

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/17
14 June 2003

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والخمسون

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان

في سياق مكافحة الفقر المدقع

ورقة عمل أولية مقدمة من السيد خوسيه بينغوا، منسق فريق الخبراء

المخصص وفقاً لقرار اللجنة الفرعية ١٣/٢٠٠٢*

* يعمم المرفق باللغة التي ورد بها فقط.

موجز

أعد هذا التقرير وفقاً للقرار ١٣/٢٠٠٢ الذي اتخذته اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان الذي طلب إلى فريق خبراء مخصص يقوم بتنسيقه السيد خوسيه بينغوا بأن يقدم ورقة عمل بشأن الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر المدقع. ومن المقرر أن تقدم ورقة العمل على ثلاث مراحل تتكون من: تقرير أولي يقدم إلى اللجنة الفرعية في دورتها الخامسة والخمسين؛ وتقرير مرحلي يقدم إلى اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والخمسين؛ وتقرير نهائي يقدم إليها في دورتها السابعة والخمسين. وهذه الوثيقة هي ورقة العمل الأولية التي تتضمن بعض التوضيحات بشأن الصلة التي لا تنفصم بين حقوق الإنسان والفقر، بما في ذلك الفقر المدقع. وتقترح ورقة العمل الأولية أيضاً أن تنظر اللجنة الفرعية في المبادئ الأساسية بشأن اعتماد إطار مفاهيمي لوضع مبادئ توجيهية بشأن القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر، بما في ذلك الفقر المدقع.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٢-١	أولاً - مقدمة
		ثانياً - نحو إطار مفاهيمي لإعداد مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر، بما في ذلك الفقر المدقع
٤	٣٤-٣	ألف - القضايا والبدائل
٤	١٩-٣	باء - الإطار المفاهيمي المقترح لوضع المبادئ التوجيهية الإرشادية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر، بما في ذلك الفقر المدقع
٧	٣٤-٢٠	ثالثاً - تهيئة بيئة مواتية للحد من الفقر: المساعدة والتعاون
١٠	٣٩-٣٥	رابعاً - التوصيات
١١	٤٠	المرفق: The underlying principles of a conceptual framework for the elaboration of guiding principles on existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty, including extreme poverty
١٣		

أولاً - مقدمة

١- نظرت لجنة حقوق الإنسان منذ عام ١٩٩٨ في مسألة الحاجة إلى صوغ نص جديد بشأن "حقوق الإنسان والفقر المدقع". وفي الفترة من ١٩٩٨ إلى ٢٠٠١ تشاورت اللجنة مع الخبير المستقل المعني بالفقر المدقع وفريق من الخبراء بشأن الحاجة على صوغ مشروع إعلان عن حقوق الإنسان والفقر المدقع ولقد كان رأيهما إيجابياً. وبناء على ذلك طلبت اللجنة في القرار ٣١/٢٠٠١ إلى اللجنة الفرعية "أن تنظر في الحاجة إلى القيام... بوضع مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر المدقع، وأن تقدم إلى اللجنة تقريراً بهذا الشأن". وبناء على طلب اللجنة الفرعية (القرار ٨/٢٠٠١) قام أربعة خبراء من مختلف المناطق الجغرافية هم السيد باولو سرجيو بنهيرو والسيد يوزو يوكوتا والسيد الحاج غيسه والسيد خوسيه بينغوا بإعداد ورقة عمل مشتركة عن الموضوع. وفي القرار ١٣/٢٠٠٢ طلبت اللجنة الفرعية كذلك إلى السيدة يوليا أنطوانيليا موتوك والسيد أسبيرون إيدي والسيد يوزو يوكوتا والسيد غيسه والسيد بينغوا بصفته منسقاً القيام، دون أن يترتب على ذلك أي آثار مالية، بإعداد ورقة عمل مشتركة على ثلاث مراحل تتكون من: تقرير أولي يقدم إلى اللجنة الفرعية في دورتها الخامسة والخمسين؛ وتقرير مرحلي يقدم إلى اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والخمسين، وتقرير نهائي يقدم إليها في دورتها السابعة والخمسين.

٢- ولقد أعد ورقة العمل الأولية هذه منسق فريق الخبراء المخصص. وتقترح ورقة العمل إطاراً مفاهيمياً لإعداد نص دولي بشأن حقوق الإنسان والفقر، بما في ذلك الفقر المدقع، قد يسترشد به في صياغة ورقة العمل المشتركة في مراحلها اللاحقة.

ثانياً - نحو إطار مفاهيمي لإعداد مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر، بما في ذلك الفقر المدقع.

ألف - القضايا والبدائل

٣- قبل اقتراح أي إطار مفاهيمي لإعداد المبادئ التوجيهية ينبغي مناقشة عدة مسائل ذات صلة بطبيعة المبادئ التوجيهية ونطاقها ونهجها.

١ - طبيعة النص

٤- في حين أن اللجنة طلبت في إطار الولاية الأولية إلى أعضاء اللجنة الفرعية النظر في الحاجة إلى صوغ "إعلان" عن حقوق الإنسان والفقر المدقع، فإن الولاية الحالية تطلب إلى فريق الخبراء المخصص استطلاع الحاجة إلى وضع "مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر المدقع". والولاية الجديدة تسمح بتناول طلبات مختلف الجهات الفاعلة الإنمائية والتماس المشورة بشأن كيفية تنفيذ نهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر بطريقة ملموسة والانتقال إلى طور تفعيل القواعد والمعايير في مجال حقوق الإنسان.

٥- وينبغي أن تكون المبادئ التوجيهية ميسورة المنال لواضعي السياسات وأن تساعد على إدراج حقوق الإنسان في السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالحد من الفقر على الصعيدين الدولي والوطني.

٢- محور تركيز النص: أهو الفقر المدقع أم الفقر عموماً؟

٦- إن إضافة صفة "المدقع" تحدد بالفعل مرتبة من درجات الفقر. ولقد ذكر الأمين العام في تقريره الأول المقدم إلى الجمعية العامة عن حقوق الإنسان والفقر المدقع ما يلي: "أن الجمعية العامة قد استخدمت مصطلحين مختلفين لتعريف أشكال الفقر المختلفة. فوفقاً للقرار ١٩٨/٥٣ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ بشأن تنفيذ عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر (١٩٩٧-٢٠٠٦)، حددت الجمعية العامة هدفين متميزين 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" (A/57/369، الفقرة ٢).

٧- وللأسباب ذاتها يقترح منسق فريق الخبراء المخصص النظر في مسألة الفقر والفقر المدقع دون إجراء أي تمييز مفاهيمي بينهما.

٣- اتباع نهج كلي إزاء مسألة الحد من الفقر

٨- يعتقد منسق فريق الخبراء المخصص أن المبادئ التوجيهية ينبغي أن تنتهج نهجاً كلياً إزاء مسألة الحد من الفقر. غير أن المبادئ التوجيهية ينبغي ألا تتناول كافة جوانب حقوق الإنسان على قدم المساواة إذ ينبغي صياغتها بحيث تتوافق مع السياق المحدد للحد من الفقر وهو لا يشكل سوى جزء من جدول أعمال حقوق الإنسان الأوسع نطاقاً. والأساس المنطقي لاختيار الحقوق والتأكيد النسبي على الحقوق المختلفة والأسباب والمؤشرات والاستراتيجيات التي قد ترد في المبادئ التوجيهية ينبغي أن تفهم في هذا السياق.

٩- وخيار حقوق الإنسان الذي يمكن تناوله في المبادئ التوجيهية ينبغي أن يستند إلى تصور عن ماهية الحقوق الأكثر صلة بسياق الفقر. وهذا التصور يمكن بدوره أن يسترشد بمفهوم أن حقوق الإنسان قد تكون لها صلة بالفقر بطرق مختلفة. كذلك فإن الحقوق التي لها صلة بنيوية أو مؤسسية تتسم بأهمية خاصة في سياق الحد من الفقر.

١٠- ويعتقد منسق فريق الخبراء المخصص كذلك أن اختيار حقوق لسياق الحد من الفقر على وجه الخصوص يتوافق مع اتباع نهج كلي ومع المبادئ المتعلقة بعلمية حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة وترابطها.

مبدأ العالمية

١١- تفترض العالمية أن كل فرد يتمتع بحقوق الإنسان بحكم كونه إنساناً. وهذا يعني أن حقوق الإنسان يجب أن تكون متماثلة في كل مكان ولكل إنسان. وهو يكفل احترام كرامة وقدر الإنسان عالمياً وحماية حياة البشر من الأعمال التي تتعارض مع رفاه الإنسان. كذلك فإن الالتزامات المترتبة على أصحاب المسؤوليات تنطبق أيضاً عالمياً في جميع السياقات. وبعد أن قلنا قولنا هذا يمكن بلا شك تصور وضع تكون فيه الحقوق المكونة والنتائج المستهدفة في عملية للحد من الفقر تستند إلى الحقوق غير متماثلة تماماً أو لها نفس الأولوية في أي بلدين اثنين قد يكون أو لا يكون لديهما سياقات اجتماعية وثقافية واقتصادية متماثلة. ويعزى هذا بالإضافة إلى السياق (وهو أمر هام) - إلى أن الأولوية النسبية الممنوحة لأعمال مختلف حقوق الإنسان تتوقف على توافر الموارد وأيضاً على العملية التي تترجم الرأي العام إلى سياسة عامة واستراتيجية للتنفيذ.

مبدأ عدم القابلية للتجزئة

١٢- يقتضي مبدأ عدم القابلية للتجزئة ألا يكون تحقيق تحسينات في أعمال أي حق من حقوق الإنسان على حساب حق آخر. فتحقيق إنجازات فيما يتعلق بالحق في التعليم لا يمكن أن تعتبر ذات قيمة بل حتى مقبولة من الناحية الاجتماعية إذا كانت قد تحققت على حساب إهمال القيام بتحسينات في أعمال الحق في الصحة أو حرية التعبير. وبوجه أعم لا يمكن أن تتحقق التحسينات في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حساب حدوث تدهور في أعمال الحقوق المدنية والسياسية.

١٣- وبرغم أنه قد يبدو أن الفقر يتعلق أساساً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، نجد أن إطار حقوق الإنسان يسلط الضوء على أن التمتع بهذه الحقوق لا يمكن أن يحدث على حساب اغفال التمتع بالحقوق المدنية والسياسية. ومن هنا فإن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر يعتبر كلياً في طابعه ويتضمن الحقوق المدنية والسياسية وكذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

مبدأ الترابط

١٤- وبالمثل، فإن مبدأ ترابط حقوق الإنسان يجعل من اللازم أن يكون التحسين في أعمال أي حق من حقوق الإنسان دالة على تحقيق جميع حقوق الإنسان أو بعضها على أقل تقدير أياً كان السياق. ومن هنا فإن من العبث مثلاً التحدث عن الحق في الحصول على المعلومات في غياب الحد الأدنى من أعمال الحق في التعليم؛ ويصبح الحديث عن الحق في العمل بلا معنى عند وجود انتهاكات للحق في المشاركة والحق في الوصول على قدم المساواة إلى الخدمات العامة واعتبار أن الناس سواسية أياً كان العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين.

١٥- إن مبدأ ترابط حقوق الإنسان لا يقتضي أن يعرف الفقر بالإشارة إلى جميع الحقوق الواردة في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان لكنه بالقطع يقتضي اتباع استراتيجية شاملة للتصدي للفقر. وفي حين أنه يمكن تعريف الفقر بالإشارة إلى مجموعة محدودة من حقوق الإنسان - تختلف من مجتمع إلى آخر برغم أن الدلائل التجريبية توحي بأن بعض الحقوق مشتركة بينها جميعاً - فيستعين بالتأكيد لأي استراتيجية فعالة لمكافحة الفقر أن تتصدى لمجموعة أوسع نطاقاً من حقوق الإنسان. وذلك لأن حقوق الإنسان لها صلة بالفقر بطرق متعددة.

٤- التعاون مع الشركاء والحاجة إلى تجنب الازدواج

١٦- قدمت مساهمات نظرية مهمة في العقدين الماضيين فيما يخص اتباع نهج لحقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر، وخصوصاً في إطار اللجنة واللجنة الفرعية وهيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات. وبوجه خاص جرى الاسترشاد بهذه المساهمات لدى وضع مشروع المبادئ التوجيهية: اتباع نهج لحقوق الإنسان إزاء استراتيجية الحد من الفقر الذي وضعته مفوضية حقوق الإنسان بناءً على طلب من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ٢٠٠١. ويرد الإطار المفاهيمي الذي وضع مشروع المبادئ التوجيهية على أساسه في تقرير الأمين العام المشار إليه أعلاه.

١٧- وينبغي إجراء مشاورات واسعة النطاق مع مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في الأعمال المتعلقة بالفقر مثل الحكومات والمجتمع المدني، وخصوصاً الفقراء ومجتمعاتهم المحلية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظومة الأمم المتحدة والجهات المانحة والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية.

١٨- وينبغي بوجه خاص أن تسترشد أعمال فريق الخبراء المخصص بالنتائج التي أسفر عنها مشروع المبادئ التوجيهية الإرشادية وبالأشطة التي اضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال مختلف البرامج فيما يتعلق بالفقر وحقوق الإنسان. ومما له صلة أيضاً بالموضوع الحلقات الدراسية التي عقدتها اليونسكو بشأن اتباع نهج متعدد التخصصات يقوم على الحقوق إزاء الحد من الفقر التي شارك فيها ثلاثة خبراء في مجال حقوق الإنسان وأخصائيون اقتصاديون وباحثون في علم الإنسان ومؤرخون. وتقوم وكالات أخرى مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية بأعمال ذات صلة.

١٩- والعلاقة المفاهيمية لمشروع المبادئ التوجيهية تجعل من استخدام محتوى هذه الوثيقة أمراً بديهياً^(٢). ولذلك يقترح المنسق إطاراً مفاهيمياً لوضع المبادئ التوجيهية التي تنبع من محتوى مشروع المبادئ التوجيهية.

باء - الإطار المفاهيمي المقترح لوضع المبادئ التوجيهية الإرشادية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر، بما في ذلك الفقر المدقع

٢٠- نميل في حياتنا اليومية إلى استخدام كلمة "مسكين" بطرق متعددة شتى. فقد نشير مثلاً إلى "الشباب المسكين" (Poor) باللغة الإنكليزية الذي خسر الورقة الراجعة في اليانصيب وكان على قاب قوسين أو أدنى من الفوز بها أو إلى "الرجل العجوز المسكين" الذي ليس له خلف ليرث ثروته الهائلة وما إلى ذلك. والعنصر المشترك في جميع هذه الحالات هو نوع ما من الحرمان الذي يستدعي صفة "مسكين". لكنه عند مناقشة الفقر بوصفه مشكلة اجتماعية يكون للمفهوم مجالاً أضيق بكثير وذلك لصلته الراسخة الوثيقة بالحرمان الناتج عن معوقات اقتصادية.

٢١- وتوحي هذه الاعتبارات بأننا في حاجة إلى تعريف للفقر يشير إلى عدم تنفيذ حقوق الإنسان ولكن دون إلغاء ارتباطها بمعوقات الموارد الاقتصادية. وتساو الحجاج أدناه بأن نهج "أمارتيا سن" المتعلق بالحرمان من القدرات يوفر مفهوماً للفقر يلي هذين الشرطين التوأمين. ولقد أوحى النهج المتعلق بالحرمان من القدرات بتوسيع نطاق مفهوم الفقر بقدر لا يستهان به - بدلاً من تركيز ضيق النطاق على انخفاض الدخل من منظور متعدد الأبعاد للفقر. وتستند معظم المناقشات الدائرة حالياً بشأن الفقر في الأوساط الأكاديمية وكذلك في المنظمات الدولية مثل البنك الدولي والهيئات التابعة للأمم المتحدة التي تتناول مشكلة الفقر إلى هذا النهج سواء بصورة صريحة أو ضمنية. وبوجه عام، لا تستخدم هذه المناقشات لغة الحقوق. لكن إمعان النظر في الأمر قليلاً يوضح أنه توجد مرحلة انتقالية طبيعية من القدرات إلى الحقوق. فمعظم حقوق الإنسان تتعلق بحقوق الفرد الإنسانية في حرية أساسية بعينها، بما في ذلك الحريات المتعلقة بالتخلص من الجوع والمرض والامية. ويقتضي النهج القائم على القدرات أن يجري الحكم على "جودة" الترتيبات الاجتماعية من حيث ازدهار الحريات الإنسانية. ومن هنا فإن التركيز على حرية الإنسان هو العنصر المشترك الذي يربط بين هذين النهجين، وبالتالي فإن النظر إلى الفقر من منظور القدرة من شأنه أن يوفر جسراً للعبور فوقه من الفقر إلى حقوق الإنسان.

١- النهج المتعلق بالقدرات إزاء الفقر

٢٢- كي نرى أهمية القدرة لفهم الفقر لعلنا نبدأ بملاحظة أن التعريف المعتاد لشخص فقير هو أنه شخص لا تتوفر له سوى فرص ضئيلة جداً للعيش. ومن هنا يمكن النظر إلى الفقر باعتباره المستويات المنخفضة من القدرة

أو كما قال أمارتيا سن "عدم وصول القدرات الأساسية إلى المستويات الدنيا المقبولة"^(٣). وهناك عدة خصائص لهذا المفهوم للفقر يجدر ذكرها.

٢٣- أولاً، لا تعتبر جميع أنواع عدم القدرة فقراً. وحيث إن الفقر يعبر عن شكل من أشكال الحرمان الشديد، فلا يعتبر فقراً إلا أوجه الحرمان من القدرات التي تعد أساسية حسب ترتيب ما للأولويات. وبالطبع قد يكون للمجتمعات المختلفة ترتيبات مختلفة للأولوية ومن ثم تصور مختلف لما يمكن وصفه بأنه قدرات "أساسية".

٢٤- وثانياً، إذا رئي أن الفقر هو الحرمان من طائفة من القدرات الأساسية، فإنه يصبح على الفور مفهوماً متعدد الأبعاد. ولم يعد بالإمكان تعريف الفقر من منظور واحد بوصفه الافتقار إلى دخل كاف كما كان العهد تقليدياً. ومع ذلك فإن من المهم الاعتراف بأن مفهوم الدخل - أو بشكل أعم التحكم في الموارد الاقتصادية - له بلا شك دور هام في تعريف الفقر.

٢٥- غير أنه يجدر في هذا الموضع إيراد عدة توضيحات لتجنب سوء الفهم. أولاً، في حين أن مفهوم الفقر له بالقطع مدلول اقتصادي لا راد له وأن المفهوم ذا الصلة في هذا المقام ليس هو انخفاض الدخل بل المفهوم الأوسع نطاقاً وهو التحكم غير الكافي في الموارد الاقتصادية التي لا يشكل منها عدم كفاية الدخل الشخصي سوى مصدر محتمل واحد فقط. أما المصادر الأخرى فتشمل عدم كفاية القدرة على الوصول إلى السلع والخدمات الموفرة للناس، وعدم كفاية فرص الوصول إلى الموارد المملوكة والمدارة جماعياً، وعدم كفاية القدرة على الحصول على الموارد المتاحة عن طريق الشبكات الرسمية وغير الرسمية للدعم التكافلي وما إلى ذلك. وإذا كان عدم قدرة شخص ما على الحصول على أي من هذه الموارد ضلع بالتعجيل بالحرمان من القدرات الأساسية عندئذ يعتبر الشخص فقيراً.

٢٦- وثانياً، فإن الاعتراف بأن للفقر مدلول اقتصادي لا راد له لا يعني بالضرورة أسبقية العوامل الاقتصادية في أسباب الفقر. فمثلاً عندما يؤدي التمييز القائم على أساس نوع الجنس أو الانتماء العرقي أو أي سبب آخر إلى حرمان شخص ما من فرص الوصول إلى موارد الرعاية الصحية فمن الواضح أن الحالة الصحية السيئة الناجمة عن ذلك تعتبر حالة من عدم القدرة التي ينبغي اعتبارها فقراً وذلك لأن انعدام فرص الوصول إلى الموارد قد كان له دور في هذه الحالة. لكن الأسبقية السببية في هذه الحالة تكمن في الممارسات الاجتماعية الثقافية وكذلك في الأطر السياسية القانونية التي تسمح بالتمييز ضد أفراد بعينهم أو جماعات بعينها؛ أما عدم القدرة على الحصول على الموارد فليس له سوى دور مساعد.

٢٧- والنهج القائم على القدرات يعرف الفقر بوصفه كفاية أو عدم كفاية إعمال بعض الحقوق والحريات الأساسية مثل الحق في التخلص من الجوع والمرض والامية وما إلى ذلك. والسبب في أن مفهوم الفقر يتعلق بالحريات الأساسية هو أن هذه الحريات معترف بها باعتبارها ذات أهمية أساسية للحفاظ على الحد الأدنى من الكرامة الإنسانية. لكن الاهتمام بالكرامة الإنسانية يدفع أيضاً إلى اتباع نهج حقوق الإنسان الذي ينص على أن الناس تتمتع بحقوق غير قابلة للتصرف في هذه الحريات. فإذا لم يستطع شخص ما الحصول على هذه الحريات، عندئذ يصبح من الواضح أن حقوقه في هذه الحريات لم تتحقق. وبالتالي يمكن تعريف الفقر على نحو مكافئ بأنه إما عدم الحصول على الحريات الأساسية - من منظور القدرات أو عدم التمتع بحقوقه في الحريات الأساسية - من منظور حقوق الإنسان.

٢- نهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر

٢٨- تكمن الفكرة الرئيسية من اعتماد نهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر في أن السياسات والمؤسسات التي تستهدف الحد من الفقر ينبغي أن تستند صراحة إلى المعايير والقيم الواردة في قانون حقوق الإنسان الدولي. وحقوق الإنسان الدولية التي تدعمها القيم الإنسانية المعترف بها عالمياً وتعززها الالتزامات القانونية توفر إطاراً معيارياً ملزماً لصياغة السياسات الوطنية والدولية، بما في ذلك استراتيجيات الحد من الفقر.

٢٩- ومن أحد الأسباب التي تبرر أن يكون هذا الإطار ملزماً في سياق الحد من الفقر هو أن المعايير والقيم الواردة فيها تنطوي على آفاق تمكين الفقراء ومساءلة واضعي السياسات. ذلك أن نهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر يتعلق أساساً بالتمكين والمساءلة.

٣٠- وأهم الطرق الأساسية التي يحدث بها التمكين والمساءلة هي الأخذ بمفهوم الحقوق ذاته. وما أن يدخل هذا المفهوم في سياق صنع السياسات فإن الأساس المنطقي للحد من الفقر لا ينبثق بعد ذلك من مجرد أن الفقراء لهم احتياجات وإنما من واقع أن لهم حقوقاً - وهي استحقاقات تترتب عليها التزامات قانونية من جانب الآخرين. وعندئذ لا يصبح الحد من الفقر محض إحسان أو مجرد التزام أخلاقي - بل يصبح التزاماً قانونياً. وهذا الاعتراف بوجود الاستحقاقات القانونية للفقراء والالتزامات القانونية للآخرين تجاههم هي الخطوة الأولى نحو التمكين والمساءلة.

٣١- والسمات البارزة لنهج حقوق الإنسان تشمل المبادئ التالية: الارتباط الواضح بالقواعد والمعايير والمبادئ الوطنية والدولية لحقوق الإنسان والتمكين والمشاركة والمساءلة وعدم التمييز والمساواة والإعمال التدريجي لحقوق الإنسان. ويتناول المرفق بالتفصيل محتوى هذه المبادئ.

٣- القيمة المضافة لنهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر

٣٢- تلزم هذه المبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان واضعي السياسات بالتركيز على أشد الفئات ضعفاً وحرماناً وهم الذين غالباً ما يستبعدون من "معدل التقدم المحرز". وأياً كانت الطريقة المتبعة لتحديد الفقراء، فإن النهج القائم على حقوق الإنسان يقتضي أن تسترشد بعدد من الاعتبارات الخاصة. في المقام الأول، ينبغي ألا يكون الهدف من هذه العملية هو مجرد إيراد عدد من قبيل تقدير نسبة الفقراء إلى السكان، ولكن أن يعرف أيضاً من هم هؤلاء الناس. وبالتالي فإن من اللازم تعيين الفئات على وجه التحديد التي يستحكم الفقر في أوساطها استناداً إلى خصائص مختلفة مثل نوع الجنس والموقع الجغرافي والانتماء العرقي والدين والعمر والمهنة - حتى يتسنى تناول مشكلة الفقر على مستوى مصنف حسب الفئات قدر الإمكان. وسيلزم في المقام الثاني بذل جهود خاصة لتحديد الفئات الفقيرة المحرومة بوجه خاص (مثل النساء) والضعيفة (مثل المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)). وعندما يقتضى نتيجة لقلّة الموارد تحديد الأولويات، يجدر الاهتمام على سبيل الأولوية بمستحقات هذه الفئات.

٣٣- وبعبارة أخرى، فإن تنفيذ المبادئ المذكورة أعلاه (انظر أيضاً المرفق) تجعل من عملية تحديد الفقراء - وهي الخطوة الأولى في وضع استراتيجية للحد من الفقر - أمراً فريداً من نوعه.

٣٤- وبوجه عام، فإن القيمة المضافة لنهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر يمكن إيجازها على النحو التالي:

(أ) الارتباط الواضح بالقواعد والمعايير والمبادئ الوطنية والدولية لحقوق الإنسان ويمثل إطاراً معيارياً ملزماً لتصميم وتنفيذ ورصد واستعراض السياسات والاستراتيجيات التي تستهدف مكافحة الفقر. ويترتب على ذلك آثار ذات شأن على الدول وكذلك على أولئك المسؤولين عن وضع السياسات والبرامج التي تؤثر على الدول. ومن الضروري أن تعترف كافة الأطراف بالتزامات الدول بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الأساس المعياري لتصميم وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالحد من الفقر؛

(ب) أن حقوق الإنسان تعزز مبدأي التمكين والمشاركة وذلك بمنح الفقراء من الأفراد والمجتمعات المحلية استحقاقات تترتب عليها التزامات قانونية من جانب الآخرين. وهذه المبادئ تكفل أيضاً عدم تفسير مفهوم ممتلكات البلد تفسيراً ضيقاً. ذلك أنه يتعين أن يحوز كافة أصحاب المصلحة المعنيين داخل البلد، بمن فيهم الفقراء، السياسات والاستراتيجيات التي تستهدف مكافحة الفقر. غير أن السبيل الوحيد لتحقيق ذلك هو أن يشترك جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم الفقراء، مشاركة فعلية في كافة مراحل العملية؛

(ج) إن حقوق الإنسان ترفع مستوى مساءلة مختلف أصحاب المصلحة الذين يشاركون في تصميم السياسات والاستراتيجيات التي تستهدف مكافحة الفقر وتنفيذها ورصدها واستعراضها. ويشدد نهج حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر على الالتزامات ويقتضي أن يكون جميع أصحاب المسؤوليات، بمن فيهم الدول والمنظمات الحكومية الدولية، عرضة للمساءلة عن تصرفاتهم فيما يتعلق بحقوق الإنسان الدولية؛

(د) ويقف المبدأان التوأمين وهما عدم التمييز والمساواة عقبة تحول دون تعرض الفقراء للحرمان أو الاستبعاد الاجتماعي لأسباب شتى مثل العرق أو نوع الجنس أو الدين أو الموقع الجغرافي أو المهنة أو العمر. كذلك فإنهما يساعدان على ضمان أن تولي التدابير ذات الصلة الاهتمام الواجب `١` لتلك القطاعات (مثل الصحة) والقطاعات الفرعية (مثل رعاية الصحة الأولية) التي لها أهمية خاصة للسياسات المناصرة للفقراء؛ و`٢` الظروف الخاصة للضعفاء والمهمشين والمحرومين والمستبعدين اجتماعياً من الأفراد والجماعات؛

(هـ) يعني مبدأ الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان أن الكثير من حقوق الإنسان سوف تتحقق بصورة تدريجية وأن تحقيقها يتوقف على توافر الموارد. وبالتالي، فإن الالتزامات المحددة الناشئة عن بعض حقوق الإنسان تتفاوت. بمرور الزمن بالنسبة للدولة نفسها (الإعمال التدريجي) ومن دولة إلى أخرى (بسبب اختلاف الموارد المتاحة). والاعتراف بالبعد الزمني والحاجة إلى وضع قائمة بالأولويات من السمات المشتركة لجميع النهج المتبعة إزاء وضع السياسات. والصفة المميزة لنهج حقوق الإنسان هي أنه يفرض بعض الشروط على هذه السمات بحيث لا تصبح المناذرة بتحقيق حقوق الإنسان مجرد أقوال طنانة جوفاء باسم الأعمال التدريجي.

ثالثاً -هيئة بيئة مواتية للحد من الفقر: المساعدة والتعاون

٣٥- إن الإطار المفاهيمي المقترح في الفصل الثاني لا يمكن تنفيذه دون وجود بيئة مواتية للحد من الفقر تتصف بالعدل والإنصاف. وهذا يقتضي أن يجري تنفيذ برامج المساعدة والتعاون على أساس الإنصاف وتقاسم المسؤولية عالمياً على الصعيدين الوطني والدولي على حد سواء.

٣٦- أما على المستوى الدولي فقد أكد إعلان الألفية مراراً وتكراراً المبدأين التوأمين المتعلقين بالإنصاف وتقاسم المسؤولية على الصعيد العالمي. ومن بين الأهداف الإنمائية للألفية "تطوير شراكة عالمية من أجل التنمية".

وبصورة أكثر تحديداً يتعهد الإعلان بالالتزام "باتباع نظام تجاري ومالي متعدد الأطراف ومنفتح وعادل يقوم على أساس القانون ويكون قابل للتنبؤ به وغير تمييزي". وهناك الآن اعتراف عالمي بأن الحد من الفقر بصورة فعالة يتطلب اتخاذ إجراءات دولية^(٤).

٣٧- كذلك فإن الحصول على المعونة وتخفيف أعباء الديون والوصول إلى الأسواق والتدفقات الرأسمالية الكبيرة في حدود الطاقة وكذلك الاستقرار في السوق العالمي لها جميعاً آثارها على الخيارات المتاحة لواضعي السياسات لدى قيامهم بوضع السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالحد من الفقر وتنفيذها. وفي قانون حقوق الإنسان الدولي تنعكس أيضاً مبادئ الإنصاف وتقاسم المسؤولية على الصعيد العالمي في مفهوم المساعدة والتعاون الدوليين.

٣٨- وهناك العديد من الإشارات إلى واجب تقديم المساعدة والتعاون الدوليين في سياق حقوق الإنسان. فوفقاً للمادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لكل شخص... الحق في أن توفر له، من خلال الجهود القومي والتعاون الدولي... الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية". كذلك فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يشير إلى المساعدة والتعاون الدوليين أو صياغات مماثلة في خمس مواد، كما أعرب عن هذا الحق مؤخراً في معاهدة ملزمة أخرى هي اتفاقية حقوق الطفل. وقد تعتبر المساعدة والتعاون الدوليان عنصراً واحداً من الحق الموسع في التنمية الذي أكد في إعلان وبرنامج عمل فيينا (١٩٩٣). وفي وقت أحدث عهداً اعترف ١٤٧ رئيساً من رؤساء الدول والحكومات - يبلغ مجموعها ١٩١ دولة - صراحة في إعلان الألفية بالارتباط بين أعمال الحق في التنمية والحد من الفقر وتعهد "بجعل الحق في التنمية حقيقة واقعة لكل إنسان" و"بتخليص البشرية قاطبة من الفاقة".

٣٩- ولم تحدد بعد بوضوح بارامترات الالتزام بتقديم المساعدة والتعاون الدوليين في مجال قانون حقوق الإنسان الدولي. غير أنه يقتضى من حيث المبدأ من جميع الذين هم في وضع يسمح لهم بتقديم المساعدة أن يمتنعوا أولاً عن القيام بأعمال من شأنها أن تزيد الصعوبات التي يواجهها الفقراء في أعمال حقوقهم الإنسانية. وثانياً، أن يتخذوا التدابير اللازمة لإزالة العقبات التي تحول دون أعمال حقوق الإنسان للفقراء. وبالتالي، فينبغي أن لا يفهم أن المساعدة والتعاون الدوليين تشملان فقط المساعدة المالية والتقنية: فهما يشملان أيضاً التزاماً بالعمل بنشاط صوب إقامة نظم تجارية ومالية واستثمارية عادلة ومتعددة الأطراف من شأنها أن تفضي إلى الحد من الفقر والقضاء عليه.

رابعاً - التوصيات

٤٠- يقترح المنسق التوصيات التالية لينظر فيها فريق الخبراء المخصص واللجنة الفرعية:

(أ) إجراء مشاورات واسعة النطاق على أساس الإطار المفاهيمي المقترح في الفصل الثاني، الفرع (باء) والمفصل في مرفق هذا التقرير، والتماس التعاون مع مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في الأعمال المتعلقة بالحد من الفقر؛

(ب) استعراض برنامج عمله على النحو الوارد في الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2002/15 وذلك في ضوء المبادرات القائمة والجارية التي تستهدف توضيح العلاقة بين حقوق الإنسان والفقر، بما في ذلك الفقر المدقع، وتزويد الممارسين الإنمائيين بالنصح التنفيذي بشأن كيفية إدراج حقوق الإنسان في السياسات والاستراتيجيات التي تستهدف مكافحة الفقر؛

(ج) تقديم ورقة عمل مشتركة مرحلية إلى اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والخمسين بشأن الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية بالاستناد إلى الإطار المفاهيمي السالف ذكره والقيام عند الاقتضاء بتعيين نقاطه المحددة.

٤١- وقد تنظر ورقة العمل المشتركة المرحلية المزمع تقديمها إلى اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والخمسين فيما يلي:

(أ) الحاجة إلى التركيز على العلاقة بين حقوق الإنسان والفقر عموماً وكذلك الفقر المدقع دون أي تمييز مفاهيمي بينهما؛

(ب) اعتماد نهج كلي إزاء الحد من الفقر مع إيلاء الاحترام الواجب لمبادئ عالمية حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة وترباطها.

الحواشي

(١) انظر أيضاً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الحد من الفقر وحقوق الإنسان: مذكرة عملية، آذار/مارس ٢٠٠٣ (UNDP, Poverty Reduction and Human Rights, a Practice Note, March 2003).

(٢) المرجع نفسه.

(٣) Sen, *Inequality Re-examined*, 1992, p. 109.

(٤) حسبما جاء في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠ لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "لا يمكن إعمال حقوق الإنسان وتحقيق التنمية البشرية على صعيد عالمي بدون عمل دولي قوي، لا سيما بدعم المحرومين، بشراً وبلداناً، وللتصدي للتفاوتات العالمية المتزايدة وللتهميش المتزايد". ويذكر كذلك أن "المعونة وتخفيف عبء الديون والوصول إلى الأسواق والوصول إلى التدفقات المالية من القطاع الخاص والاستقرار في الاقتصاد العالمي هي كلها أمور لازمة من أجل الأعمال الكاملة للحقوق في أشد البلدان فقراً وأقلها نمواً"، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠ لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صفحة ١٢. ويشير البنك الدولي في تقرير التنمية في العالم (٢٠٠٠-٢٠٠١) إلى هذه النقطة بعبارة مماثلة إذ يذكر: "أن هناك العديد من المجالات التي تتطلب إجراءات دولية - ولا سيما من جانب البلدان الصناعية - لضمان سبل العيش للبلدان الفقيرة وللفقراء في العالم النامي. وكذلك فإن ازدياد التركيز على تخفيف أعباء الديون والدعوة المقترنة بذلك إلى جعل المساعدة الإنمائية عن طريق تقديم معونة أكثر فعالية تشكلاً جزءاً من القصة. ومما له أهمية مماثلة الإجراءات المتخذة في المجالات الأخرى مثل التجارة واللقاحات وسد الفجوة الرقمية والمعرفية - التي من شأنها أن تعزز الفرص المتاحة للفقراء وتؤدي إلى تمكينهم وكفالة أمنهم". البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم (٢٠٠٠-٢٠٠١): محاربة الفقر، صفحة ١١ من النص الإنكليزي.

Annex

The underlying principles of a conceptual framework for the elaboration of guiding principles on existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty, including extreme poverty

I. EXPLICIT LINKAGE TO NATIONAL AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS, STANDARDS AND PRINCIPLES

1. While the documents directed at poverty reduction are not legal instruments, their design, implementation, monitoring and review ought to be consistent with, and informed by, the State's national and international human rights commitments for two reasons: (i) this will enhance the strategy's effectiveness; (ii) otherwise some features of the strategy may be unlawful.
2. This has significant implications for States as well as for those responsible for policies and programmes that impact on States. All parties need to recognize States' national and international human rights commitments as a central part of the normative foundation for the design and implementation of poverty reduction strategies.
3. When beginning to prepare, implement, monitor or review a poverty reduction strategy, it would be desirable for the State to look at the following:
 - (a) National human rights law and practice in its jurisdiction, for example human rights provisions from the constitution, bill of rights, anti-discrimination laws and freedom of information legislation, as well as the main human rights case law;
 - (b) The international and regional human rights treaties, including relevant ILO conventions and the UNESCO Convention against Discrimination in Education, it has ratified;
 - (c) Other important international human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights;
 - (d) Commitments entered into at recent world conferences insofar as they bear upon human rights, including the United Nations Millennium Declaration (2000).
4. Given its responsibility to ensure that its human rights commitments inform the design, implementation, monitoring and review of its poverty reduction strategy, a State should seek to ensure that:
 - (a) Its human rights commitments are expressly referred to in the poverty reduction strategy;
 - (b) Those responsible for designing and implementing the poverty reduction strategy receive basic human rights training so that they are familiar with the State's human rights commitments and their implications;
 - (c) Individuals are appointed with particular responsibility for ensuring that the State's human rights commitments are taken into account throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. departmental human rights officers);

(d) Processes are designed, and put in place, to ensure that the State's human rights commitments receive due attention throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. arrangements to secure the preparation and scrutiny of ex ante and ex post human rights impact assessments).

5. Because the relevance of a State's human rights framework is not confined to the State itself, all those responsible for policies and programmes that impact upon a State should:

(a) Ensure that they do not make it more difficult for the State to implement its human rights commitments to individuals and groups within its jurisdiction;

(b) Use their best endeavours, within their mandates, to help a State fulfil its national and international human rights commitments.

II. PARTICIPATION AND EMPOWERMENT

6. As States have primary responsibility for fulfilling the human rights of the people living in their respective jurisdiction, it follows that any poverty reduction strategy must be a country-driven process. Country ownership should thus be an essential attribute of the design and implementation of any poverty reduction policies and strategies.

7. However, country ownership should not be interpreted narrowly. The strategy has to be owned by all relevant stakeholders within the country, including the poor. This can only be possible, however, when all stakeholders, including the poor, participate effectively in all stages of the process.

8. Active and informed participation by the poor is not only consistent with, but also demanded by, the human rights approach because the international human rights normative framework affirms the right to take part in the conduct of public affairs.

9. One may distinguish four stages of participation: preference revelation; policy choice; implementation; and monitoring, assessment and accountability.

10. The stage of preference revelation is the initial stage of any process of policy formulation. Before policies can be formulated, people need to express what their preferences are, i.e. what objectives they want to achieve.

11. The stage of policy choice refers to the stage at which policies are formulated and decisions taken regarding the allocation of resources among alternative uses. As different patterns of resource allocation will serve the interests of different groups of people differently, a conflict of interest is inherent in any process of policy formulation. In whose favour this conflict is resolved depends very much on who can participate effectively in the process. Traditionally, the poor are left out, as they do not possess enough political or financial power to make their interests count. The aim of a human rights approach is to alter this situation, by creating a legal-institutional framework in which the poor can participate effectively in policy formulation.

12. The point is not that the poor should take part in all the technical deliberations that underlie policy formulation. But they must be allowed to take part in the process of setting priorities and benchmarks that will guide such deliberations. In practice, this means that when alternative

policy options are being explored by experts, the implications of these options for the interests of various population groups need to be made transparent to the general public, including the poor, so that they can have an opportunity to argue for the options that serve their interests best.

13. Although the implementation of policies is primarily the responsibility of the executive arm of the State, opportunities should be created to enable the poor to exercise their right to participate in the implementation stage as well. Such opportunities are more likely to arise in community-level activities, which in turn are more likely to flourish within an institutional framework of representative local government. Decentralization of government and a deepening of democracy are therefore essential components of the human rights approach to poverty reduction.

14. The final stage of participation is the stage of monitoring and assessment of the success or failure of policies so that the State and other duty-bearers can be held accountable for their obligations. It is an essential feature of the human rights approach that the people who are affected by policies are able to participate in monitoring and assessing their success or failure and then take part in the procedures for holding the duty-bearers accountable. Appropriate institutional arrangements are needed for such participation to be possible.

15. It is not enough for the poor merely to participate in decision-making processes; they should be able to participate effectively. In order to ensure this, two sets of preconditions have to be satisfied.

16. First, while the practice of democracy is an essential precondition for the enjoyment of the right to participate, electoral democracy is not all that is needed. Devising specific mechanisms and detailed institutional arrangements through which the poor can effectively participate at different stages of decision-making is an essential component of the human rights approach to poverty reduction.

17. The second precondition is empowerment of the poor themselves so as to make their participation effective. In part, this empowerment will depend on the realization of a minimum degree of economic security without which the poor are unlikely to be able to resist established structures that perpetuate their poverty. Capacity-building activities are also essential in order to empower the poor. Human rights education can play an effective role in this process.

18. In addition, however, empowerment requires simultaneous efforts to promote a range of other human rights. For example, if the poor are to be empowered to participate meaningfully in the conduct of public affairs, they should be free to organize without restriction (right of association), to meet without impediment (right of assembly), to say what they want to without intimidation (freedom of expression) and to know the relevant facts (right to information). Furthermore, poor people should be allowed to receive support from sympathetic civil society organizations (including the media) that might be willing to champion their cause. For this to be possible, a legal and institutional framework needs to be created in which an independent civil society can flourish.

III. ACCOUNTABILITY

19. An accountability procedure depends on, but goes beyond, monitoring. It is a mechanism or device by which duty-bearers are answerable for their acts or omissions in relation to their duties. An accountability procedure provides right-holders with an opportunity to understand how duty-bearers have discharged, or failed to discharge, their obligations, and it also provides duty-bearers with an opportunity to explain their conduct. While accountability implies some form of remedy and reparation, it does not necessarily imply punishment.

20. Broadly speaking, there are four categories of accountability mechanism:

- Judicial, e.g. judicial review of executive acts and omissions;
- Quasi-judicial, e.g. ombuds institutions, international human rights treaty bodies;
- Administrative, e.g. the preparation, publication and scrutiny of human rights impact assessments;
- Political, e.g. parliamentary processes.

21. In some cases, the same institution performs both a monitoring and an accountability function. In other cases, one institution monitors and another institution provides an accountability procedure.

22. In the context of poverty reduction, monitoring and accountability procedures present a unique challenge. In some cases, existing procedures, such as current local government and judicial processes, may provide suitable monitoring and accountability mechanisms. In most cases, however, existing procedures will not be adequate. Usually, to secure the active and informed participation of the poor, existing procedures will have to be either reformed or supplemented by additional monitoring and accountability arrangements. In the context of poverty reduction, all duty-bearers are encouraged to devise, in close collaboration with the poor, innovative and non-formal monitoring and accountability mechanisms that secure the active and informed participation of the poor.

23. The form and mix of monitoring and accountability procedures will vary from one duty-bearer to another. However, all duty-bearers must ensure that, in relation to the discharge of their obligations, there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

24. Under international law, the State is the principal duty-bearer with respect to the human rights of the people living within its jurisdiction. However, the international community at large also has a responsibility to help realize universal human rights. Thus, monitoring and accountability procedures should not only extend to States, but also to global actors - such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies - whose actions bear upon the enjoyment of human rights in any country.

1. Monitoring and accountability of States

25. The duty of the State with regard to any human right is of three kinds: to respect, to protect, and to fulfil. The duty to fulfil in turn has two components - to facilitate and to provide. The human rights approach to poverty reduction demands that appropriate monitoring and accountability procedures be established in respect of all of these elements.

26. States' obligations are usually subject to both internal and external monitoring and accountability procedures.

Internal procedures

27. As the people's representatives, parliaments and parliamentary committees should be enabled to play an important monitoring role. In many cases, this will call for enhancement of the power of parliament - for example to require the Government to disclose necessary information to, and subject itself to scrutiny by, parliamentary committees. In addition, this will often require educating parliamentarians about the intricacies of planning and budgetary processes.

28. Decentralization and democratization of local-level governance will also be needed to enable the people, especially the poor, to monitor the activities of Government that have an immediate and direct effect on the realization of their human rights.

29. A legal framework should be created within which civil society organizations can perform an independent monitoring role. In particular, immediate steps should be taken to realize a set of interrelated rights, such as the rights to information, free speech and association, without which independent monitoring will not be possible.

30. Accountability mechanisms should provide remedies for human rights violations. Individuals not only have a right to enjoy the various substantive human rights that their Governments have accepted, but also a procedural right to an effective remedy before a domestic body in case their human rights have been violated.

31. A remedy is only effective if the respective domestic authority has the competence to grant reparation to the victim of a human rights violation. There are various types of possible reparation depending on the seriousness of the violation and the particular circumstances of the case, such as full restitution, compensation, rehabilitation, apologies and other forms of satisfaction, general guarantees of non-repetition and, in exceptional cases, punishment of the individual perpetrators.

32. The right to an effective domestic remedy does not necessarily require a judicial procedure. States have an obligation to ensure that any person claiming a remedy should have his or her right determined by a competent judicial, administrative or legislative authority, or any other competent authority provided for by the legal system of the State. In addition, the competent authorities should enforce such remedies when granted.

External procedures

33. By ratifying human rights treaties, States parties have agreed to make themselves answerable to treaty bodies, thereby subjecting themselves to a form of external monitoring and accountability. States parties have treaty obligations to comply with the relevant procedures provided for in the treaties, such as reporting, complaints and inquiry procedures. States also have obligations to cooperate with other external monitoring and accountability mechanisms, such as the special procedures established by the Commission on Human Rights.

34. External monitoring and accountability procedures are subsidiary to the equivalent internal procedures. For example, victims of a human rights violation can only submit an individual complaint to an international treaty body after they have exhausted all effective and available domestic remedies. Similarly, the reporting system can only be effective if Governments prepare their State reports in a transparent and participatory process involving all relevant domestic civil society actors before submitting the report to the respective international treaty body.

2. Monitoring and accountability of global actors

35. The general observations already made concerning monitoring and accountability procedures apply equally to global actors, such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies.

36. Actions of the international community, for example, in the spheres of trade, aid, migration and private capital inflow, will have an impact on the options open to a State as it formulates and implements its poverty reduction strategy. These actions should conform to the global actors' human rights responsibilities.

37. Crucially, all global actors should ensure that there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction policies and human rights responsibilities. These procedures should secure the active and informed participation of the poor.

38. If global actors fail to establish appropriate monitoring and accountability mechanisms in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities, others should take steps to do so.

39. The activities of multinational companies, which may have a significant impact on poverty reduction and human rights in the States in which they operate, raise important monitoring and accountability issues.

40. First, multinational companies themselves should establish accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities.

41. Second, the State in which a company with overseas operations is headquartered has a responsibility to take reasonable measures to ensure that the overseas operations are respectful of the international human rights obligations of both the home and host State. This responsibility of the State should be subject to accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

42. Third, a host State has a responsibility to ensure that multinational companies operating in its jurisdiction conform to the national and international human rights obligations of that State. Accordingly, there should be monitoring and accountability mechanisms in relation to the host State's obligation to regulate the conduct of such multinational companies

IV. EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION

43. The right to equality and the principle of non-discrimination are among the most fundamental elements of international human rights law. The right to equality guarantees, first and foremost, that all persons are equal before the law, which means that the law should be formulated in general terms applicable to every human being and enforced in an equal manner. Secondly, all persons are entitled to equal protection of the law against arbitrary and discriminatory treatment including by private actors. While only some treaties explicitly include a definition, it is generally accepted that the principle of non-discrimination prohibits any "distinction, exclusion, restriction or preference having the purpose or effect of impairing or nullifying the enjoyment of human rights". In this regard, the law should prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability and health status, including HIV/AIDS, age, sexual orientation or other status.

44. The poor are usually victims of discrimination on various grounds such as birth, property, national and social origin, race, colour, gender and religion. Depending on the particular circumstances of each society, poverty may affect primarily members of certain socially disadvantaged classes, or of certain ethnic or religious groups, women, elderly people or indigenous persons, but in most cases poverty is aggravated by some sort of discrimination. If Governments are responsible for such discrimination, they are under an obligation immediately to prohibit and cease all discriminatory laws and practices. If discriminatory attitudes are caused by traditions among the population (that are usually deeply rooted), Governments are to adopt and enforce laws prohibiting any discrimination by private actors. In both cases, Governments should, in addition, take special measures to afford effective protection to their most vulnerable, discriminated and socially excluded groups, including the poor, against discrimination by governmental authorities as well as by private actors.

45. Inequalities and discrimination may assume various forms, including explicit legal inequalities in status and entitlements, deeply rooted social distinctions and exclusions, and policies of indirect discrimination. It is therefore important to look at the effects rather than the intentions of measures and laws. For example, while there might be no intention to discriminate against women when the term "breadwinner" is included in social security law, if the practical application of this term primarily disadvantages women, it may constitute indirect discrimination on the grounds of sex (see *Broeks v. Netherlands* Communication No. 1721984, A/42/40, (1987).

46. Not every distinction constitutes discrimination since it might be based on reasonable and objective criteria, and aimed to achieve a purpose which is legitimate under international human rights instruments. A law or policy that was originally considered reasonable might now be acknowledged as discriminatory because of changing social values reflected in universal human rights norms. As societies gradually became more gender- and ethnicity-sensitive, they also tend to become more poverty-sensitive. Whereas poverty might have been regarded in earlier times as a kind of "natural phenomenon", it is looked upon today as a social phenomenon aggravated by discrimination, which in turn requires corresponding anti-discrimination or even affirmative action by Governments. A human rights approach to poverty provides the necessary tools for identifying the roots of poverty that lie in discriminatory practices and for developing appropriate strategies to deal with them.

47. As discrimination may cause poverty, poverty also causes discrimination. In addition to their race, colour, gender or social origin, the poor are also subject to discriminatory attitudes by governmental authorities and private actors because they are poor. The twin principles of equality and non-discrimination require States to take special measures to prohibit discrimination against the poor and to provide them with equal and effective protection against discrimination. As the poor are among the most vulnerable groups in every society, the design and implementation of a poverty reduction strategy should take into account the special needs of the poor not to be discriminated against, according to the particular circumstances of the society concerned. Given that the most common discriminatory practices deny poor people equal access to fundamental services and human rights such as the rights to food, education, health or justice, the respective State obligations, targets, indicators and strategies will be dealt with in the relevant sections below.

V. PROGRESSIVE REALIZATION OF A NUMBER OF HUMAN RIGHTS

48. Poverty is so deeply entrenched in many societies that it is unrealistic to hope that even with the best of intentions it can be eliminated in a very short time. Equally, one must accept the reality that it may not be possible to fulfil all human rights immediately. Since the realization of most human rights is at least partly constrained by the availability of scarce resources, and since this constraint cannot be eliminated overnight, the human rights approach explicitly allows for progressive realization of a number of rights.

49. The idea of progressive realization has two major strategic implications. First, it allows for a time dimension in the strategy for human rights fulfilment by recognizing that full realization of human rights may have to occur in a progressive manner over a period of time. Second, it allows for setting priorities among different rights at any point in time since the constraint of resources may not permit a strategy to pursue all rights simultaneously with equal vigour.

50. The recognition of a time dimension and the need for prioritization are common features of all approaches to policy-making. The distinctiveness of the human rights approach is that it imposes certain conditions on these features, so that the pursuit of human rights is not reduced to mere rhetoric in the name of progressive realization.

51. The recognition of a time dimension is accompanied by certain conditions aimed at ensuring that the State does not take it as a licence either to defer or to relax the efforts needed to realize human rights.

52. First, it is generally accepted that, where there is a serious commitment to poverty reduction, rapid progress towards the realization of many human rights can be made even within the existing resource constraint. This will often be true of "respect" obligations with regard to most rights, which require political will more than economic resources. Even for "protect" and "fulfil" obligations, which would typically be more dependent on resources, it may be possible to make rapid progress by improving the efficiency of resource use - for example, by scaling down expenditure on unproductive activities, and by reducing spending on activities whose benefit goes disproportionately to the rich.
53. Second, to the extent that the realization of human rights may be contingent on a gradual expansion in the availability of resources, initial steps should be taken to fulfil the rights as expeditiously as possible by developing and implementing a time-bound plan of action. The plan must spell out when and how the State hopes to arrive at the realization of rights.
54. Third, the plan should include a series of intermediate - preferably annual - targets. As the realization of human rights may take some considerable time, possibly extending well beyond the immediate term of a Government in power, it is with regard to these intermediate targets (or benchmarks) rather than the final target of full realization that the State will have to be held accountable.
55. Fourth, as a prerequisite of setting targets, there is a need to identify some indicators in terms of which targets will be set. In practice, a bundle of indicators will be needed for each human right, and they should be specified separately, at levels that are as disaggregated as possible, for each subgroup of the poor population. Realistic time-bound targets will have to be set in relation to each indicator so as to serve as benchmarks.
56. With regard to prioritization, the human rights approach does not in itself offer any hard and fast rule, but it does impose certain conditions on the process and substance of prioritization.
57. The process of setting priorities must involve effective participation of all stakeholders, including the poor. Value judgements will inevitably enter the process of setting priorities, but the rights-based approach demands that they should do so in an inclusive and equitable manner. This implies that the process of resource allocation must permit all segments of society, especially the poor, to express their value judgements with regard to priorities. It also implies that just institutional mechanisms must be put in place so that potentially conflicting value judgements can be reconciled in a fair and equitable manner.
58. The substance of prioritization should be guided by the following principles. First, no human right can be given precedence over others on the ground of intrinsic merit, because from the human rights perspective all rights are equally valuable. However, different rights can still be given priority at different stages of progressive realization on practical grounds. For example, a country may decide to give priority to a right that has remained especially under-realized

compared with others, to a right whose fulfilment is expected to act as a catalyst towards the fulfilment of other rights, or to a right which a country may feel especially well equipped to deal with first in view of its tradition, experience and so on.

59. Second, while allocating more resources to the rights that have been accorded priority at any given point in time, care should be taken to ensure that the rest of the rights maintain at least their initial level of realization. This restriction follows from the principle of non-retrogression of rights - no right can be deliberately allowed to suffer an absolute decline in its level of realization.

60. Third, notwithstanding the recognition of resource constraint, the international human rights system specifies some core obligations that require States to ensure, with immediate effect, certain minimum levels of enjoyment of various human rights. For example, a State has a core obligation, derived from the rights to life, food and health, to ensure that all individuals within its jurisdiction are free from starvation. These core obligations are to be treated as binding constraints - i.e. no trade-offs are permitted with regard to them.
