الفصل 4

الخير لا يأتي كله دفعة واحدة

تناول الفصلان 2 و3 وضع التنمية البشرية في الأعوام الأربعين الماضية، فاستعرضا التقدم المحرز في العالم والفوارق بين البلدان في الأبعاد الثلاثة لدليل التنمية البشرية، وهي الصحة والتعليم والدخل. إلا أن تناول التنمية من هذا المنظور يبقى غير مكتمل، إذ إن التنمية البشرية تُعنى أيضاً بالتمكين والإنصاف والاستدامة، وكل هذه العناصر مقومات لحرية الإنسان في عيش الحياة التي ينشدها.

ويتناول هذا الفصل التطورات في هذه الأبعاد الثلاثة للتنمية البشرية التي لا تقل أهمية عن الأبعاد الأساسية التي يشملها دليل التنمية البشرية. وليس هناك الكثير من الإجماع حول ما يعنيه التقدم في الأبعاد الإضافية، كما أن مؤشرات قياسها غير متوفرة. ولكن عدم إمكانية قياس هذه الأبعاد بمقاييس كمية لا يبرر تجاهلها.

وخلاصة هذه التطورات هي أن البلدان التي تحقق تقدماً في دليل التنمية البشرية، لا تحقق دائماً تقدماً مماثلاً في الأبعاد الأخرى. ويمكن أن تسجل البلدان قيمة مرتفعة في دليل التنمية البشرية وأن تفتقر إلى الديمقراطية والإنصاف والاستدامة، كما يمكن أن تسجل قيمة منخفضة في دليل التنمية البشرية وأن تستوفي جزءاً من شروط الديمقراطية والإنصاف والاستدامة. وفي ذلك تذكير بتنوع مواضيع التنمية البشرية وتشعبها، ولا يمكننا الافتراض أن الخير يأتي دائماً دفعة واحدة. وتتعارض هذه النتائج مع طريقة تفكيرنا في التنمية البشرية وفي مقاييسها وفي السياسات الرامية إلى تحسين إجراءاتها ونتائجها مع الوقت، وهذه المسائل نناقشها في الفصل 6.

الأبعاد الأخرى للتنمية البشرية

النرويج والولايات المتحدة الأمريكية، هما من البلدان التي يحلو لكل امرئ أن يولد ويعيش فيها. وهذا ما يبينه دليل التنمية البشرية الذي يصنف هذين البلدين في المرتبتين الأولى والرابعة بين بلدان العالم. كما يثبت التقييم المقارن صحة ذلك من حيث عناصر دليل التنمية البشرية (أي العمر المتوقع والتعليم والدخل) ومن حيث بعض الأبعاد الأخرى المتعلقة بالرفاه وغير المشمولة في دليل التنمية البشرية. فهذان البلدان يتمتعان بنظام ديمقراطي قوي، قائم على فصل السلطات واحترام سيادة القانون، وضمان الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين.

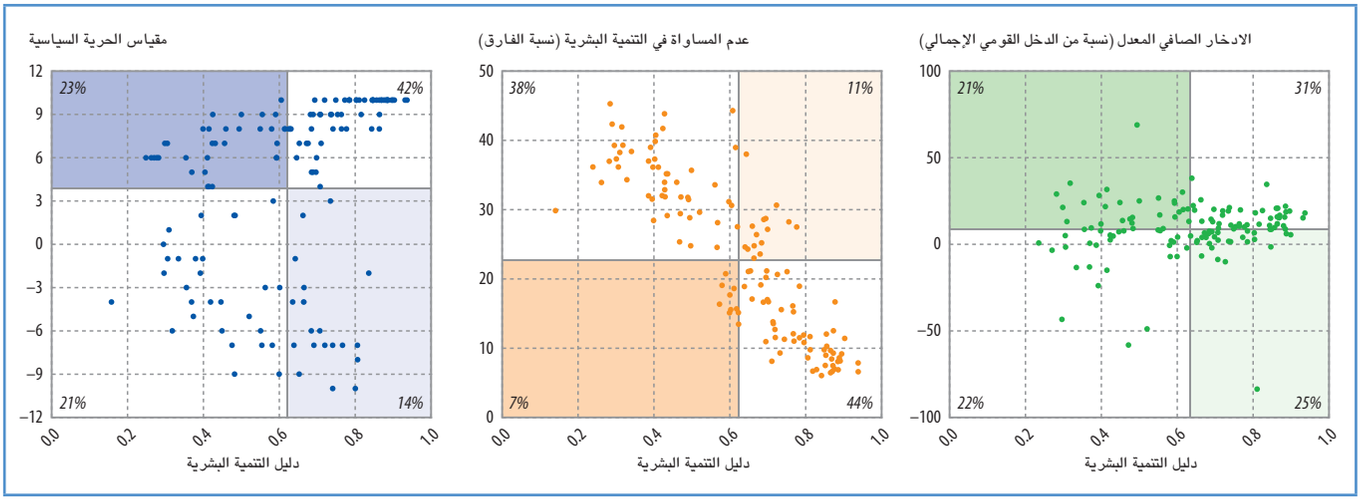
ولكن هذين البلدين لا يسجلان أداءً جيداً في جميع الأبعاد، ولا سيما في الاستدامة البيئية[1]. وحسب البصمة الإيكولوجية للاستهلاك، التي تقيس مساحة الأراضي والبحار المنتجة بيولوجياً واللازمة لإعادة توليد الموارد التي يستهلكها بلد معين، تستهلك الولايات المتحدة الأمريكية 4.5 مرات أكثر مما يتناسب مع الاستدامة البيئية العالمية، والنرويج 3.1 مرات.

ويظهر الشكل 4.1 العلاقة بين دليل التنمية البشرية والتمكين وعدم المساواة، والاستدامة، باستخدام مقياس للحرية السياسية، والفارق بين دليل التنمية البشرية والدليل المعدل بعامل عدم المساواة ومقياس الاستدامة[2].

وباستثناء عدم المساواة، لا يعتبر هذا النمط واضحاً. ففي الواقع، ما من علاقة ذات مدلول إحصائي بين الاستدامة ودليل التنمية البشرية. أما الديمقراطية فهي ترتبط إيجابياً بدليل التنمية البشرية في المتوسط، إلا أن التغيّر الذي يطال هذه العلاقة هو أكبر بكثير من التغيّر في عدم المساواة. والدليل على غياب هذا الترابط هو ارتفاع عدد

الشكل 4.1 ارتفاع دليل التنمية البشرية لا يعني بالضرورة الديمقراطية أو الإنصاف أو الاستدامة

الترابط بين دليل التنمية البشرية والأبعاد الأخرى للتنمية البشرية، 2010



ملاحظة: تعود البيانات لعام 2010 أو لآخر عام تتوفر عنه البيانات. وتشير الخطوط إلى متوسطات التوزيع. وترمز القيم المئوية إلى حصة البلدان في كل مربع. انظر الفصل 5 للاطلاع على تركيب ونتائج مقاييس عدم المساواة.

المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية بالاستناد إلى بيانات البنك الدولي (2010g)؛ و Marshall and Jaggers (2010).

البلدان التي تسجل معدلاً مرتفعاً في دليل التنمية البشرية ولا تسجل أداءً جيداً على صعيد المتغيّرات الأخرى، التي تظهر في الأقسام الفاتحة اللون من الشكل 4.1. ويسجل حوالى واحد على أربعة بلدان معدلاً مرتفعاً في دليل التنمية البشرية ومستوى منخفضاً في الاستدامة، وتنطبق الصورة نفسها تقريباً على الديمقراطية ولكنها أقل حدة.

وتعطي هذه الروابط البسيطة صورة خاطفة عن واقع أكثر تعقيداً بكثير. وقد جرت مناقشات مستفيضة حول الرابط بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مثلاً، وحول دور الإنصاف في التنمية[3]. ومن المنطقي التفكير في وجود علاقة ترابط إيجابية، وتقدم الدراسات التي أجريناها أدلة قاطعة على ذلك فيما يلي. ولكن لا يمكننا الجزم بأن الزيادة في قيمة دليل التنمية البشرية يرافقها تحسن في الأبعاد الأخرى للتنمية البشرية ولا الجزم بأن التحسّن في هذه الأبعاد يؤدي إلى زيادة في قيمة دليل التنمية البشرية.

نقيم فيما يلي الاتجاهات في الأبعاد الأخرى للتنمية البشرية، ومدى قدرة هذه الاتجاهات على الوصول بنا إلى استنتاجات بشأن التقدم وتوجيه السياسة العامة.

التمكين

في الجملة الافتتاحية في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، يتجذر مفهوم التقدم في سياق "الحرية الواسعة". والتمكين الذي يعرف بتعزيز قدرة الإنسان على إحداث التغيير، هو عنصر أساسي في نهج الإمكانات. ويشدد على قدرة الأفراد والمجموعات على المشاركة في العمليات السياسية والإنمائية، والتأثير فيها والاستفادة منها في الأسر والمجتمعات والبلدان. كما يرتبط التمكين الذي يعتبر قيمة جوهرية بالعديد من نتائج التنمية. ولكن من الصعب قياس المستويات والاتجاهات بمقاييس كمية نظراً للاختلافات في وجهات النظر حول المواضيع الهامة، وندرة المقاييس القابلة للمقارنة دولياً. ونركز على أفضل المؤشرات المتوفرة وهي محدودة، مع التذكير بأنها تفتح مجرد نافذة ضيقة على وقائع متشعبة[4].

وكان التمكين من المواضيع الهامة في تقرير التنمية البشرية منذ إطلاق العدد الأول. ويرد في اللمحة العامة لتقرير التنمية البشرية لعام 1990 أن "الحرية البشرية أساسية للتنمية البشرية. ويجب أن يكون الناس أحراراً في ممارسة خياراتهم في ظل أسواق سليمة، ويجب أن يكون لديهم صوت حاسم في رسم الأطر السياسية"[5]. وأشار التقرير

إلى ضرورة قياس الحريات السياسية لأن القيمة التي تعطى لإنجازات متشابهة في التنمية البشرية في إطار ديمقراطي تختلف عن القيمة التي تعطى لها في إطار غير ديمقراطي. وكان تقرير التنمية البشرية لعام 1993 حول المشاركة أول تقرير يتناول موضوع التمكين مباشرة. وشكل هذا الموضوع أساساً لتقرير التنمية البشرية لعام 2000 حول حقوق الإنسان، وتقرير عام 2002 حول الديمقراطية، وتقرير عام 2004 حول الحريات الثقافية[6]. كما ركز العديد من تقارير التنمية البشرية الوطنية التي صدرت مؤخراً على التمكين، واعتمد العديد منها مقاييس ابتكارية. واستخدم أحد تقارير التنمية البشرية في نيبال مؤشراً لقياس الإقصاء الاجتماعي والسياسي لمجموعات مختلفة من السكان، وأوضح وجود فوارق جغرافية كبيرة، وغياب الرابط بين التمكين ودليل التنمية البشرية. كما ابتكر أحد تقارير التنمية البشرية في شيلي مؤشراً لقياس تمكين السكان استناداً إلى معلومات استمدت من استطلاعات لآراء الناس بشأن القدرة على النفاذ إلى الشبكات الاجتماعية، والحصول على السلع والخدمات العامة، والمواقف حيال السلطة. وتناولت تقارير التنمية البشرية في الجمهورية الدومينيكية أبعاد التمكين وابتكرت دليلاً جديداً يشمل عناصر فردية وجماعية[7].

تغيّر في التوقعات

أدت عوامل أساسية، أهمها الزيادة الكبيرة في معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة والتحصيل العلمي في العديد من بلدان العالم، إلى إفساح المجال أمام السكان للاطلاع على المعلومات قبل اتخاذ خياراتهم، وتعزيز قدرتهم على محاسبة الحكومات. وحدث أيضاً تغيّر جذري، ولو بطيء، في المعايير والتوقعات في العديد من الأماكن.

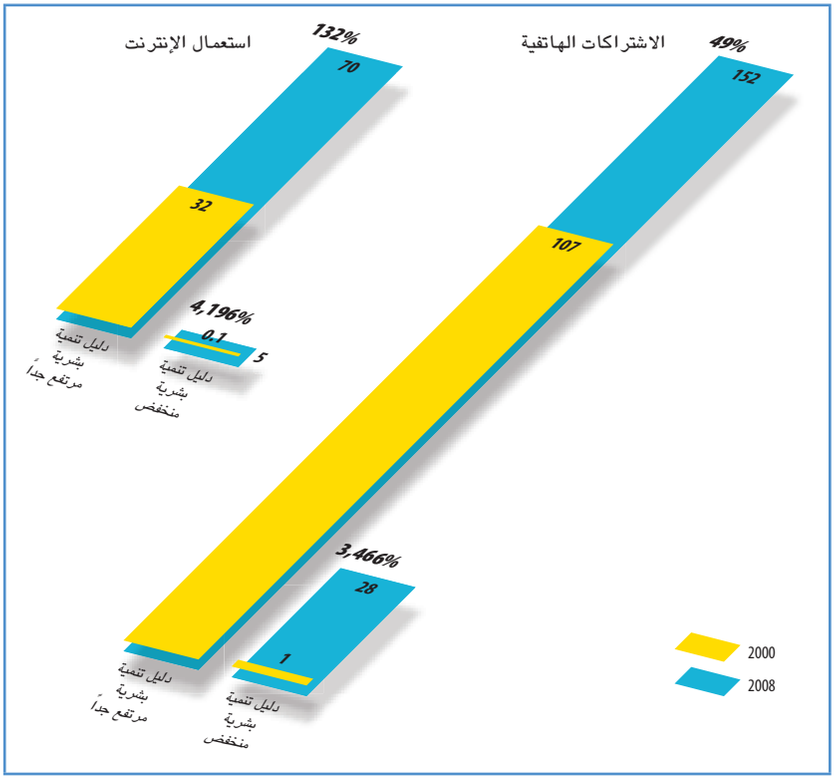
وأحدثت ثورة التكنولوجيا في ظل العولمة تحولاً في المشهد السياسي. فقد أدى انتشار الهواتف النقالة والفضائيات التلفزيونية، واتساع النفاذ إلى شبكة الإنترنت، إلى وفرة في المعلومات المتاحة وتعزيز القدرة على التعبير عن الآراء. واستعمال هذه التكنولوجيات مرتفع جداً في البلدان المتقدمة، حيث بحلول عام 2008، كان 70 في المائة من السكان يستعملون شبكة الإنترنت، وبلغت نسبة الاشتراكات في الهاتف 1.5 للفرد الواحد، ولكنه لا يزال منخفضاً في البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة (الشكل 4.2). إلا أن النمو كان مذهلاً في العقد الماضي، إذ ارتفع معدل النفاذ إلى الإنترنت أكثر من 4,000 في المائة، كما ارتفعت نسبة السكان المشتركين في الهاتف حوالى 3,500 في المائة[8]. ويمكن أن تعطي التكنولوجيا الجديدة صوتاً للسكان المهمشين، مع أن البعض يؤكد أن هذه الابتكارات لا تعزز إلا قدرة السكان الذين يملكون الموارد أصلاً[9].

والزيادة الملحوظة في انتشار الإنترنت واستعمال الهاتف النقال حصلت على الرغم من القيود الهيكلية. فعلى سبيل المثال، كان متوسط الاستفادة من خدمة الكهرباء في البلدان النامية في عام 2008 لا يتجاوز 70 في المائة. وفي المناطق الريفية، تنخفض هذه النسبة إلى 59 في المائة فقط وحتى أقل بكثير، أي 21 في المائة، في البلدان التي ينخفض فيها دليل التنمية البشرية[10].

ودفعت العولمة بالقضايا المحلية إلى الساحة الدولية. وخير تعبير عن هذا الاتجاه هو توسع نشاط المجتمع المدني بحيث تجاوزت الحدود الوطنية ليتخذ

الشكل 4.2 نمو سريع في تكنولوجيا الاتصالات ولكن النفاذ إليها ما زال منخفضاً في البلدان الفقيرة

عدد السكان الذين يستعملون الإنترنت والمشتركين في الهاتف لكل 100 نسمة، حسب مستوى التنمية البشرية، 2000-2008



ملاحظة: تمثل الأرقام المدونة فوق الأعمدة النسب المئوية للنمو في الفترة المحددة. تشمل الاشتراكات الهاتفية الهاتف النقال والثابت.

المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، 2009.

بُعداً عالمياً، فارتفع عدد المنظمات الدولية أكثر من خمس مرات بين عامي 1970 و2010، وبلغ 25,000 منظمة تقريباً[11]. وكثيراً ما تتخذ موجات الاحتجاج بُعداً دولياً، وهذا ما تشهد عليه مقاطعة نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا، والتظاهرات المطالبة بإنهاء الصراع في دارفور، والدعم المقدم من البلدان الغربية إلى المحتجين المؤيدين للديمقراطية في إيران وميانمار.

الديمقراطية وحرية الاختيار

في هذه الأجواء، انتشرت الديمقراطية واتسعت أمام السكان حرية الاختيار[12]. وعلى المستوى الوطني، يلاحظ انتشار الديمقراطية الإجرائية الرسمية، وعلى المستوى دون الوطني، نرى ارتفاع في عمليات المشاركة المحلية على اختلاف أشكالها، مع ما تتيحه من إمكانات للمساءلة. وأحرز بعض التقدم في حماية حقوق الإنسان، وكذلك بعض النكسات. وأصبحت الهويات التي كانت في الماضي عرضة تاريخياً للإقصاء والحرمان، أكثر قدرة على المشاركة في العمل السياسي والاجتماعي، مع أن حالات عدم المساواة لا تزال قائمة.

وتظهر نتائج المسوح الاستقصائية أن معظم الأشخاص في مختلف أنحاء العالم يشعرون بأنهم يتخذون قراراتهم بحرية وهم راضون عن هذه الحرية[13]. وهذا الرضا يختلف بين منطقة وأخرى، إذ يشعر سكان البلدان المتقدمة بأعلى درجة من الرضا (80 في المائة)، يليهم سكان منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ (77 في المائة)، ويأتي في المرتبة الأخيرة سكان أوروبا وآسيا الوسطى (50 في المائة)، مما قد يعكس اضطرابات المرحلة الانتقالية أو الاختلافات في وجهات نظر السكان. وتبين اتجاهات حرية الاختيار التي أفيد بها عن 66 بلداً، أن تحسناً عاماً تحقق مع الوقت.

وفي عام 1970، كان حق الاقتراع وحق الترشح للانتخابات منتقصاً في حوالى 30 بلداً. وكثيراً ما حرمت المرأة من هذا الحق. أما في جنوب أفريقيا فحرمت أغلبية السكان السود والهنود من حق الاقتراع. واليوم، أزيلت معظم هذه القيود[14]. ومع أن حقوق الاقتراع باتت شبه عالمية، لا يخلو توزيع النسب الانتخابية من تباين ملحوظ، ولا يزال بعض البلدان مثل المملكة العربية السعودية يقيد حق المرأة في الاقتراع.

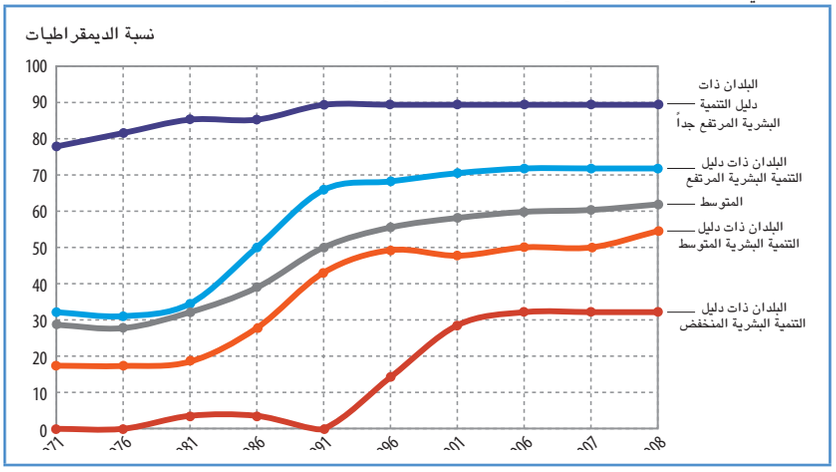
والحكم الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان هما أساس الحرية السياسية، ولكن الفرق بين الدول الديمقراطية وغير الديمقراطية ليس دوماً جلياً. وفي الواقع، تتسم طبيعة البلدان غير الديمقراطية والبلدان الديمقراطية والبلدان الانتقالية بقدر من الاختلاف والتنوع يفوق ما تتسع له التصنيفات البسيطة. من هنا، ارتفعت نسبة الأنظمة الديمقراطية من أقل من ثلث البلدان في مطلع السبعينات إلى أكثر من النصف في عام 1996 وإلى ثلاثة أخماس في عام 2008 (الشكل 4.3)[15]. وإذا حسبنا ضمن هذه المجموعة البلدان التي لديها نظام ديمقراطي في الشكل، ولكن الحزب الحاكم فيها لم يخسر بعد دورة انتخابية واحدة ولم يسلم السلطة لغيره[16]، تتخطى نسبة الأنظمة الديمقراطية في العالم الأربعة أخماس.

ومعظم البلدان في المجموعة التي تسجل قيمة مرتفعة جداً لدليل التنمية البشرية هي بلدان ديمقراطية. وحققت البلدان التي لديها قيمة منخفضة لهذا الدليل أعلى نسبة تقدم في عملية التحول إلى النظام الديمقراطي: إذ أصبح ثلثها ديمقراطياً في عام 2008، في حين لم يكن بينها بلد ديمقراطي واحد في عام 1991.

حققت أوروبا وآسيا الوسطى أسرع تقدم في التحول الديمقراطي، وتلتها أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ومن بين البلدان النامية في أوروبا وآسيا الوسطى، كانت تركيا البلد الديمقراطي الوحيد في عام 1988. وفي الأعوام الثلاثة التالية، تحول 11 بلداً إلى النظام الديمقراطي من أصل 23 بلداً في المنطقة، ثم انضم إلى هذه المجموعة بَلَدان

الشكل 4.3 مزيد من البلدان يعتمد النظام الديمقراطي

الاتجاهات في الديمقراطية حسب مستوى دليل التنمية البشرية وعموماً، 1971–2008



ملاحظة: تشمل هذه البيانات الحسابية عدد الأنظمة الديمقراطية التي تتناوب فيها الأحزاب الحاكمة على السلطة، وجرى حسابها كنسبة من عدد الحكومات غير الديمقراطية إضافة إلى الديمقراطيات التي ليس فيها تناوب على السلطة.

المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية بالاستناد إلى شيبوب، وغاندي، وفريلاند (Cheibub, Gandhi and Vreeland) (2009).

اعتمدا النظام الديمقراطي في عام 1991. وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، كانت معظم البلدان غير ديمقراطية في عام 1971، وعاد العديد من البلدان الديمقراطية إلى النظام غير الديمقراطي في فترة السبعينات[17]. وعلى أثر موجة من التغيّرات السياسية، كان حوالى 80 في المائة من البلدان قد تحول إلى النظام الديمقراطي بحلول عام 1990. ومع تغيّر النظام في الإكوادور وبيرو بحلول عام 2008، وصلت نسبة الأنظمة الديمقراطية إلى 87 في المائة. وشهدت منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ ومنطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى سلسلة من الإصلاحات، وبعد أن كانت نسبة 6 في المائة فقط من الأنظمة في المنطقتين ديمقراطية في عام 1970، أصبحت 44 في المائة من البلدان في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ و38 في المائة من البلدان في جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى تعتمد أنظمة ديمقراطية بحلول عام 2008، وحدها البلدان العربية لا تظهر ما يشير إلى تحول نحو الديمقراطية (الإطار 4.1).

وفي الكثير من الحالات، مثل باكستان ونيبال مؤخراً، أحدثت أزمات الشرعية تحولاً من النظام غير الديمقراطي، إلا أن تعزيز الممارسة الديمقراطية يبقى صعباً. وتخللت انتخابات وطنية كثيرة حالات من الاحتيال وقمع المقترعين، كما حدث مؤخراً في انتخابات أفغانستان وكينيا ونيكاراغوا. وحتى النتائج الرسمية لانتخابات سلمية لم تكن بمنأى عن التشكيك، كتلك التي أجريت في الولايات المتحدة الأمريكية في عام 2000 وفي المكسيك في عام 2006.

واتخذت بعض الحكومات غير الديمقراطية خطوات باتجاه التحول إلى النظام الديمقراطي، مثل "حكومات الوحدة" المتعددة في منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، كما هي الحال في السودان. ومع أن تقاسم السلطة بالتفاوض قد يسمح بتفادي النزاع أو بوضع حد له، فهو لا يحول دون موجات من الاحتجاج والقمع فيما بعد. كما تواجه حكومات أخرى تهديد الحركات الشعبية باستخدام الآليات الديمقراطية لتقويض الديمقراطية[18]. وقد حاول تحالف إسلامي موال لطالبان تحقيق فوز في الانتخابات في محافظات رئيسية في باكستان في خطوة باتجاه إقامة نظام حكم ديني[19].

وتسلط هذه التجارب المتنوعة الضوء على أن الديمقراطية تقتضي مجموعة واسعة من الترتيبات المؤسسية وتشكيلات السلطة، وأن الأنظمة غير الديمقراطية متعددة ومتنوعة هي الأخرى. فالإجراءات في هذه الأنظمة مفتوحة على احتمالات متعددة ومتقلبة، وقد تتخذ مسارات جزئية وفترات طويلة من عدم اليقين[20].

الإطار 4.1 وضع الديمقراطية في البلدان العربية

أظهر تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009 تناقضات واضحة بين الممارسة الفعلية والدعم الرسمي للديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون. ويتميز بعض البلدان بنظام متعدد الأحزاب، بما في ذلك الأردن وتونس والجزائر ومصر واليمن، في حين أن لبنان والمغرب يختلفان عن سائر البلدان من حيث التعددية السياسية التي تسود منذ الاستقلال. ولكن حكومات عديدة لا تزال تفرض قيوداً على الحريات السياسية، إذ إن جميع دول الخليج العربية، باستثناء البحرين، تحظر مثلاً إنشاء التنظيمات السياسية.

وشهدت المنطقة مؤخراً تقدماً ملحوظاً على صعيد الإصلاحات الديمقراطية، إلا أن العديد من هذه الإصلاحات قابلته تدابير تقيد حقوق المواطنين في مجالات أخرى. ومن الخطوات الإيجابية إنشاء الجمعيات التمثيلية في الإمارات العربية المتحدة وعُمان وقطر، وعودة البرلمان المنتخب في البحرين، وتنظيم انتخابات رئاسية بمشاركة العديد من المرشحين في مصر في عام 2005. ونظمت كذلك انتخابات محلية في المملكة العربية السعودية في عام 2006، ولكن الاقتراع فيها اقتصر على المواطنين الذكور.

وحتى الآن، لم تحدث هذه الإصلاحات "تغييراً في الأساس البنيوي للسلطة في البلدان العربية، حيث ما زالت السلطة التنفيذية تبسط سيطرتها، من دون الخضوع لأي شكل من أشكال المساءلة (ص 69). وعلى سبيل المثال، ترافق الدستور الجديد الذي وُضع في العراق مع نشوء دولة أمنية موسعة تسمح بتعليق الحريات الدستورية. وعدلت مصر دستورها للسماح للعديد من المرشحين بالتقدم للانتخابات الرئاسية، ولكن سرعان ما أصدرت قانوناً يحصر هذا الحق بالأحزاب القائمة. وما إن صدر ميثاق السلام والمصالحة الوطنية في الجزائر حتى تبعه تمديد للولاية الرئاسية وإلغاء الحد الزمني الأقصى لهذه الولاية واستمرار الحظر المفروض على الجبهة الإسلامية للإنقاذ. وهناك أنماط أخرى مشابهة في الإمارات العربية المتحدة وتونس والسودان وقطر والمملكة العربية السعودية.

ويبدو أن العديد من الحكومات في المنطقة تمكن من التصدي للاتجاهات التعددية بفضل الإيرادات الضخمة والسلطة التي يمنحها إياها النفط. ويسمح الاقتصاد السياسي للدولة بأن تحصن نفسها من خلال شبكات الرعاية الموسعة والأجهزة الأمنية الكبيرة. وتسمح إيرادات النفط بالتخلي عن فرض الضرائب، مما يحد من المساءلة. وفي حالة البلدان غير النفطية، مثل الأردن وتونس والمغرب، قد تضطلع المساعدات الخارجية بدور مماثل. وبالمقارنة مع الاقتصادات الأخرى التي لديها دخل مماثل، يعتبر قطاع الأعمال ضعيفاً نسبياً، وكذلك المجتمع المدني. وتسمح جميع البلدان في المنطقة، باستثناء الجماهيرية العربية الليبية، بإنشاء منظمات مدنية، إلا أن القوانين والأنظمة تقيد أنشطتها. وبالتالي، "يشعر القليل من العرب بالقدرة على تغيير الظروف الراهنة في بلدانهم من خلال المشاركة السياسية" (ص 73).

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009.

ويظهر هذا الاتجاه في التحول إلى الديمقراطية ليس فقط في الانتخابات الوطنية بل أيضاً في الانتخابات الإقليمية والمحلية. وقد اتخذت الزيادة في المشاركة المحلية أشكالاً مختلفة، منها اعتماد النظام غير المركزي، والوحدات الحكومية دون الوطنية كما في العديد من أنحاء أمريكا اللاتينية، وكما في نظام بانشاياتي راج في الريف الهندي. وترافق ذلك في بعض الأحيان، لا بل أدى إلى خطاب قوي في المجتمع الإنمائي حول مشاركة المواطنين في صلب عملية تقديم الخدمات.

أُحرز معظم التقدم في وضع الفئات المستبعدة أو المحرومة في ظل أنظمة ديمقراطية أو أثناء التحول إلى النظام الديمقراطي

ومن الصعب مقارنة اللامركزية بين البلدان، إلا أن نسبة انتشارها ازدادت في معظم أنحاء العالم. ففي عام 2009، كان 95 بلداً من أصل 120 (أي حوالى 80 في المائة) يضم حكومات محلية، حيث كانت السلطة التشريعية على الأقل منتخبة، وفي نصف هذه البلدان كانت السلطتان التنفيذية والتشريعية منتخبتين[21]. أما فيما يتعلق باللامركزية المالية فتشير البيانات حيثما توفرت، مع أنها غير مكتملة، إلى أن حوالى 25 في المائة من الإنفاق يجري على المستوى دون الوطني.

وقد يتعرض التمكين في الميدان السياسي لخطر سيطرة النخبة على المؤسسات الرئيسية[22] ومع أن بعض الأدلة يفيد بأن انفتاح الأنظمة السياسية يمكن أن يولد المزيد من الإنصاف في صنع القرارات حتى ولو كانت حصة مشاركة النخبة أكثر من غيرها[23]. وهذا يعتمد على الهياكل المؤسسية وعلى سلوك النخبة، ومدى سعيها إلى تحقيق مكاسب لنفسها أو إلى التعبير عن خيارات المجتمع المحلي. وهذا يتأثر بمتوسط المستوى التعليمي في المجتمع[24].

ويبدو أن التحول إلى النظام الديمقراطي وظاهرة العولمة يؤديان إلى تحسّن في وضع العديد من الفئات التي طالما تعرضت للإقصاء والحرمان[25]. ومن الأمثلة المعروفة، الانتقال من نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا وظهور (أو إعادة نشوء) حركات اجتماعية مؤلفة من السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، إضافة إلى تولي أحزاب سياسية مرتبطة بهذه الحركات زمام السلطة كما في بوليفيا، وتحسن التمثيل السياسي للطبقات الدنيا في الهند. وأحرز معظم التقدم في ظل أنظمة ديمقراطية أو أثناء التحول إلى النظام الديمقراطي. وكما في التحول إلى النظام الديمقراطي، حققت المجموعات المحرومة أهم الإنجازات في التمكين نتيجة لحشد طاقاتها السياسية.

وبُذلت جهود أيضاً لتحسين مكانة مجموعات السكان الأصليين من خلال المنتديات السياسية والمؤسسات الاستشارية الأخرى التي تسعى إلى إعلاء صوتهم، ومن خلال تعزيز الآليات التقليدية للحكم المحلي والعدالة. ولكن هذه الآليات الاستشارية تعرضت للانتقاد لأنها حصرت مشاركة السكان في مناقشة مسائل محددة مسبقاً، بدلاً من السماح لهم بالمشاركة الفعلية. ومن الفئات المحرومة من الحق في التعبير، اللاجئون والمهاجرون الذين ما عادوا تابعين لبلدهم الأم ولم يكتسبوا بعد الحق في المشاركة السياسية في بلد إقامتهم[26].

وحققت المرأة تقدماً كبيراً إذ تولت مناصب سياسية، واعتلت سدة الرئاسة في الدولة، وتسلمت مراكز مرموقة في السلطة التشريعية. ويعمل بلد واحد من أصل خمسة بلدان بنظام الحصص، التي يفرضها القانون أو الدستور بهدف حفظ نسبة من المقاعد البرلمانية للنساء، مما ساهم في زيادة حصة النساء من هذه المقاعد من أقل من 11 في المائة في عام 1975 إلى 19 في المائة في عام 2010 (انظر الفصل 5). وفي بعض الحالات، ترافق ذلك مع إقبال متزايد على طرح مسائل التمييز بين الجنسين[27].

غير أن مشاركة المرأة لا تزال متدنية على المستوى المحلي. ففي أمريكا اللاتينية وأوروبا، تولت المرأة رئاسة 1/10 من البلديات تقريباً وشغلت أقل من ربع مقاعد المجالس المحلية[28]. وتستثنى من هذا الاتجاه الهند حيث تخصص نسبة 30 في المائة من مقاعد الحكومات المحلية (بانشايات) للنساء، مما يؤثر بوضوح على أنماط الإنفاق الاجتماعي[29].

الحقوق المدنية والسياسية

تعتبر الحقوق المدنية والسياسية أساساً للتمكين، ولكن من الصعب تقييم أنماطها واتجاهاتها بين البلدان. ويجوز أن يأتي التبليغ عن انتهاكات الحقوق مضللاً، لأن الأنظمة القمعية التي تكثر فيها هذه الانتهاكات يصعب فيها التبليغ عنها، كما أن تحديد عدد انتهاكات حقوق الإنسان بمعايير كمية أمرٌ صعب في أي ظروف. وقد نظرنا بإمعان في مصادر البيانات المتوفرة ورأينا أن من غير الملائم استخدام البيانات الصادرة عن الحكومة أو عن أي منظمة غير حكومية مقربة من الحكومة. والأنماط

المبينة فيما يلي وفي الجدول الإحصائي 6 مستمدة من مقياس لرصد ممارسات حقوق الإنسان في البلدان وضع بناء على تقارير منظمة العفو الدولية[30].

وفي عام 2008، سجل أدنى متوسط لانتهاكات حقوق الإنسان في البلدان المتقدمة، في حين أن أعلى متوسط كان في البلدان العربية وفي جنوب آسيا، وهذه النتيجة تتطابق مع التقييمات الإقليمية. وأفادت المنظمة العربية لحقوق الإنسان بحدوث حالات تعذيب في أطر رسمية في ثمانية بلدان عربية واعتقالات غير قانونية في 11 بلداً[31]. كما تقدم اللجنة الآسيوية لحقوق الإنسان أدلة على انتهاكات تحدث في معظم بلدان المنطقة[32].

ولم تشهد مستويات انتهاكات حقوق الإنسان المسجلة عالمياً أي تغيير فعلي على مرّ الأعوام الأربعين الماضية[33]. ولكن الوضع شهد، في العقد الماضي، بعض التدهور في البلدان المتقدمة، ومن أسباب هذا التدهور الإجراءات المتخذة في أعقاب اعتداءات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر 2001. وتابع الصليب الأحمر ومجموعات أخرى تُعنى بحقوق الإنسان حالات سوء المعاملة التي تعرض لها السجناء على يد الحكومة الأمريكية في معسكرات الاعتقال في خليج غوانتانامو. وتعمل عدة بلدان اليوم بقوانين صارمة لمكافحة الإرهاب. وعلى سبيل المثال، صدر في أستراليا في عام 2005 قانون لمكافحة الإرهاب يجيز للحكومة اعتقال أي مشتبه به والحد من حرية تحركاته وطلب المعلومات عنه من دون مبرر. كما يحد هذا القانون من حرية التعبير.

ومن المتوقع أن يؤدي نشر الديمقراطية إلى تعزيز المساءلة، ومع أن هذا التحسن غير مضمون، وخاصة حيث تكون المعلومات محدودة وفرص التحرك الجماعي قليلة[34]. ولعل أهم شرط من شروط المساءلة هو حماية الحكومة للحريات المدنية الأساسية للسكان ومراعاة مصالح الأقليات. وعلى مر العقود، التزم المزيد من الحكومات باتفاقيات الأمم المتحدة وعهودها، كما تطورت المؤسسات الوطنية في العمل على صون حقوق الإنسان[35].

غير أن حقوق الإنسان الأساسية لا تزال تتعرض لانتهاكات في العديد من البلدان، على الرغم من وجود الكثير من تدابير الحماية. ففي عام 2009، تعرض الصحافيون للسجن في 26 بلداً لأن هذه البلدان رأت في آرائهم تهديداً لها. وبقيت عقوبة الإعدام سارية في 58 بلداً، رغم أن معظم هذه البلدان لا يلجأ إليها[36]. وإضافة إلى انتشار انتهاكات حقوق الإنسان، يشعر الناس أيضاً في العديد من البلدان بأنهم غير قادرين على التعبير عن رأيهم بحرية. ففي مجموعة من 142 بلداً شملها استطلاع بين عامي 2006 و2009، أفاد 25 في المائة من المجيبين على الأقل في حوالى ثلث البلدان بأن "معظم الناس" في بلادهم يخشون التعبير بصراحة عن آرائهم السياسية، وخصوصاً في بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، وأيضاً في عدة بلدان من أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي[37]. وفي جميع البلدان ما عدا آيرلندا وبوتسوانا، أفاد أقل من نصف المجيبين بأن "ما من أحد يخشى" التعبير عن آرائه السياسية.

وشهدت الأعوام الأخيرة تقدماً ملحوظاً على الصعيد الدولي في الاعتراف بحقوق الأقليات الجنسية، إذ صدر إعلان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2008، يدعم عدم تجرم المثلية الجنسية، ووقع عليه 60 بلداً حتى هذا التاريخ. ولكن ما زالت الحواجز قائمة في القوانين والممارسات الوطنية. ففي عام 2009، كانت المثلية الجنسية غير قانونية في 76 بلداً، وتراوحت عقوبتها بين السجن لعدة سنوات والسجن المؤبد. وفي إيران والسودان والمملكة العربية السعودية وموريتانيا واليمن (كما في بعض المناطق في الصومال ونيجيريا)، يعاقب على المثلية الجنسية بالإعدام[38]. وفي عام 2009، ناقش البرلمان الأوغندي مشروع قانون يقترح فرض عقوبة السجن المؤبد وعقوبة الإعدام في بعض الحالات على أفعال المثلية الجنسية[39].

* * *

في الواقع ما يدل على تحسّن عام في التمكين، سواء أكان من حيث قدرة السكان على التعبير عن آرائهم والتصرف بما تمليه عليهم قيمهم أم من حيث المؤسسات التي تسمح بممارسة السلطة. ويعيش معظم السكان اليوم في دول ديمقراطية، كما ازدادت سرعة انتشار اللامركزية، وخاصة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي والهند. ولكن عوامل عديدة لا تزال تقيد المشاركة، كما أن التقدم في حماية حقوق الإنسان لا يزال محدوداً على الرغم من عمليات التحول إلى النظام الديمقراطي واللامركزية. ويعني الشعور المستمر بعدم الرضا حيال ضعف القدرة على اتخاذ الخيارات وبطء استجابة مؤسسات الدولة أن هناك حاجة إلى مزيد من التركيز على آليات المساءلة.

تحسّن عام في التمكين، سواء أكان من حيث قدرة السكان على التعبير عن آرائهم والتصرف بما تمليه عليهم قيمهم أم من حيث المؤسسات التي تسمح بممارسة السلطة

التنمية البشرية لا يمكن أن تقوم على استغلال بعض المجموعات لمجموعات أخرى، وعلى استئثار بعض المجموعات بالحيز الأكبر من الموارد والسلطة. فالتنمية لا تكون تنمية بشرية حقاً ما لم تكن منصفة.

وتركز تقارير التنمية البشرية منذ البداية على الحرمان وعدم المساواة. وقد أدخلت تقارير التنمية البشرية الأولى تعديلاً على البُعد الخاص بالدخل في دليل التنمية البشرية بحيث يشمل عدم المساواة. وأدخلت مؤشرات الفقر البشري في تقارير التنمية البشرية لعامي 1997 و1998، وتناول تقرير عام 2005 عدم المساواة في التنمية البشرية[40]. كما تناول العديد من تقارير التنمية البشرية الوطنية، بما في ذلك تقرير الاتحاد الروسي لعام 1998 وتقرير منغوليا لعام 2007 الفقر وعدم المساواة على المستوى المحلي.

الإنصاف يرتبط ارتباطاً ثابتاً بدليل التنمية البشرية، ولكن العلاقة بين دليل التنمية البشرية وعدم المساواة تنطوي على الكثير من التباين، وخاصة بين البلدان ذات المستوى المنخفض والمتوسط من حيث دليل التنمية البشرية

والإنصاف يرتبط ارتباطاً ثابتاً بدليل التنمية البشرية، فالبلدان التي تسجل أداءً جيداً من حيث دليل التنمية البشرية هي أيضاً في وضع جيد من حيث الإنصاف. وتتطابق هذه النتيجة مع الأبحاث التي تظهر كيف أن التخفيف من عدم المساواة بين السكان عموماً، وبين الجنسين وبين مختلف المجموعات، يمكن أن يحسن النتائج الإجمالية في الصحة والتعليم، إضافة إلى النمو الاقتصادي[41].

ولكن العلاقة بين دليل التنمية البشرية وعدم المساواة تنطوي على الكثير من التباين، وخاصة بين البلدان ذات المستوى المنخفض والمتوسط من حيث دليل التنمية البشرية. فعدم المساواة في ناميبيا أعلى بثلاث مرات منه في قيرغيزستان، وفي البلدين تبلغ قيمة دليل التنمية البشرية 0.6[42]. وتبين الفصول الثلاثة الأولى أن العلاقة بين متغيّرين في وقت معين لا تضمن تقدم هذين المتغيّرين دائماً معاً. وفي الواقع، تظهر المؤشرات المتعلقة ببُعد الدخل تفاقماً في عدم المساواة داخل البلد الواحد.

تزايد عدم المساواة في الدخل

يمكن أن يكون متوسط الدخل مضللاً، وخاصة في حال ارتفاع عدم المساواة . لذلك أوصت لجنة ستيغليتس سن فيتوسي باستعمال المعدلات الوسيطة للكشف عن وضع شخص عادي. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مثلاً، يتجاوز متوسط الدخل بمقدار الثلث تقريباً الدخل الوسيط، والفجوة بين المعدلين في اتساع، وهذا موضوع مطروح للنقاش بين صانعي السياسات والأكاديميين على حد سواء[43]. ولدى البلدان المتقدمة الأخرى مثل إيطاليا ونيوزيلندا فجوات مماثلة أيضاً. وكثيراً ما تتسع الفجوة في البلدان النامية حيث تصل إلى أكثر من 50 في المائة في كوت ديفوار و60 في المائة في زامبيا وليبريا.

وليست الفجوة بين متوسط الدخل والدخل الوسيط أفضل مقياس لعدم المساواة بين السكان في المجتمع، لأنها تهمل مدى تركز الدخل عند نقاط مختلفة في التوزيع[44]. والبديل الأكثر شعبية هو معامل جيني. ويلاحظ أن ارتفاع عدم المساواة في الدخل داخل البلد الواحد هو اتجاه عام، إذ يسجل معامل جيني اليوم في المزيد من البلدان مستويات تفوق ما كان عليه في الثمانينات[45]. ومقابل كل بلد شهد تحسناً نحو المساواة في الدخل في الأعوام العشرين والثلاثين الماضية، ازداد الوضع سوءاً في أكثر من بلدين.

ويلاحظ تفاقم عدم المساواة في البلدان التي كانت جزءاً من الاتحاد السوفييتي السابق والتي لا يزال معامل جيني فيها منخفضاً نسبياً لأنها بدأت بمعدلات منخفضة لعدم المساواة. ونتيجة للمرحلة الانتقالية التي مرت بها هذه البلدان، تضاءلت ضمانات العمل وتراجعت فرص العمل في القطاع العام. فقبل سقوط جدار برلين، كان 9 أشخاص من أصل 10 في البلدان الاشتراكية موظفين في الدولة مقارنة بشخصين من أصل 10 في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[46]. ومع أن النخبة التي تحظى بالامتيازات (النومنكلاتورا) غالباً ما كانت تصل إلى مستويات أعلى من الرفاه المادي، كانت الفوارق في الدخل محدودة في تلك البلدان[47].

وتسجل معظم البلدان في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ اليوم مستويات من عدم المساواة في الدخل تتجاوز المستويات التي شهدتها في العقود القليلة الماضية[48]. ومن أسباب ذلك، وجود فجوات متزايدة بين المناطق الحضرية والريفية نتيجة للنمو الصناعي السريع، مع أن النمو البطيء في الزراعة وتزايد عائدات ارتفاع مستوى التحصيل العلمي، هما من العوامل التي أسهمت في ذلك أيضاً. وفي الاقتصادات التي كان تخطيطها مركزياً

في السابق، كالصين وفييت نام، تظهر الاتجاهات كذلك ارتفاعاً في عدم المساواة مقارنة بالمستويات المتدنية التي كانت سائدة في ظل نظام التخطيط المركزي. ولكن تُظهر حالة منغوليا أن الانتقال إلى نظام السوق لا يترافق بالضرورة مع تفاوت كبير في الدخل.

وفي منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، تفاقم عدم المساواة بوجه عام في فترة الثمانينات التي تخللتها صعوبات اقتصادية، ثم تحسن في فترة النمو في أواخر التسعينات ومطلع الألفية الثالثة[49]. وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، ارتبط ارتفاع معدلات عدم المساواة بالتوزيع غير المتساوي للأراضي والتعليم، وارتفاع مداخيل العمال الماهرين، وارتفاع معدلات الخصوبة في الأسر الفقيرة، وضعف الإنفاق العام. ولكن العديد من البلدان، منها إكوادور وباراغواي والبرازيل، سجل نجاحاً في معالجة قضية عدم المساواة. ومنذ أواخر التسعينات، يبدو أن السياسات التقدمية أدت إلى تحسين الأجور للسكان ذوي المستوى التعليمي المنخفض، وإلى تحسين التوزيع من خلال اعتماد السياسات الاجتماعية الهادفة[50]. وفي العديد من البلدان المتقدمة، ساهمت سياسة إعادة التوزيع التي اعتمدتها الدولة في التعويض عن تزايد عدم المساواة في الدخل ما قبل الضريبة (انظر الفصل 3).

وبالنسبة إلى معظم سكان العالم، تمثل الأجور والمدخرات الجزء الأكبر من الدخل. أما الدخل الناجم عن رؤوس الأموال، فغالباً ما يتركز في فئة الأغنياء. ولذلك من الضروري أن تؤخذ نسبة الدخل الناتج من العمل ونسبة الدخل الناتج من رؤوس الأموال في الاعتبار عند مناقشة قضية عدم المساواة. وكشفت الأبحاث التي أجريت لأغراض هذا التقرير عن انخفاض في حصة الدخل الناتج من العمل في 65 بلداً من أصل 110 (بنسبة 60 في المائة تقريباً) في العقدين الماضيين. وهذا يخالف الافتراض السابق أن حصة الدخل الناتج من العمل لم تتغيّر مع مرور الوقت[51]. وشهدت بعض البلدان الكبرى، وخاصة الهند والولايات المتحدة الأمريكية، انخفاضاً ملحوظاً في حصة الدخل الناتج من العمل بلغ 5 نقاط مئوية بين عامي 1990 و2008، مما أدى إلى انخفاض في متوسط هذه الحصة بنسبة نقطتين مئويتين على الصعيد العالمي.

ويتزامن هذا الانخفاض مع تراجع الانتساب إلى النقابات وتزايد الانفتاح التجاري والمالي في معظم البلدان المتقدمة منذ عام 1970. وفي بعض الحالات، كان الانخفاض كبيراً في نسبة أعضاء النقابات من مجموع العاملين إذ تراجعت من 22 إلى 8 في المائة في فرنسا، ومن 63 إلى 35 في المائة في النمسا[52]. ولكن نسبة العمال المنتسبين إلى اتفاقيات جماعية هي في أغلب الأحيان أعلى بكثير، إذ تصل إلى 95 في المائة في فرنسا وتتراوح بين 80 و95 في المائة في معظم بلدان أوروبا الغربية، ما عدا ألمانيا (63 في المائة) والمملكة المتحدة (35 في المائة).

ويحمل عدم المساواة على الصعيد العالمي مدلولاً عند النظر في عدالة التوزيع[53]. وهذا هو الموقف الذي درجت عليه تقارير التنمية البشرية. وتعتبر تقديرات معدلات عدم المساواة في الدخل في العالم متباينة ومثيرة للكثير من الجدل[54]. وتظهر إحدى النتائج التقديرية انخفاضاً ملحوظاً في عدم المساواة في الدخل، حيث سجل معامل جيني انخفاضاً من 0.68 إلى 0.61 بين عامي 1970 و2006، يعزى معظمه إلى الصين. وتظهر تقديرات أخرى صادرة في أطر زمنية مختلفة نمطاً مختلفاً. فحسب إحدى الدراسات، تراجع معامل جيني في العالم منذ عام 1988 وهو مستقر الآن عند معدل مرتفع جداً هو 0.71. ولكن تشير دراسات أخرى إلى أن رصد تحسن عدم المساواة في الدخل على الصعيد العالمي أو تفاقمه ليس دقيقاً بسبب استعمال أساليب مختلفة في التقدير ومجموعات مختلفة من البيانات. وتلتقي الدراسات المتباينة عند نقطة أساسية واحدة، وهي أن التفاوت في الدخل بين سكان العالم مرتفع جداً.

تتعدد أوجه الحرمان عند التقاء عدم المساواة في الصحة والتعليم مع عدم المساواة في الدخل، إضافة إلى الفوارق الإثنية والفوارق بين الجنسين

فوارق متداخلة ومنهجية

تتداخل أسباب عدم المساواة ويعزز بعضها بعضاً. ففي المجتمعات التي يسودها عدم المساواة، سواء أكانت ديمقراطية أم لا، تتركز السلطة في أيدي النخبة. لذلك من غير المفاجئ أن تخدم المؤسسات الاقتصادية والسياسية صالح هذه النخبة. وقد أظهرت دراسة حول مواقف النخبة البرازيلية تجاه التعليم خلال التسعينات أن النخبة كثيراً ما تتردد في توسيع فرص التعليم لأن من الصعب إدارة العمال المتعلمين. ويخشى صانعو السياسات الحكومية من أن ارتفاع أجور اليد العاملة، قد يؤدي إلى الحد من الميزة النسبية التي يتمتع بها البلد في إنتاج السلع التي تعتمد على كثافة اليد العاملة. وهذا التفكير يمكن أن يعوق التنمية البشرية، إذ يؤدي إلى تخفيض الاستثمار في رأس المال البشري والسلع العامة، والحد من إعادة التوزيع، وتقويض الاستقرار السياسي[55].

تتعدد أوجه الحرمان عند التقاء عدم المساواة في الصحة والتعليم مع عدم المساواة في الدخل، إضافة إلى الفوارق الإثنية والفوارق بين الجنسين[56] وقد ساعد تحسن البيانات حول البلدان النامية في التعمق في فهم حالات الحرمان المتعدد الأوجه، في حين كشف التحليل في البلدان المتقدمة عن أنماط مشابهة على الرغم من توفر المزيد من الخدمات بوجه العام.

وإمكانية الحصول على الخدمات العامة، وفقاً لوضع الفرد من حيث توزيع الدخل، تدل على مختلف أوجه الحرمان التي تعيشها الأسر في أسفل مراتب التوزيع. غير أن البيانات المتعلقة باتجاهات عدم المساواة في الأبعاد غير المرتبطة بالدخل تظهر على ندرتها، بعض الأنماط العامة. وما يسر في هذه الاتجاهات هو أن توسع نطاق الحصول على التعليم أتى بالفائدة على الفئات المحرومة. غير أن أطفال هذه الفئات لا يزالون أكثر عرضة للوفاة في سن مبكرة، والمعاناة من مشاكل صحية، وأقل حظاً في الحصول على التعليم والخدمات الأساسية. والخدمات المتيسرة للفقراء أو التي تقدم لهم عن طريق القطاع العام، هي أقل جودة من الخدمات المتوفرة للأثرياء.

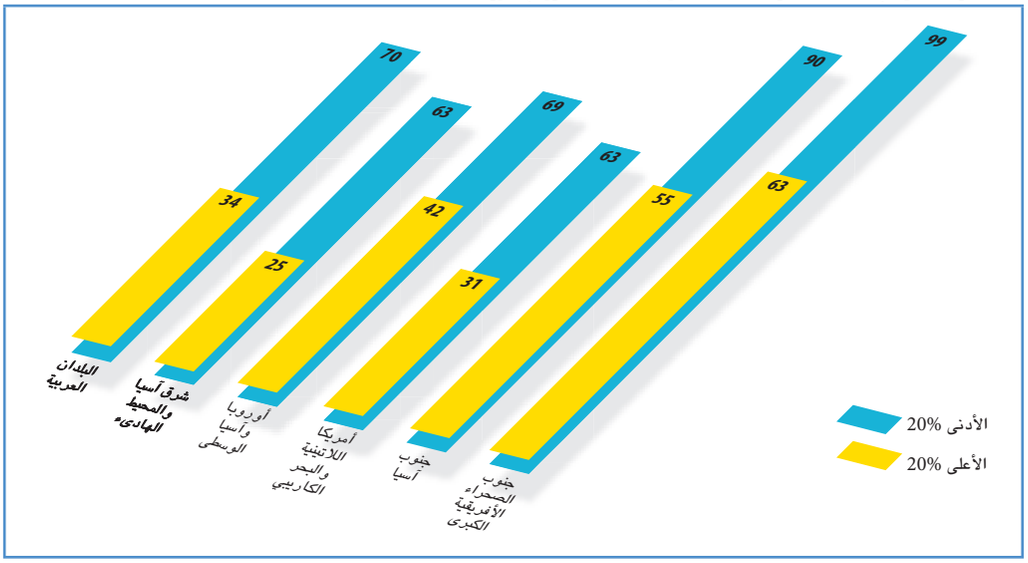
أما في الصحة، فالاتجاهات متباينة. وقد أظهرت دراسة أجريت عن 24 بلداً نامياً فجوات متزايدة في معدلات وفيات الأطفال بين الفئات الأكثر فقراً والفئات الأكثر ثراء من حيث ترتيب توزيع الثروات في 11 بلداً، بينما أظهرت تحسناً في 3 بلدان فقط، واستمرار الفجوة على حالها في الباقي[57]. وفي البلدان المتقدمة، استفاد من التحسن الذي حصل مؤخراً في العمر المتوقع عند الولادة السكان المتقدمون في السن والأثرياء والمتعلمون. ومن أسباب ذلك، الحصول على الرعاية الصحية الفعالة والتقيد بالسلوك الصحي كالتخفيف من التدخين وممارسة التمارين الرياضة[58].

وبوجه عام، تلاحظ فجوة كبيرة في الصحة بين المجموعات ذات الدخل المرتفع والمجموعات ذات الدخل المنخفض، وخاصة في البلدان النامية. فحالات وفيات الرضع، مثلاً، تكثر بين الأسر الأشد فقراً في جميع المناطق. وفي البلدان العربية وفي منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، تتضاعف معدلات وفيات الرضع تقريباً في الخُمس الأكثر فقراً (الشكل 4.4). وفي إندونيسيا ونيكاراغوا، تفوق معدلات وفيات الرضع في الخُمس الأكثر فقراً بثلاث مرات معدلات الوفيات في الخُمس الأكثر ثراء[59].

وكشفت دراسة أجريت بالاستناد إلى بيانات المسح الديمغرافي والصحي لمجموعة من 55 بلداً في جميع المناطق النامية أن خُمسي الأطفال فقط في الأسر الفقيرة تلقوا تحصيناً كاملاً مقارنة بحوالى الثلثين من الأطفال في الأسر التي تحصل على الجزء الأكبر من الدخل[60]. وأظهرت دراسة أخرى أجريت مؤخراً عن 45 بلداً تسجل مستويات مرتفعة

الشكل 4.4 أطفال الأسر الفقيرة أكثر عرضة للوفاة

معدلات وفيات الرضع، لكل 1,000 ولادة، حسب الشرائح الخمسية لتوزيع الثروة، 1990-2005



المصدر: Gwatkin and others 2007.

من عدم المساواة في الرعاية الصحية للأم والطفل بين مختلف فئات الدخل وبين المناطق الريفية والحضرية. ففي بوليفيا وبيرو، تجرى جميع الولادات في الخُمس الأكثر ثراء تحت إشراف جهاز متخصص، مقابل 10 إلى 15 في المائة فقط في الخُمس الأكثر فقراً. وفي الأسر الريفية الفقيرة يجرى حوالى ثلثي الولادات من دون إشراف جهاز متخصص[61].

وفي معظم البلدان النامية، أدى التحسّن في قطاع التعليم إلى إفساح مجال التعليم أمام الأطفال الذين لم يكن بإمكانهم دخول المدرسة، مما يبشر بانخفاض التفاوت في الأجل الطويل. ففي مصر، ارتفع معدل التحاق الفتيات بالمدارس من الخُمس الأكثر فقراً من حيث الدخل حوالى 18 نقطة مئوية مقابل 5 نقاط مئوية فقط في الأكثر ثراء في الفترة من 1995 إلى 2000. وفي غضون خمسة أعوام، بلغ الارتفاع 8 نقاط مئوية في نيبال و4 نقاط مئوية في فييت نام في الخُمس الأدنى من حيث توزيع الدخل[62] ويظهر هذا الاتجاه نحو انخفاض عدم المساواة في متوسط معامل جيني للتعليم الذي انخفض من 0.46 في عام 1960 إلى 0.31 في عام 2000، مع استمرار التحسّن في جميع المناطق منذ عام 1970 (رغم التراجع الذي شهدته منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ في التسعينات)[63]. وكما رأينا في الفصل 2، تقلص التفاوت بين البلدان في الصحة والتعليم.

وبهدف التعمق في دراسة الفوارق بين مجموعات الدخل، قدمت إحدى الدراسات التي أجريت لأغراض هذا التقرير تقديراً لدليل التنمية البشرية على مستوى الأسر في 15 بلداً[64]. ويؤكد توزيع الدخل بين أعشار السكان النمط المتوقع، حيث يسجل العُشر الأعلى، أي 10 في المائة من السكان، قيمة لدليل التنمية البشرية تفوق القيمة التي يسجلها العُشر الأدنى، ويتراوح الفرق بين 20 في المائة في أرمينيا و160 في المائة في نيجيريا.

وعند حساب دليل التنمية البشرية لمختلف المجموعات السكانية، تظهر بعض الأنماط الواضحة:

- قيمة دليل التنمية البشرية للأسر الريفية والأسر ذات المستوى التعليمي المتدني هي أقل منها في الأسر الحضرية والأسر ذات المستوى التعليمي المرتفع. ولا تعود هذه الفوارق إلى التعليم فقط الذي هو جزء من دليل التنمية البشرية، إذ يتخذ مؤشر العمر المتوقع ومؤشر الدخل أيضاً اتجاهاً مشابهاً لدى الأسر التي لا تملك التحصيل العلمي.
- في حالة إثيوبيا وبوركينا فاسو والسنغال، وهي بلدان يعتبر فيها متوسط دليل التنمية البشرية منخفضاً، يبلغ دليل التنمية البشرية في المناطق الريفية قيمة أقل منها في المناطق الحضرية بنسبة تتراوح بين 33 و40 في المائة.
- المستغرب أن توزيع الدخل لا يتبع نمطاً واضحاً بين الأسر التي يترأسها ذكور والأسر التي تترأسها إناث. ففي بعض البلدان، تحل الأسر التي تترأسها إناث في موقع أعلى (إثيوبيا)، بينما في بلدان أخرى تتقدم الأسر التي يترأسها ذكور (مصر).

وشمل هذا التحليل مقارنة لدليل التنمية البشرية بين مختلف المجموعات على الصعيد الدولي. ففي أكثر من نصف البلدان التي شملها التحليل، تخطى الفرق بين الأسر ذات المستوى التعليمي الأعلى والأسر التي لا تملك تحصيلاً علمياً 50 في المائة، ووصل إلى حوالى 90 في المائة في بوركينا فاسو. وتقدر هذه الفجوة بأربعين مرتبة في التصنيف الدولي لدليل التنمية البشرية[65]. ويتقلص الفرق في البلدان الشيوعية سابقاً مثل أرمينيا وقيرغيزستان، ويرتفع في بلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، كما في بوليفيا وبيرو ونيكاراغوا، إضافة إلى بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى.

وكثيراً ما تواجه المجموعات المحددة وفقاً للموقع الجغرافي والانتماء الإثني والجنس وخصائص أخرى، حرماناً ناجماً عن عدم التكافؤ في الفرص بين فئات السكان الذين يفترض أن يحظوا بفرص متساوية[66]. ويشار إلى هذا الحرمان أيضاً بعبارة عدم المساواة الأفقي.

وتكثر الأمثلة على حرمان المجموعات[67]. فقيمة دليل التنمية البشرية لدى الغجر في رومانيا هي أقل بكثير من المتوسط الوطني، وتبلغ مستوى مماثلاً لقيمة دليل التنمية البشرية في بوتسوانا، مع أن مرتبة رومانيا من حيث قيمة دليل التنمية البشرية أعلى من مرتبة بوتسوانا بحوالى خمسين درجة. ولم يتجاوز دخل الغجر ثلث متوسط الدخل في رومانيا، بينما بلغ معدل وفيات الرضع لديهم ثلاثة أمثال المعدل الوطني[68]. وفي باكستان، أكثر من 50 في المائة من الشباب الناطقين بالبلوشية أو بالسرايكية لم يكملوا أربع سنوات من التحصيل العلمي، مقابل 10 في المائة تقريباً من الشباب الناطقين بالأوردو[69]. ويحل السكان الأصليون في مراتب متأخرة من حيث معظم مؤشرات التنمية البشرية، حتى في البلدان الغنية (الإطار 4.2).

إطار 4.2 السكان الأصليون وعدم المساواة في التنمية البشرية

يتوزع حوالى 300 مليون شخص من السكان الأصليين التابعين لأكثر من 5,000 فئة على أكثر من 70 بلداً. يعيش الثلثان منهم تقريباً في الصين[1]. وغالباً ما يواجه السكان الأصليون حرماناً هيكلياً، ويسجلون أسوأ النتائج من حيث التنمية البشرية في مجالات رئيسية. وتظهر تحاليل أجرتها الحكومة المكسيكية مؤخراً أن معدل الفقر المدقع المتعدد الأبعاد بلغ 10.5 في المائة على المستوى الوطني، بينما تخطى 39 في المائة بين السكان المكسيكيين الأصليين.

وعند حساب دليل التنمية البشرية للسكان الأصليين وغير الأصليين في أستراليا وكندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية، يتبين وجود فجوة في كل منها تتراوح نسبتها بين 6 و18 في المائة. وتسجل هذه المجموعات من السكان الأصليين في البلدان المذكورة مستويات أقل في العمر المتوقع عند الولادة والتحصيل العلمي والدخل. وفي الهند، يعيش 92 في المائة من أفراد القبائل المصنفة في المناطق الريفية، ويعيش 47 في المائة منهم في حالة فقر. وفي شاتيسجار التي تضم نسبة مرتفعة من القبائل المصنفة، يبلغ معدل الإلمام بالقراءة والكتابة 22 في المائة فقط بين أفراد القبائل مقابل 64 في المائة على مستوى البلد.

وتفيد البيانات بوجود فجوة في التعليم بين مجموعات السكان الأصليين وغير الأصليين. ففي الصين والهند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، تحول عوامل مثل الطبيعة الجغرافية والمناخية والتمييز الإثني دون توفير البنية التحتية للمناطق النائية حيث يعيش العديد من السكان الأصليين والأقليات الإثنية.

وكشفت دراسة حول التمييز في الحصول على الأراضي في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أن التركيز على النمو الاقتصادي الشامل يمكن أن يفيد السكان الأصليين، ولكن قد لا يكون كافياً لسد الفجوة. ومن هنا الحاجة إلى وضع الاستراتيجيات الموجهة بآراء السكان الأصليين وأولوياتهم.

(1) وفقاً للسياسة الرسمية في الصين لا سكان أصليين بل يستخدم مصطلح "الأقليات الإثنية".

المصدر: Alkire and Santos 2010; Cooke and others 2007; Burd-Sharps. Lewis. and Martins 2008; Hall and Patrinos 2010; UNDP 2003; Kumar 2010.

في البلدان المتقدمة، يطال الحرمان بعض المجموعات المهاجرة والأقليات وفئات معينة من السكان الأصليين. ففي الاتحاد الأوروبي، يشكل المهاجرون 1/8 من السكان الذين هم في سن العمل، ويزاولون في بعض الأحيان أعمالاً بأجور متدنية لا تتوافق مع ما يملكونه من مهارات[70]. وإذا كان المهاجرون ينتمون إلى المجموعة الإثنية "المستبعدة"، فانتماؤهم يمكن أن يقلل احتمالات تشغيلهم. وقد كشفت إحدى الدراسات أن 68 في المائة من المتقدمين بطلبات العمل الحاملين اسماً إنكليزياً تقليدياً يحصلون على موعد لإجراء مقابلة عمل، مقابل 39 في المائة فقط من المتقدمين بطلبات العمل الحاملين أسماء تدل على انتمائهم إلى أقليات إثنية معينة[71]. وتعاني بعض الأقليات من وضع أسوأ من غيرها، إذ يعيش الأمريكيون المتحدرون من أصل أفريقي في الولايات المتحدة الأمريكية أقل من الأمريكيين الآسيويين بحوالى 13 سنة، كما إن متوسط عمر السكان الأصليين في داكوتا الجنوبية هو اليوم أقل مما كان عليه متوسط عمر المواطن الأمريكي قبل 50 عاماً[72].

ومن حالات عدم المساواة الأفقية التي هي نتيجة للتمييز الشامل بين المجموعات، والتي تسمح بإجراء مقارنات بين البلدان، الحرمان الذي تعاني منه المرأة والفتاة.

الفوارق بين الجنسين

كانت الفوارق بين الجنسين في الماضي شاسعة من حيث التنمية البشرية. وفي أغلب الأحيان، تتعرض المرأة والفتاة لتمييز في الصحة والتعليم والعمل يمس بحريتها. وعلى الرغم من المكاسب الهامة التي تحققت مع الوقت، وخاصة في التعليم، لا تزال المرأة تعاني من وضع سيء على عدة مستويات. وهنا نتناول بعض الأبعاد الهيكلية الواسعة والأبعاد الأخرى للحرمان الذي يجري تحليلها بطريقة منهجية في الفصل 5.

ويظهر التمييز بأوضح أشكاله في تدني نسبة النساء من مجموع السكان، وهذا من الاتجاهات الديمغرافية التي برزت مؤخراً في العديد من البلدان[73]. وقد قمنا بتحديث التقديرات السابقة التي أجراها سن عن "الإناث المفقودات" والتي قارن فيها التباين في نسبة الإناث إلى الذكور في العالم[74]. وبالاستناد إلى الفرضيات المبسطة نفسها، نجد أن عدد الإناث المفقودات تجاوز 134 مليون في عام 2010، أي أكثر من التقديرات السابقة بمقدار الثلث[75]. ويتضمن الإطار 4.3 استعراضاً لأسباب هذا التدهور الذي أسهمت الصين في جزء كبير منه.

وفي الواقع ما يدلّ أيضاً على انتكاسات في تمكين المرأة. ففي القوقاز وآسيا الوسطى، دعا بعض القادة الحكوميين المحليين إلى العودة إلى المجتمع "التقليدي". وتشير عدة تقارير إلى أن النزعة التقليدية تعود بقوة، وتؤدي إلى إضعاف موقع المرأة (الإطار 4.4).

ولا تزال نساء كثيرات عرضة لمختلف ضروب الإخضاع في الأسرة، وهذا ما تظهره بوضوح البيانات حول العنف ضد المرأة[76]. وتشير آخر المسوح التي شملت 13 بلداً نامياً إلى أن متوسط نسبة النساء اللواتي عانين من العنف المنزلي خلال السنة الماضية بلغ 20 في المائة، كما تكشف مسوح عن البلدان المتقدمة أيضاً عن الكثير من حالات سوء المعاملة[77]. وتحمي معظم البلدان المرأة من الاغتصاب، والاتجار بها، والعنف المنزلي في التشريعات أو ما يعادلها من الحماية غير المدرجة في القانون، ولكن هذه البلدان لا تؤمن حماية مماثلة في حالات التحرش الجنسي والاغتصاب الزوجي[78].

وكثيراً ما تتعرض المرأة لضروب أخرى من الإخضاع. ففي العديد من البلدان، لا يسمح للمرأة، وليس بمقدورها، حيازة ممتلكات أو أصول بالقدر المسموح للرجل. وهذا يضع المرأة في موقع ضعيف في المطلق بالنسبة إلى الرجل، ويزيد من احتمال تعرضها للعنف الزوجي[79]. وكشفت مسوح أجريت في خمسة بلدان في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أن النساء يشكلن نسبة تتراوح بين 11 و27 في المائة فقط من أصحاب الأملاك[80]. وفي أوغندا، تسهم المرأة بالجزء الأكبر من الإنتاج الزراعي ولكنها لا تملك أكثر من 5 في المائة من الأراضي، كما إن حيازتها لهذه الأراضي غير آمنة. وفي الواقع، تؤدي الإجراءات الرسمية للحيازة أحياناً إلى إنكار حق المرأة في المطالبة بملكية الأراضي التي تستخدمها[81].

وتنزانيا ورواندا وناميبيا هي من البلدان التي أقرت إصلاحات تضمن التكافؤ بين الجنسين في ملكية الأراضي[82]. كما اعتمد العديد من البلدان نظام الملكية المشتركة الذي يشترط موافقة الزوجين قبل التصرف بالملكية. ففي مهاراشترا في الهند، نقل برنامج "لاكشمي مكتي" (Laxmi Mukti) الملكية إلى المرأة أو أرسى أسس الملكية المشتركة. ولكن حتى عندما تسمح الإصلاحات القانونية للمرأة بامتلاك الأصول، يمكن أن تضع المعتقدات الدينية والقوانين العرفية عقبات أمام تنفيذ هذه القوانين. وقد يكون من الضروري حشد الدعم في المجتمع المحلي لتمكين المرأة من المطالبة بإبطال القوانين الدينية والتقليدية التي تمنعها من حيازة الأصول[83].

ولا يزال من الصعب على المرأة الحصول على العمل اللائق. فتضطر في الكثير من الأحيان إلى مزاولة أعمال غير مستقرة، لقاء أجر متدنٍ وتحمّل الجزء الأكبر من عبء العمل غير المأجور في رعاية الأسرة (انظر الإطار 5.2 في الفصل 5). ولا تحظى المرأة بالكثير من فرص العمل خارج قطاع الزراعة في منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى حيث تعمل نسبة 36 في المائة فقط من النساء خارج هذا القطاع. ومن النساء اللواتي هن في سن العمل في المنطقة، تزاول 55 في المائة عملاً لقاء أجر، وتعمل 82 في المائة في أعمال غير مستقرة[84]. وتساهم قوانين العمل في الحد من فرص العمل المتاحة للنساء في بعض البلدان: ففي باكستان وجامايكا ومصر، لا يسمح للمرأة بالعمل ليلاً أو في بعض الصناعات[85].

ولا تزال فجوة الأجور بين الجنسين واسعة مع أنها تتضاءل ببطء. وفي حالة الكثير من البلدان، لا تتوفر البيانات القابلة للمقارنة، ولكن في 33 بلداً متقدماً، بلغ متوسط أجر المرأة 69 في المائة من أجر الرجل في الفترة من 1998 إلى 2002، وارتفع إلى 74 في المائة في الفترة من 2003 إلى 2006[86]. وبلغت الفجوة نسبة 50 في المائة تقريباً في عام 2006 في كوريا الجنوبية[87]. أما البلد الأقرب إلى التكافؤ في العينة فهو كولومبيا حيث لم تتجاوز الفجوة 2 في المائة في عام 2004.

ويعتمد حوالى 61 بلداً سناً إلزامية تفرض على المرأة التقاعد قبل الرجل، بنحو خمس سنوات، مع أن متوسط العمر المتوقع للمرأة أطول من متوسط العمر المتوقع للرجل. ومن هذه المجموعة بلدان تسجل معدلات مرتفعة جداً في دليل التنمية البشرية مثل إيطاليا والمملكة المتحدة والنمسا، وكذلك الاتحاد الروسي وبنما والجزائر وسري لانكا. ويمكن أن تكون هذه السياسات التمييزية رادعاً يثني عن تشغيل المرأة، وترقيتها، والاستثمار فيها[88].

* * *

كان التقدم محدوداً في تخفيف عدم المساواة على الصعيد العالمي، وقد تخللته انتكاسات خطيرة. وفي معظم البلدان، ترتفع الفوارق في الدخل ما

الإطار 4.3 المزيد من الإناث المفقودات

تشير عبارة "الإناث المفقودات" إلى أنماط الوفيات ونسبة الجنسين عند الولادة (أي نسبة الولادات من الإناث إلى الولادات من الذكور) التي ليست لصالح المرأة. فحسب تقديرات الأمم المتحدة، ارتفعت نسبة الذكور إلى الإناث عند الولادة عالمياً من 1.05 في بداية السبعينات إلى معدّل سجّل مؤخراً هو 1.07.

وما ساهم في هذا الاتجاه العالمي هو تفضيل البنين على البنات في الصين حيث ارتفعت نسبة الجنسين من 1.07 في مطلع السبعينات إلى 1.2 مؤخراً، رغم الحظر الرسمي الذي فرضته الصين على تحديد جنس الجنين قبل الولادة منذ 1989 وعلى ممارسة الإجهاض بسبب جنس الجنين منذ عام 1994. وفي الهند، ارتفعت نسبة الذكور إلى الإناث من 1.06 في مطلع السبعينات إلى 1.08 اليوم، وترتفع هذه المعدلات لتصل إلى 1.26 في دلهي وغوجارات وهاريانا وبنجاب. كما ارتفعت نسبة الذكور إلى الإناث عند الولادة في أرمينيا من 1.07 في أواخر التسعينات إلى 1.17 في الوقت الحالي.

وفي المقابل، انخفضت نسبة الذكور إلى الإناث عند الولادة في أفريقيا من 1.04 في بداية السبعينات إلى 1.03 في الوقت الحالي. ومنغوليا هي من البلدان التي حافظت على نسبة مستقرة بين الجنسين منذ عام 1970.

وبما أن حظر ممارسة الإجهاض بسبب جنس الجنين لم ينجح، تستعين الصين والهند بنهج أخرى لمكافحة هذا التمييز. فحملة "رعاية الفتاة" التي أطلقتها الصين تبعث رسائل إيجابية عن الفتيات، وتشجع الزواج الأمومي النسب من خلال تقديم الحوافز المالية ودفع معاشات تقاعدية للأسر الريفية التي لديها فتيات عندما يبلغ الوالدان من العمر 60 سنة.

المصدر: UNDESA 2009c; Ganatra 2008; Sen 2003; *The Economist* 2010; Narayana 2008.

إطار 4.4 تغيّر العلاقات بين الجنسين في الاتحاد السوفييتي السابق

قبل الحكم السوفييتي، كانت معظم مناطق القوقاز وآسيا الوسطى مأهولة بمجتمعات زراعية تقليدية لا تعطي المرأة سوى دور محدود خارج الأسرة. وممارست البلدان ذات الأغلبية المسلمة مثل أذربيجان وأوزبكستان وطاجيكستان التقليد الذي يقضي بانضمام الزوجة إلى عائلة زوجها الممتدة بعد الزواج. وهذا التقليد لا يشجع الأهل على الاستثمار في الفتاة لأن مساهمة المرأة المتزوجة تعود بالنفع على عائلة زوجها وليس على عائلتها.

وفي ظل الحكم السوفييتي وسياسته الرسمية القائمة على العلمنة، أبطلت الحكومة العديد من العادات التقليدية التي تعطي الأفضلية للرجل على حساب المرأة. وشجعت العائلة النواتية وحظرت الزيجات المدبرة وتعدد الزوجات، وألغت حجاب المرأة، وفرضت على الفتيات الالتحاق بالمدارس. وأدى هذا النظام إلى حوافز جديدة تشجع الوالدين على الاستثمار في الفتاة. ومع توفر مرافق رعاية الأطفال والرعاية الصحية والمعاشات التقاعدية، اتسعت الفرص أمام المرأة للعمل خارج المنزل.

وعلى أثر انهيار النظام السوفييتي، عاد بعض القادة الحكوميين المحليين في المنطقة إلى المجتمع التقليدي. ومن بين التقارير المتعددة التي تفيد بعودة النظام التقليدي، يأتي بعض التقارير على ذكر أوزبكستان وكازاخستان وقيرغيزستان حيث ارتفعت أصوات تدعو إلى العودة إلى تعدد الزوجات، وتغيير القانون بحيث يتعذر على المرأة المبادرة إلى طلب الطلاق. وازدادت الزيجات المدبرة، ودرجت من جديد ممارسات المطالبة بالمال من العروس واختطافها في بعض البلدان. وبشكل تدهور وضع المرأة في الأسرة الذي لم يستقطب اهتمام الباحثين مصدر قلق متزايد.

المصدر: Brainerd 2010.

زاد التكامل الاقتصادي والاجتماعي من احتمالات حدوث الصدمات العالمية، ولكن بعض المخاطر يبقى محليا

عدا في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ومع أن الاتجاهات في الأبعاد الأخرى غير موثقة، لا تزال الفجوة كبيرة. فالفقراء يعانون من الحرمان في أكثر من بُعد، والفوارق بين الجنسين لا تزال شاسعة، وفي استمرار هذه الحالات من عدم المساواة ما يعوق التقدم في التنمية البشرية.

الاستدامة والتعرض للمخاطر

تختلف معاني التعرض للمخاطر باختلاف الأشخاص، وتتغيّر بتغيّر الظروف. وقد اختيرت عبارة "التعرض للمخاطر" لترجمة الكلمة الإنكليزية "vulnerability" التي هي من الأصل اللاتيني "Vulnerare" الذي يعني "جرح". ويبقى الرابط الأساسي بين مفهوم التعرض للمخاطر ومفهوم الإصابة بالضرر، وهو الذي يؤدي إلى تدهور حالة الرفاه. وفي سياق التنمية البشرية، يؤدي التعرض للمخاطر إلى احتمال حصول تراجع في التنمية البشرية. وتكون البلدان والأشخاص عرضة للمخاطر عندما تهدد التنمية البشرية مخاطر متنوعة (مثل الصدمات الكلية أو الحوادث الفردية)[89].

وتنشأ الصدمات من مصادر مختلفة، مثل الأزمات الاقتصادية، والكوارث التي يسببها الإنسان أو الطبيعة، والأمراض والحوادث. فالأزمات المالية والصدمات الاقتصادية تحدث منذ قرون، وموجات الجفاف والفيضانات والزلازل تجتاح الأرض منذ القدم. وملحمة جلجامش وهي من الأعمال الأدبية الشهيرة، تتضمن وصفاً لفيضان غمر بلاد ما بين النهرين وخلّف الكثير من الأضرار والمآسي.

وزاد التكامل الاقتصادي والاجتماعي من احتمالات حدوث الصدمات العالمية، ولكن بعض المخاطر يبقى محلياً، ويصيب أكثرها وأشدها الأفراد والأسر. واستعمل تصنيف أساسي لفهم المخاطر ومدى التعرض لها. فالمخاطر يمكن أن تؤثر على الأفراد، فتسبب مثلاً وفاة معيل الأسرة أو فقدانه وظيفته أو إصابته بإعاقة مفاجئة؛ ويمكن أن تؤثر على المجتمعات مثل الكوارث الطبيعية؛ وعلى البلدان مثل الأزمات المالية وصدمات الاقتصاد الكلي[90].

غير أن مدى التعرض للمخاطر يرتبط بالاستدامة. وتعني الاستدامة إمكانية الحفاظ على التحسّن المحقق في التنمية البشرية. ففي عام 1987، عرّفت لجنة "برونتلاند" (Brundtland) التنمية المستدامة بأنها "التنمية التي تلبي حاجات أجيال الحاضر من دون المساس بقدرة أجيال المستقبل على تلبية حاجاتها"[91] وعندما تقوض تلبية حاجات الحاضر القدرة على تلبية حاجات المستقبل، تتعرض الأجيال الآتية لخسائر قد يكون لها مفعول الكارثة على التنمية البشرية.

ولا يمكن أن نوفّي موضوع الاستدامة والتعرض للمخاطر حقه من التوسع في هذا السياق. فهذا

موضوع يتطلب عملاً خاصاً، نقترح أن يتناوله تقرير التنمية البشرية للعام المقبل. ونكتفي في هذا القسم بالتركيز على ناحيتين بالغتي الأهمية، هما انعدام الأمن الاقتصادي وتغيّر المناخ، وما شهده العالم من تطوّرات على هذا الصعيد في الماضي القريب.

عدم الاستقرار في العمل

يعتمد معظم الأفراد على عملهم لإعالة أنفسهم وأسرهم. ويعتبر كثيرون أن فقدان العمل هو أهم حدث (عدا عن الوفاة) يمكن أن يقوض التنمية البشرية. ويستمد الإنسان من الوضع المهني الشعور بالرضا. ولذلك يجب أن يشمل أي تحليل للتعرض للمخاطر انعدام الاستقرار في العمل ومصادر انعدام الاستقرار الاقتصادي التي هي غاية في الأهمية اليوم، إذ يصارع الاقتصاد العالمي للخروج من أعمق ركود يصيبه منذ عقود ومن وطأة خسارة الملايين من فرص العمل.

الأزمة المالية العالمية

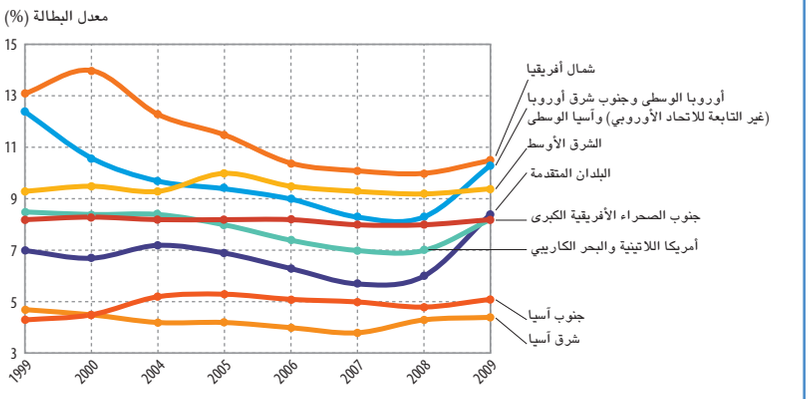
تشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى حالة استقرار وتحسّن شهدتها معظم البلدان منذ أواخر التسعينات إلى أواخر عام 2000[92]. وينجم ارتفاع معدلات البطالة عموماً عن صدمة في الاقتصاد الكلي، كحدوث أزمة مالية أو أزمة في أسعار الصرف. وهذا ما حدث غداة الأزمة المالية العالمية التي تسبّبت في تسريح أعداد كبيرة من العمال، وارتفاع حاد في معدلات البطالة، وخاصة في البلدان المتقدمة وأوروبا وآسيا الوسطى (الشكل 4.5).

وسبق الأزمة المالية العالمية انفجار فقاعة أسعار السكن وانهيارات في القطاع المصرفي في الولايات المتحدة الأمريكية، في ظاهرة سرعان ما امتدت إلى معظم بلدان العالم. وهي أسوأ أزمة مالية تشهدها البلدان المتقدمة منذ الكساد الكبير[93]، ولن تكون الأخيرة[94].

وارتفعت معدلات البطالة والفقر بسرعة، إذ خسر 34 مليون شخص وظائفهم، وأصبح 64 مليون شخص دون خط الفقر، أي يعيشون على 1.25 دولار يومياً[95]، إضافة إلى عدد الأشخاص الذين غدوا فقراء نتيجة لارتفاع أسعار السلع في الأعوام السابقة، وعددهم يتراوح بين 160 و200 مليون شخص[96]. وفي عام 2010، بلغ متوسط معدل البطالة 9 في المائة في البلدان المتقدمة،

الشكل 4.5 نكسة في معدلات البطالة منذ عام 2008

اتجاهات معدلات البطالة في العقد الماضي



ملاحظة: المناطق واردة حسب تصنيف منظمة العمل الدولية.
المصدر: منظمة العمل الدولية (2010b).

و10 في المائة في الولايات المتحدة الأمريكية، و20 في المائة في أسبانيا.

وبدأ الانتعاش في عام 2009 ولكنه ليس مضموناً. فخطر الركود "المزدوج" لا يزال مخيماً، وقد يستغرق الانتعاش الكامل عدة أعوام. وساعدت المبادرات السياسية الابتكارية والحوافز المالية الكبيرة في العديد من البلدان، إضافة إلى التنسيق العالمي السريع، على تفادي تفاقم الأزمة[97]. وفي البلدان النامية التي نجحت في انتهاز الفرص الاقتصادية المربحة، جاء تأثير الأزمة أقل حدة. وحافظت عدة حكومات على النفقات الاجتماعية أو عملت على زيادتها خلافاً لما حدث في أواخر التسعينات بعد أزمة شرق آسيا والأزمة الروسية[98].

ويمكن أن تستمر عواقب الأزمات حتى بعد عودة النمو لأن التحسن في سوق العمل يأتي متأخراً عن الناتج في فترة الانتعاش. وتتوقع منظمة العمل الدولية أن يتعرض 43 مليون شخص خسروا وظائفهم خلال الأزمة المالية العالمية في عام 2009 لبطالة طويلة الأمد، وقد يشعر البعض بالإحباط ويترك سوق العمل نهائياً. ويمكن مقارنة ما يحدث الآن بما حدث عقب أزمة شرق آسيا في أواخر التسعينات، حيث لم تعد معدلات المشاركة في القوى العاملة إلى ما كانت عليه قبل الأزمة[99].

وظهرت مخاطر جديدة مع تصاعد القلق إزاء الاستدامة المالية لبعض البلدان المتقدمة (مثل اليونان)، وما زال شبح العدوى يلوح في الأفق. وكانت الاقتصادات التي شهدت نمواً سريعاً في عام

2000 هي التي تعرضت للضربة الأقوى، رغم أن أستراليا والصين هما من الاستثناءات. وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، انخفض نمو الناتج المحلي الإجمالي، ولا سيما في بيرو وشيلي والمكسيك. وحافظت منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى على النمو مع أن معدّله انخفض إلى 2 في المائة في عام 2009 بعد أن كان أكثر من 5 في المائة في عام 2008. وفي البلدان المتقدمة، انخفض النمو السنوي حوالى 6 نقاط مئوية إلى 3.4- في المائة في عام 2009. ويبدو أن بعض البلدان في أوروبا وآسيا الوسطى كانت الأشد تأثراً بالأزمة، حيث انتقلت اقتصادات الاتحاد السوفييتي السابق من حالة نمو بمعدل يتجاوز 5 في المائة في عام 2008 إلى حالة انكماش بنسبة 7 في المائة تقريباً في عام 2009، وسجّل معدل الفقر أيضاً ارتفاعاً حاداً[100].

وصحيح أن البلدان المتقدمة كانت الأشد تأثراً بالأزمة، إلا أن قدرة بعض البلدان النامية على معالجة آثار الأزمة تخضع لمزيد من القيود. ففي الواقع، كانت نسبة 40 في المائة تقريباً من البلدان التي تواجه تباطؤاً في النمو تعاني من معدلات فقر مرتفعة في عام 2009 وتفتقر إلى القدرات المالية والمؤسسية اللازمة لمواجهة هذا التقلب الاقتصادي[101].

إجراءات على صعيد السياسة العامة

تشهد جميع الاقتصادات تقلبات في العمالة والدخل، ولكن وسائل التصدي لهذه التقلبات من خلال آليات التأمين وغيرها تختلف اختلافاً كبيراً. فنظام التأمين ضد البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية يختلف عن نظام التأمين في أوروبا. ولكن القاسم المشترك هو توسّع نطاق الحماية الاجتماعية كلما زادت البلدان ثراء، مع إعطاء دور أكبر لآليات التأمين وغيرها من الآليات العامة. ويقول داني رودريك (Dani Rodrik) إن زيادة حجم الحكومات هي نتيجة مباشرة لتزايد المخاطر الناجمة عن العولمة[102]. وهذا ما حصل أثناء الأزمة الأخيرة، إذ عمد نصف دول مجموعة العشرين إلى تمديد فترة تعويضات البطالة في 2010-2009، وعمد أكثر من ثلث هذه الحكومات إلى توسيع نطاق تغطية التعويضات[103].

ويكشف استعراض التجربة الدولية أن تحديد المزيج من المناسب من القوانين والمؤسسات المثلى لتخفيض البطالة هو مهمة شبه مستحيلة[104]. وتتناقض هذه الخلاصة مع افتراض وجود مؤسسات لسوق العمل ودرجات من المرونة تستوفي الشروط المطلوبة كما في مؤشرات البنك الدولي لممارسة الأعمال[105].

وفي الوقت نفسه، يتخذ المزيد من الحكومات إجراءات محدّدة لمواجهة عدم استقرار العمالة وبطالة الشباب، كما في البلدان العربية، حيث ظهرت هذه المشاكل قبل الأزمة العالمية الأخيرة. والسبب في هذه المشاكل لا يقتصر على النمو السريع في القوى العاملة والنمو الاقتصادي السريع الذي لا يخدم مصلحة الفقراء، بل يشمل القدرة المحدودة على خلق فرص عمل جديدة نتيجة لقوانين حماية العمالة، وخاصة في القطاع العام[106].

وفي تصميم إجراءات السياسة العامة القابلة للتنفيذ على الصعيدين المالي والمؤسسي بعيداً عن المطبات التي شهدتها البلدان المتقدمة صعوبة كبيرة. ففي البلدان التي يكثر فيها العمل في القطاع النظامي وتفتقر إلى المؤسسات القوية، يبدو أن الحل المناسب هو مزيج يجمع بين التأمين العام والتأمين الذاتي (الإطار 4.5)[107].

تأثير الأزمات على التنمية البشرية

يزداد الفقر وينتشر في ظل الأزمات المالية. فالأزمة المالية التي شهدتها منطقة شرق آسيا في أواخر التسعينات، أدّت بحوالى 19 مليون إندونيسي و1.1 مليون تايلندي إلى حالة الفقر. وأدت الأزمة المالية في الأرجنتين في عام 2001 إلى زيادة معدل الفقر في البلد 15 نقطة مئوية، كما أدت أزمة عام 1998 في الإكوادور إلى زيادة الفقر 13 نقطة مئوية[108].

ويتوقف تأثير الأزمات على الدخل على فعالية خطط التصدي للبطالة. فهواجس الاستقرار في العمل وفقدان الوظيفة حثّت معظم الحكومات على السعي إلى معالجة البطالة، مع أن التعويضات كثيراً ما تكون جزئية وغير كافية سواء أكان من حيث القيمة أم من حيث التغطية (انظر الإطار 4.5). وعندما تكون الحماية الاجتماعية مفقودة، يضطر الأشخاص الذين يفقدون وظائفهم إلى الانتقال إلى الاقتصاد غير النظامي حيث الأجور متدنية ونسبة التعرض للمخاطر مرتفعة[109].

ومن الواضح أن تأثير الأزمات على التنمية البشرية لا يقتصر على الدخل ويمكن أن يستمر لفترة طويلة. ففي ظل الأزمات، يمكن أن تضطر الأسر الفقيرة إلى إخراج أولادها من المدرسة، وهذا القرار يسدّ الآفاق لهؤلاء الأولاد في المستقبل[110]. وفي الأزمات، تزداد معدلات وفيات الرضع وترتفع معدلات سوء التغذية، مخلّفة عواقب خطيرة على المدى البعيد نتيجة لتأخر النمو[111]. وتشير

التقديرات إلى أن 30,000 إلى 50,000 طفل على الأقل سيموتون في أفريقيا بسبب الأزمة المالية الأخيرة[112]. ويمكن أن تؤدي الأزمات أيضاً إلى إلقاء المزيد من الأطفال في الشوارع[113]، وارتفاع معدلات الانتحار والجريمة، وتزايد الاستغلال والعنف المنزلي، وتأجج التوترات الإثنية[114]. وفي التطورات الأخيرة ما يدل على أن الارتفاع في معدلات البطالة سيكون أطول أمداً من الانخفاض في معدلات الإنتاج[115].

وكثيراً ما يكون تأثير الأزمات على وفيات الأطفال أشد ضرراً على الإناث. وقد استُخلص من البيانات المتوفرة عن 1.7 مليون ولادة في 59 بلداً نامياً للفترة من 1975 إلى 2004، أن انخفاض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1 في المائة أدى إلى زيادة في متوسط معدل وفيات الرضع بلغت 7.4 وفيات للإناث مقابل 1.5 وفيات للذكور لكل 1,000 من المواليد أحياء[116].

وعمدت بعض البلدان النامية إلى حماية ميزانيات القطاع الاجتماعي هذه المرة[117]. فقد خصصت جنوب أفريقيا 56 في المائة من الحوافز للحماية الاجتماعية. أما في جمهورية الكونغو الديمقراطية وميانمار، فانخفضت أجور المعلمين الحقيقية بنسبة 40 في المائة، وفي السودان ومدغشقر واليمن، انخفضت الأجور بنسبة تراوحت بين 20 و30 في المائة. وفي العديد من بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، تفاقم التأخر في دفع أجور المعلمين والعاملين في قطاع الصحة[118]. وفي بعض الأحيان، يعتبر الاقتطاع من الميزانيات إجراء ضرورياً لمعالجة انخفاض الإيرادات، ولكن العديد من البلدان النامية بات لديها مجال واسع لتنفيذ سياسة مالية فاعلة لمواجهة التقلبات الاقتصادية[119].

وكثيراً ما يسهم تأثير الأزمات في تفاقم عدم المساواة. فبينما يسرح الملايين من عملهم، يحظى آخرون، مثل المستثمرين، بالحماية بفضل تأمين الودائع أو يستفيدون من خطط الإنقاذ. والذين يحققون مكاسب نسبية وأحياناً مطلقة هم عموماً أصحاب النفوذ الذين يملكون الأصول والمعلومات ويتمتعون بحصانة مالية[120].

نظرة بعيدة

على الرغم من الآثار السلبية، يبقى من الضروري النظر إلى الأزمة الحالية من منظور بعيد المدى. فهذه الأزمة هي الأسوأ منذ الكساد الكبير على البلدان المتقدمة فقط، لأن البلدان النامية

إطار 4.5 اتجاهات في حماية العمالة

يعتمد حوالى 150 بلداً اليوم شكلاً من أشكال برامج التعويض في حالة البطالة. ففي العديد من البلدان المتقدمة، يجري التصدي لخطر البطالة، وخاصة في أوروبا الغربية، من خلال مجموعة واسعة من برامج الرفاه الاجتماعي، وأبرزها برنامج التأمين ضد البطالة. ويبلغ الإنفاق على الحماية الاجتماعية في معظم بلدان أوروبا الغربية اليوم نسبة تتراوح بين 25 و30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي حين يبدو تصميم هذه البرامج ونطاقها أضعف بكثير في الولايات المتحدة الأمريكية، يُلاحظ اتجاه نحو اتخاذ المزيد من التدابير الاحتياطية في حال فقدان الوظائف. فقد بلغ الإنفاق الاجتماعي الاستنسابي، بما في ذلك تعويضات البطالة، 40 في المائة تقريباً من مجموع الإنفاق الإضافي المخصص للحوافز المالية، مع أن تعويضات البطالة في كندا والولايات المتحدة الأمريكية لا تغطي سوى نصف العاطلين عن العمل.

أما في البلدان النامية، فلا تشمل تعويضات البطالة سوى نسبة قليلة من العاطلين عن العمل. وتشير التقديرات إلى أن شخصاً واحداً عاطلاً عن العمل من أصل خمسة أشخاص في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي يحصل على شكل من أشكال تعويضات البطالة. وتنخفض هذه النسبة إلى شخص واحد لكل 33 إلى 50 شخصاً في البلدان العربية ومنطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى. أما في الأرجنتين والبرازيل وتركيا وجنوب أفريقيا، فتتراوح نسبة المستفيدين من تعويضات البطالة بين 7 و12 في المائة من مجموع العاطلين عن العمل، بينما تبلغ هذه النسبة حوالى 25 في المائة في الاتحاد الروسي. وعندما تتوفر التعويضات، تكون قيمتها منخفضة. ولا يزال متوسط التعويضات التي هي بمثابة بديل عن خسارة الأجر، مستقراً عند حوالى 10 في المائة. كما لا يزال التأمين الذاتي وغيره من الآليات غير النظامية لمواجهة البطالة هو الأسلوب الأكثر رواجاً الذي يلجأ إليه الأشخاص للتعويض عن فقدان الوظيفة في البلدان النامية.

وتعتمد بعض البلدان، أبرزها شيلي، حسابات ادخار فردية إلزامية، تفرض على أصحاب العمل وأحيانا العمال إيداع نسبة تتراوح بين 3 و9 في المائة من قيمة الأجر. وهذه الخطط يمكن أن تنطلق من دوافع تتعلق بالاقتصاد الكلي (زيادة معدلات الادّخار) أو بالادخار، ولكنها تخلق صعوبات تتعلّق بالتصميم والقدرة، إضافة إلى مسائل تتعلق بكيفية استثمار هذه المدخرات. وقد لا يتمكن العمال، ولا سيما الشباب وأصحاب الأجور المتدنية في القطاع غير النظامي، من ادخار ما يكفي من الأموال ليعتمدوا عليها في حالة البطالة.

وقد ازدادت خطط التأمين المدعومة من القطاع العام في مختلف أنحاء العالم. فلدى تركيا وكوريا الجنوبية نظام تأمين إلزامي ضد البطالة. وبموجب هذا النظام، يُفرض على العمال أن يقدموا مساهمة محددة ويستوفوا متطلبات الأهلية ليحصلوا على تعويضات تدفع لفترة تتراوح بين 7 و10 أشهر. وفي الصين، تقدم تعويضات البطالة إلى نسبة صغيرة من الأيدي العاملة في المدن، وتتولى الحكومات المحلية تحديد قيمة هذه التعويضات بمعدلات أقل من الحد الأدنى المحلي للأجور.

المصدر: Commander 2010; Blanchard 2008; Salehi-Isfahani 2010; Freeman 1998; Rodrik 1998; ILO 2010a; Vroman and Brsusentsev 2009; Robalino, Vodopivec, and Bodor 2009.

شهدت تدهوراً أسوأ في مطلع الثمانينات، وحافظ بعض هذه البلدان، كالصين والهند، على نمو قوي. وبالفعل، من المتوقع أن يزداد الناتج العالمي في أواخر 2010 بنسبة واحد في المائة عما كان عليه قبل الأزمة. وتشير تقديراتنا إلى استمرار الارتفاع في متوسط العمر المتوقع عند الولادة ومعدل الالتحاق بالمدارس، الذي أدى إلى ارتفاع قيمة دليل التنمية البشرية العالمي إلى 0.68 في عام 2010، بحيث أصبحت قيمته أعلى بنسبة 2 في المائة مما كانت عليه في عام 2007. وأما في البلدان المتقدمة، فلم يسجل دليل التنمية البشرية سوى ارتفاع بسيط، لأنّ التحسّن الذي تحقق في الصحة والتعليم قابله انخفاض حاد في الدخل.

وفي الوقت نفسه، سلطت الأزمة الضوء على مراقبة الأسواق وطرحت أسئلة هامة حول استمرارية النموذج والنهج الذي أدى إلى الازدهار الاقتصادي في بداية الألفية الثالثة. وفي مطلع هذا العام، أقرت الولايات المتحدة الأمريكية إصلاحاً جذرياً لفرض الضوابط على النظام المالي، من خلال زيادة عدد الشركات المالية الخاضعة للرقابة، وتنظيم العديد من عقود المشتقات التي كانت سبباً في الأزمة، وإنشاء هيئة تنظيمية لحماية مستهلكي الخدمات المالية. وسنعود لمناقشة مفاعيل هذا الإجراء في الفصل 6.

خطر تغيّر المناخ

عدم الاستدامة في أنماط الإنتاج والاستهلاك هو مصدر الخطر الرئيسي الذي يهدد التقدم في التنمية البشرية. وتعتمد نماذج الإنتاج الحالية كثيراً على الوقود الأحفوري. ولكن هذا الوضع غير مستدام لأن هذه الموارد قليلة الكمية وكثيرة الأضرار. لذلك لا بد من الفصل بين النمو الاقتصادي وانبعاثات غاز الاحتباس الحراري لتحقيق تنمية بشرية مستدامة حقاً. وبدأت بعض البلدان المتقدمة التخفيف من وطأة الأضرار من خلال زيادة إعادة التدوير والاستثمار في النقل العام والبنية التحتية. ولكن البلدان النامية تصطدم بارتفاع تكاليف مصادر الطاقة النظيفة وقلة توفرها. وينبغي أن تكون البلدان المتقدمة القدوة في تسهيل عملية الفصل، وأن تدعم تحوّل البلدان النامية نحو التنمية البشرية المستدامة[121].

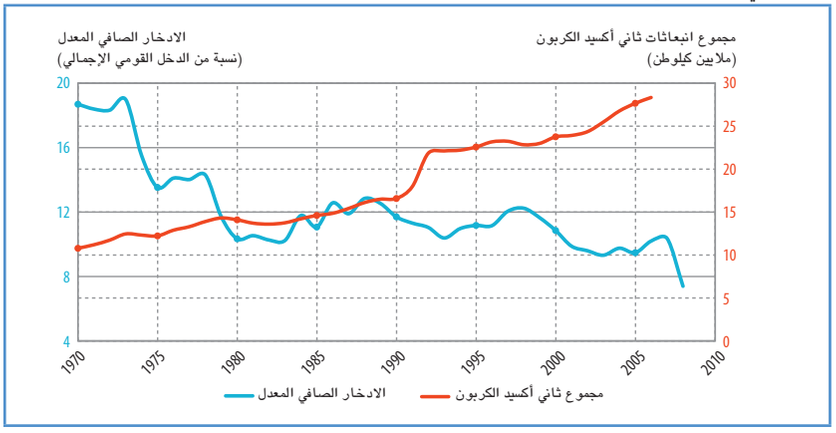
وتطرقت تقارير التنمية البشرية في الأعداد الأولى إلى موضوع المخاطر البيئية، وتناولت في الأعداد الأخيرة موضوع تغيّر المناخ وندرة المياه. كما تناولت تقارير التنمية البشرية الوطنية والإقليمية المواضيع نفسها، بعضها من وجهة نظر وطنية (تغيّر المناخ في كرواتيا والصين) والبعض الآخر ركز على مواضيع ذات أهمية محلية (الطاقة في الاتحاد الروسي والموارد المائية في طاجيكستان). ولكن قضية الاستدامة الوثيقة الصلة باستعمال الموارد المالية والطبيعية وتوزيعها على الأفراد والأجيال، تستحق المزيد من الاهتمام في ظل المخاطر الحالية.

ولم نتوصّل بعد إلى استيعاب وافٍ للاستدامة في التنمية البشرية وكيفية تقييمها وقياسها. كيف يمكن معالجة التباين الملحوظ بين الزيادة في دليل التنمية البشرية والتراجع في المؤشرات البيئية؟ ما هو المطلوب لتعزيز الاقتصاد الأخضر والنمو الأخضر، وكيف يمكن لهذين المجالين دعم التنمية البشرية ودفع عجلتها؟ كيف نحدّد الأولويات؟ كيف يمكن أن تحقق السياسة العامة التوازن بين الاقتصاد الأخضر والتنمية والتوزيع؟ هذه أسئلة أساسية تتطلب أجوبة دقيقة.

وقياس الاستدامة هو جزء من الصعوبات التي يطرحها مفهوم الاستدامة على الصعيدين العالمي والوطني. ولكن لا إجماع يذكر حول هذا الموضوع. فالبعض يدعو إلى استخدام مقياس شامل يقيس مدى استنفاد الاقتصاد للأصول الطبيعية والمادية، والبعض الآخر يعتقد أن الاستدامة البيئية يجب أن تكون منفصلة عن سائر أنواع الاستدامة. ومن وجهة نظر فلسفية، ما من اتفاق حول ما إذا كان تراكم الأصول المادية كافياً للتعويض عن التدهور البيئي.

الشكل 4.6 **عالم أقل استدامة**

الاتجاهات في المقاييس الرئيسية للاستدامة، 1970-2010



ملاحظة: لا يشمل الادخار الصافي المعدل الأضرار الناجمة عن انبعاث الجسيمات.

المصدر: البنك الدولي (2010g).

أما المقاييس الحالية فتنطلق من أسس مختلفة. فمعدل الادخار الصافي للبنك الدولي يستند إلى قياس شامل لرؤوس الأموال يضم جميع أنواع الأصول، ويفترض بالتالي أن بعضها يعوض عن الآخر. أما الشبكة العالمية للبصمة الإيكولوجية والكربونية ودليل الاستدامة البيئية لجامعة يال (Yale)، فيركزان فقط على البيئة.

غير أن المؤشرات على اختلافها تظهر أن العالم يصبح أقل استدامة مع مرور الوقت. وفي الفترة من 1970 إلى 2008، انخفض الادخار الصافي المعدل في العالم أكثر من النصف، إذ تراجع من 19 في المائة إلى أقل من 7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي، بينما ارتفع مجموع انبعاثات ثاني أكسيد الكربون أكثر من الضعف في الفترة نفسها (الشكل 4.6). وتنطوي هذه الاتجاهات العالمية على فوارق كبيرة بين المناطق، يختلف نمطها حسب المقياس المعتمد[122].

ويطرح هذا الوضع تحدّيات جسيمة. فالبلدان التي تسجل مستوىً منخفضاً من حيث دليل التنمية البشرية تحتاج إلى تحقيق نمو مرتفع في الدخل، ولكن كما رأينا في مجالات أخرى، سيكون لانتشار الأفكار الجديدة والابتكارات التكنولوجية دور رئيسي في توجيه البلدان نحو تحقيق النمو الأخضر.

وعواقب الإنتاج الذي لا يستوفي شروط الاستدامة البيئية واضحة للعيان. فموجات الجفاف والفيضانات والإجهاد البيئي هي عائق كبير أمام تحقيق تطلعات الشعوب. وتدل النتائج المخيبة التي أسفرت عنها المفاوضات الدولية الأخيرة حول تغيّر المناخ على أن مواجهة الخطر الداهم الذي يهدد العالم حالياً يتطلب التزاماً حقيقياً من جميع البلدان. وكما يذكر تقرير التنمية البشرية لعام 2007/2008، يحتاج العالم إلى اتفاقية دولية ملزمة لتخفيض انبعاثات غاز الاحتباس الحراري في الأجل الطويل، مع الاعتراف بضرورة الاستمرار في التخفيف من الفقر، ومراعاة الظروف والقدرات المختلفة. وحتى ولو خفضنا الانبعاثات، علينا أيضاً أن نتكيف مع ارتفاع درجات الحرارة الذي يشهده العالم منذ حين والذي لا يمكن معالجته بحلول آنية.

وخلاصة القول، بعد مرور عقدين من الزمن على صدور تقرير التنمية البشرية الأول، ليس هناك ما يشير إلى تقدم ملموس في جعل العالم أكثر استدامة أو في توفير الحماية الفعالة للفئات الضعيفة من الصدمات. ونحن الآن تحت أثر أكبر أزمة مالية يشهدها العالم منذ عقود، ويهدد الاعتماد المستمر على الوقود الأحفوري بإلحاق أضرار مدمرة بالبيئة وبالتنمية البشرية للأجيال المقبلة. وتطرح هذه التطورات أسئلة خطيرة حول جدوى أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية وإمكانية الاستمرار به في الأجل الطويل.

* * *

تناول هذا الفصل الاتجاهات في التمكين وعدم المساواة والاستدامة والتعرض للمخاطر في محاولة لتقديم تقييم شامل للتنمية البشرية خلال الأعوام الأربعين الماضية.

وتبدو الصورة مختلطة الملامح:

- انتشرت الممارسات الديمقراطية في معظم أنحاء العالم على المستويين الوطني ودون الوطني، كما حصل تقدم واضح في تمكين بعض المجموعات المحرومة.
- ترتبط المستويات المرتفعة لدليل التنمية البشرية بارتفاع معدلات المساواة، ولكن حالات عدم المساواة لا تزال كثيرة داخل البلدان، كما إن التفاوت في الدخل في ازدياد.
- لا يزال شبح انعدام الاستقرار العالمي في الاقتصاد الكلي يلوح في الأفق، وثمة ما يدل ويؤكد على عدم استدامة أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية في العالم، وهذا الوضع بحاجة ملحة إلى المعالجة.

تشدد هذه النتائج كلها على الفكرة الرئيسية التي يُراد من هذا الفصل إيصالها، وهي أن الخير لا يأتي كله دفعة واحدة. والتنمية البشرية لا تقاس بالإنجازات المالية، بل تتجاوزها إلى أهداف بعيدة أخرى. والتطرّق إلى التمكين وعدم المساواة والاستدامة والتعرض للمخاطر في سياق التنمية البشرية يعني طرح أسئلة جديدة حول توجه السياسات والاستراتيجيات الإنمائية. كما يعني ضرورة تقييم نماذج التقدم المادي التي أحدثت بعض التقدم ولكنها ترافقت مع ممارسات إقصائية وغير مستدامة في الإنتاج والسياسة. وسنناقش هذه الأفكار في الفصل 6.

والقدرة على قياس هذه الأبعاد تسمح بالتعمق في تحليل دورها في تقييم التنمية. ويعرض الفصل 5 الابتكارات الرئيسية على هذا الصعيد، فيما يتعلق بتوزيع الصحة والتعليم والدخل، ويسلط الضوء على طبيعة الحرمان المطلق وشدته.

عدم الاستدامة في أنماط الإنتاج والاستهلاك هو مصدر الخطر الرئيسي الذي يهدد التقدم في التنمية البشرية