■ تقارير علمية ■

المؤتمر الدولى للسكان والتنمية

القاهرة ٥ - ١٣ سبتمبر ١٩٩٤

عرض أحمد حسن ابراهيم(*)

يمثل مؤتمر القاهرة الدولى للسكان والتنمية (١٩٩٤) الحلقة الثالثة فى سلسلة المؤتمرات الدولية الرسمية للسكان بعد مؤتمر بوخارست (١٩٧٤) والمكسيك (١٩٨٤) . ويمثل الحلقة الخامسة فى المؤتمرات الدولية للسكان بصفة عامة اذا ماأخذ فى الاعتبار مؤتمران دوليان على مستوى الخبراء وليس على مستوى الحكومات .

ويتميز مؤتمر القاهرة عن مؤتمرى بوخارست والمكسيك من زاويتين هامتين : أولاهما أنه تناول وناقش إلى جانب المسألة السكانية أبعادا مختلفة للتنمية ، وإن لم يكن بنفس القدر من التركيز وعلى نفس المستوى من العمق اللذين أولاهما لتناول ومناقشة الأبعاد أو الجوانب المختلفة للمسألة السكانية . وثانيتهما أنه أفسح المجال للمنظمات غير الحكومية للمشاركة فى مناقشة مشروع برنامج عمله حتى عام ٢٠١٥ وفى صياغته النهائية .

ولقد كان مؤتمر القاهرة على مدى مايزيد عن شهرين قبل انعقاده موضوعا لاهتمام هيئات ومؤسسات ولمحاورات ومجادلات على صفحات الصحف فى مصر اختزلت القضايا المطروحة عليه فى جانبين من جوانب المسألة السكانية تركزت حولهما هما الاجهاض والعلاقات الجنسية . ومن المرجح أن يكون نفس الشىء قد حدث فى غير مصر من البلدان النامية بدليل امتناع عدد منها عن حضور المؤتمر والمشاركة فى أعماله . وهذا أمر لم يكن بطبيعة الحال فى صالح البلدان النامية التى لاتقل

(*) أ.د. أحمد حسن ابراهيم - مستشار بمركز التخطيط العام - معهد التخطيط القومى .

حاجتها الى معالجة قضية التنمية عن حاجتها الى معالجة المسألة السكانية ، بل انهما بالنسبة لها وجهان لعملة واحدة يؤثر كل منهما فى الآخر ويتأثر به .

وفى المقابل كان تركيز الاهتمام ، فى مشروع برنامج عمل المؤتمر وحوله ، على المسألة السكانية بصفة عامة وعلى بعض جوانبها بصفة خاصة أمرا فى صالح البلدان الصناعية المتقدمة . فهذه البلدان تعانى على نحو متزايد من مشكلات حادة تتعلق ببعض أو كل جوانب المسألة السكانية التى تركز حولها الاهتمام ودار حولها الجدل : مثل إباحة الاجهاض ومفهوم الاسرة وعناصرها وتكوينها وهيكلها ، ومثل الثقافة الجنسية وتقنين العلاقات الجنسية الشاذة . وهى تخشى فى ذات الوقت من الأضرار التى يمكن أن تصيبها من جراء النمو السكانى المرتفع نسبيا فى البلدان النامية والتى قد تحملها الى داخلها موجات الهجرة المشروعة وغير المشروعة اليها سعيا الى ظروف حياة أفضل وفرصة عمل تعز فى البلدان النامية . ناهيك عما يمكن أن يوفره طرح هذه الجوانب للمناقشة فى المؤتمر وتركيز الاهتمام حولها قبل وأثناء انعقاده من أداة للمساومة فى يد البلدان المتقدمة تحصل بها على تنازلات من البلدان النامية فيما يتصل بمسئوليتها عن تقديم مساعدات تنمية عادلة وفعالة اليها .

تعديلات القاهرة على مشروع برنامج عمل المؤتمر

تكشف مراجعة برنامج عمل المؤتمر الدولى للسكان والتنمية (*) الذى اعتمد فى القاهرة عن الطبيعة التوافقية التى اتسم بها تناوله ومناقشته للقضايا المطروحة عليه ، وكانت ضحيتها فى المقام الأول هى التنمية فى البلدان النامية . فلقد استطاعت البلدان الصناعية المتقدمة اعاقة المؤتمر عن الزامها بما لاتريد الالتزام به من مسئولية حيال التنمية فى البلدان النامية . ويمكن بصفة عامة ايجاز أبرز التعديلات التى أجريت على البرنامج فى القاهرة فيما يلى :

أولا : تعرضت ديباجة برنامج العمل وهى الفصل الأول منه لتعديلات خفضت فقراتها من ٢١ فقرة الى ١٥ فقرة وشملت صياغاتها على نحو يؤكد الطبيعة الاختيارية لتطبيق البرنامج التى ارتضتها البلدان النامية تجنبا لاحتمالات تصادم قرارات المؤتمر مع قيم وتقاليد سائدة فى مجتمعاتها ،

(*) اجريت هذه المراجعة على النسخة العربية لكل من البرنامج ومشروعه.

وارتضته ايضا البلدان المتقدمة لأنه يحلها من الالتزام بمسئوليات محددة تجاه تنمية البلدان النامية وإيقاف تدهور أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية .

ولعل ذلك يتضح على سبيل المثال من تعديل فى نص الفقرة ١-٤ من " خلال السنوات الست المتبقية فى هذا العقد الحاسم ، ستقوم دول العالم باتخاذها أو عدم اتخاذها لاجراءات معينة ، بالاختيار بين مجموعة من صور المستقبل الديموجرافية البديلة المختلفة " الى " وخلال السنوات الست الباقية فى هذا العقد الحاسم ستختار دول العالم ، حسب ماتفعله أو مالا تفعله ، بديلا من مجموعة من بدائل المستقبل الديموجرافى ".

شملت تعديلات الديباجة أيضا الإسقاطات السكانية التى وضعتها الأمم المتحدة للسنوات العشرين القادمة فى اتجاه خفض الزيادات المتوقعة فى عدد السكان وفقا لنماذج الإسقاطات الثلاثة المنخفضة والمتوسطة والمرتفعة على السواء.

ولعل من أهم ماشمله تعديل الديباجة هو اضافة فقرة ، (١-٩) ، تشير الى أنه لكى يتم تنفيذ أهداف البرنامج "سوف يلزم تعبئة الموارد بالقدر الكافى على الصعيدين الوطنى والدولى وتعبئة موارد جديدة واضافية من اجل البلدان النامية من جميع آليات التمويل المتاحة بما فى ذلك المصادر المتعددة الأطراف والثنائية والخاصة . ويحتاج الامر أيضا إلى موارد مالية لتعزيز قدرة المؤسسات الوطنية والاقليمية ودون الاقليمية والدولية على تنفيذ برنامج العمل الراهن " . ولم يقترن بذلك إلزام من نوع أو آخر للبلدان الغنية بتوفير قدر أو نصيب معين من هذه الاحتياجات التمويلية .

يبقى أن ديباجة البرنامج أكدت فى أكثر من موقع ، قبل وبعد التعديل ، على أهمية دور المرأة فى تنفيذه وجعلها شريكة كاملة مع " الرجل فى الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لمجتمعاتها المحلية "، كما أكدت ايضا على أهمية الدور الذى تستطيع المنظمات غير الحكومية أن تضطلع به ، إلى جانب الحكومات ، فى تحقيق أهداف وغايات المؤتمر ، استنادا إلى ما أبدته فى مناقشاته وفى مؤتمرات دولية سابقة من اهتمام متزايد بتحقيقها ومن مقدرة على المساهمة فيه .

ثانيا: تعرض الفصل الثانى الخاص بالمبادئ لتعديلات كان أهمها النص فى بدايته على تأكيد الطابع الاختيارى لتطبيق البرنامج حيث أضيف إليه نص على أنه " لكل بلد الحق السيادى فى أن ينفذ التوصيات الواردة فى برنامج العمل بما يتمشى مع القوانين الوطنية وأولويات التنمية ومع

الاحترام الكامل لمختلف القيم الدينية والأخلاقية والخلفيات الثقافية لشعبه، ووفقا لحقوق الانسان المعترف بها دوليا ".

ولعل من أهم ما أضافتة تعديلات القاهرة الى المبادئ التى يقوم عليها برنامج عمل المؤتمر ذلك النص، فى المبدأ الرابع معدل، على أن تعزيز المساواة والانصاف بين الجنسين وتمكين المرأة والقضاء على العنف ضد المرأة بجميع أشكاله وكفالة قدرة المرأة على السيطرة على خصوبتها أمور تمثل حجر الزاوية فى البرامج المتصلة بالسكان والتنمية. وحقوق الانسان الخاصة بالمرأة والطفلة هى جزء من حقوق الانسان العالمية غير قابل للتصرف ولا للفصل ولا للتجزئة." ومنها أيضا تخصيص مبدأ خاص لتأكيد مسئولية الدولة عن رعاية وحماية الأطفال (المبدأ ١١ معدل).

ولقد أجرى فى القاهرة أيضا تعديل هام نسبيا على المبدأ ١٢ المنظم لحقوق المهاجرين يقصر هذه الحقوق على المهاجرين القانونيين وحدهم بعد أن كان مشروع البرنامج يطلق الانتفاع بها لجميع المهاجرين دون استثناء. وهنا يميز البرنامج ضد المهاجرين غير القانونيين الذين قد يضطرون تحت وطأة ظروف معينة الى هجرة تحول دونها قيود تفرضها البلدان المهاجر اليها. وهذا تعديل يلبى فى المقام الأول رغبة البلدان الغنية.

ثالثا: اقتصرت التعديلات التى أدخلت على الفصول الثالث والرابع والخامس والسادس على إقرار الابقاء على عبارات لم يكن الرأى قد استقر حولها من قبل، وعلى حذف بضع عبارات أو ألفاظ أو إعادة صياغتها لتزيل ماقد يترتب على بقائها على حالها من التباس أو سوء فهم. وتتعلق هذه الفصول الأربعة بالموضوعات التالية:

الفصل الثالث : " أوجه الترابط بين السكان والنمو الاقتصادى المطرد والتنمية المستدامة . ويتناول هذا الفصل اسس العمل ، والاهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : "إدماج الاستراتيجيات السكانية والانمائية ، والسكان والنمو الاقتصادى المطرد والفقر ، والسكان والتنمية".

الفصل الرابع : " المساواة بين الجنسين والإنصاف وتمكين المرأة "ويشتمل على اسس العمل ، والاهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : تمكين المرأة ومركزها ، والطفلة ، ومسئوليات الذكور ومشاركتهم " .

الفصل الخامس : " الأسرة وأدوارها وحقوقها وتكوينها وهيكلها ".ويتضمن أسس العمل والأهداف والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات " تنوع هيكل الاسرة وتكوينها وتقديم الدعم الاجتماعى - الاقتصادى للأسرة " .

الفصل السادس : " النمو السكانى والهيكل السكانى ".ويتناول اسس العمل ، والأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : " معدلات الخصوبة ، والوفيات والنمو السكانى ، والاطفال ، والشباب ، وكبار السن ، والسكان الأصليون ، والمعوقون ".

رابعا: كان موضوع الحقوق الانجابية والصحة الانجابية أكثر موضوعات البرنامج جدلا قبل وأثناء انعقاد المؤتمر فى البلدان المتقدمة وفى البلدان النامية، وبصفة خاصة فى بعض البلدان الاسلامية، على السواء. ولقد تحفظ على النصوص الواردة بخصوصه فى الفصل السابع من مشروع البرنامج و/أو اعترض عليها كل من الفاتيكان وهيئات وشخصيات دينية اسلامية على السواء. ومن ثم فقد استهدفت نصوص هذا الفصل اكثر من غيرها لمحاولات تعديل. وتمثل أول وأهم هذه التعديلات فى تغيير عنوان الفصل من " الحقوق التناسلية والصحة الجنسية والتناسلية وتنظيم الأسرة " الى " الحقوق الانجابية والصحة الانجابية " وفى مراعاة هذا التغيير فى بقية فقرات الفصل، وكذا النص على الاسترشاد فيه بالمبادئ الواردة فى الفصل الثانى من البرنامج ومايتصل منها، بصفة خاصة، بالحق السيادى لكل بلد فى تنفيذ التوصيات الواردة فى البرنامج وفقا لقوانينه الوطنية وأولوياته التنموية،.. الخ ، على نحو ماسلفت الاشارة اليه.

امتدت التعديلات فى هذا الفصل لتشمل بعض المصطلحات والمسميات ومنها على سبيل المثال توفير " رعاية صحية انجابية لجميع الأفراد فى السن المناسبة " (فقرة ٧-٦ معدل) بدلا من توفير " رعاية صحية تناسلية لجميع الأفراد من جميع الأعمار، (فقرة ٧-٤ فى مشروع البرنامج)، وكانت هذه الصياغة من الموضوعات المختلف عليها بشدة. وكذا أضافت التعديلات " اعترافا بحقوق وواجبات ومسئوليات الوالدين، وغيرهما من الأشخاص المسئولين قانونا عن المراهقين، فى تقديم التوجيه والارشاد المناسبين للمراهقين فى المسائل الجنسية والانجابية بطريقة تتمشى مع تطور قدرات المراهق " . (٧ - ٤٥ من البرنامج) كاطار لرعاية الدول الصحية والتناسلية للمراهقين.

ويتناول الفصل السابع من البرنامج أسس العمل ، والأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من

موضوعات " الحقوق الانجابية والصحة الانجابية ، وتنظيم الاسرة ، والامراض المنقولة بالاتصال الجنسى والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية ، والنشاط الجنسى البشرى والعلاقات بين الجنسين ، والمراهقون "، وعلى الرغم من التعديلات التى أجريت على نصوص فقرات هذا الفصل فى القاهرة فقد تحفظ عليها الفاتيكان تحفظا عاما

خامسا: يتمثل أبرز تعديل فى الفصل الثامن الخاص بـ " الصحة ومعدلات الاعتلال والوفيات " فى تعديل الفقرة (٨-٢٥) الأساسية والبديلة فى مشروع البرنامج لتنص بصفة خاصة على أنه " لايجوز بأى حال من الأحوال الدعوة الى الاجهاض كوسيلة من وسائل تنظيم الأسرة. وعلى جميع الحكومات والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية المعنيه تعزيز التزامها بالحفاظ على صحة المرأة ومعالجة الآثار الصحية للاجهاض غير المأمون باعتبارها من الشواغل الرئيسية للصحة العامة، كما يتعين تقليل اللجوء الى الاجهاض وذلك من خلال التوسع فى خدمات تنظيم الأسرة وتحسينها...".

ويتناول الفصل الثامن من البرنامج ، الذى تحفظ عليه الفاتيكان بعد تعديله أيضا، أسس العمل ، والاهداف، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات:" الرعاية الصحية الأولية وقطاع الرعاية الصحية ، وبقاء الطفل وصحته ، وصحة المرأة والأمومة السالمة ، والاصابة بفيروس نقص المناعة البشرية ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الايدز) ".

سادسا : بقى الفصل التاسع من مشروع البرنامج وعنوانه " التوزيع السكانى والتحضر والهجرة الداخلية " دون تعديل باستثناء تعديل فى الفقرة ٩ - ٢٥ من " وينبغى اتخاذ تدابير على الصعيدين الوطنى والدولى لايجاد حلول دائمة للمسائل المتصلة بالمشردين داخليا ..." إلى " وينبغى اتخاذ التدابير على الصعيد الوطنى وبالتعاون الدولى ، حسب الاقتضاء ، وفقا لميثاق الأمم المتحدة ...".

ويشتمل هذا الفصل على أسس العمل ، والأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات: " التوزيع السكانى والتنمية المستدامة ، والنمو السكانى فى التكتلات الحضرية الضخمة ، والمشردون داخليا " .

سابعا : تكاد التعديلات التى أدخلت على الفصل العاشر الخاص بالهجرة الدولية تنصب على جوانب لفظية ، ربما باستثناء التعديل الذى شمل الفقرة (١٠-١٢) وجرى بمقتضاه حذف عبارة تطالب

حكومات البلدان المستقبلة للمهاجرين " أن تعترف بالحق فى لم شمل الأسرة " واستبدالها بعبارة تدعو هذه الحكومات الى " أن تعترف بالأهمية الحيوية للم شمل الأسرة ". وهذا تعديل ينطوى على تراجع يلبى رغبة للبلدان المتقدمة.

ويتناول هذا الفصل أسس العمل ، والأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : " الهجرة الدولية والتنمية ، والمهاجرون المسجلون ، والمهاجرون غير المسجلين ، واللاجئون وملتمسو اللجوء والمشردون" .

ثامنا: بقيت الفصول الستة الأخيرة ، من مشروع برنامج العمل، التى تتعلق بصفة خاصة بقضية التنمية بأبعادها المختلفة، بنفس صياغاتها تقريبا دون أن تتعرض لتعديل يذكر، باستثناء تعديلات لفظية محدودة للغاية. ويلاحظ مع ذلك أن الفاتيكان قد تحفظ تحفظا عاما على الفصول :

- الحادى عشر: " السكان والتنمية والتعليم ".ويشتمل على أسس العمل ، الأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : " التعليم والسكان والتنمية المستدامة ، والاعلام والتثقيف والاتصال فى مجال السكان " .

- الثانى عشر : " التكنولوجيا والبحث والتطوير". ويتناول أسس العمل ، والاهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات :" جمع البيانات الأساسية وتحليلها ونشرها ، وبحوث الصحة الانجابية ، والبحوث الاقتصادية والاجتماعية " .

- الثالث عشر : " الاجراءات الوطنية ". ويتناول أسس العمل ، والأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : " السياسات وخطط العمل الوطنية ، وإدارة البرامج وتنمية الموارد البشرية ، وتعبئة الموارد وتوزيعها ".

- الرابع عشر : " التعاون الدولى ". ويشتمل على أسس العمل ، والاهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : " مسئوليات الشركاء فى التنمية ، ونحو التزام جديد بالتمويل فى مجال السكان " .

ولعل مما لابد من ملاحظته على هذا الفصل أنه لم يتضمن فى الاجراءات الواردة به نصا واحدا ملزما لأى من الأطراف . فلم يرد بها ولو مرة واحدة لفظ"يلتزم" أو " تلتزم " وانما اشتملت جميعها

على لفظ " ينبغى" وعلى نحو يتسم الى حد بعيد بالعمومية من قبيل " ينبغى أن يشجع المجتمع الدولى ايجاد بيئة اقتصادية داعمة عن طريق اعتماد سياسات اقتصاد كلى مواتية لتعزيز النمو والتنمية الاقتصاديين المطردين " (فقرة ١٤ - ٥) ، ومن قبيل " ينبغى للحكومات أن تكفل مراعاة خططها الانمائية الوطنية للفرص المتوقعة للتمويل والتعاون الدوليين فى برامجها المتعلقة بالسكان والتنمية ....." (فقرة ١٤ - ٦). ولم تخرج الاجراءات الوارده فى القسم المعنون " نحو التزام جديد بالتمويل فى مجال السكان والتنمية " عن نفس المنحى ، حيث تقوم جميعها على أنه " ينبغى" كذا وكذا ..! من قبيل " ينبغى للمجتمع الدولى أن يسعى جاهدا إلى الوفاء بالهدف المتفق عليه وهو تخصيص ٧,٠ فى المائة من الناتج القومى الاجمالى للمساعدة الانمائية الرسمية ..." (فقرة ١٤ - ١١) ، ومن قبيل " ينبغى للبلدان المتلقية أن تكفل استخدام المساعدات الدولية للأنشطة السكانية والانمائية على نحو فعال .." (فقرة ١٤ - ١٢) . وحتى عندما اشتملت هذه الاجراءات على مقادير محددة لتدفقات الموارد التكميلية من البلدان المانحة كانت هذه المقادير تعبيرا عن احتياجات البلدان النامية من هذه الموارد وليست التزاما من البلدان المانحة بتخصيصها أو تدبيرها (فقرة ١٤ - ١١) . ولقد كان الحصول على التزام من البلدان الغنية بتخصيص حجم معين من الموارد لمساعدة البلدان النامية على تنفيذ البرنامج هدفا جاهدت ، هذه الأخيرة ، من أجله دون جدوى .

- الخامس عشر:" المشاركة مع القطاع غير الحكومى ". ويتناول أسس العمل، والأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : " المنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية والدولية ، والقطاع الخاص ".

ويؤكد برنامج العمل فى هذا الفصل على أهمية دور المنظمات غير الحكومية فى تنفيذه وتحقيق أهدافه استنادا الى ماقدمته من مساهمات " فى سياق اعداد برنامج العمل هذا ..." (فقرة ١٥ - ١) ، والى مشاركتها " بنشاط فى تقديم خدمات وبرامج ومشاريع فى كل مجال تقريبا من مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ..." (فقرة ١٥ - ٤).

- السادس عشر : " متابعة أعمال المؤتمر". ويشتمل على أسس العمل ، والأهداف ، والاجراءات المتعلقة بكل من موضوعات : " الأنشطة على الصعيد الوطنى ، والأنشطة على الصعيدين دون الاقليمى والاقليمى ، والأنشطة على الصعيد الدولى ". وتتسم الاجراءات المتضمنة

فى هذا الفصل وعلى كافة الأصعدة أو المستويات بالعمومية وبالاستناد إلى صيغة " ينبغية" لا تلزم أحدا بشىء .

وينتهى المؤتمر الدولى للسكان والتنمية (القاهرة ٥-١٣ سبتمبر ١٩٩٤)، كما بدأ، بالتركيز كثيرا على جوانب المسألة السكانية وبالاهتمام قليلا بقضية التنمية، ولكن يحسب له على الرغم من ذلك المزاوجة بينهما فى عنوانه وفى برنامجه ، ناهيك عما للمسألة السكانية من علاقات تأثير وتأثر مباشر وغير مباشر مع التنمية . وتظل البلدان الغنية فى حل من التزام محدد بمسئوليتها عن المساعدة فى تنمية البلدان النامية وتخفيف حدة الفقر بها.