



الفصل الحادي عشر النوع الاجتماعي و"الحكم الرشيد"

ويتطلب مفهوم الحكم "الرشيد" إصدار أحكام معيارية حول ما يشكل امتلاك السلطة الشرعي وممارستها بكفاءة. بالنسبة إلى بعض هيئات الدعم الخارجي والأنشطة الاجتماعية، يقتضي الحكم الرشيد حكماً ديمقراطياً، وبالتالي يستلزم وجود أجندة للمشاركة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية. وبالنسبة إلى غيرهم، يعني الحكم الرشيد - ببساطة - إدارة الممتلكات الوطنية من موارد بشرية وطبيعية على نحو يُفْضي إلى توليد الخدمات العامة (بما فيها الأمن والعدالة)، وتوزيعها بما يخلق الثروة ويعزز التنمية البشرية. وقد اعتمدت المؤسسات المالية الدولية هذه الرؤية للحكم، وهي رؤية أكثر تقييدية؛ ففي منظورهم يتعلق "الحكم الرشيد" بفاعلية الدولة، وليس بإنصاف النظام الاقتصادي، أو بشرعية بنية السلطة.

أجندة إصلاح الحكم المعاصرة

تتناول إصلاحات الحكم المعاصرة مشكلات انخفاض القدرة، وعدم الكفاءة، وضعف المساءلة في المؤسسات المالية والقضائية والتشريعية والإدارية. وتضم الإصلاحات خلق بنوك مركزية مستقلة، وهيئات ضريبية مستقلة، واتخاذ تدابير لتحسين عمليات إعداد الميزانية، ومراجعة الحسابات (للإسهام في إدارة حكيمة للاقتصاد الكلي)، وحماية الملكية الخاصة، وتأكيد حكم القانون، وتنفيذ التعاقدات (لتعزيز النمو الاقتصادي)، وتعيين الموظفين الحكوميين على أساس الجدارة، وإدارة القطاع العام على أساس النتائج، وتقليص أعداد الموظفين في الدوائر الحكومية (لتقليص التضخم الحكومي) وإعادة تدريبهم، واتّباع اللامركزية (لتحسين تقديم الخدمات)، وإنشاء لجان إشرافية

إن قدرة صناع السياسة على اتخاذ خطوات لتقليص فقر النساء أو مواجهة عدم العدالة بين الجنسين تتوقف على تنفيذ السياسات على أرض الواقع. ولا يُشكّل توقيع المعاهدات الدولية وإصدار التشريعات - حول قضايا مثل: حقوق المرأة، الوصول إلى التعليم على قدم المساواة، الاغتصاب في الزواج، الأهلية للائتمان والملكية على قدم المساواة - سوى الخطوة الأولى؛ إذ يجب ترجمة التشريعات والسياسات إلى توجيهات حكومية، وتحديد مخصصات في الميزانية، وعمل ترتيبات مؤسسية، واتخاذ إجراءات بيروقراطية، وتحديد مقاييس للرقابة. ويُعبّر مفهوم "الحكم" عن الارتباط بين الالتزام السياسي وتنفيذ السياسة الفعال. وقد حظيت برامج إصلاح الحكم باهتمام كبير على المستويين الوطني والدولي، سواء في الماضي القريب أو في الوقت الحاضر.

ويتراوح تعريف "الحكم" من رؤية مُقيّدة تُركّز على الإدارة السليمة للاقتصاد إلى رؤية موسّعة تحتضن مشروعات مثل تحرير السياسة وتقليص التفاوت الاجتماعي.¹ ويصف البنك الدولي الحكم باعتباره "أسلوب ممارسة الدولة للسلطة واكتسابها".² وتحقيقاً لأغراض السياسة، يجري تقسيم الحكم إلى مكونين كبيرين هما: قدرة الدولة على ممارسة السلطة، ومساءلتها على ما قامت به.³ إن "القدرة" تضم "المكونات المادية" للدولة؛ أي: مواردها المالية، ونطاق البنية المادية والإدارية الأساسية لتوزيع السلع العامة وفعاليتها، وعدد موظفي الدولة ومهاراتهم، وإدارة عمليات إعداد الميزانية وصنع القرار. و"المساءلة" تصف "المكونات البرنامجية"؛ أي: النظام الذي يملك - بمقتضاه - فاعلون بعينهم سلطة طلب إجابات من آخرين، ومدى الكشف عن ارتكاب أعمال محظورة وكيفية هذا الكشف، وكذلك كيفية المعاقبة عليها.

المساواة بين الجنسين، وإصلاح الحكم

إن الجهود المبذولة لإدراج تشريعات المساواة بين الجنسين في مجموعات القوانين وتنفيذها يجب أن تتناول القدرة المرتبطة بالنوع الاجتماعي، فضلاً عن مشكلات المساواة. وعندما تنشغل برامج الإصلاح الحكومية انشغالاً ضيقاً بتعزيز السوق وحقوق الملكية، فليس من المرجح أن تتعاطف مع اهتمامات النوع الاجتماعي، بل تقوض آفاقه في التقدم. وحتى يتم التعامل مع المساواة بين الجنسين على المستوى الاستراتيجي، فعلى برامج الإصلاح أن تأخذ في اعتبارها، منذ البداية، الأسلوب الذي تشكل من خلاله المؤسسات والترتيبات والإجراءات، التي على وشك أن تمر بعملية إعادة الهيكلة، عن طريق علاقات عدم المساواة بين الجنسين، وتميل إلى إنتاج عدم المساواة بناءً على النوع الاجتماعي ما لم تُعدل أو يُعاد تصميمها على نحو مناسب خلال عملية الإصلاح.

لم تكن المساواة بين الجنسين من بين الاهتمامات الأساسية في "الحكم الرشيد"؛ ففي البيانات التي أصدرها البنك الدولي في فترة مبكرة حول إصلاحات الحكم، لم تكن مشاركة المرأة تُطرح صراحة إلا في النقاشات المتعلقة باللامركزية واستخدام مناهج المشاركة، كما أن المساواة بين الجنسين لم تكن تُشر إلى في سياق حقوق الإنسان.⁷ ولا تزال هناك حالات إخفاق تخص قدرة النوع الاجتماعي في جميع المؤسسات العامة التي يستهدفها الإصلاح؛ حيث تخفق نظم إدارة الإنفاق العام في الإقرار باحتياجات المرأة أو توزيع موارد الميزانية بالتساوي. كذلك يهيمن الرجال غير المتعاطفين مع المساواة بين الجنسين على الوظائف الحكومية أو القضائية. أما النساء اللاتي يعملن في القطاع العام، متجمعات في قاع بيروقراطيات الدولة، فقد يكن أول من يتعرض للفصل من العمل عند إدخال فعاليات تقليص النفقات. والإصلاحات في مجال "حكم القانون"، حتى وإن كانت محدودة بتحقيق استقرار السوق للنشاط التجاري، يمكن أن تُحد من نطاق تحقيق النساء للربح من مشروعاتهن الخاصة غير الرسمية، أو تفشل في تمكينهن من تأمين الأصول التي كانت النساء تعتمد عليها سابقاً في التمتع بحقوق عرقية. وقد تفتقر اللجان التشريعية إلى أدوات جيدة تتيح لها إدارة تحليل ينبنى على أساس النوع الاجتماعي للقوانين أو الحسابات التي تراجعها، مما يمكن أن يُفضي إلى إخفاق النساء في وظائفهن الإشرافية.

داخل البرلمان، والشروع في الإصلاح القضائي (لمكافحة الفساد وتحسين المساءلة).

ويذهب المنتقدون إلى أنه على الرغم من أن هذه الإصلاحات تتناول قضايا شرعية الحكم ومشاركة المجموعات المستبعدة اجتماعياً في الحياة العامة، فإن تلك القضايا يسيطر عليها الانشغال بأمور أضيق نطاقاً تتمثل في استخدام إصلاحات "الحكم" في الأساس لتوسيع أنشطة السوق وجميع مؤسساته الداعمة، وخاصة ترسيخ حقوق الملكية الخاصة.⁴ ويشير هؤلاء إلى أن أجندة الإصلاح تركز على فروض حول العلاقة بين النشاط الاقتصادي الرأسمالي والنظم القانونية ومؤسسات الحكم مستمدة من التجربة الغربية، وربما فشلت في أخذ اعتبارات بعينها في الحسبان. إنها تُنتج، في المقام الأول، "حصاداً أحادياً" مؤسسياً⁵؛ أي فرض ترتيبات مؤسسية مستوردة، وعادة غريبة، تصلح لجميع الحالات، وتدعم "المهمة الأحادية" المؤسسية⁶؛ أي انشغال غير متوازن بالتعاقدات وحقوق الملكية من أجل تيسير التبادل التجاري وتنظيمه.

بل إن الأمر الأكثر إشكالية يتمثل في أن التركيز الضيق على "القدرة" يُنتج نهجاً تكنوقراطياً يمكن أن يشرع عن عمد في تفادي الخضوع لعملية النقاش السياسي المتسمة بالفوضى؛ إذ يمكن اعتبار أن كلاً من السياسة والساسة يتسمان بالإشكالية، ليس فقط لإقرارهما بدخول المحسوبية والممارسات الفاسدة، وإنما لأنهما يميلان - بقدر ما يتعلق الأمر بالسياسة - إلى تفضيل الحوافز قصيرة المدى على الاحتياجات طويلة المدى؛ مثل تخفيض معدلات الفائدة قبل الانتخابات مباشرة. وبالتالي، عادة ما تسعى عمليات إصلاح نظم البنوك أو إدارة الضرائب إلى بناء استقلال ذاتي، واستبعاد التدخل السياسي غير السار، لكنها تضع أيضاً الترتيبات الجديدة بعيداً عن الرقابة الديمقراطية. وقد ينشأ خطر أن تُسفر عملية دعم "الحكم" عن ترسيخ سلطة النخبة التكنوقراطية (التي تتمتع أحياناً بنفوذ هائل)، وتقليص ممارسة أصحاب الأولويات الشديدة الاختلاف للسلطة على الأدوات الاقتصادية - وعلى سبيل المثال، تحقيق الأهداف الاجتماعية. وتوضح ردود الأفعال المذعورة للبورصات البرازيلية والهندية تجاه الفوز الاجتماعي الذي حققته الأحزاب الملتزمة بإعادة التوزيع والعدالة الاجتماعية مدى عصبية استجابة الأسواق للدعم الديمقراطي لأجندة من هذا النوع.

وطلب الرد عليها، وإخراجهم من السلطة إذا ما رغب المواطنون في ذلك - تضم تحيزات خفية تجاه النوع الاجتماعي، أدت إلى فشل ترجمة تفضيلات النساء السياسية إلى اختيار ممثلين يطرحون اهتمامات المساواة بين الجنسين. يوجد عدد من المؤسسات التي تكمن مهمتها في الإبقاء على الإشراف فيما يتعلق بأفعال الدولة، وتضم هذه المؤسسات: هيئات مراجعة الحسابات، والهيئات القضائية، ولجان الإشراف على الشرطة، واللجان الخاصة المتعلقة بمناهضة الفساد أو لجان حقوق الإنسان. لكن تلك المؤسسات قد تُعيد أيضاً إنتاج التحيزات في مجال النوع الاجتماعي، وغيرها من التحيزات تجاه المقاييس التي تستخدمها لتقييم الاستقامة في العمل العام.

هناك العديد من الآليات غير الرسمية للمساءلة، تتراوح بين أعمال الاحتجاج وممارسة الضغط إلى بذل مزيد من الجهود الهيكلية لإشراك المواطنين بشكل مباشر مع الفاعلين بالدولة من خلال جلسات الاستماع العامة وممارسة التخطيط بالمشاركة ومراجعة الحسابات على المستوى الاجتماعي.¹¹ على أن سلطة المجموعات المدنية في إجبار القادة للخضوع إلى المساءلة سلطة غير رسمية وتحدوها حدود؛ فالاحتشاد الاجتماعي لممارسة الضغط على المسؤولين ودعوة السلطات للمساءلة يستغرق وقتاً، ويتطلب مهارات إعلامية، ونادراً ما يكون خياراً للنساء الأكثر فقراً والأقل مكانة. إن غياب المساءلة، ما عدا عبر هذه القنوات غير الرسمية، يُسهم في إضعاف "صوت" النساء السياسي، وعجزهن عن تحدي عدم المساواة في الوصول إلى الموارد أو تحقيق العدالة الاجتماعية.

إن الإصلاحات الحساسة للنوع الاجتماعي في هيئات المساءلة يجب أن تعمل على تمكين المرأة، سواء على نحو منفرد أو جماعي، من أجل تأمين تمثيلها داخل تلك الهيئات، وضمان مساءلة أصحاب السلطة حول دعم مبدأ المساواة بين الجنسين في أفعالهم العامة. وفي هذا الصدد، يجب إجراء فحص دقيق لتلك الأفعال في المجالات التالية: شروط مشاركة الرجال والنساء أو تعيينهم، وأساليب التحري، واستخدام الأدلة، ومقاييس الاستقامة، والعدالة. كما يجب أن تتوفر إمكانية الإحالة في نطاق الصلاحية أو بنود قانونية للرد على استفسارات النساء بوصفهن جماعة، ويجب أن تنظر مقاييس الإدارة والأساليب الإجرائية إلى عدم المساواة بين الجنسين باعتباره أمراً غير مقبول.

الإصلاح في الوظائف الحكومية

كانت نقطة الانطلاق - في كثير من برامج إصلاح الحكم في تسعينيات القرن العشرين - تتمثل في تقليص الوظائف

وقد أثبت مؤخرًا أهمية زيادة مشاركة النساء في السياسة الرسمية والعمل الحكومي على أساس الكفاءة؛ حيث من المأمول أن تُثبت النساء أنهن أكثر استجابة في العمل وأقل فساداً عند شغلهن منصب مديرات بالقطاع العام.⁸ كما خلُصت استطلاعات الرأي العام ودراساته إلى الاعتقاد بأن النساء في البرلمان أو في الجهاز البيروقراطي أو في القوى العاملة أقل ميلاً من الرجال للانخراط في ممارسة أعمال الفساد.⁹ على أن تلك الدراسات لا تركز على ملاحظة الانخراط الفعلي في أعمال الفساد، وإنما على التصورات العامة التي تُضفي طابعاً مثاليًا على الفضيلة النسائية. فهناك بعض الأسباب العملية التي تجعل انخراط النساء أقل من الرجال في أعمال الفساد - ربما ترتبط فرص ممارسة الفساد، في كثير من السياقات، بالنوع الاجتماعي، وقد لا تكون متاحة دائماً أمام النساء الوافدات الجدد إلى المنصب العام. وفي سياقات أخرى، حيث تصبح عملياً الصفقات غير المشروعة جزءاً من البنية المؤسسية للمنصب العام، من غير المرجح أن يؤثر نوع جنس الشخص الذي يشغل المنصب تأثيراً كبيراً.

وقد أوضحت دراسة حديثة حول النساء القائدات وأعضاء مجالس القرى في ولايتين هنديتين أن كلاً من النوع الاجتماعي والتعليم لا يؤثران على ممارسة الفساد. لكن العوامل التي تحدد فرص فساد من يشغل منصباً سياسياً تضم: ارتفاع تكلفة شن الحملات، وعدد مرات شغل المنصب، ومدى انخراط النساء بوصفهن "مفوضات" من الرجال - سواء أزواجهن أو أي راع محلي آخر.¹⁰ ويجب عدم النظر إلى النساء - أو نوعهن الاجتماعي - باعتبارهن ببساطة موظفات ممكنات في إطار الحكم الرشيد، بل يجب بالأحرى أن تصبح مساءلة القطاع العام فيما يتعلق بالمرأة أحد أهداف الإصلاحات الرامية إلى تحقيق "الحكم الرشيد".

النوع الاجتماعي والمساءلة

علاوة على مشكلات القدرة المرتبطة بالنوع الاجتماعي في المؤسسات العامة، يجب أن تأخذ المناقشات حول الحكم في حساباتها حالات فشل المساءلة المتعلقة بالنوع الاجتماعي. ينبغي مساءلة أصحاب السلطة في ميدان العمل العام حول دعم القوانين والمقاييس التي تؤثر في المساواة بين الجنسين. ومن المتوقع أن تعمل مؤسسات المساءلة بأسلوب محايد وغير متحيز تجاه النوع الاجتماعي، لكننا نجد أن المؤسسات الانتخابية - التي تمنح المواطنين وسائل توجيه تساؤلات إلى الساسة،

الحكومية على نحو يحقق التوازن في تكلفة جدول الرواتب بالقطاع العام، وتعزيز كفاءة تقديم الخدمات، والقضاء على الفساد. على أن الإصلاحات الراديكالية في مجال "التقليص" لم تحرز سوى نجاح متواضع، واليوم تركز برامج إعادة هيكلة الوظائف الحكومية على حزمة من التدابير "الجديدة في الإدارة العامة" التي تضم ما يلي: امتداد البحث ليشمل الحصول على موارد خارجية لبعض وظائف الإدارة العامة، وتشجيع الأداء الأفضل عن طريق تغيير الحوافز، وإدخال نظام الإشراف على الأداء بهدف تحسين المساءلة. وتُدرَك الآن المؤسسات المالية الدولية أن هناك مجالات أساسية لعمل الدولة يجب أن يتمثل هدفها في تحسين الخدمة وليس انكماش الدولة، وهي المجالات التي تضم الرعاية الصحية الأولية، والتعليم، والحماية الاجتماعية؛ أي حيث لا تمنح الأسواق الأدوات اللازمة لتحقيق غطاء كامل أو حد أدنى معقول من الجودة.¹²

ولا يوجد حتى الآن سوى اهتمام قليل بالمساواة بين الجنسين بوصفها إحدى مكونات إصلاح القطاع العام. وتضم بعض المجالات التي يمكن أخذها في الحسبان ما يلي: تأثير إعادة هيكلة دوائر العمل الحكومي لتحقيق التوازن بين الجنسين في جميع مستويات العمالة، وكيفية تأثير تغيير نظم الحوافز، والمساءلة على التفاعل بين هيئات الدولة والمواطنين. وعلاوة على ذلك، فإن الخصخصة، أو عملية "البحث عن موارد خارجية" فيما يتعلق بالخدمات وسبل الراحة الأساسية التي تقدمها الدولة، تؤثر أيضاً على المساواة بين الجنسين، وخاصة عندما تتطلب تكلفة العلاج إدخال رسوم يدفعها المُستخدم أو زيادتها. وهو الأمر الذي يميل إلى التمييز ضد المرأة، وخاصة بالنسبة إلى المجموعات منخفضة الدخل التي تمثل نسبة مهمة من العملاء (انظر أيضاً الفصل الثامن).

يصعب الحصول على بيانات مقارنة على الصعيد الوطني حول نصيب النساء من وظائف القطاع العام ومواقعهن في تراتبته الوظيفية، لكن الأدلة تشي بعدم التماثل الواضح في البيروقراطيات العامة بين أنماط توظيف الجنسين، مع وجود عدد من النساء في المستويات الدنيا أكبر من عددهن في المستويات العليا. وتوضح أرقام منظمة العمل الدولية أن متوسط وجود النساء يقل عن 10% من العاملين في مجالات "الإدارة العامة، والدفاع، والأمن الاجتماعي" حول العالم، ويتراوح بين 10 و20% في مجالي التعليم والصحة.¹³ لكن العدد يزداد بدرجة كبيرة عن تلك المتوسطات المنخفضة في بعض بلدان اشتراكية الدولة أو البلدان في مرحلة الانتقال، وفي بعض بلدان منطقة البحر الكاريبي. وقد يستهدف تقليص الحجم

مجالات تندر فيها العمالة النسائية، بينما تكون فيها زيادة العمالة مزمنة، مثل التعدين أو المواصلات. على أن برامج تقليص الحجم كانت ذات آثار مدمرة في البلدان التي تشهد ارتفاعاً في نصيب المرأة من وظائف القطاع العام، مثلما حدث في فيتنام. وقد شهدت السنوات المبكرة من تسعينيات القرن العشرين تسريح مليون موظف، تبلغ نسبة النساء فيهم 70%، من المشروعات المملوكة للدولة.¹⁴

عند إجراء تقليص على المستويات الأدنى من الوظائف الحكومية، يمكن أن يعني ذلك أن نسبة النساء اللاتي تفقدن وظائفهن أكبر من نسبة الرجال الذين يفقدون وظائفهم. وهناك دراسة أجريت عام 2003 في جنوب أفريقيا حول التأثير المترتب على النساء نتيجة خصخصة إدارة النفايات الصلبة في ثلاث بلديات، وخُلصت إلى وجود ميل لزيادة معاناة العاملات نتيجة لأسلوب المساومة الجماعية؛ فالوظائف التي تؤديها أغلب النساء غير مشمولة بحماية اتفاقيات المساومة الجماعية، على خلاف الوظائف التي يؤديها الرجال.¹⁵ وبين العملاء، تزيد أيضاً معاناة النساء السود الفقيرات من الترتيبات الجديدة، ذلك أنهن تملن إلى تحمل مسؤولية التخلص من النفايات الصلبة، وعليهن دفع نقود في مقابل هذه الخدمات الجديدة. وتتمثل الصفقة في أن إدارة النفايات الصلبة هي الخدمة الحضرية التي تحسنت أكثر في السنوات القليلة الماضية، مع الزيادة الكبيرة في الأسر التي كانت تحصل على مستوى مقبول من الخدمات خلال الفترة الواقعة بين عامي 1996 و2001.¹⁶

تجربة الصين

لم تكن الصين مُحصنة ضد الضغوط لتقليص قطاعها العام وتحديثه بغية تعزيز الإدارة الاقتصادية الأفضل. وقد شهدت تسعينيات القرن العشرين اتخاذ مختلف التدابير لإلغاء بعض الوزارات أو دمجها، وتحديث أنماط اختيار الموظفين الجدد، وتسريح عمال القطاع العام. وفي عام 2001، تقلص حجم بعض وحدات الحكومة المركزية - مثل مجلس الدولة - بمقدار 50%.¹⁷ لكن نسبة النساء اللاتي تركن العمل الحكومي ليست واضحة؛ إذ كانت حصة النساء من وظائف القطاع العام في انخفاض منذ ثمانينيات القرن العشرين؛¹⁸ بحيث بلغت 19% فقط مع حلول عام 1996. ويبدو أن هذه النسبة قد نالها الانخفاض منذ بدء عمليات الإصلاح.

وعندما زادت الشفافية في إجراءات التعيين والترقي بالوظائف الحكومية عام 1993، رحبت بهذه الخطوة النساء اللاتي توقعن

تقديم الخدمة المتحيز للذكور، وتنمهي العاملات مع الذكور أو تتصلن من الروابط مع العميلات. ويمكن أن يسعى العاملون الفاسدون أخلاقياً الذين يحصلون على أجور منخفضة وتعوزهم الموارد - سواء كانوا من الرجال أو النساء - إلى الحد من طلبات العملاء، وذلك بتقديم معلومات قليلة وتقليص صلاتهم بالعملاء المهمشين اجتماعياً وممارسة طقوس المراعاة لزيادة وضعهم الخاص فيما يتعلق بالعملاء.²³

ربما تُعد نظم الحوافز أهم من النوع الاجتماعي في صياغة طريقة استجابة العاملين بالقطاع العام لعملائهم. لقد ركز إصلاح القطاع العام على كفالة أن تُسهم الحوافز ومقياس الأداء في تثبيط الفساد وتعزيز الكفاءة، على الرغم من زيادة الاهتمام بالمكافأة على حسن الأداء، والذي يساعد الأفقر.²⁴ ولكن، عند تصميم عملية الإصلاح بحيث تعزز الاستجابة على نحو يماثل استجابة السوق في تقديم الخدمة العامة، تقل حوافز تشجيع العاملين على الاستثمار في الأنشطة المستهلكة للوقت، والتي لا يبدو أنها تحقق مكاسب مالية سواء للخدمة أو للفرد؛ فزيارة العائلات لضمان التحاق البنات بالمدرسة أو إجراء فحوصات ما قبل الولادة في مركز الصحة تُعد أنشطة مُستهلكة للوقت، ويتطلب القيام بها وجود دافع قوي.

أما مقياس الأداء المعنية بالإشراف على عمل موظفي القطاع العام، فيجب بالمثل أن تدرك الإنجازات المرتبطة بالنوع الاجتماعي. لكن نظم الحوافز عادة ما تحد من مكافأة الموظفين على تقديم الخدمات بسرعة وبأسلوب يحقق مردودية التكلفة. وهناك مشكلة أخرى تتمثل في أن الأفعال الرامية إلى تعزيز المساواة بين الجنسين لا يسهل دائماً قياسها كمياً؛ إذ قد تتطلب استثماراً طويل المدى لكسب ثقة العميلات والانخراط معهن في الأمور التي لا تتعلق - بشكل مباشر - بالخدمة محل البحث. وعلى سبيل المثال، أوضحت إحدى الدراسات التي أجريت على النساء اللاتي يعملن في مجال الصحة بالمجتمعات المحلية في شمال شرق البرازيل أن أحد الأسباب الرئيسية لأدائهن الممتاز كان رغبتهن في إنفاق الوقت في الأنشطة غير المرتبطة بالصحة، مثل مساعدة العميلات على طهي وجبات غذائية، وفي استحمام الأطفال، ... وغير ذلك.²⁵ لكن هذه الجهود ليست مسجلة أو تتم المكافأة عليها في نظم الأجر الرسمية المرتبطة بالأداء.

أدوات تحسين الحساسية تجاه النوع الاجتماعي

لقد حددت الروابط النسائية والمؤسسات الدولية النسائية الأولويات في العديد من المجالات بغية أن تشمل عملية إصلاح القطاع العام حساسيته تجاه النوع الاجتماعي. وتضم هذه

حدوث تحسينات في عمليات التعيين الغامضة التي كان يسيطر عليها الحزب في الماضي. ومع ذلك، بدت النساء في وضع غير موات، إذ كانت مؤهلاتهن أدنى من مؤهلات منافسيهن الذكور. وبالمثل، كان إعلان الرئيس الصيني جيانج زيمين عام 2001 بشأن تفضيل رجال الأعمال في الوظائف الحكومية أيضاً ضد النساء اللاتي لا تمثلن سوى ثلث أصحاب الأعمال، وعادة ما تتركز في المشروعات الصغرى وقطاعات الخدمات، وبالتالي تفتقد خبرة العمل التجاري الكبير الذي تبحث عنه الحكومة.¹⁹ لا يوجد في الصين نظام تخصيص حصص للنساء بالقطاع العام، كما لا يوجد أي بند ضد التمييز في قواعد الجديدة الخاصة بالعمل الحكومي. وتوضح هذه الخبرة كيفية تجاهل الاهتمام بتساوي الفرص في بيئة القطاع العام الذي يتجه نحو السيطرة، ويخضع لقيود مالية. وهناك خطر من أن يسفر التشديد على السيطرة المالية قصيرة المدى، التي تتسم بها بعض إصلاحات القطاع العام، عن انخفاض استجابة العملاء. وعندما تُملئ قيم السوق تخصيص الموارد وتشكيل الأفضليات، فلن تجد متطلبات المرأة سوى استجابة فقيرة من دوائر الخدمات الحكومية بسبب إخفاق السوق، فضلاً عن حالات الإخفاق السياسي، في ترجمة تلك الخدمات إلى طلبات للمستهلك.

الآثار الضارة على التعليم والنتائج الخاصة بالصحة

إذا كانت إصلاحات القطاع العام تلقي بالنساء خارج دوائر الخدمات الحكومية أو تقيدهن بتعاقدات غير مأمونة، فإنها بذلك سوف تحول دون تحقيق الأهداف العالمية بشأن تعليم الإناث وصحتهن. وتسفر المساواة بين الجنسين في تعيينات القطاع العام عن نتائج في التوزيع تتجاوز فرص العمل المتساوية؛ إذ تؤثر أيضاً بشكل إيجابي على المساواة في توزيع الموارد العامة.²⁰ وقد أوضحت دراسات الحالة للتفاعلات بين العاملين في القطاع العام وعمالته وجود اختلافات في طرق تفاعل العاملين من الذكور والإناث مع العملاء؛ حيث تُبدي العاملات مزيداً من الحساسية والاستجابة لمشكلات المرأة.²¹ على أن تأثير ذلك على تقديم الخدمة لا يبدو واضحاً إلا عندما تتغلب عوامل مؤسسية بعينها على التحيزات المهنية والثقافية ضد المرأة، وهي العوامل التي تضم تأييد القيادة على مستوى القمة وتوزيع المهام التنظيمية على قدم المساواة بين الجنسين، علاوة على اشتغال الجهاز البيروقراطي على 30% على الأقل من النساء.²² وعندما تكون الخدمة محدودة التمويل أو في وضع متدن، أو عندما تكون الظروف سيئة، أو عندما تشغل العاملات الوظائف التي تقع في أدنى مستوى، فإنه من الممكن أن يتكرر نموذج

المثال، الخطر المحدق بالتزامات الحكومة بالمساواة الاجتماعية نتيجة صفقات شراء الأسلحة التي هددت الإنفاق على البرامج الاجتماعية. ومنذ عام 1999، ساعد الفحص الدقيق الذي قامت به مجموعات المجتمع المدني للحسابات العامة في مجال الدفاع والاستخبارات على ممارسة الضغط على وزارة المالية كي تفي بالتزامها بالتوفير في تلك المجالات وتحويل الموارد نحو تحسين رفاه النساء والأطفال.

وعلى الرغم من النجاح الملحوظ الذي حققته ممارسة تحليل ميزانية النوع الاجتماعي في جنوب أفريقيا، فقد اصطدم هذا التحليل، في دول أخرى، ببعض القيود. ويصعب تجنب تأخير إصدار هذه التحليلات مادام إجراؤها لا يحدث إلا بعد الإعلان عن أولويات الميزانية. كما أن عملية المتابعة تكون محدودة؛ ذلك أن المتعاطفين من البرلمانيين عادة ما يتقيدون بإثارة أسئلة حول أنماط الإنفاق التفاضلي على أساس النوع الاجتماعي، والتي لا يمكن أن تقود إلى عمل حكومي. لقد كان غياب القدرة على الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالإنفاق الحكومي، أو حتى الحق في الوصول إليها، يمثل العقبة الأساسية أمام إنتاج دليل يمكن استخدامه لوضع التزامات السياسة الاجتماعية موضع التنفيذ. وحتى إذا أتيحت هذه المعلومات، فعادة لا تكون مبنية على أساس النوع الاجتماعي. إن البيانات المتعلقة بالاختلافات بين الجنسين في الإنفاق الفعلي من شأنها تسليح المنتقدين بوسائل تسليط الضوء على الفجوات بين الميزانيات والنقائص وسدها.

لقد تناولت المبادرات الحديثة في مجال ميزانية النوع الاجتماعي بعض هذه المشكلات. ففي الهند، أتاح إعداد مجموعات المجتمع المدني لميزانية النوع الاجتماعي عن طريق النفاذ إلى مراجعة حسابات الإنفاق الحكومي بهدف مقارنة الإنفاق المعلن بالإنفاق الفعلي. كما أن التركيز على نتائج الإنفاق قد مكن عملية إعداد ميزانية النوع الاجتماعي بناءً على النتائج في رواندا من أن توضح للجمهور مدى تحقيق الإنفاق الحكومي لأهدافه. وفي المكسيك، أثبت القائمون على تحليل ميزانية النوع الاجتماعي فاعلية في تقديم تقارير للبرلمانيين وإجراء تغييرات في تخصيصات الميزانية.

النوع الاجتماعي وأجندة حكم القانون

لقد كان الإصلاح القانوني والقضائي يمثل دائماً اهتماماً رئيسياً لأنشطة المساواة بين الجنسين؛ ذلك أن القانون وتنفيذه يلعبان دوراً مركزياً في ترسيخ وصول الناس إلى كل من الموارد والوضع الاجتماعي والحقوق الأساسية. وتقدم النظم القانونية في أنحاء العالم كافة، سواء من حيث محتوى القانون أو تنفيذه، حالة

الأولويات ما يلي: تحديد حصص للنساء في الوظائف لضمان وجودهن بشكل أقوى في جميع مستويات الجهاز البيروقراطي، وإدخال اهتمامات المساواة بين الجنسين في مقاييس الأداء، والتشاور مع عميلات القطاع العام واتخاذ التدابير اللازمة للاستجابة إلى شكواهن. وقد شهدت بعض البيئات إنشاء خدمات عامة مقصورة على البنات أو النساء - مثل مدارس البنات أو الشرطة النسائية - بهدف التعويض عن التحيز القائم على النوع الاجتماعي.

وعندما لا تُتاح أمام المواطنين قنوات مؤسسية يمكنهم من خلالها التأثير - بشكل مباشر - على مقدمي الخدمات، تنتشر أساليب غير رسمية مثل الاحتشاد الاجتماعي والعرض من خلال وسائل الإعلام بغية إجبار المسؤولين على البحث عن علاج. إن الكشف عن سوء الممارسة في الإدارة العامة يميل إلى طابع المواجهة، ويحمل - في كثير من الأحيان - مخاطر شخصية؛ فقد يفقد الناس وظائفهم أو يعانون من النبذ. وفي الديمقراطيات معتدلة القوة، يتسم المسار بمزيد من الطابع العملي والمتطور. وقد اتبعت المنظمات في الهند هذا النهج وأدارت "تدقيقاً للحسابات على المستوى الاجتماعي"؛ حيث يجري كشف حسابات الإنفاق العام أمام المستفيدين وقيامهم بمراجعتها. ففي نيودلهي، استخدمت منظمة "باريفارتان" (التغيير) مرسوم دلهي لعام 2002 حول الحق في المعلومات بهدف كفالة تحسين خدمات هيئة المياه بالمدينة، وإدارتي أشغال الطرق وإنارة الشوارع. وباسم السكان الأكثر تهميشاً، استعانت منظمة "باريفارتان" بالمرسوم للحصول على معلومات حول الدعم الحكومي للمدارس الابتدائية في المجاورات منخفضة الدخل، وكشفت مدى الإخفاق في تقديم الخدمة بناءً على الوعود المتعلقة بالإنفاق.²⁶

وضع ميزانية النوع الاجتماعي

يُعد أسلوب "ميزانية النوع الاجتماعي" أحد الأدوات التي تُستخدم بتزايد لمراقبة الإنفاق الحكومي، وقد كانت أستراليا وجنوب أفريقيا بلدين رائدين في استخدامه.²⁷ تتولى ميزانيات النوع الاجتماعي تحليل الآثار المرجحة للإنفاق المخطط من أجل الربط بين السياسات الوطنية في المساواة بين الجنسين وتخصيصات الإنفاق الفعلية. إن هذه الممارسة التي تقوم بها مجموعات المجتمع المدني، وتحدث أحياناً في شراكة مع الأقسام أو الإدارات الحكومية، تمد البرلمانيين بمعلومات عن الميزانية تتسم بوعيتها تجاه النوع الاجتماعي، وذلك بأمل دفع السلطة التنفيذية نحو اتباع أنماط إنفاق أكثر ملاءمة. لقد أثبتت تلك الممارسة فاعلية عالية في بعض الأماكن؛ حيث كشفت الفجوة بين التزامات الحكومة بسياسات اجتماعية معينة وبين الإنفاق الفعلي. فقد كشفت في جنوب أفريقيا، على سبيل

إطار 11.1 نضال المرأة من أجل الحصول على حقوق المواطنة يقود إلى تحسين التمثيل

تأسست رابطة "إيمانج باسادي" النسائية في بوتسوانا عام 1994، وشرعت في التخلص من الأحكام التقييدية في مرسوم المواطنة بالبلاد، وهي الأحكام التي أنكرت حقوق المواطنة لأطفال النساء المتزوجات من رجال لا يتمتعون بحقوق المواطنة. وطالبت الحركة بعد ذلك بالإصلاح القانوني في عدد من المجالات الأخرى، وخاصة تلك المجالات التي تمنح الأزواج سلطة مفردة في علاقات الزواج وفي الشؤون المتعلقة بالسيطرة على أملاك الأسرة والملكية، مما يفرض بالتالي قيوداً على قدرة المرأة على الانخراط في التعاقدات القانونية والصفقات المالية.

وبمرور الوقت، تغيرت تكتيكات رابطة "إيمانج باسادي" متحولة من ممارسة الضغط من أجل تغيير السياسة إلى تعزيز زيادة وجود النساء في الهيئات التشريعية. كما قامت، قبل الانتخابات الوطنية، بتطوير بيان نسائي يُعد الأول من نوعه في أفريقيا. وقد طرح البيان مطالب تتعلق بتعويض المرأة عما أصابها من أضرار نتيجة التدابير التي أضعفت من وضعها الاجتماعي والاقتصادي، كما أسس البيان إطار عمل يمكن على أساسه تقييم و الأداء الحكومي ومراقبته.

المصدر: Selolwane 2004

القانونية والمصدر الأخير الذي يُوحّد القواعد القانونية. إن أجندة إصلاح "حكم القانون" التي تروج لها المؤسسات المالية الدولية تركز في الأساس أيضاً على النظم القانونية الرسمية، على الرغم من اعتراف مجتمع الهيئات المانحة الدولي بأن نظم العدالة والأمن التي لا توفرها الدولة تؤثر على حياة المجموعات المنخفضة الدخل والنساء أكثر من النظم الرسمية. 28 وتُمثل التعددية القانونية - حيث يتعايش نظامان أو أكثر - القاعدة في كثير من البلدان النامية؛ حيث تُحترم النظم المختلفة التي تخص المجتمعات المحلية - مثل الزواج أو الميراث. وفي بعض السياقات، تحد النظم غير الرسمية للعدالة من نطاق اختصاص القانون الرسمي أو شرعيته، مشيرةً الشكوك حول فاعلية التركيز النسوي على الدولة بوصفها الوسط الذي يجري من خلاله تنفيذ القواعد والقوانين المتغيرة في العلاقات بين الجنسين. 29 ويميل أيضاً التركيز على القانون الرسمي إلى خلق انطباع بأن طبيعة القانون الأساسي والمؤسسات القضائية الرسمية أكثر تقدمية من المؤسسات القانونية التقليدية التي تدعي السلطة على أساس الأصالة الثابتة التي تتمتع بها. لكن أي نظام قانوني، تقليدي أو عرفي، ليس سوى انعكاس متطور للقواعد الاجتماعية وعلاقات القوى. وقد أوضح التحليل التاريخي أن القانون "العرفي" عادة ما يمثل انعكاساً للممارسات الكولونيالية التي أضفت امتيازاً على مجموعات اجتماعية بعينها. وبالمثل، عادة ما تُعيد النظم القانونية التقليدية أو الحديثة إنتاج التحيزات العميقة تجاه النوع الاجتماعي، كما تقاوم أحياناً المؤسسات القضائية الحديثة الإصلاح القانوني النسوي، وتحد من نفاذ

مدهشة من استدخال النوع الاجتماعي وإعادة إنتاجه. لكن نظم تنفيذ القانون أخفقت كثيراً بالنسبة إلى المرأة. فقد تخفق هذه النظم، على سبيل المثال، في تعريف انتهاك الأمن البدني للنساء بوصفه جريمة أو تخفق في تنفيذ التشريعات في هذا السياق، وخاصة إذا كانت معاناة النساء من العنف ناتجة عن العلاقات الذكورية، وهو الأمر الذي يُعد أيضاً ملمحاً من ملامح النظم غير الرسمية للعدالة التي تحكم أرواح الكثيرين: السلطة الدينية أو القبليّة، مثل مجالس كبار السن، والتي تتجاوز نظام الأحكام المرتبطة بالمجتمع المحلي أو بالقانون الديني. إن الأعراف والمعايير السائدة في تلك المؤسسات غير الرسمية عادة ما تنغرس في النظم القانونية الرسمية.

إن النظم القانونية الرسمية وغير الرسمية التي تُخضع المرأة إلى الرجل في الأسرة وتضعف حقوقها في المواطنة وتعرضها للعنف وسوء المعاملة تُعد بمثابة منبر قوي يمكن أن تتحد على أساسه النساء اللاتي تنتمي إلى مذاهب سياسية مختلفة. ويناقش الإطار 11.1 مثلاً حول نضال واسع النطاق من أجل الحقوق القانونية في أفريقيا الجنوبية. لكن النشاط النسوي في مجال الحقوق القانونية كان أقل فاعلية في تعزيز المساواة بين الجنسين في النظم غير الرسمية للعدالة الاجتماعية، كما لم يتحقق نجاح ملحوظ في إدخال المساواة بين الجنسين في إصلاحات "حكم القانون" المعاصرة التي تتناول القضايا التجارية وبيئة الأعمال.

التعددية القانونية والمساواة بين الجنسين

تتخذ كثير من المناهج النسوية لإصلاح القانون منحى "القانون المركزي"، أي تعتبر الدولة بمثابة السلطة المركزية في النظم

ضد النساء غير المتزوجات، والعقوبات الصارمة المفروضة على الاتهام بالزنا.³³ فقد أوضحت أحكام الإعدام المفروضة على امرأتين متهمتين بالزنا في عام 2000 مدى حرية السلطات التقليدية، مع تمتعها بالحصانة، في فرض أحكام تعتبرها الحكومة الفيدرالية غير دستورية.³⁴ وفي آخر الأمر، فازت المرأتان بقضية الاستئناف في المحكمة العليا ضد تلك الأحكام، ودعمتهما في ذلك الاحتجاجات المحلية والدولية.

ومع ذلك، ففي البلدان التي يصعب فيها النفاذ إلى الهيئة القضائية الرسمية، يزداد اعتماد السلطات على تلك المؤسسات غير الرسمية من أجل تسوية النزاعات ومحاسبة المذنبين، وهو الأمر الذي يمثل اختياريًا برامجيًا للقانون العرفي بدلاً من عدم وجود قانون على الإطلاق.³⁵ وتتميز تلك الآليات بتيسر الوصول إليها وانخفاض تكلفتها، كما يعتبر أطراف النزاع أحكامها أكثر شرعية من أحكام المحاكم البعيدة التي تستخدم أطراً قانونية غريبة عنهم.³⁶ كذلك قد تقوم تلك الآليات بدور فعال عند التفاوض من أجل تحقيق المصالحة أو استرداد العدالة، وخاصة التي تمثل ضرورة في المجتمعات التي دمرتها الحروب (انظر الفصل الرابع عشر). وعلى هذا النحو، يوجد ضغط سياسي متصاعد من جانب الأقليات الدينية والإثنية ومجموعات السكان الأصليين، في العديد من البلدان، من أجل إضفاء شرعية على ممارسات المجتمع المحلي في مجال تحقيق العدالة. وعلى الرغم من فوائد تلك الآليات في السماح للمجتمعات المحلية بامتلاك نظمها الخاصة في مجال العدالة، فقد تُشكل أيضاً نوعاً من المساومة على التقدم المحقق في مجال حقوق المرأة.

مقترحات لإصلاح نظم العدالة التقليدية

نظراً لأن خضوع المرأة للرجل يُعد مبدأً مركزياً في كثير من النظم غير الرسمية للعدالة، فإن تحدي القواعد المتحيزة تجاه النوع الاجتماعي يمكن أن يبدو غير عملي. إن النهج البرامجي يجادل من أجل توسيع أي فضاء متاح لحقوق المرأة داخل النظم التقليدية، وخاصة في الأحكام القضائية المتعلقة بالنزاعات العائلية، والتي قد تفتح، لولا هذا التوسيع، أمام المراجعة الدستورية. ففي بعض النظم غير الرسمية للعدالة في أفريقيا جنوب الصحراء، نجد أن التغييرات الدستورية التي تمنح السلطة للقادة التقليديين تفرض عليهم في الوقت نفسه متطلبات جديدة للمساواة: عليهم دعم المبادئ الدستورية حول المساواة بين الجنسين على المستوى نفسه مثل أي كيان عام. إن هذا النهج الذي يتكيف والنظم التقليدية يعترف بشرعية القوانين العرفية، لكنه يصر على عدم تجاهلها لحقوق المواطنين في التعبير عن

المرأة إلى العدالة.³⁰ ونتيجة لذلك، أصبحت النسويات أكثر انتقاداً لنزعتي العالمية والحدثة القانونيتين.

عندما تكون "العالمية" و"الاتساق" أفنعة للنوع الاجتماعي والتحيزات الثقافية، فمن الممكن أن تظل المواثيق القانونية الحديثة محدودة تماماً، كما هي حال القانون العرفي، في تعزيز التغيير الاجتماعي. وتوضح حالة الهند ذلك؛ حيث كانت هيمنة قانون مدني واحد متسق على الاختلافات العرفية لقانون الأحوال الشخصية تمثل هدف الحركة العلمانية المستقلة، وكان منصوباً عليها في الدستور. ونتيجة لذلك، نظر مجتمع الأقلية المسلمة إلى فكرة الاتساق بوصفها حيلة تستهدف طمس خصوصية وضعهم الثقافي واختلافه. وفي السنوات الأخيرة، كانت الجمعيات الهندوسية الشوفينية - التي تعزز اتساق القانون بوصفه وسيلة لإلقاء الضوء على "تخلف" المجتمع الإسلامي - أكبر المنادين بالقانون المدني. ويذهب المسلمون إلى أن وراء فكرة الاتساق توجد تنويعات من العلاقات الأسرية والحياة الاجتماعية التي تعكس ثقافة الأغلبية.³¹ وهكذا، يمكن أن يكون "الاتساق" قناعاً للتمييز بدلاً من أن يكون القوة المحققة للمساواة، كما كان مبتغى منه في الأصل، ومنظوراً إليه في العادة.

النظم غير الرسمية للعدالة

إن ثبات شرعية النظم غير الرسمية للعدالة وتيسر النفاذ العملي إليها، وخاصة في مجال قانون الأحوال الشخصية، تجعل منها بؤرة مهمة لإجراء إصلاح حساس تجاه النوع الاجتماعي. وعادة ما تعزز أحكام تلك القوانين ومن يمارسونها التراتيب القائمة على النوع الاجتماعي والسن، مستخدمة أطراً معيارية تختلف مع الحقوق الدستورية. ويحد هذا التحيز القائم على النوع الاجتماعي تعبيراً عنه بوجه خاص في الأمور التي تتناول الميراث وغيره من قضايا الملكية في الزواج، وذلك نتيجة للتصور المتجذر بعمق لدى قادة الأسرة الذكور بوصفهم يملكون السلطة الأخيرة أو الوحيدة لاتخاذ القرارات الرئيسية التي تتعلق بملكية الأسرة.³²

أما البنود التي تنص على الاستثناءات في النظم غير الرسمية، فهي تظل دون مساس في كثير من بلدان أفريقيا وجنوب آسيا. ففي نيجيريا، على سبيل المثال، نجد أن الولايات الفيدرالية لديها حرية التصرف في تطبيق قوانين الأحوال الشخصية فيما يتعلق بأمور الأسرة. وقد قطعت بعض الولايات الشمالية في نيجيريا شوطاً طويلاً في توسيع تطبيق الشريعة الإسلامية ليشمل الأمور الجنائية، وهو الأمر الذي أدى إلى توليد نقاش ساخن حول التحيزات القائمة على النوع الاجتماعي مثل القيود التي تفرضها قوانين الزى على النساء، والتمييز في مكان العمل

"العالم الواقعي"، وهو الأمر الذي يتعلق بوجه خاص بالمجتمعات التي تؤثر فيها بعمق المؤسسات غير الرسمية على الأفعال المرتبطة من الناحية العملية بالنظام القضائي وتنفيذ الأحكام.⁴⁰ وتغالي النتائج التي سعت إليها الإصلاحات في تقدير مدى تبدل سلوك الأفراد في علاقته بالتغيرات التي تسفر عنها تلك الإصلاحات، كما توجد مبالغة في نقطة ارتكازها الجوهرية؛ إذ تحتاج الرأسمالية الإنتاجية إلى هيئات قضائية رسمية، وتعاقبات توضع موضع التنفيذ بدقة، وحقوق غير قابلة للانتهاك.⁴¹ ويكمن الهدف الأساسي من إصلاح "حكم القانون" في تحسين قدرة القانون ووضعه موضع التنفيذ لإبعاد الملكية الخاصة والنشاط الاقتصادي عن الضوابط العامة. لكن هذا الهدف يُقيد نطاق تناول قضايا النوع الاجتماعي أو إثارتها صراحة. وتتناول برامج الإصلاح أيضاً مشكلات مزمنة، تتمثل في عدم الكفاءة وغياب القدرة وتفشي الفساد - وهي مشكلات يعاني منها نظام العدالة الرسمي في العديد من البلدان النامية. وهنا، ربما تيسر خدمة مصالح النساء في التخلص من العقبات التي تواجه نفاذهن إلى العدالة. وقد أُلقت الناشطات النسائيات في أفريقيا الجنوبية الضوء على المشكلات التالية: العقبات الجغرافية التي تعوق الوصول إلى المحاكم، وارتفاع تكلفة الرسوم والمساعدة القانونية المهنية، وعمليات التأجيل، وافتقار العون القانوني، وانخفاض مستويات المعرفة القانونية. وهناك أيضاً نقص حاد في عدد القضايايات بأغلب البلدان. فلا يوجد في كثير من الدول الإسلامية أو دول أفريقيا جنوب الصحراء أية نساء على الإطلاق في المحاكم العليا. وفي بلدان أخرى، يُعتبر وجود النساء رمزياً فحسب: 1.3% من القضاة في نيبال على سبيل المثال.⁴²

وعلى الرغم من وجود إقرار واسع النطاق بتلك المشكلات، فإن أغلب حزم "إصلاح الحكم" تُعنى أساساً بدور المساواة المنوط بالهياكل القضائية. وتركز أساساً ممارسات الإقراض التي يمارسها البنك الدولي وبنك التنمية الأفريقي على دور القانون في خلق بيئة - صحية - لعقد الصفقات التجارية، وذلك عن طريق ضمان أمن حقوق الملكية ودعم التعاقدات. وبالتالي، يركز نشاط الإقراض الحالي المعني بالإصلاح القضائي على أمور مالية مثل: تغيير نظم الإدارة الضريبية، ومراجعة القوانين التجارية، وتحرير القطاع المالي (القواعد البنكية، قانون الإفلاس، الحكم في الشركات، قواعد التأمين والأمان). وتضم المجالات الأخرى قوانين تيسير الخصخصة، وإنشاء أسواق تتعلق بملكية الأرض من خلال نظم تملك الأرض رسمياً، وإجراء تحسينات إدارية للمؤسسات القضائية وبنيتها الأساسية مثل المحاكم والشرطة والسجون.⁴³

تُسفر عمليات إصلاح قانون الملكية وقانون العمل والتعاقدات

عدم رضاهم، والسعي نحو الحصول على تعويض من خلال النظام القانوني الوطني عندما تسفر الممارسات التي تبررها قوانين الأحوال الشخصية عن نتائج تفتقر إلى العدالة.³⁷

عادة ما يوجد اختلال ملحوظ في التوازن بين الجنسين في موظفي النظم غير الرسمية للعدالة، علاوة على افتقار التماس مع المؤسسات القضائية الرسمية التي يمكن أن تنظم أعمالهم. وقد اشتملت تدابير الإصلاح ومقترحاته على زيادة تمثيل المرأة وإقامة روابط مع خدمات الرفاه الاجتماعي، واتخاذ تدابير إشرافية. فعلى سبيل المثال، هناك إلزام بأن تمثل النساء ثلث أعضاء محاكم المجالس المحلية في أوغندا، وأن تشغلن ثلاثة مقاعد من السبعة في كل مجلس من مجالس القرى المتعلقة بالأرض في تنزانيا. أما المحاكم المعروفة باسم جاكাকা في رواندا - وهي منتديات شعبية تقليدية لتسوية النزاعات، وقد تم إحياؤها للنظر في العواقب المحلية التي نتجت عن إبادة الأجناس عام 1994 - فكانت تتكون سابقاً من الشيوخ الرجال، لكن الحكومة أيدت انتخاب قضاة من النساء؛ بحيث أصبح الآن ما يقرب من ثلث القضاة الذين ينظرون في القضايا من النساء. ونظراً لأن المحاكم غير الرسمية للعدالة تنظر في عدد من قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي أكبر من العدد الذي تنظر فيه الشرطة والمحاكم الرسمية، فإن المنظمات النسائية غير الحكومية تتعاون معها في بعض السياقات بهدف تقديم خدمات الدعم. وقد اقترح "التحالف الكيني حول العنف ضد المرأة" تدريب المسؤولين على كيفية استخدام خدمات الإحالة، مثل "قسم رفاه الطفل"، من أجل تحسين فرص دعم ضحايا العنف الأسري.³⁸ لكن أغلب الجهود المبذولة للإشراف على النظم غير الرسمية للعدالة وتنظيمها لا تزال تقف عند مرحلة الاقتراح. ففي جنوب أفريقيا، حيث من المقترح منح محاكم القادة التقليديين اعترافاً رسمياً، رأت لجنة القانون ضرورة التزام تلك المحاكم بمقاييس الحد الأدنى مثل احترام حقوق المتقاضين في الاستئناف أمام المحاكم العرفية أو الهيئات القضائية الأعلى إذا ظلت القضايا دون حل، أو إذا لم يوافق المتقاضون على أحكام القادة التقليديين.³⁹

نظام العدالة الرسمي والنوع الاجتماعي

يشتمل عنصر "حكم القانون" في أجندة الحكم على فروع أساسية حول العلاقة بين القانون والاقتصاد والمجتمع. ويذهب المنتقدون إلى أن الأجندة التي تعززها المؤسسات التنموية الدولية ترتكز على نموذجي الترشيح الاقتصادي والنشاط الاجتماعي اللذين يتسمان بالآلية ولا يمثلان، إلى حد كبير، حالة مجتمعات

أقرت جنوب أفريقيا أيضاً بقانونية الملكية الكوميونية على شكل روابط ملكية مشتركة، مع تدابير قوية للدفاع عن وصول المرأة إلى ملكية الأرض.

وتترتب على التحيز القائم على النوع الاجتماعي في مجال الملكية وفي تشريعات الأسرة آثار دالة بالنسبة للنساء المنخرطات في مشروعات السوق. إن قدرة النساء صاحبات المشاريع على تمويل الاستثمارات محدودة بعجزهن عن تقديم الأرض كضمان، ومع ذلك لم تعترف الإصلاحات في صناعة الخدمات المالية بهذا العامل. وقد أوضحت دراسة أجريت على إصلاحات القطاع المالي في أوغندا أن تلك الإصلاحات عززت تحيزات المقرضين ضد القطاعات الزراعية والتسويق بالتجزئة، وهي القطاعات التي تُعنى بالنساء وصاحبات المشاريع.⁴⁵

يوضح إصلاح الأرض والخدمات المالية ما تسفر عنه الترتيبات القانونية من نتائج توزيعية فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي، كما يوضح أهمية إثارة أنصار المساواة بين الجنسين لتحديات أكثر منهجية أمام أولويات إصلاحات النظام القانوني المستمدة من السوق. ويشير أحد المعلقين إلى أنه في أفريقيا جنوب الصحراء "كانت الحجج المطروحة لصالح المساواة بين الجنسين تواجه دائماً استقبلاً عدائياً: يهيمن حالياً خطاب يُضفي مزيداً من الشرعية على ذلك الجدل في الدوائر الرسمية، والبعض منه صيغ في قوالب تبدو محايدة، من قبيل الكفاءة، وأولويات التنافس في مواجهة قيود الموارد".⁴⁶ ويمثل إدخال المساواة بين الجنسين في الإصلاحات القانونية التي تركز على السوق أمراً جوهرياً لتوسيع مدى حقوق المرأة الدستورية وتمتعها بها.

المؤسسات المكرسة لتمثيل احتياجات المرأة

لقد أقرت الناشطات، منذ زمن بعيد، بأهمية إنشاء وجود رسمي لتمثيل مصالح المرأة في الإدارة العامة، واكتسبت خبرة التجربة العملية التي تصل إلى ثلاثين عاماً، وشهدت ابتكار أنماط مختلفة من "الآليات النسائية الوطنية"، تراوحت من وزارات مكرسة للمرأة إلى مكاتب متخصصة تابعة لمكتب المسؤول التنفيذي، أو وحدات نسائية بالوزارات الرئيسية مثل الزراعة أو الصحة أو التعليم. وقد خلّصت نتائج تحليل مقارن حديث لفاعلية النساء السياسية عبر أنحاء أوروبا إلى أن الأثر المترتب على وجود تلك الوحدات النسائية كان أساسياً في تعزيز سياسات المساواة بين الجنسين.⁴⁷ لكن الدراسات التي أجريت في البلدان النامية كانت ملتبسة؛ حيث ذهبت إلى أن الوحدات النسائية

التجارية وقانون البنوك عن آثار مهمة على المساواة بين الجنسين، لكن الآثار التي اتخذت طابع النوع الاجتماعي وترتبت على تلك الإصلاحات لم تنل قدراً كبيراً من الانتباه. وتبدو المشكلة واضحة في حالة الإصلاحات التي تشمل ملكية الأرض، وتتسم بأهمية كبيرة سواء بالنسبة لبيئة الاستثمار أو لآفاق الحياة بالنسبة إلى سكان الريف (انظر الفصل السادس).⁴⁴ فالأرض في أفريقيا مملوكة ومستخدمة في إطار ترتيبات قانونية متعددة، ويمكن أن تمثل موضوعاً لقواعد الاستخدام والملكية المختلفة في الأزمان المختلفة بناءً على الفاعلين المنخرطين. ويواجه تثبيت نظم التملك الرسمية للأرض، مع ميزات السوق، خطر ضعف حقوق استخدام أعضاء الأسرة للأرض دون توثيق مصالحهم في الأرض، وهو الخطر الذي يواجهه دوماً النساء اللاتي تعتمد حقوقهن في شغل الأرض أو زرعها - في كثير من الحالات - على الزواج من "ملاك" الأرض الاسمين، ويفترض تقليدياً أن يسقط حق الواحدة من هؤلاء عند موت الزوج أو هجره لها.

تمليك الأرض وحياتها

شهدت تسعينيات القرن العشرين إدخال ملكية الأرض عبر أنحاء أفريقيا جنوب الصحراء، وبصفة خاصة في كل من تنزانيا، ومالاوي، وأوغندا، وكوت ديفوار، والنيجر، وناميبيا، وزيمبابوي، وجنوب أفريقيا، وغانا. وقد جرى تنظيم أغلب هذه البرامج لتشجيع الانتقال من ممتلكات الأسرة إلى أجزاء الأرض المملوكة فردياً. وفي كثير من نظم الملكية العرفية في أفريقيا، نجد أن قواعد المجتمع المحلي لإدارة الأراضي تشمل بالحماية احتياجات النساء المنتجات الزراعيات؛ حيث تحد تلك القواعد من سلطة الذكر رأس الأسرة المعيشية في نقل ملكية الأرض. إن برامج تمليك الأرض رسمياً تميل في الممارسة، إن لم يكن في غرضها، إلى أن يسفر التمليك عن هيمنة أسماء الذكور رؤساء الأسرة المعيشية، وقد خلقت مشكلة جديدة تتعلق بالإناث اللاتي لا تملكن أراضي. ففي كينيا، حيث كانت تجري عملية تمليك الأرض منذ خمسينيات القرن العشرين، كانت 5% فقط من السندات المسجلة بأسماء نساء.

هذا مثال كلاسيكي لبرنامج تحديث يعزز الأفكار التقليدية حول الهيمنة الذكورية وملكيتها موارد الأسرة بأسلوب يعزز التحيز القائم على النوع الاجتماعي، ويضفي عليه وضعاً رسمياً. وقد اهتمت بعض برامج إصلاح الأرض بالمشكلة في تسعينيات القرن العشرين. فقد أقرت كل من تنزانيا وجنوب أفريقيا فضائل الملكية العرفية، فيما يتعلق بحقوق المرأة، مع اتخاذ خطوات لضمان دفاع القانون عن حقوق النساء في ملكية الأرض، كما

التشريعي. اقترحت اللجنة خلال سنواتها الثلاث الأولى قانوناً معدلاً حول حضانة الأطفال، وقوانين أخرى أقوى حول الاغتصاب والتحرش وزيادة نفقة الزوجة المطلقة، كما اقترحت تدابير لتحسين تنفيذ قانون حظر المهر، فضلاً عن ممارسة الضغط لزيادة عدد النساء في مواقع العمل الحكومي. لكن أياً من توصياتها تلك لم يُدرج بجدول أعمال المجلس النيابي للولاية. وعلى الرغم من أن اللجنة واصلت النضال من أجل الحصول على الموارد والفوز بالاهتمام، فقد حظيت باحترام المجموعات النسوية عندما دافعت عام 2000 عن وظيفة كبيرة في السلك الحكومي تعرضت لتحرش جنسي من جانب وزير بارز. وعلى حين ضمت الحكومة الصفوف حول الجاني، قامت اللجنة بتذكير رئيس الوزراء إي. كيه. ناينار بأنها "مسؤولة الحكومة أن تخلق ظروفاً تتيح للمرأة أن تعمل بشرف".⁵¹ وقد أُجبر الجاني على تقديم استقالته.

وتحت ضغط الحركات النسائية والمجموعات النسوية، سوف تستمر، دون شك، عملية إنشاء لجان وهيئات مماثلة للدفاع عن مصالح المرأة، كما ستتسع صفوفها. وهناك حاجة إلى مواصلة الاحتشاد الاجتماعي والنسائي من أجل تحقيق مساءلة أفضل للفاعلين بالقطاع العام أمام النساء. وهناك حاجة أيضاً إلى نشر معلومات أساسية حول صنع القرار وتنفيذ السياسة، بغية تمكين مجموعات المجتمع المدني من تقييم مدى تنفيذ الالتزامات الرسمية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. إنه مجال آخر يمكن من خلاله أن تعمل مكاتب أو وحدات المرأة الموجودة رسمياً في الحكومة مع النساء في المجتمع الأوسع، مما يفتح أمامهن فرصاً للحوار والتشاور. هناك طريق طويل يجب السير فيه من أجل أن تصبح تلبية احتياجات المواطنات مقبولة عالمياً بوصفها مقياساً يمكن على أساسه تقييم أداء القادة والمسؤولين.

كثيراً ما وقعت في أسر الأحزاب الحاكمة أو خضعت للأجنحة الحزبية التي تديرها السيدات الأول، كما افتقرت - بدرجة كبيرة - إلى الموارد وقدرة الوصول إلى صنع القرار.⁴⁸ على أن تلك الوحدات كانت فعالة في طرح قضايا النساء، اعتماداً على سلطاتها وقدراتها ومدى شرعيتها وما تحصل عليه من دعم الحركات النسائية الوطنية.

ومن بين الأمثلة الناجحة، هناك "الرابطة الوطنية للنساء" في شيلي، والتي كانت رئيستها التنفيذية عضواً في مجلس الوزراء. كانت الرابطة تعمل من خلال وزارة التخطيط بغية ضمان تكريس موارد كافية لتحسين الفرص الاقتصادية أمام النساء وتخفيف حدة الفقر الذي تعاني منه.⁴⁹ وعلى الرغم من أن علاقات الرابطة بالحركة النسائية قد عززت تأثيرها، فإن تلك العلاقات لم تكن تتسم بالسلاسة دائماً. وفي ظل أول إدارة ديمقراطية بعد بينوشيه، تعرضت "الرابطة الوطنية للنساء" في شيلي إلى الانتقاد لفشلها في تناول التمييز ضد المرأة. وفي ظل الإدارة الجديدة عام 1995، فاجأت الرابطة منتقديها بالإعلان عن "خطة راديكالية حول المساواة في الفرص"، اشتملت بقوة على كثير من المفاهيم والمطالب النسوية الأساسية. وقد استمر هذا التحول، كما يبدو، من خلال إصدار سياسة وطنية عام 2004 في مجال الصحة تتسم بالحساسية تجاه النوع الاجتماعي.

التغلب على القيود

تفتقد كثير من هيئات السياسة الوطنية المعنية بالنساء - بما فيها الرابطة - سلطات الإشراف الرسمي لمراجعة صنع السياسة في القطاعات الأخرى. ولهذا، يجب أن تعتمد على أساليب المساءلة غير الرسمية مثل ممارسة الضغط الشعبي وفضح الأعمال المشينة أمام الجمهور العام.⁵⁰ ولمعالجة تلك القيود، تعتمد بعض المكاتب النسائية على الروابط النسائية معتبرة إياها بمثابة "نافخات البوق"، بل وتعترف بهذا الدور بمنح تلك الروابط وضعاً رسمياً. ففي جنوب أفريقيا، تمنح "اللجنة المعنية بالمساواة بين الجنسين" اعتماداً لروابط المجتمع المدني وحقوقاً لمراقبة أعمالها بانتظامه وذلك لإمداد اللجنة بالمعلومات والاضطلاع بعمل الإشراف على الجودة.

وهناك تجربة مقابلة، هي تجربة لجنة المرأة على مستوى الدولة في كيرالا. أنشئت اللجنة عام 1996، وكان مسؤولوها الستة في أشد الحاجة إلى الموارد، ولم تنل توصياتها سوى التجاهل بدرجة كبيرة؛ حتى إنها رفعت قضية أمام المحكمة العليا على الحكومة في أواخر 1999 للمطالبة بالموارد والاهتمام

الحواشي:

- UNDP 2002:80. 27
- DfID 2002. 28
- .1989 Manji1999:439;Nyamu-Musembi2004;Dahl1987;Smart 29
- Mukhopadhyaya 1998. 30
- Kapur and Cossman1995 ;Mody2003. 31
- COVAW 2002; Byamukama 2001;Khadiagala 2001;Nyamu- 32
- Musembi 2002.
- Abdullah 2002. 33
- Sow 2004:43. 34
- UNDP2004:59. 35
- Nyamu-Musembi2002 ;Penal Reform International 2000 36
- ;Barya and Oloka-Onyango 1994.
- Nyamu-Musembi2000,2002. 37
- Nyamu-Musembi2004:34. 38
- Nyamu-Musembi2004:35-6. 39
- Upham forthcoming;Ohnesorge forthcoming. 40
- Upham forthcoming. 41
- UNIFEM 2004a. 42
- Nyamu-Musembi 2004: 1-13;sIslam 2003;Faundez 1997. 43
- Whitehead and Tsikata 2003. 44
- Kiiza et al.2000 . 45
- Nyamu-Musembi2004:46. 46
- Squires and Wickham-Jones 2001. 47
- Goetz 1995;Staudt 1995;Tsikata 2001. 48
- Waylen 2000:787. 49
- Waylen 2000. 50
- The Hindu 1997 ,2000. 51
- Santiso2001:4. 1
- Campos and Pradhan2003:1. 2
- Campos and Pradhan 2003:2. 3
- Upham forthcoming. 4
- Evans 2004. 5
- اتصال شخصي مع ثانديكا مكانداوير، 7 يوليو/ تموز 2004 6
- World Bank1992,1994. 7
- World Bank a 2001. 8
- Swamy et al.2001. 9
- Vijayalakshmi2002. 10
- Goetz and Jenkins 2004. 11
- World Bank2003a. 12
- ILO2003. 13
- Rama n.d.:7. 14
- Samson 2003:95. 15
- SACN 2004:79,cited in Beall 2004:24. 16
- Jie 2004:11. 17
- All-China Womens Federation1998. 18
- Jie 2004:13. 19
- Keiser et al.2002:553. 20
- Thieleman and Stewart 1996;Goetz 2001;Simmons et al. 21
- 1993;Keiser et al.2002;Rao et al.1999.
- Dahlerup1986;Kanter1977. 22
- Lipsky1980. 23
- World Bank 2003a. 24
- Tendler and Freedheim 1994. 25
- Times of India 2003. 26