

Distr.: General
30 August 2002
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والخمسون

البند ١١١ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

مسائل حقوق الإنسان بما في ذلك النهج

البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق

الإنسان والحريات الأساسية

حقوق الإنسان والفقير المدقع

تقرير الأمين العام**

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٠٦/٥٥ الذي تقرر فيه أن تنظر الجمعية في مسألة حقوق الإنسان والفقير المدقع في دورتها السابعة والخمسين. ويتضمن التقرير نظرة عامة للتطورات فيما يتعلق بتوضيح الصلة بين حقوق الإنسان والفقير المدقع. ويتضمن التقرير توصية لتنظر فيها الجمعية العامة بشأن اعتماد إطار مفاهيمي لنهج تجاه الفقير المدقع من منطلق حقوق الإنسان.

* A/57/150.

** قدمت هذه الوثيقة متأخرة عن موعدها كي تشمل أحدث ما يمكن من معلومات ولا سيما المعلومات المتعلقة بالدورة الأولى للمنتدى الاجتماعي التي نظمتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والتي عقدت يومي ٢٥ و ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢ قبل انعقاد الدورة الرابعة والخمسين للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (انظر موقع المفوضية على الإنترنت تحت Social Forum at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/sfmain.htm>).

مقدمة

- ١ - قررت الجمعية العامة، في قرارها ١٠٦/٥٥ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ أن تنظر في مسألة حقوق الإنسان والفقير المدقع في دورتها السابعة والخمسين.
- ٢ - وقد استخدمت الجمعية مصطلحين مختلفين لتعريف أشكال الفقر المختلفة. فحسب القرار ١٩٨/٥٣ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ بشأن تنفيذ عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر (١٩٩٧-٢٠٠٦)، حددت الجمعية هدفين بينين هما: القضاء على الفقر المدقع وتخفيف حدة الفقر عموماً بدرجة ملموسة في العالم. وبينما يجري التمييز بين الفقر عموماً والفقر المدقع من حيث ما يمكن تحقيقه من أهداف، فهذا لا يعني أن هناك نوعين مختلفين من الفقر. فالفقر عموماً والفقر المدقع يختلفان في الدرجة ولكنهما سواء من حيث الأسباب والنتائج، ولذا فهما يتطلبان علاجاً واحداً. وبالتالي فإن هذا التقرير لا يتضمن أي تمييز مفاهيمي بينهما.
- ٣ - وهدف التقرير هو تقييم التقدم المحرز في توضيح الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع/الفقر عموماً، واقتراح إطار مفاهيمي يستجيب للفقير المدقع/الفقر عموماً من منطلق حقوق الإنسان.
- ٤ - كان هناك طوال العقد الماضي تحرك ملحوظ نحو تفهم أوسع لعملية التنمية. ولم يعد يُنظر إلى تلك العملية من زاوية التقدم في المستوى المالي لمعيشة الناس فقط ولكن أيضاً من زاوية صالحهم الاجتماعي والسياسي. وفي عام ١٩٨٤ أكد تقرير للأمين العام عن الجوانب الاجتماعية للتنمية أن انخفاض مستوى المعيشة لكثير من الفئات الاجتماعية في البلدان النامية لا يعني مجرد انخفاض في الدخل والاستهلاك، وإنما يعني أيضاً فقدان المركز الاجتماعي والانحلال المتزايد لطريقة الحياة المعتادة. وقد طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤٧/١٩٨٨ المؤرخ ٢٧ أيار/مايو ١٩٨٨ إلى لجنة التنمية الاجتماعية أن تنظر في العلاقة المتبادلة بين التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر. وأبلغت اللجنة المجلس أن بالإمكان تخفيف حدة الفقر إذا كان للسياسة الاقتصادية وللمشاريع التنمية المحددة محتوى اجتماعي أكبر^(١). وكان للتقارير الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التسعينات والتي استخدمت فيها فكرة "التنمية البشرية" أثر كبير أيضاً على إعادة تعريف مفهوم التنمية ضمن منظومة الأمم المتحدة.
- ٥ - وينظر الآن إلى عملية التنمية بشكل متزايد من حيث أنها نتائج مرغوب فيها اجتماعياً. وهي نتائج تنعكس، مثلاً، في مؤشرات النتائج المتعلقة بالتعليم والصحة التي ترد في طبعات تقرير "التنمية البشرية" المتتابعة منذ التسعينات، وذلك بالمقارنة بمؤشرات

المدخلات التقليدية فيما يتعلق بالنتائج المحلي الإجمالي. وينظر إلى العملية أيضا من حيث الاختيارات والفرص التي تتيحها للسكان عامة. وأهم من ذلك، فهي يُنظر إليها على اعتبار أنها "سلة" حقوق الإنسان التي يجب أن تُعزز وتُحمى بل وحتى أن تُكفل للإسراع في التقدم لتحقيق الغايات الاجتماعية المرجوة. ويتأتى كثير من هذا التغير في تشكيل الفكرة عن عملية التنمية من التسليم بأن النمو الاقتصادي، وإن كان ضروريا، ليس كافيا في حد ذاته لكفالة تحقيق الأهداف الإنمائية لكل فرد، وتحقيقها عن طريق عملية تكون تشاركية وغير تمييزية وشفافة وتشجع التمكين والمساءلة. وهذا التسليم هام بصفة خاصة في سياق التخفيف من حدة الفقر، ويستدعي تعريف الفقر من زاوية أوسع، بما في ذلك حقوق الإنسان.

٦ - وهذا التطور في مفهوم الفقر يدل على مدى ما تم إحرازه من مكاسب. بيد أنه قد تمت الاستفادة من دروس من الإخفاق. وبصفة خاصة ثمة حاجة إلى توضيح معنى النهج المتبعة في سبيل تحقيق التنمية والقائمة على أساس الحقوق؛ وإلى رَأب الفجوة الكبيرة ما بين النهج المعيارية ونهج التنمية لدى التصدي للفقر؛ وإلى التوفيق بين مختلف النهج الاجتماعية والقانونية والاقتصادية والأهداف المشتركة لتخفيف حدة الفقر عموما والقضاء على الفقر المدقع. وينبغي لهذه النهج أن تكون لغتها متسقة ليفهم كل منهما الآخر. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، أَلقت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان محاضرة في البنك الدولي، بواشنطن العاصمة بعنوان "رَأب الفجوة بين حقوق الإنسان والتنمية: من المبادئ المعيارية إلى الأهمية التنفيذية". وقالت إنه لا يجب أن يكون الحامون هم الصوت الوحيد الذي يصدع بحقوق الإنسان، وبالمثل، لا ينبغي أن يكون صوت الاقتصاديين هو الصوت الوحيد في التنمية. وما هو في المحك في الوقت الحاضر هو التدليل على كيفية أن تكون المدخرات المتمثلة في مبادئ حقوق الإنسان، وهي شكل من أشكال الصالح العام الدولي، ذات قيمة في متابعة هدف التنمية عسير المسلك، ألا وهو التخفيف من حدة الفقر^(٢).

أولا - القضاء على الفقر المدقع: هدف للأمم المتحدة مسلكه عسير في الألفية الجديدة

٧ - حدد المجتمع الدولي، أثناء السنوات العشر الماضية، التخفيف من حدة الفقر على اعتبار أنه الهدف المهيمن للتعاون الإنمائي.

نتائج المؤتمرات العالمية

٨ - في غضون التسعينات تصدت مؤتمرات عالمية متتابعة لمسألة الفقر، بما فيه الفقر المدقع، بوصفه مشكلة كبرى تواجه المجتمع الدولي في نهاية القرن. واعترفت الإعلانات وبرامج العمل الصادرة عن هذه المؤتمرات الدولية أيضا بأن الفقر هو أحد العقبات الرئيسية التي تواجه الأفراد والشعوب في ممارستها لحقوق الإنسان. وفي عام ١٩٩٣ أكد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان أن تفشي الفقر المدقع على نطاق واسع إنما يعيق التمتع الكامل والفعال بحقوق الإنسان ويشكل انتهاكا لكرامة الإنسان.

٩ - وبرنامج العمل الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية^(٣) المعقود في كوبنهاغن عام ١٩٩٥، يُلزم الحكومات بأن تزيد من التركيز على الجهود العامة للقضاء على الفقر المدقع وتخفيف حدة الفقر عموما بدرجة ملموسة، وذلك بتعزيز تمتع جميع السكان بشكل فعال بالحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وإمكانية حصولهم على ما هو متاح من حماية اجتماعية وخدمات عامة، وذلك بصفة خاصة، عن طريق التشجيع على التصديق على صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبكفالة تنفيذها تنفيذا كاملا.

١٠ - وأثناء الدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة المعقودة في جنيف (٢٦ حزيران/يونيه - ١ تموز/يوليه ٢٠٠٠) كررت الحكومات، في القرار د١ - ٢/٢٤ تأكيد تصميمها على القضاء على الفقر وواجبها لتحقيق ذلك، عن طريق صون السلم والأمن داخل الأمم المتحدة وفيما بينها، وإرساء الديمقراطية وسيادة القانون، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بما في ذلك الحق في التنمية.

١١ - وفي هذا الصدد طلب فريق الإدارة العليا الذي أنشأه الأمين العام إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تتولى البدء في إعداد مبادرة على نطاق المنظومة، وهي "استراتيجية الأمم المتحدة لخفض الفقر المدقع إلى النصف وخياراتها للعمل". وتعرض الاستراتيجية دور الأمم المتحدة على الصعيد العالمية والبرنامجية والوطنية في العمل مع الشركاء على تحقيق هدف خفض نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وقد أقرها فريق الإدارة العليا ومجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق. وتم إعداد نموذج لدورة تدريبية ملائمة لكفالة أن تكون منظومة الأمم المتحدة داعما بفعالية أكبر لاستراتيجيات التخفيف من حدة الفقر.

أوراق استراتيجية تخفيف حدة الفقر

١٢ - قرر البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في عام ١٩٩٩ أن يطلبوا إلى البلدان إعداد أوراق لاستراتيجية تخفيف حدة الفقر لكي تكون مؤهلة لتلقي المساعدة التسهلية والإغاثة من الديون. بموجب إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. والأوراق هي إطار تحليلي شامل، تدخل فيه بصورة متكاملة أبعاد الاقتصاد الكلي والأبعاد الهيكلية والقطاعية والاجتماعية، ويعرض بإيجاز مجموعة من تدابير وسياسات التخفيف من حدة الفقر. وهو ملك وطني ونتاج عملية تشاركية. وكل ورقة يجب أن يقرها مجلسا إدارة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي قبل أن يتلقى البلد المساعدة التسهلية والاستثمار. ويجب أن تغطي الورقة فترة أولية مدتها ثلاث سنوات. وهناك اعتراف متزايد بأن الأوراق تشكل الأداة الرئيسية لتخفيف حدة الفقر.

١٣ - ومن أجل دعم أفرقة الأمم المتحدة القطرية المشاركة في المشاورات بشأن الأوراق، أعدت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مذكرة إرشادية بشأن أوراق استراتيجية التخفيف من حدة الفقر، وهي تعرض نهجا يهدف إلى تخفيف حدة الفقر من منطلق حقوق الإنسان.

الأهداف الإنمائية للألفية

١٤ - في مؤتمر قمة الألفية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، وبموجب القرار ٢/٥٥، اعتمد رؤساء دول وحكومات ١٤٧ دولة وما مجموعه ١٩١ دولة عضوا إعلان الألفية، الذي تضمن جدول أعمال الأمم المتحدة للقرن الحادي والعشرين فيما يتعلق بالسلام والأمن والتنمية، بما في ذلك مجالات البيئة وحقوق الإنسان والحكم.

١٥ - وتمثل الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية التي يحتويها الإعلان جدول أعمال جديد للتنمية وترسي أهدافا ومقاصد خاصة، بما فيها ما هو في مجال القضاء على الفقر المدقع.

١٦ - ولتحقيق هذه الأهداف اضطلعت منظومة الأمم المتحدة بعدد من الأنشطة بما فيها إنشاء فريق عامل تابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية معني بالأهداف الإنمائية للألفية وأسندت إليه مهمة وضع تلك الأنشطة موضع التنفيذ.

١٧ - وجميع المبادرات الألفية الذكر تتعلق صراحة أو ضمنا ببعث حقوق الإنسان في إطار التخفيف من حدة الفقر. ومن المهم أن تعكس الصلات بين الفقر وحقوق الإنسان، وأن تبين فهما جيدا لمحتوى النهج الهادف إلى تخفيف حدة الفقر من منطلق حقوق الإنسان.

ثانياً - العلاقة بين الفقر المدقع/الفقر وحقوق الإنسان: استعراض عام للتطورات

١٨ - قُدمت في العقدتين الماضيتين إسهامات نظرية هامة لتطوير نُهج تهدف إلى الحد من الفقر من منطلق حقوق الإنسان. وقد أبرزت الأعمال التي قام بها أول فريق عامل تابع للجنة حقوق الإنسان، بشأن الحق في التنمية في الثمانينات، وجود صلة عضوية بين حقوق الإنسان والتنمية، بما في ذلك الفقر^(٤).

١٩ - ودأبت لجنة حقوق الإنسان على بحث العلاقة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع منذ عام ١٩٩٠ إذ طلبت في قرارها ١٥/١٩٩٠ إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (المعروفة قبل عام ١٩٩٩ باسم اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات) دراسة هذه المسألة^(٥). واستجابة لهذا الطلب، عينت اللجنة الفرعية المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والفقر المدقع، السيد ليانندو ديسبوي، الذي نشر تقريره النهائي في عام ١٩٩٦ (E/CN.4/Sub.2/1996/13). وتشكل هذه الدراسة أول تحليل شامل يُجرى عن الفقر وحقوق الإنسان.

٢٠ - وأسندت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان إلى مقرر خاص مهمة تحليل العلاقة القائمة بين التمتع التام بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتوزيع الدخل، على الصعيدين الوطني والدولي على السواء. وأكد المقرر الخاص، السيد خوسيه بينغوا، في هذه الدراسة المعنونة "الفقر وتوزيع الدخل والعمالة: تحدّ لحقوق الإنسان" (E/CN.4/Sub.2/1998/8) أن النمو بعد عام ١٩٨٧، أي بعد انتهاء الحرب الباردة، قد واكبه توزيع سلبي ملحوظ للدخل على كلا المستويين الدولي والوطني، وأفاد أن التوزيع غير المتكافئ للدخل يرتبط دائماً بالفقر. وخلص إلى أن توزيع الدخل يرتبط ارتباطاً وثيقاً جدا بإعمال حقوق الإنسان والتمتع التام بها.

٢١ - وإثر إعلان عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر (١٩٩٧-٢٠٠٦)، عينت لجنة حقوق الإنسان السيدة آن ماري ليزين خبيرة مستقلة معنية بحقوق الإنسان والفقر المدقع. ومُددت فترة ولايتها مرتين في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢. وقدمت هذه الخبيرة المستقلة أربعة تقارير^(٦) منذ عام ١٩٩٧. وقد استهدفت أعمالها توضيح العلاقة بين حقوق الإنسان والفقر.

٢٢ - ولزيادة توضيح العلاقة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع، نظرت اللجنة أيضاً في مسألة صياغة إعلان بشأن هذا الموضوع. وكلفت اللجنة المفوضة السامية لحقوق الإنسان تنظيم حلقتين دراسيتين عن الموضوع، الأولى في عام ١٩٩٩ والأخرى في عام ٢٠٠١، كما

جاء في قرارها ١٢/٢٠٠٠^(٧). وسلمت كلتا الحلقتين بالحاجة إلى وضع نص جديد يبيّن على القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان بحيث يتناول صراحة ظاهرة الفقر/الفقر المدقع ويوضح قضايا التعريف في إطار حقوق الإنسان. وبعد أن أحاطت اللجنة علما باستنتاجات الحلقة الدراسية الثانية، طلبت إلى اللجنة الفرعية في قرارها ٣١/٢٠٠١ أن تنظر في الحاجة إلى وضع نص من هذا القبيل^(٨). وفي قرارها ٨/٢٠٠١، طلبت اللجنة الفرعية إلى أربعة خبراء من بين أعضائها تقديم ورقة عمل مشتركة عن الموضوع في دورتها الرابعة والخمسين^(٩).

٢٣ - وفي يومي ٢٦ و ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٢، ووفقا لقرار لجنة حقوق الإنسان ٢٤/٢٠٠٢، نظم منتدى اجتماعي جديد دورة في جنيف ركزت على موضوع "العلاقة بين الحد من الفقر وإعمال الحق في الغذاء"^(١٠). وكانت اللجنة واللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان تناقش إنشاء منتدى اجتماعي في إطار الأمم المتحدة منذ عام ١٩٩٧. وكان القصد من إنشاء هذا المنتدى الاجتماعي هو إتاحة فرصة داخل منظومة حقوق الإنسان لقيام حوار يتجاوز الجهات الفاعلة الممثلة عادة في المناقشات التي تُجرى بشأن حقوق الإنسان في الأمم المتحدة. وكانت الفكرة هي زيادة إشراك ممثلي معظم الفئات الضعيفة، وخاصة الأشخاص الذين يعيشون في الفقر، والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فضلا عن الدول ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية، في مناقشة موضوعية تجري بشأن مواضيع محددة عن طريق حوار تفاعلي وبناء.

٢٤ - وقد أسهمت هيئات الأمم المتحدة المنشأة بمعاهدات أيضا في مهمة توضيح العلاقة القائمة بين حقوق الإنسان والفقر وذلك برصد تنفيذ العهود والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، من خلال عملية الإبلاغ، ووضع التعليقات العامة، وتنظيم حوار بناء بين الدول الأطراف واللجان بشأن القضايا المتصلة بالفقر والتنمية. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى أن التعليقات العامة والملاحظات الختامية التي اعتمدها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تأخذ في الاعتبار بشكل متزايد مسألة القضاء على الفقر. وتعتبر اللجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أداة أساسية يمكن من خلالها للفئات المهمشة اقتصاديا واجتماعيا، ولا سيما الفئات الضعيفة، أن تفلت من ربقة الفقر وتشارك في مجتمعاتها مشاركة كاملة.

٢٥ - وفي أيار/مايو ٢٠٠١، اعتمدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بيانا بشأن الفقر أقرت فيه بأن الفقر يشكل جحدا لحقوق الإنسان وعرفت الفقر على اعتبار أنه حالة إنسانية تتسم بالحرمان من الموارد والقدرات والاختيارات والأمن والسلطة الضرورية

للمتعمق بمستوى معيشي ملائم وبسائر الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية (E/C.12/2001/10).

٢٦ - وفي سياق إصلاح الأمم المتحدة^(١١)، اعتُبرت حقوق الإنسان مسألة تشمل أربعة مجالات فنية من مجالات الأنشطة التي تضطلع بها الأمانة العامة، بما في ذلك التعاون الإنمائي. وهذا ما أضيف بعداً جديداً على عمل منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية^(١٢).

٢٧ - وما برحت مؤسسات بريتون وودز تنظر، بشكل متزايد، في العلاقة القائمة بين الفقر وحقوق الإنسان. وأولى تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم "٢٠٠٠/٢٠٠١: محاربة الفقر"، اهتماماً عن كثب بحياة أولئك الذين يعيشون في الفقر واعتمد تعريفاً متعدد الأبعاد للفقر. وكانت الخبرة الاقتصادية الحاصلة على جائزة نوبل، السيدة أمارتيا سين، التي تحاج بأن الفقر يجب أن يُنظر إليه من منظور الحرمان من المقدرات الأساسية لا من منظور انخفاض الدخل فحسب^(١٤)، سبابة إلى هذا التفكير الجديد. ويجد هذا النهج الجديد ما يوضحه أيضاً في البيانات التي وردت في سلسلة "أصوات الفقراء" الصادرة عن البنك الدولي. فهذه السلسلة تقدم إفادة دامغة بوجود طرق شتى تُنتهك بها حقوق الفقراء وتؤكد الحاجة إلى اتباع نهج يقوم على أساس الحقوق من أجل تمكين الفقراء من التماس حقوقهم وإلقاء المسؤولية على الحكومات والمؤسسات^(١٥).

٢٨ - وفي الآونة الأخيرة، طلب رئيس البنك الدولي إلى موظفيه إعداد استراتيجية لحقوق الإنسان. وشكل ذلك خطوة كبيرة على طريق اعتراف البنك الدولي بالصلة التي لا انفصام لها التي تربط بين حقوق الإنسان والفقر^(١٦).

٢٩ - وقد ساهمت الأنشطة المذكورة أعلاه إلى حد بعيد في وضع إطار مفاهيمي زادت في تحديده مفوضية حقوق الإنسان من خلال وضع مشروع مبادئ توجيهية بشأن تطبيق نهج يستند إلى حقوق الإنسان على استراتيجيات الحد من الفقر^(١٧).

ثالثاً - الإطار المفاهيمي لنهج يهدف إلى الحد من الفقر من منطلق حقوق الإنسان

٣٠ - النهج القائم على أساس الحقوق للحد من الفقر هو إطار مفاهيمي لعملية التنمية البشرية المستدامة ويستند إلى معايير حقوق الإنسان الدولية ويهدف عملياً إلى تعزيز حقوق الناس الذين يعيشون في الفقر وحمايتهم. وينطوي هذا النهج القائم على أساس حقوق الإنسان على دمج قواعد النظام الدولي لحقوق الإنسان ومعايير ومبادئه في الخطط

والسياسات والعمليات الرامية إلى الحد من الفقر. وهذه القواعد والمعايير هي تلك التي ترد في العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية. أما المبادئ المقصودة فهي تحديد الفقراء؛ والتمكين؛ والإطار الدولي لحقوق الإنسان؛ والمشاركة؛ والعدل وعدم التمييز؛ والإحراق التدريجي للحقوق؛ والمساءلة.

تحديد الفقراء

٣١ - يمكن أن ينظر إلى الفقر، من منظور حقوق الإنسان، على أنه عدم تمتع الشخص بحقه في طائفة من القدرات الأساسية التي تؤهله لأن يفعل وأن يكون ما هو لديه ذو قيمة. فإخفاق القدرة إذن هو السمة المحددة للفقر. ولما كانت للمجتمعات المختلفة أولويات مختلفة، فإن قائمة القدرات الأساسية قد تختلف من مجتمع إلى آخر.

٣٢ - وعندما يتم تحديد القدرات الأساسية، فإن الخطوة المقبلة هي تحديد الفئات السكانية التي تعاني من قصور في بلوغ هذه القدرات الأساسية. وأيا كانت الطريقة المتبعة لتحديد الفقراء، فإن النهج القائم على حقوق الإنسان يقتضي أن تسترشد باعتبارين خاصين. ففي المقام الأول، لا ينبغي أن يكون الهدف من هذه العملية هو إيراد عدد فقط، من قبيل تقدير نسبة الفقراء إلى السكان، ولكن أيضا معرفة من هم الفقراء. ولذلك من اللازم كشف الفئات المعنية التي يستحكم الفقر في أوساطها استنادا إلى خصائص مختلفة من قبيل نوع الجنس والموقع الجغرافي والانتماء العرقي والدين والعمر والمهنة، وذلك حتى يتسنى تناول مشكلة الفقر على مستوى فئوي قدر الإمكان. ويجب في المقام الثاني بذل جهود خاصة لتحديد الفئات الفقيرة المحرومة بوجه خاص (مثل النساء) والضعيفة (مثل ضحايا فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)). وعندما تقتضي القيود التي تعاني منها الموارد تحديد الأولويات، فإن مستحقات هذه الفئات ينبغي أن تسترعى الاهتمام على سبيل الأولوية.

تمكين الفقراء

٣٣ - إن اعتماد نهج حقوق الإنسان إزاء الفقر أمر يتعلق في جوهره بتمكين الفقراء. وأحد أكثر المواضيع وضوحا وثباتا في مجموعة "أصوات الفقراء" هو عجز الفقراء^(١٨). فعلى سبيل المثال، يدور المجلد الثاني، وعنوانه "المطالبة بالتغيير بصوت مرتفع"، حول دراسة عشرة أبعاد مترابطة للعجز وسوء الحال والتي تنبثق عن خبرات الفقراء. ومما يلفت النظر أن الدراسة تصل إلى نتيجة مفادها أن التحدي الذي يواجه خبراء التنمية، والذي يواجهه

السياسات والممارسات، يتمثل في إيجاد طرق لإضعاف شبك العجز وتعزيز قدرات الفقراء من النساء والرجال حتى يتمكنوا من زيادة التحكم بحياتهم.

٣٤ - ولئن كان الموضوع المشترك الذي يشكل أساس خبرات الفقراء يتمثل في العجز، فإن حقوق الإنسان تمكن الأفراد والمجتمعات من خلال منحهم استحقاقات تلقي التزامات قانونية على عاتق الآخرين. فإذا تمكن الفقراء من الحصول على حقوق الإنسان وتمتعوا بها، فإن هذه الحقوق يمكن أن تساعد على تحقيق المساواة في توزيع السلطة وممارستها داخل المجتمعات وفيما بينها. وقصارى القول، فإن حقوق الإنسان يمكن أن تخفف من حدة عجز الفقراء.

الاعتراف الصريح بالإطار المعياري الدولي لحقوق الإنسان

٣٥ - يوفر الإطار المعياري الدولي لحقوق الإنسان القواعد والمعايير اللازمة لتمكين الفقراء. وسيتضمن نهج حقوق الإنسان إزاء الفقر اعترافا صريحا بذلك الإطار. وسيولى اهتمام خاص إلى تلك المعاهدات التي تصدق عليها دولة ما وذلك لسببين: يمثل التصديق على المعاهدات "امتلاكاً قطرياً" للأحكام ذات الصلة؛ كما أن المعاهدة التي صُودق عليها تصبح ملزمة لجميع فروع الحكومة من الناحية القانونية. وسيولى اهتمام خاص أيضاً للالتزامات التي التزم بها خلال المؤتمرات العالمية الأخيرة، بقدر ما لها علاقة بحقوق الإنسان الدولية.

٣٦ - ويُفيد وضع إشارة صريحة إلى المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها دولة ما في تذكير جميع الأطراف بأنها عندما تتعامل مع أي حكومة، فإنه يشترط بها كحد أدنى أن تتجنب اعتماد سياسات وممارسات تزيد من صعوبة امتثال تلك الحكومة لما تُرتب عليها المعاهدات من واجبات إزاء الأفراد والمجموعات ضمن ولايتها. علاوة على ذلك، فإنه ينبغي لجميع الأطراف أن تبذل أقصى ما في وسعها لمساعدة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.

عدم التمييز والمساواة

٣٧ - إن الحق في المساواة ومبدأ عدم التمييز هما من أكثر العناصر أهمية في القانون الدولي لحقوق الإنسان. فالفقراء يقعون عادة ضحية للتمييز لأسباب مختلفة، مثل مولدهم وأملاكهم وأصلهم القومي والاجتماعي، وعرقهم ولونهم وجنسهم وديانتهم. فإذا كانت الحكومات مسؤولة عن هذا التمييز، وجب عليها أن تقوم فوراً بتحريم جميع القوانين والممارسات التمييزية ووقفها. وإذا كانت المواقف التمييزية ناجمة عن التقاليد السائدة بين السكان،

والعميقة الجذور عادة، قامت الحكومات بإصدار وإنفاذ قوانين تحرم أي تمييز من قبل جهات خاصة. وفي كلتا الحالتين، يجب على الحكومات أن تتخذ إضافة إلى ذلك تدابير خاصة لكي توفر لأكثر الفئات ضعفا وعرضة للتمييز والاستبعاد الاجتماعي، بمن فيهم الفقراء، حماية فعالة من التمييز من قبل السلطات الحكومية فضلا عن الجهات الخاصة.

٣٨ - ولما كان التمييز قد يسبب الفقر، فإن الفقر أيضا يسبب التمييز. فإضافة إلى ما يتعرض له الفقراء من تمييز على أساس العرق واللون ونوع الجنس والأصل الاجتماعي، فإنهم يتعرضون إلى مواقف تمييزية من قبل السلطات الحكومية والجهات الخاصة لكونهم فقراء. ويتطلب المبدأ التوأمان المتمثلان في المساواة وعدم التمييز أن تقوم الدول باتخاذ تدابير خاصة لتحريم التمييز ضد الفقراء وأن توفر لهم حماية فعالة ضد التمييز على قدم المساواة مع الآخرين. ولما كان الفقراء هم من بين أكثر الفئات ضعفا في كل مجتمع، فإن هناك ضرورة للبدء بتلبية الحاجة الخاصة للفقراء بعدم تعرضهم للتمييز، وذلك وفقا للظروف الخاصة لكل مجتمع معني بالأمر.

المشاركة

٣٩ - إن اعتماد نهج حقوق الإنسان إزاء الفقر يتطلب أيضا مشاركة الفقراء مشاركة فعالة وواعية في صياغة استراتيجيات الحد من الفقر وتنفيذها ورصدها. والحق في المشاركة هو حق إنساني بالغ الأهمية ومعقد ويرتبط ارتباطا لا ينفصم بالمبادئ الديمقراطية الأساسية.

٤٠ - ويتضمن الإطار المعياري الدولي لحقوق الإنسان الحق في المشاركة في تسيير الشؤون العامة^(٩). ولئن كانت الانتخابات الحرة والترهية تشكل عنصرا بالغ الأهمية من عناصر الحق في المشاركة، فإنها لا تكفي لكفالة تمتع الأشخاص الذين يعيشون في فقر بحق المشاركة في اتخاذ القرارات الرئيسية التي تؤثر في حياتهم. وسوف تتفاوت الآليات الخاصة والترتيبات المفصلة للتمتع بحق المشاركة تفاوتاً كبيراً من سياق إلى آخر: فليس للجميع قياس واحد. وينبغي أن ندرك أن بعض النخب التقليدية ستقاوم على الأرجح مشاركة الفقراء مشاركة فعالة وواعية في عملية اتخاذ القرار.

٤١ - ويسلط مشروع "أصوات الفقراء" الضوء على أهمية حق الفقراء في المشاركة. وكما تلاحظ دراسة "المطالبة بالتغيير بصوت مرتفع"، فإن الفقراء في أمس حاجة إلى إسماع أصواتهم وأن يتخذوا قرارات ولا يريدون أن يتلقوا القوانين التي تمبط عليهم من فوق؛ وقد ملوا من مطالبتهم بالمشاركة في مشاريع حكومية فوائدها قليلة أو لا فائدة منها^(١٠). وتخلص الدراسة إلى استنتاج مفاده أن الحق في المشاركة يجب أن يكون مضمونا في القانون^(١١).

٤٢ - ويتوقف التمتع بالحق في المشاركة إلى حد كبير على أعمال حقوق الإنسان الأخرى. فعلى سبيل المثال، إذا أريد للفقراء أن يشاركوا مشاركة ذات معنى في استراتيجيات الحد من الفقر، وجب أن يكونوا أحرارا لأن ينظموا أنفسهم من غير قيود (الحق في تكوين الجمعيات)، والاجتماع من غير عوائق (الحق في الاجتماع)، وأن يقولوا ما يريدون من غير تخويف (حرية التعبير)؛ ويجب أن يعرفوا الحقائق ذات الشأن (الحق في المعلومات) ويجب أن يتمتعوا بحد أدنى من الأمن الاقتصادي والرفاه (الحق في مستوى معقول من المعيشة وما يرتبط بذلك من حقوق). وهكذا فإن لم تكن هناك ترتيبات موازية لأعمال هذه الحقوق الأخرى، فلن يستطيع الفقراء المشاركة مشاركة نشطة قائمة على المعلومات في صياغة استراتيجية الحد من الفقر وتنفيذها ورصدها^(٢٢).

الإعمال التدريجي لحقوق الإنسان

٤٣ - تعترف المبادئ الدولية لحقوق الإنسان بأن الكثير من حقوق الإنسان سوف تتحقق بصورة تدريجية وأن تحقيقها رهن بالموارد المتاحة^(٢٣). لذا فإن الالتزامات المحددة الناشئة عن بعض حقوق الإنسان تتفاوت بمرور الزمن بالنسبة للدولة نفسها (الإعمال التدريجي) ومن دولة إلى أخرى (بسبب اختلاف الموارد المتاحة). ومن الأهمية بمكان أن مفهومي الإعمال التدريجي والموارد المتاحة هما أيضا عنصران مهمان من عناصر استراتيجيات محاربة الفقر. وتستند جميع استراتيجيات الحد من الفقر إلى إدراك أنه لا يمكن القضاء على الفقر بين عشية وضحاها (الإعمال التدريجي)؛ وأن هذه الاستراتيجيات تتوقف، بدرجة أو بأخرى، على الموارد المتاحة. لذا فإن هذا يمثل مجالا آخر من مجالات التوافق بين الإطار الدولي لحقوق الإنسان واستراتيجيات الحد من الفقر.

٤٤ - وفي سياق حقوق الإنسان الدولية، يتطلب الإعمال التدريجي استخدام مؤشرات ومعايير حقوق الإنسان. وبإيجاز، سيجري تحديد مجموعة من المؤشرات المصنفة لكل حق من حقوق الإنسان الخاضعة للإعمال التدريجي. وستوضع معايير (أو أهداف) وطنية مرتبطة بحدود زمنية واقعية بالنسبة لكل مؤشر؛ وانسجاما مع حق الفقراء في المشاركة، فإنه ينبغي أن يشاركوا في تحديد هذه المعايير. فإذا كانت هناك عشرة مؤشرات للحق في الصحة، وضعت عشرة معايير للحق في الصحة بالنسبة إلى دولة معينة. وتمرور الوقت، سيرصد الحق في الصحة في تلك الدولة بالرجوع إلى تلك المعايير الوطنية. وعندما تتحقق هذه المعايير، توضع معايير طموحة أكثر. وبهذه الطريقة، يقاس الإعمال التدريجي للحق في الصحة ويرصد.

٤٥ - والمهم في الأمر أن الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان واستراتيجيات الحد من الفقر يتطلب رصدًا فعالًا بناءً على مؤشرات ومعايير وطنية. وعلاوة على ذلك، فإن المؤشرات والمعايير تشكل شرطًا مسبقًا أساسيًا لعنصر حيوي آخر من عناصر نهج حقوق الإنسان إزاء تخفيف حدة الفقر: أي المساءلة الفعالة.

المساءلة

٤٦ - إن الإطار المعياري الدولي يمكن الفقراء من خلال منحهم حقوقًا ومن خلال فرض التزامات قانونية على الآخرين. وبإيجاز، فإن الحقوق والالتزامات تتطلب المساءلة: فما لم تكن هذه الحقوق مدعومة بنظام للمساءلة، فإنها قد تصبح مجرد واجهة للعرض. لذا فإن نهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر يؤكد الالتزامات ويتطلب محاسبة جميع أصحاب المسؤوليات، بمن فيهم الدول والمنظمات الحكومية الدولية، عن سلوكهم بالنسبة لحقوق الإنسان الدولية.

٤٧ - ورغم أن أصحاب المسؤوليات يجب أن يقرروا بأنفسهم آليات المساءلة الأنسب في حالة كل منهم، فإن جميع الآليات يجب أن تكون متيسرة وشفافة وفعالة.

الاستنتاجات والتوصيات

٤٨ - في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٩٣، تم تأكيد أن الفقر المدقع والاستبعاد الاجتماعي يشكلان انتهاكًا لكرامة البشر.

٤٩ - وفي مؤتمر قمة الألفية، تعهدت الجمعية العامة في قرارها ٢/٥٥ بأننا لن ندخر أي جهد في سبيل تخليص بني الإنسان، الرجال والنساء والأطفال، من ظروف الفقر المدقع المهينة واللاإنسانية، التي يعيش فيها حاليًا أكثر من بليون شخص. والتزام جميع البلدان في إعلان الألفية أيضًا يجعل الحق في التنمية حقيقة واقعة لكل إنسان وبتخليص البشرية قاطبة من الفاقة. ولأول مرة، أقر رؤساء الدول صراحة بالعلاقة التي تربط بين أعمال الحق في التنمية وتخفيف حدة الفقر. وقد أمن هذا قبولًا بالإجماع بالعلاقة التي لا تنفصم عراها بين حقوق الإنسان والفقر. وبناءً على هذا الزخم، يجب الآن تحديد استجابات ملموسة في مجال حقوق الإنسان للحالة التي يواجهها الفقراء. والفرع الثالث من هذا التقرير اقترح إطار عمل نظريًا يمكن أن تستند إليه تلك الاستجابات.

٥٠ - إن تحقيق الهدف الإنمائي للألفية بالقضاء على الفقر المدقع ليس مجرد شاغل من شواغل العالم النامي. بل إنه يشكل أيضًا أحد شواغل أوساط حقوق الإنسان. إذ إن حقوق الإنسان تعزز وتكمل هدف التنمية الشامل للأمم المتحدة، أي القضاء على الفقر المدقع.

٥١ - إن شعوب الأمم المتحدة تتقاسم مسؤولية تحقيق هذا الهدف الكبير مع إيلاء حقوق الإنسان الاحترام الواجب.

الحواشي

- (١) أنظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الملحق رقم ٧ (E/1989/25).
- (٢) المحاضرة متاحة على الموقع <http://www.unhcr.ch/development/newsroom.html>.
- (٣) A/CONF.166/9، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني، الفصل الثاني.
- (٤) أنظر التقارير التالية لفريق الخبراء الحكوميين العامل المعني بالحقوق في التنمية: E/CN.4/1489؛ و E/CN.4/1983/11 و E/CN.4/1984/13 و E/CN.4/1985/11.
- (٥) أنظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٠، الملحق رقم ٢ (E/1990/22-E/CN.4/1990/94)، الفصل الثاني، الفرع ألف. (Corr.1)
- (٦) E/CN.4/1999/48 و E/CN.4/2000/52 و E/CN.4/2001/54 و E/CN.4/2002/55.
- (٧) أنظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٠، الملحق رقم ٣ (E/2000/23- E/CN.4/2000/167)، الفصل الثاني، الفرع ألف.
- (٨) أنظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠١، الملحق رقم ٣ (E/2001/23- E/CN.4/2001/167)، الفصل الثاني، الفرع ألف.
- (٩) E/CN.4/2002/2-E/CN.4/Sub.2/2001/40، الفصل الثاني، الفرع ألف.
- (١٠) المرجع نفسه.
- (١١) أنظر تقرير الأمين العام عن تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح (A/51/950).
- (١٢) أنظر التنمية وحقوق الإنسان: دور البنك الدولي (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ١٩٩٨)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠: حقوق الإنسان والتنمية البشرية (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٠).
- (١٣) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم ٢٠٠١/٢٠٠٠ محاربة الفقر (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٠).
- (١٤) أمارتيا سن، التنمية بوصفها حرية، (نيويورك، نوبف، ١٩٩٩).
- (١٥) بيا نارايان، وآخرون، أصوات الفقراء، المجلد الأول، هل يستطيع أحد أن يسمعنا؟ (٢٠٠٠)؛ المجلد الثاني، المطالبة بالتغيير بصوت مرتفع (٢٠٠٠)؛ و المجلد الثالث، من بلاد كثيرة (٢٠٠٢) (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد لصالح البنك الدولي).
- (١٦) أنظر مشروع بريتون وودز على الموقع: <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/social/s2901hr.html>.
- (١٧) بناء على طلب لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تقوم المفوضية حالياً بوضع مشروع مبادئ توجيهية بشأن منح حقوق الإنسان إزاء استراتيجيات تخفيف حدة الفقر. والهدف من ذلك هو إعداد مبادئ توجيهية عملية ليستعملها المختصون الذين يتولون تصميم وتنفيذ ورصد استراتيجيات تخفيف حدة الفقر. ونظرت في المشروع الأول حلقة دراسية للخبراء عقدت في الفترة من ١٩ إلى ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ في

حنيف. وستنقح المبادئ التوجيهية في ضوء النتائج التي تتوصل إليها الحلقة الدراسية وستتاح قبل نهاية آب/أغسطس. وخلال عام ٢٠٠٣، سيختبر مشروع المبادئ التوجيهية عن طريق التشاور والتجريب على الصعيد الوطني. الأساس المرجعي للمشروع متاح على الموقع <http://www.unhcr.ch/development/povertytor.html>.

(١٨) معظم الفصل الثالث من هذا التقرير يستند إلى مجموعة أصوات الفقراء، التي هي دراسة معاصرة وشاملة وتصويرية للطابع المتعدد الأبعاد للفقير. وهناك دراسات أخرى عن الفقر تؤيد تحليلها، مثل تقرير التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ١٩٩٧: التنمية البشرية للقضاء على الفقر (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، ١٩٩٧) وتقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الفقر لعامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٠، التغلب على الفقر البشري) (منشورات الأمم المتحدة، رقما المبيع 99.III.B.2 و 00.III.B.2).

(١٩) أنظر، على سبيل المثال، المادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية و المادة ١٣ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٢٠) ديبا نارايان، وآخرون، أصوات الفقراء، المجلد الثاني، المطالبة بالتغيير بصوت مرتفع (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٠)، الصفحة ٢٨١.

(٢١) المرجع نفسه، الصفحة ٢٨٢.

(٢٢) هذا التحليل يشير إلى التحليل الوارد في المطالبة بالتغيير بصوت مرتفع، حيث ذكر المؤلفون أن الحق في المشاركة يجب أن يتضمن قواعد بشأن كشف المعلومات علنا؛ وحرية تكوين الجمعيات، والكلام والصحافة؛ وحرية تشكيل منظمات.

(٢٣) أنظر، على سبيل المثال، المادة ٢ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادتين ٤ و ٢٨ (١) من اتفاقية حقوق الطفل.