الأمم المتحدة

A/66/269

الجمعية العامة

Distr.: General
5 August 2011
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز وحماية حقوق الإنسان: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الحق في التعليم

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير المؤقت للمقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، كيشور سينغ، المقدم وفقا لقراريْ مجلس حقوق الإنسان ٤/٨ و ٣/١٧.

التقرير المؤقت للمقرر الخاص المعني بالحق في التعليم

موجز

يقدم هذا التقرير عملا بقراريْ مجلس حقوق الإنسان ٤/٨ و ٣/١٧. ويخصص لمسألة التمويل المحلي للتعليم الأساسي. ويعرض بالتفصيل التزامات حقوق الإنسان لتمويل التعليم، ويقدم أمثلة عملية للأطر القانونية الوطنية التي تكفل التمويل المحلي. ويتضمن التقرير أيضا معلومات مستكملة عن حالة التعليم في حالات الطوارئ وفقا لقرار الجمعية العامة ٢٩٠/٦٤. ويؤكد المقرر الخاص أن الاهتمام والتمويل المخصص للتعليم في حالات الطوارئ لا يزالان غير كافيين وقاصرين، ويدعو إلى المزيد من الاستثمار في الجهود الوقائية وتوفير حماية أفضل للتعليم أثناء النزاعات المسلحة.

* A/66/150.

010911 010911 11-44587 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

المحتويات

الصفحة

أولا – المقدمة ٢

ثانيا – تمويل التعليم الأساسي ٣

ألف – التزامات حقوق الإنسان لتمويل التعليم ٥

بـاء – الإطار القانوني الوطني لتمويل التعليم الأساسي ٩

جيم – المخاوف التي تستدعي مواصلة النظر فيها ١٣

دال – الخلاصة والتوصيات ١٦

ثالثا – معلومات مستكملة بشأن التعليم في حالات الطوارئ ١٧

ألف – ضمان الدعم السياسي والمالي للتعليم في حالات الطوارئ ١٨

بـاء – حماية التعليم من الهجمات ٢١

جيم – إعداد النظم التعليمية للتعامل مع الكوارث الطبيعية ٢٣

دال – ضمان إيلاء الاهتمام للفتيات والفئات المهمشة ٢٤

هاء – كفالة الحق في التعليم على جميع المستويات ٢٦

واو – جمع المعلومات عن التعليم في حالات الطوارئ ٢٧

زاي – الاستنتاجات والتوصيات ٢٩

أولا – المقدمة

١ – يقدم هذا التقرير عملا بقراريْ مجلس حقوق الإنسان ٤/٨ و ٣/١٧. ويتناول التزامات الدول بشأن التمويل العام للتعليم الأساسي وأهمية الأطر القانونية التي تكفل التمويل المحلي للتعليم. ويضم أيضاً معلومات مستكملة عن حالة التعليم في حالات الطوارئ، وفقا لقرار الجمعية العامة ٢٩٠/٦٤.

٢ – إثر قيام مجلس حقوق الإنسان بتعيين كيشور سينغ، تولى مهام منصبه كمقرر خاص في آب/أغسطس ٢٠١٠. ومنذ ذلك الحين، قدم تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السابعة عشرة في حزيران/يونيه ٢٠١١[(١)]. وفي تقريره الأول، حدد المجالات ذات الأولوية التي يتعين بحثها خلال فترة ولايته، وتناول بمزيد من التفصيل التزامات الدول لضمان توفير تكافؤ الفرص في التعليم. كما قدم تقريرا عن أول بعثة قام بها إلى السنغال[(٢)] في كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

٣ – وخلال السنة الأولى من عمله، شارك المقرر الخاص في عدد من المناسبات العامة بشأن التعليم، وعمل على إقامة تعاون مع الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. وشارك المقرر الخاص مؤخرا في اجتماعين تحضيريين إقليميين للمجلس الاقتصادي والاجتماعي عقدا في تايلند في آذار/مارس وفي توغو في نيسان/أبريل. وفي تموز/يوليه، شارك المقرر الخاص في الاستعراض الوزاري السنوي الذي عقد خلال الجزء الرفيع المستوى من الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي ركز على الأهداف المتفق عليها دوليا والالتزامات في مجال التعليم.

ثانيا – تمويل التعليم الأساسي

٤ – إن الحق في التعليم حق معترف به دوليا، ويعد توفير الموارد المالية الكافية أمراً جوهرياً لتحقيق ذلك. إذ تقر المادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حق الجميع في التعليم، الذي يجب أن يكون مجانياً، على الأقل في مرحلتيه الابتدائية والأساسية. ومنذ اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تعهدت الدول التزامات قانونية دولية لإعمال الحق

(١) A/HRC/17/29 و Corr.1.

(٢) A/HRC/17/29/Add.2.

في التعليم من خلال مختلف صكوك حقوق الإنسان[٣]، وتولت على عاتقها مسؤولية توفير الموارد اللازمة لتحقيقها.

٥ - إلا أنه لا تزال هناك قيود على الموارد تشكل عائقا رئيسيا لإعمال الحق في التعليم. إن آفاق تحقيق الهدف ٢ من الأهداف الإنمائية للألفية (كفالة تمكن الأطفال في كل مكان، سواء الذكور أو الإناث، من إتمام مرحلة التعليم الابتدائي، بحلول عام ٢٠١٥) والهدف ٣ (القضاء على التفاوت بين الجنسين في جميع مستويات التعليم في موعد لا يتجاوز عام ٢٠١٥) قاتمة بسبب شح الموارد. وأكد التقييم الذي أعد للاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠ على ضرورة زيادة الميزانيات وزيادة توفير الموارد لتسريع وتيرة التقدم للإيفاء بهذه الأهداف[٤]. ولا تنفك تقارير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع في السنوات الأخيرة تشير إلى عدم كفاية التمويل للتعليم. وفي الآونة الأخيرة، هدد تخفيض النفقات العامة بسبب الأزمة المالية العالمية بتخفيض الدعم لقطاع التعليم، الذي قد يعرض أوجه التقدم الأخيرة للخطر[٥]. فعلى سبيل المثال، خفضت ٧ بلدان من أصل ١٨ بلداً من البلدان المنخفضة الدخل الإنفاق على التعليم في عام ٢٠٠٩، وكان في هذه البلدان وحدها ٣,٧ مليون طفل خارج المدرسة[٦].

٦ - وفي ضوء الحاجة الماسة للتغلب على القيود المتعلقة بالموارد من أجل إعمال الحق في التعليم، ولتحقيق الأهداف المتفق عليها دوليا مثل الأهداف الإنمائية للألفية وتوفير التعليم للجميع، ويذكر المقرر الخاص في هذا التقرير الدول بالتزاماتها بشأن توفير الموارد المحلية للتعليم الأساسي، ويقدم أمثلة أخرى من الصكوك القانونية الوطنية المعتمدة لتأمين الموارد المالية الكافية للتعليم.

---

(٣) تنص المادتان ١٣ و ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية اليونسكو لمناهضة التمييز في التعليم على هذا الحق الذي تكفله أيضا المادتان ٢٨ و ٢٩ من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمواد ١٠ و ١١ و ١٣ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمواد ٣٠ و ٤٣ و ٤٥ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والمادة ٢٤ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٤) A/64/665، الفقرة ٧١ (ب).

(٥) تناولت عدة مطبوعات للمعهد الدولي للتخطيط التربوي التابع لليونسكو حول تمويل التعليم هذه المسألة أيضا.

(٦) اليونسكو: الأزمة الخفية: النزاع المسلح والتعليم، تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع، ٢٠١١، ص ١٢.

ألف – التزامات حقوق الإنسان لتمويل التعليم

٧ – وفقا للمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، تضطلع الدول بمسؤولية توفير الموارد اللازمة لضمان التمتع بحقوق الإنسان. ويعد توفير الموارد اللازمة من أجل التمتع بالحق في التعليم أكثر أهمية، وذلك لأن التمتع بهذا الحق جوهري من أجل ممارسة جميع حقوق الإنسان الأخرى. ويستحق منحه أولوية عالية في الاستثمار العام، وذلك لأن الفرد والمجتمع هما المستفيدان منه.

٨ – إن التزامات الدول لضمان توفير الموارد الكاملة للتغلب على العوائق التي تعترض إعمال الحق في التعليم تبرز في الملاحظات الختامية التي اعتمدتها هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان. وقد أعربت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل في كثير من الأحيان عن قلقهما إزاء تدني مستويات التعليم، بسبب قلة استثمار الدولة في التعليم، وأوصتا بضرورة زيادة الموارد المخصصة لهذا القطاع. ودأبت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة على حث الدول بصورة منهجية على زيادة الاستثمار في التعليم كحق أساسي من حقوق الإنسان وكأساس لتمكين المرأة. كما تؤكد التوصيات الناتجة عن الاستعراض الدوري الشامل لعملية مجلس حقوق الإنسان من أجل توفير الموارد المتزايدة للتعليم الإقرار الواسع للأهمية المركزية لتمويل التعليم من أجل الوفاء بالتزامات حقوق الإنسان[٧].

٩ – كما توجد التزامات لتمويل التعليم في توصيات منظمة العمل الدولية/منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) بشأن أوضاع المدرسين (١٩٦٦)، التي تقرّ بضرورة أن تولي جميع البلدان أولوية عالية لتخصيص، ضمن الميزانيات الوطنية، نسبة كافية من الدخل القومي لتطوير التعليم[٨]. وفي الحقيقة، فإن الحق في التعليم جزء لا يتجزأ من رسالة اليونسكو المؤسسية، والدول الأعضاء ملتزمة بتوفير الموارد اللازمة لتحقيق ذلك.

١ – كفالة الإعمال التدريجي وتجنب الانكفاء

١٠ – إن مفهوم الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التعليم، يقرّ بأن تحقيقه يمتد غالبا خلال فترة من الزمن، ويعني أيضا ضرورة اعتماد تدابير لتعزيز الإعمال بهذا الحق بهدف كفالة التوسع المستدام للتمتع به في أنحاء البلد.

---

(٧) مثل التوصيات الموجهة في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ إلى بوليفيا وكمبوديا وشيلي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والجمهورية الدومينيكية وإثيوبيا وإسبانيا.

(٨) توصيات منظمة العمل الدولية/اليونسكو بشأن أوضاع المدرسين (الفقرة ١٠ (ل)).

وأكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند الإشارة إلى الإعمال التدريجي للحق في التعليم، بأنه لدى الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام محدد ومستمر وهو ''التحرك بأسرع وأنجع نحو ممكن'' نحو الإعمال الكامل لهذا الحق. ويؤكد أيضا ''وجود افتراض قوي بعدم السماح بحدوث أي تدابير تراجعية''[٩] وبهذا المعنى، يجب أن يكون التعليم مدفوعا بالحاجة إلى كفالة توسيع قطاع التعليم بشكل تدريجي.

١١ - وأعربت مختلف هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان عن قلقها إزاء التأثير المحتمل للأزمة الاقتصادية على التمتع بحقوق الإنسان. وحددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية أنه ''حتى في الأوقات التي توجد فيها عوائق شديدة على الموارد سواء بسبب عملية التكيف، أو الركود الاقتصادي، أو عوامل أخرى، فإنه يمكن حماية أفراد المجتمع الضعفاء، بل يجب حمايتهم فعلاً من خلال اعتماد برامج هادفة منخفضة التكلفة نسبيا''[١٠]. وفي الآونة الأخيرة، اعتمد مجلس حقوق الإنسان قرارا يدعو فيه الدول إلى ملاحظة أن الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية لا تقلل من مسؤولية السلطات الوطنية في إعمال حقوق الإنسان[١١].

٢ - إعمال الالتزامات الأساسية

١٢ - وأقرّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن التزامات الدول، كأولوية، لتلبية ''المستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق'' وأشار إليها أيضا باعتبارها ''التزامات أساسية دنيا'' تأثير فوري. وتشمل الالتزامات الأساسية المتعلقة بالحق في التعليم الالتزامات لتوفير التعليم الابتدائي مجانا للجميع وفقا للمادة ١٣-٢ (أ)، والالتزام باعتماد وتنفيذ استراتيجية وطنية تشمل توفير التعليم الثانوي والعالي والتعليم الأساسي[١٢]. كما تشدد المادة ١٤ من العهد على الالتزام الأساسي باعتماد خطة عمل تهدف إلى كفالة الإعمال التدريجي للحق في التعليم الابتدائي الإلزامي مجانا، في إطار زمني معقول.

(٩) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التوصية رقم ١٣، الفقرتان ٤٤ و ٤٥.

(١٠) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التوصية رقم ٣، الفقرة ١٢.

(١١) قرار مجلس حقوق الإنسان S-10/1.

(١٢) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التوصية رقم ١٣، الفقرة ٥٢.

٣ - كفالة توفير أقصى قدر من الموارد المتاحة

١٣ - ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١٣]، واتفاقية حقوق الطفل[١٤] واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة[١٥] بصراحة حول التزامات الدول الأطراف لتوفير أقصى قدر من الموارد المتاحة لكفالة التمتع بحقوق الإنسان.

١٤ - وفي تعليقها العام بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أنه حتى عندما لا تكون الموارد المتاحة كافية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، يظل الالتزام للدولة الطرف السعي إلى كفالة تمتع أكبر عدد ممكن من هذه الحقوق في ظل الظروف السائدة، ورصد مدى إعمال هذه الحقوق، ووضع استراتيجيات وبرامج لتعزيزها[١٦]. وإن ذكر الموارد يشير إلى التمويل، لكن ليس على سبيل الحصر.

٤ - تقديم المساعدة والتعاون الدوليين

١٥ - في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تلتزم الدول باتخاذ خطوات بمفردها ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين، بأقصى حد من مواردها المتاحة بهدف الإعمال التدريجي للحقوق. وشددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١٧] على الالتزامات المحددة للمجتمع الدولي من أجل تمويل الحق في التعليم. وفي الوقت نفسه، يجب على الدول التي تطلب المساعدة الدولية أن تسعى إلى إدارة المساعدة وفقا لقواعد ومعايير حقوق الإنسان.

١٦ - وبحكم مبدأ التضامن الدولي، فإن أقل البلدان نموا التي تواجه قيودا مالية خطيرة، تستحق هذه المساعدات، مبدئياً. ويجب على الشركاء في التنمية تقديم ''الدعم المالي والتقني'' لهذه البلدان ''لتنفيذ خططها وبرامجها التعليمية الوطنية، بما في ذلك زيادة فرص

---

(١٣) المادة ٢-١.

(١٤) المادة ٤.

(١٥) المادة ٤-٢.

(١٦) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التوصية رقم ٣، الفقرة ١١.

(١٧) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التوصية رقم ١١ (١٩٩٩)، والتوصية العامة رقم ٣ (١٩٩٠)، الفقرة ١٤.

الحصول على التعليم في المناطق الريفية والنائية''. ومن جهتها، تحتاج البلدان الأقل نموا إلى تعزيز نظم التعليم الوطنية فيها[١٨].

١٧ - ويؤكد عدد من التصريحات السياسية حول المساعدات الدولية الحاجة إلى إدارة كافية للموارد المتاحة محليا من قبل البلدان المتلقية، التي يجب أن تسهم في تعزيز الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة. فعلى سبيل المثال، من خلال إعلان باريس بشأن فعالية المعونة لعام ٢٠٠٥، التزمت البلدان الشريكة بـ ''تكثيف الجهود لتعبئة الموارد المحلية، وتعزيز الاستدامة المالية، وتهيئة بيئة مواتية للاستثمار العام والخاص''[١٩]. كما ينص الاتفاق العالمي الذي أطلقه الأمين العام في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المنعقد في مونتيري بالمكسيك في عام ٢٠٠٢، على أنه إذا عملت البلدان النامية على تحسين الإدارة وحققت النتائج، ستقدم الجهات المانحة التمويل اللازم لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[٢٠]. وتهدف مبادرة المسار السريع لتوفير التعليم للجميع، التي تشكل أهم آلية لتقديم المساعدة الدولية للتعليم، إلى مساعدة البلدان على تحقيق الهدف ٢ من الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التعليم للجميع، وتولي اهتماما خاصا بالإدارة المناسبة للموارد المحلية من جانب البلدان المتلقية.

١٨ - وفي عام ٢٠٠٦، أنشأت الدول والمنظمات الدولية المشاركة في مساعدات التنمية الفريق الرائد المعني بالتمويل المبتكر للتنمية لوضع آليات تمويل دولية إضافية لتعزيز التنمية العالمية. وتناقش فرقة العمل الدولية للتمويل المبتكر للتعليم، التي أنشئت كجزء من هذه المبادرة، حاليا عددا من البدائل لتعزيز التمويل للتعليم[٢١]، بما في ذلك تعبئة الموارد المحلية، فضلا عن المساعدات الدولية[٢٢].

---

(١٨) برنامج عمل العقد ٢٠٠١-٢٠١٠ لصالح أقل البلدان نموا، الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نموا المنعقد في استانبول من ٩ إلى ١٣ أيار/مايو ٢٠١١ (A/CONF.219/3/Rev.1)، الفقرة ٧٤-٢ (أ) و ١ (ج)، والفقرة ٧٢-١ (ج).

(١٩) إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، الجزء الأول: بيان العزم، الفقرة ٢٥. يعكس البيان الالتزام بتعزيز استراتيجيات التنمية الوطنية للبلدان الشريكة والأطر التشغيلية المرتبطة بها (مثل تقييم أطر التخطيط والميزانية والأداء)، و ''تدابير تحديد ومعايير الأداء''.

(٢٠) تتمثل الفكرة الكامنة وراء مقايضة الديون بالتعليم في إلغاء الديون الخارجية مقابل التزام الحكومة المدينة بتعبئة مواردها المحلية للإنفاق على التعليم، مثلاً.

(٢١) انظر الفريق الرائد المعني بالتمويل المبتكر للتنمية، ''٢+٣=٨؛ الابتكار في تمويل التعليم، تقرير لجنة الكتابة التابعة لفرقة العمل المعنية بالتمويل المبتكرة للتعليم، ٢٠١٠''.

(٢٢) تمت مناقشتها في الاجتماع الثاني لفرقة العمل الدولية للفريق الرائد المعني بالتمويل المبتكر للتعليم، باريس، ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

٥ - الالتزامات السياسية العالمية ذات الصلة

١٩ - يتم التعبير عن الالتزامات لتمويل التعليم الابتدائي في العديد من الإعلانات الدولية، وتقع في صميم الحملات العالمية الرئيسية. ففي المنتدى العالمي للتعليم الذي عقد في عام ٢٠٠٠، التزمت الحكومات، بالإضافة إلى الجهات المعنية الأخرى، بوضع استراتيجية تهدف إلى أمور منها ''تعبئة سياسية وطنية ودولية قوية للالتزام بالتعليم للجميع، ووضع خطط عمل وطنية وزيادة الاستثمار بشكل كبير في التعليم الأساسي''. وتشمل هذه التعهدات الالتزام بأنه ''يجب أن تدعم الموارد الإرادة السياسية''[٢٣]. لذلك يتعين على الحكومات توفير الموارد المحلية لتحقيق التعليم للجميع. ويعتبر الحصول على التعليم، كحق أساسي من حقوق الإنسان، ''استثمار للتنمية الاستراتيجية''[٢٤].

٢٠ - وينبغي كذلك اعتبار الأهداف الإنمائية للألفية بأنها تأكيد للالتزامات الواردة في معاهدات حقوق الإنسان، وبالتالي، فإن مسؤوليتها تقع على عاتق الحكومات لتوفير الموارد المالية المخصصة للتعليم. ويعكس الهدف ٢ من الأهداف الإنمائية للألفية الالتزام لضمان توفير التعليم الابتدائي للجميع، بما في ذلك الالتزام لضمان أن لا تحرم أي تكاليف مباشرة أو غير مباشرة الأطفال من حقهم في التعليم. ويعكس الهدف ٣ من الأهداف الإنمائية للألفية الالتزام بكفالة المساواة بين الجنسين في جميع مستويات التعليم، بما في ذلك العمل على توفير الموارد المالية اللازمة لهذا الغرض.

باء - الإطار القانوني الوطني لتمويل التعليم الأساسي

٢١ - يقع على عاتق الدول إدماج التزاماتها الدولية لتمويل التعليم في قانونها المحلي. إن أحكام التمويل العام للتعليم في دستور بلد ما، والتشريعات الوطنية والسياسات التعليمية ذات أهمية كبيرة لتنفيذ الالتزامات المتعلقة بإعمال الحق في التعليم. ويرى المقرر الخاص أن اعتماد إطار قانوني وطني لتمويل التعليم يشير إلى أهمية إعطاء الأولوية للحق في التعليم.

٢٢ - ومن خلال تعزيز إصلاحات القانون في سياق عملية التعليم للجميع، يستطيع المرء أن يشهد بروز الحق في التعليم الأساسي استمرارا للحق في التعليم الأساسي في الأطر القانونية الوطنية. ونتيجة لذلك، تعترف الدول بواجبها في ضمان حصول الجميع على

---

(٢٣) إطار عمل داكار الذي اعتمده المنتدى العالمي للتعليم، ٢٠٠٠، الفقرة ٨ (ط).

(٢٤) مجموعة البنك الدولي الاستراتيجية لعام ٢٠٢٠، التعليم للجميع: الاستثمار في معارف ومهارات الشعوب لتعزيز التنمية، الملخص التنفيذي، ص ١.

التعليم الأساسي. فعلى سبيل المثال، دعا اجتماع رؤساء حكومات رابطة دول الكومنولث في عام ٢٠٠٩، جميع دول الكومنولث إلى تخصيص مزيد من الموارد للتعليم الأساسي[٢٥].

١ - الأحكام الدستورية

٢٣ - توفر الأحكام الدستورية المتعلقة بتمويل التعليم أساسا متينا لتطوير التشريعات الوطنية والسياسات التعليمية. وتوجد هذه الأحكام في عدة بلدان فيها معايير مختلفة لتحديد المستويات الدنيا من الاستثمار في مجال التعليم.

٢٤ - وتحدد بعض الدساتير المستويات الدنيا من الموارد التي يجب تخصيصها للتعليم كنسبة من عائدات الضرائب. إذ تنص المادة ٢١٢ من دستور البرازيل على أن ''يخصص الاتحاد سنويا نسبة لا تقل عن ١٨ في المائة من عائداته الضريبية، وأن تخصص الولايات والمقاطعة الاتحادية والمقاطعات ما لا يقل عن ٢٥ في المائة من عائداتها الضريبية، بما في ذلك العائدات الناجمة عن التحويلات، لصيانة التعليم وتطويره''.

٢٥ - وتنص دساتير أخرى على تخصيص مبلغ كحد أدنى للتعليم في الميزانية الوطنية الشاملة. وينص دستور إندونيسيا، بصيغته المعدلة في عام ٢٠٠٢ في المادة ٣١ (٤) على أنه يجب على الدولة أن تضع في أولوياتها ميزانية التعليم لنسبة لا تقل عن ٢٠ في المائة من ميزانية الدولة وميزانيات الأقاليم لتلبية احتياجات تنفيذ التعليم الوطني.

٢٦ - وتستخدم دساتير وطنية أخرى الناتج المحلي الإجمالي لحساب الحد الأدنى من الدعم المطلوب للتعليم. إذ ينص دستور إكوادور لعام ٢٠٠٨ على ضرورة أن تبلغ نسبة الإنفاق العام على التعليم ستة في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويتضمن دستور كوستاريكا لعام ١٩٩٧ أحكاما مماثلة.

٢٧ - وأخيراً، تحدد الدساتير الأخرى باستمرار الالتزام بتحديد أولويات الاستثمار في مجال التعليم. إذ ينص دستور إثيوبيا على أنه ''على الدولة واجب تخصيص موارد متزايدة لتوفير الصحة العامة والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى'' (المادة ٤١-٤). كما أن الدساتير في الفلبين وفييت نام تنص على أن تمنح الدولة الأولوية للاستثمار في التعليم.

(٢٥) اجتماع رؤساء حكومات رابطة دول الكومنولث الذي عقد في ترينيناد وتوباغو، خلال الفترة من ٢٧ إلى ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الفقرة ٨٩.

٢ - التشريعات الوطنية وتخصيص الميزانية للتعليم الأساسي

٢٨ - أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أهمية التشريعات الوطنية لإنفاذ التزامات الدولة[٢٦]. وتضم التشريعات الوطنية في العديد من البلدان المتقدمة، التي تكون غالبا في سياق عملية التعليم للجميع، أحكاما هامة لتمويل التعليم الأساسي، وتحديد المستويات الدنيا من الدعم المالي ومسؤولياتها في هذا الصدد. وترد أدناه التطورات الأخيرة التي يمكن اقتباسها كأمثلة عملية على ذلك.

٢٩ - ففي جنوب أفريقيا، يعد التعليم الأساسي حقاً دستورياً. وينص قانون المدارس في جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ على أنه ''عملاً بأحكام الدستور وهذا القانون، يجب على الوزير أن يحدد القواعد والحد الأدنى من معايير تمويل المدارس العامة بعد التشاور ومجلس وزارة التعليم واللجنة المالية والضريبية ووزير المالية'' (الفقرة ٣٥).

٣٠ - وفي نيجيريا، أنشأ قانون التعليم الإلزامي المجاني الأساسي الشامل لعام ٢٠٠٤، الذي ينص على استمرار فترة التعليم الأساسي الإلزامي لفترة ٩ سنوات، لجنة التعليم الأساسي الشامل، تضطلع بمهمة تنفيذ الحق في التعليم الأساسي، وتوفير الموارد. ويمول برنامج للتعليم الأساسي الشامل بنسبة ٢ في المائة من إيرادات الصندوق الموحد.

٣١ - وفي الأرجنتين، ينص قانون التعليم الوطني رقم ٢٦-٢٠٦ لعام ٢٠٠٧ على أن زيادة الموارد المخصصة للتعليم إلى ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠. ويرسي القانون الحق في التعليم الإلزامي من سن الخامسة حتى نهاية التعليم الثانوي (المادة ١٦).

٣٢ - وفي المكسيك، ينص قانون التعليم العام المنقح في عام ٢٠٠٣ على تخصيص ٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للتعليم العام وخدمات التعليم (المادة ٢٥). وأفيد أن هذا الأمر قد ساهم في زيادة دعم التعليم.

٣٣ - وفي الهند، انبثقت سياسات تمويل التعليم الأساسي من التشريع الوطني، كما يتضح من التدابير المتخذة لتنفيذ حق الطفل في قانون التعليم الإلزامي والمجاني لعام ٢٠٠٩. وأفيد بوجود زيادة كبيرة في الإنفاق على التعليم في الخطة الخمسية لهذا لبلد نتيجة إطار العمل هذا.

---

(٢٦) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التوصية رقم ٣، الفقرة ٣: ''ترد السبل التي ينبغي اتباعها للإيفاء بالتزامات الدول لاتخاذ خطواتها في المادة ٢ (١) لكي تكون جميعها وسائل ناجعة، بما في ذلك اعتماد تدابير قانونية''.

٣٤ - وفي السنغال، ينص القانون ٩١-٢٢ لعام ١٩٩١، المتعلق بالتوجهات الوطنية للتعليم في عام ٢٠٠٤، المعدل في عام ٢٠٠٤ بموجب القانون ٢٠٠٤-٣٧، على التعليم الإلزامي لجميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٦ سنوات و ١٦ سنة، المجاني في جميع المدارس العامة. وأعقب الإقرار بواجب توفير التعليم من خلال زيادة الاستثمار الوطني إلى زهاء ٤٠ في المائة من الميزانية الوطنية.

٣٥ - وفي كينيا، يشدد اعتماد قانون الطفل لعام ٢٠٠١، واستراتيجيات التعليم للقرن الحادي والعشرين، الالتزام الجوهري بتعميم التعليم الابتدائي. وأفيد أيضا بأنه تمت زيادة الموارد المخصصة للتعليم زيادة كبيرة نتيجة لهذا الالتزام.

٣٦ - وفي الصين، ينص قانون التعليم الإلزامي، بصيغته المعدلة في عام ٢٠٠٦، على التعليم الأساسي لمدة تسع سنوات. ويضمن أن يقوم مجلس الدولة والحكومات الشعبية المحلية بتمويل التعليم الأساسي. وتقر خطة الصين الوطنية لإصلاح التعليم والتنمية المتوسطة والطويلة الأجل (٢٠١٠-٢٠٢٠) أن تمويل التعليم استثمار أساسي واستراتيجي. وتقترح الخطة زيادة الإنفاق العام على التعليم إلى ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٢.

٣٧ - وتنقل بعض الأطر القانونية مسؤوليات التمويل إلى الكيانات دون الوطنية. وفي أيسلندا، ينص قانون التعليم الإلزامي رقم ١٩ المؤرخ ٢٠٠٨ على أن تقوم البلديات بتمويل تكاليف الاستثمارات الرأسمالية للتعليم الإلزامي. وفي تايلند، يخول قانون التعليم الوطني لعام ١٩٩٩ الهيئات الحكومية والمحلية جباية الضرائب التعليمية على النحو المناسب. وتوجد لدى بعض البلدان ذات النظام الاتحادي ترتيبات تمويل محددة من حيث الكفاءة والمسؤولية للسلطات الاتحادية (الولايات) والمقاطعات[٢٧].

٣ - تعبئة موارد إضافية للتعليم

٣٨ - قد تتيح الصكوك القانونية المجال لتعبئة موارد إضافية للتعليم، وقد نتج عن اقتطاع نسبة ٢ في المائة من جميع الضرائب المركزية التي تتم جبايتها في الهند للتعليم نمو كبير في تمويل قطاع التعليم الابتدائي. وبالمثل، فإن خطة الصين الوطنية المذكورة أعلاه تتضمن مقترحا بفرض ضريبة إضافية للتعليم تمثل ٣ في المائة من ضريبة القيمة المضافة، بحيث تنفق

(٢٧) على سبيل المثال، في الهند، في إطار قانون حق الأطفال في التعليم الإلزامي والمجاني لعام ٢٠٠٩، ستسهم الحكومة الاتحادية ٦٥ في المائة من التمويل العام للتعليم مقابل ٣٥ في المائة للولايات.

الأموال المتأتية منها على الأنشطة التعليمية تحديدا. وتمثل تعبئة موارد إضافية من خلال نظم ضريبية خاصة كهذه أمرا بالغ الأهمية لتدعيم الاعتمادات المرصودة في الميزانية[٢٨].

٣٩ - ويمكن تعزيز الاستثمار العام في التعليم الأساسي بتعبئة موارد إضافية من تبرعات الهيئات المحلية والجهات المانحة الخاصة والمجتمعات المحلية من خلال الآليات المؤسسية المكملة للتمويل الحكومي. فعلى سبيل المثال، يجوز لهيئة التعليم في تترانيا بموجب قانون صندوق التعليم لعام ٢٠٠١ ”تلقي الأموال باسم الصندوق في شكل هبات أو تبرعات أو منح أو غير ذلك من أشكال“. وهناك أيضا آليات مماثلة مثل Bharatiya Shiksa Kosh (صندوق التعليم) في الهند، وصندوق ضريبة التعليم في نيجيريا، على سبيل المثال. ويجب كفالة التقيد التام بمبدأي الشفافية والمساءلة في طرق عمل جميع هذه الآليات المؤسسية.

٤٠ - وينحصر تركيز هذا التقرير في تمويل التعليم من الموارد العامة. غير أنه من الجلي أنه بوسع القطاع الخاص تكملة مبادرات الدولة في مجال توفير التعليم من خلال الدخول في شراكات مع الحكومات لتقاسم المسؤوليات على نحو متكافئ[٢٩]. غير أنه ينبغي كفالة تقيد هذه الشراكات في عملها بالإطار القانوني الذي يقتضي الامتثال التام لمعايير حقوق الإنسان ومعايير جودة التعليم.

جيم - المخاوف التي تستدعي مواصلة النظر فيها

٤١ - كما هو مبين أعلاه، تنص صكوك حقوق الإنسان بشكل واضح على التزام الدول بتمويل التعليم. ولترجمة هذه الالتزامات إلى ممارسة عملية، يلزم توافر عدد من الصكوك القانونية والسياساتية لضمان أن يكون الاستثمار في التعليم مستداما ويمكن التنبؤ به ولضمان توفير الموارد المالية المتاحة واستخدامها بالشكل السليم في الوقت المناسب لضمان تعميم التمتع بالحق في التعليم على أوسع نطاق ممكن. وباعتماد إطار قانوني لتمويل التعليم، تتوافر

(٢٨) في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن الأفكار المطروحة لتمويل التعليم بطرق مبتكرة المشار إليها أعلاه تشمل عدة مقترحات لآليات جديدة تهدف إلى تقليص العجز في الاستثمار في التعليم واستدامة التمويل في الأجل الطويل.

(٢٩) إعلان جاكرتا المعتمد في المؤتمر الدولي المعني بالحق في التعليم الأساسي كحق أساسي من حقوق الإنسان وبوضع الإطار القانون لتمويله (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥).

أداة هامة لتعزيز المساءلة، ذلك أنه سيتيح المجال لأن تخضع الإيرادات المؤثرة على الاستثمار العام في التعليم للإجراءات القانونية المحلية[٣٠].

٤٢ - ويورد المقرر الخاص أدناه بعض الشواغل الرئيسية التي تسترعي مزيدا من الاهتمام في ما يتصل بتنفيذ الصكوك القانونية المتعلقة بتمويل التعليم الأساسي.

١ - تأمين القدر الكافي من الموارد المالية للتعليم الأساسي

٤٣ - لمعالجة ما يواجهه جدول أعمال توفير التعليم للجميع من معوقات بسبب شح الموارد، دعا الفريق الرفيع المستوى المعني بتوفير التعليم للجميع إلى ضمان حصة دنيا للتعليم في الميزانيات الوطنية (من ١٥ إلى ٢٠ في المائة) أو في الناتج المحلي الإجمالي (من ٤ إلى ٦ في المائة)[٣١]. وكما هو مبين أعلاه، فبفضل الآليات التي تخصص للتعليم نسبة من إجمالي الإنفاق العام أو تفرض ضرائب خاصة من أجل التعليم، تحققت بالفعل نتائج على صعيد زيادة حجم تمويل التعليم في بلدان شتى. ومن الجلي أن تقييم فعالية تلك الآليات مع مرور الزمن سيتوقف على الأداء العام لآليات السياسات المالية وسياسات الميزانيات المعمول بها في الدولة المعنية.

٢ - ضمان استخدام الموارد المخصصة للتعليم على النحو الملائم

٤٤ - صحيح أن تخصيص أكبر قدر ممكن من الموارد المحلية للتعليم أمر بالغ الأهمية، إلا أن ضمان استخدامها بفعالية وبالشكل الأمثل أمر لا يقل أهمية[٣٢]. فعلاوة على تأمين الأموال للتعليم، قد تفيد الصكوك القانونية التي تحمي الحق في التعليم كذلك في توجيه الإجراءات التي تتخذها الدولة لاستخدام الموارد المخصصة للتعليم وفقا لالتزامات حقوق الإنسان.

---

(٣٠) على سبيل المثال، أصدرت المحكمة الدستورية في إندونيسيا في عام ٢٠٠٨ قرارا ذكّرت فيه المشرّع بوجوب الوفاء بالتزامه الدستوري بتخصيص ما لا يقل عن ٢٠ في المائة من الميزانية الوطنية للتعليم في السنة المالية ٢٠٠٩. فكان على الحكومة من ثم أن تزيد حجم ميزانية التعليم.

(٣١) دأب الفريق الرفيع المستوى المعني بتوفير التعليم للجميع منذ اجتماعه الخامس المعقود في عام ٢٠٠٥ على توصية الحكومات باتخاذ تدابير من هذا القبيل. ودعا الفريق العامل الرفيع المستوى، في اجتماعه العاشر الذي عقده في آذار/مارس ٢٠١١، الحكومات الوطنية إلى تخصيص ما لا يقل عن ٦ في المائة من الناتج القومي الإجمالي و/أو ٢٠ في المائة من حجم إنفاقها العام للتعليم، وإلى ضمان استخدام الموارد على نحو فعال من حيث التكلفة.

(٣٢) لجنة حقوق الطفل، مناقشة عامة لمدة يوم حول موضوع ”الموارد اللازمة لإعمال حقوق الطفل - مسؤولية الدول“، ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

٤٥ - ومع مراعاة الالتزام بضمان توفير التعليم الابتدائي للجميع والالتزامات المتعلقة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وجدول أعمال توفير التعليم للجميع، ينبغي ضمان تمويل التعليم الابتدائي والأساسي من التمويل العام على سبيل الأولوية.

٤٦ - ويستلزم تقييم فعالية الإدارة المالية في مجال التعليم إيلاء النظر لمبدأي المساواة وعدم التمييز الأساسيين. ويجب إيلاء الاعتبار لطريقة تقسيم الأموال بين مختلف مستويات التعليم ومختلف المناطق داخل القطر، ولأوجه التفاوت الاجتماعية - الاقتصادية السائدة وتأثيرها على قطاع التعليم. وفي الحالات التي تمول فيها المدارس من الميزانيات دون الوطنية، من الضروري أيضا ضمان ألا تؤدي فروق الإيرادات المحصلة إلى انعدام التكافؤ بين المناطق.

٤٧ - ويجب تخصيص موارد محددة لمعالجة الأسباب الجذرية لإقصاء فئات معينة عن التعليم، كالفتيات ومن يعيشون في الفقر وذوي الإعاقة وأبناء الأقليات العرقية واللغوية والمهاجرين وغيرها من الفئات المهمشة والمحرومة. ويجب النظر في اتخاذ تدابير محددة تستهدف العقبات المؤثرة التي تعترض التعليم، كأن تلغى الرسوم المدرسية وأن توفر الإعانات للمساعدة على تحمل التكاليف الأخرى كالكتب والزي المدرسي والمواصلات[٣٣]. وللتدابير المؤقتة الخاصة التي تتخذ لتوفير الدعم المالي لهذه الفئات في إطار العمل الإيجابي أساسها المعياري في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان[٣٤]. ويجب إيلاء اهتمام خاص لمبدأي الشفافية والمساءلة في إدارة ميزانيات التعليم.

٣ - الاستجابة لمتطلبات الجودة

٤٨ - أخيرا، يجب أن تولي الأطر المنظمة للإنفاق على التعليم أكبر قدر من الاعتبار لمسألة تحسين جودة التعليم، والاعتراف بما للتعليم من دور مركزي في حياة الناس، وبما للتعليم الجيد من دور تمكيني. وغالبا ما تستنفد ميزانيات التعليم تماما بالنفقات المتكررة التي تمثل رواتب المعلمين القسم الأعظم منها، والتي، للأسف، غالبا ما تكون هزيلة للغاية، مما يجعل من الصعب اجتذاب المهنيين المؤهلين[٣٥]. وما زال هناك إهمال للاستثمار في مجالات أساسية

(٣٣) الفقرة ٧١ (ب) من الوثيقة A/64/665.

(٣٤) تنص المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ''نظام منح واف بالغرض'' في جملة أمور، في ما يتعلق بالإعمال الكامل للحق في التعليم. وبالمثل، تقيم اتفاقية اليونسكو لمناهضة التمييز في التعليم معيار ''الجدار أو الحاجة'' فيما يتعلق باختيار ''متلقي المنح الدراسية وغيرها من أشكال مساعدة التلاميذ'' (المادة ٣ (ج)).

(٣٥) تم في إكوادور مضاعفة رواتب المعلمين بموجب القانون المتعلق بالتعليم المتعدد الثقافات لعام ٢٠١١.

كتطور المواد التعليمية وتدريب العاملين في حقل التدريس وتحسين ظروف العمل. ويعتزم المقرر الخاص بحث هذه المسألة في تقرير مواضيعي آخر عن التعليم الجيد.

دال – الخلاصة والتوصيات

٤٩ – لا يمكن للدول أن تفي بالتزاماتها الدولية فيما يتعلق بإعمال الحق في التعليم ما لم توفر الموارد اللازمة للتعليم وتضمن توافرها على نحو ثابت ويمكن التنبؤ به. ولهذا الغرض، تؤدي الأطر الوطنية القانونية والسياساتية الضامنة للاستثمار في التعليم دورا بالغ الأهمية. وهي ضرورية كذلك للإسراع بخطى التقدم المستدام نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والمضي قدما بجدول أعمال توفير التعليم للجميع. فالتعليم هو أفضل استثمار يمكن لأي بلد أن يقوم به، ولذا فهو الأجدر بأن تولى له الأولوية القصوى في تخصيص الموارد. وبما أن التعليم من المنافع العامة العالمية ذات الأهمية القصوى، فحري بقادة العالم أن يقطعوا على أنفسهم التزامات قوية بتمويله[٣٦].

٥٠ – ومن هذا المنطلق، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية:

(أ) ضمان الاستثمار في التعليم بواسطة الأطر القانونية المحلية

٥١ – من الأمور الضرورية للغاية وجود قانون وطني يضمن حدا أدنى لا يمكن التنازل عنه للاستثمار في التعليم الجيد النوعية. ومتابعة لما دأب الفريق الرفيع المستوى المعني بتوفير التعليم للجميع على تقديمه من توصيات، فإن وضع معيار مقبول دوليا لتخصيص نسبة دنيا معينة من الناتج القومي الإجمالي (٤ إلى ٦ في المائة) أو من الميزانية الوطنية (١٥ إلى ٢٠ في المائة) للتعليم قد يكون أمرا قيما لإرساء الأساس الذي ينبني عليه الإطار الوطني القانوني والسياساتي.

(ب) وضع استراتيجيات لزيادة الموارد المخصصة

٥٢ – من الأهمية بمكان أن تضع البلدان نهجا جديدة لتخصيص الموارد واستخدامها. ولتعزيز الاستثمار في التعليم باعتباره أولوية وطنية، يمكن رصد الموارد لبنود خاصة بالتعليم في ميزانيات مختلف الوزارات المعنية بالتنمية الاجتماعية (وزارات الشؤون الاجتماعية، وتنمية الطفل والمرأة، والعمل، والصحة، وما إلى ذلك). وفي الوقت نفسه، من المهم توسيع القاعدة الضريبية لضخ مزيد من الموارد في الميزانيات.

---

(٣٦) الاجتماع الرابع لفرقة العمل الدولية المعنية بتمويل التعليم بطرق مبتكرة، مقر اليونسكو، باريس، ٤ شباط/فبراير ٢٠١١.

(ج) تشجيع النقاش العام وتبادل الخبرات

٥٣ - لا يحظى التعليم دوما بالأولوية التي يستحقها على الصعيد الوطني من حيث الأموال المرصودة في الميزانيات. ولضمان إيلاء الأولوية للتعليم، قد يكون من الملائم تشجيع الحوار العام بين وزراء التعليم ووزراء المالية والتخطيط بخصوص الخطوات الضرورية لتأمين أكبر تمويل ممكن للتعليم. وبتبادل الأفكار والنهج بين البلدان في ما يتعلق بالأطر القانونية والسياساتية لتمويل التعليم، سيتاح المجال للسلطات الوطنية للاطلاع على الخبرات المتاحة والأمثلة العملية من منظور مقارن، وللاطلاع على أفكار جديدة بخصوص سبل الاستثمار في مجال التعليم.

(د) إيلاء اهتمام خاص لتمويل التعليم الأساسي لدى تقديم المساعدة التقنية للحكومات من أجل وضع الأطر القانونية الوطنية

٥٤ - بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٣/١٧، تشجع اليونسكو واليونيسيف على مواصلة تقديم المساعدة التقنية للدول الأعضاء لتحديث/تطوير تشريعاتها الوطنية. وفي هذه العملية، ينبغي التأكيد على أهمية رصد المخصصات اللازمة لتمويل التعليم الأساسي.

(هـ) تلبية متطلبات الجودة

٥٥ - تتسم الاعتمادات المرصودة للارتقاء بجودة التعليم في الميزانيات بالشح، ذلك أن النفقات المتكررة تستحوذ على جلّ الموارد المخصصة للتعليم. ويلزم إحداث نقلة نوعية لتلبية متطلبات الجودة، وهو أمر لا يزال يشكل تحديا عسيرا.

ثالثا - معلومات مستكملة بشأن التعليم في حالات الطوارئ

٥٦ - طلبت الجمعية العامة في قرارها ٢٩٠/٦٤ إلى المقرر الخاص أن يضمّن تقريره المرحلي المقبل الذي سيقدمه إلى الجمعية العامة في دورتها السادسة والستين معلومات مستكملة للتقرير الذي قدمه سلفه في عام ٢٠٠٨ عن الحق في التعليم في حالات الطوارئ (A/HRC/8/10)، بغية تحديد الثغرات والتحديات المتبقية لكفالة الحق في التعليم في حالات الطوارئ.

٥٧ - وفي تقرير عام ٢٠٠٨، عُرّفت حالات الطوارئ بأنها حالات الأزمة الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو النزاعات المسلحة، التي قد تكون دولية (بما في ذلك الاحتلال العسكري) أو داخلية، كما عرّفها القانون الإنساني الدولي، أو حالات ما بعد انتهاء النزاع.

وأشيرَ في التقرير إلى أن ضمان قدر كافٍ من التعليم، لا يمثل فقط واجباً على الدولة معترفاً به على نطاق واسع، بل إنه يعد ضرورياً لمنع حالات الطوارئ وضمان النجاح في بناء السلام وجهود تحقيق الانتعاش. غير أنه جرى التأكيد على أنه كثيراً ما يتمّ تعطيل التعليم أو تأجيله أو حتى منعه أثناء حالات الطوارئ وفي عملية إعادة البناء. وقُدِّم في التقرير عدد من التوصيات إلى الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية لتعزيز حماية التعليم وكفالة إدراجه كجزء لا يتجزأ من الاستجابة الإنسانية للنزاعات والكوارث الطبيعية.

٥٨ - وتنقسم المعلومات المستكملة الراهنة إلى ستة أجزاء تعكس مضمون وجوهر التوصيات الأساسية الواردة في القرار ٦٤/٢٩٠. ويتضمن كل جزء إشارة للصعوبات المتبقية في مجال تعزيز التعليم في حالات الطوارئ، والتقدم المحرز في السنوات الثلاث الماضية. ويركز الجزء الأول على التوصية بزيادة الدعم السياسي والمالي للتعليم في حالات الطوارئ. ويتناول الجزء الثاني التوصية بتحسين حماية المدارس من الهجمات وضمان المساءلة. ويتناول الجزء الثالث التوصية بجعل نظم التعليم أكثر استعداداً لحالات الكوارث الطبيعية. ويتناول الجزء الرابع التوصية بإيلاء اهتمام للاحتياجات الخاصة للفتيات والفئات المهمشة الأخرى. ويركز الجزء الخامس على التوصية لتوفير تعليم جيد في حالات الطوارئ. أما الجزء السادس، فمكرّس للحاجة إلى تعزيز جمع البيانات عن التعليم في حالات الطوارئ.

٥٩ - وقد تمت الاستفادة، أثناء إعداد هذه المعلومات المستكملة، من تقرير موسع أُعد من خلال عملية تشاور تعاونية بقيادة مجموعة من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ذات الخبرة في مجال التعليم في حالات الطوارئ[٣٧]. ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لكل من قام بجمع أو تقديم المعلومات من أجل إعداد المعلومات المستكملة.

ألف - ضمان الدعم السياسي والمالي للتعليم في حالات الطوارئ

٦٠ - لا يزال ملايين الأشخاص محرومين من حقهم في التعليم في حالات الطوارئ. ويُعدّ تعزيز الاهتمام السياسي والدعم المالي المستدام ضروريين لكفالة هذا الحق الأساسي. كما أن عدم إيلاء اهتمام كاف للتعليم في حالات الطوارئ ما زال يؤثر على احتمالات تحقيق كل من الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف توفير التعليم للجميع. ويؤكد تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع لعام ٢٠١١ أن ما يُقدر بنحو ٢٨ مليون طفل في سن التعليم الابتدائي

(٣٧) وقّعت على التقرير كل من مؤسسة التعليم فوق الجميع، والشبكة المشتركة بين الوكالات للتثقيف في مجال الطوارئ، ومشروع الحق في التعلم/منظمة تقديم المعونة الدولية، والمنظمة الدولية لإنقاذ الطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة.

في البلدان المتضررة من النزاع غير ملتحقين بالمدارس في الوقت الراهن. ويمثل هذا العدد نسبة ٤٢ في المائة من إجمالي عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في العالم[٣٨]. كما أن التعليم مهدد أيضاً بسبب الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن النشاط البشري، إذ يقدر عدد الأطفال من تلاميذ المدارس الذين يعيشون في مناطق يرتفع فيها خطر حدوث الزلازل بـ ٨٧٥ مليون طفل، ويواجه مئات الملايين من غيرهم من الأطفال مخاطر الفيضانات والانهيالات الأرضية والرياح الشديدة والحرائق بالإضافة إلى الكوارث البطيئة الظهور[٣٩].

٦١ - ويعكس قرار الجمعية العامة ٢٩٠/٦٤ اعتراف الدول بالحاجة الملحة إلى ضمان إعمال الحق في التعليم باعتباره جزءا لا يتجزأ من المساعدة والاستجابة الإنسانيتين. وتساعد الجهود المبذولة في مجال المناقشة والبحث في إطار منظومة الأمم المتحدة على الكشف عما سمّاه تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع ''أزمة خفية''. وعقدت لجنة حقوق الطفل في عام ٢٠٠٨ والجمعية العامة في عام ٢٠٠٩ مناقشات موضوعية استمرت طوال أيام ركّزت على هذا الموضوع.

٦٢ - ولا يزال إيلاء التعليم اهتماماً أكبر وأكثر تنسيقاً يشكل شاغلا رئيسيا لدى الجهات المعنية بتقديم المساعدة الإنسانية. إن الشراكة التي أقيمت مؤخراً بين مشروع ''سفير'' والشبكة المشتركة بين الوكالات للتثقيف في حالات الطوارئ في إطار إعداد اتفاق الترافق الذي يُسترشد به في إدراج كفالة جودة التعليم ضمن الاستجابة الإنسانية تمثل خطوة هامة في تعزيز إيلاء التعليم اهتماماً أكثر اتساقاً وتركيزاً في إطار مجتمع المساعدة الإنسانية. ولئن كانت استعادة فرص الحصول على التعليم عادة ما تُستبعد من أولويات المساعدة الإنسانية، فإن أفراد الأسر والشباب المتضررين من حالات الطوارئ لا يزالون يعتبرونها من الأولويات[٤٠]. وتشكل تلبية الاحتياجات التي تحددها المجتمعات المتضررة عنصراً أساسيا في الاستجابات الإنسانية وعنصراً مركزياً لإعمال الحق في التعلم.

٦٣ - وعلى الرغم من الإقرار المتزايد بأهمية التعليم في حالات الطوارئ من جانب المجتمع الدولي والمجتمعات المحلية المتضررة من حالات الطوارئ، لا يزال التمويل محدوداً للغاية. ولم تدرج سوى بضعة وكالات مانحة التعليم، بشكل واضح، في إطار سياساتها

(٣٨) اليونسكو، تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع لعام ٢٠١١، ص ١٥.

(٣٩) الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث والشبكة المشتركة بين الوكالات للتثقيف في مجال الطوارئ والبنك الدولي، مذكرات إرشادية عن بناء المدارس على نحو أكثر أمنا (نيويورك)؛ الشبكة المشتركة لوكالات التعليم في حالات الطوارئ؛ المرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش التابع للبنك الدولي، ٢٠٠٩.

(٤٠) الشبكة المشتركة لوكالات التعليم في حالات الطوارئ، دليل الشبكة المرجعي عن التمويل الخارجي للتعليم (نيويورك، ٢٠١٠).

الإنسانية[٤١]. وأكد تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع لعام ٢٠١١ أن حصة المساعدات الإنسانية المكرسة للتعليم في حالات الطوارئ المتصلة بالنزاعات لم تمثل في عام ٢٠٠٩ سوى ٢ في المائة من مجموع المساعدات الإنسانية[٤٢]. وخلص إلى ما يلي:

يمكن تشبيه التعليم ضمن نظام المعونة الإنسانية بالجار الفقير الذي لا يصله من التمويل غير فتاته ولا يمكن التنبؤ بمقدار المعونة المرصودة له ولا بموعد تقديمها، هذا فضلاً عن طابعها القصير الأجل. علاوة على ذلك، يعاني التعليم من حرمان مزدوج فيما يتعلق بالنداءات الإنسانية، فنسبتها قليلة ونسبة تلبيتها وتمويلها أقل[٤٣].

٦٤ - وتشير التقييمات إلى أنه يتم التخلي عن بعض البلدان الهشة التي تحتاج إلى تمويل التعليم، حيث تولى الجهات المانحة الأولوية للبلدان المرتبطة بأولوياتها الأمنية: إذ تعدّ المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى الدول الهشة مركّزة بشدة، حيث أن نسبة ٥١ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية المرصودة عام ٢٠٠٨ إلى ٤٣ دولة من الدول الهشة استفادت منها ستة بلدان فقط، يمثل عدد سكانها ٢٣ في المائة من سكان مجموع الدول الهشة فقط[٤٤].

٦٥ - ويشكل تقلب الدعم سبباً آخر للقلق. وكما سبق بيانه، تعد استدامة الدعم المالي بالغة الأهمية لعمل نظم التعليم على النحو المناسب. ولا يمكن كفالة هذه الاستدامة إلا من خلال مواصلة تقديم الدعم المالي على نحو يمكّن البرامج من الاستمرار في أنشطتها دون انقطاع. ويتم تفويت فرص هامة في حالات ما بعد الطوارئ بسبب الافتقار إلى الدعم والتمويل المستدامين أثناء مرحلة الانتقال من الاستجابة الإنسانية إلى الإطار الإنمائي. وتم التشديد أيضاً في تلك السياقات على الحاجة إلى مزيد من الاستثمار في التخطيط الوطني والمعلومات في البلدان المستفيدة[٤٥].

---

(٤١) حتى عام ٢٠١٠، كانت الدانمرك والسويد وكندا والنرويج واليابان تدرج التعليم في سياساتها للمساعدة الإنسانية. وفي عام ٢٠١١، أدرجت وكالتان مانحتان في أستراليا (الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية) وفي الولايات المتحدة الأمريكية (وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة) التعليم في حالات الطوارئ وفي البلدان المتضررة من النزاع، على التوالي، في استراتيجيتيهما التعليميتين. انظر منظمة إنقاذ الطفولة، ''من القول إلى الفعل، تمويل التعليم في البلدان المتضررة من النزاعات والكوارث''، ٢٠١١.

(٤٢) اليونسكو، تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع لعام ٢٠١١، ص ٢٠٤.

(٤٣) المرجع نفسه، ص ١٩.

(٤٤) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - مديرية التعاون الإنمائي، ''كفالة عدم التخلي عن الدول الهشة''، باريس، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

(٤٥) اليونسكو، تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع لعام ٢٠١١، ص ٢٢٧.

٦٦ - وتعمل مبادرة المسار السريع لتوفير التعليم للجميع على زيادة دعمها للدول الهشة، غير أنها لا تزال تفتقر إلى القدرة على توفير التمويل في حالات الطوارئ الحادة[٤٦]. وبالإضافة إلى الدعم الثنائي، هناك عدد من طرائق التمويل الإضافية لتمويل التعليم في حالات الطوارئ، ولكن من الواضح أنها لا تزال غير كافية.

٦٧ - ويؤكد المقرر الخاص أن حالات الطوارئ لا تعفي الدول من التزامها باتخاذ جميع التدابير المناسبة لضمان إعمال الحق في التعليم لجميع الأشخاص في أراضيها، بمن فيهم غير المواطنين أو اللاجئون أو مجموعات المشردين داخليا. وما ضمان الدعم المالي للتعليم الابتدائي من أجل ضمان استمرار توافره أثناء حالات الطوارئ، وإتاحة التعليم الثانوي دون تمييز، وتعزيز فرص الحصول على التعليم العالي على أساس القدرات إلا الوفاء بأحد الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

٦٨ - ونظرا إلى هشاشة بعض الدول المتضررة من حالات الطوارئ، وإلى ما تؤديه المساعدة والتعاون الدوليان من دور مركزي في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن الالتزام بتقديم المساعدة الدولية منصوص عليه في قانون حقوق الإنسان[٤٧]. ويرد هذا الالتزام أيضاً في العديد من الإعلانات الدولية بما في ذلك إطار عمل داكار بشأن التعليم للجميع الذي اعتمده منتدى التعليم في عام ٢٠٠٠. وعلاوة على ذلك، وعلى نحو ما ذُكر أعلاه، يتوجّب أيضاً على الدول التي تحتاج إلى المساعدة التماس المساعدة الخارجية وإدارتها وفقا لمبادئ حقوق الإنسان.

باء - حماية التعليم من الهجمات

٦٩ - تنتهك الهجمات على المدارس ومؤسسات التعليم العالي حقوق الإنسان والقانون الإنساني[٤٨]. ومع ذلك، كما أفاد الأمين العام في تقريره مؤخرا، فإن الهجمات على المدارس تمثل مصدرا للقلق البالغ، وتأخذ اتجاها متزايدا[٤٩]. ولا يزال انعدام الأمن سائدا في الكثير

(٤٦) اجتماع مجلس إدارة مبادرة المسار السريع لتوفير التعليم للجميع، ٢٠١١.

(٤٧) انظر المادتين ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة، والمادتين ٢-١ و ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة ٣٢ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٤٨) الحق في التعليم خلال فترة النزاع مكفول بالحماية بموجب اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩. وبموجب القانون الإنساني الدولي، تعد المدارس والمؤسسات التعليمية ممتلكات مدنية مكفولة بالحماية من الهجوم المتعمد إلا في حالة ولفترة استخدامها من قِبَل قوات متحاربة لأغراض عسكرية. انظر المادة ٨ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٤٩) A/65/820-S/2011/25، الفقرة ٢١١.

من المؤسسات التعليمية التي تقع في مناطق النزاع، مع ما لذلك من عواقب طويلة الأجل على النظم التعليمية وعلى الطلاب.

٧٠ - وتشير الدراسات إلى استمرار التزايد في عدد الهجمات المبلغ عنها على التعليم في حالات النزاع والعنف الواسع النطاق خلال السنوات الثلاث الماضية[٥٠]. وتشمل هذه الهجمات إلحاق الضرر بالطلاب والعاملين بالمدارس أو قتلهم، وإتلاف أو تدمير المرافق التعليمية، وتمنع في نهاية الأمر آلاف الطلاب من حضور المدارس أو الجامعات بسبب إغلاقها. ويفيد صندوق إنقاذ الدارسين التابع لمعهد التعليم الدولي[٥١] بأن عدد الطلبات المقدمة من دارسين تعرضوا للتهديد قد تضاعف خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ مقارنة بالفترة السابقة. وأدى استخدام المدارس من قبل عناصر مسلحة، في ظروف معينة، إلى تقويض الطابع المدني للمدارس وتعريض الطلاب والمعلمين للخطر[٥٢].

٧١ - ورغم أوجه القصور في آليات الرصد، يمكن ملاحظة زيادة الاهتمام من جانب المجتمع الدولي بالهجمات على التعليم في حالات الطوارئ. وفي عام ٢٠١٠، أنشأت منظمات دولية ومنظمات غير حكومية التحالف العالمي لحماية التعليم من الهجمات، بغية تعزيز الجهود المبذولة للحيلولة دون شن هجمات على أماكن التعليم والتصدي لها ورصدها. وقد ضمَّن الأمين العام معلومات عن هذه الحالات في أحدث تقرير له عن الأطفال والنزاع المسلح[٥٣]. وفعل الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاع المسلح نفس الشيء إذ أشار إلى أهمية حماية المدارس من الاعتداء، وأكد أن ”تعزيز آليات المساءلة عن هذه الجرائم عامل أساسي يضمن بقاء المدارس ملاذا آمنا ومناطق يسودها السلام“[٥٤].

٧٢ - ويعتبر المقرر الخاص أن تعزيز قدرات الآليات المعنية برصد حالات استهداف النظم التعليمية من جانب الأطراف المشتبكة في نزاع مسلح أمرٌ ضروريٌ لإنهاء عدم الاهتمام بهذه القضية وإفلات مرتكبيها من العقاب. وفي هذا الصدد، رحب باتخاذ مجلس الأمن مؤخرا

---

(٥٠) N. Boothby, A. Ager, and R. Quinn, “Feasibility study for a global monitoring system for attacks on education: definitions and typology”, CPC Learning Network; Doha; Education Above All, New York, 2011.

(٥١) شارك معهد التعليم الدولي، وهو منظمة مستقلة لا تهدف إلى الربح، في إنقاذ الدارسين الذين يتعرضون للاضطهاد منذ تأسيسه في عام ١٩١٩. وفي عام ٢٠٠٢، أطلق المعهد صندوق إنقاذ الدارسين ليكون بمثابة استجابة ذات طابع رسمي لهذه المعضلة الدولية المستمرة. ويتعاون الصندوق على نحو وثيق مع شبكة الدارسين المعرضين للخطر، والمجلس المعني بمساعدة الأكاديميين اللاجئين، والمنظمات المشابهة.

(٥٢) A/65/820-S/2011/250، الفقرة ٢١١.

(٥٣) المصدر نفسه.

(٥٤) A/64/254، الفقرة ٢٥.

القرار ١٩٩٨ (٢٠١١)، الذي أعرب فيه المجلس عن القلق العميق إزاء الاعتداءات المرتكبة على المدارس، وطلب فيه إلى الأمين العام أن يدرج في مرفقي تقاريره عن الأطفال والنزاع المسلح معلومات عن الهجمات المتكررة على المدارس وعن الهجمات المتكررة على الأشخاص المشمولين بالحماية فيما يتصل بالمدارس أو التهديد بشن الهجمات عليهم. وقد أدت بالفعل آلية الرصد والإبلاغ التابعة لمجلس الأمن دورا هاما في تحديد الانتهاكات الجسيمة المرتكبة بحق الأطفال في النزاعات المسلحة، وسيكون الاستمرار في توجيه الاهتمام إلى الهجمات على المدارس وزيادته أمرا ذا أهمية حيوية لتعزيز حماية الحق في التعليم. ولزيادة ضمان المساءلة، يجب أيضا تعزيز قدرات النظم القضائية المحلية والدولية، بما يتيح الملاحقة القضائية للجناة، بمن فيهم الجهات الفاعلة من غير الدول.

٧٣ - وبعد كفالة المساءلة عن الهجمات على المدارس، يلزم أيضا بذل جهود محددة الهدف لمنع حدوث الهجمات على المدارس والمؤسسات التعليمية الأخرى، ولإعدادها لمواجهة حالات انعدام الأمن بهدف تقليل الأضرار التي قد تنجم عن النزاعات المسلحة إلى الحد الأدنى. وأخيرا، يلزم تكريس الجهود لمساعدة الضحايا في استعادة قواهم ولضمان توفير سبل الجبر الملائمة الفردية والجماعية عن هذه الانتهاكات المتعلقة بالتعليم.

جيم - إعداد النظم التعليمية للتعامل مع الكوارث الطبيعية

٧٤ - يجب ألا يهمل القائمون على النظم التعليمية العدد المتزايد من الكوارث الطبيعية. فلا تؤدي المدارس دورا حاسم الأهمية في إعداد المجتمعات لأن تصبح أكثر قدرة على الصمود في مواجهة تلك الحالات فحسب، بل تحتاج أيضا لأن تكون على قدر كاف من الاستعداد لتقليل الأضرار التي قد تنجم عن الكوارث الطبيعية في نهاية الأمر على عملها. لذلك، يجب توجيه الاهتمام بوجه خاص إلى قطاع التعليم عند وضع الاستراتيجيات العامة لتقليل مخاطر الكوارث. وفي الوقت نفسه، يجب على المدارس أن تضع تدابير منهجية للسلامة والأمن يتم تكييفها لتلائم الظروف المعينة التي تواجهها، وأن تطبق هذه التدابير.

٧٥ - ولا تبنى المدارس في كثير من الأحيان أو تتم صيانتها بحيث تكون قادرة على الصمود في مواجهة الكوارث. وأسفر إجراء مشاورات واسعة النطاق مع أطفال في جميع أنحاء العالم مؤخرا عن إعداد ميثاق للأطفال معني بتقليل مخاطر الكوارث[٥٥]، يؤكد ضرورة أن تكون المدارس آمنة وعدم انقطاع العملية التعليمية. وقد قامت الشبكة المشتركة بين

(٥٥) ميثاق الأطفال - خطة عمل لتقليل مخاطر الكوارث بواسطة الأطفال من أجل الأطفال، يمكن الاطلاع عليه على: www.childreninachangingclimate.org.

الوكالات للتعليم في حالات الطوارئ بتنسيق عملية إعداد المذكرات التوجيهية المتعلقة بالخطوات اللازمة لضمان بناء مدارس أكثر أمانا وإدخال تعديلات على المدارس القائمة(٥٦). ويلزم بذل جهود كبيرة لبناء القدرات التقنية اللازمة لإرساء معايير أكثر أمانا للهياكل الأساسية التعليمية وكفالة تطبيق هذه المعايير، وذلك لتجنب وقوع المآسي في المناطق التي تتسبب فيها الهزات الأرضية أو غيرها من المخاطر في إزهاق أرواح أعداد كبيرة من الأطفال في المدارس غير الآمنة.

٧٦ - ويُوَجَّه الاهتمام أيضا إلى استخدام المدارس كمنابر لرفع درجة استعداد الدارسين والعاملين في مجال التعليم على مواجهة الكوارث وآثارها. وقد ضمَّنت عدة بلدان عناصر تتعلق بالحد من أخطار الكوارث في مناهجها الدراسية(٥٧)، ونظر البعض الآخر في جعل مسألتي الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ أولوية من الأولويات الوطنية في مجال التعليم(٥٨).

٧٧ - ويؤكد المقرر الخاص أن الاستثمار في الجهود الوقائية من خلال التثقيف أمرٌ حاسم الأهمية لحماية المدارس والمجتمعات التي تخدمها من آثار الكوارث الطبيعية. لذلك يجب أن تشارك النظم التعليمية بفعالية في وضع استراتيجيات إدارة المخاطر وتنفيذها. ويجب أيضا على المدارس، من خلال أنشطتها المعتادة، أن تسهم في إرساء ثقافة الوقاية والتأهب في صفوف الطلاب والعاملين والمجتمعات التي ينتمون إليها. وبالنظر إلى أن المخاطر والاحتياجات الخاصة بالمجتمعات تختلف اختلافا كبيرا، حتى داخل المنطقة نفسها، فمن المهم ضمان إعداد استراتيجيات لإدارة المخاطر من خلال عمليات تشاركية مجدية، تشترك فيها المجتمعات التي تعيش في المناطق التي تقع فيها المدارس.

دال - ضمان إيلاء الاهتمام للفتيات والفئات المهمشة

٧٨ - إن إخفاق الحكومات في معالجة أوجه التفاوت القائمة على اعتبارات الدخل ونوع الجنس والموقع الجغرافي والانتماء الإثني واللغة أحد الأسباب التي أدت إلى إحراز تقدم محدود

(٥٦) المرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش، مذكرات توجيهية لبناء مدارس أكثر أمانا، ٢٠٠٩.

(٥٧) المنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث، ”مواءمة جداول الأعمال الإقليمية والعالمية في مجال الحد من أخطار الكوارث: موجز لأهم الالتزامات السياسية وأولويات الحد من أخطار الكوارث على الصعيد الإقليمي“، ٢٠١١، صفحة ٢٠.

(٥٨) المرجع نفسه، صفحة ٢٥.

لتحقيق أهداف التعليم للجميع[٥٩] وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويتضخم تأثير العقبات التي تعوق بالفعل الانتظام بالمدارس في الأحوال العادية بوضوح في حالات الطوارئ. فمن الممكن أن تزداد تكاليف الانتظام بالمدارس زيادة كبيرة، وكثيرا ما تصبح الرحلة بين المدرسة والمنزل جيئة وذهابا أمرا في غاية الصعوبة وغير آمن، بما يزيد من تهميش الفئات الفقيرة أو الفئات الأكثر عرضة لأعمال العنف. ومن هذا المنطلق، يلزم اتخاذ مبادرات محددة الهدف لتحديد الفئات المهمشة ومعالجة احتياجاتها المعينة، وذلك لتجنب اتساع نطاق عدم المساواة في مجال التعليم.

٧٩ - وتكتسي الجهود المبذولة لضمان التكافؤ بين الجنسين في التعليم أهمية خاصة في هذا السياق. وقد وُجِّه الانتباه إلى تفشي الضرر الناجم عن العنف الجنسي أثناء النزاعات، الذي يؤثر تأثيرا مباشرا أو غير مباشر على المعلمات والطالبات[٦٠]. ويبدو أن انعدام الأمن على طريق الذهاب إلى المدارس أو الكليات والعودة منها أو في داخلها، عاملٌ أساسي في استبعاد الفتيات من النظام التعليمي. كما أن عدم توافر مرافق صحية منفصلة في مدارس الطوارئ قد يشكل عائقا أساسيا في سبيل تعليم الفتيات.

٨٠ - وبالرغم من القيود الواضحة على الموارد التي تُختَبَر في حالات الطوارئ، فإن إهمال أثر تمييز وعدم المساواة الهيكلية على التعليم أثناء عمليات التخطيط والتنفيذ والتقييم للسياسات التعليمية في هذه الحالات قد يؤدي إلى المزيد من التهميش وقد يسهم أحيانا في عودة النزاع.

٨١ - ولا يزال اللاجئون والمشردون داخليا يواجهون عقبات كبيرة في سعيهم للحصول على التعليم خارج مجتمعاتهم الأصلية. وقد أشارت البيانات التي جمعتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في إطار المخيمات الرسمية إلى أن معدلات الالتحاق بالتعليم في أنحاء المخيمات محدودة وغير منتظمة؛ وبلغ المعدل العام لالتحاق الأطفال اللاجئين بالمخيمات بالمدارس الابتدائية نسبة ٦٩ في المائة، وبالمستوى الثانوي نسبة ٣٠ في المائة فقط[٦١]. وتطبق عدة بلدان قيود إدارية على تسجيل الأطفال اللاجئين والمشردين داخليا في المدارس، بالرغم من الالتزامات المفروضة في إطار حقوق الإنسان بتوفير التعليم دون أي نوع من أنواع

(٥٩) اليونسكو، أهمية الحوكمة في تحقيق المساواة في التعليم، التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، الملخص، ٢٠٠٩، الصفحات ٤ و ٧ و ٣٩.

(٦٠) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، ٢٠١١، صفحة ١٩٠.

(٦١) Dryden-Peterson, S., "Conflict, education and displacement", in *Conflict & Education: An Interdisciplinary Journal*, Toronto, 2011.

التمييز لجميع الأطفال الذين يعيشون في إقليمها[٦٢] والأحكام ذات الصلة من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين[٦٣]. ويهدد التمويل القصير الأجل للمشاريع في حالات التشرد التي يطول أمدها التعليم والتقدم لآلاف الأطفال اللاجئين والمشردين داخليا[٦٤]؛ ويجب معالجة الفجوات في تمويل التعليم في هذه الحالات بوصفها أولوية بسبب التأثير الطويل الأجل الناجم عن حرمان هؤلاء السكان من التعليم.

٨٢ - وأكد المقرر الخاص بالفعل في تقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/17/29) أن المساواة في فرص التعليم ترد كثيرا في معظم المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. إذ تنص معاهدات حقوق الإنسان على الواجب بضمان الحق في الوصول إلى المؤسسات والبرامج التعليمية العامة على أساس عدم التمييز، وعلى توفير التعليم الأساسي للجميع.

هاء - كفالة الحق في التعليم على جميع المستويات

٨٣ - إن الالتحاق بالمدارس لا يكفل وحده التمتع بالحق في التعليم إذا كانت نوعية التعليم المقدم، مثلا، غير متوافقة مع المعايير الكافية. فالقيود التي تفرض على الموارد أثناء فترات الطوارئ يجب ألا تبرر إغفال المتطلبات الأساسية اللازمة لكفالة نوعية التعليم، من قبيل وجود معملين مؤهلين وإتاحة المواد التعليمية الكافية ووقت التدريس الحقيقي الكافي وتحسين بيئات الفصول الدراسية.

٨٤ - وتواصل الدول والمنظمات الدولية والمجتمع المدني الإسهام بالتوجيه الرامي إلى تحسين نوعية التعليم في حالات الطوارئ من خلال المواد التي أعدّتها الشبكة المشتركة بين الوكالات للتعليم في حالات الطوارئ. فقد أفضت عملية تشاورية شاركت فيها الجهات المعنية العاملة في مجال التعليم في حالات الطوارئ في جميع أنحاء العالم إلى إعداد نسخة مستكملة من ”المعايير الدنيا للتعليم: التأهب والاستجابة والتعافي“ التي وضعتها الشبكة المشتركة، والتي تقدم توجيها هاما في مجال السياسة العامة بشأن الخطوات اللازمة لكفالة التعليم الجيد. وتوفّر المذكرات التوجيهية بشأن التعليم والتعلّم التي وضعتها الشبكة المشتركة توجيها تربويا أكثر تحديدا يستند إلى الخبرة المتراكمة للمربّين العاملين في حالات الطوارئ.

---

(٦٢) اتفاقية حقوق الطفل، المادتان ٢ و ٢٨.

(٦٣) يُكفَل للأطفال اللاجئين نفس المعاملة الممنوحة لمواطني الدولة فيما يخص التعليم الأولي (المادة ٢٢، الفقرة ١)، وأفضل معاملة ممكنة لا تقل عن تلك الممنوحة للأجانب فيما يخص مراحل التعليم غير الأولي الأخرى (المادة ٢٢، الفقرة ٢).

(٦٤) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، الملخص، ٢٠١١، الصفحة ٣١ (الملخص).

٨٥ - وعلى نحو ما جرت مناقشته أعلاه، يؤثر التمويل غير الكافي والقصير الأجل للبرامج التعليمية والانتقالية تأثيرا بالغا على إمكانيات معالجة أوجه القصور الجسيمة التي تؤدي إلى تدني مستويات نوعية التعليم إلى درجة كبيرة. علاوة على ذلك، ينحو الاتجاه العام للعمل الإنساني نحو التركيز فقط على التعليم الأساسي من الاستثمار في الرعاية والنماء في مرحلة الطفولة المبكرة، وفي التعليمين الثانوي والعالي. ويحد هذا الانحياز كثيرا من آفاق تطور الطلاب ويزيد من التحديات الماثلة أمام تدريب المعلمين.

٨٦ - ويتطرق التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام ٢٠١١ إلى عدد من المسائل البالغة الأهمية لكفالة تعليم جيد للتلاميذ المتضررين من النزاعات أو المعرضين لخطرها. وتشمل تلك المسائل ضمان قدرة الأطفال على التعلم بلغتهم الأم، ولا سيما في المراحل المبكرة، وإمعان النظر في تدريس التاريخ والأديان لكي تجسّد اختلاف وجهات النظر بشأن المسائل المراعية لحالات النزاع، وتعزيز تهيئة بيئات مدرسية لا تتسم بالعنف.

٨٧ - ويعدّ إضفاء الفعالية على تدريس مهارات القراءة والكتابة والحساب ومهارات الحياة، من قبيل الاستعداد الصحي وتسوية النزاعات أمرا حاسما في تعزيز المناعة خلال فترات الطوارئ. فيجب تقديم حوافز كافية للعاملين بالمدارس والعمل على النهوض بقدراتهم وإيلاء العناية المناسبة للاحتياجات النفسية والاجتماعية للطلاب، باستخدام الموارد وإعداد الجداول الزمنية التي تتيح فرصة ممارسة الأنشطة الترفيهية والتعبيرية، فضلا عن إحالة الطلاب المتضررين بشدة إلى حيث يمكنهم الحصول على المزيد من الدعم.

٨٨ - ويشكّل منح شهادات التحصيل العلمي شاغلا آخر يتعلق بنوعية التعليم في حالات الطوارئ، وبخاصة بالنسبة للطلاب في مدارس اللاجئين. فيتعين وضع استراتيجيات محددة تكفل خضوع سجلات تحصيل الطلاب، حتى في أوقات الأزمات، لما يكفي من الرصد والتوثيق والاعتراف.

واو - جمع المعلومات عن التعليم في حالات الطوارئ

٨٩ - لا تزال محدودية جمع البيانات في حالات الطوارئ تؤثر على الجهود الإنسانية ككل. فنقص القدرة على تقييم الاحتياجات التعليمية بدقة يحد من إمكانيات توخي الدقة في تصميم وتقييم المبادرات التعليمية في حالات الطوارئ. وعلى نحو ما ورد أعلاه، فإن الرصد الرديء يؤدي كذلك إلى التخفي والإفلات من العقاب المترتب عليه في الحالات التي تكون فيها المدارس هدفا مباشرا للعنف.

٩٠ - وقد أشار تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع لعام ٢٠١١ إلى وجود قيود خطيرة على جمع البيانات في حالات الطوارئ حيث جاء فيه أن: ''احتياجات المجتمعات العالقة في النزاعات تخضع في أفضل الحالات إلى تقييم عشوائي حتى لدى مراعاة القيود التي لا مفر منها المتصلة بإجراء عمليات المسح في المناطق المتأثرة بالنزاع''[٦٥]. وأكد التقرير أيضا أن الجهات المانحة تترع في تقييمها لاحتياجات قطاع التعليم نحو التقليل من شأن تلك الاحتياجات ذلك أن الاقتراحات التي تعرضها تكون في كثير من الأحيان مصممة بما يلبي توقعات متدنية للتمويل المتأتي من الجهات المانحة[٦٦]. ولا يتم إيلاء تقييم احتياجات الجوانب المتصلة بنوعية التعليم، مثل الإمداد بالكتب المدرسية وساعات الدراسة وتدريب المعلمين خلال الخدمة اهتماما كبيرا. وهناك أيضا اتجاه نحو إغفال متطلبات الموارد البشرية والهياكل الأساسية للتعليم الثانوي بالكامل.

٩١ - ويقتضي جمع المعلومات أثناء حالات الطوارئ وضع استراتيجيات محددة بهدف تخطي مختلف الحواجز التي تطرحها هذه الحالات. وقد تشمل تلك الحواجز صعوبة الحصول على الدعم اللوجستي وانعدام الأمن المادي والآثار السياسية والأخلاقية المترتبة على الأنشطة التي تجري في البيئات المتسمة بسرعة التغيير والتحديات التقنية التي ينطوي عليها العمل مع فئات السكان المتنقلين والسكان ذوي التركيبات الديمغرافية غير المعتادة[٦٧].

٩٢ - وقد وضعت مجموعة التعليم العالمية في عام ٢٠١٠ مجموعة للتقييم المشترك للاحتياجات التعليمية، ودليلا قصيرا للتقييم السريع للاحتياجات التعليمية، لتوفير التوجيه بشأن جمع البيانات في حالات الطوارئ. وقد تم التأكيد على ضرورة زيادة تحسين القدرات على الرصد، من خلال تعريف مجموعة من المؤشرات الأساسية، بما فيها الأعداد التقديرية للأطفال والشباب الذين يتعين إنصافهم، وفئاتهم العمرية وجنسهم، وأنماط تشريدهم، والمواد التعليمية وأعداد المعلمين والهياكل الأساسية المطلوبة بغية الاسترشاد بها في تقدير التمويل اللازم[٦٨].

(٦٥) المرجع نفسه، الصفحة ٢١٦.

(٦٦) المرجع نفسه، الصفحة ٢٠٦.

(٦٧) Jennifer Schlecht and Sara Casey, "Challenges of collecting baseline data in emergency settings", Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies, 2008.

(٦٨) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، ص ٢١٧.

زاي – الاستنتاجات والتوصيات

٩٣ – على نحو ما تناوله التقرير السابق عن التعليم في حالات الطوارئ (A/HRC/8/10)، فإن محدودية الحصول على التعليم إلى درجة كبيرة تشكل واقعا بالنسبة لمعظم المجتمعات المتضررة من حالات الطوارئ. فعلى الرغم من تزايد الاهتمام من جانب المجتمع الدولي، لا تزال هناك مشاكل أساسية ماثلة: إذ لا يزال تمويل الأنشطة الإنسانية يتجاهل متطلبات كفالة التعليم؛ ولا تزال المدارس عرضة للعنف المباشر وغير المباشر؛ ولا تزال الجهود الوقائية متواضعة إزاء تزايد الأثر المترتب على الكوارث الطبيعية. وبغية تغيير المنحى الراهن، يجب أن تعزز الدول وغيرها من الكيانات المُقدمة والمُوجّهة للمساعدة الإنسانية والانتقالية، اهتمامها بالتعليم في حالات الطوارئ. فتوفير التعليم وضمان حمايته خلال فترات حالات الطوارئ، لا يمثل خيارا بل التزاما.

٩٤ – وفي هذا السياق، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية:

(أ) ضمان التمويل الكافي للتعليم في حالات الطوارئ

٩٥ – يجب أن تزيد الدول على وجه الاستعجال من التزاماتها على الصعد الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف بتمويل التعليم باعتباره أحد دعائم الاستجابة الإنسانية والانتقالية. ويجب تقديم التزامات صريحة في مجال السياسات لضمان الدعم المحلي والدولي الكافي والمستدام للتعليم في حالات الطوارئ، وكذلك في الحالات الهشة وحالات الأزمات الطويلة الأمد. ويجب العمل على وضع هذه الالتزامات موضع التنفيذ حتى المراحل الأخيرة من التعافي، بما في ذلك في الأطر الإنمائية. ويجب أن تتمثل البلدان المستفيدة لاحترام حقوق الإنسان أثناء طلب المساعدة الدولية وإدارتها.

(ب) تعزيز حماية المدارس من الهجمات

٩٦ – يجب أن تكفل الدول القيام على نحو منهجي برصد انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي ترتكب في حق أوساط التعليم والمؤسسات والمواقع التعليمية وتوثيقها والإبلاغ عنها. ويجب إعمال قرار مجلس الأمن ١٩٩٨ (٢٠١١) المتخذ حديثا بتعزيز إيلاء الاهتمام للتعليم في الجهود التي تبذل في المستقبل لرصد انتهاكات حقوق الطفل خلال النزاعات المسلحة. وينبغي أن تقر آليات المساءلة المحلية والإقليمية والدولية، بما في ذلك الآليات العسكرية، إقرارا كاملا بالتزامات الدول والجهات الفاعلة من غير الدول وتعالجها على نحو منهجي، في ما يتعلق بالحق في التعليم وأوجه الحماية

القانونية الأخرى المكفولة لأفراد الأوساط والمؤسسات التعليمية. ويتعين بذل جهود محددة لتعزيز قدرة مقدمي التعليم على منع وقوع الهجمات والتصدي إليها.

(ج) توطيد الأمان والحد من أخطار الكوارث

٩٧ - يجب أن تكفل الدول مراعاة اعتبارات الحد من أخطار الكوارث والأمان في عملية التخطيط للمرافق التعليمية وتصميمها وتشييدها وإعادة بنائها. وينبغي إدماج تصورات الحد من أخطار الكوارث والتأهب لها في السياسات والمناهج التعليمية. ويجب الأخذ بالعمليات التشاركية التي تُشرك الطلاب والمجتمعات المحلية بهدف كفالة تقييم الأخطار المحلية والتأهب لمواجهتها.

(د) إيلاء الاهتمام للفتيات المستبعدات والفئات المهمشة

٩٨ - يجب أن تتخذ الدول خطوات محددة لضمان توفير التعليم للفتيات والفئات المهمشة في حالات الطوارئ. ويتعين بذل جهود محددة لإزالة أنماط التمييز المستمرة أو الناشئة ولإزالة الحواجز المادية والمالية والثقافية واللغوية التي تسهم في تفاقم أوجه عدم التكافؤ خلال فترات الطوارئ.

(هـ) ضمان نوعية التعليم

٩٩ - يجب أن يولي المكلفون بتوفير التعليم في حالات الطوارئ الاعتبار لمتطلبات المعايير التعليمية المتصلة بالنوعية. ويجب إيلاء عناية مكرسة لتحسين المناهج المدرسية وتعزيز التثقيف بحقوق الإنسان وتلبية الاحتياجات النفسية والاجتماعية للطلاب والمعلمين.

(و) وضع إطار مشترك لتقييم الاحتياجات التعليمية في حالات الطوارئ

١٠٠ - يتعين القيام بالمزيد من الاستثمارات لكفالة جمع البيانات بشكل منهجي عن حالة التعليم في حالات الطوارئ. وينبغي للدول والمنظمات غير الحكومية التي تقدم الدعم للتعليم في حالات الطوارئ العمل على وضع إطار مشترك لتقييم الاحتياجات التعليمية الملبّاة وغير الملبّاة في حالات الطوارئ وتقديم التقارير عنها. ويجب أن يراعي هذا الإطار الالتزامات بحقوق الإنسان المتعلقة بالحق في التعليم.