الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2017/IG.1/4(Part III)
13 June 2017
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة الحادية عشرة
الخرطوم، 17-18 تشرين الأول/أكتوبر 2017

البند 5 (ج) من جدول الأعمال المؤقت

قضايا ذات أولوية في تحقيق التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية

العدالة بين الأجيال: مفهومها وأبعادها وآثارها على السياسات العامة

موجز

خلال العقود الأخيرة، تم التطرق مراراً إلى العدالة بين الأجيال وحقوق الأجيال المقبلة، إلى أن شقت طريقها نحو الدساتير ومختلف الصكوك القانونية الدولية والإعلانات الصادرة عن المؤتمرات واجتماعات القمة الرئيسية للأمم المتحدة. لكنها لا تزال غير مطروحة في خطط التنمية الوطنية والدولية بقدر سائر أشكال العدالة الاجتماعية، لا سيما في المنطقة العربية.

وتتناول هذه الوثيقة مفهوم العدالة بين الأجيال وتستعرض بإيجاز نهج التعاطي مع واجبات الأجيال الحالية ومسؤولياتها حيال البيئة والأجيال المقبلة. وتتناول بعض الأبعاد والتدابير المتعلقة بالعدالة بين الأجيال التي تهمّ المنطقة العربية. وتتضمن مجموعة من التوصيات بشأن تدخلات تعميم شواغل العدالة بين الأجيال في وضع السياسات وحماية حقوق الأجيال المقبلة في المنطقة.

ولجنة التنمية الاجتماعية مدعوة إلى النظر في هذه الوثيقة، ومناقشة مكانة العدالة بين الأجيال ضمن أولويات الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، وتقديم التعليقات والتوصيات بشأن الخطوات المقبلة.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	5-1	3
الفصل		
أولاً- أسس العدالة بين الأجيال والنُّهج ذات الصلة	24-6	4
ألف- العدالة بين الأجيال ودوافعها.....	8-6	4
باء- العدالة بين الأجيال في الصكوك الدولية	11-9	4
جيم- النُّهج الفلسفية للعدالة بين الأجيال	17-12	5
دال- العلاقة بين العدالة بين الأجيال والعدالة الاجتماعية	22-18	6
هاء- الترابط بين العدالة بين الأجيال والتنمية المستدامة	24-23	7
ثانياً أبعاد ومقاييس للعدالة بين الأجيال في المنطقة العربية	38-25	8
ألف- البيئة الطبيعية	28-27	8
باء- فقر الأطفال.....	31-29	10
جيم- الدين العام	35-32	11
دال- الانحياز في الإنفاق الاجتماعي.....	38-36	13
ثالثاً- التخطيط للمستقبل: مقترحات لتحقيق العدالة بين الأجيال.....	48-39	14
ألف- الأبعاد الاجتماعية للعدالة بين الأجيال.....	43-41	14
باء- التوعية بالقضايا المشتركة بين الأجيال	46-44	15
جيم- إعلاء الصوت وبناء الشراكات.....	48-47	16

مقدمـة

1- تعني العدالة بين الأجيال الإنصاف في توزيع الأعباء والمنافع بين الأجيال، بحيث لا ينتقص رفاه الجيل الحاضر من فرص الأجيال المقبلة في حياة لائقة وكريمة[1]. العدالة بين الأجيال هي ببساطة الموازنة بين احتياجات جيل الحاضر واحتياجات جيل المستقبل. وفي العقود الماضية، تزايد الوعي بالإنصاف شرطاً لتحقيق العدالة والاستدامة. وإذا كان تطور التكنولوجيا الحديثة قد أسهم في تحسين نوعية الحياة، فانعدام الضوابط في الممارسات الاقتصادية والتكنولوجية أقحم العالم في الخطر. ومع تفاقم الفقر واللامساواة والحروب، لم تعد المخاطر تهدد أجيال الحاضر فحسب، بل باتت تهدد أجيال المستقبل قبل أن تولد. وللسياسات الاقتصادية والاجتماعية في قطاعات، كالضريبة والدين الوطني والبنية الأساسية والتعليم والصحة، تداعيات بعيدة المدى على الأجيال المقبلة.

2- ونتيجة للوعي للمتزايد، بات لمفهوم العدالة بين الأجيال مؤخراً مكانة في الصكوك القانونية والأطر الإنمائية الدولية. فخطة التنمية المستدامة لعام 2030، واتفاق باريس، وخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية[2] جميعها تهدف إلى وضع العالم على مسار جديد نحو مستقبل منصف ومستدام ومنيع أمام تغيّر المناخ، وإلى صون رفاه أجيال الحاضر والمستقبل.

3- وتكتسب هذه القضايا العالمية الطابع أهمية متزايدة في المنطقة العربية. وفي العقود الأخيرة، ركز النموذج الإنمائي في المنطقة على النمو الاقتصادي، وركزت السياسات الوطنية والبرامج على استغلال الصناعات الاستخراجية، من غير اهتمام بما تخلّفه أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية من آثار على البيئة وعلى أجيال المستقبل. ويُلحق هذا النمط غير المستدام أضراراً جسيمة، تتفاقم في غياب الاستقرار السياسي، وحالات النزاع، وارتفاع النمو السكاني، وقلة التنويع الاقتصادي، والشح المالي، وضعف الإدارة البيئية.

4- في هذا السياق، قدّمت أمانة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ورقة عن "العدالة الاجتماعية في سياسات الدول العربية" خلال الدورة الوزارية الثامنة والعشرين للجنة، التي عُقدت في تونس في أيلول/سبتمبر 2014[3]، تدعو إلى إشراك الجهات المعنية في حوار بشأن مفهوم العدالة الاجتماعية، بما في ذلك تحديات العدالة بين الأجيال. وفي الفقرة 19 من إعلان تونس بشأن العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، وهو الوثيقة الختامية لتلك الدورة، شددت الدول الأعضاء على "الحاجة الملحة إلى اعتماد سياسات لحفظ الموارد الطبيعية المتضائلة، وإدارتها بنهج يكفل حماية البيئة ويضمن العدالة للأجيال المقبلة".

5- والهدف من هذه الوثيقة زيادة الوعي بقضايا العدالة بين الأجيال وآثارها على تحقيق العدالة الاجتماعية وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في المنطقة العربية. وتقدم الوثيقة لمحة عامة عن نُهج العدالة بين الأجيال، ثم تعرض مجموعة من الأبعاد البيئية والاجتماعية والاقتصادية وبعض مقاييس العدالة بين الأجيال التي تهمّ المنطقة العربية. وتقترح تدابير يمكن للدول العربية اعتمادها لترسيخ قيم العدالة بين الأجيال وحماية حقوق أجيال المستقبل.

---

(1) A/68/322.

(2) A/RES/70/1، FCCC/CP/2015/10/Add.1، A/CONF.227/20 على التوالي.

(3) E/ESCWA/28/8.

أولاً- أسس العدالة بين الأجيال والنُّهج ذات الصلة

ألف- العدالة بين الأجيال ودوافعها

6- العدالة بين أجيال الحاضر وأجيال لم تولد بعد، هي اليوم موضوع مناقشات ركز على الأبعاد الأخلاقية للعدالة، بعد أن تزايد الوعي بالقضايا البيئية في العقود الماضية. فهل من حقوق لأجيال المستقبل في ذمة أجيال الحاضر؟ أم من واجب على أجيال الحاضر الإقلاع عن أفعال وممارسات قد تضرّ بأجيال المستقبل؟ وبينما يزعم الكثيرون بواجبات على أجيال الحاضر تجاه أجيال المستقبل، يبقى من الصعب اتخاذ موقف أخلاقي أو الالتزام بواجبات قانونية تجاه أشخاص لم يوجدوا بعد.

7- ومن الحجج المناهضة لمبدأ العدالة بين الأجيال عدم جواز التزام الفرد بواجبات تجاه أفراد لم يولدوا بعد، ولم تُحدّد هويتهم ولا حاجتهم، لكن الشباب يشككون في هذا الموقف: فهل يجوز أن "ترث" أجيال المستقبل الاحتباس الحراري أو ثقب الأوزون؟ هل يجوز أن ترث أجيال المستقبل أعباء الديون الحكومية أو انخفاض التقديمات الاجتماعية بينما تساهم في نظام المعاشات التقاعدية كالأجيال السابقة؟ ومن معارضي مفهوم العدالة بين الأجيال من يرى ضرورة تذليل الكثير من المشاكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية الملحة قبل القلق على المستقبل. لكن بعض المفكرين والسياسيين يؤكدون أن سياسات العدالة بين الأجيال التي تُعنى بالظروف المعيشية لأفراد جيل معين، في زمن معين، لا تحظى بالأولوية على سياسات العدالة ضمن الجيل الواحد.

8- وإذا كانت الحجج المعارضة للحقوق بين الأجيال لا تخلو من بعض الحقيقة، يكاد يكون من المسلّم به أن هذا الكوكب وموارده أمانة لدى أجيال متعاقبة من البشر. فالذين "يرثون" الأرض اليوم، لهم **الحق** في التمتع بها والاستفادة منها، ولديهم **مسؤولية** الحفاظ عليها لأجيال المستقبل. وليس هذا المفهوم سوى امتداد طبيعي لمفهوم حقوق الإنسان.

باء- العدالة بين الأجيال في الصكوك الدولية

9- تناولت الثقافات الدينية والعلمانية الإنصاف بين الأجيال، وهو شكل من أشكال التضامن بين الأجيال والاعتناء بالتراث الإنساني المشترك. وبعد الحرب العالمية الثانية، غالباً ما اكتفت الصكوك الدولية بالإشارة إلى هذه القضايا في الديباجة، دون التعمق في صلب النصوص في تفاصيل الخيارات الملموسة والآثار المترتبة عليها. وفي ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945 حرص على إنقاذ "الأجيال المقبلة من ويلات الحرب"[4]، وفي ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 اعتراف "بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة" باعتبارها "أساس الحرية والعدل والسلام في العالم"[5].

10- وفي فترة السبعينات، بدأت المفاوضات الدولية تتناول المخاوف المتزايدة من تأثير أفعال البشر على أجيال المستقبل، وعلاقتها بالبيئة الطبيعية. وإعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (ستوكهولم، 1972)،

(4) www.un.org/ar/sections/un-charter/preamble/index.html.

(5) A/RES/217(III), www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html.

هو الإعلان الأكثر وضوحاً في تناول مسألة صون البيئة وتحسينها لصالح أجيال الحاضر والمستقبل[6]. وفي عام 1992، وخلال مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، الذي عُقد في ريو دي جانيرو، استرشد المجتمع الدولي بتقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: مستقبلنا المشترك[7]، في محاولة جادة لتحديد وتنفيذ مبدأ وقائي دولي لحماية البيئة وتعزيز العدالة بين الأجيال. وقد نص المبدأ 3 من إعلان ريو على أنه "يجب إعمال الحق في التنمية على نحو يكفل الوفاء بشكل منصف بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة"[8]. وتواصل الاهتمام بقضايا الأجيال حتى مؤتمر ريو+20، الذي صدر عنه وثيقة ختامية بعنوان "المستقبل الذي نصبو إليه"، وتضمنت إشارة إلى الأجيال الشابة على أنها هي حامية المستقبل ودعت صراحة إلى تعزيز حوار الأجيال والتضامن في ما بينها[9].

11- وأكدت خطة التنمية المستدامة لعام 2030 مسؤوليات جيل الحاضر تجاه أجيال المستقبل. وفي الديباجة، يتعهد قادة العالم "بحماية كوكب الأرض من التدهور، بطرق منها توخي الاستدامة في الاستهلاك والإنتاج، وإدارة موارد الكوكب الطبيعية بصورة مستدامة، واتخاذ إجراءات عاجلة بشأن تغير المناخ، حتى يمكن له دعم احتياجات الأجيال الحالية والمقبلة". ولا تركز الخطة على البيئة فحسب، بل على الجوانب المختلفة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتأثيرها على الأجيال، مثل القضاء على الفقر، وضمان العمل اللائق للجميع، وتوسيع الوصول إلى الخدمات الأساسية، والحد من عدم المساواة في جميع الأبعاد.

جيم- النُّهج الفلسفية للعدالة بين الأجيال

12- تُعرّف النُّهج الفلسفية مفهوم العدالة بين الأجيال انطلاقاً من العلاقة بين أجيال الحاضر وأجيال المستقبل، ومن علاقة الجنس البشري بالبيئة الطبيعية.

13- فحسب نهج **الحفظ**، يجب على جيل الحاضر الحفاظ على موارد كوكب الأرض لأجيال المستقبل، فتستفيد، في هذا النموذج، أجيال المستقبل من تضحيات الأجيال السابقة لها. وحسب نهج **الرفاه**، يمكن لأجيال الحاضر أن تستهلك من الموارد قدر ما تريد لأن أجيال المستقبل قد لا توجد، وأن تترك ما يكفي من الثروة لتتمكن الأجيال اللاحقة من إصلاح الضرر، عند الاقتضاء. وفي هذا النموذج تجاهل لأثر الاستهلاك غير المستدام على البيئة.

14- وحسب نموذج **التكنولوجيا**، سيتمكن البشر من تطوير بدائل مبتكرة لبعض الموارد الطبيعية واستخدام الموارد المتوفرة بمزيد من الفعالية. لكن هذا النموذج يتجاهل إمكانية أن يبدّد تدهور البيئة المكاسب التكنولوجية. أما النموذج **الاقتصادي البيئي** العصري، فيفترض أن أجيال الحاضر يمكن أن تفي بالتزاماتها تجاه أجيال المستقبل باعتماد محاسبة سليمة للموارد الطبيعية، وبتشجيع الاقتصاد الأخضر.

15- وتناولت وجهات أخرى العدالة بين الأجيال في سياق الإنصاف والعدالة الاجتماعية، لا في سياق البيئة الطبيعية. فحسب **المعاملة غير المباشرة بالمثل**، على الأجيال الشابة أن تعيد إلى الأجيال الأكبر سناً ما تلقّته

(6) www.un-documents.net/unchedec.htm.

(7) المعروف أيضاً بتقرير برونتلاند 1987. www.un-documents.net/our-common-future.pdf. ويُعرف مؤتمر عام 1992 أيضاً باسم قمة الأرض.

(8) A/CONF.151/26 (Vol. I).

(9) https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf.

منها. أما بين الأجيال، فتكون المبادلة غير مباشرة، إذ تنقل الأجيال الشابة ما تلقّته من أهلها إلى أطفالها وليس إلى أهلها. وحسب نظرية **الفوائد المتبادلة**، فالفكرة هي في مناهضة المصلحة الذاتية كأساس لتحقيق العدالة، وضمان التعايش، وهو شرط لا يمكن تحقيقه بعد الجيل المقبل أو الجيلين القادمين.

16- وتقوم نظرية **المنفعة** على فكرة أن العدالة هي ما يعزز الرفاه الكلي. ومعنى ذلك أن الفائدة التي تعود على جيل معين ليست هي المعيار، ما دام الرفاه الكلي يتحقق بأكبر قدر ممكن. لكن معظم الفلاسفة يعتبرون أن أي نظرية من نظريات العدالة يجب أن تركز على توزيع الثروة بين الأفراد وأن مظاهر عدم المساواة القصوى غير عادلة على الإطلاق. وتدعو **الفلسفة التحررية** إلى الحفاظ على الملكية الذاتية، إذ تعتبر أن العدالة الاجتماعية تتحقق عبر تخصيص الممتلكات. وعلى الرغم من أن بعض التحرريين يعتمدون في تخصيص الممتلكات على مبدأ "من يحضر أولاً يُخدم أولاً"، فإن الكثيرين يطبقون **نظرية لوك**[10] المتعلقة بالتملك الذي يُسمح به شرط "ترك قدر كافٍ للآخرين".

17- وفي كتاب "Theory of Justice"[11] (نظرية في العدالة)، يقترح رولز نموذجاً من مرحلتين للعدالة بين الأجيال ويستلزم في مرحلة أولى تحقيق تراكم إلزامي لبناء ثروة كافية تضمن الحد الأدنى من الاستقرار لمؤسسات عادلة في المستقبل. وبعد هذه المرحلة، لا يعود التراكم واجباً على الأجيال الحالية وتبدأ مرحلة من الاستقرار[12]. ويقوم نهج **المدخرات العادلة** على أن الواجب الأساسي تجاه أجيال المستقبل هو ادخار ما يكفي من رأس المال المادي للحفاظ على مؤسسات عادلة أو نظم حكم منصفة على مر الزمن. ويشمل، ذلك على سبيل المثال، الادخار في وسائل الإنتاج، وفي التعلم والتعليم، والحفاظ على المكاسب في الثقافة والمجتمع.

دال- العلاقة بين العدالة بين الأجيال والعدالة الاجتماعية

18- ترتبط العدالة بين الأجيال بالبيئة والإنصاف **بين الأجيال**، في حين ترتبط العدالة الاجتماعية بالقضايا الأوسع نطاقاً المتعلقة بالتنمية والتوزيع العادل للثروات والفرص **بين أفراد الجيل الواحد**. والارتباط وثيق بين المفهومين، ولا سيما من حيث التحديات المشتركة في تحقيق كل منهما.

19- والعدالة الاجتماعية في تعريف الإسكوا هي "المساواة في الحقوق وفي الحصول على الموارد والفرص، رجالاً ونساءً، وفي إزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من استخدام قدراتها للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها"[13]. وفي هذا التعريف، ترتكز العدالة الاجتماعية على مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة. وللعدالة الاجتماعية بعد زمني. فظروف الفقر واللامساواة، مثلاً، تقع في صلب أولويات العدالة الاجتماعية وغالباً ما تنتقل من الأهل إلى الأبناء.

---

(10) نسبة إلى جون لوك الذي يقول إنه يمكن للأفراد اكتساب حقوق الملكية لسلع لم تكن ملكهم في السابق وذلك من خلال "مزج عملهم" بها وشرط ألا يكون هذا التملك مجحفاً بحق أي شخص آخر.

(11) John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA and London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971).

(12) لمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على Axel Gosseries, "Theories of intergenerational justice: a synopsis", *Sapiens*, vol. 1, No. 1 (May 2008).

(13) E/ESCWA/28/8، الفقرة 18.

20- وكل مبدأ من المبادئ التي تستند إليها العدالة الاجتماعية هو من العناصر الأساسية في معظم النظريات المتعلقة بالعدالة بين الأجيال. فالمساواة مثلاً، تعني أن جميع البشر، بغض النظر عن وقت ولادتهم، عليهم واجب حماية رأس المال الطبيعي[14] ولهم الحق في الاستفادة منه. كما يفترض مبدأ الإنصاف أن يتيح كل جيل لأفراده فرصاً عادلة ومتكافئة للوصول إلى المعارف والموارد التي أُتيحت للأجيال السابقة، وأن يحافظ على فرص الأجيال المقبلة بدون الانتقاص من خيارات أفراده.

21- ومن المسائل الرئيسية التي تعزز العلاقة بين العدالة الاجتماعية والعدالة بين الأجيال مسألة الحقوق، ولا سيما الحق في التراث أو الإرث المشترك. ويعتبر بعض العلماء أن لا حقوق لأفراد المستقبل، لأنهم غير موجودين بعد، وقد لا يوجدون. ولا يمكن تحديد عدد الأفراد في المستقبل ولا احتياجاتهم ولا رغباتهم. وإذا قيّدت هذه الحجج تحديد الحقوق القانونية لأجيال المستقبل، فهي لا تقيّد الحقوق الأخلاقية. وإذا كانت حقوق الإنسان تسري على كل فرد، حتى الذين لم يولدوا بعد، فسريانها يرتّب التزامات على الأجيال الحية.

22- ولدور الآليات التشاركية والمجتمع المدني في تحقيق العدالة بين الأجيال أهمية بالغة. ولعل المشاركة والالتزام المدني، هما أكثر أوجه العدالة بين الأجيال تعقيداً، لأن الأجيال المقبلة، بحكم تعريفها، لا تملك القدرة على التعبير عن نفسها. وإذا كان لأجيال الحاضر أن تتخذ قرارات عن أجيال المستقبل، فقراراتها تبقى رهناً بالقليل الذي تعرفه أجيال الحاضر عن أجيال المستقبل.

هاء- الترابط بين العدالة بين الأجيال والتنمية المستدامة

23- يرتبط مفهوم العدالة بين الأجيال ارتباطاً وثيقاً بمفهوم التنمية المستدامة. فمنذ ظهور مصطلح "التنمية المستدامة" في تقرير برونتلاند 1987 وتناوله في مؤتمر قمة الأرض في عام 1992، نشأ إجماع عام على العدالة بين الأجيال كقيمة مركزية في التنمية المستدامة، وعلى الترابط بين الاستدامة البيئية والرفاه البشري. فالتنمية المستدامة في هذا التعريف هي التنمية التي تلبي احتياجات الإنسان اليوم، ولا سيما الفقراء، دون المساس بقدرة البيئة على تلبية احتياجات الحاضر والمستقبل. وما يدعم هذه الرؤية هو التحول إلى نماذج في الحوكمة تقضي بإعادة بناء التوازن بين الأهداف البيئية والاجتماعية والاقتصادية لصالح أجيال الحاضر وأجيال المستقبل.

24- وتوفر أهداف التنمية المستدامة في خطة التنمية لعام 2030 إطاراً لتوجيه الدول نحو اختيار سياسات تحسن حياة أجيال الحاضر وأجيال المستقبل من دون إهمال أحد. ولتحقيق هذه الغاية، لا بد من التصدي للتحديات العالمية الماثلة أمام تحقيق الأبعاد الأربعة للتنمية المستدامة، وهي التنمية الاقتصادية، والإدماج الاجتماعي، والاستدامة البيئية، والحوكمة السليمة، بما في ذلك السلام والأمن. ويتلاقى مفهوم العدالة بين الأجيال مع العديد من أهداف التنمية المستدامة، ومنها أهداف الطاقة المستدامة (الهدف 7)، والاستهلاك والإنتاج المستدامين (الهدف 12)، والإجراءات المتعلقة بالمناخ (الهدف 13)، والحياة تحت المياه (الهدف 14)، والأراضي (الهدف 15)، التي تؤثر جميعها تأثيراً بالغاً على رفاه أجيال المستقبل. كما أن الأهداف الأخرى، كتلك المعنية بقضايا الفقر، وعدم المساواة، والصحة، والتعليم، والسلام والأمن، تؤثر بلا شك على أجيال المستقبل.

---

(14) لمصطلح "رأس المال الطبيعي" تفسيرات مختلفة وفقاً للسياق المستخدم فيه. ويعرّف المعهد الدولي للتنمية المستدامة رأس المال الطبيعي بأنه مخزون العالم من أراضٍ وهواء ومياه وكائنات حية وجميع مكونات المحيط الحيوي للأرض التي توفر للإنسان سلع وخدمات النظام الإيكولوجي الضرورية لبقائه ورفاهه. كما أنه الأساس لجميع الأنشطة الاقتصادية البشرية. www.iisd.org/pdf/2008/natural_capital_approach.pdf.

ثانياً- أبعاد ومقاييس للعدالة بين الأجيال في المنطقة العربية

25- إعداد دراسة شاملة ومقياس للعدالة بين الأجيال هو مهمة معقدة[15]. فمن الصعب وضع مجموعة محددة ودقيقة من المؤشرات لقياس جميع أبعاد العدالة بين الأجيال. وفي معظم الحالات، لا تكون بيانات المؤشرات المختارة متاحة. وإن توفّرت البيانات، لا تسهل مقارنة النتائج بين البلدان نظراً إلى اختلاف المنهجيات المطبقة لجمعها.

26- وتأخذ هذه الوثيقة بمؤشر العدالة بين الأجيال لتقييم حالة العدالة بين الأجيال في المنطقة العربية. وقد جرى تطوير هذا المؤشر في إطار مشروع مؤشرات الحوكمة المستدامة لمنظمة برتلمسان ستيفتونغ، وهو مشروع يقيّم أداء البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الحوكمة المستدامة منذ عام 2009[16]. ويتضمن مؤشر العدالة بين الأجيال مجموعة مؤشرات فرعية تعنى بالأبعاد البيئية والاقتصادية والاجتماعية الموروثة لأجيال المستقبل، أي بالبيئة الطبيعية، وفقر الأطفال، والدين العام، والإنفاق الاجتماعي. وعندما لا تتوفر كامل البيانات المطلوبة لمؤشر تقييم العدالة بين الأجيال في المنطقة العربية، تقدم هذه الوثيقة لمحة عن مؤشرات تعتبر بدائل مقبولة لدراسة حالة العناصر الأربعة لمؤشر العدالة بين الأجيال.

ألف- البيئة الطبيعية

27- يستخدم مؤشر العدالة بين الأجيال البصمة الإيكولوجية والطاقة الحيوية العالمية، المقاسة بالهكتار، لتحديد حجم الضغوط على البيئة الطبيعية في بلد معين. والبصمة الإيكولوجية هي مؤشر لحساب الموارد اللازمة لإنتاج السلع المستهلكة في بلد معين ولاستيعاب النفايات التي يخلّفها إنتاج هذه السلع. وتحسب مقاييس الطاقة الحيوية البصمة الإيكولوجية في بلد معين نسبة إلى القدرة الفعلية للبيئة الطبيعية في هذا البلد. وهذه المقاييس متوفرة عن تسعة بلدان عربية.

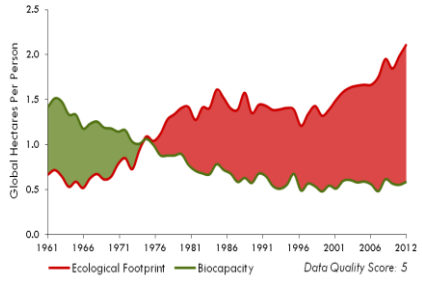
28- وتبيّن دراسة للبيانات المجمعة من شبكة البصمة البيئية العالمية والمدرجة في الشكل 1 أن البصمة الإيكولوجية ازدادت في بعض البلدان العربية باستثناء الصومال، وعُمان، واليمن. وجميع البلدان المذكورة في العينة (باستثناء الصومال) مديونة بيئياً (الجزء القاتم من الشكل) لأنها تستخدم موارد تتجاوز المقدار القابل للتجدد ضمن حدودها.

(15) لمزيد من المعلومات حول أبعاد العدالة بين الأجيال ومؤشرات قياسها في المنطقة العربية، يمكن الاطلاع على الوثيقة التي أعدتها الإسكوا بشأن العدالة بين الأجيال وتلبية احتياجات الأجيال العربية القادمة (E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.3).

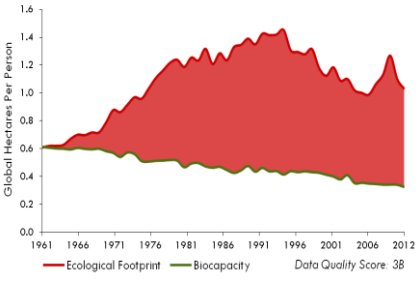
(16) يفترض مؤشر العدالة بين الأجيال أنه لا يمكن تحقيق العدالة بين الأجيال إلا إذا كان الأداء مستداماً على مستوى الأبعاد الثلاثة. Pieter Vanhuysse, *Intergenerational Justice in Aging Societies: A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries* (Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2013).

الشكل 1- البصمة الإيكولوجية والطاقة الحيوية في مجموعة من البلدان العربية، 2012-1961

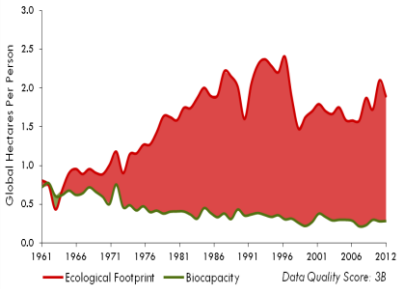
الجزائر



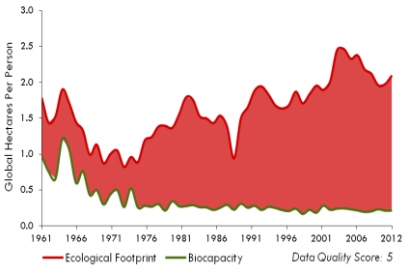
جزر القمر



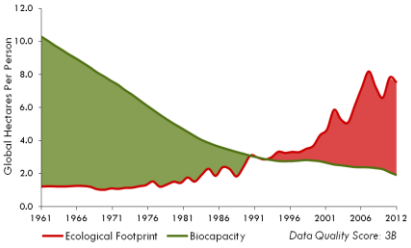
العراق



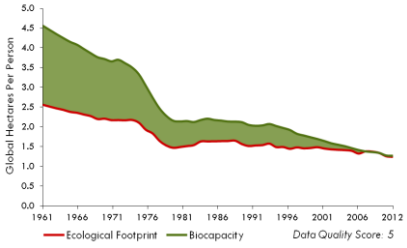
الأردن



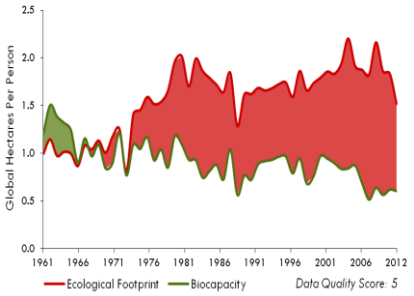
عُمان



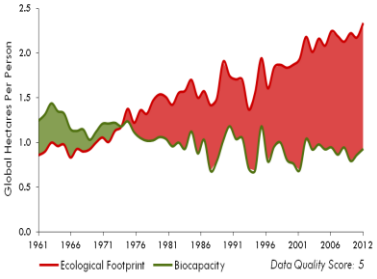
الصومال



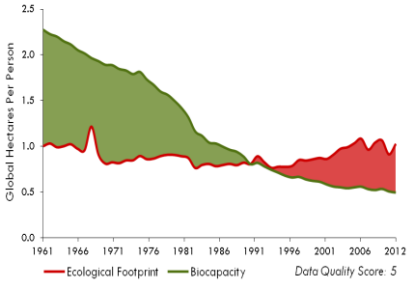
الجمهورية العربية السورية



تونس



اليمن



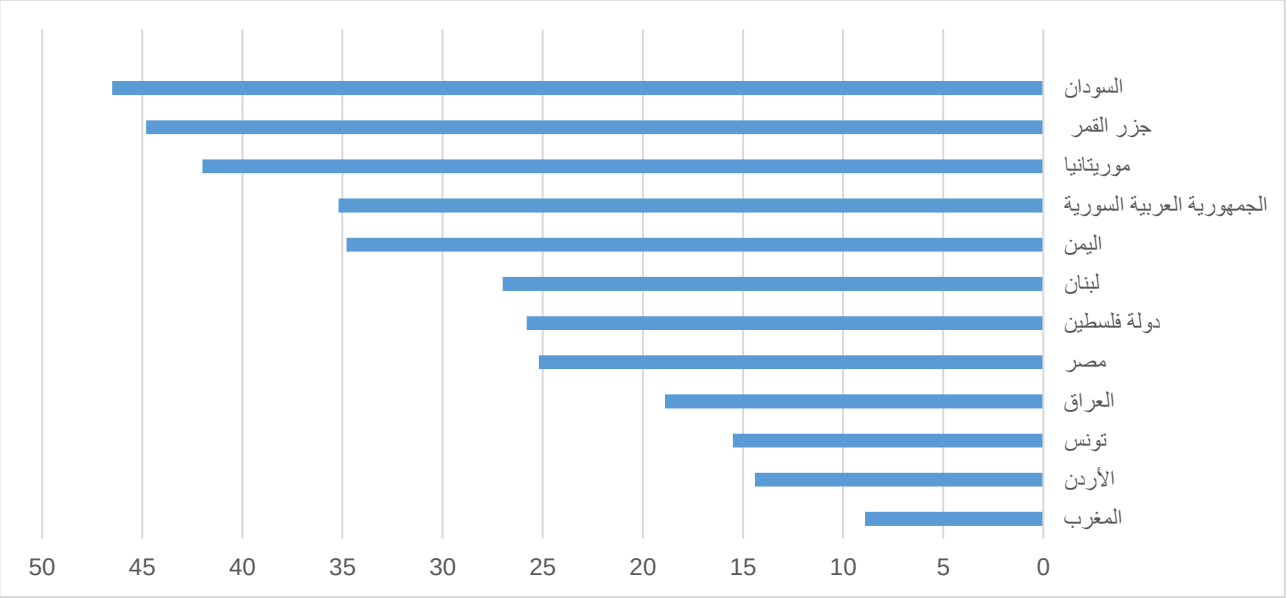
المصدر: بيانات من شبكة البصمة البيئية العالمية. www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN (استرجعت في 12 أيلول/سبتمبر 2016).

باء- فقر الأطفال

29- يُعتبر فقر الأطفال مؤشراً هاماً لقياس فرص الحياة الكريمة لأجيال المستقبل. ولارتفاع مستويات فقر الأطفال تداعيات تضيّق فرص التعليم والصحة والعمل والدخل في الفوج السكاني الذي ينتمون إليه. وتسجل المجتمعات التي تتجاوز فيها معدلات فقر الأطفال معدلات فقر كبار السن ضعفاً في الأداء في العدالة بين الأجيال. ولا تكون البيانات عن فقر الأطفال في البلدان العربية، رغم أهميتها، متاحة دائماً، ولكن بات جلياً بحسب التقارير أن طفلاً واحداً على الأقل من كل أربعة أطفال يعيش تحت خط الفقر الوطني في العراق، ومصر، واليمن[17]. ولاستكمال هذه النتائج وإلقاء الضوء على التحديات الاجتماعية للعدالة بين الأجيال، تستخدم هذه الوثيقة مؤشرات أخرى كمستويات الفقر عامة، وحالات سوء التغذية والوفيات في صفوف الأطفال دون سن الخامسة مثلاً.

30- وتشير التقديرات إلى أن نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر الدولي المحدد بالعيش على 1.25 دولار وصلت إلى 7.4 في المائة، مقابل متوسط عالمي قدره 14.5 في المائة. كما تبيّن أن مستويات الفقر قد ازدادت بنسبة 34.5 في المائة في العقدين الماضيين[18]. ومن دوافع ارتفاع معدل الفقر في المنطقة عدم تطبيق نهج متكامل للسياسة الاجتماعية، واستمرار الحروب والصراعات. ويقدم الشكل 2 صورة عن معدلات الفقر باستخدام خطوط الفقر الوطنية، تبين ارتفاعاً حاداً في مستويات الفقر في البلدان المنخفضة الدخل، مثل جزر القمر، والسودان، وموريتانيا.

الشكل 2- معدلات الفقر بالاستناد إلى خطوط الفقر الوطنية، آخر البيانات المتوفرة



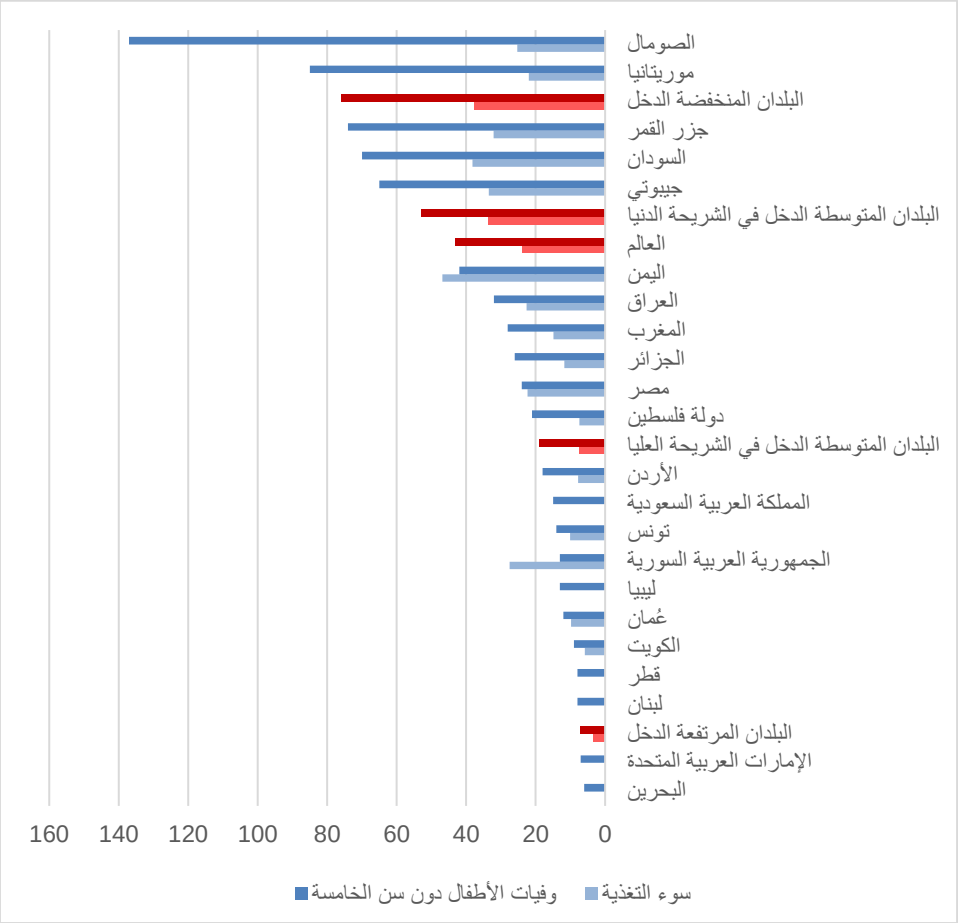
المصدر: بيانات البنك الدولي من المصادر الحكومية الرسمية. https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC (استرجعت في 12 أيلول/سبتمبر 2016).

(17) Promises of Spring: Citizenship and Civic Engagement in Democratic Transitions (E/ESCWA/SDD/2013/3).

(18) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، التقرير العربي حول التنمية المستدامة: الطبعة الأولى، 2015 (E/ESCWA/SDPD/2015/3).

31- ومع أن معظم البلدان العربية حققت تقدم كبيراً في صحة الطفل على مدى العقدين الماضيين، يتضح من الشكل 3 أن هذا التقدم تشوبه فوارق كبيرة بين البلدان. فالبلدان العربية الأشد فقراً لا تزال تسجل ارتفاعاً في معدلات سوء التغذية ووفيات الأطفال دون سن الخامسة، زادت من تفاقمه حدّة الصراعات في دول كالجمهورية العربية السورية واليمن.

الشكل 3- معدلات سوء التغذية (2008-2014) ووفيات الأطفال دون سن الخامسة (2015) في البلدان العربية والكتل الاقتصادية الرئيسية



المصدر: بيانات البنك الدولي. http://wdi.worldbank.org/table/2.18 (استرجعت في 12 أيلول/سبتمبر 2016).

ملاحظة: تدل الخطوط الحمراء على مؤشرات الكتل الاقتصادية والعالمية. ويُحسب معدل سوء التغذية بالنسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من التقزم، محسوباً بمعدل الطول إلى العمر. ومعدل وفيات الأطفال هو عدد وفيات الأطفال دون سن الخامسة لكل 1,000 مولود حي.

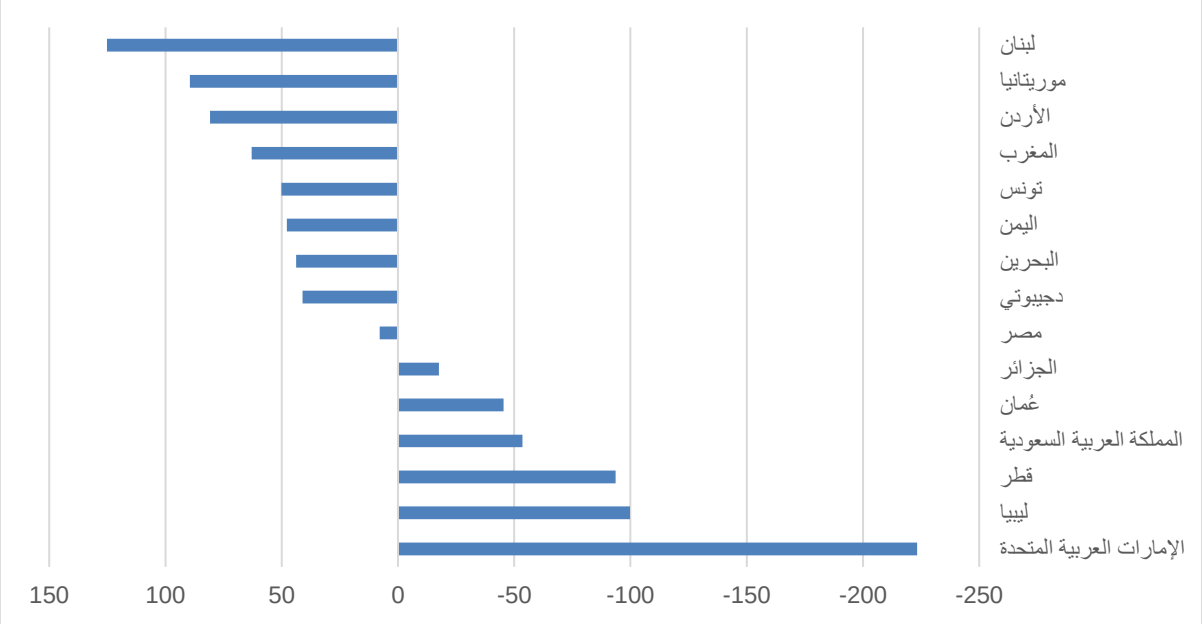
جيم- الدين العام

32- تهدف العدالة بين الأجيال إلى تجنيب أجيال المستقبل أعباء موروثة من أجيال الحاضر، خاصة إن لم تترافق هذه الأعباء مع فوائد معقولة. فعندما يستدين بلد ما للإنفاق على الغايات العسكرية أو لتسديد خدمة الديون، بدلاً من رفد النمو والاستثمار في الموارد البشرية، تزداد أعباء الدين على أجيال المستقبل.

33- والدين العام المترتب على أجيال المستقبل، حسب مؤشر العدالة بين الأجيال، هو مجموع الدين العام بالدولار لكل طفل. وهذا الرقم هو حصيلة قسمة مجموع الدين الحكومي على عدد السكان من الفئة العمرية 0-14 سنة. وبما أن هذا المؤشر ليس متوفراً للبلدان العربية، تتناول هذه الوثيقة الدين الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، باعتباره مؤشراً للأبعاد الاقتصادية والمالية للعدالة بين الأجيال. ويبين الشكل 4 أن حجم الدين الحكومي يتفاوت بين بلد وآخر، ويسجل في بعض البلدان ارتفاعاً كبيراً بسبب ارتفاع الإنفاق، ولا سيما على الدعم الحكومي وخدمة الديون.

34- ويعني مؤشر التوفير لأجيال المستقبل مدى قدرة البلدان على إدارة صناديق الثروة السيادية والاستفادة منها. ووفقاً لمؤشر إدارة الموارد الطبيعية الذي يقيس نوعية الحوكمة في قطاعات النفط والغاز والتعدين، تسجل البلدان العربية مستويات جيدة نسبياً في معيار "تهيئة بيئة مؤاتية"، فيما تسجل مستويات منخفضة في معيار "الجهاز المؤسسي والقانوني"[19]. وما يعوق التوفير الأفضل لأجيال المستقبل غياب الرقابة في الأنظمة والتقييم المنتظم للأثر البيئي.

الشكل 4- الدين الحكومي بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي في مجموعة من البلدان العربية، 2016



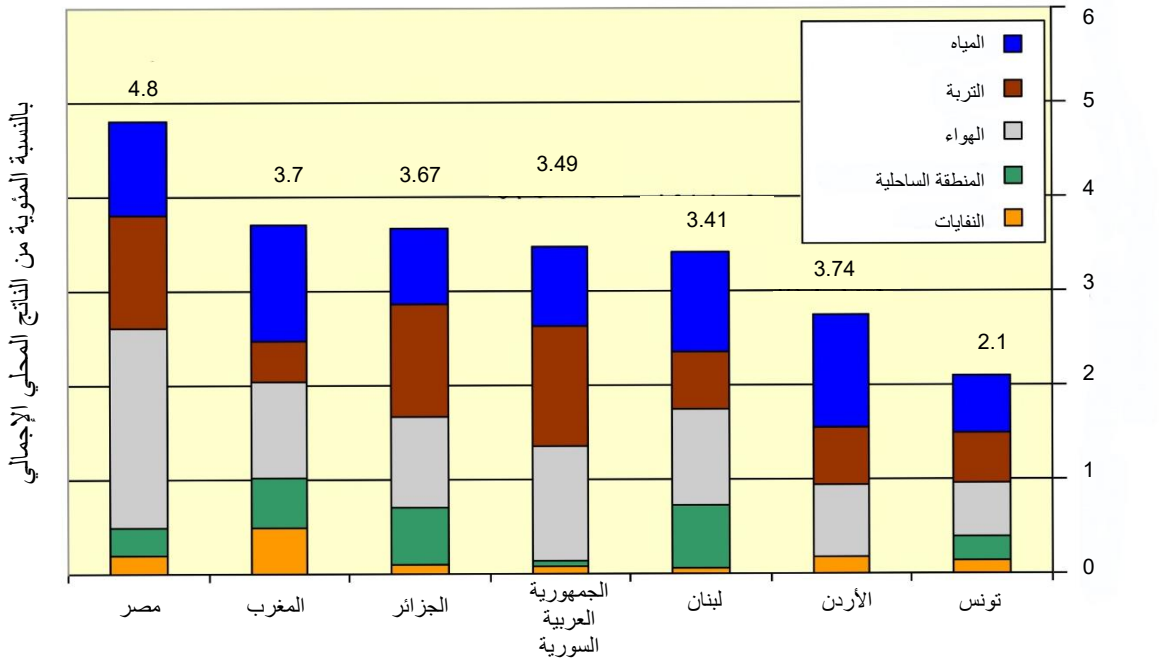
المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx (استرجعت في 12 أيلول/سبتمبر 2016).

35- وبالإضافة إلى المؤشرات المذكورة آنفاً، تُستخدم كلفة التدهور البيئي لتقييم الأضرار (بالقيمة النقدية) الناجمة عن الأنشطة الاقتصادية السنوية على المياه ونوعية الهواء، والأراضي الزراعية، والغابات، والنفايات، والمناطق الساحلية. وهي تحسب التكاليف بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي للبلد المعني. وتتراوح قيمة

(19) لمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على http://resourcegovernanceindex.org/.

هذه التكاليف بين 2.1 و4.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان العربية، وهي تؤثر على عناصر بيئية محددة تختلف حسب البلدان[20]. ففي مصر مثلاً، تتأتى كلفة التدهور البيئي بشكل رئيسي من التلوث الجوي، وفي الجمهورية العربية السورية من تدهور التربة (الشكل 5).

الشكل 5- كلفة التدهور البيئي حسب الفئات (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)، 2005



المصدر: Sherif Arif, "The cost of inaction in the Middle East and North Africa countries"، عرض قُدم في اجتماع الخبراء الدولي الثاني بشأن الاستهلاك والإنتاج المستدامين، في سان خوسيه، كوستاريكا، في أيلول/سبتمبر 2005.

دال- الانحياز في الإنفاق الاجتماعي

36- يطبق مؤشر العدالة بين الأجيال لرصد أنماط الإنفاق حسب الأجيال في بلد معين، مقياس الانحياز في الانفاق على كبار السن. وهذا المقياس هو نسبة الإنفاق على المسنين مقابل الإنفاق على غير المسنين. ولهذا المؤشر أهمية خاصة في المجتمعات الهرمة، حيث ينحاز الإنفاق إلى تلبية احتياجات المسنين على حساب حاجات الأجيال الفتية.

37- ولا يصلح هذا المؤشر لتقييم الآثار المالية للعدالة بين الأجيال في المنطقة العربية، وذلك لسببين رئيسيين. الأول هو أن المجتمعات في البلدان العربية هي مجتمعات شابة، ومن المتوقع أن تبقى كذلك خلال العقود القليلة المقبلة. والثاني هو افتقار المنطقة إلى البيانات المطلوبة لهذا المؤشر. لذلك، يُقترح الإنفاق على التعليم مؤشراً بديلاً لقياس الإنفاق بين الأجيال.

(20) Sherif Arif, "The cost of inaction in the Middle East and North Africa countries"، عرض قُدم في اجتماع الخبراء الدولي الثاني بشأن الاستهلاك والإنتاج المستدامين، في سان خوسيه، كوستاريكا، في أيلول/سبتمبر 2005.

38- وفي العقود القليلة الماضية، استثمرت البلدان العربية في التعليم 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و20 في المائة من الإنفاق العام. غير أن مستوى التقدم في التعليم ليس متجانساً ولا يزال محكوماً بفوارق على أساس الثروة ونوع الجنس ونوع المدرسة (عامة أو خاصة) ومكان الإقامة. ولا تزال نوعية التعليم الابتدائي، ولا سيما في المدارس العامة، متدنية. وقد أظهرت مقارنة دولية لطلاب الصف الثامن أن متوسط المنطقة أدنى بكثير من المتوسط الدولي[21]. وتشير هذه النتائج إلى أن زيادة الاستثمارات في رأس المال البشري لا تكفي لتوليد فرص اجتماعية واقتصادية في الأمد الطويل، بل يجب إرفاقها بتدابير إضافية لوصل الحلقات المتقطعة بين الحصول على التعليم الجيد وحقوق المواطنة.

ثالثاً- التخطيط للمستقبل: مقترحات لتحقيق العدالة بين الأجيال

39- تنطلق معظم الاتفاقيات العالمية التي اعتمدت في العقود الماضية، بما في ذلك خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، من نهج شامل للعدالة بين الأجيال يجمع بين حقوق الإنسان والعدالة للجميع. ويتطلب تنفيذ هذه الاتفاقيات الابتعاد عن الجانب النظري والتركيز على الجانب العملي لكي يتسنى تحقيق توازن عادل بين الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لأجيال الحاضر وأجيال المستقبل.

40- وقد اختبرت عدة بلدان من المنطقة وخارجها تدخلات تهدف إلى تعزيز التنمية المستدامة وصون مصالح أجيال المستقبل في عمليات وضع السياسات. وكثيراً ما تُصنف هذه التدخلات ضمن فئات ثلاث هي: (أ) معالجة الأبعاد الاجتماعية للعدالة بين الأجيال؛ (ب) التوعية بالقضايا المشتركة بين الأجيال؛ (ج) إعلاء الصوت وبناء الشراكات.

ألف- الأبعاد الاجتماعية للعدالة بين الأجيال

1- القضاء على فقر الأطفال

41- ترتب إمكانية انتقال الفقر بين الأجيال وتأثيره على التنمية المستدامة على الدول الأعضاء أن تعمل، بدعم من الإسكوا وجهات أخرى، على اتخاذ كافة التدابير للقضاء على الفقر والحد من أوجه عدم المساواة وتعزيز الإدماج الاجتماعي. وهذه الدول مدعوة إلى تكثيف جهودها للاستثمار في صحة الأطفال وتزويدهم بالتعليم الجيد في مختلف مراحل الحياة، بما فيها مرحلة الطفولة المبكرة، بالإضافة إلى توسيع نطاق برامج الحماية لصالح الأطفال والأسر المنخفضة الدخل.

2- معالجة قضية الدين العام

42- تهدف السياسات المالية عموماً إلى تحقيق التوازن بين الاستثمارات في الإجراءات التي تدعم بناء عالم أفضل لأجيال المستقبل دون زيادة الدين على أجيال الحاضر. فالحكومات مدعوة إلى تحصين نظم المعاشات التقاعدية وصناديق الثروة السيادية باعتبارها من الوسائل الممكنة لتخفيف أعباء الدين العام. ويمكن تحسين أداء صناديق الثروة السيادية مثلاً من خلال الإفصاح عن العقود المبرمة مع الشركات الاستخراجية، ونشر التقارير

(21) وثيقة الإسكوا، وعود الربيع.

الصادرة عن الأجهزة الرقابية والتنظيمية في الوقت المناسب، وزيادة الشفافية، وتطبيق معايير المساءلة، وضبط الفساد، وإحلال سيادة القانون، والمسارعة إلى اعتماد المعايير الدولية لإعداد التقارير من قبل الحكومات والقطاع الخاص.

3- ضبط الانحياز في الإنفاق

43- الدول الأعضاء مدعوة إلى مواصلة وضع برامج تعنى بالقضاء على فقر الأطفال وإصلاح المعاشات التقاعدية، بغية تصحيح الانحياز في الإنفاق بين الأجيال. ويمكن للحكومات أن تعتمد نُهجاً جديدة لتخفيف الانحياز في الإنفاق، مثل تخصيص الموارد لقضايا العدالة بين الأجيال، بحيث يُخصص جزء من الإنفاق المالي تحديداً لتحسين أحد أبعاد العدالة بين الأجيال. فخفض العبء المالي نتيجة لرفع سن التقاعد يساعد في زيادة الإنفاق على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة مثلاً. وتساعد التقنيات التحليلية على تحديد المستفيدين والمتضررين من مختلف التدابير المتعلقة بالإنفاق المالي، بما في ذلك الخدمات والتحويلات وتغير الأسعار. وفي هذا السياق، يجب تشجيع الدول الأعضاء على مواصلة تحسين عملية جمع البيانات وتحليلها، ورصد التقدم على مسار العدالة بين الأجيال.

باء- التوعية بالقضايا المشتركة بين الأجيال

1- فهم الالتزامات الأخلاقية تجاه الأجيال التي لم تولد بعد في سياق إحقاق العدالة والمساواة

44- الحكومات مدعوة إلى نشر ثقافة العدالة بين الأجيال بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني، وإلى توعية أجيال الحاضر بمفهوم العدالة والمساواة بين الأجيال. فالمسلّمات الأخلاقية تجاه أجيال الحاضر هي نفسها تجاه جميع البشر، أياً يكن المكان والزمان.

2- ترشيد احتياجات أجيال الحاضر وتضحياتها

45- لا يمكن تحديد احتياجات أجيال المستقبل وتفضيلاتها بالتفصيل. لكن على الحكومات أن تسعى، بالتعاون مع جميع الجهات المعنية، إلى تقديرها بحيث تكون تضحيات اليوم معقولة والنتائج المحققة منها إيجابية في المستقبل. ويمكن توضيح العلاقة بين الأجيال بحيث تكون إيجابية، تحتمل المزيد من التركيز على قيم التآزر والمنفعة المتبادلة بدل التركيز على الجوانب السلبية للمبادلات والمقايضات.

3- تعزيز التعليم لتحقيق التنمية المستدامة

46- الاستثمار في الموارد البشرية، ولا سيما التعليم، ضروري لتحقيق العدالة بين الأجيال باعتباره وسيلة لنقل المعارف إلى أجيال المستقبل. وفي سياق الاهتمام بأجيال المستقبل، يمكن للدول الأعضاء بناء حس التربية المدنية والمواطنة العالمية، لا سيما في صفوف الأطفال والشباب. ومن التدابير التي يمكن اتخاذها وضع مناهج دراسية حول التنمية المستدامة، وتدريب المعلمين، وزيادة فعالية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين نتائج التعليم والتدريب.

جيم- إعلاء الصوت وبناء الشراكات

1- إضفاء الطابع الديمقراطي على عمليات صنع القرار بشأن القضايا المشتركة بين الأجيال

47- الحكومات مدعوة إلى مناقشة القرارات التي تؤثر على توزيع الأعباء والمنافع بين الأجيال ضمن علاقة مشاركة تتيح للجميع فرصة التصرف في حياتهم في المستقبل. فالمشاركة في وضع الميزانية مثلاً تسمح للمواطنين بتحديد ومناقشة أولويات مشاريع الإنفاق العام التي قد تؤثر على أجيال المستقبل. وفي هذا السياق، يجب أن تسعى الحكومات إلى إشراك الشباب الذين تُعتبر مساهمتهم أساسية في التنمية المستدامة. ويمكن تعزيز تمثيل الشباب بعدد من الآليات، بما في ذلك تخفيض سن الاقتراع، وتشجيع الشباب على الاقتراع، وإدخال نظام الحصص في البرلمان، وإتاحة الاقتراع بالنيابة عن الأطفال. ويجب أن يشارك المجتمع المدني في وضع السياسات التي لها تأثير على العدالة بين الأجيال وتنفيذها ورصدها.

2- الاستفادة من جهود البحث وتعزيز دور القطاع الخاص

48- البحوث العلمية والتكنولوجيا الطويلة الأمد هي جزء من استراتيجية العدالة بين الأجيال الكفيلة بإيجاد موارد بديلة للموارد الطبيعية، واستخراج الموارد واستخدامها بكفاءة، وإدارة المخاطر الطويلة الأمد التي تهدد نوعية البيئة. والدول الأعضاء مدعوة إلى بناء ائتلافات مع القطاع الخاص والأوساط الأكاديمية والمؤسسات البحثية، مسترشدة بمبادئ العدالة والتضامن وأسس المسؤولية الاجتماعية للشركات. ويمكن تحسين مشاركة القطاع الخاص عبر بناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ودعم الأطر التنظيمية والسياسية التي تمكّن قطاع الأعمال وقطاع الصناعة من النهوض بمبادرات للتنمية المستدامة، والعمل بحسّ المسؤولية في الممارسات التجارية وتطبيق مبادئ المسؤولية الاجتماعية في أعمال الشركات.