E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/49
11 February 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الحادية والستون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

حقوق الإنسان والفقر المدقع

تقرير مقدم من الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع،
السيد أرجون سينغوبتا*

* تأخر تقديم هذا التقرير لكي يعكس أحدث المعلومات.

(A) GE.05-10884 160305 160305

موجز

قـــررت لجـــنة حقـــوق الإنسان في القرار ٢٣/٢٠٠٤ أن تمدد ولاية الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع. وتم تعيين السيد أرجون سينغوبتا (الهند) لهذه الولاية الجديدة.

يقترح الخبير المستقل، في تقريره الأول هذا المقدم إلى اللجنة، تعريفاً للفقر والفقر المدقع؛ ويستطلع كيف يمكـــن ربط هذا التعريف بحقوق الإنسان؛ ويقترح بعض الإجراءات الملموسة التي يمكن أن تسهم في زيادة فعالية استئصال شأفة الفقر، بشكل يقوم على إعمال حقوق الإنسان.

ويقترح الخبير المستقل التوصيات الملموسة أدناه التي من شأنها أن تسهم في وضع استراتيجيات أكثر فعالية في استئصال شأفة الفقر.

- ينـــبغي تعريف الفقر المدقع على أنه مزيج مركب من ضعف الدخل، والافتقار للتنمية البشرية، والاســـتبعاد الاجتماعي يشمل مفاهيم الافتقار لأدنى مستويات الأمان والحرمان من القدرات. ومن شأن تعريف كهذا أن يسمح باستنباط سياسات محددة الأهداف ومتكاملة في آن معاً لكل مكون من مكونات هذا النهج؛

- سيكون من الضروري اتخاذ قرار أو إصدار إعلان لوصف الفقر بأنه انتهاك لحقوق الإنسان أو حرمان منها، مع ما يقابله من التزامات فيما يتعلق بكل من إعمال حقوق الإنسان واستئصال شـــأفة الفقر. وفي حالة عدم وجود مثل هذا النص، من المفروض أن يكون من الممكن مع ذلك الذهاب إلى أبعد الحدود في تنفيذ تدابير لاستئصال شأفة الفقر تقوم على الدور الأساسي لحقوق الإنسان؛

- عـــلى المســـتوى الوطـــني، يجـــب أن تستهدف إجراءات الامتثال للحقوق المدنية والسياسية والاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافـــية لاستئصال شأفة الفقر والاستبعاد الاجتماعي. وبوجه الخصـــوص، ينبغي وضع استراتيجيات محددة الأهداف ومستدامة لتوليد العمالة، كتدبير فعال ومباشر لاستئصال شأفة الفقر. ويستدعي ذلك وضع استراتيجيات وطنية لاستئصال شأفة الفقر تقوم على حقوق الإنسان؛

- عـــلى المســـتوى الـــدولي، ينـــبغي إقامة آلية تستهدف تنسيق أنشطة التعاون الإنمائي لمختلف الحكومات والوكالات. وينبغي التأكيد على دور المؤسسات المالية الدولية، بما في ذلك إمكانية تعديل مواد اتفاقها، واعتماد نظام للتمويل مفتوح العضوية أو إنشاء مرفق لرؤوس الأموال تحت الطلب لتنفيذ استراتيجيات للحد من الفقر تقوم على حقوق الإنسان، وإنشاء هيئة مستقلة لرصد كـــل استراتيجية، وإنشاء نافذة لتمويل خطط لتوسيع نطاق العمالة لصالح الفقراء، والمهمشين والمستضعفين.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٢	٤
أولاً- تعريف الفقر المدقع	٣ - ٢٢	٤
ثانياً- الفقر المدقع وحقوق الإنسان.....	٢٣ – ٣٥	١٠
ثالثاً- الإجراءات الوطنية	٣٦ – ٤٥	١٣
رابعاً- الإجراءات الدولية	٤٦ – ٥٢	١٦
خامساً- الاستنتاجات والتوصيات	٥٣	١٨

مقدمة

١- منذ حوالي عقد ولجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان تدرسان بتأنٍّ، من خلال ولايات مختلفة، مسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع بهدف استطلاع العلاقة بينهما. وقد كانت هذه الإشكالية المعقدة المتمثلة في وصف الفقر المدقع على أنه حرمان من حقوق الإنسان، لتحسين فهم طبيعة هذا الوضع وأسبابه وبالتالي معالجته بفعالية أكبر في صلب هذا التفحُّص المتأني. ويبدأ الخبير المستقل في هذا التقرير المقدم بموجب قرار اللجنة ٢٠٠٤/٢٣، بتوحيد الأعمال السابقة قبل أن يقترح خطوات ملموسة ينبغي اعتمادها على المستويين الوطني والدولي لاستئصال شأفة الفقر.

٢- يقدم الفرع أولاً، الذي يستند إلى النُهج السابقة، تعريفاً للفقر المدقع يسمح بالتركيز على تدابير ملموسة لمعالجة المسألة. ويستطلع الفرع ثانياً العلاقة بين التعريف المقترح وحقوق الإنسان فيقترح الكيفية التي يمكن بها ربط المسائل المتعلقة باستئصال شأفة الفقر بإعمال حقوق الإنسان بشكل هادف. ويناقش الفرع ثالثاً التدابير الوطنية الممكنة لاستئصال شأفة الفقر من منظور حقوق الإنسان بينما يركِّز الفرع رابعاً على الإجراءات الدولية الممكنة لاستئصال شأفة الفقر بوصفه امتثالاً لالتزامات حقوق الإنسان في إطار التعاون الدولي. ويتضمن الفرع الأخير الاستنتاجات والتوصيات.

أولاً - تعريف الفقر المدقع

٣- ينظر من الناحية التقليدية إلى الفقر على أنه قلّة الدخل أو ضعف القوة الشرائية اللازمين لتلبية الاحتياجات الأساسية. ويمكن النظر إلى ضعف الدخل هذا بعبارات مطلقة أو نسبية وفقاً لفهمنا لمفهوم الاحتياجات الأساسية. والتفسير البسيط للفقر بعبارات مطلقة يكون تحديد القدر الأدنى من المستوعب السعري اليومي من الغذاء اللازم للبقاء في حالة صحية معقولة، مع ما يكمِّل ذلك من قدر أدنى من المواد غير الغذائية التي تعتبر أساسية لعيش كريم اجتماعياً. وبمجرد ما يتم تحديد هذه الأساسيات، يصبح بالإمكان تحديد أدنى خط للإنفاق، واعتبار الأشخاص الذين يعيشون دونه فقراء. وعندئذ يكون بالإمكان مقارنة خط الفقر من حيث المكان والزمان، ومقارنة عدد الأشخاص المتأثرين به من بلد لآخر، وتتبع ما إذا كان البلد المعني قد أصبح أفقر أو أغنى بمرور الوقت.

٤- وسيكون البديل لهذا التفسير المطلق لضعف الدخل هو الاتفاق على تحديد خط الفقر على أنه مستوى إنفاق الفرد الواحد، كأن يكون دولاراً أو دولارين يومياً، من حيث مستوى للقوة الشرائية قابل للمقارنة. وسيساعد هذا النهج على تجنب العملية الصعبة المتمثلة في تحديد أدنى السعرات المطلوبة من الغذاء والطبيعة الفعلية لاستهلاك أدنى كمية من المواد غير الغذائية . لكن ذلك يعني ضمناً قبول سلة تحتوي على أدنى كمية من السلع الأساسية بقيمة إجمالية قدرها دولار أمريكي واحد أو دولاران أمريكيان في اليوم الواحد للفرد الواحد، كمعيار لتحديد مستوى الفقر في بلد ما في وقت ما.

٥- كما يمكن النظر إلى ضعف الدخل على أنه نسبي. فقد يتم في بلد ما إخضاع الاحتياجات الأساسية لمعايير اجتماعية - ثقافية، حتى أن الشخص الذي لا يسمح له دخله بالوصول إلى سلع وخدمات لازمة للوفاء بالمعايير الاجتماعية - الثقافية يعتبر فقيراً وإن كان دخله يغطي متطلبات البقاء والاستهلاك الأساسية. ولذلك فقد يُنظر إلى مجموعة من الناس على أنهم فقراء في بلد ما وإن كانوا لا يعتبرون، في بلد آخر، فقراء بل أغنياء نسبياً من حيث معيار ضعف الدخل. فيمكن اعتبار مجموعة من الأشخاص فقراء في الولايات المتحدة إذا لم يسمح دخلهم بالوصول، مثلاً ، إلى أدنى مستويات السكن اللائق الذي تتوفر فيه التدفئة والمرافق الصحية، أو إلى الملابس الدافئة بشكل معقول، أو إلى وسائل النقل التي تنقلهم من أماكن إقامتهم إلى أماكن عملهم - حتى إذا كان دخلهم يتجاوز ما هو كاف لتوفير المواد الغذائية التي تلبي الاحتياجات من السعرات الحرارية، وغيرها من السلع الاستهلاكية الأساسية. وحتى في هذه الحالات فان الفقر مرتبط بالوصول إلى السلع والخدمات ومن ثم بالقوة الشرائية أو الدخل، على الرغم من أن خط الفقر بالنسبة لبعض البلدان أعلى بكثير منه في بلدان أخرى أفقر. ويمكن بسهولة تامة تقديم تعريف بديل للفقر النسبي على أنه فقر من حيث توزيع الدخل . فمثلاً، يمكن اعتبار الأشخاص المنتمين لنسبة الـ ١٠ في المائة، وهي أدنى نسبة في سلَّم توزيع الدخل، فقراء نسبيا، وفقاً لتوافق مجتمعي في الآراء. و يحدد خط الفقر، في بلدان أوروبية عديدة، بنصف متوسط الدخل القومي، مما يجعل الأشخاص الذين يعيشون دون هذا الخط فقراء نسبياً.

٦- إن من الأهمية بمكان تقييم السمات المتعلقة بخصائص هذا الفقر النسبي. فبمجرد انتقالنا من المفهوم المطلق للفقر، ندخل في نطاق العلاقات الاجتماعية وتعريف معايير القواعد الاجتماعية والوصول إلى السلع والخدمات التي تلبي مثل هذه المعايير. ومفهوم الاستبعاد الاجتماعي، الذي سنعود إليه فيما بعد، هو امتداد لهذا المفهوم النسبي لضعف الدخل، لكنه يختلف عنه من ناحية واحدة هي أنه يتجاوز القدرة الشرائية البحتة بالنسبة للسلع والخدمات ليتناول عناصر أخرى لا يأخذ بها مفهوم الدخل[(١)].

٧- والتمييز بين الفقر والفقر المدقع في سياق ضعف الدخل هو أساساً مسألة تتعلق بنطاق هذه الظاهرة أو حجمها. وبما أن الفقر يعرَّف من حيث القدرة على الوصول إلى السلع والخدمات وتوافرها، فإن الفقر المدقع يعني السيطرة على سلة أصغر بكثير من السلع والخدمات و/أو استمرار العيش في ظل الفقر لفترة أطول. فمثلاً، إذا كان خط الفقر يقابل دخلاً قدره دولاران للفرد الواحد يومياً، فإن الدخل الذي قدره دولار واحد يومياً يمكن اعتباره خط فقر مدقع. ولكن، إذا ظلت مجموعة من الناس فقيرة لأجيال، فيمكن وصفها بأنها تعاني من فقر مزمن واعتبارها شديدة الفقر. وفي سياق النسبية، فإن الأشخاص المتأثرين بالفقر المزمن طوال أجيال، قد يعانون باستمرار من تطبيق معايير اجتماعية صارمة عليهم لأن المجتمع يتوقع منهم التصرف بطريقة معينة أو أداء دور معيَّن يكون من الصعب عليهم تغييره - وهو دور يختلف عن سلوك أو دور الأشخاص ذوي الدخل الأعلى الذين يشكلون التيار الرئيسي للمجتمع. ولذلك يميل الأشخاص المتأثرون بالفقر المدقع المزمن إلى التحول إلى أشخاص مستبعدين اجتماعياً.

٨- ومع ذلك، دهبت مناقشة موضوع الفقر، خلال العقدين الماضيين، إلى أبعد من معيار الدخل بكثير. فالأشخاص الذين يعيشون في ظل الفقر يعتبرون اليوم خاضعين لحرمان شديد من "الرفاه". والدخل هو مجرد عنصر

واحـــد من العناصر المكوِّنة للرفاه، ولكن ما هو أهم من ذلك أنه يؤدي دوراً أساسياً في تحديد التمتع بالعناصر الأخرى المكونة للرفاه. وبالفعل، فإن العديد من المراقبين يعتبرون الدخل مجرد متغير له أثر. ومع ذلك، ليس هناك من الناحية المفاهيمية أي سبب يحول دون اعتباره يؤدي دوري المكون والمؤثر في آن معاً. فيمكن اعتباره متغيراً بديلاً عن جميع الأمور الجيدة في الحياة التي تشكل الرفاه، كما يمكن اعتباره مستصوباً في حد ذاته لأنه يمنح القوة والمكانة والأمن والسيطرة على الموارد – على الرغم من عدم ممارسة ذلك في الواقع. ومع ذلك، فإن الدور المؤثر للدخـــل هو أهم الدورين عموماً. وقد لا تكون الزيادة في الدخل كافية لتحسين العناصر الأخرى المكونة للرفاه لكنها، في معظم الحالات، شرط مسبق ضروري لذلك.

٩- ونظـــراً لذلـــك، ارتأى ما كُتب عن التنمية أن تحدَّد مباشرة كأهداف إنمائية عناصر أخرى للرفاه، إلى جانـــب نمـــو الدخل. وقد انعكس أساس ذلك المنطقي بصورة مقنعة في "تقارير التنمية البشرية"[٢] الصادرة عن بـــرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث تم فيها صياغة بعض المؤشرات المتعلقة بالصحة والتعليم والغذاء والتغذية وغيرها من الاحتياجات أو المتطلبات الأساسية لحياة كريمة، إلى جانب دخل الفرد، لأغراض تقديم مؤشر للتنمية البشرية. ووفقاً لذلك، يمكن اعتبار الفقر حرماناً من التنمية البشرية، واعتبار الفقر المدقع حرماناً شديداً أو غاية في الشدة.

١٠- وقدم أمارتيا سن المنطق وراء اعتبار هذه المؤشرات للتنمية البشرية مكونات لمفهوم الرفاه الذي يعني، في رأيـــه، قدرة الإنسان على العيش في حياة يثمِّنها بنفسه – أي حياة تسوِّي بين "الوجود والفعل"[٣]. وقد ذهب السيد سن إلى أبعد الحدود لإظهار أن هذه الأفكار لها جذور عميقة في تقليدنا الفكري، ابتداءً من أرسطو إلى آدم سميـــث وغيرهما من العديد من الفلاسفة ورجال الاقتصاد وصانعي السياسة اللاحقين. فقد وصف "القدرة" بأنها الحرية أو القدرة على العيش في حياة لها قيمة من حيث ما يختاره الفرد للكينونة أو الصيرورة. ويمكن تعريف الفقر وفقاً لهذا المفهوم على أنه حرمان من هذه القدرة، واعتبار الفقر المدقع حرماناً شديداً من مثل هذه القدرة.

١١- إن تعـــريف الفقر بأنه حرمان من القدرة تعريف لـــه أبعاد متعددة، ويتعلق بالحريات التي يعتبرها جميع الأفراد متطابقة مع رفاههم. ومع ذلك، لم يتسنَّ حتى الآن وضع مقياس مقبول عالمياً لهذه القدرة. وأقرب مقياس هو وضع مؤشرات للتنمية البشرية. فقد تم في تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تحديد مؤشرات عديدة على أنها تمثل حريات محددة تشكل عناصر مكوِّنة للقدرات. فمثلاً، وُصفت الأرقام القياسية لمتوسط العمر المتوقع أو الوفيات عند الرضع على أنها مؤشرات لحرية العيش في حياة صحية. وبالمثل، فإن معدلات محو الأمية أو الالتحاق بـــالمدارس تشكل التحرر من الجهل والأمية. ومن الواضح أن مثل هذه المؤشرات لا تعكس أياً من هذه الحريات المحـــددة من جميع أبعادها. وبالمثل لا يعكس أي مؤشر متوسط أو مركب أو العديد من هذه المؤشرات بالكامل الأبعـــاد المتعددة لمفهوم القدرة. ولكن كل ذلك لا يحول دون المناداة بمفهوم القدرة، الذي يركز على المكونات الفردية للحرية، مثل الرفاه. وهذا يسلط الضوء على السياسات والتدابير والترتيبات الاقتصادية الضرورية لبلوغ هذه الحريات وفقاً للسياق. كما أنه يركز على كل من عمليات ونتائج الترتيبات والسياسات الاجتماعية المتغيرة، ويركـــز عـــلى كل من الدور المكون والأساسي للحريات. فحرية العيش في حياة صحية هي، على سبيل المثال، عنصـــر مكون لرفاه الشخص. لكنها تؤثر أيضاً على السماح للشخص بالتمتع بحريات أخرى، بما في ذلك حرية

العمل أو حرية التنقل. والتعليم هو عنصر أساسي لرفاه الشخص، كما أنه يسمح بالتمتع بمعظم الحريات الأخرى التي يثمّنها الشخص. وبالمثل، يمكن الاعتراف بالدخل من حيث دوره المكون والمؤثر في آن معاً، على الرغم من أن دوره المؤثر لـــه، في معظم الحالات، أهمية أكبر من قيمته الفعلية.

١٢- إذن يعني الافتقار للقدرات الحرمان من القدرات الأساسية، التي تعتبر مكوناً من مكونات ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية. فمستوى المؤشرات الواجب تطابقها مع الفقر ينبغي أن يحددها قدر ما من التوافق في الآراء حـــول المقصـــود بـ "الأساسية" وهو أمر يختلف من بلد لآخر. وينبغي، عند تقييم الفقر، النظر في كل من عناصر ومستويات ضعف الدخل وضعف التنمية البشرية وترابطهما.

١٣- والعنصر الثالث لمفهوم الفقر هو الاستبعاد الاجتماعي. وهذا العنصر الذي يختلف إلى حد ما عن ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية، هو مكون أساسي لمفهوم "الرفاه". فهو يجمع بين دوره المكون مع ما لـــه من قـــيمة كامنة ودوره المؤثر لأنه يؤثر على التمتع بعناصر أخرى للرفاه. والاستبعاد الاجتماعي يؤثر على مستوى مختلف مؤشرات التنمية البشرية، وغالباً ما يؤثر على مستوى الدخل نفسه، بقدر ما يؤثر كل من الدخل والتنمية البشرية على الاستبعاد الاجتماعي.

١٤- وقد ناقشت المؤلفات الاقتصادية والاجتماعية الفرنسية مفهوم الاستبعاد الاجتماعي بطريقة مسهبة، وهو موضوع يحتل مكانة الصدارة في مناقشات السياسة العامة في معظم البلدان الأوروبية[٤]. ووفقاً للتعريف الفرنسي فـــإن الاســـتبعاد الاجتماعي هو الانقطاع عن الأواصر الاجتماعية التي تمكّن المجتمع من النمو بصورة متجانسة ومنهجية. وقد عرّفت المؤسسة الأوروبية لتحسين ظروف المعيشة والعمل، في عام ١٩٩٥، الاستبعاد الاجتماعي بأنه "عملية يتم فيها استبعاد الأفراد أو المجموعات بالكامل أو جزئياً عن المشاركة الكاملة في المجتمع الذي يعيشون فـــيه". وقـــد تم تطبيق هذا المفهوم في العديد من البلدان الأخرى لأغراض صنع السياسات، كما أنه استُخدم في معالجة القضايا المتعلقة بسرعة التأثر وانعدام الأمن في سياقات مختلفة. وكان الموضوع الرئيسي النظر في الاستبعاد الاجتماعي كنقيض للاندماج الاجتماعي، حيث أن الاستبعاد الاجتماعي هو وضع يظل فيه الفقراء والعاطلون عن العمل والأقليات الإثنية والمجموعات المستضعفة "دخلاء" على السلّم الاجتماعي. وكان تركيز التحليل، سواء في تحديد المشاكل أو اقتراح الحلول، يقوم على "جانب ترابطي"، أي دراسة كيفية ارتباط مختلف مجموعات الأفراد ببعضها البعض، وكيفية تداخل الآليات والمؤسسات والوكلاء في المجتمع للتسبب في الحرمان.

١٥- إن هذا الجانب الترابطي للاستبعاد الاجتماعي هو الذي يقدم قيمة متميزة لمعالجة موضوع الفقر. فضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية يركزان على الأفراد بينما يركز الاستبعاد الاجتماعي على العلاقات الاجتماعية. فعـــندما يعـــاني الفرد من الحرمان بسبب انعدام الدخل الكافي أو بسبب الفشل في بلوغ مختلف أشكال التنمية البشرية، يمكن تحليل وضعه من حيث ضعف دخله أو افتقاره للتنمية البشرية. ولكن عندما يعاني الفرد من الحرمان بسب انتمائه لمجموعة اجتماعية يؤدي تفاعلها مع مجموعات أخرى إلى هذا الحرمان، فإن المشاكل الناجمة عن ذلك يمكن أن تحلَّل بشكل أكثر صلة بالاستبعاد الاجتماعي. وعندئذ تكون المواضيع ذات الصلة متعلقة بطبيعة وأسباب

انقطاع الأواصر الاجتماعية، وانعدام قدرة المجموعة على المشاركة في المجتمع، أو التمييز الذي تواجهه أو الحرمان من الحقوق داخل النظام القانوني القائم.

١٦- وبالطبع يكون هناك تداخل كبير في طرق تحليل هذه الأسباب والآثار، لأن الحرمان من الدخل والحرمان من التنمية الاجتماعية يحدثان معاً ضمن سياق اجتماعي. ولكن هذين المجالين هما من الناحية المفاهيمية، مجالان منفصلان للتحليل ينبغي مواصلة بحثهما من حيث خصائص وسياق كل واحد منهما على التوالي. فمثلاً، تكمن أفضل طريقة لتحليل الحرمان مثل الجوع أو الاستبعاد من القدرة على استهلاك الغذاء بسبب افتقار الفرد للدخل الكافي أو بسبب ارتفاع أسعار الغذاء نتيجة عوامل خارجية تقلل من القيمة الفعلية للدخل، في تحليله من حيث فقر الدخل. بيد أن عدم قدرة الفرد على استهلاك الغذاء بسبب سوء الصحة وانعدام العمل - أو مهارات للبحث عن فرص للعمل - تشكل جميعها أوجه فشل في التنمية البشرية. ولكن عندما يكون سبب الجوع نقص تتسبب فيه مجموعة في المجتمع لحرمان مجموعة أخرى من الوصول إلى الغذاء، حتى إذا كان هناك غذاء وفير متاحاً في البلد، فإن المشكلة هي مشكلة تتعلق بالاستبعاد الاجتماعي. وأحد الأمثلة على الاستبعاد الاجتماعي هو المثال السائد في بلدان نامية عديدة، وهو التمييز الذي تمارسه الأُسر ضد المرأة، الذي يحول دون المساواة في الوصول إلى الغذاء.

١٧- من الهام التركيز على الطبيعة المحددة لهذا النموذج المثالي للاستبعاد الاجتماعي. ومن الناحية البلاغية، كثيراً ما يتم وصف جميع أشكال الحرمان بأنها "استبعاد" من بعض المرافق المحددة. والتذرع بهذه اللغة لن يفيد كثيراً، ما لم تحدد جوانب العلاقة الاجتماعية للمشكلة ويسلط الضوء عليها بوصفها أسباباً متميزة عن الأسباب الأخرى للحرمان. وبالطبع، فإن تحديد هذه الأسباب بصورة منفصلة عن بعضها البعض أمر صعب نظراً لترابطها. فيمكن لضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية أن يتسببا في الاستبعاد الاجتماعي مثلما يتسبب الاستبعاد الاجتماعي في ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية. ولكن التحديد المتأني لمختلف الأسباب، ولا سيما الحرمان، يمكن أن يوضح إلى درجة كبيرة المسألة ويؤدي إلى اتباع مناهج أكثر فعالية في معالجة المشاكل.

١٨- في التقرير الحالي والتقارير المقبلة سنستخدم كتعريف متداول للفقر مزيجاً مركباً من ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي. وسيعتبر الفقر المدقع حرماناً شديداً، وفقاً لبعض التعريفات التوفيقية لشدة الحرمان، ولا سيما عندما تجتمع كل عناصر الحرمان هذه. والفقر المزمن ينطبق على الأشخاص الذين يعانون من ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية وكذلك الاستبعاد الاجتماعي لفترة طويلة إلى درجة تؤدي إلى تحجّر العلاقات الاجتماعية لأن الغير يتوقع أن تظل المجموعة المتأثرة محرومة ومستبعدة اجتماعياً إلى الأبد. ولمعالجة هذا الوضع ينبغي للمرء، في هذه الحالة، التركيز على تدابير للخروج من الاستبعاد الاجتماعي الذي يعني أكثر من مجرد إيجاد حلول لضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية، على الرغم من ضرورة توجيه اهتمام وثيق لكليهما.

١٩- وهذا الرأي بشأن الفقر المدقع لا يتعارض مع التعاريف الأخرى. وقد استند أشمل تعريف استُخدم في تقارير حقوق الإنسان بشأن الفقر المدقع إلى مفهوم الافتقار "للأمن الأساسي" الذي قدمه الأب جوزيف فريزنسكي[٥]، وقد جمع بين النهج الفرنسي للاستبعاد الاجتماعي من حيث الافتقار للمشاركة وانقطاع الأواصر

الاجتماعية وبين عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى تحول دون التمتع بالحريات وحقوق الإنسان. ولخص لياندرو ديسبوي، أول مقرر خاص معني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، في آخر تقرير قدمه في عام ١٩٩٦ (E/CN.4/Sub.2/1996/13)، هذا المفهوم على النحو التالي: "إن الافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان يفترض ضمنياً الافتقار إلى عامل أو أكثر من العوامل التي تمكن الأفراد والأسر من تحمل مسؤوليات أساسية والتمتع بالحقوق الأساسية ... ويؤدي الافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان إلى الفقر المزمن عندما يؤثر في آن معاً على عدة جوانب من حياة الإنسان، وعندما يطول أمده ويقوض الفرص التي تمكن الأشخاص من استرداد حقوقهم والاضطلاع مجدداً بمسؤولياتهم في المستقبل المنظور". والعوامل التي "تمكّن الأفراد والأسر من الاضطلاع بمسؤولياتهم الأساسية" تشير مباشرة إلى الوصول إلى الدخل والتنمية البشرية. لكنها تتضمن أيضاً سمات تتعلق بالاستبعاد الاجتماعي لأن المسؤوليات الأساسية تعني ضمناً أداء دور في المجتمع يرتبط بالتمتع بحقوق يعترف بها المجتمع. ومفهوم الفقر المزمن يسلط الضوء على جانب الاستبعاد الاجتماعي المتعلق بالافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان "الذي يقوض بشدة الفرص التي تمكن الأشخاص من استرداد حقوقهم". ولن نخسر أي شيء إذا طرحنا هذا التعريف من جديد في شكل مزيج مركّب من مكونات ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي. بل إن ذلك من شأنه أن يحسن كثيراً وجاهة "الافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان" عند تعريف الفقر المدقع.

٢٠- ويمكن أيضاً اعتبار الافتقار للقدرات، الذي أصبح الآن مقبولاً على نطاق واسع في المؤلفات المتعلقة بالتنمية البشرية، حرماناً من الدخل ومن التنمية البشرية واستبعاداً اجتماعياً في آن معاً. والواقع أنّ التعريف الذي قدمه أمارتيا سن للقدرة "كحرية الإنسان في أن يعيش عيشة يختارها بنفسه"، هو تعريف متعدد الأبعاد. فهو يجمع بين الدخل والتنمية البشرية كمكونين للقدرة، أي كمتغيرين للمكون والأثر. ولهما قيمتاهما الكامنتان فيهما، لكنهما يؤثران أيضاً على مستويات كل منهما. وإذا كان بالإمكان تحديد جميع العناصر المكونة لـ "حياة مستصوبة" كعناصر للتنمية البشرية، فربما يترك الدخل وحده لأداء الدور المؤثر. ولكن طالما لم يكن ذلك ممكناً، فإن الدخل قادر على استيعاب جميع هذه العوامل المكونة غير المحددة.

٢١- ولما كان النهج الذي اتبعه السيد سن إزاء القدرة هو نهج يقوم أساساً على الفرد، فقد زُعم أحياناً أن مفهوم الاستبعاد الاجتماعي القائم على العلاقات لا يأخذ به مفهوم الحرمان من القدرات الأساسية، لكن السيد سن رفض ذلك بشدة قائلاً "إننا نملك أسباباً جيدة تجعلنا نقدّر قيمة عدم استبعادنا من العلاقات الاجتماعية وبهذا المفهوم قد يكون الاستبعاد الاجتماعي بشكل مباشر جزءاً من ضعف القدرات"[٦]. ويشير إلى تركيز آدم سميث على الحرمان الذي ينطوي على "عدم التمكن من الظهور في المجتمع دون الشعور بالخجل" بوصفه حرماناً من القدرات في شكل استبعاد اجتماعي. وفضلاً عن ذلك، فإن الاستبعاد من العلاقات الاجتماعية قد يتسبب في أوجه أخرى من أوجه الحرمان، من قبيل الاستبعاد من العمل، الذي يؤدي بدوره إلى الفقر وبالتالي إلى شكل آخر من أشكال الحرمان. ويقول السيد سن إن "الاستبعاد الاجتماعي يمكن وفقاً لذلك أن يكون جزءاً من الحرمان من القدرات وكذلك سبباً مؤثراً في فشل القدرات".

٢٢- ولأغراض هذا التقرير، تكفي الإشارة إلى تلاقي هذه التعريفات والاعتراف بأن مفهوم الفقر المدقع المركب المكوّن من ضعف الدخل، والافتقار للتنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي بشكل خطير ومنتظم، هو

مفهـــوم يتمشـــى مع مفهوم الافتقار للقدرات، الذي يغطي، حسب السيد سن، جميع أشكال الحرمان وكذلك الاستبعاد الاجتماعي. ويمكن التركيز على عوامل محددة من خلال تحديد العناصر الأساسية الثلاثة (التي تؤدي دور المكون والمؤثر في آن معاً)، عند تعريف الفقر المدقع.

ثانياً - الفقر المدقع وحقوق الإنسان

٢٣- قبل أن نقيم علاقة بين تعريفنا للفقر المدقع وحقوق الإنسان، قد يكون من المفيد النظر في القيمة المضافة لمثل هذا المسعى. فمتى أدى تحليل للفقر المدقع من وجهة حقوق الإنسان إلى فهم أفضل لطبيعته وإلى تحسين فرص القضـــاء علـــيه من خلال وضع تدابير سياسية أكثر ملاءمة، كانت لهذا التحليل ميزة واضحة تميّزه عن اعتباره بالأســـاس مشـــكلة اجتماعية - اقتصادية ينبغي إيجاد حل لها من خلال السياسات العادية. فمن الواضح أن لغة حقـــوق الإنسان مشجعة لأنه إذا اعتبرنا الفقر انتهاكاً لحقوق الإنسان، فإن ذلك قد يحشد عمل الجماهير الذي يسهم بدوره بوضوح في اعتماد سياسات مناسبة، ولا سيما من جانب الحكومات في البلدان الديمقراطية. لكن، فيما يتعدى الكلمات الفضفاضة، سيكون من الضروري إجراء دراسة متأنية لمفهوم أن استئصال شأفة الفقر حق من حقوق الإنسان يستتبع التزامات قابلة للتطبيق تقع على عاتق المكلفين بالمهام.

٢٤- وبالفعل، فإن أهمية الاعتراف بهدف مستصوب بأنه حق من حقوق الإنسان هو أساساً اعتراف بما يقابله من وفاء بالالتزامات. فحقوق الإنسان معترف بها كمقاصد ذات قيمة عالية يحق لجميع الأفراد في المجتمع التمتع بها أصلاً لكونهم بشراً. وتقع على عاتق جميع مكوّنات المجتمع - من أفراد ومؤسسات وشركات وحكومات - التي تمثل الدولة، التزامات لتمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم. وتعتبر الدولة أول جهة مكلفة بهذه المهام، وهي ملزمة بوضع قوانين وآليات للتأثير في سلوك غيرها من الوكلاء، مع الالتزام بحماية حقوق الإنسان واحترامها وإعمالها.

٢٥- إن الالـــتزامات بموجـــب حقوق الإنسان ملزمة وينبغي إنشاء آليات لتعزيزها. كما أن مساءلة المكلفين بالمهـــام، من خلال تشريعات أو إجراءات تنفيذية تتخذها هيئات أو لجان خاصة، وطنية أو دولية، أو حتى من خـــلال ضـــغوط يمارسها الأقران ومن خلال إجراءات عامة، بمعزل عن النظام القضائي للبلدان، هو أمر أساسي لإعمال حقوق الإنسان.

٢٦- ويعني التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ضمناً أن جميع الدول الأطراف، وكذلك المؤسسات الدولـــية وغيرهـــا من الوكالات، ملزمة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها وإعمالها. وقد تواجه هذه المؤسسات صـــعوبات للقـــيام بذلك لأن هناك عوامل عديدة تؤثر على إعمال حقوق الإنسان، ولأن تصرفات وسياسات الجهات الفاعلة - مثل الدول أو المؤسسات الدولية - قد لا تُفضي دوماً إلى النتائج المرجوة. لكن التعهد بالالتزام يعني أنه يجب أن تكون تلك الجهات قادرة على إثبات أنها بذلت قصارى جهدها لإعمال هذه الحقوق من خلال القـــيام، بصورة منفردة وبالارتباط مع الغير، باعتماد سياسات وبرامج تكون درجة احتمال تحقيقها لهذه النتائج عالية للغاية.

٢٧- وبالطبع، إذا كان بالإمكان وصف استئصال شأفة الفقر المدقع بأنه إعمال لحقوق الإنسان، فإن ذلك سيكون بمثابة ترويج هائل للجهود الدولية المبذولة في هذا الاتجاه. وللقيام بذلك، من الضروري أولاً تحديد طبيعة الفقر المدقع على أنه مرتبط مباشرة بعدم إعمال حقوق الإنسان. وهناك نقاش كثير حول ما إذا كان بالإمكان وصف الفقر المدقع بأنه انتهاك لحقوق الإنسان، أو ما إذا كان بالإمكان وصفه بأنه نتيجة لانتهاكات حقوق الإنسان. وهذه الاقتراحات لا تختلف فحسب من حيث طبيعة الخصائص التي تعرِّف الفقر المدقع، بل أيضاً من حيث ما يقابلها من التزامات السياسة والآثار المترتبة عليها. وإذا كان بالإمكان تعريف الفقر المدقع في حد ذاته كانتهاك لحقوق الإنسان، فيصبح من الملزم على كل من الدول المعنية والمجتمع الدولي بذل أقصى الجهود للقضاء عليه مباشرة. وعندئذ ترتكز المناقشة بفعالية حول السياسات التي يكون لها أقصى أثر على استئصال شأفة الفقر، وفي حالة عدم اعتماد مثل هذه السياسات تحديد الوكالات المسؤولة أو الواجب مساءلتها، والخطوات التي يمكن اتخاذها للتعويض عن عدم بذل "قصارى الجهود" من جانب المكلفين بالمهام على التوالي. ومع ذلك، فإذا كان الفقر المدقع مرتبط بظروف ناجمة عن عدم إعمال حقوق الإنسان المختلفة، فإن الالتزامات ستتحول إلى إعمال هذه الحقوق. وقد يكون ذلك كافياً، وقد يكون غير كاف أيضاً، لاستئصال شأفة الفقر المدقع.

٢٨- وفي الاقتراح الأخير، نجد أن حقوق الإنسان يُنظر إليها من حيث دورها المؤثر في إيجاد ظروف رفاه للشخص الذي يتمتع بها، مما يؤدي إلى استئصال شأفة الفقر. أما في الاقتراح الأول، فإن حقوق الإنسان عوامل مكونة للرفاه، وتقترن باستئصال شأفة الفقر المدقع. وإذا كان الالتزام باستئصال شأفة الفقر مستمداً من الدور المؤثر لحقوق الإنسان، فعندئذ قد تظهر، حتى في حالة إعمال هذه الحقوق، عوامل أخرى أو متغيرات مؤثرة تحول دون استئصال شأفة الفقر، ولا يعود من الضروري للالتزامات التي تقع على عاتق وكالات الدولة والمجتمع الدولي بإعمال حقوق الإنسان وضع سياسات لمعالجة هذه المتغيرات المؤثرة الأخرى. ولكن إذا كانت حقوق الإنسان عناصر مكونة للرفاه، في حالة انعدام الفقر، فإن الالتزامات المقابلة ستغطي جميع السياسات اللازمة لاستئصال شأفة الفقر.

٢٩- ولذلك فإن المجتمع القائم على حقوق الإنسان يود تعريف الفقر المدقع بأنه انتهاك أو نكران لحقوق الإنسان وفقاً للمفهوم القائم على مكونات الفقر. ولكن من الناحية المنطقية، فإن التعادل بين هذين المفهومين ليس واضحاً بهذه السهولة. فمفهوم أو فئة "ألف" تعتبر مساوية لمفهوم أو فئة "باء" إذا استوفيا العلاقة الثنائية المتمثلة عنصر "إذا، وفقط إذا" أو تلبية كل من الشروط الضرورية والكافية لاستيفاء أحدهما الآخر. ويمكن اعتبار مفاهيم الفقر المدقع ومفاهيم انتهاك حقوق الإنسان أو الحرمان منها متساوية إذا كان انتهاك حقوق الإنسان كافياً للتسبب في الفقر المدقع وإذا أدى الفقر المدقع أيضاً إلى انتهاك لحقوق الإنسان. ولا يمكن إقامة علاقة تكافؤ إذا تواجد الفقر المدقع دون انتهاك لحقوق الإنسان. ومع ذلك، يمكن تقديم إثبات من الناحيتين التجريبية والمنطقية على أن انتهاك حقوق الإنسان أو الحرمان منها تتسبب في خلق حالة للفقر المدقع وتكون مؤثرة في ذلك. ولا يزال بالإمكان اعتبار إعمال حقوق الإنسان هذه هامة، وهامة للغاية في معظم الأحيان، في القضاء على الفقر، ويمكن تصميم برامج مكافحة الفقر بصورة تستند إلى الحقوق، أي بشكل يؤدي إلى إعمال حقوق الإنسان.

٣٠- يدور النقاش أحياناً حول أهمية مفهومي الانتهاك والحرمان، ولكنهما غير هامين في الواقع عند النظر إلى حقوق الإنسان من منظور دورها المؤثر. بيد أنه إذا كان إعمال حقوق الإنسان يُعتبر عنصراً مكوناً للرفاه بعيداً عن الفقر المدقع، فإن الالتزامات الناجمة عن الانتهاك ستكون مختلفة عن تلك الناجمة عن الحرمان. فالانتهاك في هذه الحالة يعني ضمناً أن المكلفين بالمهام - الدولة أو المؤسسات الدولية - يتبعون عن قصد سياسات لتحقيق أغراضهم التي تؤدي إلى الفقر المدقع. وعندئذ قد تستدعي التزاماتهم شكلاً ما من أشكال توبيخ الجهات الفاعلة المعنية على أعمالها، بل وحتى تقديم تعويض. ولكن إذا كان الحرمان من حقوق الإنسان هو السبب، دون إسناد أي دافع أو دور نشيط للجهات الفاعلة في إيجاد هذا الوضع، فإن التزامات هذه الجهات ستتطلب أساساً وضع برنامج لتعزيز وإعمال حقوق الإنسان وبالتالي تيسير مهمة استئصال شأفة الفقر المدقع.

٣١- إن تعريف الفقر المدقع كمزيج مركّب من ضعف الدخل، والافتقار للتنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي، قد يتمشى كلّياً مع التعريف الذي قدمه الأب فريسينسكي فيما يتعلق بالافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان. كما ينبغي أن يكون بالإمكان إثبات أن إعمال جميع حقوق الإنسان سييسّر إزالة حالة الافتقار للحد الأدنى من الأمان، وبالتالي استئصال شأفة الفقر المدقع. ومع ذلك، سيكون من الصعب تحديد ما يقابل الافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان وحقوق الإنسان. ويمكن بصورة معقولة اعتبار مفهوم الحد الأدنى من الأمان كمفهوم ناجم عن إعمال حقوق الإنسان لكن لا يمكن القول إنه يستتبعها بدوره. فيمكن أن يتمتع الناس بالحد الأدنى من الأمان دون أن يتمتعوا بجميع حقوق الإنسان. ونتيجة لذلك، قد لا يكون بالإمكان، نظراً للنظام الحالي لحقوق الإنسان المعترف به، المعادلة بين الافتقار للحد الأدنى من الأمان أو انتشار الفقر المدقع وبين انعدام التمتع بحقوق الإنسان، وفقاً لمتطلبات مجتمع حقوق الإنسان. ولهذا الغرض، ينبغي الاعتراف بالحد الأدنى من الأمان على أنه حق من حقوق الإنسان في حد ذاته، وحق لا يمكن بلوغه إلا من خلال ممارسة الرأي العام الدولي للضغوط ومن خلال الإجراءات الواجبة المتعلقة بالتشريعات الدولية، أو المعاهدات، أو الاتفاقيات، أو قرارات الأمم المتحدة، التي تستند إلى التوافق في الآراء.

٣٢- وينطبق ذلك على الحرمان من القدرات. فيمكن تعريف الفقر المدقع الذي هو مزيج مركب من ضعف الدخل، والافتقار للتنمية البشرية، والإبعاد الاجتماعي، بأنه حرمان شديد من القدرات. ولكن لا يمكن تصديق القول بأن الحرمان من القدرات يساوي الحرمان من حقوق الإنسان، ما لم تتطابق الحريات المفتقر إليها في حالة الحرمان من القدرات مع حقوق الإنسان وما لم يُطالب بها كحقوق للإنسان. والواقع، فقد بُذلت في كل من المؤلفات المتعلقة بالقدرات والمقالات المتعلقة بحقوق الإنسان محاولات لإثبات أنّ حقوق الإنسان هي أساساً مطالبات ببعض الحريات الأساسية التي من حق الجميع التمتع بها. ووفقاً لذلك، يمكن اعتبار الحرمان من القدرات افتقاراً لحقوق الإنسان. وتتمثل المشكلة الوحيدة هنا في أنه ينبغي الاعتراف بالحريات المكونة لحقوق الإنسان على أنها حقوق للإنسان من خلال "الإجراءات القانونية الواجبة". فالقانون الدولي لحقوق الإنسان لا يعترف حالياً إلا بعدد محدود من مثل هذه الحريات بوصفها حقوق إنسان، مثل الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لكن مجال القدرات أوسع من ذلك بكثير، حيث يشمل جميع أنواع الحريات الضرورية للفرد لكي يعيش حياة لها قيمة. ولن تغطي القدرات الأساسية التي تقابل مفهوم الفقر المدقع إلا مجموعة فرعية من مجمل حيّز

القـــدرات. وإذا اعتُبر أن هذه المجموعة الفرعية تشكل الحريات المعترف بها حالياً كحقوق، فإن الفقر المدقع أو الحرمان من القدرات الأساسية يمكن تحديده بأنه افتقار لحقوق الإنسان.

٣٣- هناك في القانون الدولي لحقوق الإنسان حق معترف به جيداً في التنمية، اعتُمد من خلال إعلان الحق في التنمية لعام ١٩٨٦ وتم التأكيد عليه بتوافق دولي في الآراء في إعلان وبرنامج عمل فيينا لعام ١٩٩٣[٧]. فالحق في التنمـــية هو حق في عملية لتحسين الرفاه عندما تكون جميع حقوق الإنسان وحرياته معمولاً بها. وعندئذ يمكن اعتبار الفقر المدقع حرماناً أو انتهاكاً لهذا الحق بالنسبة لمجموعة من الناس يُعرفون كفقراء من قِبَل المجتمع. وينطبق الحـــق في التنمية على جميع الأفراد، ولا سيما المجموعة الفرعية من الأفراد الذين يتفق المجتمع على تعريفهم بأنهم فقراء. والحرمان من هذا الحق يجعلهم فقراء بشكل شديد، ويعانون في آن معاً من ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية ومن الاستبعاد الاجتماعي.

٣٤- وعلى الرغم من أن قرارات الأمم المتحدة، بما فيها مؤتمر قمة الألفية، تعترف بالحق في التنمية، لا يوجد، حتى الآن، أي توافق في الآراء بشأن مضمون هذا الحق وطبيعة الالتزامات التي تقابله، وفيما لا تزال المناقشة بشأن هذا الموضوع مستمرة داخل المجتمع الدولي. ومع ذلك، وفي حالة التوصل إلى توافق في الآراء، فإنه قد يلبي مباشرة الطلب المتمثل في المعادلة بين الفقر المدقع والحرمان من حقوق الإنسان.

٣٥- ومع ذلك، ليس من الضروري الانتظار لكي يتم التوصل إلى مثل هذا التوافق في الآراء قبل أن يستجيب المجتمع الدولي للتحدي المتمثل في إزالة الفقر المدقع من خلال برامج تُصمَّم بشكل يراعي حقوق الإنسان. فيمكن إثبات أن إعمال حقوق الإنسان - المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية - لها أهمية أكبر في القضاء عـــلى ضعف الدخل، والافتقار للتنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي وبالتالي، في استئصال شأفة الفقر المدقع. وسيكون من الضروري لتصميم مثل هذه البرامج، تحديد التزامات مختلف الجهات التي تقع على عاتقها واجبات، ووضع إجراءات وطنية، واتخاذ تدابير دولية. وتستتبع حقوق الإنسان، على النحو المشار إليه أعلاه، التزامات من جانب الدول لأنها الجهة الأولى التي تقع على عاتقها واجبات، ومن جانب المجتمع الدولي - المؤلف أيضاً من دول، بمـــا في ذلـــك من خلال مؤسسات دولية. وفي الفرعين التاليين سنناقش على التوالي الإجراءات الوطنية والدولية لاستئصال شأفة الفقر المدقع من حيث الالتزامات بحقوق الإنسان.

ثالثاً - الإجراءات الوطنية

٣٦- لقد كُتب الكثير عن البرامج الاقتصادية التي يمكن للدول أن تعتمدها لاستئصال شأفة الفقر، من خلال اتخـــاذ إجـــراءات حكومـــية مباشرة والتأثير بصورة غير مباشرة على الجهات الفاعلة الأخرى من خلال الحوافز وكذلـــك مـــن خـــلال العوائق. وبالمثل، هناك مؤلفات كثيرة حول التخلص من الاستبعاد الاجتماعي وجميعها إجـــراءات تـــتعلق بالتصدي للفقر المدقع. ولا ننوي استطلاع هذا المجال بكامله بل نود، بدلاً من ذلك، تسليط الضوء على أفعال أو إجراءات خاصة تتعلق بحقوق الإنسان يمكن أن تؤدي إلى استئصال شأفة الفقر المدقع. ولا توجد ضرورة للتوسع في العلاقات المباشرة الواضحة بين إعمال الحقوق وإزالة عناصر محددة للفقر المدقع. فمثلاً،

يمكن بسهولة إثبات أن إعمال الحق في مستوى معيشي لائق وفي الغذاء وفي الضمان الاجتماعي أو في العمل، يؤثر مباشرة على ضعف الدخل. كما أن حقوقاً أخرى اقتصادية واجتماعية وثقافية تسهم مباشرة في تحسين مؤشرات التنمية البشرية. ويمكن إثبات أن الحقوق المدنية والسياسية، بالاقتران مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هي أكثر الادوات فعالية في إزالة الاستبعاد الاجتماعي. كما أن عمل الخبير المستقل السابق والمقرر الخاص المعني بالفقر المدقع، وكذلك اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يعتبر مرجعاً يُعتدّ به.

٣٧- إن أهم شرط لتطبيق سياسة تقوم على حقوق الإنسان هو أن تدمجها جميع الدول التي صادقت على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، في نظامها القانوني الداخلي.

٣٨- ثانياً، وبالإضافة إلى صياغة نظم قانونية محلية، ولا سيما عندما يكون هناك أمام الدول وقت طويل للغاية للقيام بذلك، من الأهمية بمكان أن تنشئ جميع الدول لجانها الوطنية المعنية بحقوق الإنسان القادرة على المقاضاة ومراجعة الأحكام والتوصية بإجراءات الإنصاف الملائمة، بما يمكّن في حالة انتهاك حقوق الإنسان الأفراد والمجموعات من اللجوء إلى هذه الإجراءات. وهناك الآن إجراء مقبول دولياً بشأن إقامة مثل هذه المؤسسات الوطنية وعملها. وينبغي شن حملة عالمية لإنشاء مثل هذه المؤسسات في جميع أنحاء العالم، وكذلك حملة عالمية لنشر التعليم في مجال حقوق الإنسان. وبالفعل، فإن فعالية أي ممارسة من ممارسات حقوق الإنسان لا تعتمد فحسب على تعريف الالتزامات وإقامة الآليات لإعمال هذه الالتزامات ولكن أيضاً على المطالبة بهذه الحقوق من قبل الأفراد أو المجموعات من خلال دعاوى عامة وإجراءات قانونية. فالعمل على التعليم والتوعية في مجال حقوق الإنسان شرط أساسي. وقد أكمل المجتمع الدولي لتوه عقداً من التعليم في مجال حقوق الإنسان وينبغي بذل الجهود بنشاط أكبر في جميع بلدان العالم، المتقدمة النمو منها والنامية على السواء.

٣٩- ثالثاً، ينبغي اتخاذ إجراءات بصورة منسقة ومخطط لها لتعزيز برامج التنمية وتيسير إعمال حقوق الإنسان. وقد انعكس ذلك في جميع تقارير الخبير المستقل المعني بالحق في التنمية. ومن المفترض أن يتم إعمال حقوق الإنسان تدريجياً، أي أن بعضها ينبغي إعماله بسرعة أكثر من البعض الآخر، وأن سرعة إحراز تقدم في ذلك تعتمد على مرونة المؤسسات الاجتماعية والقانونية والاقتصادية وتوافر الموارد. وتعني التنمية الاقتصادية بالمعنى الحقيقي تماماً إعادة تشكيل هذه المؤسسات لتكييفها مع الأهداف المتغيرة التي تقبلها المجتمعات، وفي هذه الحالة، لإعمال حقوق الإنسان وكذلك توسيع نطاق الموارد بصورة مناسبة. وبالفعل، فإن توفير الموارد للمؤسسات والقيود التي تواجهها مسؤولة تماماً عن سرعة إعمال حقوق الإنسان. ولذلك فإن اعتماد برنامج وطني لتنمية حقوق الإنسان سيعني ضمناً اعتماد برامج للعمل منسقة لإزالة مثل هذه القيود من خلال زيادة الموارد وتكييف المؤسسات.

٤٠- ولإزالة الفقر المدقع، ينبغي التركيز بصورة أكثر على هذه البرامج. فينبغي لها أن تحدد إجراءات محددة الأهداف لتخفيف وطأة ظروف عيش الأشخاص الذين يعيشون في ظل الفقر أو المجموعات المعرَّفة بأنها أكثر المجموعات استضعافاً والتي تفتقر أساساً للدخل والتنمية البشرية، والمجموعات الأكثر استبعاداً من المشاركة في التفاعلات الاجتماعية. وينبغي أن تركز هذه البرامج على المرأة. وقد أوضحت دراسات تجريبية عديدة أن تمكين

المـــرأة مـــن التمـــتع بجميع حقوقها من خلال اتخاذ تدابير كاملة يؤثر بصورة كبيرة على تمتع المجتمع بأسره بهذه الحقوق. وينبغي لبرنامج وطني لإعمال حقوق الإنسان أن يراعي بالكامل هذه العوامل.

٤١- ووضـــع بـــرنامج عمل للتنمية الاقتصادية يستهدف مجموعات محددة يتطلب من الحكومات سلوكاً من نوعـــية يصعب توافرها في بلدان عديدة. فالاعتماد على الأسواق وحدها لا يحقق هذه الأهداف إلا نادراً. وقد يفـــاقم، في معظـــم الأحيان، حرمان المجموعات المستضعفة بصورة أكثر. ويسلط ذلك الضوء على أهمية إجراء إصلاحات في نظام الإدارة إذا ما أريد تنفيذ أي برنامج إنمائي يقوم على الحقوق تنفيذاً فعالاً. وهناك، مرة أخرى، مؤلفات كثيرة للغاية عن موضوع الإدارة السليمة، وهي مؤلفات ينبغي التعمق في دراستها من وجهة نظر حقوق الإنسان. فبدون تحسين نظام الإدارة السليمة قد يكون من الصعب للغاية ضمان نجاح إعمال حقوق الإنسان.

٤٢- وإذا اتّضح أن برنامجاً وطنياً شاملاً للتنمية الاقتصادية يغطي جميع القطاعات يحتاج إلى وقت طويل للغاية ويكـــون على درجة من الصعوبة، فهناك برنامج يمكن أن يؤثر تأثيراً كبيراً على استئصال شأفة الفقر المدقع من حيـــث ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية وكذلك الاستبعاد الاجتماعي، فهذا البرنامج هو توليد العمالة، ولا سيما للشرائح الأكثر فقراً التي تعيش في كل من المناطق الحضرية والريفية وفي الغالب في قطاعات غير منظمة. فالعمالة توفر دخلاً وتسمح بالوصول إلى جميع مرافق التنمية البشرية، التي تؤدي بدورها إلى زيادة العمل المنتج، والمســـاهمة في استدامة العمل - وهي وسيلة هامة للتغلب على الاستبعاد الاجتماعي. فربما يكون الشخص الذي يعيش بفضل الضمان الاجتماعي محمياً من ضعف الدخل، لكنه قد لا يكون محمياً من العار المتمثل في الاستبعاد الاجـــتماعي الذي يرتبط ببطالته. والبطالة هي المصدر الرئيسي للاستبعاد الاجتماعي، حتى في البلدان الصناعية. والـــبطالة المكشـــوفة أو المقنّعة هي، في معظم البلدان النامية، مصدر الفقر المدقع بجميع أبعاده. وإذا كان هناك برنامج عمل يمكن الأخذ به كسبيل لمعالجة الفقر المدقع بأقصى قدر من الفعالية، فهذا البرنامج ذلك الذي يتعلق بمعيار استدامة فرص العمل، ولا سيما بالنسبة للفئات المستضعفة والمهمشة. وفي معظم الحالات لا يمكن لأولئك الأشـــخاص أن يكونوا عاطلين عن العمل بالكامل، لأسباب تتعلق بالبقاء ببساطة. ولذلك فإنهم يستخدمون في وظائف غير مستقرة وخطرة أحياناً ومنخفضة الإنتاجية وبدخل زهيد، مثل العمل في المترل والاستخدام الذاتي أو العمل في مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر منتشرة في المناطق الريفية والحضرية.

٤٣- ينبغي أن تستند برامج توليد العمل في القطاع غير الرسمي إلى ثلاثة تدابير أساسية. أولها، ينبغي أن يكون باستطاعة الأشخاص المستهدفين الوصول إلى التدريب، مما يعني أنه ينبغي أن يتم في جميع أنحاء البلاد بناء مرافق للاســـتجابة لمتطلـــبات مهـــارات محددة وإن كانت متدنية المستوى وبسيطة. وينبغي أن يكون طلب الأسواق لـــلمهارات هـــو القوة الدافعة لهذه البرامج، مع دعم الحكومة لزيادة العرض من خلال التدريب والتعليم المهني. وثانـــياً، ينبغي أن يكون بإمكان منتجات أولئك العمال من ذوي المهارات المتوسطة والمتواضعة من الوصول إلى الأســـواق. ويعـــتمد الـــربط بالأسواق على المعلومات ومرافق النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية. وينبغي استكمال الربط بأسواق المنتجات بالوصول إلى أسواق المدخلات والخدمات الأساسية للمشاركة في الإنتاج، مثل الوصـــول إلى القوة الكهربائية والماء والمأوى والمرافق الصحية وبالتالي إلى التمويل. وينبغي الأخذ بتوسيع نطاق مـــرافق التمويل الصغير، على النحو الذي تم في بلدان نامية عديدة، إلى جانب إعادة توجيه المؤسسات القطرية

المالية الوسيطة القائمة مع إعادة تمويل كافٍ ومناسب لتقاسم المخاطر في البلدان التي تتلقى في الغالب الدعم من البنوك المركزية والمؤسسات المالية الوطنية والدولية.

٤٤- ولن تعتمد استدامة توليد العمالة في إطار هذه البرامج على اتخاذ جميع هذه الخطوات فحسب وإنما أيضاً على السماح للأشخاص المعنيين بالوصول فيما بعد إلى مستويات أعلى من المهارات، والربط بأسواق مدخلات ومنتجات أكبر والوصول إلى نطاق أوسع من التمويل عندما تتوسع وحدات الإنتاج التي تستخدم هذه القوى العاملة. وبعبارة أخرى، ينبغي أن تتطور الخطط التي تدعم توسيع نطاق العمالة فيما بين شرائح المجتمع غير المنظمة والأفقر والأقل مهارة لكي تصبح استراتيجية عامة لعمالة القطر برمته إذا ما أريد لها أن تخفض المستوى الكلي للبطالة.

٤٥- وستكون خطة توليد العمالة المتمشية مع معايير حقوق الإنسان والتي تحترم حقوق ومعايير العمل الدولية والتي تعمل على إزالة القيود التي يتسبب فيها ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي، ذات أهمية عالمية في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وستعتمد العناصر المحددة لمثل هذه الخطة، والتي ينبغي أن تكون العناصر الغالبة، على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلد المعني. فأحياناً، تكون معالجة مسألة الاستبعاد الاجتماعي ذات أهمية أكبر من معالجة مسألة توفير أدنى مستوى للدخل مثلاً. وفي حالات أخرى، قد تحتل شواغل التنمية البشرية مثل الشواغل المتعلقة بتوفير خدمات صحية أو مرافق تعليمية مناسبة أو وحدات سكنية لائقة، محل الأولوية. لكن، وبوجه عام، قد يكون وضع برنامج لتوسيع العمالة أكثر الطرق فعالية لمعالجة الفقر المدقع الذي هو إنكار لحقوق الإنسان.

رابعاً - الإجراءات الدولية

٤٦- تتخذ الالتزامات الدولية لإعمال حقوق الإنسان شكل تعاون دولي تعهدت به جميع الدول في العالم بموجب المادتين ٥٥ و٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة والالتزامات المحددة في مختلف الاتفاقيات الدولية. ويتعين على المجتمع الدولي أن ينشئ بيئة تُيسر إعمال حقوق الإنسان. فعندما تعتمد الدول بوصفها الطرف الأول المسؤول عن ذلك، سياسات لإعمال حقوق الإنسان، فان التعاون الدولي يمكن أن يقدم المساعدة ويوسع حجم الوصول إلى الائتمان من خلال إعادة هيكلة الديون، وإلى الأسواق الدولية للصادرات ونقل التكنولوجيا. ولكن حتى إذا لم تكن الإجراءات الوطنية التي تتخذها البلدان النامية غير مواتية، فإنه يقع على عاتق المجتمع الدولي التزام بصون بيئة للتجارة الحرة وتدفقات رؤوس الأموال والتكنولوجيا، ومساعدة البلدان الأفقر لتعزيز المنتجات والعمالة فيها.

٤٧- ويمكن حفز وكالات المجتمع الدولي لاعتماد سياسات تستهدف خصوصاً إزالة ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية وكذلك الاستبعاد الاجتماعي من خلال اتباع سياسات تقوم على معايير حقوق الإنسان في المشاركة والمساءلة والشفافية والمساواة وعدم التمييز. وإعادة توجيه أساليب العمل أمر أساسي بالنسبة لجميع الوكالات، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

(اليونـــيدو). ولكن أهم من كل ذلك هو دور البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهما أهم مؤسستين ماليتين دوليتين، وكذلك دور غيرهما من المؤسسات الإقليمية التي تيسر الوصول إلى التمويل في هذه البلدان. وقد سلطت معظم التقارير المتعلقة بالتعاون الدولي الضوء على الحاجة إلى زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية التي تقدمها البلدان المـــتقدمة الـــنمو. فمـــن الضروري إعادة التأكيد على هذه النقطة في أي برنامج لاستئصال شأفة الفقر. فبدون استهداف واعٍ لزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، التي توفر آلية دعم في حالة فشل الأسواق أو سوء تشغيلها، لأي برنامج من هذا القبيل أن ينجح. ومع ذلك، هناك حاجة إلى تنسيق المساعدة الإنمائية الرسمية مع سياسات التعاون الدولي. وينبغي إيجاد آلية لإدارة الشراكات أو التعاقدات الإنمائية، كما ورد ذلك في تقارير سابقة للخبير المستقل عـــن الحق في التنمية[٨]. وقد يكون من الضروري أيضاً إنشاء صندوق خاص لاستئصال شأفة الفقر المدقع، على غرار صندوق التنمية للألفية لاستكمال الآليات التي تعمل في هذا المجال.

٤٨- وأهم آلية قائمة الآن لها صلة بالموضوع هي آلية استراتيجيات استئصال شأفة الفقر وتليها آليتي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ويمكن، بدلاً من إنشاء آلية جيدة، اقتراح تدابير لتحسين الآلية القائمة واستصواب استئصال شأفة الفقر بالذات في إطار إعمال حقوق الإنسان. وينبغي على الفور اعتماد ثلاثة تدابير من هذا القبيل لتحقيق ذلك.

٤٩- أولاً، وعلى النحو الذي اقترحته الخبيرة المستقلة السابقة في تقريرها الأخير (E/CN.2/2004/43)، يمكن تعديـــل مواد اتفاق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من خلال إضافة عبارة "وفي الوقت نفسه احترام حقوق الإنسان، ولا سيما منها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية" إلى المادة أولاً `٢` وسادساً، الفرع الأول `١` في حالة صـــندوق الـــنقد الدولي، والمادة ثانياً `٣` والمادة ثالثاً، الفرع ٥(ب) في حالة البنك الدولي. وهذه التعديلات ضرورية للتحول عمَّا يسمى بعدم قدرة هاتين المؤسستين على التركيز على أهداف حقوق الإنسان عند الاضطلاع بعملياتها. وإن كان من المعقول القول بأنه طالما كانت الدول الأعضاء التي أنشأت هاتين المؤسستين ملزمة بموجب الـــتزاماتها بالعهدين الدوليين والمعاهدات الدولية، فإن المؤسستين ملزمتان بهما أيضاً. ولكن وبما أن تشغيل هاتين المؤسســـتين يســـتند إلى المواد المنصوص عليها في الاتفاق، التي لا تتضمن في الوقت الحالي أي إشارة صريحة إلى الالـــتزامات في مجال حقوق الإنسان، فربما يكون من الأكثر صراحة وفائدة تعديل هذه المواد لتتضمن مثل هذه الأحكـــام. ولذلـــك يـــتعين عـــلى مجتمع حقوق الإنسان اعتماد توصيات السيدة ليزين وممارسة الضغوط على الحكومات لمتابعتها في مجالس المؤسستين على التوالي.

٥٠- وثانياً، سيكون من المستصوب النص على تمويل مفتوح لاستراتيجيات الحد من الفقر. وهذا يعني أنه إذا نفـــذت هذه الاستراتيجيات بلدان مختلفة بصورة تُيسِّر إعمال حقوق الإنسان وبالتالي تسهم في استئصال شأفة الفقر، فإنه ينبغي ألا يُسمح لوقف برامجها بسبب قلّة التمويل الدولي. وفي الوقت الراهن، يملك كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي سقفاً للموارد المتاحة لأية برامج لتنفيذ هذه الاستراتيجيات. وهاتان المؤسستان تَعِدان أحياناً بحشد أموال أكثر عند الضرورة، لكن من الناحية العملية تنفذ البرامج بالموارد المتاحة. وينبغي بذل الجهود لإزالة هذه القيود، وذلك أولاً من خلال السماح لهاتين المؤسستين بتقديم توصيات محددة لإدخال تحسينات على الـــتجارة والديون وبيئة نقل التكنولوجيا كتدابير للتعاون الدولي. وثانياً، ينبغي أن يكون بإمكانهما السحب من

مصدر أكبر من التدفقات المالية المحتملة من البلدان المتقدمة النمو وتقديم موارد إضافية وذلك في آن معاً لتحسين التعاون ودعم البلدان التي تنفذ برامج تقوم على الحقوق. ويمكن لهذا المصدر أن يكون بمثابة مرفق تمويلي في حالة الطوارئ، يُنشأ من خلال التزام تتعهد به جميع البلدان المتقدمة النمو لزيادة ما تقدمه من مساعدة إنمائية رسمية لتصل إلى مستوى ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا المرفق الذي يعمل في حالة الطوارئ، يستند إلى رأس مال يُدفع عند الطلب، وهو مرفق لا يتطلب مشاركة مالية فعلية من البلدان المانحة تتجاوز المستويات الحالية لمشاركتها، ما لم يتم مطالبتها بالمساهمة في تقديم أموال لتغطية الطلب الإضافي للبلدان التي تقوم بتنفيذ الاستراتيجية، على النحو الذي يحدده البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وبالإمكان تصور هذا المرفق على أنه مرفق إضافي لصندوق التنمية للألفية أو كجزء منه، لكنه ينبغي أن يستهدف صراحة خدمة استراتيجية الحد من الفقر المنفذة بطريقة تستند إلى الحقوق.

٥١- والاقتراح الثالث لتعزيز عملية استراتيجية الحد من الفقر كوسيلة لتنفيذ حقوق الإنسان هي تشكيل سلطة مستقلة للرصد في كل بلد مستضيف مؤلفة من ثلاثة خبراء وطنيين وثلاثة خبراء دوليين من ذوي الكفاءات المعترف بها، ويكونون مستقلين تماماً ومعينين من قِبل مؤسسات مالية دولية بالتشاور مع السلطات الوطنية. والعنصر الأساسي لعملية إعمال حقوق الإنسان هو آلية الرصد والأخذ بالمساءلة، وكذلك تقديم التوصيات بشأن الإجراءات الإصلاحية. وينبغي أن يكون أمام كل طرف متأثر ببرامج الحد من الفقر في بلد ما خيار التوجه إلى هذه السلطات التي يتعين عليها تنظيم اجتماعات منتظمة ودورية لرصد البرامج والاستماع لمثل هذه النداءات، وتحديد المسؤوليات عن القصور في الأداء وتقديم التوصيات المناسبة. وحتى إذا لم تكن هذه التوصيات ملزِمة، فإن كون تطبيق عملية استراتيجية الحد من الفقر يخضع لرصد وفحص مستقلين من شأنه أن يؤدي إلى تحسين احتمالات تنفيذ الاستراتيجية، وتعزيز الدعوة إليها في البلد الذي يتم تنفيذها فيه وزيادة احتمال مشاركة البلدان المانحة بصورة أكبر. وأكثر من ذلك، فإن آلية الرصد هذه ستكون متمشية بالكامل مع مبادئ التزامات حقوق الإنسان.

٥٢- وأخيراً، وفي حالة الموافقة على الاقتراح الوارد في الفرع السابق بشأن اتخاذ إجراء وطني لوضع خطة وطنية لتوسيع نطاق فرص العمل للفقراء والفئات المستضعفة في القطاع غير المنظَّم، سيكون من المناسب التوصية بأن يُنشئ الصندوق والبنك على السواء نافذة إضافية للتمويل لدعم برامج توسيع العمالة هذه. وستتطلب مسألة خلق المهارات، وإقامة الروابط بالأسواق، وتوسيع الهياكل الأساسية والخدمات، ومن ثم إعادة تمويل وتقاسم مخاطر تمويل المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، أموالاً إضافية. وقد تكون البلدان المعنية، أو لا تكون، قادرة على حشد هذه المصادر بنفسها. وإنشاء مرفق مالي خاص لدعم البرامج التي تؤكد البلدان صراحة على أنه ينبغي تنفيذها بصورة تتمشى مع معايير حقوق الإنسان من شأنه أن يفضي إلى حد كبير إلى تنفيذها.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٣- يمكن تلخيص أهم الاستنتاجات والتوصيات الواردة في هذا التقرير على النحو التالي:

(أ) أولاً، إن تعريف الفقر المدقع بأنه مزيج مركب من ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي، يجمع بين مختلف التعريفات المقدمة في التقارير السابقة لخبراء حقوق الإنسان وفي ما كُتب عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهو تعريف يغطي بصورة شاملة مفاهيم الافتقار لأدنى مستوى من الأمان، والحرمان من القدرات، والاستبعاد الاجتماعي، وسيكون الأساس لسياسات تعالج كل مكون من هذه المكونات على حدة وكذلك بصورة متكاملة. ويتوسع مثل هذا النهج في الأبعاد المتعددة لمفهوم الفقر المدقع ويراعي ترابط مختلف العناصر المكونة له؛

(ب) ربما يكون من الصعب القول بشكل مقنع ومنطقي إن الفقر المدقع يساوي الحرمان من حقوق الإنسان؛ ولكن يمكن بصراحة القول إن الحرمان من حقوق الإنسان أو انتهاكها يخلق ظروفاً لانتشار الفقر المدقع. مع ذلك، قد يكون من المستصوب اعتبار الفقر المدقع بمثابة حرمان من حقوق الإنسان أو بمثابة انتهاك لها بحيث أن الالتزامات المقابلة لا تقتصر وحدها على إعمال حقوق الإنسان، بل تتجاوز الاستئصال الفعلي لشأفة الفقر. ولهذا الغرض، قد يكون من الضروري إقامة هذه العلاقة من خلال اتخاذ قرار أو إصدار إعلان يستندان إلى توافق في الآراء على المستوى الدولي. وعلى أية حال، ينبغي أن يكون بالإمكان الذهاب إلى أبعد من ذلك بكثير لدى تنفيذ تدابير استئصال شأفة الفقر التي تقوم على الدور المؤثر لحقوق الإنسان؛

(ج) تستتبع حقوق الإنسان التزامات مقابلة وذلك في آن معاً ضمن العمل الوطني والتعاون الدولي. ويمكن على المستويين الوطني والدولي اعتماد برنامج لاتخاذ مثل هذه الإجراءات بغية إعمال حقوق الإنسان ولا سيما بالنسبة للمجموعات المستضعفة والمهمشة التي تعيش في ظل الفقر، وإلى استئصال شأفة الفقر المدقع. وستستهدف الإجراءات الوطنية مباشرة إعمال الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لإزالة ضعف الدخل والافتقار للتنمية البشرية، وكذلك الاستبعاد الاجتماعي. وستستند هذه الإجراءات إلى برنامج إنمائي وطني لزيادة الموارد وإجراء الإصلاحات في المؤسسات الاجتماعية والتكنولوجية والقانونية ولا سيما إفادة المجموعات التي تعاني من الفقر المدقع؛

(د) تتمثل إحدى خطط العمل التي قد تكون لها أهمية أكبر في مواجهة الفقر المدقع، بما في ذلك الاستبعاد الاجتماعي، في إيجاد فرص عمل للفقراء والمجموعات المستضعفة والمهمشة، ولا سيما في القطاع غير المنظم. وينبغي لمثل هذا البرنامج أن يعتمد على إقامة صلات للربط بالأسواق، وعلى المهارات والتمويل. ولجعل البرنامج قابلاً للبقاء، ينبغي السماح له بالاتساع ليشمل في النهاية جميع العاطلين عن العمل في البلد ككل؛

(هـ) على المستوى الدولي، ينبغي إقامة آلية مناسبة لتنسيق أنشطة التعاون الإنمائي لمختلف الحكومات والوكالات. وقد يتخذ ذلك شكل وضع برامج لتنمية الشراكات أو اتباع نموذج التعاقدات الإنمائية؛

(و) قد يكون من المفيد، ضمن الآليات القائمة، التركيز على عمليات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وكيفية تنفيذهما لاستراتيجيات الحد من الفقر في شكل إعمال حقوق الإنسان الصريح. ولهذا الغرض، قد يكون الشرط الأول تعديل مواد اتفاق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على النحو الذي اقترحته الخبيرة المستقلة السابقة؛

(ز) قد يكون من الضروري جعل تمويل استراتيجيات الحد من الفقر مفتوحاً، من خلال السماح للمؤسسات المالية الدولية بالتوصية بالتوسع الفعال للتعاون في ميادين التجارة والديون ونقل التكنولوجيا، والتمويل الإضافي، عندما تنفذ البلدان بنجاح استراتيجيتها بصورة تقوم على الحقوق. وفضلاً عن ذلك، قد يكون من المفيد إنشاء مرفق للتمويل يستند إلى أموال تقدَّم عند الطلب وفقاً لالتزامات جميع البلدان بالمساهمة بنسبة ٠,٧ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. ولا تقدم هذه الأموال إلا عندما يقرر البنك أو الصندوق أن استراتيجية الحد من الفقر قد نُفذت وفقاً لمعايير حقوق الإنسان؛

(ح) فضلاً عن ذلك، يمكن بالنسبة لكل بلد منفذ للبرنامج، إنشاء هيئة مستقلة، مؤلفة من خبراء مستقلين، لرصد البرامج واتخاذ القرارات بشأن النداءات التي توجهها جميع الأطراف المعنية، والتركيز على المسؤوليات وتقديم توصيات تتعلق بالإجراءات الإصلاحية. وحتى إذا لم تكن هذه التوصيات ملزِمة، فإن هذه الممارسة ستيسر تنفيذ البرنامج؛

(ط) أخيراً، يمكن إنشاء نافذة خاصة في إطار البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتمويل الخطط التي تضعها البلدان النامية لتوسيع نطاق فرص العمل للفقراء والمجموعات المهمشة والمستضعفة في القطاع غير المنظم. وسيكون ذلك النظير الدولي للعمل الوطني الوارد وصفه أعلاه.

Notes

[1] See Tony Atkinson, “Social exclusion, poverty and unemployment”, presidential address to Section F of the British Association for the Advancement of Science, Annual Meeting, University of Leeds, September 1997 and Amartya Sen, “Social exclusion: concept, application, and scrutiny on ‘Social Exclusion’”, Social Development Papers No. 1, Asian Development Bank, June 2000.

[2] See in particular, UNDP, Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development.

[3] Amartya Sen, Commodities and Capabilities, Oxford University Press, August 1999.

[4] Draft paper prepared by Arjan de Haan and Amaresh Dubey for the international conference “Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy”, Manchester, United Kingdom, April 2003.

[5] Father Wresinski’s statement before the forty-third session of the Commission on Human Rights, Geneva, 20 February 1987.

[6] See Amartya Sen, op. cit. at note 1.

[7] See the reports of the independent expert on the right to development, available at http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev.htm.

[8] See, for example, the third report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2001/WG.18/2).

– – – – –