

Distr.: General
5 March 2007
Arabic
Original: Spanish

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية الدورة السادسة

نيويورك، ١٤-٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٧

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

تنفيذ التوصيات المتعلقة بالمجالات الستة

الصادر بها تكليف للمنتدى والمتصلة

بالأهداف الإنمائية للألفية

المعلومات الواردة من منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى**

المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة

موجز

يعرض هذا التقرير لموضوع مشاركة نساء الشعوب الأصلية في الحكومات المركزية وأجهزة الحكم المحلي، ويقدم معلومات أساسية عن: (أ) تعريف مفهوم "الشعوب الأصلية" وتطبيقه في بلدان أمريكا اللاتينية الخمسة المشمولة بالدراسة؛ (ب) الصلة بين الشعوب الأصلية والفقر؛ (ج) الصلة بين الشعوب الأصلية وأجهزة الحكم المحلي والحكومات المركزية، مع بيان أوجه التضارب التي قد تنشأ بين المفاهيم والممارسات.

* E/C.19/2007/1.

** تأخر تقديم هذه الوثيقة لكفالة تضمينها آخر المعلومات.



وفيما يتعلق بالمشاركة السياسية، يورد التقرير دراسة تحليلية لآليات المشاركة، من قبيل قوانين ونظم الحصص ونطاقها والمشاكل المرتبطة بتطبيقها على الصعيدين المركزي والمحلي. ويتبين من الدراسة أن تلك الآليات، رغم أهميتها وضرورتها، لا تصلح المعوج من ندرة تمثيل نساء الشعوب الأصلية وإنكار حقوقهن الديمقراطية. وفوق ذلك، فإن ضآلة وتنثر المعلومات والتحليلات المتصلة بهذا الموضوع يثبتان عدم بروز دور نساء الشعوب الأصلية في خطة المشاركة السياسية. وفي نفس هذا السياق، تتباين تلك المعلومات والتحليلات مع مفاهيم الشعوب الأصلية للحكم المحلي والحكم المركزي في إطار العادات والتقاليد والمواقف السياسية للتنظيمات والحركات الاجتماعية.

وبعد ذلك، يعرض التقرير لموضوع التنسيق فيما بين تنظيمات نساء الشعوب الأصلية، ومشاكلها مع مختلف المؤسسات الخارجية، ثم يعرض للمعايير والسياسات والتجارب التي تيسر مشاركة نساء الشعوب الأصلية. فمن جهة، يقدم التقرير دراسة للصلة بين تنظيمات نساء الشعوب الأصلية والمؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني على الصعيد المحلي وغير المحلي. وفي هذا السياق، يطرح التقرير تأملات حول الأسئلة الرئيسية التالية: إلى جانب ترتيبات وآليات التنسيق الرسمي الحالية والمحتملة، هل تتوافر لتنظيمات نساء الشعوب الأصلية إمكانية التفاوض وطرح المقترحات؟ وهل تفهم المؤسسات الخارجية، كالدول والمنظمات غير الحكومية والتنظيمات والحركات النسائية، مواقف نساء الشعوب الأصلية وتساندها؟ وكيف؟ وما هي الدلالات التي تحمل على الاعتقاد بوجود شبكات مختلطة ومتعددة الثقافات، وبوجود منبر سياسي مشترك؟ كما يقدم التقرير عرضاً موجزاً للقوانين التشريعية التي تعد سنداً قانونياً محتملاً لتيسير مشاركة نساء الشعوب الأصلية، مروراً ببعض الأمثلة على تطبيق السياسات العامة على المواضيع الاستراتيجية، وانتهاء ببعض التجارب الملموسة المكتسبة من البرامج والمشاريع الإنمائية.

ويقدم التقرير استنتاجات مصنفة تحت فئتين، تتعلق الأولى بمواطن القوة والضعف في العمليات والتجارب التي جرى تحليلها؛ والثانية بالدروس المستفادة. وهنا، يرتبط تحليل مواطن القوة والضعف بموضوعين، هما: (أ) المشاركة السياسية والاجتماعية لنساء الشعوب الأصلية على الصعيد المحلي؛ (ب) السياسات العامة والتنسيق فيما بين المؤسسات.

وفي إطار الموضوع الأول، يتمثل الاستنتاج الرئيسي في عدم وضوح ما إذا كانت حركات وتنظيمات نساء الشعوب الأصلية، رغم تغير أوضاع السلطة واتساع القاعدة الاجتماعية وعملية صنع القرار، قد تمكنت من ضم النساء بانتظام إلى عضويتها، لأنها هي التي أظهرت ثغرات كبيرة في تكافؤ الفرص.

وفي إطار الموضوع الثاني، يتمثل الاستنتاج الرئيسي في توافر مجال مؤسسي رحب ومتنوع يهيئ الفرصة لزيادة مشاركة نساء الشعوب الأصلية وتلبية مطالبها، بصورة أنسب وأشمل، في مجال السياسات والاستثمارات العامة.

وفي أجهزة الحكم بالبلديات والمحليات والبلديات يحدث ما يشبه ذلك. فالوجود العددي الأكبر للنساء في مواقع المشورة وصنع القرار التقليدية، والنسبة المئوية الأكبر لوجودهن في شتى مواقع أجهزة الحكم المحلي، فضلاً عن المشاركة الفعالة والدائمة والاستباقية لبعض القيادات، يتعذر تصورها على أنها عمليات منظمة على نطاق كبير.

غير أن من اللازم توافر شروط عدة كيما يتيسر ذلك. وأول هذه الشروط هو أن تعتمد تنظيمات ونساء الشعوب الأصلية إلى زيادة قدرتها على التفاوض وعلى وضع قوائم اهتماماتها. ويتمثل الشرط الثاني في ضرورة توافر النفاذية والمرونة والانفتاح لدى المؤسسات الخارجية في إقامة حوار أفقي وديمقراطي وغير تمييزي بحق.

أما الدروس المستفادة فتم تصنيفها تحت أربع فئات:

(أ) **طرح المبادرات المحدودة ذات الانعكاسات:** تعد هذه الفئة من بدائل المشاريع الإنمائية (الثنائية والمتعددة الأطراف) وتتسم باتساع نطاق تغطيتها واهتمامها بالشعوب الأصلية، وتقتصر على مبادرات محدودة تستند إلى معياري اختيار ومقارنة راسخين واضحين يسمحان، في مرحلة ثانية، بزيادة اتساع نطاق تلك المبادرات استناداً إلى المعرفة المكتسبة والنتائج المحققة.

(ب) **تيسير المبادرات المتباينة وشمول النساء والرجال بها، على اختلافهم:** من الأهمية بمكان توافر القدرة على تبين أوجه الاختلاف وتجاوزها، دون تحقيق التجانس فيما بين المعنويات بالأمر، ناهيك عن التجانس في المبادرات التي تشملهن.

(ج) **تمكين الفئات الشعبية والشابة من نساء الشعوب الأصلية:** يسعى الكثير من البرامج والمشاريع الإنمائية إلى الارتباط بنفس القادة الرجال والنساء ممن لهم مسار معلوم، وبمن هم أيسر من غيرهم على الاتصال، مما يجعل الاستثمار "أكثر ربحاً".

(د) **أهمية الابتكار:** يلاحظ وجود قدر من الإصرار والتشدد والاستغلال في المقترحات الجنسانية على شتى المستويات. فالابتكار ضرورة: بتحقيق ما يفوق أنشطة التوعية والتدريب التقليدية، وذلك مثلاً من خلال التدريب أثناء العمل، وتبادل الخبرة بين الأقران، وتوفير الحوافز التي تشجع المرء على الخروج من الدار والحي؛ وتجنب المعونة، التي تولد عوامل "الالتكالية المزمنة".

مشاركة نساء الشعوب الأصلية في الحكومات المركزية وأجهزة الحكم المحلي في إكوادور وبوليفيا وبيرو وغواتيمالا وكولومبيا^(١)

المحتويات

الفقرات الصفحة

٥	٥١-١	 النتائج الرئيسية للدراسة	أولا -
٥	١٥-١	 وصف موجز لأوضاع الشعوب الأصلية	ألف -
٨	٣٧-١٦	 حقوق نساء الشعوب الأصلية في المشاركة السياسية	باء -
١٣	٥١-٣٨	 السياسات العامة والتنسيق فيما بين المؤسسات	جيم -
١٧	٦٣-٥٢	 الاستنتاجات والتوصيات	ثانيا -
١٧	٥٦-٥٢	 الاستنتاجات	ألف -
٢٣	٦٣-٥٧	 التوصيات	باء -

(١) مقتطفات من الوثيقة الأصلية التي يمكن الاطلاع عليها على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.un-instraw.org/participacionpolitica> وللاطلاع على ثبت المراجع والحواشي، انظر الوثيقة الأصلية.

أولا - النتائج الرئيسية للدراسة

ألف - وصف موجز لأوضاع الشعوب الأصلية

١ - لا غنى عن هذا القسم من التقرير لفهم موضوع مشاركة نساء الشعوب الأصلية في الحكومات المركزية وأجهزة الحكم المحلي.

١ - تعريف مفهوم الشعوب الأصلية

٢ - صدقت معظم بلدان أمريكا اللاتينية (باستثناء بنما وشيلي)^(٢) على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة، التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في ١٩٨٩.

٣ - ورغم أن الاتفاقية رقم ١٦٩ تحدد معايير تعريف مفهوم الشعوب الأصلية، وأن التصديق عليها من قبل البلدان المشمولة بهذه الدراسة يوحي بتجانس التعامل مع ذلك المفهوم، فإنه لم يتسن التوصل، حتى الآن، إلى معيار أو معايير للتعريف التعدادي للشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية.

٢ - الشعوب الأصلية والفقير

٤ - يزيد الانتماء إلى الشعوب الأصلية من احتمالات الوقوع في براثن الفقر. فالجهود المبذولة للقضاء على الفقر خلال السنوات العشر الماضية لم تنعكس على الشعوب الأصلية إلا بدرجة طفيفة، باستثناء غواتيمالا، وإن كانت نسبة الأمية ما زالت مرتفعة بين أفراد شعوبها الأصلية.

٥ - ومن واقع بيانات منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، يتبين أن عدد الأميين أمية مطلقة في أمريكا اللاتينية عام ١٩٩٥ كان يبلغ ٤٣ مليون شخص ممن ليس لديهم أي إلمام بالقراءة أو الكتابة. كذلك، ترتفع نسبة الأمية بين نساء الشعوب الأصلية في إكوادور وبوليفيا وبيرو، شأنها في ذلك شأن غواتيمالا.

٦ - وما حققتة مناطق الشعوب الأصلية والمناطق الريفية من تقدم في مجال التعليم يقل كثيرا عما حققتة المناطق الحضرية. ورغم إحراز قدر من التقدم في تعليم الإناث والذكور، فإن مظاهر انعدام المساواة بين الجنسين ترتبط بأوجه قصور تتجسد في انخفاض متوسط نسبة

(٢) انظر الجدول ١ من الوثيقة الأصلية.

التعليم بين التلاميذ من أبناء الشعوب الأصلية، مع هبوط ذلك المؤشر إلى النصف، أو أقل، في حالة التلميذات. وتكرر هذه الظاهرة على مستوى تعليم الكبار^(٣).

٧ - ومن الضروري تحقيق المساواة في التعليم. وقد اقترحت لذلك تدابير منها التعليم بلغتين، مع مراعاة تعدد الثقافات. وتحسينا لنوعية التعليم، وضعت برامج جديدة لتدريب المعلمين العاملين أو المتدربين في مناطق الشعوب الأصلية. ومن البلدان التي نفذت هذه البرامج إكوادور وبوليفيا وبيرو وغواتيمالا، التي لديها نسب مرتفعة من الشعوب الأصلية. ومن جانبها، سنت كولومبيا قوانين تتعلق بالشعوب الأصلية تشتمل على عناصر تعليمية. ومن المأمول، من خلال تلك البرامج، تحقيق المساواة بين البنات والبنين والحد من الفقر المتفشي بين أبناء الشعوب الأصلية. والتحدي هنا كبير.

٣ - الشعوب الأصلية وأجهزة الحكم المحلي والحكومات المركزية

٨ - شهدت أمريكا اللاتينية، منذ مطلع الثمانينات، تغيرات اجتماعية كبرى كان من بينها ظهور حركات الشعوب الأصلية على الصعد المحلية والقومية والدولية. وإبان نفس الفترة، لعبت أمريكا اللاتينية دورا حافزا في تحقيق إنجازين سياسيين كبيرين، هما إرساء الديمقراطية وتحقيق اللامركزية. ومن بين المنجزات العظمى لحركات الشعوب الأصلية زيادة قدرتها على تنشيط ومساندة نفاذ مرشحيها إلى مواقع السلطة في أجهزة الحكم المحلي بعدد كبير من بلدان أمريكا اللاتينية.

٩ - وفي تقريره المعنون "الديمقراطية في أمريكا اللاتينية: نحو ديمقراطية للمواطنين والمواطنات"، يشير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن النسبة المئوية لممثلي الشعوب الأصلية في أجهزة السلطة التشريعية، خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢، بلغت ٨،٠ في المائة (١ من إجمالي ١٢٠) في بيرو؛ و ٣،٣ في المائة (٤ من إجمالي ١٢١) في إكوادور؛ و ٤،١ في المائة (١٤ من إجمالي ١١٣) في غواتيمالا؛ و ٢٦،٢ في المائة (٣٤ من إجمالي ١٣٠) في بوليفيا. وكما يلاحظ، فإن هذه الأرقام تقل كثيرا عن متوسط النسب المئوية للشعوب الأصلية في هذه البلدان^(٤).

١٠ - وبنفاذها إلى أجهزة الحكم المحلي، اكتسبت طوائف الشعوب الأصلية شرعية سياسية، وأصبحت مهيمنة على الخدمات وعلى الموارد العامة الهامة. كما أنها تعمل باستمرار على تحسين شؤون الحكم بالعمل على زيادة الشفافية والمشاركة في عمليات صنع

(٣) انظر الجدول ٨ من الوثيقة الأصلية.

(٤) انظر الجدول ٢ من الوثيقة الأصلية.

القرار. وتشتمل هذه العمليات على إجراءات مبتكرة، من قبيل المشاركة في وضع الخطط الاستراتيجية وإعداد الميزانية، وحشد التجمعات الشعبية كوسيلة للرقابة الاجتماعية على السلطات المنتخبة، وعقد مجالس توفيق لفض المنازعات والتقريب بين وجهات النظر. وقد ساهمت الرقابة الديمقراطية على أجهزة الحكم المحلي في تحسين شؤون الحكم، لأنها يسرت حصول طوائف الشعوب الأصلية على ما يهمها من معلومات واستشارات حول حقوقها القانونية وكذلك حول البرامج والسياسات الحكومية التي قد تستفيد منها.

١١ - ولتفهم موضوع هذه الدراسة بصورة أفضل، يتعين مراعاة أوجه الشد والجذب والتعارض بين عملية تحقيق اللامركزية وأجهزة الحكم المحلي والحكومات المركزية ومشاركة المواطنين، حسب انطباقها على دول أمريكا اللاتينية بشكل عام، وفي إطار رؤية الشعوب الأصلية لنفس المفاهيم التي توجهها المناقشات المتصلة بحقوق وعادات الشعوب الأصلية والتشكيلات التقليدية لتنظيمات الشعوب الأصلية، وبحق تقرير المصير والحكم الذاتي.

١٢ - وفي ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، اعتمد مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في جنيف الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، الذي ينص على أن من حق الشعوب الأصلية، أفراداً وجماعات، أن تنعم بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تقر بها الأمم المتحدة. وإضافة إلى ذلك، يقر المجلس بحق هذه الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها وفي صون وتعزيز شتى مؤسساتها السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، متى نالت حقوقها في أن تشارك مشاركة كاملة، إن قررت ذلك، في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلدان التي تعيش فيها.

١٣ - ومن المواضيع الأكثر إثارة للجدل حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير. فحتى يومنا هذا، تنظر حكومات كثيرة إلى التأكيد على هذا الحق باعتباره تهديداً لوحدها الوطنية. والمؤكد هنا أن الصلة القائمة بين الشعوب الأصلية والحكومات والمؤسسات المركزية، منذ قرون وحتى اليوم، نابعة من حق هذه الشعوب (الضمني أو الصريح، حسب الظروف) في تقرير مصيرها بنفسها.

١٤ - أما تولي الشعوب الأصلية الحكم فمدلوله مناخ حكم الشعوب الأصلية الذي يؤدي، في إطار أحكام القانون المنطبقة والدول التي تشكل هذه الشعوب جزءاً منها، ومع مراعاة أشكال التنظيم الخاصة بالشعوب الأصلية، إلى إحكام السيطرة على تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والسيطرة الداخلية على أراضيها وأقاليمها، إقراراً بالصلة الخاصة القائمة بين الإقليم، من جهة، وبين الهوية العرقية والثقافية والمشاركة الفعالة للشعوب الأصلية في أجهزة الحكم المحلي والمركزي، من جهة أخرى.

١٥ - ولا تزال مؤسسات الشعوب الأصلية نابضة بالحياة والحركة. فهي تعمل في حيز زمني مواز لنظيره القطري، كثيرا ما لا تلاحقه التدابير التي تعتمد عليها الحكومات. وكل شعب من الشعوب الأصلية مجتمع متعدد الجوانب، نابض بالحياة والحركة والتغيير، دائم الاستيعاب للقيم، مع تباينه وتطوره داخل مجتمع قطري يعيش فيه ويتسم، هو الآخر، بتعدد الجوانب في علاقاته مع شركائه وأفراده.

باء - حقوق نساء الشعوب الأصلية في المشاركة السياسية

١٦ - فيما يتعلق بالمشاركة السياسية، أجريت دراسة تحليلية لآليات المشاركة، من قبيل قوانين ونظم الحصص ونطاقها والمشاكل المرتبطة بتطبيقها على الصعيدين المركزي والمحلي. وتبين من الدراسة أن تلك الآليات، رغم أهميتها وضرورتها، لا تصلح المعوج من ندرة التمثيل النيابي لنساء الشعوب الأصلية وإنكار حقوقهن الديمقراطية. وفوق ذلك، فإن ضالة وتناثر المعلومات والتحليلات المتصلة بهذا الموضوع يثبتان عدم بروز دور نساء الشعوب الأصلية في خطة المشاركة السياسية.

١ - الحقوق المدنية لنساء الشعوب الأصلية

١٧ - إن كانت المرأة والشعوب الأصلية تواجهها صعوبات فردية في ممارسة حقوقهما، فإن المشكلة أكبر بالنسبة لنساء الشعوب الأصلية. ولدى تحليل الأسباب المحتملة لهذا الوضع، يتعين مراعاة أوجه الشد والجذب القائمة بين أشكال استيعاب واحترام حقوق الإنسان العالمية مقابل الحقوق الجماعية المحلية.

٢ - الجنسانية وتمكين المرأة

١٨ - لا يمكن التحدث عن مشاركة المرأة، بل ومشاركة نساء الشعوب الأصلية، دون التنويه إلى مفهوم تمكين المرأة. ودون محاولة قتل الموضوع بحثا، فإن من الضروري هنا الاستشهاد بما ذكرته "ماجدالينا ليون" من أن "تمكين المرأة يعد تحديا لعلاقات القوة والسلطة القائمة، حيث يسعى إلى المزيد من السيطرة على مصادر القوة والسلطة. كما أنه يفضي إلى تحقيق الاستقلال الذاتي للفرد، واستنفار المقاومة، والتنظيم الجماعي، والاحتجاج والمعارضة عن طريق حشد الأنصار^(٥)".

(٥) León, Magdalena (Compiladora). "Poder y empoderamiento de las mujeres". TM Editores, U.N.

.Facultad de Ciencias Humanas. Santa Fé de Bogota-Colombia, primera reimpression, mayo 1998

٣ - المشاركة السياسية للمرأة على الصعيدين المركزي والمحلي، وعدم بروز دور نساء الشعوب الأصلية

١٩ - كوسيلة لتحقيق المساواة بين الجنسين في المشاركة السياسية، خاصة خلال السنوات العشر الماضية، تم تطبيق قوانين ونظم الحصص، على سبيل التجربة، في العمليات الانتخابية^(٦).

٢٠ - ففي بوليفيا، تقرر منذ عام ١٩٩٧ أن تشكل المرأة ٣٠ في المائة من مرشحي الأحزاب في مجلس النواب، وأن تشكل ٢٥ في المائة من مرشحي الأحزاب في مجلس الشيوخ.

٢١ - وفي كولومبيا، تمثل إحدى الوسائل في القانون رقم ٥٨١ لسنة ٢٠٠٠، المعروف بقانون الحصص، والذي يستهدف كفالة قدر أكبر من المشاركة النسائية في إدارة أجهزة الدولة على صعيد القطر والمديريات والمحليات والبلديات، وكفالة شغل المرأة ما لا يقل عن ٣٠ في المائة من المناصب العامة.

٢٢ - وفي إكوادور، تنص المادة ١٠٢ من دستور سنة ١٩٩٨ على أن "تساند الدولة وتكفل المساواة بين المرأة والرجل في المشاركة كمرشحين في الانتخابات العامة، وفي مواقع الإدارة وصنع القرار وإقامة العدل، وفي هيئات الرقابة، وفي الأحزاب السياسية".

٢٣ - وفي غواتيمالا، أدخلت إصلاحات على قانون الانتخابات والأحزاب السياسية في إطار التعهدات المنبثقة عن توقيع اتفاقات السلام.

٢٤ - وفي بيرو، ينص قانون الإصلاح الدستوري رقم ٢٧٦٨٠، الخاص بتعديل الفصل الرابع عشر (تحقيق اللامركزية) من الباب الرابع من الدستور (٦ آذار/مارس ٢٠٠٢)، على أن تتمتع الحكومات الإقليمية بالاستقلال السياسي والاقتصادي والإداري.

٢٥ - ورغم كونها فرصة سانحة، في حد ذاتها، فإن قوانين الحصص لا تأتي بعناصر بناءة تعزز الغرض منها، أي زيادة مشاركة الفئات المهمشة في العمليات الانتخابية وتصحيح الجوانب التاريخية والثقافية وعلاقات القوة والسلطة التي تحكم هذه العمليات. ورغم أن النتائج العددية لهذه العمليات تلفت الأنظار، فإن من المتعارف عليه أن على الدول والأحزاب السياسية أن تعطي أولوية للجانب النوعي للمشاركة والتجديد والقيادة النسائية.

(٦) انظر الجدول ١١ من الوثيقة الأصلية.

٢٦ - ويشير تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي السالف الذكر إلى أن المرأة (بوجه عام وفي المناصب المركزية) قد ارتفعت نسبة مشاركتها في المناصب الانتخابية العامة من ٨ في المائة إلى ١٥,٥ في المائة في غضون ما يزيد قليلا عن عشر سنوات في بلدان أمريكا اللاتينية الـ ١٨ المشمولة بالدراسة، وإن كان ذلك مع تباين ضخم فيما بين البلدان. ومن الجدير بالذكر هنا أن بوليفيا، وهي بلد غالبة سكانه من الشعوب الأصلية، حققت أعلى متوسط مشاركة، ما يعد قفزة هائلة مقارنة بعام ٢٠٠٢^(٧).

٢٧ - وتفيد منظمة "المدن والحكومات المحلية المتحدة" بأن أجهزة الحكم المحلي توفر فرصا أكبر لتمكين المرأة، وأن تأثيرها في مجال المشاركة القطرية إيجابي للغاية. كما أن البلدان التي لديها عدد أكبر من النائبات البرلمانيات يزداد فيها الاحتمال بأن تكون نسبة البرلمانيات فيها أعلى.

٢٨ - ومن المؤكد، مع ذلك، أن عملية تحقيق اللامركزية قد زادت من الموارد المالية الموجهة للبلديات، الأمر الذي استرعى انتباه الأحزاب السياسية وضيق الخناق على المشاركة السياسية النسائية. وكانت هذه حال أول إدارة بلدية في بوليفيا تأتي في أعقاب سن قانون المشاركة الشعبية.

٢٩ - وتشير "أليخاندراس ماسولو" إلى أن "من المفارقات أن البلديات، مع كونها وسيلة التمثيل الأقرب إلى المواطنين لارتباطها بأمر حياتهم اليومية، لم تيسر تقلد المرأة مناصب التمثيل في حكومات البلديات [...] كما أن الحكومات المحلية أقل انفتاحا وترحيبا بالمشاركة السياسية النسائية وممارسة المرأة لحقوقها المدنية"^(٨).

٣٠ - أما تقارير مؤتمر بيجين بعد مضي ١٠ سنوات فتقدم تقديرات صائبة تشير إلى العوامل التي تزيد من صعوبة مشاركة المرأة في الحياة السياسية. فمن تقرير بيرو، يتبين مثلا أن "من الأسباب المباشرة للتغيب النسائي الانتخابي عدم توافر الوثائق الأساسية لدى النساء، وعدم إلمامهن بالقراءة والكتابة، ومعيشتهم في فقر وفي المناطق الريفية، وعدم مبالاة القيادات، والتخوف من احتمال التلاعب بهن لدى ممارسة حقوقهن المدنية".

٣١ - فمن تقرير بوليفيا يتبين أن "هناك مشاكل لم تحل بعد، مثل عدم تعميم المنظور الجنساني في مؤسسات الدولة وفي خطط وبرامج التنمية الاقتصادية، خاصة في المناطق

(٧) انظر الجدول ١٢ من الوثيقة الأصلية.

(٨) Massolo, Alejandra. "Participación política de las mujeres en el ámbito local". Versión preliminar, (٨) INSTRAW, 2006.

الريفية. كذلك، فإن حالة المشاركة السياسية والمدنية للمرأة تدعو إلى القلق، لا سيما بسبب عدم توافر الوثائق الأساسية لدى النساء.“

٣٢ - ومن تقرير إكوادور يتبين أن ”النساء اللاتي يدخلن معترك السياسة يواجهن انتقادات اجتماعية مترسخة بقوة لدى الأحزاب السياسية وزعمائها حيال اقتحامهن عالم السياسة، الذي جرت العادة على اعتباره من مجالات العمل العام، وبالتالي مقصوراً على الرجال.

٣٣ - ومن تقارير مؤتمر بيجين بعد مضي ١٠ سنوات، يمكن تحديد بعض العوامل التي تتواجد في بلدان شتى وتزيد من صعوبة مشاركة نساء الشعوب الأصلية في الحياة السياسية:

(أ) عدم توافر الوثائق، باعتباره من العوامل الرئيسية التي تعوق ممارسة نساء الشعوب الأصلية لحقوقهن المدنية، ومنها حق المشاركة، بالانتخاب، في المجالس النيابية الديمقراطية؛

(ب) التغيب أو التقاعس عن تحقيق واستثمار المكاسب، كالمكاسب البشرية (التعليم والتدريب) لأسباب مادية (كالعزلة في المناطق الريفية) أو اجتماعية (كضعف الشبكات الاجتماعية وشبكات الربط)؛

(ج) احتدام العنف السياسي في بعض البلدان، مثل غواتيمالا وكولومبيا، وكذلك بيرو، حيث تسببت الصراعات الراهنة، أو عواقب الصراعات الماضية، في تشريد أعداد غفيرة من نساء الشعوب الأصلية وتحويلهن إلى لاجئات بدون وثائق أو استقرار، يتهدهدن الخوف من التصرف بحرية، وهو ما تجلّى في تغييرهن السياسي.

٣٤ - وليس من قبيل الصدفة أن يشير الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية (الصادر في حزيران/يونيه ٢٠٠٦) - في معرض النص على أن من حق الشعوب الأصلية أن تشارك مشاركة كاملة، ”إذا احتارت ذلك“، في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلدان التي تعيش فيها - إلى عنصر رئيسي في المبادرة التي تسعى إلى تعزيز مشاركة الشعوب الأصلية (نساء ورجالاً) في الأنظمة السياسية المهيمنة، التي بحكم تعريفها أنظمة مختلفة عن الأنظمة السياسية التقليدية المتعددة للشعوب الأصلية.

٤ - المشاركة الاجتماعية لنساء الشعوب الأصلية في التنظيمات والحركات: بين القول والفعل

٣٥ - تتسم البلدان الخمسة المشمولة بالدراسة بغزارة التنظيمات والحركات الاجتماعية المتميزة في النمط والطابع. ومع أن بعض هذه البلدان قد ابتليت، في مراحل مختلفة من

تاريخها الحديث، بصراعات مسلحة وبحكومات استبدادية ومركزية، مثل بيرو وغواتيمالا وكولومبيا، فإن القطاعات الشعبية، في الريف والحضر، تتسم بتوافر رأس المال والشبكات الاجتماعية، التي اتخذ بعضها مظهرا سياسيا، والبعض الآخر مظهرا اقتصاديا.

٣٦ - ومن مقتطفات مقتضبة من الاستنتاجات المتصلة بالموضوع الذي بين أيدينا، تتجلى جوانب شتى ذات أهمية، منها:

(أ) ارتباط بروز دور المرأة بدرجة أكبر وإيفاءها حقها في مجال العمل العام ببرز دور الحركات الاجتماعية التي تنتمي إليها؛

(ب) أوجه التقدم العديدة المحرزة من حيث مقدار وقوة واستمرارية مشاركة المرأة في الهيئات الاستشارية والتداولية المحلية، في إطار إحلال الديمقراطية في عملية صنع القرار (مجالس التنمية، ومجالس التوفيق، وهيئات وعمليات التخطيط القائم على المشاركة، في كافة البلدان المشمولة بالدراسة)؛

(ج) توافر الدلائل على إدراج مواضيع وأفكار جديدة (أو جديدة نسبيا) في قائمة الاهتمامات السياسية وفي المبادرات الاستثمارية، مثلما في دور نساء الشعوب الأصلية في مبادرات السياحة البيئية في جنوب المكسيك، أو في المبادرات البيئية الاقتصادية المثمرة لنساء كوتوباخى وكوتاكاتشي بإكوادور؛

(د) تغير وتطور المكاسب التي تهم المرأة: مثل ارتفاع المستوى العام للتعليم فيما يخص رأس المال البشري، لا سيما لدى الشابات؛ وتزايد عدد وأعضاء الشبكات الاجتماعية؛ وتحسن الأوضاع الصحية؛ وتزايد الوعي بالمواضيع الحساسة، كموضوع العنف داخل الأسرة.

٣٧ - ورغم أوجه التقدم المحرزة، ليس من الواضح إن كان هناك تواصل بين منجزات الحركات الاجتماعية، في مناخ المؤسسات الرحب، وبين عمليات التحول نحو تحقيق تغييرات جذرية في أوضاع سكان المناطق الريفية، لا سيما أشدهم فقرا والمستبعد منهم اجتماعيا. ويتجلى هنا مستويان من المفيد طرحهما في هذا السياق.

أ) الهوية واختلافاتها

١' غموض مطالب الجنسين: غالبا ما ترتبط قوة الحركات الاجتماعية ورسوخ هويتها بالنظر إليها من زاوية الأصل العرقي أو من زاوية الفقر؛

٢' الحقوق الفردية العالمية والحقوق الجماعية المحلية: قد ينشأ تعارض بين مصالح فردية معينة للمواطنين والمواطنات، تكون مرتبطة بحقوق الإنسان العالمية والمصالح الجماعية والتقاليد الخاصة بطوائف معينة.

٣' الحفاظ على الهوية الثقافية: ليس هناك إقرار بدور المرأة في مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. كما أن هناك آراء اجتماعية مغرضة ترمي إلى قصر مسؤولية المرأة على مجالات محددة، كحماية الموارد الطبيعية وتنظيم استغلالها.

ب) التمثيل والإبداع

١' درجة التمثيل الفعال: ليس من الواضح تماماً ما هي العوامل التي تغير علاقات القوة والسلطة وتوسع القاعدة الاجتماعية وعملية صنع القرار، وتمكن الحركات الاجتماعية من أن تضم بانتظام جماعات وجهات فاعلة تواجه صعوبات معينة في التعبير عن نفسها وفي حشد قواها؛

٢' الإبداع وفقدان القدرة والسيطرة: لا يمكن النظر إلى أوجه الإبداع في العمليات الإنتاجية وفي المبادرات الاقتصادية على أنها مجرد عوامل محايدة لإدراج الفوائد على المرأة، بل إنها قد تعني فقدان المرأة للقدرة والسيطرة، ليس فقط في العمليات الإنتاجية، ولكن أيضاً في الفوائد الاقتصادية.

جيم - السياسات العامة والتنسيق فيما بين المؤسسات

١ - الصلة بين تنظيمات نساء الشعوب الأصلية والمؤسسات الخارجية

٣٨ - استكشافاً لهذه الصلة، طرحنا الأسئلة التالية: إلى جانب ترتيبات وآليات التنسيق الرسمي الحالية والمحتملة، هل تتوافر لتنظيمات نساء الشعوب الأصلية إمكانية التفاوض وطرح المقترحات؟ وهل تتفهم المؤسسات الخارجية، كالدولة والمنظمات غير الحكومية والتنظيمات والحركات النسائية، مواقف نساء الشعوب الأصلية وتساندها؟ وكيف؟ وما هي الدلالات التي تحمل على الاعتقاد بوجود شبكات مختلطة ومتعددة الثقافات، وبوجود منبر سياسي مشترك؟

٣٩ - وسوف نحاول هنا تجسيد مناخ المؤسسات الخارجية هذا بتصنيفها تحت الفئات المبينة فيما يلي.

أ) المؤسسات البلدية

٤٠ - توجد في البلدان الخمسة المشمولة بالدراسة مؤسسات بلدية ذات طابع مميز. وتعنى هذه المؤسسات، تحديداً، بتيسير زيادة المشاركة السياسية للمرأة على الصعيد المحلي. ونطاق تغطية هذه المؤسسات قد يكون مركزياً (مثلما في إكوادور وبوليفيا وغواتيمالا) أو مقصوراً على مناطق أو مديريات معينة من البلد (مثلما في بيرو وكولومبيا)^(٩).

٤١ - وهذه المؤسسات، في مجموعها، يمكن أن تعزز مشاركة المرأة في الإدارة العامة للبلديات (عن طريق التدريب، والمشورة القانونية والفنية، وتبادل الخبرات، وإفساح المجال للدفاع عن حقوقها، وتهيئة الفرص أمامها). ومع ذلك، لم تتوافر أدلة قوية على أن قائمة اهتمامات تلك المؤسسات تتضمن بنوداً تعنى بنساء الشعوب الأصلية.

ب) الشبكات والمنظمات النسائية غير الحكومية

٤٢ - تزخر البلدان الخمسة المشمولة بالدراسة بالمؤسسات المختصة بشؤون المرأة والشؤون الجنسانية. غير أن البلدان الخمسة تشترك في سمات معينة، منها مصدر ورحابة التمثيل النيابي والشرعية؛ ومبادرات الوساطة، والتدفقات النقدية؛ والاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية، والانتماء، والهوية المشتركة أو المتعارضة؛ والتعامل مع الآخر (ذكراً أو أنثى) على أنه "عميل" أو "مستفيد" أو وسيط، حتى بين الأطراف المتعارضة؛ وأساليب تحديد وتعديل أولويات قائمة الاهتمامات؛ وبحث أو معارضة الأوضاع والسياسات العامة.

ج) المؤسسات العامة

٤٣ - تبين أن أجهزة السلطة التنفيذية المنوطة بها قضايا الشعوب الأصلية والقضايا الجنسانية لا تفتقر فقط إلى مؤشرات التنسيق فيما بينها، وإنما كذلك إلى مؤشرات الاهتمام بالموضوع قيد البحث. كما أنها تواجه صعوبات بالغة في التواصل مع المؤسسات التشريعية المسؤولة عن تحقيق اللامركزية وتفويض السلطة للبلديات، ومع اللجان البرلمانية المختصة والمؤسسات العامة اللامركزية والصناديق والبرامج والمشاريع الإنمائية. وفي هذا الصدد، فإن "تعميم المنظور الجنساني" يمكن أن يتحول إلى فخ، لأنه يؤدي إلى تعقيد المداولات بما يتعذر معه مباشرته.

(٩) انظر المربعات الواردة في الوثيقة الأصلية.

(د) مراكز البحث والتوثيق والتدريب

٤٤ - تزخر البلدان الخمسة المشمولة بالدراسة بما يكفي من مراكز وبرامج البحث والتدريب، من قبيل مراكز التوثيق، والمكتبات، ومؤسسات التعليم العالي والدراسات العليا، والمنظمات غير الحكومية المختصة بالبحوث التطبيقية، ومؤسسات التوعية المختصة، على اختلاف أشكالها واهتماماتها.

٢ - الإطار التشريعي والسياسات والبرامج الرامية إلى تيسير مشاركة نساء الشعوب الأصلية: بعض الأمثلة

٤٥ - يعرض هذا القسم لمسيرة موجزة بدءاً من المرجعيات التشريعية التي تتسم بقدرات تيسيرية، مروراً ببعض الأمثلة على تطبيق السياسات العامة في المواضيع الاستراتيجية، ثم وصولاً إلى بيان بعض التجارب الملموسة المستفادة من البرامج والمشاريع الإنمائية.

الإشارات المرجعية إلى إطار تشريعي تيسيري

٤٦ - ترد فيما يلي بعض الإشارات المرجعية لإطار قانوني ييسر إيلاء قدر أكبر من الاعتبار لحقوق ومشاركة نساء الشعوب الأصلية. والمنطلق هنا يستند إلى ضرورة الترابط بين معايير الطابع، والهدف، والمدى، مع العمل على جهات شتى في آن واحد. ولهذا، سعينا إلى التحقق من وجود معايير تتصل بما يلي:

(أ) الاعتراف بحقوق نساء الشعوب الأصلية؛

(ب) ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، مع مراعاة إطار اللامركزية وتفويض السلطة للبلديات والمحليات؛

(ج) العنف العائلي والمنزلي؛

(د) الحقوق الجنسية والإنجابية؛

(هـ) التعليم؛

(و) الاستفادة من الموارد والثروات الأساسية اللازمة للحياة (كالأراضي)، مع الاهتمام بالتنمية الريفية^(١٠).

(١٠) انظر الجدول ١٧ من الوثيقة الأصلية.

بعض الأمثلة على سياسات توفير مقومات البقاء

التعليم: حتى التعددية الثقافية

٤٧ - يتبين من أوضاع الشعوب الأصلية، في البلدان الخمسة المشمولة بالدراسة، أن هناك نقصاً في التعليم وفي الإلمام بالقراءة والكتابة يفوق النقص في حالة غيرهم من السكان. وهذا يدعو إلى التوصية بزيادة الاهتمام، في السياسات التعليمية، بشمول الشعوب الأصلية شمولاً تاماً بالتعليم الابتدائي. ومن جهة أخرى، يتبين من أوضاع نساء الشعوب الأصلية عدم إلمامهن بالقراءة والكتابة وعدم كفاية تحصيلهن الدراسي، مما يوصى معه بأن توجه البلدان الخمسة المعنية سياساتها العامة الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسين، فضلاً عن سياساتها التعليمية، نحو الاهتمام بسد هذا النقص.

المشاركة الشعبية: شكل من أشكال تحقيق اللامركزية وتفويض السلطة للبلديات

٤٨ - كانت عملية المشاركة الشعبية، التي بدأت منذ أكثر من عشر سنوات في بوليفيا، موضوع دراسة متعمقة لجوانبها المتعددة ولأوجه نجاحها وإخفاقها. وفي هذا الصدد، تشير "أليخاندراس ماسولو" إلى أن "الهدف الرئيسي لقانون المشاركة الشعبية كان زيادة مشاركة الفئات المهمشة على صعيد البلديات. غير أن من السخرية أن هذا القانون تسبب في تعقيد انتخاب المرأة. فمع إعادة توزيع الضرائب والموارد المالية على البلديات، اشتدت حدة المنافسة الانتخابية في البلديات والمجالس البلدية. ورأى المسؤولون في ذلك فرصة حقيقية للمشاركة. غير أن فرص انتخاب المرأة في أجهزة سلطة البلديات شهدت انحساراً بسبب حرص الرجل على امتلاك السلطة السياسية، الذي يقترن بالمصالح المالية".

٤٩ - ورغم أن ما تقدم يصدق، في المقام الأول، على الانتخابات البلدية التمهيدية التي أعقبت صدور القانون، فإن من المححف تشبيه ذلك القانون بمجرد حصة مشاركة في أجهزة الحكم المحلي. فالواقع أن الأمر ينحصر في سياسة عامة تحلّي أثرها الطويل الأمد في عدم تمكن ثلاث حكومات لاحقة من إلغائها بسبب التحكم التدريجي في تطبيقها من قبل نفس الجهات المختصة والمؤسسات المحلية.

خطط تحقيق المساواة: إطار للسياسات العامة الخاصة بالمرأة

٥٠ - بمساندة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، قامت أمانة المرأة برئاسة الجمهورية في غواتيمالا بوضع السياسة القطرية للنهوض بالمرأة الغواتيمالية وخطة تحقيق تكافؤ الفرص (٢٠٠١-٢٠٠٦)، وحددت لهما تسعة محاور رئيسية تمثلت في التنمية الاقتصادية؛ والإسكان والأراضي؛ والتعليم، والصحة المتكاملة؛ والعنف الممارس ضد

المرأة؛ والعمل؛ والمساواة أمام القانون؛ والآليات المؤسسية للنهوض بالمرأة؛ والمشاركة الاجتماعية والسياسية.

٥١ - وفي بقية البلدان المشمولة بالدراسة، وضعت خطط يمثل تنفيذها تحدياً من حيث ضرورة توافر القدرة السياسية الكافية والموارد المالية الضخمة، وهما عنصران قلما يتوافران.

ثانياً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

١ - مواطن القوة والضعف

٥٢ - يعرض هذا القسم من التقرير للاستنتاجات، التي تم تصنيفها تحت فئتين: مواطن القوة والضعف في العمليات والتجارب التي تم تحليله؛ والدروس المستفادة.

المربع ١: مواطن القوة والضعف في المشاركة السياسية والاجتماعية لنساء الشعوب الأصلية

مواطن القوة	مواطن الضعف
• طرح قضية الشعوب الأصلية على الصعيدين الدولي والقطري. • إبراز حجم وتنوع الشعوب الأصلية. • تناول قضية الشعوب الأصلية بشكل جديد، ليس فقط في الإطار التقليدي للفقر، والحاجات الأساسية غير الملباة، وغير ذلك من مؤشرات العوز، وإنما أيضاً لإبراز ما لدى هذه الشعوب من قدرات كامنة ومواطن قوة. • طرح مقترحات سياسية من جانب الشعوب الأصلية تدعو إلى إضفاء الديمقراطية على الحكومات المركزية وأجهزة الحكم المحلي. • إقامة الدليل على استمرار العنصرية السافرة والمستترة، التي ما زالت تسم المجتمعات والدول. • زيادة استقلالية مؤسسات المساعدة والرعاية الشخصية.	• عدم بروز إشكالية نساء الشعوب الأصلية. • تضارب وتعارض البيانات التعدادية. • قصور تصنيف البيانات المتاحة حسب نوع الجنس. • استمرار تسلط مؤشرات الفقر على الشعوب الأصلية، لا سيما نساء الشعوب الأصلية في المناطق الريفية. • سوء تطبيق مؤشر المساواة بين الجنسين على صعيد البلديات وتطويعه لقياس علاقة المساواة بين نساء ورجال الشعوب الأصلية. • الشد والجذب بين أشكال تصور الدول والمجتمع الدولي والشعوب الأصلية للحكم المركزي. • المواقف المتحفظة للتنظيمات التقليدية للشعوب الأصلية، التي تتحكم بشكل حاسم في فرص تمكين المرأة.

مواطن القوة	مواطن الضعف
• زيادة القدرة على ممارسة الحقوق المدنية والمطالبة بإعمال حقوق الشعوب الأصلية. • طرح مطالب متعددة الأبعاد (سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية) من جانب نساء الشعوب الأصلية. • تهيؤ فرصة عظيمة بفضل آليات العمل الإيجابي، مثل نظم وقوانين الحصص. • توافر فرص أكبر في أجهزة الحكم المحلي لمشاركة الشعوب الأصلية.	• تضرر نساء الشعوب الأصلية من التناقض الشديد بين الحقوق الجماعية المحلية والحقوق الفردية العالمية. • غموض المطالب الجنسانية لنساء الشعوب الأصلية: بين المؤثرات الخارجية وصعوبات الاهتمام بمن يحجمهن الحقيقي. • الفرصة لا تترجم إلى زيادة مشاركة نساء الشعوب الأصلية. • محدودة رؤية الجوانب العددية للمشاركة السياسية. • عدم منح الأولوية لآليات الإعلام وتنمية القدرات. • لا تترجم هذه الفرصة تلقائياً إلى مشاركة المرأة بصورة إيجابية. • العوامل الخارجية والداخلية يمكن أن تتحول إلى عقبات كأداء أمام مشاركة نساء الشعوب الأصلية بصورة دائمة ومستدامة وأكثر إيجابية: (أ) تأثير الأحزاب السياسية وأشكال الاستفادة التعاونية والتقليدية؛ (ب) العنف السياسي والصراع الاجتماعي بين المحلي والقطري؛ (ج) أوجه الضعف في التنظيمات والحركات الاجتماعية؛ (د) أوجه الضعف في الشبكات والمنابر المتعددة التخصصات؛ (هـ) عدم توافر وثائق الهوية؛ (و) الأمية أو تدني مستويات التعليم الرسمي؛ (ز) عدم التماس المعلومات؛ (ح) العزلة؛ (ط) ضعف تحقيق واستثمار المكاسب (كالمكاسب البشرية والاجتماعية والمادية والمالية والطبيعية)؛ (ي) العنف العائلي والمنزلي؛ (ك) العادات والتقاليد التي تعارض مع حقوق الإنسان الأساسية؛ (ل) الهوية الثقافية الموروثة؛ (م) ظاهرة "الزعيم المحبوب" في ممارسة السلطة.

مواطن القوة	مواطن الضعف
• تطوير وتدعيم تنظيمات الشعوب الأصلية على الصعد المحلية والقطرية والدولية.	• تكليف المرأة بمهام تقل نسبيا عن دورها التقليدي.
• تزايد مشاركة بعض القيادات النسائية في هذه التنظيمات.	• اقتصار الاستقلالية على تنظيمات نساء الشعوب الأصلية.
• إقامة تنظيمات خاصة بنساء الشعوب الأصلية على الصعد المحلية والقطرية والدولية.	• الاعتماد، إلى حد ما، على مؤسسات الدعم الخارجية.
• إقادة تنظيمات خاصة بنساء الشعوب الأصلية على الصعد المحلية والقطرية والدولية.	• صعوبة وضع قائمة اهتمامات فردية في إطار قائمة اهتمامات مشتركة في مجال المطالبة بحقوق نساء الشعوب الأصلية.

٥٣ - والاستنتاج الرئيسي الذي توصلنا إليه يتمثل في عدم وضوح ما إذا كانت حركات وتنظيمات نساء الشعوب الأصلية، رغم تغير أوضاع السلطة واتساع القاعدة الاجتماعية وعملية صنع القرار، قد تمكنت من ضم نساء الشعوب الأصلية بانتظام إلى عضويتها، لأنها هي التي أظهرت ثغرات كبيرة في تكافؤ الفرص.

المربع ٢: مواطن القوة والضعف في السياسات العامة وفي التنسيق بين المؤسسات

مواطن القوة	مواطن الضعف
• وجود عدد كبير من المؤسسات التي ترتبط قائمة اهتماماتها بالحكم المركزي والحكم المحلي، وكذلك بقضية الشعوب الأصلية.	• تدني مستويات التنسيق فيما بين المؤسسات.
• ظهور اتحادات بلدية ومؤسسات تستهدف تعزيز مشاركة المرأة في أجهزة الحكم المحلي.	• التنافس على الموارد من حين لآخر.
• ظهور مؤسسات مدنية بإمكانها تعزيز مشاركة السكان المحليين.	• عدم توافر أدلة قوية على أن الاتحادات النسائية البلدية أو المؤسسات المدنية قد هيأت المجال أو قامت، بصورة مستدامة وجذرية، بتحسين أوضاع رئيسات البلديات وعضوات المجالس البلدية.
• المسيرة التاريخية للمنظمات غير الحكومية والشبكات، والاعتراف القطري والدولي بدورها في ربط الحركة النسائية بقائمة الاهتمامات الدولية وأنشطة التعاون الخارجي.	• توافر الدليل على التباعد بين هذه المنظمات غير الحكومية والشبكات وبين المنظمات النسائية وتنظيمات الشعوب الأصلية، خاصة عندما تكون التنظيمات مرتبطة عضويا ومنتمية، بحكم مسيرتها التاريخية، بحركات المطالبة بالحقوق.
• توجه الكثير من هذه المؤسسات نحو هئية مجال ديمقراطي أرحب أمام المرأة.	• توجه القيادات النسائية والرجالية إلى المنظمات النسائية بالأسئلة التالية:
• القدرة على ممارسة الضغط والنفوذ السياسي على مستويات شتى.	(أ) من تمثل، ومن أين أتت بالشرعية للتكلم والتصرف باسم القطاعات الشعبية ونساء الشعوب الأصلية والفلاحين؟
• توافر أساليب ووسائل التوعية والتدريب في مجال القضايا الجنسانية، التي أدت في نهاية المطاف إلى إثراء الوسائل المرتبطة، مثلاً، بالتنسيق المحلي والتخطيط والميزنة القائمين على المشاركة.	(ب) لماذا تتألف أغليبيتها من النساء؟ وهل توجه إلى النساء وتعمل معهن؟ وبالنسبة، هل هذا هو المنظور الجنساني؟

مواطن القوة	مواطن الضعف
	(ج) ما هو وجه تآلفها مع نساء الشعوب الأصلية وهي تتألف من نساء بيضاوات البشرة من الطبقة المتوسطة العليا؟
	(د) لماذا لا يتم مباشرة تحويل أموال التعاون الدولي والدولة إلى المنظمات الشعبية الشرعية؟
	(هـ) ما هي ضرورة تلقين كيفية تمييز المطالب التي تفوق غيرها في الأولوية والاستراتيجية؟
• تحسين وتطوير المؤسسات العامة المتخصصة في الشؤون الجنسانية والعرقية.	• تدني مستويات التنسيق فيما بين المؤسسات العامة المتخصصة.
• وضع سياسات عامة تراعي هذه الأبعاد بشكل أدق.	• مركزية المؤسسات التشريعية المختصة بالشؤون الجنسانية والشعوب الأصلية.
	• عدم التجانس بين برامج المؤسسات التشريعية والبرامج والمشاريع المتعلقة بنفس المواضيع والأبعاد.
	• ضعف وتأرجح التواصل فيما بين المؤسسات.
	• تعذر مباشرة تعميم المنظور العرقي والجنساني.
	• تعالي مكاتب الرعاية الاجتماعية التابعة لمكاتب زوجات رؤساء الجمهوريات، التي تنظر إلى المرأة ونساء الشعوب الأصلية، نظرة تعميمية، على أنهما فئتين سكانييتين ضعيفتين.
• توافر الحد الأدنى اللازم من مراكز وبرامج البحث والتدريب.	• الانفصال التام بين الدراسات الجنسانية والدراسات العرقية، فضلا عن الانفصال التام بينهما عن الدراسات المتعلقة بتحقيق اللامركزية.
	• الاهتمام التعميمي بدراسات علم الأجناس البشرية ووصف الأجناس البشرية، دون الاهتمام بالبعد الخاص بالاقتصاد الإقليمي.
	• التباعد عن المؤسسات العامة المسؤولة عن إدارة المصادر الرسمية للمعلومات.
	• ضعف قنوات الاتصال بالشعوب الأصلية ونساء الشعوب الأصلية.
• التواجد (المتغير) لمجموعة من القوانين واللوائح التي تتباين في الطابع والمهدف والنطاق، والتي يمكن أن توفر سياسات واستثمارات عامة تفيد الشعوب الأصلية، وفي بعض الحالات، نساء الشعوب الأصلية.	• في بعض البلدان، يكون تباعد مستوى "اللياقة السياسية" للقوانين والسياسات متعارضا، ليس فقط مع عدم تطبيقها الفعلي، وإنما كذلك مع تدني الأولوية التي تمنحها الدول لقضية الشعوب الأصلية.
	• ضعف أوجه التقدم المحرزة في مجال الربط بين السياسات العامة الاستباقية التي تغطي أبعادا شتى لقضية الشعوب الأصلية وقضية الجنسانية. كما أن النظرة إلى الشعوب الأصلية ونساء الشعوب الأصلية تحولت من اعتبارهما أشخاصا عاملين إلى اعتبارهما مستفيدين مستضعفين.

- ٥٤ - وهناك مجال مؤسسي رحب ومتنوع يهيئ الفرصة لزيادة مشاركة نساء الشعوب الأصلية وتلبية مطالبها، بصورة أنسب وأشمل، في مجال السياسات والاستثمارات العامة.
- ٥٥ - غير أن من اللازم توافر شروط عدة كيما يتيسر ذلك. وأول هذه الشروط هو أن تعتمد تنظيمات ونساء الشعوب الأصلية إلى زيادة قدرتها على التفاوض وعلى وضع قوائم اهتماماتها. ويتمثل الشرط الثاني في ضرورة توافر النفاذية والمرونة والانفتاح لدى المؤسسات الخارجية في إقامة حوار أفقي وديمقراطي وغير تمييزي بحق.

٢ - الدروس المستفادة

- ٥٦ - تم تصنيف الدروس المستفادة تحت أربع فئات.

أ) طرح المبادرات المحدودة ذات الانعكاسات

- ٥٧ - من الأوضاع السياسية الراهنة والظروف الاجتماعية الجديدة في البلدان المشمولة بالدراسة، التي يتأثر معظمها بالحركات الاجتماعية وحركات الشعوب الأصلية، يتبين أن أي مبادرة سياسية ضخمة ذات انعكاسات، ترمي إلى زيادة مشاركة نساء الشعوب الأصلية، لا سيما في أجهزة الحكم المحلي، يجب أن تتضمن عنصر التواصل الإيجابي مع هذه القوى والتفاوض معها على قائمة اهتمامات مشتركة.
- ٥٨ - والبديل عن ذلك هو الاقتصار على المبادرات المحدودة التي تستند إلى معياري اختيار ومقارنة راسخين واضحين يسمحان في مرحلة ثانية باتساع نطاق تلك المبادرات على أساس المعرفة المكتسبة والنتائج المحققة. والبديل هذا، إذا ما اتخذ شكل برنامج، لن يحد من الانعكاسات المستقبلية بالنسبة للقدرة على صقل التجربة وتعميمها والتعلم منها.

ب) تيسير المبادرات المتباينة وشمول النساء والرجال بها، على اختلافهم

- ٥٩ - إن كانت النساء لا يشكلن تجمعا متجانسا على الإطلاق، فإن ذلك يصدق بالمثل وأكثر على نساء الشعوب الأصلية المتباينة تماما من حيث المنشأ والمسيرة والانتماءات الإقليمية والعرقية. وعلى هذه الخلفية المتباينة، فإن من الأهمية بمكان توافر القدرة على تبين أوجه الاختلاف وتجاوزها، دون المجانسة فيما بين المعنيات بالأمر، ناهيك عن المجانسة بين المبادرات التي تشملهن.

- ٦٠ - وفي هذا الصدد، يتبين من التجربة ضرورة توافر المرونة في تنفيذ أي برنامج، مع تحديد محاوره وإجراءاته وأساليبه، استنادا إلى تواصل وثيق مع الجهات المعنية التي يعتزم

قصدها. والمسألة بذلك تنحصر في التخاطب، لا في الاستجابة بتلقائية لأي مطلب، وإنما في القدرة على التفاوض والتعاون الهادفين إلى الخروج بمبادرة، لا على فرض مبادئ عليا.

(ج) تمكين الفئات الشعبية والشابة من نساء الشعوب الأصلية

٦١ - الواقع أن مشاركة المرأة في التجمعات والاتحادات النسائية وغيرها من التنظيمات المحلية لا تترجم تلقائياً، شأنها شأن ما تتحلى به من قدرة على إقامة التنظيمات، إلى مشاركة سياسية في أجهزة الحكم المحلي أو إلى زيادة عدد مناصبها في أجهزة السلطة التنفيذية والتشريعية المركزية. ويصدق هذا بالمثل وأكثر على نساء الشعوب الأصلية اللاتي يواجهن مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية التي تناوئهن.

٦٢ - وليست كثيرة هي المبادرات الرامية إلى التمكين السياسي لـ "الفئات الشعبية من نساء الشعوب الأصلية" اللاتي يكافحن بما يحصلن عليه من معونة، ويدبرن كيفية إشباع حاجاتهن الأساسية وطموحاتهن نحو مباشرة العمل الحر، ويفتقرن إلى أبسط الأشياء، كوثيقة الهوية اللازمة للاعتراف بهن، على الأقل، كمواطنات. وإذا ما أريد تنشيط وتحسين نوعية المشاركة والقيادة، وإذا ما أريد تقوية سواعد الأجيال الصاعدة بحيث تكون قادرة على إحداث تغيير جذري بالنسبة لأمهاتهم، فهذا هو مصدر القوة: الفئات الشابة من نساء الشعوب الأصلية.

(د) أهمية الابتكار

٦٣ - يتبين من التجربة وجود قدر من الإصرار والتشدد والاستغلال في المقترحات الجنسانية على شتى المستويات. ويمكن التحقق من مدى صحة ذلك من البحوث والقيادات السياسية، ومن الدوائر النسائية المنادية بحقوق المرأة، ومن الفئات النسائية الشعبية والفئات الشعبية من نساء الشعوب الأصلية. فكثيراً ما تصادفك شعارات من قبيل: "يا آنسة، يوم واحد لا يكفي لتدريبي على ألا أتضرر بهذا الشكل".

٦٤ - ومما يبدو أن هناك مجالات يتعين فيها ابتكار رؤى وأساليب جديدة، بالنظر إلى النضوب الملحوظ في أنشطة التوعية والتدريب التقليدية المنتظمة، التي تتخذ شكل الدورات الدراسية والتدريبية وشبه البحثية، فضلاً عن الأنشطة التي تطبق فيها مناهج دراسية مطولة. وفضلاً عن ذلك، فإن المعونة تولد الحاجة إلى المعونة، كما أنها تولد عوامل "الالتكالية الزمنية". أما تجربة التنافس على الموارد المالية للمشاركة في تمويل مبادرات تحقق المصلحة الشخصية فتساهم في الانفراد بنفس هذه المبادرات واستدامتها، وفي الإحساس بالعزة والكرامة، وهو إحساس ينعدم عندما تأتي المعونة والتبرعات. وختاماً، فإن الأدوات التشاركية (كخطط التنمية البلدية، والميزانيات التشاركية، ومجالس التوفيق، ومجالس التنمية،

وقنوات رفع المطالب "الحقيقية"، وغيرها من الأدوات الكثيرة التي تضاعف عددها بتضاعف عدد أجهزة الحكم المحلي يمكن أن تتحول إلى شأن من شؤون مستشاري ومنفذي المشاريع، إذا ضلت عن المبرر الأصلي لها، ألا وهو حشد الجماهير، والإعمال الفعلي للحقوق، والرقابة المدنية على الموارد بكافة أشكالها.

باء - التوصيات

٦٥ - استنادا إلى مراجعة النتائج ومواطن القوة والضعف والدروس المستفادة، نورد فيما يلي عددا من التوصيات التي من المأمول أن تكون عملية وملموسة ومتناسبة مع ما يمكن اعتباره مشروعا، على النحو الذي طالب به المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة.

١ - مجالات البحث المستقبلية

٦٦ - قبل تناول موضوع مجالات البحث المحتملة، يوصى بأن يقيم المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة صلات مع شتى الهيئات التي تهتم، أو تقوم مباشرة، بدراسة المواضيع المشابهة أو المكملة لهذا الموضوع. ونقتصر هنا على بعض الأمثلة من أمريكا اللاتينية:

(أ) برنامج "تحقيق اللامركزية وإعمال حقوق الإنسان للمرأة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي"^(١١): بدعم من المركز الدولي للبحوث الإنمائية، يتولى تنفيذ هذا البرنامج قسم الشؤون الجنسانية والمجتمع والسياسات التابع للكلية اللاتينية للعلوم الاجتماعية بالأرجنتين، ويقوم بإجراء الدراسات التالية:

١' بوليفيا: "أوجه الشد والجذب بين الحقوق الجماعية والحقوق الفردية والعلاقات بين الجنسين في سياق التنوع الثقافي. آثار عملية تحقيق اللامركزية" (المؤسسة المنفذة: منظمة "التنمية الزراعية" غير الحكومية)؛

٢' إكوادور: "المرأة كعنصر اجتماعي وسياسي في مشاريع الحكم المحلي وتحقيق اللامركزية في إكوادور"؛

٣' السلفادور: "أوجه المساهمة في تحقيق اللامركزية والحكم الديمقراطي: الأجهزة البلدية والآليات المحلية والمركزية المختصة بتحقيق المساواة بين

(١١) انظر <http://www.prigepp.org/site/concurso.asp>.

الجنسين في السلفادور وهندوراس“ (المؤسسة المنفذة: المؤسسة القومية للتنمية)؛

٤' باراغواي: "تحقيق لامركزية خدمات الرعاية الصحية في باراغواي. مساهمة في تحقيق المساواة بين الجنسين؟" (المؤسسة المنفذة: مركز التوثيق والدراسات)؛

(ب) وحدة شؤون المرأة والتنمية باللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التي تقوم بإجراء دراسات مقارنة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي حول الانتماءات العرقية ونوع الجنس؛

(ج) على الصعيد القطري، تواصل بعض المؤسسات - مثل برنامج البحوث الاستراتيجية البوليفي، ومعهد الدراسات البيروفية، ومؤسسة المنتدى القطري الكولومبية، ومركز دراسات وبحوث التنمية والسلام الغواتيمالي - إجراء دراسات حول الموضوعين المرتبطين بالفقر وتحقيق اللامركزية؛

(د) على الصعيد الإقليمي، قام المركز اللاتيني للتنمية الريفية، على سبيل المثال، ومن زاوية البحوث التطبيقية، بدراسة بعض المواضيع التي يمكن أن تتكامل مع المواضيع التي يبحثها المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة، كالحركات الاجتماعية، والحكم، والتنمية العمرانية والريفية، واستراتيجيات التنمية ومكافحة الفقر على الصعيدين القطري والإقليمي؛

(هـ) على الصعيدين القطري والإقليمي، بحث إمكانيات التعاون مع المؤسسات الإحصائية بهدف تحسين نوعية المعلومات المتعلقة بالشعوب الأصلية وزيادة قابليتها للمقارنة، مع التماس تصنيفها حسب نوع الجنس.

٦٧ - ويامكان المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة إنشاء صندوق محدود لتعميم الخبرات والتجارب المكتسبة - من منظور جنساني - من الحكم المركزي والحكم المحلي. ومن التجارب التي يمكن تحليلها وتطويرها تجربة "صندوق مينكا" التابع لـ "مجموعة شورلافي"، التي يتولى المركز اللاتيني للتنمية الريفية مهمة أمانتها الفنية والتنفيذية. وتعتمد "مجموعة شورلافي" في تمويلها على كل من المركز الدولي للبحوث الإنمائية بكندا والمنظمة الكنائسية للتعاون الإنمائي بهولندا.

٦٨ - وفضلا عن ذلك، يوصى بأن يشرع المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة في إجراء دراسات موجزة عن مواضيع معينة، من قبيل:

(أ) الحياة الخاصة والإدارة العامة: نساء ورجال الشعوب الأصلية في الحضر والريف؛

(ب) التطور التاريخي لمشاركة الشعوب الأصلية في أجهزة الحكم المحلي: دراسة إحصائية مشفوعة بتحليل للعوامل الداخلية والخارجية الميسرة والمعقدة، بما يشمل الشبكات الاجتماعية والمؤسسية؛

(ج) مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة السياسية والإدارة العامة وآثارها على التنمية العمرانية.

٢ - تعزيز قدرات نساء الشعوب الأصلية

٦٩ - بإمكان المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة أن يقيم علاقة تنسيق إيجابية مع المؤسسات القطرية والدولية المختصة بالإصدار الجماعي للوثائق الخاصة بنساء الشعوب الأصلية والوثائق الأساسية الأخرى.

٧٠ - ويوصى بأن يعمد المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة إلى تنفيذ أساليب ابتكارية ومعتمدة لتنمية قدرات الفئات الشابة من نساء ورجال الشعوب الأصلية. وعلى وجه الخصوص، يقترح ما يلي:

(أ) إقامة قناة للتبادل الأفقي والمنح التدريبية ذات توجه مماثل للتوجه المتبع في "مشروع شؤون الحكم" وفي استراتيجيات توفير سبل العيش المستدامة في قرى الشعوب الأصلية؛

(ب) إقامة معارض للتعريف بالبلديات والمناطق للتعرف على نتائج الدراسات المتعلقة بالموضوع وعلى مجالات تعميم خبرات وتجارب الشعوب الأصلية ونساء الشعوب الأصلية؛

(ج) تنظيم منتديات عامة ذات طابع سياسي، بدءاً من المستوى المحلي وصعوداً إلى المستوى القطري، لبيان أوجه التقدم والنتائج المحققة بفضل الحضر على تعزيز مشاركة نساء الشعوب الأصلية.

٧١ - وفي كل من المجالات المشار إليها آنفاً، يوصى بالتماس المشاركة في التمويل والإشراف والجهد، حسب الظروف والفرص الخاصة بكل حالة، وحسب المؤسسات العامة القطرية المختصة بالقضايا العرقية والجنسانية وتحقيق اللامركزية والتنمية المستدامة؛ والمؤسسات اللامركزية؛ والمجالس البلدية والمؤسسات المدنية المحلية؛ والمنظمات غير الحكومية والشبكات ومؤسسات القطاع الخاص الأخرى المهمة.