للدولة. وهناك عدد من الجوانب لا يمكن التصدي لها في إطار العلاقة بين الدولة والأفراد فحسب، فالدولة لا تستطيع أن تكفل الصحة الجيدة، كما لا تستطيع الدول أن توفر الوقاية من كل سبب يمكن أن يؤدي إلى اعتلال صحة الإنسان مثل العوامل الوراثية، أو قابلية الفرد للتعرض لاعتلال صحته. وانتهاجه لأساليب حياة غير صحية وخطرة. وبالتالي يجب أن يفهم الحق في الصحة على أنه الحق في التمتع بمجموعة متنوعة من المرافق والسلع والخدمات، والظروف الضرورية لبلوغ أعلى مستوى ممكن من الصحة.

---

[66] المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، التعليق العام رقم (14) وثيقة : E/C.12/2000/4 11 Aagust 2000

1- أبعاد الحق في الصحة

ويشمل الحق في الصحة حريات وحقوقاً على حد سواء، أمّا الحريات فتتضمن حق الإنسان في التحكم في صحته وجسده، بما في ذلك حريته الجنسيّ والإنجابية، والحق في أن يكون في مأمن من التدخل، مثل الحق في أن يكون في مأمن من التعذيب، أو إجراء تجارب طبية عليه دون رضاه وأما الحقوق فتشمل الحق في نظام للحماية الصحية يتيح التكافؤ في الفرص أمام الناس للتمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه.

ومنذ اعتماد العهدين الدوليين في العام 1966، تعرض مفهوم الصحة لتغيرات جوهرية واتسع نطاقه، فأدخل في الاعتبار مزيداً من مقومات الصحة، مثل توزيع الموارد والفوارق بين الجنسين.

وأصبح التعريف الأوسع نطاقاً للصحة يراعي شواغل تتعلق بالحياة الاجتماعية مثل العنف والنزاع المسلح وعلاوة على ذلك ازداد انتشار أمراض لم تكن معروفه سابقاً فضلاً عن النمو السريع في عدد سكان العالم الأمر الذي أوجد عوائق أمام إعمال الحق في الصحة.

وتفسر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الحق في الصحة بأنه «حق شامل، لا يقتصر على تقديم الرعاية الصحية المناسبة وفي حينها فحسب، بل يشمل أيضاً المقومات الأساسية للصحة مثل الحصول على مياه الشرب المأمونة والإصحاح المناسب، والإمداد الكافي بالغذاء الآمن والتغذية والمسكن، وظروف صحية للعمل والبيئة، والحصول على التوعية والمعلومات فيما يتصل بالصحة بما فيها ما يتصل بالصحة الجنسية والإنجابية، فضلاً عن جانب هام آخر وهو مشاركة السكان في كامل عمليات اتخاذ القرارات المرتبطة بالصحة على الصعد المجتمعية والوطنية والدولية».

ويشمل الحق في الصحة بجميع أشكاله وعلى جميع المستويات العناصر المترابطة والأساسية التالية :

- **التوافـــر**: إذ يجب أن توفّر الدولة القدر الكافي من المرافق العامة المعنية بالصحة العامة والرعاية الصحية، وكذلك من السلع والخدمات والبرامج مثل مياه الشرب المأمونة، ومرافق الإصحاح الكافية والمستشفيات والعيادات، وغيرها من المباني المرتبطة بالصحة، والموظفين الطبيين والمهنيين المدربين والعقاقير الأساسية.
- **إمكانية الوصول** : إذ ينبغي أن يتمتع الجميع بدون تمييز بإمكانية الوصول إلى المرافق والسلع والخدمات المرتبطة بالصحة، داخل نطاق الولاية القضائية للدولة. وتتسم إمكانية الوصول بأربعة أبعاد متداخلة هي :

(1) عدم التمييز، إذ ينبغي أن يتمتع الجميع بدون تمييز بإمكانية الوصول إلى المرافق والسلع والخدمات المرتبطة بالصحة ولاسيما أكثر الفئات ضعفاً أو تهميشاً بين السكان.

(2) إمكانية الوصول المادي: ويعني ذلك أن تكون المرافق والسلع والخدمات المرتبطة بالصحة في المتناول المادي والآمن لجميع فئات السكان خاصة الفئات الضعيفة أو المهمشة. كما يعني أيضاً أن تكون الخدمات الطبية والمقومات الأساسية للصحة مثل مياه الشرب المأمونة في المتناول المادي للسكان بما في ذلك سكان المناطق الريفية.

(3) الإمكانية الاقتصادية للحصول عليها (القدرة على تحمل نفقاتها) إذ يجب أن يتمكن الجميع من تحمل نفقات المرافق والسلع والخدمات المرتبطة بالصحة، وسداد قيمتها بناء على مبدأ الإنصاف الذي يكفل القدرة للجميع بمن فيهم الفئات المحرومة اجتماعياً. ويقتضي الإنصاف عدم تحميل الأسر الفقيرة عبء مصروفات صحية لا تتناسب مع مقدرتها مقارنة بالأسر الأغنى منها.

(4) إمكانية الوصول إلى المعلومات: وتشمل هذه الإمكانية الحق في التماس المعلومات والأفكار المتعلقة بالمسائل الصحية، والحصول عليها ونقلها، مع مراعاة الحق في معاملة البيانات الصحية الشخصية.

- **المقبولية**: ينبغي أن تحترم جميعُ المرافق والسلع والخدمات المرتبطة بالصحة الأخلاقَ الطّبيّة، وأن تكون مناسبة ثقافياً، أي أن تحترم ثقافة الأفراد والمجتمعات والأقليات وأن تراعي مطالب الجنسين، ودورة الحياة، فضلاً عن صياغتها بشكل يحترم السرية.
- **الجودة** : ينبغي أن تكون المرافق والسلع والخدمات المرتبطة بالصحة مناسبة علمياً وطبياً وذات نوعية جيدة. ويتطلب ذلك عدة أمور من بينها موظفين طبيين ماهرين، وعقاقير ومعدات للمستشفيات معتمدة علمياً، ولم تنته مدة صلاحيتها، ومياه شرب مأمونة، وإصحاحا مناسباً.

وجنباً إلى جنب مع هذه المبادئ الأساسية، تشدد لجنة الحقوق الاقتصادية في تفسيرها للحق في الصحة على أربعة جوانب رئيسية هي: الحق في الصحة فيما يتعلق بالأم والطفل والصحة الإنجابية وما يرتبط بها من تدابير، والحق في بيئة طبيعية صحيحة في الطبيعة ومكان العمل. وما يرتبط بها من تدابير، والحق في الوقاية من الأمراض وعلاجها ومكافحتها وما يرتبط بها من برامج وقائية وتثقيفية وتقديم الإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ وتحسين نظم مراقبة الأوبئة، وكذلك تنظيم قطاع الصحة ونظم التأمين والمشاركة في القرارات السياسية المرتبطة بالحق في الصحة.

كما نبّهت اللجنة إلى أن بعض الدول تستخدم أحياناً الصحة العامة كمبررات لتقييد ممارسة حقوق أساسية أخرى، وأكدت أن التمييز المتعلق بالقيود الوارد في العهد (م 4) وضع أساسا لحماية حقوق الأفراد وليس للسماح للدول بفرض قيود، وبالتالي فإذا قامت دولة بتقييد حركة الأشخاص

المصابين بأمراض معدية مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أو الأطباء من معالجة أشخاص يعتقد أنهم من معارضي الحكومة، أو لم توفر التطعيم اللازم ضد الأمراض المعدية الرئيسية في المجتمع لدواع مثل الأمن الوطني، أو المحافظة على النظام العام. فإنه يجب عليها أن تبرر اتخاذها لمثل هذه التدابير الخطيرة، كما ينبغي أن تنسق هذه التدابير مع القانون، بما فيه معايير حقوق الإنسان الدولية وأن تكون في صالح الأهداف الشرعية المتوخاة، وضرورية من أجل النهوض بالرفاه العام في مجتمع ديمقراطي.

ويفرض الحق في الصحة في ذلك، مثل جميع حقوق الإنسان، ثلاثة أنواع أو مستويات من الالتزامات على الدول وهي: الالتزام بالاحترام، والالتزام بالحماية، والالتزام بالأداء. ويتطلب الالتزام بالاحترام من الدول أن تمتنع عن التدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في التمتع بالحق في الصحة، ويقتضي الالتزام بالحماية أن تتخذ الدول تدابير من شأنها أن تمنع أطرافا ثالثة من إعاقة الضمانات الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ويشتمل الالتزام بالأداء على التزامات بالتسهيل والتوفير والتعزيز، كما يتطلب أن تعتمد الدول تدابير قانونية وإدارية ومالية وقضائية وتشجيعية ملائمة من أجل الإعمال الكامل للحق في الصحة.

كذلك يفرض الحق في الصحة التزامات دولية على الدول سواء منفردة أو من خلال المساعدة والتعاون الدوليين، خصوصاً في المجالين الاقتصادي والتقني صوب الإعمال الكامل للحق في الصحة ضمن الحقوق المعترف بها في العهد. فيتعين على الدول، لكي تمتثل لالتزاماتها الدولية أن تحترم الحق في الصحة في بلدان أخرى، وأن تمنع أطرافا ثالثة من انتهاك هذا الحق في بلدان أخرى إذ كانت تستطيع التأثير فيها من خلال وسائل قانونية أو سياسية، كما ينبغي عليها إيلاء الحق في الصحة الاهتمام الواجب في الاتفاقيات الدولية، وضمان أن ما تتخذه من إجراءات كأعضاء في منظمات دولية تضع

في الاعتبار المراعاة الواجبة للحق في الصحة. وبناء على ذلك ينبغي للدول الأعضاء في مؤسسات مالية ودولية، وعلى وجه الخصوص صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والمصارف الإنمائية الإقليمية أن تولي مزيداً من الاهتمام لحماية الحق في الصحة وذلك بالتأثير في سياسات الإقراض، واتفاقيات الائتمان، وفي التدابير الدولية لهذه المؤسسات.

وتتحمّل الدول مسؤولية مشتركة وفردية وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، والقرارات ذات الصلة التي تتّخذها الجمعية العامة، ومنظمة الصحة العالمية للتعاون في تقديم الإغاثة في حالات الكوارث، والمعونة الإنسانية في أوقات الطوارئ بما في ذلك تقديم المساعدة للاجئين والمشردين داخلياً، وأن تسهم في هذه المهمة بأقصى قدراتها، وينبغي إعطاء الأولوية لأكثر الفئات ضعفاً أو تهميشاً من السكان عند تقديم المساعدات الطبية الدولية.

كما ينبغي على الدول أن تمتنع في جميع الأوقات عن فرض حظر أو تدابير شبيهة تقيد إمدادات دولة أخرى بالأدوية والمعدات الطبية الكافية، ولا ينبغي أبداً استخدام القيود على مثل هذه السلع كوسيلة للضغط السياسي والاقتصادي.

حالة الصحة في العالم العربي والوصول إلى المرافق والسلع والخدمات الصحية

توضح أدبيات التنمية أن المنطقة العربية قد شهدت خلال العقود القليلة الماضية تحسناً كبيراً في المجال الصحي ففي الفترة الممتدة منذ ستّينات القرن الماضي، وحتى مطلع الألفية الجديدة تفوقت المنطقة العربية على معظم بلدان المناطق النامية في مجال تأخير الوفاة وإطالة العمر، ويعكس ذلك ملاحظة زيادة 23 سنة على العمر المتوقع عند الولادة، ونقص معدل الوفيات في صفوف الأطفال من 152 إلى 39 من كلّ ألف ولادة حية.

لكن تحذر أدبيات التنمية في الوقت نفسه من الركون إلى هذه النتائج: أولاً بسبب الخشية من دقة المعلومات التي غالباً ما يكون مصدرها الحكومات، حيث لا تتوافر نظم التسجيل في معظم البلدان العربية، وإذا توفّرت فقلّما يمكن الركون إليها، كما أنّ البيانات الوطنية في معظم الحالات لا تستند إلى دراسات مسحية وطنية ولا تمثل كل فئات المجتمع، فضلاً عن أنه ليس من المعتاد أن تفصح الدولة عن بيانات قد تكشف النقاب عن مفارقات تثير الشك في قضايا تتّصل بالعدل والمساواة في المجتمع. وثانياً لأن استخلاص هذه المتوسطات يحجب التباينات الكبيرة بين البلدان العربية. وثالثا لأن النجاحات الماضية لم تتم فقط نتيجة الاستثمارات الضخمة التي سخرت للتوسع الكمي في نظم الصحة، بل كانت كذلك وليدة التطوّرات الاقتصادية والاجتماعية التي أعقبت الثورة النفطية في سبعينات القرن الماضي وانتهت في الارتفاع بالأوضاع الصحية.

في هذا السياق يرصد تقرير التنمية البشرية للعام 2009 المؤشرات الصحية التالية:

يبلغ العمر المتوقع عند الولادة في معظم البلدان العربية نحو سبعين عاماً، بينما يوجد تفاوتٌ أساسيٌّ بين البلدان العربية، ففي **جيبوتي والسودان والصومال والعراق** على سبيل المثال لا يزيد العمر المتوقع على ستين عاماً بينما يجاوز أربعة وسبعين عاماً في **الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعُمان وقطر والكويت.**

ويتجلّى التفاوت بين المناطق العربية الفرعية في بقية المؤشرات، فنسبة وفيات الأمهات مثلاً تتراوح بين أربع وفيات لكل مائة ألف ولادة حية **في الكويت**، وأكثر من أربعمائة لكل مائة ألف في **جيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا واليمن.**

كما تتراوح نسبة وفاة الأطفال الرضع بين ما يقل عن ثمانية لكل ألف ولادة حية في **الإمارات** وأكثر من 76 لكل ألف ولادة حية في **موريتانيا واليمن**، و88 لكل ألف ولادة في **جيبوتي.**

وتتراوح نسب وفيات الأطفال دون الخامسة بين أقل من 20 لكل ألف مولود حي في معظم بلدان الخليج إلى ما يزيد على مائة بين كل ألف مولود حي في جيبوتي وموريتانيا واليمن. كذلك ثمة تفاوت واسع بين المناطق الريفية والحضرية حيث ترتفع النسب إلى أعلى مستوياتها في الريف.

وتشير إحصاءات منظمة الصحة العالمية إلى أن أهم العوامل التي تسبب التفاوت في المستوى الصحي في البلدان العربية هي مستوى الدخل، ومكان السكن (في المناطق الحضرية أو الريفية) ومستوى التحصيل العلمي للأم. ومن أهم المؤشرات على تأثير هذه العوامل احتمال بقاء الطفل على قيد الحياة حتى ما بعد السنة الخامسة من العمر وعدد حالات التقزم واحتمال إشراف متخصصين على الولادة وتوافر اللقاح ضد الحصبة خلال السنة الأولى من العمر.

وفي ستة من البلدان العربية التي توفّرت حولها بيانات وهي الأردن وتونس والسودان ومصر والمغرب واليمن، كانت العوامل الأكثر تأثيراً هي: مستوى الدخل والتحصيل العلمي للأم، وبعبارة أخرى فإن الأطفال العرب في الأسر ذات الدخل الأعلى أو التي تكون فيها الأم ذات مستوى تعليمي أعلى يتمتعون وفقاً لمؤشرات منظمة الصحة العالمية بعناية صحية أفضل ثلاث مرات أو أربعا منها لدى الأطفال في العائلات ذات الدخل الأقل، أو الذين تكون أمهاتهم على مستوى تعليمي أدنى.

وعلى مستوى المنطقة العربية، تدلّ المؤشرات الصحية جميعاً على أن ارتفاع الدخل الوطني يتلاءم مع تحسن في المستوى الصحي ويؤدي ذلك إلى الفوارق الواضحة بين البلدان العربية.

وبالنسبة إلى المشكلات الصحية الرئيسية يُعدّ العنف والأمراض المعدية هما السبب الأول في البلدان الفقيرة أو التي ابتُليت بالحرب مثل السودان والصومال واليمن. غير أن معظم البلدان في المنطقة العربية تعاني من الانتشار الحاد للأمراض غير المعدية مثل السكري وضغط الدم ومخاطر التدخين، حيث تضم المنطقة واحداً من أعلى معدلات التدخين في العالم، والإصابات المتصلة بحوادث السير وأنواع الإصابات الأخرى.

كذلك تؤثر العادات الموروثة والتقاليد في صحة المرأة إذ تؤثر بعض الممارسات والمعتقدات الشائعة تأثيراً كبيراً في أمن المرأة الصحي، ويتجسد ذلك في تفضيل المجتمع الراسخ والمتجذر للمواليد الذكور، وما يترتب على ذلك من آثار متعدّدة الجوانب بدءاً من الجوانب النفسية للاستقبال السلبي لمولد الأنثى والذي قد يفضي إلى إهمال وتجاهل قاسيين من جانب الأبوين في سنوات الطفولة الأولى، وكذلك ممارسات التمييز التي تظهر في تفضيل تعليم الفتيان على الفتيات وهو ما يؤدي إلى زيادة نسبة الأمية بين الإناث التي تحول بدورها دون إطلاعهن على المبادئ الأساسية للصحة والنظافة والنظام الغذائي وهذا يضع المرأة وأسرتها في وضع حرج. يضاف إلى ذلك أن الأمية ودرجة المعرفة المتدنية تساهمان في ترسيخ العادات والممارسات الضارة بالصحة والتي قد تفضي إلى الوفاة مثل الحمل في مرحلة مبكرة جداً أو متأخرة جداً من العمر.

كذلك تفضي التقاليد الضارة مثل ختان الإناث إلى أضرار بالغة تلحق بالإناث من بينها الأضرار النفسية، والصدمات النزيفية والالتهابات وغيرها من الأضرار والآلام الجسدية المبرحة والتي قد تبرز في وقت لاحق من حياة المرأة وتعكر الحياة الزوجية وتعسر الحمل والولادة. وينتشر هذا التقليد الضار على نطاق واسع في بعض البلدان العربية مثل جيبوتي (93%)، والسودان (90%) والصومال (98%) ومصر (95.8%) وموريتانيا

(71.3%) واليمن (22.6%) طبقاً لتقدير صندوق الأمم المتحدة للسكان. وتُبنى هذه الممارسة على تفسير مغلوط أو مضلّل للتعاليم الدينية والثقافية بأنها تحافظ على عفة الأنثى وطهارتها، وأنها من مستلزمات الزواج العفيف.

النظم الصحية في البلدان العربية بين ضيق المفاهيم وقصور الموارد والسياسات

وتنظر تقارير التنمية البشرية لمصطلح «النظام الصحي» بحيث يشمل كل النشاطات التي تؤثر في الصحة مثل ضمان التغذية المناسبة، وكميات المواد الغذائية الأساسية المناسبة وحصول المواطنين على المياه النظيفة، وهي مسائل تكتسب أهمية أكبر عند رسم السياسات الصحية. غير أن السياسات المتصلة بالصحة في البلدان العربية لا تعتمد مثل هذه النظرة الشاملة كما لا تطرح مثل هذه الأمور للنقاش في المجال العام. وبدلاً من ذلك فإن السائد هو أن الترتيبات وأساليب توزيع السلع المرتبطة مباشرة بالصحة، وكذلك المسائل الأساسية المتصلة بالتغذية والغذاء والحصول على المياه النظيفة تحال بصورة لا تنسيق فيها إلى هيئات غير معنية بالصحة مثل وزارات الزراعة.

ويرصد تقرير التنمية البشرية للعام 2009 ستة أوجه لقصور النظم الصحية العربية هي[67]:

-عدم الإنصاف في تقديم الخدمة الصحية وتدني مستواها واعتمادها الكامل في بعض الأحيان على مقاربة تقنية بحته : فرغم استثمار البلدان العربية مبالغ ضخمة في القطاع الصحي وبخاصة في خدمات الرعاية

---

[67] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2009 تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، مصدر سبق ذكره، ص ص 157 – 160.

الصحية، فقد ظلّت هذه الرعاية تعاني مشكلات أبرزها عدم توفّر الرعاية الصحية الأساسية للكثيرين مثل العناية الصحية المجانية للرضيع. وينطبق ذلك بصورة خاصة على الجماعات المهمشة في كل من المناطق الريفية والحضرية. وكذلك التباين الخطير بين مستويات أداء المستشفيات، فالمناطق الحضرية تحظى بتغطية صحية أوسع مما في المناطق الريفية، وكذلك عدم التنسيق بين القطاعين العام والخاص. هذا فضلا عن تدني الجودة في قطاع الصحة العامة وانعدام الكفاءة فيه، وعدم تجاوبه مع احتياجات المرضى والإحالة المتكررة للمرضى إلى القطاع الخاص.

- عدم كفاية التمويل بشكل عام في مجال الصحة : إذ تمثل النفقات الصحية في أكثر البلدان العربية ما يتراوح بين 2.4% من الناتج المحلي الإجمالي و 6% من الناتج المحلي الإجمالي وهذه النسبة أعلى في لبنان والأردن (12%، 10% على التوالي) والأقل في قطر والصومال (2.4%، 2.6% على التوالي) ويتجلى التفاوت الواضح داخل الإقليم في الإنفاق الفعلي على الصحة ويتراوح بين 25 دولاراً، و 871 دولاراً للفرد. وباستثناء بلدان الخليج العربيّ ترصد غالبية البلدان العربية مبالغ لا تذكر نسبياً للقطاع الصحي باستثناء جيبوتي ولبنان التي يتجاوز الإنفاق العام على الصحة فيها كنسبة مئوية من النفقات الحكومية الإجمالية المعدل العالمي، أمّا من حيث قيمة التمويل المطلقة فإن البلدان المنتجة للنفط تستثمر مبالغ مالية ضخمة يبد أن تلك الاستثمارات لا تترجم نفسها كتغطية صحية منصفة وعادلة لجميع السكان.

- نقص الموارد وتدني مستوى الأداء : وتعاني نظم الصحة العربية أحيانا ضعف القدرات في مجال الصحة العامة، وثمّة خصائص عدة تدل على هذه الظاهرة مثل الأداء المتدني للعديد من مؤسسات الصحة العامة، وعدم صلاحية البنية التحتية لنشر الوعي العام حول شؤون الصحة، وندرة المهتمين في مجال الصحة العامة، وإيلاء الصحة العامة القليل من الأهمية

في عملية صنع القرار. وينعكس هذا الوضع بدوره على الانطباعات والمدركات الشعبية السلبية التي تتشكل لدى الناس عن أداء قطاع الصحة العامة.

- إشكالية الإدارة في النظم الصحية: تعاني الإدارة في مؤسسات النظم الصحية العربية من بيروقراطية هرمية قاصرة ذات أهداف سياسية غالباً ما تتعارض مع النهوض بالصحة العامة فكبار المسؤولين أصحاب النفوذ والمصالح خارج المستشفيات والعيادات يمارسون نفوذهم في داخلها أيضاً. وغالباً ما تتحكم في إدارة هذه المؤسسات توجيهات ومعايير ونظم مالية قليلة المعرفة وأحياناً بلا قيمة. أما الحوافز في هذه النظم فتعمل عكس المطلوب، ممّا يؤدي إلى كبح الابتكار والمبادرة والارتقاء بمستوى الكفاءة، ويضاف إلى ذلك أن التسلسل الهرمي للرقابة قد لا يسمح للمؤسسات الصحية بالتكيف والتجاوب مع المشاركة الشعبية والتمكين الضروري لتحقيق أهداف أمن الإنسان.

- افتقاد الرؤية الواضحة لمحددات الصحة الأساسية : لا تؤكد النظم الصحية العربية الراهنة بدرجة كافية المحددات الصحية المهمة وغير المباشرة المتعارف عليها في الأوساط المعنية بالتنمية البشرية، مثل الجودة النوعية، ودرجة التغطية في مجالات التعليم، وتمكين المرأة، والعدالة الاجتماعية والاقتصادية.

- عدم المساواة في توزيع المهنيين والمعاونين في المجال الصحي : باستثناء البلدان العربية الأكثر فقراً مثل السودان والصومال واليمن (حيث يقل عدد الأطباء عن 50 لكل مائة ألف من السكان)، تتمتع معظم البلدان العربية بأعداد مقبولة نسبياً من الأطباء بالنسبة إلى عدد السكان مع أن غالبية العاملين في بلدان الخليج من العمالة الوافدة، ومع ذلك فإن الأطباء لا يتوزعون توزيعاً منصفاً في بلدانهم الأصلية حيث يتمركز بعضهم في

المناطق الحضرية وثمة نقص شديد في أعداد العاملين في مجال الصحة العامة وفي أعداد أطباء الأسنان، والممرّضين، والمعاونين الطبيين الذين لا يتوزعون توزيعاً منصفاً على الإطلاق بين المناطق الحضرية والريفية، وبين المستشفيات والمراكز الأساسية وتعاني المنطقة العربية من ارتفاع معدلات «هجرة الأدمغة» وبخاصة في أوساط المهنيّين في المجال الصحي سواء من بلدان الدخل المنخفض أو المتوسط إلى البلدان العربية المرتفعة الدخل أو دول أمريكا الشمالية وأوروبّا.

رابعاً : الحق فـــي العمـــل... والحقوق أثناء العمل

يعتبر الحق في العمل والتوظيف المنتج من أهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للإنسان، وهو حق اقتصادي–اجتماعي مزدوج، لأن العمل المنتج لا يساعد على توليد الدخل فحسب، بل هو في الوقت نفسه يحمى الإنسان من حالة «التعطل» التي تؤثر في وضيعته الاجتماعية، وتؤثر سلباً في معنوياته[68].

1- أبعاد الحق في العمل

الحق في العمل هو حق شخصي يتمتع به كل فرد، وهو في نفس الوقت حق جماعي. ويشمل الحق في العمل جميع أشكال العمل، الحرّ منه والمأجور على حدّ سواء. ومن حق كل فرد أن يقرر بحرية قبول أو اختيار عمله بمعنى عدم إرغامه بأي شكل من الأشكال على ممارسة أو قبول عمل، وينبغي أن ينتفع بنظام حماية يضمن لكلّ عامل إمكانية الحصول على عمل، ويقر بحق كل فرد في ألاّ يحرم من العمل ظلماً.

---

[68] محمود عبد الفضيل، في (ممدوح سالم (محرر)) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويجب أن يكون العمل لائقا، أي أن يكون عملا يراعي حقوق الإنسان فضلا عن حقوق العمال من حيث شروط العمل والسلامة، والأجر. وأن يكون عملا يسمح للعمال بإعالة أنفسهم وأسرهم، كما يشمل مراعاة سلامة العمال البدنية والعقلية أثناء ممارستهم عملهم.

وطبقاً للتعليق العام رقم (18) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[69] تتطلب ممارسة العمل بشتى أشكاله ومستوياته توفّر العناصر المترابطة والأساسية التالية، والتي يكون إعمالها رهين الظروف السائدة في كل دولة.

أ – **التوافر**: إذ يجب أن تتوفّر في الدول الأطراف خدمات متخصصة لمساعدة الأفراد ودعمهم بغية تمكينهم من تحديد العمل المتوفّر ومكانه.

ب –**إمكانية الوصول**: إذ يجب أن تكون سوق العمالة مفتوحة لكل فرد يخضع للولاية القضائية للدول الأطراف. وتشمل إمكانيةُ الوصول ثلاثةَ أبعاد هي:

(1) حظر أي تمييز في إمكان الحصول على العمل والحفاظ عليه من أي ممارسة يكون القصد منها تقويض أو إبطال ممارسة الحق في العمل على أساس المساواة، أو يترتب عليها هذا الأثر. وحتى عندما تفرض قيود متشددة على الموارد، فإنّه ينبغي توفير الحماية للمحرومين والمهمشين من أفراد ومجموعات باعتماد برامج موجهه قليلة التكاليف نسبياً.

(2) وتعتبر إمكانية الوصول المادي بعداً من أبعاد إمكانية الحصول على عمل بشأن المعوقين.

---

[69] اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الحق في العمل، التعليق العام رقم 18 وثيقة رقم (E/C.12GC/18 February 2008)

(3) كما تشمل إمكانية الوصول حقَّ السعي للحصول على معلومات بشأن وسائل الوصول إلى العمل وذلك من خلال إنشاء شبكات بيانات بشأن سوق العمل على الأصعدة المحلية والإقليمية والوطنية والدولية.

ج- **المقبولية والجودة:** وتتألف حماية الحق في العمل من عدة مكونات يذكر من بينها بصفة خاصة حق العامل في أن توفّر له شروط عمل عادلة ومواتية ولاسيما حقه في اختيار عمل أو قبوله بحرية، وحقه في السلامة، وحقه في تكوين النقابات.

وتختص أبعاد الحق في العمل باهتمام خاص عدة فئات على النحو التالي:

-ضرورة وضع نظام حماية شامل لمكافحة التمييز القائم على أساس النّوع الاجتماعي وضمان تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة من حيث الحق في العمل وذلك بضمان مكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل، ومراعاة ضعف عدد الفرص المتاحة في أغلب الأحيان للمرأة مقارنة بالرجل في إمكانية الحصول على التعليم، وبعض الثقافات التقليدية التي تقلّل من فرص العمل المتاحة للمرأة وإمكانية النهوض بها .

-مراعاة الصعوبات الكبيرة التي تواجه الشباب في الحصول على أول فرصة عمل، ومن ثم ضرورة اعتماد وتنفيذ سياسات وطنية لتوفير ما يلائم من تعليم وتدريب مهني لتعزيز ودعم إمكانية استفادة الشباب، والفتيات من فرص العمل.

-ضرورة حماية الأطفال من أيّ عمل يحتمل أن يؤثر في نموهم أو صحتهم البدنية أو العقلية، وحمايتهم من الاستغلال الاقتصادي لتمكينهم من مواصلة نموهم الكامل والحصول على التعليم التقني والمهني.

-مراعاة كبار السن، واتخاذ تدابير لمنع التمييز على أساس السن في العمل والمهنة.

-عدم التمييز في إمكانية حصول المعوقين على الشّغل واتخاذ تدابير لتمكين الأشخاص المعوقين من ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والتقدم في مجالهم المهني تيسيراً لإدماجهم أو إعادة إدماجهم في المجتمع.

-يجب أن ينطبق عدم التّمييز في ما يتعلّق بفرص العمل المتاحة للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم وضرورة وضع خطط عمل وطنية لمراعاة المبادئ المتعلقة بهذه الفئة واتخاذ كافة التدابير الملائمة، التشريعية وغير التشريعية.

الحق في الضمـــان الاجتماعي

ويشمل الحق في الضمان الاجتماعي: الحق في عدم التعرض لقيود تعسفية أو غير معقولة فيما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي سواء أكانت هذه التغطية عامة أم خاصة فضلاً عن الحق في المساواة في التمتع بحماية كافية من المخاطر والحالات الاجتماعية الطارئة.

وفي حين أنّ الحق في الضمان الاجتماعي قد يختلف باختلاف الظروف فإن ثمة عدّة عوامل أساسية تنطبق على جميع الظروف، كما ينبغي أن يؤخذ في الحسبان لدى تفسير هذه الجوانب أنّ الحقّ في الضمان الاجتماعي مصلحة اجتماعية، وليس مجرد أداة من أدوات السياسة العامة الاقتصادية أو الاجتماعية. وتشمل العناصر الأساسية للضمان الاجتماعي ما يلي[70]:

1 -**التوافر**: يقتضي تنفيذ الحق في الضمان الاجتماعي توفير وإقامة نظام يضمن إتاحة الاستحقاقات المتعلقة بالمخاطر والحالات الطارئة الاجتماعية ذات الصلة، وينبغي أن ينشأ هذا النظام طبقاً للقوانين المحلية، وأن تضطلع السلطات العامة بمسؤولية إدارته، وأن تكون مخططاته

---

[70] اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، الحق في الضمان الاجتماعي، التعليق العام رقم (19) وثيقة : **(E/C-12/GC/19,4February2008)**

مستدامة، بما فيها تلك المتعلقة بتوفير المعاشات التقاعدية، بغية إعمال الحق للأجيال الحاضرة والمقبلة.

2 –**المخاطر والحالات الطارئة الاجتماعية:** وينبغي أن يشمل نظام الضمان الاجتماعي الفروع الأساسية التسعة التالية للضمان الاجتماعي:

أ– **الرعاية الصحية:** يقع على الدول التزام بضمان إنشاء أنظمة صحية على نحو يتيح تمتع جميع الأشخاص بما يكفي من خدمات الرعاية الصحية وأن يتضمن النظام الصحي مخططات خاصة أو مختلطة بتكلفة ميسورة.

ب– المرض: ينبغي توفير الاستحقاقات الماليّة للأشخاص العاجزين عن العمل بسبب اعتلال الصحة لتغطية الفترات التي يخسرون فيها إيراداتهم، وينبغي أن يكون الأشخاص الذين يعانون من المرض لفترات طويلة مؤهلين للحصول على تعويض العجز.

ج– ينبغي على الدول الأطراف أن تتخذ التدابير الملائمة لإنشاء مخططات للضمان الاجتماعي توفر استحقاقات لكبار السن، بدءًا من سن معينة ينص عليها القانون الوطني، ويجب أن تحدّد الدول سناً للتقاعد يتواءم مع الظروف الوطنية، ويأخذ في الحسبان، في جملة أمور، طبيعة المهنة.

د– البطالة: يجب على الدول الأطراف أن تسعى لتوفير استحقاقات لتغطية خسارة الإيرادات أو انعدامها بسبب العجز عن الحصول على وظيفة مناسبة، أو المحافظة عليها، أو فقدان الوظيفة. وينبغي أن تدفع الاستحقاقات لفترة كافية. وبعد انتهاء تلك الفترة، ينبغي لنظام الضمان الاجتماعي أن يضمن حماية ملائمة للعاطل عن العمل عن طريق الإعانة الاجتماعية على سبيل المثال. وينبغي لنظام الضمان الاجتماعي كذلك أن يغطي العمال الوقتيّين، والعمال غير النظامين، والعمال الموسميّين، والذين يعملون لحسابهم الخاص، والذين يعملون في أنواع غير تقليدية من العمل في الافتقار غير الرسمي.

هـ- إصابات العمل: وينبغي للدول الأطراف أيضا أن تضمن حماية العمال الذين يصابون أثناء تأدية المهام الوظيفية أو أي عمل منتج آخر. وينبغي أن يغطي نظام الضمان الاجتماعي التكاليف وخسائر الإيرادات الناتجة عن الإصابة أو الحالة المرضية، وفقدان الإعالة التي يتكبدها الأزواج أو المعالون من جراء وفاة المعيل. وينبغي توفير الاستحقاقات الملائمة من خلال الوصول إلى الرعاية الصحية والتعويضات النقدية لضمان تأمين الدخل، وينبغي ألا يرتهن التأهيل للاستحقاقات بطول فترة العمل أو مدة التأمين أو دفع الاشتراكات.

و- دعم الأسرة والطفل: للاستحقاقات الأسرية دور حاسم في إعمال حقوق الأطفال والبالغين المعالين في الحماية بموجب المادتين 9 و10 من العهد وينبغي للدول الأطراف لدى تقديم هذه الاستحقاقات أن تراعي موارد وظروف الطفل والأشخاص المسؤولين عن رعايته، أو البالغ المعال، وينبغي توفير استحقاقات تقدّم باسم الطفل أو البالغ المعال. كما ينبغي تقديم استحقاقات الأسرة والطفل بما في ذلك الاستحقاقات الماليّة والخدمات الاجتماعية إلى الأسر دون تمييز.

ز- الأمومة: ينبغي منح إجازة أمومة مدفوعة الأجر لجميع النساء بمن فيهن المنخرطات في أعمال غير تقليدية، كما ينبغي تقديم الاستحقاقات لفترة كافية وتقديم الاستحقاقات الطبية الملائمة للمرأة والطفل بما في ذلك الرعاية في فترة ما قبل الولادة وأثناءها وبعدها، والعناية في المستشفى عند الاقتضاء.

د- العجز: ينبغي تقديم دعم كاف لدخل الأشخاص المعوقين، الذين بسبب إعاقتهم، أو لعوامل تتصل بها، يفقدون دخلهم، أو يتكبدون انخفاضا في الدخل بصورة مؤقتة، أو يحرمون من فرص العمل، أو يعانون من إعاقة دائمة. وينبغي توفير هذا الدعم بأسلوب يحفظ كرامتهم، ويعكس الاحتياجات الخاصة

والتكاليف الأخرى التي عادة ما ترتبط بالعجز. وينبغي أن يشمل الدعم المقدّم أفراد الأسرة والقائمين بالرعاية غير الرسميين.

ط- <u>الناجون والأيتام</u>: ويجب على الدول الأطراف أن تضمن توفير استحقاقات للناجين أو الأيتام لدى وفاة المعيل الذي كان يحظى بتغطية ضمان اجتماعي أو كان يحق له الحصول على معاش. وينبغي أن تُغَطّيَ الاستحقاقات تكاليف الجنازة، وعدم استبعاد النّاجين أو اليتامى من مخططات الضمان الاجتماعي استنادا إلى أسباب تمييزية.

3 -الكفاية: وينبغي أن تكون الاستحقاقات كافية من جهة مقدارها ومدتها، بحيث يمكن لكل شخص إعمالُ حقوقه في حماية الأسرة ودعمها، وحقّه في مستوى معيشي كاف، وكذلك حقّه في الوصول إلى الرعاية الصحية. وأن يراعى رعاية تامة مبدآن أساسيّان هما الكرامة وعدم التمييز، ولابُدّ أن تَكفل الأساليبُ المتّبعة كفايةَ الاستحقاقات، وينبغي إعادة النظر في معايير الكفاية بصورة منتظمة لضمان تمكين المستفيدين من شراء السلع والخدمات التي يحتاجون إليها، وفي الحالات التي يدفع فيها شخص اشتراكات لفائدة برنامج ضمان اجتماعي يوفّر استحقاقات تهدف إلى تغطية فقدان الدخل، ينبغي أن تكون هناك علاقة معقولة بين الدخل والاشتراكات المدفوعة، ومبلغ الاستحقاق ذي الصلة.

4- إمكانية الوصول:

(أ) <u>التغطية</u>: ينبغي أن يحظى جميع الأشخاص بتغطية نظام الضمان الاجتماعي، بمن فيهم الأفراد والفئات الأكثر حرماناً وتهميشاً، دون تمييز. ومن أجل تأمين التغطية لكلّ شخص يتعين وضع مخططات غير قائمة على الاشتراكات.

(ب) <u>الأهلية</u> : يجب أن تكون الشروط المؤهلة للحصول على الاستحقاقات معقولة ومتناسبة وشفافة، وينبغي الحد من حالات إلغاء الاستحقاقات أو

تخفيضها أو تعليقها، وأن تستند هذه الحالات إلى أسس معقولة ومتناسبة، وأن يكون منصوصاً عليها في التشريعات الوطنية.

(ج) القدرة على تحمّل التكلفة : إذا كان مخطط الضمان الاجتماعي يقتضي دفع اشتراكات ينبغي تحديدها مسبقاً، وأن تكون التكاليف والرسوم المباشرة وغير المباشرة ميسورة التكلفة.

(د) المشاركة والمعلومات : يجب أن يكون المستفيدون من مخططات الضمان الاجتماعي قادرين على المشاركة في إدارة نظام الضمان الاجتماعي وينبغي إنشاء النظام ضمن إطار التشريعات الوطنية، وضمان حق الأفراد والمنظمات في البحث عن المعلومات المتعلقة بجميع استحقاقات الضمان الاجتماعي.

(هـ) الوصول الفعليّ: وينبغي تقديم الاستحقاقات في الوقت المناسب وأن يتاح للمستفيدين الوصولُ الفعليّ إلى خدمات الضمان الاجتماعي للحصول على الاستحقاقات والمعلومات. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للأشخاص ذوي الإعاقة والمهاجرين والأشخاص الذين يعيشون في المناطق النائية أو المعرضة للكوارث، والمناطق التي تشهد نزاعات مسلحة لتمكينهم من الوصول إلى هذه الخدمات.

5- العلاقة بالحقوق الأخرى: ولما كان للحق في الضمان الاجتماعي دور هامّ في دعم إعمال العديد من الحقوق الأخرى فمن الضروري اتخاذ تدابير أخرى تكمل الحق في الضمان الاجتماعي مثل مكافحة الفقر والإقصاء الاجتماعي وتوفير خدمات الدعم الاجتماعي.

الوصول إلى العمل في العالم العربي

يعد الوصول إلى العمل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه المنطقة العربية، ورغم أن التقارير المتخصصة، مثل تقارير منظمة العمل العربية ترصد أن الدول العربية بذلت جهوداً كبيرة خلال السنوات الماضية لإيجاد فرص عمل جديدة في المنطقة العربية مما جعلها من أولى المناطق في العالم في استحداث وظائف جديدة، حيث أوجدت سنوياً ما يزيد على ثلاثة ملايين وظيفة جديدة، فقد خلصت أيضاً إلى أن هذا الجهد غير كاف، وغير متماثل بين البلدان العربية، وظلت المنطقة في عمومها محتفظة بأعلى معدلات البطالة بين مناطق العالم قاطبة، إذ يتجاوز معدل البطالة فيها 14%، كما ظلت المنطقة ذات المعدلات الأعلى في البطالة بين الشباب إذ يتجاوز هذا المعدل 25%[71].

ويخلص أحدث تقارير التنمية البشرية إلى نفس النتائج على تفاوت محدود في الأرقام ويركز على الفئات، فيرصد أن معدل بطالة الشباب بلغ 24% في العام 2009، ولا تزال هذه النسبة تمثل أكثر من ضعف المعدل العالمي، في حين أن نسبة الشباب بين السكان العاطلين عن العمل كانت أكثر من 50% بالنسبة إلى معظم البلدان العربية، كما يرصد أيضاً أن النساء يحملن العبء الأكبر من البطالة والعمالة الهشة، إذ تتّسم حصة النساء العاملات في وظائف غير زراعية بالانخفاض الشديد حيث تقلّ عن 20%، وهي النسبة الأدنى بين مناطق العالم[72].

---

[71] تقرير منظمة العمل العربية، القاهرة، 2010.

[72] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقارير تحديات التنمية في الدول العربية: نحو دولة تنموية في المنطقة العربية، فبراير/شباط 2012، ص 7.

لكن لا تكمن المشكلة فحسب في ارتفاع نسبة البطالة في المنطقة العربية، لكن في نقص الحماية الاجتماعية للعاطلين، وضعف الحماية القانونية وغيابها تماماً عن بعض فئاتهم وتقويض قدرتهم على التفاوض من خلال تقييد الحق في التنظيم النقابي والحق في المفاوضة الجماعية. ويكشف موقف البلدان العربية من التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية عن عزوف واضح عن الانضمام إلى الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحق التنظيم النقابي. إذ يزيد عدد الدول العربية المتخلّفة عن الانضمام إلى هذه الاتفاقية الصادرة عام 1948 عن النصف، تليها الاتفاقية الدولية رقم (98) المتعلقة بحقّ التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية الصادرة عام 1949، ويقارب عدد الدول العربية المتخلفة عن الانضمام إليها الثلث، وكذلك الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

شروط وضمانـــات وحقوق العمل:

وبصرف النظر عن الموقف الرسمي سواء بالتصديق على الاتفاقيات، أو إصدار قوانين عمل مناسبة، فإنّ الواقع يؤشّر بالفعل على وجود انتهاكات وتشوّهات وتناقضات في أوضاع وحقوق وحريات العمل في المنظمة العربية على النحو التالي[73]:

يواجه **الحق في الأجر العادل** أشكالاً عديدة من التمييز بصرف النظر عن أسلوب تحديد مستويات الأجور حيث تحددها الحكومات إما منفردة أو عن طريق لجنة ثلاثية من ممثلي الحكومة وأصحاب الأعمال واتحادات العمل (سوريا– السودان– مصر) في حين ترى بعض الدول عدم تحديدها بدعوى مرونة سوق العمل، أو تتركه للتوافق بين العمال وأصحاب الأعمال (دول الخليج).

---

[73] المنظمة العربية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان في الوطن العربي القاهرة 2008، ص ص 208–216

وعلى ذلك تظهر تفاوتات شديدة بين الحد الأدنى للأجور ومستوياتها بين البلدان العربية، وداخل البلد الواحدة كذلك. كما يظهر التفاوت أيضاً بين العمالة الوطنية والوافدة خاصة غير الماهرة. فضلا عن التمييز الفئوي والجغرافي بين العاملين في القطاع الحكومي والرسمي والقطاع غير الرسمي من زراعي وخدماتي وعائلي، وبين أجور العاملين في الحضر والريف وفي بعض الدول تكون الرواتب والحوافز والمزايا التي يتيحها العمل الحكومي والقطاع العام أكثر سخاء عن نظيرتها في القطاع الخاص.

وتشير التقديرات إلى تدنّي الأجور في المنطقة. حيث يحصل 30,4% من إجمالي عمال المنطقة على أجر لا يزيد على دولارين يومياً، أي إنّهم في مستوى خط الفقر، ويتحدد إلى مستوى الفقر الموقع مع وضع معدل الإعالة المرتفع في الحسبان. مما يدفع العمال إلى الانخراط في أعمال إضافية مصحوبة بضغوط نفسية واجتماعية وصحية. وتسعى بعض الحكومات من جانبها إلى وضع تصوّر لبعض أشكال الدعم العيني أو النقدي للحد من هذه المشكلة.

وتعاني القوى العاملة كذلك من قصور **معايير السلامة الصحية المهنية والأمن** بسبب قصور الرقابة على هذه المعايير في جميع الدول العربية تقريباً إما لقلة عدد المراقبين ولجان التفتيش، أو قصور الإمكانيات المادية المتاحة لضمان دقة وفعالية التفتيش، أو افتقار المفتّشين للتدريب التقني اللازم لكفاءة وجودة التفتيش، ونقص الشفافية اللازمة لحياد إجراءات التفتيش أو تهرّب أصحاب وإدارات العمل منها.

ورغم أن **الحقوق والحريات النقابية** مدرجة في معظم قوانين العمل العربية تجد أن إمكانيات الحركة النقابية العمالية في التفاوض والحوار قد تقلصت إلى حد كبير نتيجة للأوضاع الاقتصادية عموماً وانعكاساتها على سوق العمل.

ويتمّ التدخّل في حقوق التنظيم إما بغرض التزام الأحادية النقابية وصولا إلى اتحاد عمالي وطني واحد، أو فرض شروط معينة مبالغ فيها لتأسيس النقابات من حيث عدد العمال أو مدة خدمتهم، واشتراط موافقة الحكومة بالترخيص أو الإيداع ثم التدخل في شؤون النقابات من خلال الإشراف على انتخاباتها، ومراقبة سجلاتها وأنشطته ا المالية. وكذلك تقييد حق الإضراب، وصولا إلى حل النقابات وملاحقة نشطاء الحركة النقابية.

وتتمتّع الحركة العمالية وتنظيماتها في دول المغرب بدرجة حيوية واستقرار أكبر نسبياً بالمقارنة بباقي الدول العربية، في الوقت الذي تتباطأ فيه خطوات الدول الخليجية في هذا الاتجاه. وتكاد تنعدم الحريات النقابية في كل من السعودية والإمارات وعُمان وقطر وليبيا (قبل التغيير) والسودان لأن النقابات فيها إما مجمدة أو تابعة للسلطة والحزب الحاكم، كما أنها مقيدة جدا في كلّ من مصر (قبل التغيير) وموريتانيا وجيبوتي، وبدرجات أقل في باقي الدول عدا المغرب والبحرين والكويت حيث يتغير هامش الاستقلالية تبعا للظروف.

أمّا **حقوق التأمينات والضمان الاجتماعي**، فلا تتوافر بصورها ومعاييرها الكاملة سوى في الجزائر وتونس وليبيا، بعد إقرار منح شهرية للخريجين الجدد العاملين منذ العام 2006، وفيما عدا ذلك تقتصر الحماية في أغلب الدول على الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل، مع استحقاقات الأمومة والمخططات الأسرية.

أمّا التأمين الصحي فيتّسم بقصور الإمكانيات وتدنّي المستوى والافتقار إلى الشفافية وعدالة توزيع الخدمة في معظم الدول. ويمكن الحصول على الأدوية الأساسية بسعر مناسب في الدول الخليجية والأردن وليبيا، وبدرجة أقل في باقي الدول عدا تلك المنخرطة في نزاعات مسلحة أو أزمات سياسية.

وقد أدّت هذه التجاوزات والتشوّهات في شروط العمل وضماناته وحقوقه إلى بروز ظواهر سلبية وَسَمت أوضاع العمالة في الوطن العربي مثل انتهاك حقوق العمال الوافدين، وعمالة الأطفال، وبعض أنماط العمل القسريّ، والتي تم تناولها بين فئات المهمشين في المنظمة العربية.

خامساً : الحقّ في السّكن الملائم

يعتبر توفير السكن الملائم عنصراً جوهرياً من عناصر ضمان الكرامة الإنسانية، ويتضمن مصطلح السكن الملائم ما يتجاوز مفهوم الجدران الأربعة للغرفة والسقف الذي يستظل به الإنسان، فالسكن ضرورة أساسية من ضرورات المعيشة الصحية السوية. إذ إنه يلبي حاجات نفسية عميقة للتمتع بالخصوصية وبمكان مقصور على الشخص وحده، وحاجات مادية للتمتع بالأمن والاحتماء من عوادي الطقس، كما يلبي أيضاً الحاجة الاجتماعية إلى وجود أماكن تجمّع أساسية تنشأ فيها العلاقات وتزدهر. كما يقوم المسكن بدور مهم كذلك في كثير من المجتمعات باعتباره مركزا اقتصادياً تجري فيه أنشطة تجارية أساسية[74].

ويقرّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالحقّ في السكن في سياق الحق في مستوى معيشة لائق (م 25ف1)، ومنذ صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، واستناداً إليه حظي الحق في السكن باعتراف صريح في مجموعة كبيرة من الصكوك الدولية أبرزها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقيات حقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتّحدة التي تعزز حقوق بعض الفئات الأكثر عرضة للانتهاك مثل

[74] دائرة الحقوق، مصدر سبق ذكره، ص 249

النساء والأطفال والمعوقين واللاجئين وغيرهم. كما تمّ إقراره كذلك في العديد من المواثيق الإقليمية، والدساتير الوطنية.

وقد ساهمت العديد من لجان الأمم المتحدة في إيضاح هذا الحق وتفصيله، وفي مقدّمتها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، واللجان المنشأة بموجب الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، واللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، والمقرّرون الخاصون المعنيّون بالحق في السكن الملائم، ولجنة المستوطنات البشرية ومؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.

1- أبعاد الحق في السكن

وقد اعتمدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دورتها السادسة في ديسمبر/كانون الأول 1991 التعليق العام رقم (4) بشأن الحق في السكن الملائم ويعكس هذا التعليق أبعاد التصور الشامل للحق في السكن والقيمة التي يكتسبها من حيث وصف السكن بالملائم. وتنصح اللجنة الدول بألاّ تفسر الحق في السكن تفسيراً ضيقاً أو تقليدياً على أنه مجرد وجود سقف فوق رأس الإنسان.. أو سلعة. بل ينبغي النظر إليه باعتباره حق المرء في أن يعيش في مكان مّا في كنفِ الأمن والسلام والكرامة.

واستناداً إلى هذا التفسير بيّن التعليق العام سبعة جوانب من الحق في السكن التي تحدد "ملاءمة" السّكن وهي[75]:

منح التأمين القانوني للحيازة : حيث ينبغي أن يتمتع جميع الأفراد وأسرهم بدرجة من الحيازة لمساكنهم تضمن الحماية القانونية ضدّ الإخلاء القسري وغيره من أشكال التهديد، وبالتالي يجب على الحكومات أن تتخذ تدابير

---

[75] لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن الملائم وثيقة(January E/CN.4/2001,25) انظر أيضاً نص التعليق العام في مركز الميزان لحقوق الإنسان، مجموعة التعليقات العامة المتعلقة بالعهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، غزة 2005، ص ص 27 -40.

فورية تهدف إلى منح التأمين القانوني للحيازة للأسر التي تنقصها هذه الحيازة.

توفير الخدمات والمرافق وكل مكونات البيئة اللازمة للصحة والأمن والراحة والتغذية : إذ ينبغي أن تتاح لجميع المستفيدين من الحق في السكن الملائم إمكانية الحصول على الموارد الطبيعية العامة من مياه شرب نظيفة، ومرافق صحية، وخدمات التخلص من النفايات، ووسائل لتخزين الأغذية، وخدمات الطوارئ.

القدرة على تحمّل التكلفة : إذ ينبغي أن تكون التكاليف المالية الشخصية أو الأسرية المرتبطة بالسكن لا تهدد تلبية الاحتياجات الأساسية الأخرى، كما ينبغي على الحكومات أن تتخذ خطوات قانونية تضمن أن تكون النسبة المئوية لتكاليف السكن متناسبة بصورة عامة مع مستوى الدخل. كما يجب أن تتوفّر إعانات السكن لغير القادرين على الحصول على سكن بتكلفة معقولة.

الصلاحية للسّكن : والمقصود هنا بالصلاحية أن تتوفّر المساحات الكافية لساكني المسكن لكي ينعموا بخصوصية إلى حدّ مّا، وأن يوفّر المسكن الحماية اللازمة من البرد والرطوبة، والحرارة والمطر أو غير ذلك من العوامل المهددة للصحة والأمان والسلامة الجسدية.

إتاحة إمكانية الحصول على مسكن : يجب أن يتاح السكن الملائم للجميع وخصوصاً الجماعات المحرومة التي ينبغي أن يكون لها الأولوية في الاستفادة من مشاريع الإسكان. والمقصود بالجماعات المحرومة: المسنون، والأطفال والمعوقون جسدياً، والمصابون بأمراض لا شفاء منها، والمرضى عقلياً، وضحايا الكوارث الطبيعية والأفراد الذين يعيشون في مناطق معرضة للخطر، وغيرهم كعديمي الدخل أو الطبقات الفقيرة بشكل عام.

الموقع : إذ يجب أن يتيح موقع السكن الملائم إمكانية الاستفادة من خيارات العمل، وخدمات الرعاية الصحية والمرافق الاجتماعية بما في ذلك المدارس ومراكز رعاية الأطفال وذلك حتى لا تفرض التنقلات ضغوطاً شديدة على ميزانيات الأسر الفقيرة.

السكن الملائم ثقافياً : حيث ينبغي أن تعبر الطريقة التي يتم بها بناء المساكن، ومواد البناء المستخدمة والسياسات الداعمة لها عن الهوية والتنوع الثقافيّين.

بالإضافة إلى ذلك اعتمدت اللجنة التعليق العام رقم (7) بشأن **عمليات الإخلاء القسري** في عام 1997. وعرف المصطلح بوصفة إخراج أفراد أو أسرٍ وجماعات كرها وبصورة دائمة أو مؤقتة من المنازل أو الأراضي التي يشغلونها دون أن توفر لهم أشكالا مناسبة من الحماية القانونية أو غيرها من أشكال الحماية وتيسر لهم سبل الحصول عليها.

وعبّر 20 فقرة أوردها التعليق أضافت أبعادا مهمّة لإخلاء المساكن بالإكراه الناجم عن النزاعات المسلّحة، والصراع الداخلي والعنف المجتمعي، وكذلك حالات الإكراه التي تحدث باسم التنمية والمشاريع الإنمائية ومشاريع إقامة الهياكل الأساسية مثل بناء السدود وغيرها[76].

وبيّنت اللجنة التزامات الدول الأطراف في العهد فيما يتعلق بحالات إخلاء المساكن بالإكراه بما في ذلك التدابير التشريعية، والحماية الإجرائية المناسبة في عمليات الإخلاء بالإكراه وتشمل:

أ – إتاحة فرصة للتشاور الحقيقي مع المتضرّرين.

ب –إشعار المتضرّرين بشكل واف ومناسب قبل الموعد المقرر للإخلاء.

---

[76] المصدر نفسه، ص ص 82 – 92

ت -الإحاطة علماً بعمليات الإخلاء المفترضة بالغرض البديل المقرر لاستخدام الأرض أو المسكن من أجله.

ث -حضور موظفين حكوميين أو ممثلين عنهم أثناء الإخلاء.

ج -التعيين الصحيح لهوية جميع الأشخاص الذين يتولون القيام بعملية الإخلاء.

ح -عدم القيام بالإخلاء عند سوء الأحوال الجوية.

خ -توفير المعونة القانونية عند الإمكان لمن يكونوا بحاجة إليها من أجل التظلم لدى المحاكم.

العوائق التي تعترض سبيل الحق في السكن اللائق

في تقريره الافتتاحي لولايته في العام 2001 لاحظ «ميلون كوثراني» المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق، أنه على الرغم من تطوير حق السكن اللائق كأداة قانونية وأداة دعوة اكتسب زخماً خلال العقد السابق، فمن الواضح أن الحالة السكنية العامة لأغلب الجماعات الفقيرة والضعيفة آخذة في التدهور، وتشير التقديرات الإحصائية المتاحة إلى وجود ما لا يقلّ عن 100 مليون نسمة في العالم لا مأوى لهم إطلاقا، ويتزايد عدد المشرّدين في العالم، ويعيش في الشوارع عدد يتراوح بين 30 و70 مليون طفل في جميع أنحاء العالم.

ويفرد «كواثراني» في تقريره ثمانية عوائق تعترض سبل إعمال الحق في السكن الملائم، يمكن إجمال أبرزها فيما يلي[77]:

---

[77] ميلون كوتراني، المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق، وثيقة (E/CN.4/2001-25 January 2001) ص، ص 17 -25.

(1) الآثار السلبية للعولمة والإصلاح الهيكلي وانعكاسهما على السياسات الاجتماعية ومن بينها الحق في السكن.

(2) الافتقار إلى المياه الصالحة للشرب.

(3) الفقر وأثره على الحقوق السكنية.

(4) التمييز بسبب نوع الجنس في الحقوق السكنية والمتعلقة بالأرض.

(5) إخلاء المساكن بالإكراه.

وتابعت راكيل رولنيك المقررة الخاصة بالسكن اللائق في أول تقرير لها عقب تولي منصبها في مايو/أيار 2008 تحليل العوائق التي تعترض سبيل الحق في السكن وركزت على أثر بعض السياسات والمناهج الاقتصادية والمالية والإسكانية التي كان لها بالغ الأثر على الحق في السكن اللائق في العقود الأخيرة وساهمت في حدوث أزمة الرهون والأزمة المالية العالمية[78].

ففي ظلّ عولمة أسواق السكن وتحويل العقارات، وسياسات التكيف الاقتصادي أصبح السكن في المدن يفوق إمكانيات فئات السكان ذات الدخل المنخفض، وكذا إمكانيات عدد متزايد من السكان متوسطي الدخل، وصارت السوق في غالبية البلدان هي المؤسسة المنظمة التي تحدد معايير أسعار السكن والأراضي ومواقعها وتَوَفُّرها إلى جانب أسعار الإيجارات، في الوقت الذي تقلص فيه عموما دور الدولة في إدارة السكن العام، وقد ساهم هذا الأمر في ترسيخ النظرة إلى السكن بوصفه مجرّد سلعة وأصلا من الأصول المالية التي تهمل أبعادا أخرى للحق في السكن اللائق وتضر بتمتع جميع الناس بحقوق الإنسان.

---

[78] لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق، وثيقة (Feb,2009 A/HRC/10/7,4)

الحصول على المسكن اللائق في العالم العربي:

يعد الحصول على المسكن اللائق في العالم العربي أحد التحديات الكبيرة التي تواجه الطبقات المتوسطة والفقيرة في معظم البلدان العربية، عدا بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث تعاني معظم البلدان من قصور المعروض من المساكن الميسورة الكلفة عن سد معدلات الطلب على السكن للأسر ذات الدخل المنخفض، وتراجع دور الدولة في بناء المساكن الاقتصادية في سياق الاندماج الاقتصادي في الأسواق العالمية، وهيمنة القطاع الخاص على قطاع إنشاء المساكن وتركيز الاستثمار العقاري والرهن العقاري على الأثرياء والشرائح ذات الدخل المرتفع من الطبقة الوسطى. فضلا عن ضعف التشريعات المرتبطة بسياسات الإسكان وتطوير الأراضي وإجراءات تسجيل الملكية التي لا تشجع على بناء الوحدات السكنية المخصصة للإيجار.

وتقدر الفجوة السكنية على سبيل المثال في بلد مثل **جيبوتي** بنحو 140 ألف وحدة سكنية (عام 2008)، وفي اليمن 80 ألف وحدة سكنية، وفي المناطق الحضرية في المملكة المغربية بأكثر من مليون وحدة سكنية (أي ثلث المخزون السكنيّ). ورغم كفاية المساكن في تونس، فقد ظل هناك نقص كبير في المساكن المنخفضة السّعر للأسر ذات الدخل المنخفض، كما لا يزال نمو المناطق العشوائية متواصلا على الرغم من تحقيق الدولة هدف القضاء على العشوائيات في مدينة تونس.

وقد تسبّبت أزمة السكن في معظم البلدان العربية في نمو ظاهرة المستوطنات غير النظامية منها بشكل سرطاني. فامتدت المستوطنات غير النظامية في بلد مثل مصر على مساحة تبلغ 400 ألف هكتار من الأراضي الزراعية شبه الحضرية على مدار الخمسة والعشرين عاماً الماضية. ومنذ عام2007 بلغ عدد الوحدات السكنية غير الرسمية 8.5 مليون وحدة. بينها

55% تم إنشاؤها على أراضٍ زراعية و 38% خارج الحدود البلدية، أما في منطقة القاهرة الكبرى فثمة 62% من الأسر تقطن في مستوطنات غير رسمية، أقيم 81% منها على ملكيات خاصة، و 10% منها في أراضٍ صحراوية مملوكة للدولة، في حين استقرّت النسبة الباقية منها في أراضي زراعية مملوكة للدولة.

وفي **سوريا** بلغت الكثافة السكانية في المستوطنات غير الرسمية 38%، وتنمو هذه المستوطنات في مدينة دمشق بمعدل سنوي يتراوح بين 40% إلى 50%. كما بلغت الكثافة السكانية في المستوطنات غير النظامية في الأردن 16% من مجمل الكثافة السكانية الحضرية.

ووفقا لبيانات عام 2007 بلغ عدد القاطنين في مدن الصفيح في **المغرب** في ذلك العام 610 ألف أسرة، بالإضافة إلى تسجيل 450 ألف أسرة أخرى تقطن في مساكن متداعية أو مستوطنات غير مخدومة[79].

وفي **منطقة الخليج العربي** ، تقضي دساتير مجلس التعاون لدول الخليج العربي بتوفير المساكن، أو الأراضي والقروض العقارية بدون فائدة للمواطنين الآخرين ممّا يعود بالفائدة فيما بعد على دول الخليج وخصوصا على فئة محدودة من الرجال أو المواطنين ممّن تقل مستويات دخلهم عن المستويات المحدّدة. بيد أنّ الزيادة السكانية وارتفاع تكاليف الأراضي بسبب عمليات المضاربة، والميل الأكبر نحو السكن في وحدات سكنية فاخرة ومنفصلة بدلا من السكن في الشقق، باتت جميعها عوامل تزيد من قدرة الحكومات على توفير القروض اللازمة لتلبية مستويات الطّلب على المساكن بين كل من الأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل. فعلى سبيل المثال تمدّ قائمة

---

[79] برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، حالة المدن العربية: تحديات التحول الحضري، مصدر سبق ذكره، ص 100.

الانتظار للحصول على المساكن الحكومية لنحو 15 عاماً في الكويت، في حين عملت السعودية مؤخّرا على تجديد منح الأراضي، وذلك على الرغم من التراكم الكبير في مستويات الطلب والتي بلغت نحو 200 ألف طلب في مدينة جدة وحدها. كما أظهرت عمليات التصويت التي تم تنفيذها في كل من البحرين ودبي وقطر مستويات صارخة لعمليات المضاربة الحاصلة في مجال التطوير العقاري[80].

في الأراضي الفلسطينية المحتلة:

*** هدم المنازل بدلاً من إعمارها**

تتبع إسرائيل سياسة هدم المنازل وفصل التجمعات الفلسطينية عن بعضها البعض وعزلها في المناطق الفلسطينية المحتلة عام 1967 بهدف خدمة مشاريع الاستيطان اليهودي، وقصد تنفيذ إجراءات عقابية بحق السكان المدنيين. وقامت إسرائيل بهدم قرابة (19000) بيت ومنزل في المناطق المحتلة عام 1967 خلال الفترة من1967 حتى 2006. وفي مناطق (ج) في الضفة الغربية قامت إسرائيل بهدم أكثر من 1600 منزل خلال الفترة من يناير/كانون الثاني حتى سبتمبر/أيلول 2007 في حين لا يزال هناك أكثر من 3000 منزل مهدّد بخطر الهدم. أما في قطاع غزة فقد تم تدمير أكثر من 4000 منزل خلال الاجتياحات والعمليات العسكرية الإسرائيلية في الفترة ما بين 2000 إلى 2004. ومنذ أواسط عام 2007 وحتى الآن، يعاني حوالي مليون ونصف فلسطيني من سكان قطاع غزة من سياسة عزلهم جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا ومن ظروف الحصار الإسرائيلي المضروب عليهم منذ ذلك الوقت.

---

[80] المصدر نفسه 2012، ص 6.

وخلال العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، والذي سمته عملية «الرصاص المصبوب» دمرت إسرائيل 2400 منزل تدميراً كليا أو جزئيا، بالقصف، والنسف والتجريف ممّا أدّى إلى تشريد أكثر من 100 ألف مواطن فلسطيني، واعترف محقّقون ميدانيون في إطار التحقيقات التي يجريها الجيش الإسرائيلي حول نتائج حربه على غزة أنّه توجد صعوبات جمّة لتبرير هدم منازل المدنيين الفلسطينيين خاصة إذا ما تم فتح تحقيق دولي. وصرّحت مصادر عسكرية إسرائيلية أنه أسهل على الجيش الإسرائيلي أن يبرر حالات قتل فيها مدنيون من تفسير هدم المنازل.

لكن آلية تدمير منازل الفلسطينيين لم تتوقف بعد هذه الحرب، إذ سرعان ما شرعت إسرائيل في مواصلة إجراءات هدم منازل الفلسطينيين في القدس، التي سبق أن هدمت 400 منزل للفلسطينيين فيها وأصدرت أوامر هدم لنحو 1000 منزل منذ العام 2004، إذ سلمت إشعارًا بالهدم لأصحاب 88 منزلا من سكان حي البستان في منطقة سلوان الموجودة داخل بلدية القدس المحتلة في سياق يستهدف إخلاء 1500 مواطن من بيوتهم في الحي بعد أن رفضت بلدية القدس المصادقة على الخارطة الهيكلية التي قدمها الأهالي بشأن ترخيص بيوتهم المقامة قبل احتلال المدينة في العام 1967، بدعوى أن البناء غير مرخّص، وأنّ البيوت أقيمت في منطقة ذات أهمية تاريخية. فيما يعلم الجميع أن ما يجرى للمواطنين العرب في حي البستان ما هو إلاّ حلقة جديدة من مسلسل التهويد و «الترانسفير» أو العبور الصهيوني الذي يستهدف تغيير الطابع الجغرافي والديمغرافي وتهويد المدينة.

وتتزامن سياسةُ هدم المنازل وتغيير الطابع الجغرافي والديمغرافي في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 مع ما تسمّيه إسرائيل تضليلا «بخطط التطوير» داخل الخط الأخضر وهو في واقع الأمر مخطط تهويد للجليل والنّقب. و هناك حوالي 3000 شخص مقيم في مدينة يافا المعروفة

بهويتها الفلسطينية تاريخيا داخل الخط الأخضر صدرت بحق منازلهم أوامر هدم. كما يتعرّض الفلسطينيون في عكا وقرى وبلدات المثلث في منطقة وادي عاره وفي الطيرة وقلنسوة وكفر قاسم لقوانين تعسّفية تهدف إلى هدم بيوتهم في تصعيد جديد للإجراءات العنصرية الصهيونية تجاه الفلسطينيين.

وهناك 100.000 فلسطيني من البدو سكان إسرائيل يعيشون فيما يسمى «القرى غير المعترف بها»، والتي تحرمها الحكومة الإسرائيلية من الخدمات الأساسية بما في ذلك الماء، والكهرباء، والعيادات الصحية، والتعليم الحكومي، وحق الحصول على تراخيص البناء. وتهدف إسرائيل إلى تجميع هؤلاء البدو في سبعة مناطق تسمى: «مناطق التركيز»، وذلك لاستكمال عملية مصادرة ما تبقى لهم من أراض، حيث هناك عشرات الآلاف من منازل وممتلكات البدو مدرجة على قوائم الهدم.

ويتحدّى جدار الفصل العنصري كل المعايير المتعلقة بالحق في السكن بقدر ما يتحدى القانون الدولي الإنساني. وقد بدأت إسرائيل في إقامته عام 2002 بدعاوى أمنية لكن تخلت لاحقا عن هذا الزعم وباتت تقر بأن أحد الأهداف من بنائه هو ضم المستوطنات إلى إسرائيل، ويشهد على صحة ذلك أن 83% من المستوطنين في الضفة الغربية و 69 مستوطنة يوجد جميعهم في مناطق محصورة ضمن الجدار ومن المقرّر أن يبلغ طوله عند استكماله 721 كم. وتدّعي إسرائيل أنّ الجزء الأكبر منه يقع على الخط الأخضر أو داخل الأرض الإسرائيلية، بينما تؤكّد المصادر الفلسطينية ومصادر الأمم المتحدة أنّ معظمه يقع في الضفة الغربية ويستقطع مساحات شاسعة من الأراضي الفلسطينية، ويعزل مساكن مئات الآلاف من الفلسطينيين، ويفصل بينهم وبين المستشفيات والمدارس والخدمات الاجتماعية والأراضي الزراعية. وتتفاوت المصادر البحثية في تقدير المساحة التي يستقطعها الجدار

والنظام المرتبط به عند استكماله بين 10% إلى 20% من مساحة الضفة الغربية.

وقد أكّد الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في 9 يوليو/تموز 2004 بأغلبية 14 قاضيا، يمثلون كل النظم القانونية في العالم بعدم شرعية الجدار، مقابل رأي القاضي الأمريكي في المحكمة، في وثيقة قانونية بالغة الأهمية سمت الأشياء بأسمائها، وانتصرت للقانون وللضحايا. وقد أيّدت القرار أغلبية ساحقة من أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها (دأط– 15/10).

لكن لم تطبق إسرائيل أو أنها لم تُعِرْ أيّ احترام لقرار محكمة العدل الدولية، وتواصل معارضة صلاحية المحكمة الدولية في النظر في الموضوع. كما أنّها لا تعير أي اهتمام لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، بل اعتبرته انتهاكا صارخاً للقانون الدولي. هذا فضلاً عمّا أورده السكرتير العام للأمم المتحدة في تقرير للجمعية العامة (دورة 58) من كون الجدار يسلب الشعب الفلسطيني حقوقه ويعرقل استكمال التسوية. وقدم مندوبو الأمم المتحدة عند مناقشة تقريرها الاستعراضي الشامل المتعلّق بإسرائيل في 4 ديسمبر/كانون الأول 2008 مرافعة مضللة عن الجدار، وعما سماه المعالجة «الإنسانية» للتعقيدات الناجمة عنه.

الفصـــل الرابع

من التهميش والإقصاء... إلى الدمج الاجتماعي
نحو مقاربات جديدة لمكافحة التهميش في العالم العربي

مقدّمـــة

استعرضت الفصول الثلاثة السابقة مفهوم التهميش والاستبعاد الاجتماعي وتطوّره وتجلياته وأسبابه في العالم، ولم يكن الهدف من ذلك هو تحليل هذه الظاهرة في الواقع العربي والتعرف على طبيعتها وأبعادها وأسباب ظهورها وتطورها من منظور مقارن فحسب، وإنما كان الهدف هو محاولة الإسهام في الجهود الرامية إلى الانتقال من التهميش والإقصاء الاجتماعي إلى الدمج الاجتماعي.

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

والواقع أن الأدبيات الدولية تضخّ منذ عقود العديد من التحليلات والمقترحات الخاصة باستراتيجيات وسياسات تعالج هذه الظاهرة وتحاول أن تتخطاها، كما أن الأدبيات العربية رغم أنها بدأت متأخرة في هذا الاتجاه، فإنّها لم تَخلُ من إسهامات مهمّة وبناءة في تحليل الظاهرة وسبل معالجتها.

بيد أنّ طبيعة المسار السياسي الاجتماعي في المنطقة لم يكن يدع أي مجال للشكّ حول عدم جدوى هذه المحاولات، حيث كانت آليات الإقصاء والتهميش تقع في صميم البنية السياسية والاجتماعية للنظم العربية، بل وكانت تشكل إستراتيجيتها للاستمرار وتعزيز احتكارها للسلطة والثروة.

النهج الاستراتيجي على المستوى العالمي

ورغم أنّه لم تتبلور إستراتيجية مقبولة عالمياً أو منهاجاً محدداً لمعالجة قضايا الإقصاء، إلا أنه يمكن التعرف من خلال آلاف المبادرات التي تم تنفيذها على عدد من المقاربات الإستراتيجية التي تعطي نتائج إيجابية في هذا الشأن خاصة على المستوى المحلي، ومن أبرزها الإدماج، والشراكة والمشاركة، وهي جميعها برزت مؤخراً باعتبارها حجر الزاوية أو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها برامج الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد، وبالمثل عديد من المبادرات التي تنفذها المنظمات الدولية في بلدان الجنوب[81].

ومعظم هذه المبادئ تنبثق في غالبيتها عن المفاهيم متعدّدة الأبعاد والتي تتعلق بالإقصاء، وتصبح مفهومة عندما يتم اعتمادها على نحو متسق ومشترك، على الرغم من أنه من الممكن العمل على كل منها بشكل منفرد. ففكرة مشاركة المضارين والمواطنين والمجتمع تم تضمينها في مشاريع عديدة، دون أن يصبح من الضروري وجود شراكة لتنفيذها، كما أن العمل في اثنين أو أكثر من القطاعات مثل التعليم والصحة تم تبنيها في بلدان عديدة.

وهناك وعي متزايد بترابط كافة هذه الاتجاهات، وهو الترابط الذي يؤدي إلي مزيد من التعقيدات، إلاّ أنّ له تأثيرا فعّالا ويؤدي إلى مزيد من التآزر الاجتماعي الإيجابي.

ويعدّ مبدأ الإدماج النتيجة المباشرة لتعريفات الإقصاء متعدد الأبعاد، والذي يربط بين عدة عوامل مثل عدم كفاية الدخل، وسوء نوعية السكن، وانخفاض مستويات مهارات التعليم والتدريب المهني، والوظائف غير الثابتة،

---

[81] Concepts and strategies for combating social exclusion, pp 105 – 114.

ونقص الرعاية الصحية، وغياب الحقوق، وهو ما يتطلب اتخاذ إجراءات لرفع الوعي والتصدي للآثار السلبية المترتبة على العوامل السابقة.

كما أن الآثار المترتبة على السياسات الجزئية، مثل الدخل والصحة والتعليم والمناطق الحضرية والتخطيط، جميعها أصبحت ذات وزن لا يقل عن السعي للتنسيق فيما بينها، ومن ثم تأتي خطوة الإدماج بين هذه العوامل جميعها.

لكن على الرغم من إقرار هذه التوجهات المبدئية فإنّه لا ينبغي التغاضي عن المخاطر التي تنطوي عليها. **وأول هذه المخاطر** أنه تحت ذريعة الإدماج، حيث تؤخذ الأمور بوجه عام، لا يتم تحقيق إلا النّزر القليل أو عدم تحقيق أيّ شيء على الإطلاق بشأن الأهداف المرغوبة، وهو أمر شائع في الحقل الاجتماعي، ولهذا فإنّ مرحلة تحديد الأهداف، والأولويات، والإجراءات هي مرحلة هامّة لتجنّب الوقوع في فخّ الشمولية.

والخطر الثاني يتمثل في تجاور مجموعة القطاعات التي لم تحقّق أيّة نتيجة بسبب تجاهلها الأساس المنطقي، والفضاء المتاح، والوسائل الممكنة لكلّ عمل على حدة. ولهذا فإنّه لا يكفي أن تجتمع إدارة المشروع وفريق العمل متعدّد التخصصات حول نفس الطاولة حتى يصبح بإمكانهم القول إنّ الإجراء قد تمّ إدماجه، كما أنه من الضروري أن يتخلّى هؤلاء المختصون إلى حدّ ما عن خلفيتهم المهنية حتى يمكنهم الوصول معا إلى قراءة مشتركة لهذا الوضع، والشرط المهم هو أن تدرس وتقرأ الروابط القائمة بين القطاعات والتي تؤدي إلى توليد واستنساخ الاستبعاد، ويحتاج ذلك إلى نظرة ثاقبة يتم تطبيقها على كل قطاع ومهنة ونهج.

ويتعلّق **الخطر الثالث** باستنساخ هذه الاتجاهات داخل الفريق الذي يتولى إدارة الإدماج وتداخل الاختصاصات التي قد تنشأ في هذا السياق. وعلاوة

على ذلك فإن جزءًا من عملية الشراكة، والصعوبات التي تصاحبها، قد تتزايد نتيجة لدعوة كل من الأطراف الفاعلة إلى اتّباع نهج معيّن.

وتكمن أهمية **الشراكة** باعتبارها مبدأ استراتيجيّا في حقيقة أنّ الاستبعاد بشكل أو بآخر يؤثر في الجميع، ولاسيما الجهات الفاعلة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبهذا يصبح من الصعوبة بمكان تحقيق أي تقدم ملموس دون تعاون هذه الجهات.

ومفهوم الشراكة يتخطى كونه حواراً يؤدّي إلى تحرّك مشترك، ولكنه تحرك يؤدّي فيه كل شخص جزءًا من شيء كبير، وكذلك يختلف مفهوم الشراكة عن مفهوم التنسيق والذي يتضمن مستوى أقل من الإلزام والذي يتعلق أكثر بترتيب الأبعاد التنظيمية وتنسيق التعاون.

ويتطلب نجاح الشراكة عدة شروط أهمها:

1. تجنب السرعة والتسرع، حيث إنّ عملية الشراكة هي عملية بطيئة ومعقدة وليست نتيجة تلقائية لمجموعة مصالح مشتركة تستفيد منها جماعة من الأفراد.
2. تشكيل المواقف والعقليات للجهات الفاعلة.
3. إجراء تعديلات في المناصب الهرمية المهيمنة والشراكات.
4. الاهتمام بالمرحلة الأولى من عملية الشراكة والتي يتم خلالها التصميم والإعداد، وتكمن أهمية هذه المرحلة في أنها تنطوي على اختيا ر الممثلين، وتعريف قواعد اللعبة والالتزامات، ودراسة المخاطر المفترضة وإمكانية قبولها، فضلاً عن توفير الموارد سواء التقنية، أو البشرية أو المالية، أو السياسية.
5. توزيع الموارد وضرورة أن يتم بشفافية وإنصاف.

6. تعدّد الجهات الفاعلة وكثرتها عادة ما يكون مؤشرا على نضج الشراكة، ولكنه ليس العامل الوحيد.

7. تطوير نظام الشراكة وأنشطته والجمع بين مستويات التفاوض، سواء بين الجهات الرسمية والجهات الأقل رسمية في ضوء الطبيعة غير المتجانسة والعدائية أحيانا حتى من قبل الشركاء، والوضع في الاعتبار احتمال نشوب نزاعات محتملة، ومن ثمّ تعلم كيفية التفاعل في ظل هذه البيئة.

8. لا يمكن تجاهل وزن النفوذ السياسي.

9. إنشاء هياكل أكثر دواما مع وضع التزامات واضحة وآليات للتقييم والرقابة والمشاركة.

أمّا مفهوم **المشاركة** الذي يعني أن يشكل الفرد جزءًا من الكل، فقد كان استخدامه عبر التاريخ صعوداً وهبوطاً بين موقفين متناقضين: الأول ينطلق من وجهة نظر الأفراد ومطالبهم، وكذلك الجماعات والمجتمعات المحلية، بغرض تقرير مستقبلها، والموقف الثاني يتعلق باستخدام هؤلاء الأفراد والجماعات كآليات رسمية لتحقيق المطالب، وقد أجرت منظمة العمل الدولية، من خلال معهدها الدولي للدراسات العمالية، مشروعاً بحثياً مسحياً في أوائل الستينات من القرن الماضي، يتعلق بمشاركة العمال في الإدارة والإدارة الذاتية والإدارة المنسقة، ومدى استعداد العمال للعب دور في العملية التجارية، وكذلك مسحاً للآليات التي لا تحوز ثقة العمال بشكل كاف والتي تحول دون نجاح أشكال عديدة من المشاركة. وعلى مدى التاريخ الطويل لتنمية المجتمع المحلي، كان هناك أيضا تحول مستمر بين الدفاع عن المزج بين المشاركة الديمقراطية باعتبارها وسيلة لإشراك السكان ونظرة أكثر تكنوقراطية، وفقاً للمشاركة التي تصبح مجرد أداة للتعبير عن مصالح معينة.

وتعدّ عملية المشاركة عملية ذات أبعاد اقتصادية، واجتماعية، وثقافية، ويوجد تداخل بين الأبعاد الثلاثة، فمن الصعب تصور وجود الكثير من التقدّم

الذي يتمّ إحرازه في أيّ بُعد منها إذا تمّ حجب البعدين الآخرين. ومن ثم ضرورة التمييز بين المستويات وقنوات المشاركة وهذه المستويات هي كالتالي:

المستوى الأول: يتعلق بالمعلومات وهو شرط لا غنى عنه، فبدونها يكون من الصعب جدا الحديث عن المشاركة أو تفعيلها، وهي ذات أهمية خاصة فيما يتعلق بقضية الاستبعاد، مثل نوع المعلومات وكمّها، وبدونها كذلك لن تكون هناك قنوات اتصال، ويتوقف تدفق المعلومات وتحدث اختناقات.

المستوى الثاني: يتعلق بالمهارات والتنظيم، والمشاركة، وتقييم النتائج، ومعرفة وسائل تنفيذ القرارات. أمّا في المجتمعات الصغيرة وكذلك في أوقات استثنائية، فإنها تنطوي أيضا على التمثيل والرقابة، ومن ثم فإن هذا المستوى يثير أيضا مسألة معقّدة بالنسبة إلى المنظمة أكثر أو أقل رسمية من أولئك الذين يرغبون في المشاركة فيها.

المستوى الثالث للمشاركة : يتكون من التشاور والذي لا ينطوي على أي تدخل في اتخاذ القرارات على الرغم من أنّ له تأثيرا فيها، والتشاور قد يكون كذلك نتيجة لضغوط من أولئك الذين لا يتخذون قرارات ويمكن أن يسمع صوتهم من خلال هذه العمليات، وقد تكون المشاركة في بعض الأحيان نتيجة للتفاوض، وعلى الصعيد الداخلي في ما يتعلق بالإجراءات التي يتمّ اتخاذها، وكوسيلة للتعبير عن الفاعلين من الخارج.

المستوى الرابع من المشاركة : لا يكمُن في دوائر صنع القرار المركزي، ولكن في تعدّد الأنشطة التي تمّ تنفيذها بالفعل، هذا وغالبا ما يكون المستوى الذي تم التوافق عليه مع أفضل حالة موضوعية وذاتية من الفئات الفقيرة والمهمشة، وإلى ما يمكن أن يطلق عليه علم التربية اسم المشاركة، ويُعَدّ كلّ من الوقت والموارد عاملين ضروريين في عملية المشاركة.

المستوى الخامس والأخير من عملية المشاركة : هو مركزية صنع القرار الذي يعد أمرا حيوياً لعمل المجتمعات المحلية، وتجدر الإشارة إلى أنه يختلف عن المشاركة على مستوى التصمي م والتخطيط والتنفيذ أو التقييم، ولهذا السبب يتزايد في الوقت الحالي استخدام مصطلح «التمكين من المشاركة النشطة للمواطنين » في المجتمعات المحلية، وهذا لا يتمّ فقط بإشراك وتعزيز دور كل فرد، ولكن أيضا بتعزيز دور المجتمع وقدرته على التعبير والتواصل، والتنظيم والتفاوض مع المجموعات الأخرى والمؤسسات، أو بعبارة أخرى، باعتباره وسيلة لمنحهم القوة.

ومن ناحية أخرى فإن مكافحة الإقصاء ينطوي على تغيير في نموذج التنمية المحلية، وينبغي اعتباره أحد عوامل النمو الاقتصادي وهو ما يتطلب إعادة تقييم الاحتياجات الاجتماعية، على نطاق صغير في المجتمع، أو المنظمة، أو شبكة من الجمعيات، وقياس قدرتها على التعبئة والمبادرات وقدرتها على الاستمرارية والاستدامة. لكل هذه الأسباب، فإنّ التركيز على العمل المحلي يتطلب الالتفات إلى القدرات المحلية والعمل من أجل الوصول إلى الفقراء والجماعات المستبعدة، ومن المهمّ الاستناد إلى هذا النهج أثناء وضع أهداف، وأولويات وتدابير ووسائل التنفيذ.

النهج الاستراتيجي على المستوى العربي

لم يختلف الحال كثيراً على المستوى العربي عنه على المستوى الدولي، فلم تشهد المنطقة استراتيجيات شاملة لمكافحة التهميش، وتركّزت الجهود المطروحة على الاندماج في الاستراتيجيات الدولية المعنية بجوانب معيّنة مثل استراتيجيات مكافحة الفقر، أو تلك المتعلقة بالتعليم والصحة والعمل، أو تلك المتعلقة بالنهوض بأوضاع فئات معيّنة مثل النساء والأطفال والمعوقين، ومحاولة إدماجهم في العمل العام أو في برامج التنمية، أو إطلاق برامج

اجتماعية للتخفيف من حدّة المشكلات الاجتماعية المترتبة على السياسات الاقتصادية.

لكن ظلّت هذه الجهود في مجملها تتم في إطار ثلاث رؤى رئيسية لم تتخطها:

أوّلها: أن تظل تحت سقف العولمة، وإدماج الاقتصادات الوطنية في السوق العالمية. وقد ظلت البلدان العربية وفيّة لهذا التوجه حتى بعد الأزمة المالية العالمية، وتوجه النظم الليبرالية الجديدة، لإجراء مراقبات لم تجد منها حرجاً في تدخل الدولة لضبط الأسواق وفرض برامج إصلاح على غرار ما فعلت الولايات المتحدة الأمريكية، فلم تتّخذ الحكومات العربية إجراءات جدية لمراجعة استراتيجياتها الاقتصادية، التي قادت إلى عمق تأثرها بالأزمة العالمية، ولم تظهر أية نوايا نحو معالجة الاختلالات الهيكلية في اقتصاداتها، أو فتح مسارات بديلة لتفادي صدمات مماثلة، بل على العكس من ذلك فقد اتجه بعضها لتعزيز الاستراتيجيات السابقة على نحو ما فعلت الحكومة المصرية بإدخال القطاع الخاص في البنية الأساسية للبلاد في الوقت الذي تترسخ فيه الطبيعة الاحتكارية للقطاع الخاص، وقرار مجلس الأمة في الكويت بخصخصة القطاع العام.

وثاني هذه العوامل أن النظم العربية عندما أخذت بنموذج الرأسمالية الغربية كنموذج للتنمية الاقتصادية، فقد تجاهلت الضمانات الاجتماعية التي ترافقها، فانسحبت تدريجياً من وظائفها الاجتماعية، وقيدت قدرات القوى الاجتماعية مثل النقابات والاتحادات العمالية والمهنية، ومنظمات المجتمع المدنيّ، وكبلت الحريات العامة وخاصة الحق في التنظيم والحق في المشاركة في الحياة العامة حتى يظلّ المواطنين أفراداً في مواجهة الدولة.

أمّا العامل الثالث، فهو مواجهة المطالب والاحتجاجات الاجتماعية بإصلاحات شكلية، لا تمسّ المصالح الطبقية التي ترسخت في الداخل، ولا

بالمصالح الدولية بغض النظر عن مدى تطابقها مع المصالح الوطنية. فالمهمّ أن تفي هذه الإصلاحات بواجبات العلاقات العامة اللازمة لاستمرار رضاء المانحين الدوليين، والحفاظ على مظاهر الدولة العصرية.

وفي هذه السياقات الثلاثة، استبدلت الأنظمة العربية «شرعية الرضا» بقهر الأجهزة الأمنية. واستبدلت الإنجازات التنموية بالدعاية الإعلامية، واستبدلت نظم الضمان الاجتماعي، بدعم سلعي أو نقدي تشكو الحكومات ذاتها من أنه لا يصل إلى مستحقيه، ويشكو المجتمع من أنه يتعرض لنهب كبير. ولم تستطع النظم العربية التمييز بين الاستقرار والجمود، وأصابها قدر كبير من الرضا عن الذات حتى رأت من حقها بل ومن واجبها أن تورّث السلطة إلى أبنائها، وكأن الدول العربية أصبحت ضيعة يتوارثها الأبناء عن الآباء.

وهكذا تفاجأت النظم العربية بالثورات والانتفاضات والاحتجاجات رغم أن مواعيد انطلاقها وبرامجها للاحتجاج كانت معلنة على شبكة الانترنت، ولم تر في ملايين المحتجين في مدنها وأريافها سوى مخدوعين، أو منقادين إلى مؤامرات خارجية، أو متطرفين راغبين في إثارة الفتن الطائفية، وأحيانا رأتهم واقعين تحت تأثير الأقراص المخدرة، أو مجرّد عصابات إجرامية منظمة. ويرى الباحث أنّ هذه الاتهامات تتجاوز مفهوم الهجوم السياسي المضاد في مواجهة الثورات، بل تعبّر عن طبيعة الصورة الذهنية لهؤلاء الحكام عن شعوبهم، وقد تساهم في تفسير ظاهرة اللامبالا ة الفجة تجاه قضية مثل التهميش والتزايد المطرد لفئات المهمشين على النحو الذي رصده الفصلان الثاني والثالث من هذا الدليل.

أثر الثورات والاحتجاجات العربية على قضايا التهميش والمهمّشين[82]

جاءت الثورات والاحتجاجات العربية نتيجة للقهر السياسي والاستبعاد الاجتماعي والتهميش الاقتصادي. وتفاوتت في مطالبها بين «إسقاط النظام»، أو «إصلاح النظام» كما أنّ مدى نجاحها في تنفيذ أهدافها قد تفاوت م ن بلد إلى آخر.

وقد شملت مطالب الإصلاح في الحالتين إجراء إصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية تفاوت مداها بين مطالب جذرية تتعلق بتعديل الإطار الدستور والقانوني، وتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات العامة، والانتقال إلى الديمقراطية، وتغيير نمط التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية، ومكافحة الفساد والتمييز والاحتكار والغلاء، واسترداد الأموال المنهوبة ومساءلة المسؤولين عن ذلك.. وبين مطالب جزئية تتعلق بمواجهة المشكلات الحادة مثل البطالة والفقر أو إصلاح نظم التعليم والصحة والإسكان. وفي كل الأحوال اتصلت المطالب بحقوق الفئات المهمّشة.

وقد نجحت تونس ومصر وليبيا واليمن في الإطاحة برئيس الدولة، لكن تباينت درجة نجاحها في تفكيك البنية السياسية للنظام السابق، ولا تزال الثورة اليمنية تواجه تحدياً جدياً في مسعاها لتغيير البنية السياسية لنظام الرئيس السابق. وفي الوقت نفسه لا يزال النظام في سوريا يقاوم بعنف وضراوة دعوة الثورة للتغيير.

وقد استجابت العديد من النظم العربية لبعض المطالب الإصلاحية، واتّخذ بعضها طابعاً جديا، وقطع خطوات مهمّة على طريق الإصلاح، بينما جاء بعضها محدوداً واتّخذ طابعاً شكلياً.

---

(82) استندت مادة هذا القسم على المصدرين التاليين:

– المنظمة العربية لحقوق الإنسان التقرير السنوي لعام 2011–2012، مشهد التغيير في العالم العربي (تحت الطبع)

– مركز دراسات الوحدة العربية، تقرير حال الأمة العربية 2011–2012، معضلات التغيير وآفاقه.

على مستوى الإصلاح السياسي

أجرت عشرة بلدان عربية تغييرات دستورية، فضلاً عن الصومال الذي يمثل حالة خاصة. أنجزت خمسة منها تعديلاتها الدستورية وهي المغرب والجزائر والأردن وسلطنة عُمان والبحرين وسوريا، وقد أحرز بعضها تقدّماً بدرجات متفاوتة، بينما لم يؤخذ التعديل السوري على محمل الجدية سواء في مضمون التعديلات التي أدخلت عليه أو في سياق العنف الذي يمارسه النظام السوري ضد الشعب.

وشكّلت كل من تونس ومصر جمعيات تأسيسية لإعداد دساتير جديدة، جاءت في تونس بالانتخاب المباشر وتقرر أن تتم في ليبيا أيضاً بالانتخاب المباشر بينما جاءت في مصر بانتخاب من جانب الأعضاء المنتخبين من مجلسي الشعب والشورى. ومن المنتظر أن يتم تعديل الدستور اليمني وفق «الخطة الخليجية» في عام 2013.

وطال التغيير العديد من القوانين مثل إلغاء حالات الطوارئ في مصر وتونس والجزائر وسوريا، وتعديل قوانين مباشرة الحقوق السياسية في تونس ومصر والأردن والكويت، وتعديل قوانين الأحزاب في مصر والجزائر وسوريا، وتعديل قوانين الجمعيات الأهلية.

وأجريت انتخابات رئاسية تنافسية عامة في مصر ومن خلال المجلس الوطني التأسيسي في تونس، كما أجريت انتخابات تشريعيّة في تونس والجزائر والمغرب وليبيا ومصر والكويت وسوريا، واستؤنفت الانتخابات البلدية بعد توقفها لمدة عامين في السعودية. ومنح سلطان عُمان البرلمان (المؤلف من مجلس الشورى المنتخب ومجلس الدولة المعين) صلاحيات تشريعية ورقابية.

وعلى مستوى الممارسات أدخلت العديد من البلدان العربية تعديلات شاملة أو جزئية على حكوماتها شملت كُلاّ من تونس ومصر وليبيا والمغرب والجزائر والأردن وسوريا وسلطنة عُمان والبحرين والكويت.

وفي **المجال الاقتصادي – الاجتماعي**، لم يخل بلد عربي من تطوير بعض سياساته أو اتّخاذ إجراءات في هذا الشأن. وجاءت أبرز هذه التطورات بالضرورة في كلّ من تونس ومصر، بحكم السبق الزمني، وعدم انزلاقهما في أعمال العنف، ممّا أفسح مساحة زمنية أوسع أتاحت مجالاً للتقدّم في اتّخاذ إجراءات وتدابير في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد تمثّلت أبرز الخطوات التي خطّها البلدان في ما يلي:

-تكريس قضية العدالة الاجتماعية في مشروعات الدساتير التي أنجزاها، وفي هذه المشروعات على إنشاء مجالس «اقتصادية واجتماعية».

-إظهار اهتمام بفئات من المهمشين في مقدّمتهم ذوو الإعاقات، والعاملون المؤقتون سواء في القطاع الرسمي أو غير الرسمي، ورفع الحدّ الأدنى للأجور بالنسبة إلى العاملين في العديد من القطاعات ومدُّ مظلّة الحماية الاجتماعية لتغطّي العديد من الفئات الهشة بزيادة المعاشات، وتوسيع نطاق معاشات الضمان الاجتماعي وتوسيع مظلّة التأمين الصحي.

-إنشاء مؤسسات لمعالجة القضايا الحادة التي تعاني منها بعض الفئات المهمشة مناطقياً مثل أهالي سيناء وأهالي النوبة في مصر، والإعلان عن خطط لتنمية هذه المناطق لصالح المجتمعات المحلية.

-فتح نقاش عام حول تطوير نظم التعليم والصحة والسكن والغذاء، واتخاذ إجراءات لوصول الدعم إلى مستحقيه، والنظر في مراجعة تكاليف الضرائب العامة على نحو أكثر عدالة في توزيع الأعباء.

وفي بلدان الخليج جاءت أبرز هذه التطوّرات في **السعودية**، ربما بحكم إمكانياتها المادية وشعورها بالخطر جراء وصول الثورات إلى دول الجوار،

وامتدادها لاثنتين من دول مجلس التعاون الخليجي وهما البحرين وسلطنة عُمان، فضلاً عن بروز بعض مطالب التغيير بين بعض فئات المجتمع السعودي.

حيث أصدر العاهل السعودي جملة من القرارات الخاصة بتسيير المجالات السكنية والاجتماعية وبرامج رفع مستوى الدخل، منها قرارا بدعم صندوق التنمية بمبلغ 40 مليار ريال، وتخصيص إعانة للعاطلين، ورفع الحد الأدنى للأسر التي يشملها الضمان الاجتماعي إلى 15 فردا، واعتماد مبلغ 250 مليار ريال لبناء 500 ألف وحدة سكنية ، ورفع الحد الأدنى للتمويل العقاري إلى 500 ألف ريال ، ورصد 16 مليار ريال لترقية الخدمات الصحية، ورفع الحد الأدنى لتمويل القطاع الخاص الصحي إلى 200 مليون ريال، وتثبيت بدل غلاء المعيشة بنسبة 15% لموظفي الدولة، وإعفاء المساجين من ديونهم، ودعم رأسمال صندوق التنمية العقارية بمبلغ 40 مليار ريال مع زيادة الاعتمادات المخصصة لذوي الاحتياجات الخاصة والخدمات المقدمة لهم. وزيادة رأسمال صندوق التسليف إلى 30 مليار ريال.

كما أصدر العاهل السعودي مرسوماً ملكيا بإنشاء «هيئة وطنية لمكافحة الفساد» ترتبط بالملك مباشرة بهدف التعاطي مع الدعوة للتظاهر في المملكة. وتهدف الهيئة المذكورة لمكافحة الفساد الحكومي ورصد ه متى وقع ، ويمتد نشاطها إلى كافة القطاعات الحكومية بحيث «لا يُستثنى منها أحد»، كما أشار بيان التأسيس. ويذكر أنّ الأمر الملكي وجّه جميع الوزارات والمؤسسات والمصالح الحكومية إلى التعاون مع الهيئة وعرض كافة عقودها عليها.

ورفعت **سلطنة عُمان** الحدّ الأدنى لأجور العاملين بالقطاع الخاص إلى مائتي ريال عُماني، وأمر السلطان قابوس برفع المخصصات المالية الشهرية لطلبة الكليات والمعاهد والمراكز الحكومية التابعة لوزارة التعليم العالي ووزارة القوى العاملة، وإنشاء هيئة مستقلة لحماية المستهلك، وتوفير خمسين

ألف فرصة عمل للعاطلين ، مع منح مبلغ مائة وخمسين ريالا عُمانيا (نحو 388 دولاراً) شهريا لكلّ باحث عن عمل من المسجلين لدى وزارة القوى العاملة إلى أن يجد عملا، وزيادة المعاشات الشهرية للأسر المستفيدة من قانون الضمان الاجتماعي بنسبة 100%. كما أمر بزيادة قيمة مستحقات التقاعد لجميع الخاضعين لقانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة من موظفي الحكومة العُمانيّين بنسبة تصل إلى 50% للفئات المستحقة لأقل معاش تقاعدي. وأمر بزيادة الاستيعاب بل ومضاعفته في مؤسسات التعليم العالي ووجّه بدراسة إنشاء جامعة حكومية جديدة، وبعلاوة غلاء معيشة لكل موظفي الدولة ورفع الحد الأدنى للأجور في القطاعين العام والخاص، وبدعم الضمان الاجتماعي بمنح سكن لا يترد وقروض ميسرة لذوي الدخل المحدود، بالإضافة إلى إقامة استثمارات حكومية في مجال الثروة السمكية بمائة مليون ريال عُماني.

وتجاوبت قرارات السلطان قابوس **مع مطالب المتظاهرين** بمحاربة الفساد من خلال عزل بعض الشخصيات المتّهمة بالفساد وتوسيع صلاحيات جهاز الرقابة المالية للدولة ورفده بأعضاء من مجلس عُمان ممّن عُرِفوا ببُعدهم عن الممارسات الخاطئة في الجهاز الإداري للدولة.

أمّا في **البحرين** فقد أصدر ملك البحرين قراراً يقضي بصرف ألف دينار بحريني (2652 دولارا أميركياً) لكل أسرة بحرينية بمناسبة الذكرى العاشرة لميثاق العمل الوطني إلى جانب منح أخرى، والإعلان عن مشاريع خدماتية بمختلف المناطق وإسقاط 25% من القروض الإسكانية على المواطنين، كما أعلن وزير الداخلية البحريني عن خطة لتوظيف عشرين ألف شخص لتغطية احتياجات مختلف أجهزة وزارة الداخلية، بالإضافة إلى الإعلان عن خطط لبناء خمسين ألف مسكن في البلاد بتكلفة لا تقل عن ملياري دينار (5.32 مليار دولار).

وجدير بالذكر أنّ مجلس التعاون لدول الخليج العربي قد قام بدور أساسي في دعم كلّ من البحرين وسلطة عُمان مالياً حيث سارع في 10 مارس/آذار 2011 بإقرار مساعدات مالية لهما بعشرين مليار دولار على مدى 10 سنوات.

وفي **الإمارات** كان هناك تركيز على الدعم المالي في مجال زيادة الرواتب والتركيز على الاستثمار في الإمارات الشمالية ذات المستوى الاقتصادي الأقل.

وفي **الكويت أصدر** الشيخ صباح الأحمد في شهر فبراير /شباط قرارا بصرف منحة لجميع المواطنين قدرها ألف دينار كويتي (نحو 3600 دولار أميركي) بمناسبة الذكرى الخمسين لاستقلال البلاد من الحماية البريطانية والذكرى العشرين لتحريرها من الغزو العراقي والذكرى الخامسة لتوليه مقاليد الحكم، بالإضافة إلى صرف المواد الغذائية بالمجان لكل حاملي «البطاقة التموينية»، وبرغم المسوغات التي قيلت لتبرير هذه المنحة فلا يمكن بأيّ حال من الأحوال التعامل معها بمعزل عن التطورات التي شهدها الوطن العربي منذ نهاية عام 2010.

وخارج نطاق الخليج، أعلنت حكومة **الجزائر** تعليق الرسوم الضريبية المفروضة على السكر والزيت الغذائي لثمانية أشهر. وتمّ رصد عشرين مليار يورو تخصص لتمويل مختلف الإجراءات الاجتماعية، لاسيما قروض الشباب بدون فوائد، والتخلّي عن أيّ تدابير لمكافحة التجارة غير النظاميّة؛ كما تمت مضاعفة أجور مدرّسي الجامعات برفعها من خمسين ألف إلى مائتي ألف دينار (من 500 إلى 2000 يورو). كما وُعِد العاطلون عن العمل بمساعدات مباشرة وحصل موظفو الجهاز القضائي على زيادة لأجورهم بنسبة 110%. كما أعلنت الحكومة أنها قد تلجأ إلى بسط سيطرتها من جديد على إنتاج المواد الغذائية الإستراتيجية واستيرادها.

واستَبقَت الحكومة **المغربية** الاحتجاجات بضخّ حوالي 2 مليار دولار إضافية للحفاظ على أسعار المواد الأساسية، كما وعدت الحكومة التي تشكّلت عقب الانتخابات بدعم المخصصات الاجتماعية في مشروع ميزانية السنة المالية الجديدة ورصدت 237 مليون دولار لتمويل البرامج الاجتماعية والمرتبطة بالتعليم والصحة.

وأقرت الحكومة في الأول من أبريل /نيسان 2011 قانوناً لمكافحة الفساد يوفر «الحماية للشهود والضحايا والمخبرين في جرائم الاختلاس واستغلال النفوذ وتبذير الأموال العامة».

وفي **الأردن** تم رفع أجور موظفي القطاع العام والعسكريين مع الإعلان عن خلق واحد وعشرين ألف وظيفة في القطاع العام، منها ستة آلاف وظيفة في الشرطة والدرك وخفض الرسوم على المحروقات والمواد الغذائية بالإضافة إلى زيادة الموازنات المخصصة لمشاريع التنمية في المناطق الأكثر فقراً.

ودعا العاهل الأردني إلى ضرورة فتح ملف الفساد ومحاسبة كل المتورطين فيه، منوهاً إلى أنه ما من أحد فوق القانون، وبالفعل جرى تحويل عدة ملفات إلى هيئة مكافحة الفساد التي قامت بدورها بتحويلها للقضاء. ومن أهمّ هذه الملفات ما يعرف بقضية مصفاة البترول الأردنية ، وقضية شركة موارد، وقضية الباص السريع وغيرها من القضايا التي تراوحت الاتهامات التي وجهت للمتورطين فيها ما بين الرشوة وإهدار المال العام أو اختلاسه، ناهيكم عن قضية اتفاقية كازينو البحر الميت التي قامت لجنة نيابية بالتحقيق فيها، ثم صوّت مجلس النواب على قرارها بتبرئة رئيس الوزراء الأسبق معروف البخيت من الاتهام بالفساد، مع إدانة وزير السياحة الأسبق أسامة الدباس، كما صوت على تبرئة 13 وزيرا من حكومة البخيت الأولى عام 2007، وقرر المجلس مخاطبة الحكومة للتحقيق مع موظفين رأت لجنة

التحقيق التي شكّلها أنهم مذنبون، كما شرعت الحكومة في إعادة هيكلة الرواتب وتقليص الفجوة فيها بينها.

وقد يبدو القياس الكمي للإصلاحات التي جرت في سياق المطالب الشعبية محدوداً قياساً بحجم المد الثوري الذي شهدته المنطقة، وبتطلعات شعوبها، وحجم التضحيات التي قدمتها في سبيل التغيير. كما أن بعض هذه الإصلاحات لم تحصّن بعد، جراء الصراعات السياسية مثل إسقاط مجلس الشعب في مصر بسبب عدم دستورية قانون الانتخابات، أو الطعن في مدى صحة تشكيل الجمعية التأسيسية للدستور في مصر، أو أن بعض الإصلاحات لا تزال معلقة على برامج لا يمسك المجتمع بكل خيوطها كما هو الحال في سياق الإصلاح اليمني ارتباطاً بالمبادرة الخليجية.

كذلك فإنّ بعض الإصلاحات مثل تلك التي أعلنها النظام السوري لا يمكن أخذها على محمل الجد أولاً لأنها جاءت بالتوازي مع أعمال قمع متصاعدة وواسعة النطاق تخللها العديد من المذابح الجماعية التي أدانها مجلس حقوق الإنسان في ثلاث دورات متعاقبة، وثانياً لأن هذه الإجراءات جاءت ذات طابع شكلي وشابها العديد من الثغرات التي أفرغتها من كل مضمون. فإلغاء الطوارئ الذي كان موضع معاناة الشعب السوري واحتجاجه على مدى أربعة عقود جاء إلغاؤه قانوناً بينما بقي في الواقع، فيما تعتبر حالة الطوارئ الواقعية من منظور حقوق الإنسان أسوأ من حالة الطوارئ المعلنة، كما أنه من الناحية العملية رافق إلغاءَهُ إصدارُ مرسوم بمكافحة الشغب وشروط التظاهر أطلق يد الأجهزة الأمنية في قمع صور الاحتجاج السلمي.

كما ظلّ وعد النظام بتجنيس الأكراد، وعداً معلقاً، وجاء قانونا الأحزاب والانتخابات كأن لم يكونا سواء في أحكامهما التي لم تلب مطالب المواطنين أو من حيث تأثيرهما في سياق الواقع المأزوم. ولم يستطع النظام إجراء الانتخابات في كثير من المحافظات، وتمّت تسمية الأعضاء في هذه المناطق

وفق المقترحات الأمنية وفي النهاية جاءت نتائج الانتخابات بمستوياته ا المحلية والتشريعية على شاكلة ما قبلها.

لكن القياس الكمي للتغيرات على الساحة العربية، لا يفي وحده بإظهار عمق التغييرات التي طرأت على الساحة العربية، وما يمكن أن تفضي إليه من تأثيرات على قضايا التهميش والمهمّشين، وما يتصل بها من إشكاليات وسياسات.

فقد كشفت الثورة عن قوى وتيارات جديدة مثل الشباب ونقلتها إلى واجهة الحراك الاجتماعي، كما دفعت بفئات تقليدية كانت محجوبة عن المشاركة أو محجمة عنها، مثل التيارات السياسية الدينية، وغيرت من أدوار فئات أخرى وتطلعاتها مثل النساء والعمال والقوى المهمّشة.

وأعاد هذا الحراك إلى واجهة العمل السياسي والاجتماعي قضايا كانت مهملة أو مهمشة في ظل الأنظمة السابقة، أو مقيدة بأحكام ترسانتها القانونية مثل قضايا الإصلاح الدستوري والقانوني، ونمط التنمية ودور الدولة والمجتمع، وقضايا العدالة الاجتماعية، ومكافحة البطالة والفقر والحماية الاجتماعية، كما طرحت قضايا جديدة مثل العدالة الانتقالية، وإصلاح المؤسسات الأمنية والقضائية.

وفي السياق ذاته تطورت آليات العمل السياسي والاجتماعي، فبانتزاع الحق في التعددية السياسية والاجتماعية نشأت عشرات إن لم يكن مئات من الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، وبانتزاع التعددية النقابية بشقيها العمالي والمهني نشأت مئات من الكيانات النقابية المهنية والعمالية المستقلة بل واخترقت هذه الكيانات المجال التقليدي لها إلى أنماط لم تكن مألوفة في المنطقة من قبل مثل الشرطة وأئمة المساجد وأصحاب المعاشات.

وبتفاعل هذه التغييرات تطورت أدوات العمل وأساليبه، فأصبحت الاعتصامات والإضرابات والمفاوضة الجماعية، شأناً يومياً في الحياة

الاجتماعية والسياسية، وكذا العمل الجماعي، وبالمثل أصبحت آلية التقاضي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية شائعة بعد أن كانت قاصرة على التفاعل مع الحقوق المدنية والسياسية.

واستعادت المجالس النيابية بتشكيلاتها الجديدة أدوارها المحجوبة في الرقابة والتشريع رغم كل التجاذبات القائمة والتي أدت إلى قرار بإعادة انتخاب مجلس الشعب في مصر. واستعاد الإعلام – بالتعددية الإعلامية – دوره الواجب في الرقابة، وإتاحة الخيارات المتنوعة أمام الرأي العام، إلى جانب ما حققه بتطوره التقني من تأثير في توجّهات الرأي العام خاصة بشقيه الفضائي والإلكتروني.

لكن، كما هو مألوف في سياق التغييرات المفاجئة والعميقة – لم تأخذ بعض هذه التطورات الوجهة الإيجابية، إذ شابها صراع سياسي بين القوى والتيارات السياسية في تنافساتها على السلطة أو سعيها لتكريس أيديولوجياتها، فاقت أحياناً تناقضاتها مع النظم الاستبدادية السابقة، حتى برموزها الصريحة، كما أطلقت مخاوف حول الاستئثار وأخرى حول المسار، على طريق الانتقال إلى الديمقراطية.

وفاقت المطالب الاجتماعية والاقتصادية المكبوتة ووسائل اقتضائها قدرات الدولة، واقترن بعض مظاهر الاحتجاجات المشروعة بتجاوزات مؤسفة مثل قطع الطرق والسكك الحديدية، وأعمال عنف مثل اقتحام منشآت حكومية، أو احتلال مساكن، أو البناء في الأراضي الزراعية.

وتتأثر التحليلات السياسية والاجتماعية لهذه الظاهرات بالتطوّرات الإيديولوجية للقوى السياسية والاجتماعية الفاعلة على الساحة الوطنية، كما تتأثر بنمط ضغوطها على الواقع الاقتصادي في البلدان التي شهدت التغيي ر وكذا الضغوط الإقليمية والدولية، ولكن يظل العبور الآمن لهذه المرحلة الانتقالية، وتعزيز الانتقال إلى الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان منوطاً بالوعي.

وبينما أفسحت هذه المتغيرات مجالاً أكبر لنمو حقوق الإنسان في الخطاب السياسي والاجتماعي والثقافي، إلا أن الانتقال السلمي للسلطة وتغيير النخب الحاكمة، ومعها الأغلبيات داخل المجالس التمثيلية ليس كافياً وحده من أجل تأمين الانتقال المنشود إلى الديمقراطية، بل يتعين أن تعترف هذه النخب بحق الاختلاف في الرأي، ومراعاة حقوق الأقليات ومساهماتها في توجيه مسارات الحياة السياسية والاجتماعية.

كذلك لا يكفي انتزاع القوى السياسية والاجتماعية حرية الرأي والتعبير والحق في الإضراب والاعتصام وغيرها من وسائل الاحتجاج، بل عليها أيضاً أن تتحلى بثقافة الاحتجاج السلمي، وفقاً للضوابط المعترف بها في نظام ديمقراطي.

ولا شك أن الثورات العربية فجرت وعياً ذاتياً بالعديد من قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان كانت تحتاج سنوات طويلة لغرسها في النشء وضمير المجتمع، كما أزالت عائقاً مهماً من أمام منظومة الوعي بمختلف وجوهها الإعلامي والثقافي والتعليمي وساهمت في رتق الفجوة بين المثل التي تدعو إليها والواقع المعيشي، بل ونقلت المنظومة ذاتها إلى لب الحوار الاجتماعي حيث تجرى مراجعات مهمة لنظم التعليم والإعلام والثقافة داخل المنظومة الرسمية وخارجها.

ويمكن الاستنتاج بأن مجمل تفاعل هذه العوامل يستطيع أن يدفع بقضايا التهميش والمهمشين إلى صدارة قضايا العمل الوطني، أولا بالصوت العالي للمهمشين أنفسهم الذين شاركت شرائح واسعة منهم في الثورات، وما أظهروه من قدرة فائقة في الإلحاح على مطالبهم على نحو يصعب تجاهله، وثانياً بتحول مكافحة التهميش إلى ركيزة من ركائز شرعية القيادات السياسية الجديدة حتى وإن كانت تنتمي إلى التيارات التقليدية، وثالثاً بتحول المهمّشين

أنفسهم، من منظور الدولة والتيار الرئيسي للمجتمع إلى «قنبلة موقوتة» لا يجوز التأخر في التعامل معها.

نحو مقاربات جديدة لمكافحة التهميش

تنطلق هذه المقاربات من ثلاثة اعتبارات رئيسية استخلصتها هذه الدراسة: **أوّلها:** إنّه لن يكون هناك أي جدوى في مكافحة التهميش إذا احتفظنا بنفس السياسات التي تنتج التهميش أو تسهم في استدامته. **وثانيها:** أن الاستثمار في مكافحة التهميش ليس فقط قضية إنسانية للنهوض بأوضاع الفئات المهمّشة ورفع الغبن عنهم، وتمكينهم من الوصول إلى حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولكنّه بالقدر نفسه استثمار في التنمية البشريّة، ودعم الأمن الإنساني لسلامة المجتمعات واستقرارها ووحدة التراب الوطني. **وثالثها:** أنه وإن كـــان ليس هناك إستراتيجية مقبولة دولياً لمكافحة التهميش فإنّ هنـــاك مبادئ مهمّة مستقرّة لتحقيق هذه الغـــاية ينبغي أخذها في الاعتبار.

وإذا كان من الصعب تصور إستراتيجية إقليمية على الساحة العربية لمكافحة التهميش بسبب تناقض القراءات الإيديولوجية لواقع التهميش وحلوله في البلدان العربية، والتفاوت الواسع في الموارد بين البلدان العربية، وكذلك بسبب الطبيعة المضطربة للمرحلة الانتقالية التي تمر بها بعض البلدان العربية التي شهدت ثورات، والهواجس التي تشغل الحكومات العربية الأخرى من انتقال الاضطرابات إلى بلدانها، فإنّ الثورات العربية تهيئ السبيل إلى انطلاقة جديدة نحو استراتيجيات وطنية لمكافحة التهميش حيث فرضت وجود إرادة سياسية، واحتياج يرقى بها إلى صدارة الاهتمامات الوطنية، يحفزه دعم اجتماعي.

وتشمل المقاربات المقترحة ثلاث شعب رئيسية هي:

تبدأ الشعبة الأولى **بإعادة النظر في نمط التنمية** السائد الذي يقوم على الحرية الاقتصادية المنفلتة. إذ تؤكد الدراسات الاجتماعية على أنه المسؤول الأوّل عن تعميق الفوارق الاجتماعية وتهميش العديد من فئات المجتمع، وتبنّي نموذج جديد للتنمية يعزز التنمية المتوازنة، في إطار سياسات اقتصادية شاملة تستهدف التشغيل اللائق والمنتج، وتحقق التوازن بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، وتقوم على تكافؤ الفرص وحظر التمييز على نحو يمكّن البلدان العربية من الاستفادة من مواردها البشرية الكبيرة بكفاءة وفعالية أكبر، وتشدد على أداء القطاع الإنتاجي، وعلى الحد من الفقر، وخلق فرص عمل لائق.

إعادة الاعتبار لدور الدولة ، واستعادتها لوظائفها الاجتماعية، وقدرتها على التدخل لتقويم إخفاقات السوق وتحقيق العدالة في توزيع الموارد والأعباء. ويتم ذلك عبر مسار ديمقراطي يقوم على المشاركة الشاملة والمساءلة.

تأسيس عقد اجتماعي جديد ، بعد تحلل العقود الاجتماعية التي شهدتها المنطقة العربية حتى الثمانينات تدريجياً تحت وطأة سياسات «الإصلاح الاقتصادي» وإعادة الهيكلة، والخصخصة وتتيح التغييرات التي شهدتها البلدان العربية على مستوى الإصلاح الدستوري والتشريعي والمؤسسي الفرصة لأول مرة لتأسيس مثل هذا العقد الاجتماعي الجديد، وينبغي أن يأخذ هذا العقد في اعتباره تلافي السلبيات التي ترتبت على تحلل هذه العقود الاجتماعية ويعيد النظر في توزيع المنافع والأعباء.

تأسيس نظام فعّال للحوكمة ومكافحة الفساد، ويتوقّف نجاح التنمية وحفز الاستثمار على إصلاحات الحوكمة، ومن بينها على وجه الخصوص إيجاد آليات فعالة لمراقبة ما يقوم به الجهاز التنفيذي في الدولة، وعلى إرساء نظام

ينصف المواطنين إذا ما أُسيء استخدام الأصول العامّة، ووضع نظام قضائي يتمتّع باستقلالية تامّة عن الجهاز التنفيذي، ودعمه بالوسائل التي تساعده على تحقيق العدالة الناجزة.

إتاحة حرية المعلومات وتعميق الاهتمام البحثي بقضايا التهميش وأوضاع المهمشين. وإذا كان من المستحيل تأسيس إستراتيجية لمكافحة التهميش بنفس الاستراتيجيات التي تعيد إنتاجه وإدامته، فإنه من المستحيل كذلك وضع إستراتيجية لمكافحة التهميش دون معلومات صحيحة ودقيقة تسبر غور المشكلات التي يتعين معالجتها.

وتُجمع الأبحاث المتخصصة على وجود نقص فادح في المعلومات والبيانات والإحصاءات اللازمة لرسم أيّة سياسة صحيحة. ويخلص الباحث إلى أنّ المشكلة ليست في ندرة هذه المعلومات والبيانات والإحصاءات فحسب، وإنّما في إتاحتها فضلاً عن تسييسه ا. وقد أخفقت البلدان العربية جميعها في إصدار تشريعات لإتاحة المعلومات، وانفرد الأردن بتجربة فريدة في هذا الشأن، لكن وُضِعَ من القيود على إتاحة المعلومات أكثر من إتاحتها ويتعين إعطاء هذه المشكلة ما تستحقه من عناية.

ثانياً: وتتعلق الشعبة الثانية من المقترحات بالسياسات العامة ، فهي آلية الدولـــة الأساسية للتغيير، ونخص منهـــا السياسة الاجتماعية، باعتبـــارها (1) السياسة التي تهتمّ بقطاعات معيّنة كقطاع الصحة والتعليم، أو قطاع الرعاية الاجتماعية. (2) وباعتبارها أيضًا السياسة التي تهتم بالمشكلات الاجتماعية كالأمية والبطالة والفقر. وبعبارة أعمّ وأشمل فهي السياسة التي تتصدى للمشكلات الاجتماعية وفي نفس الوقت تتقدم بالتنمية الاجتماعية نحو تحقيق أهدافها في تحسين أحوال الناس، ونوعية حياتهم وتسهم من ثم في مكافحة التهميش وتحقيق الاندماج الاجتماعي.

ويتطلب تنفيذ سياسات فعّالة لمكافحة التهميش والنهوض بأوضاع المهمّشين مراعاة ما يلي:

تحديد الأولويات فحيث بتنافس المصالح المشروعة للمجتمع، يصبح تحديد الأولويات أمرا بالغ الأهمية، فالذي يدعي القدرة على عمل كلّ شيء لن يحقّق شيئاً.

ويستدعي تحديد الأولويات **إطلاق حوار اجتماعي** للتفاوض على تحديد هذه الأولويات والتوافق على سبل إنجازها.

أن يوضع في الاعتبار **الجهاز البيروقراطي للدولة** المسؤول عن تنفيذ هذه السياسات حيث يلعب دوراً بالغ الأهمية في إفشال أو إنجاح هذه السياسات.

ورغم تحفظ الباحث من حيث المبدأ على استسهال اقتراح مؤسسات جديدة بعد أن تحوّلت المنطقة العربية إلى «مستودع» لمؤسسات تنقصها الصلاحيات والنجاعة، إلا أنه ينحاز لاقتراح طرحته أدبيات الإسكوا [83] **بتأسيس هيئة وطنية** يناط بها المهام والوظائف التالية: (ا) 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 تمّت 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

---

[83] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الغربية آسيا، الاندماج الاجتماعي، مصدر سبق ذكره ص16.

المعنية ومنظمات المجتمع المدني بهدف تحقيق التغيير المطلوب لمعالجة مشاكل الإقصاء الاجتماعي.

وتتعلّق **الشعبة الثالثة** من التوصيات بالنهوض بدور المنظمات غير الحكومية في مكافحة التهميش، باستثمار الآفاق التي أتاحتها المتغيرات على الساحة العربية، والتعهدات التي قطعتها الحكومات العربية لمجتمعاتها بتحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص، والاستفادة من دور القوى البازغة في ساحة العمل الاجتماعي. وتقترح هذه الدراسة ما يلي:

(1) تشجيع تأسيس منظمات غير حكومية في مكافحة التهميش لسد النقص الفادح في هذا المجال.

(2) دعم قدرات المنظمات غير الحكومية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مجالات رصد وتوثيق هذه الفئة من الحقوق، وتعزيز أدواتها التحليلية من خلال برامج تدريبية لتحليل السياسات، وتحليل الميزانيات العامة. بالتعاون بين المعهد العربي لحقوق الإنسان، والمراكز البحثية الأكاديمية والمستقلة المتخصصة، والمنظمات غير الحكومية المعنية.

(3) تشجيع المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان على إصدار تقارير دورية حول مسار إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومكافحة التهميش أسوة بتلك التي تصدرها في رصد وتحليل مسار الحقوق المدنية والسياسية.

(4) الاستفادة من الخبرات الجيدة التي تحققت على الساحة العربية في حفز النهوض بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل خبرات التقاضي الاستراتيجي، أو التقاضي استناداً لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتحرك الجماعي، وغيرها من الآليات التي أثبتت جدواها في التأثير في السياسات العامة في بعض البلدان العربية، والنهوض بالوعي بهذه الحقوق.

قائمة المصادر والمراجع

وثائق لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

أوّلاً: التعليقات العامة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

1- التعليق العام رقم (1)، تقديم الدول الأطراف تقاريرها **(E/1989/22)**، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثالثة، 1989.

2 -التعليق العام رقم (2)، التدابير الدولية للمساعدة التقنية (المادة 22 من العهد) **(E/1990/23)**، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة، 1990.

3 -التعليق العام رقم (3)، طبيعة التزامات الدول الأطراف (الفقرة 1 من المادة 2 من العهد) **(E/1991/23)**، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الخامسة 1990.

4 التعليق العام رقم (4)، الحق في السكن الملائم، (المادة 11 (1) من العهد) **(E/1992/23)**، لجنة الحقوق الاجتماعية والثقافية، الدورة السادسة 1991.

5 -التعليق العام رقم (5)، المعوقون، **(E/1995/22)**، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الحادية عشرة، 1994.

6 -التعليق العام رقم (6)، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن **(E/1996/22)**، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثالثة عشرة، 1995.

7 –التعليق العام رقم (7) الحق في السكن الملائم (المادة 11–1) حالات الإخلاء القسري، (**E/1996/22**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة السادسة عشرة،1997.

8 –التعليق العام رقم (8) العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (**E/1998/22.1**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة السابعة عشرة، 1997.

9 –التعليق العام رقم (9) التطبيق المحلّي للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (**E/1998/22**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة عشرة، 1998.

10 التعليق العام رقم (10) دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (**E/1999/22**)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة عشرة1998.

11 التعليق العام رقم (11) خطط العمل من أجل التعليم الابتدائي (المادة 14 من العهد) (**E/C.12/1999/4**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة العشرون، 1999.

12 التعليق رقم (12) الحق في الغذاء الكافي (المادة 11 من العهد) (**E/C.12/1999/5**) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة العشرون 1999.

13 التعليق العام رقم (13) الحق في التعليم (المادة 13 من العهد) (**E/C.12/1999/10**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الحادية والعشرون، 1999.

14 التعليق العام رقم (14) الحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة يمكن بلوغه (المادة 12 من العهد) (**E/C.12/2000/4**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثانية والعشرون2000.

15 التعليق العام رقم (15)، الحق في الماء (المادتان 11 و 12 من العهد)(**E/C.12/2002/11**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة عشرة 2002.

16 التعليق العام رقم (16)، المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 3 من العهد) (**E/C.12/2005/4**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة والثلاثون، 2005.

17 التعليق العام رقم (17)، حق كل فرد في أن يفيد من حماية المصالح المعنوية والمادية المترتبة على أيّ إنتاج علمي أو أدبي أو فنّي من تأليفه (الفقرة 1 (ج) من المادة 15 من العهد) (E/C.12/GC/17) الدورة الخامسة والثلاثون، 2005.

18 التعليق العام رقم (18) الحق في العمل (المادة 6 من العهد) (**E/C.12/GC/18**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الخامسة والثلاثون، 2005

19 التعليق العام رقم (19)، الحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9 من العهد) (**E/C.12/GC/19**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة والثلاثون،2007.

20 التعليق العام رقم (20) عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 2، الفقرة 2، من العهد) (**E/C.12/GC/20**) الدورة الثانية والأربعون، 2009.

21 التعليق العام رقم (21) حقّ كلّ فرد في المشاركة في الحياة الثقافية المادة (15، الفقرة 1 (أ) من العهد) (**E/C.12/GC/21**) الدورة الرابعة والثلاثون، 2009.

ثانياً: الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

1. لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية العراق، **(E/C.12/1/Add.17)**، 12 ديسمبر/كانون الأوّل، 1997.
2. الدورة العشرون، تونس، **(E/C.12/1/Add.36)**، 14 مايو/أيار1999.
3. مصر، **(E/C.12/1/Add.44)**، 23 مايو/أيار 2000.
4. تقرير السودان، **(E/C.12/1Add.48.)**، 1 سبتمبر/أيلول 2000.
5. تقرير الأردن، **(E/C.12/1/Add.46.)**، 1 سبتمبر/أيلول 2000.
6. الدورة السادسة والعشرون (الاستثنائية)، سوريا، **(E/C.12/1/Add.63)**، 24 سبتمبر/أيلول2001.
7. الدورة الثلاثون، إسرائيل/فلسطين **(E/C.12/1/Add.90)**، 26 يونيو/حزيران 2003.
8. الدورة الحادية والثلاثون، اليمن، **(E/C.12/Add.92)**، 12 ديسمبر/كانون الأوّل 2003.
9. الدورة الخامسة والثلاثـــون، ليبيا، **(E/C.12/LYB/CO/2)**، 12 ديسمبـــر/ كانون الأوّل2003.
10. الدورة الثانية والثلاثون، الكويت **(E/C.12/1/Add.98)**، 7 يونيو/حزيران 2004.
11. الدورة السادسة والثلاثون، المغرب، **(E/C.12/MAR/CO/)**، 4 سبتمبر/أيلول2006.
12. الدورة الرابعة والأربعون، الجزائـــر، **(E/C.12/DZA/CO4)**، 7 يونيو/حزيران2010.

تقارير الإجراءات الخاصة

1- تقرير الخبيرة المستقلّة المعنية بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، البعثة إلى مصر، (**A/HRC/15/31/Add.3**)، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الخامسة عشرة، 5 يوليو/تموز 2010.

2 -تقرير المقرّر الخاص المعني بحقّ كلّ إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، (**A/65/255**)، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، 6 أغسطس/آب 2010.

3 -تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، (**A/HRC/14/31**)، الجمعية العامة، الدورة الأربعون31 مارس/آذار2010.

4 -تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، (**A/64/279**)، الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون11 أغسطس/آب2009.

5 -تقرير المقرر الخاص المعني بحقّ كلّ إنسان في التمتّع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، (**A/64/272**)، الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، 10 أغسطس/آب 2009.

6 -تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفية دي شوتير، عمليات حيازة واستئجار الأراضي على نطاق واسع: مجموعة من المبادئ الدنيا والتدابير للتحدي الذي تطرحه حقوق الإنسان (**A/HRC/13/33/ADD2**) مجلس حقوق الإنسان الدورة 13 و 28 ديسمبر/كانون الأوّل، 2009.

7 -تقرير المقرّر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفية دي شوتير، الأعمال التجارية الزراعية والحق في الغذاء (**A/HRC/13/33**) مجلس حقوق الإنسان. الدورة 13 بتاريخ 22 ديسمبر/كانون الأوّل، 2009.

8 -تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، فيرنور مونيور (**A/64/273**) الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، 7 أغسطس/آب،2009.

9 -تقرير المقرّر الخاص المعني بالحق في التعليم فيرنور مونيوس. الحق في التعليم في ظل حالات الطوارئ (**HRC/8/10**) مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثامنة 20 مايو/آيار، 2008

10 تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، كيشور سنغ (**A/66/269**) الجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، 5 أغسطس/آب2011.

11 -تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحق في التعليم، كاتارينا توماشينسكي (**E/CN.4/2003/9**) لجنة حقوق الإنسان، الدورة التاسعة والخمسون 21 يناير/ كانون الثاني، 2003.

12 -تقرير المقرر الخاص بالحق في السكن اللائق، مليون كوثري، (**E/CN.4/2001/51**) لجنة حقوق الإنسان، الدورة السابعة والخمسون 25 يناير/كانون الثاني، 2001.

13 -تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحق في السكن اللائق، راكيل رولنيل (**A/HRC/10/7**) مجلس حقوق الإنسان، الدورة العاشرة، 4 فبراير/شباط، 2009.

14 -تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق، راكيل رولنيك (**A/66/2/70**) الجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، 5 أغسطس/آب،2011.

15 -تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، أناند غروفر، الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون (**A/64//272**)، 10 أغسطس/آب، 2009.

16 تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة العقلية والبدنية، أناند غروفر، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون (**A/65/255**) 6 أغسطس/آب، 2010.

تقارير منظمات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة

أولاً: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009 «**تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية** » (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، الجمهورية اللبنانية).

2. تقرير التنمية البشرية **العربية للعام 2005 «نحو نهوض المرأة في الوطن العربي »** (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2006).

3. تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2004 «نحو الحرية في الوطن العربي» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005).

4. تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2003 «بناء عالم المعرفة » (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2004).

5. تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2002 «**خلق الفرص للأجيال القادمة**» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2003).

6. تقرير تحديات التنمية في الدول العربية 2011، نحو دولة تنموية في المنطقة العربية، المركز الإقليمي للدول العربية بالقاهرة، القاهرة 2011.

7. التنمية البشرية 2010/2009 الأرض الفلسطينية المحتلة «**الاستثمار في الأمن الإنساني من أجل دولة مستقبلية**» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010).

8. التنمية البشرية الدولية 2010، «**ثروات الشعوب الحقيقية: مسارات للتنمية البشرية**» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2010).

9. مصر تقرير التنمية البشرية 2010، «**شباب مصر: بناة مستقبلنا** » (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010).

10. تقرير التنمية البشرية 2009 «**اجتياز الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية**» (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009).

11. تقرير التنمية البشرية 2000 «حقوق الإنسان والحق في التنمية » (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000).

12. تقرير التنمية البشرية لعام 1994، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1994.

13. تقرير التنمية البشرية لعام 1993، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1993.

14. Human Development Report 1997,UNDP, New York, oxford, oxford university-press,1997

15. مصر، تقرير التنمية البشرية 2005: اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد التخطيط القومي، القاهرة 2006.

ثانياً: لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا،

1- **لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا،** نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية، إطار وتحليل مقارن، الأمم المتحدة، نيويورك http://www.escwa.un.org

2- متابعة قضايا ذات أولوية في مجال التنمية الاجتماعية في منطقة الإسكوا، الإدماج الاجتماعي، بيروت2009 http://www.E/ESCWA/SDD/2009/IG/4

3- السكان والتنمية، العدد الخامس، إقصاء الشباب في منطقة الإسكوا، العوامل الديمغرافية والاقتصادية والتعليمية والثقافية، نيويورك، 2011 http://www.E/ESCWA/SDD/2011L2

4- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا «**أهداف الألفية الإنمائية في المنطقة العربية2007: عدسة الشباب**» (نيويورك: الأمم المتحدة،2007).

5- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، «الأهداف الإنمائية للألفية في منطقة الإسكوا : تقرير عن التقدّم المحرز، 2004» **E/ESCWA/SCU/2004/3** (نيويورك: الأمم المتحدة،2005).

ثالثاً: مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان

1 -الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، أسئلة متكرّرة حول منهج يرتكز على حقوق الإنسان تجاه التعاون الإنمائي، نيويورك وجنيف، 2006 http://www. HR/PUB/06/8

2 -مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، ومنظمة الصحة العالمية، المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، حقوق الإنسان والصحة واستراتيجيات الحدّ من الفقر، سلسلة منشورات الصحة وحقوق الإنسان، العدد رقم (5) سبتمبر/أيلول، 2010، http://www. who-em/hhr/056/a/

3 -المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في استراتيجيات الحدّ من الفقر، جنيف HR/pub/06/12

4 -مكتب المفوض السامي، ومنظمة الأغذية والزراعة (FAO) الحق في الغذاء الكافي، صحيفة الوقائع رقم 34، جنيف، HR/pub/06/12.

رابعاً: منظمة الصحة العالمية

1- منظمة الصحة العالمية، «**الإحصاءات الصحية العالمية**»، (نيويورك: منظمة الصحة العالمية، 2010).

خامسًا: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة

1- د. مريام كاتوس، موجز سياسات إدارة التحولات الاجتماعية، الأبحاث في العلوم الاجتماعية، صياغة السياسات الاجتماعية في الدول العربية: المقاربات المقارنة.

سادسًا: منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)

1-High – Level Conference on World Food Security, the Challenges of climate change and Bioenergy, ROME, 3-5 June, 2008.

-Financial Mechanisms For Adaptation to and Mitigation of climate change in the food and agriculture sectors (HLC/08/INF/4-Rev.1).

- Bioenergy, Food Security and Sustainability towards an International Frame work. (Hlc/08/INF/3).

- Climate Change Adaptation and Opportunities for Food Security (ILC/08/INF/2).

- Climate Change, Bioenergy and Food Security: Options for Decision Makers Identified by Expert Meetings (HLC/08/INF/5).

- Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required (HLC/08/INF/1).

2- Corp prospects and food situation, FAO, No.1, February, 2008

- International Labour organization, concepts and strategies for combating social exclusion, an overview, Geneva, ILO office, 2003.

سابعًا: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

1- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، حالة المدن العربية ، تحديات التحول العربي 2012.

ثامنًا: منظمة العمل الدولية

1- منظمة العمل الدولية، **«العمالة الأجنبية المهاجرة في المنطقة العربية: الأصول، والنتائج، والطريق إلى الأمام »** (بيروت: منتدى العمل العربي، 19-21 أكتوبر/تشرين الأوّل، 2009).

2- International Labour Organization, concepts and strategies for combating social exclusion An overview, Geneva, ILO Office, 2003

تاسعًا: تقارير أخــرى:

1. **تقرير أهداف الألفية الإنمائية** (نيويورك: الأمم المتحدة، 2010)

2. الشؤون الاقتصادية والاجتماعية **«المسح الاقتصادي والاجتماعي الدولي: إعادة النظر في استخدامات أدوات التنمية العالمية »** **E/2010/50/Rev.1** (نيويورك: الأمم المتحدة، 2010).

3. مجلس الوزراء المصري: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، **«الأهداف الإنمائية للألفية... باق من الزمن خمس سنوات »** (القاهرة: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، سبتمبر، 2010).

4. البنك الدولي، **«تقرير التنمية العالمية 2010: التنمية والتغير المناخي"** (نيويورك: البنك الدولي، 2010).

5. البنك الدولي، **«الآفاق الاقتصادية العالمية 2010: الأزمة المالية والنموّ»** (نيويورك: البنك الدولي، 2010).

6 . البنك الدولي **«الطريق إلى النتائج: تقييم التنمية الفعالة»** (نيويورك: البنك الدولي، 2009).

تقارير منظمات غير حكومية

1. **المنظمة العربية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2009).

2. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2008).

3. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2007).

4. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2006).

5. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2005).

6. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2004).

7. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2003).

8. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2002).

9. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2001).

10. **حقوق الإنسان في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2000).

11. **مركز هشام مبارك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2009** (مركز هشام مبارك للقانون، القاهـــرة: ط1، 2010).
12. **الحق في السكن،** مركز هشام مبارك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، القاهرة 2009.
13. **منظمة العفو الدولية، حقوق الإنسان من أجل كرامة الإنسان، وثيقة تمهيدية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،** (منظمة العفو الدولية، لندن ط1، 2005).

الكتب:

1. أحمد السيد النجار، «**عدالة الموازنة العامة للدولة**» (القاهرة: المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ط1، 2010).
2. أنجي محمد عبد الحميد، «**دور المجتمع المدني في تكوين رأس المال الاجتماعي**: دراسة حالة للجمعيات الأهلية في مصر » في سلسلة أبحاث ودراسات (القاهرة: المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، العدد الأول، 2010).
3. جون هيلز وآخرون (تحرير)، محمد الجوهري (ترجمة)، **الاستبعاد الاجتماعي: محاولة للفهم**، عالم المعرفة، الكويت 2007.
4. حبيب عائب، راي بوش (تحرير)، **التهميش والمهمّشون في مصر والشرق الأوسط**، دار للنشر، القاهرة، 2012.
5. تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «**من أجل قانون في خدمة الجميع** »، (نيويورك، شركة نيوجيرزي، 2008).

6. محسن عوض، «**مؤسسات تلقي الشكاوى في العالم العربي** »، (القاهرة: الشبكة العربية لمكاتب الأمبودزمان، ط1، نوفمبر/تشرين الثاني، 2007).

7. محسن عوض وعبد الله خليل، «**تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي** »، (القاهرة: المجلس القومي لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ديسمبر/كانون الأوّل، 2005).

8. محسن عوض (محرر)، «**حقوق الإنسان والتنمية:** أعمال الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية القاهرة 7–9 يونيو/حزيران، 1999» (القاهرة: برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، ط1، 1999).

9. ممدوح سالم (محرر)، «**الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية** »، (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2004).

10. نيفين مسعد (محرر)، «**حقوق المرأة:** أعمال الندوة الإقليمية حول سبل تفعيل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة »، (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2004).

11. محسن عوض، نزار عبد القادر، تقرير حول **استراتيجيات التربية على حقوق الإنسان في المنطقة العربية** : الواقع والآفاق، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس ديسمبر/كانون الأوّل، 2010.

12. نادر فرجاني، **تصور لإقامة مجتمع الحرية والعدل والكرامة الإنسانية في مصر** ، ورقة عمل بحثية مقدّمة في المؤتمر الدولي: مصر تعود، الشبكة الدولية للحقوق والتنمية (جنيف) المعهد الاسكندينافي لحقوق الإنسان (النرويج)، المعهد العالمي للمياه والبيئة والصحة.

13. الصادق عوض بشير، **تحديات الأمن الغذائي العربي** ، الدار العربية للعلوم، ناشرون، ومركز الجزيرة للدراسات، بيروت، 2009.

14. محسن عوض وآخرون، دراسة حول **الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمكين القانوني للفقراء** في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي القاهرة 2011، موقع المنظمة العربية لحقوق الإنسان.

15. محسن عوض وآخرون، **مسار مكافحة العنصرية في السياقين الدولي والعربي**، وقائع ومناقشات الاجتماع التحضيري العربي لمراجعة ديربان، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، والمجلس القومي لحقوق الإنسان، القاهرة 2011، موقع المنظمة العربية لحقوق الإنسان.

16. مركز دراسات الوحدة العربية، **حال الأمة العربية 2011 – 2012**، معضلات التغيير وآفاقه.

الأدلّـــة

1. محسن عوض (محرر)، «**الدليل العربي: حقوق الإنسان والتنمية** » المنظمة العربية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط1، 2005).

2. دليل «**دائرة الحقوق**»، البرنامج الدولي للدورات التدريبية في مجال حقوق الإنسان والمنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان والتنمية، الولايات المتحدة الأمريكية 2000.
http://www.1.umn.edu/humanrts/arab/m13.pdf

3. مركز فوندار للتحليل والتحقيق، المشروع الدولي للميزانية IBP والبرنامج الدولي للدورات التدريبية في مجال حقوق الإنسان، قيمة الكرامة، **دليل استخدام تحليل الميزانية لتعزيز حقوق الإنسان، 2004.**

4. المنظمة العربية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **دليل التمكين القانوني للفقراء : معارف ومهارات** ، القاهرة 2012 (قيد الطبع).

5. مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ورابطة المحامين الدولية، حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: **دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين**، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2003.

6. روي غومس وآخرون: اتجاهات: **دليل تدريبي في التربية على حقوق الإنسان مع الشباب**، مجلس أوروبا، المجر، 2001.

7. Effective protection for Domestic workers, **Aguide to designing Labour Laws** ILO,copy – Edited, 14 December 2011

8. Brandt Michele (Etal.), **Constitutions-making and Reform: Options for the Process** (Geneva: Interpeace, Nov. 2011).

* * *