

2012

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2012/Technical Paper.2
17 December 2012
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

تعزير الديمقراطية القائمة على المشاركة في منطقة الإسكوا



نشرة التنمية الاجتماعية
الجزء الرابع العدد الثاني
2012

12-0293

مقدمة

الاضطرابات التي اجتاحت المنطقة العربية في عام 2011 غيرت المشهد السياسي في العديد من بلدان المنطقة. فقد انتفضت الشعوب مطالبة بالكرامة، والإنصاف، والعدالة الاجتماعية، وبزيادة المشاركة في صنع القرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

وأتخذت الانتفاضات الشعبية مسارات مختلفة بين بلدٍ وآخر، مع أن الأسباب التي أدت إلى اندلاعها متشابهة: عقود من الحكم الاستبدادي، وانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وغياب سيادة القانون، وقمع للحريات العامة والحريات المدنية، وتحديات إنمائية تراكمت على مدى نصف قرن من الزمن، فتجذرت في الحياة الاجتماعية، فقراً وحرماناً، وارتفاعاً في معدلات البطالة (خاصة في صفوف الشباب)، وإفساداً، وفوارق اجتماعية واقتصادية.

ويدرك المواطنون العرب اليوم أن الطريق إلى الديمقراطية ما زال طويلاً ومحفوفاً بالمصاعب والتحديات الجسيمة على المدى القصير والمتوسط والطويل. وقد أظهرت تجربة بلدان شهدت تحولات مماثلة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وأوروبا الشرقية وآسيا، أن ما تحققه الانتفاضات الشعبية يتوقف على مزيج من المتغيرات المتوقعة وغير المتوقعة. ففي حين أدت الانتفاضات

الشعبية في بعض هذه البلدان إلى إرساء أنظمة ديمقراطية واعدة تركز إلى سيادة القانون، أدى الفساد المستشري والصراع حول السلطة، في بعض بلدان أخرى، إلى استمرار الاضطرابات وإن بدرجات متفاوتة. وعلى غرار البلدان العربية اليوم، واجهت هذه البلدان عدداً من التحديات منها إشراك مختلف الفئات السكانية، ولا سيما المجموعات المهمشة تقليدياً، وإصلاح المؤسسات، وتحسين المساءلة، وتطبيق

"تحقيق الديمقراطية يكون بتنمية المجتمعات وإنشاء منظمات المجتمع المدني التي تسمو فوق التركيبات التقليدية والطائفية والعرقية..."

"خالد غزال، في ندوة إلكترونية نظمتها الإسكوا حول "المشاركة والديمقراطية" (حزيران/يونيو - أيلول/سبتمبر 2012).

العدالة الانتقالية، وتخفيف الضغط السياسي الخارجي، وتعزيز النمو الشامل والترابط الاجتماعي، واحترام حرية الإعلام. وكان التحدي الأبرز إنشاء آليات للمشاركة تضمن بناء توافق وطني على عدد من الأولويات وحماية حقوق جميع المواطنين على أساس المساواة.

ويعي مواطنو البلدان العربية أن الشعوب التي تعيش في كنف الأنظمة الديمقراطية يتمتع أفرادها بهامش أكبر من الحرية والكرامة ويعيشون حياة أفضل. والأنظمة الديمقراطية قادرة على إرساء أسس ثابتة للنمو الاقتصادي على المدى الطويل، وتهيئة بيئة خصبة للفكر والإبداع. وإحلال الديمقراطية لا يحسن معيشة المواطنين فحسب، بل يعزز الأمن الإقليمي والعالمي.

المشاركة والديمقراطية: علاقة ترابط

بين المشاركة والديمقراطية علاقة ترابط وثيق، إذ لا يستقيم عنصر منهما دون الآخر. فالمشاركة هي محرك للديمقراطية، والديمقراطية هي عامل فاعل للمشاركة. وأكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أن "الديمقراطية قيمة عالمية تستند إلى إرادة الشعوب المعبر عنها بحرية في تحديد نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية

والثقافية وإلى مشاركتها الكاملة في جميع نواحي حياتها⁽¹⁾. وعملية التشاور وتبادل المعلومات والمشاركة الفاعلة في المجال العام، تثبت شرعية الحكومة والثقة فيها، وتعزز الشفافية والمساءلة، وجميع هذه العوامل تؤدي إلى نظام ديمقراطي قوي وسليم.

والمبادئ الديمقراطية تعزز المشاركة، إذ تؤمن الأسس التشريعية السليمة لتمكين المواطنين، فيشعرون بالحرية اللازمة وبالقدرة على اتخاذ القرارات التي تُعنى بأولوياتهم، وتسهم في الارتقاء بمستوى حياتهم. والمشاركة هي في صلب تعريف الديمقراطية وتحديد مبادئها والمشاركة المدنية في صنع القرار هي من أهم أوجه المشاركة ومن أهم مقومات الأنظمة الديمقراطية الناجحة. فالمجتمع المدني الناشط والحيوي قادر على تحسين القرارات على مستوى السياسات العامة، وترسيخ الحكم السليم عبر تعزيز الشفافية ومساءلة الحكومات، وتفعيل مبادرات التنمية على أساس الاحتياجات.

المشاركة المدنية والديمقراطية في منطقة الإسكوا

الانتفاضات الشعبية التي اجتاحت المنطقة مؤخراً أزكت في المواطنين آمالاً عارمة في العبور إلى عصر جديد، عصر العدالة الاجتماعية والديمقراطية، عصر التحرر من الاستبداد والمحسوبية والفساد. وعلى الرغم من أن الإصلاحات المؤسسية وعملية إرساء الديمقراطية لم تكتمل بعد في بعض البلدان، لا تزال الوعود قائمة بتوطيد أسس المشاركة واعتماد أساليب الحكم الديمقراطية. وللمجتمع المدني قدرة تخوله قيادة عمليات التغيير والإصلاح في المنطقة العربية ومطلوب منه اليوم أكثر من أي وقت مضى أن يجعل الدولة من جديد مسؤولة ديمقراطياً أمام المواطنين⁽²⁾.

وبرز دور المجتمع المدني في المنطقة العربية في العقود القليلة الماضية كوسيط بين الدولة والمواطنين. وقد تحسنت مشاركة المواطنين في صنع القرار، لكن تحويل هذه المشاركة إلى ممارسة دائمة ضمن المؤسسات لا يزال هدفاً بعيد المنال بسبب مجموعة من التحديات المتزايدة التي تواجه المجتمع المدني. وأظهرت دراسة أجرتها الإسكوا حديثاً حول مشاركة المجتمع المدني في عمليات صنع السياسة العامة، عدداً من التحديات التي يواجهها المجتمع المدني في البلدان العربية. ومن هذه التحديات عدم الاستقرار السياسي وعدم توفر البيئة السياسية التي تسمح بمشاركة ناشطة من المجتمع المدني، وهيمنة القيم القبلية والمحافظّة لبعض القوى الدينية التي تحول دون المشاركة الحقيقية، وضعف الإصلاحات السياسية والقانونية والتعليمية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية⁽³⁾ وانعدام الحريات المدنية. وسلّطت الدراسة الضوء على تحديات أخرى منها القيود التشريعية، وانعدام الرؤية الطويلة المدى، بالإضافة إلى تحكّم الدول ببرامج المجتمع المدني وبمصادر تمويلها. ومن العوائق التي يواجهها المجتمع المدني والتي تمنع مشاركته في صنع القرارات افتقاره إلى القدرات والخبرات التي تؤهله للعمل المؤسسي، وغياب التنسيق بين الجهات الفاعلة فيه، وتجزؤ عمله في مبادرات متعدّدة لا تندرج في إطار مترابط ومتكامل.

(1) الأمم المتحدة، الجمعية العامة، القرار 155/64 بشأن تعزيز دور الأمم المتحدة في زيادة إجراء انتخابات دورية ونزيهة وتشجيع إرساء الديمقراطية.

(2) Fred Powell, "Civil Society, Social Policy and Participatory Democracy: Past, Present and Future", *Social Policy and Society* 8:1 (2008), p. 57.

(3) الإسكوا، تحليل مقارن لمشاركة المجتمع المدني في السياسة العامة في دول عربية مختارة، E/ESCWA/SDD/2010/1.

وفي غياب أي أدوات لقياس المشاركة في البلدان العربية، يمكن اعتماد عدد منظمات المجتمع المدني المسجلة في كل بلد كمؤشر للمشاركة المدنية (في صنع القرار إما على صعيد الحكومة الوطنية أو المحلية). وأفادت دراسة الإسكوا في هذا الإطار بأن عدد منظمات المجتمع المدني في عامي 2007 و2008 بلغ 38 500 منظمة في المغرب (ما يعادل منظمة واحدة لكل 815 مواطناً مغربياً)، و27 068 منظمة في مصر، مقابل 66 منظمة فقط في الكويت و126 في الإمارات العربية المتحدة⁽⁴⁾، ينشط معظمها في مجال الأعمال الخيرية. ومن المؤشرات التي يمكن اعتمادها لقياس مستوى المشاركة أيضاً عدد الناخبين المسجلين. فعلى سبيل المثال، بلغت نسبة الناخبين المسجلين الذين أدلوا بأصواتهم في انتخابات أيار/مايو 2012 التشريعية في الجزائر 43 في المائة⁽⁵⁾، في حين وصلت إلى 65 في المائة في الانتخابات الرئاسية الأخيرة التي جرت في 21 شباط/فبراير 2012 في اليمن⁽⁶⁾ و62 في المائة في الانتخابات الوطنية الأخيرة التي جرت في تموز/يوليو من العام نفسه في ليبيا⁽⁷⁾. غير أن انتفاضات عام 2011 بينت أن عدد منظمات المجتمع المدني المسجلة وعدد الناخبين المسجلين لا يمكن أن يكون مؤشراً وافياً لقياس المشاركة.

وقد أظهر الدعم الشعبي الواسع للمؤسسات الديمقراطية ولأشكال الحكم السليم أهمية مشاركة المواطن الفعلية ووجود نظام ديمقراطي مستقرّ (90 في المائة من العراقيين في عام 2012، و85 في المائة من المغاربة في عام 2006، و83 في المائة من الفلسطينيين في عام 2006، و81 في المائة من اللبنانيين في عام 2012، و81 في المائة من السودانيين في عام 2012، و74 في المائة من الأردنيين في عام 2006، و63 في المائة من اليمنيين في عام 2007)⁽⁸⁾.

ومع أن التوقعات تشير إلى موجة جديدة من التغيير السياسي نحو الديمقراطية، أظهر تقرير مؤشر الديمقراطية لعام 2011 الذي تعدّه وحدة الاستخبارات الاقتصادية أن المشاركة السياسية لم تتحقق بعد في معظم البلدان العربية. وقد سجلت بعض البلدان العربية مستويات متدنية في مجال المشاركة السياسية وجاء مجموع النقاط على سبيل المثال 4.4 لليمن، و3.3 لليبيا، و2.2 للجمهورية العربية السورية، و1.1 للمملكة العربية السعودية. لكن الأداء كان أفضل في بلدان أخرى كفلسطين التي بلغ مجموع نقاطها 7.7، ثم لبنان الذي بلغ مجموع نقاطه 7.2، وتونس التي سجلت 6.6 نقاط. وعلى مصر أن تكثف جهودها لتحسين مستويات المشاركة السياسية (مجموع النقاط 5)، والحريات المدنية (مجموع النقاط 3.82) والتعددية السياسية (مجموع النقاط 2.08)⁽⁹⁾.

وفي الجدول التالي معلومات مفصلة عن العجز في مجال الديمقراطية في البلدان العربية، تبين الحاجة الملحة إلى عملية محكمة التخطيط لبناء الديمقراطية.

الجدول 1- وضع الديمقراطية في المنطقة العربية

(4) الإسكوا، تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عمليات السياسات العامة، E/ESCWA/SDD/2010/Technical Paper.1.

(5) <http://english.dohainstitute.org/release/26064712-84a2-486c-b74c-efcabe3d6bce>

(6) International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Next Steps in Yemen's Transition*, IFES briefing paper, 6 March 2011, p. 3.

(7) <http://www.hnec.ly/en/>

(8) <http://www.arabbarometer.org/reports/reports.html>. أجريت مسح الباروميتر العربي للبلدان على مستوى وطني في

بلدان عربية محددة وركزت على المواضيع التالية: (1) الوضع الاقتصادي في البلاد، (2) الممارسات الدينية ودور الدين في المجتمع والسياسة، (3) الأنظمة السياسية والديمقراطية وتقييم الحكومة والمؤسسات من حيث الكفاءة، والفساد والشفافية، (4) دور المرأة في المجتمع، (5) العلاقات الدولية.

(9) http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2011

البلد	وضع الديمقراطية	وضع الدولة	المشاركة في الحياة السياسية	سيادة القانون	استقرار المؤسسات الديمقراطية	التكامل السياسي والاجتماعي
الأردن	3.9	6.5	3.8	4.0	2.0	3.3
الإمارات العربية المتحدة	4.2	8.0	2.5	4.5	2.5	3.3
البحرين	4.4	7.8	2.5	4.5	2.0	5.0
تونس	3.9	7.8	3.0	3.5	2.0	3.0
الجزائر	4.3	7.0	4.3	4.3	2.0	4.0
الجمهورية العربية السورية	3.2	7.0	2.0	2.3	2.0	2.7
السودان	2.9	3.5	3.0	2.5	2.0	3.3
العراق	4.4	4.5	5.8	4.3	4.5	3.0
عمان	3.9	8.3	3.0	3.5	2.0	2.7
قطر	4.1	8.3	3.5	4.0	2.0	2.7
الكويت	5.0	8.0	4.5	5.3	3.0	4.0
لبنان	6.2	6.3	6.5	5.8	6.0	6.3
ليبيا	3.1	7.5	1.3	2.8	2.0	2.0
مصر	4.1	7.0	3.3	3.5	2.0	4.7
المغرب	3.9	6.8	3.3	3.5	2.0	4.0
المملكة العربية السعودية	2.8	5.8	1.5	3.3	1.0	2.3
اليمن	3.7	4.8	3.8	4.0	2.0	4.0

المصدر: مقتبس من دليل برتلسمان للتحوّل (BTI) للعام 2012 ومتاح على الموقع <http://www.bti-project.org/atlas/>.

ملاحظة: قياس الديمقراطية بدليل برتلسمان للتحوّل يجري على أساس خمسة معايير أساسية، يعطى كل منها عدداً من النقاط يتراوح بين صفر و10 وهذه المعايير هي: (1) "وضع الدولة" المتمثل بتفرد الدولة باستخدام القوة، وهوية الدولة، وعدم تدخل المذاهب الدينية، وتوفير مقومات الإدارة الأساسية؛ (2) "المشاركة السياسية" التي تقوم على الانتخابات الحرة والعادلة، والقدرة الفعالة على الحكم، والحق في التجمع وإنشاء الجمعيات، وحرية التعبير؛ (3) "سيادة القانون" تشمل فصل السلطات، والسلطة القضائية المستقلة، وملاحقة المتهمين بسوء استعمال السلطة؛ (4) "استقرار المؤسسات الديمقراطية" الذي يشمل أداء هذه المؤسسات والالتزام بالمؤسسات الديمقراطية؛ و(5) "التكامل السياسي والاجتماعي" الذي يشمل نظام الأحزاب، وجماعات المصالح، وتأييد الديمقراطية، ورأس المال الاجتماعي.

الديمقراطية القائمة على المشاركة: المفهوم، والفوائد والتحديات

الديمقراطية القائمة على المشاركة هي العملية التي تتيح فرصاً حقيقية لفئات المجتمع كلها للمشاركة في الحياة السياسية والاضطلاع بمسؤولية المشاركة في صنع القرار، وبالأخص في المسائل التي تؤثر على حياتها.

وأبرز مقومات الديمقراطية القائمة على المشاركة:

- تعميق حسّ الالتزام لدى المواطنين لينمو فيهم الشعور بالمسؤولية المباشرة. فباتخاذ الترتيبات المؤسسية المناسبة لإنشاء هيئات استشارية للحوار والتفاوض، وبزيادة وعي المواطنين بالمسائل التي تؤثر على حياتهم، ينمو لدى المواطن حسّ قوي بالمشاركة في جميع أوجه عملية صنع القرار، مما يعزّز فيه الحس بالمسؤولية الاجتماعية، ويؤدّي إلى اتخاذ قرارات تخدم مصالحه وتلبي حاجاته على نحو أفضل؛
- توطيد مقومات الحكم عبر تحسين تدفق المعلومات والمساءلة من الأعلى إلى الأسفل أو العكس، وتمكين المجتمع المدني من التأثير على أصحاب السلطة؛

- إضفاء الشرعية على مشاركة المجتمع المدني في جميع مراحل عمليات صنع السياسة العامة وتكريسها ضمن المؤسسات، وذلك منذ وضع برنامج العمل السياسي وحتى صياغة السياسات وتنفيذها وتقييمها؛
- تعزيز التشبيك والتعاون بين المجتمع المدني والحكومة في عمليات صنع السياسة العامة؛
- تحسين نوعية ومصداقية السياسات من خلال مساهمة المجتمع المدني المنظم على مستوى الخبرة والحوار والتفاوض؛

- تشجيع الحوار وإضفاء المزيد من الشرعية والشفافية على قرارات الحكومة؛

"تتطلب صياغة عقد اجتماعي جديد إشراك الناس في رؤية موحدة عن الدستور ومواده الرئيسية. وفي المقابل، على التحركات الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية أن تراقب وتعارض أي قرار قد يؤثر سلباً على المواطنين ومطالبهم بحقوقهم وبالعدالة الاجتماعية..." إيمان زيّاد، مشاركة في ندوة إلكترونية نظمتها الإسكوا حول "المشاركة والديمقراطية" (حزيران/يونيو - أيلول/سبتمبر 2012).

- تعزيز التكامل الاجتماعي عبر إعطاء مختلف الفئات الاجتماعية، كالنساء والشباب والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والمجموعات العرقية وكبار السن وغيرهم، حقاً شرعياً في المشاركة الناشطة في اتخاذ القرارات المتعلقة بهم مباشرة⁽¹⁰⁾.

وقد تواجه الديمقراطية القائمة على المشاركة مجموعة من التحديات التي يعتمد ظهورها على مدى الفعالية في تطبيق هذه الديمقراطية. فإشراك مجموعات متنوعة من المواطنين قد يستغرق وقتاً طويلاً ويتطلب مشاورات مطوّلة، يمكن أن تؤدي إلى نشوء تيارات معارضة وإلى إطالة عملية التوافق على القرارات. ويتطلب التطبيق المنهجي والمستدام للديمقراطية القائمة على المشاركة إحداث تغييرات مؤسسية كمنهجيات صنع القرار إلى مستويات أدنى في التسلسل الإداري لتعميم الحسّ بالالتزام، وإن أدى ذلك إلى تجزئة هذه العمليات ونشوء حالات من عدم اليقين.

"لن يتم أي انتقال إلى نظام ديمقراطي ولن توجد أي حياة سياسية متوازنة ولا ديمقراطية حقيقية إذا استمرّ إقصاء المرأة من المشاركة السياسية..." مالك صغيري، وسيط في ندوة إلكترونية أقامتها الإسكوا حول "المشاركة والديمقراطية" (حزيران/يونيو - أيلول/سبتمبر 2012).

وينطوي تطبيق هذه الديمقراطية على عدد من الهواجس حول كيفية إشراك الفقراء في المشاورات العامة وكيفية منع الطبقة الحاكمة من الاستئثار بمنافع الديمقراطية القائمة على المشاركة في ظل غياب قنوات للمشاركة تشرف عليها المؤسسات. وتضاف إلى هذه الهواجس عملية انتقاء الجهات المشاركة في المشاورات التي قد تؤدي أحياناً إلى إقصاء المجموعات الأكثر ضعفاً وتهميشاً، وإمكانية تغليب بعض صانعي القرارات مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة، فيحجمون عن نقل السلطة إلى عموم الناس خوفاً من خسارة مكاسبهم السياسية.

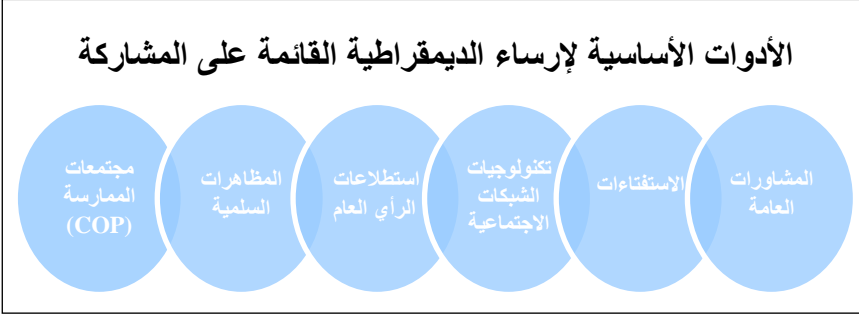
وهذه التحديات مجتمعة لا يمكن النظر فيها بمعزل عن المخاطر الناتجة من عدم إشراك المواطنين في صنع القرار، ومن ضمنها خطر الانزلاق مجدداً في النزاعات. وتتطلب الديمقراطية القائمة على المشاركة التزاماً

Adapted from: Sarah Van Dooselaere, *Participatory Democracy, Civil and Social Dialogues*, (Fondation pour la (10)

.Solidarité, 2004). Available from <http://www.pourlasolidarite.eu/Participatory-Democracy-Civil-and.10446?lang=en>

سياسياً صارماً وأطراً مؤسسية منظمة. ويمكن لهذه الديمقراطية ولمشاركة المجتمع المدني الفعالة أن تشكل أساساً لبناء قيم الديمقراطية، ووضع رؤية مشتركة للدولة المدنية تضمن إعادة إدماج المجموعات التي كانت مهمشة، وتخفيف شعورها بالإقصاء. والديمقراطية القائمة على المشاركة تمكن الشعب من بناء مستقبله ومن تحديد السياسات التي تناسبه، ومن مساءلة صانعي القرار.

شروط الديمقراطية القائمة على المشاركة



على الحكومات أن تعمل بالشروط التالية من أجل تطبيق الديمقراطية القائمة على المشاركة:

• الاعتراف بأهمية دور المجتمع المدني؛

• الاعتراف بحق جميع فئات المجتمع، بما فيها الأقليات والنساء وغيرها، في التعبير عن رأيها وفي التجمّع والتصويت؛

• إقامة منتديات للحوار والتفاوض بين المواطنين والقيمين على السلطة من خلال وضع أطر مؤسسية مناسبة، على غرار الهيئات الاستشارية، والعمليات القائمة على المشاركة، لأن "الحوار المدني هو الأداة المثلى لتحقيق الديمقراطية القائمة على المشاركة"⁽¹¹⁾؛

• ترسيخ الديمقراطية القائمة على المشاركة ضمن المؤسسات، إما عبر ولاية سياسية تشرع ممارسة الديمقراطية القائمة على المشاركة ومبدأ المشاركة (كما هو منصوص عليه في المادة I-46 من الدستور الأوروبي) وإما عبر تعميم مفهوم المشاركة الديمقراطية القائمة على المشاركة في الهياكل الإدارية والسياسية والمؤسسية للحكم؛

• توفير الآليات المؤسسية المناسبة لتمكين الأفراد من المشاركة مباشرة في عملية صنع القرار والتأثير على عملية التشريع. فعلى سبيل المثال، أسهم تطبيق سياسات اللامركزية وإشراك منظمات المجتمع المدني في البرامج العامة في

ترسيخ الديمقراطية القائمة على المشاركة في المؤسسات:
حالة الاتحاد الأوروبي

تمّ تكريس الديمقراطية القائمة على المشاركة في المؤسسات من خلال المادة I-46 من الدستور الأوروبي وهي تشدّد على المبادئ التالية:

1- على مؤسسات الاتحاد أن تمنح المواطنين فرصة تبادل وجهات النظر علناً.

2- على مؤسسات الاتحاد إقامة حوار مفتوح وشفاف ومنتظم مع المجتمع المدني والجمعيات التمثيلية الأخرى.

3- على المفوضية أن تجري مشاورات واسعة مع الأطراف المعنية لضمان الاتساق والشفافية في أعمال الإتحاد.

4- يحقّ للمجموعات التي لا يقلّ عددها عن مليون مواطن أن تدعو المفوضية إلى تقديم أي اقتراح مناسب حول المسائل التي يعتبر المواطنون أنها تتطلب تحركاً قانونياً من قبل الإتحاد بهدف تطبيق الدستور.

المصدر: Sarah Van Dooselaere, op. cit.

بوليفيا والفلبين في ترسيخ مشاركة المجتمع المدني في الحكم، وبالأخصّ على مستوى الحكومة المحليّة. ووضعت جمهورية كوريا سياسات متعلّقة بـ "الحكومة الشفافة القائمة على المشاركة" عزّزت مشاركة المجتمع المدني في ميادين مختلفة من الحكم، ولا سيما في ميدان المساءلة العامة. كذلك سهّلت عملية وضع الميزانية القائمة على المشاركة في بورتو أليغري في البرازيل، عملية توزيع السلطة على مستوى الحكومة المحليّة ونقلت إلى المواطنين المسؤولية المباشرة عن عدد من القرارات الهامة والموارد⁽¹²⁾؛

- تحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف عبر تعزيز الحريات المدنية وإعطاء جميع المواطنين الحق في المشاركة في صنع القرار بالتساوي، بغض النظر عن انتماءاتهم وخصوصياتهم؛
- إشراك وسائل الإعلام في المبادرات المبنية على الديمقراطية القائمة على المشاركة من خلال تعزيز دورها في الدعوة إلى مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار، وكشريك فعال في الجهود الإنمائية، وقناة اتصال بين المجتمع المدني والحكومة. فتخفيف القيود القانونية عن وسائل الإعلام وخاصة في العالم العربي، يمكنها من توفير بيئة يتفاعل فيها المواطنون ويتحاورون، ومن المساهمة في التغيير الاجتماعي؛
- الالتزام الصارم بمبادئ الشفافية والمساءلة والشرعية في الحكم.

الديمقراطية القائمة على المشاركة في الممارسة العملية

دروس من أمريكا اللاتينية: المشاركة في وضع الميزانية في البرازيل

في عام 1989، أطلق حزب العمال في البرازيل مبادرة المشاركة في وضع الميزانية، قامت في إطارها عدة مجموعات من المواطنين بإعداد ميزانيات البلديات. وتضمّنت آليات المشاركة إنشاء مجموعات للمشاركة في مناقشة مسودّات الميزانيات والمناقشات العامة التي تناولت خمسة مواضيع جرى التداول في كل منها خلال جولتين من الاجتماعات سنوياً. وحدد المواطنون المطالب التي أرادوا إدراجها في ميزانية المدينة وخطط الاستثمار من خلال المشاركة في عدد من النقاشات الرسمية وغير الرسمية والاجتماعات التحضيرية. وجرى تحديد أولوية هذه المطالب من خلال ربطها بالحاجة إلى خدمات معينة وبعدها السكان. وطيلة فترة ثلاثة أشهر، ظل مجلس الميزانية بالمشاركة المؤلف من 44 مواطناً يعقد اجتماعات أسبوعية مدة كل منها ساعتان، إلى أن جرى الاتفاق على المقترح النهائي للميزانية وأحيل للتصديق عليه.

وأدى نجاح هذه العملية إلى اعتمادها في أكثر من 80 مدينة في البرازيل وأمريكا اللاتينية، الأمر الذي أدّى إلى تحسين الخدمات وسبل المعيشة بشكل ملحوظ. فعلى سبيل المثال، ارتفع بين عامي 1989 و1996 عدد المنازل التي تصلها المياه من 80 إلى 98 في المائة في البرازيل، كما ازداد عدد المنازل الموصولة إلى شبكة الصرف الصحي من 46 إلى 85 في المائة، وتضاعفت نسبة التسجيل في المدارس، وتمّ تعبيد 30 كيلومتراً من الطرقات سنوياً، وارتفع معدل جباية الضرائب المحليّة بنسبة 50 في المائة تقريباً، ممّا يدل على رضا المواطنين عن الخدمات العامة. وعلى الرغم من بعض القيود من حيث نوعية تمثيل المواطنين وضيق الوقت

المخصص لعملية التشاور، تشكل مدينة بورتو أليغري مثلاً يحتذى به عن المشاركة الشعبية، والمفاوضات الواسعة، وعن سبل الإدارة الديمقراطية الفعّالة للموارد⁽¹³⁾.

دروس من أوروبا: الديمقراطية القائمة على المشاركة في كرواتيا

بعد عقود من الحكم الاشتراكي وهيمنة الحزب الواحد وتجربة الحرب المدمّرة، أطلقت كرواتيا في عام 2000 مبادرة الحكومة المحلية القائمة على المشاركة. وتضمّنت هذه المبادرة برنامجاً لمدة ثلاث سنوات لتطوير نظام الحكم الذاتي المحلي وبناء القدرة المحلية على التخطيط الإنمائي القائم على المشاركة. وطبّقت هذه المبادرة في ثلاث مناطق في كرواتيا اعتمدت فيها آلية المشاركة نفسها، التي شملت تنظيم عدد من ورشات العمل الهادفة إلى تحديد المشاكل الجماعية، ووضع خطط إنمائية إستراتيجية، وعقد جلسات عامة بمعدّل ثلاث جلسات في الشهر في كلّ بلدة للتفاوض بشأن الخطط المطروحة، والتوافق على الأولويات الإنمائية وضمن التزام رئيس البلدية بتنفيذ هذه الخطط. وعلى الرغم من مشاركة السكان الكثيفة في جميع هذه الأنشطة، تفاوتت نسب التنفيذ كثيراً بسبب نوعية القيادة السياسية وتضارب البرامج السياسية الداخلية في البلديات⁽¹⁴⁾.

دروس من آسيا: الديمقراطية القائمة على المشاركة في الهند

استخدمت الحكومة المحلية، بالتعاون مع مسؤولين في الدولة، بيانات تعداد السكان لإحصاء جميع الأسر التي تعيش على دخل متدنٍ دون خط الفقر، فوزّعت عليها بطاقات تخوّل حاملها الحصول على مجموعة واسعة من المساعدات الحكومية، كالحصص الغذائية وخدمات التعليم والطبابة المجانية. ويصدّق على قائمة الأسر التي تعيش دون خط الفقر وعلى عملية اختيار المستفيدين خلال اجتماعات منتظمة تعقد داخل القرية بمعدل أربع مرات سنوياً. ويرصد الناخبون المسجلون أعمال الحكومات المحلية ويصدّقون على الميزانيات.

وهذه الاجتماعات بالغة الأهمية بالنسبة إلى الحكومة والمواطنين لأنها تُمكن المجموعات الأشد فقراً وضعفاً من المشاركة في عملية صنع القرار، ومساءلة المسؤولين، وتمكّن الحكومة من مراعاة احتياجات الفقراء. وبيّن تقييم أجراه البنك الدولي في عام 2002 تناول أربع ولايات في جنوب الهند، أن المجموعات الضعيفة التي تشمل أعضاء الفئات الاجتماعية والقبائل المحرومة، والأميين والأشخاص الذين لا يملكون أرضاً، شاركوا بكثافة في الاجتماعات، وأدلووا بأرائهم بحرية، واستفادوا كثيراً من إجراءات تحسين الحصول على الخدمات العامة⁽¹⁵⁾.

World Bank, "Case study 2: Porto Alegre, Brazil, Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management", *Social Development Notes*, No. 71, March 2003. (13)

Irena Dokic, Nenad Starc and Paul Stubbs, "Participatory Democracy: From Ideals to Realities – The Lessons from Three Localities in Croatia", in Sylvain Giguère (ed.), *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*, (OECD Publishing, 2007). Available from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264038523-9-en>. (14)

Tim Besley, Rohini Pande and Vujayendra Rao, *Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from South India*, (World Bank, undated), p. 11. Available from www.hks.harvard.edu/fs/rpande/papers/participation_1.pdf. (15)

أنشطة الإسكوا في مجالات الديمقراطية القائمة على المشاركة، والحكم الديمقراطي، ومشاركة المجتمع المدني (2011-2012)

أهم استنتاجات وتوصيات ندوة الإسكوا الإلكترونية حول "المشاركة والديمقراطية"

(1) الانتقال إلى الديمقراطية يتطلب إعادة ابتكار الحكم وصياغة عقد اجتماعي جديد وإرساء الثقة والأمل.

(2) دور المرأة الذي يخضع للتغيير في العالم العربي أمر أساسي. لن يتم أي انتقال إلى نظام ديمقراطي ولن توجد أي حياة سياسية متوازنة ولا ديمقراطية حقيقية إذا استمر إقصاء المرأة من المشاركة السياسية.

(3) بناء التوافق بين الجهات الفاعلة السياسية والاجتماعية لا غنى عنه في عملية الانتقال إلى نظام ديمقراطي. ويجب أن يكون مدعوماً بإرادة سياسية قوية ووحدة وطنية وعدالة انتقالية وجدول أعمال اجتماعي جديد يحسن الحقوق والحريات العامة والفردية.

(4) المجتمع المدني عنصر أساسي في نجاح الحوارات الوطنية. وذلك يتطلب قابلية المجتمع المدني على التغيير والتغيير في الوقت نفسه.

(5) يمكن اعتبار المجتمع المدني حيزاً للتعبير عن القيم الديمقراطية وبإمكانه أن يلعب دوراً مهماً في حث المواطنين على المشاركة في صنع القرار والمطالبة بحقوقهم.

(6) الديمقراطية والحريات المدنية واعتماد جدول أعمال إنمائي جديد كلها شروط مسبقة وأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية.

(7) يجب أن تكون التحركات الشبابية أكثر تنظيماً بغية المشاركة الناشطة والفعالة في عملية الانتقال الديمقراطي.

(8) من الإصلاحات الأشد إلحاحاً والضرورية للانتقال السياسي الحالي محاربة الفساد ومحاربة الأقارب والمحسوبية وضمان الشفافية.

شكل عام 2011 نقطة تحول في العديد من البلدان العربية حيث انتفض المواطنون رفضاً لإقصائهم عن صنع القرار في المجالات السياسية، والاجتماعية والاقتصادية. واستندت شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا إلى خبرتها الطويلة في نهج المشاركة، وبادرت إلى تنفيذ عدد من الأنشطة في فترة السنتين 2011-2012 لتلبية الاحتياجات التي برزت في المرحلة الانتقالية، بما في ذلك تعزيز مقومات الحكم السليم، والعدالة الاجتماعية، والمشاركة في الحياة المدنية⁽¹⁶⁾.

الاجتماعات وجلسات الحوار

أقيم منتدى للمجتمع المدني العربي في مصر في عام 2011 تحت عنوان "الحراك الجديد ومسار النهضة العربية" بهدف تفعيل التوصيات المتعلقة بمشاركة المجتمع المدني في السياسة العامة، شاركت فيه منظمات الشباب وهيئات المجتمع المدني التي شاركت في الانتفاضات.

وعقب المنتدى اجتماع لفريق الخبراء شاركت فيه عدة شعب بهدف مواصلة البحث في متطلبات تقدّم المراحل الانتقالية. وتناول الاجتماع أيضاً محركات الانتفاضات، وعمليات التغيير، والنتائج المتوقعة، والتحديات المستجدة التي تواجه عملية بناء الديمقراطية القائمة على المشاركة والحكم خلال المرحلة الانتقالية.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2011، عقدت الإسكوا ندوة إقليمية حول "التنمية بالمشاركة وتسوية النزاعات: مسار الانتقال الديمقراطي والعدالة الاجتماعية" بهدف تحديد المشاكل والعوائق التي تواجه الانتفاضات العربية وإلى استشراف مستقبل مسار الانتقال إلى الديمقراطية في المنطقة العربية عبر التركيز على العلاقات بين

(16) للاطلاع على المزيد من المعلومات وعلى تقارير الاجتماعات: <http://pdwa.escwa.org.lb/page.php?id=11>.

أصحاب المصلحة المعنيين بوضع السياسات وتحديد أوارهم الجديدة والمستجدة. واستعرض المنتدى عدداً من التجارب السابقة في الانتقال إلى الديمقراطية واستخلص منها دروساً واستنتاجات.

برامج بناء القدرات

استندت شعبة التنمية الاجتماعية إلى خبرتها في وضع برامج بناء القدرات التي تركز على المشاركة، لإعداد دليل جديد حول بناء قدرات الشراكة في الحكم الديمقراطي، تستجيب فيه إلى متطلبات انتفاضات عام 2011 العربية من حيث تدريب أصحاب المصلحة المعنيين بعملية الانتقال إلى الديمقراطية على ممارسات الحكم السليم. ويعرض الدليل معلومات ومهارات تنظيمية وتقنية في مجال الحكم الديمقراطي وتسوية النزاعات في إطار عملية الانتقال إلى الديمقراطية.

وخضع الدليل للتدقيق خلال ورشة عمل دون إقليمية (بيروت، 16-19 نيسان/أبريل 2012) جمعت ممثلين عن مؤسسات حكومية، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات أكاديمية وإعلامية، وعدد من منظمات الأمم المتحدة، وجهات فاعلة في هذا المجال. وأسهمت ملاحظات المشاركين في تنقيح الدليل وضمان تطبيقه خلال المرحلة الانتقالية.

الندوة الإلكترونية حول المشاركة والديمقراطية: أبرز الاستنتاجات

"هل تتطلب الديمقراطية ثورة ثقافية في برامجنا التربوية وفي مواقفنا تجاه العقائد الدينية السائدة والمفاهيم الشائعة بشأن المواطنة والحدثة والحرية؟ هل نحن بحاجة إلى الانتفاض على العلاقة القائمة بيننا وبين الدولة، فتصبح فريقاً في عقد اجتماعي، هدفه ضمان الحقوق والحرية، لا مصدر عنف يتجنبه المواطنون خشية القمع".

مالك صغيري، في حلقة إلكترونية نظمها الإسكوا حول "المشاركة والديمقراطية" (حزيران/يونيو - أيلول/سبتمبر 2012).

في إطار جهود اللجنة لإدراج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مبادراتها الإنمائية، أطلقت الإسكوا سلسلة من الندوات الإلكترونية في عام 2010، تكلت بنقاش إلكتروني حول "المشاركة والديمقراطية" ضمن بوابة الإسكوا الإلكترونية "نحو تنمية اجتماعية شاملة قائمة على المشاركة في منطقة غربي آسيا"⁽¹⁷⁾. وأتاحت هذه الندوة الإلكترونية للرجال والنساء من مختلف أنحاء المنطقة فرصة مناقشة عدد من القضايا ذات الصلة بالمشاركة والديمقراطية، والتحاور حول التحديات التي تواجه المنطقة اليوم. وشارك فيها خبراء، وممارسون في المجال الاجتماعي، وجهات فاعلة في المجتمع المدني من ستة بلدان عربية (هي تونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، ولبنان، والمملكة العربية السعودية)، عرضوا وجهات نظرهم المتنوعة وقدموا توصيات متعلقة بعملية الانتقال إلى الديمقراطية. وتم توثيق نتائج الندوة الإلكترونية في تقرير شامل متاح على الموقع الإلكتروني.

الخدمات الاستشارية

بما أن المجتمع المدني هو أحد أهم محرّكات المشاركة الفعّالة، وضعت الإسكوا مجموعة من الخدمات الاستشارية والتقنية بتصرف عدد من الدول الأعضاء في مجال الديمقراطية القائمة على المشاركة، ومشاركة المجتمع المدني، وبناء التوافق. ويهدف العمل الاستشاري إلى تسهيل مشاركة هيئات المجتمع المدني

(17) متوفر في <http://pdwa.escwa.org.lb/page.php?id=54>

والمجموعات الشبابية في الحوار الوطني من خلال مبادرات لبناء القدرات في مجالات القيادة، والمواطنة، وآليات الاتصال والمشاركة، بالإضافة إلى دعم صانعي القرار المشاركين في العملية الانتقالية.