

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/19
10 June 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة السادسة والخمسون

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمانة

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

من أجل نهج في التنمية يقوم على حقوق الإنسان: مفاهيم وآثار

خلاصة

تستعرض هذه الورقة ما للنهج القائم على حقوق الإنسان، إزاء التنمية من نقاط القوة وما يواجهه من قيود والقصد من ذلك ربطه بالحكم الديمقراطي ومختلف أشكال الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يؤدي إلى إنكار حقوق الإنسان. وتوجز الورقة أشكال التدخل اللازمة لتنفيذ عمليات تهدف إلى إزالة ذلك الاستبعاد وتوفير ظروف التنمية التي تتمحور حول الناس.

ويقدم المؤلف أدلة عديدة على تقدم نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان خلال العقد الماضيين. ويقول إن حقوق الإنسان ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحكم الديمقراطي. ويتطلب كلاهما إدراكاً للحقوق والواجبات، وترتيبات مؤسسية ملائمة، ووجود ثقافة مدنية ديمقراطية. ويذكر أن العمل على تعزيز نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان يتطلب إحراز تقدم في وقت واحد في العمليات الثلاث التالية: إرساء الديمقراطية الاجتماعية الذي يقلل التفاوت والاستبعاد الاجتماعي؛ والتحول الإنتاجي، الذي ينشئ اقتصاداً حيويًا قادرًا على التخلص من الاستبعاد الاقتصادي؛ وإضفاء الشرعية على الدولة بما يولد جهازاً للدولة ممثلًا وفعالًا يقضي على الاستبعاد السياسي.

ويختتم المؤلف الورقة بالقول إن لمختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع الدولي، بما في ذلك المؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني، أدواراً تضطلع بها في هذه العمليات الثلاث، غير أن المسؤولية الأولى في اتباع نهج في التنمية يقوم على حقوق الإنسان تظل مسؤولية وطنية.

مقدمة⁽¹⁾

١- إن اتباع نهج في التنمية قائم على حقوق الإنسان ينطلق من المقدمة الأساسية وهي أن إعمال حقوق الإنسان هو المقصود من أية عملية ترمي إلى تحسين حال الإنسان. ويستخدم النهج مختلف المفاهيم المرتبطة بحقوق الإنسان. بمعناها الأوسع، بوصفها دعامة السياسات الإنمائية. ويسترشد ذلك النهج بالآلية الدولية لحقوق الإنسان دعماً للعمل الإنمائي. ولا يغطي هذا النهج الحقوق المدنية والسياسية فقط (مثل حرية التعبير، وحرية الاجتماع، والحق في محاكمة نزيهة، والحق في عدم التعرض للتعذيب)، بل كذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الحصول على الغذاء، والمرافق الصحية، والتعليم، والسكن، وفرص العمل). وإضافة إلى السعي لإعمال حقوق محددة من حقوق الإنسان واحترامها، يركز نهج في التنمية يقوم على حقوق الإنسان على المساواة والتمكين والمشاركة وعدم التمييز.

٢- أولاً، إن تحديد أهداف التنمية في شكل حقوق معينة، تُعتبر استحقاقات قابلة للإنفاذ قانونياً، هو عنصر أساسي من العناصر المكوّنة لنهج حقوق الإنسان، مثل إقامة صلات معيارية صريحة لصكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية والوطنية. والنهج القائمة على الحقوق هي نهج شاملة في مراعاتها لكل أنواع الحقوق غير القابلة للتجزئة والمتعاضدة والمتشابكة المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ويدعو ذلك إلى استحداث إطار إنمائي بقطاعات تقابل الحقوق المضمونة دولياً، وبذلك تغطي، على سبيل المثال، الصحة والتعليم والسكن وإقامة العدل، والأمن الشخصي والمشاركة السياسية. وبحكم تعريفها، لا تتسق هذه النهج مع السياسات أو المشاريع أو الأنشطة الإنمائية التي يكون من آثارها انتهاك حقوق الإنسان، وعندما تفسر تفسيراً ضيقاً جداً لا تدع مجالاً "للتبادل" بين التنمية والحقوق.

٣- ثانياً، إن النهج القائمة على الحقوق تركز على الارتقاء بمستويات المساواة في عملية التنمية وذلك بتحديد المطالبين بالحقوق واستحقاقهم، ومن يقابلونهم ممن عليهم الواجبات والالتزامات، من جهة أخرى. وفي هذا الصدد، تنظر هذه النهج في الالتزامات الإيجابية لمن عليهم واجبات (الحماية وتعزيز وتأمين الحقوق) وفي التزامهم السلبية (بالامتناع عن الانتهاك). وتضع في الاعتبار الواجبات التي تقع على مجمل الفعاليات المعنية، بما في ذلك الأفراد، والدول، والمنظمات والسلطات المحلية، والشركات الخاصة، والجهات المانحة للمساعدات، والمؤسسات الدولية. كما أن النهج القائمة على الحقوق تركز على استحداث الملائم من القوانين، والسياسات، والمؤسسات، والإجراءات والممارسات الإدارية، فضلاً عن آليات الجبر والمساءلة التي يمكن أن تفي بالاستحقاقات، وتردّ على إنكار الحقوق وانتهاكاتها، وتكفل المساواة. وتدعو تلك النهج إلى ترجمة المعايير الدولية إلى معايير تُحدد محلياً لقياس التقدم المحرز وتعزيز المساواة.

٤- ثالثاً، تميل النهج القائمة على الحقوق إلى استراتيجيات التمكين بدل الردود الخيرية. وترتكز على المستفيدين بصفتهم أصحاب حقوق ومديري التنمية، وتشدد على شخص الإنسان بوصفه مركز العملية الإنمائية. وتهدف تلك النهج إلى منح الناس السلطة والإمكانات والقدرات والسبل المطلوبة لتغيير حياتهم، وتحسين مجتمعاتهم المحلية، والتأثير في مصيرهم.

٥- رابعاً، تتطلب النهج القائمة على أساس حقوق الإنسان نسبة عالية من المشاركة، بما فيها مشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والأقليات والسكان الأصليين والنساء وغيرهم من الفئات الاجتماعية. ووفقاً لإعلان الحق في التنمية، يجب أن تكون تلك المشاركة "نشطة وحرّة وهادفة" بحيث لا يكون مجرد الاتصال الشكلي أو "المراسمي" بالمستفيدين كافياً. وتختار تلك النهج بالضرورة منهجيات وأساليب إنمائية تُشرك جميع المستفيدين مشاركة كاملة بصفتهم شركاء متساوين، بدلاً من الاعتماد على حلول عاجلة وُضعت في الخارج وعلى نماذج تقنية مستوردة.

الإطار ١

خلاصة حقوق الإنسان^(١)

حقوق الإنسان اللازمة للبقاء والحياة الكريمة تشمل الحق في:

- الحياة والحرية؛
- مستوى عيش ملائم للصحة والرفاه للفرد وأسرته؛
- الحماية الاجتماعية عند الحاجة؛
- أعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية والعقلية؛
- العمل وشروط استخدام منصفة ومناسبة؛
- الغذاء والسكن؛
- الحياة الخاصة والحياة الأسرية.

وتشمل حقوق الإنسان أيضاً الحقوق والحريات اللازمة للكرامة والابتكار الإنسانيين والتطور الفكري والروحي، مثل:

- الحق في التعليم وفي الحصول على المعلومات؛
- حرية المعتقد والرأي والقول والتعبير؛
- حرية تكوين الجمعيات؛
- الحق في المشاركة في الحياة السياسية؛
- حرية المشاركة في الحياة الثقافية.

وتشمل كذلك الحقوق اللازمة لضمان الحرية والسلامة البدنية، منها على سبيل المثال:

- حظر الرق أو الاستعباد؛
- حق الفرد في الأمان على شخصه (السلامة البدنية)؛
- الحق في عدم التعرض إلى التوقيف أو الحبس التعسفيين؛
- عدم التعرض للتعذيب أو للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

والقاسم المشترك هو المبدأ التوأم مبدأ المساواة في الحقوق بين النساء والرجال، ومبدأ حظر أي نوع من أنواع التمييز على أساس العرق، أو اللون، أو نوع الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو المعتقد السياسي، أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الملكية، أو المولد أو غيره من الأوضاع.

٦- وأخيراً، فإن ملازمة حقوق الإنسان للنهج القائمة على الحقوق تعني الحرص بخاصة على تفادي التمييز، وتعزيز المساواة، وتأمين العدل وإيلاء العناية للفئات المستضعفة. وتشمل تلك الفئات النساء والأقليات والسكان الأصليين، غير أنه لا توجد قائمة عالمية تحدد من هم الأكثر ضعفاً في كل إطار بعينه. وبدلاً من ذلك تتطلب النهج القائمة على الحقوق إيجاد إجابات محلية عن الأسئلة التالية: من هو الضعيف هنا في الوقت الحاضر؟ ويجب تصنيف البيانات الإنمائية، إلى أبعد الحدود الممكنة، حسب العرق، والدين، والإثنية، واللغة، ونوع الجنس وغير ذلك من الفئات موضع الاهتمام في مجال حقوق الإنسان.

٧- وأحد الجوانب الهامة من جوانب النهج القائمة على الحقوق إدماج ضمانات صريحة في الصكوك الإنمائية للوقاية من الأخطار التي تهدد حقوق ورفاه السجناء، والأقليات، والمهاجرين وغيرهم من الفئات التي كثيراً ما تكون مهمشة داخلياً. وعلاوة على ذلك، فإن جميع القرارات والسياسات والمبادرات الإنمائية، التي يجب أن تسعى إلى تمكين المشاركين المحليين، مطلوبة صراحة لدرء خطر تعزيز الخلل القائم في توزيع السلطة بين، على سبيل المثال، الرجال والنساء، ومالكي الأراضي والفلاحين، والعمال وأصحاب العمل.

٨- ولا جديد في النهج القائمة على أساس الحقوق التي تشمل الحقوق المدنية والسياسية، وكذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهاتان الفئتان من الحقوق تردان فعلاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي عهود واتفاقيات لاحقة له (الإطار ٢). غير أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بخاصة أصبحت أكثر بروزاً في جدول أعمال التنمية الدولية. أما التعبير عن تكامل الحقوق التي لا تقبل التجزئة فقد جاء في أبلغ صورة له في عبارة "كافة حقوق الإنسان للجميع".

الإطار ٢

معالم في النهج الإنمائية القائمة على الحقوق

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨
- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠
- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام ١٩٧٩
- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب لعام ١٩٨١
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام ١٩٨٤
- إعلان الحق في التنمية لعام ١٩٨٦
- اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩
- المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، المعقود في فيينا في عام ١٩٩٣
- نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨

٩- أما جدول الأعمال الجديد لحقوق الإنسان فيوازي جدول أعمال مستمد من الأهداف الإنمائية الدولية، التي تركز على الفقر والتنمية البشرية. وتشكل الحقوق المدنية والسياسية، إلى جانب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عنصراً من العناصر المكونة للتنمية البشرية وأداة لتحقيقها. وعلى سبيل المثال، تعتبر المشاركة والقضاء على التمييز ضد المرأة أمرين مستصوبين في حد ذاتهما، ويشكلان شرطين ضروريين أيضاً للحد من الفقر. غير أنه من المشروع النظر فيما إذا كان نهج التنمية القائم على أعمال الحقوق يشكل قيمة مضافة إلى النهج التي تستهدف استئصال الفقر أو التنمية البشرية. وتبعاً لذلك، فقد يكون من المناسب طرح السؤال التالي: هل يعتبر خطاب أعمال الحقوق مجرد شكل آخر من أشكال الدعوة إلى التنمية البشرية؟

مزايَا النهج الإنمائية القائمة على الحقوق والقيود التي تواجه تلك النهج

١٠- إن أشد الأشكال تأثيراً من أشكال التركيز الأخيرة على حقوق الإنسان والتنمية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالعمل من أجل الحد من الفقر والاستحقاقات البشرية. ويتصدر هذا المجال أمرتيا سن (Amartya Sen)، الذي يشكل عمله إطاراً من حقوق الإنسان لمعالجة الفقر، فضلاً عن تسليطه الضوء على الصلة الهامة للحرية وحقوق الإنسان بالتنمية. وأدرج سن مفاهيم الاستحقاقات والقدرات والفرص والحريات والحقوق الفردية في نظرية الاختيار الاجتماعي فأسهّم بذلك في إحداث تحول في الإطار المفاهيمي في الاقتصاد نحو اقتصاد "ما بعد الرفاه". وفي ذلك تحد للرأي القائل إن الفقر لا صلة له بتحديد خصائص الحريات الأساسية وحقوق الإنسان. ونظراً إلى أن الرفاه يشمل العيش في ظل حريات أساسية، فإن التنمية البشرية ترتبط أيضاً ارتباطاً وثيقاً بتعزيز بعض القدرات مُعرِّفةً بأها طائفة من الأشياء التي يمكن للناس أن يقوموا بها ويكونوا عليها في عيش حياتهم (سن ٢٠٠٠).

١١- أوضح سن القيمة المضافة لنهج التنمية القائم على الحقوق توضيحاً ينطلق من المطالبة بحقوق مزعومة. وعند النظر في أوجه الالتقاء والافتراق بين التنمية البشرية وحقوق الإنسان، يحاجج بالقول إنه إذا كانت التنمية البشرية تركز على تعزيز القدرات والحريات التي يتمتع بها أفراد المجتمع المحلي، فإن حقوق الإنسان هي بمثابة الحقوق المزعومة التي يطلبها الأفراد من الوكلاء في تصرفاتهم أفراداً وجماعات، والتي يتوقعونها في تصميم الترتيبات الاجتماعية وذلك تيسيراً أو ضماناً لتلك القدرات أو الحريات. غير أن سن يسلط الضوء أيضاً على الصعوبات التي ينطوي عليها تجميع حقوق الإنسان الفردية جميعاً يرمي إلى التعبير تعبيراً واضحاً عن حقوق الإنسان بالمعنى الجماعي (سن ٢٠٠٢).

١٢- ونقاط القوة الرئيسية في نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان هي قدرته الممكنة على توفير أساس أفضل للأطر التنفيذية أو أطر السياسات التي ترمي إلى معالجة استدامة أسباب رزق الفقراء وأمنهم (الإطار ٣). ذلك أن الحقوق تشكل مدخلاً استراتيجياً قيماً لمعالجة الطرق التي تؤدي بها أوجه الخلل في السلطة إلى حرمان المستبعدين من الوصول إلى الموارد اللازمة للحصول على أسباب رزق مضمونة ومستدامة. وإضافة إلى ذلك، فإن الإطار المعياري الدولي لحقوق الإنسان يوفر مجموعة قيّمة من المبادئ التوجيهية لتعزيز مساءلة المؤسسات (لا سيما مؤسسات الدولة)، ويدفعها إلى معالجة شاملة وفعالة لقضايا السياسات العامة والقضايا الإدارية التي تتصل بأسباب رزق الفقراء. وأخيراً يركز نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان أيضاً على أهمية آليات الانتصاف بالنسبة إلى الأفراد الذين يمكنهم اللجوء إليها عندما يواجهون إنكاراً لحقوقهم أو انتهاكاً لها.

١٣- غير أن النهج الإنمائية القائمة على الحقوق تواجه بعض القيود. أولها، مشاكل تحديد الأولويات بين مختلف حقوق الإنسان لأن مبدأ التكامل بينها هو مبدأ أساسي في النهج القائمة على الحقوق. ومن هذا المنظور، لا تُرى جدوى من الحقوق المدنية والسياسية دون أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعلى العكس. غير أن غياب "التسلسل الهرمي" للحقوق يفيد في السعي إلى تحديد أولويات العمل أو تخصيص الموارد. لذلك، قد يكون من المفيد التركيز على قدرة الفقراء على نيل الفرص والوصول إلى الأصول، وهذا يتطلب استكمال نهج "يقتصر" على أعمال الحقوق بالانطلاق من منظورات أخرى، مثل المنظور الذي ينطلق منه نهج أسباب الرزق المستدامة.

١٤- والقيد الثاني هو التشديد على العلاقات بين الدولة والمواطن باعتبارها الأساس للمساءلة عن الالتزام باحترام حقوق الإنسان وإعمالها. وقيل إن العولمة تقوّض موقع الأمة الدولة بوصفها محور المساءلة السياسية. وفي حالة ما يوصف بالدول المنهارة خصوصاً، ليس للإطار الحكومي الدولي الذي يظاهر المساءلة عن حقوق الإنسان إلا القليل من القدرة، على ما يبدو، على المطالبة بالامتثال. وبصفة عامة، تتطلب النهج الإنمائية القائمة على الحقوق تحديد إجراءات وآليات للمساءلة على صعد مختلفة، من الصعيد المحلي إلى الصعيد الوطني فالدولي.

١٥- ويبرز قيد ثالث عند النظر إلى النهج القائمة على الحقوق باعتبارها نهجاً تركز تركيزاً بالغاً على القوانين والعمليات القانونية. وفي إطار هذا المنظور يمكن أن تشكل القيود المفروضة على الجهاز القضائي في البلدان الفقيرة عائقاً كبيراً ينبغي إزالته من أجل إعمال حقوق الإنسان. وهذا هو الحال لا في البلدان ذات القوانين والمحاكم الضعيفة فحسب، بل كذلك في بلدان أخرى لديها أطر قانونية متطورة جداً. وينطبق ذلك على الهند، على سبيل المثال، حيث قدرت الفترة اللازمة للبت في القضايا المتراكمة في المحاكم حالياً بـ ٣٥٠ عاماً.

١٦- وهناك تداخل كبير بين ما تعني به النهج القائمة على حقوق الإنسان وما تعني به نهج الحد من الفقر ونهج التنمية البشرية. فتلك النهج تستدعي الأخذ بنظرة كلية في ميدان التنمية، وتركز على المساءلة، وتسلب الضوء على أهمية الشراكات الدولية. وفي الوقت نفسه، تضيف النهج القائمة على الحقوق أبعاداً قانونية وأبعاداً تتصل بسبل الانتصاف يمكنها أن تعزز الدعوة والمساءلة سعياً إلى تحقيق الأهداف الإنمائية.

الإطار ٣

ماذا يقدم نهج التنمية القائم على الحقوق؟

أشار المفوض السامي في البيان الذي ألقاه في الدورة الاستثنائية للجمعية العامة المكرسة للتنمية الاجتماعية والتي عقدت بجنيف في حزيران/يونيه ٢٠٠٠، إلى أن النهج القائمة على الحقوق تعدّ بعمليات فعالة ومستدامة ورشيده وحقيقية بدرجة أكبر من غيرها. وعلى وجه الخصوص، توفر تلك العمليات جملة أمور منها:

- تعزيز المساءلة، من خلال الإشارة إلى واجبات محددة وإلى المسؤولين عنها في عملية التنمية. وبذلك تنتقل التنمية من مجال الأعمال الخيرية إلى مجال الالتزام، مما ييسر رصد التقدم المحرز؛
- رفع مستويات التمكين، والملكية، والمشاركة الحرة والمهادفة والنشطة، من خلال جعل المستفيدين مسؤولين عن القيام بعملية التنمية. ومن المسلم به الآن في الدوائر الإنمائية أن الملكية والمشاركة المحليتين هما عاملان أساسيان في إحداث تحسينات مستدامة؛
- مزيد من التوضيح والتفصيل للمعايير التي تضعها الصكوك الدولية وتوفرها التفسيرات الحجية الصادرة عن هيئات المعاهدات وآليات حقوق الإنسان، التي تورد وتحدد محتوى التنمية، بما في ذلك المتطلبات، مثل، الصحة والتعليم والسكن والحكم الصالح. والمعايير الدولية الواردة في شكل معاهدات، وإعلانات ومبادئ توجيهية ومجموعات مبادئ، هي علنية أدوات يمكن الجمهور الاطلاع عليها بيسر وتصف بإسهاب الشروط المؤسسية والإنمائية لمختلف الحقوق المضمونة؛
- تيسير بلوغ التوافق في الآراء، وزيادة الشفافية، والحد من "الاحتوى السياسي" في عمليات التنمية الوطنية، لأن الأهداف والمؤشرات والخطط الإنمائية يمكن أن تستند إلى معايير عالمية متفق عليها واردة في صكوك حقوق الإنسان الدولية بدل الاستناد إلى نماذج أجنبية مستوردة، وحلول شبيهة بالوصفات الطبية، ونهج محازبة أو سياسات تعسفية؛

- إطار إنمائي أكثر استكمالاً ورشداً، تعكس فيه القطاعات الإنمائية الحقوق الواردة في إطار حقوق الإنسان. وفيما تركز بعض المصفوفات الإنمائية القطاعية تركيزاً يقتصر على قطاعات اقتصادية مختارة، يوفر إطار حقوق الإنسان الأشمل توجيهها في جميع مجالات التنمية البشرية، بما في ذلك الصحة والتعليم والسكن والأمن الشخصي وإدارة العدل والمشاركة السياسية؛
- ضمانات متكاملة ضد الأذى غير المتعمد الذي ينتج عن المشاريع الإنمائية. وهناك أمثلة عديدة على الأذى الذي نشأ عن اتفاقات ومشاريع وأنشطة إنمائية لم تراعى بما فيه الكفاية الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان. وتشمل النهج القائمة على الحقوق تدابير حماية ترتبط ارتباطاً عضوياً بالخطط والسياسات والمشاريع الإنمائية من بدايتها؛
- تحليل أكثر فعالية واستكمالاً: استندت أحكام التحليل التقليدية للفقير إلى مؤشرات الدخل والمؤشرات الاقتصادية دون غيرها. ويكشف تحليل حقوق الإنسان عن وجود جوانب إضافية تقلق الفقراء أنفسهم، منها ظاهرة افتقارهم للسلطة وظاهرة الاستبعاد الاجتماعي. وأما التحليل بمزيد من الدقة فيؤدي إلى ردود ونتائج أفضل؛
- أساس أكثر حجياً للدعوة وللمطالبة بالحصول على الموارد، وهو أساس يشمل الالتزامات القانونية الدولية والالتزامات الوطنية التي تمنح سلطة لدعاة التنمية في سعيهم مثلاً إلى إبلاء الخدمات الاجتماعية الأساسية أولوية على النفقات العسكرية، أو إلى دق ناقوس الخطر عندما يتوقف "الإعمال التدريجي" للحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو يتراجع أو ينتقص منه بسبب الاتفاقات التجارية أو اتفاقات التكيف المتناقضة.

١٧- أما الانطلاق من زاوية نظر واسعة فيظهر عدة مؤشرات تبين أن نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان يحرز بثبات تقدماً ومكاسب منذ عقدين من الزمن. وعلى الصعيد الوطني، أنشأ العديد من البلدان النامية شبكات أمان اجتماعي لمساعدة الفقراء وضمان ألا تتعرض أسباب رزقهم للخطر بسبب الإصلاحات على مستوى الاقتصاد الكلي. كما أنشئت مؤسسة "أمانة المظالم" في العديد من البلدان لضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للفرد، وذلك أساساً باستخدام الضغط المعنوي والتوسط لدى السلطة القضائية والبرلمان والسلطة التنفيذية دفاعاً عن أولئك الذين تتعرض حقوقهم للخطر. وفي العديد من البلدان التي شهدت أعمال عنف وحروباً أهلية أدت إلى انتهاكات منهجية واسعة النطاق لحقوق الإنسان، أنشئت "لجان الحقيقة والمصالحة"، التي كلفت تسليط الضوء على تلك الفترات الحالكة وإقامة الأساس للانتقال نحو السلام والحكم الديمقراطي. وعلى الصعيد الدولي، يذكر أخيراً أن تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول قد أورد مجموعة من المبادئ والتوجيهات التي تسمح بالتدخل الدولي عندما تفشل الدولة في حماية حقوق مواطنيها (أفتر وسحنون، ٢٠٠٢).

حقوق الإنسان والحكم الديمقراطي

١٨- لم ترتبط الشواغل المتعلقة بالحكم الصالح دوماً باحترام حقوق الإنسان وإعادة تأكيد الممارسات الديمقراطية. فقد ركزت النهج المتسبعة في موضوع الحكم خلال الستينات والسبعينات على إمكانية ممارسة السلطة وعلى القدرة على ممارستها على نحو "كفء"، وقصد بذلك بلوغ تحقيق أهداف الحكام، وليس إرساء سيادة القانون، والمساءلة، والشفافية والمشاركة التي تعتبر من السمات المميزة للديمقراطية. وفي بعض الحالات، اعتبرت الديمقراطية والحكم أمرين غير متسقين، بحجة أن تزايد الطلبات الاجتماعية الرئيسية يثقل كاهل النظم الديمقراطية. وفي حالات أخرى، قيل إن الممارسات الديمقراطية تجعل من الأصعب الأخذ بإصلاحات اقتصادية واجتماعية وسياسية تنال من مصالح الفئات القوية. ومن هذا

المنظور، احتلت النهج الإنمائية القائمة على الحقوق المرتبة الثانية بعد المهمة العاجلة المتمثلة في تعزيز الإصلاحات الاقتصادية والنمو^(٣).

١٩- غير أن هذا التناقض الظاهر بين الديمقراطية والممارسة الفعالة للسلطة ليس تناقضاً حقيقياً، لا سيما عند اعتماد منظور طويل المدى. وعلى العكس، فقد أصبحنا ندرك أن المشاركة والحوار وبناء توافق في الآراء هي عناصر باتت ضرورية لممارسة السلطة السياسية على نحو كفاء وفعال. وتركز الإسهامات الأخيرة في موضوع الحكم الصالح والحكومة الجيدة على أهمية المؤسسات الديمقراطية. وبات يُنظر اليوم إلى الديمقراطية لا كهدف في حد ذاته فحسب، بل أيضاً كأداة لإعمال الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

٢٠- وأما اتباع نهج في التنمية قائم على حقوق الإنسان فيوسّع نطاق مفهوم الحكم الصالح ويجعل من الضروري إضافة نعت "ديمقراطي" إليه حتى يكون له معنى. وتبعاً لذلك، تطور التصور الأقدم والأضيق نطاقاً للحكم الصالح بصفته الكفاءة في الإدارة الاقتصادية فأصبح فهماً أوسع نطاقاً للطريقة التي يمارس بها الزعماء الحكم والسلطة على نحو فعال وشامل دعماً لقضية حقوق الإنسان. فقد تعلمنا أن المشاركة والحوار وتوافق الآراء والشفافية والمساءلة وسيادة القانون تجعل الدولة أكثر تمثيلاً وقدرة على الاستجابة لشواغل المواطنين على نحو ملائم.

٢١- وترتبط حقوق الإنسان ارتباطاً لا انفصام فيه بالحكم الديمقراطي. ذلك أنهما يتطلبان إدراك الناس لحقوقهم وواجباتهم، ووجود ترتيبات مؤسسية ملائمة، وقيام ثقافة مدنية ديمقراطية تنطبق على كل من القضايا ذات الأهمية الوطنية وقضايا الحياة اليومية. كما أن حس الانتماء إلى مجتمع محلي تغذيه المسؤولية الفردية والاحترام الجماعي للممارسات الديمقراطية. ومن هذا المنظور، فإن الاحترام الكامل لحقوق الإنسان والدفاع عنها يشكلان الأساس لمجتمع منصف وقائم على المشاركة، يساعد فيه كل فرد على تحقيق الصالح العام، وتتوازن فيه النزعة الفردية والمنافسة بالوعي والتضامن الاجتماعيين. ويتضمن ذلك نبد العنف والتخويف، اللذين يرتبطان بالممارسة الاستبدادية للسلطة السياسية والتبديد الصريح بالجوء إلى الوسائل العنيفة لتحقيق الأهداف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

٢٢- وعلى الصعيد الدولي، أحدث التقدم التكنولوجي في مجال الاتصالات وتجهيز المعلومات، ومعه تزايد تأثير وسائل الإعلام، تغييراً جذرياً في الطريقة التي يمارس بها الحكم والسلطة السياسيين، لا سيما في البلدان الغنية. وتزيد شبكة الإنترنت والبريد الإلكتروني فرص حصول المواطنين على المعلومات التي كانت الحكومة تحرص على حفظها، وأتاحت الشبكات الإلكترونية للزعماء السياسيين ومجموعات المواطنين المنظمة طرقاً جديدة للاتصال، وغير انتشار التلفزيون طريقة تنظيم الانتخابات وعرض الحكومات والسياسيين صورهم. وغير ذلك التقدم التكنولوجي طبيعة وسير الديمقراطية التمثيلية ووضع انتهاكات حقوق الإنسان في دائرة الضوء. وعلى سبيل المثال، شكل ذلك عنصراً هاماً ساهم في انهيار النظم الكلية في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق، ويوجد الآن أيضاً مناخاً أكثر انفتاحاً وشفافية للنشاط السياسي في معظم البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، فإن الاتصالات الحديثة ووسائل الإعلام جعلت من الممكن إيصال المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان وأعمال الإبادة الجماعية والحروب الأهلية والجرائم البشعة التي يرتكبها حكام ضد شعوبهم إلى جمهور واسع وإثارة الاستنكار وحشد الدعم للضحايا.

٢٣- وتدرك البلدان المتقدمة والبلدان النامية والمنظمات الدولية تطابق شواغلها بشأن حقوق الإنسان والحكم الصالح. فبعد انهيار جدار برلين ونهاية الحرب الباردة، أصبحت هذه القضايا ترتبط على نحو متزايد بالممارسة الكاملة للحريات السياسية، وتحسين مستويات المعيشة وبلوغ الأهداف الاجتماعية. ونتيجة لذلك، تستكشف المجتمعات في العديد من أصقاع العالم طرقاً مختلفة للنهوض بالحكم الديمقراطي وتعزيزه، وكثيراً ما يكون ذلك عقب صراعات عنيفة، وإثر انهيار الأنظمة الاستبدادية وبعد أزمات سياسية.

٢٤- وأما العمليات المتسارعة وغير المتوقعة للعولمة الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية والثقافية والتكنولوجية فتؤدي إلى نظام عالمي متصدع في بداية القرن الحادي والعشرين. وهو نظام يشمل الكرة الأرضية بأكملها، غير أنه يفرق بين الشعوب ولا يجمعها؛ وهو نظام يجعل معظم سكان العالم على اتصال ببعضهم البعض، لكنه يولد في الوقت نفسه شروخاً عميقة بينهم ويبقي عليها. وفي هذا النظام العالمي المتصدع، باتت مشاكل حقوق الإنسان والحكم الصالح التي تتجاوز الحدود الوطنية تستدعي اهتماماً متزايداً من زعماء العالم في مجال السياسة وقطاع الأعمال التجارية والمجتمع المدني. وأصبحت قضايا مثل مكافحة الإرهاب، وإصلاح الهيكل المالي الدولي، والحد من التلوث والتخفيف من حدة الاحترار العالمي، والتعامل مع المهجرة الجماعية وتزايد عدد اللاجئين، وقضايا عديدة غيرها تثير مشاكل وتحديات للحكم الصالح تتجاوز صلاحيات الدول وتتطلب تعاوناً دولياً.

٢٥- وفي هذا الإطار، تعاضمت أهمية المؤسسات الدولية القائمة في القطاعين العام والخاص في المجتمع المدني. وفي أواخر الثمانينات، أصبح الحكم الصالح والحكومة الجيدة من الشواغل الرئيسية للمؤسسات المالية الدولية، لا سيما البنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية؛ وكذلك للأمم المتحدة والمنظمات السياسية الإقليمية مثل منظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الوحدة الأفريقية، ومنظمة حلف شمال الأطلسي؛ وللمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمة العفو الدولية ومنظمة رصد حقوق الإنسان.

٢٦- وشددت المؤسسات المالية الدولية على فعالية الإدارة الاقتصادية، مؤكدة أن الانفتاح والممارسة المسؤولة للوظائف العامة هما معياران أساسيان للأداء الاقتصادي. وسلطت منظمات دولية، ولا سيما منظمة الأمم المتحدة، الضوء على احترام حقوق الإنسان، وعلى أهمية المؤسسات الديمقراطية ومنع الصراعات العنيفة. وإضافة إلى تلك القضايا، ركزت المنظمات غير الحكومية على حماية البيئة وحقوق الأقليات والسكان الأصليين.

٢٧- غير أن تعاضم سلطان المنظمات الدولية لا يعني، إلا في حالات الدول الفاشلة القسوى، عدم وجود خيارات استراتيجية وسياسية للبلدان النامية صادرة عنها في إدارة شؤونها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتشكل الشروط التي حددتها المؤسسات المالية الدولية للحصول على الموارد منها معالم رئيسية مرجعية لتصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية، غير أن تلك الشروط ليست جامدة تماماً كما يتبادر إلى الذهن في كثير من الأحيان. وفي إطار حدود معينة، قد تكون أكثر مرونة مما يبدو للعيان، فإن الحكومة التي لديها قدرات تقنية، واستراتيجية تفاوض جيدة وتأييد سياسي واسع النطاق، تحظى بمجال معين تستطيع فيه تعديل الشروط التي حددتها المنظمات الدولية^(٤).

٢٨- وعلى غرار ذلك، وبموازاة التأييد الدولي الواسع لتعزيز حقوق الإنسان واحترامها وحمايتها، تضطلع المنظمات الدولية في القطاع العام وفي المجتمع المدني وفي القطاع الخاص بدور أكبر في تعزيز الحكم الديمقراطي (الإشراف الدولي على الانتخابات، والمساعدة في تصميم النظم الانتخابية)، وفي حماية البيئة (تمويل الجهود الرامية إلى حفظ البيئة، والإنذار

بحالات الكوارث البيئية المحتملة)، وفي تعزيز العدالة الاجتماعية والثقافية (حملات التوعية بنوع الجنس، وحماية الشعوب الأصلية).

٢٩- وعليه، أخذت تتلاقى، في بداية القرن الحادي والعشرين، ضغوط حقوق الإنسان والحكم الديمقراطي والضغط الدولية التي تمارسها منظمات القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني. وتؤدي تلك الضغوط إلى توافق في الآراء واسع النطاق على استحالة فك الارتباط بين النهج الإنمائية القائمة على أعمال حقوق الإنسان ودعم الحكم الديمقراطي وتعزيزه.

النهج القائمة على الحقوق في مجالات التنمية والاستبعاد والفقر

٣٠- من المفيد عند تحديد التدخلات الممكنة التي ترمي إلى إحراز تقدم بنهج تنمية قائم على أعمال حقوق الإنسان ربط هذا النهج بتخفيف حدة مختلف فئات الفقر والقضاء على مختلف أشكال الاستبعاد المرتبطة بكل منها. ويساعد هذا المنظور أيضاً على تحديد دور المجتمع الدولي في تعزيز الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

٣١- ويمكن التمييز بين ثلاث فئات من الفقر في معظم البلدان النامية. أولها الفقر المتوطن، الذي يؤثر في الناس ذوي المستويات المعيشية المتدنية جداً، والناس الذين لا تلي نسبة عالية من الاحتياجات الأساسية، والذين لا تتاح لهم فرص الوصول إلى أسواق العمالة والحصول على الخدمات الاجتماعية، والذين لا يمكنهم جعل أصواتهم مسموعة. والفقر لدى هؤلاء الناس ذو بعد تاريخي وثقافي يرجع عهده إلى عقود بل إلى قرون خلت، ويظل هؤلاء عادة منعزلين عن شرائح المجتمع الحديثة. والفئة الثانية هي الفقر المزمن، الذي يؤثر في السكان الذين يعيشون عموماً في المناطق الحضرية الهامشية وفي بعض المناطق الريفية التي تعتبر نسبياً أكثر تطوراً من غيرها. وهؤلاء إمكانية أكبر للحصول على الخدمات الاجتماعية، حتى وإن كانت ذات نوعية متدنية ولا تفي باحتياجاتهم على نحو واف. وينتمي معظمهم إلى القطاع غير النظامي وأجبروا على كسب أسباب رزقهم بأنفسهم، وكثيراً ما يكون ذلك في إطار الأنشطة الأسرية أساساً وفي ظل ظروف شبيهة بالاستغلال الذاتي. والفئة الثالثة هي الفقر الظرفي، الذي يؤثر أساساً في الأشخاص الذين فقدوا عملهم، ويجدون من الصعب عليهم المشاركة في الاقتصاد النظامي، أو الذين لا يتلقون رواتب ملائمة، بسبب الأزمات الاقتصادية المتكررة أساساً، وذلك كله رغم الفرص المتاحة لهم للحصول على خدمات اجتماعية معقولة ورغم قدرتهم على جعل صوتهم مسموعاً.

٣٢- ويلخص الجدول ١ العلاقة بين فئات الفقر وأشكال الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي التي تتسم بها كل فئة. وتنطوي أشكال الاستبعاد هذه على إنكار بعض حقوق الإنسان المحددة، ويسعى نهج التنمية القائم على الحقوق إلى تخفيف حدة الفقر من خلال القضاء على أشكال الاستبعاد الثلاثة. ويتضمن الفقر المتوطن أبعاد الاستبعاد الثلاثة: فالفقراء الذين يعيشون في حالة من الفقر المتوطن مستبعدون اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً؛ ففرص العمالة المنتجة محدودة جداً، والخدمات الاجتماعية معدومة أو نوعيتها متدنية تدنياً شديداً، ولا تُسمع أصواتهم ويفتقرون إلى قنوات المشاركة الفعالة كمواطنين في حياة البلد السياسية؛ وإضافة إلى ذلك، فإنهم عموماً لا يحصلون باستمرار ويسر على خدمات وسائط النقل وغيره من وسائل الاتصال التي تربط بقية البلد والعالم الخارجي.

٣٣- ويتصل الفقر المزمّن اتصالاً مباشراً بالاستبعاد الاجتماعي، بسبب العوائق التي تواجهها هذه الفئة من الفقراء في الوصول إلى أسواق العمل النظامية، وبسبب الاستبعاد الاجتماعي الناشئ عن النوعية المتدنية للخدمات الاجتماعية التي يتلقونها وأشكال التمييز المتعددة التي يواجهونها. ولا يتأثر هؤلاء عادة بالاستبعاد السياسي؛ ذلك أنهم يشاركون مشاركة نشطة في الانتخابات، وتتاح لهم وسائل الإعلام، وتوجد لديهم قنوات، مثل منظمات الأحياء، والنقابات، والجماعات الدينية، والمنظمات غير الحكومية وحتى الاحتجاج في الشوارع، يمكنهم بواسطتها إعلان آرائهم. وكنتيجة لذلك، فإن السياسيين يخطبون مجدود الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر المزمّن، لا سيما في موسم الانتخابات.

٣٤- ويتسم الفقر الظرفي أساساً بالاستبعاد الاقتصادي، ويؤثر في السكان الذين لا تتوفر لهم فرص الحصول على التعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى، والذين يصبحون فقراء نتيجة أزمات اقتصادية تقلص مستويات دخولهم كثيراً وتقلل من قدرتهم الشرائية. وهؤلاء لا يشعرون بأثر الاستبعاد الاجتماعي والاقتصادي بقدر ما يشعر به الذين يعيشون في حالة الفقر المتوطن والفقر المزمّن. ولهذا السبب، فإنهم أول من يستفيد من النمو والاستقرار الاقتصادي، ومن توسع الأنشطة الإنتاجية وأنشطة الخدمات.

الجدول ١

العلاقات بين فئات الفقر والاستبعاد

فئة الفقر	فئة الاستبعاد		
	الاقتصادي	الاجتماعي	السياسي
الظرفي	مرتفع	منخفض	منخفض
المزمّن	مرتفع	متوسط	منخفض
المتوطن	مرتفع	مرتفع	مرتفع

٣٥- يقلل الاستبعاد الاقتصادي عن طريق التحول الإنتاجي، الذي يفترض أن يؤدي إلى نظام اقتصادي فعال وقادر على المنافسة، وإلى استخدام آليات السوق وإشراف الحكومة على توزيع الموارد، وإلى عملية تراكم قابلة للتنفيذ ومستدامة. وإضافة إلى السياسات المعقولة على مستوى الاقتصاد الكلي التي ترمي إلى الحفاظ على الاستقرار، يتطلب ذلك مجموعة من السياسات القطاعية الفاعلة المتوافقة مع السوق تهدف إلى زيادة الإنتاجية، وتحسين القدرة على المنافسة، والسعي إلى الاندماج مؤتياً بدرجة أكبر في التقسيم الدولي للعمل. وذلك من شأنه أن يتيح للبلد بلوغ مستوى من النشاط الاقتصادي ووضع سياسات لإعادة التوزيع على نحو يتسق مع أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للجميع.

٣٦- والحد من الاستبعاد الاجتماعي هو نتيجة عملية التحول الديمقراطي الاجتماعي، التي يفترض أن تؤدي إلى القضاء على أوجه التفاوت القصوى وعلى جميع أشكال التمييز، وإلى توفير الفرص للجميع على قدم المساواة، وتوفير خدمات اجتماعية أساسية ذات نوعية جيدة للجميع، واحترام حقوق الإنسان للفرد احتراماً كاملاً. ويؤدي ذلك إلى مجتمع مدني أكثر حيوية ونشاطاً وإلى بلد أكثر تكاملاً على المستويين الاجتماعي والثقافي. وإضافة إلى تقديم الخدمات الاجتماعية، يتطلب ذلك سياسات ترمي إلى إيجاد فرص العمل، وتدابير لتحقيق توزيع للدخل أكثر إنصافاً، وبرامج لمساعدة أفقر الناس، وذلك كله يمهد الطريق إلى أعمال الحقوق الاجتماعية.

٣٧- أما الحد من الاستبعاد السياسي فيكون بإضفاء الشرعية على مؤسسات الدولة ومشاركة المواطن، اللذين يجب أن يعبرا عن مجتمع سياسي قابل للبقاء لديه حس مشترك بالصالح العام، والتاريخ والمستقبل، واللذين ينبغي أن يؤديا إلى قيام مؤسسات للدولة تتسم بالتمثيل والكفاءة ويمكن للمواطنين اعتبارها مؤسساتهم. ويتطلب ذلك إصلاحات سياسية وإدارية لتقريب مؤسسات الدولة بجميع مستوياتها من الشعب، بدءاً بمستوى الحكم المركزي وانتهاء بالحكم المحلي، كما يتطلب تدابير لكفالة المساءلة العامة، ومبادرات تجعل ممارسة الحكم والسلطة أكثر انفتاحاً وشفافية ومشاركة. ومن شأن تلك المبادرات أن تقطع شوطاً بعيداً في ضمان أعمال الحقوق المدنية والسياسية.

٣٨- وهذه العمليات الثلاث الرامية إلى الحد من الاستبعاد، والتخفيف من حدة الفقر، واتباع نهج في التنمية قائم على الحقوق، تتفاعل فيما بينها تفاعلاً وثيقاً رغم أن كلاً منها يتقدم بوتيرته، معززا العمليتين الأخريين أو معرقلاً إياهما أحياناً. وفي بعض الأحيان تتقدم عملية التحول الديمقراطي بوتيرة أسرع من التحول الإنتاجي، ويشهد إضفاء الشرعية عراقيل كبيرة؛ وفي أحيان أخرى يتقدم التحول الإنتاجي تقدماً كبيراً دون أن يوازيه تطور مماثل في عملية التحول الديمقراطي أو إضفاء الشرعية؛ وتوجد حالات يتوقف فيها التحول الإنتاجي وتنشأ عقبات في سبيل التحول الديمقراطي، غير أن إضفاء الشرعية لا يتأثر بنفس الدرجة التي تتأثر بها العمليتان الأخريتان.

٣٩- ويتطلب الحد من الاستبعاد الاجتماعي عن طريق التحول إلى الديمقراطية اقتصاداً حيوياً وفعالاً قادراً على النمو وتوليد الثروة، وكذلك يتطلب إقامة دولة شرعية قادرة على إيجاد بيئة مؤاتية للتطور الاقتصادي وإعادة توزيع منافع النمو على نحو منصف. ويتطلب الحد من الاستبعاد الاقتصادي عن طريق التحول المنتج دولة شرعية لديها القدرة على تقديم الخدمات العامة، وتنفيذ السياسات الملائمة وتنظيم الأسواق، وكذلك دعم مجتمع انتقل إلى الديمقراطية ويقدر منافع النمو. ويتطلب التخفيف من الاستبعاد السياسي عن طريق إرساء الشرعية اقتصاداً حديثاً قادراً على النمو على نحو مستدام وقادراً على توفير إيرادات ضريبية للدولة، فضلاً عن مجتمع أكثر تكاملاً يشارك فيه جميع المواطنين في الحياة العامة مشاركة نشطة.

٤٠- وتنعكس أوجه التفاعل بين هذه العمليات الثلاث انعكاساً محسوساً في عقد اجتماعي، يدعم بدوره عقداً ضريبياً بين كافة شرائح المجتمع، من زعماء سياسيين، وموظفي الخدمة المدنية وأعضاء منظمات المجتمع المدني وأوساط الأعمال التجارية، وغيرها. ويهدف العقد الضريبي إلى توفير قاعدة ضريبية للدولة تمكن المؤسسات الحكومية من العمل على نحو فعال، والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وضمان الأمن والخدمات العامة الأخرى، لا سيما الخدمات التي ترتبط بالحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان. وينبغي أن تقوم هذه الاتفاقات على توافق واسع في الآراء بشأن دور الدولة، والحاجة إلى إدماج القطاع غير النظامي في الاقتصاد النظامي كي يتلقى ذلك القطاع الخدمات العامة مقابل دفع الضرائب كما ينبغي لها أن تقوم على الاعتراف بأن الفقراء الذين قد لا يدفعون ضرائب، يسهمون في توفير بعض السلع العامة والخدمات الاجتماعية وفي خلق رأس المال الاجتماعي البشري عن طريق العمل الطوعي، والتعهدات الجماعية والتعبئة الاجتماعية. وينبغي للعقدين الاجتماعي والضريبي أن يكفلا بلوغ نفقات الدولة مستوى يتماشى مع توفير مستوى ملائم على نحو معقول من الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع^(٥).

٤١ - وأما ما سُمي "الحوارات الوطنية" فيمكن أن تقوم بدور هام في إيجاد التوافق الاجتماعي اللازم لدعم المبادرات المرتبطة باتباع نهج في التنمية قائم على الحقوق، والحد من الفقر، وإلغاء الاستبعاد. وترمي هذه العمليات إلى إيجاد توافق في الآراء بشأن الاتجاهات الاستراتيجية الرئيسية في التنمية على أن تكون هذه الاتجاهات ذات أفق بعيد المدى وتعبر عنها في مجموعة من "سياسات الدولة"، وليس "سياسات الحكومة"، تلتزم بتأييدها جميع القوى والأحزاب السياسية، والقطاع الخاص والمجتمع المدني في ظل الحكومات المتعاقبة.

٤٢ - ورغم أن العادات والممارسات السابقة يمكن أن تجعل من الحوار الوطني لبناء التوافق في الآراء مقترحاً صعباً في العديد من البلدان النامية، إذا رغبت الحكومات في الشروع في ذلك الحوار، وإذا رغب الزعماء السياسيون في المشاركة فيه، يمكن تجاوز بعض القيود الشديدة التي تحول عادة دون بلورة رؤيا مشتركة للمستقبل وتجعل من الصعب تناولها. وقد يتيح ذلك فرصاً للتدخلات الاستراتيجية والمستدامة التي ترمي إلى النهوض بحقوق الإنسان، والحد من الفقر، والقضاء على مختلف أشكال الاستبعاد، وذلك بجمع مبادرات من الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص على جميع المستويات.

دور المجتمع الدولي في نهج في التنمية تقوم على أعمال الحقوق

٤٣ - للمجتمع الدولي دور هام وتكميلي يقوم به في العمليات المعقدة لتطبيق نهج إنمائية قائمة على الحقوق. ويمكن الأخذ باعتبار حقوق الإنسان في عمليات التدخل للمساعدة الإنمائية، وذلك بطريقتين: أولاً، ضمان أن تأخذ تلك العمليات في الاعتبار مختلف الجوانب التي ينطوي عليها نهج التنمية القائم على الحقوق. والفكرة وراء ذلك هي إدراج الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان في صلب ذلك النهج وإدماجها في تصميم وتنفيذ برامج المساعدة المالية والتقنية في عدد من المجالات مثل التعليم والصحة والغذاء والسكان والزراعة والصناعة والهيكل الأساسية وإصلاح سياسات الاقتصادي الكلي، والمشاركة والحكم الصالح وما إلى ذلك.

٤٤ - وإضافة إلى ذلك، من الضروري مراعاة أثر عمليات التدخل للمساعدة الإنمائية في المجالين الثقافي والبيئي الأحيائي، بهدف تفادي أوجه الخلل والآثار السلبية غير المتعمدة. وهذه هي التجربة التي شهدتها البيئات المعرضة للصراعات، حيث صممت برامج المساعدة الإنمائية دون إدراك العوامل الثقافية العميقة الجذور، فأدت أحياناً إلى تفاقم أسباب التوتر الإثني أو الاجتماعي أو السياسي، وأشعلت نار العنف وأدت إلى انتهاك حقوق الإنسان. وعلى العموم، يبدو من المناسب، عند وضع عناصر السياق المعني في الاعتبار، أن يؤخذ بصيغة من صيغ المبدأ التحذيري القائل "لا تؤذ" أو "امتنع في حالة الشك". غير أنه لا ينبغي أن يؤدي ذلك إلى الشلل أو القعود، بل إلى اتخاذ قرارات عليمه وواضحة بدرجة أكبر بشأن أثر عمليات التدخل الإنمائية للنهوض بحقوق الإنسان.

٤٥ - والطريقة الثانية التي يمكن بها إدراج اعتبارات حقوق الإنسان في برامج المساعدة الإنمائية هي تصميم وتنفيذ عمليات هدفها المعين هو الحد من الفقر والقضاء على الاستبعاد. ويمكن أن ترتبط عمليات التدخل هذه بعمليات التحول الإنتاجي، والتحول إلى الديمقراطية في المجتمع وإرساء شرعية الدولة. وتهدف إلى الحد من الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وذلك أساساً ببناء القدرات في القطاعين الخاص والعام وفي المجتمع المدني، وتنفيذ عمليات التدخل التي توجه التغيير المؤسسي على المدى المتوسط. وسينظر بإيجاز في كل عملية بدورها من هذه العمليات.

التحول الإنتاجي

٤٦ - تشير المبادرات في هذه الفئة إلى تغييرات في نظام الإنتاج هدفها جعله قادراً على النمو المستدام وتوليد الثروة.

(أ) برامج لخلق فرص جديدة في قطاع الأعمال التجارية وتحسين إنتاجية الشركات المحلية، وبخاصة المشاريع الصغيرة، وذلك لتوليد فوائض للاستثمار الداخلي وتحسين القدرة على المنافسة في الأسواق الخارجية والمحلية. وتشمل تلك البرامج برامج الإدارة والمساعدة التقنية (مراقبة الجودة، والتسويق، والحد من النفقات، وتبسيط العمليات، وإدارة التكنولوجيا، والخدمات الإرشادية)، ومبادرات لتحسين بيئة السياسات العامة لفائدة القطاع الخاص (النهوض بالاستثمار، وسياسات القدرة على المنافسة، والسياسات التجارية، والسياسات المالية) وتدبير تيسير إدارة المشاريع الإنتاجية (تبسيط المعاملات الإدارية، والحد من المعاملات البيروقراطية). وهذه الفئة من البرامج منتشرة جداً لدى الوكالات الثنائية وبدرجة أقل لدى المؤسسات المالية الدولية والمؤسسات الخاصة. كما تشمل هذه الفئة مبادرات للمساعدة على تحقيق استخدام مستدام للموارد الطبيعية وبخاصة الموارد المتجددة (التنوع البيولوجي، والغابات، والتربة، ومصائد الأسماك والزراعة المائية). وهذا مجال هام لم يحظ بعناية كافية ويتطلب إجراء بحوث ودراسات ووضع برامج رائدة لزيادة المعرفة بشأن هذه الموارد، فضلاً عن الإلمام بكيفية حفظها واستغلالها على نحو مستدام؛

(ب) برامج لتحسين أداء القطاع غير النظامي، تستهدف بخاصة المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً التي تولد معظم فرص العمل في البلدان الفقيرة. وتشمل تلك المشاريع أنشطة التدريب، وتوفير برامج التكنولوجيا الملائمة، وإتاحة المعلومات التقنية، وتبسيط آليات وتدبير جباية الضرائب لتحسين الحصول على القروض. وثمة حاجة لاختبار البرامج التي يمكن استنساخها لتحسين نوعية فرص العمل المولدة ذاتياً؛

(ج) برامج لتقييم تجارب السياسات العامة السابقة وتجارب البلدان التي تعيش حالة مماثلة والاستفادة منها. وعلى وجه الخصوص ثمة حاجة إلى تقييم إصلاح السياسات الاقتصادية مثل تحويل الخدمات العامة إلى القطاع الخاص (الطاقة والاتصالات والنقل) والتحرير المالي والتغيير في النظام المالي والضريبي. ونظراً إلى أن الجدل بشأن تلك السياسات أصبح مشحوناً بدرجة عالية ودخلت عليه الاعتبارات الأيديولوجية توجد حاجة عاجلة لإجراء تقييم رزين وهادئ للطرق التي تنفذ بها هذه الإصلاحات فعلاً وأثرها من أجل الاستفادة من التجربة وتحسين السياسات العامة الرامية إلى تعزيز التحديث.

التحول إلى الديمقراطية في المجتمع

٤٧ - تشير المبادرات في هذه الفئة إلى التخفيف من حدة أوجه التفاوت، وخلق الفرص للفقراء وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية. وهذا مجال اضطلع فيه المجتمع الدولي بدور هام، لا سيما خلال العقد ونصف الماضيين.

(أ) مبادرات ترمي إلى تصميم وتنظيم وإطلاق وتنسيق برامج خاصة للحد من الفقر وللحالات الاجتماعية الطارئة، وبخاصة البرامج الرامية إلى الحد من الفقر المتوطن. ونظراً إلى النقص الواضح في موارد القطاع العام للتخفيف من حدة الفقر، برز عدد من الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني (الخدمات الصحية الوقائية، وبرامج تغذية الأطفال، وبرامج العمالة للنساء)، هذه الشراكات التي جمعت بين التمويل العام، والمستفيدين وأعمالهم الطوعية، وتوفير القطاع الخاص بعض السلع والخدمات، والمساعدة الإنمائية. ويمكن للمجتمع الدولي أن يساعد على تقييم نتائج تلك الشراكات، وأثرها وإمكانية تكرارها، وأن يساعد كذلك على تصميم عمليات أنسب للحد من الفقر؛

(ب) مبادرات للمساعدة على تحسين تقديم القطاع العام الخدمات الاجتماعية الأساسية. ذلك أنه لا يحصل على التعليم الخاص والخدمات الصحية إلا أقلية صغيرة فقط، ونوعية الخدمات العامة في البلدان النامية على درجة من التديني. والتحديات الإدارية والتقنية التي تواجه إصلاح قطاعات الصحة العامة والتعليم والإمداد بالمياه والإصحاح والنقل والاتصالات والطاقة والسكن مذهلة، لذلك فإن من الضروري بذل جهود مشتركة بين الهيئات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني لتحقيق تحسينات دائمة. ويجب دعم هذه المبادرات لعدة عقود حتى تؤتي أكلها، علماً أن التحسينات ستكون بطيئة في البداية. غير أنه يرجح إحراز تقدم بوتيرة أسرع بعد تجاوز الركود البيروقراطي ومعارضة جماعات المصالح الخاصة. ولهذا السبب يلزم وجود رؤيا واضحة لما يجب إنجازه على المديين المتوسط والطويل الأجل، كما ينبغي في الوقت نفسه اتخاذ خطوات صغيرة ولكن ثابتة في الاقتراب من الرؤيا؛

(ج) مبادرات ترمي إلى تقليص الاستبعاد الاجتماعي للفئات المستضعفة تحديداً، ومنها الأطفال المعوقون، والمسنون المعوزون، ومجمعات السكان الأصليين، والأطفال الذين يمتتهم أعمال الإرهاب والحروب الأهلية، وضحايا العنف المتزلي. وينبغي لهذه المبادرات أن تكون شديدة التركيز وأن تستكمل الخدمات العامة وبرامج الحد من الفقر، وأن تكون في أحيان كثيرة قد لقيت رعاية منظمات غير حكومية دولية ووطنية؛

(د) مبادرات ترمي إلى تعزيز منظمات المجتمع المدني التي يضطلع العديد منها بدور رئيسي في مجالات مختلفة تتعلق بالتحول إلى الديمقراطية في المجتمع. وتتضمن تلك المبادرات تقديم الدعم إلى منظمات حقوق الإنسان، والمنظمات الشعبية والجمعيات المحلية العاملة في مجال الحد من الفقر والمنظمات التي تعزز الشفافية والإنصاف والمساءلة في أنشطة القطاع العام.

إرساء شرعية مؤسسات الدولة

٤٨ - تشير المبادرات في هذه الفئة إلى التغييرات في الطريقة التي تعمل بها مؤسسات الدولة والحكومة وتستجيب لطلبات المواطن. وتهدف هذه المبادرات إلى جعل مؤسسات الدولة أكثر فعالية وتمثيلاً، وإلى تعزيز مشاركة المواطن في الشؤون العامة. وأدى المجتمع الدولي دوراً في هذه الفئة من المبادرات من خلال برامج الإصلاح في القطاع العام، التي ركز معظمها على تحسين قدرات الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

(أ) المبادرات الرامية إلى المساعدة على توضيح وتعزيز الدور الذي ينبغي للدولة أن تقوم به في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلد. وفي معظم البلدان النامية، خلف التضارب والتناقض في الحجج التي طرحت خلال الثلاثين سنة الماضية بشأن الدور الذي يجب أن تضطلع به الدولة تركة من الغموض يجب تجاوزها. وتلبّدت أجواء مناقشات هذه القضية بغيوم المواقف الإيديولوجية، والمصالح الثابتة والآمال غير الواقعية، الأمر الذي يبرز الحاجة إلى تفكير واضح فيما يمكن للدولة أن تقوم به وما ينبغي لها أن تقوم به في البلدان النامية خلال العقود القادمة. وفي وسع المجتمع الدولي أن يساعد على رفع مستوى النقاش بتوفير معلومات عن حالة بلدان أخرى، وتعزيز تبادل التجارب، ودعم البحوث والدراسات، وتقديم زمالات للمختصين الشباب المهتمين بقضايا القطاع العام، وإتاحة الخبرة الفنية لكبار صانعي السياسات بشأن دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

(ب) مبادرات لتعزيز دور الأحزاب السياسية وكذلك دورها السياسي في مجال التوسط. وهذا المجال من مجالات التدخل من قِبَل المجتمع الدولي هو على درجة من الصعوبة، وذلك أساساً بسبب خطر التدخل من غير موجب في الشؤون السياسية الداخلية وخطر تفضيل مجموعة سياسية على أخرى (رغم أن بعض المؤسسات المرتبطة بأحزاب سياسية تقوم بذلك تحديداً). غير أنه من الممكن تحديد برامج يمكن أن تعزز النظام السياسي بأكمله وتساعد على تعزيز الحكم الديمقراطي. ومن تلك البرامج، برامج لتدريب القادة السياسيين، والمساعدة في تصميم النظم الانتخابية التي يمكن أن تؤدي إلى تعزيز الاستقرار السياسي، وفي توفير المعلومات عن تجارب البلدان الأخرى التي تواجه أوضاعاً مماثلة تشهد زوال الوساطة السياسية؛

(ج) مبادرات لتغيير الحوافز التي تحدد سلوك القادة السياسيين، بحيث يَصْطَفُون للنهوض بإصلاحات القطاع العام. وهذا مجال يصعب على المجتمع الدولي أن يتدخل فيه، وسبب ذلك في المقام الرئيسي هو المكاسب والخسائر في المدى القصير لمجموعة سياسية معينة أو أخرى. غير أنه بالنظر إلى النظام السياسي وجهاز الدولة بأكمله، يمكن تعيين بعض المبادرات المحددة، التي ينبغي وضع تصور لها ووضعها في إطار أوسع هو إطار الإصلاحات المؤسسية الجوهرية، والتي تؤدي إلى دولة أكثر فعالية وتمثيلاً. وإضافة إلى زيادة الشفافية، والمساءلة والانفتاح والمشاركة، تشمل تلك المبادرات تغيير الأدوار في العملية الانتخابية (على سبيل المثال، الموازنة بين التمثيل الإقليمي والتمثيل الوظيفي)، وإدخال تغييرات على طريقة تعيين المرشحين للمناصب السياسية (على سبيل المثال، إيجاد بديل أو عنصر مكمل للقرارات التي يتخذها رؤساء الأحزاب لتنظيم انتخابات أولية داخلية)، وإدخال تعديلات على فترات الولاية في المنصب (للفصل بين الانتخابات الرئاسية والبرلمانية). والفكرة في ذلك هي وضع نظام حوافز لأصحاب الشأن السياسيين يحملهم على اتباع سلوك يتماشى مع الإصلاحات المؤسسية ويتسق أيضاً مع هدف الحد من الفقر. وفي هذا الصدد فإن التعلم من تجارب البلدان الأخرى يكون مفيداً جداً؛

(د) مبادرات لتعزيز التحول الديمقراطي ونقل سلطات صنع القرار إلى مستويات محلية دون المستوى المركزي. وهو ما يطالب به منذ زمن بعيد الأهالي المقيمون خارج المناطق الحضرية في البلدان النامية، وكثيراً ما تجاهل هذه المطالبة الزعماء السياسيون في الحكومات المركزية في العديد من البلدان النامية. غير أن الطريقة التي تفهم بها اللامركزية والمفهومان الوثيقا الصلة بها وهما "عدم تركيز السلطة" و"الحكم الإقليمي" ستحدد طبيعة تلك المبادرات وأثرها. وينبغي للمجتمع الدولي أن يدعم اللامركزية وأن يشير في الوقت نفسه إلى مخاطرها.

الجهات الفاعلة في أوساط المساعدة الإنمائية الدولية والأدوار التي تضطلع بها

٤٩ - يشارك العديد من الجهات الفاعلة في تصميم وتنفيذ عمليات تدخل إنمائية في إطار النهج القائمة على الحقوق. فعلى المستوى الوطني، توجد المنظمات العامة والخاصة ومنظمات المجتمع المدني، وهناك أيضاً جهات فاعلة سياسياً تربط بين جميع تلك المنظمات وجهاز الدولة. وعلى الصعيد الدولي، يمكن تقسيم المؤسسات العامة إلى وكالات متعددة الأطراف ووكالات ثنائية؛ وتتألف الأولى من المؤسسات المالية الدولية (المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، وصندوق النقد الدولي، والصناديق الخاصة)، فضلاً عن المؤسسات الدولية ذات الصبغة السياسية والمعيارية (منظومة الأمم المتحدة، والهيئات الإقليمية).

٥٠ - غير أن الجهات الفاعلة الرئيسية في النهج القائمة على الحقوق هي منظمات وطنية. ذلك أن مسؤولية القضاء على الفقر المتوطن تقع أساساً على عاتق مؤسسات القطاع العام الخاضعة للقيادة القوية للجهات الفاعلة السياسية. وتقوم منظمات المجتمع المدني بدور مكمل، ويضطلع القطاع الخاص بدور ثانوي. ويتطلب الحد من الفقر المزمع عمليات تدخل مشتركة بين الدولة والمجتمع المدني، وتحظى تلك العمليات بدورها بدعم الجهات الفاعلة السياسية، وكيانات القطاع الخاص، والمشاريع الصغيرة بخاصة التي تضطلع بدور هام لكنه دور تكميلي. أما الحد من الفقر الظرفي فهو في المقام الأول مهمة يؤديها القطاع الخاص بدعم من السياسات والمؤسسات العامة، ويكون فيها دور المجتمع المدني دوراً محدوداً.

٥١ - وتقوم الجهات الفاعلة الدولية على مستوى القطاع العام وعلى مستوى المجتمع المدني والقطاع الخاص بأدوار مماثلة للأدوار التي تضطلع بها الجهات المناظرة لها على الصعيد الوطني في مجال الحد من الفقر بفئاته الثلاث، ولكن مع بعض التغيرات الهامة. وخلافاً للقطاع الخاص المحلي، لا تؤدي الشركات الأجنبية إلا دوراً محدوداً في التخفيف من وطأة الفقر الظرفي بينما تؤثر المؤسسات المالية الدولية تأثيراً هاماً في سياسات التحديث الرامية إلى الحد من هذه الفئة من فئات الفقير. وتشارك الوكالات الثنائية، والمؤسسات المتعددة الأطراف ومنظمات المجتمع المدني الدولية مشاركة متزايدة في تصميم وتنفيذ وتمويل المشاريع الرامية إلى الحد من الفقر المزمع. ومن جهة أخرى، تضطلع المؤسسات المالية الدولية، والمجتمع الدولي عامة، بدور محدود جداً في معالجة الفقر المتوطن.

٥٢ - ومن الصعب المجازفة بتقديم اقتراحات بشأن الأدوار المحددة التي تضطلع بها مختلف المؤسسات الدولية في اتباع نهج قائم على الحقوق. ذلك أنها تعمل من خلال العديد من الصكوك المختلفة في مجال المالية ومجال المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، وكذلك من خلال استخدام سلطتها في تنظيم الاجتماعات لصياغة توافق في الآراء على الصعيد القطري. ولذلك، فإنه من المهم التشديد على أهمية المواءمة بين سياساتها والتنسيق بين أنشطتها وتدخلاتها لتحقيق أوجه التآزر المحتملة المشتركة بين القطاعات والقائمة بين مختلف المؤسسات الدولية، وكذلك أوجه التآزر التي يمكن أن تنشأ عن تنسيق أكثر فاعلية مع نظرائها على الصعيد الوطني بهدف تعزيز حقوق الإنسان.

٥٣ - وللمنظمات الحكومية الدولية، مثل الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، في المقام الأول وظيفة في مجال المعايير والمساعدة التقنية، وبإمكانها أن تعول على موارد محدودة فقط للشروع في تنفيذ عمليات تدخل قائمة على الحقوق. وينظر إلى هذه المؤسسات بصفتها أكثر حياداً من المؤسسات المالية الدولية، وكثيراً ما تشكل مصدراً للخدمات الاستشارية بشأن السياسات البديلة في البلدان النامية. وبإمكانها توزيع المعلومات، وتعزيز تبادل الخبرات، وتنظيم وإطلاق المشاريع الرائدة، وتوفير المساعدة التقنية لصانعي السياسات، وتوفير السلع العامة، واستخدام قدرتها على عقد الاجتماعات في تنظيم حوارات وتشجيع التوصل إلى توافق الآراء بشأن عمليات التدخل القائمة على الحقوق وطنياً ومحلياً^(٦). وأدت في العديد من البلدان النامية كافة هذه الأدوار في أوقات مختلفة خلال العقود الثلاثة الماضية، ومن اللازم حالياً تقييم تجاربها وأدوارها المستقبلية على ضوء "استراتيجية الحد من الفقر" التي تعكف الحكومة على إعدادها. وأما إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، الذي تتولى إعداده جميع وكالات الأمم المتحدة وينسقه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فينبغي له أن يحدد الأنشطة والبرامج التي ينبغي لكل من الوكالات أن تركز عليها.

٥٤ - وتضطلع المؤسسات المالية الدولية، والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف بخاصة، بثلاثة أدوار: دور مالي، ودور إنمائي يركز على بناء القدرات، ودور في المساعدة على تمويل توفير السلع العامة على الصعيدين العالمي والإقليمي. ويمكن لتلك الهيئات أن تعزز ما تقدمه من مشورة وتوصية في مجال السياسات العامة بتمويل ضخم، وأما مشاركتها في النهج

القائمة على الحقوق فتركز على توفير تمويل واسع النطاق للمشاريع الاجتماعية والإنتاجية ومشاريع الهياكل الأساسية، وعلى دعم الإصلاحات في مجالي الإدارة والسياسات العامة بغية تحسين توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، وضمان الاستقرار الاقتصادي وتعزيز النمو. ويتناول صندوق النقد الدولي أساساً التمويل القصير الأجل، رغم أن شروطه للحصول على الموارد الخاضعة لسيطرته تتصل أساساً بالحفاظ على الاستقرار الاقتصادي، الذي ينطوي على آثار هامة في اتباع نهج قائم على الحقوق. ومن اللازم تعزيز قدرة الحكومة على التفاوض مع المؤسسات المالية الدولية، التي تشترط صياغة استراتيجية إنمائية وطنية وتنظيم فريق من المفاوضين من ذوي الخبرات الذين تتوفر لديهم معارف محددة بكيفية عمل هذه المؤسسات.

٥٥- وبإمكان وكالات المساعدة الإنمائية الثنائية أن تعول عادة على موارد تتراوح قيمتها بين عشرات ومئات الملايين من الدولارات الموجودة تحت تصرف المؤسسات المالية الدولية، وعشرات الآلاف المتوفرة للمنظمات الدولية. وإضافة إلى ذلك، تستجيب تلك الوكالات للسياسات الخارجية وسياسات المساعدة الإنمائية التي تتبعها الحكومات الأعضاء فيها ويمكن أن تكون انتقائية بدرجة أكبر في اتباعها نهجاً قائمة على الحقوق. وتبعاً لذلك، لديها هامش من الحرية لتطبيق واختبار نهج بديلة، مثل القيام أساساً بتوفير الرعاية الصحية أو تدريب معلمي المدارس. ويمكن أن يستمر إسهامها في التشجيع على التغييرات المؤسسية في مجال محدد أو في منطقة معينة لفترات طويلة نسبياً تبلغ نصف عقد أو أكثر، وهذه تمكنها أكثر مما تمكن الجهات الفاعلة الدولية الأخرى من الوقوف على نتائج عمليات التدخل التي تقوم بها.

٥٦- واضطلعت منظمات المجتمع المدني الدولية بدور ثانوي نسبياً في مجال المساعدة الإنمائية، بالرغم من أنها قامت بدور رئيسي في بعض الميادين المحددة. وهذا هو حال مجال البيئة الذي اضطلعت فيه، إلى جانب مؤسسات دولية خاصة، بدور رئيسي في جهود حفظ البيئة وفي الإبقاء على بعض التقاليد الثقافية. وينطبق ذلك القول على القطاع الخاص الدولي، لأن المستثمرين الأجانب لم يقوموا بدور رئيسي في النهج القائمة على الحقوق باستثناء الحالات التي أدت فيها الأنشطة التي تنادي بالمسؤولية الاجتماعية والمسؤولية الشركات إلى وضع برامج إنمائية للمجتمعات المحلية في المناطق القريبة من مراكز عملها. فقد اضطلعت مؤسسات خاصة بدور محدود لكنه دور هام في مجالات قليلة، مثل البحوث العلمية والتكنولوجية (تطوير البذور، ومصادر الطاقة البديلة، والبيئة) وتوفير بعض الخدمات الاجتماعية (تخطيط الأسرة، والتحصين، وتعليم البنات). وتكمن ميزة تلك المؤسسات في ما لها من حرية كبيرة في اختبار واستكشاف النهج الجديدة القائمة على الحقوق وعمليات التدخل للحد من الفقر، فهي مؤسسات لا تخضع لقيود المساءلة ذاتها التي تخضع لها الوكالات الثنائية والمنظمات الدولية التي تُمول من الموارد العامة.

٥٧- إن مبادرات المجتمع الدولي من أجل تعزيز النهج القائمة على الحقوق يمكن ربطها بمختلف فئات الفقر والاستبعاد، وبالعمليات الثلاث لتحديث الإنتاج، والتحول إلى الديمقراطية في المجتمع، وإرساء الشرعية السياسية للدولة. ويورد الجدول ٢ بعض الأمثلة التوضيحية على فئات عمليات التدخل التي يمكن لمختلف الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية أن تضطلع بها في إنجاز تلك العمليات.

ملاحظات ختامية

٥٨- استعرضت هذه الورقة بإيجاز المفاهيم الأساسية لنهج التنمية القائم على حقوق الإنسان ومزاياه وعيوبه، والفكرة في ذلك هي ربط ذلك النهج بالحكم الديمقراطي، ومختلف أشكال الاستبعاد التي تؤدي إلى إنكار حقوق الإنسان، وفتات عمليات التدخل اللازمة لتنفيذ العمليات التي تزيل مختلف فتات الاستبعاد وتولد الظروف المناسبة للتنمية التي تتخذ من الناس محوراً لها.

٥٩- والفكرة الأساسية هي أن تعزيز نهج في التنمية يقوم على حقوق الإنسان يتطلب تحقيق أوجه تقدم متزامنة في العمليات الثلاث وهي التحول إلى الديمقراطية في المجتمع، التي تحدد من عدم المساواة ومن الاستبعاد الاجتماعي؛ والتحول الإنتاجي الذي يقيم اقتصاداً قوياً قادراً على القضاء على الاستبعاد الاقتصادي؛ وإرساء شرعية الدولة، التي تولد جهازاً للدولة ممثلاً وفعالاً يزيل الاستبعاد السياسي.

٦٠- أما مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع الدولي، بما فيها الكيانات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني، فلها أدوار تضطلع بها في هذه العمليات الثلاث. غير أن المسؤولية الأساسية عن تطبيق نهج في التنمية يقوم على حقوق الإنسان تظل قائمة على الصعيد الوطني، مما يتطلب إدراك النخب السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمسؤوليتها عن المضي قدماً نحو مجتمعات تنسم بالازدهار والشمول والحرية للجميع.

الجدول ٢: الفقر، والاستبعاد والنهج الإغائية القائمة على حقوق الإنسان: أمثلة توضيحية على دور الجهات الفاعلة الوطنية والدولية

الاستبعاد	الفقر	الاقتصادي	الاجتماعي	السياسي	الوطني			الدولي				
					مؤسسات الدولة	المجتمع المدني	القطاع الخاص	المؤسسات العامة	المؤسسات المالية	المؤسسات الثنائية	المجتمع المدني الدولي	القطاع الخاص
الظرفي	مرتفع	مرتفع	منخفض	لا شيء	القطاع الخاص ومؤسسات الدولة مسؤولة أساساً عن تحقيق النمو الاقتصادي وعن الحد من الاستبعاد الاقتصادي	المجتمع المدني	القطاع الخاص	المؤسسات العامة	المؤسسات المالية الدولية	المؤسسات الثنائية	المجتمع المدني الدولي	القطاع الخاص
المزمن	مرتفع	مرتفع	متوسط	منخفض	إضافة إلى الدور الذي يؤديه القطاع العام في الحد من الاستبعاد الاقتصادي، تضطلع مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني بالأدوار الرئيسية في الحد من الاستبعاد الاجتماعي.							
المتوطن	مرتفع	مرتفع	مرتفع	مرتفع	إضافة إلى ما تقدم، فإن المسؤول الرئيسي عن القضاء على الاستبعاد السياسي هو الدولة، في حين أن للمجتمع المدني دوراً محدوداً ولا يؤدي القطاع الخاص عملياً أي دور.							
				إرساء شرعية الدولة	<ul style="list-style-type: none"> تصبح أكثر فعالية وتمثيلاً الانفتاح، والشفافية، والمساءلة تحسين المشاركة تغيير الحوافز للأطراف السياسية الفاعلة 	<ul style="list-style-type: none"> مساءلة مؤسسات الحكومة بأكملها تعبئة الرأي العام تأييداً للحكم الديمقراطي والممارسات الديمقراطية 	<ul style="list-style-type: none"> رفض ممارسات الفساد الالتزام بدفع الضرائب 	<ul style="list-style-type: none"> تفادي دعم الحكم الاستبدادي 	<ul style="list-style-type: none"> دعم منظمات المجتمع المدني ممارسة الضغط على الحكومة لاعتماد حكم ديمقراطي 	<ul style="list-style-type: none"> المساعدة على إنجاز عمليات التحول الديمقراطي دعم البرامج الرامية إلى تقريب الدولة من الشعب 	<ul style="list-style-type: none"> الإبلاغ عن الفساد في أجهزة الحكومة التزام الشركات بسلوك المواطنة السليمة 	
			التحول إلى الديمقراطية في المجتمع		<ul style="list-style-type: none"> تخصين توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية القضاء على التمييز برامج الحد من الفقر للفتات الخرومة 	<ul style="list-style-type: none"> يشترك بنشاط في برامج الحد من الفقر يشترك في تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية يطالب بالإنصاف والعدالة والكفاءة في تقديم الخدمات الاجتماعية 	<ul style="list-style-type: none"> برامج المسؤولية الاجتماعية الأنشطة الخيرية 	<ul style="list-style-type: none"> إدراك المطالب الاجتماعية التي تترجم في المطالبة بزيادة الإنفاق العام 	<ul style="list-style-type: none"> برامج تمويل خاصة تهدف إلى الحد من الفقر تعميم أفضل الممارسات 	<ul style="list-style-type: none"> دعم احترام حقوق الإنسان التنديد بالتمييز و بانتهاكات حقوق الإنسان المساعدة على تنفيذ البرامج الرامية إلى الحد من أوجه التفاوت وتحسين الإنصاف 	<ul style="list-style-type: none"> ببرامج المسؤولية الاجتماعية مبادرات تطوير المجتمعات المحلية 	
			التحول الإنتاجي		<ul style="list-style-type: none"> إيجاد بيئة سياسات مؤاتية للاستثمار والنمو توفير خدمات للقطاع الإنتاجي سياسات لجعل القطاع غير النظامي "نظامياً" 	<ul style="list-style-type: none"> برامج حماية المستهلك توفير الخدمات لأعضاء الرباطات المهنية والأعمال التجارية 	<ul style="list-style-type: none"> إيجاد الثروة وتحقيق النمو الاقتصادي تحسين فعالية الأنشطة الإنتاجية زيادة الصادرات ينبغي للمشروعات الصغيرة والصغيرة جداً أن تتحلى تدريجياً عن طابعها غير النظامي 	<ul style="list-style-type: none"> دعم مبادرات الإنتاج المحلية المساعدة على تحويل الهياكل الاقتصادية 	<ul style="list-style-type: none"> توفير المساعدة التقنية والإدارية للقطاع الخاص برامج خاصة للمشروعات الصغيرة وغير النظامية 	<ul style="list-style-type: none"> توفير معلومات بشأن أسواق الصادرات مساعدة الشركات الصغيرة على الامتثال للمعايير والتنظيمات الأجنبية المساعدة على تحقيق الاستفادة البيئية 	<ul style="list-style-type: none"> تطوير قدرات الموردين المحليين المساعدة على تطوير الموارد البشرية توسيع الاستثمارات في البلد 	

الحواشي

(١) قدمت هذه الورقة في الحلقة الدراسية الرفيعة المستوى المعنية بالحق في التنمية المعقودة في جنيف في يومي ٩ و ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٤، وقد أعدها الدكتور. فرانسيسكو ساغاسي، المدير، Agenda: PERÚ, Box 18-1194, Lima. وتستند الورقة إلى العمل الذي أنجز كجزء من برنامج أحنده بيرو للدراسات في مجال الاستراتيجيات الإنمائية، والحكم الصالح الديمقراطي والإصلاحات المؤسسية (انظر: www.agendaperu.org.pe)، وإلى ورقة تتعلق بالنهج القائم على الحقوق أعدت لمكتب ليما في وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة.

J. Häusermann, "A Human Rights Approach to Development" *Rights and Humanity*, (٢)
London, DFID, ص ٥٦.

(٣) انظر على سبيل المثال: Crozier, Huntington and Watanuki (1975)، وكذلك استعراض ذلك التقرير بعد مرور عشرين عاما على صدوره، Putnam, Casanova and Sato (1995).

(٤) في الوقت نفسه، قد يتبين أن العولمة المالية، والانضباط الذي تفرضه الأسواق الدولية على السياسات في مجال الاقتصاد الكلي، أهم من الشروط التي تحددها المؤسسات المالية بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المتوسط التي تستطيع الوصول إلى موارد رأس المال العالمية. وفي ذلك إشارة إلى الحاجة إلى نوع من الآليات للتخفيف من التأثير الذي يحتمل أن يجلب بالاستقرار والذي يمكن أن ينشأ عن أسواق رأس المال الدولية المتقلبة إزاء البلدان النامية، والذي يمكن أن يؤثر سلباً في جهودها الرامية إلى اتباع نهج إنمائي يقوم على حقوق الإنسان.

(٥) للاطلاع على استعراض تجربة الحوارات العامة التي أجريت في بيرو وأمريكا اللاتينية، انظر: ساغاسي وبرادا (2002) Sagasti and Prada وبيازي - مكماهون (2004) Piazza-McMahon (ed.).

(٦) للاطلاع على توفير وتمويل السلع العامة على الصعيدين العالمي والإقليمي، انظر ساغاسي وبيزانسون (2002) Sagasti and Bezanson.

References

Crozier, Michel, Samuel Huntington and Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press for the Trilateral Commission.

Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun, "The responsibility to protect", *Foreign Affairs*, vol. 81, No. 6, 1 November 2002.

Moser, Caroline and Andy Norton with Tim Conway, Clare Ferguson, Polly Vizard (2001), *To Claim our Rights: livelihood security, human rights and sustainable development*, Overseas Development Institute, London.

Overseas Development Institute (1999), Briefing Paper, No. 3, September.

Piazzese-McMahon, Ada (ed.) (2004), *Diálogo Social: Nuevos Mecanismos Deliberativos en las Democracias Latinamericanas*, Washington DC, Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Putnam, Robert, Jean-Claude Casanova and Seizaburo Sato (1995), *Revitalizing Trilateral Democracies*, Task Force Report No. 47, Washington DC, The Trilateral Commission.

Sagasti, Francisco and Gonzalo Alcalde (1999), *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre.

Sagasti, Francisco (coordinator) (2001), *Development strategies for the 21st century: the case of Peru*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco, Pepi Patrón, Max Hernández and Nicolás Lynch (2001), *Democracy and good government*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco and Keith Bezanson (2002), *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Stockholm, Ministry for Foreign Affairs of Sweden.

Sagasti, Francisco and Fernando Prada (2002), "Los Procesos de Diálogo Social en el Perú", Lima, Agenda: PERÚ; (forthcoming, in a book to be published by the Inter-American Development Bank).

Sagasti, Francisco (2004), "Hacia un cambio en favor de los pobres en el Perú: el papel de la comunidad internacional", (forthcoming, in a book to be published by the Instituto de Estudios Peruanos).

Sen, A.K. (1999), *Development as freedom*. Oxford University Press: Oxford.

Sen, A.K. (2000), "The ends and means of sustainability", Keynote address at the International Conference on Transition to Sustainability: May 2000: http://www.iisd.org/pdf/sen_paper.pdf.

Sen, A.K. (2002), *Rationality and freedom*, Cambridge, Harvard University Press.

United Nations, Human Rights in Development, web site: <http://www.unhcr.ch/development/right.html>.

— — — — —