E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/25
23 June 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة السادسة والخمسون

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال مكافحة الفقر المدقع**

تقرير مرحلي مقدم من السيد خوسيه بينغوا، منسق فريق الخبراء المخصص*

---

* يُعمم المرفق باللغة التي ورد بها فقط.

** تأخـــر تقـــديم الوثيقة إلى خدمات المؤتمرات، ولم تشفع بالتعليل المطلوب بموجب الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٥٣ باء، التي قضت بها الجمعية العامة بأنه في حالة تأخر تقديم تقرير ما، لا بد من إيراد أسباب هذا التأخير في حاشية بالوثيقة.

موجـــز

أُعـــد هذا التقرير وفقاً للقرار ١٣/٢٠٠٣ الذي اتخذته اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان الذي طلب إلى فـــريق خبراء مخصص يقوم بتنسيقه السيد خوسيه بينغوا بأن يقدم ورقة عمل مشتركة بشأن الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية لتنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر المدقع. ومن المقرر أن تُقدم ورقة العمـــل عـــلى ثـــلاث مـــراحل تـــتكون مـــن: تقريـــر أولي، تم تقديمه في الدورة الخامسة والخمسين للجنة الفرعية (E/CN.4/Sub.2/2003/7)، وتقريـــر مرحـــلي (يقدم إلى اللجنة في دورتها السادسة والخمسين) وتقرير نهائي (يقدم إلى اللجنة في دورتها السابعة والخمسين). وتمثل هذه الوثيقة التقرير المرحلي الذي يناظر المرحلة الثانية من ورقة العمل.

وبالاستناد إلى الأعمال السابقة التي اضطلع بها فريق الخبراء المخصص بشأن المناقشات التي عقدها في بونه بالهند، أعضـــاء اللجـــنة الفرعـــية، بمـــن فيهم ثلاثة أعضاء من الفريق المخصص، في أواخر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، وبشأن المشـــاورات مـــع مجموعة من النظراء، تم التوصل إلى اتفاق عام بشأن الحاجة إلى صياغة نص عن حقوق الإنسان والفقر المدقع. وبذا يبدو أن الوقت قد حان لاستطلاع عناصر يمكن إدراجها في مثل هذه الوثيقة. وفي الاجتماع المعقود في بونه جـــرى النظر في عدد من المبادئ الأساسية وكذلك المواضيع والقضايا ذات الصلة بإعداد هذه الوثيقة واقتُرحت منهجية بالاستناد إلى المشاورات. ويقدم التقرير موجزاً لهذه المناقشات إلى جانب استنتاجات وتوصيات.

المحتويات

		الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	.....	١ – ٨	٤
أولاً –	تحدي القضاء على الفقر.....	٩ –١٣	٥
ثانياً –	المناقشات التي أجريت في بونه: المبادئ والمواضيع والقضايا: التقدم نحو الأمام ...	١٤–٤٤	٧
	ألف– المبادئ.....	١٥–٢٣	٧
	باء – المواضيع والقضايا.....	٢٤–٣٤	٩
	جيم– التقدم نحو الأمام.....	٣٥–٤٤	١٢
ثالثاً –	الاستنتاجات والتوصيات.....	٤٥–٤٨	١٤
	ألف– الاستنتاجات	٤٥–٤٧	١٤
	باء – التوصيات	٤٨	١٥
المرفق:	Women, The justice system and poverty: The International Experts Meeting (Pune, India, 26-30 January 2004)		١٧

مقدمـــة

١- عـــند تحديـــد الولايـــة المـــتعلقة بحقـــوق الإنســـان والفقـــر المدقع، طلبت لجنة حقوق الإنسان ، في القرار ١٩٩٨/٢٥، من فريق الخبراء المستقل إبداء اقتراحات تُقدم إلى لجنة حقوق الإنسان ... بشأن العناصر الرئيسية لمشروع الإعـــلان المحتمل عن حقوق الإنسان والفقر المدقع، كي يتسنى للجنة بحث إمكانية الشروع في وضع نص تتولى صياغته اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في دورتها الحادية والخمسين وتقوم لجنة حقوق الإنسان بدراسته في وقت لاحق وتعـــتمده إن أمكـــن الجمعـــية العامة، على أن يراعى في جملة أمور في هذا الصدد، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياســـية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية وإعلان وبرنامج عمل فيينا وإعلان كوبنهاغن وبـــرنامج عمل القمة العالمية بشأن التنمية وخطة العمل من أجل التنمية والتقرير النهائي الذي وضعه المقرر الخاص السيد ليساندرو ديسبوي (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

٢- وطلبـــت اللجنة في القرار ٢٠٠١/٣١، إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان أن تنظر في الحاجة إلى القيام، استناداً إلى مختلف الصكوك الدولية القائمة، بوضع مبادئ توجيهية لمعايير وقواعد حقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر المدقع. وبالتالي، طلبت اللجنة الفرعية، في القرار ٢٠٠١/٨، من أربعة من أعضائها[١] إعداد ورقة عمل مشتركة عن هذا الموضوع، كما طلبت إليهم تقديم استنتاجات وتوصيات بغية المساهمة في الأعمال المتعلقة بصوغ مشروع إعلان عن الفقر المدقع وحقوق الإنسان. وقدم الفريق العامل برنامج عمل (E/CN.4/Sub.2/2002/15) إلى اللجنة الفرعية في دورتها الرابعة والخمسين.

٣- وفي تلـــك الدورة، اعتمدت اللجنة الفرعية القرار ٢٠٠٢/١٣ الذي طلبت فيه من خمسة من أعضائها[٢] إعداد ورقة عمل مشتركة على ثلاث مراحل. وقُدمت ورقة العمل الأولية التي تتضمن إطاراً مفاهيمياً لوضع مبادئ توجيهية إلى اللجنة الفرعية في دورتها الخامسة والخمسين (E/CN.4/Sub.2/2003/17). وفي القرار ٢٠٠٣/١٣ اعتمدت اللجنة الفرعية المبادئ الأساسية للإطار المفاهيمي.

٤- ويشكل التقرير المرحلي المرحلة الثانية للعملية المكونة من ثلاث مراحل.

٥- ولقـــد اشـــترك ســـتة أعضاء من اللجنة الفرعية[٣]، بمن فيهم ثلاثة أعضاء من فريق الخبراء، في اجتماع الخبراء الدولـــيين بشأن المرأة والعدالة الذي عُقد في بونه بالهند في الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤. وعُقد هذا الاجـــتماع بـــرعاية صندوق المرأة الآسيوية واستضافته مؤسسة مجتمع ماهاراشترا ناف في بونه بمشاركة خبراء من الهند وآســـيا، والنساء اللاتي تعشن في فقر والنساء اللاتي رافقتهن. وتضمن جدول الأعمال بنداً عن الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهـــية عن حقوق الإنسان والفقر المدقع ضمن إطار ولاية فريق الخبراء. ونظر الاجتماع في عدد من الجوانب المحددة لحقوق الإنسان والفقر التي يرد وصف لها في الفرع ثالثاً أدناه. وترد في المرفق لهذا التقرير معلومات مفصلة عن الاجتماع الذي عقد في بونه.

٦- ولـــدى الـــنظر في الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية لحقوق الإنسان والفقر المدقع، درس الأعضاء بعناية شروط ولايـــتهم حسبما قامت اللجنة الفرعية بصياغتها (انظر الفرع ثالثاً - جيم - أدناه) إلى جانب نتائج مختلف الاجتماعات المعقـــودة والتقارير الصادرة عن الموضوع منذ عام ١٩٩٨. وأولي انتباه خاص لثلاث مناسبات قامت بتنظيمها المفوضية

السامية لحقوق الإنسان وهي: حلقة العمل بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع، المعقودة عام ١٩٩٩ (E/CN.4/2002/52/Add.1) والحوار الخاص عن الفقر والتمتع بحقوق الإنسان، المعقود عام ٢٠٠٠ (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/3)، والحلقة الدراسية للخبراء بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع، المعقودة عام ٢٠٠١ (E/CN.4/2001/54/Add.1 and Corr.1)، بما في ذلك مجموعة الأوراق المرجعية التي قُدمت إلى الحلقة الدراسية الأخيرة. وبالإضافة إلى ذلك، نظر الأعضاء في تقرير الحلقة الدراسية المعنية بالفقر المدقع وإنكار حقوق الإنسان التي عقدت في عام ١٩٩٤ وقام بتنظيمها مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان آنذاك (E/CN.4/1995/101)، وفي الأعمال التي يقوم بها المقرر الخاص والخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والفقر المدقع، إلى جانب البيان الذي أصدرته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن الفقر (E/CN.4/2001/10). ورئى أن مشروع المبادئ التوجيهية الذي وضعته المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن اتباع نهج يقوم على حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر يعتبر أحدث الأعمال المفاهيمية بشأن حقوق الإنسان والفقر وأكثرها تطوراً. ويشكل الإطار المفاهيمي الوارد في مشروع المبادئ التوجيهية حالياً المرجع الأساسي لورقة العمل الأولية التي قام بإعدادها فريق الخبراء.

٧- واعترف بالحاجة إلى صوغ مبادئ توجيهية تتعلق بحقوق الإنسان والفقر المدقع (انظر على سبيل المثال E/CN.4/2001/54/Add.1، الفقرة ٣٠) ورأى الخبراء أن الوقت قد حان لدراسة عناصر يمكن إدراجها في وثيقة من هذا القبيل.

٨- وفي اجتماع بونه لاحظ الخبراء الدعوة التي وجهتها اللجنة الفرعية بإجراء مشاورات واسعة النطاق بشأن الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية وأوصوا بتنظيم عملية مشاورة أولية تشترك فيها منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والناس الذين يعيشون في فقر والخبراء. وطلب الخبراء من الأمانة تيسير عملية المشاورة من خلال تقديم الدعم إليهم في إعداد عناصر للمناقشة الأولية ونص محتمل. واعترف فريق الخبراء بأن عملية المشاورة التي تتوخاها اللجنة الفرعية تتطلب وقتاً كبيراً في السنة المقبلة وما بعدها.

أولاً - تحدي القضاء على الفقر

٩- "إن الفقر هو التحدي الذي يواجهه عصرنا" هذا ما يرد في صفحة الويب عن الاجتماع الحادي عشر لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (www.unctadxi.org). وعلى مدى العقد الماضي، أصبحت الحاجة الملحة إلى تخفيف حدة الفقر ومعالجة الآفات المرتبطة به من الأولويات العليا المدرجة في جدول الأعمال الدولي وأصبحت موضوع سلسلة من الالتزامات التي بلغت ذروتها في الأهداف الإنمائية للألفية الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع على الأجل الطويل. وهذا الهدف لا يمكن تصوره مطلقاً فيما يبدو عندما نضع في الاعتبار الأعداد المروعة لأولئك الذين يعيشون في بؤس وفاقة. فحسبما أكد الأمين العام:

"هناك قرابة ١,٢ بليون شخص يكافحون للعيش بأقل من دولار واحد يومياً. وهناك ما يقدر بنحو ٨٤٠ مليون شخص يعانون من آلام الجوع الطاحنة ويلقى ٢٤ ٠٠٠ شخص، معظمهم من الأطفال، حتفهم يومياً نتيجة الجوع. وأولئك الذين يعانون من الجوع هم أكثر الناس تعرضاً للإصابة بالأمراض كما أن قدراتهم على العمل تتضاءل باستمرار. ويؤثر الجوع أيضاً على قدرة الأطفال على التعلم مع ما يترتب على ذلك من آثار تظل محسوسة حتى بعد اجتياز مرحلة الطفولة. ولم يبق أي وقت نضيعه إذا أردنا بلوغ أحد الأهداف الإنمائية للألفية

– الـــتي اتفقـــت علـــيها بلدان العالم كافة – وهو تخفيض نسبة الذين يعيشون بأقل من دولار واحد يومياً إلى النصف بحلول عام ٢٠٠٥، وكذلك نسبة الناس الذين يعانون من الفقر ... ذلك أن عالم لا يتقدم صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية — عالم يغوص في شراك الجوع وتفشي الأمراض والفاقة بسبب الجوع، لن يكون عالماً يسوده السلم"[٤].

١٠- وقد ظهرت بعض القصص الناجحة. وأكثر الحالات التي استشهد بها على نطاق واسع هي حالتي الصين والهند، ذلـــك أن نجاحهما في التخفيف من حدة الفقر قد أسهم في خفض الأعداد التي تعاني من الفقر في الإحصائيات العالمية. لكـــن البنك الدولي بينما يشيد بالتقدم المحرز يحذر من الأرقام المخادعة، مشدداً على أنه بالرغم من تحقيق تقدم كبير في تخفـــيف حـــدة الفقر، فإنه لم يكن متوازناً البتة، كما أن الصورة العالمية تخفي اختلافات إقليمية شاسعة. ويسلط البنك الدولي الضوء على الزيادات السريعة في حالات الفقر في أوروبا ووسط آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء ويلاحظ أنه حتى في الحـــالات التي يسجل فيها حالات جرى فيها تخفيف في حدة الفقر، كما هو الحال في آسيا، يتضح أن هناك مشاكل خطـــيرة ذات صـــلة بالفقر عند النظر في مختلف المؤشرات الاجتماعية[٥] مثل المؤشرات الصحية (معدلات الوفيات لدى الأطفال ومعدلات وفيات الأمهات والإصابة بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز على سبيل المثال لا الحصر).

١١- أما حالة أقل البلدان نمواً فتبعث على القلق البالغ. حيث يؤكد آخر تقرير أصدره الأونكتاد بشأن أقل البلدان نمواً بشأن التجارة والفقر[٦]، على حالة الفقر المدقع في أقل البلدان نمواً لم تنخفض خلال التسعينات. ويؤكد أنه "إذا استمرت هـــذه الاتجاهات، فمن المتوقع أن يزداد عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع في أقل البلدان نمواً من ٣٣٤ مليون شـــخص في عام ٢٠٠٠ ليصل إلى ٤٧١ مليون شخص في عام ٢٠١٥" (صفحة ١٨). وواقع أن أقل البلدان نمواً أكثر تعرضـــاً للتراعـــات المدنـــية مقارنة بالبلدان النامية الأخرى بها، أمر يدعو إلى القلق، وهو ما يذكّرنا بالعلاقة بين الفقر والتراعات.

١٢- وفي مواجهة مثل هذا الوضع، يخشى أن تظل الالتزامات الدولية مجرد كلمات خطابية رنانة. ففي عام ٢٠٠٤، قامـــت بعض المنظمات منها مؤسسات مالية وتجارية دولية بشجب هذا الاختلال الصارخ ودعت بصورة أوضح من أي وقـــت مضى إلى بذل مزيد من الجهود والتنفيذ الفعلي للالتزامات بغية الإسراع بعملية الحد من الفقر. ويتبين من المؤتمر العالمي المعني بتوسيع نطاق عملية الحد من الفقر الذي قام البنك الدولي ومنظمات أخرى بتنظيمه في شنغهاي بالصين في الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٤، وجود إرادة من الناحية العملية للإلمام بالخبرات المكتسبة في مجال الحد من الفقر – أوجـــه النجاح وكذلك أوجه الإخفاق – بغية تحقيق الفعالية وتحسين التنسيق. ودعا جيمس وولفينسون، رئيس البنك الدولي، في تعليقاته الختامية أمام المؤتمر، إلى تغيير فعال يربط بين المعركة ضد الفقر وهدف تحقيق السلم العام والشامل:

"اعتقد أن (الفقر) لا يحتل اليوم مكاناً مركزياً في جدول الأعمال العالمي. واعتقد أنه يجري اليوم تناول مسألة الفقر لمجرد الشكل . وهناك بيانات حذرة يدلى بها الجميع تقريباً بشأن الأهداف [الإنمائية للألفية] ومسألة الفقـــر. لكـــن القضايا الحقيقية اليوم التي يبدو أنها تستحوذ على ذهن العالم هي الإرهاب والعراق وأفغانستان والـــتوترات في الـــتحالف عـــبر الأطلسي وأوجه العجز في الميزانيات والمشاكل الإلكيركية، أي المشاكل الهامة الظاهـــرة للعـــيان التي يجب معالجتها على الفور، بينما يولى اهتمام أقل للمشاكل الحتمية والخطيرة بنفس القدر المصاحبة للفقر.

"يتعين علينا أن نعالج مسألة الإنصاف والعدالة من الناحية الاجتماعية. وذلك أنه لن يكون هناك أي سلام كما أن إنفاق ٩٠٠ مليار دولار على المصروفات العسكرية و٣٠٠ مليار دولار على تمويل الإعانات الزراعية ومبلغ يتراوح ما بين ٥٠ و٦٠ مليار دولار على المساعدة الإنمائية الخارجية هي أمور منافية للعقل والمنطق يتعين علينا تغييرها.

"ولذلك اعتقد أنه يتعين علينا جميعاً أن نخرج من هذه القاعة يدفعنا حماس من يحمل رسالة تبشيرية كي نسعى إلى تذكير الناس بأن الفقر والبيئة التي نعيش فيها هما التحديان الحقيقيان لتحقيق السلم وأنه يتعين علينا أن نعطيهما الأولوية".

١٣- أن المبادئ التي أثارها جيمس وولفينسون – وهي الإنصاف والمساءلة والتمكين هي مسائل أصيلة تتجسد في النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر. ومن شأن وضع نص بشأن حقوق الإنسان والفقر يجمع بين المبادئ والبعد التنفيذي، أن يكون بمثابة أداة دولية قيّمة للجميع، حتى تصبح الحقوق والمسؤوليات جزءاً لا يتجزأ من عملية مكافحة الفقر كي يتجاوز هذا الهدف الغائي عالم البلاغة الخطابية.

ثانياً – المناقشات التي أجريت في بونه: المبادئ والمواضيع والقضايا: التقدم نحو الأمام

١٤- ركز أعضاء اللجنة الفرعية، خلال اجتماع بونه على المسائل التي رأوا أنها مبادئ تتعلق بحقوق الإنسان والقضاء على الفقر، وكذلك على مواضيع وقضايا ذات صلة. كما بحثوا السبل التي تكفل المضي في إعداد مشروع نص. ويتضمن هذا الفرع موجزاً للمناقشات التي جرت في بونه.

ألف – المبادئ

١٥- رأى فريق الخبراء أن احترام حقوق الإنسان عنصر أساسي للتغلب على الفقر والفقر المدقع، وفي هذا الصدد، نظروا في مبادئ رأوا أنها ملازمة للنظر في أي نص محتمل. وأخذ الخبراء في الحسبان مشروع المبادئ التوجيهية للمفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان والحد من الفقر والمبادئ التوجيهية الأساسية الواردة في ورقة العمل الأولية لفريق الخبراء (E/CN.4/2003/17).

الكرامة

١٦- أن الأساس الذي يقوم عليه نهج الأمم المتحدة إزاء الفقر المدقع الإقصاء عن المجتمع كما أكدت اللجنة من جديد هو أنه "يشكل انتهاكاً للكرامة الإنسانية" مما يتطلب إجراءً عاجلاً على الصعيدين الوطني والدولي ويجب أن تنطلق الأعمال المتعلقة بمكافحة الفقر، على كافة المستويات من الكرامة الأصيلة لكل إنسان، مهما كانت درجة فقره؛ فيجب أن يصبح الفقراء جهات فاعلة وألا يكونوا مطلقاً مجرد فئات نكرة. لكن ذلك كان أحياناً تحولاً صعباً للفقراء وغير الفقراء على السواء.

النهج القائم على الحقوق

١٧- اتفق المشاركون اتفاقاً تاماً على أن أي نهج يتبع إزاء الحد من الفقر يجب أن يستند صراحة إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي تهيئ السبل التي تكفل التمكين والمشاركة والمساءلة وعدم التمييز والمساواة (E/CN.4/Sub.2/2003/17، الفقرة ٣١ وE/CN.12.2001/10، الفقرات من ٩ إلى ١٣). ويجب أن يكون هذا النهج كلياً، يستند إلى عالمية الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعدم قابليتها للتجزئة وكذلك ترابط هذه الحقوق (Sub.2/2003/17، الفقرات من ١١ إلى ١٥). ورئي أن النهج القائم على الحقوق من شأنه أن يسمح بالتحديد الواضح للالتزامات وشروط مساءلة الدول وغيرها من الجهات الفاعلة على المستويين الوطني والدولي (المرجع نفسه الفقرات من ٣٦ إلى ٣٩ وE/CN.12/2001/10، الفقرات من ١٤ إلى ١٨).

١٨- وفي هذا الصدد، اتفق المشاركون أيضاً على أن المعايير الدولية لحقوق الإنسان كافية إلى حد كبير لمعالجة مسألة الفقر والفقر المدقع من منظور حقوق الإنسان، كما واتفقوا على عدم ضرورة إرساء حق جديد أو معايير جديدة بأن يتحرر الإنسان من الفقر (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحة ٨).

المشاركة

١٩- أصبحت أهمية ضمان مشاركة أفقر الناس عنصراً ثابتاً في جميع الأعمال التي تقوم بها الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان والفقر. ويتزايد التسليم بأن الإجراء الفعال والقابل للدوام لمكافحة الفقر يتطلب مشاركة الناس الذين يعيشون في فقر، "... في تحديد مشاكلهم وفي صوغ وتنفيذ وتقييم التدابير التي ينبغي اتخاذها لمعالجة هذه المشاكل (E/CN.12/2001/10، الفقرة ١٢)". وتم الاتفاق على أن مشاركة الناس الذين يعيشون في فقر ينبغي أن تكون عنصراً أساسياً في إعداد النص.

٢٠- تعتبر درجة الثقة والإيمان بين الذين يعيشون في فقر والمسؤولين الحكوميين عاملاً شديد الأهمية للمشاركة. غير إن هذه الثقة لا توجد في بلدان كثيرة. لذلك لا بد من بذل الجهود لبناء الثقة بين المواطنين والحكومة، بما في ذلك من خلال تعزيز سيادة القانون وحسن الإدارة.

النهج القائم على القدرات إزاء فهم الفقر

٢١- اتفق الأعضاء أيضاً على أن النهج القائم على القدرات إزاء فهم الفقر هو أكثر النهج ملاءمة في سياق حقوق الإنسان "والنهج القائم على القدرات يعرِّف الفقر بوصفه عدم إعمال بعض الحقوق والحريات الأساسية أو أوجه القصور في إعمالها ... ويمكن تعريف الفقر على نحو مكافئ بأنه إما عدم الحصول على الحريات الأساسية – من منظور القدرات أو عدم التمتع بالحقوق في الحريات الأساسية – من منظور حقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2003/17، الفقرة ٢٧)". وهذه القدرات أو الحقوق ليست مادية من حيث طبيعتها، "فالفقر يشمل عدداً كبيراً من جوانب الحياة، التي يتعلق العديد منها بحقوق تتصل بأمان وسلامة الشخص وكذلك بالأمن الاقتصادي والاجتماعي والرفاه" (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحة ٥).

٢٢- وقد راعى النهج القائم على القدرات شدة تأثر الناس الذين يعيشون في الفقر والفقر المدقع على وجه الخصوص. فالفقر يعرض الناس للعديد من انتهاكات حقوق الإنسان ويؤثر بصفة خاصة على بعض المجموعات مثل المرأة أو مجموعات الأقليات. (E/CN.4/Sub.2/2003/17، الفقرة ٣٤؛ وHR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحات ٢ و٥ و٨؛ وE/CN.12/2001/10، الفقرتان ٥ و١١). ويتطلب مبدأ المساواة وعدم التمييز التصدي لخصائص هذه الفئات الضعيفة.

الاستفادة من خبرات أولئك الذين يعيشون في فقر والبناء على جهودهم

٢٣- أتاح النهج القائم على القدرات إزاء فهم الفقر أيضاً للخبراء مراعاة الجهود التي يبذلها أولئك الذين يعيشون في فقر لتحسين ظروف معيشتهم وأهمية المبادرات الرامية إلى إزالة العقبات التي تعترض سبيل الجهود التي يبذلها الفقراء.

"نظراً لصعوبة ظروفهم المعيشية، غالباً ما يكون الفقراء واسعي الحيلة من حيث قدرتهم على البقاء ... ومع ذلك، يواجه العديد من الفقراء عقبات تعوق الجهود التي يبذلوها لتحسين أوضاعهم، وهي عقبات قد تعزى إلى الفساد أو قيام السلطات بطردهم من منازلهم، أو من أراضٍ يزرعون فيها غذاءهم أو مطالبتهم بارتداء الزي المدرسي لقبول التحاقهم بالمدارس، الخ"[٨].

وهذا يؤكد الحاجة إلى توعية غير الفقراء بأوضاع الناس الذين يعيشون في فقر.

باء - المواضيع والقضايا

٢٤- تم في اجتماع بونه تحديد ثلاثة مواضيع عامة بوصفها الأساس الذي ترتكز عليه الأعمال الجارية لوضع مشروع وثيقة. أولاً، يُعتبر انتهاك حقوق الإنسان سبباً ونتيجةً في آن معاً للفقر المدقع. فالناس الذين يعيشون في فقر مدقع يعانون من انعدام الأمن الأمر الذي يحول دون نجاح عملية التنمية. وبالتالي، فإن توفر مستوى من الأمن المطرد ضروري لكي يتمكن الناس الذين يعيشون في فقر مدقع من تحسين أوضاعهم والتمتع بحقوق الإنسان. وثانياً، ينطوي الفقر المدقع على حرمان حقيقي وأساسي من الموارد الاقتصادية والمادية كما أنه يشكل انتهاكاً لكرامة الإنسان وحقوق الإنسان. وثالثاً، من الضروري حتى يتسنى القضاء على الفقر المدقع، وبالتالي إعمال حقوق الإنسان استحداث آلية لإشراك الفقراء في تحديد مشاكلهم والتخطيط للمشاريع والقيام بتنفيذها وتقييمها (انظر HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.1، الصفحة ١).

٢٥- وبالإضافة إلى ذلك، حدد المشاركون عدداً من المسائل التي يلزم تناولها فيما يتعلق بإعداد مشروع الوثيقة.

اتباع نهج كلي إزاء حقوق الإنسان

٢٦- أكدت المعلومات والدراسات التحليلية التي قُدمت أثناء اجتماع بونه والدراسات التحليلية التي تم إعدادها من قبل عند النظر في مسألة مشروع المبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع على أن الاستجابة القابلة للدوام للقضاء على الفقر تتطلب التمتع بالمجموعة الكاملة من حقوق الإنسان. فالفقر والفقر المدقع يمثلان انتهاكاً لطائفة واسعة النطاق من الحقوق، إن لم يكن جميع حقوق الإنسان تقريباً. وقد تؤدي انتهاكات حقوق الإنسان إلى الفقر كما أن الفقر

في حـــد ذاته يفضي إلى انتهاكات حقوق الإنسان (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحة ٨). وتكون بعض الانتهاكات واضحة تماماً (فقد يكون انتهاك الحق في الغذاء مثلاً سمة مميزة لحالة الفقر المدقع) بينما تكون آثار الفقر الأكثر تعقيداً وخفاءً على التمتع بالحقوق الأخرى، شديدة بالقدر نفسه:

"هـــناك مـــيل نحو إفراد حقوق معينة من حقوق الإنسان باعتبارها ذات أهمية أكبر للفقراء مقارنة مع غيرهـــم. وقد تكون هذه الحقوق حقوقاً مثل الحق في مستوى معيشي ملائم والحق في الرعاية الصحية والحق في التعليم والحق في الغذاء. وبالطبع فإن الناس الذين يعيشون في فقر يواجهون انتهاكات منتظمة لهذه الحقوق. بيد أن ذلـــك لا يعـــني ضمناً أنها هي حقوق الإنسان الوحيدة ذات الأهمية للفقراء. فبدون اتباع نهج شامل تُمنح بموجبه الحقوق المدنية والسياسية (مثل الحق في حرية التعبير وحق الفرد في المشاركة في حكومة بلده، وحق الفرد في الخصوصـــية، والحـــق في حـــياة أســـرية، وحق الفرد في عدم إلقاء القبض عليه بصورة تعسفية وتعريضـــه للتعذيـــب الخ) نفـــس الـــوزن الممـــنوح لـــلحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإننا سنفقد التفويض الـــذي تكفلـــه الشـــرعة الدولـــية لحقـــوق الإنســـان للـــناس كافـــة بمـــن فيهم الذين يعيشون في فقر" (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.1، الصفحة ٢).

٢٧- وفي هـــذا الصـــدد، اتفق المشاركون أيضاً على أنه ينبغي عند معالجة موضوع الفقر اعتماد نهج كلي يستند إلى عالمـــية حقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2003/17، الفقرات من ٨ إلى ١١؛ قرار اللجنة ٢٠٠٣/٢٤). كما تم التشديد على أهمية الوصول إلى العدالة (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحة ٥). ومع ذلك، ففي حين أن جميع حقـــوق الإنسان، من حيث المبدأ، تحتل مكاناً في القضاء على الفقر، فقد تتطلب بعض الحقوق من الناحية العملية، مزيداً مـــن الاهتمام بالمقارنة مع حقوق أخرى (E/CN.4/Sub.2/2003/17، الفقرات من ٨ إلى ١٠). وينبغي لدى تحديد هذه الحقـــوق إشراك الناس الذين يعيشون في فقر لأن ذلك ينبغي أن يعتمد على الخبرات الفعلية لأولئك الناس وعلى الطريقة التي ينظرون بها لحياتهم.

٢٨- وســـلَّم المشـــاركون في مناقشاتهم بأن الفقر غالباً ما يؤثر على الحق الأساسي في الحياة وأنه يهدد بقاء الإنسان البيولوجي في حد ذاته وأنه يمكن إيلاء الاعتبار بعدئذ للتركيز على بعض حقوق الإنسان التي تُعتبر عاملاً أساسياً في حماية الحـــق في الحـــياة: الحق في الغذاء المناسب، والحق في الماء الصالح للشرب والحق في المأوى والحق في الصحة (انظر أيضاً المناقشـــة الواردة في الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2002/15). وتناولت لجنة حقوق الإنسان هذه المسألة خلال دورتها التاسعة والخمســـين وشجعت في قرارها ٢٠٠٣/٢٤ الفريق العامل على اتباع نهج إزاء حقوق الإنسان والفقر المدقع يقوم على عالمـــية حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة وترابطها وتشابكها. وذكَّرت اللجنة بأنه لا يمكن تحقيق التحرر من الفاقة والخـــوف إلا بتهيـــئة ظروف تتيح لكل إنسان أن يتمتع بحقوقه الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، فضلاً عن حقوقه المدنية والسياسية (الفقرة ٩).

من هم الذين يعيشون في فقر؟

٢٩- أســـفر النهج القائم على الحقوق وعلى القدرات إزاء الفقر عن وضع تعريف متعدد الأبعاد للفقر والفقر المدقع يـــتجاوز الفقـــر المتصل بالدخل. وقد ورد عدد من تعاريف الفقر والفقر المدقع في الورقة التي قدمتها الأمانة إلى الحلقة الدراســـية الـــتي عقـــدت في عـــام ٢٠٠١ (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/2) كما أن لجنة الحقوق الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية قد عرفت الفقر على النحو التالي: "الفقر هو وضع إنساني قوامه الحرمان المستمر والمزمن من الموارد والقـــدرات والخيارات والأمن والقدرة على التمتع بمستوى معيشي لائق وكذلك من الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياســـية والاجتماعـــية الأخرى (E/CN.12/2001/10، الفقرة ٨)". وعلى الرغم من أن الفقر والفقر المدقع يتركزان بصورة عامة في البلدان النامية، فإنه يؤثر أيضاً على البلدان الغنية حسبما تؤكد اللجنة إذ تقول: "ولا يقتصر انتشار الفقر عـــلى الـــبلدان النامية والمجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية، فهو ظاهرة عالمية تعيشها جميع الدول بدرجات متفاوتة" (نفس المرجع، الفقرة ٥).

من هم الذين يعيشون في فقر مدقع؟

٣٠- ركـــزت أعمال لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية منذ البداية على الفقر المدقع. وتبين من العمل مع الفقراء وجـــود أشخاص يعيشون في فقر مدقع بل ويعانون من قدر أكبر من التهميش ويندر أن تشملهم الأنشطة البحثية العادية المتعلقة بالفقر أو مبادرات المشاركة. وحيث إنهم يعانون من تراكم لانتهاكات حقوق الإنسان مما يجعلهم يعيشون في ظل أوضاع سيئة للغاية، وينبغي بذل جهود خاصة للوصول إليهم وفهم أوضاعهم. وهذا ما توصل إليه المقرر الخاص لياندرو ديســـبوي وكذلـــك ما توصلت إليه الحلقة الدراسية المعقودة عام ١٩٩٤ بشأن الفقر المدقع - وهو اجتماع اشترك فيه أشخاص يعيشون في فقر مدقع وأشخاص يعملون معهم. وعرَّف المقرر الخاص الفقر المدقع بأنه "تراكم مِحَن يعزز بعضها الـــبعض وهي: سوء الظروف المعيشية والإسكان غير الصحي، والبطالة، وسوء حالة الصحة، ونقص التعليم، والتهميش، الخ، أي "حلقة مفرغة أفقية" حقيقية للفقر، على حد وصف المعنيين بالأمر" (E/CN.4/Sub.2/1996/13، الفقرة ١٧٧). كمـــا وصـــف المقرر الخاص أسباب عدم الإشارة إلى الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع لدى جمع البيانات الرسمية، وهي مسألة اعترف بها البنك الدولي واليونيسيف على سبيل المثال.

فهم حقوق الإنسان والفقر من خلال أولئك الذين يعيشون في فقر

٣١- يمكنـــنا لدى تناول مسألة صياغة مبادئ توجيهية محتملة بشأن الفقر و/أو الفقر المدقع أن ننطلق من القاعدة إلى القمة لفهم ووصف ما يلزمنا لمعرفة معنى العيش في فقر. وبعبارة أخرى، يمكن الاستفادة من خبرات الناس الذين يعيشون في فقر لتحديد ظروفهم من حيث حقوق الإنسان. فقد أشارت سيغرون سكوجلي، في ورقتها المقدمة إلى الحلقة الدراسية المعقودة عام ٢٠٠١ إلى أن "الإعلان من خلال إقامة علاقة راسخة بين الإطار المعياري الحالي لحقوق الإنسان والخبرات الـــتي يكتسبها الفقراء من واقع الحياة، من شأنه أن يعطي قيمة إضافية واضحة لصكوك حقوق الإنسان القائمة بالفعل. كما أنه سيوفر، من خلال الإشارة إلى الجوانب المعيارية والتنفيذية، أداة يستفيد منها العاملون في مجال القضاء على الفقر انطلاقاً من مستوى القاعدة وحتى المحافل الدولية الكبرى" (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحة ٧).

التحديات الخاصة لإقامة حوار مع أولئك الذين يعيشون في فقر

٣٢- وردت الإشـــارة أعـــلاه إلى الصعوبات المواجهة في الوصول إلى أشد الفئات فقراً. والقيام بذلك بطريقة تكفل احـــترام كرامة أولئك المعنيين يمثل تحدياً هائلاً. وقد أفضت الخبرات التي اكتسبها أولئك الذين يعملون بصورة وثيقة مع الناس الذين يعيشون في فقر، لدى إعداد الحلقة الدراسية في عام ١٩٩٤ والاجتماعات التي عقدت بينهم وبين الأمين العام

والمفـــوض السامي لحقوق الإنسان على سبيل المثال، إلى فهم أفضل لطريقة للقيام بذلك. والنجاح في إشراك الأشخاص الذين يعيشون في فقر في إعداد وثيقة جديدة يتطلب بالتأكيد جهوداً كبيرة من الجميع لكنه سيؤدي إلى تعزيز الوثيقة.

تدابير حقوق الإنسان لمكافحة الفقر

٣٣- ســـلطت الأعمال التي جرى الاضطلاع بها بشأن النهج القائم على حقوق الإنسان للقضاء على الفقـــر الضوء عـــلى تدابـــير محددة يمكن اتخاذها على المستويين الوطني والدولي. وأكدت الأهمية لاستخدام الآليات الدولية القائمة من خـــلال تركـــيزها على منح مزيد من الاهتمام للقضايا المرتبطة بالفقر. وفضلاً عن ذلك، قدمت توصيات تتعلق بآليات المشاركة ودور الدول والجمهور والجهات الفاعلة الخاصة والشركات عـــبر الوطنيـــة. كما تم التأكيد على الـــحاجة إلى التعـــاون المتعدد الأطراف فيما بين جميع الجهات الفاعلة (انظر E/CN.4/Sub.2/2003/17، الفقرات من ٣٥ إلى ٣٩؛ و E/CN.4/2001/54/Add.1، الفقرات مـــن ٢٤ إلـــى ٢٧؛ HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحتـــان ٩ و١٠).

٣٤- وحـــدد عدد من القضايا الأخرى بأنها ذات صلة خاصة بحقوق الإنسان والقضاء على الفقر. ورُئي أن تحسين وضـــع وحالة المرأة ومنع ممارسة العنف ضد المرأة والقضاء عليه من الأمور الهامة للغاية للقضاء على الفقر. كما رُئي أن تحديد مختلف الفئات الضعيفة وأثر التمييز على الفقر تعتبر أيضاً أموراً أساسية. وبعد التسليم بأن للفقر سماته المميزة الخاصة في كل منطقة من مناطق العالم أوصى بإجراء دراسات إقليمية بشأن الفقر.

جيم – التقدم نحو الأمام

٣٥- درســـت بعناية الطريقة التي يمكن بها التقدم نحو صياغة مسألة من نص يتناول حقوق الإنسان والفقر المدقع في اجتماع بونه، استناداً إلى الجوانب المختلفة لولايات اللجنة الفرعية ونتائج العديد من الاجتماعات والمناقشات التي جرت من قبل بشأن الموضوع.

الولاية

٣٦- لاحظ أعضاء الفريق الذي شاركوا في اجتماع بونه أن ولاية اللجنة الفرعية هي ولاية واسعة ومفصلة وتتطلب اســـتجابة شاملة تتناسب معها. كما ذكر في مقدمة هذه الوثيقة، طلبت اللجنة الفرعية في القرار ١٣/٢٠٠٣ من الخبراء إجـــراء دراسة بشأن الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ القواعد والمعايير القائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان في سياق مكافحة الفقر المدقع، بغية إعداد صك محدد لا يتداخل مع المعاهدات القائمة ويتناول الفقر المدقع وفقاً لاختصاص اللجـــنة - باعتـــباره انـــتهاكاً لكرامة الإنسان ولكافة حقوقه، المدنية منها والسياسية وكذلك الاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية[٩]. وطلبت اللجنة الفرعية كذلك من الخبراء أن ينظروا، على وجه التحديد، في حالات الفقر في مختلف أنحاء العالم، على ضوء القوانين والمعاهدات والعهود الدولية وغير ذلك من الصكوك ذات الصلة، بهدف وضع حد للفقر المدقع والاســـتبعاد الاجتماعي، والنظر في سياسة البنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي وغيره من الهيئات الدولية بغرض مكافحة الفقر المدقع.

٣٧- كما شجعت اللجنة الفرعية الخبراء على اتباع نهج عملي تجاه الفقر المدقع، يقوم على مبدأ قابلية التقاضي في مجال الحقوق، وعلى ضرورة تحديد التزامات وأهداف واضحة للدول تنيط كافة البلدان بمسؤوليات مشتركة في مجال مكافحة الفقر المدقع والحفاظ على كرامة الإنسان. ورجت اللجنة من الخبراء اتباع نهج لمعالجة الفقر المدقع يؤدي إلى تعزيز روابط التضامن وآليات الاندماج في المجتمع بما يمنح أشد الأشخاص فقراً القدرة على التمتع بكامل حقوقهم ويكفل احترام كرامتهم. في ذلك القرار شجعت اللجنة الفرعية أيضاً القيام، بمشاركة مختلف الجهات الفاعلة والسكان المعنيين، بوضع مجموعة مؤشرات لتتبع مسار حالات الفقر المدقع والاحتياجات والتطورات الخاصة بها.

الطريقة

٣٨- طلبت اللجنة الفرعية من الحكومات التعاون معها عن طريق تقديم المعلومات والدعم وطلبت من المنظمات غير الحكومية والأمانة والمنظمات الإقليمية والدولية أن تتعاون معها وأن تزودها بالمعلومات. ووردت في قرار اللجنة الفرعية إشارتان إلى مشاركة الناس الذين يعيشون في فقر (حيث أكد على أن "من الضروري أن تقوم الدول بتعزيز مشاركة أشد الناس فقراً في عملية صنع القرار" ويشير القرار إلى اقتراح الخبير المستقل بعقد اجتماع بين الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع والأشخاص العاملين معهم في مجال تنفيذ السياسات التي قد تكون ذات صلة بمنهجية الفريق.

الوثائق المرجعية ذات الصلة

٣٩- جرى أثناء اجتماع بونه تحديد عدد من الوثائق التي اشتملت فيما يبدو على مختلف الخيارات التي تمخضت عن العملية، بوصفها وثائق مرجعية أساسية لإعداد مشروع نص (انظر أعلاه).

ما هو الشكل الذي ينبغي أن يتخذه مشروع النص؟

٤٠- قرر أعضاء اللجنة الفرعية كنقطة انطلاق أن يكون هدف النص المتعلق بحقوق الإنسان والفقر المدقع هو تمكين أولئك الذين يعملون من أجل مكافحة الفقر؛ أولاً، أولئك الذين يعيشون هم أنفسهم في فقر وفقر مدقع؛ وثانياً أولئك الذين يعملون معهم؛ وثالثاً المنظمات العاملة من أجل القضاء على الفقر. ولذلك رئي أن مثل هذه الوثيقة ينبغي أن تعكس حالة حقوق الإنسان لأولئك الذين يعيشون في فقر وفقر مدقع. فينبغي أن يجد هؤلاء الناس في الوثيقة تعبيراً صادقاً عنهم بينما ينبغي لغير الفقراء، من خلال النص، أن يفهموا وأن يتعلموا من أولئك الذين يعيشون في فقر.

٤١- ورأى المشاركون في اجتماع بونه أنه ينبغي أن يتضمن الجزء الأول من مشروع النص بياناً قوياً يتسم بطابع أخلاقي وقانوني، يطالب بمكافحة الفقر. وينبغي أن يستهدف هذا الجزء الأول مساعدة الأشخاص الذين يعيشون في فقر وجميع الأشخاص الذين يعملون من أجل القضاء على الفقر. وينبغي أن يؤكد أيضاً على مسؤوليات والتزامات الحكومات والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة التابعة للقطاع الخاص فيما يتعلق بالقضاء على الفقر والفقر المدقع (انظر HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/4، الفقرة ٤؛ HR/GVA/POVERTY/2001/BP.1، الفقرتان ٤ و٥). وينبغي أن تعكس الصياغة اللغوية للوثيقة هذا الهدف.

٤٢- وتوخى جزء ثان يتضمن مبادئ للعمل موجهة إلى صناع السياسات وكذلك إلى الأمم المتحدة ولغيرها من المنظمات الحكومية الدولية أو غير الحكومية العاملة في مجال التنمية والتجارة والسياسات الاقتصادية والأمور البيئية (المرجع نفسه). وينبغي إيلاء الاعتبار للسبل التي يمكن بها الجمع بين هذين النوعين من الأهداف في وثيقة واحدة للاستجابة لهما على أنسب وجه.

عملية المشاورة

٤٣- قرر الفريق، خلال اجتماع بونه، أنه سيكون من الضروري إجراء مشاورات مكثفة بشأن العناصر التي يمكن إدراجها في نص محتمل. كي يتسنى الوفاء بولاية اللجنة الفرعية. وستتطلب العملية مساهمات مجموعة عريضة من الجهات الفاعلة، بمن فيها الناس الذين يعيشون في فقر وأولئك الذين يعملون معهم. وستنظم المشاورات من خلال منظومة الأمم المتحدة وسائر المنظمات الدولية وستشارك فيها المنظمات الشعبية والمنظمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان والمقرران الخاصان والأوساط الأكاديمية.

٤٤- وخلال الفترة التي تلت اجتماع بونه مباشرة، قام منسق الفريق، بدعم من الأمانة، بالتشاور مع ممثلي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والتمس منهم إبداء آرائهم بشأن النهج الذي يتبعه الفريق إزاء قيامه بولايته، وبشأن الحاجة إلى نص عن حقوق الإنسان والفقر المدقع وطابع هذا النص. وعلى وجه الإجمال، رأى الأشخاص الذين تمت مشاوراتهم أن من الضروري وضع نص لتعزيز مكافحة الفقر. وبناءً على طلب فريق الخبراء، قدمت الأمانة دعماً إلى منسقها لكي يقوم بإعداد عناصر للمناقشة الأولية لإمكانية وضع نص بشأن حقوق الإنسان والفقر/أو الفقر المدقع (انظر ورقتي عمل المؤتمر ١ و٢).

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

٤٥- على إثر اجتماع بونه، وفي ضوء المشاورات التي أجريت مع الأشخاص الذين يعيشون في فقر ومع مختلف النظراء، يرى فريق الخبراء أن من المهم صياغة نص بشأن تنفيذ قواعد ومعايير حقوق الإنسان القائمة في سياق مكافحة الفقر. ويعتقد فريق الخبراء أن نصاً من هذا القبيل سيكون بمثابة أداة تساعد على تمكين الناس الذين يعيشون في فقر وأولئك الذين يعملون معهم. وينبغي لهذه الوثيقة أن تعكس نهجاً كلياً وكذلك حالة حقوق الإنسان لأولئك الذين يعيشون في فقر وفقر مدقع.

٤٦- ويسلم الخبراء بأنه يلزم دراسة عدد من القضايا المعلقة عن كثب بالتشاور مع مجموعة واسعة من النظراء للتقدم صوب إعداد مشروع ممكن حلها.

٤٧- وقد أفسحت اللجنة واللجنة الفرعية، في قراراتها بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع، المجال لإجراء عملية تشاورية، وطلبت إلى الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الإقليمية والدولية أن تتعاون من أجل تقديم المعلومات والدعم لهذه العملية. وتنفيذ مبدأ المشاركة يتوافق مع النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء الحد من الفقر ويتماشى مع الطريقة التي تشجع على اتباعها بشدة في الوثائق الختامية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود

في كوبـــنهاغن والمؤتمـــر العـــالمي لحقـــوق الإنسان المعقود في فيينا. ورأى الخبراء أنه سيكون من الضروري إجراء مشـــاورات مكـــثفة لمناقشة العناصر التي يمكن إدراجها في مبادئ توجيهية وتنقيح النهج المتبع إزاء هذا الموضوع. ولذلك رأى الخبراء أن من الضروري إقامة حوار متواصل مع الناس الذين يعيشون في فقر والأفراد أو المؤسسات أو المنظمات التي تعمل معهم والمنظمات الدولية المعنية بالقضاء على الفقر والتنمية و/أو حقوق الإنسان ومع المنظمات الشـــعبية والمـــنظمات غـــير الحكومية وكذلك مع هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان والإجراءات الخاصة والأوساط الأكاديمية.

باء – التوصيات

٤٨- ترد فيما يلي التوصيات التي يقترح أن تنظر فيها اللجنة الفرعية:

(أ) إجراء مشاورات واسعة النطاق مع المنظمات الإقليمية والدولية والحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومـــية والمنظمات الشعبية، والأوساط الأكاديمية وغيرها من النظراء المعنيين للنظر في عناصر محتملة لنص يتناول حقوق الإنسان والفقر و/أو الفقر المدقع؛ وينبغي بذل جهود خاصة حتى يتسنى إشراك الناس الذين يعيشون في فقر وفقر مدقع فعلياً في هذه العملية؛

(ب) في ضـــوء المشـــاورات وبغية التوصل إلى توافق في الآراء، توضيح الطريقة التي سيجري بها معالجة القضـــايا المعلقـــة، ألا وهي طبيعة الوثيقة وتعريف الفقر ومسألة التمييز بين الفقر والفقر المدقع، وعدم قابلية جميع حقوق الإنسان للتجزئة مقابل إيلاء الأولوية لبعض الحقوق في سياق القضاء على الفقر أو الحد منه، وإجراء دراسة متأنية لإمكانية اتباع نهج يقوم على كل حق على حدة؛

(ج) تقـــديم تقرير نهائي إلى اللجنة الفرعية في دورتها السابعة والخمسين يتضمن استنتاجات وتوصيات بشـــأن الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية تتناول تنفيذ معايير وقواعد حقوق الإنسان القائمة في سياق مكافحة الفقر المدقع، والتوسع في الإطار المفاهيمي المقدم في الورقة الأولية، بشأن إيجاد حلول للقضايا المعلقة وبخصوص المشاورات الواسعة مع النظراء.

الحواشي

(١) Paulo Sérgio Pinheiro, Yozo Yokota, El-Hadji Guissé and José Bengoa.

(٢) Iulia-Antoanelle Motoc, Asbjorn Eide, Yozo Yokota, El-Hadji Guissé and José Bengoa as coordinator, with Emmanual Decaux and Paulo Sérgio Pinheiro as altemates.

(٣) Lalania Rakotoarisoa, Iulia-Antoanella Motoc, Leila Zerrougui, José Bengoa, Soli Jehangir Sorabjee and Yozo Yokota.

(٤) رسالة من الأمين العام بمناسبة اليوم العالمي للقضاء على الفقر، ٢٠٠٣، نشرة إخبارية SG/SM/8935-OBV/348، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

(٥) انظر www.worldbank.org/poverty.

(٦) *تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٤ : ربط التجارة الدولية والحد من الفقر*، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.04.II.D.27.

(٧) انظر www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/docs/ConfDocs/JDWShangaiClosing.pdf.

(٨) يمكن القيام بالكثير بغية احترام حقوق الإنسان للفقراء، دون صدور أحكام مباشرة بشأنهم، ولكن بالأحرى من خلال إجراء دراسة دقيقة للعناصر الأخرى التي تؤثر عليهم في المجتمع أو من خلال تعديل القواعد التنظيمية. وغني عن البيان أن الاستثمار من حيث الإنفاق النقدي قد يكون في حالات كثيرة ضرورياً للناس الذين يحوزون موارد مادية قليلة للغاية. وبناء المدارس وتقديم الرعاية الصحية الأساسية يقتضي نفقات مالية. لكن الخبرات تبين أن الناس الذين يعيشون في فقر يجدون أنفسهم في واقع معقد محفوف بانتهاكات حقوق الإنسان، وهي انتهاكات تعني ضمناً، ما لم يتم التصدي لها مباشرة، أنه حتى في حالة بناء المستشفيات والمدارس، فإن أولئك الناس لن يكون بإمكانهم الاستفادة من هذه المرافق الجديدة. فنموذج `النض الترولي` لا يصلح". HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2، الصفحة ٦.

(٩) طلبت اللجنة الفرعية في قرارها ٨/٢٠٠١، من فريق الخبراء أن "يقدم استنتاجات وتوصيات للمساهمة في العمل بشأن مشروع إعلان عن الفقر المدقع وحقوق الإنسان ومبادرات دولية وإقليمية أخرى".

Annex

WOMEN, THE JUSTICE SYSTEM AND POVERTY: THE INTERNATIONAL EXPERTS MEETING (PUNE, INDIA, 26-30 January 2004)

1. The International Experts Meeting on Women and Justice was held in Pune, India from 26 to 30 January 2004. The meeting was sponsored by the Asian Women's Fund and hosted by the Nav Maharashtra Community Foundation in Pune.[a] Six members of the Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights - Ms. Lalania Rakotoarisoa, Ms. Iulia-Antoanella Motoc, Ms. Leila Zerrougui, Mr. José Bengoa, Mr. Soli Jehangir Sorabjee and Mr. Yozo Yokota - took part. The agenda of the meeting enabled Sub-Commission members from Africa, Asia, Europe and Latin America to consider closely, along with experts from India and Asia and women living in poverty and those accompanying them, several aspects of the human rights of women and poverty and extreme poverty.[b] The agenda covered the draft guidelines on women and justice, presentations and discussions on women and poverty, and the need to develop guiding principles on human rights and extreme poverty within the framework of the ad hoc group's mandate.

Draft guidelines on women and justice

2. Draft guidelines on women and justice reflecting the concerns of women about their access to justice and treatment within the justice system were discussed based on contributions made by NGOs and individuals at three previous meetings. The guidelines thus dealt with a wide range of issues including: the principal of equal access to justice, influences affecting justice, women as victims/survivors of violence (rape, trafficking, domestic violence, honour killings, harmful practices), family law, foreign women workers, protective custody of women, women as accused, conditions of detention, and implementation and follow-up. Throughout the draft, the impact of poverty on the access of women to justice and the denial of justice to women as a cause of poverty were of central concern. The discussions highlighted the many concrete steps that must be taken to ensure equal and effective access by women, including women living in poverty, to justice. It was also clear that access to justice and equal protection of the law for women could be a major contribution to eliminating poverty and extreme poverty. The final version of the guidelines will be widely distributed, including to the Sub-Commission and other relevant United Nations bodies.[c]

Women and poverty

3. The meeting discussed the issue of women and poverty on the basis of a number of papers analysing different aspects of women and poverty, the efforts of women to overcome poverty in developed, transitional and developing countries, and those living in extreme poverty and the need to develop partnerships with them.[d] In connection with this item, a project initiated by the Pune Municipal Corporation (see below) that provides support to women in slum areas in fighting poverty, was described, as was a project of an association of architects (Shelter Associates) that assists the poor in gaining access to housing. Further, a number of local NGOs described their activities in the area of women and the fight against poverty. Subsequently, a visit to one project supported by the Municipality and to a housing project sponsored by Shelter Associates took place.

4. The information provided during the meeting made it clear that social and cultural practices had had a marked impact on the poverty of women. In many situations women were less educated and in fact many were still illiterate. Girls drop out of school earlier or simply did not go to school because the schools were located far from their places of residence. Girls who do attend school are thought to be at risk. Early marriage and concubinage are considered to be solutions for protecting girls against possible abuse and attacks on their virginity. In terms of employment, companies employed young women under

unfavourable conditions, e.g. work schedules included restricted time for rest room visits. Women's contribution to national political life was low and this made responding to the needs of poor women more difficult.

5. Women remained segregated in low-paying, low-status jobs and often did not enjoy the same level of health and nutrition as men. Yet most of the poverty alleviation programmes focused on a household as unit of assessment, which meant that no special programmes for poor women were established. Although there had been attempts to remove impediments to women's opportunity to work and own property, the disadvantaged status of women had not been adequately addressed. Those disadvantages were intrinsically woven into the structure and fabric of the society, where more positive measures were needed. Gender segregation started in the home and school and has perpetuated throughout a women's life. Violence against women was also directly related to poverty. Violence against women took a variety of forms - dowry-related offences, domestic violence, etc. Finally, domestic violence was a fact, but it was often a taboo subject unless a woman was prepared to accept an impending divorce.

6. Women also suffered the double burden of both paid and unpaid labour (as principal caregiver at home and domestic work). The latter was considered unproductive work and not recognized in the labour market. Therefore, women had less time for training or for overtime at the workplace and missed out on advancement opportunities. That double burden must be recognized and benefits given to support women in discharging both types of work.

7. Women living in extreme poverty and exclusion often lacked legal identity documents and thus were not even recognized by the law since their very existence was not recorded. People living in poverty experienced many forms of discrimination and had multiple and bad encounters with the law. Their distrust of law enforcement and government agencies meant they would not easily turn to them for assistance. The legacy of extreme poverty perpetuated denial of human dignity. Poverty reduced a person's dignity and subjected her to insecurities, which resulted in the absence or denial of fundamental human rights. Sometimes mothers resorted to extreme measures like begging to earn sufficient amounts for school fees. In cities, it was important to study the pull factors that drew the poor to the cities in search of work, but instead they ended up living in slums or on the streets.

Acting against poverty: the women's perspective

8. Overcoming women's subordinate status inside and outside the home was largely dependent on her ability to generate income and own property. Whenever women had access to finances, either through the microcredit programmes or other forms of enhancement of their financial capacities, violence against them was found to have reduced and they were even accorded a degree of respect and immunity from abuse. However, it was noted that employment guarantee schemes, while creating employment opportunities for women, could also result in allowing men to neglect their responsibilities.

9. Governments in several countries had developed plans to combat poverty whereby the benefits of programmes was required to accrue more and more to the poor. Women were worst affected by poverty, yet they coped with it the best and therefore they required maximum support. Most poverty alleviation programmes were gender neutral but with increasing awareness and international attention, women's policies and programmes were being introduced by both NGOs and Governments.

10. Governments had adopted national polices to promote women which granted priority to economic development and the fight against feminization of poverty. Different programmes looked at specific marginalized groups which were most vulnerable: urban poor were given support by providing low-cost housing, education, training and other facilities; reserved seats in local political bodies and decision-making bodies encouraged women's empowerment; the private sector also helped, e.g. with primary

education and health. But most effective change was brought about by women's collectives. Self-help groups had proved necessary in creating more effective programmes. The success of those programmes required that trust be built up between the people and government authorities, which was often not the case. Access to justice was essential. A programme in one country of free legal aid that had proved effective was described.

11. It was emphasized that programmes aimed at poverty alleviation must involve the extremely poor as participants to ensure that the programmes were relevant to them. Those programmes should be seen as partnerships in capacity-building, understanding one's rights, taking on responsibilities, etc. It was also important to provide ongoing training. The European Court of Justice had issued some good decisions on the issue of poverty and the affirmative action permitted to address it.

12. The need to develop a working definition of poverty and to distinguish between poverty and extreme poverty was underlined, extreme poverty being understood as a situation of deprivation of human rights, including dignity, reflected through contemporary forms of slavery and vice versa. There are legal, social and economic considerations involved in the definitions of poverty: women divorced and without support or shelter and with children are literally on the street and are seen begging with their children; women widowed by terrorism were without any support. There was also a need to define poverty in a legal framework.

13. There was no uniform standard of poverty and want. Different women experienced different degrees of poverty. Some might suffer from abject poverty and want while others might suffer from different connotation of poverty - cultural, political and economic. There were levels of poverty and each level had different requirements for combating it. The issue of poverty could not be addressed in isolation since many factors influenced poverty and the empowerment of women. Many related topics, like land reform, education, etc. needed to be addressed to alleviate poverty and develop opportunities for the poor. It was important to study the impact of culture on poverty and in particular women and poverty. It was recognized that women living in poverty and those working with them had a deep understanding of poverty, its causes, and what steps and methods were necessary to eliminate it. The knowledge and experience of women living in poverty were essential in designing anti-poverty programmes that took into consideration the specific characteristics of each situation.

Study visits

14. The study visits showed how women's groups that began as savings associations could raise the social status of women, enable them to conduct business with local government and extend their activities to income generation, cultural activities, and health and neighbourhood improvement. The visit to the housing development project showed that early consultation with the potential owners of the apartments enabled them to be designed to better respond to the needs of the future users and make better use of the limited resources in land and money available. This contrasted with other apartments visited which were not designed in consultation with the future users. The following is a summary of one project visited.

Urban anti-poverty initiative

15. The Pune (India) Urban Community Development (UCD) programme is a government initiative targeting selected communities to alleviate poverty. The programme supports the establishment of women (only)-centred neighbourhood groups (NHG) in all targeted urban slums, each consisting of 50 members. Since the members come from the same community, the programme fosters close links, attachments and intimate knowledge about each family. In general, identification and recommendations for any government grants need to be confirmed by the president of a local NHG. One fifth of slum dwellers in the city of Pune are covered under this scheme.

16. The women meet every week. Various training programmes and vocational training courses in different disciplines are provided under this programme. Products manufactured in these groups may be placed with the UCD central marketing outlet. The NHG is empowered to solve their local problems without actually approaching local authorities. Women in the communities start saving money within the groups. They also help each other by lending each other money, in particular in times of crisis/emergency, thus changing their roles from mere recipients to donors or support givers.

17. During a visit to one slum area, the Sub-Commission members met with over 100 women of the Neighbourhood Group. Several women related their experiences as a result of the project as follows. They said that they were now working and earning income through different activities. Sometimes women came together and, in groups of two or three, undertook income-generating activities like operating a canteen (generating at least Rs 50 each day per woman), a patchwork quilting group (the groups buy cloth remnants from nearby tailors; each piece, taking 15 days to complete, could sell for up to Rs 500), spice packaging, bag-making, etc. Sometimes these small groups would take orders from retailers (e.g. making jewellery pouches).

18. The women started savings groups and appointed treasurers amongst themselves. They opened saving accounts in the bank. The women collectively opposed the consumption of illicit liquor by their spouses. The women now know each family and help each other. Previously, they did not even know the names of the other residents. The women were able to negotiate with the authorities themselves instead of going through intermediaries to obtain electricity connection, etc. and they knew their rights. They now had the courage to leave their homes because they were literate and could read the bus numbers and road names, etc. They helped convince men in other families to allow other women to join their group because it would generate income for the families. They did not have to wait for their husbands to return with the daily wage, but could buy and prepare food from the money they had either earned or saved. On the whole, the women felt that the programme had empowered them and although there were many other challenges, they were happier.

Notes

[a] The Asian Women's Fund, which organized and provided the financial support for the meeting, was established in 1995 with the support of the Government of Japan to extend atonement and support to those who suffered as "wartime comfort women" during the Second World War and to address contemporary issues which affront the dignity and rights of women. The Nav Maharashtra Community Foundation provides assistance to those working with urban and rural poverty in the State of Maharashtra.

[b] The participants in the meeting were: Dr. Nirmala Pandit, Managing Trustee of the Nav Maharashtra Community Foundation; Mr. Persida V. Reuda-Acosta, Chief Public Attorney (Public Defender) of the Philippines; Ms. Burnad Fathima Natesan, Women Training Centre, Tamil Nadu, India; Ms. Mangala Daithankar, Nav Maharashtra Community Foundation; Ms. Zarizana Abdul Aziz, Attorney, Penang, Malaysia; Ms. Marie-Claire Droz, Asian Representative of ATD Fourth World, Bangkok, Thailand; Mr. Ashok Kalamkar, Joint Municipal Commissioner, Pune Municipal Corporation; Ms. Pratima Joshi, Shelter Associates, Pune; Ms. Mizuho Matsuda, Asian Women's Fund (Tokyo). In addition, Thomas McCarthy a consultant (Switzerland) took part.

[c] For more information on the draft guidelines on women and justice, contact the Asian Women's Fund, 2-7-6 Kudan Minami, Chiyodaku, Tokyo 102-0074 Japan, tel: 813 3514 4071 Fax: 813 3514 4072 e-mail: matsuda@awf.or.jp.

[d] These papers may be requested from the Asian Women's Fund.

– – – – –