

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/18
7 June 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة السادسة والخمسون

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

دراسة حول سياسات التنمية في عالم سائر على طريق العولمة:
بماذا يمكن أن يساهم النهج القائم على حقوق الإنسان*؟

مذكرة مقدمة من الأمانة

طلبت لجنة حقوق الإنسان، في الفقرة ٢ من قرارها ٨٣/٢٠٠٣، إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان أن تعد وثيقة مفاهيمية تضع خيارات لإعمال الحق في التنمية وتبين جدوى هذه الخيارات وأمورا أخرى منها وضع معيار قانوني دولي ذي طبيعة ملزمة، ومبادئ توجيهية بشأن تنفيذ الحق في التنمية، ومبادئ عامة بشأن الشراكة من أجل التنمية، استنادا إلى إعلان الحق في التنمية، بما في ذلك القضايا التي يمكن أن يعالجها أي صك من هذا القبيل، لتقديمها إلى اللجنة في دورتها الحادية والستين كي تنظر فيها وتحدد الإمكانية العملية لتطبيق تلك الخيارات. وفي الفقرة ٥ من القرار ذاته، تطلب اللجنة إلى المفوض السامي أن يعقد، في إطار الدورة القادمة للفريق العامل التي تستغرق ١٠ أيام وقبل هذه الدورة مباشرة، حلقة دراسية رفيعة المستوى مدتها يومان وأن يدعو إليها جميع الأطراف الفاعلة المختصة في ميادين حقوق الإنسان والتجارة والمال والتنمية لاستعراض وتحديد استراتيجيات فعالة لدمج الحق في التنمية في صلب السياسات والأنشطة التنفيذية للمنظمات والمؤسسات الدولية الرئيسية وكمساهمة في عمل اللجنة الفرعية بشأن الوثيقة المفاهيمية المقترحة. وفي نفس القرار (الفقرة ٨)، طلبت اللجنة إلى المفوضية السامية أن تقدم كل ما يلزم من الدعم إلى اللجنة الفرعية في عملها بشأن الوثيقة المفاهيمية المذكورة.

ووفقاً لهذا القرار، كلفت المفوضية بإنجاز الدراسة المعنونة "سياسات التنمية في عالم سائر على طريق العولمة: بماذا يمكن أن يساهم النهج القائم على حقوق الإنسان؟"، المرفقة طيه لكي تنظر فيها اللجنة الفرعية.

* أعد هذه الورقة الأستاذ س. ر. عصماني (S. R. Osmani)، جامعة أليستر، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، للحلقة الدراسية الرفيعة المستوى حول الحق في التنمية، التي عقدت بجنيف في يومي ٩ و ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٤.

ملخص

تناول هذه الورقة بعضاً من القضايا الرئيسية المتعلقة بالعمولة التي تنشأ لدى تنفيذ نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية على الصعيد الوطني. وفي هذا السياق، يتناول البحث أيضاً المسألة العامة التي تتعلق بدور النمو الاقتصادي في النهج القائم على حقوق الإنسان تجاه التنمية. وتمضي الورقة لتضع بعض المبادئ الرئيسية التي يجب أن توجه السياسات الإنمائية الوطنية كيما يتسنى إعمال الحق في التنمية.

وتؤدي العمولة إلى تغيرات هيكلية في صلب الاقتصاد، وتتيح فرصاً جديدة لتعزيز التشغيل والدخل ولكنها أيضاً تقطع العديد من أسباب العيش القائمة، أو على الأقل فهي تقلل منها. وبالرغم من أن مثل هذه التغيرات الهيكلية سوف تحدث لا محالة في أي اقتصاد في سياق تطوره الطبيعي، فإن العمولة تميل في نفس الآن إلى إحداث أثر مفاقم ومشوه للتغيرات الهيكلية. لذلك، فإن الشكوك وأوجه الضعف التي ترافق التغيرات الهيكلية أكثر شأناً في سياق العمولة منه في غيابها. وقطاعات المجتمع الضعيفة والمهمشة هي التي تتحمل عادة وطأة هذه الاضطرابات الهيكلية. ويمكن في هذا الإطار أن يؤدي النهج القائم على حقوق الإنسان دوراً حائياً حيويّاً عن طريق التمسك بمبدأ عدم تراجع الحقوق ومبدأي المساواة وعدم التمييز. وسوف يتطلب التسليم بهذه المبادئ من واضعي السياسات أن يضعوا، من جهة، مخططات مناسبة للحماية الاجتماعية لصالح الذين يعانون أكثر من غيرهم من أوجه الاختلال، وأن يزودوا، من جهة أخرى، المجموعات المستضعفة بالمهارات والموارد اللازمة للاستفادة من الفرص الجديدة التي تتيحها العمولة.

ويمكن طبعاً أن تؤدي العمولة دوراً إيجابياً أكثر عن طريق تعزيز إمكانات النمو الكامنة في الاقتصاد. ويمثل النمو الاقتصادي، إن جاء نتيجة للعمولة أو بأي طريقة أخرى، شرطاً أساسياً للإسراع بإعمال الحق في التنمية. ويحتاج إعمال معظم الحقوق إلى توافر الموارد. وهذا يضع قيوداً على إعمال الحق في التنمية في عالم قلت فيه الموارد. وبسبب هذه القيود، يضطر، يرغم واضعو السياسات إلى توخي التدرج، على مدى فترة زمنية محددة، في سعيهم إلى إعمال الحقوق، والقيام بتنازلات أليمة عن البعض من الحقوق الأخرى في أي وقت ما. وفي هذا الصدد، يمكن أن يساعد النمو الاقتصادي في التخفيف من شدة القيود المفروضة على الموارد، مما سوف يساعد في التعجيل بالإعمال التدريجي للحقوق ويخفف من ألم التنازلات التي لا سبيل إلى اجتنائها.

غير أن النمو لا يضمن أن الحق في التنمية سوف يتعزز فعلاً، وذلك لسبب بسيط هو أن الموارد التي يتيحها النمو قد لا تستخدم لغرض تعزيز الحقوق. وحتى يكون النمو حليفاً لحقوق الإنسان، يجب أن تدرج أي استراتيجية للنمو في إطار شامل من السياسات والمؤسسات يصمم عن وعي لتحويل الموارد إلى حقوق. ويفترض إطار حقوق الإنسان عدداً من المبادئ التوجيهية التي يمكن أن تساعد على تحقيق هذا الهدف. وتناقش الورقة هذه المبادئ ضمن أصناف ثلاثة: (أ) المبادئ التي ترشد عملية صياغة السياسات العامة؛ (ب) المبادئ التي تحدد محتوى السياسات؛ (ج) المبادئ التي توجه رصد تنفيذ السياسات العامة.

مقدمة

١- من المسلم به الآن على نطاق واسع أن التنمية القائمة على قاعدة عريضة لا يمكن أن تتحقق دون تمكين السكان، ولا سيما الفقراء منهم. والنهج القائم على حقوق الإنسان تجاه التنمية يتعلق أساساً بهذا التمكين. وفكرة أن الأفراد لهم حقوق يمكنهم المطالبة بها، وأن هناك أطرافاً فاعلة أخرى ملزمة بأن تلي تلك المطالبات، إنما هي فكرة تمكينية إلى حد بعيد.

٢- وباعتبار أن وضع السياسات العامة يقتضي الامتثال لإطار الحقوق، فإن الأساس المنطقي الذي تقوم عليه السياسات الإنمائية يتغير بشكل جوهري. فالسياسات لم يعد يوجهها مجرد التسليم بأن السكان لهم احتياجات ينبغي تلبسها، وإنما يوجهها أيضاً كون لهم حقوق، أي استحقاقات، تستتبع التزامات قانونية تقع على عاتق الدولة والأطراف المؤثرة الأخرى. وهكذا، يصبح اعتماد استراتيجية ملائمة أكثر من مجرد تعبير عن حسن النية من جانب واضعي السياسات وأكثر من مجرد التزام معنوي، حيث يصبح التزاماً قانونياً. هذه هي الروح التي تكمن وراء مفهوم الحق في التنمية، الذي قبل به المجتمع الدولي مؤخراً كحق من حقوق الإنسان الأساسية.

٣- وتقتضي فكرة الحق في التنمية أن تمثل أي استراتيجية إنمائية "ملائمة" للإطار الدولي لحقوق الإنسان. وتعني أساساً أن السياسات والمؤسسات المصممة لدفع عجلة التنمية ينبغي أن تقوم صراحة على المعايير والقيم الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. والسياسات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، بمختلف أنواعها وأشكالها، تقوم بالضرورة على مجموعة محددة من القيم والمعايير، حتى وإن لم تكن هذه الأخيرة صريحة في جميع الأحوال. ويوفر النهج القائم على حقوق الإنسان تجاه التنمية إطاراً صريحاً من المعايير والقيم - وهو إطار تم قبوله وتدوينه على مدى سنوات من المداولات الدقيقة. وكون هذا الإطار يقوم على قيم أخلاقية مسلم بها عالمياً وتعززه الالتزامات التي قطعتها الدول على نفسها بإرادة منها، إنما يجعل منه أساساً ملزماً فريداً، تسترشد به سائر أنواع سياسات الدولة، بما فيها السياسات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية.

٤- وما من شك أن الإطار الذي يرسمه القانون الدولي لحقوق الإنسان هو إطار عام جداً. ولإعمال الحق في التنمية على أرض الواقع، يجب وضع سياسات ومؤسسات محددة - على الصعيدين الوطني والدولي - وذلك على نحو يتماشى مع الإطار التنظيمي. وتتناول هذه الورقة بعضاً من القضايا التي تطرح نفسها على الصعيد الوطني. فالجزء الأول من الورقة يبحث في آثار المرحلة الراهنة للعولمة على متابعة النهج القائم على حقوق الإنسان في مجال التنمية على الصعيد الوطني. وفي هذا السياق، يجري أيضاً بحث المسألة العامة المتعلقة بالدور الذي يؤديه النمو الاقتصادي في إطار النهج القائم على حقوق الإنسان في مجال التنمية. ويتوسع الجزء الثاني في بعض المبادئ الرئيسية التي يجب أن توجه السياسات الإنمائية الوطنية إذا أُريد فعلاً إعمال الحق في التنمية.

العولمة والحق في التنمية

٥- بصرف النظر عما إذا كان بلد ما سائراً في طريق العولمة أم لا، ثمة مبررات قوية لمتابعة السياسات الإنمائية داخل إطار حقوق الإنسان. إلا أن الحاجة إلى تأطير السياسات على أساس حقوق الإنسان تصبح أكثر إلحاحاً في عالم يسير بسرعة في طريق العولمة. والعولمة تؤدي إلى تغيرات هيكلية في صلب الاقتصاد، وتتيح فرصاً جديدة لتعزيز التشغيل

والدخل، ولكنها أيضاً تقطع العديد من أسباب العيش القائمة، أو على الأقل فهي تقلصها. وبلغة الاقتصاد، فإن الفرص تنحاز في الأنشطة التي يكون فيها للبلد ميزة مقارنة، وتقل في الأنشطة التي يواجه فيها البلد صعوبة نسبية. وقد يكون لهذا كله آثار عميقة فيما يتصل بإعمال الحق في التنمية.

٦- وتفترض النظرية الاقتصادية أن الأرباح سوف تفوق عموماً الخسائر من حيث القيمة، بحيث يحقق البلد تحسناً عاماً في مستوى الرفاهية. غير أن المشكلة تكمن في أن تلك الأرباح والخسائر قد لا توزع بالتساوي بين جميع السكان. فالأمور ترتبط إلى حد بعيد بمن الذي يعمل في الأنشطة الآخذة في التوسع ومن الذي يعمل في الأنشطة الآخذة في التقلص، ومن له المهارات والوسائل الأخرى التي تمكنه من الوصول إلى الفرص الجديدة المتاحة. وتشير الدلائل، ومعها المنطق السليم، إلى أن هذه الخسائر سوف تلقي عموماً بمعظم ثقلها على أضعف فئات المجتمع. وستعاني هذه القطاعات أكثر من غيرها ببساطة لأنها تعوزها المرونة اللازمة لمواكبة تغير رياح قوى السوق بسبب العقوبات المتعددة التي تواجهها في الحصول على المهارات والموارد الجديدة.

٧- ومع التسليم بأن العولمة يمكن أن تزيد الفقراء ضعفاً بسبب الهيكل المتغير للفرص، لا بد مع ذلك من تجنب فرط التهويل في هذا الصدد. وتجدد الإشارة هنا إلى عدد من النقاط. أولاً، غالباً ما يقال بشكل يكاد يكون بديهياً إن العولمة أدت إلى زيادة التفاوت في الدخل في العالم، وهو ما ينظر له كقرينة ظاهرة تؤيد الرأي القائل بأن العملية تلحق ضرراً بالفقراء. ومع ذلك، وبصرف النظر عن كون تزايد التفاوت يمكن بسهولة أن يتزامن مع التحسن المطلق في أحوال معيشة الفقراء، فإن ذات فكرة العولمة أدت إلى زيادة التفاوت تُعد إشكالية إلى حد بعيد. أما الأدلة المبنية على التجربة عن مدى تأثير المرحلة الراهنة من العولمة على توزيع الدخل في العالم، فليست قاطعة. والأهم من ذلك أن لا أحد حتى الآن توصل إلى إيجاد وسيلة مرضية لفصل أثر العولمة عن آثار العوامل الأخرى التي قد يكون لها تأثير على توزيع الدخل في العالم.

٨- وعلى أي حال، وحتى إذا كان بالإمكان إثبات أن العولمة ساهمت بالفعل في زيادة التفاوت في العالم، فهذا لا يعني أن العولمة لا بد أن تسهم في ذلك بالضرورة. وفي الخمسينات والستينات، كان يُعتقد أنه كلما بدأ اقتصاد متخلف مسيرته في طريق النمو باتباع النهج الرأسمالي إلا وزاد بالضرورة توزيع الدخل سوءاً في المرحلة الأولية، قبل أن يتحسن بعد ذلك بكثير. وهذا الاعتقاد الذي يُعرف بفرضية كوزنتس، صارت اليوم تكذبه الأدلة القائمة على التجربة. فما يحدث لتوزيع الدخل في أي مرحلة من مراحل التنمية يرتبط إلى حد بعيد بطبيعة السياسات التي تنتهجها الحكومات. فبفضل سياسات ملائمة، يمكن فعلاً أن يتحسن توزيع الدخل مع نمو الاقتصاد - ليس هناك شيء محتوم فيما يتعلق بفرضية كوزنتس. وتنطبق نفس الملاحظة مبدئياً فيما يتعلق بأثر العولمة. فالسياسات - على الصعيدين الوطني والدولي - يمكن أن تكون حاسمة. وكما سيبين أدناه، هذا هو بالتحديد السبب الذي يدفع إلى تناول النهج القائم على حقوق الإنسان في مجال التنمية بأكثر جدية في عصر العولمة.

٩- والنقطة الثانية التي ينبغي ألا تغرب عن البال هي أن التغيرات الهيكلية تحدث حتى من دون عولمة في سائر الاقتصادات، ما عدا أكثرها احتضاراً. ونتيجة للتغيرات في التكنولوجيا والأذواق والهيكل الديموغرافي، وهكذا دواليك، تنحاز فرص جديدة في مجال الإنتاج وتختفي القديمة على الدوام. وآثار هذه التغيرات الهيكلية التي تنشأ محلياً لا تختلف نوعياً عن تلك التي تسببها العولمة. وهي كذلك تخلق شكوكاً وأوجه ضعف جديدة بالتوازي مع الفرص الجديدة. وفي هذه الحالة أيضاً، تميل الآثار السلبية إلى الإلقاء بمعظم وطأها على الفئات الأضعف من السكان، وذلك إلى حد بعيد للأسباب

ذاقها. وإذا كان هذا لا يُعتبر سبباً لتجنب التغيرات الهيكلية عامة، إلا أنه ينبغي ألا يُنظر له كسبب لغلق الباب أمام العولمة.

١٠ - ومع ذلك، هناك سبب قوي جداً يدعو إلى الانشغال انشغالاً خاصاً بالآثار السلبية الممكنة للعولمة، وإلى محاولة القيام بشيء ما بشأنها. والمشكلة التي تطرحها العولمة هي أنه، على عكس التغيرات الهيكلية التي تنشأ محلياً والتي تتطور عادة بصورة تدريجية على مدى مسيرة طويلة بما يفسح المجال لإدخال التعديلات اللازمة، فإن العولمة تميل إلى إحداث تغيرات هيكلية شاملة في فترة زمنية وجيزة. ويمكن لوتيرة التغير وحدها أن تنطوي على مشكلات خطيرة فيما يتعلق بالتكيف، لا سيما عندما يتعلق الأمر بوضع خطة ملائمة للحماية الاجتماعية لصالح الذين يعانون أكثر من غيرهم من الاختلالات التي تسببها التغيرات الهيكلية. والأسوأ من ذلك هو أن هذه المشكلة قد تزداد حدة نتيجة عاملين آخرين.

١١ - يتعلق إحدى هذين العاملين بتغير الميزة المقارنة. وحسب ما ذكر آنفاً، كلما اندمج بلد ما في الاقتصاد العالمي، إلا وبدأ هيكل الإنتاج ينتقل من الأنشطة التي تنطوي على صعوبة نسبية باتجاه الأنشطة ذات الميزة المقارنة. ومع ذلك، فالمشكلة هي أن أمر التغيرات الهيكلية التي يسببها هذا الانتقال قد لا يحسم نهائياً، باعتبار أن طبيعة الميزة المقارنة قد تخضع هي نفسها لتغير سريع أثناء عملية العولمة. ويجب ألا يغرب عن البال أن الميزة المقارنة نسبية بطبيعتها، أي أنها لا ترتبط فقط بمميزات بلد محدد، ولكن أيضاً بمميزات البلدان الأخرى التي تشارك في الشبكة التجارية. ونتيجة لذلك، إن أي بلد يأخذ فعلاً بالعولمة قد يكتشف أن ميزته المقارنة تتغير بشكل مستمر بقدر ما تمتد شبكة العولمة، وتجر بلداناً جديدة إلى داخل الشبكة التجارية. وعليه، قد تكتشف ماليزيا وتايوان (مقاطعة تايوان الصينية) أن الميزة المقارنة التي تمتعتا بها في صناعات الملابس القائمة على الاستخدام الكثيف لليد العاملة لسنوات عديدة تلاشت فجأة بدخول بنغلاديش وفييت نام سوق التصدير بقوة عاملة أقل تكلفة. وبالمثل، فإن بلدان أمريكا اللاتينية التي وجدت ميزة مقارنة في الأنشطة التي تقوم على الاستخدام الكثيف للقوة العاملة أثناء الفترة الأولى من أخذها بالعولمة قد تكتشف قريباً أنه لن تعود لها ميزة مقارنة في هذه الأنشطة ما أن تدخل الساحة بلدان عامرة بالسكان مثل الصين والهند. وفي كل حالة، فإن البلد الذي يفقد الميزة المقارنة في مجال ما سوف يجدها في آخر الأمر في مجال آخر. إلا أن المشكلة تتمثل في أن تغير الميزة المقارنة بهذا الشكل يمكن أن يقيي هيكل الاقتصاد في وضع ثابت من عدم الاستقرار لفترة طويلة من الزمن^(١). لذلك، قد تكون آثار العولمة المربكة خطيرة إلى حد بعيد.

١٢ - أما العامل الثاني فهو ناجم عن السلوك غير السوي للمالية الدولية. فمن بين المكاسب المفترضة من العولمة هو أن التدفق الحر لرؤوس الأموال سوف يضمن الاستخدام الفعال للموارد عن طريق نقل التمويلات من المناطق التي يُعد معدل العوائد الحدي فيها منخفضاً إلى المناطق ذات العوائد العالية. غير أن رأس المال لا يتصرف في الواقع دائماً على هذا النحو الفعال نتيجة أشكال عديدة من أوجه عجز الأسواق الناجمة عن معرفة غير تامة ولا متماثلة متأصلة في طبيعة أسواق رأس المال. ففي غياب المعرفة التامة، غالباً ما يسلك تدفق رأس المال باتجاه البلدان ومنها "سلوك القطيع"، حيث إن التحرك الأول من جانب مستثمر ما ستقلده حشود من المستثمرين الآخرين تقليداً أعمى. وهكذا فإن حركة رأس المال قد لا يتناسب، من حيث أهميته تناسباً تاماً مع معدلات العوائد الأساسية. وفي هذه الحالة، فإن ما كان من المفروض أن يكون حركة منظمة ومحدودة لرأس المال يصبح فراراً جماعياً، يلقي بالبلد في أزمة أكثر حدة ربما مما يستحقه بالنظر إلى عوامله الاقتصادية الأساسية. وحتى اتجاه التدفق يمكن أن يكون غريب الأطوار في بعض الأحيان، مثلاً عندما يترسخ "أثر العدوى" - أي عندما يخرج رأس المال من بلد ما ليس بالضرورة لأن أمراً ما في ذاك البلد يسير على نحو خاطئ أساساً،

وإنما لأن بلداً آخر له مميزات مماثلة يمر بأزمة. وسلسلة الأزمات المالية التي هزت آسيا وأمريكا اللاتينية خلال الخمس عشرة سنة الأخيرة تحمل علامات مميزة واضحة على هذا السلوك غير السوي للمالية الدولية.

١٣- وهذا لا يعني أن البلدان التي مرت بأزمات لم تكن مخطئة على نحو خطير فيما يتعلق بسياساتها الاقتصادية أو أنها لم تكن بحاجة إلى إدخال تغييرات هيكلية أساسية على اقتصادها بهدف زيادة كفاءته. كلا، غير أن المشكلة هي أن الحركة غير السوية للتمويلات الدولية قد فرضت تغييرات هيكلية إضافية لم يكن لها لزوم لأسباب تتصل بالكفاءة، وربما كانت مؤذية إلى حد بعيد (مثلاً، عندما أجبرت حتى الأنشطة التي تعتبر فعالة على الإغلاق بسبب نضوب رأس المال). وربما عكس من هذه التغيرات التي لا مبرر لها بمجرد أن تخلصت البلدان من الأزمات واستأنفت المالية الدولية نشاطها على النحو المعتاد. إلا أن الأذى الذي تجسّد أثناء الأزمة في معاناة بشرية لا مبرر لها، والذي خلفته الاختلالات والاضطرابات التي لم تؤد جميعاً إلى تعزيز الكفاءة، كان حقيقياً ومؤلماً للغاية.

١٤- وبناء عليه، يمكن أن يكون للعولمة أثر مفاقم ومشوّه في نفس الوقت على التغيرات الهيكلية، التي سيحدث بعضها بأي حال من الأحوال في أي اقتصاد حتى من دون العولمة. لذلك، فإن إمكانية خلق شكوك وأوجه ضعف جديدة (بالتوازي مع الفرص الجديدة) تكون أكبر في إطار العولمة منه من دونها. وبهذه الصفة، فإن إمكانية إلحاق الأذى بفئات السكان الضعيفة تكون أكبر أيضاً في عصر العولمة، إلا إذا تم بذل جهود واعية بهدف حمايتها.

١٥- وفي هذا الإطار بالذات يمكن للنهج القائم على حقوق الإنسان تجاه التنمية أن يؤدي دوراً حيوياً. ويهتم الإطار المعياري الدولي لحقوق الإنسان اهتماماً خاصاً بالمستضعفين والمهمشين والمحرومين أو المستبعدين اجتماعياً من بين الأفراد والمجموعات. لذلك، يمكن أن يعمل كثقل فعال موازن للآثار المشوهة للعولمة التي يرجح أن تلقي بمعظم عبئها على هذه الفئات بالذات من السكان. ويكتسي هنا عنصران من بين عناصر الإطار المعياري الدولي لحقوق الإنسان أهمية خاصة. وهما المبدأان التوأمين لعدم التمييز والمساواة، ومبدأ عدم تراجع الحقوق.

١٦- ويعد مبدأ عدم التمييز والمساواة من أهم العناصر الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويرد المبدأان بالتفصيل في صكوك عديدة من صكوك حقوق الإنسان، بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدان الدوليان المتعلقان بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل. واعترافاً بالأهمية الأساسية لهذين المبدأين التوأمين، أنشأ المجتمع الدولي، في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، هيئتين تعاهديتين تم تكريسهما حصراً لتعزيز وحماية عدم التمييز والمساواة.

١٧- وهذا العبء المتفاوت الناجم عن إجراءات التكيف مع العولمة إذا لم يحظ بالاهتمام اللازم، يمكن أن يعوق أعمال مبدأي عدم التمييز والمساواة. والمشكلة لا تكمن فحسب في أن العولمة لن يكون لها أثر محايد أو متسق على كل فرد في المجتمع - فما من سياسة أو تغير اقتصادي يمكن أن يحدث هذا الأثر المثالي. فالمشكلة تنشأ عندما يكون هنالك تحيز منهجي ضد بعض المجموعات أو الأفراد. فلو كانت الآثار الضارة لسياسة ما أو تغيير اقتصادي ما توزع على نحو عشوائي بين السكان، لما طرحت مشكلة التمييز. وبما أنه من الأرجح أن تتحمل القطاعات الضعيفة من السكان الجزء الأكبر من العبء، تكون إمكانية التمييز فعلية. وفي هذا السياق، هنالك اعتباران ينبغي ألا يغيبا عن البال.

١٨- أولاً، ينبغي الاعتراف بأن التمييز واللامساواة قد يأخذان أشكالاً مختلفة عديدة وينجمان عن مصادر مختلفة عديدة. فقد ينشأ عن لا مساواة قانونية صريحة فيما يتصل بالمركز والاستحقاقات. ولكن يمكن أيضاً أن ينشأ عن سياسات لا تأخذ بعين الاعتبار احتياجات شرائح محددة من السكان، أو عن قيم اجتماعية تحدد العلاقات داخل الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية على نحو يكرس التمييز ضد مجموعات محددة من السكان. ثانياً، من الأهمية بمكان أن ينظر إلى آثار السياسات، وليس فقط إلى النوايا. فعلى سبيل المثال، إذا كان أثر نظام سياسة عامة ما هو إفقار النساء، أو الشعوب الأصلية، أو أي مجموعة مهمشة أخرى بدرجات متفاوتة، فهذا يشكل مبدئياً تمييزاً، حتى وإن لم يكن لواضعي السياسات نية التمييز ضد المجموعة المعنية.

١٩- لذلك، سوف يقتضي الانضمام إلى نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية أن يحظى أولئك الذين يتضررون بصورة منهجية من أوجه الاختلال التي تسببها العولمة بعناية خاصة. ويجب، على وجه التحديد، بذل الجهود لتزويدهم بالمهارات والموارد اللازمة للاستفادة من الفرص الجديدة التي تتيحها التغيرات الهيكلية وإزالة العقبات التي يواجهونها في الوصول إلى العمالة المنتجة كيما يتسنى التقليل إلى أدنى حد من الخسارة التي يتكبدها نتيجة التكيف وزيادة مجال الاستفادة من الفرص الجديدة إلى أقصى حد.

٢٠- ويمكن أيضاً أن يؤدي مبدأ عدم تراجع الحقوق دوراً هاماً جيوياً لصالح المستضعفين. وينص هذا المبدأ على أنه ينبغي ألا يتحمل أحد تراجعاً مطلقاً في ما يتعلق بالتمتع بأي حق من الحقوق في وقت ما. ويسلم النهج القائم على الحق في التنمية بأن التمتع الكامل بسائر الحقوق لا يمكن أن يتحقق إلا خلال فترة من الزمن، وأنه مع مرور الزمن، هناك حقوق قد تُعزز بشكل أسرع من غيرها. إلا أنه لا يسمح بأن يتراجع مستوى التمتع بحق ما بالمقارنة مع الماضي. ومن الواضح أن العولمة يمكن أن تؤدي إلى خرق هذا المبدأ إذا تسببت التغيرات الهيكلية السريعة والمتداخلة في خلق اختلال خطير بدرجة أن يتحمل الضعفاء والأفراد المعرضون تراجعاً مطلقاً في مستوى معيشتهم. ولقد حدث مثل هذا التراجع بوضوح وعلى نحو مثير لعدد كبير من السكان أثناء الأزمات المالية التي حصلت في الماضي القريب. وحتى في الأوقات العادية، هنالك العديد من الأفراد والمجموعات الذين عانوا من تراجع مستويات معيشتهم على نحو ربما كان أقل إثارة ولكنه ليس أقل حقيقة. ويقتضي النهج القائم على الحق في التنمية وضع مخطط ملائم للحماية الاجتماعية بهدف الحيلولة دون هذا التراجع. فهذا أمر أساسي إذا أريد استمرار العولمة على نحو يتمشى مع مبدأ عدم تراجع الحقوق.

العولمة، والنمو والحق في التنمية

٢١- إذا كان تفاقم أوجه الضعف في صفوف الفقراء يشكل الوجه الأول لعملة العولمة، فإن الوجه الثاني من العملة هو أن العولمة تخلق الإمكانيات لتحقيق نمو اقتصادي أسرع. وينطوي هذا أيضاً على آثار فيما يتصل بإعمال الحق في التنمية، يجدر بحثها. ففي جانب هام من الخطاب التقليدي بشأن حقوق الإنسان، وكذلك في جزء كبير من الخطاب المتعلق بالتنمية، ثمة نزعة إلى النظر إلى النمو الاقتصادي بقدر كبير من الشكوك. وهذا ليس مفاجئاً تماماً باعتبار أن النمو الاقتصادي يهيمن على أذهان العديد المتحمسين له بدرجة أنهم يستخفون بما تسببه أنواع النمو الاقتصادي غير الصائبة من نتائج ضارة تؤثر في البشر. ولكن ينبغي التمييز بين النمو الاقتصادي بشكل عام، وأنواع النمو الاقتصادي غير الصائبة بشكل خاص فنوع النمو الذي يستخف بحقوق الإنسان أو، والأسوأ من ذلك، يقلصها ويتهكها ليس له طبعاً أي مكان في إطار نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية. إلا أن ذلك لا يعني أن هذا النهج يمكن أن يستخف بالحاجة إلى النمو الاقتصادي. ويمكن، بل وينبغي، تسخير قوة النمو الاقتصادي بهدف الإسراع بإعمال الحق في التنمية.

٢٢- ويمكن الحاجة أيضاً بأن النمو الاقتصادي لا يتمشى مع النهج القائم على حقوق الإنسان وإن تشكل جزءاً لا يتجزأ منه. وكما ستجري مناقشة ذلك أدناه، فمن أبرز السمات المميزة لنهج حقوق الإنسان تجاه التنمية الاعتراف بأن وجود قيود مفروضة على الموارد قد يقتضي الأعمال التدريجي للحقوق خلال فترة زمنية محددة. وكما لا تؤدي المهلة التي تتيحها فكرة الأعمال التدريجي بأصحاب المسؤوليات إلى ادخار جهودهم، فإن النهج القائم على حقوق الإنسان يقتضي أيضاً اتخاذ التدابير اللازمة لإعمال كافة الحقوق إعمالاً تاماً بأسرع ما يمكن. وما إن تولى الأهمية الواجبة لسرعة إعمال الحقوق، يصبح من السهل تبين السبب الذي من أجله يعد النمو الاقتصادي أساسياً بالنسبة لنهج حقوق الإنسان تجاه التنمية. هذا ما يشدد عليه السيد أرجون سينغوبتا، الخبير المستقل المعني بالحق في التنمية، إذ يقول: "وبالطبع فإنه بالإمكان تحسين إعمال البعض من حقوق الإنسان على نحو منفصل وبصورة منفردة لفترة زمنية ومدى محددين دون وجود نمو اقتصادي ... غير أنه يجب الاعتراف بأن جميع الحقوق، بما في ذلك الحقوق المدنية والسياسية، تستتبع استخدام الموارد بغية توسيع قاعدة توريد السلع والخدمات المقابلة، ولربما أيضاً الإنفاق العام. ولذلك، فإذا ما كان من الضروري إعمال هذه الحقوق بمجملها أو معظمها إعمالاً كاملاً وعلى نحو مستدام، فإنه يتعين اتخاذ خطوات بشأن تخفيف القيود المفروضة على الموارد عن طريق ضمان النمو الاقتصادي". (الوثيقة E/CN.4/2002/WG.18/6، الفقرة ٩). وبإيجاز، بما أن إعمال الحقوق يستلزم توفر الموارد، فإن التعجيل بإعمال الحقوق يقتضي التخفيف من القيود المفروضة على الموارد، وهو ما يستلزم بدوره نمواً اقتصادياً.

٢٣- وهناك سبب وجيه لاعتبار النمو أمراً أساسياً لمواصلة النهج القائم على الحقوق في مجال التنمية، وهو أن النمو سوف يخفف من وطأة المفاضلة بين الحقوق. وفكرة المفاضلة بين الحقوق لا تتلاءم مع مفهوم عدم قابلية الحقوق للتجزئة، الذي يحظى بمكانة مبدئية في ما كتب حول حقوق الإنسان. وبعبارة أدق، لا حاجة أن تكون المفاضلة غير متسقة مع عدم قابلية الحقوق للتجزئة، بما أنه يُسلم بأن ثمة في الواقع نوعين من المفاضلات يمكن التفكير فيها. يشير نوع المفاضلة الأول إلى التزول فعلاً بمستوى نوع محدد من الحقوق في سبيل رفع مستوى حق آخر. ومن الواضح أن فكرة المفاضلة هذه لا تتلاءم مع الحقوق غير القابلة للتجزئة.

٢٤- إلا أنه يوجد نوع آخر من المفاضلة لا يعد فحسب متساوفاً مع فكرة عدم قابلية التجزئة، وإنما أيضاً لا سبيل إلى اجتذابه. فعندما نسعى إلى تحسين مستويات مختلف الحقوق في ظل القيود المفروضة على الموارد، فنحن نكون بالضرورة أمام خيار يتمثل في المفاضلة بين الحقوق التي تخصص لها الموارد النادرة. فإما أن ننفق أكثر لتعزيز الحق "س" وننفق أقل على الحق "ع"، أو العكس. ولكن إذا قررنا أن ننفق أكثر قليلاً على الحق "س"، فإننا نقرر بالضرورة أن ننفق أقل قليلاً على الحق "ع" - تلك هي المفاضلة. ومع ذلك، ففي هذه الحالة ليس هنالك حق واحد ينبغي تقليصه مقارنة بالحالة القائمة، ومع ذلك تكون هناك مفاضلة من حيث مدى التحسينات التي يمكن لنا أن نحققها فيما يتعلق بحق معين مقارنة بحق آخر. ولا سبيل إلى اجتناب هذا النوع من المفاضلة الحدية - التي يمكن تسميتها بالمفاضلة التزايدية - في عالم تعوزه الموارد، وهو العالم الحقيقي الذي نعيش فيه.

٢٥- إن المفاضلة التزايدية لا تشكل انتهاكاً لمبدأ عدم قابلية الحقوق للتجزئة، لأنها لا تستلزم الهبوط بمستوى حق معين من المستوى القائم بهدف تعزيز حق آخر، كما أنها لا تتطلب أن يربحاً تماماً تعزيز حق معين لدى السعي إلى النهوض بحق آخر. ومع ذلك، فهي تضع أمام خيارات صعبة واضعي السياسات الحريصين على الإسراع بتعزيز أعمال جميع الحقوق في

نفس الوقت ولكنهم غير قادرين على ذلك بسبب القيود المفروضة على الموارد. وفي هذه الحالة، سوف يساعد التعجيل بمعدل النمو في التخفيف من وطأة القيام بمفاضلات لا سبيل إلى اجتنبها، وذلك بإتاحة المزيد من الموارد.

٢٦- لذلك، ينبغي أن تشكل كل استراتيجية ترمي إلى تعزيز النمو الاقتصادي جزءاً لا يتجزأ من نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية. ويمكن للعولمة أن تكون حليفاً قوياً في هذا الصدد، نظراً لما لها من إمكانات في مجال تعزيز النمو. طبعاً ليس هنالك ما يضمن لبلد ما أنه سوف يتمكن تلقائياً من التعجيل بمعدل النمو بمجرد الأخذ بالعولمة. ذلك أن الأمور قد تتعكر لأسباب عديدة. وقد يعزى بعضها إلى عوامل خارجية - مثل انهيار النظام المالي الدولي؛ إلا أن العديد منها يمكن أن يعزى إلى عوامل داخلية - مثل سوء الإدارة، والحرب الأهلية، وتدهور البيئة، وإلى غير ذلك من العوامل. ومع بقاء الأمور الأخرى على حالها، فإن العولمة سوف تعزز، مع ذلك، إمكانات النمو عن طريق تحقيق توزيع أكثر فعالية للموارد، وتعزيز المنافسة، واستحداث نشر التكنولوجيا. ويجب أن تسخر هذه الإمكانيات لدفع قضية الحق في التنمية قدماً.

٢٧- ويجب مع ذلك إدراك أن ضمان نمو أسرع شيء وأن تسخير إمكاناته لدفع قضية حقوق الإنسان شيء آخر تماماً. فكل ما يفعله النمو هو تيسير النهوض بالحق في التنمية - عن طريق التعجيل بالإعمال التدريجي للحقوق، والتخفيف من وطأة المفاضلات التي لا سبيل إلى اجتنبها. غير أنه لا يضمن أن الحق في التنمية سوف يتعزز فعلاً، وذلك لسبب بسيط هو أن الموارد التي يتيحها النمو قد لا تستخدم فعلاً لغرض تعزيز الحقوق.

٢٨- وكما يكون النمو حليفاً لحقوق الإنسان، يجب أن تدرج أي استراتيجية تهدف إلى تحقيق النمو في إطار شامل من السياسات والمؤسسات يكون مصمماً عن دراية من أجل تحويل الموارد إلى حقوق. ويجب أن تتوفر لهذا الإطار الشامل المكونات الدولية والوطنية على حد سواء. غير أن هذه الورقة تهتم بالصعيد الوطني فقط. وطبعاً سوف تختلف التفاصيل الدقيقة للسياسات والمؤسسات الوطنية باختلاف الحالات، غير أنه يمكن استنتاج بعض المبادئ العامة من الإطار التنظيمي الذي يرسمه القانون الدولي لحقوق الإنسان. وترد أدناه دراسة مفصلة لأهم هذه المبادئ.

مبادئ النهج القائم على حقوق الإنسان تجاه التنمية

٢٩- بغية تحديد المبادئ الرئيسية لنهج حقوق الإنسان تجاه التنمية تحديداً دقيقاً، يجب أولاً أن يحدد بكل دقة ما الذي تقتضيه معايير حقوق الإنسان - أي الأهداف التي تضعها والالتزامات التي تتضمنها فيما يتعلق بكيفية تحقيق تلك الأهداف. ويمكن البدء بالإشارة إلى ما يستلزمه مفهوم الحق في التنمية. وعلى الرغم من عدم التوصل حتى الآن إلى وضع صياغة دقيقة للمفهوم، فإن الفقرة ١ من المادة ١ من إعلان الحق في التنمية لعام ١٩٨٦ توفر منطلقاً جيداً، حيث تنص على ما يلي: "الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً". وتجدد الإشارة في هذه الصيغة إلى جانبين اثنين.

٣٠- أولاً، إن مفهوم الحق في التنمية، من خلال تحديد التنمية بوصفها عملية واسعة تشمل "التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية"، وبالإشارة إلى "جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية"، يمهّد السبيل لتدارك الانقسام الذي أدى إلى اعتماد عهدين منفصلين في عام ١٩٦٦ - أولهما خاص بالحقوق المدنية والسياسية والآخر بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - وذلك بشكل حاسم. والفصل التقليدي بين الحقوق الاقتصادية والحقوق غير

الاقتصادية يفسح المجال لظهور سيناريوهات مألوفة مليئة بالتناقضات. فقد تقوم بعض الحكومات مثلاً بعمل جيد فيما يتعلق بالرفع من مستويات معيشة سكانها، غير أنها قد تقمع في الوقت ذاته حقوقاً مدنية وسياسية أساسية، كحرية الكلام والحق في المشاركة في عملية صنع القرار. ولئن اتخذت الحكومات خطوات نابعة عن نوايا حسنة لتنمية الأقاليم القبلية، قد ينتهي بها الأمر في هذه العملية إلى تدمير أنماط العيش التقليدية للسكان القبليين دون موافقتهم، فتنتهك بالتالي حقوقهم الاجتماعية والثقافية.

٣١- يسعى النهج القائم على الحقوق تجاه التنمية إلى إزالة هذه التناقضات عن طريق توحيد كافة أصناف الحقوق ضمن صنف واحد هو الحق في التنمية. وينطوي الالتزام بالحق في التنمية على التزام بضمان عدم انتهاك الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاجتماعية والثقافية بتعلة التنمية الاقتصادية. وينظم في إطار العملية، فكرة "عدم قابلية الحقوق للتجزئة" التي تحظى منذ زمن طويل بتأييد مجتمع حقوق الإنسان. ونتيجة لذلك، يصبح تعزيز الحقوق المدنية والسياسية جزءاً من أي استراتيجية إنمائية لا يقل شأناً عن تعزيز الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية^(١).

٣٢- ثانياً، يُنظر إلى الحق في التنمية على أنه لا يتضمن فحسب الحق في التمتع بثمار التنمية، وإنما أيضاً الحق في المشاركة والمساهمة في العمليات التي تؤدي إلى ذلك التمتع. وعليه، فإن عملية التنمية لا تقل أهمية عن النتيجة. وتحسين الجوانب المادية من حياة مجتمع ما تتم إدارته بشكل استبدادي، دون أن توفر للسكان العاديين أي فرصة لأداء دور فعال في عملية صنع القرار، لن يُعتبر إعمالاً للحق في التنمية.

٣٣- تعتبر هاتان السمتان المميزتان للحق في التنمية - وبالتحديد التسليم بعدم قابلية الحقوق للتجزئة وحق السكان في المشاركة في عمليات صنع القرار - من بين مقومات مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تنتج منطقياً عن اعتماد نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية. ويمكن تصنيف هذه المبادئ ضمن ثلاث فئات: (أ) تلك التي ترشد عملية صياغة السياسات العامة، (ب) تلك التي تحدد محتوى السياسات، و(ج) تلك التي توجه رصد تنفيذ السياسات العامة^(٢).

عملية صياغة السياسات العامة القائمة على الحقوق

٣٤- يقتضي نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية أن تستجيب عملية صياغة السياسات العامة لمجموعتين هامتين من المبادئ تتعلقان بما يلي: (أ) مشاركة أصحاب المصلحة، و(ب) الأعمال التدريجي للحقوق.

مشاركة أصحاب المصلحة

٣٥- من أهم المبادئ التي يستند إليها نهج حقوق الإنسان تجاه صياغة السياسات العامة، هو أنه ينبغي أن تكون في طبيعتها قائمة على المشاركة. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن تمكن مجموعات السكان التي تتأثر بشكل مباشر أو غير مباشر بسياسة عامة معينة من أداء دور فعال في عملية صياغة تلك السياسة. والمشاركة النشطة والمستتيرة لأصحاب المصلحة في جميع مراحل صياغة استراتيجية إنمائية ما وتنفيذها ورصدها لا تُعدّ فحسب متسقة مع نهج حقوق الإنسان ولكن أيضاً شرطاً من شروطه، ذلك أن الإطار الدولي لحقوق الإنسان يؤكد حقوق الأفراد في المشاركة في إدارة الشؤون العامة.

٣٦- ويمكن التمييز بين أربع مراحل للمشاركة: الكشف عن الخيارات؛ واختيار السياسات العامة؛ والتنفيذ؛ والرصد والتقييم والمساءلة.

٣٧- تُعد مرحلة الكشف عن الخيارات المرحلة الأولى في أي عملية لصياغة السياسات العامة. وقبل صياغة السياسات لا بد من تمكين الناس من التعبير عن خياراتهم، أي عن الأهداف التي يريدون تحقيقها. وتشير مرحلة اختيار السياسات العامة إلى المرحلة التي تصاغ فيها السياسات وتتخذ فيها القرارات في ما يتعلق بتوزيع الموارد على مختلف الاستخدامات. وبما أن الأنماط المختلفة المعتمدة لتخصيص الموارد سوف تخدم على نحو مختلف مصالح مجموعات مختلفة من الناس، فإن التضارب في المصالح يُعتبر شيئاً متأصلاً في أي عملية لصياغة السياسات العامة. وعادة ما يكون الفقراء والمجموعات المهمشة هم الخاسرون في العملية، باعتبار أنهم لا يملكون القدرة السياسية أو المالية الكافية للدفاع عن مصالحهم. ويجب على أي نهج يقوم على حقوق الإنسان أن يتخذ الخطوات اللازمة لتغيير هذه الحالة، وذلك عن طريق إنشاء إطار قانوني ومؤسسي يمكن فيه لهذه المجموعات أن تشارك مشاركة فعالة في صياغة السياسات العامة.

٣٨- طبعاً ليس من الضروري، بل ولربما ليس من المستصوب أيضاً، أن يشارك كل فرد في جميع المداولات التقنية التي تقوم عليها صياغة السياسات العامة. ولكن يجب على الأقل أن تتوفر لكافة مجموعات السكان الفرصة للمشاركة في عملية تحديد الأولويات والمقاييس التي سوف تُوجّه هذه المداولات. ويعني هذا عملياً أنه لما يكون الخبراء بصدد استكشاف الخيارات البديلة المتعلقة بالسياسات العامة، يجب إضفاء طابع الشفافية على آثار هذه الخيارات على مصالح مجموعات السكان المختلفة بحيث تتوفر لكل مجموعة الفرصة للدفاع عن الخيارات التي تخدم مصالحها على النحو الأمثل.

٣٩- ويجب خلق الفرص لتمكين الناس من ممارسة حقهم في المشاركة في مرحلة التنفيذ كذلك، وإن كان تنفيذ السياسات بالأساس من مشمولات الجهاز التنفيذي للدولة. ومن الأرجح أن تنشأ هذه الفرص في الأنشطة التي يُضطلع بها على صعيد المجتمع المحلي، والتي بدورها يُرجّح أن تزدهر داخل إطار مؤسسي يمثل السكان. لذلك، يُعد إضفاء طابع اللامركزية على الحكم وترسيخ الديمقراطية من المكونات الأساسية لنهج حقوق الإنسان تجاه الحد من الفقر.

٤٠- والمرحلة النهائية للمشاركة هي مرحلة رصد وتقييم نجاح السياسات أو فشلها، بحيث يمكن مساءلة الدولة وأصحاب المسؤوليات الآخرين عن التزاماتهم. ومن المقومات الأساسية للنهج القائم على حقوق الإنسان أن يكون الناس الذين يتأثرون بالسياسات قادرين على المشاركة في رصد وتقييم نجاحهم أو فشلهم، والمشاركة فيما بعد في الإجراءات الخاصة بمساءلة أصحاب المسؤوليات. ويجب وضع الترتيبات المؤسسية المناسبة لتصبح هذه المشاركة ممكنة (ترد أدناه مناقشة مسألة المساءلة).

٤١- وبينما يجب أن تتوفر فرص المشاركة في كافة مراحل صنع السياسات العامة وتنفيذها، يمكن تصور أن السكان المتأثرين قد لا يكونون دائماً قادرين على المشاركة بشكل مباشر في المناقشات التي تدور حول كل التفاصيل المتعلقة بجميع أنواع السياسات (أو حتى راغبين في المشاركة فيها). وقد يكون البعض من السياسات قابلاً أكثر للمشاركة المباشرة - على سبيل المثال السياسات التي تصاغ على صعيد المجتمع المحلي من خلال شكل معين من الإدارة المحلية. وفي حالات أخرى، تتم المشاركة بشكل غير مباشر فقط، من خلال ممثلين - منتخِبين أو غير منتخِبين. وبالتالي، سوف تكون المشاركة بالضرورة متنوعة شكلاً وقالباً، إلا أن النقطة الأساسية هي أنه يجب أن توجد مؤسسات (على الصعيد القانوني وغيره من الأصعدة الأخرى) تسمح بالمشاركة الحقيقية في رسم السياسات.

٤٢ - غير أنه يجب، كما تتسنى المشاركة الحقيقية، تلبية بعض الشروط المسبقة وإعمال حقوق معينة أخرى. والشرط المسبق الرئيسي هو أن يخول السكان العاديون المطالبة بحقوقهم والمشاركة بصورة فعالة في عملية صنع القرار. ويمكن لعملية التحويل ذاتها أن تكون معقدة إلى حد بعيد وأن تستغرق وقتاً طويلاً بسبب عمق جذور تباينات القوى الموجودة في معظم المجتمعات.

٤٣ - ويجب، بادئ ذي بدء، أن يكتسب شكل الحكم طابعاً ديمقراطياً. فالحكم الديمقراطي، وإن كان غير كاف بأي حال من الأحوال، إلا أنه شرط ضروري لخلق مجال يمكن فيه لسائر مجموعات السكان المشاركة مشاركة فعالة في عمليات صنع القرار على الصعيد الوطني. ومع ذلك، ليست الديمقراطية الانتخابية كل ما هو مطلوب. ومن الضروري ابتكار آليات محددة وترتيبات مؤسسية مفصلة يمكن من خلالها للفقراء والمجموعات المهمشة أن تشارك مشاركة فعالة في كافة مراحل صنع القرار.

٤٤ - والشرط المسبق الثاني هو تعزيز القدرة التفاوضية للمجموعات المهمشة كما يتسنى لها المشاركة مشاركة فعالة في حالات النزاع الممكنة. وسيتوقف هذا جزئياً على تحقيق درجة دنيا من الأمن الاقتصادي التي لا يمكن للفقراء والمستضعفين من دولها التصدي للهيكل القائمة التي تمسك بزمام السلطة. وتعتبر أنشطة بناء القدرات أيضاً أساسية لهذا الغرض. ويمكن أن يؤدي التثقيف في مجال حقوق الإنسان دوراً فعالاً في هذه العملية.

٤٥ - وعلاوة على ذلك، يجب أن يُسمح للفقراء بتلقي الدعم من منظمات المجتمع المدني المتعاطفة (بما فيها وسائط الإعلام) التي قد ترغب في مساندة قضيتهم. وكما يتسنى ذلك، يجب على الدولة أن تخلق البيئة القانونية والمؤسسية اللازمة التي يمكن أن يزدهر فيها مجتمع مدني مستقل. وخلق هذه البيئة يستلزم بدوره جهوداً متزامنة لتعزيز تشكيلة من الحقوق المدنية والسياسية. وتشمل هذه الحقوق الحق في الإعلام، والحق في حرية التعبير، والحق في تكوين الجمعيات، والحق في تكافؤ فرص الوصول إلى القضاء. وبما أن التحويل غير ممكن من دون إعمال هذه الحقوق، ولما كانت المشاركة الفعالة غير ممكنة من دون تحويل، فإن اتخاذ التدابير اللازمة لإعمال هذه الحقوق هو أيضاً عنصر أساسي في نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية.

الإعمال التدريجي للحقوق

٤٦ - تتعلق المجموعة الثانية من المبادئ التي يقوم عليها نهج حقوق الإنسان فيما يتعلق بصياغة السياسات بفكرة الإعمال التدريجي للحقوق. ويسلم الخطاب المتعلق بحقوق الإنسان بأنه قد لا يمكن إنجاز العديد من الحقوق على الفور، وذلك بسبب القيود المفروضة على الموارد - وقد يتعين السعي إلى إنجازها بصورة تدريجية خلال فترة من الزمن. وبينما تمثل فكرة الإنجاز التدريجي فكرة مشتركة لسائر النهج إزاء وضع السياسات، فإن ما يميز نهج حقوق الإنسان هو أنه يفرض شروطاً معينة على سلوك الدولة بحيث لا يمكن أن يُستخدم الإعمال التدريجي كذريعة للتراجع.

٤٧ - والشرط الأهم هو أن تعترف الدولة بأنه يمكن إحراز تقدم سريع على درب إعمال العديد من حقوق الإنسان حتى في ظل القيود القائمة المفروضة على الموارد. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى تصنيف التزامات الدولة إلى ثلاث فئات توسعت في مناقشتها المواد المكتوبة حول حقوق الإنسان - وهي الالتزام باحترام حقوق الإنسان، والالتزام بحمايتها، والالتزام بإعمالها.

٤٨- ويستتبع الالتزام بالاحترام أن الدولة يجب عليها ألا تفعل شيئاً من شأنه أن يشكل خرقاً لحقوق السكان. ففي المجال المدني والسياسي، يعني هذا على سبيل المثال أن الدولة يجب عليها ألا تنكر حق السكان في حرية الكلام، أو يجب عليها ألا تلقي بهم في السجن دون اتباع الأصول القانونية للمحاكمة، أو يجب عليها ألا تعتمد على الحيلولة دون مشاركة أي قطاع من قطاعات المجتمع في عملية التنمية، وهكذا دواليك. وفي المجال الاقتصادي، يعني هذا على سبيل المثال أن الدولة يجب عليها ألا تمنع أي فرد أو مجموعة من الوصول إلى سبل كسب رزقهم، أو إلى الرعاية الصحية، أو إلى التعليم، إلخ.. ومن الواضح أن الالتزام بالاحترام هو نوع من الالتزام السلبي - حيث يحدد ما يجب ألا تفعله الدولة. أما الالتزامان الآخران فيكتسيان طابعاً إيجابياً - حيث يحددان ما يجب أن تفعله الدولة.

٤٩- ينشأ الالتزام بالحماية عن إمكانية أنه حتى إذا كانت الدولة نفسها قد لا تنتهك حقوق أي شخص، فقد يحاول طرف ثالث أن يفعل ذلك. وفي هذه الحالة، على الدولة الالتزام بحماية أولئك الذين تنتهك حقوقهم أو تكون معرضة للتهديد من جانب الآخرين. وعلى سبيل المثال، إذا أقدم مالك جائر على خرق حق مزارع مستأجر في الغذاء عن طريق إخلائه بصورة غير قانونية من قطعة الأرض الوحيدة التي يعتمد عليها لتوفير كفافه، يجب على الدولة حينئذ حماية المزارع باتخاذ الإجراءات الملائمة ضد المالك. وإن لم تفعل، فإن الدولة تكون قد أخلت بالتزامها بدعم حقوق الإنسان، حتى وإن كان الخرق الفعلي للحقوق من فعل فرد من الخواص.

٥٠- أما الالتزام الثالث والأخير، أي الالتزام بإعمال الحقوق، فينقسم إلى جزأين اثنين - التيسير والتزويد. يعني الالتزام بالتيسير أن الدولة يجب عليها أن تضطلع بشكل فعال بالأنشطة التي من شأنها أن تعزز قدرة السكان على تلبية احتياجاتهم. لتأمل، على سبيل المثال، في الحق في الصحة. ولئن كان صحيحاً أن كل فرد يجب أن يكون مسؤولاً عن حفظ صحته، فإن الدولة عليها التزام بتيسير هذه العملية إما عن طريق خلق الظروف التي تمكن السوق من تقديم الرعاية الصحية التي يطلبها السكان أو، إن لم تتمكن السوق من القيام بذلك، فعن طريق تزويدها من خلال آليات الدولة.

٥١- ويقطع الالتزام بالتزويد خطوة إضافية. فهو يقتضي من الدولة ليس فقط أن تخلق الظروف التي يمكن فيها للسكان أن يتكفلوا بأنفسهم، ولكن أن تكفل فعلاً نقل الموارد اللازمة لصالح أولئك الذين لا يقدرّون على إعالة أنفسهم لسبب أو لآخر. وبناءً عليه، يجب على الدولة أن توفر الغذاء بشكل مباشر كلما عجز فرد أو مجموعة من الأفراد، لأسباب خارجة عن إرادتهم، عن أن يوفرُوا لأنفسهم ما يحتاجونه من غذاء (على سبيل المثال، المسنون والعجّز، والسكان المشردون بسبب الحروب أو الكوارث الطبيعية، إلخ).

٥٢- ومن الجوانب التي تميز بين هذه الأصناف المختلفة من الالتزامات هو أنها لا ترتبط جميعاً بنفس الدرجة بمدى توفر الموارد. وعلى سبيل المثال، فإن الالتزامات بـ "الاحترام" فيما يخص معظم الحقوق سوف تتطلب إرادة سياسية أكثر مما تتطلبه من الموارد الاقتصادية. وحتى بالنسبة للالتزامين المتعلقين بـ "حماية" و "إعمال" الحقوق، التي سوف تكون بحكم طبيعتها مرتبطة أكثر بالموارد، قد يمكن إحراز تقدم سريع بتعزيز كفاءة استخدام الموارد - مثلاً، عن طريق تخفيض النفقات على الأنشطة غير المنتجة، وتقليص الإنفاق على الأنشطة التي تعود بالفائدة على الفئات المحظوظة من المجتمع أكثر من أي فئات أخرى. وبالقدر الذي يقتضي فيه الحال إرجاء أعمال حقوق معينة بسبب القيود المفروضة على الموارد، يجب على الدولة أن تضع، بطريقة تقوم على المشاركة، خطة زمنية لإعمال تلك الحقوق بصورة تدريجية. وسوف تشتمل الخطة على مجموعة من الأهداف المتوسطة والنهائية، بالاعتماد على مؤشرات مناسبة، بحيث

يتسنى رصد نجاح أو إخفاق الأعمال التدريجي. وعلاوة على ذلك، يجب إنشاء المؤسسات التي تكفل مساءلة الدولة متى كشفت عملية الرصد أن الدولة ليست ملتزمة التزاماً كاملاً بالمساعدة في تحقيق الأهداف التي رسمتها.

المبادئ التي تحدد محتوى السياسات في إطار النهج القائم على حقوق الإنسان

٥٣- يشير محتوى السياسات إلى الأهداف والأغراض التي ترسمها الدولة، والموارد المكرسة لتحقيق تلك الأغراض، والطرائق المتبعة لبلوغها. وثمة اعتراف بأن وضع الأهداف وتخصيص الموارد اللازمة لها سوف يستتبع بالضرورة تحديد الأولويات، التي سوف تقتضي بدورها النظر في المفاضلة بين الأهداف المختلفة. وإن كلاً من تحديد الأولويات وقبول المفاضلة لا بد أن يكون فيه نوع من الأحكام الاعتبارية. وكما يكون نظام ما للسياسات العامة متسقاً مع نهج حقوق الإنسان، يجب لهذه الأحكام الاعتبارية أن تحددها معايير حقوق الإنسان. وينطوي هذا على آثار عديدة فيما يتعلق بخصائص محتوى السياسات العامة.

٥٤- أولاً، يجب أن تكون الأهداف والأغراض التي ترسمها الدولة مطابقة لتلك التي تحددها مختلف الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان والتي طورتها الهيئات ذات الصلة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان. ويجب على الدولة بالتحديد أن تضمن الأعمال الفوري لحد أدنى من الأهداف فيما يتعلق بالحقوق المتصلة بالغذاء والصحة والتعليم التي حددت بوصفها "التزامات أساسية" على عاتق الدولة. والالتزامات التي لم تُحدد بوصفها أساسية وحدها هي التي يمكن إعمالها بشكل تدريجي.

٥٥- ثانياً، يجب أن تسلم السياسات بحق السكان في المساواة وحقوقهم في عدم التمييز، اللذين هما من أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الدولي لحقوق الإنسان. لذلك فإن الالتزام بمبدأي المساواة وعدم التمييز سوف يشكل أحد الملامح الرئيسية لنهج حقوق الإنسان إزاء التنمية. ويدل هذا الشرط ضمناً على أن التنمية لا يمكن أن تهم فقط بتحسين ظروف معيشة سكان بلد ما بشكل عام كما يبينه، على سبيل الذكر، نمو دخل الفرد الواحد، أو عدد الأطباء بالنسبة لعدد السكان، إلى غير ذلك. ويجب أن يولي اهتمام خاص بالذين يتعذر عليهم تقاسم منافع التحسن العام بسبب تمييز صريح أو ضمني. وإذا كانت الحكومات ذاتها مسؤولة عن هذا التمييز، فهي تكون ملزمة بأن تحظر جميع القوانين والممارسات التمييزية، وتضع حداً لها على الفور. وإذا كانت المواقف التمييزية تُعزى إلى تقاليد متجذرة لدى السكان، يجب على الحكومات أن تعتمد وتنفذ قوانين تحظر أي تمييز من جانب الخواص.

٥٦- ثالثاً، يستلزم نهج حقوق الإنسان تكاملاً قطاعياً على مستوى وضع السياسات العامة بسبب أوجه التكامل الموجودة بين الحقوق. ويوجد تكامل بين كل من الحقوق المحددة المندرجة ضمن الفئة الواسعة من الحقوق الاقتصادية وكذلك بين الفئتين الواسعتين من الحقوق الاقتصادية والحقوق غير الاقتصادية. والعلاقات السببية بين الحق في الغذاء، والصحة، والتعليم، التي يندرج جميعها ضمن الفئة الواسعة من الحقوق الاقتصادية، أصبحت الآن معروفة حق المعرفة. وعلى سبيل المثال، لا يرتبط الرفاه التغذوي المطلوب تحقيقه من خلال الحق في الغذاء بقدر الحصص الغذائية فقط وإنما أيضاً بصحة السكان، ذلك أن سوء الحالة الصحية يقلل من فعالية الجسم البشري في استغلال الغذاء المتاح. ويؤدي التعليم أيضاً دوراً حاسماً وذلك بعدة طرق ليس أقلها قدرة الأم المتعلمة على ضمان صحة أفضل لأطفالها. ويوجد التكامل أيضاً بين الفئتين الواسعتين من الحقوق الاقتصادية والحقوق غير الاقتصادية. وتعمل العلاقات السببية القائمة بينهما في الاتجاهين. فالحقوق الاقتصادية تصطدم بالحقوق المدنية والسياسية، ذلك أن السكان الأميين والذين يعانون سوء التغذية، الذين لا

يمكنهم تدبير أمور معيشتهم حتى بعد يوم من عمل شاق، يميلون إلى الاستسلام لقدرهم؛ ويستبعد أن يثير هؤلاء السكان ضجة لو أنكرت لهم حقوقهم المدنية والسياسية. وفي المقابل، غالباً ما يوفر إعمال الحقوق الاقتصادية الأساسية القاعدة التي تُخاض انطلاقاً منها المعارك من أجل الحقوق المدنية والسياسية. وتشهد أمثلة تخص العديد من البلدان النامية المعاصرة على وجود هذه العلاقة السببية.

٥٧- ويعني قيام هذه العلاقة السببية أن الاهتمام بالحقوق الفردية قد لا يسمح بتحقيق أفضل النتائج الممكنة بسبب تجاهل أوجه التكامل. وعليه، فإذا سلكت على سبيل المثال كل من وزارات الأغذية، والصحة، والتعليم طريقاً مختلفاً لإعمال الحقوق المتصلة بها، فهذا قد لا يسمح بتحقيق أفضل حصة تغذية ممكنة للسكان إن لم يتم استغلال أوجه التكامل هذه بين الأغذية والتعليم والصحة.

٥٨- وتتعلق المجموعة الرابعة من المبادئ بالمفاضلات الممكنة بين الحقوق. كما أن وجود القيود المفروضة على الموارد الذي يؤدي إلى فكرة الإعمال التدريجي للحقوق، يهتم على واضعي السياسات المفاضلة بين الحقوق المختلفة - أي أن بعض الحقوق سوف تحظى بالأولوية دون أخرى - ذلك أنه لا يمكن إعمال كل الحقوق في نفس الوقت أو على نفس الوتيرة. وبينما يسلّم نهج حقوق الإنسان بحتمية المفاضلات، فهو يفرض عليها أيضاً شروطاً معينة يجب أن تُعالج بوصفها مقومات أساسية لعملية وضع السياسات القائمة على الحقوق.

٥٩- والشرط الأول يفرضه مبدأ عدم قابلية الحقوق للتجزئة، وهو حجر زاوية القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان. ويستلزم هذا المبدأ أنه لا يمكن اعتبار أي حق من حقوق الإنسان، بحكم طبيعته، أدنى منزلة من أي حق آخر. وإذا وجب أن تُعطى الأولوية لحق معين، فلا يمكن أن يتم ذلك إلا لأسباب عملية - مثلاً، لأن حقاً معيناً لم يتم إعماله على مر التاريخ بالقدر الذي تم به إعمال حقوق أخرى، أو لأنه يرجح أن يعمل كحافز باتجاه التعجيل بإعمال الحقوق الأخرى. فقد تفكر بلدان عديدة، على سبيل المثال، في إعطاء الأولوية للحق في التعليم، الذي ينطوي على خصائص حفازة معروفة جداً تساعد في إعمال عديد الحقوق الأخرى كالحق في الغذاء، والحق في الصحة، والحق في العمل، وحقوق الأطفال والنساء.

٦٠- وهنالك شرط آخر يفرضه مبدأ عدم تراجع الحقوق - فكرة أنه لا يمكن السماح بأن يُتعمد تعريض حق ما لتراجع مطلق في مستوى إعماله. ويقتضي هذا الشرط ضمناً أنه يجب، لدى تخصيص المزيد من الموارد للحقوق التي منحت لها الأولوية في أية لحظة كانت، إيلاء العناية الواجبة لضمان أن تحتفظ بقية الحقوق بمستوى إعمالها الأصلي على الأقل.

٦١- وفي الختام، يجب أن تراعي القرارات المتعلقة بالمفاضلات الشروط التي تضعها الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان فيما يتعلق بالحد الأدنى من الالتزامات الأساسية. ويحدد النظام الدولي لحقوق الإنسان بعض الالتزامات الأساسية التي تقتضي من الدول أن تضمن على الفور حدوداً دنياً معينة في مجال التمتع بالكثير من حقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، فإن الدولة على عاتقها التزام أساسي، ناشئ عن الحق في الحياة وفي الغذاء وفي الصحة، بأن تضمن عدم تعرض كل الأفراد الخاضعين لولايتها لخطر الموت جوعاً. ويجب أن تعامل الالتزامات الأساسية بوصفها قيوداً ملزمة - لا تجوز المفاضلة بينها.

نهج حقوق الإنسان تجاه رصد تنفيذ السياسات العامة

٦٢- يُعدّ رصد وتقييم الأداء جزءاً ضرورياً من أي استراتيجية إنمائية، سواء كانت تقوم على الحقوق أو من أي نوع آخر. غير أن السمة المميزة لنهج حقوق الإنسان تكمن في أن هذا النهج يشدد على فكرة المساءلة بطريقة تختلف عن النهج التقليدي.

٦٣- ويتضمن مفهوم الحقوق ذاته مفهوم الواجبات أو الالتزامات. وعلى سبيل المثال، لما تصدّقت دولة ما على معاهدة تتضمن الحق في الغذاء، فهي تأخذ على نفسها التزاماً بإعمال ذلك الحق (وإن كان ذلك من خلال الأعمال التدريجي). ويعني هذا أن ما يجعل الدولة مطالبة باتخاذ السياسات المناسبة لإعمال الكثير من الحقوق ليس مجرد أنه من المرغوب فيه بالنسبة للدولة أن تعمل على تحقيق هذه الأهداف بحكم نواياها الطيبة أو إرادتها الخيرة، ولكن لأن عليها واجباً بأن تفعل ذلك. غير أن الواجب لا يكون ذا معنى إلا إذا أمكنت مساءلة من كلف به عن فشله في الوفاء بواجبه. لذلك، فإن ضرورة ضمان المساءلة تكتسي أهمية مركزية في إطار نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية.

٦٤- وعلى النحو المشار إليه أعلاه، فإن واجب الدولة فيما يتعلق بأي حق من الحقوق يكون من ثلاثة أنواع: واجب الاحترام، وواجب الحماية، وواجب الإعمال. ويقتضي نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية أن تتاح الإمكانية لمساءلة الدولة عن كل عنصر من هذه الواجبات. ويتضمن التأكيد على المساءلة بدوره أن عملية رصد تنفيذ السياسات العامة يجب أن يتوفر فيها عدد من الخصائص. أولاً، يجب أن توجد آليات يمكن من خلالها إثبات مسؤولية الدولة في حال تقصيرها في اتخاذ وتنفيذ السياسات المناسبة، وتسليط العقوبات إذا تبين بالفعل أنها مسؤولة. ويمكن أن تكون آليات المساءلة هذه من أنواع مختلفة - قضائية، وإدارية، وقائمة على المجتمع المحلي، إلى غير ذلك. ثانياً، يجب أن يضاف على إجراءات المساءلة الطابع التشاركي بحيث يتمكن المواطنون، ولا سيما الذين يتأثرون بشكل مباشر بالسياسات، من مساءلة الدولة عن الإجراءات التي تتخذها. ثالثاً، إن الدولة بالتوقيع على المعاهدات المختلفة، تكون قد قبلت لنفسها المساءلة أمام هيئات معاهدية عديدة، وتكون بذلك قد أخضعت نفسها لنوع من المساءلة الخارجية. ويجب التقيد بهذه الإجراءات التي تضعها الهيئات المعاهدية لضمان هذه المساءلة.

٦٥- رابعاً، وحتى إذا كانت الدولة، بموجب القانون الدولي، هي المسؤول الرئيسي فيما يتعلق بإعمال حقوق الإنسان لصالح السكان الذين يعيشون ضمن نطاق ولايتها، فإن المجتمع الدولي عامة له، مع ذلك، مسؤولية المساعدة في إعمال حقوق الإنسان العالمية. وبناء عليه، يجب أن تمتد إجراءات الرصد والمساءلة لتشمل ليس فقط الدول، وإنما أيضاً الأطراف الفاعلة على الصعيد العالمي - مثل مجتمع المانحين، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات الدولية غير الحكومية، والشركات عبر الوطنية - التي تنعكس الإجراءات التي تتخذها على التمتع بحقوق الإنسان في أي بلد. خامساً، تُعتبر بعض الحقوق المترابطة - كالحق في الإعلام، والحق في حرية الكلام، والحق في الوصول إلى العدالة، إلخ. - التي دفع بأهميتها تكتسي أهمية بالنسبة للمشاركة الفعالة، هي أيضاً أساسية في سياق المساءلة. ومن دون إعمال هذه الحقوق، لن يمكن ممارسة المساءلة، ولا سيما المساءلة الداخلية، على نحو فعال. وفي الختام، يجب ملاحظة أن مساءلة أصحاب المسؤولية لا يعني بالضرورة اللجوء إلى القضاء. فالمساءلة يمكن أن تكون قضائية وغير قضائية - أما المساءلة غير القضائية فقد تشرك مؤسسات شبه قضائية (كأمين المظالم، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان)، وسياسية (كالعملية البرلمانية)، وإدارية وتابعة للمجتمع المدني. وسوف يتطلب نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية وضع مزيج مناسب من آليات المساءلة. وبينما يجب على أصحاب المسؤولية أن يحدّوا لأنفسهم أنسب آليات المساءلة، فإن كافة الآليات يجب أن تكون سهلة الوصول وشفافة وفعالة.

ملاحظات ختامية

٦٦- تحاول هذه الورقة التوسع في البعض من القضايا التي تُطرح في إطار أعمال الحق في التنمية على الصعيد الوطني. غير أنه من المهم التأكيد في الختام على أن مسؤولية اتخاذ الخطوات اللازمة لأعمال الحق في التنمية لا تقتصر على الدولة القومية وحدها. فالملتزم الدولي أيضاً له دور يؤديه. ومنطقياً، يستتبع الاعتراف بالحق في التنمية، بوصفه أحد حقوق الإنسان العالمية، أن المجتمع الدولي عليه التزام بالمساعدة في أعمال حق أي دولة في التنمية. وتقليدياً، فإن المساعدة التي يقدمها العالم الغربي المتقدم من أجل تنمية العالم الثالث تحركها دوافع متنوعة - كالشعور بالذنب في فترة ما بعد الاستعمار، والأسباب الاستراتيجية، والاعتبارات الإنسانية. غير أن جميع هذه الدوافع لم يكن لها مفعول الالتزام - إن كان معنوياً أو قانونياً. إلا أن المجتمع الدولي، بقبوله لحق التنمية بوصفه أحد حقوق الإنسان العالمية، قد أخذ على نفسه التزاماً قانونياً - ويتوقع من أطراف المجتمع الدولي أن تساعد لأهلها ملزمة قانوناً بأن تفعل ذلك.

٦٧- أما عن كيف يمكنها أن تساعد بالتحديد، فهذه المسألة تبقى مفتوحة. وتمثل الزيادة في تدفق المعونة بالتأكيد أحد السبل الممكنة، شأنها في ذلك شأن تخفيف الدين وفتح الأسواق لدخول صادرات البلدان النامية. ومن السبل الأخرى أيضاً التحرك باتجاه إنشاء نظام تجاري ومالي عالمي يفضي إلى تنمية البلدان الفقيرة.

٦٨- وأياً كانت التدابير المتخذة، هنالك شرط هام هو أن هذه التدابير يجب أن تتخذ بالتشاور التام مع البلدان النامية. وينبع هذا عن مبدأ أن حق المشاركة في عملية التنمية يمثل جزءاً لا يتجزأ من الحق في التنمية. وثمة مفهوم يتمشى مع هذا المبدأ، وهو فكرة "التعاقد من أجل التنمية" التي ما فتئ يتابعها الخبير المستقل المعني بالحق في التنمية. وكان ستولتينبرغ، وزير الخارجية النرويجي، من قام بترويج فكرة "التعاقد" لأول مرة في أواخر الثمانينات، ثم طورها اقتصاديون في مجال التنمية، كما طورت في تقارير التنمية البشرية التي يعدّها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكان الهدف منها دعم البرامج التي كان من المفترض أن تنفذها البلدان النامية وفقاً لمخططات سياسية متعاقبة مصحوبة بالالتزام واضح من جانب المانحين بتقديم المساعدة اللازمة من حيث التمويل وإمكانية الوصول إلى التجارة وسياسات أخرى لتلائم جهود البلدان المستفيدة. ومن المفيد تطبيق مفهوم التعاقد من أجل التنمية مرة أخرى عند وضع برامج تنفيذ الحق في التنمية.

الحواشي

(١) نظرياً، سوف يصل الهيكل الاقتصادي في آخر الأمر إلى وضع يتميز بنوع من الاستقرار عندما تشمل شبكة العولمة العالم بأسره، إلا أن ذلك قد يستغرق فعلاً مدة طويلة من الزمن.

(٢) يتسق هذا اتساقاً تاماً مع فكرة "التنمية كحرية" كما يقترحها Sen (١٩٩٩). وقد حدد Sen الحرية بالمعنى الواسع بأنها تشمل كلاً من الحريات السلبية والإيجابية، بالمعنى الذي يحدده Berlin (١٩٦٩). وبما أن الحريات السلبية تتوافق بصورة عامة مع الحقوق المدنية والسياسية، وأن الحريات الإيجابية تتوافق بصورة عامة مع الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، فإن فكرة التنمية كحرية تتوافق وثيقاً مع فكرة أن التنمية تتمثل في أعمال التشكيلة الكاملة لحقوق الإنسان.

(٣) تعتمد المناقشة التالية إلى حد بعيد على Osmani (٢٠٠٣). وفي سياق نهج حقوق الإنسان تجاه استراتيجيات الحد من الفقر تحديداً، يناقش العديد من هذه المبادئ أيضاً في إطار مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (٢٠٠٢) التي يعد كاتب هذه الورقة أحد المساهمين فيها.

المراجع

- أ. برلين — ١٩٦٩: "مفهوما الحرية"، في مقالاته الأربعة عن الحرية. الطبعة الثانية (Clarendon Press: Oxford).
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان: مشروع المبادئ التوجيهية: اتباع نهج حقوق الإنسان فيما يتعلق باستراتيجيات الحد من الفقر. (نص مستنسخ). (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان: جنيف (٢٠٠٢)).
- س. ر. عصماني (Osmani) (٢٠٠٣): "مقال حول نهج حقوق الإنسان تجاه التنمية". (نص مستنسخ). (يرد لاحقاً في مجلد بالمقالات الصادرة عن A. Sengupta و S. Marks).
- أ. سين: "التنمية كحرية". (Alfred A. Knopf: New York، ١٩٩٩).
- أ. سينغوبتا: (٢٠٠٢) "التقرير الخامس للخبير المستقل المعني بالحقوق في التنمية، المقدم للفريق العامل المعني بالحقوق في التنمية التابع للجنة حقوق الإنسان" (الوثيقة E/CN.4/2002/WG.18/6).

— — — —