

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1998/8
10 June 1998
ARABIC
Original: SPANISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات

الدورة الخمسون

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

العلاقة بين التمتع بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتوزيع الدخل

الفقر وتوزيع الدخل والعولمة: تحدي لحقوق الإنسان

إضافة للتقرير النهائي الذي أعده السيد

خوسيه بنغوا، المقرر الخاص

مقدمة

١- جددت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، طوال ثلاث سنوات، الولاية لتحليل العلاقة بين التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتوزيع الدخل على المستويين الدولي والوطني على السواء (قرار اللجنة الفرعية ٤٠/١٩٩٤ ومقرر لجنة حقوق الإنسان ١٠٥/١٩٩٥). وتطلب الولاية من هذا المقرر الخاص أن يوجه اهتماما خاصا للمسائل المرتبطة بالفقر والفقر المدقع، والتعليم باعتباره عاملا ينبغي أخذه في الاعتبار عند التماس حل لهذه المواضيع، وبالحق في التنمية. وقدم تقرير أولي ذو طابع مفاهيمي (E/CN.4/Sub.2/1995/14)، وتقرير ثان مؤقت (E/CN.4/Sub.2/1996/14) أعد على أساس بيانات فعلية تتعلق بتوزيع الدخل في العالم، وتقرير نهائي (E/CN.4/Sub.2/1997/9) يحلل أساسا التحديات التي تطرحها العولمة في مجال حقوق الإنسان، وبوجه خاص على التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولم تناقش اللجنة الفرعية هذا التقرير الأخير بعد، وقررت في مقررها ١٠٧/١٩٩٧

"إرجاء تقديم التقرير النهائي إلى دورتها الخمسين" ورجت من المقرر الخاص "أن يتم تقريره بإعداد وثيقة تكميلية حول هذه المسألة". وأضافت في هذا المقرر أن اللجنة الفرعية يجب "أن تراعي في دورتها الخمسين التوصية الواردة في التقرير النهائي بشأن إنشاء محفل اجتماعي في إطار اللجنة الفرعية".

٢- وخلال الفترة الواقعة بين الدورتين الـ ٤٩ والـ ٥٠، دعي المقرر الخاص إلى عدة حلقات دراسية، وموائد مستديرة، وإلى مناقشات أكاديمية تناولت المواضيع التي جرت معالجتها في تقاريره الثلاثة. وعقدت في إطار لجنة حقوق الإنسان في جنيف مائدة مستديرة دعت إليها المفوضية السامية لحقوق الإنسان وتناولت بوجه خاص الاقتراح بإنشاء محفل اجتماعي. ودعت عدة منظمات دولية، من بينها الدائرة الدولية لحقوق الإنسان ودائرة الاتصال غير الحكومية التابعة للأمم المتحدة إلى عقد حلقة دراسية حول "العولمة وتوزيع الدخل وحقوق الإنسان" حضرها الأونكتاد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئات متخصصة، ونوقش فيها التقرير النهائي باستفاضة. وقام فريق البحوث المقارنة المعني بالفقر والتابع للمجلس الدولي للعلوم الاجتماعية، بالاشتراك مع رابطة أمريكا اللاتينية لمنظمات التنمية ومركز الدراسات الاجتماعية في سانتياغو دي شيلي، بتنظيم حلقة دراسية لمدة أسبوع حول موضوع "حقوق الإنسان كأداة لاستئصال الفقر المدقع" شاركت فيها عدة منظمات من الأمم المتحدة (المفوضية السامية لحقوق الإنسان) ومنظمات دولية ومنظمات وطنية غير حكومية على السواء. وفي هذه الحلقة الدراسية، طرح للمناقشة عدد كبير من الاقتراحات التي يقدمها هذا المقرر إلى اللجنة الفرعية في تقريره النهائي. ودعت لجنة الحقوق الدولية، في نهاية الأمر، المقرر الخاص إلى تناول المسألة في جمعيته العامة التي عقدت في تموز/يوليه الماضي في مدينة الكاب (كيب تاون) بجنوب أفريقيا.

٣- والهدف من هذا التقرير التكميلي هو تلخيص الأجزاء التنفيذية من التقارير التي قدمت، وتكملة التوصيات التي وردت في التقرير النهائي، وبخاصة الاقتراح بإنشاء محفل اجتماعي.

أولاً- توزيع الدخل في عالم معولم: الاستنتاجات العامة

٤- يشير الاستنتاج العام لهذه الدراسة إلى أن نمو الاقتصاد العالمي بعد العام ١٩٨٧، أي بعد انتهاء الحرب الباردة، قد اقترن بتوزيع سلبي شديد للدخل على المستويين الدولي والوطني على السواء^(١). وإن زيادة أوجه التفاوت هي العلامة الاجتماعية الفارقة التي يتسم بها عصرنا. فالبلدان الغنية تواصل تكديس المزيد من الثروات بينما يزداد أغنياءها غنى، مما يسفر عن توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، سواء كانوا بلداناً، أو أقاليم، أو مجموعات بشرية أو أفراداً. وقد أدى ذلك إلى ازدياد اهتمام العالم بهذا الموضوع في السنوات الأخيرة، فأجريت عدة دراسات واستشارات لوحظت فيها شدة انشغال الأكاديميين ورجال السياسة والمحللين الدوليين. وكما جاء في التقرير النهائي، فإن النتيجة الاجتماعية التي ترتبت على النمو الاقتصادي الرأسمالي المعولم في السنوات العشر الأخيرة، هي الظاهرتان المتزامنتان التاليتان: تركيز الثروة والإبعاد الاجتماعي. فهناك بلدان، وجهات، ومناطق بأكملها في بعض أنحاء العالم لا تزال مستبعدة عن نمو وعن التغيرات التكنولوجية والتحويلات السريعة التي تحدث اليوم في العالم. وتوجد داخل هذه البلدان جهات، ومناطق حضرية، وبخاصة مناطق ريفية، بل وفي حالات كثيرة أقاليم بأكملها، تشكل جزءاً من العالم الثالث أو من العالم الرابع مبعدة عن قطف ثمار النمو الاقتصادي؛ بينما توجد مناطق أخرى "تتعولم" وتتدوّل وتستفيد من النمو العالمي وهي محصورة في العالم الأول في بيانات "ثلاث عالمها". إن ظهور مناطق شبيهة بالعالم الثالث أو بالعالم الرابع داخل بلدان متقدمة يشكل أيضاً ظاهرة جديدة ومثيرة للقلق تتسم بها هذه

الفترة الجديدة للتنمية الرأسمالية المعولمة. والعواقب الاجتماعية التي تترتب على مثل هذه التنمية خطيرة وتشير قلق الحكومات بشكل متزايد.

٥- أما الاستنتاج الثاني الذي خلصنا إليه من خلال البيانات الفعلية التي تم تحليلها في السنوات الثلاث لولاية هذا المقرر الخاص، فمفاده أن سوء توزيع الدخل يرتبط دائما بالفقر^(٣). وكلنا يعرف أنه يوجد فقر مطلق أو فقر مدقع، وفقر عام أو ما يسمى أيضا بالفقر النسبي. وعندما يبدأ توزيع الدخل يتركز في أياد قليلة، يزداد الفقر النسبي وكذلك الفقر المدقع. وهذه تجربة قائمة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء. وقد أمكن تقديرها في تقارير هذا المقرر. ويتجلى أيضا من نتائج هذه الدراسات أن توزيع الدخل في البلدان التي هي تقليديا بلدان فقيرة جدا وبلدان لها طابع زراعي ليس مجحفاً بالضرورة، مما لا يشكل في حد ذاته حجة تنفي الاستنتاج العام. فكثيرة هي الحالات التي لا تسجل فيها البيانات العالمية تركيز الأراضي والثروات والنفوذ في مثل هذه المجتمعات التقليدية. لكن يتضح من البيانات أن التغييرات في توزيع الدخل كبيرة جدا في المجتمعات والبلدان الآخذة في التحدث أو المتطورة، وأنها تنعكس فوراً على تعميم حالات الفقر النسبي والمطلق على السواء.

٦- ويشير الاستنتاج الثالث لدراساتنا إلى أن سوء توزيع الدخل المقترن بالنمو الاقتصادي يؤدي إلى حالات اجتماعية متفجرة. فالعنصر الرئيسي للتكامل الاجتماعي يزول بنشوء حالة يزداد فيها نمو الانتاج الاقتصادي زيادة كبيرة ويساء فيها توزيع الثروة. ويفقد الشباب بوجه خاص الثقة في قيمة الديمقراطية؛ ويضعف إيمان قطاعات كثيرة من السكان المتضررين والمفتقرين أو المميز ضدهم بالديمقراطية، ويفقد النظام السياسي فعاليته. ويزداد ضعف المجتمعات والمجموعات الاجتماعية أكثر فأكثر مما يشكل حالة من الريبة وعدم الاستقرار الاجتماعي. إن ظهور أشكال سياسية استبدادية وغير ديمقراطية، وحركات وطنية شوفينية، وأشكال جديدة لرهاب الأجانب، والكراهية الاجتماعية للعمال المهاجرين، من جملة مظاهر أخرى، لهي نتائج مباشرة تترتب على هذا النمط من التنمية.

٧- ويستنتج مما سبق أن سوء توزيع الأموال، ومن ثم عدم التكافؤ في توزيع الفرص، بل وحالات التفاوت الملموسة التي لا تستند إلى أي منطق في عالم يزداد ترابطه كل يوم ويكون في الحال على علم بما يحدث في مناطق أخرى من المعمورة، أمر لا تقبله غالبية الأفراد في نهاية هذا العصر، نفسياً أو سياسياً. وينشأ تلقائياً عند الشباب إحساس بالعجز واليأس هو أساس العديد من المنازعات والمشاكل الاجتماعية. وكثيرة هي "الأمراض الاجتماعية" التي تصيب العالم الحديث والتي منشأها في هذا النوع الجديد من التفاوت في العلاقات الاقتصادية داخل مجتمع ما وبين الأمم أيضاً. وهذا هو الأساس الذي يفسر الاجرام والاتجار في المخدرات واستهلاكها والاتجار في الأشخاص والذي ينبغي أخذه في الاعتبار لإعداد سياسة تبحث عن جذور المشاكل الاجتماعية الحالية.

٨- والاستنتاج الرابع الذي توصلت إليه دراستنا هو أن توزيع الدخل يرتبط من ثم ارتباطاً وثيقاً جداً بتنفيذ وإعمال حقوق الإنسان على الوجه الكامل. وبهذا المعنى، أشرنا في تقاريرنا إلى أن سوء توزيع الدخل بشكل مستمر هو سبب الانتهاك المستمر أيضاً لحقوق الأفراد وبخاصة حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لذلك توصلنا إلى الاستنتاج بأنه عندما يوجد "تفاوت لا يطاق في الدخل" حيث تستولي أقلية على جزء كبير من الثروة الوطنية (أو الدولية)، نكون أمام انتهاك لحقوق الإنسان من حيث النتائج الاجتماعية والأخلاقية والسياسية التي تترتب عليه. وبإمكان أقلية اقتصادية أو سياسية أو من نوع آخر أن تتسبب في

إحداث عنف اجتماعي شديد إذا لم تبادر، إزاء حالة يزداد فيها النمو الاقتصادي، وتجنّى فيها أرباح اقتصادية، وتركز فيها السلطة الاقتصادية، إلى تطبيق وسائل توزيع قادرة على الحفاظ على تكامل المجتمع، وعلى منع استبعاد قطاعات معينة بطريقة وحشية من جني الفوائد التي يحق لجميع أبناء البشر الحصول عليها، وإن بنسبة ضئيلة. ويستند هذا الاستنتاج إلى طابع الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي ينص على التضامن المتبادل بين جميع أبناء البشر، وبين البلدان، ويشكل في مجمله المفهوم النظري والسياسي "للمجتمع الدولي". وليس توزيع منافع النمو الاقتصادي تنازلاً خيرياً فحسب من جانب أشخاص أو مجموعات أو بلدان حسنة النية، بل هو أساساً واجب يقوم على الحقوق الملازمة للأفراد والمجموعات والبلدان والمنصوص عليها في الاتفاقات والمعاهدات الدولية. أما النمو المقترن بتوزيع سلبي للدخل على مستوى يعتبر "لا يطاق"، أي على مستوى يعرّض للخطر حياة الإنسان والحقوق الناشئة عنها، هو الذي يشكل انتهاكاً لقواعد التعايش الوطني والدولي ومن ثم لحقوق الأفراد.

٩- ويتمثل الاستنتاج الخامس في وجوب تحويل توزيع الدخل إلى مؤشر اقتصادي واجتماعي يستعمله البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وغيرها من الوكالات الدولية العامة والخاصة على السواء لتحليل التعاون الدولي، والاستثمارات، والتجارة والعلاقات بين البلدان والمؤسسات. وعلى غرار المؤشرات النقدية، ومستوى التضخم، والمديونية العامة، والميزانية الوطنية المتوازنة، إلخ، التي تُستخدم منذ سنوات كثيرة لمنح القروض، والقيام باستثمارات، ووضع برامج للتنمية والتعاون، يجب أن يستخدم أيضاً توزيع الدخل كمؤشر، علماً أن سوء توزيع الدخل يحدث قدراً من عدم الاستقرار أكبر بكثير من ذلك الذي يحدثه الكثير من مؤشرات الاقتصاد الكلي والمؤشرات المالية. والاستنتاج الذي خلص إليه هذا التقرير هو أن مؤشر توزيع الدخل يستند بشكل ملائم إلى الطريقة التي تتشكل بها العلاقات بين المجموعات المختلفة في مجتمع ما. فتوزيع الدخل بحسب الأسر يسمح بمعرفة ما إذا كان هناك تكامل اجتماعي ملائم في البلد. ويسمح توزيع الدخل بحسب المناطق بمعرفة ما إذا كان هناك توزيع واسع للموارد أو إذا كان قد تم تهميش واستبعاد جهة أو منطقة في البلد. أما على مستوى العلاقات الدولية، فإن كلا هذين المؤشرين هما عادة في غاية الفائدة، الأمر الذي أدى إلى ازدياد استخدامهما أكثر فأكثر من جانب الهيئات المتخصصة^(٣).

ثانياً- الفقر الحديث في "الرأسمالية العالمية"

١٠- اضطرت الغالبية العظمى من بلدان العالم الثالث إلى تكييف سياسات اقتصادها الكلي الوطنية مع مقتضيات الرأسمالية العالمية. وحل محل عقد الثمانينات الذي سمي في كثير من المناطق "بالعقد الضائع" للتنمية الاقتصادية، عقد التكييف الهيكلي. فقامت بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا، مسترشدة بصندوق النقد الدولي وباتفاقات التجارة الحرة، مع الاستثناءات المعروفة، بضبط حساباتها المالية، وخصخصة الجزء الأكبر من صناعاتها وأنشطتها التي كانت سابقاً في أيدي الحكومات، وبفتح باب التجارة الخارجية على الأسواق الحرة. وغالباً ما كان ثمن عملية "التكييف الهيكلي" هذه، ارتفاع نسبة البطالة الداخلية، وانخفاض النفقات الاجتماعية، وإفقار جزء كبير من السكان، وتركيز الدخل والمكاسب في أيدي مجموعة قليلة في البلد وتدويل الأنشطة الاقتصادية^(٤). وسعت جميع البلدان سعياً حثيثاً لجذب الاستثمارات الأجنبية وإيجاد منتجات للتصدير تسمح لها بالعودة إلى الأسواق العالمية. وكما أشرنا في تقاريرنا الأساسية، كثيرة هي الحالات التي تتنافس فيها البلدان مع بعضها لعرض أفضل المغريات للاستثمار الأجنبي. وحتى الآن، تندرج هذه المغريات عادة في مجالات ثلاثة هي: (أ) تحرير أسواق اليد العاملة مما يسمح بخفض التكاليف على المؤسسات

القائمة في البلد المضيف؛ (ب) رفع الضوابط عن عملية استخراج الموارد الطبيعية أو عدم المبالغة في وضع عقبات أمامها، واللجوء إلى تشريعات متساهلة في المعايير البيئية لعرض "المزايا المقارنة" على المؤسسات الدولية القائمة في البلد؛ و(ج) التيسيرات المالية التي تسمح بإعادة توطين رأس المال والمكاسب بسرعة وبدون عوائق، وبخفض مستويات "التحصيل المصرفي" للاستثمارات والتحويلات المالية، والتسهيلات الجمركية والضريبية. وكثيرة هي بلدان العالم الثالث التي تدعم الشركات عبر الوطنية بتطبيق هذه الآليات.

١١- وكانت نتائج هذه التنمية المعولمة وخيمة على البلدان الفقيرة وعلى الفقراء بوجه عام. وتتفق جميع تقارير منظومة الأمم المتحدة على أن عدد الفقراء في العالم الثالث قد ازداد في الأعوام الأخيرة وأن ملامح الفقر تثبتت بازدياد. ويطلق اليوم اسم "الفقر القاسي" على قطاع السكان الذي يعيش في ظل ظروف بالغة الصعوبة والذي تكون إمكانياته لتغيير الأوضاع ضعيفة جداً. والذي يحدث عموماً في هذه المناطق التي يسودها الفقر القاسي هو أن الأشخاص يكتسبون "ثقافة البقاء" بالعيش بأفضل طريقة ممكنة على هامش جميع النظم والقواعد المقبولة عموماً. وتؤدي احتياجات البقاء إلى التكيف مع ظروف في غاية الصعوبة مثل الاستبعاد، والفقر المدقع، والتسول، إن لم تؤد إلى الاجرام. وتقدم بعض الدراسات والتقارير الحديثة إحصاءات عن عدد الأشخاص في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء الذين يعيشون على "الصدقة العامة"، وبالأخص وبشكل متزايد، على معونة الهيئات الخيرية الخاصة.

١٢- وهناك مرحلتان محددتان تماماً في عمليتي استيعاب الفقر وخفضه. فالبلدان التي أجرت التكيف الهيكلي قد عانت عموماً لفترة طويلة من حالات عدم التكيف مع نسبيتي التسريح والبطالة المرتفعتين. ومع استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي، وهو الهدف الأول والرئيسي من التكيف، تبدأ فترة أو مرحلة انتعاش اقتصادي. وهذه حالات مشتركة بين جميع القارات تقريباً. وتتسم نهاية التسعينات بعودة توازنات الاقتصاد الكلي إلى حالتها الطبيعية، مع الاستثناءات الآسيوية المعروفة، وعودة الأسواق إلى مستويات نشاطها المعهودة، في أجواء أنشط بكثير من التكامل الدولي. وتمت دراسة فترة التكيف الهيكلي على نطاق واسع من جانب منظومة الأمم المتحدة، وهي ليست الدافع الرئيسي لإعداد هذا التقرير. أما الفترة التالية فهي فترة نسميها "المرحلة السهلة" للتغلب على الفقر، والفترة الثالثة هي "المرحلة الصعبة" للتغلب على الفقر.

ألف- المرحلة السهلة للتغلب على الفقر

١٣- لقد ثبت أن القطاعات الفقيرة من السكان تستفيد في مرحلة أولية من تدابير التوازن الضريبي وانفتاح الأسواق. وثمة عاملان يحسّنان حالة هؤلاء السكان: زيادة عدد الوظائف بفضل تنشيط الاقتصاد وانخفاض التضخم بحيث يرهق بنسبة أقل مداخل القطاعات الأكثر فقراً. أما "المرحلة السهلة" في التغلب على الفقر فهي تلك التي يعتمد نجاحها على النمو الاقتصادي، من خلال المرتبات والعمالة. وتتزامن هذه المرحلة مع فترة إعادة التنشيط الاقتصادي في قطاعات تحتاج إلى يد عاملة كثيفة كما في قطاعي بناء المساكن والأشغال العامة. والبلدان التي قامت بعمليات تكيف هيكلي شديدة في أمريكا اللاتينية في الثمانينات وأوائل التسعينات قد سلكت هذا المسلك. فهناك فترة أولية يلتحق خلالها الأشخاص بسوق العمل وبالأشغال غير الرسمية والعمل على حسابهم الخاص، وبعد السنوات الأولى من النجاح النسبي، تزداد شيئاً فشيئاً صعوبة إلحاق وإدماج أفواج جديدة من السكان في سوق العمل.

١٤- وتبين مؤشرات الفقر والعوز أن هذه المرحلة "السهلة" التي يتم فيها تجاوز التغلب على الخطوط الاحصائية والحسابية للفقر، تنتهي بسرعة متى تأسس النظام الجديد لإعادة التكيف^(٥). وفي غالبية بلدان العالم الثالث^(٦)، كانت هذه المرحلة هي الفترة التي بدأت في أواخر الثمانينات وازدادت حدة في أوائل التسعينات بفعل الزخم الديمقراطي وتدابير السياسة الاجتماعية التي غالباً ما أوصى بها البنك الدولي. وليس القطاع الاجتماعي الذي استهدفته هذه التدابير هو القطاع الهامشي أو المستبعد الذي لا يمكن التعويل عليه للانتاج أو للنشاط دون إعداد أو تدريب مسبق. فتدابير تكيف الاقتصاد الكلي لا تؤثر على "الفقر القاسي" الذي يظل مستبعداً عن النظام والذي يزداد قسوة بسبب من قلة الفرص.

١٥- وقطاع العمالة الذي كان قد خرج من دورة الانتاج في فترة التكيف الهيكلي يعود إلى الدخول مرة أخرى في أسواق العمل في ظل ظروف أسوأ من حيث الاستقرار والرواتب والضمان الوظيفي. وهذه مسألة لوحظت في جميع الدراسات التي أجريت في مختلف القارات. وعموماً، تتزامن شروط العمل المتدنية مع خصخصة المؤسسات الحكومية، ومع تناقص عدد الوظائف في القطاع العام ومع القوانين واللوائح والآليات الرامية إلى "زيادة مرونة" أسواق العمل^(٧).

باء- المرحلة "الصعبة" للتغلب على الفقر

١٦- كثيرة هي البلدان التي أعيد إدماجها في "الرأسمالية العالمية" فانتقلت من المرحلة "السهلة" إلى المرحلة "الصعبة" للتغلب على الفقر. وتتطابق المرحلة السهلة مع الفترة اللاحقة للتكيف والمرحلة الصعبة مع الفترة التي تليها. وقد أتاحت "الرأسمالية العالمية" حلولاً "للمرحلة السهلة". وكانت سياسات ضبط الضرائب وتوازن الاقتصاد الكلي التدابير الوحيدة التي تم تطبيقها في الأعوام الأخيرة في جميع أنحاء العالم. ولكن مع ذلك، لا توجد برامج تدفع إلى الاعتقاد بأن الانضمام الجديد للبلدان النامية إلى هذا النظام المدوّل، سيقضي على بؤر "الفقر القاسي" القائمة. ويتطلب الأمر في هذه الحالة الأخيرة تدابير أكثر جرأة بكثير، لن يتسنى بدونها، أو لا يبدو ممكناً، تحقيق الأهداف الأساسية للعدالة والقضاء على الفقر.

١٧- والسمة الرئيسية التي يتسم بها الفقر الحديث هي أن النظام الانتاجي والاقتصادي غير قادر، من جهة، على استيعاب القطاعات التقليدية، وبخاصة الريفية، وأنه، من جهة أخرى، يولد فقراء جددًا في قطاعات كانت فيما مضى مدمجة فيه نسبياً. وهذا هو الوجه الجديد للفقر حالياً. ففي الخمسينات والستينات، كان فقراء البلدان المتقدمة يقومون بالأنشطة الأولية التقليدية، لا سيما الزراعة، واستخراج المعادن بطرق العصر الماضي العتيقة (الضحمة مثلاً) وغيرهما من القطاعات التقليدية الشبيهة. وفي بلدان العالم الثالث، كان الفقر يرتبط مباشرة بريفية أو هامشية الذين كانوا قد هاجروا حديثاً إلى المدن. ولم يحدث هذا بنفس الطريقة في التسعينات. فالنظام الاقتصادي التابع للرأسمالية العالمية، إذ تتغير نظم الانتاج، وتتوزع المراكز الاقتصادية والصناعية، ويطرأ على الأسواق تغيير كبير، إنما يتحول هو أيضاً إلى مصدر جديد يتولد عنه الفقر. فهناك فقراء جدد، هم ثمرة تطور الرأسمالية العالمية، وفقراء أفرزتهم العولمة. يضاف إليهم "الفقراء التقليديون" الذين لم تستوعبهم الحداثة والذين يعيشون في ظروف البقاء التقليدية.

١٨- ويعكس التحاق المرأة، في العمل، وفي كثير من الحالات الأطفال، ردة الفعل على هذه الظواهر المعممة في أنحاء كثيرة من العالم. ويتحقق عموماً هذا الالتحاق في ظروف سيئة للغاية. فالعمل الموسمي،

والمرتبات التي لا تخضع للوائح تنظيمية، والعمل في مواعيد لا تلائم الصحة، وعدم وجود عقود عمل، كلها مسائل يزداد شيوعها وترتبط باللامركزية الاقتصادية وبما يسمى بمرونة أسواق العمل^(٨). لذلك يجري الحديث اليوم عن "تأنيث الفقر" لبيان أن النساء تشكل النسبة العظمى من الفقراء. وهذا هو أحد الاتجاهات الأكثر وضوحاً لما نسميه "بالفقر الحديث".

١٩- وهناك تناقض شديد بين السياسة الاقتصادية والسياسات الاجتماعية في الغالبية العظمى من البلدان، حيث وقع الطلاق بين هاتين السياستين. فالسياسة الأولى، وهي السياسة الاقتصادية، تظهر كمجموعة من الوسائل التي تستهدف تنظيم الاقتصاد بما يتفق ومعايير الرأسمالية العالمية. وتستهدف السياسات الاجتماعية، وهي الثانية، حماية الأشخاص في مجالات مثل الصحة والتعليم والسكان، التي هي في نهاية الأمر المجالات التي تسمى بالمجالات الاجتماعية. ومع ذلك، يتسبب الاقتصاد، كما أشار إلى ذلك كثير من المؤلفين، في استبعاد العديد من الأشخاص وإحالتهم إلى الدولة من خلال سياساتها الاجتماعية التي تحاول إدماجهم من جديد في المجتمع. بيد أن هذا الإدماج الذي لا يتم من خلال الاقتصاد، مثل الحصول على وظائف عمل من نوعية مماثلة أو أفضل، يتحول إلى إدماج جزئي وغير ملائم عموماً. وربما كان هذا التناقض الذي تشهده البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء هو الأكثر صلة بالفترة التي سميها "بالرأسمالية العالمية": الاقتصاد الذي يتبنى قواعده وأنماط اتخاذ قراراته و"السياسة الاجتماعية" سعياً إلى حل المشاكل والمنازعات التي تولدها هذه الرأسمالية.

٢٠- وإزاء هذا التناقض، يمكننا ملاحظة نشوء ظاهرة جديدة هي "الخصخصة الفقر". فكثيرة هي الهيئات الخاصة التي تنشأ يوماً بعد يوم وتحاول حل مشاكل الفقر التي تمس قطاعات متزايدة من الناس، في الوقت الذي تسحب الدولة يدها من وظائفها الاجتماعية أو التعاونية. وظهور منظمات المساعدة والمنظمات الخيرية هذه على نطاق واسع لهو نتيجة ترتبت على "استقلالية الاقتصاد" وعلى القرارات الاقتصادية وقرارات الجهات الفاعلة على الساحة الاقتصادية. وهذا القطاع المسمى "بالقطاع الثالث" هو جهة فاعلة جديدة في السياسات الدولية في المجال الاجتماعي، ومن الأهمية بمكان أخذه في الاعتبار. فهناك منظمات عالمية للمساعدة والتعاون تنصرف بموارد أكبر حتى من البلدان في مجال التعاون الدولي: في كثير من بلدان العالم الثالث، يمثل عمل هذه المنظمات عنصراً رئيسياً في تحليل السياسات المتعلقة بالفقر والقضاء عليه وبمسائل التنمية.

رابعاً- قراءة جديدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٢١- تبدو العولمة السمة التي تتسم بها الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الوقت الحاضر. والآن وقد مرت أشد مرحلة من مراحل سياسات التكيف، فإن الاقتصادات تريد أن تنفتح على الأسواق الكبيرة المعولمة. فيتم التوقيع على معاهدات التجارة الحرة في كل مكان. وتتكثف الاتصالات. وتنقل وسائل الاعلام مجموعة من المعلومات يصعب فهمها لدرجة يتساءل معها كثيرون عما إذا كنا اليوم على إطلاع أفضل عن ذي قبل. وقد بذلت حكومات بلداننا جهوداً متكررة تتمشى مع فتح المجتمعات واقتصاداتها. ويتطلع كل بلد إلى دخول القرن الحادي والعشرين وعدم البقاء منعزلاً أو وحيداً. فعدم المشاركة في العولمة بكافة جوانبها المتعددة تبدو اليوم بمثابة الهزيمة، أو التخلف عن ركب العالم، والقضاء على الذات بالتخلف وسوء التنمية.

٢٢- وهناك مع ذلك عمليات عولمة عديدة متزامنة. لذلك يلزم التحدث عن "عمليات عولمة". فعولمة سلطات الاتصال، وتدويل الاقتصادات، وامبراطورية السوق العالمية "تقترن" أيضا بمجموعة من العمليات الأخرى للعولمة التي لا بد من إدراكها. ولهذا السبب نتحدث اليوم وفي تقريرنا عن "العولمة من فوق والعولمة من تحت". وتحدثنا أيضا في آخر اجتماعات القمة الاجتماعية عن "عولمة الدول وعولمة المجتمع المدني". وما من شك في أن هناك مجتمعا مدنيا يدخل بشكل متزايد في طور العولمة. وتكتسب المنظمات الاجتماعية، والحركات الاجتماعية، والحياة الاجتماعية والسياسة نفسها، هي الأخرى طابعا دوليا متزايدا. ويجتمع قادة السكان الأصليين باستمرار ويتناقشون ويعدون استراتيجيات عالمية. وتشكل النساء شبكات كبيرة وتعد اجتماعات للتبادل والمناقشة وتضع أهدافا لها متزايدة العولمة. ومنظمات الدفاع عن البيئة تتدول كل يوم بشكل متزايد، إذ تكتشف أن المشاكل التي تتناولها تؤثر على "ايكولوجيا المعمورة". والإنترنت التي تقيم الوصل "من جميع الجوانب" وتقرّب بين الشركات الكبرى، تستقطب حملات الاستنكار في المجتمعات المدنية المعولمة.

٢٣- وهذا الإطار العالمي الجديد يثير بلا شك مخاوف عند الكثيرين. فهناك من يحنّ إلى عالم أكثر تجزئة، وأصغر، وأسهل انقيادا. ويبدو أن قوى السوق المعولمة لا تتيح أي حيز للسياسات الاقتصادية المحلية والوطنية بل والإقليمية. وتشكل ممارسة السلطة الاقتصادية العالمية من جانب المؤسسات والهيئات عبر الوطنية انتهاكا مستمرا للاستقلال المحلي مع ما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على مناطق بأكملها في العالم. وهناك في المقابل من يعتقد أن الأسواق المعولمة هي الحل والبديل الوحيدان للمجتمعات الحالية، بدون اتخاذ إجراءات تسمح بتحقيق تنمية وتكامل متوازنين. ولذلك نشاهد "عولمة الفقر" كما سبق قوله أعلاه. وربما كانت هذه العولمة أكثر نتائج العملية التي نعيشها تأثيرا. فقد تزايدت أوجه التفاوت بانقطاع العناصر الوطنية للحماية. إذ يبدو أن المجتمعات تتحطم من الداخل وهي تتعولم. فهي تنحلّ في قطاع صغير، يتكامل بسرعة وحماس مع مكاسب العولمة، وفي قطاع آخر، كبير بوجه عام، لا نصيب له سوى النتائج السلبية لهذه العمليات. واتسمت السنوات الثمانية الأخيرة من عقد التسعينات باستقطاب متزايد للعالم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي.

٢٤- وتؤدي عولمة الفقر إلى اطلاق عملية إيقاظ الضمير الجماعي "لعولمة الحقوق". وهي الطابع المتناقض للعولمة. فمن أعلى تتعولم التجارة، والمعلومات، إلخ، ومن أسفل تتعولم الحقوق. ويرى الفقراء والبلدان الفقيرة الفوارق الاجتماعية على شاشات التلفزيون، ويستمعون إلى رسائل المساواة وتتزايد عولمة التطلعات وكذلك عولمة "المعايير". وتتجاوز الحدود الأخلاقية الحدود الضيقة لجهة أو أمة أو منطقة ما. هذا هو الإطار والتحدي اللذان يجب أن يتم فيهما تحليل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الوقت الحاضر. والعهد الذي أضفى على هذه الحقوق قيمة قانونية على المستوى الدولي هو إطار أساسي ملائم لتحليل عولمة حقوق الأفراد في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

خامسا- من الحقوق غير القابلة للتحصيل إلى الحقوق المعولمة

٢٥- نشأت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بلا شك، في إطار يختلف عن إطار العالم الذي نعيش فيه اليوم. وكان هذا الإطار فترة العولمة اللاحقة للحرب. وكما هو معروف تماما، حدثت العولمة الرئيسية في هذا القرن مع الحرب العالمية الثانية. ولذلك سميت بهذا الشكل. وكانت عولمة الرعب. وخرجت الحكومات من هذه الحرب ترعبها قدرة الإنسان على العنف. وقد تركت تجربة معسكرات الإبادة أثرا

عميقاً على جيل من زعماء العالم. وجاء الاعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كشكل من أشكال الدفاع عن العالم الذي كان يتشكل بعد الحرب. كان عالما تعيش فيه نظامان اجتماعيان وسياسيان وثقافيان، ونمطان من "الديمقراطية". فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كان يستجيب للتفسير الغربي للديمقراطية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كان يستجيب لنظرة بلدان التخطيط المركزي بشأن ما كان يفهم من الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية. وكانت الديمقراطية الانتخابية وحقوق المواطن هي الأولوية بالنسبة للبعض، في حين كانت الحقوق الاقتصادية للأفراد والمساواة الاقتصادية هي الأولوية بالنسبة للبعض الآخر. قوتان استقطبتا العالم لمدة أربعين عاما وأعاقتا أو أوقفتا بلا أدنى شك عمليات العولمة الأوسع نطاقا التي كانت تتشكل في كلا شطري العالم. وبعد انهيار هذه الحواجز، ماديا كما في حالة "سور برلين" الشهيرة، لم تواجه عمليات العولمة عقبات وظهرت من جديد بطريقة غير مضبوطة، وغير قابلة للانضباط في ما يبدو.

٢٦- هل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حقوق قابلة للتحويل؟ هذا هو السؤال الذي طرحه وي طرحه كثيرون على أنفسهم. ومن هو الملزم بتفصيلها؟ يشير العهد إلى أن الدول هي الملزمة بذلك "قدر المستطاع". وقد حمل هذا التحفظ البعض على الاعتقاد بأن هذه ليست حقوقا. فالحق الذي لا يكون الوفاء به أمرا ملزما ليس، وفقا لبعض المذاهب القانونية، حقا جوهريا كاملاً، إنما هو مجرد تطلع. ومن ثم، يتساءل كثيرون عن هذه الحقوق، إذا كانت، نوعا من إعلان للتطلعات انضمت إليه الدول دون أن تحدوها إرادة كبيرة بالوفاء بها، أكثر من كونها حقوقاً بمعنى الكلمة.

٢٧- وضعت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بصرف النظر عن التفسيرات التاريخية المتعلقة بنشأتها، مجموعة من المبادئ الأساسية التي تسمح باعتبار الأفراد جزءاً من الجنس البشري بقدر من الكرامة. إن المأوى، والغذاء، والكساء، والعمل، والرعاية الصحية، والتعليم، والثقافة، هي في جوهر الانتماء إلى الإنسانية في هذا العصر. وتشكل هذه الحيازة حقوقاً غير قابلة للتصرف. ومع أن هذه الحقوق غير متاحة في أنحاء كثيرة لجماهير غفيرة من الأفراد في العالم، فلا يمكن لشئ أو لأحد أن يجردهم من صفتهم كأفراد ومن ثم من حقوقهم المكتسبة. فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تؤسس "الحدود الأخلاقية" بين العيش كأفراد وعدم العيش كبشر.

٢٨- وعليه، تكتسب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بعدا جديدا في عملية العولمة. ويجب أن تكون مجموعة الحقوق الأساسية التي تضع حدود العولمة. ومن هذه الحدود ينشأ مبدأ الانتهاك. وهو مبدأ أساسي تناوله مكتب المقرر الخاص. ووجود الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تستتبعه انتهاكات لهذه المبادئ. إذ يتم انتهاك الأفراد في حقوقهم. وليس عدم التعليم، وترك الدراسة في سن مبكرة، والفقر الهيكلي مجرد مسائل أخلاقية عامة، وإنما هي انتهاكات لحقوق الإنسان منصوص عليها في القواعد الدولية. وفي العالم المعولم الذي نعيش فيه، تشكل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المدونة الأخلاقية القانونية التي انضمت إليها وصدق عليها رسميا عدد كبير من البلدان، والتي تسمح بتحديد أين وكيف تنتهك حقوق الأفراد. وهي مبدأ خصب يسهم في عولمة المجتمع المدني وفي توعية الفقراء بحقوقهم. وإذا حدث أن تحولت هذه الحقوق إلى حقوق غير قابلة للتحويل أو إلى حقوق بيانية، فإن نفس عملية تكامل الأسواق هي التي ستتحول إلى مدونة عالمية، وإلى نظام عالمي للحقوق الأساسية للأفراد.

٢٩- ويؤدي وجود الحقوق المعولمة وانتهاكها، إلى واجب الأداء والافلات من العقاب، وهذه مسألة تتسم بأهمية جوهرية تم تحليلها، ضمن أمور أخرى، في تقرير السيد غيسه الذي قدم إلى اللجنة الفرعية في عام ١٩٩٧ (E/CN.4/Sub.2/1997/8). وقليلون هم الذين يعتقدون حتى الآن أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حقوق تمكن المطالبة بتنفيذها. وأقل منهم الذين يتحدثون عن الافلات من العقاب في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لذلك يجب أن يكون التحدي القانوني والسياسي والأخلاقي الكبير في القرن القادم هو تدوين حقوق الأفراد وتنفيذها في سوق مدولة. ويمثل الحق، والانتهاك، والتنفيذ، والافلات من العقاب أربعة مفاهيم رئيسية لتحديد إطار أدبي وقانوني، للتعايش الدولي، قادر على تحويل العولمة إلى عملية إنسانية وليس، كما يلاحظ الكثيرون، إلى عملية فوضوية يحصل فيها قليلون على الفوائد ويجنى فيها على ملايين وملايين من البشر بالعيش على الدوام في ظروف الفقر المهيبة.

خامساً- المحفل الاجتماعي

٣٠- إن الدولة، رغم مسؤوليتها الرئيسية فيما يتعلق بإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليست هي الطرف الوحيد ولا الفاعل الوحيد على الساحة الاقتصادية والاجتماعية. وتقتضي عولمة العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وضع أبعاد جديدة في هذا المجال. والدولة وهيئاتها هي الجهات الرئيسية العاملة في السوق العالمية. والهيئات الدولية هي الأخرى جهات فاعلة. والشركات عبر الوطنية والمؤسسات التجارية والمالية، وفي جملة القول، العديد من الجهات الفاعلة تظهر كجزء لا يتجزأ عن العولمة. ولا تقل أهمية عنها الهيئات الخاصة للتعاون، والمساعدة على القضاء على الفقر، والتضامن الدولي. وهناك حاجة متزايدة لإرساء "مدونات قواعد سلوك" أو آداب للعولمة لتحديد المسؤوليات في هذا المجال الصعب والأساسي مع ذلك. والاعتقاد الساذج بأن القدر هو الذي ينكّل بالأطفال والأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع ومتزايد، في بلدان العالم الثالث، لا يخضع لأي منطق ولا لأي تفكير عقلاني. وليست القوة التي تتخذ القرارات التي تؤثر على منطقة أو أخرى من مناطق العالم قوة خارجة عن نظم السلطات المتحكمة. ولا يوجد وراء فقر الملايين من الأشخاص في العالم الثالث ثروة هائلة تملكها بضعة ملايين من الأشخاص فحسب، وإنما هناك أيضاً فساد الكثير من سلطات الدولة، وعدم أدائها لوظائفها في أجهزة ومرافق الدولة على السواء، ووجود مؤسسات وشركات عبر وطنية بلا ضوابط ولا رقابة، والعمليات المستبدة والطائشة التي تقوم بها هيئات مالية دولية، وأعمال الهيئات والمؤسسات ذات الرغبة الصادقة التي يتم التضحية بها في حالات كثيرة، والتي لا تنسق مع ذلك أنشطتها وفقاً لتنمية ثابتة ومستدامة.

٣١- ولذلك تتمثل التوصية الرئيسية العملية للدراسة التي تناولت توزيع الدخل وحقوق الإنسان في إنشاء محفل اجتماعي تشارك فيه الدول، والهيئات المالية الدولية، وبخاصة البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والوكالات الدولية للتعاون الإنمائي، والمنظمات غير الحكومية للتنمية والعمل، لا سيما في العالم الثالث، وكذلك وهذه مسألة للمناقشة، إمكانية دعوة المصارف والمؤسسات الخاصة الدولية، تلك التي سترى عند سماع المناقشات والمشاركة فيها أهمية إدراج مسألة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياساتها، كما أدمجت في حالات معينة، مسألتها البيئة والايكولوجيا. ومن الأهمية بمكان أن تشارك في هذا المحفل الاجتماعي المنظمات غير الحكومية للتنمية، وهيئات التعاون الدولي والمنظمات الخيرية، وهي التي تزداد صلتها يوماً بعد يوم بالعلاقات بين الشمال والجنوب، كجزء من "خصخصة" التعاون المتزايدة. ويقع على عاتق المفوضية السامية لحقوق الإنسان دور خاص في هذا المحفل الاجتماعي.

الحواشي

(١) يفضل تقنيا استخدام توزيع الدخل للإشارة إلى الطريقة التي يتم بها توزيع الثروة على أسر بلد معيّن. وهذا مقياس إحصائي يحدد إجمالي الناتج الوطني لتقسيمه بعد ذلك وفقا لمجموع الأسر. وقد استخدمنا نظام قياس العلاقة بين أعلى ٢٠ في المائة (أو أغنى نسبة) من الأسر وبين أدنى ٢٠ في المائة (أو أفقر نسبة). ويمكن الاطلاع على التقرير النهائي. ويتسم استخدام مفهوم توزيع الدخل على المستوى الدولي بقدر أقل من التقليدية وقد لجأنا إليه، ربما بشيء من المبالغة، بقدر ما كانت تتطلبه الولاية.

(٢) نقاش طويل ونظري هي العلاقة بين التوزيع والفقير. وهناك مؤلفون ينفون بشدة وجود علاقة بين التوزيع والفقير. ويمكن الاطلاع على التقرير الثاني الذي نوقشت فيه هذه المسألة وعلى ثبت المراجع الوارد في التقرير النهائي. وليس الهدف من هذا التقرير التركيز على المناقشات النظرية ولكن كثيرا ما تستخدم هذه الحجة لنفي الأهمية السياسية لهذه العلاقة.

(٣) انظر تقرير الأونكتاد للتجارة والتنمية، ١٩٩٧ الذي يشير بالتفصيل إلى هذه المسألة محددا بذلك اتجاهها في هذا المجال.

(٤) يمكن الاطلاع على التقرير الثاني لهذا المقرر الخاص الذي وردت فيه إحصاءات تتعلق بتطور نفقات الصحة، والتعليم، والإسكان ومقارنتها بالانفاق على التسليح والدفاع. ويرد في هذا وغيره من التقارير ثبت مراجع ملائم يتضمن أساس ما نؤكدده في هذا النص.

(٥) وفقا لتعليمات البنك الدولي، يعتبر الأشخاص الذين يعيشون في أسر لا يكفي دخلها لشراء سلة أساسية من الأغذية، أي لسد قوتها، دون خط الفقر. وفي المقابل، يعتبر دون خط الفقر الأشخاص الذين يعيشون في أسر لا يكفي دخلها لتلبية احتياجاتها الأساسية. وحساب البنك يعادل عادة مرتين سلة أساسية من الأغذية، باعتبار أن الأسرة الفقيرة تنفق ٥٠ في المائة من دخلها على الأغذية ونسبة الـ ٥٠ في المائة الأخرى على الملبس والمسكن والتدفئة وغيرها من الاحتياجات الأساسية للبقاء على قيد الحياة.

(٦) إن مصادر المعلومات التي وضعت على أساسها هذه الاستنتاجات النظرية للسياسات العامة هي أساسا التقارير السنوية للبنك الدولي وتقارير الأونكتاد للتجارة والتنمية. انظر بوجه خاص تقارير الأعوام ١٩٩٥ و ١٩٩٦ و ١٩٩٧. وقد انصب عملنا مباشرة خلال هذه الأعوام الأخيرة على تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول نوعية التنمية البشرية، واستدامة السياسات الاجتماعية وظروف الفقر.

(٧) انظر التقرير النهائي.

(٨) تشكل الشكاوى والبلاغات التي قدمت إلى اللجنة الفرعية في دورتها الـ ٤٩ عيّنة على ما نؤكدده هنا.

(٩) انظر الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1997/9، الفقرات ٩٢-٩٨.

- - - - -