

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/44
7 June 2004

ARABIC
Original: SPANISH

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

الفقر بصفته انتهاكاً لحقوق الإنسان*

ورقة عمل مقدمة من السيد خوسيه بينغوا**

خلاصة

تُحلّل ورقة العمل الفقر، وبخاصة الفقر المدقع الذي يؤدي إلى الاستبعاد الاجتماعي، بصفته انتهاكاً لحقوق الإنسان. وتستعرض ورقة العمل مختلف المبادرات الجارية وتدافع عن فكرة أن الفقر يترجم قصوراً أو ضعفاً في نمو قدرات الإنسان وحياته. وفي الختام، تشدد الوثيقة على الحاجة إلى تمكين الفقراء كاستراتيجية لحقوق الإنسان تستهدف مكافحة الفقر.

* ترد الحواشي باللغة التي قدمت بها فقط.

** تأخر تقديم الوثيقة إلى خدمات المؤتمرات، ولم تشفع بها مذكرة التعليل التي قضت بها الجمعية العامة، في الفقرة ٨ من قرارها ٢٠٨/٥٣ بء، في حالة تأخر تقديم تقرير ما إلى خدمات المؤتمرات.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١	مقدمة
٣	٧-٢	أولاً- الفقر بصفته انتهاكاً جسيماً ومستمراً لحقوق الإنسان
٤	١١-٨	ثانياً- حركة ثقافية لصالح حقوق الفقراء
٥	٣٦-١٢	ثالثاً- الفقر، والعولمة و"الحكم الصالح"
٥	١٤-١٣	ألف- تقويض أسطورة الإدماج الاجتماعي والثنائية الجديدة
٥	١٧-١٥	باء- العولمة، وتوزيع الثروات والفقر
		جيم- الفقر، والعناصر الفاعلة الجديدة والالتزامات الجديدة التي تقع على
٦	٢١-١٨	الدول
٧	٢٥-٢٢	دال- التعاون الدولي ومكافحة الفقر
٨	٣١-٢٦	هاء- الفقر و"الحكم الصالح"
٩	٣٦-٣٢	واو- عولمة الحقوق
١٠	٧٦-٣٧	رابعاً- استئصال شأفة الفقر، ورأس المال الاجتماعي وحقوق الإنسان
١٠	٥٠-٣٨	ألف- الفقر والرأس المال الاجتماعي
١٢	٦٠-٥١	باء- الفقر، والقدرات والسلطة
١٤	٦٣-٦١	جيم- التخفيف من حدة الفقر وحقوق الإنسان
١٤	٦٦-٦٤	دال- الفقر وعدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة
١٥	٧٦-٦٧	هاء- الفقر، والحقوق والمراقبة
١٧	٧٨-٧٧	خامساً- الخاتمة

مقدمة

١ - تهدف هذه الوثيقة^(١)، المقدمة وفقاً للقرار ١٤/٢٠٠٣ الصادر عن اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، إلى الإسهام في عملية تحمل المجتمع الدولي على اعتبار الفقر انتهاكاً لحقوق الإنسان والتصرف وفقاً لذلك. وقد يبدو من التبسيط المفرط تبني هذه الرؤيا في عالم تمزقه الحروب وأشكال العنف، حيث تعيش الأغلبية الساحقة في حالة من الفقر والفاقة. لكن في هذه الورقة سعي للاستدلال المنطقي لتوخي نهج يسهم في شكل من أشكال العولمة والعلاقات الدولية يطغى عليه الطابع الإنساني. ويشكل المنتدى الاجتماعي وعمل اللجنة الفرعية، إلى جانب عمل عدد من الهيئات الأخرى^(٢)، فرصة وواجباً لقطع أشواط نحو تعميق هذه الرؤيا.

أولاً - الفقر بصفته انتهاكاً جسيماً ومستمراً لحقوق الإنسان

٢ - يشكل الفقر، كما أسلف، أكبر تحدٍّ أخلاقي يواجهه عالمنا اليوم. وتوجد بالتأكيد مشاكل سياسية أخرى أكثر إلحاحاً، مثل الإرهاب والسلم العالمي، غير أن حالة الفقراء في العالم اليوم تمثل مشكلة خطيرة في المدى البعيد تتسم آثارها بالتعقد الشديد، وتشكل تحدياً أخلاقياً للتنمية التي بلغتها الإنسانية في هذه المرحلة من مراحل العولمة.

٣ - ودون إنكار التقدم المحرز خلال التسعينات، يجب الإقرار بأن مؤشرات الفقر لا تتحسن بل تتصاعد. ولا يهدف هذا العمل إلى وضع تشخيص للفقر وتكرار ما يوجد من تقارير ودراسات في هذا المجال^(٣). والمهم، هو تقرير حقيقة انتشار الفقر، واتساع رقعته في بعض المناطق ولدى بعض الشرائح السكانية، وتحولته إلى استبعاد دائم^(٤).

٤ - وعلى سبيل المثال، فإن أكثرية الأشخاص والأسر التي تعيش في حالات فقر وفقر مدقع توجد في المناطق الريفية من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. وفي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، تتسع رقعة الفقر المدقع دون هوادة في المناطق الريفية. وفي العديد من الحالات، فإن أساليب العيش التقليدية قد "دمرتها" إلى حد ما العمليات الجزئية والعوائدية للتحديث، فمُنِي السكان بضعف شديد. وتشكلت أقاليم شاسعة تعاني من انعدام الفرص أو ضآلتها إلى أبعد الحدود. وينبغي للمحفل الاجتماعي لعام ٢٠٠٤ أن ينظر في هذه الحالات، التي تعتبر من أصعب الحالات التي نشهدها اليوم. وتفاقم الفقر الحضري، خلال السنوات الأخيرة، لا سيما في المدن الكبرى. ودفع النزوح الريفي بأعداد كبيرة من السكان إلى التجمع في ضواحي مدن العالم الثالث والبلدان المتقدمة، مما غير صورة العديد من المدن التي كانت تفخر قبل وقت قليل، بوجود عدد قليل من الفقراء فيها. وفي حالات عديدة، أصبح الفقر استبعاداً دائماً: ذلك أن نمو الاقتصاد الوطني والاقتصاد العالمي لا يؤثر فيمن وقع في براثن الفقر.

٥ - وسنتناول في هذه الورقة الفقر بصفته ظاهرة جماهيرية وهيكلية دائمة، سواء كان ذلك في العالم الثالث أو في البلدان المتقدمة، حيث يعاني العديد من الأشخاص والأسر ظروف عيش قاسية جداً بسبب توازنات قوى وقرارات خارجية يجهلونها وليس لهم تأثير عليها عامة. ويمكننا أن نؤكد دون خشية الوقوع في الخطأ، أن هذه الحالات المنتشرة في العالم تبين انتهاكاً جسيماً وصارخاً ومنهجياً لحقوق الإنسان.

٦ - وعلى أي حال، يشكل الفقر قطعاً إنكاراً لحقوق الأفراد وينال من كرامتهم كبشر^(٥)؛ غير أنه يمكن أن نؤكد، في الحالات المبلغ عنها في هذه الوثيقة، أن الاستبعاد وما يسمى بـ "النواة الصلبة للفقر" يرتبان مسؤوليات

دولية ووطنية ويشملان مؤسسات وأطرافاً فاعلة، نظراً إلى أن ذلك الشكل من أشكال الفقر يمثل انتهاكاً لحقوق الأفراد، في ضوء الإنكار المنتظم لكل إمكانية من إمكانيات التمتع بالحقوق الطبيعية للإنسان.

٧- وانطلاقاً من هذا الفهم، يبدو الفقر وكأنه عبء مفروض تعسفاً على أفراد وجماعات ويشكل تمييزاً صارخاً في عالم يجهر بتكافله المتعاضم. وتبعاً لذلك، يتناهى إلى مسمعنا منذ عشرات السنين في رحاب المنظمات الدولية أن الفاقة بصفة خاصة والفقر بصفة عامة يشكلان إنكاراً لكافة حقوق الإنسان، سواء كانت الحقوق المدنية والسياسية أو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يترتب عليه انتهاك جسيم للحقوق الأساسية للفرد^(٦).

ثانياً - حركة ثقافية لصالح حقوق الفقراء

٨- في إطار هذا العمل، نقترح التحول إلى نموذج جديد يتمحور حول تحليل ظواهر الفقر. فقد جرى التركيز إلى حد الآن على احتياجات الفقراء. غير أن هذه الرؤيا محدودة جداً وأثبتت عدم فعاليتها في البرامج الرامية إلى استئصال شأفة الفقر. وتلك البرامج كثيراً ما يطغى عليها العطف والرأفة ولا تنتبه إلى ظواهر عالمية كانت ولا تزال سبب حالات الفقر؛ ولا تراعي تلك البرامج إطلاقاً كرامة الفقراء وحقوقهم، لأن ذلك يقتضي اعتبارهم عرضة إلى انتهاكات (بصفتهم "ضحايًا") واعتبار عمليات مكافحة الفقر اعترافاً بالحق في جبر الضرر والتعويض. ومنظور "الحقوق" الذي يربط بين الفقر وحقوق الإنسان وكرامة الفرد، هو المنظور الذي اعتمد في وثيقة العمل هذه. فالفقر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى إنكار جميع الحقوق الأساسية للفرد ويشكل بالتالي انتهاكاً لحقوق الإنسان، قد يكون أشد الانتهاكات جسامة في عالم اليوم. وكما أكد نلسن منديلا في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في كوبنهاغن، فإن الفقر "هو الاسترقاق في شكله الحديث"، ويشكل القضاء عليه واستئصاله واجباً على المجتمع الحديث.

٩- وفي هذه الوثيقة، نلفت الانتباه إلى القلق المتعاضم الذي يولده في جميع المحافل الدولية اتساع رقعة الفقر في العالم. وتدخل الوثيقة في إطار حركة ثقافية واجتماعية آخذة في الاتساع تتمحور في البداية حول إدراك المشكلة ثم وضع صكوك قانونية دولية تعبر صراحة عن رفض المجتمع الدولي قبول الفقر بصفته ظاهرة عصرية "طبيعية" لا يمكن علاجها. ويجب أن يتعاضم إدراكنا يومياً بعدم إمكانية اعتبار الفقر نتيجة غير مرغوب فيها ولكن لا يمكن التغلب عليها للنمو الاقتصادي، والاستثمارات، والتجارة الدولية، والأنشطة المالية ولسياسات التحديث. وباقتراح اعتماد الدول رسمياً إعلاناً دولياً بشأن "الفقر وحقوق الإنسان" ينظر فيه، في جملة أمور، إلى الفقر وحالات الفقر المدقع على أنها انتهاك لحقوق الإنسان، فإننا نخطو خطوة أولى على درب استئصال هذه الظاهرة وندعو، على الصعيد القانوني، مختلف العناصر الفاعلة الخاصة والعامة، الوطنية والدولية والمالية التي تضطلع بدور في هذه العمليات.

١٠- ومن المؤكد أن إرساء مستوى أعلى من الالتزامات والتعهدات من جانب المجتمع الدولي سيتيح تسوية التناقض القائم بين القرارات التي يتخذها النظام الاقتصادي والمالي على الصعيد الوطني والصعيد الدولي بصورة خاصة والسياسات الاجتماعية لمكافحة الفقر. وكثيراً ما تشكل تلك السياسات "سيارة الإسعاف" التي تنقل ضحايا تدابير السياسات الاقتصادية. ومن جهة أخرى، فإن تبني منظور يركز على الحقوق يضع البرامج الإنسانية والمعروفة بالبرامج "الخيرية" في إطار دينامي يثير نقاشاً حول التبعية والارتباط الناجمين عن العديد من البرامج الخيرية التي تسعى للتخفيف من الآثار غير المتوقعة للقرارات المتخذة أو غير المتخذة في المجالين الاقتصادي والمالي^(٧).

وهذا المنظور الذي يركز على الحقوق يتناول ظاهرة الفقر من الزاوية الاقتصادية والأخلاقية، أي انطلاقاً من القرارات التي تتخذها أوساط الأعمال التجارية ومن القرارات المتخذة أو المتوقع اتخاذها على الصعيد القضائي - السياسي.

١١ - وكما ذكر في مختلف المحافل، يجب دراسة الفقر دراسة شاملة. ويتطلب ذلك من جهة، عدم حجب أسباب "توليد الفقر"، وهي أسباب لا تنتج ظروف الفقر فحسب، بل تولد "فقراء جدد"، ومن جهة أخرى، عدم وضع برامج وتدابير لاستئصال شأفة الفقر بمعزل عن مجمل الظواهر الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعسكرية أيضاً التي تولد الفقر وتفسره. وأخيراً يفسح هذا المنظور أمام الفقراء ومنظماهم طريق المشاركة والكرامة المتساوية، والإدارة الذاتية للموارد، وممارسة السلطة والحقوق الأساسية، وهي الطريق الوحيدة التي تمكن من التغلب على الفقر.

ثالثاً - الفقر، والعولمة و"الحكم الصالح"

١٢ - يجب التزام الدقة عند تناول الفقر الحديث، أي الفقر الناشئ والمستمر في فترة "العولمة" الحالية.

ألف - تقويض أسطورة الإدماج الاجتماعي والثنائية الجديدة

١٣ - أصبح "النمو الاقتصادي الممكن" في عهد العولمة الأفق الذي تخيلته أكثرية مجتمعاتنا والقائمون على شؤونها. وفي هذا الأفق، تحللت "أسطورة الإدماج الاجتماعي" بل اضمحلت. وكانت السمة المميزة للسياسة والثقافة الوطنية في أكثرية مجتمعات العالم الأول والثاني والثالث حتى منتصف القرن العشرين وفي السنوات التي تلتها، هي أسطورة الإدماج الاجتماعي. وكانت الحكومات تعتبر أنه بإمكان بلدانها تحقيق الإدماج الاجتماعي، وبلوغ مستويات معقولة من المساواة، واستنباط نظم حماية متكافئة وملائمة، وإنشاء مجتمعات مستقرة ودول قوية، وبعبارة أخرى جعل السياسة نظام اتصال قادراً على توحيد المجتمعات المعقدة وذات الطبيعة المختلفة. واندثرت هذه المثل العليا التي كان يتقاسمها الجانبان خلال الحرب الباردة، ولم يعد لها وجود البتة، في مطلع القرن الحادي والعشرين. واضمحلت أسطورة الإدماج. ويولد "النمو الاقتصادي الممكن"، الذي يتسم بنوع من "الثنائية الهيكلية الجديدة"، مجتمعاً يزدهر فيه قطاع واحد من الاقتصاد والسكان، في حين يركن الآخر منتظراً أو يتعين عليه مجرد الاكتفاء بالفتات الذي تتوصل إليه السياسة الاجتماعية والهيئات الخيرية إلى توفيره له.

١٤ - وربما يشكل تقويض أسطورة الإدماج الاجتماعي أهم ظاهرة حدثت خلال المرحلة الحالية للعولمة، وهي ظاهرة يشتد الإحساس بها في نصف الكرة الجنوبي. وترى الصفوة، أن النمو الاقتصادي والتنمية ممكنان، غير أنهما لن يتمكنوا من "شد" جميع المستبعدين. وهكذا يصبح الاستبعاد ظاهرة دائمة وينظر إليه كجزء من "طبيعة الأمور". وتحل أنشطة البر والإحسان محل "العدالة الاجتماعية".

باء - العولمة، وتوزيع الثروات والفقر

١٥ - لن تكفي الاعتبارات السابقة لوصف الفقر الهيكلي ما لم تتضمن السياقين الوطني والدولي اللذين تنشأ فيهما تلك الظواهر. ويزداد توزيع العائدات على الصعيدين الوطني والدولي قسوة ويعزز تراجع أوهام المساواة والإدماج الاجتماعي^(٨). والواقع أنه يجب البحث عن أسباب هذه الظاهرة في العمليات السياسية والاقتصادية للعولمة، أي الصفات الطاغية على الاقتصاد العالمي في إطار العولمة. غير أنه يجب ألا يغيب عن البال أن هامش

مناورة الأطراف الاقتصادية الوطنية المؤثرة، وبخاصة في بلدان العالم الثالث، ضعيف جداً، حتى مع التسليم بأنه لدى الحكومات، وهو أمر غير مألوف، إرادة جدية للتغيير والتحول. وإضافة إلى ذلك، فإننا سنرتكب خطأً إذا اعتبرنا أن العولمة هي العنصر المفسر الوحيد. ذلك أنه يوجد عنصر هام ثان، وهو قدرة التفاعل الوطني والدولي التي توجد أو لا توجد لدى الدول. وهو ما نعنيه بعبارة "الحكم الصالح"، أي قدرة الدولة على تعزيز التفاعل داخل المجتمع ("الإدماج الاجتماعي") والتفاعل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي مقارنة بالبيئة والإطار الدولي الفعلي ("الإدماج الدولي"). ونحن نستعمل هذا المفهوم بمعنييه، دون أن نقتصر على قدرة حكومة على أن تحظى بالشرعية لدى مواطنيها، بالمعنى المستخدم عامة^(٩).

١٦ - وأهم عنصر من العناصر التي نلاحظها في بداية هذا القرن، كما تبين التظاهرات التي تُنظم على هامش كل اجتماع "معلوم"، هو الرابط القائم بين القرارات التي تُتخذ على صعيد الدول والهيئات المتعددة الجنسيات أو المتعددة الأطراف في مجال التجارة الدولية والنتائج المترتبة عليه لدى البلدان والمناطق والمجتمعات المحلية والأشخاص^(١٠). ويجب الإقرار بوجود فارق شاسع بين أصحاب القرار والمتأثرين بتلك القرارات. ويبرز ذلك بصفة خاصة في العالم الثالث حيث يترهن مستقبل وآفاق مناطق بأكملها في مجال التنمية بقرارات تُتخذ بعيداً عنها وفي غيابها. ويولد تعزيز المتدييات وهيئات الاتصال الأخلاقية التابعة للمجتمع المدني العالمي، وهو ما يسمى بـ "العولمة انطلاقاً من القاعدة"، مجال حوار يمكن من تحليل هذه الجوانب الرئيسية التي تهم المجتمع الدولي. وأصبحت منظمة الأمم المتحدة أيضاً بوصفها منتدى دولياً، خلال السنوات الأخيرة، حيزاً مفتوحاً للتدقيق النقدي.

١٧ - ويرافق العولمة بروز العناصر الفاعلة الجديدة أو ضعفها أو تعزيزها^(١١). واتفقت مجموعة هامة من العناصر الفاعلة ذات الاتجاه الأخلاقي، خارج إطار منظمة معينة، على المطالبة بتطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ميادين مختلفة، وبخاصة في مجال الصحة. ولفتت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خلال دورتها الحادية والعشرين (١٥ تشرين الثاني/نوفمبر - ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩)، انتباه منظمة التجارة العالمية التي كانت ستعقد اجتماعها في سياتل (الولايات المتحدة) إلى أهمية احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مناقشتها لبراءات الاختراع (انظر E/CN.12/1999/9). وتشدد اتفاقية التنوع البيولوجي وغيرها من الاتفاقيات على وجوب موازنة حقوق الملكية الفكرية مع حقوق الفرد ووجوب تحقيق نقل للتكنولوجيات المستدامة بيئياً إلى العالم الثالث. وولد ذلك إدراكاً متزايداً بالتناقض القائم على الصعيد الدولي بين حقوق الملكية، بصيغتها التي تمت مناقشتها واعتمادها في إطار اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، والاتفاقيات، والمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان (انظر القرار ٤٦/٢٠٠٠ الصادر عن اللجنة الفرعية). وهذه مسألة أساسية اليوم سواء كان ذلك في مجال الصحة أو في مجال الأغذية أو البذور أو المعارف التكنولوجية. وتحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية البلدان الفقيرة في مواجهة "عولمة جامحة". وهي مسألة هامة أيضاً يجب أن تراعيها نقابات البلدان المتقدمة، بسبب تحويل صناعات عديدة إلى الخارج سعياً للاستفادة من قوى عاملة رخيصة لا تخضع للتنظيمات^(١٢).

جيم - الفقر، والعناصر الفاعلة الجديدة والالتزامات الجديدة التي تقع على الدول

١٨ - أكد مؤتمر قمة كوبنهاغن لعام ١٩٩٥ أن مكافحة الفقر وتعزيز موارد العيش المستدامة يشكلان مسؤولية أدبية وسياسية واقتصادية تقع على عاتق الحكومات الوطنية وعلى المجتمع الدولي. ولم يسجل الإعلان والإعلانات

التي تلتها تقدماً ملحوظاً في سبيل وضع آليات تمكن من متابعة الطريقة التي يجري بها تحمل تلك المسؤولية، ناهيك عن وضع الالتزامات.

١٩- وكثيراً ما يكون تحلل المجتمعات واقتصاداتها والتفكك الاجتماعي الشديد التعقيد النتيجة غير المتوقعة لقرارات اقتصادية وتجارية ومالية اتخذها أطراف فاعلة في القطاع الخاص (بالتعاون مع أطراف فاعلة في القطاع العام) كثيراً ما تتمتع بسلطات توازي سلطات الدول ذاتها إن لم تكن أقوى^(١٣). وتنطوي أزمة العديد من نظم الإدماج الاجتماعي على عدد كبير من مخاطر الصراعات والعنف، ليس فقط في أمريكا اللاتينية والعالم الثالث، نتيجة قرارات اتخذها مجالس إدارة هدفها الوحيد النتائج الاقتصادية لمشاريعها. غير أن الدول تدعن للشركات عبر الوطنية، لأن تلك الشركات تهدد دوماً بنقل منشآتها إلى الخارج حيث يُعرض عليها حجم أكبر من المزايا، أو تقف عاجزة عن التصرف. لذلك فإنه لا يمكن تصور قيام دولة ما بعمل منعزل، خاصة عندما يتعلق الأمر بدولة صغيرة، ومن اللازم تبعاً لذلك اتخاذ قرارات في مجال القانون الدولي متعدد الأطراف.

٢٠- وعلى الصعيدين النظري والتطبيقي، تشكل ضرورة إخضاع أنشطة الشركات عبر الوطنية لمدونات سلوك، سواء كانت تلك الأنشطة منتجة، أو في قطاع استخراج المعادن أو تجارية أو مالية بصورة خاصة، تحدياً هاماً لنظرية حقوق الإنسان والقانون الدولي. فقد اقتصر الحديث إلى حد الآن على مسؤولية الدول عن حماية حقوق الإنسان وضمان التمتع بها. وغني عن البيان أن العولمة تتضمن سيناريو يختلف تماماً وأكثر تعقيداً. فقد احتكرت الشركات عبر الوطنية ذات الطابع العالمي الأسواق، ولا يمكن لبلد بمفرده أن يحمل مسؤولية أفعال تلك الشركات. وتبعاً لذلك، فإنه يجب على المجتمع الدولي أن يدرك وجود عناصر فاعلة عديدة في العولمة وبالتالي مسؤوليات متعددة. ونحن نولي أهمية قصوى للكفاح الذي يخوضه العديد من القطاعات غير الحكومية من أجل سن مدونة سلوك إلزامية للشركات عبر الوطنية ومحكمة مخصصة تنظر في انتهاكات تلك المدونة.

٢١- وينبغي لمنظور يركز على الحقوق أن يغيّر هذه الحالات التي تكتسي فيها الالتزامات طابعاً طوعياً ولا يتم الوفاء بها مطلقاً.

دال - التعاون الدولي ومكافحة الفقر

٢٢- تدخل التغيرات والتحوّلات التي يشهدها التعاون الدولي في عداد خصائص العولمة الجارية. وتتنافس الهيئات الإنمائية التابعة للدولة مع الهيئات العامة المتعددة الأطراف والمنظمات الخاصة أو غير الحكومية، لا سيما المنظمات ذات الطابع الخيري^(١٤). فقد برزت خلال السنوات الأخيرة منظمات قوية تعبئ موارد هائلة. وعلى الصعيد العالمي، شهدنا خلال السنوات العشر التي تلت نهاية الحرب الباردة بطلاً في التعاون الدولي من أجل التنمية وازدهار التعاون ذي الطابع الإنساني والخيري.

٢٣- وظلّ التزام المجتمع الدولي بتخصيص البلدان الصناعية ٠,٧ في المائة من إجمال ناتجها القومي، والاستراتيجيات المعروفة بـ ٢٠/٢٠، والوعود والالتزامات بالتخفيف من عبء الديون الخارجية وغيرها من المبادرات الشبيهة، حبراً على ورق خلال السنوات الأخيرة، وكانت المبادرات في حالات أخرى منقوصة جداً. ولم تفلح أكثريتها في البقاء أمام تقلص الموارد المخصصة للتعاون الدولي. ويتزايد إدراك النصف الجنوبي من الكرة

الأرضية بأن التعاون الدولي السخي زمن الحرب الباردة، الذي كان يُفترض أن يعكس حسن النية، لم يكن سوى تعاون سياسي أو جغرافي سياسي بحت. فبعد أن ولى التهديد، تقلصت تلك المساعدة بل انقرضت في بعض الحالات.

٢٤- وتتعظم اليوم أهمية المساعدة الإنسانية حيث تقدم المساعدة خلال الكوارث الطبيعية وغيرها من الكوارث، وبخاصة، الأزمات السياسية وحالات اندلاع العنف. وكثيراً ما تكتسي تلك المساعدة الدولية طابعاً سياسياً وتُستغل كوسيلة ضغط. وكثيراً أيضاً ما تؤثر الوسائل المستخدمة لتجسيد المساعدة الدولية على تنمية البلد أو المنطقة لاحقاً.

٢٥- ويمنح العديد من هيئات التعاون الدولي إلى محاكاة أساليب عمل الشركات الخاصة والاقتداء بأفضلها، وبخاصة، الشركات عبر الوطنية. وتطالب مشاريع التعاون بـ "عائد اجتماعي"، أسوة باستثمارات الشركات. وتعطي أساليب العمل أهمية أكبر للأهداف التي يضعها كل واحد لنفسه مقارنة بالقرارات الصادرة عن الجماعات المنتفعة من ذلك التعاون. والجدير بالاهتمام أن هناك إحساساً قوياً بالإحباط لدى منظمات التعاون الأوروبية ومنظمات التعاون في أمريكا الشمالية إزاء عدم تحقيق نتائج في مجال التنمية والتعاون، كما لو كان يُفترض أن حالات النجاح والفشل تتوقف فقط على القرارات المتخذة في إطار مشاريع وليس ضمن عمليات عالمية أوسع نطاقاً بكثير. ويلاحظ العديد من المراقبين "من الجنوب" بمزيد من الإحباط، ليس فقط انخفاض الموارد المالية، في ظل ما تشهده البلدان الغنية من نمو اقتصادي مستدام، بل كذلك ارتياب الجهات المانحة فيما يتعلق بتناول أسباب الفقر والبحث عن حلول ابتكارية^(١٥).

هاء - الفقر و"الحكم الصالح"

٢٦- إن أسوأ طريقة يعتمد عليها بلد يرغب في الإفلاح في مواجهة العولمة، هي القيام بذلك دون دعم من هياكل متينة للدولة، وفي ظل دولة ضعيفة، يعمها الفساد، ولا يضمن فيها احترام الشرعية، ولا يمكن أن تعتمد على أحزاب سياسية أو على هياكل إدارية قادرة على إدارة النظام والسهر على "حكمه حكماً صالحاً".

٢٧- واقترحت المنظمات الدولية، في خضم هوس الخصخصة، بل فرضت "تقليص حجم الدولة" أي التقليل من الدور المركزي الذي تضطلع به الدولة في تحديث الاقتصاد ونمائه. وقد أخذ بما ورد في الوصفة دون معرفة العلة التي كان يعاني منها المريض. وكثيراً ما أظهر التعاون الدولي، من جهته، حذراً تجاه هياكل الدولة وأسهم في إضعاف نظم السلطة المحلية.

٢٨- وللأزمة التي شهدتها الأرجنتين دلالة. ويثور التساؤل حول ما إذا كانت الأزمة هي أزمة اقتصادية أم أزمة سياسية. وكانت للأزمة قطعاً آثار اقتصادية، غير أنها كانت تشكل أساساً أزمة سياسية، كما برز خلال العام الماضي، عندما تحسنت سلسلة من المؤشرات وشرع في إعادة بناء هياكل الحكومة الاتحادية. وكانت هياكل الدولة قد قوّضت، وتحول الفساد إلى ارتياب، وأثبتت الأحزاب السياسية عدم قدرتها على الاضطلاع بدورها بوصفها حلقة وصل بين السكان والدولة، والمهارة الديمقراطية. وأدت الأزمة إلى انهيار الاقتصاد. أما في أفريقيا، فإن أشدّ

البلدان فقرا ليست بالضرورة أشد البلدان فقراً في الموارد، بل هي البلدان التي لا يمكنها أن تعول على طبقة حاكمة محترمة، وهي بلدان تحللت فيها الدولة وسارت فيها بالتالي الفوضى الاجتماعية.

٢٩- ويشكل "الحكم الصالح" بالتالي، تعزيز الهياكل السياسية شرطاً أساسياً لاستئصال الفقر. فقدرة بلد على الاندماج في عملية العولمة، إلى جانب ما لذلك من آثار إيجابية وسلبية، ترتبط بوجود أو عدم وجود جهاز دولة، وصفوة سياسية، ونظام أحزاب، ومؤسسات قادرة على إقامة توازن بين ظروف العالم الهيكلية ووجود اقتصاد معولم واحتياجات السكان. ويصعب علينا تصور كيفية تمكن بلد من بلدان العالم الثالث يواجه انقسامات داخلية شديدة، ولا توجد لديه أحزاب سياسية قوية وتحظى بالاحترام، ويعاني من وجود طبقة حاكمة فاسدة، من الشروع بنجاح في مكافحة الفقر.

٣٠- وتضاف إلى ذلك عوامل ذات أهمية حيوية، مثل نزاهة الدولة وموظفيها في إدارة الموارد العامة. وتوجد صلة مباشرة بين الفساد والفقر، نظراً لأن اختلاس مبالغ طائلة من الأموال يتم على حساب أشد الشرائح فقراً، إذ إنه يعني حرمانها من إعانات الدولة وخدماتها التي تساعد على مواجهة الظروف التي تعاني منها.

٣١- ولعل أهم الدروس المستخلصة من عقد من "العولمة الجاحمة" مثل العولمة التي شهدناها منذ نهاية الحرب الباردة، هو وجود صلة متينة بين العوامل الخارجية ("العولمة") والعوامل الداخلية ("الحكم الصالح"). وسيكون من التحيز والخطأ تحميل جانباً أو آخر من تلك العوامل مسؤولية جميع المصائب التي تعاني منها بلداننا.

واو - عولمة الحقوق

٣٢- لا يمكن أن يؤخذ كل ما يؤكد في هذه الوثيقة مأخذ الجد فعلاً ما لم تكن هناك عملية "عولمة للحقوق". ومن حسن الطالع، أن تكون العولمة الاقتصادية، ونماء واتساع نطاق التجارة الدولية والاتصالات، عناصر ولدت أيضاً عملية تتجه أكثر فأكثر نحو "العولمة انطلاقاً من القاعدة"، وتتوغل فيها أيضاً المعايير التي تحكم حقوق الفرد، أي تصبح عالمية. ولا يعني ذلك أن حقوق الإنسان تفرض عالمياً، لكن من المؤكد أن الإلمام بها كإطار أو أفق عيش مرغوب فيه قد نما نمواً هائلاً خلال السنوات أو العقود الأخيرة.

٣٣- وليست هذه هي المرة الأولى في تاريخ الإنسانية التي تظهر فيها، إلى جانب ازدهار المبادلات والاستغلال الاقتصادي والانتصار الجزئي لأشد المصالح حقارة استغلال، عمليات، صامته في البداية، لبناء حريات جديدة. فالبواخر ذاتها التي كانت محملة سابقاً بالسلع ونهبت أكثر من مرة المستعمرات كانت تحمل أيضاً كتابات وأفكاراً جديدة عن الحرية والديمقراطية قام عليها عالم فترة ما بعد الاستعمار وغيّرت القرن العشرين. أما اليوم، فإن فيتيح الإنترنت والتلفزيون الاتصال ليس فقط بين أطراف عالم التجارة، بل أيضاً بين الأطراف الشغوفة بالدفاع عن حقوق الإنسان باعتباره رسالة.

٣٤- وقبل سنوات قليلة حلت، لم يكن يخامرنا التفكير في إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، وحقوق الطفل، ومعاهدات مناهضة التعذيب وغيرها من الاتفاقيات العديدة التي تؤثر في الأحداث وأنماط السلوك التي نشهدها في بلدان عديدة. وبفضل عولمة الاتصالات، يكاد ما يحدث في منطقة معينة يتناهي فوراً إلى مسمع جزء هام من الكرة الأرضية.

٣٥- وعولمة الحقوق هي الجانب الأساسي واللازم لما وصفته السيدة ماري روبنسن مفوضة الأمم المتحدة السامية السابقة لحقوق الإنسان، بـ "العولمة ذات الوجه الإنساني"، مقارنة بـ "العولمة الجامحة" التي أشرنا إليها والتي طغت خلال العشر سنوات الماضية.

٣٦- واليوم، يشكل تعزيز القانون الدولي وآليات وصكوك النظام الدولي لحقوق الإنسان الطريقة الوحيدة المتوفرة لتغيير اتجاه نظام يفرض البؤس على شرائح عديدة من البشر. والعملية طويلة المدى ومعقدة بالتأكيد، غير أنه لا يمكن أن نشك في أن ذلك هو الطريق الواجب اتباعه، رغم كل العراقيل.

رابعاً - استئصال شافة الفقر، ورأس المال الاجتماعي وحقوق الإنسان

٣٧- ترتبط اليوم القدرة على مكافحة الفقر بالنهج المتبع في مواجهة هذه الظاهرة. ويُقترح العديد من النهج لتحليل وتعريف الفقر والسعي لاستئصاله. والنهج التقليدي الصرف هو نهج "الحرمان". ذلك أن الفقراء مهمشون ومحرومون من الموارد. وجرى تجاوز هذا النهج بسرعة بسبب تبسيطه المفرط، حتى وإن استمر اللجوء إليه لإعداد إحصاءات، وكثيراً ما يكون ذلك لتنفيذ برامج التخفيف من حدة الفقر. وتُستهدف اليوم نهج أخرى، منها النهج القائم على رأس المال الاجتماعي، ونهج آخر مكمل في رأينا، يركز على حقوق الفرد. ويهدف هذا الفصل من الدراسة إلى تحليل الصلة القائمة بين مختلف نهج الفقر، وكذلك إمكانات ووسائل مكافحة هذه الظاهرة^(١٦).

ألف - الفقر والرأس المال الاجتماعي

٣٨- أعدت كارولين موزير، الخبيرة البريطانية المتخصصة في الأنثروبولوجيا، عام ١٩٩٦، دراسة شملت أربع مدن، وهي غواياكيل (إكوادور)، ومانيل (الفلبين)، ولوساكا (زامبيا) وبودابست (هنغاريا). وأسهمت تلك الدراسة بدور هام في وضع سياسات البنك الدولي.

وتشير موزير في تقريرها إلى ما يلي:

"إذا أردنا أن يرتفع حجم الإنتاجية الاقتصادية لدى الفقراء، يجب أن نعتمد نهجاً شاملاً ومتكاملاً للسياسة الاجتماعية وأن نقر بالتراطبات المعقدة القائمة بين رأس المال الاجتماعي ورأس المال البشري. وخلال العشر سنوات الماضية، تعاظمت مراعاة السياسات المعتمدة دوماً الدور الذي يضطلع به رأس المال البشري في التنمية الاقتصادية. ونظراً إلى الاعتراف بالأحداث عهداً بأهمية رأس المال الاجتماعي في التنمية الاقتصادية وآثار ضعفه عند مواجهة الصعوبات الاقتصادية، فإن ما نحتاج إليه، هو سياسة اجتماعية تجمع بين الخيار الفردي والمشاركة الجماعية وتربط بين التنمية البشرية والتنمية الاجتماعية".

٣٩- وتبعاً لذلك، فإن هدف موزير لا يكمن فقط في التشديد على قدرة الأفراد على مواجهة الفقر، بل كذلك على خصائص المجتمع المحلي الذي يعيش فيه هؤلاء الأشخاص، وهي خصائص تطلق عليها تعبير رأس المال الاجتماعي، أي كافة الأصول غير المادية المؤلفة من التضامن والعلاقات بين الأفراد، والتي تمكن أو لا تمكن مجموع الفقراء من مقاومة آثار الأزمات.

٤٠ - وفي هذه الدراسة، تبدو الأسرة والشبكات الأسرية كعنصر محدد للقدرة على مواجهة الأزمات وقهر الفقر. وعندما يفقد الأشخاص هذه الصلة الاجتماعية، فإنهم يقعون حتماً في دوامة الفقر.

٤١ - وتعتبر اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، من جهتها، رأس المال الاجتماعي عنصراً أساسياً يجب مراعاته في سياسات التنمية الاجتماعية وتعرفه على النحو التالي: "مجموعة العلاقات الاجتماعية القائمة على الثقة وأنماط التعاون والمعاملة بالمثل".

٤٢ - وعند الاطلاع على وثائق اللجنة الاقتصادية يبرز اتجاهان. أحدهما يعتبر أن الأهم هو إنشاء "رأس المال البشري"؛ والآخر الذي ينحى إلى أن يكون مكملاً، يشدد على ضرورة "إنشاء رأس المال الاجتماعي". وفي هذا الإطار، يخصص التشديد على "رأس المال البشري" بدرجة أكبر الفرد في حد ذاته. ويكسب الأفراد، مثلاً، رأس المال بفضل التعليم الذي يمكنهم من الإفلات من حالة الفقر.

٤٣ - ويعتبر الأمين العام للجنة الاقتصادية أن استمرار وجود الفقر، الذي ينجح إلى التوطن في المنطقة، يشكل عائقاً رئيسياً أمام تحقيق المساواة. ويشدد على الدور الهام الذي يؤديه التعليم وتدريب القوى العاملة في إيجاد حل لهذه المعضلة. ويعتبر أن التعليم "شرط مسبق للتنمية المتكافئة والديمقراطية للمجتمع ولنماء الفرد".

٤٤ - وبالنظر إلى التطور التكنولوجي الذي تشهده الكرة الأرضية في إطار العولمة، يعتبر الأمين العام للجنة أن "تكيف القوى العاملة مع التدفقات المستمرة للابتكارات التكنولوجية يشكل عنصراً حاسماً إضافياً يجب مراعاته".

٤٥ - وتدعو اللجنة الاقتصادية إلى "تعبئة رأس المال الاجتماعي في أشد القطاعات فقراً". وينبغي لهذه الاستراتيجية أن تستهدف تصميم هياكل رسمية لإقامة الجمعيات والمشاركة على الصعيد الرسمي. ولا يمكن لتدريب المنتفعين على إدارة تلك الهياكل أن يبلغ أهدافه إذا لم تسترع القيم الاجتماعية والثقافية غير الرسمية وهي الثقة، والتعاون، والدينامية، والهيبة، اهتمام السياسات العامة الكامل.

٤٦ - ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى العودة إلى الاقتراحات التي قدمت بطريقة أو بأخرى في أمريكا اللاتينية في الستينيات، وصياغتها بطريقة مختلفة وتجريدها من مفهومي "الحركات الاجتماعية" و"المطالب الاجتماعية" التي كانت ترتبط بها. وبرز مفهوم "المشاركة"، الذي صيغ بعبارات عملية، لإيجاد تحالف بين الشرائح الفقيرة والدولة. وقد احتلت هذه الأفكار مكانة بارزة في السياسات العامة التي طوّرت خلال السنوات العشر الماضية في أمريكا اللاتينية.

٤٧ - وبالنسبة إلى اللجنة الاقتصادية، فإن "المشاركة على مستوى المجتمعات المحلية والجمعيات يمكن أن تؤدي دوراً حاسماً في استجابة الخدمات الاجتماعية لطلبات الأسر المعيشية، وهو عنصر هام في البرامج الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر. ومن جهة أخرى، فإن تعبئة رأس المال الاجتماعي العام يمكن أن يسهم في تعزيز فعالية تلك البرامج وتعزيز المشاريع الصغيرة جداً في المناطق الحضرية والإنتاج الريفي".

٤٨ - وعليه، فإن من الواضح أن "المشاركة" تعتبر أداة رئيسية في مكافحة الفقر وانطلاقاً من تلك الرؤيا فإن تبني سياسة قائمة على الحقوق لا بد أن يعزز المشاركة، التي لن تكون عملاً طوعياً للدول، بل كذلك حقاً من حقوق الأفراد.

٤٩ - ويعرّف دارستون رأس المال الاجتماعي بأن مضمون بعض العلاقات الاجتماعية التي تتحلّى في الثقة والمعاملة بالمثل والتعاون. ويؤكد دارستون في كتاباته أن حائزي رأس المال الاجتماعي هم الأكثر قدرة على الإفلات من الفقر. ويشدد على أهمية مفاهيم مثل العلاقات الأسرية والصداقة والهبة بصفاتها أدوات لإحداث التغيير الاجتماعي. ويلاحظ أيضاً أن رأس المال الاجتماعي يؤدي دوراً هاماً عند اللزوم أو الخطر أو عندما تتاح فرصة مؤاتية.

٥٠ - ومن هذه الزاوية، يشمل الإطار المفاهيمي لرأس المال الاجتماعي رأس المال الاجتماعي بمعناه الدقيق والشبكات، والأصول الاجتماعية - العاطفية، والقيم العاطفية، والمؤسسات والسلطة. ورأس المال الاجتماعي هو التضامن الذي يشعر به شخص أو مجموعة من الأشخاص تجاه الآخرين. ويستند إلى علاقات التضامن التي يمكن أن توصف بأنها "اللجوء إلى الشبكات". وفي هذه المرحلة، تحوّل مفهوم رأس المال الاجتماعي ذاته، وأصبح لا يشير فقط إلى شبكات الدعم والدفاع المتوفرة لدى الفقراء بل كذلك إلى السلطة التي يمكن أن تمارسها تلك الشبكات. وفي هذا الإطار يمكن إقامة صلة بين ذلك النهج والنهج القائم على حقوق الإنسان.

باء - الفقر، والقدرات والسلطة

٥١ - يتضمن مفهومنا لرأس المال الاجتماعي عناصر تشكل نقاط قوى، وأخرى تمثل دون شك نقاط ضعف، عندما يتعلق الأمر بتناول مفاهيم الفقر، والقضاء على الفقر أو مقاومته.

٥٢ - وتكمن قوة النموذج في اعتبار الإطار أو البيئة المجتمعية والاجتماعية والهيكليّة للفقر عنصراً حاسماً، وعدم النظر إلى القضية على أنها فردية واعتبار تنمية "راس المال البشري" للأفراد السبيل الوحيد لاستئصال شأفة الفقر. وفي هذا الإطار، يؤدي التعليم دوراً أساسياً لكنه غير حاسم، في الأجلين القصير والمتوسط على الأقل. وفي أمريكا اللاتينية، أدت المستويات المرتفعة التي بلغها معدل الالتحاق بالمدارس خلال السنوات الماضية إلى تزايد مستمر في ظاهرة "الفقر المقترن بالتعليم" (وهم الفقراء الذين تلقوا قسطاً هاماً من التعليم النظامي، أي الفقراء الذين يجيدون القراءة والكتابة - وإن كان علينا أن نضيف أن نوعية تعليمهم وملاءمته مسألة قابلة للجدل).

٥٣ - ويكمن ضعف النموذج في مفهومي "المشاركة" و"الحقوق"، اللذين يحتلان مركز السياسات الاجتماعية وبرامج استئصال الفقر. وكما أسلفنا، فإنه يجب أن تؤخذ تلك المفاهيم على أنها تحالف، ونظام "ترابط" وليس عملية كسب مزيد من السلطة، والاستقلال في اتخاذ القرارات، والقدرة على تأكيد الذات والهوية الذاتية وإيجاد وسائل للتخلص من الفقر.

٥٤ - والعنصر المشترك لجميع هذه التعاريف الخاصة بالفقر هو أن صفة "الفقر" تشير إلى فكرة الحرمان بشكل أو بآخر. لكن، عندما نتناول الفقر بصفته مشكلة اجتماعية، يصبح لهذا المصطلح مدلول أضيق لأنه يغطي عادة حالات الحرمان الناجمة عن المعوقات الاقتصادية. فالفقراء فقراء لا لأنهم لا يملكون الموارد فقط بل كذلك لأنهم يفتقرون إلى "قدرة" الحصول على تلك الموارد. وبالتالي تكتسي المشكلة طابعاً مختلفاً على الصعيد المعرفي والاجتماعي - السياسي على السواء.

٥٥ - ويستخلص من هذه الاعتبارات وجوب إيجاد تعريف للفقر يشير إلى عدم إعمال حقوق الإنسان، لكن دون نسيان الدور الأساسي الذي تؤديه الموارد الاقتصادية. ويقترح مفهوم القدرة ("capability")^(١٧) لأمرتيا

سين) نهجاً للفقير يفى بالشرطين. وقد أوحى ذلك النهج بتوسيع مفهوم الفقر بدرجة كبيرة في العديد من المنظمات. وانتقلنا من مفهوم ضيق قائم على ضعف العائدات فقط إلى رؤية متعددة الأبعاد للفقر. وتسترشد أكثرية المناقشات الجارية بشأن الفقر في الأوساط الأكاديمية بذلك النهج إلى حد ما. واللغة المستخدمة في تلك المناقشات ليست بصفة عامة لغة حقوق الإنسان، لكن يكفي التروّي شيئاً ما لإدراك أن التحول من القدرة (بوصفها أداة للوصول إلى السلطة)، إلى الحقوق يجري بصفة طبيعية. وتتعلق أغلبية حقوق الإنسان بحق الفرد في التمتع ببعض الحريات الأساسية، ومنها حرية عدم التعرض للجوع والمرض والأمية. غير أن نظرية القدرة تفترض أن "سلامة" الترتيبات الاجتماعية تقيّم بمدى ازدهار الحريات الأساسية. وبالتالي فإن التشديد على حرية الفرد هو العنصر المشترك بين النهجين. وتبعاً لذلك، فإنه ينبغي أن يمكن تناول الفقر من زاوية القدرة من ربط الفقر، ومفهوم رأس المال الاجتماعي والمشاركة بصفاتها "ترابطاً"، بالحقوق. بمعنى الحقوق الأساسية للفقراء.

٥٦ - ولتحديد مدى فائدة مفهوم القدرة في فهم الفقر، يمكن أن نلاحظ أن الصفة المميزة للفقير، هي عدم تمتعه بالإمكانات الكافية لتأمين رفاهه. وتبعاً لذلك، يمكن وصف الفقر بضعف قدرة تلك المجموعات البشرية، أو كما يقول سين، عدم تحقيق القدرات الأساسية لمستويات دنيا مقبولة. وهو ما وصف بـ "الاستبعاد" في حالة أمريكا اللاتينية.

٥٧ - ولتفادي أي غموض، ينبغي في هذه المرحلة تقديم بعض التوضيحات. أولها، هو أنه بالرغم من أن لمفهوم الفقر بعداً اقتصادياً واضحاً، فإن ما يجب وضعه نصب أعيننا في هذا المجال ليس ضعف الدخل بل المفهوم الأوسع لضعف التحكم في الموارد الاقتصادية، الذي لا يرجع إلى نقص الدخل الشخصية وحدها، بل أيضاً إلى عدم كفاية فرص الحصول على السلع والخدمات التي توفرها الدولة وعلى الموارد التي يملكها ويديرها المجتمع المحلي، والموارد المتاحة عن طريق الشبكات، الرسمية وغير الرسمية، والتضامن، وما سواه. وعندما يكون عدم التمتع بأي من تلك الموارد عاملاً من العوامل التي تمنع شخصاً من تحقيق عدد من القدرات الأساسية، يمكن أن يعتبر ذلك الشخص فقيراً. وعليه، فإن هذا النهج يضع قضية الفقر على مستوى آخر، وهو مستوى القدرة.

٥٨ - وثانياً، فالاعتراف بأن للفقر بعداً اقتصادياً واضحاً لا يعني بالضرورة أن العوامل الاقتصادية هي السبب الرئيسي. وعلى سبيل المثال، عندما يحرم شخص من الرعاية الصحية بسبب تمييز قائم على نوع الجنس، أو الأصل العرقي أو أي سبب آخر، فإن حالة المرض التي تترتب على ذلك تشكل بالتأكيد حالة نقص قدرات ينبغي أن تعتبر شكلاً من أشكال الفقر، نظراً إلى أن عدم الحصول على الرعاية الصحية أسهم في ذلك. غير أن السبب الرئيسي يكمن في هذه الحالة في الممارسات الاجتماعية والثقافية والهياكل السياسية والقانونية التي تسمح بالتمييز ضد أفراد أو جماعات من الأفراد، لأن عدم التمتع ببعض الموارد لم يلعب سوى دور وسيط.

٥٩ - ويُعرّف الفقر، من زاوية القدرة، بوصفه عدم إعمال أو عدم كفاية إعمال الحق في ممارسة بعض الحريات الأساسية مثل حرية عدم التعرض للجوع، والمرض والأمية، وما سواه. وإذا كان هذا التعريف يشير إلى الحريات الأساسية، فإنما يرجع ذلك إلى أنها حريات معترف بها كحريات أساسية لقدر أدنى من احترام الكرامة الإنسانية. غير أن تلك العناية ذاتها بالكرامة الإنسانية تلهم أيضاً النهج الذي يركز على حقوق الإنسان، أي الذي يسلم بالحق غير القابل للتصرف لكل فرد في التمتع بتلك الحريات. وكل فرد لم يتمكن من اكتساب تلك الحريات قد تعرّض حتماً إلى حرمانه من ممارسة حقوقه في ذلك المجال. وبناء على ذلك، يمكن أن يعرف الفقر على نحو مماثل

بصفته عدم القدرة على التمتع بحريات أساسية - إذا اخترنا التحليل من زاوية القدرة - أو كعدم إعمال الحق في ممارسة تلك الحريات - من منظور حقوق الإنسان.

٦٠- ومن الأهمية بمكان مراعاة هذه العناصر عندما نتخذ في الخارج قرارات تتعلق بالفقراء أو بالمناطق التي أصبحت فقيرة تماماً، تبعاً لاعتبارات اقتصادية عامة، أو لأسباب سياسية شاملة أو لمجرد الإهمال. وفي جميع هذه الحالات، يمكن النموذج المقترح من فهم قضية المسؤوليات. وإذا اعتبرنا الفقر ليس فقط شكلاً من أشكال الحرمان، بل أيضاً انعدام الإمكانيات، أو انتهاك بعض الحريات الأساسية أو عدم الوصول إلى الموارد، فإن ذلك يمكن من فهم أسبابه ونتائج القرارات المتخذة بشأنه، وفي نهاية المطاف، تسليط الضوء على صانعي القرارات. ويمكن النظر إلى الجدل الدولي الدائر بشأن الفقر الريفي في رحاب المنتدى الاجتماعي، الذي قد يشكل أحد أهم محافل العالم الثالث، من هذه الزاوية النظرية على أنه بعد جديد والربط بين السياسات الزراعية الغذائية وانعدام الفرص أمام جماهير الفلاحين العريضة في العالم. كما يمكن معالجة حالة الصيد البحري التقليدي، وهو موضوع من المواضيع الأخرى الذي سينظر فيه المنتدى الاجتماعي، من زاوية العلاقة المعقدة القائمة بين الفقر وعدم التحكم في الموارد.

جيم - التخفيف من حدة الفقر وحقوق الإنسان

٦١- إن الفكرة التي يقوم عليها نهج للتخفيف من حدة الفقر يستند إلى حقوق الإنسان هي وجوب أن تقوم السياسات العامة والمؤسسات الهادفة للتخفيف من حدة الفقر أساساً على معايير وقيم القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان. ويستلزم اعتبار الفقر انتهاكاً، وبخاصة في حالات الانتهاكات الجسيمة والمستمرة والدائمة، اعتماد تدابير يفرضها القانون وليس فقط حسن نوايا الأشخاص والمؤسسات.

٦٢- وتشكل حقوق الإنسان، التي تدعمها القيم الأدبية المعترف بها عالمياً وتعززها الالتزامات القانونية، إطاراً معيارياً ملزماً لصياغة السياسات الوطنية والدولية، ولا سيما استراتيجيات مكافحة الفقر.

٦٣- وقد عُرِّفت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رسمياً ونُظمت في شكل معايير دولية في ظل إطار تاريخي معين، ونتج أساساً من ضغوط ومطالبات لحركات اجتماعية شعبية اندلعت في نهاية القرن التاسع عشر، وإقامة دول جديدة في العالم الصناعي وفي العالم الثالث على السواء وبرز مفهوم محدد للدولة في النصف الأول من القرن العشرين. وأنشأت معاهدة فرساي مكتب العمل الدولي، معترفة بذلك بالحقوق المرتبطة بالعمل. وقد تطور القانون الدولي للعمل، وهو عنصر أساسي في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خلال الفترة من ١٩٢٠ إلى ١٩٤٦. وبعد الحرب العالمية الثانية مباشرة جرى بحث وصياغة ميثاق الأمم المتحدة الذي يشير مراراً وتكراراً إلى حقوق الإنسان الأساسية، وهو مفهوم يشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يبرز من السوابق الحديثة وتأويل النصوص^(٨). وانطلقت أعمال صياغة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بعيد ذلك واحتُتمت عام ١٩٦٦. وقد صدّق على العهد أكثر من ١٤٥ دولة.

دال - الفقر وعدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة

٦٤- تشير حالة الفقر، عندما نعتبرها انتهاكاً، ليس فقط "التزام" الدول والأطراف المؤثرة بـ "الفعل"، بل كذلك وفي الوقت ذاته الالتزام بـ "عدم انتهاك تلك الحقوق"، أي "الامتناع عن الفعل". ويتأتى ذلك من تحليل المفهوم المقبول دولياً

بشأن عدم قابلية الحقوق للتجزئة. ويقع "الفقر" في نقطة الالتقاء بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة والحقوق المدنية والسياسية من جهة أخرى. ذلك أنه من البديهي أن يشهد الأشخاص الذين يعيشون في حالات من الفقر المدقع إنكاراً لا يقتصر فقط على حقوقهم الاقتصادية، بل يطال كذلك حقوقهم كمواطنين.

٦٥- ويعني مفهوم عدم قابلية الحقوق للتجزئة من زاوية حقوق الفقراء السابق ذكرها، امتناع الدول وصانعي القرارات عن اتخاذ قرارات سياسية، إذا كانت ستؤدي إلى توليد حالات فقر أو جعلها تتفاقم أو تشتد.

٦٦- ومن زاوية الحقوق هذه، فإن القرارات التي تتعلق بحالات الفقر لا يمكن أن تنفصل لا نظرياً ولا سياسياً عن القرارات المتعلقة بالحق في الحياة، أو سلامة الفرد البدنية أو الحقوق المدنية الأساسية. وهناك مثل سقناه في العديد من المناسبات. وهو أنه لم يكن من المتصور، قبل عقود خلت، أن يفرض المجتمع الدولي حظر التعذيب بمثل تلك القوة. وكانت الحجج المعارضة التي تتقدم بها الدول بديهيّة. ذلك أن ضرورة حماية الدول ذاتها والحصول، ولو بالقوة، على معلومات تتعلق بأمنها جعلت التعذيب يحظى بالشرعية الكاملة إن لم يكن واسع الانتشار. وتبعاً لذلك، كانت أجهزة الشرطة في جميع بلدان العالم تقريباً تلجأ إلى التعذيب بطريقة عادية. ولم يفقد التعذيب اليوم شرعيته فقط، بل يجب أن يسود احترام السلامة البدنية للسجين على المصلحة التي يمكن أن تكون لدولة في الحصول على بعض المعلومات. ولا يعني ذلك أننا استأصلنا شأفة التعذيب في جميع أصقاع العالم، ولكن التعذيب فقد شرعيته وباتت الدول التي تلجأ إليه تقوم بذلك سراً، خشية أن يلحقها العار. ولم يصبح التعذيب بوصفه انتهاكاً لحقوق الإنسان "وسيلة خارجية" بل "وسيلة داخلية" للقرارات المتخذة في مجال الأمن العام. وهو الأفق ذاته الذي أصبح عدد هام منا يشهده في مجال معالجة الفقر، من زاوية النظر إلى الحقوق.

هاء - الفقر، والحقوق والمراقبة^(١٩)

٦٧- من الأسباب التي تجعل هذا الإطار يتكيف مع سياق الحد من الفقر، هو إمكانية تعزيز المعايير والقيم المكرسة موقف الفقراء وإجبار المسؤولين عن إعداد السياسات على الخضوع للمساءلة. ويتألف نهج التخفيف من حدة الفقر القائم على حقوق الإنسان أساساً من تعزيز وسائل عمل الفقراء بوصفهم أصحاب حقوق وضمن المساواة أو المراقبة الاجتماعية، التي تسمى أيضاً رقابة المواطن، بوصفها ممارسة دائمة في العلاقة القائمة بين الدولة والمواطنين.

٦٨- وتتجذر وسائل تمكين الفقراء والمساواة في مفهوم الحقوق. وحيث إن هذا المفهوم يشكل جزءاً لا يتجزأ من وضع السياسات، فإن ضرورة مكافحة الفقر لم تعد تنبع فقط من احتياجات الفقراء بل كذلك من الحقوق التي يتمتعون بها، وهي حقوق تولد التزامات قانونية للآخرين. وبناء على ذلك، وإضافة إلى الأعمال الخيرية والالتزامات الأخلاقية، فإن الحد من الفقر يصبح واجباً قانونياً. ويشكل الاعتراف بحقوق الفقراء والالتزامات القانونية الواقعة على الآخرين تجاههم الخطوة الأولى نحو تمكين الفقراء والمساواة.

٦٩- ذلك هو مغزى حملة "القضاء على" الفقر. والفكرة هي الإقرار بحقوق الفقراء في أعلى مستوى قانوني على الصعيدين الوطني والدولي، وهو أمر يتضمن الالتزام في القانون بمراعاة هذا البعد في السياسات الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية، من بين السياسات، التي تتعلق بالفقراء أو التي تؤدي إلى توليد الفقر.

٧٠- وتمكّن بعض الأمثلة من تحسين فهم العلاقة القائمة بين "الإلغاء" القانوني والاستئصال. وتشكل حقوق الطفل مثلاً ذا مغزى. ذلك أنه كان من المألوف في الماضي القريب، أن يباشر الأطفال، في العديد من بلدان العالم، العمل منذ نعومة أظفارهم. وأدت توعية المجتمع الدولي المتزايدة بهذه الآفة، والتغيب عن المدرسة دون إذن، وكافة الالتزامات الناتجة عن ذلك، بالخصوص إلى زيادة الوعي بضرورة قطع شوط آخر. وبات من اللازم اعتماد صك دولي، فكان إعلان حقوق الطفل، الذي وقّعت عليه رسمياً الأغلبية الساحقة للدول، ودخل حيز التنفيذ وربطت به خلال السنوات الأخيرة منظمة العمل الدولية ومنظمة التجارة العالمية على السواء جزاءات تتصل بالسلع التي يصنعها الأطفال، إلى جانب اقتراح عدد من شهادات الضمان. ولم يعد بإمكان شركات البلدان الصناعية التي تنتقل للعمل في الخارج السعي للاستفادة من عمل الأطفال، رغم أن البعض منها يقوم بذلك في الواقع، بسبب وجود آليات للمراقبة ورفع الشكاوى لا تزال في بدايتها، لكنها تمكّن من إعلام السكان.

٧١- ويوجد فارق بين "الإلغاء" والاستئصال، يمكن أن يكون هاماً جداً تبعاً للموضوع. وعليه، فقد ألغي الرق في القرن التاسع عشر. ورغم ذلك فقد لاحظ الفريق العامل المعني بأشكال الرق المعاصرة في القرن العشرين ولا يزال يلاحظ في القرن الحادي والعشرين، السنة تلو الأخرى، حالات عديدة تبين استمرار تلك الممارسة. ونلاحظ ظاهرة مماثلة تتصل بالفصل والتمييز العنصريين.

٧٢- وفي العديد من الحالات، سواء كان ذلك لدى المسؤولين أو لدى الخواص، حتى عندما تحدوهم النوايا الطيّبة، يُعتبر ذلك النهج القائم على الحقوق تافهاً، بل غريباً، نظراً إلى أن فكرة ومفهوم الفقر أصبحا شيئين "طبيعيين". ويُفترض أن الفقر عنصر "طبيعي" في المجتمعات وأنه يتوقف على رغبة وسلوك وطريقة تصرف كل فرد. ويبدو أنه ليس للفقر أية صلة بالاقتصاد أو بتدابير السياسات الاقتصادية والسياسات العامة، أو بالقرارات المالية العامة والخاصة أو بنتائجها وتبعاتها للسكان والأفراد. وكما في المثل السابق، فإن "المصلحة العليا" للدولة تتطلب استمرار عمل الدوائر الاقتصادية، وفي هذا الإطار، فإن "الكلفة الاجتماعية" لا تؤخذ بالضرورة في الاعتبار في مختلف الخيارات الممكنة. فمصلحة الدولة العليا تتجاوز مصلحة الأفراد، كما كانت ضرورة حصول الدولة على معلومات تبرر اللجوء إلى وسائل بغيضة.

٧٣- ويدخل عدد من المبادئ في صلب النهج القائم على حقوق الإنسان: الصلة الواضحة بمعايير حقوق الإنسان، والقواعد والمبادئ الوطنية والدولية المتعلقة بتلك الحقوق، وتعزيز قدرات المشاركة، والمساءلة، وعدم التمييز، والمساواة والإعمال التدريجي للحقوق.

٧٤- وتُجبر تلك المبادئ الأساسية صانعي القرارات على تركيز اهتمامهم على أكثر الشرائح ضعفاً وحرماناً، وهي الشرائح التي لا تتطور بنفس الوتيرة التي يتقدم بها متوسط السكان. ويترتب على ذلك عند وضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية الكلية والجزئية عدم إمكانية اعتبار الفقر أو الإفقار "نتيجة"، وهو ما يجري حالياً. ووجود صلة بين الفقر وإنكار حقوق الإنسان الأساسية لا يمكن اعتباره نتيجة.

٧٥- وأخيراً، فإن مفهوم الفقر المرتبط بالحقوق يحدّد إطار سلطة لا يكون فيه الفقراء موضوعاً للبر أو الإحسان أو "السياسات العامة" الاختيارية البحتة. ويسمح إطار الالتزامات هذا الذي يفرض على الدول بالانتقال من مفهوم "المشاركة" إلى مفهوم "المواطنة".

٧٦- ويركز مفهوم التخفيف من وطأة الفقر الذي يستند إلى حقوق الإنسان على الالتزامات وينص على مساءلة كافة الجهات المختصة، بخاصة الدول، والمنظمات الحكومية الدولية والشركات عبر الوطنية، عن سياساتها في مجال حقوق الإنسان على الصعيد الدولي.

خامساً - الخاتمة

٧٧- من الزاوية النظرية وعلى الصعيد السياسي، وهو المقصود تتعلق المسألة بمفهوم الفقر المرتبط بالحقوق، وهي حقوق الأفراد وحقوق المجتمع على السواء التي تشكل كلاً لا يتجزأ بالنسبة إلى الدولة. وللفقراء ورابطاتهم، حقوق والالتزامات تجاه الدولة؛ وتتوقف ممارسة تلك الحقوق وتنفيذ تلك الالتزامات، في نهاية المطاف، على استتصال شأفة الفقر.

٧٨- وعلى غرار الكفاح من أجل الدفاع عن حقوق الإنسان الفردية، تقع مكافحة الفقر في تلك الزاوية من الحقوق المنتهكة. ورغم الطابع العاجل الذي تتسم به القضية، فإنه سيمر وقت طويل قبل أن تطبق هذه الأفكار. ورغم ذلك، يجب بذل جهود فكرية وجماعية هائلة، لتجاوز مفاهيم للفقر تنعت بالاقتصادية في البداية، والفكرة القائمة لدى كل فرد عن مسؤولية الفقراء، ونهج الإحسان في مقاومة الفقر، ثم إيجاد مفهوم يجمع بين مقاومة الفقر، وقرارات السياسات الاقتصادية الوطنية والدولية والكفاح من أجل احترام حقوق الإنسان.

Notas

¹ Este trabajo es una versión modificada del solicitado por la UNESCO y que fue presentado en el Forum Mundial de Derechos Humanos, Nantes (Francia), 16 a 19 de mayo de 2004.

² La UNESCO desarrolla una importante iniciativa antiabolicionista en materia de pobreza, ligándola a los derechos humanos. Compartimos plenamente esta perspectiva al igual que la que implementan otras agencias tales como el PNUD y la OIT.

³ Según cifras de la CEPAL, de 2001 a 2003, han aumentado en 11 millones las personas que en la región latinoamericana viven bajo la línea de la pobreza. (CEPAL, *Informe económico de América Latina*, Santiago de Chile, 2003, pág. 21).

⁴ El *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001* del Banco Mundial está dedicado al tema de la pobreza y sostiene que una cifra aproximada de 1,3 billones de personas viven bajo la línea de la pobreza extrema y 2,3 en la pobreza. El informe es muy cuidadoso en señalar que estas cifras son aproximativas y que el sistema de medición, menos de 2 dólares de los EE.UU. por día para los pobres y menos de 1 dólar por día para los extremadamente pobres, son cifras que sólo sirven para aproximaciones globales. Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 Lucha contra la pobreza*, Washington D.C., 2001.

⁵ Las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Asamblea General señalan que tanto la pobreza como la exclusión social son una "violación de la dignidad humana". La Asamblea General, en el párrafo 1 de su resolución 55/106 de 4 de diciembre de 2000, "Reafirma que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y que, en consecuencia, se requiere la adopción de medidas urgentes en los planos nacional e internacional para eliminarlas". En este trabajo nosotros hacemos una distinción entre la pobreza en general como denegación de los derechos humanos, lo que es concordante con la declaración, y enfatizamos en la exclusión como fenómeno de violación masiva, sistemática y permanente de los derechos de las personas.

⁶ El Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza fue presentado en 1996 por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

⁷ Este movimiento que relaciona la pobreza con los derechos humanos tiene ya una larga historia. Numerosas ONG iniciaron en los años ochenta diversas aproximaciones en torno a esta relación. Oxfam, el movimiento ATD Cuarto Mundo y otras trataron de salir de un marco puramente desarrollista. En América Latina un conjunto importante de ONG, entre ellas coordinadas por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), produjo la Declaración de Quito, sobre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, que se enmarca en esta tendencia. Los informes del Relator Especial, Sr. Leandro Despouy vinieron a dar un marco más comprensivo del fenómeno (Véase E/CN.4/Sub.2/1996/13). Véase también el Informe del seminario sobre la miseria y la denegación de los derechos humanos que se realizó en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York entre el 12 y el 14 de octubre de 1994. (E/CN.4/1995/101) y los resultados de otros dos que se han realizado en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Secretario Adjunto de la UNESCO, Sr. Pierre Sané, ha desarrollado una campaña "para la abolición de la pobreza" (véase "The right to global justice. Poverty and human rights. Towards a new paradigm in the fight against poverty"; PNUD, "Poverty reduction and Human Rights, a practice note" (marzo de 2003)). Véanse asimismo "Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza", documento de trabajo preliminar presentado por José Bengoa coordinador del grupo de expertos *ad hoc*. (E/CN.4/Sub.2/2003/17) [se puede consultar en www.unhchr.ch en inglés, francés y castellano y en www.identidades.cl junto a otros documentos sobre esta materia del autor]; "Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual", OACDH, Ginebra, 2004; Thomas W. Pogge, "Severe Poverty as a Human Right violation" [se puede consultar en www.unesco.org]; "Joint working paper of the ad hoc group of experts on the need to develop guiding principles on the implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty, including extreme poverty, submitted by Jose Bengoa, coordinator" (E/CN.4/Sub.2/2004/25); y los documentos preparativos y los resultados del Foro Social, realizado en Ginebra el año 2002.

⁸ Véanse los estudios sobre distribución de los ingresos y derechos humanos que se han realizado en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías, hoy denominada Subcomisión de Prevención y Protección de los Derechos Humanos, por los Relatores Especiales Asbjørn Eide (1997) y José Bengoa (1998 y 2000).

⁹ Nos parece que este es un concepto de mucha utilidad, ya que si la "governabilidad" se entiende solamente hacia la relación entre el "pueblo" y sus gobernantes, podría conducir a alternativas "populistas", y si se la comprendiese solamente como la aceptación de las reglas del sistema financiero internacional, de las inversiones, de encontrar "nichos" en los mercados globalizados, se podrían producir alternativas burocráticas de gobernabilidad.

¹⁰ Uno de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague señalaba explícitamente: "Nos comprometemos a velar por que los programas de ajuste estructural tengan orientación social y no actúen en detrimento de los más débiles". Véase también A/CONF.166/L.3/Add.7. Se podría señalar que este deseo expresado por la comunidad internacional es aplicable al conjunto de decisiones que se toman hoy en día en materia de comercio y finanzas. Lamentablemente este compromiso como muchos otros, quedó apenas estampado en el papel. La Subcomisión de Derechos Humanos ha debatido en los últimos años los informes de los Sres. Oloka Onyango y Deepika Udagama en los que esta materia se analiza en profundidad. (E/CN.4/Sub.2/2000/13 y E/CN.4/Sub.2/2001/12).

¹¹ Las conclusiones de la Comisión de 26 expertos que convocó Juan Somavía Secretario General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, para analizar los efectos de la globalización, no es muy diferente, aunque en cierto modo más tímida que la que nosotros adoptamos y que incluso adoptan muchos organismos de las Naciones Unidas.

¹² 2002 Seminario Internacional sobre los "Derechos Económicos, Sociales y Culturales en un mundo globalizado" Nuremberg (Alemania). El encuentro terminó con la firma de compromisos entre la industria, los sindicatos y el gobierno en torno al cumplimiento de estándares de derechos laborales, (trabajo infantil por ejemplo) en las subsidiarias asiáticas de la industria alemana y el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento. La aceptación de que los estándares son los de la "casa matriz" y no de las reglamentaciones sociales de las subsidiarias, es la clave para enfrentar este complejo asunto derivado de la globalización.

¹³ El Grupo de Trabajo sobre Transnacionales de la Subcomisión de Derechos Humanos, revisó el informe del Profesor David Weissbrodt acerca de las responsabilidades de las empresas transnacionales en las violaciones de los derechos humanos en general y en particular en las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. En agosto de 2003, la Subcomisión aprobó el proyecto de Código de Conducta y lo entregó a la consideración de la Comisión la que lo analizó en su sesión de 2004. Lamentablemente la Comisión de Derechos Humanos, ha postergado la discusión (2004) demostrando la reticencia de muchos países desarrollados respecto a legislar sobre estas materias.

¹⁴ En el año 2003 ha habido un ligero aumento de la ayuda en la denominada Cooperación Internacional, pero ésta se explica fundamentalmente por la situación del Iraq y otros países en situaciones similares. Estados Unidos destina el 0,14% del PIB a la Cooperación Internacional, y los países de la Unión Europea el 0,35%. Japón destina el 0,20%. Bélgica (con un 0,6%), Dinamarca, Luxemburgo, Francia, Irlanda, Holanda, Noruega y Suecia se han puesto metas de llegar al 0,7% del producto interno bruto, establecido en los acuerdos y la Cumbre de Copenhague. Bélgica se ha propuesto llegar a esa cifra en 2010, Francia en 2012 e Irlanda en 2007. Francia ha señalado avanzar en 2005 al 0,5%. La comunidad europea espera llegar al 0,39% en 2006. Según Richard Manning, Presidente del Grupo de Coordinación Sur, de Inglaterra, si se descuentan las ayudas humanitarias destinadas al Iraq el volumen de la Cooperación al desarrollo ha bajado el último año en 2,1 mil millones de dólares. Parte de la deuda externa estatal liquidada por países desarrollados a países subdesarrollados, es considerada también en la categoría de "cooperación al desarrollo", lo que distorsiona y disminuye aún más estas cifras.

¹⁵ Muchas de las agencias de cooperación se dejan llevar por "modas" que sólo expresan la incapacidad de enfrentar estos complejos problemas. Por ejemplo, en los últimos años la "moda" de la denominada "Responsabilidad social de la empresa" (RSE) y muchas agencias financian programas destinados a "convencer" a las empresas acerca de sus deberes con sus trabajadores y las comunidades directa o indirectamente afectadas por sus labores. Las empresas obviamente deberían realizar obras sociales y ser responsables de las dinámicas sociales que provocan, pero en primer término deben cumplir con las leyes, ya sea laborales, ambientales, de impacto social y cultural. La única manera, pensamos en el contexto latinoamericano, de que las empresas cumplan con su responsabilidad social, es la existencia de organizaciones sociales "empoderadas" que ejerciten el "control social", que no sólo negocien con las empresas sino que exijan el cumplimiento de estándares apropiados, a lo menos tales como los que emplean en sus casas matrices de los países desarrollados.

¹⁶ Me he basado en esta parte del trabajo en simultáneos debates en el Banco Mundial sobre pobreza, en la Comisión Económica para América Latina, CEPAL sobre "capital social", en la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los trabajos de Pierre Sané, Secretario General Adjunto de la UNESCO, que dirige el programa de "abolición de la pobreza", y las conocidas tesis de Amartya Sen, cuyo análisis teórico y práctico en cierto modo ha sido asumido por el PNUD en su concepto más amplio de "Desarrollo Humano".

¹⁷ En inglés Sen habla de "*capability*" lo cual se define como "poder o habilidad de la cual a menudo no se ha hecho uso". Diccionario Harpers. A. Sen, *Inequality Re-examined*, (traducido al español como *Nuevo examen de la desigualdad*), 1992, pág. 109.

¹⁸ Héctor Gross Espiel, "Los derechos económicos, sociales y culturales, su reconocimiento, promoción y protección internacionales", Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1984. Una visión moderna del problema de los derechos de las personas en materia económica, social y cultural, debería poner en el centro de la discusión el "derecho a tener la oportunidad". La Declaración de Filadelfia establece con mucha claridad el derecho de las personas, desde este punto de vista, al decir: "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD, señala que la equidad "está en las oportunidades, no en los logros finales. Toda persona tiene derecho a una oportunidad justa para desarrollar lo mejor de su capacidad potencial" (E/CN.4/Sub.2/1994/21, párr. 63).

¹⁹ Esta parte del trabajo la realizamos en conjunto con Laurent Meillan, de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
