

Distr.: General
4 December 2013
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة الثانية والخمسون

١١-٢١ شباط/فبراير ٢٠١٤

متابعة نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية
ودورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرين

التشجيع على تمكين الناس في سياق القضاء على الفقر والإدماج الاجتماعي وتحقيق العمالة الكاملة وتوفير فرص العمل اللائق للجميع

تقرير الأمين العام

موجز

أعدّ هذا التقرير استجابةً لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١٢، الذي قرر فيه المجلس أن يكون الموضوع ذو الأولوية في دورة لجنة التنمية الاجتماعية للاستعراض وإقرار السياسات في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤ هو "التشجيع على تمكين الناس في سياق القضاء على الفقر والإدماج الاجتماعي وتحقيق العمالة الكاملة وتوفير فرص العمل اللائق للجميع".

ويقدم هذا التقرير استعراضاً للسياسات والاستراتيجيات والبرامج التي أثبتت فعالية في تمكين الأشخاص والفئات الاجتماعية. ويسلط الضوء على أهمية بناء مؤسسات منفتحة وشاملة للجميع وتشجيع المشاركة من خلال القضاء على التمييز وتعزيز قدرة الأشخاص على المشاركة. ويُختتم التقرير بتقديم توصيات بشأن السياسات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

271213 181213 13-59188 (A)



أولا - مقدمة

١ - التمكين - وهو العملية الرامية إلى تحقيق المشاركة الفعالة لجميع أفراد المجتمع في اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم - هدفٌ من الأهداف الرئيسية لعملية التنمية الاجتماعية المتمحورة حول الإنسان. وفي برنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، أكدت الحكومات أن جميع أفراد المجتمع ينبغي أن تتوافر لهم القدرة على المساهمة بنشاط في شؤون المجتمع الذي يعيشون فيه وأن تُتاح لهم الفرصة لعمل ذلك باعتباره حقاً لهم وواجباً عليهم، كما التزمت الحكومات بكفالة توظيف استثمارات كبيرة، عامة وخاصة، في تنمية الموارد البشرية وفي بناء القدرات في مجالي الصحة والتعليم وكذلك في مجالي التمكين والمشاركة، لا سيما بالنسبة إلى من يعيشون في فقر أو يعانون من الاستبعاد الاجتماعي^(١). واتفقت الحكومات أيضاً على مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى تمكين الفقراء ومنظمتهم.

٢ - وللتمكين قيمةً متأصلةً فيه، إضافة إلى كونه محفزاً قوياً للتنمية الاجتماعية. فالإجراءات الرامية إلى منح الناس القدرة والسبل الكفيلة بتعزيز إمكاناتهم الذاتية والفرص التي تتيح لهم الاستفادة من هذه الإمكانيات - بما في ذلك من خلال التعليم والرعاية الصحية؛ أو التمثيل السياسي؛ أو إمكانية الاحتكام إلى القضاء؛ أو كفالة حقوق الملكية والسيطرة على الأصول الإنتاجية؛ أو تكنولوجيات المعلومات والاتصالات أو الخدمات المالية - إجراءاتٌ تساهم في كسر حلقة الفقر والاستبعاد. والمؤسسات والمعايير التي تشجع العمليات المتسمة بالانفتاح والشاملة للجميع تخلق الظروف اللازمة للحد من الفقر ومن عدم المساواة، وهو ما تفعله أيضاً الحكومات الخاضعة للمساءلة والمستجيبة للاحتياجات التي تشجع مشاركة الأفراد والمجتمعات المحلية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وعلاوة على ذلك، تساهم العمليات القائمة على المشاركة في بناء جسور الثقة وعلاقات التضامن، فتدعم وجود المجتمعات التي تتسع للجميع وتتسم بالتجانس وتنعم بالاستقرار.

٣ - وفي الآونة الأخيرة، سُلط الضوء في عمليات حكومية دولية على أهمية تمكين الناس باعتباره وسيلة إلى تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً وبوصفه غاية في حد ذاته. ففي مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة الذي عُقد في حزيران/يونيه ٢٠١٢ على سبيل المثال، أكدت الحكومات من جديد أهمية دعم البلدان النامية في الجهود التي تبذلها للقضاء على الفقر وتعزيز تمكين الفقراء والمستضعفين، بما في ذلك إزالة العقبات التي تحول دون الاستفادة من الفرص المتاحة وتعزيز القدرة الإنتاجية وتنمية الزراعة المستدامة وتشجيع

(١) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.8)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرتان ٨ و ١٢ (ز).

العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، واستكمال تلك الجهود بسياسات اجتماعية فعالة، بما في ذلك وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية (انظر قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٦، المرفق، الفقرة ٢٣). وفي الدورة السابعة والستين، اتخذت الجمعية العامة قرارها ١٠٧/٦٧ المتعلق بتمكين الناس والتنمية، الذي أعربت فيه عن قلقها إزاء الآثار المعوقة التي تترتب على الفقر وعدم المساواة وأوجه التباين في كل أنحاء العالم وسلمت بضرورة أن يكون الناس محور تركيز كل الخطط والسياسات والبرامج على جميع المستويات وبأن تمكين الناس شرط أساسي لتحقيق التنمية.

٤ - ويتضمن هذا التقرير استعراضات للسياسات والاستراتيجيات والبرامج التي تتيح تمكين الناس باعتبار ذلك وسيلة إلى القضاء على الفقر، وتحقيق الإدماج الاجتماعي وتوفير فرص العمل المنتج واللائق للجميع. وهو يورد أيضا توصيات عملية من أجل تعزيز التمكين. ويعرض التقرير أدلة ملموسة على دور الاستراتيجيات التي تفسح للأشخاص المجال للتعبير عن أنفسهم وتمكنهم من ممارسة صلاحياتهم - أي أهليتهم لممارسة العمل الفردي أو الجماعي لخدمة مصالحهم الخاصة - في سياق النهوض بالتنمية المستدامة من أجل إثراء المناقشات السياسية على الصعيدين الوطني والدولي، بما فيها المناقشات الجارية بشأن خطة التنمية الدولية لما بعد عام ٢٠١٥ وما ستكون عليه أهداف التنمية المستدامة في المستقبل.

ثانياً - التشجيع على تمكين الناس

٥ - شهد العالم تحولاتٍ كبرى منها التوسع الكبير في التعليم والإلمام بالقراءة والكتابة والتحسين الذي طرأ على تكنولوجيات المعلومات والاتصالات وانتشار العمليات الديمقراطية واللامركزية الرسمية، وهي تحولات تؤدي كلها إلى تمكين الناس من اتخاذ قرارات مستنيرة وممارسة صلاحياتهم من خلال عدة وسائط منها المجال الأوسع للمشاركة في عمليات صنع القرار. ورغم أن هذه التطورات قد زادت أيضا من تطلعات الناس، فإنها لم تفض بشكل متسق إلى زيادة نطاق المشاركة أو إلى تحسن في الرفاه الاقتصادي أو الاجتماعي للجميع. ولا تزال أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية شديدة للغاية، وهي آخذة في التفاقم في العديد من البلدان. وما برحت فئات اجتماعية، منها الشعوب الأصلية والأشخاص ذوو الإعاقة والشباب والمهاجرون، تعاني بشكل غير متناسب من الفقر والاستبعاد. وعمور الوقت، اتسعت عموما الفجوات القابلة للقياس التي تفصل بين هذه الفئات وبقية الشرائح السكانية. والاستبعاد لا يؤثر فحسب في قدرات الأفراد المنتمين لتلك الفئات وفي الفرص المتاحة لهم، بل إنه ينال أيضا من كرامتهم ومن رفاه المجتمع ككل.

٦ - وفي حين أن مفهوم التمكين كثيراً ما يُقصد به تعزيز حقوق الفئات الاجتماعية المحرومة وتنمية قدراتها، أصبح هناك اعترافٌ متزايد بأن الإجراءات الرامية إلى التشجيع على تمكين الناس يجب أن تتجاوز النهج الموجهة نحو فئات بعينها. ويعني ذلك أن كسر حلقة العجز وعدم المساواة لا يتطلب فقط وضع سياسات واستراتيجيات تركز على مشاركة الأفراد والفئات الاجتماعية التي تجابه أشد الصعوبات في التغلب على الفقر والاستبعاد وتسهيل تلك المشاركة، ولكنه يستلزم أيضاً إنشاء مؤسسات اقتصادية واجتماعية وسياسية تتسع للجميع وتؤدي إلى تكافؤ الفرص. وقد كانت السياسات الرامية إلى تحقيق المساواة في الفرص وإزالة العوائق التي تحول دون المشاركة القوية الدافعة للنجاح في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وسوف يكون لها دورها في وضع خطة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٧ - والمؤسسات والمعايير التي تشجع على الإشراف والتمكين تتأثر بالإجراءات التي يتخذها العديد من أصحاب المصلحة، ومنهم الدول وأفراد المجتمع المدني والحركات الاجتماعية والنقابات العمالية ورابطات المشتغلين بالمهن الحرة والقطاع الخاص ووسائل الإعلام، والأهم من هؤلاء هم الأفراد والفئات الذين يعانون من الفقر ومن أشكال أخرى من الاستبعاد الاجتماعي. وعلى صعيد الممارسة العملية، كثيراً ما يكون تشكيل تحالفات واسعة النطاق بين شتى أصحاب المصلحة، وليس الإجراءات التي تتخذها الدولة أو يتخذها المجتمع المدني وحدهما، هو ما يؤدي إلى تكوين مؤسسات تعددية شاملة للجميع، ممهداً الطريق لعمليات التمكين^(٢).

ألف - دور الحكومات في التشجيع على التمكين

٨ - يظل دور الحكومات أساسياً في إيجاد الظروف المواتية التي تيسر للأفراد والمجتمعات المحلية إمكانية التمكين الذاتي للتغلب على الفقر والوصول إلى العمالة الكاملة والحصول على العمل اللائق وتحقيق الاندماج الاجتماعي. فالحكومات هي الأقدر على إزالة العوائق المؤسسية الرسمية وغير الرسمية التي تعرقل قدرة بعض الأفراد والفئات على السعي إلى تحسين رفاههم وتوسيع نطاق الخيارات المتاحة لهم. والحكومات وحدها هي التي تستطيع إيجاد بيئة

(٢) للاطلاع على دراسات لحالات إفرادية عن دور الدولة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة في سياق التمكين، انظر Duncan Green, "The role of the State in empowering poor and excluded groups and individuals", background paper prepared for the Expert Group Meeting on Policies and Strategies to Promote Empowerment of People in Achieving Poverty Eradication, Social Integration and Full Employment and Decent Work for All, New York, 10 and 11 September 2013 (يمكن الاطلاع على ورقة المعلومات المذكورة في الموقع الشبكي التالي: <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>).

قانونية وإدارية وتنظيمية آمنة وشاملة للجميع، وهي التي تمتلك الولاية والموارد اللازمة لتقديم الخدمات والهياكل الأساسية بالحجم المطلوب. والإجراءات التي تتخذها الحكومات لها أهميتها الحاسمة أيضا في منع الاستئثار بالسلطة والنفوذ الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى تقويض آفاق التمكين ويفضي إلى الاستبعاد. ولمنع حدوث هذا الأمر، يتعين اتخاذ عدة إجراءات منها مكافحة الفساد. ويتطلب ذلك أيضا إزالة العقبات التي تحول دون التمكين الاقتصادي، بما في ذلك من خلال سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الأخرى التي ينبغي أن تشجع توفير العمالة المنتجة وفرص العمل اللائق للجميع.

٩ - وتجدر الإشارة مع ذلك إلى أن التمكين عملية طويلة الأجل تتأثر بالظروف الوطنية والمحلية، بدءا من شكل المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وانتهاءً بالمعايير المتعارف عليها وأنماط السلوك والعلاقات الاجتماعية. وانطباق الأفراد عما إذا كانوا هم أنفسهم مُمكنين أم لا يتباين على مرّ الوقت وباختلاف الأوساط الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو السياسية. وبالتالي فإنه ما من مجموعة بعينها من سياسات التمكين أو استراتيجياته تنطبق على جميع البلدان وفي جميع السياقات. وبعبارة أخرى لا يوجد مخطط بعينه لتشجيع التمكين. بل إن الأمثلة الناجحة على التمكين تشير إلى ضرورة أن تعتمد الحكومات نهجا تمكينيا إزاء وضع السياسات وتنفيذها من أجل تيسير المشاركة الفعالة لجميع أفراد المجتمع في اتخاذ القرار^(٣).

باء - العناصر الرئيسية المكونة للنهج التمكيني إزاء السياسات

١٠ - تختلف الاستراتيجيات العملية الرامية إلى تعزيز التمكين باختلاف السياق، إلا أن هناك عناصر معينة يكثر تبينها في تجارب البلدان التي نجحت في إيجاد الظروف المواتية للتمكين. ويُذكر على وجه التحديد أن الحكومات التي اعتمدت نهجا تمكينيا عززت استراتيجيات ترمي إلى بناء القدرات والإمكانات لدى الأفراد والجماعات وإفساح المجال لهم للتعبير عن الرأي؛ واتخذت إجراءات لكفالة أن تكون المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقانونية مؤسسات منفتحة وشاملة للجميع؛ وشجعت بصورة نشطة المشاركة بطرق منها على سبيل المثال التصدي للتمييز.

١١ - والواقع أن تعزيز المهارات والقدرات وتحسين فرص الحصول على المعلومات والأصول الإنتاجية يستوجب إعطاء الأفراد والمجتمعات المحلية صلاحية وصوتا، أي تمكين هؤلاء الأفراد

(٣) للاطلاع على تحليل مفصل للنهج التمكيني إزاء وضع السياسات، انظر D Narayan, ed., *Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook* (Washington, D.C., World Bank, 2002).

وتلك المجتمعات المحلية، وكسر حلقة الفقر والاستبعاد المتوارثة عبر الأجيال. ومن المهم أيضاً بناء القدرة التنظيمية حتى يتمكن الناس من التعبير عن شواغلهم بصورة جماعية.

١٢ - وينبغي إيجاد هياكل مؤسسية داعمة للوصول إلى التمكين. وبناء مؤسسات منفتحة وشاملة للجميع يستلزم، أولاً وقبل كل شيء، إقامة شراكات بين مؤسسات الدولة وغيرها من أصحاب المصلحة وإتاحة مجالات للتشاور. وكثيراً ما يكون حلُّ المشاكل بصورة جماعية من خلال الآليات القائمة على المشاركة عملية بطيئة وقد يتطلب تغيير ثقافات مؤسسية سائدة منذ أمد طويل وعقليات المعنيين وسلوكياتهم، ولكنه شرط مسبق لا غنى عنه لكي تكون الحلول مشروعة وناجعة ومستدامة. وثانياً، يحتاج النهج التمكيني إلى صناع قرار يتفاعلون مع مجتمعاتهم ويمكن للمواطنين مساءلتهم. وبناء على ذلك، فإن المبادرات الرامية إلى تعزيز الحكم الرشيد لا بد أن تشجع بشدة الشفافية والمساءلة. وثالثاً، تتأثر أساليب عمل المؤسسات تأثراً شديداً بالمعايير الاجتماعية والثقافية السائدة. ومثل هذه المعايير والقيم يتطور ببطء ويتأثر بالسياق والثقافة والتاريخ. ولكن الحكومات قادرة، كما يتبين من الأمثلة المعروضة في الأجزاء التالية، على التأثير عليها والمساهمة في قلبها رأساً على عقب.

١٣ - وحتى الاستراتيجيات التي ترمي إلى بناء مؤسسات داعمة أو تعزيز قدرات الناس أو تحسين إمكانية الحصول على المعلومات، لن تكون كافية لتشجيع على المشاركة المحدية إذا وُجدت معايير اجتماعية وثقافية تدعم أو تدمع علاقات القوة غير المتكافئة والحرمان الذي تعاني منه بعض الفئات الاجتماعية. ولا يزال التمييز يشكل عقبة رئيسية أمام مشاركة الفئات المستبعدة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويجب ألا يقتصر دور الحكومات على كفالة عدم انطواء السياسات والتشريعات على تمييز ضد بعض الأفراد أو الجماعات، بل إنه يتحتم عليها أيضاً أن تعالج بوضوح المعايير والسلوكيات التي تخلق عدم توازن في القوة وتؤدي إلى التمييز، بسبل منها النظم القانونية والقضائية. ومع ذلك، فإن الاستراتيجيات المعدة للتصدي للتمييز، حتى عندما تكون فعالة، قد لا تكفل دوماً المشاركة الفعالة لجميع أفراد المجتمع أو التوزيع العادل للسلع والخدمات العامة. وحتى في ظل الأطر السياسية التي تقوم على الشمول واحترام حقوق الإنسان، قد تنشأ حاجة إلى اتخاذ تدابير محددة الأهداف، بما في ذلك إجراءات تصحيحية، لكي يصبح الشمول أكثر فعالية في الوصول إلى المستبدين أو إلى الذين يحتاجون إلى دعم خاص، واستحداث أنواع المشاركة التي تتيح لهم تمكين أنفسهم.

١٤ - واعتماداً وتنفيذاً نهج تمكيني عند وضع السياسات هو عملية طويلة الأمد تتطلب وجود إطار سياسي متكامل. وكثيراً ما تستدعي إزالة العقبات التي تعوق المشاركة الفعالة

إصلاح المؤسسات، والاستثمار في رأس المال البشري، والتأثير في المعايير والسلوكيات التي تمتد جذورها في الخلفية التاريخية والثقافية. ولا بدّ للحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين من إبداء انفتاح على اختبار مختلف الخيارات المتاحة والسعي إلى إيجاد حلول جماعية. فإنيشاء المؤسسات السياسية الشاملة للجميع والقائمة على المشاركة يؤدي إلى خلق ضوابط وتوازنات تمنع إساءة استعمال السلطة ويرجح دعم إنشاء المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للجميع.

١٥ - وتترتب كلفة عالية على عدم تهيئة ظروف التمكين. إذ يشكل حرمان المستبعدين اجتماعياً أو اقتصادياً أو سياسياً من فرصة الإعراب عن الرأي أو التأثير في المجتمع أحد العوامل الرئيسية المحفزة للتوترات الاجتماعية وعدم الاستقرار السياسي ونشوب النزاعات. وتمثل الاضطرابات السياسية في الشرق الأوسط، في جزء كبير منها، آخر ردود الفعل على استبعاد الشباب من سوق العمل وعمليات اتخاذ القرار. وينجم عن فقدان الإمكانيات البشرية والإنتاجية الناشئ عن العجز والاستبعاد أثرٌ سلبي على النمو الاقتصادي والاستقرار. والواقع أن المجتمعات التي تسود فيها درجة عالية من عدم المساواة تميل إلى النمو بوتيرة أبطأ من المجتمعات التي تتسم بمستويات منخفضة من عدم المساواة، ويحالفها قدر أقل من النجاح في الحفاظ على النمو على مدى فترات طويلة من الزمن، ويكون تعافيتها من الانتكاسات الاقتصادية أكثر تنافلاً^{(٤)(٥)}. ولذا فإن اتباع نهج تمكيني يشكل في آن معاً هدفاً في حد ذاته ووسيلة من أجل تحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر.

ثالثاً - تعزيز قدرة الناس على المشاركة

١٦ - تتأثر بشدة قدرة الأفراد على تحقيق إمكاناتهم وتحويل خياراتهم إلى النتائج المنشودة بتعليمهم، وتمتعهم بالصحة، وامتلاكهم المهارات الإنتاجية. وتشكل السياسات القائمة على تشجيع رأس المال البشري والمهارات الإنتاجية شرطاً مسبقاً للتمكين.

ألف - الاستثمارات في الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية

١٧ - يمكن للتعليم، باعتباره وسيلة لتلقي القيم والمواقف، أن يؤدي دوراً شديداً الأهمية في التشجيع على التمكين. وعلى الرغم من النجاح المحقق، على الصعيد العالمي، في زيادة

A. G. Berg and J. D. Ostry, "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?", IMF (٤) .Staff Discussion Note, No. SDN/11/08 (International Monetary Fund, 8 April 2011)

S. Chaudhuri and M. Ravallion, "Partially awakened giants: uneven growth in China and India", World (٥) .Bank Policy Research Working Paper, No. 4069 (Washington, D.C., World Bank, 2006)

معدلات الالتحاق بالمدارس، ولا سيما في مرحلة التعليم الابتدائي، لا يزال التفاوت كبيراً داخل البلدان وفيما بينها من حيث فرص الحصول على التعليم الجيد. ويظل التجزؤ والإقصاء سائدين في مجال توفير التعليم وغيره من الخدمات الأساسية في عدد كبير من البلدان. وثمة استراتيجيات تُعتمد لتحسين فرص الانتفاع بالتعليم بين الأفراد الذين يعيشون في فقر والفئات المهمشة الأخرى، تشمل تخفيض الرسوم المدرسية والتكاليف ذات الصلة أو إلغائها، وتنفيذ البرامج التعليمية الثنائية اللغة المراعية للاعتبارات الثقافية، وتحسين إمكانية الوصول المادي إلى المرافق المدرسية، وإطلاق حملات الدعاية ترويجاً للالتحاق بالمدارس، والتوسع في التعليم المهني والتدريب التقني.

١٨ - وبالإضافة إلى توسيع نطاق الحصول على التعليم، يجب على النظم التعليمية أن تحسّن نوعية التعلم للوفاء بدورها التمكيني. والبلدان التي أحرزت أكبر قدر من التقدم في تحسين نواتج التعلم للجميع استثمرت في نوعية المعلمين، وزادت من مرتباتهم، وبذلت جهوداً لنشر المعلمين على نحو عادل في مختلف المناطق. ومن بين تلك البلدان بعضٌ في المناطق المتقدمة النمو، ومنها أستراليا والسويد وفنلندا واليابان، وبعضٌ في المناطق النامية، مثل البرازيل وجمهورية كوريا والصين^(٦). وقد وضعت بلدان كثيرة أيضاً نهجاً ابتكارية للحفاظ على نوعية التعليم الرسمي وغير الرسمي بتكاليف معقولة، بما في ذلك التعلم من بُعد. ويكتسي إصلاح المناهج الدراسية القدر نفسه من الأهمية بالنسبة إلى التمكين، عندما يهدف إلى إكساب الشباب مهارات أفضل للمشاركة في الحياة الاقتصادية والسياسية والإسهام كعناصر فاعلة في التنمية المستدامة. وينبغي أن تهدف هذه الإصلاحات أيضاً إلى إحداث تحوّل في المعايير والسلوكيات الاجتماعية التي تخلق علاقات غير متكافئة وتعرض الاستدامة الاجتماعية لعملية التنمية.

١٩ - ويمكن أن تؤدي التربية المدنية دوراً هاماً محفزاً على التحول. فبالإضافة إلى التوعية بالحقوق والهوية الذاتية، بإمكانها أيضاً تثقيف المواطنين بشأن الأولويات السياسية للحكومة وعمليات تخطيط الميزانية، وبالتالي تعزيز المشاركة المدنية والتشجيع على التمكين. وقد تبين، على سبيل المثال، أن البرامج الرامية إلى تمكين الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من خلال التوعية وباستخدام الأدوات اللازمة للمشاركة السياسية والانتخابية بطريقة فعالة ومجدية، قد أسهمت في تعزيز منظمات تلك الشعوب وشبكاتهما.

See R. C. Wei, A. Andree and L. Darling-Hammond, "How nations invest in teachers", *Educational Leadership*, vol. 66, No. 5 (2009); Global Campaign for Education and Education International, *Closing the Trained Teacher Gap* (Global Campaign for Education, 2012)

وينبغي للحكومات أن تنظر في إمكانية توفير التربية المدنية، بسبل منها النظم التعليمية الرسمية وغير الرسمية، وبالشراكة مع منظمات المجتمع المدني.

٢٠ - ويسع المجتمعات المحلية والأفراد، بعد اكتسابهم التمكين، إخضاع الدولة ومقدمي الخدمات للمساءلة عن توفير التعليم الجيد والخدمات الأساسية الأخرى. وقد نشط المواطنون دفاعاً عن حق الحصول على الاستحقاقات الأساسية في البلدان التي سنت هذا النوع من الحقوق الملزمة قانوناً، ومنها الهند مثلاً، مما أدى إلى زيادات في الميزانيات العامة المخصصة للخدمات الاجتماعية^(٧). وأتاح رصد الأداء القائم على المشاركة أيضاً، لكل من الأفراد والمجتمعات المحلية، التأثير في كمية ونوعية الخدمات المقدمة رغم أن الأدلة المتوافرة تشير إلى أن المشاركة ليست ضماناً تكفل تحسين الخدمات المقدمة. فمن الضروري كذلك إجراء إصلاحات في مجال الحوكمة وتغييرات إدارية، بما في ذلك إحداث تغيير في الحوافز المعطاة لمقدمي الخدمات بهدف توفير نوعية أفضل. ويعمل بعض البلدان على تعزيز "الكفاءات الثقافية" لدى مقدمي الخدمات. فإخضاع مقدمي الخدمات للمساءلة ليس فقط عن انتظام وجودهم أو عن مهاراتهم التقنية، إنما عن قدرتهم أيضاً على التواصل بشكل فعال مع الأفراد المنتمين إلى مختلف الثقافات والمجموعات الإثنية والخلفيات الاجتماعية والاقتصادية واعتماد ذلك مؤشراً من مؤشرات الأداء، وسيلة فعالة لكفالة شعور الفئات الاجتماعية والأفراد المستبعدين بالارتياح في الحصول على الخدمات.

٢١ - وعلى مستوى الأسرة المعيشية، تتعرض الاستثمارات في التعليم والصحة والقدرات البشرية الأخرى للخطر عند تأثر دخل الأسرة بالصدمات الاقتصادية أو بالصدمات الأخرى. ولا غرابة في أن برامج الحماية الاجتماعية التي تساعد الأسر المعيشية على الصمود في وجه الانتكاسات الاقتصادية تساهم أيضاً في تمتع الأطفال بصحة جيدة وإبقائهم في المدارس. ومن خلال تعزيز قدرة الأسر والأفراد على إدارة وتجاوز الحالات التي تؤثر في رفاههم، تسهم برامج الحماية الاجتماعية بشكل مباشر في تمكينهم. ونجاح هذه البرامج في معالجة الأسباب الهيكلية للاستبعاد والعجز يعتمد على البرامج الملموسة القائمة وكيفية تنفيذها. ففي البلدان التي تقوم فيها الحماية الاجتماعية أساساً على برامج تقديم المساعدة الاجتماعية، ثمة أدلة تشير إلى أن التحويلات النقدية المشروطة بالمواظبة على الدراسة أو إجراء الفحوص الطبية المنتظمة ساعدت على تحسين النواتج التعليمية والصحية. لكن نجاح هذه البرامج في الخروج من دوامة الفقر المتوارث من جيل إلى آخر والتشجيع على

(٧) انظر A. B. Deolalikar and S. Jha, "Empowerment and the delivery of public services", (يمكن الاطلاع على الورقة المذكورة في الموقع الشبكي <http://undesadspd.org/Commissionfor> (SocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx)).

التمكين لا يزال يعتمد إلى حد كبير على توافر الخدمات الاجتماعية ذات النوعية الجيدة وقدرتها على تلبية الطلب المتزايد.

باء - تحسين فرص الحصول على العمل اللائق والأصول الإنتاجية الأخرى

٢٢ - الأصول الإنتاجية والأصول المادية الأخرى، بما في ذلك الأراضي وأماكن السكن والمدخرات، تتيح للأفراد أيضاً قدرةً على تحمّل الصدمات وتوسع نطاق الخيارات المتاحة لهم، وتساعدهم بالتالي على تمكين أنفسهم. أما الأفراد الذين يعيشون في فقر، والذين كثيراً ما لا يملكون ممتلكات مادية، فإن أصولهم الرئيسية تتمثل في عملهم. وبإمكان الأفراد الذين يعيشون في فقر، عندما يلتحقون بالعمالة المنتجة ويحصلون على العمل اللائق، أن يحسّنوا مستويات معيشتهم، وكثيراً ما ينجون بذلك من الفقر. والعاملون الذين يشغلون وظائف لائقة لا يشعرون بالتمكين على الصعيد الشخصي فحسب بل وعلى الصعيد الاجتماعي أيضاً لأن وظائفهم تمنحهم تقدير المجتمع. والعمالة، إذ تعزّز الحوار الاجتماعي، تتيح للعاملين الإعراب عن رأيهم والاضطلاع بدور فعال في اتخاذ القرارات التي تؤثر في رفاههم. لكن على الرغم من أن أغلب من يعيشون في فقر ومن ينتمون إلى فئات مستبعدة أخرى ناشطون اقتصادياً، لا يتيح العمل في كثير من الأحيان سبيلاً للخروج من دوامة الفقر بسبب تدني الأجور، وانعدام الأمن الوظيفي، وظروف العمل السيئة.

٢٣ - وتؤدي سياسات ومؤسسات سوق العمل دوراً فعالاً في تمكين العاملين وتحسين فرص العمالة، لكنها كثيراً ما تترك العاملين في القطاع غير الرسمي بدون حماية تُذكر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النقابات القائمة على العلاقة التقليدية بين صاحب العمل والموظف ليست مناسبة للتعبير عن شواغل العاملين من خارج القطاع الرسمي أو ذوي الأوضاع التعاقدية غير التقليدية، من قبيل العمالة بدوام جزئي أو العمالة المؤقتة. وقد أدّى تزايد الأشكال غير العادية للعمالة إلى إعطاء زخم لمؤسسات غير تقليدية من قبيل رابطات العاملين لحسابهم الخاص. وتؤدي المؤسسات الاقتصادية القائمة على المشاركة على أساس العضوية الكاملة، كالتعاونيات، دوراً هاماً أيضاً في تمكين العاملين. وقد اتخذ بعض البلدان خطوات لتوفير الدعم القانوني لحقوق المساومة الجماعية للعاملين في القطاع غير الرسمي وقدم دعماً مباشراً للمنظمات القائمة على العضوية، لكن يتعين إتاحة تمويل إضافي إلى هذه المنظمات وبذل الجهود بهدف بناء قدراتها لكي يكون لها أثر ملموس.

٢٤ - غير أن العقبات الرئيسية أمام توفير فرص العمل اللائق والحدّ من أوجه عدم المساواة في سوق العمل كثيراً ما تكمن خارج سوق العمل. ولن تأتي السياسات الاجتماعية ومؤسسات سوق العمل وحدها بالتحويلات الهيكلية اللازمة لتوفير فرص العمل اللائق

وتمكن جميع أفراد المجتمع اقتصادياً. فيجاءُ بيئةً سياساتية مواتية لخلق وظائف أفضل وأكثر عدداً يستلزم اعتماد سياسات للاقتصاد الكلي موجهة نحو هذا الهدف. ولا بد أيضاً من وضع سياسات تكميلية رامية إلى تعزيز التنمية الصناعية والتنويع الاقتصادي، فضلاً عن الاستثمار في الهياكل الأساسية.

٢٥ - لقد جرت الأمور في المناطق الريفية على أن تكون ملكية الأرض أحد العوامل التي تؤدي إلى الاستبعاد واستلاب القدرات. ومن شأن السياسات والاستراتيجيات التي تعزز إمكانية الوصول المضمون إلى ملكية الأرض والموارد المتصلة بها، وخاصة بالنسبة إلى صغار المزارعين وأفراد الشعوب الأصلية، أن تتيح فرصاً لتحقيق التمكين. وقد نُفذت مؤخرًا في العديد من البلدان النامية مبادرات لتعزيز إدارة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى إدارة سليمة وشاملة للجميع التزم بالقيام بعمليات قائمة على المشاركة، وأقرت بحق الأشخاص الذين يعيشون في فقر في أن يكونوا جزءاً من هذه العمليات. غير أن أفقر العاملين في الأرياف، حتى مع وجود آليات قائمة على المشاركة، لا يشاركون في كثير من الأحيان، في هذه العمليات، لأنهم يكونون على غير علم تام بها أو يفتقرون إلى القدرة على التفاوض بفعالية. وفي هذا السياق، من الأهمية بمكان أن يقدم الدعم إلى المنظمات الريفية، وأن تيسر أسباب الوصول إلى المعلومات وتتخذ تدابير تصحيحية لصالح الفئات المستبعدة.

٢٦ - إن مما يؤثر على مدى توافر فرص الوصول إلى الأسواق وموارد الأرض والموارد الإنتاجية الأخرى، هو توافر الخدمات المالية. وفي الوقت الحاضر، يظل النظام المصرفي الرسمي بعيد المنال بالنسبة إلى غالبية الفقراء في العالم؛ ذلك أن ما يقرب من ٦٠ في المائة من البالغين في البلدان النامية، ومنهم ٧٧ في المائة من البالغين الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم، لا يستطيعون الاستفادة من الخدمات المصرفية^(٨). وبسبب عدم وجود خدمات مصرفية رسمية، سعت مبادرات التمويل البالغ الصغر إلى معالجة الاحتياجات الائتمانية وغيرها من الاحتياجات المالية للفقراء أو لمن يعيشون في مناطق نائية. وعندما تلتزم مؤسسات التمويل البالغ الصغر باتباع ممارسات إقراض تتسم بالمسؤولية، فإن التمويل البالغ الصغر يؤدي وظيفة شبكة أمان هامة، غير أن له آثاراً اجتماعية أوسع نطاقاً لأنه يساعد الناس على تمكين أنفسهم من خلال دعم المشاريع الإنتاجية أو الادخار لأغراض التعليم. وفي بعض السياقات، ساعدت برامج التمويل البالغ الصغر على الحد من الفقر، وإن لم تحقق ذلك، في كثير من الحالات،

(٨) البنك الدولي، قاعدة بيانات تعميم الخدمات المالية في العالم (Global Findex). متاحة على الموقع التالي: <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/global-findex> (اطلع عليها في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣).

إلا بصفة مؤقتة؛ ولكنها محدودة النطاق والأثر على الصعيد العالمي. فتمكين الناس من الاستفادة بفعالية من التمويل البالغ الصغر أمر ضروري لتعزيز أثره.

٢٧ - وبإمكان الحكومات أن تفعل المزيد لتحسين إمكانيات الوصول إلى مجموعة واسعة من الخدمات المالية وتعزيز قدراتها التمكينية المحتملة بتقديم الدعم لبرامج تثقيف في الشؤون المالية، وتقديم تدريب يهدف إلى بناء المهارات الإدارية ومهارات مباشرة الأعمال الحرة، وهي مهارات مطلوبة لاستخدام الائتمانات على نحو مثمر، وبالمساعدة في الحدّ من تكاليف فتح حسابات مصرفية ومن المستندات اللازمة والمسافات المطلوب قطعها لنفس الغرض عن طريق جملة إجراءات منها تعزيز الخدمات المصرفية المتنقلة. ويجب أيضا عمل المزيد من أجل تعزيز ممارسات الإقراض المسؤول والمستدام لدى مجموعة متنوعة من مقدمي الخدمات المالية تشمل المصارف التجارية، والتعاونيات المالية، ومؤسسات التمويل البالغ الصغر، والمنظمات المجتمعية.

جيم - الاستفادة من مساهمة الحركات الاجتماعية

٢٨ - يتوقف أداء الناس، إلى جانب ما لديهم من قدرات أساسية، على استطاعتهم تنظيم أنفسهم حول قضايا مشتركة والتعبير عن شواغلهم. وقد درجت الحركات الاجتماعية والرابطات المحلية على أن تمنح الناس، لا سيما أولئك الذين يعيشون في فقر وأولئك الذين ينتمون إلى الفئات المستبعدة الأخرى، صوتا ومزيذا من الصلاحية للتعبير عن مصالحهم. إن أشكال العمل الجماعي هذه، التي كثيرا ما تكون غير رسمية وتفتقر إلى التنسيق، تشكل قوة تعويضية لا غنى عنها لمواجهة الإفراط في تركيز القوة وفي استخدامها. وقد ساعدت جهود التعبئة، المبذولة على الصعيد الاجتماعي، على أن تثني الناس عن التورط في النزاعات العنيفة، وهيات لهم مجالا مفتوحا لممارسة حقوقهم المدنية والسياسية. فهي تتحدى القوالب النمطية المرتبطة بالفقر أو تلك التي تقوم على الهوية الجماعية. وتضطلع أيضا بدور في تكوين الاعتداد بالذات والهوية المشتركة بين العاملين في القطاع غير الرسمي على سبيل المثال، وتجلب لهم التقدير لما يقومون به من عمل. وفيما مضى، أثارت أشكال العمل الجماعي هذه قضايا ناصرتها، بدءا بالتدهور البيئي وانتهاء بحقوق المرأة، وأصبحت فيما بعد أولويات هامة لدى الدول.

٢٩ - ويمكن أن تقوم الحكومات بتهيئة بيئة مواتية لهذه الحركات الشعبية عن طريق فتح المجال لإجراء مشاورات يشمل الجميع، وبناء تحالفات بين الحركات الاجتماعية والمؤسسات السياسية، مما فيها اللجان البرلمانية والأحزاب السياسية. وقد يكون إجراء تغييرات في التشريعات ضروريا أيضا لإضفاء الشرعية على هذه الحركات وتعزيزها. وكثيرا ما تكون هذه الحركات الاجتماعية منفصلة بعضها عن بعض، فيبقى نفوذها محدودا. فتحسين سبل

الوصول إلى المعلومات، بسبل منها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يمكن أن يساعد هذه الحركات على بناء شبكات وتحالفات قد تكون ضرورية لدفع عجلة التغيير. وقد يتطلب الأمر أيضا اتخاذ إجراءات تصحيحية للتأكد من أنها تمثل آراء أشد أفراد المجتمع فقرا وتعرضا للإقصاء ومصالحهم.

٣٠ - وفي نهاية المطاف، فإن رأس المال الاجتماعي - أي المكاسب التي تتأتى من التعاون بين الأفراد والجماعات ومن إنشاء الشبكات الاجتماعية - لا يقل أهمية، لتحقيق التمكين، عن رأس المال البشري. فالحكومات، باستثمارها في رأس المال الاجتماعي من خلال دعمها أنشطة التعبئة الاجتماعية، ومساعدتها في بناء رابطات جماعية، وتعزيزها العمل على صعيد المجتمع المحلي، إنما تمكن الأفراد والجماعات لكي يصبحوا طرفا فاعلا في التغيير والتنمية. وهي بذلك تستجيب أيضا للدعوة المتزايدة إلى المشاركة الفعلية في تشكيل البرامج السياساتية على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

دال - تعزيز إمكانية الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٣١ - في السنوات الأخيرة، أفضت الابتكارات التكنولوجية السريعة إلى حدوث توسع كبير في الاتصال بشبكات النطاق العريض وزيادة في استخدام سبل الاتصال المحمولة لأغراض التطبيقات التجارية ولإيجاد سبل جديدة لكسب لقمة العيش. وتعزيز إمكانية الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أمر بالغ الأهمية لتيسير المشاركة، إذ يهيئ للأفراد والجماعات قدرة على التعبير عن آرائهم ويساعدهم على تنظيم أنفسهم حول القضايا المشتركة. وقد كان من شأن هذه التكنولوجيا أن أتاحت مزيدا من الفرص للأفراد والمجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني للتأثير في المناقشات المتعلقة بالسياسات الدولية وصياغتها. والإمكانات التي تنطوي عليها هذه التكنولوجيا واسعة النطاق، بوجه خاص بالنسبة إلى الشباب الذين أصبح كثيرون منهم يستخدمون بالفعل وسائط التواصل الاجتماعي للاتصال بالآخرين ومشاركتهم وإلهامهم. ويمكن تسخير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للمساعدة في تحسين الحوكمة من خلال توفيرها المعلومات ومعاونتها على تنسيق مطالب الفئات المتنافسة على الاستفادة من وجود مؤسسات أكثر شمولا. ويتضح أن هذه المساعدة، على الرغم من ذلك، لا تُترجم إلى تغيير ذي معنى إلا إذا قامت شرائح واسعة في المجتمع بحشد طاقاتها وتنظيم ذاتها من أجل إحداث ذلك التغيير.

٣٢ - ورغم ذلك، لا تزال ثمة فجوة رقمية كبيرة فيما بين البلدان، وبين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، وداخل البلدان، وعلى نطاق المجتمعات المحلية والفئات الاجتماعية. فنسبة مستخدمي الإنترنت، على سبيل المثال، تبلغ ما يقرب من ٣٠ في المائة في البلدان النامية،

مقارنة بنسبة ٧٧ في المائة تقريبا في البلدان المتقدمة النمو^(٩). وتبلغ نسبة المشتركين في الإنترنت بشبكات النطاق العريض الثابتة ٦ في المائة في البلدان النامية و ٢٧ في المائة في البلدان المتقدمة النمو. ولما كان أثرُ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يزداد عمقا، فإن استمرارَ التفاوت في إمكانية الوصول إليها واستخدامها قد يخلق حاجزا إضافيا يزيد في استبعاد الأفراد والجماعات الذين لا يستخدمونها.

٣٣ - ويتطلب تحقيق القدرات التمكينية التي تنطوي عليها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات سد هذه الفجوة. والقيام بذلك يتطلب أولا توسيع نطاق الهياكل الأساسية للتكنولوجيا، بطرق منها إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص. ولمشاركة القطاع العام أهمية بالغة في تحسين فرص الوصول إلى الفئات السكانية التي تعاني من نقص الخدمات، والفئات السكانية في المناطق الريفية أو المناطق النائية حيث تقل احتمالات وجود استثمارات للقطاع الخاص. ثانيا، يتطلب القيام بذلك تيسير استخدام هذه التكنولوجيا بتوسيع نطاق التعليم والتدريب، وبتفهم العوامل الاجتماعية والثقافية التي قد تحول دون استخدامها والتصدي لها. وقد يتطلب ذلك تعزيز إنتاج المحتوى الشبكي بلغات الشعوب الأصلية واللغات المحلية. ثالثا، يجب أن تلي التكنولوجيا احتياجات المستعملين، بما في ذلك احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة واحتياجات كبار السن. ولتلبية متطلبات الوصول إلى التكنولوجيا فيما يتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة، فإن على الحكومات التي لم تعتمد المعايير التكنولوجية الدولية القائمة أن تفعل ذلك. ويمكن عمل المزيد أيضا بإطلاق العنان لإمكانات هذه التكنولوجيا صوب تعزيز مباشرة الأعمال الحرة وإيجاد فرص العمالة المنتجة، وخاصة بالنسبة للشباب. وأخيرا، فإن توسيع نطاق استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يتطلب وضع استراتيجيات تهدف إلى تشجيع استخدامها بروح المسؤولية، وهو أمر يكفل حماية الخصوصية ومنع الجريمة.

٣٤ - وتستخدم الحكومات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على نحو متزايد لحفز الجمهور على المشاركة في اتخاذ القرارات. غير أن الأدلة المستمدة من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء تشير إلى أن توسيع نطاق الوصول إلى هذه التكنولوجيا لا يكفي،

(٩) الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، "العالم في عام ٢٠١٣: حقائق وأرقام عن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات" (The world in 2013: ICT facts and figures) (جنيف، ٢٠١٣). متاح على الموقع التالي: www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-e.pdf

في كثير من الأحيان، لضمان المشاركة الإلكترونية^(١٠). فلا بد من وجود استراتيجيات لزيادة الوعي بشأن المشاركة الإلكترونية، ولكفالة أن تكون الآليات المستخدمة في المتناول وأن يسهل فهمها. ولإنشاء نظام فعال لتحقيق المشاركة الإلكترونية للجميع، من الأهمية بمكان أن توظف الحكومات قنوات متعددة لتقديم خدمات عامة تعزز إمكانية الوصول إلى تلك التكنولوجيات. وتستخدم الحكومات تلك التكنولوجيات أيضاً لإشراك المواطنين في تصميم الخدمات العامة وتقديمها، بما في ذلك الصحة والتعليم. وتتيح تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للحكومات أن تحسن طرق تقديم خدماتها استناداً إلى التعليقات الواردة من المستعملين. غير أنه لا يوجد، في الوقت الحالي، سوى ٢٤ بلداً يتيح الاستفادة مجاناً من خدمات الحكومة الإلكترونية عن طريق تقديم خدمات الإنترنت اللاسلكية بدون مقابل أو توفير الأكشاك المجانية^(١١).

٣٥ - ولكي تنجح الجهود المبذولة من أجل تحقيق المشاركة الإلكترونية، لا بد من أن يرى المواطنون أن لمساهماتهم في المشاركة الإلكترونية أثراً فعالاً في عملية اتخاذ القرار، أي أن الحكومات تستجيب وتخضع للمساءلة. وفي كثير من الحالات، لم تؤد المشاركة الإلكترونية إلى حدوث تحسن في تقديم الخدمات أو في النتائج المرجوة في مجال السياسات العامة، وهو ما أفضى إلى انخفاض حجم الثقة في الحكومة^(١٢). إضافة إلى ذلك، ففي الحالات التي تظل إمكانات الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستعمالها غير متكافئة، سيظل دور المشاركة الإلكترونية في تمكين أشد أفراد المجتمع فقراً وأكثرهم تعرضاً للاستبعاد دوراً محدوداً. وإذا لم تكن المشاركة الإلكترونية واسعة النطاق، فإنها، في واقع الأمر، قد تعزز الفجوة القائمة. ومن ناحية أخرى، فإن الجهود التي تبذل لسد الفجوة الرقمية يمكن أن تسهم في الحد من أوجه عدم المساواة في غير ذلك من المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

(١٠) انظر report of the Expert Group Meeting on “E-Participation: Empowering People through Information and Communication Technologies (ICTs)”, Geneva, 24 and 25 July 2013. ويمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonICTsandEParticipation.aspx>

(١١) *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People* (United Nations publication, Sales No. E.12.II.H.2)

(١٢) ن. أحمد، ”لحة عامة بشأن نماذج من المشاركة الإلكترونية“ [An overview of e-participation models] (نيويورك، الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٠٦).

رابعاً - المشاركة في عمليات الحوكمة والمؤسسات العامة الشاملة للجميع

٣٦ - يتيح إشراك المواطنين استقاء التعليقات بشأن أثر السياسات والبرامج الحكومية، بما في ذلك آثارها غير المقصودة، ويساعد على ضمان استخدام الموارد العامة بشكل سليم وفعال. وبذلك، فإن المشاركة في عمليات الحوكمة تسهم في شفافية المؤسسات العامة وتجاوزها ومساءلتها.

٣٧ - وغالباً ما يستتبع إنشاء الآليات القائمة على المشاركة إدخال تغييرات هامة على طريقة عمل المؤسسات العامة وفي واجهة التفاعل بين المواطنين وهذه المؤسسات. وفي المقابل، فإنه عندما تكون المؤسسات شاملة للجميع وغير منغلقة، وعندما تعمل الحكومات بنشاط على تعزيز الشفافية والمساءلة، فمن المرجح أن تكون المشاركة ذات فعالية وأن تؤدي إلى تحقيق التمكين الذاتي. ويستعرض هذا الجزء المؤسسات والنماذج التي تيسر العمليات المنفتحة والشاملة.

ألف - تيسير المشاركة وإشراك المواطنين

٣٨ - اكتسبت الحوكمة القائمة على المشاركة أهمية في السنوات الأخيرة في ظل تزايد التسليم بأن الإدماج الاجتماعي يضيف طابع الشفافية والشرعية على عمليات الحوكمة. وعلى سبيل المثال، يبرز العمل بالميزنة القائمة على المشاركة في بورتو أليغري في البرازيل الأثر الملموس لإشراك المواطنين في تخصيص الأموال العامة، وفي صياغة السياسات العامة المتعلقة بالحد من الفقر المدقع ورصدها وتقييمها. وخُلصت تحقيقات أجريت مؤخراً إلى أن مشاركة المواطنين تسهم في حدوث تغييرات واضحة في السياسة وفي تخصيص اعتمادات الميزانية على المدى القصير^(١٣). وتعزز مشاركة المواطنين أيضاً التحالفات والشبكات، وخاصة الرابطة المحلية والحركات الاجتماعية. غير أن البحوث في آثارها على المدى الطويل لا تزال غير متوفرة.

٣٩ - وبوسع المؤسسات العامة الاستفادة من الإنترنت وتكنولوجيا الأجهزة المحمولة وشبكات وسائط التواصل الاجتماعي لتعزيز مشاركة الجمهور، ولكي تحسّن فعاليتها في تقديم الخدمات واستطلاع آراء الجمهور في التنمية. ويستخدم عدد متزايد من الحكومات الحوكمة الإلكترونية لنشر المعلومات والتفاعل مع المواطنين بكفاءة. وفي البلدان التي تقل فيها

(١٣) J. Gaventa and G. Barrett, "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", IDS Working Paper, No. 347 (Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Institute of Development Studies, 2010)

نسبياً إمكانات الاتصال عبر الإنترنت ويرتفع مستوى الأمية، فإن نشر المعلومات المناسبة مع السياق باللغات المحلية وعن طريق الوسائل التقليدية أمرٌ هام لتكملة الجهود المبذولة وطنياً على صعيد الحوكمة الإلكترونية. ومن المهم توفير التمويل لهذه المبادرات.

٤٠ - ويمكن للحكومات أيضاً أن تسن تشريعاتٍ وأنظمة لضمان الحق في الحصول على المعلومات، وأن تنشئ الأطر المؤسسية ذات الصلة التي تُشرك المواطنين. فعلى سبيل المثال، أقرت حكومة الهند في عام ٢٠٠٥ القانون الوطني المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وهو من أكثر القوانين العالمية صرامةً في هذا الشأن. وكان سنّ هذا القانون ثمرةً لحركة مطوّلة حظيت بتأييد واسع بدأها الحملة الوطنية لحق الأشخاص في الحصول على المعلومات، وكان علامة على التزام الحكومة بالشفافية في مجال الإنفاق العام.

٤١ - وإضافة إلى ذلك، ينبغي من أجل تعزيز المشاركة الفعالة للمواطنين تنمية القدرات المؤسسية للدولة في مجالات مثل البحث والتحليل، وتنظيم وتيسير التشاور مع أطراف واسعة من المواطنين، وتكوين التحالفات والتكتلات، وتبادل المعلومات والمعارف.

باء - إقامة الشراكات بين المؤسسات العامة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة

٤٢ - تقتضي إقامة الشراكات بين المؤسسات العامة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة التوفيق بين أهداف وأنشطة الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول على حد سواء، بما في ذلك القطاع الخاص ونقابات العمال والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، بهدف تحقيق الأهداف المشتركة. ويمكن للحكومات أن تعزز فعالية هذه الشراكات بالمساعدة على تنمية قدرات منظمات المجتمع المدني، ولا سيما المنظمات الشعبية، عن طريق آليات تحول دون ترسيخ التبعية والاستقطاب؛ وإيجاد وسائل فعالة للتعاون مع المنظمات العمالية على صعيد الاقتصادات الرسمية وغير الرسمية؛ وإتاحة قنوات في المتناول للتواصل مع منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك عقد جلسات عامة ولقاءات مفتوحة ومشاورات منتظمة.

٤٣ - وتبين الأدلة العملية أن الرابطة والشبكات المحلية تتميز بفعالية كبيرة في تلبية احتياجات الناس في المجال العام. وتستطيع الحكومات تنمية قدرات الرابطة والشبكات المحلية (مثل منظمات المنتجين والتعاونيات ومجموعات المساعدة الذاتية ومجموعات الادخار والائتمان والجماعات النسائية ومنظمات الشعوب الأصلية) على تمثيل مصالحها بفعالية لدى الشركات الخاصة أو الحكومات المحلية. وفي بعض الحالات، تميزت الآثار المترتبة على مشاركة الرابطة والشبكات المحلية بفعالية أكبر مقارنة بالمشاركة الناجمة عن عمليات الحوكمة الرسمية.

٤٤ - وفيما مضى، خرج العديد من عمليات التمكين إلى النور في إطار تحالفات وشبكات محلية أقيمت من أجل التأثير على الحكومات. ففي مطلع القرن الحادي والعشرين، عززت حملة "الحقوق في المدينة" [Rights to the City] التي انطلقت في البرازيل فرص الاستفادة الفقراء في المناطق الحضرية من المنافع العامة والإسكان ومهدت السبيل إلى اعتماد قانون اتحادي في عام ٢٠٠١ باسم نظام المدينة الأساسي، أنشأ بدوره نظاماً قانونياً جديداً لتحقيق الإنصاف في الاستفادة من الأراضي في المناطق الحضرية. وعززت هذه العملية أيضاً القدرات في مجال التخطيط الحضري. وعلى نحو مماثل، انبثقت عن شبكة مكونة من تنظيمات للفلاحين حركة للإصلاح الزراعي في الفلبين أفسحت المجال لإجراء حوار مع الحكومة التي شكلت فيما بعد لجنة عاملة لتطبيق الإصلاحات. وفي جنوب أفريقيا، أبرزت حملة المطالبة بالعلاج دور مشاركة المواطنين في تأمين الاعتراف الشعبي بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وحصول ٦٠ ٠٠٠ شخص على أدوية مضادة لفيروسات النسخ العكسي مدّهم بها القطاع العام. وتقوم الحملة بتوجيهه ومساندة جهود الدعوة التي تُبذل على الصعيد الوطني والتي تهدف إلى تأمين خدمات شاملة في مجال الوقاية والعلاج في مقاطعات مختارة.

٤٥ - إن الآليات التي تجلب منظورات المجتمع المدني إلى المؤسسات العامة تجعل هذه المؤسسات واعية باحتياجات الناس وتمكنها من تلبيةها، وتتيح لها أيضاً التوصل إلى حلول جماعية بصورة فعالة. إلا أنه من المهم التأكد من أن منظمات المجتمع المدني منظمات شاملة للجميع وأن منظوراتها غير تمييزية. ولتحسين تقديم المساعدة للفقراء وغيرهم من الفئات المستبعدة، يمكن توجيه الأموال إلى المنظمات العاملة في المناطق الأكثر فقراً وتخصيص مقاعد في المجالس المحلية لتمثيل هذه الفئات.

٤٦ - وتتطلب عملية إقامة شراكات فعالة بين الدولة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة التزاماً سياسياً على أعلى مستوى وعلى المدى الطويل. ومتى كانت جسور الثقة بين المؤسسات العامة والمجتمع المدني ضعيفة، يصبح من اللازم أن تركز الجهود الأولية على الأنشطة الكفيلة بتوطيدها. ويمكن أن تشمل هذه الأنشطة إجراء حوار يشمل الجميع ويستند إلى المشاركة بين المسؤولين الحكوميين وقادة منظمات المجتمع المدني، ولا سيما أولئك الذين يمثلون الفقراء وغيرهم من الفئات المستبعدة اجتماعياً، وتنظيم حلقات عمل حول إيجاد حلول لمواجهة التحديات المشتركة، والاشتراك في تنفيذ برامج التنمية. وينبغي النظر بعناية في تحديد واختيار المنظمات/الشبكات الشريكة لكفالة الشرعية وكسب تأييد المجتمع المدني وتمثيله على أوسع نطاق.

جيم - بناء مؤسسات عامة تتميز بالشفافية وتخضع للمساءلة وتشمل الجميع

٤٧ - إن فعالية المشاركة المتزايدة وإشراك المواطنين تعتمد إلى حد بعيد على وجود مؤسسات منفتحة وشاملة للجميع تتميز بالشفافية وتخضع للمساءلة وتلبي احتياجات الناس، ولا سيما أكثرهم حرمانا وضعفا. وتقتضي المشاركة الفعالة الحصول على المعلومات الدقيقة ذات الصلة بالمسائل التي لها تأثير حاسم في حياة الناس، بما في ذلك حقوقهم واستحقاقهم الأساسية وتوافر الخدمات الأساسية وفرص العمل. وتعزيز الدراية بالسياسات والاستراتيجيات يمكن المواطنين من المشاركة في الحوكمة وغيرها من عمليات اتخاذ القرار بطريقة مستنيرة ويسمح لهم بمساءلة الحكومات.

٤٨ - ولا بد أن تُستكمل مبادرات تحقيق الشفافية بآليات للمساءلة، ومنها القواعد والإجراءات الإدارية الواضحة ومؤسسات الرقابة وعمليات مراجعة الحسابات وغيرها من الضوابط والتوازنات، لكفالة تجاوب المؤسسات العامة، وتنفيذ السياسات بفعالية، وتوافر الموارد لتقديم خدمات جيدة بالشكل الملائم. وقد تزايد على مدى العقد الماضي استناد آليات المساءلة على المشاركة، وأتاحت هذه الآليات للناس التعبير عن آرائهم في غير صناديق الاقتراع. وساعدت أيضا على تغيير شكل العلاقة بين المواطنين ومنظماتهم ومؤسساتهم العامة، وخاصة على الصعيد المحلي، حيث إن اللامركزية أفسحت المجال للمنظمات الشعبية لكي تقيم العلاقات مع الحكومات المحلية.

٤٩ - ويتعين أيضا النظر في المواقف والمعايير التي تؤثر على أداء المؤسسات حتى يكون للمساءلة أثرٌ ناجع في التمكين. فالفساد، على سبيل المثال، الذي يحول دون توجيه الموارد إلى الفئات والقطاعات الأشد احتياجا لها، أصبح ذا صبغة مؤسسية راسخة في العديد من البلدان، وبات المواطنون يقبلونه كأمر لا مفر منه. ولا يمتلك الأشخاص الأكثر تضررا من الفساد، وهم الفقراء وغيرهم من الفئات المستبعدة، النفوذ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي اللازم للتصدي لممارسات الفساد. وتتطلب مكافحة الفساد تغيير العقليات ومحاربة المعايير الراسخة ومشاعر الاستخفاف المشوب بالتشاؤم واللامبالاة السائدة والتي تسمح ببقائها على حالها. وتشير الأدلة العملية إلى أن الجهود الناجحة لمكافحة الفساد تنطلق شرارتها من القاعدة في أغلب الأحوال، وأنها سرعان ما تحقق بعددٍ نجحها في تغيير

العقليات وأنماط السلوك التي تفضي إلى الفساد، وتولد بين المواطنين شعورا متزايدا بالمسؤولية عن مواصلة مكافحته^(١٤).

خامسا - التصدي للتمييز

ألف - التمييز يسلب القدرات

٥٠ - التمييز وسيلةٌ شائعةٌ لاستلاب القدرات. وقد عُرِفَ التمييزُ على أنه مجموعة واسعة من أوجه عدم المساواة والإذلال التي يتعرض لها أشخاصٌ يعتبرهم المسكونون بزمام السلطة أقل مقدرةً واستحقاقاً، إما بسبب العرق أو اللون أو نوع الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر^(١٥). وهو سبب للفقر ونتيجة له في آن واحد؛ وقد يكون الفقراء، الذين يتعرضون للتمييز بسبب الفقر، عرضة للتمييز أيضاً لانتمائهم إلى فئات محرومة أخرى.

٥١ - وقد يكون التمييز مباشراً أو غير مباشر، وقد ينتشر في الحياة الخاصة والعامة على السواء. وبإمكانه أن يعيق أو يمنع الحصول على السلع والخدمات والعدالة والفرص أو التمتع بهذه المزايا، وأن يجرد الأشخاص من إنسانيتهم ويحبط الجهود التي تبذلها الفئات الاجتماعية للنهوض بمصالحها. والتمييز لا يضر الأفراد والفئات الاجتماعية فحسب، بل وتنجم عنه أيضاً خسائر كبيرة بالنسبة للمجتمع ككل. وتشير التقديرات إلى أن الإنتاجية المفقودة بسبب استبعاد جماعة الروما التي تشكل أقلية إثنية في رومانيا كلف ذلك البلد خسائر قيمتها ٨٨٧ مليون يورو، وبالمثل كان بالإمكان رفع مستوى الإنتاجية الزراعية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات بنسبة ٣٦ في المائة لولا استبعاد الأقليات الإثنية^(١٦).

٥٢ - ونظراً لارتباط التمييز ارتباطاً وثيقاً بالاستبعاد والتهميش الاجتماعيين، فإنه يمنع الناس من المطالبة بحقوقهم والمشاركة بفعالية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ومن شأن إتاحة الفرص للمشاركة أن يسمح للأشخاص في الوقت نفسه بالمجاهرة بإدانتهم

(١٤) S. Panth, *Changing Norms Is Key to Fighting Everyday Corruption* (World Bank, Washington, D.C., 2011); N. van der Gaag and J. Rowlands, eds., *Speaking Out: Case Studies on How Poor People Influence Decision-Making* (Oxfam, Practical Action Publishing, 2009)

(١٥) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment* (Geneva, 2005).

(١٦) انظر World Bank, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (Washington, D.C., 2013).

للتمييز الذي يواجهونه. فما من سبيل إلى تمكين الناس أينما كان التمييز يقيد قدرة الأشخاص على تحقيق إمكاناتهم وممارسة حقوقهم في الاختيار والمشاركة في اتخاذ القرار.

٥٣ - والمساواة وعدم التمييز من المبادئ الأساسية التي تستند إليها القواعد والمعايير الدولية، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان. ويعني عدم التمييز عدم وجود أي شكل من أشكال التفرقة أو الاستبعاد أو التقييد أو التفضيل القائم على أسس محظورة. ومن أجل القضاء على التمييز، لا بد من التصدي له في القانون وفي الممارسة العملية أيضاً. وهذا الأمر لا يستتبع إزالته فحسب من دساتير الدول وقوانينها وسياساتها وإنما يتطلب أيضاً وضع تدابير تمنع الظروف والمواقف والسلوكيات التي تنشئ التمييز أو تبقى عليه، وتحدّ من وجودها وتقتضي عليها. ويقتضي هذا الأمر الاهتمام بالفئات الاجتماعية التي عانت منذ القدم أو بشكل مستمر من التحيز، وتأمين مشاركتها. وقد اعتمد العديد من الصكوك الدولية من أجل القضاء على التمييز ضد الفئات الاجتماعية المهمشة وعلى استبعادها، بوسائل منها برنامج العمل العالمي للشباب وخطة عمل مدريد الدولية للشيوخة واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

باء - إطار السياسات الشامل والجامع

٥٤ - إن القضاء على التمييز بهدف تمكين الناس يستلزم اتباع نهج شامل جامع إزاء السياسات والتدابير التشريعية. ويشمل هذا النهج المساواة أمام القانون واحترام حقوق الإنسان بشتى أنواعها وكفالة إمكانية الاحتكام إلى القضاء للجميع وكفالة حصول الجميع على المنافع والخدمات العامة، وإتاحة الحصول على الأصول وتميئة الفرص للجميع على نحو متكافئ.

٥٥ - ولا بد من الإدماج الفعال لمبدأ عدم التمييز، كما حدده القانون الدولي لحقوق الإنسان وغيره من الصكوك السياسية، في السياسات الوطنية والأطر القانونية عن طريق الموازنة مع الدساتير الوطنية، بما في ذلك البنود الخاصة بالحقوق وإجراءات الإنفاذ في المحاكم أو الاجتهاد القضائي بشأن وجوبية إنفاذ حقوق من قبيل التسليم بالحق في التعليم والمأوى والأمن الغذائي. والإصلاحات التشريعية والإدارية هي أيضاً وسيلة لتحقيق الإدماج الوطني لقواعد ومعايير حقوق الإنسان عن طريق قنوات منها على سبيل المثال قوانين العمل والسياسات التي تقتضي بالمساواة في الأجور بين العاملين من الذكور والإناث، و ضمانات المساواة في الحقوق في الأراضي وحق المرأة في الإرث، ومنع العنف ضد المرأة. وأنشئت أيضاً مؤسسات من قبيل لجان حقوق الإنسان أو مكاتب أمناء المظالم في بعض الدول، مثل

أستراليا وجنوب أفريقيا وكوستاريكا، لتعزيز القدرات الوطنية على التنفيذ، بما في ذلك لصالح فئات مستبعدة معينة. ومن المهم أن تقترن هذه الصكوك والتدابير الوطنية بجملة من مجالات التربية المدنية والإعلام تذكيري وعي الناس بحقوقهم وتتصدى للمواقف والعقليات التمييزية.

٥٦ - وقد تسقط الفئات الاجتماعية المهمشة من حسابات الحكومات بمستوياتها المختلفة، إذا كانت غير ممثلة في الإحصاءات الرسمية أو افتقرت إلى ما يثبت المواطنة. فالحوكمة الفعالة والمتجاوبة تقوم على المعلومات السليمة التي تتراوح بين إحصاءات الأحوال المدنية والبيانات الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية المستمدة من التعدادات أو الدراسات الاستقصائية، بما في ذلك البيانات المتعلقة باللغة والإعاقة والأصل الإثني وغير ذلك من الخصائص. والتسجيل المدني، على وجه التحديد، يمكن الحكومات من معرفة المواطنين، وبالتالي السعي إلى تلبية احتياجاتهم والاستثمار في مستقبلهم عن طريق المخططات والترتيبات المؤسسية وتخصيص الموارد وتوفير الخدمات العامة. وفي الوقت نفسه، يثبت التسجيل المدني الأساسي، ولا سيما للمواليد، الهوية القانونية ويرسي أسس مطالبة الناس بالحقوق، مما يتيح تمكينهم. ولذا، فهو في كثير من الأحيان شرط مسبق للمشاركة التي تتم مثلا عن طريق المطالبة بحقوق الملكية وبفرص الحصول على العمل والخدمات الاجتماعية والعدالة القانونية. وفي العديد من البلدان النامية، لم تُنشأ بعد نظم تسجيل فعالة، ولذا فإن أكثر الفئات المحرومة والمهمشة في المجتمع هي صاحبة أدنى معدلات للتسجيل. وغالبا ما تحرم هذه الفئات من الحصول على شهادات الميلاد بسبب التكلفة وبعُد المسافة والعوائق البيروقراطية. وفي الآونة الأخيرة، دُعي رؤساء الدول والحكومات الأفريقية عن طريق شراكة بين الاتحاد الأفريقي ومصرف التنمية الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا ووكالات الأمم المتحدة، إلى إيلاء أولوية لإنشاء النظم الفعالة للتسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية. وقد شرعت حكومة الهند في تنفيذ مشروع وطني لإصدار وثائق الهوية التي تحمل السمات البيولوجية.

٥٧ - ويمكن أن يشير الاستبعاد الاجتماعي إلى أبعاد متعددة ومتقاطعة للحرمان البشري، بما في ذلك الاستبعاد من الحصول على فرص العمل، والموارد الإنتاجية والفرص الاقتصادية، وعلى نوعية جيدة من التعليم والرعاية الصحية والإسكان، والاستبعاد من المشاركة ومن مجالات التعبير عن الرأي، والتمييز في كل ذلك. ويهدف نهج توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية في سياق السياسات الاجتماعية إلى معالجة هذه الأنواع من الاستبعاد بتعميم نظم حماية اجتماعية جامعة وشاملة للجميع توفر الدخل المضمون والخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع، مثل الرعاية الصحية في جميع مراحل الحياة، فيعزز هذا النهج بذلك العدالة الاجتماعية. وتزداد احتمالات الفشل في الوصول إلى الفقراء ومخاطر وصمهم في سياق النهج

الموجهة والقائمة على تبين القدرة المالية للمستفيدين من الخدمات الأساسية، وتزداد كذلك احتمالات اتساع الفجوة بين الناس الذين يعيشون في فقر بحسب نوع الجنس والموقع والأصل الإثني. ويتطلب الحد الأدنى للحماية الاجتماعية توفير تأمين ضد الفقر يتسم بشموله واستناده إلى الحقوق للجميع، بمن فيهم الأفراد الضعفاء والجماعات الضعيفة الذين يتهددهم الفقر والاستبعاد.

٥٨ - وللوصول إلى الأفراد المحرومين والفئات الاجتماعية المحرومة، ينبغي إكمال السياسات الشاملة بسياسات وبرامج تحدد العقبات التي يواجهها كل منهم وتحول دون مشاركته، وتقيم هذه العقبات وتتصدى لها.

جيم - التدابير الموجهة أو الخاصة لصالح الفئات الاجتماعية المستبعدة

٥٩ - حتى في حالة اتباع أطر السياسات لنهج شامل، تواجه فئات اجتماعية معينة تحديات أكبر مما تواجهه فئات أخرى في مسعاها إلى التمكين الذاتي من أجل التغلب على الفقر أو العثور على عمل لائق. ولتحقيق المساواة وعدم التمييز، يجب إيلاء اهتمام إلى التفاوت في علاقات القوة ويجب تحديد العقبات التي تحول دون مشاركة الفئات الاجتماعية المحرومة وتخطيها. ويمكن أن تكون تلك العقبات مادية أو اجتماعية أو ثقافية أو قانونية أو اقتصادية أو سياسية. فعلى سبيل المثال، يجب أن تأخذ القرارات المتعلقة بتوفير التعليم أو الرعاية الصحية في الاعتبار جملة أمور منها توافر الهياكل الأساسية الكافية وإمكانية الوصول إليها لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية أو النائية من الانتفاع بها. وقد يكون من الصعب الوصول إلى بعض الفئات المستبعدة أو المحرومة تاريخياً عن طريق التدابير الشاملة للجميع، وقد تحتاج هذه الفئات إلى دعم في شكل تدابير موجهة أو خاصة من أجل المساعدة على تمكينها.

٦٠ - وتشمل التدابير الخاصة المعاملة التفضيلية أو نظم الحصص المصممة لتخفيف الظروف التي تدم التمييز أو للقضاء عليها، ويُفترض أن تكون هذه التدابير مؤقتة. وينبغي أن تسعى عمليات اتخاذ القرار فيما يتعلق بهذه التدابير إلى تأمين مشاركة الأفراد المستبعدين والمجمعات المستبعدة مشاركة نشطة وأن تكفل إدماجها. وتتراوح التدابير الخاصة لتعزيز الإدماج بين تيسير حصول الفقراء على الائتمان بشروط تفضيلية ومنح الأشخاص ذوي الإعاقة قسائم للنقل وتوفير خدمات الترجمة الشفوية إلى الناطقين بلغات الشعوب الأصلية والعمل بنظام الحصص للنساء والأقليات في الأحزاب أو الهيئات السياسية. وللحد من ارتفاع مستويات البطالة والإحباط لدى الشباب، قامت ألمانيا والسويد وفنلندا وبلدان أوروبية أخرى بتنفيذ برامج ضمانات للشباب توفر مزيجا من فرص العمل، والمشورة المقدمة

في مجال العمالة، وفرص التلمذة الصناعية أو التدريب المهني، والتمويل المخصص لبدء المشاريع، والتعليم المستمر، وأشكال المساعدة ذات الصلة. وبالمثل، اضطلعت حكومة بلغاريا، في شراكة مع المنظمات غير الحكومية، بتعزيز إدماج أطفال الروما في التعليم العام عن طريق تقديم المنح الدراسية وتوفير النقل إلى المدارس ذهابا وإيابا والكتب المدرسية وحزم المساعدات المدرسية والدروس الخصوصية والأنشطة المختلطة الخارجة عن المنهج علاوة على التفاعل مع الآباء والجهات المعنية الأخرى.

٦١ - ويعد التمكين القانوني للأشخاص الذين يعيشون في فقر عنصرا جوهريا من عناصر النهج التمكيني. فالأمر لا يقتصر فحسب على أن الأشخاص الذين يعيشون في فقر يتعرضون بدرجة أكبر للظلم ويعانون من ذلك أشد المعاناة، بل إن النظم القضائية تلعب أيضا دورا رئيسيا في التصدي للتمييز والاستبعاد. فالافتقار إلى الثروة والموارد الإنتاجية فضلا عن التمييز يعوق تكافؤ فرص الفقراء في الاحتكام إلى القضاء مقارنة بغيرهم. وتؤدي بوجه عام أشكال الحرمان الناجم عن الفقر إلى محدودية الوعي بالحقوق وقلة الإلمام بالنواحي القانونية. وعلاوة على ذلك، فإن محاولات الفقراء اللجوء إلى العدالة تطرح مشكلة ارتفاع تكاليف الفرص البديلة من حيث خسارة الوقت والإيرادات وارتفاع مخاطر الحصول على نتائج ضعيفة. وعندما يصبح الفقراء والمستبعدون من الأفراد والجماعات ممكّنين على الصعيد القانوني، فإنهم يكتسبون مجالا أوسع للتعبير عن الرأي ويتمتعون بقدر أكبر من الحماية وبمزيد من الفرص. وتشمل الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز التمكين القانوني، من بين أمور أخرى، إطلاق البرامج والحملات التي تهدف إلى تعزيز الوعي والإلمام بالنواحي القانونية، وخفض تكاليف الخدمات القانونية، وإيجاد آليات بديلة لحل المنازعات، وإصلاح نظم العدالة التقليدية أو العرفية التي تلحق الضرر بفئات اجتماعية معينة. وتشمل نتائج أنشطة التمكين القانوني تمكين الشعوب الأصلية من الدخول إلى سوق التجارة العادلة، وكفالة حقوق الريفيين الذين يعيشون في فقر في الانتفاع بالأراضي والموارد الطبيعية، وزيادة الوعي بالقوانين التي تتصدى للعنف ضد المرأة.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٦٢ - تمكين الناس هدف من الأهداف الرئيسية للتنمية الاجتماعية وأداة لا غنى عنها في القضاء على الفقر وتعزيز الإدماج الاجتماعي والمساهمة في تهيئة فرص العمالة المنتجة والعمل اللائق. وتوضع السياسات والاستراتيجيات الملموسة الرامية إلى تعزيز العملية التمكينية متوائمة مع سياقات معينة، لكن الحكومات كافة يمكنها أن تعتمد نهجا تمكينا لوضع السياسات وتنفيذها من أجل تهيئة بيئة مواتية لمشاركة جميع أفراد المجتمع على نحو فعال في

اتخاذ القرار. ويتطلب النهج التمكيني كفالة أن تتسم المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقانونية بالانفتاح والشمول؛ ووضع استراتيجيات تهدف إلى تنمية رأس المال البشري والاجتماعي وإفساح المجال للأفراد والجماعات التي ينتمون إليها للتعبير عن الرأي؛ وتعزيز المشاركة بنشاط بسبل منها التصدي للتمييز. وهذا النهج بالغ الأهمية للإسراع بإحراز تقدم صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولتنفيذ خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بنجاح.

٦٣ - ولما كان من اللازم هئية بيئة مواتية للتمكين، قد تود لجنة التنمية الاجتماعية النظر في التوصيات الواردة أدناه.

٦٤ - ينبغي للحكومات أن تنظر في إيلاء اهتمام على سبيل الأولوية لتمكين الناس عند صياغة خطة التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥. وسيصبح تمكين الأفراد والمجتمعات المحلية من عوامل التغيير في تنفيذ خطة التنمية، ومن ثم تعزيز آفاق تحقيق المستقبل الذي نصبو إليه.

٦٥ - ينبغي أن تعتمد الحكومات نهجا تمكينيا في عملية صنع السياسات وذلك للتأكد من أن عملية التنمية شاملة للجميع ومتمحورة حول الإنسان. ويدعو النهج التمكيني إلى استراتيجيات شاملة تتجاوز النهج التي تركز على فئات معينة.

٦٦ - إذا أريد للسياسات الرامية إلى الحد من الفقر والنهوض بالعمالة والاندماج الاجتماعي وتلك التي تهدف إلى التشجيع على تمكين الناس أن يعزز بعضها بعضاً، ينبغي للحكومات أن تضطلع بما يلي:

(أ) تخصيص التمويل الكافي لضمان استفادة الجميع من الخدمات الاجتماعية، بما في ذلك التعليم الجيد والخدمات الصحية الجيدة، وتنفيذ الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية أو توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية وفعاليتها؛

(ب) تعزيز إمكانية حصول الأفراد الذين ينتمون إلى الفئات المستبعدة أو المهمشة اجتماعياً على الموارد الإنتاجية بما في ذلك عن طريق تأمين حقوق حيازة الأراضي والحقوق الأخرى المتصلة باستخدام الموارد الطبيعية وتحسين فرص الحصول على مجموعة واسعة النطاق من الخدمات المالية؛

(ج) التشجيع على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وسد الفجوة الرقمية عن طريق زيادة تطوير الهياكل الأساسية الضرورية، وتزويد الناس بالمعارف والمهارات فيما يتعلق باستخدام هذه التكنولوجيا، وكفالة تلبيتها لاحتياجات المستعملين من حيث إمكانية الحصول عليها ومن حيث اللغة والبساطة والفعالية؛

(د) التشجيع على المشاركة ذات القاعدة الواسعة في عمليات صنع السياسات والحوكمة، وتعزيز قدرة الإدارة الحكومية على اعتماد الشفافية وتقديم كشف حساب عن أعمالها وتحسين استجابتها لاحتياجات كافة الناس وتطلعاتهم؛

(هـ) اتخاذ جميع التدابير اللازمة للقضاء على التمييز ضد جميع الأشخاص، بمن فيهم الأشخاص الذين يعيشون في فقر والأشخاص ذوو الإعاقة وأبناء الشعوب الأصلية وكبار السن والشباب والنساء، بتحقيق المساواة في الحصول على المنافع والخدمات العامة والعدالة والتمكين القانوني للفقراء، بوسائل منها نظم التسجيل المدني الفعالة؛

(و) إدماج أطر الرصد الشاملة وتقييمات الأثر الاجتماعي في جميع السياسات ذات الصلة واستخدام أطر الرصد القائمة من أجل قياس التقدم المحرز في النهوض بالتمكين. وقد يتطلب الرصد الفعال تعزيز القدرات الوطنية على جمع البيانات وإعداد التقارير لكفالة إحراز تقدم في تصنيف البيانات.