

Distr.: General
13 August 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والستون

البند ٦٧ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المؤقت المتعلق بمسألة
حقوق الإنسان والفقر المدقع المقدم من ماغдалиنا سيبولفيدا كارمونا، الخبيرة المستقلة المعنية
بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، وذلك وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨.

* A/63/150 و Corr.1.



تقرير الخبرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع

موجز

يقدم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨. وقد أنشئت ولاية الخبرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع بموجب القرار ٢٥/١٩٩٨ الصادر عن لجنة حقوق الإنسان السابقة. وقد أنشئت هذه الولاية بهدف تعزيز الجهود المبذولة على الصعد الدولية والإقليمية والوطنية للحد من الفقر وتخفيف الآثار المترتبة عليه عن طريق حماية حقوق الإنسان وتعزيزها.

وفي الدورة السابعة لمجلس حقوق الإنسان، عينت السيدة ماغدينا سيولفيدا كارمونا خبرة مستقلة معنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع. وبموجب القرار ١١/٨، قام مجلس حقوق الإنسان بتجديد الولاية وإعادة تنشيطها. وفي هذا التقرير، تحدد الخبرة المستقلة المعنية حديثاً الإطار المفاهيمي القائم وبعض الشواغل الأساسية التي ستسترشد بها في الاضطلاع بأنشطتها والتي سينظر فيها خلال فترة ولايتها. كما يعرض هذا التقرير مجموعة أولية مقترحة من الإجراءات. ويقدم الجزءان التمهيديان وصفاً للولاية. أما الجزء الثالث، فيقدم وصفاً للإطار المفاهيمي، بما في ذلك تعريف الفقر المدقع، والعلاقة بين الفقر وحقوق الإنسان، والقيمة المضافة لنهج حقوق الإنسان تجاه الفقر. ويتناول الجزء التالي الشواغل الأساسية التي ستسترشد بها في عملها وأنشطتها خلال فترة ولايتها، بما في ذلك أثر التمييز والاستبعاد الاجتماعي، والتحديات المحددة التي تواجه المرأة والأطفال والمعوقين، والافتقار إلى مشاركة مجدية من جانب الأشخاص الذين يعيشون في فقر، وأثر السياسات العامة على من يعيشون في فقر مدقع، والافتقار إلى الوعي بالفقر بوصفه قضية من قضايا حقوق الإنسان. كما يشير التقرير إلى التعاون مع أصحاب المصلحة والشركاء ذوي الصلة وأنشطة النشر. ويختتم التقرير بإشارة موجزة عن قضايا السياسات العامة التي ستعالجها الخبرة خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

والقضاء على الفقر المدقع ليس مسألة من مسائل عمل الخير ولكنه يعد قضية هامة وملحة من قضايا حقوق الإنسان. ذلك أن الدول تقع عليها التزامات قانونية نحو الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع وهي التزامات ترتبط بكامل نطاق الحقوق المدنية والاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية. ومن منظور حقوق الإنسان، يجب أن تسترشد أية مبادرات تهدف إلى معالجة حالة من يعيشون في فقر بمبادئ المساواة وعدم التمييز والمشاركة والشفافية والمساءلة.

وستواصل الخبرة المستقلة، وفقا لما حدده مجلس حقوق الإنسان، دراسة الصلة بين التمتع بحقوق الإنسان والفقر المدقع، مع إيلاء اهتمام خاص لقضايا التمييز وحالة المرأة والأطفال والمعوقين وغيرهم من الفئات المستضعفة. وستتوخى الاضطلاع بعملها بالتعاون الوثيق مع نطاق عريض من أصحاب المصلحة، مثل الدول والمنظمات الحكومية الدولية، والآليات الإقليمية، والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني. كما ستسعى إلى التعاون مع الشركاء الجدد والاستراتيجيين مثل القطاع الخاص والمنظمات المجتمعية.

المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٦
ثانيا -	ولاية الخبرة المستقلة	٧
ثالثا -	الإطار المفاهيمي: الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع	٩
ألف -	تعريف الفقر	٩
باء -	الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع	١٠
جيم -	القيمة المضافة لاتباع نهج حقوق الإنسان إزاء الفقر المدقع	١١
دال -	اعتماد قواعد ومبادئ حقوق الإنسان عند مكافحة الفقر	١٢
رابعا -	مجالات القلق الأساسية	١٦
ألف -	أثر التمييز والاستبعاد الاجتماعي	١٦
باء -	أثر الفقر المدقع على النساء والأطفال والمعوقين	١٧
جيم -	انعدام المشاركة المحدية من جانب الأشخاص الذين يعيشون في فقر	١٩
دال -	أثر السياسات والمشاريع العامة على من يعيشون في فقر مدقع	٢٠
هاء -	الافتقار إلى الوعي بالفقر بوصفه قضية من قضايا حقوق الإنسان	٢١
خامسا -	التعاون مع أصحاب المصلحة والشركاء ذوي الصلة	٢٤
ألف -	الآليات والهيئات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان	٢٤
باء -	الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية والهيئات الحكومية الدولية الأخرى	٢٥
جيم -	المنظمات المجتمعية والأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع	٢٦
دال -	الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية	٢٦
هاء -	المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان	٢٧
واو -	القطاع الخاص	٢٧

٢٧	 زاي - الإسهام في عمليات محددة
٢٨	 سادسا - أنشطة نشر المعلومات
٢٨	 سابعا - محور التركيز خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ - هج حقوق الإنسان تجاه برامج التحويلات النقدية
٣٠	 ثامنا - النتائج والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - بموجب القرار ١١/٨، قرر مجلس حقوق الإنسان تمديد ولاية الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، التي أنشئت أصلاً بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٢٥/١٩٩٨، وذلك لفترة أخرى قدرها ثلاث سنوات. ويدعو القرار الخبير المستقل إلى مواصلة دراسة الصلة بين التمتع بحقوق الإنسان والفقر المدقع، مع إيلاء اهتمام خاص لقضايا التمييز وحالة المرأة والأطفال والمعوقين والفئات الأخرى المعرضة للتمييز. كما يدعو القرار الخبرة المستقلة للإسهام في مختلف الجهود الدولية المتصلة بالقضاء على الفقر. كما طلب إليها تقديم تقرير سنوي عن تنفيذ القرار إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة.

٢ - ويعد القضاء على الفقر وتعزيز حقوق الإنسان هدفين مترابطين منصوص عليهما تفصيلاً في الكثير من الوثائق الأساسية بدءاً من ميثاق الأمم المتحدة إلى إعلان الأمم المتحدة للألفية والأهداف الإنمائية للألفية^(١). وبالرغم من مختلف الالتزامات والنمو الاقتصادي العالمي الملوس الذي شوهه على مدى السنوات الـ ٦٠ الماضية، فإنه من المسلم به على نطاق واسع أن فجوة انعدام المساواة قد اتسعت^(٢) وما زال الفقر يقوض حقوق الناس وكرامتهم في جميع أنحاء العالم. ومن ثم، هناك حاجة واضحة وملحة لمضاعفة الجهود المبذولة من أجل الحد من الفقر المدقع والقضاء عليه مع أخذ منظور حقوق الإنسان في الاعتبار.

٣ - ويمثل الفقر المدقع مشكلة بالنسبة لجميع المناطق في العالم، بصرف النظر عن مستوى التنمية فيها. وقد ذكر الأمين العام في السنة الماضية، عند منتصف التاريخ المحدد لتحقيق

(١) هناك عدد كبير من القرارات المتصلة بالفقر المدقع اتخذتها الجمعية العامة واللجنة الفرعية السابقة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وقد اتخذ كثير من هذه القرارات قبل إنشاء ولاية الخبير المستقل من قبل لجنة حقوق الإنسان السابقة. وللإطلاع على قرارات الجمعية العامة، انظر بصفة عامة القرارات ١٣٤/٥٢، و ١٠٦/٥٥، و ٢١١/٥٧؛ وفيما يتعلق بالاحتفال بيوم دولي للقضاء على الفقر، انظر القرار ١٩٦/٤٧؛ وفيما يتعلق بالسنة الدولية للقضاء على الفقر، انظر القرار ١٨٣/٤٨؛ وفيما يتعلق بالاحتفال بالسنة الدولية للقضاء على الفقر وإعلان عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر انظر القرار ١٠٧/٥٠؛ وفيما يتعلق بتنفيذ عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر (١٩٩٧-٢٠٠٦)، بما في ذلك اقتراح إنشاء صندوق عالمي للتضامن من أجل القضاء على الفقر، انظر القرار ٢٠٧/٥٦؛ وفيما يتعلق بتنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧)، انظر القرار ٢٠٥/٦٢. وللإطلاع على قرارات لجنة حقوق الإنسان السابقة، انظر E/CN.4/RES/2000/12 و E/CN.4/RES/2001/31؛ و E/CN.4/SUB.2/1996/2 و E/CN.4/RES/2002/30. وللإطلاع على قرارات اللجنة الفرعية السابقة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، انظر E/CN.4/SUB.2/RES/2001/8 و E/CN.4/SUB.2/RES/2002/13.

(٢) يوجد عدد من الدراسات الموثوقة في هذا الصدد، انظر على سبيل المثال، البحث الذي أجراه للبنك الدولي الخبير الاقتصادي برانكو ميلانوفيتش، انعدام المساواة على الصعيد العالمي أكبر مما كان يعتقد، ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

الأهداف الإنمائية للألفية، أنه بالرغم من إحراز بعض التقدم، ما زال هناك نحو بليون شخص يعيشون في فقر مدقع^(٣). وحتى إذا كانت بعض المناطق قد أحرزت تقدماً في الحد من الفقر، فإن هذه العملية لم تكن متسقة، وفي بعض البلدان تزايد أعداد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع. وفقاً لبيانات البنك الدولي، فإن ارتفاع أسعار الأغذية والوقود خلال السنتين الماضيتين قد تدفع ١٠٠ مليون شخص للانضمام إلى صفوف الفقراء، الأمر الذي سيؤدي إلى عكس مسار المكاسب التي تحققت خلال العقد الماضي^(٤).

٤ - وتشير التقديرات الحالية إلى أن الأطفال والنساء هم أشد الفئات تضرراً من الفقر. ووفقاً لتقرير "حالة الأطفال في العالم ٢٠٠٦"، فإن الفقر هو السبب الأساسي لارتفاع معدلات الاعتلال والوفيات بين الأطفال. إذ أن هناك أكثر من بليون طفل محرومين بشدة من واحدة على الأقل من السلع أو الخدمات الأساسية التي من شأنها أن تتيح لهم إمكانية البقاء والنماء والازدهار^(٥).

٥ - ومن الواضح، أن القضاء على الفقر المدقع يعد قضية مهمة وملحة من قضايا حقوق الإنسان. وتقع على الدول التزامات قانونية تجاه من يعيشون في فقر مدقع تتصل بنطاق كامل من الحقوق المدنية والاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية.

٦ - وقد بدأت الخبرة المستقلة الجديدة، السيدة ماغدينا سيولفيدا كارمونا، ولايتها في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨، ودخلت منذ ذلك الوقت في مشاورات غير رسمية بغية تحديد وبلورة أولوياتها وأنشطتها خلال الفترة الأولى من ولايتها. وهي تقدم في هذا التقرير وصفاً للإطار المفاهيمي القائم والشواغل الأساسية التي ستسترشد بها في عملها وأنشطتها خلال فترة ولايتها، وتحدد مجموعة أولية مقترحة من الإجراءات وتشير إلى التعاون مع أصحاب المصلحة وأنشطة النشر. ويختتم التقرير بإشارة موجزة إلى القضية التي سينصب عليها التركيز الأساسي لعمل الخبرة خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

ثانياً - ولاية الخبرة المستقلة

٧ - اتساقاً مع قرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨، ستركز أنشطة الخبرة المستقلة على ما يلي:

(٣) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١، (A/62/1).

(٤) البنك الدولي، البرنامج العالمي للاستجابة لأزمة الأغذية - إحاطة بشأن أسعار الأغذية والطاقة، ٩ تموز/يوليه ٢٠٠٨.

(٥) اليونيسيف، حالة الأطفال في العالم، ٢٠٠٦ مستبعدون وغير مرئيين، ٢٠٠٦.

- (أ) مواصلة دراسة الصلة بين التمتع بحقوق الإنسان والفقر المدقع؛
- (ب) تحديد النهج البديلة لإزالة جميع العقبات، بما في ذلك العقبات المؤسسية، على الصعد الإقليمية والوطنية والدولية، والصعد العامة والمؤسسية والاجتماعية، التي تعترض التمتع الكامل بحقوق الإنسان بالنسبة لجميع الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع؛
- (ج) تحديد أنجع التدابير المتخذة على الصعد الوطنية والإقليمية والدولية، بما في ذلك التعاون مع المنظمات المالية الدولية وذلك، لتعزيز تمتع الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع تمتعاً كاملاً بحقوق الإنسان؛
- (د) تقديم توصيات بشأن الكيفية التي من شأنها أن تمكن الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع من المشاركة في العملية التي تؤدي إلى تمتعهم تمتعاً كاملاً بحقوق الإنسان وتحسين نوعية حياتهم بصورة مستدامة، بما في ذلك عن طريق تمكينهم وحشد الموارد على كافة الصعد؛
- (هـ) تنمية التعاون مع هيئات الأمم المتحدة الأخرى التي تعالج مسائل حقوق الإنسان والتي تقوم أيضاً بدور نشط في مجال مكافحة الفقر المدقع؛
- (و) المشاركة في تقييم تنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر، والأهداف المتفق عليها دولياً الواردة في إعلان الألفية، وتوافق آراء مونتييري^(٦)، الذي اعتمده المؤتمر الدولي لتمويل التنمية في آذار/مارس ٢٠٠٢، وخطة تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة؛
- (ز) العمل على دراسة أثر التمييز على الفقر المدقع، مع مراعاة إعلان وبرنامج عمل ديربان الذي اعتمد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ في المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛
- (ح) إيلاء اهتمام خاص لحالة المرأة التي تعيش في فقر مدقع، وسبل تمكينها، مع تطبيق منظور جنساني في عملها؛
- (ط) إيلاء اهتمام خاص للأطفال الذين يعيشون في فقر مدقع، وكذلك للفئات الأشد استضعافاً، بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة ممن يعيشون في فقر مدقع؛

(٦) A/CONF.198/11، الفصل الأول، القرار ١، المرفق.

(ي) تقديم اقتراحات يمكن أن تسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وبخاصة الهدف ١، الذي يرمي إلى خفض نسبة من تقل دخولهم عن دولار واحد في اليوم ونسبة من يعانون من الجوع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، على أن يؤخذ في الاعتبار دور المساعدة والتعاون الدوليين في تعزيز الإجراءات المتخذة على الصعيد الوطني للحد من الفقر المدقع؛

(ك) مواصلة المشاركة والإسهام في المؤتمرات والمناسبات الدولية ذات الصلة بهدف التشجيع على الحد من الفقر المدقع.

٨ - ويناشد قرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨ جميع الحكومات أن تتعاون مع الخبرة المستقلة وأن تساعد في عمله، ويدعو وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة، والهيئات المنشأة بمعاهدات، والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والأطراف الفاعلة في القطاع الخاص، إلى أن تتعاون تعاوناً كاملاً مع الخبرة المستقلة في أداء ولايتها. ويطلب القرار كذلك إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تولي أولوية عالية لمسألة الصلة بين الفقر المدقع وحقوق الإنسان، وأن تتعاون تعاوناً كاملاً مع الخبرة المستقلة.

ثالثاً - الإطار المفاهيمي: الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع

ألف - تعريف الفقر

٩ - في عام ٢٠٠١، عرفت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الفقر بأنه: ”ظرف إنساني يتسم بالحرمان المستدام أو المزمن من الموارد والقدرات والخيارات والأمن والسلطة اللازمة جميعاً للتمتع بمستوى لائق من المعيشة والحقوق الأخرى المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية“^(٧).

١٠ - وقد عمد الخبير المستقل السابق المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، الدكتور أرجون سينغوبتا، إلى صياغة تعريف عملي مفيد للفقر المدقع بأنه ”مزيج من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي“^(٨). وهذا التعريف لا يأخذ في الاعتبار فقط الصبغة المتعددة الأبعاد للفقر المدقع، من حيث أسبابه ومظاهره وعواقبه، بل يجسد أيضاً ترابط جميع حقوق الإنسان وتشابكها وعدم قابليتها للتجزئة. وبالرغم من أن هذا التعريف يسلم بأن الافتقار إلى الدخل يعد سمة رئيسية للفقر المدقع، فإنه يسلم أيضاً بأن الفقر، من

(٧) انظر E/C.12/2001/10، الفقرة ٨.

(٨) انظر A/HRC/7/15، الفقرة ٦.

وجهة نظر حقوق الإنسان، لا يقتصر على الحرمان الاقتصادي، بل يعني أيضا درجة كبيرة من الحرمان الاجتماعي والثقافي والسياسي^(٩).

باء - الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع

١١ - رغم أنه يبدو أن ثمة اتفاقا على أن الفقر يشكل حرمانا من الكرامة الإنسانية^(١٠). فإنه يلزم الاضطلاع بمزيد من العمل لمواصلة تحليل وتقوية الروابط المستمدة من التجربة العملية بين حقوق الإنسان والفقر المدقع. وبالنظر إلى العمل الذي اضطلع به بالفعل بشأن المسألة من جانب الآليات والهيئات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان، تلاحظ الخبرة المستقلة أن حقوق الإنسان والفقر المدقع مرتبطان بثلاث طرق على الأقل:

- (أ) يمكن أن يكون الفقر سببا ونتيجة للحرمان من حقوق الإنسان في آن واحد. وبعبارة أخرى، فإنه في حين أن عدم إعمال حقوق الإنسان كثيرا ما يكون سببا للفقر، فإن الفقر في كثير من حالات يكون سببا لانتهاكات حقوق الإنسان^(١١)؛
- (ب) يُعد إعمال جميع حقوق الإنسان والجهود الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع أمرين متعاضدين. ذلك أن حماية حقوق الإنسان تساعد في الحد من الفقر المدقع. ويجب أن تكون جميع الجهود المبذولة للقضاء على الفقر مستندة إلى حقوق الإنسان؛

(٩) انظر إعلان وبرنامج عمل فيينا، اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣ (A/CONF.157/23)، وبخاصة الفقرتان ١٤ و ٢٥؛ وإعلان كوبنهاغن بشأن التنمية المستدامة الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في ١٢ آذار/مارس ١٩٩٥؛ وإعلان جوهانسبرغ بشأن التنمية المستدامة لعام ٢٠٠٢ الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في عام ٢٠٠٢ (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.II.A.1 والتصويب) الفصل الأول، القرار ١، المرفق، الفقرات ٣ و ٧ و ١١ و ٢١؛ وإعلان وبرنامج عمل ديربان الذي اعتمده المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في عام ٢٠٠١ (A/CONF.189/12 و Corr.1، الفصل الأول)، الفقرة ١٨.

(١٠) انظر على سبيل المثال إعلان وبرنامج عمل فيينا، المادة أولا - ٢٥ (A/CONF.157/23)، وإعلان الأمم المتحدة للألفية، (قرار الجمعية العامة ٢/٥٥)، الفقرة ١١، وعددا من قرارات الجمعية العامة، مثل القرارين ١٩٦/٤٧ و ١٥٧/٦١.

(١١) انظر على سبيل المثال قراري الجمعية العامة ٢٠٩/٦٠ و ١٥٧/٦١. بالمثل، سلم ٣٧ من المكلفين بولايات بموجب الإجراءات الخاصة، في بيان عام، بمناسبة يوم حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٦، بأن "الفقر كثيرا ما يكون سببا، فضلا عن نتيجة، لنظام معقد للحرمان من حقوق الإنسان، تتفاعل فيه انتهاكات الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ويعضد بعضها بعضا، وتترتب عليها آثار مدمرة" (انظر "على الدول أن تتصدى للفقر بأقصى درجة من الاستعجال، هكذا يقول الخبراء المستقلون للأمم المتحدة بمناسبة يوم حقوق الإنسان"، ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦).

(ج) توفر معايير ومبادئ حقوق الإنسان الإطار اللازم للحد من الفقر و/أو القضاء عليه. ويفرض إطار حقوق الإنسان التزامات ملزمة قانوناً (على الدول بالدرجة الأولى ولكن أيضاً على الأطراف الفاعلة الأخرى) يسترشد بها في الجهود المبذولة للقضاء على الفقر. ونهج حقوق الإنسان لن يحدد بالضرورة على وجه الدقة التدابير التي يتعين اتخاذها في مجال السياسات، نظراً لأن الدول تتمتع بسلطة تقديرية لصياغة سياسات الحد من الفقر التي تكون هي الأنسب لظروفها. ومع ذلك، فإن نهج حقوق الإنسان يتطلب أن تأخذ الدول في اعتبارها التزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان عند صياغة سياساتها ومبادراتها الأخرى المتصلة بالحد من الفقر و/أو القضاء عليه. وتشير هذه الالتزامات الملزمة قانوناً إلى النتيجة النهائية وكذلك إلى العملية المستخدمة. وبالرغم من أن القيود على الموارد قد تُلزم مقرري السياسات بأن يوازنوا بين أهداف بديلة، فإن نهج حقوق الإنسان يفرض شروطاً معينة على مقرري السياسات ويعلي عليهم أن يولوا أولوية للأهداف والعمليات التي توفر الحماية لمن يعيشون في فقر مدقع من التدابير التي تقوض حقوقهم الإنسانية الأساسية. ويقضي القانون الدولي لحقوق الإنسان، عندما يُطبق في مجال الحد من الفقر و/أو القضاء عليه، بأن على الدول أن تكفل أن توفر كل سياسة أو مبادرة تتخذها حماية وتعزيز حقوق من يعيشون في فقر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نهج حقوق الإنسان يفرض واجباً لكفالة إيلاء أولوية لحقوق وشواغل من يعيشون في فقر عند صياغة وتنفيذ أي سياسة أو مبادرة أخرى. ومن ثم، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يلغي، وإنما يقيد، السلطة التقديرية للدول والكيانات الأخرى في صياغة سياساتها.

جيم - القيمة المضافة لاتباع نهج حقوق الإنسان إزاء الفقر المدقع

١٢ - اعترفت شتى هيئات الأمم المتحدة في عديد من المناسبات بالقيمة المضافة لاتباع نهج حقوق الإنسان إزاء الفقر المدقع. وكان مما له أهمية خاصة في هذا الصدد قيام مجلس حقوق الإنسان بإنشاء هذه الولاية، فضلاً عن العديد من القرارات التي تربط بين حقوق الإنسان والفقر المدقع^(١٢). ومن خلال مختلف الإجراءات والقرارات، رسخ مجلس حقوق الإنسان، ولجنة حقوق الإنسان السابقة، والجمعية العامة، وضع الفقر في صلب قائمة الاهتمامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٣ - وفي هذا التقرير، تشدد الخبرة المستقلة على المزايا التالية لاتباع نهج حقوق الإنسان إزاء الفقر المدقع:

(١٢) انظر على سبيل المثال قرار الجمعية العامة ١٥٧/٦١ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨.

(أ) بناء توافق في الآراء وتعزيز المشروعية: إن معايير حقوق الإنسان، كما هي الواردة في المعاهدات الدولية الرئيسية والتشريعات المحلية، هي مجموعة من القيم المتفق عليها عالميا والتي تفرض التزامات قانونية على الدول؛ ويساعد نهج حقوق الإنسان في بناء توافق اجتماعي في الآراء على الصُّعد الوطنية والإقليمية والدولية من أجل دعم السياسات والأنشطة التي تستهدف الحد من الفقر المدقع و/أو القضاء عليه؛ وفي الوقت ذاته، فإن اتباع نهج حقوق الإنسان يضيف عنصر المشروعية حيث أنه يشير إلى مجموعة من المعايير المقبولة عالميا؛

(ب) تمكين من يعيشون في فقر وتسليط الضوء عليهم. يتمثل جوهر نهج حقوق الإنسان في تمكين الفئات المستضعفة والمحرومة؛ ومن شأن التركيز على الحقوق والالتزامات أن يساعد في تحديد من هو الذي يحق له أن يتقدم بمطالبات ومن هو الذي يقع عليه واجب اتخاذ إجراءات وبالتالي تمكين من تكون لديهم مطالبات مشروعة بحقوق معينة؛ وبالرغم من أن من يعيشون في فقر مدقع قد يظلون بعيدين عن الأنظار إلى حد كبير بالنسبة لمقرري السياسات، فإن نهج حقوق الإنسان ييسر تسليط الضوء عليهم لأنه يقتضي أن يكون للناس صوت مسموع؛ ويتطلب النهج القائم على حقوق الإنسان حدوث تدخلات مباشرة تهدف إلى حماية من يعيشون في فقر مدقع؛

(ج) تقديم توجيهات بشأن تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العامة التي تهدف إلى الحد من الفقر و/أو القضاء عليه. توفر معايير حقوق الإنسان إطارا معياريا يساعد الدول على تخطيط وتنفيذ سياسات تهدف إلى الحد من الفقر؛ وعلاوة على ذلك، يتعين أن تكون السياسات العامة متسقة مع حقوق الإنسان وينبغي ألا تمس حقوق أي شخص تحت أي ظرف من الظروف.

دال - اعتماد قواعد ومبادئ حقوق الإنسان عند مكافحة الفقر

١٤ - يفرض إطار حقوق الإنسان مجموعة من الالتزامات القانونية على الدول وغيرها من الأطراف الفاعلة. ويعد التقيد بهذه الالتزامات أمرا حيويا لحماية الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع ووقايتهم من الضعف والتخفيف من آثاره والتغلب عليه.

١٥ - ونظرا لترابط حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة، فإن جميع حقوق الإنسان لها صلة بالفقر المدقع. وكثير من حقوق الإنسان، مثل الحق في الحصول على أجر عادل ومتكافئ لقاء العمل، والحق في الضمان الاجتماعي، والحق في التعليم، والحق في الصحة، والحق في مستوى معيشي لائق، توفر جميعها إطارا قانونيا لا يقتصر أثره على حماية من

يعيشون في فقر، بل يعد أيضا بالغ الأهمية في الحد من تعرضهم للفقر وزيادة قدرتهم على التغلب عليه.

١٦ - وحقوق الإنسان المعترف بها دوليا لا تقيد فحسب السلطة التقديرية للدول في ما يتعلق بخياراتها في مجال السياسة، بل تحدد أيضا مستوى أدنى من الحماية يقع على الدول التزام قانوني بتوفيره. فعلى سبيل المثال، بينما يقتضي الامتثال التام لمعايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الاضطلاع بإجراءات تدريجية، حددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مستويات أساسية دنيا لحماية عدد من حقوق الإنسان (مثل الحق في الغذاء والتعليم والعمل والصحة والمياه). وهذه المستويات الأساسية الدنيا من الحماية تمثل المحتوى الأساسي للحقوق ويقع على الدول التزام قانوني لكفالة تحقيق هذه المستويات على الفور. ومن ثم، فإنه من منظور حقوق الإنسان، يجب على الدول، المتقدمة النمو والنامية على حد سواء، لكي تفي بالتزاماتها الدولية، أن تكفل على أقل تقدير حماية المستوى الأدنى من الحقوق. وهذه الالتزامات، إذا أخذت معا، تنشئ عتبة دولية دنيا من المعايير ينبغي أن تكون جميع السياسات الاجتماعية والعامّة مصممة للوفاء بها^(١٣).

١٧ - وثمة عدد من الحقوق المدنية والسياسية تعتبر أيضا ذات أهمية حاسمة للقضاء على الفقر المدقع. فلتوفير الحماية لمن يعيشون في فقر وتحسين حالتهم، على سبيل المثال، يلزم إيلاء الاهتمام لعدة أمور من بينها الحق في أن يُعترف بالشخص أمام القانون، والحق في المساواة أمام القانون، وتكافؤ توفير الحماية القانونية، بما في ذلك ما يتعلق بإمكانية الحصول على الخدمات العامة، وحظر التعذيب وغيره من ضروب إساءة المعاملة، والحرية من الاعتقال أو الاحتجاز التعسفيين والحق في الوصول إلى العدالة ووسائل الانتصاف الفعالة. ومن الأمور البالغة الأهمية أيضا أعمال الحقوق التي تتصل اتصالا وثيقا بالحق في المشاركة في الحياة العامة، مثل حرية التعبير، وحرية الاجتماع، وحرية تكوين الجمعيات، وحق الشخص في أن ينتخب وأن يُنتخب، والحق في تكوين النقابات والانضمام إليها، وحرية الإعلام^(١٤).

١٨ - وجميع حقوق الإنسان مهمة في حد ذاتها، ولكن عندما تؤخذ جميعها سويا، فإنها تكون فعالة في كفالة توفير الظروف الملائمة لمشاركة من يعيشون في فقر مشاركة مجدية ومستنيرة في عمليات صنع القرار.

(١٣) انظر البيان الذي اعتمدته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ٤ أيار/مايو ٢٠٠١ بشأن الفقر، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/2001/10).

(١٤) للاطلاع على مزيد من التحليل بشأن الحقوق المتصلة بالمشاركة، انظر الفقرات ٢١ - ٢٣ من هذا التقرير.

١٩ - كما يعني التصدي للفقر من منظور حقوق الإنسان أن المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان يجب أن تُؤخذ في الاعتبار عند تصميم سياسات القضاء على الفقر أو تخفيف حدته وتنفيذها وتقييمها. وفي هذا الصدد، تعترم الخبرة المستقلة صياغة مجموعة من التوصيات التي توفر توجيهات بشأن أفضل طريقة لتضمين السياسات العامة والمبادرات الأخرى ذات الصلة^(١٥) مبادئ المساواة وعدم التمييز والمشاركة والشفافية والوصول إلى المعلومات والمساءلة. وتتضمن التوصيات منظورا جنسانيا قويا.

٢٠ - وتعد المساواة وعدم التمييز مبدآن أساسيان يدعمان حماية حقوق الإنسان. وكثيرا ما يكون هناك تسليم بأن الفقر يؤثر بصورة لا تناسبية على أعضاء الفئات المحرومة، بما في ذلك بعض الفئات العرقية أو الدينية، والشعوب الأصلية، والنساء، والأطفال، والمعوقين، والمسنين، حيث أن هذه الفئات قد تكون عرضة لزيادة الضعف بسبب تعرضها لمختلف أشكال التمييز. وكثيرا ما ينشأ الفقر بسبب الممارسات التمييزية، العلنية منها والسرية على حد سواء. وعلاوة على ذلك، فإن من يعيشون في فقر يكونون أيضا معرضين لمواقف تمييزية وللوصم لمجرد كونهم فقراء^(١٦). ويقتضي نهج حقوق الإنسان التخلص من أي قوانين أو ممارسات تشجع التمييز ضد الأفراد والجماعات ويتطلب تخصيص مزيد من الموارد للأنشطة التي تتوفر لها أكبر إمكانية لإفادة من يعيشون في فقر مدقع. كما تفرض التزامات حقوق الإنسان على الدول أن تعتمد تدابير محددة بهدف إزالة الحواجز الاجتماعية - الثقافية والسياسية والقانونية التي تؤدي إلى إدامة الفقر.

٢١ - كما يتطلب نهج حقوق الإنسان مشاركة من يعيشون في فقر مدقع مشاركة فعالة ومجدية. ويجب أن يُفهم مبدأ المشاركة لا بوصفه مجرد وسيلة لتحقيق غاية معينة بل بوصفه حقا أساسيا من حقوق الإنسان يلزم إعماله بحد ذاته - وهو المشاركة في تيسير الشؤون العامة^(١٧).

٢٢ - وتقتضي مشاركة من يعيشون في فقر مشاركة فعالة ومجدية أن يكون هناك احترام لنطاق عريض من الحقوق، وحمايتها وإعمالها، بما في ذلك حرية التعبير، وحرية الاجتماع، وحرية تكوين الجمعيات، وحق الشخص في أن يُنتخب وأن يُنتخب (انظر الفقرة

(١٥) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان والحد من الفقر: إطار مفاهيمي، ٢٠٠٤؛ المرجع نفسه، المبادئ والمبادئ التوجيهية لاتباع نهج حقوق الإنسان تجاه استراتيجيات الحد من الفقر، ٢٠٠٦.

(١٦) انظر A/HRC/SUB.1/58/16، الفقرة ١٢.

(١٧) انظر على سبيل المثال العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د-٢١)، المرفق، المادة ٢٥ (أ).

١٨ أعلاه). ويتطلب ذلك في الممارسة العملية إنشاء آليات وترتيبات معينة على مختلف الصُّعد لكفالة إيجاد سبل لتمكين من يعيشون في فقر من أن يكون لهم صوت مسموع ودور فعال في حياة مجتمعاتهم المحلية.

٢٣ - ويتطلب مبدأ المشاركة أكثر من مجرد إنشاء آليات شكلية متشعبة لمشاركة من يعيشون في فقر. إذ يلزم كفالة توفر درجة من التأثير على عملية صنع القرار. ومن ثم، فإن النهج المفروضة من القمة على القاعدة قد يكون مشكوكا في جدواها من وجهة نظر حقوق الإنسان. ويتطلب مبدأ المشاركة ضرورة الاضطلاع بجهود متضافرة لكفالة أن تكون المشاركة قائمة على التعددية وأن يكون هناك تمثيل عادل للأفراد والجماعات دون أي تمييز من حيث نوع الجنس، أو الأصل العرقي، أو السن، أو العنصر، أو الهوية الثقافية، إلخ.

٢٤ - وللفساد أثر سلبي بالغ على حياة من يعيشون في فقر مدقع. ذلك أن أثر الفساد لا يقتصر على تخفيض الدخل الصافي لمن يعيشون في فقر، ولكنه يعمل أيضا على تشويه السياسات والبرامج والاستراتيجيات التي تهدف إلى تلبية احتياجاتهم الأساسية. ويؤكد نهج حقوق الإنسان على الشفافية وإمكانية الوصول إلى المعلومات، وهما ضمانتان أساسيتان ضد الفساد. إذ من غير المرجح أن يزدهر الفساد عندما تكون هناك صكوكا قانونية وآليات مستقلة لحماية إمكانية الوصول إلى المعلومات، وحرية التعبير، والمشاركة. وغالبا ما يفترق من يعيشون في فقر مدقع إلى إمكانية الوصول إلى المعلومات البالغة الأهمية بالنسبة لهم والتي تتصل، على سبيل المثال، بالخدمات الاجتماعية، وفرص العمل، أو تلك المتعلقة بالتقنيات الزراعية الجديدة. ويؤدي عدم توفر إمكانية الوصول إلى تلك المعلومات إلى زيادة ضعف من يعيشون في فقر مدقع. ويتطلب نهج حقوق الإنسان تعزيز إمكانية وصول أفقر الفئات إلى المعلومات من خلال نطاق عريض من المبادرات في المجالين العام والخاص.

٢٥ - كما يتطلب نهج حقوق الإنسان توفر آليات ميسرة وفعالة للمساءلة. ذلك أنه من منظور حقوق الإنسان، ينبغي أن يكون باستطاعة الناس أن يطالبوا بحقوقهم وأن يحصلوا عليها، وأن يلتزموا بالإنصاف، وأن يكفل لهم حق المساءلة. وينبغي أن يخضع للمساءلة مقررو السياسات وغيرهم ممن تكون لتصرفاتهم أثر على حقوق من يعيشون في فقر. وينبغي أن تتضمن البرامج الاجتماعية ترتيبات قانونية وإدارية تتيح للأفراد إمكانية الوصول إلى آليات شفافة وفعالة للانتصاف عند اللزوم وحيثما يقضي الأمر.

٢٦ - وتود الخبرة المستقلة أن تركز على أنه بالرغم من أن هذه المبادئ والأساليب لا تختلف عن تلك التي يتم استدعاؤها بوصفها ممارسات سليمة في سياق التنمية، فإن قواعد حقوق الإنسان تعتبر ملزمة للدول. ولا يدعي نهج حقوق الإنسان أنه يمثل حلا شاملا

لمشكلة الفقر أو بديلا عن نهج التنمية. وذلك أن اتباع نهج حقوق الإنسان يدعم الجهود الأخرى المبذولة ويوفر وسيلة لتعزيز المتبادل. وكما أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "فإن سياسات مكافحة الفقر من الأرجح أن تكون فعالة ومستدامة وشاملة ومنصفة ومجدية لمن يعيشون في فقر إذا ما كانت مستندة إلى حقوق الإنسان الدولية"^(١٨).

رابعاً - مجالات القلق الأساسية

٢٧ - يحتاج من يعيشون في فقر مدقع إلى دعم أقوى من جانب الدول، والمجتمع المدني، ومن المجتمع الدولي. وهم يحتاجون إلى اهتمام محدد وعاجل. وفي كل مجال من مجالات السياسة العامة، من المفاوضات التجارية إلى المساعدة التقنية وتخفيف عبء الدين، يلزم أن تنهض الدول بمصالح من يعيشون في فقر.

٢٨ - والعديد من التحديات التي نواجهها اليوم، مثل الأزمة الراهنة المتعلقة بأسعار الأغذية، وجائحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والصراع المسلح، وإعادة التعمير بعد انتهاء الصراع، وبناء السلام، وتغير المناخ، والكوارث الطبيعية، والتغيرات الديموغرافية، لها آثار سلبية بصورة لا تناسبية على من يعيشون في فقر مدقع. وقد وجهت المشاورات الأولية التي أجرتها الخبرة المستقلة انتباهها إلى مجالات القلق الواردة أدناه.

ألف - أثر التمييز والاستبعاد الاجتماعي

٢٩ - عادة ما يكون الأشخاص الذين يعيشون في فقر ضحايا للتمييز على أسس من قبيل المولد، والممتلكات، والأصل الوطني والاجتماعي، والعرق، واللون، ونوع الجنس، والدين. وتعمل أنماط التمييز على إبقاء الناس في حالة فقر مما يؤدي بالتالي إلى إدامة المواقف والممارسات التمييزية ضدهم. وبعبارة أخرى، فإن التمييز يسبب الفقر ولكن الفقر أيضا يؤدي إلى التمييز.

٣٠ - ونتيجة لذلك، فإن تشجيع المساواة وعدم التمييز يعد أمرا محوريا للتصدي للفقر المدقع وتعزيز الإدماج. ويجب أن يكون مفهوما أن التدابير الرامية إلى القضاء على الفقر والجهود المبذولة للقضاء على جميع أشكال التمييز يدعم ويكمل بعضها بعضا.

(١٨) انظر E/C.12/2001/10، الفقرة ١٣.

٣١ - وقد يكون التمييز عائقا أساسيا يحول دون إتاحة إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية لفئات معينة من الناس مثل المهاجرين والأقليات العرقية والعنصرية، واللاجئين، والمشردين داخليا، والنساء، والمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والأشخاص المميز ضدهم على أساس الهوية الجنسية، وعديمي الجنسية، والمعوقين. وقد تعني القوانين والسياسات والممارسات التمييزية أن هذه الفئات تُحرم أيضا من التمتع بحقوق أخرى مثل الحق في العمل، والحق في المسكن اللائق، والحق في الحصول على أعلى مستوى ممكن من الصحة.

٣٢ - وستسعى الخبرة المستقلة، خلال فترة عملها، إلى تحديد البرامج التي تهدف إلى مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والتي تشجع مشاركة جميع الأفراد والفئات مشاركة نشطة ومجدية. ومن الأمور المهمة بصفة خاصة في هذا الصدد أن تجري دراسة للسياسات الاجتماعية تأخذ في الاعتبار حقوق الشعوب الأصلية - ووجهات نظرها فيما يتعلق بالفقر والثروة - التي تتيح لها إمكانية موافقتها بصورة أولية موافقة حرة ومستنيرة على السياسات التي تؤثر فيها.

٣٣ - وكثيرا ما يكون الأثر المدمر لاجتماع الفقر المدقع والتمييز على أسس شتى غير ظاهر بسبب تدني مستوى جمع البيانات المتصلة بحالة الأفراد والفئات السكانية المهمشة. وفي هذا الصدد، ستدعو الخبرة المستقلة إلى إنشاء نظم شاملة وموثوقة لجمع البيانات لتوفير بيانات مفصلة بشأن مختلف الفئات كشرط أساسي لوضع وتقييم التدابير الرامية إلى مكافحة الفقر فضلا عن تلك التي تهدف إلى القضاء على ما يتصل بذلك من تمييز.

باء - أثر الفقر المدقع على النساء والأطفال والمعوقين

٣٤ - تشكل المرأة أغلبية من يعيشون في فقر^(١٩). وينشأ هذا الوضع بسبب التمييز بين الجنسين الذي يقيد فرص الحصول على التعليم والأرض والائتمان والأصول الإنتاجية الأخرى. وبالمثل، فإن المرأة كثيرا ما تحصل على أجر أدنى مما يحصل عليه الرجل لقاء العمل المتساوي في القيمة في كل من القطاعين الرسمي وغير الرسمي على السواء. ونظرا لأن المرأة هي التي تقوم أساسا على رعاية الأطفال وكبار السن، فهي غالبا ما تواجه صعوبات في إيجاد عمل بأجر خارج البيت. كما أن العنف يحد من قدرة المرأة على الوصول إلى وظائف معينة كما يحد من قدرتها على اختيار موعد إنجابها وما إذا كانت ستنجب أم لا.

(١٩) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية - نوع الجنس والتنمية البشرية، ١٩٩٥.

٣٥ - وبالرغم من أن المرأة ممثلة تمثيلاً زائداً في أفقر قطاعات المجتمع، فإنها في الوقت ذاته ممثلة تمثيلاً ناقصاً بصفة منتظمة في هيئات وعمليات صنع القرار. ويجب أن تراعي جميع الجهود المبذولة للقضاء على الفقر المدقع الطبيعة المتعددة الأوجه للتمييز الذي تعاني منه المرأة والذي ينشأ لا بسبب نوع الجنس فحسب، بل أيضاً بسبب عوامل أخرى مثل العنصر، والعرق، والإعاقة، والطبقة، والطائفة الاجتماعية، والميول الجنسية، والسن، والأصل الوطني. وستولي الخبرة المستقلة من خلال عملها اهتماماً خاصاً لإمكانية حصول المرأة على حقوق الملكية وحيازة الأرض، والمساواة في حقوق الإرث، والصحة الإنجابية. وفي هذا الصدد، ستسعى الخبرة المستقلة إلى الإسهام في إدكاء الوعي بالالتزامات القانونية العديدة التي قطعتها الدول على نفسها لتحقيق المساواة بين الجنسين من خلال مجموعة من معاهدات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

٣٦ - كما يؤثر الفقر المدقع على الأطفال بطريقة مختلفة عن تأثيره على الراشدين. وقد أبرزت دراسة أجرتها اليونيسيف مؤخراً أن: (١) تأثير الفقر على الأطفال لا يقتصر على الواقع الحالي فحسب، بل أيضاً على المدى الأطول، حيث يكون له أثر تراكمي على تطور قدراتهم، (٢) يختلف الأطفال عن الراشدين من حيث أنهم لا يستطيعون عادة عمل أي شيء يذكر لتحسين أحوالهم - بل يعتمدون على الإجراءات والقرارات التي تتخذها أسرهم ومجتمعهم والدولة، (٣) يعتمد الأطفال بصفة خاصة على السياسات العامة لتهيئة الظروف التي يحتاجون إليها للخروج من دائرة الفقر، ولا سيما إمكانية الوصول إلى الخدمات الصحية والاجتماعية وخدمات الرفاه والخدمات التعليمية^(٢٠).

٣٧ - ويقوض فقر الأطفال قدرة الأطفال على البقاء والنماء والازدهار. ويوسع الفقر التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية والجنسانية التي تعمل بدورها على الحيلولة دون تمتع الأطفال بفرص متكافئة ويؤدي إلى الإضرار بالبيئات الأسرية والمجتمعية، الأمر الذي يترك الأطفال عرضة للاستغلال والعنف والتمييز. كما أن الفقر في مرحلة الطفولة هو السبب الجذري للفقر في مرحلة البلوغ.

٣٨ - وستقوم الخبرة المستقلة بدراسة أثر الفقر المدقع على الأطفال بالذات وإدكاء الوعي بذلك الأثر. وستتوخى كفالة مراعاة المصلحة الفضلى للأطفال، وفقاً لاتفاقية حقوق الطفل، عند صياغة وتنفيذ المبادرات الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع. كما ستسعى المكلفة بالولاية إلى تحديد السبل التي يمكن بها للأطفال، حسب الاقتضاء، المشاركة في صياغة وتنفيذ

(٢٠) منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مرصد إينوشيني الاجتماعي، ٢٠٠٦، فهم فقر الأطفال في جنوب شرقي أوروبا ورابطة الدول المستقلة.

التدابير التي تهدف إلى القضاء على الفقر واستئصاله عندما تكون لهذه التدابير أثر مباشر على حياتهم.

٣٩ - والأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع أكثر عرضة لأن يصبحوا معوقين بسبب العوامل المفقمة، مثل سوء التغذية، وعدم توفر المسكن اللائق، والعمل بالمهن الخطرة، وارتفاع معدل التعرض للعنف. وعلى سبيل المثال، تصاب ملايين كثيرة من الناس بالإعاقة بسبب إصابتهم بشلل الأطفال الذي يمكن الوقاية منه بالتحصين.

٤٠ - وبالمثل، يميل المعوقون لأن يصبحوا أو يظلوا في حالة فقر بسبب حرمانهم من حق العمل، والضمان الاجتماعي، وإمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية. وغالبا ما يكون ذوو الإعاقات وأسرهم أكثر عرضة للفقر بسبب تكلفة إعادة التأهيل. وبالإضافة إلى ذلك، فإنهم عندما يعيشون في فقر مدقع، يكونون عرضة بصورة لا تناسبية للتمييز والاستبعاد الاجتماعي. وكثيرا ما يحرمون من التمتع بحقوق الإنسان الأخرى. بما في ذلك الحقوق المتصلة بالمشاركة.

٤١ - وستعمل الخبرة المستقلة على إذكاء الوعي بالأثر غير التناسبي للفقر على المعوقين. وستدعو إلى تنفيذ تدابير ترمي إلى حماية جميع حقوق الإنسان الخاصة بهم. كما ستسهم الخبرة المستقلة في إذكاء الوعي بشأن الالتزامات القانونية ذات الصلة التي قطعتها الدول على نفسها من خلال المعاهدات الدولية، وبخاصة اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وبروتوكولها الاختياري. كما ستعمل على تشجيع تصديق الدول على المعاهدتين.

جيم - انعدام المشاركة المجدية من جانب الأشخاص الذين يعيشون في فقر

٤٢ - من المتعذر القضاء على الفقر المدقع أو الحد منه إذا استمر تجاهل خبرة من يعيشون في فقر مدقع. ولا يمكن فهم احتياجات من يعيشون في فقر مدقع إلا إذا توافرت السبل الكفيلة بإسماع صوته وأخذه في الاعتبار على الوجه الصحيح عند اتخاذ القرارات.

٤٣ - وفي أحيان كثيرة جدا، عندما تتوخى مشاركة من يعيشون في فقر، لا تكون عملية المشاركة مجدية. وغالبا ما تكون المشاركة شكلية أو مختزلة إلى مجرد التشاور الأمر الذي لا يمكن بالفعل من يعيشون في فقر مدقع من أن يكون لهم أي أثر مجدٍ على القرارات المتخذة. وكثيرا ما تختطف العملية من جانب الصفوة المحلية وتستبعد النساء وتمش الفئات الأخرى حتى بين من يعيشون في فقر.

٤٤ - وفي حين أن مشاركة من يعيشون في فقر يعد أمرا بالغ الأهمية، فإن التهميش والتمييز يحولان في كثير من الأحيان دون انخراطهم بصورة مجدية في عمليات المشاركة. وتتطلب المشاركة المجدية أن يقوم مختلف أصحاب المصلحة (الدولة والأطراف الفاعلة من القطاع الخاص والمجتمع المدني) باتخاذ تدابير لبناء قدرات من يعيشون في فقر على المشاركة والدخول في حوارات بشأن السياسات العامة، واستطلاع حلول للسياسات، والمطالبة بحقوقهم.

٤٥ - وستسعى الخبرة المستقلة إلى تحديد وتعزيز التدابير الرامية إلى بناء قدرات من يعيشون في فقر لكي يكونوا ممثلين داخل الحكومة وخارجها على السواء. وستشجع الدول على اعتماد التدابير والعمليات المعيارية والمؤسسية اللازمة لكفالة ألا يكون من يعيشون في فقر مجرد مستفيدين سلبيين من السياسات والمشاريع. وستتوخى، على وجه الخصوص، تحديد استراتيجيات ناجحة لتشجيع المشاركة (مثلا، في عملية الميزنة القائمة على المشاركة) وتحديد بعض العقبات التي تعرقل مشاركة من يعيشون في فقر مدقع مشاركة مجدية.

دال - أثر السياسات والمشاريع العامة على من يعيشون في فقر مدقع

٤٦ - بالرغم من توفر النوايا الحسنة، قد لا تتقيد أحيانا البرامج والمشاريع الاجتماعية التي تهدف إلى القضاء على الفقر أو الحد منه تقيدا تاما بحقوق الإنسان وقد تؤدي إلى حدوث انتهاكات لحقوق معينة. وفي حالات أخرى، لا تؤثر السياسات والمشاريع الأخرى في أشد الناس فقرا أو في من يعانون من أشكال متعددة من التمييز. ومن منظور حقوق الإنسان، يلزم أن تولي السياسات الاجتماعية أولوية لمن يعيشون في فقر مدقع. وفي هذا الصدد، بالرغم من أن النمو الاقتصادي أمر بالغ الأهمية للحد من الفقر، فإنه غير كافٍ بحد ذاته. والأثر التدريجي للنمو الاقتصادي لا يكفي لحماية من يعيشون في فقر مدقع. ومن ثم، فإن إطار حقوق الإنسان يلعب دورا داعما لكفالة أن يكون للسياسات دور نشط في معالجة الفقر المدقع.

٤٧ - وستعمل الخبرة المستقلة، خلال فترة ولايتها، على تشجيع مقرري السياسات على كفالة أن تكون سياساتهم وبرامجهم ومشاريعهم الاجتماعية التي تستهدف الحد من الفقر أو القضاء عليه (الإعانات والمعونة الغذائية والمساعدات الاجتماعية ونقل الموارد والخدمات، إلخ) متسقة مع معايير حقوق الإنسان الأساسية وأنه تجري صياغتها وتنفيذها من منظور حقوق الإنسان.

٤٨ - ومن أجل تحقيق هذه الغاية، ستقوم الخبرة بتقييم أثر السياسات والبرامج والمشاريع الأخرى المنفذة على الصعد الوطنية والإقليمية والدولية على حقوق الإنسان، وذلك بهدف تحديد الآثار الإيجابية والسلبية لهذه المبادرات على حقوق الإنسان وعلى من يعيشون في فقر مدقع. وسيكون أحد العناصر الرئيسية في هذا العمل هو إجراء تقييم لمدى إيلاء أولوية للفئات والأفراد الأكثر تهميشاً والذين يعيشون في فقر مدقع.

٤٩ - وستقوم الخبرة المستقلة كذلك بإعداد توصيات تهدف إلى بيان كيفية زيادة حماية وتعزيز حقوق الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع. وسيستلزم هذا تحديد العقوبات التي تحول دون تمتع من يعيشون في فقر مدقع تمتعاً كاملاً بحقوق الإنسان الخاصة بهم كما سيتطلب تحليل العقوبات التي تواجهها الدول في تنفيذ مختلف المبادرات، بدءاً من نقص الموارد الكافية، إلى المشاكل المتعلقة بالقدرة على تنفيذها. وهذا التقييم الذي ستقوم به المكلفة بالولاية لن يقتصر على النظر في النتائج النهائية للسياسات والمبادرات الأخرى، ولكنه سيشمل أيضاً تقييم العمليات المستخدمة.

٥٠ - وحيثما أمكن، سيجري هذا التقييم بالتزامن مع الزيارات القطرية. وستتيح تلك الزيارات للخبرة فرصة للدخول في حوارات مع نطاق عريض من أصحاب المصلحة المشاركين في تصميم برامج محددة وتنفيذها وتقييمها، فضلاً عن المستفيدين المستهدفين منها.

٥١ - ومن شأن الزيارات القطرية والحوار المباشر مع نطاق من أصحاب المصلحة أن يمكّن الخبرة المستقلة من إجراء تحليل أكثر تفصيلاً وعمقاً، والأهم من ذلك، أنها ستسمح بصياغة توصيات محددة عملية المنحى. كما أنها ستيسر عملية التعرف على التحديات الرئيسية التي تحول دون القضاء على الفقر وتحديد أفضل الممارسات المتصلة بحماية وتعزيز حقوق من يعيشون في فقر.

٥٢ - وفي هذا الصدد، سيركز أول تقييم تجريه الخبرة المستقلة على برامج التحويلات النقدية، وبصفة خاصة برامج التحويلات النقدية المشروطة من وجهة نظر حقوق الإنسان بغية تحليل الصلة بين برامج محددة والتمتع بالحقوق لمن يعيشون في فقر مدقع (انظر الفرع السابع أدناه).

هاء - الافتقار إلى الوعي بالفقر بوصفه قضية من قضايا حقوق الإنسان

٥٣ - بالرغم من أن المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان لا تتضمن صراحة مصطلح "الفقر" ولا تنص صراحة على الحق في التحرر من الفقر، فإن الجمع بين أعمال حقوق

الإنسان وتخفيف حدة الفقر والقضاء عليه يشكل أساس الكثير من الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان^(٢١).

٥٤ - ونهج حقوق الإنسان إزاء الفقر المدقع يمثل جهدا حديثا نسبيا أسفر عن مناقشات مفعمة بالحياة. غير أنه يتطلب مزيدا من الدعم. وستسعى الخبرة المستقلة إلى دعم الجهود الرامية إلى إدماج حقوق الإنسان في مختلف المبادرات الرامية إلى تخفيف حدة الفقر المدقع والقضاء عليه. وستعمل بصورة منهجية لإذكاء الوعي بأبعاد حقوق الإنسان التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في ما يتصل بأي سياسة أو مشروع للقضاء على الفقر يوجه إليه انتباهها.

٥٥ - وكما هو مبين أعلاه، فقد عملت الهيئات الدولية والإقليمية والوطنية لحقوق الإنسان، بصورة متزايدة، على توسيع نطاق ومضمون الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. ومع ذلك، فإنه يلزم الاضطلاع بمزيد من الجهد لكفالة أعمال جميع حقوق الإنسان ذات الصلة (المدينة والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية) في سياق الفقر المدقع. وستسعى الخبرة المستقلة، من خلال مواصلة دراسة الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع، إلى تعزيز إدماج حقوق الإنسان في مبادرات الحد من الفقر والمساعدات التقنية الموجهة لهذا الغرض والإسهام في تحقيق ذلك.

٥٦ - ومشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، الذي أعدته اللجنة الفرعية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في عام ٢٠٠٦، يمثل خطوة مهمة أخرى نحو الاعتراف بالمشاكل المتعددة الأوجه التي يواجهها من يعيشون في ظروف الفقر المدقع وإذكاء الوعي بالآثار المترتبة على حقوق الإنسان ذات الصلة. وستدخل المكلفة بالولاية بصورة نشطة في عملية تشاورية بشأن المبادئ التوجيهية كما ستشارك في حلقة دراسية ستعقدها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٧.

٥٧ - وقد قطع عدد من الالتزامات السياسية التي تؤكد على المسؤولية الدولية المشتركة للحد من الفقر وعلى ضرورة إنشاء شراكة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية لمكافحة

(٢١) على سبيل المثال، تنص الفقرة الثالثة من ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يلي: ”وإذ تدرك أن السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى المتمثل، وفقا للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، في أن يكون البشر أحرارا ومتحررين من الخوف والفاقة، هو سبيل تهيئة الظروف الضرورية لتمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك بحقوقه المدنية والسياسية“ (قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د-٢١)، المرفق).

الفقر المدقع^(٢٢). وبالرغم من أن هذه الوعود لا يتم الوفاء بها دائما^(٢٣)، تود الخبرة المستقلة أن تشدد على أن الالتزامات المتعلقة بتقديم المساعدة والتعاون الدوليين ليست ذات طابع أخلاقي أو سياسي فحسب، بل أيضا لها أساس في القانون الدولي لحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، يفرض عدد من الأحكام الواردة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان (مثلا المادتان ٢-١ و ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل)^(٢٤) التزامات ملزمة قانونا على الدول. وستعمل الخبرة المستقلة على مواصلة تحليل نطاق ومضمون الالتزامات المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين من حيث صلتها بالحد من الفقر المدقع والقضاء عليه.

(٢٢) تشمل هذه الالتزامات، ضمن ما تشمل: إعلان الحق في التنمية (١٩٨٦) (قرار الجمعية العامة ٤١/١٢٨)؛ وإعلان الألفية (٢٠٠٠) (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢)؛ وإعلان الدوحة الصادر في المؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية في عام ٢٠٠١ (WT/MIN(01)/DEC/1)؛ وتوافق آراء مونيتري المنشق عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (٢٠٠٢) (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7، الفصل الأول، القرار ١، المرفق)، وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ المنبثقة عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (٢٠٠٢) (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.II.A.1 والتصويب، الفصل الأول، القرار ٢، المرفق). ويحدد الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية وجود حاجة واضحة إلى إقامة شراكة عالمية لمعالجة أوجه الإجحاف الراهنة في النظام التجاري العالمي، وضرورة معالجة مشكلة الديون، وكفالة أن تفيده جميع البلدان من أوجه التقدم في العلم والتكنولوجيا.

(٢٣) على سبيل المثال، وفقا للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كان هناك تراجع في عام ٢٠٠٦ بالقيمة الحقيقية للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: انظر التدفقات النهائية للمساعدة الإنمائية الرسمية في عام ٢٠٠٦، (D.2/RD2 (2007) DCD/DAC/RD، المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧). وعلى عكس ذلك، فإنه وفقا لبيانات معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام، يقدر أن النفقات العسكرية العالمية قد زادت بنسبة ٦ في المائة بالقيمة الحقيقية خلال عام ٢٠٠٦ - أي بزيادة قدرها ٤٥ في المائة منذ عام ١٩٩٨. انظر حولية معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام ٢٠٠٨، الأسلحة ونزع السلاح والأمن الدولي، على الموقع <http://www.sipri.org>.

(٢٤) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د-٢١)، المرفق، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - المادة ٢-١: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية"؛ المرجع نفسه، المادة ١١-١: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر". انظر أيضا قرار الجمعية العامة ٤٤/٢٥، المرفق، اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٤ على ما يلي: "تتخذ الدول الأطراف كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية. وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتخذ الدول الأطراف هذه التدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي".

٥٨ - وثمة افتقار إلى الوعي بمشاكل حقوق الإنسان التي يواجهها من يعيشون في فقر في حالات الصراع المسلح وفي الفترة التي تعقبه. وكما هو الحال في ظروف أخرى، فإنهم يمكن أن يتأثروا بصورة لا تناسبية بسبب القتال والتزوج. فعلى سبيل المثال، عندما يندلع القتال عادة ما يكون من يعيشون في فقر مدقع غير قادرين على الانتقال إلى المناطق الآمنة بسبب افتقارهم إلى الموارد المالية ويضطرون إلى البقاء في المناطق الخطرة التي تفتقر إلى الأغذية الأساسية وخدمات الرعاية الطبية والاجتماعية، أو التزوج إلى تلك المناطق. وستعمل الخبرة المستقلة على زيادة توضيح الروابط بين الصراع المسلح والتمتع بحقوق الإنسان لمن يعيشون في فقر مدقع.

خامسا - التعاون مع أصحاب المصلحة والشركاء ذوي الصلة

٥٩ - يتطلب القضاء على الفقر الاضطلاع بمبادرات متعددة الأوجه تجمع بين الخبرات في مختلف ميادين المعرفة فضلا عن اعتماد نهج متعدد التخصصات. لذلك، ستسعى الخبرة المستقلة إلى إقامة حوار مع نطاق عريض من أصحاب المصلحة.

٦٠ - وفي العقود الأخيرة، ولد عدد من المنظمات ثروة كبيرة من المعارف المتصلة بسياسات الحد من الفقر. وستقوم الخبرة المستقلة بتحديد ونشر أمثلة للممارسات السليمة للحد من الفقر المدقع والقضاء عليه تأخذ بعين الاعتبار مبادئ ومعايير حقوق الإنسان. وبالرغم من أن سياسات الحد من الفقر يلزم أن تختلف باختلاف السياقات، فإن من شأن اتباع نهج مقارنة أن يمكن مقرري السياسات من تحديد الحلول الملائمة استنادا إلى الخبرة السابقة وأفضل الممارسات.

٦١ - ويمكن أن تسهم ولاية الخبرة المستقلة في جمع وتبادل المعارف والخبرات بين العاملين في مجال القضاء على الفقر والعاملين في مجال حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. كما ستستفيد الخبرة من الشبكات القائمة في نشر النتائج وتشجيع اتباع نهج حقوق الإنسان إزاء القضاء على الفقر. ومن ثم، فإن التعاون مع عدد من أصحاب المصلحة على الصعد العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية يمثل أحد اهتماماتها المستمرة.

٦٢ - وبصورة أكثر تحديدا، ستسعى الخبرة المستقلة إلى التماس مشاركة نشطة من جانب الشركاء المذكورين أدناه.

ألف - الآليات والهيئات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان

٦٣ - يشكل الفقر المدقع مصدر قلق لعدد من هيئات وآليات حقوق الإنسان على الصعيدين الدولي والإقليمي. وحددت هذه الآليات انتهاكات حقوق الأشخاص الذين

يعيشون في فقر مدقع وبينت الخطوات ذات الصلة التي يلزم اتخاذها لكفالة اتباع نهج قائم على الحقوق لمعالجة محتتهم. وبصفة خاصة، قامت تلك الهيئات والمكلفون بالولايات الذين يعالجون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في مناسبات عديدة، بالتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان التي تؤثر على من يعيشون في فقر مدقع^(٢٥).

٦٤ - ومن ثم، ستقوم الخبرة المستقلة بالاستعانة بالخبرة القائمة لهيئات حقوق الإنسان، ولا سيما هيئات الأمم المتحدة المنشأة بمعاهدات، مثل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة حقوق الطفل، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، واللجنة المعنية بالعمال المهاجرين، واللجنة المعنية بحقوق المعوقين.

٦٥ - وستسعى الخبرة المستقلة للتعاون على نحو وثيق مع الإجراءات الخاصة الأخرى ذات الصلة التابعة لمجلس حقوق الإنسان. وستقوم بإعداد مجموعة من الدراسات ذات الصلة بالفقر المدقع التي أجرتها هيئات الأمم المتحدة.

٦٦ - وتعد الآليات الإقليمية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها شريكة مهمة بنفس القدر. وكثيرا ما تكون الهيئات والآليات الإقليمية في وضع جيد لتوفير فهم أفضل للخصائص والسياقات الوطنية والإقليمية. وتعد اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، واللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، هيئات مهمة في هذا الصدد وتحتل موقعا مثاليا للتعاون مع الولاية في نشر المفاهيم والمواد.

باء - الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية والهيئات الحكومية الدولية الأخرى

٦٧ - ستسعى الخبرة المستقلة إلى التعاون مع مختلف صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها التي تتولى بصورة مباشرة رعاية ورصد المبادرات الرامية إلى تخفيف أثر الفقر المدقع. وستسعى الخبرة إلى التعاون مع هيئات من بينها، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،

(٢٥) كثيرا ما تُعرب اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة حقوق الطفل، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن قلقها إزاء استمرار الفقر بين النساء والأطفال وعدم توفر بيانات كافية. انظر على سبيل المثال، CEDAW/C/QOR/CO/6 (٢٠٠٧) الفقرة ٣١؛ و CRC/C/15/Add.267 (٢٠٠٥)، الفقرة ٦١؛ و CRC/C/SWZ/CO/1 (٢٠٠٦) الفقرة ٥٧؛ و A/C.12/1/Add.107 (٢٠٠٥)، الفقرة ٩٨؛ و E/C.12/1/Add.102 (٢٠٠٤)، الفقرة ٣٣. وكثيرا ما تشير الإجراءات الخاصة إلى حقوق من يعيشون في فقر: انظر على سبيل المثال، تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب (E/CN.4/2006/41/Add.3، الفقرة ٨١)؛ وتقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية (A/HRC/4/28/Add.3، الفقرة ١٧).

ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية. وتحمل هذه الهيئات الشريكة موقعا مثاليا لتوفير معلومات قيمة بشأن المبادرات التي تقودها الأمم المتحدة والتي ترعاها الأمم المتحدة والتي لها أثر على الفقر المدقع. بما توفره من معارف وخبرات تلزم للتعرف على التحديات وأفضل الممارسات. وستقوم الخبرة المستقلة، بصفة خاصة، بالتعاون مع الخبرات ذات الصلة المتوفرة في المراكز البحثية والاستفادة منها، مثل المركز الدولي المعني بالفقر التابع للبرنامج الإنمائي ومركز إينوشيني للبحوث التابع لليونيسيف.

٦٨ - وتقوم المصارف الإنمائية الدولية والمؤسسات المالية بدور محوري في صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات العالمية للقضاء على الفقر، ولذلك فإنها تعتبر مهمة للوفاء بالولاية. وستدخل الخبرة المستقلة في حوار مع البنك الدولي، والمصارف الإنمائية الأخرى الإقليمية والوطنية لكي تلم بالمبادرات الجارية والمعتمدة وبخاصة لكي تكون على علم بعملها المتعلق بتقييمات أثر السياسات العامة.

جيم - المنظمات المجتمعية والأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع

٦٩ - ستولي الخبرة المستقلة اهتماما خاصا لإنشاء حوار مع المنظمات المجتمعية وحركات القواعد الشعبية العاملة مباشرة مع من يعيشون في فقر، أو التي تتألف منهم. وستسعى الخبرة إلى تحديد السبل التي يمكن من خلالها إشراك من يعيشون في فقر وإدماجهم بصورة مجدية وملموسة فيما تضطلع به من أنشطة، بما في ذلك من خلال اشتراكها في المنتدى الاجتماعي لمجلس حقوق الإنسان. كما ستسعى الخبرة المستقلة، بدعم من المنظمات المجتمعية، إلى تزويد من يعيشون في فقر مدقع بمعلومات عن ولايتها ونشر ما تتوصل إليه من نتائج وتوصيات بأسلوب ميسر وفي الوقت المناسب.

دال - الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية

٧٠ - كثيرا ما تضطلع المنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الأكاديمية والبحثية، ورابطات المهنيين، وفرد المدافعين عن حقوق الإنسان، بدور رائد في تعزيز وحماية حقوق من يعيشون في فقر مدقع. وتعد المعارف التراكمية لهؤلاء الأفراد وتلك المنظمات ودورها في زيادة الوعي وتعزيز الالتزام بين الأطراف الرئيسية المهتمة أمرا محوريا لتعزيز الترويج لنهج حقوق الإنسان تجاه التدابير الرامية إلى معالجة الفقر المدقع. وفي قطاع المنظمات غير

الحكومية، تعترف الخبرة المستقلة بخبرات نطاق عريض من المنظمات المختلفة العاملة في ميادين متنوعة التي تتمتع بخبرات كبيرة في مجال الحد من الفقر المدقع والقضاء عليه. لذلك، ستسعى الخبرة إلى بناء شراكات وتبادل المعارف مع المنظمات غير الحكومية العاملة في مختلف الميادين، مثل ميادين التنمية والحد من الفقر وحقوق الإنسان والمساعدة الإنمائية وحل المنازعات.

هاء - المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

٧١ - في كثير من البلدان، توفر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان منتدى رئيسيا لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وقد استجابت بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالفعل لتحدي الفقر ويمكنها الاضطلاع بدور محوري عن طريق تبادل المعلومات والخبرات فيما يتعلق برصد وتشجيع التدابير الرامية إلى تخفيف حدة الفقر التي تؤثر كذلك على الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع.

واو - القطاع الخاص

٧٢ - يمكن لمؤسسات وكيانات القطاع الخاص التي تدعم مبادرات المسؤولية الاجتماعية أن تقوم بدور رئيسي في الحد من الفقر والقضاء عليه. كما يتوفر للأطراف الفاعلة في القطاع الخاص منظور فريد ومهم يمكن الاستفادة منه. وستسعى الخبرة المستقلة إلى العمل مع القطاع الخاص بغية تحديد المبادرات التي يمكن أن تسهم في الحد من الفقر، وستقيم إمكانية إدماجها في نهج حقوق الإنسان.

زاي - الإسهام في عمليات محددة

٧٣ - وأخيرا، ستسهم الخبرة المستقلة بصورة مباشرة في عدد من العمليات الدولية المتصلة بالحد من الفقر والقضاء عليه. وكما هو مبين في القرار ١١/٨ لمجلس حقوق الإنسان، ستقوم الخبرة بصياغة توصيات بغية الإسهام في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. كما يناشد القرار الخبرة المستقلة أن تسهم في تقييم تنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر.

٧٤ - وكما أشير إليه سابقا، ستشارك الخبرة المستقلة في المنتدى الاجتماعي لمجلس حقوق الإنسان^(٢٦). ومن المتوقع أن يوفر المنتدى فرصة مناسبة للاتصال بمختلف كيانات المجتمع المدني، وأن يساعد على تعزيز التعاون وتحديد ونشر أفضل الممارسات. وبالإضافة إلى ذلك،

(٢٦) بناء على تكليف قرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨.

وأیضا كما ذكر أعلاه، ستواصل الخبرة المشاركة في مشاورات الخبراء بشأن مشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بـ "الفقر المدقع وحقوق الإنسان: حقوق الفقراء".

سادسا - أنشطة نشر المعلومات

٧٥ - ستقوم الخبرة المستقلة بنشر المعلومات بشأن ما تضطلع به من أنشطة، وما تتوصل إليه من نتائج وتوصيات، وذلك بالدرجة الأولى من خلال ما ستقدمه من تقارير إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة. وتوفر المشاركة في المشاورات والحلقات الدراسية والاجتماعات الأكاديمية وغيرها من المنتديات المفتوحة فرصة مهمة للخبرة لكي تتفاعل مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، وجمع المعلومات، ونشر المعلومات الأساسية عن الفقر وحقوق الإنسان.

٧٦ - وستوفر التقارير السنوية المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة معلومات عن الزيارات القطرية والمشاورات والحوار مع مختلف أصحاب المصلحة. وحيثما أمكن، سيتم بدعم من الشركاء، إعداد وتوزيع صيغ ميسرة من التقارير تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي تتوصل إليها الخبرة المستقلة، بغية الوصول إلى جمهور أوسع نطاقا، بما في ذلك العاملون على الصعيد المجتمعي ومن يعيشون في فقر مدقع.

سابعا - محور التركيز خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ - نهج حقوق الإنسان تجاه برامج التحويلات النقدية

٧٧ - سيكون أول موضوع تعالجه الخبرة المستقلة هو إجراء تحليل لبرامج التحويلات النقدية، وبصفة خاصة برامج التحويلات النقدية المشروطة. وسيسعى التحليل إلى وصف الأثر العام لهذه المبادرات على التمتع بحقوق الإنسان لمن يعيشون في فقر مدقع وسينظر في إمكانية تنفيذها من وجهة نظر حقوق الإنسان - ألا وهي التقييد بالمبادئ الأساسية المتمثلة في المساواة وعدم التمييز والمشاركة والشفافية والمساءلة.

٧٨ - وتوفر برامج التحويلات النقدية دعما ماليا مباشرا موجها إلى الفقراء أو الأسر المعيشية التي تعيش في فقر مدقع. وتتألف هذه البرامج من تحويلات نقدية تقدم إلى الأسر المعيشية التي تلتزم ببلوغ أهداف معينة من حيث التعليم أو الصحة أو التغذية. وهذه البرامج، التي يزداد إدراك أهميتها بوصفها أداة فعالة للقضاء على الفقر، تُنفذ في جميع مناطق العالم بواسطة الحكومات بدعم من الكيانات الدولية.

٧٩ - والتحويلات المشروطة وغير المشروطة على السواء تهدف صراحة إلى دعم تغذية أطفال الأسر التي تعاني من الفقر المدقع وصحتهم وتعليمهم. وكثيرا ما يتم توجيه الموارد عن طريق ربة الأسرة المعيشية المتلقية وهناك قلق صريح في ما يتعلق بتمكينها.

٨٠ - وبالرغم من أن التركيز الأساسي ينصب على الدخل - حيث أن السمة الأساسية لهذه المبادرات تتمثل في تحويل الموارد المالية - فإن التحويلات النقدية تعالج الطابع المتعدد الأبعاد للفقر وأسبابه المتعددة.

٨١ - وتفرض التحويلات النقدية المشروطة شروطا تهدف إلى التصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها من يعيشون في فقر مدقع. وهي تؤثر على كل من الأبعاد القصيرة الأجل والطويلة الأجل للفقر. ويهدف التوزيع المباشر للأموال النقدية إلى الإسراع بتخفيف الآثار المدمرة للدخول المنخفضة للغاية. وفي الوقت ذاته، فإن تحديد الظروف المتصلة بالالتحاق بالمدارس، على سبيل المثال، يهدف إلى تحقيق إمكانية حدوث تغيرات في الأجل المتوسط ترمي إلى وقف مسيرة توالد الفقر عبر الأجيال.

٨٢ - وثمة عدد من الدراسات أجرتها سلطات وطنية ومنظمات دولية تبرز بالفعل أثر برامج التحويلات النقدية على المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. وستقوم الخبرة بتجميع النتائج الأساسية لهذه الدراسات بغية وصف أثر هذه البرامج على حالة حقوق الإنسان لمن يعيشون في فقر مدقع.

٨٣ - وكما أُشير إليه أعلاه، سيقوم التحليل أيضا بتقييم الجوانب التالية: (أ) عدم التمييز في الإجراءات المستخدمة لتحديد واختيار المستفيدين؛ (ب) المشاركة في جميع مراحل البرنامج؛ (ج) الشفافية وإمكانية الوصول إلى المعلومات؛ (د) المساءلة وآليات رصد التنفيذ؛ (هـ) إمكانية الوصول إلى الخدمات المقدمة إلى المستفيدين ونوعية تلك الخدمات؛ (و) حيثما يقتضي الأمر، الإجراءات المستخدمة لتقييم وفاء المستفيدين بالشروط وتكاليف وفوائد التحويلات المشروطة مقابل التحويلات غير المشروطة من منظور حقوق الإنسان.

٨٤ - وستعتمد الخبرة المستقلة إلى دراسة أثر برامج التحويلات النقدية على العلاقات بين الجنسين، والفئات المستضعفة والمحرومة مثل الأطفال والمعوقين، والشعوب الأصلية، والأقليات العرقية. كما سيتناول التحليل العقوبات المؤسسية التي تصادف في تنفيذ هذه السياسات.

٨٥ - ويتوقف إعداد هذه الدراسة على مساهمة الكيانات التي تقوم بتنفيذ وتقييم برامج التحويلات النقدية في مختلف المناطق. وعلى وجه الخصوص، ستدعى المنظمات الدولية والإقليمية بعد تكرار مبادرات التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة في سياقات

مختلفة إلى تبادل المعلومات والإسهام في التحليل. كما ستوجه دعوة إلى الأطراف الحكومية الفاعلة والمجتمع المدني لتقديم معلومات عن التقييمات التي أجرتها للمبادرات القائمة. وأخيراً، ستتوخى الخبرة أيضاً التركيز على هذه البرامج خلال زيارتها القطرية الأولى.

ثامناً - النتائج والتوصيات

٨٦ - طلب مجلس حقوق الإنسان إلى المكلفة بالولاية المعينة حديثاً أن تقدم تقريراً إلى الجمعية العامة في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، لذلك فإن الخبرة المستقلة ترى أنه من السابق لأوانه تقديم نتائج وتوصيات. ومن ثم، فإنها تود بدلاً من ذلك أن تركز بإيجاز على النقاط الأساسية الواردة في هذا التقرير.

٨٧ - فالكفاح ضد الفقر يمثل جوهر الكثير من وثائق الأمم المتحدة الأساسية - بدءاً من ميثاق الأمم المتحدة إلى إعلان الأمم المتحدة للألفية والأهداف الإنمائية للألفية. وبالرغم من هذه الالتزامات والمبادرات والنمو الاقتصادي الكبير الذي تحقق في كثير من المناطق، تزايد حجم التفاوتات، وما زال الفقر يقوّض حقوق وكرامة ما يقرب من بليون شخص في جميع مناطق العالم.

٨٨ - ولم يحدث من قبل على الإطلاق أن كانت هناك حاجة أكثر إلحاحاً لاتباع نهج حقوق الإنسان تجاه الحد من الفقر والقضاء عليه. وقد أكد مجلس حقوق الإنسان من جديد، من خلال تجديد الولاية المتعلقة بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، على أن الفقر المدقع لا يمكن اختزاله في مسألة الأعمال الخيرية بل إنه يمثل قضية هامة وملحة من قضايا حقوق الإنسان. وأكد مجلس حقوق الإنسان كذلك على ضرورة البحث عن سبل جديدة وابتكارية لمكافحة الفقر المدقع من منظور حقوق الإنسان.

٨٩ - ومن وجهة نظر حقوق الإنسان، يقع على الدول العديد من الالتزامات القانونية تجاه من يعيشون في فقر مدقع. وتشمل هذه الالتزامات القانونية تلك المستمدة من الحقوق المدنية والاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية.

٩٠ - ويعني التصدي للفقر من منظور حقوق الإنسان وضع مبادئ المساواة وعدم التمييز والمشاركة والشفافية والمساءلة في صميم أي إجراء يتخذ. ويلزم أن تتقيد السياسات والاستراتيجيات العامة، فضلاً عن تقديم الخدمات إلى من يعيشون في فقر، بالدساتير والأطر القانونية وأيضاً بأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان الملزمة قانوناً.

٩١ - وبالرغم من أن الإطار المفاهيمي لفهم الروابط بين حقوق الإنسان والفقر المدقع يتطلب المزيد من الدراسة، فإن العمل الذي اضطلع به بالفعل على الصعيد النظري يعد

كافيا لتوجيه العمل المتعلق بالجهود العملية الرامية إلى تفعيل نهج حقوق الإنسان تجاه الفقر المدقع. ويولي نهج حقوق الإنسان تجاه سياسات مكافحة الفقر أولوية لما لأي سياسات أو مبادرات لمعالجة الفقر من أثر محتمل أو فعلي على التمتع بجميع حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها. ومن ثم، فإن نهج حقوق الإنسان يتطلب إجراء تقييم للكيفية التي تسهم بها فعلا هذه السياسات والمبادرات في حماية الحقوق وتعزيزها.

٩٢ - وليس المقصود من نهج حقوق الإنسان أن يكون علاجا شافيا للسياسات كما أنه لا يقدم حلا وحيدا للفقر المدقع، أو بديلا عن جهود التنمية. ولكن نهج حقوق الإنسان، بالأحرى، يتوخى التعزيز المتبادل بغية تشجيع العمليات والسياسات والمبادرات والممارسات الأكثر شمولاً ومشروعية.

٩٣ - وستسعى الخبرة المستقلة، من خلال ممارستها لولايتها، إلى صياغة توجيهات وتوصيات مجدية وعملية المنحى بشأن الكيفية التي يمكن بها لإطار حقوق الإنسان أن يساعد ويعزز الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع. ومن شأن هذه المبادئ التوجيهية والاقتراحات العملية أن تتيح لنطاق عريض من الأطراف الفاعلة، بما في ذلك الدول، والمنظمات الدولية، والمنظمات الإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة، والشركات عبر الوطنية، والقطاع الخاص، أن تأخذ الأثر العملي لنهج حقوق الإنسان في الاعتبار. كما ستسعى تلك الأطراف إلى كفالة أن يكون صوت من يعيشون في فقر مسموعا على كافة الصعد.

٩٤ - وستعين التقارير التي ستقدم في المستقبل التوصيات المحددة المنبثقة عن عمل الخبرة المستقلة، لكي تنظر فيها الجمعية العامة.