



---

## الديمقراطية والفقراء: حالة العالم العربي

---

التنسيق والتحرير: زياد ماجد

معدّو التقرير  
جورج القصيفي  
أنطوان حداد  
حسن كريم

gkossai@escwa.org.lb  
anthadad@cyberia.net.lb  
krayem@aub.edu.lb

© جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة  
للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)  
وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)  
تاريخ النشر 2005

تصميم الغلاف: توريو للتصميم - رام الله  
إعداد وتصميم: عمر حرقوص وسوسن ضو  
طبع في: إكس او، بيروت

تم إعداد وطباعة هذه الدراسة تحت إشراف شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND) كجزء من مشروع نفذته المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) بالتعاون مع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، وهدف إلى مناقشة التطور الديمقراطي في العالم العربي.

تم تنفيذ المشروع بتمويل من الحكومة الألمانية - وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية.

## مقدمة

تعالّت في السنوات الأخيرة الأصوات المطالبة بالإصلاح السياسي في البلدان العربية، وتسارعت السجلات والنقاشات حول طبيعة وآليات هذا الإصلاح والحاجة إليها بين مختلف المجموعات السياسية والاجتماعية والمهنية ومؤسسات المجتمع المدني، حيث اختلفت بين بلد عربي وآخر نظراً إلى أوضاعه ونسبة الحريات السائدة فيه.

وفي هذا السياق برزت مسائل مثل تعزيز المشاركة السياسية للمرأة والأحزاب السياسية وتطوير العمليات الانتخابية، باعتبارها الركيزة الأساسية في عملية الإصلاح السياسي وإشاعة الديمقراطية في العالم العربي.

وقد ساهمت محطات البث الفضائي ووسائل الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب في توسيع دائرة النقاش حول الإصلاح، وأخذت طابعاً عاماً بحسب ظروف كل بلد من البلدان العربية المعنية بالإصلاح.

وركز تقريراً برنامج الأمم المتحدة للتنمية البشرية في العالم العربي، الأول عام 2002 والثاني عام 2003، واللذان أعدّهما خبراء وعلماء عرب، على التحديات التي تواجه التنمية في البلدان العربية، وأهمها العجز في المعرفة، والحرية، وتمكين المرأة.

وحدد التقريران آليات الخروج من هذا العجز من خلال تعزيز التمثيل السياسي الشامل في هيئات تشريعية فعالة وتطوير إجراءات قانونية وإدارية تضمن حقوق المواطن المتوافقة مع حقوق الإنسان، وخصوصاً حرية التعبير وحرية الاجتماع، إضافة إلى مشاركة النساء في المؤسسات السياسية والاقتصادية والمجتمعية.

وعلى الرغم من أن قطار الإصلاح السياسي أخذ يتلمّس طريقه ببطء في بعض البلدان العربية من خلال بعض التشريعات والاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان وحق الاقتراع للنساء نزولاً عند الضغوطات الخارجية والمطالبة الداخلية لمؤسسات المجتمع المدني والأحزاب والنقابات، إلا أن هذا القطار لم يأخذ طريقه السريع للوصول إلى محطة الإصلاح السياسي المنشود، في ظل التحديات الكبيرة التي تواجه مجتمعاتنا العربية لناحية التنمية البشرية المطلوبة في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وترى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "أيديا" وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، أن ثمة فرص حقيقية للتطور الديمقراطي في المنطقة، ولكن يحتاج كل بلد إلى حيز ووقت لتحقيق خياراته الخاصة، وتشكيل مؤسساته الديمقراطية بما يوافق أوضاعه الثقافية والسياسية والتاريخية الخاصة، ولتطوير أجندة إصلاحه الخاصة واستراتيجيته لإشاعة الديمقراطية، ولانخراط ناجح في دعم عملية إشاعة الديمقراطية ينبغي على اللاعبين الدوليين أن ينموا مصداقيتهم بترسيخ التعاون القائم على حوار صادق والتزام بعيد المدى.

وتأمل "أيديا" وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بأن تتمكننا من البناء على نتائج هذا المشروع الأولي وتطويره، وبالتالي المساهمة في مسيرة تطور وإصلاح قائمة على الحوار الداخلي البناء بين كافة الأطراف المعنية.



زياد عبد الصمد  
المدير التنفيذي

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



كارين فوج  
السكرتير العام

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

## المحتويات

3	.....	مقدمة
7	.....	الفقر خلال أربعة عقود من استراتيجيات الأمم المتحدة التنموية
8	.....	(1) الفقر: مستوياته وأجاءاته
9	.....	(2) محدّدات الفقر: نحو مصفوفة شاملة
16	.....	(3) حال الديمقراطية
23	.....	(4) الديمقراطية والفقر: هل هناك رابط مشترك؟
29	.....	الهوامش والمراجع

# الفقر خلال أربعة عقود من استراتيجيات الأمم المتحدة التنموية

# الفقر خلال أربعة عقود من استراتيجيات الأمم المتحدة التنموية

## مقدمة

الفقر خلال أربعة عقود من استراتيجيات الأمم المتحدة التنموية، 1960-2000 منذ بداية الستينيات، عندما صدر أول تقرير عن الاستراتيجية التنموية للأمم المتحدة، والقضاء على الفقر يُشكل محور الاستراتيجيات التنموية الدولية. والواقع أن أول استراتيجية تنموية وضعتها الأمم المتحدة دعت الدول الصناعية إلى المساهمة بواحد في المائة من مداخيلها الوطنية لتمويل مشاريع التنمية في الدول الفقيرة.

وتضمنت استراتيجية الأمم المتحدة التنموية الثانية، والتي غطت السبعينيات، المقترحات الواردة في تقرير Pearson (انتدبه البنك الدولي لمراجعة جهود التنمية الدولية في الخمسينيات والستينيات)، والداعية لمشاركة شعبية في التنمية، وتوزيع أكثر عدالة للدخل، سواء في الدول الفقيرة أو بين دول العالم، وتنمية الموارد البشرية.

واعتماداً على تقرير Brandit (انتدبه البنك الدولي لمراجعة جهود التنمية الدولية خلال السبعينيات)، اعتبر تقرير استراتيجية الأمم المتحدة التنموية الثالثة "القضاء على الفقر هدف المجتمع الدولي، وحدد نهاية القرن العشرين الموعد الأخير للقضاء على الفقر وسوء التغذية".

وفي ظل أزمة المديونية التي انفجرت في بداية الثمانينيات، ضاعت جهود التنمية خلال ذلك العقد، وتركزت المساعي على تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتنفيذ سياسات التكيف الاقتصادي، لذلك التزم تقرير استراتيجية الأمم المتحدة التنموية الرابعة جانب الحد الملموس من الفقر المدقع والاستخدام الأمثل للموارد البشرية وحماية البيئة والحفاظ عليها في الوقت نفسه.

## الفقر في المنتديات/المناقشات الدولية خلال التسعينيات

بدأت التسعينيات بالقمة العالمية للطفولة في العام 1990، وشهدت بعد ذلك القمة العالمية لحقوق الإنسان في العام 1993 والقمة العالمية للتنمية الاجتماعية في العام 1995 وقمماً كثيرة أخرى. ويمكن اعتبار التسعينيات عقد القمم العالمية لمناقشة المواضيع الاجتماعية والبشرية. وكان الفقر في صلب المناقشات التي دارت في مناقشات هذه القمم، كما يتضح من الإطار م1 (الملاحق). وإضافة إلى الأهمية التي نالها الفقر في المنتديات الدولية، نشر البنك الدولي في العام 1990 أول تقاريره عن التنمية الدولية والذي ركز على الفقر (نُشر التقرير الثاني في آب 2000)، وأصدر الصندوق الدولي للزراعة والتنمية في العام 1992 تقريره عن الفقر في المناطق الريفية، كذلك عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على نشر تقارير التنمية البشرية سنوياً منذ العام 1990، مخصصاً تقريره للعام 1997 للفقر، كما أصدر البرنامج تقريره الدوري عن الفقر في كل من عامي 1998 و2000.

وعلى الرغم من هذه المنتديات والمناقشات الدولية، تشير التقديرات في بداية القرن الواحد والعشرين أن أكثر من ربع سكان العالم النامي يعانون الفقر بحسب مؤشر الفقر البشري، وأن حوالي الثلث، أي 1.3 مليار نسمة، يعيشون بمداخيل تقل عن دولار أميركي واحد في اليوم للشخص. وتشير التقديرات أيضاً إلى أن أكثر من 100 مليون شخص في الدول الصناعية يعيشون تحت خط الفقر الذي يساوي نصف متوسط المداخيل، وهناك 37 مليون شخص آخرين عاطلون عن العمل.

هذه الصورة المظلمة في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، تتناقض بشكل صارخ مع الآمال المعقودة منذ 20 سنة في تقرير استراتيجية الأمم المتحدة التنموية الثالثة، الذي هدف إلى القضاء على الفقر مع حلول نهاية القرن العشرين.

ويعكس هذا الوضع أربعة أمور أساسية: (أ) انحياز النظام العالمي السياسي والاقتصادي والاجتماعي الحالي ضد الدول النامية (ب) وجود نواقص بنيوية في عمل الوكالات الدولية الممولة للتنمية، لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، (ج) فقدان الالتزام السياسي لدى المجتمع الدولي للقضاء على الفقر في الدول النامية و(د) فقدان الالتزام الجدي لدى هذه الدول لتوفير إدارة سليمة لشؤونها السياسية والاقتصادية والاجتماعية بهدف القضاء على الفقر.

## 1) الفقر: مستوياته واتجاهاته

شاركت الحكومات والمؤسسات الأهلية في العالم العربي بالندوات الدولية التي عُقدت في التسعينيات حول المواضيع التنموية، لكن هذه المشاركة لم تتعد المستوى السطحي ولم يتبعها في معظم الأحيان تأسيس للمؤسسات اللازمة لتطوير استراتيجية فعالة للقضاء على الفقر أو للالتزام بتطبيق الاستراتيجيات التي توصلت إليها الندوات. والواقع أن بعض الدول العربية لا يزال ينكر تفشي الفقر. ومع أن غالبية الدول العربية تعترف بمدى انتشار الفقر، فما يزال عليها تطوير سياسية شاملة ومنظمة للقضاء على هذه الآفة، وتخصيص الاعتمادات اللازمة لتطبيق سياسة كهذه. وتتفرد تونس في كونها مثالا يُحتذى به في هذا المضمار، إذ طورت سياسة فعالة للقضاء على الفقر وطبقته.

## مستويات الفقر

يبدو نقص الالتزام السياسي الحقيقي بالقضاء على الفقر في الدول العربية جلياً في ضآلة المعلومات المتوافرة عن الفقر، ناهيك بالدراسات المتخصصة. ولو أخذ المرء في الحسبان الأوضاع السياسية المتدهورة حالياً في ثلاث دول عربية مكتظة بالسكان (الجزائر والسودان والعراق)، ونتائج العقوبات الاقتصادية في ثلاثة دول عربية (العراق والسودان وليبيا)، ومحادثات السلام غير المستقرة بين سوريا وفلسطين ولبنان من جهة وإسرائيل من الجهة الأخرى، والمستوى العالي للفقر في مصر، أكثر الدول العربية اكتظاظاً بالسكان (بلغت نسبة السكان تحت خط الفقر 48 في المائة في أواسط التسعينيات)، يمكنه أن يقدر أن ما بين ثلث مجموع العرب ونصفهم يعيشون تحت خط الفقر المطلق في مطلع القرن الواحد والعشرين.

يقدم الجدول 1 تقديرات عن واقع الفقر في بلدان عربية مختارة. واستناداً إلى هذا الجدول وتقديرات أخرى للفقر أجرتها "الإسكوا"، يمكن للمرء أن يميز ثلاثة مستويات من الفقر: فهناك (أ) الدول التي يراوح فيها مستوى الفقر بين 10 و20 في المائة، وتشمل هذه المجموعة الدول الخليجية النفطية (مجموع السكان المواطنين وغير المواطنين) وتونس، و(ب) الدول التي يراوح فيها مستوى الفقر بين 30 و50 في المائة، وتشمل هذه المجموعة دولاً مثل مصر والمغرب وسوريا ولبنان وفلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة)، و(ج) دول مثل العراق والسودان حيث يضرب الفقر ثلاثة أرباع السكان. وجدير بالذكر أن التقديرات الوطنية للفقر المطلق لا يمكن أن تقارن بتقديرات البنك الدولي التي تجعل الدخل الفردي المساوي لدولار أميركي واحد في اليوم معياراً في هذا المجال. لذلك نرى أن تقديرات البنك الدولي يجب أن تقارن بشكل عام بتقديرات الفقر المدقع. ويجب الانتباه أيضاً إلى أن تقديرات البنك الدولي أدنى في العادة من تلك التي تجريها مؤسسات دولية أخرى (مثل منظمة العمل الدولية التي أجرت تقديرات عن مستويات الفقر في تونس) والمؤسسات الوطنية (مثل وزارة التنمية الاجتماعية في الأردن).

## اتجاهات الفقر

هل تراجع الفقر أو تزايد في العالم العربي في التسعينات؟ يبدو من الإحصائيات المتوافرة أنه كان يتراجع في تونس، وكذلك في المغرب وإن بنسبة أقل، لكنه كان يتزايد في السودان والعراق والأردن. ومن اللافت أن مراجعة دقيقة للبيانات المتوافرة في مصر حول الفقر تكشف أن "مستوى الفقر وحدته تزايد بوتيرة واضحة في الثمانينيات. وقد استمر مستواه بالتزايد، لكن بوتيرة أبطأ، حتى منتصف التسعينيات، لكن حدة الفقر بقيت على حالها" (أسعد ورشدي، 1998، ص69-70).

ولو أخذ المرء في الحسبان نتائج حرب الخليج الثانية على العراق وغيره من دول المنطقة، ونتائج العقوبات الحالية المفروضة على العراق والسودان وليبيا، والنزاع الأهلي الحالي في الجزائر والانتكاسات التي تتعرض لها محادثات السلام في الشرق الأوسط منذ انطلاقتها في مدريد في العام 1991، يمكن له أن يستنتج أن الفقر تزايد خلال التسعينيات في العالم العربي.

## 2) محددات الفقر: نحو مصفوفة شاملة

### محددات الفقر في الأدبيات الدولية

للقضاء على الفقر، يجب أولاً تعيين محدداته بدقة، ووضع استراتيجية ناجعة للقضاء عليه، وتوفير الالتزام السياسي بتطبيق مثل هذه الاستراتيجية.

من خلال مراجعة لمحددات الفقر التي وضعتها ثلاث مؤسسات دولية، هي البنك الدولي (الإطار م2) والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد) (الإطار م3) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الإطار م4)، يبدو أن ثمة اتجاهات للابتعاد عن حصر محددات الفقر بالمستوى الوطني وفي المجال الاقتصادي، ولتضمين متغيرات أخرى، مثل "الحكم الصالح" والقضايا البيئية ونتائج التدابير الاقتصادية الدولية. لكن هذه الإضافات الجديدة لا تزال بحاجة للتطوير المناسب ولا تزال الحاجة تدعو إلى الكثير من العمل على الصعيد النظري قبل الشروع بالتطبيق العملي لنتائج دراسة هذه المحددات.

يعرض الإطار م2 محددات الفقر التي توصل إليها البنك الدولي خلال عقد من الزمن. ويبدو جلياً أن تغييراً طرأ على تفكير البنك؛ فبعد حصره محددات الفقر بالمجال الاقتصادي على المستوى الوطني في عام 1999، بحيث عرّف محددات الفقر بـ"الوصول إلى فرص محققة للدخل والقدرة على الاستجابة" (البنك الدولي 1990، ص. 38)، انتقل إلى مقارنة أشمل بحيث باتت "محاربة الفقر تتطلب عملاً يتجاوز المجال الاقتصادي" (البنك الدولي 2000، ص.33).

الجدول (1): نسبة السكان تحت خط فقر الدخل ومستوياته، حسب المصدر لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنطقة الإسكوا ومصر والأردن وتونس

تونس		الأردن		مصر	
%	السنة	%	السنة	%	السنة
المؤسسة الوطنية للإحصاء		البنك الدولي		البنك الدولي	
22.8 <sup>(1)</sup>	1966	15.0	1979	23.0	1978
22	1975	19.8	1991	23.6 <sup>(1)</sup>	1982-1981
12.9	1980				
7.7	1985				
6.7	1990				
منظمة العمل الدولية		باقر (الإسكوا)		الليثي وعثمان <sup>(2)</sup>	
43.1	1966	24	1992	29.7	1982-1981
37.1	1975			42.4	1991-1990
28.5	1980			48	1996-1995
22.7	1985				
20.6	1990				
المؤسسة الوطنية للإحصاء/البنك الدولي		وزارة التنمية الاجتماعية		كارديف	
11.2	1995	18.7	1987	20.7	1991-1990
7.4	1990	21.2	1989	44.3	1996-1995
		21.3	1992		
		26	1996		
			1997 <sup>(3)</sup>		
كريم					
				30	1982-1981
				46	1991-1990
دات ومشاركوه <sup>(2)</sup>					
				23.2	1997
باقر (الإسكوا)					
				27	1991-1990
باقر (الإسكوا)					
منطقة الإسكوا 27% في العالم 1992 <sup>(4)</sup>					
27% في العام 1992					
البنك الدولي <sup>(5)</sup>					
1998	1996	1993	1990	1987	
1.9	1.8	1.9	2.4	4.3	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا <sup>(6)</sup>
24	24.5	28.1	29	28.3	المجموع <sup>(7)</sup>

(1) معدل موزون  
(2) الخط الأعلى للفقر  
(3) يدل تقدير أولي، أجرته وزارة التنمية الاجتماعية ويستند إلى مسح نفقات ودخل الأسرة في العام 1997، إلى أن واقع الفقر يراوح بين 28 و30 في المائة. جدير بالملاحظة أن دراسة غير منشورة أجراها البنك الدولي على أساس المسح نفسه تقدر واقع الفقر بـ11 في المائة فقط.  
(4) من المرجح أن هذا التقدير أقل من الواقع لأنه يحدد واقع الفقر في مصر بـ22 في المائة بينما حدده معهد التخطيط القومي بـ48.0 في المائة في العامين 1995/1996. جدير بالذكر أن واقع الفقر في العراق بلغ 72 في المائة في العام 1993، بحسب تقرير "المهاجر" الصادر في العام 1996، فيما بلغ 91 في المائة في السودان في العام 1996، بحسب تقرير "مغلاذ" الصادر في العام 1998.  
(5) بالاستناد إلى خط فقر يبلغ دولاراً واحداً للفرد يومياً.  
(6) تقرير التنمية الدولية 2000-2001، ص. 23.  
(7) المجموع في تقديرات البنك الدولي يشير إلى كل الدول النامية ودول الاقتصادات الانتقالية.

وفي العام 1992، وسع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية لائحة محددات الفقر بحيث أضاف إلى العمليات الاقتصادية التقليدية عدداً من القضايا المهمة المرتبطة بالإدارة الاقتصادية (تحيز السياسة الوطنية ضد المناطق الريفية والتوسط المزدوج والاستغلالي على سبيل المثال)، والمجال البيئي (الموارد الطبيعية الضعيفة والتدهور البيئي والدورات والكوارث الطبيعية)، والمجال السياسي (الصراعات السياسية والنزاع الأهلي)، والتأثيرات الدولية التي "تكشف التأثير القوي للسوق العالمية على الفقراء" (إيفاد 1992، ص 87-90).

من ناحيته، وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العام 1998 مفهوماً موسعاً للموارد، "لو وُضِعَ في سياق الفقر البشري ل"شمل أنواعاً عديدة أخرى من الموارد الشخصية والاجتماعية والسياسية والبيئية". (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1998، ص 15). وفي العام 2000، حاول البرنامج أيضاً أن يربط محددات الفقر "بالحكم الصالح"، فرأى أن "سبب استمرار ظاهرة الفقر في البلدان التي حققت نمواً اقتصادياً، يعود إلى تميز نظام الحكم ضد الفقراء" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000 ب، ص 38). وأكد البرنامج أخيراً على أهمية تغيير قواعد العمليات الاقتصادية الدولية بحيث تصبح أكثر ملاءمة للاقتصادات النامية، وخلص إلى القول "إذا قُبِضَ للتجارة الدولية أن تفيد الدول الأكثر فقراً، فعلى القواعد... الدولية للعبة أن تكون أكثر عدلاً" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000 ب، ص 49).

### نحو مصفوفة شاملة لمحددات الفقر

يقدم الإطار 1 مفهومنا لمصفوفة شاملة لدراسة محددات الفقر. فهو يقدم أولاً المحددات على المستوى الوطني "الكلاسيكي" وكذلك على المستوى الدولي. وهو يحدد ثانياً خمسة مجالات معينة - السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية. ونعتقد أن مصفوفة كهذه تشكل أداة مفيدة لإبراز محددات الفقر في كل تعقيداتنا. ونحن لسنا حالياً في وضع يسمح لنا بقياس كل الخلايا العشرة المقدمة في المصفوفة، أو بتحليل العلاقة المتبادلة القائمة بين هذه الخلايا والفقر. جل هدفنا هو فتح باب المناقشة بهدف التوصل إلى تحليل شامل يتجاوز المجال الاقتصادي ويعطي المستوى الدولي الأهمية التي يستحقها. ونحن نعتقد أن هذا المستوى الدولي، الذي يفسر عملية الإفقر بالاستناد إلى عوامل خارجة عن إطار الدولة، هو الجانب المهمل أكثر من غيره في الأدبيات المتعلقة بمحددات الفقر.

#### 1) المستوى الوطني والمجال السياسي:

إلى أي حد يمكن لنمط الدولة (دولة الحاكم/العصبية أو دولة المؤسسات) أن يفسر مستوى الفقر في بلد معين؟ في ندوة عقدتها "الإسكوا" في العام 1999 استعداداً للألفية الثالثة، قال دبلوماسي عربي مخضرم، في معرض تعليقه على نمط الدولة السائد في العالم العربي وعلى صلاحيات الحكام: "وبقي القرار أحياناً في يد الحاكم الأول، بل إن بعض الحكام في منطقتنا يتصرفون وكأنهم لا يحكمون فقط، بل يملكون... يتصرفون في كل شيء تصرف المالك".

تحت هذا العنوان يمكن للمرء أيضاً أن يناقش علاقة المكونات الأساسية للديمقراطية (فصل السلطات، الانتخابات، تشكيل الأحزاب السياسية، وحرية وسائل الإعلام) بالمستوى السائد للفقر.

وللعلاقة بين النزاع الأهلي والإفقار أهمية خاصة. فبحسب التقديرات، بلغت الكلفة المالية للحرب اللبنانية، التي دارت رحاها بين العامين 1975 و1991، 25 مليار دولار أميركي. كذلك قُدرت كلفة ثلاثة أشهر من الحرب في اليمن، بين شهري أيار وتموز من العام 1994، بين 11 و13 مليار دولار أميركي. ولو قارنا كلفة الحرب بمستوى إجمالي الناتج القومي، الإجمالي عام 1997، 13.9 مليار دولار أميركي و4.4 مليارات دولار أميركي على التوالي، لوجدنا الخسائر بعيدة عن أي تناسب. ومما يجدر ذكره هنا أن فجوة الفقر في منطقة الإسكوا بدولها الـ13 قُدرت بـ1.3 مليار دولار أميركي في العام 1990، متراوحة بين 6.8 ملايين دولار أميركي في البحرين و524 مليون دولار أميركي في مصر. وبناءً على تقديرات كهذه، يمكن للمرء أن يفترض أن المال الذي كان يمكن توفيره لو لم تقع الحرب اللبنانية يمكن أن يمحو الفقر من كل دول المشرق العربي والخليج لحوالي 19 سنة. كذلك يمكن للمال الذي كان ليتوفر لو أمكن تجنب حرب اليمن أن يقضي على الفقر في الدول نفسها لتسع سنوات. ومن المثير للدهشة أن تكاليف النزاعات الأهلية المماثلة لم تؤخذ في الحسبان في الدراسات التي تناولت محددات الفقر.

## (2) المستوى الدولي والمجال السياسي:

ما هو حجم الدور الذي لعبته اتفاقيات سايكس-بيكو بين القوتين الاستعماريتين البريطانية والفرنسية في العام 1916، ونشوء دولة إسرائيل في العام 1948 والحروب العربية-الإسرائيلية التالية في إيصال مستوى الفقر في العالم العربي عموماً والمشرق العربي خصوصاً إلى مستواه العالي الحالي؟ على الرغم من أن الصعوبة التي ترافق أي محاولة لقياس عوامل من هذا النوع، إلا أنه من الضروري التطرق لهذا الجانب. يقول يوسف صايغ، عالم الاقتصاد العربي البارز، إن "... صممت علماء الاقتصاد والاجتماع الغربيين بالنسبة إلى مسؤولية القوى الغربية الرأسمالية الاستعمارية المباشرة في توليد الظروف التي أدت إلى تخلف معظم البلدان الواقعة تحت الاستعمار، أو على الأقل سدت الطريق إلى التنمية. أساساً فإن الاستعمار تحقق عبر عملية استلاب امتدت أجيالاً بل وقرونًا في بعض الحالات واتخذت عدة أشكال". انظر: يوسف صايغ، التنمية العصبية: من التبعية إلى الاعتماد على النفس في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1992)، ص30-31.

تشير الإحصاءات إلى أن العبء المالي الذي أثقل كاهل العراق نتيجة للحرب العراقية-الإيرانية بين العامين 1981 و1988 كان حوالي 190 مليار دولار أميركي، أو "أربعة أضعاف معدل الدخل السنوي خلال سنوات الحرب" (الجلبي 1996). كذلك قُدر التقرير الاقتصادي العربي الموحد الصادر في العام 1992 الخسائر المالية العربية المشتركة بسبب حرب الخليج الثانية في العامين 1991 و1992 بحوالي 676 مليار دولار أميركي (لا توجد بعد أرقام خاصة بالحرب الأخيرة، لكنها حتماً ستكون كبيرة) ومن نافل القول إن هذه الأرقام تبدو هائلة سواء قورنت بإجمالي الناتج المحلي المجمع للعالم العربي أو بفجوة الفقر الإجمالية. وجزير بالذكر في هذا السياق أن حروباً مثل هذه تنتج عن أسباب تتجاوز الحدود الوطنية لتشمل سياسات القوى العظمى. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو كيف نقيس الدور الذي يلعبه تدخل القوى العظمى في إفقار المنطقة العربية.

## 3) المستوى الدولي والمجال الاقتصادي:

إلى أي حد يساهم النظام الاقتصادي العالمي القائم حالياً في التنمية والقضاء على الفقر في الدول النامية؟ في مقال نشره في "Insider" في 17 آذار 2000 حول صندوق النقد الدولي وأزمة دول شرقي آسيا، يشير "Joseph Stiglitz"، عالم الاقتصاد البارز الذي عمل حتى فترة قريبة نائباً لرئيس البنك الدولي، إلى ثلاث قضايا رئيسية: (1) التنسيق الوثيق بين وزارة الخزانة الأميركية وصندوق النقد حول القضايا الاقتصادية ذات الصلة الوثيقة بالدول النامية ودول أوروبا الشرقية، علماً أن على الصندوق أن يخدم مصالح كل الدول الأعضاء. (2) خضوع السياسات المالية التي يقترحها الصندوق للدول النامية عموماً لمصالح الولايات المتحدة وغيرها من القوى الغربية العظمى "هل دفعت أميركا - وصندوق النقد الدولي - باتجاه سياسات معينة... (على أساس) أن هذه السياسات ستساعد دول شرقي آسيا، أو... (على أساس) أن هذه السياسات ستخدم المصالح المالية للولايات المتحدة والعالم الصناعي المتقدم؟". (3) افتقار عملية اتخاذ القرار في صندوق النقد للشفافية والديمقراطية "أن السياسة الاقتصادية اليوم هي ربما أهم الجوانب في تفاعل الولايات المتحدة مع سائر العالم، لكن مع ذلك ليست ثقافة السياسية الاقتصادية الدولية في أقوى ديمقراطيات العالم ثقافة ديمقراطية".

يجب أخذ ملاحظات Stiglitz هذه على محمل الجد، كما يجب دراسة أثر النظام الاقتصادي العالمي الحالي على مساعي التنمية في الدول الفقيرة. ففي ظل هذا النظام الاقتصادي العالمي غير العادل، كما ورد بإسهاب في تقارير التنمية البشرية التي يعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لا سيما تلك الصادرة في العامين 1992 و1999 والمخصصة على التوالي لموضوعي عدم المساواة بين الدول والعملة، تكلف قيود السوق العالمية والشراكة غير العادلة الدول النامية 500 مليار دولار أميركي تقريباً سنوياً، أي حوالي 20 في المائة من إجمالي ناتجها المحلي وحوالي سبعة أضعاف إنفاقها الحالي على أولويات التنمية البشرية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1992، ص 67).

وبحسب تقرير التنمية البشرية الصادر في العام 2000، كذلك يفضي الحكم الديمقراطي على المستوى الوطني إلى القضاء على الفقر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000، ص 74) وإلى تحقيق حقوق الإنسان الأخرى؛ فما هو إذن الوضع في العالم العربي؟

الإطار 1: محددات الفقر: مصفوفة شاملة

## المجال

المستوى	الوطني	السياسي	الاقتصادي	الاجتماعي	البيئي	الثقافي
الدولي	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)

- (1) المستوى الوطني والمجال السياسي:
- الإدارة السياسية، بما فيها نمط الدولة (دولة الحاكم/العصبية أو دولة المؤسسات، دولة التحكم مقارنة بالفعالية).
  - الديمقراطية والمشاركة، بما فيها:
  - \* فصل السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية.
  - \* الانتخابات النيابية والبلدية.
  - \* تشكيل الأحزاب والجمعيات السياسية.
  - \* حرية وسائل الإعلام واستقلالها.
  - \* المحاسبة.
  - \* الشفافية.
  - \* حكم القانون (ضبط الفساد).
  - \* الحروب الأهلية.
  - \* الإنفاق العسكري (نوعه وهدفه).

- (2) المستوى الدولي والمجال السياسي:
- نتائج العهد الاستعماري، بما فيها الرسم العشوائي للحدود الوطنية وإنشاء الدول الجديدة.
  - دور القوى العظمى (التدخل السياسي والاستخباراتي).
  - البعد الدولي للحروب.
  - إنتاج الأسلحة ومبيعاتها.

- (3) المستوى الوطني والمجال الاقتصادي:
- السياسات الماكرو اقتصادية، بما فيها دور الدولة في توفير الاستقرار الماكرو اقتصادي، وإزالة تشوهات السوق، والقضاء على فرص حدوث تشققات.
  - النمو الاقتصادي والحد من الفقر واللامساواة.
  - أنظمة الضرائب التصاعدية والعادلة وسيلة لتوزيع الدخل.
  - الاستثمار في التنمية البشرية والبنية التحتية الأساسية.
  - تحيز السياسة الوطنية.

- (4) المستوى الدولي والمجال الاقتصادي:
- تأثير العولمة، بما فيه:
  - \* تأثير الشركات المتعددة الجنسية.
  - \* دور المؤسسات الدولية وتأثيرها: المنظمة الدولية للتجارة، صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي.
  - تحديد أسعار المواد الأولية.
  - تأثير إنتاج التكنولوجيا ونقلها.
  - المساعدات الدولية.
  - أنظمة الحماية (الزراعية، النسيجية... الخ).

**(5) المستوى الوطني والمجال الاجتماعي:**

- البعد الاجتماعي للإدارة.
- البعد الاجتماعي للسياسة الماكرواقتصادية.
- دور منظمات المجتمع الأهلي.
- فعالية السياسات الاجتماعية القطاعية.
- نتائج الجريمة والعنف.
- الضغط الديموغرافي (كثرة السكان أو قتلهم).
- عدم المساواة بين الجنسين.

**(6) المستوى الدولي والمجال الاجتماعي:**

- تجارة المخدرات.
- تجارة البشر.
- نتائج المبيعات الدولية للأسلحة.
- النمط الدولي للاستهلاك.
- نتائج إلغاء الرسوم الجمركية على اليد العاملة، وإعادة الهيكلة، والبطالة.

**(7) المستوى الوطني والمجال البيئي:**

- الإدارة البيئية الوطنية، بما فيها إدارة الأراضي وموارد المياه.
- إدارة الكوارث الطبيعية.

**(8) المستوى الدولي والمجال البيئي:**

- نتائج ارتفاع درجات الحرارة في العالم.
- نتائج استنزاف طبقة الأوزون، وظاهرة الـ«نينيو»... الخ.
- النشاطات المستغلة/المدمرة للبيئة التي تقوم بها الشركات المتعددة الجنسية أو العابرة للجنسيات.

**(9) المستوى الوطني والمجال الثقافي:**

- التهميش نتيجة لمظاهر التحيز الثقافي (على أساس الإثنية، والجنس... الخ)، كمظاهر التحيز الثقافي ضد تعليم الفتيات.

**(10) المستوى الدولي والمجال الثقافي:**

- نتائج العولمة الثقافية، كظاهرة الاستهلاكية.
- الاغتراب والتمييز الثقافي.
- دور وسائل الإعلام العالمية في نشر القيم الثقافية.
- فرض إجراءات ونشاطات غير مناسبة ثقافياً من قبل الإداريين الاستعماريين في الماضي والمنظمات الدولية اليوم (بما فيها تلك التي تتعلق بأي شيء من المساعدات والتجارة إلى السياحة).

### 3) حال الديمقراطية

#### تحديد الديمقراطية

قد تكون الديمقراطية كلمة معروفة لدى معظم الناس، لكنها مفهوم لا يزال يُساء فهمه واستخدامه. بحسب التعريف القاموسي، الديمقراطية "حكم الشعب، تكون السلطة العليا فيه منوطة بالمواطنين، يمارسونها مباشرة أو بواسطة وكلائهم المنتخبين من خلال نظام انتخابي حر" (وزارة الخارجية الأميركية).

الديمقراطية مجموعة أفكار ومبادئ تدور حول الحرية، لكنها تتضمن أيضاً مجموعة من الممارسات والإجراءات، كالتمثيل السياسي العادل، والانتخابات الحرة، والحقوق المتساوية، والحريات الفردية، والمحاسبة، والتسامح، والحل السلمي للنزاعات.

يشير التعريف الذي وضعته "دار الحرية" (Freedom House) للديمقراطية في العام 1998 إلى عناصر ثلاثة في هذا المفهوم، هي:

(أ) الحقوق السياسية: تشير هذه الحقوق إلى مدى المشاركة الحرة للمواطنين في اختيار صنّاع القرار وفي التأثير في القرارات السياسية. يكون وضع الحقوق السياسية حيز التنفيذ أكثر فعالية إذا تم ذلك بواسطة المجتمعات المدنية. ففي هذه المجتمعات يلتقي المواطنون لتقييم قضاياهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ومناقشتها ليقبلوا أمة - دولة يكون لها بعض الهوية الوطنية.

(ب) الحقوق المدنية: يحتاج الناس إلى حرية التعبير لينشئوا مجتمعات مدنية، فالحريات المدنية توفر لهم الفرصة لتطوير الأفكار والتعبير عنها بالاستقلال عن آراء الدولة.

(ت) الضوابط والموازنات: تشير هذه الضوابط والموازنات إلى حماية الحقوق إزاء الأعمال الكيفية التي يمكن أن تصدر عن الدولة. فالمواطنون في النظام الديمقراطي يختارون قادتهم ويحتفظون بالقدرة على ضبط صلاحيات هؤلاء القادة مؤسساتياً.

يقدم روبرت داهل في كتابه "الحكم التعددي: المشاركة والمعارضة" (نيوهايفن: مطبعة جامعة يال، 1971) ثمانية من متطلبات الحد الأدنى ليصح القول بأن بلداً ما يتمتع بالحكم التعددي، وهي الصفة الأقرب التي يمكن إطلاقها على نظامٍ يتمتع بالديمقراطية الليبرالية. هذه المتطلبات هي (قبرصي وأوركين 1999: 4):

(1) حرية تشكيل المنظمات والانضمام إليها.

(2) حرية التعبير.

(3) حق التصويت.

(4) الأهلية للمناصب العامة.

(5) حق القادة السياسيين بالتنافس على كسب الدعم.

(6) مصادر بديلة للمعلومات.

(7) انتخابات حرة وعادلة.

(8) مؤسسات صانعة لسياسة الحكومة تعتمد على التصويت وأنماط أخرى للتعبير عن حق الاختيار. بحسب ما ورد أعلاه، يبدو جلياً أن هناك تركيزاً على تعريف مفهومي محدد للديمقراطية، أي مصطلح واسع الاستخدام، وكذلك على مصطلح عملي، تطور على امتداد فترة طويلة ليصبح "ديمقراطية سياسية"، أو بالأحرى "ديمقراطية ليبرالية". لذلك سنركز في مناقشتنا لحالة الديمقراطية في العالم العربي على المكونات التي يحتويها تعريف كهذا. هذه المكونات هي:

- سيادة الشعب.
  - حكومة قائمة على موافقة المحكومين وعلى تداول السلطة.
  - حدود دستورية للحكومة، من بينها فصل السلطات.
  - حقوق متعلقة بالحريات ووسائل إعلام حرة ووصول إلى المعلومات.
  - انتخابات حرة وعادلة.
  - حكم الأكثرية وحماية حقوق الأقليات.
  - المساواة أمام القانون وتطبيق مستمر للقانون.
  - تعددية اجتماعية واقتصادية وسياسية، بما فيها مجتمع مدني مستقل.
  - قيم التسامح، والبراغماتية، والتعاون، والتسوية.
- كان هناك اتجاه تدريجي لتقبل مفهومة أرحب للديمقراطية السياسية. فالجدل حول كيفية تجاوز المفهومات الإجرائية الضيقة دفع الباحثين إلى الاهتمام أكثر بمجموعة أوسع نطاقاً من المؤسسات والعوامل من تلك المرتبطة ببساطة بالانتخابات الديمقراطية. تتضمن هذه المجموعة الدولة المتناسكة، والمحاسبة الفعالة والديمقراطية، وحكم القانون، ودور المجتمع المدني والمؤسسات غير الحكومية، والسيطرة المدنية على القوى العسكرية.
- على مستوى آخر، تُعرف الديمقراطية أيضاً كنمط من أنماط اتخاذ القرار أو كصيغة حكم يشارك فيها الشعب في صياغة سياسة عامة تعمل من ضمنها الدولة بمسؤولية وتخضع من خلالها للمحاسبة على قراراتها وأعمالها. في الأدبيات الأخيرة، لا سيما تلك الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، يُشار إلى هذا الوضع بأنه "حكم صالح خاضع للمحاسبة"، كذلك تتم إقامة رابط قوي بينه وبين التنمية، سواء كانت تنمية بشرية مستدامة أو تنمية شاملة.
- قبل مناقشة العلاقات بين التنمية والديمقراطية أو بين الديمقراطية والفقير، نقدم ثلاثة مبادئ مهمة - فقدان الاستقرار، ومحاسبة الحكومة، وتفويض سلطات للمجتمع المدني - يملك كل منها صلة وثيقة بشكل خاص بحالة العالم العربي ويربط بين الحكم والتنمية.

### فقدان الاستقرار

أثبتت الدراسات العلاقة بين الاستقرار والنمو. فقد نمت البلدان المستقرة أسرع من غيرها، والعكس بالعكس.

في العالم العربي، تُضعف النزاعات والحروب العديدة (الأهلي منها والمناطقية) إمكانية نشوء حكم مستجيب. فقد أجبرت النزاعات في العالم العربي الكثير من الدول العربية على اتباع سبيل العسكرية وعلى خوض خمس حروب باهظة التكاليف. لذلك تم تخصيص موارد اقتصادية هائلة إلى الموازنات العسكرية والتسلح من جهة، كما تعسرت الدول وتوسعت أجهزة الشرطة والأمن لديها من الجهة الأخرى.

كذلك تملك الدول العربية كلها عملياً إمكانية الوقوع في مطب النزاعات الأهلية والعنف السياسي. وهكذا تبدو البيئة السياسية هشة، وهو وضع يخضع للاستغلال على نطاق واسع، ما يجعل الحكم غير خاضع للمحاسبة.

## محاسبة الحكومة

في معظم الدول العربية، الحكم الخاضع للمحاسبة استثناء وليس قاعدة. فالتسلط لا يزال يسيطر على السياسة العربية. وييدي التسلط أو الديكتاتورية عادة انقساماً بين الحكم والمحاسبة وبين القيادة والمسؤولية، وهذا واقع الحال في الدول العربية.

لكن عمليات اللبرلة والدمقرطة بدأت تشتد عوداً أخيراً<sup>(1)</sup>. ففي أعقاب حرب الخليج الثانية، تركزت الدراسات البحثية على إمكانيات هذا النوع من العمليات وأبدت بعض التوقعات المتفائلة. فمنذ أواسط الثمانينيات، عرفت تسع حكومات عربية من أصل 20 نوعاً من اللبرلة السياسية (هي الجزائر، وتونس، ومصر، واليمن، والأردن، والكويت، والمغرب، ولبنان الخارج من الحرب، والسلطة الفلسطينية). لكن في الوقت نفسه، يمكن للمرء وصف الظاهرة بأنها مختلطة، فبعض الدول لا تزال مترددة إزاء اللبرلة السياسية، فيما وضعت دول أخرى العملية في التلاجة أو حتى عكستها. أما الباحثون فقد ركزوا على الموضوع والتوجه من خلال منظور قصير المدى وسريع الزوال. فالمقاربة المرضية والمطلوبة أكثر قد تستوجب تحليلاً للتغيرات البنوية والتحويلات الطويلة الأمد التي أثرت في هذه المجتمعات في العقود القليلة الماضية.

إن التغييرات الجارية في كثير من الدول العربية ليست بالضرورة مؤشرات على الديمقراطية، أو أقله ليس في كل الأحوال وليس بعد. هي تشير بالأحرى إلى أن الأنظمة الاستبدادية تعاني من تنامي الأزمات التي تنتاب سطوتها، وفي ذلك ما يمكن أن يكون سبباً ضرورياً للتحول الديمقراطي، لكنها ليست في حد ذاتها سبباً كافياً لذلك. لكن بسبب هذه الأزمات والتغييرات الاجتماعية - البنوية بالتحديد، رفع الكثير من الباحثين، العرب والغربيون على حد سواء، من مستوى آمالهم المتعلقة بالدمقرطة في العالم العربي. والواقع أن الآمال لا تكفي لحصول التحول الديمقراطي من دون دعم القوى الاجتماعية والسياسية. وهكذا فالديمقراطية في العالم العربي من دون الديمقراطيين أدت إلى نشوء مجتمعات مستقطبة بين خيارين كل منهما غير ديمقراطي. فالبدايل الإسلامية "الشعبية" والدول الاستبدادية تتواجه بعنف كما هي الحال بوضوح في الجزائر ومصر وباستتار في كثير من الدول العربية الأخرى.

كذلك تحولت مسألة الخلافة في عدد كبير من الدول العربية مسألة مسببة لكثير من عدم الاستقرار ومصدراً لكثير من التهديد في ضوء طغيان الحكم الوراثي والاعتماد الشديد على الأجهزة العسكرية والأمنية.

وللوصول إلى وصف مختصر لحالة الديمقراطية في العالم العربي، من دون أن نلتزم تماماً بمضمون "المسح السنوي للحرية" الصادر عن "دار الحرية"، نعرض الجدول التالي المتعلق بحالة الحرية في العالم العربي، والذي يبين أن بلدين عربيين فقط يتمتعان بحرية جزئية، هما الأردن والمغرب، فيما تُعتبر الدول الـ17 الباقية غير متمتعة بالحرية. وعلى سلم تمثل فيه القيمة الرقمية 1 البلد الأكثر حرية و7 البلد الأقل حرية، سجل معظم الدول العربية أكثر من 4، فيما سجل كثير من هذه الدول ما بين 6 و7.

جدول الدول العربية  
مقاييس مقارنة للحرية  
الحرية في العالم في العامين 1998-1999  
مسح أجرته دار الحرية

البلد	الحريات المدنية	الحقوق السياسية	تصنيف الحرية
الجزائر	5	6	غير حرة
البحرين	6	7	غير حرة
مصر	6	6	غير حرة
العراق	7	7	غير حرة
الأردن	5	4	حرة جزئياً
الكويت	5	5	حرة جزئياً
لبنان	5	6	غير حرة
ليبيا	7	7	غير حرة
موريتانيا	5	6	غير حرة
المغرب	4	5	حرة جزئياً
عمان	6	6	غير حرة
قطر	6	7	غير حرة
السعودية	7	7	غير حرة
الصومال	7	7	غير حرة
السودان	7	7	غير حرة
سوريا	7	7	غير حرة
تونس	5	6	غير حرة
الإمارات	5	6	غير حرة
اليمن	6	5	غير حرة

يمثل (1) الدولة الأكثر حرية و(7) الدولة الأقل حرية. المصدر: دار الحرية، "المسح السنوي للحرية، تصنيفات الدول 1998-1999"، موقع الإنترنت الخاص بـ "دار الحرية"، <http://www.freedomhouse.org.survey99>

يعيق انعدام الديمقراطية في العالم العربي عملية التنمية بشكل عام. فالتدفق المحدد للمعلومات يمنع التجديد ويحول دون التأقلم. فالمستويات المحدودة من المشاركة في تحديد الأولويات وفي اتخاذ القرار يزيد من خطر الوقوع في الخطأ وفي التخصيص الخاطئ للموارد. كما أن تركيز السلطة يؤدي حتماً إلى الفساد والاستخدام غير الكافي للمواهب.

وترتبط قضايا المركزية الشديدة للدولة ومؤسساتها وتخلف الإدارة والفساد المستشري في العالم العربي بالاستخدام المستمر لجهاز الدولة من قبل النخبة الحاكمة كوسيلة أساسية للتعينة السياسية وإعادة إنتاج السلطة. ويقلل هذا النوع من الممارسات من دور الدولة في العمل على تحقيق الخير العام ويزيد من وظائفها الريعية على الصعيدين السياسي والاقتصادي. وتجعل هذه الخاصية الفساد في الإدارة، الذي يُعدّ ظاهرة عالمية، حالة متفردة في العالم العربي لأنها ترتبط بعلاقات السلطة السياسية المسيطرة التي تميز الدولة والمجتمع العربيين. إن غياب الإدارة العامة الفعالة والقادرة على تطبيق السياسات العامة وإدارة التنمية لا يعيق التنمية فحسب بل يؤدي أيضاً إلى ضياع الجهود، بغض النظر عن الكلفة الباهظة للإهدار والفساد.

دفع فقدان الديمقراطية المميز للعالم العربي البعض إلى اعتبار هذا العالم استثناءً في عصر الديمقراطية الذي نعيشه اليوم. فالدول العربية تتشارك انعدام مبدأ تداول السلطة، وفقدان المشاركة السياسية، والآلية التسلطية للدولة، وعدم احترام حقوق الإنسان وحقوق الأقليات. وعلى الرغم من تحقق بعض اللبلة السياسية منذ نهاية الثمانينيات، تهدد الحدة المتزايدة للاستقطاب السياسي والاجتماعي بأن تؤدي إلى حروب أهلية وتفكك اجتماعي. لذلك يقف فقدان الديمقراطية عقبة أساسية أمام تحقيق التنمية في العالم العربي. وتصبح المشكلة أعنف لدى تفحصها من خلال علاقتها بسطوة الدولة على الحياة الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني التي تكون إما ممنوعة أو ضعيفة أو معتمدة على الدولة. وتجري هذه الأمور كلها في ظل غياب دولة القانون".

### تفويض سلطات للمجتمع المدني

من الصعب جداً تصور عملية تنمية حقيقية من دون توافر أداء سياسي مناسب أو مشروع ثقافي مساند.

هناك حاجة لإجراء تحولات ديمقراطية واسعة في مؤسسات الدولة ولدمقرطة الحياة السياسية. من ناحية ثانية، هناك حاجة إلى ديمقراطية الحياة الاجتماعية للإفساح في المجال أمام مشاركة شعبية فعالة، لا سيما فيما يخص تحديد الحاجات التنموية. فالوضع الحالي ليس غير ملائم لتحقيق التنمية فحسب، بل يمثل أيضاً أزمة شرعية لكثير من الأنظمة العربية. فهذا الوضع يهدد استقرار الأنظمة ويضعف مؤسسات الدولة والقانون والعقد الاجتماعي، ويقوي في الوقت نفسه الصفة التسلطية للدولة الفاشلة أصلاً في الاعتراف بحقوق المواطنين الأحرار، الأمر الذي يغيب المواطنة أو حكم القانون.

إن ديمقراطية الدولة والمجتمع إجراء أساسي بالنسبة إلى التنمية. يصح هذا الأمر على مستوى النظام أو القوى المعارضة أو البنية الاجتماعية. فالدمقرطة ليست ضرورية فقط لرفع مستوى المشاركة الشعبية، بل هي أيضاً حيوية لتفعيل الشرعية السياسية للنظام. فكلما ارتفع مستوى المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار - إما مباشرة عبر الاستفتاءات أو بشكل غير مباشر عبر الانتخابات - وحرية الانضمام إلى الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات المهنية، يزداد النظام السياسي شرعيةً واستقراراً.

لا يمكن قصر الديمقراطية والمشاركة على التصويت، سواء في انتخابات فعلية أو شكلية. فهي تعني الإشراف المستمر لشرائح واسعة من المجتمع في عملية اتخاذ القرار وفي الإشراف على المشاريع التنموية والتنفيذ العملي لها. ويتطلب ذلك درجة أكبر من اللامركزية، وهو نظام غير موجود حالياً في العالم العربي حيث تسود أنظمة شديدة المركزية في معظمها وتقل اللجان المحلية والمناطقية الفعلية التمثيل والقادرة على لعب دور فعال في الحياة السياسية والتنمية.

يكتسب مبدأ المشاركة أبعاداً أخرى أكثر أهمية في مجال التنمية الاجتماعية، فاللامركزية بالنسبة للعمل البلدي بشكل خاص تلعب دوراً مهماً في توفير خدمات أكثر فعالية وتأمين المشاركة في التنمية. ولذلك يعتمد دور المصارف التعاونية الشعبية، والمؤسسات التربوية، والجهات المقدمة للخدمات الصحية على تعاونها مع البلديات، والجمعيات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والوكالات الحكومية، والنقابات المهنية، والجامعات، وغيرها من منظمات المجتمع الأهلي. من المهم أيضاً الحد من سيطرة الدولة على منظمات المجتمع الأهلي وتفويض سلطات لهذه الأخيرة لكي تساهم بفعالية في الخطط التنموية.

هناك عدة تعريفات للمجتمع المدني تتفق، على الرغم من اختلافاتها، على بعض المعايير المشتركة، ما يسمح بالاستخدام الوظيفي للمصطلح. يشمل المجتمع المدني من حيث المبدأ كل أنواع المنظمات الاجتماعية خارج الدائرة السياسية للدولة كسلطة ولؤسساتها الرسمية. يشير توسع المجتمع المدني واستقلالها الذاتي النسبي إلى نمو قدرة المجتمع على إدارة الكثير من القضايا بشكل مستقل عن الدولة ومؤسساتها. إن مبدأ المجتمع المدني حديث ولا يجب تطبيقه على البنى الاجتماعية التقليدية التي عُرِفَت قبل تشكيل الدولة الحديثة. لكن في العالم العربي للمبدأ معنى خاص، فمع أن الدولة قوية، لا تزال البنى والعلاقات الاجتماعية التقليدية قائمة. بناء على ما تقدم، غالباً ما يُستَخدم مصطلح المجتمع المدني في العالم العربي للإشارة إلى البنى التقليدية، والدينية، والمذهبية، والقبلية، والعائلية التي لا تزال سائدة في المجتمع. لذلك يبدو استخدام هذا المصطلح في السياق العربي مضللاً. فالمجتمع المدني كمبدأ يجب أن يميز عن كل من الدولة والبنى التقليدية الموروثة التي قد يصح إدراجها في خانة المجتمع المحلي. فمصطلح "المجتمع المدني" يجب أن يُستَخدم للإشارة إلى جمعيات الدولة الحديثة، والمجموعات القائمة على المواطنة وحرية الانتساب عملاً على تحقيق مصلحة مشتركة. وهكذا تنهك هذه المجموعات في عملية تحويل لعلاقات القوى التقليدية القائمة، واستبدال علاقات مدنية حديثة بها، وتوسيع العلاقات الاجتماعية، وتمتين النسيج الاجتماعي.

يتضمن المجتمع المدني منظمات ومؤسسات غير حكومية، ونقابات مهنية، وجمعيات مهنية وثقافية وتعاونية، ووسائل إعلام خاصة، إضافة إلى الأحزاب السياسية غير الممثلة في مؤسسات الدولة. تمارس هذه المجموعات بعض الرقابة الشعبية على العمل الحكومي والوكالات الحكومية، إضافة إلى القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، تراقب المنظمات الأهلية البيئة وتحميها، وتناضل ضد التمييز وتساهم في عملية التنمية من خلال العمل على تحقيق توزيع أعدل للموارد. تستفيد المجموعات المهمشة والفقيرة من عمل المنظمات غير الحكومية أكثر من غيرها، كما تستفيد مجموعات اجتماعية كثيرة أخرى من الفرص التربوية والتدريبية التي تخلقها هذه المنظمات. كذلك تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً أساسياً في العمل على تحقيق التكامل الاجتماعي، وتمتين الهوية والولاء الوطنيين، ورفع مستوى المشاركة الشعبية في المجال العام. وهي تلعب أيضاً دوراً مهماً في وضع السياسات الاجتماعية والاقتصادية على المستويات المحلية والقطاعية والوطنية.

### الديمقراطية والتنمية

الهدف الأسمى للتنمية رفع مستوى حياة الناس، والحد من فجوة الثروة والدخل بين مختلف فئات السكان، وتحسين نوعية الحياة في البلاد. وتتضمن المقاربة التنموية وجود قيادة سياسية منتخبة ديمقراطياً وقادرة على تنظيم نشاطات اقتصادية وتنمية الموارد الوطنية بأسلوب فعال ومتوازن ومتعاون من الناحية الاجتماعية. وتعتمد مؤشرات النجاح على القدرة على زيادة النمو الاقتصادي، وتسريع التنمية الاجتماعية، ورفع مستوى الحياة، وتثبيت النظامين القانوني والسياسي. ولكي يتحقق ذلك، يجب زيادة دخل الفرد وفرص العمل، وتحسين نوعية التربية الأساسية والخدمات الصحية ونظام الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقها.

تؤكد الدراسات الحديثة التي تناولت تجارب التنمية أن العلاقة بين النمو الاقتصادي والأنماط غير المتوازنة لتوزيع الثروة والدخل علاقة سلبية، أي أن النمو الاقتصادي يتراجع مع توسع الفجوة

في توزيع الدخل. ويؤدي ذلك بدوره إلى عدم استقرار على الصعيدين الاجتماعي والسياسي، ما يضعف الثقة بالاقتصاد ويؤدي في النهاية إلى تراجع الاستثمارات وتباطؤ النمو الاقتصادي. لذلك لا يمكن اعتبار النمو الاقتصادي سبباً كافياً للتنمية الاجتماعية، لا سيما في الدول النامية عموماً وفي العالم العربي خصوصاً. فمن غير المنطقي قصر الدور الاقتصادي للدولة على الميزانين الماكرواقتصادي والمالي. فعلى الدولة أن تولي اهتماماً لإنشاء بنية تحتية أساسية على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، لا سيما في مجالي الصحة والتربية. كما يجب عليها الاهتمام بإعادة توزيع الثروة، وخلق شبكات أمان اجتماعية، وإنشاء بنى تحتية في مجالات الكهرباء والري والطرق، وحماية الموارد البيئية، كالمياه.

لا يمكن إهمال المشكلات التنموية الرئيسية، كالفقر والبطالة، بناء على فرضية أن النمو الاقتصادي لوحده قادر على توفير الحلول تلقائياً. فلا إهمال القضايا الاجتماعية نتائج سلبية بعيدة المدى. فاللامبالاة بسوء التغذية، ومشكلات قطاعي الصحة والتربية، والمشكلات المترتبة على تفكك العائلة ومشاعر عدم الأمان الناتجة عن هذه المشكلات، تشوه قاعدة النمو، وتنفّر المستثمرين، وتعيق التقدم التكنولوجي. وتتطلب الإدارة الفعالة لمشكلة البطالة، على سبيل المثال، زيادة في وتيرة النمو الاقتصادي، لكن هذه الزيادة لا يمكن تحقيقها من دون السماح بالمشاركة الواسعة لقطاعات واسعة من المواطنين المهمشين الذين يحيون تحت خط الفقر. وللحصول على نتائج تنموية أفضل، يجب تفعيل التعاون بين الدولة والسوق والمجتمع المدني عموماً. كذلك يتطلب التكامل الحقيقي بين البعدين الاجتماعي والاقتصادي عدالة أكبر في توزيع الثروة وتعاوناً بين القوى المجتمعية الأبرز.

قد تتضمن مقارنة تنمية وطنية كهذه العناصر التالية:

- زيادة في النمو والإنتاجية بالتزامن مع العدالة المنطقية والاجتماعية، لا سيما على صعيد الملكية وإعادة توزيع الثروة.
- تحول ديمقراطي إلى صعيد الدولة والمجتمع، بما في ذلك تحقيق اللامركزية والمشاركة الكاملة في عمليتي اتخاذ القرارات ووضع السياسات.
- إلغاء كل أنواع التمييز الاقتصادي والاجتماعي والقانوني إزاء النساء والشبان وأي شريحة سكانية.
- تمكين الآليات المتعددة المستوى للتكامل الاجتماعي والوطني.
- تمكين ثقافة المواطنة بقيم المشاركة والالتكال على الذات والتسامح والانفتاح.
- الاعتراف بمنظمات المجتمع المدني شركاءً أساسيين في عمليات اتخاذ القرار وتمكين دورها الموازي لدور الدولة.

ما إن نعتبر أن التنمية تشمل من حيث تعريفها الحد من الفقر ورفع مستوى الحياة حتى تتضح العلاقة بين الديمقراطية والتنمية. قد لا تنمو الدول الديمقراطية بالضرورة بوتيرة أسرع من غيرها من الدول، لكن نموها يكون أكثر ميلاً إلى نفع الفقراء، كما أن الفقراء في هذه الدول يكونون عادة محميين أكثر من نظرائهم في الدول الأخرى في فترات المجاعة والشدة، كما بين أماراتيا سن في دراسته الشهيرة، الديمقراطية: الحل الوحيد للفقر (سن 2000). كذلك تميل الدول الديمقراطية إلى أن تكون أكثر استقراراً من غيرها على المدى البعيد.

أظهرت أعمال اماراتيا سن أن دول شرق آسيا، على الرغم من خضوعها لحكومات متسلطة، تمكنت من تحقيق توزيع عادل نسبياً للسلع العامة، مثل التربية والصحة والضمان الاجتماعي، وهي سلع تُعتبر من العناصر الأساسية للديمقراطية الاجتماعية. وتوصلت دراسة أعدها البنك الدولي ("المعجزة الشرق آسيوية: النمو الاقتصادي والسياسة العامة"، 1993) أن التربية في المدارس الابتدائية أهم عنصر منفرد على الإطلاق من العناصر التي تفسر المعجزة الاقتصادية الشرق آسيوية. فعلى عكس أي سلعة عامة أخرى، يمكن للتربية أن توفر للفرد الأدوات اللازمة له ليصبح مواطناً قادراً على استيعاب حقوقه الديمقراطية وممارستها. من الروابط الواضحة بين الديمقراطية والتنمية تلك المتضمنة في محاربة الفساد. ويعني ذلك تمكين الناس من الوصول إلى المعلومات وخلق بيئة لا يخشى فيها الناس من انتقاد الفساد ويؤمنون معها بأن النظام القضائي قادر على التدخل بعدل لحل مشكلات من هذا النوع. لقد حاولنا في هذه الورقة أن نظهر النتائج السلبية التي تترتب على فقدان الديمقراطية بالنسبة إلى التنمية، ويمكننا أن نجادل أن التنمية المستدامة بحاجة إلى الديمقراطية وأن التنمية من دون الديمقراطية لا تكون مستدامة. فعلى أقل تقدير، كما تستنتج إحدى الدراسات، "لم يجد أي من أقوى التحليلات المتوافرة [كذا] نتيجة سلبية غير مشروطة للديمقراطية على النمو الاقتصادي. وتقتصر هذه النتائج أن الديمقراطية، في حال لم تترتب نتائج إيجابية على التنمية، فإنها على الأقل لا تملك نتيجة سلبية" (قبرصي وأوركين 1999).

#### 4 الديمقراطية والفقير: هل هناك رابط مشترك؟

لا تحد الديمقراطية لوحدها من الفقر لكنها توفر أقوى الحوافز لتحقيق ذلك. فالديمقراطية وسيلة يمكن من خلالها لأي مجتمع أن يشارك في الأعمال التنموية فيؤكد بذلك من تلبية احتياجاته. يبدو من خلال معظم الدراسات عدم وجود علاقات خطية بين الديمقراطية والحد من الفقر (2). فالأنظمة الديمقراطية القائمة حالياً في الدول النامية لا تحد من الفقر بشكل أفضل من الأنظمة الديمقراطية. "لم تتمكن أي ديمقراطية في العالم النامي من أن تنجح في القضاء على الفقر لأن (أ) الوسائل المباشرة للتخفيف من الفقر تتسم بميزة سياسية في ظل الأنظمة الديمقراطية ولأن (ب) الفقراء ليسوا عادة من المجموعة الإثنية نفسها [التي تنتمي إليها النخبة الحاكمة]" (فارشني 1999). وفي كثير من الديمقراطيات يعاني الفقراء من سوء التنظيم ومن سوء الخدمات التي توفرها المنظمات التي تعبئ أصواتهم وتدعي تمثيل مصالحهم. لكن على الرغم من ذلك، يجب اعتبار الديمقراطية أمراً مرغوباً فيه لأسباب عديدة، بل أن الديمقراطية يمكن اعتبارها حقاً هدفاً بحد ذاته يملك قيمة ذاتية كبيرة. يميّز الفقر اللثام عن التحديات التي تواجه الديمقراطية ويجبرنا على التساؤل حول فعالية الحكم في بلادنا. فالقضاء على الفقر أكبر تحد يواجه الديمقراطية. فحالات الفقر في الدول النامية التي لا تزال ديمقراطياتها في طور التجريب يمثل تحدياً لبقاء هذه الأنظمة بحد ذاته. ولتوفير الحلقة المفقودة بين الديمقراطية والحد من الفقر، على الفقراء اكتساب السلطة من طريق استراتيجيات عديدة، أهمها (ساندبروك 2000):

- 
- تنمية الرأس مال البشري
  - تشجيع التربية على حقوق الإنسان
  - رعاية المؤسسات الناشئة في مجال المساعدة الذاتية
  - إعادة تأهيل النظام القضائي
  - تحقيق لامركزية السلطة
  - إنشاء منظمات شعبية فعالة
- يتم اكتساب السلطة من قبل الفقراء والمهمشين من خلال آليات ديمقراطية عديدة، أبرزها تنظيم الفقراء وتعبئتهم ومشاركتهم في الانتخابات لكي يؤثروا في السياسات العامة، كتلك المتعلقة بتحديد الضرائب، وإعادة توزيع الثروة، والتنمية المناطقية والقطاعية، والسياسات والتنمية الاجتماعية.
- تتعلق الآلية الثالثة أعلاه بالقدرة على الوصول إلى المعلومات الحيوية - التي يمكن أن يكون لها دور كبير في الحد من الفقر في مجال التربية والصحة والاستخدام والتنمية وظروف الحياة - وجمعها والاستفادة منها.
- يقول تقرير التنمية البشرية الصادر في العام 2000 ما يلي:
- يثبت التاريخ أن التقدم السريع ممكن في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حتى في غياب المجموعة الكاملة من الحقوق المدنية والسياسية. لكن حجب الحقوق المدنية والسياسية لا يساعد بأي شكل من الأشكال على تحقيق هذه التطورات السريعة. بل على العكس، فالحقوق المدنية والسياسية تكسب الفقراء سلطة المطالبة بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية - كالطعام، والسكن، والتربية، والعناية الصحية، والعمل المحترم، والضمان الاجتماعي. كما تكسب الحقوق المدنية والسياسية الفقراء سلطة المطالبة بالمحاسبة - على مدى توافر الخدمات العامة، والسياسات العامة المخصصة للفقراء، وشفافية عملية المشاركة التي يعبرون من خلالها عن آراءهم (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000).

## الملاحق

الإطار م1: إجراءات واستراتيجيات محددة للقضاء على الفقر اقترحتها المؤتمرات العالمية الأربعة: 1996-1990

تركز الإجراءات والاستراتيجيات المحددة التي اقترحتها المؤتمرات العالمية للقضاء على الفقر على ما يلي (\*):

- توسيع المعرفة بالفقر من خلال جمع المزيد من المعلومات والإحصائيات المفصلة ووضع معايير ومؤشرات للقياس في كل بلد (WSSD، 26.d – FWCW، ICPD، 12.21 – 68.a)

- تحليل السياسات ذات الصلة لتقييم نتائجها بالنسبة إلى الفقر، وتعديل تلك التي تساهم في الفقر، وتضمنين أهداف الحد من الفقر حيث أمكن (WSSD، 27 – ICPD، 3.12 – Habitat II، 118 – FWCW، 58 –)

- توفير المزيد من الوصول إلى مصادر منتجة، بما فيها الأرض والقروض والتكنولوجيا للذين يحيون في الفقر، لا سيما منهم النساء (WSSD، 31 – FWCW، 62 – ICPD، 3.17 – Habitat II، 118.f-g –)

- توفير المزيد من فرص العمل للذين يحيون في الفقر، لا سيما منهم النساء (ICPD، 3.18 – 19-21 – WSSD، 31 – FWCW، 58.h-j-n – Habitat II، 118. a-b-e-l –)

- تمكين الحماية والضمان وشبكات الأمان الاجتماعية القصيرة المدى للذين يحيون في الفقر وتربية الناس على حقوقهم (WSSD، 38 – ICPD، 3.20 – FWCW، 58 – 39-40 – g-o)

- تلبية الحاجات الأساسية، بما فيها العناية الصحية، والتربية، والاستخدام والإسكان، وفي الوقت نفسه تأمين المشاركة في المجتمع وحماية الكرامة (WSSD، 20 – ICPD، 3.19 – 36-37 – FWCW، 58.j، 60.d-e – Habitat II، 118.f-j-35 –)

(\* بين مزدوجين بعد كل بند، ترد العناوين المختصرة للمؤتمرات المعنية ثم إشارات إلى الفقرات الواردة في المطبوعات التالية: (أ) ICPD: الأمم المتحدة، تقرير المؤتمر الدولي حول السكان والتنمية، القاهرة، 5-13 أيلول 1994 (رقم المبيعات E.95.XIII.18 (نيويورك، 1995)؛ (ب) WSSD: الأمم المتحدة، دائرة المعلومات العامة، إعلان كوبنهاغن وبرنامج عملها، القمة العالمية للتنمية البشرية، 6-12 آذار 1995 (9515294-DPI/107) (نيويورك، آب 1995)؛ (ج) FWCW: الأمم المتحدة، دائرة المعلومات العامة، برنامج عمل وإعلان بيجينغ، المؤتمر العالمي الرابع حول النساء، بيجينغ، الصين، 4-15 أيلول 1995 (39642-DPI/1766/Wom-95) (نيويورك، شباط 1996)؛ (د) Habitat II: الأمم المتحدة، دائرة المعلومات العامة، جدول أعمال بيئي وإعلان استنبول، مؤتمر الأمم المتحدة الثاني حول المستوطنات البشرية، استنبول، تركيا، 3-14 حزيران 1996 (نيويورك، 1996)

المصدر: الإسكوا، قضايا اجتماعية متعددة المجال Unit/SDIPD، "قضايا متعارضة في الخطط/برامج العمل لمؤتمرات الأمم المتحدة الدولية"، منشور، آذار 2000.

## الإطار م2: محددات الفقر بحسب البنك الدولي

1990

يشير المسح الذي يقدمه هذا الفصل والمتعلق بما نعرفه عن الفقراء إلى محددين ذات أهمية طاغية من محددات الفقر: الوصول إلى فرص الوصول إلى فرص محققة للدخل والقدرة على الاستجابة. فعندما تملك العائلات فرصاً آمنة لاستخدام عملها لهدف جيد ويكون أعضاء العائلة ماهرين ومتعلمين وفي صحة جيدة، يتأمن الحد الأدنى من معايير العيش ويقضي على الفقر. وحين تكون هذه الفرص ناقصة والوصول إلى الخدمات الاجتماعية محدوداً، تكون معايير العيش منخفضة بشكل غير مقبول (البنك الدولي 1990، ص. 38).

محددات الفقر في الأردن

من خلال استخدام التقديرات التي يوفرها منحني لورنز، يمكننا أن نصنف التغيرات التي تطرأ على الفقر إلى (أ) عنصر نمو، و(ب) عنصر إعادة توزيع، و(ج) راسب من عملية التفاعل بين تأثيرات النمو وإعادة التوزيع (البنك الدولي 1994، المجلد 1، ص. 35).

2000/2001

لا تتناقض الدلائل المستجدة والتفكير الأوسع نطاقاً مع الاستراتيجيات الأسبق - مثل تلك الواردة في تقرير التنمية الدولية 1990. لكنها تظهر الحاجة إلى توسيع جدول الأعمال. فمهاجمة الفقر تتطلب عملاً يتجاوز المجال الاقتصادي. وعلى العمل العام أن يتجاوز الاستثمار في الخدمات الاجتماعية وإزالة التحييزات المعادية للعمال في التدخلات الحكومية في الاقتصاد (البنك الدولي 2000 ب، ص. 33)

ما هو الإطار المطلوب للعمل من أجل الحد بفعالية من الفقر بكافة أبعاده؟ للتنمية الاقتصادية الوطنية دور أساسي في النجاح بالحد من الفقر. لكن الفقر ليس نتيجة للعمليات الاقتصادية فحسب. إنه نتيجة لعمليات اقتصادية واجتماعية وسياسية تتفاعل فيما بينها وتقوي بعضها البعض بطرق يمكن لأن تفاقم الحرمان الذي يعانيه الفقراء كل يوم أو أن تقضي عليه. لذلك تتطلب مهاجمة الفقر السعي إلى تحقيق الفرص للفقراء، وتسهيل عملية تفويضهم سلطات، وتحسين شروط الضمان الاجتماعي لهم - من خلال أعمال على المستويات المحلية والوطنية والعالمية (البنك الدولي، 2000 ب، ص. 37).

## الإطار م3: محددات الفقر بحسب "إيفاد"

فيما يلي العمليات (المحددات) العشر للفقير كما حددتها "إيفاد" على قاعدة تحليل شامل تناول 58 دولة نامية:

- تحيزات السياسة المحلية لمصلحة المدن وخرجها المنتج من نواحي التوظيف، وسياسات التسعير، والإعانات، والضرائب، الخ. على حساب تنمية البنية التحتية وتوفير الخدمات في المناطق الريفية

- الازدواجية في أنماط الإنتاج المتحيزة لمصلحة صيغ الإنتاج الاستعمارية والموجهة نحو التصدير على حساب الصيغ التقليدية

- الضغط السكاني

- فقر قاعدة الموارد الطبيعية وانحلال البيئة

- الدورات والكوارث الطبيعية

- التحيز ضد أحد الجنسين وتهميش النساء

- التحيز ضد إحدى الثقافات أو إحدى الأعراق

- التدخل الاستغلالي

- النزاعات السياسية والأهلية

- العمليات الدولية التي تكشف النتائج الشديدة للسوق الدولية على الفقراء، سواء عبر التغيرات التي تطرأ على أسعار الحبوب، والمعدلات العالمية للفوائد، وسياسات الحماية التي تتبعها الدول الصناعية، والتحويلات المالية للعمال المهاجرين.. الخ.

وبعد مراجعة للتاريخين المناطقي والوطني لعمليات الفقر، رأت "إيفاد" ما يلي:

يبدو أن التحيزات في السياسة المحلية ذات أهمية طاغية، قياساً على متوسط علامة العملية (معدل قيم العمليات المرتبة من صفر إلى خمسة بحسب أهميتها) في المناطق الأربع كلها

ففي آسيا، تبين أن تأثير السياسات المحلية على الفقر في المناطق الريفية سائد في تسعة من أصل 11 بلداً أُجري فيها تحليل للعمليات... وعمليات التدخل الاستغلالية الأهمية نفسها تقريباً في آسيا. ويأتي تالياً من حيث الأهمية العمليات المتعلقة بالسكان والبيئة.

وفي أفريقيا، بالإضافة إلى تحيزات السياسة المحلية، يملك عدد من العمليات الأخرى تأثيراً جديراً بالملاحظة في مقدار الفقر في الريف وأجاءه. من بين هذه العمليات الضغوط السكانية والبيئة والعوامل الدولية والتحيز ضد أحد الجنسين.

في أميركا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، تملك الازدواجية والعوامل الدولية والتدخل الاستغلالي أهمية خاصة.

أخيراً، في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، العمليات السائدة، غير تحيزات السياسة المحلية، هي الضغوط السكانية والدورات والكوارث الطبيعية وانحلال البيئة والتدخل الاستغلالي.

المصدر: إيفاد 1992، ص 87-90.

#### الإطار 4: محددات الفقر بحسب "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"

1998

- يولي هذا المفهوم الجديد للفقر (الفقر البشري) أهمية كبيرة لد "أصول" بحسب تعريفها الأوسع. فالأصول، التي تُعرّف تقليدياً كرأس مال مادي أو مالي، تشمل أيضاً أنواعاً عديدة أخرى من الموارد، هي الشخصية والاجتماعية والسياسية والبيئية. لذلك يجب على أي استراتيجية سليمة مضادة للفقر ألا تكتفي بالسعي إلى زيادة دخل الناس بل أن تعمل أيضاً على تمكين القاعدة العامة للأصول لديهم (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1998، ص. 15).

- إن تحليلاً واسعاً كهذا للفقر البشري يضعه بشكل أمّن في سياقٍ سياسي. فالفقر هنا ليس مجرد مشكلة اجتماعية واقتصادية حادة بل يشكل أيضاً خرقاً لحقوق الإنسان. فأبي مفهوم متعدد البعد للفقر يعكس أساساً فهماً متكاملًا لحقوق الإنسان يصعب من خلاله فصل الحقوق المدنية والسياسية عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. فالفقر وعدم المساواة يشكلان تهديداً للاستقرار الاجتماعي وللحقوق المدنية والسياسية. ولذلك فإن إنهاء كل أنواع التمييز والتهميش على أساس الوضع الاجتماعي، أو الجنس، أو الدين، أو الإثنية، أو الإثنية، يقطع شوطاً بعيداً نحو إلغاء بعض الأسباب الرئيسية للفقر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1998، ص. 15).

2000

- اعتقد المجتمع التنموي الدولي - أو على الأقل تصرف كأنه يعتقد - أن مشكلة الفقر ستحل من تلقاء نفسها فيما لو تمكنت الدول من الحفاظ على نمو مستمر. لكن تبين له لاحقاً أن النمو لا يؤدي دائماً إلى الحد من الفقر، فبدأ يؤكد ضرورة أن يكون النمو "مواتياً للفقراء". ويتضح اليوم للكثيرين أن الإدارة "حلقة مفقودة" أساسية بين النمو والحد من الفقر ((برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000، ص. 18).

- في خطوة تتجاوز السياسات الاقتصادية، يشرع الناس باعتبار الإدارة، بمعنى بناء المؤسسات، حلقة حيوية بين النمو والحد من الفقر. ففي بعض البلدان حيث يستمر الفقر على الرغم من النمو، قد يكون سبب ذلك نظام الإدارة الذي يميز ضد الفقراء. كما أن عدم المساواة في توزيع الدخل يعكس على الأرجح عدم المساواة الضمني في توزيع السلطة السياسية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000، ص. 38).

لو قيّض للتوسع التجاري أن يبدأ بنفع الدول الأفقر، على القواعد الدولية للعبة أن تكون أكثر عدلاً. لذلك يجب أن يُعطى إلغاء نظام الحماية المتحيز ضد الدول النامية أولوية كبرى. فالتكاليف الدولية لأنظمة الحماية - بالنسبة للجميع - عالية جداً. فكلفة حماية الإنتاج الزراعي في الدول الصناعية وصلت إلى رقم مذهل بلغ 353 مليار دولار أميركي في العام 1998، أي ما يوازي سبعة أضعاف المساعدات التنموية الرسمية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000، ص. 49).

## الهوامش

- (1) راجع، أوغوستوس ريتشارد نورتون (محرر)، المجتمع المدني في الشرق الأوسط، (لايدن: ي. ج. بريل، نيويورك، 1995)؛ غسان سلامة (محرر)، ديمقراطية من دون ديمقراطية: التجديد السياسي في العالم الإسلامي، (لندن: ي. ب. تريس، 1994)؛ وريكس براين، بهجت كوراني ويول نوبل (محررون)، اللبرلة والديمقراطية السياسيين في العالم العربي: زوايا نظرية (بولدر، كولورادو: لين راينر بيلشرز، 1995). يرى محررو الكتاب الأخير أن "الباحثين في السياسة المقارنة كرسوا في البداية اهتماماً أو أملاً قليلاً نسبياً لعمليات الديمقراطية في العالم العربي" (ص5).
- (2) راجع ميك مور وجيمس بوتزل، "السياسة والفقير: ورقة خلفوية لتقرير التنمية العالمية 2001/2000"، كيتو، الإكوادور، 25-26 نيسان/2000.

## المراجع

- أسعد، راجي وملك رشدي، 1998، الفقر واستراتيجيات التخلص من الفقر في مصر، تقرير قدم إلى مؤسسة فورد، كانون الثاني، 1998.
- براين، ريكس، بهجت كوراني ويول نوبل (محررون)، 1995، اللبرلة والديمقراطية السياسيين في العالم العربي: زوايا نظرية، بولدر، كولورادو، لين راينر بيلشرز.
- دار الحرية، 1998، الحرية في العالم، 99، [www.freedomhouse.org.syrvey](http://www.freedomhouse.org.syrvey)
- الصندوق الدولي للإئماء الزراعي، 1992، حالة الفقر في المناطق الريفية في العالم: بحث في الأسباب والنتائج. مطبعة جامعة نيويورك.
- الجلبلي، 1996، كما نشر في جريدة الحياة (1996/2/14) وجريدة الأسواق الأردنية (1996/1/31).
- قبرصي، أ. أ. وج. أوركين، 1999، خيار قاس أم تكافل سعيد؟ بحث في العلاقات بين الديمقراطية والتنمية. جامعة ماكماستر.
- مغلا، نور الدين، 1998، الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر: دراسة حالة متعلقة بالسودان، دراسة حالة قدمت في ورشة العمل الثانية حول تشبيك المعرفة في مجال الحد من الفقر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، أيلول 1997، مكتب شمال أفريقيا للدراسات الاقتصادية، تونس، تموز 1997 (نسخة أولية).
- مور، ميك وجيمس بوتزل، 1999، السياسة والفقير: ورقة خلفوية لتقرير التنمية العالمية 2001/2000، أيلول 1999.
- المهاجر، محمد ك، 1996، الفقر في العراق قبل حرب الخليج وبعدها، سلسلة بحوث القضاء على الفقر، الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، العدد 4، نيويورك، تشرين الثاني 1996.
- نورتون، أ. ر. (محرر)، 1995، المجتمع المدني في الشرق الأوسط، لايدن، ي. ج. بريل، نيويورك.
- بينتور، رفايل لبيز، 2000، 'Democracia، Pobreza y Exclusi'n Social، تقرير ورشة عمل، كيتو، الإكوادور، نيسان 2000.
- سلامة، غسان (محرر)، 1994، ديمقراطية من دون ديمقراطية: التجديد السياسي في العالم الإسلامي، لندن: ي. ب. تريس، 1994.
- سانديروك، ريتشارد، 2000، المواطنة، الحقوق والفقير: توضيح الفجوة بين النظرية والممارسة، ورقة مقدمة للندوة الدولية لجمعية التنمية الدولية 2000.
- صايغ، يوسف، 1992، التنمية القاسية: من الديمقراطية إلى تقرير المصير في الأمة العربية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية.
- سن، أمارتيا، 2000، "الديمقراطية: الحل الوحيد للفقير"، في فصلية زوايا نظرية، شتاء 2000.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1992، تقرير التنمية البشرية 1992، نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1998، تقرير الفقر 1998، نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000، حقوق الإنسان والتنمية البشرية: تقرير التنمية البشرية 2000، نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000، التغلب على الفقر البشري: تقرير الفقر 2000، نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

- 
- وزارة الخارجية الأمريكية، ما هي الديمقراطية؟، [www.usinfo.state.gov/products/pubs/whatsdem/whatdem2.htm](http://www.usinfo.state.gov/products/pubs/whatsdem/whatdem2.htm)
- فارشني، أشتوش، الديمقراطية والفقر. ورقة قدمت للمؤتمر حول تقرير التنمية الدولية 2000، ساسكس، إنكلترا، آب 1999
- البنك الدولي، تقرير التنمية الدولية 1990، نيويورك، مطبعة جامعة أوكسفورد.
- البنك الدولي، تقرير التنمية الدولية 2000، نيويورك، مطبعة جامعة أوكسفورد.
- ? يعمل جورج القصيفي حالياً رئيساً لقسم التنمية البشرية في دائرة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، ومجرد الإشارة إلى أن الآراء الواردة في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة.