تقرير التنمية الإنسانية العربية
ورقة بحثية

حتى لا يتخلف أحد عن الركب:
نحو المواطَنة الشاملة في البلدان العربية

عادل عبد اللطيف
باولا باغلياني
إلين هسو

حقوق النشر 2019
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
المكتب الإقليمي للدول العربية
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA

يرجى زيارة الموقع http://www.arabstates.undp.org أو www.arab-hdr.org

حقوق النشر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2019. جميع الحقوق محفوظة.

تصميم وإعداد Phoenix Design Aid A/S.
الخط على الغلاف: ريما رفاعي

تقرير التنمية الإنسانية العربية
ورقة بحثية

حتى لا يتخلف أحد عن الركب:
نحو المواطَنة الشاملة في البلدان العربية

عادل عبد اللطيف،
باولا باغلياني،
إلين هسو

نُشر لبرنامج
الأمم المتحدة
الإنمائي

المكتب الإقليمي
للدول العربية

شكر و تقدير

أعِدَّت هذه الورقة البحثية لتوفير الإطار المفاهيمي لتقرير التنمية الإنسانية العربية المقبل، وقام بتحريرها عادل عبد اللطيف وباولا باغلياني وإلين هسو. تستند هذه الورقة إلى البحث الذي كُلِّف بإعداده معهد التنمية الخارجية والذي أجرته دينا منصور- إيل وألينا روشا مينوكال وأبيجيل هانت حول "ربط المواطَنة بأهداف التنمية المستدامة"(Linking Citizenship to the Sustainable Development Goals)، مع مساهمة قيّمة لكلٍّ من سلوى اسماعيل وغاي جوبينز. لا تمثّل النتائج والتفسيرات والإستنتاجات الواردة في هذه الورقة بالضرورة وجهات نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

تمهيد

اعتمد قادة العالم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في عام 2015 كخريطة طريق لإرشاد التنمية العالمية من أجل بناء مستقبل أكثر سلمًا وازدهارًا واستدامة وشمولًا للجميع. ويتمثّل المبدأ الأساسي للخطة هذه بـ"عدم تخلّف أي أحد خلف الركب"، ما يربط تحقيق التنمية البشرية ببناء مجتمعات أكثر شمولية. لذا على الشمولية أن تكون في صميم العلاقات بين الدولة والمجتمع.

تعرض هذه الورقة كيف حقّقت البلدان العربية خطوات كبيرة في ما يتعلق بالتنمية البشرية منذ استقلالها أو منذ إقامة الدولة الحديثة. ولكن تم عرقلة هذا التقدّم بشكل كبير نتيجة الآثار المدمرة للنزاعات في المنطقة في السنوات الأخيرة. في مواجهتها للتحديات المتعدّدة الجوانب لهذه الأزمات، اتخذت الكثير من البلدان خطوات مهمة وحتى إيجابية للمضي قدمًا. إلا أن هذه الورقة تظهر أنه في الكثير من الدول العربية يبقى إرث الإقصاء متجذّرًا بعمق من خلال الاستناد إلى نتائج وبيانات من داخل المنطقة.

منذ انتفاضات عام 2011، حاولت الدول العربية بجهد إبرام عقد اجتماعي جديد من شأنه أن يحصن مواطنيها بوجه قوى الإقصاء، أي القوى التي تتراوح من الفقر وعدم المساواة والبطالة إلى ندرة المياه والفساد والتمييز بين الجنسين. وفي بعض الحالات، أدّت الإصلاحات والسياسات التي تهدف إلى التحديث إلى زيادة التفاوتات بدلًا عن زيادة الشمولية كنتيجة غير مقصودة. أما في حالات أخرى فقد أدّى الإقصاء إلى تغذية التوترات الاجتماعية وعدم الاستقرار والعنف في نهاية المطاف، ما يعرّض الأشخاص لخطر التهميش بشكل أكبر.

مع تزايد الزخم نحو إبرام عقود اجتماعية جديدة في البلدان العربية، تعرض هذه الورقة السياق السياسي والتاريخي لديناميات المجتمع اليوم، فتوفر إطارًا لفهم كيفية تحديد معايير المواطَنة عبر المنطقة.

وتقيّم الورقة كيف يتخلّف المواطنون العرب عن الركب بسبب قوى الإقصاء المختلفة الكامنة والأسباب وراء ذلك، مع تسليط الضوء أيضًا على الأوضاع غير المستقرة لأولئك الذين يعيشون في البلدان التي تمرّ بأزمات وأولئك الذين يفرّون منها.

وأخيرًا، تحدّد هذه الورقة الاتجاهات الناشئة الواعدة، من صوت الشباب المتنامي إلى الاهتمام المتزايد بالتنمية المستدامة.

ونأمل أنه من خلال دراسة خطوط الصدع في التنمية البشرية في المنطقة وفهمها فهمًا أفضل من خلال عدسة المواطَنة بكافة أبعادها، يمكن لصانعي السياسات وأصحاب المصلحة البدء في صياغة عقود اجتماعية جديدة تساعد الدول على تحقيق كافة أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

أخيم شتاينر
مدير
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

المحتويات

تمهيد v
قائمة الأطر viii
قائمة الجداول viii
قائمة الأشكال viii
المختصرات ix

1. المقدّمة 2

2. العلاقات بين الدولة والمجتمع في البلدان العربية 4
2,1 المواطَنة وتكوين الدولة 4
2,2 نموذج التنمية العربية و عقدها الإجتماعي 6
2,3 تأثير الديناميات الإقليمية على المواطَنة والعَقد الإجتماعي 12

3. قوى عدم المساواة والإقصاء 14
3,1 التمييز 16
3,2 الجغرافيا 18
3,3 الحُكم 20
3,4 الوضع الإقتصادي والإجتماعي 22
3,5 الصدمات والهشاشة 24
3,6 أشكال الإقصاء المتداخلة في حالات النزاع 26

4. سبل المضي قدمًا 30

التعليقات الختامية 33
المراجع 35

قائمة الأطر

الإطار 1: عدم تخلف أحد عن الركب 2
الإطار 2: المواطَنة 3
الإطار 3: أثر التقشّف على العَقد الإجتماعي 12
الإطار 4: البلدان العربية محرومة من البيانات 15
الإطار 5: دارفور – أزمة أشعلتها التفاوتات بين الأقاليم 20

قائمة الجداول

الجدول 1: إجمالي الإنفاق الحكومي 8
الجدول 2: إقبال الناخبين . 20

قائمة الأشكال

الشكل 1: الصورة الديموغرافية 3
الشكل 2: التوظيف في القطاع العام 6
الشكل 3: الأجور في القطاع العام 7
الشكل 4: الإعانات 9
الشكل 5: وفيات الأطفال دون سن الخامسة ومتوسط العمر المتوقَّع 9
الشكل 6: إتجاهات مؤشر التنمية البشرية 10
الشكل 7: مكتسبات (أو خسائر) مؤشر التنمية البشرية لكلّ عقد 10
الشكل 8: إيرادات النفط 11
الشكل 9: الهجرة من البلدان العربية الأخرى إلى بلدان الخليج 13
الشكل 10: قوى الإقصاء 14
الشكل 11: عدم المساواة بين الجنسين 16
الشكل 12: المقاعد التي تشغلها النساء في البرلمانات الوطنية . 17
الشكل 13: التحوّل الحضري والأحياء الفقيرة 19
الشكل 14: تركيز النشاط الإقتصادي 19
الشكل 15: الحُكم غير الخاضع للمساءلة 21
الشكل 16: إنتشار الإنترنت 22
الشكل 17: الإقصاء الإجتماعي والإقتصادي 23
الشكل 18: الأسباب الرئيسية التي أدت إلى الربيع العربي 23
الشكل 19: الصدمات والهشاشة 24
الشكل 20: الحصول على مياه الشرب الآمنة 25
الشكل 21: الأشخاص الذين يشهدون حالات الصراع 26
الشكل 22: معدل العمالة الفقيرة 27
الشكل 23: اللاجئون والتشريد القسري 28

1.

المقدّمة

إلتزم قادة العالم، من خلال اعتمادهم خطّة التنمية المستدامة للعام 2030، بإجراءٍ عالمي متّسق وشامل لتحقيق التنمية المستدامة. تحدّد الخطّة أهداف التنمية المستدامة (SDGs) التي تلتزم بموجبها البلدان الموقّعة بالمساءلة أمام مواطنيها بشأن تحقيقها، بما في ذلك التعهّد الطوعي بعدم تخلف أي أحد عن الركب (الإطار 1).[1]

الإطار 1

عدم تخلف أحد عن الركب

ونحن، إذ نقبل على هذه الرحلة الجماعية العظيمة، نتعهد بألا يخلف الركب أحدا وراءه. وانطلاقا من تسليمنا بأن كرامة الإنسان أمر أساسي، نأمل أن نشهد الأهداف والغايات وقد تحققت لجميع الأمم والشعوب ولجميع شرائح المجتمع. وسوف نسعى جاهدين إلى الوصول أولا إلى من هم أشد تخلفا عن الركب. (خطة التنمية المستدامة لعام 2030).

يُعتبر المواطنون عناصر هامة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ويترتّب على الدول التزامات تجاههم. إلا أنّ الطريقة التي تُتَرجم فيها أدوار المواطنين ومؤسسات الدولة في الممارسة العملية تترك آثارًا على مختلف الأشخاص والجماعات المعرّضين لخطر الإقصاء من قبل الدولة في تحقيقها لأهداف التنمية المستدامة. وقد يؤدّي فشل الدولة في الوفاء بالتزاماتها إلى عدم المساواة والتهميش والإقصاء.لطالما كانت عملية بناء المجتمعات الشاملة للجميع بمثابة تحدٍّ في البلدان العربية، وازدادت حدّة القيود في الإدماج منذ عام 2011، حيث تدهورت العلاقة بين المواطنين والدولة – وبين مختلف الفئات الإجتماعية – في بعض البلدان. وعلى الرغم من اختلاف هياكل الحكم في البلدان العربية، إلا أنها كلّها تُظهر خطوط صدعٍ خطيرة في المفاهيم الحديثة للمواطَنة (الإطار 2).

تستند نقطة االإنطلاق لهذه الورقة على اعتبار أنّ خطوط الصدع في التنمية البشرية في المنطقة العربية أصبحت أكثر تعقيدًا منذ عام 2011 وتعمّقت في الكثير من البلدان. ويعيش اليوم عددٌ كبيرٌ من الأشخاص حياةً ينعدم فيها الأمن، ويعيش عددٌ أكبرٌ من الأشخاص تحت ضغوطٍ متواصلة تمنعهم من تحقيق إمكاناتهم كبشرٍ، بالإضافة إلى الخسائر الكبيرة في الأرواح التي تتسبّب بها النزاعات المسلّحة المروّعة. إذا لم تتمّ تسوية النزاعات المستمرة وإذا تحقّقت التوقعات الديموغرافية للنمو السكاني المتسارع في البلدان التي تمرّ بأزمات، سيعيش 40 في المائة من الأشخاص في البلدان العربية وسط الأزمات و النزاعات بحلول عام 2030، وهو الموعد المحدّد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (الشكل 1).

لذلك، يتطلّب تحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلدان العربية معالجة مشاكل التنمية الأكثر إضراراً المرتبطة بالمواطَنة في منطقة تبقى فيها العلاقات بين الدولة والمجتمع مشحونةً ومتنازَعٌ عليها بشدّة في ظل هشاشة سياسية واجتماعية واقتصادية.[2] وبالنظر إلى أهمية فهم مظاهر الإقصاء وعدم المساواة، وربما شرحها لاحقًا، لا بدّ من التوسّع في استقصاء الرابط بين المواطَنة والتنمية البشرية.

الإطار 2

المواطَنة

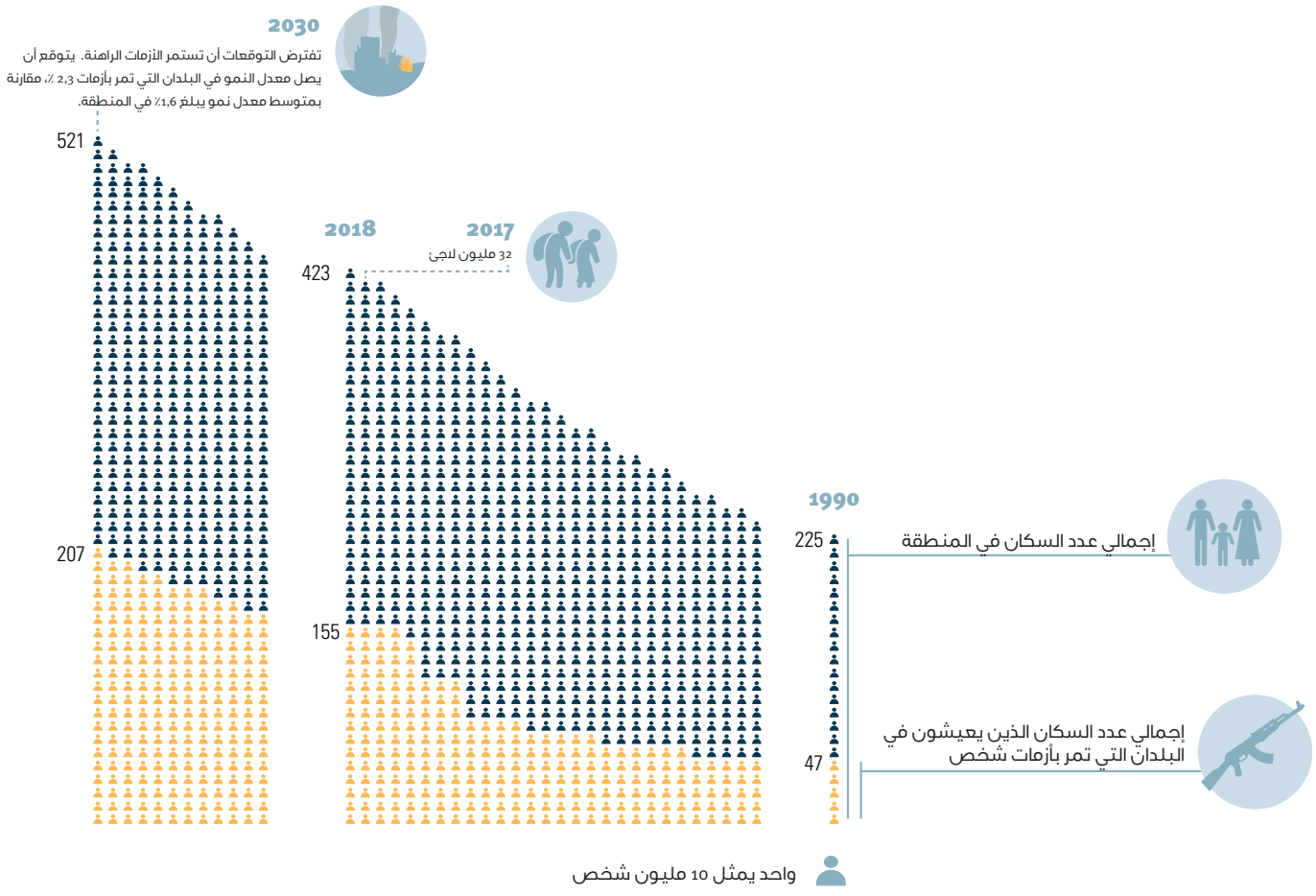
عادة ما تُعرَّف المواطَنة على أساس توفير الحقوق (المدنية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية والجماعية، والبيئية في الآونة الأخيرة) المترابطة مع اضطلاع المواطنين بواجباتهم (على سبيل المثال، دفع الضرائب والإمتثال للقانون، وفي بعض الحالات الخدمة العسكرية).[1]

المواطَنة هي عمليةٌ تاريخية متنازَعٌ عليها تتكوّن من العلاقات الإجتماعية، الرسمية وغير الرسمية منها على حدٍّ سواء، في البيئات المعقدّة. يحدّد القانون والمؤسسات السياسية والإقتصاد والتكنولوجيا البيئة، لكنّ المواطَنة هي أيضًا نِتاج التفاعلات الإجتماعية وعلاقات السلطة والصراعات على السلطة. واستنادًا إلى تجارب الإقصاء والتهميش، قد لا تُعتبر المساواة في المركز المنصوص عليها في القانون أمرًا مسلَّمًا به في المجتمع. إنّ المشاركة الناشطة للمجموعات المهمّشة والسياسات التي تلبّي الإحتياجات المتنوّعة هي شروطٌ مسبَقة للمواطَنة الشاملة. وينطبق ذلك أيضًا على الإعتراف بأنّ للأشخاص هويات والتزامات متعدّدة، سواء داخل حدود الدولة أو خارجها. وبالتالي، يجب أن تشتمل المواطَنة الشاملة على التعدّدية والتنوّع.[2]

1. Marshall 2009.
2. Pfister 2012.

الشكل1

إذا لم يتمّ حلّ النزاعات المستمرة ولم تخرج التوقّعات الديمغرافية عن الإتجاهات الحالية، سيعيش 40 في المائة من الأشخاص في البلدان العربية في ظروفٍ تتسم بالأزمات والنزاعات بحلول عام 2030.



ملاحظة: البلدان التي تمرّ بأزمات هي العراق ودولة فلسطين والصومال والسودان وليبيا والجمهورية العربية السورية منذ عام 2011 واليمن منذ عام 2014.
المصدر: شعبة السكان في إدارة الأمم المتحدة للشؤون الإقتصادية والإجتماعية، التوقعات السكانية في العالم، 2017.

2.

العلاقات بين الدولة والمجتمع في البلدان العربية

لا بدّ من دراسة قضيتين رئيسيتين كنقطتي انطلاق للتوصّل إلى فهم العوامل المحرّكة للإدماج والإقصاء. الأولى هي عملية تكوين الدولة ودورها في زرع بذور الإقصاء. أما القضية الثانية فهي نموذج التنمية والعَقد الإجتماعي الذي ينبثق منه، لأن العَقد الإجتماعي يشكّل تصوّرات المواطنين لدور الدولة.

2,1 المواطَنة و تكوين الدولة

نشأ مفهوم "المواطَنة القومية" في بعض البلدان العربية عن نزاع (كما حدث في الجزائر) أو عن مفاوضات حول السيادة مع قوى الإستعمار (كما حدث في مصر). لكن بالنسبة لدول المشرق التي تأسّست بعد سقوط الدولة العثمانية،[3] تحوّلت هذه الفكرة إلى عملية متنازَع عليها مع دولتي الإنتداب بريطانيا و فرنسا. وكانَ قانون الجنسية العثماني الصادر في عام 1869 أكّد على المواطَنة الممنوحة على أساس حقّ الدم (jus sanguinis) وحق الإقليم/مسقط الرأس (jus soli) على حدٍّ سواء. وعلى سبيل المثال، صاغ المسؤولون البريطانيون مفهوم المواطَنة بحيث جرى فصلها عن الجنسية، من منظار تقسيم الأراضي بحسب الجماعات، إستنادًا إلى تشريعات استعمارية سبق تطبيقها في أماكن أخرى. في المقابل، إعتمد العرب على تجربتهم السابقة للحرب كمواطنين في الدولة العثمانية للتفاوض على تعريفات ومعاني المواطَنة الخاصة بالإنتداب.

أما فلسطين، فتختلف عن باقي البلدان، حيث لم يكن من وجود للمواطن الفلسطيني إلا بين عامي 1925 و1948.[4] ففي أوقات أخرى، كان الفلسطينيون يُميَّزون كفلسطينيين من الضفة الغربية، وفلسطينيين من قطاع غزة، وفلسطينيين يعيشون في إسرائيل، ولاجئين فلسطينيين، وفلسطينيين في الشتات. بعد الحرب العربية الإسرائيلية عام 1948، سادت التعدّدية القانونية في النظام الفلسطيني.[5] واللاجئون الفلسطينيون، بحسب تعريف وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، "هم أولئك الأشخاص الذين كانوا يقيمون في فلسطين خلال الفترة ما بين 1 حزيران 1946 و15 أيار 1948، والذين فقدوا بيوتهم ومورد رزقهم نتيجة نزاع عام 1948". وقد اتخذوا ملجأ في الضفة الغربية وقطاع غزة والدول العربية الأخرى، وما من وسيلةٍ أمامهم للحصول على جنسية.

تقدّم دراسة نزيه الأيوبي الرائدة تحليلًا دقيقًا للدولة العربية بعد الإستقلال، فيصف فيها تكوين الدولة في كلّ منطقة عربية دون الإقليمية – شمال أفريقيا والشرق الأوسط وشبه الجزيرة العربية.[6] بالرغم من اختلاف العملية في كافة أنحاء المناطق دون الإقليمية، برز عنصرٌ مشتركٌ واضحٌ في ما يتعلّق بكيفية تعامل البلدان مع التنوع داخل حدودها. لم تلحظ الدولة العربية بصورة واعية الروابط المتنوّعة – سواء كانت ثقافيةً أم عرقيةً أم دينية – بين المجموعات البشرية التي شكّلت الوحدات الإدارية في البلدان التي أصبحت دولًا في وقت لاحق. وبدلًا من ذلك، أنشئت الدولة العربية كوحدة سيطرة لحجب تنوّع السكان ولإخضاع عدم التجانس الثقافي واللغوي والديني في إطار هياكل القيادة.

إلا أن الدرجة التي بَنَت فيها الدولة الشرعية والثقة، وبالتالي خلقت قاسمًا مشتركًا بين مختلف المجموعات في المجتمع، هي التي تحدّد مدى شمولية المجتمعات لكل مواطنيها. وقد واجهت الدولة والشعب، على حدٍّ سواء، التحديات في كافة أنحاء المنطقة لبناء الولاء على نطاق أوسع أو شعور مشترك بالإنتماء يسمو فوق الهويات الضيقة أو شبكات المحسوبية التي تربط ما بين الدولة والمجتمع.[7] يميل الأشخاص إلى الثقة بمصادر أخرى للسلطة لمساعدتهم على تلبية احتياجاتهم وطلباتهم الأساسية والتوفيق بين المصالح المتضاربة وحلّ النزاعات. وتشمل الأمثلة الروابط العائلية والعشائرية والجهات الفاعلة من غير الدول والمؤسسات الدينية و الشبكات العربية الشاملة.[8] يمكن بالتالي القول إنّ البلدان العربية بعيدةٌ عن إتقان عملية الإنتقال إلى مجتمع يشمل جميع المواطنين. في الواقع، لقد تكوّنت المجتمعات العربية المعاصرة وفقًا لنموذج الدولة الذي لا يؤدي إلى بناء التماسك الإجتماعي.

تؤكّد دساتير الدول العربية على المساواة أمام القانون. إلا أن السياسات المختلفة والسياسة والديناميات الإجتماعية تحدّد، خارج

أطار المعايير القانونية، كيفية تطبيق المواطَنة واختبارها عمليًا، الأمر الذي يختلف في جميع أنحاء المنطقة. ويُنتج هذا الأمر مواطَنةً "متباينة" أو درجاتٍ مختلفة من المواطَنة، بحسب الحقوق والإمتيازات التي يتمتع بها المواطن، ممّا ينتج بدوره مواطنين من "الدرجة الأولى" أو "الدرجة الثانية" أو "الدرجة الثالثة" – أو "لا مواطنين".

تنتشر المواطَنة "المتباينة"، المبنيّة على الهويات التي يحدّدها الدين والنوع الإجتماعي والعرق والطبقة، عموديًا وأفقيًا على حدٍّ سواء، حيث يُمارس الإقصاء والمعاملة غير المتساوية في العلاقات بين الدولة والمواطن وبين المواطن والمواطن. ويُعتبر النوع الإجتماعي من أعمق مَواطن عدم المساواة والتمييز على المستوى الهيكلي في جميع أنحاء المنطقة. فالمواطَنة بالنسبة للمرأة، ليست متباينةً فحسب، بل تتمّ عن طريق الوساطة، حيث أنّ العلاقة بين الدولة والمرأة ليست مباشرة بل تكون في الكثير من الحالات من خلال أحد الأنسباء الذكور (الأب أو الأخ أو الزوج).[9]

يتفاعل عددٌ من العوامل الثقافية والتاريخية الإضافية مع هذه المواطَنة المتصدّعة. ويؤثر الدين على إحساس الناس بهويتهم وتوجهاتهم الأيديولوجية والفكرية. ويؤثر أيضاً على قيمهم ويشكّل مواقفهم تجاه المجتمع والأسرة. وكما جاء في تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2005، "إنّ أي قوة سياسية لا تستطيع أن تتناسى أن الدين، خاصة الإسلام، عنصر محوري في النسيج الثقافي والروحي للشعب العربي".[10] ومع إنشاء الدولة القومية الحديثة، أصبح الدين أداةً وفي بعض الحالات سلاحًا. وقد تمّ دمجه في كيفية تصوّر الدولة للحُكم وضمانها لاستمرار شرعيتها. وفي المجال العام، يُعتبر مصدراً رئيسياً لرأس المال الإجتماعي وحافزاً قوياً لتقديم المساعدات الإجتماعية إلى الفئات المحرومة.

يمكن لعباءة الدين أن تجذب السياسيين، وتنتشر في المنطقة الأحزاب السياسية التي تستخدم التفسير الديني لدعم برامجها وأجنداتها السياسية. وتتبنى هذه الأحزاب سلسلة من الإيديولوجات تتراوح بين المعتدلة والمتطرفة وبين المتسامحة والعقائدية، حيث أن درجة التديّن، وطريقة استخدام النصوص الدينية ونوع الإيديولوجية تشكّل جميعها علاقة الحزب بالدولة والفئات الإجتماعية والإثنية الأخرى. ويتعارض الكثير منها، إلى حدٍّ ما، مع النظام السياسي (العلماني).[11]

لذلك، أصبح الدين قضيةً خلافية تهيمن على السياسة وأحد المؤشرات الرئيسية للمواطَنة. يُنظَر إلى الدساتير والقوانين والنُظم التعليمية والحقوق وحتى الفنون، ويتمّ تحديدها إلى حدٍّ كبير من منظور ديني. وفي صميم هذا المنظور تقع القواعد الدينية والأعراف والرموز الثقافية القائمة على أساسٍ ديني والتي تم تكوينها وتسييسها –يتقيَّد بها ويصونها كُلٌّ من الدولة والمجتمع بوجه عام. ولذلك، ثَبت أنّ الدين وسيلةٌ قوية للسيطرة السياسية والإجتماعية والثقافية من جانب الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول، ممّا يؤثّر بقدرٍ كبير على تعريف مفهوم المواطَنة.

ويؤثر محتوى النظام التعليمي أيضًا على مفهوم المواطَنة في البلدان العربية. إن المناهج الوطنية مسيَّسة إلى حدٍّ كبير من أجل فرض فهمٍ للمواطَنة والهوية الوطنية، ممّا يسمح للتعليمٍ بأن يشكّل "ساحة قتال للسيطرة على المعرفة واكتساب الهيمنة الأيديولوجية من خلال الوسائل الخطابية والمؤسسية".[12] تدرِّس معظم الدول مفاهيم التربية المدنية التي تسعى إلى ترسيخ سرديةٍ قومية، بالرغم من أنها تتّخذ أولوياتٍ متنوّعة تتراوح بين مفهوم المواطنين المتديّنين ومفهوم القوميين الوطنيين. تُغفل هذه الأطر التربوية مسائل الهوية والإنتماء، وتُخفق في النظر إلى كيفية تأثيرها على قدرة الفرد على الإندماج بالكامل في المجتمع، وفي الوقت عينه تؤثّر على القدرة والرغبة في المشاركة الديمقراطية الفعّالة.[13] ويحاول عددٌ قليلٌ من البلدان تأهيل الشباب كي يتفهموا حمل هويّتين أو أكثر – عرقية ودينية ووطنية وإقليمية ودولية.[14]

2,2 نموذج التنمية العربية و عقدها الإجتماعي

وفقًا لبعض المراقبين والمحلّلين، طالب المواطنون في المنطقة العربية بعقدٍ اجتماعي جديد أو مُجدَّد يرتكز على مفاهيم جديدة للمواطَنة تكون أكثر شمولًا وإنصافًا.[15] في صميم هذه الدعوة يقع الصراع المستمرّ حول مفاهيم متباينة للمواطَنة والهوية والإنتماء، وهي تظلّ غير محددة المعالم إلى حدٍّ بعيد.

إن العَقد الإجتماعي الذي نشأ من التنازع والمساومة ولا يزال يتطوّر نتيجةً لذلك، إنما ينبع من بناء الدولة وتكوينها بعد حصول الدول العربية على استقلالها في خمسينيات وستينيات القرن العشرين.[16] إرتبط قيام دول مستقلة بشعور قومي قوي وفكرة أن الدولة يجب أن تكون الموفّر والمحرّك للتنمية الإجتماعية والإقتصادية. على الرغم من التفاوتات الكبيرة بين البلدان، الناتجة عن مدى امتلاكها للموارد الطبيعية، إتّسم النموذج السائد للتنمية من الخمسينيات فصاعدًا بالمشاركة السياسية المحدودة والحريات المدنية والسياسية المقيّدة، في مقابل توفير منافع مادية مثل الخدمات والإعانات والتوظيف. واستند النموذج إلى دول مركزية قوية تشرف على الأولويات الإقتصادية والإجتماعية وتحرّكها، فيما تنفّذ سياساتٍ واسعة النطاق لإعادة التوزيع والإنصاف.[17] إستند هذا النموذج إلى أربع ركائز رئيسية:[18]

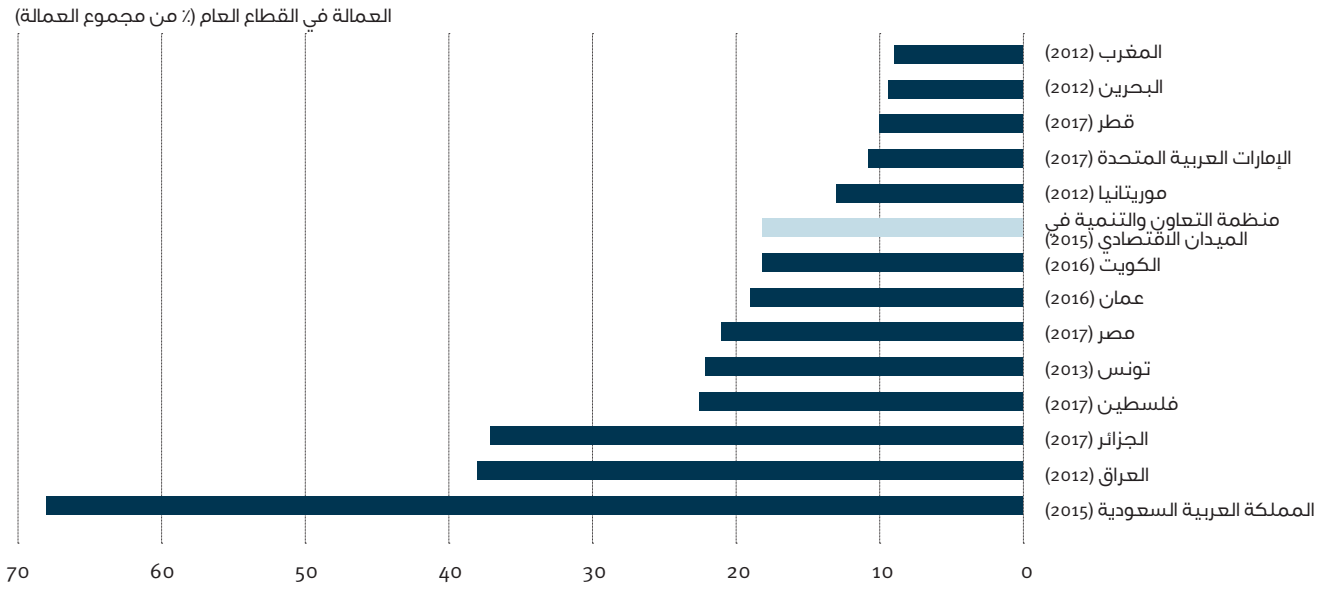
- إنشاء بيروقراطية واسعة لتوفير الخدمات وتقديمها.
- توسيع نطاق الأجهزة الأمنية والجيش.
- إنشاء قطاعٍ عام كبير من المصانع والشركات.
- دعم تكاليف المواد الغذائية الأساسية ومنتجات الطاقة.

توظّف الحكومة في كلّ من الجزائر والعراق وتونس (من بين بلدان أخرى) أكثر من خُمس القوى العاملة مع ميزانية كبيرةللأجور تتماشى مع حجم هذا العدد (الشكلان 2 و3). ويمكن قياس حجم جهاز الدولة من خلال الإنفاق الحكومي (الجدول 1): تميل البلدان الغنية بالموارد إلى الإنفاق مثل الإقتصادات المتقدّمة، أي بنسبة حوالي 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. في البلدان المتوسطة الدخل، تكون النسب أقرب إلى الأسواق الناشئة، أي حوالي 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتميل البلدان الأقل نموًا، باستثناء جيبوتي، إلى اتباع سلوكٍ مماثل لسلوك البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى.

وقد حاولت البلدان المنخرطة في مفاوضاتٍ مع صندوق النقد الدولي، بما في ذلك مصر والأردن والمغرب، خفض الإنفاق العام (راجع الجدول 1؛ الإطار 3 لاحقًا في هذا القسم).

الشكل 2

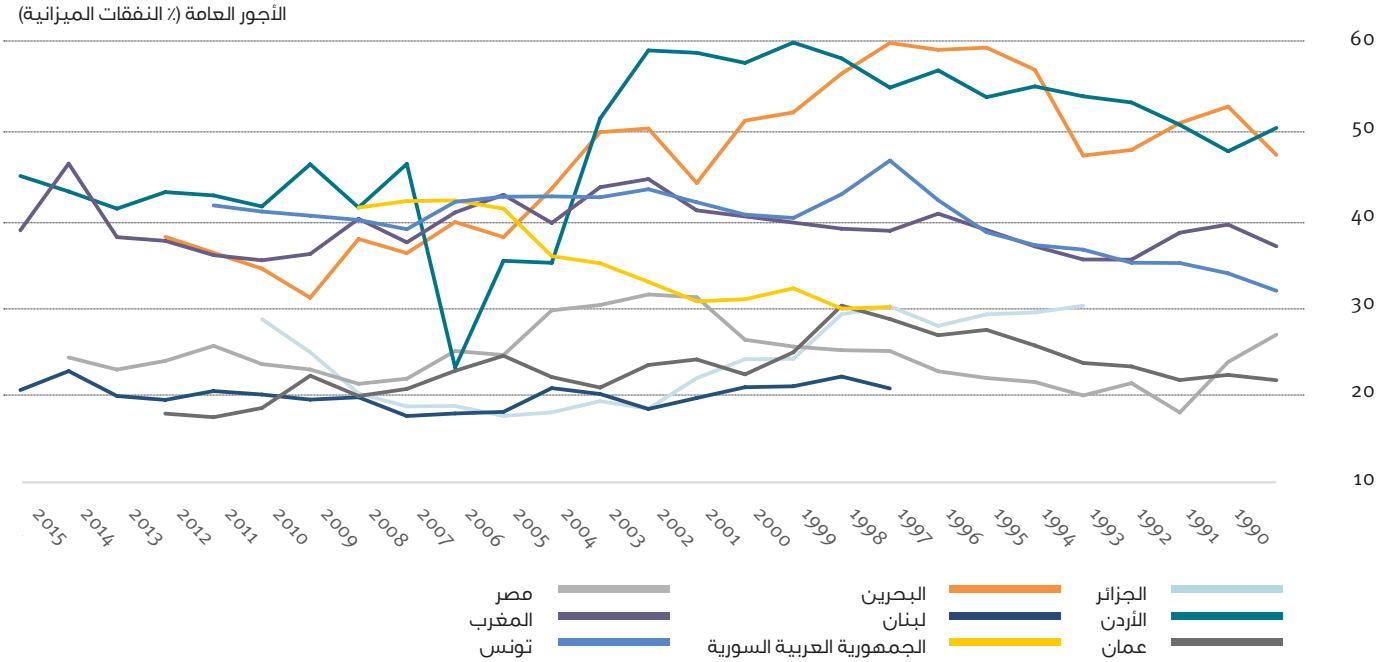
توظّف الحكومات في عددٍ من البلدان العربية أكثر من خُمس القوى العاملة...



المصدر: تقرير الحكومة في لمحة لعام 2017 الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي والمتعلق بدراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي حول العمالة في القطاع العام؛ قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية، إحصاءات منظمة العمل الدولية حول التوظيف في القطاع العام في الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي.

الشكل 3

... مع ميزانية كبيرة للأجور تتماشى مع حجم هذا العدد



المصدر: قاعدة بيانات الإحصاءات المالية لصندوق النقد الدولي.

لكن طبيعة الإنفاق العام أكثر أهميةً من حجمه في فهم فعاليته وتأثيره على العَقد الإجتماعي. لقد استخدمت بلدان المنطقة الإعانات على مدى عقود، ولا سيما تلك المخصّصة لدعم الطاقة، لتحفيز النمو الإقتصادي ومساعدة السكان الأقل دخلًا على الحصول على الطاقة. لكنّ هذه الإعانات مكلفة من الناحية الإقتصادية والبيئية، وهي ذات أثر إجتماعي تنازلي، لأن الأسر المعيشية الحضريّة الأكثر غنى تستحوذ على الجزء الأكبر من الفوائد.[19] على الرغم من الجهود المبذولة للحدّ من الإعانات في السنوات الخمس الماضية، تبقى هذه الإعانات كبيرة الحجم (الشكل 4). إنّ البلدان الوفيرة الموارد، مثل الكويت وليبيا والمملكة العربية السعودية، هي أكبر البلدان الداعمة للوقود الأحفوري، ولكن حتى البلدان الأقل حظًا، مثل مصر ولبنان، تدعم منتجات الطاقة بمعدّلٍ أعلى بكثير من بقية بلدان العالم.

لطالما كانت المنطقة العربية تاريخيًا تتمتع بمستويات مرتفعة للمساواة بالمقارنة مع المناطق الأخرى. وسّع نموذج التنمية الذي تقوده الدولة من نطاق الوصول إلى الإستحقاقات الرئيسية، سواء في التوظيف العام أو في الحصول على التعليم، وبذلك رفع مستوى التنمية البشرية. وتمكّنت المجتمعات، جزئيًا بفضل الإستحقاقات ، من خفض معدّلات الفقر والتفاوت في الدخل، لتحمي بذلك الفئات المحرومة من بعض الضغوط الإقتصادية الأسوأ. حقّقت معظم البلدان العربية مكتسبات كبيرة في المؤشرات الإجتماعية على مدى نصف القرن الماضي، مثل زيادة معدلات الإلتحاق بالمدارس وخفض معدّلات وفيات الأطفال (الشكل 5). إلّا أنّ المكتسبات تراجعت في بعض البلدان نتيجةً للحروب والنزاعات والهشاشة (الشكل 6).[20]

الجدول 1

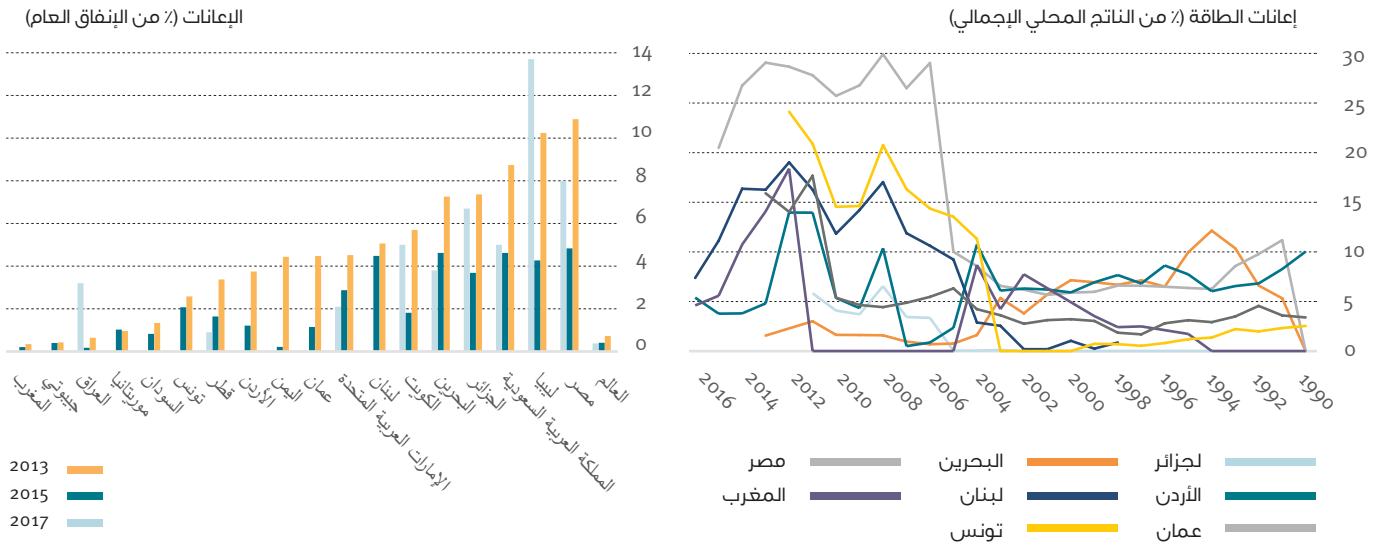
إجمالي الإنفاق الحكومي العام (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)

	2001	2005	2010	2015	2018
الجمهورية العربية السورية	28	28	29	—	—
ليبيا	38	29	58	182	77
الكويت	43	28	45	54	46
عمان	38	35	35	51	40
الجزائر	31	27	37	46	39
العراق	—	63	50	43	38
المملكة العربية السعودية	37	28	33	41	36
جيبوتي	29	37	37	59	35
لبنان	39	31	29	27	32
البحرين	28	25	29	37	31
الأردن	33	40	30	29	30
جزر القمر	22	20	22	27	30
تونس	25	24	25	29	30
مصر	28	30	31	33	30
قطر	32	29	31	42	30
المغرب	26	31	31	31	30
الإمارات العربية المتحدة	25	16	32	32	
موريتانيا	—	29	22	33	28
اليمن	30	37	30	19	19
السودان	10	20	17	12	13
الإقتصادات المتقدّمة	37	38	42	39	38
الأسواق الناشئة والإقتصادات النامية	26	26	29	31	31
البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى	24	23	25	22	23

– غير متوفر.
المصدر: قاعدة بيانات التوقعات الإقتصادية العالمية، صندوق النقد الدولي، تشرين الأول / أكتوبر 2018.

الشكل 4

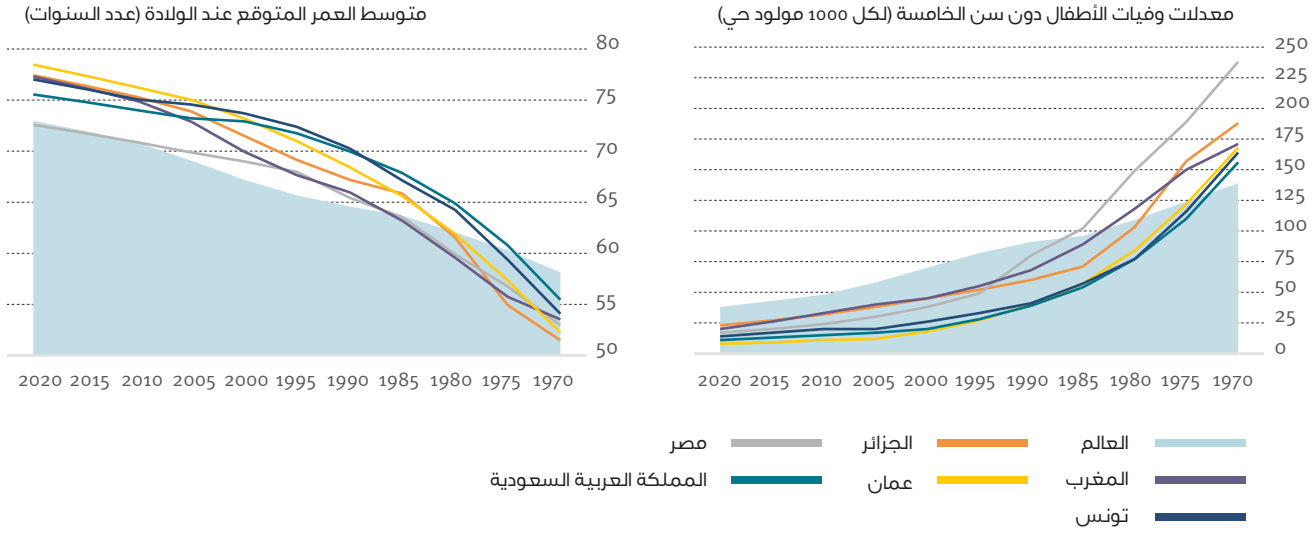
إنّ البلدان الوفيرة الموارد هي أكبر البلدان الداعمة للوقود الأحفوري، ولكنّ حتى البلدان ذات الثروات الأقل تدعم منتجات الطاقة بمعدّلٍ أعلى بكثير من بقية بلدان العالم



المصدر: قاعدة بيانات الإحصاءات المالية الحكومة، صندوق النقد الدولي؛ إعانات الطاقة في تسعة بلدان وفقًا لإحصاءات وكالة الطاقة الدولية لعام2017.

الشكل 5

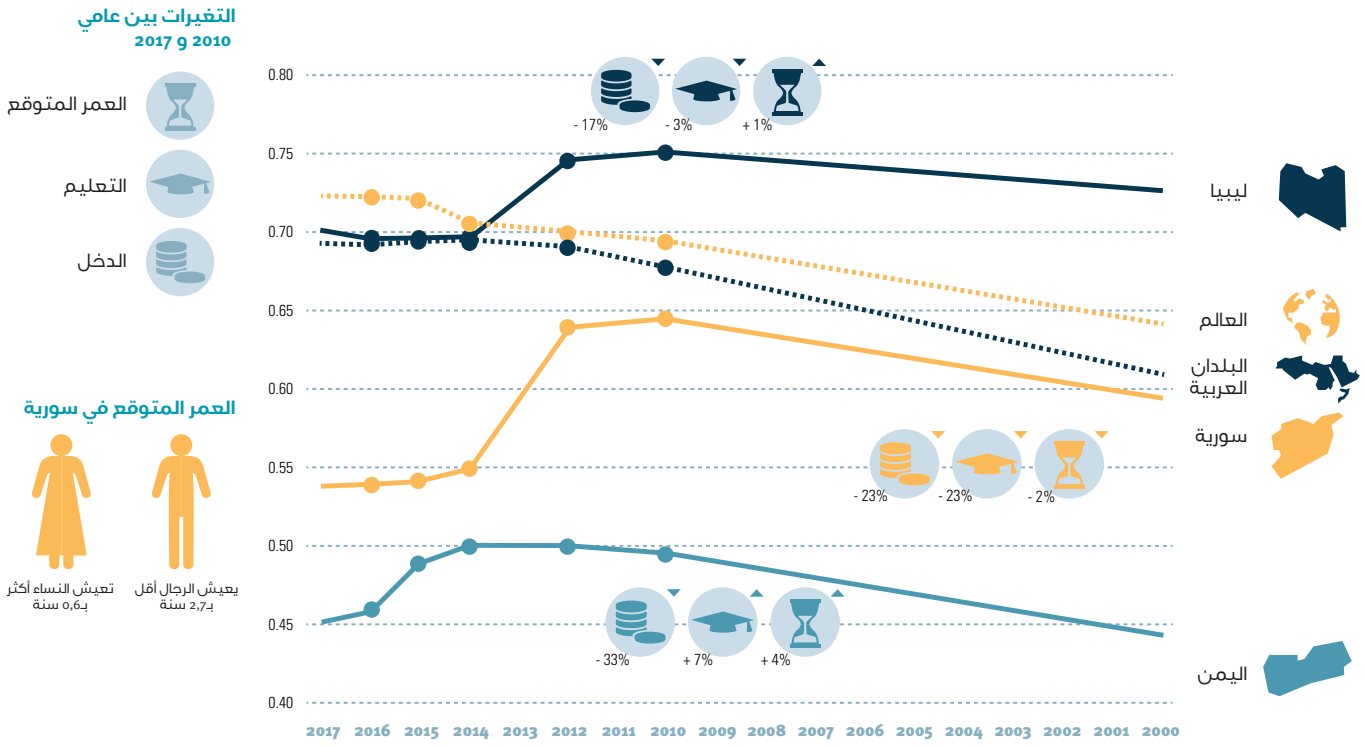
حقّقت معظم البلدان العربية مكتسباتٍ كبيرة في المؤشرات الإجتماعية على مدى نصف القرن الماضي



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

الشكل 6

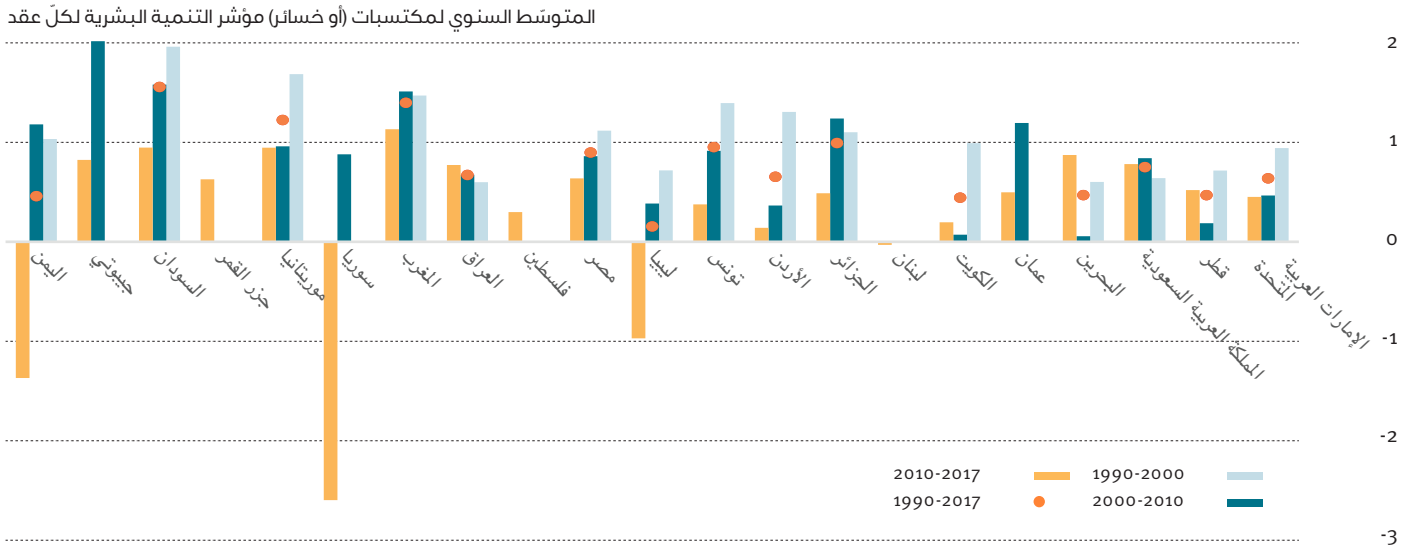
تراجع مكتسبات التنمية البشرية في بعض البلدان نتيجةً للحروب والنزاعات والهشاشة



المصدر: مكتب تقرير التنمية البشرية.

الشكل 7

منذ عام 2010، شهدت كافة البلدان العربية إبطاء المتوسّط السنوي للتقدّم في مجال التنمية البشرية البشرية أو عكس مساره



المصدر: مكتب تقرير التنمية البشرية.

و تبدو إنجازات التنمية البشرية، في البلدان العربية المنخفضة والمتوسطة الدخل، معرّضة للخطر بسبب المشاكل الهيكلية المتعلّقة بالركود الإقتصادي والتوترات الإجتماعية والنزاعات في البلدان المجاورة. منذ عام 2010، شهدت كافة البلدان العربية تقريبًا إبطاء المتوسّط السنوي للتقدّم في مجال لتنمية البشرية أو عكس مساره (الشكل 7). والإستثناءان هما العراق الذي يتعافى ببطء من عقودٍ من الأزمة المتمادية، والبحرين، وهو الإستثناءُ الحقيقي في المنطقة.

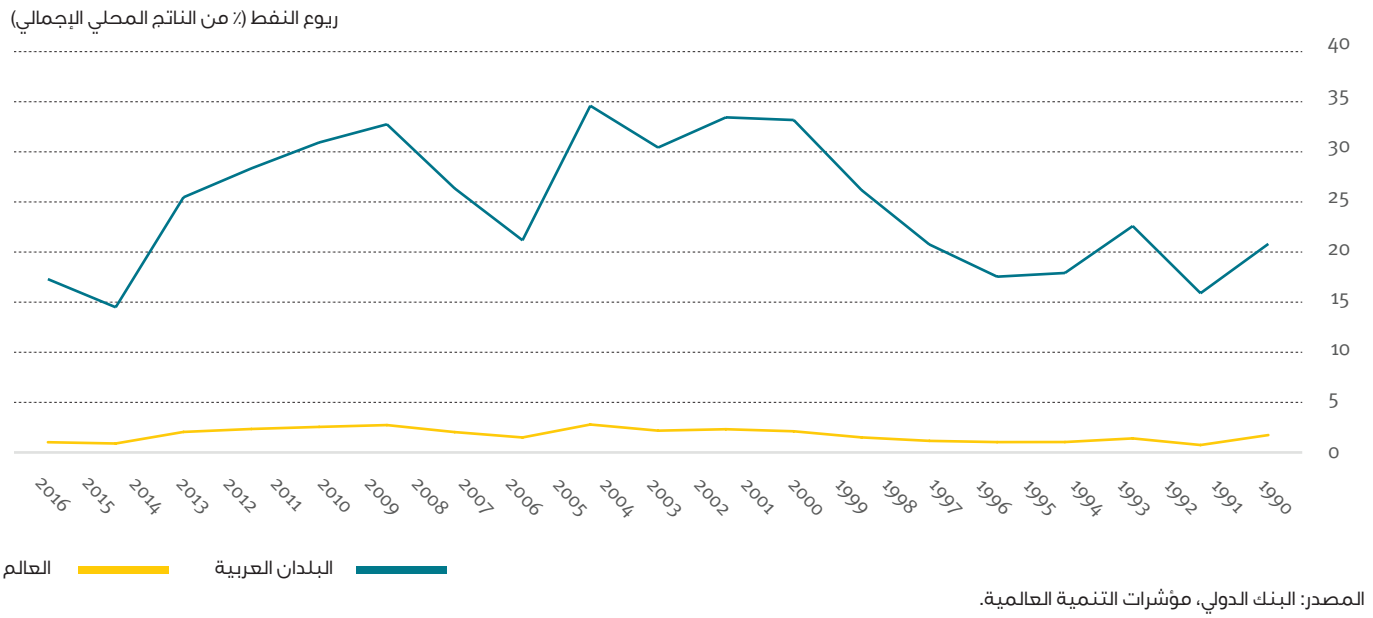
دقّت الثورات العربية في عام 2011 ناقوس الخطر بشأن عدم الإستدامة الإجتماعية للسياسات المعتمدة في العقود السابقة. ولكن كيف ينسجم الدليل القاطع على التقدّم منذ الإستقلال مع الإنتشار غير المسبوق للسخط على مستوى المنطقة؟ هل يمكن تفسير الوتيرة المتباطئة في تحقيق إنجازات التنمية البشرية، التي شهدها الكثير من البلدان في المنطقة منذ بداية القرن الحادي والعشرين، على أنها علامة على استنفاد المرونة في المجتمع؟ إحدى الإجابات هي أنّ التقدّم اعتمد بشكلٍ كبير على ريوع الموارد الطبيعية (الشكل 8) وغيرها من إستغلال التموضع الاستراتيجي، وكلاهما موّل برامج إعادة توزيع الرعاية الإجتماعية وخدماتها. مع مرور الوقت، أظهرت التجربة أن هذا النهج من السياسات غير مستدام ماليًا، وبخاصة مع النمو السكاني السريع (الشكل 1). بالإضافةً إلى ذلك، نادرًا ما تُرجمت مكتسبات التنمية البشرية إلى مكتسباتٍ في الإنتاجية والنمو؛ فقد كان رأس المال البشريّ عالقًا في وظائف القطاع العام غير المنتجة. وانحصرت الفائدة الإقتصادية بالشركات والأفراد المرتبطين بالدولة ونُخَبها الحاكمة. وتمّ الحفاظ على النظام الإجتماعي من خلال توزيع الريوع غير المنتجة المُحقَّقة بوساطة سياسية.[21]

ثمّة تفسيرٌ آخر هو أنّ التنمية بحدّ ذاتها تشكّل اضطرابًا، حيث أن توسّع الآفاق الفكرية والماديّة للأشخاص بفضل التنمية البشرية قد يؤدّي إلى شعور هؤلاء بالتمكين للمشاركة في الحياة السياسية. وقد يصل بهم الأمر إلى الإحساس بأنّ ثمن القبول بالإضطهاد يزيد على ثمن مواجهته. وقد يكون الجمهور الأكثر ثقافةً أقلّ استعدادًا لتحمّل مثل هذا الإضطهاد، وقد يؤدّي وعيه المتزايد بالظلم والإقصاء السياسي إلى التمرّد المفتوح. لا تقتصر رفاهية بلدٍ ما على الدخل وحسب، بل لها علاقة بوجود فُرص تتيح عيش حياةٍ مثمرة تتّسم بالكرامة والإنصاف والمشاركة السياسية.[22]

إذا لم تكن السياسات والمؤسسات مرنة لاستيعاب الظروف المتغيّرة والإستجابة لها، يبقى توزيع الموارد غير متكافىء، وقد تؤدي زيادة

الشكل 8

إعتمد التقدّم في التنمية البشرية في البلدان العربية بشكلٍ كبير على ريوع الموارد الطبيعية "مثال ريوع النفط" لتمويل برامج إعادة توزيع الرعاية الإجتماعية وخدماتها



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

الناتج المحلي الإجمالي إلى توسيع الإنقسامات الطبقية . لم يكن العَقد الإجتماعي الذي فرضته الحكومات العربية مصمَّمًا للعمل في سياق ديناميي، وبالتالي أضحت السياسات العامة أقلّ قدرةً على الإستجابة بما يتماشى مع تفضيلات الناس وتوقعاتهم. وحدث الإضعاف الأخير في العَقد الإجتماعي في سياق مشهدٍ سياسي واقتصادي واجتماعي سريع التغيّر، وهو مشهد عرضة أيضًا للديناميات الإقليمية والعالمية، بما في ذلك التفاعل مع الأطراف الخارجية مثل المؤسسات المالية الدولية (الإطار 3).

الإطار 3

أثر التقشّف على العَقد الإجتماعي

بحلول ثمانينيات القرن العشرين، توجهت معظم البلدان العربية، وبخاصة الدول الفقيرة الموارد، إلى برامج الإقراض الخاصة بصندوق النقد الدولي، وتنفيذ إصلاحات الإقتصاد الكلّي المرتبطة بها والتي تركّز على انضباط المالية العامة. قامت كلٌّ من مصر والأردن والمغرب بتقليص الإنفاق العام، وتجميد أجور القطاع العام والرواتب والتوظيف، وتخفيض الإعانات، ورفع الضرائب. وترافق الإنخفاض الأولي في الرفاه الإجتماعي مع زيادةٍ في الفقر، لكنه ولّد استقرارًا ماليًا وفترات نمو أدّت إلى الحدّ من الفقر. ومع ذلك، لم يكن التحرّر الإقتصادي ناجحًا، وهدفت سياسات الخصخصة إلى زيادة الثروة الإقتصادية القائمة على الإنتاجية المركّزة، ولم يكن النمو مستدامًا.[1]

أدّى المزيج من النمو الإقتصادي البطيء والإصلاحات الهيكلية إلى تقويض أساس العَقد الإجتماعي بشكلٍ كبير، حيث كافحت المؤسسات السياسية والإقتصادية لتلبية مطالب السكان الشباب المتزايدين عددًا وهم في سنٍّ أصغر فأصغر.[2] مع مرور الوقت، أدّت البطالة، وبخاصة في صفوف الشباب – مقترنةً بالتصوّرات حول الفساد المستشري وقلّة المساءلة والآليات غير الفعّالة لتوجيه مصالح المواطنين واحتياجاتهم وتوقعاتهم والإستجابة لها (راجع الشكل 15 في القسم التالي) – إلى تجريد العَقد الإجتماعي من الوسائل لتحقيق العدالة الإجتماعية وعدالة إعادة التوزيع.

مع اندلاع الثورات وما رافقها من اضطرابات في عام 2011، أدرك صندوق النقد الدولي خطر إغفال شرائح كبيرة من السكان إلى جانب التركيز في نفس الوقت على أداء الإقتصاد الكلّي بشكلٍ حصري. ويوصي نهجٌ جديد يولي المزيد من الإهتمام لاحتياجات الفقراء بإعادة توجيه الحماية الإجتماعية من الإعانات العامة إلى التحويلات التي تستهدف الفقراء أو زيادة الضرائب المباشرة وغير المباشرة تدريجيًا لتمويل تطوير البنى التحتية، فضلًا عن الصحة والتعليم.[3]

غير أنّ الإتفاقات المعقودة بين صندوق النقد الدولي وكلٍّ من مصر والأردن وتونس منذ عام 2011 تدلّ على استمرارية النهج القديم وليس على اعتماد نهج جديد، حيث يوصى بالتقشّف المالي وخفض الإعانات بدلًا من تعزيز الإيرادات. ويبدو أن الخصخصة وتحرير التجارة لا يأخذان بعين الإعتبار القدرات التنافسية الشحيحة للصناعات المحلية، أو غياب الضمانات ضد العواقب الإجتماعية السلبية. وتُمنَح الأفضلية للترويج لنمو الصادرات بدلًا عن الإستثمارات الكثيفة العمالة.[4]

1. El-Said and Harrigan 2014.
2. Cammack وآخرون 2017.
3. صندوق النقد الدولي 2014.
4. Mossallam 2015.

2,3 تأثير الدِينامِيات الإقليمية على المواطَنة والعَقد الإجتماعي

تُعتبر الجغرافيا السياسية التي تحرّكها وتحفّزها المنافسات الإقليمية إحدى الأبعاد المهمة في تفسير العلاقات بين الدولة والمجتمع، وهي آخذة في التصاعد منذ أواخر سبعينيات القرن العشرين. ظهرت بعض المنافسات للعيان بسبب التفاوت في التنمية الإقتصادية في منطقةٍ تشكّل موطنًا لبعض أغنى وأفقر دول العالم التي تعتمد على النفط وتقوم على الريع بشكلٍ كبير.[23] وقامت الصراعات على القيادة الإقليمية بتعريف علامات تحدّد المواطَنة والإنتماء إلى الدولة القومية خارج نطاق القانون. و تؤثر الأجندات الطائفية والسياسية الإقليمية على السياسات والسياسة المحلية، وترسم حدود أولئك الذين ينتمون إلى منافِسٍ إقليمي أو مجموعةٍ "أخرى".

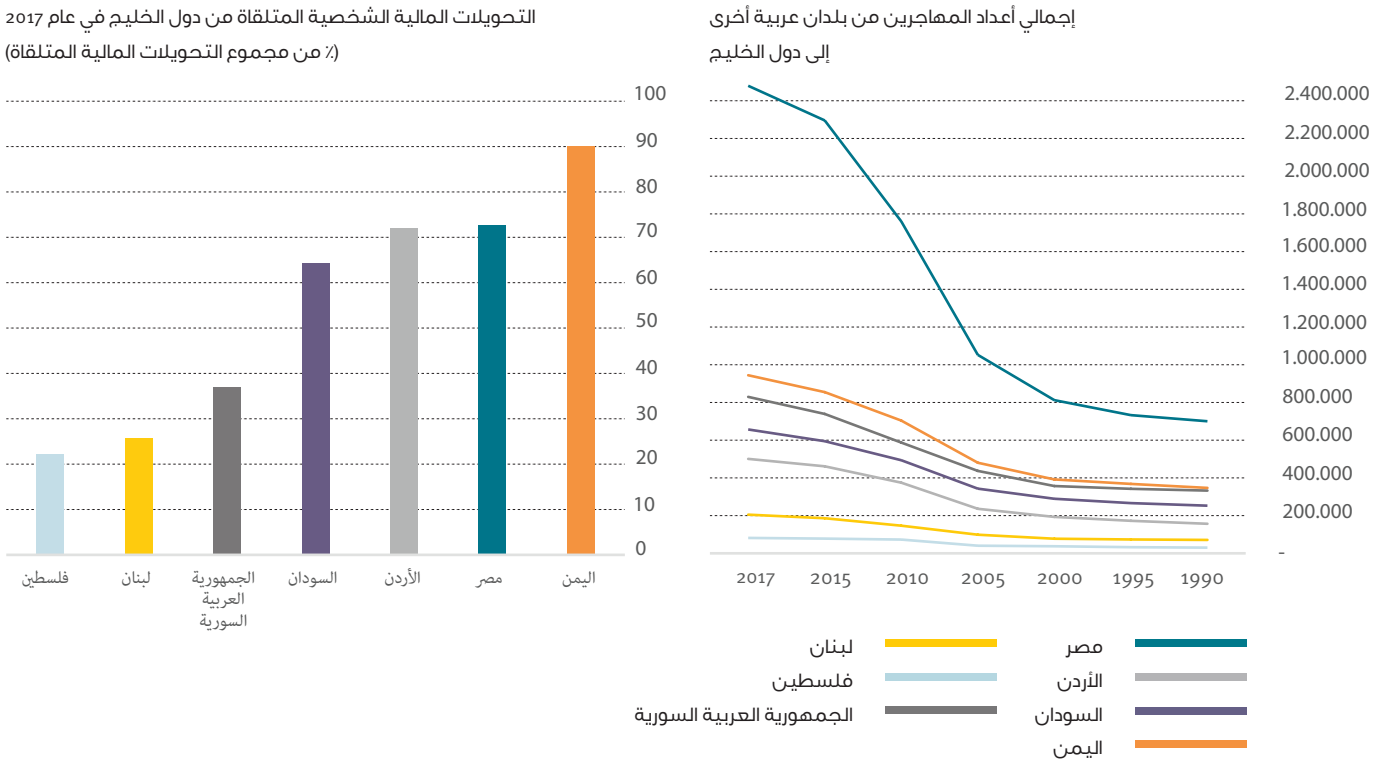
أما التفاوت في الدخل بين البلدان فهو صارخ، حيث أنّ البلدان لديها مستويات متباينة من التنمية الإقتصادية وهياكل إقتصادية مختلفة.[24] فعلى سبيل المثال، شكّلت التفاوتات بين بلدان الخليج الغنية والبلدان العربية المتوسطة الدخل والبلدان العربية الأقل نموًا التعاون الإقتصادي الأقليمي في أبعاد كثيرة، بما في ذلك من خلال الإستثمار الأجنبي المباشر والهجرة (الشكل 9)، ممّا أسهم في التحويلات المالية إلى بلدانٍ مثل

اليمن ومصر والأردن السودان (الشكل 9).[25] لقد كانت الهجرة إلى دول الخليج العربي خيار إغاثة للشباب العاطلين عن العمل في الكثير من البلدان.

يبرز مثالٌ آخر على الأوجه المتعدّدة للبعد الإقليمي المؤثرة على الديناميات القطرية في المساعدات الإنمائية الرسمية. كانت الكويت وليبيا إلى حدٍّ ما قبل عام 2011، وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، أكبر مانحي المعونات في المنطقة. وقد تم توجيه معظم المعونات بشكل ثنائي وليس من خلال وكالات متعدّدة الأطراف أو المصارف الإنمائية المتعدّدة الأطراف. وقد استُخدمت المعونة في بعض الأحيان للحفاظ على الإعانات أو برامج الحماية الإجتماعية الأخرى التي كان من الممكن أن تكون خلافًا لذلك غير مستدامة ماليًا. وبالتالي، زادت المعونة من نفوذ الجهات المانحة الإقليمية، سواء أسياسيًا أو إقتصاديًا، في التأثير على السياسات والسياسة الوطنية – وبذلك أعادت تحديد العَقد الإجتماعي.[26]

الشكل 9

شكّلت التفاوتات بين بلدان الخليج الغنية والبلدان العربية المتوسطة الدخل والبلدان العربية الأقل نموًا التعاون الإقتصادي الأقليمي في أبعاد كثيرة، بما في ذلك الهجرة



المصدر: شعبة السكان التابعة لإدارة الأمم المتحدة للشؤون الإقتصادية والإجتماعية، أعداد المهاجرين الدوليين: مراجعة عام 2017 والبنك الدولي، بيانات الهجرة والتحويلات.

3.

قوى عدم المساواة و الإقصاء

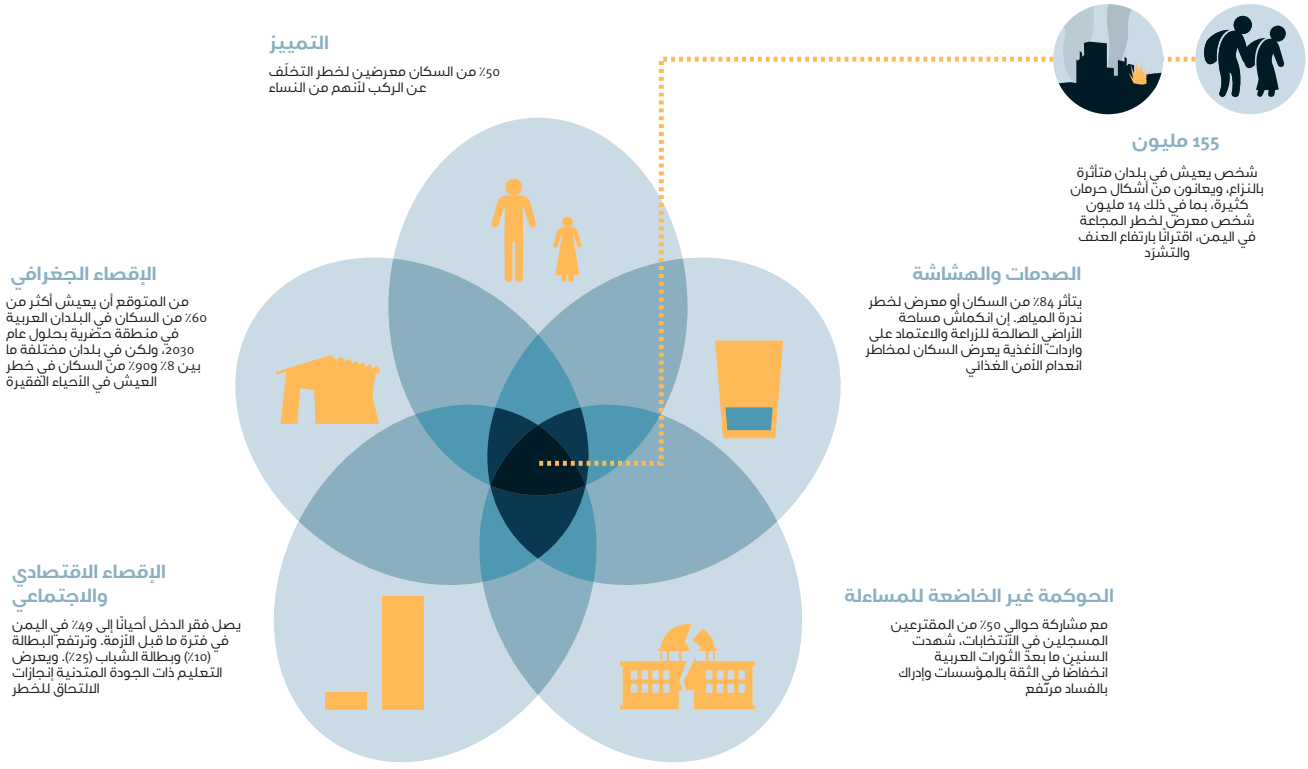
تعاني البلدان العربية من اللامساواة الأفقية والعمودية داخل المجتمعات وعبر العلاقات بين الدولة والمجتمع.[27] أطلقت الممارسات التي تحدّد تكوين الدولة والعَقد الإجتماعي العنان لقوى الإقصاء، والتي تُرجمت في عدم قدرة الناس على ممارسة حقوقهم كمواطنين. غالبًا ما حدّدت الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول التي تتمتع بالنفوذ مَن يتمتّع بحقوق المواطَنة في الممارسة العملية، وعلى أيّ أساس تُستبعَد فئاتٌ معينة أو أشخاصٌ معينون أو يتعرضون "للتمييز" في سياق التمتع بالحقوق.

في ضوء الإلتزام الذي تفرضه خطة التنمية المستدامة للعام 2030 في مكافحة عدم المساواة لاحتواء انعدام الأمن والظلم والعنف، يحلّل هذا القسم مَن يتخلف عن الركب في البلدان العربية (راجع الإطار 4 بشأن محدودية البيانات)، ويدرس المجالات الخمسة الرئيسية التي تتواجد فيها قوى الإقصاء (الشكل 10):[28]

- **التمييز.** ما هي أوجه التحيّز أو الإقصاء أو سوء المعاملة التي يواجهها الأشخاص على أساس جانبٍ أو أكثر من الهوية المنسوبة إليهم أو المفترَضة، بما في ذلك الجنس والعرق والعمر والطبقة والإعاقة والدين والجنسية والميول الجنسية ووضع الشعوب الأصلية والهجرة؟
- **الجغرافيا.** مَن يعاني من العزلة والضعف والنقص في الخدمات العامة أو تدنّي مستواها والثغرات في وسائل النقل و

الشكل 10

يتطّلب نهج عدم تخلف أحد عن الركب في البلدان العربية معالجة مسألة قوى الإقصاء في خمسة مجالاتٍ رئيسية



المصادر: راجع الأشكال 11 و 13 و 15 و 16 و 18 و 20 و 21.

الإنترنت، أو غيرها من البنى التحتية بسبب مكان إقامتهم؟

- **الحُكم.** مَن يواجه الحرمان بسبب المؤسسات والقوانين والسياسات والعمليات والميزانيات غير العادلة وغير الفعّالة وغير المسؤولة وغير المتجاوبة؟ مَن هو الأقل قدرةً أو غير قادرٍ على اكتساب النفوذ أو المشاركة بشكلٍ مُجدٍ في القرارات التي تؤثر عليه؟
- **الوضع الإجتماعي والإقتصادي.** مَن الذي يتمتّع بفرصٍ أقلّ للحفاظ على صحّةٍ جيدة، والحصول على التغذية، واكتساب الثروة، والتمتّع بفوائد التعليم الجيّد، والمنافسة في سوق العمل، والإستفادة من الحماية الإجتماعية والخدمات المالية؟
- **الصدمات والهشاشة.** مَن هو الأكثر عرضةً أو قابليةً للتأثّر بالنكسات بسبب تغيّر المناخ والمخاطر الطبيعية والحالات الصحية الطارئة وحالات الإنكماش الإقتصادي أو الأسعار أو غيرها من الصدمات؟

تكون قوى الإقصاء هذه أقوى في حالات النزاع، حيث يعاني الأشخاص المتضرّرون من الحرمان عادةً في الفئات الخمسة جميعها، بالإضافة إلى تعرّضهم للعنف. كما يمكن لهذه القوى أن تُشعل التوترات وتطيل أمد الأزمات، ذلك لأن التصوّرات السائدة للإقصاء والظلم، بالإقتران مع عدم فعالية المؤسسات وانعدام الأمن، تحدّ من فرص بناء توافقٍ في الآراء حول عَقدٍ اجتماعيٍ مستدام.

الإطار 4

البلدان العربية محرومة من البيانات

بعد اعتماد خطة التنمية المستدامة للعام 2030 بفترةٍ وجيزة، أصبح جليًا أن رصد أهداف التنمية المستدامة، بمؤشراتها الكثيرة والمعقدّة، سيشكّل تحديًا، لا سيما بالنسبة للبلدان النامية ذات القدرات الإحصائية المحدودة. في المنطقة العربية، 43 في المائة فقط من مؤشرات المستوى الأول الـ97 على الصعيد القطري – تلك المؤشرات الواضحة من الناحية النظرية ذات منهجيةٍ قائمة بالفعل دوليًا – متوفّرة ومحدّثة في كافة البلدان (أو كلّها تقريبًا)؛ لم يُحدَّث 9 في المائة من مؤشرات المستوى الأول منذ عام 2013 بالنسبة لبلدان كثيرة، ولم يُحسَب 16 في المائة منها منذ عام 2000 بالنسبة للكثير من البلدان.

كما أنّ المعرفة بالجوانب المتعدّدة الأوجه لعدم المساواة والإستقطاب والمساواة في الحصول على الفرص غير موجودة تقريبًا في البلدان العربية.[1] تستند معظم مقاييس عدم المساواة إلى مسوحاتٍ للأسر المعيشية قام بها 17 بلدًا من أصل 22 بلد منذ عام 2011، ولكن مع عدم اتساق الجودة والمنهجيات، ممّا يحول دون إجراء مقارناتٍ إقليميةٍ منتظمة. بالإضافة إلى ذلك، لا يزال الوصول إلى البيانات الموجودة محدودًا، أو أن البيانات ليست منظّمة في نسقٍ يسمح باستقاء نظرةٍ ثاقبة متبصّرة حول عدم المساواة والحرمان. على سبيل المثال، إنّ معظم البيانات غير مصنّفة إلا بحسب الجنس.

وتبيّن المقاييس التقليدية المتاحة للرفاهية الإقتصادية إنجازاتٍ إنمائيةٍ جيدة، مع انخفاضٍ لمعدلات الفقر في معظم البلدان وتفاوتٍ إقتصادي أقل ممّا هو عليه في أجزاء أخرى من العالم، بحيث بلغ معامل جيني .30–.45 في البلدان العربية. لكن هذا التوزيع المتكافىء لفوائد التنمية يتناقض مع الإستياء الذي عبّر عنه الناس في الثورات العربية ومع تصوّرات الأداء المؤسسي والمساءلة (راجع الشكل 14 أدناه في هذا القسم). وتبدو المقاييس التقليدية لعدم المساواة والبيانات التي تستند إليها غير موثوقة. تكشف محاولات الجمع بين الدراسات الإستقصائية للأسر المعيشية وبيانات ضريبة الدخل عن مستوياتٍ أعلى بكثير من عدم المساواة في الدخل. لكنّ هذا النوع من التحاليل لم يتجاوز مراحله الأولية، والبيانات الضرورية غير متوفرة في عدد كافٍ من البلدان للسماح بإجراء تحليلٍ إقليمي.[2]

وعلى الرغم من الحاجة إلى فهم أثر التفاوتات المتداخلة على أشكال الإقصاء الإجتماعي وغيره من أشكال الإقصاء، تفتقر المنطقة إلى حدٍّ كبير إلى الدراسات العملية على المستوى الإقتصاد الجزئي لإلقاء الضوء على أوجه الترابط هذه. يجب أن تُتاح عمليات التشخيص لأهداف التنمية المستدامة، مثل التشخيص الذي يقدّمه البنك الدولي لمصر، لمزيد من البلدان.[3]

يتطلّب فهم التقدّم (أو التراجع) في تحقيق المساواة وقياسه الإنتاج المستمر للبيانات القوية والوافية التفصيل، الأمر الذي لا يزال مستعصيًا بالنسبة لقدرات العديد من الحكومات، ممّا يعوق استجابات السياسات. وتصبح أولويات المجموعات المهمَّشة وتفضيلاتها واحتياجاتها غير مرئية. كما يتمّ وضع الاستراتيجيات والخطط التنموية في الخفاء، ولا تستنير عمليات صنع السياسات بالبيانات القوية التي بإمكانها تسليط الضوء على افتراضاتٍ قد لا تصحّ دائمًا.

ليس من قبيل الصدفة أن تتضمّن خطة التنمية المستدامة للعام 2030 نداءاتٍ مزدوجة لعدم إغفال أحد وإنتاج ثورة بيانات. على صانعي السياسات أن يفهموا أنه يستحيل تحقيق الأمر الأول من دون الثاني.

1. Bibi and Nabli 2010.
2. Alvaredo, Assouad and Piketty 2018.
3. Amin-Salem and others 2018.

3,1 التمييز

يحدث التمييز عندما يُحرم أشخاصٌ أو مجموعاتٌ من الناس من حقوقهم بسبب هويتهم. وهذا قد يعني انتهاكات الحقوق المدنية وكذلك الحقوق الثقافية، مثل ممارسة تقاليد خاصة بالأشخاص أو المجموعات والتحدّث بلغتهم.

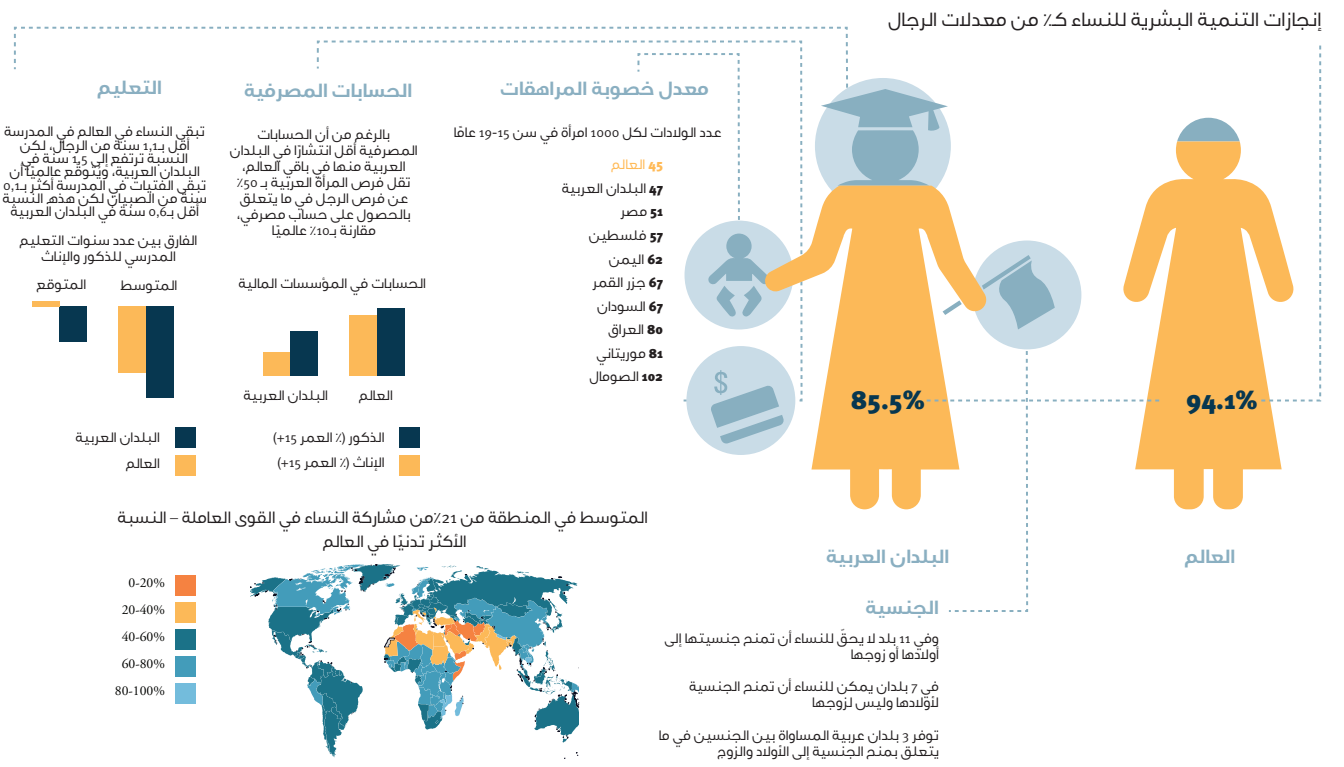
توجد أشكالٌ مختلفة من التمييز القائم على أساس المجموعة أو الهوية الخاصة في المنطقة العربية، ويرتبط بعضها بعملية تكوين الدولة الموصوفة سابقا. ويبقى مفهوم حقوق الأقليات غير مقبول على نطاق واسع، بالرغم من أنّه لدى معظم الدول العربية مجموعات عرقية ودينية ولغوية متنوعة تمّ دمجها كأقليات في حقبة ما بعد الإستعمار. بالرغم من أنّ القوانين والسياسات والمؤسسات العامة لا تقصد التمييز ضد الأقليات أو اضطهادها، لكنها تفتقر في كثير من الأحيان إلى الأحكام اللازمة للسعي لإشراكها والتوزيع العادل للثروات واحترام التنوّع الثقافي.

لا توجد بياناتٌ إحصائية تتبّع عدم المساواة بين مجموعات الأقليات والأغلبية من السكان. لكن الأدلّة غير المؤكدة تشير إلى أنّ الأقليات تعاني من التمييز، لا سيما في ما يتعلق بالحصول على الوظائف في القطاع العام. ويؤثر هذا التمييز في الغالب على أكثر الناس فقرًا داخل مجموعات الأقليات من السكان، ممّا يجعلهم ضحايا لأشكال متعدّدة من الإقصاء. وقد تصدّت بعض المجموعات القائمة على أساس الهوية الخاصة للتمييز الحقيقي أو المُتصوَّر من خلال رفض شرعية الدولة، ممّا أسهم في التوترات الإجتماعية والنزاعات.[29] لكن بعض الأفراد من مجموعات الأقليات شغلوا مناصب سياسية عالية، وأنشأت بعض مجموعات الأقليات مؤسساتٍ تعليمية لحماية تراثها الثقافي وتعزيزه. على سبيل المثال، يوفّر كلٌّ من الجزائر والمغرب التعليم المدرسي باللغة الأمازيغية، وكذلك التدريب للمدرّسين.[30]

يختلف عدم المساواة بين الجنسين بحسب السياق والتقاطع مع أشكال أخرى من عدم

الشكل 11

تتخلف النساء في البلدان العربية أكثر من أيّ مكانٍ آخر



المصدر: مكتب تقرير التنمية البشرية لإنجازات التنمية البشرية والتعليم؛ البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية لمعدل خصوبة المراهقين وحسابات المصارف؛ قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية، إحصاءات منظمة العمل الدولية حول مشاركة القوى العاملة؛ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين 2017 وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2018b حول الجنسية.

المساواة، لكنّه موجودٌ في كافة البلدان العربية. تشكّل نادية مراد، التي حازت على جائزة نوبل للسلام لعام 2018، مثالًا على كيفية تأثير أشكال الإقصاء المتداخلة على النساء في المنطقة: كامرأة تنتمي إلى أقلية دينية في العراق الذي مزقته الحرب، كانت مرادٌ ضحيةً للعنف الجنسي الذي ارتكبته الدولة الإسلامية بحقها بسبب هويتها.

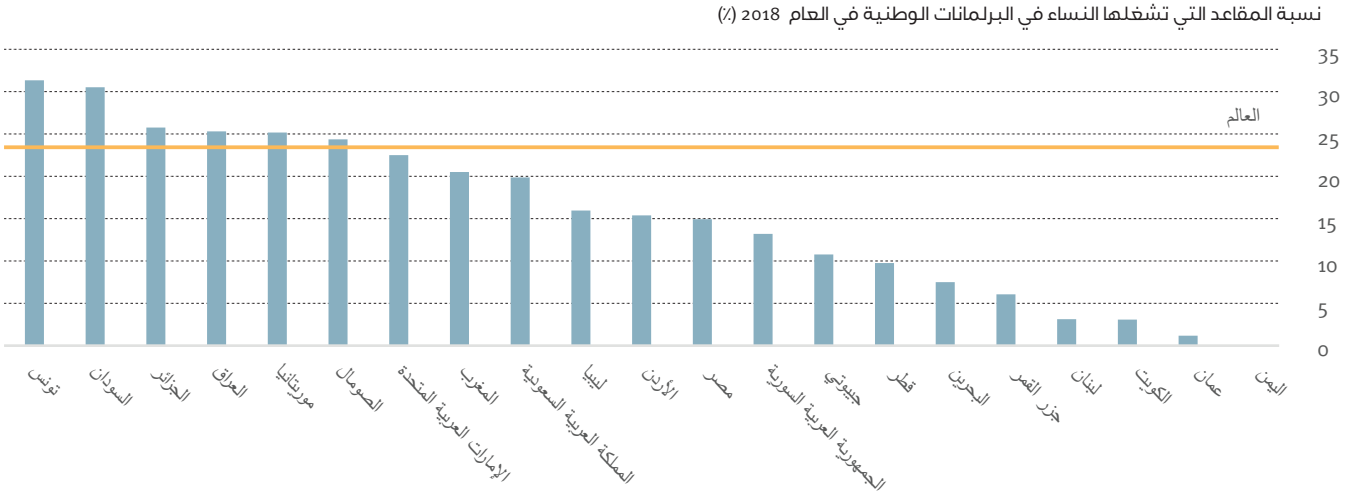
يبدأ التمييز بين الجنسين بتحديد مَن يحقّ له التمتع بحقوق المواطَنة: بإمكان المرأة أن تمنح جنسيتها إلى زوجها وأولادها في ثلاثة بلدان عربية فقط، وفي سبعة بلدان بإمكانها أن تمنحها لأولادها وليس لزوجها، وفي البلدان الإحدى عشر الباقية لا يحقّ لها أن تمنح جنسيتها إلى أيٍّ منهم. لا تحقّق المرأة في البلدان العربية سوى 85,5 في المائة من مكتسبات التنمية البشرية التي يحقّقها الرجال، بحسب قياسات مؤشر التنمية الجنسانية – أي أقل بـ 10 نقاط مئوية تقريبًا من المعدّل العالمي غير المتكافىء في الأصل والبالغ 94,1 في المائة (الشكل 11). إنّ الإنجازات غير متساوية في كافة أبعاد التنمية البشرية، ولكن على مستويات مختلفة. إنّ متوسط العمر المتوقَّع في المنطقة هو أقل بـ 0,3 سنة من المتوسط العالمي للرجال، ولكنه أقل بسنة كاملة للنساء. يزيد متوسط سنوات التعليم لِلرجال 1,1 سنة عن متوسط النساء في كافة أنحاء العالم ولكنه يزيد 1,5 سنة في البلدان العربية. ووفقًا للمتوسطات العالمية، تلحق الفتيات الفتيان في ما يتعلق بالتعليم، ومن المتوقع أن يبقَين في المدارس لفترة أطول بقليل من الفتيان، إلا أنّهن لا يزلن متأخراتٍ في البلدان العربية.

إنّ أكبر التفاوتات القابلة للقياس هي إقتصادية: يمثّل دخل المرأة عالميًا 57 في المائة من دخل الرجال، لكنّ دخل المرأة العربية لا يمثّل سوى 21 في المائة من دخل الرجال العرب. يُعتبر التقسيم الجنساني غير المتكافئ للعمل – في مجال الرعاية والعمل المنزلي غير المدفوع الأجر وكذلك في سوق العمل – من السِمات الرئيسية لعدم المساواة الإقتصادية بين الجنسين في كافة أنحاء المنطقة العربية. لا تزال مشاركة المرأة في سوق العمل الرسمي من بين أدنى المستويات عالميًا بسبب المعايير الثقافية والمحفّزات الضعيفة (راجع الشكل 11). على الرغم من القيود المفروضة في الكثير من البلدان (مثل منع النساء من العمل في النوبات الليلية)، فإنّ القوانين في البلدان العربية تسمح عمومًا للنساء بالعمل. ومع ذلك، فإن الأدوار التقليدية للجنسين، إلى جانب ارتفاع معدلات الخصوبة لدى المراهقين وأسواق العمل الراكدة، تحول دون دخول معظم النساء سوق العمل.

وتحدّ المشاركة الضعيفة في صنع القرارات

الشكل 12

على الرغم من أنّ التمثيل المتساوي في البرلمانات الوطنية يشكّل تحديًا في كل مكان، إلا أنّ الوضع في البلدان العربية غير مرضٍ بشكلٍ خاص



المصدر: الإتحاد البرلماني الدولي، قاعدة البيانات الخاصة بالنساء في البرلمانات الوطنية.

السياسية والمدنية والأسرية من فرص المرأة في التعبير عن شواغلها ومعالجة التفاوتات الجنسانية.[31] على الرغم من أن التمثيل المتساوي في البرلمانات الوطنية يشكّل تحديًا في كلّ مكان، إلا أنّ الوضع في البلدان العربية غير مرضٍ بشكلٍ خاص (الشكل 12). وترتكز مظاهر عدم المساواة بين الجنسين هذه على أعراف ومعتقدات اجتماعية توصَف بأنها ممارساتٌ تقليدية ولكنها تتعارض مع نهج حقوق الإنسان إزاء التنمية. يتطلّب التقدّم في مجال حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين في كافة أنحاء المنطقة عقدًا إجتماعيًا تُعاد صياغته والمزيد من حقوق المواطَنة الفردية والجماعية. يمكن العثور على عناصر هذه العملية في الأحكام الدستورية التي أعيد تحديدها بعد ثورات عام 2011.[32]

يواجه الأشخاص ذوو الإعاقة في البلدان العربية الحرمان بشكلٍ خاص في فرص التعليم والعمل، ويعانون من المعاملة الجائرة على المستوى المجتمعي والأسري.[33] وغالبًا ما يتعرّضون للتمييز غير المقصود عن طريق سياسات تغفل حاجاتهم بسبب النقص في البيانات. وكثيرًا ما يتمّ التغاضي عن التكاليف التي يواجهونها – على سبيل المثال، في وسائل النقل الخاصة – ممّا يقلّل من تقدير مستوى خطر الفقر الذي يواجهونه. تفتقر البيانات المتاحة عن الأشخاص ذوي الإعاقات في البلدان العربية إلى التعريفات المتّسقة، والمقارنات مع الأشخاص الذين لا يعانون من الإعاقات، وتصنيفها في مختلف مجالات معيارية إجتماعية واقتصادية. حقّقت بعض البلدان تقدّمًا في المسوحات الوطنية للأسر المعيشية وجمع بيانات التعداد السكاني وفقًا للمعايير الدولية. وتُظهر هذه البيانات معدّل انتشار للإعاقة يبلغ نحو 2,9 في المائة، وهي نسبة من المتوقع أن ترتفع باطراد بسبب النزاعات المسلّحة المستمرة وشيوخة السكان.[34]

3,2 الجغرافيا

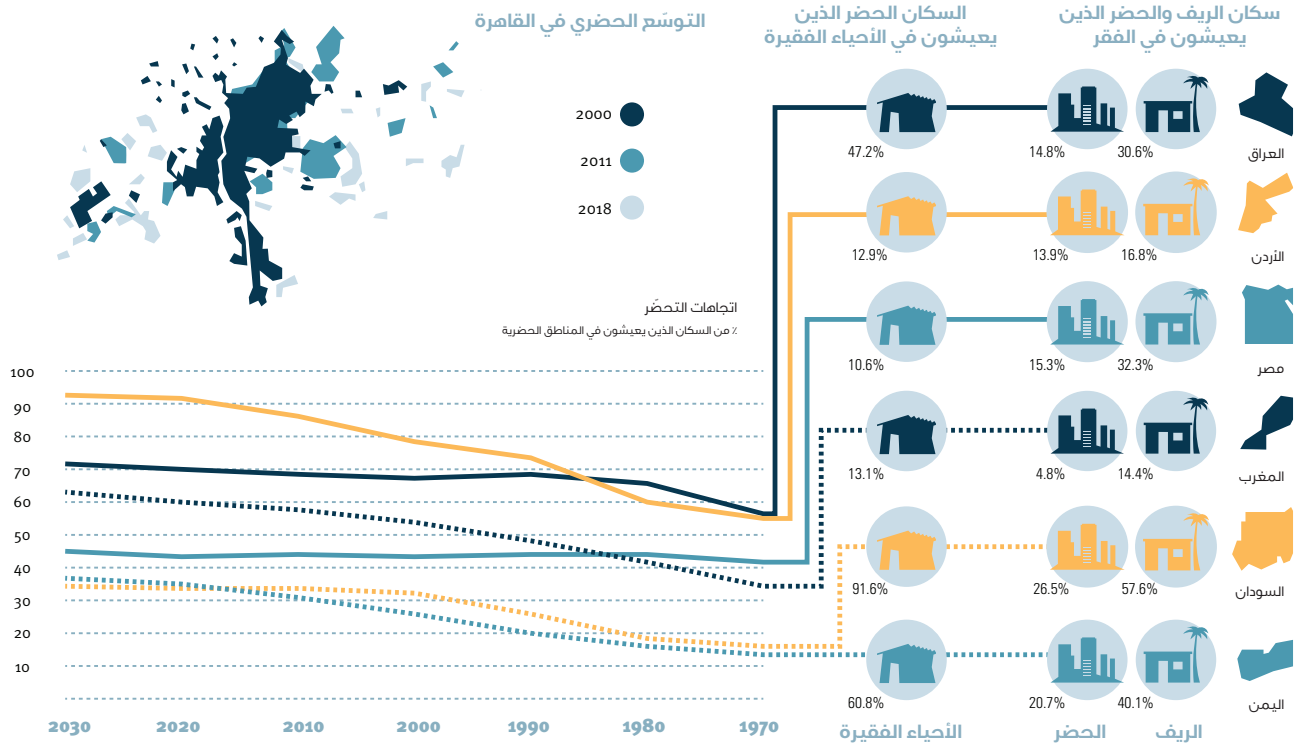
يمكن أن يؤثّر الموقع الريفي أو الحضري، أو العيش في مستوطنات عشوائية أو أحياء فقيرة، وكذلك التوزيع غير المتكافئ لمكتسبات التنمية في بلد ما على نوعية البنى التحتية والحصول على الخدمات والفرص الإقتصادية. في مصر، حيث يبدو التحضّر عمومًا راكدًا، نَمَت أكبر المدن، مثل القاهرة، بشكلٍ كبير في السنوات العشرين الماضية (الشكل 13). وتوفّر نسبة انتشار الفقر، الذي عادةً ما يكون أعلى في المناطق الريفية منه في المناطق الحضرية، تفسيرًا لذلك. إذا حدثت الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية دون توفّر فرص عمل جيدة، يمكن أن تُترجم إلى سخط في المناطق الحضرية، واختلالات في البنى التحتية والبيئة، وتغيرات في العلاقات السياسية والإجتماعية.[35] يعيش أكثر من نصف سكان المدن في الأحياء الفقيرة في سبعة بلدان على الأقل تتوفر فيها البيانات. في السودان، يعاني 91,6 بالمائة من سكان المدن من سوء خدمات إدارة النفايات والصرف الصحي بسبب التحضّر السريع والعشوائي. في دارفور، لا تزال أغلبية المليوني مشرّد تعيش في المخيمات التي تضاعف حجمها في بعض الحالات خلال العقد الماضي (الإطار 5). وفي هذه المناطق، ترتبط المعالجة غير المناسبة لمياه المجاري وحرق النفايات بارتفاع معدل الإصابة بالأمراض المنقولة بالمياه، وهو ما يمثّل 80 في المائة من الأمراض المبلّغ عنها في البلاد.[36]

تشعر دول المنطقة بالقلق إزاء الفجوة التنموية بين المناطق الرائدة والمتأخرة. يمكن النظر إلى التنمية المتباينة بحسب المكان على أنها فشلٌ في العدالة الإقتصادية أو خيانةٌ للعقد الإجتماعي. فلننظر في التقارير الوطنية المقدَّمة إلى مجلس حقوق الإنسان كجزءٍ من الإستعراض الدوري الشامل. يتحدّث المغرب عن انعدام الإستقرار في "المناطق الريفية والجبلية". وتلحظ تونس عدم إمكانية الوصول إلى عيادات مراقبة الحمل في مناطق الوسط الغربي والشمال الغربي والجنوب. ويحذّر السودان من انخفاض معدلات الحضور المدرسي في الأقاليم الشرقية. وينظر كلٌّ من الجزائر وموريتانيا في التفاوتات الإقليمية. ويتجلى بوضوح تركيز النشاط الإقتصادي في بعض المناطق في الكثير من هذه البلدان وغيرها (الشكل 14).

أخيرًا، يمكن أن يرتبط مكان الإقامة بأوجه عدم المساواة في الصحة البيئية: إنتشار تلوّث الهواء والماء والنفايات الصلبة (مثل البلاستيك). ربما يكمن جزءٌ من المشكلة في الجغرافيا الأساسية (الأشخاص الذين لديهم موارد مائية شحيحة هم أكثر عرضةً لشرب مياهٍ ملوثة بالمبيدات الزراعية). وينتج جزءٌ آخر بشكلٍ مباشرة عن الخيارات السياسة العامة – على سبيل المثال، عدم إخضاع الشركات الصناعية الملوِّثة في القطاع العام للمساءلة. تساهم هذه القضايا في مشاكل الصحة العامة، ويقع عبء فشل أنظمة الصحة العامة بشكلٍ غير متناسب على الفقراء الذين هم أكثر عرضةً للتلوث وأقل قدرةً على تحمّل تكاليف الرعاية الصحية في القطاع الخاص.[37]

الشكل 13

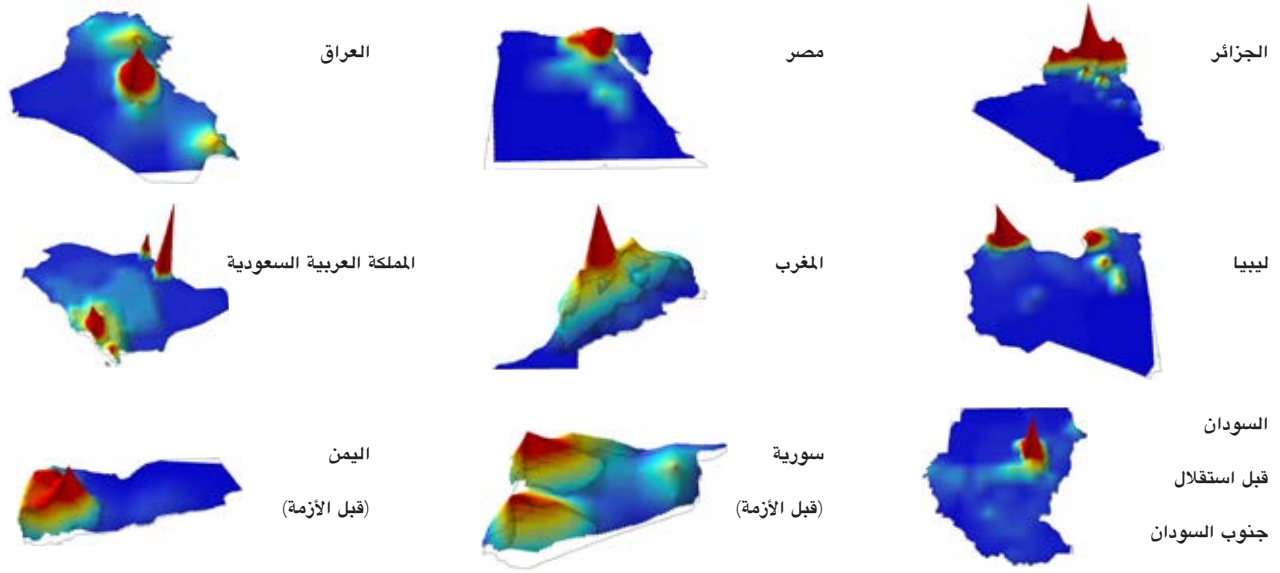
وتيرة التحضّر في المنطقة العربية متنوعة



المصدر: شعبة السكان في إدارة الأمم المتحدة للشؤون الإقتصادية والإجتماعية، التوقعات السكانية في العالم، 2017، إتجاهات التحضّر؛ البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية لمعدلات الفقر في المناطق الريفية والحضرية والسكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة؛ غوغل إيرث للتوسّع الحضري في القاهرة.

الشكل 14

يتجلى بوضوح تركيز النشاط الإقتصادي في بعض المناطق في الكثير من البلدان



ملاحظة: الناتج المحلي الإجمالي لكلّ درجة من خطوط الطول مقابل درجة من خلايا خطوط العرض.
المصدر: مشروع G-Econ، جامعة ييل، أيلول / سبتمبر 2009.

الإطار 5

دارفور– أزمةٌ أشعلتها التفاوتات بين الأقاليم

تاريخيًا، كانت دارفور تتمتع بالرفاه الإقتصادي ووفرة الموارد الطبيعية والحيوانية، فيما كانت تتميّز ثقافيًا بتعدد التقاليد العرقية والدينية والقبلية المتداخلة على مدى قرون. غير أنّ الحكومات الإستعمارية التي احتلّت السودان ركزت على استغلال الموارد بفعالية من حيث التكلفة مع استثمارٍ ضئيل في إقامة البنى التحتية، وتطوير الوسط حيث المياه والتربة الخصبة وفيرة والوصول إلى البحر يسير. أما المناطق الطرفية التي كانت نائية ومكلفة من حيث الإنماء، فقد أُحيلت إلى الحُكم غير المباشر من قبل الإدارات الأهلية التي تولّت مسؤولية جمع الضرائب والحفاظ على الأمن المحلي.

بعد إعلان الإستقلال في عام 1956، واجهت الحكومة الوطنية الجديدة تباينات كبيرة في التنمية بين الوسط والمناطق الطرفية، وحافظت على مسار السلطات الاستعمارية. واجه تركيز المشاريع التنموية في المنطقة الوسطى، بالتزامن مع إهمال باقي أنحاء البلاد، مقاومةً وما أعقبها من نزاعات عنيفة في المناطق الطرفية مثل دارفور التي تعرّضت للإهمال وكانت عاجزة عن الإنتقال من مجتمعٍ تقليدي إلى مجتمعٍ حديث واقتصاد السوق.[1]

وهكذا يمكن أن يُعزى نمط الحروب الأهلية المتكرّرة في السودان إلى سوء الحكم وإلى الفشل المؤسسي الذي حفّز التفاوتات بين الوسط والمناطق الطرفية. على الرغم من التحسينات الأخيرة في مجال الأمن، لا تزال حقوق الإنسان لسكان دارفور بحاجةٍ إلى معالجة. ما زالت وثيقة الدوحة للسلام في دارفور التي اعتُمدت في عام 2011، تنفَّذ بشكلٍ غير متساوٍ وغير مستدام وهي غير كافية لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاع، بما في ذلك تعزيز مؤسسات الإدارة المركزية والمحلية وإدارة الأراضي والمياه والموارد الأخرى.[2]

1. Sulliman 2011.

2. بيان من رئيس مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، في 31 كانون الثاني / يناير 2018، S/PRST/2018/4.

3,3 الحُكم

غالبًا ما تدفع المؤسسات العامة التي لا تخضع للمساءلة وغير المستجيبة، فضلًا عن الفساد المنتشر على نطاق واسع، إلى الإقصاء والحرمان من حق التصويت بالنسبة لشريحة كبيرة من السكان. وبالإضافة إلى صياغةً المساحة التي تتكشّف فيها المواطَنة، وتحديد استحقاقات المواطنين وواجباتهم، تكون مؤسسات الحُكم مسؤولةً أيضًا عن تأسيس العَقد الإجتماعي بين الدولة والمواطنين وتجديده عندما لا يعود العَقد صالحًا. ولا بدّ أن تنمو مشاعر الإقصاء والتنافس الإجتماعي حيث لا يُعامَل المواطنون والفئات الإجتماعية على قدم المساواة أمام القانون، أو حيث يكون إنفاذ القانون ضعيفًا.

لقد تناول القسم السابق بإسهاب تطوّر العَقد الإجتماعي في البلدان العربية والإشارة القوية التي بعثتها ثورات عام 2011 بأن العَقد لم يعد صالحًا لقطاعاتٍ كبيرة من الشعب. وشملت أوجه القصور الرئيسية في الفترة المفضية إلى الثورات قبول المواطنين للدولة، وامتثال الدول للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وسبل استخدام وسائل القوة والإكراه، ومنع إساءة استعمال السلطة.[38] تنطوي إعادة تعريف العَقد الإجتماعي على التفاعل بين الدولة والمواطنين، حيث يقع على المؤسسات العامة واجب إنشاء آلياتٍ

الجدول 2

إقبال الناخبين

البلد، عام الإنتخاب	إقبال الناخبين (%)
الجزائر، 2017	37
البحرين، 2014	53
جيبوتي، 2018	62
مصر، 2015	28
العراق، 2018	45
الأردن، 2016	36
الكويت، 2016	70
لبنان، 2018	50
ليبيا، 2014	42
موريتانيا، 2013	74
المغرب، 2016	43
عمان، 2015	57
السودان، 2015	46
الجمهورية العربية السورية، 2016	58
تونس، 2014	67

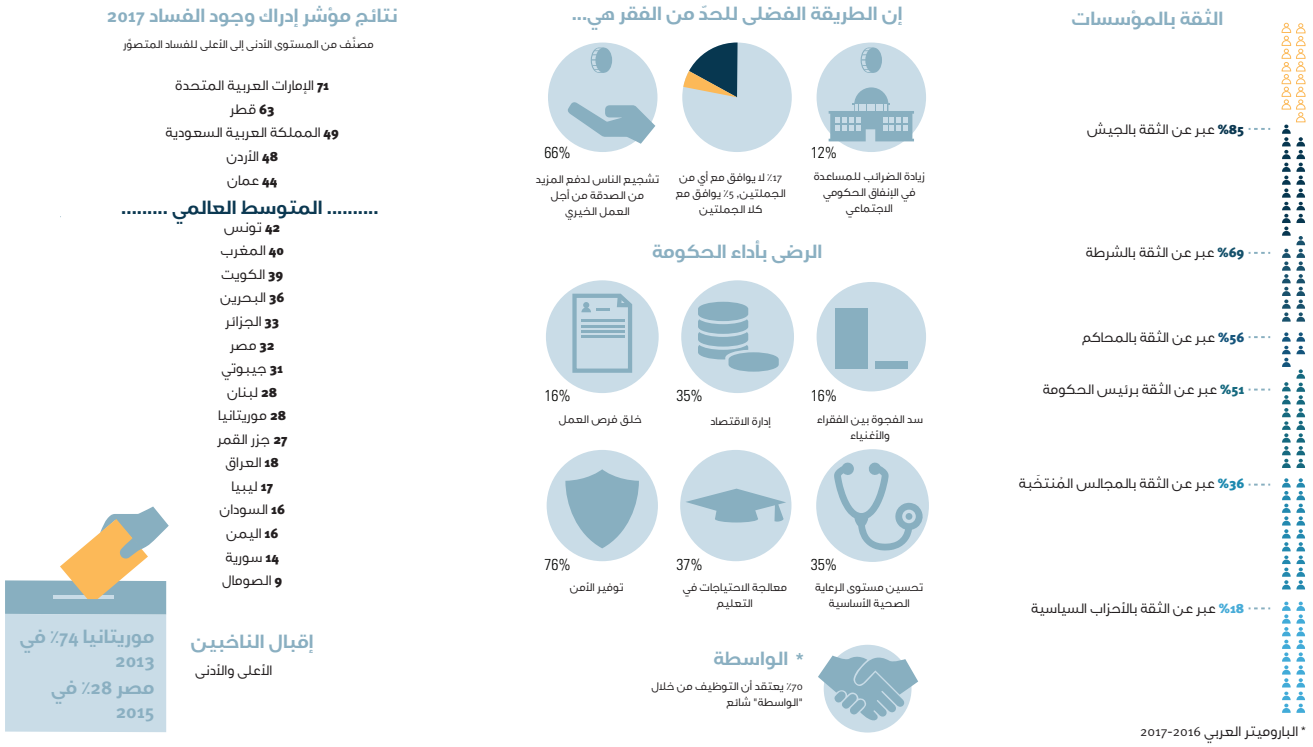
المصدر: المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الإنتخابية IDEA، قاعدة بيانات إقبال الناخبين.

لفهم المظالم الإجتماعية والتوفيق بين المصالح المتضاربة. ومع ذلك، فشلت معظم البلدان العربية في أعقاب الثورات في تحسين التمثيل وإدخال سياسات تستجيب لمطالب المواطنين أو تصون حقوق الإنسان بما يتماشى مع المعايير الدولية.

يعتقد عددٌ كبيرٌ من المواطنين أنّ المؤسسات التي من المفترَض أن تلبّي احتياجاتهم تتركهم خلف الركب بإغفالهم، فيما لا تزال المؤسسات الأمنية دون سواها تتمتّع بثقة الغالبية العظمى من السكان (الشكل 15). وتنخفض الثقة بخاصة في الهيئات المنتخَبة، تلك التي ينبغي أن تكونَ مسؤولةً عن إعادة صياغة العَقد الإجتماعي. وينعكس نقص الثقة أيضًا في انخفاض نسبة الإقبال على التصويت – أقل من 50 في المائة في معظم البلدان (الجدول 2). يُنظر إلى الحكومات على أنها غير فعّالة بشكلٍ خاص في معالجة قضايا مثل الحدّ من الفقر وعدم المساواة التي تمثّل جوهر ثورات عام 2011 والإحتجاجات اللاحقة. ويبدو أنّ فرص التوظيف تعتمد على العلاقات الشخصية أكثر من اعتمادها على السياسات الحكومية، ممّا يزيد من تصوّرات الظلم وعدم المساواة. كما يبدو أن تقديم الخدمات الصحية والتعليمية غير مرضٍ، فيما يُعتبَر الفساد واسع الإنتشار (الشكل 15).

الشكل 15

يعتقد عددٌ كبيرٌ من المواطنين أنّ المؤسسات التي من المفترَض أن تلبّي احتياجاتهم تتركهم خلف الركب



المصدر: البارومتر العربي 2016-2017؛ درجات مؤشر مدركات الفساد الذي تعتمده منظمة الشفافية الدولية؛ المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية IDEA، قاعدة بيانات إقبال الناخبين.

3,4 الوضع الإقتصادي والإجتماعي

يبدو أن التصوّرات بشأن عدم فعالية المؤسسات تؤكدّها الهياكل الإقتصادية الراكدة أو المستندة إلى قاعدة ضيقة والبطالة المرتفعة والآفاق الصعبة التي يواجهها الشباب لتأمين مستقبلهم وعدم التساوي في توفير الخدمات الإجتماعية وشبكات الأمان الإجتماعية. تؤثر البطالة، التي تبلغ 10 في المائة، أي ما يقارب ضعف المتوسط العالمي، بشكل غير متناسب على الشباب بنسبة 25 في المائة. تُخفي هذه المتوسطات قصصًا بشرية متنوعة. في دولة فلسطين، تصل نسبة البطالة إلى 27 في المائة (42 في المائة للشباب)، أي ما يعادل ضعف المعدل في البلدان المتوسطة الدخل مثل الأردن وتونس حيث تتراوح في نطاق الـ 15 في المائة. يجب أن يُنظر إلى النسبة في الصومال، التي تبلغ 6 في المائة، من حيث صلتها بنسبة 31 في المائة من الفقراء العاملين من بين السكان العاملين.

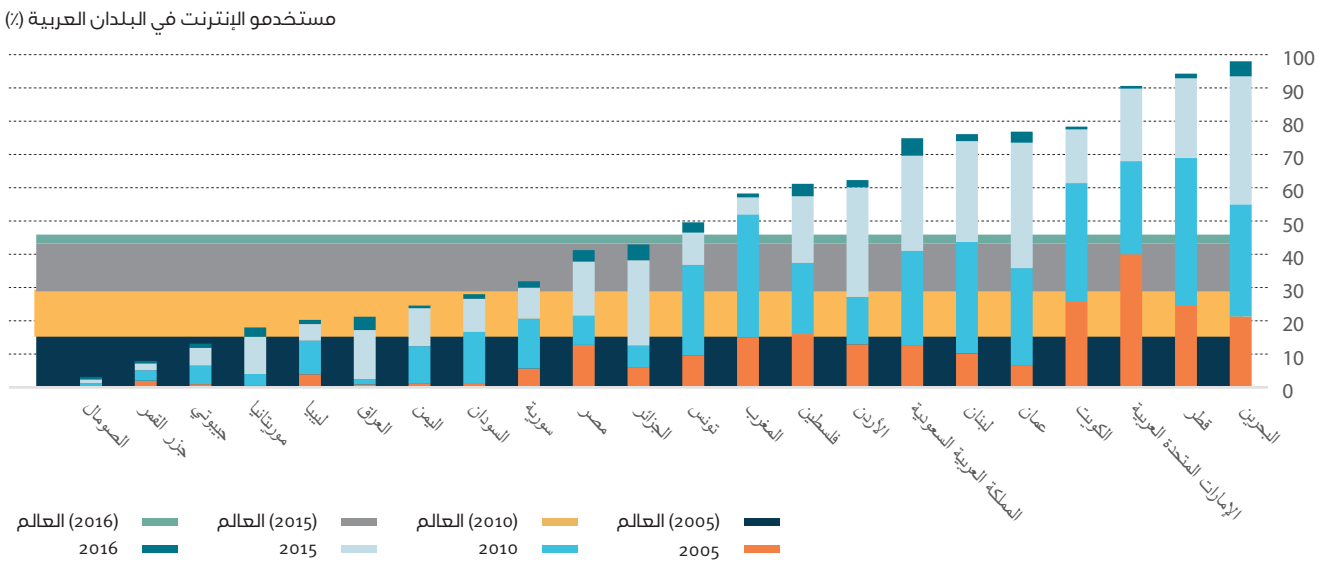
وتتمتّع تكنولوجيا المعلومات والإتصالات بالقدرة على تمكين الناس إقتصاديًا، وبخاصة في المجتمعات الضعيفة. يمكن أن تكونَ التكنولوجيا الرقمية أداةً غير مكلفة للحصول على العمل عبر الإنترنت أو العمل المؤقت المستقل (gig economy) والتواصل مع أرباب العمل المحتملين في كافة أنحاء العالم، وتوفير الفرص للمجتمعات الضعيفة والمهمَّشة.[39] غير أنّ اقتصاد الوظائف المؤقتة المستقلة له تحدياته الخاصة، وبخاصة في ما يتعلق بالحماية الوظيفية المرتبطة بالأجور وظروف العمل وساعات العمل. وعلاوةً على ذلك، فإنّ العمل في الإقتصاد المؤقت المستقلّ يواجه ثغرةً قانونية في ما يتعلق بالولاية القضائية – أيّ قوانين عمل في أيّ بلد تحظى بالأسبقية؟ هل هي قوانين بلد الموظفّ أو رب العمل أو الشركة التي توفر المنصة؟ لذلك، على الرغم من إمكانيات التمكين الإقتصادي، لا يبدو أن القطاع يقدّم حلًا مجديًا لبطالة الشباب وركود إنتاجية العمل في الكثير من البلدان العربية، وبخاصة مع مستوياتٍ متفاوتة لانتشار الإنترنت (الشكل 16).

وحتى المجالات ذات الأداء الجيد، مثال معدلات الإلتحاق بالمدارس التي تواكب المتوسطات العالمية، تتخلّف من حيث الجودة (الشكل 17). يعاني طلاب المنطقة باستمرار من أداءٍ دون المستوى في العلوم والقراءة والرياضيات بالمقارنة مع المتوسطات العالمية.

غالبًا ما يتمّ تحليل التفاوت في الدخل بوصفه مغذٍّ للتوترات الاجتماعية.[40] في الواقع، تمّ تحديد الظلم الإجتماعي والإقتصادي كأحد أهم أسباب الثورات العربية (الشكل 18)، على الرغم من البيانات التي تشير إلى انخفاض الدخل وعدم المساواة في الإستهلاك (راجع الإطار 4 حول تحديات البيانات).

الشكل 16

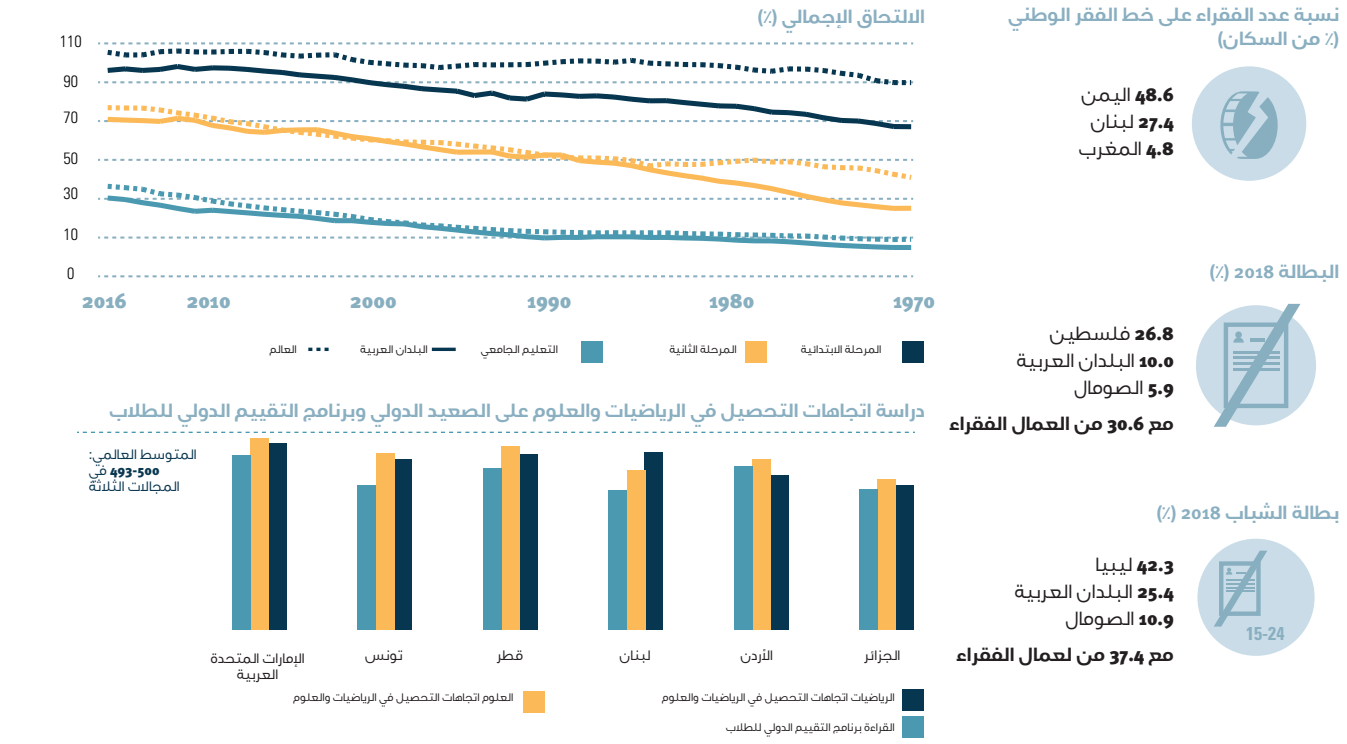
تتفاوت معدلات انتشار الإنترنت في البلدان العربية، وبعضها أقل بكثير من المتوسطات العالمية



المصدر: قاعدة بيانات الإتحاد الدولي للإتصالات/مؤشرات تكنولوجيا المعلومات والإتصالات.

الشكل 17

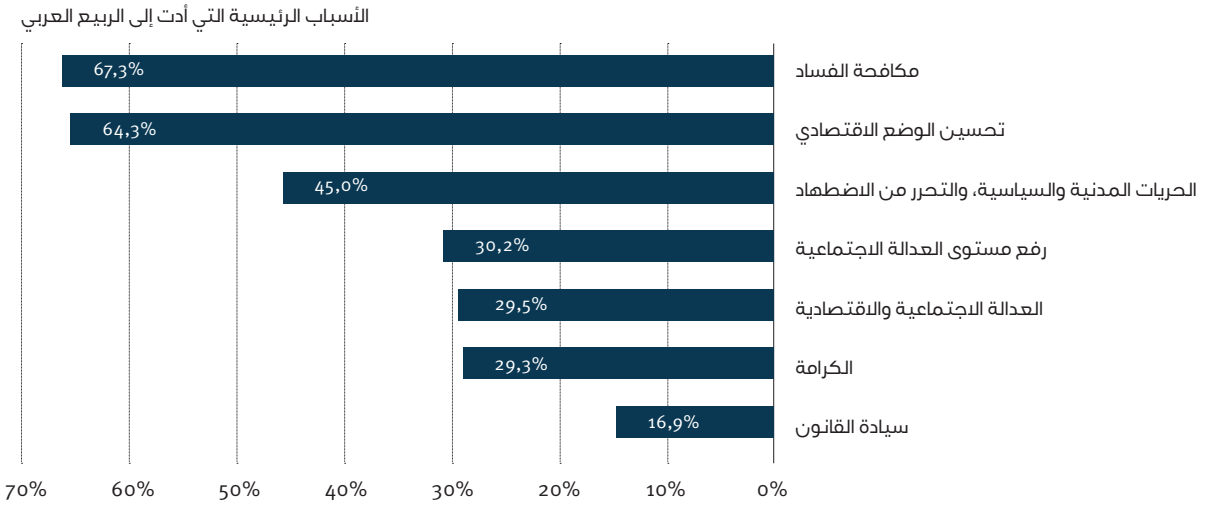
حتى المجالات ذات الأداء الإجتماعي والإقتصادي الجيّد تتخلّف من حيث الجودة



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية لعدد الفقراء وإجمالي الإلتحاق بالمدارس؛ قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية الخاصة بالبطالة؛ ستودع بيانات الرابطة الدولية لتقييم التحصيل التعليمي للإتجاهات العالمية في التحصيل الدراسي للرياضيات والعلوم؛ قاعدة بيانات البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (بيزا) التي تملكها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي.

الشكل 18

الظلم الإجتماعي والإقتصادي من الأسباب الرئيسية للثورات العربية



المصدر: الباروميتر العربي 2012–2014

3,5 الصدمات والهشاشة

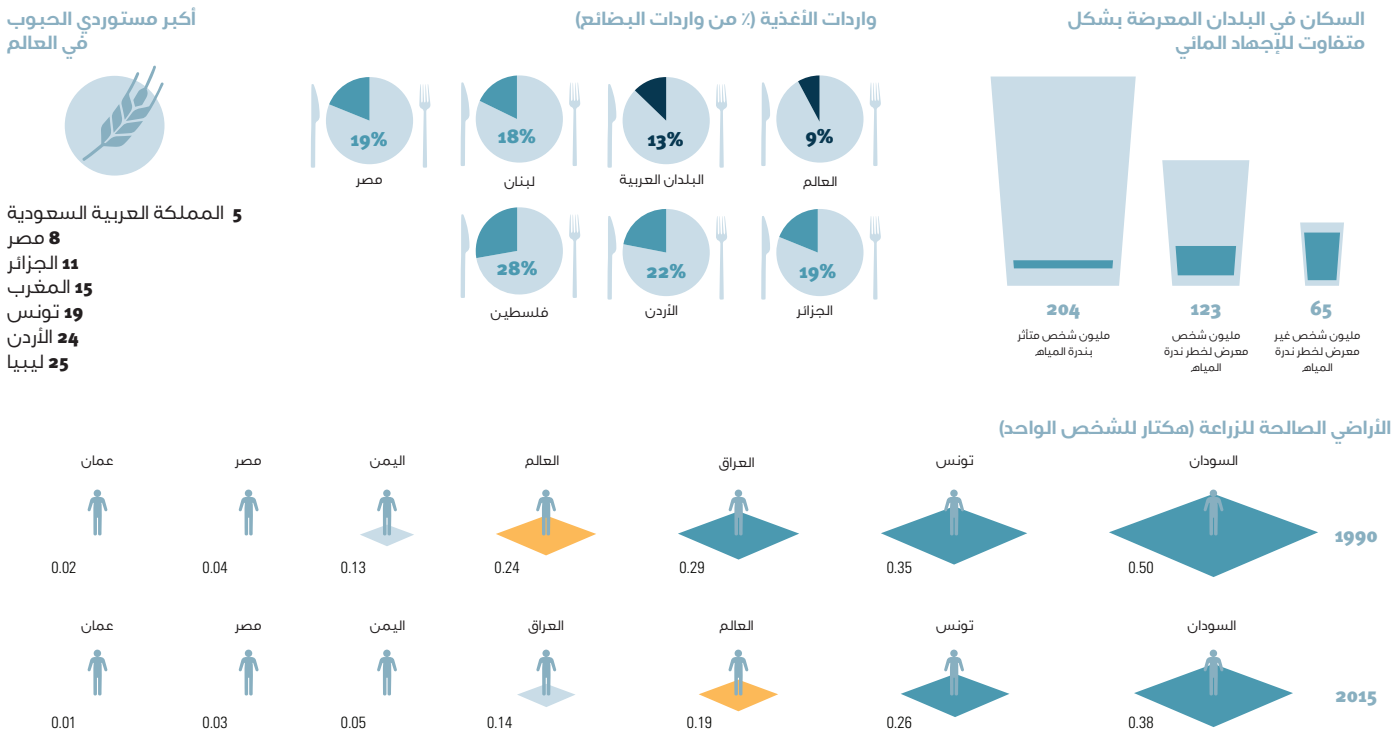
يؤثر التدهور البيئي الحاد وسوء إدارة الموارد الطبيعية، بالإقتران مع ندرة الموارد مثل المياه والإعتماد الكبير على الواردات الغذائية، بشكل غير متناسب على البلدان الأقل نموًا في المنطقة وفئات السكان الأشد ضعفًا. وقوّض العجز المؤسسي في توفير نموذج إنمائي قابل للتكيّف مع الإحتياجات المتزايدة للنمو السكاني القدرة على الصمود أمام الصدمات. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ الفقراء – أي المزارعين والرعاة، والأشخاص الذين يعيشون في بيئات هامشية مثل الأراضي الجافة والجبال ذات التربة الهشة – هم أكثر ميلًا للإعتماد على الموارد الطبيعية في سبل كسب عيشهم، ولكنّ الموارد الطبيعية والنُظُم الإيكولوجية تزداد هشاشةً بسبب سياسات التنمية غير المستدامة.[41]

لم تشهد المنطقة العربية زيادةً ملحوظةً في الكوارث الطبيعية. لكنّ حالات الجفاف في عددٍ قليلٍ من البلدان تكشف عن الضعف في منطقةٍ غير مجهَّزة بالقدرة اللازمة على الحدّ من المخاطر والتعافي. يكشف سوء الإدارة البيئية في سوريا عن مسارٍ ينطلق من التدخّل البشري في المناخ، ويشملُ الممارسات الزراعية غير المستدامة والجفاف الشديد، ممّا يؤدي إلى انهيار الزراعة والهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، حيث فشلت الحكومة في الإستجابة إلى احتياجات النازحين ومظالمهم.[42]

يؤثّر الإجهاد المائي وندرة المياه على غالبية الناس في المنطقة، ويقترنان بندرة الأراضي الصالحة للزراعة وانكماشها (الشكل 19). بين عامي 1990 و2015، إزداد تقلّص مساحة الأراضي الصالحة للزراعة عن 45 في المائة في أكثر من نصف البلدان، والكثير منها كان بالفعل يحتوي على أقل من 0,24 هكتار لكلّ شخص، وهو المتوسط العالمي في عام 1990. وبالرغم من أنّ المجاعة قد أصابت البلدان المتأثرة بالحرب عمومًا، مثل اليمن، فإن العوامل المذكورة أعلاه أدّت إلى الإعتماد الكبير على الواردات الغذائية (وبخاصةٍ الحبوب)، ممّا ترك الكثير من البلدان

الشكل 19

يؤثّر الإجهاد المائي وندرة المياه على غالبية الناس في المنطقة، ويقترنان بندرة الأراضي الصالحة للزراعة وانكماشها



مصادر: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، قاعدة بيانات النظام الإحصائي للمياه في الأرياف للإجهاد المائي؛ البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية لواردات الأغذية والأراضي الصالحة للزراعة؛ وزارة الزراعة الأمريكية وخدمة الزراعة ووكالة الزراعة الخارجية، قاعدة بيانات خدمات الزراعة الأجنبية وإنتاجها وإمداداتها وتوزيعها لواردات الحبوب.

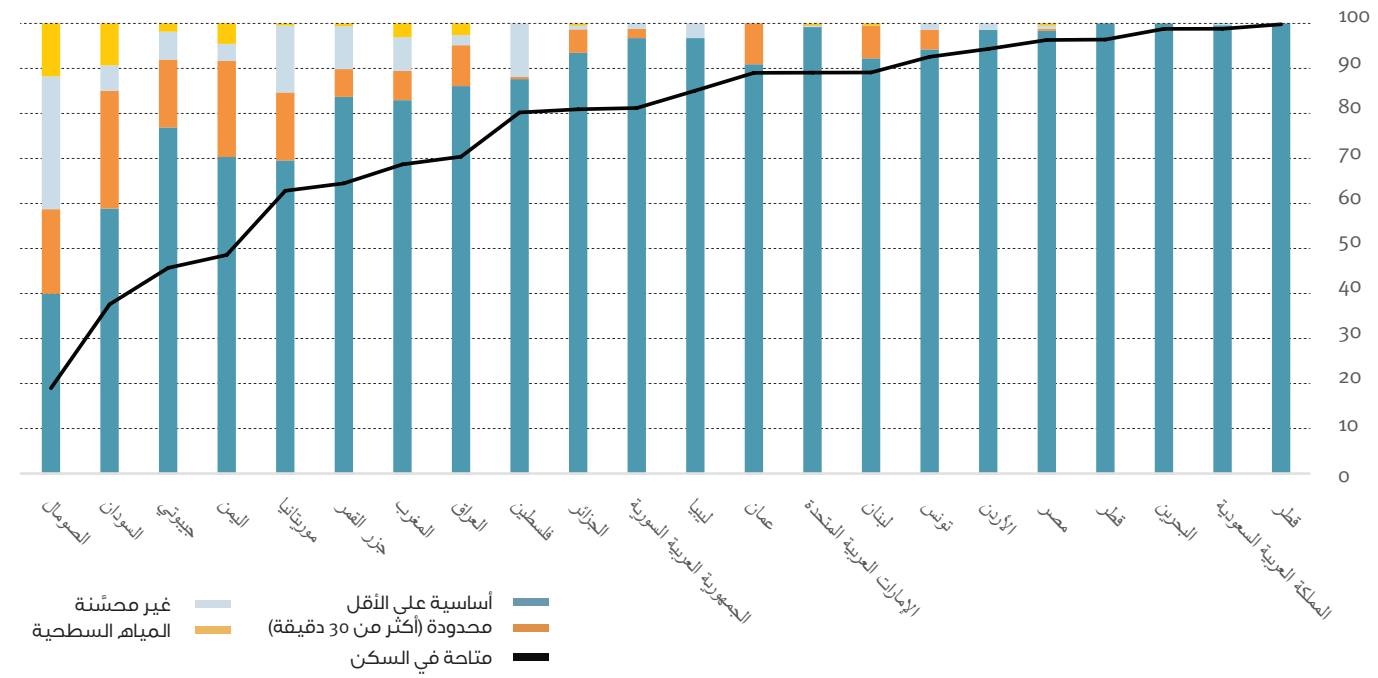
عرضةً للنقص في الإنتاج وتقلّب الأسعار. تمثّل واردات الأغذية 13 في المائة من كافة واردات البضائع في المنطقة، ولكن بالنسبة للجزائر ومصر والأردن ولبنان، يقترب الرقم من 20 في المائة. واستحوذت المملكة العربية السعودية وحدها على 6,4 في المائة من واردات الحبوب العالمية في 2018، مع ستة بلدان عربية أخرى مصنَّفة في قائمة أكبر 25 بلد مستورد للحبوب.

يبيّن السودان كيفية ترابط الصدمات والهشاشة البيئية بالنزاع، بما في ذلك تشرّد السكان واستغلال الموارد وتدني الإستثمار في التنمية. في الواقع، تستمر القضايا البيئية في تأجيج النزاع، بما في ذلك التنافس على احتياطيات النفط والغاز، ومياه النيل والأخشاب، واستخدام الأراضي الزراعية. تجسّد دارفور الإنهيار الإجتماعي الذي يمكن أن ينجم عن الإنهيار البيئي، نظرًا للصلة القوية بين تدهور الأراضي والتصحّر والنزاع (راجع الإطار 5).[43]

أصبح الحصول على مياه الشرب الآمنة بشكل موثوق فيه – وهو حقٌّ أساسي وبالتالي جزءٌ من العَقد الإجتماعي – يشكّل تحديًا في كافة أنحاء المنطقة (الشكل 20). وتتجاوز التحديات الحالية للمياه مشكلة الندرة القديمة العهد لتشمل الترابط بين المياه والغذاء والطاقة وتغيّر المناخ والجفاف والفيضانات وجودة المياه والمياه العابرة للحدود وإدارة المياه في ظروف الهشاشة والنزاع والعنف. وقد أدّى تسريع وتيرة التحوّل الإقتصادي والنمو السكاني، بالإقتران مع سوء الحُكم، إلى إرباك الجهود السابقة في مجال إدارة المياه والإبتكار. تعيش بلدانٌ كثيرة في المنطقة بمستوى يتجاوز إمكانياتها، وتسحب كميات غير مستدامة من الأنهار وطبقات المياه الجوفية، وتخفّض من قيمة رأس مالها الطبيعي وتقوّض الثروة والقدرة على الصمود على المدى الأطول.[44] ولهذا بعدٌ واضحٌ من حيث عدم المساواة، لأن الأشخاص الأكثر فقرًا هم أكثر عرضةً لعدم الحصول على مياه شرب آمنة بشكل موثوق فيه. والأكثر ثراءً هم الأكثر قدرةً على التزويد الذاتي عن طريق شراء المياه في السوق الخاصة، ولكنهم يفاقمون المشاكل المتعلقة بإمدادات القطاع العام.

الشكل 20

أصبح الحصول على مياه الشرب الآمنة بشكلٍ موثوقٍ فيه – وهو حقٌّ أساسي وبالتالي جزءٌ من العَقد الإجتماعي – يشكّل تحديًا في كافة أنحاء المنطقة



المصدر: قاعدة البيانات العالمية في برنامج الرصد المشترك بين منظمة الصحة العالمية واليونيسف لإمدادات المياه والمرافق الصحية والنظافة الصحية.

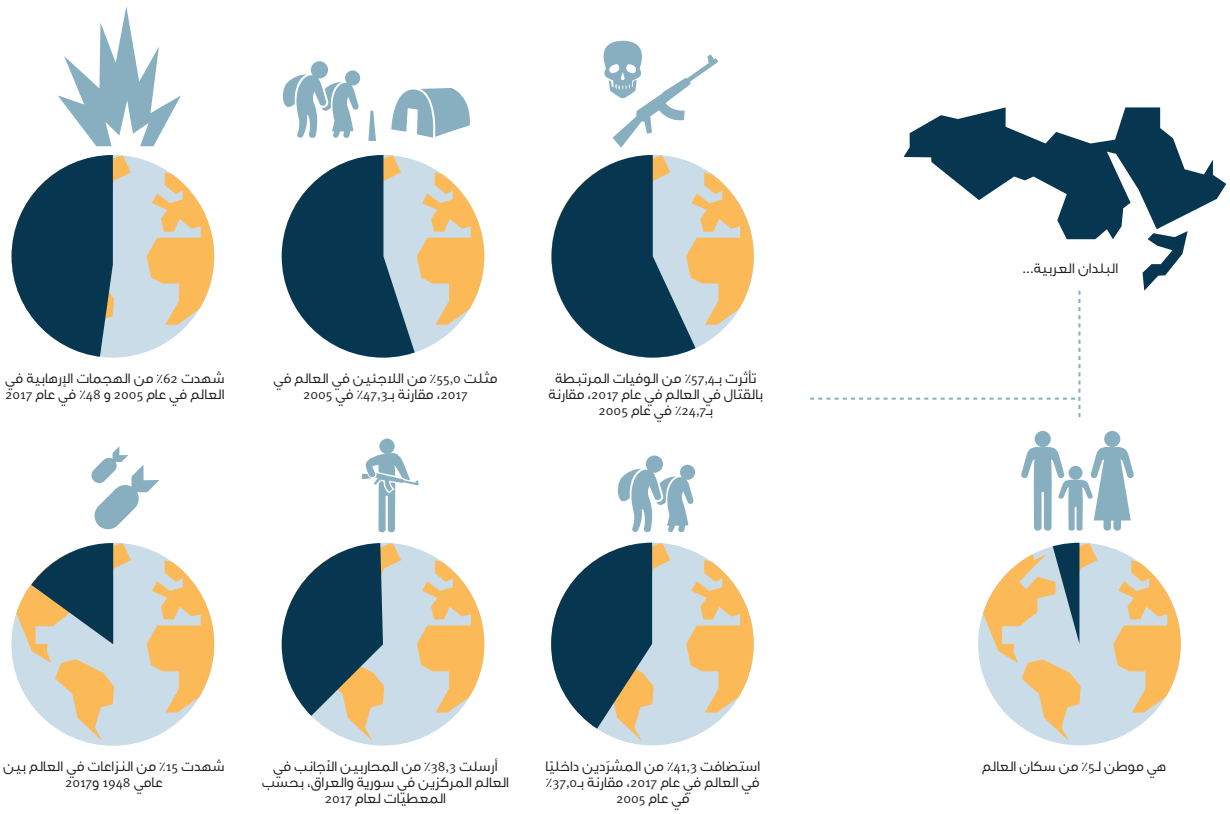
3,6 أشكال الإقصاء المتداخلة في حالات النزاع

تتفاقم كافة أبعاد الإقصاء هذه عندما تتداخل في ما بينها، وتميل كلّها إلى التداخل في المناطق المتأثرة بالنزاعات الطويلة الأمد وبأعداد كبيرة من السكان المشرّدين داخل الحدود وعبرها. يمكن أن يشعل ويغذّي انهيار العَقد الإجتماعي في الكثير من البلدان، وعوامل الإقصاء المتعددة الأبعاد الموصوفة هنا، التوترات الإجتماعية والنزاعات العنيفة في نهاية المطاف (الشكل 21). كما أنّ الأزمات الطويلة الأمد تعرّض عددًا متزايدًا من الناس، وفي بعض الحالات أجيالًا كاملة، لأشكالٍ من الحرمان تعزز بعضها بعضًا، ممّا يزيد منَ الشعور بالإقصاء وانعدام الثقة تجاه المؤسسات. وضعت الثورات العربية مسائل الإنصاف وعدم المساواة والإقصاء في صدارة الحياة السياسية وفي مقدمة اهتمامات الرأي العام، وهذا يدلّ على القوى المدمرة التي تتخطى عدم المساواة. بقدر ما كان عدم المساواة والإقصاء ربما من الأسباب الكامنة وراء الهشاشة والنزاع في المنطقة بعد عام 2011، كانا أيضًا نتيجةً للهشاشة السابقة، بما في ذلك الحروب الأهلية العنيفة وأشكال النزاعات الأخرى على مدى السنوات الثلاثين أو الأربعين الماضية.[45] إذا لم نتعلّم من إخفاقات الماضي، من المحتمل أن تؤدّي السياسات التي تُقرَّر اليوم إلى نتائج مماثلة غير مستدامة غدًا.

يتعرّض التقدّم الإقليمي الذي تحقق على مدى عقود في القدرات البشرية المتعلقة بالصحة والتعليم والدخل للخطر بسبب انهيار العَقد الإجتماعي وينعكس مساره بالفعل في البلدان المتأثرة بالنزاع (راجع إتجاهات مؤشر التنمية البشرية في الشكل 5). في سوريا، شهدت الإنجازات السابقة في مجال التنمية البشرية تراجعًا بالفعل: فقد الرجال حوالي 8 سنوات من

الشكل 21

تتفاقم كافة أبعاد الإقصاء هذه عندما تتداخل ما بينها، وتميل كلها إلى التداخل في المناطق المتأثرة بالنزاعات الطويلة الأمد وبأعداد كبيرة من السكان المشردين داخل الحدود وعبرها



المصدر: برنامج أبسالا للبيانات المتعلقة بالنزاعات، مجموعة بيانات الوفيات المرتبطة بالقتال ومجموعة بيانات الأحداث المسندة جغرافيًا مكانية للوفيات المرتبطة بالقتال وعدد النزاعات؛ قاعدة بيانات الإحصاءات السكانية للاجئين والمشرّدين داخليًا لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وتقارير الأونروا السنوية عن الأنشطة التنفيذية للاجئين الفلسطينيين؛ قاعدة البيانات العالمية للإرهاب حول الهجمات الإرهابية ومجموعة صوفان، "المقاتلون الأجانب في سوريا" حول المقاتلين الأجانب.

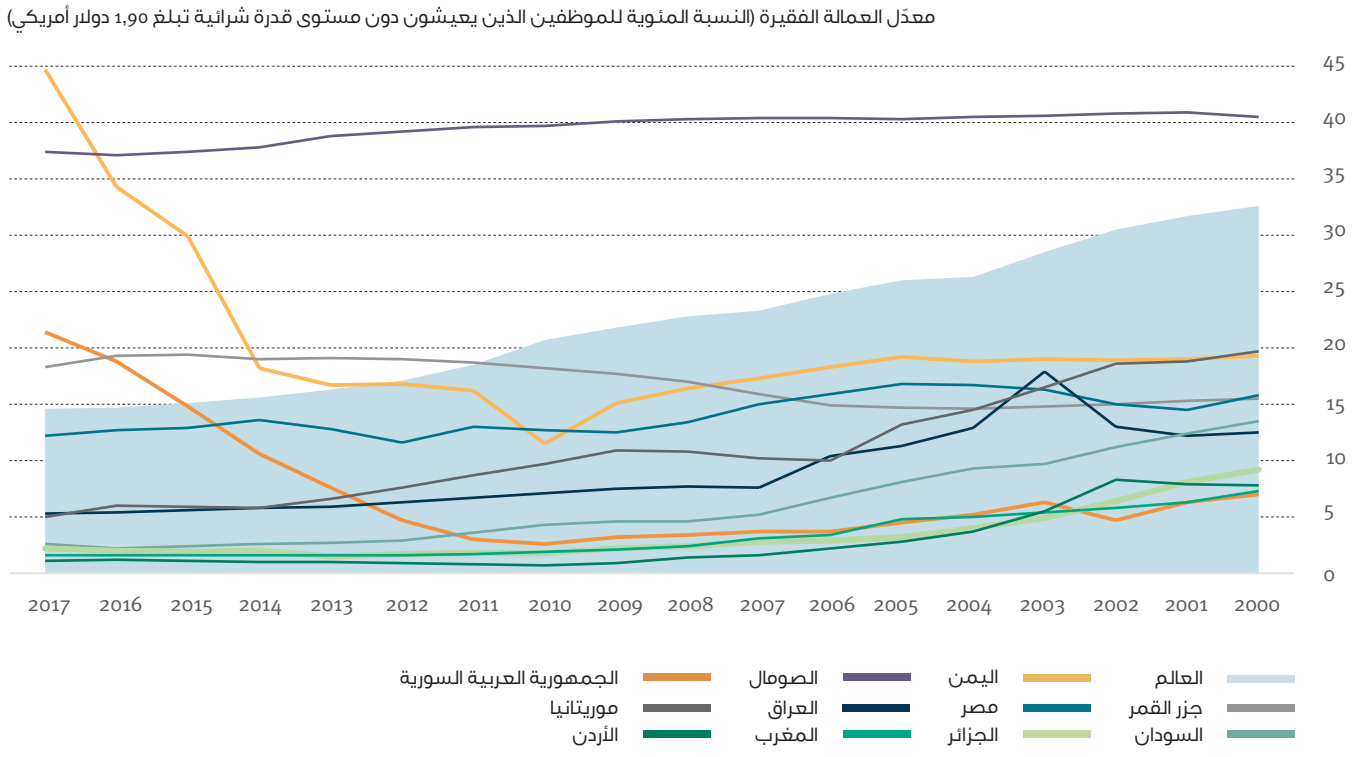
العمر المتوقع بسبب النزاع، في حين انخفضت معدلات الإلتحاق بالمدارس الإبتدائية 50 نقطة مئوية. في اليمن، إنخفض معدل الإلتحاق بالمدارس الإبتدائية من 97 في المائة إلى 92 في المائة بين عامي 2013 و2016. كما يعوق الصراع قدرة الناس على الحفاظ على سبل كسب عيشهم في المستقبل: في عام 2017 بلغ نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي في ليبيا 68 في المائة فقط ممّا كان عليه في عام 2010، وارتفعت نسبة الفقراء العاملين في اليمن إلى أكثر من ضعف المعدل منذ بداية النزاع. ربع السكان السوريين العاملين هم دون مستوى خط الفقر، أي خمسة أضعاف نسبتهم في عام 2011 (الشكل 22). في اليمن أدّى تداخل عوامل الإقصاء – بما في ذلك الحُكم والجغرافيا والصدمات والهشاشة – إلى أزمة إنسانية حادة.

كما يكشف الشعب الفلسطيني كيف تؤدي الأزمات الطويلة الأمد إلى تداخل في الإقصاء والمظالم، وغالباً ما يعزز الواحد الآخر. يخضع الفلسطينيون في الضفة الغربية لمزيجٍ معقّد من النُظُم القانونية الإسرائيلية والفلسطينية، ممّا يتسبّب في تباين في المعاملة وتطبيق حقوق الإنسان. تفرض التوترات المستمرة قيوداً صارمة على حركة الفلسطينيين الذين يعيشون في الضفة الغربية وقطاع غزة، وفي الوقت عينه تعرّضهم لمخاطر عالية من العنف والإعتقال. تُستنفَد الممتلكات والبنى التحتية والخدمات الإجتماعية والموارد الطبيعية، وتُدمَّر في بعض الأحيان، وبذلك تتقوّض سبل كسب العيش وتترك نصف السكان الفلسطينيين بحاجة إلى المساعدة الإنسانية.[46]

تؤثر أشكال الإقصاء الحادة بشكلٍ خاص على السكان المعرضين للنزوح القسريً بسبب النزاعات. يفقد الأشخاص المشرَّدون داخليًا مساكنهم والوسائل الإقتصادية، وفي كثيرٍ من الأحيان يفقدون شبكات الأمان في مجتمعاتهم المحلية. ويعاني اللاجئون الذين يلتجئون إلى بلدان أخرى من أشكال حرمانٍ إضافية، حيث لا يمكنهم المطالبة بحقوقهمً في المواطَنة ويعتمد وجودهم على المساعدات الإنسانية

الشكل 22

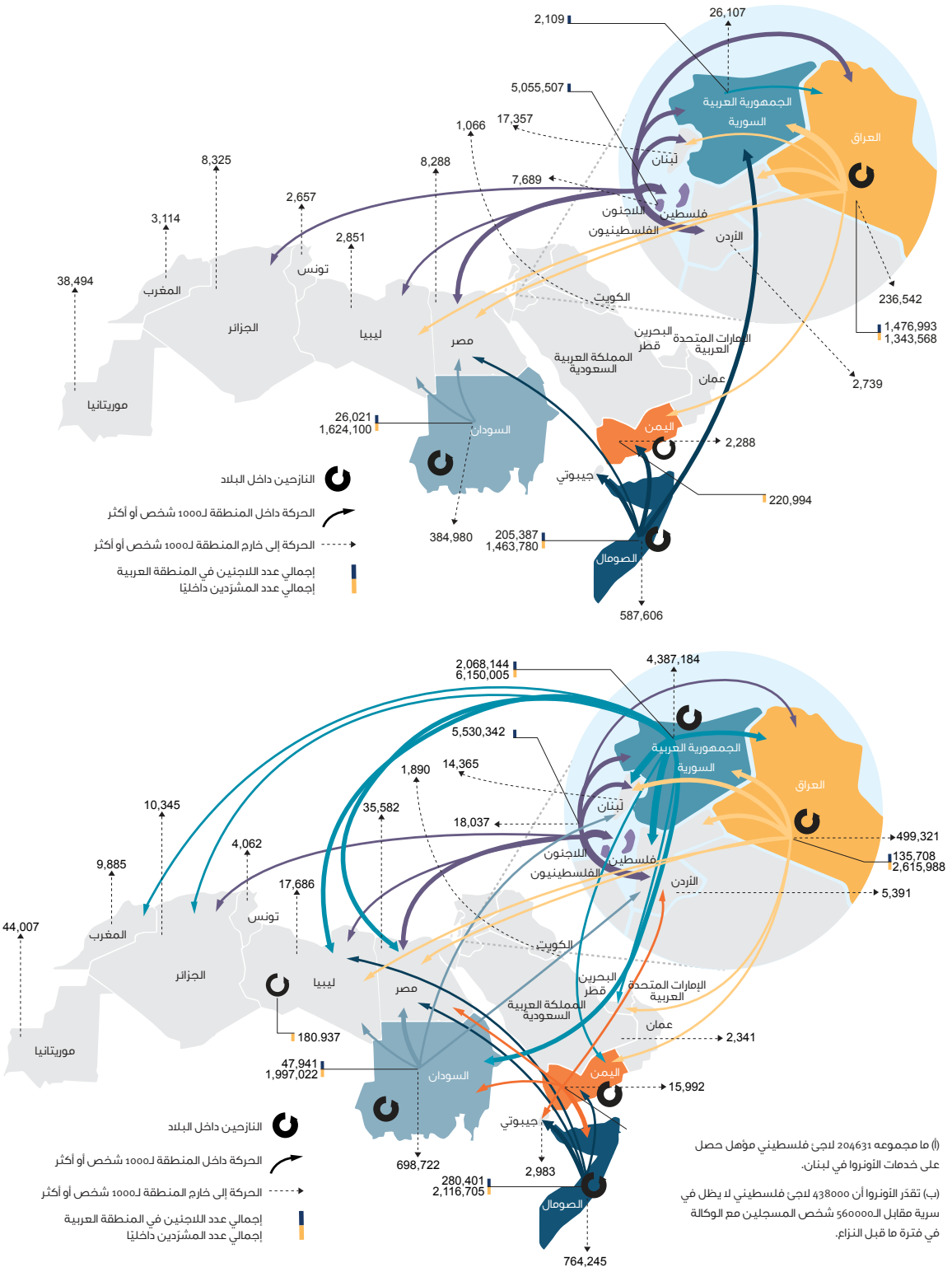
يعوق الصراع قدرة الناس على الحفاظ على سبل كسب عيشهم في المستقبل: زيادة أعداد الفقراء العاملين في سوريا والصومال واليمن



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

الشكل 23

زيادة عدد اللاجئين والسكان المعرضين للنزوح القسري بين عامي 2010 و2017



المصدر: تقارير الأونروا السنوية عن الأنشطة التنفيذية للاجئين الفلسطينيين وقاعدة بيانات الإحصاءات السكانية لجميع الآخرين لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين.

أو غيرها من آليات التكيّف غير الرسمية. وغالبًا ما يتعرّض تعليم الأطفال والحصول على الخدمات الإجتماعية الأخرى للخطر، وهو أمرٌ مثيرٌ للقلق بوجه خاص، ففي الأردن ولبنان والصومال والسودان، يشكّل الأطفال دون سن 17 سنة نصف عدد اللاجئين أو أكثر. كما تجاوز عدد الأشخاص من المنطقة المعرضين للتهجير القسري الضعف بحيث ازداد من 12,8 مليون في عام 2010 إلى 29,7 مليون في عام 2017، وهم يشملون اللاجئين والمشردين داخليًا نتيجةً للنزاعات في السنوات الخمس عشرة الماضية، فضلًا عن الفلسطينيين الذين لا يزالون يعيشون كلاجئين على مدى أجيال (الشكل 23).

4.

سبل المضي قدمًا

تقدّم هذه الورقة تحليلًا للعلاقة بين المواطَنة وخطة التنمية المستدامة للعام 2030 من منظور إقليمي، وإدراك المواطَنة كمفهوم متعدّد الأبعاد يتعلّق بفكرة "عدم تخلف أحدٍ عن الركب". يرى هذا النهج العمل في سبيل تحقيق المواطَنة عمليةً دينامية مستمرة من التفاعل والتفاوض والحوار داخل وبين مختلف الجهات الفاعلة في الدولة والمجتمع لتحديد كيفية ممارسة السلطة وتوزيعها، لصياغة الحقوق والواجبات، وتحديد (أو إعادة تحديد) القواعد التي تستند إليها اللعبة.

تواجه المنطقة العربية الكثير من تحديات التنمية الإقتصادية والإجتماعية التي تتفاقم بسبب الهشاشة السياسية وعدم الإستقرار والنزاعات المتكرّرة. وهناك روابط وثيقة بين النزاعات العنيفة وقوى الإقصاء الخمسة المحدّدة في هذه الورقة: التمييز، والموقع الجغرافي، والحُكم، والوضع الإجتماعي والإقتصادي، والصدمات والهشاشة. إنّ معالجة عدم المساواة والإقصاء الإجتماعي وليس الفقر وحسب، والعوامل التي تديمهم، من الأولويات الملحّة. فهذه تحديات معقدّة تطال جوهر المواطَنة وتكوين الدولة والعلاقات بين الدولة والمجتمع. وتبدو المنطقة في نواحٍ كثيرة كلغز: لقد حقّقت المنطقة رسميًا "تقدّمًا منتظمًا في الحدّ من الفقر وتوسيع نطاق التغطية الصحية والتعليمية، لكنّ الإقصاء الإجتماعي آخذٌ في التصاعد، ممّا أدّى إلى السخط الذي عبّر عنه الناس خلال الثورات العربية.

ولكن قد لا تكون هذه الصورة القاتمة مؤشرًا دقيقًا عمّا قد يحدث في المستقبل القريب لأنّ بعض الإتجاهات الناشئة تنمّ عن إمكانية تمهيد الطريق لعقد اجتماعي جديد أكثر استجابةً لاحتياجات النّاس. فنحنُ نشهد ديناميات تحويلية يمكن أن تؤدّي إلى تعريف أكثر شمولية للمواطَنة:

- عامل الشباب. منذ عام 2011، أبرزت الثورات صوت الشباب ورغبتهم في المشاركة السياسية، وهو تحوّلٌ جذري عن الأجيال السابقة التي تميّزت بمستوى أعلى من العزوف. وبحسب تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2016، "دأبت معدلات المشاركة المدنية على الإتساع في المرحلة التمهيدية للإنتفاضات العربية، وقام الشباب بدورٍ قيادي في هذا التطور".[47] وأشارت الإحتجاجات إلى حدٍّ ما إلى بزوغ "حقبة ثقافية جديدة" من حيث المشاركة السياسية والمساءلة المؤسسية.[48] في آذار/ مارس 2019، أدت المظاهرات السلمية في الجزائر إلى امتناع الرئيس عبد العزيز بوتفليقة عن عن خوض الإنتخابات الرئاسية لولاية خامسة ثم إعلانه الإستقالة.
- الحقوق السياسية والمشاركة. حاولت دساتير ما بعد عام 2011 دمج بعض المطالب السياسية التي تمّ التعبير عنها لأول مرة في الشارع. فمنحت التعديلات الدستورية الجزائرية لعام 2016 المزيد من السلطات لأعضاء مجلسَي البرلمان.[49] وضَمن الدستور التونسي الجديد لعام 2014 الحقوق الأساسية، مثل حرية المعتقد والضمير لكافة الأديان، والحق في التجمّع والتظاهر السلمي، وحريات الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر، مؤكّدًا أنه "لا يجوز ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات" من بين أمور أخرى.[50] كما عدّل الأردن دستوره في عام 2011 فأنشأ المحكمة الدستورية والهيئة المستقلّة للإنتخاب للإشراف على العملية الإنتخابية. في الكثير من البلدان، إنتقلت المشاركة السياسية للناس إلى صندوق الإقتراع. في عام 2018، أُجريت بنجاح أول انتخابات بلدية حرّة في تونس، في حين شهدت مصر والعراق ولبنان أيضًا عمليات انتخابية سلمية. وفي عام 2019، رفعت الإنتخابات المقرّرة في الجزائر وتونس وليبيا سقف التوقعات بمشاركة سياسية فاعلة في كلّ مكان في المنطقة.
- النهوض بحقوق المرأة. تحدث تطوراتٌ إيجابية بشأن مسألة التمييز بين الجنسين بعد أن شهدت المنطقة كفاحًا تقليديًا في هذا الخصوص. سنّت عدة بلدان تشريعات بشأن العنف الأسري: الجزائر والبحرين في عام 2017، ولبنان في عام 2016، والمملكة العربية

السعودية في عام 2015.[51] وفرضت مصر عقوبات على التحرّش الجنسي في عام 2014، شملت السجن لمدة لا تقلّ عن سنة واحدة لمرتكبي هذا الجرم.[52] وفي الوقت نفسه، تزايد الوعي بالعقبات الكثيرة التي تواجهها المرأة عندما يتعلق الأمر بمشاركتها في سوق العمل. وأصبحت إجازة الأمومة المدفوعة الأجر لمدة 14 أسبوعًا على الأقل متاحةً الآن للمرأة العراقية منذ عام 2017 وللمرأة السورية منذ عام 2011.[53] وإزداد تمثيل النساء في البرلمانات وفي مناصب صنع القرار.

- إعادة النظر في السياسات الإجتماعية. تُعتبر الإيرادات والنفقات العامة ذات أهميةٍ حاسمة في صياغة العَقد الإجتماعي، وقد أكّدت هذه الورقة على أنّ الإعانات لطالما كانت تاريخيًا عاملًا رئيسيًا في المنطقة، على الرغم من فعاليتها المحدودة كتدبيرٍ للحماية الإجتماعية. في السنوات الأخيرة، بدأ عددٌ من الحكومات في الإلغاء التدريجي للإعانات، بسبب الضغوط المالية، ممّا عزّز النقاش حول سياسات الحماية الإجتماعية الأكثر ملاءمةً لتلبية احتياجات الجميع، بما في ذلك الفئات السكانية الأشدّ فقرًا وضعفًا. على سبيل المثال، عقب إلغاء إعانات الوقود، أطلقت مصر في عام 2015 شبكة الأمان الإجتماعي ضمن برنامج "تكافل وكرامة" الذي وصل إلى 2,26 مليون أسرة، 88 في المائة منها تعيلها نساء، من خلال التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة على حدٍّ سواء.[54] أما في البلدان التي سمحت فيها عائدات النفط بتقديم الإعانات والخدمات في ظلّ غياب الضرائب المباشرة وغير المباشرة، كانت المشاركة السياسية مقيّدة، وأصبحت هذه الديناميات موضع تشكيك متزايد. على سبيل المثال، مع بدء بلدان مجلس التعاون الخليجي في فرض ضريبة القيمة المضافة لأغراض الإستدامة المالية، قد يبدأ النظر بدقة في استخدام هذه العائدات الجديدة.
- تبنّي مفهوم الإستدامة. لطالما كان الوقود الأحفوري نعمةً ونقمةً بالنسبة للمنطقة بأكملها. في ما يتعلّق بالإنتاج المستدام للطاقة، تتّخذ البلدان غير المنتجة للنفط خطواتٍ في الإتجاه الصحيح: على سبيل المثال، أعلن المغرب مؤخرًا عن خططه لبناء محطةٍ لتوليد الطاقة الشمسية في جبال الأطلس الكبير للمساعدة في تحقيق هدفه الطَموح المتمثّل في توليد 52٪ من طاقته من المصادر المتجدّدة بحلول عام 2030.[55] وبإعلانها التاريخ المتوقع لانطلاق حديقة بنبان للطاقة الشمسية في عام 2019، تأمل مصر في إنتاج الكهرباء بشكلٍ مستدام لمليون أسرة.[56]
- التصدّي للتطرّف العنيف بمنظورٍ أشمل من البُعد الأمني. لا مبالغة في اعتبار السلام حجر الزاوية لبيئة مؤاتية للتنمية المستدامة، وعلى الرغم من أنه لا يزال بعيد المنال في مساحاتٍ واسعة من المنطقة، إنخفض تأثير العنف بشكلٍ ملحوظ، من 74،019 حالة وفاة مرتبطةً بالقتال في عام 2014 إلى 39،559 في عام 2017 . كما انخفضت الخسائر البشرية الناجمة عن الإرهاب بنسبة 41٪ بين عامي 2014 و2017 (من 21،207 إلى 12،549)، ويُعزى ذلك جزئيًا إلى تقهقر تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش). لقد فتح هذا التنظيم أعيُن الشعوب في البلدان العربية على مخاطر التطرف الأيديولوجي العنيف. لقد سألت مؤسسة الباروميتر العربي المستجوَبين في استطلاعاتٍ للرأي منذ عام 2007 عمّا إذا كانوا يعتقدون أن "النظام المحكوم بالشريعة الإسلامية، حتى ولو كان بدون وجود انتخاباتٍ أو أحزابٍ سياسية" ملائمٌ لبلدهم. بين عام 2007 و2016، إنخفضت النسبة المئوية للأشخاص الذين أجابوا بـ"ملائم جدًا" إلى النصف، في حين زاد عدد الأشخاص الذين أجابوا بـ "غير ملائم أبدًا" من 35,7٪ إلى 62٪. في أحدث استطلاعٍ للرأي، رفضت الأغلبية الساحقة من المستجوَبين أساليب تنظيم الدولة الإسلامية، حيث قال 92٪ منهم أنها "(بالتأكيد) لا تمثّل الإسلام الحقيقي". ووسّعت الحكومات استراتيجيتها لمكافحة التطرّف العنيف إلى ما هو أشمل من التدابير الأمنية لتضم جهودًا وقائيةً أقوى. كما سلّط حكم تنظيم الدولة الإسلامية الضوء الذي طال انتظاره على محنة الأقليات في السياقات الضعيفة، لا سيما اضطهاد اليزيديين. وأخيرًا، توفر مشاورات السلام التي تتحرك ببطءٍ في سوريا واليمن، وكذلك الإنتخاباتٍ المتوقّع إجراؤها في ليبيا هذا العام، بارقة أمل.

منذ اعتماد خطة التنمية المستدامة للعام 2030 ، سعت الاستراتيجيات الوطنية إلى دمج أهداف التنمية المستدامة، كاشفةً عن دلائل على أنّ فكرة الإستدامة و "عدم تخلف أحد عن الركب". تنتقل إلى صلب عمليتي صنع السياسات والقرارات. وبالرغم من أنّ بعض بذور العَقد الإجتماعي الجديد قد زُرعت، لا تزال المسارات التي ستتخذها تبدو مجهولة. في ما يلي بعض الدروس الهامة المستقاة من التحليل لإرشاد النقاش، وهي تسلّط الضوء على مساهمة المواطَنة الشاملة في تنفيذ خطة التنمية المستدامة للعام 2030 في البلدان العربية:

- المواطَنة أبعد من حدود القانون. تتجاوز المواطَنة الوضع القانوني للفرد كعضو في مجتمع معيّن – فهي تشير إلى كافة الحقوق والواجبات السياسية والمدنية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي تحدّد العَقد الإجتماعي. إنّ دراسة الممارسة العملية للمواطنة، بكافة أبعادها، يمكن أن تسمح بتحليل مكوّنات القوى التي تساهم في الإقصاء وعدم المساواة، وذلك من أجل الوصول إلى معالجتها بطريقة أفضل والوصول إلى الأشخاص الذين تخلفوا عن الركب و تمّ إغفالهم.
- المواطَنة في أهداف التنمية المستدامة. اعتُبر مفهوم المواطَنة أمرًا مسلَّمًا به في أهداف التنمية المستدامة. لكنّ أهداف التنمية المستدامة لا تعالج على نحو كاف بعض مشاكل التنمية الأكثر حدّةً المرتبطة بكيفية ازدهار المواطَنة في ظلّ علاقات متنازَع عليها بين الدولة والمجتمع، مقرونةً بالهشاشة السياسية والإجتماعية والإقتصادية. في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، من المهم وضع المواطَنة في سياقها، وبخاصةٍ في ما يتعلق بمساءلة الدولة.
- قياس إنجازات المواطَنة. تعاني المنطقة إلى حدٍ كبير من عدم وجود بيانات موثوقة محدّثة، وبخاصة في ما يتعلقَ بالحقوق الإجتماعية والإقتصادية. مثل هذه البيانات ضرورية لتقييم ما إذا كانت الدولة قد وفت بالتزاماتها في تحقيق الحقوق. لا يتوفر في المنطقة إلّا عددٌ قليلٌ من الدراسات العملية على المستوى الجزئي حول تأثير التفاوتات المتداخلة على الإقصاء. ينبغي حثّ البلدان في كافة أنحاء المنطقة على جمع البيانات عن "القدرة" على المطالبة بالحقوق والتمتّع بها وممارستها على النحو المنصوص عليه في خطة التنمية المستدامة للعام 2030.
- المسؤولية المشتركة عن المواطَنة الشاملة. تشدّد خطة التنمية المستدامة للعام 2030 في الهدف 17 على عدم إمكانية تحقيق أهداف التنمية المستدامة من قبل مؤسسات الدولة وحدها. وبدلًا من ذلك، يجب بناء الشراكات بين المؤسسات الوطنية والدولية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والجهات الفاعلة الأخرى لحشد الموارد الكافية وضمان التقدّم المستمر نحو تحقيق الأهداف. وفي هذا الصدد، من المهمّ دراسة ديناميات قوى الإقصاء الخمسة المحدّدة وهي تتكشّف في كافة أنحاء المنطقة، وبخاصة في ما يتعلّق بدور الدولة إلى جانب الأطراف الأخرى الفاعلة في المجتمع التي تساعد على تحديد العَقد الإجتماعي وتحقيق المواطَنة الشاملة والمزدهرة.

التعليقات الختامية

1. الأمم المتحدة 2015.
2. El-Zein, DeJong and Salti 2015.
3. ويشمل ذلك الدول الحديثة كالعراق والأردن ولبنان ودولة فلسطين والجمهورية العربية السورية.
4. بناءً على مرسوم الجنسية الفلسطينية الصادر عام 1925 ومرسوم الجنسية الفلسطينية المعدَّل لسنة 1931 الصادر عن الانتداب البريطاني على فلسطين.
5. Parolin 2009.
6. Ayubi 1995..
7. Heydemann 2016.
8. Anderson 1987, 2014.
9. Suad 2010.
10. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2005، ص 1.
11. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2016.
12. Asik 2012، ص 85.
13. Abu El-Haj 2009.
14. فاعور 2013.
15. أنظر Devarajan and Ianchovichina 2017، Forstenlechner and Rutledge 2010، Hamzawy 2016، Meijer and Butenschøn 2017، من بين آخرين.
16. Winckler 2013.
17. Bibi and Nabli 2010.
18. Winckler 2013.
19. Fattouh and El-Katiri 2012.
20. El-Zein, DeJong and Salti 2015.
21. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2016.
22. قرني 2014.
23. Sørli, Gleditsch and Strand 2005.
24. Ansani and Daniele 2012، و Milbach-Bouche 2015.
25. Kapiszewski 2006، و Malik 2017.
26. Neumayer 2004.
27. Mansour-Ille 2014.
28. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2018a.
29. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2009.
30. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2010.
31. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2005.
32. Vericat 2017.
33. Abi Zeid Daou 2017.
34. الإسكوا 2018.
35. البنك الدولي 2011.
36. برنامج الأمم المتحدة للبيئة 2007.
37. El-Zein and others 2014.

38. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2009.

39. Hunt and others 2017.

40. إيانتشوفيتشينا، موتاجي، ديفاراجان 2015.

41. Jobbins and Henley 2015.

42. Kelleya and others 2015.

43. برنامج الأمم المتحدة للبيئة 2007.

44. البنك الدولي 2018.

45. إيانتشوفيتشينا، موتاجي، ديفاراجان 2015.

46. المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة 2018.

47. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2016.

48. المرجع نفسه.

49. Djabi 2016.

50. El-Sadany 2017.

51. البنك الدولي 2019.

52. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2018b.

53. البنك الدولي 2019.

54. البنك الدولي 2018، 15 تشرين الثاني / نوفمبر.

55. Jezard 2018،1 أيار / مايو.

56. Fleming 2019، 25 كانون الثاني / يناير.

المراجع

Abi Zeid Daou, N. 2017. "Inequality in the SDGs: Fighting Multidimensional Inequality in the Arab Region." E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper 1, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Beirut, Lebanon.

Abu El-Haj, T.R. 2009. "Becoming citizens in an era of globalization and transnational migration: Re-imagining citizenship as critical practice." *Theory Into Practice* 48 (4).

Alvaredo, F., L. Assouad and T. Piketty. 2018. "Measuring inequality in the Middle East 1990–2016: The World's Most Unequal Region?" WID.world working paper series 2017/15, World Inequality Database, Paris.

Amin-Salem H., M.H El-Maghrabi, I. Osorio Rodarte and J. Verbeek. 2018. "Sustainable Development Goal Diagnostics: The Case of the Arab Republic of Egypt." Washington, DC: World Bank.

Anderson, L. 1987. "The state in the Middle East and North Africa." *Comparative Politics* 20 (1): 1–18.

———. 2014. "'Creative destruction:' States, identities and legitimacy in the Arab world." *Philosophy and Social Criticism* 40 (4–5): 369-379.

Ansani, A., and V. Daniele. 2012. "About a revolution: The economic motivations of the Arab Spring." I*nternational Journal of Development and Conflict* 2 (03): 1250013.

Asik, M.O. 2012. "Contesting religious educational discourses and institutional in contemporary Egypt." Social Compass 59 (1): 84–101.

Ayubi, N. 1995. *Over-Stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East.* London: I.B. Tauris.

Bibi, S., and M. Nabli. 2010. "Equity and inequality in the Arab region." Policy Research Report 33, Economic Research Forum, Giza, Egypt.

Cammack, P., M. Dunne, A. Hamzwy, M. Lynch, M. Muasher, Y. Sayigh and M. Yahya. 2017. "Arab fractures: Citizens, states, and social contracts." Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Devarajan, S., and E. Ianchovichina. 2017. "A Broken Social Contract, Not High Inequality, Led to the Arab Spring." *Review of Income and Wealth* 64 (s1).

Djabi, N. 2016. "The Algerian Constitution: Lip-service to Safeguards." Policy Alternatives. Arab Reform Initiative.

El-Sadany, M. 2017. "Human Rights in the Constitution: A Survey of the Arab Uprisings." Arab Center Washington DC. Washington, DC.

El-Said, H., and J. Harrigan. 2014. "Economic Reform, Social Welfare, and Instability: Jordan, Egypt, Morocco, and Tunisia, 1983–2004." *The Middle East Journal* 68 (1).

El-Zein, A., J. DeJong and N. Salti. 2015. "The SDGs and the Arab World: Questions about Citizenship, Gender and Conflict." University of Sydney.

El-Zein, A., S. Jabbour, B. Tekce, H. Zurayk, I. Nuwayhid, M. Khawaja, T. Tell, Y. Mooji, J. DeJong, N. Yassin and D. Hogan. 2014. "Health and Ecological Sustainability in the Arab World: A Matter of Survival." *The Lancet* 383 (9915): 458–476.

Faour, M. 2013. "A review of citizenship education in the Arab states." The Carnegie Papers. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Fattouh, B., and L. El-Katiri. 2012. "Energy Subsidies in the Arab World." Arab Human Development Report Research Paper Series, UNDP Regional Bureau for Arab States, New York.

Fleming, S. 2019, January 25. "Egypt is building one of the world's largest solar parks." Retrieved from weforum.org.

Forstenlechner, I., and E. Rutledge. 2010. "Unemployment in the Gulf: Time to Update the 'Social Contract.'" *Middle East Policy* 17 (2): 38–51.

Hamzawy, A. 2016. "The Arab World Needs a New Social Contract." *Carnegie Endowment for International Peace.* 22 September.

Heydemann, S. 2016. "Explaining the Arab uprisings: Transformations in comparative perspective." Mediterranean Politics 21 (1: *Dynamics of Transformation, Elite Change and New Social Mobilization*): 192–204.

Hunt, A., E. Samman and D. Mansour-Ille. 2017. "Syrian women refugees: opportunity in the gig economy?" London: Overseas Development Institute.

Ianchovichina, E., L. Mottaghi and S. Devarajan. 2015. "Inequality, Uprisings, and Conflict in the Arab World." Middle East and North Africa Economic Monitor (October). Washington, DC: World Bank.

IMF (International Monetary Fund). 2014. "Toward New Horizons: Arab Economic Transformation Amid Political Transitions." Washington, DC.

Jezard, A. 2018, May 1. "Morocco is building a giant thermosolar farm in the Sahara Desert." Retrieved from weforum.org.

Jobbins, G., and G. Henley. 2015. "Food in an uncertain future: The impacts of climate change on food security and nutrition in the Middle East and North Africa." London: Overseas Development Institute; Rome: World Food Programme.

Kapiszewski, A. 2006. "Arab Versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries". United Nations Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Beirut, Lebanon.

Kelleya, C., S. Mohtadib, M. Canec, R. Seagerc and Y. Kushnirc. 2015. "Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112 (11): 3241–3246.

Korany, B. 2014. *Arab Human Development in the Twenty-first Century.* Cairo: American University in Cairo Press.

Malik, A. 2017. "Rethinking the Rentier Curse." In G. Luciani (Eds.), *Combining Economic and Political Development.* Leiden, The Netherlands: Brill.

Mansour-Ille, D. 2014. "A Region Without 'Spring:' A Tenacious Tale of Poverty, Inequality and Precarity." *International Social Science Journal* 65: 221–232.

Marshall, T.H. 2009. "Citizenship and Social Class." In J. Manza and M. Sauder (Eds.), *Inequality and Society.* New York: W.W. Norton.

Meijer, R., and N. Butenschøn. 2017. *The Crisis of Citizenship in the Arab World.* Leiden: Brill Publishing.

Milbach-Bouche, N. 2015. "Perspectives on Inequality Challenges in the Arab Region." Regional Coordination Mechanism (RCM). Issues Brief for the Arab Sustainable Development Report. New York: United Nations Development Programme.

Mossallam, M. 2015. "The IMF in the Arab World: Lessons Unlearnt." Bretton Woods Project.

Neumayer, E. 2004. "Arab-related Bilateral and Multilateral Sources of Development Finance: Issues, Trends, and the Way Forward." *The World Economy* 27 (2): 281–300:

Parolin, G. 2000. "Citizenship in the Arab World: Kin, Religion and Nation-State." IMISCOE Research, Amsterdam University Press.

Pfister, T. 2012. "Citizenship and Capability? Amartya Sen's Capabilities Approach from a Citizenship Perspective." *Citizenship Studies.* 16 (2): 241–254.

Soufan Group. 2017. *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees.* New York.

Sørli, M. E., N. P. Gleditsch, and H. Strand. 2005. "Why Is There so Much Conflict in the Middle East?" *Conflict Resolution* 49 (1): 141–165.

Suad, J. 2010. "Gender and Citizenship in the Arab World." *Al-Raida* 129–130 (Spring/Summer).

Suliman, O. 2011. *The Darfur Conflict: Geography or Institutions?* Routledge.

UN (United Nations). 2015. "The Sustainable Development Goals Agenda." New York.

UN Economic and Social Council. 2018. "Economic and social repercussions of the Israeli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan." Note by the Secretary-General A/73/87–E/2018/69. New York.

UNESCWA (United Nations Economic and Social Commission for Western Asia). 2018. *Strengthening Social Protection for Persons with Disabilities in Arab Countries.* Beirut, Lebanon.

UNDP (United Nations Development Programme). 2005. *Arab Human Development Report 2005: Towards the Rise of Women in the Arab World.* New York.

———. 2009. *Arab Human Development Report 2009*: Challenges to Human Security in Arab Countries. New York.

———. 2010. *Marginalised Minorities in Development Programming: A Resource Guide and Toolkit.* New York.

———. 2016. *Arab Human Development Report 2016: Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality.* New York.

———. 2018a. "What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation." New York.

———. 2018b. *Gender Justice and The Law: Assessment of laws affecting gender equality in the Arab States region.* New York.

UNEP (United Nations Environment Programme). 2007. "Sudan Post-Conflict Environmental Assessment." Nairobi, Kenya.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2017. "Background note on gender equality, nationality and statelessness." Geneva, Switzerland.

Vericat, J. 2017. *Women's Struggle for Citizenship: Civil Society and Constitution Making after the Arab Uprisings.* New York: International Peace Institute.

Winckler, O. 2013. "The 'Arab spring:' Socioeconomic aspects." *Middle East Policy* 20 (4): 68–87.

World Bank. 2011. "Poor places, Thriving People: How the Middle East and North Africa Can Rise Above Spatial Disparities." MENA Development Report. Washington, DC.

———. 2018. "Beyond Scarcity Water Security in the Middle East and North Africa." MENA Development Report. Washington, DC.

———. 2018, November 15. "The Story of Takaful and Karam Cash Transfer Program." Feature Story. Retrieved from worldbank.org

———. 2019. "Women, Business and the Law 2019: A Decade of Reform." Washington, DC.

المراجع متوفرة باللغة العربية

- محمد فاعور، 2013. واقع التربية المواطنية في الدول العربية. أوراق كارنيغي. واشنطن: مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي.
- إيلينا إيانتشوفيتشينا وليلي موتاجي وشانتايانان ديفاراجان. 2015. التفاوتات والانتفاضات والصراع في العالم العربي. المرصد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (تشرين الأول / أكتوبر). واشنطن: البنك الدولي.
- صندوق النقد الدولي. 2014. نحو آفاق جديدة: التحول الاقتصادي العربي في غمار التحول السياسية. واشنطن.
- بهجت قرني، 2014. التنمية الإنسانية العربية في القرن الحادي والعشرين. القاهرة: قسم النشر بالجامعة الأمريكية بالقاهرة.
- الأمم المتحدة. 2015. خطة أهداف التنمية المستدامة. نيويورك.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. 2018. الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للاحتلال الإسرائيلي على الأحوال المعيشية للشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية، وللسكان العرب في الجولان السوري المحتل. مذكرة من الأمين العام 2018/69 / E – 73/87 / A . نيويورك.
- لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. 2018. تعزيز الحماية الاجتماعية للأشخاص ذوي الإعاقة في البلدان العربية. بيروت، لبنان.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 2005. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2005: نحو نهوض المرأة في العالم العربي. نيويورك.
- ——. 2009. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية. نيويورك.
- ———. 2016. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2016: الشباب وآفاق التنمية البشرية في واقع متغير. نيويورك.
- ———.2018b. ---. 2018b عدالة النوع الاجتماعي والقانون: تقييم القوانين المؤثرة على المساواة بين الجنسين في منطقة الدول العربية. نيويورك.
- برنامج الأمم المتحدة للبيئة. 2007. التقرير التجميعي "السودان التقييم البيئي لما بعد النزاع". نيروبي، كينيا.
- البنك الدولي. 2018. عرض عام "ما بعد ندرة الأمن المائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا". تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. واشنطن.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
المكتب الإقليمي للدول العربية
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA

www.arab-hdr.org أو http://www.arabstates.undp.org
www.arab-hdr.org أو http://www.arabstates.undp.org
@UNDPar
@UNDPArabStates