

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/43
2 March 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الثانية والستون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

حقوق الإنسان والفقر المدقع

تقرير الخبير المستقل، أرجون سينغوبتا*

* تأخر تقديم هذا التقرير لكي يعكس أحدث المعلومات.

موجز

في هذا التقرير يتعمق الخبير المستقل في استكشاف العلاقة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع ويرمي إلى إظهار القيمة المضافة المتميزة التي تنشأ عن اعتبار الفقر المدقع انتهاكاً لحقوق الإنسان أو إنكاراً لها.

ففي الفرع الأول، يصف الخبير المستقل القيمة المضافة التي تنشأ عن النظر إلى التنمية من زاوية التنمية البشرية واعتبار القضاء على الفقر هدفاً صريحاً من أهداف التنمية الاقتصادية.

وفي الفرع الثاني، يوضح الخبير أن اعتبار الفقر المدقع حرماناً من حقوق الإنسان يفيد كثيراً الجهود الرامية إلى مكافحة الفقر المدقع، إذ يجعل استئصال شأفة الفقر هدفاً اجتماعياً يفوق أهدافاً سياسية أخرى. ويذهب الخبير إلى القول إنه بصرف النظر عن الاحتجاج بحقوق الفرد المعنوية في العيش الكريم، من الممكن الاحتجاج بالالتزامات القانونية، ذلك أنه يمكن الربط بين الفقر والحرمان من حقوق الإنسان المعترف بها في صكوك حقوق الإنسان الدولية.

وفي الفرع الثالث يشدد الخبير على أن من ميزات البحث في موضوع الفقر المدقع أنه يساعد على تحديد القلة المعنية من السكان ويحصرها في فئة فرعية يمكن النظر في أمرها، ويركز على الحاجة إلى إيلاء الأولوية لأفقر الفقراء.

وأشار الخبير إلى الفرق بين الحقوق الأساسية التي يتعين على الدولة إعمالها فوراً والحقوق التي يمكن إعمالها تدريجياً على مدى فترة من الزمن فاقترح أن يعالج موضوع إزالة أسباب الفقر المدقع بوصفه التزاماً أساسياً ينبغي الوفاء به فوراً وإيلاءه أولوية عليا شأنه شأن أهداف حقوق الإنسان الأخرى.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	١ - ١٠ مقدمة
٦	١١ - ٢٥ أولاً - القيمة المضافة تبعاً لمختلف مفاهيم التنمية
١٠	٢٦ - ٤٧ ثانياً - الفقر من منظور حقوق الإنسان
١٥	٤٨ - ٦٩ ثالثاً - مفهوم الفقر المدقع
٢٠	٧٠ رابعاً - الخاتمة

مقدمة

١- أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع في دورتها الرابعة والخمسين بموجب قرارها ٢٥/١٩٩٨. وكلفت السيدة أ. م. ليزين (بلجيكا) بالولاية من ١٩٩٨ إلى ٢٠٠٤. ومددت اللجنة في دورتها الستين الولاية بسنتين وعينت السيد أرجون سينغوبتا (الهند) بصفته مسؤول الولاية الجديد. وقدم السيد سينغوبتا تقريره الأول (E/CN.4/2005/49) إلى الدورة الحادية والستين للجنة. وفي تلك الدورة أعادت اللجنة تأكيد ولاية الخبير المستقل كما جاء في القرارين ٢٥/١٩٩٨ و ٢٣/٢٠٠٤ ودعته مجدداً إلى "إيلاء اهتمام خاص للخبرات الملموسة المكتسبة من إشراك من يعيشون في فقر مدقع في عمليات صنع القرار السياسي وفي العمليات الاجتماعية" وإلى "مواصلة التركيز على شتى جوانب الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع" (الفقرتان ١١ و ١٢).

٢- وعندما بدأت منظومة الأمم المتحدة منذ أواخر الثمانينات بحث قضية الفقر المدقع بوصفها إحدى قضايا حقوق الإنسان، تزايد الاعتراف بالأثر السلبي للفقر، لا سيما الفقر المدقع، في قدرة الناس على التمتع بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية. وفي عام ١٩٨٧، دعا الأب فريزينسكي، مؤسس الحركة الدولية لإغاثة جميع المنكوبين - العالم الرابع، في الدورة الثالثة والأربعين للجنة حقوق الإنسان، إلى التركيز على الفقر المدقع وإشراك أفقر الفقراء في إعداد دراسة لاستكشاف وتحديد الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع. وبحث لجنة حقوق الإنسان لاحقاً في عام ١٩٨٩ في دورتها الخامسة والأربعين، لأول مرة، موضوع الفقر المدقع بوصفه قضية مستقلة فأكدت أن "الفقر المدقع والإقصاء الاجتماعي يشكلان انتهاكاً لكرامة الإنسان، وأنه يلزم من ثم اتخاذ تدابير عاجلة على الصعيدين الوطني والدولي للقضاء عليهما" (القرار ١٠/١٩٨٩).

٣- وفي عام ١٩٩٦، قدم لياندرو ديسبوي، المقرر الخاص للجنة الفرعية، تقريره النهائي بشأن قضية الفقر المدقع وحقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/1996/13)، موضحاً كيف أن مختلف أشكال الحرمان تعزز بعضها بعضاً وتشكل حلقة مفرغة من الفقر. وفي عام ٢٠٠١، أصدرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بياناً عن الفقر يعرف الفقر بأنه "انعدام الإمكانات الأساسية للعيش عيشاً كريماً" وبأنه "وضع إنساني يتميز بالحرمان المستمر أو المزمّن من الموارد والإمكانات والخيارات والأمن والسلطة اللازمة للتمتع بمستوى معيشي لائق وغير ذلك من الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية" (E/C.12/2001/10).

٤- واستند الخبير المستقل في تقريره الأول إلى لجنة حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٥ (E/CN.4/2005/49) إلى ما سبق من عمل بشأن الصلة بين الفقر المدقع وحقوق الإنسان، بما فيه ما قامت به مسؤولية الولاية السابقة واللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي والمؤتمرات العالمية مثل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لعام ١٩٩٥. وعلى ضوء المواد المتاحة بوفرة في هذا الموضوع، اقترح الخبير المستقل تعريفاً عملياً للفقر المدقع بوصفه مركباً من ضعف الدخل (أي أن يكون الدخل أقل من الحد الأدنى ويكفي بالكاد لتلبية الاحتياجات الأساسية) والافتقار إلى عناصر التنمية البشرية (أي الحرمان من الغذاء والصحة والتعليم والسكن والضمان الاجتماعي، وهي عناصر لا بد منها لكل تنمية بشرية) والإقصاء الاجتماعي (أي التهميش والتمييز والاستبعاد في العلاقات الاجتماعية)، وهو يشمل معاني الحرمان من الأمن الأساسي والإمكانات الأساسية.

٥- ويوضح الخبير المستقل في تقريره الأول العلاقة بين إعمال حقوق الإنسان والفقر المدقع وأهمية معالجة مشكلة الفقر المدقع من خلال البرامج التي تعنى بحقوق الإنسان. كما يقدم اقتراحات عامة ببرامج محددة الأهداف لتخفيف وطأة العيش للفقراء الذين يعانون أساساً من نقص الدخل ومستلزمات التنمية البشرية ويكونون أكثر الناس إقصاء عن المشاركة في التفاعلات الاجتماعية، مع إيلاء اهتمام خاص لوضع المرأة. وألقى الضوء بالخصوص على نوع من البرامج قد يكون له أثر كبير على استئصال الفقر المدقع: استحداث فرص العمل، لا سيما للشرائح الأشد فقراً التي تعيش في كل من المناطق الريفية والحضرية وفي القطاعات غير المنظمة في أغلب الأحيان.

٦- واضطلع الخبير المستقل بعدد من الأنشطة منذ تقريره الأول. فعقد مشاورات مع ممثلين لكل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أثناء بعثته إلى واشنطن في الفترة من ٧ إلى ١١ آذار/مارس ٢٠٠٥. وهناك ركزت الاجتماعات على الدور الذي يمكن أن تؤديه المؤسسات المالية الدولية نحو إدماج حقوق الإنسان في جهود الحد من الفقر، لا سيما من خلال ورقات استراتيجية الحد من الفقر. كما استكشف الخبير المستقل مختلف أوجه الالتقاء بين عمل المؤسسات المالية الدولية وحقوق الإنسان ونهج الحد من الفقر الذي ينطلق من موضوع حقوق الإنسان. وبحث بالخصوص نهج البنك الدولي في مجال العدالة - وهو موضوع تقرير التنمية في العالم لسنة ٢٠٠٦ - وعناصر حقوق الإنسان ضمن "تحليل آثار الفقر والآثار الاجتماعية" الذي أجراه البنك الدولي. وكانت الاجتماعات مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مشجعة وكشفت بعض الانفتاح على إدماج حقوق الإنسان وإيلاء الاعتبار لها. وكان البنك الدولي متقدماً إلى حد بعيد في هذا المضمار. وأظهرت الاجتماعات مع البنك الدولي وجود توافق بين جهود ونهج عدد من أقسام البنك ونهج حقوق الإنسان وقُدمت اقتراحات ملموسة بشأن المجالات التي يمكن فيها إنشاء علاقة أقوى مع مسألة حقوق الإنسان ونهج الحد من الفقر القائم على أساس هذه الحقوق.

٧- كما التقى الخبير المستقل بممثلين للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية في جنيف في آذار/مارس وحزيران/يونيه وتموز/يوليه ٢٠٠٥ لمناقشة تجربة هذه المنظمات في مجال الإقصاء الاجتماعي والعلاقة بين الفقر المدقع والإقصاء الاجتماعي والتوظيف. وكان هناك توافق بين آراء المنظمات الثلاث بشأن الأهمية المحورية للتوظيف في مجال الحد من الفقر. وكما جاء في التقارير والدراسات التي أصدرتها مؤخراً منظمة العمل الدولية، فإن ضعف الإنتاجية، لا البطالة المرتفعة، يعد عقبة رئيسية على طريق الحد من الفقر. فتقرير العمالة في العالم ٢٠٠٤-٢٠٠٥ الذي أصدرته منظمة العمل الدولية يبين أن ١,٤ مليار عامل على نطاق العالم وقعوا في شرك العمالة الفقيرة، إذ إنهم يعولون أنفسهم وأسرهم بأقل من دولارين في اليوم. وأشار ممثلو المنظمة إلى الحاجة إلى زيادة الإنتاجية من خلال ضمان الوصول إلى الأسواق وإلى أن سياسات الدول ينبغي أن تركز على حالة الناس الذين يعانون من الفقر المدقع.

٨- وفي الفترة من ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، قام الخبير المستقل بزيارته القطرية الرسمية الأولى، وكانت إلى الولايات المتحدة الأمريكية. ويبين تقرير البعثة أن الفقر المدقع ليس مشكلة من مشكلات البلدان النامية الفقيرة فحسب، بل هو ظاهرة موجودة في معظم بلدان العالم. فالولايات المتحدة، وهي أحد أثرى البلدان على وجه الأرض، هي من بين الأمم الصناعية الغنية التي تسجل أعلى نسبة من السكان ذوي الدخل المتدني. ويقدم تقرير البعثة إلى لجنة حقوق الإنسان في شكل إضافة إلى هذا التقرير.

٩ - كما يتعمق الخبير المستقل في هذا التقرير في كشف العلاقة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع، مبيناً القيمة المضافة المتميزة التي تنشأ عن النظر إلى الفقر المدقع باعتباره انتهاكاً لحقوق الإنسان أو إنكاراً لها.

١٠ - واستناداً إلى الاستنتاجات التي توصل إليها الخبير المستقل، يوصي الخبير بأن تعتمد لجنة حقوق الإنسان القرار/الإعلان التالي:

يجب اعتبار الفقر المدقع إنكاراً لحقوق الإنسان الأساسية، وعلى جميع الدول أن تتخذ إجراءات عاجلة، إما بنفسها مباشرة أو بالتعاون فيما بينها، لاستئصال شأفة الفقر المدقع من على وجه الأرض، بوصف ذلك التزاماً أساسياً يجب الوفاء به فوراً. ولهذا الغرض، يجب على كل دولة أن تعين نسبة صغيرة (أقل من ١٠ في المائة) من سكانها تكون أضعف فئة تعاني الفقر المدقع، الذي يتألف من ضعف الدخل والافتقار إلى عناصر التنمية البشرية والإقصاء الاجتماعي. وكل شخص ينتمي إلى هذه الفئة إما أنه يعاني جميع أشكال الحرمان هذه أو يعاني أحد أشكاله بقسوة بالغة. ويمكن حل ذلك بتنفيذ حد أدنى من بعض الحقوق المعترف بها في العهدين الدوليين. وعلى جميع الدول أن تتحمل تكلفة أعمال هذه الحقوق، من حيث الموارد وما يلزم إدخاله من تغييرات على نظمها القانونية والمؤسسية، باهتمام يفوق اهتمامها بأي مطالب أخرى واتخاذ جميع الخطوات اللازمة، عن طريق التعاون الدولي، لمساعدة أي دولة على بذل كل ما في وسعها لاستئصال أسباب الفقر المدقع.

أولاً - القيمة المضافة تبعاً لمختلف مفاهيم التنمية

١١ - أصبح مفهوم الفقر المدقع مألوفاً بشدة في السنوات الأخيرة في الكتابات التي تتناول موضوع التنمية والسياسات الدولية. ويبدو في معظم حديث التنمية أن استئصال شأفة الفقر المدقع يحظى بقبول عالمي بوصفه هدف جميع السياسات الوطنية والدولية للسلطات الحكومية والوكالات الدولية كافة. ففي عالم اليوم الذي يتسم بالرفاهية والنمو والتقدم التكنولوجي، يعتبر الفقر المدقع امتهاً للأخلاق العالمية، خاصة وأن إعادة توزيع كمية بسيطة من الثروة والدخل العالميين خليقة بالقضاء على هذا الفقر. ولو كان العالم أكثر عقلانية بقليل وكانت الحكومات المسيطرة على مختلف الأمم أكثر تعاوناً فيما بينها ولو بقليل وأكثر استعداداً لتنسيق إجراءاتها، لاستطاعت بالفعل إزالة ظروف الفقر المدقع من على وجه الأرض^(١).

١٢ - وعلى الرغم من كل ذلك، لا يزال الفقر، لا سيما الفقر المدقع، يورق العالم. فما الذي يمكن عمله لتغيير هذا الوضع؟ وكيف يمكن إقناع جهات صنع القرار ورسم السياسة بأن تعمل فعلاً على تحقيق هذا الهدف الأخلاقي الأساسي، هدف إزالة الفقر، الذي يبدو أنها قبلت به، على الأقل فيما يصدر عنها من تصريحات وإعلانات؟ وفي محاولة للإجابة على هذه الأسئلة، كان هذا العرض لمفهوم الفقر المدقع من منظور حقوق الإنسان.

١٣ - وهناك أساليب مختلفة عديدة لتعريف الفقر المدقع لكن التعريف الذي استعمله هذا الخبير المستقل في تقريره الأول بني على التعريف السابق ومؤداه أن الفقر المدقع هو انعدام الأمن من أساسه. ويزاوج هذا التعريف بين مفاهيم ضعف الدخل والافتقار إلى عناصر التنمية البشرية والإقصاء الاجتماعي. ويمكن التدليل على أن من الأنسب اعتبار هذا التعريف إنكاراً أو انتهاكاً لحقوق الإنسان، ما يدعو كل فعاليات المجتمع الوطني والمجتمع

الدولي إلى اتخاذ الإجراءات السياسية اللازمة للقضاء الفعلي على جميع أشكال الفقر المدقع. ثم إن تعريف الفقر المدقع بهذا الشكل يضيف قيمة متميزة إلى مفهوم الفقر على النحو الذي تناوله الكتابات. فالفقر المدقع ليس مجرد مسألة حدة الفقر أو شدته؛ إنه مفهوم يضيف إلى التداعيات السياسية تداعيات لا يشملها كلياً المفهوم المألوف للفقر.

١٤- وفي أدب اقتصاديات التنمية، ظهرت فكرة القضاء على الفقر باعتباره هدفاً أساسياً لسياسة التنمية، وبهذه الصورة كانت الفكرة إضافة جديدة لمفهوم التنمية السائد. ففي الخمسينات والستينات، كان يُنظر إلى التنمية أساساً بأنها الزيادة في نصيب الفرد من الدخل في البلد. ومع أن علماء الاقتصاد وواضعي السياسات كانوا منذ بدايات الفكر التنموي يعتبرون عملية التنمية وسيلة لتحسين رفاهية الشعب، كان نصيب الفرد من الدخل يعدّ معبراً عن عناصر الرفاهية المختلفة. وبالتالي، كان يُنظر إلى زيادة الدخل باعتبارها مقابلاً لزيادة الرفاهية. وكثيراً ما كان الدخل يعتبر متغيراً جوهرياً وهدفاً في حد ذاته، وهو متغير عملي أساساً يعزز مختلف عناصر الرفاهية مثل تيسر الغذاء والصحة والتعليم والسكن اللائق. وكانت سياسات التنمية توضع لتحقيق الهدف الأهم، هدف بلوغ أعلى نسبة من النمو في الناتج المحلي الإجمالي أو الدخل القومي. وكان يُنظر إلى نمو السكان بأنه عامل خارجي أساساً لا يتوقف على السياسات الاقتصادية.

١٥- وصحيح أن استمرار النمو في الدخل الفردي شرط أساسي لتحسين جميع مكونات الرفاهية، لكنه ليس كافياً، لا سيما إذا كانت بعض العناصر مثل التمتع بالصحة أو التعليم الجيد تعتبر أهم أو أعجل من غيرها. وسياسة تحقيق أعلى نسبة من الزيادة في الدخل لا تأخذ في الاعتبار مشكلة توزيع الدخل أو تخصيص الموارد للمجالات التي قد يكون مرغوباً فيها من الناحية الاجتماعية بشكل يفوق قيمتها السوقية. ففوائد التعليم الابتدائي، على سبيل المثال، لا سيما في المناطق الريفية، قد تكون أعلى بكثير في قيمتها الاجتماعية عن القيمة التي يكون الناس المستفيدون من التعليم على استعداد لدفع ثمنها. وعليه، فإن درجة التوسع في نطاق التعليم الابتدائي أو زيادة أجور معلمي الابتدائي تكون أقل بكثير في اقتصاد السوق حتى مع الزيادة الكبيرة في نمو الدخل، أقل مما يكون مستصوباً في الغالب بحسب التقييم الاجتماعي. ومن الضروري اعتماد سياسات محددة فيما يخص التدخل في السوق لإعادة تخصيص الموارد أو توزيع الدخل، ولو في اقتصاد سريع النمو. ولا يكفي اتباع سياسة لتحقيق أقصى نسبة من النمو في الدخل لكي يتحقق أقصى قدر ممكن من رفاهية البشر.

١٦- فلسنين عدة، لا سيما في الستينات والسبعينات، حصلت استجابة لهذا الشاغل المتعلق بعناصر الرفاهية، الذي لم يكن بالوسع تلبية زيادة النمو في الناتج المحلي الإجمالي. وأخذت الاستجابة شكل صرف للموارد وفق أهداف محددة وتوفير السلع والخدمات سعياً إلى تكييف بنية الأنشطة الاقتصادية مع مجموع الطلب والعرض، تعزيزاً لسياسة تحقيق أقصى نسبة ممكنة من النمو الاقتصادي. وكان "برنامج الحد الأدنى من الاحتياجات" التابع للبنك الدولي أو "مرفق التكيف الهيكلي" التابع لصندوق النقد الدولي نموذجين للسياسات التي كان لا يزال يُنظر فيها إلى التنمية الاقتصادية باعتبارها حصيلة النمو في الناتج المحلي الإجمالي، مع توافر سياسات تكميلية هادفة تستند إليها، دون التحول عن إمكانات النمو الطويلة الأجل.

١٧- ولم يتحول نمو الدخل عن دوره بوصفه هدفاً معبراً عن التنمية إلى دور مكمل بوصفه أداة لتعزيز التنمية إلا مع ظهور كتابات التنمية البشرية. وأخذ يُنظر إلى تحسن الرفاهية باعتباره تنمية بشرية، تقاس بإنجازات تتعلق بحصول جميع الناس على تسهيلات وخدمات أساسية معينة توفر لهم، مثل الغذاء والصحة والتعليم وراحة النساء

والأطفال، فضلاً عن الضمان الاجتماعي. ووضعت مؤشرات للتعبير عن مختلف عناصر التنمية البشرية، ثم كان "تقرير التنمية البشرية"، الذي بدأ يصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وينشر هذا التقرير بيانات تتعلق بتلك المؤشرات في جميع بلدان العالم، مع تصنيفها حسب طور التنمية البشرية وتحويلها إلى متوسطات. وكان على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعلى غيره من الوكالات الوطنية والدولية لاحقاً، لدى القيام بهذه الأنشطة، أن تنتقي ما تراه من عناصر الرفاهية، وكذا المتغيرات التي تمثلها، بحسب توافر وجودة البيانات المستقاة من شتى البلدان. فعلى سبيل المثال، استعمل متوسط العمر المتوقع ومعدل وفيات الأطفال تعبيراً عن مدى تحسن الصحة؛ واستعمل معدلاً لمعرفة القراءة والكتابة والتسرب من المدرسة تعبيراً عن التعليم. وبالمثل، استعملت متغيرات أخرى لتمثيل مختلف عناصر التنمية البشرية لشتى البلدان.

١٨- وعند وضع مؤشر التنمية البشرية، استمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في استعمال الدخل مؤشراً لجميع عناصر الرفاهية التي لا يمكن أن يحتويها أي مؤشر محدد بذاته انطلاقاً من البيانات المتاحة عن البلد. وأشير بوضوح إلى استعمال الدخل لأغراض التيسير وكبديل لمتغيرات أساسية أخرى، هي العناصر المكونة للرفاهية. ولم يكن دور الدخل هدفاً في حد ذاته؛ فهو لا يعدو أن يكون معبراً عن العناصر المكونة للرفاهية ووسيلة أو أداة واحدة لا أكثر لتحقيق الرفاهية.

١٩- إن تصور التنمية الاقتصادية بوصفها تنمية بشرية بهذا المعنى هو ما أضاف قيمة إلى الكتابات المبكرة عن التنمية. وكان على السياسة المطلوب اعتمادها لتعزيز التنمية الاقتصادية بوصفها تنمية بشرية أن تكون مختلفة إلى حد بعيد عن السياسات الرامية إلى تحقيق أقصى قدر ممكن من النمو في الناتج المحلي الإجمالي. فوجب تكييفها، أي تكييف السياسات، وفق مقتضيات قطاعات محددة، مثل زيادة متوسط العمر المتوقع، وتوفير التغذية، وتقليل معدل وفيات الأطفال، وتوسيع نطاق معرفة القراءة والكتابة، والتعليم الابتدائي، والحرص على عدم تناقص القيد في المدارس، وما إلى ذلك. وكل هذا يتطلب إنشاء مؤسسات معينة وضمان المشاركة في التنمية الشعبية، ما يقتضي إدخال تغييرات جوهرية على نظم مختلف البلدان وبنيتها التحتية والأنشطة والمؤسسات الاقتصادية. وتختلف هذه السياسات اختلافاً كبيراً عن السياسات التي تهتم بزيادة معدل النمو الاقتصادي مثل زيادة معدل الادخار واجتذاب المدخرات الأجنبية لتكميل المدخرات المحلية، وزيادة المعدل المحلي للاستثمار، واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتطوير التكنولوجيا. وعلى مدى فترة من الزمن، انصب التركيز على تحرير قوى السوق وفتح التجارة والاستثمار الأجنبيين للسماح للمنافسة بأداء دورها كاملاً، وزيادة كفاءة الإنتاج والنمو الاقتصادي.

٢٠- ومع أن سياسات تعزيز التنمية البشرية تختلف كثيراً عن السياسات الرامية إلى زيادة النمو الاقتصادي، فإنها لا تتعارض بالضرورة إحداها مع الأخرى. فتمو الدخل يؤدي دوراً مساعداً كبيراً في تعزيز مختلف عناصر التنمية البشرية، إذ إنها كلها تقتضي زيادة توافر بعض السلع والخدمات ذات الصلة مع زيادة إمكانية الحصول عليها على نطاق واسع وعلى قدم المساواة. وتيسر الزيادة في الرصيد الكلي من الموارد في البلد، في أي وقت، مسألتي توافر السلع والخدمات وكذلك تعزيز الحصول عليها، وإن كان من غير المستحيل تحقيق بعض التحسن في كل منهما عن طريق إعادة توزيع الموارد المتاحة بين مختلف الاستعمالات. وهذه مسألة تجريبية في المقام الأول، ذلك أن أثر المتغير المساعد على الهدف المتوخى يتوقف على السياق الاقتصادي والأسلوب السائد لإدارة الموارد.

ففي بعض الحالات، قد يكون للزيادة في الدخل ولو ضئيلة أثر كبير على الأهداف؛ وفي حالات أخرى، قد لا تحدث الزيادة في الدخل ولو كبيرة أي أثر.

٢١- ومن حيث المبدأ، ليست زيادة الدخل شرطاً ضرورياً أو كافياً لتحقيق الهدف، وكل شيء يتوقف على السياسات الاقتصادية التكميلية. فإذا وُضعت سياسات مناسبة ونفذت، أمكن تحسين نتائج التنمية البشرية عن طريق إعادة تخصيص الموارد المتاحة وتغيير المؤسسات القائمة وإدارة الموارد على مختلف المستويات الاقتصادية. ومن شأن زيادة الدخل أن تيسر تنفيذ هذه السياسات. بل يمكن للسياسات المناسبة وحدها، دون ذلك كله، أن تحقق الهدف في كثير من الحالات بإعادة تخصيص الموارد عند الضرورة.

٢٢- إن نهج التنمية البشرية في مجال التنمية الاقتصادية لا يتزل بنمو الدخل إلى دوره المساعد فحسب باعتباره عنصراً معاوناً لتحسين مختلف مكونات التنمية البشرية، بل يبرز ويؤكد أيضاً دور السياسات الاقتصادية والدور الموازي لمؤسسات صنع القرار، مثل الدولة وسائر السلطات الاعتبارية وغير الاعتبارية. وهذا يختلف إلى حد كبير عن نموذج التنمية القائم على تحقيق أعلى نسبة ممكنة من نمو الدخل بوصف ذلك هدفاً من أهداف التنمية. وفي هذا النموذج، رُئي أن تحرير قوى السوق وفك قيودها تماماً، وطنياً ودولياً، أمران ضروريان كافيان لتحقيق الهدف من خلال المنافسة وزيادة كفاءة تخصيص موارد السوق وفقاً لمبدأ الميزة النسبية.

٢٣- ومن جهة أخرى، ينظر نهج التنمية البشرية أساساً إلى الدور العملي للسوق. ففي معظم الحالات، تحقق حرية قوى السوق عنصرَي الكفاءة والزيادة القصوى في الإنتاج. لكن هناك حالات تفشل فيها السوق عندما يكون التدخل الخارجي، باتباع السياسات المناسبة، أمراً لازماً لتصحيح أوجه الفشل ثم يليه السماح للسوق بأداء دورها بأقصى ما يمكن من الحرية. والحكم على نجاح هذه السياسات لا يكون بمدى حرية الأسواق وإنما بالتحقيق الفعلي لهدف التنمية البشرية، ولا يكون بمدى زيادة قيمة الإنتاج أو الدخل وإنما بمدى تيسير تزايد الدخل لعملية تحقيق التنمية البشرية.

٢٤- بل إن الفرق في منظور كلا النهجين يصبح أشد عندما يصبح القضاء على الفقر هدفاً صريحاً من أهداف التنمية الاقتصادية. فالفقر ينجم عن التفاوت الصارخ في توزيع الدخل وفي عناصر التنمية البشرية. والفقراء، في معظم البلدان، محرومون ليس فقط من مستوى دخل يكفي بصعوبة لسد رمقهم بحد أدنى من أسباب المعيشة الأساسية، بل أيضاً من التعليم والتغذية وطول العمر والصحة والمأوى والتصحيح وما شابه ذلك من عناصر التنمية البشرية الأخرى. ويعني القضاء على الفقر تغيير نمط هذا التوزيع، ما يتطلب دوماً التدخل في السوق وإعادة تخصيص الموارد على نحو يخالف السياسات البسيطة لتعظيم الزيادة في الدخل.

٢٥- ومع أن العديد من البلدان يشهد انخفاضاً في معدلات الفقر مع التزايد السريع في نمو الناتج المحلي الإجمالي، فإن السياسات المراد بها تحقيق هذه الأهداف تختلف اختلافاً شديداً وقد تتعارض أحياناً بعضها مع بعض. فإذا لم يتفاهم توزيع الدخل، أدى النمو في الناتج المحلي الإجمالي، بدرجة أو بأخرى، إلى تقليص عدد الفقراء تدريجياً على مدى فترة من الزمن. ولكن إذا رافق نمو الناتج المحلي الإجمالي تعاظم التفاوت، وهو ما يحدث في كثير من الأحيان لدى تسارع النمو في الدخل بحسب السوق، زادت احتمالات اشتداد الفقر. وفي هذه الحالات، يجب اعتماد برنامج لإعادة توزيع الدخل يكون معداً إعداداً محكماً، ما يتطلب تدخلات في السوق قد

يترتب عليها إما زيادة الإنتاج في القطاعات التي يزيد فيها الدخل الحقيقي للفقراء وإما توفير السلع والخدمات أو الغذاء أو خدمات الصحة أو التصحاح أو المأوى وهو ما يزيد من الاستهلاك الحقيقي للفقراء. ويمكن استعمال الضرائب والإعانات وضبط قنوات الإنتاج والتوزيع لهذا الغرض بما يفيد الفقراء. وبتعبير واضح، فعملية التنمية الاقتصادية التي تجعل من القضاء على الفقر هدفاً رئيسياً ينبغي أن تقوم على سياسة إنمائية عامة لا تكتفي بتسريع النمو الاقتصادي وإنما تتجاوز ذلك إلى التوسل بسياسات معينة لإعادة توزيع الدخل وإعادة هيكلة الإنتاج.

ثانياً- الفقر من منظور حقوق الإنسان

٢٦- لو افترضنا وجود قيمة مضافة متميزة في خطاب التنمية من حيث النظر إلى التنمية الاقتصادية من زاوية التنمية البشرية، وعلى اعتبار أن الهدف الرئيس هو القضاء على الفقر، يكون السؤال التالي هو: ما هي القيمة التي تضيفها معالجة موضوع القضاء على الفقر من منظور حقوق الإنسان؟ ويمكن الإجابة عن هذا السؤال من ناحيتين: (أ) ما هي القيمة المضافة حال معالجة تنفيذ أي هدف من زاوية حقوق الإنسان؛ و(ب) كيف يمكن وصف الفقر بأنه انتهاك لحقوق الإنسان أو حرمان منها وبالتالي وصف القضاء على الفقر في حد ذاته على أنه أحد أهداف حقوق الإنسان.

٢٧- فعندما يُقبل أحد أهداف الترتيبات الاجتماعية على أنه حق من حقوق الإنسان، فإن ذلك يعني أن تنظر جميع فعاليات المجتمع إلى هذا الهدف على أنه واجب ملزم يحل محل جميع الأهداف السياسية الأخرى. ولا يمكن النظر إلى جميع الأهداف الاجتماعية على أنها حقوق إنسان، لذا يجب علينا تطبيق ما يمكن أن نطلق عليه "اختبارات أمارتيا سن" Amartya Sen للشرعية والانسجام^(٢).

٢٨- فيجب أن يكون الهدف الاجتماعي على درجة كافية من الأهمية بحيث تتألف منه القواعد الأساسية للمجتمع بوصفها معايير للإنجاز وبحيث يصبح أعمال هذه المعايير مصدراً لشرعية تصرف جميع الفعاليات والسلطات، لا سيما الدولة. كما ينبغي أن يكون الهدف "منسجماً" بحيث يمكن تحديد الالتزامات أو الواجبات التي يتعين القيام بها وفعاليات المجتمع التي يتعين عليها تنفيذ ذلك. فإن اجتازت الأهداف هذه الاختبارات واعترف بها المجتمع وفق أصول عملية إرساء المعايير، كان على جميع أعضاء المجتمع الاضطلاع بواجباتهم المحددة. وقد يكون هناك العديد من الأهداف الاجتماعية المختلفة، لكن واجب أعمال حقوق الإنسان يعلو على سائر الأهداف. ويكون على فعاليات المجتمع الوفاء بما عليها من التزامات، فإن لم تضطلع إحداها بالواجبات المقررة، تحركت آلية اللوم والعقوبة، بما يؤدي إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية أو تعويضية مناسبة. وإذا صارت الواجبات جزءاً من النظام القانوني المحلي، اتخذت هذه الآلية طابعاً قانونياً وآل الأمر إلى المحاكم. وإذا صارت الحقوق محل اعتراف القانون الدولي لحقوق الإنسان، صار على الدول أطراف المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التزام بأداء الواجبات.

٢٩- وكما ذكر سابقاً، يكون على جميع فعاليات المجتمع القيام بواجبات محددة، غير أن المسؤولية الأولى تقع على سلطات الدولة. فيكون من واجب سلطات الدولة اتخاذ إجراءات مناسبة لتنفيذ الحقوق إما بالتصرف المباشر أو من خلال تنفيذ القواعد والإجراءات وسن القوانين لحمل الفعاليات الأخرى على اتخاذ إجراءات ملائمة. وإضافة إلى سلطات الدولة، يكون على جميع الدول الأخرى وأعضاء المجتمع الدولي الذين يعترفون بحقوق الإنسان التعاون فيما بينهم واتخاذ ما يرونه ضرورياً لأعمال الحقوق في جميع البلدان الأعضاء في هذا المجتمع. وعادة ما

تقدم الدول الأخرى والمؤسسات الدولية المساعدة وتتخذ إجراءات تكميلية لمساعدة سلطات الدولة على أعمال حقوق مواطنيها. وفي بعض الحالات، ووفق إجراءات مناسبة، قد تحمل دول أخرى أعضاء في المجتمع الدولي محل سلطات الدولة القومية لمساعدة مواطني هذه الدولة مباشرة في الحصول على حقوقهم. ويحدث ذلك عندما تتعاضد الدولة القومية عن الوفاء بالتزاماتها أو تتصرف ضد مواطنيها.

٣٠- وانطلاقاً مما ورد أعلاه من حيث الاعتراف بالهدف الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان، ينبغي أن يكون من الواضح مدى أهمية المضي قدماً للتخفيف من وطأة الفقر، هذا إذا أمكن بالشكل المناسب اعتبار الفقر انتهاكاً لحقوق الإنسان. وفي هذه الحالة، قد يكون التخفيف من حدة الفقر بمثابة تدرك لذلك الانتهاك وإعمال لتلك الحقوق. وهنا، أولاً، يكون على سلطات الدولة في البلدان التي يوجد فيه فقراء وضع وتنفيذ سياسات مناسبة للقضاء على الفقر. وثانياً، فمن بين جميع الأهداف السياسية البديلة، ينبغي أن يتصدر القضاء على الفقر قائمة الأولويات. وثالثاً، ينبغي أن يتعاون المجتمع الدولي والدول المانحة والمؤسسات الدولية والمؤسسات المتعددة الأطراف والشركات المتعددة الجنسيات على تمكين الدول القومية من تنفيذ برامج لمكافحة الفقر.

٣١- والواقع أن الالتزامات التي تستتبعها حقوق الإنسان، الحقوق التي يعد الحرمان منها فقراً هي، التي تغير طبيعة خطاب التنمية الاقتصادية، ما يجعل من القضاء على الفقر هدفاً رئيسياً. ولما كانت جميع فعاليات المجتمع تتحمل واجب المساعدة على تحقيق هذا الهدف بوصفه حقاً من حقوق الإنسان، كان لسلطات الدولة، بوصفها أول من تقع عليه المسؤولية، أن تستنفر، بصورة شرعية كأقصى ما تكون الشرعية، جميع هذه الأطراف أو جلّها للإسهام والمشاركة بصورة فعالة، وكان لها أن تضع السياسات المناسبة في مجال الإعانات الضريبية والإنفاق. ونادراً جداً ما يكون بوسع سلطات الدولة أن تدفع بالعجز أو عدم القدرة على تطبيق تلك السياسات، ذلك أن بإمكانها سنّ القوانين ووضع القواعد والإجراءات الملزمة لجميع أفراد المجتمع. وبإمكانها إشراك المنظمات الشعبية ووضع برامج إنمائية تقوم على المشاركة لها حظوظ أوفر من النجاح إذا قورنت بالسياسات الموجهة من أعلى إلى أسفل والمدارة بطريقة بيروقراطية. ففي معظم البلدان الفقيرة، بإمكان المرء دائماً أن يجد بعض برامج مكافحة الفقر القابلة للتنفيذ. ولكن ما ينقص تلك البلدان التي لا تنفذ فيها البرامج، إنما هو توافر الإرادة السياسية لسلطات الدولة والقدرة على إشراك مختلف الوكالات والناس في التنمية القاعدية القائمة على المشاركة.

٣٢- إن تشخيص التزامات حقوق الإنسان بما يجعلها تعلو على سائر الالتزامات الخاصة بالسياسات الاجتماعية، ويعطيها الأولوية على جميع الإجراءات السياسية، يعني أن يكون بوسع السلطات تحمل آثار المقايضات التي تجري بين مختلف أصحاب المصلحة الذين يستفيدون من جميع إجراءاتها.

٣٣- ونظراً لمحدودية الموارد في أي وقت، فإن العمل على إنجاز هدف ما يعني نقصاً في إنجاز الأهداف الأخرى، وبالتالي عدم رضا بعض مجموعات الضغط أو الفئات التي تضغط في اتجاه أهداف أخرى. ثم إن تكلفة الموارد ليست بالضرورة هي التي تمنع من إيلاء الأولوية للقضاء على الفقر بالمقارنة بمختلف أهداف الدولة الأخرى. وعلى ضوء تكلفة الموارد وجهود إنجاز معظم أهداف الدولة العصرية، بما فيها ما يتعلق بالجيش والأمن الداخلي ودعم البيروقراطية المتضخمة على جميع المستويات، فضلاً عن خدمة مجموعات الضغط الخاصة، يعد الإنفاق على التخفيف من حدة الفقر بسيطاً جداً في كثير من الأحيان، ونادراً ما يكون فوق إمكانات البلد. ومن شأن قوة مجموعات الضغط السياسية، التي تدعم أهدافاً مختلفة، تقرير الأولويات السياسية للدول. وبناءً عليه، فإن وضع

القضاء على الفقر على قمة الأولويات يعد النتيجة المباشرة لاعتراف الدولة بحقوق الإنسان واعتبار الفقر حرماناً من هذه الحقوق. والقبول بالقضاء على الفقر على أنه هدف من أهداف حقوق الإنسان يوفر الأساس لإعادة ترتيب الأولويات وتسوية المقايضات التي تجري بين مختلف أصحاب المصلحة. ويقتضي السماح بالتنفيذ الفعال لسياسة القضاء على الفقر، باستعمال الموارد المطلوبة، أيّاً كانت، توافقاً اجتماعياً، سواء جاء التوافق من الداخل أو من الخارج جراء عضوية الدولة في المجتمع الدولي الذي يقبل بقانون حقوق الإنسان.

٣٤- إن التزام الدول الأطراف بتنفيذ برامج القضاء على الفقر من منظور حقوق الإنسان يغير طبيعة مشاركة الدولة في الترتيبات الاقتصادية والاجتماعية وقد تدخل الدولة حيثما يقتضي الأمر. ففي نظام تسوده حقوق الإنسان، تكون الدول معرضة للرصد والمراجعة المستمرة من قِبَل المجتمع المدني ومؤسسات حقوق الإنسان. وهذا يعني أن جميع الأطراف المعنية يجب أن ترسخ تدخل الدولة ضمن آلية تكفل المشاركة وتكون الدولة محلّ مساءلة عن جميع أفعالها. إن دور الدولة هذا يختلف عن دورها الموجه التقليدي. وتقوم الدولة بدورها بوصفها طرفاً في الترتيبات الاجتماعية القائمة على حقوق الإنسان، على قدم المساواة مع المجتمع المدني والمنظمات الشعبية.

٣٥- ومن شأن التزام المجتمع الدولي بالتعاون على تيسير أعمال حقوق الإنسان تعزيز قضية التعامل مع القضاء على الفقر بوصفه هدفاً من أهداف حقوق الإنسان، إذ يزيد بوضوح إمكانية تنفيذ سياسات القضاء على الفقر. وإذا كانت هذه السياسات ممكنة من الناحية التقنية، ولا مانع أن تكون كذلك في الغالب الأعم، فإن السبب الوحيد لعدم تنفيذها هو أن تكون مجموعات المصالح المهيمنة في البلد غير راغبة في التضحية بمصالحها بأي قدر ولو متواضع، نتيجة إعادة توزيع الموارد لتلبية احتياجات الأولوية المعطاة لسياسات القضاء على الفقر. والمجتمع الدولي، بتقديمه المساعدة ووضع قواعد مؤاتية للعبة التجارة والمعاملات المالية، يمكنه تخفيف عبء التكيف مع سياسات الدولة. إن ذلك قد يكفي أحياناً كثيرة لتنفيذ سياسات القضاء على الفقر تنفيذاً كاملاً إذا بذلت الدول الأطراف المعنية قصارى جهدها لهذا الغرض.

٣٦- ويتوقع أن تؤدي كل هذه النقاشات إلى إثبات القيمة المضافة نتيجة التعامل مع الهدف الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان وزيادة إمكانية تحقيق هذا الهدف من خلال تنفيذ الالتزامات التي ينطوي عليها ذلك الحق. والسؤال التالي الذي يحتاج إلى إجابة الآن هو كيف يمكن وصف الفقر بأنه حرمان من حقوق الإنسان، أو اعتبار التخفيف من وطأة الفقر تنفيذاً لأهداف حقوق الإنسان.

٣٧- ويمكن إقامة الدليل على الأساس النظري لهذه المقولة، دون صعوبة تذكر، إذا أخذنا بالنهج الذي يقول به "أمارتيا سن" إزاء القدرة، وهو نهج يوضح فكرة التنمية البشرية. فأمارتيا سن يرى أن التنمية هي أساساً توسيع لنطاق القدرة، وتعني القدرة تمكّن الشخص من العيش بحرية، أو هي كما يقول أمارتيا سن "فرصة لتحقيق مزاولات قيمة بين الوظائف البشرية: ما يستطيع الشخص أن يفعله وما يستطيع هو أن يكون" (٣). وتمثل مؤشرات التنمية البشرية جوانب مختلفة لتلك القدرة، مثل حرية الحصول على الغذاء الكافي والتغذية الجيدة وحرية التمتع بالصحة والتعليم والسكن اللائق.

٣٨- وعندما يُنظر إلى التنمية بأنها تنمية بشرية أو توسيع لنطاق القدرة، توصف أهدافها من زاوية الحريات، التي هي أهداف يقبل بها الجميع باعتبارها قيماً مرغوباً فيها شبيهة بحقوق الإنسان. بيد أن ذلك لا يجعل من

أهداف التنمية معادلاً لحقوق الإنسان، بصورة تلقائية. فهناك عدد من الخطوات تسبق ارتقاء هذه "الحريات" إلى درجة "الحقوق". وكما قال سن، فإن "الحقوق تنطوي على مطالبات (أي مطالبة الآخرين الذين هم في وضع يسمح لهم بتغيير الأشياء)" و"الحريات هي في المقام الأول خصائص تصف ظروف الأشخاص"^(٤). وعلى المجتمع أن يعترف بتمتع أفراد بحريات معينة، بوصفها قيمة أساسية أو معياراً أساسياً، تربطهم بلحمة المجتمع ويطالبون بها بوصفها "حقوقاً". وينبغي لهذه الحريات أن تشمل الجميع ويتساوى الكل في التمتع بها دون تمييز. ويجب، كما أسلفنا، أن تستوفي معياري "الشرعية" و"الانسجام"، ويتعين المطالبة بها وفق الإجراءات "الواجبة"، من خلال عملية مقبولة لـ "وضع المعايير".

٣٩- وكثيراً ما يوصف الفقر في أدب التنمية البشرية بأنه انعدام القدرة أو العجز عن التحرر من الجوع وسوء التغذية والاعتلال الصحي والأمية والجهل. وهذا الحرمان من القدرة يمكن أن يفضي إلى ظروف تمس بشدة "كرامة" الناس الذين يعانون الحرمان. وتشبه ظروف فقدان الكرامة الإنسانية ظروف انعدام حقوق الإنسان لكنهما ليسا شيئاً واحداً. فإذا أُعملت حقوق الإنسان، لا يفقد الناس كرامتهم. ولكن حتى عند توافر الكرامة، لا يستطيع المرء أن يزعم أن حقوق الإنسان قد توافرت له. وحتى عند اعتبار الفقر انعداماً للقدرة أو غياباً لأشكال عدة من الحرية، فإنه لا يمكن مساواة ذلك بظروف انعدام حقوق الإنسان.

٤٠- ولكي توصف الحريات التي تنكر في إطار الفقر باعتبارها ظروفاً من الحرمان من حقوق الإنسان، يجب المماثلة بينها وبين الحريات التي يطلبها المرء بوصفها حقوقاً للإنسان. وحقوق الإنسان التي تعتبر بمثابة مطالب أخلاقية أو استحقاقات معنوية للعيش عيشاً كريماً يمكن أن تذهب بنا بعيداً بعض الشيء للمطالبة باتخاذ إجراءات مناسبة في المجتمع من أجل حل مشاكل الفقر. فالامتناع المعنوي والنقد العام وتعبئة المجتمع المدني عوامل كثيراً ما تفرض ضغوطاً كافية على سلطات المجتمع صانعة القرار لكي تتخذ الإجراءات المناسبة. لكن الحديث عن وجود "التزامات قانونية" هنا يفترض الموازنة بين الفقر وغياب أو الحرمان من حقوق الإنسان المُعترف بها "قانوناً" من خلال القوانين الدولية لحقوق الإنسان أو التشريعات المحلية.

٤١- ويحدث أنه يمكن اعتبار أعمال معظم حقوق الإنسان التي اعترفت بها القوانين الدولية لحقوق الإنسان من خلال العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أساس العيش دون فقر. فإن أُعملت هذه الحقوق، مثل الحق في الغذاء والصحة والتعليم وتحقيق مستوى معيشي لائق، يكون من الصعب تصور بقاء المجتمع في حالة من الفقر. وهذا لا يعني أنه يجب تعريف الفقر بأنه انعدام حقوق الإنسان، لأن هذين المفهومين غير متساويين. فإذا أُعملت الحقوق، ربما اختفى الفقر، ولكن حتى عند غياب الفقر في المجتمع، قد يكون ثمة انتهاك أو إنكار لبعض حقوق الإنسان. وما دام صحيحاً أن أعمال حقوق الإنسان المُعترف بها يقضي على ظروف الفقر، يمكن للمجتمع أن يركز على برنامج ما للتخفيف من حدة الفقر من جهة أعمال حقوق الإنسان. بل قد لا يكون من الضروري التشديد بالدرجة نفسها على أعمال جميع الحقوق. فإن أُعملت جميع الحقوق، لن يكون هناك فقر. لكن من الممكن أيضاً، إن لم تعمل جميع الحقوق وإنما بعضها، أن تخف ظروف الفقر.

٤٢- وبالتالي، يمكن لوضع برنامج فعال للتخفيف من وطأة الفقر في بلد ما أن يبنى على سياسة لإعمال حقوق الإنسان كما يعترف بها العهدان في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وأهم ميزة لهذا النهج، كما ذكر

سابقاً، هي أنه يمكن الاحتجاج بمفهوم الالتزامات. فإذا كان بالإمكان وضع برنامج لإعمال حقوق الإنسان، لا سيما إذا كانت له نتائج مباشرة من حيث القضاء على الفقر، بطريقة تجعله ممكناً من الناحية التقنية ويمكن أن يتحدد بشأنه كل من مسؤوليات من تقع على عاتقهم الواجبات وطبيعة تلك الواجبات، فإنه يمكن تطبيقه بما يتفق والالتزامات حقوق الإنسان. والدول الأطراف هي أول من يقع على عاتقها الواجب، واجب وضع البرامج، وعليها دفع الفعاليات الأخرى إلى القيام بما يلزم لتنفيذ البرامج، مستعينة بالحوافز الإيجابية والحوافز السلبية والقوانين والإجراءات وكذا بتغيير المؤسسات. وتكون الدول هي أيضاً مسؤولة مباشرة عن تنفيذ تلك البرامج. كما ينبغي للمجتمع الدولي للدول الأخرى، وللجهات المانحة والوكالات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات، أن تتحمل مسؤوليتها فتقوم بكل ما يلزم لتعزيز أعمال هذه الحقوق إما مباشرة، أو في الغالب بالتعاون مع الدول الأطراف.

٤٣- ومن المشروع طرح السؤال التالي: على الرغم من قبول الجميع تقريباً بالعهدتين الدوليين المشار إليهما آنفاً، لماذا لم توضع برامج تتماشى مع الاتجاه نحو القضاء على الفقر من على وجه الأرض؟ ومن الصعب الدفع بأن برامج التخفيف من حدة الفقر لم تنجح لأنه لا يمكن أصلاً وضع برامج مناسبة أو لأن البرامج غير ممكنة من الناحية التقنية. وأياً كانت ظروف السوق الدولية في السنوات السابقة، فقد بلغ العالم مرحلة من التنمية والتوسع في الموارد بحيث لم يعد بالإمكان اعتبار التخفيف من حدة الفقر صعباً أو فوق طاقة معظم البلدان. والسبب الوحيد في أن هذا النوع من البرامج لم يعتمد هو أن البلدان لم تظهر إرادة سياسية لاعتمادها أو أنها لم تقبل "الالتزامات" التي كانت ستترتب على اعترافها القانوني بحقوق الإنسان ذات الصلة.

٤٤- ويمكن تقديم العديد من الأسباب لهذا الوضع. أولاً، ليس للعهدتين الدوليين، على النحو الذي وضع به، آليات مناسبة لإنفاذ الالتزامات ذات الصلة. فهما ليسا "مشمولين باختصاص المحاكم" ولا يمكن للهيئات التعاقدية تطبيق هذه الالتزامات على الدول التي ترفض تنفيذ أحكام المعاهدات. وقليلة جداً هي الدول التي أدمنت العهدتين، حتى بعد التصديق عليهما رسمياً، في نظمها القانونية المحلية أو اتخذت خطوات لتنفيذهما من خلال آليات بديلة من الضوابط والتوازنات.

٤٥- وثانياً، لم تصدق بعض الدول المانحة الرئيسية تماماً على هذين العهدتين أو أنها حتى عندما تعترف رسمياً بتلك الحقوق لا تقبل جميع الالتزامات ذات الصلة. وترغم هذه الدول أحياناً أن بعض هذه الحقوق ليست محددة بدقة ومن المفترض أنها ستعمل تدريجياً بسبب القيود على الموارد، وأنها أيضاً، أي الحقوق، لا تقرر التزامات واضحة.

٤٦- وثالثاً، هناك مشاكل تعترض إرساء الأسس في البلدان لتكوين الإرادة السياسية اللازمة للاعتراف بالالتزامات الناجمة عن القوانين الدولية لحقوق الإنسان وتنفيذ هذه الالتزامات. وهناك ثلاثة مصادر رئيسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان والالتزامات المصاحبة. أولاً، المعاهدات الدولية التي لها أساليبها الخاصة لرصد المعاهدات. وثانياً، مبادئ القانون العامة التي يقبلها المجتمع بوصفها قيماً أساسية تحافظ على لحة المجتمع. وبالتالي، فإن الالتزامات الناجمة عن هذه المبادئ تُقبل باعتبارها ملزمة لجميع أعضاء المجتمع، حتى إن لم تكن هناك معاهدة دولية أو قانون دولي يعترف بهذه الالتزامات أو يبينها صراحة. والمصدر الثالث هو ما يعرف بالقانون الدولي العرفي وهو عبارة عن قواعد قانونية أصبحت مقبولة على نطاق واسع باعتبارها ملزمة قانوناً في الواقع ومن خلال

التعهدات التي تقطعها الحكومات. وهذه القواعد تصبح ملزمة للحكومات وتكتسب قوة القانون الدولي حتى لو لم تكن مدونة في معاهدة.

٤٧- ومع أن الأوساط الدولية المعنية بحقوق الإنسان حاولت مراراً وتكراراً الاحتكام إلى مصادر القانون الدولي هذه من أجل الاعتراف بهذه الحقوق وما يقابلها من التزامات، لا سيما تلك المتعلقة بالقضاء على ظروف الفقر في العالم، فإن معظم الحكومات لم تقبل بذلك. لذا، يمكن طرح مفهوم الفقر المدقع بوصفه مفهوماً من شأنه أن يحظى أكثر بقبول المجتمع الدولي للدول من ناحية الالتزامات التي قد تقضي بالفعل على تلك الظروف والتي قد يُنظر إليها على الأرجح بأنها تتماشى مع معايير حقوق الإنسان.

ثالثاً- مفهوم الفقر المدقع

٤٨- إن القيمة المضافة الكبرى لمفهوم الفقر المدقع بوصفه إنكاراً لحقوق الإنسان أو انتهاكاً لها هي قدرته على تبرير الالتزامات التي تقع جراء هذا المفهوم على عاتق حاملي المسؤولية. لذا، فإنه يجب تعريف الفقر المدقع، مثلما يجب تعريف الفقر، من جهة الحقوق التي يفرضي إنكارها إلى تكوين ظروف الفقر المدقع أو ظروف الفقر. فالفقر المدقع، كما يوحي المصطلح، ينظر إليه بأنه شكل من أشكال الفقر المفرط. وتأتي القيمة المضافة لهذا المفهوم، مفهوم الفقر المدقع، من أن جميع الفعاليات تتحمل مسؤولية أكبر في مجتمع يعترف بحقوق الإنسان. وبتعبير آخر، فمن الممكن الاحتجاج بالالتزامات ذات الصلة بشكل أعم بالتركيز على الفقر المدقع، ذلك أنه يكون من الصعب على حاملي المسؤولية أو من غير اللائق بهم أن يرفضوا التقيد بالالتزامات ذات الصلة.

٤٩- وفي تعريف الفقر، كما ورد في الأفرع السابقة، ومن أجل الاحتجاج بانطباق الواجبات الملزمة قانوناً على حاملي المسؤولية، لا بد من القول بأنه إنكار للحقوق التي سبق أن اعترف بها القانون الدولي لحقوق الإنسان. فبما أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد اعترف قانوناً بمفاهيم مثل الحق في الغذاء والصحة والتعليم والضمان الاجتماعي ومستوى معيشة لائق، وبما أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قد اعترف بالحق في إنشاء الجمعيات والانضمام إليها والإعلام وحرية التعبير وغير ذلك، لا يكون من الصعب تعريف الفقر من ناحية إنكار كل هذه الحقوق. فإذا أُعملت هذه الحقوق، في إطار ترتيب اجتماعي ما، كان من الصعب تصور وجود فقر في المجتمع. وبهذا المعنى، يمكن اعتبار إنكار هذه الحقوق معادلاً لوجود الفقر.

٥٠- وقد لا يتيسر دائماً تجاوز مفهوم الإنكار ثم نقول إن الفقر انتهاك لحقوق الإنسان، ذلك أن غياب تلك الحقوق قد يكون نتيجة ترتيبات اجتماعية قائمة لا يمكن زجر أي طرف معين بشأنها أو اعتباره مسؤولاً عنها. وللذهاب إلى ما هو أبعد من مفهوم الإنكار وادعاء أن الفقر انتهاك لحقوق الإنسان، يجب على المرء تخطي محطات عديدة في سلسلة الحجج. أولاً، يجب تحديد برامج عمل ملموسة من شأنها التخفيف من وطأة الفقر. ثم يجب أن يتبين أنها ليست ممكنة تقنياً فحسب، بل قابلة للتطبيق مؤسسياً أيضاً، مع بعض عمليات الإصلاح المؤسسي والقانوني الثانوية المحددة تحديداً جيداً والمدمومة بالمساعدة الدولية سواء من حيث الموارد أو قواعد المعاملات الدولية وإجراءاتها. وفضلاً عن ذلك، من الضروري تحديد من تقع عليهم المسؤولية وواجباتهم الخاصة، التي إن تم النهوض بها على أكمل وجه، أمكن تنفيذ هذه البرامج. ولن يكون لإسناد مفهوم الانتهاك إلى أولئك الذين تقع

على عاتقهم المسؤولية أي وجاهة إلا إذا كان هؤلاء لم يفعلوا شيئاً لأداء واجباتهم، رغم معرفتهم بما ينبغي عمله من أجل التخفيف من ظروف الفقر. وهذا يعني أن حاملي المسؤولية يفضلون اتباع سياسات أو اهتمامات بديلة يرونها أكثر أهمية من مجرد محاولة التخفيف من الفقر. ومن ثم، فقد لا يكون حاملو المسؤولية مسؤولين مباشرة عن ظروف الفقر وقد لا يكون لديهم أي باعث يمكن اعتباره مشبوهاً من الناحية القانونية، ورغم ذلك يمكن القول بأن هؤلاء ينتهكون التزاماتهم بإعمال الحقوق وبأنه ينبغي بالتالي اعتبارهم مسؤولين عن انتهاكها.

٥١- ثم إن مناقشة الالتزامات الكاملة وغير الكاملة، التي استعملها "أمارتيا سن" بالاحتجاج بمفاهيم "كانت"، يمكن أن تنطبق مباشرة في هذه الحالة. فالدول الأطراف ملزمة تمام الالتزام بإعمال الحقوق التي يمكن أن تخفف من حدة الفقر. فيمكنها وضع البرامج وإعادة تخصيص الموارد بالنقل بين أهداف سياسية بديلة والإعلان عن عدم وفاء أي من فعاليات المجتمع الأخرى بالتزاماتها كاملة، تلك الفعاليات التي يتعين أن تساعد وتفعّل شيئاً إن هي دُعيت إلى إعمال تلك الحقوق. والدول الأطراف يمكنها فرض ضرائب ورسوم واتخاذ إجراءات تنظيمية تقيد تصرفات الأفراد، بما في ذلك سير العمل بالشركات المتعددة الجنسيات داخل حدود الدولة. ويمكنها أيضاً أن تشارك مباشرة في تقديم الخدمات التي تساهم في إعمال تلك الحقوق. وإضافة إلى ذلك، يمكن للدول الأطراف أن تدخل في مفاوضات مع المجتمع الدولي والدول الأخرى والمائنين والدائنين، فضلاً عن التفاوض مع المؤسسات الدولية التي تراقب الأموال والتجارة لمساعدتها على تنفيذ برامجها.

٥٢- وعلى فعاليات المجتمع الدولي التزامات كاملة وأخرى غير كاملة. وتتخذ هذه الفعاليات إجراءات عديدة تؤثر مباشرة في ظروف الفقر، منها إعفاء الأطراف من سداد الديون عندما تكون معسرة تماماً ومنها أيضاً إنفاذ قواعد للملكية الفكرية ترفع تكلفة الأصناف الأساسية التي يحتاجها الفقراء ووضع نظام تجاري غير مؤات لتقدير القيمة الحقيقية المناسبة للسلع التي ينتجها الفقراء. فإن أفضى إجراء ما اتخذته إحدى الفعاليات، مباشرة، إلى تكريس ظروف الفقر، صار عليها التزام كامل بالعدول عنه. وهذا يعني أن على تلك الفعاليات إعادة تنظيم أولوياتها وعليها أن تقبل بإزالة الفقر هدفاً يعلو على سائر الأهداف السياسية. ويتأتى هذا نتيجة الاعتراف بحق ما من حقوق الإنسان. فإن اعترف المجتمع الدولي بأن الفقر إنكار لحقوق الإنسان كان على الفعاليات الدولية عدم التحلل من هذه المسؤولية. لكن هناك أيضاً التزامات غير كاملة، إضافة إلى هذه الالتزامات الكاملة، تقع على عاتق أعضاء المجتمع الدولي، بمعنى أن بإمكانهم اتخاذ إجراءات كل في مجاله، ما قد لا يؤثر كثيراً على ظروف الفقر إن نُظر إليها بمعزل بعضها عن بعض، لكنها قد تحدث أثراً كبيراً إن تم تنسيقها. والدول الأطراف، التي تقع على عاتقها المسؤولية في المقام الأول، وبعض الأطراف الرئيسية في المجتمع الدولي، سواء أكانت مؤسسي بريتون وودز أم المائنين الرئيسيين، قد يتعين عليها في هذه الأحوال وضع وتنفيذ برنامج عمل منسق يحوّل هذه الالتزامات غير الكاملة إلى إجراءات تؤدي مباشرة إلى التخفيف من حدة الفقر.

٥٣- وثمة مشكلة في هذه الصيغ كلها. فحتى لو أمكن القول من الناحية المنطقية بأن تعريف الفقر من ناحية إنكار أو انتهاك حقوق الإنسان يرتب التزامات معينة للوفاء بتلك الحقوق وأن هذه الالتزامات تعزز بالتالي احتمال تنفيذ الدول الأطراف والمجتمع الدولي لتلك السياسات، واجهتنا مشكلة القبول بهذا الأمر في عالم الواقع. ذلك أن المهم هنا هو قبول الدول الأطراف التزاماتها بإعمال الحقوق على أساس أنها ملزمة قانوناً وأخلاقاً. وليس صعباً وضع طرائق لرصد هذه الالتزامات أو إنشاء آليات لزرع من لا ينفذ التزاماته أو تعويض أصحاب الحقوق

الذين لم تُعمل حقوقهم. وليس ضرورياً الاعتماد على القضاء في المحاكم المحلية أو الدولية. وقد تكون هناك هيئات تعاھدية ومنظمات وآليات دولية فضلاً عن المؤسسات المحلية الوطنية المعنية برصد حقوق الإنسان - وكلها يمكن استكمالها بالعمل العام والتعبئة من قبل المنظمات غير الحكومية. بيد أن من الأساسي أن تتوافر لدى الدول الأطراف الرغبة في قبول هذه الواجبات الملزمة لها.

٥٤- وهناك عدة دول لم تصدق بعد بالكامل على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، بل إن الدول التي صدقت لم تدرجها في النظام القانوني المحلي وتعرض نفسها للانتقادات الدولية. ومن الأمثلة على ذلك الموقف الذي اتخذته الولايات المتحدة الأمريكية التي لم تقبل بكون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حقوقاً صحيحة قانوناً.

٥٥- ومن التحليل المفصل لموقف الدول والمؤسسات التي لا تقبل تلك الواجبات الملزمة قانوناً، يتبين لنا أنها لا تنكر، في الحقيقة، أهمية حقوق الإنسان أو قيمة هذه المعايير، ما يضيف المشروعية على المجتمع الوطني. وبعبارة أخرى، فهي لا تنكر أخلاقية هذه المطالب وقد لا تعترض على المطالبة بحقوق الإنسان باعتبارها استحقاقات أخلاقية لكل أفراد المجتمع المتحضرين. وتعلق اعتراضاتها بقبول قانونية هذه الحقوق. وما لم تتمكن الأوساط المعنية بحقوق الإنسان من الرد على هذه الاعتراضات بصورة منهجية، فإن مجرد التمني مهما عظم والنداءات البلاغية إلى جميع الفعاليات، مهما كثرت، لن تؤدي إلى تنفيذ هذه الحقوق. وفي هذه الحالة، فإن القول بأن الفقر إنكار لحقوق الإنسان لن يقدم شيئاً يذكر للتخفيف الفعلي من حدة الفقر.

٥٦- فما هي أهم الاعتراضات على المركز القانوني لهذه الحقوق؟ لقد نوقشت هذه القضايا باستفاضة في أدبيات حقوق الإنسان. ويمكن الإشارة إلى عدد قليل من هذه النقاط تأييداً لما نذهب إليه. أولاً، لم يعد ممكناً الاحتجاج بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي لها صلة مباشرة بظروف الفقر، غير معروفة كما ينبغي. فلغة المعاهدات والمناقشات التي دارت أثناء اعتمادها والتعليقات العامة التي قدمتها الهيئات التعاھدية قد أوضحت طبيعة هذه الحقوق بما يكفي من التفصيل لإظهار التداعيات الكاملة لقبولها. لكن هناك نقطة خلاف بشأن هذه الحقوق تستحق المزيد من النظر. تلك هي مسألة الأعمال التدريجي إذ يقال إن الأعمال التام لبعض جوانب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد يكون مقيداً بحجم الموارد المتاحة وقد تدعو الضرورة إلى إعمالها على مدى فترة من الزمن. وتحقيق أهداف معينة على مدى فترة من الزمن يستتبع التزامات محددة بالنسبة لكل طرف من أطراف المسؤولية. ونظراً إلى الغموض الذي يكتنف تنفيذ أي برنامج، فإن الالتزامات المقترنة بالتنفيذ التدريجي، في الواقع، يقال أحياناً إنها غير دقيقة ومن الصعب الادعاء بها أمام المحاكم.

٥٧- ولعل إحدى الإجابات على هذه الطروحات التمييز بين الحقوق التي ينبغي أن يقبل بها المجتمع باعتبارها واجبة التنفيذ فوراً والحقوق التي يمكن تنفيذها على مدى فترة من الزمن، من خلال سياسات وبرامج مناسبة تحقق أقصى استفادة ممكنة من الموارد المتاحة. وقد اعترف بأن هذه الحقوق حقوق أساسية، في الخطاب الدولي في مجال حقوق الإنسان. وقد تحدث فلاسفة حقوق الإنسان عن "الحقوق الأساسية" مثل الحياة والحرية وأسباب العيش الأساسية والحقوق التي لا يمكن بدونها إعمال الحقوق الأخرى. وإعمال هذه الحقوق لا يعني أنها لا تتطلب موارد؛ والواقع أن جميع الحقوق تقتضي استعمال موارد حتى عندما تكون إجراءات الدولة محدودة بعدم التدخل ومنع أطراف ثالثة من مواصلة أنشطة قد تنتهك هذه الحقوق. والطبيعة الفورية لهذه الالتزامات في إعمال الحقوق

الأساسية مستمدة من الأهمية البالغة التي تكتسبها الحاجة الملحة إلى إعمال هذه الحقوق، لأن هناك توافقاً واسعاً في الآراء في المجتمع لصالح هذه الحقوق. وإنما مشروعية كل من الدول والمجتمع الدولي تتوقف على إعمال هذه الحقوق؛ وكما هي الحال بالنسبة إلى متطلبات الدفاع والقانون والنظام، فإن الدول تنظر إلى إعمال هذه الحقوق بأنه أولى أولويات جميع إجراءاتها.

٥٨- وباختصار، فإذا قبل المجتمع ببعض الأهداف باعتبارها ذات قيمة أساسية لجميع أفراد المجتمع، قبلت الدول الأطراف وسائر الفعاليات بالواجبات المتعلقة بتحقيقها على أساس أنها ملزمة لها. وعندئذ يتوقف نجاح مفهوم الفقر المدقع إلى حد بعيد على صوغ هذه المبادئ على نحو يفضي إلى تطبيقها على الجميع. ومن شأن وصف الفقر المدقع الذي أشار إليه الخبير المستقل بأنه مكون من ضعف الدخل والافتقار إلى التنمية البشرية والإقصاء الاجتماعي أن يستوفي متطلبات هذا التطبيق العام.

٥٩- وفيما يتعلق بالناقشات الدائرة عن طبيعة الفقر، يمكن الدفع بأن الفقر له خصائص جميع عناصر الحرمان الثلاثة: الدخل، والتنمية البشرية، والمشاركة في الأنشطة الاجتماعية. فينبغي النظر إلى العدد الكلي للفقراء في بلد من البلدان بأنه مجموع الفئات الثلاث: ذوو الدخل الضعيف، والمحرومون من عناصر التنمية البشرية، والمستبعدون اجتماعياً. ومن طرق النظر إلى الفقر المدقع اختيار جزء من كل فئة من هذه الفئات على أساس أسوأ ظروف الحرمان. واعتُرف في بعض البلدان بأن الأشخاص الذين يقعون دون منتصف خط الفقر، على النحو المتفق عليه في البلد، أو المحرومين أشد الحرمان من عناصر التنمية البشرية حسب بعض المعايير، وكذلك المستبعدين اجتماعياً، تتوافر فيهم المعايير المطلوب توافرها لاختيار الفئة التي تعاني من الفقر المدقع.

٦٠- وهذه الطريقة في النظر إلى الفقر المدقع تتماشى مع وصف الخبير المستقل له. بيد أن مجموع من يعانون الفقر المدقع يمكن أن يكون كبيراً جداً في كثير من البلدان النامية، وربما اختار المجتمع مجموعة معايير تقلل من عدد الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف الفقر المدقع فيصبح عددهم قليلاً بحيث يمكن إعالتهم دون تكلفة باهظة من الموارد. ولهذا السبب، ناقش الخبير المستقل موضوع الفقر المدقع من ناحية تداخل الفئات الثلاث من الناس الذين يعانون ضعف الدخل، والافتقار إلى عناصر التنمية البشرية، والإقصاء الاجتماعي. وهذا يعني أن من يعاني الفقر المدقع يعاني مزيجاً من فئات الفقر الثلاث جميعها. ومن مزايا هذا التعريف أنه لا يكتفي بجعل عدد الأشخاص المعنيين فئة طيبة في أي بلد، بل إنه يبرز أيضاً وبوضوح حدة الفقر. وعموماً، فإن الأشخاص الذين يعانون الفقر المدقع يكونون عندئذ فئة صغيرة من بين العدد الكلي للأشخاص الذين يعانون جميع أشكال الفقر وتكون حدة ظروف الفقر التي يعيشونها بادية لكل فرد من أفراد المجتمع، ما يدفع هؤلاء الأفراد إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة هذه الظروف.

٦١- وتتوجه النصوص الدينية أو التوصيفات العامة للقيم الاجتماعية، بوضوح، في جميع البلدان، إلى مشاعر جميع فعاليات المجتمع، لا سيما الحكومة وسواها من سلطات الدولة، لاتخاذ الإجراءات اللازمة للتخفيف من أحوال الفقراء. وتتخذ الحكومات والناس عموماً، في معظم المجتمعات، إجراءات للتخفيف من حدة الفقر. وهذا يؤهل إجراءات استئصال شأفة الفقر لتتماشى مع القوانين العرفية.

٦٢- والسبب الرئيسي في أن استئصال الفقر لم يصبح هدفاً عاماً للسياسة الاجتماعية في جميع المجتمعات، حالاً محل سائر الأهداف، كما هي الحال بالنسبة إلى قواعد حقوق الإنسان، هو استحالة الاهتمام بالعدد الكلي من الأشخاص الذين يعانون هذا الفقر. ويحل تعريف الفقر المدقع الوارد في هذا التقرير المشكلة بتقليص مجموع الأشخاص المتأثرين.

٦٣- وهناك مقولة أخرى تؤيد دعوى النظر إلى عدد قليل ممن يعانون الفقر المدقع باعتبارها معادلاً لقاعدة من قواعد حقوق الإنسان. وتلك المقولة هي مبدأ رولس للعدالة الذي يقول بمراعاة راحة أو "حرية" أشد فئات المجتمع ضعفاً. وهذا يتماشى تماماً مع مفهوم الفقر المدقع المشار إليه آنفاً الذي عُرِّف بأنه إنكار للحرية يؤثر في فئة قليلة من السكان. ومعظم المجتمعات، لا سيما الديمقراطيات الغربية، تقبل مبدئياً بمفاهيم العدل هذه. وقد يكون من الممكن بالتالي مناشدة إحساسها بالعدل وإقناعها بقبول الالتزامات المرتبطة بإزالة الفقر المدقع الذي يجعل فئة قليلة من السكان في حالة بالغة من الضعف تعاني فقدان كل الحريات أو حرية التصرف.

٦٤- وإن أمكن تقليص العدد الكلي للأشخاص الذين يعانون ظروف الفقر إلى جزء ضئيل من العدد الإجمالي للأشخاص الذين يعانون هذه الظروف، على ضوء تعريف الفقر المدقع المعتمد في هذا التقرير، فإن حجم تكلفة الموارد يمكن أن يكون محدوداً جداً. فكل الدراسات التي أجراها مؤخراً عن الأهداف الإنمائية للألفية أو استراتيجيات الحد من الفقر البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تشير إلى أن التكلفة الفعلية لإزالة الفقر المدقع ضئيلة جداً. ومن الضروري في معظم الحالات، وبالخصوص حالات الأشخاص الذين يعانون ضعف فرص التنمية البشرية أو الإقصاء الاجتماعي، إدخال تغييرات على القوانين أو المؤسسات المحلية التي لا يلزمها تكاليف كبيرة من حيث الموارد. ولا يمكن بحال الدفاع عن الحجة القائلة إن إزالة الفقر المدقع مكلفة للغاية في عالم اليوم.

٦٥- وباستعراض الحجج التي قدمتها عدة بلدان متقدمة، يتبين أن أهم تحفظ لها على أي التزام مفتوح لا حدود له باستئصال شأفة الفقر هو احتمال ذهاب هذه الجهود سدىً دون تعهد سلطات الدولة نفسها بإزالة الفقر من بلدانها. وهناك بعض المزية في هذا الشاغل. بيد أن التزامات المجتمع الدولي، في إطار حقوق الإنسان، مشروطة باستيفاء التزامات الدول التي تقع عليها المسؤولية الأولى بمقتضى قانون حقوق الإنسان. وهناك بالطبع بعض الحالات التي يكون فيها الفقر ناجماً بصورة مباشرة عن المعاملات الاقتصادية والاجتماعية الدولية، من قبيل الممارسات التجارية غير التزيهة أو أعباء الدين المفرطة أو قواعد الملكية الفكرية، ما يجعل الاحتياجات الأساسية للفقراء باهظة التكلفة. وفي هذه الحالات، يجب على الجهات المانحة والوكالات الدولية أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتصحيح هذه الأوضاع، بصرف النظر عن إجراءات الدول. وفي معظم الحالات الأخرى، تتوقف مساعدة المجتمع الدولي على الخطوات التي تتخذها الدول نفسها.

٦٦- ويقدر فيليب أليستون (Philip Alston) منطق هذه الحجة. فكما قال، "سيكون من الصعب على البلدان الإصرار على أنها ما فتئت تعترض على هذا التطور إن هي استمرت في التأكيد في عدد كبير من السياقات على تعهدها بمساعدة حكومات البلدان النامية على تحقيق أهداف ملموسة يسهل تحقيقها مثل الأهداف الإنمائية للألفية. والالتزام المقابل لذلك لا يتعدى بالطبع الحالات التي يثبت فيها بلد نام أنه بذل قصارى جهده لتلبية الأهداف الإنمائية وعدم تمكنه من ذلك بسبب قلة الموارد المالية. وعند هذه النقطة، يكون له مطلب معقول إزاء البلدان الغنية كمجموعة وتكون الحجة بالتالي أن كل واحد من هذه البلدان يكون ملتزماً على الأقل بضمان

إتاحة المساعدة المطلوبة، سواء من بلد يتصرف بمفرده أو من مجموعة من البلدان متقاربة فكرياً أو من صندوق مؤسسي تعينه تلك البلدان لهذا الغرض^(٥).

٦٧- وفي هذا السياق، يشير أليستون إلى مثال واحد لنهج معين في مجال التعاون الدولي يستند إلى القوانين الدولية لحقوق الإنسان، فيقول إن "من أمثلة هذا النهج الاقتراح الذي طرحه خبير لجنة حقوق الإنسان المستقل السابق المعني بالحقوق في التنمية، أرجون سينغوبتا، حيث يرى سينغوبتا أهمية وضع اتفاقات إنمائية بين البلدان النامية ومجموعة غير محددة، ربما كبيرة، من المانحين الراغبين في ذلك. ومتى نهضت البلدان النامية بالتزاماتها القائمة على مبدأ الحقوق، على أفضل وجه تسمح به قدراتها وإمكاناتها، عملت مجموعة المانحين على تعبئة الموارد اللازمة. ومن ثم، يقترح البلد برنامجاً يلخص ما يجب عمله بوجه عام وما يمكن للبلد نفسه تحقيقه؛ وفي نفس الوقت، تدرس مجموعة الدعم` الالتزامات المحددة وتقرر مدى تقاسم الأعباء فيما بين أعضاء المجتمع الدولي من أجل توفير المساعدة الضرورية. ومن شأن هذا المخطط تمكين البلد النامي، متى وقّى بالتزاماته، من اللجوء إلى استعمال بعض التعهدات الموضوعة تحت الطلب` التي تكون قد قطعت سلفاً وصارت مرهونة بمدى التقدم المطلوب من الحكومة المعنية لإنجازه^(٦).

٦٨- ويمكن الاستعاضة عن الإشارة إلى الأهداف الإنمائية للألفية، فيما اقتبس من كلام فيليب أليستون أعلاه، بأهدافنا المتعلقة بإزالة الفقر المدقع، دونما أي تفريط في وجهة الاستدلال. والواقع أنه بالتركيز على عدد قليل جداً من الناس، مقارنة بجميع فقراء العالم، تزداد كثيراً جاذبية الدعوة إلى حل مشاكل الفقر المدقع. وبعبارة واضحة، إذا قرر المجتمع الدولي أن يتصرف، أمكنه تحقيق ذلك دون مشاكل تذكر.

٦٩- وفي هذا السياق بالذات، يمكن طرح مقترح آخر؛ ذلك أنه ينبغي اعتبار إزالة ظروف الفقر التزاماً "أساسياً" ينبغي تلبينه فوراً وعدم التدرج في تحقيقه. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يكون لإزالة الفقر المدقع نفس مكانة أهداف حقوق الإنسان في معظمها. ويمكن هنا التحكم في تكاليف الموارد، ولا بد أن تكون الدول القومية قادرة على إدخال تغييرات على نظمها القانونية والمؤسسية ويجب أن يكون المجتمع الدولي مستعداً لتعديل قواعد التجارة والدين والمعاملات المالية ومستعداً أيضاً لتقديم المساعدة إلى البلدان التي تضطلع بالتزاماتها الوطنية إزاء القضاء على الفقر المدقع.

رابعاً- الخاتمة

٧٠- ناقش هذا التقرير واجب المجتمع الدولي قبول استئصال شأفة الفقر المدقع بوصفه التزاماً من التزامات حقوق الإنسان. ويجب أن يتماشى تعريف الفقر مع توافق آراء مختلف البلدان المعنية. ويجب أن يولى الاعتبار الأساسي إلى اختيار فئة قليلة من السكان من الواضح والثابت أنها أشد الفئات تعرضاً لجميع أشكال الحرمان. ولما كان الفقر يعرف بأنه حاصل جمع عوامل ضعف الدخل، والافتقار إلى عناصر التنمية البشرية، والإقصاء الاجتماعي، فإن الفقر المدقع يعد شكلاً مفرطاً من أشكال هذا الفقر. وأنسب طريقة لتعريف هذا الشكل هي أنه تداخل بين جميع أشكال الفقر الثلاثة. بيد أنه في بعض البلدان، لا سيما البلدان المتقدمة نسبياً التي قد لا يوجد فيها هذا الشكل الخطير، مشكل ضعف الدخل أو الافتقار إلى عناصر التنمية البشرية، قد تهيمن الفئة التي تعاني الإقصاء الاجتماعي، من حيث العدد، على فئة الأشخاص شديدي الفقر، إضافة إلى ظروف ضعف

الدخل والافتقار إلى التنمية البشرية متى وجدت. والفكرة هي اعتبار الفئة الفقيرة للغاية الفئة التي يكون عددها محدوداً بحيث يرى المجتمع أن حل مشاكلها ليس مستحيلاً. ومتى حددت هذه الفئة، لزم اعتبار إزالة ظروف فقرها المدقع واجباً مناظراً لتنفيذ قواعد حقوق الإنسان. وحتى إن لم تستطع البلدان المعنية ضمان أعمال جميع حقوق الإنسان، فإن الحقوق التي يتسبب إنكارها، مباشرة، في الفقر المدقع ينبغي أن تُعمل فوراً. ومن ثم، ينبغي للمجتمع الدولي وكل الدول الأعضاء أن تفي بالتزام إزالة الفقر المدقع بوصفه عنصراً أساسياً من التزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

Notes

¹ Thomas Pogge has estimated that the cost of lifting all the world's poor above the poverty line would be roughly 1 per cent of the world's GDP, based on data from 2002. Today, with a much larger world GDP, the cost would be even less. See T. Pogge, "World Poverty and Human Rights" in *Ethics & International Affairs*, vol. 19, No. 1 (Spring 2005).

² These terms are based on Amartya Sen's description of human rights in his book, *Development as Freedom* (2000) and were included in my reports as independent expert on the right to development, specifically the first and second reports.

³ A. Sen, "Elements of a theory of human rights", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 32, No. 4, 2004, p. 332.

⁴ Ibid, p. 328.

⁵ P. Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals" in *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3, August 2005, p. 778.

⁶ Ibid, p. 777.
