

المساواة بين الجنسين

كفاح من أجل العدالة
في عالم غير متساوٍ



معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية

MERIC

مركز معلومات قراء الشرق الأوسط



المساواة بين الجنسين كفاح من أجل العدالة في عالم غير متساوٍ



معهد الأمم المتحدة لبحوث
التنمية الاجتماعية

رقم الإيداع : 18165/2006

ISBN: 9775981042



معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية (UNRISD)
وكالة مستقلة تهتم بالدراسات المتعددة التخصصات حول الأبعاد الاجتماعية للمشاكل المعاصرة التي تؤثر على التنمية. ويصدر المعهد في نشاطه عن اقتناع بأن فهم السياقات الاجتماعية والسياسية أمر محوري في صياغة سياسات التنمية الفعالة. ويحاول المعهد أن يوفر للحكومات، ووكالات التنمية، والمنظمات الشعبية، والدارسين فهماً أفضل لكيفية تأثير سياسات التنمية وعمليات التغير الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي على مختلف الجماعات الاجتماعية. ويهدف معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، من خلال عمله مع شبكة كثيفة من مراكز الأبحاث الوطنية، إلى دفع البحث الأصيل ودعم القدرات البحثية في البلدان النامية. وتشمل مجالات بحث المعهد الحالية: المجتمع المدني والحركات الاجتماعية، والديمقراطية والحكم وحقوق الإنسان، والهويات والنزاع والتلاحم، والسياسة الاجتماعية والتنمية، والتكنولوجيا والأعمال والمجتمع.

UNRISD
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Phone: +41 (0)229173020
Fax: +41 (0)229170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org



IDRC * CRDI

Sida



تم إنتاج هذا التقرير بمعاونة الاتحاد الأوروبي، وقسم التعاون البحثي في وكالة التنمية الدولية السويدية (سيدا/ساريك)، ومركز البحوث للتنمية الدولية (كندا)، وحكومة هولندا. محتويات هذا المطبوع مسؤولية معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية وحده، ولا تعكس بأي حال وجهات نظر هؤلاء المانحين.



المساواة بين الجنسين كفأاح من أجل العدالة في عالم غير متساوٍ

تمكن إعادة إنتاج اقتباسات قصيرة من هذا المطبوع، فيما عدا الصور، دون تغيير، بدون تصريح، بشرط ذكر المصدر.
يمكن الحصول على حقوق إعادة الإنتاج أو الترجمة من معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية.

الأسماء التي استخدمها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية في هذا المطبوع، والتي تتسق مع استخدام الأمم المتحدة لها، وكذلك طرح المواد في المطبوع، لا يعبر عن أي رأي للمعهد فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي دولة، أو أراضي، أو مدينة، أو منطقة، أو سلطاتها، أو فيما يتعلق بتحديد حدودها.

الإخراج الفني والتنفيذ للنسخة العربية
كوميت للتصميم الفني COMET Design Art Center

تم إعداد الترجمة العربية تحت مسؤولية
مركز معلومات قراء الشرق الأوسط (ميريك)
Middle East Readers Information Center

ISBN: 9775981042



قائمة المحتويات

شكر	xiii
مقدمة	xv
نظرة عامة	xix
الفصل الأول: بعد بكين: تقدم متفاوت في عالم غير متساوٍ	1
استمرار أوجه عدم المساواة بين الجنسين	2
بيئة سياسة عدم التمكين	8
تقديرات 2000 الرصينة	8
تقرير معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية	9
الاقتصادات الكلية، والرفاه، والمساواة بين الجنسين	9
المرأة والعمل والسياسة الاجتماعية	10
المرأة في السياسة والحياة العامة	10
النوع الاجتماعي، والنزاع المسلح، والبحث عن السلام	10
إعادة النوع الاجتماعي إلى محور الاهتمام	11
النوع الاجتماعي والرجل	11
الأجندات السياسية الحالية ودلالاتها بالنسبة للمساواة بين الجنسين	12
إعادة اكتشاف "الاجتماعي"	12
إصلاحات "الحكم الرشيد" والعجز الديمقراطي	13
تفسيرات متناقضة ومعارضة	14
إقامة روابط بين السياسة الاقتصادية والمساواة بين الجنسين	16
مواجهة الواقع المعقد	17
حركات المرأة: السير على حبل مشدود من أجل التغيير	18
القسم الأول - الاقتصادات الكلية، والرفاه، والمساواة بين الجنسين	21
الفصل الثاني - التحرير وإزالة القيود التنظيمية: الطريق إلى المساواة بين الجنسين؟	25
التحرير والعولمة	25
سياسات الاقتصاد الكلي الليبرالية الجديدة	26

26	أساليب "السوق المسيطر عليه"
28	الآثار "الاقتصادية الكلية" للعولمة
30	العائدات، والضرائب، والنفقات العامة
31	التنمية البشرية، والفقر، وتوزيع الدخل
35	الفصل الثالث - التحريض، وأسواق العمل، ومكاسب المرأة: صورة مختلطة
35	التجارة المحررة وتدفق الاستثمارات
35	التأثير على التوظيف
37	نوعية الوظيفة
39	آثار فجوة الأجور بين الجنسين
40	تفسير الفجوات بين الجنسين في الأجور
41	آثار النمو البطيء وعدم الاستقرار الاقتصادي
42	آثار سياسات الاقتصاد الكلي الانكماشية على النوع الاجتماعي
42	الأزمة الاقتصادية، وعدم الاستقرار الاقتصادي، والنوع الاجتماعي
43	التقشف المالي
44	الآثار المتناقضة للعولمة
44	آثار التقشف المالي على النوع الاجتماعي
46	الخصخصة
47	الاندماج الاقتصادي العالمي ومشاركة المرأة في صنع القرار
49	الفصل الرابع - تعزيز مكاسب المرأة: الحاجة إلى أجندة سياسات أوسع
50	المؤشرات والقياس
51	التقدم في رأب الفجوة بين الجنسين في الرفاه
51	اتجاهات فجوة القدرات
52	اتجاهات الفروق بين الجنسين في النفاذ إلى الفرص والموارد
54	اتجاهات التمكين
56	استراتيجيات الاقتصاد الكلي الرامية إلى تحقيق تنمية عادلة بين الجنسين
56	تحسين رفاه المرأة وتقليص عدم المساواة بين الجنسين: هل يكفي النمو الاقتصادي السريع وحده؟
58	المزيد من أدوات السياسة لتحسين المساواة بين الجنسين
63	القسم الثاني - المرأة والعمل والسياسة الاجتماعية
67	الفصل الخامس - تأنيث العمالة وتحولها إلى الشكل غير الرسمي
68	الشمال والجنوب: التقاء وتنافس؟
69	تشغيل النساء في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: الاستمرار والتغير
71	تشغيل المرأة في شرق أوروبا ووسطها: أزمة وانحدار
74	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعثر التصنيع والتنوع
76	الاقتصاد غير الرسمي
77	في الدول النامية

78.....	المهاجرون من الريف يدخلون الاقتصاد الحضري غير الرسمي
80.....	إدامة الشكل غير الرسمي من العمل ليُتخذ قناعاً على العمل الحقيقي
81.....	عملية التحول إلى الشكل غير الرسمي: التعاقد الخارجي
82.....	التحول إلى الشكل غير الرسمي والتسريح من القطاع العام
83.....	حالة الصين
85.....	منظمات العمالة غير الرسمية
86.....	الحملات والتحالفات الدولية
89.....	الفصل السادس تغيير ظروف الحياة في الريف
90.....	آثار التحرير على الفقر الريفي
93.....	آثار الإصلاح الاقتصادي على النوع الاجتماعي
94.....	الاقتصاد غير المرئي: العمل المنزلي غير المأجور
95.....	زراعة الحيازات الصغيرة في سياق التحرير
97.....	تنوع سبل الرزق الريفية
102.....	النفاذ إلى الموارد: الأرض والائتمان
106.....	التعرف على التغير في العلاقات بين الجنسين
109.....	الفصل السابع - هجرة العاملين عبر الحدود
110.....	تدفقات الهجرة الدولية
110.....	تغيير "أنظمة الهجرة": من الذي يدخل؟
111.....	في أمريكا الشمالية
112.....	في أوروبا
112.....	في الدول الآسيوية
113.....	أنماط دخول العمالة النسائية
113.....	لم شمل الأسرة
114.....	هجرة اللاجئين السياسيين واللاجئين لأسباب إنسانية
115.....	اتجاهات في شرق آسيا وجنوب شرقها
116.....	الهجرة المخالفة
117.....	التهرب
118.....	طبقات أسواق العمل
122.....	عمال الصحة المهاجرون
125.....	الفصل الثامن - البحث عن أجندة سياسة اجتماعية جديدة
128.....	النوع الاجتماعي: "الطرف الصامت"
129.....	تراتب النوع الاجتماعي والتغير المؤسسي
129.....	إصلاحات قطاع الصحة والنوع الاجتماعي
133.....	آثار إصلاح المعاشات على النوع الاجتماعي
135.....	ابتكارات في الحماية الاجتماعية للعمالة غير الرسمية
137.....	التعلم من البرامج المبتكرة
138.....	برامج مكافحة الفقر: تستهدف المرأة رغم غياب النوع الاجتماعي عنها؟

143.....	القسم الثالث - المرأة في السياسة والحياة العامة
147.....	الفصل التاسع - المرأة في المناصب العامة: اتجاه صاعد
149.....	نحو "كتلة حرجة"
149.....	لماذا النساء غائبات ؟
151.....	النظم الانتخابية ودخول المرأة
152.....	الإجراء الإيجابي: زيادة الأعداد
152.....	حصص النساء
153.....	تخصيص المقاعد والدوائر
154.....	الآثار المترتبة على التدابير الإيجابية
155.....	أسطورة عداة الناخب
155.....	وجود المرأة وأدائها في المنصب العام
156.....	المناخ الأيديولوجي المتغير
156.....	الروابط بين الأحزاب والحركات النسائية
157.....	توسيع الأدوار السياسية للمرأة وتغيرها
157.....	النساء في مواقع قيادية
157.....	العمل من خلال المؤتمرات الحزبية واللجان
158.....	حشد النساء في الأحزاب السياسية وعن طريقها
159.....	الأجنحة الحزبية النسائية
160.....	إنشاء أحزاب نسائية
161.....	الحملات العسيرة
161.....	تقليص فجوات التصويت بين الجنسين
162.....	تقييم الفاعلية السياسية للنساء
163.....	تقدم متفاوت
167.....	الفصل العاشر - النساء تحتشدن من أجل إعادة صياغة الديمقراطية
167.....	الحركات النسائية والسياسة النسوية
168.....	انخراط المرأة في عملية المقرطة
169.....	الحركة الارتجاعية: تجربة أوروبا الشرقية
169.....	مفارقات: شمال أفريقيا والشرق الأوسط
169.....	فرض عملية المقرطة: أفريقيا جنوب الصحراء
170.....	النساء تدفعن من أجل التغيير الدستوري
170.....	الاحتشاد من أجل الفوز الانتخابي: نضال 50/50
171.....	رد فعل النساء تجاه الحركات التي تقوم على العقيدة أو الانتماء الإثني
172.....	النساء في احتشاد متعصب
173.....	المواقف التقدمية اجتماعياً
174.....	احتشاد النساء عبر القومي
175.....	حقوق الإنسان بوصفها إطاراً موحداً
176.....	المحكمة الجنائية الدولية
176.....	استقطاب المواقف بشأن الأعمال الجنسية والاتجار غير المشروع فيها

177.....	أمثلة أخرى تثبت عدم شمولية "حقوق الإنسان"
177.....	العدالة الاقتصادية: النشاط النسوي الجديد
181.....	الفصل الحادي عشر - النوع الاجتماعي و"الحكم الرشيد"
181.....	أجندة إصلاح الحكم المعاصرة
182.....	المساواة بين الجنسين، وإصلاح الحكم
183.....	النوع الاجتماعي والمساءلة
183.....	الإصلاح في الوظائف الحكومية
184.....	تجربة الصين
185.....	الآثار الضارة على التعليم والنتائج الخاصة بالصحة
185.....	أدوات تحسين الحساسية تجاه النوع الاجتماعي
186.....	النوع الاجتماعي وأجندة حكم القانون
187.....	التعددية القانونية والمساواة بين الجنسين
189.....	نظام العدالة الرسمي والنوع الاجتماعي
190.....	المؤسسات المكرسة لتمثيل احتياجات المرأة
191.....	التغلب على القيود
193.....	الفصل الثاني عشر - اللامركزية والمساواة بين الجنسين
194.....	انتشار وجود النساء في الحكومة المحلية
195.....	خبرات الدول في الإجراء الإيجابي
195.....	نظم احتجاز المقاعد
196.....	المقاومة من جانب السلطات التقليدية
197.....	تجارب الهند
198.....	تجارب جنوب أفريقيا
199.....	الابتكارات المؤسسية الحساسة تجاه النوع الاجتماعي في الحكومة المحلية
199.....	تمكين أصوات النساء من أن تُسمع
199.....	مراجعات الإنفاق المحلي
200.....	إعداد ميزانية النوع الاجتماعي على المستوى المحلي
201.....	تأثير النساء على صنع القرار المحلي
202.....	التمثيل السياسي: وعد للنساء
205.....	القسم الرابع - النوع الاجتماعي، والنزاعات المسلحة، والبحث عن السلام
209.....	الفصل الثالث عشر - تأثير النزاع على المرأة
210.....	الحرب والمرأة
212.....	أساليب القتال
212.....	المرأة بوصفها ضحية مباشرة للحرب
213.....	حالات الوفاة والفقد
214.....	الترمل

215.....	استهداف الاعتداء الجنسي
216.....	الزواج بالإكراه والاستعباد الجنسي
217.....	جوانب ضعف أخرى مرتبطة بالجنس
218.....	النساء بوصفهن مشاركات في الأعمال العسكرية
219.....	تأثير الحرب على النساء بوصفهن فاعلات اجتماعيات
221.....	التأثير على الصحة والخدمات الصحية
221.....	النزوح والنفى
224.....	النساء والبحث عن السلام
225.....	اتخاذ موقف في أثناء الحرب
226.....	مبادرات السلام غير الرسمية التي قامت بها النساء
227.....	النساء و مفاوضات السلام الرسمية
229.....	المناخ الدولي
233.....	الفصل الرابع عشر - بعد النزاع: المرأة، وبناء السلام، والتنمية
233.....	استمرار العنف وعمليات الاعتداء الجنسي
234.....	تقليص "المساحات" وخيارات الحياة
235.....	التوترات بين النساء
235.....	إمكانات التغيير الإيجابي: فرص خاطفة وحقيقية
236.....	صناعة السلام على أساس النوع الاجتماعي
236.....	السياسات الاقتصادية الكلية والاجتماعية الكلية: الآثار المترتبة على النساء
237.....	تطبيق نهج قائم على النوع الاجتماعي
238.....	الزراعة وإصلاح الأرض
238.....	حيازة الأرض وحقوق المرأة
239.....	تمليك الأرض يميز ضد المرأة
240.....	التوظيف في المناطق الحضرية
241.....	الاقتصاد غير الرسمي
242.....	بيع الجنس من أجل البقاء
242.....	الصحة، والرفاه، والتعليم
243.....	حقوق المرأة والتغيير السياسي بعد الحرب
244.....	انتهاكات حقوق المرأة
245.....	السعي نحو تحقيق العدالة في حالات الاغتصاب والعنف الجنسي خلال فترة الحرب
245.....	إضفاء طابع النوع الاجتماعي على الأطر القانونية الدولية
248.....	عمليات تقصي الحقائق بعد الحرب، والمصالحة، وقصص النساء
248.....	صعوبات التحدث علانية
249.....	سرد قصص الحرب
250.....	النظم "التقليدية" لحل النزاع
250.....	المشاركة المدنية والسياسية
251.....	فرص المشاركة السياسية
252.....	الوجود المرئي لا يكفي

255.....	ملاحظات ختامية
255.....	التحرير الاقتصادي
256.....	احتواء الليبرالية؟
257.....	نحو أجندة سياسات تعدل بين الجنسين

261.....	أوراق مرجعية
265.....	بيلوجرافيا

الجدول

2.....	1.1 الوثائق القانونية الدولية والإقليمية الأساسية المهمة بدفع المساواة بين الجنسين (1990 - 2004)
6.....	1.2 تقديرات "النساء المفقودات"
30.....	2.1 التضخم (أسعار المستهلكين، متوسط 10 سنوات)
30.....	2.2 اتجاهات نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، متوسط النسبة المئوية للنمو سنوياً (1961 - 1980)
32.....	2.3 اتجاهات عدم المساواة في الدخل في 73 دولة بين خمسينيات وتسعينيات القرن العشرين
37.....	3.1 نصيب المرأة من العمل المأجور في الصناعة، اقتصادات آسيوية مختارة (1991 - 2000)
40.....	3.2 نسبة أجور النساء إلى أجور الرجال في الصناعة (بالنسبة المئوية)، دول مختارة (1990 - 1999)
45.....	3.3 نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي بالأسعار الدولية الثابتة، متوسطات خمس سنوات (1975 - 1999)
55.....	4.1 التغييرات في مؤشرات المساواة بين الجنسين في الرفاه (1970-1999)
5.1	متوسط دخل/مكسب المرأة السنوي كنسبة من مثيله لدى الرجل، حسب المجموعات السنية للعاملين لكل الوقت
72.....	طوال العام من أواسط التسعينيات حتى أواخرها
73.....	5.2 معدلات النشاط ومتوسط نسبة أجر المرأة إلى أجر الرجل، جمهورية التشيك، والمجر، وبولندا
75.....	5.3 معدلات البطالة، دول مختارة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التسعينيات
77.....	5.4 التشغيل غير الرسمي في التشغيل غير الزراعي، حسب النوع الاجتماعي، مناطق مختلفة ودول مختارة (1994-2000)
78.....	5.5 الأجر والعمل الحر في القطاع غير الرسمي، غير الزراعي، حسب النوع الاجتماعي، مناطق مختلفة ودول مختارة (1994 - 2000)
6.1	السكان الناشطون اقتصادياً في الزراعة، والقيمة المضافة الزراعية، والصادرات الزراعية: متوسطات إقليمية
91.....	وأمثلة من بعض الدول (1980-2000)
92.....	6.2 معدلات الفقر والعوز في أمريكا اللاتينية، نسبة من السكان (1980-2002)
98.....	6.3 تشغيل النساء في الإنتاج الزراعي عالي القيمة من أجل التصدير
103.....	6.4 أشكال الحصول على ملكية الأرض حسب النوع الاجتماعي (نسب مئوية)

- 7.1 نسبة المقبولات من النساء كمهاجرات تحت تصنيفات الأسباب الأسرية، والإنسانية، والاقتصادية (1990 - 2000) 113
- 7.2 المستفيدين من لم شمل الأسرة في الاتحاد الأوروبي 114
- 7.3 عدد النساء العاملات المهاجرات حسب الدولة التي خرجوا منها، ونسبة النساء إلى إجمالي عدد المهاجرين من هذه الدولة (1979 - 1996) 116
- 7.4 المهنة، ووضع الهجرة، والدولة التي قدم منها المهاجرون، وعدد المهاجرات العاملات غير الماهرات حسب الدولة المستقبلية ونسبتهن إلى العدد الإجمالي في أوائل الألفية 117
- 7.5 نسبة مشاركة المواطنين والأجانب ونسبة بطالتهم حسب الجنس في دول مختارة من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2001 - 2002 متوسطات 120
- 9.1 الدول التي تحقق "كتلة حرجة" (30% فأكثر) من وجود النساء في الهيئات النيابية الوطنية، أبريل/نيسان 2004 148

الأشكال

- 1.1 نسبة الإناث إلى الذكور في معدلات الالتحاق بالمدارس في الدول المنخفضة الدخل والدول ذات المعدلات الدنيا من الدخل المتوسط (1980-2000) 4
- 1.2 معدلات نشاط المرأة الاقتصادي، متوسطات إقليمية 1980 حتى آخر سنة توفرت بياناتها 5
- 1.3 تواجد المرأة في البرلمانات الوطنية، متوسطات إقليمية (1987-2004) 5
- 1.4 معدلات النوع بين الأحداث ومعدلات الخصوبة في الصين والهند (من أوائل الثمانينيات حتى أوائل القرن الحادي والعشرين) 7
- 2.1 إجمالي الاستثمار الداخلي والخارجي كنسبة من إجمالي تكوين رأس المال الثابت (1970 - 2002) 29
- 4.1 تشغيل المرأة المأجور في القطاع غير الزراعي كنسبة من إجمالي عدد العاملين في هذا القطاع (1990 - 2000) 53
- 5.1 معدلات نشاط المرأة الاقتصادي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والدول التي تمر بمرحلة تحول (1980 - آخر سنة بياناتها متاحة) 68
- 5.2 معدلات العمل لبعض الوقت في دول منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي، كنسبة مئوية من إجمالي التشغيل (2001) 70
- 6.1 القيمة المضافة الزراعية، نسبة النمو السنوية (1970-2001) 92
- 6.2 نصيب أفريقيا جنوب الصحراء من التجارة العالمية في المنتجات الزراعية (1961 - 2002) 93
- 6.3 معدلات نشاط المرأة الريفي في أمريكا اللاتينية (1980-2000) 94
- 7.1 نوعيات المهاجرين المقبولين في كندا (1990-2000) 111
- 7.2 نوعيات المهاجرين المقبولين في الولايات المتحدة (1990-2000) 112
- 7.3 نسبة المولودين في الخارج والمولودين في الداخل بين سن 25 و64 من القوة العاملة حسب الجنس في كندا (1996) والولايات المتحدة (2000) 119
- 8.1 نصيب البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية من المساعدة الرسمية للتنمية الموجهة إلى الدول النامية (1975-2002) 126
- 8.2 نصيب البنك الدولي من إجمالي المساعدة الرسمية للتنمية الموجهة للبنية التحتية والخدمات الاجتماعية، مناطق مختارة (1975-2002) 127
- 9.1 النساء في البرلمانات الوطنية وصافي التحاق الإناث بالتعليم الثانوي، 2001 150

9.2	النساء في البرلمانات الوطنية وإجمالي التحاق الإناث بالتعليم الجامعي، 2001.....	150
9.3	النساء في البرلمانات الوطنية ومعدل نشاط الإناث الاقتصادي، 2001.....	151
9.4	وجود النساء في البرلمانات الوطنية: تغير المتوسطات على أساس مستوى الدخل، (1987-2004).....	151
9.5	النساء في البرلمانات الوطنية، المتوسطات على أساس مستوى الدخل والنظام الانتخابي ووجود الحصص، 2004.....	153
9.6	نساء في مواقع وزارية وشبه وزارية، وفي البرلمانات الوطنية، متوسط إقليمي، 1998.....	157
9.7	المبادئ الوزارية التي تشغلها النساء في العالم، على أساس مستوى الدخل، 1998.....	158
9.8	الهيئة الوطنية لحزب العمال على أساس جنس الأعضاء، البرازيل (1981-1999).....	160
9.9	قانونية الإجهاض، على أساس مستوى الدخل في الدولة، 2001.....	164
12.1	النساء في الحكومة المحلية والبرلمانات الوطنية، 2004.....	194
12.2	أفضليات السياسة والاستثمار على أساس النوع الاجتماعي في القرى ذات المواقع القيادية المحتجزة وغير المحتجزة للنساء. أدلة من غرب البنغال وراجاستهان بالهند.....	201
12.3	المساواة بين الجنسين في التعليم، والنشاط الاقتصادي، والمشاركة السياسية، 2001.....	202
13.1	أنواع النزاعات في العالم (1946-2003).....	210
13.2	تقدير توزيع الوفيات الناتجة عن نزاعات عام 2000، على أساس السن والجنس.....	213
13.3	تركيب النوع الاجتماعي في جبهة "التحرير الوطني" في السلفادور، على أساس فئة التسريح.....	220
13.4	تركيب النوع الاجتماعي في "الاتحاد الثوري الوطني" في جواتيمالا، على أساس فئة التسريح.....	220
13.5	بلدان المنشأ الأساسية التي لديها أكبر عدد من السكان الذين تهتم بهم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بناء على الجنس (نهاية 2003).....	223
13.6	بلدان المنشأ الأساسية التي لديها أكبر عدد من اللاجئين، بناء على الجنس (نهاية 2003).....	223
14.1	نسبة النساء في البرلمانات الوطنية قبل النزاعات وبعدها.....	252

الأطُر

1.1	الصحة الجنسية والإنجابية من حقوق الإنسان.....	16
3.1	التكنولوجيا العالية والكعب العالي في الاقتصاد العالمي: المرأة، والعمل وهوية الياقات القرمزية.....	36
5.1	المرأة خارج سوق العمل في المجر.....	74
5.2	كايبي في غانا: الفقير يستغل الأشد فقراً.....	80
5.3	الأسواق المتعددة المستويات في جنوب الهند ترسخ عدم الأمان.....	81
5.4	التعاقد من الباطن والتسعير في صناعة الملابس في الفلبين.....	82
5.5	العاملون من المنزل والعاملون أعمالاً حرة.....	83
5.6	استراتيجيات المدرسين والعاملين في مجال الصحة للإفادة من كل الظروف في إقليم جنوب غرب الكاميرون.....	84
5.7	"حقوق الملكية" ليست الدواء الناجع للاقتصاد غير الرسمي.....	87

99.....	العمالة النسائية المؤقتة في الفاكهة في شيلي	6.1
101.....	التنوع وتغير بنى الأسرة المعيشية في الهند	6.2
110.....	"غير شرعي"، "بدون وثائق"، "مخالف"	7.1
121.....	كيف يساعد المهمشون، المسافرون للعمل، في رغد عيش النخبة	7.2
132.....	العاملات في المجال الصحي في العنابر: لقطة من تنزانيا	8.1
136.....	الانتماء بالتغطية لتشمل عمال الخدمة المنزلية	8.2
152.....	أثر اختلاف النظم الانتخابية على النوع الاجتماعي	9.1
154.....	التحديات القانونية أمام انتهاك قانون الحصص في الأرجنتين	9.2
162.....	شيلي: حالة أصوات أكثر منها اقتناع	9.3
164.....	المرأة في السياسة: ما الاختلاف الذي يحققه ذلك؟ تقييم إمبيريكى لحالة قوانين الإجهاض	9.4
187.....	نضال المرأة من أجل الحصول على حقوق المواطنة يقود إلى تحسين التمثيل	11.1
197.....	طرد قائدة نساء راجاستهان	12.1
211.....	بيانات حول النساء اللاتي تأثرن نتيجة النزاع المسلح	13.1
216.....	الاغتصاب بوصفه إحدى أدوات النزاع العشائري في الصومال	13.2
217.....	الأمهات الصغيرات اللاتي تعرضن للاختطاف وأطفالهن الرضع	13.3
228.....	نهاية النزاع في كامبوديا	13.4
234.....	العنف الأسري يزداد بعد الحرب	14.1
237.....	استبعاد النساء من عملية التخطيط في مرحلة ما بعد الحرب	14.2
240.....	النساء تفقدن الأرض: إصلاح الأرض في فترة ما بعد الحرب في أفريقيا وأمريكا اللاتينية	14.3
244.....	القرار 1325 الصادر عن مجلس الأمن بالأمم المتحدة	14.4
245.....	الحديث حول الاعتداءات الجنسية والاغتصاب	14.5
247.....	محاكمة الجرائم الجنسية في محكمة سيراليون الخاصة التابعة للأمم المتحدة	14.6
249.....	خصائص وأغراض لجان تقصي الحقائق	14.7



شكر

وتانجا دجوريك-كوزمانافيتش، وأنيتا دورايسيمي، ورادا درزجيك، وسوكاري إيكين، وألما إسبينو، وروزاليند إيبين، وجوران فيجيك، وإيفا فودور، ودان جالين، وجاياتي غوش، وميغنا جوهاثكورتا، وغاندرا هاردي، وبات هورن، ورادا إيفيكوفيتش، وسيسيل جاكسون، ودو جي، ودينيز كانديوتي، وراتنا كابور، وإليونور كوفمان، وبيريز لافي، ومارنيا لازريج، وتشينج كوان لي، وزونجمين لي، وإلجا لوسياك، وفرانيسيس لوند، ومورين ماكنوتش، ورشيدة مانجو، وأليخاندرا ماسولو، وفالنتين موغادام، وسيسونك مسيمانج، وبينافير نوروجي، وسيلستين نيامو-موسيمي، ولي أنه تو باكارد، وإيتو بنج، وديانا بيكوف، ونيكولا بيبر، ونيتيا راو، وريتا ريدي، وتيريسا ساشيت، وكوموديني صامويل، وستيفاني سيجوينو، وأونالينا سيلولوان، وجيتا سين، وسوناندا سين، وكارولين إسرائيل سوريتشيا، وفاتو سو، وسيلك شتاينهيلبر، وراميا سوبراهميان، وباولا تيبانديبا، وروزالبا تودارو، ودودزي تسيكاتا، ومارثا والش، وأن وايتهيد، وكيكو ياماناكا، ودوبرافكا زاركوف. استفاد التقرير كثيراً من المشورة الفكرية التي قدمها أعضاء اللجنة الاستشارية: جان بريمان، وديان إلسون، وماريا ديل كارمن فيجو، ومارنيا لازريج، وماكسين مولينو، وجيتا سين، وفاتو سو، وجوليا سزالاي، وبول تيامبي زيليزا. قامت المنظمات التالية بإتاحة سلاسل بياناتها وموادها البحثية: قدم صندوق الأمم المتحدة للسكان معلومات حول إنشاء جداول عن حقوق المرأة، والعنف القائم على النوع الاجتماعي، والحقوق الإنجابية في الفصل الأول. وقام قسم الإحصاءات بمكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بتقديم معلومات عن إعداد أشكال الفصل الثالث عشر الذي يدور حول اللاجئين وغيرهم من الأفراد ذوي الصلة. وقام قسم أبحاث السلام

استفاد معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، عند إعداده لهذا التقرير، استفادة كبيرة من المساهمات القيّمة لعدد كبير من الأفراد والمنظمات. وقد أجريت الأبحاث المرجعية حول أربعة موضوعات رئيسية هي: الاقتصاد الكلي والرفاه والمساواة بين الجنسين، والمرأة والعمل والسياسة الاجتماعية، والمرأة والسياسة والمنصب العام، والنوع الاجتماعي والنزاع المسلح والبحث عن السلام. وقد أجريت الأبحاث تحت الإدارة العامة لشاهرا رازافي، بينما تولى تنسيق الدراسات في الموضوعات الأربعة آن زاميت (القسم الأول)، وشاهرا رازافي (القسم الثاني)، وأن ماري جوتز (القسم الثالث) وأورفاشي بوتاليا (القسم الرابع). وقام بكتابة الفصول أورفاشي بوتاليا، وأن ماري جوتز، وماكسين مولينو، ودونا بانكهوورست، ونيكولا بيبر، وشاهرا رازافي، وستيفاني سيجوينو، وأن زاميت. قامت بتحرير التقرير ماجي بلاك، وقامت سوزانا فرانكو بالإشراف على تحليل البيانات وإنشاء الجداول والأشكال الخاصة بالتقرير، وذلك بمعاونة هاني كويفا فيما يتعلق بالقسم الثالث. وقام بالمساعدة في البحث ألساندرا دال سيكو، ووكونستانزا تابوش، وناعومي ألفيني، وزهرة موسى، وجايا بهاتاشارجي. ومن داخل المعهد، قامت كارولين دانلوي بتنسيق إنتاج وترجمة التقرير، وقامت سوزان كوران بتحرير النص، ولاتيتود بتصميم الغلاف والإخراج الداخلي للتقرير، وقد قامت ميريك بتنفيذ أعمال الترجمة والإخراج والطباعة للنسخة العربية من التقرير.

قام الكتاب التالية أسماؤهم بإعداد الأبحاث المرجعية للتقرير: بروك أكرلي، وسيسيل أمبرت، وباولا أزنار، وأمريتا باسو، ورازيل باسو، وجو بيال، وجونسييلي بيريك، وسافيتري بيسنات، وفرجينيا بوفير، ومونيكا بويد، وإليسا براونشتاين، وروزاليا كورتيس، وبيننا ديكوستا، وكارمن دينا دير، ونجون ديوب،

بانجورا، وثانديكا مكانداوير، وبيتر أوتينج لمساهماتهم الففرفرة الكبيرة في التقرير. وقدمت جنيفر فريدمان مدخلات قيمة حول إنتاج ونشر التقرير. وندين بالشكر أيضاً إلى جوزفين جرين - بيتس، وسيلفي برينكميجر-ليو، ووندي سالفو، اللاتي قدمن دعماً إداريا خلال كل مراحل المشروع.

ويود معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية أن يتقدم بالشكر إلى الاتحاد الأوروبي، وقسم الأبحاث والتعاون في الوكالة السويدية الدولية للتنمية، ومركز البحوث للتنمية الدولية (كندا)، وحكومة هولندا على الدعم المالي الذي قدم لإعداد هذا التقرير.

والنزاع بجامعة أوبسالا بالسويد بتقديم مساعدة قيمة في تحليل البيانات الخاصة بالنزاع المسلح حول العالم.

قدمت نايلا كابير وجورجينا وايلين، بوصفهما محكمتان من الخارج، تعليقات قيمة على مسودة التقرير. كذلك تلقينا تعليقات ومدخلات مفيدة من الأفراد التالية أسماؤهم: بورشوتان أجاوال، وديبي بودلندر، وستيفاني بارينتوس، وداميني بوتاليا، ومونيكا داس جويتا، وديان إلسون، وياكين إرتورك، وفريندا جروفر، وشرين حسيم، وسابها حسين، وإليزابيث جيلين، وروب جنكنز، وساتياكام جوشي، وجمال كيدواي، وفراسيس لود، ومورين ماكنتوش، وأمينة ماما، وكافيتا بونجابي، ودزودزي تسيلكاتا، ودليلب سيمميون، وريتشا سنج، وأماندا سلوات، ومارثا والش، وأن وايتهيد.

قدم فريق البحث في معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية تعليقات قيمة. ونتوجه بالشكر الخاص إلى يوسف



المقدمة

وقد لعبت الإصلاحات الاقتصادية والسياسية التي شهدتها حقبة التسعينيات من القرن الماضي، دوراً محورياً في التحليل الذي نقدمه هنا. فحتى لو لم تكن تلك الإصلاحات قد تعاملت بشكل مباشر مع المساواة بين الجنسين، فإنها قد لقيت الكثير من إنعام النظر، من زاوية النوع الاجتماعي. ويتمثل أحد أسباب ذلك، في أن تلك الإصلاحات، أياً كان مسارها ونواياها، كانت لها تأثيرات هائلة على العلاقات بين الجنسين وعلى رفاه المرأة. وعلى الرغم من أن مهمة تقييم التقدم في المساواة بين الجنسين تفرض الكثير من التحديات، فلا شك في أن بعض التقدم المهم قد حدث في الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمرأة. ومن بين أهم تطورات العقد الماضي نمو وجود المرأة في المجال العام، سواء بوصفها فاعلة سياسية في الهيئات التشريعية الوطنية، أو في منظمات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية، أو بوصفها فاعلاً اقتصادياً يتزايد ظهوره في قوة العمل المأجور وفي تدفقات الهجرة. كان هناك تحسن كبير في معدلات التحاق الفتيات بالتعليم الابتدائي والثانوي أيضاً. كذلك بذلت النساء في الحكومة والهيئات التشريعية في العديد من البلدان جهداً كبيراً في جعل القوانين الوطنية أكثر استجابة لحقوق المرأة، مستفيدين في ذلك من الضغوط السياسية التي مارستها الحركات النسائية. على أن التقرير توصل إلى أن التقدم لم يكن متساوياً، وبالتالي، يجب التعامل مع النتائج الإيجابية في ضوء استمرار عدم المساواة بين الجنسين ووجود بيئة اقتصادية وسياسية غير مواتية. شهدت السنوات الماضية إعادة تقييم لدور الدولة، وإعادة اكتشاف للسياسات الاجتماعية، وإيمان جديد بأن المؤسسات والحكم الرشيد ضرورة لدفع التنمية وتنشيط القطاع الخاص. ولكن، على الرغم من أن ذلك قد جعل "إجماع واشنطن" أكثر قبولاً، فإن حزم الإصلاحات السياسية الأكثر تنوعاً لا تزال تحتفظ ببعض العناصر الأساسية في الاقتصاد الأصولي - تحرير التجارة والتحرير المالي، والسياسات النقدية والمالية التقييدية

كان مؤتمر المرأة العالمي الرابع، الذي عقد في بكين في سبتمبر / أيلول 1995، علامة بارزة في طريق الجهود الدولية الرامية إلى تحقيق المزيد من التقدم في مجال حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة بكل أبعادها. وبعض مضي عشر سنوات، لا بد أن العديد من الأطراف الفاعلة حول العالم تنعم النظر الآن في الإنجازات التي تحققت خلال العقد الأخير.

وتمثل الدافع وراء إصدار هذا التقرير في الاعتراف بأن التيار العام لمناقشات السياسة الدولية حول بعض أهم القضايا الملحة في زماننا والتي تلقى معارضة - التحرر الاقتصادي، والمقرطة وإصلاح أساليب الحكم، والهوية والصراع - يفتقر إلى الدراية المنظمة بالمعارف التي أفرزتها الأبحاث والدراسات الأكاديمية التي تدور حول النوع الاجتماعي. وعندما كانت المنظمات والباحثون المهتمون بما أحرز من تقدم على مستوى العالم فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين - داخل وخارج نظام الأمم المتحدة على حد سواء - يقومون بإعداد تقويم (بكين + 10) الذي طلبته الجمعية العامة للأمم المتحدة في يونيو / حزيران سنة 2000، ليصدر في عام 2005، تبين أن الصيغة الملائمة لملء هذا الفراغ هي إصدار تقرير مستند إلى الأبحاث العلمية.

كان "معهد الأمم المتحدة لأبحاث التنمية الاجتماعية UNRISD"، وهو معهد بحثي مستقل داخل منظومة الأمم المتحدة، وله برنامج أبحاث مستمر حول بُعد النوع الاجتماعي في التنمية، هو الطرف المناسب لتقديم مساهمة مفيدة، مستندة إلى البحث العلمي، في عملية إعادة التفكير والمناقشة هذه، تتناول قضايا صعبة وخلافية تشغل حالياً بال العديد من الناس حول العالم. ومع اعتماد المعهد، في تقريره، على برنامج الأبحاث السابقة والجارية حول النوع الاجتماعي، تم تكليف طائفة واسعة من الباحثات النسويات من مختلف القارات والمناطق، خاصة من الجنوب، بإعداد أوراق بحثية حول خلفيات الموضوع: فكان عملهم هذا شديد الإثراء للمحتوى الضخم للتقرير.

الشديد بأن ترى قدرات الدولة ومساءلتها قد تعززت. ومع ذلك، يظل الخطر الذي يخشاه الكثيرون من إصلاحات الحكم الرشيد الحالية يتمثل في أن الأشكال المجردة للإصلاح والخطط المؤسسية الموحدة التي تفرضها على الدول النامية قد لا تؤدي حتى إلى إنعاش القطاع الخاص، ناهيك عن تحسين المساواة الاجتماعية.

في العقود الأخيرة، شهدت كل الدول، تقريباً، تعميقاً لعدم المساواة مع إحكام سياسات الاقتصاد الكلي الخاصة بالليبرالية الجديدة لقبضتها، وتهميشاً للقيم التي كانت مقبولة في السابق، مثل المساواة وإعادة التوزيع. وكثيراً من السياسات السائدة - تحرير التجارة والتحرير المالي، وسياسات التقييد النقدي والمالي، والحق في الرفاه القائم على السوق - أصبحت معوقاً أمام تحقيق الأهداف التي تم الاتفاق عليها في المؤتمرات العالمية التي شهدتها التسعينيات، بما فيها بكين. والواقع أنه كما يشير عنوان هذا التقرير، سوف يكون تحقيق المساواة بين الجنسين والعدالة بينهما شديد الصعوبة في عالم يزداد تفاوتاً. وفي الذكرى العاشرة لمؤتمر بكين، لن تأخذ الحركات النسائية في اعتبارها الهيمنة المستمرة للأيديولوجيات والسياسات الغافلة عن الهموم التنموية والتفاوت فحسب، بل كذلك التحديات التي تفرضها التغيرات الأخيرة في الجيوسياسية والأشكال الجديدة من سياسات الهوية الدينية. ويخشى كثيرون أن تجازف طموحات المرأة الخاصة بالتغيير الاجتماعي بالتراجع لمصلحة الهموم الأمنية: إذ يبدو الإطار التعددي الذي جاهدت من خلاله الشبكات النسائية المتعددة للقوميات لرعاية نظام عالمي لحقوق المرأة على مر السنين هشاً في الوقت الراهن. وهناك خطر أنه في المناخ الأيديولوجي المستقطب: حيث تلوح الهموم الأمنية بصورة كبيرة ويحال دون أية معارضة داخلية، سوف يكون من الصعب

- مع إضافة أجندة "الحكم الرشيد" إليها. أفرزت سياسات الاقتصاد الأصولية نتائج مخيبة للآمال، حتى في تقدير مصممها. فقد ازداد عدم أمان الأرزاق في الريف في الحالات التي تزامن فيها تقليص الدولة لدعمها للزراعة المحلية مع التعرض المتزايد للمنافسة من جانب المنتجين الكبار المتمتعين بالدعم. ويتزايد عدم الأمان حول العالم أيضاً مع نمو الاقتصاد غير الرسمي الذي تتركز فيه النساء إلى حد بعيد. ويعني هذا تزايد عدم استقرار فرص العمل وقدر أكبر من عدم أمان سبل العيش. وفي ظل برامج الصحة العامة والرعاية الاجتماعية الضعيفة والبنى التحتية الهشة التي لا تحظى بالتمويل الكافي، زاد عبء توفير الرعاية غير المجورة على النساء والفتيات بصورة كبيرة بلغت مستويات غير مقبولة، في أفريقيا جنوب الصحراء: حيث يحصد مرض نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز أعداداً مذهلة من الأرواح.

سوف تبقى المساواة بين الجنسين حلمًا بعيد المنال لدى غالبية النساء، طالما ظل السوق هو الحكم الرئيسي للسياسة. فالوصول إلى المساواة بين الجنسين يتطلب تعزيز السياسة التي يمكن مساءلتها ووجود نظم شاملة لتقديم الخدمات الاجتماعية. وهو ما يعني الاستثمار في خدمات صحة عامة وتعليم تعمل بكفاءة ومتاحة للجميع، كما يعني أيضاً وجود معايير عمل وحقوق تحمي تشغيل المرأة وظروف عملها، بالإضافة إلى الاستثمار في توفير الحكومة لطائفة من الخدمات التكميلية التي تدعم اقتصاد الرعاية.

منذ وقت طويل، ركز الدارسون والنشطاء من الجنوب على عملية مخرطة الدولة وبناء قدراتها ومساءلتها أمام مواطنيها. وتشير الصعوبات التي واجهتها المرأة في دفع تشريعات المساواة بين الجنسين وتميرها لتصبح قوانين وتنفيذ، إلى اهتمام المرأة

التحدي هو استخدام مكاسب المرأة فيما يتعلق بحضورها السياسي لجعل سياسات الدولة، وممارساتها، وأنماط إنفاقها أكثر استجابة لاهتمامات كل النساء.



ثانديكا مكانداوير

المدير

ديسمبر / كانون أول 2004

الحفاظ على الفضاءات المستقلة التي كانت ضرورية إلى حد كبير لحيوية الحركات النسائية.

هناك ثلاث رسائل في غاية الأهمية تصدر عن هذا التقرير. أولها تلقي الضوء على مخاطر أسلوب التفكير الأحادي الذي تنبثق فيه الدلالات السياسية عن مبادئ أولية. فالنتائج الواقعية تتحكم فيها، وبشدة، عوامل محددة تجعل للسياسات المماثلة نتائج شديدة التباين تبعاً لتباين الظروف. فالاعتقاد في أن تحرير أسواق العمل سوف يفيد الجماعات الاجتماعية المحرومة بشكل مباشر - على سبيل المثال - عن طريق أنظمة أسواق العمل القائمة، لا يدعمه الدليل الواقعي. في جل الحالات التي حدث فيها تحسن، كان يعود هذا التحسن إلى طائفة من السياسات التكميلية، شملت الإجراء الإيجابي، والاستثمار الخاص في التنمية البشرية وفي البنية التحتية الاجتماعية.

ويتمثل الدرس الأساسي الثاني في أهمية التعامل مع قضايا إعادة التوزيع، والحماية الاجتماعية، والإنتاج، وإعادة الإنتاج بشكل متزامن. وما زالت السياسة الاجتماعية، اليوم، منفصلة إلى حد بعيد عن السياسة الاقتصادية، وما تزال يُنظر إليها على أنها نوع من التخفيف من التكاليف الاجتماعية للتحرير الاقتصادي غير المحكوم بأي قيود. هناك حاجة إلى إعادة التفكير في السياسات الاقتصادية ومزيد من المحاولات الجادة لإدماج السياستين الاجتماعية والاقتصادية معاً.

ثالثاً، يحدد النجاح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي "نوعية" الديمقراطية. ويذهب التقرير، بوضوح، إلى أن المكاسب السياسية الجمة التي جنتها المرأة في العقود الأخيرة أتت عليها الفشل في مجال السياستين الاجتماعية والاقتصادية، والذي جعل حياة معظم النساء، ومن تعلنهن، غير آمنة. وبالتالي، يظل



نظرة عامة

بعد بكين:

تقدم متفاوت في عالم غير متساوٍ

بعد مضي عشر سنوات على مؤتمر المرأة العالمي الرابع في بكين، يظل السؤال الذي تطرحه العديد من منظمات المرأة حول العالم: ما هو حجم ما تحقق في العقد المنصرم؟ ويظل العثور على إجابات مستعصياً على المهتمين بالسعي إلى تحقيق المساواة بين الجنسين، ويكتنفه الغموض.

كانت هناك بعض المكاسب الملحوظة التي تحققت للمرأة خلال تلك الفترة بلا شك، ومنها تزايد حضورها في المجالس المنتخبة ومؤسسات الدولة، وبعض الضيق في الفجوة بين التحاق كل من الجنسين بالتعليم الابتدائي، وبدرجة أقل في التعليم الثانوي أيضاً، وتزايد حضور المرأة في سوق العمل وفي تدفق العمالة عبر الحدود الدولية، وانخفاض معدلات الخصوبة. وترتبط مثل تلك التغيرات في حياة المرأة بالتحويلات الاجتماعية المصاحبة للتنمية الاقتصادية، ولكنها مع ذلك ليست مجرد نتاج ثانوي للنمو الاقتصادي. وفي العديد من الحالات أحدثت إصلاحات الدولة أو الحركات الاجتماعية التغير في وضع المرأة الاجتماعي أو أسرعت به. وقد استغلت حركات المرأة، الوطنية والعابرة للقوميات على حد سواء، تغير السياق السياسي في حقبة التسعينيات لدفع حقوق المرأة قُدماً. وكان من أهم الإنجازات في هذا الصدد الوصول بقضايا الصحة والحقوق الجنسية والإنجابية، والعنف الموجه ضد المرأة، وعدم تساوي القوي في علاقات النوع الاجتماعي، إلى مركز المناقشات العالمية والوطنية.

استمرار أوجه عدم المساواة بين الجنسين

يجب تقييم تلك النتائج الإيجابية في ضوء أوجه عدم المساواة المستمرة بين الجنسين، والبيئة الاقتصادية والسياسية غير المواتية بالقدر الكافي.

على الرغم من وجود النساء بأعداد أكبر في عالم العمل ومجال السياسة، فإن تقلص هذه الفجوات بين الجنسين، والمعرفة بشيء من التعميم، يخفي العديد من أوجه عدم التناظر الملحوظة بين الجنسين وأوجه التقسيم، والتي تضع قيوداً على إتاحة الدخول والسلطة والقوة أمام المرأة. وعلى الرغم من أن انخفاض الخصوبة لا يزال يساعد على تحسين فرص حياة المرأة في سنوات خصوبتها في العديد من البلدان، فقد ارتبط ذلك، أيضاً، في بعض البلدان بزيادة غير طبيعية في نسبة الذكور إلى الإناث بين السكان، بسبب السلوك التمييزي ضد المرأة. وعلى مستوى أكثر عمومية، تتضح ازدواجية طبيعة إنجازات المرأة في "تأنيث" قوة العمل الذي استطاعت المرأة من خلاله أن يزداد حصولها على عمل مدفوع الأجر في معظم البلدان، ولكن ذلك اقترن بتدهور شروط وظروف العمل للكثيرات من النساء. ولا يوجد تفسير واحد لتلك النتائج المختلفة. فأوجه عدم المساواة بين الجنسين تضرب بجذورها في معظم المجتمعات، ويعاد إنتاجها من خلال العديد من الممارسات والمؤسسات، بما فيها التدخل بالسياسات. ومن بين الأسئلة التي يطرحها هذا التقرير السؤال التالي: ما هي المساهمة التي تقدمها سياسة التنمية من أجل إيجاد ظروف ملائمة أو غير ملائمة لتحقيق مساواة أكبر بين الجنسين؟

بيئة سياسة عدم التمكين

تمحورت أجندة الليبرالية الجديدة الاقتصادية - والتي بلغت حد الهيمنة في أوائل ثمانينيات القرن العشرين - حول التقشف المالي وتقوية حقوق الملكية الخاصة والسوق الذي يقوده البحث عن الربح، كما دعت تلك الأجندة إلى "تقهقر" دور الدولة. وعلى الرغم من السيطرة على التضخم في العديد من البلدان، جاء الحفاظ على استقرار الأسعار على حساب النمو وخلق فرص عمل. وأصبحت الأزمات المالية وحالات عدم الاستقرار الاقتصادي أكثر شيوعاً، كما اتسعت أوجه عدم المساواة في الدخل في جميع أنحاء العالم.

وفي غياب شبكات الأمان المناسبة، وضع تحرير الاقتصاد أرزاق الأسر ذات الدخل المنخفضة تحت ضغط قاس. وفي ظل الشدة الاقتصادية، ازداد ظهور النساء ذوات الدخل المنخفضة بوصفهن فاعلات اقتصاديات خارج نطاق البيت، فكن عمالة زراعية مؤقتة، أو مشتغلات في الاقتصاد الحضري غير الرسمي المكتظ، أو مهاجرات. هذا في الوقت الذي أصبح اصطباغ الخدمات الاجتماعية، الحثيث، بالطابع التجاري، يعني - خاصة في ظل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب / الإيدز - أن على الأسر الأكثر فقراً أن تعيد ضبط شؤونها عن طريق نقل المزيد من أوجه الرعاية إلى الأسرة نفسها، وإلقائها على أكتاف النساء والفتيات.

لقد عبّرت الأزمات الاجتماعية، التي لا تزال تضرب العديد من المناطق في العالم، عن نفسها في أكثر الصور دراماتيكية في الانتفاضات المدنية والاضطرابات السياسية، بما فيها اندلاع الثورات واستمرار الحروب الأهلية، والتي كانت الإحباطات الاقتصادية والاجتماعية من بين الديناميات المسببة لها. في مثل تلك المناطق التي يهيمن عليها عدم الأمان والعنف، لا يُفلت من الآثار المدمرة للحرب إلا القليل، بغض النظر عن الاشتراك الفعلي فيها كمقاتلين.

إعادة النوع الاجتماعي إلى محور الاهتمام

يعتمد اتجاه التحليل الذي تبنيه في هذا التقرير على مسلمة مؤداها أن المجتمعات، وعلاقاتها الاجتماعية، واقتصاداتها، وبنى القوى فيها، تنطوي على تقسيمات للنوع الاجتماعي، تضرب بجذورها فيها، تماماً كما تعكس تقسيمات طبقية، وإثنية، وعرقية. وأوجه عدم المساواة على أساس النوع ملمح يعم كل المجتمعات، وهو نتاج علاقات قوى ومعايير وممارسات، أقامها المجتمع.

وعلى الرغم من أن هناك اهتمام متزايد بأوجه عدم المساواة بين الجنسين في بعض المجالات - على مستوى الأسرة الداخلي بالذات، وكذلك في المجال القانوني: حيث تلعب "التقاليد" و"الأعراف" دوراً مهماً - فعادةً ما يكون الاهتمام الموجه إلى النوع في السياسة العامة انتقائياً. ونتائج ذلك من صمت وإغفال واضحة جلية: فالأسواق، على سبيل المثال، وتدفقات الاقتصاد الكلي (التجارة ورأس المال) لا تخضع دائماً لتحليل النوع الاجتماعي، وذلك للتسليم ضمناً بأن تلك الأسواق والتدفقات خيرة بطبيعتها ومحيدة تجاه النوع الاجتماعي. بيد أن التقرير توصل إلى أن ذلك غير صحيح بالنسبة للاقتصاد ولا بالنسبة للأسرة، كما أن الدول والمجتمعات والأحزاب السياسية والقوى الاجتماعية "التقدمية" لا تعمل بالضرورة على نحو محايد تجاه النوع الاجتماعي.

يركز التحليل الذي قام به التقرير، إلى حد بعيد، على العلاقات الاجتماعية، وخاصة علاقات النوع الاجتماعي عبر طائفة واسعة من المؤسسات. على أن التركيز الأساسي في التقرير ينصب على النساء، واللاتي يُنظر إليهن على أنهن مقسمات حسب الطبقة، والعرق، والإثنية، والطائفة. ومن المهم أن يُبقي الضوء مسلطاً على المرأة، في ظل التحولات الأخيرة في التفكير (واللغة المستخدمة) في بيروقراطيات التنمية، وكذلك بعض محاور الدراسات الأكاديمية التي قللت أحياناً، عن غير عمد، من دلالة تبعية المرأة. على أن ذلك لا يعني أن الرجل مميّز دائماً، حتى وإن كان كذلك مقارنةً بالمرأة. فقد تكون الثقافات الذكورية معوقة للرجل، بل ومدمرة له. فعلى الرغم من أن الرجل هو المرتكب الأول للعنف، على المستويين المنزلي والعام، فهو أيضاً الضحية الأولى له خارج نطاق المنزل. كذلك لا يعني التركيز على تبعية المرأة أن هناك صورة ثابتة لا تتغير لعلاقات النوع الاجتماعي: فمن المهم أن نعترف بأن تراتبات النوع الاجتماعي في تغير دائم مع تحلل الأشكال القديمة ثم إعادة خلقها.

الأجندات السياسية الحالية:

دلالاتها بالنسبة للمساواة بين الجنسين

طرح السياق السياسي، وسياق السياسات، في السنوات الأخيرة فرصاً وتحديات جديدة أمام تحقيق المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة. وحقيقة أن إصلاحات السياسة الاجتماعية و"الحكم الرشيد" تحتل الآن مكانة متقدمة على أجندة سياسة التنمية يبدو أنها تقدم نقطة انطلاق مهمة للتعامل مع أوجه المساواة القائمة على النوع الاجتماعي فيما يتعلق بالنفوذ إلى الموارد والخدمات، وكذلك قدرات كل من الجنسين والفتل في مساءلة الدولة.

مكان لإعادة التوزيع، وتجر فيه الحكومات على مصالح مواطنيها من أجل إرضاء القوى العالمية، لا يُنتظر أن يكون عالمًا يؤمن المساواة بين الجنسين. لهذا السبب، كرس ناشطات حقوق المرأة، وعلى نحو متزايد، المزيد من اهتمامهن وطاقاتهن للبنى الأوسع للسلطة العالمية، ولتطور مشاكل عدم المساواة العالمية المتعلقة بتوجهات الاقتصاد الكلي. هذا بالإضافة إلى أن العدالة الاقتصادية العالمية تعتبر محورية في تحقيق المرأة لصحتها الجنسية والإنجابية وكذلك في حصولها على حقوقها. على أن وضع الاعتماد المتبادل بين العدالة الاقتصادية العالمية والعدالة بين الجنسين تحت مجهر أدق لصناع السياسة ليس بالمهمة الهينة، وحتى إذا تحققت فإنها تتطلب جهوداً كبيرة لإحداث تغير في السياسات يتسم بالحساسية تجاه النوع الاجتماعي. هذا بالإضافة إلى أن بيئة السياسة العالمية التي ينبغي أن تناقش فيها العدالة الاقتصادية والعدالة بين الجنسين أصبحت أقل ملاءمة في السنوات الأخيرة. إن أجنداث حقوق الإنسان والمرأة وكل الإطار المتعدد الأطراف الذي تحققت فيه مكاسب التسعينيات، أضعفته أزمة السياسة العالمية الحالية التي تسبب فيها الإرهاب والعسكرة والحرب والأحادية. ولو كان للعدالة بين الجنسين ألا تنزلق درجات أكثر إلى أسفل على الأجندة، فعلى الحركات النسائية أن تنشئ تحالفات جديدة مع المؤسسات الحكومية، والحركات الاجتماعية، والأحزاب السياسية.

القسم الأول الاقتصاد الكلي، والرفاه، والمساواة بين الجنسين

التحرير وإزالة القيود التنظيمية: الطريق إلى المساواة بين الجنسين؟

شهدت العقود الأخيرة سعيًا واسع النطاق في العالم النامي لتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي الخاصة بالليبرالية الجديدة وما يقترن بها من سياسات خاصة بإزالة القيود التنظيمية على المستوى المحلي. وتقوم تلك السياسات على الاعتقاد بأن الحد الأدنى من تدخل الدولة في الاقتصاد مع اقترانه باعتماد أكبر على حافز الربح وحرية الدور الذي يلعبه السوق، كل ذلك يؤدي إلى تخصيص أكثر كفاءة للموارد، ومعدلات أعلى من النمو الاقتصادي، وانتشار واسع للتنمية، وارتفاع أسرع للدخل، مع ما ينتج عن كل ذلك من انخفاض للفقر وأوجه عدم المساواة. والمغزى الضمني

على أن حزمة السياسات المهيمنة - المعروفة باسم "ما بعد إجماع واشنطن" - تتمسك بالعناصر الأساسية للعقيدة الاقتصادية، مضافًا إليها أجندة "الحكم الرشيد" المشتملة على الديمقراطية، و"المشاركة"، و"تملك المجتمع". ووراء الإجماع البادي، والذي شكلته مصطلحات مشتركة مثل "الفقر" و"الحماية الاجتماعية"، لا تزال أوجه الفهم المتضاربة للسياسة الاجتماعية تتنافس فيما بينها لجذب الانتباه. وهي قائمة على قيم وأولويات وأوجه فهم مختلفة لمسؤولية الدولة. كذلك، فعلى الرغم من أن الفهم المتوسع لأجندة "الحكم الرشيد" يشتمل على التحرر السياسي، وحقوق الإنسان، ويتعامل مع مشكلات عدم المساواة الاجتماعية كجزء من الالتزام الأساسي بالديمقراطية، فإن الانتقادات تذهب إلى أن إصلاحات الحكم هذه يهيمن عليها في واقع الحال فرض صيغ مجردة - لا تفرق فيها لأي سبب كان - للإصلاح المؤسسي، وهو ما يميل إلى استبعاد المساواة بين الجنسين. على أن بعض إصلاحات الحكم، خاصة التحول إلى لامركزية السلطة السياسية بنقل تلك السلطة إلى أجهزة الحكم المحلي والبلديات، يبدو أنها سهلت من تمثيل المرأة السياسي على المستوى المحلي، مع ما لذلك من احتمالات إحداث تأثير إيجابي على السياسة. مثل تلك النتائج الإيجابية يصعب تحقيقها عندما تقاوم الأنظمة الأبوية التقليدية على المستوى المحلي تمثيل المرأة النشط في بنى السلطة المحلية.

والواقع أن هناك ظاهرة برزت بقوة كبيرة في السنوات الأخيرة، وهي ظاهرة "سياسات الهوية"، والتي اتخذت على وجه الخصوص شكل حركات تحتشد حول الهوية الإثنية، أو العرقية، أو الدينية. وعلى الرغم من وجود توترات بين بعض أشكال الادعاءات القائمة على الهوية ومفاهيم المساواة بين الجنسين، فالتوفيق بين الاثنين ليس مستحيلًا بالضرورة. على أن بعض الهجمات الراديكالية على أجنداث حقوق الإنسان وحقوق المرأة قد نتجت عن عودة ظهور الهويات الدينية التي تنطوي على ترسيخ لأدوار النوع الاجتماعي "التقليدية" ونظم السلطة. بيد أن "التقاليد" والعقائد الدينية التي تقول بها بعض تلك الحركات قد لا تكون في حقيقتها، تقليدية ولا أصيلة، بل إنها قد وصمت مؤخراً بأنها تخدم أغراضاً سياسية.

إقامة روابط بين السياسة الاقتصادية والمساواة بين الجنسين

إن عالمًا يهيمن عليه نموذج سياسي يميل إلى تعميق أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، ويرسخ التهميش، وليس فيه

وعلى النقيض من ذلك، نجح عدد من الدول الآسيوية التي اتبعت سياسات تهدف إلى إدارة الأسواق بدلاً من تحريرها الكامل - سعيًا للتنمية الصناعية - في تحقيق نجاح كبير فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي والتنمية وتقليص الفقر. ومع ذلك، فعلى الرغم من أن تلك الدول قد حققت نجاحًا أكبر من نجاح الدول التي تبعت مسار الليبرالية الجديدة، في دفع بعض جوانب رفاه المرأة قُدماً، فإنها لم تحقق تقدماً شاملاً مهماً فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين.

التحرير، وأسواق العمل، ومكاسب المرأة: صورة مختلطة

في بيئة الاقتصاد العالمي التي تزداد وتيرة التنافس فيها في ظل التحرير، أدى التركيز على الإنتاج الكثيف العمالة الموجه للتصدير - سواء في الصناعة، أو الزراعة، أو مؤخراً في الخدمات - إلى تكثيف جهود المؤسسات لاستخدام العمالة الأقل كلفة. وقد أدى انخفاض أجور النساء، النسبي، إلى جعلهن مصدراً جذاباً للعمالة، وهو ما نتجت عنه زيادة في مستويات وأنصبة تشغيل المرأة بأجر في العديد من الدول النامية، والذي ارتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بالشركات المتعددة الجنسيات. بيد أن الأدلة المتوفرة، فيما يتعلق بتحسين رفاه المرأة والمساواة بين الجنسين نتيجة لتحرير التجارة والاستثمارات الأجنبية المباشرة، تشي بصورة مختلطة. فالواقع أن التحليلات تشير إلى اقتران بين أدوار النوع الاجتماعي (المتعلقة بالتقاليد التي تضع عمل المرأة المأجور في المرتبة الثانية من الأهمية بعد مسؤولياتها المنزلية ومسؤولياتها عن الرعاية) والتميز في الوظائف على أساس الصناعة، واحتياجات المؤسسات في بيئة دولية عالية التنافس.

في بعض الحالات يكون أجر المرأة وظروف عملها في الوظائف الرسمية في قطاع التصدير أفضل منه في بقية قطاعات الاقتصاد، ولكن العديد من تلك الوظائف غير آمنة ولا مستقبل لها. ويتساوى في عدم الاستقرار هذا، إن لم يزد عليه، عملها عن طريق التعاقد بالباطن، بما في ذلك العمل الذي تمارسه من المنزل، كما أن ظروف هذا النوع من العمل شديدة السوء. هذا بالإضافة إلى أن مكاسب المرأة في التشغيل ليست دائمة في كل الأحوال، وهو ما يشهد عليه انخفاض نصيبها من العمل المأجور في قطاع الصناعة في العديد من البلدان. وتواجه النساء اللاتي تفقدن وظائفهن في الصناعات الكثيفة العمالة المتنقلة على مستوى دولي، صعوبات في الحصول على وظائف في

هنا هو أن المرأة سوف تستفيد على قدم المساواة، وأن زيادة النفاذ إلى الوظائف، والدخل، والتعليم يمكن أن تؤدي إلى مساواة أكبر بين الجنسين.

بيد أن النظرة التحليلية العميقة، والأدلة التجريبية المتزايدة لا توفر من دعم تلك الرؤية إلا النزر اليسير. فهذا التوجه السياسي لم يوفر بيئة داعمة لتحسين رفاه المرأة، والتغلب على التحيز تجاه النوع الاجتماعي، وتآكل الفجوة بين الجنسين في الإمكانات والفرص الأساسية والنفاذ إلى الموارد. كما أن هذا التوجه لم يوجد اقتساماً أكثر عدالة للعمل غير المأجور، ولتكاليف رعاية الأسرة وتربية الأبناء بين الرجل والمرأة.

لقد ثبت فشل الليبرالية الجديدة، إلى حد بعيد، حتى في إطار رؤيتها هي. فقد حذت سياسات التقشف النقدي والمالي من التضخم، بوجه عام، ولكن ذلك كان على حساب تقليص معدلات النمو في معظم المناطق (خاصة في الدول الأفقر)، والحد من التغييرات الهيكلية، والنمو البطيء أو السلبي في التوظيف. كذلك أدى تحرير تدفق رؤوس الأموال الدولية إلى زيادة عدم الاستقرار المالي والاقتصادي، فضلاً عن ازدياد الأزمات الاقتصادية واشتداد حدتها أكثر من ذي قبل. لقد شهدت العديد من البلدان تقشفاً مالياً، نتيجة لتقليص الضرائب على التجارة والضرائب المتعلقة بالأموال، وتقلص معدلات الضرائب على رأس المال. وكثيراً ما ساهم ذلك في تقليص نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي. وفي كثير من الحالات تركز تقليص النفقات في نفقات رأس المال المؤثرة على البنية الأساسية، وفي حالات أخرى تآكل الإنفاق على الصحة، أو التعليم، أو الرفاه، أو شبكات الأمان الاجتماعي. هذا بالإضافة إلى أنه في معظم البلدان، كان هناك تقليص قليل لعدم المساواة في الدخل الداخلي، وزيادة في الفقر على نطاق واسع. إن اتجاهات مؤشرات التنمية البشرية والفقر وعدم المساواة تجعل قدرة سياسات الليبرالية الجديدة على توليد تنمية اجتماعية - مقيسة بالزيادة الثابتة في الناتج المحلي الإجمالي، أو بتحسين مستويات الصحة والأمن البشري - موضع تساؤل.

وعلى الإجمال، لم تتحقق مكاسب النمو الاقتصادي الأعلى وتقليص الفقر المنتظرة، وبالذات في الوقت الذي اشتدت فيه الحاجة إلى حماية اجتماعية فعالة: إذ تآكلت - على نطاق واسع - قدرة الحكومات على توفير خدمات عامة وحماية اجتماعية.

لو أريد رفع قدرات المرأة التي تمكنها من النفاذ إلى شرائح أوسع من سوق العمل، فمن الأساسي أن توجد مستويات إنفاق أعلى للدولة على الصحة والتعليم. هناك، أيضاً، حاجة إلى إنفاق حكومي أعلى على آليات الحماية الاجتماعية التي تغطي القوة العاملة النسائية أيضاً: حيث إن تلك القوة العاملة تتأثر، على وجه خاص، بعدم أمن الوظائف الذي يتسبب فيه عدم الاستقرار الاقتصادي، ومعدلات دوران العمالة العالية في أسواق العمل المتزايدة مرونة، وانتشار النساء في العمل غير الرسمي. على الإجمال، الحاجة إلى حماية الدولة لكل مواطنيها، رجالاً ونساءً من نزوات السوق أمر محوري في البيئة التنافسية المفتوحة. لخصخصة الخدمات - لأسباب مالية أو غيرها من أسباب - تكاليف قصيرة الأجل على المرأة، وربما طويلة الأجل أيضاً. إن إدخال الحكومة لرسوم الاستخدام لم يقدم حلاً مرضياً اجتماعياً، خاصة من منظور المرأة، والتي كثيراً ما تتحمل عبء إدارة ميزانية الأسرة بدخل أقل وخدمات أساسية أقل: هذا بالإضافة إلى أن برامج الاستثناءات لم تثبت نجاحها، بشكل عام، عند التطبيق.

تعزيز مكاسب المرأة: الحاجة إلى أجندة سياسات أوسع

إلى جانب رصد اتجاهات وضع المرأة المطلق فيما يتعلق بالرفاه، فمن المهم، أيضاً، أن يتم تقييم التغيرات التي طرأت على وضعها مقارنة بالرجل. وذاك أن الفجوات تؤثر على ديناميات القوة وتعكسها، في آن واحد: حيث إن تلك الديناميات تحمل إمكانات إحداث تغيير إيجابي في توزيع الموارد والإمكانيات. ومن المهم، أيضاً، أن يُحدد ما إذا كانت فجوات الرفاه بين الجنسين قد تغيرت في الاقتصادات السريعة والبطيئة النمو، اعتماداً على طائفة واسعة من المؤشرات، وليس على مجرد القياس المالي لدخل الفرد.

على الرغم من تضيق بعض الفجوات بين الجنسين، فقد كانت هناك استثناءات ملحوظة، بل وارتكاسات، بما يشي بأن التغيرات الإيجابية لم تكن بالضرورة مستقرة ولا مؤبدة. هذا إلى جانب أن تضيق الفجوات يتطلب، أيضاً، دراسة متأنية: حيث إنه قد يعكس تقلصاً في إنجازات الرجل. على أن الاتجاهات الإيجابية في إمكانات المرأة لا تُترجم تلقائياً إلى فرص أكبر لها. فعلى سبيل المثال، تلعب معايير النوع الاجتماعي، في الاقتصادات البطيئة النمو حيث تندر الوظائف، دوراً مهماً في ضمان نفاذ الرجال إلى شرائح عمل على نحو أكثر من نفاذ المرأة إليها.

الصناعات الأكثر اعتماداً على كثافة رأس المال، والتي قد تستبدلن بأخريات. هذا بالإضافة إلى أن منافسة الواردات الرخيصة أدت إلى انخفاض في عدد وظائف الصناعة المحلية. لقد كان للميل إلى الانكماش الذي تتسم به سياسات الاقتصاد الكلي، وما يؤدي إليه من بطء في النمو وركود اقتصادي، آثار أكثر خطورة على المرأة منها على الرجل: إذ ترتفع معدلات البطالة - على سبيل المثال - بين النساء عنها بين الرجال في معظم الأحيان. أضف إلى ذلك أن أعداد النساء في العمل الحر أو العمل المأجور في الاقتصاد غير الرسمي تفوق أعداد الرجال فيهما. ظروف العمل هذه التي تواجهها معظم النساء توجد صعوبة هيكلية في رفع أجورهن وسد الفجوة بين الجنسين في الأجور. والواقع أن الدراسات التي أجريت على الاقتصادات الآسيوية الأسرع نمواً تشي بأن نمو صادرات الصناعات الكثيفة العمالة والنمو الاقتصادي بلغا أسرع المعدلات في هذه البلدان، والتي تتميز بأن فجوة الأجور بين الجنسين فيها هي الأوسع. وحتى في بعض الاقتصادات الآسيوية الأسرع نمواً، لم تتقلص حصة التمييز في فجوة الأجور خلال حقبة العولمة.

لقد ثبت أن الأزمات المالية والاقتصادية الناجمة عن السياسات التي تشجع التدفق غير المحكوم لرأس المال كان لها آثار تفريقية على كل من العملات والعاملين. وخلال أزمة 1997 في شرق آسيا، سبقت المرأة، في العادة، الرجل في فقد الوظيفة، نظراً لظروف تشغيلها الأقل أمناً، وللتمييز القائم على "التحيز للرجل العائل".

الإنفاق العام: طوق النجاة للمرأة؟

للقيود التي تُفرض على الإنفاق العام نتيجةً للتكشف المالي آثار سلبية خاصة على المرأة: فالإنفاق الحكومي الثابت، أو المتقلص، على البنية التحتية وأماكن الخدمة العامة يلقي بأعباء ثقيلة على المرأة: حيث إنها هي المسؤولة أساساً عن إدارة الأسرة المعيشية وأعمال الرعاية غير المأجورة. في الظروف العادية، تلعب الأسرة دور شبكة الأمان أو الملاذ الأخير، مع تحمل المرأة للعبء الأكبر في اقتسام وقتها وطاقاتها بين العمل المأجور والعمل غير المأجور، وهو وضع تزداد حدته في أوقات الأزمات، كما أن له تكاليف تقع على عاتق المرأة على الأمد القصير والطويل، وكذلك على الكفاءة الجزئية والكلية.

ومن خلال توزيع الموارد داخل الأسرة والأسرة المعيشية، ومن خلال الإنفاق العام. وكل من تلك العوامل يخضع لتأثير واسع من المعايير الاجتماعية الخاصة بأدوار المرأة وحقوقها. وبالتالي، تختلف إمكانات كل من الرجل والمرأة، ومدى نفاذ كل منهما إلى الموارد مثل الوقت، والأرض، والائتمان، والدخل، والقدرة على الحصول على تأمين اجتماعي. فتأثير سياسات الاقتصاد الكلي على الدخل، مثلاً، يأتي عن طريق نظام تقسيم العمل بين الجنسين، حتى عندما يتساوى في كل شيء آخر من مؤهلات دراسية، ومهارات، وسيطرة على الأصول. يعني ذلك ضمناً أن السياسة الاقتصادية وحدها، لا يُنتظر أن تحدث مساواة بين الجنسين.

وعلى ذلك، فحتى يتحقق تحسن ملحوظ في جوانب رفاه المرأة الرئيسية ومزيد من المساواة بين الجنسين، فمن المهم أيضاً أن توجد تدابير مصممة خصيصاً للتعامل مع جوانب عدم المساواة والقيود القائمة على النوع الاجتماعي. هناك احتياج، أيضاً، إلى تنسيق الجهود من أجل تقويض المعايير وإزالة أوجه التمييز المسؤولة عن استمرار تقسيم أسواق العمل بين الجنسين. كذلك ينبغي إيجاد سياسات محددة تهدف إلى إزالة القيود الهيكلية المفروضة على قدرة المرأة على الاستفادة من فرص أوسع في السوق، خاصة افتقارها النسبي إلى التعليم والمهارات اللازمة، وكذلك مسؤوليتها الأكبر نسبياً عن توفير الرعاية غير المأجورة.

ولو أريد للمشاركة في النمو الاقتصادي أن تجري على نطاق واسع، فهناك، أيضاً، حاجة إلى سياسات سوق- وما يقترن بها من تدخلات تؤثر في ظروف العمل في التوظيف الرسمي وغير الرسمي، وتؤدي إلى معادلة عدم الاتزان بين الجنسين وتصحيح الممارسات التمييزية. وقد يشتمل الحل، أيضاً، على تحسين معايير العمل الأساسية (والتي تشمل منع كل أشكال التمييز ومبدأ الأجر المساوي مقابل العمل المساوي في القيمة) وخلق ظروف عمل محترمة، تشمل حق العاملين الرسميين وغير الرسميين جميعاً في الحصول على حماية اجتماعية، وكذلك تطوير ممارسات "تراعي الأسرة" في موقع العمل. وتشمل التدابير السياسية اللازمة الأخرى أهداف سياسة نوع اجتماعي خاصة بالإنفاق العام، وآليات مثل مراجعات للميزانية تركز على استجابتها لقضايا النوع الاجتماعي وتهدف إلى متابعة التنفيذ. وأخيراً، تعتمد تلك التغييرات، إلى حد كبير، على حشد النساء

لا يُتوقع أن توجد عدالة بين الجنسين دون تمكين المرأة. بيد أن مجرد وجود المرأة في الهيئات التشريعية لا يُترجم بالضرورة إلى سياسات اقتصادية أكثر مراعاةً لها. هذا إلى جانب أن اتباع الأساليب، التي يُزعم أنها تفضي إلى مشاركة أكبر، في صياغة استراتيجيات التنمية من خلال "أوراق استراتيجية تقليص الفقر"، بما تنطوي عليه من تشاور مع طائفة أوسع من ممثلي المجتمع المدني، قد ثبت أنها ليست أداة شديدة الفاعلية في تمكين المرأة. وشملت أهم مواطن الفشل انخفاض مستوى التشاور مع جماعات النساء، والافتقار المتكرر إلى إدماج تحليل النوع الاجتماعي في تشخيص الفقر. إن النوع الاجتماعي لم يظهر كقضية قائمة بذاتها في تحليل سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية، ولا في أقسام "أوراق استراتيجية تقليص الفقر" الخاصة بالتوصيات المتعلقة باستراتيجية تقليص الفقر، أو تخصيص الموارد، أو المتابعة والتقييم.

ما هي استراتيجيات الاقتصاد الكلي التي من شأنها أن توفر أفضل دفع للتنمية تراعي العدالة بين الجنسين، وبالإضافة إلى تحسين قدرات وفرص المرأة في كسب رزقها ورزق أسرتها وتحسين رفاهها مقارنة بالرجل، تُحسن أيضاً من قدرتها التفاوضية داخل الأسرة المعيشية وداخل المؤسسات الاجتماعية الأخرى؟ قد يكون منطقياً، من حيث المبدأ، أن نتوقع حدوث مثل تلك التحسينات حيثما وجد نمو اقتصادي سريع نسبياً، واستقرار في الاقتصاد الكلي، وبيئة اقتصادية خارجية مواتية، واتساع لفرص التشغيل الرسمي، ونظم ضرائب وإنفاق عام قابلة لإعادة التوزيع، وسياسات اجتماعية تهتم بالمرأة أيضاً. انضمت الاقتصاديات النسويات إلى الاقتصاديين المؤيدين للنظم الاقتصادية المغايرة للنظام السائد فحدّوا مكونات حزمة سياسات اقتصاد كلي بديلة، وما يرتبط بها من سياسات من شأنها أن توفر للدول النامية طائفة أوسع من أدوات السياسة، وتفتح أمامها منظوراً أكثر اتساعاً لوضع سياسات تناسب الظروف الخاصة لكل منها. بيد أنهم اعترفوا أن هذه التغييرات في سياسة الاقتصاد الكلي، على أهميتها، فهي ليست كافية وحدها. إن مدى تحقيق سياسات الاقتصاد الكلي لتقدم في المساواة بين الجنسين، لا يتوقف فقط على قدرتها على تحسين النمو الاقتصادي، فآثار النمو الاقتصادي مختلفة بالنسبة لكل من الجنسين: حيث إن النمو يعمل من خلال أنواع مختلفة من الأسواق،

لقد ساهم ازدياد الفقر في الريف، طوال التاريخ، في الهجرة إلى المناطق الحضرية، ولا يزال على هذه الحال. ونجد نسبة كبيرة من الريفيات المهاجرات في المستويات الدنيا، الأقل ظهوراً، من سُلّم العمل غير الرسمي، وتفتقر الكثيرات منهن إلى المهارات والعلاقات اللازمة لتأمين وظائف أكثر استقراراً وبأجور محترمة. وعادة ما تعمل هؤلاء في الإنتاج المنزلي على نطاق صغير، وتقعن بذلك تحت ضغط منافسة متزايدة من السلع المستوردة الأرخص: بينما تعمل أخريات في طائفة متنوعة من المهن الخدمية وفي تجارة السلع الثانوية.

تظهر في العديد من بقاع العالم أنواع من علاقات العمل المقنّعة عن عمد من أجل تحاشي تشريعات العمل وحرمان العاملين من الخدمات الاجتماعية. وفي حالات أخرى قد يوجد تعاقد، ولكن العلاقة تتم صياغتها، عن عمد، في شكل تبادل تجاري. وفي كثير من الأحيان تتسم علاقة العمل بالغموض؛ إذ قد يعمل العمال، على سبيل المثال، في منازلهم على أساس سعر محجف للقطعة، خارج سلطان تشريعات العمل. وتقوم الكثير منعاملات بتشغيل المنتجات في سلسلة القيمة العالمية، بينما تعمل أخريات على منتجات موجهة إلى السوق المحلية. وتتميز الأجور التي تتقاضاها هؤلاء النساء بالتدني الشديد، كما أن الكثيرات منهن تستخدمن أبناءهن كعمالة مساعدة. تلك الميادين لا تمسها قوانين العمل والرعاية الاجتماعية.

تختلف أنماط التحول إلى الشكل غير الرسمي من منطقة إلى أخرى، ولكن الاتجاه العام غير مشجع، فيما يتعلق بآفاق تحقيق حقوق المرأة ورفاهها. بيد أن هناك تطوراً واعداً شهدته التسعينيات، وتمثل في ظهور أشكال جديدة من التنظيم بين العاملات في الاقتصاد غير الرسمي على المستويين المحلي والدولي. على أن العديد من النقابات العمالية الجديدة، وكذلك المنظمات غير الحكومية، والمنظمات القائمة على المجتمع، والتي تستجيب لحقوق المرأة العاملة، تواجه صعوبات في توسيع نطاق نشاطها والوصول إلى الاستدامة. وتواجه النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية أيضاً تحديات في بناء تحالفات من أجل توسيع نطاق نشاطها ليمتد إلى ما وراء القطاعات "النقابية" الأكثر ظهوراً.

ويمثل الجهد الجماعي من خلال السبل التنظيمية الديمقراطية الطريق العملي الوحيد لتنظيم وتحسين ظروف عمل العاملات غير الرسميات. إن فكرة أن إسباغ الصفة الرسمية على حقوق

أنفسهن، واللاتي ينبغي أن تُبنى قضيتهم على تحليل رصين ورؤية واضحة للمواطن الأكثر احتياجاً لتنفيذ سياسات مناسبة.

القسم الثاني المرأة والعمل والسياسة الاجتماعية

تأنيث العمالة وتحولها إلى الشكل غير الرسمي

خلال العقود الثلاثة الأخيرة ارتفعت معدلات نشاط المرأة الاقتصادي في معظم مناطق العالم، باستثناء شرق أوروبا ووسطها (منذ 1989) والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي ظلت معدلات نشاط المرأة الاقتصادي فيها منخفضة حسب المعايير الدولية. وعلى الرغم من زيادة معدلات عمل المرأة المأجور، فما زالت أسواق العمل مقسمة حسب النوع الاجتماعي. وحتى في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والتي ارتفعت فيها مشاركة المرأة في قوة العمل، لا تزال هناك فروق بين الجنسين في أسواق العمل، والتي تعتمد في أيامنا هذه على الوقت إلى حد بعيد: حيث يعمل الرجل لكل الوقت وتعمل المرأة لبعض الوقت (نظراً لنصيبها غير المتناسب من عمل الرعاية غير المأجور). هناك أيضاً فجوة هائلة بين ما يكسبه كل من الرجل والمرأة، وتعود في جانب منها إلى عمل العديد من النساء لبعض الوقت. بيد أن هناك فجوات في الأجور، أيضاً، بين العاملين لكل الوقت، وهو ما يعكس تمييزاً في الوظائف وحقيقة أن "وظائف المرأة" تدر دخلاً أقل.

هذا بالإضافة إلى أن تكثيف عمل المرأة المأجور خلال العقود الأخيرة توازى مع تدهور في شروط وظروف الكثير من الوظائف المطروحة أمامها.

يُعرف مفهوم "العمل غير الرسمي" الجديد، هذا العمل بأنه العمل بدون عقد آمن، أو خدمات للعمال، أو حماية اجتماعية. وحسب الأدلة الإحصائية الأخيرة لمنظمة العمل الدولية، يمثل التشغيل غير الرسمي ما بين نصف وثلاثة أرباع التشغيل غير الزراعي في الدول النامية، ويميل لأن يصبح مصدر تشغيل للمرأة أكثر من الرجل في كل المناطق النامية، عدا شمال أفريقيا.

تكتنف دراسة آثار الإصلاح الاقتصادي عل سبل كسب الرزق في الريف من زاوية كل من الجنسين صعوبات كثيرة. فالإحصائيات الزراعية الوطنية غير ملائمة في عدد من الجوانب الأساسية، والتي نجم بعضها عن استخدام المالك الفرد، أو المساحة المملوكة، كوحدة تحليل؛ إذ إن ذلك يعني أن العلاقات بين أعضاء الأسرة المعيشية الزراعية لا يمكن تقييمها. هذا إلى جانب أن دراسات الحالة التي أجريت حول تغير علاقات النوع الاجتماعي في ظل آثار التحرير التي بدأت في الظهور قليلة عديداً وجغرافياً.

تحول مزارعو الحيازات الصغيرة، حيثما استطاعوا، من إنتاج المحاصيل النقدية التقليدية إلى إنتاج المحاصيل الأكثر إدراكاً للربح. فكيف أثر ذلك على منتجي الأسرة المعيشية من رجال ونساء؟ هناك وجهة نظر لاقت رواجاً في التسعينيات ترى أن "استجابة" الإنتاج الزراعي الأفريقي الضعيفة للتحرير يمكن أن تُعزى إلى عدم مرونة أدوار النوع الاجتماعي داخل الأسرة المعيشية وعدم رغبة النساء في المساهمة في العمل غير المأجور في المحاصيل النقدية التي يهيمن عليها الأزواج. بيد أن المبالغة وسمت قيود النوع الاجتماعي هذه داخل الأسرة وتضارب مصالح أعضائها. فهناك مساحات واسعة من المصالح المشتركة بين الزوج والزوجة في الأسر المعيشية ذوات الحيازات الصغيرة، وهناك الكثير من الأدلة التي تؤكد مرونة أدوار النوع الاجتماعي في الزراعة. ولو كان التحرير قد فشل في تحسين الإنتاج الزراعي، فإن ذلك يعود في جانب كبير منه إلى القيود الأوسع الواقعة على أصحاب الحيازات الصغيرة، والتي غذاها التحرير، وليس إلى النتائج الاقتصادية لعلاقات النوع الاجتماعي داخل الأسرة وتضارب المصالح.

خلال الثلاثين عاماً الماضية ساهمت العديد من العمليات المتداخلة في تغيير تقسيم العمل على أساس النوع الاجتماعي بين أصحاب الحيازات الصغيرة في أمريكا اللاتينية، وقد وصف هذا التغيير، أحياناً، بأنه ميل إلى "تأنيث الزراعة". ويبدو أن مشاركة المرأة في الزراعة قد تغيرت خلال حقبة التحرير الأخيرة: حيث لم تعد المرأة مجرد عمالة "ثانوية". ومع هجرة الرجل للبحث عن مصادر دخل بديلة، بدأت المرأة تظهر كمديرة مزرعة، تقوم بجمل عمل الأسرة الزراعي. وقد تسبب في ذلك الإصلاح الزراعي الذي أدى إلى سحب الدولة لدعمها المباشر للإنتاج الزراعي المحلي. هذا بالإضافة إلى انخفاض صادرات المنتجات الزراعية التقليدية، مثل البن، نتيجة لتحرير التجارة العالمية وكساد أسواق السلع. وعلى ذلك، فقد اقترنت ظاهرة "تأنيث

الملكية تمثل الحل لمشكلات الاقتصاد غير الرسمي - وهي رؤية تدعمها بعض المنظمات الدولية - ليست بذات جدوى فيما يتعلق بالمرأة العاملة؛ حيث إن معظم النساء ليست لديهن "أملك" لتسجيلها، وتشارك في الاقتصاد غير الرسمي لعدم استطاعتهن الحصول على عمل في القطاع الرسمي.

تغير ظروف الحياة الريفية

عانت العديد من بلدان أفريقيا وأمريكا اللاتينية، خلال الثمانينيات، من أزمات اقتصادية رأت المنظمات المالية الدولية أنها ناتجة مباشرة عن تدخل الدولة الشديد في الاقتصاد. ونُظر إلى القطاع الزراعي على أنه الضحية الكبرى للنظم التي تديرها الدولة.

والواقع أن معظم حكومات الدول النامية كانت تتدخل بشدة في الاقتصاد، نظراً للاعتقاد الشائع آنذاك بأن الأسواق غير قادرة وحدها على بناء اقتصاد قوي. وانخفضت أسعار المنتجات الزراعية بشكل غير طبيعي بسبب المغالاة في تقدير أسعار الصرف وضرائب التصدير، بيد أن هذا الوضع تم إصلاحه إلى حد ما من خلال التحويل الإيجابي للموارد إلى هذا القطاع عبر الاستثمار الحكومي، والائتمان والمدخلات المدعومة، والخدمات الزراعية والتسويق الزراعي. ثم أصبحت تلك الخدمات الحكومية مهددة بالخطر.

على أن الإصلاحات التالية لم تتعامل بشكل مناسب مع المشاكل القديمة المؤثرة على الاقتصاد الزراعي. فقد مالت الإصلاحات الاقتصادية في أمريكا اللاتينية إلى تعزيز، وليس إصلاح، التقسيم القائم بين المناطق والمنتجين. وكان من بين الجوانب السلبية للتحرير في تلك المنطقة ارتفاع الواردات الزراعية، على حساب أرزاق الريفيين في معظم الأحيان. وفي أفريقيا جنوب الصحراء لم يرتفع إنتاج الحبوب الغذائية، بينما كان أداء حاصلات التصدير غير متمساو، وظلت مشاكل انعدام الأمن الغذائي في بعض البلدان شديدة الحدة. وفي الكثير من الحالات انهارت أنظمة الائتمان، وكان هناك انخفاض حاد في استخدام المدخلات، خاصة بين صغار الملاك.

في الحالات التي تزامن فيها انخفاض دعم الدولة للقطاعات الزراعية مع زيادة التعرض إلى المنافسة من كبار المنتجين المدعومين، أصبحت أرزاق الريفيين أكثر افتقاراً للأمان، وأكثر تنوعاً أيضاً. لقد أوقع عدم استقرار أسعار السلع وانخفاضها بأعداد كبيرة من الريفيين في دوائر الفقر، والجوع، بل والمجاعة.

هجرة العمالة عبر الحدود

أصبح انتقال الأفراد من الريف إلى المدن أو تنقلهم عبر الحدود الدولية جانباً مستقرًا في كسب الرزق لدى الكثيرين، أفرز انعكاسات وفرصاً إيجابية وأخرى سلبية على الدول والأفراد على حد سواء. وتتميز أنماط وطبيعة تدفق الهجرات المعاصرة عبر الحدود بثلاثة اتجاهات عامة، وهي: التحول المتزايد نحو الهجرة المؤقتة (لأصحاب المهارات العالية، والمتوسطة، وغير المهرة)، وارتفاع عدد المهاجرين الذين لا يحملون وثائق، وتأنيث الهجرة. وعلى الرغم من استمرار اختلاف أنظمة الهجرة بين مختلف الدول، فهناك اتجاه بازغ نحو الهجرة الانتقائية، والتي يُرحَّب فيها بهجرة العمالة المرتفعة المهارات، على أساس اعتقاد بأنها سوف تندمج بشكل أسهل وتساهم على نحو أكبر في الاقتصاد، بينما يُنظر إلى العمالة المنخفضة المهارات على أنها عبء على مالية الحكومة، وبالتالي يجب السيطرة على أعدادها. وهذا التراتب يقوم على النوع الاجتماعي أيضاً، بما أن الرجال أكثر انتشاراً في طبقة العمالة الماهرة.

إن وضع المرأة في أسفل مراتب سوق العمل، والقيمة المتدنية الممنوحة لعمل المنزلي والرعاية، والتي يقوم بها النساء في معظم المجتمعات الصناعية، والافتقار إلى الحماية الاجتماعية في الوظائف غير المنتظمة، خاصة في صناعة "الترفيه والضيافة"، كلها تعني أن الكثير من النساء عرضة للاستغلال. وحقيقة أن الكثير من المتعلّقات تعليمياً عالياً، القادمات من بلدان نامية، تقمن بأعمال لا تتطلب أية مهارة أو تتطلب مهارات منخفضة تشير قضية الحط من قيمة المهارات، والتي قلما يتم التعامل معها في السياسات.

لا يزال الإطار الأساسي لهجرة النساء إلى أمريكا الشمالية وأوروبا هو إطار زوجة المهاجر الرئيسي أو المسؤولة منه. ولا تسود النساء كمهاجرات اقتصاديات إلا عندما تستهدف تدفقات الهجرة الوظائف النسائية مثل التمريض أو الخدمة المنزلية. ويرتفع الطلب على النساء في المهن المتعلقة بالرعاية في بعض الدول الأوروبية، من أجل سد فجوة الخدمات الصحية والاجتماعية وخدمات الرعاية، وكعاملات في الخدمة المنزلية، بأجور أو شروط لا تقبلها سوى المهاجرات. ومع ذلك، فتحويلات هؤلاء النساء النقدية مهمة للغاية لاقتصاد الأسر المعيشية التي أتين منها.

الزراعة" بقلّة جدوى الإنتاج الزراعي لأصحاب الحيازات الصغيرة في الحقبة الحالية.

إلى جانب التغيير في زراعة الحيازات الصغيرة، ظهر توجّهان مهمّان آخران مصاحبان للتحرير. أولهما وأكثرهما ارتباطاً بالتحرير بشكل مباشر، هو نمو الزراعة المؤسسية للمساحات الكبيرة بهدف التصدير، خاصة في المنتجات الزراعية عالية القيمة مثل الزهور، والفاكهة، والخضراوات. ويمثل هذا النوع من الزراعة مصدراً جديداً لتشغيل المرأة الريفية في العديد من بقاع العالم، خاصة في أمريكا اللاتينية، وذلك على الرغم من كثرة تشغيل النساء في الأنشطة الأقل أماناً، وأجراً، والتي تحتاج إلى مهارات أقل، وتنعدم فيها فرص التقدم المهني. والظاهرة الثانية، هي التنوع العام لمصادر رزق صغار الملاك: حيث يدفع رجال الأسرة المعيشية ونسأوها وأطفالها، وبشكل متزايد، إلى أنشطة غير زراعية للتغلب على الفقر، وذلك على الرغم من أن الدخل في بعض تلك الحالات شديد الانخفاض، إلى درجة أصبح معها تنوع مصادر الدخل مساهماً في دورة الإفقار. وتميل النساء إلى الانتشار الكبير في الأنشطة المنخفضة العائد، والتي يدفعهم إليها الاحتياج إلى البقاء فقط على قيد الحياة.

من أهم الدروس المستفادة من تجربة الإصلاح الاقتصادي والتحرير أن فقر موارد المزارعين يمنعهم من الاستفادة من الفرص الجديدة. وتبقى الأرض من أهم الأصول في الاقتصاد الريفي. لقد شاركت ناشطات حقوق المرأة، في العديد من البلدان، على نحو وثيق في المناقشات السياسية الدائرة حول حياة الأرض، وكثيراً ما كان ذلك بمشاركة جماعات المجتمع المدني الأخرى. وقد أدت تلك الجهود إلى تقدم ملحوظ في تمرير قوانين ملكية أرض أكثر عدالة بين الجنسين خلال التسعينيات. وحتى عندما كان هناك اعتراف رسمي بحقوق المرأة، ظلت هناك فجوة هائلة بين الاعتراف القانوني بحقوقها في تملك أو حيازة الأرض وبين نفاذها الفعلي إليها. أسباب هذه الفجوة معقدة ومختلفة، ولكن هناك توجّهين سياسيين مهمين يستحقان الاهتمام لو أريد للمرأة، الفقيرة على وجه الخصوص، أن تنفذ إلى الأرض على أساس آمن، وهما: التركيز على تنمية أسواق الأراضي (والذي يُقضي المرأة الفقيرة في العادة)، وعودة ظهور اهتمام السياسة بمختلف الآليات والمؤسسات المحلية وغير الرسمية في إدارة الأرض (والتي قد يصعب في إطارها التعبير الواضح عن مصالح المرأة ومراعاتها).

في العادة الحل الأخير في المجتمعات غير المساوية، حيث إنها قد توقع الناس في الفقر، وتؤدي إلى المزيد من الإقصاء الاجتماعي، وترسخ عدم المساواة، بدلاً من التعامل مع عدم المساواة من خلال إعادة التوزيع. هذا بالإضافة إلى أنها تتطلب الكثير من القدرات الإدارية من الدولة.

وهناك وجهة نظر بديلة ترى أن الأهداف الاجتماعية يجب أن تتكامل مع استراتيجيات التنمية، وأن الدولة يجب أن تكون لاعباً أساسياً في توفير الموارد التي تضمن توفير الحماية الاجتماعية للجميع. إن السياسات الاجتماعية التي تقوم على مبدأ الشمول وإعادة التوزيع، والتي تعتمد كثيراً على إعادة توجيه الدعم من قبل الأيسر حالياً، تميل لأن تكون أكثر استدامة، مالياً وسياسياً.

إن عملية إصلاح السياسة الاجتماعية، ونتائج هذا الإصلاح، كلاهما يصطبغان، لا محالة، بالنوع الاجتماعي. لقد كانت الجهود المبكرة التي بذلت لتوفير حماية اجتماعية رسمية في العديد من الدول النامية منحاية نحو الرجال، الذين كانوا هم الفئة السائدة في القطاع الرسمي. ولكن، على الرغم من أنه كان من الممكن أن تبذل الجهود لتغطية طائفة أوسع من الأفراد، كان واقع الحال يشي بارتكاسة خلال العقدين الماضيين. فقد كان هناك اتجاه قوي في العديد من المناطق نحو تحويل الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية إلى سلع عن طريق فرض "رسوم استخدام" مختلفة على الخدمات العامة والتوسع في تقديم الخدمات من خلال السوق. ومن هنا، فإن "نموذج الرجل العائل" قد تآكل، ليس بفعل إصلاح الحقوق التي تكفلها الدولة على أساس يراعي عدالة أكبر بين الجنسين، ولكن بفعل التقليل الشديد لتلك الحقوق.

على أن المرأة أكثر استشهارة لتحويل الخدمات إلى سلع، نظراً لتراتب النوع الاجتماعي في المؤسسات الخاصة والعامة. ويشمل ذلك تخصيص موارد الأسرة المعيشية (حيث تلقى الفتاة في العادة نصيباً أقل من الفتى في استثمارات الأسرة المعيشية في الصحة والتعليم)، ومؤسسات السوق (حيث القيود النقدية أشد صرامة على المرأة منها على الرجل، نظراً لحرمانها في أسواق العمل والائتمان)، وفي اقتصاد الرعاية غير المأجورة (حيث تقدم النساء والفتيات نصيباً أكبر من الرعاية غير المأجورة عندما تكون الخدمات الاجتماعية الرسمية ليست في متناول اليد)، وفي قطاع الرعاية الاجتماعية الحكومية (حيث ترتفع احتمالات تحمل المرأة لضغوط عمل أكبر أثناء إصلاح القطاع العام، بما أنها تشغل النصيب الأكبر من المستويات الدنيا من المهارة، والسلطة، والأجر). ومع ذلك، لم تستطع

تتزايد هجرة النساء من شرق آسيا وجنوب شرقها إلى الدول المجاورة، أو إلى دول أبعد بكثير، بحثاً عن الفرص. ويتمثل الجانب الأكثر إيجابية من الصورة في دخول بعض النساء إلى تكنولوجيا المعلومات وغيرها من وظائف يسهل الحراك فيها إلى أعلى. أما الجانب السلبي من الصورة فيتمثل في سيادة وجود النساء في قطاع "الترفيه" وفي الحيز الخاص كمساعدات في الخدمة المنزلية، وهما ميدانان من ميادين التوظيف لا تغطيها تشريعات العمل، وبالتالي تتعرض المشتغلات فيهما إلى مستويات عالية من سوء المعاملة.

لقد اجتمع التمييز ضد المهاجرين إلى عدم المساواة على أساس العرق والنوع الاجتماعي، ليجعل من المرأة المهاجرة "محرومة حرماً ثلاثياً"، فتزداد بذلك احتمالات كثرة وجودها في الوظائف الهامشية غير الخاضعة لقيود تنظيمية والمنخفضة الأجر. على أن تجربة هجرة المرأة - بمفردها أو مع زوجها - تحمل في طياتها إمكانية إعادة تشكيل علاقات النوع الاجتماعي وأوجه عدم المساواة في القوة، وتظهر معها فرص تحسين مستوى المعيشة والفكاك من أوضاع قمعية سابقة.

البحث عن أجندة سياسة اجتماعية جديدة

تخضع سبل كسب الرزق في عالم اليوم إلى طائفة من أوجه عدم الأمان. فملايين النساء والرجال العاملين في الاقتصاد غير الرسمي، وحتى بعض العاملين في الاقتصاد الرسمي، في الدول النامية يفتقرون إلى آليات الحماية الاجتماعية الرسمية. هذا بالإضافة إلى أن بعض المجموعات مثل المعتلين صحياً، والمواليد، والعجائز يعتبرون من المحركات القوية للإفقار، مع انخفاض الدخل وتآكل الأصول في شراء الرعاية الصحية في ظل تحول كل شيء - وعلى نحو متزايد - إلى سلعة. تزايد الاعتراف مؤخراً بتلك الحقائق. فقد شهدت حقبة التسعينيات تحولاً في خطاب السياسة العالمية يعترف بالدور الحيوي للسياسة الاجتماعية في عملية التنمية. بيد أن هناك توتراً شديداً بين مختلف التوجهات السياسية المتعلقة بمدى السياسة الاجتماعية وآلياتها المؤسسية. فالمؤسسات المالية الدولية تدعو إلى توجه تملأ فيه الدولة الفراغ وتقدم شبكات أمان اجتماعي للسكان الأشد فقراً، بينما يحصل غير الفقراء على الخدمات الاجتماعية من خلال السوق. ويقوم هذا التوجه على فكرة أن التقديم الحكومي الموجه للخدمات هو سبيل تحقيق إدماج اجتماعي أكبر. بيد أن تلك الفكرة تخضع لتساؤلات. ويعتبر تقدير الدخل التقريبي للأسرة وتوجيه الدعم لمستحقه

القسم الثالث: المرأة في السياسة والحياة العامة

المرأة في المناصب العامة: اتجاه صاعد

منذ عام 1995 تزايد حضور المرأة في الحياة العامة وتأثيرها عليها. فعلى الرغم من أن متوسط عدد النساء في المجالس النيابية الوطنية قد ارتفع من 9 بالمائة إلى 16 بالمائة تقريباً، فإن هذه النسبة قد وصلت إلى 30 بالمائة أو أكثر في 16 دولة. تلك هي النقطة الحرجة التي يُعتقد أن النساء في المناصب العامة تستطعن عندها أن تغيرن الثقافة والممارسات والنتائج السياسية من أجل تحقيق استجابة أفضل لمتطلبات المساواة بين الجنسين. تعبر المرأة عن مصالحها من خلال طائفة متنوعة من الجمعيات السياسية والمدنية بطبيعة الحال، وبالتالي لا يمكن أن تقاس مساهمتها السياسية بمجرد أعداد أو نسب تمثيلها في المجالس النيابية الوطنية فقط. على أن تمكين المزيد من النساء من النجاح في السياسة التنافسية يظل تحدياً مهماً للحركات النسائية حول العالم، كما هي الحال مع مشروع بناء قدراتهن على دفع حقوق المرأة قُدماً بعد الوصول إلى المناصب العامة. وتهتم حركات المرأة المعاصرة، على وجه خاص، بتحديد محددات ارتفاع معدلات نفاذ المرأة إلى السياسة الرسمية، وكذلك بجوانب الأنظمة السياسية التي من شأنها دعم أجندة تقدمية لتشريعات مساواة بين الجنسين.

تؤثر الاختلافات الثقافية والتعليمية، وغيرها من الاختلافات، على مشاركة المرأة في المجتمع المدني، ولكنها مع ذلك لا تفسر وجودها في المجالس النيابية المنتخبة أو غيابها عنها. وتعتبر النظم الانتخابية أفضل مؤشر على عدد النساء المشاركين في السياسة الرسمية: حيث تميل النظم الانتخابية التي تطبق نظام التمثيل النسبي إلى إفراز مجالس نيابية يرتفع فيها متوسط نسبة السياسيات عن تلك التي تطبق نظم التعددية / الأغلبية أو شبه النسبية. بيد أن النظم الانتخابية وحدها لا تحدد عدد النساء المشاركات في السياسة: حيث إن هناك عوامل محددة أخرى تشمل وجود نظام الإجراء الإيجابي ونوعه، والنظم والأيدولوجيات الحزبية، ووجود المرأة في الجهاز التنفيذي، ومدى استجابة البيروقراطية إلى اهتمامات المرأة.

خلال السنوات العشر الأخيرة، كان هناك الكثير من التجريب على استخدام الإجراء الإيجابي من أجل تحقيق هدف المساواة

النقاشات حول السياسة الاجتماعية أن تتناول مسألة اختلاف تأثير كل من الرجل والمرأة بذلك أو مشاركتيهما فيه.

قامت إصلاحات الرعاية الصحية - والتي ركزت على الجانب السوقي للرعاية والعقاقير - على عدد من المسلمات الخفية فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي، وتشمل أن المرأة - العميل الأساسي - سوف تكون قادرة على الحصول على الأموال اللازمة للرسم، وكذلك على القيام بالمزيد من مسؤوليات الرعاية غير المأجورة. وقد كان ذلك في وقت فرض في وباء نقص المناعة البشرية المكتسب / الإيدز أعباءً اقتصادية واجتماعية حادة على الأسر، خاصة في أفريقيا. وتشير القرائن المتوفرة حول نتائج الإصلاح إلى إقصاء المرضى، وارتفاع معدلات إصابة الأم والوليد بالأمراض، وزيادة فجوات الأجور وظروف العمل بين الأطباء من جهة والعاملين في التمريض - وأغلبهم من النساء - من جهة أخرى.

وفيما يتعلق بإصلاح المعاشات، كان للتوجه نحو الخصخصة آثار كبيرة على النوع الاجتماعي. فحقيقة أن المعاش في الأنظمة المخصصة يتحدد على أساس إجمالي مبلغ المساهمة الذي قدمه المؤمن عليه، وأن المرأة تكسب أقل من الرجل وتعمل لعدد سنوات أقل منه - نظراً لمسؤولياتها عن الرعاية - كل ذلك يعني أن المرأة تستفيد على نحو أقل بكثير من الرجل. هذا بالإضافة إلى أنه نظراً لأن ارتفاع متوسط عمر المرأة المتوقع يؤخذ في الحسبان في معظم الأنظمة الخاصة، تخضع استفادة المرأة إلى المزيد من الانخفاض النسبي. أما في الأنظمة الحكومية المحددة الخدمات، فيخفف من وطأة بعض أوجه الحرمان التي قد تتعرض لها المرأة وجود حد أدنى مرتفع للمعاش، وعدم تأثير مستوى استفادتها بمتوسط العمر المتوقع، واحتساب سنوات رعاية الأطفال في بعض الحالات.

وقد بُذلت جهود مهمة في مجموعة متنوعة من البلدان من أجل الاتساع بنطاق آليات الحماية الاجتماعية القائمة، عن طريق الاتساع بمستوى تغطية برامج الحماية الاجتماعية القائمة (التأمين الصحي والمعاشات) لتشمل جماعات جديدة من العمالة غير الرسمية، وعن طريق تسهيل الدعم المتبادل. وقد وُضعت النظم الاجتماعية الأكثر شمولاً هذه في البلدان التي شهدت كثيراً من المعارضة والنقاش حول المسؤولية الاجتماعية، والتي تتمتع بالتزام أيديولوجي بالمساواة الاجتماعية.

جديدة مكنت المرأة من استخدام وسائل جديدة لمساواة الفاعلين الأساسيين - مثل الحكومات، والشركات، والمنظمات الدولية - عن أعمالهم فيما يتعلق بحقوق المرأة. وقد مكنت المؤتمرات الدولية المرأة من إقامة شبكات دولية، وأضفت شرعية على مشاركتها في نقاشات السياسة العالمية. وهناك تعبئة للنساء وتضامن بينهن يجريان، أيضاً، في النقابات العمالية، والأحزاب السياسية، والمنظمات الجماهيرية، وجماعات المجتمع المدني، والتي تتحدث جميعها باسم أعضائها من النساء.

ومن الملامح الملحوظة في نشاط المرأة التنظيمي خلال العقد الأخير، هذا الدور المحوري الذي لعبته في العديد من نضالات التحول إلى الديمقراطية. وقد وفرت التحولات الأخيرة نحو الشكل الديمقراطي للحكم في أمريكا اللاتينية وجنوب أفريقيا، فرصاً لمطالبة المرأة بمساحة من المساواة بين الجنسين في المؤسسات الجديدة أو تلك التي تم إصلاحها. وعلى الرغم من الاختلاف العميق في مواقف النساء حول العديد من القضايا، فهناك مساحة مشتركة من الأرض التي يلتقي الجميع عليها، ألا وهي المطالبة بالمساواة بين الجنسين في المناصب العامة. فمنذ أواخر التسعينيات، اكتسبت حملات المجتمع المدني من أجل التمثيل المتساوي مع الرجال في المجالس النيابية زخماً، ودعمت إصلاحاته الأنظمة الانتخابية، بما في ذلك مراجعة الدستور، وهو ما عزز من إمكانية تولي المرأة للمناصب العامة. ولكن، على الرغم من أن التحرير السياسي قد مكن بعض حركات المرأة من الازدهار، فقد صاحب هذا التحرير، في بعض السياقات، فقد السياسات النسوية لقوة الدفع. ففي أوروبا الشرقية، على سبيل المثال، وحيث اقترنت النسوية بالدولة القمعية، استغرقت إعادة تجميع حركات المرأة معظم العقد. وفي سياقات أخرى كان التحرير السياسي فيها جزئياً، يبدو أن خيبة الأمل في توفير الحكومة للتنمية أو الديمقراطية قد أدت إلى تنامي جاذبية النساء ذوي الإثنيات المحافظة وكذلك جاذبية الحركات الدينية.

بعض أشكال التعبئة القائمة على الهوية هذه تؤكد هيمنة أدوار النوع الاجتماعي "التقليدية" وأنظمة السلطة الأبوية، خاصة حيثما يُنظر إلى "تحرير المرأة" على أنه جزء من التحديث غير المرحب به. فهياة المرأة، وحركتها، وملبسها، والأدوار التي تلعبها داخل الأسرة عادة ما تكون أموراً محورية في الإحياء الثقافي أو المجتمع التقني الذي تدعو إليه تلك الجماعات: إذ إن سلوك المرأة ينظر إليه على أنه علامة على أصالتها والتزامها الأخلاقي. وعلى الرغم من أن المرأة نادراً ما تُمنح فرصة النفاذ

بين الجنسين في السياسة التمثيلية. وتعتبر الحصص من قوائم مرشحي الحزب من بين أكثر الوسائل شيوعاً في هذا الصدد: حيث تستخدم اليوم في أكثر من 80 دولة. وتكون تلك القوائم أكثر فاعليةً حيثما كانت هناك دوائر انتخابية كبيرة، وإلزام بعدالة توزيع النساء على القوائم: تضم القوائم "المتداخلة" أو "التبادلية" في جنوب أفريقيا الرجال والنساء بالتناوب. ويزداد ضمان التعاون عندما تطبق عقوبات على عدم الالتزام بذلك، من قبيل حجب الدعم المخصص للحملات الانتخابية. وفي نظم التعددية البسيطة تفضل تدابير احتجاز مقاعد للمرأة على تخصيص حصص للمرشحات من النساء. على أن أسلوب احتجاز المقاعد استخدم أحياناً وسيلةً لحصول الحكومة على الأغلبية، وهو ما يقوض شرعية شاغلي تلك المقاعد، ويزيد من صعوبة بناء السياسيات من النساء لعلاقات ثقة مع حركات المرأة. وقد كانت الأحزاب ذات الأيديولوجيات اليسارية، أو الراغبة في إلزام القطاع العام بتعويض جوانب عدم المساواة في المجال الخاص، أكثر استجابة لهماوم المساواة بين الجنسين وأكثر دعماً للمرأة في عالم السياسة.

على الرغم من زيادة وجود المرأة في الحياة السياسية، فإنها لا تزال تحتاج، في كثير من الحالات، إلى ترجمة وجودها هذا إلى مواقف ريادية وإلى تأثير على عملية صنع القرار: لا تزال هناك حالات كثيرة تستخدم فيها المرأة بوصفها مجرد امتداد لبنى السلطة الذكورية. إن الانتقال من التواجد العالي للمرأة في عالم السياسة إلى الدفع الحقيقي لقضايا المساواة بين الجنسين والسياسات التي تراعي المرأة يحتاج إلى وقت، ويعتمد على فاعلية حركات المرأة في مساءلة الحكومات، وعلى قدرة وكالات القطاع العام على ترجمة أجندات سياسات المساواة بين الجنسين إلى إجراءات تنفيذية فعالة. إنها مسألة حكم رشيد لصالح المرأة.

تعبئة النساء من أجل إعادة صياغة الديمقراطية

تستطيع حركات المرأة القوية والمستقلة أن تُعظم من تأثير وجود المرأة في السياسة التمثيلية، وكذلك من تأثير البيروقراطيات الوطنية المدافعة عن حقوق المرأة (مثل لجنة تساوي الفرص)، مما يوفر قاعدة خارجية للدعم وإضفاء الشرعية. وعلى الرغم من صعوبة تمييز أجندة موحدة في ظل هذا التنوع الكبير لنشاط النساء التنظيمي، فإن هناك تعبئة كبيرة للمرأة في المجتمع المدني، في كل مكان تقريباً. فقد خلقت عولمة الاتصالات فرصاً

جديدة مكنت المرأة من استخدام وسائل جديدة لمساءلة الفاعلين الأساسيين - مثل الحكومات، والشركات، والمنظمات الدولية - عن أعمالهم فيما يتعلق بحقوق المرأة. وقد مكنت المؤتمرات الدولية المرأة من إقامة شبكات دولية، وأضفت شرعية على مشاركتها في نقاشات السياسة العالمية. وهناك تعبئة للنساء وتضامن بينهن يجريان، أيضاً، في النقابات العمالية، والأحزاب السياسية، والمنظمات الجماهيرية، وجماعات المجتمع المدني، والتي تتحدث جميعها باسم أعضائها من النساء.

ومن الملامح الملحوظة في نشاط المرأة التنظيمي خلال العقد الأخير، هذا الدور المحوري الذي لعبته في العديد من نضالات التحول إلى الديمقراطية. وقد وفرت التحولات الأخيرة نحو الشكل الديمقراطي للحكم في أمريكا اللاتينية وجنوب أفريقيا، فرصاً لمطالبة المرأة بمساحة من المساواة بين الجنسين في المؤسسات الجديدة أو تلك التي تم إصلاحها. وعلى الرغم من الاختلاف العميق في مواقف النساء حول العديد من القضايا، فهناك مساحة مشتركة من الأرض التي يلتقي الجميع عليها، ألا وهي المطالبة بالمساواة بين الجنسين في المناصب العامة. فمنذ أواخر التسعينيات، اكتسبت حملات المجتمع المدني من أجل التمثيل المتساوي مع الرجال في المجالس النيابية زخماً، ودعمت إصلاحاته الأنظمة الانتخابية، بما في ذلك مراجعة الدستور، وهو ما عزز من إمكانية تولي المرأة للمناصب العامة. ولكن، على الرغم من أن التحرير السياسي قد مكن بعض حركات المرأة من الازدهار، فقد صاحب هذا التحرير، في بعض السياقات، فقد السياسات النسوية لقوة الدفع. ففي أوروبا الشرقية، على سبيل المثال، وحيث اقترنت النسوية بالدولة القمعية، استغرقت إعادة تجميع حركات المرأة معظم العقد. وفي سياقات أخرى كان التحرير السياسي فيها جزئياً، يبدو أن خيبة الأمل في توفير الحكومة للتنمية أو الديمقراطية قد أدت إلى تنامي جاذبية النساء ذوي الإثنيات المحافظة وكذلك جاذبية الحركات الدينية.

بعض أشكال التعبئة القائمة على الهوية هذه تؤكد هيمنة أدوار النوع الاجتماعي "التقليدية" وأنظمة السلطة الأبوية، خاصة حينما يُنظر إلى "تحرير المرأة" على أنه جزء من التحديث غير المرحب به. فهياة المرأة، وحركتها، وملبسها، والأدوار التي تلعبها داخل الأسرة عادة ما تكون أموراً محورية في الإحياء الثقافي أو المجتمع التقني الذي تدعو إليه تلك الجماعات: إذ إن سلوك المرأة يُنظر إليه على أنه علامة على أصالتها والتزامها الأخلاقي. وعلى الرغم من أن المرأة نادراً ما تُمنح فرصة النفاذ

بين الجنسين في السياسة التمثيلية. وتعتبر الحصص من قوائم مرشحي الحزب من بين أكثر الوسائل شيوعاً في هذا الصدد: حيث تستخدم اليوم في أكثر من 80 دولة. وتكون تلك القوائم أكثر فاعليةً حينما كانت هناك دوائر انتخابية كبيرة، وإلزام بعدالة توزيع النساء على القوائم: تضم القوائم "المتداخلة" أو "التبادلية" في جنوب أفريقيا الرجال والنساء بالتناوب. ويزداد ضمان التعاون عندما تطبق عقوبات على عدم الالتزام بذلك، من قبيل حجب الدعم المخصص للحملات الانتخابية. وفي نظم التعددية البسيطة تفضل تدابير احتجاز مقاعد للمرأة على تخصيص حصص للمرشحات من النساء. على أن أسلوب احتجاز المقاعد استخدم أحياناً وسيلةً لحصول الحكومة على الأغلبية، وهو ما يقوض شرعية شاغلي تلك المقاعد، ويزيد من صعوبة بناء السياسيات من النساء لعلاقات ثقة مع حركات المرأة. وقد كانت الأحزاب ذات الأيديولوجيات اليسارية، أو الراحبة في إلزام القطاع العام بتعويض جوانب عدم المساواة في المجال الخاص، أكثر استجابة لهماوم المساواة بين الجنسين وأكثر دعماً للمرأة في عالم السياسة.

على الرغم من زيادة وجود المرأة في الحياة السياسية، فإنها لا تزال تحتاج، في كثير من الحالات، إلى ترجمة وجودها هذا إلى مواقف ريادية وإلى تأثير على عملية صنع القرار: لا تزال هناك حالات كثيرة تستخدم فيها المرأة بوصفها مجرد امتداد لبنى السلطة الذكورية. إن الانتقال من التواجد العالمي للمرأة في عالم السياسة إلى الدفع الحقيقي لقضايا المساواة بين الجنسين والسياسات التي تراعي المرأة يحتاج إلى وقت، ويعتمد على فاعلية حركات المرأة في مساءلة الحكومات، وعلى قدرة وكالات القطاع العام على ترجمة أجندات سياسات المساواة بين الجنسين إلى إجراءات تنفيذية فعالة. إنها مسألة حكم رشيد لصالح المرأة.

تعبئة النساء من أجل إعادة صياغة الديمقراطية

تستطيع حركات المرأة القوية والمستقلة أن تُعظم من تأثير وجود المرأة في السياسة التمثيلية، وكذلك من تأثير البيروقراطيات الوطنية المدافعة عن حقوق المرأة (مثل لجنة تساوي الفرص)، مما يوفر قاعدة خارجية للدعم ولإضفاء الشرعية. وعلى الرغم من صعوبة تمييز أجندة موحدة في ظل هذا التنوع الكبير لنشاط النساء التنظيمي، فإن هناك تعبئة كبيرة للمرأة في المجتمع المدني، في كل مكان تقريباً. فقد خلقت عولمة الاتصالات فرصاً

الكونغو الديمقراطية، والفشل في إنهاء الصراعات في الشرق الأوسط، وكولومبيا، وجمهورية الشيشان، وسريلانكا، كلها تمثل صورة للعنف وعدم الأمان الذي يتأثر به الملايين حول العالم. معظم تلك الحروب داخلية، ولا يقتصر الاقتتال فيها على ميدان المعركة أو "جبهة القتال" ولكنه يضرب جميع السكان. وتقع المرأة أسيرة لعدد من الأدوار التي تشمل دور المقاتلة إلى حد ما، ولكن الأهم من ذلك أنها قد تصبح هدفاً مباشراً للهجوم، كما أن عليها أن تضطلع بأدوار إضافية في الرعاية وتوفير المئونة لأسرتها في بيئة انهيار فيها الحياة الاقتصادية، وأنظمة الحماية الرسمية، وحكم القانون.

ليست أراضي الدول فقط هي التي تكون على المحك في حروب اليوم، ولكن الهويات الإثنية والدينية أيضاً، وكذلك السيطرة على الموارد الطبيعية وعلى التجارة المربحة وغير الشرعية في بعض الأحيان، مثل المخدرات والسلاح. وقد غدت التوترات الأزمات الاقتصادية وما يصاحبها من إحباط اجتماعي وضعف مؤسسات الدولة في مواجهة الفقر والاضطرابات الأهلية. في عالم تضطرب فيه موازين القوى، ويشعر فيه الكثير من الناس بالضعف الاقتصادي أو السياسي، تمثل الهوية المشتركة (على أساس الدين أو الإثنية) قوة دفع شديدة البأس. كان ظهور المرأة في الحرب ملحوظاً في بعض الحالات في الماضي القريب. فقد لفتت حرب البوسنة والهرسك، وكذلك الإبادة الجماعية في رواندا انتباه العالم إلى استخدام الاعتداء الجنسي كوسيلة منظمة لترويع السكان، وقد أصبح الاغتصاب منذ ذلك الحين، معترفاً به دولياً كسلاح حرب. وهكذا أصبح هناك تقدير أفضل لانعكاسات النزاع على المرأة على المستوى الشخصي، وتم وضع بعض آليات الاستجابة لتلك الانعكاسات موضع التنفيذ، حتى في ظل الاعتراف الأقل الذي يحظى به انعكاس النزاع على دور المرأة الذي فرضه المجتمع بوصفها راعية أو قائمة على شؤون الأسرة.

حظيت المرأة، أيضاً، بثقة أكبر في اضطلاعها بأدوار في صناعة السلام وحل المنازعات، حتى إنها قد ساعدت في بعض الحالات في تقليص الأعمال العدائية أو وضع نهاية لها. بيد أن دورها في إنقاذ الحياة أثناء توفيرها للرعاية أو الملجأ، ومشاركتها في برامج الإغاثة الإنسانية على نحو يعرض حياتها الشخصية لخطر كبير، لم تكن ملحوظة بالدرجة نفسها. على أن المرأة بدأت تطالب بالحصول على موقع على مائدة السلام، وتنجح في الحصول عليه، وكذلك الحال، أيضاً، في مفاوضات السلام "المراعي للنوع الاجتماعي".

يلفت انتباهنا إلى دلالة المقاومة التي تلقاها المرأة من الأنظمة الأبوية التقليدية على المستوى المحلي، وإلى أهمية هندسة المؤسسات على نحو يراعي النوع الاجتماعي من أجل تحسين نفاذ المرأة إلى محافل وخدمات الحكومة المحلية.

لقد تمت تجربة أنظمة "إجراء إيجابي" مختلفة، شملت احتجاجاً نسبة من مقاعد المجالس المحلية للمرأة، كما هي الحال في الهند، وإنشاء دوائر انتخابية خاصة بالمرأة، كما هي الحال في أوغندا. بيد أن النساء تواجهن مقاومة التراتبات الذكورية المتجذرة، والمعتادة على السيطرة، وهو ما ترتفع معه احتمالات أن تؤدي اللامركزية إلى تعزيز هيمنة الرجال على هياكل السلطة المحلية، وتأثيرهم على المؤسسات الاجتماعية غير الرسمية التي تهيمن على العلاقات الزوجية، وحل المنازعات، وحقوق الملكية. ولكن، كما هي الحال مع وجود المرأة في المحافل السياسية الوطنية، فإن الوضع هنا أيضاً يمكن أن يتغير مع الوقت. وعلى الرغم من أن التجربة مختلطة، فهناك علامات على أن للمرأة في الحكومة المحلية أثر ملموس على أنماط الإنفاق المحلي وعلى بناء قبول اجتماعي لتولي النساء سلطات سياسية. وقد قدمت المنظمات غير الحكومية التدريب على بناء القدرات وسيطرة النساء على أصواتهن. لقد استطاعت هؤلاء النساء أن تؤثرن في أنماط الإنفاق لتأخذ اتجاه الخدمات وأسباب الراحة التي تفضلها النساء، من قبيل موارد المياه والصحة العامة. وتظل الحكومة المحلية ميداناً أساسياً يجب وضعه تحت المجهر خلال العقد القادم، مع تأكيد المزيد من النساء على طموحاتهن القيادية وتحديهن للأنظمة الأبوية على المستوى المحلي.

القسم الرابع: النوع الاجتماعي والنزاعات المسلحة والبحث عن السلام

آثار النزاع على المرأة

لا يزال العالم، وبعد مرور عشر سنوات على مؤتمر بكنين، يعاني من وباء العنف المسلح: حيث تدور رحى 19 نزاعاً كبيراً، والعديد من المواجهات الأصغر في مختلف بقاع الكوكب. وعلى الرغم من أن عدد النزاعات الكبرى يبدو صغيراً، فإن غزو أفغانستان والعراق، والحروب المستمرة في السودان، وكشمير، وجمهورية

وحيثما كانت هناك جهود دولية لحفظ السلام أو إعادة البناء، فقد تتوفر ضغوط خارجية، أيضاً، لإيجاد سياسات تدعم المرأة، وقد يتم توفير تمويل مباشر لمنظمات المرأة. على أن النساء يجب أن تتميزن بالقدرة على سرعة الحركة، والنظرة الاستراتيجية، عند اختيارهن للمبادرات التي تتبنينها: حيث إن الأجهزة المسؤولة عن صياغة مؤسسات جديدة في الحكومة سوف تميل إلى تجاهل دعاوى النوع الاجتماعي ما لم يتم عرضها بشكل مقنع. أما إذا لم يتم ذلك، فقد تتم إزالة فرص كسب الرزق عمداً، وقد يتم إدخال أوجه تمييز أخرى. وفي بعض التحركات في فترة ما بعد الحرب، مثل فرز المطالبات بالأراضي، قد تخسر المرأة حقوقاً كانت لها في السابق. ومن الأهمية بمكان بالنسبة للمرأة، سرعة إعادة بناء الخدمات، خاصة الرعاية الصحية والتعليم.

عادةً ما تتخذ تدابير خاصة بعد الحرب مباشرة لتوفير الدعم للمحاربين السابقين، قبل، وأثناء، وبعد عمليات "التسريح، والتطوير، وإعادة الدمج". ولكن، لا يزال من الشائع تهيش النساء (والأطفال، خاصة الفتيات) من المحاربين السابقين، إن لم يكن تجاهلهم تماماً في مثل تلك البرامج، على الرغم من الاهتمام بهذا الوضع غير المرضي لأكثر من عقد من الزمان. ومع ذلك، فقد كانت استفادة المرأة كبيرة، وإن كانت أقل مما تطمح. ففي اعتراف من مجلس الأمن بضعف المرأة في كل مراحل الحرب، أصدر المجلس سنة 2000 قراره البارز رقم 1325 الذي يحث فيه الدول الأعضاء على ضمان تمثيل المرأة في كل مستويات صناعة القرار الخاصة بآليات منع النزاعات، وإدارتها، وحلها، من أجل دفع التحركات اللازمة لحماية المرأة ودعمها. وتلك علامة مفيدة على اكتساب المرأة لأرض جديدة في أنشطة ما بعد النزاع. وهناك مؤشر آخر يتمثل في انعقاد أول محاكمة من نوعها لمقتربي العنف ضد المرأة في وقت الحرب أمام محاكم جرائم الحرب في يوغوسلافيا السابقة وفي رواندا. ففي حالة رواندا، شُكلت لجنة من النساء خاصة بعدالة النوع الاجتماعي سنة 1997 داخل المحكمة الجنائية الدولية، لتساعد على ضمان محورية منظور النوع الاجتماعي في عمل المحكمة. على الرغم من هذا التقدم، أفلتت معظم الجرائم الجنسية التي ارتكبت ضد المرأة في أثناء الحرب من العقاب. والأكثر من ذلك، أن المحاكمات التي تجرى أثناء الحرب بطيئة بشكل مؤلم. ولا تزال النساء اللاتي يقين على قيد الحياة بعد تلك الإساءات تحملن عاراً أكبر بكثير من الذي يحمله الرجال الذين انتهكت حقوقهم الإنسانية. لذلك، فليس من المستغرب أن يصعب كثيراً على النساء أن تتخذن إجراءات قانونية وتقدمن الدليل.

على الرغم من أن العنف المسلح يُنظر إليه، في العادة، على أنه من أمور الرجال، فقد شاركت المرأة، منذ زمن، بنشاط في الأدوار العسكرية في الحروب والثورات. ويرجع دور بعض المقاتلات في المشاركة العسكرية إلى تجربتهن كضحايا، بينما أجبرت أخريات على حمل السلاح أو العمل لدى القادة العسكريين. على أن الإيمان بالقضية التي شنت الحرب من أجلها الجماعة التي تنتمي إليها أخريات كان دافعهن على ذلك. ولم تقتصر مشاركة المرأة على القضايا الثورية أو الراديكالية: حيث ضمت الحركات الشوفينية أو الوطنية قيادات رئيسية من النساء. ومن الممكن أن ينمو دور المرأة في أوضاع النزاع في سياقات سياسية مختلفة - ديمقراطية، أو ثورية، أو سلطوية - وفي الدول القوية كما في الدول الضعيفة أيضاً.

بعد النزاع: المرأة وبناء السلام والتنمية

في سياق الحروب المعاصرة، والتي قلما يعني فيها إحلال السلام نهاية عدم الأمن المادي، لا يمكن أن توصف بيئة ما بعد النزاع بأنها بيئة تعود فيها حياة المرأة دوماً إلى وضعها "الطبيعي". إن جو الحرب الذي تغيرت فيه المجتمعات وعلاقات النوع الاجتماعي وتقوضت فيه أنظمة كسب الرزق، له - بلا شك - تأثير على العلاقات بين الأفراد وعلى آمال المجتمع. وعادة ما تجد المرأة مساهمتها في الحرب وفي جهود السلام مهمشة أو مهملة على المستويين الرسمي والشعبي للحرب (كما حدث في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية). هذا بالإضافة إلى أن هناك إنكار، على ما يبدو، لحقيقة أن التحول في أدوار النوع الاجتماعي كان مطلوباً حتى تضطلع المرأة بدورها في زمن الحرب. وعادة ما توحى المقولة الأيديولوجية بـ "استعادة" وضع علاقات النوع الاجتماعي أو "العودة" إليها لتكون أشبه ما يمكن بما كانت عليه الحال وقت السلام في الماضي، حتى على الرغم من أن "استعادة الوضع الطبيعي" المفترضة قد تزيد من تقويض حقوق المرأة. إن التحدي الذي مرت به علاقات النوع الاجتماعي أثناء الحرب يبدو أعظم من قدرة المجتمعات الأبوية على الحفاظ عليه في زمن السلم.

على أن هناك بعض النواذ المهمة للتغيير الإيجابي في ظروف ما بعد الحرب. فبعض الحروب تنتهي بجو مفعم بالرغبة في بناء نوع جديد من المجتمعات. في الحالات التي لقيت فيها المرأة اهتماماً كبيراً أثناء النزاع، يمكن أن يكون هناك دفع لإحداث تغيير قانوني أو سياسي لتحسين الوفاء بحقوق المرأة.

أقلها خضوعاً للمحاكمة. وعلى الرغم من أن النساء تمثلن، أحياناً، أغلبية المدلين بشهاداتهم أمام المحكمة فيما يتعلق بأعمال العنف التي اقترفت تجاه آخرين، فلا تتحدث إلا قلة منهن فقط عن أعمال العنف الجنسي التي تعرضن لها، طالما لم تكن هناك استراتيجية لدفع النساء والمجتمع الأوسع على المشاركة (كما في حالة لجنة الحقيقة والمصالحة التي تشكلت سنة 2001 في البيرو).

لقد استخدمت عمليات "الحقيقة والمصالحة" للتعامل مع حالات النساء وكسب مشاركاتهن، خاصة في رواندا حيث تم إحياء نظام "جكاكا" التقليدي لحل خلافات ما بعد الإبادة الجماعية. بيد أن قضية الصفح وقول الحقيقة لا تزال قضية خلافية، فحيثما كان الصفح مقدماً في مقابل قول الحقيقة، أمكن أن يؤدي الإحساس بالحرمان من العدالة إلى المزيد من العنف. كانت أكثر الإساءات نقصاً في تبليغها للجنة الحقيقة والمصالحة هي تلك التي عانت منها النساء، والتي كانت أيضاً



الفصل الأول

بعد بكين: تقدم متفاوت في عالم غير متساو

غير المدفوعة الأجر، والتي تقع دائماً وأبداً على أعتاق النساء والفتيات. كذلك نما حضور المرأة في الحياة العامة، سواء في السياسة أو القوى العاملة، أو في تدفق المهاجرين العابرين للحدود الدولية.

لقد ارتبطت تلك التغيرات في حياة المرأة بالتحويلات الاجتماعية المصاحبة للتنمية الاقتصادية، ولكنها لم تكن مجرد منتج ثانوي للنمو الاقتصادي. وفي العديد من الحالات كانت إصلاحات الدولة أو الحركات الاجتماعية وراء التغير في وضع المرأة الاجتماعي أو الإسراع فيه. وقد كان العقد الأخير من القرن العشرين على أهمية خاصة في هذا الصدد. فقد شهدت تلك الحقبة سلسلة من التحويلات السياسية شملت التحول عن الحكم الشمولي في العديد من بقاع العالم، وانتهيار "اشتراكية الدولة" في شرق ووسط أوروبا، ووجود إدارات، في مواقع السلطة في البلدان الصناعية الكبرى، تدعم بعض عناصر أجندة المرأة. وقد ساعد هذا السياق في دفع التحول في أجندة السياسة الدولية نحو تركيز أكبر على أهمية الديمقراطية وحقوق الإنسان بالنسبة لعملية التنمية.

استغلت حركات المرأة، الوطنية والدولية على حد سواء، هذا التغير في السياق السياسي، والتي ساهمت تلك الحركات نفسها في تشكيله، من أجل دفع حقوق المرأة، حيث عملت داخل وخارج آليات الدولة من أجل إدخال إصلاحات تشريعية وسياسية. فعندما وجدت تلك الحركات نافذة من الفرص استطاعت أن تكون تحالفات فعالة مع القوى السياسية الأخرى من كل المشارب، حركات شعبية كانت أو أحزاب أو حكومات. وربما كان أبرز إنجازات حقبة التسعينيات إدخال قضايا الصحة والحقوق الجنسية والإنجابية، والعنف الموجه ضد المرأة، وعدم تساوي القوى في العلاقات بين الجنسين إلى محور الجدل العالمي والوطني حول حقوق الإنسان والتنمية البشرية. وقد كان لتعبئة النساء على

بعد مضي عشر سنوات على مؤتمر المرأة العالمي الرابع في بكين، يظل السؤال الذي تطرحه العديد من منظمات المرأة حول العالم: ما هو حجم ما تحقق في العقد المنصرم؟ ولطرح هذا السؤال أهمية لدى المشاركين في البحث عن المساواة بين الجنسين، ولكن الإجابة عليه ليست من السهولة بمكان.

فعملية تقييم التقدم في المساواة بين الجنسين تفرض العديد من التحديات. فبالرغم من أن المؤشرات المعيارية للدخل والرفاه تقدم بعض الاسترشاد، يحتاج التقييم الرصين الراسخ إلى أكثر مما تستطيع تلك المؤشرات أن تقدم وحدها. ولا يكمن التحدي في تطوير اتجاه تحليلي ملائم فقط، بل يكمن أيضاً في الوعي بأن معايير التضمين في القياسات قد تكون هي نفسها محل تساؤلات. فتحديد ما يمكن اعتباره تقدماً عادة ما يمثل مجال خلاف تتنافس فيه الرؤى المختلفة لـ "المجتمع الجيد" ومكان المرأة فيه. ومفهوم التقدم نفسه شهد مراجعة وتقييماً، صحتها وعي بأن عملية التغير الاجتماعي المعقدة لا تسير على نسق واحد دائماً ولا تقدم من النتائج المضمونة إلا القليل. كذلك، قد لا يؤدي التطور الاجتماعي والاقتصادي دائماً إلى توسيع نطاق حرية الإنسان: كما أن فكرة "التطور" لا ترتبط دائماً، أو ببساطة، بنمط واحد من الحداثة.

ولكن، بالرغم من كل تلك المحاذير، فليس هناك إلا قليل شك في أن هناك تغيرات مهمة قد حدثت في وضع المرأة الاجتماعي والاقتصادي منذ مؤتمر المرأة العالمي الأول الذي عقد سنة 1975، وكان العديد منها إيجابياً. فقد ارتفعت معدلات التحاق الفتيات بالتعليم الابتدائي والثانوي بسرعة في جميع أنحاء العالم، فأدت إلى تقليص حاد للفجوة بين الجنسين في الالتحاق بالتعليم المدرسي، وقضت عليها تماماً في بعض الأحيان، بل وعكست اتجاهها في أحيان أخرى. وأدى انخفاض الخصوبة في العديد من البلدان النامية إلى تقليص احتمالات وفيات الأمهات، وكذلك إلى التخفيف من وطأة أعباء الرعاية

استمرار أوجه عدم المساواة بين الجنسين

لو كانت تسعينيات القرن العشرين قد شهدت بالفعل تحقيق المرأة لبعض مطالبها التاريخية، ولو كان هناك تقدم قد حدث في التعليم والتوظيف والتمثيل السياسي، فإن هذه النتائج الإيجابية يجب النظر إليها في ضوء أوجه عدم المساواة المستمرة بين الجنسين وفي ضوء البيئة الاقتصادية غير المواتية. ففي مجال التعليم، على سبيل المثال، وبالرغم من التقدم الذي شهدته

المستوى العابر للقوميات أثر ملحوظ على صياغة القواعد على المستوى العالمي، كما يتضح من الجدول 1.1. والواقع أن بعض المراقبين للتغيرات الاجتماعية الممتدة زمنًا يذهبون إلى أن مجموعة اتفاقيات الأمم المتحدة، خاصة "اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (سيداو)، وغيرها من الأدوات القانونية الدولية والإقليمية التي تدفع المساواة بين الجنسين قد قوضت مشروعية البطارية، في حين اجتمعت الآثار الاجتماعية لتعليم الإناث مع تأخر سن الزواج وانفتاح سوق العمل لتنحر فيما بقي من دعائمها.¹

جدول 1.1 الوثائق القانونية الدولية والإقليمية الأساسية المهتمة بدفع المساواة بين الجنسين (1990 - 2004)

مجال الالتزام	اتفاقية حقوق الطفل	الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم	اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله
	اعتمدت سنة 1989 دخلت حيز التنفيذ سنة 1990	اعتمدت سنة 1990 دخلت حيز التنفيذ سنة 2003	اعتمدت سنة 1994 دخلت حيز التنفيذ سنة 1995
عدم التمييز على أساس الجنس	مادة 2: "تحترم الدول الأطراف الحقوق الموضحة في هذه الاتفاقية وتضمنها لكل طفل يخضع لولايتها دون أي نوع من أنواع التمييز" (بما في ذلك النوع الاجتماعي).		مادة 6.أ: "حق المرأة في التحرر من كل أشكال التمييز".
القضاء على العنف ضد المرأة	مادة 19.1: "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير (...) لحماية الطفل من كافة أشكال العنف أو الضرر أو الإساءة البدنية أو العقلية (...) بما في ذلك الإساءة الجنسية". البروتوكول (1): مادة 1: "تحظر الدول الأطراف بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية."	مادة 10: لا يعرض العامل المهاجر أو أي فرد من أسرته للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.	مادة 1: "... يُفهم العنف ضد المرأة على أنه أي عمل أو سلوك قائم على النوع الاجتماعي، ويتسبب في وفاة المرأة أو تضررها أو معاناتها جسدياً أو جنسياً أو نفسياً، سواء في الحيز العام أو الخاص". مادة 3: "لكل امرأة الحق في التحرر من العنف في الحيزين العام والخاص".
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية		يتمتع العمال المهاجرون (بمن فيهم النساء المهاجرات) بمعاملة لا تقل مراعاة عن المعاملة التي تنطبق على رعايا دولة العمل من حيث ظروف وشروط العمل (المادتين 25 و54)، والضمان الاجتماعي (المادة 27)، وإمكانية الوصول إلى المؤسسات والخدمات التعليمية، والاجتماعية، والصحية (المادة 43)، والمحاكم بأنواعها (المادة 18).	مادة 5: "لكل امرأة الحق في ممارسة حرة وكاملة لحقوقها (...) الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولها أن تعول على الحماية التامة المكفولة لها كما تجسدها الوثائق الإقليمية والدولية حول حقوق الإنسان".
الحقوق المدنية والسياسية		المادة 26 فقرة 1، أ "تعترف الدول الأطراف بحق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في المشاركة في اجتماعات (...) نقابات العمال وأي جمعيات أخرى (...) بقصد حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومصالحهم الأخرى."	مادة 4 ي: "الحق في إتاحة متساوية للخدمات العامة لدولتها والمشاركة في تسيير الشؤون العامة، بما فيها صناعة القرار".

الأعمال، ففرض ذلك الحدود على حصولهن على الدخل، والوضع الاجتماعي، والسلطة.

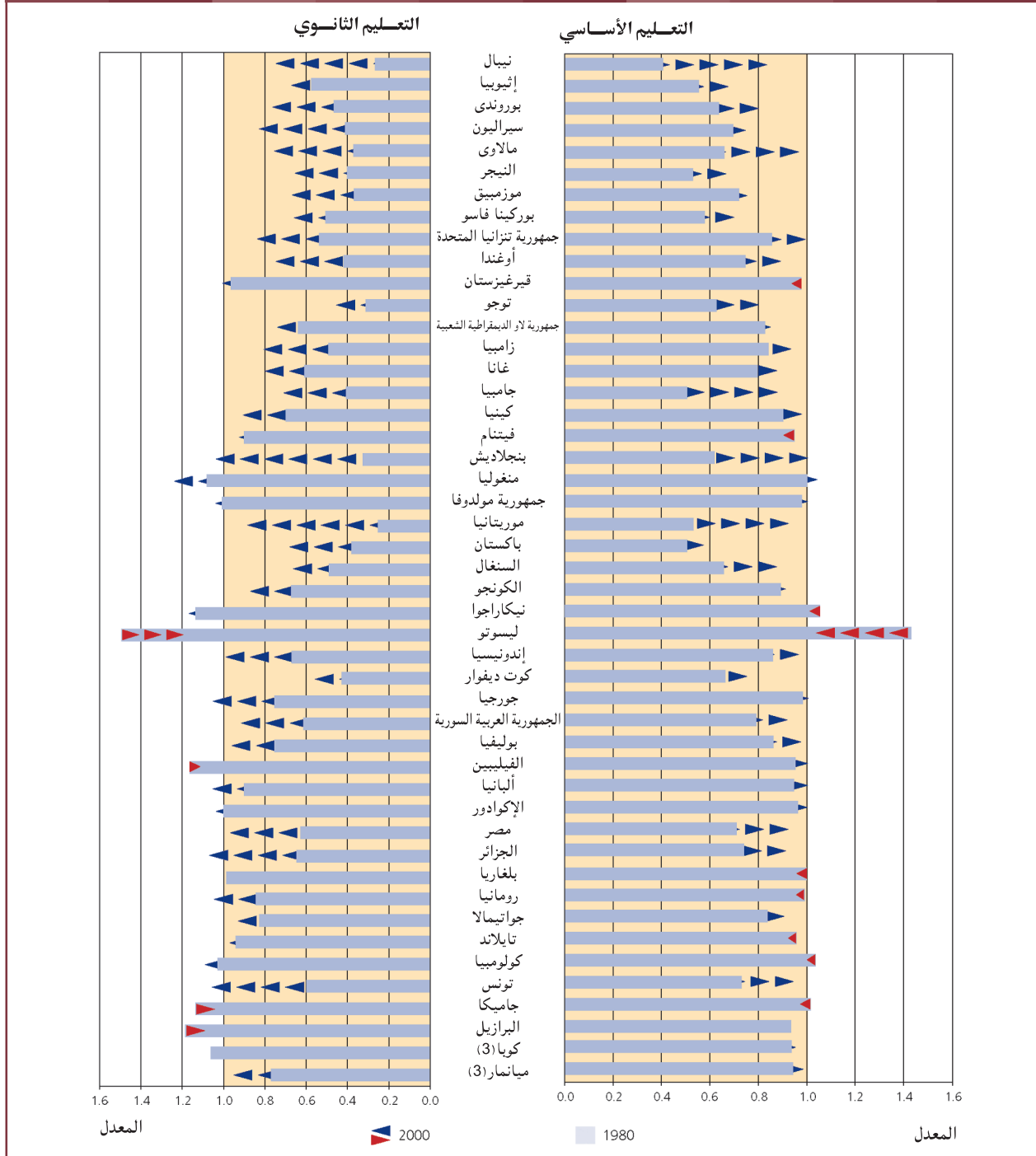
العديد من البلدان باتجاه مساواة أكبر بين الجنسين، خاصة في مرحلة التعليم الأساسي، كان التقدم أبطأ بكثير من المتوقع. وفي مستويات التعليم الأعلى أيضاً، لا تزال النسبة بين الجنسين في العديد من البلدان النامية تميل كفتها لصالح الذكور بشدة، بالرغم من حدوث بعض التغير (انظر شكل 1.1). وبالرغم من تزايد تواجد النساء عدداً في دنيا العمل ومجال السياسة (انظر شكل 1.2، و 1.3)، فقد أخفى ازدياد ضيق الفجوة بين الجنسين عدم تناسب ملحوظ في الأجور والأوضاع: حيث استمر تمركز النساء في منخفض الأجر والسلطة من

جدول 1.1 الوثائق القانونية الدولية والإقليمية الأساسية المهمة بدفع المساواة بين الجنسين (1990 - 2004) (تابع)

مجال الالتزام	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة وبروتوكولاتها اعتمدت سنة 2000 دخلت حيز التنفيذ سنة 2003	نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية اعتمد سنة 1998 دخل حيز التنفيذ سنة 2002	اتفاقية بشأن العمل في المنزل اعتمدت سنة 1996 دخلت حيز التنفيذ سنة 2000
عدم التمييز على أساس الجنس			المادة 4، فقرة 1: "تعزز السياسة الوطنية بشأن العمل في المنزل (...) المساواة في المعاملة بين العمال في المنزل وغيرهم من العمال بالأجر."
القضاء على العنف ضد المرأة	بروتوكول، مادة 2 أ. : "أغراض هذا البروتوكول (...) منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والأطفال" مادة 2: "أغراض هذا البروتوكول هي منع ومكافحة تهريب المهاجرين (...) مع حماية حقوق المهاجرين المهرّبين" (يمن فيهم النساء).	مادة 7 و 8 تنصان على أن الاغتصاب، أو الاستعباد الجنسي، أو الإكراه على البغاء، أو الحمل القسري، أو التعقيم القسري، أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي على مثل هذه الدرجة من الخطورة، جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب.	
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية			المادة 4 تعزز المساواة في المعاملة فيما يتعلق ب: الحماية من التمييز في الاستخدام والمهنة، وفي مجال السلامة والصحة المهنية: والحماية القانونية في مجال الضمان الاجتماعي: والحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام أو العمل: وحماية الأمومة.
الحقوق المدنية والسياسية			المادة 4، فقرة 2، أ : "تعزز المساواة في المعاملة (...) فيما يتعلق بحق العمال في المنزل في إنشاء المنظمات التي يختارونها أو الانضمام إليها أو المشاركة في أنشطة هذه المنظمات."

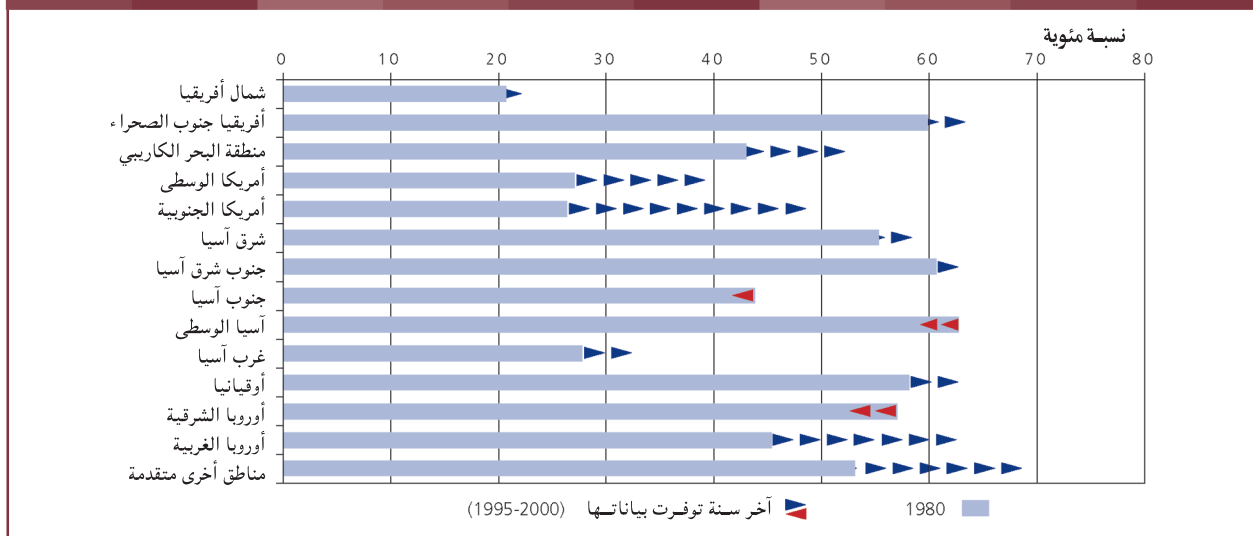
حواشي: (1) البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية (اعتمدت سنة 2000): (2) بروتوكول منع وقوع ومعاينة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اعتمدت سنة 2000): (3) بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اعتمدت سنة 2000)

شكل 1.1 نسبة الإناث إلى الذكور في معدلات الالتحاق بالمدارس⁽¹⁾ في الدول المنخفضة الدخل والدول ذات المعدلات الدنيا من الدخل المتوسط (1980 - 2000)⁽²⁾

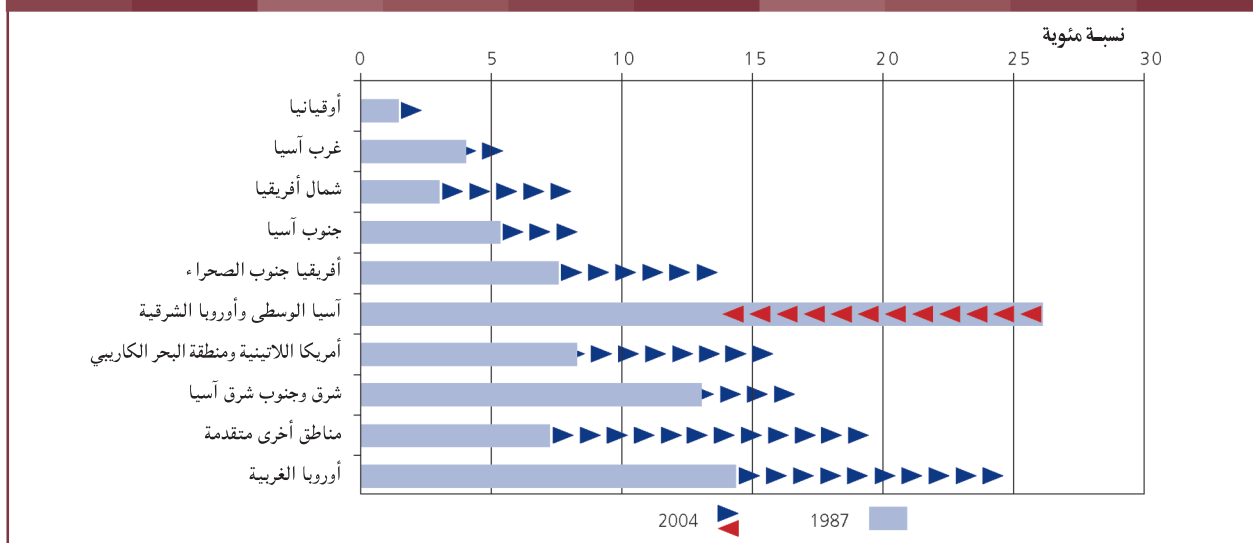


حواشي: (1) القيمة 1 تشير إلى تساوي معدلات الالتحاق بين الإناث والذكور. عندما تقل القيمة عن 1 يعني ذلك أن معدلات الالتحاق للإناث أقل من معدلات الالتحاق للذكور. (2) تم تضمين الدول التي توفرت لها بيانات عن التعليم الثانوي للفترة بين عامي 1980 و 2000. تم ترتيب الدول بشكل تصاعدي وفقاً لنصيب الفرد من دخل القومي الإجمالي لكل منها سنة 2000 (أسلوب أطلس، بالدولار الأمريكي). (3) لم تتوفر بيانات عن نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي. المصدر: تم الحساب اعتماداً على World Bank 2004 b.

شكل 1.2 معدلات نشاط المرأة الاقتصادي، متوسطات إقليمية (1980 حتى آخر سنة توفرت بياناتها)



شكل 1.3 تواجد المرأة في البرلمانات الوطنية، متوسطات إقليمية (1987 - 2004)



أصبح من بين النخبة واستفدن كثيراً من تلك السياسات، والتي كانت في غير صالح معظم السكان. لا يزال انخفاض معدلات الخصوبة يسهم في تحسين فرص النساء في الحياة في سنوات خصوبتهن في معظم بلدان العالم: على أنه ارتبط في بعضها الآخر أيضاً بزيادة غير طبيعية في نسبة الذكور إلى الإناث (معدلات النوع) بين السكان.⁵ وقد ازداد عمق التباين في معدلات النوع في المجتمعات التي تتميز بـ "تفضيل البنين" بالتوازي مع سرعة انخفاض الخصوبة، حيث تتعرض الوليدات لسوء المعاملة والتجاهل والإهمال، كما أن التكنولوجيا الجديدة تسمح بالميل في اختيار جنس المولود لغير صالح الإناث. ويقدم الجدول 1.2 أحدث تقديرات "النساء المفقودات"⁶ المفقودات نتيجة المعاملة غير المتساوية بين الذكور والإناث في البلدان التي تعتبر تلك المشكلة فيها مشكلة حادة. ويقدم الشكل 1.4 بيانات حول معدلات النوع بين الأحداث ومعدلات الخصوبة في الصين والهند، حيث تمثل نسبة المفقودات في هاتين الدولتين 80% من النساء المفقودات على مستوى العالم. وحقيقة أن الدولتين حققتا في العقد الأخير أعلى

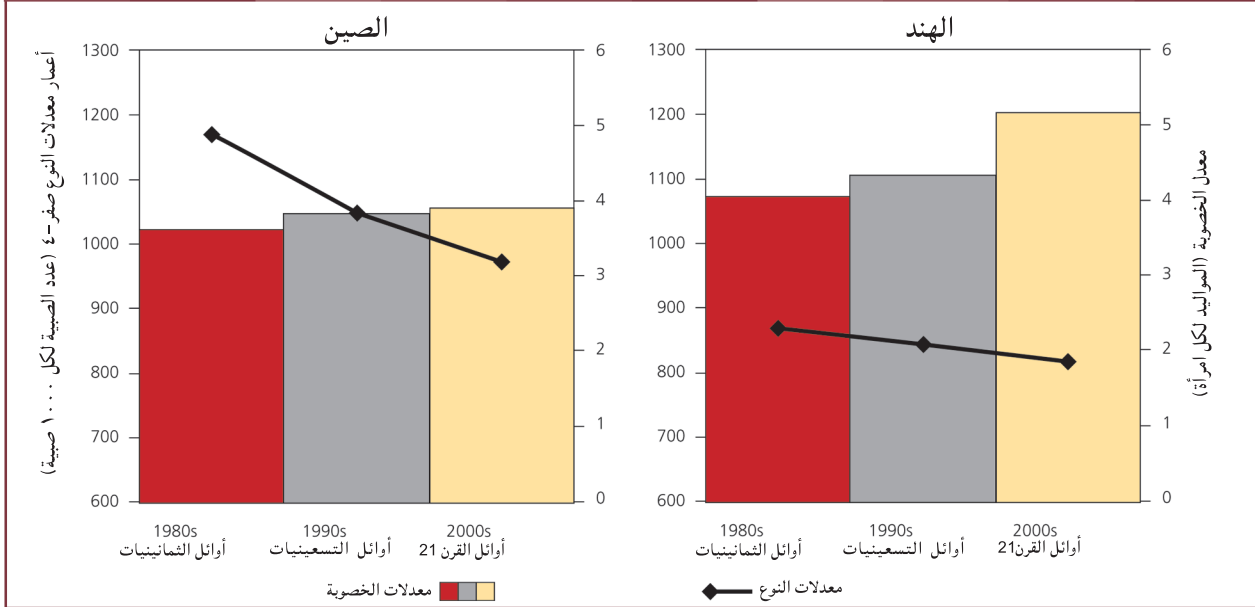
تزداد الهوة بين الأسر الغنية والفقيرة في العديد من البلدان، المتقدمة والنامية على حد سواء³، وهو ما يعني أيضاً تزايد أوجه عدم المساواة بين النساء. وبالرغم من أن البنك الدولي أعلن انخفاض معدلات الفقر على المستوى العالمي من 32 إلى 25 بالمائة، بين عامي 1990 و 1999، إذ انخفض عدد الفقراء من 1.3 بليون إلى 1.1 بليون نسمة، إلا أن هناك خلافات جمة حول أساليب البنك في قياس الفقر. وينجم الاضطراب على وجه الخصوص، بسبب تضمين حالة الصين الخاصة، والتي تخصم كثيراً من رصيد اتجاهات استقرار أو تزايد الفقر في عدد من المناطق الأخرى.⁴ وبالرغم من صعوبة تقدير الاختلافات بين الجنسين في حالة الفقر، نظراً لأن الدخل عادة ما يقاس على مستوى الأسرة (في تجاهل لكيفية توزيع الموارد داخل الأسرة)، فمن المنطقي أن نعتبر أن النساء تمثلن نصيباً غير متناسب من فقراء العالم نظراً للقيود التي تكتنف حصولهن على رأس المال والأرض، وتدني وضعهن في سوق العمل، واضطلاعهن بنسبة غير متكافئة من مسؤولية القيام بالعمل المنزلي وتقديم الرعاية دون أجر. بيد أن ذلك لا يعني إنكار حقيقة أن بعض النساء

جدول 1.2 تقديرات "النساء المفقودات"

الدولة	السنة	عدد النساء الحالي	معدلات النوع الحالية	معدلات النوع المتوقعة عند الولادة	معدلات النوع المتوقعة	عدد النساء المتوقع	النسبة المئوية للنساء	المفقودات (1)
الصين	2000	612.3	1.067	1.050	1.001	653.2	40.9	6.7
مقاطعة تايوان الصينية	1999	10.8	1.049	1.052	1.002	11.3	0.5	4.7
جمهورية كوريا	1995	22.2	1.008	1.047	1.000	22.4	0.2	0.7
الهند	2001	495.7	1.072	1.039	0.993	534.8	39.1	7.9
باكستان	1998	62.7	1.081	1.042	1.003	67.6	4.9	7.8
بنجلاديش	2001	63.4	1.038	1.040	0.996	66.1	2.7	4.2
نيبال	2001	11.6	0.997	1.037	0.992	11.7	0.1	0.5
سريلانكا	1991	8.6	1.005	1.052	1.006	8.6	0.0	0.0
غرب آسيا	2000	92.0	1.043	1.042	1.002	95.8	3.8	4.2
أفغانستان	2000	11.1	1.054	1.024	0.964	12.1	1.0	9.3
جمهورية إيران الإسلامية	1996	29.5	1.033	1.039	0.996	30.6	1.1	3.7
مصر	1996	29.0	1.048	1.044	1.003	30.3	1.3	4.5
الجزائر	1998	14.5	1.018	1.043	1.005	14.7	0.2	1.2
تونس	1994	4.3	1.021	1.043	1.000	4.4	0.1	2.1
أفريقيا جنوب الصحراء	2000	30.7	0.987	1.017	0.970	312.5	5.5	1.8
العالم		1774.8					101.3	5.7

حواشي: (1) نسبة النساء المفقودات تم التوصل إليها بقسمة عدد "النساء المفقودات" على عدد النساء الأحياء الحالي. المصدر: Klasen and Wink 2003.

شكل 1.4 معدلات النوع بين الأحداث ومعدلات الخصوبة في الصين والهند (من أوائل الثمانينيات حتى أوائل القرن الحادي والعشرين)



حواشي: معدلات النوع ومعدلات الخصوبة في الصين للأعوام 1982، و 1990، و 2000. معدلات النوع في الهند للأعوام 1981، و 1991، و 2001. معدلات الخصوبة في الهند للأعوام 1980، و 1990، و 2000. المصدر: معدلات الخصوبة من World Bank 2004b : معدلات النوع تم حسابها من UN 2004 (لأوائل الثمانينيات وأوائل التسعينيات)؛ ومن UNDESA 2001 (لأوائل القرن 21).

نحو أوسع مما هو عليه بالنسبة للرجال في كل المناطق النامية (باستثناء شمال أفريقيا).⁷

ليس هناك سبب منفرد لكل تلك النتائج المختلفة. فأوجه عدم المساواة بين الجنسين ضاربة بجذورها في كل المجتمعات، ويعاد إنتاجها من خلال طائفة متنوعة من الممارسات والمؤسسات، بما فيها التدخل بالسياسات. ويتمثل أحد الأسئلة التي يطرحها هذا التقرير في: ما هي مساهمة سياسة التنمية في خلق ظروف مواتية أو غير مواتية لتحقيق مساواة أكبر بين الجنسين؟ وهل أدى النموذج السياسي الذي ساد في العقود الأخيرة، باهتمامه الطاغية باتزان الميزانيات والأسواق الحرة، إلى تيسير أم تعسير دفع المساواة الاجتماعية، خاصة فيما يتعلق بإصلاح أوجه عدم المساواة بين المرأة والرجل؟

معدلات نمو اقتصادي تؤكد أن النمو لا يضمن بالضرورة تحسين المساواة بين الجنسين.

وعلى مستوى أكثر عمومية، تتبدى الطبيعة المزدوجة لإنجازات المرأة كأوضح ما تكون في "تأنيث" القوى العاملة. فقد ازدادت إتاحة العمل المدفوع الأجر أمام المرأة في معظم البلدان في العقدين الأخيرين، ولكن حدث، في الوقت نفسه، تدهور في شروط وظروف الكثير من الأعمال المعروضة عليها. لقد سمح نمو العمل غير الرسمي حول العالم، إلى جانب انتشار الاعتماد على العمالة غير الرسمية أو المؤقتة في القطاع الرسمي للعمل، سمح لأصحاب الأعمال بخفض تكلفة العمالة. بيد أن نتيجة ذلك كانت بالنسبة للنساء والرجال على حد سواء، تزايداً في الوظائف غير المستقرة، وانعداماً أكبر للأمان في سبل كسب العيش. وقد أظهرت أحدث تقديرات منظمة العمل الدولية أن العمل غير الرسمي يميل لأن يكون مصدراً لتوظيف النساء على

بيئة سياسية عدم التمكين

هذا في الوقت الذي أصبح اصطباغ الخدمات الاجتماعية، الحثيث، بالطابع التجاري، يعني أن على الأسر الأكثر فقراً أن تعيد ضبط شؤونها عن طريق نقل المزيد من أوجه الرعاية إلى الأسرة نفسها، والقائماً على أكتاف النساء والفتيات: بينما أصبح تزايد التكلفة المالية للخدمات الصحية يعني أن المرأة لم يعد باستطاعتها توفير نفقات مثل تلك الخدمات، كما كان الحال من قبل، لنفسها ولأبنائها. كان السوق ليس كما يفترض أن يعمل في الاقتصادات الليبرالية الجديدة، ولكن كما "تجسد"12 أو عمل بالفعل من خلال تفاعل جماعات اجتماعية حقيقية13 من الأسباب القوية لعدم المساواة، والإقصاء الاجتماعي، والتمييز ضد المرأة، والتي حافظت رعايتها، غير المدفوعة الأجر، على تماسك النسيج الاجتماعي دون أن تحظى باعتراف بالفضل أو مكافأة على ذلك.

تقديرات 2000 الرصينة

عندما كان الباحثون يوثقون التكاليف الاجتماعية لسياسات الاقتصاد الكلي، ظهرت تقديرات أكثر رصانة للتطورات العالمية، خاصة بعد أزمة 1997 المالية في روسيا وآسيا، والتي أظهرت هشاشة النظام الدولي القائم على تدفق - غير خاضع للضوابط - للأموال. وبحلول سنة 2000، عندما كانت تجري مراجعات "زائد خمسة" لمؤتمرات 1995 العالمية، كانت الثقة أقل بكثير في أن العولمة الليبرالية الجديدة سوف تحسن من حياة الناس. وبينما تمت السيطرة على التضخم في العديد من البلدان، لم يمكن تحقيق استقرار الأسعار إلا على حساب النمو وخلق فرص العمل. لم تؤت عقيدة السوق الجديدة ثمارها، ولا حتى في إطار ما وعدت به، حيث كانت معدلات النمو مخيبة للآمال (انظر القسم الأول). وتزايدت الأزمات المالية وحالات عدم الاستقرار الاقتصادي، مع ما يترتب عليهما من نتائج اقتصادية واجتماعية متوقعة. واتسعت هوة عدم المساواة في الدخل في جميع أنحاء العالم، واستمر العجز المالي مع مواجهة الحكومات لمصاعب حادة في توفير الموارد لتمويل البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية وغيرها من تدابير إعادة توزيع الثروة لتعويض ما تسببت فيه الأسواق من حالات إقصاء حادة وفشل ذريع. وربما كانت أكثر الصور دراماتيكية لإفصاح الأزمة الاجتماعية - التي ما فتئت تضرب العديد من مناطق العالم - عن نفسها قد تمثلت في الاضطرابات المدنية والسياسية، بما فيها الثورات واستمرار الحروب الأهلية، والتي كانت المحن الاقتصادية والاجتماعية من بين الديناميات المسببة لها. في مثل تلك المناطق التي يهيمن عليها العنف وعدم الأمان لا يفلت من

بالرغم من أن سجل النموذج السياسي في تقليص الفقر ودفع النمو يمثل موضوعاً لجدل مستمر، يتفق معظم المحللين على أن هذا النموذج اقترن في معظم أنحاء العالم بتعميق عدم المساواة.8 أضف إلى ذلك أن التكيف الهيكلي الذي شهدته ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين، خلف وراءه عدة ملايين من العاطلين الذين يعانون من الفقر المدقع، فخلق بذلك حالة واسعة من عدم الثقة في أصولية السوق. لقد كان للسياسات المسؤولة عن تعميق أوجه عدم المساواة والأزمة الاجتماعية تأثير محدد على النوع الاجتماعي، حيث نقلت عبء التكيف إلى المرأة على وجه الخصوص، بوصفها "ممتصة الصدمات"، وخط الرعاية الأخير للأسرة عندما تكون على شفا الهلاك.9 لقد ركزت الأجندة الاقتصادية لليبرالية الجديدة المعروفة أيضاً بإجماع واشنطن، والتي دانت لها السيادة في أوائل ثمانينيات القرن العشرين على تدعيم حقوق الملكية الخاصة والأسواق، القائمة على تحقيق الربح، ودعت إلى "تراجع دور الدولة". وحتى تحظى "اليد الخفية" للسوق بهيمنة كاملة، كان يجب أن يولى استقرار الأسعار الاهتمام الأول، وتم حث الحكومات على الحد من الإنفاق العام. وفي الوقت نفسه، جرى الحط على نطاق واسع من شأن الاستراتيجيات والسياسات المتمحورة حول الدولة، وكان الحط من شأنها محققاً في أغلب الأحيان، وذلك لتعزيزها للشللية والفساد والتسلط وافتقارها إلى المسؤولية أمام المواطنين. ومع افتقاد النماذج السياسية السابقة للكثير من جاذبيتها، وفي غياب جدل ملائم حول أجندة الإصلاح، دان الأمر سريعاً لأفكار الليبرالية الجديدة، مع تهميش الأصوات الناقدة. واستنفدت "العقد الضائع"، عقد الثمانينيات، لإظهار مختلف أوجه المحدودية والمخاطر والتكلفة البشرية لأصولية السوق.

وضعت سياسات التكيف التي غابت عنها شبكات الأمان المناسبة، موارد أرزاق الأسر المنخفضة الدخل، في الريف والحضر على حد سواء، تحت ضغط قاس. وأصبح عدم الأمان طابعاً مميزاً للحياة اليومية، على نطاق واسع، حتى بالنسبة لأكثر قطاعات العاملين تمتعاً بالحماية في القطاع العام، مثل المدرسين وأعضاء هيئات التمريض والموظفين الحكوميين، والذين أصبح من المتعين على الكثيرين منهم أن يقوموا بغزوات منتظمة للاقتصاد غير الرسمي حتى يتسنى لهم تعويض تضائل دخولهم.10 وفي ظل "التدافع للحصول على المال"11، وظروف الشدة الاقتصادية، تزايد ظهور النساء ذوات الدخل المنخفضة كعاملات زراعات موسميات، وفي الاقتصاد الحضري غير الرسمي المكتظ أصلاً، وكمهاجرات من الريف إلى المدينة، وعبر الحدود الدولية.

ويهدف التقرير إلى إعادة إرساء محورية المساواة بين الجنسين في الجهود المستمرة لإعادة ضبط اتجاه أجندة التنمية من أجل الوفاء بالتحديات الرئيسية التي لا انفصام لها عن عملية التنمية، وهي: النمو الاقتصادي والتحول الهيكلي: والمساواة والحماية الاجتماعية: والمقرطة. وتتسق هذه الأهداف مع تلك التي تبلورت في ميثاق الأمم المتحدة منذ أكثر من 50 عاماً، ودعمتها الاتفاقيات الدولية الرئيسية التي وُقعت وصدقت عليها دول عديدة في الفترة التالية: كما كانت تلك الأهداف أيضاً محورياً لمؤتمرات الأمم المتحدة في التسعينيات.

وفي الأعوام القليلة الماضية، أكدت العديد من تقارير السياسات - داخل وخارج نظام الأمم المتحدة - على بروز أهمية قضايا النوع الاجتماعي في عمليات التنمية، بأشكال مختلفة ومن زوايا متنوعة.¹⁷ ويضيف هذا التقرير رؤى جديدة، كما يقدم تحليله الخاص للقضية.

وبدلاً من أن يحاول معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية أن يراجع كل المجالات التي قد تهم المرأة، والتي حددها برنامج عمل بكيين، قرر التركيز على مجموعة أكثر محدودة من القضايا، وبالأدوات تلك المجالات من الإصلاح السياسي والمؤسسي التي تلعب دوراً حاسماً في استدامة حقوق المرأة والسعي إلى تحقيق المساواة بين الجنسين في عالم غير مساو. أجال التقرير الفكر في منجزات "أجندة ما بعد بكيين" الأخيرة، وأنعم النظر في أسباب ازدواجية النتائج، فتناول، بشكل مباشر أو غير مباشر، ثمانية من مجالات الاهتمام الاثني عشر التي عبر عنها "برنامج عمل بكيين". تلك المجالات هي: المرأة والفقر؛ والمرأة والصحة؛ والعنف ضد المرأة؛ والمرأة والنزاع المسلح؛ والمرأة والاقتصاد؛ والمرأة في السلطة واتخاذ القرار؛ والآليات المؤسسية لتقدم المرأة؛ وحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة. وقد تم تناول تلك الموضوعات في إطار المجالات الموضوعية الرئيسية الأربعة التالية التي اختارها التقرير للتناول بالتحليل.

الاقتصادات الكلية، والرفاه، والمساواة بين الجنسين

يبدأ هذا التحليل لسياسات الاقتصاد الكلي من زاوية النوع الاجتماعي، باستعراض مجالات الخلاف العديدة التي أفرزتها أجندة الليبرالية الجديدة، نموذج السياسة الاقتصادية السائد

الآثار المدمرة للحرب إلا القليل، بغض النظر عما إذا كانوا ضالعين فعلياً فيها كمقاتلين أم لا. وقد استطاعت ناشطات حقوق المرأة أن تلفتن انتباه العالم إلى خصوصية ضعف وضع المرأة خلال الحروب والصراعات، خاصة فيما يتعلق بالحرب في البوسنة والهرسك والإبادة العرقية في رواندا: حيث كان هذان الحدثان، على وجه الخصوص، وراء إطلاق العالم على المدى الذي وصلت إليه جرائم العنف الجنسي واستخدامها بشكل منظم كسلاح حرب.¹⁴ على أن المرأة تأثرت بشدة بالحرب والعنف، فيما يتعلق بدورها الذي شكله المجتمع لها بوصفها امرأة، إذ غدت راعية الأسرة والساعية على معاشها.

وحتى في المناطق التي توقف فيها الصراع، كان ديدن معدلات الجريمة الارتفاع الشديد، وكذلك الحال أيضاً بالنسبة لحالات العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي: ليضاف إلى جراح النزاع بإضرارها بالعلاقات بين الأفراد وبشبكة المجتمع، انهيار القانون والنظام وأنظمة الشرطة والقضاء وخدمات الصحة والتعليم، وإضعاف المعايير الاجتماعية والأخلاقية.¹⁵ ويبدو أن الجريمة والعنف صارا إلى ازدياد في الفترات "العادية" أيضاً. فسكان الحضر بدءوا يشهدون تزايداً في استخدام خدمات الأمن الخاص، وزيادة المجمعات العالية الأسوار، والمناطق المنعزلة داخل المدن، وانتشار فقدان الثقة في الشرطة ونظام القضاء.¹⁶

تقرير معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية

كان الدافع وراء هذا التقرير اعترافاً بأن منظور النوع الاجتماعي قد فقد بعضاً من مكانته بين القضايا التي تتنافس على اجتذاب الانتباه في مناقشات السياسة الدولية، في وسط هذا الخضم من الأفكار والأحداث التي اقترنت بالماضي القريب. فبينما حظيت برامج تحرير التجارة وإصلاح الحكم باهتمام حاسم وأفرزت مناقشات جمة، كان هناك افتقار إلى التقييم والتنقيح من زاوية المساواة بين الجنسين. وفي الوقت الذي كانت المنظمات والباحثون المهتمون بتقدم المرأة في العالم، داخل نظام الأمم المتحدة وخارجه، يُعدّون تقييم "بكيين زائد عشرة" الذي طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في يونيو / حزيران 2000، إجراءه ليصدر في 2005، كان من المناسب أن يصدر معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية تقريره لملء تلك الفجوة.

المرأة في السياسة والحياة العامة

يلفت القسم الخاص بالمرأة في السياسة والحياة العامة (الفصول من التاسع إلى الثاني عشر) الانتباه إلى ملاحظة أخرى، تتمثل في أن تواجد المرأة في تلك السياقات، كان واضحاً جلياً. يبدأ هذا القسم بتسليط العدسة المكبرة على الإنجازات الكبرى للعقد الأخير، والتمثلة في تزايد بروز المرأة في المؤسسات السياسية الرسمية والمجالس المنتخبة. بيد أن الحماس لظهور المرأة المتزايد في الهيئات النيابية يجب أن يهدئ من غلوائه الاعتراف بأن الميول والتراتبات الذكورية المتأصلة لا تزال قائمة، ولا يزال الطريق طويلاً قبل الوصول إلى أي شيء يشبه المساواة في معظم البيئات السياسية. ومن النقاط الأخرى التي يركز عليها هذا القسم، نشاط المرأة داخل المجتمع المدني، خاصة في ضوء الحركات السياسية التي تحتشد حول العقيدة، أو الهوية الإثنية، أو القومية، ولكل منها صوته فيما يتعلق بالأنثوية وحقوق المرأة. ولظهور المرأة في هذا السياق خصائص مزدوجة؛ فمن الجانب المؤسسي، يقع تحت مجهر التمحيص الحماس الحالي لد "حكم الرشيد"، وما يقترن به من أجندة الإصلاح المؤسسي، خاصة ما يتعلق ببنى لا مركزية اتخاذ القرار؛ فهل كانت المكاسب التي حصلت عليها المرأة من خلال وسائل مثل النسب و"تخصيص بعض المواقع لها"، مكاسب حقيقية أم سطحية ؟

النوع الاجتماعي، والنزاع المسلح، والبحث عن السلام

كان لانتشار الحروب الداخلية والأهلية منذ انتهاء الحرب الباردة، والنزاعات التي تعود جذورها إلى فترة ما بعد الاستعمار، والاجتياحات العسكرية الكبرى التي اقترنت بالحرب المعاصرة على الإرهاب، كان لها جميعاً آثار بالغة على المرأة. فقد شهدت تسعينيات القرن العشرين اعترافاً واسع النطاق بأن الاغتصاب قد شاع استخدامه كسلاح حرب، وأن الاعتداء الجنسي أصبح ملمحاً لأي وضع تكتنفه الاضطرابات والعنف المسلح؛ بيد أن آثار الأشكال الحديثة من الحرب على المرأة ودورها الذي شكله لها المجتمع، ودورها في كسب الرزق، لم تلق الاهتمام نفسه. لقد نُظر إلى المرأة على أنها مبرمجة على السلام كمطلقة لمبادرات السلام أو حل النزاعات؛ وهو ما يتسق مع فكرة أن وجود المرأة عامل يبعث بالضرورة على النهضة. ولكن عادة ما يتم تجاهلها في المفاوضات الرسمية التي تخرج بمؤسسات ما بعد النزاع إلى حيز الوجود، فتقع بذلك خارج دائرة اهتمام التسوية

حالياً. فقد ساد بين المحللين توجه للتعامل مع سياسة الاقتصاد الكلي على أنها منطقة خلو من النوع الاجتماعي أو محايدة من حيث النوع الاجتماعي، وتجاهل لتأثيرات النوع الاجتماعي على الخيارات السياسية؛ بيد أن كل النتائج فيما يتعلق بالنمو، والتحول الهيكلي، والمساواة، والفقر، والحماية الاجتماعية تؤثر على المساواة بين الجنسين أو تقلل من أوجه عدم المساواة بينهما. هذا الاستعراض الذي تغطيه الفصول الثلاثة التالية (الفصول: الثاني، والثالث، والرابع) يدرس أيضاً ما إذا كانت سياسات الاقتصاد الكلي المغيرة للنظام السائد أفضل أداء من النماذج الليبرالية الجديدة من حيث تحقيق النوع والعدالة الاجتماعية، وإن كان ذلك كذلك، فهل خدمت أهداف المساواة بين الجنسين بشكل أكثر فاعلية أم لا.

المرأة والعمل والسياسة الاجتماعية

يتناول القسم التالي (الفصول من الخامس إلى الثامن) كيف غيرت سياسات الإصلاح، المقترنة بتحرير الاقتصاد، من عالم العمل، وبشكل أعم، من إتاحة الضمان الاجتماعي أمام الناس، وتأثير ذلك على النساء ذوات الدخل المنخفضة على وجه الخصوص. لقد شهد العقد المنصرم ظهور المرأة كقوة عمل مهيمنة في العديد من قطاعات الاقتصاد، مع ما لذلك من العديد من الدلالات الإيجابية المحتملة. بيد أن الأمر يتعلق كثيراً بنوعية العمل المتاح لها ومدى ما يمثله البحث عن عمل مدفوع الأجر من استراتيجية اضطرارية للقيام على رزق الأسرة. على أن المرأة ظلت تواجه أعباء إضافية في دورها في إدارة المنزل والرعاية. ويتمثل السؤال المحوري المطروح في ما إذا كانت بعض الفرص التي أتاحت مؤخراً أمام المرأة قد عوضتها بشكل مناسب عن الأعباء والمخاطر التي أقحمتها الأجندة السياسية نفسها على المجتمع، وخاصة على المرأة. فبالرغم من أن العديد من المبادرات المبتكرة التي قدمتها منظمات المجتمع المدني، والحركات الاجتماعية، والهيئات الحكومية تناولت عدم أمان موارد الرزق الذي تواجهه المرأة العاملة في القطاع غير الرسمي، مالت الإصلاحات المعيارية في الضمان الاجتماعي (مثل المعاش) وتوفير الخدمات (مثل إصلاح قطاع الصحة) إلى توسيع الهوة بين الجنسين. ونادراً ما تغذي تحليلات النوع السياسية الاجتماعية بالمعلومات، كما أن تلك التحليلات تميل للبقاء "عنصرًا صامتًا"، ومهمشًا في النقاشات السياسية.

وبالرغم من أن مؤسسات مثل البنك الدولي تهتم الآن بأوجه عدم المساواة بين الجنسين في بعض المجالات المؤسسية على المستوى الداخلي للأسرة على وجه الخصوص، وكذلك في المجال القانوني حيث تلعب التقاليد والعادات دوراً مهماً - لا يزال الاهتمام بالنوع الاجتماعي انتقائياً وغير متساو. 19 والنقاط الخاملة الذكر والمغفلة في مثل تلك الأطر بادية للعيان، فتدفع التجارة ورؤوس الأموال في الأسواق والاقتصاد الكلي، لا تخضع للتحليل نفسه الخاص بالنوع الاجتماعي، نظراً للتسليم الضمني بأنها غير ذات خطر ومحيدة تجاه النوع الاجتماعي. على أن التقرير توصل إلى عدم صحة ذلك سواء بالنسبة للاقتصاد أو للأسرة، كما أن الدول والمجتمعات والأحزاب السياسية، والحركات الاجتماعية "التقدمية" لا تتحرك بالضرورة على نحو محايد تجاه النوع الاجتماعي: بل العكس هو الأكثر شيوعاً. وتشير الأدلة التي يسوقها التقرير بأن عدم المساواة بين الجنسين ملمح راسخ من ملامح العالم الحديث لا ينفك عنه، بالرغم من التغير الذي اعترى بعض المظاهر التي تنطق به في الفترة الأخيرة.

النوع الاجتماعي والرجل

يتناول التحليل الذي قام به التقرير، إلى حد بعيد، العلاقات الاجتماعية، وخاصة العلاقات بين الجنسين، عبر نطاق واسع من المؤسسات في المجالين الخاص والعام على حد سواء. بيد أن التركيز الأساسي ينصب على النساء (مميزاً بينهم بحسب الطبقة، والعرق، والإثنية، والطائفة)، وذلك مع الاعتراف الكامل في التحليل بشبكة العلاقات الاجتماعية/ والعلاقات بين الجنسين المعقدة التي يشاركون فيها. ومن الأهمية بمكان إبقاء الضوء مسلطاً على المرأة، في ظل التحولات الأخيرة التي اعترت بيروقراطيات التنمية في أسلوب التفكير (واللغة)، وكذلك بعض محاور الدراسات الأكاديمية التي قللت أحياناً، عن غير عمد، من دلالة تبعية المرأة. 20

أبدت الباحثات النسويات قلقاً من التحول الذي حدث في التركيز، عن المرأة، ونحو المرأة والرجل، ثم نحو الرجل مرة أخرى. وقد وصفت ناشطات منطقة البحر الكاريبي كيف أدى ذلك إلى التركيز على "الرجل المعرض للمخاطر". وتحتل المرأة في تلك المنطقة مرتبة أعلى من الرجل على عدد من المؤشرات، بما فيها التعليم والصحة. ومع ذلك، تواجه المرأة هناك معدلات بطالة تبلغ ضعف تلك التي يعانيها الرجل. فإذا أضيف إلى ذلك كثرة الأسر التي تقوم امرأة على شؤونها (أكثر من 35 بالمائة

السلمية. ويتناول فصلان (الفصلان الثالث عشر والرابع عشر) بالتمحيص ميدان المعركة من زاوية النوع الاجتماعي أثناء الحرب، وخلال السعي من أجل السلام، وفي بيئة ما بعد النزاع. وتعتبر محدودية ما يؤمنه السلام من مصالح المرأة مثلاً آخر على التناسي المريح الذي عادة ما توكل إليه اعتبارات النوع الاجتماعي.

إعادة النوع الاجتماعي إلى محور الاهتمام

يسلم المنهج التحليلي الذي تبناه التقرير بأن المجتمعات وعلاقاتها الاجتماعية، واقتصاداتها، وبنى السلطة فيها تنطوي على تقسيمات للنوع الاجتماعي عميقة الجذور، على غرار ما تعكسه من تقسيمات طبقية وإثنية وعرقية. فأوجه عدم المساواة القائمة على أساس النوع الاجتماعي ظاهرة سائدة في كل المجتمعات، وهي نتاج علاقات قوي ومعايير وممارسات أقامها المجتمع.

أظهرت الأبحاث النسوية استمرار أوجه عدم المساواة في توجيه الموارد والحقوق والسلطة داخل الأسرة، بشكل فجر أسطورة إيثار الأسرة والمساواة التي تشي بها فكرة أن الحيز الخاص هو "الجنة في عالم غليظ القلب" دائماً وأبداً. 18 ولا يعني توثيق الجانب المظلم من حياة الأسرة أن اقتراف الظلم تجاه الفتيات والنساء داخل المجال الخاص بالحرمان القاسي من الموارد أو سوء المعاملة جسدياً أو جنسياً - قد تم التعامل معه أو علاجه بشكل مناسب. فالواقع أن الحيز المنزلي لا يزال أصعب السياقات السياسية وأكثرها إثارة للجدل. وحتى عندما سُنّت قوانين تقدمية لحماية ضحايا العنف المنزلي تسبب ضعف التطبيق من خلال أنظمة قضائية وشرطية انتقائية وأحياناً فاسدة - في بقاء المحتاجين إلى الحماية من العنف وسوء المعاملة في الحيز المنزلي، على ضعفهم وتعرضهم للمخاطر. بيد أن الأسرة والمنزل باتا يحظيان بإنعام نظر متزايد في المناقشات السياسية حول النوع الاجتماعي، خلال العقد الأخير. وهناك تحولات مهمة في السياسات تعكس النتائج التي توصلت إليها الأبحاث حول الشؤون الداخلية للأسرة، حيث أضحت برامج مكافحة الفقر على شكل قروض متناهية الصغر أو تحويلات نقدية إلى الأسر الفقيرة تستهدف المرأة بشكل متزايد، على أساس أنها سوف تنفق الموارد التي يحوزتها على نحو يحسن من رعاية شؤون الأسرة والأبناء.

اسوق العمل المنقسم إلى شرائح ، وتعرضها للتمييز في موقع لعمل، وتزايد انعدام الأمن الشخصي، والاتجار المتزايد بأنوثتها. وفي الإطار نفسه ، أبان البحث الأنثروبولوجي على ثقافات الشباب عن أساليب إعادة خلق أدوار النوع الاجتماعي بشكل مستمر، وذلك عن طريق القطع مع نماذج الماضي وإعادة إنتاج بعض النعوت التقليدية لتلك الأدوار، مثل اقتران العدوانية بالرجل.

الأجندات السياسية الحالية ودلالاتها بالنسبة للمساواة بين الجنسين

إعادة اكتشاف "الاجتماعي"

طرح السياق السياسي، وسياق السياسات، في السنوات الأخيرة فرصاً وتحديات جديدة أمام المهتمين بالمساواة بين الجنسين وحقوق المرأة. فأمام عدم الرضا الجماهيري المتزايد، وكذلك الانتقادات الدولية والخارجية من قبل اقتصاديين رواد، أبدت المؤسسات المالية الدولية استعدادها لإيلاء المسائل الاجتماعية والسياسية اهتماماً جديداً. وقد جاء التعبير عن إعادة اكتشاف مجالات الاهتمام السياسي هذه تحت عناوين معبرة عن مفاهيم من قبيل "المشاركة"، و"رأس المال الاجتماعي"، و"الحكم الرشيد". وكان هذا التغير في التوجهات واضحاً بالذات في تقرير التنمية العالمي الذي أصدره البنك الدولي سنة 2001 بعنوان "الهجوم على الفقر" (World Development Report: Attacking poverty)، والذي عرف "إدارة المخاطر الاجتماعية" بأنها أكثر الأسس استدامة في تقليص الفقر.²⁵ وتسعى أجندة "الحكم الرشيد"، ظاهرياً، إلى زيادة قاعدة المشاركة في التنمية وجعلها أكثر استجابة لاحتياجات الجماعات المهمشة، بما فيها النساء.

ولكن، بالرغم من أن ذلك ربما يكون قد أدى إلى درجة من التوافق المتبادل بين المؤسسات المالية الدولية ومنقديها، وأصبح معه إجماع واشنطن مستساغاً بدرجة أكبر، فإن العديد من عقائده السياسية المركزية لا تزال كما هي. فحزمة السياسات المهيمنة المعروفة باسم "ما بعد إجماع واشنطن" تتمسك بالعناصر الأساسية للعقيدة الاقتصادية: تحرير التجارة والأموال، وسياسات نقدية ومالية متشددة، مع إضافة أجندة "الحكم الرشيد" المشتملة على الديمقراطية، والمشاركة، واللامركزية وتملك المجتمع.

في منطقة البحر الكاريبي، سنجد أن استبعاد عمل المرأة ينسف فكرة اعتبارها "أيسر حالاً من الرجل".²¹ هذا بالإضافة إلى أنه بالرغم من القلق الذي له ما يبرره من انخفاض مستوى الإنجاز التعليمي للرجل، فمن الواضح أن المجتمع ينتظر منه غير ما ينتظر من المرأة. فانخفاض مستوى الإنجاز التعليمي للرجل لم يؤد إلى انخفاض مواز في مستوى إنجازه في الثروة والسياسة. لذلك، تحتاج المرأة إلى مستويات إنجاز أعلى من تلك التي للرجل حتى تستطيع أن تنافس للالتحاق بالعمل، وتبوء مواقع اتخاذ القرار، وعلى نصيب مساو من الموارد الإنتاجية.²²

على أن تراتب النوع الاجتماعي لو لم يكن في سبيله إلى الاختفاء، ولو كانت تبعية المرأة لا تزال قضية اجتماعية مهمة، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن للرجل في ذلك مزيات. فقد تكون الثقافات الذكورية معوقة للرجل، بل ومدمرة له، فتدعم بذلك فكرة أن للرجل أيضاً هوية من حيث النوع الاجتماعي، وبالتالي، فهو معرض للمخاطر. ويتضح ذلك من زيادة الوفيات بين البالغين من الذكور في الظروف التي تدمر فيها الضغوط الاقتصادية قاعدة "الرجل عائل الأسرة"، وهو دور متداخل بشكل وثيق في إحساس الرجل بهويته في العديد من الثقافات. ومن أمثلة ذلك ارتفاع معدلات الانتحار بين مزارعي القطن من الرجال في أندورا بارديش بالهند سنة 2001 نتيجة للديون.²³ ومن الأمثلة الأخرى على ذلك ارتفاع نسبة الوفيات بين البالغين من الذكور في وسط وشرق أوروبا بعد 1989 نتيجة المخاطر الصحية المرتبطة بالضغوط النفسية وإدمان الكحوليات، والتي اقترنت بالبطالة وغيرها من التغيرات السلبية التي شهدتها سوق العمل.²⁴ وبالرغم من أن الرجل هو المرتكب الأساسي للعنف، على المستويين المنزلي والعام، فهو أيضاً ضحيته الرئيسية خارج نطاق البيت.

لا يعني التركيز على تبعية المرأة وجود صورة ثابتة لعلاقات لا تتغير بين الجنسين، فمن المهم الاعتراف بأن تراتب النوع الاجتماعي دائم التغير. وتظهر عمليات التغير الاجتماعي الجارية وتقاطعها مع السياسات أنه بينما تلاشت بعض أشكال عدم المساواة بين الجنسين، وبينما استطاعت المرأة أن تتمتع بفرص وحريات جديدة، فقد ظهرت أيضاً أشكال أخرى من التبعية وقيود جديدة عليها. فمع حصول المرأة على إتاحة التعليم والعمل المدفوع الأجر، وحصولها على الحق في التصويت والترشح للمناصب السياسية، وتحقيقها لبعض السيطرة على حياتها الجنسية وخصوبتها، فقد كان عليها أيضاً أن تكابد

ويعتبر وجود قواعد ديمقراطية رسمية وحماية الحقوق المدنية والسياسية شروطاً يجب توفرها عند القيام بأي تعامل نقدي مع الدولة من قبل القوى الاجتماعية الضاغطة من أجل الإصلاح؛ والحركات النسائية ليست استثناءً من هذه القاعدة. فقد كانت تعبئة النساء أساسية في نجاح العديد من حركات ما قبل الديمقراطية، خاصة في الحالات التي كانت القنوات التقليدية للتعبير الجماهيري فيها، مثل الأحزاب السياسية والنقابات العمالية، مغلقة أمام النشاط السياسي. بيد أن التعبئة في مواجهة حكم متسلط لم تؤمن دائماً تمثيل المرأة في السياسة المؤسسية الرسمية بعد التحول، خاصة في الحالات التي كان التحول فيها مفاجئاً أو جاء نتيجة مفاوضات بين جماعات حصرية أو نخبوية.

وبالرغم من أن العديد من الدول قد أصبحت رسمياً الآن ديمقراطية ولها مؤسسات راسخة لحكومات تمثل الشعب، اختلفت درجة تمكين الديمقراطية باختلاف أشكالها المؤسسية. وحتى حينما عقدت انتخابات، بقيت الأحزاب السياسية في العادة نخبوية وضعيفة مؤسسياً: كما أن آليات المشاركة الجماهيرية ليست متجذرة في المجتمع، ونادراً ما نجح إنفاذ القانون والنظام في حماية الحقوق المدنية المكفولة للمواطنين، خاصة أولئك المهمشين اجتماعياً. وهناك قلق متزايد من انبعاث الدول شبه السلطوية من جديد، وكذلك "الديكتاتوريات اللينة" و"الديمقراطيات الذكورية".²⁷ وحتى عندما يتواجد مستوى مرتفع من الالتزام السياسي بحقوق المرأة في شكل مواد دستورية أو بيانات سياسية رئيسية فترجمة تلك المواد إلى سياسة فعلية للحكومة، وآليات ذات أهداف ولها قدرة على الإنفاق وفعالة يقوم بها الجهاز الحكومي ومقدمو الخدمات، ليست بالمضمونة بحال من الأحوال.

إن الربط بين الالتزامات السياسية والتنفيذ الفعال للسياسات هو الذي يحدد المقصود بـ "الحكم". والصعوبات التي عانتها المرأة في دفع تشريعات المساواة بين الجنسين، والوصول إلى تحويلها إلى قوانين وتنفيذها تشهد على أن للمرأة مصلحة كبيرة في رؤية قدرة الدولة ومساءلتها قد تعززت. لذلك، فتبوء إصلاحات الحكم حالياً مرتبة متقدمة على أجندة العديد من الهيئات المانحة المتعددة الأطراف أو الثنائية يبدو أنه يقدم مدخلاً مهماً لتناول نقاط الفشل في القدرة والمساءلة الخاصة بالنوع الاجتماعي. وتشمل أساليب القيام بذلك التعامل مع الانحراف في أنظمة إدارة الإنفاق العام على أساس النوع الاجتماعي، وتحسين المساواة بين الجنسين في التعيين

وربما يكون من الأدق أن نتحدث عن "لحظة جديدة" في أجندة الليبرالية الجديدة وليس عن نمط جديد.²⁶

لذلك، فهناك بعض استمراريات مهمة، وكذلك بعض التجديدات في أجندة السياسات الحالية، التي يجب أن يُنظر في ضوءها إلى استجابة بعض السياسات مؤخراً للاضطراب الاجتماعي، كما رأينا في "أوراق البنك الدولي لاستراتيجية تقليص الفقر (PRSPs) World Bank's Poverty Reduction Strategy Papers" فوراء الإجماع البادي، والذي شكلته مصطلحات مشتركة حول "الفقر" و"الحماية الاجتماعية"، لا تزال أوجه الفهم المتضاربة للسياسة الاجتماعية تتنافس فيما بينها لجذب الانتباه. وهي قائمة على قيم وأولويات وأوجه فهم مختلفة لمسؤولية الدولة ومسؤوليات مختلف الأفراد والجماعات الاجتماعية كل منها قبل الأخير. والدولة، في إطار إدارة المخاطر الاجتماعية، مسؤولة فقط عن توفير شبكات أمان اجتماعي للتعويض عن المخاطر، وكذلك أدوات إدارة المخاطر، عندما لا يفي القطاع الخاص بها. هذا التوجه هو عملياً استمرار لسياسة الحد الأدنى من شبكات الأمان، كما أنه يعلو أجندات المساواة.

وهناك رؤية بديلة للسياسة الاجتماعية تقوم على مركزية إعادة التوزيع، والمساواة، وتوفير الخدمات الاجتماعية للجميع. وهي ليست مجرد اقتراح مجرد، ولكنها تستند إلى أساس من التجربة التاريخية لبناء دولة الرفاه في العديد من البلدان الأوروبية. ربما تكون عمليات التكيف والإصلاح الأخيرة قد أوهنت تلك المبادئ ولكنها لم تنحها جانباً تماماً. كذلك لا يزال السعي جاريًا لتحقيق أهداف الاندماج وتوفير الخدمات الاجتماعية للجميع، في بعض البلدان النامية التي يحتدم فيها الجدل العام حول المسؤولية الاجتماعية، والتي لا يزال الالتزام الإيديولوجي بالمساواة الاجتماعية فيها على حاله لم يمسه سوء. وبالرغم من أوجه عدم المساواة الاجتماعية الصارخة في دول مثل البرازيل، وجنوب أفريقيا، وشيلي، تُبذل الجهود لمد آليات الحماية الاجتماعية إلى الأفراد في المناطق الريفية وفي أوضاع العمل غير الرسمية.

إصلاحات "الحكم الرشيد"

والعجز الديمقراطي

كان التركيز على "الحكم الرشيد" جزءاً لا يتجزأ من "إجماع واشنطن" و"ما بعد إجماع واشنطن". على أن أجندة "الحكم" لقيت استقبالاً وسجلاً اتسم كل منهما بالاختلاف في البلدان التي قادت فيها تلك الأجندة الجهات المانحة والسياسة الحكومية.

والمجالس القروية. ويتسق التركيز على جعل الحكومة "أقرب إلى الناس" مع مبادرات "الديمقراطية المحلية" التي طالما نادى بها العديد من المنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية. وفي بعض الدول سهل تمثيل المرأة في الحكومة المحلية فرض نسبة لها، منحت أعداداً كبيرة من النساء فرصة أول تجربة في منصب سياسي؛ ومن أفضل الأمثلة المعروفة على ذلك نسبة الـ 30 بالمائة المقررة للمرأة في مؤسسات بانشياتي راج في الهند. بيد أن ممثلات المرأة عندما تصلن إلى هذا المنصب، يتوقف استعدادهن وقدرتهن على الضغط من أجل تنفيذ مبادرات المساواة بين الجنسين، وبشكل حاسم، على الدعم الذي تلقينه من الحركات النسائية والمنظمات غير الحكومية. وفي مجتمعات يعلو فيها كعب اللا مساواة هناك دائماً احتمال "استيلاء" النخبة - من الرجال عادة - على السلطة المتاحة في المؤسسات البديلة أو الجديدة، مقلصين بذلك فرصة إحداث المرأة - بوجودها في المناصب السياسية - لتأثير فعال في البرامج وأنماط الإنفاق. وعندما تنطوي اللامركزية، بالإضافة إلى ذلك، على تخويل السلطات "التقليدية" - مثل شيوخ القبيلة أو المجالس الدينية - السلطة، قد يكون الارتكان إلى التقاليد والعادات مضرراً فيما ضرر بمصالح المرأة. ويشير ذلك أسئلة أساسية تتعلق بمدى استناد هيئات الحكم المحلي إلى المبادئ والممارسات الديمقراطية، وما إذا كانت تلك الهيئات ستسهم في تعزيز الديمقراطية، أم في عكس ذلك.

ومن هنا، فمع الترحيب الواجب باهتمام المانحين مؤخراً بقضية "الحكم الرشيد"، فسوف يتوقف الكثير على كيفية تطبيقه. يتوقف الكثير على ما إذا كانت مقرطة السياسة ومشاركة الجماعات الاجتماعية المهمشة ينظر إليها على أنها من صميم أهداف الإصلاح ومنفذة في الإصلاح المؤسسي؛ وعلى ما إذا كان تقليص عدم المساواة الاجتماعية وعدم المساواة بين الجنسين من بين المبادئ المحورية التي يهتدي بها برنامج التحول المؤسسي في الدولة.

عودة ظهور سياسات الهوية

ظهرت في السنوات الأخيرة ظاهرة على قوة خاصة، وهي ظاهرة "سياسات الهوية". ويشير هذا المصطلح إلى تلك الحركات التي تحتشد حول الهوية الإثنية أو العرقية أو الدينية، والتي عادة ما تعارض تاريخاً طويلاً من التهميش والتمييز من قبل المؤسسات والثقافات السائدة. وأمام مثل تلك الادعاءات قامت العديد من الدول بإدخال مواد دستورية وقانونية وآليات مؤسسية

بالمؤسسات العامة مثل الوظائف الحكومية أو القضائية، وتسهيل إصلاحات سيادة القانون التي تؤمن إتاحة الأصول العقارية وغيرها أمام المرأة وتضمن إمكانية المعاقبة على سوء المعاملة أو العنف الذي قد يقع تجاهها.

تفسيرات متناقضة ومعارضة

يشمل الفهم المتوسع لأجندة "الحكم الرشيد" التحرر السياسي، والمشاركة، وحقوق الإنسان، ويتعامل مع مشكلات عدم المساواة الاجتماعية كجزء من الالتزام الأساسي بالديمقراطية. ومن شأن مثل تلك الأجندة أن تنطوي أيضاً على نوعيات قضايا من قبيل شرعية الدولة، وقدرتها، ومساءلتها، والتي جابهتها الحركات الاجتماعية والنسائية لعقود. في ضوء مثل تلك الأجندة لقيت إصلاحات الحكم - باستهدافها لتحسين قدرة الدولة وجعلها أكثر قابلية للمساءلة أمام مواطنيها - ترحيباً في العديد من مناطق العالم. بيد أن الانتقادات تشير إلى أنه بالرغم من أن إصلاحات الحكم بوسعها، ويجب عليها، أن تتعامل مع قضايا شرعية الحكومة والمشاركة العامة للجماعات المقصاة اجتماعياً، فقد سيطرت عليها في واقع الحال اهتمامات أضيق كثيراً. وتتركز تلك الاهتمامات على الإدارة "الممتازة" للاقتصاد على نهج الليبرالية الجديدة، وعلى توسيع حقوق الملكية الخاصة حتى تدعم النشاط الاقتصادي. وعندما تكون تلك هي الأبعاد الرئيسية "للحكم الرشيد"، تستبعد المساواة بين الجنسين بالطبع من اهتمامات المصلحين ومن إصلاحاتهم.

الواقع أن بعض الإصلاحات ربما كان لها بالفعل مردود سلبي للغاية على المرأة. وتوضح تلك المشكلة مسألة إصلاح ملكية الأرض، والتي تعتبر على أهمية حاسمة لبيئة الاستثمار ولأرزاق الريفيين على حد سواء. ففي العديد من مناطق أفريقيا جنوب الصحراء، على سبيل المثال، تُحاز الأرض وتستخدم وفق اتفاقيات قانونية متعددة. على أن التشبث بمميزات التسجيل الرسمي للملكية وحقوق الملكية الفردية التي يكفلها السوق، قد يؤدي إلى تآكل مطالبة المرأة بالأرض، والتي يساندها المجتمع، كما يشهد بذلك الدليل التاريخي في دول مثل كينيا.²⁸

اللامركزية كخطوة

إلى الأمام وإلى الوراء

شجعت إصلاحات الحكم الرشيد أيضاً على التخلي عن مركزية السلطة السياسية إلى هيئات الحكم المحلي، والبلديات،

لـ"حادثة" ودراسة لما ساهم في المواقف الأيديولوجية المسبقة والتحررية. ومن زاوية النوع الاجتماعي، هناك حاجة أيضاً لاستكناه جاذبية تلك الحركات للمرأة، حيث إنها متواجدة في عضوية وقيادة العديد من تلك الجماعات، بالرغم من أنها غير مندمجة في هياكل السلطة الرسمية لها.³² وقد نشطت النساء في المجال العام في بعض منها ولعبن أدواراً تنتهك معايير النوع الاجتماعي التقليدية، حيث كانت النساء في ميليشيات الهندوس القومية ضالعات في إطلاق المذابح ضد المسلمين في جوجارات بالهند سنة 2002. وإلى جانب مشاركتهن الجماهيرية البارزة، كان من ملامح مشاركتهن في تلك الحركات دعمهن للإصلاحات التي تحد من حقوق المرأة وتجعلها تابعة للرجل باسم الدين والتقاليد.

وقد تكون "التقاليد" والعقائد الدينية التي تتبناها تلك الحركات ليست بالتقليدية ولا بالأصيلة في واقع الأمر، ولكنها استحدثت لخدمة أغراض سياسية. لذلك آلت بعض المدافعات عن حقوق المرأة على أنفسهن أن تقدمن قراءات بديلة للنصوص الدينية تدعم الممارسات التي تسوي بين الجنسين. وقد كان ذلك من التوجهات الرئيسية للنشاط النسوي في العالم الإسلامي، حيث كان بحث حقوق المرأة في ظل الشريعة مجالاً يُقبل النقاش حوله في بعض الأوساط. بيد أنه عندما تصبح السلطات الدينية المتحدث باسم الأمم والجماعات العرقية، وحيث يغيب أي ضمان للمساواة، أو الديمقراطية، أو حماية حقوق الإنسان في السياق السياسي، فليس هناك سوى نطاق ضيق للمعارضة والحوار.³³ وكما كان الحال مع المسيحية وغيرها من الديانات، اقترنت العقيدة في الإسلام بطائفة من أشكال الدولة والتفسيرات القانونية: والحركات الإسلامية الحديثة ليست معادية، عن بكرة أبيها، لحقوق المرأة. ويعتبر حزب العدالة والتنمية، المعتدل، في تركيا مثلاً على ذلك. فقد وصل الحزب إلى السلطة في نوفمبر / تشرين ثاني 2002 وسط مخاوف من أن يؤدي ذلك إلى ردة إلى السياسات الدينية المحافظة. بيد أن الحكومة الجديدة تبنت، على ما يبدو، ديمقراطية علمانية ونحت جانباً التفسيرات الأصولية للإسلام التي يتبناها بعض مؤيديها. بل وفي تحرك لقي الترحيب من قبل العديد من المدافعات عن حقوق المرأة في تركيا، أصدرت مديرية الشؤون الدينية بالحكومة تعليماتها إلى الأئمة بتوجيه إرشاداتهم الروحية نحو حقوق الإنسان وحقوق المرأة. وقيل للمصلين في مختلف أنحاء البلاد أن "جرائم الشرف" التي يقتل فيها الرجل قريبته، لشكه في تلطيخها لاسم الأسرة، من الخطايا

لاحتواء التنوع الإثني والعنقي وأشكال التنوع الأخرى. بالرغم من وجود توترات بين بعض أشكال الادعاءات القائمة على الهوية ومفاهيم المساواة بين الجنسين (القائمة على مبادئ معترف بها عالمياً)، فالتوفيق بين الاثنين ليس بغير الممكن، على الأقل من حيث المبدأ.²⁹ فعلى سبيل المثال، ينص التشريع الدولي الذي يكفل حقوق الشعوب الأصلية وثقافتها (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169) على وجوب احترام القانون العرفي طالما لم يتعارض مع حقوق الإنسان العالمية. وقد دخلت هذه الصيغة عدداً من دساتير الدول، خاصة في أمريكا اللاتينية في تسعينيات القرن العشرين. غير أنه في الممارسة العملية، عادة ما تجد النساء الناشطات في تلك الحركات صعوبة في لفت الانتباه لاهتمامات المساواة بين الجنسين، وهي تجربة مرت بها أيضاً الناشطات في الحركات القومية.³⁰

وقد نتجت هجمات أكثر راديكالية على أجندات حقوق الإنسان، وحقوق المرأة أيضاً، عن عودة ظهور الهويات الدينية التي تنطوي على تأكيد الأدوار "التقليدية" للجنسين وأنظمة السلطة التي تنتهك بطبيعتها حقوق المرأة. وكان أكثر أمثلة قمع المرأة تطرفاً، والذي أطلق عليه بعض المعلقين "التطهير النوعي الاجتماعي"، هو ذلك الذي مارسه نظام طالبان في أفغانستان. وهي ليست الحالة الوحيدة من نوعها، فالحركة الإسلامية في إيران، والتي استولت على سلطة الدولة سنة 1979 أقامت تدميرها من الملكية ومن الولايات المتحدة، وكذلك نظام حكمها (ولاية الفقيه) على تفسير بطريركي، إلى حد بعيد، للإسلام. وأدى ما ترتب على ذلك من إعادة هيكلة للمجتمع وللنوع الاجتماعي إلى عنف الدولة والمنزل ضد المرأة، وانتهاك حقوقها دون عقاب، كما كان له تأثير بعيد المدى على العلاقات بين الجنسين والمجتمع.³¹ ولكن، بما أن المرأة كانت تمثل قوة سياسية لها حضورها في البلاد، على المستوى الفردي وكمجموعة اجتماعية على حد سواء، فقد تمت مراجعة المواقف العقائدية من حقوق المرأة والعديد من تدابير الأسلمة المبكرة، أو إصلاحها من خلال جهود المندوبات بحقوق المرأة داخل وخارج البرلمان على حد سواء.

بعض تلك الحركات القائمة على العقيدة تضم إليها أعضاء من بين أولئك الذين يشعرون بالذل أو انعدام الحيلة أمام السلوك غير المقبول من قبل دولهم أو القوى الأجنبية. ويقف وراء المظالم والترحيل أيضاً سياسات ونتائج التنمية التي تُفاقم إحساس الناس بالفقر وعدم المساواة والإقصاء الاجتماعي. ويجب أن يشتمل التحليل الأعمق لتلك الحركات على نقد

القوى العالمية لن يكون بالعالم الذي يؤمن المساواة بين الجنسين.

لهذا السبب، دأبت ناشطات حقوق المرأة على تكريس المزيد من اهتمامهن وطاقتهن نحو بنى السلطة العالمية الأوسع، وتطور مشاكل الظلم العالمي المقترنة بتوجهات الاقتصاد الكلي، والمتماثلة في التأثير الذي يقع على المحرومين اجتماعياً والجماعات المميز ضدها، جراء تدفق رؤوس الأموال بغير ضابط عبر الحدود، ونفقات خدمة الديون، وتحرير التجارة، وأنماط التبادل التجاري غير العادلة، وتقليص الإنفاق من الموارد العامة على احتياجات الرعاية. ومن أمثلة ذلك محاولة التأثير على مفاوضات التجارة على مستوى عالمي، والتي تطلبت تضامناً وتنظيماً نسوياً عابراً للقوميات، ليُكمل التحرك الجماعي للنساء على المستوى الوطني.³⁶

لقد كانت لتلك العلاقات بين العدالة الاقتصادية العالمية وحقوق المرأة أهمية محورية في حملات المرأة على المستوى العالمي من أجل الصحة والحقوق الجنسية والإنجابية. وقد لقي النشاط العابر للقوميات زخماً من القلق المستمر من التأثيرات الاجتماعية الفظة لسياسات الليبرالية الجديدة؛ ومن ظهور تحالفات ضخمة عابرة للقوميات تتظاهر ضد منظمة التجارة العالمية، وأثناء قمم مجموعة الدول الصناعية الثماني الكبرى، واجتماعات المؤسسات المالية الدولية؛ ومن زعامة جماعات المرأة الجنوبية التي طالما ارتبط نشاطها من أجل الصحة والحقوق الجنسية والإنجابية بالمناداة بقاعدة عدالة اقتصادية قوية، كما يتضح من الإطار 1.1.³⁷

كما أنها ضد القانون.³⁴ ومن شأن مثل تلك الرسائل التي ييئسها الأئمة أن "تصل إلى أناس لا يستطيع دعاة حقوق الإنسان، عادة، أن يصلوا إليهم وهم 15 مليون رجل يحضرون صلاة الجمعة في تركيا".³⁵

إقامة روابط بين السياسة الاقتصادية والمساواة بين الجنسين

يعتبر تأمين سبل الرزق وخلق بيئة اقتصادية تمكينية من الشروط المسبقة الضرورية للوصول إلى المساواة بين الجنسين واحترام حقوق المرأة. ولكن، ما هي "البيئة الاقتصادية التمكينية"؟ تعتمد قدرة المرأة على تحقيق المساواة مع الرجل في الحصول على الموارد والتأثير، وتحقيق الرفاه، بدرجة كبيرة، على سياسات الاقتصاد الكلي واستراتيجيات التنمية التي تعتمد عليها، هي وأسرته ومجتمعها في كسب الرزق وأسلوب الحياة. فكما يظهر من الأدلة التي تسوقها الفصول التالية من هذا التقرير، تؤثر السياسات التي تستهدف تحرير التجارة والأموال والاندماج الاقتصادي العالمي تأثيراً عميقاً على حياة المرأة وشريكها في الحياة وبقية أعضاء أسرتها. فعالمٌ يميل فيه النموذج السياسي المهيمن إلى تعميق عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية ويعزز التهميش، ولا تجد فيه إعادة التوزيع موطئاً لقدمها، وتجور فيه الحكومات على مصالح مواطنيها لإرضاء

إطار 1.1 الصحة الجنسية والإنجابية من حقوق الإنسان

لا يمكن فصل الحقوق عن الاحتياجات. والصحة الإنجابية والجنسية وغيرها من احتياجات إنسانية أساسية – مثل التعليم، والنظافة الصحية، والمياه النظيفة، والتغذية – متساوية الأهمية وتعتمد كل منها على الأخريات، وكلها من حقوق الإنسان. وبالنسبة للنساء على وجه الخصوص لا تنفصل الرعاية الجيدة قبل الولادة وفي أثنائها، ومنع الحمل الآمن، وغيرها من جوانب الصحة عن أسباب الراحة الأساسية من قبيل النقل الجيد وشروط النظافة العامة والماء النظيف. وفي الوقت نفسه لا تستطيع المرأة الحصول على حقها في الحرية وأمنها الشخصي وتطورها دون خدمات صحة جنسية شاملة ومتاحة وفي نطاق قدرتها المادية، وحرية في اتخاذ القرار بشأن خصوبتها وحياتها الجنسية. هذه الحقوق تشكل شبكة لا نظير لها، وتضرب جميعاً بجذورها في احتياجات الإنسان الأساسية؛ واستنكارها إنكاراً للحقائق الأساسية في حياة المرأة، خاصة المرأة الفقيرة.

المصدر: مقتبس من نشرة وزعها تحالف النساء من أجل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، والمكون من 80 منظمة غير حكومية من جميع أنحاء العالم، في الجلسة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة المخصصة لمناقشة المؤتمر الدولي للسكان والتنمية +5 في مارس/آذار 1999؛ وردت في Petchesky2003:15

الناجمة عن الإرهاب، والعسكرة، والحرب على العراق، والعداء للأحادية. ووقعت أجندة حقوق الإنسان تحت الضغط، ليس فقط في البلدان التي لا تزال المؤسسات الديمقراطية فيها ضعيفة، ولكن أيضاً في قلب أوطان الديمقراطية. فهناك قلق في أمريكا الشمالية وأوروبا على حد سواء على حقوق الأقليات الإثنية والمهاجرين، خاصة الأقليات المسلمة. لقد أدى التطرف الأصولي والأعمال الإرهابية إلى تعزيز الشك في السكان المسلمين على وجه الخصوص، والذين قد يوصمون، بتبسيط مخل وخطأً، بأنهم جميعاً معادون للغرب وللقيم الديمقراطية، خاصة فيما يتعلق بقضايا النوع الاجتماعي.

بيد أنه لا يوجد، مع ذلك، "صدام حضارات" حول حقوق المرأة وقضايا النوع الاجتماعي بين "المحافظين الجدد" والمحافظين الدينيين.⁴⁰ فقد شهدت السنوات القليلة الماضية انضمام أقوى دولة في العالم إلى الفاتيكان - بل وحل محلها في بعض الأحيان - في المفاوضات العالمية، بوصفها الواضعة الرئيسية للاستراتيجية المناهضة لأجندة المرأة حول الصحة والحقوق الجنسية والإنجابية، حيث قلصت الولايات المتحدة - في ظل إدارة 2000-2004 ميزانيات المعونة المخصصة لدعم منع الحمل بنسبة كبيرة، وروجت للتعفف والمزيد من رقابة الأهل على المراهقين بوصفها السبيل لاحتواء الحرية الجنسية وباء فيروس نقص المناعة البشرية المكعب/ الإيدز.

على أن الحكومات لم ترضخ، في الأساس، لمثل تلك الضغوط، كما ظهر في المناقشات الإقليمية والإقليمية الفرعية حول "المؤتمر الدولي للسكان والتنمية زائد عشرة" و"بكيين زائد عشرة". بيد أن هناك انقسامات وتوترات بين أولئك الذين صمدوا لتلك الضغوط. فمحاولة خلق كتلة قوية من حكومات الجنوب لمجابهة الشمال الاقتصادي في مفاوضات التجارة تبعث الأمل في عدالة اقتصادية عالمية أكبر؛ ولكن داخل هذا التحالف الجديد ليست هناك أرضية مشتركة حول الصحة والحقوق الجنسية والإنجابية، بل وتختلف المواقف اختلافاً كبيراً. وتعني منظمات المرأة أن مواصلة الضغط والمشاركة في المحافل الغافلة إلى حد كبير عن النوع الاجتماعي، والتي يدور فيها الجدل حول العدالة الاقتصادية العالمية، هي الكفيلة وحدها بتوفير الفرصة لها لإيجاد روابط بين قضايا العدالة الاجتماعية والعدالة بين الجنسين.

بيد أن تكوين تحالفات سياسية - مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية - للمساعدة على الوصول بالاعتماد المتبادل بين العدالة الاقتصادية العالمية والعدالة بين الجنسين إلى وعي صناع السياسات، ومن ثم تحقيق تغير سياسي يأخذ النوع الاجتماعي بعين الاعتبار، ليس بالمهمة الهينة. ولا تحتاج الناشطات النسويات، في سعيهن للتأثير على سن التشريعات على المستوى العالمي، أن تضمن إليهن فقط تلك الحكومات والمؤسسات العالمية التي تعيد تصميم بنية الاقتصاد السياسي العالمي، ولكن إلى أن تكتسب أيضاً دعم كبار الناشطين الذين لا ينتبهون في كل الأحوال إلى اهتمامات المساواة بين الجنسين.³⁸

هذا بالإضافة إلى أن البيئة السياسية العالمية التي تنبغي مناقشة العدالة الاقتصادية والعدالة بين الجنسين فيها كانت أقل ملاءمة في السنوات الأخيرة. ففي منتصف التسعينيات من القرن العشرين اتحد الفاتيكان مع وفود بعض الدول الإسلامية ضد تبني المؤتمر الدولي للسكان والتنمية لبرنامج عمله، وتمسكوا بالمعارضة الشديدة لمقترحات المساواة بين الجنسين من خلال مؤتمرات تالية. وبينما كانت حدة الجماعات الدينية المحافظة على أشدها في معارضتها للإجهاض وزواج المثليين، كانت تلك المعارضة من مظاهر اعتراضهم الجوهرى على المساواة بين الجنسين في حد ذاتها. وقد طفت تلك التوترات على السطح في مراجعة "زائد خمسة" لمؤتمر القاهرة وبكيين.³⁹ وبالرغم من تلك التوترات حول حقوق المرأة، فقد كان التقدم ممكناً فيما يتعلق بالصحة والحقوق الجنسية والإنجابية خلال تسعينيات القرن العشرين، نظراً لمحدودية سيطرة الأصوليين الدينيين على سلطة الدولة في تلك الفترة. وقد انتهت مراجعة القاهرة زائد خمسة وبكيين زائد خمسة ولم يمس نتائجهما سوء، مع حدوث المزيد من التقدم على بعض الجبهات المحورية.

مواجهة الواقع المعقد

لقد تم كسب مثل تلك النتائج الإيجابية بشق الأنفس، وتعتبر العديد من المنظمات النسائية أن العديد من المكتسبات التي تم الحصول عليها في مؤتمرات الأمم المتحدة، وقمم التسعينيات، وجلساتها الخاصة، تبدو هشة في ظل البيئة الدولية الحالية. فأجندات حقوق الإنسان والمرأة وإطار العمل المتعدد الأطراف بأسره، والتي تم في ظلها الحصول على مكتسبات التسعينيات، أصابها الوهن من جراء الأزمة السياسية العالمية الحالية

حركات المرأة: السير على حبل مشدود من أجل التغيير

قضايا العدالة الاجتماعية أو الاقتصادية الأوسع ربما تكون فاعليتها محدودة. ولو كان التقدم نحو هدف المساواة بين الجنسين غير متكافئ، فإن ذلك يعود، جزئياً إلى أن بعض العقبات التي تعترض تحقيق هذا الهدف تكمن في طبيعة وأسلوب تحرك القوى التي تسعى إليه، مع التسليم بأن بعضها الآخر يكمن في البنى والممارسات التي يعاد من خلالها إنتاج عدم المساواة بين الجنسين. ويتمثل السؤال المحوري المطروح على مائدة البحث في: كيف تستطيع منظمات المرأة، أن تتناول تبعية المرأة والإتاحة غير المتساوية للموارد، وتواجه، في الوقت نفسه، الآليات والسياسات الأوسع التي تجذر أوجه عدم المساواة بين وداخل الدول القومية؟

يأمل معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية أن يسهم هذا التقرير في تقديم بعض الإجابات على هذا السؤال، بإلقاء الضوء على بعض الآليات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية التي تربط بين العدالة تجاه النوع الاجتماعي والعدالة الاقتصادية. ومن شأن التقرير أن يسهم، بذلك، في الجدل الدائر حول أفضل السبل لإحداث تقدم في المساواة بين الجنسين. لقد أصبح العالم، في العقود الأخيرة، أكثر ظلماً مع إحكام سياسات الاقتصاد الكلي الليبرالية الجديدة لقبضتها، وتمت تنحية القيم التي كانت مقبولة في السابق، مثل المساواة وإعادة التوزيع، جانباً بشكل منظم. ويرى الكثير من المراقبين أن السياسات السائدة تحرير التجارة والأموال، والسياسات النقدية والمالية الصارمة، وتولي السوق تخويل الحق في الرفاهية - تمثل العقبات الرئيسية أمام الوفاء بالأهداف التي تم الاتفاق عليها في مؤتمرات التيسيعينيات العالمية، بما فيها مؤتمر بكين. إن وضع مختلف عناصر برنامج إصلاح الليبرالية الجديدة تحت عدسة النوع الاجتماعي، ودراسة تأثيراته على المساواة والعدالة، هو المهمة التي تضطلع بها الفصول التالية في هذا التقرير.

لو كان للعدالة بين الجنسين ألا تتأخر عن موضعها في الأجندة مرة أخرى، فسيتعين على حركات المرأة أن تكون تحالفات جديدة مع المؤسسات الحكومية والحركات الاجتماعية على حد سواء. فالعمل مع الحكومات يعنى توسيع نطاق تمثيل مصالح المرأة في كل مجالات وضع السياسات، بما فيها السياسة الاقتصادية. وبالرغم من أن تحليل النوع الاجتماعي يشي بأساليب تعاطي السياسات الاقتصادية مع النوع الاجتماعي، وبالرغم من استطاعة حركات المرأة المطالبة بتغيير السياسات التي تحرم المرأة، فقلما شهدت المحافل التي جرت فيها مناقشة تلك السياسات تمثيلاً، يعتد به، لمصالح المرأة. وعلى الرغم من صعوبة الحصول على اعتراف بالحاجة لتواجد منظور النوع الاجتماعي في المنتديات التي تجري فيها مناقشة الاقتصاد الكلي، فقد اتخذت خطوة أولى ناجحة في هذا الصدد تمثلت في حشد جماعات الضغط من أجل ميزانيات النوع الاجتماعي. وتعتبر التحالفات مع الحركات الاجتماعية الجديدة والقديمة أمراً أساسياً، ولكنه يحتاج إلى الحرص في التفاوض. فمن التطورات الواعدة التي شهدتها تسعينيات القرن العشرين ظهور أشكال جديدة من التنظيم بين العاملات في الاقتصاد غير الرسمي، وكذلك زيادة استجابة بعض النقابات العمالية الأقدم إلى العاملات غير الرسميات. بيد أن منظمات الحركة من أجل العدالة الاقتصادية العالمية ليست كلها مراعية ومهتمة وحريصة على الجوانب المتعلقة بالنوع الاجتماعي في القضايا التي تتناولها.⁴¹ وبالنسبة لحركات المرأة التي لم تأخذ في اعتبارها

الحواشي:

1. Therborn 2004.
2. UNESCO 2003; Jha and Subrahmanian 2004.
3. Milanovic 2003; Cornia et al. 2004.
4. حالة الصين محل خلاف لأن معدلات نموها الاقتصادي المرتفعة وانخفاض معدلات الفقر، كانت نتيجة لسياسات اقتصاد كلي مغايرة للنظام السائد (فالصين حافظت، على سبيل المثال، على عدم قابلية عملتها للتحويل، وعلى سيطرة الدولة على النظام المصرفي)، ولم تكن نتيجة الإجراءات المعيارية التي عادة ما تطالب بها المؤسسات المالية الدولية. لذلك، فاستخدام قرائن عالمية على الفقر انحراف بها تقلبص الفقر في الصين - للدفاع عن أجندة سياسة الاقتصاد الكلي الأصولية - يشير إشكاليات.
5. نظراً لأن المرأة أقوى بيولوجياً من الرجل، يُتوقع أن ترتفع أعداد النساء عن الرجال بين أي جماعة سكانية. ولكن، في بعض المجتمعات التي تفضل إنجاب الذكور، يؤدي التدخل البشري، على شكل إهمال البنات، إلى بقاء أعداد أكبر من الذكور على قيد الحياة. (Klasen and W ink 2003; Das Gupta and Bhat 1998; Jackson and Rao 2004).
6. Sen 1989, 1990.
7. ILO 2002b.
8. Milanovic 2003; Wade 2001; Cornia et al. 2004.
9. Elson 2002.
10. Bangura 1994.
11. Bryceson 1999b.
12. Polanyi 1957.
13. Hewitt de Alcantara 1993.
14. UN Secretary-General 2002.
15. UN Secretary-General 2002; Rehn and Sirleaf 2002; Commission Human on Security 2003.
16. Caldeira 2000.
17. أصدر قسم الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (يونديسا) The World Survey on the Role of Women in Development في أعوام 1985, 1989, 1994, 1999: وطلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاستمرار في تحديثه كل خمس سنوات. وخصص مكتب تقرير التنمية البشرية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 1995، لقضايا النوع الاجتماعي. كذلك أصدر صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سنة 2000 "Progress of the World's Women"، وسنة 2002 (الجزءين الأول والثاني): وأصدر البنك الدولي تقرير أبحاث السياسات بعنوان "Engendering Development" سنة 2001.
18. Whitehead 1981; Folbre 1986; Dwyer and Bruce 1988; Sen 1990; Agarwal 1990; Kabeer 1994; Hart 1995.
19. World Bank 2001a.
20. Baden and Goetz 1998; Razavi and Miller 1995.
21. Seguino 2003b.
22. Bailey 2003.
23. Patnaik 2003.
24. Cornia 1996.
25. World Bank 2001c; Holzmann and Jorgensen 2000.
26. Molyneux 2002.
27. Donnell O 1993, 1998; Eisenstein 1993.
28. Whitehead and Tsikata 2003.
29. Phillips 2002; Molyneux and Razavi 2002b.
30. Hernandez Castillo 2002.
31. Paidar 2002.
32. Basu 2004.
33. Molyneux and Razavi 2002b.
34. WLUM 2004.
35. Erturk 2004, quoted in Collins 2004.
36. Mohanty 2003.
37. Petchesky 2003.
38. Liebowitz 2004.
39. Sen and Correa 1999.
40. Sen 2004.
41. Sen 2004; Liebowitz 2004.

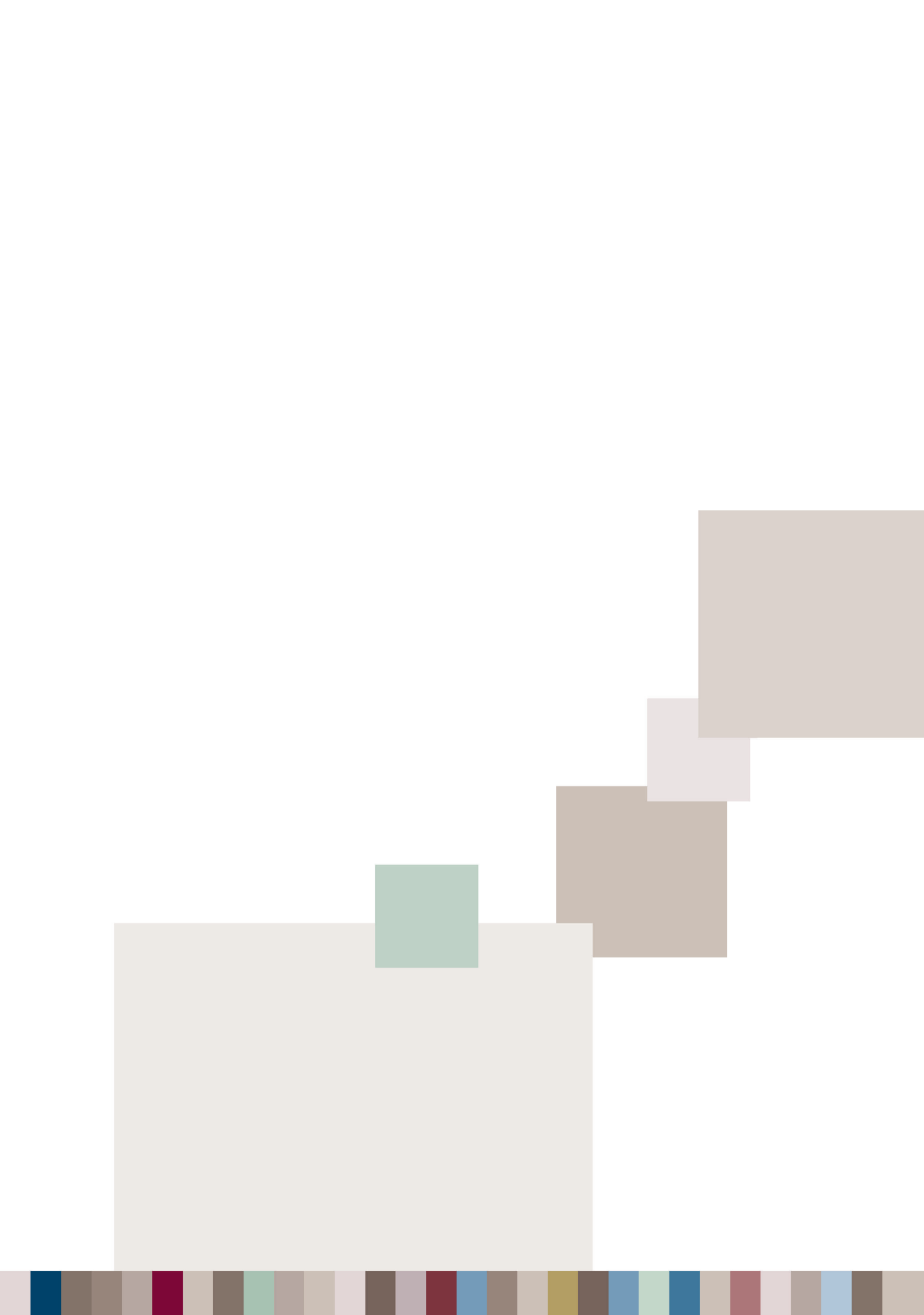




القسم الأول الاقتصاد الكلي، والرفاه، والمساواة بين الجنسين



اقتصاد جديد، وظائف جديدة.
شابة ترتدي زياً للترويج لأحد
المتاجر الكبرى.
إقليم ليا أونغنج، الصين.



عكست السياسات الاقتصادية في العقدين الأخيرين توجهاً نحو تسارع التكامل الاقتصادي العالمي ("العولمة")، الذي عادة ما يقترن بالمزيد من تحرير الاقتصاد، على المستوى الدولي وداخل الاقتصادات الوطنية على حد سواء. وعادة ما تستلهم مؤسسات وضع السياسات المؤيدة للتحرر الاقتصادي - المؤسسات المالية الدولية ومنظمة التجارة العالمية - الفكر الليبرالي الجديد والفكر السوقي التوجه، وترى في توسيع وتعميق الأسواق العالمية و"تراجع" دور الدولة، أموراً مرغوباً فيها على العموم، من وجهة نظر الفاعلية الاقتصادية، والنمو، بل وحتى الرفاه الإنساني. ويفضل الاقتصاديون، الذين يتبنون الرؤى المغايرة للنظام السائد، درجة أقوى من تدخل الدولة للهيمنة على الأسواق وتحقيق النمو الاقتصادي، والتحول الهيكلي والرفاه الإنساني. فالبعض يرى أن تجربة شرق آسيا التي تميزت بنمو اقتصادي سريع، وتصنيع، وتوزيع متساو نسبياً للدخل، تؤكد على الحاجة لتدخل حكومي قوي في السياسات، وخاصة في سياسات التصنيع. ما هو تأثير تلك النماذج التنموية المختلفة - التحرير كما تصفه المؤسسات المالية الدولية، و"الأسواق المسيطر عليها" كما تحققت في شرق آسيا - على المرأة وعلى المساواة بين الجنسين؟

يبدأ الفصل الأول من هذا القسم، والذي يحمل عنوان "التحرير وإزالة القيود التنظيمية: الطريق إلى المساواة بين الجنسين؟" بدراسة الأبعاد العامة لسياسة الاقتصاد الكلي في الحقبة الحالية من التكامل الاقتصادي العالمي. وينتقل بعد ذلك إلى دراسة مختلف مكونات الأجندة: التحرير التجاري والمالي، وسياسات الاقتصاد الكلي الانكماشية، والتقييد المالي، والخصخصة. أتبع ذلك في الفصل الثاني، الذي يحمل عنوان "التحرير، وأسواق العمل ومكاسب المرأة: صورة مختلطة"، بتقييم للآثار الرئيسية لتلك السياسات على المرأة والسعي من أجل المساواة بين الجنسين. وينظر الفصل الثالث، الذي يحمل عنوان "تعزيز مكاسب المرأة: الحاجة إلى أجندة سياسات أوسع"، في أحوال المرأة وفقاً لطائفة من المؤشرات أوسع من قياس الدخل والمرتبات. ويختتم بالنظر في نوعية التغييرات في أجندة سياسة الاقتصاد الكلي، التي من شأنها أن تحسن من رفاه المرأة وتدفع المساواة بين الجنسين.





الفصل الثاني

التحرير وإزالة القيود التنظيمية: الطريق إلى المساواة بين الجنسين؟

الحكومات خاصة حكومة الولايات المتحدة بزعامة الرئيس رونالد ريغان، وحكومة المملكة المتحدة بزعامة رئيسة الوزراء مارجريت تاتشر هذه الأجندة بمحض اختيارها. ولكنها أقحمت على العديد من حكومات الجنوب رغماً عنها، كشرط للحصول على المزيد من القروض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في ظل أزمة الديون في أوائل الثمانينيات.

كانت أزمة الديون نفسها نتيجة لأجندة الليبرالية الجديدة. وترجع جذور أزمة الديون إلى القرار الذي اتخذ في السبعينيات حول كيفية التأقلم مع الزيادة الهائلة في أسعار النفط سنة 1973 وسنة 1979. وتمثل إحدى إمكانيات ذلك في إعادة تدوير المكاسب الدولارية الهائلة للدول المصدرة للبترول لضخها في الدول المستوردة للبترول من خلال تسهيلات بشروط ميسرة في صندوق النقد الدولي. بيد أن الكثير من إعادة تدوير البترول دولارات حدث بالفعل في الأسواق المالية الدولية الخاصة بالازعة، وعاد بمكاسب طائلة على بنوك الولايات المتحدة وأوروبا واليابان. ولكن تبين أن هذا السوق الدولي يتباين بشدة عن السوق التنافسي الذي تصفه كتب الاقتصاد الكلاسيكي الجديد الدراسية. وانتشر إفراط بيع البنوك الخاصة للديون إلى الحكومات ذات السيادة. وقد شهد عبء ديون تلك القروض، المقيمة دولارياً، انفجاراً في أوائل ثمانينيات القرن العشرين عندما قام بول فولكر، رئيس بنك الاحتياطي الفيدرالي، برفع أسعار الفائدة بدرجة كبيرة، كوسيلة للسيطرة على التضخم في الولايات المتحدة. واجتمعت أسعار الفائدة المرتفعة إلى أعباء الديون الثقيلة لتفرض أزمة الديون¹. وكان هناك دائماً منتقدون يشيرون إلى أن ارتفاع أسعار النفط وأزمة الديون مشكلتان جماعيتان وتحتاجان إلى حلول عادلة على المستوى الدولي، ولكن تحذيراتهم لم تلق أذناً صاغية. وهكذا فتحت أزمة ديون أوائل الثمانينيات باباً حاسماً أمام واشنطن لتحاول من خلاله فرض سلسلة من أنظمة السياسة

تمثلت القضايا التي لقيت معارضة ساخنة خلال السنوات العشرين الماضية في تلك الخاصة بمجال تطبيق الاقتصاد الكلي، وإلى أي درجة ينبغي تحرير الاقتصاد - على المستويين الدولي والمحلي - وليس درجة تدخل الدولة وإدارة السوق. فقد كانت آثار التحرير على النمو الاقتصادي محبطة، وعرضت ملايين البشر للفقر والبطالة في غياب توفر الخدمات الاجتماعية وشبكات الأمان الفعالة. لذلك، كانت هناك دعوات متزايدة للتحرك، بالتدخل وإعادة التوزيع، من أجل علاج الاضطراب الاجتماعي وإعادة ترسيخ المساواة في المعادلة السياسية.

لم تحظ اهتمامات النوع الاجتماعي إلا بقليل العناية في النقاشات التي تدور حول التجارة الدولية وتدفق رؤوس الأموال المالية، والسياسات النقدية والمالية المقيدة، وغيرها من المجالات الأساسية مثل الخصخصة وخدمات الرعاية. بيد أن الاقتصاديات النسويات قمن بإجراء تحليل دقيق لموقع النوع الاجتماعي في توجهات وسياسات الاقتصاد الكلي الحالية، فوضعن أيديهن على تأثيراتها على المرأة وعلى المساواة بين الجنسين. وقبل أن نتعهد النتائج التي توصلن إليها بالدراسة في الفصلين التاليين، سوف نستهل بوصف عام للمجالات الرئيسية لاهتمامات سياسة الاقتصاد الكلي.

التحرير والعولمة

تتمحور أجندة الليبرالية الجديدة، التي دانت لها الهيمنة في أوائل الثمانينيات من القرن العشرين، حول وجهة النظر القائلة بأن أفضل سبل الوصول إلى رفاه البشرية يتمثل في تقليص دور الدولة، وتحرير طاقة إقامة المشروعات، من أجل تحقيق فاعلية الاقتصاد ودفع تسارع النمو الاقتصادي. وقد تبنت بعض

ومن شأن معدلات التضخم المرتفعة أن تُنفّر المستثمرين الماليين بدلاً من أن تجذبهم. وينظر إلى عجز الموازنة على أنه تضخم، وبالتالي ينظر إلى تقليص الإنفاق الحكومي على أنه عامل حاسم لجذب مثل تلك التدفقات.

وبينما كان هناك تحرك نحو تحرير العلاقات الاقتصادية الخارجية، كما أشرنا في السابق، لم يكن هناك دفع مواز لتحرير تدفق العمالة الدولية. ويذهب المدافعون عن هذا الاتجاه إلى أن الفقر يمكن تقليصه من خلال نظام تجارة مُحرر يخلق فرص عمل، تقتزن بالتخصص في السلع ذات العمالة الكثيفة. يعترف المدافعون عن الليبرالية الجديدة بأن المزيد من التنافس المحلي وفتح الاقتصادات أمام التجارة الدولية وتدفق رؤوس الأموال قد يصيب الدول النامية بصدمات داخلية وخارجية، ويؤدي إلى درجة من عدم الاستقرار المالي والاقتصادي. بيد أنهم يذهبون إلى أن ذلك يجبره ما ينتج عنه من نمو أكبر يخلق وظائف جديدة بدلاً من تلك التي دُمّرت، وأن الحد الأدنى من شبكات الأمان الاجتماعي يكفي لتعويض الخسائر.

وفيما يتعلق بوضع المرأة، تتمثل وجهة النظر الليبرالية الجديدة، كما يتبناها البنك الدولي على وجه الخصوص، في أن دفع أجندة الاقتصاد الكلي الليبرالية الجديدة من شأنه أن يوجد المساواة بين الجنسين.³ ويستند هذا الرأي إلى فكرة أن تحرير السوق يدعم مستويات أعلى من إجمالي الناتج المحلي، وإلى أن هناك ارتباطاً بين الدخل الأعلى وتحسين إتاحة التعليم والتوظيف أمام المرأة، وأن هذه الإتاحة تؤدي إلى مساواة أكبر بين الجنسين؛ وعلى ذلك يدفع تحرير السوق بحد ذاته المساواة بين الجنسين. هذه الفرضية تخضع للتساؤل، ويدلل جزء كبير من هذا الفصل والفصل التالي على عدم نهوض الدليل الذي يدعمها.

أساليب "السوق المسيطر عليه"

بالرغم من أن مؤيدي الليبرالية الجديدة يؤكدون على دور التحرير في دفع النمو، وبالتالي تحسن مستوى الرفاه، استطاع عدد من الدول أن يحقق نمواً اقتصادياً وتنمياً دون اتباع الوصفة الليبرالية الجديدة. وتشمل هذه "الأسواق المسيطر عليها" العديد من الاقتصادات الآسيوية، خاصة جمهورية كوريا، ومقاطعة تايوان الصينية، والصين، وإلى حد أقل، الهند وماليزيا. وقد وصفت أساليبهم في الاقتصاد الكلي بأنها "مغايرة للنظام السائد": أي أن تتحدى الحكومات بإرادة التدخل استراتيجياً وتضبط الأسواق من أجل دفع التنمية والنمو. وبالرغم من أنه لا توجد "سياسة

الاقتصادية الدولية الجديدة من خلال مؤسسات بريتون وودز، والتي دعمتها، منذ 1994، اتفاقيات دورة أوجواي تحت مظلة منظمة التجارة العالمية.

سياسات الاقتصاد الكلي الليبرالية الجديدة

من الملامح الرئيسية لأنظمة سياسة الليبرالية الجديدة، إزالة القيود التنظيمية للأسواق المالية وأسواق العمل. وتحتاج أسواق العمل، في المنظور الليبرالي الجديد، إلى مرونة عالية، لتسمح للشركات العابرة للقوميات والوطنية بأقصى درجة من القدرة على المناورة في بيئة تجارة وتصنيع يخضع فيها الطلب على المنتج للتغير السريع. بيد أننا نخطئ لو تصورنا أن هذه العملية قد أزيلت عنها القيود التنظيمية تماماً، إذ قد يسمح غيابها التام بظهور الفوضى.² بل على العكس من ذلك، وعلى نقيض ادعاءات الليبرالية الجديدة، انطوت إزالة القيود التنظيمية أو تحرير الأسواق، على قيود تنظيمية جديدة أو أدت إلى وجود قيود تنظيمية تتبع استراتيجية معينة تقودها المؤسسات المالية الدولية، من أجل التكامل الاقتصادي العالمي. وتميل هذه الأشكال الجديدة من القيود إلى إعلاء قوة الشركات الخاصة والحط من الأهمية النسبية لمصالح المجتمع في عمومها. انطوت العولمة مؤخراً على تحرير التجارة الدولية في السلع والخدمات من ناحية، وتدفق رأس المال الدولي (الاستثمار الأجنبي المباشر، والاستثمار في حوافز الأسهم، وإقراض البنوك) من ناحية أخرى؛ كما انطوت على قيود تنظيمية جديدة، معيارية عادة، يفترض أن توفر فرصاً متكافئة. ويعتبر نظام حقوق الملكية الفكرية الجديد من المجالات التي أعيد فيها سن القيود التنظيمية بحيث تمنح الميزة لمصالح الشركات. فاتفاقيات منظمة التجارة العالمية تدعم حقوق الشركات في مجالات مثل الصناعات الدوائية، لتضمن بذلك للمصنعين متعددي الجنسيات سلطة احتكارية تؤدي إلى ارتفاع أسعار العقاقير المنقذة للحياة. وقد كان لذلك أهمية خاصة فيما يتعلق بعلاج نقص المناعة البشرية المكتسب / الإيدز، وكان ذا عبء خاص على المرأة في أفريقيا جنوب الصحراء، والتي تعاني من ارتفاع معدلات الإصابة، وتعرض لذلك حياتها وحياة أطفالها للخطر.

وتعتبر القيود النقدية والمالية أيضاً من المكونات الأساسية لسياسات الليبرالية الجديدة، حيث تُعد ضرورية للسيطرة على التضخم، وبالتالي جذب رأس المال المالي القادر على التنقل. وذاك أن التضخم ينحر في عائدات الاستثمارات المالية،

بشكل غير مباشر، رواتب العاملين، فجاءت بذلك في تناقض حاد مع التجربة التي مرت بها الاقتصادات التي تبنت سياسات الليبرالية الجديدة بحذافيرها، حيث قد يصاحب التحول الهيكلي اضطراب اقتصادي هائل وخسائر في دخول العاملين.

فرضت الاقتصادات الآسيوية أيضاً حدوداً على التحرير المالي، بدرجات متفاوتة. فقد حافظت الصين، على سبيل المثال، على عدم قابلية عملتها للتحويل، فحمت بذلك اليوان من التقلبات السريعة التي قد تؤثر سلباً على استقرار الاقتصاد المحلي، مع المحافظة في الوقت نفسه على سعر صرف مناسب لدفع الصادرات. وقد تدخلت ماليزيا أيضاً، خاصة بعد الأزمة المالية الآسيوية، حيث أعيدت آنذاك الرقابة على رأس المال بشكل مؤقت، كوسيلة لحماية قيمة العملة المحلية وتقليل الحاجة إلى رفع معدلات الفائدة. ويعتقد على نطاق واسع أن إجراءات السيطرة هذه ساعدت على خروج ماليزيا من تلك الأزمة المالية، ثم تعافيتها منها، على نحو أسرع من الدول التي لم تطبقها.⁸

وهكذا كانت لتلك الدول رغبة في الاستفادة من طائفة أوسع من أدوات السياسات كوسيلة لدفع النمو المحلي، وتحقيق التنافسية في اقتصاد عالمي، والتخفيف من وطأة التقلبات الاقتصادية. ويمكن وصف تلك الدول بأنها اتبعت انفتاحاً اقتصادياً استراتيجياً، أي انفتاح اقتصادي مُسيطر عليه، ومصمم بحيث يحقق أهداف ترويج التصنيع المحلية ونمواً اقتصادياً مستقراً، مع السعي، في الوقت نفسه، إلى اكتساب التكنولوجيات المتقدمة. والنتيجة أن العديد من تلك الدول استطاعت أن ترعى المزيد من رؤوس الأموال ومن الإنتاج للسلع الكثيفة الاعتماد على المهارات، فحققت بذلك مستويات أعلى من متوسط دخل الفرد. وبالنسبة للدول التي اتجهت إلى التصنيع مبكراً من بين تلك الدول جمهورية كوريا، ومقاطعة تايوان الصينية، وسنغافورة - سمحت لها تلك السياسات بالإفلات من الآثار السلبية للتنافس المتزايد على حصة محدودة من السوق بين منتجي التصدير بالأجور المنخفضة. فبدلاً من ذلك، ارتقت تلك الدول درجات سلم التصدير لتنافس في أسواق السلع الأكثر تعقيداً.

تمثل كل من تلك الدول أسلوباً مختلفاً ومرناً لتحقيق النمو والتنمية، ولكنها تشترك مع تلك التي تبنت سياسات ليبرالية جديدة في سمة مشتركة، وهي أنها تندمج اقتصادياً بشكل متزايد مع بقية أنحاء العالم. والواقع أن هذا الاندماج يعتبر آلية أساسية لرفع الإنتاجية المحلية. بيد أن التوجه نحو الخارج في العديد من تلك البلدان، وخاصة مقاطعة تايوان الصينية وجمهورية كوريا، كان قد تقرر على نحو استراتيجي ولم يكن نتيجة تحرير

واحدة تناسب الجميع"، فقد تدخلت تلك الدول انتقائياً وبدرجات متفاوتة من أجل تنظيم أسعار الصرف، والتدفقات المالية، والتجارة، والاستثمار المباشر، من أجل دفع اكتساب الصناعات المحلية للتكنولوجيا وتعلمها.⁴

بالرغم من أن تلك الدول اتجهت للتصنيع وحققت مستويات أداء اقتصادي مرتفعة قبل حقبة العولمة، فقد زُعم أن إنجازاتها تدعم أجندة الليبرالية الجديدة.⁵ إعادة التفسير هذه، بعد ظهور نماذج تنمية ناجحة، تتجاهل الدور المحوري الذي لعبه تدخل الدولة والسيطرة على السوق. لقد استخدمت الدول المعنية هنا تدخل الدولة لمساعدة الصناعات المحلية على "اللاحاق" بالصناعات القائمة في الدول الصناعية، مما خلق دينامية نمو داخلية قوية. ولتحقيق هذا الهدف استخدمت السيطرة الاستراتيجية على الاستثمار الأجنبي المباشر كوسيلة لزيادة الإنتاجية والتنافسية، ولتعظيم تدفق الفائض إلى الصناعات المحلية الأخرى، فساعدت بذلك على ترقى البلاد في سلم الصناعة، ولكن دون التنازل عن قدرة الحكومة على تشكيل عملية التصنيع. ومن أمثلة ذلك، الدالة، جمهورية كوريا في أواخر السبعينيات من القرن العشرين، حيث سمحت للمؤسسات المتعددة الجنسيات بالاستثمار في صناعة الإلكترونيات، ولكنها منعتهم في القطاعات الأخرى.⁶ وبعد أن توسعت القدرات التكنولوجية المحلية بالقدر الكافي في تلك الصناعة، فرضت القيود مرة أخرى على الاستثمارات الأجنبية المباشرة. كذلك يقتصر الاستثمار الأجنبي المباشر في الصين الآن، على صناعات مستهدفة ترغب الحكومة في استكمال القدرات فيها.

هذا بالإضافة إلى أن التجارة قد تم تحريرها في العديد من تلك الدول على نحو استراتيجي فقط. ففي بعض الحالات فرضت حدود على استيراد السلع الاستهلاكية، خاصة السلع الفاخرة. وقد أدى ذلك إلى توفير العملة الصعبة وإحداث طفرة في الطلب على السلع المنتجة محلياً. بالرغم من أن أنصار الليبرالية الجديدة قد وصفوا تلك السياسات بأنها حمائية وغير فعالة، فكثيراً ما كان هناك، في واقع الأمر علاقة تبادلية متكافئة، حيث كان يتعين على المؤسسات المحلية الوفاء بالطلب على التصدير وأهداف الاستثمار في مقابل المعونات والحماية على الاستيراد.⁷ ونتيجة لذلك، لم ينته الأمر بسياسة حماية الصناعة إلى عرقلة التحول الهيكلي كما حدث في بلدان أخرى. وقد استخدمت مثل تلك السياسات أيضاً للتخفيف من آثار التحول الهيكلي، حيث سمحت الحمائية للمصانع بدرجة مقبولة من الدخل أثناء تجديدها لآلاتها. وقد حمت تلك السياسات أيضاً،

بالرغم من أنه يمكن أن يرفع مستويات المعيشة بالمعنى المطلق، فإنه لا يؤدي بشكل تلقائي إلى تقليص عدم المساواة، وعلى وجه الخصوص، عدم المساواة بين الجنسين (انظر الفصلين الثالث والرابع).

الآثار "الاقتصادية الكلية" للعلومة

أدت السياسات التي ساهمت في تحقيق العولمة إلى العديد من التحولات المهمة في متغيرات الاقتصاد الكلي خلال السنوات العشرين الماضية. فقد تزايدت التبادلات العابرة للحدود، والتي تقاس بالاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتدفق حوافظ الأوراق المالية، وتجارة السلع والخدمات بوصفها شريحة من إجمالي الناتج المحلي، وكانت الزيادة حادة في بعض الحالات.¹¹ وقد شهد التدفق المالي بالرغم من صعوبة تقديره بدقة - معدلات زيادة هائلة أيضاً. فقد شهد إجمالي التدفق المالي إلى الدول النامية، حتى في سنة 1994، زيادة بنسبة 1200 بالمائة أكثر من العقد السابق.¹² وقد تزايد الاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً. وبالرغم من أن الجانب الأعظم من تلك التدفقات يذهب إلى الاقتصادات المتقدمة، فنصيب الاقتصادات النامية يشهد تزايداً أيضاً. بيد أن التدفقات مركزة نسبياً على أربع دول - وهي الصين والبرازيل، وهونج كونج (إقليم إداري صيني خاص)، والمكسيك - حصلت على نحو 60 بالمائة من إجمالي تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى الدول النامية والدول التي تشهد تحولاً سنة 2001.¹³

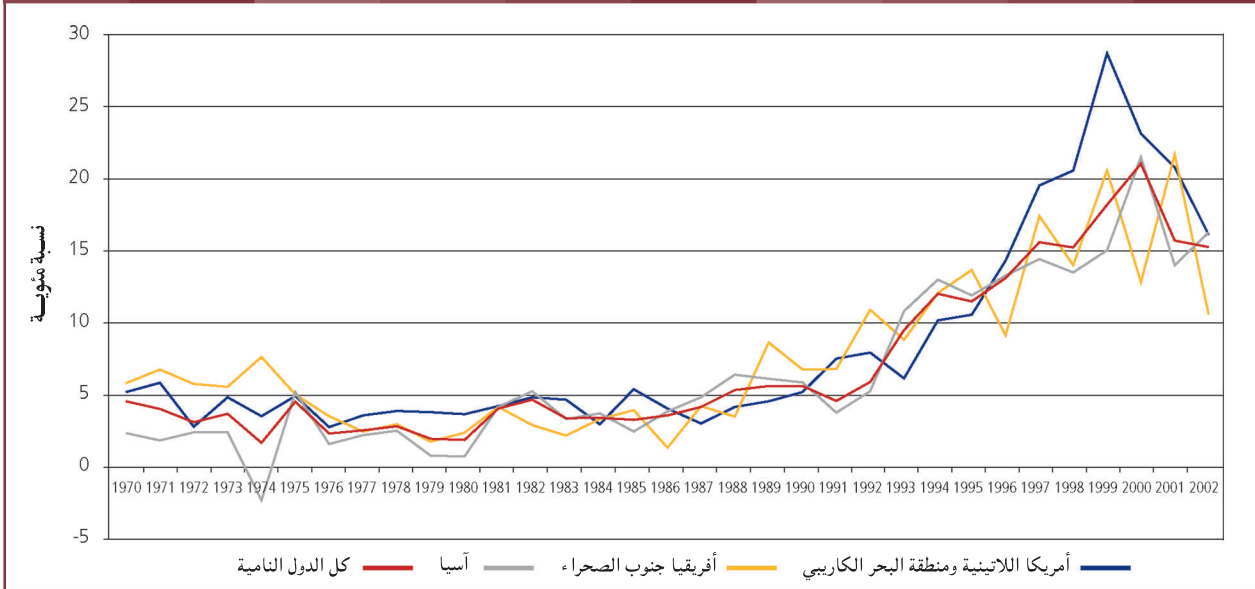
وربما يكون الأهم في الموضوع أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بوصفها جزءاً من استثمارات الدول النامية، قد شهدت تزايداً، كما يتضح من الشكل 2.1، والذي يوضح إجمالية الاستثمارات الأجنبية المباشرة الداخلية والخارجية كنسبة من تكوين إجمالي رأس المال الثابت (الاستثمار، بعبارة أخرى). تقدم هذه المعدلات رؤية تقريبية لدرجة سهولة حركة المؤسسات (في مقابل سهولة حركة الأموال). بمعنى أن إجمالي تدفق الاستثمارات الأجنبية بين دولة وأخرى يعتبر مؤشراً على قدرة المؤسسات على الانتقال إلى مواقع جديدة لو أعاققت الظروف المحلية أهدافها الربحية. وكما يوضح الشكل، فقد زادت سهولة انتقال المؤسسات إلى مواقع جديدة زيادة هائلة. ويعود ذلك، في جانب منه، إلى انخفاض تكلفة الاتصالات والنقل، مما جعل نقل قطاعات من

شامل. على أنه من الملحوظ أن العديد من تلك الدول تتبنى، بشكل متزايد، النموذج الليبرالي الجديد، سواء طوعية أو نتيجة للضغوط التي أفرزتها الأزمة المالية الآسيوية وغيرها من التوترات السياسية. فعلى سبيل المثال، دفع صندوق النقد الدولي جمهورية كوريا إلى تبني نموذج البنك المركزي المستقل بعد الأزمة، فحدّ بذلك من نطاق إمكانية استخدام توجيه القروض والائتمان المدعّم كأداة لدفع التصنيع والتنمية. وتخضع الصين حالياً لضغوط شديدة من الولايات المتحدة لإعادة تقييم عملياتها، بينما اتجهت مقاطعة تايوان الصينية إلى تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر.

بالرغم مما أبدته تلك الحكومات من استعداد للتدخل من أجل دفع نمو الإنتاجية، وهو ما أسفر عن نمو كبير في إجمالي الناتج المحلي، فإنها لم تُبد نفس الحماس في السعي من أجل المساواة. على أن هناك حالات ابتُغيت فيها المساواة لأن إعادة التوزيع نُظر إليها على أنها ضرورية لدفع النمو. فقد كانت الخطوط الإرشادية لتحديد المرتبات في جمهورية كوريا، على سبيل المثال، وسيلة لرفع مرتبات العاملين، والذين لم يكن لهم في غيابها إلا حيلة قليلة في التفاوض من أجل الحصول على زيادات تتسق مع نمو إنتاجياتهم. وقد وفر ذلك، في بعض الحالات، الحافز الضروري لدفع العامل إلى "استخدام ذكائه في موقع العمل"، مما يسرّع تبني التكنولوجيات المستوردة الجديدة ويرفع نمو الإنتاجية.⁹ يشي ذلك بأن النمو مع المساواة أمر ممكن، وأن الظروف التي يُسعى فيها إلى ذلك تختلف بحسب الدولة والبنية الاقتصادية والظروف التاريخية. لقد حظي العاملون الذكور، على الأقل، في جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية، بنمو يستند إلى الرواتب، ودفعت الرواتب الأعلى الإنتاجية والنمو الاقتصادي، لتوفر بذلك الأموال لتمويل النفقات الاجتماعية التي تدفع المساواة.

بيد أن النمو لم يكن كافياً وحده، ولأسباب متنوعة، لرأب الفجوة بين الجنسين في الدخل والرفاه.¹⁰ ويرجع ذلك، في جانب منه، إلى أن المرأة مستبعدة في العادة من الصناعات المتقدمة تكنولوجياً، ويُعهد إليها بدلاً من ذلك بنوعيات العمل التي تقل فيها قدرتها على تحسين شروط عملها وحصولها على الخدمات الاجتماعية. ولذلك انعكاساته على قدرة المرأة على التفاوض من أجل توزيع أفضل للموارد ولجهد العمل داخل الأسرة. والواقع أن تجربة شرق آسيا تؤكد على حقيقة أن النمو،

شكل 2.1 إجمالي الاستثمار الداخلي والخارجي كنسبة من إجمالي تكوين رأس المال الثابت (1970 - 2002)



المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على UNCTAD 2004

كانت تلك السياسات من الأسس المحورية لليبرالية الجديدة. بيد أن تقليص التضخم (من خلال القيود المالية والنقدية) قد يكون له تأثير سلبي على إجمالي الطلب، والإنتاج، والنمو، وقد يذهب ذلك بالمكاسب التي تحققها معدلات التضخم المنخفضة. وتشير التجربة بأن التكلفة كانت باهظة، ونتج عنها معدلات نمو اقتصادي أبطأ في معظم المناطق (انظر الجدول 2.2). وقد كانت معدلات النمو - باستثناء شرق وجنوب آسيا - بين عامي 1981 و 2000 أقل من تلك التي تحققت في الفترة بين عامي 1961 و 1980. وهكذا كانت آثار النمو التي حققتها التحرير محبطة، في أفضل الأحوال، خاصة بالنسبة للدول الأكثر فقراً. فلتباطؤ النمو آثار خطيرة على قدرة الدولة على تحسين الدخل والرفاه.

عملية الإنتاج، أو العملية بأسرها، إلى دولة أخرى، أكثر جدوى. ويعود ذلك أيضاً إلى تحرير تدفق رؤوس الأموال المالية. وقد سهلت إزالة القيود التنظيمية الوطنية على الاستثمار الأجنبي هذا التوجه. وفيما يتعلق بتأثير ذلك على العاملين، يمكن اتخاذ تلك البيانات كقياس لتوجهات قوة الشركات الكبرى على التفاوض مع الحكومات المحلية، والعاملين، والمواطنين. وللتغيرات في هذا القياس دلالتها المهمة، حيث إنها تعكس القدرة الحقيقية لرأس المال على الانتقال إلى موقع جديد، وتؤكد مصداقية هذا التهديد للعاملين والحكومات.

من الآثار الملحوظة لاتباع سياسات الليبرالية الجديدة، خاصة القيود النقدية والمالية، انخفاض معدلات التضخم. وقد كان الانخفاض هائلاً في عدد من الدول النامية (انظر الجدول 2.1). ويتوقع أن يؤدي انخفاض التضخم إلى تحفيز الاقتصاد الكلي لأنه يؤدي إلى المزيد من الاستثمار. ويذهب البعض إلى أن ذلك، مضافاً إليه إعادة توجيه إنتاج السلع التجارية وكذلك الدور المتقلص للدولة، من شأنه رفع الإنتاجية، والإنتاج، والنمو. وقد

ليس من المستغرب أن أدى النمو البطيء إلى خيارات توظيف محدودة. ففرص التوظيف في القطاع الرسمي غير كافية، ويشهد على ذلك نمو العمل المؤقت والعمل الحر، حيث يفتقر العاملون إلى الحماية والأمن. 14 أضف إلى ذلك أن الجهود المبذولة لجعل سوق العمل أكثر مرونة قد زادت من الخلخلة، حتى في وظائف القطاع الرسمي. وقد ظلت معدلات البطالة المسجلة في عدد من الدول النامية مرتفعة، بل ومنتزعة؛ كما ارتفعت أيضاً في أوروبا واليابان. كذلك تخطى متوسط نسبة البطالة في الولايات المتحدة في التسعينيات النسب المسجلة في الخمسينيات والستينيات، كما تزايدت معدلات العمل غير المرغوب فيه لبعض الوقت. وبوجه عام، استمرت ندرة العمل المدفوع الأجر وتزايد عدم استقراره.

ظهرت مشاكل خطيرة أخرى في الاقتصاد الكلي نتيجة لعملية التحرير والاندماج الاقتصادي. فقد ساهمت السياسات التي استهدفت تحرير التدفقات المالية في زيادة عدم الاستقرار المالي. والنتيجة أن الأزمات المالية أصبحت تحدث بانتظام وحدة أكبر، خاصة في الدول المتوسطة الدخل، والتي كانت المستقبل الأكبر لتدفق رؤوس الأموال عبر الحدود. وقد كانت لمثل تلك الأزمات تكاليف باهظة فيما يتعلق بخسارة النمو، وساهمت في عدم مساواة أكبر في توزيع الدخل على مستوى الدولة. 15

العائدات، والضرائب، والنفقات العامة

هناك من الأدلة ما يشير إلى حدوث ضغط في الإنفاق المالي خلال السنوات الأخيرة بسبب تقلص العائدات نتيجة تحرير التجارة وتخفيض التعريفات الجمركية. فقد انخفض متوسط نسبة الضرائب التجارية إلى إجمالي الضرائب خلال الفترة بين عامي 1970 و 1980 من 40 بالمائة إلى 35 بالمائة في الدول المنخفضة الدخل. 16 ونتيجة لذلك انخفضت نسبة عائدات الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي إلى 3 بالمائة في المتوسط في مجموعات الدول المنخفضة الدخل وتلك التي تحتل الشريحة العليا من الدول المتوسطة الدخل عشية إصلاح التجارة خلال الفترة بين 1985-1989 و 1995-1998. كذلك أدت إزالة القيود التنظيمية المالية المحلية، وتحرير أسواق رأس المال، والانتهاج التدريجي لتعدد أسعار الصرف، وتخفيض قيمة العملة إلى حرمان حكومات الدول النامية من مصادر دخل أخرى. 17 هذا

جدول 2.1 التضخم (أسعار المستهلكين، متوسط 10 سنوات)

2005-1996	1995-1986	
1.8	3.6	الاقتصادات المتقدمة
8.8	58.0	الدول النامية
12.2	27.4	أفريقيا
4.0	11.2	الدول النامية الآسيوية
9.5	17.7	الشرق الأوسط
9.0	194.7	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

ملحوظة: اتبع هذا الجدول المجموعات الجغرافية التي استخدمها صندوق النقد الدولي في World Economic Outlook (أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي = نصف الكرة الغربي، بمصطلح صندوق النقد الدولي).
المصدر: IMF 2004

جدول 2.2 اتجاهات نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، متوسط النسبة المئوية للنمو سنوياً (1980 - 1961)

نسبة التغير المئوية	2000-1981 (%)	1980-1961 (%)	
-1.4	0.3	1.7	أفريقيا
-1.6	1.7	3.3	شمال أفريقيا
-1.5	-0.4	1.1	أفريقيا جنوب الصحراء
-2.4	0.6	3.0	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
-1.0	2.2	3.2	منطقة البحر الكاريبي
-2.5	0.6	3.1	أمريكا الوسطى
-2.5	0.5	3.0	أمريكا الجنوبية
1.7	4.4	2.7	آسيا
3.0	6.1	3.1	شرق آسيا
-0.8	2.9	3.7	جنوب شرق آسيا
1.8	3.5	1.7	جنوب آسيا
-1.7	1.1	2.8	وسط وغرب آسيا
-2.0	0.0	2.0	أوقيانوسيا
-1.8	1.4	3.2	المناطق المتقدمة
-9.0	1.7	10.7	أوروبا الشرقية
-1.5	1.9	3.4	أوروبا الغربية
-1.1	2.3	3.4	مناطق متقدمة أخرى
-0.9	1.9	2.8	العالم

المصدر: تم الحساب اعتماداً على Heston et al 2002.
ملحوظة: معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي لكل منطقة مرجحة بعدد السكان.

أيضاً "القدرات" و"إمكانيات الأداء" (مثل متوسط العمر والتعليم)، وكذلك علاقات القوى، وعدم المساواة، والكرامة، وفرص وحقوق التعبير عن الذات.²² فكل تلك الأمور تؤثر على حريات الإنسان وقدرته على تبني خيارات ذات معنى في الحياة.²³ وحتى باعتماد قياس مالي، يلقي تأثير سياسات العولمة على معدلات الفقر الكثير من الجدل. فتقديرات البنك الدولي للفقر العالمي تعتمد على حد مطلق للفقر يقدر بدولار أمريكي واحد في اليوم، يعاد ضبطه حسب اختلافات القوة الشرائية في كل دولة.²⁴ باستخدام حد الفقر هذا هبط معدل الفقر العالمي من 32 بالمائة إلى 25 بالمائة بين عامي 1990 و 1999، ليتقلص عدد الفقراء من 1.3 بليون إلى 1.1 بليون نسمة. بيد أن هذا الحد لقي معارضة، واعتبره عدد من الباحثين تقديراً للفقر العالمي بأقل من قدره الحقيقي.

وتستند الاعتراضات على بيانات البنك الدولي إلى أسلوبه في تحويل العملة المحلية إلى دولار دولي، واختيار حد الفقر، والتضليل الذي يحدثه تضمين الصين على وجه الخصوص، والتي تعوض اتجاهات الفقر المستمر أو المتزايد في عدد من المناطق: أفريقيا جنوب الصحراء، وأمريكا اللاتينية، ومنطقة البحر الكاريبي، والشرق الأوسط، وشمال أفريقيا.²⁵ بل ويذهب حد الفقر الذي حدده البنك بدولار أمريكي واحد أبعد من ذلك، فيفشل في تضمين اتجاهات الفقر في الاقتصادات المتقدمة، حيث تؤدي عدم كفاية الدخل إلى الإقصاء الاجتماعي وبالتالي إلى الحرمان.

يتسع منظور التنمية البشرية بالمعلومات التي يمكن أن يؤسس عليها تقييم لاتجاهات الرفاه. فالقارئ الذي يركز على القدرات وإمكانيات الأداء تشير إلى أن لتوجهات الاقتصاد الكلي آثاراً أكثر إشكالية خلال السنوات العشرين الماضية. فبمقارنة الفترتين بين عامي 1980-2000 وعامي 1960-1980، على سبيل المثال، يتضح تباطؤ معدل التقدم في عدد من المؤشرات الاجتماعية، مثل معدلات وفيات الأطفال، والأمية، ومتوسط العمر، والتعليم.²⁶ وعلى ذلك، فيبدو أن العولمة ترتبط، إن لم تقترب سببياً، بتباطؤ التقدم في التنمية البشرية. إن أساليب التنمية البشرية، بالإضافة إلى قياسها للقدرات الأساسية، تركز على أهمية عدم المساواة كقياس للرفاه، بما أنه يؤثر على علاقات القوى، والتي من شأنها تحديد توزيع مخرجات السوق، من قبل الدولة، وداخل الأسرة. وقد أدى هذا التركيز إلى تمحيص مكثف، في السنوات الأخيرة، للعلاقات بين النمو، وعدم المساواة، والفقر. هناك أدلة كثيرة على استمرار، بل واتساع، الفجوة في الدخل والموارد داخل الدول، بما فيها

بالإضافة إلى أن التركيز على الاستثمار الخاص وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، قد أدى إلى تخفيض نسب الضرائب على رأس المال، مما أجبر الدول على تعويض خسائر تلك العائدات برفع الضرائب على العمل.¹⁸ وهكذا أصبحت هناك إعادة توزيع للأعباء الضريبية بانزالتها من مالكي رأس المال إلى العاملين. ولكن، نظراً لصغر حجم التوظيف في القطاع الرسمي وحجم الاقتصاد غير الرسمي في العديد من الدول النامية، لجأت معظم تلك الدول إلى ضرائب المبيعات والقيمة المضافة، والتي كانت تنازلية بوجه عام.

وقد ساهمت الضغوط على العائدات الحكومية، الناجمة عن فقدان مصادر الدخل، في تقليص نسبة الإنفاق الحكومي إلى إجمالي الناتج المحلي في عدد من الدول. وبينما تركز تخفيض الإنفاق في بعض الحالات على الإنفاق الرأسمالي أي البنية الأساسية عانى الإنفاق الاجتماعي (على الصحة والتعليم، والرعاية، وشبكات الأمان الاجتماعي) أيضاً في بعض المناطق، مثل أمريكا اللاتينية وأفريقيا.¹⁹

التنمية البشرية، والفقر، وتوزيع الدخل

بالرغم من كثرة الجدل المثار حول توجهات القضايا الأساسية للاقتصاد الكلي، فالقضية الأكثر إثارة للجدل هي قضية ما إذا كانت سياسات التحرير قد أدت إلى تحسين الرفاه. وبغذي هذا الجدل، جزئياً، اختلاف فهم الرفاه. فقد دأب الليبراليون الجدد على الميل إلى تعريف الرفاه والفقر من زاوية الدخل، مع الاعتماد على القياس النقدي للفقر كمعيار معتمد لتقييم سياسات التحرير. وقد شهدت السنوات الأخيرة رغبة أكبر في أخذ توجهات عدم المساواة بعين الاعتبار؛ وهناك جدل هائل يجري حالياً بين الاقتصاديين حول المدى الذي ينبغي الذهاب إليه في محاولة تحقيق هدف المساواة. وقد ذهب البعض إلى أن المساواة (خاصة في التعليم) من الشروط الواجب توفرها لتحقيق النمو. وذهب آخرون إلى أنها تؤدي إلى استقرار سياسي أكبر وفشل وظيفي أقل لسياسة الاقتصاد الكلي. وبالتالي، يميل التركيز على المساواة إلى أن يكون حيوياً، نظراً لآثاره الممكنة على ناتج السوق.²⁰

على أن من يعولون على التنمية البشرية المستندة إلى التركيز على حقوق الإنسان يقدمون معياراً قياسياً آخر لقياس التقدم.²¹ هذا الاتجاه الأخير يركز على أن أهداف التنمية لا تشمل فقط على متوسط دخل الفرد، ولكنها يجب أن تأخذ في اعتبارها

المساواة بين الجنسين: كفاح من أجل العدالة في عالم غير متساوٍ

تفسيراً جزئياً لتباطؤ التقدم في سد الفجوة في متغيرات أخرى في التنمية البشرية. وتوحي الكثير من القرائن الإمبريقية الأخيرة حول اتجاهات عدم المساواة، بأن فجوة الدخل بين الدول تزداد اتساعاً أيضاً، بالرغم من بعض الخلاف الذي لا يزال قائماً حول كيفية تعريف البيانات وأساليب القياس.²⁸

من الدول ذات الاقتصادات السريعة النمو (جدول 2.3). لقد حدث نمو ملحوظ لعدم المساواة في مجموعة غير متجانسة من الدول، تشمل الصين، والولايات المتحدة، وعددًا من دول أمريكا اللاتينية، بما فيها تلك التي تقع في أقصى جنوب القارة، والعديد من دول أوروبا الشرقية.²⁷ قد تقدم لنا تلك القرينة

جدول 2.3 اتجاهات عدم المساواة في الدخل في 73 دولة بين خمسينيات وتسعينيات القرن العشرين

النصيب من	الدول					
	عدد سكان العالم	إجمالي	تمر بمرحلة تحول	نامية	متقدمة	
الناتج المحلي الإجمالي - مع تساوي القوى الشرائية، على مستوى العالم						
71	47	48	20: أرمينيا، أذربيجان، بلغاريا، كرواتيا، جمهورية التشيك، إستونيا، جورجيا، المجر، كازاخستان، قيرغيزستان، لاتفيا، لتوانيا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، بولندا، رومانيا، الاتحاد الروسي، صربيا والجبل الأسود، سلوفاكيا، أوكرانيا.	16: الأرجنتين، شيلي، الصين، كولومبيا، كوستاريكا، جواتيمالا، هونغ كونغ (إقليم إداري خاص بالصين)، المكسيك، باكستان، بنما، بورتوريكو، جنوب أفريقيا، سريلانكا، مقاطعة تايوان الصينية، تايلاند، فنزويلا.	12: أستراليا، الدنمارك، فنلندا، إيطاليا، اليابان، هولندا، نيوزيلندا، البرتغال، إسبانيا، السويد، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة.	تزايد عدم المساواة
12	29	16	2: بيلاروس، سلوفينيا.	10: بنجلاديش، البرازيل، كوت ديفوار، جمهورية الدومينيكان، السلفادور، الهند، اندونيسيا، السنغال، سنگافورة، جمهورية تنزانيا المتحدة.	4: أستراليا، بلجيكا، كندا، فرنسا.	ثبات عدم المساواة
8	4	9	0	7: جزر البهاما، هندوراس، جاميكا، جمهورية كوريا، ماليزيا، الفلبين، تونس.	2: ألمانيا، النرويج.	تناقص عدم المساواة

ملحوظة: تمثل الدول الثلاث والسبعون المدرجة في العينة 80% من سكان العالم، و91% من الناتج المحلي الإجمالي عند تساوي القوة الشرائية على مستوى العالم.
المصدر: مقتبس من Cornia et al.2004، tables 2.7 and 2.8

الحواشي:

1. Loxley 1997; Elson 2002
2. Jomo 2003
3. World Bank 2001a ; Dollar and Gatti 1999
4. Amsden 1989; Wade 1990
5. World Bank 1993a
6. Amsden 1989
7. Jomo 2003
8. Stiglitz 2002
9. Amsden 1989
10. Hsiung 1996; Seguino 1997
11. يمكن الاطلاع على بيانات تلك التوجهات في تقرير التجارة والتنمية للأونكتاد، على مدى عدة سنوات، وتقرير الاستثمار العالمي لعدة سنوات، انظر (UNCTAD 2004). وحول بيانات مفصلة عن الاستثمار الأجنبي المباشر، انظر Braunstein 2004.
12. Eichengreen and Mussa 1998
13. Braunstein 2004 ; South Centre 1997 ; UNCTAD 2004
14. Heinz and Pollin 2003; ILO 2002b
15. Kirkpatrick 2002; Blecker 1998; Bhagwati 2002/3; Singh 2002
16. Khattry and Rao 2002
17. Grunberg 1998
18. ILO 2004a
19. Khattry 2003
20. Solimano 1998; Persson and Tabellini 1994
21. انظر UNDP 2003; Elson 2002 ; Cagatay and Ert rk 2003
22. كان أول من استخدم مصطلحي "القدرات capabilities" و"القدرة على الأداء functionings" هو أمارتيا سين Amartya Sen (1985)، وأصبحا الآن شائعين الاستخدام.
23. Sen 1999
24. World Bank 2002; Chen and Ravallion 2001
25. انظر على سبيل المثال Reddy and Pogge 2003 ; Vandemoortele 2002
26. Weisbrot et al. 2001
27. Cornia et al. 2003 ; Khan and Riskin 1998
28. انظر Milanovic 2003; Wade 2001

وعلى الإجمال، تؤكد القرائن التي سقناها هنا على تباطؤ معدلات النمو، وزيادة قدرة المؤسسات على التنقل، والمصحوبة بتفاقم عدم الاستقرار المالي والاقتصادي. إن المزيد من إنعام النظر في مؤشرات التنمية البشرية، والفقر، وعدم المساواة، يثير أسئلة جادة حول ما إذا كان من شأن سياسات الليبرالية الجديدة والعولمة أن تفرز تنمية اجتماعية، سواء بتحقيق زيادة مستمرة في إجمالي الناتج المحلي، أو بتحسين معايير الصحة، والتعليم، والأمن البشري.

اقتربت النتائج السلبية لأجندة الليبرالية الجديدة على التنمية البشرية بتقلص قدرة الدولة على توفير شبكات أمان اجتماعي ودفع أهداف التنمية البشرية، وإحداث رأس المال المتنقل لعدم الاستقرار واستلاب السلطة، وبما أحدثه بطء النمو من آثار سلبية على التوظيف. تعني هذه الاتجاهات أن الليبرالية الجديدة قد لا تكون ضرورية، بل ولا حتى مفيدة، للنمو الاقتصادي، وأن مجموعة من السياسات الأكثر مغايرة للنظام السائد، والمصممة خصيصاً لتناسب ظروف كل دولة على حدة، تعتبر بديلاً مشروعاً، على الأقل لدفع النمو. على أن بعض الدول التي شهدت معدلات نمو أسرع قائمة على سياسات مغايرة للنظام السائد، لم تكن أفضل أداءً بكثير فيما يتعلق بدفع جانب مهم من التنمية البشرية، أي المساواة بين الجنسين. قد يوفر النمو، والعائدات الحكومية المناسبة، وفرض حدود على قدرة رأس المال على الحركة، أساساً أفضل لتحقيق الرفاه والمساواة، ولكنها ليست كافية، بأكثر مما تكفي سياسات الليبرالية الجديدة.



الفصل الثالث

التحرير، وأسواق العمل، ومكاسب المرأة؛ صورة مختلطة

بطبيعة الحال، تتأثر سبل المرأة للرزق، خاصة في الدول النامية، بالتوظيف، تأثراً كبيراً، وليس بالهين. وتؤثر سياسات التحرير على الاقتصادات القائمة على الزراعة من خلال تأثيرها على نوعيات السلع التي تنتجها الدولة، واتساع الأسواق وإمكانية الوصول إليها (من خلال إضفاء الطابع التجاري)، ودرجة الاندماج في الاقتصاد الدولي. ونتيجة لذلك، تتأثر قدرة المرأة على توفير الدخل لأسرتها في القطاع الزراعي - سواء من خلال إنتاج ما تقتات عليه الأسرة أو من خلال إنتاج المحاصيل النقدية للأسواق المحلية أو إنتاج سلع التصدير - تأثراً شديداً بسياسات التحرير. هذا بالإضافة إلى أن مثل تلك السياسات تؤثر على درجة تحول العمل إلى الإطار غير الرسمي. ويتناول القسم الثاني من هذا التقرير تلك القضايا بمزيد من التفصيل.

التجارة المحررة وتدفق الاستثمارات

التأثير على التوظيف

تزايدت التجارة وتدفق الاستثمار في السنوات الأخيرة، كما لاحظنا في الفصل السابق، سواء نتيجة لسياسات الليبرالية الجديدة أو للجهود التي تقودها الدول لدفع توجه الاقتصاد نحو الخارج. ويمكن أن يكون للتغير في تلك السياسات تأثير مهم على التوظيف، ويمس النوع الاجتماعي، نظراً لتقسيم سوق العمل. ويذهب المؤيدون إلى أن تحرير التجارة، على وجه الخصوص، استراتيجية تساوي بين الجنسين. فسياسات أسعار الصرف الأكثر مرونة، وخفض الحواجز أمام التجارة (أي تقليص الحصص والتعريفات الجمركية) يسمح للدول بالتوسع في صادرات السلع التي تستطيع إنتاجها بأقل التكاليف، مما يحفز الطلب على التصدير. كذلك تستطيع الدول أن تستورد سلعاً وسيطة ورأسمالية

تعتمد قدرة المرأة على تحقيق المساواة مع الرجل في الرفاه، على نوعية سياسات الاقتصاد الكلي واستراتيجيات التنمية المتبعة؛ ويرجع ذلك إلى اختلاف قدرات كل من المرأة والرجل، واختلاف إتاحة الموارد - مثل الوقت، والأرض، والائتمان - أمام كل منهما. وتؤثر نقاط الانطلاق المتباينة هذه على قدرة المرأة على إدراج الدخل والحصول على التأمين الاجتماعي. إن سياسات الاقتصاد الكلي تُنفَّذ عبر نظام من الفصل في الوظائف على أساس النوع الاجتماعي، وهو عامل مهم، حتى عندما تتساوى الفرص في المجالات الأخرى بين المرأة والرجل، عند التساوي بينهما في المؤهلات، والمهارات، والسيطرة على الأصول. وبالرغم من وجود بعض الاختلافات في ظروف كل دولة، فلا يزال الفصل في الوظائف بين العمل المأجور وغير المأجور، وداخل سوق العمل المأجور - على أساس الوظيفة، وكذلك على أساس الصناعة - سائداً على مستوى العالم: ولم يظهر من أمارات الحد من هذا التوجه إلا النزر اليسير¹. هناك اختلافات بين المرأة والرجل في قدرات كل منهما، والإمكانات المتاحة أمامه، في كسب الرزق، وذلك نتيجة للمعاملة التفضيلية في الأسواق المهمة مثل أسواق العمل، والأراضي، والائتمان. وبالتالي، تتوقف قدرة سياسات الاقتصاد الكلي على دفع المساواة بين الجنسين، أولاً على درجة تحسن النمو الاقتصادي، وثانياً، على تأثير النمو في التوزيع على أساس النوع الاجتماعي؛ من خلال الإنفاق العام، وعبر توزيع الموارد داخل العائلة والأسرة، وعبر مختلف الأسواق.

ينظر هذا الفصل في المسارات التي تُنتج، من خلالها، سياسات التحرير نتائج تمس النوع الاجتماعي، مع التركيز على التغيرات القابلة للقياس في سوق العمل. ويعود هذا التركيز، جزئياً، إلى تأكيد مؤيدي العولمة على آثار التحرير المفيدة لعمل المرأة ودخلها. وتختبر القرائن المقدمة هنا صدق هذا الادعاء.

المنخفض التكلفة. وقد يؤدي نمو التشغيل الناتج عن الاستثمار الأجنبي المباشر إلى توظيف غير مباشر للمرأة لدى الشركات المتعددة الجنسيات. فقد تعمل، على سبيل المثال، لدى مؤسسات محلية متعاقدة من الباطن مع شركات خارجية أجنبية أضخم، مع اعتماد التوظيف المحلي على العقود مع الشركات المتعددة الجنسيات.

وهناك من الأدلة ما يشير إلى أن توظف المرأة ونصيبها من العمل بأجر قد ارتفعاً، خلال العقود الثلاثة الأخيرة، نتيجة لتحرير الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة. بيد أن هناك صعوبة متزايدة في التمييز بين آثار كل من تحرير التجارة وتحرير الاستثمار على النوع الاجتماعي: إذ يتطابقان جزئياً، أحياناً لأن الشركات المتعددة الجنسيات التي تستخدم النساء تتركز - إلى حد كبير - في إنتاج الصادرات المنخفضة التكاليف. ويلاحظ وجود سمات النوع الاجتماعي هذه في التوظيف عبر مختلف المناطق والدول، وفي مستويات متوسط دخل الفرد. وقد أدى ذلك إلى الاعتقاد بأن التوظيف قد "تأثت" أو أصبح

أرخص، مما قد يقلص تكاليف الإنتاج ويرفع الإنتاجية. وبالنسبة للدول النامية، يُتوقع أن يؤدي تحرير التجارة إلى تحفيز الطلب الأجنبي على السلع المصنعة ذات العمالة الكثيفة، وعلى حاصلات التصدير الزراعية العالية القيمة. ومع الضغوط التي تتعرض لها المصانع لاستخدام العمالة الأقل كلفة، نتيجة للمنافسة الدولية، يؤدي الانخفاض النسبي لأجر المرأة إلى جعلها مصدر عمالة جذاب، وهو ما من شأنه أن يزيد من تشغيل النساء. ويُحتج أيضاً بأن تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر من شأنه أن يحسن من إتاحة العمل بأجر أمام المرأة. ويلعب الاستثمار الأجنبي المباشر دور الادخار الأجنبي الذي يحفز الاستثمار بشكل يفوق ما كان متاحاً لو أن الدولة اعتمدت على موارد الادخار والاستثمار المحلية فقط. لذلك فمن شأن الاستثمار الأجنبي المباشر أن يلعب دور مولّد الوظائف. وأغلب الظن، أن تستفيد المرأة في الدول النامية من ذلك، بشكل تفضيلي، بما أن الاستثمار الأجنبي المباشر في تلك الدول عادة ما يتجه إلى الصناعات الكثيفة العمالة التي تسعى إلى مواقع الإنتاج

إطار 3.1 التكنولوجيا العالية والكعب العالي في الاقتصاد العالمي: المرأة، والعمل وهوية الياقات القرمزية

في أوائل تسعينيات القرن العشرين، شهدت باربادوس تزايداً حاداً في توظيف النساء في صناعة المعلوماتية. وقد أدت النساء اللاتي استخدمن في تلك الوظائف عملاً لم يُسمع به حتى وقت قريب، في تلك الجزيرة الصغيرة بشرق منطقة البحر الكاريبي: وهو ما يمثل تغييراً هائلاً في أنماط العمالة واستخدام التكنولوجيا في الميدان العالمي. وقد ارتبطن - نظراً لعملهن مشغلات بيانات - بالعاملين في الخدمات في مناطق شديدة التباعد مثل أيرلندا، وجمهورية الدومينيكان، وجاميكا، وموريشيوس، والولايات المتحدة: إذ تميز عصر المعلومات بتكثيف العابر للقوميات من إنتاج واستهلاك العمالة، ورأس المال، والسلع، والخدمات، والأنماط الشائعة. هذا العمل (القرمزي الياقات) مصطبغ بالنوع الاجتماعي، ليس فقط لأنه يقتصر اقتصاداً شبه كامل على توظيف النساء، ولكن لأن آلية العمل نفسها تكتسي بالسمات النسائية اللازمة، والتي تشمل السلوك المسؤول مع الاهتمام الدقيق بالتفاصيل والتقنية التي تتميز بالسرعة والدقة في التعامل مع لوحة المفاتيح.

وعلى المستوى العالمي، تمثل العملات الجديدة ذوات الياقات القرمزية في المعلوماتية، إعادة صياغة بسعر أقل لياقات الأعمال الخدمية البيضاء. فما كان يعتبر في السابق من أعمال الكمبيوتر المعلوماتية التي تعتمد على المهارة، يمكن أدائها الآن فيما وراء البحار دون الإخلال بالمنتج أو سرعة إنتاجه.

أحياناً ما يقلّ أجر مثل هذا العمل عن أجر العمل في حقول القصب، إلا أن جو المكتب النظيف عادة ما يجذب المرأة. ولكن، بالرغم من صورة الازدهار والاحترافية التي تصفها العملات ذوات الياقات القرمزية، يشي مشهد في الطريق بين كريستين، التي تعمل في المعلوماتية، وصديقتها السابق "بول" بقصة أخرى. فما إن ظهرت العاملة من المبنى بصحبة صديقاتها، إلا وبدأ "بول" في الصياح مستدعيّاً كل المارة للاقتراب، قائلاً "أترونها؟ أترونها؟ لا تغتروا بما ترتدي، عندما يأتي يوم الجمعة لا تحمل إلى البيت سوى 98 دولاراً". الرسالة التي تحملها تلك الثورة هي: "لو ظننتموها، أيها الناس، خطأً، امرأة من الطبقة المتوسطة ذات عمل مكتبي محترم، فدعوني أقول لكم إنها في واقع الأمر مجرد فتاة قروية ليس لها سوى دخل عاملة في مصنع." هذا الصديق السابق الناقم، بمقارنته لواقع راتب كريستين الهزيل بمظهرها المثير للإعجاب، يهدد بتقويض الصورة القوية التي حرصت العملات وصناعة المعلوماتية التي تستعملهن على خلقها ودعمها.

المصدر: Freeman 2000

الصين الشعبية وجمهورية كوريا (الجدول 3.1).³ ففي تلك الحالات، ومع ارتفاع الأجور، وظهور مواقع منخفضة الأجور، نقلت المصانع عملياتها الكثيفة العمالة إلى دول جنوب شرق آسيا، وكذلك إلى أمريكا الوسطى. ويرجع انخفاض نصيب المرأة في الوظائف الصناعية، في بعض تلك البلدان، في جانب منه، إلى المنافسة من قبل المواقع الأكثر انخفاضاً في الأجور (مثل الصين)، مما يؤكد عدم استقرار التوظيف في الصناعات الكثيفة العمالة، الموجهة للتصدير.

جدول 3.1 نصيب المرأة من العمل المأجور في الصناعة، اقتصادات آسيوية مختارة (1991 - 2000)

التغير بالنقطة النسبية	2000 (%)	1991 (%)	
+4	46	42 ⁽¹⁾	الصين
-4	43	47	إقليم هونغ كونغ الإداري الخاص بجمهورية الصين الشعبية ⁽³⁾
-5	36	41 ⁽²⁾	جمهورية كوريا
-4	41 ⁽³⁾	45	سنغافورة
-3	42	45	مقاطعة تايوان الصينية
-1	49	50	تايلاند ⁽⁴⁾

حواشي: (1) البيانات عن عام 1990؛ (2) البيانات عن عام 1992؛ (3) البيانات عن عام 1999؛ (4) البيانات خاصة بإجمالي العمالة في الصناعة. المصدر: ILO2004b، فيما عدا مقاطعة تايوان الصينية، فبياناتها من Directorate General of Budget and Statistics 2003 والصين، وبياناتها من National Bureau of Statistics 2004.

وقد انخفض توظيف المرأة في الصناعة، في عدد من الدول الأفريقية، نتيجة منافسة واردات السلع المصنعة الرخيصة القادمة من دول نامية أخرى - الوجه الآخر لتحرير التجارة. فقد أدى انهيار صناعة النسيج في زيمبابوي وتنزانيا، على سبيل المثال، إلى فقد الوظائف في الصناعات التي تهيمن عليها المرأة، وقد نجم الانهيار عن تدفق الواردات الأرخص من آسيا بعد تخفيض التعريفات الجمركية. وكانت هناك اتجاهات مماثلة في كوت ديفوار، ونيجيريا، وكينيا، وغانا، وجنوب أفريقيا.⁴ وفي العديد من الدول المتقدمة أيضاً، أدى ازدياد التجارة إلى فقد غير متناسب في وظائف النساء في العديد من الصناعات ذات التركيز العالي للمرأة مثل صناعات المنسوجات، والملابس، والأحذية، والمنتجات الجلدية.⁵

كثيف النساء في العالم النامي، مدفوعاً في ذلك بتحول إلى التوجه الخارجي. ويمتد ذلك التوجه إلى قطاع الخدمات، كما يشمل طائفة متنوعة من الوظائف، بما فيها السياحة، والمعلوماتية، وتشغيل البيانات، والتي تدر كلها عملة صعبة. وأحياناً ما يُنظر إلى التوظيف في قطاع الخدمات - على الأقل، بمعنى الوظائف المكتبية - على أنه مرغوب فيه أكثر من وظائف التصنيع: إذ يُنظر إليه على أنه أرقى مكانة. بيد أنه قد لا يوفر فارقاً يعتد به من حيث الأجر والأمن (انظر الإطار 3.1).

كذلك ارتفع تشغيل النساء في القطاع الزراعي، حيثما خلق تحرير التجارة عملاً موسميّاً في مجال الصادرات الزراعية.² ففي حالة صناعة تصدير العنب في شيلي وفي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، تعتبر المرأة المصدر المفضل للعمالة المؤقتة، ولا تحتفظ إلا بنصيب قليل من الوظائف الدائمة: وهي ظاهرة ملحوظة في عدد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء أيضاً. قد يُنظر إلى فرص العمل هذه على أنها وسيلة تتيح للمرأة تنويع مصادر الدخل، ولكن الدخل التي يُتحصل عليها في ظل تلك الظروف، غير مستقرة بطبيعتها: وسوف يغطي الفصل السادس هذا الموضوع بمزيد من التفصيل.

نوعية الوظيفة

تتوقف مكاسب التوظيف، الناتجة عن تحرير التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر، على عوامل مختلفة، تشمل الرواتب (سوف يناقشها القسم التالي)، وظروف العمل، وأمن العمل. وباعتماد تلك المعايير، تغدو الفوائد التي تجنيها المساواة بين الجنسين في التوظيف، من التجارة والاستثمار الأجنبي، محل تساؤل. ويعود ذلك في جانب منه إلى أن الوظائف التي تستطيع المرأة العثور عليها تفتقد الاستقرار بدرجة أكبر مما تفتقده الوظائف في القطاعات التي يهيمن عليها الرجال. فالبيانات تشير إلى أن مكاسب توظيف المرأة، على سبيل المثال، ليست بالدائمة في كل الأحوال. ويتضح انخفاض نصيب المرأة من العمل بأجر، جلياً، في قطاع الصناعة، في طائفة متنوعة من البلدان. ويبدو أنه في بعض الحالات، ومع "نضج" الدول النامية صناعياً، وتخلصها من الوظائف الكثيفة العمالة في الصناعة، تفقد المرأة الوظائف في الصناعات الآخذة في الانحسار، ولكنها تواجه صعوبة في الحصول على نصيب في المجالات الصناعية الأكثر اعتماداً على رأس المال. ويتضح ذلك، على وجه الخصوص، في اقتصادات المستوى الأول الشرق آسيوية، مثل مقاطعة تايوان الصينية، وسنغافورة، وإقليم هونغ كونغ الإداري الخاص بجمهورية

إن ظروف العمل في الوظائف التي تستطيع المرأة الحصول عليها، تثير التساؤل حول ما إذا كانت مثل تلك الوظائف تمكينية للنوع الاجتماعي. وفي الحالات التي حصلت المرأة فيها على وظائف في قطاع التصدير الرسمي، كما هو الحال في شرق آسيا، على سبيل المثال، عادة ما تتسم ظروف العمل بالقسوة والتعرض للمخاطر، وفي بعض الأحيان تعمل المرأة لساعات أطول من تلك التي يعملها الرجل المستخدم في الصناعات غير التجارية. وسواء استُخدمت المرأة بشكل مباشر من قِبل الشركات المتعددة الجنسيات أو لدى مؤسسات محلية تعمل بعقود من الباطن مع مؤسسات أضخم تعمل ضمن سلاسل متاجر السلع العالمية، فليس للمرأة العاملة في قطاع التصدير إلا القليل من القوة التفاوضية من أجل ظروف عمل أفضل: ويعود ذلك جزئياً إلى قدرة المؤسسات على التنقل. وهكذا يمكن أن تؤدي المطالبة بظروف عمل أفضل، أو عدد ساعات عمل أقل، أو وظائف أكثر أمناً، إلى انتقال المؤسسات إلى مواقع أخرى أو إلى أن تعهد بالعمل لمواقع إنتاج أقل تكلفة، فتتسبب بذلك في خسارة الوظائف. ويتركز النساء في مثل تلك الوظائف تواجهن تحديات أكبر من الرجال فيما يتعلق بتحسين ظروف العمل. وحتى في المواقع التي تُلاحظ فيها الآثار المفيدة للتوظيف، كما هو الحال مثلاً في زيادة توظيف النساء في قطاع الملابس في بنجلاديش، تُضعف المنافسة بين الدول المنخفضة الأجور من وضع العمال في حالة ظهور منتج ينتج بتكلفة أقل. ويُتوقع أن تقل فرص العمل في بنجلاديش، على سبيل المثال، في المستقبل القريب، بسبب انتهاء العمل باتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن الملابس والمنسوجات (اتفاقية الألياف المتعددة) والمقرر له عام 2005، و كانت هذه الاتفاقية قد حددت حصصاً لواردات المنسوجات إلى الاقتصادات المتقدمة. ولعدد من الدول المتمتعة بتواجد مضمون في أسواق الدول المتقدمة أن تتوقع أن يقصدها من تلك الأسواق منتجون ينتجون بتكلفة أقل، في صناعات منسوجات متطورة للغاية، مثل الصين.⁶ بعبارة أخرى، يُتوقع أن تحت إعادة توزيع للتوظيف في صناعة الملابس على المستوى العالمي، على الدول النامية، مع وجود فرصة رائعة للفوز للدول ذات تكلفة وحدة اليد العاملة الأقل. وهو ما يبرز مشكلة استراتيجية النمو التي تعتمد على الصادرات إلى أسواق الدول المتقدمة. فالنمو المعتمد على تصدير السلع الكثيفة العمالة يصعب الحفاظ عليه في ظل المنافسة من قبل العديد من المنتجين الآخرين، المنخفضي التكلفة. ويغذي هذا الاتجاه الإنتاج الزائد عن الحاجة في مواجهة الطلب غير الكافي على السلع من الدول المتقدمة، نظراً لبطء النمو. ومع تركيز المرأة في إنتاج مثل تلك السلع، تتضح الحدود المفروضة على التوظيف ونمو الأجور، وكذلك الحال أيضاً بالنسبة للقيود على تحقيق المساواة بين الجنسين من خلال استراتيجية النمو هذه.

يرتبط عدم استقرار وظائف النساء - الناجم عن الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الكثيفة العمالة، وكذلك من خلال التعاقد من الباطن - بقدرة المؤسسات على التنقل. فالمؤسسات العاملة في تلك القطاعات تستطيع أن تنقل الإنتاج إلى مواقع أخرى تناسب أهدافها الربحية بسهولة أكبر من تلك التي للمؤسسات العاملة في الصناعات الكثيفة الاعتماد على رأس المال. أما الرجل، فيتم استخدامه بشكل أكثر كثافة في الشركات المتعددة الجنسيات التي تميل إلى توفير وظائف أكثر استقراراً، نظراً للتكلفة الزهيدة للتدريب في الصناعات الكثيفة الاعتماد على رأس المال والمهارات، وبالتالي تقل احتمالات تسريح الموظفين.

ترتبط جاذبية تشغيل المرأة في صناعات التصدير الكثيفة العمالة - محلية كانت ملكيتها أو أجنبية - بسهولة الاستغناء عنها، بالاستناد، جزئياً، إلى أعرف النوع الاجتماعي التي تضع عمل المرأة المدفوع الأجر في المرتبة الثانية من الأهمية بعد عملها المنزلي ومسؤولياتها في الرعاية. ويتسق ذلك تماماً مع رغبة أرباب العمل في تقليص تكاليف العمالة بنقل عبء عدم التأكد من الطلب على المنتج إلى العاملين، الذين تتسم ظروف توظيفهم - بشكل متزايد - بالمرونة والعمل على فترات متقطعة. وتزداد حدة مرونة التوظيف كلما ازداد اعتماد الصناعة على العمالة الكثيفة. ولهذا الاتجاه جدواه، لأن تلك الصناعات تحتاج إلى استثمارات أقل في تدريب العاملين. هذا إلى جانب أن ضغوط التنافس بين المؤسسات على تخفيض التكاليف في ظل العدد المتزايد من الموردين الذين يتنافسون على دخول أسواق الدول المتقدمة (مثل موردي الصين، والمكسيك منذ إبرام اتفاقية التجارة الحرة لشمال الأطلسي (نافتا) يعني أيضاً أنه ليس لتلك المؤسسات إلا حافز قليل على تدريب العاملين لترقية مهاراتهم. وهكذا يُنظر إلى العاملين على أنهم تكلفة، أكثر من كونهم أصولاً. ورحلة العاملين في مثل تلك المؤسسات عادة ما تكون قصيرة وغير مستقرة، تندر فيها فرصة الترقى في السلم الوظيفي أو اكتساب مهارات قد تمكنهم من الانتقال إلى وظائف أكثر أمناً في قطاعات أخرى. تلك الوظائف، بعبارة أخرى، ووظائف "الطريق المسدود".

وهكذا تتلاقى أدوار النوع الاجتماعي، مع الفصل في الوظائف على أساس الصناعة، واحتياجات المؤسسات في بيئة تنافسية دولية. إن فصل الرجل عن المرأة في نوعيات مختلفة من الوظائف، بفعل أعرف النوع الاجتماعي التي تحتفظ بالأعمال الأعلى أجراً والأكثر استقراراً للرجل، يعني أن تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة قد يعزز من الميل إلى الفصل في الوظائف. والواقع أنه ليس هناك إلا القليل من الأدلة، كما أشرنا، على اقتران التحرير بانخفاض في الفصل في الوظائف على أساس النوع الاجتماعي.

هناك، على الإجمال، آثار مفيدة للعولمة، تتبدى في زيادة إتاحة الوظائف أمام المرأة. وفي بعض الحالات تكون الأجور وظروف العمل في وظائف قطاع التصدير الرسمي أفضل من مثيلاتها في المؤسسات المحلية وفي الاقتصاد غير الرسمي.⁷ وينبغي ألا يُبخس هذا المكسب حقه. فالنساء اللاتي حصلن على مثل تلك الوظائف، خاصة في المجتمعات الأكثر اتساعاً بالأبوية، تروين قصصاً مثيرة عن تزايد قدراتهن على الوفاء باحتياجات الأسرة والأبناء. على أن تلك المكاسب، عادة ما تكون قصيرة الأجل، نتيجة عدم استقرار مثل تلك الوظائف. هذا بالإضافة إلى أننا يجب أن نعي، عند تقييم آثار العولمة على النوع الاجتماعي، أن المرأة التي يتم توظيفها على هذا النحو لا تشكل سوى شريحة واحدة في الإنتاج السلعي العالمي. وتجب مقارنة هذه النتائج مع تلك الخاصة بالشريحة الأكبر من العمالات "غير المرئيات" في الإنتاج المنزلي، واللاتي تعمل الكثيرات منهن في ظل ظروف وشروط أكثر تدنياً من تلك التي في وظائف القطاع الرسمي. والواقع أن هناك من الأدلة ما يشير إلى تسارع التحرك نحو تحويل العديد من وظائف القطاع الرسمي السابقة إلى القطاع غير الرسمي منذ الأزمة المالية الآسيوية.⁸ وهناك جوانب أخرى يجب أخذها في الاعتبار أيضاً. فعلى الرغم من أن مثل تلك الوظائف يمكن أن ترفع من وضع المرأة بمعناه المطلق، وأن توفر لها مهرباً من العلاقات البطيركية، تظل قدرة تلك الوظائف على تقويض العلاقات غير المتساوية بين الجنسين، محدودة. إن التغلب على بنى القوى البطيركية، بما فيها الأعراف الاجتماعية التي تنسب في عدم المساواة بين الجنسين، يتطلب تحسيناً مستداماً في سبل كسب المرأة للرزق واستقرار تلك السبل. وفرص توليد الدخل هذه، كما خلقتها العولمة، لا تفي بهذا المعيار، بما أن الوظائف التي تستطيع العديد من النساء الحصول عليها غير آمنة، وعادة ما تكون "بلا مستقبل"، بمعنى أنها لا توفر السبل للوصول إلى نوعيات ووظائف أعلى أجراً وأرقى مكانة. إن الوصول إلى المساواة يتطلب أسلوباً يتيح النفاذ إلى سبل رزق مستقرة، وآلية واضحة لزيادة دخل المرأة. استراتيجية العولمة في حد ذاتها، وبذاتها، لا تبدو موفرة للظروف المطلوبة.

آثار فجوة الأجور بين الجنسين

وفقاً لما يراه مؤيدو العولمة، فمن شأن تحرير التجارة والاستثمار أن يؤدي إلى تحسين آفاق أجور النساء، وتقليص فجوة الأجور بين الجنسين حيث إن أجور النساء ترتفع بسرعة أكبر من أجور الرجال. سوف يحدث ذلك لو اتسعت فرص العمل أمام المرأة على نحو أسرع من اتساعها أمام الرجل، ولو كانت المرأة في وضع يمكنها من ترجمة سوق العمل النسائي المتزايد

ومع ذلك، فمعدلات الأجور البسيطة (متوسط أجور النساء كنسبة مئوية من متوسط أجور الرجال) تشير إلى أن الفجوة في الأجور قد تقلصت في عدد من البلدان النامية. ويعتبر أضخم كم متوفر من البيانات المقارنة الدولية، هي تلك الخاصة بقطاع التصنيع، وتظهر، كما يتضح من الجدول 3.2، ارتفاع نسب أجور النساء إلى أجور الرجال في عدد من الدول النامية. بيد أن أغلب الظن أن تلك البيانات تبالغ في تلك النسب، إذ إن الدراسات المسحية التي تجرى على العمالة، والتي تفرز تلك البيانات، عادة ما تقتصر على المنشآت التي يعمل بها خمسة عمال أو أكثر. وهكذا تُستبعد النساء اللاتي يعملن في منشآت صغيرة تعمل بعقود من الباطن، من تلك الدراسات، علماً بأن أجورهن تميل لأن تكون أقل بكثير من أجور العمالات في المنشآت الأكبر. ومع ذلك، فعلى أساس هذه المعلومات، هناك انخفاض واضح في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، وكذلك في هونغ كونج (إقليم إداري صيني خاص).⁹ ويتمثل السؤال المحوري هنا في: إلى أي درجة تُعزى تلك التوجهات إلى تحرير التجارة والاستثمار، أكثر من نسبتها إلى عوامل أخرى تؤثر على الأجور، مثل ارتفاع معدلات التحاق الإناث بالتعليم مقارنة بمثيلاتها لدى الرجال.

وعادة ما يُفسر الضغط، الذي يوجد التحيز، في اتجاه تخفيض الأجر النسبية للنساء على أنه تمييزي: تفشل المرأة في الحصول على أجر يناسب إنتاجيتها.

وتعتبر الأمثلة الآسيوية أمثلة دالة في هذا الصدد. فقد توصلت دراسة على مقاطعة تايوان الصينية وجمهورية كوريا، إلى أن هناك علاقة عكسية بين النصيب من التجارة (نسبة الواردات والصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي) ونسبة أجر النساء إلى أجر الرجال، وقد روعي فيها ضبط النسبة لأخذ اختلاف المهارات بين الجنسين في الاعتبار.¹¹ وتشير البيانات الخاصة بالصين، إلى أن عدم المساواة بين الرجال والنساء في الأجر، قد زادت.¹² ونسبة الفجوة بين أجر الرجال والنساء التي لا تعزى إلى اختلاف المهارات، أكبر ما تكون في قطاعات الاقتصاد التي أزيلت عنها القيود التنظيمية، وأقل ما تكون في القطاعات الأقل إزالة للقيود التنظيمية (القطاع العام).¹³ وهكذا يبدي القطاع الخاص تمييزاً في الأجر ضد المرأة أكبر مما يبديه القطاع العام. وفي فيتنام، كان هناك تغير طفيف في فجوة الأجر بين الجنسين على امتداد الاقتصاد بأسره. فقد ساعدت العودة إلى المهارات النساء، ولكن هناك أثراً سلبياً أوسع للتمييز، يبقى على تدني أجر النساء.¹⁴

وكما توضح البيانات في الجدول 3.2، فقد زادت فجوة في الأجر في بعض دول أمريكا اللاتينية، وكذلك في إقليم هونج كونج الإداري الخاص بجمهورية الصين الشعبية). وفي عدد من الحالات انخفضت أجر الرجال والنساء على حد سواء، ولكن الانخفاض في أجر النساء كان أكبر، ويعود ذلك، في جانب منه، إلى تركيزهن في قطاع الملابس الذي ضرب بشدة.¹⁵ وفي أوروغواي، ذاك الاقتصاد المساوي بين الجنسين في الجوانب الأخرى، والذي كان يتمتع بأداء اقتصاد كلي معقول في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين، ضاقت الفجوة بين الجنسين، بالرغم من أن ذلك يعود، في المقام الأول، إلى انخفاض أجر الرجال وليس إلى ارتفاع أجر النساء. ويوضح التحليل الإحصائي أن الجزء الذي يعود إلى التمييز في فجوة الأجر قد ارتفع في أوروغواي، وأن الفجوة بين الجنسين في القطاع الخاص أوسع منها في القطاع العام. وفي شيلي أيضاً، نجد أنه بالرغم من أن معدلات أجر الجنسين قد تحسنت على امتداد الاقتصاد بأسره، فقد تزايد الجزء الذي يعود للتمييز في فجوة الأجر.¹⁶ وبالمقارنة، نجد أن هناك من الأدلة ما يشير إلى انخفاض في المكون التمييزي في فجوة الأجر بين الجنسين في البرازيل، في تسعينيات القرن العشرين، بالرغم من أن ذلك يعود في جانب منه إلى انخفاض أجر الرجال نتيجة سياسات التقشف الصارمة.¹⁷ هذا إلى جانب أن البرازيل أقل اعتماداً على التصدير من العديد

جدول 3.2 نسبة أجر النساء إلى أجر الرجال في الصناعة (بالنسبة المئوية)، دول مختارة (1990 - 1999)

	1999	1995	1990
أفريقيا			
مصر	75.2	73.6	67.9
كينيا	-	92.8	73.3
سوازيلاند	62.8 ⁽¹⁾	86.6	87.7
أمريكا اللاتينية			
البرازيل	61.7	56.9	53.6
كوستاريكا	73.1	70.9	74.3
السلفادور	62.0	96.6	94.1
المكسيك	69.7	68.7	-
بنما	93.2	-	-
باراجواي	54.6	79.5	66.5
آسيا			
قبرص	54.2	60.1	57.6
إقليم هونج كونج الإداري الخاص بجمهورية الصين الشعبية	57.3	60.9	69.5
جمهورية كوريا	55.6	54.1	50.3
ماليزيا	62.9 ⁽²⁾	57.9	50.1
الفلبين	79.9	74.3	-
تايلاند	64.8	61.6	-

حواشي: تم حساب نسبة أجر النساء إلى الرجال بحساب نسبة متوسط أجر النساء في الصناعة (عبر كل الأنشطة الصناعية الفرعية مثل المنسوجات، والإلكترونيات، وبناء الفن، وفي كل الوظائف) إلى متوسط أجر الرجال، المقيسة بنفس الطريقة. قد تختلف النسبة بسبب اختلاف تقاضي المرأة أجر أقل من الذي يتقاضاه الرجل في نفس الوظيفة والصناعة، وأيضاً لأن تشغيل المرأة يتركز في وظائف وصناعات مختلفة عن تلك التي يتركز فيها الرجل، مع ما لذلك من أثر على الأجر. وهكذا، يمكن أن يؤثر في معدلات الأجر الفصل في الوظائف، والتعليم، وغيرها من العوامل المتعلقة بالإنتاج، أو مجرد التمييز. ولا ينعكس أي من هذه العوامل في البيانات الأولية لمعدلات أجر الجنسين.

(١) ١٩٩٧.

(٢) أجر في الأنشطة غير الزراعية.

المصدر: تم الحساب اعتماداً على ILO 2004b.

تفسير الفجوات بين الجنسين في الأجر

من أجل عزل آثار تحرير التجارة والاستثمار الأجنبي، حرصت العديد من الدراسات على ضبط عدد من العوامل الأخرى التي قد تؤثر على أجر النساء والرجال. وتوصلت العديد من تلك الدراسات إلى أن زيادة التجارة الدولية (مقيسة بالتوجه إلى التصدير) تميل إلى توسيع الفجوة بين الجنسين في الأجر.¹⁰ ومن المثير حقاً أن تلك الآثار السلبية تتبدى أيضاً في العديد من الاقتصادات الشرق آسيوية السريعة النمو. يعني ذلك أنه على الرغم من أن زيادة تعليم المرأة مقارنة بالرجل يمكن أن تؤدي إلى تضيق الفجوة في الأجر بين الجنسين، فإن الضغط الذي تتعرض له أجر النساء في اتجاه تخفيضها - نتيجة تدني قوة المرأة التفاوضية في ظل تحرير التجارة والاستثمار - يعمل في الاتجاه المضاد، فيوسع من فجوة الأجر بين الجنسين.

في الاقتصاد المدفوع الأجر، ولكن تحت ظروف استغلالية تقترب بالتنافس المحموم بين الدول على حصص سوق تصدير المنتجات الكثيفة العمالة. ليس من المستغرب إذن أن تشير الأدلة إلى أن نمو صادرات السلع الكثيفة العمالة، والنمو الاقتصادي، كانا أسرع ما يكون في تلك البلدان التي تتميز بأوسع فجوات الأجور بين الجنسين.²² ومما له دلالة خاصة، أن الجزء التمييزي من فجوة الأجور، حتى في بعض الاقتصادات الآسيوية الأسرع نمواً، لم يتقلص في هذه الحقبة من العولمة. بل إن جزءاً من نجاح النمر الشرق آسيوية يمكن أن يُعزى إلى تلك الفجوات.²³ وهكذا قلل من فوائد زيادة إتاحة العمل المأجور أمام المرأة، عدم الأمان في تلك الوظائف ومحدودية ما للمرأة من قوة في المطالبة بأجور أعلى أو ظروف عمل أفضل، في تلك الوظائف التي عزلت فيها. وبينما قد تشعر بعض النساء بقوة تفاوضية أفضل في المنزل، نتيجة تحسن وضعها بكسبها للرزق، لا يترجم عدم أمان أخريات وانخفاض أجورهن إلى قدرة أفضل على إعادة التفاوض حول توزيع العمل والموارد داخل الأسرة.²⁴

آثار النمو البطيء وعدم الاستقرار الاقتصادي

بينما شهدت الاقتصادات السريعة النمو زيادة في تشغيل النساء، وبالتالي تضمينهن في الاقتصاد المأجور، كانت هناك آثار على النوع الاجتماعي في الاقتصادات البطيئة النمو أيضاً، حيث كانت المرأة عادة في مؤخرة طابور العمل. لقد اقترن ببطء النمو بسياسات الاقتصاد الكلي الانكماشية. وتشمل تلك السياسات السياسة النقدية المصممة بحيث تكبح جماح الإنفاق الإجمالي كوسيلة للسيطرة على التضخم؛ وشملت، كذلك، تقليص الإنفاق في القطاع العام لتقليص عجز الموازنة (والذي ينظر إليه على أنه أحد جوانب التضخم)، وكذلك رفع معدلات الفائدة. وكان الهدف الأساسي، في كل الأحوال، إرساء الثقة في الأسواق المالية من أجل اجتذاب رأس المال المالي الذي يحرص على جني معدلات عالية من عائدات الاستثمار.

بيد أن هناك خطورة، تتمثل في أن هدف اجتذاب رأس المال المالي قد يتناقض مع أهداف التنمية، نظراً للآثار السلبية لتلك السياسات على نمو إجمالي الطلب والناتج المحلي الإجمالي. وهناك بعض الأدلة التي تشير إلى أن الاتجاه الانكماشية لتلك السياسات يفوق الفوائد المحتملة لانخفاض معدلات التضخم، والتحرير المالي، وانخفاض العجز في القطاع العام. هذا بالإضافة إلى أن المزيد من التحرير المالي يميل إلى المساهمة في عدم

الآسيوية، وبالتالي فالضغوط من أجل الإبقاء على انخفاض أجور النساء قد تكون أخف.

وفيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي، فليس هناك إلا القليل من الأدلة التي تشير إلى أن تحريره يمكن أن يساهم في تضيق فجوة الأجور بين الجنسين. فقد أظهرت إحدى الدراسات أن الآثار الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر على أجور الرجال والنساء على حد سواء، قد انتهت أواخر ثمانينيات القرن العشرين، عندما أصبح رأس المال أكثر قدرة على الحركة.¹⁸ كما أظهر عدد من الدراسات الأحداث وجود أثر سلبي لحركية رأس المال على الأجور، نظراً "لنقص التهديد" الذي تمثله حركية المؤسسات، كما أشارت العديد من تلك الدراسات إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر قد زاد من فجوة الأجور بين الجنسين.¹⁹ وفي مقاطعة تايوان الصينية، والتي شهدت نمواً سريعاً في تشغيل النساء في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين، ثم تحرير قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر في فترة لاحقة، تسبب ما نجم عن هذا التحرير من تحول إلى الخارج في الصناعات الكثيفة العمالة، في انخفاض في أجور النساء النسبية. وهو ما يقف على النقيض من تجربة جمهورية كوريا، التي ظلت قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر فيها على صرامتها لفترة أطول من الزمن، مع ما استتبع ذلك من عدم قدرة المؤسسات على الحركة، واستمرار انكماش فجوة الأجور بين الجنسين.

وتعتبر المكسيك من بين الأمثلة الأخرى على الآثار السلبية للاستثمار الأجنبي المباشر على فجوة الأجور بين الجنسين، حيث شهدت في الفترة بين عامي 2001 و 2002 إعادة توطين ضخمة لمصانع "ماكيدا"، إلى الصين في معظمها، مع خسارة نحو 160000 وظيفة في الصناعات الكثيفة العمالة. وكان الفرق في الأجور بين الصين والمكسيك أحد الاعتبارات الرئيسية وراء هذا الانتقال، وقد تفسر تلك الضغوط ما ظهر من زيادة اتساع لفجوة الأجور بين الجنسين في المكسيك.²⁰

هذا بالإضافة إلى أن حركية المؤسسات تسهل عليها الاستيلاء على مكاسب نمو الإنتاجية، فتزيد بذلك من عدم عدالة توزيع العائد بين رأس المال والعمالة. وفي حالة صناعة الملابس في بنجلاديش، والتي تهيمن النساء على العمالة فيها، ارتفع هامش الربح من 13 بالمائة إلى 24 بالمائة في أوائل التسعينيات، لزيادة الإنتاج، وصاحبها انخفاض لحصة القيمة المضافة في الأجر، وهو ما يعني افتقار النساء للقوة التفاوضية مع أصحاب العمل.²¹

إن تحرير التجارة وتحرير الاستثمار، وكما يتضح من مناقشتنا هذه، جانبان مختلفان، ولكنهما متكاملان، للحقبة الحالية من العولمة، وذلك على الرغم من أن معظم الدراسات تحلل آثار كل منهما على حدة. بيد أن الأمر الواضح هو أن آثار العولمة على التشغيل والأجور تنطوي على ميل لتضمين أوسع للمرأة

استقرار تدفق رأس المال إلى الداخل وإلى الخارج، والذي قد يزيد من تذبذب دورة الأعمال. وإلى عدم الاستقرار هذا أرجعت الأزمات المالية التي وقعت خلال العقد الماضي في المكسيك، وآسيا، وروسيا، والبرازيل، وتركيا، والأرجنتين، مع ما كان لها من عدوى لدول أخرى لم تشملها تلك الأزمات في بادئ الأمر.

آثار سياسات الاقتصاد الكلي الانكماشية على النوع الاجتماعي

للاتجاه الانكماش في سياسة الاقتصاد الكلي انعكاسات مباشرة على التقدم نحو المساواة بين الجنسين. وتشير الأدلة من مختلف المناطق إلى أن للنمو البطيء والركود آثاراً سلبية أشد خطورة على المرأة منها على الرجل.

ففي منطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، والتي بدأت التحرير أواخر سبعينيات القرن العشرين، لم تكن معدلات النمو كافية لتوفير ما يكفي من وظائف، والنتيجة أن المرأة، وعلى الرغم من ارتفاع مستويات تعليمها، وجاذبية العمالة النسائية المنخفضة التكاليف في الاقتصادات الصغيرة المفتوحة الكثيفة التصدير، ظلت تواجه إقصاء من التشغيل أكبر مما يواجهه الرجل.²⁵ وفي معظم دول المنطقة فاقت معدلات البطالة بين النساء مثيلاتها بين الرجال، بل وكانت ضعفها تقريباً في بعض الحالات.

وفي أمريكا اللاتينية، ارتفعت معدلات البطالة بشكل مستمر في التسعينيات، بالرغم من تحسن معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي.²⁶ وفيما يتعلق بأوروغواي، هناك أدلة واضحة على تأثير ذلك على النوع الاجتماعي. فقد أدت بداية التضخم والأزمة، بعد تطبيق سياسات التحرير، إلى ظهور البطالة كمشكلة ضخمة، وكان أثرها السلبي على المرأة أكبر منه على الرجل. فقد وصلت معدلات بطالة المرأة إلى الضعف تقريباً بين أوائل سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين، بينما زادت بين الرجال بنصف هذا الحجم فقط. وقد يوازي آثار ببطء النمو على النوع الاجتماعي لجوء من لا يجدون عملاً إلى العمل الحر أو إلى العمل المدفوع الأجر في الاقتصاد غير الرسمي، وهي ظاهرة تتأثر بها المرأة على وجه الخصوص، بما إنها تمثل النصيب الأكبر من القطاع غير الرسمي في العمل، بالرغم من نصيبها الأقل بكثير من القوة العاملة. وتتضح هذه الظاهرة بجلاء في أمريكا اللاتينية (وفي أماكن أخرى أيضاً)، حيث كان انخفاض التشغيل في القطاع الرسمي دائماً ما يتوازي مع انتشار التشغيل غير الرسمي.²⁷

في الاقتصادات التي تمر بمرحلة تحول، والتي كانت تشهد في السابق معدلات مرتفعة من مشاركة المرأة في القوة العاملة، كان لمعدلات النمو البطيئة أو السلبية، مؤخراً، انعكاسات سلبية على المرأة بالذات. ففي أوروبا الوسطى، على سبيل المثال، انخفضت معدلات مشاركة المرأة في القوة العاملة بشدة، وكانت أكثر انخفاضاً من مثيلاتها لدى الرجال في بعض البلدان. ففي المجر، على سبيل المثال، انخفضت معدلات مشاركة الرجال بين عامي 1990 و 2001 بـ 16 نقطة مئوية، في مقابل انخفاض مشاركة النساء بـ 23.5 نقطة مئوية. وقد زادت معدلات بطالة المرأة عن مثيلاتها بالنسبة للرجل بعدة نقاط مئوية في جمهورية التشيك وبولندا، ولكنها لم تكن كذلك في المجر. وربما كانت معدلات بطالة المرأة، في المجر، منخفضة بشكل غير طبيعي، حيث كان هامش انسحاب المرأة من القوة العاملة أكبر بكثير من هامش الرجل (انظر الفصل الخامس).²⁸ وحتى في الاقتصادات المتقدمة، خاصة في أوروبا الغربية، أدى بطء النمو إلى زيادة البطالة، وكان تأثر المرأة بها أكبر من تأثر الرجل.

الأزمة الاقتصادية، وعدم الاستقرار الاقتصادي، والنوع الاجتماعي

هناك أدلة متزايدة على أن المرأة هي التي تتحمل تبعات الأزمات المالية والاقتصادية، على المدى القصير والبعيد على حد سواء، كما تؤكد القرائن التي أظهرتها الدراسات التي أجريت على أزمة 1997 الآسيوية.²⁹

على الرغم من أن آثار الأزمات على التشغيل، من زاوية النوع الاجتماعي، تتوقف في المقام الأول على تلك القطاعات التي تأثرت بالأزمة ونسبة ما تمثله من عمل المرأة أو الرجل، فالمرأة العاملة، على وجه الخصوص، معرضة بوجه عام للتسريح في أوقات الركود الاقتصادي. وذاك أن النساء عادة ما تكنّ أول من يفقد الوظيفة نظراً لظروف تشغيلهن الأقل أمناً، وكذلك بسبب التمييز القائم على فكرة أن "الرجل هو العائل".³⁰ فخلال الأزمة المالية الآسيوية، على سبيل المثال، بلغت نسبة تسريح النساء في جمهورية كوريا ضعف مثيلتها بالنسبة للرجال؛ وكان انخفاض إجمالي تشغيل المرأة نحو ثلاث نقاط مئوية أكثر من مثيلتها بالنسبة للرجل. (- 6.9 بالمائة مقارنة بـ -4.1). وكانت الآثار السلبية على المرأة واضحة بشكل أكبر في فئة "العمالة المنتظمة": فقد انخفض عدد العاملات المنتظمات بـ 18.8 بالمائة، بينما انخفض عدد العمال المنتظمين بـ 6.6 بالمائة.³¹ وفي تايلاند أيضاً، عانت النساء من فقدان عدد أكبر من الوظائف بسبب الركود الاقتصادي الذي نجم عن الأزمة الاقتصادية.³²

التقشف المالي

تتوقف قدرة تمويل حكومات الدول النامية، المنخفضة الدخل، للنفقات العامة، على سياسة الاقتصاد الكلي المحلية، وكذلك على تكلفة القروض ونسبة المساعدات الرسمية للتنمية التي تذهب لدعم الميزانية. وتخضع قدرة الحكومة على الإنفاق لضغوط متزايدة من المؤسسات المالية الدولية وكذلك من الأسواق المالية المتحررة، والتي تشجع السياسات المالية التقشفية، التي تنطوي على تقليص عجز الموازنة للحفاظ على انخفاض مستوى التضخم. وبالتالي، أصبح على الحكومات أن تكيف نفقاتها على قدرتها على إدرار العائد - من الموارد المحلية بشكل أساسي.

وقد خضعت عائدات الضرائب الحكومية إلى ضغوط متناقضة. ففي سياق تحرير التجارة، يجري تشجيع الدول على تقليص الضرائب التجارية (التعريفات الجمركية ورسوم التصدير)، والتي تمثل نحو ثلث عائدات الضرائب الحكومية في الدول النامية.³⁷ ويتمثل الأثر الثاني للتحرير على إضعاف العائدات، في المنافسة الضريبية، فالضغوط التنافسية العالمية تثير حذر الحكومات من رفع الضرائب على الدخل أو على رأس المال خشية هروب رأس المال الأجنبي، أو حتى الوطني، إلى الخارج. كذلك تزداد محدودية القاعدة الضريبية بزيادة الجانب غير الرسمي في الاقتصاد. وبالتالي، فعلاوة على تقليص عائدات الدولة من التجارة الدولية، انطوت الإصلاحات الضريبية على تقليص الضرائب على الدخل وعلى رأس المال. وقد جرت أيضاً جهود لتوسيع القاعدة الضريبية، بتحصيل الضرائب ممن لم يكونوا خاضعين لها في السابق أو غير ممثلين لقوانين الضرائب، بيد أنها لم تحرز نجاحاً ملموساً؛ ويعود ذلك جزئياً إلى ضعف قدرات السلطات الضريبية.³⁸ ونتيجة لذلك، لجأت العديد من الحكومات إلى زيادة ضريبة المبيعات وضريبة القيمة المضافة، وهي ضرائب تنازلية، أشد ما تكون وطأةً على الفقير.

وتمثل الأثر المتضافر لكل ذلك في تقليص الموارد الحكومية اللازمة للإنفاق على البنية التحتية وعلى البرامج الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي. وهناك أيضاً ضغوط لخصخصة المشروعات التي تملكها الحكومة، بما فيها تلك التي توفر السلع العامة مثل المياه والكهرباء والاتصالات، مع ما يصاحب ذلك من تقليص التشغيل في القطاع العام. إن آثار مثل تلك السياسات على النوع الاجتماعي هائلة، لأن الدولة وكيل مهم في إعادة توزيع الموارد والدخل.

لقد نُظر إلى البؤس الاجتماعي الذي أفرزته تلك الأزمات المالية نظرة اصططغت بالنوع الاجتماعي، حيث ركز تعبير الجماهير عن ألمها على مآسي العمال الرجال، بينما نُظر إلى المرأة التي كابدت من فقد الوظائف نصيباً غير متناسب، من خلال دورها كـ "راعية" أساساً؛ وهو ما ينطق بخفوت التحرك نحو المساواة بين الجنسين من خلال التحرير. ولو لم يتم تأمين مكاسب التشغيل وضمان استمراريتها على المدى الطويل، فسوف تعود النظرة المتحيزة من حيث النوع الاجتماعي في الوظائف لترسخ أقدامها من جديد، وتعيد عقارب الساعة إلى الوراء فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين.

هذا بالإضافة إلى أن النجاحات الباهرة في تقليص الفقر التي أنجزت في السنوات السابقة في بعض البلدان الآسيوية قد تقوضت، مؤثرةً على المرأة بوجه خاص. فقد استشعر تقلص دخل المرأة بشكل أكثر حدة، نظراً لانخفاض الأجر الحقيقي أو انخفاض الدخل عند التحول إلى قطاع العمل غير الرسمي كمحاولة للحفاظ على مورد رزق، وفي غياب الخدمات الاجتماعية العامة، وبرامج إعانة البطالة الواسعة النطاق.

ومن بين الآثار الأخرى لمثل تلك الأزمات، انسحاب الأطفال - الإناث في العادة - من التعليم للمساعدة في الأعمال المنزلية عند خروج الأم للسعي على الرزق لتعويض انخفاض دخل الأسرة. وكثيراً ما يكون هذا الانسحاب نهائياً، خاصة عندما يتم إدخال رسوم التعليم لمعالجة عجز الموازنة الناجم عن الأزمة الاقتصادية. وبذلك تتعزز الفجوة بين الجنسين في الالتحاق بالتعليم، بما يمنع تراكم رأس المال البشري النسائي، فيضر ذلك بإمكانات كسب المرأة للرزق في المستقبل ويبقي على إنتاجيتها الاقتصادية أقل مما كان يمكن أن تكون عليه.³³

وفي أوقات الأزمات الاقتصادية يصبح عمل المرأة غير المدفوع الأجر واقتصاد "الرعاية" أكثر بروزاً وأهمية، خاصة في الدول النامية، حيث تلعب الأسرة دور شبكة الأمان الاجتماعي البديلة أو الملاذ الأخير.³⁴ وفي ظل تقسيم العمل السائد داخل الأسرة بين الجنسين، تقع على المرأة المسؤولية الأساسية في توفير الأمن الغذائي للأسرة، والرعاية الصحية، والخدمات الأساسية كالماء والطاقة، وأيضاً الرعاية "العاطفية". وبالرغم من عظم عبء تقسيم الجهد بين العمل المأجور وغير المأجور الذي تعانيه المرأة حتى في الأوقات العادية في الدول النامية، فإن هذا العبء يشتد وطأةً في أوقات الأزمات الاقتصادية.³⁵ ولا تتوقف التكلفة عند صحة المرأة ورفاهها، ولكنها تتخطاها أيضاً إلى فاعلية الاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي.³⁶

الآثار المتناقضة للعولمة

آثار التقشف المالي على النوع الاجتماعي

تتجلى آثار التقشف المالي على النوع الاجتماعي من خلال القنوات الأربع التالية: (1) الآثار التوزيعية للإصلاح الضريبي؛ و(2) الأثر الحقيقي لتقليص الإنفاق المالي على شبكات الأمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية، مع ما ينطوي عليه ذلك من عبء عمل المرأة غير المدفوع الأجر وأمان دخلها؛ و(3) أثر التقشف المالي على تشغيل المرأة والرجل؛ و(4) خصخصة المرافق، والمشتريات، والخدمات العامة، وموارد الملكية العامة. وكما ذكرنا في السابق، يفرض التحرير المالي ضغوطاً على الدول لتخفيض ضرائب الدخل على الشركات، وكذلك على الأثرياء، كوسيلة لتقليص هروب رأس المال واجتذاب رأس المال الأجنبي. وقد نجم عن ذلك تحويل العبء الضريبي من رأس المال إلى العمالة. هذا بالإضافة إلى أن اللجوء إلى رسوم الانتفاع والضرائب غير المباشرة، كوسيلة لتعويض العجز في الضرائب، يؤدي إلى هيكل ضريبي تنازلي على نحو أكبر، وهو ما يتطلب تقديم الأسر المنخفضة الدخل لحصة من عائدات الضرائب لا تتناسب مع دخولها.

وفي ظل انخفاض معدلات مشاركة المرأة في القوة العاملة وانخفاض دخل المرأة العاملة، فمن الواضح أن المعدلات المنخفضة للضرائب المباشرة في صالح الرجل، لأنه الأعلى دخلاً كما أنه الأكثر تملكاً للشركات وللأنشطة في الشركات الكبرى من المرأة. إن الرجل يمثل قاعدة ضريبية أقوى وكان من المفترض أن يدفع أكثر لو أن هيكل الشرائح الضريبية كان تصاعدياً بدرجة أكبر، والإعفاءات أقل، و - فوق كل شيء - لو كانت القوانين مطبقة. وينطبق الأمر نفسه على النصيب المنخفض من إجمالي الضرائب المتحصلة من الضرائب على الممتلكات. على أنه يصعب تقدير تأثير النوع الاجتماعي بالتحويل إلى اعتماد أكبر على الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة المبيعات. ولكن في ظل تنازلية الضرائب غير المباشرة، كما هو الحال في العديد من البلدان، لنا أن نذهب إلى أن المرأة بوصفها الأقل كسباً للدخل هي الأكثر حرماناً. ولكن، حين يتم التخفيف من أثر تنازلية الضرائب من خلال استبعاد يركز على السلع والخدمات الأساسية في الصحة والتعليم، كما هو الحال في كوستاريكا وجاميكا، يمكن التسليم هنا بأن الوضع أكثر حيادية تجاه النوع الاجتماعي.⁴⁰

ويبدو أنه في ظل العولمة وتحرير السوق زادت حدة القيود المفروضة على قدرة الدولة على توفير النفقات الاجتماعية والاستثمار في البنية التحتية. وبينما شهدت ثمانينيات القرن

بينما تقيد العولمة القدرة المالية للحكومة، تزيد، في الوقت نفسه، الحاجة إلى تطوير البنية التحتية، والاستثمار في رأس المال البشري، وآليات الحماية الاجتماعية. ويرفع عدم الاستقرار الاقتصادي المتزايد، وتقلص الأمان في العمل، من معدل دوران العمالة، وبالتالي من عدد العاملين الذين يمرون بمرحلة تحول، والذين تشكل النساء الفئة الغالبة منهم. وللتخفيف من هذه الآثار السلبية، لا بد من وجود إنفاق مؤقت، وفي بعض الحالات طويل الأجل، على تأمين البطالة، وكذلك على أشكال دعم الدخل الأخرى، لضمان الحصول على الرعاية الصحية والسكن اللائق. وبالإضافة إلى الحاجة للحماية الاجتماعية، تزيد العولمة أيضاً من الحاجة إلى الاستثمار في التعليم والتدريب لضمان تكيف القوة العاملة في الدولة مع ظروف التنافس المتغيرة في البيئة العالمية. ونظراً لأن معظم العاملين ليست لديهم الموارد اللازمة لتمويل تدريبهم وتعليمهم بأنفسهم، فهناك حاجة متزايدة لأن توفر الدولة الموارد اللازمة للاستثمار في رأس المال البشري. هذا بالإضافة إلى أن على الحكومة - حتى تجعل من الدولة موقعاً جذاباً للاستثمار - أن تستثمر أيضاً في البنية التحتية المادية. وعادة ما تتكامل تلك النفقات العامة مع الاستثمار الخاص، لأنها ترفع الإنتاجية، وبالتالي ربحية الشركات الخاصة. ويعتبر اقتصادا مقاطعة تايوان الصينية وجمهورية كوريا، الشرق آسيويان، من أمثلة الدول النامية التي قامت باستثمارات هائلة في التعليم (بعد المرحلة الابتدائية)، بينما قامت سنغافورة - بالرغم من ميلها إلى رفع يدها عن التنمية - باستثمارات عامة ضخمة في البنية التحتية، أدت إلى استثمارات هائلة للشركات المتعددة الجنسيات.³⁹

من عجيب التناقض إذن أن تتوقف جدوى استراتيجية النمو التي تعتمد على الانفتاح وتحرير السوق، وبشكل متزايد، على مدى استطاعة الدولة توفير الحماية لمواطنيها من تقلبات السوق. هذا بالإضافة إلى أن اتساع دور الدولة يعتبر حاسماً في البيئة المنفتحة التنافسية، بما أن الأعمال لا تستطيع أن تتحمل تكاليف توفير الحماية الاجتماعية، حتى تحافظ على قدرتها التنافسية.

(- 5.5 %). وبينما كان هناك تحسن في نصيب الفرد من النفقات الاجتماعية (التعليم، والصحة، والضمان الاجتماعي، والرعاية الاجتماعية) في أواخر التسعينيات، كما يتضح من بيانات الجدول 3.3، انخفضت تلك النفقات، كنصيب من الناتج المحلي الإجمالي، في عدد من الدول النامية، وكانت تلك الاتجاهات السلبية أوضح ما تكون في أفريقيا جنوب الصحراء، وشرق ووسط أوروبا. هذا بالإضافة إلى أنه نظراً للحاجة إلى التوسع في النفقات الاجتماعية، لم تكن زيادة النفقات التي أشرنا إليها هنا كافية.

العشرين ضغوطاً حادة على الإنفاق العام، نظراً لارتفاع معدلات الفائدة وتكاليف خدمة الدين الخارجي، قلت تلك الضغوط في تسعينيات القرن العشرين. ومع ذلك، فقد ارتفع إجمالي الإنفاق الحكومي، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (والذي يشمل الإنفاق الرأسمالي أو الإنفاق في البنية التحتية) بشكل هامشي فقط (0.45 %) في الدول المنخفضة الدخل، بينما انخفض بشدة في الدول ذات المستوى الأدنى من الدخل المتوسط (12.8 % -) وفي الدول ذات المستوى الأعلى من الدخل المتوسط

جدول 3.3 نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي بالأسعار الدولية الثابتة، متوسطات خمس سنوات (1975 - 1999)

الدولة	1979-1975	1984-1980	1989-1985	1994-1990	1999-1995
منخفضة الدخل					
الكاميرون	93	94	136	96	43
إثيوبيا	26	29	29	24	-
إندونيسيا	35	50	53	71	96
نيبال	19	24	30	30	46
زيمبابوي	187	308	292	245	380
ذات المستوى الأدنى من الدخل المتوسط					
كولومبيا	-	280	291	224	368
جمهورية الدومينيكان	121	142	116	119	202
مصر	214	279	278	307	262
جمهورية إيران الإسلامية	395	391	323	401	517
المغرب	232	264	254	291	305
باراجواي	140	207	153	225	-
سريلانكا	191	151	178	238	246
الجمهورية العربية السورية	154	209	126	105	159
تايلاند	116	163	191	279	417
تونس	480	464	575	659	813
ذات الحد الأعلى من الدخل المتوسط					
الأرجنتين	724	539	525	689	1028
شيلي	690	947	779	854	1270
كوستاريكا	659	648	671	691	759
موريشيوس	737	740	705	916	1303
المكسيك	481	492	371	505	539
بنما	569	660	773	805	916
أوروغواي	932	1137	1065	1550	2138
مرتفعة الدخل					
جمهورية كوريا	156	251	337	564	800
سنغافورة	437	759	970	1096	1372

ملحوظة: يشمل الإنفاق الاجتماعي الإنفاق العام على التعليم، والصحة، والأمن والرفاه الاجتماعيين. يعتمد تصنيف مجموعات الدخل على World Bank 2004b. تفتقد بعض الدول لبيان المتوسط في بعض السنوات نظراً لعدم توفر البيانات. الأرقام المبيطة بالبنط السميك تشير إلى انخفاض في متوسط نصيب الفرد من النفقات، مقارنة بمتوسط السنوات الخمس السابقة. السنة التي اعتمدت أسعارها الثابتة هي سنة 1996.

المصدر: IMF Government Finance Statistics (several years) Heston et al. 2002 على الحساب اعتماداً على

كانت هناك ضغوط أيضاً لتقليص شبكات الأمان الاجتماعي، وذلك على الرغم من أن المرأة أكثر احتياجاً لشبكات الأمان الاجتماعي من الرجل، نظراً لتواجدها بأعداد أكبر في الوظائف غير الآمنة، بالإضافة إلى مسؤولياتها في الرعاية. إن معظم شبكات الأمان الاجتماعي توفر، بالطبع، تغطية أكبر للعاملين بأجر لكل الوقت في القطاع الرسمي، فتستبعد بذلك معظم النساء من تغطيتها. فإذا ما نحت الضغوط، من أجل تقليص العجز في الموازنة، في التغطية التي تقدمها مثل تلك البرامج، أدى ذلك إلى حماية أقل للرجل، مما يقلل الفروق في التغطية بين الرجل والمرأة، ولكن من خلال "الموازنة إلى الأدنى". ومع ذلك - وربما يكون هذا هو الأهم - فمع زيادة عدم الاستقرار في العمل تصبح الدولة أقل قدرة على أن توفر لمواطنيها تدفقاً سلساً للدخل، ومع غلبة النساء في العمل غير الرسمي وغير الآمن، وكذلك في العمل غير المدفوع الأجر، يصبح التقييد المالي معوقاً رئيسياً أمام المساواة بين الجنسين، من خلال "الموازنة إلى الأعلى".

الخصخصة

كانت خصخصة الخدمات وإدخال رسوم الاستخدام على خدمات الدولة من بين أهم ما فرضته أجنداث الليبرالية الجديدة. وقد ذهب البعض إلى أن الخصخصة من شأنها دفع الفاعلية الاقتصادية، كما أنها يمكن أن تؤدي إلى خفض تكاليف ورفع جودة السلع الأساسية مثل الكهرباء والماء، والرعاية الصحية والتعليم، بينما نُظر إلى رسوم الاستخدام على أنها آلية لتمويل خدمات الدولة.

على أن الفوائد التي تعود من الخصخصة على الجماعات المنخفضة الدخل، وخاصة المرأة، مشكوك فيها، لعدد من الأسباب. فمن خلال الخصخصة، يُستبدل مقدمو الخدمة من القطاع العام باحتكارات خاصة. والنتيجة هي الافتقار إلى المنافسة، كما يشهد عليه تضخم الأسعار، وانخفاض الاستثمار عن الحد المطلوب، وتكرار انقطاع ثم عودة تقديم الخدمات، وإقصاء المستهلك الذي لا يستطيع أن يدفع.⁴² بل إن الخصخصة قد لا توفر حتى المال العام، عندما يُنفق هذا المال العام على تحسين فاعلية مشروعات القطاع العام لجعلها أكثر جاذبية لمشتريين من القطاع الخاص. إن انخفاض معدلات ضرائب الشركات مع وجود الأدلة على تجنب دفع الضرائب، يشي بأن الكيانات التي تمت خصخصتها لا يتوقع أن تسهم كثيراً في تمويل الخزانة العامة.

لا يمكن تقييم آثار الخصخصة على الاقتصاد الكلي إلا

وجاءت ردود أفعال الحكومات على الضغوط المالية على مشارب عدة. ففي بعض الحالات تمت حماية النفقات الاجتماعية، بينما تعين أن يتحمل الإنفاق على البنية التحتية تبعه النقص في العائدات، وفي حالات أخرى انخفض الإنفاق الاجتماعي أيضاً. وقد أضر ذلك بقدرة الدول النامية على دفع التنمية البشرية، مما زاد من حدة مشكلة عدم المساواة، المتنامية. وتشدد الحاجة إلى الإنفاق العام وطأة لو أخذ هدف تحقيق المساواة بين الجنسين على محمل الجد، مع لعب مستوى ومكونات الإنفاق العام لدور محوري. وعادة ما تكون المرأة محرومة في أسواق العمل والائتمان، مما يجعل سيولتها النقدية أكثر تقييداً من تلك التي للرجل. وعندما تكون المرأة مسؤولة عن تمويل خدمات الصحة والتعليم لها ولأطفالها (كما هو الحال في العديد من مناطق أفريقيا جنوب الصحراء)، وعندما يتطلب الحصول على هذه الخدمات الدفع النقدي، فقد تكون النتيجة على ضرر خاص بالمرأة والطفل. ولو كان هناك، بالإضافة إلى ذلك، ميول خاصة بالنوع الاجتماعي في توزيع الموارد داخل الأسرة، نتيجة للأعراف الاجتماعية التي تميل إلى أحد الجنسين، والتي تولي الصبي قيمة أكبر من الصبية، فيمكن أن تكون النتيجة في غير صالح الفتاة بالمرّة. إن إنفاق الدولة على خدمات التعليم والصحة الذي يستهدف تحقيق المساواة بين الجنسين في الحصول على تلك الخدمات، لمن الوسائل المهمة في تحسين قدرات المرأة (انظر الفصل الثامن).

تشير شواهد مبادرات ميزانيات النوع الاجتماعي، المصممة لتقييم آثار الإنفاق الحكومي على المرأة والرجل، حتى الآن، إلى أن تقليص الإنفاق العام في البنية التحتية كانت له آثار سلبية خاصة على المرأة. فللافتقار إلى الحصول على الماء النظيف، على سبيل المثال، آثار أشد وطأة على المرأة، إذ هي المسؤولة، إلى حد بعيد، عن إدارة البيت والرعاية. وتقليص الإنفاق الحكومي على الرعاية الصحية، في العيادات الريفية والمستشفيات العامة على سبيل المثال، يعني زيادة عمل المرأة غير المدفوع الأجر؛ كما يمكن أن ينتج عن إفراطها في العمل آثار صحية سلبية (انظر الفصل الثامن).

يؤثر تقليص حجم القطاع الحكومي، أيضاً، سلباً على التوظيف. وقد أشارت بعض الدراسات إلى أن المرأة تتأثر سلباً أكثر من الرجل، على الرغم من نقص الأدلة المنظمة التي تغطي الدول والمناطق.⁴¹ وفي العديد من الحالات تتحول المرأة إلى العمل في قطاع الخدمات، وكثيراً ما يكون ذلك في الاقتصاد غير الرسمي، ذي شروط وظروف العمل غير الملائمة.

تواجه مشاكل خطيرة في ميزان المدفوعات نتيجة عدم ملائمة الميزان التجاري أو تدفق رؤوس الأموال. في تلك السياقات، تؤثر هذه المؤسسات بشكل مباشر في السياسات، وكثيراً ما تضعها، عن طريق التأثير على أسعار الصرف، ومستويات إنفاق القطاع العام، والقواعد المؤثرة على تحرير التجارة وتدفق رأس المال؛ وهي قادرة على إنفاذ برامج سياساتها عن طريق منع الدعم اللازم لموازنة المدفوعات والمعونات الأخرى، فتجعل بذلك الدول النامية في وضع المنبوذ في الأسواق الدولية في حال فشل حكوماتها في الوفاء بديونها الخارجية. ومن سخرية القدر أن تحول القوة إلى تلك المؤسسات العالمية يميل إلى تقويض السيطرة الوطنية في وقت أحرزت فيه المرأة تقدماً ملحوظاً في الولوج إلى مقاعد البرلمان.

وبالإضافة إلى تأثير تلك المؤسسات على متغيرات الاقتصاد الكلي الوطني، فهي تضغط أيضاً من أجل استقلال البنوك المركزية - بمعنى منح البنوك المركزية القدرة على الحفاظ على قيمة واستقرار العملة المحلية، في تحرر تام من ضغط الحكومة المركزية من أجل تحقيق أهداف أخرى مثل العمالة الكاملة أو التنمية الصناعية. لقد استهدفت البنوك المركزية المستقلة التضخم، بشكل متزايد، بوصفه محط اهتمامها الأساسي، بل والوحيد، إلى حد إقصاء الأهداف الأخرى التي قد تدفع التنمية والرفاه. إن استقلال البنوك المركزية يمكن أن يضعف المساواة الديمقراطية بعزله لمراكز صناعة القرار السياسي المحورية عن عمليات المشاركة والنقاش العام حول هدف التضخم الأمثل والخيارات السياسية الحاسمة الأخرى.⁴⁵

قد يكون النقاش حول الأهداف مثيراً للخلاف، مع ذهاب العديد من الاقتصاديين إلى أن هدف خفض التضخم يفرز تكاليف ترجح المكاسب كثيراً.⁴⁶ وعلى الرغم من أن التقيد النقدي قد يحافظ على انخفاض التضخم، وهو ما يمكن أن يكون ذا فائدة للمستهلكين وللمستثمرين الماليين الذين يريدون معدلات عائد حقيقية مرتفعة لاستثماراتهم، تُستشعر التكاليف في معدلات البطالة الأعلى. والواقع، أن حتى اقتصاديي البنك الدولي أشاروا إلى قلة الدليل الإمبريقي على أن للتضخم عندما يصل إلى أقل من 40 بالمائة سنوياً، أثراً سلبياً على النمو.⁴⁷ ومع ذلك، عادة ما تسعى البنوك المركزية إلى الوصول بالتضخم إلى مستوى قريب من الصفر، مع ما لذلك من آثار جانبية فيما يتعلق بخسائر فرص العمل والدخل. وفي غياب نقاش جماهيري أوسع، وعدم اتخاذ قرارات في تلك المسائل، يتمثل ثاني أفضل الحلول في رعاية الهيئات الحاكمة للبنوك المركزية المستقلة لمجموعة أكثر تنوعاً من المصالح الاجتماعية، بما فيها تلك الخاصة بالمرأة.

في كل دولة على حدة، مع الأخذ في الاعتبار: أي أصول الدولة تمت خصصتها، وشروط وظروف الخصخصة، والمناخ الاقتصادي الوطني والدولي.⁴⁸ على أن هناك وفرة من الأدلة على وجود تكاليف باهظة قصيرة الأجل، كما أن هناك من الأسباب ما يجعلنا نعتقد أن كلفتها على المرأة قد تكون طويلة الأجل. وقد كانت آثار الخصخصة أكثر إضراراً بآفاق تشغيل المرأة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. وتشبي التجربة بأن الفقير لا يتمتع، عملياً، بالحماية من رسوم الاستخدام، حيث إن أنظمة الإعفاء نادراً ما تنجح عند الممارسة. هذا بالإضافة إلى أنه في مجال الخدمات العامة، ونظراً لأن ما كان متوقعاً من توسع في الخدمات لم يتحقق في العادة على أرض الواقع، ولم تنخفض الرسوم - بل وارتفعت في العديد من الحالات - فكثيراً ما تتحمل المرأة عبء إدارة ميزانية البيت بدخل أقل وخدمات أساسية أقل.

الاندماج الاقتصادي العالمي ومشاركة المرأة في صنع القرار

تزامنت حقبة الاندماج الاقتصادي العالمي مع عمليات المقرطة، وكذلك تحول صنع القرار إلى اللامركزية. ومن شأن مثل تلك التحولات السياسية، والتي ساهمت فيها حركات المرأة، أن تزيد المساحة أمام المرأة في صنع القرار، وأن تحسن مساواة الحكومة أمام الناخبات. وعلى ذلك، فمن شأن نفاذ المرأة بشكل أكبر إلى جهات صناعة القرار السياسية في المؤسسات السياسية المحلية، أو مشاركتها في جماعات التأيد، أن يحسن من قدرتها على التأثير في التغيير الذي يساوي بين الجنسين (انظر القسم الثالث). وهناك أدلة واضحة على حدوث تلك التغييرات في السنوات الأخيرة، مع تمرير العديد من البلدان لتشريعات من شأنها تحسين حياة المرأة، وتشمل قوانين ضد العنف المنزلي، وكذلك إصلاح قوانين الأسرة. وعلى الرغم من أن تلك التغييرات كانت مفيدة بالفعل، فإن هناك مجالاً لم يشهد تحسناً، وهو قدرة المرأة على التأثير في السياسة الاقتصادية، ويرجع ذلك إلى أن التقدم الذي حدث في نفاذ المرأة إلى مؤسسات صنع القرار قد تزامن مع تقلص فرص البرلمان، على وجه الخصوص، في التأثير على سياسة الاقتصاد الكلي.⁴⁴

ومن الجدير بالملاحظة في تقلص سيطرة الحكومات الوطنية على السياسة الاقتصادية، هذا الاتساع لدور المؤسسات المالية الدولية في وضع سياسات الاقتصاد الكلي في الاقتصادات التي

الحواشي

- Weeks 1998. 26
- Standing 1997;ILO2002b. 27
- . Fodor,E2004b,UNIFEM 2002. 28
- Singh and Zammit 2000;Lim 2000;Floro and 29
- Dymski 2000;van Staveren 2002;Baden 1996.
- Cho et al.2004;Singh and Zammit 2000 ;van Staveren 2002. 30
- Cho et al .2004 . 31
- Zhiqin 2000. 32
- Elson 1998. 33
- Elson and Cagatay 2000. 34
- Bakker 1994;Elson 1995 . 35
- Errurk and Cagatay 1995;vanStaveren2002. 36
- UNRISD 2000:33. 37
- Huber 2004;Cagatay and Errurk 2003. 38
- Jomo 2003. 39
- Huber 2004 . 40
- Packard 2004 ;Lee 2004. 41
- Zammit 2003. 42
- Van der Hoeven 2000. 43
- Bangura 2004. 44
- Boylan1998a,1998b;Elgie 1998;for a different 45
- perspective see Goodman1991.
- Epstein 2002 . 46
- Bruno and Easterly1996. 47
- Anker et al.2003. 1
- UN 1999;Deere 2004. 2
- Berik 2000;Ghosh 2004a ;Jomo 2001. 3
- Malhotra 2003;Hart 2002. 4
- Kucera and Milberg 2000. 5
- Siegemann 2004. 6
- Kabeer and Mahmud 2004. 7
- Balakrishnan 2002. 8
- Seguino 1997. 9
- Gupta 2002; Oostendorp 2004. 10
- Berik 2004. 11
- Maurer-Fazio et al.1997;Liu 1998 . 12
- Maurer-Fazio and Hughes 2002. 13
- Packard 2004. 14
- World Bank 1995b:107. 15
- Montenegro and Paredes 1999. 16
- Arabsheibani et al.2003. 17
- Paus and Robinson 1998. 18
- Busse and Spielmann2003. 19
- Palma 2003. 20
- Bhattacharya and Rahman 1999. 21
- Seguino 2000b. 22
- Seguino 2000a. 23
- Acero 1995 . 24
- Seguino 2003b. 25



الفصل الرابع

تعزير مكاسب المرأة: الحاجة إلى أجندة سياسات أوسع

تحمل أطر العمل الجديدة الخاصة بتقييم توجهات رفاه النوع الاجتماعي بعض أوجه الشبه مع أسلوب التقييم المستند إلى التنمية البشرية. في ظل هذا الأسلوب، تُفهم التنمية على أنها توسيع خيارات الناس، بتوسيع قدراتهم. ويأتي في قلب مفهوم القدرة، استطاعة المرء أن يحيا عمراً طويلاً وبصحة جيدة، والحصول على تغذية جيدة وكساء جيد، والمعرفة، والنفاذ إلى الموارد والفرص التي تؤمن مستوى معيشة مناسب. وتشمل القدرات الأقل ملاءمة للتقدير الكمي، القدرة على احترام الذات، وأن يُعامل المرء باحترام، وأن يستطيع أن يكون موصولاً- أي يستطيع أن يرعى، وأن يُرعى - وأن يكون خلواً من الإقصاء الاجتماعي المنظم الناجم عن التمييز أو عن عوامل أخرى. وتشمل أيضاً حرية أن يكون له صوت في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية: أن يُمكن ويمارس دوره بفاعلية. في ظل هذا الأسلوب يُنظر إلى عدم المساواة على أنها "لا حرية": لأنها تساهم في الإقصاء الاجتماعي وتؤدي إلى عدم التمكين، والافتقار إلى الصوت السياسي والاجتماعي، وربما إلى تدهور بعض القدرات الأساسية الأخرى.¹ هذا المفهوم للرفاه يتسم بالتركيب والامتداد إلى ما وراء الميدان المادي، وهو ما يضيف تحدياً خاصاً على ترجمته إلى مؤشرات قابلة للقياس. لا تقتصر معظم تحليلات الرفاه من زاوية النوع الاجتماعي، على وضع المرأة المطلق، ولكن أيضاً على وضعها النسبي مقارنة بوضع الرجل: أي درجة عدم المساواة بين الجنسين في الرفاه. وقياسات رفاه المرأة النسبي مقارنة بالرجل مفيدة؛ لأن الفجوات تؤثر على ديناميات القوة المؤثرة على عملية توزيع الموارد، وتعكسها في آن واحد. فعدم المساواة في الأجر بين الجنسين يمكن أن يؤدي، على سبيل المثال، إلى عدم التساوي في القوة التفاوضية داخل الأسرة، وبالتالي إلى التوزيع غير المتساوي

أوضحت الفصول السابقة أن لسياسات الليبرالية الجديدة والعولمة آثاراً متضاربة على رفاه الفرد. وبينما أضحت رأس المال وبشكل متزايد - في ظل قواعد التحرير الحالية - أقل معاناةً من القواعد والقيود الوطنية، كانت هناك آثار متضاربة على نمو الإنتاجية ومستويات المعيشة. فبالرغم من أن المنافسة قد تحفز الإنتاجية، فإن ذلك ليس بالمضمون: حيث إن زيادة قدرة المؤسسات التفاوضية قد تسمح لها بالاعتماد على انخفاض الأجور لتقليل التكلفة بدلاً من خوض غمار الابتكار. هذا بالإضافة إلى أن قدرة القطاع العام على إدارة عملية النمو والتنمية قد تزداد محدودةً. تستطيع المرأة، في ظل تلك العملية، أن تفيد من فرص العمل التي لم تكن قائمة في السابق، ولكنها تواجه في الوقت نفسه، بيئة اقتصاد كلي غير مستقرة أكثر من ذي قبل، مع استمرار قلة الحماية الاجتماعية. كيف تغيرت فجوة الرفاه بين الجنسين خلال حقبة التحرير والنمو ذي التوجه الخارجي؟ والأكثر من ذلك، هل كانت الدول التي تنمو بسرعة أكبر أفضل حالاً فيما يتعلق بسد الفجوات بين الجنسين؟ تتطلب الإجابة على هذين السؤالين أسلوباً لتقييم رفاه النوع الاجتماعي. ولا تبدو قياسات متوسط الدخل مناسبة هنا؛ حيث إنها عادة ما تستخدم الأسرة وحدةً للتحليل، وتفترض المساواة في اقتسام موارد الأسرة بين الرجال والنساء: لذلك فهي ليست بالقياس المناسب لتتبع التغير في إتاحة دخل الأسرة أمام المرأة. هذا بالإضافة إلى أن إجماليات الاقتصاد الكلي، مثل متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، لا تأخذ في اعتبارها العمل غير المدفوع الأجر، والذي تختص المرأة بمعظمه. على أن الرفاه أكبر من أن يقاس بمجرد قياس مالي. وقد نتج عن هذه المآخذ تحول عميق في فهم الرفاه من زاوية النوع الاجتماعي.

المتوقعة للرجل والمرأة للتعرف على الاختلافات بين الجنسين في الرفاه يحجب الفروق في الأعمار عند الوفاة. ففي الهند، على سبيل المثال، يرجع ارتفاع العمر المتوقع للمرأة إلى فرص طول أعمار المسنات، والذي "يعوض بكرم (رياضي) انخفاض العمر الفعلي للشابات".⁴

إن مشاكل البيانات، فيما يتعلق بالاطمئنان إليها وقابليتها للمقارنة، تُحد من قدرتنا في مجال المؤشرات الاجتماعية، كما يحدث في حالة البيانات الاقتصادية تماماً. فعدد قليل جداً من الدول النامية لديه، على سبيل المثال، نظام شامل يطمئن إليه، لتسجيل الإحصاءات الحيوية (أي المواليد والوفيات)، والتي يمكن من خلالها الحصول على الصورة الديموجرافية، وربما تعتبر الهند استثناء من ذلك. وحتى بالنسبة للدول التي لديها أنظمة تسجيل كاملة، قد لا تتسم تقديرات الوكالات الدولية للوفيات والأعمار المتوقعة بالدقة بسبب الإفراط في استخدام جداول الأعمار النموذجية.⁵ فالعديد من الإحصاءات المستخدمة لتقدير الوفيات تحت سن الخامسة تستند إلى نماذج رياضية وليس إلى بيانات مُحدثة.⁶

ويسبب مشاكل البيانات أيضاً، يصعب تقييم تساوي الجنسين في النفاذ إلى الموارد والفرص. وتتمثل القياسات، التي عادةً ما يعتمد عليها، في بيانات سوق العمل، بما فيها معدلات المشاركة في القوة العاملة ومعدلات التوظيف. إن ندرة البيانات عن البطالة، وساعات العمل المأجور وغير المأجور، وأمن التوظيف والأجور تجعل من الحصول على صورة كاملة بطمان إليها عن فرص توليد الدخل في أسواق العمل أمراً شديداً الصعوبة. ويتمثل الوضع الأمثل في اقتران تلك البيانات بمعلومات عن الفصل بين الجنسين في الوظائف، حتى تتكون لدينا صورة كاملة عن الفجوات بين الجنسين في الفرص. وأكثر البيانات ضرورةً، من بين كل تلك المتغيرات، هي البيانات الجيدة عن فجوات الأجور بين الجنسين في مختلف الصناعات ونوعيات الوظائف، وعن البطالة، وذلك من أجل قياس الوضع في أسواق العمل. وبالنسبة إلى الدول التي يتم فيها توليد الدخل بوسائل أخرى، مثل زراعة الحيازات الزراعية الصغيرة، قد تفيدنا المعلومات حول مدى نفاذ المرأة، وسيطرتها، على الأرض، والعمل، ورأس المال، والمحاصيل، ولكن تلك البيانات ليست متاحة على نطاق واسع. ينتهي بنا كل ذلك إلى أننا ليست لدينا سوى صورة مجتزأة لنستخلص منها اتجاهات النفاذ إلى الموارد والفرص.

يعكس التمكين عملية ديناميكية، تُمارس فيها السلطة في طائفة متنوعة من الظروف، بما فيها الأسرة، والمجالات

لموارد الأسرة، ويمكن أن يؤثر هذا الوضع بدوره، تأثيراً سلبياً، في المستوى المطلق لرفاه المرأة. يعني ذلك أن قياسي الرفاه المطلق والنسبي، ضروريان، ليس فقط للإمساك بالوضع في نقطة معينة في الزمن، ولكن أيضاً لإيضاح إمكانية التغيير في اتجاه إيجابي مع مرور الزمن.

يتركز تقييم الأبحاث، التي تُعنى بالمساواة بين الجنسين في الرفاه، على ثلاثة مجالات متميزة ولكنها مرتبطة فيما بينها، وهي: القدرات، والنفاذ إلى الموارد والفرص، والتمكين. وتُعرف القدرات، في البحث التجريبي حتى الآن، على نحو أضيق من تعريفها في أدبيات التنمية البشرية؛ حيث تقتصر على القدرات الإنسانية الأساسية مقيسة بمؤشرات الصحة والتعليم، والتغذية. ويشير المجال الثاني إلى المساواة في النفاذ إلى الموارد (مثل الائتمان، والأراضي، والملكية) وإلى فرص توليد الدخل (من خلال المشاركة في أسواق العمل، على سبيل المثال). وأخيراً، يشير التمكين إلى القدرة على الاختيار من بين مجموعة من البدائل المجدية، والذي من شأنه أن يغير النتائج، على أساس أن ذلك يعكس درجة مشاركتها مقارنة بالرجل في الهيئات التشاورية، بوصفها وسيط التغيير.²

المؤشرات والقياس

تحدد البيانات المتوفرة اختيار المؤشرات، عند الممارسة. ومع ذلك، يمكن التغلب على هذه الصعوبة، في بعض الحالات، عن طريق استخدام بدائل يسهل تقديرها كمياً بشكل أكبر. ففيما يتعلق بالقدرات، تعتبر معدلات الإنجاز التعليمي والالتحاق بالتعليم مؤشرات مهمة، بالإضافة إلى قياسات العمر المتوقع ونسبة كل من الجنسين إلى عدد السكان. ويمكن، بالإضافة إلى ذلك، استخدام معدلات وفيات الأمهات أيضاً، وهو مؤشر أضيق لأنه يدل على وضع المرأة المطلق، وليس على عدم المساواة بين الجنسين. إن مؤشرات الصحة والتعليم علامات دالة على القدرات، ولها بذلك قيمة في ذاتها، بالإضافة إلى أنها شرط مسبق للمشاركة في تقديم الخدمات وصناعة القرار. هناك العديد من جوانب القلق الحقيقية حول مجموعات البيانات القائمة. فعلى سبيل المثال، تعكس نسبة الفتيات إلى الفتيان في المدارس المدخلات التعليمية للأطفال، ولكنها لا تعكس نوعية التعليم ومدى تعلم الطلبة،³ كما أن معدلات إتمام الدراسة ليست متوفرة على نطاق واسع، كما هي الحال بالنسبة لمعدلات الالتحاق بالتعليم. وعلى الرغم من أن إجمالي الأعمار المتوقعة يعتبر قياساً للرفاه، فإن استخدام الأعمار

التقدم في راب الفجوة بين الجنسين في الرفاه

إن تحليل الرفاه يجب أن يأخذ في الاعتبار أنه بينما قد يحدث تقدم في مجال، فقد يحدث تأخر أو توقف في مجالات أخرى. لذلك، تحتاج تقييمات الرفاه إلى تقييم التقدم، ليس في مؤشرات منفردة فقط، ولكن أيضاً عبر مجموعة واسعة من القياسات في المجالات الثلاثة، حتى يُمكن تكوين صورة أشمل لوضع المرأة النسبي. على أنه من المفيد أن نستعرض القرائن في المجالات الثلاثة، كل على حدة، قبل أن تنتقل إلى تحليل الوضع المركب للمساواة بين الجنسين في الرفاه.

اتجاهات فجوة القدرات

تناولت العديد من تقارير الأمم المتحدة تقييم اتجاهات العمر المتوقع والتعليم، وتتبع بالملاحظة الفجوات الآخذة في الضيق بين الجنسين،¹⁰ بيد أن هناك استثناءات مهمة؛ حيث انخفضت معدلات التحاق الإناث بالتعليم الثانوي مقارنة بالذكور في السنوات الأخيرة، في عدد من البلدان، شملت وسط آسيا وغربها (سبع دول)، وأفريقيا جنوب الصحراء (عشر دول)، وأوروبا الشرقية (ست دول)، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (ست دول)، وآسيا والمحيط الهادي (دولتان).¹¹ وهي نتائج مربكة ومحيرة؛ إذ تناقض فكرة أن التقدم نحو العدالة بين الجنسين عملية تسير على نحو إيجابي، وإن كان بطيئاً، نظراً لتغير الأعراف الاجتماعية والقواعد المؤسسية التي تحرم المرأة. إن وجود ارتكاسات مهمة في فترة زمنية وجيزة يوحي بأن التغيرات الإيجابية ليست مستقرة ولا مستدامة. وتحتاج تلك الارتكاسات إلى إنعام النظر، من أجل فهم أكثر شمولاً للديناميات التي قد تقوض التقدم.

ومن القرائن التي تؤيد استمرار عدم المساواة بين الجنسين، ما توصلت إليه العديد من الدراسات الأخيرة من أن معدل الإناث مقارنة بالذكور في السكان قد انخفض في عدد من البلدان، شملت العديد من الدول التي يشهد نصيب الفرد فيها من الناتج الإجمالي المحلي ارتفاعاً الصين، والهند، وجمهورية كوريا وكذلك في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية.¹² وقد تنوعت أسباب هذا الانخفاض؛ فعادة ما تعكس المعدلات المنخفضة - في نوع اجتماعي معين - زيادة وفيات المواليد والأطفال من الإناث، والتي ترجع أساساً إلى الميل إلى نوع اجتماعي دون آخر عند استخدام الرعاية الصحية. ولكنها تعكس، في بعض

الاقتصادية، والقانونية، والسياسية، وكذلك في المؤسسات الثقافية (مثل المؤسسات الدينية).⁷ وما زالت قياسات التمكين في التنمية في مرحلتها المبكرة، حتى الآن، وهو ما يضيف صعوبة على التحليل الكمي لاتجاهات التمكين، كما أن هناك صعوبة موضوعية في الإمساك بعمليات التغير الاجتماعي، مثل التمكين، من خلال المؤشرات. لذلك، يجب أن يعتمد قياس التمكين، عبر الدول وخلال فترة زمنية معينة، على بدائل مبتكرة للتعرف بدقة على قدرة المرأة على تبني خيارات مجدية والتأثير في صناعة القرار. والغالب أن يقاس التمكين بنصيب المرأة من مقاعد البرلمان، وهو أحد المعايير القليلة التي تتوفر بياناتها على مستوى العالم. على أنه معيار يعوزه الكمال؛ حيث إنه لا يشي إلا بالقليل عن ما إذا كان وجود المرأة في البرلمان من شأنه أن يحدث تأثيراً في محتوى السياسات أو يشكلها. بيد أن القوة الاقتصادية للمؤسسات السياسية الوطنية في بعض البلدان على الأقل أصبحت محدودة، كما أشرنا في السابق، في حقبة الاندماج الاقتصادي العالمي.

لقد استخدمت قياسات أخرى للتمكين، بالرغم من أنها كانت أقل شيوعاً. فعلى سبيل المثال، يعكس سن المرأة والرجل عند الزواج الأول القوة التفاوضية داخل الأسرة، ولذلك تأثيره على توزيع الموارد وعلى الفرص. ولهذا المؤشر أهميته في عدد من الدول النامية التي تميل إلى الاعتماد على الزراعة، ولكنه قد يفتقر إلى اتساع الدلالة في المقارنات العالمية لاتجاهات الرفاه. وأحياناً ما يُمثل تمكين المرأة اقتصادياً، أيضاً، بنصيبها من المراكز التنفيذية والإدارية. بيد أن البيانات حول هذا المتغير محدودة، وقد تكون أكثر دلالة في الدول ذوات أسواق العمل الكثيفة، منها في الدول ذوات القطاعات الزراعية الواسعة. كذلك، يُعترف الآن بالعنف ضد المرأة كقياس لعدم التمكين؛⁸ فمثل هذا العنف يقف عائقاً أمام استخدام المرأة لقدراتها، ونفاذاً إلى الفرص. وتشير تقديرات العنف ضد المرأة، على مستوى العالم، إلى أنه سبب خطير لوفياتها، يعادل خطر السرطان بين النساء في سن الإنجاب.⁹ وبالرغم من أن من شأن البيانات الدقيقة حول العنف ضد المرأة أن تفصح لنا عن الكثير حول وضع المرأة ورفاهها، فإن شيوع عدم الإبلاغ عن الحوادث، وصعوبة تصنيف أعمال العنف في أفعال محددة، تحد كثيراً من جهود قياس هذا المتغير. لذلك، فبالرغم من قلة توفر البيانات المقارنة عبر الدول، فإن الجهود تبذل للتعامل مع هذه الفجوة.

اتجاهات الفروق بين الجنسين في النفاذ إلى الفرص والموارد

لا تتحول القدرات، بشكل تلقائي، إلى نفاذ إلى الفرص، خاصة في الاقتصادات البطيئة النمو التي قد تنشأ فيها توترات اجتماعية حول الكعكة الاقتصادية الصغيرة، بل والمتزايدة تقلصاً أحياناً. وقد تلعب الأعراف الاجتماعية في تلك الحالات دوراً مهماً في التأثير على توزيع الموارد والوظائف. فبيانات "ورلد فاليز سيرفيس World Values Surveys" لفترة 1995-1997، على سبيل المثال، تظهر موافقة نسبة مهمة من الرجال (40 بالمائة، مقارنة بـ 32 بالمائة من النساء) على أنه عندما تندر الوظائف فللرجل حق في الوظائف المتاحة أكبر من حق المرأة فيها.

وتتضح أعراف النوع الاجتماعي هذه في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أيضاً؛ حيث شهدت 13 دولة، من بين 18 دولة توفرت بياناتها، زيادة في البطالة في الفترة بين عامي 1990 و 2002. وفي كل تلك الدول، باستثناء ثلاث منها، تحملت المرأة التبعة، مع ازدياد معدلات البطالة بين النساء بهامش أكبر من مثيلتها بين الرجال.¹⁷

إن بيانات البطالة لا تكفي وحدها لتقييم الفجوة بين الجنسين في الحصول على الفرص. ويعود ذلك، جزئياً، إلى ندرة البيانات المتوفرة عن البطالة، كما يعود أيضاً إلى أن محدودية نفاذ المرأة إلى العمل المأجور عادة ما تؤدي إلى انسحابها من قوة العمل، مما يؤدي إلى معدلات بطالة منخفضة بشكل غير طبيعي بين النساء. هذا بالإضافة إلى أن المرأة قد تنتقل إلى العمل غير الرسمي فتتجه إلى العمل الحر، وكثير من هذا النوع من العمل هو، في واقع الأمر، بطالة مقنعة، على الرغم من افتقارنا إلى البيانات التي تمكن من تقدير حجم المشكلة. ومع ذلك، فلنا أن نذهب إلى أن بيانات البطالة التي بين يدينا تمثل أدنى تقدير لافتقار إلى النفاذ إلى الحصول على عمل بأجر معقول. ومن المرجح أن المعدلات الحقيقية لبطالة المرأة أعلى من ذلك، نظراً لزيادة وجودها في الأعمال المؤقتة الهزيلة الأجر في الاقتصاد غير الرسمي.

ومن بين القياسات الأخرى لنفاذ المرأة النسبي للفرص، نصيبها من العمل المدفوع الأجر. وعلى الرغم من أن هذا القياس لا يعوض، بشكل كامل، مواطن الضعف التي أشرنا إليها في البيانات، فإنه يدلنا على من تعملن مقابل راتب (في مقابل العمل الحر). وهنا، لدينا مؤشرات قوية على زيادة نفاذ المرأة النسبي إلى العمل المأجور في عدد من البلدان، على الرغم من أن هذا التقدم ليس متساوياً فيما بينها، كما أن هناك بعض الانتكاسات أيضاً. فعلى سبيل المثال، توصل تقرير عن التقدم الذي أحرز في الوفاء بالهدف الثالث من الأهداف الإنمائية للألفية

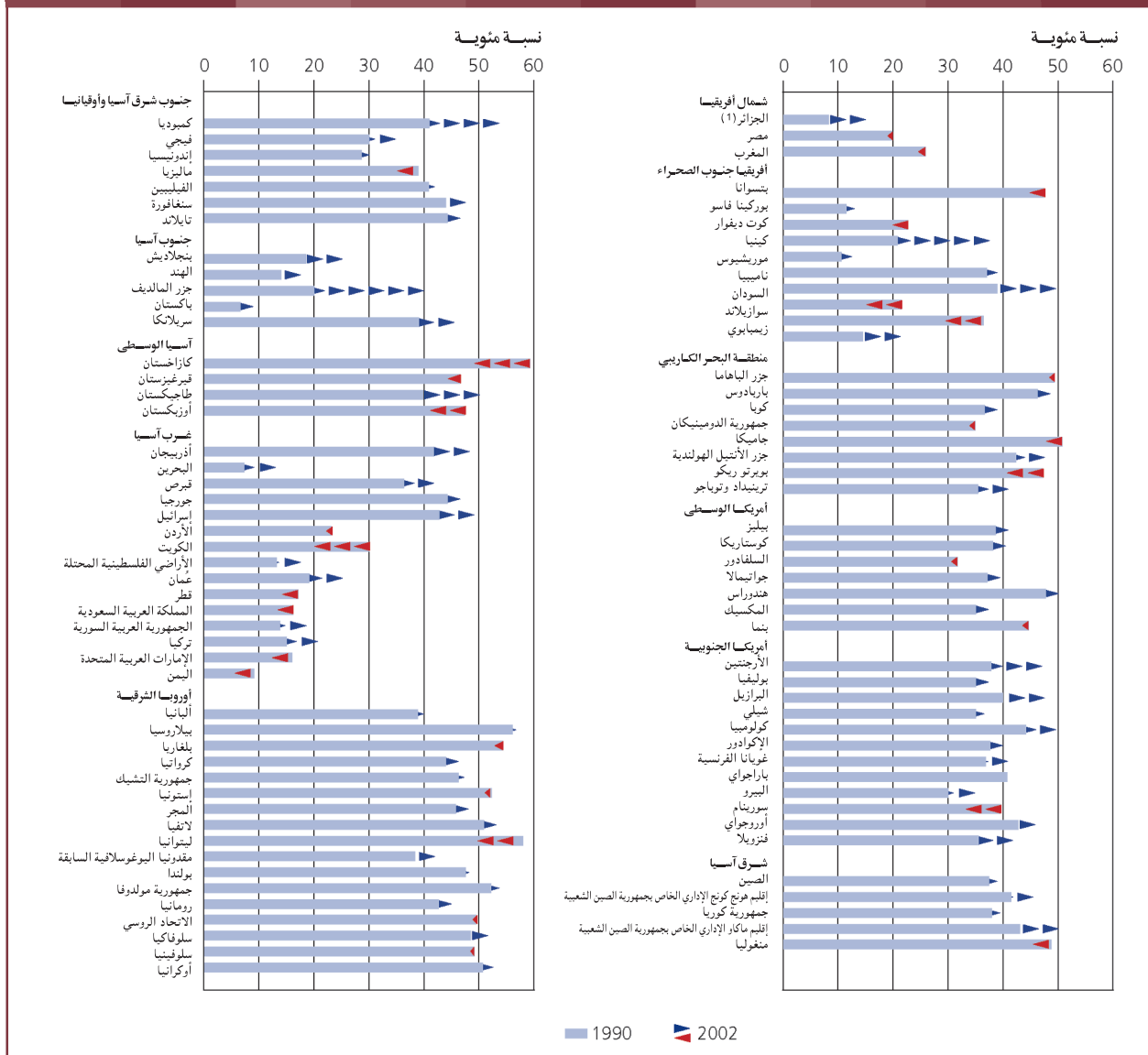
البلدان على الأقل، الإجهاض الانتقائي على أساس نوع المولود، ولإلانات النصيب الأوفر منه.¹³ ويؤكد ذلك فكرة أن النمو ليس كافياً وحده لتحسين وضع المرأة، بل إن وضعها النسبي قد يسوء بالرغم من النمو.

أضف إلى ذلك أن الإحصاءات المقيضة حول ما تضمه أفريقيا وآسيا من وفيات، وحالات إعاقة وأمراض مزمنة - قابلة للتلافي - مرتبطة بصعوبات الحمل والولادة، تؤكد أن المرأة ما زالت تفتقر إلى الحصول على الرعاية الأساسية وفي الطوارئ خلال الوضع، وكذلك إلى خدمات صحة إنجابية أكثر شمولاً.¹⁴ وبالإضافة إلى تلك المشاكل، فقد يتحول مرض نقص المناعة البشرية المكتسب / الإيدز إلى تهديد صحي خطير في أفريقيا، مع ارتفاع معدلات إصابة المرأة عن مثيلتها لدى الرجل، حيث تشكل المرأة 55 بالمائة من المصابين بالمرض.¹⁵ يؤكد ذلك استمرار الفروق في القوة بين الرجل والمرأة بعدم قدرة المرأة في العادة على حماية نفسها من الجماع أو ضمان حدوثة بشكل آمن. ويحمل الوباء المرأة بتكاليف باهظة في شكل أعمال الرعاية؛ إذ يلقي على كاهل عجائز الأسرة من النساء عبء رعاية أطفالها الميتين.

وعلى النقيض من تلك الإحصاءات، هناك العديد من الحالات التي شهدت تفوق المرأة على الرجل في العديد من نوعيات القدرات. وأكثر الحالات التي حظيت بمناقشات متكررة هي تلك التي تشهد حالياً التحاق الإناث بالمؤسسات التعليمية بمعدلات تفوق معدلات الذكور. فقد أظهر أحد التحليلات أنه في 72 من بين 191 دولة كان معدل التحاق الإناث مقارنة بالرجال في التعليم الثانوي في 2000/1999 يبلغ 1 أو أكثر، مما يعني تساوي الجنسين أو حدوث فجوة عكسية لصالح الإناث في المرحلة الثانوية من التعليم.¹⁶ هذه الإحصائية، وحدها، قد توحي بوجود مساواة أكبر بين الجنسين وتحسن في رفاه المرأة المطلق. ولكن، هناك بيانات أخرى تنقض هذا التفسير: فعلى سبيل المثال، ثلث هذه الدول الاثنتين والسبعين فقط بها معدلات التحاق إناث عالية (أكثر من 90 بالمائة)، بالإضافة إلى أن المعدلات التي تزيد عن 1 في بعض البلدان، خاصة في منطقة البحر الكاريبي، تعكس ترك الذكور للمدارس في سن مبكرة، لأسباب متعددة من بينها توفر أنشطة توليد دخل مريحة للبعض على الأقل.

وعلى الإجمال، فعلى الرغم من وجود أدلة على حدوث تقدم نحو سد الفجوات بين الجنسين، خاصة في التعليم، فمن الجدير بالملاحظة أن الفجوة بينهما في الالتحاق بمرحلة التعليم الثانوية، في بعض البلدان، قد اتسعت خلال العقد الأخير. كذلك تشير دلائل اتساع الفجوة في معدلات الإناث إلى الذكور بين السكان إلى أن التقدم غير متساو، بل ويشهد ارتكاساً.

شكل 4.1 تشغيل المرأة المأجور في القطاع غير الزراعي كنسبة من إجمالي عدد العاملين في هذا القطاع (1990 - 2002)



حواشي: لا يشمل الشكل دول غرب أوروبا أو غيرها من المجموعات الجغرافية المتقدمة. لم تشهد أي من الدول التي توفرت بياناتها في تلك المناطق ارتكاسات خاصة بالنوع الاجتماعي فيما يتعلق بالتشغيل المأجور في القطاع غير الزراعي.

(1) بيانات عن 2001 وليس 2002.

المصدر: ILO 2004c

نصيب المرأة من العمل المأجور في عامي 1990 و 2002. وتجدر الإشارة هنا إلى تلك المناطق التي يقل نصيب المرأة فيها من العمل غير الزراعي المأجور عن 25 بالمائة، وهو تحدٍّ لا يزال واضحاً في بعض بلدان جنوب آسيا وغرب آسيا وأفريقيا.

-دفع المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة - إلى أنه من بين 124 دولة لديها بيانات عن عامي 1990 و 2002، شهدت 81 دولة زيادة في نصيب المرأة من العمل غير الزراعي، بينما شهدت 30 دولة انخفاضاً فيه.¹⁸ ويقدم الشكل 4.1 بيانات عن

تجعل القيام بتحليل كامل أمراً مستحيلاً. وفي ضوء البيانات المتوفرة، هناك دليل على زيادة ضيق فجوة الأجور بين الجنسين في عدد كبير من البلدان، كما أشرنا في الفصل السابق، مع وجود استثناءات مهمة. ولكن، في ضوء سد فجوات التعليم، لا يبدو أن تقلص الفجوة بين المرأة والرجل في الأجور، كان بالضرورة نتيجة لانخفاض في التمييز. والواقع أن معدلات نسبة أجر المرأة إلى الرجل قد تخفي زيادة في استغلال المرأة. وكما أشار الفصل السابق، فقد توصلت الدراسات التي أجريت على مستوى الدولة وتوخت عزل آثار تحرير التجارة، إلى ارتفاع حصة التمييز في فجوة الأجور في عدد من البلدان. إن وجود أدلة على استغلال أكبر لفجوة الأجور بين الجنسين في بعض الاقتصادات السريعة النمو - بما فيها الصين وفيتنام، وكذلك الفجوات الأوسع في شيلي - تحذو بنا إلى الاحتراز عند الحديث عن فوائد تحرير التجارة على رفاه المرأة النسبي.

يقدم الجدول 4.1 بيانات لمؤشرات مختارة على الرفاه في أمريكا اللاتينية، ومنطقة البحر الكاريبي، وآسيا. وهي مقارنة مفيدة، حيث نكبت منطقة أمريكا اللاتينية بنمو بطيء خلال العقدين الماضيين، بينما شهدت الاقتصادات الآسيوية، باستثناءات قليلة، نمواً سريعاً، واختار العديد منها اتباع نموذج السيطرة على السوق بدلاً من الليبرالية الجديدة. وتشير البيانات إلى حدوث تحسن في العدالة بين الجنسين في مجالين من مجالات الرفاه، وهما الخصوبة والمشاركة في القوة العاملة. على أن كل المؤشرات الأخرى شهدت ارتكاسات في الاقتصادات البطيئة النمو والسريعة النمو على حد سواء. فعلى سبيل المثال، انخفضت نسبة النساء إلى الرجال بين السكان في 8 من بين 21 دولة. كذلك، انخفض معدل الالتحاق بالمرحلة الثانوية من الدراسة في العديد من الدول. وتجدر الإشارة هنا، على وجه الخصوص، إلى ازدياد سوء الفجوة في معدلات بطالة المرأة والرجل في 14 دولة في هذه المجموعة. ويتناقض ذلك مع ارتفاع معدلات نسبة مشاركة النساء إلى مشاركة الرجال في القوة العاملة، وهو ما قد يوحي بأنه بالرغم من تزايد أعداد النساء الباحثين عن العمل، فإن عدد من تستطعن الحصول على عمل منهن أقل من عدد من يستطيعهن الرجال.

اتجاهات التمكين

معظم المؤشرات المستخدمة لقياس التمكين، مؤشرات بديلة - غير مثالية في معظم الأحيان - يمكن أن تلقي بعض الضوء على درجة التغير في قدرة المرأة على التأثير في صناعة القرار في الشؤون التي تؤثر على حياتها، وكذلك على حياة الآخرين. وأكثر المؤشرات استخداماً هو نصيبها من مقاعد البرلمان

كما أشرنا في الفصل الثالث، فقد بدأ انخفاض نصيب المرأة في الوظائف الصناعية أيضاً، في الاقتصادات نصف الصناعية الناضجة، أوائل التسعينيات تقريباً.¹⁹ وقد أدى ببطء النمو - أو انخفاض نصيب المرأة من الفرص المتاحة في قطاع الصناعة - بالمرأة إلى الانسحاب من قوة العمل أو الانتقال إلى العمل في قطاع الخدمات. على أن مدى توفير الانتقال إلى العمل في قطاع الخدمات لعمل محترم، لا يزال غير واضح. ففي بعض الحالات، انتقلت النساء المتقدمات في التعليم إلى العمل في الخدمات المالية، حيث ظروف العمل ملائمة في العادة. واتسع عمل المرأة أيضاً في وظائف قطاع خدمات التصدير، مثل المعلوماتية، وتشغيل البيانات، ومراكز الاتصالات. وعلى الرغم من أن ظروف العمل في تلك الوظائف قد تبدو أحياناً أكثر ملائمة مما هي عليه في التصنيع من أجل التصدير، فإن الضغط إلى أسفل على الأجور يتشابه مع حاله في وظائف الصناعة من أجل التصدير، حيثما وضع التنافس بين الدول النامية حدوداً قاسية على قدرة المرأة على التفاوض وعلى أجرها.²⁰

هناك قطاع خدمات تصديرية آخر بدأ يستقطب أعداداً لا بأس بها من العاملات، ونقصد به قطاع صناعة السياحة. وبينما قد تكون الظروف ملائمة في وظائف القطاع الرسمي، فإن العمل عادة ما يكون هنا موسميًا وغير آمن. كذلك، هناك من النساء، خاصة من الحاصلات على شهادة التعليم الثانوي أو ما دونه، من لا تستطعن أن تعثرن على وظيفة في القطاع الصناعي فتقبلن بالعمل في قطاع الخدمات: حيث يتسم العمل، في بعض الأحيان، بعدم الاستقرار وضعف الأجر، أو الاعتماد على "العمل الحر" بأي شروط.

تتسم البيانات المتوفرة عن التشغيل الزراعي بالقلّة والتناثر، ولكن هناك بعض الأدلة على أن نصيب المرأة من العمل في هذا القطاع قد تزايد. وقد يعود ذلك، في جانب منه، إلى التوسع في زراعة محاصيل التصدير عالية العائد في مختلف المناطق، بما فيها آسيا، وأفريقيا جنوب الصحراء، إلى جانب أمريكا اللاتينية على وجه الخصوص: حيث تعمل النساء عادة كعمالة مؤقتة بأجر (انظر الفصل السادس).²¹ وفي بلدان أخرى، بما فيها بلدان أمريكا الوسطى، وبعض البلدان الأفريقية، أدت هجرة الرجال إلى زيادة أعداد الأسر التي تقوم المرأة على شؤونها، وبالتالي إلى مشاركتها في الزراعة (انظر الفصل السادس). وعادة ما يكون لذلك أثر شديد القسوة على عبء عمل المرأة، وهو ما يؤكد حقيقة أن مجرد زيادة نصيب المرأة من العمل ليس مؤشراً أكيداً على تحسن وضعها.

وعلى الرغم من أن البيانات الخاصة بفجوة الأجور قد تكون مفيدة في تقييم فرص المرأة النسبية، فإن ندرة تلك البيانات

جدول 4.1 التغييرات في مؤشرات المساواة بين الجنسين في الرفاه (1970-1999)

نسبة الإناث إلى الذكور في معدلات البطالة (3)	نسبة المرأة في العمل غير الزراعي (2)	نسبة المرأة في القوة العاملة	نسبة الإناث إلى الذكور في إجمالي سنوات التعليم	نسبة الإناث إلى الذكور في الالتحاق بالمرحلة الثانوية من التعليم	الخصوبة	نسبة الإناث إلى الذكور في السكان (1)	
0.11	3.69	7.84	0.06	-0.06	-0.6	0.05	الأرجنتين
0.61	-1.74	7.16	0.10	-0.10	-1.3	0.01	جزر البهاما
0.08	1.97	6.02	-0.04	0.03	-1.3	-0.06	بربادوس
0.43 ⁽⁴⁾	-7.44	3.16	-0.08	-0.08	-3.8	-0.03	بيليز
0.35	2.05	5.90	0.18	0.15	-2.6	-0.02	بوليفيا
0.66	3.04	11.74	-0.08	0.14	-2.8	0.02	البرازيل
-0.17	0.73	10.84	0.03	-0.13	-1.8	-0.01	شيلي
-0.06	5.89	14.24	0.28	0.14	-2.9	0.01	كولومبيا
0.13	-	12.70	0.00	0.05	-2.4	0.01	كوستاريكا
0.36	-6.28	8.24	0.08	-0.11	-3.3	0.00	جمهورية الدومينيكان
-0.19	2.64	9.18	0.09	0.19	-3.2	0.00	الإكوادور
-1.42	2.98	15.42	0.32	0.08	-3.2	0.05	السلفادور
-0.14	2.37	9.10	-0.20	0.33	-3.3	0.00	هندوراس
-0.13	2.24	3.20	0.04	0.05	-2.9	-0.03	جاميكا
-0.19	1.66	13.80	0.27	0.39	-4.1	0.05	المكسيك
0.17	0.09	9.82	0.00	-0.05	-2.7	0.02	بنما
-0.06	1.86	3.40	0.10	0.02	-3.4	-0.04	باراجواي
-	-	8.66	0.16	0.17	-3.4	0.03	البيرو
0.05	4.25	4.50	0.11	0.01	-1.8	-0.02	ترينيداد وتوباغو
0.17	4.25	15.24	0.04	0.15	-0.7	0.05	أوروغواي
0.43	4.60	13.96	0.04	0.35	-2.5	0.01	فنزويلا
-0.32	5.76	2.30	0.24	0.28	-2.4	0.03	إقليم هونغ كونغ الإداري الخاص بجمهورية الصين الشعبية
-	-0.20	10.38	0.21	0.44	-2.9	0.00	إندونيسيا
0.09	1.08	9.10	0.21	0.35	-2.7	0.00	جمهورية كوريا
-	0.68	6.68	0.34	0.42	-2.4	-0.01	ماليزيا
-0.42	0.17	4.78	0.03	0.07	-2.2	0.00	الفلبين
0.34	-0.96	13.16	0.22	-0.02	-1.6	0.04	سنغافورة
-0.88	-2.70	11.40	0.04	0.00	-2.1	0.11	سريلانكا
-0.14	1.73	-1.88	0.11	0.16	-3.5	0.00	تايلاند

حواشي: تم حساب المؤشرات على أساس الفرق بين قيمة المؤشر سنة 1999 وقيمته سنة 1970 (إلا إذا ذكر تاريخ آخر). فعلى سبيل المثال، ارتفعت نسبة الإناث إلى الذكور في السكان في الأرجنتين بـ 0.05 نقطة (من 0.99 سنة 1970 إلى 1.04 سنة 1999).

(1) تُعرف النسبة من السكان في هذه الحالة بأنها عدد الإناث / عدد الذكور.

(2) البيانات عن التغيير في نصيب المرأة في الوظائف غير الزراعية هي بيانات عن الفترة من 1990 إلى 2000 أو أقرب سنة متاحة بياناتها.

(3) البيانات عن التغيير في نسبة بطالة النساء إلى بطالة الرجال عن الفترة من 1990 إلى 1999.

(4) البيانات تعبر عن تغير المعدلات من 1993 إلى 1999.

المصدر: ILO2004b; World Bank 2004b; ECLAC 2004; Seguino 2003a.

البيانات التي تُقيّم حقوق المرأة السياسية (مقيسة بالحق في التصويت والمشاركة في النظام السياسي على قدم المساواة مع الرجل) والحقوق الاجتماعية (الحق في نصيب متساو في الميراث، وتساوي القدرة على الدخول في علاقة اختيار مع الشريك). وقد توصلت طائفة متنوعة من تقارير الأمم المتحدة - اعتماداً على البيانات المتاحة على نطاق واسع - إلى أن نصيب المرأة من

(انظر القسم الثالث). وقد نتوقع أن ذلك، مع حصولها على إمكانات وفرص في مجالات أخرى، من شأنه أن يُحسن وضع المرأة وقدرتها على الانتقال إلى كيانات صناعة القرار داخل المؤسسات الاقتصادية والسياسية. وقد كانت هناك ابتكارات أخرى في قياس التمكين عبر طائفة واسعة من الدول، شملت شيوع استخدام وسائل منع الحمل، وكذلك العديد من قواعد

المهم لسياسة الاقتصاد الكلي على النتائج الخاصة بالنوع الاجتماعي، والمساحة المحدودة للتفاوض حول وصفات السياسات الأساسية للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، فلا يبدو أن أوراق استراتيجية تقليص الفقر يمكن أن تمثل سبيلاً مثمراً لتمكين المرأة.

استراتيجيات الاقتصاد الكلي الرامية إلى تحقيق تنمية عادلة بين الجنسين

يتطلب التحرك نحو العدالة بين الجنسين في الرفاه سياسات تحسّن قدرات المرأة وفرصها في القيام على شؤونها وشؤون أسرته. ويتركز الهدف، عند السعي لتحقيق أهداف القدرة وكسب الرزق، في رفع رفاه المرأة المطلق، وكذلك رفاهها النسبي مقارنة بالرجل، بحيث يحسّن ذلك من قدرتها التفاوضية داخل الأسرة وداخل المؤسسات الاجتماعية الأخرى. ربما يكون من المنطقي أن نتوقع حدوث تحسن في رفاه المرأة وتقلّص في مختلف أوجه عدم المساواة بين الجنسين، على النحو الأفضل، عندما يكون هناك نمو اقتصادي سريع نسبياً، واستقرار في الاقتصاد الكلي، وبيئة اقتصادية خارجية ملائمة، مما يوسع من فرص العمل الرسمي، وإعادة توزيع الضرائب والإنفاق العام، والسياسات الاجتماعية التي تعمل لصالح المرأة.

تحسين رفاه المرأة وتقليص عدم المساواة بين الجنسين: هل يكفي النمو الاقتصادي السريع وحده؟

إن التقدم الملحوظ الذي حدث في بعض مجالات الرفاه، والفشل في تحقيق تقدم كاف في مجالات أخرى، يفرضان علينا ضرورة فهم العوامل التي ساهمت في سد فجوات الرفاه بين الجنسين، وبالذات، ما إذا كان سد الفجوة قد جاء نتيجة للعلومة واتجاهات التشغيل، أم أن المؤثر الأكبر تمثل في عوامل أخرى من قبيل السياسات والحركات الاجتماعية التي تدعم المساواة؟ لقد حاول عدد من الدراسات أن يستخلص الآليات السببية التي أدت إلى تغيرات في مؤشرات الرفاه.

تلك المقاعد في العديد من دول أفريقيا جنوب الصحراء، بشكل ملحوظ، خلال الفترة نفسها، في ظل ركود اقتصادي في تلك الدول. وفي ظل التأثير الكبير للمؤسسات المالية المتعددة الأطراف على السياسات الاقتصادية الوطنية، تقلصت سلطة البرلمانات على تحديد تلك الأمور، في كثير من الأحيان، خاصة مع التزام العديد من البلدان حالياً باتفاقيات دورة أوروغواي- الملزمة قانوناً - في ظل منظمة التجارة العالمية، والخاصة بالشؤون التجارية. على أن البنك الدولي قد بذل جهوداً لتحسين المشاركة في صناعة القرار السياسي من خلال "أوراق استراتيجية تقليص الفقر". وبشكل أكثر تحديداً، ففي مقابل تقديم المساعدات المالية إلى الدول النامية، يتوقع من حكوماتها أن تعد استراتيجيات لتقليص الفقر، وأن تحدد موارد الميزانية اللازمة لتنفيذ تلك الاستراتيجيات، وأن تضع إطار مراقبة لتقييم تحقيق الأهداف الاستراتيجية، وذلك على أن يتم وضع تلك الاستراتيجية من قبل الحكومة وبالتشاور مع المجتمع المدني.

وبالرغم من وجوب وضع "أوراق استراتيجية تقليص الفقر" من خلال عملية تشاورية، فقد لوحظ توجيه انتقادات لطبيعة المشاركة في هذه العملية. فكثيراً ما لا يشارك المشرعون الوطنيون في تقرير المحتوى السياسي لتلك الاستراتيجيات، كما ذهب بعض المراقبين إلى أن مشاركة المجتمع المدني لا تُترجم إلى تأثير. لقد لوحظ انخفاض عام في مستوى التشاور مع جماعات المرأة خلال عملية إعداد أوراق استراتيجية تقليص الفقر، مما حدّ من دور المرأة في صناعة القرار. وبدلاً من أن تسهل تلك الوثائق من الحوار الديمقراطي حول سياسات الاقتصاد الكلي، اشتملت في الكثير من الأحيان، على سياسات الاقتصاد الكلي التي سنّها صندوق النقد الدولي للدول المقترضة.²² لقد توصلت مراجعة قسم النوع الاجتماعي في البنك الدولي لخمس عشرة ورقة مؤقتة من أوراق استراتيجية تقليص الفقر، وثلاث ورقات نهائية، في أوائل 2001 إلى أن أقل من نصفها ناقش قضايا النوع الاجتماعي بمستوى ما من التفصيل عند تشخيصها للفقر. وأقل من ذلك العدد ضمّن تحليل النوع الاجتماعي في أقسام تلك الأوراق الخاصة باستراتيجيته لتقليص الفقر، وتخصيص الموارد، والمراقبة والتقييم. على أن قضايا النوع الاجتماعي تم تضمينها على نحو أفضل في قطاعات الصحة، والتغذية والسكان، وإلى حد ما، قطاع التعليم أيضاً. بيد أن النوع الاجتماعي لم يظهر كقضية قائمة بذاتها في سياسة الاقتصاد الكلي والتنمية. وقد توصل التقييم المستقل لأوراق استراتيجية تقليص الفقر إلى نتائج مماثلة.²³ وفي ضوء التأثير

يأخذ في اعتباره الفجوات بين الجنسين في الرفاه. بيد أن التأثير القوي للنتائج الإجمالي المحلي على دليلي "التنمية البشرية" و"تنمية النوع الاجتماعي" ينسف قدرة هذا الدليل الأخير على الإمساك بأوجه عدم المساواة بين الجنسين، وبالتالي يفشل هذا القياس في الإفلات من طغيان الناتج الإجمالي المحلي عند تقييم الرفاه. وهناك مقياس آخر يستخدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهو "مقياس تمكين المرأة"، والذي يرصد مدى المساواة بين الجنسين في القوة الاقتصادية والسياسية. وعلى الرغم من أنه متميز عن دليل تنمية النوع الاجتماعي (الذي يركز أساساً على القدرات الأساسية ومستويات المعيشة)، توزن القيم في هذا المقياس أيضاً بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، فيخضع المقياس بالتالي لنفس الانتقادات الموجهة إلى دليل تنمية النوع الاجتماعي.

لقد تم تطوير أدلة مركبة أحدث، قائمة، فقط، على قياس الفجوات بين الجنسين في القدرات، والفرص، والتمكين. ومن بين تلك الأدلة المركبة، "المؤشر المعياري للمساواة بين الجنسين"، والذي يقوم على خمسة مقاييس للرفاه النسبي، وهي: (1) التعليم مقيساً بمعدلات إجادة القراءة والكتابة ومعدلات الالتحاق بمرحلي التعليم الابتدائية والثانوية، و(2) نسبة الأعمار المتوقعة للنساء مقارنة بالرجال، و(3) معدلات المشاركة النسبية في القوة العاملة، و(4) نصيب المرأة في المناصب التقنية والمهنية، والشؤون الإدارية والإدارة، و(5) نصيب المرأة من مقاعد البرلمان.²⁵

لقد توفرت إحدى الدراسات - اعتماداً على هذا المؤشر الشامل المركب للرفاه - على دراسة العلاقة بين مؤشر المساواة بين الجنسين المركب في "المؤشر المعياري للمساواة بين الجنسين" من جهة، ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي من جهة أخرى، في الفترة بين عامي 1975 و 1995، في 95 دولة مقسمة إلى أربع مجموعات (أو ربيعات)، تتراوح من الأفقر إلى الأغنى من حيث نصيب الفرد من الدخل.²⁶ وبوجه عام، تتشابه البنية الاقتصادية داخل كل مجموعة، وهناك قاعدة عامة تتمثل في أنه كلما ارتفع نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي كلما كانت الدولة أكثر تصنيعاً في المجموعة. ويعتبر أسلوب تقسيم الدول هذا، حسب نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، أسلوباً مفيداً في تقييم العلاقة بين النوع الاجتماعي والنمو حسب مستوى التنمية، لأن دور المرأة في الاقتصاد يختلف

بيد أن تحليل البنك الدولي لم يأخذ في الاعتبار حقيقة أن الفترة الأخيرة من الاندماج الاقتصادي العالمي لم يكن لها أثر إيجابي على النمو الاقتصادي (انظر الفصل الثاني). هذا بالإضافة إلى أن حجة البنك تقوم على أساس تجريبي محدود، يتمثل في أن هناك علاقة إيجابية بين تحسن معدلات النوع الاجتماعي في الالتحاق بالمرحلة الثانوية من التعليم والعمر المتوقع من جهة، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من جهة أخرى، ولكنه لا يُقيم آثار التنمية الاقتصادية والنمو على الجوانب الأكثر "اقتصادية" في رفاه المرأة، مثل نصيبها من الوظائف، أو الفجوات بين الجنسين في الأجور، أو المتغيرات الأخرى التي تقيس نفاذ المرأة النسبي إلى الدخل.

ومن أهم ما يغيب عن تحليل البنك الدولي، نقطة أن معظم مكاسب نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (عدا في بعض الاقتصادات الآسيوية) قد حدث في حقبة ما قبل العولمة.²⁴ والنتيجة أن البيانات لا تظهر سوى العلاقة بين النمو في حقبة ما قبل العولمة وتساوي الجنسين في القدرات اليوم، ثم لا تقول لنا شيئاً عن الكيفية التي يمكن لسياسات المستوى الكلي أن تؤثر بها على الرفاه.

من الواضح، إذن، أن المعلومات التي يمكن استقاؤها من مؤشر واحد للرفاه تنسم بالمحدودية. هذا بالإضافة إلى أن اعتماد نوعية واحدة من المؤشرات لتتبع التقدم في رفاه المرأة عبر فترة من الزمن، يتسم بالمحدودية أيضاً. ويرجع ذلك إلى أنه بينما قد يحدث تحسن في بعض مجالات الرفاه، فقد يترافق ذلك مع ارتكاسات في مجالات أخرى. لذلك فقد تم تطوير قياسات مركبة للرفاه تجمع المجالات الثلاثة معاً (القدرات، والفرص، والتمكين)، من أجل تحقيق هذا الهدف، ولتسمح بعقد مقارنات على المستوى الدولي، وهناك العديد من تلك القياسات متبع حالياً.

يستخدم "دليل تنمية النوع الاجتماعي" على نطاق واسع، ويقوم على الضبط مع "دليل التنمية البشرية"، ليعكس درجة المساواة بين الجنسين. فالترتيب في دليل التنمية البشرية - والقائم على قياس العمر المتوقع، والتعليم، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي - ينزل بالمرتبة بحسب درجة عدم المساواة بين الجنسين في القدرات الأساسية. وبهذا المعنى، فدليل تنمية النوع الاجتماعي ليس قياساً لعدم المساواة بين الجنسين في حد ذاتها، ولكنه بالأحرى قياساً للتنمية البشرية

بذاتيهما لدفع المساواة بين الجنسين؛ ولن تتوفر إجابة أكثر حسماً إلا بإيجاد قواعد بيانات أفضل واستمرار الأبحاث والتحليلات.

المزيد من أدوات السياسة لتحسين المساواة بين الجنسين

إن تطوير سياسة اقتصاد كلي عادلة بين الجنسين - كما هي الحال في كل صياغات سياسات الاقتصاد الكلي الناجحة - فن بمعنى ما، من حيث إنه ليست هناك وصفة بسيطة له. فالخيارات السياسية التي يتم تبنيها بالفعل، والزخم الذي يتسم به السعي لتنفيذ مختلف أجزاء نفس حزمة السياسات، وترتيب تلك الأجزاء، تعتمد جميعها على طائفة واسعة من العوامل. وتشمل تلك العوامل تاريخ الدولة واستيعاب البني السياسية والاجتماعية والاقتصادية للتجربة التاريخية، ووضع الدولة في النظام العالمي، ومجموعة القوى الاجتماعية والسياسية. لذلك، ينبغي أن يتحاشى أي اقتراح للبدائل تقديم علاج "واحد يصلح للجميع"، كما حاولت الأساليب الأصولية أن تفعل.

ومع ذلك، فقد يكون من المفيد أن يركز تقرير، كتقريرنا هذا، الاهتمام على الأهداف المشتركة، وأن يدعم وجهة النظر القائلة بتوفر طائفة واسعة من أدوات السياسة التي يستطيع مختلف الفاعلين السياسيين الاختيار من بينها، وفقاً لظروف كل منهم. هذا بالإضافة إلى أن السياسات التي يتم تبنيها يجب - كقاعدة عامة - أن تولي حساسية خاصة لقضايا الإنتاج، والتوزيع، والحماية الاجتماعية، وما تنطوي عليه من مطالب وآثار خاصة بالنوع الاجتماعي. ويجب أن نضع في أذهاننا، عند التفكير في السياسات في كل من تلك المجالات، أن اكتشاف الحساسيات محدد مهم من محددات النجاح، حتى تعمل السياسات كلها في الاتجاه نفسه، أو على الأقل، لا تعمل لتحقيق أهداف متعارضة. أما وقد أوضحنا ذلك، فهناك بعض المبادئ الإرشادية الواضحة التي تجدر الإشارة إليها. فالسياسة الفعالة تتطلب أن يكون عدد أدوات السياسة مساوياً - على الأقل - لعدد الأهداف المراد تحقيقها. وهو ما يتطلب وجود توليفة مبتكرة من الاستراتيجيات التي تؤمن فوائد القواعد التنظيمية دون أن تنسف المكاسب المحتملة لتحرير السوق. ويستند ذلك إلى الاعتراف بأن التحرير يمكن - في الظروف المناسبة - أن يفرز مكاسب في شكل زيادة الفاعلية والفرص، ولكنه ينطوي أيضاً على تكاليف اقتصادية واجتماعية.

باختلاف البنية الاقتصادية، وبالتالي فلنا أن نتوقع اختلاف تأثير النمو على المساواة بين الجنسين أيضاً. وقد ربطت الدراسة بين معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في الفترة بين عامي 1975 و 1995 من جهة ومؤشر الرفاه المركب في مجموعات الدول نفسها من جهة أخرى، للوقوف على مدى تحقيق معدلات النمو الأعلى لأداء أفضل في تحقيق مساواة أعلى بين الجنسين، فتوصلت إلى نتائج مختلطة. فهناك ارتباط إيجابي في مجموعتي "ثالث أعلى دخل" و "أعلى دخل"، بينما هناك ارتباط سلبي بين النمو والمساواة بين الجنسين في الرفاه في مجموعتي "الأقل دخلاً" و "ثاني أعلى دخل". وهو ما يشي بأنه في المجموعتين الأخيرتين (أي أفقر الدول من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والتي تضم، على نطاق واسع، الاقتصادات الزراعية التي تعتمد على تصدير السلع الأولية، والاقتصادات الآسيوية والأمريكية اللاتينية نصف التصنيعية) تمثل أسوأ أداء، فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين، في الدول الأسرع نمواً بين عامي 1975 و 1995، أي خلال فترة تزايد الاندماج في الاقتصاد العالمي.

وقد أظهرت الدراسات الإقليمية القليلة التي أجريت مؤخراً على هذا الموضوع نتائج مشابهة. فبالرغم من تقلص بعض فجوات الرفاه في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، لم يكن التقدم متساوياً على مجموعة من تسعة مؤشرات، بل وازدادت الظروف سوءاً في بعض الحالات. وحيثما حدث ذلك، لم يكن للنمو الاقتصادي أثر مفيد على المساواة بين الجنسين، بل ويبدو أن أثره كان سلبياً على بعض المؤشرات. وعلى النقيض من ذلك، أدى نمو الإنفاق الحكومي ونصيب المرأة من القوة العاملة إلى آثار إيجابية. وفي آسيا، هناك من الأدلة ما يشير إلى أن الدول صاحبة أفضل أداء في سد الفجوات بين الجنسين في الرفاه، مقيسة بمؤشر مركب، هي تلك التي كانت لها أبطاً معدلات النمو الاقتصادي في الفترة بين عامي 1970 و 1990. 27. على أن كل تلك النتائج يجب أن يُنظر إليها بحذر، وأن نتذكر دائماً، ضعف قاعدة البيانات التي تعتمد عليها المؤشرات. هذا بالإضافة إلى أن الربط بين مختلف الظواهر (المعتبرة من خلال علاقات الربط) لا يوصلنا بالضرورة إلى علاقات السببية، بل وقد يُعزى في الواقع إلى علاقة أخرى غير محددة. ومع ذلك، فهذه النتائج توفر المزيد من الأدلة التي تدعم مختلف الحجج التي تذهب إلى أن النمو الاقتصادي والتغيير الهيكلي ليسا كافيين

الشديد على الإنتاج وتصدير السلع والمنتجات الكثيفة العمالة المنخفضة القيمة. وتشمل التدابير السياسية التي تساعد على التغلب على تلك القيود حماية السوق، والترويج الانتقائي للسلع التي ينتظر زيادة الطلب العالمي عليها مع زيادة الدخل، ودعم الأبحاث والتطوير، والتخصيص الانتقائي للائتمان، والتدابير التي من شأنها دفع الربط بين القطاعات، وسياسات سوق العمل وغيرها من السياسات التي من شأنها تحسين تكوين رأس المال البشري. ولو أريد للدول النامية أن يكون باستطاعتها الاختيار من بين طائفة أوسع من أدوات السياسة، فسيطلب الأمر إحداث تغييرات في قواعد التجارة والقواعد المتعلقة بها، والمتجسدة في اتفاقيات دورة أورجواي. فهذه الاتفاقيات تقيد مجموعة الخيارات السياسية وتمنع الدول النامية من استخدام عدد من الأدوات السياسية التي قد تدفع تنميتها الصناعية في الوقت التي تجد تلك الدول نفسها فيه أحوال ما تكون إلى "مساحة" سياسية أوسع.

أضف إلى ذلك أننا لو تذكرنا أن سياسات الدول المتقدمة صناعياً تؤثر تأثيراً كبيراً على آفاق التنمية في الدول النامية، فسنعي أن على تلك الدول أن تدخل تغييرات ضخمة في سياساتها، تشمل رفع معدلات النمو بها لرفع مستوى إجمالي الطلب العالمي، وتفكيك حمايتها لأسواقها ودعمها الكبير للمنتجات الزراعية، والذي ينتج عنه "إغراق" الأسواق الخارجية بتلك المنتجات، على حساب الدول النامية على وجه الخصوص.

ومع ذلك، فبالرغم من أن مثل تلك التغييرات في السياسة الكلية والوسطى، يُتوقع أن تدفع النمو والتنمية والتغيير الهيكلي، فهي لا تضمن وحدها وبذاتها تحسين رفاه المرأة أو - على نحو أكثر تحديداً - دفع التقدم السريع نحو المساواة بين الجنسين؛ فلن يحدث هذا إلا لو تدخل تحليل دقيق للنوع الاجتماعي كل مستويات وأفرع صناعة السياسة الحكومية، وذلك من أجل التعرف على آثار الاستراتيجيات والسياسات على النوع الاجتماعي، وتحديد المستوى أو النقطة التي يصبح فيها التدخل بسياسات تساوي بين الجنسين مُجد وفعال.

إن كون التغيير في إطار الاقتصاد الكلي لا يحدث، بالضرورة، تحسناً كبيراً في الجوانب الأساسية لرفاه المرأة، يتضح بجلاء عند النظر إلى سوق العمل. فسوق العمل يختلف اختلافاً بيناً عن الأسواق الأخرى، على الأقل لأن العمالة المتبادلة بها عمالة بشر ذوي وعي، وهويات شكلها المجتمع. في هذه السوق يتضح تقسيم النوع الاجتماعي بما يعكس القيم والأعراف الاجتماعية كأوضح ما يكون. ويعتبر سوق العمل، في العديد من المجتمعات

ويتمثل دور هذه القواعد التنظيمية في تقليص تلك التكاليف إلى الدرجة التي يصبح معها الأثر النهائي: بيئة اقتصادية يتمتع فيها رأس المال بالمرونة في إنتاج مستويات معيشة أعلى، ولكن دون فرض تكاليف على جماعات ضعيفة. هذا بالإضافة إلى أن الدولة يجب أن تكون أمامها مساحة الحركة اللازمة التي تستطيع من خلالها توفير آليات فعالة لتوفير الحماية الاجتماعية، إذا ما شعرت بعض الجماعات بأنها لا تشارك في المكاسب أو وجدت وضعها يزداد سوءاً إلى حد كبير. وكما أشير من قبل، فسياسات الاقتصاد الكلي في العقدين الأخيرين لم تقلص فقط من عدد أدوات السياسة المتاحة أمام الدولة، بشكل كبير، ولكنها قلّصت أيضاً من قدرات الدولة على التعامل مع النتائج الاجتماعية المعاكسة والأدوات المتاحة لتنفيذ ذلك.

من الواضح أنه لو أريد تبني أجندة أوسع تضع المساواة بين الجنسين في موقع القلب من سياسات التنمية الاقتصادية والتغيير الهيكلي، فهناك حاجة إلى طائفة أوسع من الأدوات، تشمل بعض الأدوات المصممة خصيصاً للتعامل مع أوجه عدم المساواة والقيود الخاصة بالنوع الاجتماعي.

يتضح مما ناقشناه في الفصول الثلاثة الأولى أنه، فيما يتعلق بالاقتصاد الكلي والنوع الاجتماعي، لم ينتج عن أسلوب التقيد النقدي والتقصيف المالي للسياسات الأصولية أو الليبرالية الجديدة، والتجارة الحرة وتدفع رؤوس الأموال، توفير بيئة تشجع على اتساع نطاق التنمية أو التحسن الكبير في رفاه النوع الاجتماعي والمزيد من المساواة بين الجنسين. وهناك دعم متزايد، بين الاقتصاديين، لسياسات الاقتصاد الكلي البديلة التي تولي مزيداً من الاهتمام للأهداف التنموية والاجتماعية، مع استهدافها لتحقيق استقرار في الاقتصاد الكلي. وقد تشمل التغييرات في اتجاه السياسة على سياسات نقدية ومالية أكثر توسعاً، وسياسات ضريبية توفر للحكومة عائدات مناسبة لتمويل النفقات الاجتماعية وإصلاح ما تآكل من قدرة الدولة الحماية، وسياسات تتوخى استراتيجيات انتقائية في التحرير وتدفع رؤوس الأموال والتجارة، وقواعد تنظيمية لتدفع رؤوس الأموال تتحاشى عدم الاستقرار الشديد في التشغيل وأسعار الصرف. وبشكل أكثر تحديداً، ينبغي أن تكون التجارة وسياسة الاستثمار الأجنبي المباشر أداة للتنمية، بدلاً من أن تسعى إلى تحقيق تحرير التجارة وتدفع رؤوس الأموال بوصفها أهدافاً قائمة بذاتها. بالإضافة إلى ذلك، هناك طائفة من التدابير السياسية التي عادة ما يقال لها "السياسة الصناعية"، والتي تعتبر أساسية لدفع التحول عن الاقتصاد المكبل بتقلبات ومحدوديات التركيز

أيضاً، نقطة الدخول إلى العديد من الحقوق الاجتماعية، والاندماج الاجتماعي، وإحساس المرء بقيمته وكرامته.

إن مدى قدرة النمو الاجتماعي، والتغيير الهيكلي والتحديث التكنولوجي على الاتساع بفرص المرأة في العمل وقدرتها على إدراك الدخل يعتمد على عاملين حاسمين. فهو يعتمد، أولاً، على تآكل الأعراف، وإزالة أوجه التمييز، المسؤولية عن استمرار التقسيم على أساس النوع الاجتماعي في سوق العمل. ولكنه يعتمد أيضاً على إزالة القيود الهيكلية المفروضة على قدرة المرأة على الاستفادة من فرص سوق العمل المتزايدة اتساعاً. ومن أهم تلك القيود افتقار المرأة النسبي إلى التعليم والمهارات المناسبة، ومسؤولياتها الأكبر، نسبياً، عن تقديم الرعاية غير المدفوعة الأجر. وعلى الإجمال، ينبغي أن تنطوي سياسات سوق العمل الفعالة، من زاوية النوع الاجتماعي، على أكثر من مجرد خلق وظائف أكثر.

لو أريد إصلاح أوجه عدم المساواة بين الجنسين في سوق العمل؛ فعلى المجتمع ككل أن يبحث عن وسائل محددة لإحداث التقدم نحو توازن أكبر بين تقديم العمل غير المأجور والمأجور، وكذلك لتيسير حدوث مساواة أكبر بين الجنسين في مجالي العمل. على أن ذلك يبقى - كما يوضح القسم الثاني من هذا التقرير - تحدياً، حتى في العديد من الدول الصناعية المتقدمة. هذا بالإضافة إلى أن النمو الاقتصادي لو أريد له أن يُقتسم على نطاق واسع، فمن الضروري أن يتم إدخال مجموعة من سياسات سوق العمل وما يتعلق بها من أساليب تدخل من شأنها أن تؤثر على ظروف العمل في وضعي التشغيل الرسمي وغير الرسمي. تلك الأساليب لن تحسن فقط من قدرات العاملين على الحصول على بعض المكاسب، ولكنها ستصحح أيضاً من عدم التوازن بين الجنسين وتصلح اعوجاج الممارسات التمييزية. قد تشمل تلك السياسات تحسين معايير العمل الأساسية (والتي تشمل منع كل أشكال التمييز ومبدأ الأجر المساوي مقابل العامل ذي القيمة المساوية)، وخلق ظروف عمل ملائمة تشمل الحق في الحماية الاجتماعية لكل العاملين، الرسميين وغير الرسميين، وتطوير ممارسات "روح الأسرة" في محل العمل، وسوف يناقش القسم التالي من التقرير هذه القضايا.

تمثل الحكومة، على المستويين الوطني والمحلي على حد سواء، مركزاً أساسياً للموارد التي يمكن من خلالها دفع المساواة بين الجنسين من خلال النفقات التي يمكن، على سبيل المثال، أن تتسع بقدرات المرأة. ومع ذلك، فالنمو الأسرع المقترن

بسياسات ضريبية تدر مستويات أعلى من الدخل الحكومي (مع حساسيتهما بقدر الإمكان تجاه النوع الاجتماعي) لا يؤدي بالضرورة إلى استخدام أكثر عدلاً بين الجنسين لتلك الموارد. ولضمان مساواة أكبر بين الجنسين في الإنفاق على التعليم والصحة، على سبيل المثال، وضمان إفادة المرأة من الآليات التي تدفع الأمن الاجتماعي، يجب وضع أهداف سياسة "نوع اجتماعي"، وآليات لتنفيذها، على نحو يضمن توجيه الإنفاق العام إلى تلك المجالات، وتوفير البنية التحتية والخدمات التي تسهم في تقليص وقت عمل المرأة غير المدفوع الأجر.

ويمكن أن يسهم تزايد وجود المرأة في الهيئات الحكومية في إيجاد مساءلة أكبر للحكومة تجاه مصالح النوع الاجتماعي. وتعتبر مراجعات الميزانية التي تتحرى مصلحة النوع الاجتماعي من وسائل دفع المساواة أيضاً. فيمكن استخدام هذه المراجعة لاستعراض وتحليل الميزانيات والنفقات الوطنية لتحديد الجماعات التي تفيد من السياسات النقدية، وما إذا كانت تنطوي على توجهات ضد المرأة، خاصة نساء الأسر المنخفضة الدخل. ويتمثل الهدف الأسمى لتلك الجهود في جعل السياسة الاقتصادية، وخاصة الإنفاق العام، أكثر استجابة لاحتياجات المرأة.

ويمكن أن تدرس مراجعة الميزانية من زاوية النوع الاجتماعي آثار الإنفاق العام على العمل غير المأجور. فقد تتوصل، على سبيل المثال، إلى أن للإنفاق على الرعاية الصحية مردود على وقت عمل المرأة غير المأجور. وقد يكون لتطبيق رسوم الاستخدام على السلع الأساسية مثل الماء والكهرباء آثار مشابهة. وعلى ذلك، فمراجعة الميزانية من زاوية النوع الاجتماعي تجعل آثار تلك السياسات على النوع الاجتماعي أكثر شفافية، فتسمح بذلك بنقاش اجتماعي ووعي أوسع بآثار مثل تلك الخيارات السياسية، فتلعب بذلك دور الأداة المهمة التي تضمن دفع الإنفاق العام للعدالة بين الجنسين.

وأخيراً، تعتمد تلك التغييرات على تعبئة المرأة في مختلف الدوائر وعلى مختلف أهدافها. فالتركيز على الحقوق الأخلاقية والإنسانية ليس كافياً، وكذلك لا يكفي أيضاً تقديم الدليل التجريبي على اختلافات الجنسين في القدرات، والفرص، والنتائج. فمن أجل تحسين احتمالات تحسن رفاه المرأة وتحقيق المساواة بين الجنسين يجب أن تقوم قضية المرأة على تحليل رصين، ورؤية واضحة للمواضع التي ينبغي التدخل فيها بالسياسات، والتعبئة الفعالة التي تطالب الدول بالوفاء بالوعود السياسية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين.

الحواشي

- The Corner House 2004. 14
UNAIDS 2003. 15
Grown and Rao Gupta forthcoming. 16
ECLAC 2004 . 17
Grown and Rao Gupta forthcoming. 18
Cagatay and Ozler 1995; Razavi 2000a; Ghosh 2004b; 19
. Jomo 2001
Freeman 2000 . 20
Deere 2004. 21
McKinley 2004. 22
Whitehead 2003. 23
Bank World 2001a . 24
Dijkstra 2002 . 25
Seguino, Stephanie 2004 . 26
Seguino 2002, 2003a . 27
Sen 1985, 1999; Nussbaum 2000; Agarwal et al 2003; 1
Razavi 2000b .
Kabeer 1999 ; Grown and Rao Gupta forthcoming . 2
Grown and Rao Gupta forthcoming ; Saith and Harriss - 3
White 1999.
Chatterjee 1990 cited in Saith and Harriss - White 1999. 4
Murray 1991. 5
UNICEF 1993:8. 6
Malhotra et al .2002. 7
UNIFEM 2002. 8
Grown and Rao Gupta forthcoming. 9
UNIFEM 2000, 2002; United Nations 1986, 1989, 1990, 10
1994, 1995b, 1999, 2000b; UNDP 1995; Bank World 2001a.
UNIFEM 2002 . 11
Klasen and Wink 2003; Seguino 2002. 12
Klasen and Wink 2003. 13

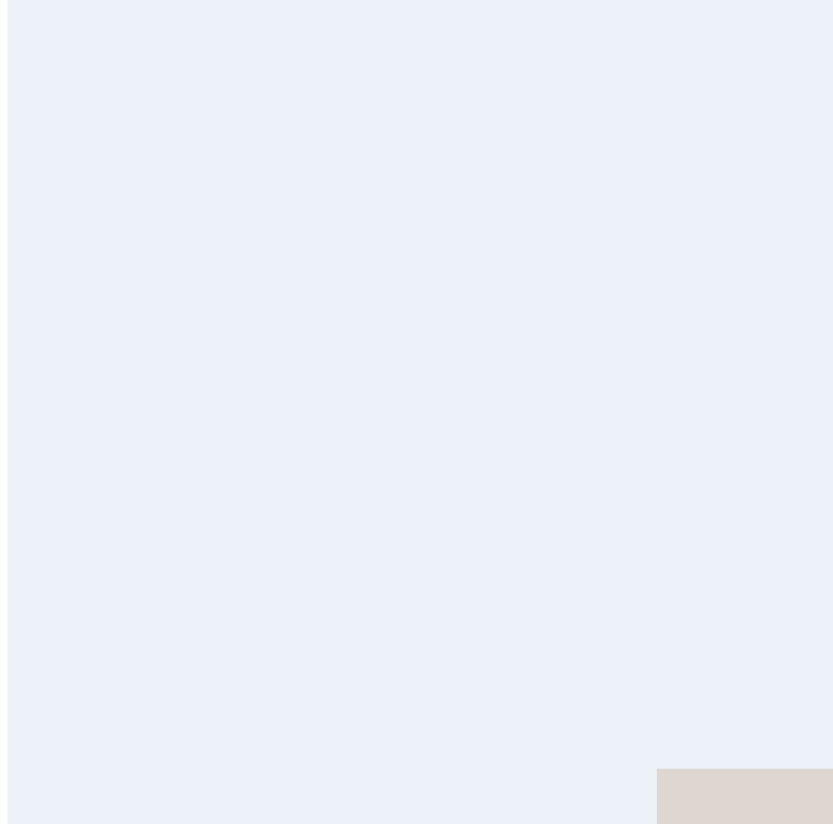




القسم الثاني المرأة والعمل والسياسة الاجتماعية



نساء الدوجون
يستمعون إلى المذياع
خلال العمل.
دوينتزا، مالي



تلعب العلاقات غير المتساوية بين الجنسين دوراً في تشكيل كيفية تخصيص العائلة والأسرة للموارد، مما يؤثر على توزيع المهام والمسؤوليات، والعمل وأوقات الراحة، بين الذكور والإناث من أعضاء العائلة والأسرة. وللتراتب الاجتماعي وتراتب النوع الاجتماعي أثر مماثل على مؤسسات السوق، ولكن حظه من الاهتمام أقل، خاصة داخل التيار السائد في التحليل الاقتصادي. فهذه المؤسسات لا تعمل بشكل محايد تجاه النوع الاجتماعي بالرغم من مجاهرة الليبرالية الجديدة بنفي ذلك. بل على العكس، تجسد الأسواق - بكل مخاطرها وتقلب أدائها - تراتباً في النوع الاجتماعي: حيث إن جذورها ضاربة في المجتمع ومؤسساته، كما أن مؤسسات السوق لا تعترف بالقيمة الاقتصادية للسلع والخدمات التي توجد خارج عالم النقود. ومن هنا، يبقى عمل المرأة غير المأجور خافياً عن العيان، وبالتالي، فالحقوق التي يمنحها السوق منحازة بطبيعتها إلى الرجل.

وما لم يتم إدخال تدابير تأهيلية تساعد على إصلاح التمييز والإضعاف الذي تعرض الأسواق المتحررة المرأة له، فستستمر خسارة المرأة في موقع العمل، وفي دورها في كسب الرزق وتقديم الرعاية. بيد أن توجه السياسة الاقتصادية الليبرالية الجديدة المعاصرة كان دائماً ضد استخدام التدابير التنظيمية لتعويض المخاطر الاجتماعية أو إصلاح أوجه عدم المساواة، وذلك باسم الفاعلية والنمو والحرية.

لقد فتح التحرير فرص عمل جديدة أمام المرأة، بلا شك، ولكنه فرض عليها أيضاً أعباءً ومخاطر جديدة. وتتوفر الفصول الأربعة في هذا القسم على دراسة آثار ذلك على المرأة، في سياقات مختلفة. يستعرض الفصل الأول، والذي يحمل عنوان "تأنيث العمالة وتحولها إلى الشكل غير الرسمي"، تزايد وجود المرأة في قوة العمل غير الزراعي، بينما يدرس الفصل الثاني، والذي يحمل عنوان "تغير ظروف الحياة في الريف"، الآثار التي وقعت على موارد الرزق الزراعية. ويركز الفصل الثالث، "هجرة العاملين عبر الحدود"، على ظاهرة حراك المرأة المتنامي بحثاً عن عمل؛ في حين يتوفر الفصل الأخير، "البحث عن أجندة سياسة اجتماعية جديدة"، على دراسة أوجه عدم الأمان التي عانتها المرأة جراء الافتقار إلى الحماية الاجتماعية في حقبة التحرير، كما يدرس آفاق تحقيق تلك الحماية.





الفصل الخامس

تأنيث العمالة وتحولها إلى الشكل غير الرسمي

توازي مع عملية إزالة القيود التنظيمية في ظروف العمل، وكذلك لجوء سلسلة التوريد الدولية إلى الخارج وتشردمها. وتمثل أولي القضايا المتعلقة بمشاركة المرأة في سوق العمل في كيفية تكيف عملها مع دورها الأهم في الاقتصاد غير المأجور، في البيت وفي الرعاية. فحتى في الدول الصناعية، حيث يتحول هذا العمل نحو مؤسسات أخرى غير الأسرة، لا تمثل الرعاية المدفوعة الأجر في المستشفيات، ودور الحضانه، ودور المسنين، سوى جزء ضئيل من عمل الرعاية الذي يمارس في المجتمع ككل. ولحقيقة اقتصار هذا العمل بشكل شبه كامل على المرأة أصداء على تشغيل المرأة؛ حيث يميل إلى ظلم المرأة العاملة، كما أنه سبب في ضعف وضعها فيما يتعلق بالدخل والوضع الوظيفي.2 وعلى الرغم من أن الكثيرين يرون في الرعاية عملاً مشبعاً لطبيعة المرأة، فقد يصبح عبء الرعاية الواقع على المرأة مرتفعاً بشكل فادح، في الأسر المنخفضة الدخل، والتي لا تملك من مرافق العيش إلا القليل، بل ومكلفاً إذا ما اشتمل أيضاً على توفير الغذاء ووسائل الحياة الأساسية؛ لذلك لا تهتم السياسة فقط بالحاجة إلى توفير فرص عمل أكثر وأفضل للمرأة، وإنما أيضاً بتخفيف أعبائها المنزلية وأعباء الرعاية، وذلك من خلال توفير أفضل للخدمات الأساسية، وتشجيع التوزيع الأكثر عدلاً للعمل غير المأجور بين الرجل والمرأة.

بيد أنه حتى عندما تُضم المرأة إلى سوق العمل، فعادة ما يتم الفصل بينها وبين الرجل في وظائف مختلفة (وهو ما يشار إليه عادة بتعبير الفصل الأفقي). كذلك ترتفع احتمالات شغل المرأة للوظائف ذات الأجر الأقل، وظروف العمل الأدنى، وآفاق التقدم الأسوأ (الفصل الرأسى). وهذا هو أحد الأسباب الرئيسية التي تجعل الفصل في سوق العمل أمراً شديداً للإيذاء. لقد توصلت الأبحاث الموثوق فيها إلى أنه بالرغم من بعض التحسن الذي شهدته حقبة التسعينيات، فلا تزال مستويات الفصل بين الجنسين

تزايدت معدلات نشاط المرأة الاقتصادي خلال العقود الثلاثة الماضية في معظم بقاع العالم، كما رأينا في الشكل 1.2، وكما نرى في الشكل 5.1. على أن هناك استثناءات من هذا الاتجاه العالمي العام، نلاحظها في الاقتصادات التي تشهد تحولاً، والتي تشكل جزءاً من أوروبا الشرقية، وكذلك وسط آسيا وغربها، والتي شهدت ارتكاسات ملحوظة، وكذلك في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ حيث ظلت أنشطة المرأة على انخفاضها الشديد.1 على أن الاتجاه العام يسير نحو زيادة ظهور المرأة في المجال الاقتصادي، بل وقاربت معدلات نشاط المرأة في بعض البلدان مثيلاتها لدى الرجل. ما الذي يعنيه هذا التقارب البادي بين معدلات النشاط الاقتصادي لكل من الرجل والمرأة في واقع الحال؟ هل يعني ذلك اختفاء النوع الاجتماعي من سوق العمل؟ عبارة أخرى هل أصبح كون الإنسان رجلاً أو امرأة غير ذي دلالة عندما يتعلق الأمر بالدخول في القوة العاملة، أو نمط العمل، أو الوضع في سوق العمل، أو النفاذ إلى الأجر ومكاسب الرفاه؟ ويشير ازدياد مشاركة المرأة في القوة العاملة سؤالاً آخر، وهو: هل كان لذلك أثر تعادلي على الفروق بين الجنسين في الرعاية والعمل المنزلي غير المأجورين؟

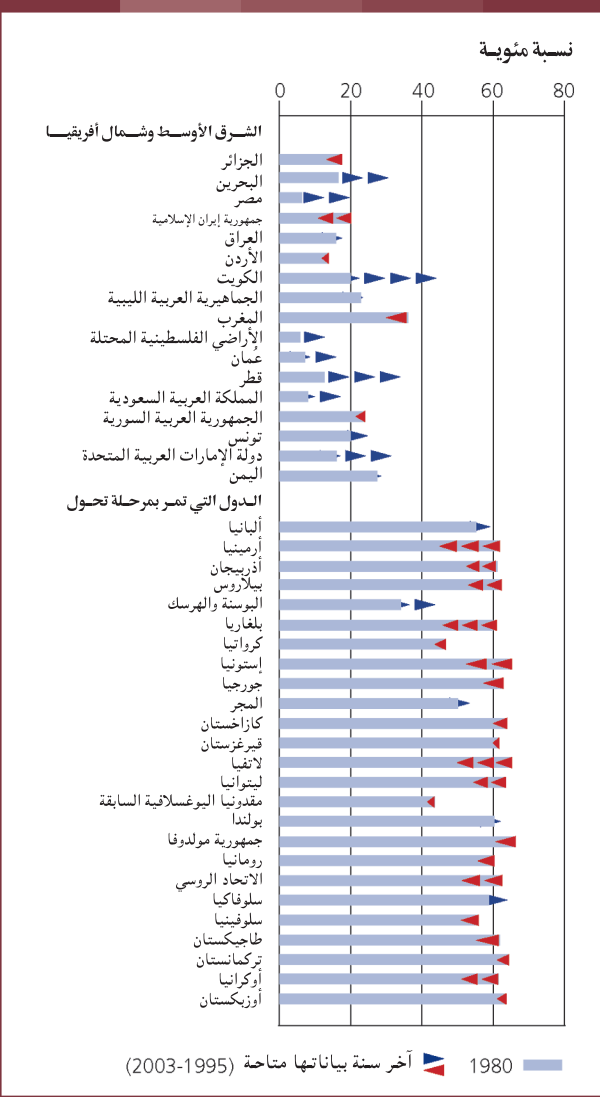
تشير الأدلة، التي استعرضناها في الفصل الثالث، إلى أنه على الرغم من حدوث تغيرات مهمة في أنماط عمل المرأة - خاصة زيادة عملها مقابل أجر - فلا تزال أسواق العمل مقسمة حسب النوع الاجتماعي، وكذلك حسب عوامل أخرى مثل: العرق، والطبقة، والإثنية، والتي تتقاطع جميعاً مع النوع الاجتماعي. وتقسيم سوق العمل هذا لا يختفي مع التحديث والنمو، كما تشهد تجربة دول "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي". فمع سير أسواق العمل على درب إعادة الهيكلة والتحديث، فلا بد من حدوث تغيير في بعض الجوانب واستمرارية في جوانب أخرى. بيد أن ما حدث مؤخراً من تكثيف عمل المرأة بأجر

لا يغير كسب المرأة للمال للمرة الأولى في حياتها - أيًا كان المبلغ - من بعض سمات تبعية النوع الاجتماعي، كاعتمادها على حماية الرجل مثلاً، ولكنه قد يقلص من اعتمادها على الرجل في توفير الدخل، ويحسن من أمنها الاقتصادي ومن دورها في قرارات الأسرة. وقد يعني هذا الدخل بالنسبة للأصغر سناً من النساء قدرة أكثر على الحركة، وفرصة لتأجيل الزواج، ودخلاً تنصرف فيه، نوعاً ما، كما يحلو لها. وقد يؤثر ما عثرت عليه المرأة من قيمة جديدة، في كيفية معاملتها، وإحساسها بقيمتها الذاتية.⁴ ولكن، على الرغم من تلك المكاسب، هناك من الأسباب ما يدفع للاحتراز من مساواة عمل المرأة المأجور بتمكينها. فكما أشرنا في السابق، قد تجد المرأة زيادة في إجمالي أعباء أعمالها دون أي تغير في مسؤولياتها في الرعاية. وهناك أيضاً حالات يؤدي ذلك فيها إلى تقليص الرجل لمساهمته في ميزانية الأسرة، خاصة في الأماكن التي يعتاد فيها عدم عيش الأب مع أبنائه، كما هي الحال في جنوب أفريقيا وبعض أجزاء منطقة البحر الكاريبي.⁵

الشمال والجنوب؛ التقاء وتنافس؟

يعمل الاقتصاد العالمي، كما أشرنا في الفصل الثاني، بأقل كثير من الطاقة الممكنة، بدليل تزايد حدة مستويات البطالة: فمعدلات البطالة في معظم دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مرتفعة للغاية، وكذلك الحال أيضاً بالنسبة إلى البطالة المفتوحة في الدول النامية. ويمثل ذلك تحولاً: حيث إن الدول النامية كانت بها معدلات بطالة مفتوحة منخفضة، بينما كانت البطالة المقنعة والعمالة الناقصة فيها أكثر شيوعاً. وعلى ذلك، فهذا التغير يوحي بأن مشكلة العثور على وظيفة أصبحت أكثر حدة، حتى إنها ظهرت الآن في مثل تلك البيانات. وهناك نمط مشترك آخر يتمثل في اتجاه عالمي نحو زيادة العمل غير الرسمي والمؤقت: بيد أنه ينبغي علينا ألا نبالغ في تقدير التقاء الأنماط في الشمال والجنوب. ويشمل "الاقتصاد غير الرسمي" العمل الحر في شركات صغيرة أو غير مسجلة، وكذلك العمل بأجر، ولكن دون عقود آمنة، أو خدمات أو حماية قانونية. وتزايد أهمية هذا النوع من الاقتصادي على مستوى العالم، من حيث نسبته من إجمالي العمالة، وكذلك من حيث عدد الشركات غير الرسمية.⁶ وحتى في الاقتصادات المتقدمة يتناقص عدد العاملين أصحاب العقود الآمنة، ويخسر الكثير

شكل 5.1 معدلات نشاط المرأة الاقتصادي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والدول التي تمر بمرحلة تحول (1980 - آخر سنة بياناتها متاحة)



تدخلًا استباقياً من الدولة في مجالات مثل التدريب الخاص للمرأة والتشريعات المناهضة للتمييز، وكذلك دعم احتياجات المرأة العاملة وحقوقها داخل منظمات العاملين الرسمية القادرة على مساءلة الحكومات وأرباب العمل. وتتمثل آخر اعتبارات النوع الاجتماعي المتعلقة بمشاركة المرأة في القوة العاملة وإدراج الدخل في الانعكاسات المحتملة لمشاركتها على علاقاتها الشخصية في العمل وفي المنزل. قد

وبنجلاديش، والمكسيك، وتايلاند) كان هناك استيعاب غير متناسب للمرأة في قوة عمل تلك الصناعات. وبالرغم من أن ظروف العمل، وأساليب دفع الأجور في العديد من تلك المصانع متدنية مقارنة بالمعايير الدولية، فهي في العادة أفضل من مثيلاتها في الاقتصاد الحضري والريفي غير الرسمي. على أن تلك الجوانب الإيجابية المتعلقة بتوسيع فرص عمل المرأة تحتاج إلى تقييمها كيفيًّا.

أولاً، وكما رأينا في الفصل الثالث، فمع تحديث تلك الصناعات ونضجها واحتياجها إلى قوة عمل أعلى مهارةً، كان هناك انتشار واسع لإزالة تأنيث العمالة.¹¹ كان هناك أيضاً ميل قوي في الصناعات ذات قوة العمل النسائية في معظمها - خاصة صناعة الملابس - نحو إزالة القواعد التنظيمية والتعاقد بالباطن، وكثيراً ما أدى ذلك إلى الاعتماد الكثيف على العاملين من المنزل، وهم أحد أكثر شرائح الاقتصاد غير الرسمي استتاراً (انظر ما يلي). وأخيراً، فالوظائف التي فقدت نتيجة تحرير الاستيراد ليست فقط تلك التي تشغلها "ارستقراطية العمالة" من الرجال في الصناعات المملوكة للدولة أو التي تحميها الدولة، ولكنها تشمل أيضاً وظائف كانت تشغلها النساء، وقد تكون في القطاع المملوك للدولة، كما هي الحال في الصين، أو الأشكال غير الرسمية من العمل في المنشآت المحلية التي تعمل على نطاق ضيق اعتماداً على عمالة كثيفة.¹²

تشغيل النساء في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: الاستمرار والتغير¹³

ارتفعت مشاركة المرأة في القوة العاملة في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مع إدخال التصنيع والحضنة للمرأة في قوة العمل الرسمية، على الرغم من أن ذلك لم يحدث بشكل متساو في كل البلدان،¹⁴ بل واقتربت معدلات تشغيل النساء في بعض تلك الدول من معدلاتها لدى الرجال. وتدخل المرأة إلى الاقتصاد غير الرسمي أيضاً، حيثما كان هذا النشاط كبيراً، خاصة في جنوبي أوروبا. نلاحظ توجه خروج المرأة إلى العمل على أوسع ما يكون بين الأمهات اللاتي لديهن أطفال صغار، وقد كن المجموعة الأكثر انسحاباً من العمل في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. على أن معدلات المشاركة في القوة العاملة ليست إلا مؤشرات أولية على وضع المرأة العاملة؛ حيث إنها لا تفصح عن أي شيء فيما يتعلق بكثافة عمالة الرجال والنساء (لبعض الوقت في مقابل لكل الوقت)، أو مساهمتهن النسبية في العمل المأجور وغير المأجور، أو الأنماط المختلفة لمشاركتهن في العمل طول العمر. ومن شأن هذه العوامل أن تزيد الصورة تعقيداً.

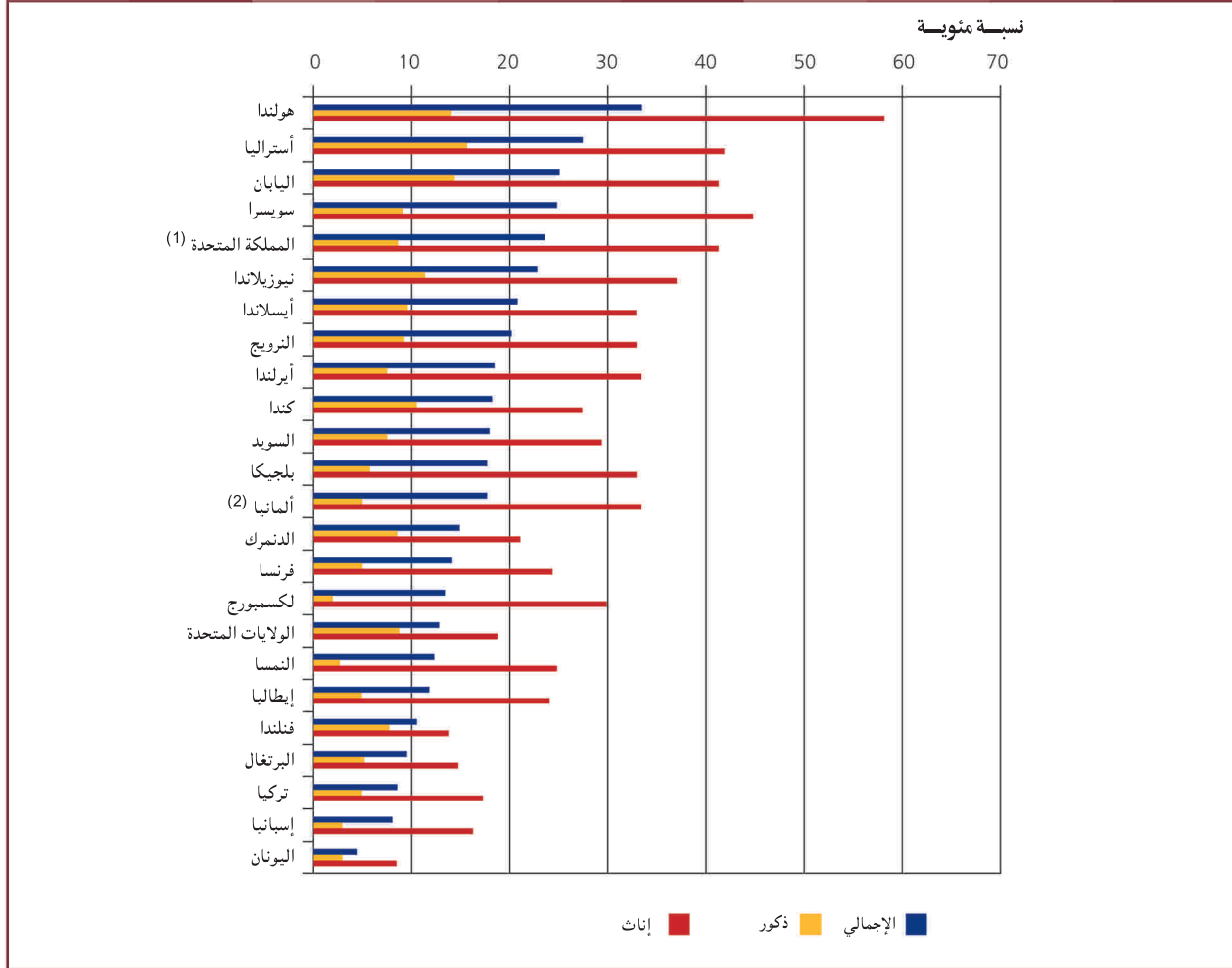
من العاملين في قطاع التشغيل الرسمي الخدمات الاجتماعية، مثل التأمين الصحي ومعاش التقاعد.⁷ وفي العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، وجنوب آسيا، وكذلك في بلدان في أمريكا اللاتينية مثل بوليفيا، والإكوادور، والبيرو، والمكسيك، لا يلتحق إلا النزر اليسير من قوة العمل بالوظائف الرسمية. ولكن في بلدان مثل الأرجنتين وشيلي، والتي أصبح سوق العمل فيها أشبه بمثيله في العالم الصناعي، أغلقت المصانع أبوابها، وتم تقليص العمالة في القطاع العام، وانخفضت الأجور الفعلية، وتزايد عدد الأسر التي أصبحت تعتمد على الاقتصاد غير الرسمي وغير الخاضع للقيود التنظيمية.⁸

لم يكن هذا التوجه متوقعاً: فقد كان هناك اعتقاد شائع في ستينيات القرن العشرين وسبعينياته بأن تنمية الاقتصاد الحديث على مستوى العالم سوف تؤدي إلى تقليص النشاط غير الرسمي واستيعابه، كما كان يحدث طوال التاريخ في الدول الصناعية. بيد أن ما تلا تلك الحقبة من نمو كثيف في الاقتصاد غير الرسمي قلب تلك التوقعات رأساً على عقب: حيث أظهر الاقتصاد العالمي ميلاً إلى تشجيع الأشكال غير المستقرة من العمل، والتي لا تدر من الدخل ما يكفي لسد الرمق. وعلى الرغم من ازدياد عمق هذه الظاهرة، لا يلقي العمل والتوظيف حالياً إلا اهتماماً قليلاً نسبياً على المستوى الدولي، اللهم إلا اهتمام منظمة العمل الدولية، وهو مهم: والحال على هذا المنوال أيضاً في أجندة تقليص الفقر للعقد المنصرم، بل إن التشغيل لا يكاد يري في الأهداف الإنمائية للألفية.

أخيراً، بينما اعتبرت آثار الاندماج العالمي على العاملين في الجنوب - من قبل اقتصاديي التجارة على الأقل - آثاراً إيجابية في الدول النامية، ثوقنا القرائن المتوفرة في حيرة من الأمر.⁹ فقد شهد التشغيل الصناعي، في الغالبية العظمى من الدول النامية، ركوداً أو انحساراً خلال العقد الماضي، في حين اقتصر النمو في النشاط والتشغيل الصناعيين على حفنة من الدول، وهي: الصين، وماليزيا، وإندونيسيا، وتايلاند، وشيلي. لقد كانت القفزة السريعة في الصادرات، والمقترنة بتحرير التجارة، وراء ضعف أداء المصنعين في بقاع العالم الأخرى، حيث حلت السلع المستوردة الرخيصة غير الخاضعة للقواعد التنظيمية محل تلك التي ينتجها المنتجون المحليون الذين ينتجون على نطاق ضيق اعتماداً على عمالة كثيفة، ولا يستطيعون المنافسة في الأسواق الدولية. لقد كانت خسائر الوظائف الناجمة عن منافسة الواردات هائلة في بعض الدول النامية، ولم يعوضها انتفاخ الوظائف في التصدير.¹⁰

ويذهب بعض المدافعين عن تحرير التجارة إلى أن المرأة في الجنوب خرجت فائزة من سيناريو التوظيف الصناعي الجديد هذا. ولكن الصورة ليست على هذه البساطة؛ فأينما نمت الصناعات الموجهة للتصدير (بما فيها الصين، وماليزيا،

شكل 5.2 معدلات العمل لبعض الوقت في دول منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي، كنسبة مئوية من إجمالي التشغيل (2001)



ملاحظات: (1) بيانات سنة 2000. المصدر: ILO 2003.

القوة العاملة بمعدلات تفوق مثيلاتها لدى الرجال. وحتى في الدول الاسكندنافية، حيث تبلغ مستويات المشاركة في العمل الرسمي أقصاها، تحصل الكثيرات من أمهات الأطفال حديثي الولادة، والمحتسبات رسمياً على قوة العمل، على إجازة الوالدية، ولا يحصل إلا القليل من الرجال على تلك الإجازة التي تحقق لهم. هذا بالإضافة إلى أنه عندما يتم توفير الرعاية بمقابل يدفع لمربية، أو ممرضة، أو عاملة نظافة، أو قيِّمة على شؤون المنزل، فعادة ما يقوم بهذا العمل امرأة تنتمي في الأغلب إلى

أولاً، تقع المرأة تحت ضغط من أجل الحد من نشاطها الاقتصادي المدفوع الأجر؛ ففي كل تلك البلدان يسود تحمل المرأة لمسؤولية الرعاية والعمل المنزلي، فتضطر الكثيرات من النساء أعمالهن في مرتبة تالية لمسؤولياتها تجاه الأسرة. وعلى الرغم من انتقال عبء رعاية الأطفال، والمرضى، والمسنين إلى مؤسسات أخرى غير الأسرة في العديد من البلدان، فلا يزال على المرأة أن تتحمل عبء الأسرة المستنزف للوقت؛ فلا يسع المرأة آنذاك إلا اللجوء إلى العمل لبعض الوقت أو الخروج نهائياً من

هناك أيضاً اتجاه متزايد نحو التشغيل غير المنتظم، وغير الرسمي، والمستتر في العديد من الدول الصناعية. وعادة ما يضطلع بهذا النوع من العمل المهاجرون من النساء والرجال، والذين لا يحملون عادةً وثائق إقامة (انظر الفصل السابع)؛ لذلك تكتنف الصعوبات الجمة الحصول على أرقام يطمأن إليها حول عدد النساء مقارنة بالرجال العاملين في هذا النوع من العمل، أو أوضاعهن.

وأخيراً، من المهم هنا أن نؤكد على استمرار وجود فجوة هائلة في الدخل بين الرجل والمرأة في دول "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي"، بالرغم من منهج تفكير سياسة الاتحاد الأوروبي الذي يعتقد في أن المرأة، مثل الرجل، تعمل لكل الوقت ومستقلة مالياً.¹⁵ ويرجع ذلك، جزئياً، إلى أن هناك عدداً كبيراً من النساء تعملن لبعض الوقت؛ على أن هناك أيضاً فجوات في الدخل بين العاملين لكل الوقت، كما يوضح الجدول 5.1 بجلاء، وهو ما يعكس الفصل في الوظائف، وحقيقة أن المرأة تحصل على أجر أقل. على أن المثير هنا أن الشباب يبدو أنهم تحصلن على دخول أعلى بكثير، مقارنة بالرجال، مما قد يدل على حدوث تقدم عبر الزمن نحو تساوي الجنسين؛ ولكنه قد يعكس أيضاً حقيقة أن هذه الشريحة الأصغر سناً لم تدخل بعد سنوات رعاية الأطفال التي تقع المرأة فيها تحت ضغط أكبر لتقليص مساحة عملها الوظيفي على نحو عادة ما يؤدي إلى دخل أقل.

تشغيل المرأة في شرق أوروبا ووسطها: أزمة وانحدار

فيما يتعلق بتشغيل النساء في الاقتصادات المركزية الموجهة السابقة في شرق أوروبا ووسطها، فقد شهد تحولات جذرية، بل وبعض الارتكاسات. فتلكت الدول كانت قد وصلت، قبل عام 1989، إلى معدلات عالية للغاية من مشاركة المرأة في القوة العاملة، وذلك على الرغم من وجود تمييز على أساس النوع الاجتماعي في الوظائف، وفجوات الأجور الطفيفة بين الجنسين، وعدم تغير توزيع المسؤوليات داخل الأسرة. فبعد انهيار الأنظمة الاشتراكية وتحرير الاقتصادات، حدث انحدار جذري ومفرغ في معدلات التشغيل والنشاط لكلا الجنسين؛ إذ فقد نحو ثلث الوظائف خلال عملية التحول الاقتصادي، مما أدى إلى انتشار البطالة، في الوقت الذي تم فيه حل نظم الرعاية الاجتماعية الحكومية. واقترن انخفاض القيمة الفعلية للأجر بتقليص الخدمات

أقلية عرقية أو إثنية (انظر الفصل السابع). ودائماً ما يقل أجر المرأة مقارنة بأجر الرجل الذي يشتمل على مستويات مشابهة من القدرات.

من هنا نرى أن تقسيم العمل على أساس النوع الاجتماعي ليس في طريقه إلى الاختفاء، ولكن إلى التحديث مع دخول المرأة إلى القوة العاملة والعمل داخل البيت لفترات أطول من حياتها. وأحياناً ما يرى البعض أن الفرق بين الجنسين يقوم، بشكل متزايد، على عامل الوقت، مع عمل الرجل لكل الوقت والمرأة لبعض الوقت (انظر شكل 5.2). لقد حل ذلك محل التمييز القديم بين الجنسين على أساس مشاركة الرجل في العمل المأجور وقيام المرأة بالعمل المنزلي مع غيابها عن سوق العمل. وتختلف نوعية عمل المرأة باختلاف الدول، بطبيعة الحال، كما تختلف أيضاً كيفية الدمج بين العمل المأجور وغير المأجور، بيد أن النمط الأساسي فيها جميعاً واحد، ويتمثل في "تخصيص" الرجل في العمل المأجور مع قيامه بالقليل من العمل في البيت، بينما تضطلع المرأة بعمل غير المأجور، مع ازدياد اقتران عملها هذا بالوظيفة. وتختلف الرؤى حول ما إذا كانت المرأة تعمل عدداً أكبر من إجمالي ساعات العمل؛ فالأدلة تشير إلى أن بعض مجموعات النساء تقعن تحت ضغط هائل، كما هي حال الأم الموظفة التي تعمل في البيت "وردية ثانية"، على سبيل المثال.¹⁵

وفقاً لأحدث تقديرات منظمة العمل الدولية، هناك ثلاثة أنواع من العمل غير المعياري أو غير النمطي، تمثل 30 بالمائة من إجمالي التشغيل في 15 دولة أوروبية، و25 بالمائة من إجمالي التشغيل في الولايات المتحدة، وتتمثل هذه الأنواع في العمل الحر، والعمل لبعض الوقت (وللمرأة فيه نصيب الأسد)، والعمل المؤقت.¹⁶ على أننا لا نستطيع أن نساوي بين هذه الأنواع من جهة والعمل غير الرسمي في الدول النامية من جهة أخرى؛ حيث إن بعضه يتم في ظل تعاقدات، ويخضع لقوانين العمل. وقد يكون هذا النوع من العمل اختياراً حراً من الرجل أو المرأة التي تملك الموارد والمواهب والخيارات الأخرى. وعادةً ما يُستخدم العاملون لبعض الوقت أو المؤقتون من قبل منشآت أو مؤسسات نظامية. ومع ذلك، فالعمال غير النمطية لا تتمتع إلا بالقليل من الحماية والخدمات التي تتمتع بها العمالة التي تعمل لكل الوقت، مع التسليم بوجود اختلافات في ذلك بين الدول. ويحق للعاملين لبعض الوقت في أوروبا من الخدمات ما يفوق أقرانهم في أمريكا الشمالية واليابان.¹⁷

جدول 5.1 متوسط دخل/مكسب المرأة السنوي كنسبة من مثيله لدى الرجل، حسب المجموعات السنية للعاملين لكل الوقت طوال العام من أواسط التسعينيات حتى أواخرها

الإجمالي +15	24-15	34-25	44-35	54-45	64-55	+65	
أستراليا	74.9	88.1	80.6	73.4	73.4	65.7	53.0
كندا	73.1	82.5	78.2	74.8	69.9	62.4	-
الدنمرك	82.8	-	-	-	-	-	-
فنلندا	77.6	79.5	81.7	74.5	74.7	75.4	-
أيرلندا	65.0	-	-	-	-	-	-
إيطاليا	81.2	93.9	88.9	79.7	80.2	80.2	67.8
هولندا	71.2	88.6	86.6	84.1	75.5	77.6	-
النرويج (1)	71.2	85.1	71.6	73.4	67.7	79.2	-
إسبانيا	77.9	77.9	85.9	82.1	73.8	63.9	34.4
السويد	78.7	84.2	80.2	77.4	76.4	76.6	-
سويسرا (2)	76.4	95.1	87.2	80.9	69.6	72.3	-
المملكة المتحدة (3)	73.8	-	-	-	-	-	-
الولايات المتحدة (2)	68.0	87.2	81.1	69.6	63.5	53.5	54.8

ملاحظات: (1) أصغر مجموعة سنية 16-24 .

(2) الدخل السنوي المتوسط

(3) متوسط المكسب الأسبوعي: يشير الرقم إلى بريطانيا العظمى

المصدر: Orloff 2002

من تشكّل "ديمقراطيات ذكورية" في المنطقة، وربما يعود ذلك إلى اندماجها السريع في العالم المتجه نحو العولمة.²⁰ لقد شهدت معدلات التشغيل والنشاط لدى الرجال والنساء على حدّ سواء، انخفاضاً حاداً بعد سنة 1990، وبلغت حدوداً شديدة التدني في اثنتين من الدول الثلاثة، وهي بولندا والمجر (انظر الجدول 5.2). كانت المرأة التشيكية هي الأنجح في البقاء نشطة اقتصادياً، ربما لأن تقلص التشغيل في جمهورية التشيك كان أخف وطأة بشكل عام منه في الدولتين الأخريين.²¹ وكانت معدلات عدم نشاط المرأة البولندية سنة 1989 أعلى من مثيلاتها في الدولتين الأخريين، وكانت احتمالات عملهن أو نشاطهن سنة 2001 هي الأقل أيضاً. وتعتبر مستويات النشاط الاقتصادي المنخفضة في المجر هي الأكثر إثارة للقلق، خاصة فيما يتعلق بالنساء صاحبات المؤهلات الأقل (انظر الإطار 5.1). وقد أرجع ارتفاع معدلات عدم النشاط إلى اختفاء كمّ هائل من الوظائف في أوائل التسعينيات، بالإضافة إلى ميراث التقاعد المبكر، وسياسات إجازة الأمومة / الوالدية السخية التي تشجع الأم (وليس الأب) على ترك العمل. لقد كانت معدلات نشاط المرأة أقل من متوسط الاتحاد الأوروبي (60 بالمائة)، بل إنها أقل حتى من معدلات الدول المنضمة إلى

الاجتماعية، وفقدان معاش التقاعد لقيّمته، وتزايد أوجه عدم المساواة، وأضحى الفقر أكثر ظهوراً وعمقاً. وظهرت ردة أيديولوجية ضد نوعية "العتق" التي دعمتها أنظمة الحقبة الشيوعية، فعقدت من الأزمة الاقتصادية والاجتماعية، مع ما كان لذلك من انعكاسات مقلقة على مستقبل المساواة بين الجنسين.

في هذا السياق المضطرب الذي عادت فيه التوجهات التقليدية للظهور، ثارت التساؤلات حول قدرة المرأة على الاحتفاظ بحضورها في المجال العام. وفي أوائل تسعينيات القرن العشرين، كان هناك بالفعل ارتكاس في مشاركة المرأة في قوة العمل: حيث واجهت المرأة، آنذاك، أشكالاً جديدة - أو ربما قديمة، ولكن كانت متخفية في السابق - من التمييز، ومعدلات بطالة أعلى من مثيلاتها لدى الرجال، بينما تم إلغاء الخدمات التي كانت متوفرة للأم العاملة.¹⁹ ولكن، هل أيدت التطورات التالية تلك المخاوف من فقد المرأة لموقعها في سوق العمل؟

فيما عدا سلوفينيا، كانت أكثر ثلاث دول في المنطقة تشهد أعلى مستويات الازدهار الاقتصادي، وأسس تقدم نحو الديمقراطية الليبرالية، وأسرع تحول نحو الاتحاد الأوروبي، هي: جمهورية التشيك، والمجر، وبولندا. بيد أن القلق تبدى

جدول 5.2 معدلات النشاط ومتوسط نسبة أجر المرأة إلى أجر الرجل، جمهورية التشيك، والمجر، وبولندا

متوسط نسبة أجر المرأة إلى أجر الرجل			معدلات النشاط (نسبة مئوية من السكان بين سن 15 و 64)				
			إناث		ذكور		
2000-1999	1996-1995	1989-1988	2001	1990	2001	1990	
73.8	78.3	70.6	67.9	—	71.9	—	جمهورية التشيك
80.1	80.2	72.1	52.4	75.9	67.8	83.8	والمجر
65.2 ⁽⁴⁾	64.9	70.8 ⁽³⁾	49.7	57.0 ⁽²⁾	64.3	74.3 ⁽²⁾	وبولندا ⁽¹⁾

ملاحظات: (1) أجور أصحاب الياقات البيضاء فقط: (2) بيانات سنة 1988: (3) بيانات سنة 1985: (4) بيانات سنة 1985
المصادر: Pollert 2003; Fultz et al 2003; cited in Fodor 2004b

وأقل راديكاليةً من مثلثتها في الدولتين الأخريين: لذلك كانت فرصة قيام المرأة بنشاط اقتصادي أكبر، ولكنها كانت مع ذلك تشغل المناصب الأقل مستوى، فتخسر بذلك لصالح الرجل. وينقسم وضع المرأة المجرية بحدة حسب الطبقة والإثنية، وهو تقسيم نجده أيضاً في الدولتين الأخريين، ولكن وجود الروما (العجبر) في المجر يجعل من الإقصاء الاجتماعي حسب النوع والعرق والطبقة أكثر وضوحاً. لقد نجحت نساء الطبقة الوسطى، خاصة صغيرات السن منهن، واللاتي ليس لهن من ولد ومتعلقات تعليمياً جيداً، نجحن في الحصول على مكانهن في سوق العمل، أو الاحتفاظ بهذا المكان، واكتسبن حقوقاً اجتماعية ساعدتهن على الجمع بين العمل المأجور والعمل المنزلي. أما أولئك اللاتي تنتمين إلى الشرائح المنخفضة الدخل فقد تخلفن عن الركب، وتُركن خاملات اقتصادياً، فأجبرن على التقاعد المبكر أو الاعتماد على الإعانة الاجتماعية.

وفي دول المنطقة التي كان التحول فيها أكثر إيلاماً، انتقل الكثيرون ممن كانوا يعملون في المؤسسات العامة أو الهيئات الحكومية إلى الاقتصاد غير الرسمي، وكثيراً ما تمثل ذلك في العمل من المنزل.²³ وقد تم الاستغناء عن البعض ممن كانوا يعملون في القطاع العام، فحصلوا على الحد الأدنى من المعاش، بينما ظل البعض الآخر في مناصبهم في القطاع العام، ولكن أجورهم أصبحت أقل مما يفني بالتكاليف المتزايدة للبقاء حتى على قيد الحياة. وعادة ما تضم الفئات الأكثر فقراً أبناء الأقليات والمهاجرين، كنساء "الكوسوفار" و"الروما" (من طوائف العجبر) في صربيا، والبولنديات في ليتوانيا، حيث عادةً ما تُقصى هؤلاء النساء من الأقسام الأكثر إداراً للدخل في الاقتصاد غير الرسمي، فلا يسعهن العيش إلا على النزر اليسير من الموارد المالية والاجتماعية.

الاتحاد الأوروبي. كانت تلك ظاهرة جديدة في المجر حيث بلغ الانخفاض أشده، ولكنها كانت تمثل استمراراً لتوجهات سابقة في بولندا، في حين كانت جمهورية التشيك هي الوحيدة التي احتفظت بمعدلات نشاط مرتفعة نسبياً للمرأة، بالرغم من تقلصها: حيث بلغت 68 بالمائة.

يتسبب انخفاض النشاط الاقتصادي في مشاكل واضحة بطبيعة الحال، فبعض الأسر التي تعتمد على أجر فرد واحد تستمتع بمستوى معقول من المعيشة، وبالتالي يؤدي افتقار المرأة لوظيفة مربحة إلى تعريض الأسرة للفقر. وقد أظهرت الدراسات التي أجريت على بولندا والمجر أن هناك احتمالاً مرتفعاً للتعرض للفقر في الأسر التي لا يعمل أعضاؤها، وعادة ما تتكون الأسرة الفقيرة من زوج يعمل وزوجة لا تعمل وتربي الأبناء. هذا بالإضافة إلى أن ارتفاع معدلات الطلاق وعدم ملائمة الخدمات الاجتماعية المقدمة للمرأة وحدها، تضعها خارج القوة العاملة وفي وضع تكون فيه شديدة الضعف.

على الرغم من وجود بعض الأنماط المشتركة بين الدول الثلاث، فهناك أيضاً بعض الاختلافات الملحوظة في تراتب النوع الاجتماعي. ففي بولندا، هناك تركيز على دور المرأة في المنزل وتاريخ طويل من حرمان المرأة في سوق العمل دفعاً بمعظم النساء إلى المنزل. ما زالت المرأة هناك تعمل، نعم! ولكن البطالة في ارتفاع، وفجوة الأجور بين الجنسين هائلة، وتجد المرأة عنتاً في الحصول على مناصب قيادية في محل العمل. وكان تأثير الكنيسة قوياً على السياسة الاجتماعية، منذ عام 1989، وخاصة فيما يتعلق بالقرارات الخاصة بالإجهاض ومنع الحمل، مع تفضيل صريح للتقليدي من قيم الأسرة وأدوار الجنسين.²²

كانت عملية التحول الاقتصادي في جمهورية التشيك أبداً

إطار 5.1 المرأة خارج سوق العمل في المجر

إن معدلات الخمول الاقتصادي في المجر مرتفعة، وتسير إلى ازدياد. فقد كان هناك 1.5 مليون من النساء بين سني الخامسة عشرة والرابعة والستين من أعمارهن، سنة 1999، ثم ارتفع العدد إلى 1.7 مليون سنة 2001، أي من 41 إلى 48 بالمائة في هذه المجموعة العمرية. (كانت معدلات الرجال في المرحلة العمرية نفسها 23 بالمائة سنة 1999 و 34 بالمائة سنة 2001). فإذا ما أخذت كل المجموعات السنية في الاعتبار، اتضح الانخفاض الشديد في مؤهلات الغالبية العظمى. وتمثلت الأسباب المعلنة حول عدم عمل النساء في: تلقي التعليم (27 بالمائة)، ورعاية الأطفال (21 بالمائة)، والتقاعد المبكر (27 بالمائة)، ولم يُبدِ الربع أي سبب. وفي عام 2002 أبدت الغالبية العظمى - بخلاف الملحقين بالتعليم أو الذين قاربوا سن التقاعد - رغبة في العمل، وهو عدد يفوق بكثير عدد الباحثين بالفعل عن عمل. على أن العودة إلى سوق العمل الرسمية ليست بالأمر اليسير؛ حيث تم حل الكثير من الشركات، كما أن أرباب العمل السابقين لا يستطيعون استيعاب موظفيهم السابقين مرة أخرى. ويزداد الأمر صعوبة، على وجه الخصوص، أمام من أمضوا وقتاً طويلاً خارج سوق العمل. ولا تستطيع سوى قلة من الناس أن تدفع مقابل رعاية الأطفال أو المرضى أو العجائز أو الخدمة المنزلية. ونظراً لاحتياج معظم الأسر إلى عائل ثانٍ تلجأ القادرات من النساء إلى تأدية طائفة متنوعة من الأعمال المؤقتة - مثل رعاية الحداثق، ورعاية الأطفال أو العجائز، وأعمال النظافة المنزلية - في الأحياء القريبة منهن لبيع ساعات كل يوم أو كل أسبوع، متخطيات بذلك الاقتصاد الرسمي. وعادة ما تكون المرأة التي تقوم بهذا النوع من الأعمال فقيرة، تعيش على الإعانة أو المساعدة في رعاية الأطفال، فلا يسعها إلا التثبيت بأية فرصة متاحة، ولا يكون لأجرها - في العادة - أية علاقة بالحد الأدنى الرسمي للأجور. ويتسم تقسيم سوق العمل في المجر بالعمق، مع وجود عدد قليل من السبل التي يمكن أن تصل بين الاقتصاد غير الرسمي غير المعترف به والعمل الرسمي.

المصدر: Laky 2004

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعثُّر التصنيع والتنوع

والسياسات الاجتماعية السخية ممكنة لصالح العاملين اعتماداً على عائدات الدولة النفطية، وتدفقات رأس المال والعمالة بين الدول (تحويلات العاملين من أبناء الدول غير النفطية الذين يعملون في الدول ذوات الاقتصادات النفطية أو النفطية المختلطة). وذلك في الوقت الذي تعتبر فيه الضرائب على الدخل في تلك الدول من بين الأقل على مستوى العالم. وقد توصلت دراسة مقارنة تفصيلية عن اتجاهات الأجور إلى أن أجور عمال الصناعة في تلك الدول كانت أعلى من مثيلاتها في دول آسيوية مثل جمهورية كوريا، وماليزيا، والفلبين.²⁴

بيد أن الاقتصاد السياسي للنفط كان سلباً ذا حدين؛ حيث أضعف آليات المساءلة بين المواطن والدولة، فسمح للدول السلطوية بالهيمنة على الاقتصاد والمجتمع، كما كانت له انعكاسات فيما يتعلق بفرص العمل والافتقار إلى التنوع الاقتصادي. إن ارتفاع أجور العاملين الذكور، وهجرتهم على نطاق واسع من الدول غير النفطية إلى الدول النفطية، والتحويلات التي ترسلها العمالة المهاجرة إلى الوطن، بالإضافة إلى المكانة الثقافية والقانونية لنموذج "الرجل العائل"، اجتمعت كلها لتشيط من توظيف المرأة. وقد أدى نقص العمالة في بعض الدول المصدرة لها إلى اعتماد جديد على المرأة العاملة في القطاع الزراعي. بيد أن المنطقة، بوجه عام، لم تشهد مستويات مشاركة

على الرغم من أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عادةً ما تُدرس ككل واحد متسق (نظراً لاشتراكها في بعض السمات الثقافية والدينية والتاريخية، وسيادة الاقتصادات النفطية فيها)، فإنها تشتمل على ثلاثة أنواع متميزة من الاقتصاد، وهي: الاقتصادات النفطية (كالاقتصاد الكويتي والمملكة العربية السعودية)، والاقتصادات النفطية المختلطة (مثل اقتصاد كل من الجزائر، وجمهورية إيران الإسلامية، والعراق، وتونس)، والاقتصادات غير النفطية (كالاقتصادات الأردن، والمغرب، وتركيا). وتعتبر مستويات مشاركة المرأة في القوة العاملة والعمل المأجور في المنطقة أقل من مثيلاتها في المناطق النامية الأخرى، وذلك على الرغم من حدوث بعض الارتفاع في السنوات الأخيرة (انظر الشكل 5.1).

في إطار التصنيع الخاضع لإدارة الدولة في سبعينيات القرن العشرين وثمانينياته، كان القطاع الرسمي في معظم دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتكون، إلى حد بعيد، من الوكالات الحكومية والمشروعات المملوكة للدولة. وكانت الأجور المرتفعة

في الريف أو داخل الأسرة، كصناعات السجاد والصناعات اليدوية. لقد كانت آثار الاقتصاد السياسي المتغير على التوظيف وتراتبات النوع الاجتماعي في أسواق العمل آثاراً مختلطة، تبرز فيها بعض الاتجاهات التي تحتاج إلى المزيد من الدراسة المتأنية. أولاً، كان هناك تزايد في أعداد النساء الباحثات عن عمل، وارتفاع كبير في معدلات البطالة بين النساء (انظر الجدول 5.3).

وهناك أثر آخر، يتمثل في انتشار المنظمات غير الحكومية النسائية، التي يبدو أنها تلعب أدواراً مهمة، على الأصعدة الثقافية والسياسية والاجتماعية، مع توفيرها، في الوقت نفسه، فرص عمل للمرأة، لا تجدها في الحكومة أو القطاع العام. لقد ساهم تقلص التوظيف في القطاع العام، كثيراً، في فقد الوظائف، خاصة في المؤسسات التي كانت مملوكة للدولة في السابق، بيد أن المدحش في الموضوع أن تأثر المرأة بذلك كان قليلاً. ففي جمهورية إيران الإسلامية، على سبيل المثال، ارتفع نصيب المرأة في الوظائف الحكومية من 30 بالمائة سنة 1986 إلى 38 بالمائة سنة 1996. وهناك تزايد في عمل المرأة في الوظائف الحكومية في المنطقة بأسرها. ويبدو أن تأنيث الوظائف الحكومية مرتبط بعاملين، هما: ارتفاع معدلات التحاق المرأة بالتعليم، وانحدار مستوى القطاع العام وانجذاب الرجل إلى

المرأة في قوة العمل التي تشهدها، بشكل متزايد، جنوب شرق آسيا وأجزاء من أمريكا اللاتينية. ويتسم عمل المرأة في المنطقة بالحرفية، وتعمل معظم النساء في القطاع الاجتماعي. فإذا ما قارننا بينهن وبين النساء في بقية أنحاء العالم، وجدناهن أقل حضوراً في وظائف الإنتاج، والأعمال الكتابية والمبيعات، والوظائف والمناصب الإدارية.

كانت آثار الانهيار شبه التام لأسعار النفط سنة 1986 (من 28 دولاراً للبرميل إلى 7 دولارات للبرميل) واسعة التأثير. وهو ما حدا بالحكومات إلى اتباع إجراءات تقشف، ومحاولة الانتقال من إستراتيجية التنمية التي تديرها الدولة مع الاعتماد الواسع على القطاع العام إلى إستراتيجية النمو التي تميل إلى توسيع دور القطاع الخاص، كما تم تشجيع الإنتاج الموجه للتصدير أيضاً. وقد شهدت المغرب وتونس، وكذلك تركيا، استيعاباً هائلاً للمرأة في الصناعة من أجل التصدير. على أن الصناعات الحديثة الموجهة للتصدير في الدول الأخرى لم تفلح في السير على الدرب نفسه. ففي جمهورية إيران الإسلامية، على سبيل المثال، هناك عدد كبير من النساء المسجلات في الإحصائيات على أنهن عاملات في الصناعة، ولكنهن في واقع الحال من العاملات في الأنشطة غير الرسمية، في معظم الأحيان،

جدول 5.3 معدلات البطالة، دول مختارة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التسعينيات

الدولة	السنة	ذكور (نسبة مئوية)	إناث (نسبة مئوية)	إجمالي (نسبة مئوية)
الجزائر	1992	24.2	20.3	23.8
	1997	26.9	24.0	26.4
	2001	-	-	27.3
البحرين	1991	5.5	13.4	6.8
مصر	1995	7.0	22.1	10.4
جمهورية إيران الإسلامية (حضر)	1991	8.9	21.5	14.5
	1996	8.3	12.5	10.2
الأردن	1991	14.4	34.1	17.1
	1994	12.9	28.3	15.0
	1997	11.7	28.5	14.4
	2000 (نوفمبر)	12.6	19.8	13.7
لبنان	1996	8.6	7.2	7.0
المغرب (حضر)	1992	13.0	25.3	16.0
	1998	17.4	22.9	18.7
عمان	1993	4.7	8.7	5.1
الجمهورية العربية السورية	1981	3.2	2.0	3.0
	1991	5.2	14.0	6.8
	1995	5.1	11.6	6.5
تونس	1993	14.7	21.9	16.1
اليمن	1991	14.0	6.0	12.3
	1994	10.1	5.4	9.1

المصادر: World Bank 1995a:5; ERF 1996:103; ERF 1998:128; ESCWA 2000:37; ILO 1999; Moghadam 1998; Yemen Ministry of Planning & Development 1998; Jordan; Department of Statistics various dates; IRI 1993:table 8,p.64; IRI 1997: table 3-1,p.70; Republique Algerienne 2000; World Bank 2004a, cited in Moghadam 2004.

الكمية والكيفية لتحديد مدى الأنشطة غير الرسمية التي يمارسها النساء (والرجال) ونوعيتها، والقيود التي يواجهونها، وكيفية تفاعل تراتيبات النوع الاجتماعي مع الأنواع الأخرى من التقسيم داخل الاقتصاد غير الرسمي.

الاقتصاد غير الرسمي

أحياناً ما يتم تعريف الاقتصاد غير الرسمي من زاوية ما ليس باقتصاد رسمي من نشاط، فيعرف بأنه الأنشطة والمشروعات الاقتصادية غير المسجلة، وغير الخاضعة لقيود تنظيمية، والتي لا تدفع ضرائب. ولكن هناك اعترافاً متزايداً بأن الشركات المسجلة التي تنتمي إلى الاقتصاد الرسمي قد تستخدم عاملين في منشآتها على أساس غير رسمي، ليس لهم من عقود أو خدمات عاملين أو حماية قانونية. ولتلك الشركات ترتيبات معقدة في التعاقد بالباطن يعمل بموجبها أفراد من منازلهم بشكل غير رسمي. وأخيراً، فبعض العاملين في الأعمال الحرة يكونون شديدي التعرض للخطر: حيث إن "العمل الحر" هو نوعية من العمل تغطي طائفة واسعة من الظروف التعاقدية، تشمل أحياناً أشكالاً مستترة، نوعاً ما، من العمل المأجور.²⁶

لذلك، تم في مؤتمر العمل الدولي سنة 2002 تبني تعريف أكثر اتساعاً للاقتصاد غير الرسمي، ليضم هذا التنوع. ومفهوم "العمل غير الرسمي" الجديد يعرفه بأنه العمل بدون عقود آمنة، أو خدمات عاملين، أو حماية اجتماعية، ويشمل الأوضاع التالية:

- العمل الحر في شركات غير رسمية (أي شركات صغيرة و/أو غير مسجلة)
- صاحب عمل
- عمل الفرد لحسابه الخاص
- فرد من الأسرة يساهم في العمل بدون أجر
- العمل بأجر في وظائف غير رسمية (أي بدون عقود آمنة، أو خدمات عاملين، أو حماية قانونية)
- العاملون في شركات غير رسمية
- العاملون غير الرسميين بأجر لدى مؤسسات أو أسر رسمية: عمال مؤقتين بالنهار، العاملون بالمنزل، العاملون بعقود، العاملون المؤقتون أو لبعض الوقت (دون حماية).²⁷

القطاع الخاص الآخذ في التوسع والأكثر إدراكاً للربح. على أن الوظائف التي تحتلها المرأة ليست بالضرورة في المستويات العليا، فوجودها في الوظائف والمناصب الإدارية قليل للغاية. وقد تراوحت النسبة المئوية في أواخر تسعينيات القرن العشرين من 6 بالمائة، في حدها الأدنى، في الجزائر، وجمهورية إيران الإسلامية، والأردن، والكويت، والجمهورية العربية السورية، إلى 10 - 13 بالمائة في مصر، وتونس وتركيا.²⁵

ومن بين الجوانب الملحوظة، التي طالما أشار إليها الباحثون، عدم ميل المرأة للعمل في المبيعات والوظائف الخدمية في القطاع الخاص، وهو ما تؤكد بيانات الأجور التي تشي بانخفاض تمثيل المرأة في أعمال البيع والخدمات، والفنادق والمطاعم. وقد فُسر "غياب" المرأة عن هذه الوظائف على أساس من المعايير الثقافية: حيث إنها الوظائف التي تبلغ فيها احتمالات تعرض المرأة للتعامل غير اللائق مع رجال غرباء أقصاها. على أن الأسواق الحضرية التقليدية - البازارات أو الأسواق - تعتبر مناطق طبقة التجار الرجال المفعمة بالثقافة الذكورية والنخبوية. ومن هنا، فالأرجح أن القوى الإقصائية - من خلال الشبكات الذكورية - لعبت دوراً أكبر من "عدم ميل" المرأة نفسها، في إقصائها عن هذا المجال. بيد أن ذلك يشهد بعض التغيير: ففي تونس، على سبيل المثال، بدأت المرأة تجد طريقها في المجالات الأكثر انفتاحاً، وبدأ الفصل بين الجنسين في الذوبان البطيء. تعتبر التحديات التي تواجه المرأة في سوق العمل، إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة، مواطن ضعف هيكلية في الاقتصاد: حيث تؤدي إلى اتساع أوجه عدم المساواة داخل الدولة، واستمرار ارتفاع معدلات الأمية في بعض البلدان (مثل: مصر، والعراق، والمغرب، والجمهورية العربية السورية، واليمن)، واتساع الفجوة بين القوانين والمعايير العتيقة وواقع حياة المرأة الحالي. هذا بالإضافة إلى أن نفاذ المرأة في تونس إلى الوظائف والبرامج الاجتماعية قد يتقوض عندما تدخل اتفاقية التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي حيز التنفيذ سنة 2007: إذ قد يرفع إلغاء الحواجز الجمركية من حجم الواردات والعجز التجاري، ويُقلص عائدات الدولة من الجمارك، فيؤثر بذلك سلباً على برامج الرعاية الاجتماعية التي تديرها الدولة، كما يؤدي إلى الاستغناء عن آلاف العاملات.

تشير الروايات الشخصية والدراسات الإثنوجرافية بأن العمل الحر وغيره من أشكال العمل غير الرسمي - سارت إلى ازدياد مع بحث مختلف مجموعات النساء عن موطئ قدم في الاقتصاد غير الرسمي التفضيلي. على أن هناك احتياجاً لمزيد من الدراسات

- على الرغم من أن معدلات مشاركة المرأة في قوة العمل أقل من مثيلاتها لدى الرجل، فإن البيانات المحدودة المتاحة تشير إلى أهمية المرأة في العمل الذي يمارس من المنزل والعمل في البيع بالشوارع.

- لا يتمتع العاملون في الاقتصاد غير الرسمي، عادةً، بتغطية قوانين العمل الخاصة بالحماية الاجتماعية، ويكسبون في المتوسط مبالغ أقل مما يكسبه العاملون في الاقتصاد الرسمي.

تتحدث النساء في جميع أنحاء العالم عن مميزات العمل لبعض الوقت والعمل من المنزل، وبخاصة ميزة المرونة. على أن هذا النوع من التكيف مع سوق العمل يسير، بوجه عام، في اتجاه واحد؛ إذ ينشأ من حاجة أرباب العمل إلى النفاذ إلى عاملين قد تقصيرهم مسؤولياتهم المنزلية لو لم يتكيفوا.²⁹ وكثير من هذه الأعمال منخفضة الأجور وغير آمنة؛ فعادة ما تكون خلواً من أي حقوق تعاقدية أو إجازات مدفوعة الأجر للمرض أو الأمومة أو الترويج، كما تخلوا أيضاً من حقوق معاش التقاعد. وهناك اعتقاد بأن الزوج أو الابن سوف يقوم على شؤون المرأة العاملة عند تقاعدها بعد تقدم السن بها.³⁰ وحتى المميزات المزعومة

قدّمت منظمة العمل الدولية، مؤخراً، صورة إحصائية عن الاقتصاد غير الرسمي، تساعد في إلقاء الضوء على نصيب كل من الرجل والمرأة من العمل غير الرسمي، ووضع كل منهما الوظيفي، والدخل الذي يجنيه.²⁸ ونلخص فيما يلي هذه النتائج الإحصائية.

في الدول النامية

- يشمل العمل غير الرسمي ما بين نصف إلى ثلاثة أرباع العمل غير الزراعي: 48 بالمائة في شمال أفريقيا، و51 بالمائة في أمريكا اللاتينية، و65 بالمائة في آسيا، و72 بالمائة في أفريقيا جنوب الصحراء (الجدول 5.4).
- يعتبر العمل غير الرسمي مصدر عمل للمرأة على نحو أكبر مما هو للرجل في كل المناطق النامية باستثناء شمال أفريقيا (الجدول 5.4).
- يضم العمل الحر نصيباً من العمل غير الرسمي (خارج الزراعة) أكبر من نصيب العمل المأجور في كل المناطق النامية. ونصيب المرأة منه، في معظم الدول، أكبر من نصيب الرجل (الجدول 5.5).

جدول 5.4 التشغيل غير الرسمي في التشغيل غير الزراعي، حسب النوع الاجتماعي، مناطق مختلفة ودول مختارة (1994-2000)

المنطقة / الدولة	التشغيل غير الرسمي كنسبة مئوية من التشغيل غير الزراعي	تشغيل النساء غير الرسمي كنسبة مئوية من تشغيلهن غير الزراعي	تشغيل الرجال غير الرسمي كنسبة مئوية من تشغيلهم غير الزراعي
شمال أفريقيا	48	43	49
الجزائر	43	41	43
مصر	55	46	57
أفريقيا جنوب الصحراء	72	84	63
تشاد	74	95	60
كينيا	72	83	59
جنوب أفريقيا	51	58	44
أمريكا اللاتينية	51	58	48
بوليفيا	63	74	55
البرازيل	60	67	55
شيلي	36	44	31
السلفادور	57	69	46
المكسيك	55	55	54
آسيا	65	65	65
الهند	83	86	83
إندونيسيا	78	77	78
تايلاند	51	54	49
الجمهورية العربية السورية	42	35	43

جدول 5.5 الأجور والعمل الحرفي القطاع غير الرسمي، غير الزراعي، حسب النوع الاجتماعي، مناطق مختلفة ودول مختارة (1994 - 2000)

الدولة / المنطقة	العمل الحرفي كمنسوبة من التشغيل غير الرسمي، غير الزراعي			التشغيل المأجور كنسبة من التشغيل غير الرسمي، غير الزراعي		
	الإجمالي	نساء	رجال	الإجمالي	نساء	رجال
شمال أفريقيا	62	72	60	38	28	40
الجزائر	67	81	64	33	19	36
مصر	50	67	47	50	33	53
أفريقيا جنوب الصحراء	70	71	70	30	29	30
تشاد	93	99	86	7	1	14
كينيا	42	33	56	58	67	44
جنوب أفريقيا	25	27	23	75	73	77
أمريكا اللاتينية	60	58	61	40	42	39
بوليفيا	81	91	71	19	9	29
البرازيل	41	32	50	59	68	50
شيلي	52	39	64	48	61	36
السلفادور	65	71	57	35	29	43
المكسيك	54	53	54	46	47	46
آسيا	59	63	55	41	37	45
الهند	52	57	51	48	43	49
إندونيسيا	63	70	59	37	30	41
تايلاند	66	68	64	34	32	36
الجمهورية العربية السورية	65	57	67	35	43	33

المصدر: ILO 2002b

المثال، وعلى الرغم من شيوع هجرة النساء، لم يُسجل العمل كسبب لهجرة المرأة إلا في 1 بالمائة من الحالات فقط. بيد أن الزوجات تبحثن عن العمل أيضاً، وتعدن إلى مواطنهن الأصلية لو فشلن في ذلك، وكثيرات ممن يقين في الحضر من المهاجرات هاجرن وحدهن.³³ ويمكن أن تتغير أنماط هجرة النساء بسرعة تتوقف على الفرص في محل العمل، كما حدث مؤخراً في بنجلاديش.³⁴

أجريت في العقد الماضي دراسة مكثفة على تشغيل الريفيات الشابات المهاجرات في الصناعات الموجهة للتصدير، ولكن تضاربت تفسيرات مغزى هذا العمل بالنسبة للمشاركات فيه من النساء. على أننا نستطيع أن نجد شريحة أكبر من النساء في الدرجة السفلى، الأقل ظهوراً للعيان، من سُلَم العمل غير الرسمي؛ إذ تفتقر الكثيرات منهن إلى المهارات والعلاقات اللازمة لتأمين وظيفة أكثر استقراراً بأجر محترم. وعادة ما تعشن في العشوائيات في افتقار لأكثر ضرورات الحياة أهمية، تحت رحمة "الرجال الأقوياء" المحليين.³⁵

لـ "مرونة" العمل - ملائمة لمسؤوليات المرأة عن الرعاية - قد تقل أهميتها في الظروف التي يتسع فيها حجم الأسرة، وينخفض أجر العمل المنزلي، والتي تسعى فيها المرأة وحدها على رزق أسرتها.³¹

المهاجرون من الريف يدخلون الاقتصاد الحضري غير الرسمي

يمكن القيام بتحليل أكثر عمقاً لأبعاد النوع الاجتماعي في الاقتصاد غير الرسمي بالاعتماد على طائفة من دراسات الحالة ذات الصلة. لقد ساهم تزايد الفقر في الريف، طوال التاريخ، في الهجرة إلى المناطق الحضرية، ولا يزال كذلك. ويأتي المهاجرون من كل طبقات المجتمع، ويستطيع من يملك منهم رأس المال أو المهارة أو العلاقات أن يصل إلى آفاق بعيدة ويحزّز توفيقاً أكبر.³² وعادة ما يُنظر إلى المرأة على أنها "مصاحبة" في الهجرة؛ حيث تصحب زوجها ليس إلا. ففي الهند، على سبيل

لقطاعات الاستخراج (التعدين وتقطيع الأشجار) والأنشطة التجارية. وحتى في أوائل تسعينيات القرن العشرين، وبينما كانت التجارة تمثل 50 بالمائة من المشروعات في سوازيلاند، و60 بالمائة في بوتسوانا، وما يقرب من 70 بالمائة في كينيا وجنوب أفريقيا، لم تمثل الصناعة سوى 17 بالمائة في جنوب أفريقيا وبوتسوانا، و 35 بالمائة في ليسوتو. وكانت زيمبابوي حالة استثنائية؛ حيث شكلت الصناعة بها 65 بالمائة، بيد أن التحرير دفع بها منذئذ - وبشكل متزايد - نحو التجارة.³⁹ وقد فشلت الصناعات الموجهة للتصدير في الحفاظ على مستوياتها، فانتقلت الكثير من النساء إلى العمل في التجارة والخدمات بدلاً من الصناعة.⁴⁰

العديد من النساء في أفريقيا جنوب الصحراء من العملات في الاقتصاد غير الرسمي الحضري تعملن لدى آخرين، أو عملن لديهم في مرحلة ما. وقد وصفت هذه العلاقة بين رب العمل والعمال في الاقتصاد غير الرسمي الحضري بأنها "شبكات جهنمية واسعة الانتشار من استغلال الفقير، على المستوى الجزئي، للأشد فقراً"،⁴¹ ومن أمثلتها النساء حاملات البضائع على رؤوسهن "كايي" في أسواق جنوب غانا الحضرية؛ فمعظمهن من الشابات المهاجرات من المناطق الريفية في شمال غانا، الساعيات على الرزق بحمل البضائع على رؤوسهن لخدمة البائع أو المشتري (انظر الإطار 5.2). لقد أدى النمو المنخفض خلال "العقد الضائع" في ثمانينيات القرن العشرين في أمريكا اللاتينية، إلى اتساع البطالة المفتوحة، وكذلك إلى تسارع اتساع الوظائف المنخفضة القيمة، والتي كان معظمها في الأنشطة غير الرسمية. وخلال الثمانينيات والتسعينيات، كان من بين كل عشر وظائف جديدة، ثمان في القطاع غير الرسمي، كما أن الأجور في الصناعة سنة 1999 لم تكن أعلى من مثيلاتها سنة 1980 إلا بمقدار 3 بالمائة فقط.⁴²

وقد شهدت الإكوادور وبوليفيا، على سبيل المثال، اتساعاً سريعاً في اقتصاديهما غير الرسمي غير الزراعي خلال العقد الأخير، نتيجة الأزمات وإعادة الهيكلة في مجال الاقتصاد الكلي والمجال المالي. لقد حدث فيهما اندماج عالمي، ولكن دون التوسع في قطاع الصناعة الموجهة للتصدير أو تدفق رأس المال الأجنبي إلى الداخل. وقد أظهرت دراسة مسحية أجريت مؤخراً مدى كثافة العمل غير الرسمي، وتذبذب الدخل العائد منه، وتعرض العاملين فيه لمخاطر شديدة، خاصة النساء منهم.⁴³ وقد أظهرت الدراسة أن ما بين 18 و 20 بالمائة فقط من العاملين في المجتمعات المنخفضة الدخل التي شملتها الدراسة، يعملون بشكل رسمي، وجلهم من الرجال. وعادة ما تجد النساء

ومن الدراسات الشديدة الدلالة في سياق الاهتمام الشامل بالتحرير، الدراسة التي أجريت في دكا، ببنجلاديش، وقارنت بين أجر المرأة العاملة في صناعات تصدير الملابس، وظروف عملها من جانب وأجر العاملة في الأسواق المحلية وظروف عملها من جانب آخر.³⁶ وتوصلت الدراسة إلى أن ظروف المرأة العاملة في المؤسسات غير التصديرية أقل رسميةً من قرينتها العاملة في صناعات التصدير؛ حيث إنها قلماً تحصل على عقد من أي نوع (4 بالمائة)، أو إجازة أمومة (18 بالمائة)، أو أجر عمل إضافي (8 بالمائة)، أو رعاية طبية في العمل (13 بالمائة). وعادة ما تكون النساء العاملات في وظائف صناعة تصدير الملابس، خاصة العاملات في "مناطق التجهيز للتصدير"، من الشابات المنتميات لأسر أيسر حالاً، والمتمتعَات بتعليم أفضل؛ حيث يتطلب دخول هذا المجال الحصول على شهادة التعليم الابتدائي.

أغلب العملات في الاقتصاد غير الرسمي المحلي، سواء كن من العملات عملاً حراً أو بأجر، توزعن على مجموعة محدودة من الأعمال. فالعاملات بأجر تركزن في الخدمة المنزلية، والعمل اليدوي المؤقت (في مواقع البناء في العادة)، وفي المصانع الصغيرة؛ أما من عملن أعمالاً حرة فتملكن متاجر صغيرة أو تعملن بحياكة الملابس، أو بائعات لسلع رخيصة. وقد ظلت أكثر من نصفهن (52 بالمائة) دون عمل لفترة ما خلال العام السابق، وهي مشكلة خطيرة تواجه العاملين غير الرسميين. وقصر ساعات عملهن مقارنة بساعات العمل الطويلة التي تعملها العاملات في تصدير الملابس لا تدل على اختيار حر من جانبهن. فالعمل المؤقت، بالرغم من أنه أكثر مرونة من العمل في المصانع، فإنه يؤدي إلى فترات أطول من عدم العمل، وهو ما يعني دخلاً متأرجحاً ومنخفضاً.

في بنجلاديش، لقيت صناعة تصدير الملابس الرعاية من قبل رأس المال الوطني، في ظل حماية اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن الملابس والمنسوجات (اتفاقية الألياف المتعددة)، فوفرت عمالاً لمليون ونصف المليون امرأة (1.8 مليون عامل إجمالاً).³⁷ وعلى الرغم من أن ظروف العمل في العديد من تلك المصانع كانت أقل من المعايير الدولية، فإن اتساع تشغيل المرأة في مجتمع أبوي للغاية نُظر إليه نظرة إيجابية من قبل العديد من المراقبين، وكذلك من قبل العاملات اللاتي أجرت الدراسة مقابلات معهن.³⁸ بيد أن الاندماج العالمي لم يفرز، في دول أخرى، صناعات تصدير ديناميكية على هذا النحو، ولم يدفع المؤسسات العالمية لاستغلال قوة العمل الضخمة المتاحة؛ فقد شهدت العديد من الدول الأفريقية انحساراً للتصنيع مع نمو

إطار 5.2 كايي في غانا: المقيريستغل الأشد فقراً

من المناظر المألوفة في مناطق البلدات والمدن الكبيرة في غانا مشهد الفتيات والنساء حاملات البضائع التجارية على رؤوسهن؛ حيث تستخدم التاجرات والمشتريات هؤلاء النساء في نقل سلعهن بين نقاط الشراء ونقاط الشحن. في غانا، كما في شتى أنحاء أفريقيا، تحمل المرأة البضائع على رأسها، بينما يحملها الرجل باستخدام العجلات على شكل عربات اليد الكبيرة أو الصغيرة. ويعتمد نشاط الحمالة النسائية على شبكة من الروابط الإثنية، التي تسهل هجرة الفتيات من المناطق الريفية ودمجهن في حياة المدينة، وتوفير المسكن وأدوات العمل وإتاحة أنظمة الادخار أمامهن. وتنتمي معظمهن إلى شمال غانا، أكثر المناطق المحرومة اقتصادياً في البلاد؛ فمعظم الكايي في أكرا، على سبيل المثال، قدامن من شمال غانا، وتقضين ما بين ستة أشهر وسنة في المدينة. وتحفظ هؤلاء الفتيات والنساء بالعلاقة الوثيقة مع أسرهن؛ حيث ترسلن لها جزءاً من الدخل. وتقتسم هؤلاء الفتيات والنسوة المسكن وتنظمن جمعيات ادخار كجزء من استراتيجيتهن للبقاء على قيد الحياة.

وعادة ما تعيش الكايي في ظلات خشبية حول الأسواق، تستخدمنها في التجارة بالنهار، وكماوى بعد انتهاء يوم العمل. وتدفعن رسوماً وتفرشن ألواحاً خشبية، أو أجولة، أو قطع ملابس عند النوم. ولا تستطيع الواحدة منهن أن تستخدم الظلة للنوم إلا بالليل، فتجد بذلك صعوبة في تخزين حاجياتها أو رعاية أطفالها. وترك الأم أطفالها في رعاية فتيات صغيرات في السادسة، تقمن برعاية الأطفال قبل أن تكبرن قليلاً لتعملن حاملات. هذا إلى جانب أن الوضع السكني للكايي يجعلهن عرضة للإساءة الجنسية. لقد أصبحت الكايي عضوات في جماعة متنامية من سكان الحضر عديمي المأوى. ويأتي الاتجار بالجنس في المرتبة التالية بعد الحمالة وتجارة السلع الرخيصة، كأكثر الأنشطة شيوعاً بين نساء هذه الجماعة. وقد تعمل الكايي في الجنس التجاري بالليل لزيادة دخولهن الهزيلة، كذلك يعمل الأطفال منذ سن العاشرة في الجنس التجاري، حيث يشتد الطلب عليهم. وكما تنعدم قدرة هؤلاء الفتيات على المطالبة بأجور منصفة مقابل خدماتهن في حمل السلع، لا تستطعن أيضاً التفاوض لممارسة الجنس بشكل آمن أو حتى الحصول على أجر معقول في مقابله. ونادراً ما يتسنى للواحدة منهن النفاذ إلى خدمات الصحة الإنجابية، بما فيها الإجهاض الآمن.

المصدر: UNICEF 2002

واضح. ويميل التعيين في المناصب المتمتعة بدرجة أعلى من الأمان، إلى الانتقائية والاعتماد على المرشحين الذكور لما لديهم من مؤهلات علمية أعلى ومميزات أخرى، وكثيراً ما نجد المقبولين للوظائف من بين المتقدمين من المنتمين لجماعات متميزة اجتماعياً أو مفضلة إثنياً. وليس باستطاعة المرأة تخطي الانحياز الموجه ضدها في شتى المجالات؛ فلا يسعها سوى أن تبقى محصورة داخل القوة العاملة المؤقتة.

يصف الإطار 5.3 عملية تقسيم العمالة في صناعة المنتجات الزراعية في جنوب الهند. وبالرغم من وجود علاقة عمل واضحة في العديد من الحالات في تلك الصناعة، فتشريعات العمل لا تغطي العاملين فيها، كما أنهم لا يتلقون أي خدمات اجتماعية. وفي حالات أخرى، قد يكون هناك تعاقد، ولكن يتم وضع ستار متعمد من التبادل التجاري على علاقة العمل لإخفائها. والهدف من وراء ذلك هو تمكين صاحب العمل من التنصل من تشريعات العمل ومن المسؤوليات كافة، حتى الأساسية منها المتعلقة بصحة العاملين وأمنهم، ناهيك عن الخدمات الاجتماعية. وهناك

في تلك المجتمعات تعملن في الإنتاج المنزلي على نطاق ضيق، في الصناعات التقليدية، والأثاث، والأحذية، والجلود، والملابس. وقد عانت هذه الأسواق غير التقليدية، مؤخراً، من غزو كميات هائلة من المنتجات المستعملة، معظمها قادم من الولايات المتحدة. لقد أصبحت الألتو، أحد التوابع العشوائية لمدينة لا باز (عاصمة بوليفيا)، نموذج "المدينة غير الرسمية" التي قطنها سكان أصليون، يعيش معظمهم على المشروعات المتناهية الصغر، والعمل باعة في الشوارع، وما إلى ذلك من أنشطة. وفي كلتا الدولتين يهيمن على الاقتصاد غير الرسمي العائد المنخفض والنشاط الإنتاجي المنخفض بوصفهما وسيلة البقاء على قيد الحياة.

إدامة الشكل غير الرسمي من العمل ليُتخذ قناعاً على العمل الحقيقي

في العديد من بقاع العالم تظهر أنواع من علاقات العمل المقنعة عن عمد متخذة شكل عمل آخر، أو علاقات غير محددة بشكل

إطار 5.3 الأسواق المتعددة المستويات في جنوب الهند ترسخ عدم الأمان

هناك العديد من المثالب التي تعتور أمن العمالة في بلدات جنوب الهند الصغيرة، التي يهيمن عليها نشاط تصنيع المنتجات الزراعية. فوحدات الإنتاج غير الرسمية عادة ما تخضع لهيمنة أبوية من أعضاء الأسرة الذكور الذين يمنحون الأمن ويمنعونه حسب أهوائهم. وعادة ما يتم اختيار العاملين طبقاً لأصولهم (محلية)، وطبقاتهم الاجتماعية (عادة ما يتم تحاشي المنتمين إلى الطبقات الدنيا)، والنوع الاجتماعي (ذكور). وهناك عدد من الوظائف الدائمة، التي يتوق إليها الكثيرون لعائدها المادي، تتراوح بين الحراسة الليلية والحسابات. أما العقود فهي شخصية وشفاهية، بينما تختلف فترات دفع الأجور، والتي قد تقتصر على أجر سنوي، في حين يتم الفصل من العمل في التو. وبعض الوظائف الدائمة قد تكون لبعض الوقت، في حين يكون بعضها الآخر موسميًا. وعادة ما يحظى هؤلاء العاملون بشكل من أشكال الإعانة الوظيفية في شكل قروض أو هدايا مالية لتغطية نفقات العلاج أو التعليم أو الزواج. ويمكن أن يُنظر إلى تلك الإعانات على أنها محاكاة بدائية للحماية المنظمة التي تكفلها الدولة، بيد أن أغراضها الأخرى تكمن في ربط العاملين ذوي القيمة المهمة بأرباب العمل. وبالإضافة إلى خضوع القوة العاملة المؤقتة لرحمة أرباب العمل وعدم تلقيها أي خدمات من أي نوع، فإن أجورها منخفضة ومتذبذبة، ومعدلات تغيير العاملين مرتفعة، وأمنهم غائب تمامًا. هذا في الوقت الذي ينتمي فيه المسؤولون عن استخدام العمالة إلى النوعية العليا من الوظائف، ويتمتعون بمكافآت سنوية وقروض صغيرة، ولكن عادة ما يلغون التشجيع على التغيير السريع للعمالة من أجل تقليص حقها في المكافآت السنوية وتحاشي الالتزامات بحمايتها. ولا ينضم العمال المؤقتون من الذكور إلى نقابات إلا بشكل عرضي، إلى جانب أن تعدد النقابات يؤدي إلى اللجوء إلى الوساطة السياسية لحل المنازعات، كما أن الدولة تعمل على إنفاذ قانون العمل بفاعلية، ولكن نادراً ما يكون ذلك من أجل مصلحة العاملين. أضف إلى ذلك أن المشرفين على المصانع، مع اتساع المساحة التي يشرفون عليها في ظل قلة الموارد اللازمة لإنفاذ القانون، عادة ما يشاركون رؤسائهم بالفساد بالتهرب من القانون والانتقاص من حقوق العمالة.

وتتعرض العمالة المؤقتة من النساء إلى أقصى درجات التجاهل والإهمال والتحرش، وتعمل في ظروف غير آمنة وغير صحية، وعادة ما يطلق رؤسائهن على أجورهن "مصروف جيب". لقد ظل العمل في مثل تلك المصانع، ومنذ عقود، يجري بالتعاقد من الباطن، فينقل إلى المواقع الريفية لتحاشي التفتيش والإفادة من العمالة الأسرية الرخيصة، أو غير المأجورة، ومن الإيجارات المنخفضة، وسهولة التهرب من أي التزامات خدمية أو ضرائب. وهكذا يستخدم رأس المال ممارسات غير رسمية وأسلوباً انتقائياً في الحماية الاجتماعية لجعل معظم القوة العاملة غير آمنة بالمرّة، والقلّة المقدرة لديه على مستوى أقل من عدم الأمن.

المصدر: Harris-White2000

عمالة للمصنع الذي كانت تعمل فيه في السابق، حيث كانت تقوم بتنظيم العمل بين النساء اللاتي كانت تعمل معهن في السابق، لتقوم بتنفيذ أطر التطريز على ملابس الأطفال، وتلك هي جلوريا بولاريان، التي ورد ذكرها في إطار 5.4. ويوضح ذلك تعدد مستويات التعاقد بالباطن، كما يوضح أيضاً الانخفاض الشديد في الأجور في المستوى الأدنى من تلك السلسلة. على أن الحصول على معلومات حول مكاسب المستوى الأوسط من المتعاقدين بالباطن صعب للغاية.

عملية التحول إلى الشكل غير الرسمي؛ التعاقد الخارجي

بما أن هناك تنامياً في التحول إلى الشكل غير الرسمي من العمل، يجدر بنا، إذن، أن نفهم العملية التي تؤدي إلى تفكيك الوظائف واستئصالها من موقع العمل المشمول بالحماية. إن التنظيم المتزايد لموقع العمل لا يمكن ضمانه، بل قد يكون العكس هو الصحيح. فقد تبين أن التسليم المعتاد، في السابق، برسوخ

أسلوب آخر، يتمثل في الاعتراف بالتشغيل، ولكن مع عدم تشغيل العامل نفسه بعقود قصيرة الأجل متكررة - "العمل المؤقت الدائم" - وذلك حتى يمكن التنصل من الخدمات الاجتماعية وحقوق العاملين المتعارف عليها.

وهناك أيضاً حالات تتسم علاقة العمل فيها بالغموض، وذلك عندما يعمل العامل المرتبط بكيان ما من بيته على أساس الأجر عن كل قطعة، بدلاً من ممارسة العمل من موقع عمل منظم. وهناك عدد متزايد من العاملين الذين يعملون عن طريق سمسار أو متعاقد بالباطن يلعب دور الوسيط بين الشخص الذي يقوم بالعمل والمؤسسة التي يتم العمل لحسابها. وليس للعامل اتصال في هذه الحالة سوى بمورد المواد ومستلم المنتج النهائي. والسمسار نفسه قد يعمل بهامش ربح هزيل، فيكون بذلك عرضة للمخاطر وغير آمن في رزقه.

بعد الأزمة الآسيوية، تمت إعادة هيكلة صناعة الملابس في الفيليبين، ففقدت العديد من النساء وظائفهن الرسمية، ولكنهن بقين، مع ذلك، في الصناعة. فقد أصبحت إحداهن موردة

إطار 5.4 التعاقد من الباطن والتسعير في صناعة الملابس في الفلبين

تشتهر بلدة أنجونو في الفلبين بصناعة التطريز. يأتي الطلب من "كارولز" أحد أكبر تجار التجزئة المحليين المتخصصين في ملابس الأطفال. في سلسلة الإنتاج المحلي هذه تباع ملابس الأطفال ذات التطريز اليدوي بسعر يتراوح بين 6.86 دولاراً أمريكياً، و9.90 دولاراً. ديانا خوان، إحدى موردرات كارولز، ولديها عاملات مقيمات تقمن بأعمال الحياكة العادية، وهي متعاقدة بالباطن مع ماريسول أوجراتي لتنفيذ التطريز اليدوي بسعر 0.03 دولاراً للخط، وماريسول متعاقدة بالباطن، بدورها، مع جلوريا بولارين بسعر 0.02 دولاراً للخط. وتدير جلوريا بولارين بدورها العمل عن طريق مطرقات بمنزلهن، وتدفع لهن ما بين 0.01 و 0.015 دولاراً في الخط.

المصدر: Doane et al.2003,cited in Lund 2004

بالتعاقد من الباطن على أساس الأجر عن كل قطعة، تقمن في واقع أمر بتغذية أرباح الشركات الصناعية الرسمية أو وسطائها من نتاج عملهن بالمنزل. وتتميز الأجور التي تتقاضينها بالانخفاض الشديد، وقد تضطر الواحدة منهن إلى العمل لساعات طويلة أو العمل بالليل لجني ما يكفي من المال للبقاء على قيد الحياة، كما تستخدم الكثيرات منهن أطفالهن كمساعدات في العمل. هذه الميادين لا تمسها قوانين العمل أو الخدمات الاجتماعية. إن واقع تناثر العاملات من المنزل يثير تحدياً خاصاً أمام العمل الجماعي، بيد أنه يتعين عليهن، لو أردن تغيير الظروف التي يعملن في ظلها، أن تفاوضن من أجل الحصول على أوامر تشغيل بشكل أكثر انتظاماً، والحصول على سعر أعلى للقطعة، واستلام الأجور على نحو أسرع (انظر إطار 5.5). تنتج العديد من النساء العاملات من منازلهن منتجات لتدخل في سلسلة التجارة العالمية المرتفعة القيمة، بينما تنتج أخريات قطعاً موجهة إلى السوق المحلية. وقد بلغت نسبة العاملين من منازلهن في صناعة الملابس وحدها في منتصف التسعينيات 38% من قوة العمل في تايلاند، وبين 25% و39% في الفلبين، و30% في إحدى مناطق المكسيك، وبين 30% و60% في شيلي و45% في فنزويلا. 46 وتشير بعض الأبحاث التي أجريت مؤخراً إلى أن بعض العاملين في هذا النوع "الهش" من التشغيل يواجهون أزمة مع المنافسة المتنامية التي تلقاها صادرات النسيج والملابس في الأسواق العالمية، وتسعي الشركات، بالتالي، إلى إجراء المزيد من الخفض في التكاليف.

التحول إلى الشكل غير الرسمي والتسريح من القطاع العام

اندفع العاملون في القطاع العام، في العديد من البلدان المنخفضة الدخل، إلى الاقتصاد غير الرسمي أيضاً، حتى في الحالات

بعض الوظائف والمؤسسات في القطاع الرسمي أو غير الرسمي من الاقتصاد، تسليم مفضل؛ حيث أصبحت بعضها غير رسمية بعد أن كانت رسمية، وعادة ما جرى ذلك مع الاحتفاظ بنفس العاملين في مواقعهم. وصناعات المنسوجات، والملابس، والجلود، والأحذية في جنوب أفريقيا، والتي كانت تتمتع بالحماية والدعم في ظل نظام الفصل العنصري القديم، توضح لنا تلك السمات، حسيماً أظهرت دراسة موثقة أجريت حول آثار تسريح العمالة وإدخال نظام التعاقد بالباطن وغيره من ممارسات العمل "المرنة" في ظل العولمة. 44 فمع خفض الحواجز أمام التجارة، بدأت الواردات في إغراق الاقتصاد. وبحلول أواخر التسعينيات من القرن العشرين، بدأ التشغيل والإنتاج في صناعة الأحذية في الانخفاض، ثم سارت قطاعات الملابس، والجلود، والنسيج على خطاه فيما بعد. لقد أدت إعادة هيكلة هذه الصناعات الكثيفة العمالة، وترشيدها، إلى خسارة هائلة في الوظائف.

وفيما يتعلق بالمرأة، فقد نجمت الآثار السلبية على توظيفها من تزايد تحول موقع العمل إلى الشكل غير الرسمي. وقد تم "الترشيد" من خلال تدوير الوظائف، والتعاقد الخارجي، والتعاقد من الباطن. فقد تم تشجيع بعض العاملين المسرحين على شراء المعدات التي يعملون عليها وإنشاء وحدة إنتاج منزلية. وفي الوقت نفسه، انتهى المطاف بأعداد متزايدة من النساء اللاتي تم الاستغناء عنهن في صناعات الملابس والنسيج هذه، إلى العمل باعة في الشوارع، أو ممارسة أنشطة أخرى في الاقتصاد غير الرسمي، لمجرد البقاء على قيد الحياة. وعلى الرغم من الالتزام الرسمي بمساعدة المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم، فلم يكن أمام أصحابها من وسيلة للنفاذ إلى دعم الدولة، على الأقل فيما يتعلق بالدعم المقدم من الحكومة المركزية. 45 تزداد ظاهرة العمل من المنزل نمواً في العديد من البلدان، ومعظم القائمين بها من النساء. إن الملايين من هؤلاء العاملات

إطار 5.5 العاملون من المنزل والعاملون أعمالاً حرة

تختلف المشاكل والقيود التي يواجهها كل من العاملين أعمالاً حرة يمارسونها في المنزل وأولئك الذين يعملون من المنزل، بالرغم من افتقاد الاثنين للقوة التفاوضية واضطرابهما لتوفير ما يحتاجان إليه من حماية اجتماعية بنفسيهما. فالعاملون من المنزل يدفعون، في العادة، تحت ضغط الظروف، إلى العمل بأجور منخفضة ودون عقود آمنة أو مزايا إضافية، ويتعين عليهم تغطية بعض تكاليف الإنتاج... ومعظم العاملين أعمالاً حرة يمارسونها من المنزل، فيما عدا المحترفين ذوي المهارات العالية، يواجهون محدودية في النفاذ إلى الأسواق و/أو منافسة فيها. لتحسين الوضع، يحتاج العاملون من المنزل إلى تعزيز قدرتهم على التفاوض من أجل الحصول على أوامر تشغيل منتظمة، وأسعار أعلى للقطعة، والحصول على المستحقات المتأخرة (وهي مشكلة شائعة بين العاملين من المنزل على مستوى العالم)، بينما يحتاج العاملون أعمالاً حرة إلى نفاذ أفضل للأسواق المالية وتحسين القدرة على التنافس في أسواق المنتجات. باختصار، يواجه العاملون من المنزل مشاكل الاستغلال بينما يواجه العاملون أعمالاً حرة مشاكل الإقصاء. وتختلف استراتيجيات التعامل مع مشاكل الاستغلال في أسواق العمل - من قبيل التفاوض الجماعي من أجل الحصول على أجور أعلى - عن مثيلاتها المستخدمة في التعامل مع مشكلات الإقصاء في أسواق رأس المال أو المنتجات - من قبيل توفير النفاذ إلى الخدمات المالية، والتسويقية، وخدمات الأعمال.

المصدر: ILO 2002b

والتعليم. ويصعب الحصول على إحصائيات مقارنة يطمأن إليها حول كيفية تعامل كل من المرأة والرجل مع التسريح من القطاع العام؛ إذ يتوقف الأمر كثيراً على المواقع التي تم تخفيض عدد العاملين بها. على أن إصلاحات القطاع العام أفضت أيضاً إلى المزيد من الضغط إلى أسفل على الأجور وظروف العمل، وعادة ما كانت المستويات الدنيا من العمالة هي المتحملة لعبئها الأكبر. وقد أثرت هذه الضغوط على العاملات في مجال صحة المرأة وكيفية تعاملهن مع المستفيدات من تلك الخدمات، وهو ما نتناوله بالتفصيل في الفصل الثامن.

حالة الصين

في الصين، حيث تعمل النساء بأعداد كثيفة في مشروعات مملوكة للدولة، وجهت عملية إعادة الهيكلة الصناعية ضربة قوية لآفاق تشغيل هؤلاء النساء وأمنهن الوظيفي. عادة ما تُذكر الصين بوصفها تمثل تهديداً لمستقبل الوظائف في بقية بقاع العالم، بما لها من صناعات موجهة للتصدير تتسم بالديناميكية الشديدة، وتجذب الملايين من المهاجرين من الريف كل عام: 47 بالمائة من العمالة المهاجرة في الصين من النساء (حسب أرقام سنة 2000).

بيد أن النظر إلى الصين على أنها "ورشة عمل العالم" نظرة لا ترى المسألة إلا من جانب واحد فقط. فعادة ما لا يؤبه لمظاهر عدم المساواة الهائلة - على أساس الطبقة، والإقليم، والانتماء إلى الريف أو الحضر، والسن، والنوع الاجتماعي - والتي نجمت عن ربع قرن من إصلاح السوق الذي أدى إلى إعادة هيكلة ضخمة

التي استطاع فيها البعض الاحتفاظ بوظيفته بالرغم من التسريح الذي شهده القطاع العام. وكثيراً ما أدت إصلاحات العمل الحكومي في أوائل تسعينيات القرن العشرين إلى تخفيض جذري في حجم العمالة، في حين يتمثل التركيز حالياً على إصلاحات "الإدارة الحكومية الجديدة"، والتي يسعى من خلالها إلى تغيير هيكل الحوافز مع التعاقد مع كيانات من خارج الجهاز الحكومي للقيام ببعض وظائف الإدارة الحكومية (انظر الفصل 11).

وتعتبر الكامبيرون من الحالات الدالة في هذا الصدد. فقد شهدت الكامبيرون، مثلاً في ذلك مثل العديد من الدول الأفريقية الأخرى، كساداً اقتصادياً في أواسط الثمانينيات، فاتجهت، بالتالي، إلى برنامج تكيف هيكلي. وكان الجهاز الحكومي أحد الجهات المستهدفة في تلك الإصلاحات. وبالإضافة إلى تقليص حجم العمالة في القطاع العام من خلال التسريح والتقاعد (في عام 1996/1995 وحده قامت سبع وزارات بفصل أعداد هائلة من العاملين)، فقد تم تضيق شروط الخدمة على العاملين في القطاع العام. وخلال ثلاث سنوات شهدت رواتب الموظفين الحكوميين تخفيضاً وصل إلى 60 بالمائة، مع كثرة تحول الأجور إلى متأخرات. وكما كان الحال في العديد من الدول الأفريقية الأخرى، وجد العاملون في الجهاز الحكومي أنفسهم مجبرين على الانخراط في الاقتصاد غير الرسمي، عبر مسالك مختلفة فيه، لتعويض انخفاض الدخل ومستوى المعيشة (انظر الإطار 5.6).

لا يتساوى وضع المرأة مع وضع الرجل في العمل الحكومي. فالمرأة، بوجه عام، ليس لها إلا تمثيل قليل في المواقع الإدارية والقيادية، كما أنها تميل إلى التركيز في الخدمات مثل الصحة

إطار 5.6 استراتيجيات المدرسين والعاملين في مجال الصحة للإفادة من كل الظروف في إقليم جنوب غرب الكاميرون

كان المدرسون، قبل الأزمة الاقتصادية، من بين الحاصلين على أفضل الأجور في الوظائف الحكومية في الكاميرون. ولكن، بمجرد أن بدأ الشعور بقسوة الإصلاحات، شرع المدرسون في تعويض ما انخفض من أجورهم عن طريق الأنشطة غير الرسمية. وهم يمثلون الآن أكبر عدد من الموظفين الرسميين الداخلين في الاقتصاد غير الرسمي حديثاً: 67 مدرساً من بين 75 تم إجراء مقابلات معهم في إحدى الدراسات يمارسون مثل تلك الأنشطة. ويسير الآن على خطاهم العاملون في المجال الصحي، وكذلك العاملون في أعمال مكتبية. ويستخدم هؤلاء الموظفون الحكوميون مواقعهم، وما يتوفر في محل العمل النظامي من أدوات ووقت للقيام بأنشطة مدرة للربح على أساس غير رسمي. ويختلف أسلوب القيام بهذه الأنشطة باختلاف الوظيفة، و- إلى حد بعيد - باختلاف النوع الاجتماعي. وبالنسبة للمدرسين، فعلى الرغم من أن الرجال منهم، وبعض النساء أيضاً، يعطون دروساً خصوصية لبعض التلاميذ الفردي أو لفصول بأكملها، ويبيعون ملازم المحاضرات إلى تلاميذ المرحلة الثانوية، فإن معظم المدرسات تتاجرن تجارة هزيلة في الأغذية؛ حيث تبعن وجبات وقت الغداء ومختلف أنواع الأكلات الخفيفة، وكذلك بعض الأشياء غير الغذائية. ورأس مال مثل هذا النوع من التجارة صغير للغاية. دخلت الممرضات، كما فعل المدرسون، عالم النشاط غير الرسمي المرتبط بعملهن الرسمي أيضاً. فبعد أن كانت "الممارسة الخاصة" نشاطاً متقطعاً يتسم بالسرية أصبح واسع الانتشار وعلنياً بعد فشل الإضرابات العامة وإضراب المستشفيات في أوائل التسعينيات. في حصول العاملين على ظروف عمل وأجور أفضل. وتشمل "الممارسة الخاصة" استشارات طبية بسيطة، وبيع العقاقير للمرضى خارج المستشفى أو داخلها خلال ساعات العمل، والتمريض المنزلي، والجمع بين الرعاية الصحية غير الرسمية والاتجار الهزيل.

المصدر: Agbow 2000, cited in Tsikata 2004

النساء إلى الدعارة. وقد أظهرت إحدى الدراسات التي أجريت في ثلاث مدن في شمال شرقي الصين، أن 74 بالمائة من بين أكثر من 100 تعملن في الجنس، كن في السابق عاملات في مشروعات تملكها الدولة، وأن معظمهن (92 بالمائة) أصبحن من عاملات الجنس بعد بحث غير مُجدٍ عن العمل لأكثر من أربع سنوات.⁵¹

ليست هناك أنماط واضحة من الاختلاف بين الجنسين فيما يتعلق بإعادة تشغيل العاملين المسرحين. وقد قدمت الأبحاث الكيفية تفسيرات متباينة حول هذا الموضوع. فإحدى الدراسات التي أجريت في "وهان" توصلت إلى أن المرأة التي تم تسريحها من العمل فرصتها أفضل من الرجل في إنشاء عمل خاص بها في مجال الخدمات، بينما يميل الرجل إلى النفور من الدور الخدمي، ولكنه يصيب نجاحاً أكبر في العثور على منصب في شركات مستقرة.⁵² وتوصلت دراسة أخرى أجريت على ثلاث مدن إلى أن التمييز على أساس السن لا يقل بحال من الأحوال عن التمييز على أساس النوع الاجتماعي؛ حيث ذكر جُل من أجريت المقابلات معهم ممن تخطوا الثلاثين من أعمارهم أن السن، وليس النوع الاجتماعي، هو العائق الأساسي أمام عثورهم على عمل جديد. ويُعقد من هذا الوضع التجربة المريرة لمن تخطوا الثلاثين باعتبارهم الجيل سيئ الحظ الذي أرسل إلى الريف إبان الثورة الثقافية وحُرم من التعليم الراقى.⁵³

في الاقتصاد وفي القوة العاملة. لقد كانت خصخصة الصناعة ضربة قوية لحقوق العمال الحكوميين الدائمين، ذهبت بوظائفهم التي كانوا يغبطون عليها وبأمن أرزاقهم أدراج الرياح. كذلك عانى العاملون في المشروعات الجماعية، التي كانت تعمل في السابق بوصفها ملحقة بمشروعات الحكومة، من حالات تسريح ضخمة. وقد توصلت النقابة الرسمية سنة 1993 إلى أن العاملات تشكلن 37 بالمائة من مجموع العاملين لدى الحكومة، بيد أن 60 بالمائة منهن تم تسريحهن وأضحين عاطلات. وبحلول عام 1999 أصبحت المرأة تشكل 45 بالمائة من إجمالي العمالة التي تم تسريحها.⁴⁹

لقد أصبح الباحثون الصينيون مصدر دخل أساسي للعاطلين، بيد أن توفر مثل هذا العمل يختلف باختلاف المدينة والإقليم. وقد أظهرت تقديرات وزارة العمل أن 15 مليوناً من بين 25 مليون عاطل ومُسرح من العمل على مستوى الدولة وجدوا وظائف في الاقتصاد غير الرسمي.⁵⁰ فمن يملكون الوسائل المادية افتتحوا مشروعات خاصة أو أسرية، مطاعم مثلاً أو صالونات، أو محال تجارية لخدمة الحي. وعلى الطرف الآخر من المشهد، خاصة في الشمال الشرقي "حزام الفقر" حيث يتعثر النمو الاقتصادي، ليس بمتاح سوى العمل المؤقت فقط. يعمل الرجال كعمال يومية في البناء، وفي المساعدة في المشروعات الخاصة، أو التجارة في الشوارع. وفي بعض الأحيان تتحول العاطلات من

السنين، وجاء جانب عظيم من التغيير بفضل جهود المرأة لإصلاح آليات العمل داخل مواقع العمل، والأهداف والثقافات، من داخل النقابات العمالية ذات الحضور الواسع، وكذلك من خلال إنشاء نقابات عمالية مستقلة. على أن محاولات المرأة لتأمين عدالة ومساواة بين الجنسين داخل التنظيمات العمالية عادة ما تقابل بالمقاومة أو التهميش.

كانت الاستجابة لمطالب العاملات في العالم النامي إشكاليةً بالقدر نفسه أيضاً. فحتى عندما أبدي الالتزام الصريح بحقوق المرأة العاملة، نادراً ما اعترف بأن لها أولويات تختلف عن أولويات الرجل العامل؛ حيث إن دعم رعاية الأطفال، على سبيل المثال، قد يكون أكثر أهمية لديها من الحد الأدنى من الأجر.⁵⁵ وبصور لنا أحد مصانع الإلكترونيات في الهند هذا "التعامي عن النوع الاجتماعي". فقد نظمت العاملات صفوفهن لرفع بعض المطالب، والتي تمثلت في توفير حافلة من الشركة لتحاكي التحرش الجنسي في وسائل النقل العامة، خاصة عند العودة في وقت متأخر من المساء، وتوحيد الزي لتقليل مظاهر التراتب والمشاكل الناجمة عن كون النساء العاملات في هذا المصنع منتميات إلى خلفيات اجتماعية - اقتصادية مختلفة. وقد وافقت الإدارة على هذه المطالب، ولكن العمال الرجال قابلوها بالاستخفاف: "لا تعرف الفتيات كيف ترفعن المطالب. لقد وقعن في الفخ الذي نصبته الإدارة؛ فقد طالبن بأمور عامة، بينما القضية الحقيقية تكمن في الأجور... والآن حصلت الفتيات على حافلة وزى موحد، وسرهن ذلك، لكنهن لم تطالبن برفع الأجور." ⁵⁶ وصف سلوك النقابات العمالية الهندية تجاه العمال غير الرسميين، بوجه عام، بأنه "غير مبال، وكثيراً ما يصل إلى حد العداء"، يقوم على أساس: "الخوف من أن يؤدي الضغط من أسفل إلى نحر تدريجي في الحقوق التي تم اكتسابها عبر كفاح طويل للعمالقة المحمية".⁵⁷ لقد نظرت النقابات إلى العاملين من المنزل على أنهم "خارجين عن القانون" أو "عمالة خارجة عن النظام"، تنحرف في مواقع العمل المنظمة. لهذه المخاوف ما يسوغها، خاصة في الاقتصادات التي لا تشكل فيها القوة العاملة الرسمية الخاضعة للنظم أكثر من 10 بالمائة من إجمالي القوة العاملة. على أن ذلك يثبت أن ثقافة حركة النقابات العمالية وآلياتها، وهي ميدان تميز العمال الرجال في القطاع الرسمي، منحازة نحو اهتمامات الرجل، ولا تلقي أي بال لحياة العمالة غير الرسمية التي تشكل المرأة معظمها.⁵⁸ ليس من المستغرب، إذن، أن نجد المرأة قد مالت إلى خلق "حيز منفصل" داخل النقابات المهيمنة أو بشكل مستقل، تلقى فيه اهتماماتها أذناً أكثر إصغاءً.

واليوم، هناك العديد من منظمات العمالة النسائية من مختلف الأصول والمشارب. فبعضها منظمات مستقلة ظهرت خارج إطار حركة النقابات العمالية التقليدية، وبعضها الآخر مستقل داخل هياكل النقابات العمالية المستقرة، بينما تشكل بعضها جزءاً

ومن بين القضايا الأخرى التي عادة ما يُسهى عنها عند النقاش حول الصين، الارتفاع الحاد في نزاعات العمل. فقد كان هناك انتشار واسع للنشاط العمالي العرفي وغير المنتظم، من رفع الدعوى والتحكيم والتقاضي العالي، إلى المظاهرات والمسيرات وإغلاق الطرقات. وردت الدولة بدمج محسوب بين التنازلات والقمع. وعادة ما تعترف الحكومة بالمتطلبات الاقتصادية ومتطلبات الحياة، وتستجيب لها جزئياً، في العادة، بتقديم تعويضات مالية عاجلة عن طريق الحكومة المركزية أو حكومة المقاطعة. بيد أن المطالب السياسية من قبيل عزل بعض الموظفين الرسميين أو وقف الإجراءات التي تمس جميع المصانع، تقابل بقمع لا هوادة فيه وعقاب عنيف. وهناك نقابة شرعية واحدة فقط في الصين، وهي الاتحاد الصيني للنقابات العمالية؛ حيث إن النقابات المستقلة غير قانونية، وأية محاولة لتكوين نقابة مستقلة تعتبر خيانة عظمى أو محاولة لقلب النظام. على أنه حتى في الظروف التي تكون فيها النقابات والمنظمات غير الحكومية قانونية ومسموح بها، يمثل تنظيم العاملات في الاقتصاد غير الرسمي تحدياً هائلاً.

منظمات العمالة غير الرسمية

تمثل أحد التطورات الواعدة في تسعينيات القرن العشرين، في ظهور أشكال جديدة من التنظيم بين العاملات في الاقتصاد غير الرسمي، على المستويين المحلي والدولي. وتعتبر "جمعية النساء العاملات أعمالاً حرة" (سيوا) في جوجارات بالهند، والتي تضم 700000 عضوة، من أقدم الأمثلة وأشهرها. وقد ظهرت العديد من الجمعيات الأخرى خلال العقد الماضي، اتخذت بعضها من "سيوا" نموذجاً يُحتذى، كما هي الحال مع نقابة العاملات أعمالاً حرة في جنوب أفريقيا (سيوو)، والتي تكونت سنة 1993. ضمت تلك الجمعيات باعة الشوارع، وعاملات من المنازل، وصغار المنتجعات الزراعيات. وركزت جمعيات نسائية أخرى - بعضها بشكل مستقل وبعضها في إطار اتحادات النقابات العمالية الوطنية - على تنظيم العمالة المنزلية، والتي ما زالت قسماً من القوة العاملة النسائية، معرضاً لمخاطر جمة في العديد من البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.

لقيت المرأة صعوبة جمة، طوال التاريخ، في التعبير عن قلقها من داخل النقابات العمالية التي يهيمن عليها الرجل. فقد كانت النقابات العمالية إبان الثورة الصناعية، في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين معادية لوجود العاملات في القوة العاملة الصناعية، واستخدمت تلك النقابات التشريعات الحمائية وبنية "أجر الأسرة" لإبقاء المرأة في محيط العمل غير المدفوع الأجر داخل البيت.⁵⁴ بيد أن الصورة تغيرت بشكل دراماتيكي مع مر

وتعتبر النقابة العاملة للعمال الزراعيين (جاوو) في غانا مثلاً دالاً في هذا الصدد: حيث قامت بتوسيع نطاق عضويتها ليشمل العمال غير المأجورين والمزارعين الذين يقتاتون على ما يزرعونه بعد أن أدى التكيف الهيكلي إلى النزول بعدد أعضائها من 130000 إلى 30000. ومن الأمثلة الأخرى، النقابة الأوغندية للموظفين العموميين (أوبيو). فقد انخفض عدد أعضائها في تسعينيات القرن العشرين من 108000 إلى 700 نتيجة إصلاحات القطاع العام؛ لذلك لجأت النقابة إلى تغيير هياكلها ونطاق عملها، فراجعت مفهوم "الموظف العمومي" لتخرج به من معناه الضيق المتمثل في "الموظف الحكومي" إلى المفهوم الأوسع الذي يشمل العمل في خدمة الجمهور، بما في ذلك جماعات مثل باعة الشوارع. ونتيجة لهذا التغيير وحسن القيادة التنظيمية، ارتفع عدد الأعضاء إلى 17000 عضو بحلول عام 1999.⁶¹

الحملات والتحالفات الدولية

خلال السنوات القليلة الماضية، أثارت قضية معايير العمل الكثير من الاختلاف والفرقة، مع المقترحات التي قدمت لإنفاذها من خلال اتفاقيات التجارة الدولية والعقوبات التجارية. ويساور حكومات الجنوب وجماعات المجتمع المدني قلق مفهوم حيال الدوافع الحمائية الكامنة وراء مثل تلك المقترحات. بوضوح أكبر، القطاعات التجارية ليست وحدها المطالبة بتنظيم سوق العمل. وعلى الرغم من أن التحالفات عبر القومية بين النقابات العمالية ومنظمات العمل المدني كانت فعالة في الاحتشاد من أجل المطالبة بحقوق العمال، فقد اقتصرَت تلك الحملات على العاملين في السلع التجارية المعروفة لدى المستهلكين الشماليين. وعادة ما تقتصر المكاسب المباشرة على العاملين في وظائف تعتمد على الشركات المتعددة الجنسيات والمتعاقدين معها بالباطن، وهم عادة الأعضاء الأكثر تميزاً والأفضل أجراً في القوة العاملة.⁶² أما عندما تعمل النسبة الأكبر من القوة العاملة في الاقتصاد غير الرسمي في ظروف عمل أسوأ بكثير، فلا تصل تلك الحملات إليهم. غير أن مختلف شرائح القوة العاملة لا تعيش كل منها، بالضرورة، بمعزل عن الأخريات، كما أن نجاح الحملات والتنظيم عندما يؤثر في شريحة ما عادة ما ينتقل تأثيره إلى علاقات القوى في مواقع أخرى. إن الطبقة العاملة النسائية أقل تقسيماً مما قد يبدو أحياناً، والتأثير في جزء ينتظر أن يؤثر في أجزاء أخرى.

بالنسبة للنساء اللاتي لا يملكن أي أصول تقريباً، وتعملن في الاقتصاد غير الرسمي، يعتبر التحرك الجماعي عبر سبل التنظيم الديمقراطي السبيل العملي الوحيد لتنظيم أو تحسين ظروف عملهن. وفكرة أن إضفاء الصفة الرسمية على حقوق الملكية تمثل الحل لمشاكل الاقتصاد غير الرسمي ليست سوى سوء فهم تام عندما يتعلق الأمر بالمرأة العاملة (انظر الإطار 5.7).

من النقابات التي ظهرت داخل الاقتصاد الرسمي، ولكنها مع ذلك تقوم بتنظيم العمالة غير الرسمية. وتغطي هذه التنظيمات طائفة شديدة التنوع من القطاعات الصناعية والخدمات، وكذلك العاملين في المهن الزراعية والريفية. بيد أنه في بعض الدول النامية، قامت المنظمات غير الحكومية بحمل لواء احتياجات العاملات وحقوقهن؛ بل وتوفر بعضهن خدمات بأسعار في متناول الجميع، مثل رعاية الأطفال، والمساكن المنخفضة التكلفة والدعم القانوني. وهناك نوعيات جديدة من المنظمات العمالية التي تظهر الآن وتتخذ في المجتمع قواعد لها، فتقدم من خدمات الدعم طائفةً أوسع مما تقدمه النقابات العمالية التقليدية.⁵⁹ على أن العديد من هذه النقابات العمالية الجديدة، وكذلك المنظمات غير الحكومية، والمنظمات التي تتخذ من المجتمع قاعدة لها، والتي تستجيب جميعها لحقوق المرأة العاملة، تواجه صعوبات جمة في الوصول بخدماتها لمدى أبعد والوصول إلى مرحلة الاستدامة. فلا يزال التحدي الأساس الذي يواجه "سيوو"، على سبيل المثال، يتمثل في عدم القدرة على الاكتفاء الذاتي مالياً، فبعد عشر سنوات لا يزال عدد العضويات المسددة للاشتراكات أقل من 5000، في حين هان على أكثر من 10000 من الأعضاء سقوط العضوية بسبب عدم دفع الرسوم. هذه المشكلة تواجهها نقابات تضم العمال الأكثر عرضة للمخاطر في جنوب أفريقيا، وفي بقية أنحاء العالم.

تتمتع المنظمات غير الحكومية بمرونة أكبر: حيث إنها منظمات لا تقوم على العضوية، وقلما يكون لها دائرة مؤيدين منفردة؛ بيد أن هذا الوضع يثير أيضاً تساؤلات حول أن مساواة لها لا تتسم بالديمقراطية في العادة، ونادراً ما تتسم بالشفافية تجاه المستفيدين منها. وتواجه النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية، على حد سواء، تحديات بناء التحالفات لتوسيع نطاق ومدى جهودها. وعلى الرغم من وجود مساحة واسعة أمام دعم النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية كل منها لأهداف الآخر. وهناك حالات نموذجية من التعاون - فكثيراً ما عانت العلاقات بينهما من حالات توتر وتنافس تعود جذورها إلى الاختلافات الأيديولوجية والتنظيمية بينهما.⁶⁰

وعلى الرغم من مثل تلك الفجوات، فإن التطورات كانت واعدة. لم يكن العمال، طوال التاريخ، ليدخلوا الانضباط على أجورهم وظروف عملهم، ويزيلوا أسوأ أنواع الاستغلال لولا تحركهم الجماعي: باختصار كان العمال وراء تحول موقع العمل إلى الصيغة الرسمية. على أن الضغوط التي شهدتها العقدان الماضيان كانت لها انعكاسات أخرى. ولم يقتصر الأمر على ظهور قادة عماليين جدد في النقابات والمنظمات غير الحكومية، بل وعانت حركة النقابات العمالية نفسها من هزة عنيفة. فقد شهدت التنظيمات القديمة انخفاضاً في عضويتها وتأثيرها، فلم يكن أمامها سوى التكيف مع الواقع الجديد في عالم العمل.

إطار 5.7 "حقوق الملكية" ليست الدواء الناجع للاقتصاد غير الرسمي

إن مؤلف هرناندو دي سوتو المؤثر قد مهد الطريق لرؤية سياسية خاصة حول الاقتصاد غير الرسمي.⁶³ وحسبما يرى دي سوتو، فإن الانتقال من العمل غير الرسمي إلى العمل الرسمي يحده قصور إطار حقوق الملكية. ويُزعم أن الافتقار إلى الاعتراف القانوني ببعض أشكال الملكية يحد من النفاذ إلى موارد الائتمان المؤسسية. وجهة النظر هذه تبنتها اللجنة الدولية حول الأبعاد الاجتماعية للعلومة؛ حيث رأى تقريرها أن إضفاء الشرعية على حقوق الملكية الفعلية:

خطوة حيوية في تحول الاقتصاد غير الرسمي. ولتحقيق ذلك تحتاج الحكومات إلى: تحديد الأفراد والأصول المعنية، وتحديد الممارسات والأعراف المهيمنة على ملكية تلك الأصول واستخدامها ونقلها بحيث ينبع قانون الملكية من السياق الاجتماعي السائد، وتحديد المصاعب والعقبات الإدارية والبيروقراطية والقانونية أمام النفاذ إلى السوق.⁶⁴

يُفهم من ذلك، بديهياً، أن الاقتصاد غير الرسمي يتميز، بطبيعته، بالحيوية والمرونة والديناميكية، وأنه يستطيع بالفعل أن ينافس الوحدات الأضخم في القطاع الرسمي بمجرد أن تُزال عنه القيود، من قبيل افتقار النفاذ إلى الائتمان. بيد أن في ذلك تجاهلاً لعدد من الجوانب الأساسية في الاقتصاد غير الرسمي، وللمشاكل التي يواجهها العديد من مختلف ممارسيه.

ويلعب حجم وحدات الاقتصاد غير الرسمي - الفرد أو الأسرة - دوراً حاسماً على أنحاء عدة. فالنفاذ إلى السوق يعتمد بشكل أساسي على الإنتاج، وليس على الوضع القانوني؛ فالأحجام الأكبر تتيح اقتصاداً منظماً أكبر. وعادة ما يتطلب نفاذ الوحدات الصغيرة إلى الأسواق درجة من التعاون فيما بينها، أو قد تلجأ، بدلاً من ذلك، إلى إجراء نوع من الترتيبات مع وحدات أكبر للحصول على خدمات عامة من خلال الكيانات المتخصصة في التسويق. أما بالنسبة للائتمان، فالنفاذ إليه عادة ما يستعصي على الوحدات الصغيرة، حتى في الاقتصاد الرسمي، لافتقارها ليس فقط إلى تكاليف الضمان والقدرة على دفع التكاليف الإدارية المرتفعة، ولكن أيضاً لأنها عادة ما ينظر إليها على أنها أكثر عرضة للمخاطر.

وإذا نظرنا إلى قضية حقوق الملكية في حد ذاتها، فسنجد أن هناك مشاكل ومخاطر متعلقة بإرساء الحقوق، من قبيل تنظيم حيازة الأرض وملكيته. ويشهد واقع أفريقيا جنوب الصحراء على أن الحقوق العرفية للنساء وللجماعات الهامشية الأخرى عادة ما تضيع في أثناء عملية إصدار وثائق الملكية وتسجيلها. على أن عدداً كبيراً من العاملين في الاقتصاد غير الرسمي ليست لديهم أية "أمالك" لتسجيلها؛ حيث إنهم انخرطوا في الأنشطة غير الرسمية: لأنهم لم يجدوا عملاً في القطاع الرسمي، ومعظم النساء العاملات يقعن ضمن هذا التصنيف.

أخيراً، وهو ربما الأمر الأكثر أهمية، فإن من الخطأ اعتبار كل النشاط غير الرسمي عملاً حرّاً خلواً من أية علاقة بين رب العمل والعامل. وكما أثبتنا فيما سبق، يتمثل العنصر الأساسي في انجذاب أرباب العمل إلى الاقتصاد غير الرسمي في غياب تنظيمات العمل عنه، بما يسمح بتكلفة عمالة أقل واستغلالاً أكبر للعاملين. لذلك، فهناك تزايد في اعتماد مؤسسات القطاع الرسمي على وحدات من القطاع غير الرسمي للقيام بالإنتاج عن طريق التعاقد بالباطن، وهو ما أصبح معه رسم خط فاصل بين القطاعين أكثر صعوبة. ويعني ذلك أن الاختلاف الأساسي بين الجزأين الرسمي وغير الرسمي في الاقتصاد لا يتمثل في النفاذ إلى الائتمان أو الأسواق، ولكن في غياب التنظيم وانعدام حماية العاملين في الاقتصاد غير الرسمي، وكذلك افتقارهم إلى أن يكون لهم صوت مسموع أو تأثير سياسي.

المصدر: Ghosh 2004b

الحواشي

- 1 يشمل الشكل 5.1 الدول التي توفرت بياناتها في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ونظراً لاشتراك دول تلك المنطقة في بعض السمات، ومنها الثقافة، والدين، والتاريخ، وهيمنة الاقتصادات النفطية، فإنها تعتبر موقعاً مناسباً للتحليل الإقليمي، ليس فقط من قبل المنظمات الدولية مثل البنك الدولي، ولكن أيضاً من قبل المؤسسات الأكاديمية مثل جمعية دراسات الشرق الأوسط.
- 2 Elson 1999 .
- 3 Anker et al.2003 ;Anker 1998.
- 4 Kabeer 1995.
- 5 Elson1999;Folbre1994.
- 6 ILO2002b.
- 7 Standing1999.
- 8 Pearson2004.
- 9 Ghosh2003a.
- 10 Ghosh2003a.
- 11 UN1999.
- 12 Ghosh2003a.
- 13 يعتمد هذا القسم كثيراً على Orloff 2002 .
- 14 Orloff2002.
- 15 Hochschild1989.
- 16 ILO2002b.
- 17 ILO2002b:27.
- 18 LewisandGiullari2004.
- 19 Einhorn 1993.
- 20 Eisenstein1993.
- 21 Fodor2004b.
- 22 Heinen and Portet2002.
- 23 Pearson 2004.
- 24 Karshenas 2001citedin Moghadam 2004.
- 25 .2004 Moghadam
- 26 .2000 White-Harriss
- 27 ILO2002b.
- 28 ILO2002b.
- 29 Elson1999.
- 30 Elson1999.
- 31 Pape 2000 cited in Tsikata 2004.
- 32 Breman 1996.
- 33 Jackson and Rao 2004.
- 34 Kabeer and Mahmud 2004.
- 35 Roy 2003.
- 36 Kabeer and Mahmud 2004:tables7and8.
- 37 Kabeer and Mahmud 2004.
- 38 Kabeer2004.
- 39 Rogerson1997cited in Tsikata2004.
- 40 Hart Tsikata2004;2004.
- 41 Davis2004:22 cited in Tsikata 2004.
- 42 Tokam 2002.
- 43 Beneria and Floro 2004.
- 44 Deedat 2003;see also Hart 2004.
- 45 Lund et al.2000.
- 46 Chen et al1999.
- 47 Bangura1994 ,2000.
- 48 Agbaw 2000,cited in Tsikata 2004.
- 49 Chang1995;China Employment Report 2002 cited in Lee 2004.
- 50 Institute for Labour Studies of the Ministry of Labour and Social Security of China 2002,cited in Lee 2004 .
- 51 Huang and Wuanming 2003,cited in Lee 2004.
- 52 Tsui 2002,cited in Lee 2004.
- 53 Cook and Jolly 2001.
- 54 Hartman1979 ;Gallin and Horn 2004.
- 55 Chhachhi and Pittin 1996;Rowbotham and Mitter 1994.
- 56 Chhachhi and Pittin 1996:16115.
- 57 Breman1996:247.
- 58 Mitter1994.
- 59 Kabeer2004.
- 60 Eade2004.
- 61 Gallin2004.
- 62 Anner and Evans 2004;UNRISD 2004.
- 63 De Soto 2000.
- 64 ILO2004e:61



الفصل السادس

تغير ظروف الحياة في الريف

أكبرهت على حماية غذائية أملاها التحرير. وقد جسدت قصة القطن المخاطر المقتربة بالاعتماد على تصدير السلع الأولية غير المستقرة - وليس القطن فريداً في ذلك بحال من الأحوال - والتي لا يستقر لها سعر في الأسواق العالمية، وقد تشهد انخفاضاً حاداً، ربما يطول أمده في بعض الأحيان. ففي أواخر سنة 2001 انخفضت الأسعار الحقيقية للسلع غير النفطية إلى نصف متوسط القيمة التي كانت لها بين عامي 1979 و 1981 تقريباً، فأدى ذلك إلى تزايد الدين الخارجي لمصدري السلع غير النفطية، بما يفوق قدراتهم.³ تشير مثل تلك الأزمات - والتي يمكن إيراد العديد من الأمثلة الأخرى عليها - تساؤلات حقيقية حول التحرير بوصفه نموذج سياسة عالمياً للدول النامية التي بها نسبة عالية من سكان الريف المعتمدين على الزراعة. إن تشوهات النظام الحالي للتجارة في المنتجات الزراعية - والتي يتمتع في ظلها مزارعو أوروبا والولايات المتحدة بالحماية والدعم، في حين يجد مزارعو الجنوب منتجاتهم مستبعدة من أسواق الشمال - قد لقيت احتجاجاً قوياً من حكومات الجنوب. وعلى الرغم من المفاوضات المطولة داخل منظمة التجارة العالمية، ظلت هذه التوترات بلا حل، وظل مستقبل اتجاهات سياسة التجارة في المنتجات الزراعية غير واضح.⁴ إن هذا التمييز الهائل بين الشمال والجنوب داخل نظام التجارة العالمي يجتذب اهتماماً واسع النطاق، في حين أن أوجه التمييز الأخرى التي تميز بين الجماعات الاجتماعية نتيجةً للتحرير الاقتصادي في المجال الزراعي عادة ما يُضرب الصفع عنها. إن زاوية النوع الاجتماعي - اختلاف الآثار على كل من المرأة والرجل، وكذلك على الفتاة والفتى - كان نصيبها الإهمال دوماً.

يُنعَم هذا الفصل النظر في تحرير الزراعة من زاوية النوع الاجتماعي، مسلطاً الضوء على التغيرات في فرص كسب المرأة الريفية للرجل مقارنة بفرص كسب الرجل في الريف. لقد ساهم التحرير في إضعاف صغار الملاك وزيادة أعباء العمل على

تنطق المجاعات وأزمات الغذاء بمدى الخطر الذي قد يحيق بحياة المضارين منها. فقد شهدت العديد من دول أفريقيا الجنوبية، في عام 2002، نقصاً حاداً في الغذاء، كانت آثاره واسعة الانتشار؛ حيث عانى 14 مليون إنسان من الجوع والفاقة. تمثلت الأسباب المباشرة لذلك في الجفاف والفيضانات المحلية العارمة، ولكن آثارها تفاقمت مع افتقاد الأمن الغذائي الذي كانت الكثير من الأسر عرضة له بالفعل، وبشكل حاد. وقد ساهم اجتياح مرض نقص المناعة البشرية المكتسب / الإيدز لتلك المناطق، أيضاً، في النحر في الأصول وفي شبكات الرعاية الاجتماعية. ومما كان له الأثر نفسه، تلك الهجمة الشرسة للتحرير الاقتصادي عبر عقدين من الزمان، والتي قوضت قدرة صغار الملاك على تكوين مورد رزق معقول، فساعدت بذلك على تعميق الفقر في الريف.¹

في تلك الفترة نفسها، تقريباً، شهدت الهند سيلاً من حالات الانتحار التي أقدم عليها مزارعو القطن الذين أياسهم الدين. فمع ارتفاع أسعار القطن العالمية خلال أوائل التسعينيات، والتشجيع الرسمي المصاحب لتحرير التجارة، تحول الزراع إلى زراعة القطن بدلاً من الحبوب الغذائية، وخاصة في أندhra براديش، وكذلك في شمالي كارناتاكا والبنجاب. ولكن، بعد الارتفاع الحاد الذي بلغته أسعار القطن العالمية في منتصف التسعينيات، انخفضت الأسعار فجأة، وفي أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، أقدم الآلاف من المزارعين، الذين أغرقتهم الديون، على الانتحار، بابتلاع المبيدات الحشرية في معظم الحالات.²

هناك ما يربط بين مثالي الفاقة هذين. كان كلاهما - وأياً كانت أسبابهما العرضية - نتيجة غير منتظرة لخيارات سياسة مقصودة من قبل حكومات قوية ومؤسسات مالية دولية. لقد سلطت أزمة الغذاء في جنوبي أفريقيا الضوء على ما كان يحدث لحياة المزارعين في الدول التي ضربها الفقر والدين ثم

تدفعها لأقرانهم في المناطق القريبة من الأسواق الحضرية. وفي أمريكا اللاتينية كان انخفاض أسعار المنتجات الزراعية زائفاً؛ إذ نجم عن رفع أسعار الصرف بأكثر من قيمتها الحقيقية، وكذلك رفع الضرائب على الاستيراد. بيد أن هذا الوضع تم إصلاحه إلى درجة ما من خلال التحويل الإيجابي للموارد إلى هذا القطاع عن طريق الاستثمار الحكومي، والائتمان المدعّم، والخدمات الزراعية.⁶

في كلتا المنطقتين كان هناك تذبذب شديد في ناتج التسويق الزراعي خلال تلك الفترة (انظر الشكل 6.1). كان النمو في أمريكا اللاتينية معقولاً في سبعينيات القرن العشرين؛ إذ بلغ متوسط معدله السنوي 3.3 بالمائة. وخلال الثمانينيات - أول عقود الإصلاح - انقلب اتجاه هذا المعدل رأساً على عقب، كما شهدت فترة عبور الأزمة هذه، أيضاً، زيادة إجمالية في معدلات الفقر؛ حيث ارتفعت من 41 بالمائة إلى 48 بالمائة من إجمالي عدد الأسر المعيشية. وخلال التسعينيات لم يتعد متوسط النمو الزراعي 2.2 بالمائة فقط. لقد حدث تحسن في مؤشرات الفقر، ولكن بخطى متناقلة، حتى إن أمريكا اللاتينية دخلت الألفية الجديدة بنسب من الفقراء والمعوّزين في الريف أعلى من تلك التي كانت لها في ثمانينيات القرن العشرين (انظر الجدول 6.2). في الوقت نفسه، مالت الإصلاحات الاقتصادية إلى تعزيز التقسيمات القائمة بين المناطق وبين المنتجين.⁷ كانت أكثر منتجات التسعينيات ديناميكية هي تلك التي يزرعها المزارع الحديث الرأسمالي الذي يملك علاقات مع الصناعات الزراعية الدولية وأسواق التصدير. أما تلك التي كانت تشهد انحساراً فكان معظمها مما يزرعه صغار المزارعين. كان أحد الجوانب السلبية للتحرير في أمريكا اللاتينية هو ارتفاع الواردات الزراعية.⁸

لم تكن الآثار الريفية لسياسات التحرير أشد عمقاً مما كانت عليه بين السكان المعتمدين على الزراعة في أفريقيا جنوب الصحراء. كان الدخل الذي توفره الزراعة متديناً مقارنةً بمناطق نامية أخرى قبل التحرير، على الرغم من أن ذلك لم يكن بالقدر نفسه في كل دول المنطقة. كان يُنظر إلى الجهات الحكومية بعينٍ لائمة؛ إذ اعتبرت مستنزفةً للعائدات الحكومية، غير فعالة في توفير المدخلات ودفع مستحقات المزارعين. وكان من المفترض أن تؤدي سياسات التكيف، خاصة تقليص التدخل الحكومي، إلى تغيير أوضاع الثروات الزراعية الأفريقية.

استمرت معدلات النمو الزراعي في أفريقيا جنوب الصحراء بالتذبذب الشديد خلال السنوات الثلاثين الماضية (انظر الشكل 6.1). كانت معدلات النمو المرتفعة والمنخفضة على حد سواء

المرأة، ولكن دون أن يؤدي إلى معدلات النمو المتوقعة وما كان يرمي إليه هذا التحرير من حفز للإنتاج وللتغيير التكنولوجي وإعادة هيكلة تركيبة الاقتصاد الريفي. لقد أدى التحرير أيضاً إلى بلبله العلاقات الاجتماعية وإلى إطلاق تغيرات في علاقات النوع الاجتماعي.

آثار التحرير على الفقر الريفي

لا تزال نسبة كبيرة من السكان في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا تعيش في مناطق ريفية، وبالتالي تمثل الزراعة عنصراً حيوياً في الناتج الإجمالي المحلي وفي أرزاق الناس في تلك المناطق (الجدول 6.1). لذلك، كان الفقر الريفي - بما فيه فقر المرأة - وراء اختيارنا لتلك المناطق. وأمريكا اللاتينية، على عكس ذلك، أكثر حضرية ولا تساهم الزراعة فيها في الناتج الإجمالي المحلي إلا بنصيب قليل نسبياً. على أن المنتجات الزراعية لا تزال مورداً مهماً للعملة الصعبة في دول أمريكا اللاتينية، والتي امتدحتها المؤسسات المالية الدولية على نجاحها في التحول إلى الإنتاج الزراعي عالي القيمة الموجه للتصدير. وتعتمد هذه الاستراتيجية اعتماداً شديداً على المرأة في العمالة الزراعية؛ لذلك كانت آثارها جديرة بالبحث هنا. عانت العديد من دول أفريقيا وأمريكا اللاتينية في ثمانينيات القرن العشرين من أزمات اقتصادية، رأت المؤسسات المالية الدولية أنها نشأت بشكل مباشر عن شدة تدخل الدولة في الاقتصاد. ونُظر إلى القطاع الزراعي على أنه الضحية الأولى للنظم التي تديرها الدولة؛ فسياسات الغذاء الرخيص، على سبيل المثال، شوهت الأسعار وهبطت بالدخول الزراعية. فلو كان تحديد الأسعار قد ترك للسوق، لارتفعت تلك الأسعار بشكل طبيعي، فأفاد منها المنتجون، في حين أنه قد يساعد تخفيض قيمة العملة وخفض الضرائب على الاستيراد في تشجيع الاستيراد الزراعي. كانت تلك وجهة النظر السياسية الدولية، المقبولة على الأقل.⁵

واقع الحال أن معظم حكومات الدول النامية كانت تتدخل بقوة في الاقتصاد. ففي الدول التي كانت حديثة عهد بالاستقلال في أفريقيا، في ستينيات القرن العشرين، على سبيل المثال، كان هناك اعتقاد شائع بأن السوق غير مناسب لبناء اقتصاد قوي. وأنشئت مجالس تسويق حكومية لإدارة الإنتاج والتجارة في المنتجات الزراعية الكبرى، وكانت تقدم الدعم، وعادة ما كانت تدفع للمزارعين في المناطق النائية الأسعار نفسها التي

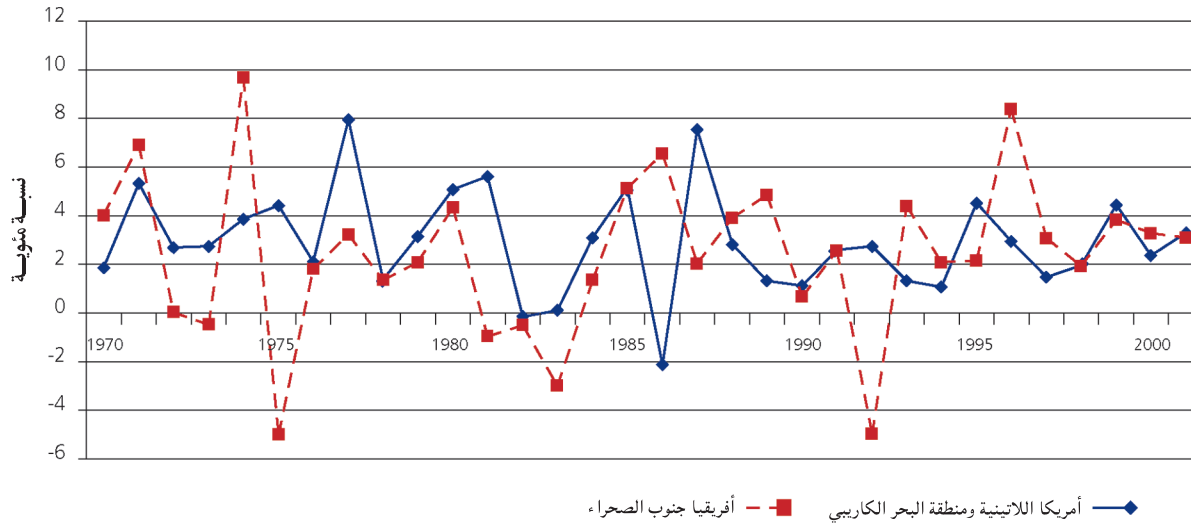
جدول 6.1 السكان النشطون اقتصادياً في الزراعة، والقيمة المضافة الزراعية، والصادرات الزراعية: متوسطات إقليمية وأمثلة من بعض الدول (1980-2000)

الصادرات الزراعية (نسبة من الصادرات السلعية) ⁽²⁾			القيمة المضافة الزراعية (نسبة الناتج الإجمالي المحلي) ⁽²⁾			نسبة السكان النشطين اقتصادياً في الزراعة ⁽¹⁾			
2000	1990	1980	2000	1990	1980	2000	1990	1980	
43	45	51	27	29	29	59	64	69	أفريقيا
11	15	16	13	16	15	27	32	44	شمال أفريقيا
-	19	22	17	19	18	34	41	57	مصر
9	12	8	12	16	14	25	28	39	تونس
52	55	59	28	30	31	63	68	72	أفريقيا جنوب الصحراء
36	35	64	43	25	31	59	70	73	الكاميرون
12	12	11	3	5	6	10	14	17	جنوب أفريقيا
-	-	76	45	46	-	80	84	86	تنزانيا
60	51	43	18	16	16	63	68	72	زيمبابوي
44	47	47	10	14	16	21	25	31	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
43	36	38	7	11	14	17	22	26	منطقة البحر الكاريبي
-	-	73	11	13	20	17	25	32	جمهورية الدومينيكان
23	20	14	6	7	8	21	25	31	جاميكا
57	68	65	13	19	22	27	34	42	أمريكا الوسطى
60	73	70	23	26	25	46	52	54	جواتيمالا
5	13	15	4	8	9	21	28	36	المكسيك
90	91	83	-	31	23	27	34	42	نيكاراجوا
36	39	42	12	14	13	21	25	31	أمريكا الجنوبية
45	61	71	5	8	6	10	12	13	الأرجنتين
28	31	50	7	8	11	17	23	37	البرازيل
80	90	88	20	28	29	34	39	45	باراجواي
11	15	28	23	23	21	36	41	46	آسيا
3	6	5	13	13	15	33	40	49	شرق آسيا
7	16	-	16	27	30	67	72	74	الصين
3	5	9	5	9	15	10	18	37	جمهورية كوريا
9	17	31	25	29	21	48	52	56	جنوب شرق آسيا
13	16	22	17	20	24	48	55	58	إندونيسيا
18	34	58	10	13	23	56	64	71	تايلاند
19	23	48	27	33	40	57	61	67	جنوب آسيا
14	20	33	25	31	39	60	64	70	الهند
13	20	44	27	26	30	47	52	63	باكستان
-	-	-	32	33	-	-	-	-	آسيا الوسطى
8	-	-	9	-	-	18	-	-	كازاخستان
-	-	-	34	33	-	28	-	-	أوزبكستان
12	12	19	17	14	9	15	20	26	غرب آسيا
16	11	25	2	8	8	11	15	18	الأردن
13	18	13	23	28	20	28	33	39	الجمهورية العربية السورية
43	71	70	19	21	27	37	43	48	أوقيانيسيا
14	19	23	7	10	8	8	11	15	المناطق المتقدمة
9	15	17	12	18	20	17	23	28	أوروبا الشرقية
13	17	21	3	5	7	5	8	12	أوروبا الغربية
22	27	34	2	4	6	4	5	7	مناطق متقدمة أخرى
29	32	39	18	20	20	34	38	43	العالم

ملحوظة: تم احتساب متوسط المنطقة لكل متغير اعتماداً على البلدان التي لديها بيانات متاحة عن فترتين على الأقل من الفترات المذكورة. تشمل الصادرات الزراعية صادرات الغذاء والمواد الزراعية الأولية.

المصادر: (1) تم الاحتساب اعتماداً على FAO 2004 . (2) World Bank 2004b

شكل 6.1 القيمة المضافة الزراعية، نسبة النمو السنوية (1970-2001)



المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على World Bank 2004b

جدول 6.2 معدلات الفقر والعوز في أمريكا اللاتينية، نسبة من السكان (1980-2002)

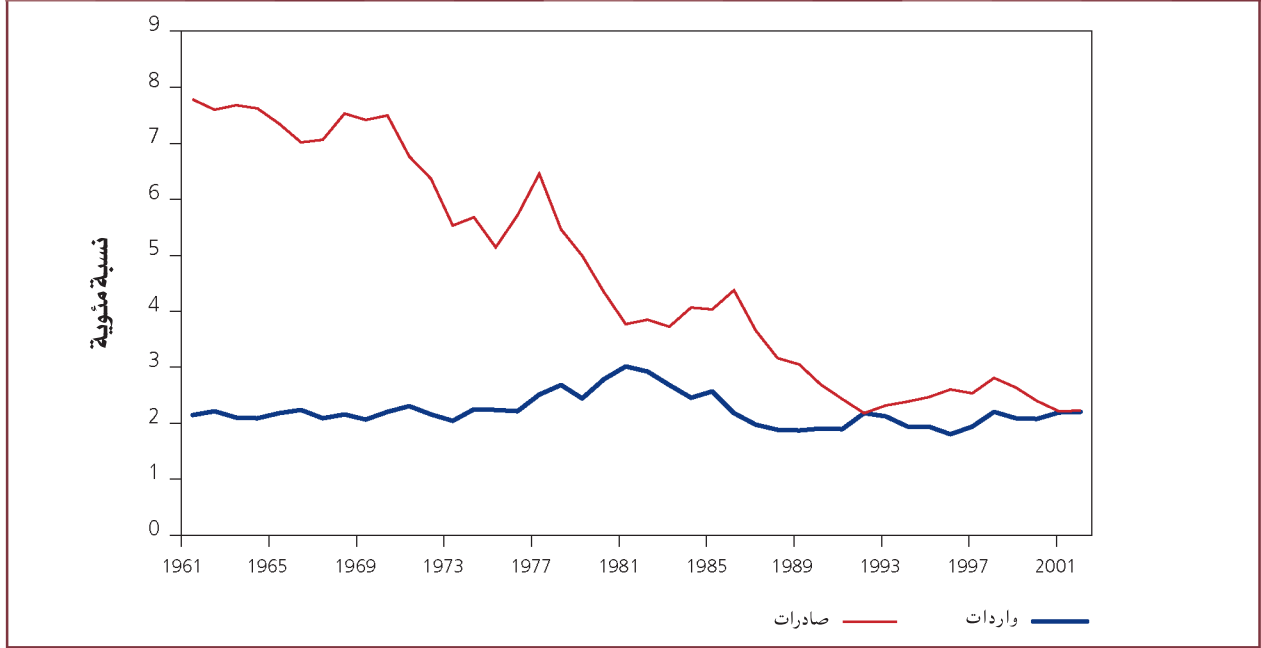
السنة	فقراء			موزون		
	الإجمالي	في الحضر	في الريف	الإجمالي	في الحضر	في الريف
1980	41	30	60	19	11	33
1990	48	41	65	23	15	40
2000	43	36	63	18	12	38
2002	44	38	62	19	14	38

المصدر: ECLAC 2004

مع تقدم التحرير - انخفاضاً مستمراً في نصيب صادراتها الزراعية من التجارة الزراعية العالمية.¹⁰ حدث ذلك في الوقت الذي لم تجد فيه المشكلات المحيطة بإنتاج الغذاء وأمنه أي حل. لقد وشت حالات نقص الغذاء في أفريقيا جنوب الصحراء، سنة 2002 - وكما أشرنا في السابق - بالوضع العصيب المتزايد سوءاً الذي تشهده سبل كسب الرزق في الريف. وقد أرجع تدهور الأمن الغذائي للأسر المعيشية في ملاوي، وزامبيا، وزيمبابوي إلى خسارتها لدعم الأسمدة والحبوب والائتمان الريفي، وإلى تآكل خدمات التسويق الزراعي، خاصة

وبمرور السنين تزايد قبول أنصار الإصلاحات بأن استجابة الزراعة الأفريقية للتحرير كانت مخيبة للآمال.⁹ كانت فرصة المزارعين التجاريين الذين يزرعون مساحات أكبر، وكذلك ملاك العقارات، في الاستفادة من تحسن الأسعار والأسواق الجديدة أفضل من فرصة صغار الملاك، والذين يشكلون الغالبية العظمى في كل مكان. لقد تسبب التحرير في إحداث قفزات في إنتاج صغار الملاك لمحاصيل تصديرية معينة، غير أن تلك المكاسب لم تتم المحافظة عليها. وكما يوضح الشكل 6.2، فقد شهدت أفريقيا جنوب الصحراء، خلال الثمانينيات والتسعينيات - أي

شكل 6.2 نصيب أفريقيا جنوب الصحراء من التجارة العالمية في المنتجات الزراعية (1961-2002)



المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على FAO 2004

إن الإحصائيات الزراعية الوطنية غير ملائمة في عدد من جوانبها الرئيسية، ويرجع ذلك في بعض الحالات إلى استخدام المالك الفرد أو المساحة المملوكة وحدةً للتحليل، مما يعني عدم إمكان تقييم العلاقة بين مختلف أعضاء الأسرة المعيشية في الزراعة. الأمر نفسه ينطبق على المعلومات الدقيقة حول قيام المرأة بالزراعة لحسابها الخاص؛ حيث إن تلك البيانات، والتي يُزعم جمعها في الإحصائيات الزراعية الوطنية، تتسم بندرة تعود في جانب كبير منها إلى تقنيات ومناهج جمع البيانات. وبالإضافة إلى أن الدراسات المسحية عن القوة العاملة تقدم بيانات غير مجمعة عن النوع الاجتماعي، فإن معلوماتها عادة ما لا يمكن الارتكان إليها، وقد تكون مضللة في بعض الأحيان. وكثيراً من الزيادة المزعومة في نشاط المرأة الريفية الاقتصادي في أمريكا اللاتينية بين عامي 1980 و 2000 ليس سوى انعكاس لعدم تضمينها في الإحصائيات السابقة (انظر الشكل 6.3). هذا الوضع يصعب معه الوصول إلى أي استنتاجات دقيقة حول اتجاهات تشغيل المرأة الريفية، خاصة أن البيانات تلغي، ضمناً، أي احتمالات لعدم تركيز المرأة العاملة في الأنشطة غير الزراعية.¹⁵ قليلة هي تلك الدراسات التي أجريت على التغيرات التي طرأت على العلاقات بين الجنسين في ظل الآثار البازغة لتحرير،

في المناطق النائية.¹¹ على أن مجالس التسويق، وعلى الرغم من كثرة ما لقيته من تهكم، كانت تخدم احتياجات صغار الملاك من المدخلات، وتوفر للمزارع النائية والمتناثرة على مساحات شاسعة قنوات تسويق، وتتأكد من الالتزام بالمعايير السلعية، وقد أثار إلغاؤها قلقاً شديداً لدى الكثيرين.¹² أما تجار القطاع الخاص الذين حلوا محل تلك المجالس فقد قدموا خدماتهم في مواقع دون أخرى، وضربوا عن مزارعي المناطق ذات تكلفة النقل المرتفعة صفحاً، ولم يقوموا بالرقابة اللازمة أو يلزموا بالتحقق من الجودة.¹³

آثار الإصلاح الاقتصادي على النوع الاجتماعي

تصعب دراسة تأثير الإصلاح الاقتصادي على كسب الرزق في الريف في جوانبه المتعلقة بكل من الجنسين على حدة. فقاعدة القرائن التي يمكن الاعتماد عليها للقيام بتحليل تعميمي للتغير الزراعي فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي قاعدة فقيرة؛ حيث إن المعلومات المتوفرة من دول مختارة هي المؤشر الوحيد القابل للاستخدام فيما يتعلق بالاتجاهات الإقليمية، والتي يصعب استنتاجها من البيانات المتفرقة وغير الدالة.¹⁴

كسب الرزق لدى صغار الملاك، والذي يتميز بمشاركة متزايدة من أعضاء الأسرة المعيشية فيه، رجالاً كانوا أو نساءً أو أطفالاً. ويعتبر الاقتصاد المنزلي غير المدفوع الأجر واقتصاد الرعاية محوريين في سبل كسب الرزق في الريف، على كل تنوعاتها.

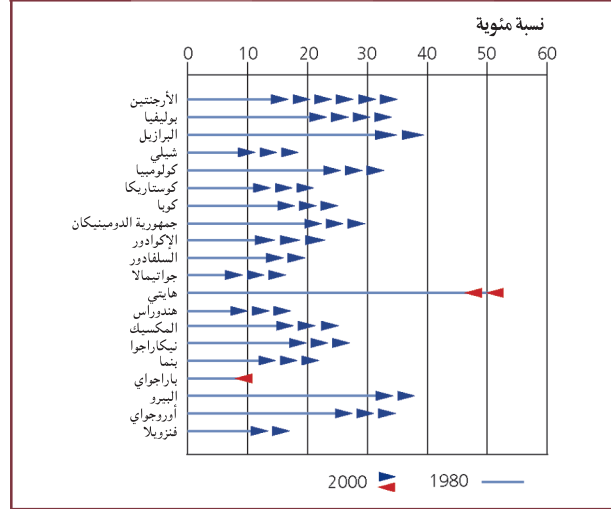
الاقتصاد غير المرئي: العمل المنزلي غير المأجور

يعتبر الاقتصاد المنزلي غير المأجور، والذي تتم من خلاله إدارة احتياجات الأسرة المعيشية وتلبية تلك الاحتياجات، أمراً محورياً في سبل كسب الرزق في الريف، وتلعب المرأة، في هذا السياق، أدواراً متعددة؛ فهي عادة ما تساعد في زراعة ما يحتاج إليه البيت من طعام، وفي رعاية صغار الأغنام، وتجهيز الطعام وإعداده، كما أنها مسؤولة وحدها عن جمع الماء والوقود وتربية الأطفال ورعاية المرضى والعجائز في الأسرة، كذلك تكسب المرأة مبالغ صغيرة من بعض الأنشطة غير الرسمية التي تشمل بيع فائض ما تزرعه في مساحات صغيرة قرب بيتها أو ما تخمره منها. كل تلك الأنشطة تستهلك الوقت والطاقة، وتجلب مردوداً اقتصادياً للأسرة المعيشية. ولا تعترف الأبحاث المهمة بسبل كسب الرزق بهؤلاء النساء إلا شكلياً، غير أن القليل منها قام بجمع بيانات منظمة حول عمل المرأة غير المأجور. ونتيجة لذلك يصعب تتبع انعكاسات التحرير على عبء العمل غير المأجور وعلى مؤشرات الصحة والتغذية، وهي مؤشرات قد لا تتضح إلا بعد فترة طويلة.

تمضي المرأة الريفية في أفريقيا جنوب الصحراء ما بين 3.5 و 5 ساعات يومياً في جمع الماء والوقود وإعداد الطعام ورعاية الأطفال، إلى جانب عملها في الحقل بجوار الرجل. وقد أضاف مرض نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز إلى أعباء العديد من النساء والفتيات الأفريقيات؛ حيث إنهن المنوط بهن رعاية مرضاهن خلال مرحلة تدهور حالتهم الصحية الطويلة؛ إذ قد تنسحب الفتاة من التعليم لمساعدة الأسرة، وقد يلقي على المرأة الأكبر سناً عبء القيام على شؤون العديد من أيتام أبنائها وبناتها. ويزداد ثقل تكاليف المسؤوليات والأسرة فيما يتعلق برعاية المرأة في البلدان التي ليس لها من البنية الأساسية الصحية والاجتماعية إلا القليل.¹⁶ وعلى ذلك، فتقلص الخدمات وإدخال نظام رسم الاستخدام المصاحبان لأجندات الإصلاح الاقتصادي يؤديان إلى التمييز ضد المرأة بإلقاء عمل إضافي على أكتافها (انظر أيضاً الفصل الثامن).

بالإضافة إلى الآثار المترتبة على تقليص الدعم الحكومي

شكل 6.3 معدلات نشاط المرأة الريفي في أمريكا اللاتينية (1980-2000)



ملحوظة: تشير البيانات إلى السكان الذين تبلغ أعمارهم عشر سنوات فأكثر
المصدر: ECLAC 2002

خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء. أما بالنسبة لأمريكا اللاتينية؛ فهناك دراسات حالة حول الإنتاج الزراعي عالي القيمة الموجه للتصدير، والذي يظهر فيه حضور المرأة بقوة، بيد أن المعلومات حول آثار التحرير على إنتاج صغار الملاك للسلع التقليدية من زاوية النوع الاجتماعي أقل بكثير.

ينظر هذا الفصل أولاً في زراعة الحيازات الصغيرة، أي النشاط الزراعي القائم على الأسرة المعيشية، والذي تتداخل فيه وحدتا الإنتاج والاستهلاك؛ حيث تستهلك الأسرة المعيشية جزءاً مما يتم إنتاجه، فلا يدخل هذا الجزء نظام السوق. لا تزال تلك الأسرة المعيشية مؤسسة محورية في الاقتصاد الزراعي في العديد من المناطق النامية، خاصة أفريقيا جنوب الصحراء. وقد وقعت زراعة الحيازات الصغيرة، خلال العقد الماضي، تحت ضغوط شديدة. ينتقل الفصل، بعد ذلك، إلى دراسة التشغيل الريفي المأجور في الزراعات التي تقوم بها مؤسسات، على نطاق واسع، بهدف التصدير. وقد ظهر هذا النوع من التشغيل بوصفه مورد تشغيل جديداً، ومهماً، للمرأة الريفية، خاصة في أمريكا اللاتينية، حيث ترتفع مستويات التفرقة الاجتماعية - الاقتصادية، وحيث توجد طبقة كبيرة من الأسر المعيشية معدومة الأرض، أو شبه معدومة، وتعتمد على الأجور فقط. وينظر القسم الثالث من الفصل في التنوع الأكثر عمومية في سبل

وانخفض الإنتاج فساهم في الأزمة الاقتصادية الحادة التي شهدتها البلاد في أوائل الثمانينيات. وكانت قروض صندوق النقد الدولي المخصصة للتعافي الاقتصادي مشروطة بتنفيذ برامج الإصلاح الهيكلي، والتي كان الإصلاح في القطاع الزراعي يمثل أحد أهم أولوياتها.

منذ ذلك الحين، أجريت دراسات مكثفة على آثار التحرير على حاصلات معينة مثل البن، والقطن، والكاد الهندي.²³ وتمثلت المشكلات التي توصلت إليها تلك الدراسات في انهيار أنظمة الائتمان، والانخفاض الحاد في المدخلات - خاصة بين صغار الملاك - وفرض ضرائب محلية باهظة ومعقدة، وعدم استقرار الأسعار العالمية للسلع الزراعية. وتؤثر قيود مشابهة على صغار الملاك في المنطقة بأسرها، مساهمة بذلك في انخفاض معدلات النمو الزراعي خلال الفترة منذ بداية التحرير في أوائل الثمانينيات حتى يومنا هذا، ومؤدية إلى توقف هذا النمو في بعض الحالات. لم يرتفع إنتاج الحاصلات الغذائية، في حين اتسم تصدير الحاصلات بعدم التماثل الشديد.

تمثلت التغيرات التي شهدتها السوق التنزانية في الزيادة الكبيرة في صادرات الكاد الهندي؛ حيث انتقل صغار الملاك من زراعة المحاصيل النقدية التقليدية إلى إنتاج الكاد الهندي حيثما أمكنهم ذلك. كانت نتائج هذا الانتقال مختلطة؛ حيث ميّز المزارعون والموظفون الرسميون بالمنطقة - والذين تم إجراء مقابلات معهم في دراسة أجرتها "أكشن إيد" - بين فترة "شهر العسل" التي بدأت بعد إصلاحات السوق مباشرة في منتصف التسعينيات، عندما كانت الأسعار العالمية مرتفعة، والتي استمرت حتى سنة 2000، وفترة الأزمة التي بدأت سنة 2000 ولا تزال مستمرة حتى الآن.²⁴ خلال فترة شهر العسل أفاد صغار المنتجين كثيراً من تحرير تجارة الكاد الهندي، حيث احتدم التنافس بين المشتريين في هذا القطاع الذي تمت خصخصته حديثاً، فجنى المزارعون أسعاراً جيدة كانت تتزايد ارتفاعاً، واتسعت مساحات زراعة الكاد الهندي، كما ازداد عائد الهكتار، وسعر التصدير، وسعر المنتج. ولكن بحلول عام 2001 كانت الأزمة قد حلت، يقودها انخفاض شديد في الأسعار في الأسواق العالمية. وإلى جانب تهاوي الأسعار، كون المشترون تحالفات احتكارية استطاعوا من خلالها اعتصار صغار المنتجين. كيف أثر تغير الأقدار هذا على منتجي الأسر المعيشية من رجال ونساء؟ كان الرجل عادة هو مالك أشجار الكاد الهندي، بينما تقوم المرأة بمعظم العمل. في فترة شهر العسل، كانت المرأة تؤجر عن عملها بشكل أفضل، كما كان يتم استئجار عمالة إضافية لمساعدتها. بيد أن الدراسة توصلت إلى أن المرأة

لكل من الخدمات الصحية وتوفير الخدمات الأساسية - مثل الماء والصرف الصحي والكهرباء - فقد زاد من الضغط على موارد المرأة من وقت وطاقة تدهور البيئة وإخضاع الموارد الطبيعية للسوق.¹⁷ حيث أصبح جمع الطاقة والماء أكثر استنزافاً للوقت. لقد أظهرت دراسة أجريت على استخدام المرأة للدراجة في المناطق المعرضة للجفاف في تاميل نادو بالهند، أن أحد استخداماتها الأساسية تمثل في جلب الماء من موارد بعيدة.¹⁸ قد يعادل هذه الجوانب السلبية المتنامية الإنفاق العام في البنية التحتية التكنولوجية المناسبة المنخفضة التكلفة وتوفير الخدمات الأساسية، غير أن تلك ليست توجهات أجنداث السياسة، والتي تركز على خصخصة الخدمات والمرافق.

نستطيع القول إن الأعباء المنزلية تفرض على النساء في أفريقيا "مجاعة في الوقت"، فتحد من فرصهن في المشاركة في عمل إنتاجي،¹⁹ بينما قد تمضي أخريات وقتاً طويلاً في أعمال هزيلة العائد، في حال توفرها.²⁰ وحتى لو لم تُعانِ المرأة الأفريقية من التمييز الحاد بين الجنسين في النفاذ إلى الغذاء مثلما يحدث في جنوب آسيا، فإن مستواها الصحي العام يتأثر سلباً من جراء طول الساعات التي تقضيها في الأعمال المستنزفة للطاقة وتكرار الحمل.²¹ إن معدلات وفيات الأمهات في تلك المنطقة أعلى من مثيلاتها في مناطق أخرى، بل شهدت تزايداً في السنوات الأخيرة.²² وحتى حيثما نفتقر إلى إثبات للتأثير المباشر لأعباء الرعاية غير المدفوعة على الإنتاجية الاقتصادية، فإنه من المؤكد أن صحة المرأة وحالتها الغذائية، هي وأطفالها، تعاني من ذلك. لذلك، فهناك أسباب وجيهة لتقليص أعباء المرأة غير المأجورة، حتى ولو كانت تلك الأعباء لا تمثل قيداً لا فكاً منه على تخصيص بعض وقتها اليومي لما يسمى بالسعي "الإنتاجي".

زراعة الحيازات الصغيرة في سياق التحرير

التحرير وصغار الملاك في أفريقيا جنوب الصحراء

تعتبر تنزانيا حالة نادرة، من حيث إن هناك أبحاثاً ممتازة تجري فيها حول آثار التحرير في المناطق الريفية، بما في ذلك الاختلافات بين الجنسين. لقد تمثل أحد الجوانب المهمة في سياسة التنمية الريفية في تنزانيا، في فترة ما بعد الاستقلال، في السعي إلى رفع دخول صغار الملاك وتفضيل الغذاء على الحاصلات الموجهة للتصدير. على أن دعم الدولة للزراعة ثبت أنه مكلف، وأصبح مع مرور الزمن غير فعال بشكل متزايد،

قد تم التهويل من شأنها، بالرغم من الاعتراف بحدوثها بين الزوج وزوجته. فتلك مناطق مصالح مشتركة مهمة بين الأزواج والزوجات في أسر صغار الملاك، وهناك الكثير من الأدلة التي تشي بمرونة أدوار النوع الاجتماعي في الزراعة بوجه عام. ولو كان التحرير قد فشل في تحسين الإنتاج الزراعي، فإن دوره كان أكبر في القيود الأوسع التي فرضت على صغار الملاك، والتي كان التحرير هو من زاد من وطأتها، وليست التبعات الاقتصادية لأدوار الجنسين ونزاعاتهما داخل الأسرة. إن النزاع بين الجنسين هو أحد الأشكال التي تُستشعر فيها مضار التحرير على الأسرة والمجتمع. هو، إذن، بهذا المعنى، عرض وليس بسبب.

التحرير والأسر المعيشية الزراعية في أمريكا اللاتينية

شهدت السنوات الثلاثين الماضية العديد من العمليات المتداخلة التي ساهمت في إحداث تغييرات في تقسيم العمل بين الجنسين داخل الأسرة في أمريكا اللاتينية، والتي توصف أحياناً بالميل نحو "تأنيث الزراعة".²⁷ كان السبب الرئيسي وراء ذلك هو ظهور طبقة من صغار الملاك الفقراء والمعدمين، وقد تزايد ذلك خلال الستينيات والسبعينيات، واقترب بوجه عام بتحول الرجال إلى عمال معدومي الأرض أو فقراؤها. وعادة ما اقترنت مشاركة الرجل في العمل المأجور المؤقت، خاصة عندما ينطوي على هجرة موسمية، بمشاركة أكثر للمرأة في الزراعة. ويستند ذلك إلى المرونة العامة في تقسيم العمل بين الجنسين في زراعة الحيازات الصغيرة.

ويبدو أن مشاركة المرأة في الزراعة، خلال فترة التحرير، تغيرت؛ حيث لم تعد مجرد عمالة "ثانوية"، بل بدأت تظهر كمديرة مزرعة تقوم بمعظم عمل الأسرة في المزرعة، وتضطلع بمهام إضافية عند هجرة الرجل بحثاً عن موارد بديلة للدخل. إن الإصلاحات الزراعية قد حفزت تلك العملية، خاصة مع سحب دعم الدولة المباشر لإنتاج الغذاء المحلي. هذا بالإضافة إلى انخفاض صادرات المنتجات الزراعية التقليدية، مثل البن، نتيجةً لتحرير التجارة العالمية وكساد أسواق السلع. وعلى ذلك، فتأنيث الزراعة ظاهرة اقترنت بقلّة جدوى الإنتاج الزراعي للحيازات الصغيرة في الحقبة الحالية.

تتوقف درجة كساد زراعة الحيازات الصغيرة نتيجةً للتحرير، إلى درجة كبيرة، على درجة دعم الدولة التي كانت تلك الحيازات تتلقاه في السابق، وحجم تغذيتها السابقة للأسواق بالمواد الغذائية الأساسية. وكان التأثير المباشر للمزارعين الذين يقتاتون على ما يزرعونه في بلدان مثل البيرو وبوليفيا بتلك السياسات

كانت تكسب أقل من الرجل. ويعود ذلك، في جانب منه، إلى أن الرجل هو المسيطر على بيع محصول الكاد الهندي، فهو الذي يتفاوض مع المشتري، وبالتالي فليس للمرأة أدنى فكرة عن الكمية المباعة وسعرها. وهناك أيضاً من الأدلة ما يشير إلى تزايد التوترات بين الجنسين وقت أن كان العائد مجزياً، فمع ارتفاع سعر المنتج ارتفعت معدلات الطلاق أيضاً، حسبما ذكرت النساء، واللاتي اشتكين من أن الأزواج كانوا يستخدمون الزوجات خلال موسم العمل في محصول الكاد الهندي، ثم يتركونهن إلى زوجات جديديات عند انتهاء الموسم.

على الرغم من تلك الاعتراضات فقد ربحت المرأة، مؤقتاً، من ارتفاع الأسعار الشديد، ولذلك لم تعترض على أنه كان عليها العمل أكثر في فترة شهر العسل، وشاركت في رفع دخل الأسرة المعيشية، فكانت أيسر حالاً في الفترة الأولى التي أعقبت التحرير عنها بعد سنة 2001. كانت الأسرة في البداية قادرة على استئجار عمالة للمساعدة في المزارع، ولكن لم يعد ذلك ممكناً. لم يعد بمقدور بعض النساء حتى شراء كمية قليلة من زيت الاستصباح، فقضين لياليهن في الظلام.

وتطلعنا دراسة معمقة من موزمبيق على المزيد من التفاصيل على تأثير العولمة على كل من الجنسين، فيما يتعلق بإنتاج الكاد الهندي وتصنيعه.²⁵ تؤكد هذه الدراسة أن الآثار تتوقف على الاختلافات بين الرجل والمرأة في السيطرة على الموارد الأساسية، والدخل من المحصول ومدخلات العمالة. ولا يبدو أن العمل الإضافي الذي تضطلع به المرأة كان يخلق نزاعاً بين الجنسين، حسب هذه الدراسة. وكانت أهم الآثار هي تلك المتعلقة باقتصاد الأسرة المعيشية، بما لها من انعكاسات خاصة على رفاه الأسرة. لقد نجم عن التحرير خسارة في الدخل الحقيقي، وزيادة في التعرض للتجار الأقوياء ولتقلبات الأسواق العالمية. وتتمثل الدروس المستفادة من دراسات الحالة هذه - والتي تؤيدها أمثلة من دول أخرى - في أن القطاع الخاص يوفر أسواقاً غير ملائمة لصغار الملاك، وأن التعرض للأسواق العالمية يجلب معه ضعفاً متزايداً.

قد يؤدي تغير أعباء العمل - كما أثبتت هذه الحالات - إلى توترات بين الرجل والمرأة. وهناك وجهة نظر حظيت بالشعور في التسعينيات، خاصة داخل البنك الدولي، تتمثل في أن ضعف "استجابة توريد" الزراعة الأفريقية للتحرير يمكن أن يعزى إلى عدم مرونة أدوار كل من الجنسين داخل الأسرة، وعدم رغبة المرأة في المساهمة بعمل غير مأجور في إنتاج المحاصيل النقدية التي يهيمن عليها الزوج.²⁶ بيد أن هناك اقتراحاً آخر يرى أن قيود النوع الاجتماعي وصراع المصالح هذا داخل الأسرة،

قد بدأ سنة 1991، فقد كان لذلك آثار دراماتيكية.²⁹ والواقع أن تشغيل المرأة الريفية على مستوى الهند كلها قد تميز باستقرار ملحوظ عبر السنين. في سنة 1961 كان ما يقرب من 90 بالمائة من العمالة النسائية الريفية تعمل في الزراعة، بينما بلغت نسبتها 86 بالمائة سنة 1994، أي حدث انخفاض هامشي. وتشغل المرأة نسبة متزايدة الأهمية من قوة العمل المؤقتة في المناطق الريفية، مع انسحاب الرجل من الزراعة إلى مهن أخرى. لهذا السبب يرى بعض المحللين أن الريف الهندي يشهد أيضاً تآنيثاً للزراعة.³⁰ على أن تآنيث العمل الزراعي المأجور - أشق أعمال الحقل، عادة، وأسوأها أجراً وأقلها مكانة - ليس مساوياً لتآنيث إدارة المزارع.³¹ وفيما يتعلق بالهند فليس هناك سوى القليل من القرائن على تحول إدارة المزارع إلى أيدي النساء.

تنوع سبل الرزق الريفية

ظهر اتجاهان مهمان اقتربا بالتحريـر. أولهما، وأكثرها التصاقاً بالتحريـر، نمو الزراعة المؤسسية الواسعة النطاق الموجهة للتصدير، خاصة منتجات البساتين عالية القيمة مثل الزهور، والفاكهة، والخضراوات. وقد مثل ذلك مورداً جديداً مهماً لتشغيل المرأة الريفية في العديد من بقاع العالم. ويتمثل ثانيهما في التنوع العام لسبل رزق صغار الملاك، والذي دُفع إليه أعضاء الأسرة المعيشية من رجال ونساء وأطفال، بشكل متزايد. وهنا يثور سؤالان فيما يتعلق بالاتجاهين: ما هي استراتيجيات التنوع التي تنتهجها النساء، وما هي آثارها؟ وما هي نوعيات التغيرات التي تحدث في العلاقات بين الجنسين داخل الأسرة المعيشية الريفية نتيجة لتلك التطورات الجديدة في نمط الحياة الزراعية؟

أشكال جديدة من التشغيل الزراعي

تعتبر الزراعة المؤسسية مصدراً جديداً - نسبياً - ومتنامياً لتشغيل المرأة الريفية في الهند. وقد أصبحت زراعة القطن المهجن والطماطم أساساً النمط الجديد للزراعة المؤسسية في أندھرا براديش والبنجاب، على الترتيب. وقد أدت هذه الوحدات الزراعية القوية إلى إقصاء صغار الملاك من الأرض، والاعتماد على قوة عمل مؤقتة وشديدة الضعف مكونة أساساً من النساء والأطفال.³²

أقل من تأثرهم بالتغيرات التي شهدتها أسواق العمل الحضرية والريفية، وكانت أكثر الشرائح المتأثرة سلباً هي شرائح صغار المنتجين ومتوسطيهم، والذين كانوا يفيدون في السابق من مبادرات التنمية الريفية. لقد كان لسحب دعم الدولة السابق وسرعة التحرير الخارجية الدور الحاسم.

لقد ميزت تلك العوامل حالة المكسيك؛ فمنذ 1970 حتى 1982 كانت حكومات المكسيك تتبع سياسة "السيادة على الغذاء"، فتستثمر في البنية التحتية الريفية الاجتماعية والمادية، وتقدم الائتمان والدعم التقني لصغار الملاك. وقد تأثرت ربحية صغار الملاك تأثراً حاداً بسياسات إحداث الاستقرار والتكيف التي اقترنت بأزمة الديون سنة 1982، والتي اجتمعت إلى الانفتاح العام للاقتصاد وتفكيك مؤسسات الدولة الداعمة للزراعة. وأصبحت تلك الضغوط مركبة مع دخول اتفاقية التجارة الحرة لشمال الأطلسي حيز التنفيذ سنة 1994، فارتفعت واردات القمح من الولايات المتحدة ارتفاعاً مفاجئاً. وقد أدى ذلك إلى انخفاض الأسعار إلى درجة لم تعد معها التدابير التعويضية الحكومية الرامية إلى الحفاظ على دخول المزارعين ملائمة بالمرة. اقترن "تآنيث الزراعة" في المكسيك، بشكل مباشر، بزيادة هجرة الرجال إلى مناطق بعيدة في الثمانينيات والتسعينيات، وخاصة مع الهجرة من المناطق الريفية إلى الولايات المتحدة. وأضحى المرأة، خاصة المرأة المتزوجة، مديرة مزرعة عند غياب الابن والزوج لفترة طويلة نسبياً. الأمر نفسه حدث في أمريكا الوسطى عندما قلصت الدولة، تدريجياً دعمها لإنتاج الحبوب الأساسية.²⁸ وبما أن العادة قد جرت بأن الرجل هو الذي يسعى للرزق من خلال الهجرة إلى أماكن بعيدة؛ فعادة ما يقع على عاتق المرأة الحفاظ على الإنتاج الزراعي وضمان الأمن الغذائي للأسرة، وهو ما يفسر أيضاً ارتفاع نسبة الأسر التي تقوم المرأة على شؤونها في تلك المنطقة.

التجربة الهندية

اتخذ تآنيث الزراعة في الهند شكلاً آخر. في الفترة بين 1972-1973 و 1999-2000 انخفضت نسبة العمالة الريفية في الزراعة من 84 بالمائة إلى 76 بالمائة. ويرجع ذلك، في جانب كبير منه، إلى خروج العمال الرجال من الزراعة بشكل نهائي، مع بقاء المرأة فيه. ومنذ 1987 - 1988 تباطأ كل استيعاب كان قائماً للمرأة في القطاع غير الزراعي، وبما أن برنامج الإصلاح الاقتصادي

جدول 6.3 تشغيل النساء في الإنتاج الزراعي عالي القيمة من أجل التصدير

العدد المستخدم	تكوين النوع الاجتماعي (النسبة المئوية للنساء)	السن (مرحلة عمرية أو متوسط)	وضع التشغيل
زهور الزينة			
كينيا	40,000 (4,000 + إلى 5,000 أصحاب حيازات صغيرة)	75	موسمي
أوغندا	3,000	85-75	دائم
زيمبابوي	27,000	87-79	موسمي ودائم
كولومبيا	70,000 (50,000 + في صناعة التغليف التي يشغلها النساء)	80-60	دائم ويعقود
الإكوادور	50,000 - 30,000	70-50	دائم ويعقود
الفاكهة			
جنوب أفريقيا	280,000	53	موسمي، ودائم، ويعقود
البرازيل	-	65	دائم
شيلي	336,739	45	مؤقت
الخضراوات			
كينيا	32,000 - 20,000	66	مؤقت
جواتيمالا	18,000 حيازات صغيرة	33 في أعمال الحقل، 100 في التجهيز	-
المكسيك	1.2 مليون	90-50	مؤقت، وموسمي

المصدر: مقتبس من Dolan and Sorby 2003

اللازمة لانطلاق الزراعة المؤسسية الموجهة للتصدير. وتمثل النساء ما بين 40 - 60 بالمائة من العمالة المشاركة في أعمال الحقل الخاصة بتلك المحاصيل، وتمثل كذلك النسبة الغالبة من العاملين في مواقع التعبئة والتغليف.³³ على أن هناك العديد من العوامل التي تقوض الآثار الإيجابية التي أثمرت في موارد الرزق الناتجة عن هذا الشكل الجديد من تشغيل النساء. فالمزارع المؤسسية تعتمد على قوة عمل تتميز بالفصل الشديد بين الجنسين: حيث تستخدم النساء بشكل واسع في الأنشطة الأقل أمناً وأجرًا، والتي تحتاج إلى مهارات أقل، وتنعدم فيها فرص التقدم المهني. وعادة ما يكون العمل موسميًا، تطول فيه ساعات العمل، وتتميز الظروف الصحية والأمنية فيه بالفقر الشديد، وتنعدم فيه الحماية الاجتماعية.³⁴ ومن أهم المخاطر الصحية التي تتعرض لها النساء استخدام المدخلات السامة دون الحصول على تدريب مناسب ولا ملابس واقية. وهناك أيضًا آثار صحية محتملة، طويلة الأجل، لم تلق بعد حظها من الدراسة الكافية.³⁵ وفي بعض البلدان التي تنتج محاصيل زراعية عالية القيمة موجهة للتصدير كان هناك ارتفاع ملحوظ في استخدام العمالة التعاقدية، الذكورية والنسائية على

وقد أظهرت دراسة أجريت في البنجاب أن العمالة النسائية تمثل 60 بالمائة من إنتاج الطماطم، بينما تتقاضى ما بين 60 إلى 75 بالمائة من أجر الرجل. وتُزرع الحاصلات الزراعية عالية القيمة الموجهة للتصدير في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء أيضًا، وتغذي الأسواق الأوروبية، في الأساس، في مواسم توقف الإنتاج فيها. وهناك توسع في صادرات الزهور والخضراوات في كينيا، وأوغندا، وجنوب أفريقيا، وزيمبابوي، بالرغم من أن عدد العمال المشاركين - كما يوضح الجدول 6.3 - ما زال صغيرًا، وتشكل النساء نسبة مرتفعة من قوة العمل الجديدة هذه.

كان التوجه نحو الزراعة المؤسسية، واستغلالها للعمالة المؤقتة على نطاق واسع، والتي تشكل النساء معظمها، ملحوظًا على أوضح ما يكون في أمريكا اللاتينية، وكان أطول أمدًا فيها من المناطق الأخرى. كان توزيع الأراضي في تلك المنطقة غير نزيه بالمرة، على مر التاريخ، فظل عدد كبير من الأسر المعيشية معدومي الأرض، أو شبه معدوميها، معتمدين في معاشهم على العمل المأجور. وقد أدت سياسات الإصلاح الاقتصادي في الثمانينيات والتسعينيات إلى زيادة في القوة العاملة المأجورة

ولكنها زادت أيضاً من التوترات داخل الأسرة مع محاولة المرأة ممارسة تأثير أكبر في اتخاذ القرار داخل الأسرة. إن التعامل مع المستوى المرتفع من عدم الأمان والمستوى المنخفض من الدخل والحماية الاجتماعية الذي تعانيه هؤلاء النساء العاملات يتطلب منهن تحركاً جماعياً. ويعتبر ترسيخ المنظمات العمالية ومنظمات المجتمع بين العمالة الموسمية المتناثرة مكانياً والمنعزلة عن بعضها البعض في العادة، تحدياً هائلاً، على الرغم من بعض الجهود التي بذلت، خاصة بين العمالة النسائية المؤقتة في قطاع الفاكهة في شيلي (انظر الإطار 6.1).

آثار تنوع سبل الرزق على النوع الاجتماعي

"تنوع مصادر الدخل"، هذا التعبير الذي استخدم عندما بدأت الأسر الزراعية في ممارسة أنشطة غير الإنتاج الزراعي لتوسيع موارد رزقها، أصبح ذائع الانتشار في العديد من المواقع الريفية خلال السنوات العشرين الماضية. وقد اشتمل هذا التنوع على الهجرة الموسمية بحثاً عن عمل، وهو ملمح طال أمده من ملامح الارتفاق الريفي في العديد من مناطق أفريقيا، وآسيا، وأمريكا

حد سواء، والتي يقوم طرف ثالث، مقاول، بالتعاقد معها. هذا الأسلوب يقلص من تكاليف العمالة، ويزيد من مرونة الإنتاج الموجه للتصدير؛ حيث يستطيع المقاول أن ينقل فريقه من موقع إلى موقع. على أن العمالة التعاقدية لا تتمتع بأي خدمات أو حماية اجتماعية، وتعتبر جماعة شديدة الضعف من العاملين. بيد أن الفرص الجديدة التي أتاحت أمام المرأة تسببت في حدوث بعض التغيرات الاجتماعية الإيجابية أيضاً؛ حيث أصبح لدى الشباب بديلاً عن الهجرة من الريف إلى الحضر والعمل بال منازل، ودرجة من الاستقلال الاقتصادي، والقدرة المادية على الحركة، وإمكانية اختيار الزوج. لقد أصبحت الشابة غير المتزوجة مفضلة في الترشح للوظيفة أكثر من المتزوجة التي لديها أطفال، خاصة في مؤسسات التعبئة والتغليف. ومع ذلك فقد أصبحت تلك الوظائف أيضاً مهمة في تزايد أعداد النساء المسؤولات عن أسر معيشية. إن القوة التفاوضية الأكبر التي اكتسبتها المرأة من مساهمتها الأكبر في دخل الأسرة قد أعطت المرأة المتزوجة مساحة أكبر في صنع القرار داخل الأسرة أيضاً،

إطار 6.1 العمالة النسائية المؤقتة في الفاكهة في شيلي

تمثل النساء نسبة عالية من العمالة في قطاع تصدير الفواكه في شيلي، والذي يشهد توسعاً، وتعمل معظمهن في التعبئة والتغليف. وكان من المفترض أن يوفر هذا التجمع في مؤسسات التعبئة فرصة للتنظيم، بيد أن العمالة المؤقتة في شيلي لا تزال متناثرة وتجد صعوبة في تنظيم نشاط جماعي طويل الأمد. وفي عام 1998 كان واحد بالمائة فقط من العمالة المؤقتة في الفواكه من المنضمين إلى نقابة عمالية.

ويعتبر انخفاض المشاركة في النقابات، في جانب منه، انعكاساً للسياسات القمعية للنظام العسكري وقت أن كان هذا القطاع يشهد توسعاً. على أن النقابات ليست لديها قوة تفاوضية جماعية تتفاوض بموجبها باسم العمالة المؤقتة، حتى في الحقبة الديمقراطية الجديدة. وفي حالة العمالة النسائية المؤقتة في شيلي، على وجه التحديد، لا تتناول النقابات العمالية احتياجاتهن - مثل مرافق رعاية الأطفال؛ حيث إن موسم العمل يتزامن مع إجازة المدارس، والتشغيل بعد الموسم، والتعليم، والتدريب - وهو ما لا يشجعهن على الانضمام إلى تلك النقابات.

لذلك اتجهت المرأة بنظرها إلى مواقع أخرى؛ فكان أحد سبل الدفاع عن احتياجاتها المشاركة في المنظمات القائمة في المجتمع خارج محل العمل، والتي تدعمها الكنائس أو المنظمات غير الحكومية. ولهذه المنظمات ميزة تفضلها عن النقابات العمالية؛ إذ بإمكانها أن تتواءم مع الاحتياجات الخاصة للعمالة النسائية الموسمية، فتكون لتلك العمالة قبلة في فترات البطالة، فتجتمع في اتساق بين المطالب المتعلقة بالعمل والمشروعات الاجتماعية، ومشروعات المساعدة الذاتية وتلك التي يتم العمل فيها بعد الموسم. بيد أن للمبادرات المستندة إلى المجتمع محدوديتها؛ حيث تفتقر إلى التنسيق فيما بينها، وتعتمد على موارد التمويل الخارجية، والتي سارت إلى انخفاض منذ العودة إلى الديمقراطية، بالإضافة إلى أنها قد لا تكون قادرة أو راغبة في مساعدة العمالة المهاجرة.

على أن العمالة النسائية المؤقتة في شيلي تستخدم استراتيجياتها الخاصة داخل موقع العمل لتحسين ظروف عملها؛ حيث تلجأ النساء، على سبيل المثال، إلى الإضرابات غير المتوقعة لرفع الأجور. وتطلق النساء على هذا النوع من التوقف عن العمل "عقد الأيدي"؛ حيث تقمن باستغلال طبيعة المنتج الذي تتعاملن معه، والذي يفسد إن ترك فتقمن فقط بعقد أيديهن تاركات الفاكهة لتتعفن، فتكتسب بذلك قوة تفاوضية. ويكمن سر النجاح هنا في عدد المشاركات من العاملات، والذي يتوقف بدوره على الشبكات الاجتماعية من الأهل والأصدقاء. إن تنوع العمالة النسائية المؤقتة بوصفها جماعة اجتماعية، وانفراط عقد اتحادها مع نهاية كل موسم، يجعلان من الاستجابة الموحدة الدائمة أمراً عسير المنال.

المصادر: Barrientos and Brntos et al. 1999; Barrientos 2002

اللاتينية. وعلى ذلك، فالتنوع ليس بالجديد تماماً، ولكن يبدو أنه ازداد كثافة. وهناك مدارس مختلفة في تفسير ما إذا كان هذا التوجه إيجابياً أم سلبياً بالنسبة للمشاركين فيه، وللاقتصاد الريفي بوجه عام.

يلقى تنوع مصادر الدخل ترحيب الساسة، والذين يركزون على أنه يشي بـ "كثافة" الاقتصاد الريفي والأسواق الريفية التي أصبحت قادرة على استيعاب طائفة أوسع من الأنشطة، بما فيها الصناعات الريفية. ويرى البعض أن تحسن الروابط التي تأخذ من الزراعة وتعطيها عامل مهم في تقليص الفقر الريفي. بيد أن هناك قلقاً متزايداً من بعض الأشكال التي بدأ تنوع مصادر الدخل في اتخاذها؛ حيث يرى بعض المحللين أن زيادة الانتقال إلى توليد الدخل خارج الزراعة يمثل سعيًا إلى البقاء على قيد الحياة في ظروف تتزايد فيها الضغوط الاقتصادية. وقد أدى ذلك بالكُتّاب إلى التأكيد على وجود نوعين مختلفين من الارتباط بالفقر في واقع الأمر. فبعض الدخل من خارج الزراعة توفر مسارات للخروج من الفقر، سواء لأن التنوع في حد ذاته يمنح دخلاً أعلى وأكثر أمناً، أو لأن مثل هذا الدخل تمكن إعادة استثماره في الزراعة. بيد أنه في حالات أخرى يتسم الدخل بالضعف الشديد حتى إن التنوع هنا يساهم، في واقع الحال، في دورة الإفقار.³⁶

ليست هناك سوى دراسات قليلة، نسبياً، تتناول دراسة عملية التنوع من زاوية النوع الاجتماعي. وقد قام أحد المشروعات البحثية التفصيلية التي تناولت هذا الجانب، بتغطية أربع دراسات أجريت على مستوى القرية في جنوب تنزانيا.³⁷ وقد

توصل هذا المشروع إلى وجود اتجاهات أربعة. أولاً، هناك تنوع كبير في الدخل الريفي بعيداً عن الزراعة، ويتمثل هذا التنوع في القطاعات غير الزراعية أساساً، أكثر من تمثله في القطاعات الزراعية. ثانياً، تعتبر أشكال الهجرة الجديدة مهمة في استراتيجيات التنوع المعاصرة. ثالثاً، لا يوفر التنوع نوعية المدخرات اللازمة للاستثمار في الزراعة، حيث تهيمن عليه التجارة في السلع الثانوية، والتي عادة ما تتمثل في السلع الاستهلاكية الرخيصة المستوردة من جنوب ووسط آسيا، والملابس المستعملة، والمواد الغذائية المستوردة. أخيراً، معظم الفرص التي استغلها الشباب والشابات كانت من تلك التي تحتاج إلى مبلغ زهيد للبدء وعائدها قليل، فلا تدر إلا دخلاً هزياً، ولم يقد بأنشطة أفضل عائداً إلا القليل من الشبان. هناك نتائج مشابهة تم التوصل إليها في بقاع أخرى أيضاً؛ فالدراسات التي أجريت على التشغيل غير الزراعي والدخول في الإكوادور، والسلفادور، وشمال شرقي البرازيل تشي بأن المرأة تميل أكثر من الرجل إلى المشاركة في الأنشطة غير

الجانب الأكثر إظلاماً للتنوع

الصورة مقلقة في بعض الأحيان. قامت دراسة لسوق العمل النسائية في زيمبابوي بدراسة الأوضاع في مصنع لاستخراج السكر من القصب يستخدم 3400 عامل دائم ومجموعة أصغر من العمالة المؤقتة، كثير منها من النساء. وعلى الرغم من أن معدلات أجور العمالة المؤقتة كانت جيدة نسبياً، فقد كان التشغيل موسميًا، وكان العامل الحاسم في تحديد إجمالي الكسب هو طول فترة العمل، والتي كانت تختلف من عام إلى آخر. كانت الكثير من النساء في ظروف شديدة السوء، خاصة عند انتهاء فترة العقد، فمعظمهن كنّ غير متزوجات هاجرن من أجل العمل وتركن وراءهن الأطفال في قراهن الأصلية، وأقمن بالقرب من المصنع طوال العام. كان الخيار الوحيد أمامهن عند توقف الاحتياج إليهن هو البغاء. افتقرت هؤلاء الفتيات إلى حماية الأهل والأقارب، فاضطرت بعضهن إلى اتخاذ أخطار من الرجال، فقط لمجرد الحصول على مكان تعيش فيه.⁴² أظهرت تلك الدراسة التي أجريت في زيمبابوي كيف أن

في المهن التي لا تحتاج إلى أية مهارات في قمان الطوب والبناء، وتجهيز الأسماك، والزراعة الموسمية، وتحتل المرأة أقل تلك الأنشطة شأناً وأجراً. في تلك الحالات تظل العلاقات بين الجنسين لا يعكس صفوها شيء.⁴⁵ وبعد يوم العمل الطويل يبقى على المرأة أن تعد الطعام للأسرة وتجلب الماء والوقود، بينما يستلقي الرجل في استرخاء. وتبقى السيطرة على أجر المرأة في يد الرجل، بوصفه رأس الأسرة.

من أهم الجوانب الدالة في تقسيم قوة العمل تلك المفارقة بين الأنشطة المنخفضة البداية والعائد وتلك المرتفعة البداية والعائد. ليس من المستغرب أن تشغل معظم النساء الأنشطة المنخفضة البداية والعائد التي تدفعن إليها بضرورات البقاء على قيد الحياة، كما يحدث مع الرجال أيضاً، بيد أن بعض الرجال يشغلون مناصب مرتفعة البداية والعائد أيضاً. هذا الأجر المذري الذي تتقاضاه المرأة من موارد دخلها الجديدة يسهم في حلقة مفرغة هي: الحط من قيمة رأس المال. عادة ما تستخدم مدخرات الرجل التي جناها من العمل في المهجر أو العمل الرسمي بأجر في الاستثمار في الزراعة عالية القيمة أو مشروعات الأسرة؛ مما يمكنه من تسويق مخرجات متزايدة بشكل تجاري. أما المرأة فاحتمالات جنيها لدخل من خارج الزراعة يكفي لتكوين مدخرات يمكن استثمارها في الزراعة أقل بكثير.⁴⁶ على أن هناك استثناءات، خاصة في غرب أفريقيا، حيث

العنت في كسب الرزق قد حول بعض النساء غير العاملات في الجنس بشكل منتظم إلى بيع الهوى مقابل المال أو بعض السلع على نحو غير منتظم. وقد توصلت دراسة أجريت على العاملات في الجنس في ولاية أوريسا الهندية إلى نتائج مشابهة. وهو ما يوثق ظاهرة "العمالة المؤقتة في الجنس": نساء متزوجات لديهن أطفال تأتين إلى المدينة في المساء لكسب بعض المال الإضافي، خاصة قبل الاحتفالات.⁴³ في تلك الحالات يمثل العمل بالجنس جزءاً من مجموعة أنشطة يقوم بها النساء - وبعض الرجال - بشكل متقطع، ولا تمثل بالنسبة لهم عملاً يتخصصون فيه. اقتصر تنوع سبل الرزق خارج الزراعة بين العاملين في الريف الهندي على الرجال في معظمه، كما أشرنا في السابق، ومع ذلك فقد كانت له آثار متنوعة على النوع الاجتماعي، بالإضافة إلى أن هذه القدرة على الانتقال التي انطوى عليها التنوع ساهمت أيضاً في إحداث تغيير في بنى الأسرة (انظر الإطار 6.2). وكانت أكثر القطاعات نمواً، في النشاط غير الزراعي، هي التشييد، والنقل، والتخزين، والبيع، والفنادق والمطاعم، والتي تفضل كلها العمال من الرجال. أما التشغيل النسائي فقد اقتصر نوعاً ما على القطاع الزراعي، وانطوى أحياناً على هجرة موسمية من الريف إلى الريف.⁴⁴ وتعتبر هجرة أسر بأسرها هي النمط السائد في بعض المناطق وبين بعض الجماعات الاجتماعية. وكثير من تلك الأسر معدومة الأرض ومن الطبقات الدنيا الأمية، وتعملن

إطار 6.2 التنوع وتغير بنى الأسرة المعيشية في الهند

لوحظ في الهند تغير ممارسات الزواج في جميع أنحاء البلاد، وكان بعضها تفاعلاً مع تنوع الدخل الريفي. وقد شملت تلك التغيرات ارتفاع سن الزواج، وزيادة انتشار البائنة، والميل نحو تحول الأسرة إلى أسرة نووية. فقد تنقسم الأسرة المعيشية إلى عدد من المكونات النووية عندما ينتقل أعضاء الأسرة من الزراعة إلى مهن أخرى، أو يهاجرون بشكل منفصل من أجل العمل، وكذلك عندما يسعى بعض أعضاء الأسرة المعيشية إلى السيطرة على الدخل وحدهم بدلاً من اقتسامه مع المجموعة كلها. قد يكون في ذلك إستراتيجية بقاء على قيد الحياة لبعض من يعيشون في وحدات أسرية فقيرة، أو قد يكون وراءه رغبة في الحراك الاجتماعي إلى أعلى. يتمثل بعض المنطق في زيادة عدد المواليد بنسبة كبيرة وبنى الأسرة الواسعة في أن ذلك يوفر أيدي عاملة ودعماً متبادلاً للأسرة الزراعية، وبالتالي فالميل نحو الأسرة النووية يقترن بانخفاض ملكية الأرض وتنوع الدخل بانتقاله من الزراعة إلى المهن غير الزراعية. وقد يعكس ذلك، عندما يكون بين الجماعات الأيسر حالاً والأفضل تعليمياً، رغبة من زوجات الأبناء في الفكك من قبضة الحماية ومطالبها في العمل المنزلي، وكذلك تنافسها مع الحماية على ولاء الزوج، ورغبتها في ممارسة سيطرة أكبر على مالية الأسرة. وبما أن للمرأة تأثيراً في هذا الاتجاه، فلا بد أنها ترى في ذلك مصلحة لها؛ بيد أن هناك بعض الخسائر أيضاً، فتلقى المساعدة في العمل المنزلي ورعاية الأطفال أقل سهولة في الأسرة النووية. وبما أن التحرير يميل إلى تسريع تنوع موارد الرزق بعيداً عن الزراعة وتكريس انعدام ملكية الأرض، فلنا إذن أن ننظر إليه على أنه يدعم تحول الأسرة إلى أسرة نووية، وهو اتجاه من المرجح أن يستمر.

المصدر: Jackson and Rao 2004

للأرض والائتمان يمنحانه خط رجعة أقوى، ويوفران له فرصاً أفضل ذات عوائد أفضل. وذلك في حين قد تلعب القيود الاجتماعية والثقافية الواقعة على المرأة دوراً أكثر حسماً من العوامل الاقتصادية. في العديد من المناطق في آسيا لا يعمل بأجر في مزارع آخرين سوى النساء المنتميات إلى أدنى الجماعات الاجتماعية، بينما تحتفظ الثقة والسمعة والعلاقات الاجتماعية ببعض المنافذ المربحة في سوق العمل للرجال.

النفاد إلى الموارد: الأرض والائتمان

النوع الاجتماعي والأرض

يتمثل أحد أهم الدروس المستفادة من تجربة الإصلاح الاقتصادي والتحرير في أن فقر موارد المزارعين يمنعه من استغلال فرص جديدة. وتبقى الأرض أحد أهم الأصول في الاقتصاد الريفي.⁴⁰ وقد خضعت مؤسسات حيازة الأرض خلال التسعينيات إلى إصلاحات في عدد من البلدان. وكان للمانحين الدوليين يدٌ طولى في تصميم تلك الإصلاحات في العديد من الحالات، مستندين في ذلك إلى وجهة نظر ترى أن وجود "مؤسسات سليمة" (أي حقوق ملكية من خلال التسجيل وتوثيق الحيازات) من شأنه دعم الأسواق، وتسهيل دخول رأس المال الأجنبي إلى القطاع الزراعي، وتحسين التنمية الشاملة.

شاركت ناشطات حقوق المرأة، في العديد من البلدان، بقوة في مناقشة السياسات المتعلقة بالأرض، وكثيراً ما كُنَّ تقمن بذلك جنباً إلى جنب مع جماعات المجتمع المدني الأخرى مثل النقابات العمالية الريفية، والمنظمات غير الحكومية، والحركات الاجتماعية. وقد أثارت مطالبات المرأة بالحقوق في الاحتفاظ بالأرض أو تملكها اختلافاً أثبت وجود انقسام عميق داخل المجتمع المدني، كما أثارت اتهامات بأن بعض النساء أو الجماعات لديها رغبة في أن تحتويها الدولة أو المانحون الخارجيون. وقد حدث ذلك بالفعل في أثناء المناقشات التي جرت حول إصلاحات ملكية الأرض الأخيرة في تنزانيا، والتي انتهت بتمرير تشريعين مفصلين سنة 1999.⁵⁰ لم تتبن الحركات الاجتماعية الريفية والنقابات العمالية مصالح المرأة الخاصة بملكية الأرض - كما حدث في حالة حركة العمال الريفيين معدومي الأرض، والاتحاد الوطني للعمال الزراعيين في البرازيل - إلا بعد سنوات عديدة من النشاط النسوي داخل وخارج الحركات التي قامت بذلك.⁵¹

وقد أسفرت تلك الجهود عن حدوث تقدم ملموس في تمرير قوانين ملكية أرض أكثر عدالة بين الجنسين في تسعينيات القرن العشرين؛ حيث وسَّعت إصلاحات القوانين المدنية في

تهيمن المرأة على تسويق المنتجات الزراعية. ففي جنوب غانا، حيث تكثر النساء التاجرات، نجدهن في الأنشطة المنخفضة البداية والعائد أكثر من الرجال، ولكن هناك قلة منهن تعملن على نطاق واسع، بما في ذلك العمل على المستوى الدولي. ويتمثل أحد آثار تحرير التجارة على نساء السوق في غانا في احتدام التنافس، كما أصبح هناك احتياج للمزيد من الموارد والمهارات للاستمرار في المنافسة، فخسرت المرأة الفقيرة والمحرومة مكانها لكبار المشغلين.

وحيثما سعت الشابات المهاجرات إلى الحصول على عمل في المدن، سنحت الفرص للحراك الاقتصادي، وأصبحت هناك إمكانية لتغير المعايير والممارسات الاجتماعية بشكل كبير. ففي بلدان مثل الصين وبنجلاديش، حيث توسعت الصناعات التي تستخدم النساء في السنوات الأخيرة (انظر الفصل الخامس)، حصلت أعداد كبيرة من الشابات الريفيات على نفاذ إلى العمل براتب للمرة الأولى.⁴⁷ وتحتفظ الكثيرات منهن بعلاقاتهن مع أسرهن، وتستثمرن مدخراتهن في الأرض، وفي المدخلات الزراعية، والإسكان، والتدريب على المهارات المهنية. وتنفق العائلات المهاجرات المتزوجات بسخاء على الرسوم المدرسية للأبناء؛ حيث يمثل ذلك سبيلاً ممكناً للحراك إلى أعلى.⁴⁸ للأسف الشديد، صاحب التحرير السريع في بعض البلدان، خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء، انهيار في الصناعات الوطنية، مما أحدث شحاً في الوظائف القادرة على استيعاب المهاجرين من الريف بحثاً عن فرص حياة جديدة.

قيود على تنوع مصادر دخل المرأة

هناك عدد من الأسباب التي أبقت على التقسيم على أساس النوع الاجتماعي في أسواق العمل في مختلف البقاع. بعض هذه الأسباب مباشر وذو طبيعة اقتصادية بحتة، تتعلق بتكلفة البدء في النشاط (متطلبات رأس المال)، والقيمة التي يوليها الباحث عن العمل لعمله. والعديد من فرص العمل خارج الزراعة المتاحة أمام المرأة أعمال في مشروعات صغيرة نشأت بتكاليف بدء زهيدة.

إن الأسباب التي تجعل المرأة على استعداد للعمل بأجر شديد الانخفاض مقارنة بأجر الرجل أسباب معقدة. وتشمل بعض الاعتبارات المهمة في هذا الصدد الانخفاض المحتمل في دخلها من إنتاجها الخاص، والاحتياجات الأسرية الضاغطة، كإطعام أبنائها، على سبيل المثال. ليس هناك في العادة إلا القليل من فرص الكسب المحلية المتاحة أمام الأعداد الكبيرة من النساء الباحثات عن عمل للوفاء بالمتطلبات الأساسية للبقاء على قيد الحياة، والتي لا يستطيع الرجل رأس الأسرة أن يلبّيها، أو لا يقوم بتلبيتها. إن خبرة الرجل الأكبر في الزراعة ونفاذه الأعلى

وحتى عندما اعتُرف رسمياً بحقوق المرأة استمر وجود فجوة هائلة بين الاعتراف الرسمي بحقوقها في تملك وحيازة الأرض ونفاذها الفعلي إلى الأرض بوصفها مصدراً للدخل. أسباب هذه الفجوة معقدة وتختلف من مكان إلى مكان. على أن هناك توجهين سياسيين مهمين يستوجبان الاهتمام لو أريد للمرأة الأكثر فقراً على وجه الخصوص أن تنفذ إلى الأرض بشكل آمن، وهذان التوجهان هما: التركيز على أسواق الأراضي النامية، وعودة اهتمام السياسة بآليات إدارة الأرض المحلية وغير الرسمية.

خلق أسواق أراضي

لو أريد للنساء الأكثر فقراً، على وجه الخصوص، النفاذ إلى الأرض على أساس آمن، فيجب إيلاء الاهتمام إلى تركيز السياسات الحالية المبالغ فيه على خلق أسواق أراضي عن طريق تسجيل الأرض ومنح صكوك الملكية. فتلك أبعد ما تكون عن أن تمثل حلاً كاملاً لنقص رأس المال والافتقار إلى تحسين الزراعة وضعف دخول صغار الملاك. وتشير القرائن المتوفرة من العديد من البلدان إلى أن أسواق الأراضي قلما تكون في مصلحة فقراء الريف، كما أنها ليست محايدة تجاه النوع الاجتماعي (لمعلومات حول أمريكا اللاتينية في هذا الصدد، انظر الجدول 6.4).

أمريكا اللاتينية حقوق ملكية المرأة المتزوجة، وكذلك تلك التي تعيش مع رفيق دون زواج. كذلك أتيحت الأرض أمام المرأة من خلال برامج الدولة لتوزيع وتسجيل الأرض خلال العقد المنصرم، ويرجع ذلك في جانب كبير منه إلى ظهور منظمات المرأة الريفية الوطنية وتضامنها ونجاحها في الإصرار على مطالبتها.⁵² وفي الهند، أولت الخطة الخمسية التاسعة (1997-2002) اهتماماً خاصاً بحقوق ملكية الأرض الخاصة بالمرأة وبالسكان القليلين، وهما الشريحتان الممثلتان بقوة في زراعة الحيازات الصغيرة.⁵³

كان نفاذ المرأة إلى الأرض، في أفريقيا جنوب الصحراء، معترفاً به في ظل أنظمة حيازة الأرض "العرفية" أو الخاصة بالسكان الأصليين. على أن وضع المرأة بدأ في التراجع منذ أوائل خمسينيات القرن العشرين، أمام نظام تسجيل الأرض وإدخال نظام عقود التمليك والملكية الفردية. وقد مال نظام منح الحقوق الرسمية في تملك الأرض إلى زيادة عدم المساواة وعدم الأمان: إذ لم يكن يعترف في العادة بحقوق النساء والرعاة وقبائل الأقليات خلال عمليات التسجيل.⁵⁴ وعادة ما تذكر التجربة الكينية كعنوان على خذلان عمليات تمليك وتسجيل الأرض للمرأة. وقد حظيت مصالح المرأة في الأرض باعتراف أكبر، على الرغم من أنه لم يكن متساوياً، خلال موجة برامج تشريعات حيازة الأرض والملكية الأخيرة في تنزانيا، وأوغندا، ومالاوي، وكوت ديفوار، والنيجر، وغانا، وزيمبابوي، وجنوب أفريقيا.

جدول 6.4 أشكال الحصول على ملكية الأرض حسب النوع الاجتماعي (نسب مئوية)

	المجموع	أخرى	السوق	الدولة	المجتمع	الميراث	
البرازيل							
نساء	100	7.8	37.4	0.6	—	54.2	4,345 = ن
رجال	100	3.9	73.1	1.0	—	22.0	34,593 = ن
تشيلي							
نساء	100	5.9	8.1	1.9	—	84.1	271 = ن
رجال	100	6.8	25.1	2.7	—	65.4	411 = ن
الإكوادور							
نساء	100	7.6	44.9	5.0	—	42.5	497 = ن
رجال	100	15.6	43.3	6.5	—	34.5	1,593 = ن
المكسيك							
نساء	100	3.7	8.1	5.3	1.8	81.1	512 = ن
رجال	100	8.9	12.0	19.6	14.8	44.7	2,547 = ن
نيكاراجوا							
نساء	100	—	33.0	10.0	—	57.0	125 = ن
رجال	100	—	52.0	16.0	—	32.0	656 = ن
البيرو							
نساء	100	1.3	16.4	5.2	1.9	75.2	310 = ن
رجال	100	6.0	26.6	12.4	6.3	48.7	1,512 = ن
أزواج	100	0.8	52.6	7.7	1.6	37.3	247 = ن

المصدر: Deete and Leon 2003 table 3 :

نظراً للصعوبات التي عادة ما تواجهها المرأة في التعبير عن وجهة نظرها في مثل تلك الظروف، فإن ذلك لا يمكن أن يضمن تمثيل مصالح المرأة في تخطيط المشروعات، هذا بالإضافة إلى أن تمثيل المرأة في المستقبل ليس مؤكداً.⁵⁸

ومما يزيد من محدودية فاعلية إصلاحات الأرض والملكية بوصفها أدوات للتنمية افتقاراً جنوب أفريقيا، وكذلك بلدان عديدة أخرى، لسياسة زراعية شاملة. وفي ظل تلك الفجوة السياسية ليس من الواضح ما إذا كان الحصول على قطعة أرض صغيرة كافياً لتوفير أساس لرزق معقول. وفي حالة الهند، على سبيل المثال، يمثل بطء النمو في القطاع الزراعي، وانخفاض الاستثمار الحكومي وغيرها من علامات الركود في الريف أسباباً حقيقية لدق ناقوس الخطر. هل يمكن أن يختلف الوضع بحدوث تغير من قبيل الاعتراف بحق المرأة في الحصول على عقد ملكية أرض، أو توفير التدريب والخدمات الإضافية للريفيات؟ يبقى ذلك - على أقل تقدير - موضع تساؤل.

العودة (التحول) إلى المؤسسات المحلية وغير الرسمية

حدثت مؤخراً عودة إلى اهتمام السياسات بالآليات غير الرسمية و"العرفية" على المستوى المحلي فيما يتعلق بإدارة الأرض، كجزء من الاهتمام الأوسع باللامركزية وبتعزيز الحكم المحلي.⁵⁹ على أنه لم تجر سوى القليل من المناقشات، حتى الآن، حول كيفية عمل هذه الأنظمة المحلية على أرض الواقع، بما في ذلك مدى قدرتها على تقديم تخصيص للموارد أكثر عدالة بين الجنسين. في معظم بقاع آسيا وأفريقيا، ليس للمرأة إلا سلطة قليلة في صناعة القرار المتعلقة بحيازة الأرض، ليس فقط على المستوى الرسمي الحكومي والمستوى القانوني، ولكن أيضاً - بل خاصة - على المستوى غير الرسمي المحلي في صناعة القرار. على أن هناك قلقاً حقيقياً في العديد من البلدان، بما فيها جنوب أفريقيا وغانا، حول المكانة التي يجب أن تولى للسلطات "التقليدية" في الحكم المحلي الريفي؛ حيث إن أساس سلطتها ليس ديمقراطياً في كل الأحوال، كما أن "النهج التقليدي" الذي تتبناه يمكن أن يضر بمصالح المرأة.⁶⁰

وحيثما انتقلت صناعة القرار فيما يتعلق بالأرض إلى المؤسسات المجتمعية غير الرسمية، كما هي الحال في أوغندا التي ذهبت إلى أبعد مدى في هذا الطريق، تجد المرأة في "العدالة" التي تقدمها المجالس المحلية تمييزاً شديداً. ويشرح أحد المراقبين ذلك بقوله: "تفكر المرأة ملياً وبشكل معنٍ فيما إذا كان باستطاعتها أن تحصل بالفعل على حكم غير متحيز - وهي الغريبة عن هذا المجتمع الأبوي المحتد والواقع -

أجريت دراسة شاملة حول آثار خصخصة الأرض في أفريقيا جنوب الصحراء، وجمعت أدلة من جميع أنحاء القارة، وتوصلت إلى أن عمليات خصخصة الأرض الأخيرة وتركيزها - وليست أنظمة تسجيل الأرض الوطنية في حد ذاتها - هي المسؤولة عن تقليص حقوق المرأة في الأرض.⁵⁵ في سياق الإصلاحات التي شهدتها تنزانيا - والتي أشرنا إليها في السابق - والتي أنشئت خلالها "مجموعة عمل النوع الاجتماعي والأرض"، تذهب بعض النسويات إلى أنه بالرغم من تمتع المرأة بحماية حقوقها في الأرض بوصفها زوجة في ظل قانون أرض القرية الجديد، فإن حقوقها بوصفها عضواً في المجتمع معرضة للمخاطر في ظل مبادئ التحرير والبنى الإدارية التي استقر لها الأمر الآن.⁵⁶ على أن النساء لا تشتركن جميعاً في تلك النظرة المظلمة للتحرير. فبعض أكثر الجماعات تأثيراً في "مجموعة عمل النوع الاجتماعي والأرض" التنزانية تدعم تملك الأرض وتسجيلها وخلق أسواق أراضي، بما أن ذلك يمكن المرأة من شراء الأرض وتسجيلها باسمها وتوريثها إلى أبنائها. بيد أن مثل هذا التفاؤل قد لا يكون في محله، خاصة إذا ما أخذنا المرأة المنخفضة الدخل بعين الاعتبار، ففي سياق التوجه إلى إضفاء طابعي التجارة والسوق عادة ما تفقد الجماعات الأضعف، بما فيها النساء الأكثر فقراً، الحقوق العرفية التي كانت لها في السابق، بينما يحكم المنافسون الأقوى الذين ينافسون على السيطرة على مثل هذا المورد الحيوي قبضتهم.

كانت إصلاحات الأرض في جنوب أفريقيا عملية مختلفة نوعاً ما؛ إذ جرت على خلفية تاريخية خاصة بالفصل العنصري. هنا، اتبع الإصلاح نموذج "مشتر راغب وبائع راغب"، وجرى الالتزام بالمساواة بين الجنسين أساساً على مستوى المثل العليا، نظراً لغياب المساواة السياسية فيما يتعلق بحقوق النساء في الأرض، وكذلك بسبب الضعف المؤسسي والعملياتي. وقد تركز الاهتمام بهذه العملية حول عدم قدرة الدولة - في ظل الإطار الصارم للتواؤم مع السوق - على الاستيلاء على الأرض وإعادة توزيعها بشكل استباقي وعلى نطاق واسع. وبحلول يونيو / حزيران 2000 كان المتوسط الوطني لنقل ملكية الأراضي الزراعية إلى ملاك جدد واحد بالمائة فقط، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالحاجة وبالطلب. إن اتباع برنامج يلتزم - بصراحة - بالطلب فقط يتناقض مع الهدف السياسي الخاص بالوصول إلى النساء بوصفهن جماعة قائمة بذاتها؛ لأنه يتجاهل كيفية تأثير علاقات القوة والانقسامات داخل المجتمع على أسلوب تحقق "الطلب".⁵⁷ وقد تمثل الإنجاز الرئيسي حتى الآن في ضمان اختيار النساء في لجان المشروعات إلى جانب الرجال، بيد أنه

إلى 24 بالمائة في 1999-2000. وخلال الفترة نفسها انخفض عدد المستفيدين الحاصلين على ائتمان من خلال برنامج التنمية الريفية المتكاملة من 2.9 مليون إلى 1.3 مليون.⁶³ وعلى الرغم من عدم توفر بيانات عن كل نوع اجتماعي على حدة، فمن المرجح أن نسبة تافهة من الائتمان ذهبت إلى النساء، نظراً لضرورة وجود أرض كشرط للحصول على ائتمان زراعي وافتقار معظم النساء لصكوك ملكية أراضي.⁶⁴

وقد سعت الحكومة إلى سد تلك الفجوة من خلال التوسع السريع في توفير الائتمان المحدود، وذلك من خلال تكوين جماعات المساعدة الذاتية، بين النساء في الأساس. وتستهدف تلك الجماعات التغلب على مشاكل عدم النفاذ وارتفاع تكاليف الائتمان وضعف التسديد التي تواجهها المؤسسات الرسمية. وبعد أن كان الدعم مقدماً لخمسمائة جماعة سنة 1992 اتسع البرنامج ليشمل 500000 جماعة سنة 2002، تغطي ما مجموعه أكثر من 40 مليون نسمة، 90 بالمائة منهم من النساء. إنه إنجاز مهم.⁶⁵ على أن هناك بعض المساوئ في وصول الائتمان إلى النساء المنتميات إلى أفقر قطاعات المجتمع. فالمنظمات غير الحكومية هي المسؤولة عن ربط أعضائها من النساء بمصادر الائتمان في 70 بالمائة من الحالات، وبالتالي فوجود منظمات غير حكومية نشطة في التمويل المحدود يؤدي إلى انتشار الائتمان بين عمالته المحتملين. على أن تلك المنظمات منتشرة بشكل غير متساو في جميع أنحاء البلاد، وتميل إلى التركيز في بعض الولايات والمناطق. ومن المحبط أيضاً أنه على الرغم من مشاركة المرأة في تربية الماشية في جميع أنحاء الريف الهندي، لم يتعد نصيب تدجين الحيوانات وصناعة منتجات الألبان من إجمالي الائتمان الصغير الحجم المقدم للزراعة وما يتعلق بها من أنشطة أكثر من 6 بالمائة خلال 1999-2000. وهناك مشكلة أخرى تتمثل في أن القروض المتوسطة صغيرة الحجم نسبياً؛ إذ تبلغ 1000 روبية فقط في العادة لأعضاء جماعات المساعدة الذاتية. وكثيراً ما أدى هذا المستوى المنخفض للقروض في الماضي إلى إيقاع المرأة في فخ نقص رأس المال عما هو مطلوب في مشروعات إدار الدخل وفشلها في خلق انطلاقة اقتصادية.

وقد توصلت دراسة أجريت على نساء جماعات المساعدة الذاتية في أندھرا بارديش إلى أنه بالرغم من أن تنظيم النساء في جماعات يعتبر إستراتيجية في الاتجاه الصحيح، فإنه لا يساهم تلقائياً في تغيير المعايير الاجتماعية وإحداث المساواة بين الجنسين.⁶⁶ وتأتي قرائن مختلطة من بنجلاديش، وهي دولة أخرى في جنوب آسيا انتشرت فيها برامج الائتمان المحدود انتشار النار في الهشيم خلال العقد الأخير. فقد أظهرت بعض

أمام مجلس محلي يتكون من أسرة الزوج وأصدقائه.⁶¹ أثبتت مخاوف مشابهة حول لامركزية إدارة الأرض في الصين أيضاً. على أن نقل السلطة، في هذه الحالة، إلى السلطات المحلية دون أن تصاحبها تعليمات واضحة من الحكومة المركزية أدى إلى تطور ممارسات محلية تنتهك القوانين الوطنية التي تهدف إلى حماية حقوق المرأة في الأرض.⁶²

النفاذ إلى الائتمان

للقيود المتعلقة برأس المال أهمية قصوى لدى الرجال والنساء من المزارعين على حد سواء. تحتاج زراعة الحيازات الصغيرة لبعض رأس المال، وكذلك الحال حتى بالنسبة للزراعة التي يتقوت عليها زارعوها؛ إذ تحتاج إلى حبوب وأدوات. أما زراعة المحاصيل النقدية، غذائية كانت أو بهدف التصدير، فتحتاج إلى رأس مال ابتدائي أكبر بكثير. وعادة ما تفوق المبالغ اللازمة قدرة العديد من النساء، واللاتي لا يمر بين أيديهن، طوال السنة العادية، سوى القليل جداً من المال.

كان هناك اهتمام كبير في السياسات، خلال العقد الماضي، بالسماح بالائتمان المحدود من أجل تقليص الفقر. وكثيراً ما كانت المرأة الهدف المحدد لتسهيلات الائتمان المحدود، كما جاء في إعلان بكين وبرنامج العمل. وفي ظل افتقار المرأة الريفية إلى النفاذ لكل أنواع الموارد، بما فيها رأس المال، فقد كان اهتمام السياسات هذا بالائتمان في صالحهن تماماً. كان جنوب آسيا موطناً لبعض أنشط حملات الامتداد بالائتمان المحدود إلى المرأة. وفي الهند، كان توفير الائتمان المناسب في الوقت المناسب وبأسعار فائدة معقولة، أحد أهداف السياسة الحكومية منذ الاستقلال. ولذلك، فقد تم التوسع في مؤسسات الإقراض الرسمية، وأتيح الائتمان المدعوم أو المصحوب ببعض الامتيازات للجماعات المحرومة اجتماعياً من خلال برنامج التنمية الريفية المتكاملة وغيره من سبل الإقراض المصرفية. بيد أنه كانت هناك العديد من المشاكل البيروقراطية، وكان هناك كذلك افتقار إلى الحساسية تجاه السياقات الاجتماعية والاقتصادية التي تعمل فيها تلك البرامج.

وفي عام 1991 بدأت مرحلة إصلاحات مصرفية مصاحبة لإصلاحات أخرى تتخذ من التحرير هدفاً لها. وقد أظهرت دراسة أجريت مؤخراً على توفير الائتمان أن نصيب الزراعة من إجمالي الائتمان المقدم انخفض بين عامي 1985 و2001. وليس أدل على ذلك من أن نصيب الائتمان الزراعي الذي يحصل عليه صغار المزارعين، والذين كانوا يمثلون 30 بالمائة من الائتمان الزراعي من البنوك التجارية سنة 1990 قد انخفضت نسبتهم

العلاقات بين الجنسين وبين الأجيال. فعلى الرغم من قبول الرجل البادي بفرص المرأة الجديدة في كسب المال، فقد كان أقل استعداداً للقبول بإعادة هيكلة العلاقات داخل الأسرة. واشتكت المرأة من يوم العمل المكثف، وفي المجتمعات التي استطاعت المرأة فيها أن تكسب أكثر من الرجل، واجهت في بعض الأحيان شكوى من الزوج المحيط الممتنع من جهود الزوجة في تحقيق دخل إضافي من التجارة أو صناعة الجعة. وقد ذكر ضرب الزوجات أيضاً بوصفه مشكلة متنامية. توصلت دراسة أخرى أجريت على آثار التحرير على العلاقات بين الجنسين والأمن الغذائي، في قريتين في الريف الكيني، إلى حدوث صعوبات هناك أيضاً في إعادة التفاوض حول العلاقات بين الزوجين وحول مسؤوليات كل منهما.⁶⁹ في حالتنا هذه، قوض التحرير دخل الرجل وفرص عمله، بيد أن المرأة سعت إلى الحصول على فرص جديدة داخل وخارج مجال الزراعة. وقد نتج عن ذلك نزاع بين الجنسين حول السيطرة على الدخل، وصناعة القرار، وقضايا أخرى متعلقة بالأسرة. وقد أوجبت الضغوط الواقعة على الأسرة وخسارة الرجل لدوره كعائل للأسرة تلك المشاكل، كما أدت إلى زيادة العنف المنزلي. إن عمل المرأة الذي تتكسب منه قد أدى إلى تقلص الوقت المتاح لمهام البيت ورعاية الأطفال، بالإضافة إلى أن خياراتها في الإنفاق أصبحت تشير شكوك الرجل وعدم ثقته.

هذا كله جزء من صورة كلاسيكية تنشأ من انخفاض عائد زراعة الحيازات الصغيرة وشدة اعتماد الأسرة الريفية على تنوع الدخل على المدى الطويل، والتي يهتز في سياقها، بشدة، تقسيم العمل والسلطة بين الجنسين وبين الأجيال. وإلى جانب ما أدى إليه ذلك من توتر في العلاقات بين الجنسين، فقد أفرز أيضاً مساحات جديدة للاستقلال الشخصي، أمسكت المرأة بها. لقد اتخذت عملية التنوع أشكالاً مختلفة. ومن المرجح أن تؤدي المفاوضات حول مسؤوليات كل من الجنسين في المستويات الأدنى من الدخل الإجمالي إلى صراعات بين الجنسين، ومن المرجح أيضاً أن يكون ذلك أكثر آثار التحرير انتشاراً. وكما أوضح هذا الفصل، فعلى الرغم من أن تنوع الدخل قد أدى إلى تحسين دخول بعض النساء، فإن تنوع الدخل لدى الغالبية العظمى من الريفيات كان إستراتيجية بقاء على قيد الحياة أكثر منه سبيلاً للخروج من الفقر. وفي بعض الظروف التي يتعين فيها على الرجل والمرأة في الأسرة أن يحصلوا على دخول من خارج الزراعة للبقاء على قيد الحياة، قد تكون فرص المرأة أكبر، ولكن قد تثور توترات بين الجنسين حول فرص المرأة الجديدة في الحصول على دخل، خاصة لو لم يكن باستطاعة الرجل الحصول على عمل أو كان دخله من الزراعة يسير إلى انخفاض.

الدراسات أن موقف المرأة التفاوضي داخل الأسرة قد تعزز بسبب نفاذها إلى الائتمان وما ينتج عن ذلك من سيطرة على الدخل وعلى الأصول، بينما ذهب باحثون آخرون إلى أن القروض والضغط الذي يمثله وجوب تسديدها تؤدي إلى ضغوط نفسية ومستويات أعلى من العنف المنزلي.⁶⁷

التعرف على التغير في العلاقات بين الجنسين

تلقت العديد من الأسر صاحبة الحيازات الزراعية الصغيرة في البلدان النامية، خلال التسعينيات، ضربات شديدة من جراء تآكل دعم الدولة للزراعة المحلية وتعرضهم للتذبذب الشديد في أسواق السلع العالمية التي كانت تعاني بوجه عام من الكساد. وعلى الرغم من أن بعض الباحثين اختاروا دراسة التغيرات التي حدثت في العلاقات بين الجنسين في تلك المجتمعات والأسر، فما من شك في أن الضغوط الاقتصادية الحادة قد وفرت ظرفاً ملائماً لتفكك الأسرة وتبادل الأدوار بين الجنسين، وتحولات في السيطرة على الموارد وفي العلاقات بين الرجل والمرأة. وفي العديد من البلدان التي كثرت فيها هجرة الرجال الموسمية إلى الخارج، تولت المرأة وحدها المسؤولية في الأسر الزراعية. وعندما يفشل التحرير في توفير زيادة مستمرة في الدخل الزراعي ترتفع احتمالات حدوث توترات وصراعات بين الجنسين نتيجة لما تجد الأسر نفسها مجبرة عليه من تكيف مع سبل طلب الرزق.

تقدم بعض الدراسات – بما فيها دراسة تنزانيا التي أشرنا إليها في السابق – نظرة معمقة ومحددة إلى آثار العمليات، التي فرضها التحرير على الأرض، على العلاقات بين الجنسين في المجتمعات الريفية.⁶⁸ ففي تلك الظروف يتسبب "الصراع على المال" في اضطراب التقسيم الأزلي للعمل على أساس النوع الاجتماعي وعلى أساس الأجيال. لقد تفكك توزيع العمل السابق بين الرجل والمرأة، وأصبح لدى الرجل قبول عام بأن تخرج زوجته وابنته للعمل. وكثيراً ما تتحدث المرأة عن دورها الجديد في إدراك الدخل بوصفه أمراً أقحمته عليها الظروف الاقتصادية المتزايدة سوءاً. وبينما تتسع طائفة أنشطة الكسب التي تقوم بها المرأة بشكل مستمر، بدأ بعض الرجال أيضاً في ممارسة أعمال جرت العادة على قيام المرأة بها، مثل تخمير الجعة. ومع ذوبان حواجز السن والنوع الاجتماعي فيما يتعلق بالولوج إلى السوق، ظهر تقسيم متنامٍ بين من يملكون رأس المال الكافي للدخول في أنشطة غير زراعية تدر عائداً مرتفعاً ومن لا يملكونه. تشير دراسة تنزانيا أيضاً إلى وجود آثار عميقة على

الحواشي

- Gill 2001;da Corta and Venkateshwarlu 1999. 32
The extensive case study material for Latin America is 33
reviewed by Deere 2004 .
Dolan 1997;Oxfam/IDS1999;Dolan and Sorby 2003. 34
Barrientos and Barrientos 2002. 35
Ellis 2000;Reardon1997. 36
Bryceson 1999a,1999b. 37
Lanjouw and Lanjouw 2001;Ferreira and Lanjouw 2001; 38
Elbers 2001.
Kandiyoti 2003. 39
Whiteside 2000. 40
Sender 2002;Sender et al .2004 . 41
Adams 1991 cited in Whitehead 2004. 42
Gangoli 2003. 43
Breman 1985;Teerink 1995. 44
Mitra 1989/90. 45
Moore and Vaughan 1994. 46
Kabeer 2000;Gulati 1993. 47
Lee 2004. 48
Agarwal 1994 . 49
Tsikata 2003b. 50
Deere 2003. 51
Deere 2003. 52
Jackson and Rao 2004. 53
Platteau 1995. 54
Lastarria-Cornhiel1997. 55
Mbilinyi 1999: 5 cited inTsikata 2003b. 56
Walker 2003. 57
Walker 2003. 58
Whitehead and Tsikata 2003. 59
Tsikata 2003a. 60
Khadiagala2001:67. 61
Zongmin 2004. 62
Ramachandran and Swaminathan 2004. 63
Jackson and Rao 2004, 64
NABARD 2004. 65
Deshmukh-Ranadive 2003. 66
Schuler et al .1996;Goetz and Sengupta 1996. 67
Bryceson 1999a,1999b. 68
RODI-Kenya 2004. 69
House of Commons,International Development Committee 1
2003:15;Devereux 2002.
Patnaik 2003. 2
UNCTAD 2002;Gore 2003. 3
TWN 2003;Raghavan 2004. 4
World Bank 1981. 5
For Latin America,see Spoor 2002. 6
David et al.2001. 7
Deere 2004:table2,based on FAOSTAT for 43 countries 8
and territories .
World Bank 1994:171. 9
Moyo 2002 .10
Abalu and Hassin 1999,11
Bryceson1999a,1999b ;Deiningner and Olinto 2000; 12
MAFF 1999;Oxfam/IDS 1999;Wold 1997.
Bryceson 2002. 13
For an extensive discussion of the statistical and 14
problems see Deere 2004 for Latin America
sub-Saharan Africa,Jackson and Rao methodological
Whitehead 2004, for India .
. See Deere 2004 15
Msimang and Ambert 2004;Mackintosh and Tibandebage 16
2004; on elderly women in Thailand ,see Knodel et al .2001.
Heyzer 1996. 17
Rao 1999 . 18
.See Blackden 1997 for Zambia,and Dolan 1997 for Kenya 19
Whitehead 2001. 20
Kabeer 2003:155. 21
Galli and Funk 1995;Bijlmakers et al 1996 .22
Rweyemamu 2003;Mung oong 2000;Sen 2002 ; Bigsten et 23
al.2001;Ellis and Mdoe 2002 ;Baffes 2002a,2002b.
ActionAid 2004. 24
Kanji and Vijfhuizen 2003. 25
Blackden and Bhanu 1999 ;see Whitehead 2001 for a 26
critical review of the empirical literature .
Arizpe et al .1989 . 27
Chiriboga et al.1996 . 28
Agarwal 2003. 29
Agarwal 2003 ;da Corta and Venkateshwarlu 1999 . 30
Jackson 2003. 31



الفصل السابع

هجرة العاملين عبر الحدود

الدول المصدرة للهجرات أيضاً في إبداء اهتمام متزايد بأبنائها في الشتات وتحويلاتهم، وهو الأمر الذي لقي مساعدة، في بعض الحالات، من برامج مثل "مبادرة الهجرة من أجل التنمية في أفريقيا" لمنظمة الهجرة الدولية.⁴ ويقدر إجمالي تحويلات العاملين في الخارج حول العالم بنحو 100 مليون دولار سنوياً، لتُحافظ بذلك على اتزان اقتصادات بأكملها.⁵

لعملية الهجرة انعكاسات على النوع الاجتماعي، تمس هذه الاعتبارات بعضها، ويقع بعضها الآخر خارج نطاقها. وعادة ما يعكس التفريق بين الجنسين في الانتقال كيفية اندماج تقسيم العمل بينهما في عمليات التنمية غير المتعادلة.⁶ إن التحيز المسبق فيما يتعلق بالهجرة، وعدم المساواة بين الأعراق وبين الجنسين، جعلت كلها من المرأة "محرومة حرماناً ثلاثياً"، وعُرضة لزيادة وجودها في الأعمال الهامشية، المنخفضة الأجر، غير الخاضعة لقيود تنظيمية. في الوقت نفسه، من شأن الارتفاع الحاد في معدلات الهجرة - سواء هجرة المرأة وحدها أو بمصاحبة الرجل - أن يعيد تشكيل العلاقات بين الجنسين وأوجه عدم المساواة في القوة؛ حيث توجد الهجرة ظرفاً لتحسين الحياة والفاك من أوضاع جائرة سابقة.

بيد أن كل ذلك تصاحبه مظاهر ضعف جديدة؛ حيث قد يتعرض المهاجرون، في البيئات التي لم يعتادوا عليها، إلى الاستغلال والجور في بيئة المعيشة أو في موقع العمل، وإلى تفسخ المعايير داخل شبكاتهم الاجتماعية. وكثيراً ما تتفكك الأسرة؛ إذ إن سفر أحد الزوجين أو كليهما إلى دولة أخرى، كل على حدة أو معاً، له آثار سلبية على الأبناء الذين يتركونهم وراءهم، وقد يؤدي إلى تفكك نهائي للأسرة.⁷ وترتفع مخاطر الأمراض المنقولة عن طريق ممارسة الجنس مع الهجرة أيضاً؛ حيث تميل معدلات الإصابة بمرض نقص المناعة المكتسب إلى الارتفاع بين المهاجرين

أوضحت مناقشتنا، في الفصلين السابقين، لسبل كسب الرزق في الريف والحضر، أن التنقل - موسميّاً كان أو على مدار العام، أو مؤقتاً، أو دائماً - جزء لا يتجزأ من سبل كسب الرزق في العديد من مناطق العالم النامي. فالهجرة تقدم - لكثير ممن تشهد دخولهم تدهوراً - وعداً بالاستمرار في الحياة أو بحياة أفضل لهم ولأسرهم. وقد تكون الهجرة موسمية أو طويلة الأجل أو حتى إقامة دائمة في بلدات أو مدن على أمل العثور على عمل يوفر دخلاً أفضل من المتاح في المناطق الريفية. على أن هناك سيناريو آخر يتمثل في عبور الحدود الدولية بحثاً عن فرص كسب.

عادةً ما يُعتقد أن الهجرة الدولية تتمثل دائماً وأبداً في انتقال الناس من دول فقيرة إلى أخرى أيسر حالاً. بيد أن الواقع أكثر تعقيداً من ذلك؛ فهجرة العمالة حالياً تشتمل على عمال ذوي مهارات مختلفة يهاجرون إلى مقاصد تزداد تنوعاً، كما أن هناك عدداً لا بأس به من الهجرات يتم بين الدول الصناعية.¹ هذا التنوع في هجرة العمالة أدى إلى ظهور أنظمة معقدة من تراتب القوى العاملة على أساس الأصل الإثني، ووضع الهجرة، والنوع الاجتماعي.² وفي ضوء تزايد فجوات الدخل بين الدول في مختلف المناطق خلال العقدين الماضيين،³ فمن المنطقي أن نعتقد في زيادة التنقل لمسافات قصيرة وطويلة على حد سواء.

لقد جذبت هجرة العمال الدولية جانباً كبيراً من اهتمام السياسات في السنوات الأخيرة. ويرجع ذلك جزئياً إلى اعتبارات متعلقة بالهلع السياسي من المهاجرين في دول المهجر، وكذلك إلى ارتفاع نسبة كبار السن في معظم الدول الصناعية مع ما يفرضه امتداد الأعمار من متطلبات جديدة تقع على عاتق اقتصاد الرعاية. هناك أيضاً قلق من استنزاف العقول والمهارات من الدول النامية التي لا تستطيع تعويضها بسهولة. وقد بدأت

إطار 7.1 "غير شرعي"، "بدون وثائق"، "مخالف"

يطلق على المهاجرين الذين لا يحملون وثائق أو تصاريح عمل مهاجرين "غير شرعيين"، وهو تعبير مضلل حيث ينطوي على فكرة ارتكاب جرم، في حين أظهرت العديد من الدراسات أن المهاجر قد ينتقل بين الوضع الشرعي وغير الشرعي للعديد من الأسباب، وكثيراً ما يحدث ذلك دون سيطرته أو درايته. ولذلك يُفضل استخدام تعبير "بدون وثائق"، غير أنه لا يغطي المهاجرين الذين يدخلون الدولة المستقبلية بشكل شرعي، ولكنهم ينتهكون بعد ذلك تأشيرة دخولهم الأصلية. وفي عام 1999، خلال المنتدى الدولي للهجرة في بانكوك، اتفقت 21 دولة مشاركة على استخدام تعبير "المهاجرين المخالفين"، والذي أصبح هو المستخدم منذئذ.

للعمل المنزلي، والافتقار إلى الحماية في الوظائف غير الرسمية والمخالفة، وخاصة ما يهيمن من تلك الجوانب على صناعتي الترفيه والضيافة، والمشاركة في تجارة الجنس (غير المشروعة)، كل ذلك يعني أن الكثير من النساء عُرضة للاستغلال؛ لذلك لا يمكن حصر اعتبارات النوع الاجتماعي في تقسيمات الرجل/ المرأة الواردة في إحصائيات هجرة العمالة، ولكن يجب أن تتسع تلك الاعتبارات لتشتمل على العوامل التي تؤثر على الأدوار المعيارية لكل منهما ونفاذهما إلى الوظائف والموارد.

تغيير "أنظمة الهجرة": من الذي يدخل؟

تهيمن على دخول المهاجرين واستمرار إقامتهم القواعد التنظيمية والممارسات ("أنظمة الهجرة"). تمنح ما تسمى بـ "دول الاستيطان" (كندا، الولايات المتحدة، أستراليا، نيوزيلندا) معظم المهاجرين إليها الحق في الاستيطان بها بشكل دائم، وذلك على الرغم من تاريخها المعروف في استبعاد بعض جماعات المهاجرين. وقد حلت محل أنماط الهجرة السابقة من أوروبا إلى "العالم الجديد" هجرات من آسيا إلى كندا، والولايات المتحدة، وأستراليا، ونيوزيلندا، ومن أمريكا اللاتينية إلى الولايات المتحدة. على أن النمط كان مختلفاً في أوروبا؛ حيث أدت سياسة ما بعد الكولونيالية إلى جلب عمال مؤقتين مع الحد من الهجرات الطويلة الأجل، وهو ما أدى بدوره إلى التمييز بين "المستوطنين"، و"العمال الضيوف"، والهجرة "الكولونيالية". ولا تزال الدول الأربع المذكورة ترحب بالهجرات الواسعة النطاق، ويتميز النفاذ فيها إلى أسواق العمل والمواطنة بالوضوح والمباشرة، مقارنة بمعظم أنحاء أوروبا.

عنها بين غير المهاجرين، بصرف النظر عن مدى انتشاره في المواقع التي جاؤا منها أو تلك التي قصدوها، وهو ما تم توثيقه في المكسيك، والسنغال، والإكوادور، وجنوب شرق غانا.⁸

تدفقات الهجرة الدولية

تشهد كل مناطق العالم تزايداً في حركة الباحثين عن عمل وفرص للكسب، وهو ما رفع، بدوره، من أهمية قضايا السياسات المصاحبة لتلك الحركة على الأجندات السياسية. وعلى الرغم من أن العمالة العابرة للقوميات تمثل نسبة ضئيلة من إجمالي قوة العمل في البلدان الصناعية (4 بالمائة)، فقد شهد تدفق العمالة المهاجرة من الدول النامية إلى الدول الصناعية ارتفاعاً مستمراً في العقود الأخيرة. وقد استقبلت الولايات المتحدة أكبر نسبة من تلك العمالة (81 بالمائة)، تليها كندا وأستراليا (11 بالمائة) والاتحاد الأوروبي.⁹ وتمثل النساء نسبة متزايدة من المهاجرين على المستوى الدولي؛ حيث بلغت نسبتهن 49 بالمائة سنة 2000، وهو ما يعكس دورهن المتزايد كجالات أساسيات للرزق. وتبرز هجرة المرأة العاملة إلى الخارج على أوضح ما تكون في الهجرة من آسيا؛ حيث تعمل معظم المهاجرات خادماً أو في صناعة الترفيه، وبدرجة أقل، ممرضات ومعلمات.¹⁰ على الرغم من وجود المرأة المتزايدة في تدفقات الهجرة، فليس هناك سوى القليل من إحصائيات الهجرة الدولية التي تُعنى بالنوع الاجتماعي، كما أن البيانات المتوفرة ليست متساوية في كل البلدان؛¹¹ لذلك كان من المحتوم أن تنخفض الدراسات بتقدير أعداد من يدخلون بشكل غير موثق أو من يعملون على نحو مخالف للقواعد، وكذلك تقدير مدى التنقل المؤقت. إن وضع المرأة المؤقت في سوق العمل، والقيمة الهزيلة التي تولي

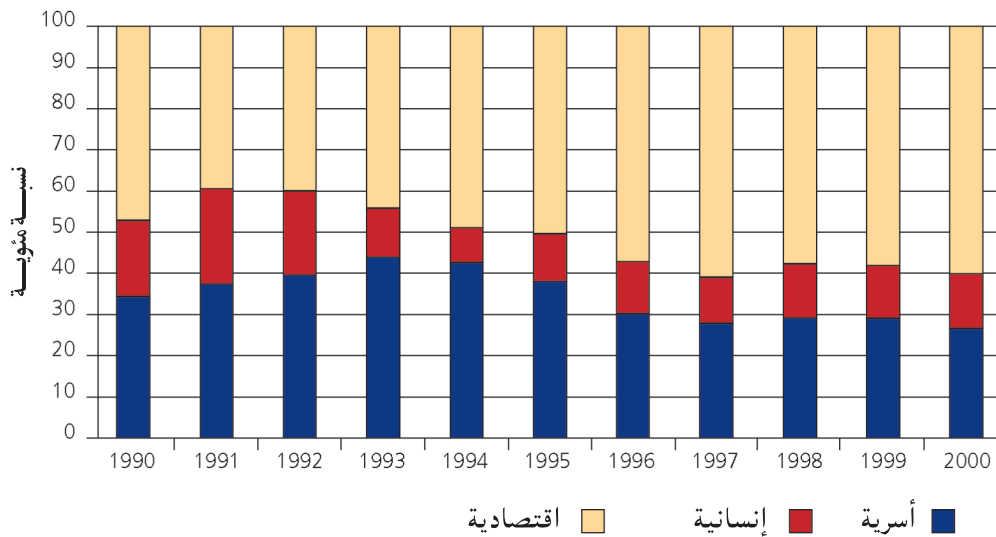
في أمريكا الشمالية

المهاجر المنخفض التعليم على أنه عبء على الإنفاق العام. وقد قُدمت اقتراحات مؤخراً في كلتا الدولتين لمنح المهاجرين المخالفين وضعاً شرعياً بإعطائهم وضع "العامل المؤقت". يتضح استهداف الشباب المرتفع المهارات في دخول البلاد بهدف الإقامة الدائمة، على أضح ما يكون، في كندا التي شهدت سلسلة من التعديلات التنظيمية في الثمانينيات والتسعينيات استهدفت الحد من الهجرة الهادفة إلى لم شمل الأسرة، وتوسعت في قبول من قد يقدمون مساهمات اقتصادية. وبحلول أواخر التسعينيات كان غالبية المهاجرين الجدد إلى كندا يتكونون من "مهاجرين اقتصاديين" وأسرهم الصغيرة (انظر الشكل 7.1). في تلك الفترة نفسها، وعلى الرغم من مناداة الاقتصاديين وصناع السياسة، مراراً وتكراراً، بتغيير سياسة الهجرة من أجل تحسين "نوعية" المهاجرين، فلا يزال معظم من يقدمون إلى الولايات المتحدة يدخلونها كأقارب لمقيمين إقامة شرعية (انظر الشكل 7.2). لقد اجتمعت العديد من العوامل السياسية والإدارية لتقف ضد تبني معايير أكثر انتقائية لدخول الولايات المتحدة، ليست أقلها الطبيعة المُسيَّسة للجدل الذي ثار عندما نظر الحزبان السياسيان بجدية شديدة إلى الأهمية الانتخابية للكتلة السكانية الضخمة من المتحدرين من أصول أمريكية لاتينية.

على أن هناك تغيراً قد حدث في الموقف من الهجرة في أمريكا الشمالية. فكلندا والولايات المتحدة تقبلان الراغبين في الإقامة بشكل دائم على أساس ثلاثة مبادئ استقرت منذ زمن، وهي: لم شمل الأسرة، والمساهمة الاقتصادية، والاعتبارات الإنسانية. بيد أن هناك حالياً تحركات نحو إذابة مبادئ "الاستيطان" هذه لصالح احتياجات سوق العمل. وهناك حث متزايد لصناع السياسة لحملهم على انتقاء المهاجرين؛ بحيث يوفوا بالاحتياجات الديموغرافية الطويلة الأجل القائمة على سمات رأس المال البشري التي يعتقد أنها تضمن ميزة وطنية عالية؛ لذلك يبدو أنهم يتجهون نحو الاقتراب من نظام "العمال الضيوف".

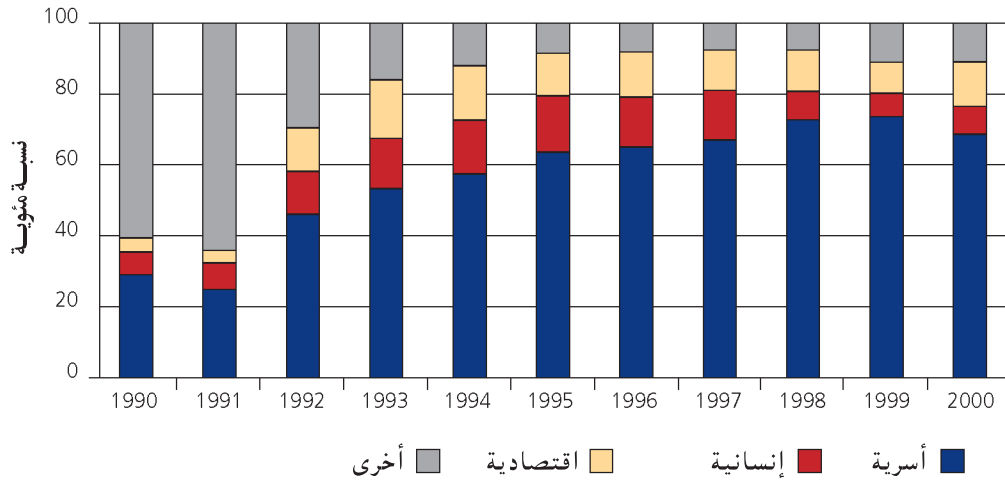
لقد ارتفع عدد المقيمين بشكل مؤقت في الولايات المتحدة وكندا بشكل سريع في الماضي القريب. ويشمل هؤلاء: عمالاً مهرة، مثل العاملين في الوظائف الإدارية والتخصصية وتكنولوجيا المعلومات، وعمالاً منخفضي المهارات مثل عمال الرعاية المقيمين بال منازل والعمالة الزراعية الموسمية. على أن معظم النشاط التوظيفي تركز في النواعيات الماهرة؛ حيث يسود اعتقاد بأن العامل الماهر المتعلم يندمج بسهولة أكبر، بينما يُنظر إلى

شكل 7.1 نوعيات المهاجرين المقبولين في كندا (1990-2000)



ملحوظة: السنة تغطي الفترة من 1 يناير / كانون ثاني حتى 31 ديسمبر / كانون أول
 المصادر: Minister of Supply and Services Canada 1991, 1992, 1996 ; Minister of Public Works and Government Services Canada 1994, 1997, 1998, 1999a, 1999b, 2000, 2001, cited in Boyd and Pikkov 2004.

شكل 7.2 نوعيات المهاجرين المقبولين في الولايات المتحدة (2000-1990)



ملحوظة: السنة تغطي الفترة من 1 أبريل / نيسان حتى 31 مارس / آذار

المصدر: Department of Homeland Security, United States 2003, cited in Boyd and Pikkov 2004.

في أوروبا

في أوروبا أيضاً، اتخذ الجدل المثار حول الهجرة طابعاً سياسياً، وجاھزت المظاهرات، التي كانت عناصر اليمين المتطرف وراءها، بالمطالبة بفرض قيود على المهاجرين، سواء جاءوا من أجل العمل، أو لدم شمل الأسرة، أو للجوء. وفي الدول التي فازت فيها أحزاب الجناح اليميني بالسلطة في الانتخابات مؤخراً، مثل الدنمرك، وفرنسا، وإيطاليا، وهولندا، كانت السيطرة على الهجرة من أوائل الموضوعات السياسية التي تم تناولها. وقد أدخلت العديد من البلدان، مؤخراً، تشريعات تزيد من القيود على القواعد الخاصة بالهجرة من أجل لم شمل الأسرة وبمجالات أخرى يشملها نظام الهجرة. وفي أعقاب الحادي عشر من سبتمبر، قامت الدنمرك، وفرنسا، وألمانيا أيضاً بإدخال برامج الإدماج الإجباري أو أعادت تفعيلها. وقد ساهم الضغط المتزايد من أجل "الإدماج" و"الاستيعاب" في تعزيز الشكوك تجاه الجاليات المسلمة على وجه الخصوص، والتي توصف، خطأً وبتبسيط مخل، بأنها مناهضة للقيم الغربية، خاصة فيما يتعلق برؤاها للعلاقات بين الجنسين.

وفي الأنظمة الأكثر ميلاً للتقييد والقمع كان هناك تمييز بين المهرة المرحب بهم، والأقل مهارة الذين تجب السيطرة على أعدادهم. فبعض الدول توفر دخلاً أيسر للمهرة؛ فتسمح لهم

باصطحاب الأسرة، وتمنح أعضاء الأسرة الحق في العمل وفي تصريح الإقامة الكاملة والمواطنة. وبعض الأنظمة الجديدة تعتمد نظام النقاط، كما هي الحال في قانون الهجرة الألماني الجديد، وكذلك في المملكة المتحدة أيضاً، التي يمنح هذا النظام فيها أولوية لمستوى الدخل، والتعليم، والوضع الوظيفي. وعادةً ما يدخل الأقل مهارة بوصفه عاملاً متعاقدًا أو تحت مظلة نظام العمال الضيوف، دون احتمال أن يتحول في يوم من الأيام إلى مقيم أو أن يكون له الحق في جلب أعضاء أسرته. وفي الظروف التي لا تكفي فيها الحصص المحددة للوفاء باحتياجات صاحب العمل، يتحول العمال المهاجرون، رغماً عنهم، إلى وضع العمالة المخالفة.

في الدول الآسيوية

تسود العمالة المتعاقدة في بلدان شرق آسيا وجنوب شرقها، والتي تستضيف الملايين من العمالة المهاجرة من الجيران الإقليميين الأكثر فقراً. منذ أواسط سبعينيات القرن العشرين، عندما بدأت هجرة العمالة بأعداد كبيرة، أدخلت تدريجياً تدابير للسيطرة على تدفق الهجرات وتوفير مخزون عمالة مرنة لأصحاب العمل، في الوقت نفسه. وتم تصنيف العاملين حسب مهاراتهم: المهنيون المسجلون هم العمال أصحاب المهارات العالية، وغير

التوظيف في الدولتين، فإنهما تأويان ما بين 200000 إلى 300000 مهاجر غير ماهر منذ عدة سنوات، بعضهم يقيم بشكل غير قانوني تحت غطاء "برامج التدريب" أو بشكل مخالف، ولا يحمل وثائق.

أنماط دخول العمالة النسائية

لم شمل الأسرة

للرأة المهاجرة في أمريكا الشمالية (جدول 7.1) وأوروبا نصيب الأسد في من يدخلون على أساس لم شمل الأسرة، بينما تقل أعداد النساء عن نصف من يدخلون على أساس معايير اقتصادية. يُستند في ذلك إلى بيانات عن الجنسين، بغض النظر عما إذا كان الداخل إلى الدولة مهاجر أساسي أو يدخلها بوصفه عضواً في الأسرة. وقد أكدت أبحاث سابقة أجريت على أمريكا الشمالية أن المرأة عندما تدخل وتقبل هجرتها على أساس إنساني أو اقتصادي، فعادة ما تكون زوجة أو تابعة لرجل هو المتقدم الرئيسي بالطلب.¹² ولا تظهر النساء بوصفها فئة غالبية في المهاجرين لأسباب اقتصادية إلا في حالة استهداف تدفق العمالة لوظائف نسائية الطابع، مثل الممرضات والخادمات (انظر ما يلي). وعلى ذلك، فأنماط دخول المرأة تعكس دورها التقليدي كزوجة، أو ابنة، أو مقدمة رعاية.

المهرة الذين يحملون تصاريح يعملون بعقود، وغير المهرة من العمال، الذين لا يحملون عقود ولا تصاريح دخول، يقعون في الشريحة غير المصرح لها. والملاحظ هنا غياب أي حق في قبول المهاجر على أساس اعتبارات إنسانية. وعلى النقيض من أوروبا ومن بلدان "الاستيطان" التقليدية، تمنع الدول الآسيوية رسمياً المهاجرين غير المهرة من الاستيطان بها ولم شمل أسرهم. على الرغم من أن مجتمعات متعددة الأعراق والديانات، مثل ماليزيا وسنغافورة وإقليم هونج كونج الإداري الخاص بجمهورية الصين الشعبية، قد تكونت من الهجرات عبر التاريخ، فإن الحفاظ على التوازنات الإثنية فيها يعتبر من الأسباب التي ساهمت في تشدد سياسات الهجرة اليوم. وفي بعض الدول مثل تايلاند، ليس لبعض الأقليات الوطنية حقوق مواطنة كاملة؛ لذلك فالحصول على وضع الإقامة الدائمة، ناهيك عن المواطنة، بعيد المنال عن معظم المهاجرين بين البلدان الآسيوية. في المجتمعات المتعددة الإثنيات، عادة ما يدخل المهاجرون للعمل بعقد في وظيفة محددة لعدد محدد من السنوات. وفي الدول الوحيدة الإثنية في شرق آسيا، مثل جمهورية كوريا واليابان، لا يقبل مهاجرون غير مهرة - فيما عدا المرتبطين بالإثنية نفسها (ما يسمى "نيكايجين" في اليابان، والصينيون الكوريون في كوريا)، ويُقبل الأجانب المهرة في وظائف مختارة. ولكن، على الرغم من السياسة الرسمية التي تمنع الأجانب غير المهرة من

جدول 7.1 نسبة المقبولات من النساء كمهاجرات تحت تصنيفات الأسباب الأسرية، والإنسانية، والاقتصادية⁽¹⁾ (1990-2000)

الولايات المتحدة ⁽³⁾			كندا ⁽²⁾			
اقتصادية	إنسانية	أسرية	اقتصادية	إنسانية	أسرية	
50.9	46.7	54.2	49.2	40.3	54.9	1990
50.3	48.1	54.8	50.2	38.5	56.0	1991
48.6	48.2	56.5	50.1	38.7	57.1	1992
47.7	49.0	56.4	51.6	42.6	58.0	1993
49.0	49.1	56.6	50.7	43.7	57.5	1994
49.5	48.5	56.9	49.5	43.1	58.3	1995
49.9	47.6	57.1	48.3	45.7	58.8	1996
49.2	46.8	57.6	47.8	44.6	59.8	1997
48.1	46.6	56.8	47.5	46.0	60.9	1998
49.5	48.7	57.4	47.1	45.9	61.2	1999
49.4	48.0	58.5	46.7	46.4	61.6	2000

ملحوظات: (1) على سبيل المثال، مثلت النساء نسبة 54.9% من إجمالي المقبولين للهجرة (الإقامة الدائمة) إلى كندا سنة 1990 على أساس الروابط الأسرية.

(2) السنة من 1 يناير / كانون ثاني حتى 31 ديسمبر / كانون أول

(3) السنة المالية من 1 أبريل / نيسان حتى 31 مارس / آذار

المصادر: Minister of Supply and Services Canada 1991,1992, 1996 ; Minister of Public Works and Government Services Canada 1994, 1997, 1998, 1999a, 1999b, 2000, 2001, Department of Homeland Security, United States 2003, cited in Boyd and Pikkov 2004.

التربية والدعم لبقية أعضاء الأسرة (انظر الجدول 7.2).

هجرة اللاجئين السياسيين واللاجئين لأسباب إنسانية

تتمثل النوعية المهمة الثانية من قبول الهجرة لأسباب إنسانية في طالبي حق اللجوء السياسي واللاجئين لأسباب إنسانية. وعلى الرغم من أن القوانين والإجراءات الخاصة بقبول مثل تلك الحالات قد صيغت في لغة محايدة تجاه النوع الاجتماعي، فإن ذلك لا يضمن مساواتها بين الجنسين في النتائج. لقد أظهرت إحصائيات سكان معسكرات اللجوء، التي تساعد مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين في القيام على شؤونها، أن عدد النساء بين الثامنة عشرة والتاسعة والخمسين يساوي أو يفوق عدد أقرانهن من الرجال. بيد أن عدد النساء من كل الأعمار، طوال التسعينيات، كان أقل من نصف عدد طالبي اللجوء السياسي أو اللجوء لأسباب إنسانية في الولايات المتحدة، وكذلك الحال أيضاً في حالات قبول اللاجئين لأسباب إنسانية في كندا (جدول 7.1). وتتسع الهوة بين الجنسين على نحو أكبر عندما نعتمد على بيانات المتقدم الرئيسي بطلب اللجوء: حيث إن تلك الطلبات تستبعد الزوجات ومن يعولهن طالب اللجوء: 33 بالمائة من طالبي اللجوء الأساسيين إلى كندا كانوا من النساء سنة 2000. وفي المملكة المتحدة، كان معظم المتقدمين

على الرغم من أهمية الأسباب الأسرية في الهجرة، فإنها لا تلقى أي التفات يذكر في دراسات الهجرة. ويرجع ذلك في الأساس إلى ارتباطها بـ "تبعية" المرأة: حيث يسود اعتقاد بأن معظم المهاجرات لا تدخلن القوة العاملة، ولسن مهتمات بالعمل، ولذلك لا ندري شيئاً عن طموحاتهن المتعلقة بالعمل. ومع التوسع في هجرة المهرة من الرجال، وارتفاع احتمالات أن تكون زوجاتهن ماهرات أيضاً، ترتفع احتمالات حجب عدد متزايد من المتعلقات عن الوظائف. كان هناك بعض التخفيف في القيود الخاصة بزواج المهرة من المهاجرين، غير أن الصعوبات التي تواجه الاعتراف بالمؤهلات المهنية التي تم الحصول عليها في بلدان أخرى لا تزال كما هي.

هناك معوّق تنظيمي آخر في الاتحاد الأوروبي وأمريكا الشمالية، ويتمثل في أن الدولة المستقبلة هي التي تُعرف "الأسرة" لأغراض الهجرة، وعلى الرغم من أن الأسرة تشتمل على الزوجة والأبناء المعتمدين على أبيهم دون سن الثامنة عشرة، فهي لا تشتمل في العادة على والد المهاجر ووالدته إلا إذا كانوا معتمدين عليه في معاشهم أو يعانون من مشاكل خطيرة. وهكذا لا يهتم المفهوم الضيق للأسرة، إلا قليلاً، باعتباريات الرعاية عن بعد، والاختلافات الثقافية المتعلقة بالعلاقات الأسرية، ودور الأجداد أو الأقارب الآخرين في توفير

جدول 7.2 المستفيدين من لم شمل الأسرة في الاتحاد الأوروبي

الدولة	الزوج/ الزوجة	الأبناء	الوالد/الوالدة	آخرون
بلجيكا	نعم	أقل من 18 مُعال		
الدنمرك	نعم (والشريك دون زواج أيضاً)	أقل من ١ يعيشون مع شخص يتحمل مسؤوليات الوالدية	أكثر من 60 معالاً	لأسباب خاصة
فرنسا	نعم	أقل من 18: وأقل من 21 لأعضاء دول الميثاق الأوروبي	لا يدخلون في الاعتبار	
ألمانيا	نعم	أقل من 16 غير متزوجين، وأقل من 18 للحالات الخاصة	لأسباب إنسانية	
اليونان	نعم	أقل من 18	معالين	
أيرلندا	نعم	حسب ظروف كل حالة على حدة	حسب الظروف	حسب ظروف كل حالة على حدة
إيطاليا	نعم	أقل من 18 معالين	معالين	الأبناء غير الصغار
لكسمبورج	نعم	أقل من 18	نعم	الأبناء غير الصغار
هولندا	نعم (والشريك دون زواج أيضاً)	أقل من 18 معالين	لو كان عدم لم الشمل يتسبب في ظروف استثنائية	في ظروف استثنائية
البرتغال	نعم	معالين	معالين	قد تؤخذ في الاعتبار
إسبانيا	نعم	أقل من 18	معالين	الأبناء غير الصغار
المملكة المتحدة	نعم	أقل من 18 معالين، غير متزوجين	الأم أو الأب الأرمال	لأسباب استثنائية

المصدر: European Commission 2003

اتجاهات في شرق آسيا وجنوب شرقها

على عكس الصورة الشائعة عن المرأة المهاجرة في أمريكا الشمالية وأوروبا، والتي تراها معتمدة على الرجل، تهاجر النساء في شرق آسيا وجنوب شرقها بشكل مستقل بوصفهن عاملات، غير متزوجات، أو متزوجات ولكن بدون الأزواج والأبناء. ومن بين قنوات الهجرة التي تستخدمها المرأة الآسيوية بشكل متزايد "زواج الهجرة"؛ إذ قد يحدث الزواج نتيجة الهجرة للعمل عندما تتزوج عاملة في الضيافة أو الترفيه أحد العملاء في الدولة المضيفة، أو عندما يكون الزواج هو الهدف في حد ذاته، كما هي الحال في "عرائس بالطلب mail-order brides".¹⁴ لقد حدثت زيادة هائلة في الزواج بين أبناء دول شرق آسيا، وكانت غالبية الزيجات لرجال محليين (في اليابان، وجمهورية كوريا، ومقاطعة تايوان الصينية) ونساء من جنوب شرق آسيا، إلى درجة أن حكومات دول شرق آسيا تعيد حالياً النظر في القواعد المتعلقة بالإقامة والمواطنة. وفي سنغافورة، يمنع القانون الزواج بين عاملات المنازل غير الماهرات الأجانب والرجال المحليين. كما أشرنا في السابق، لا تعترف الدول المستقبلية للهجرات في آسيا بلم شمل الأسرة كمييار للهجرة. هذا بالإضافة إلى أن أعداد المهاجرين المقبولين رسمياً على أسس إنسانية (اللاجئون لأسباب إنسانية وطالبو اللجوء السياسي) لا يؤبه لها. يوضح الجدول 7.3 تدفقات العاملات المهاجرات اللاتي يعملن في الغالب كخادمات مقيمات، وخرجن من أكبر أربع دول آسيوية مصدرة للهجرات بين عامي 1979 و1996. وتوضح البيانات أن تأنيث الهجرة من تلك البلدان بدأ أواخر السبعينيات، عندما انطلقت من سريلانكا أعداد كبيرة من الخادمات هاجرت معظمهن إلى الشرق الأوسط. وبحلول أواسط التسعينيات، كانت هناك دول أخرى قد انضمت إلى تدفقات العمالة المهاجرة هذه؛ حيث عملت هؤلاء النساء في الشرق الأوسط، وأوروبا، وأمريكا الشمالية، وأوقيانيا.

فإذا ما انتقلنا إلى وجود المهاجرات في الدول الآسيوية المستوردة للعمالة، فسنجد في الجدول 7.4 قائمة بالدول وعدد ونسبة النساء إلى إجمالي عدد المهاجرين في كل الوظائف. بحلول عام 2002 كانت هناك 1.3 مليون عاملة أجنبية على الأقل في الدول السبع الكبرى المستوردة للعمالة: سنغافورة، وماليزيا، وتايلاند، ومقاطعة تايوان الصينية، وإقليم هونج كونج الإداري الخاص بجمهورية الصين الشعبية، وجمهورية كوريا، واليابان. وتمثل المرأة في بعض تلك الدول نسبة عالية من إجمالي القوة العاملة المهاجرة.

بطلب حق اللجوء السياسي سنة 2002 من الرجال (78 بالمائة)، بيد أن نسبة الاعتراف بالحق في الحصول على وضع اللاجئ لم تختلف كثيراً بين النساء والرجال.

في أثناء عملية النظر في طلب اللجوء السياسي أو الاعتراف بحق اللجوء لأسباب إنسانية، قد لا تؤخذ بعين الاعتبار العوامل المتعلقة بالنوع الاجتماعي، مثل ارتفاع احتمالات التعرض لعنف جنسي، أو التمييز على أساس السلوك أو الملبس. يجب أن يكون تعريف اللاجئ محايداً تجاه النوع الاجتماعي، بيد أن استبعاد أشكال التمييز أو الضعف المتعلقة بالنوع الاجتماعي يرقى إلى مرتبة التحيز إلى الرجل. إن نشاط المرأة السياسي، والذي عادةً ما يقع في إطار الحيز الخاص أو ينطوي على دعم محلي للمعارضين، قد لا يرقى إلى المستوى الذي يستثير اضطهادها. في أستراليا، وكندا، ونيوزيلندا، هناك خطوط إرشادية خاصة بالاضطهاد على أساس النوع الاجتماعي مطبقة في عملية النظر في طلب اللجوء السياسي، وتسير على الخطى نفسها بشكل متزايد دول أوروبية مثل الدنمرك، وألمانيا، وأيرلندا، والنرويج، والسويد، والمملكة المتحدة. وتطبق النرويج والسويد سياسات إيجابية، تُمنح بموجبها المرأة التي يتم توطينها منحا للسفر، وتطبق الدولتان معايير انتقائية تشتمل على مدى ضعف المرأة وتعرضها لاضطهاد سياسي، وهناك مقترحات مشابهة يتم النظر فيها الآن في المملكة المتحدة. عادةً ما تضيف الدول التي تعيد توطين اللاجئين معايير قبول إلى معايير الجدارة الأساسية. وتعكس تلك المعايير الاهتمام بالأشخاص الذين يمثلون تهديداً صحياً أو أمنياً، وألا يحتاجوا إلى مساعدة اجتماعية كثيفة أو طويلة الأجل. وتعتبر الجدارة ضرورية - ولكنها ليست كافية وحدها - في قبول اللجوء، والذي يتوقف أيضاً على درجة التعليم، والمهارات الوظيفية، وإمكانات الاكتفاء الذاتي اقتصادياً. إن تراتب النوع الاجتماعي السائد في معظم المجتمعات يعني أن نصيب المرأة من التعليم أقل من الرجل في العادة، وأن مهاراتها أقل، وكذلك خبراتها في العمل أيضاً، وبالتالي فهي أكثر عرضة لمواجهة صعوبات أكبر في الوفاء بمعييار "الاكتفاء الذاتي". إن برنامج "نساء في خطر" الكندي الرائد، والذي بدأ سنة 1988 استجابة لطلب من مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين من أجل توفير مساعدة خاصة في حماية ضعفاء اللاجئين وإعادة توطينهم، لا يزال يستقبل أعداداً متواضعة؛ حيث تم استقبال 2250 امرأة فقط، وذويهن وإعادة توطينهن منذ بدء القبول في ظل هذا البرنامج. ويعود ذلك إلى الصعوبات الحقيقية المتعلقة بالاندماج الاقتصادي، وطول مدة رعاية هؤلاء الأفراد، وارتفاع تكاليفها المعتمدة على التمويل الخاص والحكومي.¹³

جدول 7.3 عدد النساء العاملات المهاجرات حسب الدولة التي خرجوا منها، ونسبة النساء إلى إجمالي عدد المهاجرين من هذه الدولة (1979 - 1996)

سريلانكا		إندونيسيا		الفلبين		تايلاند		
العدد الإجمالي	النسبة المئوية للنساء	العدد الإجمالي	النسبة المئوية للنساء	العدد الإجمالي	النسبة المئوية للنساء	العدد الإجمالي	النسبة المئوية للنساء	
12,251	47.3	—	—	—	—	—	—	1979
14,529	50.8	—	—	3,862	18.0	—	—	1980
30,135	52.5	—	—	—	—	—	—	1981
5,400	24.0	—	—	—	—	—	—	1982
7,819	43.2	12,018	48.4	—	—	—	—	1983
5,762	36.7	20,425	48.0	—	—	—	—	1984
11,792	95.1	39,960	49.4	—	—	—	—	1985
5,150	31.4	39,078	47.7	—	—	7,194	6.4	1986
5,474	34.0	44,291	49.0	180,441	47.2	9,752	9.2	1987
10,119	54.9	49,586	48.6	—	—	15,062	12.7	1988
16,044	58.4	—	—	—	—	—	—	1989
27,248	63.9	—	—	—	—	—	—	1990
43,612	67.0	—	—	—	—	—	—	1991
29,159	65.3	—	—	—	—	—	—	1992
31,600	64.8	85,696	66.0	138,242*	54.0	41,830	19.4	1993
43,796	72.8	—	—	153,504*	59.2	—	—	1994
125,988	73.3	—	—	124,822*	58.3	31,586	15.6	1995
119,456	73.5	—	—	111,487*	54.2	28,642	13.3	1996

ملحوظة: * عدد الداخلين حديثاً فقط

المصدر: UNDESA Population Division 2003, cited in Yamanaka and Piper 2004.

الهجرة المخالفة

عاملات زراعات، أو عاملات في مصانع، أو في البناء، أو في المزارع السمكية. وتأتي المناطق الحدودية بين تايلاند وميانمار أعداداً كبيرة من النساء اللاتي تنتمي معظمن إلى أقليات إثنية، وتعملن في الجنس. 15 وقد أثارت العديد من تناقضات الحقوق القانونية والإنسانية المرتبطة بوضع الكثير من هؤلاء المهاجرات تحركات متزايدة من قبل المنظمات غير الحكومية. 16 وعلى الحدود بين الولايات المتحدة والمكسيك، حيث تدخل العمالة غير المصرح لها أمريكا الشمالية، يواجه المهاجرون أوجه تمييز وصعوبات مشابهة، وأحياناً أسوأ. ويُقدر السكان المخالفون في الولايات المتحدة بنحو 9.3 مليون نسمة؛ فيشكلون بذلك أكثر بقليل من ربع من ولدوا في بلد أجنبي من سكان البلاد، وتبلغ نسبة النساء بينهم 41 بالمائة. ويُعتقد أن المتخلفين عن الهجرة من أعضاء الأسرة يمثلون نسبة كبيرة من هؤلاء؛ إذ قد ينتظر هؤلاء الأعضاء عشر سنوات للحصول على تأشيرة الدخول. 96 بالمائة من الرجال مشاركون في القوة العاملة، بينما تبلغ هذه النسبة لدى النساء 62 بالمائة. ويشكل الملايين

يشكل المهاجرون المخالفون، أو غير المصرح لهم، مجموعة لا بأس بها في الدول الآسيوية، كما يشي الجدول 7.4. هذا الوضع نتاج لعدم التساوي في التنمية بين تلك البلدان، إلى جانب واقع اشتراك سكان الدول المتجاورة في التاريخ، واللغة، والدين. والحدود بين ماليزيا وإندونيسيا والفلبين لا تمنع أحداً من العبور، وكذلك أيضاً حال الحدود بين كل من تايلاند وميانمار، وبين لاوس وفيتنام وكمبوديا. ليست لدينا معلومات يطمأن إليها، ولكن التقديرات تصل بإجمالي عدد العمالة غير المصرح لها في تلك المناطق إلى ما بين 1.5 و2 مليون نسمة. وتشير الدراسات التي أجريت عن المهاجرين الذين لا يحملون وثائق في جنوب شرق آسيا بوجود أعداد كبيرة من المهاجرات من الفلبين، وإندونيسيا، وميانمار، ولاوس تعملن في ظروف قاسية ولا تتمتعن إلا بالقليل من الحماية القانونية، وذلك في طائفة واسعة من الأعمال؛ حيث تعملن خادماً، أو بائعات، أو

جدول 7.4 المهنة، ووضع الهجرة، والدولة التي قدم منها المهاجرون، وعدد المهاجرات العاملات غير الماهرات حسب الدولة المستقبلية ونسبتهن إلى العدد الإجمالي في أوائل الألفية

الدولة/ الاقتصاد	المهنة السائدة	وضع الهجرة	الدولة التي قدم منها المهاجرون	عدد النساء	نسبة النساء إلى العدد الإجمالي
سغافورة	خدمة منزلية	عمالة متعاقدة	الفلبين، وإندونيسيا، وسريلانكا	140,000	43.8
ماليزيا	خدمة منزلية	عمالة متعاقدة هجرة غير مرخصة	إندونيسيا، والفلبين	162,000	20.5
تايلاند	خدمة منزلية	هجرة مسجلة هجرة غير مرخصة	ميانمار، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، كمبوديا	244,000	43.0
إقليم هونغ كونغ الإداري الخاص بجمهورية الصين الشعبية	خدمة منزلية	عمالة متعاقدة	الفلبين، إندونيسيا، تايلاند، سريلانكا، نيبال، الهند، أخرى	201,000	70.0
مقاطعة تايوان الصينية	خدمة منزلية، رعاية	عمالة متعاقدة	إندونيسيا، الفلبين، فيتنام	170,000	56.0
جمهورية كوريا	عمالة صناعية	تدريب صناعي هجرة غير مرخصة	الصين، الفلبين، فيتنام، منغوليا، تايلاند، أخرى	35,000	35.1
	عمال خدمات	هجرة غير مرخصة	صينون - كوريان، صينيون	43,000	-
	عمال ترفيه	عمال ترفيه	الفلبين، روسيا	5,000	-
	غير معروفة	هجرة غير مرخصة	تايلاند، منغوليا، أخرى	19,000	-
	زوجات أجانب	زوجات مواطنين	الصين، الفلبين، تايلاند	57,000*	-
اليابان	عمالة صناعية	مقيمات إقامة طويلة	البرازيل، بيرو	120,000	45.1
	عمال ترفيه	عمال ترفيه	الفلبين، روسيا، جمهورية كوريا	40,000	84.1
	غير معروفة	هجرة غير مرخصة	جمهورية كوريا، الفلبين، تايلاند، الصين	106,000	47.3
	زوجات أجنبيات	متزوجات من مواطنين	الصين، الفلبين، جمهورية كوريا، تايلاند	89,000**	-

ملاحظات: * الإجمالي لعامي 2000 و2001
** الإجمالي لعامي 1989 و1999

المصادر: Huang and Yeoh 2003; Chin 2003; Tantiwiranond 2002; Hong Kong Census and Statistics Department 2002; Lan 2003; Lee 2003; Yamanaka 2003, cited in Yamanaka and Piper 2004.

السته، الذين يُعتقد أنهم يعملون، نحو 5 بالمائة من القوة العاملة، إلى إضفاء الشرعية القانونية على طبقة من المقيمين الذين لهم ويساهمون بـ 10 بالمائة من اقتصاد الولايات المتحدة. 17 ويكسب وضع الدرجة الثانية .

هؤلاء العاملون أقل مما يكسبه الآخرون، ويحصل ثلثاهم على أقل من ضعف الحد الأدنى للأجور.

التهريب

وأمام هذا التدفق الهادر للعمالة المهاجرة ولعبها دوراً مهماً في اقتصاد الولايات المتحدة، نشأ إجماع سياسي ضعيف على منح جزء على الأقل من السكان الذين لا يحملون وثائق وضعاً قانونياً. ويتشابه اقتراح الرئيس جورج دبليو بوش، الذي تقدم به سنة 2004 لإصلاح سياسة الهجرة وبرنامجه لإضفاء الشرعية، تشابهاً مدهشاً مع سياسات العمال الضيوف الأوروبية، وقد يؤدي التهريب من حيث إن الهجرة تتميز بأنها اختيارية، بينما يتم

الإيذاء الجسدي على يد مستخدميها أو زوجها هي أيضاً في وضع شديد الضعف. وقد دفع ذلك المدافعين عن حقوق النساء اللاتي تعانين من الضرب في الولايات المتحدة إلى الضغط على الكونجرس الأمريكي لإضافة مواد في قانون العنف ضد المرأة الصادر سنة 1994 تكفل منح بطاقة الإقامة (البطاقة الخضراء) للمرأة المهاجرة التي لا تحمل وثائق ووقع عليها إيذاء جسدي من قبل الزوج (المقيم بشكل شرعي)، والسماح لها برفع دعوى للحصول على إقامة دائمة دون علم الزوج. وفي عام 2001 كانت 17907 امرأة قد تقدمت بطلبات إقامة وفق هذه المادة. وقد بدأت الدول المستقبلية للنساء، اللاتي يتم تهريبهن من أجل استغلالهن جنسياً، في تطبيق برامج لدعم الضحايا وتوفير نوعيات من تأشيرات الدخول تسمح لمن يثبت أنهن ضحايا بتأجيل الترحيل، أو حتى تفاديه تماماً، وتُعتبر إيطاليا من الحالات الدالة في هذا الصدد.

طبقات أسواق العمل

ضعيفة هي مشاركة المرأة المهاجرة في القوة العاملة، وإذا فعلت فهي تشغل وظائف متدنية تسوء فيها ظروف العمل على قلة العائد منها (انظر شكل 7.3 وجدول 7.5). والنساء اللاتي ولدن في بلدان أخرى هن الأقل حظاً بين كل المجموعات - المقسمة حسب محل الميلاد والنوع الاجتماعي - في دخول القوة العاملة الرسمية في تسعينيات القرن العشرين.¹⁹ وعلى الرغم من وجود بعض الأجنيات - بمن فيهن القادمات من العالم النامي - بين العاملات الماهرات، فإن للمرأة الأجنبية حضوراً طاعياً في أسفل طبقات قطاعات الخدمات، والبيع، والصناعة، وعادة ما نجد نساء أفريقيا وأمريكا اللاتينية، والمنحدرات من أصول أمريكية لاتينية في الوظائف المنخفضة المهارات.²⁰

في شمالي أوروبا، تقل معدلات مشاركة المرأة المهاجرة في القوة العاملة عن مثيلاتها لدى المرأة الوطنية، على الرغم من تزايد الأولى مؤخراً. هناك كذلك اختلافات داخل كل دولة بين الجنسيات المختلفة. وحسب البيانات المتوفرة من النرويج، تجد المرأة اللاجئة صعوبة شديدة في دخول سوق العمل، وتقل مشاركتها في برامج سوق العمل عن مشاركة الرجل.²¹ وفي العديد من البلدان يمنع طالبو اللجوء السياسي من التوظيف، على الأقل في البداية، ويزداد الحصول على الحق في العمل صعوبة عندما يكون الباحث عنه شخصاً غير المتقدم الأساسي بطلب اللجوء. عادةً ما يواجه اللاجئون حواجز ثقافية ولغوية، بالإضافة إلى العنصرية، والتحيز ضدهم، والافتقار إلى الاعتراف

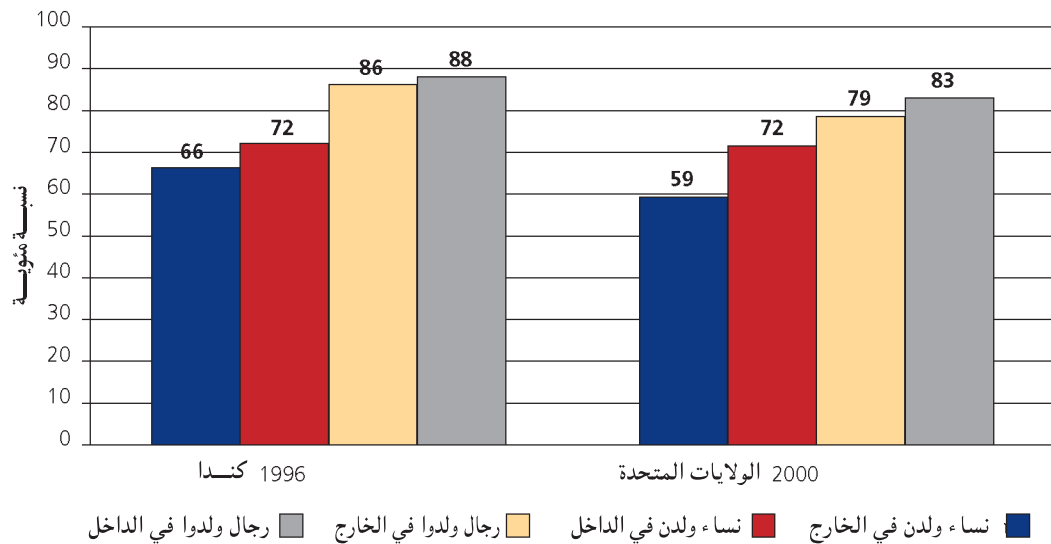
التهريب على نحو قسري أو عن طريق الخديعة، أو استخدام القوة. بيد أنه في ظل سياق العولمة الاقتصادية الحالية والقيود الشديدة المفروضة على حرية الانتقال، حدث تقارب كبير بين التهريب عبر الحدود والهجرة. هذا بالإضافة إلى أن أوضاع الحروب والنزاعات تزيد من حالات التهريب (انظر الفصل الثالث عشر).

يُعتبر تعريف التهريب من القضايا الإشكالية؛ حيث يتم تفسيره بأشكال مختلفة وفقاً لاختلاف المصالح، ووجهات النظر، والأهداف السياسية. تختلف وجهات النظر حول ما إذا كان ينبغي تضمين الدعارة غير القسرية للمهاجرين البالغين أم لا. وقد تخفي شدة ضيق تعريف التهريب الضغوط المختلفة التي تدفع المرأة للهجرة بحثاً عن عمل في صناعة الجنس. وهناك أدلة متزايدة على أن المرأة المهاجرة قلما تنطبق عليها تماماً صورة الضحية: حيث إن الكثيرات تعين تماماً قبل الهجرة ما ينطوي عليه عملهن بعد الهجرة، وحتى لو كان اختيارهن تمليه ظروف اقتصادية واجتماعية، فإنهن تبدين تعاوناً نشيطاً فيه. إن ما تحتاجه هؤلاء النساء هو وضع قانوني وحقوق عمل حتى يتسنى لهن ترك الجنس التجاري إلى نوعيات عمل أخرى. وهناك مشكلة أخرى تتعلق بالتعريف الشائع للتهريب، وهي تركيزه على الاستغلال الجنسي فقط، مستبعداً من تخضعن إلى أنواع أخرى من التهريب مرتبطة بالعمل أيضاً.

في سياق التنقل عبر الحدود، دأبت الدول المستقبلية على التعامل مع تهريب البشر على أنه قضية هجرة غير قانونية في المقام الأول. وخطورة هذا التوجه هي أنه ينطوي على تحويل التركيز بعيداً عن مشكلة انتهاك حقوق الإنسان، وفي اتجاه الدخول والإقامة بشكل غير قانوني؛ فتصبح الدولة المستقبلية، في نهاية المطاف، هي "الضحية"، وليس الفرد المهرب. يفسر ذلك أيضاً المنطق الذي قامت عليه أنظمة حماية الضحايا مؤخراً في بعض الدول المستقبلية، والذي يطالب المرأة بالشهادة ضد مهربها في المحكمة حتى تحصل على إذن الإقامة. على أن الإقامة المؤقتة لا ينتج عنها أمان طويل الأجل للمرأة. إن الربط بين بيع المرأة المهاجرة للمتعة الجنسية والنقاش حول الهجرة غير القانونية ينتج عنه في العادة تقديم الأخير على الأول، وبالتالي طرد الكثير من النساء بمجرد التعرف على وضعهن، وهو ما يفسر أيضاً عدم رغبة الحكومات في إضفاء وضع قانوني على وجود عاملات الجنس الأجانب؛ حيث قد يرى فيه تشجيع على الهجرة غير القانونية.¹⁸

ومن بين أكثر الجوانب قسوة في واقع المهاجرين الذين لا يحملون وثائق كونهم عرضة للطرد في أي وقت ولأي انتهاك للقانون. وعلى الرغم من أن ذلك يؤثر على النساء اللاتي تم تهريبهن، فإن المرأة المهاجرة التي لا تحمل وثائق وتعاني من

شكل 7.3 نسبة المولودين في الخارج والمولودين في الداخل بين سن 25 و64 من القوة العاملة حسب الجنس في كندا (1996) والولايات المتحدة (2000)



المصدر: Calculated from Statistics Canada 1996 and United States Census Bureau 2000, cited in Boyd and Pikkov 2004.

المجتمعي، والقطاع التطوعي. وتختلف كيفية تحرك كل من المرأة والرجل في الاقتصاد العالمي الجديد. فالرجل يميل إلى احتلال مساحة نخوية في عالم المال العالمي العالي التقنية، وفي الإنتاج والتكنولوجيا، أي في ذرى "اقتصاد المعرفة"، فيتنقل بسهولة داخل الشركات المتعددة الجنسيات وداخل قطاعات تكنولوجيا المعلومات والقطاعات العلمية. أما المرأة فتوفر الخدمات المرتبطة بدور الزوجة التقليدي، من رعاية الأطفال والعجائز، ورعاية البيت، والجنس. وعلى الرغم من عدم غياب المرأة عن مصاف المهرة من العاملين، فإن ما تتطلبه صناعات مثل تكنولوجيا المعلومات من قدرة على التنقل ومرونة بين مواقع العمل يصعب على المرأة العاملة المهاجرة الوفاء بها. وهكذا تفي المرأة المهاجرة بالحاجة الواسعة إلى الرعاية في الاقتصادات المتقدمة، فتمكن بذلك تلك الاقتصادات من النمو في ظل الظروف التي أملتتها الليبرالية الجديدة من تقييد الرفاه ومرونة في القوى العاملة.²² ومع ذلك، فدور المرأة المهاجرة في توفير الرعاية للعجائز والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، سواء بأجر أو بدون أجر، وسواء كان ذلك بشكل رسمي أو غير رسمي، هو دور قلما يتم تناوله في سياق التغيرات التي شهدها اقتصاد الرعاية ودولة الرفاه.²³ وفي بعض البلدان، تُساهم العمالة المهاجرة مساهمة واسعة في العمل في المدارس،

بمؤهلاتهم. بيد أن النساء المهاجرات تتحملن، بالإضافة إلى ذلك، أعباء رعاية الأبناء، وقد تواجهن معارضة من أعضاء الأسرة من الرجال للعمل خارج المنزل. وعلى الرغم من أن بعض أوجه عدم المساواة بين الجماعات المختلفة يمكن إرجاعه إلى عوامل من قبيل كثرة أعداد الأبناء في أسرهم، وتأثير الثقافة على اختيار العمل المناسب للمرأة، فإن انخفاض معدلات عملها يعكس أيضاً الصعوبات التي تواجهها في العثور على وظيفة، ونوعية العمل المتاح أمامها. إن ارتفاع معدلات عمل المرأة في العديد من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - خاصة حيثما تعمل أمهات صغار الأبناء طوال الوقت، كما هي الحال في السويد وفرنسا - قد خلق طلباً إضافياً على خدمات رعاية الأطفال وغيرها من الخدمات الاجتماعية. وعلى الرغم من أن أعضاء الأسرة، خاصة الجدات، قد يقدمن الكثير من المساعدة غير الرسمية، فهناك زيادة أيضاً في اللجوء إلى جهات توفير الخدمات الرسمية، سواء في القطاع العام، أو من خلال السوق، أو شبكات المجتمع الأقل رسمية. تعتبر قطاعات الخدمات - التي تُخلق فيها الوظائف - الموجد الأول للوظائف غير الآمنة المنخفضة الأجر، خاصة حيثما تنقل الحكومة أعباء الخدمات الاجتماعية إلى القطاع الخاص، والقطاع

جدول 7.5 نسبة مشاركة المواطنين والأجانب ونسبة بطالتهم حسب الجنس في دول مختارة من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2001-2002 متوسطات

	نسبة البطالة				نسبة المشاركة			
	نساء		رجال		نساء		رجال	
	أجانب	مواطنون	أجانب	مواطنون	أجانب	مواطنون	أجانب	مواطنون
ألمانيا	8.2	4.0	9.3	4.0	63.1	63.2	84.6	78.7
بلجيكا	17.8	6.6	14.3	5.1	42.7	56.2	71.2	72.8
جمهورية التشيك	13.2	9.1	9.1	6.3	61.6	62.8	84.1	78.5
فرنسا	21.0	9.6	16.6	6.7	48.4	63.4	76.1	75.2
ألمانيا	12.1	7.7	13.7	7.7	51.5	65.2	77.6	78.9
اليونان	16.1	15.2	6.9	6.6	57.8	49.1	89.4	75.8
المجر (2001)	7.7	5.0	2.2	6.3	53.1	52.4	77.3	67.5
أيرلندا	5.5	3.6	4.9	4.3	56.4	56.7	77.3	78.8
لكسمبورج	4.2	1.9	2.4	1.3	59.1	48.4	81.8	73.0
هولندا	5.0	2.6	4.4	2.0	52.1	68.1	68.9	85.3
إسبانيا	17.0	15.7	11.4	7.4	63.8	51.2	88.3	78.3
السويد	9.3	4.3	12.1	4.9	60.4	76.9	71.0	80.5
سويسرا	6.2	2.6	4.6	1.7	71.2	74.1	89.6	88.8
المملكة المتحدة	7.5	4.1	8.4	5.3	56.3	68.7	76.4	82.7
أستراليا (2001) (1)	8.1	6.2	8.6	7.8	59.3	67.6	77.8	81.7
كندا (2001) (1)	8.1	7.0	6.8	7.8	54.6	62.3	68.7	73.9
الولايات المتحدة (1)	6.3	4.7	5.6	6.0	62.6	72.2	86.5	82.0

ملاحظات: تم الحساب على أساس القوة العاملة لمن تتراوح أعمارهم بين 15 و64 سنة، باستثناء كندا (15 سنة أو أكثر) والولايات المتحدة (بين 16 و64 سنة). (1) البيانات تتعلق بمن ولدوا داخل وخارج البلاد.

المصدر: OECD 2004b.

معقول يسدد في موعده أو الحصول على أوقات للراحة. وتزداد احتمالات استغلال العاملة إذا كانت صغيرة السن، وبالذات لو كانت أصغر من الحد الأدنى الرسمي لسن العمل. هذا بالإضافة إلى أن الظروف الصحية وظروف الأمان في البيت الذي تخدم فيه العاملة قد لا تكون مرضية، وقد تفقد فرصها في التعليم ونمو الشخصية، ولو أصابها المرض فقد لا تحصل على أجر أو قد تفقد وظيفتها. وهناك أيضًا مخاطر التعرض إلى إذاء سيكولوجي، أو جسدي، أو جنسي. واحتمالات إصلاح هذا الوضع قليلة: حيث إن الخدمة المنزلية لا تغطيها عادة تشريعات العمل.

وتعترف العديد من دول ومقاطعات شرق آسيا وجنوب شرقها - مثل إقليم هونج كونج الإداري الخاص بجمهورية الصين

والمستشفيات، ودور رعاية العجائز، ومراكز رعاية الأطفال. وتبلغ نسبة عمل المرأة المهاجرة في التعليم والصحة أقصاها في الدول الاسكندنافية والمملكة المتحدة: حيث وصلت تلك النسبة في السويد إلى 27 بالمائة من الوظائف التي تعمل بها النساء المهاجرات في 2001-2002، بينما كانت 22 بالمائة في فنلندا والمملكة المتحدة. على أن تلك النسبة تقل كثيرًا في بلدان أوروبية أخرى: حيث تبلغ 8 بالمائة في فرنسا، و10 بالمائة في ألمانيا، و5 بالمائة في إسبانيا. وتُعتبر أكثر المشاكل انتشارًا، فيما يتعلق بالخدمة المنزلية والرعاية بالمنزل، انخفاض الأجور وطول ساعات العمل، وتدني مكانة العاملات بالخدمة المنزلية، والطبيعة الشخصية للعلاقة مع المخدم، والتي يصعب معها التفاوض للحصول على أجر

إطار 7.2 كيف يساعد المهمشون، المسافرون للعمل، في رغد عيش النخبة

"إيوا"، أم بلا زوج من بلدة "سيمياتيكزي" البولندية الصغيرة القريبة من الحدود مع بيلاروس. ظلت إيوا تسافر إلى بروكسل ثم تقفل عائداً إلى بلدتها كل أربعة أشهر، طيلة الأعوام السبعة الماضية، وهي أم لصبي في الثانية عشرة من عمره، وتشارك أمها العمل؛ حيث تتبادلان الخدمة لدى مخدمين في بروكسل فتقومان بالأعباء المنزلية، من طبخ، وتنظيف، ورعاية أطفال، وأداء ما يحتاجه المنزل من أعمال، لتتيحاً للمخدمين وقت فراغ أو وقتاً للعمل.

تسافر الآلاف من "سيمياتيكزي" للعمل في بروكسل؛ حيث تقمن بالأعمال الدنيا الزهيدة الأجر غير المنتظمة لخدمة الطبقة العليا من أوروبا الغربية. ويغذي هذا التدفق للباحثين عن العمل الافتقار إلى فرص عمل في موطنهم وفجوة الثروة الهائلة بين الشرق والغرب. ليست لدينا أرقام رسمية، ولكن يُعتقد أن نحو 5000 فرد من تلك البلدة التي لا يزيد تعداد سكانها عن 16000 نسمة يعملون في بروكسل أو بالقرب منها في أي وقت من أوقات السنة.

إيوا وأمها مثال للعديد من الأسر التي تقتسم العمل الذي يحملها بعيداً مقوضاً فرص تمتعها بحياة أسرية ملتزمة الشمل، وذلك أن فرصة العائد يصعب تفويتها؛ فالرحلة بالحافلة تستغرق نحو 22 ساعة، والعائد في أربعة أشهر قد يصل إلى 3000 جنيه إسترليني، وهو مبلغ قد يستغرق المرء في جمعه من عمل محلي نحو سنتين، هذا إن عثر عليه أصلاً. وتسافر أخوات إيوا وأزواجهن، وأخويها وزوجتيهما نحو 1000 ميل مرة أو مرتين في السنة للقيام بأعمال مماثلة. وتحدث إيوا عن مخدميهما بشكل إيجابي فتقول: "إنهم يحسنون معاملتي، ولا أحلم يوماً باستبدالهم".

كانت هناك بعض الاعتراضات التي تعالت تدق نواقيس الخطر، وكان بعضها على غير أساس، فيما يتعلق بحجم الهجرة المتوقعة من الدول المنضمة حديثاً للاتحاد الأوروبي إلى البلدان الأيسر حالاً. على أن حالة بروكسل تشي بأن الانخفاض في عدد السكان سوف يؤدي إلى انخفاض عدد الجيل الجديد الأوروبي القادر على العمل بنحو 20 مليون فرد خلال جيل واحد، مما يوجد ضرورة لتدفق العمالة المهاجرة. على أن ظاهرة خدمة الطبقات الدنيا البولندية للنخبة في أوروبا الغربية ظاهرة طال أمدها ولا يُتوقع أن تتغير كثيراً في القريب العاجل.

المصدر: Tranyor 2004

التي ترعى أحد الأقارب وتتلقى مساعدة في ظل نظام تأمين الرعاية الذي سنته الدولة. وعلى الرغم من أن هؤلاء يعملون بشكل مشروع ويؤجرون بمعدلات الأجور الألمانية، فإن الدولة تشترط ألا يناقش هؤلاء العمال الألمان المدربين على الرعاية، وأن يكون تصريح عملهم تصريح "مساعدة أسرة". هذا الوضع إذ يوحي بأن "العمال الأجانب غير المدربين" قد يعرضون من يرعونهم للخطر، إنما يجعل هؤلاء العمال يعانون من التقليل من شأن مهاراتهم بشكل مسبق. هذا الحل لنقص العمالة يتناقض مع وضع العاملين في تكنولوجيا المعلومات، والذين يُعاملون على قدم المساواة مع الألمان.

على الرغم من أن مؤهلات المرأة المهاجرة قد لا يُعترف بها، ومن أنها قد تعاني من العمل في وظيفة تقل كثيراً عن مؤهلاتها، فإن وضعها ووضع أسرتهما عادةً ما يرتفع في وطنها. وقد توفرت العديد من الدراسات على دراسة تناقض الوضع الطبقي الذي قد يجد فيه بعض العاملين المهاجرين أنفسهم، خاصة الحاصلين على تعليم جيد منهم والقادمين من مناطق مثل الفيليبين وشرق أوروبا. فقد تعنى الهجرة حراكاً إلى أعلى

الشعبية، وسنغافورة، وماليزيا، ومقاطعة تايوان الصينية - بالخدمة المنزلية كغرض للحصول على تأشيرة الدخول، ولكنها - باستثناء هونج كونج - تستبعد صراحة من معايير العمل. تواجه العديد من المهاجرات اللاتي أتممن مرحلة الدراسة الثانوية، بل وحتى الحاملات لدرجات جامعية عدم الاحتياج لمهاراتهن؛ لأن التكنولوجيا الحديثة حلت محلها، وكذلك عدم الاعتراف بمؤهلاتهن. وينطق ذلك خاصةً على نساء الفيليبين، وأوروبا الشرقية، وأمريكا اللاتينية. وتدخل الكثريات منهن دولة مستقبلية بوصفها طالبة أو سائحة، ثم تمتد إقامتهن. تزداد الحدود الفاصلة بين الشرعي والمخالف ضبابية، خاصةً بين العاملات القاديات من أمريكا اللاتينية، وجنوب شرق آسيا؛ إذ إن الأوروبيات الشرقيات تتمتعن بحق الإقامة لمدة تصل إلى ثلاثة أشهر، وكثيراً ما يتبادل عدد منهن الوظيفة نفسها (انظر الإطار 7.2، 24).

في ألمانيا، أصبح من المسموح به منذ فبراير / شباط 2002 أن يعمل مواطنو الدول المنضمة إلى الاتحاد الأوروبي داخل البلاد بشكل مشروع لمدة تصل إلى ثلاث سنوات لدى الأسر

والى أسفل في آن واحد، وذلك أن التمييز وتآكل المهارات في المواقع المهاجر إليها قد يعوضه حراك إلى أعلى في الوطن، مع استثمار التحويلات في الأعمال الخاصة الصغيرة، والمساكن الجيد، وتعليم الأبناء.

عمال الصحة المهاجرون

مالت المرأة، منذ أمد بعيد، إلى العمل في المهن الاجتماعية والمهن المتعلقة بالرفاه، مثل التعليم، والصحة، والعمل الاجتماعي. وقد أظهر تحليل بيانات تصاريح العمل في المملكة المتحدة سنة 2000 أن القطاعات التي تشغل المرأة فيها نسبة كبيرة من العاملين هي القطاعات الأسرع نمواً في تشغيل العمالة المهاجرة. وقد خلقت أزمة التمرريض في المملكة المتحدة، وأيرلندا، وكذلك كندا والولايات المتحدة، سوق عمل عالمية في هذا المجال. وأمدت الفيليبين السوق على مستوى العالم بأعداد هائلة من الممرضات للعمل فيما وراء البحار، تلتها في العدد دول أفريقية مثل غانا ونيجيريا. لم تجذبهن إمكانات الرواتب الأعلى في الشمال فقط، ولكن كانت حالة قطاع الصحة في الوطن من أهم العوامل التي دفعتهن إلى ذلك أيضاً (انظر الفصل الثامن). وأضحت أيرلندا أيضاً معتمدة اعتماداً كبيراً على الممرضات الأجنيات، وتمثل الفيليبينيات أكثرهن عدداً. ومن أجل التعامل مع القلق من استنزاف المهارات والعقول، أدخلت المملكة المتحدة قواعد ممارسة المهنة ليتم تطبيقها على تعيين العاملين الأجانب في مجال الصحة، بيد أن هناك شكوكاً مثارة حول ما إذا كانت تلك القواعد سوف تطبق في القطاع الخاص أو لا. وقد أظهرت دراسة أجريت على التمرريض الدولي في المملكة المتحدة، وركزت على الممرضات القادمات من أوروبا، وأستراليا، وأفريقيا، والفيليبين، أن الكثيرات تشعن بعدم تقدير أو احترام لمهاراتهن، وأنهن قد تم إنزال مرتباتهن الوظيفية إلى مرتبة أدنى، وأنهن تواجهن تمييزاً عنصرياً ورهاباً أجنبياً. وقد اختلفت تجارب العاملات في هيئة الصحة الوطنية، واللاتي عبرن عنها بشكل إيجابي، عن تجارب العاملات في القطاع الخاص المستقل، واللاتي كثيراً ما استخدمن مساعدات رعاية.²⁵

تلك النتائج نفسها توصلت إليها دراسات أجريت على أوضاع ممرضات أمريكا الشمالية اللاتي ولدن في الخارج. فهؤلاء الممرضات قد تتقاضين رواتب أعلى من مثيلاتهن في بلدانهم الأصلية، ولكنهن أكثر عرضة للاستغلال. فكثيراً ما تعمل الممرضات مساعدات تمرريض وليس ممرضات مسجلات، وتواجهن تمييزاً يأخذ شكل الأجر الأقل، والعلاوات الأقل، ومخاطر فصل من العمل أعلى، وكثرة الإلحاق بالوحدات

التي تعمل تحت ضغط شديد.²⁶ إن ارتباط الطلب الأخير على الممرضات الأجانب بإعادة هيكلة نظم الرعاية الصحية ترتفع معه احتمالات تدهور ظروف العمل، وانخفاض الأجور، وإيجاد مناخ سلبي في رعاية المرضى. مستشفيات الولايات المتحدة التي تعاني من نقص في أفراد التمرريض هي عادة تلك التي تديرها الإدارات المحلية وتقع في المناطق الداخلية من المدن. يتأثر كل المهاجرين ذوي التدريب العالي في كندا، بمن فيهم الممرضات، بمتطلبات الحصول على ترخيص بالعمل وتجديد تصاريح العمل. ويتطلب العمل في الوظائف الخاضعة لقواعد تنظيمية، مثل الوظائف في بعض الأنشطة التجارية، والقانون، والهندسة، والمجالات الصحية، الحصول على تصريح قانوني أو ترخيص بالعمل من خلال الجمعيات المهنية في معظم الأحيان. وعلى الرغم من أن الهدف من ذلك هو الحفاظ على المعايير وضمان الصحة العامة والأمان، فإن تلك الممارسات تعتبر أيضاً السمات المحددة لأسواق العمل المقسمة إلى شرائح، وهو ما يخلق احتكارات عن طريق السيطرة على توريد العمالة. ونستطيع أن ننظر إلى متطلبات الحصول على تصريح في كندا بوصفها شكلاً من أشكال التمييز النابع من النظام؛ فقد تطبق المعايير بشكل متساو على المولودين داخل كندا وخارجها، ولكنها تحد، بشكل غير متناسب، من نفاذ المولودين في الخارج إلى بعض الأنشطة التجارية والمهن. ويصبح النزول بالشهادات الدراسية إلى مرتبة أدنى جزءاً من التمييز النابع من النظام عندما لا تعترف الجمعيات المهنية بالدرجات العلمية الأجنبية بوصفها درجات مساوية لتلك التي يتم الحصول عليها داخل البلاد. على الرغم من أن نقص أفراد التمرريض هو الأكثر ظهوراً، فإنه ليس الوحيد بين المهن الصحية الذي يعاني من نقص في أفرادها. فالأطباء القادمون من وراء البحار في المملكة المتحدة (غير المؤهلين من المنطقة الاقتصادية الأوروبية) يشكلون نسبة عالية من القوة العاملة الطبية في المستشفيات؛ حيث بلغت نسبتهم 26 بالمائة سنة 2000. وتشكل النساء نسبة عالية من الأطباء المهاجرين في تلك المهنة، التي يتزايد تأنيثها؛ حيث بلغت نسبتهم أكثر من نصف الأطباء المسجلين في المجلس الطبي العام سنة 1998. أغلب هؤلاء الطبيبات معينات في المراتب الدنيا والمتوسطة، وتسعين للحصول على المزيد من المؤهلات والتدريب.

حتى لو لم يكن في نية الكثير من المهاجرات، ذوات المهارات العالية، الاستقرار، فلديهن إمكانية تجديد عقودهن، أو طلب الحصول على المواطنة وجلب أسرهن، وهي حقوق ليست متوفرة أمام الأقل مهارةً. وبالتالي، فبالرغم من أن المهاجرات الماهرات أقل عدداً، فإن اتساع الفرص أمامهن يُلقي الضوء على تنوع تيارات الهجرة والحقوق المحتملة في كل منها.

الحواشي

Battistella and Asis 2003;Asia Watch and Women's 15
Rights Project 1993 .
Piper 2003,2004. 16
Jimenez 2003. 17
Gallagher 2001;Freedman 2003b;Piper 2004.18
Schoeni Bean and Stevens 2003;1998. 19
Boyd 2001;Shumway and Cooke 1998; Wright and 20
Ellis 2000.
Hauge Byberg 2002 . 21
Ehrenreich and Hochschild 2003;Hochschild 2000; 22
Sassen 2000.
Williams 2003. 23
Morokvasic 1996 . 24
Allan and Aggergaard Larsen 2003. 25
Stasiulis and Bakan 2003. 26

See for example Hugo et al .2003. 1
Castles 2003;Kofman 2004. 2
Milanovic 2003;also IDEAS 2002. 3
IOM 2004. 4
Newland 2003. 5
Chant and Radcliffe 1992. 6
Huang and Yeoh,Asis 2004. 7
Collins and Rau 2000 . 8
ILO2004f:5. 9
ILO 2004f:1110;Yamanaka and Piper 2004.10
Zlotnik 2003 . 11
Boyd 1992; Freedman 2003a.12
Boyd and Pikkov 2004 .13
Piper and Roces 2003. 14



الفصل الثامن

البحث عن أجندة سياسة اجتماعية جديدة

انتقالية" أو "صعوبات احتكاكية" توقعتهما المؤسسات المالية الدولية في البداية، ولكنهما أضحيا، بالأحرى، ظاهرتين سائدتين، طويلتي الأمد ونمطيتين. وقد اجتمعت الدراسات التي أجريت على آثار التكيف إلى المعارضة الجماهيرية للتدابير الرئيسية المرتبطة بالتكيف لتضع وصفات الالتزام بالسياسات الاقتصادية آنذاك موضع تساؤل.²

بحلول سنة 1990 كان البنك الدولي قد أقر بأن حزم التكيف لم تهتم، إلا قليلاً، بأوجه الحرمان الاجتماعي، وبأنه من الحكمة أن يتم تحاشي "الحط من قيمة رأس المال البشري" خلال عملية التكيف. وقد تم حل معضلة زيادة الدعم الاجتماعي مع الإبقاء، في الوقت نفسه، على الالتزام بقيود الاستقرار والالتزام المالي عن طريق محاولة "توجيه" النفقات الاجتماعية إلى السكان الأكثر احتياجاً إليها. وتم، في هذا الإطار، إعادة تخصيص بعض أوجه الإنفاق القائمة، لتوجه إلى التعليم الابتدائي، على سبيل المثال، بدلاً من التعليم الثانوي، كما تم إنشاء برامج مساعدة أو "شبكات أمان اجتماعي". كانت الفكرة التي قامت عليها إعادة هيكلة القطاع الاجتماعي فكرة "اعتماد على الرديف": تقوم مؤسسات الرعاية الاجتماعية بدور، فقط عندما تفشل في توفير الخدمات "العادية" (الأسرة والسوق) في لعب هذا الدور.³ ولكن، عادةً ما كانت تظهر شبكات الأمان إلى الوجود متأخرة: حيث كانت تنتظر "انهيار" الناس بدلاً من محاولة تحاشي انهيارهم قبل حدوثه، كما كانت ضيقة التوجه بل كثيراً ما كانت مخطئة، ولم تكن ملائمة لحجم أو طبيعة الفقر والحرمان اللذين حلا بالناس في ظل التكيف.⁴

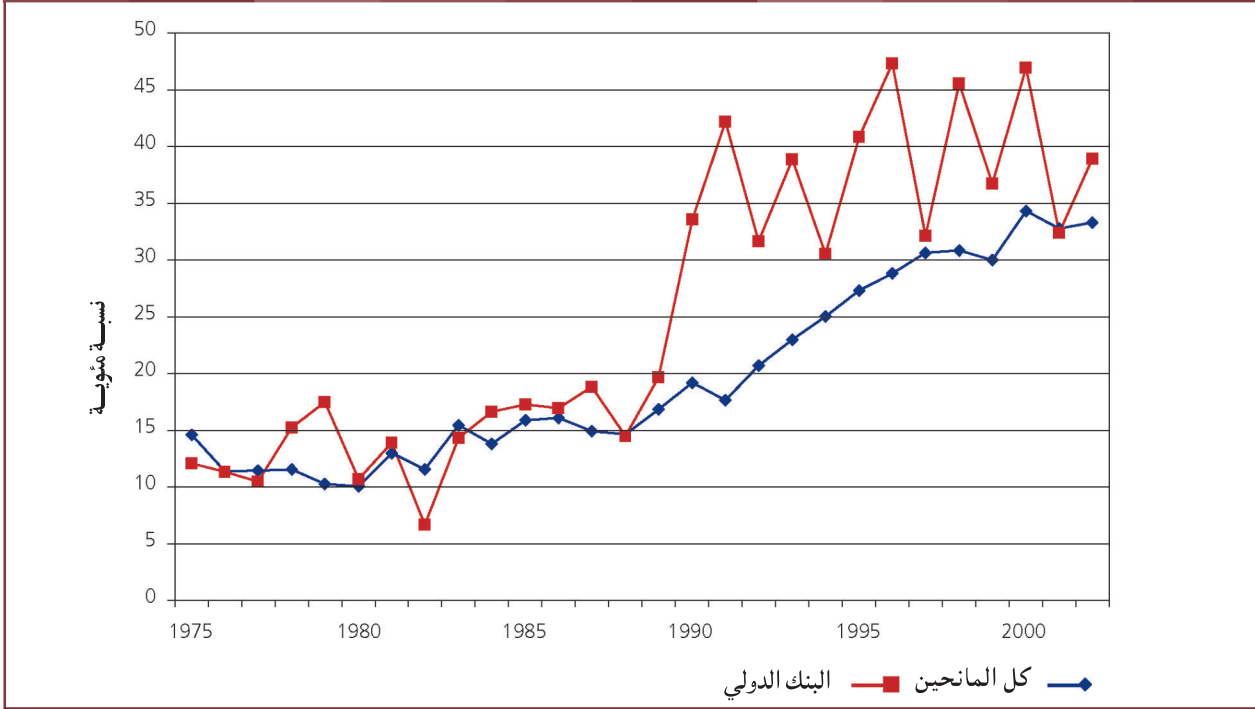
بحلول أواخر التسعينيات بدأت الرؤى التي ترى أن مواطن الضعف التي تشهدها العديد من الدول النامية تتطلب أنظمة حماية اجتماعية مؤسسية - وهي رؤى وعت تاريخ دولة الرفاه الأوروبية - تلقى أذاناً أكثر إصغاءً. وساهم تصاعد الانتقادات ونشاط المجتمع المدني في استعادة مستويات الإنفاق الحكومي

تتعرض سبل طلب الرزق في عالم اليوم إلى طائفة من مظاهر عدم الأمان. وتصبح تلك المظاهر حادة حيثما عملت قلة من الأفراد بعقود عمل مع ما يصاحبها من حقوق في الخدمات المرتبطة بالعمل، وحيثما تعرضت آليات الإنتاج المحلي - بشكل متزايد - إلى تقلبات الأسواق العالمية وحالات الركود التي قد تصيبها. وعندما تنهاوى الأجور والدخول وتختفي الوظائف، لا يبقى للناس مما يمكن الاتكاء عليه إلا القليل. ولا يقتصر الأمر على افتقار ملايين النساء والرجال العاملين في الاقتصاد غير الرسمي في الدول النامية إلى آليات الحماية الاجتماعية الرسمية فقط، بل إن جماعات مثل المعتلين والأطفال حديثي الولادة والعجائز يعتبرون من أسباب الإفقار القوية في ظل انخفاض الأجور وعجز الأصول عن شراء الرعاية الصحية في سياقات يزداد طابعها التجاري.

تزايد الاعتراف بتلك الحقائق، مؤخراً. فقد شهدت حقبة التسعينيات تحولاً دراماتيكياً في تعبير السياسة العالمية عن اعترافها بالدور الحيوي للسياسة الاجتماعية في عملية التنمية. ويشي الشكل 8.1 بأن ذلك لم يكن مجرد تحول كلامي؛ حيث يظهر أن القطاعات الاجتماعية تحظى، حالياً، بما يقرب من ثلث إجمالي تمويل الجهات المانحة للدول النامية.¹ هذا الوضع يبعد كثيراً عن حالة "أصولية السوق" التي شهدتها أوائل الثمانينيات والتي ركزت، فقط، على "تصحيح الأسعار"، ولم تلق بالاً للنتائج الاجتماعية.

كانت فترة تقشف القطاعات الاجتماعية نتيجة مباشرة لنمط الإصلاح الذي فرض، على نحو شبه عالمي، كشرط للحصول على القروض وحزم التكيف فتم على إثر ذلك تقليص الإنفاق الاجتماعي بشكل كبير وفرض "رسوم استخدام" على خدمات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى. وفي أواخر الثمانينيات أصبح من الواضح - وبشكل متزايد - أن الفقر والخلل الاجتماعي الناجمان عن الاستقرار والتكيف ليسا "ظاهرة

شكل 8.1 نصيب البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية من المساعدة الرسمية للتنمية الموجهة إلى الدول النامية (1975-2002)



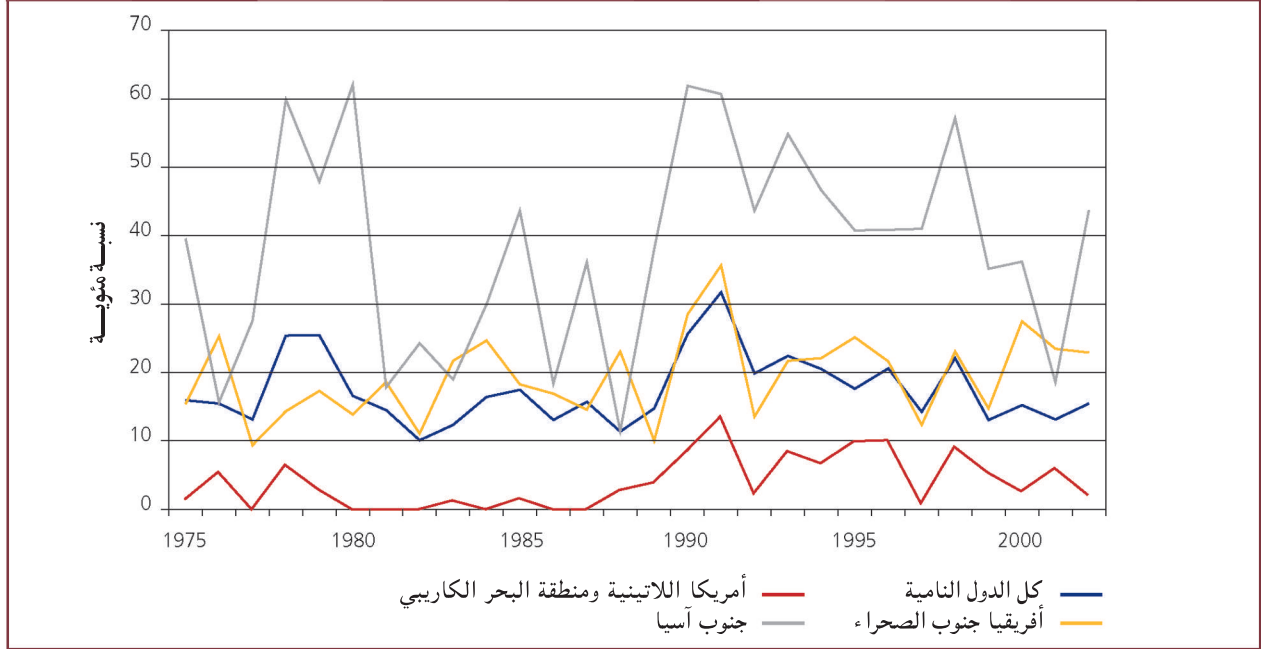
ملحوظة: تشمل البنية التحتية والخدمات الاجتماعية التعليم، والصحة، وبرامج السكان، وإمدادات المياه والصرف الصحي، والحكمة والمجتمع المدني، وبنية التحتية والخدمات الاجتماعية الأخرى
المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على OECD 2004a

تفسيرات مختلفة لأسباب الحرمان الاجتماعي، ورؤى لا تقل اختلافاً حول الاستجابات اللازمة من السياسات الاجتماعية. إن للبنك الدولي سلطة وهيمنة في ميدان السياسات نظراً لوزنه كجهة إقراض للقطاعات الاجتماعية في المناطق النامية، خاصة في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء (انظر الشكل 8.2)، ونظراً لريادته في عملية "ورقة إستراتيجية تقليص الفقر" والتي بدأ الترويج لها سنة 1999. على أن أسلوب البنك الدولي - على المستوى السياسي - المبني على "الاعتماد على الرديف" في السياسة الاجتماعية، والقائم على فكرة أن الدولة تلعب دور "سد الفجوات"، يتناقض مع مفهوم السياسة الاجتماعية التي ترى أن هدفها هو إعادة التوزيع وأن الدولة يجب أن تكون لاعباً أساسياً في ذلك. هذا الموقف تدافع عنه العديد من المنظمات، والنشطاء، والشبكات الأكاديمية.⁷

يتوقع من الدولة - في إطار "إدارة المخاطر الاجتماعية" - أن توفر "شبكات أمان اجتماعي للتغلب على المخاطر" وأن تعمل "أدوات إدارة المخاطر" حيشما وعندما يفشل القطاع

الاجتماعي في العديد من البلدان، ومنها شيلي وسريلانكا وتونس والمكسيك (انظر جدول 3.3). وقد ظهر الاهتمام بالشأن الاجتماعي في محافل لم يكن يُنتظر أن يظهر فيها هذا الاهتمام، وحتى صندوق النقد الدولي نفسه لم يكن أمامه سوى الاعتراف صراحةً بأهمية السياسات الاجتماعية.⁵ وليس أدل على تغير فكر البنك الدولي من أن موضوع تقريره عن التنمية في العالم **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty** كان الهجوم على الفقر، والذي حدد "إدارة المخاطر الاجتماعية" كأهم أساس مستدام لتقليص الفقر.⁶ قام هذا الفكر بالبناء على انتقاد المعونات الخيرية وعلى مفهوم "المشاركة"، فاقترح تحاشي "ثقافة الاعتمادية" عن طريق مساعدة الفقراء على تطوير القدرة على "مواجهة المخاطر أو التخفيف من وطأتها أو تقليصها". وانتشر استخدام مفردات من قبيل "الفقر"، و"الحماية الاجتماعية"، و"المشاركة"، و"المواطنة"، بيد أن هذا الإجماع الذي يشي به اشتراك الجميع في استخدام تلك المفردات كان ظاهرياً أكثر منه حقيقياً. وما زالت تنافس على جذب الانتباه

شكل 8.2 نصيب البنك الدولي من إجمالي المساعدة الرسمية للتنمية الموجهة للبنية التحتية والخدمات الاجتماعية، مناطق مختارة (1975-2002)



ملاحظة: تم احتساب المتغير لكل منطقة على أساس المساعدة الرسمية للتنمية المقدمة من البنك الدولي للبنية الأساسية الاجتماعية والخدمات مقسومة على المساعدة الرسمية للتنمية المقدمة من كل المانحين للبنية الأساسية الاجتماعية والخدمات. وتشمل تلك المساعدات برامج التعليم والصحة والسكان، وتوفير المياه والصرف الصحي، وخدمات الحكومة والمجتمع المدني وغيرها من بنية أساسية اجتماعية وخدمات. المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على OECD 2004a

الفقراء فاعليتها، وترتفع فيها احتمالات وجود نقص حاد في الخدمات التي يوفرها مقدموها من القطاع الخاص، ترجح كفة تدخل الدولة الحكومي.⁹ يُسلّم الكثير من أحدث أدبيات السياسة الاجتماعية الصادرة عن المؤسسات المالية الدولية بأن توفير الحكومي الموجه للخدمات هو السبيل لتحقيق اندماج اجتماعي أكبر. بيد أن هذا التسليم مفتوح أمام التساؤلات. يمثل تقدير الدخل التقريبي للأسرة وتوجيه الدعم لمستحقيه في العادة الحل الأخير للمجتمعات التي تفتقد المساواة، حيث إن تلك الوسائل قد توقع الناس في الفقر وتزيد من أوجه عدم المساواة بدلاً من أن تعالج عدم المساواة من خلال إعادة التوزيع، بالإضافة إلى أنها تتطلب الكثير من قدرات الدولة الإدارية. في الوقت نفسه، ترتفع احتمالات اقتران الأنظمة الأكثر إدماجاً - حيث النفاذ قضية نقاش جماهيري، وحيث نجد الدعم الخدمي والسلعي، وحيث توجد الطبقات الاجتماعية المختلفة في المؤسسات نفسها - بسلوك الدولة التقدمي.¹⁰

الخاص. وهنا نجد امتداداً قوياً للجيل الأسبق من شبكات الأمان الاجتماعي الصغرى. وفي تقرير البنك الدولي الذي حمل عنوان: World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor، اعتراف بحاجة "الحكومات إلى الاستثمار في شراء الخدمات الأساسية من أجل حماية الأسر الفقيرة"، وهو ما يسمح أيضاً بفكرة أن "إعمال الخدمات للفقراء يعني إعمالها للجميع مع ضمان نفاذ الفقراء إلى تلك الخدمات".⁸ بيد أن هذا التقرير يتحدث بعدة أصوات، وتأثيره على الخطوط الإرشادية العملية الخاصة بإقراض البنك للقطاعات الاجتماعية لا يزال غير واضح.

وعلى العكس من ذلك، تركز رؤية السياسة الاجتماعية لدورها في إعادة التوزيع على أهمية عدالة توفير الخدمات الاجتماعية وشمولها للجميع. وترى تلك السياسة - في سياق المجتمع النامي - دوراً محورياً للدولة، ليس فقط بوصفها منظم المؤسسات والهيكل، ولكن، أيضاً، بوصفها موفرراً أساسياً للخدمات. وفي الحالات التي يتسع فيها انتشار الفقر وتفقّد آليات تأمين

الأقل ثراءً في المجتمع. ومع ذلك، فقد فشلت النقاشات السائدة حول السياسة الاجتماعية في التعامل مع تلك الجوانب، ليظل النوع الاجتماعي "الطرف الصامت".¹² كان إسقاط النوع الاجتماعي من الحسابات سمة مشتركة لطرفي النقاش، المؤيدين منهم لسياسة الرديف والتوجيه التي تبناها البنك الدولي، وكذلك المؤيدين لمدرسة إعادة التوزيع وشمول الخدمات للجميع. ماذا تستطيع زاوية النوع الاجتماعي، إذن، أن تضيف للنقاشات الجارية حول السياسة الاجتماعية؟ أول نقطة ينبغي التركيز عليها هي أنه على الرغم من أن إصلاحات القطاع الاجتماعي جاءت في مجملها على حساب المرأة، فمن الخطأ أن نعتقد أن المرأة كانت مستفيدة من السياسة الاجتماعية، بوصفها مواطنة لها حقوق اجتماعية قبل مجيء سياسة الليبرالية الجديدة. ففترة الستينيات والسبعينيات لم تكن "العصر الذهبي" من زاوية النوع الاجتماعي. إن بقاء الاقتصاد الرسمي صغير الحجم في معظم الدول النامية كان يعني أن الأمن الوظيفي والخدمات المرتبطة بالعمل كانت ميزة متاحة لطبقة صغيرة من العاملين فقط في معظم البلدان، ومعظمهم من الرجال.

في أمريكا اللاتينية، كانت النقابات العمالية، والتي يهيمن الرجال عليها، المستفيد الرئيسي من العقود الاجتماعية المؤسسية التي كان يتم من خلالها التفاوض حول الأجور وظروف العمل والضمان الاجتماعي.¹³ وعلى الرغم من أن المرأة قد تكون قد استفادت بوصفها زوجة أو ابنة "للعائل الذكر"، فقد ظل الحصول على معاش عند التقدم في السن أو الحق في إجازة الأمومة حلمًا بعيد المنال لغالبية النساء. وكان مصدر الأمن القليل الذي قد تجده النساء يأتي من العمل المأجور عندما يتوفر، أو من الزواج، أو من الأقارب والجيران، أو من الكنيسة، أو من "حماية ورعاية" صاحب العمل غير الرسمي.¹⁴ وفي أفريقيا جنوب الصحراء، شاعت، أيضاً، المجموعات الصغيرة للنساء التي تكونت للحصول على قروض أو توفير مساعدات متبادلة، خاصة بين العاملات في السوق والتجارة. على أن فاعلية العديد من تلك الأنظمة في توفير الحماية الاجتماعية كان يحد منها في العادة انخفاض رأس المال الأساسي.

ولكن، على الرغم من أن الجهود المبكرة التي بُذلت في مجال الحماية الاجتماعية الرسمية في العديد من الدول النامية كان من الممكن إصلاحها، والاتساع فيها، والبناء عليها حتى تغطي طائفة أوسع من الأفراد، فقد حدثت انتكاسة خلال العقدين الماضيين؛ حيث ساد اتجاه قوي، في العديد من مناطق العالم، نحو تحويل الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية إلى سلع تجارية: لذلك فقد تأكل "نموذج الرجل العائل"، ليس بفعل

تشبي التجربة الأوروبية بأن الدول التي لديها أقل معدلات فقر هي تلك التي تتمتع بأنظمة تحويل الدخل التي تنطوي على مستوى أساسي للخدمات يتمتع به الجميع ويُمَوَّل من عائدات الضرائب العامة؛ والخدمات المتعلقة بالدخل العام تمولها مساهمات أصحاب الأعمال والعاملين، ثم يتم توفير المساعدات الاجتماعية الإضافية لمن ظلوا بعد ذلك من المحتاجين. إن شمول الاستفادة من المعاشات وإعانات الأطفال من الوسائل الفعالة في الإبقاء على الجماعات الضعيفة - العجائز، والأسر الكثيرة الأبناء، والأمهات الوحيدات - خارج محيط الفقر. وتتمثل الدعامة الأساسية الثانية في الأسلوب الشمولي لتحسين فرص حياة غالبية السكان في توفير نوعية جيدة من التعليم والرعاية الصحية مع إتاحتها للجميع.

المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه السياسة الاجتماعية هو أن مظاهر الضعف والمخاطر تتطلب استجابة جماعية. والسبب في ذلك أن الكثير من الأفراد، خاصة الأفراد المنخفضي الدخل، لا يستطيعون توفير نفقات الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص الحديث، سواء كانت تلك الخدمات صحية أو تعليمية، أو امتيازات تأمينية على اختلاف أنواعها. وعادة ما تنهار محاولات تكوين مدخرات رسمية أو غير رسمية طويلة الأجل من قبل أفراد المنخفضي الدخل، أو الوسطاء الخارجيين، بسبب احتياجات الحاضر الضاغطة. إن جهود نشر التأمين المشترك بين الفقراء وحدهم، دون توسيع دائرة تحمل المخاطر التي تتأتى من تضمين الأفراد الأيسر حالاً في التأمين، محكوم عليها بالفشل: حيث إنها تعني غياب المبدأ الاجتماعي الجوهرى في التأمين، والمتمثل في: المشاركة حسب الدخل والاستفادة حسب الحاجة. لذلك، فالسياسات الاجتماعية القائمة على مبادئ الشمول والتضامن (المشاركة في المخاطر)، والتي تنطوي على دعم قوي من المتيسرين، هي الأكثر استدامة، في العادة، من الناحيتين المالية والسياسية.¹¹

شكل هذا النقاش حول المبادئ الأساسية خلفيةً لاعتبارات النوع الاجتماعي في سياق السياسة الاجتماعية. ولأسباب تبدو بلا تفسير، ظلت زوايا النوع الاجتماعي وانعكاساته غائبة إلى حد بعيد عن أجندة إصلاح السياسة الاجتماعية.

النوع الاجتماعي: "الطرف الصامت"

لا فكاك من اصطباغ عملية إصلاح السياسة الاجتماعية ونتائج هذا الإصلاح، كليهما، بالنوع الاجتماعي. ويميل كلاهما لأن يجري على حساب المرأة، خاصة المرأة المنتمية إلى القطاعات

تراتب النوع الاجتماعي والتغير المؤسسي

نظراً لضيق المساحة، سوف يقتصر هذا الفصل على التركيز على نقاط منتقاة وهي: إصلاحات قطاع الصحة (لأهميتها لدى العديد من الدول النامية المنخفضة الدخل)، وإصلاح المعاشات (الأكثر أهمية للدول المتوسطة الدخل)، وإصلاحات برامج الحماية الاجتماعية والابتكار فيها حتى تغطي العمالة غير الرسمية (وهي مهمة للدول المنخفضة الدخل والمتوسطة)، وبرامج مكافحة الفقر التي تستهدف النساء المنخفضات الدخل. وقد استبعدنا قطاع التعليم نظراً لوجود أدبيات كثيرة وتحليلات جارية فيه.¹⁶

يوضح التحليل التالي لتغير النظم في القطاعات الاجتماعية كيف كان تأثير الإصلاح المؤسسي مختلفاً على كل من الرجل والمرأة. ومن المساهمات الأساسية لأدبيات "نظام الرفاه" هذا الابتعاد الذي حدث عن القياس البسيط للإنفاق العام والنظر، بدلاً من ذلك، في المحتوى المؤسسي لدولة الرفاه من زوايا من قبيل: شروط الاستحقاق، والتغطية، وطبيعة الخدمات.¹⁷ وهناك حالياً اعتراف واسع بأهمية المؤسسات في لعب دور الوسيط الذي يربط بين الإنفاق العام ونتائج الرفاه. وكما أكد تقرير التنمية العالمي (WDR) 2004، فليست هناك علاقة بسيطة بين الإنفاق العام على الصحة والتعليم من جانب والنتائج من جانب آخر؛ فالمهم في الأمر هو المؤسسات، والتي ينظر إليها التقرير أساساً من زاوية مساءلة مقدمي الخدمات أمام العملاء الفقراء. وهنا، يتم تقييم بعض التغيرات المؤسسية التي أحدثتها إصلاح القطاع الاجتماعي الحالي من خلال عدسة النوع الاجتماعي، وهو منظور لم يتعامل معه تقرير التنمية لعام 2004، ولا الجيل الأول من منظري "نظام الرفاه" بالجدية الكافية. لا يقدم الفصل تحليلاً مفصلاً حسب النوع الاجتماعي للإنفاق العام وإنفاق المانحين على القطاعات الاجتماعية.

إصلاحات قطاع الصحة والنوع الاجتماعي¹⁸

كانت الصحة من أهم مجالات إصلاح القطاع الاجتماعي. وللصحة أهمية خاصة من زاوية النوع الاجتماعي، ليس فقط لأن كلاً من الرجل والمرأة يحتاج إلى نوعية مختلفة من الدعم الصحي للحفاظ على صحته الجسدية - ومن أوضح الأمثلة على هذا الاختلاف احتياج المرأة للرعاية الإنجابية - ولكن لأن الأنظمة الصحية

إصلاح الحقوق في الحصول على الخدمات التي توفرها الدولة على أساس أكثر عدالة تجاه النوع الاجتماعي، ولكن بفعل التقلص الشديد لهذه الحقوق. فقد تم استبدال هذه الحقوق بحقوق قائمة على السوق، وفردية، تتوفر لمن يستطيعون تحمل تكاليفها: المعاش الخاص، والتأمين الصحي الخاص، والمستشفيات الخاصة، والمدارس الخاصة، ودور المتقاعدين الخاصة، والرعاية الخاصة المأجورة للأطفال والمسنين.¹⁵ من المرجح أن تكون المرأة أكثر تأثراً بآثار تحول تلك الخدمات إلى سلع. وتفسر اختلاف تأثير الضغوط على كل من الجنسين العوامل التالية:

- التحيز تجاه نوع اجتماعي معين في تخصيص الموارد داخل الأسرة: بفعل المعايير الاجتماعية السائدة في العديد من بقاع العالم، خاصة في جنوب آسيا وشرقها، هناك تفضيل للصبي والرجال على الصبايا والنساء في تخصيص الموارد داخل الأسرة. وعندما يتعين على الأسرة المنخفضة الدخل أن تدفع مقابل خدمات من قبيل الرعاية الصحية الطارئة، تُقدّم في العادة احتياجات الصبي والرجال على احتياجات الصبايا والنساء.
- تراتب النوع الاجتماعي في السوق: تعاني المرأة أكثر من الرجل من القيود النقدية، نظراً لحرمانها في أسواق العمل والائتمان، وهو ما قد يحد من قدرتها على النفاذ إلى الخدمات المعتمدة على السوق وإلى الحماية الاجتماعية لها ولأبنائها. وتزداد المشكلة حدةً حيثما كانت المرأة هي المسؤول التقليدي عن جانب كبير من نفقات الرعاية الصحية والتعليم لها ولأبنائها، كما هي الحال في العديد من مناطق أفريقيا. وحيثما عملت المرأة، فالأرجح أنها تحصل على الخدمات الاجتماعية المرتبطة بالعمل بدرجة أقل من الرجل، نظراً لأنها تعمل عدد سنوات أقل، وتكسب أقل، ولأن احتمالات عملها غير الرسمي أعلى من تلك التي للرجل.

- الترتيب القائم على النوع الاجتماعي في اقتصاد الرعاية غير المأجور: عندما يكون تقديم الخدمات الرسمي بعيد المنال، يتعين على الرعاية غير الرسميين - الأمهات، والأخوات، والجدات، والبنات - توفير الرعاية غير المأجورة. وعادة ما تستند إصلاحات القطاع الاجتماعي إلى فرضيات غير مبررة حول توفر وقت الفراغ لدى النساء والفتيات، والذي تستطعن من خلاله أن تقدمن الرعاية.

- تراتب النوع الاجتماعي في قطاع الرعاية الاجتماعية الحكومي: تأثير ضغوط العمل التي أفرزها الإصلاح، والتي تشمل فقد الأجور في خدمات القطاع العام، أشد وطأة على النساء العاملات، حيث إنهن الفئة الغالبة في المستويات الدنيا من المهارة، والسلطة، والأجر.

سوف نتناول تلك القضايا بمزيد من التفصيل في الأقسام التالية.

- التحول من آليات التمويل المعتمدة على الضرائب إلى التأمين، بما فيه برامج التأمين المتبادل.
- التحول إلى لامركزية نظم تقديم الخدمة الصحية لتصبح تحت سيطرة الحكومات المحلية.
- فرض رسوم الاستخدام على خدمات الصحة التي تديرها الحكومة، والعقاقير التي توفرها الحكومة، وخدمات الصحة المعتمدة على المجتمع.

يتناول هذا القسم آثار إصلاحات الخدمة الصحية على نفاذ المرأة إلى الخدمات الصحية واستخدامها لها بوصفها مستخدمة لتلك الخدمة (لها ولمن تعولهم)، وعلى ظروف عمل المرأة بوصفها عاملة في قطاع الصحة، وبوصفها مقدمة رعاية غير مأجورة، خاصة عندما تفشل الآليات الرسمية في الوفاء باحتياجات الرعاية.

رسوم الخدمة الصحية: أثرها على المستخدمين

تم تنفيذ إصلاحات القطاع الصحي، في العديد من البلدان، في سياق فقر عام وحاد، وجاءت في كثير من الحالات في أعقاب أزمة اقتصادية تميزت بزيادة سوء حالة التغذية وزيادة أعباء العمل.¹⁹ وتزامنت فترة الإصلاح، أيضاً، مع انتشار فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز وما أسفر عنه الوباء من أعباء مادية، واقتصادية، واجتماعية على الأسر، خاصة في أفريقيا. وهكذا تزايدت الحاجة والطلب في الوقت الذي أصبح النفاذ فيه إلى رعاية صحية مجانية، أو في متناول اليد، أكثر صعوبة. ومنذ ذلك الحين تم الاتساع في تطبيق نظام رسوم الخدمة، والذي أدخل لأول مرة في المستشفيات في أوائل الثمانينيات، ليمتد إلى المستويات الدنيا من المرافق الصحية الحكومية مثل المراكز الصحية والمراكز الفرعية التي تقدم رعاية أساسية أو علاج لحالات الطوارئ. وقد أكد عدد من الدراسات أن رسوم الاستخدام التي اقترنت بنظام استثناء غير فعال أدت إلى إقصاء غير القادرين. وبينما نظرت دراسات قليلة في الآثار الواقعة على كل من الجنسين، أظهرت دراسات اتجاهات الصحة الإنجابية التي أجريت في زيمبابوي، وتنزانيا، ونيجيريا أن إدخال نظام رسوم الاستخدام في مرافق صحة الأم والطفل اقترنت بانخفاض في عدد حالات الحمل التي تم قبولها، وزيادة معدلات إصابة الأم والوليد بالأمراض خلال أو بعد الولادة.²⁰

شهدت الهند في التسعينيات زيادة هائلة في مرافق الصحة الخاصة التي تقدم الخدمة بسعر الرعاية الصحية الحكومية.²¹ ويبدو أن زيادة خصخصة الخدمات قد أدت إلى إقصاء أو تهيمش

المؤسسية تصطبغ هياكلها بالنوع الاجتماعي، لتعكس بذلك أوجه عدم المساواة بين الجنسين في المجتمع الأوسع. وعادة ما يتمثل الترتاب في الخدمات الصحية في تولي الرجال للمراكز العليا، فمنهم الأطباء، وصناع السياسة، والمديرون، بينما يغلب وجود النساء في المستويات الدنيا من المهنة، فنجد منهن الممرضات، وأفراد الخدمات شبه الطبية والخدمات المعاونة. عادة ما تتجاهل الخدمات المقدمة إلى المرأة المعايير الاجتماعية والثقافية التي تحرمها من القدرة على اتخاذ القرار فيما يتعلق بالسلوك المرتبط بالصحة، كما هي الحال، مثلاً، فيما يتعلق بعلاقتها الجنسية أو استخدامها لوسائل منع الحمل لمد الفترة بين حمل وآخر. على أنه حيثما تحلت الخدمات والأفراد بالحساسية تجاه احتياجات النساء، خاصة المحرومات منهن، فمن شأن ذلك أن يساعد على تعويض بعض أوجه التمييز والصعوبات اللاتي يواجهنها. وقد يدعم من ذلك أن معظم علاقات العمل اليومي بين القائمين بالرعاية الصحية والمستفيدين منها علاقات بين النساء وبعضهن البعض، وعادة ما تحدث تلك العلاقات في سياق شؤون صحة المرأة والطفل. هذه الثقة التي تنمو بين المرأة والمرأة خلال التعامل الروتيني توفر فرصة لتحسين السلوكيات المتعلقة بالصحة.

شارك المانحون، بقوة، في تصميم إصلاحات قطاع الصحة في العديد من الدول التي كانت تمر بأزمات اقتصادية. وقامت حزمتهن الأساسية على تحرير الرعاية الإكلينيكية وتوفير العقاقير، في تركيز على تحويل الخدمة إلى سلعة واستخدام آليات السوق، وتقليص دور الحكومة، ولا مركزية أنظمة تقديم الخدمة، وإيلاء اهتمام أكبر بفعالية تقدير تكاليف الإنفاق الحكومي. وعادة ما يحتوى هذا النموذج على بعض الجوانب التالية، أو عليها جميعاً:

- تراجع دور الحكومة ليقصر في الأساس على وضع القيود التنظيمية وتحديد الأولويات، مع مسؤوليتها عن التوفير المباشر لخدمات الصحة العامة، وعن ضمان نفاذ الفئات الأكثر فقراً إلى الرعاية الأولية.
- تحرير الخدمة الإكلينيكية الخاصة ومبيعات الدواء، ودفع توفير الخدمة عن طريق "خليط" من مقدميها من القطاع الخاص، العام، والتطوعي.
- زيادة تحويل الخدمات التي تقدمها الحكومة إلى مجموعات أو شركات مستقلة بنظام التعاقد.
- زيادة استقلال إدارة وتمويل المستشفيات، والاتجاه نحو شيء من الخصخصة.

ونظراً لمحدودية تغطية هذه البرامج، كان التأمين الصحي المتبادل هو الآلية البديلة لتمويل الرعاية الصحية، والتي تهدف إلى زيادة شمول تلك الآلية للفقراء والجماعات الضعيفة. وقد انتشرت هذه البرامج خلال السنوات الأخيرة، وأخذت، في أفريقيا جنوب الصحراء، شكل برامج الدفع المقدم الاختياري المعتمد على المجتمع. ويمكن دفع مبالغ التأمين على أقساط، كما أن للجان المحلية أن تقرر إعفاء بعض الأعضاء غير القادرين، ومن الممكن، أيضاً، إيجاد تسوية للبعض من ذوي الدخل غير المستقرة أو الموسمية، بتأجيل الدفع حتى موسم الحصاد أو حتى تاريخ يتفق عليه.

على الرغم من أن ذلك يمثل تطوراً واعداً، فإن تلك البرامج المثالب نفسها التي نجدها في أنواع أخرى من برامج الادخار والإقراض المعتمدة على المجتمع. فانطلاقتها السريعة قد يتلوها تآكل في العضوية، ومساهمات تفوق طاقة الأفراد ومشاكل في التحصيل.²⁴ ويبدو أن البناء على برامج الادخار والإقراض المشتركين قد أثبت نجاحاً أفضل، بما أن هناك أنماط تضامن قائمة بالفعل، وبإمكانها توفير بعض التكاليف الإدارية. هذا بالضبط هو وضع برنامج التأمين المتكامل الذي تديره "سيوا" في جوجارات بالهند، والذي سوف نناقشه فيما بعد. بيد أن المانحين يميلون أكثر لدعم البرامج المستقلة الجديدة.

إصلاحات القطاع الصحي

والعمالة الصحية النسائية

يبدو أن الأبحاث التي أجريت على خصخصة الخدمات الصحية وآثارها على القوة العاملة الطبية قد تجاهلت النوع الاجتماعي، على المستوى التفصيلي على الأقل. بيد أنه نظراً لأن القوة العاملة هذه نسائية في معظم البلدان، وتحتل المرأة فيها المستويات الدنيا من الوظائف، فمن المرجح أن يكون الضغط إلى أسفل على الأجور أشد وطأة على العمالة النسائية. وعلى الرغم من أن العيادات الخاصة عادة ما ينظر إليها على أنها توفر للممرضات ظروف عمل أفضل من تلك التي تتوفر لهن في القطاع العام، فالأمر نفسه لا ينطبق على العاملات في المستويات الأدنى، والتي يحاول فيها أصحاب العمل في القطاع الخاص الحفاظ على انخفاض التكاليف عن طريق تقليص الأجور وإهمال التدريب؛ إذ إن من يستخدمون عمالة مدربة بأجور محترمة قد يجدون آخرين يقدمون الخدمة بأسعار أقل من أسعارهم.²⁵ والنتيجة أن النساء الأفقر تدفعن أجوراً تفوق قدراتهن إلى نساء من أفراد الخدمات الطبية منخفضات الأجور والمهارات: دائرة مفرغة من حرمان النوع الاجتماعي.

لقد ساهم التحرير، والخصخصة، وتحويل الخدمات إلى

الريفيين، خاصة النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين الخامسة عشرة والتاسعة والعشرين، وكذلك السكان القبليين. وهو ما يعكس الانتقاص النسبي من قيمة الفتاة والمرأة مقارنة بالفتى والرجل؛ إذ إنه بالرغم من تأثر الطرفين بالافتقار إلى خدمات في تناول البيد، يتم الضغط على موارد الأسرة القليلة لتوفير العلاج للفتى بينما ينظر إلى مرض الفتاة على أنه أقل أهمية، وبالتالي يتم إهماله. إن حالات المرض الذي يترك بلا علاج منتشرة بين الفقراء، ولكنها أكثر انتشاراً بين النساء والفتيات.²² على أن انتشار تحسن مرافق الصحة الإنجابية بمرور الوقت كانت له آثار إيجابية مهمة على معدلات وفيات الأم والطفل وحالات الإصابة بالأمراض.

حيثما فرضت رسوم على أي نوع من الرعاية الصحية الاحترافية، عانت المرأة بشكل غير متناسب، نظراً لاحتياجها وصغارها لخدمات صحة الأم والطفل، مع تقلص نفادها إلى النقود وإلى فرص إدراج الدخل. وأينما جرت العادة على تحمل المرأة لجل مسؤولية نفقات الأطفال من غذاء وعلاج وملبس ومصاريف مدرسية - كما هي الحال في معظم مناطق أفريقيا جنوب الصحراء - كانت الرسوم شديدة الوطء عليها بوجه خاص. وهناك العديد من أشكال الدعم المتبادل فيما يتعلق بالرعاية الصحية في المجتمعات الفقيرة، فنجد، على سبيل المثال، أجر من ساعدن في الولادة يدفع عينيّاً، أو تقديم الرعاية المجانية للأمهات من أبناء المنطقة، والمشاركة في العمل المنزلي لتوفير فرصة للأخريات للعمل للحصول على نقود، وتبادل القروض والهدايا. وتنتشر في المجتمعات الأفريقية، على وجه الخصوص، أنظمة كثيرة للادخار المتبادل التي تشرف عليها، وتفيد منها، المرأة. بيد أن هناك من الأدلة ما يشير إلى أن انخفاض الدخل والأزمة الاقتصادية، أدت إلى تقويض مشاركة المرأة في شبكات الدعم المالي المتبادل هذه.²³

نمو التأمين الصحي

أمام المواجهة الشعبية الواسعة لرسوم الاستخدام، بدأت إصلاحات التمويل الصحي، مؤخراً، في التركيز على برامج التأمين الصحي. تمثل قضية المساواة سؤال النوع الاجتماعي المحوري في مسألة التأمين الصحي الاجتماعي للعمالة الرسمية. وبما أن نسبة صغيرة فقط من السكان هي التي تتمتع بالعمل الرسمي، وهم في العادة من بين الأكثر مهارة وتعليماً في المجتمع، فمن الطبيعي أن تغطي مثل تلك البرامج، في الأساس، الأوفر حظاً في المجتمع، أي الرجال العائلون من القوة العاملة. وعلى الرغم من أن تلك البرامج تغطي المعالين أيضاً، في معظم الأحيان، فلا يزال عدد النساء التي تصل إليهن هذه البرامج قليلاً.

إطار 8.1 العاملات في المجال الصحي في العنابر: لقطة من تنزانيا

هذا الأمر ، [السلوك السيئ] يحدث، ويحدث بسبب انخفاض المعنويات، وقلة الالتزام، وعبء العمل الثقيل وانخفاض الرواتب. تخيلي نفسك ممرضة تعملين لاثنتي عشرة ساعة، تبدئين في السادسة صباحاً، وقد تغادرين في السابعة والنصف مساءً. قد تكونين في عنبر يضم 40 أو 60 مريضاً حالتهم خطيرة. وفي قسم أمراض النساء والتوليد، من الطبيعي أن يكون لديك العديد من الحالات الطارئة، وبعض العمليات، وبعض المريضات في النقاهة بعد العمليات، وبعض المريضات في حالات سيئة. لديك ممرضتين مديرتين على أقصى تقدير، فكيف تقسمين نفسك؟ أنته تعملين دائماً فوق طاقتك وتحت ضغط. ويتأبك القلق بسبب مشاكل الأسرة والالتزامات، فأنت تمضين 12 ساعة لا تعلمين فيها ما يحدث لأبنائك. قد لا تستطيعين حتى احتساء كوب شاي واحد. ثم هناك مشاكل التزام بقية العاملين، فأنته ممرضة بحكم المهنة، والطبيب المسؤول يعمل ساعات العمل الرسمية ثم يذهب، وينتظر حتى تتصل به. أنت موجودة، ومريضة تنزف، وتحتاج إلى إجراء عملية جراحية، ولا تستطيعين المساعدة، فليست هناك أي تسهيلات. الناس تعاني وهناك أفراد من العاملين ليسوا في مواقعهم، وهو ما يعني أن إنقاذ تلك المرأة ليس متاحاً. لو كان هناك فرد يجب أن يتواجد في نوبة العمل ولم يأتها فماذا تستطيعين أن تفعلي وأنت ممرضة؟ ليست هناك محاليل ولا عقاير طوارئ. يسرع أهل المريضة بنقلها إلى المستشفى، فنحن لسنا في وضع يسمح لنا بإنقاذها.

المصدر: . (Mackintosh and Tibandebage 2004b (fieldwork notes , 1998)

العالي الدخل والمنخفض الدخل هذا الإصلاح بوصفه قوة دافعة للتغيير، تنقل الخدمة من كونها تدار لمصلحة العاملين إلى خدمة تدار للاستجابة لطلب المريض. على أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى خسارة لبعض ظروف العمل المحترمة والأجور المعقولة، كما أثبتت دراسة أجرتها مؤخراً منظمة العمل الدولية على أوروبا الشرقية. 28 هناك سبيل آخر لتأطير تلك القضايا تقدمه رؤية تولي اهتماماً أكبر لاعتبارات النوع الاجتماعي. فقد بنت مشروعات "عمال الصحة من أجل التغيير" في أفريقيا ويقاع أخرى، جهودها لتحسين نوعية الرعاية الصحية على ملاحظة مؤداها أن جوانب العلاقات الشخصية - من قبيل الاحترام والقدرة على الإصغاء للمريض - لها أهمية كبيرة في نوعية الرعاية، وأن هذه العلاقات علاقات نوع اجتماعي بطبيعتها. فللعاملات في الرعاية الصحية أسلوب يختلف عن أسلوب العاملين، والمريضات كذلك، لديهن احتياجات خاصة، وتخشين في بعض الحالات - كالإصابة بالأمراض التي تنتقل عن طريق ممارسة الجنس على سبيل المثال - من التمييز أو إساءة المعاملة. لهذا السبب، قامت تلك المشروعات ببناء جسور التعاون بين العاملين والمرضى، سعيًا منها لجعل السلوك أكثر حساسية تجاه النوع الاجتماعي.

الرعاية غير المأجورة وأزمة الرعاية

مازالت المرأة، في معظم البلدان، تضطلع بنصيب غير متناسب من العمل وتقديم الرعاية بدون أجر. وقد قُدرت قيمة هذا النشاط بنحو 16 تريليون دولار أمريكي في العام، غير مسجلة كجزء من الاقتصاد العالمي، وهناك 69 بالمائة من تلك القيمة (11 تريليون دولار أمريكي) مساهمة غير منظورة من المرأة

سلع في أزمة الرعاية الصحية وفي الضغوط والإحباط الذي تعانيه الممرضات العاملات في المرافق العامة. هناك اتهامات بسوء المعاملة، خاصة تجاه المرضى والأفراد المنخفضي الدخل والمكانة الاجتماعية: حيث يُنظر إليهم على أنهم هم الملومون اجتماعياً. 26 هناك، أيضاً، مشاكل تواجهها الممرضات بشكل يومي. ويشرح الإطار 8.1 مثلاً على تلك المشاكل التي تواجهها الممرضات من قبل رئيسات الممرضات ، في مستشفى ولادة في تنزانيا.

يبدو أن تحرير قطاع الصحة قد زاد اتساع هوة الأجور وظروف العمل بين الأطباء والممرضات. فالعديد من الأطباء يستفيدون من الممارسة الإضافية الخاصة للمهنة، كما أن الأجور غير الرسمية للأطباء أعلى بكثير من أجور الممرضات. هذا بالإضافة إلى أن اتصال الممرضات المباشر بالمرضى أكثر من اتصال الأطباء بهم (إحدى النقاط الرئيسية في الإطار 8.1)، وعندما تنهار الخدمة يقع معظم العبء عليهن. وهو ما يساعد في تفسير رحيل العديد من الممرضات إلى الخارج، لالتقاء عوامل "الجذب" في الشمال مع عوامل "الطرد" في الداخل (انظر الفصل السابع). إن معظم الحوافز التي تهدف إلى الإبقاء على أفراد الرعاية الصحية داخل الوطن تركز على الأطباء. وبما أن الممرضات والعمال المساعدة يمثلون السند الأساسي للخدمات الصحية، في كل مكان تقريباً، فمن شأن ارتفاع معدلات الهجرة إلى الخارج أن تكون له آثار خطيرة يصل مداها إلى المراكز الصحية والعيادات التي تقدم الرعاية الصحية الأولية التي يعتمد عليها الكثير من النساء ذوات الدخل المنخفضة. 27

لقد قدم المدافعون عن إصلاح القطاع الصحي في السياقين:

تشكل تلك المسلمات الاعتقاد بأن نفاذ المرأة إلى موارد الأسرة أو إلى شبكات الدعم المتبادل الخارجية قوي بدرجة تكفي لتوفير المال للرسوم، وأن أعباء عمل المرأة يمكن الاتساع بها لتشمل المزيد من مسؤوليات الرعاية، وأن احتياجات أفراد الرعاية الصحية (خاصة المستويات الدنيا من العاملين) واحتياجات طالبي هذه الرعاية متناقضة بطبيعتها. وهناك مسلمات أخرى تشمل فكرة أن بنى الحكم التي أقيمت لإحداث لامركزية في إدارة نظم الصحة سوف تعكس تلقائياً احتياجات المرأة على نحو أفضل مما كانت تعكسه النظم المركزية السابقة. وهناك قضية محورية أخرى، وهي تلك الخاصة بالتمويل وما إذا كانت لامركزية المسؤوليات مصحوبة بإعادة توزيع مناسبة للموارد من الحكومة المركزية: حيث تمثل اللامركزية بالنسبة للحكومة المركزية، وسيلة لتقليص النفقات، فإن النتيجة المتوقعة هي نمو عدم المساواة في نوعية الخدمات المقدمة للجماعات المحلية الأفقر وتلك المقدمة للجماعات الأيسر حالاً. لا توضح الأدلة المتوفرة، بالطبع، إن كان أي من هذه المسلمات قائماً، حتى قبل الآثار المدمرة لمرض نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز.

آثار إصلاح المعاشات على النوع الاجتماعي

شهد عدد كبير من بلدان العالم إصلاحات في برامج المعاشات خلال العقد الماضي. وكانت برامج المعاشات في العديد من الدول النامية أو التي تمر بمرحلة تحول قد واجهت مشاكل خطيرة، حتى قبل الأزمات الاقتصادية التي شهدتها ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين. ففي أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، كان نضوج أنظمة المعاشات قد أدى بالفعل إلى انخفاض نسبة المساهمين إلى نسبة المتلقين للمعاشات في أواخر السبعينيات. فأصحاب العمل، والعاملون، خاصة من يعملون أعمالاً حرة، لم يكونوا يدفعون مساهماتهم، كما أن برامج المعاشات كان يتم استنزافها بفعل التكاليف الباهظة لبعض المميزين من المساجين - من أعضاء الجيش على سبيل المثال - وكذلك بسبب المصاريف الإدارية الباهظة التي كانت تدفع للموظفين رُ غير المساءلين الذين يديرون تلك البرامج. وقد زادت حدة هذه المشاكل مع حدوث الأزمة الاقتصادية. وأدى تقلص التشغيل في القطاع الرسمي إلى انخفاض مفاجئ في عدد المساهمين. في الوقت نفسه، كان ارتفاع معدلات التضخم يعني انخفاض الأجور الحقيقية وكذلك انخفاض القيمة الحقيقية للمساهمات. وقد خلقت كل تلك العوامل رؤية لأزمة في أنظمة المعاشات.³² وهكذا أصبح إصلاح أنظمة المعاشات جزءاً لا يتجزأ من برامج التكيف الهيكلي، والتي شهدت مدخلات مهمة من المؤسسات المالية الدولية.

في المنزل وفي القطاع غير الرسمي.²⁹ وقد تتأثر حالة المرأة الصحية بسبب كفافها لتحمل الأعباء المتزايدة للعمل غير المأجور والرعاية غير المأجورة في مناخ اقتصادي لاهث، وفي ظل قاعدة موارد بيئية متهاوية في المناطق الريفية. وبما أن العمل المأجور الذي تقمن به هو في العادة استراتيجياً للبقاء على قيد الحياة أكثر من كونه اختياراً حراً، فقد يؤدي دخولهن مجال العمل إلى كسب ما يقصر عن تعويض احتياجاتهن الفيزيائية الإضافية. هذا في الوقت الذي تفرض فيه إصلاحات قطاع الصحة درجة من نقل نشاط الرعاية الصحية إلى المجتمع.³⁰ لم تستطع هذه الاستراتيجية أن تلاحظ أن ذلك يعني فرض أعباء جديدة، غير مأجورة، على المتطوعين، وهم دائماً من النساء. لذلك، تتحمل المرأة، رغمًا عنها، الآثار الاجتماعية السلبية الناجمة عن تآكل الخدمة الذي تسببت فيه الإصلاحات، إلى جانب تحملها، غير المنظور، لأعباء اقتصادية إضافية.

لقد أدى انتشار وباء نقص المناعة البشرية المكتسب / الإيدز الذي اجتاحت العديد من الدول الأفريقية إلى انفراج كبير في أزمة الرعاية الصحية القائمة. ففي عام 2001، كان يقدر عدد المصابين بالمرض في جميع أنحاء العالم بنحو 40 مليون، منهم 28 مليون، أي 70 بالمائة في أفريقيا. كذلك كان أطفال أفريقيا ممن تقل أعمارهم عن الخامسة عشرة ومصابون بالمرض يمثلون 90 بالمائة من الأطفال المصابين بالإيدز حول العالم، والبالغ عددهم 58000. ووقعت أعباء الرعاية والتمريض الهائلة التي أفرزتها تلك الأرقام على أعتاق النساء والفتيات. وبما أن الفئة العمرية النشطة اقتصادياً (بين الخامسة عشرة والتاسعة والأربعين) تعاني من أعلى معدلات إصابة بالمرض، فقد كان على الأكبر سناً أن يتحملوا جانباً عظيماً من العبء. ويشمل ذلك رعاية الأحفاد اليتامى، الذين أفرز الإيدز أكثر من 12 مليون منهم في أفريقيا، ودعمهم اقتصادياً. في الأماكن التي تندر فيها الخدمات الصحية وخدمات الرعاية الاجتماعية، تمثل الرعاية المعتمدة على المنزل، وعلى المجتمع حل السياسة البديل. لقد نقلت هياكل خدمات الرعاية الرسمية المسؤولية إلى الهياكل غير الرسمية حسب مقتضيات أجندة السياسة الليبرالية الجديدة، وهنا نسمع مرة أخرى صدى تحليل سابق لما حدث في موقع العمل (انظر الفصل الخامس). وهكذا كان للقرارات السياسية المتعلقة بتقديم الخدمة ونظم العلاج في مواجهة مرض نقص المناعة البشرية المكتسب، تأثير خاص على المرأة. إن مفهوم "الرعاية المجتمعية" قد يبدو محايداً تجاه النوع الاجتماعي، بيد أن وقت هذه الرعاية وجهدها ومسؤولياتها داخل المجتمع تقع في جميع الأحوال على عاتق المرأة.³¹ وهكذا يبدو أن إصلاح قطاع الصحة قد بُني على عدد من المسلمات الخفية أو الضمنية فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي.

في العادة حدّ أدنى مرتفع للمعاش، وعدم تأثر متوسط العمر المتوقع بمستوى الاستفادة، واحتساب سنوات رعاية الأطفال. هذا الجانب الأخير كان شديد الحضور في الدول الاشتراكية السابقة، حيث كان "ائتمان الرعاية" يمول من تبادل الدعم داخل نظام المعاشات. في بولندا والمجر تغيرت القواد الخاصة بائتمان الرعاية، ونتج عن ذلك أن المرأة التي تحصل على إجازة تنلقى معاشاً أقل من التي تظل في العمل. تلك خطوة إلى الوراء: حيث إن الائتمان المخصص للرعاية ليس عملاً خيرياً ولكنه اعتراف بأن "المساهمات" الاجتماعية والاقتصادية يمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة خلال عمر الإنسان.

آثار تلك الإصلاحات على النساء ليست متماثلة. فالتوجه نحو الخصخصة والفردية يجيء في صالح المرأة النشيطة في سوق العمل، والتي تحصل على دخل مرتفع، ولا تأخذ "إجازة" لأسباب متعلقة بالرعاية. ولكن، بالنسبة لغالبية النساء، والأضعف وضعاً في سوق العمل، أو اللاتي تعملن بشكل متقطع بسبب واجبات رعاية الأطفال أو الأقارب المتقدمين في السن، فقد كانت تلك الإصلاحات انتكاسة حقيقية.

هنا، تبرز نقطة أهم فيما يتعلق بالقيم التي تقوم عليها السياسة الاجتماعية، وفي حالتنا هذه سياسة المعاشات، وهي تلك المتعلقة بأن إعادة التوزيع والتضامن ليس لهما مكان يعتد به في برامج المعاشات الممولة كلياً تمويلاً خاصاً. كذلك لا تعوض زيادة الفاعلية فشل، الأنظمة الخاصة في توفير العدالة والإدماج. وعلى الرغم من الادعاءات التي قالت إن خصخصة المعاشات من شأنها تقليص المصاريف الإدارية التي لا لزوم لها، فإن ذلك لم يحدث في واقع الحال. فضغوط المنافسة تتطلب عدداً أكبر من أفراد المبيعات الذين يعملون بنظام العمولة، وميزانيات دعاية أضخم، ومن شأن ذلك أن يزيد كثيراً من المصاريف الإدارية.³⁵

على الرغم من قوة التوجه نحو خصخصة المعاشات في السنوات الأخيرة، فمن المهم أن نؤكد على تنوع الأساليب التي اتبعتها الدول لتوفير الأمان لكبار السن. ومن أمثلة نظم المعاشات التي لا تعتمد على المساهمة نظام جنوب أفريقيا الذي تقدم فيه الدولة المساعدة الاجتماعية لكبار السن، والذي سوف نناقشه فيما بعد. وفي البرازيل، أدى توسيع التأمين الاجتماعي ليشمل العمالة غير الرسمية والريفية إلى زيادة كبيرة في التغطية. تشي هذه الأنظمة بالابتكار في نماذج توفير المعاشات في العالم النامي.³⁶

بينما كان هناك إجماع عام على إفلاس الأنظمة القائمة وحاجتها إلى إصلاح عاجل، لم يكن هناك إجماع مماثل حول النموذج البديل المرجو. وذهبت المؤسسات المالية الدولية والمصلحون المحليون، في العديد من البلدان، إلى أن الخصخصة هي السبيل. وقد استندوا في ذلك إلى أن الخصخصة من شأنها ضمان جدوى مالية أكبر، وعلاقات أوثق بين المساهمات والفوائد، وتقليص النفقات الإدارية، ودفع أسواق رأس المال. ومن الأمور التي تحمل دلالات مهمة في هذا الصدد أن قضايا العدالة وإعادة التوزيع - عبر الأجيال، والطبقات، وبين الجنسين - كانت مستبعدة من المواقف النقاشية للمنادين بالخصخصة.

وقد أظهر تحليل مقارن - أجري مؤخراً - على إصلاح المعاشات في ثمان دول في أمريكا اللاتينية، أن إصلاحات الليبرالية الجديدة لم تكن بالقوة الكافية لفرض النموذج المفضل في كل الدول.³³ فقد تشكلت طبيعة الإصلاحات بفعل توازن القوى بين تحالف الإصلاح الليبرالي الجديد من جانب، ومعارضيه - النقابات، وأصحاب المعاشات، وأحزاب المعارضة - من جانب آخر. ولم يستقم لنموذج الخصخصة الكاملة الأمر إلا في دولتين من الثمان فقط، وهما شيلي (التي اعتبرت النموذج الجدير بالاحتذاء) والمكسيك، وطُبّق بشكل مخفف في أربع دول هي بيرو، والأرجنتين، وكولومبيا، وأورجواي، بينما لقي مقاومة شديدة في كوستاريكا والبرازيل. ولقيت إصلاحات المعاشات في ثلاث من دول وسط أوروبا وشرقها المصير نفسه.³⁴ فجمهورية التشيك كانت الوحيدة القادرة على مقاومة ضغوط المؤسسات المالية الدولية من أجل الخصخصة، بينما اختارت الدولتان الأخريان (بولندا والمجر) الخصخصة الجزئية، وأصبحتا رائدتا الإصلاح الجذري للمعاشات في المنطقة. لم يظهر أي اهتمام بمسألة العدالة بين الجنسين في أي من النقاشات التي دارت حول تبني الإصلاحات في المنطقتين. وذلك على الرغم من ما للتحرك نحو الخصخصة من تأثير كبير على النوع الاجتماعي. إن ارتباط الاستفادة من المعاشات في الأنظمة المخصصة، بشكل مباشر بإجمالي المبلغ الذي يساهم به الشخص المؤمن عليه، بالإضافة إلى أن المرأة تجني أقل من الرجل وتعمل لسنوات أقل منه، كل ذلك يعني أن استفادة المرأة أقل بكثير. وتلقى استفادة المرأة تخفيضاً نسبياً إضافياً نظراً لأن ارتفاع معدلات أعمار النساء المتوقعة تؤخذ في الحسبان في معظم الأنظمة الخاصة.

هناك أوجه عدم مساواة - مماثلة - بين الجنسين في الأنظمة الحكومية المحددة الاستفادة أيضاً. بيد أن حرمان النساء يعوضه

ابتكارات في الحماية الاجتماعية للعمال غير الرسميين

قدرتها على الاستجابة الدائمة لاحتياجات الأعضاء مشجعة للغاية. ويقدم هذا البرنامج، حالياً، حزمة شاملة من خدمات التأمين الاجتماعي لأكثر من 100000 امرأة من العمالة غير الرسمية. وتُرجع "سيوا" بعض نجاح هذا البرنامج إلى التفاعل بين برامجها المختلفة: بنك "سيوا" الذي تسدّد له الأقساط السنوية، والتعليم الصحي الذي يرفع وعي الأعضاء بالمشاكل الصحية، والتدريب على القراءة والكتابة. ولا تتلقى "سيوا" دعماً من مانحين لتغطية المصاريف الإدارية للبرنامج، ولكنها تعتمد على تضامن واتحاد عضواتها، وهو ما خلق فرقاً حاسماً، حيث تقوم العضوات أنفسهن بجانب عظيم من العمل الإداري. على أن هناك تحديات يواجهها البرنامج، ومنها أنه على الرغم من أن البرنامج موجه للمرأة الفقيرة، فإن بعض العضوات الأكثر فقراً ليس بمقدورهن تسديد الأقساط، والتي يجب أن تكون بمعدلات تضمن الجدوى مع مرور الزمن. وهناك أيضاً قلق من أن المرافق الصحية التي يتيح التأمين الصحي نفاذاً إليها ليست مناسبة بالمرّة.

الخدمات الصحية للعمال النسائية المؤقتة في شيلي³⁸

كما أشرنا في الفصل السادس، كان هناك نمو كبير في صادرات المنتجات الزراعية من أمريكا اللاتينية في السنوات الأخيرة، مع زيادة تشغيل العمالية النسائية الموسمية. وفي شيلي، حيث كانت خدمات الحماية الاجتماعية مقصورة في السابق على العاملين لكل الوقت، تم مؤخراً الاتساع بتلك الخدمات لتشمل العمالة المؤقتة أيضاً.

معظم العمالة المؤقتة، من رجال ونساء، يتقاضون أجوراً أقل من الحد الأدنى القانوني، وتحصل قلة من النساء على أجور عالية لفترة وجيزة في العام، ولكن متوسط ما تتقاضاه النساء أقل من متوسط ما يتقاضاه الرجال، مع غلبة النساء على المجموعة الأقل أجراً على الإطلاق. وباستطاعة العمال الشيليين أن يختاروا بين التأمين الصحي الخاص أو العام، ولكن الاشتراك في أي منهما يتطلب دفع مساهمات طوال العام. ولهذا السبب لم يتحمس العمال المؤقتون للاشتراك في أي من البرنامجين. ونتيجة لذلك لم يكن باستطاعة العمالة النسائية المؤقتة في شيلي أن تحصل على الرعاية إلا عن طريق التقدم للخدمات الصحية بوصفهن "فقراء فقراً مدقع".

بمرور الوقت، أدت ضغوط سيرنام Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) في شيلي إلى عدد من التغيرات في شروط وظروف العمل للعمالة النسائية المؤقتة.

برامج التأمين الرسمية بعيدة عن متناول العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. وتشمل العقبات ارتفاع أقساط التأمين، ووجوب تقديم مفردات المرتب التفصيلية، وعدم مرونة الإجراءات؛ حيث يطالب المشترك بالمساهمة بمبلغ ثابت كل شهر طوال العام. على أن هناك أساليب عديدة لبناء نظام حماية اجتماعية للعمالة غير الرسمية. وتقوم منظمة العمل الدولية بجهود منسقة للتوسع بخدمات الضمان الاجتماعي لتشمل نوعيات جديدة من العاملين. وفي مجال التأمين الصغير يتم التركيز على بناء برامج للقواعد الشعبية. وقد كان هناك الكثير من التجريب على التأمين الاجتماعي بشكل عام، والتأمين الصحي على وجه الخصوص. وحاولت الكثير من تلك التجارب الوصول إلى المرأة، وخاصة المرأة الفقيرة.

توضح الأمثلة التالية إمكان بناء برامج تصل إلى الكثير من العاملين غير الرسميين. على الرغم من أن هناك تنوع كبير، في الممارسة، في المدى الذي تصل إليه برامج الحماية الاجتماعية في إعادة التوزيع على مستوى الأجيال، والطبقات الاجتماعية، والجنسين، فإن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها تلك البرامج هي أن على الدولة مسؤولية توفير الحماية الاجتماعية، وأن ذلك من شأنه تسهيل درجة من إعادة التوزيع، على أقل تقدير. وهناك جهود قيمة تمت بالفعل، بهدف زيادة الفئات التي تشملها آليات الحماية الاجتماعية الحالية، واعتمدت على الاتساع بمجال تغطية برامج الحماية الاجتماعية القائمة لتشمل مجموعات جديدة من العمالة غير الرسمية، وكذلك عن طريق تسهيل الدعم المتبادل. ولم يكن مستغرباً أن تنشأ أنظمة اجتماعية أكثر إدماجاً في السياقات التي شهدت نضالاً اجتماعياً كبيراً ويحثاً عن الذات، فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية (شيلي، والبرازيل، وجنوب أفريقيا)، وحيث كان هناك التزام أيديولوجي بالعدالة الاجتماعية (كوستاريكا).

التأمين الاجتماعي المتكامل لـ "سيوا"

الخاص بالعمالة النسائية غير الرسمية³⁷

استطاعت جمعية نساء الأعمال الحرة (سيوا) في جوجارات بالهند، خلال عشرين سنة، أن تبني، بنجاح، برنامج التأمين المتكامل. وتقوم الحكومة الهندية بتقديم دعم لشركتي تأمين كبيرتين حتى تقدما بعض الخدمات للجماعات المحرومة، بما فيها تلك المنتمية لـ "سيوا". وبذلك استطاعت "سيوا" أن تقيم شراكة مع الحكومة ومع صناعة التأمين بشروط مناسبة، وكانت

إطار 8.2 الاتساع بالتغطية لتشمل عمال الخدمة المنزلية

يختلف تصنيف عمال الخدمة المنزلية بوصفهم عمال رسميين أو غير رسميين بين دولة وأخرى. ففي العديد من الدول يتم تصنيف هؤلاء كعاملين "أعمالاً حرة" على الرغم من حقيقة وجود علاقة عمل. وتمثل النساء أغلبية العمالة، ومعظمهن في سن المراهقة أو حتى أصغر منها، ويعيشون بعيداً عن منازلهن، وتعملن في ظروف تتميز بطول ساعات العمل، وضعف الأجر، والافتقار إلى الاستقلال. والعلاقة بين صاحب العمل وعامل أو عاملة الخدمة علاقة معقدة تتميز بالاعتماد المتبادل وبالسلطة النسائية. على الرغم من أن العاملة بالخدمة المنزلية لا تملك من مصيرها إلا القليل، فقد تتوفر لها تدابير مساعدة طوعية من مخدوميها مثل تكاليف العلاج، والرسوم المدرسية، والتدريب، لو كانت صغيرة السن، أو رسوم الدراسة لأبنائها. تلك ليست التزامات تعاقدية، بالطبع، وتخضع لمزاج صاحب العمل. وليس لهذه الفئة من العمالة أمانٌ طويل الأجل.

وبما أن عمال الخدمة المنزلية منتشرون في مساكن الأفراد، فمن الصعوبة بمكان أن يتم الوصول إليهم أو تنظيمهم، كما يصعب توفير حماية اجتماعية لهم أيضاً. ولكن، في بعض البلدان، خاصة في أمريكا اللاتينية، آلت منظمات رسمية وغير رسمية على نفسها أن تحمل قضيتهم على أكتافها. وفي جنوب أفريقيا، دخل عمال الخدمة المنزلية (والعاملة الزراعية الموسمية) تحت مظلة "صندوق تأمين البطالة" سنة 2002. ويتوقف تمتع العمال بهذا التأمين على إثبات العمال لحقوقهم وضمان عدم تهرب أصحاب العمل من المساهمة في الصندوق.

المصدر: Lund 2004

لكوستاريكا تاريخ طويل في تغطية سكانها المتجانسين والقليلي العدد، نسبياً، بمظلة ضمان اجتماعي كثيفة. بيد أن التغيرات الديموجرافية، وتغيرات سوق العمل تمثل تحديات جديدة للحماية الاجتماعية. تشمل تلك التغيرات نمواً سريعاً في مشاركة المرأة في العمل المأجور وفي التوظيف، في قطاع الخدمات في الأساس، وبشروط أسوأ من شروط الرجل. وقد أدى اتساع الاقتصاد غير الرسمي، والذي يشهد مشاركة قوية من المرأة، إلى افتقار نسبة متزايدة من القوة العاملة في كوستاريكا إلى تغطية الضمان الاجتماعي. وفي منتصف تسعينيات القرن العشرين، واجهت خصخصة المعاشات معارضة شديدة من جماعات المجتمع المدني التي التحمت قواها تحت مظلة "منتدى التناغم الوطني". وكانت النتيجة صدور "قانون حماية العاملين"، والذي اشتمل على برنامج تأمين اختياري. هذا البرنامج مفتوح أمام العمالة المستقلة، أي من يعملون أعمالاً حرة، ومن لا يتلقون راتباً، مثل العمالة الأسرية، والزوجات، والطلبة. ويستهدف البرنامج أولئك الذين لم يشتركوا أبداً في أي برنامج للصحة أو المعاشات، أو من شاركوا فيه لفترة وجيزة ليحصلوا على خدمات مناسبة. ويحق لكل من ينتمي إلى أسرة يقل متوسط دخل الفرد فيها عن السلة الأساسية للمنتجات الغذائية التي حددها "معهد الإحصاء" أن يشارك في البرنامج. وتساهم الدولة بـ 0.25 في المائة من الدخل الخاضع للتأمين،

وشملت هذه التغيرات توفير مرافق لرعاية الأطفال للعمالة الزراعية بأنواعها المختلفة، وتشكيل أربع لجان وطنية حول الصحة والأمان في أثناء العمل، ورعاية الأطفال، والمبيدات الحشرية، والتدريب للتعامل مع ظروف العمالة المؤقتة على مستوى السياسات. وفي عام 2000 تم تعديل الضوابط الخاصة بالتأمين الصحي؛ حيث تم تقليص فترة المساهمة "طوال العام" لتقتصر على ثلاثة أشهر في البداية، ثم إلى 60 يوماً لتمكين العمالة المؤقتة من الاشتراك.

ومن الأمثلة الأخرى على الاتساع بآليات حماية العمالة لتشمل العمال غير الرسميين تقديم الخدمات لعمال الخدمة المنزلية، والذين يشكلون مجموعة شديدة الضعف وبصعب كثيراً الوصول إليها (انظر الإطار 8.2).

تجديدات في توفير الخدمة الصحية والمعاشات للعمالة غير الرسمية في كوستاريكا 39

من كوستاريكا، يأتي مثال غير تقليدي لبرنامج أنشأته الحكومة بهدف مد مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل العمالة غير الرسمية التي لا تنطبق عليها شروط الضمان الاجتماعي الرسمي. يعتمد هذا النظام، حالياً، على برنامج اختياري - على عكس البرنامج الرسمي للعمالة المؤقتة في شيلي - يغطي النفاذ إلى الرعاية الصحية وإلى برنامج ادخار المعاشات.

على الرغم من أن هذا النظام لا يعتمد على مساهمات المستفيدين، ويغطي تكاليفه من دخل الدولة العام، فإنه يعتبر من الأنظمة المستدامة التي يمكن تغطية نفقاتها. بتعبير مالي: تخصص الدولة مبلغًا يتزايد سنويًا، وقد أصبحت الزيادة كبيرة في السنوات القليلة الماضية. أما ديموجرافيًا، فعدد المسنين يمثل نسبة قليلة جدًا من السكان. لقد قلل وباء نقص المناعة البشرية المكتسب / الإيدز من طول الأعمار، فأصبح من يصلون إلى السن القانونية أقل نسبيًا. على أن هناك الكثيرين من بين من وصلوا إلى تلك السن يتحملون الآن مسؤولية أبناء من حصدهم الإيدز. وهكذا أصبح هذا البرنامج يمثل مساهمة حيوية لأمن الأسرة المعيشية لدى الكثيرين.

التعلم من البرامج المبتكرة

يقدم برنامج التأمين المتكامل الذي تديره "سيوا" أدلة مقنعة على أن التأمين الاجتماعي للعمالة غير الرسمية يمكن أن يكون ناجحًا ومستدامًا. بيد أنه يصعب العثور على أمثلة رصينة مشابهة. ومن الأمثلة النادرة في أفريقيا: "أوموجا وا ماتيبادو كاتيكا سكتا إيسيو رسمي دار السلام Salaam Umoja wa Matibadu Salaam Umoja wa Matibadu Dar es Salaam" (أوماسيدا)، وهو برنامج تأمين خاص بالعمالة غير الرسمية، من باعة الشوارع وبائعاتها في دار السلام بتنزانيا. وقد تأسس أوماسيدا سنة 1995 بعد تدخل من منظمة العمل الدولية، ونما بسرعة ليضم 1500 عامل و4500 من أعضاء أسرهم. ويقدم البرنامج نفاذًا إلى خدمات الرعاية الصحية الأولية في مرافق خاصة مختارة، ورعاية للحالات التي يتم تحويلها إلى المستشفيات الحكومية. وعلى الرغم من أن "أوماسيدا" يواجه بعض الصعوبات المالية الناجمة عن مدى إمكانية سداد الرسوم، فقد نجح في الحفاظ على أعضائه أكثر من الكثير من برامج الرعاية الصحية المتبادلة الأخرى.⁴¹ ومن أسرار النجاح، خاصة نجاح برنامج التأمين المتكامل لسيوا، كفاءة الاستجابة لاحتياجات الأعضاء. كذلك كانت المرونة من السمات المميزة لأسلوبي حكومتي شيلي وكوستاريكا. ففي شيلي تم الامتداد بالنفاذ إلى التأمين الصحي ليشمل جماعة لم تكن تشملها التغطية من قبل، وهي العمالة الموسمية المأجورة. أما كوستاريكا، فقد أقامت نظام تأمين اختياري للصحة ولمعاش كبار السن خاص بالعمالة المستقلة وغير المأجورة. على أن النظامين لم يبدأ إلا مؤخرًا، ولا يزال الوقت مبكرًا لتقييم أدائهما.

يتطلب الاتساع بالحماية الاجتماعية لتشمل العمالة غير الرسمية المتناثرة مكانيًا، تكاليف إدارية إضافية بلا شك. وقد

بينما يساهم العامل المستقل بـ 7.25 بالمائة، ويمكن أن تقل مساهمة الفرد عن ذلك لتصل إلى 4.75 في حدها الأدنى. هذا البرنامج اختياري حتى الآن، ولكنه سيصبح إلزاميًا بحلول 2005، وسوف يتعين على كل العمال المستقلين أن يشتركوا فيه. من شأن ذلك أن يزيد عدد المساهمين في البرامج؛ حيث يشارك حاليًا 74 بالمائة من العمال المستقلين في برنامج التأمين الصحي، بينما يشارك 24 بالمائة فقط في تأمين المعاشات. يرجع ذلك، جزئيًا، إلى أن فقراء كوستاريكا بمقدورهم الاستفادة من نظام معاشات لا يساهمون فيه. هكذا نرى دولة لها تاريخ مشرف في تقديم الخدمة الاجتماعية، تسعى للتكيف مع التغيرات التي شهدها سوق العمل، بأساليب مرنة، تشمل إيجاد روابط بين البرامج المعتمدة على المساهمة، وغير المعتمدة عليها.

معاشات كبار السن في جنوب أفريقيا⁴⁰

تطور هذا البرنامج عن شبكة أمان المعاشات لفقراء البيض، والتي تم مددها بعد ذلك إلى الملونين سنة 1928 ثم إلى الأفارقة سنة 1944. على أن السكان الأفارقة كانوا يواجهون "بحث حالة اجتماعية" أشد صرامة من الذي كان يواجهه البيض، ويتلقون معاشات أقل منهم، في حقبة الفصل العنصري. وقد أدى انتهاء الفصل العنصري إلى مساواة كاملة في الحقوق وإلى ارتفاع سريع في معدلات شغل الأفارقة لكل الوظائف. وأصبح من حق المرأة التي بلغت الستين، والرجل الذي بلغ الخامسة والستين أن يتلقى معاش كبار السن الشهري من الدولة، لو انطبقت عليه شروط بحث الحالة الاجتماعية.

وقد اشتهرت تلك المعاشات بأنها تقدم إسهامًا متميزًا للتخفيف من الفقر، لمتلقيها ولأعضاء أسرهم المعيشية على حد سواء. وهناك نسبة كبيرة من كبار السن في جنوب أفريقيا، خاصة من ذوي الدخل المنخفضة في المناطق الريفية، يعيشون في أسر ممتدة تشمل ثلاثة أجيال معًا. على الرغم من أن المعاش حق شخصي للمستفيد منه، فهناك مشاركة واسعة في توفير الدخل للأسرة المعيشية، لذلك يدخل جانب كبير منه في الميزانية المشتركة للأسرة. وهكذا تستطيع المرأة المتقدمة في السن العاملة في الاقتصاد غير الرسمي، وغيرها من العجائز المحرومات، بمن فيهن عاملات الخدمة المنزلية المتقاعدات والأرامل، أن تضمن أمنًا اقتصاديًا جزئيًا في أواخر العمر. وهو ما يوفر لهن حماية خاصة بهن ضد الضعف الذي يصاحب التقدم في السن، ويمنح مكانًا مكتسبًا داخل الأسرة المعيشية. يغطي هذا النظام حاليًا 80 بالمائة من السكان الأفارقة المتقدمين في السن، وعددًا لا يؤبه له من البيض.

المشروعات بجذورها في تاريخ رفاه المجتمع الذي ارتبط بالعمل الخيري المسيحي.⁴² وقد جذب نجاح تلك البرامج في الثمانينيات اهتمام المانحين والحكومات، وتمويلهما.

وقد بذلت الجهود في الماضي القريب، وتُبدل في الحاضر أيضاً، من أجل إدماج التركيز الجديد على "المشاركة" و"التمكين" - الشائعين حالياً في دوائر السياسة الوطنية والدولية - في بعض تلك البرامج. ومسألة ما إذا كانت تلك الجوانب من المقرطة مجرد شعارات أو أنها قد تم تنفيذها مؤسسياً بنجاح، وماهية آثارها على المساواة بين الجنسين، كلها من الأسئلة التي تستحق البحث فيما يتعلق بالعديد من تلك البرامج. على أننا سوف نضع برنامجاً حكومياً واحداً تحت المجهر هنا، ولكن باختصار: برنامج "الفرص" Oportunidades، أو "التقدم/الفرص" Progreso/Oportunidades كما يقال له كثيراً، والذي تم إدخاله سنة 1997، ثم أعيد تنظيمه وتوسيعه منذ ذلك الحين تحت إدارة الرئيس فينسننت فوكس، الذي تولى السلطة في المكسيك سنة 2000.

هذا البرنامج هو أكثر البرامج كثافة من نوعه في أمريكا اللاتينية. فهو يوفر تحويلات نقدية وغذاء لنحو خمس ملايين أسرة ريفية فقيرة، ولكن بشرط أن يرسلوا أبناءهم إلى المدارس، ويترددوا على المراكز الصحية المحلية بشكل منتظم. يسعى هذا البرنامج الموجه إلى الجمع بين أهداف تقليص الفقر على الأمدين القصير والطويل، سائراً في ذلك على أسلوب "إدارة المخاطر الاجتماعية" الذي ينادي به البنك الدولي. ويركز البرنامج على "المسؤولية المشتركة": مقابل الحقوق التي يوفرها البرنامج، هناك بعض الالتزامات التي يتعين على المستفيدين الوفاء بها. وهؤلاء هم الأمهات في الأسر الفقيرة اللاتي يُنتظر منهن أن تضمن الالتزام بالذهاب إلى المدرسة واستخدام خدمات الرعاية الصحية. وقد رحب البعض بهذا البرنامج وراوه إيجابياً من حيث إنه يحول النقود إلى النساء مباشرة، لأنهن محل ثقة أكبر من الرجال، ليستخدمنها في أغراض صلاح أمر الأسرة. ولكن، على الرغم من هذا الجهد لـ "تمكين" المرأة، فقد أظهر تقييم البرنامج وجود مشاكل مختلفة أخرى متعلقة بالنوع الاجتماعي.⁴³ وترقى هذه المشاكل إلى المشاكل المعروفة المتعلقة بالبرامج الموجهة: إقصاء بعض الأسر التي كان يجب أن تكون ضمن المجموعة المستهدفة، وإخراج من تم التثبيت من استحقاقهم للمساعدة، وخلق انقسامات داخل المجتمع. هذا بالإضافة إلى القلق من أن البرنامج قد كُثف من عمل النساء المشاركات غير المأجور، ولم يقدم إلا القليل لدعم مهارتهن التي يتطلبها سوق العمل. ولأن "الحكومة تدفع لهن"، فالمتوقع أن تقمن بأعمال لخدمة المجتمع، من قبيل تنظيف المدارس والمراكز الصحية، وذلك على خلاف من لسن مشاركات في هذا البرنامج.⁴⁴

أقامت شيلي وكوستاريكا نظاميهما الجديدين داخل النظام الإداري الخاص بتقديم الأمان الاجتماعي، القائم بالفعل، إلى جانب أن تعداد سكان كل منهما قليل نسبياً. واعتمدت "سيوا" على ما غذته عبر السنين من تضامن واتحاد؛ حيث تحمل الأعضاء أنفسهم جانباً كبيراً من التكاليف الإدارية. على أن أياً من دراسات الحالة لم تنظر إلي مساهمات أصحاب العمل وكيف يمكن تأمينها. وفي غياب ظروف تنظيمية ملائمة، قد تتطلب الاستدامة المالية دعماً طويلاً الأجل.

تشبي حالة كوستاريكا بأن التأمين ضد المرض أسير على العمالة غير الرسمية من الادخار للكبير. وقد وجدت "سيوا" أيضاً أن برنامجها للتأمين الصحي يجذب كبار السن، الأكثر عرضة للمرض، على نحو أكبر مما يجذب الأعضاء العاديين، وهي مشكلة شائعة في برامج التأمين. هناك درس آخر مستفاد من سيوا، ويتمثل في أن نوعية الرعاية الصحية التي سيتمتع بها المشتركون، يجب أخذها في الاعتبار عند الدعوة إلى الاشتراك. تشبي هذه النماذج المبتكرة بأن دور الدولة في تقديم الخدمة لأعداد كبيرة من الأفراد من خلال المؤسسات القائمة والجديدة يميل لأن يكون حاسماً، وهو ما يتضح جلياً من برنامج معاشات كبار السن في جنوب أفريقيا، ومن البرنامجين الشيلي والكوستاريكي. وبالتالي، فعلينا أن نعيد النظر في دعوة الدولة إلى "العودة إلى دورها"، والاعتراف بما "تقوم به بالفعل"، والنظر في كيفية جعل تدخلاتها أكثر فاعلية. أخيراً، فإن توفير نوع من الدخل الأساسي - كتوفير معاش ثابت للجميع، أو للغالية العظمى، أو توفير إعانة للأبناء - من شأنه رفع الحرج مع تقليص فرص التعنت البيروقراطي، كما أن له مزية إضافية تتمثل في بساطة الإدارة، نسبياً، وقلة كلفتها.

برامج مكافحة الفقر: تستهدف المرأة رغم غياب النوع الاجتماعي عنها؟

قامت العديد من الحكومات والمنظمات غير الحكومية، خلال العقود الأخيرة، بتنفيذ برامج لمكافحة الفقر تستهدف المرأة الفقيرة تحديداً، وكان أشهر تلك البرامج، برامج القروض الصغيرة. بيد أن اهتماماً دولياً أقل تم توجيهه إلى برامج التخفيف من الفقر الموجهة تحديداً إلى المرأة الفقيرة بوصفها عضواً في المجتمع، وأماً، وراعية. ففي أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، دفعت الأزمة الاجتماعية الحادة التي صاحبت التكيف الهيكلي، العديد من النساء منخفضات الدخل إلى المشاركة في مشروعات مجتمعية مختلفة، تستهدف الوفاء بالاحتياجات اليومية للأسرة الحضرية، أو الريفية، الفقيرة. وتضرب هذه

التدابير، هناك خطورة حقيقية من أن تؤدي البرامج المتمحورة حول الرعاية والطفل إلى المزيد من ترسيخ أوجه عدم المساواة القائمة بين الجنسين، وجعل حصول المرأة على عمل مأجور وسعيها لفرص أخرى من اختيارها هي أكثر صعوبة. عند تقييم برامج مكافحة الفقر، أو الحماية الاجتماعية، أو تقديم الحكومة للخدمات، هناك سؤال محوري يجب أن يُطرح، وهو: هل تم بالفعل الوفاء بالطموحات المعلنة من تركيز على المشاركة، والحقوق، والمواطنة؟ هل تستطيع المرأة على وجه الخصوص أن تحوز الوجود والصوت اللازمين لضمان الإدماج الكامل لمصالحها في صناعة السياسة؟ إن سياسات التحرير والهجمة التي تتعرض لها الدولة يفسران بعض أسباب استمرار التحيز ضد المرأة. ولكن هناك أيضاً أسئلة سياسية أوسع حول وجهات النظر والمصالح التي تكون لها الغلبة في السياسات وصنع السياسة وتخطيط الخدمات: الجدل السياسي حول "ما المجتمع الصحي؟" ومكان المرأة فيه، وحول التزامات الأفراد تجاه بعضهم البعض، والتزامات الدولة تجاه مواطنيها. هذه القضايا نتناولها في القسم الثالث من تقريرنا هذا.

على الرغم من التركيز على المرأة، فقد كان هناك جهد طفيف لإضفاء مساواة بين الجنسين على البرنامج: حيث اشتمل مثلاً على إشراك الأب في بعض العمل التطوعي غير المأجور، أو في اصطحاب الأبناء إلى المدرسة وإلى العيادات الصحية المحلية. ومن هنا، فإن البرنامج يقوم على التقسيم التقليدي بين الجنسين، ويدعمه، وذلك باشتراطه "حسن الأمومة" لتحويل النقود، وهو موقف سياسي يذكرنا بعشرينيات القرن العشرين، ويشي باستمرارية كبيرة في السياسة الاجتماعية. 45 لم يتم السعي لإشراك المرأة في تصميم أو إدارة البرنامج، ولم تكن هناك كذلك فرصة للقيام بعمل جماعي من قبل العضوات. وهي مبادرة تنظيمية لو حدثت لدعمت المناداة بدفع "التمكين" الحقيقي للمرأة.

هناك دروس مستفادة من تجربة "التقدم/ الفرص". من هذه الدروس أنه على الرغم من أن برامج التخفيف من الفقر التي تقوم بها الحكومة تعترف بشكل متزايد بالمساهمة التي يمكن للمرأة أن تقدمها في التنمية، فإن فوائد هذا الاعتراف على المرأة نفسها لا تزال بعيدة المنال. وعلى الرغم من التأييد "الكلامي" للمساواة بين الجنسين، فلا تهتم تقييمات المانحين، إلا قليلاً، بالدفع الزائد لمصالح الطفل والذي قد يأتي على حساب الأم. فتقرير التنمية العالمي لسنة 2004، على سبيل المثال، يعتبر هذا البرنامج نموذجياً في مكافحة الفقر. 46 ومع كل ما أنجزه هذا البرنامج في تحسين تغذية الطفل والالتحاق بالتعليم الابتدائي (خاصة للفتيات) وهي أهداف اجتماعية تضمنها العديد من النساء المشاركات في البرنامج - فقد كانت له بعض المثالب وجوانب التحيز. ولم يحتو تقرير التنمية العالمي على إشارة، ولو عابرة، عن بناء البرنامج على نموذج للأسرة أصبحت المرأة فيه عملياً "وسيلة تنفيذ السياسة" - ضمان أن الموارد التي تمر عبرها تُترجم إلى تحسين أكبر في رفاه الطفل والأسرة - ودعمه وترسيخه لهذا النموذج. 47

لم يقتصر الأمر على دعم المرأة، بعملها غير المأجور، لتلك البرامج، ولكن تعداه إلى قلة الاعتراف بأن الكثير من النساء في المجتمعات المنخفضة الدخل تضطرن الحاجة إلى العمل لكسب المال في وظائف أو في أعمال حرة. إن برامج مثل "التقدم/ الفرص" تفوت فرصة أن تصبح برامج تحويلية إذا ما استجابت للاحتياجات الواضحة للكثير من النساء المنخفضات الدخل، والمتمثلة في النفاذ إلى مرافق رعاية أطفال يطمأن إليها وبرسوم في مقدورهن الوفاء بها، وإلى تدريب وظيفي يحدث تقدماً في استقلالهن وأمن دخولهن. في غياب مثل تلك

الحواشي:

- 1 حول العناصر التي تشتمل عليها القطاعات الاجتماعية انظر التعليق على شكل 8.1.
- 2 Cornia et al. 1987.
- 3 MacPherson and Midgley, 1987:134 cited in Vivian 1995:21.
- 4 Vivian 1995.
- 5 IMF 1998 and 2000 cited in Mkandawire 2001.
- 6 World Bank 2001c; Holzmann and Jorgensen 2000:28.
- 7 UNDP 2003; ILO Socio-Economic Security in Focus Programme; UNRISD Programme on Social Policy in a Development Context; Globalism and Social Policy Programme (GASPP).
- 8 World Bank 2003a:133,60.
- 9 Devereux and Sabates-Wheeler 2004.
- 10 Mackintosh and Tibandebage 2004b:167; Huber 2002.
- 11 Baldwin 1990; Barr 1998; Mkandawire 2001; Lund 2004.
- 12 Mackintosh and Tibandebage 2004a.
- 13 Molyneux 2004.
- 14 Molyneux 2004.
- 15 Elson and Cagatay 2000.
- 16 See UNESCO 2003; other reports scheduled for 2005 are likely to cover this issue comprehensively.
- 17 Esping-Andersen 1990.
- 18 This subsection is based on Mackintosh and Tibandebage 2004a.
- 19 Jackson and Rao 2004 provide evidence for India.
- 20 Kutzin 1994; Walraven 1996; Ekwempu et al. 1990.
- 21 Abdullah 2000.
- 22 Baru 2003.
- 23 Sen 2003.
- 24 Tibandebage 2004.
- 25 Tibandebage and Mackintosh 2002.
- 26 Jewkes et al. 1998, cited in Mackintosh and Tibandebage 2004b.
- 27 Mensah 2004.
- 28 Afford 2003.
- 29 World Bank 1995 cited in Mackintosh and Tibandebage 2004b.
- 30 World Bank 2003a:144-5.
- 31 Lund 2004.
- 32 Huber and Stephens 2000.
- 33 Huber and Stephens 2000.
- 34 Steinhilber 2004.
- 35 Diamond and Valdes-Prieto 1994:309.
- 36 Barrientos 2004.
- 37 Chatterjee and Ranson 2003; ILO 2001, cited in Lund 2004.
- 38 Barrientos and Barrientos 2002.
- 39 Martinez Franzoni and Mesa-Lago 2003, cited in Lund 2004.
- 40 Ardington and Lund 1995; Case and Deaton 1998; Case 2001; Lund 2002.
- 41 Tibandebage 2004.
- 42 Jelin 1990; Molyneux 2004.
- 43 The evaluations are summarized in Molyneux 2004.
- 44 Molyneux 2004:29.
- 45 Molyneux 2004:36.
- 46 World Bank 2003a:30ñ1.
- 47 Molyneux 2004.



القسم الثالث المراة في السياسة والحياة العامة



تصطف النساء في يوم
الانتخاب حاملات
بطاقتهن الانتخابية.
جافا، إندونيسيا



إن قدرات الدول على الوفاء بوعودها السياسية – بشأن المساواة بين الجنسين أو أي شيء آخر – تتشكل أساساً من خلال السياسة، كما هي الحال أيضاً بالنسبة إلى نتائج الإصلاح الاقتصادي والإصلاح في مجال الحكم. ونظراً لزيادة وضوح هذه المسألة، ازداد اهتمام محلي التنمية بميدان الديناميات السياسية، لكن الأبعاد الكاملة لكيفية تأثير العمليات السياسية على المساواة بين الجنسين، فضلاً عن الجهود المستمرة لتحقيقها، لا تزال غير مدروسة أو مفهومة بشكل جيد.

يبحث هذا القسم في التفاعلات بين المجال السياسي الأوسع والجهود الرامية إلى تعزيز حقوق المرأة واهتماماتها في مجال السياسة العامة. ويدرس، بوجه خاص، الفرضية القائلة إن زيادة وجود المرأة في هيئات صنع القرار العامة يُفضي إلى زيادة انتباه مؤسسات الحكومة إلى اهتمامات النوع الاجتماعي، فضلاً عن زيادة الإنفاق من أجل تلبية احتياجات المرأة.

يبحث الفصل الأول، بعنوان "المرأة في المناصب العامة: اتجاه صاعد"، في ذلك التوجه المُشجع الذي يشهد زيادة وجود النساء عن ذي قبل في الهيئات النيابية الوطنية المُنتخبة، كما يدرس الآليات والآثار ذات الصلة. ويبحث الفصل الثاني، بعنوان "النساء تحتشدن من أجل إعادة صياغة الديمقراطية"، في تأثير الحركات النسائية في العالم على صنع القرار العام، علاوة على دراسة المسائل المحيطة بهويات النساء السياسية الأخرى، وخاصة بوصفهن أعضاء في جماعات دينية أو إثنية. إن لأجندة الإصلاح الحالية لتحقيق "حكم رشيد" في المؤسسات العامة، على المستويين الوطني والمحلي، أثراً مهماً بالنسبة إلى المرأة والمساواة بين الجنسين، ولكن هل اشتمل إعداد الأجندة درجة مناسبة من الحساسية تجاه النوع الاجتماعي؟ أما الفصلان الثالث والرابع – "النوع الاجتماعي والحكم الرشيد" و"اللامركزية والمساواة بين الجنسين" – فيدرسان تأثير نطاق من إصلاحات القطاع العام على النساء، وهي الإصلاحات المُصمَّمة لتحسين المساءلة العامة وتعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار.





الفصل التاسع المرأة في المناصب العامة: اتجاه صاعد

عام 1989، عندما انخفضت حصص الحزب الشيوعي السابق. المخصصة للنساء، بيد أن أواخر تسعينيات القرن العشرين شهدت استعادة الوضع السابق إلى حد ما. وتمثل هذه التجربة إشارة مفيدة إلى مدى سهولة نقض الجهود الرامية إلى زيادة مشاركة المرأة في السياسة.

إن عدد النساء المشاركات في السياسات الرسمية ليس أفضل مؤشر سواء على كثافة المشاركة النسائية السياسية، أو فاعليتها في توجيه صنع السياسة نحو اهتمامات النوع الاجتماعي، كما أنه لا يشكل بالضرورة انعكاساً لمستوى نشاط المجتمع المدني حول قضايا المرأة. ففي البلدان الاشتراكية السابقة قبل عام 1989، لم يكن لعدد النساء الكبير المشاركات في السياسة العامة علاقة بقوة الحركات النسائية، كما كان نشاط المجتمع المدني النسائي المستقل يعاني القمع بالفعل في ظل تلك الأنظمة.¹ ويمكننا أن نجد تجربة مغايرة في الهند والولايات المتحدة: إذ يملك هذان البلدان أكبر الحركات النسائية في العالم، من حي عدد المنظمات وتنوعها وحجم عضويتها، ومع ذلك تُعد نسبة وجود النساء في المناصب الوطنية من بين أقل النسب انخفاضاً في العالم.²

إن أعداد النساء الناشطات في المنظمات النسائية، أو حتى أعداد المنظمات النسائية النشطة في بلد ما، قد يكون مؤشراً أفضل على مشاركة المرأة السياسية من مستوى التمثيل النسائي الرسمي في الهيئات المنتخبة، غير أن البيانات الجيدة عبر الوطنية حول عدد الروابط والحركات النسائية وقوتها ليست متاحة. فالمشاركة السياسية للمرأة يجب فهمها على نحو أوسع من ما يمكن أن تنطوي عليه تلك الأرقام، حتى وإن كانت متاحة: تطرح كثير من النساء اهتماماتهن وآراءهن من خلال المشاركة في مجموعة واسعة متنوعة من الروابط السياسية والمدنية.

يتمثل أحد قرارات برنامج عمل بكين - وهو القرار الذي حقق تقدماً ملحوظاً - في الدعوة إلى زيادة وصول النساء إلى المناصب العامة. وحتى إذا تفاوتت ردود أفعال الحكومات، ولا يزال أمامها طريق طويل، فإن تزايد دخول النساء إلى المناصب التمثيلية يُعد إنجازاً جديراً بالثناء بوصفه مساهمة في تعميق الديمقراطية في العالم.

وعلى الرغم من أن متوسط نسبة النساء في المجالس النيابية الوطنية لم يزد إلا من 9% عام 1995 إلى 16% تقريباً عام 2004، وهو مستوى يقصر كثيراً عن دعوة مؤتمر بكين إلى المساواة، فقد نجح 16 بلداً في تخصيص 30% أو أكثر من مقاعد هيئاته التشريعية الوطنية للنساء (جدول 9-1). ففي عام 2003، حققت رواندا رقماً قياسياً عالمياً: إذ شكلت النساء نصف أعضاء البرلمان تقريباً، وهي نسبة أعلى مما يوجد في البلدان الأعلى مكانةً من أعضاء "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي". وفي العام نفسه، حققت فنلندا تولي امرأة لمنصبين قياديين في آن واحد: حيث تولت قيادة الدولة (رئيسة) وقيادة الحكومة (رئيسة وزراء) - "سابقة أولى" أخرى للنساء المنتخبات في الحياة السياسية. ومع ذلك، تظل تلك الإنجازات بمثابة استثناء. ففي ظل غياب تدابير مثل "الإجراء الإيجابي" لتعزيز أعداد المرشحات، يظل مستوى مشاركة النساء في السياسة منخفضاً على الصعيد العالمي، ويسير تزايد ببطء بطيئة مؤلمة تصل إلى 0.5% فقط في السنة.

وكما رأينا في الفصل الأول (شكل 3-1)، شهدت جميع مناطق العالم، ما عدا أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، زيادة بطيئة في أعداد النساء اللاتي تتولين مناصب عامة: فقد هبطت حصة النساء من المقاعد في الهيئات التشريعية الوطنية بالدول الاشتراكية السابقة في هاتين المنطقتين بنسبة 50% بعد

المساواة بين الجنسين: كفاح من أجل العدالة في عالم غير متمساكٍ

جدول 9.1 الدول التي تحقق "كتلة حرجة" (30% فأكثر) من وجود النساء في الهيئات النيابية الوطنية، أبريل/نيسان 2004

الدولة	النظام الانتخابي	وجود حصص ⁽²⁾	النسبة المئوية للنساء بالهيئات النيابية الوطنية 2004
رواندا	التعددية: الفوز بأغلبية الأصوات	نعم نمط 1: حصة للنساء بموجب الدستور. نمط 2: تخصيص 24 مقعداً للنساء من بين 80 مقعداً في المجلس النيابي الوطني. نمط 3: تخصيص 20% من مقاعد أعضاء المجلس المحلي للنساء.	48.8
السويد	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: حصة تبلغ 50% للنساء لدى حزب العمال الديمقراطي الاجتماعي السويدي، والحزب اليساري، وحزب الخضر بالسويد.	45.3
الدنمرك	التمثيل النسبي: نظام القائمة	لا الاعتدال على اتباع النمط 4. التخلي عن نظام الحصص حوالي عام 1996.	38.0
فيلندا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	لا لا ينطبق	37.5
هولندا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: تبلغ حصة النساء لدى حزب العمال 50%: يخصص حزب اليسار الأخضر حصة أيضاً للنساء (النسبة غير مؤكدة).	36.7
النرويج	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: تبلغ حصة النساء 40% لدى الحزب اليساري الاشتراكي، وحزب العمال النرويجي، وحزب الوسط، وحزب الشعب المسيحي.	36.4
كوبا	الأغلبية: نظام الجولتين	لا لا ينطبق	36.0
إسبانيا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: تبلغ حصة كل من الجنسين 40% لدى حزب العمال الاشتراكي الإسباني.	36.0
بلجيكا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 2: حصة حد أدنى تبلغ الثلث لكل من الجنسين: لا يمكن أن يشغل فردان من الجنس نفسه منصبين من مناصب القمة في القائمة الحزبية. نمط 4: حصة تبلغ 50% للنساء لدى الحزب الاشتراكي الفلمنكي والحزب الاشتراكي الفرنسي.	35.3
كوستاريكا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 2: حصة تبلغ 40% للنساء في جميع الانتخابات العامة. نمط 4: حصة تبلغ 40% للنساء لدى حزب التحرر الوطني وحزب الوحدة الاجتماعية المسيحية، وتبلغ 50% لدى حزب عمل المواطن.	35.1
الأرجنتين	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 1: حصة للنساء بموجب الدستور. نمط 2: يجب أن تضم 30% من القوائم الحزبية نساء في مواقع يمكن الفوز بها. نمط 3: تشتمل قوانين العاصمة وقوانين المقاطعات على حصص. نمط 4: تبنّت أغلب الأحزاب حصة تبلغ 30% للنساء.	34.0
النمسا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: تبلغ حصة النساء لدى البديل الأخضر 50%: ولدى حزب الشعب النمساوي 33.3%، ولدى الحزب الاجتماعي الديمقراطي للنمسا 40%.	33.9
ألمانيا	التمثيل النسبي: نظام العضوية المختلطة	نعم نمط 4: تبلغ حصة النساء 50% لدى حزب الاشتراكية الديمقراطية وحزب الخضر: وتبلغ 33.3% لدى الاتحاد الديمقراطي المسيحي: و40% لدى الحزب الاجتماعي الديمقراطي لألمانيا.	32.2
أيسلندا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: تبلغ حصة النساء 40% لدى تحالف الشعب والحزب الاجتماعي الديمقراطي.	30.2
موزمبيق	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: تبلغ حصة النساء 30% لدى جبهة تحرير موزمبيق.	30.0
جنوب أفريقيا ⁽¹⁾	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نعم نمط 4: تبلغ حصة النساء 30% لدى المؤتمر الوطني الأفريقي. وتبلغ حصة النساء 50% للنساء في القوائم الحزبية على المستوى المحلي.	30.0

ملاحظات: توجد لدى باقي الدول في العالم نسب مئوية للنساء في البرلمانات الوطنية تقل عن 30%

(1) منذ ديسمبر/كانون الأول 2003 (لم تتوفر معلومات منذ أبريل/نيسان 2004)

(2) تؤخذ الأنماط التالية للخصص في الاعتبار:

نمط 1 = الحصة الدستورية في البرلمان الوطني.

نمط 2 = الحصة بالقانون الانتخابي أو باللائحة البرلمان الوطني.

نمط 3 = الحصة المقررة دستورياً أو تشريعياً للحكومة الوطنية الفرعية.

نمط 4 = حصة الحزب السياسي للمرشحين في الانتخابات.

المصادر: IDEA 2002; IDEA and Stockholm University 2004; IPU 2004

نحو "كتلة حرجة"

والعدالة والمساءلة العامة. ويتطلب القضاء على تلك العقبات أكثر من مجرد زيادة أعداد النساء في ميدان السياسة.

لماذا النساء غائبات؟

يتمثل التفسير المعتاد لانخفاض أعداد النساء في مجال السياسة في أن الموارد المتاحة لتمكينهن من حياة العمل العام - التعليم، ووقت الفراغ، والوظيفة، والدخل، والعلاقات - تقل عن تلك المتاحة للرجال. ومع ذلك، وكما توضح الأشكال من 9.1 إلى 9.3، يصعب إجراء تقابل متماسك وسريع بين مستويات تعليم النساء أو نشاطهن الاقتصادي ومشاركتهن السياسية. فالبلدان والمناطق التي يتشابه فيها صافي مستويات التحاق الفتيات بالتعليم الثانوي والجامعي لديها مستويات شديدة الاختلاف بشأن تمثيل المرأة في ميدان السياسة الرسمية، كما أن العلاقة بين معدل نشاط المرأة الاقتصادي وعدد النساء في المناصب العامة غير متكافئة أيضاً. ولا توحى الشواهد بأن مشاركة المرأة في السياسات الرسمية تتزايد ببساطة وفقاً للتقدم المتحقق في وضعها التعليمي أو الوظيفي مقارنة بوضع الرجل التعليمي أو الوظيفي.

ويتأكد الدليل على ذلك في دراسة لثلاث وعشرين دولة من الدول ذات الدخل المتوسط والمنخفض في آسيا؛ حيث توضح نتائج الدراسة قلة الاختلافات المهمة في مستويات وجود النساء في ميدان السياسة الرسمية بغض النظر عن مدى توفر التعليم للجميع تقريباً، كما هي الحال في جمهورية كوريا، أو مدى اتساع مشاركة النساء التعليمية إلى حد كبير (كما هي الحال في سريلانكا)، أو مدى انخفاض إجادة النساء للقراءة والكتابة إلى حد كبير (كما هي الحال في باكستان ونيبال).⁶ ويعني ذلك ضمناً وجود تأثيرات أخرى في مجال العمل ترتبط بالنوع الاجتماعي وتعمل على تثبيط مشاركة النساء السياسية، والتي قد تشمل التحيز في الاختيار والمعاملة داخل المؤسسات السياسية.

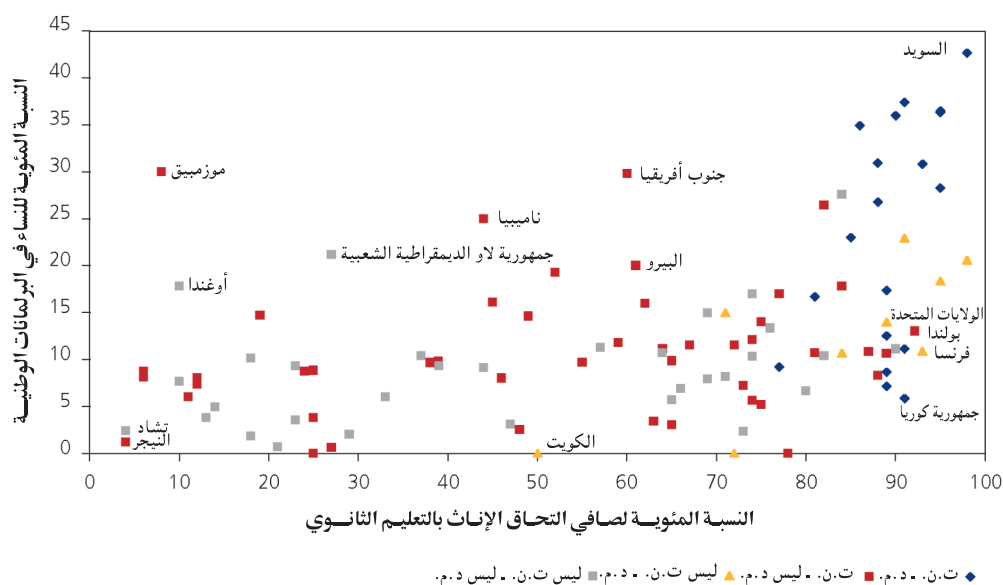
يؤثر الدخل الوطني في وصول النساء إلى ميدان السياسة الرسمية، كما يوضح الشكل 9.4؛ حيث تميل النساء في البلدان ذات الدخل المرتفع إلى الاستفادة من رأس المال البشري الأعلى، فضلاً عن الاستفادة من حقيقة أن المؤسسات الديمقراطية والمساءلة أفضل رسوخاً في البلدان النامية أو البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية - حيث تكون النظم أكثر انفتاحاً - لكن هذه المتوسطات تخفي اختلافات كبيرة. فعلى سبيل المثال، يعاني أغنى بلد في العالم، وهو الولايات المتحدة، من الانخفاض الدائم في مستويات

على الرغم من مخاطر المبالغة في تقدير مغزى أعداد النساء في السياسة التمثيلية، فإن وجودهن وعددهن ونشاطهن يمثل أهمية. فاتساع مشاركة المرأة في المنافسات الانتخابية الرسمية تدفع بقضايا البنى السياسية الجوهرية إلى المقدمة. ويمكن تصميم إصلاحات النظم الانتخابية بحيث تقود إلى تحقيق التقدم في تمثيل الجنسين على قدم المساواة، وبحيث يمكن تحدي الأحزاب السياسية التي يهيمن عليها الرجال، كما يمكن أن يُفضي تزايد الوجود النسائي بين كبار صنّاع السياسة إلى تحسين الاستجابة في مجالي السياسة والممارسة لاحتياجات المرأة.

يمكن التعبير عن هذه الفكرة من خلال مفهوم أن "الكتلة الحرجة" من النساء تستطيع إحداث تغيير في الثقافة والممارسة وفي النتائج المترتبة على السياسة. لقد استُخدمت استعارة "الكتلة الحرجة" للمرة الأولى في ثمانينيات القرن العشرين لشرح نجاح تأثير وجود أعداد كبيرة من النساء في الهيئات الحكومية المحلية والوطنية في البلدان الاسكندنافية في مجالي صنع السياسة وتحديد أولويات الإنفاق. وتبلغ النسبة التي تعتبر ضرورية لوجود كتلة حرجة حوالي 30%.³ وقد تمثلت نتائج "الكتلة الحرجة" في النرويج، على سبيل المثال، في اتخاذ تدابير تستهدف زيادة خدمات رعاية الطفل المدعّمة، وإطالة إجازة الوالدية، وإدخال خيارات لإحداث المرونة في ساعات العمل، وتحسين حقوق المعاش لأعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر.⁴ وفي جنوب أفريقيا، صدر تشريع جديد مهم حول الاغتصاب والعنف داخل الأسرة وحقوق الإجهاض، وقد أسهم تأييد النساء اللاتي تشغلن مناصب عامة في إصداره: شكلت النساء 25% من المجموع الكلي في حكومة 1994.⁵

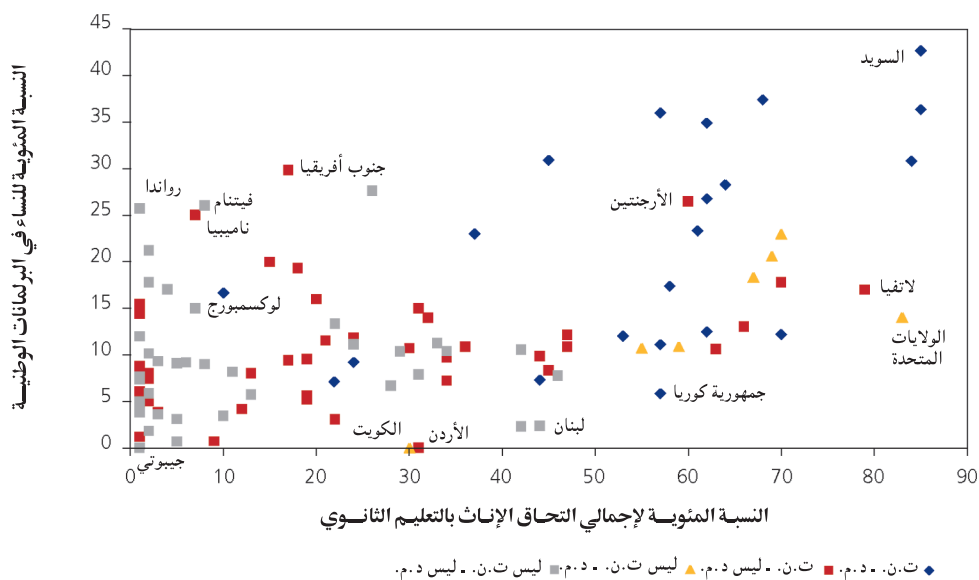
وعلى الرغم من فاعلية فكرة "الكتلة الحرجة" كشعار حاشد، فهي تنطوي ضمناً على تسلسل سببي تلقائي، بل وغير قابل للارتداد، بين تزايد أعداد النساء في المجال السياسي ووجود نتائج أفضل في السياسة بالنسبة إليهن، لكن كثيراً من العقبات تقع بين زيادة نفاذ المرأة إلى مجال السياسة - وهو مشروع يشير في حد ذاته ما يكفي من التحدي - وقدرتها على التأثير في صنع القرار في أي اتجاه، ناهيك عن تحقيق المساواة بين الجنسين. وتشمل هذه العقبات التحيز الذكوري الراسخ في الأحزاب السياسية، وبالقدر نفسه من الأهمية في المؤسسات الرسمية التابعة للحكومة، من السياسة المالية ونظم الميزانية التي توضع بمقتضاها أولويات الإنفاق، إلى آليات تنفيذ القانون

شكل 9.1 النساء في البرلمانات الوطنية وصافي التحاق الإناث بالتعليم الثانوي، 2001



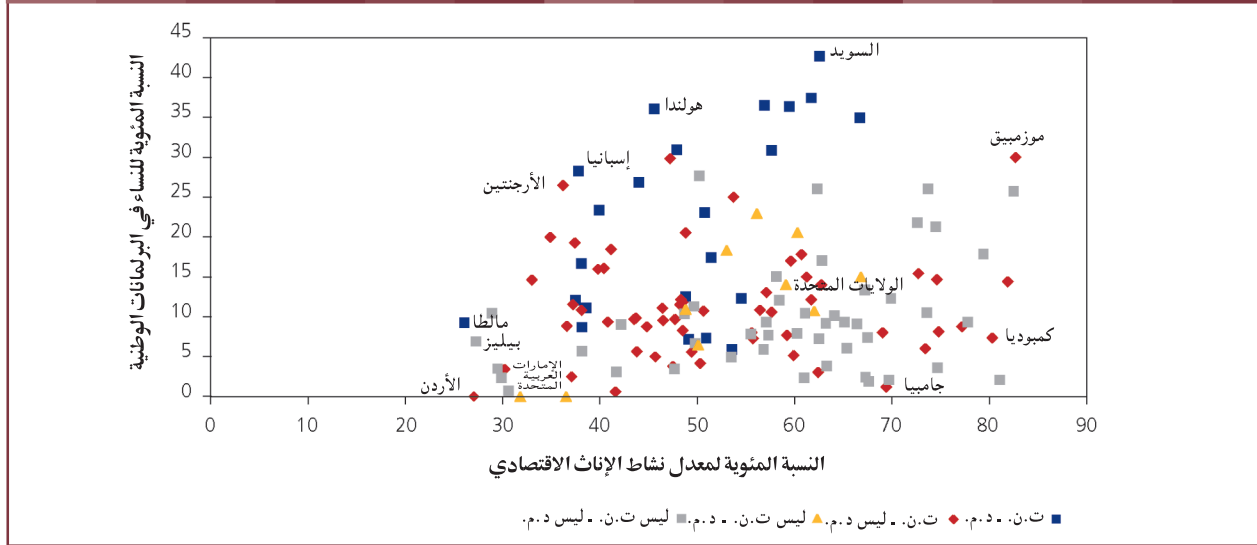
ملاحظات: ت.ن. = بلدان تطبق النظام الانتخابي النسبي أو شبه النسبي. د.م. = بلدان مرتفعة الدخل.

شكل 9.2 النساء في البرلمانات الوطنية وإجمالي التحاق الإناث بالتعليم الجامعي، 2001



ملاحظات: ت.ن. = بلدان تطبق النظام الانتخابي النسبي أو شبه النسبي. د.م. = بلدان مرتفعة الدخل.

شكل 9.3 النساء في البرلمانات الوطنية ومعدل نشاط الإناث الاقتصادي، 2001



ملاحظات: ت.ن. = بلدان تطبيق النظام الانتخابي النسبي أو شبه النسبي. د.م. = بلدان مرتفعة الدخل. المصادر: UN Statistical Division 2004; UNDP 2003.

عن سن الزواج في الولايات الأخرى. وفي المقابل، تميل المجتمعات المحلية في راجستان إلى النزعة الأبوية، إلى حد كبير، وتستمر في اتباع بعض الممارسات التقليدية مثل زواج الأطفال. وتتسم معدلات إجادة الإناث للقراءة والكتابة في هاتين الولايتين بأنها تقع على طرفي نقيض: 86% في كيرالا مقابل 20% في راجستان، وتنخفض النسبة إلى 12% بالمناطق الريفية. ومع ذلك، فإن الميزة الثقافية والتعليمية التي تتمتع بها النساء في كيرالا لم تدفعهن إلى خوض مجال السياسة بأعداد أكبر مما عليه الحال في راجستان. وفي الولايتين، لم تصل أبداً نسبة النساء في المجلس التشريعي بالولاية إلى 10%: فقد بلغت ذروتها 9% في كيرالا خلال الفترة 1993-1997 و8% في راجستان خلال الفترة 1985-1990.⁷

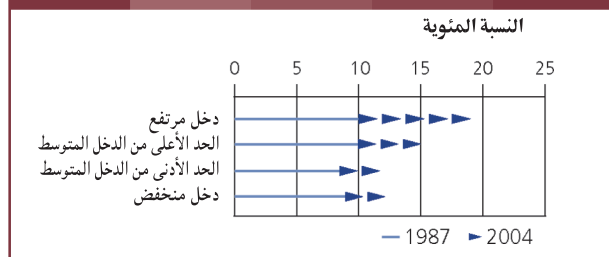
النظم الانتخابية ودخول المرأة

قد تتباعد كيرالا وراجستان ثقافياً، لكنهما تشتركان في نظام انتخابي واحد. وتوضح الأدلة أن النظم الانتخابية - أي طريقة تخصيص المقاعد في الهيئات التمثيلية بناءً على أصوات الناخبين - هي أفضل وسيلة للتنبؤ بأعداد النساء المشاركات في السياسة.⁸ ويسفر التحليل الارتجاعي، باستخدام البيانات الإقليمية أو

تمثيل النساء السياسي، بينما يتمتع البعض من أفقر بلدان العالم - مثل رواندا وموزمبيق - بمستويات أعلى من مشاركة النساء في ميدان السياسة.

تلعب الاختلافات في الثقافة دوراً مهماً في تحديد مستويات مشاركة المرأة، كما توضح بيانات ولايتي كيرالا وراجستان بالهند؛ حيث يوجد في كيرالا تقليد النسب إلى الأم، مما يمنح المرأة قدراً من الاستقلال والحركة أكثر مما عليه الحال في أجزاء أخرى من الهند، كما تتزوج نساء كيرالا في سن متأخرة

شكل 9.4 وجود النساء في البرلمانات الوطنية: تغير المتوسطات على أساس مستوى الدخل، (1987-2004)



المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على IPU 2004; Statistical Division UN 2004; UN 2003.

إطار 9.1 أشراف النظام الانتخابية على النوع الاجتماعي

تختلف النظم الانتخابية أساساً من حيث الصيغة الانتخابية المستخدمة لترجمة الأصوات إلى مقاعد في المجالس النيابية، ومن حيث بنية الاقتراع وحجم الدائرة الانتخابية.

هناك نمطان رئيسيان للنظم الانتخابية: نظم التعددية/الأغلبية ونظم التمثيل النسبي.

تميل نظم التعددية/الأغلبية إلى استخدام دوائر ذات عضوية منفردة: حيث يختار الناخبون المرشح المفضل، والمرشح الفائز هو من ينجح في الحصول على أعلى الأصوات. وتحاول بعض النظم بناء تفضيل لدى الأغلبية من خلال، على سبيل المثال، عقد جولة انتخابية حاسمة بين المرشحين الحاصلين على أعلى أصوات في الاقتراع. لكن الصيغة الأكثر شيوعاً، الموجودة في 70 دولة على الأقل، تتمثل في صيغة "وستمينستر" للعضو المنفرد، أي نظام التعددية البسيطة.

في نظم التمثيل النسبي، يختار الناخبون حزبهم المفضل، وتُخصص المقاعد في الهيئة النيابية ذات الصلة بما يتناسب ونسبة الأصوات التي فاز بها الحزب. وتميل المناطق التي تتبع نظم التمثيل النسبي إلى تعدد الأعضاء، مع وجود أكثر من ممثل منتخب. وتتمثل بنية الاقتراع في نظم التمثيل النسبي في وجود ناخبين لديهم قائمة من المرشحين، وقد تكون القائمة "مفتوحة" بحيث تتيح للناخبين اختيار المرشحين المفضلين، أو "مغلقة" بحيث يرسل الحزب في هذه الحالة المرشحين للمنصب بما يتناسب ونسبة الأصوات التي أمكن الفوز بها. وعلى سبيل المثال، فمع نسبة تبلغ 40% من التصويت، يفوز 40% من المرشحين الموجودين في موقع القمة بالقائمة الحزبية. أما نظم التمثيل شبه النسبي، فيمكن أن تضم قوائم التمثيل النسبي ونظم التعددية/الأغلبية، وعلى سبيل المثال بإعطاء الناخبين الفرصة لاختيار حزب (من شأنه تحديد المرشحين بناءً على نسبة الأصوات التي فاز بها) ومرشح منفرد في دائرة بعينها. وعلى نحو بديل، تستخدم هذه النظم مبدأ التعددية، ولكن في ظل وجود دوائر متعددة الأعضاء.

ومع ذلك، وحتى في ظل نظم التمثيل النسبي، لا تزال توجد اختلافات كبيرة في نسب النساء المنتخبات بالمجالس النيابية. فالهيئات التشريعية في بعض البلدان التي تتبع نظم التمثيل النسبي لا تضم دوماً سوى نسب ضئيلة من النساء، ومثال ذلك إسرائيل واليونان. وفي المقابل، تضم الهيئات التشريعية في عدد قليل من البلدان التي تتبع نظم العضوية المنفردة والتعددية البسيطة نسباً جوهرياً من النساء: نيوزيلندا وكندا على سبيل المثال. وهكذا، لا يمكن لاختيار النظام الانتخابي أن يوفر وحده تفسيراً كافياً لخبرات البلدان المختلفة، وهو الأمر الذي يؤكد وجود عدد من المتغيرات التي تؤثر في الأفق الانتخابي للنساء، بما في ذلك الثقافة السياسية وطبيعة الأحزاب السياسية.

الإجراء الإيجابي:

زيادة الأعداد

حصص النساء

شهدت السنوات العشر الماضية تجارب عديدة لاستخدام أسلوب الإجراء الإيجابي أو حصص جميع النساء بغية تحقيق هدف المساواة بين الجنسين في مجال السياسات التمثيلية. ويُعد وجود حصص للنساء في القوائم الانتخابية الحزبية أكثر الأساليب شيوعاً في تعزيز مشاركة المرأة السياسية، ويجري اليوم استخدامه

العالمية، عن النتائج نفسها دائماً. فمن إجمالي 174 دولة توفرت إحصائياتها لعام 2003، يبلغ متوسط وجود النساء المشتغلات بالسياسة في المجالس النيابية للبلدان ذات النظم الانتخابية المرتكزة على التمثيل النسبي 16%، بينما تصل نسبة وجود النساء المشتغلات بالسياسة في المجالس النيابية في البلدان التي ليس لديها نظم التمثيل النسبي (نظم التعددية/الأغلبية أو النظم شبه النسبية - انظر الإطار 9.1) إلى 11%. ويبدو التناقض صارخاً في مناطق بعينها: في أفريقيا جنوب الصحراء، في البلدان التي لديها نظم التمثيل النسبي توجد هيئات تشريعية يبلغ متوسط وجود النساء فيها 12% في مقابل 5% بالنظم الأخرى.

توضح خبرة ممارسة نظام التمثيل النسبي كيفية تأثير الاختلافات الموجودة في القواعد المؤسسية على النوع الاجتماعي بوجه خاص، سواء على نحو عمدي أو غير ذلك. لقد صُممت نظم التمثيل النسبي لتشجيع تمثيل المصالح المختلفة، وأثبتت أنها أكثر انفتاحاً من نظم التعددية/الأغلبية تجاه مشاركة المرأة. وفي الحالة الأخيرة، فإن الانطلاق الفعال للمنصب، أي طابع "كل شيء أو لا شيء" في المنافسة الانتخابية، يوفر للأحزاب حافزاً لتقديم أكثر مرشح مأمون، وعادة ما يمثل "الرجل العادي". وفي نظم التمثيل النسبي متعددة العضوية: حيث يتمتع حزب بعينه بالقوة، ويمكنه أن يتوقع انتخاب عدد من مرشحيه، يظهر ميل نحو ترشيح مزيد من النساء.

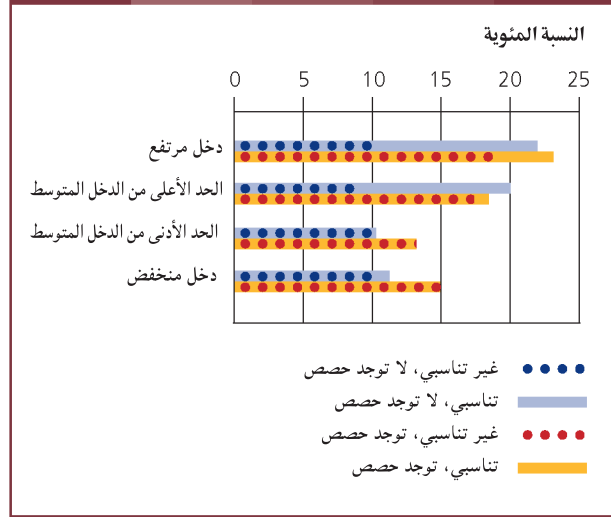
عقوبات على الإخفاق في تنفيذ ذلك (انظر الإطار 9.2). ونتيجة لذلك، لم يسفر أسلوب الحصص في بعض البلدان عن زيادة دالة في أعداد النساء المنتخبات كما كان مأمولاً. فعلى سبيل المثال، تبلغ حصة النساء الرسمية في المجالس النيابية الوطنية 30% في كل من البرازيل وفنزويلا وبنما، لكن الانتخابات في تلك البلدان أسفرت عن نسب تبلغ 9% و 10% و 10% على الترتيب. وتتسم الحصص بفاعلية أكبر حيثما وجدت دوائر انتخابية كبيرة، واشترط بإدراج النساء على قدم المساواة في القوائم: هناك قائمة "مضغوطة"، معروفة باسم قائمة "زيبرا" في أفريقيا الجنوبية، تضم النساء والرجال على التناوب. وعندما توجد أيضاً عقوبات لعدم الامتثال للحصص، مثل منع الدعم الحكومي للحملات الانتخابية، يمكن ضمان التعاون على نحو أفضل. وتتوفر هذه الشروط في الأرجنتين وبوليفيا وأوروغواي وكوستاريكا؛ ففي الأرجنتين تبلغ حصة النساء 30% مع حصولهن على 31% من المقاعد في آخر انتخابات وطنية، وتبلغ حصتهن في كوستاريكا 40%، وشغلن 35% من مقاعد المجلس النيابي. ويتطلب الوفاء بالتكليف القانوني للنظام الانتخابي في هذين البلدين وضع النساء في مواقع يمكن الفوز بها.

تخصيص المقاعد والدوائر

في نظامي العضوية المنفردة والتعددية البسيطة، كانت تدابير تخصيص مقاعد للنساء أكثر تفضيلاً من أسلوب الحصص للنساء المرشحات. ويختلف نظاما تخصيص المقاعد بناءً على أسلوب شغل المقاعد: عن طريق عملية انتخابية مباشرة أو غير مباشرة. وقد ظلت النساء، لعدد من العقود في تنزانيا وباكستان وبنجلاديش، يشغلن المقاعد في البرلمان عن طريق تخصيص مقاعد لمرشحي الحزب من الإناث بما يتناسب والمقاعد التي فاز بها الحزب. لقد كانت المقاعد المخصصة مجرد طريقة لتعزيز الأغلبية الحكومية، وقد قوضت الشرعية الظاهرية لشاغلاتها من النساء.

وتقدم أوغندا مثلاً آخر لشغل المقاعد عن طريق عملية غير مباشرة؛ حيث توجد فئة خاصة من المقاعد مخصصة لـ "النساء الممثلات" لكل دائرة في الدولة. وتشغل أغلبية النساء في البرلمان تلك المقاعد، ويأتي اختيارهن عن طريق حشود انتخابية على مستوى الدائرة، وتتكون من ممثلي الحكومة المحلية الذين كان أغلبهم تقريباً من الرجال حتى وقت قريب.

شكل 9.5 النساء في البرلمانات الوطنية، المتوسطات على أساس مستوى الدخل والنظام الانتخابي ووجود الحصص، 2004



المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على IPU 2004; UN Statistical Division 2004; UN 2003; IDEA 2002; IDEA and Stockholm University 2004.

في أكثر من 80 بلداً. وكما يوضح الشكل 9.5، يعزز أسلوب الحصص الأثر الإيجابي لنظم التمثيل النسبي على فرص النساء الانتخابية، كما يساعد على وصول عدد أكبر من النساء إلى المناصب العامة في ظل النظم التي لا تتبع التمثيل النسبي. وقد تتبنى الأحزاب أسلوب الحصص نتيجة الضغط الذي تمارسه النساء الأعضاء، أو قد تكون الحصص أحد المتطلبات بموجب القانون. ويصعب في نظامي العضوية المنفردة والتعددية البسيطة تطبيق أسلوب الحصص؛ حيث تنخرط الفروع الحزبية المحلية على نحو وثيق في اختيار مرشحيها: يمكن أن تقاوم تلك الفروع الضغوط التي تستهدف استبعاد الرجال. وقد حاولت بعض الأحزاب، في إطار تلك النظم، تشجيع الأعضاء المسؤولين عن اختيار المرشح على اختيار النساء، أي وضع "أهداف" داخلية بدلاً من تحديد حصص صارمة.

لكن الحصص بمفردها لا تضمن تمثيلاً أفضل للإناث، فالالتزام الحزبي مطلوب أيضاً. ونشهد تجنباً لأسلوب الحصص عند الهبوط بالنساء المرشحات إلى قاع قائمة مغلقة؛ حيث يصبح من غير المرجح تخصيص مقاعد لهن في البرلمان ما لم تكن الأغلبية الحزبية الفائزة أغلبية ساحقة. وعادة ما تتجنب الأحزاب على المستوى المحلي تطبيق الحصص إن لم تكن هناك

إطار 9.2 التحديات القانونية أمام انتهاك قانون الحصص في الأرجنتين

أصدرت الأرجنتين عام 1991 قانوناً للحصص ينص على ضرورة أن تصل نسبة النساء بين المرشحين للانتخاب إلى 30% على الأقل. لكن قادة جميع الأحزاب السياسية أخفقوا في تطبيق القانون في انتخابات مجلس النواب عام 1993. ونظراً لأن القضاة في انتخابات ذلك الوقت لم يعتبروا قانون الحصص "قانوناً عاماً"، كان المرشحون المظلومون فقط هم المؤهلين لمعارضة القوائم. وهنا تحركت بسرعة المجموعات النسائية عالية التنظيم، بدعم من "المجلس القومي للمرأة" الذي ترعاه الدولة، لمساعدة النساء في كل أنحاء النطاق السياسي بجميع الدوائر الانتخابية البالغ عددها 24 لرفع دعاوى قضائية. وقد أسفرت هذه الدعاوى عن أحكام أصدرتها الدائرة الانتخابية الوطنية والمحكمة العليا تؤكد رسمياً أن قانون الحصص هو قانون عام، ويجب وضعه موضع التنفيذ. كما جرت الموافقة أيضاً على إصلاح دستوري يمنح النساء "فرصة على قدم المساواة... للوصول إلى منصب انتخابي وبالحزب السياسي... عن طريق الإجراء الإيجابي". واليوم، تشغل النساء التشريعات أكثر من ثلث المقاعد في مجلسي الكونجرس الأرجنتيني، أما القوائم الحزبية التي لا تمتثل إلى قوانين الحصص التي تنص على حد أدنى يبلغ 30% فتلقى الرفض.

المصدر: Bouvier 2004

للمقاعد المخصصة بالمجلس النيابي يحول دون تقديم الطامحين لأجندة نسوية أو الإقرار بالروابط بالحركة النسائية - وهو ما يمكن أن يعادل الانتحار الانتخابي إذا كانت الجماعة الانتخابية محافظة اجتماعياً.

ومن بين تدابير الإجراء الإيجابي، ربما كان التبنّي الطوعي للحصص الحزبية للمرشحات أكثر فاعليةً في جعل انخراط النساء في السياسة أمراً طبيعياً. وأحياناً كان النضال من أجل بناء هذه الحصص يساعد على تقوية الالتزام الحزبي بالمساواة بين الجنسين، فضلاً عن صوغ روابط بين النساء المشتغلات بالسياسة والمنظمات النسائية في المجتمع الأوسع. وفي الحالات التي تسير فيها الأحزاب وفق أمثلة اتبعتها آخرون - كما حدث بين الأحزاب المحافظة في قارة أوروبا في محاولة لمضاهاة نجاح الأحزاب اليسارية في ترشيح نساء - يمكن أن يترتب على ذلك "عدوى داخل الحزب"⁹ حول قضية تمثيل المرأة، مما يعزز المناقشات الأوسع التي تدور حول قضايا المساواة بين الجنسين. ويحقق نظام الحصص نجاحاً في نظم القائمة المغلقة، لكن تلك النظم يشوبها جوانب عجز ديمقراطي، وذاك أن نظم القائمة المغلقة تميل إلى فصل الممثلين عن دوائرهم، مما يجعل مساءلتهم أمام الناخبين أقل منها أمام زعماء الحزب. وتتفاقم هذه المشكلة في الأحزاب التي تتسم بمركزية عالية، والتي تميل أيضاً، كما يحدث أحياناً، إلى أن تصبح الأكثر فاعلية في تعزيز مشاركة المرأة: بإمكان البنى القيادية الحزبية التغلب على المقاومة الموجهة ضد الإجراء الإيجابي والمساواة بين الجنسين ذاتها.

وهناك وسيلة إيجابية بديلة تتمثل في تخصيص نسبة من دوائر الأقاليم لمنافسة كل النساء، وهو الأمر الذي يعمل على تمكين النساء من التنافس على التصويت الشعبي وليس من أجل ترشيحهن من جانب النخبة الحزبية. وفي ظل الإصلاح الدستوري عام 1992، أصبحت ثلث مقاعد الحكومة المحلية في الهند محتجزة للنساء، وتتناوب هذه الدوائر في كل جولة انتخابية، مما يعمل على تمكين مجموعة جديدة من الدوائر من اختيار امرأة ممثلة في كل مرة، أو إلزامها بذلك.

الآثار المترتبة على التدابير الإيجابية

يؤثر تصميم نظامي الحصص وتخصيص المقاعد وتطبيقهما على شرعية النساء السياسيات اللاتي تشغلن تلك المقاعد، كما يمكن أن يؤثر أيضاً على العلاقات بين النساء السياسيات والحركات والمنظمات النسائية من ناحية ورغبة الساسة أو قدرتهم على تعزيز أهداف الإنصاف بين الجنسين في الميدان السياسي من ناحية أخرى.

وكما هي الحال بالنسبة لأي نظام يتعلق بالإجراء الإيجابي، يمكن وصم المستفيدين؛ فقد يُنظر إلى المرشحة بوصفها رمزاً ودون مصداقية تمثيلية، وخاصة إن لم يكن لديها دائرة جغرافية. وعندما يتولى التنفيذيون الحزبيون تحديد النساء اللاتي تُدرجن في القائمة أو تشغلن المقاعد المخصصة، تصبح المرشحات الطامحات موضع مساءلة أمام قادة الحزب أساساً وليس أمام دائرة محتملة من أنصار المساواة بين الجنسين. ففي أوغندا، كان معروفاً أن اختيار الجماعة الانتخابية على مستوى الدائرة

متأرجحة أو معارضة تجاه النساء اللاتي تمارسن سلطة مساوية لسلطة الرجال. وقد توصلت دراسة مسحية أجريت عام 2001 على الناخبين في زيمبابوي أن 29% من المشاركين كانوا يؤيدون المساواة في التمثيل، ولم يؤيد زيادة وجود النساء في المجال السياسي سوى 25%،¹⁴ كما كان قبول الناخبين في أوروبا الشرقية أيضاً لوجود النساء في المواقع القيادية العامة يتسم بالبطء، ولا تزال احتمالات موافقتهم على أن "الرجال يضطلعون بدور القادة السياسيين أفضل من النساء" أكثر ترجيحاً من موافقة الناخبين في أوروبا الغربية.¹⁵

وجود المرأة وأدائها في المنصب العام

حققت النظم السياسية في السنوات العشر الماضية تغيرات مهمة لتمكين مستويات أعلى من المشاركة النسائية. وعلى الرغم من أن ذلك لم يحدث دون بذل جهود كبيرة في مجال شن الحملات من جانب الحركات والمنظمات النسائية، فإن سرعة حدوث بعض هذه التغيرات تشي بأن المؤسسات العامة يمكن أن تستجيب بدرجة عالية للهندسة الاجتماعية. وقد أوضح التجريب في مجال النظم الانتخابية، علاوة على ممارسة الإجراء الإيجابي، أن التصميمات المؤسسية يمكن أن تؤثر تأثيراً عميقاً على آفاق قدرة النساء على العمل في مجال صنع القرار، لكن تيسير وصول المرأة إلى المنصب العام ليس سوى بداية النضال الذي يستهدف نقل المساواة بين الجنسين إلى ميدان صنع القرار بالدولة، وذاك أن فاعلية النساء في توليد الدعم لاهتمامات المرأة، وفي تأكيد السياسات الجديدة التي يمكن ترجمتها إلى أنماط جديدة لتقديم الخدمات، وفي وضع مقاييس للحكم على أفعال البيروقراطيين والمسؤولين، إنما تتوقف على عديد من العوامل التي تضم:

- المناخ الأيديولوجي وانفتاحه أمام اهتمامات النوع الاجتماعي.
- المواقع القيادية المؤسسية التي تُنتخب أو تُعين فيها المرأة ما إن تصل إلى المنصب العام.
- اللجان الدائمة لمناقشة التشريعات أو مراجعة السياسة الحكومية، وهي اللجان التي تُكلف النساء المشرعات بالعمل فيها.
- استجابة الأحزاب السياسية لقضايا المساواة بين الجنسين.
- العلاقة بين الساسة والحركات النسائية.
- قدرة المؤسسات العامة على تنفيذ السياسات أو تنظيم مقدمي الخدمة الخاصين بحيث يحترموا الأهداف الوطنية في المساواة بين الجنسين.

ولهذا، يبدو واضحاً أن العقبات الثقافية الراسخة التي تواجهها النساء اللاتي تشغلن مواقع القيادة السياسية يصعب تقليصها بمجرد الاستعانة بتدابير الإجراء الإيجابي. فبدون أعمال التأييد من جانب الحركات النسائية الوطنية، يمكن أن تنتهي التدابير الإيجابية إلى منتديات تمثيلية شعبية تضم نساء النخبة اللاتي تختلفن قليلاً من حيث الخلفية الاجتماعية أو التوجهات السياسية عن زملائهن الرجال.

أسطورة عداء الناخب

تتمثل العقبة الدائمة أمام التعزيز الفعال للنساء المرشحات للمنصب العام في أن الأحزاب ترى صعوبة في انتخابهن. ومع ذلك، يبدو أن مقاومة الناخبين لانتخاب امرأة أقل من مقاومة البيروقراطيات الحزبية. فقد أوضح استطلاع للرأي العام أجري في البرازيل في يناير/كانون الثاني 2000 أن الناخبين يعتبرون النساء المرشحات أكثر أمانة وجدارة بالثقة وكفاءة وقدرة من الرجال المرشحين؛ إذ صرح 84% من الناخبين بأنهم سوف يدلون بأصواتهم للمرأة لشغل موقع العمدة، وصرح 80% بأنهم سيدلون بأصواتهم للمرأة لشغل منصب المحافظ، وصرح 72% بأنهم سيدلون بأصواتهم للمرأة لشغل منصب الرئيس.¹⁰

وقد كان لهذا الموقف الإيجابي صدى كبير في كل أنحاء منطقة أمريكا اللاتينية. فقد رأى 57% من المشاركين في استطلاع الرأي الذي أجرته مؤسسة جالوب عام 2001 في خمس مدن إقليمية رئيسية أن زيادة أعداد النساء المشتغلات بالسياسة يمكن أن يُفضي إلى حكم أفضل، ورأى 69% أن بلدهم يمكن أن ينتخب امرأة لتشغل منصب الرئيس خلال العَقدَين القادَين. 11 وقبل الانتخابات المحلية في بلجيكا عام 1988، تم تغيير القانون بحيث يجعل طبع الأسماء الأول للمرشحين على ورقة الاقتراع إجبارياً حتى يتسنى للناخبين تحديد نوع جنس المرشح بسهولة. وقد أسفرت النتيجة عن زيادة مذهلة تبلغ 26% في عدد النساء المنتخبات.¹²

وفي الهند، توضح الأرقام أنه على الرغم من أن عدد النساء المنتخبات في "لوك سابها" (المجلس النيابي الشعبي) كان دوماً ضئيلاً على نحو يبعث على الأسى، فإن ذلك يرجع - بدرجة كبيرة - إلى أن عدم رغبة الأحزاب في ترشيح نساء كانت أكبر من عدم رغبة الناخبين في انتخاب النساء. ومنذ عام 1957 تتمتع النساء المرشحات بنفاذ أكبر مما يتمتع به المرشحون الرجال، وفي المتوسط يزداد احتمال انتخاب النساء بمقدار الضعف عن الرجال.¹³ على أن مواقف الناخبين في أماكن أخرى تظل

- وجود قاعدة مؤسسية فعالة لتعزيز المساواة بين الجنسين في مجال التخطيط الحكومي داخل الجهاز البيروقراطي، ويمكن أن تضم "الآلية الوطنية" التي تقوم على النوع الاجتماعي وزارة للمرأة، ومكتب للفرص المتساوية، أو مكتب معني بوضع المرأة.
- الحساسية تجاه النوع الاجتماعي في نظم المساواة العامة.

المناخ الأيديولوجي المتغير

إن أدوار النساء المتعددة والآخذة في التوسع داخل الحياة السياسية تتوقف - إلى حد كبير - على الأيديولوجيات، وخاصة على الارتباط القائم بين أحزاب سياسية بعينها والآراء النسوية أو المعادية للنسوية. وقد كان ارتباط أحزاب اليسار بقضايا إعادة التوزيع والعدالة الاجتماعية التي تهتم بها الحركات النسائية أقوى من ارتباط الأحزاب اليمينية بالقضايا نفسها، كما كانت أحزاب اليسار عادة أكثر استجابة أيضاً لقضايا المرأة وأكثر استعداداً لدعم النساء المرشحات للمناصب العامة. هذا ما حدث في أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، حيث عززت أحزاب يسار الوسط أفكار المساواة بين الجنسين ودعمت حقوق المواطنة للمرأة. فقد كانت المجموعات الثورية، مثل "جبهة ساندينستا للتححر الوطني" في نيكاراغوا أو "جبهة التحرير الوطني" (فارابوندا مارتني) في السلفادور أو "الاتحاد الوطني الثوري الجواتيمالي" في جواتيمالا، تنشط بوجه خاص لمصلحة المرأة.¹⁶

لكن أحزاب اليسار لم تُظهر تاريخياً حماساً في مجال ترشيح النساء أو تناول الاهتمامات الخاصة بالنوع الاجتماعي، إلا بعد عمليات الحشد التي تولت تنسيقها النساء الأعضاء في تلك الأحزاب. أما الأحزاب العمالية التي تستقي العضوية والموارد من النقابات، فعادة ما كانت تقدم دعماً كلامياً للمساواة بين الجنسين، لكنها كانت كارهة لترقية النساء إلى المواقع القيادية، وقد قدمت النساء هذه الشكوى حول "حزب العمال" الحاكم في البرازيل. وفي بلدان أوروبا الشرقية، كانت فاعلية الأحزاب الشيوعية السابقة والأحزاب الاشتراكية أكبر، ولكن على نحو هامشي، من فاعلية أحزاب الجناح اليميني في مجال ترشيح النساء، وتوجد لدى بعض الأحزاب المحافظة الجديدة التي لا تزال صغيرة، في بلدان مثل بولندا، العديد من النساء البارزات المرشحات.¹⁷

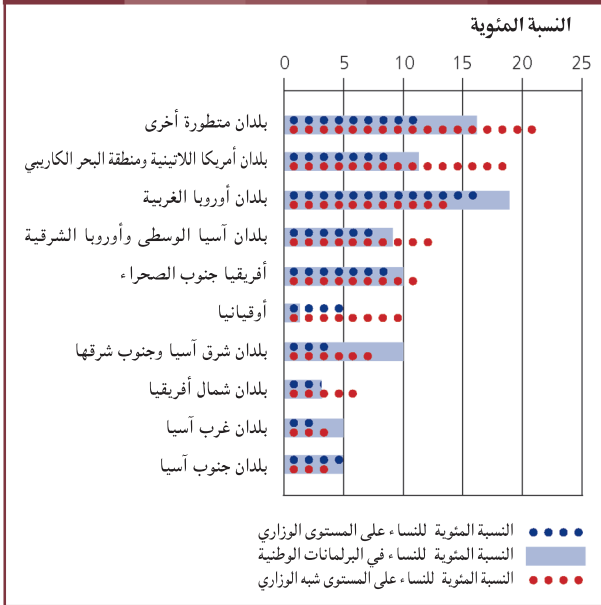
لقد أصبحت التمايزات الأيديولوجية "اليسارية - اليمينية" أقل أهمية مؤخراً، مع الانتشار العالمي للسياسات الاقتصادية الليبرالية الجديدة، فضلاً عما صاحب ذلك من تسييس للهويات الثقافية والإثنية. ففي البلدان الصناعية، قامت الأحزاب السياسية

بشن حملات على نحو نمطي حول سياسات الاقتصاد الكلي، مما يعكس اهتمامات الأنصار الطبقيين الأساسيين. لقد كانت أحزاب اليسار تناشد الطبقة العاملة، وتشدد على التوظيف أكثر من التضخم، وتؤيد فرض الضرائب على رأس المال، كما تعزز الخدمات العامة الشاملة اجتماعياً؛ أما أحزاب اليمين فقد ربطت نفسها بمصالح الشركات وملاك الأراضي، واتبعت سياسات ذات سمات معاكسة. لكن تأمين مصالح الناس من خلال موقف طبقي يقل، في ظل الاقتصادات النامية والانتقالية، عن تأمينه من خلال استغلال الروابط الأسرية أو من خلال شبكات العمل والهويات التي يحددها الانتماء الإثني والمنطقة والدين والعرق. وهكذا، يمكن أن تتشكل الأحزاب السياسية حول مصالح مجموعات إثنية أو دينية بعينها أو مصالح طائفة بعينها في الهند. وقد كان على الأحزاب اليسارية على النمط القديم، ذات التقاليد الشمولية والعلمانية، أن تستجيب لهذه الظاهرة، وفي الوقت نفسه كان عليها أن تتعامل مع تشويه اشتراكية الدولة الذي صاحب تحليل المعسكر السوفيتي، والهجوم الضاري الذي مثله التحرير والتكيف على تنظيم العمل.

الروابط بين الأحزاب والحركات النسائية

وفي ظل تلك الظروف، شرعت أحزاب اليسار في بناء تحالفات مع الحركات الاجتماعية والشعبية، بما في ذلك الحركات النسائية. وقد كانت تلك الأحزاب التي تسعى إلى الانتخابات أكثر شيوعاً في السياقات التي تتسم فيها الحركات النسائية بالقوة وتضطلع بدور مهم في عملية المقرطة، وأبرز الأمثلة على ذلك نجدها في أمريكا اللاتينية وأفريقيا الجنوبية، لكنها ليست الأنماط الوحيدة للأحزاب الساعية إلى الاعتماد على قدرة النساء المنظمات على توليد الأصوات. وقد كان هذا الاتجاه ملحوظاً في جنوب آسيا بين الهندوس الشوفيين والإسلاميين الأصوليين والطوائف الإقليمية أو الأحزاب المرتكزة على الإثنية. أما الأحزاب التي تمثل الطوائف الدنيا، مثل حزب "باهوجان ساماج" في أوتار برادش، فلم تكن تعتبر المرأة الحامل الأساسي للطائفة أو الهوية الثقافية فحسب، وإنما تعتبرها أيضاً مصدراً مهماً للدعم الانتخابي. وفي الأحزاب الإقليمية، مثل حزب "تيلوجو ديسام" في أندرا برادش، كان التوجه إلى الانتخابات مباشراً من خلال الإيماءات الشعبية، مثل توزيع صفائح الوقود السائل أو سرعة التوسع في المساعدة الذاتية للنساء وبرامج الائتمان الجزئي في فترة الانتخابات. وقد احتل توزيع النشرات المجانية على النساء موقع الأولوية في الجهود المبذولة لزيادة أعدادهن في المواقع القيادية أو مراجعة سياسة الحزب بما يخدم مصالحهن.

شكل 9.6 نساء في مواقع وزارية وشبه وزارية، وفي البرلمانات الوطنية، متوسط إقليمي، 1998



المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على UN 2000a; UN Statistical Division 2004

والتعليم وشؤون الأسرة وشؤون المرأة أو النوع الاجتماعي والثقافة، لكن تعيين النساء في وزارات العدل والعمل قد تزايد عما كان عليه الحال في الماضي (الشكل 9.7).

العمل من خلال المؤتمرات الحزبية واللجان

اتخذت النساء أعضاء البرلمان في عدد من البلدان خطوات نحو الارتقاء بصورة قضايا النوع الاجتماعي في المناقشات التشريعية. وقد شكلت بعضهن مؤتمرات حزبية مصغرة للعمل عبر الخطوط الحزبية وتنسيق أعمالهن في اللجان التشريعية. وعادة ما يجري التوسط في العمليات التشريعية لصنع القرار عن طريق أنظمة اللجان الدائمة. ويعكس تكوين هذه اللجان القائم على أساس النوع الاجتماعي، وبشكل واضح، الأهمية المصاحبة لقراراتها. فقد كافحت النساء من أجل اختيارهن في أقوى اللجان: التعيينات، التخصيصات المالية، الوسائل والأساليب، الشؤون المالية أو الحسابات العامة. ولكن، بدلاً من ذلك، هناك ميل لاختيارهن في لجان تتناول: الصحة والرفاه، أو الشباب، أو البيئة، أو الثقافة، أو المواصلات، أو شؤون المستهلك؛ إذ

وربما يمثل هذا العامل سبب تخلي النساء المفاجئ والملاحظ عن حزب "ديلوجو ديسام" في انتخابات الولاية عام 2004. إن تأثير النساء اللاتي تتبنين أجندة نسوية داخل الأحزاب والإدارات الحكومية يتوقف على الضغط المستمر الذي يمكن ممارسته على القيادة؛ فالتأييد الحزبي لتشريع أساسي يمكن سحبه في الدقيقة الأخيرة إذا ما تدخلت مزيد من الأولويات الضاغطة. ففي المؤتمر الوطني الأفريقي بجنوب أفريقيا، حيث للنسويات وجود دال سواء في قيادة الحزب البرلماني أو بين الأعضاء القاعديين، لا يمكن أبداً الاستخفاف بالتزام الحزب بالمساواة بين الجنسين. فقد تعلمت النساء القائدات في المؤتمر الوطني الأفريقي الدرس عندما نحى المؤتمر الوطني الأفريقي عام 1998 التخصيص المالي لقانون العنف الأسري جانباً لصالح صفقة سلاح جديدة.¹⁸

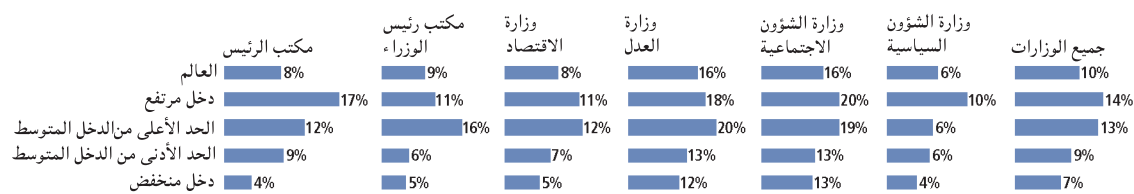
توسيع الأدوار السياسية للمرأة وتغييرها

النساء في مواقع قيادية

على الرغم من بداية زيادة أعداد النساء الأعضاء في الهيئات التشريعية، فقد كانت مشاركتهن في عمليات صنع القرار مقيدة نتيجة لمحدودية وصولهن إلى المواقع القيادية. ويوضح الشكل 9.6 الميل نحو تعيين النساء في المواقع الوزارية وشبه الوزارية التنفيذية بما يتناسب تقريباً ونصيبهن من المقاعد في البرلمان، وهو الأمر الذي يعني أنهن تشكلن أقلية بين صناع القرار التنفيذيين.

ونادراً ما تشغل المرأة منصب رئيس الدولة أو الحكومة، لكن أعداداً متزايدة من النساء يمكن أن تشغل موقع نائب القائد أو موقع مسؤول قيادي (المتحدث الرسمي، على سبيل المثال) بأحد المجلسين النيابيين بالبرلمان، المجلس الشعبي والمجلس الأعلى - وخاصة بالمجلس النيابي الأعلى؛ إذ تقل سلطته المباشرة عن سلطة المجلس النيابي الشعبي. وعلاوة على ذلك، تميل أنواع المواقع الوزارية وشبه الوزارية التي تشغلها النساء أعضاء الهيئات التشريعية إلى الانتماء بطابع واضح فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي. فالوزارات القوية، مثل الخارجية والدفاع والداخلية والمالية والتجارة والصناعة، لا تزال مستبقاة أساساً للرجال، بينما توجد النساء في وزارات البيئة والشؤون الاجتماعية والصحة

شكل 9.7 الميادين الوزارية التي تشغلها النساء في العالم، على أساس مستوى الدخل، 1998



المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على UN 2000a

الأخرى مثل تلك المعنية بالشؤون الخارجية أو الحسابات العامة.¹⁹

حشد النساء في الأحزاب السياسية وعن طريقها

تُعد الأحزاب السياسية بمثابة الحارس الأساسي لاختيار المرأة لمنصب عام، كما تُعد أيضاً ساحات مهمة للنقاش السياسي، وبالتالي مؤسسات رئيسية يمكن من خلالها تعزيز قضايا المساواة بين الجنسين. ويجب أن تدرك الحركات النسائية "الظروف التي تتيح للأحزاب السياسية العمل بوضفها أدوات مؤسسية لتعزيز مصالح المرأة وتحسين وضعها".²⁰ لكن الأحزاب السياسية لم تعزز مصالح المرأة على نحو ملحوظ؛ فنادراً ما أعطت أولوية لقضايا النوع الاجتماعي أو عززت ترشيح النساء لمنصب عام دون أن يدفعها في ذلك أي ضغط أو التزام. وحتى على الرغم من أن النساء عادة ما يقمن بدور "جنود المشاة" الأساسيين في مجال شن الحملات وزيادة الموارد المالية، تبدو الأحزاب في أنحاء العالم كافة عدائية تجاه مشاركة المرأة في صنع القرار، وخاصة في أعلى مستويات القيادة. ويبدو واضحاً من البيانات القليلة المتاحة أن عدداً محدوداً من الأحزاب يضم نساءً في مواقع القيادة الحزبية أو المواقع الإدارية الحزبية بما يتناسب وحجم العضوية النسائية من القواعد الجماهيرية.

إن الأحزاب التي تملك قواعد وتراتيبات واضحة، وإجراءات شفافة للاختيار، وبنية تنظيمية قائمة بذاتها، ونظام قوي، تُعتبر أفضل من يقدر على تأييد مشاركة المرأة.²¹ لكن غياب الديمقراطية

تُعتبر جميعها مجالات تختص بالميادين السياسية ذات الاهتمام المباشر بالمرأة.

وأحياناً كانت النساء الأعضاء في الهيئات التشريعية تسعين إلى العمل ضد هذا النموذج النمطي، وذلك بإنشاء لجان دائمة حول حقوق المرأة أو حول الفرص المتساوية. وتُعد اللجنة الدائمة المشتركة لبرلمان جنوب أفريقيا واحدة من أنجح تلك اللجان، وتتعلق بتحسين نوعية الحياة ووضع المرأة، وقد تشكلت بداية بهدف مراجعة أداء الحكومة بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وفيما بعد، اندمج هذا الكيان - على نحو دائم - في نظام اللجان البرلمانية، وأصبح مكلفاً بتقييم أثر التشريعات الجديدة على النوع الاجتماعي. كما عمل هذا الكيان أيضاً في مجال التغييرات المؤسسية بالبرلمان نفسه، متحدياً الساعات التي يستغرقها حضور الجلسات بما لا يتناسب وظروف الحياة الأسرية، مع غياب منشآت رعاية الأطفال، ومن ثم يسهم في زيادة فاعلية النساء أعضاء البرلمان.

وعلى الرغم من أن اللجان البرلمانية المعنية بحقوق المرأة قد لا تملك تلقائياً حق مراجعة التشريعات الجديدة، فقد تؤثر على تسييس العمل الحكومي المرتبط بالمرأة. ومع ذلك، تواجه اللجان التشريعية المعنية بشؤون المرأة بعض العوائق، بحيث يمكن أن تصبح هذه اللجان جيتوهات للنساء الأعضاء في الهيئات التشريعية ولقضايا المرأة. ففي الفلبين، يضم مجلسا البرلمان لجائاً معنية برفاء المرأة، مما يعني أن تلك اللجان، وليس اللجان المعنية بالعمل، هي التي تناقش تدابير العمل التي تؤثر على المرأة. وبالمثل، تتركز النساء أعضاء الهيئات التشريعية في اللجان "المعنية بهن"، وليس في اللجان الأقوى

والحصص المخصصة للنساء في القوائم الحزبية. وقد اعتمد النجاح النهائي على الأعمال التي قامت بها النساء الناشطات في المؤتمر الوطني الأفريقي خارج الرابطة النسائية في التنسيق مع المنظمات النسوية بالمجتمع المدني. وفي البلدان الأفريقية بالشرق والغرب، سعت الأجنحة النسائية في الأحزاب المهيمنة إلى السيطرة على الحركة النسائية الأوسع واحتوائها، مستخدمة الطاقات النسائية لتأييد الرئيس. وقد كانت حركة 31 ديسمبر/كانون الأول النسائية لنا كوناو وأجيما رولينجز في غانا مثلاً ذائع الصيت، لكن جهوداً مماثلة بذلتها الزوجات السياسيات لاحتكار الموارد الدولية الخاصة بتطوير المرأة والحد من نشاط الروابط النسائية المستقل جعلت النساء تحذرن من الارتباط بالدولة.²⁵

وفي أماكن أخرى بأفريقيا جنوب الصحراء، أدى تشويه سياسة "الرجل الكبير" بالحزب الواحد إلى معارضة هياكل تأييد النساء لصالح التراتب الحزبي للرجال. ففي بوتسوانا، كشفت النساء الأعضاء في الأحزاب السياسية الأساسية عن صراع المصالح الذي يمنع زوجات الساسة من طرح مصالح المرأة، ويجلب قيادة جديدة وبنى مجددة لأجنحة الحزب النسائية. وقد عقدت إحدى منظمات المجتمع المدني النسوية، وهي منظمة "إيمانج باسادي"، مؤتمرات منتظمة تدعو فيها الأجنحة النسائية بالأحزاب إلى تقديم تقارير حول ما حققته من تقدم في مجال الوفاء بالحصص في القوائم الحزبية وإدخال النساء في القيادة الحزبية.²⁶

لقد كانت الحصص المخصصة للنساء في المواقع القيادية الحزبية إحدى وسائل تحطيم مقاومة الحزب لوجود النساء في المستويات العليا، لكن إدخالهن إلى تلك المواقع كان أصعب من إدراج الحصص المخصصة للنساء في القوائم الحزبية. ففي أفريقيا الجنوبية، كان المؤتمر الوطني الأفريقي فقط هو من لديه حصة للنساء في لجنته الوطنية التنفيذية، وهو ما أمكن الاتفاق عليه في موعد لاحق بعد المعركة الضارية لضمان تخصيص 30% من القوائم الحزبية للنساء. وفي البرازيل، هناك أربعة أحزاب لديها حصص داخلية، وهي الأحزاب الوحيدة التي لديها أكثر من 10% من النساء في مواقع اتخاذ القرار. وعندما توجد مقاومة واضحة لمشاركة المرأة، تصبح الحصص سقفًا وليست بوابات دخول. لقد أدخل "حزب العمال" نظام الحصص عام 1993، ومنذ ذلك الحين ونسبة النساء في القيادة لا تزال كما هي تمامًا، أي أقل من 30% مباشرة (الشكل 9.8)، دون أن تعكس حتى نسبة العضوية النسائية بالحزب، والتي تبلغ 40%.

الديمقراطية الداخلية - والالتزام - يقود إلى عداة الأحزاب، بما فيها تلك التي تتمتع ببنية مؤسسية جيدة، لمشاركة المرأة. فحصة المرأة من المقاعد في اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني لم تكن عالية أبداً، ووصلت إلى ذروتها، أي 10%، عام 1973 في عصر ماو عندما شغلت زوجات القادة البارزين المقاعد. ومنذ ثمانينيات القرن العشرين ووجود النساء في اللجنة المركزية ينخفض باستمرار، وقد أسفرت نتائج التنافس الانتخابي على 198 مقعداً عام 2002 عن انتخاب 5 نساء. 22 وبالمثل، كان عدد النساء قليلاً في اللجان المركزية للأحزاب الشيوعية السابقة في أوروبا الشرقية.

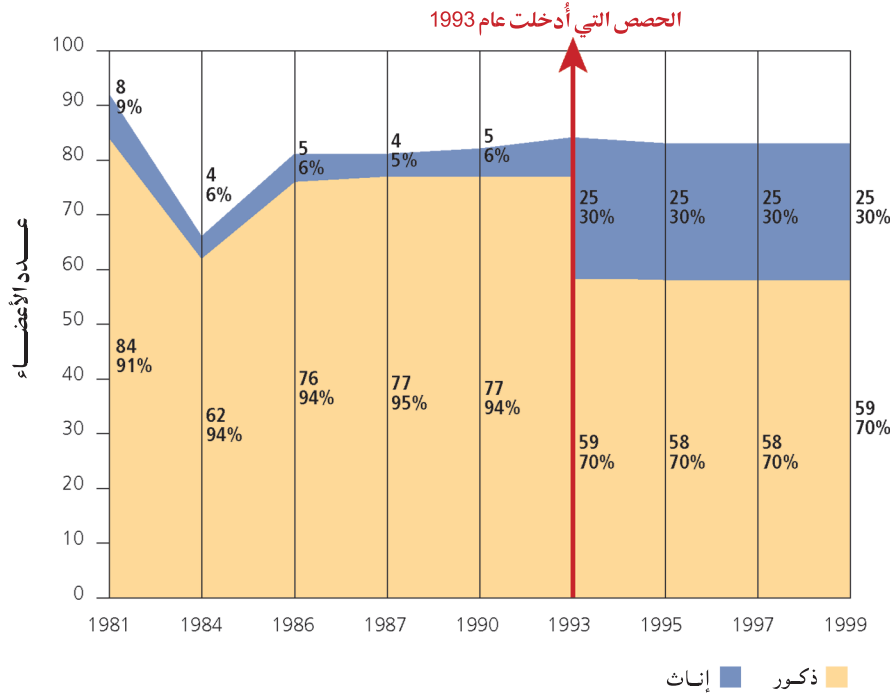
عادةً ما تتسم الأحزاب في البلدان النامية بالضعف المؤسسي، وتتحدد الموارد والمقاعد والمواقع بالمحسوبية دون إشارة إلى نظم الشفافية أو المساواة الداخلية. وعادةً ما تتسم نظم القيادة في تلك الأحزاب بطابع شخصي إلى حد كبير، مرتكزة على السلالة الأسرية الحاكمة دون أن يكون صنع القرار مفتوحاً أمام المعارضة الداخلية. ومن بين السبل القليلة المتاحة للنساء في تلك النظم استغلال القرابة التي تربطهن بالساسة الذكور البارزين من أجل تأمين مواقع قيادية لهن. وعندما تفوز امرأة بموقع داخل حزب بهذه الطريقة، تقل فرص سعيها إلى إقامة روابط مع الحركة النسوية المنظمة أو أية تعبيرات أخرى عن اهتمامات المرأة في المجتمع المدني، أو معارضتها للتراتب الحزبي الذكوري لدعم أهداف النوع الاجتماعي. ففي الفلبين، أصبح الواجب السياسي الأسري القائم على أساس النوع الاجتماعي مؤسسياً تقريباً: فزوجات الساسة تتقدم على نحو روتيني للاحتفاظ بمقاعد أزواجهن للأسرة، بينما يأخذ الأزواج الراحة المطلوبة قانوناً للامتنال إلى القواعد التي تحد من الاستمرار في المنصب لفترات متعاقبة.²³

الأجنحة الحزبية النسائية

كانت الأحزاب تُنشئ أحياناً "أجنحة نسائية" للمساعدة على حشد الناخبات واجتذاب عضوية نسائية. ومع ذلك، عادةً ما كانت زوجات القادة تستولي على هذه الأجنحة التي لم تثبت أنها مجالات خصبة لتطوير القائدات الحزبيات أو لتعزيز السياسة الحزبية حول المساواة بين الجنسين.²⁴

في أفريقيا جنوب الصحراء، واجهت حتى الرابطة النسائية بالمؤتمر الوطني الأفريقي - وهي أكبر وأكثر الأجنحة النسائية نضالية في أي حزب بالمنطقة - صعوبات في معارضة قادة الحزب الرجال بشأن تمثيل المرأة في اللجنة التنفيذية الوطنية

شكل 9.8 الهيئة الوطنية لحزب العمال على أساس جنس الأعضاء، البرازيل (1981 - 1999)



المصدر: Sacchet 2004

عام 1999، ازداد عدد النساء المرشحات زيادة سريعة وكبيرة: تنافس على الترشيحات الحزبية عدد من النساء يزيد بمقدار 10 أضعاف عن العدد التراكمي للنساء اللاتي تنافسن في جميع الانتخابات السابقة وجميع الأحزاب مجتمعة. وقد حذت أحزاب المعارضة حذوه، مما أسفر عن زيادة ملحوظة في أعداد النساء المرشحات للتنافس على المقاعد في أنحاء البلد كافة.

إنشاء أحزاب نسائية

أحياناً ما حدا إحباط المرأة، نتيجة التحيز الذكوري، بالأحزاب السياسية التقليدية إلى إقامة أحزاب نسائية. وهي ليست ظاهرة جديدة في الواقع؛ فقد أمدت النساء بوسيلة للانخراط في العمل السياسي في بعض البلدان الشمالية منذ السنوات الأولى للقرن العشرين. ففي أيسلندا، على سبيل المثال، دأبت الأحزاب النسائية على ترشيح النساء للمناصب العامة منذ أن فازت القائمة النسائية بنسبة 22% من الأصوات بمجلس مدينة ريكيافيك عام 1908. 29 كما كانت الأحزاب النسائية موجودة في

في بعض سياقات البلدان النامية، تمارس الأحزاب السياسية درجة أكبر من الديمقراطية الداخلية بغية منح أعضائها، على مستوى الفروع، دوراً في اختيار المرشحين وصنع القرار داخل الحزب. ففي المكسيك، على سبيل المثال، كان الحزب الثوري المؤسسي معروفاً في السلطة بهيئته المركزية وافتقاده الشفافية في عمليات الاختيار. وتمثل رد فعله إزاء الهزيمة الانتخابية عام 2001 في إجراء انتخابات داخلية أولية - انتخابات مباشرة يقوم بها الأعضاء - مكنت أعضاءه من انتخاب ما يقرب من نصف المرشحين. وقد حذت حذوه أحزاب أخرى في المكسيك. 27 وفي البرازيل، أجرى حزب العمال انتخابات مباشرة مماثلة لاختيار مرشحيه عام 2001. وفي بورتوريكو، أسفر استخدام الأحزاب السياسية لأسلوب الانتخابات الداخلية الأولية للمرشحين في تسعينيات القرن العشرين عن اختيار أعضاء تلك الأحزاب لعدد من النساء أكبر مما كان يختاره سابقاً قادة الحزب، وخاصة في الحزبين اللذين يشغلان أغلبية المقاعد. 28 وعندما أدخل الحزب الحاكم في بوتسوانا أسلوب الانتخابات الداخلية الأولية

حالياً: "إن كل فرد يعرف نوع المناخ السياسي الذي نعمل فيه. وما لم يحدث تغيير يتيح للمرشحين تنظيم الحملات في حرية ودون خوف من الاعتداء والترهيب، فسيستمر الانخفاض في ترشيح النساء في المجالس المحلية.³⁰ وهناك مشكلة جديدة أخرى تتمثل في إيجاد تمويل للحملة. فمن المتصور أن القوائم المفتوحة في نظم التمثيل النسبي ودوائر العضوية المنفردة تفاقم المشكلات التي تواجهها النساء في حشد التمويل. وذاك أن التركيز على المرشحين الفرديين يخلق حافزاً أمام الحملات الشخصية والدعوات المباشرة للناخبين. وهو الأمر الذي يشجع بدوره المحسوبية؛ حيث يسعى الساسة إلى التحالف مع الأفراد الأقوياء الذين يقدرّون على حشد "زبائنهم" أو أتباعهم باعتبارهم "بنوكاً" للأصوات، في مقابل موارد الدولة.³¹ كما يسعى المرشحون أيضاً إلى الحصول على تمويل من أحزابهم؛ ومع ذلك يسود انطباع بين النساء المرشحات أن الأحزاب تنفق قدراً أكبر من مواردها على تمويل حملات المرشحين الذكور "المضمونين".³² ونجد أن أغلب البلدان التي تمكنت من تحقيق وجود "كتلة حرجة" من النساء في الهيئات المنتخبة كانت تتمتع بشكل ما من أشكال الدعم الحكومي للحملات السياسية.

تقليص فجوات التصويت بين الجنسين

تحتاج الأحزاب السياسية إلى اجتذاب أصوات النساء. وينبغي نظرياً أن يؤدي ذلك إلى تعزيز تمثيل مصالح النساء على نحو أفضل في برامج السياسة الحزبية، فضلاً عن تحقيق مساواة انتخابية أفضل تجاه النساء. لكن الأحزاب لا تستجيب إلى الحاجة لجذب نساء بهذه الطريقة إلا عند وجود "فجوة" واضحة بين الجنسين في سلوك التصويت.³³ إن فجوات التصويت بين الجنسين لم تنشأ إلا مؤخراً في كثير من الديمقراطيات الغربية، بعد العديد من العقود التي شهدت اختلافات قليلة في أصوات النساء والرجال أو تفضيل نسائي طفيف للمرشحين المحافظين. وقد بدأ هذا الوضع يتغير في ثمانينيات القرن العشرين في بلدان مثل الولايات المتحدة وكندا وأستراليا؛ حيث تحول التأييد النسائي إلى الأحزاب الليبرالية أو أحزاب يسار الوسط.³⁴ ونجد في العديد من البلدان النامية أن الوعي بفجوة التصويت بين الجنسين ظاهرة حديثة نسبياً. فجدولة الأصوات قد لا تتم وفقاً للنوع الاجتماعي، وعادة ما يتوقف الوعي على مدى الجهود التي بذلتها المنظمات النسوية لقياس فجوة التصويت والإعلان عنها كوسيلة للفوز بالنفوذ السياسي. وهناك حالات أدى فيها

الفلبين منذ خمسينيات القرن العشرين، وتنافست 6 أحزاب نسائية في انتخابات المجلس النيابي الوطني عام 1998. وتنافس حزبان نسائيان في انتخابات 1994 بجنوب أفريقيا. إن عمليات مراجعة النظم الانتخابية التي تُسهم في تمكين المنظمات غير الحكومية من التنافس على المنصب، كما هي الحال في أرمينيا أو الفلبين، قد تفيد في منح جماعات اجتماعية بعينها فرصاً للفوز بالدعم الانتخابي عندما لا تتبنى الأحزاب التقليدية مصالحهم. ففي الفلبين، نص مرسوم نظام القائمة الحزبية لعام 1995 على تخصيص 20% من مقاعد المجلس النيابي لتلك المجموعات. لقد شنت تلك الجماعات حملات على مستوى الدوائر الانتخابية الوطنية وليس المحلية، داعية إلى المصالح المشتركة في أنحاء البلاد كافة، ولذا تمكنت من الدعوة إلى المصالح الوطنية المشتركة في قضايا النوع الاجتماعي.

الحملات العسيرة

عندما تُفسد الجريمة أو العنف الحملات السياسية بانتظام، يمكن أن تنسحب النساء المرشحات نظراً لعدم رغبتهم في الانخراط في العنف أو الحصول على تأييد من قوة أو عنف الشبكات الإجرامية. إن كثيراً من "القوى العضلية" المحلية التي تُحشد لترهيب الخصوم في أثناء الانتخابات تكون من الشباب والذكور الذين يتم تنظيمهم أحياناً من خلال "الأجنحة الشبابية" الحزبية. ويوضح مثال "نادي كرة القدم" في مدينة سويتو موطن ويني مانديلا في جنوب أفريقيا أن بعض النساء تصلن بالفعل إلى هذه الأنواع من جماعات الدعم، لكن عدد من ينخرط في هذا النوع من السياسة من النساء أقل من عدد المنخرطين فيها من الرجال.

وفي زيمبابوي يبدو تأثير الفساد والعنف على مشاركة النساء في السياسة واضحاً. فالقمع السياسي وسيادة مناخ عام من عدم الأمان قد جعل الانخراط في المعارضة من الخطورة بمكان، كما انخفضت مشاركة المرأة في الانتخابات الوطنية والمحلية منذ أوائل تسعينيات القرن العشرين. وفي عام 1997، اتفقت جماعة تنمية أفريقيا الجنوبية على هدف تمثيل المرأة في المناصب العامة بجميع البلدان الأعضاء. وعلى ذلك، كتبت "نساء زيمبابوي في وحدة الدعم بالبرلمان" إلى جميع الأحزاب السياسية بغية تذكيرهم بالحاجة إلى زيادة مشاركة المرأة في جميع مستويات صنع القرار. لم يستجب سوى عدد قليل من الأحزاب، لكن متحدثاً باسم "حركة التغيير الديمقراطي" - حزب المعارضة الأساسي - أوضح أن حزبه لا يشجع النساء على الترشيح نظراً لما يواجهه مرشحوه من عنف وترهيب سياسي

إطار 9.3 شيلي: حالة أصوات أكثر منها اقتناع

أدخلت حكومة الرئيس إدواردو فري رويز-تاجل في شيلي عام 1995 خطة تقدمية تتعلق بالفرص المتساوية للنساء في شيلي. وقد أثارت الخطة الانتباه للغتها النسوية واشتمالها على أهداف مثل توسيع الحقوق الإنجابية والاعتراف بالعلاقات المشتركة غير التقليدية بين الجنسين: وهي تدابير تشير الخلاف في مجتمع كاثوليكي محافظ. وشهدت الخطة أيضاً تخفيف السيطرة على طموحات المكتب الوطني للمرأة، علاوة على التوسع في ميزانيته. إن لغز ضرورة اتخاذ حزب الرئيس فري هذا التحول النسوي فجأة إنما يفسره الاستمرار الطويل للفجوة الملحوظة بين الجنسين في التصويت في شيلي. فقد كانت الفجوة بين أصوات الرجال وأصوات النساء موجودة في جميع الانتخابات الرئاسية منذ عام 1952؛ إذ تراوحت من 14% عام 1964 إلى 3% عام 1993. وقد تزايد نفوذ التصويت النسائي مع بلوغهن التكافؤ وتجاوزه لدى الناخبين، مما شكل أغلبية (52%) في الانتخابات الرئاسية عام 1989.³⁵ ولذا، يبدو أن إدخال الخطة كان محاولة للحصول على التأييد بين جمهور الناخبات في البلد وليس مجرد استجابة لضغوط المجموعات النسائية أو مبادرة من النساء أعضاء الهيئات التشريعية.³⁶ وفي شيلي، لم تكن ميول النساء في التصويت أكثر محافظة من ميول الرجال، وكانت أصواتهن حاسمة بالفعل في واحدة فقط من الدورات الانتخابية (1958)، لكن النظرة إليهن لا تزال تعتبرهن مجموعة مهمة من الناخبين المتأرجحين، تتسم بأهمية خاصة فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية. ومع ظهور مؤتمر المرأة في بكين سنة 1995 في الأفق، احتاجت الحكومة إلى إبراز الطابع النسوي للناخبات.

المصدر: Baldez 1997

القيادية، يظهر ميل نحو استبعاد النساء اللاتي تتمتعن بقاعدة مستقلة في المجتمع المدني. وعند سيادة تلك الديناميات، فإن بلوغ نسبة "الكتلة الحرجة"، أي 30% من مشاركة النساء، لن يحقق بالضرورة اختلافاً نسبياً في السياسة وصنع القرار.

تنقسم النساء أعضاء الهيئات التشريعية حول عدد كبير من القضايا، بما فيها القضايا المرتبطة بأحزابهن أو انتماءاتهن الطبقية أو العرقية أو الدينية، وبالتالي قد لا يتساوى تأثيرهن التشريعي في مجال المساواة بين الجنسين. ففي الفلبين، زادت مشاركة النساء في الكونجرس عن الضعف خلال الفترة الواقعة بين عامي 1987 و2001 إلى 18% من الأعضاء، لكن هذه القفزة أخفقت في أن تُترجم على شكل طرح وقبول عدد أكبر من القوانين التي تتناول اهتمامات المرأة،³⁸ بل على العكس من ذلك، أدت الانقسامات العميقة بين النساء أعضاء الهيئات التشريعية حول القضايا المثيرة، مثل حقوق الإجهاض، إلى تأخير تحقيق التقدم في التشريعات المتعلقة بالصحة الإنجابية. وفي فترة متأخرة من عام 2003، قامت النساء المعارضات لقانون الحقوق الإنجابية في لجنة "الصحة المنزلية" بالبرلمان بإلقاء سلسلة من الصلوات بصوت مرتفع بغية تعطيل المناقشات حول القانون. وقد حشدت الكنيسة الكاثوليكية معارضي القانون وأدانت مؤيديه علناً، مما أسفر عن انخفاض مأساوي في عدد

وجود فجوة تصويت كبيرة بين الجنسين إلى إحداث تأثير مهم على الخيار السياسي (انظر إطار 9.3)

تقييم الفاعلية السياسية للنساء

هل تمثل النساء المشتغلات بالعمل السياسي مصالح المرأة وقضايا المساواة بين الجنسين بفاعلية؟ إن النساء، مثلن مثل الساسة الرجال، تتناولن القضايا ذات الاهتمام بدوائرن وأحزابهن؛ أما قضية المساواة بين الجنسين فلا تندرج في أجندة ممثلي المجموعات الاجتماعية التقليدية أو الأحزاب المحافظة. ومع معرفة طريقة إقصاء نظم الاختيار الحزبية لاحتتمالات ترشيح النسويات اللاتي تتحدثن بجرأة وصراحة، لا يشير الدهشة أن نجد نساءً مشتغلات بالعمل السياسي ولا تناصرن تلك القضايا؛ حيث إن علاقاتهن بالمنظمات النسائية النشطة قد تكون ضعيفة أو غير موجودة. ففي ناميبيا، على سبيل المثال، نجد أن عدد النساء أعضاء البرلمان اللاتي نشطن في المنظمات النسائية قبل الانضمام إلى البرلمان قليل جداً.³⁷ وعندما تقود التراتبات الأسرية وسياسات الهوية والأضرار الناجمة عن نظم الاختيار التي يهيمن عليها الرجال إلى حجب أعداد النساء بالمواقع

أعضاء الهيئات التشريعية من النساء أو الرجال المستعدين لتأييد القانون.

تقدم متفاوت

تؤيد خبرة بعض البلدان الصناعية، حتى الآن، الفرضية القائلة إن تزايد وجود النساء في ميدان السياسة يمكن أن يعمل في نهاية المطاف لصالح تحقيق قدر أكبر من المساواة بين الجنسين في مجال صنع القرار العام. وتؤيد دراسات الحالة للبرامج التشريعية للنساء اللاتي تشغلن مناصب عامة هذه النتيجة، على الرغم من عدم توفر بيانات منهجية مقارنة عبر قومية حتى الآن. وحتى عند أخذ المصالح الحزبية المتباعدة للمرأة في الحسبان، نجدها تعمل أفضل ما في وسعها لإدراج قوانين وإصدار تشريعات تتناول توسيع حقوق المواطنة للمرأة. وقد كان ذلك موضع بحث في الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة وأستراليا لفترة تصل إلى عشرين سنة على الأقل، كما أن الدراسات التي أجريت حول المشاركة في النقاشات التشريعية والقوانين التي أدخلها الساسة توضح دون لبس أنه على الرغم من أن النساء والرجال يتقاسمن نفس الاهتمامات السياسية العليا (مثل الاقتصاد والسياسة الاجتماعية والوظائف في كندا على سبيل المثال³⁹)، فمن المرجح أن تتولى النساء أعضاء الهيئات التشريعية إدخال قوانين تتناول قضايا متعلقة بحقوق المرأة والأسرة والأطفال بأكثر مما يتولاها الرجال⁴⁰.

ويصعب تحديد تأثير تزايد أعداد النساء في حكومات البلدان النامية على عملية صنع السياسة. ويرجع أحد الأسباب، مع استثناء الدول الاشتراكية، إلى أن عدداً قليلاً جداً من النساء كان يشغل مناصب عامة لفترة طويلة على نحو يكفي لإحداث تأثير يمكن إدراكه على عملية صنع السياسة. وهناك حد آخر لقدرة النساء أعضاء الهيئات التشريعية على التأثير في عملية صنع القرار يتمثل في النطاق المحدود نسبياً للابتكار السياسي في الدول التي تعتمد - بدرجة كبيرة - على الدعم من المؤسسات المالية الدولية. وعلى الرغم من وجود مبالغة عادة في مدى ما يؤدي إليه التحول الليبرالي من حد لنطاق الخيارات السياسية التي تواجه الحكومة، فما من شك في أن الظروف الاقتصادية الصارمة والاعتماد على المعونة يحدان من الموارد المتاحة للسياسات التقدمية المرتبطة بالنوع الاجتماعي، ويميلان إلى تجنب الاهتمامات الاجتماعية لصالح تعزيز النمو الاقتصادي الوطني وتحسين بيئة الاستثمار.

وبقدر ما يصعب قياس تأثير المرأة على صنع القرار في المناطق المختلفة وفي ظروف تختلف اختلافاً كبيراً، فمن المهم تقييم مدى صحة التوقعات بأن وجود النساء في مناصب عامة سوف يساعد على تحقيق التقدم في مجال المساواة بين الجنسين. وعاجلاً أو آجلاً ستصبح العلاقة بين عدد النساء اللاتي تشغلن مناصب عامة وتحقيق تقدم في وضع المرأة واضحة: مثل انخفاض معدلات وفيات الأمهات، وارتفاع مستويات تعليم الإناث، وتقلص العنف ضد المرأة، وزيادة المساواة في توزيع الملكية والثروة بين النساء والرجال. وعلى الرغم من أن العلاقة السببية بين وجود النساء في المناصب العامة وتلك النتائج لا يمكن تحديدها بعد، يوجد حالياً مجال واحد يتيح إمكانية قياس الارتباط القوي بين عدد النساء في المناصب العامة وتحقيق تغيير في السياسة، وهو حقوق الإجهاض (انظر الإطار 9.4). وعلى الرغم من أن الرابطة الإحصائية بين عدد النساء المشتغلات بالسياسة وحقوق الإجهاض أقوى كثيراً من أي متغير آخر جرى اختباره، فهي لا تشير إلى السببية: قد تكون المسألة أن الأحزاب التقدمية اجتماعياً أدخلت حقوق الإجهاض، وهو ما أسهم في خلق بيئة يصبح فيها من الأسير فوز النساء بالمناصب السياسية. ومع ذلك، نجد الرابطة مذهلة.

وفي المقابل، طرحت نتائج إحدى الدراسات التي أجريت في مجال آخر، وهو العنف ضد المرأة، وجود علاقة ضعيفة وغير خطية بين نسب وجود النساء في الهيئات التشريعية وما تخلّص إليه النتائج السياسية⁴². كما خلّصت الدراسة إلى أن التركيز على أعداد أو نسب وجود النساء في الهيئات التشريعية قد يكون العدسة الخاطئة التي تتحدد من خلالها طرق تأثير النساء أعضاء الهيئات التشريعية على السياسات العامة⁴³. وعلى الرغم من أن النسويات المنفردات أو مجموعات النساء أعضاء الهيئات التشريعية لسن خلواً من الأهمية بوصفهن عناصر سياسية فاعلة في الارتقاء بحقوق المرأة، خلّصت الدراسة إلى أن وجود حركة نسائية مستقلة قوية يفسر ردود أفعال الحكومة تجاه العنف ضد المرأة بأكثر مما يفسره وجود النساء في الهيئات التشريعية.

إطار 9.4 المرأة في السياسة: ما الاختلاف الذي يحقّه ذلك؟ تقييم إمبيرقي لحالة قوانين الإجهاض

لا تتيح التشريعات، حالياً، الإجهاض الاختياري إلا في 28 بالمائة من الدول فقط (انظر الشكل 9.9). وعلى الرغم من تحسُّن هذا الوضع في الخمس عشرة سنة الأخيرة، فلا يزال ما يقرب من 34% من الدول تعتبر الإجهاض غير قانوني تحت أي ظرف كان.

ما الظروف التي تمنح في ظلها بعض البلدان حق الإجهاض الاختياري، بينما ترفض بلدان أخرى؟ ولإجابة على هذا السؤال، تم تقدير نموذج لوجستي إمبيرقي باستخدام متغيرات رئيسية مثل: مستوى دخل البلد، والمشاركة الاقتصادية، وتعليم الإناث، والنظام السياسي، ودين الدولة. وجرى تصنيف البلدان في فئات ثلاث وفقاً لقوانين الإجهاض لديها:⁴¹

- الإجهاض قانوني عند الطلب ("قانوني")
- الإجهاض قانوني في ظل ظروف معينة ("بين بين")
- الإجهاض غير قانوني تحت أي ظرف، إلا عندما تكون حياة المرأة معرضة للخطر ("غير قانوني")

وقد أسفر النموذج عن نتائج مذهلة. تُعد مشاركة النساء في الاقتصاد والسياسة المتغير الأساسي الذي يفسر أسباب إصدار قوانين الإجهاض في بعض البلدان عبر أنحاء العالم كافة. إن زيادة قدرها 1% في أي من هذه المتغيرات سوف تزيد (بنسبة مماثلة) من فرص جعل الإجهاض قانوني، وسوف تُقلص (بنسبة أصغر قليلاً) من فرص وجود قوانين صارمة تجعل الإجهاض "غير قانوني".

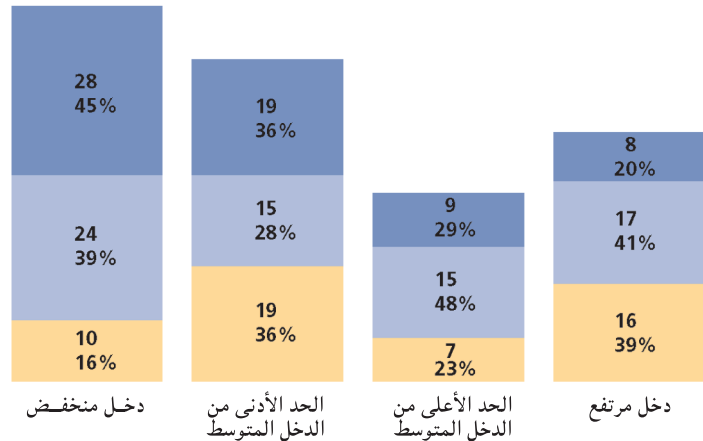
وهناك متغيرات تلعب أيضاً دوراً مهماً، مثل: مستوى تعليم الإناث، والدخل القومي، وما إذا كان البلد يتبع الكنيسة الرومانية الكاثوليكية. وتقلص احتمالات تقنين بلد ما للإجهاض إذا كان من البلدان ذات الدخل المنخفض، وتزداد إذا ما كان تصنيف البلد يعتبره "أمة في مرحلة انتقال" أو "غير حرة".* كما أن عدم أمية الإناث لا تصبح عاملاً مهماً إلا إذا كانت هناك مرحلة انتقال من وضع لم يكن فيه الإجهاض قانونياً أبداً إلى وضع يبيح الإجهاض في ظل ظروف معينة. وتقلص احتمالات انتقال بلد من وضع لا يبيح الإجهاض تحت أي ظرف إلى إباحة حقوق إجهاض محدودة إذا كان البلد يتبع الكنيسة الرومانية الكاثوليكية ومن البلدان ذات الدخل المنخفض أو المتوسط.

ومن المهم إضافة عالم الحذر. فالتحليل الإمبيرقي الموضح هنا لا يثبت السببية، وإنما يعكس فحسب علاقات إحصائية للمتغيرات التي تؤثر على صرامة أو مرونة قوانين الإجهاض.

ملحوظة: (*) التصنيفات يستخدمها فريدم هاوس [www.freedomhouse.org]. تُعتبر البلدان "غير حرة" وفقاً لعلامة الإحصاء التي أمكن الحصول عليها باستخدام مسح يقيس الحقوق السياسية والحريات المدنية. يستخدم مصطلح "أمة في مرحلة انتقال" لإشارة إلى بلدان ما بعد الشيوعية.

المصدر: Cueva 2004

شكل 9.9 قانونية الإجهاض، على أساس مستوى الدخل في الدولة، 2001



بين بين قانوني غير قانوني

ملحوظة: "قانوني" تتضمن البلدان التي تبيح الإجهاض فقط. و "غير قانوني" تتضمن فقط البلدان التي لا تبيح الإجهاض على أي أساس، على الرغم من وجود استثناء في العادة عندما تكون حياة المرأة معرضة للخطر. لا يوجد مثل هذا الاستثناء في مالطا وشيلي والسلفادور. أما "بين بين" فتشمل البلدان التي يكون فيها الإجهاض ليس "قانونياً" وليس "غير قانوني" (يمكن اعتبار الإجهاض قانونياً في ظل ظروف معينة، كأن تكون صحة المرأة البدنية أو العقلية في خطر، من بين أشياء أخرى).

المصدر: تم الاحتساب اعتماداً على UN 2000a

الحواشي:

1. Molyneux 1994 ;Jie 2004
2. Kenworthy and Malami 1999:254-5
3. Dahlerup 1986; Beckwith 2002
4. WEDO 2001
5. Meintjes 2003
6. Jayaweera 1997:421
7. Narayan et al .1999:2
8. Matland 1999; Reynolds 1999; Yoon 2001
9. Matland and Studlar , 1996
10. CFEMEA 2000:2
11. Inter-American Dialogue 2001
12. Darcy et al .1994:150
13. Narayan et al . 1999
14. Women in Parliament Support Unit 2001:4
15. Wilcox et al .2003,cited in Fodor 2004a:15
16. Luciak 2001
17. Fodor 2004a:21
18. Selolwane 2004:72
19. Sobritchea 2004:5
20. Beckwith 2000:439
21. Norris and Lovenduski 1993; Walyen 2000
22. Jie 2004
23. Sobritchea 2004:7
24. Tsikata 2001
25. Sow 2004; Tripp 2000; Tamale 1999
26. Selolwane 1997,1999
27. Baldez 2004
28. del Alba Acevedo 2000:19
29. Bjarnhe insdottir_1905
30. Sunshine for Women 2004
31. Nicolau and Schmitt 1995:144
32. Sacchet 2004:13; Goetz 2003:134
33. Mueller 1988:31
34. Hayes and McAllister 1997:6
35. Hayes and McAllister 1997:1
36. Baldez 1997
37. Bauer 2004:17
38. Sobritchea 2004:7,citing Naz 2002:27
39. Tremblay 1998:450
40. Thomas 1991 ;Dodson and Carroll 1991 ;Kathlene 1994;
- McAllister and Studlar 1992s; Vega and Firestone 1995; Norris 1996
41. عادةً ما يجري تصنيف قوانين الإجهاض في سبع فئات: (1) قانوني عند الطلب، و(2) قانوني عند وجود أسباب اجتماعية واقتصادية فحسب، و(3) مباح في حالة اعتلال الجنين، و(4) مباح في حالة الاغتصاب أو غشيان المحارم، و(5) مسموح به للحفاظ على الصحة العقلية للمرأة، و(6) مسموح به لحماية الصحة البدنية للمرأة، و(7) غير قانوني (مع وجود استثناء في أغلب البلدان عندما تكون حياة المرأة معرضة للخطر).
42. Weldon 2002:chapter 4
43. Weldon 2002 :14



الفصل العاشر

النساء تحتشدن من أجل إعادة صياغة الديمقراطية

وقبل دراسة دور الحركات النسائية في الحياة السياسية، يجدر فهم طابع تلك الروابط. وي طرح تعريف عام مفيد إمكانية "فهم تلك الروابط بوصفها عملاً جماعياً نسائياً يسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية وسياسية".³ وقد يتخذ العمل الجماعي شكل رابطة متميزة، أو قد يتألف ببساطة من تحالف واسع يضم المنظمات والمجموعات غير الرسمية متماثلة التفكير التي تشارك في التظاهرات. ولا يصير هذا التعريف على أن الغرض الأساسي من الحركات النسائية يكمن في إعادة توازن علاقات القوى بين الجنسين أو أنها تُعرّف نفسها بوصفها نسوية، وإنما ببساطة أن تتولى النساء قيادة تلك الحركات التي تعمل بدورها على احتشاد النساء. وتشير هيمنة النساء إلى تركيزها على مطالب الهوية القائمة على النوع الاجتماعي: تحتشد النساء بوضوح بوصفهن نساء ولأنهن نساء، مؤكّداً بالتالي هوية نسائية تقوم على النوع الاجتماعي وتتمايز عن الهويات الأخرى الممكنة.⁴

الحركات النسائية والسياسة النسوية

إن الحركات النسائية ليست بالضرورة نسوية. فالسياسة النسوية تعارض بوجه خاص النزعة الأبوية، وتسعى إلى القضاء على الخضوع والتمييز النابعيين من الهيمنة الذكورية.⁵ ولهذا، قد تسعى الجماعات النسوية داخل الحركة النسائية إلى معارضة الأدوار التقليدية للجنسين، والتي يمكن أن تمثل أساس التنظيم في المقام الأول.⁶ ويجب عدم الدمج بين نمطي الحركة؛ فلا يمكن الافتراض بأن العمل الجماعي النسائي مكرس بالضرورة لدفع حقوق المرأة إلى الأمام والسعي من أجل تحقيق العدالة بين الجنسين. وفي واقع الأمر، هناك أشكال بعينها من النشاط

يُعد النشاط النسائي في المجتمع المدني بمثابة القوة الأساسية وراء التغييرات التشريعية التي تراعي المرأة، كما يعزز جهود النسويات اللاتي تشغلن مناصب عامة. فبإمكان أية حركة نسائية قوية تتمتع بالاستقلال الذاتي تضخيم تأثير المؤتمرات النسائية الحزبية إلى حد كبير، مما يوفر "قاعدة خارجية للدعم والشرعية تحقق توازناً مضاداً للمقاومة التي تبديها الحكومة الداخلية تجاه وضع سياسات نسوية وتنفيذها".¹ ويتطلب الأمر أن تحدد الحركات النسائية الديمقراطية الدور الذي يتعين على الساسة الملتزمين بالمساواة بين الجنسين الاضطلاع به. وبصبح عمل هؤلاء الساسة أيسر كثيراً إذا كانت الحركات النسائية موحدة حول أجندة مشتركة، أو إذا كانت لدى الأحزاب السياسية حوافز أكبر للاستجابة لاحتياجات النساء. وفي المقابل، هناك تنافس بين اهتمامات النوع الاجتماعي وعديد من أولويات النساء الأخرى في العالم، ويمكن تصنيفها وفقاً لمتطلبات امتثالها للقواعد الوطنية أو الثقافية التي تتسم تنوعاتها حول علاقات النوع الاجتماعي بعدم الإنصاف دون ريب.

هناك نظرة تعتبر فاعلية النساء السياسية منخفضة نظراً لفقر ما لديهن من موارد مثل الوقت والمال، وهي المطلوبة لخلق تأثير اجتماعي وسياسي، ونظراً لتباعد اهتماماتهن وفقاً لجميع أنماط السلوك المرتبط بالانقسامات الاجتماعية.² ومع ذلك، تحتشد النساء بصورة جيدة في روابط المجتمع المدني والحركات الاجتماعية في كل مكان تقريباً. لقد أدت عولمة الاتصالات إلى خلق فرص جديدة مكنت النساء من تجربة أساليب جديدة لمساءلة اللاعبين الأساسيين - أي الحكومات والشركات والمنظمات الدولية. إن القمم والمؤتمرات العالمية التي تتناول نطاق عريض من الموضوعات، بما فيها التجارة والصحة وحقوق الإنسان، قد مكنت النساء من تكوين شبكات عبر البلدان والمناطق المختلفة، وأضفت شرعية على حركاتهن الوطنية والدولية بوصفها مشاركون أساسياً في النقاش العالمي حول السياسة.

من البلدان في العالم يخوض عملية ممتدة من التعضيد الديمقراطي؛ حيث يجري إصلاح النظم القانونية لإدماج حقوق دستورية جديدة، واختبار النظم السياسية لمعرفة مدى قدرتها على تحمل المعارضة. ففي أمريكا اللاتينية، التي شهدت موجة من النضال الثوري والتحرر السياسي وصلت إلى ذروتها في فترة أبكر مما حدث في أماكن أخرى، سارت النساء شوطاً أبعد في السعي إلى إحداث تغييرات دستورية وتشريعية تعترف بمساواتهن، تلاها تأكيد سياسي لهذه المكاسب.

لقد لعبت النساء دوراً مركزياً في كثير من النضالات الديمقراطية، دوراً حظي باعتراف بأنه جوهري لنجاحاتهن، وخاصة في الحالات التي شهدت إغلاق القنوات التقليدية للمعارضة السياسية. ففي حالات حظر الأحزاب والنقابات، كما حدث في شيلي في ظل الرئيس أوجوستو بينوشيه، أو عند وجود القادة الرجال لحركات التحرر الوطني في المنفى أو السجن، كما حدث في جنوب أفريقيا، وفر الاحتشاد النسائي بين القواعد الجماهيرية ميداناً لمؤازرة السياسات المعارضة. لكن هذا الإسهام في عملية المقرطة لم يكن يوفر دائماً نقطة انطلاق لانخراط المرأة بعد ذلك في السياسة. ففي أثناء الاحتجاجات التي شهدتها الأحياء الفقيرة في شيلي في ثمانينيات القرن العشرين، على سبيل المثال، تولت المنظمات اللامركزية والبنى القيادية واسعة الانتشار حماية الأنشطة النسائية، لكنها لم تُفضي إلى توليد نساء سياسيات قادرات على الفوز بمواقع قيادية في الأحزاب الديمقراطية الجديدة.

ويمكننا تتبع أنماط انخراط المرأة في عملية المقرطة؛ فقد تسفر بعض تلك الأنماط عن أصداء في البيئات المختلفة بأحاء العالم كافة، وقد يتسم بعضها الآخر بخصوصية إقليمية في بعض الحالات التي شهدت استمراراً طويلاً لعدم الرضا الاجتماعي وحركات المقاومة حيث لم يقتصر نشاط النساء على مرحلة الثوران، بل كانت ممثلاتهن قادرات على المشاركة في المفاوضات حول الدساتير الجديدة. وتُعد مشاركة التحالف الوطني النسائي بجنوب أفريقيا في عملية صياغة الدستور في منتصف تسعينيات القرن العشرين أوضح حالة لحركة نسائية تفيد من دورها السابق لتأكيد مصالحها في البيئة الجديدة. وقد حدثت حالات مماثلة في كل من ناميبيا، وإثيوبيا، وإريتريا، وتيمور الشرقية، والفلبين، وموزمبيق.

النسائي الذي ينتمي إلى الجناح اليميني أو يركز على العقائد المحافظة تسعى إلى فعل العكس.

إن قدراً كبيراً من الاحتشاد والتضامن النسائي يحدث خارج المنظمات التي تهيمن عليها النساء. فالنقابات والأحزاب السياسية والمنظمات الجماهيرية التي ترعاها الدولة وجماعات المجتمع المدني، وهي الكيانات التي تنتظم حول أجندات أخرى، يمكن أن تناصر قضايا المرأة بالأصالة عن أعضائها من النساء. وتشكل هذه الأشكال الأخرى من الاحتشاد النسائي جزءاً كبيراً من التضامن النسائي في العالم، وقد تمثل جزءه الأكبر.⁷ وعندما لا يتمتع الاحتشاد النسائي بالاستقلال الذاتي، يمكن أن يتخذ شكل "علاقات الارتباط" بالحركات الاجتماعية الأخرى. وهو الأمر الذي يسفر في العديد من بقاع العالم عن تحالفات استراتيجية بين الجماعات النسائية وغيرها من منظمات المجتمع المدني - الأقوى في بعض الأحيان - والتي تدور أجنداتها الرئيسية حول مجالات مثل: البيئة، السلام، تحرير التجارة، العولمة، حقوق الإنسان.⁸

وكبديل، يمكن أن يتخذ احتشاد النساء شكل "الاحتشاد الموجه"؛ حيث يقع تحت سيطرة سلطة دستورية أخرى، تتمثل تقليدياً في الحكومات أو الأحزاب السياسية. لكن الاحتشاد النسائي الذي توجهه السلطات باسم المصالح الجماعية أو الوطنية أو الدينية، قد لا يستبعد فحسب تحرر المرأة بوصفه هدفاً مركزياً، وإنما يمكن أن يسعى بالفعل إلى إلغاء الحقوق التي فازت بها المرأة فعلاً، كما هي حال بعض الحركات التي تقوم على العقائد.⁹ وقد سعى القادة المحافظون بنشاط إلى مشاركة المرأة في هذا الشكل من العمل الجماعي بغية إظهار الشرعية الشعبية للمقترحات الرامية إلى تعزيز التفسيرات ذات النزعة الأبوية لحقوق المرأة. وتُعد مشاركة المرأة في الثورة الإسلامية في إيران عام 1979 مثلاً لافتاً للنظر على ذلك.

انخراط المرأة في عملية المقرطة

إن ما وُصف بأنه "الموجة الثالثة" للمقرطة¹⁰ قد وصل إلى ذروته في الفترة 1989-1990، مع انهيار اشتراكية الدولة في المعسكر الشرقي القديم وانتقالها إلى الاقتصادات المفتوحة. وفي ما تبقى من دول سلطوية، استمر وجود حركة نحو الديمقراطية خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة، علاوة على قيام ديمقراطيات جديدة فيما تلى النزاعات في البلقان وفي أفريقيا. وهناك عدد

الحركة الارتجاعية: تجربة أوروبا الشرقية

ويتخذون خطوات لتعزيز وضع المرأة.¹⁵ وبهذه الكيفية، يرتبط تعزيز حقوق المرأة بحكومات غير شعبية. ولم تكتمل عمليات التحرير السياسي السريعة من أعلى إلى أسفل، وشهدت عزل القليل من أصحاب المناصب في النظم السابقة. كما أن سوء النية الظاهر، الذي تجلّى في وضع قيود على المنافسة السياسية الفعالة، قد أضعف الثقة في عملية الإصلاح السياسي. وفي كثير من تلك البلدان، تبدو المجموعات الإسلامية التي يركز نقدها على معاداة الديمقراطية الغربية والرأسمالية الاستهلاكية بمثابة الحركات الوحيدة التي تظهر معارضة متماسكة وذات مصداقية ضد النظام. ويتسم مأزق الحركات النسائية بالعميق. ففي النزاعات المستمرة في إسرائيل/فلسطين والعراق، ضعفت شرعية الحكومات العلمانية وأصبح النقد الإسلامي أكثر مصداقية للنساء. ولا تملك الحركات النسائية الموارد الاجتماعية والسياسية اللازمة لمنافسة المجموعات الإسلامية القوية، وبدلاً من ذلك تنخرط معهم استراتيجياً. وهو الأمر الذي كان يعني بالنسبة إلى الكثيرين العمل من داخل المعسكر الإسلامي سعياً لمراجعة التفسيرات الدينية حول أدوار النساء من أجل توسيع مساحة التعبير السياسي للمرأة.¹⁶

فرض عملية المقرطة: أفريقيا جنوب الصحراء

لقد كانت الحماسة تعزز عملية التحرير السياسي التي بدأت في سياق التكيف الهيكلي وكشرط للحصول على قروض خارجية في العديد من بلدان منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، كما كانت مشاركة النساء محدودة. وقد حاولت الأحزاب السياسية التي اعتادت ممارسة السلطة دون معارضة - كما في مالي، وكوت ديفوار، وغينيا، وزامبيا، وتنزانيا، وبوروندي، ومالاوي - السيطرة على عملية المقرطة واحتواء ظهور معارضة فعالة. وكانت سياسات "الرجل الكبير" التقليدية تميل إلى الحد من انخراط النساء السياسي في الأنشطة التي كانت هامشية، وتأييدهن للقائد الوطني دون انتقاد. ومع انفتاح العملية السياسية في تسعينيات القرن العشرين، كانت الحركات النسائية في وضع ضعيف لا يمكنها من المشاركة.

ففي عام 1995، على سبيل المثال، أعلن الحزب الحاكم في تنزانيا البدء في سياسات التعددية الحزبية، وذهب الناخبون بالأمة إلى صناديق الاقتراع للمرة الأولى بعد 30 سنة. لم تكن هناك فرصة لتقييم الماضي وإعادة التفاوض بشأن قواعد السياسات الديمقراطية. وفي مالاوي، مُنح المجتمع المدني

عندما أقامت الدول السلطوية جزءاً من شرعيتها على مواقفها الشاملة تجاه المرأة في أماكن العمل والحياة العامة - مثلما حدث في الاتحاد السوفيتي السابق وأوروبا الشرقية - أثارت عملية المقرطة التالية حركة ارتجاعية ضد المشاركة السياسية للمرأة. ففي أوروبا الشرقية، كان الدور الذي تعطيه النظم الشيوعية القمعية للنساء في الشؤون العامة سابقاً يشجعهن على الانتقاص من أهمية المصالح النسوية، ويسعين في المقابل إلى تأكيد دورهن في مجال حياة الأسرة الداخلي بوصفهن حارسات لخصوصية الأسرة وسلامتها. وقد أثارت حركات المعارضة في ثمانينيات القرن العشرين احتجاجات ضد الهندسة الاجتماعية الغازية، ووصفتها بأنها تطرح أيديولوجية "معاداة السياسة".¹¹ ولم تكن النساء ممثلات في قيادة تلك الحركات؛ إذ لم تزد نسبة النساء اللاتي وقعن على ميثاق 77 عن 20% من مجموع الموقعين. وعلى الرغم من أن النساء شكلن نصف أعضاء منظمة تضامن البولندية، قليلات منهن شغلن مواقع قيادية.¹² لقد أحدث زوال اشتراكية الدولة والانتقال إلى الديمقراطية انهياراً في أعداد النساء بالمناصب العامة وركوداً في انخراطهن في أنشطة المجتمع المدني. وتوصف المجموعات النسوية في كثير من بلدان أوروبا الشرقية اليوم بالضعف الشديد،¹³ وحتى عند وجود عدد من المجموعات النسوية النشطة، كما في بولندا، فإنها توصف بأنها "لافتة للنظر أكثر من كونها قوة سياسية حقيقية".¹⁴ هناك بعض المنظمات النسائية التي تنحاز إلى الأيديولوجيات المحافظة التي تعتبر أن دور النساء المثالي يكمن في الأمومة ومهامهن المنزلية وتعارض بقوة الإجهاض والحقوق الإنجابية. فالحزب المسيحي الديمقراطي المجري - الذي يتمتع بأقوى قدرة على اجتذاب الناخبات وأعلى نسبة من النساء الأعضاء - يُمجّد تفوق المرأة الأخلاقي ومسؤولياتها في الأسرة الكاثوليكية التقليدية.

مفارقات: شمال أفريقيا والشرق الأوسط

لقد أنتجت عملية المقرطة في بعض الدول بشمال أفريقيا والشرق الأوسط مفارقات مماثلة. فعندما تقمع النظم العسكرية أو نظم الحزب الواحد أو النظم الملكية الروابط الإسلامية - كما هي الحال في الجزائر ومصر والأردن والمغرب - عادة ما يضعون برامج التنمية الاجتماعية محل الديمقراطية مصدراً لشرعيتها

العائلية. كما أعدت النساء المشتغلات بالسياسة أيضاً أحكاماً تعمل على تيسير وصول المرأة إلى المناصب العامة في المستقبل، مثل نظام الحصص أو تخصيص المقاعد في الحكومات الوطنية والمحلية.¹⁷

إن أهمية اتخاذ موقف قوي حول حقوق المرأة في إطار عمليات المراجعة الدستورية قد دفع الحركات النسائية إلى التوحيد، وإن كان مؤقتاً فحسب، حول عمليات التغيير الدستوري. ففي أوغندا، شكلت مشاركة المرأة في المجلس المخول بوضع الدستور أساس العمل الفعال من خلال المؤتمرات الحزبية في ذلك المجلس وفي المجلس النيابي الوطني الأول الذي ضم عدداً كبيراً من النساء المُنتخبات. وقد أدت هذه المشاركة إلى زيادة القدرات الاستراتيجية لدى النساء المشتغلات بالسياسة وتوسيع فهمهن السياسي والارتقاء بمهارات المجموعات النسائية التي حاولت دعم شغل المرأة للمناصب العامة وممارسة الضغط لتحقيق ذلك. ويمثل الانخراط الدستوري جبهة جديدة في النضال من أجل المساواة العامة في مجال المساواة بين الجنسين: بالإصرار على المشاركة في وضع إطار قواعد العضوية في المجتمع المحلي الوطني وقواعد الوصول إلى السلطة وممارستها، تطرح النساء عدم تقيدهن بالنظم السياسية التي يغيب عنها أي صوت أو تمثيل لهن.

الاحتشاد من أجل الفوز بالانتخابي: نضال 50/50

شهدت العديد من البلدان ضعف احتشاد الحركة النسائية في فترة ما بعد المرحلة الانتقالية. ففي أمريكا اللاتينية وجنوب أفريقيا، بوجه خاص، جرى استيعاب بعض الناشطات النسويات البارزات المناصرات للديمقراطية داخل الحكومة. وفي كثير من البيئات، تحللت الوحدة التي حققتها الكيانات المعارضة للنزعة السلطوية، وظهرت الاختلافات الطويلة بينها مرة أخرى. ولكن مهما كان عمق تباعد مواقف النساء حول عديد من القضايا، كانت هناك مساحة ذات أساس مشترك لتقارب الأغلبية: أي المطالبة بالمساواة بين الجنسين في شغل المناصب العامة. ومنذ أواخر تسعينيات القرن العشرين، قادت الحملات التي شنها المجتمع المدني من أجل مساواة تمثيل المرأة مع الرجل إلى تجميع قوة دفع بمعاونة من حملة "50/50" الدولية التي شنتها المنظمة النسائية للبيئة والتنمية. فالنساء على جميع نقاط البوصلة السياسية يمكن أن يتفقن على الاحتجاج ضد انخفاض أعداد النساء في السياسة وضعف تناول الأحزاب السياسية لاهتماماتهن.

شهوراً قليلة فقط لتغيير الدستور في أوائل 1994. وفي زامبيا، أثار الجيشان الاجتماعي والاضطراب العنيف في منتصف التسعينيات نوعاً من التهور سُمي انتخابات التعددية الحزبية في 1996، مع غياب أية فرصة للتغيير الدستوري والمؤسسي. وفي المقابل، شهدت أوغندا في فترة ما بعد الحرب الأهلية مرحلة انتقال طويلة أدت إلى تمكين المرأة من تقديم إسهام جوهري في النقاش الدستوري، على الرغم من حدوث ذلك في إطار حكم الحزب الواحد المحصن دستورياً.

وكما هي الحال في شمال أفريقيا، فإن بطء معدلات التعزيز الديمقراطي في أغلب دول أفريقيا جنوب الصحراء يوضحه غياب أي تغيير دال في التكوين الحكومي أو القيادة الحكومية، على الرغم من وجود استثناءات مُشجعة في غانا وبنين والسنغال وكينيا. بيد أن أحزاب المعارضة لا تزال ضعيفة في بعض البلدان، على حين تتمتع الهيئات التنفيذية بقوة مفرطة. ويفرض هذا الوضع مشكلات خطيرة أمام الحركات النسائية: ذلك أنها تعتمد على دعم الدولة لتطوير السياسات الحساسة تجاه النوع الاجتماعي. وهناك دورة مألوفة تعاود الظهور: تضيي الهيئات التنفيذية شرعية على نفسها جزئياً من خلال رعايتها للحركة النسائية، مما يقود بدوره إلى إضعاف الثقة بهدف المساواة بين الجنسين. على أن عملية المقرطة تظل في بلدان أخرى - مثل أنجولا، وبوروندي، والكونغو، والصومال، والسودان، وليبيريا - أملاً بعيداً، مع محاولة المجتمع المدني احتواء الرعب والحرب أو التخلص منهما. وتُعد زيمبابوي مثالاً لبلد فقدت فيه العملية الديمقراطية أرضيتها أمام القمع العنيف الذي تمارسه الدولة. وفي أثناء الإعداد لانتخابات 2000، كان احتشاد المرأة السياسي عبر أنحاء النطاق السياسي مقيداً بعداء واسع النطاق.

النساء تدفعن من أجل التغيير الدستوري

احتل التغيير الدستوري مؤخراً بؤرة تركيز المشاركة النسائية في عملية المقرطة. وقد شهدت تسعينيات القرن العشرين طرح المنظمات النسائية في أنحاء العالم كافة لحدود الحقوق المدنية والسياسية الأساسية التي تستبعد من التفحص الديمقراطي الدقيق ذلك المجال "الخاص" المتعلق بالزواج والحياة الأسرية. وقد قادت المراجعة الدستورية إلى تمكين النساء المشتغلات بالسياسة من تحديد الفجوات الخطيرة في حقوق المواطنة الأساسية للمرأة، ومواجهة مشكلة القانون العرفي/الديني المتحيز ضد المرأة في الاختصاص القضائي بمجال الشؤون

المركز. 20. ويعكس نهوض هذه الأحزاب عقوداً من ممارسة الإجراء الإيجابي لمساندة القبائل والطوائف المحرومة اجتماعياً، وذلك من خلال تخصيص أماكن لها في المدارس والجامعات ووظائف القطاع العام. لكن البعض من هذه الأحزاب يعارض التعديل الذي يطرح نسبة 33% للنساء، ويقوم اعتراضها على أساس أن ذلك وسيلة لإعادة تأكيد هيمنة الطائفة العليا على المؤسسات السياسية الوطنية - والتي قد نالها الضعف بدرجة كبيرة. إن قانون تخصيص المقاعد لا يضمن أحكاماً بشأن وجود "حصص داخل الحصص": وذلك للتأكد من أن النساء اللاتي يصلن إلى البرلمان لسن المتعلقات أو الثريات أو المنتميات إلى الطوائف العليا، واللاتي من الأكثر ترجيحاً أن لديهن الاتصالات والموارد اللازمة للتنافس على المنصب. 21

رد فعل النساء تجاه الحركات التي تقوم على العقيدة أو الانتماء الإثني

بينما أفضى التحرير السياسي في بلدان عديدة إلى تمكين الحركات النسائية العلمانية من الازدهار، فقد توقفت عملية المقرطة في بعض البلدان أو أصبحت متورطة في أزمة اقتصادية أو سياسية. وعندما تفشل الدولة في شكلها الحديث والعلماني في توفير الأمن المادي أو تحسين الخدمات، تصبح صورتها بغیضة. وفي بعض البلدان، أدى فقدان الثقة بالحدثا بوصفها حلاً للشروع الاجتماعية إلى حفز نمو الحركات الإثنية والدينية المحافظة، وعادة على الرغم من القمع الرسمي الذي تتعرض له. وتُمثل العلاقات بين الجنسين أهمية مركزية لكثير من تلك المجموعات، وخاصة عندما يقترن "تحرر المرأة" بالتحديث الفاشل أو القمعي.

لقد أصبحت تلك المجموعات عناصر فاعلة سياسية مهمة في عدد متزايد من البلدان، وخاصة عندما تكون فاعلة في حشد السكان المهمشين اجتماعياً. فالمجموعات الإسلامية قد لا تفوز بأعداد كبيرة من مقاعد البرلمان في بلدان شمال أفريقيا والشرق الأوسط - مثل تونس والمغرب ومصر والأردن - وفي بلدان جنوب آسيا وجنوب شرقها - مثل بنغلاديش وماليزيا وإندونيسيا - وفي بلدان غرب أفريقيا - مثل السنغال ونيجيريا، لكنها تملك قوة سياسية هائلة في مجال الوساطة واختيار المرشحين للمناصب السياسية في التحالفات الحاكمة. وفي

إن وجود أعداد متزايدة من النساء في المناصب العامة يُعد بمثابة العامل الحافز للدفع من أجل زيادة هذه الأعداد. وعلى سبيل المثال، أسفر تزايد أعداد نساء أوغندا في السياسة عن حفز "نوع جديد من التنظيم الذاتي للمرأة الأوغندية: 18 حيث أصبح الفوز بالنفاذ إلى العمل السياسي اهتماماً مشتركاً بين المجموعات النسائية المختلفة. وفي ناميبيا، وعلى الرغم من انقسام الحركة النسائية نتيجة لاختلاف انتماءاتها الإثنية، فقد تجمعت حول الغرض نفسه، المتمثل في انتخاب النساء بالمناصب العامة. وهناك أيضاً شبكة "مانيفستو نساء ناميبيا" - وهي تحالف يضم المجموعات التي تساند المانيفستو الذي ينادي بانتخاب النساء - وقد بدأت نشاطها عام 1999 وكان أحد أهدافها الأساسية يتمثل في تحقيق حصة النساء التي تبلغ 50% بقوائم المرشحين الحزبيين، وهي القوائم التي كان يجب إعدادها على طراز "زيرا" الذي يتيح التناوب بين النساء والرجال. وقد أسفرت حملة 50/50 إلى احتشاد واسع النطاق إلى درجة غير مسبوقة في ناميبيا، بحيث "أخذت السياسة تصبح النقطة المركزية لظهور إجماع نسوي جديد، في أفريقيا"، وحيث "تصوغ برامجيات التمثيل السياسي النسائي في التسعينيات الحركة النسائية الأفريقية البازغة". 19

كما شهدت أمريكا اللاتينية تطوراً مشابهاً؛ فمنذ التسعينيات وهدف زيادة تمثيل النساء في الهيئات السياسية الرسمية قد أصبح موضوعاً تتوحد حوله المجموعات النسائية بالمنطقة. وقد أصدرت بلدان عديدة قوانين تحدد حصص النساء بالقوائم الحزبية، لكن كثرة من الأحزاب لا تزال تحاول تحاشي هذه المطالب. وفي ظل هذه الظروف، أصبحت مراقبة الامتثال الحزبي اهتماماً مشتركاً بين المجموعات النسائية على مدى النطاق السياسي؛ إذ كان اهتمام نساء الأحزاب المحافظة بالمقاعد السياسية يماثل اهتمام الأجنحة اليسارية.

ومع ذلك، لم تكن المقترحات الخاصة بتدابير الإجراء الإيجابي توحد النساء دائماً. ففي الهند، توقف منذ عام 1996 التعديل الدستوري المتعلق بتخصيص 33% من مقاعد البرلمان للنساء. وعلى الرغم من مساندة كثير من الروابط النسائية لهذا التعديل، فإنه ليس من القضايا التي تتوحد حولها النساء في ظل المناخ السياسي اليوم. وترتبط أسباب ذلك بجوهر السياسة الهندية. لقد اشتمل التوسع الأخير للديمقراطية في الهند على ظهور كثير من الأحزاب العرقية والطائفية الصغيرة على مستوى الولايات، وعادة ما كان دورها حاسماً في تشكيل التحالفات بنجاح في

النساء في احتشاد متعصب

هناك تفسيرات عديدة لجاذبية الحركات الدينية المحافظة أو المتطرفة للنساء. إن أي تجمع ديني يمكن أن يوفر للنساء ميداناً مقبولاً اجتماعياً للتعبير عن اهتماماتهن. فكثير من الحركات التي تركز على العقيدة أو الكنيسة توفر طائفة من الخدمات التي تحتاجها المرأة، بل وتساند احتياجاتهن القائمة على النوع الاجتماعي وذلك بأسلوب أكثر مصداقية وعملية مما تقدمه الأحكام الدستورية العلمانية التقدمية غير المنقذة. ويبدو أن تلك الحركات تمنح ساحات من القبول الاجتماعي والأمان الجنسي واليقين المعياري والقوة السياسية، وتتميز بأن تحريضها على مقاومة الأزواج يقلل عن تحريض النشاط النسائي النسوي.

يمكن أن تجد النساء في المجتمعات المحافظة أدوار القيادة الاجتماعية متاحة أمامهن من خلال الحركات الدينية، وخاصة عندما تقل الوسائل المحترمة للاضطلاع بأدوار بارزة سياسياً في البيئات التي تتوقع فيها النساء مواجهة التحرشات الجنسية عند تحركهن بمفردهن في المجتمع. في الهند، نجد أن منظمة "رشتا سيفيكا سانغ" - الفرع النسائي من الرابطة الثقافية الهندوسية المناضلة المعروفة باسم "راشتريا سوايام سيفاك سانغ" - توفر للشابات وسائل لتأجيل الزواج، بينما تسهم في تحقيق هدف القومية الهندوسية من خلال النشاط المادي والعمل الاجتماعي والتدريب على استخدام البنادق والهراوات الخشبية (لائيس). أما الجماعات الإسلامية في بنجلاديش وباكستان، فنجدتها تعطي النساء المنظمات إليها برقعاً متميزاً لتعريفهن بوصفهن عضوات الجماعة اللاتي يدافع عنهن نشطاء الحزب ضد أي هجوم، مما يعزز قدرتهن على الحركة.

كما تملك الحركات المرتكزة على العقيدة موارد كبيرة وبمقدورها تقديم خدمات اجتماعية في المواقع التي فشلت فيها الدولة. فالجماعات الإسلامية تدير مدارس دينية (كتاتيب) للأطفال في بنجلاديش وباكستان وغيرها من البلدان الإسلامية. وتوفر الكنائس المسيحية مطاعم للفقراء ومدارس وخدمات صحية أساسية في الأحياء منخفضة الدخل ببلدان أمريكا اللاتينية. وقد يمثل العمل الخيري الوسيلة الوحيدة لمساعدة النساء اللاتي لم تشملهن شبكة أمان الأسر والمجتمعات المحلية، وذلك في المجتمعات التي لا تضم سوى قدر محدود من الخدمات التي توفرها الدولة. وفي بنجلاديش، عندما تتعرض الزوجات لطلاق تعسفي من جانب أزواجهن، وتفتقرن إلى الممتلكات أو وسائل تأمين الرزق، تصبح مجموعات النساء الريفيات بالجماعات

بلدان أخرى - مثل الفلبين أو الجزائر - لا تزال تلك المجموعات محظورة، لكنها تملك قدرة متزايدة على إيقاع الفوضى. لقد مرت أيضاً المجموعات المسيحية المحافظة منها والرايكانية في أنحاء العالم بخبرة النشاط العارم، وعلى سبيل المثال في محاكاتها الاجتماعية لأنشطة المساعدة الذاتية الجماهيرية في أمريكا اللاتينية وأفريقيا. كما تحتفظ الكنيسة المؤسسية أيضاً بتأثيرها على السياسات رفيعة المستوى في كثير من بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا وفي الفلبين. أما في الهند، فقد نجحت الحركات الهندوسية الشوفينية، الثقافية والدينية، في استقطاب النخب عبر الخطوط الهندوسية - الإسلامية وأسهمت في النجاح الانتخابي للأحزاب التي تقترب بها.

لا يوجد دليل على أن النساء يجذب أكثر من الرجال إلى المجموعات المحافظة التي تقوم على العقيدة أو المجموعات المتطرفة ثقافياً، لكن الأدلة تتوفر في أنحاء العالم كافة على أن هذه المجموعات تزداد قوة. وتشكل النساء مكوناً غير محدد وإن كان مرئياً سواء في مجال العضوية أو القيادة. إن سلوك المرأة وحركتها ولباسها وأدوارها داخل الأسرة عادة ما تحتل موقعاً مركزياً بالنسبة إلى الإحياء الثقافي أو الديني الذي يتصور المجتمع أن تلك المجموعات تمارسه؛ ذلك أن سلوك المرأة يحظى بالدعم بوصفه صانع الأصالة والسلامة الأخلاقية. وعندما تأسست الروابط الدينية المحافظة كأحزاب سياسية، لم تمنح النساء نفاذاً إلى السلطة المؤسسية، سواء داخل الحزب أو في المناصب العامة. لكنها، كحركات اجتماعية، شجعت النساء على الانخراط في النشاط العام، وعلى أن تصبحن مناضلات بطرق تخالف أدوار النوع الاجتماعي التقليدية، في التحريض على العنف على سبيل المثال كما فعلت النساء الهندوس الوطنيات في المذابح المعادية للمسلمين في جوجارات عام ٢٠٠٢. وفي الوقت نفسه، تتحدث هؤلاء النساء بوضوح عن الأجندات الثقافية والاجتماعية التي تطرح تقييد حقوق المرأة. إن هذه القدرة المتزامنة التي تتمتع بها المجموعات الإثنية والدينية على حشد النساء بينما تقوض من تقدمهن في الوقت نفسه، إنما تحظى باهتمام النسويات الكبير. ويمكن القول، بوجه خاص، إن نمو الإسلام السياسي قد جعل كثير من النسويات في المجتمعات الإسلامية تعدن النظر في فائدة النهج العلماني الذي قد يسفر عن إثارة نفور النساء اللاتي يحتل الدين بالنسبة لهن موقعاً مركزياً، واللاتي يمكن أن تشكلن أغلبية.

المواقف التقدمية اجتماعياً

تتخذ كثير من المجموعات الدينية مواقف قوية مناهضة للعنف ضد المرأة وتعدد الزوجات؛ وقد تساند أيضاً حقوق المرأة في الميراث، وتعارض الاستغلال الجنسي التجاري للمرأة. ونظراً لما يتسم به الوضع الاجتماعي والسلوك الأخلاقي للمرأة بأهمية بالنسبة للحركات القائمة على العقيدة أكثر من أهميته بالنسبة للأحزاب العلمانية، تبذل بعض تلك الحركات جهوداً كبيرة لإشراك النساء والتعامل مع احتياجاتهن. فقد ركزت مجموعات "عيد الخمسين" بمناطق الطبقة العاملة في البرازيل تركيزاً خاصاً على مساعدة النساء على التعامل مع العنف داخل الأسرة.²³ وفي بنجلاديش، حيث يعظم احتشاد نساء الحضر والريف حول قضايا كسب الرزق وحقوق المرأة، ترى الجماعات الإسلامية بوضوح أن دعم النساء يمثل أهمية كبيرة لأفئدة الانتخابي وشرعيتها الاجتماعية. ففي انتخابات عام 1996، وعد البيان الأساسي لأهدافها بزيادة عمالة النساء (على نحو منفصل)، وإلغاء دفع المهر، ووقف العنف ضدهن، ودعم حقوقهن في الميراث، مستخدمة في ذلك التعاليم الإسلامية حول المساواة بين البشر من أجل بناء صورة تقدمية اجتماعياً.

لقد سعت النساء في بعض البلدان إلى الاضطلاع بمسؤولية الأجندة التي تركز على العقيدة، وذلك من خلال محاولة تحديد موقف إسلامي نسوي ومعارضة احتكار رجال الدين لتفسير الشريعة. وتمثل هذه الجهود أيضاً توجهاً نحو ترسيخ الاتساق في تفسير حقوق المرأة؛ ففي كثير من البلدان العلمانية اسماً - مثل مصر والجزائر والأردن - يُستخدم القانون الديني بطريقة عشوائية يعوزها الاتساق، بغية تجاهل حقوق المرأة التي يجيزها الدستور. ويصدق الشيء نفسه في إيران، حيث تستخدم دولة ثيوقراطية سلطوية التفسير الدوجماتي للإسلام من أجل تقييد حقوق المرأة، بيد أن هناك سياقات قليلة بإمكان النزعة النسوية الانخراط فيها على نحو مشروع، إضافة إلى العمل من داخل الشريعة، لطرح تفسيرات جديدة تبرر توسيع حقوق المرأة.²⁴ لقد أوضح عمل النسويات الإسلاميات المتخصصات في الفقه أن الشريعة قادرة على التكيف مع كثير من احتياجات المرأة في أمور الزواج والطلاق والميراث. وقد كان للإسلام النسوي تأثيراً ثقافياً مهماً؛ إذ وسع من معارف المرأة بحقوقها في الشريعة. ومع ذلك، لم يكن بمقدور المؤسسة بأكملها أن تتقدم بهذه الكيفية إن لم تقدم جمهورية إيران الإسلامية نموذجاً لدولة ثيوقراطية معاصرة يطمح إليها الإسلاميون. وتُعد أيضاً النسوية الإسلامية المعاصرة رد فعل ضد التنميط الثقافي

الإسلامية المصدر الوحيد لإيوائهن ودعمهن مالياً. وبإمكان الجماعات الدينية أن تمنح أيضاً الخدمات الأمنية في المواقع التي تفشل فيها نظم الأمن التابعة للدولة.

ويتمثل الأمر المركزي في جاذبية الحركات الدينية المعاصرة في نقدها للدولة والمجتمع والغزو الثقافي المقترن بالعولمة، علاوة على الحقوق الملموسة التي تقدمها للمرأة. لقد قامت الكنيسة الكاثوليكية في أنحاء أمريكا اللاتينية بإعادة تقييم حلفائها، وسعت إلى مساندة نضال الفقراء ضد النخب التقليدية. وفي البرازيل وشيلي والسلفادور، أدت احتجاجات الكنيسة على الإساءة لحقوق الإنسان إلى نزاعها مع النظم العسكرية. وفي البرازيل، قادت تلك الاحتجاجات إلى تحالف النسويات المباشر مع الكنيسة حول بعض الأمور. وتطرح الحركات الإسلامية والهندوسية والمسيحية بوضوح انتقادات ضد الفساد الرسمي للتدهور الثقافي الغربي التوسعي، والمطالبة بأسس أخلاقية سامية. إن الثقافات الأصلية التي ترغب تلك الحركات في طرحها تعزز الأدوار الاجتماعية التكميلية للنساء والرجال، وهو ما قد يتسم بالجاذبية في السياقات التي أدت فيها التغييرات الاقتصادية إلى إضعاف قدرة الرجال على كسب الرزق، ويستهلك الجمع بين العمل المنخفض الأجر والعمل المنزلي كل وقت وطاقمة المرأة.

ومع النقد الجذاب الذي توجهه الحركات الدينية للنظم السياسية وللسياسة الاقتصادية الليبرالية الجديدة، تبدو تلك الحركات، في الوقت نفسه، قادرة على الدمج بين الآراء المحافظة حول العلاقات بين الجنسين والأدوار البارزة التي تضطلع بها النساء القائدات. وتقدم بعض تلك الحركات الدعم حتى في مجالات تمكين المرأة وحقوقها. وتكمن إحدى أكثر الملامح المذهلة للقومية الهندوسية بالهند في أن النساء تمثلن أنجح خطباء الحركة، وبعضهن غير متزوجات، مما لا يتسق والوصفات المحافظة حول سلوك المرأة. ومن بين هؤلاء النسوة، هناك امرأتان - أوما باراتي وسادفي ريثامبارا - قامتتا بدور أساسي في حفز الجماهير على تدمير الجامع في أيوديا في ديسمبر/كانون الأول 1992. لقد كانت شرائط التسجيل التي أعدها لمعاداة المسلمين والتحرير على العنف شديدة القسوة وقامت الحكومة بحظرها. وعلى الرغم من أن قائدات النضال الاستثنائيات تعشن وتعملن متممات بقدر كبير من الاستقلال، فإنهن تناصرن خضوع المرأة للحياة المنزلية ولأزواجهن.²² ومع ذلك، تفوق مصالح البرنامج الديني أو الوطني أهمية الوفاء بالتوقعات التقليدية لدور المرأة، لدرجة أنهن يقمن بإغراء النساء على هجر الحياء الأنثوي والانخراط في النضال والاضطلاع حتى بمهام انتحارية.

البيئية والجرائم ضد الإنسانية وعدد من القضايا الأخرى المهمة للنساء، قد دفعت كلها إلى البحث عن تحالفات ومكنت الحركات النسائية من الانخراط، بمزيد من الحنكة، في المؤسسات العالمية؛ كما أن انتشار عمليات الاتصال عبر شبكة الإنترنت قد ساعد النساء على التغلب على العوائق الموجودة في البنية الداخلية فيما يتعلق بالقدرة على الحركة وإبداء الرأي. وبإمكان سلطة الاتصالات والقوة المؤسسية التي أبداها المجتمع المدني العالمي مؤخراً أن تعزز تأثير الحملات على السياسة الوطنية والدولية على نحو يندر أن تحققه الحركات النسائية الوطنية بمفردها.

لا توجد، بطبيعة الحال، حركة نسائية دولية واحدة موحدة، كما لا يوجد شيء اسمه النسوية العالمية؛ ذلك أن هناك تفاوتات عميقة من جميع الأنواع بين الروابط النسائية في مختلف المناطق والبلدان. ومع ذلك، كان لبناء التحالفات بينها تأثير قوي على تحديد القواعد العالمية وصنع السياسة في سياقات مثل الحقوق الإنجابية،²⁷ والعنف ضد المرأة، والقانون الجنائي الدولي. وقد كانت الحملات التي تنظمها النساء من أجل العدالة الاجتماعية تقترب على نحو وثيق بشبكة "حركة العدل والتضامن العالمية"، وهي شبكة فضفاضة تركز على التأثير السلبي للتجارة الحرة والعولمة على سكان العالم النامي، واتخذت من التحديات الاجتماعية العالمية التي تُعقد سنوياً قاعدة لها منذ عام 2001.²⁸ كما شاركت جماعات السلام النسائية بشكل أساسي في أكبر احتجاج ليوم واحد في التاريخ: المظاهرات التي اندلعت في 800 مدينة، وضمنت 11 مليون نسمة في 15 فبراير/شباط 2003، وكانت معادية للحرب. وقدمت اللجنة النسائية للعدالة بين الجنسين مساهمة مهمة في صياغة مشروع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية واعتماده في روما عام 2000، وساعدت في ضمان اختيار 7 قاضيات (من مجموع 18 قاضياً) بالمحكمة الجنائية الدولية في مارس/آذار 2003.

إن فاعلية الاحتشاد النسائي عبر القومي تحدها بعض العوامل. وهناك مشكلات مشابهة تواجه كل جماعات الضغط الدولية المنتمية إلى المجتمع المدني، والتي تحاول التأثير على أولئك الذين يصنعون السياسات الوطنية والمحلية وينفذونها عن طريق المطالبة بالامتثال إلى الأعراف والمعاهدات الدولية. لقد كانت الحملات النسائية عبر القومية تستهدف منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية، وتنضم إلى المطالب المتعلقة بزيادة استعدادهم لمعالجة جوانب القلق التي أعرب عنها صناع السياسة وأثارها المجتمع المدني من خلال المنظمات التمثيلية غير الحكومية. كما أفادت الحملات النسائية أيضاً

للإسلام.²⁵ وبالتالي، فإن احتمال سيطرة الإسلاميين على الدولة، فضلاً عن التشويه المعاصر الذي تتعرض له العقيدة الإسلامية ومشايعوها، قد جعل الإسلام النسوي خياراً ذا مصداقية بالنسبة إلى النساء الناشطات في المجتمعات الإسلامية.

يزداد انخراط النسويات العلمانيات مع النساء المنتميات إلى المجموعات القائمة على العقيدة، وذلك نظراً لإقرارهن باهتمام أولئك النساء بالانفتاح السياسي وامتلاكهن فضاء لمعارضة عدم المساواة بين الجنسين. ففي ماليزيا، على سبيل المثال، انضمت النساء المسلمات اللاتي تمثلن هيئات تحقيق الرفاه الإسلامية إلى منظمة "أجندة المرأة للتغيير" - وهي مجموعة تشكلت بعد انهيار ملاحقة رئيس الوزراء مهاتير محمد لنائبه رئيس الوزراء أنور إبراهيم عام 1998. إن منظمة "أجندة المرأة للتغيير" التي تضم ثمانين منظمة غير حكومية قوية، تُعد من حيث الجوهر جماعة ضغط من أجل الإصلاح الديمقراطي في دولة سلطوية من دول الليبرالية الجديدة. وتوجه النسويات الماليزيات انتقادات لاذعة للممارسات القمعية للدولة، لكن المجالات العملية المتاحة لنشأتهن السياسي قليلة. وهناك الأحزاب السياسية التي تمنح بديلاً للحدثة القمعية التي تتسم بها الحكومة. وتدرك الحكومة والمعارضة الإسلامية قيمة اجتذاب النساء، وبدأ التنافس بينهما سعياً لمشاركة المرأة والفوز بانتخاباتها. وقد أنشأت الحكومة عام 2001 وزارة لشؤون المرأة، واختارت من منظمة "أجندة المرأة للتغيير" النساء الناشطات أينما أمكن، ومنذ ذلك الحين تسخر من المعارضة الإسلامية من أجل تجنب النقاشات حول المساواة بين الجنسين. وعند الإعداد لانتخابات عام 2004، انتقمت المعارضة الإسلامية بأن طرحت أرضية نسوية وأعلنت أنها سوف تُرشح نساء في جميع الولايات.

احتشاد النساء عبر القومي

لقد ساعد احتشاد النساء عبر القومي على إرساء أسس المجتمع المدني العالمي طوال القرن الماضي. وتشمل الإنجازات الملحوظة لهذا الاحتشاد عبر القومي معارضة الحرب، وإبرام معاهدة دولية حول حقوق المرأة، وتأسيس العنف ضد المرأة.²⁶ وقد شهدت السنوات العشر الأخيرة نمواً غير مسبوق في النشاط النسائي والنسوي عبر القومي. إن العديد من المؤتمرات واجتماعات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة في تسعينيات القرن العشرين، فضلاً عن جولات المفاوضات الدولية حول التجارة والضوابط

الكاثوليكية، التي يعارض بشدة أساقفتها الحاليون العدالة بين الجنسين، حليفاً مفيداً في الحملة الدولية لإلغاء الديون (يوبيل 2000).³⁰ كما أن المظاهرات التي توفرها نظم الحقوق وغيرها من مجموعات القواعد الدولية والالتزامات التعاقدية لا تنجح دوماً في التوفيق بين جميع وجهات النظر.

حقوق الإنسان بوصفها إطاراً موحداً

ينادي مفهوم حقوق الإنسان بإنسانية واحدة ومساواة بين البشر، وبمقاييس عالمية للعدل والعدالة، وبتصورات ليبرالية للفرد والمجتمع، وبدولة ديمقراطية مستجيبة. وعلى الرغم من أن تطبيق مفهوم حقوق الإنسان عبر الثقافات قد يكون خلافاً، فقد وفر إطار حقوق الإنسان مظلة عملت تحتها مختلف المجموعات النسائية معاً طوال الخمس عشرة سنة الأخيرة. كما أن الصيغة المحددة لما يخص المرأة في حقوق الإنسان قد ساعدت أيضاً على وضع كل من المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة في موقع المركز في مجالات السياسة العالمية الأخرى، بما في ذلك التنمية الاجتماعية والقانون الإنساني والسكان وحماية البيئة.

وتُعد اتفاقية 1979 حول "القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" الوثيقة الدولية الأساسية المعنية بحقوق المرأة. ونتيجة لزيادة احتشاد الحركات النسائية، تسارع التصديق على الوثيقة خلال تسعينيات القرن العشرين، كما سحبت كثير من البلدان التحفظات التي سجلتها سابقاً عليها.³¹ وقد حظيت شرعية المنظمات النسائية - بوصفها مراقباً، يتمتع بالمصداقية، لمدى الامتثال إلى أحكام الاتفاقية - بالإقرار في البروتوكول الاختياري لعام 1999 الذي يخول لجنة الاتفاقية (وهي هيئة تضم 23 خبيراً مستقلاً مكلفة بمراقبة أداء تنفيذ الاتفاقية على المستوى الوطني) بدراسة الشكاوى المقدمة مباشرة من النساء الأفراد أو المجموعات. لقد وقّعت 75 دولة على البروتوكول الاختياري، ويبقى أن يكتمل تصديق بلدان عديدة عليه بالكامل، كما لا يزال الوقت مبكراً اليوم لمعرفة ما إذا كان البروتوكول سوف يُحسن من امتثال البلدان إلى أحكام الاتفاقية. إن النساء اللاتي استنفدن خياراتهن في ظل القانون الوطني، أو اللاتي وجدن أن "تطبيق أحكامه يستغرق وقتاً طويلاً على نحو غير معقول أو من غير المرجح أن تحقق إنصافاً فعالاً"، يمكن أن تسعين الآن إلى الحصول مباشرة على تعويض في ظل شروط البروتوكول الاختياري؛ ذلك أن البروتوكول يُعد بمثابة اعتراف بأن نُظم تقديم التقارير بالدولة قد تعاني من التحيز الذكور

من مناسبات عقد مؤتمراتها واجتماعاتها، واعتبرتها نقاط انطلاق للنشاط المشترك وفرصة لتطوير مواقف عبر قومية. على أن إبرام وإصدار معاهدات وقرارات دولية لا يعني بالضرورة تنفيذها على الصعيد الوطني، وخاصة في الدول شديدة المحافظة والمعارضة للبرنامج النسوي. كما أن قرارات المؤتمرات الدولية ليست ملزمة، ونادراً ما تتناول المشكلات الهيكلية العميقة في المجتمع. ولإحداث تغييرات على المستوى الوطني، هناك حاجة لعمل تقوم به النساء داخل الحكومة وخارجها يستهدف تحقيق امتثال الدولة لالتزاماتها الدولية.²⁹

هناك مشكلة أخرى تنشأ من الالتباس الناتج عن العمل على المستويين الوطني والدولي. فكثير من الأنشطة النسوية والنسائية في المؤسسات العالمية تستهدف تحسين مسألة كل دولة أمام مواطناتها. وعلى سبيل المثال، سعت بعض الأنشطة "المناهضة للعولمة" مؤخراً إلى تقوية قرارات صنع القرار المستقلة لدى الدول منفردة في علاقتها بهيئات مثل منظمة التجارة العالمية. هل يتعين على الشبكات النسائية أن تعتبر هذه الهيئات الدولية نصيراً ممكناً لأجندتها وساعياً إلى تنفيذها، في الوقت الذي توصف فيه تلك الهيئات حالياً بأنها الجاني الأساسي وراء إعداد البرامج التي تعزز الظلم الاجتماعي في البلدان ذات الدخل المنخفض؟ إذا شاركت النساء في الجهود الرامية إلى تقويض أهمية تلك المؤسسات، فقد تتقلص آمالهن في التأثير على البرامج الوطنية لصالح تحقيق تساوي الفرص بالنسبة إلى النساء، أو لصالح حث الدعم للحركات النسائية الوطنية في الدولة المناهضة للنسوية. وقد أدى وجود نزعة أحادية لدى الولايات المتحدة، مؤخراً، إلى حث المجموعات النسائية عبر القومية على العمل من أجل تقوية المؤسسات متعددة الأطراف، والتي بدونها لم يكن من الممكن أن تُثمر محاولات تلك المجموعات. يعاني النشاط النسائي عبر القومي، أيضاً، من حالة توتر مع الذات نتيجة اتساع نطاق الاختلاف داخل الحركات نفسها وفيما بينها في أجزاء العالم المختلفة؛ ذلك أن هناك تصورات مختلفة حول تعريف المشكلات، وتحديد كل حركة لأولوياتها وأهدافها وأغراضها واستراتيجياتها لتحقيقها. وقد يتسق بعض الاختلاف مع الانقسامات الكلاسيكية مثل انقسام الشمال - الجنوب، وقد نجد البعض الآخر راسخاً في الدوجماتية الأيديولوجية أو الدينية دون أي اقتران جغرافي معين، في حين نجد لانقسامات أخرى طابعاً ثقافياً. وعلاوة على ذلك، تفتقد حتماً التحالفات التي تدخل فيها الحركات النسائية عبر القومية التوافق بين برامج المجموعات المختلفة. وعلى سبيل المثال، كانت الكنيسة

استقطاب المواقف بشأن الأعمال الجنسية والاتجار غير المشروع فيها

تُعتبر قضية الاتجار في النساء والبنات في سياق تجارة الجنس موضوعاً أخفق إطار حقوق الإنسان في عبور الانقسامات الأيديولوجية فيه. لقد وقعت حوالي 80 دولة في ديسمبر/كانون الأول عام 2000 على "بروتوكول قمع ومنع ومعاقة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال" الذي رعاه مركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة الدولية في باليرمو بإيطاليا. كما كانت تعاريف الاتجار وأعمال الجنس، فضلاً عن عدم الاتفاق حول طبيعة المشكلة ومداها، موضوع نقاش مكثف واستقطاب عميق بين المجموعات النسائية الرئيسية المنتمية إلى مجموعتين للضغط عبر قوميتين وهما: "الشبكة الدولية لحقوق الإنسان" و"اللجنة الحزبية لحقوق الإنسان". وقد أكدت المجموعتان صفة "النسوية" و"حقوق الإنسان" بوصفها تكتيكاً مشروعاً، كما ألفت الضوء أيضاً على شبكاتهما المنتشرة في البلدان النامية، وخاصة في جنوب وجنوب شرق آسيا.

يوجد في قلب "الشبكة الدولية لحقوق الإنسان" منظمة دولية غير حكومية تستهدف "إنهاء" أعمال الجنس وهي: "التحالف المناهض للاتجار في النساء". ترى هذه المجموعة أن الدعارة شكل من أشكال العنف الجنسي، وأن النساء لن تمارسن الدعارة إذا ما أُتيح لهن خيار هادف وحر. ولهذا، تنظر المجموعة إلى الأعمال الجنسية باعتبارها انتهاكاً لحقوق الإنسان، وبالتالي تعتبر أي شخص يساعد النساء على الهجرة لممارسة أعمال الجنس تاجراً في تجارة غير مشروعة.³⁵ أما المعسكر المضاد، فقد احتضن "التحالف العالمي المناهض للاتجار في النساء" و"المجلس الآسيوي لحقوق الإنسان للمرأة"، علاوة على غيرهما من مجموعات حقوق عمال الجنس ومجموعات حقوق الإنسان. وقد تمثلت المسألة المركزية لموقفهم في آفاق الحركة العالمية لحقوق عمال الجنس التي تعترف بأعمال الجنس بوصفها عملاً وشكلاً من أشكال التوظيف تختاره المرأة، وبوصفه تعبيراً عن نشاط المرأة الجنسي. لكن الاتجار في الجنس يحدث في إطار هذا المنظور إذا أُجبرت النساء على الهجرة بغرض العمل الجنسي أو أُجبرت على الانخراط في الأعمال الجنسية، ويجب على السياسات الرسمية التي تتناول هذه المشكلة أن تحترم قوة النساء وتحدد ما إذا كن قد وافقن على العمل الجنسي والهجرة. لقد كانت نقطة الخلاف تتمثل في المفاهيم التالية: القوة الأنثوية، والنشاط الجنسي، والموافقة، والتأثير القسري للجهود المبذولة على مستوى الدولة من أجل "حماية" النساء. وأشار

المؤسسي الذي يعوق عادة تقديم تقارير حول الإساءة لحقوق المرأة، ولذلك ينبغي وجود آلية تمكن المرأة من تجاوز تلك النظم.³²

المحكمة الجنائية الدولية

لقد قادت تجربة الاحتشاد حول "اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" وآليات تنفيذها إلى إنشاء هيئة نسائية خاصة لشن حملات تتعلق بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية. إن "اللجنة الحزبية النسائية للعدالة بين الجنسين"، التي أنشئت عام 1997، كانت قد نمت من التحالف غير الحكومي المؤيد لإنشاء محكمة جنائية دولية، وهو التحالف الذي أنشئ عام 1995 واعتمد على القوة والحنكة المكتسبين في النشاط الدولي السابق. لقد مارست اللجنة ضغوطاً لتعيين نساء وخبيرات في مجال النوع الاجتماعي في هيئات المحكمة كافة، وتحقيق استقلالها عن البنى التقليدية للسلطة.³³ طالبت المجموعة أيضاً بحماية أفضل لضحايا الجرائم، وحثت على تبني المادة 15 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية التي تفضي إلى تمكين المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية من التحري عن الجرائم المزعومة ليس عند إحالة القضية من مجلس الأمن أو الدول المنفردة فحسب، وإنما أيضاً عند الحصول على معلومات من الضحايا والمنظمات غير الحكومية و"أي مصدر آخر جدير بالثقة".³⁴

طالبت اللجنة الحزبية النسائية أيضاً بإدراج العنف الجنسي بوصفه جريمة ضد الإنسانية (وجريمة حرب). وبالتالي، يتوجب على جميع الدول التي تعترف بالاختصاص القضائي للمحكمة الجنائية الدولية أن تتعاون مع المحكمة في التحري عن هذه الجرائم وملاحقتها بغض النظر عن مكان ارتكابها أو من ارتكبتها؛ إذ لا يمكن اعتبار السيادة غطاءاً للفظائع الداخلية. وأصبح ممكناً الآن مساءلة جناة العنف الجنسي أمام المجتمع العالمي وليس فقط أمام مواطني بلدانهم. ومع إصرار اللجنة الحزبية النسائية على وضع المرأة في مركز المجتمع المدني العالمي، ويتأكد أنها أن العنف الجنسي جريمة خطيرة، خلقت اللجنة أداة جديدة تجعل الدول أكثر عرضة للمساءلة أمام النساء فيما يتعلق بمنع انتهاكات حقوق الإنسان التي تعانين منها دوماً ومقاضاة مرتكبيها.

عن عدم الوفاء بالتزاماتها القانونية الدولية. وقد أدى هذا الإدراك إلى تكييف جهود الحركات النسائية الوطنية لتحسين القدرة الوطنية على إصلاح التشريعات وتنفيذها مع التركيز على حقوق المرأة. لقد اتسعت طموحات تلك الحركات وآفاقها، ومضت نحو تطوير نقد نسوي لإصلاحات "الحكم الرشيد" المعاصرة.

العدالة الاقتصادية: النشاط النسوي الجديد

لقد طورت الحركات النسائية عبر القومية استجابتها الخاصة تجاه تأثيرات سياسات الاقتصاد الكلي الليبرالية الجديدة في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين، وخاصة في سياق تحرير التجارة. وقد برز في اجتماع القمة الاجتماعية الذي عقدته الأمم المتحدة عام 1994 في كوبنهاغن نقد نسوي متماسك لسياسات التقشف الاقتصادي المتجهة نحو السوق. وفي القمة، ربط "التحالف النسائي العالمي لبدائل التنمية" الشبكات الإقليمية للروابط النسائية باللجنة الحزبية النسائية التي اقترحت تعديلات بعيدة المدى على إعلان القمة وبرنامج عملها. وقد أكدت هذه التعديلات أهمية تنظيم الأسواق لصالح تقليص التفاوتات، والحيلولة دون عدم الاستقرار، وتوسيع التوظيف؛ كما سعت إلى فرض ضرائب على الصفقات التجارية المالية الدولية وغيرها من أشكال السعي إلى الربح المشيرة لعدم الاستقرار السياسي أو الضارة بيئياً، وطالبت بأن تصبح الآليات الاقتصادية متعددة الأطراف - مثل "صندوق النقد الدولي" و"البنك الدولي" و"منظمة التجارة العالمية" - عرضة للمساءلة أمام "المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة" (إيكوسوك) والهيئات التي تراقب معاهدات حقوق الإنسان.⁴⁰ وقد نجحت الانتقادات النسوية بعد ذلك في الكشف عن فشل التجارة الحرة في الإسهام في تقليص الفقر.

ويُعد النشاط حول التجارة والاستثمار مجالاً متسارع النمو للاحتشاد النسائي عبر القومي. فهناك بعض الجماعات التي تركز على خلق آليات جديدة للتفاوض حول المقاييس البيئية ومقاييس العمل مع الشركات الدولية وتراقب امتثالها. ويبدو أكثر الأنشطة وضوحاً ما تمارسه حركة "مناهضة العولمة"؛ حيث تتولى المجموعات النسائية انتقاد مهمة "منظمة التجارة العالمية" وعملية الحكم داخلها، فضلاً عن اختبار اتفاقيات التجارة الإقليمية. وتركز "الشبكة الدولية للنوع الاجتماعي والتجارة في الجنوب" على كل من "مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية" (أونكتاد)، و"منظمة التجارة العالمية"، و"منطقة التجارة الحرة للأمريكتين"، فضلاً عن اتفاقية كوتونو/أفريقيا لمنطقة الكاريبي والمحيط الهادي. لقد أخذت "مجموعة العمل غير الرسمية في

أحد المنتمين لجماعة الضغط التي تضم عمال الجنس إلى أن الإجراءات المضادة للاتجار قد استخدمت تاريخياً ضد عمال الجنس أنفسهم وليس ضد "التجار".³⁶ لقد ذهب أعضاء تلك المجموعة إلى أن القوة أو الخديعة كانت شرطاً ضرورياً في تعريف الاتجار، وأن "الاتجار" و"الدعارة" يجب ألا يوجد ارتباط بينهما في البروتوكول: ذلك أن الاتجار في الرجال والنساء والأطفال يضم مجموعة ضخمة من الخدمات، بما فيها العمل في الزراعة وفي المعامل الصناعية الصغيرة التي تستخدم العمالة بأجور منخفضة وشروط سيئة. على أن بروتوكول الاتجار الصادر عن الأمم المتحدة لم يفرق، في نهاية المطاف، بين الهجرة الإجبارية والهجرة الاختيارية للقيام بأعمال الجنس، ولم يوجب على الضحية إثبات تعرضها للإجبار؛ وافترض حدوث إساءة لحقوق الإنسان.³⁷ ويرى عمال الجنس أن ذلك يُغذي جوانب القلق المعاصرة حول الهجرة والسعي إلى اللجوء السياسي وحول استقلال الإناث؛ حيث أن النظرة المقبولة اجتماعياً تذهب إلى وجوب خضوع النساء إلى الأسرة (انظر أيضاً الفصل السابع).

أمثلة أخرى تثبت عدم شمولية "حقوق الإنسان"

هناك مشكلات مشابهة تقترب بقوة النساء ونشاطهن الجنسي أدت إلى انقسام المنظمات والحركات النسائية حول قضايا المثلية الجنسية والإساءة لمن يعتبرون أنفسهم: مثليات أو مثليين جنسياً، أو ثنائيي التوجه الجنسي، أو متحولين جنسياً (transgendered) أو ثنائيي الجنس (intersexed).³⁸ أما حركات السكان الأصليين، فقد تحدث الأساس الفردي للأطر الليبرالية الغربية لحقوق الإنسان بما يتعارض وأفكار الحقوق الراسخة في هويات الجماعات، وفي الثقافات وطرق الحياة. وأثير قلق آخر حول منهج حقوق الإنسان في مجال النسوية عبر القومية، يتمثل في أن هذه النزعة تُضفي امتيازاً على المحامين، وتركز على القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية وتنفيذها. ويذهب النقاد إلى أن التشديد على القانونية ليس في مكانه الصحيح،³⁹ ويعزز مقاييس للحقوق الاقتصادية والاجتماعية يتعذر تحقيقها في كثير من البيئات. كما أن المناهج القائمة على الحقوق تفرض مسبقاً دولة تؤدي وظائفها بفاعلية وعرضة للمساءلة، وحيث يمكن أن يُلجأ المواطنون أو تلجأ المجموعات المختلفة إلى القانون. وفي البلدان التي تتسم نظمها القانونية بمحدودية الموارد أو تعوزها المصادقية نتيجة الفساد، تتقلص كفاءة الدول في إنفاذ قوانينها ومقاضاة منتهكي الحقوق، ناهيك

العديد من المقاييس المتناقضة أحياناً بشأن الحركات الاجتماعية المعنية بالعدالة الاقتصادية. العمالة النسائية الرخيصة في الجنوب تشغل الوظائف بدلاً من النساء في الشمال؛ مما يسفر عن نزاع المصالح الاقتصادية بين نساء الجنوب والشمال - وهو انقسام ينعكس داخل الحركات الدولية النشطة. ويمكن أن يتمثل تأثير الحملات المتعلقة بالعمل والمقاييس البيئية في دفع نساء الجنوب خارج العمل أو داخل وظيفة أو مؤسسة غير رسمية يستحيل وضع ضوابط لها. إن القلق بشأن التبعات البيئية للنمو العدواني الذي تقوده التجارة يمكن أن يقابله قلق من أن تؤدي السيطرة البيئية إلى إنكار قدرة البلدان الفقيرة على تصدير سلعها وتطوير صناعاتها، كما قامت بذلك بالفعل البلدان الغنية. وتفرض نزاعات المصلحة الاقتصادية هذه تحديات أمام بناء التحالفات. كما تواصل المجموعات النسائية عبر القومية المعنية بالعدالة الاقتصادية نقاشها حول ما إذا كانت عضواتها يجب أن تتقاسمن الأجندة والانتقاد، أو ما إذا كان عليهن العمل ببساطة بوصفهن أعضاء في شبكات تضامن لدعم الأعضاء من الجنوب.

أوروبا حول النوع الاجتماعي والتجارة" تتطور الآن إلى لجنة حزبية نسائية دائمة بمنظمة التجارة العالمية، مُستخدمة أليتها لمراجعة السياسة التجارية بؤرةً يمكن من خلالها تطوير تقييم تأثير السياسة التجارية الحساس تجاه النوع الاجتماعي. ويحاول "التحالف النسائي الدولي للعدالة الاجتماعية" التأثير على عملية صنع سياسة الاقتصاد الكلي من خلال "لجنة الأمم المتحدة حول وضع المرأة".

ويتمثل أحد الاهتمامات الرئيسية للنشاط النسائي عبر القومي المتعلق بقضايا التجارة في كيفية ارتكاز طريقة النمو المرتبط بالتصدير على العمالة النسائية الرخيصة، وكيف يمكن أن تؤدي المنافسة الضارية في التجارة الحرة إلى "التسابق نحو القاع" في مقاييس العمل (انظر الفصل الثالث). لذلك اشتملت التكتيكات الهادفة لمواجهة هذا الوضع، وكذلك لمواجهة الاستثناءات غير العادلة التي تتمتع بها الدول الغنية عند تفاوضها عبر منظمة التجارة العالمية، على الضغط على منظمة التجارة العالمية من أجل دعم التنمية المستدامة عن طريق توظيف "أحكام المعاملة الخاصة والتفضيلية" الحالية لتعزيز تقليص الفقر وتحقيق المساواة بين الجنسين في البلدان الفقيرة. وكما هي الحال في الحركة الأوسع لمناهضة العولمة، هناك

الحواشي:

- | | |
|---|---|
| Menon 2000;Basu 2004 .21 | Weldon2002:97. 1 |
| Basu 1995 .22 | Randall1987 . 2 |
| Bouvier 2004:19 .23 | Molyneux 2001:3 . 3 |
| Paidar 2002 .24 | Beckwith 2004:4 . 4 |
| Lazreg 2004 :27 .25 | Beckwith 2001:372;Weldon 2004:3 . 5 |
| Rupp 1997;Boulding 1993 .26 | Baldez 2002:14 . 6 |
| Petchesky 2003 .27 | Molyneux 2001:145 . 7 |
| Said and Desai 2003 .28 | Molyneux 2001:146 . 8 |
| Silliman 1999:152 ,cited in Petchesky 2000:28 .29 | Molyneux 2001:146 52 . 9 |
| Sen 2004:4 .30 | Huntington1991 .10 |
| Ackerly and CostaD 2004:3 .31 | Goven 1993,cited in Fodor,E.2004a .11 |
| CEDAW1999,Article4 .32 | Einhorn 1993 .12 |
| Spees 2003:1 .33 | Einhorn Adamik 1993 ;1993 .13 |
| Prakash 2002:4115 .34 | Graf to Fodor 2004:14, referring 2003 .14 |
| Doezema 2004:chapter1 .35 | Brand 1998;Salame 1994 ;Lazreg 2004:6 .15 |
| Doezema 2004 .36 | Lazreg 2004 .16 |
| Sen 2003:140 .37 | Dobrowlsky and Hart 2003 .17 |
| Ackerly and CostaD 2004:1815 .38 | Tripp 2000:195 .18 |
| Sen 2003:145 .39 | Mikell 2003:14 .19 |
| Petchesky 2000:28 .40 | Jaffrelot 1996 .20 |



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 يُفْضِي 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 للانتماء 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 المحسوبة 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 وتحددها 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، وخُصِّصت 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 تناول 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

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

عندما تكون "العالمية" و"الاتساق" أفنعة للنوع الاجتماعي والتحييزات 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 متمسك 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 وتيسرُ 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. ويعد 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 التحييزات القائمة على النوع الاجتماعي مثل القيود التي تفرضها قوانين الزى على النساء، والتمييز في مكان العمل

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 براجماتيًا 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 مبدأ مركزياً في كثير من النظم غير الرسمية للعدالة، فإن تحدي القواعد المتحيزة تجاه النوع الاجتماعي يمكن أن يبدو غير عملي. إن النهج البراجماتي 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

"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 التمليك 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 مساواة 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 "نافحات 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



الفصل الثاني عشر اللامركزية والمساواة بين الجنسين

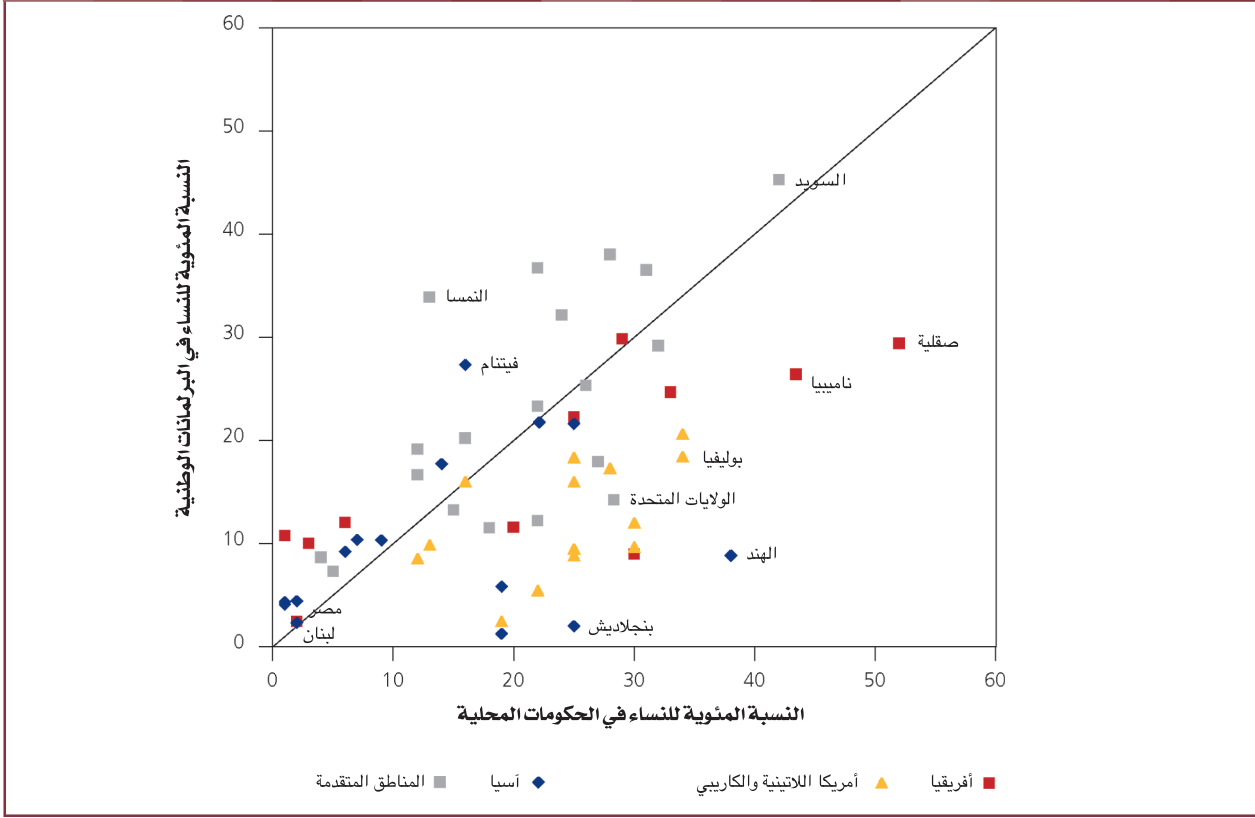
مستوى معقول من التعليم، وخبرة المنافسة السياسية، والروابط الاجتماعية - تقل على المستوى المحلي. كما تجذب الحكومة المحلية، أيضاً، المشاركة النسائية؛ نظراً لتركيزها على الخدمات الرئيسية بالمجتمع المحلي، فمن المعتقد أن انخراط النساء في إدارة المجتمع المحلي بصورة غير رسمية يزيد من اجتذابهن إلى مواقع التخطيط والإدارة محلياً.² كما أن الابتكارات المؤسسية لتوسيع المشاركة المحلية في صنع القرار - مثل الترتيبات الجديدة، المُطبقة في البرازيل وغيرها من الأماكن، للاشتراك في الميزانية - يمكن أن تمنح النساء أيضاً حافزاً أكبر وفرصاً أفضل للانخراط في النقاش العام.

لقد شهدت تسعينيات القرن العشرين عدداً من الابتكارات القانونية والدستورية - في أنحاء العالم كافة - التي تستهدف تعزيز مشاركة النساء في الحكومة المحلية، من بينها إدخال نظام الحصص وغيره من التدابير اللازمة لوصول المرأة إلى المناصب العامة على المستوى المحلي. وقد وجدت هذه الأعمال دعماً وتعزيزاً لها من جانب "الاتحاد الدولي للسلطات المحلية" الذي أصدر عام 1998 الإعلان العالمي حول "المرأة في الحكومة المحلية" بهدف تشجيع الدعم الوطني لاتخاذ الإجراء الإيجابي على المستوى المحلي. ويتمثل الأثر الذي يمكن استقاؤه من تحليل بعض هذه الخبرات في الحاجة إلى هندسة مؤسسية بعينها، سواء لتشجيع مشاركة النساء في الحكومة المحلية، أو لجعل الحكومة المحلية عرضة للمساءلة أمام الدوائر النسائية. لكن مشاركة النساء في الحكومة المحلية لن تجعل مؤسسات تلك الحكومة أكثر استجابة لاحتياجات المرأة إلا عند اتخاذ تدابير مضادة لتولي نخب بعينها ناصية تلك المشاركة.

منذ التسعينيات، ركز أحد جوانب إصلاح الحكم المهمة على تقوية الحكومة المحلية عن طريق لامركزية سلطات وموارد ومسؤوليات المجالس البلدية وغيرها من الهيئات التي تُدار محلياً. ويكمن الغرض من ذلك في تحسين جودة الخدمات وكفاءتها، وتقوية الإدارة المالية، وتعزيز تطوير القطاع الخاص، وزيادة المشاركة المحلية في عمليات صنع القرار.¹ ومن المتوقع أن تسفر اللامركزية عن هذه النتائج: فمادامت الحكومة ستكون أقرب للمواطنين، سيتشكل لديهم اهتمام أكبر في كيفية إنفاق الحكومة للضرائب التي يدفعونها، وسوف يُخضعون أفعال ممثليهم المحليين لفحص أكثر دقة مما يولونه لأفعال ممثليهم الذي يذهبون إلى العاصمة ويخنفون فيها، مع وضعهم موضع المساءلة بشأن الاحتياجات المحلية.

لقد كان هذا الجزء من أجندة الإصلاح أكثر انفتاحاً من غيره بالنسبة إلى مشاركة النساء النشطة، سواء بوصفهن منتخبات بالمجالس على المستوى المحلي أو مُستخدمات لخدمات الحكومة المحلية. ومن المتوقع أن تستفيد النساء بوجه عام، فضلاً عن المجموعات الأخرى منخفضة الدخل وغيرها من المجموعات المهمشة اجتماعياً، من المساواة وتحسين تقديم الخدمات التي يجب أن توفرها الحكومة في المناطق القريبة. ولذلك أهمية خاصة حيثما وجب أن تدار البرامج الاجتماعية المهمة للمجموعات المحرومة على مستوى محلي، مثل البرامج المتعلقة بوصول خدمات الصحة للأماكن البعيدة، وبرامج المدارس الابتدائية، والتوظيف، وتوليد الدخل، وتطوير الأحياء الفقيرة، وتوفير المياه منخفضة التكلفة، فضلاً عن توفير خدمات الصرف الصحي. وتُعتبر الحكومة المحلية، أيضاً، ساحة مهمة لتدريب النساء سياسياً. وذلك أن الحواجز المفروضة أمام دخولهن ساحة المشاركة السياسية - مثل الحاجة إلى السفر وإنفاق الوقت خارج المنزل، والحجم الكبير من الدخل الذي يمكن الاستغناء عنه، ووجود

الشكل 12.1 النساء في الحكومة المحلية والبرلمانات الوطنية، 2004



المصادر: UCLG 2003; Drage 2001; Svava 2003; Oska 2002; Namibian 2004; Evertzen 2001; US Statistical Division 2004.

وتوضح هذه البيانات عدم وجود منطقة في العالم - باستثناء أمريكا اللاتينية - تضم على نحو متسق نسبة من النساء في المجالس المحلية أعلى من نسبة وجودهن في البرلمانات الوطنية. وقد وجد المسح أن 52 دولة أفادت بأن متوسط نسبة وجود النساء في مجالسها المحلية بلغت 15% فقط - ولا يختلف ذلك عن المتوسط العالمي لوجود النساء في البرلمانات الوطنية. أما في المواقع القيادية، فقد كانت نسب النساء أدنى، فعلى سبيل المثال: بلغت نسبة النساء اللاتي تشغلن موقع العمدة في بلديات أمريكا اللاتينية 5.4% وفي عديد من الحالات، ترجع زيادة وجود النساء في الحكومة المحلية عن وجودهن في الحكومة الوطنية إلى تطبيق نظام الحصص أو غيره من بنود الإجراء الإيجابي على المستوى المحلي، ولكن ليس - أو ليس بالدرجة نفسها - على المستوى الوطني. هذه هي الحال في كل من: ناميبيا، وأوغندا، والهند، وباكستان، وبنجلاديش، وفرنسا، وعديد من بلدان أمريكا اللاتينية.

انتشار وجود النساء في الحكومة المحلية

لا يمكن الحصول على بيانات مقارنة عالمياً حول مشاركة النساء في الحكومة المحلية. ولا يقدم "الاتحاد الدولي للسلطات المحلية" مثل تلك البيانات: ذلك أن التنوع الواسع في تفرّد الحكومات المحلية يجعل مقارنتها بالكاد ممكنة. على أن استخدام البيانات التي قدمتها الدول ذاتها من المسح الذي أجرته عام 2003 شبكة "المدن والحكومات المحلية المتحدة" - وهي شبكة عالمية يشمل دعمها جميع الحكومات المحلية - يُعطي انطباعاً جزئياً حول النسب الحالية التي يمكن أن تحصل عليها النساء في الحكومات المحلية (انظر الشكل 12.1).

أسلوبي الحصة الرسمية وغير الرسمية للنساء المرشحات. وفي الانتخابات الإقليمية لمجلس الشيوخ، أي المجلس الوطني، يُستخدم نظام العضوية المنفردة والتعددية البسيطة، مع عدم استخدام الإجراء الإيجابي. وتوضح أعداد النساء المنتخبات اختلافات مذهلة. أما بالنسبة إلى السلطات المحلية، فقد أسفرت انتخابات عام 1992 عن فوز 32% من النساء، ثم ارتفعت النسبة إلى 41% عام 1998. وعلى المستوى الوطني، كان الحزب السياسي الأساسي - وهو منظمة الشعوب الأفريقية في جنوب غربي أفريقيا - يطبق نظام الحصة رسمياً، وأسفرت النتيجة عن زيادة نسبة النساء في البرلمان من 8% عام 1989 إلى 29% عام 2003. على أن 3% فقط من مجموع من تم انتخابهم بالمجلس الوطني في الانتخابات الإقليمية لعام 1992 كانوا من نساء، وارتفعت النسبة عام 1998 إلى 4% فقط.⁷

وفي جنوب أفريقيا، نجد أن قائمة نظام التمثيل النسبي المغلقة - التي أثبتت نجاحاً كبيراً في دفع النساء باكتساح إلى المناصب العامة على المستوى الوطني أعوام 1994 و1998 و2004 - لم تُطبق في جملتها على انتخابات المجلس المحلي. ولم يُختر سوى 40% فقط من المقاعد على المستوى المحلي من خلال نظام التمثيل النسبي، مع استخدام نظام الدوائر - في ظل ترشيح ممثل واحد فقط لكل دائرة - للنسبة الباقية، وتحديد الفائز وفقاً لما تقرره التعددية البسيطة. ولم يُطبق المؤتمر الوطني الأفريقي الحصة الوطنية التي تبلغ 30% للنساء في قوائم مرشحيه بأول انتخابات محلية عام 1995، وكذلك الأحزاب الأخرى أيضاً. ونتيجة لذلك، لم تضم عضوية المجالس المنتخبة محلياً سوى 19% فقط من نساء. لكن أداء النساء كان أفضل في عام 2000؛ ويرجع ذلك إلى النص الموجود في قانون الهياكل البلدية الذي يحث الأحزاب على ضمان أن تُشكل النساء نصف قوائم مرشحيها. هذا بالإضافة إلى تنافس النساء أيضاً بنجاح أكبر على مقاعد الدوائر، وحققن 28% من المقاعد الكلية بالحكومة المحلية.⁸

نظم احتجاز المقاعد

وتُطبق الحكومة المحلية في الهند في انتخاباتها، والتي تعتمد على نظام الدوائر، الإجراء الإيجابي بأسلوب: احتجاز نسبة مئوية من الدوائر للمنافسة النسائية. لقد احتجز التعديل الدستوري لعام 1992 ثلث مقاعد الحكومة المحلية للنساء. وبالإضافة إلى ذلك، احتفظ للمجموعات الطائفية المهمشة اجتماعياً بمقاعد متناسب وأعدادها بين السكان المحليين. لقد صُمم هذا النظام للتغلب على المقاومة الاجتماعية تجاه المشاركة العامة

وتسفر هذه البيانات عن نتيجة مفادها أن الحكومة المحلية ليست بالضرورة - أو لا يزال عليها أن تصبح - الساحة الجذابة والإيجابية لمشاركة النساء المُفترضة. وعلى نقيض التفكير التقليدي، قد يتمثل الواقع في أن النساء تواجهن، بالفعل، عقبات أمام انخراطهن السياسي على المستوى المحلي أكبر مما تواجهن من عقبات على المستوى الوطني في بعض السياقات؛ بسبب قوة التقاليد الأبوية المحلية.

خبرات الدول في الإجراء الإيجابي

إن أغلب البلدان التي تتوفر لديها تدابير لتعزيز وجود النساء في البرلمانات الوطنية لديها أيضاً تدابير ذات صلة على مستوى الحكومة المحلية. وقد استخدمت بعض الدول المستوى المحلي لساحة للتجريب قبل تطبيق الإجراء الإيجابي على المستوى الوطني. وبناءً على حجم السلطة المحلية، كان "قانون السلطات المحلية" لعام 1992 في ناميبيا ينص على أن يتراوح وجود النساء المرشحات في الانتخابات المحلية بين ثلث ونصف مجموع المرشحين. وقد أفضى نجاح التدبير بعد ذلك إلى وجود حصص تطوعية في بعض الأحزاب على المستوى الوطني. وفي سياقات أخرى، كان الإجراء الإيجابي على المستوى المحلي فكرة تالية، سواء بالنسبة إلى الإدارات الوطنية أو للحركة النسائية؛ نظراً لتركيز قدر كبير من الاهتمام على تحسين معدل مشاركة النساء في المجالس النيابية الوطنية. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أدى السوء النسبي للنتائج التي حصلت عليها النساء المرشحات في أول انتخابات للحكومة المحلية إلى دفع نشاط المجتمع المدني والتغيرات التشريعية في اتجاه تشجيع انخراط النساء في الجولات المستقبلية. وعلى الرغم من أن النشاط النسائي كان أقوى على المستويات المحلية في فترة النضال المعادي للتمييز العنصري، فقد جذبت عملية التحول الديمقراطي العديد من النشاطات على المستوى المحلي نحو الحكومة الوطنية، مما أدى إلى إضعاف مشاركتهم المحلية.⁶ ويمكن تبين موضع تدابير الإجراء الإيجابي على المستويات المحلية بأفضل صورة من خلال ضعف أداء النساء الانتخابي في أثناء الانتخابات المحلية، وغيرها من الانتخابات المماثلة التي تفتقد تلك التدابير. ففي ناميبيا، يبدو تعارض النتائج واضحاً في مختلف النظم الانتخابية. ويُستخدم نظام التمثيل النسبي في انتخابات المجالس المحلية والانتخابات الوطنية، مع وجود

على النظم القائمة، من المرجح أن تقود اللامركزية إلى ترسيخها، مع آفاق غير واعدة للنساء. وعادة ما تخرج النخب المحلية من عباءة مجموعات تملك السلطة تقليدياً، مثل: السلطات القبلية، أو المجالس الدينية، أو مجالس شيوخ العشيرة. وعادة ما تكون مجموعات أنشأتها أو اختارتها السلطات الكولونيالية بغية توسيع نطاق سلطاتها على شؤون المجتمع المحلي لتشمل استقطاع العائد أو العمل اللازمين للأشغال العامة. وقد كانت الأدوار التقليدية لتلك المجموعات تضم: خضوع حياة الأسرة وممتلكاتها، بما في ذلك الموافقة على الزواج أو رفضه، وتحمل مسؤولية الأرامل واليتامى، وتسوية النزاعات على الأرض. وتستمد آليات الحكم الذاتي للمجتمع المحلي المرونة من الاحترام

والشرعية المحليين اللذين تتمتع بهما.¹¹

ويُطلق على هذه المؤسسات أحياناً اسم مؤسسات "النسب" أو "الصف الأول"، وهي تُشكل مصدر الأعراف الجوهرية التي تظل ذات معنى عميق بالنسبة للمشاركين، ممكنة إياهم من البقاء والاستمرار عندما تعاني المؤسسات الرسمية من الضعف أو التشوه. وعندما تسود الحرب الأهلية والتمزقات الاجتماعية، تصبح تلك المؤسسات المصدر الوحيد للسلطة العاملة. وتتحكم تلك المؤسسات أيضاً في النفاذ إلى الموارد: إلى الأرض والماء والماشية، وإلى آليات التحكيم في المنازعات، وإلى الخدمات غير الرسمية مثل التعليم والصحة. هي الأمور التي تتسم بأهمية جوهرية بالنسبة لآفاق بقاء الناس الذين تنقلص الخدمات التي توفرها لهم حكوماتهم، فضلاً عن آفاق توفيرها للعمل، وحيث تتسم الخدمات وأسباب الراحة بطابع تجاري. وفي أغلب بقاع العالم، تتسم المؤسسات التقليدية للسلطة بنزعة أبوية عميقة، وتمنح فضاء محدوداً لسلطة النساء المستقلة (كما تستبعد أيضاً الشباب والمجموعات المحرومة اجتماعياً). وتجعل هذه المؤسسات مشاركة النساء متوقفة على الاتساق مع السياسة وأفضليات الإنفاق لدى التراتيبات الذكورية.

إن التنازل عن السلطات السياسية والإدارية الرسمية للمستوى المحلي يمكن أن يُعيد تنشيط تلك النظم ويمنحها فرصة جديدة للحياة. فالزعيم المحلي أو المجموعة الحاكمة المكونة من الأسر المالكة للأراضي تنبأ، في العادة، مناصب قيادية أو تمارس سيطرة - نابعة من الرعاية التي تقدمها - على أعضاء المجالس المنتخبين. وقد يُعتمد الاستمرار في السلطة، عندما يمتلك الحكام التقليديون القوة السياسية ويحتاجون إلى فضاء مشمول بالحماية لسلطتهم، حتى يستطيعوا أن يلعبوا أدوارهم التقليدية، على سبيل المثال، في مجال فرض النظام وتنفيذ الأمن على المستوى المحلي، وفي الولاية القضائية على المنازعات المحلية الصغيرة.

للمجموعات - التي كانت مُستبعدة سابقاً - في الشؤون المحلية، وحظي بالترحيب لإمكانية نجاحه في أية لحظة في إدخال ما يقرب من مليون امرأة في الحكومة المحلية. ومع ذلك، هناك بعض المساوئ؛ فموقع الدوائر الإقليمية المُحتجزة يتبدل بعد كل انتخابات، وهو ما قد يشبث همة الأحزاب فيما يتعلق باستثمار قدرات النساء السياسية. كما يمكن، أيضاً، اعتبار النساء مشاركات على المدى القصير في السياسة؛ فبعد انقضاء فترة واحدة في المنصب، يجري فتح الدائرة أمام المنافسة والمرأة التي كانت تشغل المنصب التمثيلي لا تجد أمامها، عادةً، سوى فرص محدودة لإعادة انتخابها. ومع ذلك، ونظراً لوجود نسبة من الدوائر المُجبرة على التصويت للنساء وأن تمثلها امرأة، يجب أن تتغير بمرور الوقت المواقف المتعلقة بمشاركتهن. تستخدم أوغندا أسلوباً بديلاً لاحتجاز المقاعد؛ حيث يحتجز قانون الحكومة المحلية لعام 1997 نسبة تبلغ 30% من مقاعد المجلس المحلي للمنافسة المقتصرة على النساء. لكن هذه المقاعد تُعد بمثابة مقاعد إضافية، ولا تشكل نسبة من المقاعد الحالية. يجري إنشاء دوائر جديدة للنساء بغية تمثيل - بسرعة ودون إتقان لمجموعات من الدوائر تضم دائرتين أو ثلاثة - ما يصل على الأقل إلى ضعف حجم الدائرة التي تمثلها النساء بالفعل، مقارنة بتمثلي الدائرة العاديين. وبدلاً من إعطاء النساء ميزة في المنافسة السياسية مع الرجال، يجري خلق فضاء عام جديد لشغل النساء المواقف على وجه الحصر. وتُعد الانتخابات الخاصة بالمقاعد النسائية بعد مرور ما يقرب من أسبوعين من انتخابات الدوائر. وفي عام 1998، أدت الانتخابات المحلية - علاوة على إجهاد الناخبين وتوترهم من هذا الإجراء الطويل - إلى الفشل في تحقيق النصاب القانوني في انتخابات النساء في أنحاء البلد كافة. وبعد عدة محاولات لإعادة الاقتراع، قُبلت نتائج تصويت الناخبين الفقراء.⁹ وهو الأمر الذي أدى إلى تقويض شرعية نساء أوغندا ومصادقتهن بوصفهن أعضاء في المجالس المحلية. كما أدى هذا النظام، أيضاً، إلى تقويض جهودهن في منافسة الرجال بانتخابات الدوائر؛ فقد قال لهن الناخبون إن دورهن سيأتي فيما بعد، في الانتخابات الخاصة بالنساء.¹⁰

المقاومة من جانب السلطات التقليدية

يُعد استمرار المؤسسات التقليدية في إدارة شؤون المجتمع المحلي، فضلاً عن دور النساء السابق - أو غيابيه - في داخل تلك المؤسسات، واحداً من أهم العوامل التي تكبح مشاركة النساء في نظم الحكم المحلي. وعندما تُهيمن النخب المحلية

تجارب الهند

وقد جرت محاولات مماثلة لمنع أفراد بعينهم من طوائف وقبائل بعينها من الفوز بمقاعد في المجلس أو انتخابهم رؤساء للمجلس. وعندما يكون هذا المقعد مُحْتَجَزًا، تكفل المجموعات التقليدية للقيادة انتخاب مرشحها المختار في العادة. إن سيادة أساليب "سياسة الوكالة" أدت إلى تأخير ضعف السلطة المحلية التقليدية ونظم الرعاية.¹⁴ وقد استمر شن الحملات، ليس على أساس برامج وسياسات وإنما بناء على مناشدة الولاء للطائفة والمجتمع المحلي.¹⁵ وكانت النساء أعضاء المجلس يُحرمن على نحو روتيني من النفاذ إلى السجلات، ومعرفة الحسابات، بل ويُحرمن من الحق في الجلوس مع أعضاء المجلس الذكور. ففي راجاستهان، حيث يُعد النظام الأبوي التقليدي راسخًا بعمق، هناك حالات لا تحضر فيها النساء أعضاء المجلس المحلي ورئيساته اجتماعات المجلس لعدم إبلاغهن بمواعيدها، وبالتالي يمكن إبعادهن من المنصب لتكرار عدم حضورهن عدة اجتماعات متعاقبة. وقد أدت دعاوى عدم الثقة إلى إبعاد عدد من النساء رؤساء المجالس من الطوائف الدنيا في راجاستهان من مناصبهن، وهي الحالة التي نصفها في الإطار 12.1.

في الحكومة المحلية الهندية - حيث تُحتجز المقاعد في الحكومة المحلية، كما وصفنا سابقًا، للنساء ولممثلي الطوائف والقبائل المُحددة - يمكن أن تعمل الخطوط القديمة للسلطة بشكل مباشر. وقد توصلت دراسة أجريت على النساء المنتخبات بالمجالس المحلية في غرب البنغال إلى أن 17% من النساء في المقاعد المحتجزة كن متزوجات من رجال شغلوا المقعد نفسه سابقًا، في مقابل 2% فقط من النساء شغلن مقاعد مفتوحة غير محتجزة.¹² وهناك دراسة أخرى أجريت حول النساء أعضاء المجالس في الدورة الأولى من المنصب بعد إدخال نظام احتجاز المقاعد في راجاستان، ومادها براديش، وأوتار براديش، وخلصت إلى أن ثلث هؤلاء النسوة شغلن مواقع أزواجهن وأبنائهن الذكور.¹³ وبالتالي، تعمل بعض النساء اللاتي تشغلن مناصب عامة بوصفهن وكلاء للقادة الذكور الذين يتمتعون بالنفوذ في المنطقة المحلية، والذين كانوا يتوقعون شغل تلك المواقع بأنفسهم إن لم تكن تلك الدوائر محتجزة للنساء.

إطار 12.1 طرد قائدة نساء راجاستهان

انتُخبت تشاجيباي في موقع رئيس مجلس راسولبورا عام 1995، ولم يكن الموقع مُحْتَجَزًا في هذه الحالة لامرأة فقط وإنما أيضًا عضو في طائفة أو قبيلة بعينها. كانت تشاجيباي تنتمي لجماعة بهيل القبلية، وشجعها أعضاء طائفة راوات - التي تشكل 60% من سكان هذه الدائرة في راجاستهان - على التنافس على الموقع. إن تشاجيباي امرأة مستقلة التفكير ومتعلمة، كانت تعمل مديرة مدرسة، ومعروفة في المنطقة بوصفها مشاركة في برنامج "ماهيلا ساماكهايا" (مساواة المرأة) على المستوى الوطني، ولهذا كان اختيارها للترشيح بالوكالة مثيرًا للدهشة. لكنها انفصلت عن زوجها منذ زمن طويل، ولذلك كان التلاعب بها يُعتبر أيسر من التلاعب بامرأة متزوجة. وفي أول اجتماع لمجلس القرية بعد انتخابها، رفض أقوى رجل محلي في راوات - وكان يدير المجلس دائمًا من داخل منزله - أن يسمح لتشاجيباي بالتحدث. لقد جمعت ما يزيد عن 400 امرأة وفرد من القبائل والطوائف المعنية للحضور، لكنهم جميعًا تلقوا أمرًا بالعودة إلى منازلهم. وفي أثناء الشهور التالية، قامت تشاجيباي بحشد المجموعات المضطهدة في المجتمع المحلي لدعم جهودها، كما عقدت اجتماعات مفتوحة لمناقشة خطط التطوير المحلية، وشرعت في مشروعات بناء تتعلق بالمصارف ومباني المدارس والطرق، واعتبرت أن مبنى مكتب المجلس قد اكتمل بحيث يتسع لعقد جلسات مفتوحة. وعندما قادت تشاجيباي النساء المحليات في مظاهرات ضد مخزن خمر غير قانوني يديره نائب رئيس المجلس، شن قادة مجتمع راوات هجومًا مضادًا، وأغلقوا أبواب مكتب المجلس أمامها، مع إخفاء الملفات التي تضم الصفقات غير المشروعة، وحاولوا الاعتداء عليها. وبعد ذلك، التقى 9 من أعضاء المجلس البالغ عددهم 12، من بينهم امرأتين، وصوتوا بسحب الثقة منها. لقد تلقف كل من "الاتحاد الشعبي للحريات المدنية" و"الحركة النسائية في راجاستهان" حالة تشاجيباي، وأقاما دعوى قضائية أمام المحكمة العليا في جايبور ضد إبعادها. لكنها لم تعد إلى منصبها قط. وقد علفت بعد مرور عدة سنوات قائلة: "لم يكن في استطاعتهم ببساطة تحمل وجود امرأة، وخاصة من بهيل. ولم يكن ليحدث أي شيء من ذلك إذا قمت بدور دميتهن المتحركة، كما توقعوا مني أن أكون".

المصادر: Weaver 2000؛ S.B. Civil Writ Petition 1998

دمج المناطق التي كانت معزولة راديكالياً، وذلك بهدف إنهاء التوزيع المشوه للسلع والخدمات العامة. وكان دافعوا الضرائب البيض من الطبقة الوسطى في المدن هم الذين قاموا بإعداد أغلب المقاومة، لكن ظهرت، أيضاً، معارضة القادة التقليديين عندما مرّت الحدود البلدية الجديدة بالمناطق الريفية وبأراضي القبائل. وقد أدت الحاجة إلى التحايل على مطالب مختلف جماعات المصالح إلى مفاوضات واسعة والشعور بعدم اليقين - بين عامي 1994 و2000 - حول الطرائق التي ينبغي اتباعها لتشكيل الحكومة المحلية. وتمكن قادة القبائل من استخدام هذه الفترة لترسيخ نفوذهم المحلي الكبير بالفعل.¹⁸ وفي عام 2000، طالبت السلطات التقليدية - يمثلها "مؤتمر قادة جنوب أفريقيا التقليديين"، وبدعم من الأحزاب السياسية القوية التي تقوم على الانتماء الإثني مثل "حزب إنكاتا للحرية" في كوا-زولو ناتال - باحتجاز 50% من مواقع السلطة المحلية، رداً على عرض حكومة المؤتمر الوطني الأفريقي بمنح 10%. وأسفرت المساومة عن اتفاق باحتجاز 20% من المقاعد لقادة التراتب الهرمي، مما يستبعد - بالتعريف - النساء.

ولم يقتصر الأمر على منح السلطات التقليدية غير المنتخبة مساحة في المجالس المحلية، وإنما تم اختيارهم، أيضاً، حراساً للنفاذ إلى السلع العامة الرئيسية في بعض المجالات التي تتسم فيها نظم الدولة لتقديم الخدمات بالضعف. كما أصبح شيوخ القبائل المحلية على رأس "مراكز التنمية التقليدية" الجديدة التي ترعاها الحكومة، وأصبحت تلك المراكز مواقع لتوزيع المعاشات، وخدمات رفع الوعي بفيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة/مرض الإيدز، وتقديم المشورة في مجال التجارة الصغيرة، فضلاً عن توفير مواقع للعيادات المتنقلة. وفي المناطق البعيدة والريفية، حيث يشوب الضعف جهاز الإدارة، تصبح المسارات التقليدية بمثابة الوسيلة الفعالة الوحيدة لتقديم تلك الخدمات. وقد قال أحد المراقبين في تعليقه: "إنه لمن العجيب أن تنشأ حكومة أقرب إلى الناس في سياق نظام تهيمن عليه كيانات أبوية غير منتخبة. إن فوران المساومات الهادفة إلى استرضاء القادة التقليديين... قد ساوم بدوره على نفاذ نساء الريف وشغلن لمواقع، من خلال رفع تراتبية شيوخ القبائل إلى موقع متميز ومشمول بالحماية داخل الحكم المحلي".¹⁹

ولم يقتصر الأمر على إسكات النساء أعضاء المجالس أو إضعافهن، لكن المقترحات والسياسات المرتبطة بالمساواة بين الجنسين - والتي نبعت من مستوى الدولة أو المستوى الوطني - كانت تتعرض للرفض أيضاً. ففي عام 1995، وافق أعضاء مجلس كتلة باسي، في راجاستهان أيضاً، بالإجماع على قرار يدين ساتهيز (وهي كلمة تعني "صديقة")، وهن النساء العاملات في "برنامج تنمية المرأة" التابع للدولة. كان من المتوقع أن تعمل الصديقات على إضفاء طابع النوع الاجتماعي على الوعي بالعلاقات بين الجنسين بين النساء الريفيات، لا أن تقدمن مجرد موارد تنمية. ولهذا، أثارت أعمالهن الخلاف في مثل هذا المجتمع المحافظ، كما قاطعها رؤساء المجالس في باسي. وهو الأمر الذي أثار بدوره الملاحظة التالية: "بقدر ما يتعلق الأمر باستمرار هيمنة رؤساء المجالس من نمط باسي على المجالس، سيستمر تجنب النساء الأعضاء أو حتى التحرش بهن إذا ما تجرأن على معارضة الآباء الذكور في قراهن".¹⁶ ومنذ تلك الأحداث، شهدت ممارسة النساء أعضاء ورئيسات المجالس لنفوذهن تقدماً ملحوظاً؛ فلم يقتصر الأمر على قدرتهن على توضيح أفضليات النساء المحليات فيما يتعلق بالخدمات المحلية، وإنما ضم أيضاً تغيير أولويات الإنفاق في بعض المجالات.

تجارب جنوب أفريقيا

في جنوب أفريقيا، مُنحت بعض الكيانات التقليدية سلطات مباشرة، إما للتنافس مع المجالس المحلية المنتخبة ديمقراطياً، أو كسلطة مباشرة عليها. وفي ظل حكم البيض، كان الحكم غير المباشر في أراضي السود التي تعاني التمييز العنصري مُخوفاً للسلطات القبلية بغية المساعدة على احتواء سكان الريف وعدم تسييسهم. وعندما انتهى حكم الأبارتهايد، قاومت هذه السلطات بشراسة فقدان السلطات المحلية الكبيرة التي تراكمت لديهم.¹⁷ وقد قاموا بعد ذلك، ومعهم روابط مواطني جنوب أفريقيا المحافظين من الأصل الأوروبي، بمناورات تستهدف حصولهم على أكبر استقلال ذاتي محلي ممكن. وتتمثل إحدى تحديات التحول الديمقراطي بجنوب أفريقيا بعد الأبارتهايد في تقويض الانقسامات الراديكالية والإثنية التي كانت تُستغل سابقاً للمساعدة على الحفاظ على السيطرة السياسية.

وقد بدأ الشروع في إعادة تنظيم الحكومة المحلية بجنوب أفريقيا من خلال العديد من المراحل الصعبة منذ الجولة الأولى من انتخابات الحكومة المحلية في 1995/1996. أولاً، بدأ

الابتكارات المؤسسية الحساسة تجاه النوع الاجتماعي في الحكومة المحلية

عندما تعزز نفاذ المرأة إلى الحكومة المحلية من خلال تدابير الإجراء الإيجابي، هزعت المنظمات غير الحكومية لتقديم برامج تدريبية تستهدف بناء قدرة النساء القائدات على الانخراط في صنع القرار على المستوى المحلي. وقد قدمت هذه البرامج مساهمة قيمة تؤكد أهمية وجود النساء في عضوية المجالس وقدرتهن على تحليل السياسات. على أن تلك البرامج يجب استكمالها ببرامج مماثل من أجل إعادة التوجيه المؤسسي. يمكن أن يشتمل الحد الأدنى من برنامج إصلاح مؤسسي في الحكومة المحلية؛ بغية تعزيز قدرات النساء أعضاء المجالس، على ما يلي:

- نظم تكفل إعطاء وزن فعال لصوت النساء - والمجموعات الأخرى المهمشة اجتماعياً - في مواجهة مصالح المجموعات الأقوى.
- شمول الإنفاق بإجراءات وقائية تكفل الحساسية تجاه الفقر أو النوع الاجتماعي.
- وسائل فعالة لتمكين النساء أعضاء المجالس والنساء القاطنات محلياً من الانخراط في عمليات المشاركة في وضع الميزانيات والتخطيط ومراجعة الحسابات؛ بغية كفاءة الإنفاق المناسب للأموال المكرسة للمساواة بين الجنسين وجهود مناصرة الفقراء.
- حوافز لتشجيع البيروقراطيين والمسؤولين المنتخبين على الاستجابة لاهتمامات المجموعات المحرومة والنساء.

إن أي برنامج من هذا النوع يفترض مسبقاً أن اللامركزية قد أدت إلى تطوير درجة من الاستقلال الذاتي المالي لدى السلطات المحلية، فضلاً عن القدرة على الوصول إلى عوائد تكفي للتأثير على التنمية المحلية وسلطات التخطيط. لكن ذلك قد لا يكون الموضوع؛ فالحكومات المحلية تصل إلى العوائد الناجمة عن مصادر محلية (مثل الضرائب، ونفقات الخدمات ورسومها) وغيرها من المصادر (مثل الهبات التي تمنحها الولاية أو الحكومة المركزية، وأحياناً المعونة الخارجية). لكن هناك تغيرات هائلة تحدث بين البلدان وداخل الولاية الفيدرالية فيما يتعلق بمستويات العائد التي تتمتع بها الحكومات المحلية. وفي كثير من الحالات، تتقيد بشدة سلطاتهم في صنع القرار الخاص بالإنفاق المحلي. وتختلف الحكومات المحلية أيضاً

في مهامها لإعداد خطط الإنفاق الخاصة بالخدمات المحلية وسبل الراحة والبرامج الاجتماعية. كما توجد اختلافات كبيرة، أيضاً، في درجة سيطرة السلطات المحلية على الموظفين في المستويات الأدنى بالوزارات التي تتبعها تلك السلطات.

تمكين أصوات النساء من أن تسمع

إن مدى اعتراف الحكومات المحلية بعدم المساواة في مشاركة النساء والمجموعات المهمشة الأخرى، فضلاً عن محاولاتها التعويض عن ذلك، يختلف بدرجة واسعة إلى حد كبير في أنحاء العالم كافة. ففي نظام الحكومة المحلية بالهند، نجد أن مجلس القرية النيابي - أو "جرام سابها" - يمثل ساحة المشاركة في التخطيط. وتختلف قواعد العضوية والنصاب القانوني في تلك المجالس النيابية باختلاف الولاية في الهند، لكن بعض القواعد حاولت علاج جوانب القصور في مشاركة النساء. ففي مادها براديش، لا يتحقق النصاب القانوني في مجلس القرية النيابي ما لم تشكل النساء ثلث المجتمعين. وفي راجاستهان، هناك بند مماثل يشترط وجود النساء في مجلس القرية النيابي بنسبة وجودهن نفسها في المجتمع المحلي - أي 50% على الأقل. ويمكن أن توجد النساء في الجمعيات والمجالس النيابية بالقرى، ومع ذلك لا يشعرن بالحرية في طرح آرائهن. وقد أدخلت ولاية كيرالا الهندية تدابير إضافية لإظهار آراء النساء حول التخطيط المحلي. فقد كرست حوالي 10% من الميزانية المحلية لميدان "تطوير المرأة"، كما يجب اتخاذ قرارات تخصيص تلك الأموال من مجموعات فرعية تضم في عضويتها النساء فقط، وذلك في الاجتماع السنوي الخاص الذي يعقده مجلس القرية النيابي حول التخطيط. وهناك تدبير إضافي جرى إعداده ويهدف إلى التقليل من خوف النساء من دخول منتديات التخطيط المحلية و/أو نفاذهن إليها. وقد نالت جمعيات أصغر اعترافاً قانونياً، سواء على مستوى الدائرة أو حتى بين وحدات الحوار الأصغر التي تضم حوالي 50 أسرة معيشية. وتتناسب هذه الوحدات، عادةً، مع مشاركة النساء أفضل من مجلس القرية النيابي الأكبر نطاقاً؛ ذلك أن تلك الوحدات أقل ترويعاً للنساء وتتناول المشكلات التي تمثل خصوصية بالنسبة إلى المحليات، مما يساهم في تمكين النساء من اتخاذ أدوار نشطة في مجال صنع القرار.

مراجعات الإنفاق المحلي

في سياق عمليات اللامركزية في جميع الأمكنة، تتمثل أضعف

إعداد ميزانية النوع الاجتماعي على المستوى المحلي

يُعد تحليل ميزانية النوع الاجتماعي المحلية أداة جديدة تستخدمها المجموعات النسوية مؤخراً لبناء قدرات أعضاء المجالس المحلية. لكن استخدامها على المستوى المحلي لا يزال في بدايته: وليس من أقل أسباب ذلك كون العديد من الحكومات المحلية تعتمد على التحويلات المرسلة من المركز لتمويل الخدمات الجوهرية، وبالتالي لا تتخذ بنفسها سوى القليل من قرارات الإنفاق. ونجد في أوغندا وجنوب أفريقيا أن المنظمات النسوية غير الحكومية و"منتدى النساء في الديمقراطية" بأوغندا و"مبادرة الميزانية النسائية" بجنوب أفريقيا تسعى إلى تحليل الميزانية المحلية على أساس النوع الاجتماعي.²³ وقد تحقق بعض التقدم في جنوب أفريقيا تجاه رفع الوعي بشأن تأثير إنفاق الحكومة المحلية على البرامج المتعلقة بالنساء. وهو الأمر الذي تضمن إبلاغ النساء بعوائد الحكومة المحلية ونفقاتها، وإلقاء الضوء على أنماط تخصيص الموارد التي تعزز المساواة بين الجنسين.²⁴

لقد كشف تحليل الميزانية المحلية الحساس للنوع الاجتماعي عن قيد رئيسي يعوق بناء المساواة أمام النساء في المناطق الريفية: حيث يوجد تصور بأن مساهمة النساء في العوائد المحلية قليلة، وبالتالي ليست لهن سوى كلمة محدودة في إنفاقها. ففي أوغندا، يُجمع من الرجال شكل من أشكال ضريبة الرؤوس، التي تُعتبر من بقايا "ضريبة السكن" الكولونيالية، بيد أن مبلغ الضريبة قد يُقطع رُ عملياً - من الدخل الذي تكسبه النساء في الأسر المعيشية. وللوسائل الأخرى المتبعة في زيادة العائد المحلي، مثل استعادة تكلفة الخدمة، تأثير محدد على كل من الجنسين. كما أن الرسوم المفروضة على المُستخدمين - في مجالات الصحة أو التعليم أو توصيل المياه - تؤثر على المرأة، عندما تكون هي العضو المسؤول في الأسرة عن توليد المال اللازم لدفع تكلفة الخدمات الأساسية.²⁵ وتتأثر المرأة ذات الدخل المنخفض بوجه خاص: وذلك من خلال فرض إصدار تراخيص ودفع ضرائب فيما يتعلق بالنشاط التجاري غير الرسمي، مثل تجارة الشارع أو اتخاذ مواقع بالسوق. وعلى الرغم من أن النساء الأفارقة بالمناطق الحضرية تعتبرن أنفسهن من دافعي الضرائب ويحق لهن معرفة كيفية استخدام ضرائبهن، لا تُعتبر نساء المناطق الريفية من دافعي ضرائب من حيث حقوقهن. وقد لا يُنظر إلى الجهود التي قد تبذلها النساء لضمان جمع وأنفاق العائد بطرائق معينة، على أنها قبلت تركيز مناسبة لمشاركة المرأة.²⁶ يجب أن تُفضي الابتكارات في الحكم المحلي إلى تضخيم

وظيفة أو سلطة من الناحية المؤسسية في مراقبة حسابات الإنفاق المحلي ومراجعتها. ففي الهند، كانت جميع القوانين الحكومية المحلية بالولاية تضم بعض البنود الخاصة بدور "المراقبة" الذي تضطلع به مجالس القرى في مجال الإشراف على مجلس القرية ومراقبته. ويحق - على الورق - لمجالس القرى في أغلب الولايات دراسة بيانات الحسابات السنوية وتقارير مراجعة الحسابات. لكن وظيفة مراجعة الحسابات تتسم بالإبهام: إذ لا يوجد ما يؤكد سلطة مجالس القرى على مراجعة حسابات الإنفاق الفعلي من خلال توثيق الإنفاق أو ضمان ملاءمة التعاملات المالية. وبالتالي، يقل عدد الحالات المعروفة التي عارض فيها مجلس القرية النيابي بجدية قرارات الإنفاق.

وقد برز منهج أكثر بنوية في بلديات البرازيل للمشاركة في عمليات مراجعة الإنفاق، وكان منهجاً رائداً عام 1988 عندما أدخل "حزب العمال" عملية المشاركة في إعداد الميزانية البلدية إلى بورتو أليجري وبيلو هوريزونتي. إن المشاركة في إعداد الميزانية البلدية تمنح روابط المواطنين بالمجاورات كلمة مباشرة في كيفية إنفاق الأموال المحلية. وتُعد أدوارهم في مراقبة تنفيذ الأشغال العامة وفي مراجعة النفقات أدواراً مؤسسية. وتضم ممارسة إعداد الميزانية سنوياً تمثيل المواطنين في اللجان القطاعية بمجاوراتهم بغية تحديد أولويات الإنفاق اللازمة لسبل الراحة مثل: رصف الطرق، والصرف، وشبكة المجاري، وبناء المدارس. ويُعقد سنوياً اجتماعان مفتوحان للمجلس ويتسمان بالضخامة، يتولى أحدهما مراجعة الإنفاق على أساس ميزانية العام السابق، ويتولى الثاني انتخاب ممثلين من كل منطقة من مناطق المدينة في مجلس المشاركة في إعداد الميزانية. ويضطلع أعضاء هذا المجلس، الذي يضم كبار مسؤولي البلدية، بمسؤولية تصنيف الميزانية البلدية.

وقد أسفرت عملية المشاركة في إعداد الميزانية في تسعينيات القرن العشرين عن زيادة المساواة في توزيع المال العام بدرجة كبيرة.²⁰ ففي الفترة الواقعة بين عامي 1989 و1996، ارتفعت نسبة الأسر المعيشية التي تصل إليها مياه الأنابيب في بورتو أليجري من 80 إلى 98%، كما ارتفعت نسبة الأسر المعيشية التي تخدمها نظم شبكات المجاري البلدية من 46% إلى 85%، وتضاعف عدد الأطفال الذين التحقوا بالمدارس العامة.²¹ وبمرور الوقت، تعاظمت مستويات المشاركة الشعبية، وأصبحت المجموعات التي كانت سابقاً دون سلطة وهامشية تشكل على الأقل نصف - إن لم يكن أكثر - المجالس الإقليمية. ومع ذلك، لا تزال النساء غير ممثلات في قمة مستويات صنع القرار بلجان المجاورات، والتي يهيمنون على مستوياتها الأخرى.²²

المسؤولين بالمجالس على "إيجار" غير مشروع. وتوضح الأدلة المستقاة من عدد قليل من المجالس التي لا تضم سوى نساء - في ماهاراشترا، وكارناتاكا، ومادهايا براديش، وغرب البنغال - أن النساء أدخلن تغييرات في عمليات الإنفاق المحلي، وتحديد أولويات نقل الأرض للنساء، وقضايا الإمداد بالمياه، وتوفير المراحيض العامة للنساء في مناطق الطوائف الدنيا.²⁸

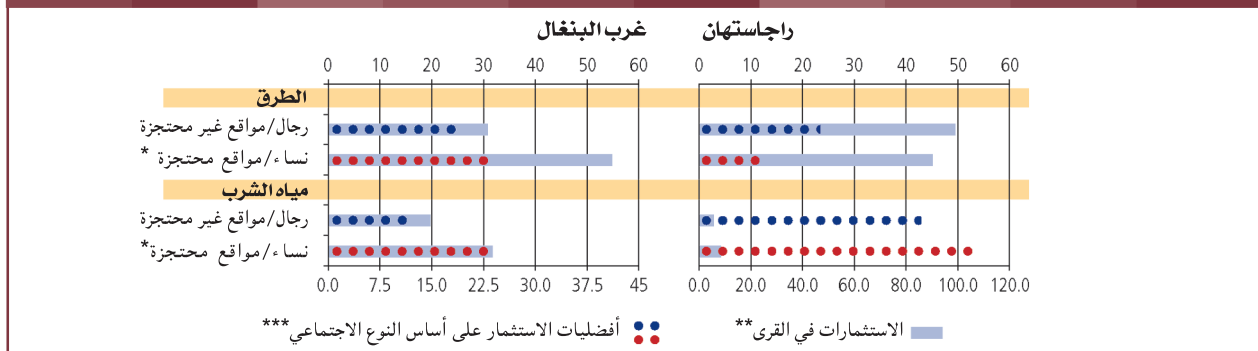
وقد أجرت النساء في غرب البنغال وراجاستهان دراستين منهجيتين حول العلاقة بين أولويات النساء وأنماط الإنفاق الفعلي في مجالس القرى. وتذهب الدراستان إلى أن النساء، على الرغم من المعوقات التي تواجهها من زاوية التعليم والخبرة السابقة والتصورات المسبقة حول ضعف قدراتهن القيادية، تؤثرن تأثيراً حقيقياً على قرارات السياسة.²⁹ وقد خلصت الدراستان إلى وجود رابطة غير مبهمه بين أولويات الإنفاق التي أعلنت عنها النساء - مياه الشرب والطرق - وتغير مستويات الإنفاق، كما يوضحها الشكل 12.2. كما عبرت النساء في الولايتين عن اهتمام بمنشآت مياه الشرب أكبر من اهتمام الرجال، واستطعن تغيير الإنفاق - حتى وإن كان بقدر قليل فحسب في حالة راجاستهان - ليعكس أولوياتهن. وهناك مراجعة أخرى قامت بها بعض النساء - يدور هذه المرة حول جودة الخدمات في ظل إشراف المجالس - وخلصت إلى أن خدمات الإمداد بمياه الشرب كانت بشكل عام أفضل، كما كان من الأقل ترجيحاً أن تطلب النساء أعضاء المجالس الرشاي من المتعاقدين. ومن سوء الحظ أن هذه المراجعة خلصت أيضاً إلى أن رضا سكان تلك المجالس عن الخدمة كان أقل ترجيحاً.³⁰ وحتى عندما أثبتت المقاييس الموضوعية تفوق المجالس التي تديرها النساء في تقديم خدمات معينة، أخضعت تلك المجالس لمعايير أداء شديدة القسوة.

صوت المرأة في المداولات المحلية، ودعم الإنفاق على احتياجات النساء، وبناء قدرة النساء أعضاء المجالس في الكشف عن جوانب الزيف أو الفشل في تكييف الالتزامات مع الإنفاق. ومع ذلك، لم يوجه الانتباه إلى السلوكيات الراسخة بين البيروقراطيين في الحكومة المحلية. ففي القرى، نجد أن المحاسبين، والمسؤولين عن تسجيل الأرض، والمسؤولين عن موارد الممتلكات العامة المحلية - مثل الغابات والمياه - يميلون إلى مقاومة نقل السلطات من وزاراتهم إلى الأعضاء المنتخبين بالمجالس المحلية؛ إذ قد يرون أن هؤلاء الأعضاء أقل منهم اجتماعياً، وغير مؤهلين تقنياً لصنع القرار، وأنهم إن فعلوا فهم يولونهم بذلك مسؤوليات هي في الأصل من حقهم. وفي بعض السياقات، يحتفظ هؤلاء المسؤولون بشعور بازدراء خاص تجاه النساء أعضاء المجالس، ويمكنهم تقويض سلطة هؤلاء النساء برفض التعاون معهن.

تأثير النساء على صنع القرار المحلي

وعلى الرغم من العقبات المهمة التي تعوق فاعلية النساء السياسية على المستوى المحلي، تشير الأدلة المستقاة من خبرات اللامركزية حول العالم إلى أن النساء أعضاء المجالس والقاطنات ينجحن بالفعل في تبيان أولويات التخطيط وصنع القرار على المستوى المحلي، بما يختلف عن الحال نفسها بالنسبة للرجال. ففي راجاستهان، تزايد تعبير النساء أعضاء المجالس والقاطنات في توضيح منظور المرأة في أمور مثل النفاذ إلى المياه والوقود والرعاية الصحية.²⁷ كما نشطن، أيضاً، ضد بعض الممارسات مثل الخصخصة غير القانونية للأراضي المشاع بغير وجه حق، فضلاً عن قطع الأشجار - وهي تمثل عادة مصادر مهمة لحصول

شكل 12.2 أفضليات السياسة والاستثمار على أساس النوع الاجتماعي في القرى ذات المواقع القيادية المحتجزة وغير المحتجزة للنساء. أدلة من غرب البنغال وراجاستهان بالهند.



ملحوظات: * القرى (جرام بانشايات) التي تضم مواقع قيادية (براد هان) محتجزة للنساء. ** بالنسبة إلى عام 2002. مؤشرات الاستثمار المستخدمة هي: للطرق، حالة الطرق (100 إن كانت جيدة)؛ لمياه الشرب، عدد منشآت مياه الشرب التي جرى بناؤها أو إصلاحها (المحور السفلي). *** النسبة المئوية للقضايا المثارة في الشهور الستة الأخيرة (من بين عدد إجمالي من القضايا المثارة من جانب النساء أو الرجال)؛ معلومات مجموعة عام 2000 (المحور العلوي). المصدر: Chattopadhyay and Duflo 2004

الحواشي:

- 1 . 16 : Molyneux 2004
- 2 . 4 : Beall 2004
- 3 . 2003 : UCLG
- 4 . 25 : Massolo 2004
- 5 . 11; Bauer 2004 : Hubbard 2001
- 6 . 15 : Beall 2004
- 7 . 2004 : Bauer
- 8 . 17 : Beall 2004
- 9 . 2003 : Ahikire
- 10 . 1999 : Tamale
- 11 . 2004 : AnanthPur
- 12 . 984 : Chattopadhyay and Dufflo 2004
- 13 . 2000 : Buch
- 14 . 18 : Vijayalakshmi 2002
- 15 . 2001 : Vijayalakshmi and Chandrashekar
- 16 . 5335 : EPW 1995
- 17 . 2004 : Beall
- 18 . 2003 : Mbatha
- 19 . 19-20 : Beall 2004
- 20 . 19 : Avritzer 2000
- 21 . 2001b : World Bank
- 22 . 14-15 : Abers 1998; Avritzer 2000
- 23 . 31 : Beall 2004
- 24 . 2000; Beall 2004 : Budlender 1999 ; Coopoo
- 25 . 21 : Budlender 1999
- 26 . 31 : Beall 2004
- 27 . 2000 : Mayaram
- 28 . 93-6 : Kaushik 1996
- 29 . 984 : Chattopadhyay and Dufflo 2004
- 30 . 2003 : Topalova

يجب، أيضاً، إجراء مزيد من البحوث حول التأثير السياسي الناجم عن وجود النساء بالمناصب العامة في البلدان النامية. وعلى الرغم من أن التحيز الذكوري في مؤسسات الحكم يمكن أن يمثل ثقلًا مضادًا لجهود النساء في المناصب العامة، فقد كانت الدوافع الأساسية للأجندات السياسية في مجال المساواة بين الجنسين في أنحاء العالم كافة تكمن في انخراط النساء السياسي ونشاط المجتمع المدني. وهو ما يُعد سبباً كافياً للسعي، بمزيد من الهمة والنشاط، نحو تحقيق المساواة بين الجنسين في السياسة. ولا يزال هناك الكثير الذي يجب عمله. فعلى الرغم من تقليص التفاوت بين الجنسين في مجالي التعليم الابتدائي والنشاط الاقتصادي على نحو جوهري، فلا يزال التفاوت بين الجنسين في السياسة الرسمية صارخاً - كما يوضح الشكل 12.3.

يُعد الشكل 12.3 بمثابة تذكير معتدل بأن نجاح إدراج أعداد أكبر من النساء في السياسة يظل أمراً استثنائياً: إذ إنها لا تشكل سوى حالات مُلهمة ولا تشير بعد إلى توجه. وتظل الأولوية تتمثل في إيجاد طرق لزيادة مشاركة النساء في الحياة العامة - سواء بوصفهن ممثلات منتخبات، أو موظفات تنفيذيات، أو في صفوف البيروقراطيات الخاصة بالخدمات العامة: من الشرطة إلى نظام التعليم. وحتى عندما يتحقق ذلك، فإنه لن يسفر في حد ذاته بالضرورة عن سياسات عامة تراعي المرأة. بل يجب تحسين مسألة مالكي السلطة رُ على المستويين العام والخاص - أمام النساء، مع إعادة تشكيل الأطر المؤسسية بحيث تصبح أكثر استجابة لاحتياجات النساء، وتتمكن النساء الناشطات داخل وخارج الآلية الرسمية للحكومة والحياة السياسية من التعبير عن مطالبهن.

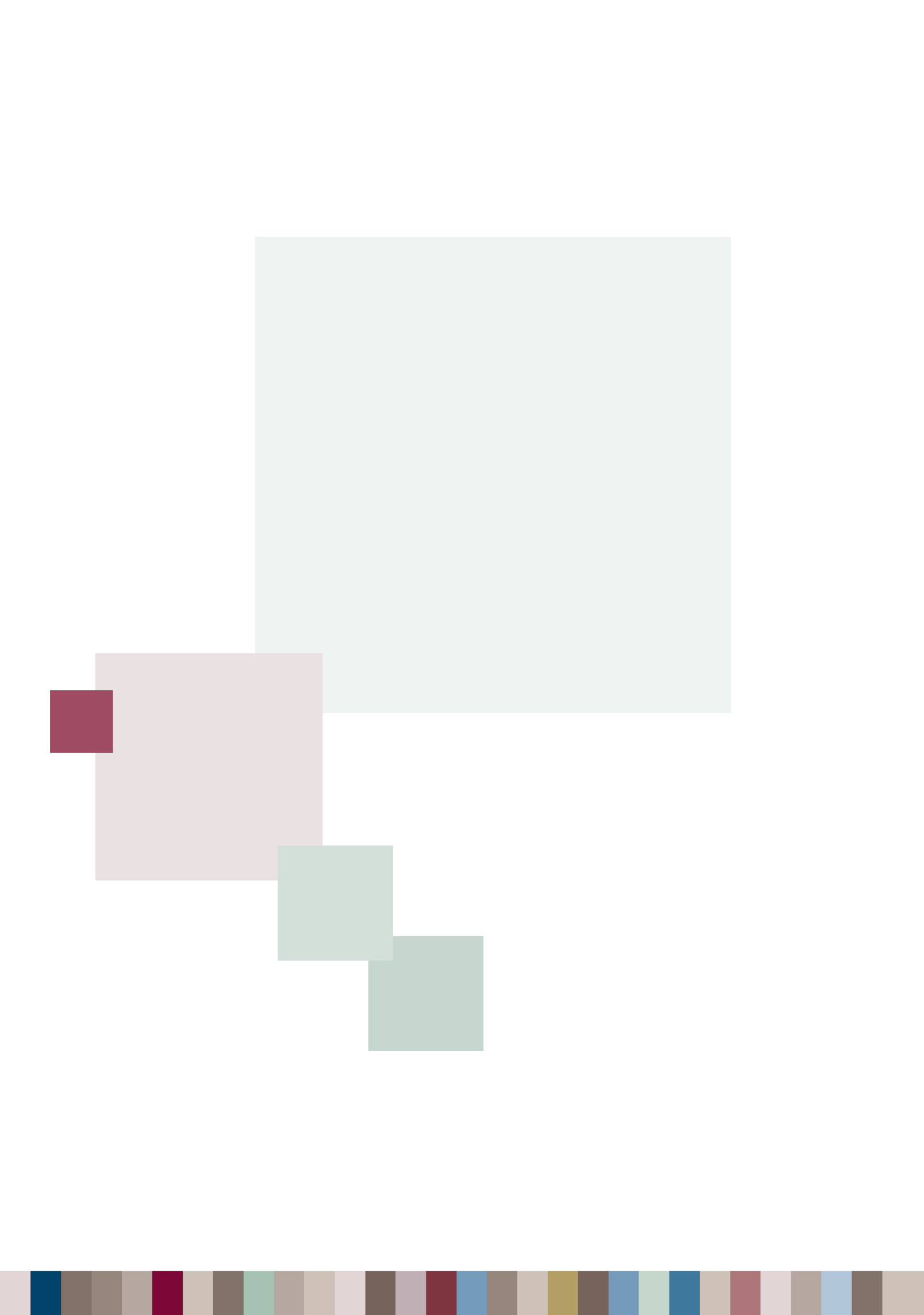




القسم الرابع النوع الاجتماعي، والنزاعات المسلحة، والبحث عن السلام



امراة تستنقذ بعض
متعلقاتها من حطام بيتها
الذي أصابه الدمار أثناء
الصراع. جروزني، جمهورية
الشيشان، الاتحاد الروسي.



لقد انتهت النزاعات المسلحة وحالات انتشار العنف - التي ازدادت دون توقع بعد خفوت الحرب الباردة - خلال السنوات العشر التي تلت عام 1995. لكن نزاعات مسلحة وحالات عنف أخرى لا تزال مستمرة بأشكال أكثر شراسة. وعلاوة على ذلك، هناك، أيضاً، التدخل العسكري متعدد الأطراف بقيادة الولايات المتحدة، والذي وجد تبريراً له في إطار "الحرب ضد الإرهاب" على الصعيد العالمي، منذ الحادي عشر من سبتمبر/أيلول. إن هذه الأنواع الجديدة من الحروب - التي يقل اقترانها بالمواجهات المعتادة في ميدان القتال عن اقترانها بتحطيم النظم وأنساق العيش والقواعد الاجتماعية - تؤثر، بوجه خاص، على النساء، سواء على شخصهن أو على أدوارهن المبنية اجتماعياً.

وخلال السنوات العشر الماضية، تعزز اعتراف القانون الدولي - في السنوات المبكرة من تسعينيات القرن العشرين - بأن عمليات الاعتداء الجنسي تُشكل سلاحاً من أسلحة الحرب وجريمة ضد الإنسانية. وقد حققت محاكم ما بعد الحرب - بشأن رواندا ويوغوسلافيا السابقة - نجاحاً في إصدار أحكام في بعض تلك القضايا. وفي الوقت نفسه، تزايد تركيز الاهتمام على أدوار النساء في حل النزاعات وبناء السلام، وفي المساعدة على إنشاء مؤسسات انتقالية أو "جديدة" تتعلق بأوضاع بيئة ما بعد الحرب. ولا يزال هناك الكثير الذي يجب القيام به لتعزيز السلام "الذي يراعي النوع الاجتماعي"؛ وذلك لتفادي إجبار النساء على العودة إلى الأدوار والأوضاع غير المواتية التي كانت تُشكل جزءاً من الظروف الاجتماعية و السياسية التي أدت في الأساس إلى خلق تلك المواجهات المسلحة.

يدرس الفصل الأول من هذا القسم - وهو بعنوان "تأثير النزاع على المرأة" - السبل المتعددة والمتناقضة، أحياناً، التي تتأثر بها المرأة نتيجة النزاع المسلح. ويدرس الفصل الثاني - وهو بعنوان "بعد النزاع: المرأة، وبناء السلام، والتنمية" - تحديات بناء السلام في فترة ما بعد الحرب، فضلاً عن إمكانات إحداث تغيير إيجابي في قدرة المرأة في البحث عن العدالة وممارسة الحقوق.





الفصل الثالث عشر تأثير النزاع على المرأة

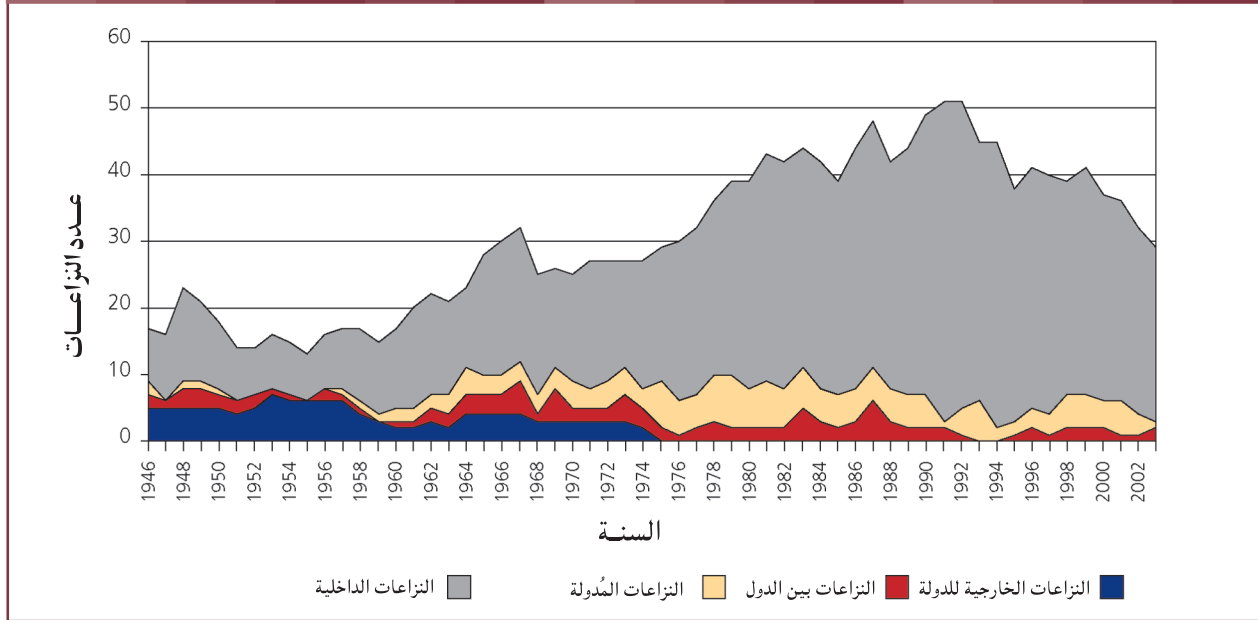
التوصل إلى حل حاسم - كما في سربلانتكا، وجمهورية الشيشان، وكولومبيا. وتُعد أغلب هذه النزاعات حروباً داخلية أو "أهلية": كان اثنان فقط من بين تسعة عشر نزاعاً رئيسياً في العالم سنة 2003 يدوران بين الدول (غزو العراق بقيادة الولايات المتحدة/المملكة المتحدة، حرب الهند-باكستان ضد كشمير)، لكن تدخل القوى أو المصالح الخارجية أو انخراطها يُعد أمراً شائعاً (انظر الشكل 13.1).

وقد أدى تفكك اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية إلى تقليص آفاق وقوع نزاعات قوية بين الجيوش الوطنية المنظمة التي تستخدم أسلحة جوية وأرضية ونووية عالية التطور: إذ كان ذلك يُمثل صورة الحرب التي سادت خلال القرن العشرين غالباً، بالإضافة إلى حرب العصابات التي برزت بقوة أكبر في حرب فيتنام والنضال التحرري في أفريقيا. إن التطورات الجغرافية - السياسية التي ترتبت على ذلك، بما فيها بروز أحادية الولايات المتحدة، قد أفضت إلى فتح الباب أمام أنواع جديدة من التدخلات العسكرية الخارجية: الهجوم الجوي الضاري على دولة منشقة أو منبوذة، أو الغزوات العسكرية التي تطلق على أغراضها اسم إنهاء الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو استعادة النظام. كما شهد تعقيد الأزمات في تسعينيات القرن العشرين وأوائل الألفية نشأة التدخلات الخارجية الشاملة، وعادة باسم بناء السلام تحت مظلة الأمم المتحدة. وعلى نحو مطّرد، أصبحت أهداف تلك التدخلات - أي: السلام، والاستقرار، والتنمية، ومساءلة الحكومات - أكثر طموحاً وأوسع نطاقاً وأشبه بالوصاية بأكثر مما كانت عليه الحال في السابق، ويُعد التدخل العسكري في أفغانستان عام 2002 مثلاً كلاسيكياً في هذا الصدد.² وتمثل تلك التدخلات، التي تنخرط فيها، عادة، قوات من أمم مختلفة تضطلع بأدوار عسكرية وغير عسكرية، عنصراً مهماً آخر في الصورة الملتبسة التي تبدو عليها الأوضاع الحالية لفترات النزاع وما بعده.

بعد مرور عشر سنوات على مؤتمر بكنين، لا يزال العالم يعاني من وباء العنف المسلح: إذ يشهد العالم تسعة عشر نزاعاً رئيسياً،¹ فضلاً عن عدد أكبر من المواجهات العنيفة صغيرة النطاق التي لا تزال دائرة في بقاع العالم المختلفة. وعلى الرغم من تناقص عدد النزاعات الرئيسية منذ نهاية الحرب الباردة، فإن التوقع المتفائل في بداية تسعينيات القرن العشرين بتقلص المواجهات المسلحة والحروب لم يتحقق بالفعل حتى الآن. لقد انتهت بعض الحروب، ومع ذلك استمرت حروب عديدة، بل ويبدو أن الظروف التي فرضها هجوم الحادي عشر من سبتمبر/أيلول 2001 على الولايات المتحدة - وما ترتب عليه من "حرب ضد الإرهاب" - قد تركت العالم أكثر عرضة عن ذي قبل للعنف المسلح غير المتوقع. ومن هنا، ازداد تعقيد المشكلات المتعلقة بتناول أسباب النزاعات وعواقبها على حياة الأشخاص العاديين - بما فيهم، وبوجه خاص، المرأة.

لقد شهدت نهاية الحرب الباردة حدوث تغيرات في أشكال العنف المسلح وميادينه. فقد أدت المفاوضات إلى إنهاء بعض النزاعات والمواجهات السياسية المسلحة، والتي كان يُوججها سابقاً التنافس العالمي بين القوتين العظميين في الشرق والغرب: سعياً للحصول على حلفاء استراتيجيين. لكن حروباً أخرى اندلعت، أيضاً، نتيجة لتراخي سيطرة القوى العظمى في بعض المناطق نظراً لابتعادها عن المشهد لفترات طويلة، كما حدث مع يوغوسلافيا السابقة. وتُعتبر العديد من النزاعات القائمة - كما في كشمير، والسودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية - استمراراً لفترة ما بعد الكولونيالية وإن اتخذت أشكالاً جديدة. كذلك توجد نزاعات أخرى ناتجة عن التنافس الداخلي على الأرض أو الموارد بين العشائر المحلية أو قادة المجموعات الإثنية - كما هي الحال في بوروندي، والصومال، وإندونيسيا - أو ناتجة عن حالات العصيان المسلح ضد الدولة، والتي يحالفها الحظ، أحياناً، وتُحسّر في أحيان أخرى، لكنها لا تنجح في نهاية المطاف في

شكل 13.1 أنواع النزاعات في العالم (1946-2003)



ملحوظة: النزاعات الخارجية للدولة تقع بين دولة ما ومجموعة غير تابعة لتلك الدولة وموجودة خارج أراضي تلك الدولة. النزاعات بين الدول تقع بين دولتين أو أكثر. النزاعات الداخلية المدولة تقع بين حكومة دولة ما ومجموعات المعارضة الداخلية، مع تدخل دول أخرى. النزاعات المسلحة الداخلية تقع بين حكومة دولة ما ومجموعات المعارضة الداخلية، دون تدخل دول أخرى.

المصدر: UCDP PRIO 2004

- بوصفهم مجموعة - في شن الحروب والتأثير على النتائج العسكرية يُعد هامشياً، حتى وإن مارست قليات منهم تأثيراً مهماً بشكل شخصي ومن وراء الستار على أزواجهن المقاتلين. قامت النساء، أيضاً، بدور مهم، بوصفهن قائدات عمليات التشجيع، تدفعن الرجال إلى اتخاذ مواقف شجاعة في ميدان المعركة، وتساعدن في صوغ أفكار الشرف والرجولة من خلال الإعراب عن موافقة النساء على مواقف المقاتلين الرجال.

الحرب والمرأة

عند مقارنة حروب اليوم بحروب الأجيال السابقة، يشيع اقتباس الإحصاء التالي: في حين كانت نسبة المصابين من أفراد الجيش تتراوح بين 80 و90% في الحرب العالمية الأولى، فإن نسبة ضحايا نزاعات وقتنا الحالي من المدنيين تبلغ 90% تقريباً، وغالبيةهم من النساء والأطفال.³ وعلى الرغم من الشك في مدى دقة هذا النوع من الإحصائيات، ومع احتمالات الخلط بين "المصابين" و"الضحايا"، فإنها تشير إلى وجود تغيرات مهمة في نوع خبرات الناس العاديين في الحرب - سواء كانوا رجالاً أو نساءً، وتحديدًا النساء (انظر الإطار 13.1).

إن المخاطر التي تنطوي عليها الحروب اليوم لا تشمل الأراضي فحسب، وإنما تشمل، أيضاً، الهويات الإثنية والدينية، والسيطرة على الموارد الطبيعية - مثل النفط والمعادن - والسيطرة على التجارة المربحة بل وأحياناً المحظورة - مثل تجارة المخدرات والسلاح. لقد تفاقمت تلك التوترات نتيجة الأزمات الاقتصادية وما يصاحبها من محن اجتماعية، وتعاظم فجوات الثراء بين المناطق والأمم، وضعف مؤسسات الدولة في مواجهة الفقر والقلق الأهلية. ومن بين الملامح الشائعة، هناك تأكيد الولاء الإثني والديني والعنصري الذي يغطي العلل السياسية والاقتصادية. ففي عالم يختل فيه توازن القوى، ويشعر فيه الكثيرون بالضعف اقتصادياً أو سياسياً، عادة ما تمثل روابط الهوية المشتركة قدرة كبيرة على التعبئة.

ومع انتهاء هذه العوامل، يصبح دور النساء ثانوياً بالنسبة إلى دور الرجال: نظراً لتقلص نفوذهن على هياكل السلطة القيادية المسؤولة عن صنع القرار. وتفوز النساء بين الفينة والأخرى ببروز رمزي تحت أقنعة استثنائية مثل: الانتحاريات أو "أمهات الشهداء" (ويمكن حتى دمج الاثنين). لكن دور النساء الواضح

مأوى آمن. وبمثل ما انتشرت الأماكن التي تشملها الحرب، يمثل ما ازداد عدد الفاعلين. ولا تزال الجيوش الوطنية - حيث توجد النساء بأعداد ضئيلة، وإن كانت أكبر مما كانت عليه الحال في السابق - تلعب دوراً مهماً، وخاصة في التدخلات الخارجية. لكن العديد من الحروب تخوضها قوات محاربة غير رسمية على خلاف الجيوش المنظمة؛ حيث تضم تلك القوات النشطة مجموعة من الفاعلين - سواء التابعين أو غير التابعين لدول - بما في ذلك: الميليشيات الخاصة، والممرتقة المأجورين، والمجموعات الإجرامية، بما يشير إلى "خصخصة" العنف.⁶ وعلى سبيل المثال، تنخرط الآن في معركة استقلال دولة كشمير بالهند ما يصل إلى مائة مجموعة مختلفة على الأقل تحارب دولة الهند، كما تحارب بعض تلك المجموعات بعضها البعض.⁷ وتختلف إلى حد كبير درجة قيام المرأة بدور داخل هذه القوات غير الرسمية المتحاربة، لكن فكرة غيابها الكامل عن ساحة المعركة أصبحت، حالياً، غير جديرة بالتصديق. وقد أشارت الباحثات النسويات إلى أن مشاركة النساء بنشاط في الحروب

لقد تقلصت القدرة على التمييز بين "جبهة الحرب" التي تقع بميدان المعركة البعيد ولا تضم سوى الرجال، و"الجبهة الداخلية" التي تحاول فيها النساء ممارسة الحياة اليومية بأقرب ما يمكن من الوضع "طبيعي" إن صح القول.⁴ لم يعد يوجد مجال منفصل يُبعد النساء عن المشاهد البشعة ويوفر لهن ولأطفالهن ومن تعولهن الحماية التي تتيح لها رعاية البيت عندما يغيب عنه الأزواج والآباء والأبناء لمواجهة لهيب المعركة. فالحرب يمكن أن تنفذ إلى مناطق بأكملها وتشمل جميع سكانها، أو تستمر في تذبذبها بين الارتفاع والانخفاض في أشكال شدتها؛ ذلك أن "الجبهات" تتحرك على نحو غير متوقع في الأراضي محل النزاع. وقد تدوم هذه الأوضاع لسنوات أو حتى لعقود، متراوحة بين الشدة والضعف بناءً على تدخل أطراف أخرى في النزاع أو فوز جماعات مسلحة مختلفة بسطوة مؤقتة.

وتمتد مناطق النزاع في حروب اليوم لتشمل المنازل، والأسواق، والمقاهي، وأماكن العمل، والقطارات، والمسارح، والمعابد، والمدارس: لا يوجد مكان واحد، تقريباً، يمكن اعتباره

إطار 13.1 بيانات حول النساء اللاتي تأثرن نتيجة النزاع المسلح

يتوفر قدر قليل نسبياً من البيانات التفصيلية حول تأثير النزاع المسلح على الجنسين: حيث تعني، عادة، صعوبة جمع البيانات في أية منطقة من مناطق النزاع قلة البيانات التي يمكن - بطبيعة الحال - الاعتماد عليها. وقد أجرى خبراء منظمة الصحة العالمية، مؤخراً، مع غيرهم من الخبراء، مراجعة للبيانات الخاصة بالوفيات والجرى فيما يتعلق بالنزاعات، وأشارت هذه المراجعة إلى انهيار خدمات المعلومات في أثناء الحروب، فضلاً عن سيادة عدم اليقين بشأن إحصائيات الوفاة والإعاقة.⁵ وتتسم المواقف بالتبعية، ويرتفع عدد السكان وينخفض بسرعة وفقاً للأحداث، ويصبح الأمن محدوداً، وتقع أولويات أفراد الإغاثة في أماكن أخرى. ولهذه الأسباب، لا يمكن إجراء أية مسح، وما يتوفر من مسح يكون محدوداً بسكان بعينهم في ظل ظروف خاصة ولا تشكل أساساً يمكن الاعتماد عليه لاستقراء النتائج. وبالتالي، فإن الإفادات المتعلقة بأعداد الوفيات الناتجة عن النزاع أو لأسباب مرتبطة تكون، عادةً، تقديرية وقد تكون متحيزة، كما أن جميع تلك البيانات تكون مثقلة بالسياسة، وقد ترتبط بأهداف دعائية. فالإحصاءات التي تشير إلى أن النساء والأطفال يشكلون 80% من سكان المخيمات، أو أن نسبة الوفيات الناتجة عن الحرب بشكل غير مباشر مقارنة بتلك الناتجة عن الحرب مباشرة تبلغ 1:9، لا تعتمد على أدلة إمبريقية ويجب تناولها بحذر.

وتحاول الآن منظمة الصحة العالمية تحسين أساليب تقييم حالات الوفاة والإعاقة واعتلال الصحة، سواء في بيئة النزاع أو بيئة ما بعد النزاع. كما تحاول هيئات الأمم المتحدة، علاوة على منظمات حقوق الإنسان، تقييم مستويات العنف الجنسي ضد النساء، وجمع بيانات بين سكان المخيمات النازحين واللاجئين. لقد تعاضد الإقرار بأن احتياجات اللاجئين ومدى تعرضهن للتأثر يختلفان عن احتياجات الرجال ومدى تعرضهن للتأثر، وبأهمية توفر بيانات تفصيلية حول الجنسين ومعلومات حول الأسر التي تعتمد إعالتها على النساء، وأفراد الأسرة الذين يحتاجون للإعالة بين اللاجئين. إن كلاً من المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية الأساسية في مجال الإغاثة الطارئة يوليان تسجيل وتوثيق بيانات اللاجئين أولوية أعلى مما كانت عليه الحال في السابق؛ فيدون إجراء عمليات التسجيل، تضع حقوق اللاجئين ويصعب إمدادهم بالحماية والمساعدة الفعالة، كما يصعب لم شمل الأسر. كذلك قامت منظمة الصحة العالمية بإنشاء قاعدة بيانات حول العنف ضد المرأة وأثره على صحتها. هذا بالإضافة إلى إعداد دراسة في بلدان مختلفة حول الموضوع نفسه، وإن كان العنف الأسري يُشكل بؤرة تركيز تلك الدراسة.

المصدر: United Nations 2000b 156-7, 162-3

بالإضافة إلى ذلك، فمن المعتقد أن هناك حوالي مائة مليون لغم تعرض الحياة للخطر في مناطق النزاع المختلفة في أنحاء العالم كافة. ولا تتسبب الألغام في حالات الوفاة والتشوه فحسب، وإنما تتسبب، أيضاً، في حظر استخدام مناطق زراعية ورعوية شاسعة. وهو ما يعني أن النساء والفتيات تصبحن معرضات للخطر عند ذهابهن إلى الحقول للعمل أو لجلب الوقود أو الماء.¹² وتنتشر في الحروب الجديدة تكتيكات الترويع التي تنشر الخوف بين الناس، وتُحِل الأراضى والبيوت إلى أماكن غير مأهولة وغير قابلة للاستخدام، وتُدمر المباني المقدسة والآثار. وتسهم وفرة الأسلحة الصغيرة والمتفجرات في تفسير ذلك.¹³

ويساعد تكرار العنف على زرع الخوف والكراهية والشعور بعدم الأمان، كما يزيد من وحشية السلوك ويدمر العلاقات الشخصية. أما المجموعات العرقية أو الدينية - التي كانت تختلط ببعضها البعض، سابقاً، داخل المجتمعات المحلية، ومع جيرانها، وبين أسرها من خلال التزاوج بين العشائر أو التجمعات أو الديانات - فقد أصبحت تُجبر في العادة، وبإملاء من "القادة" المحليين، على الانقسام إلى معسكرات متحاربة. كذلك بلغت أضرار المشاعر والصدمات النفسية، الناجمة عن تجارب التعرض للفظائع على أيدي من كانوا في السابق جيراناً وأصدقاء، إلى حد يصعب معه التأقلم مرة أخرى عند استعادة "السلام".¹⁴ لقد أدى الانزلاق إلى الحرب العشائرية الضروس في الصومال إلى إجبار العديد من النساء المتزوجات من رجال ينتمين إلى عشائر أخرى على ترك أزواجهن وأطفالهن، والسفر مسافات طويلة بحثاً عن الأمان في المناطق التي يعيش فيها آبائهن أو أسلافهن،¹⁵ فالعلاقات التي تتمزق بهذه الكيفية، قد تستحيل استعادتها. لقد فقدت الكثير من الأمهات المتزوجات من خارج الأقارب أطفالهن إلى الأبد، مما جعل الزواج في الصومال، حالياً، يتم في أغلب الأحوال بين أفراد العشيرة الواحدة.

المرأة بوصفها ضحية مباشرة للحرب

يؤثر عنف الحروب و النزاعات على كل من يعيش في المنطقة. ويختلف التأثير بناءً على عوامل عديدة، يلعب فيها السن والنوع الاجتماعي دوراً كبيراً. فعلى الرغم من ندرة قيام النساء بأدوار التحريض على الحرب و النزاع، تزداد أعدادهن بين الضحايا، سواء على المستوى الشخصي أو على مستوى أدوارهن المبنية اجتماعياً أو على أساس النوع الاجتماعي. ويبدو واضحاً أن خبراتهن في النزاع تختلف اختلافاً ملحوظاً عن خبرات الرجال، سواء من حيث شدتها أو من حيث عدد الضحايا.

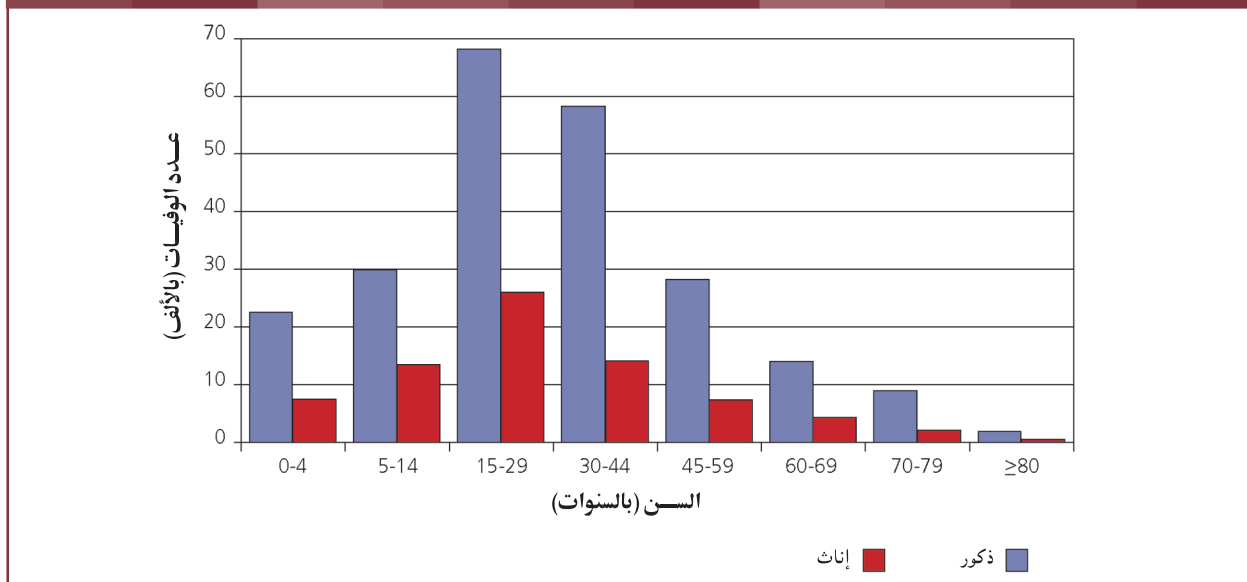
تاريخياً لا تقتصر على عملهن بالمعسكرات، بوصفهن مسؤولات عن تقديم الرعاية، وإنما، أيضاً، بوصفهن مقاتلات. وقد تدرت النساء مؤخراً و حاربن بوصفهن "مقاتلات من أجل الحرية" في كل من نيكاراغوا، وفيتنام، وسريلانكا، وجنوب أفريقيا، وجنوب السودان.⁸ كما تضطلع النساء، أيضاً، بأدوار فرعية في حركات المقاومة والعصيان المسلح؛ حيث تقمن بأدوار نقل الرسائل، والتجسس، وتوصيل المؤن للملاحي، وتقديم الرعاية للجرحى. وفي بعض الحالات، تُجبر النساء على أداء تلك الأدوار الحربية التكميلية، لكن العديد من النساء المشاركات ينخرطن في الحياة العسكرية طواعية.

أساليب القتال

يترتب على أساليب القتال في حروب اليوم، أيضاً، تأثيرات اجتماعية قوية؛ فالقصف الجوي يسفر عن وفيات "إضافية" بين المدنيين غير المسلحين، حتى وإن كانت الهجمات الجوية الضارية على المدنيين أقل شيوعاً الآن عما كانت عليه الحال في النصف الأول من القرن العشرين. كما أسهمت، أيضاً، زيادة التجارة العالمية وازدهارها في مجال الأسلحة الصغيرة في تاجيج انتشار النزاعات؛ إذ توجد حوالي 1250 شركة في أكثر من 90 دولة (أساساً في أوروبا والولايات المتحدة) تقوم، حالياً، بإنتاج الأسلحة الصغيرة والخفيفة.⁹ لكن مخزون الأسلحة الخفيفة التي تشتريها الحكومات معرض للسرقة، ومن ثم يمكن أن تنتشر تلك الأسلحة بين السكان، كما يمكن بيعها بأسعار زهيدة، وقد أدى فقدان السيطرة على مستودعات الأسلحة الألبانية عام 1997 إلى اشتداد القتال في كوسوفو ومقدونيا المجاورتين.¹⁰ وعندما انهارت الحكومة في الصومال عام 1991، وجدت مئات الآلاف من الأسلحة النارية طريقها إلى العشائر المتحاربة. وفي أعقاب سقوط صدام حسين في العراق، استولى المدنيون على ما يتراوح تقديره بين 7 و8 ملايين قطعة من الأسلحة الصغيرة، بحيث امتلك كل منزل في البصرة حوالي أربع بنادق.¹¹

إن وفرة الأسلحة تتيح نهوض واستمرار المليشيات والعصابات، التي لا يقتصر استخدامها لتلك الأسلحة على إطلاق النيران والهجوم من الكمائن وغيرها من الأفعال المعروفة في الحروب، بل يتعداه إلى استخدامها في الأغراض الإجرامية لتصفية حسابات قديمة أو القتل بهدف الثأر. وعندما ينهار أي نظام، وتصبح قوات الشرطة غير قادرة على أداء وظائفها، يتعرض المدنيون لعدم الأمان على المستوى الشخصي. فالاعتصاب في زمن الحرب، وغيره من السياقات المماثلة، يحدث، عادة، تحت تهديد السلاح.

الشكل 13.2 تقدير توزيع الوفيات الناتجة عن نزاعات عام 2000، على أساس السن والجنس



المصدر: Murray et al 2002

أصبح استهداف زوجات القادة المحاربين وأطفالهن لعمليات الخطف أو الاعتداء من الأمور المعتادة تاريخياً. وقد وصلت مؤخراً إفادات من شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية حول قيام القرويين المحليين بدفن النساء أحياء بزعم أنهن ساحرات، لكن السبب الحقيقي كان يكمن في قيام أولئك النسوة بإمداد المجموعات المسلحة التي لا يساندها القرويون بالطعام والدواء.¹⁶ وفي مناطق النزاع بأفريقيا جنوب الصحراء، وغيرها من الأماكن، تواجه النساء، يومياً، خطراً شخصياً عند خروجهن بحثاً عن الطعام والماء والوقود. وفي شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، أبلغ مسؤول رسمي للأمم المتحدة الخبراء المستقلين بصندوق الأمم المتحدة لتنمية المرأة أن "النساء تخاطرن بحياتهن عندما تذهبن إلى الحقول أو في طريقهن للسوق، ويمكن أن تتعرض النساء في أي يوم إلى نزع ملابسهن وتعريتهن بالكامل، وإذلالهن واغتصابهن علناً. ولم يعد كثير من الناس يبيتون الآن في منازلهم: فكل ليلة تتعرض إحدى القرى للهجوم والإحراق والإخلاء ... ودائماً يأخذ الجناة معهم النساء والبنات".¹⁷

حالات الوفاة والفقد

يوضح الشكل 13.2 أن عدد الوفيات بين الرجال أكبر منه بين النساء. على أن حالات الوفاة بين النساء نتيجة تعرضهن للإصابات أكبر مما يمكن توقعه. فتقديرات نتائج نزاعات عام

وقد كان هناك ميل، حتى وقت قريب، نحو التركيز على أدوار النساء بوصفهن ضحايا، والتقليل من قوتهن. لكن اختلاف طبيعة النزاع، فضلاً عن تقييم الحروب المعاصرة من منظور نسوي، قد بدأ يقدم صورة أكثر تعقيداً لنشاط النساء في الحرب ومدى تأثيرها عليهن. وتذهب هذه النظرة إلى أن النساء تنخرطن في الدفاع عن المجتمع وترتبطن بذلك على نحو أنشط في زمن الحرب، وتحافظن على نسيجه، كما تتعرضن صراحة لوحشية الحرب، بل تتورطن، أحياناً، فيها. إن الإقرار بأن الاغتصاب الجماعي يمكن استخدامه بوصفه من "أسلحة الحرب"، وبأن التحرش الجنسي يعدّ أمراً معتاداً نتيجة لثقافة القتال، إنما يؤكدان مدى قابلية النساء للتأثر المباشر في ظل انتشار حالات عدم الأمان. ويمكن اعتبار هذه الظاهرة من أعراض تعرض مجمل السكان بشكل عام للعنف.

وبغض النظر عن أن المرأة بوصفها أنثى تُعتبر "محمية" أو "مُحصنة"، فهي مُستهدفة، بوجه خاص، في ظل حالات العنف المستوطنة التي تغمر العديد من ساحات القتال. وفي الحروب التي تندلع نتيجة عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، أو نتيجة الاختلافات القائمة على أساس الهوية أو الدين، تُجبر النساء على اتخاذ جانب طرف النزاع الذي تنتمي إليه بحكم الأسرة أو القرابة أو الدين، بغض النظر عما إذا كان هذا الموقف يعكس - أو لا يعكس - إحساسهن الشخصي بالهوية. لقد

حالة كانت نتيجة مباشرة للعنف، منها 40% من النساء والأطفال، بينما كانت باقي الحالات الإضافية نتيجة الأمراض وسوء التغذية.²³

الترمل

على الرغم من أن فرص نجاة النساء من الإصابة أعلى من فرص الرجال، فإن عليهن تحمل فقد الزوج أو الأب أو الأبناء بما يشتمل عليه ذلك من ألم عاطفي ونفسي، وتخفيف أثر هذا الفقد على باقي أفراد الأسرة الذين يحتاجون إلى إعالة، بما فيهم الأطفال. وتشير التقديرات الديموجرافية إلى ترمل ما يصل إلى 30% من سكان المجتمعات التي مزقتها الحروب.²⁴ وتعيش النساء اللاتي ترملن نتيجة الحرب في ظروف شديدة القسوة. ويرتبط الترمل إلى حد كبير بزيادة أعداد النساء الميعلات في الأسر المعيشية، وهو أمر معتاد في زمن الحرب،²⁵ لكنهن تواجهن صعوبات خاصة مقارنة بالنساء اللاتي غادر أزواجهن أو أفراد أسرهن مؤقتاً للحرب، أو تعرضوا للاختفاء أو الاحتجاز. وعلى نحو تقليدي، تعتمد مساندة العائلة على إعادة تزويج المرأة - بوصفها زوجة ثانية - إلى شقيق الزوج أو أي فرد آخر من أفراد العائلة الذكور، ويصبح البديل الوحيد أن تعيش حياتها على الهامش الاقتصادي. وفي الأماكن التي تستطيع فيها الأرمال امتلاك الأرض أو الوصول إليها، من الممكن أن تجبرن على بيع تلك الأراضي إذا عانين ضائقة مالية أو لم تستطعن استئجار عمالة وشراء مدخلات. وتتسم القضايا المتعلقة بملكية الإناث للأرض وسهولة الوصول إليها بأهمية كبيرة في عمليات التسوية التي تحدث بعد الحرب (انظر الفصل الرابع عشر). إن وجود عدد كبير من الأرمال بين بيئة سكانية تغمرها النزاعات يمكن أن يقلل من الآثار الفردية المترتبة على الشعور التقليدي بالوصمة لدى الأرمال؛ بل يمكن أن تنجح في تغيير السلوك الاجتماعي نحوهن، وتنتزع امتيازات من السلطات. ومع ذلك، لا تتم تلبية احتياج الأرمال للدعم الاقتصادي والاجتماعي بسهولة. وحتى في البلدان، التي من المفترض نظرياً، أنها توفر المعاشات والمزايا الاجتماعية، قد يستحيل أو يصعب على الأرمال الوصول إلى تلك الخدمات. وتعتقد المشكلة في الحالات التي يختفي فيها الزوج دون أن يترك أثراً. ففي ولاية كشمير بشمال الهند، يوجد عدد كبير من النساء المعروفات باسم "أنصاف أرمال". وهؤلاء النساء غير قادرات على تقديم دليل على اختفاء الرجل العائل، مثل جثته أو أية أدلة أخرى مقبولة رسمياً، وفي مثل هذه الحالات، لا تُعتبر المرأة - من الناحية العملية - أرملة، ليتسنى لها تلقي أنواع معينة من مساعدات الولاية.²⁶

2000 فقط تشير إلى ما يقرب من 310000 حالة وفاة متأثرة بالجراح، وقع ما يزيد عن نصفها في أفريقيا جنوب الصحراء، وخمسها في جنوب شرق آسيا، والباقي في البلقان وآسيا الوسطى والشرق الأوسط.¹⁸ وعلى الرغم من أن أعلى معدلات للوفاة كانت بين الرجال الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و44 سنة، فقد كانت ربع حالات الوفاة المباشرة تقع بين النساء، وبلغ أعلى عدد لها بين النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين 15 و29 سنة (أي وفاة 26000 امرأة نتيجة أسباب مباشرة).

تعد أفريقيا جنوب الصحراء، إذن، أسوأ منطقة عانت فيها النساء، فقد كانت الغارات والهجمات المفاجئة على القرى نمطاً معتاداً في تلك المنطقة؛ حيث كانت أشكال العنف الوحشية والشريرة التي شهدها الفلاحون تمثل تجارب استثنائية وسبباً يدعو للقلق،¹⁹ وهو الأمر الذي يُعرض النساء، بوجه خاص، للخطر. فالأوقات التي يغيب فيها الرجال يمكن اختيارها عمداً باعتبارها أوقات مناسبة لشن الهجوم، وهذا ما أشارت إليه شهادات العديد من الناجين من الهجمات التي شنت على القرى الواقعة غرب دارفور بالسودان، كما ورد بالدراسة التي أجرتها منظمة العفو الدولية في بداية عام 2004. قال أحد الشهود: "لم يكن بالقرية سوى النساء والأطفال، بينما كان الرجال يراعون الماشية في مكان أبعد قليلاً نحو الشمال وأقرب إلى التلال. وعندما وقع الهجوم، ركض الرجال صاعدين إلى أعلى التلال لرؤية ماذا يحدث، وركضت النساء إلى داخل القرية لأخذ أطفالهن والهرب بهم جنوب القرية".²⁰

وهناك نسبة عالية من الوفيات تحدث، أيضاً، نتيجة للهروب والتمزق السكاني. وكما أشرنا سابقاً، تشير إحدى تقديرات الوفاة في الحرب إلى وجود تسع حالات وفاة غير مباشرة لكل حالة وفاة مباشرة، تشكل النساء والأطفال نسبة عالية منها. على أن هذه الأرقام لا تقوم على أساس إمبريقي، مثلها مثل أغلب الإحصاءات المرتبطة بالحروب.²¹ فهذه الوفيات ترجع إلى أسباب تتعلق بالجوع، وهتك العرض، والإنهاك، والعدوى أو الإصابة بمرض وبائي، أو خليط مما سبق يتفاقم نتيجة جراح أو صدمة. كما أن معدل الوفيات بين السكان الذين عانوا من التمزق نتيجة الحرب أكثر ارتفاعاً من معدل الوفيات المعتاد. وعندما بدأت الحرب الأهلية في الكونغو مرة أخرى في أواخر عام 1998، فرّثل سكان برازافيل إلى الغابات - حوالي ربع مليون نسمة - وظلوا دون مساعدة لعدة شهور، وارتفعت معدلات الوفاة بينهم إلى خمسة أضعاف المستوى المتوقع لدى "عتبة التحذير" في حالات الطوارئ.²²

وتوضح تقديرات "لجنة الإغاثة الدولية" في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجود 2.6 مليون حالة وفاة إضافية خلال الفترة من أغسطس/ آب 1998 إلى أبريل/ نيسان 2001 بالمحافظات الشرقية الخمس التي شهدت هجمات متبادلة بين المجموعات المسلحة. من بين تلك الحالات، هناك 350000

رسمية وغير رسمية حول الحرب، ركزت على قضية العنف الجنسي التي برزت باعتبارها من خصائص الأعمال العدائية في كل من أفغانستان، والجزائر، وتيمور الشرقية، وليبيريا، وشمال أوغندا، والسودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال، وغيرها من البلدان. ويبدو أن عمليات الاغتصاب تتزايد في حالات النزاع،³¹ لكن الصمت الذي كان يحيط بهذه القضية سابقاً يجعل تقييم تلك الاتجاهات من الصعوبة بمكان. إن ظروف العنف الجنسي وأشكاله عديدة وقد تتسم بالتطرف؛ إذ تشمل اغتصاب النساء وتعذيبهن أمام أزواجهن، واستخدام مواسير البنادق والسكاكين، ومهاجمة السيدات الحوامل والأجنة التي لم يلدن بعد، وبترو الأثداء وتشويه الأعضاء التناسلية، وغير ذلك من الأحوال الأخرى التي لا تكاد النساء تقدر على البوح بها. لقد كابدت بعض النساء والفتيات تكرار اغتصابهن من جانب العصابات، وتمكنت بعضهن من النجاة بعد خبرة الحياة في "معسكرات الاغتصاب" التي كُنَّ سجنات بها، وعانين من اعتداءات جنسية متكررة.³² إن استخدام الاغتصاب بهذه الطريقة لا يقلل من قدر المرأة نفسها ويهينها فحسب، وإنما يقلل، أيضاً، من قدر قومها أو عشيرتها ويهينهم. ففي رواندا و يوغسلافيا السابقة، كان الاغتصاب يستخدم بوصفه استراتيجية تستهدف قطع أواصر المجتمع المحلي، بل وبوصفه إحدى أدوات "التطهير العرقي".³³ إن انتهاك أجساد النساء وشؤونهن الجنسية ووظائفهن التناسلية يصبح - بهذه الطريقة - امتداداً لميدان المعركة. وبالنسبة إلى النساء الضحايا، لا يقتصر التأثير على تدميرهن على المستويين الجسدي والنفسي فحسب، لكنه قد يؤدي إلى الطلاق، والرفض العائلي، والنزاع الاجتماعي. وتعتبر كثير من الثقافات أن الاغتصاب عار على المرأة وتدنيس لشرف العائلة. ولا تعترف نساء الصومال بأنهن ضحايا للاغتصاب: نظراً لأن هذا الاعتراف يتبعه النبذ الاجتماعي والطلاق. وقد أصبحت نساء المقاومة الفلسطينية اللاتي تعرضن للسجن مرفوضات من جانب مجتمعاتهن المحلية بعد إطلاق سراحهن، بغض النظر عما إذا كانت تلك النساء قد تعرضن للاغتصاب من عدمه. كما أن بعض النساء العراقيات ضحايا للاغتصاب؛ أو السيدات اللاتي تعرضن للسجن ومن المفترض أنهن تعرضن للاغتصاب من جانب سجنائهن، قد عانين الطلاق، بل والقتل في بعض الحالات.³⁴

وهناك دراسة أجرتها في سيراليون منظمة "أطباء لحقوق الإنسان"، تذهب إلى أن العنف الجنسي المرتبط بالحرب عانت منه نسبة تبلغ 11% من نساء الأسر المعيشية، مع الإبلاغ عن 8% من حالات الاغتصاب. لكن هناك بلاغات أخرى عن نساء تعرضن للاختطاف، و/أو أصبحن حوامل أو عانين من نزيف

إن خبرة أرامل الحرب ليست سلبية في جميع الحالات. فقد أظهرت أرامل حرب التاميل في سريلانكا مواقف شجاعة مستقلة، وأصبحن مجموعة "تحرير" في ظل مجتمع محافظ بدرجة كبيرة. وتصف إحدى الدراسات في سريلانكا جيلاً من النساء الأرامل، وترى أنهن "تحدين البنى الهندوسية التقليدية للتمل، بوصفها تشكل ظروفًا سلبية ومُلَوِّثة تحول دون مشاركتهن في العديد من جوانب حياة المجتمع المحلي".²⁷ وقد أعادت هؤلاء النسوة تعريف معنى أن تعيش المرأة دون زوج في ظروف جنوب آسيا، كما سعت عديدات منهن إلى الحصول على استقلال جديد، والوصول إلى عالم الحياة العامة، فضلاً عن الحصول على وظائف عندما تكون فرص العمل بالحضر متاحة. ويكمن المثال الآخر حول التجارب المتناقضة الناتجة عن الحرب بالنسبة لبعض النساء في انتصار التحول الاجتماعي النابع من مآزق الحرب في أشد صوره.

استهداف الاعتداء الجنسي

كنت نائمة عندما بدأ الهجوم على ديسا. أخذني المهاجمون الذين كانوا يرتدون زياً موحدًا، كما أخذوا عشرات من الفتيات الأخريات، وجعلونا نسير لمدة ثلاث ساعات. في النهار كانوا يضربوننا ويقولون لنا: "أنتن، أيتها النساء السود، سوف نقضي عليكم: فليس لديكن إله". وفي الليل كانوا يغتصبوننا عدة مرات. وكان العرب يتولون حراستنا وهم مسلحون، وبقينا ثلاثة أيام دون طعام.

لاجئة من غرب دارفور بالسودان، أجريت معها المقابلة في معسكر جوز عامر، تشاد، مايو 2004. 28

يُسجل تاريخ النزاعات المسلحة استخدام العنف الجنسي منذ قديم الزمان، لكنه ازداد وطأة مؤخرًا وأصبح تناوله أكثر أهمية. وهناك أدلة على اتساع نطاق الاعتداءات الجنسية في نزاعات فترة ما بعد الكولونيلية. وفي أثناء تقسيم شبه القارة الهندية إلى الهند وباكستان عام 1947، تشير التقديرات إلى اغتصاب واختطاف حوالي مائة ألف امرأة وتزويجهن قسراً،²⁹ كما استُخدم الاغتصاب، بوصفه استراتيجية، في كوريا خلال الحرب العالمية الثانية. وحدث الشيء نفسه في بنجلاديش عام 1971 خلال حرب الاستقلال.³⁰ ومع ذلك، لم يلتفت الإعلام الدولي إلى هذه القضية إلا مع عمليات الاغتصاب الجماعي للنساء في البوسنة والهرسك عام 1992. ومع اغتصاب ما يتراوح بين 250 ألف و500 ألف امرأة خلال عمليات الإبادة الجماعية في رواندا عام 1994، اعترف العالم بأن الاغتصاب يُستخدم بوصفه سلاحاً من أسلحة الحرب. وقد أعقب ذلك صدور تقارير

إطار 13.2 الاغتصاب بوصفه إحدى أدوات النزاع العشائري في الصومال

لقد تعرضت آلاف النساء في الصومال - بين عامي 1991-1994 للاغتصاب والاعتداء في سياق النزاع العشائري. وهي فئات غير مسبوقة في تاريخ الصومال؛ فقد كانت الضعيفة والنزاع في المجتمع الصومالي الرعوي تحدهما تقليدياً القواعد الاجتماعية التي تحمي النساء، وكبار السن، والمرضى، والأطفال من الهجوم، أو تكفل التعويض على الأقل. لكن المجتمع تجاهل تلك القواعد في أثناء النزاعات التي نشبت عام 1991؛ حيث تعرضت النساء وغيرهن من غير المقاتلين إلى الهجوم تحت حصانة الميليشيات والأفراد، مما سبب صدمة عميقة ودائمة لنساء الصومال.

وهربت العديد من النساء إلى كينيا؛ حيث استمر تعرضهن للعنف الجنسي في معسكرات اللاجئين التي اتخذنها مأوى لهن. ونظراً لأن النساء شكلن 80% من سكان هذه المعسكرات، فقد شعرن بعدم الأمان وتعرضن لهجوم مجموعات مغيرة من الصوماليين المسلحين "شيفتا". وقد كشف نشطاء حقوق الإنسان النقاب عن حدوث اعتداءات على نطاق واسع، كما تولت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إجراء تحقيق كامل. وفيما يلي، اقتباس من إحدى المقابلات التي جرت في المعسكرات مع 192 ضحية من ضحايا الاغتصاب. في يوليو 1992، دخل تسعة من رجال العصابات (شيفتا) إلى منزلي في الليل. وكانوا يرتدون سراويل وسترات سوداء، وتغطي القبعات جزءاً من وجوههم. لم أكن أعرفهم. كانوا جميعاً يحملون البنادق، ويرتدون أحذية عالية الساق مثل أحذية الجنود. جذبوا ذراعاي ووضعوهما خلف ظهري وربطوا يدي. طلبوا مني عدم الصراخ، مع توجيه سكاكين نحو الجزء العلوي من ذراعاي ورأسي. دفعوني بأحذيتهم. وطلبوا مني أن أعطيهم كل المال الذي معي. لقد تاجرت في السوق نهاراً، ومن المؤكد أنهم تبعوني؛ ليعرفوا مكان إقامتي. وبعد أن قيدوني وأصابوني بجروح، أعطيتهم المال الذي كنت قد دفنته في مكان أمين. وبعد ذلك، أمسك بي ثلاثة رجال منهم، وجروني داخل منزلي واغتصبوني. كان أحدهم يغتصبي، بينما يصب الآخر سلاحه إلى رأسي وهو يقول لي أنه سوف يقتلني إذا أصدرت أي صوت. استيقظت ابنتي ذات العشرة أعوام وصرخت، لكنهم ضربوها على رأسها بالبنادق. ولا تزال ابنتي تعاني حتى الآن من مشاكل عقلية. وعندما حاولت أن أصرخ، أطلق رجال شيفتا طلقات نارية في الهواء، أثارت خوف الناس ففروا هاربين.

المصدر: Musse 2004

الزواج بالإكراه والاستعباد الجنسي

يدرك سكان المناطق التي دمرتها الحرب مدى التهديد الذي يتعرض له شرف المرأة؛ إذ إن الأعراف الاجتماعية القوية التي كانت سائدة سابقاً في تلك المناطق بشأن حماية الضعفاء لم يعد من الممكن الاعتماد عليها الآن. ففي أفغانستان التي استمرت فيها الحرب الأهلية لعقدين من الزمان، وكانت الأسر المعيشية تقبل سابقاً تزويج بناتها من أحد الأقارب الذي يعيش في منطقة أخرى خشية احتمال اختطافهن أو إجبارهن على الزواج من أحد أفراد طالبان، واصلت الأسر تبني هذا النهج بوصفه استراتيجية للحماية من قسوة الرجال المسلحين الذين يتزوجون بناتهن بالإكراه.³⁷

وهناك أدلة من مناطق نزاع أخرى تشير إلى محاولة الآباء منع تعرض بناتهن للاعتداءات بتزويجهن في سن مبكرة، أو يلجئون إلى "بيع" ابنة شابة بتزويجها نظراً لاستنفاد مواردهم.³⁸ وفي معسكرات المفقودين في بوروندي، على سبيل المثال، تشير نتائج المسوح إلى أن 55% من الفتيات تزوجن في سن

مهبلية وألم وتورم، أو انتقلت إليهن عدوى الأمراض المنقولة جنسياً، مما يشير إلى تعرضهن للجنس قسراً ولم يستطعن الإقرار بذلك خوفاً من الوصمة الاجتماعية. تعرضت معظم هؤلاء النساء لضحايا للاغتصاب، وتعرض ثلثهن للاختطاف، كما أجبرت بعضهن على الزواج، وأصبح عدد قليل منهن حوامل.³⁵ وبناءً على تقرير بتكليف من "اتحاد الصحة الإنجابية للاجئين"، تشير التقديرات إلى أن حالات الاغتصاب والاعتداء الجنسي المرتبطة بالحرب في كوسوفو تراوحت بين عشرة آلاف وثلثين ألفاً. ومع ذلك، لم تتمكن منظمات الصحة وحقوق الإنسان الدولية - بما فيها مراكز مراقبة الأمراض، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، و"مراقبة حقوق الإنسان" - من التأكد من الرقم الفعلي.³⁶ ونظراً لهذا "الصمت الحديدي" والشعور بالمحذور حول الاغتصاب، لا يجري الإبلاغ إلا عن عدد محدود من تلك الحالات. ومن الشائع أن تلد النساء ضحايا الاغتصاب أطفالهن دون أية مساعدة طبية في كوسوفو، كما هي الحال في ليبيريا والبوسنة وسيراليون؛ حيث واجهت كثير من الأمهات وأطفالهن النبذ من جانب عائلاتهن.

جنسياً، وتحديدًا فيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة/مرض الإيدز. وترجع أسباب ارتفاع معدل هذه الأمراض إلى السلوك الوحشي الذي يتسم به الجنود، واللصوص المحليين، ورجال الميليشيات، علاوة على أفراد قوات حفظ السلام. يركز البرنامج المشترك للأمم المتحدة حول فيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة/مرض الإيدز على الجنود بوصفهم إحدى المجموعات العديدة المعرضة لخطر الأمراض المنقولة جنسياً، بما فيها فيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة. ويشير البرنامج إلى أن معدلات الإصابة بالأمراض المنقولة جنسياً بين أفراد القوات المسلحة تزيد، عادة، عن معدل يتراوح بين ضعف وخمس أضعاف معدلات الإصابة بين السكان المدنيين. لكن الزيادة قد تصل إلى خمسين ضعفاً أو أكثر في زمن النزاع.⁴³ هناك حالات انتشر فيها فيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة على نطاق وبائي بين السكان المدنيين بعد وجود الجيش في الجوار، سواء معسكراً في المنطقة أو مجرد عابر بها. وفي رواندا عام 1992، ارتفعت أنماط الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة بمناطق الحضر (27% من النساء الحوامل اللاتي يتوجهن للعيادات قبل الولادة)، بينما بلغ المعدل 1% فقط بالمناطق الريفية. ومع حلول عام 1997، أدت الزيادة الديموغرافية التي تلت عمليات الإبادة الجماعية عام 1994 إلى الوصول إلى معدلات شبيهة متساوية بين الحضر والريف.⁴⁴ ونظراً لصعوبة جمع البيانات الصحية في مناطق النزاع، يصعب تقديم إيضاح حاسم للارتباط بين انتشار فيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة ووجود النزاع، لكن الأمر مقبول على نطاق واسع. ففي رواندا، كانت الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة نتيجة الاغتصاب هدفاً متممداً عبر عنه بعض أفراد ميليشيات "إنترأهاموي".⁴⁵

مبكرة عما كانت عليه الحال في السابق، كما بلغت النسبة 18% في الريف المثقل بالاضطراب.³⁹ وأفاد اللاجئون الصوماليون من جماعات الأقليات باختطاف الفتيات الصغيرات البالغات من العمر 13 سنة بالقوة وتزويجهن من "قادة" الميليشيا. وقد يجري ترتيب مثل هذه الزيجات مع العائلات في مقابل "حماية" الأسرة.⁴⁰ وفي عام 1998، أفاد مقرر الأمم المتحدة الخاص لشؤون العنف ضد المرأة أن الزواج الإجباري والدعارة بالإكراه كانا من بين انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها قوات الأمن الإندونيسية في تيمور الشرقية.⁴¹

يعد الاستعباد الجنسي، أو الإبقاء على النساء مأسورات لتوفير خدمات جنسية للجنود المقاتلين، إساءة أخرى تواجهها المرأة في أثناء النزاع. في الحرب العالمية الثانية، جلب الجيش الياباني بالقوة من ماليزيا وإندونيسيا وكوريا ما يعرف باسم "نساء الراحة"، ومنذ ذلك الحين لم تتمكن هؤلاء النسوة من الحصول على أية تعويضات من اليابان. وفي شمال أوغندا، يقوم "جيش لورد للمقاومة" منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين بحملة منظمة لاختطاف الفتيات، واللاتي يُطلق عليهن "الزوجات" أو "المساعدات"، لكنهن يتعرضن للاستعباد الجنسي والمنزلي. ويمنح "جيش لورد للمقاومة" هؤلاء الفتيات للجنود كمكافأة على الأداء المتميز، ونوعاً من التقدير الشخصي، ودليلاً على المكانة؛ فكلما ارتفعت الرتبة في "جيش لورد للمقاومة"، كلما زاد عدد "الزوجات" المخصصات. أما النساء اللاتي استطعن الهرب، فقد تعرضن لفحوص طبية أثبتت أن 100% منهن مصابات بالأمراض المنقولة جنسياً.⁴²

جوانب ضعف أخرى مرتبطة بالجنس

تشهد جميع مناطق النزاع زيادة ملحوظة في الأمراض المنقولة

الإطار 13.3 الأمهات الصغيرات اللاتي تعرضن للاختطاف وأطفالهن الرضع

إن الفتيات اللاتي واجهن الاختطاف في شمال أوغندا وسيراليون، واستُخدمن زوجات بالإكراه "لقادة" الأدغال وأصبحن أمهات لأطفالهن، يزداد شعورهن بالضعف، إلى حد كبير، عند عودتهن إلى مجتمعاتهن. ويعاني الأطفال أنفسهم وصمة العار، ونقص الرعاية الصحية الأساسية، ونقص الطعام، فضلاً عن غياب المأوى والملبس. وتجد أمهاتهن صعوبة في إعالتهم، كما تضطرب علاقات الارتباط بين الأمهات وأطفالهن الرضع، مما قد يؤثر على قدرة الأطفال على النمو. وعند عودة هؤلاء الفتيات إلى مجتمعاتهن، فإن وصمة العار التي تلحق بهن لولادة أطفال من قادة المتمردين - وهي وصمة أشد وطأة من وصمة الاعتداء الجنسي - قد تدفع بهن إلى الاختباء وتحاشي الذهاب إلى العيادات الطبية وحضور البرامج: حيث سينكشف وضعهن. وقد لا يقبل المجتمع هؤلاء الأطفال أو حتى لا تقبلهم أمهاتهن؛ إذ يعتبرونهم "متمردون المستقبل". وقد قام فريق للتقييم النفسي، بتكليف من اليونسيف وحكومة أوغندا، بتسجيل العديد من الشهادات التي تؤكد تلك السلوكيات؛ "لا تحب الأمهات الصغيرات الأطفال غير المرغوب فيهم؛ فالعديد من هؤلاء الأمهات لا تزلن صغيرات وترغب في الالتحاق بالمدرسة، لكن وجود الأطفال يمنعهن من ذلك. إن استعادة الأمهات الصغيرات لذكريات الاعتداءات اللاتي تعرضن لها تشكل مصدر عذاب لبعضهن" (شاب من أوجوماني، شمال أوغندا، 1998).

المصدر: McKay and Mazurana 2004

النساء بوصفهن مشاركات في الأعمال العسكرية

على الرغم من أن العنف المسلح يُعتبر من أفعال الرجال، فقد اضطلعت النساء بأدوار عسكرية نشطة في الحروب والثورات منذ سنين طويلة. وقد حصل دورهن النشط في القتال على اهتمام أكبر مؤخراً، وخاصة منذ قيام النساء بأدوار التفجير الانتحارية في كل من حرب التحرير التي يخوضها نمور تامل إيلام في سيرلانكا، وفي الانتفاضة الفلسطينية، وبين المتمردین في الشيشان. كما قامت المرأة بأداء دور المقاتلة من أجل الحرية خلال النضال التحرري في أفريقيا في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين في موزمبيق وزيمبابوي وناميبيا، وحدث الشيء نفسه في نيكاراغوا وفيتنام، وكذلك في جنوب أفريقيا: حيث تدرّبن و حاربن جنباً إلى جنب مع الرجال ضمن قوات المؤتمر الوطني الأفريقي.⁵¹ وتُجبر بعض النساء المقاتلات على حمل السلاح أو العمل لدى القادة العسكريين، بينما هناك نساء أخريات يحركهن الإيمان بهدف الحرب التي تشنها مجموعات الأقارب أو المجموعات التي تنتمي إلى هوية واحدة. إن مشاركة هؤلاء النساء لا تقتصر على الأهداف الثورية والراдикаلية؛ تضم الحركات الشوفينية والوطنية نساءً بين النشطين من أعضائها ومؤيديها. ويمكن أن تنمو قوة المرأة في أوضاع النزاع في ظل مجموعة من السياقات السياسية المختلفة - الديمقراطية، والثورية، والسلطوية - أيضاً في البلدان القوية أو الضعيفة على السواء.

لقد شهدت السنوات الأخيرة اهتماماً كبيراً بتجنيد واستخدام "الأطفال الجنود"، سواء في القوات المنظمة أو في قوات الميليشيات. وقد أدى تطوير الأسلحة الأوتوماتيكية خفيفة الوزن وسهلة الاستخدام إلى تيسير استخدام الأطفال لها. وأغلب هؤلاء الأطفال الجنود - إن لم يكن جميعهم - دون الثامنة عشرة. وقد انضمت الفتيات إلى قوات القتال بين عامي 1990 و2003 في 55 دولة، وشاركت في القتال في 38 منها تشتعل فيها نزاعات داخلية مسلحة.⁵² لقد تعرضت العديد من هؤلاء الفتيات إلى الاختطاف، وأُجبرن على القتال أو القيام بأدوار أخرى. وفي الحروب الداخلية في أفريقيا، حيث يشيع وجود الفتيات بين المجموعات المسلحة، يدور خلاف حول فكرة مشاركة النساء في القتال طوعية؛ ذلك أن النساء قد لا تجدن بديلاً حقيقياً.

لقد قامت النساء بأدوار القتال والمساندة السياسية في النزاعات الأهلية التي شهدتها بلدان أمريكا الوسطى في

وتتفاقم مشكلة الأمراض المنقولة جنسياً لدى النساء مع انتشار الاغتصاب وتزايد أعداد النساء اللاتي يبعن الجنس، بوصفه وسيلة لكسب الرزق، خلال فترات الكرب الشديد. ويزيد الطلب على الخدمات الجنسية في الوقت الذي تشتد فيه الحاجة إلى المأوى واستمرار حياة الأسرة، وخاصة عند وجود جيوش أجنبية أو قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة؛ حيث يمتلك أفرادها المال ويرغبون في إنفاقه. وقد عُقدت في جنيف عام 1992 ورشة عمل حول التبعات الاجتماعية المترتبة على عملية بناء السلام في كمبوديا، وأشارت إلى أن نمو صناعة "الترويج والترفيه" قد أثر على كل من النساء والأطفال، بالإضافة إلى زيادة جذب الأطفال لتجارة الجنس.⁴⁶ كذلك أفادت تقارير الخبراء المستقلين في "صندوق الأمم المتحدة لتنمية المرأة" عام 2000 بأن ذلك يمكن اعتباره ظاهرة شاهدها الخبراء في جميع مناطق النزاع التي زاروها، بما فيها جمهورية الكونغو الديمقراطية، وسيراليون، وكمبوديا، ويوغسلافيا السابقة. كما طالب رادهيكا كوماواسامي، مقرر الأمم المتحدة الخاص السابق حول العنف ضد المرأة، الأمم المتحدة باتخاذ خطوات نشطة لمنع تورط أفراد قوات حفظ السلام في العنف الجنسي ضد النساء، ومعاقبتهم على ارتكابه.⁴⁷

وعلى الرغم من أن تعريف الإتجار في البشر لا يزال موضع خلاف، فيبدو أن أوضاع الحرب والنزاع ترتبط بزيادة الإتجار في الناس، وخاصة النساء والفتيات. ويرجع ذلك جزئياً إلى أن الفوران الاجتماعي وغياب النظم القانونية الفاعلة، أو وضع القانون موضع التنفيذ، يوفران غطاءً جيداً لهذه التجارة المربحة. يوجد، أيضاً، ارتباط بين تدمير الحياة الاقتصادية والفقر المدقع الذي وصلت إليه حالة العائلات، مما اضطرها إلى اللجوء لوسائل مأساوية للبقاء تتمثل في الاتجار بأنفسهم أو بأطفالهم. كما أن غياب نقاط مراقبة حدودية مناسبة في أثناء النزاع قد ساعد على خلق بيئة تتيح ازدهار الإتجار في البشر.⁴⁸ لقد ارتفع معدل الإتجار في البشر إلى 50% بين عامي 1995 و2002. وتأتي كثير من تلك الحالات من بلدان تتعرض للاضطراب وما يصاحبه من ضغوط اقتصادية. ومن المعتقد أن غالبية البشر الذين يتعرضون للإتجار هم نساء، بهدف استخدامهن في الدعارة - وفقاً للمنظمة الدولية للهجرة.⁴⁹ ومن بين الأمثلة على ذلك ما حدث في كولومبيا التي مزقتها الحرب، حيث تعتقد "منظمة مناهضة الإتجار في البشر" أن حوالي 50 ألف امرأة تتعرض سنوياً للتهريب إلى خارج البلاد (انظر، أيضاً، الفصلين السابع والعاشر للاطلاع على تفاصيل الخلاف الذي يحيط بالإتجار في البشر).⁵⁰

أفادت التقارير أن مجموعة "الحكّامات" صاحبت المقاتلين الرجال بإطلاق صيحات التهليل وإنشاد أغان تشجعهم وتعلن أن القرويين المحليين الأفارقة سيخرجون و"ستوجد ماشيتنا على أرضهم". ووفقاً للشهادات التي جمعتها منظمة العفو الدولية، تقوم نساء "الحكّامات" بدور مسؤولات الاتصال في أثناء الهجوم. وعلى الرغم من عدم انخراطهن بنشاط في القتال، فإنهن تشاركن في أفعال النهب والسلب. وفي بعض الحالات، كان من المعروف عنهن مشاهدة رجالهن وهم يغتصبون نساء أخريات.⁵⁶

تأثير الحرب على النساء بوصفهن فاعلات اجتماعيات

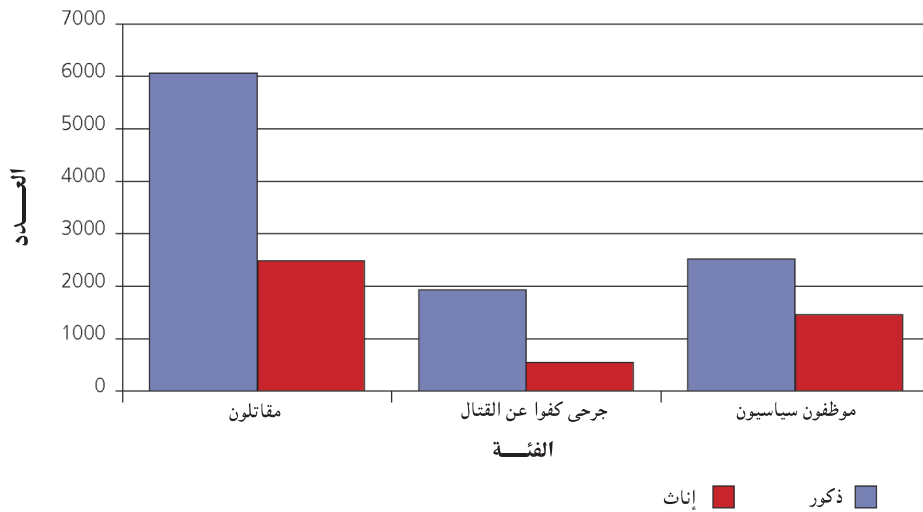
تؤدي الحروب خلال مسارها، ونتيجة لتغير السلطات الحاكمة وعلاقات القوة، إلى تغيير طريقة عمل المجتمعات بشكل أساسي. وإذا استمرت الحرب لفترة طويلة، فإنها تقود إلى تدمير الاقتصاد في المناطق التي تنتشر فيها، كما تُغير من هيكلها الأساسية، بما في ذلك أنماط العيش وسبل البقاء ومقدمي الخدمة النشطين. وتسفر هذه التغيرات عن تشعبات مهمة تؤثر على العلاقات بين الجنسين. فمن ناحية، يمكن أن تفقد النساء وظائفهن المهنية والتجارية وتقعن تحت وطأة الفقر، كما حدث في البوسنة والهرسك. وقد تفقد القدرة على الوصول إلى الأرض، أو الأرض الصالحة للزراعة، كما حدث في العديد من النزاعات في أفريقيا مثل: أنجولا، ورواندا، وأوغندا. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تؤدي جهود النساء من أجل البقاء إلى مشروعات جديدة، بل وتمنحهن - في سياق جهود الإغاثة الدولية وغير الحكومية - تدريباً وقدرة على الحصول على وظائف بحيث تعملن مدرسات، وعاملات في المجالين الاجتماعي والصحي. وقد أشارت العديد من المراقبات النسويات إلى نمط الفوز بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بل والسياسية، للمرة الأولى؛ حتى وإن أضاف ذلك أعباء لا يكاد يمكن دعمها.

إن النساء عند اضطلاعهن بدور الرعاية، بوصفهن مقدمات الخدمات الاجتماعية، عليهن أن تفترضن، أيضاً، تحمل مستويات إضافية من المسؤولية. ويرجع ذلك إلى احتمالات انفصالهن عن منازلهن وعن باقي أفراد الأسرة، وخاصة الرجال الذين يضطلعون، عادةً، بدور مقدم الرعاية والحماية الأساسيين، فضلاً عن دور عائل الأسرة ورأسها. ويمكن أن توجد أعباء إضافية ناتجة عن انهيار الخدمات في المنطقة المجاورة للقتال، وخاصة الخدمات الصحية. وقد يؤثر غياب الخدمات على المرأة شخصياً؛ فغياب آليات للحياة اليومية تكون شديدة الوطأة بوجه خاص؛ لأن دور المرأة في الأساس يتمثل في رعاية أطفالها، وكبار السن والعجزة،

جواتيمالا، والسلفادور، ونيكاراجوا. وفي ذروة جهود ساندينيستا للإطاحة بنظام الرئيس أناستاسيو سوموزا في نيكاراجوا بين عامي 1977 و1979، شكلت النساء المقاتلات ما يصل إلى 25-30٪ من مجموع المقاتلين.⁵³ كذلك استمرت النساء في السنوات التي تلت ذلك في الاضطلاع بدور مركزي في مرحلة الانتقال من النضال المسلح إلى الحكم. وفي السلفادور، حيث تتوفر إحصاءات أفضل، أشارت تقديرات "بعثة الأمم المتحدة للمراقبة" إلى أن النساء شكلن ما يصل إلى 29٪ من مجموع المقاتلين، 37٪ من مجموع الكوادر السياسية. وفي جواتيمالا، أوضحت بيانات "الوحدة الوطنية الثورية في جواتيمالا" أن النساء شكلن ما يصل إلى 15٪ من مجموع المقاتلين، و25٪ من مجموع الكوادر السياسية (انظر الشكلين 13.3 و13.4). ومما يشير الاهتمام، أن النساء في جواتيمالا استفدن من تسوية السلام أكثر من استفادة نساء السلفادور من التسوية المماثلة. ويرجع ذلك جزئياً إلى أن التسوية في جواتيمالا تلت تسوية السلفادور بستة أعوام، وبالتالي عكست تنامي الوعي بحقوق المرأة وضغوط المجتمع المدني.⁵⁴

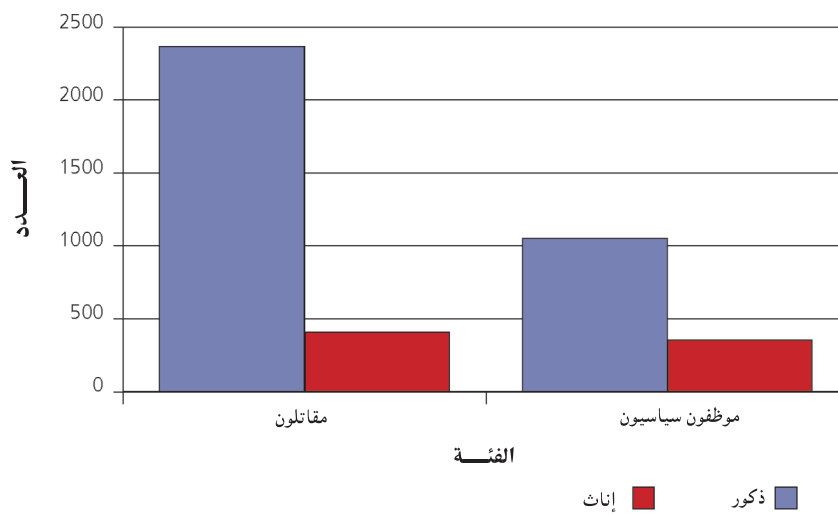
ومن المعتقد أن النساء تشكلن ثلث كوادر حرب العصابات وحوالي نصف قيادات المستوى الوسيط في العصيان الماوي المسلح الدائر في نيبال.⁵⁵ وترتكز هذه الأرقام على المقابلات الشخصية التي تمت مع القادة الماويين والأدلة المستقاة من الحكايات، وبالتالي لا يمكن إثبات صحتها، لكن احتمالاتها مرجحة. إن نيبال بلد فقير ورعوي وجبلي، ويتمركز المتمردون الماويون، عادة، في أفقر المناطق وأبعدّها. وتضم أغلب المناطق الرعوية عدداً قليلاً من الرجال، حيث هاجر أغلبهم إلى العاصمة كاتماندو بحثاً عن العمل أو إلى مدن وبلدات أخرى عبر الحدود الهندية. وعندئذ تبقى النساء بمفردهن للقيام بأعمال الزراعة وإعالة الأسرة، وتنجح في ذلك بطريقة ما. والدولة غائبة عملياً، ويعتبر الماويون في كثير من المجتمعات المحلية الجانب الوحيد الذي يعرفه الناس في مجال الإمداد بالإدارة والخدمات أو الأمن وبالتالي، لا يشير الدهشة أن تتمتع أيديولوجيتهم بالجابية، وأن تنضم النساء اللاتي تواجهن الفقر المدقع وصعوبات الحياة إلى صفوف كوادر حرب العصابات وتضمن إضافة كبيرة إلى أعدادهم. وقد وردت إفادات عن حالات اشتراك النساء في الحرب بوصفهن مؤيدات نشطات ومشجعات للقوات المقاتلة في عدد من البلدان بما فيها شمال أوغندا، وغرب السودان. ومن بين الأمثلة على ذلك، هناك مجموعة "الحكّامات" في دارفور التي تقوم بدور تقليدي في أغاني المديح والأداء الثقافي، كما تفعل مجموعات النساء في بلاد عديدة في المنطقة. وخلال الهجمات التي شنتها مؤخراً ميليشيا "جانجاويد" على القرى المحلية،

شكل 13.3 تركيبة النوع الاجتماعي في جبهة "التحرير الوطني" في السلفادور، على أساس فئة التسريح



المصدر: United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL) cited in Luciak 2004

شكل 13.4 تركيبة النوع الاجتماعي في "الاتحاد الثوري الوطني" في جواتيمالا، على أساس فئة التسريح



المصدر: URNG 1997 cited in Luciak 2004

واليتامى، وغيرهم من أفراد الأسرة الذين تتولى المرأة رعايتهم. وتشكل الأوبئة الناتجة عن الأمراض المعدية، كما يشكل نقص التغذية، أشد الأضرار عند الأطفال الصغار، ويتوجب أن تتولى النساء وبناتهن الكبار عبء معاناة الأسرة من المرض والجوع، وتسعين إلى برامج الإغاثة في مجال التغذية وتصطحبن الأطفال إليها، وعلى خلاف ذلك عليهن تحمل مسؤولية فقد أطفالهن.

التأثير على الصحة والخدمات الصحية

تواجه صحة النساء خطراً شديداً من جراء تعرضهن بدرجة كبيرة إلى عدوى الأمراض المنقولة جنسياً، والأضرار النفسية والجسدية الناتجة عن الاغتصاب، علاوة على نقص العناية بالصحة الإنجابية. وقد تضطر النساء للولادة دون أية مساعدة طبية، أو في ظل ظروف شديدة التوتر - أثناء هروبهن، على سبيل المثال. كما تزداد صعوبة مسؤولية النساء عن المعتاد في مجال رعاية الأطفال وأفراد الأسرة الآخرين، فضلاً عن رعاية المصابين. وتتولى المرأة، غالباً، أداء هذه الوظائف في ظروف تشهد تدمير العيادات ونهبها، وعدم وجود أي مهنيين في مجال الصحة، والنقص الحاد في الأدوية والأدوات، بالإضافة إلى أن القتال قد يجعل الوصول إلى أي نوع من المساعدة الطبية مستحيلاً. وقد أصدرت منظمة اليونيسيف عام 1992 تقريراً حول أوضاع النساء والأطفال الأفغان، ورد فيه أن "عددًا قليلاً من النساء في أحد الأحياء الفقيرة تجمعن فوق أسطح المنازل لمناقشة إمكانات الرعاية الصحية في المنطقة... لكن النساء أصبحن بتوتر شديد عند الحديث عن مشاكل الحياة اليومية، وأصبحن غير قادرات على الحديث عن أي شيء آخر".⁵⁷

إن أدوار رعاية الأسرة وإعالتها تضغط بشدة على النساء، وتقود إلى إصابتهن بمضاعفات صحية إضافية. وهناك أدلة قوية تؤكد قيام النساء بتقليص كمية ما تتناولنه من طعام بغية حماية الأوضاع الغذائية لباقي أفراد الأسرة، مثل الرجال أقوياء البنية أو الأطفال، بناءً على الأعراف الثقافية.⁵⁸ وفي بعض مناطق النزاع، أو فيما يتعلق بالمقتضيات اللازمة لمعسكرات النازحين، يمكن إدخال ما يسمى "أغذية المجاعة" إلى النظام الغذائي - وهي أغذية لا تُستخدم إلا في فترات المعاناة من الغياب الحاد للأمن الغذائي. وتجدر الإشارة إلى أن "محاصيل المجاعة" - مثل كاسافا (التي تؤكل في غرب ووسط أفريقيا) - تتكون من محتوى غذائي فقير، وتحتاج إلى وقت وعمل إضافيين لتحضيرها بغية التأكد من أن درجة السمية لا تشكل تهديداً.

وغالباً يهرب الأطباء وموظفو الصحة عندما تصبح ظروف عملهم خطيرة. ففي أثناء الحرب في البوسنة و الهرسك، غادر البلاد 40% من الأطباء و30% من الممرضات. وفي أثناء الإبادة الجماعية في رواندا، قُتل ما يزيد عن نصف العاملين بالصحة، ودُمرت البنية الأساسية، وتعطلت القدرات الإدارية.⁵⁹ وفي أوغندا، بين عامي 1972 و1985، غادر البلاد نصف الأطباء و80% من الصيادلة.⁶⁰ في مثل هذه الظروف، تصبح المرأة مجبرة على ابتكار نُظم للرعاية الصحية، وتطبيق أي نوع من العلاج تعرفه. أما النساء اللاتي تملكن خبرة ضئيلة في مجال المساعدة التقليدية في التوليد، فيجري استدعائهن لمعسكرات اللاجئين للمساعدة في عمليات الولادة، بل وتنخرط كثيرات منهن في محاولة تأسيس منشآت أساسية في مجال الصحة، وغيرها من الخدمات الاجتماعية - مثل مراكز تغذية الأطفال، وتقديم خدمات الاستشارات النفسية، والمدارس.⁶¹ لقد درس الخبراء المستقلون في "صندوق الأمم المتحدة لتنمية المرأة" الآثار الواقعة على النساء نتيجة الحرب، ووجدوا عدداً من السبل التي يؤدي من خلالها جنس المرأة ونوعها الاجتماعي إلى إحداث تعقيدات إضافية لوضع النساء الصحي وقدرتهن على الوصول إلى الخدمات.⁶²

النزوح والنفي

حصلنا على وثيقة رسمية للاجئين. شرحوا لنا وضعنا، وحقوقنا، وكيفية حصولنا على مساعدة. وفي هذه اللحظة أدركت حجم خسارتي. لقد فقدت وطني، وفقدت شخصيتي. لاجئة من البوسنة.⁶³

يُجبر السكان، عادة، على الانتقال بأعداد ضخمة عندما يتصاعد العنف وعدم الأمان. وسواء كان الانتقال داخلياً ضمن حدود البلد نفسه أو خارجياً خارج الحدود الوطنية إلى البلدان المجاورة بداية، فإنه يؤدي، في العادة، إلى الخراب بالنسبة لمن يقومون به، كما يضع أعباء ضخمة على كاهل البلد المضيف وسلطاته. ويُعرف أولئك الذين ينتقلون داخل حدود بلدانهم باسم "النازحين"، على حين يُعرف أولئك الذين يغادرون بلدانهم ويعبرون حدودها باسم "اللاجئين". وفي بعض بقاع العالم - وخاصة في أجزاء من أفريقيا جنوب الصحراء، حيث تقسم الحدود الوطنية الأفراد المتقاربين إثنيًا - تصبح هذه التصنيفات بيروقراطية أكثر من كونها واقعية. وقد شاعت الإشارة إلى

والتمكين على المستوى الشخصي: ⁷¹ أي أن تجربة النزوح تمر عبر الاتجاهين.

إن صدمة الفقد، والقلق على ما تركوه خلفهم من أشخاص وممتلكات وأراض، بالإضافة إلى الآثار النفسية الناجمة عن مشاهدة القتل والدمار، يمكن أن تشكل عبئاً ثقيلاً. كما أن خبرة اللجوء، مع ما يصاحبها من اعتماد حتمي على الآخرين والشعور بالضعف الشخصي، يمكن أن تُفضي إلى حالات اكتئاب خطيرة. وعلاوة على ذلك، تُعد معسكرات النازحين أرضية خصبة لتغذية السخط والغضب الشديد، وتوفر فرصاً أمام عملاء المجموعات العنيفة والإرهابية لتجنيد أعضاء لها، كما قد تقود، أيضاً، إلى توترات ونزاعات مع الشعب المضيف. وعندما تكون النساء والأطفال أكثر عدداً في المعسكرات - كما هي الحال في أغلب نزاعات أفريقيا - تصبح النساء عرضة، أيضاً، لهجمات عصابات السلب الخارجية، أو من أفراد الأمن، أو "قادة" اللاجئين أنفسهم. لقد لفت مازق اللاجئين الانتباه الدولي عام 1993، عندما أُلقت المنظمات الدولية لحقوق الإنسان والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الضوء على الفظائع الجنسية الصادمة التي تعرض لها اللاجئون الصوماليون في معسكرهم بشمال كينيا. ⁷² وقد أصبح احتياج النساء والفتيات إلى أمن شخصي في جميع معسكرات اللاجئين أمراً يُعالج بجدية أكبر الآن.

وتتفاقم تجربة النساء اللاجئات نتيجة انعدام الخصوصية وصعوبة التحكم في الأطفال في ظل ظروف المعسكر، وصعوبة الحفاظ على صحة الأسرة، ونقص الشروط الصحية، والإحساس بعدم الأمان. كذلك تتفاقم المشكلات المرتبطة بالصحة. وتشير دراسة حول اللاجئين الصوماليين إلى أن 70% من النساء في سن الإنجاب يعانين من الأنيميا. وربما يرجع ذلك إلى نقص الحديد في غذائهن، أو نتيجة الإصابة بمرض الملاريا الذي يمتص مخزون الجسم من الحديد، 73 كما تنتشر، أيضاً، بين سكان معسكرات اللاجئين أوبئة مرض الإسهال الناتجة عن عدم توفر ظروف الصحة والنظافة وعدم كفاية إمدادات المياه. فعلى سبيل المثال، مات حوالي 50 ألف لاجئاً من رواندا في الشهر الأول نتيجة عدوى الإسهال، من بين 500 ألف لاجئٍ رواندي هربوا إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية عام 1994. وقد كانت معدلات الوفاة أعلى بين الأطفال دون سن الخامسة، وبين النساء. ⁷⁴

مقدمو الخدمات والعاملون

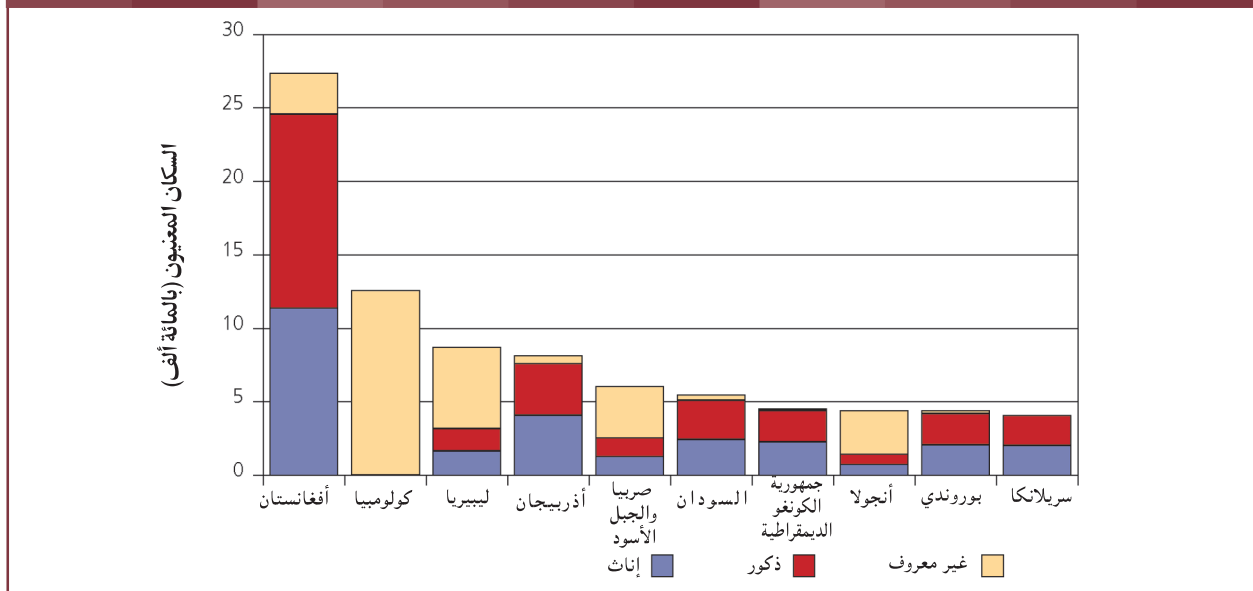
يندر انتظام أو كفاية إمدادات الغذاء وغيرها من الضرورات الأساسية للمعسكرات، وقد تحتاج النساء إلى استكمالها ببيع ما لديهن من تذكارات أو إنشاء نوع الأنشطة التجارية الصغيرة.

النسبة 80% باعتبارها تمثل نسبة النساء والأطفال بين السكان اللاجئين والنازحين. كما توضح التحليلات الأخيرة أن نسب الرجال والنساء الذين تزيد أعمارهم عن 18 عاماً تكون متساوية تقريباً. 64 ومع ذلك، تشكل النساء نسبة أقل بين مُقدمي طلبات اللجوء: تضم غالبية مقدمي طلبات اللجوء الذكور الشباب الذين يغادرون معسكرات اللاجئين أو بلدانهم الأصلي، تاركين النساء لتلحقن بهم فيما بعد.

وفقاً لإحصاءات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ارتفع عدد الأشخاص المُصنفين لاجئين من 2.4 مليون عام 1975 إلى 14.4 مليون عام 1995. ومع نهاية عام 2003، انخفض عدد اللاجئين على المستوى العالمي إلى 9.7 مليون. 65 على أن "لجنة الولايات المتحدة المعنية باللاجئين" - والتي ضمت إحصاءاتها النازحين داخلياً - تشير إلى ارتفاع من 22 مليون عام 1980 إلى 38 مليون عام 1995، من بينهم ما يقرب من 50% نازحين. 66 وتشير إحدى تقديرات الاتجاهات إلى أن عدد اللاجئين نسبة إلى النزاع قد تضاعف تقريباً منذ عام 1969 من 287000 للنزاع إلى 459000 للنزاع عام 1992. لكن الزيادة في أعداد النازحين داخلياً كانت أعلى: من 40 ألف للنزاع عام 1969 إلى 857000 للنزاع عام 1992. 67 وتطرح تقديرات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن النساء تشكلن حوالي نصف اللاجئين في العالم، كما تمثلن نسبة أكبر بين المجموعات الأكبر سناً. 68 (انظر الشكلين 13.5 و 13.6).

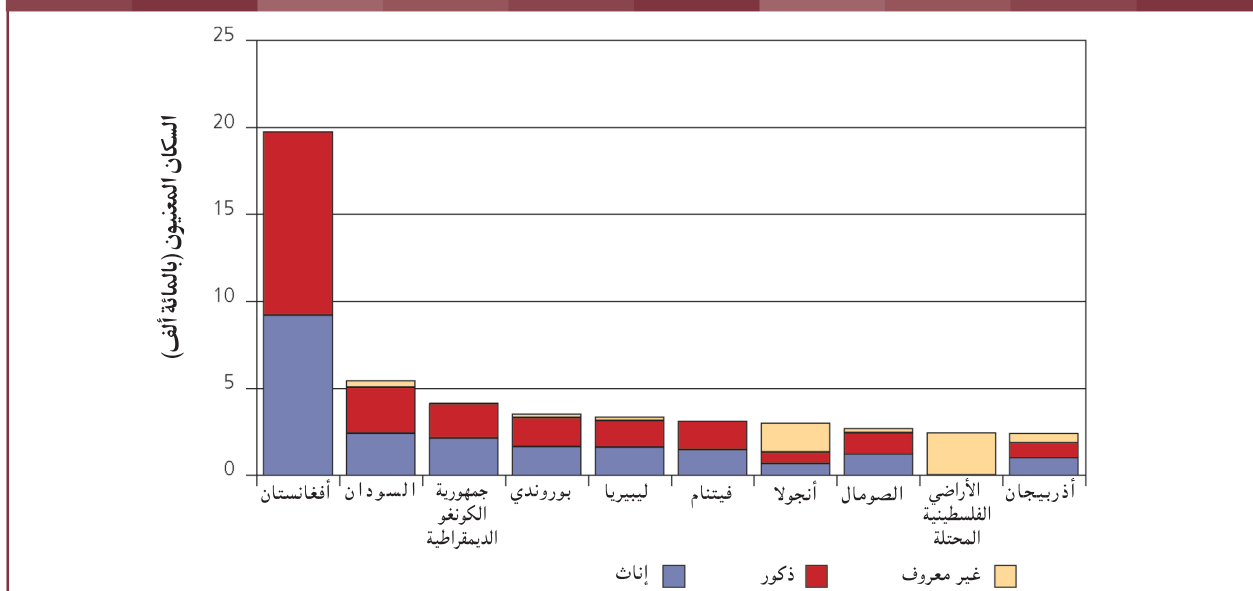
لكن الإحصاءات لا تعكس مدى المعاناة الإنسانية التي تكابدها العائلات التي تفرقت، وضباب المنازل والممتلكات، وعدم قدرة كبار وصغار السن من أفراد الأسرة على تحمل رحلات السفر الطويلة والمحفوفة بالمخاطر، وتكرار تمزق الحياة وإعادة تشكيلها من جديد. يقول أحد اللاجئين من تشاد: "أجبرنا في عام 1984 على الهرب. لم أحمل شيئاً معي، متصوراً أننا سنستعيد حالة السلام والهدوء في اليوم التالي. لكن الوضع استمر لشهور طويلة. لقد عانينا كثيراً في البلد التي طلبنا اللجوء إليها - لم نحصل على منزل أو طعام، وكان الجميع، تقريباً، مرضى. وكان الأطفال يموتون يوماً بعد يوم". 69 كان اللاجئون والنازحون يسكنون، عادة، في معسكرات، تتسم ظروف الحياة فيها بالصعوبة الشديدة وغياب ومتطلبات الصحة والنظافة، مع نقص إمدادات الغذاء والماء والمساعدات الطبية، وعدم توفر الخدمة التعليمية وغيرها من الخدمات. ومع ذلك، يكون المعسكر في بعض الحالات أول فرصة تتاح للنساء القادرات من بلدان شديدة الفقر، مثل أفغانستان والصومال، للحصول على خدمات طبية وإنجابية حديثة، 70 وأن تفوز المرأة بالتعليم

شكل 13.5 بلدان المنشأ الأساسية التي لديها أكبر عدد من السكان الذين تهتم بهم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بناء على الجنس (نهاية 2003)



ملحوظة: السكان المعنيون لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يشملون الفئات الست التالية: اللاجئين، طالبي اللجوء، اللاجئين العائدين، النازحين داخلياً، النازحين داخلياً العائدين. سكان معنيون آخرون لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: اللاجئين/طالبو اللجوء، فئات متنوعة/غير معروفة. مجموع السكان المعنيين من بلدان المنشأ الأساسية لا يعبر بالضرورة عن عددهم الكلي الفعلي؛ وذلك لعدم توفر البيانات المتعلقة ببعض بلدان الإقامة. المصدر: UNHCR forthcoming.

شكل 13.6 بلدان المنشأ الأساسية التي لديها أكبر عدد من اللاجئين، بناء على الجنس (نهاية 2003)



ملحوظة: مجموع السكان المعنيين من بلدان المنشأ الأساسية لا يعبر بالضرورة عن عددهم الكلي الفعلي؛ وذلك لعدم توفر البيانات المتعلقة ببعض بلدان الإقامة. المصدر: UNHCR forthcoming.

الأمر إلى مجرد وضع متوتر وغير مستقر يشوبه عنف متقطع، كما حدث في جنوب الصومال، فإن رغبة الرجال أو قدرتهم على إعالة أسرهم المعيشية يلحق بها الضعف: "إننا الآن نطيع نساءنا. فالنساء تقمن ببيع الطماطم والذرة... إلخ، والرجال تعولهم زوجاتهم. إنهم يسوقوننا إلى هذه الفترات الصعبة... هكذا نعيش" - هذه كلمات رجل مسن من مدينة برفا الساحلية المحاصرة، واصفاً حياته لأحد الباحثين المشاركين في إعداد دراسة تتولاها "وكالة التعاون والبحث في التنمية".⁷⁷ وفي بعض الحالات، تمتد، أيضاً، مسؤوليات إعالة الأسرة لتشمل نساء صغيرات السن. ففي فترة ما بعد الإبادة الجماعية في رواندا، كانت 45 ألف أسرة يعولها الأطفال، وبلغت نسبة البنات منهم 90%،⁷⁸ وبالنسبة لبعض النساء، كانت التغيرات التي فرضت عليهن تُعتبر شكلاً للتحرر من النظام الاجتماعي القديم. ووجدت بعض النساء عملاً مع المنظمات غير الحكومية في معسكرات الإغاثة، وقامت نساء أخريات بتطوير مجموعات للمساعدة الذاتية. وتوفر، عادة، في أوقات الأزمات الاجتماعية فرص فتح "فضاء سياسي" وهدم الحواجز الاجتماعية، والحروب ليست استثناء في ذلك.⁷⁹ لقد استفادت النساء في معسكرات اللاجئين، أو في الشتات الذي خلفه النزاع، من برامج التعليم ومن الانفتاح على العالم الخارجي الأوسع. وعلى هذا النحو، تضيف النساء إلى بناء السلام و"الحياة الطبيعية" الرغبة في توسيع فرص تعليم البنات، وخبرات إدراج دخل مستقل، وقدرة القيام باختيارات أخرى في الحياة - وهي الأمور التي لم يكن من الممكن، سابقاً، التفكير فيها في إطار الثقافات التي تربين في ظلها.

النساء والبحث عن السلام

شهدت السنوات العشر الماضية اهتماماً كبيراً بين الباحثين والمنظمات التي تعمل من أجل السلام بدور المرأة الحالي والمتوقع في إنهاء النزاعات. وتذهب النظرة التقليدية إلى أن النساء تعتبرن الحرب والعنف أمور بغضه من حيث طبيعتها، وأن الأنوثة يمكن مساواتها بالرغبة في السلام. لكن هذه الفرضية، التي تثير خلاف النقد النسوي الحديث، تبدو شديدة التبسيط على ضوء الدور النشط الذي قامت به بعض النساء في النزاعات، أو لمساندة هدف القتال. وتذهب النظرة السائدة إلى أن النساء - سواء لأسباب بيولوجية أو أسباب مبنية اجتماعياً - لديهن دوافع أقوى من دوافع الرجال بشأن السلام، ولديهن قدرات خاصة في مجال حل النزاع. وتنص "مدونة التحذير الدولية

وقد تقوم النساء كذلك بجمع الوقود أو المياه وبيعها للآخرين. وهناك حالات عديدة قامت فيها السلطات المحلية - سواء القانونية أو الحكام الفعليين - بمنع حركة النساء وأنشطتهن، أو أنكرت عليهن الوصول إلى المنظمات الدولية التي تمد بالإغاثة. ففي عام 1998، على سبيل المثال، قامت "الحركة الوطنية للاستقلال الكامل" في أنجولا بشن حملة عنيفة تستهدف، بوجه خاص، التحرير على نروح المدنيين من الريف إلى المدن الرئيسية. وبعد أن ساقط ما يزيد عن مليون قروي إلى مدن هوامبو، وكويتو، ومالانجي، قامت بقطع إمكانات وصولهم إلى الغذاء.⁷⁵ لقد استمرت الحرب في أنجولا 27 عاماً، ولم تنته إلا بوفاة جونا سافيمبي - قائد "الحركة الوطنية للاستقلال الكامل" في أنجولا - في فبراير 2002. وتتناثر في السرديات الطويلة عن فترة الحرب أحداث المجاعات، والكرب المدني، والنزوح، ووصول النساء إلى حدودهن القصوى في محاولة إعالة أسرهن. في أثناء الاحتلال السوفيتي لأفغانستان من عام 1979 إلى 1989، قامت قوات التمرد والقوات المعارضة في الريف بتدمير الاقتصاد الريفي، مما أسفر عن فرار ملايين المواطنين - بمساعدة العاملين في مجال المعونات الإنسانية ذوي الدوافع السياسية - إلى المعسكرات التي تقع عبر الحدود الباكستانية وفي إيران. وخلال الفترة الواقعة بين عامي 1979 و1992، فر ما يقدر بحوالي ستة ملايين فرد - أي ما يزيد عن خمس السكان - من موطنهم الأصلي وأصبحوا لاجئين أو نازحين داخلياً في المدن والبلدات الأفغانية. وقد ترتب على التحولات التي حدثت داخل المجتمع وفي الاقتصاد الريفي تأثيرات متناقضة بالنسبة لأدوار النساء، والعلاقات بين الجنسين، وتأكيد السيطرة الأبوية. وكما هي الحال في البيئات الأخرى التي تموج بالاضطراب، فإن المجتمعات التي ترسل رجالها للقتال تلقي على المرأة أنماطاً جديدة من المسؤولية في مجال إدارة الحياة اليومية لأسرهن المعيشية.⁷⁶

إن غياب الرجال - لمشاركتهم في القتال - يضيف أعباء على كاهل النساء اللاتي يقمن مؤقتاً بقيادة الأسرة، فضلاً عن أعباء تأمين الإمداد بالغذاء - سواء من خلال الزراعة، أو السفر، أو إيجاد أي عمل مدفوع الأجر. ويحدث انتقال للمسؤوليات الاقتصادية والاجتماعية داخل الأسرة المعيشية، ودخل المجتمعات المحلية، من الرجال إلى النساء، بغض النظر عن السياقات العديدة المختلفة التي تنشب النزاعات على أساسها. ففي المناطق الريفية، تتولى النساء مسؤولية الزراعة والماشية، في حين يرجح أن تلجأ في المدن إلى العمل الحر أو العمل المأجور المؤقت. وحتى عندما تنتهي الحرب المعلنة ويتحول

إن عدم الاعتراف بدلالة تلك الأعمال لا يمتد إلى أولئك الذين تتعارض مصالحهم وتلك البرامج. فقد كانت الشاعرة والكاتبة السيريلانكية راجاني تيرانجانا - التي كتبت بقوة ضد عنف النزاعات - إحدى عضوات مجموعة من النساء قمن بإنشاء "مركز نساء بوراني" في جفنا، معقل التاميل. وقد وفّرت نساء بوراني المأوى لضحايا الحرب، بما فيهن النساء ضحايا الاغتصاب وأطفالهن. وقُتل راجاني عام 1989؛ نظراً لأن أنشطتها كانت تهدد مرتكبي الحرب.⁸³ ويُعد الانخراط السياسي والمخاطرة شرطاً أساسياً مسبقاً لجميع هذه الأنشطة. وفي الفترة الواقعة بين عامي 1991 و1993 في مقديشو بالصومال، عندما أدى القتال الذي لا يفرق بين الناس إلى حدوث مجاعات في أجزاء عديدة من البلد تعرضت النساء الناشطات إلى تهديدات مماثلة. لقد خاطرت النساء بحياتهن لإدارة مطابخ غذائية معرضة لهجمات المسلحين؛ وعند نقل الطعام بكميات صغيرة إلى حوالي ألف موقع وطهيها في الحال، وبالتالي الانتقال من قيمتها كسلعة، كانت النساء تتصدى لقادة الحرب الذين يحاولون سرقة مواردهن. لقد أنقذ هذا البرنامج حياة ما يزيد عن مليون شخص، لكن أمان السيدة المسؤولة عن تنسيق أعماله أصبح معرضاً للخطر، بحيث اضطرت إلى العيش في المنفى.⁸⁴

قامت مجموعات نسائية أخرى بتقديم المساعدة للنساء اللاتي تعانين من الاعتداءات والاغتصاب أو موت الأهل، وذلك بفتح خطوط ساخنة وملاجئ أو مراكز تتقاسم النساء من خلالها مواجهة مشكلاتهن المشتركة. وقد نشأ عدد كبير من هذه المنظمات في البوسنة والهرسك وكرواتيا في أوائل تسعينيات القرن العشرين، وخاصة كرد فعل لانتشار مشكلة التحرش الجنسي. واستمر وجود تلك المنظمات لحماية النساء الضحايا، ومناهضة الحرب والعنف والتطرف القومي بنشاط.⁸⁵ إن الخط الفاصل بين الإغاثة والاحتجاج على الحرب أو النزعة العسكرية قد يكون ضئيلاً إلى حد كبير. فقد تظاهرت منظمة "أمهات الجنود" في الشوارع في روسيا، ومارست ضغوطاً على مسؤولي مؤسسات الدولة، واستخدمت وسائل سلمية أخرى لاستعادة الشباب من الجيش الروسي قبل أن يندمجوا في ثقافة العنف.⁸⁶ ومن بين المنظمات غير الحكومية التي أسستها في المنفى نساء الحضر المتعلقات الأفغانيات، هناك "الرابطة الثورية لنساء أفغانستان" - وهي رابطة تشير الجدل، تأسست عام 1977. وقد شاركت الرابطة في شن الحملات السياسية وأعمال المناصرة، إلى جانب تقديم المساعدة الإنسانية للنساء والأطفال.⁸⁷

للسلوك لعام 1998 على ما يلي: "أننا ندرك بوضوح الدور الخاص والتميز الذي تضطلع به النساء لصنع السلام في المجتمعات المبتلاة بالنزاعات. وتمثل، عادة، النساء والمنظمات النسائية مخزوناً للقدرات المحلية المهمة التي يمكن استخدامها في أنشطة بناء السلام".⁸⁰ وقد أدى هذا التصور إلى القيام بمجموعة كبيرة من الأنشطة الدولية التي تستهدف الكشف عن مبادرات النساء في مجال بناء السلام وتعزيزها.

وتتمثل إحدى التفسيرات التي قدمتها بعض النساء لغريزة "المحارب" في أنها محاولة لتقليل العنف وليس زيادته. وهناك العديد من الأمثلة لنساء قاومن العنف بشجاعة، أو وضعن أنفسهن عقبة في طريق هجوم مسلح. وعلى سبيل المثال، اعتادت النساء في الأراضي الفلسطينية المحتلة مواجهة الجنود الإسرائيليين عند اقتحامهم منازلهن أو دخولهم أحيائهن، وتُظهرن شجاعة تعادل أو حتى تفوق شجاعة الرجال.⁸¹ وفي جنوب الصومال، قامت النساء باعتصامات ثقافية لوقف العمليات العدائية بين العشائر المتحاربة. ويمكن اعتبار العديد من هذه الأفعال التلقائية محاولات لتقليل المذابح اليومية، أو الاحتجاج على تأثيرها في وسط الحروب الدائرة، أكثر من كونها جهود تستهدف وصول الأطراف المتحاربة إلى تسوية. إن احتجاجات مثل تلك التي قامت بها الأمهات في ميدان مايو بالأرجنتين في أثناء أزمة "الاختفاء" في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات قد تبدأ بشكل تلقائي ثم تستمر لسنوات. وتسهم هذه الأفعال في فكرة المرأة صانعة السلام ودورها الرمزي في إعادة بناء نظام اجتماعي يركز على القيم الأخلاقية والشفقة.

اتخاذ موقف في أثناء الحرب

تتمثل العديد من الأنشطة التي تمارسها النساء في ذروة القتال في اتخاذ التدابير اللازمة لتوفير المساعدة في مجال الإغاثة في الأحياء المجاورة أو في مجتمعاتهن المحلية. وفي هذه السياقات، يمكن أن تعمل النساء من خلال كنيسة أو مجموعة دينية، أو بوصفهن أعضاء في بعض المنظمات العمل النسائي التطوعي. وعلى الرغم من أن النساء يمكن أن تواجهن صعوبات سياسية وعسكرية - لاضطرارهن لعبور خطوط القتال، ومواجهة قادة الميليشيات بجسارة وهم يحاولون الحصول على مواردهن، والتمسك برؤية استراتيجية عند تنفيذ تكتيكاتهن كما تفعل وحدات الكوماندو - فإن جهودهن عادة ما تندرج تحت اسم الأعمال "الخيرية" أو "الإنسانية" أو "الاجتماعية"، مع تجاهل دلالتها السياسية.⁸²

بعد عدة أيام. لقد أظهرت النساء بمسيرتها إمكانية القيام بعمل سلمي ضد النزاع. وبدون ذلك، ربما كان يمكن أن تشير المسيرة الثانية رد فعل عنيف.⁹⁰

وهناك مثال آخر غير معروف على نطاق واسع، وهو "رابطة أمهات ناجا" في إحدى الولايات الشمالية الشرقية بالهند، والتي تُعد موقعاً من المواقع التي استمر فيها العصيان لفترة طويلة. تأسست الرابطة عام 1984، وانصب اهتمامها، بدايةً، على العمل في مجال التنمية. وتدريباً، تدخلت الرابطة في النزاع. لقد تبنت الرابطة استراتيجية من شقين، كانت عضوات الرابطة تسرن أميلاً إلى ميانمار، حيث يوجد قادة إحدى الأجنحة المتحاربة، في محاولة لإقناعهم بالبدء في الحوار من أجل السلام. وبعد ذلك شرعن في حملة تسمى "لا تريق مزيداً من الدماء"، حيث ناشدن - بوصفهن أمهات المقاتلين والشهداء - قوات الأمن الهندية والمناضلين لإنهاء القتال وسفك الدماء، سواء مع الأجنحة المناضلة أو مع الجيش.⁹¹ وواصلت النساء بعد ذلك ممارسة الضغط من أجل تحقيق السلام والبدء في المفاوضات بين أجنحة ناجا، بغية خلق بيئة تتيح التوصل إلى تسوية.

لقد أصبح وجود النساء المرئي أكثر بروزاً في تلك المبادرات مؤخراً. ومن بين الأمثلة علي ذلك: "الشبكة الدولية للنساء المتشحات بالسواد"، والتي تمتد فروعها لتشمل أكثر من 12 دولة. وكانت تُعزى إلى هذه المجموعة الصربية الإطاحة بنظام الرئيس سلوبودان ميلوسوفيتش. فقد تظاهرت عضوات "شبكة النساء المتشحات بالسواد" أمام مكاتب الحكومة لسنوات عديدة، للمطالبة بالسلام وإدانة المشاريع العسكرية للحكومة. وألقيت الحجارة على هؤلاء النساء، كما تعرضن للضرب والاعتقال، وبذل النظام الحاكم كل جهد ممكن لعزل المجموعة والحيلولة دون وصول الدعم إليها. وبوصفها شبكة دولية، كانت استراتيجية الأعضاء تتمثل في بناء شبكات للتضامن "تمزج بين النزعة النسوية ومناهضة النزعة العسكرية".⁹²

شهدت كولومبيا مؤخراً تأسيس "الحركة الوطنية للنساء ضد الحرب". وقد أفاد الخبراء المستقلون - الذين يجمعون أدلة، بتكليف من "صندوق الأمم المتحدة لتنمية المرأة"، حول مشاركة النساء في الحرب - بأن 20 ألف امرأة شاركت في مسيرة السلام في ميديلين تحت شعار: "لن نلد المزيد من الأبناء لنرسلهم إلى الحرب". ومن بين أمثلة المبادرات التي قامت بها النساء عبر الحدود سعيًا لتحقيق السلام، هناك "اتحاد شبكة نساء نهر مانو من أجل السلام"، والتي تضم عضويتها نساء من غينيا، وليبيريا، و سيراليون. وتزعم الشبكة أنها قامت بدور أساسي في حل النزاع في سيراليون، وفي المساعدة على بدء المفاوضات بين

إن إنشاء النساء للمنظمات غير الحكومية بين القواعد الجماهيرية، وممارسة تلك المنظمات لأنشطة إنسانية واجتماعية وتعليمية خلال فترات النزاع، فضلاً عن الدعوة للسلام، يُعد دوراً مهماً في مجال إعداد النساء لممارسة دور الفاعل في المجتمع المدني، مع ما يترتب على ذلك من آثار على مطالبة النساء اللاحقة بتعزيز مشاركتهن في مجتمع ما بعد النزاع. وعندما شاركت النساء المتأثرات بالحرب - في أفغانستان، ويوغوسلافيا السابقة، والصومال، وكولومبيا، وسريلانكا، أو غيرها من الأماكن - مع نساء أخريات تأثرن بالحرب بالمثل واتخذن أدواراً مشابهة، استطعن تطوير قوتهم واكتسبن قدرات غير متوقعة في مجال وضع الأهداف والشروع في العمل اللازم لتحقيقها، دون التوجيه أو الإشراف الذكوري.

مبادرات السلام غير الرسمية التي قامت بها النساء

من العمل القائم على المجتمع المحلي باسم المتأثرين بالحرب، إلى المشاركة في العمل اللازم لإنهاء الحرب ذاتها، لا يتطلب الأمر سوى خطوة صغيرة ترتبط بالمفاهيم. وقد أوضحت دراسة حديثة حول مبادرات السلام الفردية والجماعية في سريلانكا أن النساء - منذ أوائل سبعينيات القرن العشرين - رفضن التقسيم الإثني الذي كان سبب نشوب الحرب الأهلية، وعملن جاهداً لخلق ظروف تتيح تحقيق ديمقراطية سلمية وتدعم حقوق الإنسان.⁸⁸ وهناك العديد من الأمثلة حول الجهود التي بذلتها النساء - في المجتمعات التي عانت فترات طويلة من التوتر الذي تتداخل مع الحرب - الساعات إلى بناء أفكار التعايش السلمي الذي يتجاوز الانقسامات الدينية والثقافية، والمُتخذات العديد من المواقف الإيجابية لدعم هذا الهدف. وتوجد مثل هذه الحركات المرتكزة على المجتمع المحلي في كل من فلسطين، وإندونيسيا، ويوغوسلافيا السابقة، وموزمبيق، وإسرائيل، وغيرها من المواقع. وقد أقر عدد من تقارير الأمم المتحدة أهمية هذه المبادرات، كما أكدت تلك التقارير مساهمات النساء في عملية السلام بوصفهن مُعلّقات داخل عائلاتهن ومجتمعاتهن.⁸⁹

ويواجه نشاط النساء من أجل السلام قدراً من الصعوبات يقل عما يواجهه الرجال عند التعبير عن القلق إزاء النزاع. ولا نظرح ذلك للانتقاص من الشجاعة المطلوبة أو الفهم السياسي والاستراتيجي؛ ذلك أن أفعال مثل تجمعات السلام أو التدخلات غير العنيفة لعرقلة صدور قرارات برلمانية هي أبعد ما تكون عن الخداع. لقد مهدت مسيرة نساء سيراليون في مايو/أيار 2000 الطريق لمسيرة البرلمانيين ومنظمات المجتمع المدني

الأوضاع السيئة نفسها التي عانين منها قبل نشوب الحرب، أو حتى أسوأ منها (انظر الفصل التالي).

إن رغبة النساء في الجلوس على مائدة السلام تدفعها اعتبارات عديدة، من بينها الإصرار على خلق ظروف معيشية أفضل وليس مجرد توقع تكوين سلطة تسيطر على المكاتب الحكومية، والمحسوبة، وموارد الميزانية. وتتوق النساء، عادةً، إلى مواجهة العقبات الاجتماعية الاقتصادية الناجمة عن الحرب (انظر الإطار 13.4). وقد أشارت بعض الناقداً النسويات لعمليات السلام القياسية إلى أن عدم مواجهة الأسباب التي تشكل أساس النزاع في مجرى محاولات الحل - بما فيها تعاظم الفقر، وعدم المساواة - يؤدي إلى عدم استمرار السلام، فضلاً عن عدم ارتباطه بقضايا "النوع الاجتماعي".⁹⁵ ومن هذا المنطلق، لا يمكن بالقطع أن تتحمل جهود تأمين التسويات السلمية أو حل النزاع النظر إلى اعتبارات النوع الاجتماعي بوصفها طرفية بالنسبة لمطلب السعي نحو تحقيق السلام - كما هي الحال حتى الآن. وعند تأمين سلام "لا يرتبط بقضايا النوع الاجتماعي"، فإنه يصبح سلاماً يُنهى انتشار النزاعات العنيفة المقتربة بالحرب، لكنه من الأرجح سلام يستمر خلاله العنف الاجتماعي (ضد النساء)، والعنف البنيوي (ضد الأقليات أو الجماعات الأخرى التي تعاني تمييزاً خطيراً)، بالإضافة إلى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

على مائدة السلام

حظيت المصاعب التي تواجهها النساء في الفوز بموقع على مائدة المفاوضات باهتمام كبير على المستوى الدولي مؤخراً. وقد كتبت إحدى النساء معلقة على استبعاد المرأة من محادثات السلام بعد أوصلو بين إسرائيل والفلسطينيين قائلة: "كم كان من السخريّة أن يصبح الآن للجنرالات الإسرائيليين من أصحاب الرتب العليا، والذين أنفقوا قدراً كبيراً من حياتهم في شن الحروب، الكلمة في مرجعية السلام، بينما يُعتبر منظور النساء النشاطات في مجال السلام وخبراتهم تافهة".⁹⁷

ولم تضم محادثات "ديتون" للسلام، والتي أنهت الحرب في البوسنة والهرسك، امرأة واحدة. وعدد الأمثلة في هذا الصدد أكثر من أن تذكر. ومهما كانت مصداقية النساء في المنظمات الجماهيرية والمنظمات المحلية التقليدية، فضلاً عن دورهن في مجال الرعاية، يجري تهميشهن بعيداً عن مائدة السلام. إن افتقاد النساء النسبي للتعليم والخبرة في المستويات العليا من الحياة العامة يفاقم من المصاعب التي يواجهنها في سعيهن للتعبير عن وجهات نظرهن.

بلدان نهر مانو. وتكمن أصول الشبكة في عضوية إحدى أهم ناشطاتها في "منتدى النساء الوطني" في سيراليون قبل نشوب الحرب عام 1991. كان منتدى النساء يملك بالفعل صوتاً واتصالات قوية على المستوى الوطني، ونجح في الوصول بوجهة نظره إلى المستويين الإقليمي والدولي.

النساء ومفاوضات السلام الرسمية

تختلف العمليات التي تحيط بالبحث عن السلام باختلاف ظروف الحرب، بيد أنها تلائم انخراط النساء فيها بشكل أو آخر. تمتد بعض الحروب لفترة قصيرة نسبياً، وتضم حملة عسكرية تنتهي بانتصار أحد الجانبين (على سبيل المثال: غزو تنزانيا لأوغندا عام 1979). وفي مثل تلك الحالات، يُملّي الجانب المنتصر شروط السلام عادةً. وفي حالات أخرى، قد يؤدي عصيان طويل أو قصير الأمد، أو حتى عدد من حالات العصيان، داخل البلد إلى تدخل خارجي من نوع ما، وتُجبر أطراف النزاع على الجلوس على مائدة المفاوضات تحت ضغط قوى وطنية أكبر أو بضغط من المجتمع الدولي (على سبيل المثال: كمبوديا 1967-1991، وكوسوفو 1999، والصومال 1991-2004). وهناك حالات مختلفة تتمثل في قيام مجموعة فرعية - قومية أو إثنية - بإنشاء دولة جديدة سعياً للاستقلال (على سبيل المثال: بنجلاديش عام 1971، وإريتريا عام 2000)، وهنا تضم التسوية إنشاء مجموعة جديدة كاملة من المؤسسات الحكومية. وفي حالات أخرى، تسهم الفترات الطويلة من المقاومة المسلحة في "تحرير" البلاد من الأنظمة القمعية أو الكولونيالية (على سبيل المثال: فيتنام، ونيكاراجوا، وناميبيا، وجنوب أفريقيا)، وبالمثل، يشمل تأسيس حكومة جديدة نقل الهياكل أو تغييرها.⁹³

عندما تشترك النساء في النضال التحرري بوصفهن مقاتلات أو مؤيدات ناشطات، قد يكون من الأسر أن تطالبن بموقع على مائدة التسوية.⁹⁴ كما أن إقامة دولة جديدة أو بروز دولة ليبرالية وديمقراطية جديدة - كما حدث في جنوب أفريقيا وناميبيا - يتيح، أيضاً، فرصاً أمام المنظمات النسائية، التي قامت بدور نشط في النضال من قبل؛ لكي تطالب بدور في المفاوضات حول الأحكام الدستورية الجديدة والهياكل الحكومية. وتدرّك النساء، عادةً، أنهن إن لم ينجحن في الفوز بموقع في المفاوضات، والمساعدة على تشكيل إطار الحكم الجديد، فإن ما تحمله من فوران الحرب، والمحاكمات، والمحن، والخسائر، والكرب باسم القتال من أجل "مجتمع أفضل" يمكن أن يتركهن في

إطار 13.4 نهاية النزاع في كمبوديا

تشكل النساء حوالي ثلثي مجموع السكان في كمبوديا، وتعلن ثلث جميع الأسر المعيشية. ومع انهيار البنى والعلاقات الاجتماعية القديمة من جراء سنوات الحرب الطويلة، والإبادة الجماعية، والثورات، فإن النمط القديم للتعاون المتبادل والتفاعل بين المجتمعات المحلية - الذي كان من سمات المجتمع الكمبودي يوماً ما - قد فتح الطريق أمام العلاقات الفردية والأحادية. لقد دُفعت العديد من النساء والأطفال نحو العمل في صناعة "الترويج والترفيه"، وفُرضت أعباء متزايدة على العائدين (حوالي 370 ألف لاجئ)، من بينهم عدد كبير من النساء وخاصة الأرامل. كما أوضح مسح عام 1995 حول إعادة اندماج هؤلاء السكان أن ما يصل إلى 40% منهم يعانون من مشاكل اقتصادية.

ويؤثر الضغط الواقع على الأراضي الزراعية - وبخاصة التي تجري فيها عمليات التعدين - على الحياة المعيشية في المجتمع الذي لا يزال في الأساس زراعياً، كما يؤثر، بشكل خاص، على أولئك النساء المسؤولات عن إعالة أسرهن. وقد أشارت السلطة الانتقالية للأمم المتحدة في كمبوديا إلى نشوب نزاعات عديدة على ملكية الأرض على مستوى القرية. كما أن انهيار النظم التقليدية لحل النزاع كان يعني، أيضاً، أن تجد النساء والأطفال أنفسهم - عند عودة السلام - في الطرف المتلقي لمستويات مرتفعة من العنف.⁹⁶ وفي مثل هذه الظروف، فإن تسوية السلام التي تفشل في مواجهة العقبات التي تؤثر على النساء سوف تفشل، أيضاً، في مواجهة الظروف التي تشكل أساس إثارة عدم الأمان وفوران العنف.

المصدر: Curtis 1998

كما عرض عدد من المنظمات الدولية تقديم دورات تدريبية للنساء، بحيث يمتلكن مهارات القيادة والتفاوض للمشاركة بفاعلية في أنشطة حفظ السلام وفي المؤسسات الحكومية المؤقتة. وتسهم جميع تلك الجهود في المساعدة على تجنب موقف تجد فيه النساء أنفسهن وقضاياهن المهمة تقلصت نحو الخطوط الجانبية بمجرد بدء حلول السلام. ومع ذلك، يشي الوضع القائم لأن الكيفيات الفاعلة لتضمين المرأة لا تزال في مراحل تكوينها الأولى؛ إذ لا تزال الانقسامات الاجتماعية حادة في المجتمع، ويكاد لا يوجد "صوت للمرأة".

هناك إقرار مماثل من جانب بعض عمليات حفظ السلام الدولية مفاده أن قضايا النوع الاجتماعي يجب أن تنال الاهتمام. إن "بيئة حفظ السلام" ليست بالضرورة بيئة منحازة للنساء، واللاتي تواجهن باستمرار مستويات مكثفة أحياناً من العنف في أوضاع ما بعد النزاع، وتقعن، نتيجة للحاجة، في شرك صناعات "الترويج والترفيه" المزدهرة - بما في ذلك البغاء والإتجار في البشر. ففي شرق تيمور، كان ممثل الأمين العام للأمم المتحدة معارضاً في الأصل لإقامة وحدة لشؤون النوع الاجتماعي في إطار السلطة الانتقالية للأمم المتحدة. لكنه اعترف بعد ذلك بأنه كان مخطئاً. وقد كان أول قانون تصدره السلطة الانتقالية يضمن معايير حقوق الإنسان، بما في ذلك

على أن هناك عدداً من المنظمات الدولية التي تحاول الآن توفير منطديات للنساء، تستطعن من خلالها تطوير مواقف يمكن طرحها على بعثات مفاوضات السلام. ففي حالة النزاع في الصومال، استمرت محاولات إجراء مفاوضات بين العشائر المتحاربة خلال السنوات العشر الماضية في مواقع مختلفة، وكانت تضم تمثيلاً لوفد نسائي، حتى وإن اقتصر دوره على وضع المراقب. وقد أثنى السناتور الأمريكي السابق جورج ميتشل على مساهمة النساء المهمة في مفاوضات السلام في أيرلندا الشمالية. "إن السيدتين اللتين نجحتا في الوصول إلى مائدة المفاوضات قد مرتا بوقت عصيب في البداية. فقد عاملهما بعض الساسة الذكور بوقاحة شديدة... لكنهما استطعن بفضل مثابرتهم وموهبتهم أن تحصل مساهمتهم على تقدير عال في نهاية العملية".⁹⁸

لقد حملت الترتيبات الانتقالية والإدارات المؤقتة التي تلي الحرب - كما حدث في أفغانستان والعراق - إشارات ذات دلالة في اتجاه تضمين النساء في تلك العمليات. فقد التزمت اتفاقية بون لعام 2001، والتي أنهت الحرب الأفغانية، بوضوح، بإضفاء طابع النوع الاجتماعي على الاتجاه السائد والتعويض عن المظالم السابقة. وبعد محادثات كابول عام 2002، تأسست وزارة لشؤون المرأة ومجموعة استشارية في مجال النوع الاجتماعي.

الجديد الممنوح للمرأة في الأحكام الأساسية للقانون الدولي كان استجابة، أيضاً، للجهود الطويلة التي بذلتها النساء الناشطات من أجل الاعتراف بشرعية قضيتهم.

وقد تمثل أول حدث مهم - في هذا الصدد - في يناير/كانون الثاني 1992، عندما اعتمدت "اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" إضافة التوصية رقم 19 إلى أحكامها: حيث تعلن التوصية أن العنف ضد المرأة يُعد أحد أشكال التمييز. كما أكد كل من إعلان وبرنامج عمل المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان، والذي عُقد في فيينا عام 1993، أن حقوق المرأة تُعد "جزءاً لا يتجزأ ولا ينفصل عن حقوق الإنسان"، مع المطالبة بوضع نهاية لجميع أشكال العنف ضد المرأة. وبعد ذلك بفترة قصيرة، تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان الخاص بالقضاء على العنف ضد المرأة. وفي عام 1994، قام مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان بتعيين مقرر خاص للعنف ضد المرأة. وكانت هذه التطورات بشيراً لتأكيد برنامج عمل بكين على ضرورة إنهاء العنف ضد المرأة، وبصفة خاصة في أثناء الحرب، ووضع ميثاق حقوق الإنسان موضع التنفيذ، والتعويض ضد مرتكبي هذه الانتهاكات. ويُعد نص القرار 1325 الصادر عن مجلس الأمن بالأمم المتحدة عام 2000 - والذي يحث الدول الأعضاء على ضمان زيادة تمثيل المرأة في آليات صنع القرار لحل النزاع - بمثابة نقطة تحول للعديد من جوانب التقدم بعد مؤتمر بكين. ويدرس الفصل الرابع عشر هذه التطورات.

إن تطبيق الميثاق الدولية لحل مشكلات عدم العدالة بين الجنسين، والتي ثبتت على أرض الواقع، لا يمكن أن يحقق تصحيحاً مناسباً في الحالات التي تسود فيها قاعدة عدم المساواة بين الجنسين. ولا يعني ذلك أن التغييرات في القانون الدولي لا تستحق عناء السعي إليها. لكنها، على العكس من ذلك، تسهم في تشريع أطر معيارية جديدة، كما يمكن استخدامها في مناصرة التغيير القانوني والاجتماعي. هذا، على الرغم من أن حدودها قائمة بالفعل. إن كفاءة الدعوة إلى تأييد حقوق الإنسان الدولية للمرأة، وجميع من يعانون انتهاكات جسيمة، تصبح في أقل فاعلية لها في أوضاع النزاع؛ حيث يتحطم حكم القانون، ويصبح عدم الأمان في أسوأ حالاته. لكن ما أن يبدأ بناء السلام بجدية، فإن حقيقة وجود إقرار بالحاجة إلى الاستماع إلى أصوات النساء عند بناء سلام حقيقي وفعال يجب أن يثمر مكاسب أخرى في السنوات القادمة. ومع ذلك، لا يمكن التسليم بأي شيء، مادامت النزاعات المسلحة والحرب ضد الإرهاب لا تزال تتخلل أجزاء عديدة من العالم.

"اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" باعتبارها أساساً لجميع المؤسسات الحكومية الجديدة. وقد شاركت النساء بعد ذلك في المفاوضات المتعلقة بإقامة مؤسسات جديدة للحكم الديمقراطي. كما عملت وحدة شؤون النوع الاجتماعي مع النساء في جميع أنحاء تيمور الشرقية لتحويل قبول نظام حقوق الإنسان إلى واقع ملموس. ونتيجة لذلك، أسفرت الانتخابات اللاحقة للجمعية التأسيسية عن عدد كبير نسبياً من النساء.⁹⁹

المناخ الدولي

شهدت السنوات الأخيرة إقرار المنظمات الدولية والمانحة المتزايد بتأثير النزاع على النساء، وضرورة أخذ احتياجات المرأة الخاصة في الحسبان خلال مرحلة الانتقال إلى السلام. وقد جرى إعداد برنامجين يهدفان، بوجه خاص، إلى تعزيز مساهمة النساء في السلام - وهما: "برنامج الزمالة الدولية للنساء وحفظ السلام من أجل المصالحة"، والذي بدأ عام 1998، و"حملة النوع الاجتماعي للتحذير الدولي"، والتي بدأت عام 1999. كما قامت "الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية" بدراسة استمرت عامين حول قضايا النوع الاجتماعي في مجتمعات ما بعد النزاع (البوسنة والهرسك، كمبوديا، السلفادور، جورجيا، جواتيمالا، رواندا).¹⁰⁰ وقام "البنك الآسيوي للتنمية" بعقد دورات داخلية حول "النوع الاجتماعي وإعادة البناء بعد النزاع؛ حيث نظر في كيفية إدراج أصوات النساء في مفاوضات السلام، وفي تخصيص الموارد ومراقبة الأمن البشري في أوضاع ما بعد النزاع.

وبالتالي، فمن العدل القول بأن المناخ الدولي منذ مؤتمر بكين أصبح أكثر انفتاحاً تجاه العمل مع النساء وتناول العقبات الخاصة التي يواجهنها في أوضاع النزاع، فضلاً عن استشارتهن خلال المرحلة الانتقالية للخروج من وضع النزاع والاتجاه نحو السلام. ويمكن، أيضاً، رؤية التقدم الكبير الذي تحقق في مجال تطوير القانون الدولي الإنساني. لقد تحقق الكثير لتصحيح وضع الحصانة التاريخية الذي كان يتمتع به مرتكبو العنف الجنسي ضد النساء في أثناء الحروب، علاوة على الإقرار باحتياجات النساء والفتيات الخاصة للحماية في أثناء النزاع، وفي المناطق التي تشهد الانتقال من حالة الحرب إلى حالة السلام. لقد حفزت الدعاية الدولية تلك التطورات - مثل الدعاية حول حالات الاغتصاب الجماعي في البوسنة وتجارب النساء في أثناء الإبادة الجماعية في رواندا، وجميعها من المآسي التي كان لها عظيم الأثر في تطوير العدالة الدولية بين الجنسين.¹⁰¹ لكن الاحترام

- Physicians for Human Rights 2002:44-51.35
Ward 2002.36
Kandiyoti 2004.37
UNICEF Innocenti Research Centre 2001.38
World Vision International 1996:14.39
Minority Rights Group International 1997:26.40
United Nations 2000b:158.41
Amnesty International 1997.42
UNAIDS 1998, quoted in Rehn and Sirleaf 2002:53.43
Rehn and Sirleaf 2002:50.44
Rehn and Sirleaf 2002:52.45
UNRISD 1993:24.46
Coomaraswamy 1998.47
Williams and Masika 2002, quoted in Rehn and Sirleaf 48
2002:12.
IOM 2001, quoted in Rehn and Sirleaf 2002:12.49
IOM 2001, quoted in Rehn and Sirleaf 2002:12.50
Afshar 2003:179.51
McKay and Mazurana 2004.52
Luciak 2004.53
Luciak 2004; Ert, rk 2004.54
Gautam et al. 2001.55
Amnesty International 2004:24.56
Quoted in S̄rensen 1998:33.57
UNIFEM 2004a:25.58
OAU 2000:176.59
Krug et al. 2002.60
S̄rensen 1998:33.61
Rehn and Sirleaf 2002.62
Cited in Bennett et al. 1995:14.63
UNHCR quoted in United Nations 2000b:162.64
UNHCR 2004.65
Kaldor 1999.66
Weiner 1996, cited in Kaldor 1999.67
UNHCR 2004.68
Watson 1996:49.69
Kandiyoti 2004; Gardner and El Bushra 2004.70
El Bushra 2003:259; Holt 2003:229.71
Gardner and El Bushra 2004:70.72
- الحواشي**
SIPRI 2004: 1 موجز الفصل الثالث
Kandiyoti 2004:2, quoting Donini et al. 2004.2
Nordstrom 1992:271, cited in Turshen and3
Twagiramariya 1998.
Afshar 2003:149.4
Murray et al. 2002:346.5
Turshen and Twagiramariya 1998; Kaldor 1999.6
Butalia 2004.7
Afshar 2003:178 -9.8
Small Arms Survey 2004.9
Small Arms Survey 2004.10
Jadwa 2003.11
UN Secretary General 2002: 26.12
Kaldor 1999.13
Mamdani 2001.14
Gardner and El Bushra 2004:162.15
Rehn and Sirleaf 2002:10.16
Rehn and Sirleaf 2002:11.17
Murray et al. 2002:346.18 باستخدام بيانات منظمة الصحة العالمية
Mkandawire 2002.19
Amnesty International 2004:14.20
Murray et al. 2002.21
Legros and Brown 2001.22
Rehn and Sirleaf 2002:33.23
S̄rensen 1998:38.24
UN Secretary General 2002:23.25
Butalia 2002.26
Rajasingham-Senanayake 2001:122.27
Amnesty International 2004:1.28
Butalia 2004.29
Krug et al. 2002:156.29
Pankhurst 2003:159.31
Gardner and El Bushra 2004:70.32
Krug et al. 2002:156.33
IWRC 2003; Harding 2004.34

- Centers for Disease Control 1992:16.73
Lancet 1995, quoted in Rehn and Sirleaf 2002:35.74
Save the Children 2000:45.75
Kandiyoti 2004:9-10.76
Quoted in El Bushra 2004.77
UN Secretary-General 2000, para 35.78
Pankhurst 2003:159.79
International Alert 1998:6, quoted in Pankhurst 2003.80
Afshar 2003:181.81
Sørensen 1998:6.82
Samuel 2004.83
Gardner and El Bushra 2004:179.84
Center for Women War Victims 2003.85
Sørensen 1998:7.86
Kandiyoti 2004:10.87
Samuel 2004.88
Rehn and Sirleaf 2002.89
Rehn and Sirleaf 2002.90
Banerjee 2001.91
Rehn and Sirleaf 2002; Women in Black 2004.92
UNRISD 1993.93
Corrin 2003; UN Office for Coordination of Humanitarian
Affairs 2003, 2004.
Pankhurst 2003:156-7.95
Curtis 1998.96
Sharoni 1995, quoted in Sørensen 1998.97
Rehn and Sirleaf 2002:79.98
Rehn and Sirleaf 2002:61.99
USAID Office of Women in Development 2000.100
Walsh 2004.101





الفصل الرابع عشر بعد النزاع: المرأة، وبناء السلام، والتنمية

وعلاوة على ذلك، وفي إطار إعداد سياسات فترة إعادة البناء بعد الحرب، تتعرض احتياجات المرأة لتجاهل دائم، بل وينالها تهيمش متعمد. وهو الأمر الذي يمكن أن يحمل أصداء من الأوضاع وعلاقات القوى السابقة، لكنه قد يضع، أيضاً، حدوداً جديدة للعنف ضد المرأة. ومن هنا، فإن أشكال العنف المستمرة والجديدة، فضلاً عن الهجوم على حقوق المرأة والمواقف التي اضطلعت بها حديثاً، يشكلان معاً ما يصل، في كثير من الأحيان، إلى حركة ارتجاعية ضد النساء في الفترة التالية للحرب.²

استمرار العنف وعمليات الاعتداء الجنسي

في أعقاب الحرب، تظل النساء معرضات لسوء المعاملة والعنف في المنزل، وفي طريقهن لجمع الماء أو للعمل في الحقل، وفي أماكن العمل بالحضر، وعند ذهابهن إلى قسم الشرطة سعياً إلى المساعدة - وأحياناً يتعرضن إلى ذلك من جانب من تتحدد مسؤولياتهم في حماية النساء في بيئة "السلام". وفي معسكرات اللاجئين والنازحين، وفي المناطق التي انهارت فيها نظم كسب الرزق، يستمر إجبار النساء على بيع الجنس بوصفه وسيلة للبقاء الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، من المعتاد أن يزداد سوء المعاملة داخل الأسرة في ظروف ما بعد الحرب، سواء بين الزوجين اللذين يعودان إلى ديارهما بعد الحرب أو بين الزوجين اللذين ظلّا معاً.³ وتنتج الزيادة الواضحة في العنف الأسري في مرحلة ما بعد النزاع عدداً من العمليات متداخلة الارتباط. فقد يعاني الرجال في أعقاب الحرب من تجربة الصدمة والتشوش الناتجة عن ثقافة العنف التي خبروها بوصفهم مقاتلين، وقد ينتابهم، أيضاً، الشعور بعدم الرضا الشديد تجاه حياتهم، سواء عادوا ومعهم قليل من الدعم أو استفادوا من التسريح وسياسات التنمية وإعادة الاندماج.⁴ ولا توجد، عادةً، قيود فعالة على سلوك الرجال العنيف تجاه

إن عدم الانفصال بين "جبهة الحرب" و"الجبهة الداخلية"، الذي يميز كثيراً من النزاعات المسلحة اليوم، يسفر عن آثار مهمة بالنسبة إلى بداية السلام. ونادراً ما ينبجم ذلك عن هزيمة منكرة أو نصر مبين للقوات العسكرية، مؤدياً إلى حالة من الهدوء يستعيد خلالها جهاز الدولة المعتاد سيطرته. وقد تنتهي الأعمال العدائية الرسمية نتيجة لفرار المقاتلين العسكريين أو استسلامهم، أو نتيجة لتوقيع اتفاقيات السلام؛ لكن العنف المسلح يستمر داخل المنطقة محل النزاع، وفي المناطق الحضرية المجاورة، بل وفي الأسر المعيشية. وقد تظل قبضة السلطات المدنية وامتداد نفوذها ضعيفين، وقد تستمر شرعيتها في مواجهة التحديات التي تثيرها المجموعات غير المستعدة لقبول الناتج النهائي. وفي ظل هذه الظروف، يمكن أن تستمر حالات عدم الأمان والحرمان التي كانت سائدة أثناء النزاع، كما يمكن أن يظل هذا النموذج غير مقبول كما كان الوضع في أثناء الحرب الفعلية.

وبالتالي، لا يمكن وصف بيئة ما بعد النزاع بأنها البيئة التي تعود فيها حياة المرأة إلى الوضع "المعتاد" دون تغيير - حتى إذا كانت العودة إلى أنماط علاقات النوع الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية السابقة مرغوبة أو حتى ممكنة، كما لو أن الحرب لم تحدث. ويؤثر جيشان الحرب على العلاقات الشخصية والتوقعات المجتمعية بصفة خاصة؛ حيث تتغير المجتمعات وتتمزق أنساق العيش، وتضطلع النساء للمرة الأولى بأدوار، أو يتواصلن مع أفكار، جديدة. لكن الأدلة التي تبرز من تحليل أوضاع ما بعد الحرب على أساس النوع الاجتماعي في كل من يوغوسلافيا السابقة، وأفريقيا جنوب الصحراء، وكمبوديا، وتيمور الشرقية، وكولومبيا، وغيرها من الأماكن¹ - بما يتجاوز تلك الأنماط التاريخية الراسخة - توضح أن النساء لم تواجهن فحسب استمرار العدوان طوال فترة الحرب، وإنما يمكن أن تواجهن، أيضاً، أشكالاً جديدة من العنف.

إطار 14.1 العنف الأسري يزداد بعد الحرب

تشير البحوث الحديثة إلى مواجهة كثير من المقاتلين لصعوبات في عملية التحول نحو السلوك غير العنيف في زمن السلم بعد العودة إلى ديارهم. ففي الولايات المتحدة عام 2002، قتل أربعة من جنود القوات الخاصة في فورت براغ بشمال كارولينا زوجاتهم خلال ستة أسابيع، كان ثلاثة منهم قد عادوا مؤخراً من مهمتهم عبر البحار في أفغانستان؛ بيد أن بعض المعلقين رأوا أن ثقافة العنف والذكورة التي تتخلل القوات المسلحة، وليست خبرة النزاع، هي السبب في عنف الجنود في الحياة المدنية. وتشير الدراسات التي أجريت في كمبوديا في منتصف تسعينيات القرن العشرين إلى أن عدداً كبيراً من النساء - يصل إلى 75% في إحدى الدراسات - كن ضحايا للعنف الأسري على أيدي الرجال الذين احتفظوا بالأسلحة الصغيرة والخفيفة التي استخدموها في أثناء الحرب.

المصدر: Rehn and Sirleaf 2002

أرامل جنود سينهالا إلى "مراقبة" دقيقة فيما يتعلق بحياتهم الجنسية. وجرى تشجيع النساء المسلمات على ارتداء الحجاب والحد من انتقالاتهن داخل مجتمعاتهن المحلية.⁹ لقد مرت، أيضاً، النساء الناشطات في نضالات التحرر المبكرة بتجربة مثل تلك اللحظات الارتجاعية، وعلى سبيل المثال في الجزائر، والسلفادور، وإريتريا، وموزمبيق، ونيكاراجوا، وفيتنام، وزيمبابوي؛ وذلك بعد ترقية نساء بعينهن إلى مناصب عسكرية عليا.¹⁰

تقليص "المساحات" وخيارات الحياة

لقد وجدت كثير من النساء اللاتي نشطن في أثناء الحرب أن عليهن التكيف مع وضع جديد في زمن السلم، وضع يتسم بوجود فضاء سياسي يتيح تحدي علاقات النوع الاجتماعي على نحو أقل مما كانت عليه الحال في زمن الحرب، أو حتى قبله. وتعرض النساء للعنف والرقابة إذا كن غير راغبات في العودة إلى السبل القديمة في الحياة. وفي مواجهة تلك العقبات، تضع عديد من النساء في قائمة أولوياتهن استعادة العلاقات السلمية مع الرجال، وليس الاستمرار في القتال من أجل الحصول على الحقوق الأكبر نفسها.¹¹ فقد لوحظ في ناميبيا، على سبيل المثال، أن "النساء اللاتي اعتدن الاضطلاع بأدوار القيادة في المنفى سرعان ما يكبتن مهاراتهم من أجل الظفر بقبولهن في المجتمع المحلي".¹² وتضيف الزيادة المترتبة على ذلك في حالات الطلاق إلى سياق ما بعد الحرب الذي يتسم بزيادة التوتر بين الجنسين.¹³

شريكاتهم؛ فربما تكون العقوبات القائمة بالمجتمع المحلي قد تحطمت، ولا تجد النساء جدوى من اللجوء إلى الشرطة: حيث تُشكل المعاملة الظالمة والإساءة ممارسات عادية.

إن الانتكاسة التي مرت بها النساء يمكن أن تمتد لتصبح صيحة احتجاج عامة - تهيمن عليها أصوات الذكور - ضد النساء اللاتي يُنظر إليهن باعتبارهن ابترعن عن المواقع المنوطة بهن في المجتمع أثناء الحرب. ونتيجة لذلك، تُلغى الحقوق أو المساحات التي فازت بها النساء.⁵ وقد تصاحب هذه الصيحات اعتداءات عنيفة على النساء، بل واعتقالهن⁶ واغتيالهن.⁷ يمكن استهداف النساء لفوزهن بالاستقلال الاقتصادي عن الرجال؛ حيث يجري توظيفهن في أدوار "الذكور"، أو لتبنيهن أنماط الحياة الحضرية والثقافة في المجتمعات الريفية التي يسود فيها الطابع الريفي. ولا تمثل هذه الصيحات سوى نداءات للنساء لإجبارهن على "العودة" إلى العمل في المطبخ والحقل، حتى إن لم تكن مشغولات بدرجة كبيرة مثلما كان الوضع قبل الحرب. وعادة لا يبدو واضحاً ما إذا كانت تلك الصيحات الاحتجاجية بمثابة ردود أفعال تلقائية من جانب الرجال الأفراد، أو تنظمها الدولة أو الحكومة.⁸ وفي الحالتين، وعلى المستويين الاجتماعي والفردى، هناك محاولات قوية لاعتبار أدوار المرأة وحقوقها ثانوية بالنسبة إلى أدوار الرجال وحقوقهم.

في سريلانكا، على سبيل المثال، وفي أعقاب اتفاق وقف إطلاق النار مباشرة، فُرضت على النساء قوانين وسلوكيات وصلت إلى حد تقييد حقوقهن. كانت هناك دعوة لنساء التاميل المتزوجات لارتداء الساري، ومناشدة غير المتزوجات منهن اتباع أنماط سلوك يعينها والحد من حركتهن ليلاً. وتعرضت

أو "الجنّة" أو "المتعاونين مع العدو"، وما إذا كُنّ ولدن أطفالاً من "أفراد العدو" نتيجة تعرضهن للاغتصاب. إن مثل تلك القضايا يمكن أن تحدد من الذي يستحق العون وغيره من أشكال الدعم،¹⁹ مثلما يمكن أن يحدد ذلك، أيضاً، وضع المرأة من حيث الزواج: أي ما إذا كانت لا تزال تعيش مع زوجها، أو أنها أصبحت أرملة أو هجرها زوجها أو طلقها. إن وضع المرأة من حيث الزواج يتسم بدلالة كبيرة في الحالات التي لا تتمتع فيها النساء بحقوق قانونية قوية (مثلما هي الحال في حيازة الأرض والممتلكات أو النفاذ إلى الائتمان).

وعندما تُشكل الإناث أغلبية السكان الباقين على قيد الحياة (كما حدث في رواندا، حيث بلغت نسبة الإناث حوالي 70%)، يمكن أن يؤدي ذلك إلى التنافس بين النساء على الرجال والموارد. وتوجد توترات، أيضاً، بين النساء حول ما إذا كان أطفالهن قد كتبت لهن النجاة من الحرب وكيف كان ذلك. ولأسباب كثيرة، ليس من غير المعتاد أن يوجد قدر قليل من الثقة بين النساء بوصفهن مجموعة في فترة ما بعد الحرب، كما هي الحال بين كثير من المجموعات المختلطة من الناجين بعد النزاع. إن أنماط الاختلاف والتوتر هذه التي توجد بين النساء تجعل من الصعوبة الشديدة بالنسبة لهن أن يحددن احتياجات مشتركة، وهو الأمر الذي يعزز الإسكات الناجم عن الحركة الارتكاسية ضدّه. على أن استراتيجيات بناء السلام لا تتناول، عادةً، هذا التوتر بين الخبرة المشتركة والاختلافات والانقسامات الرئيسية بين النساء، وإنما تميل بالأحرى إلى التركيز على النساء بوصفهن فئة متجانسة أو افتراض وجودهن أعضاء لا تنتمي إلى نوع اجتماعي في مجموعات أخرى.

إمكانات التغيير الإيجابي: فرص خاطفة وحقيقية

يمكن تخفيف هذه الصورة السلبية عن طريق إمكانية إحداث تغيير إيجابي في بعض ظروف ما بعد الحرب، والتي تنشأ عندما تخلق طبيعة النزاع فرصاً جديدة. هناك بعض الحروب التي تنتهي في ظل مناخ تتخلله الرغبة في بناء نمط جديد من المجتمعات، وخاصة في حالات القتال من أجل النضال التحرري والظفر به.²⁰ وعند إثارة قضايا النوع الاجتماعي باعتبارها جزءاً من أجندة النزاع السياسية (كما حدث في أوغندا، على سبيل المثال)، أو عندما ينال وضع المرأة قدراً كبيراً من الاهتمام أثناء النزاع (كما في حالة أفغانستان، على سبيل المثال)، تزداد إمكانيات تحسين

عادةً ما تلقى مساهمات النساء في جهود الحرب والسلام تهميشاً في جميع عمليات التقييم الرسمية والشعبية للحرب، كما حدث في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. ويبدو أن هناك محاولات لإنكار أن التحولات في علاقات النوع الاجتماعي كانت مطلوبة للنساء للاضطلاع بأدوارهن في زمن الحرب، أو أن تلك التحولات لا يمكن بالتالي أن تحدث أبداً بالفعل.¹⁴ وعادةً ما تدور الرطانة الأيديولوجية حول "استعادة" - أو "العودة إلى" - حالة العلاقات بين الجنسين التي تمثل شيئاً يقتزن بالسلام في الماضي، حتى على الرغم من أن اقتراح "استعادة الوضع المعتاد" يمكن أن يزيد من تقويض حقوق المرأة. وفي واقع الأمر، فإن "استعادة" التوازن لسياسات النوع الاجتماعي ستكون لصالح الرجال دون شك، وعادة ما يصاحبها تخيل للأفكار الخاصة ثقافياً حول "التقاليد" والأمومة والسلام.¹⁵ ويبدو أن خبرة تحدي العلاقات بين الجنسين في أثناء الحرب قد أصبحت شديدة الضخامة بالنسبة إلى المجتمعات الأبوية: كي تتمكن من المحافظة عليه في زمن السلم.

وعادة ما تتعرض احتجاجات النساء ضد تلك التصرفات إلى انتقادات قاسية باعتبارها "تخضع للتأثير الغربي".¹⁶ وفي مثل تلك اللحظات المتوترة، والعنيفة أحياناً، يمكن أن تتحمل الدولة الكثير من السياسات المستخدمة في "الأوقات العادية" للتدخل في سياسات النوع الاجتماعي، أو إعطاء أهمية "للحرب الجنسية"¹⁷ لصالح الرجال. وتصبح الدولة مهمة في تنفيذ الرقابة على حياة النساء الجنسية، وتفشل في زيادة - أو حتى منع تقلص - أمن المرأة الشخصي، وتفرض أو تدعم القيود على حركة النساء ونفاذهن إلى الإسكان والوظائف والملكية (وخاصة ملكية الأرض)، وتعمل على تهميش احتياجات المرأة الصحية. وتتعرض نتائج هذه السياسة الرسمية في حالات عديدة عن طريق ممارسات المنظمات الدولية التي لا تسعى بنشاط إلى معرفة آراء النساء، أو تفشل في تعزيز مصالحهن عندما يتسم الأمر "بعدم الحساسية الثقافية".

التوترات بين النساء

في هذا الوضع العصيب بعد الحرب، عادة ما تُعيد الاختلافات بين النساء تأكيد نفسها، وخاصة في البلدان التي تشهد انقسام النساء على أساس هوية إثنية أو إقليمية قوية.¹⁸ وقد تحدث انقسامات جديدة نتيجة للخبرات المختلفة التي عانت منها النساء، أو نتيجة ولاءاتهن المختلفة، في أثناء الحرب. وعلى سبيل المثال: ما إذا كانت النساء وقفن إلى جانب "المتصرين"

تخضع الممارسات محل البحث للسيطرة، وتتحدد بدرجة كبيرة من خارج البلد بوصفها جزءاً مما أصبح يعرف باسم "صناعة السلام".²¹ إن الخطوات التي تُتخذ في لحظات الطوارئ، أو في الفترات التي تلي النزاع مباشرة، عادة ما تسفر عن آثار خطيرة على المدى البعيد. على أن الشعور بالـ "ضرورة" ذاته في ذلك المناخ يتفوق على اعتبارات مثل تحليل النوع الاجتماعي، وعادة ما يجري تجاهل احتياجات النساء أو على الأقل يُساء فهمها. وعلى سبيل المثال، على الرغم من نشاط النساء ودورهن المهم في الحرب في السلفادور، لم يكن النوع الاجتماعي يمثل أولوية بالنسبة إلى جبهة التحرير الوطني. وبكلمات إحدى الناشطات: "قبل المفاوضات، كنا (أي المجموعات النسائية داخل جبهة التحرير الوطني) قد أَوْضَحْنَا بالفعل مطالب النساء، لكن إدراجها في العملية لم يكن ممكناً؛ ذلك أنهم (أي قادة جبهة التحرير الوطني) لم يهتموا حتى بقراءة الوثيقة".²²

ومن الضروري أن تصبح سياسات ما بعد الحرب قادرة على تقديم دروس أساسية من خلال تحليل قائم على النوع الاجتماعي لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وهناك عدد من المجالات التي تمثل أهمية كبيرة بالنسبة للسياسة التي يجب أخذها في الحسبان في أوضاع ما بعد الحرب، على الرغم من أن خصوصية المزج يمكن أن تختلف من سياق إلى آخر. وسوف نعرض هنا لمجموعة مختارة، مع اهتمام خاص بالفرص الممكنة لتقليص التحيز القائم على النوع الاجتماعي والملازم لأسلوب تصرف العديد من السلطات، وهو ما من شأنه تقويض استمرار ذلك القدر الكبير من عدم المساواة وعدم العدالة اللذين يواجهان النساء في أعقاب الحروب.

السياسات الاقتصادية الكلية والاجتماعية الكلية: الآثار المترتبة على النساء

تميل السياسات على المستوى الكلي في سياق ما بعد الحرب إلى تجاهل القيود المفروضة على المرأة وواقع حياتها. وعلى سبيل المثال، تواصل كثير من النساء الاستراتيجيات الاقتصادية لزمّن الحرب، والتي تضم التجارة على نطاق صغير في الاقتصاد غير الرسمي. ومع ذلك، وبغية زيادة العوائد الهزيلة، يمكن أن تحاول الحكومة إضفاء طابع رسمي على "الاقتصاد الرمادي"، وذلك بإدخال ضوابط ورسوم وضرائب على الدخل. لكن غياب وسائل تضمن الامتثال إلى تلك الضوابط يؤدي بتلك التدابير إلى حرمان النساء من وسائل كسب رزقهن. لقد كانت هذه هي

الحقوق القانونية للمرأة بما يتجاوز أوضاع ما قبل الحرب، على الرغم من أن تحقيق هذه المكاسب يمكن أن يتسم بالمرارعة. وفي الإمكان أن تخدم العوامل الأخرى تأكيد النساء لحقوقهن أو تعضيد مكاسبهن المؤقتة. وعندما تكتسب العديد من النساء قدراً كافياً من الثقة لتوضيح احتياجاتهن أثناء النزاع، يمكنهن المشاركة بفاعلية في الحملات والقيام بدور نشيط فعال. وعندما تُبشّر فترة ما بعد الحرب بانفتاح أكبر يتيح فرص التعلم من الظروف المشابهة في البلدان الأخرى، يمكن عندئذ أن ترى الحكومات بمزيد من الوضوح مدى فاعلية دعم النساء. وإذا أصبح التمويل الدولي متاحاً بكميات غير مسبقة من مصادر المنظمات بين الحكومية وغير الحكومية، كما هي الحال، عادةً، في البلدان الفقيرة بعد النزاع، يمكن أن يوجد ضغط خارجي لصالح السياسات التي تدعم المرأة، مع توفير التمويل بشكل مباشر للمنظمات النسائية.

ولكي تستفيد النساء من مثل تلك الفرص، من المهم تحديد الاستراتيجيات التي يجب تعزيزها والقضايا التي تُعطى الأولوية. لكن هذه الأمور كلها يمكن أن تتغير؛ ذلك أن سياقات ما بعد الحرب تفرض معضلات تثير الارتباك والتشوش حول مدى احتياج تلك القضايا إلى مناهج خاصة، أو اعتبارها مجرد تحديات عادية أمام التنمية الاجتماعية. وعندما يطول الإنتاج والاتصالات قدراً كبيراً من التدمير، وعندما تفر أعداد كبيرة من الناس من ديارهم، على سبيل المثال، يمكن وضع تصورات مشتركة حول الحاجة إلى مناهج "استثنائية" تجاه السياسات الكلية بغية "الاستفادة من الوضع السابق" و"إعادة التأهيل" و"إعادة الاندماج". وعلى الصعيد السياسي، يمكن بالمثل أن توجد متطلبات "استثنائية": على سبيل المثال، لتسجيل الناخبين وإنشاء آلية لعقد الانتخابات، والحاجة المتزايدة لوجود نوع ما من العمليات الاستثنائية القضائية أو التي تستهدف "الحقيقة والمصالحة".

صناعة السلام على أساس النوع الاجتماعي

يمكن أن تحصل تلك الأنشطة الاستثنائية والمُلحة على روافد جديدة للتمويل الدولي، وتمنحها جميع الأطراف أولوية عليا لتنفذ خارج أية عملية تخطيط عادية. وبعد الحرب مباشرة، تزداد صعوبة تنفيذ هذه الممارسة بفاعلية على نحو أكثر من المعتاد؛ وذلك أن الدولة التي كانت موقع نزاع مؤخراً قد شابها ضعف سياسي وأصبح جهازها مدمراً أو بالكاد لم يُمس. ويسفر إضعاف قدرة الدولة عن نتائج تضر بمصالح النساء، مما يضيف إلى الموضوعات المكدسة ضدهن. وفي ظل غياب دولة فاعلة،

إطار 14.2 استبعاد النساء من عملية التخطيط في مرحلة ما بعد الحرب

"إنه لأمر مذهل حقاً"، كما قالت إحدى نساء كوسوفا، "... أن المجتمع الدولي لم يهتم بنساء كوسوفا إلا عندما تعرضن للاغتصاب بوصفه قصة مثيرة. ونحن نرى الآن أنهم لا يهتمون بنا بالفعل. ما نراه هنا هو الرجال، الرجال، الرجال من أوروبا وأمريكا وحتى آسيا، الاستماع إلى الرجال، الرجال، الرجال من كوسوفا. أحياناً يضطرون إلى اتخاذ مواقف سياسية صحيحة، فيقومون بضم امرأة إلى إحدى اللجان أو إضافة فقرة في تقرير. وعندما يتعلق الأمر بالانخراط الفعلي في التخطيط لمستقبل هذا البلد، يطلب رجالنا من الرجال الأجانب تجاهل أفكارنا. ويشعرون بالسعادة لقيامهم بذلك - في ظل فكرة الحساسية الثقافية. لماذا لا يصح سياسياً تجاهل اهتمامات الصرب أو غيرهم من الأقليات، وإنما من الحساسية الثقافية تجاهل اهتمامات النساء؟"

المصدر: Rehn and Sirleaf 2002:125

أن تكون أعلى من أولوية استقامة الاقتصاد الكلي.²⁷

تطبيق نهج قائم على النوع الاجتماعي

لو توفرت الإرادة السياسية لأخذ آثار السياسة على النوع الاجتماعي على محمل الجد، فهناك أدوات تحليلية، متوفرة بالفعل، للقيام بما يلزم من جمع للبيانات، وتحليل، ومتابعة وتقييم لها. وقد تتسم الإرادة السياسية للقيام بذلك بالقوة في بعض بيئات ما بعد الحرب، كما كانت الحال في أوغندا بعد 1986. وعند توفر تلك الفرص، قد يمكن تطوير بعض العناصر اللازمة لاتباع نهج "من القمة إلى القاعدة" واع بالنوع الاجتماعي وتطبيقه على مجموعة من السياسات. لقد أصبح معتاداً الآن في ظروف ما بعد الحرب محاولة اتباع نهج من "القاعدة إلى القمة" لتقديم بعض الدعم على الأقل للمنظمات النسائية، على أساس أنه يمثل أبسط سبل دعم النساء، كما توسعت الروابط الدولية بين المنظمات النسائية في السنوات الأخيرة، وساعدت ثورة تكنولوجيا المعلومات في تيسيرها بشكل عام. لا يمكن بأية حال ضمان مثل هذه البيئة السياسية الإيجابية؛ ففي الارتكاس الذي وصفناه في السابق، قد تغيب تماماً الإرادة السياسية لتغيير العلاقات بين الجنسين، أو تكون في أحسن الأحوال ملتبسة. ولأسباب عديدة، قد لا توجد النساء أنفسهن في وضع يتيح لهن الضغط من أجل إحداث تغيير إيجابي. على أن تناقض السياقات السياسية في فترة ما بعد الحرب يعني إمكانية نشوء تلك الفرص، لكن تأثير بعض السياسات الاقتصادية والاجتماعية العامة على النساء تزيد من خطورة تأثيرها على الآخرين، ويمكن تدعيم إحداث تغيير مهم عن طريق التركيز على عدة مجالات رئيسية قليلة.

خبرة النساء في موزمبيق.²³ وبالمثل، تحاول النساء أنفسهن، أيضاً، إعادة بناء خدمات التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية أو المحافظة عليها نتيجة انهيار خدمات الدولة، لكن جهودهن لا تتعزز بشكل عام بعد الحرب؛ إذ يجري دفع النساء جانباً لصالح جلب مهنين مؤهلين، عادة من الرجال.²⁴ إن مبادرات السياسة على المستوى الكلي تحتاج إلى بناء تحليل للنوع الاجتماعي داخل عمليات سياسة بناء السلام، إلى جانب اتباع سياسات "خاصة" موجهة نحو النساء بصفة خاصة. وقد اعتبرت المنظمات الدولية الأساسية لفترة من الزمن أن ذلك أمر مناسب.²⁵ وفي أبسط أشكاله، يتطلب النهج الواعي بالنوع الاجتماعي أن يطرح الناس السؤال التالي: "هل تؤثر هذه السياسة في النساء والرجال على نحو مختلف؟". إذا كان الرد بالإيجاب، يحتاج عندئذ صناع السياسة إلى معرفة ما يمكن القيام به لمنع الأوضاع غير المواتية التي تعاني منها النساء أو تصحيحها.²⁶ إن طرح هذا السؤال يجب أن يقود في بعض الحالات إلى إعادة التفكير بالكامل في طريقة تطوير السياسة وتنفيذها. وفي حالات أخرى، يتطلب الأمر إجراء عمليات تكيف بسيطة نسبياً.

وفي حالات الطوارئ التالية للحروب في البلدان الفقيرة، قد يصعب تطبيق النهج الواعي بالنوع الاجتماعي. ولا يرجع ذلك إلى محدودية الموارد وضعف البنية الأساسية فحسب، وإنما يرجع، أيضاً، إلى أن إنفاق الحكومات الجديدة عادة ما تُقيده الظروف المصاحبة للقروض أحادية الأطراف ومتعددة؛ حيث تضع حدوداً صارمة على عجز الميزانية. وترى مجموعة ضغط متنامية، يدعمها بعض الاقتصاديين البارزين، أن مثل تلك الظروف يجب تخفيفها في اقتصادات ما بعد الحرب، مادامت تقوض بدرجة حادة فرص "استعادة" الاقتصاد، كما أن أولوية احتياجات النساء وغيرهن من المجموعات المعرضة للخطر يجب

تقييد استخدام الحقول وأراضي الرعي، مما يضع ضغطاً كبيراً على المساحات المتبقية التي يتيسر النفاذ إليها، كما أن الجنود الذين يستخدمون الأرض لإقامة معسكراتهم، يقتلون عادة الحياة البرية ويدمرون الحياة النباتية والتربة. ويتفاوض التجار والجنود حول صفقات الحياة مع القادة المحليين من أجل التعدين أو استخراج الموارد الطبيعية، كما هي الحال في جمهورية الكونغو الديمقراطية، بل ويشتررون الأرض ويبيعونها.

وقد يحدث ذلك كله دون الرجوع إلى الأعراف أو القوانين المحلية المتعلقة بملكية الأرض واستخدامها، مما يترك ميراثاً مشوشاً حول حقوق الأرض في الفترة التالية للحرب، وهو ما حدث في موزمبيق، على الرغم من أن الترتيبات الحالية لحيازة الأرض بالمجتمع المحلي قد جعلت بيع الأرض غير قانوني.³¹ ويندر وجود اتفاق، ناهيك عن سجل مكتوب، حول صفقات الأرض أثناء الحرب، كما لا يوجد فهم واضح حول من ينبغي نقل الحقوق إليه في حالة وفاة مالك الأرض. إن نظم حيازة الأرض التي كانت مقبولة سابقاً قد تحطمت أو أصبحت باطلة بسبب قلة الأرض مؤخرًا، فضلاً عن غياب أو إقالة القادة المحليين، وانتهيار مؤسسات الحكومة المحلية.

حيازة الأرض وحقوق المرأة

كلما زاد نقص الأرض حدةً، كلما زاد الضغط الواقع على حقوق المرأة. وقد تشكل النساء في أماكن عديدة أغلبية البالغين الناجين بعد الحرب في المناطق الريفية، وربما يوجد، أيضاً، عدد كبير من الأسر المعيشية التي تضم نساء فقط، كما هي الحال في موزمبيق، يتوقون إلى الأرض من أجل زراعة الغذاء.³² على أن الممارسات القانونية التمييزية أو المواقف الاجتماعية الراسخة لا تزال تمنعهم من امتلاك أراضي العائلة. ففي رواندا، قُتل عدد كبير من الرجال أثناء الإبادة الجماعية، لكن النساء مُنعن من المطالبة بالأرض في ظل القانون العرفي، حتى على الرغم من أن الدستور يعطيهم الحق القانوني في الميراث. وقد جرت بعض المراجعات على قوانين الميراث في محاولة لمواجهة هذه المشكلة، لكن تلك التعديلات لم توفر للنساء بعد حيازة مأمونة.³³

ويمكن إيراد أمثلة أخرى عديدة لتعزيز صورة حقوق المرأة أو تيسر نفاذها في فترة ما بعد النزاع إلى الأرض المكتسبة أثناء النزاع. وقد وجدت السلطة الانتقالية التابعة للأمم المتحدة في كمبوديا أن كثيراً من النزاعات نشبت حول ملكية الأرض على مستوى القرية، بينما كان الانهيار المتزامن لنظم حل النزاع التقليدية يعني أن يجد النساء والأطفال أنفسهم في الطرف المستقبلي لمستويات مرتفعة من العنف.³⁴ وفي إريتريا في فترة

تحدد السياقات الخاصة ما الممكن وما يجب أن يوضع في قائمة الأولويات. فعلى سبيل المثال، عندما تعتمد أغلبية السكان الناجين على الزراعة مصدراً رئيسياً لكسب الرزق، يتمثل مفتاح الحل عادة في الإصلاح الزراعي. وعندما ترتفع مستويات التحول نحو الحضر والتعليم، تتسم قضايا التوظيف بدلالة أكبر. ومع ذلك، من المعتاد في جميع السياقات أن نجد النساء في نهاية الحرب مهيمئات على أكثر أقسام المجتمع هامشية؛ إذ يصبحن العائدات مع نفاذ إلى أقل الموارد، والمقاتلات السابقات اللاتي يجري إغفالهن، وقائدات الأسر المعيشية اللاتي لا تتمتعن سوى بأقل دعم. وتزداد أعداد النساء في المجموعات التي تعاني الوصمة والحرمان: من تعرضن للاغتصاب، اليتيمات، المعوقات، الأرمال (اللاتي قد تشكلن ما يصل إلى 30% من السكان الناجين بعد الحرب).²⁸ كذلك تشكل النساء - بشكل عام - أقل الفئات جيدة التدريب والتعليم، سواء في المناطق الحضرية أو الريفية، وتُغفل احتياجاتهن الصحية الخاصة. كيف يمكن مواجهة تلك التحديات؟

الزراعة وإصلاح الأرض

إن الاقتصادات الزراعية، حيث لا تزال أغلبية السكان تعتمد أساساً على الزراعة وتربية المواشي للحصول على إمداداتهم الغذائية، عادة ما تتصف بتحيز قوي بين الجنسين لصالح الرجال. وبصورة تقليدية، نجد أن تيسر نفاذ النساء إلى عمل الآخرين وسيطرتهن على عملهن يقل عن مثيله لدى الرجال. ونتيجة لذلك، تسعى العديد من النساء إلى فرص بيع عملهن إلى الآخرين بمقابل مادي ضعيف جداً لضمان حد أدنى من الموارد لتلبية احتياجات أسرهن المعيشية.²⁹ وفي الأماكن التي لا تتمكن فيها النساء من الوصول إلى قدر كافٍ من الأرض لزراعتها - كما هي الحال في رواندا، وكمبوديا، وزيمبابوي، وسريلانكا - تقمن بتأجير أنفسهن في الخارج بوصفهن عاملات ترحيل.³⁰ وفي فترات النزاع المسلح، تكتسب الزراعة أهمية بوصفها مصدراً للغذاء، حتى بالنسبة لمن كانت سبل رزقهم السابقة غير زراعية. ففي حالة غياب الرجل للقتال، أو في حالة إصابته أو موته، تتحمل المرأة، عادةً، عبء الإنتاج الزراعي حتى وإن لم تكن قامت بذلك سابقاً. وتؤدي الحرب، أيضاً، إلى إيقاع الفوضى في النظم الراسخة بشأن حيازة الأرض؛ فالرجال ينتزعون الأرض بالقوة نتيجة تحطّم الضوابط الاجتماعية، كما ينتقل الناس بعيداً عن ديارهم إلى مناطق جديدة. ويؤدي وجود الألغام الأرضية إلى

بالقوات المسلحة وهم مجرد صبية لا يمتلكون أية مهارات في الزراعة على الإطلاق. وفي المقابل، كانت النساء تخطط وتدير الموارد النادرة في ظل ظروف عصيبة، كما كن تملكن، عادةً، معلومات أفضل حول الظروف البيئية الخاصة المحلية وفرص التجارة.

تمليك الأرض يميز ضد المرأة

عند محاولة تقنين نظم استخدام الأرض السابقة وتحديثها، يوجد ميل لإغفال سبل نفاذ المرأة إلى حقوقها بوصفها ابنة أو خالة أو زوجة أو أرملة أو أم، بل بوصفها امرأة مستقلة قادرة على التفاوض مع القادة المحليين، حتى إذا كان نفاذها أكثر محدودة بشكل نمطي من نفاذ الرجل. وتميل العمليات الجديدة لتمليك الأرض إلى منحها للرجال على نحو حصري تقريباً.³⁷ وحتى عندما لا توجد عقبات قانونية أمام النساء لشراء تلك الحقوق، لا تتوفر لديهن الموارد اللازمة، كما يعمل الرجال في الأسرة والمجتمع المحلي بنشاط على تشييط عزمهن على المطالبة بتلك الحقوق، كما في جواتيمالا.³⁸

وحتى عندما تتمتع المرأة بالنفاذ - بحكم حقها الشخصي - فعادة ما يكون ذلك أقل أماناً من نفاذ الرجل، ويعتمد على وضعها من حيث الزواج. ويمكن أن يوجد، أيضاً، إحجاف متعمد من جانب القائمين على التخطيط، المنخرطين في عمليات التخصيص والتمليك، والذين يعتبرون المرأة الريفية فقيرة التعليم وأكثر "تخلفاً" من الرجل؛ وبالتالي غير قادرة على التمتع بفرص إصلاح الأرض. وتتفاقم حالات عدم المساواة نتيجة لأن الإصلاح الزراعي في فترة ما بعد الحرب (يضم، عادة، توزيع الحبوب والأدوات والماشية) يجري، عادة، تنظيمه على أساس كل أسرة معيشية، حيث يحتل الرجل، دائماً، موقع رأس الأسرة، حتى عندما يبدو واضحاً أن إنتاج المرأة الزراعي يمثل أهمية بالنسبة للأمن الغذائي والأعمال التجارية على نطاق صغير.³⁹ ومن غير المرجح أن يؤدي إضعاف حقوق المرأة في الأرض، وتهميش تلك الحقوق في الإصلاح الزراعي، إلى تحسين الأمن الغذائي؛ حيث تحتفظ النساء بالمسؤولية الأساسية المتمثلة في تلبية الاحتياجات الغذائية للأسرة المعيشية، وخاصة عندما يجعلهن النزاع معيلات للأسر المعيشية. وهكذا، يعزز النهج القياسي للإصلاح الزراعي في بيئات ما بعد الحرب أرجحية افتقاد الأمن الغذائي. لكن إصلاح الأرض والإصلاح الزراعي يمكن، من ناحية أخرى، استخدامهما لدعم أدوار النساء في فترة ما بعد الحرب. ويجب أن تقدم الدلالة السياسة لإصلاح الأرض،

ما بعد الحرب، احتج الرجال على تيسر نفاذ النساء إلى الأرض، وذلك على الرغم من أن أغلبية الأسر المعيشية كانت تقودها نساء. أما بالنسبة إلى لاجئي جواتيمالا في المنفى، فقد منحو النساء صوتاً في البنى السياسية. وعند عودتهم إلى ديارهم، حاولت النساء المطالبة بحقوق متساوية في الأرض، لكن السكان المحليين هاجموا تلك المطالبات باعتبارها "تجاوزت الحدود المقبولة... المنوطة بالنساء".³⁵

وعند انتهاء النزاع، توجد، عادةً، ضغوط من أجل "تصنيف" حيازة الأرض واستخدامها من اتجاهات عديدة. ويمكن اعتبار الأرض والإصلاح الزراعي وسيلة لتعجيل عملية "استعادة الوضع" و"التطبيع" - بما يشكل جزءاً من أجندة التحديث التي تصبح أكثر إلحاحاً في سياق ما بعد الحرب. لقد كانت الاقتصادات الزراعية تسود في كثير من البلدان التي برزت بعد نزاعات العقد الأخير. وكانت نظم حيازة الأرض تمثل أهمية مركزية بالنسبة لعملية استعادة الأوضاع. ويحدد البنك الدولي أنماطاً يعينها لإصلاح الأرض في ظل "بيئة تراعي السوق"، وخاصة في أفريقيا، مع تعزيز هذا النموذج في سياقات ما بعد النزاع. ويظهر، أيضاً، إصلاح الأرض بوصفه جزءاً من صفقات السلام؛ وذلك أن الأرض عادة ما تمثل قضية في النزاع نفسه، حتى في الحروب التي يبدو أنها تدور أساساً حول قضايا أخرى (كما هي الحال في السلفادور، ونيكاراجوا، وجواتيمالا، وزيمبابوي، وناميبيا). إن طبيعة إصلاح الأرض الذي ينص عليه في الاتفاق تعكس الرؤية الخاصة بما يجب أن يكون عليه مجتمع ما بعد النزاع، فضلاً عن دور الزراعة المستقبلي داخله، وقد يضم مفاوضات مع الهيئات الدولية المانحة التي من المتوقع أن توافق على تكاليفه، والتي تؤثر هي نفسها، عادةً، بدرجة كبيرة في تحديد النتائج. إن إصلاح الأرض الذي تعززه منظمات الإقراض الدولية يخدم بشكل عام تقريباً ترتيبات خصخصة الملكية الفردية للأرض، كما أن ناتج إصلاحات الأرض، في ظل وجود هذا المبدأ في قلب تلك الإصلاحات، قد خدم بشكل عام امتلاك النساء لحقوق ليست أقوى مما كانت عليه الحال في السابق، بل كثيراً ما وجدن تلك الحقوق متقلصة بدرجة هائلة (انظر، أيضاً، الفصل السادس).³⁶ وهناك استثناءات قليلة: حيث بُذلت جهود لتصحيح هذا الاختلال في التوازن - كما في السلفادور - عن طريق البناء على المناهج القائمة الأكثر مرونة، والتي تتمتع بقدرة أكبر على حماية حقوق المرأة في الأرض. لكن جميع هذه الدروس لم تُطرح - على نحو نمطي - في سياق ما بعد الحرب؛ إذ يميل المخططون إلى تجاهل حقيقة أن كثيراً من الرجال الذين كانوا يتقاتلون قد تركوا الزراعة لفترة طويلة، وأن أولئك الذين التحقوا

إطار 14.3 النساء تفقدن الأرض: إصلاح الأرض في فترة ما بعد الحرب في أفريقيا وأمريكا اللاتينية

موزمبيق منذ عام 1997: لقد ضعف تيسر نفاذ النساء المأمون نسبياً إلى الأرض في ظل القانون العرفي بسبب التمزق الاجتماعي الذي نتج عن الحرب. وفي إطار الاقتصاد الذي يتزايد اعتماده على السوق، نجد النساء أكثر حرماناً من الرجال. وقد شجعت الحكومة الناس على "العودة إلى الأرض"، لكن المنافسة على أفضل الأراضي أدت بالنخب السياسية والتجارية الجديدة إلى المطالبة بقطع ضخمة من الأرض، مما وضع ضغوط إضافية على صغار الملاك. وقد عادت النساء إلى زراعة الغذاء نتيجة الضرورة، لكنهن واجهن صعوبات في وراثة الأرض، حتى في مناطق الدولة التي يسود فيها النسب للأم؛ وذلك أن السيطرة لا تزال مخولة للرجال. وينص قانون عام 1997 على المساواة في الحقوق بين النساء والرجال، لكن التنفيذ ضعيف والممارسات المحلية، المستمرة منذ زمن طويل، عادة ما تعمل ضد النساء.⁴⁰

السلفادور منذ عام 1992: تجاهلت الاتفاقيات التي أبرمت بعد الحرب في السلفادور الاحتياج إلى الأرض، على الرغم من الجهود التي بذلتها الناشطات في جبهة التحرير الوطني.⁴¹ وقد قدمت برامج إعادة الاندماج التي تلت ذلك منظوراً يعتمد في أساسه على النوع الاجتماعي، كما أدت إلى تحسين وضع النساء، وخاصة المقاتلات السابقات. على أن الخطوط الإرشادية للسياسة نالها التدمير من جانب المسؤولين المحليين، حيث أنكروا نفاذ النساء إلى الأرض. لقد جرى تخصيص الأرض على أساس الأسرة المعيشية، على أن يُعهد بالتملك للذكر رأس الأسرة. وعند تخصيص جزء من الأرض للمرأة بحكم حقها الشخصي، تكون نوعية الأرض رديئة. وقد اشتملت المتطلبات الإضافية للحصول على الأرض معرفة القراءة والكتابة، فضلاً عن توفر بعض الوثائق مثل شهادة الميلاد وبطاقة الانتخاب. لكن كانت النساء من بين غير القادرين على الوفاء بتلك المتطلبات.⁴²

جواتيمالا في تسعينيات القرن العشرين: تمتعت النساء بكلمة مسموعة في اتفاقيات السلام التي سهلت التشريعات التي تعزز حقوق الأرض للنساء العائدات والمقاتلات السابقات، على الأقل على الورق. على أن الأهداف التي اشتملت عليها اتفاقيات السلام في جواتيمالا لم تدعمها خطوط إرشادية واضحة حول التنفيذ،⁴³ وبالتالي، لم يكن بمقدور العديد من النساء ممارسة حقوقهن بسبب "الهياكل الذكورية التقليدية".⁴⁴

نيكاراجوا في تسعينيات القرن العشرين: أبرمت صفقات بين أعضاء جبهة ساندينستا وأعضاء الكونترا حول الأرض، مع استبعاد النساء من ملكية الأرض.⁴⁵

التوظيف في المناطق الحضرية

يوفر سياق ما بعد الحرب فرصة أمام الدول لدراسة استراتيجيات التوظيف مرة أخرى، بدلاً من مجرد السعي نحو استعادة أوضاع ما قبل الحرب و"إعادة إدماج" العائدين داخل الاقتصاد المخطط. وهو الأمر الذي يمثل أهمية خاصة في البلدان والمدن التي لم تكن تمنح فرصاً كافية للتوظيف قبل الحرب. وعندما تدور رحى القتال في الريف، يميل الناس إلى الفرار للمناطق الحضرية، حتى لو كان التوظيف الرسمي مقيداً بدرجة كبيرة بسبب التمزق الناتج عن الحرب، كما ينهار، عادة، القطاع العام، مما يخلق مشكلات مشابهة لتلك المشكلات التي تواجهها البلدان التي تعاني من تخفيض النفقات في ظل إصلاحات القطاع العام. كذلك يمر القطاع التجاري الخاص، أيضاً، بتجربة الصعوبات الناتجة عن تدمير البنية الأساسية، بما في ذلك: المواصلات، والاتصالات، والرقابة على العمالة، والأمن، وغير ذلك من خدمات.⁴⁶

وبعد استعادة الأوضاع، يمكن أن يقود النقص في العمال الذكور (نتيجة الوفاة أو الغياب) إلى اضطلاع النساء بمواقع

فضلاً عن نفوذ الهيئات المانحة القوية، في أوضاع ما بعد الحرب فرصاً إيجابية. وتتوفر لدى الهيئات الدولية المانحة كثير من التقارير التي تلقي الضوء على المخاطر الكامنة التي يمكن أن تترتب على إضعاف حقوق النساء في الأرض، فضلاً عن ميزات دعمهن. وإذا كان السياق السياسي يعترف على نطاق واسع بأن النساء لعبن دوراً أساسياً في أثناء النزاع - بوصفهن مزارعات، ومديرات لموارد الأسرة المعيشية - فمن المتوقع أن تلقي الهيئات المانحة الضوء على مميزات استمرارهن في ذلك، على الرغم من ندرة قيامهن بذلك.

الحضر المحلية فيما يتعلق بالغذاء الرخيص الذي لا تقدر الحكومة على توفيره.

وفي الصومال، على سبيل المثال، اضطلعت النساء بأدوار الرجال التقليدية وتولين بيع الماشية. وفي موزمبيق، قامت النساء بتسويق الفاكهة، والسّمك، والخضر، والجمعة، ومارست النساء، في كثير من البلدان، التجارة عبر مسافات بعيدة وعبر الحدود - كما حدث في تشاد، وإريتريا، وسيراليون.⁵² ويشير المسح الذي قامت به المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عام 1994 على اللاجئين الصوماليين إلى أن النساء انخرطن بتزايد - نتيجة غياب الرجال - في النشاط الاقتصادي، وحققن احتكاراً فعلياً في تجارة المقايضة في الغذاء والملابس وعدد من البنود الأخرى.⁵³ ومع ذلك، لم تدعم حكومات ما بعد الحرب أيّاً من أنشطة التجارة والتجزئة - ولم تمنح حتى ثقة سياساتها الاقتصادية لهذا الغرض.

ويمكن بالفعل أن يتقلص نشاط البيع بالتجزئة، على اعتبار أنه يمثل جزءاً من "الحركة الارتجاعية" ضد النساء بعد الحرب. وقد تواجه النساء الناجحات انتقادات قاسية اجتماعياً، وتصبح أنشطتهن في مجال العمل التجاري غير مرغوبة، بل ويعلن عن عدم قانونيتها. ففي زيمبابوي، أقامت النساء شبكات تجارة غير رسمية تمتد لتشمل عديد من البلدان، في محاولة لاستكمال دخل الأسرة. ومع ذلك، أسفر هذا التجاوز للحدود الاجتماعية عن وصمهن بالعُهر والتحرش بهن على الحدود الدولية.⁵⁴ لكن إدراك مجتمع الهيئات الدولية المانحة يتزايد بشأن إمكانات النمو بين النساء صاحبات المشاريع، وبالتالي يستثمر بدرجة كبيرة في برامج القروض الصغيرة. ومع ذلك، أوضح بحث من البوسنة أن البرامج التي تستهدف النساء تمثل، عادة، أقل أهداف سوق القروض، بينما يتمكن المقترضون الذكور من الوصول بدرجة كبيرة إلى كميات أكبر من القروض.⁵⁵ ونظراً لأن النساء أصبحن أكثر نجاحاً من الناحية الاقتصادية، فقد وضعت مؤسسات الدولة التي يهيمن عليها الذكور ضوابط لإضعافهن. ويتمثل النهج البديل في التحري عن تلك الأنشطة وتحديد السبل اللازمة لدعم تطويرها؛ فقد أخفقت كثير من الأعمال التجارية التي تديرها نساء بسبب عدم كفاية رأس المال ونقص المهارات اللازمة لإدارة الأعمال. وتسعى منظمات الإغاثة والتنمية، بشكل متزايد، إلى العمل مع النساء في سياق ما بعد الحرب، كما أن بإمكانها، أيضاً، إتاحة مصادر للدخل، سواء على شكل توظيف مباشر أو توفير الدعم للمنظمات النسائية. ولاقتناص تلك الفرصة، كانت النساء فاعلات بدرجة كبيرة - في بلدان ما بعد الحرب في يوغوسلافيا السابقة - في مجال تجميع الجهود لإنشاء منظمات جديدة.

رئيسية في العمل ويصبحن جزءاً مهماً من قوة العمل. على أن ذلك يُعد أمراً غير معتاد؛ فقد جرى العرف على منح الرجال العائدين أفضل فرص العمل - وهي تلك الفرص التي يملك الرجال فيها، في المتوسط، قدرّاً أفضل من التعليم والتدريب المناسبين لها.⁴⁷ وتُستخدم، عادة، بعض الحجج الثقافية حول أدوار النساء للحيلولة دون محاولتهن الدخول إلى القطاع الرسمي. وفي بعض الحالات، تقوم الدولة - في سياق ما بعد الحرب - بتقليص الحقوق القانونية للمرأة في النفاذ إلى التوظيف.⁴⁸ وقد ذهبت إحدى الوثائق الصادرة عن منظمة العمل الدولية إلى أن 60% من النساء في ناميبيا يقين بلا عمل لمدة سنتين بعد عودتهن إلى البلاد.⁴⁹

أما النساء اللاتي خدمن سابقاً كمقاتلات، وحتى إذا شغلن مواقع تفرض مسؤوليات عليا في أثناء الحرب - كما حدث في إريتريا - فقد واجهن صعوبات أكثر من الرجال لإقامة حياة في ديارهم الريفية، وبالتالي سعين للعيش في المدن.⁵⁰ لكنهن في سياق الارتكاسة تصبحن أهدافاً خاصة للاستهجان، وقد تجدن صعوبة في الحصول على عمل بطبيعة الحال. وعلاوة على ذلك، نجد أن القيود الثقافية، أو القوالب السياسية حديثة الصياغة لتلك القيود الثقافية، تعمل، أيضاً، على الإبقاء على المرأة بعيدة عن التوظيف. ففي أفغانستان، على سبيل المثال، فرضت حركة طالبان قيوداً شديدة الخصوصية على النساء العاملات، وأصبحت كثير من الممرضات والمدرسات - وغيرهن من المهنيات - مجبرات على ترك وظائفهن بالقطاع الرسمي. ولم يسفر تغيير الحكومة حتى الآن عن أية علامات واضحة تدل على إمكانية تغيير هذا الوضع. كما أن غياب الرعاية المناسبة للأطفال يمكن أن يُشكل عقبة، أيضاً، أمام فرص إيجاد وظائف، كما حدث للنساء المقاتلات السابقات في إريتريا.⁵¹

الاقتصاد غير الرسمي

إن كسب الرزق في أعقاب الحرب يعني عادة - بالنسبة للرجال والنساء - الاعتماد على الاقتصاد غير الرسمي. في زمن السلم، يهيمن توظيف النساء بأية حال في الاقتصاد غير الرسمي، ارتكازاً على التجارة في الفواكه والخضر من الريف، والطعام المطبوخ، والجمعة، والسلع النادرة من التجارة على مسافات بعيدة، والحرف اليدوية. وتتيح هذه السلع الحصول على عوائد سريعة نسبياً من الاستثمار الصغير، كما لا تتطلب نفاذاً إلى الأرض. وفي المجتمعات التي مزقتها الحروب، حيث لم تستعاد التجارة الرسمية بعد - هذا إن كانت تطورت على الإطلاق - يمكن أن تحافظ هذه الأنشطة على تزويد المجتمع بالمؤن. وفي العادة تصبح النساء صاحبات المشاريع قادرات على تلبية مطالب

بيع الجنس من أجل البقاء

يتمثل، عادة، الملاذ الأخير للنساء في الدعارة، عند غياب أية وظائف أخرى مربحة.⁵⁶ ففي سياقات ما بعد الحرب، يزدهر بيع الجنس - سواء بصورة رسمية أو غير رسمية - وخاصة عندما تتوفر سوق دولية، كما في حالة وجود قوات حفظ السلام الدولية أو في إطار السياحة الدولية.⁵⁷ ويمكن أن تشهد البلدان في فترة ما بعد الحرب نمواً شديداً للتسارع في أعداد النساء المنخرطات في الدعارة؛ نظراً لغياب أية فرص أخرى، ووجود الأجانب وبالتالي الزبائن الأثرياء، فضلاً عن تفكك أوصال العلاقات الاجتماعية.

ومن هنا، تُعد المعضلات التي تواجهها سلطات ما بعد الحرب في تدبير أمر الدعارة أكثر تعقيداً حتى من المعتاد. وقد تتمثل الاستراتيجية الأكثر فاعلية للحد من أعداد النساء المنخرطات في الدعارة في دعم محاولاتهن البديلة في مجال الإنتاج والتجارة على نطاق صغير، من خلال توفير التدريب والقروض الصغيرة بغية ضمان إدراجهن في الفرص العامة للتدريب والتعليم المناسبين للتوظيف بالقطاع الرسمي. وقد تجلت هذه الخطة في تقارير رئيسية صدرت لسنوات عديدة، على أن هناك العديد من النساء اللاتي لا تجدن أمامهن من فرص سوى المخاطرة بحياتهن بهذه الطريقة. وحتى هؤلاء المحظوظات بدرجة كافية لمباشرة التدريب أو التعليم، عليهن أن يبحثن في الوقت نفسه عن سبل لإيجاد الطعام.⁵⁸

الصحة، والرفاه، والتعليم

في نهاية أغلب الحروب، تتقلص الخدمات الصحية بشدة ويمكن حتى أن تنهار كلية. وحتى عند وجود محاولات شجاعة للاحتفاظ باستمرار بعض الإمدادات الصحية للأطفال، تضعف، عادة، الإمدادات الصحية الخاصة بالمدينين البالغين. ويبدو ذلك بوضوح صارخ من خلال اتجاه معدلات وفيات النساء نحو الأسوأ بمعدلات أسرع من معدلات وفيات الرجال أثناء الحرب؛ ويرجع ذلك إلى تأثير الحرب غير المباشر على الوفيات نتيجة انهيار الخدمات الصحية، ومخازن الغذاء، والافتقار إلى المساعدة المهنية في مجال أمراض النساء - وهو التأثير الذي يختلف عن التأثير المباشر للقتال.⁵⁹ إن ارتفاع مستويات اعتلال الصحة والوفاة بين السكان من الأمراض التي يمكن تجنبها يُشكل تكلفة تنموية خطيرة،⁶⁰ ومع ذلك لم تكن المؤسسات المالية الدولية والهيئات المانحة الرئيسية تعطي الإنفاق على الصحة

وزناً كافياً، من زاوية القروض والاستثمارات لإعادة البناء في فترة ما بعد النزاع. وقد طالبت القيادات الاقتصادية باستمرار الأحقيات العامة في مجالي الصحة والتعليم أثناء الحروب وبعدها، وخاصة مادام مجالي الصحة الأولية والتعليم لا يمثلان سوى جزء ضئيل من الإنفاق الاجتماعي.⁶¹

إن كل تقرير حول النساء والنزاع يلقي الضوء عملياً على ضرورة توجيه برامج الصحة نحو النساء بوجه خاص، بما في ذلك المقاتلات السابقات على اعتبار أن تلك البرامج تمثل شرطاً مسبقاً لاستعادة الأوضاع الاجتماعية. ومن الشائع تجاهل احتياجات المرأة الصحية أثناء الحمل والولادة وفي حالات الإصابات الناتجة عن الاغتصاب. ويسفر هذا التجاهل عن آثار عديدة تتعلق بالصعوبات التي تواجهها النساء لتلبية احتياجات أتباعهن وغيرهم من أعضاء المجتمع، علاوة على إضعاف قدراتهن على المشاركة في الحياة العامة. وفي المقابل، تخضع النساء للتحيز المبني على النوع الاجتماعي بما يخالف مصالحهن عبر أساليب عمل كثير من سياسات الصحة والرفاه في الأوقات "العادية". لكن النساء الجرحى لا تقدرن على النفاذ حتى إلى أهم عناصر دعم المجتمع المحلي، حيث تصبحن موصومات نتيجة للاعتداء عليهن و/أو حملهن، و/أو إصابتهن بفيروس نقص المناعة البشرية المكتسبة/مرض الإيدز.

يؤثر تجاهل الاحتياجات الأساسية للمرأة على المجتمع ككل؛ وذلك أن النساء هن المسؤولات الأساسيات عن الرعاية في المنزل. وهناك نهج آخر يحدد أولويات متطلبات المرأة في الرفاه، ويسفر عن آثار إيجابية على أنحاء المجتمع كافة في أثناء عملية بناء السلام. وهو الأمر الذي يتطلب مناهج خيالية وابتكارية في عمليات تخصيص الميزانية، لكنها من غير المرجح أن تصبح معتادة في المستقبل.

وفي المرحلة التي تلي الحرب مباشرة، تُتخذ، عادة، تدابير خاصة لتوفير الدعم للمقاتلات السابقات قبل وفي أثناء عمليات "التسريح والتنمية وإعادة الاندماج" وبعدها. ولا يزال شائعاً بالنسبة للمقاتلات السابقات (والأطفال، وخاصة الإناث) أن تعانين من التهميش نسبياً في مثل تلك البرامج، إن لم تغفلهن بالكامل،⁶² على الرغم من إلقاء الضوء على ذلك لما يقرب من عشر سنوات.

يمكن أحد أكثر مجالات الرعاية الصحية تحدياً بعد الحرب في الحاجة إلى معالجة الصدمات النفسية. ويُعتبر إدمان الكحوليات، والقلق، والسلوك العنيف والعدواني، وحتى الانتحار، من الممارسات الشائعة نتيجة لتجربة زمن الحرب وصعوبة التأقلم مع أوضاع ما بعد الحرب. ولا تحصل استشارات الصدمات

حقوق المرأة والتغيير السياسي بعد الحرب

علاوة على محاولة إعادة بناء الاقتصادات والمجتمعات، تواجه إدارات ما بعد الحرب تحدياً يتمثل في محاولة (إعادة) بناء الاحترام لحقوق الإنسان، وللسلوك المرتكز على الحقوق لدى السكان بشكل عام، سواء بين المقاتلين السابقين أو أعضاء قوات الأمن أو في النظام القضائي. وعلى الرغم من وجود تحسينات ذات دلالة، لا تزال قدرة النساء على الوصول إلى الحقوق السياسية أقل من قدرة الرجال في سياق ما بعد الحرب، كما في أغلب السياقات الأخرى.

تمثل رعاية ثقافة حقوق الإنسان في سياق ما بعد الحرب أمراً شديداً التعقيد: لأن مرتكبي الإساءة لحقوق الإنسان في أثناء الحرب يظلون في كثير من الأحيان مطلقي السراح، بل يمكن حتى أن يكون البعض منهم أعضاء في الحكومة أو الشرطة أو القوات المسلحة. وحتى عند توفر الإطار القانوني الضروري والأدلة ضد المشتبه فيهم، لا يُقدم للقضاء سوى عدد صغير نسبياً من الجناة.⁶⁵ وعلاوة على ذلك، ثبت أن محاولات (إعادة) بناء حكم القانون في سياقات ما بعد الحرب تكتنفها صعوبات شديدة في العديد من الأماكن، حتى عند استثمار كميات ضخمة بشكل استثنائي من الأموال، كما في حالة أمريكا اللاتينية.⁶⁶ ومن المعتاد أن يصبح التركيز شائعاً بعد الحرب على سلوك الدولة، سواء في شكلها جديد أو المتغير، لضمان توقف العاملين بالجيش والشرطة عن السلوكيات غير القانونية من خلال الاعتقال التعسفي والاحتجاز والتعذيب. وهو الأمر الذي يلقي استحسان المجتمع الدولي، على الرغم من أن تحقيق التغيير الحقيقي قد يظل مروّعاً لسنوات عديدة. ومع ذلك، فإن (إعادة) تأسيس درجة ما من القانون والنظام تعني ببساطة - في كثير من الأحيان - أن الرجال لا يعانون من تلك الإساءات الخطيرة على أيدي من يملكون السلطة.

وقد حظيت حقوق الأطفال بمزيد من الجدية على مدار السنوات العشر الماضية، مع وجود مآزق الأطفال الجنود السابقين الذين يحصلون على قدر كبير ومتعاضد من الانتباه والدعم الدوليين. لكن التركيز لا يزال منصباً على خبرة الأولاد، وليس البنات، في الحرب. هذا، على الرغم من أن التجارب العديدة التي تواجهها البنات، مثل الإساءة الجنسية من جانب قوات حفظ السلام في موزمبيق،⁶⁷ تظل خفية.

ومع الأسف، لا تزال حقوق الإنسان للمرأة لا تجد تلقائياً درجة الأهمية نفسها مثل حقوق الإنسان للرجل، على الرغم من

على انتباه كاف. وعندما تتوفر الموارد، يكون تصميمها رديئاً. وتذهب البحوث إلى أن توظيف المناهج الطبية الغربية لمعالجة تلك المشكلات - عن طريق التركيز على الفرد - لا تتناسب وجميع السياقات الثقافية. ففي كثير من المجتمعات التي يهيمن عليها الطابع الريفي، يمر الناس بتجربة الصدمات ليس كأفراد منفصلين وإنما داخل السياق المبني اجتماعياً، مما يعني ضرورة أن يأخذ الدعم ذلك في حسابه، هذا إن لم يتوفر فعلياً من خلال العلاقات الاجتماعية. ويتنامى الوعي حول إمكانية أن تصبح عمليات العلاج ذات الخصوصية أكثر فاعلية اجتماعياً في مثل تلك المجتمعات.⁶³ وعندما تلعب النساء أدواراً في الطقوس والممارسات المقترنة بمثل ذلك العلاج، يمكن إعطاءهن الدعم.

وربما مما يشير الدهشة أن الناجين بعد الحرب يعتبرون التعليم، عادة، جزءاً أساسياً من استعادة الأوضاع. ويرجع ذلك جزئياً إلى ضرورة "العودة إلى الحالة العادية"، كما يرجع، أيضاً، إلى إدراك الناس أن التعليم يمكن أن يلعب دوراً مهماً بالنسبة للأطفال، بل والكبار، في منع النزاعات. وتحاول النساء، عادة، إعادة بناء التعليم الأولي بأنفسهن في أثناء الحرب وبعدها، بدلاً من انتظار الدولة كي تقوم بذلك. وعلى الرغم من أن التعليم يحتل موقع الأولوية في عقول الناس، فإن الإنفاق الحكومي على التعليم تقيد به بعض قيود الميزانية - مثل الصحة - وبالتالي نادراً ما يفي بالتوقعات.

في عديد من البلدان، تشارك البنات في التعليم بدرجة أقل من الأولاد. وعلى الرغم من إمكانية أن ينقلب الوضع في أثناء الحرب، حيث قد يوجد الأولاد بعيداً عن ديارهم، فإن عملية إصلاح الإمداد التعليمي تتأرجح عادة وتعود النسبة إلى ما كانت عليه بمجرد عودة الأولاد.⁶⁴ وهناك سبل عديدة يؤدي خلالها عدم تساوي الوصول للتعليم إلى تعزيز عدم المساواة بين الجنسين. ولذلك، تُشكل هذه المسألة لحظة مفيدة للتدخل من أجل تعزيز التغيير الإيجابي المستقبلي. وحتى عندما تضم مفاوضات السلام النساء يظل حرمانهن مستمراً إن كن ممن لم تتلقين حتى التعليم الابتدائي، بينما حصل بقية اللاعبين الأساسيين على التعليم الثانوي على أقل تقدير.

وعندما يؤخذ تعليم السلام بجدية، بوصفه جزءاً من المنهج الدراسي الجديد، تتحرر النساء مما يمكن اعتباره مسؤولية خاصة (أي تعليم أطفالهن السلام)، ويصبح عندئذ نشاطاً عاماً يمكن أن يضطلع الرجال خلاله بأدوار مهمة أيضاً. وعندما يضم تعليم السلام، أيضاً، البحث في قضايا النوع الاجتماعي، فإنه يسفر عن آثار بعيدة المدى على التحول الكلي للعلاقات بين الجنسين بأساليب مرتبطة أو غير مرتبطة بالحرب.

يفلت القرار 1325 من النقد: إذ تتناول المراجعات الأولية وجود فجوات في إطاره المفهومي، والفشل في التنفيذ،⁶⁹ وافتقار الخطوط الإرشادية المناسبة لتطبيقه العملي في الميدان. ومع ذلك، تعني تلك المبادرات الكثير بالنسبة للنساء في مناطق النزاع، كما تجلى من خلال قصص نساء أفغانستان وكوسوفا وتيمور الشرقية، اللاتي جئن للشهادة أمام مجلس الأمن في أكتوبر 2001 بمناسبة الذكرى الأولى لصدور القرار.⁷⁰

وبتمثل التأثير المترتب على الدعاية الدولية الضخمة حول الاغتصاب أثناء الحرب في رصد موارد إضافية لتحقيق مصالح النساء في سياق ما بعد الحرب، على الرغم من توجيه هذه الموارد بأية حال بنجاح داخل سياسات الصحة أو التنمية. وتقدم الهيئات ومنظمات حقوق الإنسان الدولية الدعم إلى منظمات حقوق الإنسان المحلية، لكن حقوق المرأة لا تزال بعيدة ر على نحو نمطي - عن احتلال موقع في المرحلة المركزية: ذلك أن تلك المنظمات لم تبدأ في التأثير على حياة النساء إلا الآن فقط. لكن تشكيل النساء لمنظمات حقوق الإنسان يتزايد، وقد اضطلعت العديد من تلك المنظمات بالتحديات المتعلقة بإعادة تدريب الشرطة والقضاء وغيرها من المؤسسات بغية تنفيذ التمييز والثقافة والممارسات الراسخة بعمق في مؤسسات القانون والنظام.⁷¹

وتزداد صياغة الممارسات الجيدة المرتبطة بمساعدة النساء على تقديم المعلومات وتسجيلها، فضلاً عن الحيلولة دون اعتبار

أن النساء تعانين من الإساءات المحددة أعلاه، في إطار الحركة الارتجاجية بعد الحرب. وفي السياقات التي تُستخدم فيها النظم الانتقالية للعدالة بوصفها جزءاً من عملية إعادة بناء حكم القانون، لا تحتل حقوق الإنسان للمرأة مواقع الأولوية. وعلى سبيل المثال، تميل الشرطة في عملها إلى اتخاذ مواقف شديدة التحيز في مجال النوع الاجتماعي، حتى عندما يعني الإصلاح والتغيير السياسي في فترة ما بعد الحرب أن الرجل لم يعد موضوعاً للاعتقال التعسفي والتعذيب. وليس من الشائع أن يمارس الرجال ضغوطاً، وخاصة إذا كانوا من أعضاء الحركات السياسية الرئيسية أو الحكومة، أو عند نقص أعداد الرجال المؤهلين للزواج. وأينما كان الاغتصاب واسع الانتشار خلال الحرب، مع عدم فاعلية المقاضاة بعد ذلك على عمليات الاغتصاب التي ارتكبت في زمن الحرب، يصبح من الصعوبة الشديدة إقامة دعاوى قضائية في بيئة ما بعد الحرب بشأن ارتكاب الاغتصاب. وتظل هذه القضية مشكلة قائمة، مثلما كانت الحال عند إلقاء الضوء عليها على مدى السنوات العشر الماضية في هيئة الأمم المتحدة.⁶⁸

انتهاكات حقوق المرأة

لقد كانت حقوق المرأة في سياق ما بعد الحرب، وحتى وقت قريب إلى حد ما، تتعرض للانتهاك في ظل حصانة كاملة تقريباً للجنة. وقد اعترف مجلس الأمن بالأمم المتحدة باستمرار الإساءة في جميع مراحل الحرب، وأصدر القرار 1325 لعام 2000 الذي يُعد بمثابة نقطة تحول. وعلى الرغم من أهمية هذا الإنجاز، لم

الإطار 14.4 القرار 1325 الصادر عن مجلس الأمن بالأمم المتحدة

يحث الدول الأعضاء على ضمان زيادة تمثيل المرأة على جميع مستويات صنع القرار في المؤسسات والآليات الوطنية والإقليمية والدولية لمنع الصراعات وإدارتها وحلها. ويطلب:

إلى جميع الأطراف الفاعلة المعنية، عند التفاوض على اتفاقات السلام وتنفيذها، الأخذ بمنظور جنساني، يشمل، في جملة أمور، ما يلي:

(أ) مراعاة الاحتياجات الخاصة للمرأة والفتاة أثناء الإعادة إلى الوطن وإعادة التوطين وما يتعلق من هذه الاحتياجات بإعادة التأهيل وإعادة الإدماج والتعمير بعد انتهاء الصراع.

(ب) اتخاذ تدابير تدعم مبادرات السلام المحلية للمرأة والعمليات التي يقوم بها السكان الأصليون لحل الصراعات، وتدابير تشرك المرأة في جميع آليات تنفيذ اتفاقات السلام.

(ج) اتخاذ تدابير تضمن حماية واحترام حقوق الإنسان للمرأة والفتاة، وخاصة ما يتعلق منها بالدستور والنظام الانتخابي والشرطة والقضاء.

المصدر: UN Security Council 2000

إطار 14.5 الحديث حول الاعتداءات الجنسية والاغتصاب

"لدي سؤال"، هكذا بدأت ميرها نوركا حديثها وهي تقف بثقة أمام 15 قاضياً جميعهم من الرجال. "من الذي مارس الجنس الليلة الماضية، وكيف كان؟" - ساد قلق حذر في الغرفة. استدار الرجال في مقاعدهم، أو انتابهم تجهم في حالة من النفور. تنحج عديدون. انفجر واحد ضاحكاً. "أنا أتكلم بجدية"، واصلت نوركا، "نود أن يتقاسم كل منكم التفاصيل مع المجموعة". تجمع القضاة في زينيك... في اجتماع اليوم الثاني لورشة العمل حول العنف القائم على النوع الاجتماعي في الحي. كانت ميرها نوركا هي التي تتولى تدريبهم، وهي من أعضاء منظمة "مديكا زينيك" غير الحكومية التي تستخدم أبحاثها حول العنف ضد المرأة في تغيير أسلوب استجابة القضاة والمدعين العموم والشرطة ومقدمي الخدمات الصحية والاجتماعية للنساء اللاتي تعرضن للإساءة. انتظرت حتى أصبح الصمت شبه مؤلم. "ليس عليكم أن تجيبوا على السؤال، ولكن هل هناك من يملك أن يقول لي لماذا يعتقد إنني وجهت هذا السؤال؟". شعر الرجال بالراحة، وبدءوا في الحديث. لقد أمضوا الساعات العديدة التي تلت في محاولة لإدراك شعور النساء اللاتي تعرضن للاعتداء الجنسي والاغتصاب عندما يُطلب منهن وصف خبراتهن المهينة بالتفصيل، مراراً وتكراراً، أمام القاضي والمحلفين.

المصادر: Spindle et al. 2004.

مجرمي الحرب يمثل أداة مهمة في مفاوضات السلام، لكن استخدامه يمكن أن يحول دون تقديمهم إلى المحاكمة - كما حدث في مفاوضات السلام أخيراً في بوروندي.⁷³ على أن السنوات العشر الماضية قد شهدت تطورات هائلة في القانون الدولي الإنساني ووضعه موضع التنفيذ، وأساساً من خلال إنشاء محاكم خاصة لجرائم الحرب المرتكبة في يوغوسلافيا ورواندا، والمحكمة الجنائية الدولية، بالإضافة إلى المحاكم التي أُقيمت في سيراليون وتيمور الشرقية.

إضفاء طابع النوع الاجتماعي على الأطر القانونية الدولية⁷⁴

قبل عام 1994، كان الإطار القانوني الدولي الذي يحكم النزاعات المسلحة يحظر العنف ضد المرأة، وخاصة العنف الجنسي. على أن تلك الأحكام لم تكن تُعتبر وافية، وأدنى بالقطع من الحماية الممنوحة للرجال. وفي ظل الضغوط التي تمارسها المنظمات النسائية الدولية، وضغوط التغييرات السياسية التي حدثت على المستويين الوطني والدولي على مدار تسعينيات القرن العشرين، تأسس منظور جديد حول العنف القائم على النوع الاجتماعي، كما زاد اعتبار العنف ضد المرأة من أولويات الأجندة الدولية. وقد أسهمت الأحوال المأساوية التي شهدتها النزاع في البوسنة والإبادة الجماعية في رواندا، وما صاحبها من تغطية إعلامية، في حث المجتمع الدولي على اتخاذ تدابير جديّة لوضع حقوق المرأة موضع التنفيذ؛ ذلك أن ضخامة نطاق الجرائم القائمة على النوع الاجتماعي، واستخدامها المنظم بوصفها من أسلحة الحرب،

العنف الأسري بعد الحرب يتسم بالطابع "الثقافي". وقد حدث تقدم دال في مجال إقامة دعاوى قضائية بشأن الإساءة ضد النساء أثناء الحرب، ومن المأمول أن تسهم التحسينات الأخرى في هذا المجال في مساعدة تلك المنظمات التي تسعى، أيضاً، للحيلولة دون أية إساءة ضد النساء في مناخ ما بعد الحرب. على أن التقرير الذي أصدره مؤخراً الأمين العام للأمم المتحدة يذهب إلى أن "الحقائق على أرض الواقع تشير إلى فشلنا الجماعي في منع ذلك العنف وحماية النساء والبنات من أهوال العنف القائم على النوع الاجتماعي، والانتهاكات المشينة لحقوق الإنسان الدولية والقانون الجنائي والدولي. فقد وصلت مؤخراً إفادات عن العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي في كل من أفغانستان، وبوروندي، وتشاد، وكوت ديفوار، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وفي دارفور بالسودان.⁷²

السعي نحو تحقيق العدالة في حالات الاغتصاب والعنف الجنسي خلال فترة الحرب

على الرغم من ضخامة عدد النزاعات الداخلية والتشريعات الإنسانية الدولية القائمة، كما تحكمها اتفاقية جنيف الرابعة والبروتوكول الثاني، لم يشهد التاريخ سوى عدد قليل من محاكمات جرائم الحرب، بل هناك عدد أقل من الدعاوى القضائية التي تضمنت جرائم العنف القائم على أساس النوع الاجتماعي. وعلى الرغم من إتاحة هذه الوثائق القانونية منذ عام 1949، لم يكن تنفيذها فعالاً وثبت أنه كان محدوداً. إن العفو عن

وبالقدر نفسه، شكلت قضية كوناراك أو "فوكا" اتهاماً رائداً لجناة الاغتصاب؛ ذلك أنها أعادت تعريف الاغتصاب بوصفه انتهاكاً للاستقلال الجنسي الذاتي. وعلاوة على ذلك، اعتبر هذا الحكم الاغتصاب ركناً من أركان التعذيب الذي يسبب ألماً ومعاناة بدنية وعقلية، ومن أركان الاسترقاق بوصفه جريمة ضد الإنسانية. كما كان، أيضاً، أول اتهام يقدم إلى محكمة دولية على أساس أنه يُشكل على وجه الحصر جريمة عنف جنسي ضد النساء.

المحكمة الجنائية الدولية

يجري الآن، أيضاً، تقنين الجرائم القائمة على النوع الاجتماعي بالقانون الإنساني في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ويشير هذا النظام الأساسي، بوجه خاص، إلى الاغتصاب والاستعباد الجنسي والإكراه على الدعارة والتعقيم القسري بوصفها جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية. ويمضي خطوة للأمام في اعتبار أشكال العنف الجنسي الأخرى مخالفات جسيمة لاتفاقيات جنيف. كما يذهب، أيضاً، تعريف الجرائم ضد الإنسانية إلى المحاكمة على أساس النوع الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، ومع وجود تعاريف للاغتصاب والاسترقاق والعنف الجنسي، ساعد قانون الدعوى على تقديم فهم جديد؛ وذلك بتأسيسه أن الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي يمكن أن تشكل جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية وإبادة جماعية.

وفي عام 1997، تشكلت في إطار المحكمة الجنائية الدولية "لجنة نسائية للمساواة بين الجنسين"، ضمت العديد من المجموعات والأفراد الساعين إلى كفالة مركزية منظور النوع الاجتماعي في إجراءات المحكمة وعملها. ومن بين أحكام نظامها الأساسي الأخرى، تكفل المحكمة الجنائية الدولية الحماية للضحايا، وتتطلب أن يملك جميع القضاة - الذكور والإناث - خبرة قانونية في قضايا بعينها، بما في ذلك العنف ضد المرأة.⁷⁶ على أن هناك عديداً من الحدود أمام المحكمة الجنائية الدولية، ليس أقلها عدم انطباق ولايتها القضائية إلا على الدول الموقعة، وليس لديها سلطان على تحديد موقع مجرمي الحرب وتنفيذ أوامر الاعتقال وتفتيش المنازل والمباني أو إرغام الشهود على حضور جلسات المحاكمة.

إن الإرادة السياسية والالتزام بالتعلم من أخطاء المحكمة الجنائية الدولية لرواندا قد مكّن سيراليون من إجراء محاكمات أسرع وأكثر فاعلية لجرائم الحرب ضد النساء، حتى دون وجود أغلبية

قد دفعت بالمجتمع الدولي إلى العمل. ومن هنا بدأت عملية توسيع وتنفيذ إطار قانوني حمائي أكثر وعياً بالنوع الاجتماعي. وقام مجلس الأمن بالأمم المتحدة بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (بموجب قرار مجلس الأمن رقم 827/93)، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا (بموجب قرار مجلس الأمن رقم 955/94)، لمحاكمة مرتكبي جرائم الحرب تلك. وقد نجح النظام الأساسي لكل محكمة منهما في تأسيس سوابق قانونية تاريخية، فاتحاً المجال أمام أرضية قانونية جديدة وموسعة من الاختصاص الدولي. وكانت قضايا تاديتش، وأكايسو، وكوناراك، تمثل نقطة تحول محورية؛ حيث جرت للمرة الأولى محاكمة مرتكبي العنف ضد النساء في زمن الحرب.

حالات محاكمة الاغتصاب

بوصفه جريمة حرب⁷⁵

إن القضية الأولى التي تناولتها المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة - محاكمة دوسكو تاديتش - توضح عدداً من مجالات المشاكل الأولية التي واجهتها. أولاً، لم تكن أدلة ارتكاب العنف الجنسي تُعامل بجدية مثل الجرائم الأخرى. ولم تُتخذ رؤية أكثر غلظة في محاكمة تلك الجرائم إلا بعد استلام القضية أوديو بينيتو، العضو النسائي في دائرة المحاكمة، الإحالات الواردة من المنظمات النسائية ومعارضة المدعي العام. أثارت القضية، أيضاً، أهمية تدابير حماية الشهود، مما قاد إلى إعداد خطوط إرشادية حددتها دائرة المحاكمة التي رُأستها جابرييل كيرك ماكدونالد. على أن تاديتش لم يُحاكم أبداً على جريمة الاغتصاب؛ فقد قررت الشاكية عدم الشهادة.

وتؤسس قضية أكاييسو في رواندا عدداً ملحوظاً من السوابق التاريخية المرتبطة بتعريف الاغتصاب، فضلاً عن إدانته. ومثلما حدث في قضية تاديتش، لم تظهر في المرحلة الأولى من المحاكمة أية تهم تتعلق بالعنف الجنسي. ولكن بعد ذلك فقط، وعندما قدمت القضية بيلاي من خلال إحدى شهادات الشهود دليلاً على ارتكاب العنف الجنسي، حوكم أكاييسو وأدانته المحكمة على ارتكاب جريمة الاغتصاب بوصفها جريمة ضد الإنسانية. ودون أية سابقة، عاقبت محكمة دولية في نزاع مسلح على ارتكاب العنف الجنسي، مع تقديم تعريف رائد للاغتصاب بوصفه "غزواً مادياً له طبيعة جنسية، تم ارتكابه في ظل ظروف قسرية". بل الأكثر أهمية أن تجري للمرة الأولى معاقبة ارتكاب الاغتصاب بوصفه فعلاً من أفعال الإبادة الجماعية التي تستهدف تدمير إحدى المجموعات، كما وجدت المحكمة أنه يُشكل ركناً من أركان الإبادة الجماعية "مُسبباً أضراراً جسدية أو عقلية خطيرة".

إطار 14.6 محاكمة الجرائم الجنسية في محكمة سيراليون الخاصة التابعة للأمم المتحدة

لقد أقيمت المحكمة لمساءلة أولئك الذين يتحملون مسؤولية أكبر على ارتكاب الفظائع أثناء الحرب الأهلية في سيراليون. وعلى الرغم من وجود قدر من الموارد والموظفين يقل بدرجة دالة عما كان موجوداً لدى المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، فقد أكد المدعي العام ديفيد كرين أن استراتيجية الادعاء أدرجت الجرائم الجنسية. ومع اشتغال الفريق على عشرة محققين فقط، كرست محققان تتمتعان بالكفاءة والخبرة عملهما على الفور للتحريات الخاصة بالاعتداءات الجنسية (في مقابل ما يتراوح بين 1 و 2% من فريق يضم مائة فرد يعمل لمحكمة رواندا). وبعد مرور سنة واحدة فقط، ضمت جميع لوائح الاتهام موضوع العنف الجنسي، حتى قبل أن تبدأ المحكمة في الاستماع إلى القضايا. كلف كرين، أيضاً، محامي المحكمة بتطوير خطة الادعاء بشأن الجرائم الجنسية، على أساس أن الأمر لا يقتصر على التخطيط لتوجيه تهم ارتكاب الاغتصاب، وإنما يتعداه ليشمل، أيضاً، المحاكمة بالكامل على ارتكاب العنف الجنسي، فضلاً عن توسيع التفسير الراهن للقانون الدولي. وقد أوضح ديفيد كرين أن إرادة الادعاء السياسية يمكن أن تحقق اختلافاً كبيراً، حتى عندما يعمل في ظل شروط مقيدة. وفي السابع من مايو/أيار 2004، أعلنت محكمة سيراليون الخاصة إضافة فقرة جديدة حول "الزواج بالإكراه" في لائحة الاتهام ضد 6 متهمين. إنها المرة الأولى التي تجري فيها المحاكمة على الزواج بالإكراه بوصفه جريمة ضد الإنسانية بموجب القانون الدولي.⁷⁸

المصدر: Nowrojee 2004 : 13,23

الصعوبة الشديدة اتخاذ إجراءات قانونية وتقديم الأدلة. ولا يزال من غير المرجح، أيضاً، أن تحصل النساء على تعويض عن تلك الإساءات، حتى في حالة نجاح المحاكمات.

وتتميل محاكمات زمن الحرب إلى البطء على نحو مؤلم: "سنموت قبل أن نرى العدالة تتحقق"، هذا تعليق إحدى النساء الساعيات إلى التعويض من خلال المحكمة الجنائية الدولية لرواندا.⁸² وبعد مرور عشر سنوات على الإبادة الجماعية، لم توجد سوى محاكمتين ناجحتين لجريمة الاغتصاب، ومحاكمة واحدة أصدرت حكماً بالبراءة. إن عملية العدالة المتعلقة بالكشف عن الحقائق وإثبات صحة قصص الناس والإعلان عن الجناة لا تكون عادة بالنسبة إلى نساء كثيرات يمثل أهمية النتائج على الأقل. ومع ذلك، لا تعد تلك المحاكمات بمثابة فاعلية البات إعلان السرديات وتسجيلها؛ ذلك أن القصص تضم أكثر مما يقدم إلى المحكمة. إن التقييمات التي قدمتها النساء اللاتي تعرضن للاغتصاب والعنف في رواندا خلال الإبادة الجماعية توضح مدى عدم إمكانية إفساح المجال أمام المحكمة الجنائية الدولية لرواندا من أجل "تركها تروي القصة".⁸³ ولا تزال هؤلاء النساء تنتظرن إعلاناً رسمياً بأن ما حدث لهن كان خاطئاً وأن نجاتهن لا تدل على التواطؤ مع مهاجميهن. تبغي النساء، أيضاً، الحصول على دعم ومعاملة أفضل بوصفهن شهوداً - على الأقل مستوى الرعاية الصحية نفسه والعلاج من فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/مرض الإيدز التي يحصل عليها المتهمون الذين ينتظرون المحاكمة. ويبدو من غير المرجح في الوقت الحاضر تلبية طلباتهن.

من القضايا أو تكريس موارد إضافية بدرجة دالة لأنشطة النساء الخاصة.⁷⁷

إن هذا الكيان المتعاطف من الخبرة يساعد الناس، أيضاً، على شن حملات تهدف إلى قيام بلدانهم بالشيء نفسه.⁷⁹ قد أثبت إطار المحكمة الجنائية الدولية مدى فائدته في إلقاء الضوء على الجرائم المرتكبة ضد النساء في العديد من السياقات الأخرى، كما تم إدراجه في قواعد هيئات المحلفين الخاصة التي عُقدت في تيمور الشرقية والدوائر الاستثنائية في كمبوديا، مما شكل أهمية خاصة نظراً لغياب أية مرجعية أخرى للعنف القائم على النوع الاجتماعي أو العنف الجنسي في الوثائق التأسيسية للمحاكم التي أقيمت لمحاكمة قادة الخمير الحمر.

تقديم بطيء ومُعاق

على الرغم من هذا التقدم، لا تزال أغلبية الجرائم ضد النساء في زمن الحرب تمضي دون عقاب. في حالة المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، أوضح القاضي جولدستون في البداية عزمه على تناول جرائم العنف الجنسي بجدية، لكنه فشل بعد ذلك في تطوير قدرة فريق التحري على جمع الأدلة، كما فشل في إدراج تهم الاغتصاب في أغلب قرارات الاتهام المبكرة، وسمح بعدم وضع ذلك بعين الاعتبار في استراتيجية المحاكمة.⁸⁰ ولا تزال النساء اللاتي تعرضن لتلك الإساءات تعانين من الوصمة بدرجة أكبر كثيراً من الرجال الذين عانوا الإساءة لحقوق الإنسان، ولا تزال أولئك النساء معرضات لخطر استهداف الجناة لهن مرة أخرى.⁸¹ ولهذا، لا يشير الدهشة أن أغلب النساء تجدن من

عمليات تقصي الحقائق بعد الحرب، والمصالحة، وقصص النساء

لتقصي الحقائق "شيوعاً"، كما يوضح أغراضها، لكن هذه الأغراض يصعب تحقيقها، ولا تحققها أغلب اللجان. يمكن، أيضاً، تشكيل "اللجان الرسمية لتقصي الحقائق" من جانب المنظمات غير الحكومية. عندما رفضت حكومة البرازيل الشروع في تحقيق رسمي حول الإساءة لحقوق الإنسان في ظل النظام العسكري في البرازيل، حصل رئيس أساقفة ساو باولو في تحرياته على مساعدة "مجلس الكنائس العالمي". كما أقامت، أيضاً، الكنيسة الكاثوليكية في جواتيمالا عملية لتقصي الحقائق.⁸⁸

صعوبات التحدث علانية

إن أشكال الإيذاء التي يندر إبلاغها إلى "اللجان الرسمية لتقصي الحقائق" هي تلك التي تعاني منها النساء، وبالتالي تصبح محاكمة الجناة في هذه الحالات أقل؛ فقد تجد النساء من المستحيل التحدث حول الموضوع علانية. وفي أكثر تلك اللجان شهرة - وهي "لجنة الحقيقة والمصالحة" في جنوب أفريقيا - وعلى الرغم من أن النساء شكلن أغلبية شهود أفعال العنف المرتكبة ضد نساء أخريات، فإن عدداً قليلاً من النساء تحدث بداية حول أفعال العنف الجنسي المرتكبة ضدهن. وبعد تشجيع النساء الناشطات لهن، يمكن أن يشعرن بالأمان في التحدث علانية. لكن قليلات تجدن الكلمات أو الشجاعة للحديث علانية حول الانتهاكات الجنسية. عندئذ، عُقدت بعض جلسات الاستماع التي تضم نساء فقط، واعتبرتها كثر جلسات نجحت في تناول المشكلة.⁸⁹ وعندما تحتل النساء اللاتي تعرضن للاغتصاب مناصب عامة - كما حدث في جنوب أفريقيا⁹⁰ وأمريكا اللاتينية⁹¹ - فإنهن قد ترغبن بقوة في تجنب كشف الموضوع علانية.

لقد لعبت المنظمات النسائية دوراً رئيسياً في تطوير الممارسة الجيدة لتشجيع النساء على التقدم بالشهادة، وسوف تستمر هذه الممارسة مع استمرار المحاكم وعمليات تقصي الحقائق. كما يمثل موقع عقد جلسات الاستماع أهمية؛ حيث يصعب من الناحية الثقافية أو العملية بالنسبة للنساء الانتقال بعيداً عن منازلهن. ولهذا، اختار "مفوضو لجنة جواتيمالا للإيضاح التاريخي"⁹² السفر إلى الأماكن البعيدة بغية الوصول إلى السكان الأصليين. كما أكدت "لجنة تقصي الحقائق والمصالحة" في سيراليون (2003) إجراء تدريب في البداية للفريق المنوط بها جمع البيانات، ويضم 73 فرداً، من بينهم منسقون على مستوى الأقاليم والأحياء، وبعدها انتشروا في أنحاء البلد كافة للتحدث مع الناس الذين تأثروا بتلك الجرائم. وعلاوة على ذلك،

لقد أصبح الربط بين "الحقيقة" و"المصالحة" شائعاً على مدار السنوات العشر الماضية. ويدور الفهم الأكثر انتشاراً لمصطلح "المصالحة" حول استعادة العلاقات الطيبة وإدخال مستوى ما من التسامح. لكن اختلاف الناس يعني اختلاف الأشياء؛ فالبعض يركز على ما يحدث للأفراد، والبعض الآخر يركز على ما يحدث للمجموعات، وهناك البعض الذي يركز على المجتمع ككل.⁸⁴ كذلك يدور نقاش واسع على المستويين الوطني والدولي حول مدى إمكانية المصالحة وكيفية تحقيقها،⁸⁵ ولكن لم يوجد عملياً أي نقاش حول "المصالحة بين الجنسين". ومن المتوقع، عادة، أن تعتبر النساء أنفسهن شريكاً في التدخلات الرامية إلى تحقيق المصالحة وبناء السلام، بالطريقة نفسها التي يمكن من خلالها اختيار فكرة أن السلام ملازم للمرأة ونشر هذه الفكرة بغية تقليص الأعمال العدائية في زمن الحرب.⁸⁶ ويمكن تفسير بعض هذه التدخلات بأنها تدور حول المصالحة بين النساء والرجال.⁸⁷ وتظل قضية العفو وذكر الحقيقة قضية خلافية؛ ذلك أن منح العفو في مقابل ذكر الحقيقة قد يستحضر مزيداً من العنف نتيجة الشعور بالحرمان من العدالة. ولهذا السبب، عندما صدر تقرير "لجنة تقصي الحقائق في السلفادور"، أصدرت الحكومة قانون العفو خلال أيام قليلة، خوفاً من أن تثير النتائج مزيداً من النزاعات. وبشكل عام، ليس لدى لجنة تقصي الحقائق سلطة المحاكمة، على الرغم من أن بعض تلك اللجان تمنح العفو بالفعل. وعلى سبيل المثال، كانت سلطة "لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في جنوب أفريقيا" تمتد لتشمل منح العفو للجناة الفرديين في مقابل الإدلاء بشهادة إذا تمكنوا من إثبات الدوافع السياسية وراء جرائمهم. على أن ذلك يمكن أن يخلق، أيضاً، مشكلات بالنسبة لكل من يُفضل المحاكمة.

توجد 25 "لجنة لتقصي الحقائق" في مختلف بقاع العالم منذ عام 1974. وتتخذ "اللجان الرسمية لتقصي الحقائق" أشكالاً عديدة مختلفة، ساعية، أحياناً، إلى الكشف عن معلومات حول "المختفين" - كما في الأرجنتين وأوغندا وسريلانكا - وتعمل في أحيان أخرى في اتجاه "الحقيقة والعدالة" - كما في هايتي وإكوادور - أو "الحقيقة والمصالحة" - كما في شيلي، وجنوب أفريقيا، وجمهورية يوغوسلافيا الفيدرالية، وتيمور الشرقية، وبيرو. ويُخصص الإطار 14.7 أكثر خصائص "اللجان الرسمية

إطار 14.7 خصائص وأغراض لجان تقصي الحقائق

تتصف اللجان بأربع خصائص أساسية:

- التركيز على الماضي، وعادةً الماضي القريب، لكن اللجان ليست كيانات مستمرة مثل لجان حقوق الإنسان.
- التحرر عن نمط من وقوع الإيذاء في فترة زمنية محددة وليس بشأن حدث بعينه. ترتبط مهمة "اللجان الرسمية لتقصي الحقائق" بفترة زمنية محددة، مع تحديد أنماط الإيذاء التي يمكن أن تنتظر فيها اللجنة.
- "اللجان الرسمية لتقصي الحقائق" هي كيانات مؤقتة في العادة، تعمل عبر فترة زمنية تتراوح في المتوسط بين 6 شهور وستين، وتقدم تقريراً في نهايتها. ويمكن، أحياناً، مد الفترة الزمنية لعملها عند الضرورة.
- تقوم الدولة بتكليف تلك اللجان رسمياً وتمكينها، وأحياناً تقوم بذلك، أيضاً، مجموعات المعارضة المسلحة كجزء من مفاوضات السلام. ومن الناحية النظرية، يتيح ذلك للجان الوصول إلى المعلومات. ويجب، أيضاً، كفالة أخذ توصياتها ونتائجها بجديّة.

المصدر: Hayner 2001:14

ستة أغراض أساسية:

- توضيح الحقيقة والإقرار بها.
- الاستجابة لاحتياجات ومصالح الضحايا/الناجين.
- الإسهام في العدالة والمساءلة.
- وضع الخطوط العريضة للمسؤولية المؤسسية والإصلاحات الموصى بها.
- الترويج للمصالحة وتقليل التوترات الناتجة عن العنف السابق.
- الوفاء بحقوق الضحايا/الناجين والمجتمع تجاه الحقيقة.

المصدر: Hayner 2001:28-31

حول موضوعات مثل الاختفاء، مع توفير المواد التعليمية للمساعدة على إثارة قضايا النوع الاجتماعي. وقد أكدت استراتيجية المشاركة النشطة مع النساء والمجتمع المحلي الأوسع حصول اهتمامات النوع الاجتماعي على جلسة استماع. ونص تقرير اللجنة على أن اهتمامات النوع الاجتماعي تحتل موقعاً مركزياً بالنسبة لبناء السلام، ومن الضروري أخذها في الحسبان للحيلولة دون حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان في المستقبل.

سرد قصص الحرب

إن الجانب المثالي في رفع الوعي بالنوع الاجتماعي في عملية تقصي الحقائق لا يقتصر على تجنب إلغاء معاناة النساء، وإنما يشمل، أيضاً، دمج خبراتهن بوصفهن مقاتلات وناجيات من الهجوم والتعذيب ومديرات لأسرهن المعيشية وقائدات بالمجتمع المحلي في قصصهن حول النزاع. إن خروج هذه القصص إلى النور قد يتطلب نوعاً من عمليات تقصي الحقائق يختلف عن وجود لجنة وطنية. وعلى سبيل المثال، اجتمعت المجموعات النسائية في اليابان والبلدان المجاورة عام 2000 لعقد محكمة

أنشأت لجنة سيراليون، أيضاً، "مجموعة عمل المرأة"، بغية العمل على خلق بيئة تتيح تمكين النساء من أن تصبحن قادرات على الإدلاء بشهادتهن.

نظرت "لجنة تقصي الحقائق والمصالحة" لعام 2001 في بيرو في ظروف النزاع العنيف الذي استمر طيلة 20 سنة، وصاغت مقترحات حول كيفية استعادة ضحايا العنف كرامتهم وإنسانيتهم. ومنذ البداية، أدمجت اللجنة منظور النوع الاجتماعي بوصفه رؤية مركزية، ورفضت صراحة "الرؤية التي لا تضم منظور النوع الاجتماعي، من زاوية أن حقوق الإنسان للنساء والرجال تتعرض للانتهاك بالطريقة نفسها وتسفر عن النتائج نفسها".⁹³ وأعدت اللجنة برنامجاً يقوم على أساس منظور النوع الاجتماعي ويستهدف زيادة الوعي بقضايا النوع الاجتماعي في إجراء مقابلات للجنة وباقي موظفيها بغية ضمان وجود منظور النوع الاجتماعي في جميع أعمالها، كما قام البرنامج بتطوير مواد للتدريب والاتصال وإنشاء روابط، وتقديم مقترحات حول كيفية تنفيذ التحريات في المناطق البعيدة، مع تأكيد اقتسام المعلومات مع مختلف المجتمعات المحلية. وعُقدت ورش العمل في مناطق مختلفة

حيث توجد حركة ارتجاعية ضد النساء، يمكن أن يُشكل إحياء الممارسات "التقليدية" جزءاً من عملية إعادة المرأة "إلى موقعها". ومن ناحية أخرى، يمكن الاستعانة بتلك الممارسات - عند إدخال الوعي بالتنوع الاجتماعي - من أجل بناء مجتمع جديد. ويُعد استخدام "جاكاكا" في رواندا مثلاً جديراً بالملاحظة في هذا السياق؛ فقد قامت حكومة رواندا بإحياء نظام قديم لحل النزاع لم يُستخدم طويلاً، للمساعدة في الاستماع إلى قضايا الإبادة الجماعية. وقد أدمجت "جاكاكا"، في شكلها الجديد، أدواراً مهمة للنساء (انظر الفصل الحادي عشر). ومن بين التغيرات الأساسية الأخرى، هناك مشاركة القاضيات، على الرغم من أن الوقت لا يزال مبكراً لتقييم مدى الاختلاف الذي يكمن أن يحدثه ذلك في النتائج.

المشاركة المدنية والسياسية

عند إدراك "اكتساب" النساء لحقوق جديدة بسبب الأدوار التي قمن بها في زمن الحرب، يمكن أن يظهر وعي جديد في بيئة ما بعد الحرب حول ما يمكن أن تسهم فيه النساء سياسياً، وحول الضرورة الأخلاقية لحدوث ذلك. وتزداد فرص تأثير هذه التصورات في البنى السياسية عند وجود محاولات واعية لبناء مجتمع "جديد" بعد "التحرير".⁹⁸ لكن الاحتمالات تقل عندما يخضع سياق ما بعد الحرب لهيمنة أيديولوجية سياسية لا تعترف بمساهمة المرأة، أو إمكانيات مساهمتها، في الحياة العامة.⁹⁹ ففي كشمير وشمال الهند، على سبيل المثال، من غير المرجح أن تتوقع النساء لحظة تحرر. لقد مرت سنوات شهدت توفيقاً بين المعتقدات وخليطاً صحياً من العقائد الإسلامية والهندوسية والصوفية، مما كفل وجود فضاء ليبرالي للنساء في المجتمع. ومع تعميق النزاع وتعاضم قبضة الأصولية بين المتمردين، أدى فرض القيود على النساء إلى إجبارهن على الخضوع للأعراف الأبوية الجامدة.¹⁰⁰

بيد أنه في البيئات المحافظة بعمق، مثل كشمير أو الصومال، قد يوجد، أيضاً، اعتراف في زمن الحرب بسبل ممارسة المرأة لأشكال التأثير القديمة - مثل السلطة. فالنساء في فضائهن الخاص يمكنهن توجيه قرارات الرجال، وممارسة الأداء العلني بوصفهن مُغنيات أو شاعرات، وإعطاء توجيهات بوصفهن كبيرات في السن أو قائدات في الأنشطة الثقافية، أو القيام بمفاوضات غير رسمية عند زيارة الأقارب، أو الانخراط في التجارة. ومن خلال تلك الإضافات التدريجية للمسؤولية، يمكن أن تنشأ فرصة

لجرائم الحرب تنظر في قضية الاستعباد الجنسي الذي ارتكبه الجيش الياباني خلال الحرب العالمية الثانية.⁹⁴ ولم تكن هذه المحكمة التي أقامتها المجموعات النسائية تتمتع بأي وضع رسمي. وعلى الرغم من مرور أكثر من نصف قرن منذ أن خبرت النساء الإيذاء الجنسي، فإن النساء اللاتي تقدمن للشهادة شعرن بتوق شديد للحصول على إقرار عام بما مررن به. وعلى الرغم من أن الحكومة اليابانية كانت كارهة لقبول اللوم، فقد اعترفت في النهاية بقضية الاستعباد الجنسي التي كانت تنكرها سابقاً. ومع ذلك، لم ينل مطلب النساء الحصول على تعويض من الدولة سوى الرفض. وقد قبل عدد قليل من النساء التعويض من صندوق خاص، لكن كثيرات رفضن؛ إذ كان يهمنهن أن تقدم الدولة اليابانية نفسها التعويضات وتعتذر.⁹⁵

النظم "التقليدية" لحل النزاع

يزداد التحول في أفريقيا نحو العمليات المحلية بوصفها وسيلة للتأقلم مع ما حدث في أثناء النزاع. وهو الأمر الذي يتزامن وتنامي ترويج الهيئات المانحة لما يسمى الأساليب "التقليدية" لحل النزاع (إنهاء العنف المنظم)، والشروع في الوساطة بعد النزاع، وكذا المصالحة. وتزداد التمويلات المكرسة لهذا الغرض، في ظل تعدد الأهداف والكثير من الارتباك حول ما إذا كان هناك سعي حقيقي لتحقيق عمليات العدالة والوصول إلى الحقيقة و/ أو المصالحة. وتضم هذه الآليات بعض الطقوس، وعمليات نقل للملكية والعمالة (الفردية والجماعية) التي تستهدف تحقيق نطاق من النتائج يضم رد الاعتبار والتعويض والصفح وبناء الثقة. وتجري الاستعانة ببعض هذه النظم بشكل منتظم، ويجري استخراج البعض الآخر من ذكريات كبار السن وإعادة ابتكارها. على أن هناك البعض الذي يجري اختراعه بالفعل. وقد تتعايش هذه الأنشطة داخل البلد نفسه - داخل حتى المجتمع المحلي نفسه - لكن تجميعها يزداد تحت عنوان بناء السلام؛ وليس النفاذ إلى تمويل الهيئات الدولية المانحة أقل أهدافه شأنًا.⁹⁶ وتميل هذه العمليات إلى أن تعكس علاقات القوى والعلاقات السياسية على المستوى المحلي، والتي تنسم بطابع النوع الاجتماعي بدرجة كبيرة، وتنتمي، على أية حال، إلى ثقافة تقليدية خالية من القيمة. وتواجه النساء، عادة، تهمةً كاملاً في ظل ممارسات تلك الثقافة، ولا تقع احتياجاتهن في أية قائمة للأولويات، بل توجد لدى البعض جذور ثقافية في تلك الممارسات، مثل تبادل النساء كزوجات بين مختلف المجموعات على اعتبار أنها وسيلة للمكافأة وإصلاح علاقات المجتمع المحلي - كما في أفغانستان.⁹⁷ وفي سياقات ما بعد الحرب،

تطوير الحقوق القانونية والسياسية في مناخ ما بعد الحرب.

فرص المشاركة السياسية

في البيئة المحمومة بعد الحرب، سرعان ما تظهر دساتير وقوانين جديدة ذات أحكام راديكالية. وعلى الرغم من أنها توجد بداية على الورق فقط، فقد يكون وجودها خطوة أكثر تقدماً من عدم وجود حرب أو جيشان. ففي زيمبابوي، على سبيل المثال، تحسن وضع النساء القانوني بدرجة كبيرة بعد حرب التحرير. وفي ناميبيا، حصلت النساء على حقوق واضحة في الدستور، بمثل ما كانت في إريتريا. على أن ترسيخ الحقوق القانونية الرسمية للنساء ليس سوى خطوة واحدة نحو تمكين النساء من ممارسة تلك الحقوق. ففي بيئات ما بعد النزاع، وخاصة في تلك المناطق التي شهدت حرباً طويلة، كانت الأمية واسعة الانتشار، وانحصر النفاذ إلى القانون في عدد محدود من أفراد النخبة. وبالتالي، ومع وعي السكان بالحقوق الجديدة للمرأة، لا يمكن تحقيقها بسهولة.¹⁰¹ وعلاوة على ذلك، فإن وجود تلك الحقوق السياسية لا يحمي المرأة من "الحركة الارتجاعية" التي بحثناها سابقاً. وحتى عندما يكون الجهاز السياسي والقانوني في وضع يتيح للنساء المشاركة في الحياة السياسية، يميل مستوى مشاركتهن السياسية إلى البقاء أدنى من مستوى مشاركة الرجال. فمن الممكن تثبيط همة النساء نتيجة المتطلبات التعليمية اللازمة لتسجيل الأصوات، أو طول مسافة السفر للإدلاء بالتصويت - كما يوضح عدد من عمليات الانتخاب. وعلاوة على ذلك، قد تحول القبول العملية أو الثقافية، أو ضغوط الأسرة أو المجتمع المحلي، دون ممارسة النساء لحقوقهن في التصويت أو الترشيح في الانتخابات. ففي الجزائر، يدلي الرجال بأصواتهم، عادة، نيابة عن النساء. وبالمثل، فإن محاولات تشجيع منظمات المجتمع المحلي على المشاركة في النقاش العام، أو التشاور مع الحكومة، يمكن أن تعمل على تهميش آراء النساء إذا كان الرجال يهيمنون على تلك المنظمات. ولا تزال هناك حاجة إلى ممارسة أنشطة خاصة تستهدف إشراك النساء. وقد لا تُمارس مثل تلك الأنشطة، على الرغم من أنها مطروحة منذ زمن طويل على المستوى الدولي.

وفي المواقف التي تمر خلالها النساء بتجربة الحركة الارتجاعية، يصبح من الصعوبة الشديدة تنفيذ أي تدابير من شأنها زيادة مشاركتهن - حتى عند توفر الإرادة السياسية. ففي أفغانستان، على سبيل المثال، تُستبعد النساء من مشاريع تعزيز

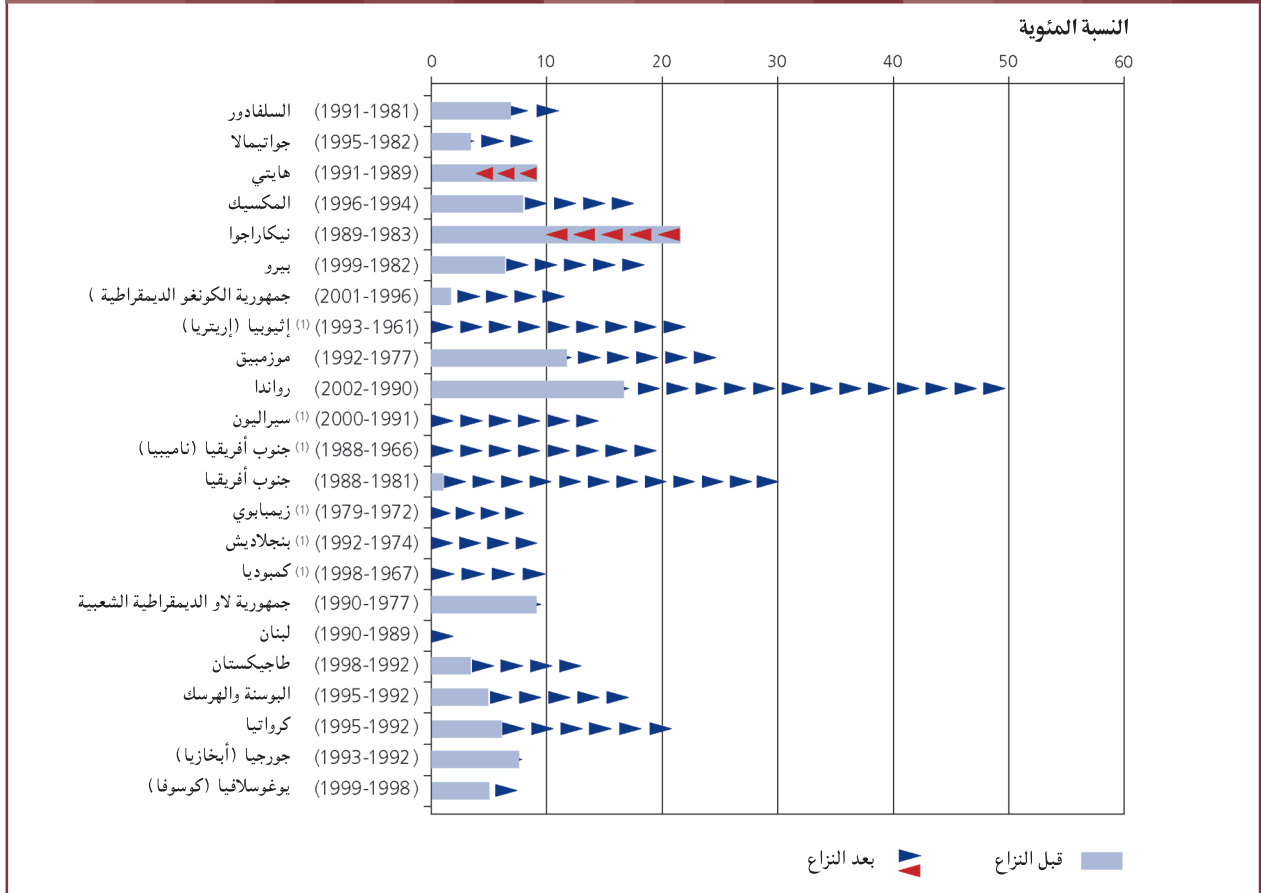
الديمقراطية.¹⁰² وفي أمريكا الوسطى بعد الحرب، كانت المقاتلات السابقة اللاتي أصبحن ناشطات سياسياً منبذات من جانب عائلاتهم، وواجهت كثرات منهن الإيذاء الجنسي من جانب كبار المسؤولين في أحزابهن ذاتها.¹⁰³

وتظل قضية زيادة تمثيل النساء في السياسة مثيرة للتحدي، كما ناقشنا من قبل في هذا التقرير. وقد دعا برنامج عمل بكنين إلى حد أدنى يبلغ 30% لتمثيل النساء في هيئات صنع القرار، كما يحث قرار مجلس الأمن بالأمم المتحدة رقم 1325 على تعيين النساء في عمليات السلام والهيكل السياسية المترتبة عليها. وهناك بعض الأمثلة المذهلة حول استخدام تلك الأطر الدولية لزيادة تمثيل النساء. ذلك أن بيئات ما بعد الحرب - بصفة خاصة - تشهد، أحياناً، فرصاً لدفع مناهج الإصلاح والابتكار قدماً؛ حيث تلتقي رغبات الهيئات الدولية المانحة والمجموعات النسائية المحلية.

وعندما تكتسب المرأة صوتاً سياسياً أقوى من خلال خبرة النزاع، يصبح بمقدورها تجاوز مراحل تستغرق - على خلاف ذلك، في أماكن أخرى - فترات أطول. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، كان أغلبية قادة المؤتمر الوطني الأفريقي في مرحلة الانتقال نحو الديمقراطية رجلاً، على الرغم من العديد من المناقشات حول المساواة بين الجنسين. لقد ناضلت المرأة من أجل التمثيل، وحققت وجودها في مقاعد البرلمانات الوطنية بنسبة 30%. كذلك كفلت الحكومة في إريتريا أن يضم نظام الإدارة في فترة ما بعد الحرب نساء، مع الاتفاق على أن تبلغ حصتهن 30% في المجالس الإقليمية وشبه الإقليمية، وإمكانية تنافسهن على نسبة السبعين بالمائة المتبقية من المقاعد.¹⁰⁴ وحتى في أفغانستان، كفلت "لوي جيرجا الدستورية" أن تذهب 19% على الأقل من الخمسمائة مقعد إلى النساء، واللاتي حققن بالفعل نسبة 20%.¹⁰⁵

وفي بعض الأحيان، يجري بعد الحرب إدخال التدابير اللازمة للمساعدة على تمثيل النساء، ولا تُنفذ في البلدان المانحة التي تعزز هذه الأجندة.¹⁰⁶ فعلى سبيل المثال، رفضت المملكة المتحدة قانوناً استخدام حصص النساء بالنسبة للأحزاب السياسية، في حين كانت حكومة المملكة المتحدة تدعم احتجاج المقاعد للنساء في الهياكل الحكومية المحلية والوطنية في أوغندا.¹⁰⁷ وهناك العديد من الحالات المماثلة في أنحاء العالم كافة؛ مادامت النساء تحاول زيادة انخراطهن في السياسة الرسمية. لكن التغيير يمكن أن يحدث بمعدلات غير مسبوق في مجتمعات ما بعد الحرب، ذلك أن الظروف تكون ناضجة. وتقدم رواندا

شكل 14.1 نسبة النساء في البرلمانات الوطنية قبل النزاعات وبعدها



ملحوظات: تشير السنوات إلى النطاق الزمني للنزاع محل البحث. (1) بلدان لا تتوفر بشأنها بيانات حول الانتخابات قبل النزاع
المصدر: IPU 2004; UN 2000a ; UCDP/PRI 2004

الوجود المرئي لا يكفي

أعلنت الأمم المتحدة منذ ما يزيد على عشر سنوات أن احتياجات المرأة تستحق انتباهاً أكبر في سياق ما بعد الحرب. ومع ذلك، فإن المشكلات المختلفة والإساءة للحقوق ونقص البرامج - الموثقة في كثير من التقارير - لا تزال شائعة. 108 وقد أثار مأزق النساء خلال الحرب، وخاصة مدى الانتهاك الجنسي الذي تتعرضن له، انتباهاً دولياً، ويستخدم، عادة، لوصف بربرية الجنس البشري أو وحشية مجموعات "الأعداء" الخاصة. ويزداد الاحتفاء بأدوار النساء في العمل من أجل إنهاء النزاعات -

مثالاً مذهباً؛ حيث أتاح انتخابات المجلس النيابي الوطني عام 2003 نسبة 49% من المقاعد للنساء، وهي نسبة أعلى مما عليه الحال في أي بلد من بلدان "منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي". ولا يشير ذلك إلى ثورة رواندية في العلاقات بين الجنسين، وإنما يعكس بالأحرى ارتفاع نسبة النساء بين الناجين من الإبادة الجماعية. ومع ذلك، كان هذا التغيير الضخم حتمياً بأية حال لأسباب جغرافية، وسوف يسفر عن تبعات على الحياة السياسية في رواندا، لكن الوقت لا يزال مبكراً للحكم على التجربة.

الحواشي

- حتى إذا تقلصت أدوار أخرى. ونتيجة لذلك، اندفعت النساء المشاركات في بناء السلام بعد الحرب في بروز غير مسبوق عن طريق منظمات دولية بعينها. ومع ذلك، وعلى الرغم من كل هذا الوجود المرئي، ظلت النساء مهمشات عادةً سواء كمجموعة أو كأفراد - في مفاوضات السلام، وفي المشاورات حول استراتيجيات ما بعد الحرب، وفي الحياة العامة بمجتمعات ما بعد الحرب.
- ومن الضروري تسجيل استمرار عدم رغبة العديد من المحللين والمستشارين في أخذ دروس تحليل النوع الاجتماعي في الحسبان، وإدراجها في عمليات السياسة في بيئة ما بعد الحرب. وهناك احتياج إلى بذل جهود أخرى للتغلب على هذه المقاومة غير المتعمدة أو المتعمدة. وهو الأمر الذي يمكن اعتباره أنه يُشكل، في حد ذاته، جزءاً من حركة ارتجاعية ضد النساء، تساعد في إتاحة - إن لم يكن تيسير - إنهاء السياسات القوية في مجال النوع الاجتماعي داخل الأسر المعيشية، والمجتمعات المحلية، والسياسات الأوسع نطاقاً. كما يوفر التاريخ النسوي للنزاع، فضلاً عن الدراسات النسوية حول التنمية، مخزوناً غنياً بالخبرات ذات الصلة - سواء الإيجابية أو السلبية. وقد أمكن تجميع هذه الخبرات وتحليلها لسنوات عديدة، وضمت أدبيات مهمة، لكنها لم تؤخذ بجدية كافية من جانب كثير من الفاعلين الدوليين الأساسيين في سياق نشاط ما بعد الحرب.
- ومن المأمول أن يصبح استعداد الوكالات والهيئات المانحة الدولية أفضل في المستقبل، بما يتيح اقتناص الفرص لوضع هذه الدروس حول كيفية تخفيف الظلم الواقع النساء في المرحلة المركزية من برامج المشورة ودعم استعادة الأوضاع بعد الحرب في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والحكم على السواء. ومع تحقيق المزيد من النجاح، من المأمول، أيضاً، أن تصبح حكومات ما بعد الحرب أكثر استعداداً لرؤية ميزات سياسات التنمية، التي لم تدعم فحسب جهود النساء في كسب الزرق، وإنما مكنتهن، أيضاً، من الاستعانة بإمكاناتهن في المساعدة على إعادة بناء مجتمعاتهن في صورة المساواة بين الجنسين والسلام بينهما.
- Rehn and Sirleaf 2002.1
Pankhurst 2003:11; Pankhurst and Pearce 1997 2
Spindel et al. 2004; Rehn and Sirleaf 2002; Sørensen 1998 3
Kandiyoti 2004: 25. 4
El Bushra 2004. 5
Jacobs and Howard 1987. 6
Luciak 2004:28. 7
De Abreu 1998; Luciak 2004. 8
Samuel 2004:6-7. 9
Sørensen 1998:37; Luciak 2004:23.10
Sørensen 1998:39; Luciak 2004:23; El Bushra 2004. 11
Preston 1994:262, cited in Sørensen 1998:37.12
El Bushra 2004.13
Kelly 2000:62. 14
Pierson 1989. 15
El Bushra 2004. 16
Pankhurst 2003.17
Korac 1998:39-46. 18
Turshen and Twagiramariya 1998:9. 19
Sørensen 1998: 41-2. 20
Pankhurst and Pearce 1997. 21
Yanira Argueta, cited in Luciak 2004:6. 22
Chingono 2001:116. 23
Sørensen 1998. 24
UN 1995a:para 141. 25
Elson 1995. 26
Stewart and Fitzgerald 2001:240. 27
Sørensen 1998:38. 28
UNIFEM 2001; Sørensen 1998:20. 29
Sørensen 1998:19. 30
UNIFEM 2001:45-53. 31
Chingono 2001: 95. 32
UNIFEM 2001:38-44. 33
Zimmerman 1994, cited in Curtis 1998.34
UNIFEM 2001:58-62.35
Davison 1998.36
UNIFEM 2001; Davison 1998.37
UNIFEM 2001:63.38

- This subsection draws on Walsh 2004. 75
 UNIFEM 2001. 76
 Nowrojee 2004:13,23. 77
 78 انظر محكمة سيراليون الخاصة 2004
 Rehn and Sirleaf 2002: 88-97. 79
 Nowrojee 2004:10. 80
 Nowrojee 2004:24. 81
 Nowrojee 2004:7. 82
 Nowrojee 2004. 83
 Pankhurst 1999 84
 Bloomfield et al. 2003. 85
 Pankhurst 2003. 86
 Zarkov et al. 2004:11: انظر: 87
 REMHI 1999. 88
 Goldblatt and Meintjes 1998:29. 89
 Sørensen 1998.90
 Luciak 2004. 91
 REMHI 1999. 92
 Mantilla 2003. 93
 Chinkin 2001. 94
 Vanderweert 2001:141. 95
 Pankhurst 2002, 2003. 96
 Kandiyoti 2004:26. 97
 98 على سبيل المثال، في نيكاراغوا في الثمانينيات، وجنوب أفريقيا في
 السبعينيات والثمانينيات، وفي جنوب أفريقيا "الجديدة" في التسعينيات،
 ومن الممكن في العراق عام 2004
 Sørensen 1998; on Afghanistan, Kandiyoti 2004:32. 99
 Butalia 2004. 100
 Batezat et al. 1988 on Zimbabwe, Bentley 2004 on South Africa 101
 Kandiyoti 2004:32. 102
 Luciak 2004. 103
 Tsefai 1996, Fessehassion 1989, Marcus 1996, all cited in 104
 Sørensen 1998.
 Kandiyoti 2004:19-20. 105
 Rehn and Sirleaf 2002: 81. 106
 Tamale 1999. 107
 UN 1995a, 1996, 1997, 1998 108
 Sørensen 1998:20; Chingono 1996. 39
 UNIFEM 2001:45-53. 40
 Yanira Argueta, cited in Luciak 2004:6. 41
 Luciak 2001. 42
 Luciak 2001. 43
 UNIFEM 2001:66. 44
 Pankhurst and Pearce 1997:161. 45
 Stewart and Fitzgerald 2001. 46
 Sørensen 1998. 47
 Kelly 2000:62. 48
 Date-Bah 1996, cited in Sørensen 1998. 49
 Sørensen 1998:26. 50
 Abreha 1996, Klingebell 1995, both cited in Sørensen 1998.51
 Sørensen 1998:20, 22. 52
 UNHCR 1994.53
 Cheater and Gaidzanwa 1996:191, cited in Sørensen 1998: 22. 54
 Walsh 2000:10.55
 Coomaraswamy 2001, Add.2:20.56
 Sørensen 1998:24.57
 Rehn and Sirleaf 2002.58
 Stewart et al. 2001:93.59
 Stewart and Fitzgerald 2001:236.60
 Stewart and Fitzgerald 2001:237.61
 Farr 2003.62
 Sørensen 1998:34.63
 Stewart et al 2001:103.64
 Brownmiller 1975, and others cited by Walsh 2004:6.65
 Sieder 2003.66
 Nordstrom 1997:15-19.67
 Kandiyoti 2004:27: انظر: 68
 UNIFEM 2001. 69
 Samuel 2004.70
 Spindel et al. 2004:85. 71
 UN Secretary-General 2004:16. 72
 Human Rights Watch 2003. 73
 This subsection draws on Walsh 2004; Nowrojee 2004; ICC 74
 1998



ملاحظات ختامية

على أن هناك أموراً أخرى كثيرة لا زالت في مرحلة الخطر. ففي الاحتفال بمرور عشر سنوات على مؤتمر المرأة في بكين، سوف تجيل حركات المرأة الفكر، ليس فقط في استمرار هيمنة الليبرالية الجديدة على بعض المجالات المهمة في صناعة السياسة، ولكن، أيضاً، في التحديات التي فرضتها التحولات الأخيرة في الجغرافيا السياسية والأشكال الجديدة من سياسات الهوية الدينية على المستوى العالمي، والوطني، وتحت الوطني. وطموحات المرأة في التغيير الاجتماعي قد تجد نفسها في المرتبة الأخيرة من اهتمامات الأمن. إن الأحادية تؤدي إلى تآكل إطار التعددية الذي كدّت، من خلاله، الشبكات النسوية العابرة للقوميات لدفع نظام حقوق المرأة على مستوى العالم عبر سنوات طويلة. في مناخ قطبي الأيديولوجية، تسود فيه قضايا الأمن وتُشَبَّط فيه المعارضة الداخلية، يتطلب الحفاظ على مساحة مستقلة - تستطيع جماعات وحركات المرأة من خلالها أن تتعامل مع القضايا المهمة والخلافية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وبالحرريات الليبرالية - نشاطاً سياسياً وبناء تحالفات مع الحركات الاجتماعية الأخرى، والأحزاب السياسية والدول.

التحرير الاقتصادي

أولاً التقرير - عند نظره في منجزات التسعينيات - أهمية خاصة للمساهمة التي يمكن أن تقدمها سياسة التنمية، فيما يتعلق بزيادة أو تقليص تبعية المرأة. وقد ذهب إلى أنه من بين أسباب استمرار عدم المساواة بين الجنسين سيادة السياسة الاقتصادية الصارمة يتركزها على التقييد النقدي والمالي. لم يكن التحرير الاقتصادي سلساً ولا غير مُعارضٍ، وكانت هناك، دائماً، مساحة لتجريب السياسات ولإتباع سياسات

يزداد دور المرأة اليوم ظهوراً وتأثيراً في حركات المرأة حول العالم، وفي منظمات المجتمع المدني، وفي المجتمعين الحكومي والسياسي، وفي مؤسسات التنمية الدولية. وقد غيرت عمليات المقرطة، والتي ساهمت فيها حركات المرأة، من ظروف انخراط جماعات النساء في النشاط السياسي. فعلى الرغم من الانتكاسات الأولى وفقدان قوة الدفع في البداية، تم تكييف الاستراتيجيات ومراجعتها حتى تساعد المرأة على اكتساب السلطة السياسية في ظل القواعد الديمقراطية للعبة. وقد ساهم دخول المزيد من النساء إلى الهيئات التشريعية الوطنية وكذلك إلى المجالس المحلية وغيرها من الهيئات المُدارة محلياً، في تعميق الديمقراطية حول العالم، مع توفير نوافذ مهمة لممثلات النساء ومستشارتهن، تستطعن من خلالها صياغة مختلف الأولويات في صناعة القرار على المستويين الوطني والمحلي.

لقد انضمت جهود "النسوقيات" إلى مطالب الحركات النسائية المدوية، وتضافرت مع جهود الدولة والمشرعات النسائيات فعملن جميعاً بجد من أجل جعل القوانين الوطنية أكثر استجابة لصحة المرأة الإيجابية وحقوقها، وأكثر منعاً للعنف والتمييز ضد المرأة، بغض النظر عن مكان حدوث تلك الانتهاكات أو شخصية مقترفيها. إن المحاكمات الدولية الشهيرة التي أجريت لمقترفي الاعتداءات الجنسية أثناء الحرب بوصفها جريمة ضد الإنسانية، تعني أن الفاعلين المسؤولين عن العنف الجنسي تتم الآن مساءلتهم، ليس أمام مواطني دولهم فقط، ولكن أمام المجتمع العالمي.

لقد اجتمعت تلك الحركات السياسية والتشريعية الصريحة إلى عمليات طويلة من التغيير الاجتماعي في الأسرة وفي الممارسات الثقافية؛ لتدخل المزيد من النساء إلى المجال العام. وبعد انقضاء عقد على مؤتمر بكين، أصبح هناك الكثير الذي يمكن الاحتفاء به بالفعل.

لأعقابهم، ربما في مقابل الوعد بالحماية والأمن عند التقدم في السن.

بيد أن المساواة بين الجنسين سوف تبقى، بالنسبة للغالبية العظمى من النساء، حلمًا بعيد المنال، طالما ظلت حسابات السوق هي الحكم الأساسي في السياسات. فالوصول إلى المساواة بين الجنسين يتطلب دعم أنظمة الضمان المتبادل ضد الفشل في الوفاء بالتزامات مع قابليتها للمساءلة العامة. وهو ما يعني الاستثمار في مجالات لا تستطيع وصفات السياسات السائدة أن تضمنها: حسن أداء خدمات الصحة العامة والتعليم والنفاذ إليها، ومعايير وحقوق العمالة التي تحمي تشغيل المرأة وظروف عملها، والاستثمار في توفير الحكومة لطائفة واسعة من الخدمات التكميلية (المياه النظيفة، والصرف الصحي، والكهرباء، والطرق المرصوفة، ورعاية الأطفال) من أجل دعم اقتصاد الرعاية.

إن امتلاك حقوق قوية يعني النفاذ إلى عملية قابلة للمساءلة، لا يخضع فيها الوصول إلى الموارد لتحكم موظف حكومي، ولا تعتمد على الحظوة لدى صاحب العمل أو لمزاج الزوج، أو لسلطة تحديد السعر التي يملكها المورد المحتكر.¹ إن التمكين الحقيقي يعني امتلاك بدائل مؤسسية حقيقية للاعتماد على العلاقات الأسرية أو الزوجية، وللأسواق وأصحاب العمل، وللفاعلين في القطاع العام والفاعلين غير الحكوميين، عندما تصبح شروط أي من هذه العلاقات غير مقبولة. إنه يعني وظيفة محترمة وحقوق عمل، وإعانات عادلة في مختلف مراحل الحياة، مثل مرحلة الوصول إلى سن متقدمة، أو المرض، أو الإعاقة، أو أوقات تقديم الرعاية المكثفة. إنها تعني، أيضاً، اقتسام أكثر تساوياً بين الرجل والمرأة للرعاية غير المأجورة، وبالتالي، إعادة تعريف العمل لكل الوقت.

احتواء الليبرالية؟

نتيجةً لانتشار عدم الرضا عن أجندة الليبرالية، تولد اهتمام أكبر، الآن، بالسياسات الاجتماعية وقضايا الحكم. وهناك رؤية لدى بعض الدوائر السياسية مؤداها أن العولمة لو أريد لها أن تستمر فيجب أن يتم "ترويضها" أو "احتواؤها" من خلال سياسات اجتماعية وإصلاحات سياسية.² بيد أن الإمكانية الكاملة لتلك التحركات الإيجابية تقوضها هيمنة "أصولية السوق" في بعض أهم مجالات صناعة السياسة تأثيراً.³

مغايرة للنظام السائد، سواء فيما يتعلق بسياسات الاقتصاد الكلي أو السياسات الاجتماعية. وحيثما اتبع صناع السياسة وصفات السياسة السائدة - سواء بضغط من واشنطن أو بمحض إرادتهم - جاءت النتائج مخيبة للآمال، حتى وفق تقديرات مصمميها. لقد أصبحت سبل الرزق في الريف أقل أمناً (وأكثر تنوعاً كذلك) في السياقات التي تزامن فيها تقليص دعم الدولة للزراعة المحلية مع زيادة التعرض للمنافسة من المنتجين المدعومين. وعندما تعرضت أسواق السلع العالمية لتقلبات وكساد وقعت أعداد كبيرة من الناس في دوائر الفقر والجوع، بل والمجاعة.

ويرتبط عدم الأمان، أيضاً، بنمو الاقتصاد غير الرسمي حول العالم؛ حيث أصبحت "المرونة" تعني إضعاف معايير العمالة بدلاً من أن تؤدي إلى خلق توازن أكبر بين العمل والحياة. ومع ضعف برامج الصحة العامة والرعاية، وهشاشة البنية التحتية وهزال آليات الحماية الاجتماعية، زاد العبء على توفير المرأة والفتاة للرعاية غير المأجورة، إلى درجات غير مقبولة في أفريقيا جنوب الصحراء، حيث يحصد وباء نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز أعداداً متزايدة من الأرواح. في الوقت نفسه، أصبح قيام كل أفراد الأسرة المعيشية - رجالاً كانوا أو نساء، صغاراً أو كباراً - ضرورياً على نحو أكبر، حتى يمكن الوفاء بالاحتياجات في ظروف يزداد طابعها التجاري.

بيد أنه من المهم أن نشير إلى أن أجندة السياسة الاقتصادية، التي لم تكن في صالح الكثير من النساء والرجال حول العالم، قد وفرت، أيضاً، فرصاً جديدة لبعض الجماعات الاجتماعية، بمن فيها بعض النساء المنخفضات الدخل. فالوظائف في الصناعات التي تستهدف التصدير، وفي المزارع الرأسمالية التي تنتج حاصلات زراعية "عالية القيمة" موجهة للتصدير، حول العالم، وبغض النظر عن مدى هشاشتها أو قصر عمر الوظائف فيها، وبغض النظر عن انخفاض الأجر وظروف العمل غير الملائمة فيها، أفادت بعض النساء بالفعل؛ حيث وفرت لهن أول دخل خاص، وعلاقات اجتماعية خارج حدود القرابة والجيرة، وفرصة تأخير الزواج المبكر، وربما الادخار لمستقبل أفضل، والاستثمار في تعليم الأبناء، وكلمة أقوى في كيفية تخصيص موارد الأسرة المعيشية. ربما لم يُلَ ذلك تبعية المرأة واعتمادها على حماية الرجل، ولكنه منح بعض النساء، على الأقل، أدوات لتقويض دعائم النظام الأبوي. وبالنسبة لمن يملكون رؤوس أموال وموارد أكبر، وفر تحرير الأسواق فرصاً للتجارة والاستثمار، وشراء الأراضي والمساكن باسمهم، وتوريثها

المرأة، حسبما يرى التحليل في هذا التقرير. فللمرأة من يعتمد عليها، كما أن عليها أعباء في الرعاية. وقد تخنق "صوتها" السياسي المؤسسات المتحيزة تجاه النوع الاجتماعي، والمفاهيم المحدودة للمشاركة التي تنجم عن بعض إصلاحات الحكم.

نحو أجندة سياسات تعدل بين الجنسين

أي اقتراحات لبدائل يجب أن تتعفف عن وضع "حل واحد يناسب الجميع" كما فعلت الأساليب الأصولية، نظراً لضخامة الاختلافات المؤسسية، والتاريخية، والاجتماعية، والسياسية، بين الدول.⁸ إن وضع سياسة اقتصاد كلي تراعي المساواة بين الجنسين هو فنٌ بمعنى ما، ليس له وصفة بسيطة. بيد أن هناك بعض المبادئ الإرشادية التي ينبغي على سياسات الاقتصاد الكلي أن تلتزم بها: تحاشي سياسات الانكماش التي تضحي بالنمو وخلق فرص العمل، ووضع المساواة كهدف محوري في قلب صناعة السياسة بجوار الاستقرار في الاقتصاد الكلي، وضمان التجانس والتكامل بين السياسات القطاعية وسياسات الاقتصاد الكلي. وبعبارة أحد رواد الاقتصاد:

"الاتجاه المالي المحافظ له منطق سليم ويفرض متطلبات شديدة، ولكن متطلباته يجب تفسيرها في ضوء الأهداف الكلية للسياسة العامة. ومن المهم هنا الانتباه إلى دور الإنفاق الحكومي في توليد العديد من القدرات الأساسية وضمانها، ويجب وضعه في الاعتبار بالتوازي مع الحاجة العملية لاستقرار الاقتصاد الكلي. والواقع أن هذا الأخير يجب تقييمه داخل الإطار الواسع للأهداف الاجتماعية."⁹

على الرغم من أن النمو الاقتصادي يوفر الظروف اللازمة للفكك من الفقر، وتحسين مستوى المعيشة، وتوليد الموارد اللازمة لسياسة إعادة التوزيع، فهو ليس بكاف وحده لتحقيق المساواة بين الجنسين. إن معدلات النمو في شرق آسيا، والتي لقيت مديحاً على نطاق واسع، ربما تكون قد أفرزت مجتمعات مساوية نسبياً فيما يتعلق بتوزيع الأصول والدخل بين مختلف الطبقات الاجتماعية والأسر المعيشية، ولكنها كانت أبعد ما تكون عن المساواة فيما يتعلق بآثار ذلك على النوع الاجتماعي والعلاقات بين الجنسين. لا يعني ذلك أن النمو ضار، بطبيعته، بالمساواة بين الجنسين، ولكنه يعني التأكيد على أن بعض مسارات النمو قد تتوازى مع نظام لا يساوي بالمرّة بين الجنسين، أو ربما يقوم على عدم المساواة هذه. فعلى سبيل المثال، قد

إن القلق الاجتماعي وأوجه عدم المساواة التي تسببت فيها السياسات الاقتصادية الحالية، أكثر حدة من العلاج المطروح. ومن شأن هذا العلاج أن يكون تكراراً لمحدودية شبكات الأمان الصغرى، التي تم تجربتها كثيراً، في فترة التكيف الهيكلي. في ظل تحرير التجارة (الذي يقلص الضرائب على الواردات والصادرات)، وضغوط حركية رأس المال (التي تقلص الضرائب على الشركات، ومكاسب رأس المال، وضرائب الدخل) يصعب كثيراً على الحكومات أن توفر العائدات اللازمة لتمويل الخدمات العامة والتحويلات التي من شأنها تعويض خسائر السياسات الاقتصادية. وعلى الإجمال هناك افتقار إلى التجانس والتكامل بين السياسات القطاعية وسياسات الاقتصاد الكلي.

لقد أصبح من المعترف به، الآن، على نطاق واسع، أن الحكم الفعال لا يعني تقليص دور الدولة. فمن بين الانتقادات التي يوجهها بعض مهندسي أجندة الإصلاح الليبرالي الجديد أنفسهم لهذه الأجندة كونها فشلت في التفريق بين مختلف أبعاد "الدولة" وفي التمييز بين نطاق الدولة وقوتها.⁴ وحتى في الأنماط المحدودة من الحكم، كما تراها المؤسسات المالية الدولية، تعتبر الدولة السريعة الاستجابة التي تضع القيود التنظيمية على الصناعة الخاصة وعلى الخدمات الاجتماعية التي تم تحويلها إلى سلع تجارية، دولة عالية القدرة. وهو ما يعني: التدريب والأجور، والحوافز.

ومن الواضح بشكل متزايد أيضاً، أن رؤية الدولة الحديثة كما تراها إصلاحات الحكم – التي تنطوي على بيروقراطيات فعالة طاهرة اليد ونظم قضائية تخلق ظروفاً لتنافس لا تحدده قيود في السوق، وحقوق ملكية شخصية محترمة، وتعاقبات نافذة بقوة – لم توجد على أرض الواقع في أي صورة تاريخية من تطور الرأسمالية.⁵ إن أنماط الإصلاح المؤسسي "المخططة" التي تفرض على الدول النامية من أجل دفع التنمية لن تؤدي بالضرورة إلى دفع القطاع الخاص قُدماً، على الأقل لو اتخذنا من التاريخ دليلاً مرشداً. إن مخاطر "أحادية الشركات" المؤسسية⁶ تعني أن إصلاحات الحكم يُتوقع أن تصطدم بمشاكل بقدر الإصلاحات الاقتصادية، مع مواجهتها لواقع مؤسسات الدول النامية غير القابل للتحكم فيه.⁷

ومع ذلك، فهناك هجمة متزايدة، ومنسقة، على السوق المحلية، وعلى مؤسسات الدولة، لجعلها أشبه ما يكون بهذا النموذج المطلق. في هذه الدولة والسوق المثاليين، لا نكاد نرى وجوداً للمساواة بين الجنسين. وبدلاً من ذلك يقوم "السوق المجرد" والدولة "المنطقية – القانونية" على فكرة الفرد العاقل، غير المثقل بالمشاكل، حر الاختيار. هذا النموذج لا يناسب

المفروضة على صناعة السياسة المحلية من قبل العولمة الاقتصادية في أماكن أخرى، إعلاناً على نهاية الدولة الاستباقية القادرة على "السيطرة على الأسواق"،¹⁰ فإن قدرة النساء الشاغلين للمناصب العامة على إدخال المساواة بين الجنسين في السياسة الحكومية سوف تقتصر إلى حد بعيد.

على أنه من المبكر جداً أن نتحسر، الآن، على وفاة الدولة. فالتناقضات العديدة لأجندة الليبرالية تدفع إلى إعادة تقييم سياسات إصلاح السوق والدول التي ثبت أنها مدمرة لأمن الأرزاق وللاستقرار الوطني. لقد رفعت المقرطة والعولمة من سقف توقعات المواطن لدور الدولة أيضاً. فهناك توقعات جماهيرية متنامية، في مختلف السياقات، بأن مبادئ المساواة الأوسع، والشفافية والانفتاح، يجب أن تطبق، ليس على التبادلات التجارية فقط، ولكن في كل المؤسسات العامة والخاصة. إن العولمة تعني اتساع السلطان القضائي للنضال القائم على الحقوق، حيث لم يعد مقتصرًا على مستوى الدولة، ولكنه أصبح واضحاً جلياً على المستويات الأعلى والأقل من المستوى الوطني. فمن الممكن الآن لكفاح المرأة من أجل العدالة أن يجد له جمهوراً دولياً من خلال مؤسسات العدالة العالمية، وجمهوراً محلياً جديداً من خلال مؤسسات الحكم المحلي الجديدة. هذه الجهود التي تهدف إلى دفع نفاذ المرأة للموارد وللعدالة يمكن أن تدعم جهود المنادين بالمساواة بين الجنسين على المستويات الوطنية من أجل خلق وإنفاذ تشريعات تقدمية حول حقوق المرأة. استراتيجية تعدد الولايات القضائية هذه أصبحت واضحة اليوم في الجهود المبذولة للتعامل مع العنف الجنسي والمحلي في رواندا، على سبيل المثال.¹¹

كانت الأداة المحورية في حماية الحقوق هي الدولة، ويجب أن تبقى كذلك، حتى لو كانت ممارساتها ومؤسساتها تحتاج إلى مقرطة حقيقية حتى تستطيع أن تقدم عدالة بين الجنسين.¹² وحيثما أدت أصولية السوق إلى تقليص شرعية الدولة بوصفها صانع القواعد الوطنية الخاصة بالتزامات وحقوق المواطنين، تقلصت فائدة الدولة بوصفها أهم آلية لدعم التغير الاجتماعي وإنفاذ معايير المساواة بين الجنسين.

وتمثل الدول الهشة، أو المتهاوية، أو التي تمرقها النزاعات، تحدياً هائلاً أمام مشروع تحقيق المساواة بين الجنسين، وهو تحدٍ يتطلب اهتماماً دولياً متزايداً في السنوات القادمة. وحيثما كانت وظائف الدولة الرئيسية، مثل توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، تعتمد على منظمات المعونة الإنسانية والدولية، وحيثما كانت عمليات بناء الدولة ودعم السلام خاضعة لخطط

يجذب ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي المزيد من النساء إلى قوة العمل، ولكن ذلك قد يصاحبه استمرار تقسيم سوق العمل على أساس النوع الاجتماعي. وهو ما يعني أن هناك حاجة إلى سياسات أكثر تحديداً لإيجاد توافق بين النمو والمساواة بين الجنسين: تنظيم اجتماعي لكل أسواق العمل من أجل تقويض كل المعايير الاجتماعية المتحيزة للنوع الاجتماعي وإزالة كل أوجه التمييز المسؤولة عن استمرار التقسيم على أساس النوع الاجتماعي، إلى جانب إزالة القيود الهيكلية المفروضة على قدرة المرأة على الاستفادة من اتساع فرص سوق العمل. وبالمثل، فإن معدلات النمو الأعلى المقترنة بسياسات ضريبية تفرز مستويات أعلى من الدخل الحكومي لا تؤدي بالضرورة إلى استخدام أكثر عدالة بين الجنسين لهذه الموارد. ولضمان وصول الإنفاق الحكومي إلى النساء والفتيات بشكل عادل، واستفادة المرأة من الآليات التي تدفع الأمن الاجتماعي، يجب وضع أهداف لسياسة النوع الاجتماعي وآليات، لضمان توجيه الإنفاق الحكومي إلى هذه المجالات، وتوفير البنية التحتية والخدمات التي تساهم في تقليص وقت عمل المرأة غير المأجور.

إن تأنيث البرلمان الوطني والحكومات المحلية في بعض بقاع العالم، لن يعني بالضرورة استخدام السياسات لمبادرات الميزانية الخاصة بالنوع الاجتماعي، أو غيرها من الآليات، لدفع مصالح المرأة. فاستجابة المرأة التي تشغل منصباً عاماً لقضية المساواة بين الجنسين سوف تخضع لعدد من العوامل تشمل: ما إذا كان وصولها إلى المنصب السياسي يوجب عليها الاستجابة إلى ناخباتها من النساء، وما إذا كانت موارد السياسية تشمل القدرة على ضمان وضع حزبها السياسي للمساواة بين الجنسين على قائمة اهتماماته. وسوف تعتمد فاعلية السياسات بوصفهن مدافعات عن المساواة بين الجنسين، على ما إذا كان من الممكن إصلاح مؤسسات الحكم - الأنظمة القضائية، والمحاسبية، والإدارات التشريعية والحكومية - بحيث تصبح العدالة الاجتماعية والمساواة بين الجنسين مقياساً لامتياز أداء الخدمات العامة.

وكما ذهبت الفترات السابقة، فطالما ظلت إصلاحات الاقتصاد والحكم غير أبهة بحماية حقوق الإنسان وغير مسهمة في بناء فرص حقيقية للمشاركة وتعميق الديمقراطية، فسيظل من الصعب إدخال العدالة بين الجنسين، بوصفها مقياساً للأداء، في القطاع الحكومي وهدفاً لهذا القطاع. والواقع أنه لو كانت خصخصة الوظائف الأساسية للدولة في بعض الأماكن، والقيود

الحواشي:

- Elson 2002. 1
ILO 2004d; Ruggie 2003.2
Molyneux 2002.3
Fukuyama 2004.4
Upham forthcoming.5
Evans 2004.6
Mkandawire 2004.7
Rodrik 2004.8
Sen 1999:141.9
Wade 1990.10
Goetz and Jenkins 2004:chapters 2, 4.11
Molyneux and Razavi 2002b.12
Kandiyoti 2004.13
Kabeer 2002.14

أملتتها أطراف دولية، وحيثما ضعفت حركات المرأة المحلية، تجلى العنت الشديد في بناء إجماع دولي على العدالة بين الجنسين.¹³

وعلى العكس من ذلك، عندما يسعى الناس إلى الحصول على حماية اجتماعية من المؤسسات الاجتماعية التقليدية أو غير الرسمية، نظراً لفشل الدولة في تقديم الخدمات أو في الإشعار بالحس الوطني، تنتعش الإملات المحافظة في العلاقات بين الجنسين، أو توجد من عدم. إن تعافي هذه المؤسسات غير الرسمية، وأصالتها في توفير الخدمات التي كانت تقدمها الدولة، وفعاليتها المستمرة في إشعار أعضائها بالكرامة والحس الاجتماعي، كل ذلك يعني أنها يجب أن تقوم بمهمة إعادة بناء التلاحم الاجتماعي في ظروف ما بعد الحرب أو انهيار الدولة. قد يصعب تضمين قضايا المساواة بين الجنسين (أو قضايا المساواة الاجتماعية بشكل أعم) في هذه العمليات، والتي تصطبغ فيها المؤسسات التقليدية بالطابع الأبوي،¹⁴ ولكن ذلك ليس مستحيلاً. وتقدم لنا جنوب أفريقيا نموذجاً لإلزام المؤسسات التقليدية بالمعايير الدستورية الأساسية للمساواة الاجتماعية. وتؤكد حالة جنوب أفريقيا الحاجة إلى الدولة للحفاظ على المساواة بين الجنسين عبر كل مؤسسات المجتمع، وسوف يبقى ذلك تحدياً في سياق الدول الهشة أو المنهارة.

كل هذا يوضح أن مشروعات الحكم الرشيد والمساواة مكلفة - وتتطلب وجود دولة قوية - ولكنها أساسية لبناء دولة آمنة ومجتمع قادر على قبول التنوع والاختلاف. أما صفات الليبرالية الجديدة الخاصة بإصلاح السوق والدولة فتتجاهل قضايا عدم المساواة. على الأمد القصير، قد يُسهّل انعدام المساواة، بما في ذلك عدم المساواة بين الجنسين، سرعة النمو، ولكن على المدى الطويل سوف يؤدي إلى تقويض مساهمة النمو في تقليص الفقر، وإلى تآكل التماسك الاجتماعي، وقد يشجع النشاط السياسي المتطرف وعدم الاستقرار.



أوراق مرجعية

- Ackerly, Brooke and Bina D'Costa. Transnational Feminism and the Human Rights Framework.
- Basu, Amrita. Women, Political Parties and Social Movements in South Asia.
- Basu, Rasil. Gender and Local Government in India.
- Beall, Jo. Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa? Lessons from the South African Experience of Local Government.
- Berik, Günseli. Growth and Gender Equity in East Asia.
- Bisnath, Savitri. Trading to Equality? Gender and Trade Liberalization.
- Bouvier, Virginia. Crossing the Lines: Women's Social Mobilization in Latin America.
- Boyd, Monica and Deanna Pikkov. Gendering Migration, Livelihoods and Entitlements: Migrant Women in Canada and the United States.
- Braunstein, Elissa. Foreign Direct Investment, Development and Gender Equity. A Review of Research and Policy.
- Butalia, Urvashi. Gender and Conflict in South Asia.
- Cortes, Rosalia. Gendered Patterns of Informalization in the Latin American Urban Labour Market: The 1990s.
- Deere, Carmen Diana. The Feminization of Agriculture? Economic Restructuring in Rural Latin America.
- Diop, Ngoné. Gender and Macroeconomic Policy in Rwanda. How to Make the PRSP Implementation Pro-Poor and Gender Responsive?
- Doraisami, Anita. The Gender Implications of Macroeconomic Policy and Performance in Malaysia.
- Ekine, Sokari. Women's Responses to State Violence in the Niger Delta.
- Espino, Alma and Paola Aznar. Changes in Economic Policies in Uruguay from a Gender Perspective (1930–2000).
- Eyben, Rosalind. The Road not Taken: International Aid's Choice of Copenhagen Over Beijing.
- Fejic, Goran and Rada Ivekovic. Women and Armed Conflict.
- Fodor, Eva. Women and Political Engagement in East-Central Europe.
- Fodor, Eva. Women at Work: The Status of Women in the Labour Markets of the Czech Republic, Hungary and Poland.
- Gallin, Dan and Pat Horn. Organizing Informal Women Workers.
- Ghosh, Jayati. Informalization and Women's Workforce Participation: A Consideration of Recent Trends in Asia.
- Goetz, Anne Marie. Gender and Good Governance at the National Level: Do Growing Numbers of Women in Public Office Produce Better Public Sector Accountability to Women?
- Guhathakurta, Meghna. The Chittagong Hill Tracts (CHT) Accord and After: Gendered Dimensions of Peace.

- Hardy, Chandra. The Political Economy of Development, 1945 to Date.
- Jackson, Cecile and Nitya Rao. Understanding Gender and Agrarian Change under Liberalization: The Case of India.
- Jie, Du. Women's Participation in Politics in the Transition to a Market Economy in China: Progress at High-Level Politics since 1995.
- Kandiyoti, Deniz. The Politics of Gender and Reconstruction in Afghanistan.
- Kapur, Ratna. Women's Equality and the Indian Constitution: Transformative or Truncated Justice.
- Kofman, Eleonore. Gendered Migrations, Livelihoods and Entitlements in the European Union.
- Kwan Lee, Ching. Livelihood Struggles and Market Reform: (Un)making Chinese Labour After State Socialism.
- Laky, Teréz. Gender Equality in Employment in Hungary and in Some Other Eastern European Countries.
- Lazreg, Marnia. Political Liberalization, Islamism and Feminism in Algeria, Egypt and Jordan.
- Li, Zongmin. Gendered Impacts of Changes in Property Rights to Rural Land in China.
- Luciak, Ilja A. Joining Forces for Democratic Governance: Women's Alliance-Building for Post-War Reconstruction in Central America.
- Lund, Frances. Informal Workers' Access to Social Security and Social Protection.
- Mackintosh, Maureen and Paula Tibandebage. Gender and Health Sector Reforms: Analytical Perspectives on African Experience.
- Manjoo, Rashida. The South Africa Truth and Reconciliation Commission – A Model for Gender Justice?
- Massolo, Alejandra. Local Governments and Women in Latin America: New Changes and Challenges.
- Moghadam, Valentine. Women's Livelihood and Entitlements in the Middle East: What Difference has the Neoliberal Policy Turn Made?
- Msimang, Sisonke and Cecile Ambert. Outputs Versus Outcomes: Gender, Culture and HIV/AIDS in Southern Africa.
- Nowrojee, Binaifer. "Your Justice is Too Slow". How the ICTR Failed Rwanda's Rape Victims.
- Nyamu-Musembi, Celestine. For or Against Gender Equality? Evaluating the Post Cold-War 'Rule of Law' Reforms in Sub-Saharan Africa.
- Packard, Le Anh Tu. Gender Dimensions of Viet Nam's Comprehensive Macroeconomic and Structural Reform Policy.
- Peng, Ito. Social Policy Responses to Post-Industrial Pressures in Japan, South Korea, and Taiwan.
- Reddy, Rita. Conflict Situations in Southeast Asia and the Response of Women and Women's Organizations with Specific Focus on Indonesia, Myanmar and Mindanao, Philippines.
- Sacchet, Teresa. Political Parties and Gender in Latin America.

- Samuel, Kumudini. **Doing Peace Versus Talking Peace. Making Visible the Invisible.**
- Seguino, Stephanie. **Gender, Well-Being and Equality: Assessing Status, Progress and the Way Forward.**
- Selolwane, Onalenna. **Gendered Spaces in Party Politics in Southern Africa: Progress and Regress Since Beijing 1995.**
- Sen, Gita. **Reproductive Rights and Gender Justice in the Neoconservative Shadow.**
- Sen, Sunanda. **India: A Country Paper on Gender and Development.**
- Sobritchea, Carolyn Israel. **Filipino Women's Participation in Politics and Governance.**
- Sow, Fatou. **Mobilisation Politique des Femmes en Afrique de l'Ouest (Women's Political Mobilization in West Africa).**
- Steinhilber, Silke. **The Gender Implications of Pension Reform. General Remarks and Evidence from Selected Countries.**
- Subrahmanian, Ramya. **Gender Equality in Schooling: A Global Review.**
- Todaro, Rosalba. **Chile Under a Gender Lens: From Import Substitution to Open Market.**
- Tsikata, Dzodzi. **Economic Liberalization, the Informalization of Work and Urban Women's Livelihoods in Sub-Saharan Africa since the 1990s.**
- Walsh, Martha. **Gendering International Justice: Progress and Pitfalls at International Criminal Tribunals.**
- Whitehead, Ann. **The Gendered Impacts of Liberalization Policies on African Agricultural Economies and Rural Livelihoods.**
- Yamanaka, Keiko and Nicola Piper. **Feminized Cross-Border Migration, Entitlements and Civil Action in East and Southeast Asia.**
- Žarkov, Dubravka, Rada Drezgic and Tanja Djuric-Kuzmanovic. **Violent Conflicts in the Balkans: Impacts, Responses, Consequences.**





ببليوجرافيا

- Abalu, George and Rashid Hassin. 1999. "Agricultural productivity and natural resource use in Southern Africa." *Food Policy*, Vol. 23, No. 6, pp.477–490.
- Abdullah, An-Na'im. 2002. "Religion and global civil society: Inherent incompatibility or synergy and interdependence?" In M. Glasius, M. Kaldor and H. Anheier (eds.), *Global Civil Society 2002*. Oxford University Press, Oxford.
- Abdullah, H. J. 2000. "Gender and adjustment in Nigeria's manufacturing sector." In Dzodzi Tsikata and Joanna Kerr (eds.), *Demanding Dignity: Women Confronting Economic Reforms in Africa*. Renouf Publishing, Ottawa.
- Abers, Rebecca. 1998. "From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organising in Porto Alegre, Brazil." *Politics and Society*, Vol. 26, No. 4, pp.511–538.
- Acero, Liliana. 1995. "Women's work in Brazilian and Argentinian textiles." In Swasti Mitter and Sheila Rowbotham (eds.), *Women Encounter Technology: Changing Patterns of Employment in the Third World*. Routledge, London and New York.
- Ackerly, Brooke and Bina D'Costa. 2004. *Transnational Feminism and the Human Rights Framework*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- ActionAid. 2004. *Gender and Trade Liberalisation in Tanzania*. ActionAid UK, London.
- Adamik, M. 1993. "Feminism and Hungary." In N. Funk and M. Mueller (eds.), *Gender Politics and Post-Communism*. Routledge, New York.
- Adams, J. 1991. "Female wage labour in rural Zimbabwe." *World Development*, Vol. 19, No. 2/3, pp.163–177.
- Afford, C. 2003. *Corrosive Reform: Failing Health Systems in Eastern Europe*. International Labour Organization (ILO), Geneva.
- Afshar, Haleh. 2003. "Women and wars: Some trajectory towards a feminist peace." *Development in Practice*, Vol. 13, Nos. 2&3, pp.178–188.
- Agarwal, Bina. 2003. "Gender and land rights revisited: Exploring new prospects via the state, family and market." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Nos. 1&2, pp.184–225.
- . 1994. *A Field of One's Own*. Cambridge University Press, Cambridge.
- . 1990. "Social security and the family in rural India: Coping with seasonality and calamity." *Journal of Peasant Studies*, Vol. 17, No. 3, pp.341–412.
- Agarwal, Bina, Jane Humphries and Ingrid Robeyns (eds.). 2003. "A special issue on Amartya Sen's work and ideas: A gender perspective." *Feminist Economics*, Vol. 9, Nos. 2&3, pp.1–335.
- Ahikire, J. 2003. "Gender equity and local democracy in contemporary Uganda: Addressing the challenge of women's political effectiveness in local government." In Anne-Marie Goetz and Shireen Hassim (eds.), *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy-Making*. Zed, London.

- All-China Women's Federation (ACWF). 1998. *An Outline of the Women's Political Participation Since Liberation*. China CCP History Publishing House, Beijing.
- Allan, Helen and John Aggergaard Larsen. 2003. *"We Need Respect": Experiences of Internationally Recruited Nurses in the UK*. Royal College of Nurses, London.
- Amnesty International. 2004. *Sudan: Darfur: Rape as a Weapon of War: Sexual Violence and its Consequences*. [http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR540762004ENGLISH/\\$File/AFR5407604.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR540762004ENGLISH/$File/AFR5407604.pdf), accessed on 20 July 2004.
- . 1997. *Uganda, Breaking God's Commands: The Destruction of Childhood by the Lord's Resistance Army*, AI Index: AFR 59/01/97. Amnesty International, London.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Oxford.
- AnanthPur, Kripa. 2004. *Rivalry or Synergy? Formal and Informal Local Governance in Rural India*. Institute of Development Studies (IDS) Working Paper No. 226, IDS, Brighton.
- Anker, R.H. 1998. *Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World*. ILO, Geneva.
- Anker, R., H. Melkas and A. Korten. 2003. *Gender-Based Occupational Segregation in the 1990s*. ILO Working Paper No. 16. Focus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, ILO, Geneva.
- Anner, Mark and Peter Evans. 2004. "Building bridges across a double divide: Alliances between US and Latin American labour and NGOs." *Development in Practice*, Vol. 14, Nos. 1&2, pp.34–47.
- Arabsheibani, G. Reza, Francisco Carneiro and Andrew Henley. 2003. *Gender Wage Differentials in Brazil: Trends over a Turbulent Era*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3148. World Bank, Washington, D.C.
- Ardington, Elisabeth and Frances Lund. 1995. "Pensions and development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development." *Development Southern Africa*, Vol. 12, No. 4, pp.557–577.
- Arizpe, L., F. Salinas and M. Velásquez. 1989. "The effects of the economic crisis on the living conditions of peasant women in Mexico." In UNICEF (ed.), *Poor Women and the Economic Crisis. The Invisible Adjustment*. Americas and the Caribbean Regional Office, UNICEF and Alfabet Impresores, Santiago de Chile.
- Asia Watch and Women's Rights Project. 1993. *Modern Form of Slavery: Trafficking of Burmese Women and Girls into Brothels in Thailand*. Human Rights Watch, New York.
- Asis, Maruja Milagros B., Shirlena Huang and Brenda S.A. Yeoh. 2004. "When the light of the home is abroad: Female migration and the Filipino family." *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 25, No. 2, pp.198–215.
- Avritzer, Leonardo. 2000. *Civil Society, Public Space and Local Power: A Study of the Participatory Budget in Belo Horizonte and Porto Alegre*. Report for the IDS/Ford Foundation project "Civil Society and Democratic Governance". Unpublished mimeo, IDS, Brighton, UK.
- Baden, Sally. 1996. *Gender Issues in Financial Liberalization and Financial Sector Reform*. Topic paper prepared for the Directorate General for Development (DGVIII) of the European Commission. Bridge, Development-Gender, IDS, Brighton.
- Baden, Sally and Anne-Marie Goetz. 1998. "Who needs (sex) when you can have (gender)?" In Cecile Jackson and Ruth Pearson (eds.), *Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy*. Routledge, London.
- Baffes, John. 2002a. *Tanzania's Coffee Sector: Constraints and Challenges in a Global Environment*. Africa Region Working Paper Series No. 56. World Bank, Washington, D.C.
- . 2002b. *Tanzania's Cotton Sector: Constraints and Challenges in a Global Environment*. World Bank, Washington, D.C.
- Bailey, B. 2003. *Gender-Sensitive Educational Policy and Practice: The Case of Jamaica*. Background Paper for the EFA Global Monitoring Report 2003/04. UNESCO, Paris.
- Bakker, Isabella (ed.). 1994. *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. Zed, London.

- Balakrishnan, Radhika (ed.). 2002. *The Hidden Assembly Line: Gender Dynamics of Subcontracted Work in a Global Economy*. Kumarian Press, Bloomfield, Conn.
- Baldez, Lisa. 2004. "Elected bodies: Gender quota law for legislative candidates in Mexico." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 2, pp.231–258.
- . 2002. *Why Women Protest*. Cambridge University Press, Cambridge.
- . 1997. *Democratic Institutions and Feminist Outcomes: Chilean Policy toward Women in the 1990s*. Working Paper No. 340. Washington University, Department of Political Science, Seattle.
- Baldwin, P. 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875–1975*. Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Banerjee, Paula. 2001. "Between Two Armed Patriarchies: Women in Assam and Nagaland". In Rita Manchanda (ed.), *Women, War and Peace in South Asia*, New Delhi, Sage.
- Bangura, Yusuf. 2004. *Technocratic Policy Making and Democratic Accountability*. UNRISD Research and Policy Brief No. 3. UNRISD, Geneva.
- . 2000. *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms*. Geneva 2000 Occasional Paper No. 3, UNRISD, Geneva.
- . 1994. *Economic Restructuring, Coping Strategies and Social Change: Implications for Institutional Development in Africa*. Discussion Paper No. 52, UNRISD, Geneva.
- Barr, N. A. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Stanford University Press, Stanford, Conn.
- Barrientos, Armando. 2004. "Comparing pension schemes in Chile, Singapore, Brazil and South Africa." In Peter Lloyd-Sherlock (ed.), *Living Longer: Ageing, Development and Social Protection*. UNRISD/Zed Books, Geneva and London.
- Barrientos, Armando and Stephanie Barrientos. 2002. *Extending Social Protection to Informal Workers in the Horticulture Global Value Chain*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0216. World Bank, Washington, D.C.
- Barrientos, Stephanie. 2001. "Gender, flexibility and global value chains." Issue on *The Value of Spreading the Gains from Globalisation*, IDS Bulletin, Vol. 32, No. 3, July, pp.83–93.
- Barrientos, Stephanie, A. Bee, A. Matear and I. Voger. 1999. *Women in Chilean Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector (Women Studies at Work Series)*. Macmillan, London.
- Baru, R. 2003. "Privatisation of health services: A South Asian perspective." *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, No. 42, pp.4433–4437.
- Barya, J.-J. and J. Oloka-Onyango. 1994. *Popular Justice and Resistance Committee Courts in Uganda*. Centre for Basic Research, Kampala.
- Basu, Amrita. 2004. *Women, Political Parties and Social Movements in South Asia*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 1995. "Feminism inverted: The gendered imagery and real women of Hindu nationalism." In Tanika Sarkar and Urvashi Butalia (eds.), *Women and the Hindu Right: A Collection of Essays*. Kali for Women, New Delhi.
- Batezat, E., M. Mwalo and K. Truscott. 1988. "Women and independence: The heritage and the struggle." In Colin Stoneman (ed.), *Zimbabwe's Prospects: Issues of Race, Class, State and Capital in Southern Africa*. Macmillan, Basingstoke.
- Battistella, Graziano and Maruja M.B. Asis (eds.). 2003. *Unauthorized Migration in Southeast Asia*. Scalabrini Migration Center, Quezon City.
- Bauer, Gretchen. 2004. "The hand that stirs the pot can also run the country: Electing women to parliament in Namibia." *Journal of Modern African Studies*, Vol. 42, No. 4, December.

- Beall, Jo. 2004. *Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience of Local Government*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Bean, Frank D. and Gillian Stevens. 2003. *America's Newcomers and the Dynamics of Diversity*. Russell Sage Foundation, New York.
- Beckwith, Karen. 2004. *Mapping Strategic Engagements of Women's Movements*. Paper presented at Annual Meeting of the International Studies Association, Quebec, Canada, 17–20 March.
- . 2002. *The Substantive Representation of Women: Newness, Numbers, and Models of Representation*. Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, USA, 29 August–1 September.
- . 2001. "Women's movements at century's end: Excavations and advances in political science." *Annual Review of Political Science*, Vol. 4, pp.371–390.
- . 2000. "Beyond compare? Women's movements in comparative perspective." *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 4, pp.431–468.
- Beneria, L. and M.S. Floro. 2004. *Labour Market Informalization and Social Policy: Distributional Links and the Case of Homebased Workers*. Paper prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Gender, Mimeo, Geneva.
- Bennett, Olivia, Jo Bexley and Kitty Warnock. 1995. *Arms to Fight, Arms to Protect: Women Speak Out About Conflict*. Panos, London.
- Bentley, Kristina. 2004. "Women's human rights and the feminisation of poverty in South Africa." *Review of African Political Economy*, No.100, pp.247–261.
- Berik, Gunseli. 2004. *Growth and Gender Equity in East Asia*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2000. "Mature export-led growth and gender wage inequality in Taiwan." *Feminist Economics*, Vol. 6, No. 3, pp.1–26.
- Bhagwati, J. 2002/3. *Why Free Capital Movements may be Hazardous to your Health: Lessons from the Latest Financial Crisis*. Remarks prepared for the National Bureau for Economic Research (NBER) Conference on Capital Controls, Cambridge, Mass.
- Bhattacharya, Debapriya and Mustafizur Rahman. 1999. *Female Employment under Export-Propelled Industrialization: Prospects for Internalizing Global Opportunities in Bangladesh's Apparel Sector*. Beijing Occasional Paper No. 10, UNRISD, Geneva.
- Bigsten, Arne, Jorgen Levin and Hakan Persson. 2001. *Debt Relief and Growth: A Study of Zambia and Tanzania*. Paper presented at World Institute for Development Economics Research (WIDER) Development Conference on Debt Relief, Helsinki.
- Bijlmakers, L., M. Bassett and D. Sanders. 1996. *Health and Structural Adjustment in Rural and Urban Settings in Zimbabwe at a Time of Structural Adjustment: A Three-Year Longitudinal Study*. Nordic Africa Institute Research Report No. 101, Nordic Africa Institute, Uppsala.
- Blackden, C.M. 1997. *All Work and No Time: The Relevance of Gender Differences in Time Allocation for Agricultural Development in Zambia*. World Bank, Washington, D.C.
- Blackden, C.M. and C. Bhanu. 1999. *Gender, Growth and Poverty Reduction: 1998 Africa Poverty Status Report*. World Bank for the Special Program of Assistance for Africa, Washington, D.C.
- Bloomfield, David, Teresa Barnes and Luc Huyse (eds.). 2003. *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Stockholm.
- Boulding, E. 1993. "States, boundaries and environmental security." In Dennis J.D. Sandole and Hugo van der Merwe (eds.), *Conflict Resolution Theories and Practice: Integration and Application*. Manchester University Press, Manchester.
- Bouvier, Virginia. 2004. *Crossing the Lines: Women's Social Mobilization in Latin America*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.

- Boyd, Monica. 2001. "Gender inequality: Economic and political aspects." In Robert J. Bram (ed.), *New Society: Sociology for the 21st Century*, 3rd edn. Harcourt Canada, Toronto.
- . 1992. "Gender issues in immigration trends and language fluency: Canada and the United States." In Barry R. Chiswick (ed.), *Immigration Language and Ethnic Issues: Public Policy in Canada and the United States*. American Enterprise Institute, Washington, D.C.
- Boyd, Monica and Pikkov Deanna. 2004. *Gendering Migration, Livelihood and Entitlements: Migrant Women in Canada and the United States*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Boylan, Delia M. 1998a. *Holding Democracy Hostage: Central Bank Autonomy in the Transition from Authoritarian Rule*. Paper presented at 56th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, 23–25 April.
- . 1998b. "Preemptive strike: Central bank reform in Chile's transition from authoritarian rule." *Comparative Politics*, Vol. 30, No. 4, pp.443–462.
- Brand, L.A. 1998. *Women, the State, and Political Liberalization: Middle Eastern and North African Experiences*. Columbia University Press, New York.
- Braunstein, Elissa. 2004. *Foreign Direct Investment, Development and Gender Equity: A Review of Research and Policy*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Breman, Jan. 1996. *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- . 1985. *Of Peasants, Migrants and Paupers: Rural Labour Circulation and Capitalist Production in West India*. Oxford University Press, Oxford.
- Bruno, M. and W. Easterly. 1996. "Inflation and growth: In search of a stable relationship." *Federal Reserve Bank of St. Louis*, Vol. 78, No. 3, pp.139–146.
- Bryceson, Deborah Fahy. 2002. "The scramble in Africa: Reorienting rural livelihoods." *World Development*, Vol. 30, No. 5, pp.725–739.
- . 1999a. *African Rural Labour, Income Diversification and Livelihood Approaches: A Long-Term Development Perspective*. ASC Working Paper No. 35, African Studies Centre, Leiden.
- . 1999b. *Sub-Saharan Africa Betwixt and Between: Rural Livelihood Practices and Policies*. ASC Working Paper No. 43, African Studies Centre, Leiden.
- Buch, N. 2000. *Women's Experience In New Panchayats: The Emerging Leadership of Rural Women*. Occasional Paper No. 35, Centre for Women's Development Studies, Calcutta.
- Budlender, Debbie. 1999. *The Fourth Women's Budget*. Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Busse, Matthias and Christian Spielmann. 2003. *Gender Discrimination and the International Division of Labour*. HWWA Discussion Paper No. 245. Hamburg Institute of International Economics, Hamburg.
- Butalia, Urvashi (ed.). 2002. *Speaking Peace: Voices of the Women of Kashmir*. Kali for Women/Zed Books, Delhi/London.
- Butalia, Urvashi. 2004. *Gender and Conflict in South Asia*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Byamukama, E. 2001. *Population Dynamics of Vectors of SPVD in Uganda*. MSc dissertation, Makerere University, Kampala, Uganda.
- Cagatay, Nilüfer and Korkut Ertürk. 2003. *Gender and Globalization: A Macroeconomic Perspective*. Mimeo, University of Utah Department of Economics, Utah, USA.
- Cagatay, Nilüfer and Süle Ozler. 1995. "Feminization of the labour force: The effects of long-term development and structural adjustment." *World Development*, Vol. 23, No. 11, pp.1883–1894.

- Caldeira, T. 2004.
- . 2000. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. University of California, Berkeley.
- Campos, J. Edgardo and Shilpa Pradhan. 2003. *A Framework for Studying Governance Reforms at the Country Level*. Mimeo, World Bank, Washington, D.C.
- Cardelle, A. 1997. *Health Care in the Time of Reform: Emerging Policies for Private-Public Sector Collaboration on Health*. North South Centre publication, Vol. 6, No. 1.
- Case, Anne. 2001. *Health, Income and Economic Development*. Paper presented at the ABCDE Conference, World Bank, Washington D.C., May.
- Case, Anne and Angus Deaton. 1998. "Large cash transfers to the elderly in South Africa." *Economic Journal*, Vol. 108, pp.1330–1361.
- Castles, Stephen. 2003. "Towards a sociology of forced migration and social transformation." *Sociology*, Vol. 37, No. 1, pp.13–34.
- Center for Women War Victims. 2003. *Women Recollecting Memories: Center for Women War Victims Ten Years Later*. Center for Women War Victims, Zagreb.
- Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). 2000. "Balanço Legislativo de 1999." *Jornal Fêmea*, No. 85, February. pp.1–12.
- Chang, Kai. 1995. "Female employees' working conditions in medium and large state-owned enterprises." *Sociological Research*, Vol. 3, pp.83–93.
- Chant, S. and S. Radcliffe. 1992. "Migration and development: The importance of gender." In S. Chant (ed.), *Gender and Migration in Developing Countries*. Belhaven Press, London and New York.
- Chatterjee, Mirai and M. Kent Ranson. 2003. "Livelihood security through community-based health insurance in India." In Lincoln Chen, Jennifer Leaning and Vasant Narasimhan (eds.), *Global Health Challenges for Human Security*, Harvard University Press, Cambridge.
- Chattopadhyay, Raghavendra and Esther Duflo. 2004. "Impact of reservation in Panchayati Raj: Evidence from a nationwide randomised experiment." *Economic and Political Weekly*, Vol. 39, No. 9, pp.979–986.
- Chen, Martha, Jennefer Sebstad and Lesley O'Connell. 1999. "Counting the invisible workforce: The case of homebased workers." *World Development*, Vol. 27, No. 3, pp.603–610.
- Chen, Shaohua and Martin Ravallion. 2001. "How did the world's poor fare in the 1990s?" *Review of Income and Wealth*, Vol. 47, No. 3, pp.283–300.
- Chhachhi, A. and R. Pittin. 1996. *Confronting State, Capital and Patriarchy: Women Organizing in the Process of Industrialization*. Macmillan, Basingstoke.
- Chin, Christine B.N. 2003. "Visible bodies, invisible work: State practices toward migrant women domestic workers in Malaysia." *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, No. 1–2, pp.49–73.
- Chingono, Mark. 2001. "Mozambique: War, economic change and development in Manica Province, 1982–1992." In Frances Stewart and Valpy Fitzgerald (eds.), *War and Underdevelopment*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Chinkin, Christine. 2001. "Women's International Tribunal on Japanese Military Sexual Slavery. Editorial comment." *American Journal of International Law*, Vol. 95, pp.335–341.
- Chiriboga, M., R. Grynspan and L. Pérez. 1996. *Mujeres de Matz*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José.
- Cho, Hyoungh, Ann Zammit, Jinjoo Chung and In-Soon Kang. 2004. "Korea's miracle and crisis: What was in it for women?" In Shahra Razavi, Ruth Pearson and Caroline Danloy (eds.), *Globalization, Export-Oriented Employment, and Social Policy: Gendered Connections*, Palgrave, Basingstoke.

- Coalition on Violence Against Women (COVAW-Kenya). 2002. In *Pursuit of Justice: A Research Report on Service Providers' Response to Cases of Violence Against Women in Nairobi Province*. COVAW - Kenya, Nairobi.
- Collins, Catherine. 2004. "Turkey orders sermons on women's rights; Reforms preached in 70,000 mosques." *Chicago Tribune*, 9 May, p. 3.
- Collins, Joseph and Bill Rau. 2000. *AIDS in the Context of Development*. Social Policy and Development Occasional Paper No. 4, UNRISD, Geneva.
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. Commission on Human Security, New York.
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). 1999. *Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Article 4. United Nations, New York.
- Cook, Sarah and Susie Jolly. 2001. *Unemployment, Poverty and Gender in Urban China*. Research Report No. 50, IDS, Brighton, UK.
- Coomaraswamy, Radhika. 2001. *Report of Special Rapporteur on Violence against Women, Mission to Sierra Leone 21–29 August 2001*. United Nations E/CN.4/2002/83.
- . 1998. *Report of the Special Rapporteur on Systematic Rape, Sexual Slavery and Slavery-like Practices During Armed Conflict*. United Nations E/CN.4/sub/2/1998/13, 22 June.
- Coopoo, S. 2000. "Women and local government revenue", in Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, *Women's Budget Series: 2000 issue*, Cape Town: Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE and Idasa.
- Corner House. 2004. *Briefing 31: A Decade After Cairo: Women's Health in a Free Market*. <http://www.thecornerhouse.org.uk>.
- Cornia, Giovanni Andrea. 1996. *Labour Market Shocks, Psychological Stress and the Transition's Mortality Crisis*. Research in Progress No. 4. United Nations University (UNU)/ WIDER, Helsinki.
- Cornia, Giovanni Andrea, Tony Addison and Sampsa Kiiski. 2004. "Income distribution changes and their impact in the post-second World War Period." In Giovanni Andrea Cornia (ed.), *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford University Press, Oxford.
- . 2003. *Income Distribution and Changes in their Impact in the Post-World War II Period*. WIDER Discussion Paper No.2003-28. UNU/WIDER, Helsinki.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly and Frances Stewart (eds.). 1987. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Clarendon Press, Oxford.
- Corrin, Chris. 2003. "Developing Policy on Integration and re/construction in Kosovo." *Development in Practice*, Vol. 13, Nos. 1&2, pp.189–207.
- Cueva, Hanny. 2004. *Women in Politics: What Difference does it Make? An Empirical Assessment on the Case of Abortion Laws*. MPhil Development Studies (MP 27), Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Curtis, Grant. 1998. *Cambodia Reborn? The Transition to Democracy and Development*. Brookings Institution Press and UNRISD, Washington and Geneva.
- Da Corta, Lucia and Davuluri Venkateshwarlu. 1999. "Unfree relations and the feminization of agricultural labour in Andhra Pradesh, 1970–1995." *Journal of Peasant Studies*, Special Issue, Vol. 26, No. 2/3, pp.71–140.
- Dahl, Marilyn. 1987. *The Cultural Production of the Disabled Role Identity in Contemporary Canadian Society*. MA thesis, Simon Fraser University, Burnaby, BC.
- Dahlerup, D. 1986. "Is the new women's movement dead? Decline or change of the Danish movement." In D. Dahlerup (ed.), *The New Women's Movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA*, Sage, London.
- Darcy, R., Susan Welch and Janet Clark. 1994. *Women, Elections and Representation*. University of Nebraska Press, Lincoln.

- Das Gupta, Monica and P.N. Mari Bhat. 1998. "Intensified gender bias in India: A consequence of fertility decline." In Maithreyi Krishnaraj, Ratna M. Sudarshan and Abusaleh Shariff (eds.), *Gender, Population and Development*, Oxford University Press, New Delhi.
- David, M., Beatriz de A., C. Morales and M. Rodríguez. 2001. "Modernidad y heterogeneidad: Estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe." In Beatriz David, C. Morales and M. Rodríguez (eds.), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe. La construcción de un nuevo modelo?* Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and Alfaomega, Santiago de Chile.
- Davison, Jean (ed.). 1998. *Agriculture, Women and Land: The African Experience*. Westview Press, Boulder, Colo.
- De Abreu, Alcinda Ant3nio. 1998. "Mozambican women experiencing violence." In M. Turshen and C. Twagiramariya (eds.), *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*. Zed, London.
- de Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Random House, New York.
- Deedat, H. 2003. *Women Workers in the Leather and Footwear Industry in South Africa*. Research Report TWN-Africa, Accra North.
- Deere, Carmen Diana. 2004. *The Feminization Of Agriculture? Economic Restructuring In Rural Latin America*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2003. "Women's land rights and rural social movements in the Brazilian agrarian reform." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Nos. 1&2, pp.257–288.
- Deere, Carmen Diana and Magdalena Leon. 2003. "The gender asset gap: land in Latin America." *World Development*, Vol. 31, No. 6, pp.925–947.
- Deininger, K. and P. Olinto. 2000. *Why Liberalisation Alone has not Improved Agricultural Productivity in Zambia: The Role of Asset Ownership and Working Capital Constraints*. Working Paper No. 2302, World Bank, Washington, D.C.
- del Alba Acevedo, Luz. 2000. *Expanding the Boundaries of Citizenship: Women in Puerto Rico's Legislature*. Paper presented at International Political Science Association, Quebec City, Canada, 1–5 August.
- Department of Homeland Security, United States. 2003. Office of Immigration Statistics. Unpublished tabulations 1990–2000, accessed January 2004.
- Department for International Development (DFID). 2002. *Safety, Security and Access to Justice for All: Putting Policy into Practice*. DFID, London.
- Deshmukh-Ranadive, J. 2003. "Placing gender equity in the family centre stage: Use of 'Kala Jatha' theatre." *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, No. 17, pp.1674–1679.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 2004. *Migration and Development*. GTZ, Eschborn.
- Devereux, Stephen. 2002. "The Malawi famine of 2002." *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 4, pp.70–78.
- Devereux, Stephen and R. Sabates-Wheeler. 2004. *Transformative Social Protection*. Working Paper, IDS, Brighton, UK.
- Diamond, P. and S. Valdes-Prieto. 1994. "Social security reforms." In P.B. Bosworth, R. Dornbusch and R. Laban (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Dijkstra, A. Geske. 2002. "Revising the UNDP's GDI and GEM: Towards an alternative." *Social Indicators Research*, Vol. 57, No. 3, pp.301–338.
- Directorate General of Budget and Statistics. 2003. *Yearbook of Earnings and Productivity, Directorate General of Budget and Statistics*, Taiwan.
- Dobrowolsky, Alexandra and Vivien Hart (eds.). 2003. *Women Making Constitutions: New Politics and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Dodson, D. L. and S.J. Carroll. 1991. *Reshaping the Agenda: Women in State Legislatures*. Center for the American Woman and Politics, New Brunswick, N.J.

- Doezema, J. 2004. *Sex Slaves and Discourse Masters: The Historical Construction of Trafficking in Women*. DPhil thesis, Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Dolan, Catherine S. 1997. *Tesco is King: Gender and Labour Dynamics in Horticultural Exporting, Meru District, Kenya*. PhD thesis, State University of New York at Binghamton. Available from UMI Dissertation Services, Ann Arbor, Mich.
- Dolan, C. and K. Sorby. 2003. *Gender and Employment in High-Value Agricultural Industries Agriculture and Rural Development*. Working Paper Series No. 7, World Bank, Washington, D.C.
- Dollar, David and Roberta Gatti. 1999. *Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?* Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series No. 1, World Bank, Washington, D.C.
- Drage, J. 2001. *Women in Local Government in Asia and the Pacific. A Comparative Analysis of Thirteen Countries*. http://hdrc.undp.org.in/APRI/Rsnl_Rsrc/comparative_report.pdf, accessed May 2004.
- Dwyer, D. and J. Bruce (eds.). 1988. *A Home Divided: Women and Income in the Third World*. Stanford University Press, Stanford, Calif.
- Eade, Deborah. 2004. "Editorial overview." *Development in Practice*, Vol. 14, Nos. 1&2, pp.5–12.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2004. *Panorama Social de América Latina 2002–2003*. ECLAC, Santiago de Chile.
- . 2002. *Latin America and the Caribbean: Selected Gender-Sensitive Indicators*. Demographic Bulletin No. 70 (July), ECLAC, Santiago de Chile.
- Economic and Political Weekly (EPW)*. 1995. "Panchayats: The dark side." EPW, Bombay, 18 March.
- Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey (ERF). 1998. *Economic Trends in the MENA Region*. ERF, Cairo.
- . 1996. *Economic Trends in the MENA Region*. ERF, Cairo.
- Ehrenreich, Barbara and Arlie R. Hochschild (eds.). 2003. *Global Woman. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*. Metropolitan Books, New York.
- Eichengreen, Barry and Michael Mussa. 1998. "Capital account liberalization and the IMF." *Finance and Development*, Vol. 35, No. 4, pp.16–19.
- Einhorn, Barbara. 1993. *Cinderella Goes to Market: Citizenship, Gender and Women's Movements in East Central Europe*. Verso, London and New York.
- Eisenstein, Zillah. 1993. "Eastern European male democracies: A problem of unequal equality." In Nanette Funk and Magda Mueller (eds.), *Gender Politics and Post-Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Routledge, New York.
- Ekwempu, C.C.D., M.B. Maine, B.E. Olonkoba, and M.N. Kisseka. 1990. "Structural adjustment and health in Africa," Letter. *The Lancet*, 7July, pp.56–67.
- El Bushra, Judy. 2004. "Fused in combat: Gender relations and armed combat." In Haleh Afshar and Deborah Eade (eds.), *Development, Women and War. Feminist Perspectives*. Oxfam, Oxford.
- . 2003. "Fused in combat: Gender relations and armed combat." *Development in Practice*, Vol. 13, Nos. 1&2, pp.252–265.
- Elbers, Chris and Peter Lanjouw. 2001. "Intersectoral transfer, growth, and inequality in rural Ecuador." *World Development*, Vol. 29, No. 3, pp.481–496.
- Elgie, Robert. 1998. "Democratic accountability and central bank independence: Historical and contemporary, national and European perspectives." *West European Politics*, Vol. 21, No. 3, pp.53–76.
- Ellis, Frank. 2000. *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Ellis, Frank and Ntengua Mdoe. 2002. "Livelihoods and rural poverty reduction in Tanzania." *World Development*, Vol. 31, No. 8, pp.1367–1384.

- Elson, Diane. 2002. "Gender justice, human rights, and neo-liberal economic policies." In Maxine Molyneux and Shahra Razavi (eds.), *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- . 1999. "Labour markets as gendered institutions: Equality, efficiency and empowerment issues." *World Development*, Vol. 27, No. 3, pp.611–627.
- . 1998. *Sector Programme Support*. collection of papers prepared for OECD/DAC-WID. Graduate School of Social Sciences, Genecon Unit, University of Manchester, Manchester.
- . 1995. "Male bias in macroeconomics: The case of structural adjustment." In Diane Elson (ed.), *Male Bias in the Development Process*. Manchester University Press, Manchester.
- Elson, Diane and Nilüfer Cagatay. 2000. "The social content of macroeconomic policies." *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp.1347–1364.
- Epstein, G. 2002. *Alternatives to Inflation Targeting: Monetary Policy for Stable and Egalitarian Growth*. PERI Working Paper No. 62, University of Massachusetts at Amherst Department of Economics, Massachusetts.
- Eriksson M. & Wallenstein P. 2004. "Armed Conflict 1989-2003" *Journal of Peace Research* 41:5 625-636 (P). Sage Publications
- Ertürk, Korkut and Nilüfer Cagatay. 1995. "Macroeconomic consequences of cyclical and secular changes in feminization: An experiment at gendered macromodeling." *World Development*, Vol. 23, No. 11, pp.1969–1977.
- Ertürk, Yakin. 2004. Paper presented at the meeting Affirmative Action and SC Resolution 1325: CEDAW General Recommendation 25 and women's participation in conflict prevention and resolution, organized by OHCHR and the Government of Germany with the collaboration of the (Congo) Committee on the Status of Women and OSAGI/DAW, 5 April 2004, United Nations, Geneva.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- European Commission (EC). 2003. *Migration and Social Integration of Migrants: Valorisation of Research on Migration and Immigration Funded under 4th and 5th European Programmes of Research*. Paper presented at Proceedings of a dialogue workshop organised by DG Research (RTD) with DG Employment and Social Affairs (EMPL) and DG Justice and Home Affairs (JAI), Brussels, Belgium, 28–29 January 2002.
- . *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peacebuilding, Conflict Prevention and Beyond*. EU SEC(96) 332. <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/communication-1996.htm>, accessed on 29 November 2004.
- Evans, P. 2004. "Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and potentials of deliberation." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, pp.30–53.
- Evertzen, A. 2001. *Handbook on Gender and Local Governance*. SNV Netherlands Development Organisation. http://www.kit.nl/gcg/html/links_gender_and_local_governm.asp, accessed May 2004.
- Farr, Vanessa. 2003. "The importance of a gender perspective to successful disarmament, demobilization and reintegration processes." *Disarmament Forum: Women, Men, Peace and Security*, Vol. 4, pp.25–36.
- Faundez, Julio. 1997. *Good Governance and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries*. St Martin's Press, New York.
- Ferreira, Francisco H.G. and Peter Lanjouw. 2001. "Rural nonfarm activities and poverty in the Brazilian Northeast." *World Development*, Vol. 29, No. 3, pp.509–528.
- Floro, Maria Sagrario and Gary Dymksi. 2000. "Financial crisis, gender and power: An analytical framework." *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp.1269–1283.
- Fodor, Eva. 2004a. *Women and Political Engagement in East-Central Europe*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.

- . 2004b. *Women at Work: The Status of Women in the Labour Markets of the Czech Republic, Hungary, and Poland*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Fodor, Jerry. 2004. "Having concepts: A brief refutation of the twentieth century." *Mind and Language*, Vol. 19, No. 1, pp.29–47.
- Folbre, Nancy. 1994. *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*. Routledge, London.
- . 1986. "Hearts and spades: Paradigms of household economics." *World Development*, Vol. 14, No. 2, pp.245–255.
- Food and Agriculture Organization of the UN (FAO). 2004. FAOSTAT.
<http://faostat.fao.org/faostat/collections?subset=agriculture>, accessed on 6 August 2004.
- Freedman, Jane. 2003a. *Gender and Insecurity: Migrant Women in Europe*. Ashgate, Aldershot.
- . 2003b. "Selling sex: Trafficking, prostitution and sex work amongst migrant women in Europe." In Jane Freedman (ed.), *Gender and Insecurity: Migrant Women in Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Freeman, Carla. 2000. *High Tech and High Heels in the Global Economy: Women, Work, and Pink-Collar Identities in the Caribbean*. Duke University Press, Durham, N.C.
- Fukuyama, F. 2004 'The imperative of state-building.' *Journal of Democracy*, Vol.15, No. 2, pp.17–31.
- Fultz, Elaine, Markus Ruck and Silke Steinhilber (eds.). 2003. *The Gender Dimension of Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*. ILO, Hungary.
- Gallagher, Anne. 2001. "Human rights and the new UN protocols on trafficking and migrant smuggling: A preliminary analysis." *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, No. 4, pp.975–1004.
- Galli, Rosemary and Ursula Funk. 1995. "Structural adjustment and gender in Guinea-Bissau." In Gloria Thomas-Emeagwali (ed.), *Women Pay the Price: Structural Adjustment in Africa and the Caribbean*. Africa World Press, Trenton, N.J.
- Gallin, D. 2004. "Workers in the informal economy." *International Union Rights*, Vol. 11, No. 2.
- Gallin, D. and P. Horn. 2004. *Organizing Informal Women Workers*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Gangoli, G. 2003. *Sex Work, Poverty and Migration in Eastern India*. Paper presented at International Conference on Gender and Migration in Asia, New Delhi.
- Gardner, Judith and Judy El Bushra (eds.). 2004. *Somalia—The Untold Story: The War through the Eyes of Somali Women*. Catholic Institute for International Relations (CIIR)/Pluto Press, London.
- Gautam, Shobha, Amrita Banskota and Rita Manchanda. 2001. "When there are no men: Women in the Maoist insurgency in Nepal." In Rita Manchanda (ed.), *Women, War and Peace in South Asia: Beyond Victimhood to Agency*, Sage, New Delhi.
- Gelleny, Ronald, David Richards and Shawna Sweeney. Forthcoming. "Economic globalization and women's rights: Oppression or opportunity?" *World Development*.
- Ghosh, Jayati. 2004a. "Globalization, export-oriented employment for women and social policy: A case study of India." In Shara Razavi, Ruth Pearson and Caroline Danloy (eds.), *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy*, Palgrave, Basingstoke.
- . 2004b. *Informalization and Women's Workforce Participation: A Consideration of Recent Trends in Asia*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2003a. "Exporting jobs or watching them disappear? Relocation, employment and accumulation in the world economy." In Jayati Ghosh and C.P. Chandrasekhar (eds.), *Work and Well-being in the Age of Finance*, Tulika Books, New Delhi.
- . 2003b. "Where have the manufacturing jobs gone? Production, accumulation and relocation in the world economy." In Jayati Ghosh and C.P. Chandrasekhar (eds.), *Work and Well-being in the Age of Finance*, Tulika Books, New Delhi.
- Gill, K.K. 2001. "Diversification of agriculture and women's employment in Punjab." *Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 44, No. 2, pp.259–267.

- Goetz, Anne Marie. 2003. "Women's political effectiveness—A concept framework." In Anne-Marie Goetz and Shireen Hassim (eds.), *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy-Making*. Zed, London.
- . 2001. *Women Development Workers: Implementing Rural Credit Programmes in Bangladesh*. Sage, New Delhi.
- . (ed.) 1995. *Getting Institutions Right for Women in Development*, IDS Bulletin, Vol. 26, No. 3.
- Goetz, Anne Marie and R. Jenkins. 2004 *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. Palgrave, Basingstoke.
- Goetz, Anne Marie and R. Sengupta. 1996. "Who takes the credit? Gender, power and control over loan use in rural credit programmes in Bangladesh." *World Development*, Vol. 24, No. 1, pp.45–63.
- Goldblatt, Beth and Sheila Meintjes. 1998. "South African women demand the truth." In Meredith Turshen and Clotilde Twagiramariya (eds.), *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*, Zed, London.
- Goodman, John B. 1991. "The politics of central bank independence." *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 3, pp.329–349.
- Gore, Charles. 2003. "Development partnerships for escaping the global poverty trap." *Development Policy Journal*, March, pp.107–126.
- Goven, Joanna. 1993. "Gender politics in Hungary: Autonomy and anti-feminism." In Nanette Funk and Magda Mueller (eds.), *Gender Politics and Post Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Routledge, New York.
- Grown, Caren and Geeta Rao Gupta. Forthcoming. *Taking Action: Achieving Gender Equality and the Empowerment of Women*. Final Report of United Nations Millennium Project Task Force on Education and Gender Equality, International Center for Research on Women, Washington, D.C.
- Grunberg, Isabelle. 1998. "Double jeopardy: Globalization, liberalization and the fiscal squeeze." *World Development*, Vol. 26, No. 4, pp.591–605.
- Gulati, L. 1993. *In the Absence of their Men: The Impact of Male Migration on Women*. Sage, New Delhi.
- Gupta, Nabanita Datta. 2002. "Gender, pay, and development: A cross-country analysis." *Labour and Management in Development Journal*, Vol. 3, No. 2, pp.1–19.
- Harding, Luke. 2004. "After Abu Ghraib." *Guardian*, 20 September.
- Harriss-White, Barbara. 2000. *Work and Social Policy with Special Reference to Indian Conditions*. Paper presented at UNRISD Conference on Social Policy in a Development Context, Tamsvik, Sweden, 23–24 September.
- Hart, Gillian. 2004. "Reworking apartheid legacies: Global competition, gender and social wages in South Africa, 1980–2000." In Shahra Razavi, Ruth Pearson, and Caroline Danloy (eds.), *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*, Palgrave, Basingstoke.
- . 2002. *Reworking Apartheid Legacies. Global Competition, Gender and Social Wages in South Africa, 1980–2000*. Social Policy and Development Programme Paper No. 13, UNRISD, Geneva.
- . 1995. "Gender and household dynamics: Recent theories and their implications." In M.G. Quibria (ed.), *Critical Issues in Asian Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Hartmann, Heidi. 1981. "The unhappy marriage of marxism and feminism: Toward a more progressive union". In Lydia Sargent (ed.), *Women and Revolution: A Discussion of the Unhappy Marriage of Marxism and Feminism*, South End Press, Boston, Mass., pp.1–42.
- Hauge Byberg, Ingvild. 2002. *Immigrant Women in Norway: A Summary of Findings on Demography, Education, Labour and Income*. Statistics Norway, Oslo.
- Hayes, Bernadette and Ian McAllister. 1997. "Gender, party leaders and election outcomes in Australia, Britain, and the United States." *Comparative Political Studies*, Vol. 30, No. 1, pp.3–26.
- Hayner, Priscilla B. 2001. *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. Routledge, London.

- Heinen, Jacqueline and Stéphane Portet. 2002. "Political and social citizenship: An examination of the case of Poland." In Maxine Molyneux and Shahra Razavi (eds.), *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Heinz, James and Robert Pollin. 2003. *Informalization, Economic Growth and the Challenge of Creating Viable Labor Standards in Developing Countries*. PERI Working Paper No. 60, University of Massachusetts at Amherst Department of Economics, Amherst, Mass.
- Hélie-Lucas. 1993. "Women's struggle and strategies and the rise of fundamentalism in the Muslim world: From entryism to internationalism." In Haleh Afshar (ed.), *Women in the Middle East: Perceptions, Realities and Struggles for Liberation*. St Martin's Press, New York.
- Hernandez Castillo, R. Aida. 2002. "National law and indigenous customary law: The struggle for justice of indigenous women in Chiapas, Mexico." In Maxine Molyneux and Shahra Razavi (eds.), *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Heston, Alan, Robert Summers and Bettina Aten. 2002. *Penn World Table Version 6.1*. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), Philadelphia (October).
- Hewitt de Alcántara, Cynthia. 1993. "Introduction: Markets in Principle and Practice". In Cynthia Hewitt de Alcántara (ed.), *Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform*. Frank Cass in association with EADI and UNRISD, Geneva.
- Heyzer, Noeleen. 1996. *Gender, Population and Environment in the Context of Deforestation: A Malaysian Case Study*. UNRISD and APDC, Kuala Lumpur.
- Hindu, The. 2000. "Nalini moves panel, Nadar on his way out." The Hindu, 12 February.
- Hindu, The. 1997. "High Court to be moved for redressal." The Hindu, 27 October.
- Hochschild, Arlie. 2000. "Global care chains and emotional surplus value." In Will Hutton and Anthony Giddens (eds.), *On the Edge: Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, London.
- . 1989. *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*. Viking, New York.
- Holt, Martha. 2003. "Palestinian women, violence and the peace process." *Development in Practice*, Vol. 13, Nos. 1&2, pp.223–238.
- Holzmann, R. and S. Jorgensen. 2000. *Social Protection Sector Strategy Paper: From Safety Net to Trampoline*. World Bank, Washington, D.C.
- Hong Kong Census and Statistics Department. 2002. *2001 Population Census*. Special Administrative Region, People's Republic of China, Hong Kong.
- House of Commons UK, International Development Committee. 2003. *The Humanitarian Crisis in Southern Africa*. House of Commons papers 2002-03 116, The Stationery Office, London.
- Hsiung, P.C. 1996. *Living Rooms as Factories: Class, Gender, and the Satellite Factory System in Taiwan*. Temple University Press, Philadelphia.
- Huang, Shirlena and Brenda Yeoh. 2003. "The difference gender makes: State policy and contract migrant workers in Singapore." *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Nos. 1–2, pp. 75–97.
- Huang, Yinyin and Pan Wuanming. 2003. "Female sex workers in the labour market of Northeastern China." *Sociological Research (Shehuixue Yanjiu)*, Vol. 3.
- Hubbard, D. 2001. *50/50: Options for Namibia*. Namibian Women's Manifesto Network, Windhoek.
- Huber, Evelyne. 2004. *Gendered Implications of Tax Reform in Latin America: Argentina, Chile, Costa Rica, and Jamaica*. Background Paper for UNRISD programme on Gender and Social Policy, UNRISD, Geneva.
- . 2002. "Conclusions: Actors, institutions and politics." In Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press, University Park PA.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. Geneva 2000 Occasional Paper Series No. 7, UNRISD, Geneva.

- Hugo, Graeme, Dianne Rudd and Kevin Harris. 2003. *Australia's Diaspora: Its Size, Nature and Policy Implications*. Committee for Economic Development of Australia (CEDA) Information Paper No. 80, CEDA, Canberra.
- Human Rights Watch. 2003. *Everyday Victims: Civilians in the Burundian War*. Human Rights Watch/Africa, New York.
- Huntington, Samuel P. 1991. *Democracy's Third Wave*. University of Oklahoma Press, London.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2002. *Database of Electoral Systems*. Electoral System Design Project. <http://www.idea.int/esd/data/world.cfm>, accessed in May 2004.
- . 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. <http://www.int-idea.se>, accessed in May 2004.
- IDEA and Stockholm University. 2004. *Global Database of Quotas for Women*. <http://www.quotaproject.org>, accessed in May 2004.
- Institute for Labor Studies of the Ministry of Labor and Social Security of China. 2002. *Chinese Employment Report*.
- Inter-American Dialogue. 2001. *Women and Power in the Americas: A Report Card*. Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- Inter-Parliamentary Union (IPU). 2004. Archive of statistical data. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, accessed May 2004.
- International Criminal Court. 1998. *Rome Statute of the International Criminal Court*. UN Doc. A/CONF.183/9. ICC, Rome. [www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rome_statute\(e\).pdf](http://www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rome_statute(e).pdf), accessed on 4 May 2004.
- International Development Economics Associates (IDEAS). 2002. *Globalisation and Income Inequality: A Survey*. http://www.networkideas.org/feathm/aug2002/ft19_Globalisation_Survey.htm, accessed on 22 November 2004.
- International Labour Organization (ILO). 2004a. *Economic Security for a Better World*. Socio-Economic Security Programme, ILO, Geneva.
- . 2004b. LABORSTA. <http://laborsta.ilo.org/>, accessed on 29 November 2004.
- . 2004c. *Millennium Indicators System 11*. http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_series_results.asp?rowId=722, accessed on 18 November 2004.
- . 2004d. NATLEX Database. http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=en, accessed on 15 August 2004.
- . 2004e. *Report of the World Commission on the Social Dimensions of Globalization*. ILO, Geneva.
- . 2004f. *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*. Report VI, prepared for the International Labour Conference, 92nd Session, ILO, Geneva.
- . 2003. *Key Indicators of the Labour Market*. 3rd edn. CD-ROM. ILO, Geneva.
- . 2002a. *Home Work Convention, 1996*. www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/c_177.htm, accessed in August 2004.
- . 2002b. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. ILO, Geneva.
- . 1999. *Key Indicators of the Labor Market 1999*. ILO, Geneva.
- International Monetary Fund (IMF) 2004. *World Economic Outlook April 2004: Advancing Structural Reforms*. IMF, Washington, DC.
- . (various years). Government finance statistics. www.imf.org, accessed various dates.
- International Organization for Migration (IOM). 2004. *Migration for Development in Africa (MIDA)*. <http://www.iom.int/MIDA/#mida>, accessed in September 2004.
- . 2001. *Trafficking in Migrants Quarterly Bulletin*, No. 23, April.
- Iraqi Women's Rights Coalition (IWRC). 2003. *Newsletter*, No. 6, 15 August.
- Islam, R. 2003. *Do More Transparent Governments Govern Better?* Working Papers No. 3077, World Bank, Washington, D.C.
- Islamic Republic of Iran (IRI). 1997. *Iran Statistical Yearbook 1375 [1996]*. Statistical Center of Iran, Plan and Budget Organization, Tehran.
- . 1993 [1372]. *Amargeeriye Jariye Jamiat 1370, Natayeje Omoumi, Kole Keshvar*. Statistical Centre of Iran, Tehran.
- Jackson, Cecile. 2003. "Gender analysis of land: Beyond land rights for women", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, No.4, pp.453-480.
- Jackson, Cecile and Nitya Rao. 2004. *Understanding Gender and Agrarian Change Under Liberalization: The Case of India*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.

- Jacobs, Susie and Tracey Howard. 1987. "Women in Zimbabwe: Stated policy and state action." In Haleh Afshar (ed.), *Women, State and Ideology: Studies from Africa and Asia*, Macmillan, Basingstoke.
- Jadwa, Ahmed. 2003. "A journey to Basra: Scenes of people and places (2)." *Al Sharq al Ausat*, No. 9025, 14 August, p. 6. Trans. Jack Kalpakian.
- Jaffrelot, Christophe. 1996. *The Hindu Nationalist Movement in India*. Viking, Delhi.
- Jayaweera, Swarna. 1997. "Women, education and empowerment in Asia." *Gender and Education*, Vol. 9, No. 4, pp.411–424.
- Jelin, Elizabeth. 1990. *Women and Social Change in Latin America*. UNRISD/Zed, London and New Jersey.
- Jewkes, Rachel, Naeemah Abrahams and Zodumo Mvo. 1998. "Why do nurses abuse patients? Reflections from South African obstetric services." *Social Science and Medicine*, Vol. 47, No. 11, pp.1781–1795.
- Jha, J. and R. Subrahmanian. 2004. *Secondary Education in the Indian State of Uttar Pradesh: Gender Dimensions of State Policy and Practice*. Programme on Social Policy and Development, Paper No. forthcoming, UNRISD, Geneva.
- Jie, Du. 2004. *Women's Participation in Politics in the Transition to a Market Economy in China: Progress at High Level Politics since 1995*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Jimenez, M. 2003. "U.S. starting to embrace illegal workers." *Globe and Mail*, Monday 17 November.
- Jomo, Kwame Sundaram. 2003. *Globalization, Liberalization and Equitable Development: Lessons from East Asia*. Programme on Overarching Concerns, Paper No. 3, UNRISD, Geneva.
- . 2001. *Globalization, Export-Oriented Industrialization, Female Employment and Equity in East Asia*. UNRISD Programme Papers No. 34, UNRISD, Geneva.
- Jordan Department of Statistics (various dates). *Employment and Unemployment Survey*, Jordan Department of Statistics, Amman.
- Kabeer, Naila. 2004. "Globalization, labour standards, and women's rights: Dilemmas of collective (in)action in an interdependent world." *Feminist Economics*, Vol. 10, No. 1, pp.3–35.
- . 2003. *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. A handbook for Policy Makers and other Stakeholders*. Commonwealth Secretariat, International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency, Ottawa.
- . 2002. *Citizenship and the Boundaries of the Acknowledged Community: Identity, Affiliation and Exclusion*. IDS Working Paper No. 171, IDS, Brighton, UK.
- . 2000. *The Power to Choose: Bangladeshi Women and Labour Market Decisions in London and Dhaka*. Verso, London.
- . 1999. "Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment." *Development and Change*, Vol. 30, No. 3, pp.435–464.
- . 1995. *Necessary, Sufficient or Irrelevant? Women, Wages and Intra-Household Power Relations in Urban Bangladesh*. IDS Working Paper No. 25. IDS, Brighton, UK.
- . 1994. *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. Verso, London.
- Kabeer, Naila and Simeen Mahmud. 2004. "Globalization, gender and poverty: Bangladesh women workers in export and local markets." *Journal of International Development*, Vol. 16, No. 1 (special issue), pp.93–109.
- Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity, Cambridge.
- Kandiyoti, Deniz. 2004. *The Politics of Gender and Reconstruction in Afghanistan*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2003. "The cry for land: Agrarian reform, gender and land rights in Uzbekistan." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, No. 1/2, pp.225–257.

- Kanji, Nazneen and Carin Vijfhuizen. 2003. *Cracking the Cashew Nut Myth? The Dilemmas of Gendered Policy Research in the Cashew Sector in Mozambique*. Paper presented at Gender Myths and Feminist Fables Workshop, IDS/University of Sussex, Brighton, 2–4 July.
- Kanter, R. M. 1977. *Men and Women of the Corporation*. Basic Books, New York.
- Kapur, Ratna and Brenda Cossman. 1995. "Communalising gender, engendering community: Women, legal discourse, and the saf-
fron agenda." In Tanika Sarkar and Urvashi Butalia (eds.), *Women and the Hindu Right: A Collection of Essays*, Kali for Women, New Delhi.
- Kathlene, Lyn. 1994. "Position power versus gender power: Who holds the floor?" In Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly (eds.), *Gender, Power, Leadership, and Governance*. Ashgate, Ann Arbor, Mich.
- Kaushik, P. D. (ed.) 1996. *New Dimensions of Government and Politics of Nepal*. South Asian Publishers, New Delhi.
- Keiser, Lael R., Vicky M. Wilkins, Kenneth J. Meier and Catherine Holland. 2002. "Lipstick and logarithms: Gender, institutional context and representative bureaucracy." *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3, pp.553–564.
- Kelly, Liz. 2000. "Wars against women: Sexual violence, sexual politics and the militarised state." In Susie Jacobs, Ruth Jacobson and Jennifer Marchbank (eds.), *States of Conflict: Gender, Violence and Resistance*, Zed, London.
- Kenworthy, Lane and Melissa Malami. 1999. "Gender inequality in political representation: A worldwide comparative analysis." *Social Forces*, Vol. 78, pp.254–255.
- Khadiagala, Lynn. 2001. "The failure of popular justice in Uganda: Local councils and women's property rights." *Development and Change*, Vol. 32, No. 1, pp.55–76.
- Khan, Azizur and Carl Riskin. 1998. "Income and inequality in China: Composition, distribution and growth of household income, 1988 to 1995." *China Quarterly*, Vol. 154, pp.221–253.
- Khattry, Barsha. 2003. "Trade liberalization and the fiscal squeeze. Implications for public investment." *Development and Change*, Vol. 34, No. 3, pp.401–424.
- Khattry, Barsha and J. Mohan Rao. 2002. "Fiscal faux pas?: An analysis of the revenue implications of trade liberalization." *World Development*, Vol. 30, No. 8, pp.1431–1444.
- Kiiza, Enid, Winifred Rwe-Beyanga and Agnes Kamya. 2000. "Accounting for gender: Improving Ugandan credit policies, processes and programs." In Dzodzi Tsikata and Joanna Kerr (eds.), *Demanding Dignity: Women Confronting Economic Reforms in Africa*. North–South Institute and Third World Network-Africa, Ottawa.
- Kirkpatrick, Colin. 2002. "Finance matters. Financial liberalization: Too much too soon?" *Insights*, No. 40 (March), IDS, Brighton, UK.
- Klasen, Stephen and Claudia Wink. 2003. "'Missing women': Revisiting the debate." *Feminist Economics*, Vol. 9, Nos. 2–3, pp.263–299.
- Knodel, John, Mark Van Landingham, Chanpen Saengtienchai and Wassana Im-em. 2001. "Older people and AIDS: Quantitative evidence of the impact in Thailand." *Social Science and Medicine*, Vol. 52, No. 9, pp.1313–1327.
- Korac, M. 1998. *Linking Arms: Women and War in Post-Yugoslav States*. Life and Peace Institute, Uppsala.
- Krug, Etienne G., Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi and Rafael Lozano (eds.). 2002. *World Report on Violence and Health*. World Health Organization (WHO), Geneva.
- Kucera, David and William Milberg. 2000. "Gender segregation and gender bias in manufacturing trade expansion: Revisiting the 'Wood asymmetry'." *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp.1191–1210.
- Kutzin, J. 1994. *Experience with Organizational and Financing Reform of the Health Sector*. SHS Papers No. 8 (SHS/CC/94.3), WHO, Geneva.
- Laky, Teréz. 2004. *Gender Equality and Employment in Hungary and in Some Other Eastern European Countries*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Lan, Pei-Chia. 2003. "Political and social geography of marginal insiders: Migrant domestic workers in Taiwan". *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Nos. 1–2, pp.99–125.

- Lancet, (The)*. 1995. "Public health impact of Rwandan refugee crisis: What happened in Goma, Zaire in July 1994." *The Lancet*, Vol. 345, No. 9846 (February), pp.339–344.
- Lanjouw, Peter. 2001. "Nonfarm employment and poverty in rural El Salvador." *World Development*, Vol. 29, No. 3, pp.529–547.
- Lastarria-Cornhiel, S. 1997. "Impact of privatisation on gender and property rights in Africa." *World Development*, Vol. 25, No. 8, pp.1317–1333.
- Lazreg, Marnia. 2004. *Political Liberalization, Islamism and Feminism in Algeria, Egypt and Jordan*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Lee, Ching Kwan. 2004. *Livelihood Struggles and Market Reform: (Un)making Chinese Labour After State Socialism*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Lee, Hye-Kyung. 2003. "Gender, migration and civil activism in South Korea". *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Nos. 1–2, pp.127–153.
- Legros, Dominique and Vincent Brown. 2001. "Documenting violence against refugees." *The Lancet*, Vol. 357, No. 9266, pp.1429–1435.
- Lewis, J. and J. Giullari. 2004. *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*. Paper prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Gender. Mimeo, UNRISD, Geneva.
- Li, Zongmin. 2004. *Gendered Impacts of Changes in Property Rights to Rural Land in China*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Liebowitz, Debra J. 2004. *Women, Gender and the Governance of Globalization: Activists Engagement with International Trade Policy*. Paper presented at Globalization and Governance Workshop on Gender, 17–18 September, University of Warwick, UK.
- Lim, Joseph Y. 2000. "The effects of the East Asian crisis on the employment of women and men: The Philippine case." *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp.1285–1306.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Liu, Zhiqiang. 1998. "Earnings, education, and economic reforms in urban China." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, No. 4, pp.697–725.
- Loxley, J. 1997. "International capital markets, the debt crisis and development." In B. Culpeper and F. Stewart (eds.), *Global Development Fifty Years after Bretton Woods*, Macmillan, Basingstoke.
- Luciak, Ilja. 2004. *Joining Forces for Democratic Governance: Women's Alliance-Building for Post-War Reconstruction in Central America*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2001. *After the Revolution: Gender and Democracy in El Salvador, Nicaragua and Guatemala*. Johns Hopkins Press, Baltimore, Md.
- Lund, Frances. 2004. *Informal Workers' Access to Social Security and Social Protection*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2002. "Crowding in' care, security and micro-enterprise formation: revisiting the role of the state in poverty reduction, and in development." *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 6, pp.681–694.
- Lund, Frances, Jillian Nicholson and Carolyn Skinner. 2000. *Street Trading*. School of Development Studies, University of Natal, Durban.
- Mackintosh, Maureen and Paula Tibandebage. 2004a. *Gender and Health Sector Reform: Analytical Perspectives on African Experience*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2004b. "Inequality and redistribution in health care: Analytical issues for developmental social policy." In Thandika Mkandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*, Palgrave/UNRISD, Basingstoke/Geneva.

- Malhotra, A., S.R. Schuler and C. Boender. 2002. *Women's Empowerment as a Variable in International Development*. ICRW Working Paper No. 802, International Centre for Research on Women, Washington, D.C.
- Malhotra, Kamal. 2003. *Making Global Trade Work for People*. Earthscan, London and Sterling, Va.
- Mamdani, Mahmood. 2001. *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Manji, Ambreena. 1999. "Imagining women's 'legal' world: Towards a feminist theory of legal pluralism in Africa." *Social and Legal Studies*, Vol. 8, No. 4, pp.435–455.
- Mantilla, Julissa. 2003. "Gender in Peru's Truth and Reconciliation Commission." *Gender and Development In Brief, Bridge Bulletin*, No. 13. <http://www.bridge.ids.ac.uk/dgb13.html#2>, accessed on 30 November 2004.
- Massolo, Alejandra. 2004. *Local Governments and Women in Latin America: New Changes and Challenges*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Matland, R.E. 1999. "The impact of different electoral system on women's representation." In Paloma Saavedra (ed.), *Women: Citizens of Europe: Towards Democratic Parity*. European Commission, Madrid.
- Matland, Richard and Donley T. Studlar. 1996. "The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway." *Journal of Politics*, Vol. 58, pp.707–733.
- Maurer-Fazio, Margaret and James Hughes. 2002. *The Effects of Market Liberalization on the Relative Earnings of Chinese Women*. WDI Working Paper No. 460, William Davidson Institute at University of Michigan Business School, Michigan.
- Maurer-Fazio, Margaret, Thomas G. Rawski and Wei Zhang. 1997. *Gender Wage Gaps in China's Labor Market: Size, Structure, Trends*. Davidson Institute Working Paper Series No. 88, William Davidson Institute at University of Michigan Business School, Michigan.
- Mayaram, S. 2000. *Resisting Regimes: Myth, Memory and the Shaping of a Muslim Identity*. Oxford University Press, New Delhi.
- Mbatha, M. 2003. *The NGDS Agreement: Its Relevance to Sector Job Summits*. National Labour and Economic Development Institute (NALEDI), Johannesburg.
- McAllister, Ian and Donley T. Studlar. 1992. "Gender and representation among legislative candidates in Australia." *Comparative Political Studies*, Vol. 25, No. 3, pp.388–411.
- McKay, Susan and Dyan Mazurana. 2004. *Where are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique*. Rights and Democracy, Montreal.
- McKinley, Terry. 2004. *Economic Policies for Growth and Poverty Reduction: PRSPs, Neoliberal Conditionalities and "Post Consensus" Alternatives*. Paper presented at International Development Economics Association (IDEAS) International Conference on The Economics of the New Imperialism, INU, New Delhi, 22-24 January.
- Meintjes, Sheila. 2003. "The politics of engagement: Women transforming the policy process in South Africa." In Anne Marie Goetz and Shireen Hassim (eds.), *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy-Making*, Zed, London.
- Menon, Ajit. 2000. *State, Communities and the Forest Question in the Kolli Hills: A Study of the Political Economy of Decentralisation*. Unpublished PhD thesis, Madras Institute of Development Studies, Chennai.
- Mensah, K. 2004. *Outmigration of Health Care Staff from Ghana: Extent and Policy Responses*. Paper presented at UNRISD Conference on Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses, Helsinki.
- Mikell, Gwendolyn. 2003. "African feminism: Toward a new politics of representation." In Carole McCann and Seung-Kyung Kim (eds.), *Feminist Theory Reader: Local and Global Perspectives*, Routledge, New York.
- Milanovic, Branko. 2003. "The two faces of globalization: Against globalization as we know it." *World Development*, Vol. 31, No. 4, pp.667–683.

- Minister of Public Works and Government Services Canada. 2001. *Citizenship and Immigration. Facts and Figures, 2000: Immigration Overview*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa.
www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2000.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 2000. *Citizenship and Immigration. Facts and Figures, 1999: Immigration Overview*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts1999.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 1999b. *Citizenship and Immigration. Facts and Figures, 1998: Immigration Overview*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts1998.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 1999a. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1996*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1996stats.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 1998. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1995*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1995stats.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 1997. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1994*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1994stats.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 1994. *Citizenship and Immigration. Immigration Statistics 1992*. Public Works and Government Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1992stats.pdf, accessed on 12 April 2004.
- Minister of Supply and Services Canada. 1996. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1993*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1993stats.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 1992. *Employment and Immigration. Immigration Statistics 1991*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1991stats.pdf, accessed on 12 April 2004.
- . 1991. *Employment and Immigration. Immigration Statistics 1990*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1990stats.pdf, accessed on 12 April 2004.
- Ministry of Agriculture Food and Fisheries (MAFF) (Zambia). 1999. *Strategies for Increased Food Security and Rural Incomes in the Isolated Areas of Zambia*. MAFF, Lusaka, Zambia.
- Minority Rights Group International. 1997. *War: The Impact on Minority and Indigenous Children*. Minority Rights Group International, London.
- Mitra, M. 1989–90. “Women in Santhal society: Women as property; women and property.” *Samya Shakti*, Vols. 4/5, pp.213–227.
- Mitter, Swasti. 1994. “On organizing women in casualised work: A global overview.” In Sheila Rowbotham and Swasti Mitter (eds.), *Dignity and Daily Bread: New Forms of Economic Organizing Among Poor Women in the Third World and the First*, Routledge, London.
- Mkandawire, Thandika. 2004 “Good governance: The itinerary of an idea.” *Development and Cooperation*, Vol. 31, No. 10, October. http://www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/10-2004/tribune_art1.html, accessed on 30 November 2004.
- . 2002. “The terrible toll of post-colonial ‘rebel movements’ in Africa: Towards an explanation of the violence against the peasantry.” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, No. 2, pp.181–215.
- . 2001. *Social Policy in a Development Context*. Programme on Social Policy and Development, Paper No. 7, UNRISD, Geneva.
- Mody, A. 2003. “It is about equality, not uniformity.” *The Hindu*, 10 August.
- Moghadam, Valentine. 2004. *Women’s Livelihood and Entitlements in the Middle East: What Difference has the Neoliberal Policy Turn Made?* Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 1998. *Women, Work, and Economic Reform in the Middle East and North Africa*. Lynne Rienner, Boulder, Colo.
- Mohanty, Chandra Talpade. 2003. ““Under Western Eyes” revisited: Feminist solidarity through anticapitalist struggle.” *Signs*, Vol. 28, No. 2, pp.499–539.

- Molyneux, Maxine. 2004. *Poverty Relief Programmes and the "New Social Policy in Latin America": Women and Community Carework*. UNRISD Project on Gender and Social Policy, Mimeo, UNRISD, Geneva.
- . 2002. "Gender and the silences of social capital: Lessons from Latin America." *Development and Change*, Vol. 33, No. 2, pp.167–188.
- . 2001. *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond*. Palgrave, Basingstoke.
- . 1994. "Women's rights and the international context: Some reflections on the post-communist states." *Millennium*, Vol. 23, No. 2, pp.287–314.
- Molyneux, Maxine and Shahra Razavi (eds.). 2002a. *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- . 2002b. "Introduction." In Maxine Molyneux and Shahra Razavi (eds.), *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Montenegro, Claudio and Ricardo Paredes. 1999. *Gender Wage Gap and Discrimination: A Long Term View using Quantile Regressions*. Mimeo, University of Chile, Santiago de Chile.
- Moore, H. and M. Vaughan. 1994. *Cutting Down Trees: Gender, Nutrition and Agricultural Change in the Northern Province of Zambia 1980–1990*. James Currey, London.
- Morokvasic, Mirjana. 1996. "Entre l'est et l'ouest, des migrations pendulaires." In Mirijana Morokvasic and Hedwig Rudolph (eds.), *Migrants. Nouvelles mobilités en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Moyo, Sam. 2002. *Africa's Agrarian Transformation: The Efficacy of the NEPAD Agriculture Strategy*. Mimeo. Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), Dakar.
- Msimang, Sisonke and Cecile Ambert. 2004. *Outputs versus Outcomes: Gender, Culture and HIV/AIDS in Southern Africa*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Mueller, Carol M. 1988. "The empowerment of women: Polling and the women's voting bloc." In Carol M. Mueller (ed.), *The Politics of the Gender Gap: The Social Construction of Political Influence*, Sage, Newbury Park, Calif.
- Mukhopadhyaya, Maitrayee. 1998. *Legally Dispossessed: Gender, Identity and the Process of Law*. Stree, Calcutta.
- Mung'ong'o, Claude. 2000. *Market Liberalization in Tanzania: A Review in Relation to Food Security and Sustainable Livelihoods*. Rural Food Security Group, IDS, University of Dar es Salaam.
- Murray, C. 1991. *Development Data Constraints and the Human Development Index*. UNRISD Discussion Paper No. 25. UNRISD, Geneva.
- Murray, C.J.L., G. King, A.D. Lopez, N. Tomijima and E.G. Krug. 2002. "Armed conflict as a public health problem." *British Medical Journal*, Vol. 324, pp.346–349.
- Musse, Fowzia. 2004. "War crimes against women and girls." In Judith Gardner and Judy El Bushra (eds.), *Somalia—The Untold Story: The War through the Eyes of Somali Women*, CIIR and Pluto, London.
- Namibian. 2004. *Women's Share in Local Government Up*. <http://www.namibian.com.na/2004/may/national/0442622236.html>, accessed in May 2004.
- Narayan, Jayaprakash, Dhirubhai Sheth, Yogendra Yadav and Madhu Kishwar. 1999. *Enhancing Women's Representation In Legislatures: An Alternative to the Government Bill for Women's Reservation*. Forum for Democratic Reforms, New Delhi and Hyderabad.
- National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD). 2004. *SHG-Bank Linkage Programme: Highlights*. NABARD, India. <http://www.nabard.org/roles/mcid/highlights.htm>, accessed on 30 November 2004.
- National Bureau of Statistics (China). 2004. *China Statistical Yearbook*. China.
- National Women's Information Center, Poland (OSKa). 2002. *Participation of Women in Local Government in Poland*. 24 May. <http://www.oska.org.pl/english/womeninpoland/local.html>, accessed in May 2004.
- Naz, Antonia Cristina Corinthia. 2002. "The political participation of women legislators in Congress." *Review of Women's Studies*, Vol. 13, Nos. 1/2, pp.13–48.

- Newland, K. 2003. *Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction*. Migration Information Source, Migration Policy Institute. www.migrationinformation.org, accessed on 24 July 2003.
- Nicolau, J.M. and R.A. Schmitt. 1995. "Sistema eleitoral e sistema partidario." *Lua Nova*, No. 36, pp.129–147.
- Nordstrom, Carolyn. 1997. *Girls and Warzones: Troubling Questions*. Life and Peace Institute, Uppsala.
- Norris, Pippa. 1996. "Women politicians: Transforming Westminster?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 49, pp.89–102.
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski (eds.). 1993. *Gender and Party Politics*. Sage, London.
- Nowrojee, Binaifer. 2004. "Your Justice is Too Slow": How the ICTR Failed Rwanda's Rape Victims. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Nussbaum, M. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nyamu-Musembi, Celestine. 2004. *For or Against Gender Equality? Evaluating the Post Cold-War "Rule of Law" Reforms in Sub-Saharan Africa*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2002. "Why engage with local norms and institutions? The case of women's property rights in rural Kenya." In A An-Na'im (ed.), *Cultural Transformation and Human Rights in Africa*. Zed, London.
- . 2000. "How should human rights and development respond to cultural legitimisation of gender hierarchy in developing countries?" *Harvard International Law Journal*, Vol. 41, No. 2, pp.381–418.
- O'Donnell, G. 1998. "Horizontal accountability in new democracies." *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, pp.10–126.
- . 1993. "On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at post-communist countries." *World Development*, Vol. 21, No. 8, pp.1355–1369.
- Ohnesorge, John K.M. Forthcoming. "Asia's legal systems in the wake of the financial crisis: Can the rule of law carry any of the weight?" In M. Woo-Cumings (ed.), *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*, UNRISD and Cornell University Press.
- Oostendorp, Remco. 2004. *Globalization and the Gender Wage Gap*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3256, World Bank, Washington, D.C.
- Organization of African Unity (OAU). 2000. *Rwanda: The Preventable Genocide (Report of the International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events)*. OAU, Addis Ababa.
- Organisation of American States (OAS). 2000. *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women*. <http://www.oas.org/cim/English/Convention%20Violence%20Against%20Women.htm>, accessed on September 2004.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2004a. *CRS Online Database on Aid Activities*. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/15/5037782.htm>, accessed on 11 August 2004.
- . 2004b. *Labour Market Integration Remains Insecure for Foreign and Immigrant Women*. http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_37457_29871963_1_1_1_37457,00.html, accessed on 20 September 2004.
- Orloff, Ann Shola. 2002. *Women's Employment and Welfare Regimes: Globalization, Export Orientation and Social Policy in Europe and North America*. Programme on Social Policy and Development, Paper No. 12, UNRISD, Geneva.
- Oxfam/IDS. 1999. *Liberalisation and Poverty: Zambia Case Study*. Report to DFID.
- Packard, Le Anh Tu. 2004. *Gender Dimensions of Vietnam's Comprehensive Macroeconomic and Structural Reform Policies*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Paidar, Parvin. 2002. "Encounters between feminism, democracy and reformism in contemporary Iran." In Maxine Molyneux and Shahra Razavi (eds.), *Gender Justice, Development, and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Palma, Gabriel. 2003. *Trade Liberalization in Mexico: Its Impact on Growth, Employment and Wages*. Employment Paper No. 55, Employment Sector, ILO, Geneva.

- Pankhurst, D. 1999. "Issues of justice and reconciliation in complex political emergencies: conceptualising reconciliation, justice and peace." *Third World Quarterly* Vol. 20, No. 1, pp.239–256.
- Pankhurst, Donna. 2003. "The 'sex war' and other wars: Towards a feminist approach to peace building." *Development in Practice*, Vol. 13, Nos. 2&3, pp.154–177.
- . 2002. "Making a difference? The inclusion of gender into conflict management policies." In Marianne Braig and Wölte Braig (eds.), *Common Ground or Mutual Exclusion?*, Zed, London, pp.129–135.
- Pankhurst, Donna and Jenny Pearce. 1997. "Engendering the analysis of conflict: Perspectives from the South." In Haleh Afshar (ed.), *Women and Empowerment: Illustrations from the Third World*, St Martin's Press, New York.
- Patnaik, Utsa. 2003. "Global capitalism, deflation and agrarian crisis in developing countries." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Nos. 1&2, pp.33–66.
- Paus, Eva and Michael Robinson. 1998. *Globalization and Labor: The Impact of Direct Foreign Investment on Real Wage Developments, 1968–1993*. Paper presented at the 21st International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, 24–26 September.
- Pearson, Ruth. 2004. "Organizing home-based workers in the global economy: An action-research approach." *Development in Practice*, Vol. 14, Nos. 1&2, pp.136–148.
- Penal Reform International. 2000. *Access to Justice in Sub-Saharan Africa: The Role of Traditional and Informal Justice Systems*. Penal Reform International, London.
- Persson, T. and G. Tabellini. 1994. "Is inequality harmful to growth? Theory and evidence." *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp.600–621.
- Petchesky, Rosalind Pollack. 2003. *Global Prescriptions: Gendering Health and Human Rights*. Zed and UNRISD, London and New York.
- . 2000. "Human rights, reproductive health and economic justice: Why they are indivisible." *Reproductive Health Matters*, Vol. 8, No. 15, pp.12–17.
- Phillips, Anne. 2002. "Multiculturalism, universalism, and the claims of democracy." In Maxine Molyneux and Shahra Razavi (eds.), *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Physicians for Human Rights. 2002. *War-Related Sexual Violence in Sierra Leone: A Population-Based Assessment*. A Report by Physicians for Human Rights with the support of UNAMSIL. Physicians for Human Rights, Cambridge, Mass.
http://www.phrusa.org/publications/sl_report.html, accessed on 30 November 2004.
- Pierson, Ruth Roach. 1989. "Beautiful soul or just warrior: gender and war." *Gender and History*, Vol. 1, No. 1, pp.77–86.
- Piper, Nicola. 2004. "Gender and migration policies in Southeast and East Asia: Legal protection and socio-cultural empowerment of unskilled migrant women." *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 25, No. 2, pp.216–231.
- . 2003. "Bridging gender, migration and governance: Theoretical possibilities in the Asian context." *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Nos. 1–2, pp.21–48.
- Piper, Nicola and Mina Roces (eds.). 2003. *Wife or Worker? Asian Women and Migration*. Rowman and Littlefield, Lanham, Md. and Oxford.
- Platteau, J.P. 1995. *Reforming Land Rights in Sub-Saharan Africa: Issues of Efficiency and Equity*. Discussion Paper No. 60, UNRISD, Geneva.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston.
- Pollert, Anna. 2003. *Interim Report: Gender, Work, and Employment in Ten Candidate Countries of Central Eastern Europe*, Project No. 9285. Manuscript prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Prakash, K.P. 2002. "International Criminal Court: A review." *Economic and Political Weekly*, pp.4115.

- Preston, Rosemary. 1994. "Returning exiles in Namibia since Independence." In Tim Allen and T. Morsink (eds.), *When Refugees Go Home*. UNRISD/James Currey, Geneva/London.
- Raghavan, C. 2004. "Groser's 'semantic skills' may decide the July package fate." *North-South Development Monitor* (SUNS), 14 July.
- Rajasingham-Senanayake, Darini. 2001. "Ambivalent empowerment: The tragedy of Tamil women in conflict." In Rita Manchanda (ed.), *Women, War and Peace in South Asia*, Sage, New Delhi.
- Rama, Martin. n.d. *The Gender Implications of Public Sector Downsizing: The Reform Program of Vietnam*. Mimeo, World Bank, Washington, D.C.
- Ramachandran, V. K. and Madhura Swaminathan. Forthcoming. *Institutional Reform and Rural Credit in India, 1969–2003*. Tulika, New Delhi.
- Randall, V. 1987. *Women and Politics: An International Perspective*. Macmillan Education, London.
- Rao, A., R. Stuart and D. Kelleher. 1999. *Gender at Work: Organizational Change for Equality*. Kumarian Press, West Hartford, Conn.
- Rao, Nitya. 1999. "Cycling into the future: A report on women's participation in a literacy campaign in Tamil Nadu, India." *Gender, Technology and Development*, Vol. 3, No. 3, pp.457–474.
- Razavi, Shahra. 2000a. "Export-oriented employment, poverty and gender: Contested accounts." In Shahra Razavi (ed.), *Gendered Poverty and Well-Being*, Blackwell, Oxford.
- . (ed.) 2000b. *Gendered Poverty and Well-Being*. Blackwell, Oxford.
- Razavi, Shahra and Carol Miller. 1995. *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women in Development Discourse*. Beijing Occasional Paper No. 1, UNRISD, Geneva.
- Reardon, Thomas. 1997. "Using evidence of household income diversification to inform study of the rural non-farm labour market in Africa." *World Development*, Vol. 25, No. 5, pp.735–747.
- Recovery of Historical Memory Project at the Human Rights Office (REMHI). 1999. *Guatemala Never Again: Recovery of Historical Memory Project at the Human Rights Office of the Archdiocese of Guatemala*. Orbis Books, New York.
- Reddy, Sanjay G. and Thomas W. Pogge. 2003. *How Not to Count the Poor: A Paper Critical of the World Bank's Estimate of Global Income Poverty*, Version 4.5, Institute of Social Analysis, Columbia University, New York.
- Rehn, Elisabeth and Ellen Johnson Sirleaf. 2002. *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building*. UNIFEM, New York.
- République Algérienne. 2000. *Données Statistiques*, No. 263. Office National des Statistiques, Algeria.
- Resources Oriented Development Initiative (RODI) Kenya. 2004. *Agricultural Trade Liberalisation: Its Effect on Women and Food Security in Kenya*. Third World Network Africa, Accra.
- Reynolds, A. 1999. *Women in African Legislatures and Executives: The Slow Climb to Power*. EISA, Johannesburg.
- Rodrik, D. 2004 *Rethinking Economic Growth in Developing Countries*. Luca d'Agliano Lecture for 2004, Turin, Italy, October.
- Rowbotham, Sheila and Swasti Mitter (eds.). 1994. *Dignity and Daily Bread: New Forms of Economic Organising Among Poor Women in the Third World and the First*. Routledge, London.
- Roy, A. 2003. *City Requiem, Calcutta: Gender and the Politics of Poverty*. University of Minnesota Press, Minneapolis/London.
- Ruggie, John Gerard. 2003 "Taking embedded liberalism global: The corporate connection." In David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Polity, Cambridge.
- Rupp, L. 1997. *Worlds of Women: The Making of an International Women's Movement*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Rweyemamu, D.C. 2003. *Reforms in the Agricultural Sector: The Tanzanian Experience*. Economic and Social Research Foundation, Dar Es Salaam.

- Sacchet, Teresa. 2004. *Political Parties and Gender in Latin America*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Said, Yahia and Meghnad Desai. 2003. "Trade and global civil society: The anti-capitalist movement revisited." In Mary Kaldor, Helmut Anheier and Marlies Glasius (eds.), *Global Civil Society Yearbook*, Oxford University Press, London.
- Saith, Ruhi and Barbara Harriss-White. 1999. "The gender sensitivity of well-being indicators." *Development and Change*, Vol. 30, No. 3, pp.465–498.
- Salame, Ghassan (ed.) 1994. *Democracy without Democrats: The Renewal of Politics in the Muslim World*. I.B. Tauris, New York.
- Samson, Colin. 2003. *A Way of Life That Does Not Exist: Canada and the Extinguishment of the Innu*. Verso, London.
- Samuel, Kumudini. 2004. *Doing Peace Versus Talking Peace Making Visible the Invisible*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Santiso, Carlos. 2001. "Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality." *Georgetown Public Policy Review*, Vol. 7, No. 1, pp.1–22.
- Sassen, Saskia. 2000. "Women's burden: counter-geographies of globalization and the feminization of survival." *Journal of International Affairs*, Vol. 53, No. 2, pp.503–524.
- Save the Children. 2000. *War Brought Us Here: Report into Children Displaced by War*. Save the Children UK, London.
- S.B. Civil Writ Petition No. 5963/1998, 1998. Chaggi Bai – Petitioner vs. State of Rajasthan and Others – Respondents. High court of Judicature for Rajasthan at Jaipur Bench, Jaipur.
- Schoeni, Robert F. 1998. "Labor market outcomes of immigrant women in the United States: 1970 to 1990." *International Migration Review*, Vol. 32, No. 1, pp.57–78.
- Schuler, Sidney, Syed Hashemi, Ann Riley and Shireen Akhter. 1996. "Credit programs, patriarchy and men's violence against women in rural Bangladesh." *Social Science and Medicine*, Vol. 43, No. 12, pp.1729–1742.
- Seguino, S. 2005. "Taking gender differences in bargaining power seriously: Equity, labor standards, and living wages." In Edith Kuiper and Drucilla Barker (eds.), *Feminist Perspectives on Gender and the World Bank*. Routledge, London.
- . 2004. *Gender, Well-Being and Equality: Assessing Status, Progress and the Way Forward*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2003a. *Is Economic Growth Good for Well-Being? Evidence of Gender Effects in Latin America and the Caribbean*. Background Paper for Center for Global Development, Washington, D.C.
- . 2003b. "Why are women in the Caribbean so much more likely than men to be unemployed?" *Social and Economic Studies*, Vol. 52, No. 4, pp.83–120.
- . 2002. "Gender, quality of life, and growth in Asia 1970 to 1990." *Pacific Review*, Vol. 15, No. 2, pp.245–277.
- . 2000a. "Accounting for gender in Asian economic growth." *Feminist Economics*, Vol. 6, No. 3, pp.22–58.
- . 2000b. "Gender inequality and economic growth: A cross-country analysis." *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp.1211–1230.
- . 1997. "Export-led growth and the persistence of gender inequality in the NICs." In J. Rives and M. Yousefi (eds.), *Economic Dimensions of Gender Inequality: A Global Perspective*. Greenwood Press, Westport, Conn.
- Selolwane, Onalenna. 2004. *Gendered Spaces in Party Politics in Southern Africa: Progress and Regress since Beijing 1995*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 1999. *Women Running for Political Office: The Launching of the Women Candidates for the 1999 General Elections: Report on the 1999 National Conference on Women in Politics*. Emang Basadi Women's Association, Political Education Programme, Gaborone.
- . 1997. *Report on the National Conference for Women in Politics: Setting an Agenda for Women's Empowerment Towards 1999 and Beyond*. Emang Basadi Women's Association, Political Education Programme, Gaborone.

- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- . 1990. "Gender and cooperative conflicts." In Irene Tinker (ed.), *Persistent Inequalities*, Oxford University Press, Oxford.
- . 1989. "Women's survival as a development problem." *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 43, No. 2, pp.14–29.
- . 1985. *Commodities and Capabilities*. North Holland, Amsterdam.
- Sen, Gita. 2004. *Reproductive Rights and Gender Justice in the Neo-Conservative Shadow*. Background paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2003. "Feminist politics in a fundamentalist world." In Maitrayee Mukhopadhyay (ed.), *Governing for Equity: Gender, Citizenship and Governance*, Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam.
- Sen, Gita and Sonia Correa. 1999. *Gender Justice and Economic Justice: Reflections on the Five-Year Reviews of the UN Conferences of the 1990s*. Paper prepared for UNIFEM in preparation for the Five-Year Reviews of the Beijing Platform of Action.
- Sen, Kunal. 2002. *Economic Reforms and Rural Livelihood Diversification in Tanzania*. Working Paper No. 12 (draft). LADDER Project, University of East Anglia, UK. <http://www.odg.uea.ac.uk/ladder/>, accessed 30 November 2004.
- Sender, J. 2002. "Women's struggle to escape rural poverty in South Africa." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 2, No. 1, pp.1–49.
- Sender, J., C. Oya and C. Cramer. 2004. *Women Working for Wages: Putting Flesh on the Bones of a Rural Labour Market Survey in Mozambique*. Mimeo, School of Oriental and African Studies, University of London.
- Shah, S. 2003. *Migration, Sex and Work: Gender and Daily Wage Labour in Mumbai*. Paper presented at International Conference on Gender and Migration in Asia, New Delhi.
- Sharoni, Simona. 1995. *Gender and the Israeli-Palestinian Conflict: The Politics of Women's Resistance*. Syracuse University Press, New York.
- Shumway, J. Matthew and Thomas J. Cooke. 1998. "Gender and ethnic concentration and employment prospects for Mexican-American migrants." *Growth and Change*, Vol. 29, No. 1, pp.23–54.
- Sieder, Rachel. 2003. "Renegotiating 'law and order': Judicial reform and citizen responses in post-war Guatemala." *Democratization*, Vol. 10, No. 4, pp.137–160.
- Siegemann, Karin Astrid. 2004. *The Agreement on Textiles and Clothing: Potential Effects on Gender Equality in Pakistan*. Mimeo, Sustainable Development Policy Institute (SDPI), Geneva.
- Silliman, Jael. 1999. "Expanding civil society, shrinking political spaces: The case of women's non-governmental organizations." In Jael Silliman and Ynestra King (eds.), *Dangerous Intersections: Feminist Perspectives on Population, Environment, and Development*, South End Press, Boston.
- Simmons, R.L., J. Beaman, R.D. Conger and W. Chao. 1993. "Stress, support and anti-social behavior traits as determinants of emotional well-being and parenting practices among single mothers." *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 55, pp.385–398.
- Singh, Ajit. 2002. *Capital Account Liberalization, Free Long-Term Capital Flows, Financial Crises and Economic Development*. Working Paper No. 245, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Cambridge.
- Singh, Ajit and Ann Zammit. 2000. "International capital flows: Identifying the gender dimension." *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp.1249–1268.
- Small Arms Survey. 2004. *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*. Oxford University Press, Oxford.
- Smart, Carol. 1989. *Feminism and the Power of Law*. Routledge, London and New York.
- Sobritchea, Carolyn. 2004. *Filipino Women's Participation in Politics and Governance*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Solimano, Andre (ed.). 1998. *Social Inequality: Values, Growth, and the State*. University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

- Sørensen, Birgitte. 1998. *Women and Post-Conflict Reconstruction: Issues and Sources*. War-torn Societies Project Occasional Paper No. 3, Programme for Strategic and International Security Studies (PSIS) and UNRISD, Geneva.
- South Center. 1997. *Foreign Direct Investment, Development and the New Global Economic Order: A Policy Brief for the South*. South Center, Geneva.
- Sow, Fatou. 2004. *Mobilisation politique des femmes en Afrique de l'Ouest (Women's political mobilization in West Africa)*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Special Court for Sierra Leone. 2004. *Trial Chamber Approves New Count of Forced Marriage*. Press Release, Freetown Sierra Leone, 7 May 2004. Press and Public Affairs Office. www.sc-sl.org/Press/pressrelease-050704.html accessed on 24 November 2004
- Spees, Pam. 2003. "Women's advocacy in the creation of the International Criminal Court: Changing the landscapes of justice and power." *Signs*, Vol. 28, No. 1, pp.1233–1254.
- Spindel, Cheywa, Elisa Levy and Melissa Connor. 2004. *With an End in Sight: Strategies from the UNIFEM Trust Fund to Eliminate Violence Against Women*. UNIFEM, New York.
- Spoor, Max. 2002. "Policy regimes and performance of the agricultural sector in Latin America and the Caribbean during the last three decades." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 2, No. 3, pp.382–401.
- Squires, J. and M. Wickham-Jones. 2001. *Women in Parliament: A Comparative Analysis*. Equal Opportunities Commission, Manchester.
- Standing, Guy. 1999. "Global feminisation through flexible labour: A theme revised." *World Development*, Vol. 27, No. 3, pp.583–602.
- . 1997. "Globalization, labour flexibility, and insecurity: the era of market regulation." *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 3, No. 1, pp.7–37.
- Stasiulis, Daiva K. and Abigail B. Bakan. 2003. *Negotiating Citizenship: Migrant Women in Canada and the Global System*. Palgrave Macmillan, New York.
- Statistics Canada. 1996. Public use file of individuals. Statistics Canada, Ottawa.
- Staudt, Kathleen. 1995. "The impact of development policies on women." In M. Hay and S. Stichter (eds.), *African Women South of the Sahara*, Longman, Essex.
- Steinhilber, Silke. 2004. *The Gender Implications of Pension Reform*. General Remarks and Evidence from Selected Countries. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- Stewart, Frances and Valpy Fitzgerald (eds.). 2001. *War and Underdevelopment*, Volume 2. Oxford University Press, Oxford.
- Stewart, Frances, Cindy Huang and Michael Wang. 2001. "Internal wars: An overview of the economic and social consequences." In Frances Stewart and Valpy Fitzgerald (eds.), *War and Underdevelopment*, Oxford University Press, Oxford.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton, New York.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). 2004. *Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford.
- Sunshine for Women. 2004. *Nineteenth-Century Advocates of Political Power for Women (Non-US): Woman Suffrage in Iceland*. <http://www.pinn.net/~sunshine/whm2003/iceland.html>, accessed on 18 May.
- Svara, J. 2003. *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*. Report prepared for National League of Cities, Washington, D.C.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee and Omar Azfar. 2001. "Gender and corruption." *Journal of Development Economics*, Vol. 64, No. 1, pp.25–55.
- Tamale, Sylvia. 1999. *When Hens Begin to Crow: Gender and Parliamentary Politics in Uganda*. Westview Press, Boulder, Colo.

- Tantiwiranond, Darunee. 2002. *Situation Analysis of Out-Migration from Thailand and the Role of GOs, NGOs and Academics*. Paper presented at the Conference, Gender, Migration and Governance in Asia, Australian National University, Canberra, 5–6 December.
- Teerink, R. 1995. "Migration and its impact on Khandeshi women." In L. Schenk-Sandbergen (ed.), *Women and Seasonal Labour Migration*, Sage, New Delhi.
- Tendler, Judith and Sarah Freedheim. 1994. "Trust in a rent-seeking world: Health and environment transformed in northeast Brazil." *World Development*, Vol. 22, No. 12, pp.1771–1792.
- Therborn, Göran. 2004. *Between Sex and Power: Family in the World, 1900–2000*. Routledge, London.
- Thielemann, Gregory S. and Joseph J. Stewart Jr. 1996. "A demand side perspective on the importance of representative bureaucracy." *Public Administration Review*, Vol. 56 (March/April), pp.768–773.
- Third World Network (TWN). 2003. *Developing Countries Prepare for Agriculture Battle at Cancun Ministerial*. Report from Cancun, 9 September 2003. TWN, Penang. <http://www.twinside.org.sg/title/update1.htm>, accessed on 30 November 2004.
- Thomas, S. 1991. "The impact of women on state legislative policies." *Journal of Politics*, Vol. 53, No. 4, pp.958–976.
- Tibandebage, Paula. 2004. *Health Sector Reforms and Gender Implications: A Case Study of Mutual Health Insurance Schemes in Tanzania*. UNRISD Research Paper, Project on Gender and Social Policy, UNRISD, Geneva.
- Tibandebage, Paula and Maureen Mackintosh. 2002. "Institutional reform and regulatory relationships in a liberalising health care system: A Tanzanian case study." In Judith Heyer, Rosemary Thorp and Frances Stewart (eds.), *Group Behaviour and Development*. Oxford University Press, Oxford.
- Times of India*. 2003. "Rs. 70 Lakh in Rs 1.3 Cr. just vanishes: The first public hearing of its kind in East Delhi had officials running for cover." *Times of India*, 24 January.
- Tokman, Victor E. 2002. "Jobs and solidarity: Challenges for labour market policy in Latin America." In Evelyn Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press, University Park PA.
- Topalova, Petia. 2003. *Women are Changing Governance in India? The Impact of Female Leadership on household Satisfaction, Quality of Public Goods and Governance*. Mimeo, MIT, Boston.
- Traynor, Ian. 2004. How commuters from the hard scrabble margins let the elite live in clover. *Guardian*, 26 April. www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,1203336,00.html, accessed on 7 June 2004.
- Tremblay, Marion. 1998. "Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th Parliament." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 3, pp.435–465.
- Tripp, Aili Mari. 2000. *Women and Politics in Uganda*. James Currey, Oxford.
- Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone. 2003. *The Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone*. <http://www.sierra-leone.org/trc-trcforsieraleone.html>, accessed on 21 July 2004.
- Tsikata, Dzodzi. 2004. *Economic Liberalization, the Informalization of Work and Urban Women's Livelihoods in Sub-Saharan Africa since the 1990s*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2003a. *Reconciling Liberalization, Technicism and Social Equity or How to Put Wheels on a Horse: Ghana's Land Reforms Reviewed*. Mimeo, UNRISD, Geneva.
- . 2003b. "Securing women's interests within land tenure reforms: Recent debates in Tanzania." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Nos. 1&2, pp.149–184.
- . 2001. *National Machineries for the Advancement of Women in Africa: Are they Transforming Gender Relations?* Third World Network-Africa, Ghana.
- Tsui, Ming. 2002/03. "Managing transition: Unemployment and job hunting in urban China." *Pacific Affairs*, Vol. 75, No. 4, pp.515–534.
- Turshen, Meredith and Clotilde Twagiramariya (eds.). 1998. *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*. Zed, London.

- United Cities and Local Governments (UCLG). 2003. *Women's Participation Survey*.
http://www.cities-localgovernments.org/uclg/admin/survey/scripts/sta_stats_world.asp?L=EN, accessed in May 2004.
- United Nations. 2004. *United Nations Common Database (UNCDB)*.
millenniumindicators.un.org/unsd/cdb/cdb_simple_data_extract.asp, accessed on 2 September 2004.
- . 2003. *The World's Women 2000: Trends and Statistics*, Table 6.A. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/ww2000/tables.htm>, accessed in May 2004.
- . 2000a. *Women's Indicators and Statistics Database (WISTAT)*. Version 4, CD-ROM. United Nations, New York.
- . 2000b. *The World's Women: Trends and Statistics*. United Nations, New York.
- . 1999. *World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*. United Nations, New York.
- . (1998) Commission for the Status of Women, *Resolution on Women and Armed Conflict*. United Nations, New York.
- . 1997. *Report of Expert Group Meeting on Adolescent Girls and Their Rights*. United Nations, New York.
- . 1996. *Report on the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. United Nations, New York.
- . 1995a. *Platform for Action, Beijing*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>, accessed on 1 December 2004.
- . 1995b. *The World's Women 1995: Trends and Statistics*. United Nations, New York.
- . 1994. *World Survey on the Role of Women in Development*. United Nations, New York.
- . 1990. *The World's Women: Trends and Statistics*. United Nations, New York.
- . 1989. *World Survey on the Role of Women in Development*. United Nations, New York.
- . 1986. *World Survey on the Role of Women in Development*. United Nations, New York.
- UNAIDS. 2003. *Progress Report on the Global Response to the HIV/AIDS Epidemic*. UNAIDS, Geneva.
- . 1998. *AIDS and the Military*. UNAIDS, Geneva.
- United Nations Children's Fund (UNICEF). 2002. *Situation Analysis and Children and Women in Ghana 2000*. UNICEF, Accra.
- . 1993. *The State of the World's Children*. UNICEF, New York.
- UNICEF Innocenti Research Centre. 2001. *Early Marriage: Child Spouses*. Innocenti Digest No. 7. UNICEF, Florence.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2004. *UNCTAD Databases*.
<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1888&lang=1>, accessed on 30 September 2004.
- . 2002. *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. UNCTAD, Geneva.
- . 1996. *World Investment Report*. UNCTAD, Geneva.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). 2004. *Abortion Policies: A Global Review*. Population Division, United Nations, New York.
- . 2003. *Levels and Trends of International Migration to Selected Countries in Asia*. Population Division, United Nations, New York.
- . 2001. *Demographic Yearbook 2001*. Statistical Office, United Nations, New York.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). 2004a. *Women, Peace and Security*.
http://www.womenwarpeace.org/h_index.htm, accessed in July 2004.
- . 2004b. *Gender Profile of the Conflict in Abkhazia*. Women War Peace, UNIFEM.
http://www.womenwarpeace.org/abkhazia/docs/abkhazia_pfv.pdf, accessed on 15 July 2004.
- . 2002. *Progress of World's Women*. UNIFEM, New York.
- . 2001. *Women's Land and Property Rights in Situations of Conflict and Reconstruction*. UNIFEM, New York.
- . 2000. *Progress of World's Women*. UNIFEM, New York.

- United Nations Development Programme (UNDP). 2004. *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Oxford University Press, Oxford.
- . 2003. *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*. Oxford University Press, New York/Oxford.
- . 2002. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford University Press, Oxford.
- . 1995. *Human Development Report: Gender and Human Development*. Oxford University Press, Oxford.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2003. *EFA Global Monitoring Report 2003/04. Gender Education for All: The Leap to Equality*. UNESCO, Paris.
- United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2000), *Women and Men in the Arab Region: A Statistical Portrait 2000*. UNESCWA, Beirut.
- United Nations Population Fund (UNFPA). 2004a. *Correspondence on Laws Promoting Gender Equality*. UNFPA, Geneva.
- . 2004b. *Investing in People: National Progress in Implementing the ICPD Programme of Action 1994–2004*. UNFPA, New York.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). forthcoming. *2003 Statistical Yearbook*. UNHCR, Geneva.
- . 2004. *2003 Global Refugee Trends: Overview of Refugee Populations, New Arrivals, Durable Solutions, Asylum-Seekers and Other Persons of Concern to UNHCR*. UNHCR, Geneva.
- . 1994. "Women in Somalia". *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 13, Nos. 2–3.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2004. *SOMALIA: MPs Want More Women in New Parliament*. Report of 13 September 2004.
- http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=43143&SelectRegion=Horn_of_Africa&SelectCountry=SOMALIA, accessed on 15 October 2004.
- . 2003. *SOMALIA: Feature—Women Slowly Making Political Inroads*. Report of 14 July 2003.
- http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=35364&SelectRegion=Horn_of_Africa&SelectCountry=SOMALIA, accessed on 15 October 2004.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2004. *Corporate Social Responsibility and Development: Towards a New Agenda?* Conference News, Report of the UNRISD Conference Geneva, 17–18 November 2003. UNRISD, Geneva.
- . 2000. *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development*. UNRISD, Geneva.
- . 1993. *Rebuilding Wartorn Societies: Report of the Workshops on The Challenge of Rebuilding Wartorn Societies and The Social Consequences of the Peace Process in Cambodia*. Paper presented at The Challenge of Rebuilding Wartorn Societies and The Social Consequences of the Peace Process in Cambodia, Geneva, Switzerland, 27–30 April, UNRISD, Geneva.
- United Nations Secretary-General. 2004. *Women Peace and Security: Report of the Secretary General to the UN Security Council*, 13 October, S/2004/814. United Nations, New York.
- . 2002. *Women, Peace and Security: Study Submitted by the UN Secretary General, Pursuant to Security Council Resolution 1325/2000*. United Nations, New York.
- . 2000. *Children and Armed Conflict, Report of the Secretary-General to the Security Council*, 19 July, A/55/163-S/2000/712. United Nations, New York.
- United Nations Security Council. 2000. *Security Council Resolution 1325/2000*. Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. United Nations, Geneva.
- United Nations Statistical Division. 2004. *Millennium Indicators Database. Women in Parliamentary Seats, per cent (Code 1020)*. http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_series_list.asp, accessed in May 2004.
- United States Census Bureau. 2000. *1% Census PUMS*. www.ipums.umn.edu, accessed in 2004.

- United Nations Treaty Collection. 2001. *Multilateral Treaty Framework: Invitation to Universal Participation*, <http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2001/index.htm>, accessed on 15 August 2004.
- Upham, F. K. Forthcoming. "Ideology, experience and the rule of law in developing societies." In M. Woo-Cumings (ed.), *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*. UNRISD and Cornell University Press.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2004/ International Peace Research Institute (PRIO). *Uppsala Conflict Database*. <http://www.pcr.uu.se/database/>, accessed on 24 November 2004.
- USAID Office of Women in Development. 2000. *Intrastate Conflict and Gender*. Information Bulletin No. 9, USAID, Washington, D.C.
- van der Hoeven, Rolph. 2000. "Assessing Aid" and Global Governance: Why Poverty and Redistribution Objectives Matter. Employment Paper No. 2000/8, ILO, Geneva.
- Van Staveren, Irene. 2002. "Global finance and gender." In Jan-Aart Scholte and Albrecht Schnable (eds.), *Civil Society and Global Finance*, Routledge, London.
- Vandemoortele, J. 2002. *Are We Really Reducing Global Poverty?* UNDP Bureau for Development Policy, New York.
- Vanderweert, Susan Jenkins. 2001. "Seeking justice for comfort women: Without an international criminal court, suits brought by world war II sex slaves of the Japanese army may find their best hope of success in the US federal courts." *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Fall, Vol. 121.
- Vega, Arturo and Juniata M. Firestone. 1995. "The effects of gender on congressional behaviour and the substantive representation of women." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, pp.213–311.
- Vijayalakshmi, V. 2002. *Gender, Accountability and Political Representation in Local Government*. Working Paper No. 102, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.
- Vijayalakshmi, V. and B.K. Chandrashekar. 2001. *Authority, Powerlessness and Dependence: Women and Political Participation*. Working Paper No.16, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.
- Vivian, Jessica (ed.). 1995. *Adjustment and Social Sector Restructuring*. Frank Cass in association with European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)/UNRISD, London and Geneva.
- Wade, Robert. 2001. *Is Globalization Making World Income Distribution More Equal?* LSE Development Studies Institute Working Paper Series No. 01-01, London School of Economics, London.
- . 1990. *Governing the Market*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Walker, Cheryl. 2003. "Piety in the sky? Gender and land reform in South Africa." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Nos. 1&2, pp.113–149.
- Walraven, G. 1996. "Willingness to pay for district hospital services in rural Tanzania." *Health Policy and Planning*, Vol. 11, No. 4, pp.428–437.
- Walsh, Martha. 2004. *Gendering International Justice: Progress and Pitfalls at International Criminal Tribunals*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2000. *Aftermath: The Role of Women's Organizations in Postconflict Bosnia and Herzegovina*. Working Paper No. 308, July, Center for Development Information and Evaluation, USAID, Washington, D.C.
- Ward, Jeanne. 2002. *If Not Now, When? Addressing Gender-Based Violence in Refugee, Internally Displaced and Post-Conflict Settings, A Global Overview*. Reproductive Health Response in Conflict (RHRC) Consortium. <http://www.rhrc.org/resources/gbv/ifnotnow.html>, accessed on 1 December 2004.
- Watson, Carol. 1996. *The Flight Exile and Return of Chadian Refugees: A Case Study with a Special Focus on Women*. UNRISD, Geneva.
- Waylen, Georgina. 2000. "Review of Jane S. Jaquette and Sharon L. Wolchik (eds.), *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1998)." *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, No. 1, p. 265.

- Weaver, Mary Anne. 2000. "Gandhi's daughters: India's poorest women embark on an epic social experiment." *New Yorker*, 10 January.
- Weeks, John. 1998. *Economic Integration in Latin America: Impact on Labour*. Employment and Training Papers No. 18, Employment and Training Department, ILO, Geneva.
- Weisbrot, Mark, Dean Baker, Egor Kraev and Judy Chen. 2001. *The Scorecard on Globalization 1980–2000: Twenty Years of Diminished Progress*. Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C.
- Weldon, S. Laurel. 2004. "The dimensions and policy impact of feminist civil society." *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 6, No. 1, pp.1–28.
- . 2002. *Protest, Policy, and the Problem of Violence against Women: A Cross-National Comparison*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.
- White, Marceline. 2001. "GATS and women." *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No. 2.
- Whitehead, Ann. 2004. *The Gendered Impact of Liberalisation Policies on African Agricultural Economies and Rural Livelihoods*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
- . 2003. *Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*. Paper for Christian Aid and the Gender and Development Network.
- . 2001. *Trade, Trade Liberalisation and Rural Poverty in Low-Income Africa: A Gendered Account*. Background Paper for the UNCTAD 2001 Least Developed Countries Report., UNCTAD, Geneva.
- . 1981. "I'm hungry mum. The politics of domestic budgeting." In C. Young, C. Wolcowitz and C. McCullagh (eds.), *Of Marriage and Market*. Women's Subordination in International Perspective, CSE Books, London.
- Whitehead, Ann and Dzodzi Tsikata. 2003. "Policy discourses on women's land rights in sub-Saharan Africa: The implications of the return to the customary." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Nos. 1/2, pp.67–112.
- Whiteside, M. 2000. *Ganyu Labour in Malawi and its Implications for Livelihood Security Interventions: An analysis of Recent Literature and Implications for Poverty Alleviation*. Network Paper No. 99, Overseas Development Institute (ODI) Agricultural Research and Extension Network, London.
- Wilcox, Clyde, Beth Stark and Sue Thomas. 2003. "Popular support for electing women in Eastern Europe." In Richard E. Matland and Kathleen Montgomery (eds.), *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Williams, F. 2003. *Rethinking Care in Social Policy*. Paper presented at Annual Conference of the Finnish Social Policy Association.
- Williams, Suzanne and Rachal Masika. 2002. *Gender Trafficking and Slavery*. Oxfam, Oxford.
- Wold, B. 1997. *Supply Response in a Gender Perspective: The Case of Structural Adjustment in Zambia*. Statistics Norway, Oslo and Zambian Central and Statistical Office, Lusaka.
- Women in Black. 2004. *A Short History of Women in Black*. <http://www.womeninblack.org/history.html>, accessed on 19 July 2004.
- Women in Parliament Support Unit. 2001. *Baseline Survey*. Women in Parliament Support Unit, Harare.
- Women Living Under Muslim Laws (WLUML). 2004. *Turkey: Turkey Orders Sermons on Women's Rights*. <http://www.wluml.org/english/newsfulltxt.shtml?cmd%5B157%5D=x-157-49322%20&cmd%5B189%5D=x-189-49322>, accessed on 2 September 2004.
- Women's Environment and Development Organization (WEDO). 2003. *Getting the Balance Right in National Parliaments*, Fact Sheet 4. <http://www.wedo.org/5050/5050factsheet4.pdf>, accessed in May 2004.
- . 2001. *Getting the Balance Right, 50/50 Campaign*. www.wedo.org/balance2.htm, accessed on 21 August 2001.
- World Bank. 2004a. *GenderStats*. <http://devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp>, accessed on 1 December 2004.
- . 2004b. *World Development Indicators 2004*. CD-ROM. World Bank, Washington, D.C.

- . 2003a. *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. Oxford University Press, New York.
 - . 2003b. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. Oxford University Press, New York.
 - . 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Oxford University Press, Oxford and New York.
 - . 2001a. *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*. Oxford University Press, New York.
 - . 2001b. *Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management: Case Study 2: Porto Alegre, Brazil*. Participation Sourcebook, World Bank, Washington, D.C.
 - . 2001c. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. World Bank, Washington, D.C.
 - . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. World Bank, Washington, D.C.
 - . 1995a. *Will Arab Workers Prosper or Be Left Out in the 21st Century?* World Bank, Washington, D.C.
 - . 1995b. *World Development Report: Workers in an Integrating World*. Oxford University Press, New York.
 - . 1994. *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. World Bank, Washington, D.C.
 - . 1993a. *The East Asian Miracle*. Oxford University Press, New York.
 - . 1992. *Governance and Development*. World Bank, Washington, D.C.
 - . 1981. *Accelerated Development for Africa: An Agenda for Africa*. World Bank, Washington, D.C.
 - World Vision International. 1996. *The Effects of Armed Conflict on the Girl Child*. Working Paper No. 23, World Vision International, Geneva.
 - Wright, Richard and Mark Ellis. 2000. "The ethnic and gender division of labor compared among immigrants to Los Angeles." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, No. 3, pp.583-600.
 - Yamanaka, Keiko. 2003. "Feminised migration, community activism and grassroots transnationalisation in Japan". *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Nos. 1-2, pp.155-187.
 - Yamanaka, Keiko and Nicola Piper. 2004. *Feminised Cross-Border Migration, Entitlements and Civil Action in East and Southeast Asia*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
 - Yemen Ministry of Planning & Development. 1998. *Yemen Human Development Report 1998*. Ministry of Planning and Development, Sana'a, Republic of Yemen.
 - Yoon, Bang-Soon. 2001. "Democratization and gender politics in South Korea." In Rita Mae Kelly, Jane H. Bayes, Mary E. Hawkesworth and Brigitte Young (eds.), *Gender, Globalization, and Democratization*, Rowman and Littlefield, Lanham, Md.
 - Zammit, Ann. 2003. *Development at Risk: Rethinking UN-Business Partnerships*. South Center and UNRISD, Geneva.
 - Žarkov, Dubravka, Rada Drezgic and Tanja Djuric-Kuzmanovic. 2004. *Violent Conflicts in the Balkans: Impacts, Responses, Consequences*. Background Paper for UNRISD Report on Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World.
 - Zhiqin, Shao. 2000. *Women and Social Security: Impact of the Financial Crisis*. Mimeo, Shandong Academy of Social Sciences, China.
 - Zlotnik. 2003. *The Global Dimension of Female Migration*. Migration Information Source, Washington, D.C.
- www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=109, accessed on 1 December 2004.



ملحق: مجموعات جغرافية

زامبيا	جامبيا	أفريقيا
زيمبابوي	غانا	شمال أفريقيا
	غينيا	الجزائر
	غينيا بيساو	مصر
	كينيا	الجمهورية العربية الليبية
أمريكا اللاتينية	ليسوتو	المغرب
ومنطقة البحر الكاريبي	ليبيريا	تونس
	مدغشقر	الصحراء الغربية
منطقة البحر الكاريبي	مالاوي	
أنتيغوا وباربودا	مالي	أفريقيا جنوب الصحراء
أروبا	موريتانيا	أنجولا
جزر البهاما	موريشيوس	بنين
باربادوس	موزمبيق	بتسوانا
كوبا	ناميبيا	بوركينافاسو
دومينيكا	النيجر	بوروندي
جمهورية الدومينيكان	نيجيريا	الكامeroon
جرينادا	ريونيون	الرأس الأخضر
جواديلوب	رواندا	جمهورية أفريقيا الوسطى
هايتي	ساو تومي وبرنسيب	تشاد
جاميكا	السنغال	جزر القمر
مارتينيك	سيشيل	الكونغو
جزر الأنتيل الهولندية	سيراليون	جمهورية الكونغو الديمقراطية
بورتوريكو	الصومال	كوت ديفوار
سانت كيتس ونيفيس	جنوب أفريقيا	جيبوتي
سانت لوتشيا	السودان	غينيا الاستوائية
سانت فينسنت وجرينادين	سوازيلاند	إريتريا
ترينيداد وتوباغو	جمهورية تنزانيا المتحدة	إثيوبيا
جزر فرجن التابعة للولايات المتحدة	توجو	الجابون
	أوغندا	

أمريكا الوسطى

بيليز
كوستاريكا
السلفادور
جواتيمالا
هندوراس
المكسيك
نيكاراجوا
باناما

أمريكا الجنوبية

الأرجنتين
بوليفيا
البرازيل
شيلي
كولومبيا
إكوادور
غينيا الفرنسية
جويانا
باراجواي
البيرو
سورينام
أوروغواي
فنزويلا

آسيا

شرق آسيا

الصين
إقليم هونغ كونج الإداري الخاص بجمهورية
الصين الشعبية
إقليم ماكاو الإداري الخاص بجمهورية
الصين الشعبية
إقليم تايوان الصيني
جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية
جمهورية كوريا
منغوليا

جنوب شرق آسيا

بروناي دار السلام
كمبوديا
تيمور الشرقية
إندونيسيا
جمهورية لاو الشعبية الديمقراطية
ماليزيا
ميانمار
الفلبين
سنغافورة
تايلاند
فيتنام

جنوب آسيا

أفغانستان
بنغلاديش

آسيا الوسطى

كازاخستان
قيرغيزستان
طاجيكستان
تركمانستان
أوزبكستان

غرب آسيا

أرمينيا
أذربيجان
البحرين
قبرص
جورجيا
العراق
إسرائيل
الأردن
الكويت
لبنان
الأراضي الفلسطينية المحتلة
عمان
قطر

المملكة العربية السعودية
الجمهورية العربية السورية
تركيا
الإمارات العربية المتحدة
اليمن

أوقيانيسيا

ساموا الأمريكية
فيجي
بولينيزيا الفرنسية
جوام
كيريباتي
جزر مارشال
ولايات ميكرونيزيا الموحدة
ناورو
نيو كاليدونيا
بالو
بابوا غينيا الجديدة
ساموا
جزر سولومون
تونجا
فانواتو

المناطق المتقدمة

أوروبا الشرقية

ألبانيا
بيلاروس
البوسنة والهرسك
بلغاريا
كرواتيا
جمهورية التشيك
إستونيا
المجر
لاتفيا
ليتوانيا
مقدونيا اليوغوسلافية السابقة
جمهورية مولدوفا
بولندا
رومانيا
الاتحاد الروسي
صربيا والجبل الأسود
سلوفاكيا
سلوفينيا
أوكرانيا

أوروبا الغربية

أندورا
أستراليا
بلجيكا
الدنمرك

فنلندا
فرنسا
ألمانيا
اليونان
أيسلندا
أيرلندا
إيطاليا
ليشنتاين
لكسمبورج
مالطا
موناكو
هولندا
النرويج
البرتغال
سان مارينو
إسبانيا
السويد
سويسرا
المملكة المتحدة لبريطانيا
العظمى وأيرلندا الشمالية

دول متقدمة أخرى

أستراليا
برمودا
كندا
اليابان
نيوزيلندا
الولايات المتحدة الأمريكية

الصور
القسم الأول: مارك هنلي، بانوس بكتشرز
القسم الثاني: رودري جونز، بانوس بكتشرز
القسم الثالث: كريس ستورز، بانوس بكتشرز
القسم الرابع: بول لوي، بانوس بكتشرز



معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية