الأمم المتحدة

A/64/133

الجمعية العامة

Distr.: General
13 July 2009
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والستون

البند ٥٨ من القائمة الأولية*

القضاء على الفقر وقضايا إنمائية أخرى

التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر

تقرير الأمين العام

موجز

أُعد هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٦٣/١٤٢ بشأن التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر. ويلخص التقرير النهج الناشئ الذي يهدف إلى التمكين القانوني للفقراء؛ ويلقي الضوء على نطاقه التنفيذي ويركز على التمكين القانوني للفقراء؛ ويلخص التجارب الوطنية والإقليمية ودور هيئات منظومة الأمم المتحدة المختلفة في تعزيز تمكين الفقراء؛ كما يتناول التحديات والدروس المستفادة.

* A/64/50.

310709 310709 09-40205 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

مقدمة ٣

أولا – الإطار الدولي لحقوق الإنسان والتمكين القانوني للفقراء. ٤

ثانيا – التمكين القانوني للفقراء: الإطار التنفيذي ٩

ثالثا – الأمم المتحدة والتمكين القانوني للفقراء: التجارب الوطنية والإقليمية. ١٣

رابعا – التحديات والدروس المستفادة وسبل المضي قدما ٢٢

مقدمة

١ - أحاطت الجمعية العامة علما في قرارها ١٤٢/٦٣ بالتقرير النهائي للجنة التمكين القانوني للفقراء المعنون ''تسخير القانون لصالح الجميع''[(١)] وأكدت أهمية تبادل أفضل الممارسات الوطنية في مجال التمكين القانوني للفقراء. وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة تقريرا عن التمكين القانوني للفقراء مع مراعاة التجارب الوطنية في هذا الصدد.

٢ - في العديد من البلدان النامية لا توفر القوانين والمؤسسات والسياسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية تكافؤ الفرص ولا الحماية لقطاع كبير من السكان، معظمهم من الفقراء، والأقليات، والنساء، وغيرهم من الجماعات المهمشة. بل تترع بعض القوانين والمؤسسات، بدلا من تعزيز النمو الشامل العادل، إلى فرض الحواجز والتحيز ضد الفقراء. وحتى حيثما توجد قوانين لحماية حقوق الفقراء والمحافظة عليها، يكون حصولهم عليها غالبا غامضا ومرهقا ومكلفا. وفي العديد من البلدان النامية، تحكم القواعد والممارسات والمؤسسات غير الرسمية الحياة اليومية للفقراء. ويكون على الفقير أن يقلق على حالة الحي الفقير الذي يعيش فيه أو الرشاوى التي يتعين عليه أن يدفعها مقابل خدمات عامة غير كافية يحق له الحصول عليها مجانا. وفي ظل نظام لا يُقم وزنا له، يواصل الفقير حياته عن طريق المزاوجة بين الممارسات التقليدية والابتكار وخلق هياكل غير رسمية يمكن أن تصبح في بعض الأحيان أكثر فعالية من مثيلتها الرسمية. بيد أن القوانين والممارسات التقليدية تنطوي أيضا، في العديد من الأماكن، على تمييز ضد النساء والشبان الذين يواجهون مبررات عديدة ومتداخلة لاستبعادهم.

٣ - ويمكن فهم التمكين القانوني للفقراء بأنه عملية للتغيير المنهجي تجري من خلالها حماية الفقراء وتمكينهم من استخدام القوانين للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم بوصفهم مواطنين وعناصر اقتصادية فاعلة. فهو وسيلة لتحقيق غاية لكنه أيضا غاية في حد ذاته. وتعزيز سيادة القانون إسهام مهم في التمكين القانوني للفقراء. ومع أنه ليس بديلا عن أنشطة إنمائية هامة أخرى، فهو يمكن أن يصبح شرطا ضروريا لخلق مناخ يمكِّن من توفير سبل مستدامة للمعيشة والقضاء على الفقر.

٤ - ويضرب التمكين القانوني بجذوره في إطار نهج إنمائي يراعي حقوق الإنسان، ويقر بأن الفقر ينتج عن عدم التمكين والاستبعاد والتمييز. ومن ثم فإن التمكين القانوني يعزز

(١) http://www.undp.org/legalempowerment/report/Making-the-Law-Work-for-Everyone.pdf.

التنمية بتمكين الأفراد والجماعات وتعزيز أصواتهم، وهو يبدأ بالقواعد الشعبية وينبع من داخلها. ويقر أيضا بأن كل فرد يجب أن يصل إلى العدالة، بما في ذلك الإجراءات القانونية الواجبة، وسبل الإنصاف، وبوجوب اتخاذ إجراء للقضاء على التمييز. ويعزز التمكين القانوني نهجا للتنمية يقوم على المشاركة ويقر أيضا بأهمية إشراك المجتمع المدني ومنظمات المجتمعات المحلية لكفالة الهوية والصوت للفقراء والمهمشين. ويمكن لمثل هذا النهج أن يعزز الحوكمة الديمقراطية والمساءلة، التي يمكن أن تؤدي من جهتها دورا حيويا في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية.

٥ - ويسعى التمكين القانوني للفقراء إلى إرساء سيادة القانون وكفالة الاحتكام على نحو متساو وعادل إلى العدالة وهو يعالج الأسباب الجذرية للاستبعاد والتهميش والفقر. ومن شأن تأمين سُبُل المعيشة والمأوى والحيازة والعقود أن يمكِّن الفقراء ويجعل في استطاعتهم الدفاع عن أنفسهم في حال وقوع أي انتهاكات لحقوقهم. وللتمكين القانوني، في هذا الصدد، بُعد وقائي وعلاجي. فهو لا يقتصر على توفير سُبُل الانتصاف القانونية ويؤدي إلى فرص اقتصادية أفضل للفقراء.

٦ - وبالتركيز على تأمين سبل المعيشة، بوسع التمكين القانوني أن يحقق بفعالية ''التحرر من الفاقة'' و ''التحرر من الخوف''. وعندما تحترم الجماعات والمجتمعات القانون والتقاليد، يمكن كفالة الحماية للجميع، والحيلولة دون إساءة استخدام السلطة والتحيز والتمييز والحماية من كل ذلك، وكلها أمور تشكل غالبا الأسباب الجذرية وراء أي قلاقل اجتماعية أو عنف أو نزاع. ويمثل النظام القانوني العادل والفعال شرطا مسبقا أيضا لديمقراطية تعمل بكفاءة وتقوم على المشاركة، يتم فيها تمكين الفقراء وإتاحة التدابير القانونية لتسوية النزاعات سلميا.

أولاً - الإطار الدولي لحقوق الإنسان والتمكين القانوني للفقراء

٧ - يعد الفقر من أخطر التحديات التي تواجه حقوق الإنسان في العالم. فهو يتجسد في صورة أشكال متداخلة من الحرمان يعضد بعضها بعضا، ويرتبط بالوصمة والتمييز وعدم الأمان والاستبعاد الاجتماعي. ولا يقتصر الفقر ببساطة على كونه نقصاً في السلع المادية والفرص المتاحة مثل التوظيف وملكية الأصول المنتجة والمدخرات. لكنه يتمثل أيضاً في نقص الأصول غير المادية والخيرات الاجتماعية، التي من قبيل الهوية القانونية، والصحة الجيدة، والسلامة الجسدية، والتحرر من الخوف، ومن العنف، والقدرة التنظيمية، والقدرة على ممارسة التأثير السياسي، والقدرة على المطالبة بالحقوق، والعيش باحترام وكرامة. والفقراء ليسوا جماعة متجانسة؛ حيث تتفاوت أوجه التهميش والتحديات التي تواجههم. ويُعنى النهج

الإنمائي الذي يراعي حقوق الإنسان في الأساس بالتمكين، عن قناعة بأن الفقر ينتج عن عدم التمكين وأشكال استبعاد متعددة.

٨ - وتتسم الجماعات التي تعاني من الفقر كلها تقريبا بأنها لا تستطيع الوصول، على قدم المساواة، إلى مؤسسات الدولة وخدماتها التي تحمي حقوق الإنسان وتعززها - وذلك في حالة وجود مثل هذه المؤسسات أصلاً. وتكون في الغالب أيضاً غير قادرة على التعبير بالقدر الكافي عن احتياجاتها، وطلب الإنصاف من أي مظالم، والمشاركة في الحياة العامة، والتأثير على السياسات التي تشكل في النهاية حياة أفرادها. ولا يقتصر الأشخاص الذين يتعرضون للاستبعاد على هذا النحو إلى الحماية والحقوق التي يكفلها القانون فحسب، بل إن أي موارد قد تتوافر لهم لا تحظى بالحماية والدعم على نحو سليم بسبب الآثار التراكمية للاستبعاد والتمييز. ومما لا شك فيه أن العوائق التي تحول دون الاحتكام إلى القانون تؤدي إلى تفاقم الفقر والاستبعاد. ومن ثم، يمكن النظر إلى الفقر بوصفه سبباً ونتيجة للاستبعاد من سيادة القانون.

٩ - والتمكين القانوني للأشخاص والجماعات الفقيرة يمكن أن يوفِّر الأدوات القانونية اللازمة للحماية المسبقة من آثار تغير المناخ، التي من قبيل موجات الجفاف، وإزالة الغابات، والتصحر، وارتفاع مستوى سطح البحر، والفيضانات. وفي الوقت نفسه يتيح التمكين القانوني للفقراء نيل فرص جديدة لتمويل مشاريع تتعلق بالمناخ مثل أسواق الكربون. ويشكل تأمين الحقوق المتعلقة بالأراضي، على سبيل المثال، أمراً حيوياً لكفالة قيام الجماعات الزراعية الفقيرة بجذب فرص تمويل الكربون من أجل إصلاح الغابات والمروج والأراضي الزراعية. ومنح الفقراء حقوقاً تتعلق بالأراضي وتكافؤ فرص حصولهم على الأراضي سيؤديان إلى نتيجة ثلاثية الأبعاد، ألا وهي: زيادة تأمين سُبُل المعيشة، وتحفيز التنمية الاقتصادية، والحد من تركيز غازات الدفيئة. ومن ثم، يمكن أن يسهم التمكين القانوني للفقراء في الحد من الفقر على نحو مستدام وفي تنمية تتسم بالمرونة فيما يتعلق بالمناخ.

١٠ - ومن ناحية حقوق الإنسان، يشكل التمكين القانوني أمرا حيويا سواء كهدف أو كنتيجة للتنمية، يتمتع الأفراد جميعاً بموجبه - بوصفهم أصحاب حق - بالقدرة على المطالبة بحقوقهم وممارستها. ولأن التمتع بحقوق الإنسان يشمل أيضاً تفاعلاً بين المطالبة بالاستحقاقات وما يتصل بها من واجبات، يهدف البعد المتعلق بحقوق الإنسان في التنمية أيضاً إلى تنمية قدرة الأطراف الفاعلة، سواء كانوا دولاً أو غير دول، بوصفها جهات مسؤولة عن الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في العقد الاجتماعي.

١١ - وهذه الرابطة الأساسية بين حقوق الإنسان والتنمية، الواردة في ميثاق الأمم المتحدة والتي أعادت الدول الأعضاء التأكيد عليها في إعلان الألفية لعام ٢٠٠٠ وفي نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ ونتائج المؤتمرات الدولية الأخرى، من صميم النهج المؤدي إلى التمكين القانوني للفقراء الذي بدأ في الظهور داخل المجتمع الدولي.

١٢ - ويعترف التقرير النهائي للجنة التمكين القانوني للفقراء[١] اعترافاً كاملاً بأن مفهوم التمكين القانوني يمتد بجذوره إلى المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان التي وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ - وما تلاه من اتفاقيات عالمية وإقليمية لحقوق الإنسان الدولية - بدءا بالمادة ١ في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، التي تقول ''يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق''. وتتطلب هذه المعايير الدولية لحقوق الإنسان أن تكون الحقوق الأساسية لكل شخص وأصوله وسبل معيشته مصونة ومحمية على نحو فعَّال بالقانون. ويوضح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن حقوق الإنسان كلٌ لا يتجزأ ومترابطة، وأنه ينبغي إيلاء الأهمية نفسها لكل حق على حدة.

آليات حقوق الإنسان لدعم تمكين الفقراء

١٣ - يشكل الإطار الدولي لحقوق الإنسان أساساً شاملاً للتمكين القانوني للفقراء. ويجري باستمرار تعزيز القواعد والمعايير الدولية ذات الصلة التي تدعم التمكين القانوني للفقراء وتطويرها. وسواء في سياق الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان أو الإجراءات الخاصة التي يتخذها مجلس حقوق الإنسان، فضلاً عن المحفل الاجتماعي لمجلس حقوق الإنسان، بُذل جهد هام بشأن المسائل المتعلقة بالتمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر، بما في ذلك المساواة في حق الاحتكام إلى القضاء.

١٤ - وأكد المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، في تقريره لعام ٢٠٠٨ المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، على أهمية برامج المعونة القانونية المجانية، التي تكون عادة المساعدة القانونية الوحيدة المتاحة لقطاعات كبيرة من السكان، كما شدد على الحاجة إلى دعم عمل المنظمات غير الحكومية ونقابات المحامين، ومبادراتهم الرامية إلى إقامة العدل في مناطق وفئات اجتماعية كانت مهمشة طوال الوقت. وأشار المقرر الخاص إلى وجود عوائق خطيرة تحول دون احتكام الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع إلى القضاء، كما اعترف بأن لا شيء يعبّر عن كون حقوق الإنسان كلاً لا يتجزأ وعن ترابطها أفضل من الفقر المدقع، لأن أي شخص يعاني من الفقر المدقع تتأثر حياته سلباً في جميع مناحيها[٢]''.

(٢) A/HRC/8/4, para. 26 - نظر المقرر الخاص في هذه المسألة بصفته السابقة كمقرر خاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

التمكين القانوني للفقراء مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والأطفال

١٥ - على الرغم من الاعتراف العالمي بمبدأ المساواة، وتقديم الدعم له، لا تزال المرأة والطفلة تواجهان تحديات تحول دون تمتعهما التام بحقوق الإنسان الخاصة بهما. ولا يزال قائما التمييز وأوجه التفاوت في حصول المرأة على الأراضي، والملكية، وسوق العمل، والميراث، التي تنشأ غالبا، عن نظم الملكية القانونية والعرفية التي تحرم المرأة من الميراث.

١٦ - والصلة بين تمكين المرأة والقضاء على الفقر تشمل، بصفة خاصة، الجوانب التالية: (أ) مساواة المرأة بحكم القانون، والقضاء على التمييز ضدها، الذي يشمل استمرار وجود أحكام قانونية تمييزية علنا في كل من النظام القانوني الوضعي والنظام القانوني العرفي؛ (ب) معرفة المرأة بحقوقها وقدرتها على المطالبة بها، بما في ذلك محو الأمية القانونية؛ (ج) وسائل الانتصاف واللجوء إلى العدالة وسبل الانتصاف، بما في ذلك سبل الانتصاف الدولية. وهذه الجوانب مفصلة في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وفي أعمال اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة.

١٧ - وتقضي الاتفاقية (المادة ٢) بأن تنتهج الدول الأطراف، بكل الوسائل المناسبة ودونما إبطاء، سياسة تستهدف القضاء على التمييز ضد المرأة، وبأن تضمن الدول، من خلال القانون والوسائل المناسبة الأخرى، كفالة التحقيق الفعلي لمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة (المادة ٢ (أ)). وتتصل بالتمكين القانوني للفقراء المواد التي تتناول العمل (المادة ١١)، والحياة الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك الاستحقاقات العائلية والقروض المصرفية والرهون العقارية وغيرها من أشكال الائتمان المالي (المادة ١٣)، وحالة المرأة الريفية بما في ذلك الحصول على الائتمانات والقروض الزراعية، والمساواة في المعاملة في مشاريع إصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي، وكذلك في مشاريع التوطين الريفي (المادة ١٤)؛ والمساواة مع الرجل أمام القانون، وتمتع المرأة بأهلية قانونية مماثلة للأهلية التي يتمتع بها الرجل، بما في ذلك إبرام العقود وإدارة الممتلكات (المادة ١٥)، والمساواة في الزواج والعلاقات الأسرية (المادة ١٦) .

١٨ - وتقر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بأن الحق في التملك وإدارة الممتلكات والتمتع بها والتصرف فيها، هو في صلب حق المرأة في التمتع بالاستقلال المالي، الذي يشكل في كثير من البلدان، أمرا حاسما بالنسبة لقدرة المرأة على كسب العيش. وترى

اللجنة نفسها أن أية قوانين تمنح للرجال نصيبا من الممتلكات أو الميراث أكبر من نصيب المرأة تحد بشدة من قدرتها على الإنفاق على نفسها أو على من تعول[٣].

١٩ - كما لاحظ منهاج عمل بيجين (الفقرة ٥١) والوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية الثالثة والعشرين للجمعية العامة المعقودة في عام ٢٠٠٠ (الفقرة ٨) أن فقر المرأة يتصل مباشرة بعدم توافر إمكانية الحصول على الموارد الاقتصادية، بما في ذلك الائتمان وملكية الأراضي والميراث. ويركز المنهاج على المساواة في الحقوق بين المرأة والرجل، وضرورة إعادة النظر في القوانين والممارسات الإدارية لضمان مساواة المرأة في الحقوق وحصولها على الموارد الاقتصادية. ولتحقيق هذه الغاية، يدعو المنهاج (الفقرتان ٥٨ (ع) و ٦١) إلى تقديم الخدمات القانونية مجانا أو بتكلفة منخفضة، بما في ذلك محو الأمية القانونية، ولا سيما الخدمات المعدة بهدف الوصول إلى النساء اللواتي يعشن في فقر.

٢٠ - أما شعبة النهوض بالمرأة في الأمانة العامة للأمم المتحدة، فتبرز بانتظام، في عملها التحليلي ودعمها لعمل الدول الأعضاء المعياري والمتعلق بصنع السياسات، دور التمكين القانوني للمرأة في الجهود الرامية إلى التصدي للفقر، بما في ذلك إلغاء القوانين التمييزية، وتعزيز محو الأمية القانونية للمرأة، وإمكانية حصول المرأة على سبل الانتصاف. وقد أبرزت الشعبة الروابط بين التمكين القانوني للمرأة والقضاء على الفقر في تقرير عن دور المرأة في التنمية (A/62/187، الفقرة ٥). ويشير التقرير إلى أن المرأة عرضة للوقوع في براثن الفقر بسبب عدد من العوامل، منها: عدم المساواة في فرص الحصول على الموارد المنتجة؛ والتفاوت في توزيع الموارد داخل الأسرة؛ وشدد التقرير على ضرورة تمتع المرأة بالمساواة في سوق العمل والحصول على الموارد الاقتصادية والتحكم بها. وستتناول الدراسة الاستقصائية العالمية لعام ٢٠٠٩، المتعلقة بدور المرأة في التنمية، تحكم المرأة بالموارد الاقتصادية وإمكانية حصولها على الموارد المالية، بما في ذلك التمويل البالغ الصغر، ضمن الإطار العام لتمكين المرأة اقتصاديا.

٢١ - وسلطت الشعبة أيضا الضوء على ما يمكن أن يخلفه عدم المساواة بين الجنسين في القانون العرفي والتشريعات العرفية، على سبيل المثال، من تأثير على التفاوت في توزيع المسؤوليات بين المرأة والرجل. فالقوانين التي لا تمنح المرأة والرجل الحقوق نفسها في الزواج والعلاقات الأسرية، والطلاق، والحصول على الملكية تسهم في تبعية المرأة اقتصاديا للرجل والحد من فرص حصولها على الموارد. وتبين للشعبة أيضا أن الكثير من النساء، نظرا

(٣) التوصية العامة للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة رقم ٢١، المتعلقة بالمساواة في الزواج والعلاقات الأسرية، الفقرتان ٢٦ و ٣٥.

لتركزهن في العمل في القطاع غير الرسمي، لا يتمتعن بالحقوق الأساسية، وغير مؤهلات للحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي، وهي الاستحقاقات التي تساعد على تمييز العمل الكريم من غيره[٤]. فنوعية عمل المرأة تؤثر على مدى ما تحصل عليه من استحقاقات. وأما حصولهن على المعاشات التقاعدية اللائقة فقد يعوقه انخفاض الأجور وقصر المدد التي تقضيها النساء في العمل بسبب الانقطاعات المتصلة بتقديم الرعاية.

٢٢ - وشرعت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، في إطار جهودها المتواصلة لتحقيق ولايتها الخاصة لدعم اتفاقية حقوق الطفل، في 'مبادرة الإصلاح التشريعي'، الرامية إلى التأثير على إنشاء الأطر القانونية التي تعزز المساواة بين الجنسين، وتؤدي إلى تغييرات حقيقية وإيجابية بالنسبة للأطفال على الصعيد الوطني. والإصلاح القانوني فيما يتعلق بحقوق الطفل ضروري لأنه يمكن أن يساعد على ترسيخ الحصول على استحقاقات يمكن أن تساهم في الحد من فقر الأطفال والتمييز الاقتصادي ضد النساء، وتحسين الظروف المعيشية للأطفال، وحماية الأطفال من الاستغلال التجاري، وتعزيز توفير شبكات الضمان الاجتماعي والأمان الفعالة للفقراء.

ثانيا - التمكين القانوني للفقراء: الإطار التنفيذي

٢٣ - توفر صكوك حقوق الإنسان المتفق عليها عالميا والعمل الجاري للهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان والتوصيات الصادرة عنها الأساس المعياري للتمكين القانوني للفقراء كما ورد في الفرع الأول، كما توفر الأسس اللازمة لإنشاء إطار عملي وتنفيذي لمعالجة أوجه الضعف لدى الفقراء والتمكين القانوني لهم. وقد ساهمت اللجنة المعنية بالتمكين القانوني للفقراء في وضع الإطار بتحديد ثلاثة مجالات للتمكين وما يتصل بها من حقوق أساسية لمعيشة الفقراء، وهي: حقوق الملكية وحقوق العمل، والحق في مباشرة العمل الحر والأعمال التجارية[٥]. وترتكز هذه الحقوق على إمكانية اللجوء إلى العدالة بوصفها عنصرا من عناصر سيادة القانون، وتهيئة الإطار الأساسي والمؤاتي الذي لا يمكن بدونه تحقيق أي حق من الحقوق. والشروط الأساسية الأربعة للتمكين القانوني للفقراء هي: الهوية، والمعلومات، والصوت المسموع، والتنظيم.

---

(٤) E/CN.6/2009/2، الفقرة ٣٦.

(٥) تنص المادة ٢٣-١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في العمل، وكذلك على الحق في حرية اختيار نوع العمل، التي تشمل بصفة عامة الحق في العمل الحر، بما في ذلك الحق في إدارة الأعمال التجارية.

إمكانية اللجوء إلى العدالة

٢٤ - يمكن أن يؤدي النظام القانوني دورا هاما في دعم القضاء على الفقر بمنح الفقراء إمكانية الحصول على المزيج المناسب من الحقوق وسبل الانتصاف. بيد أن القوانين التي تميز ضد حقوق الفقراء ومعيشتهم، أو تتجاهلها، يمكن أن تشكل عقبات كأداء تحول دون القضاء على الفقر. وفي هذه السياقات، يمكن أن توفر الإصلاحات في قطاع القانون والعدالة الأساس للحماية والحوافز اللازمة لتمكين الفقراء من تحقيق القيمة الكاملة لرأسمالهم البشري والمادي. ومع ذلك، لا يكفي إصلاح القانون على الورق، في كثير من الأحيان، لتغيير واقع الحياة. ويحتاج الفقراء أيضا إلى نظام قانوني وقضائي يسهل الوصول إليه وبإمكانه أن يجعل استحقاقاتهم القانونية حقيقية وقابلة للتطبيق وذات مغزى. ومع الاعتراف بالأهمية الأساسية للوصول إلى العدالة، يركز الإطار التنفيذي للتمكين القانوني للفقراء أيضا على هياكل الحوافز الكامنة، فضلا عن قدرات الجهاز القضائي وقدرات مؤسسات الدولة اللازمة لتفعيل القانون لصالح الفقراء. وينبغي أن تركز التدابير المتخذة لتحسين إمكانية اللجوء إلى العدالة على وضع نماذج منخفضة التكلفة لإقامة العدل، مع مراعاة تكلفة الخدمات القانونية وسبل الانتصاف القانونية، وقدرة الفقراء على دفع تكاليف هذه الخدمات ورغبتهم في دفعها، والاكتظاظ في نظام المحاكم، وحوافز الجهاز القضائي وأجهزة إنفاذ القانون وفعالية الآليات غير الرسمية والآليات البديلة المستخدمة لفض المنازعات.

الملكية، والعمالة، ومباشرة الأعمال الحرة

٢٥ - يقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته السابعة عشرة بحقوق الملكية كحق أساسي من حقوق الإنسان[٦] بيد أن انعدام أو هشاشة حقوق الملكية يظل سببا محوريا من أسباب الفقر، لا سيما في أشد البلدان فقرا[٧]. والهدف من تركيز الاهتمام على حقوق الملكية، على النحو المتوخى في تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء، هو السعي من ناحية إلى توسيع نطاق الحماية القانونية لأصول الفقراء، والعمل من ناحية أخرى على تعزيز إمكانية تملك الفقراء للممتلكات[٨].

---

(٦) جدير بالإشارة أن أيا من المعاهدات اللاحقة لم يسهب في تناول هذا الحق.

(٧) Alden Wily, Liz. 2006, Land Rights Reform and Governance in Africa: How to Make it Work in the 21st Century. Discussion Paper، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦.

(٨) لجنة التمكين القانوني للفقراء، Making the Law Work for Everyone, Vol. II, Working Group Reports، الصفحة ٧٣ (من النص الإنكليزي).

٢٦ - وبالنسبة للكثيرين من الفقراء، تُعتبر إمكانية الحصول على الأراضي عماد حياتهم. فعدم القدرة على الحصول على الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية كثيرا ما يكون سببا رئيسيا من أسباب الحرمان من الحقوق، لا سيما بالنسبة للنساء والفئات الضعيفة الأخرى. فالملكية التي تحوزها المرأة، على سبيل المثال، ليست إلا جزءا بسيطا من الملكية التي يحوزها الرجل. وهذه الحالة ترسخ، في كثير من الأحيان، قوانين وترتيبات عرفية تنحاز بوضوح إلى جانب الرجل. وهناك في جميع أنحاء العالم العديد من الشعوب الأصلية التي يتهددها أيضا خطر الحرمان من الحقوق بسبب التعريف الفضفاض لحقوق الملكية التي كثيرا ما لا يعترف بها القانون على النحو الوافي.

٢٧ - وتساعد حقوق الملكية على إرساء صلات وطيدة تقوم على الحقوق والواجبات فيما بين أعضاء المجتمع المحلي الواحد، وعلى إنشاء نظام للاعتراف المتبادل بالحقوق والمسؤوليات يتجاوز المجتمع المحلي. وكثيرا ما يكون ذلك أساسا لتحديد هوية قانونية للفرد لكي يكتسب صوتا مسموعا، ويتسنى له ممارسة الحق في التصويت والحصول على الخدمات والاستحقاقات الأساسية والانضمام إلى المجتمع المحلي كعضو فيه. وفي كثير من الأحيان، تكون حقوق الملكية شرطا مسبقا للاستفادة بالمرافق العامة التي من قبيل الكهرباء، وهو ما يمكن أن يشكل وسيلة لا يُستهان بها للخروج من هوة الفقر.

٢٨ - ومن الممكن أيضا أن يكون إنشاء نظام لحقوق الملكية يعمل على أكمل وجه ويتسم بالعدل ضمانا لإمكانية تداول ملكية الأصول. بيد أن هذا يستلزم اضطلاع سلطات الدولة بالتنظيم والرقابة على نحو فعال لكفالة ألا تجور أوجه عدم التوازن في ملكية الممتلكات على مصالح الفقراء وألا تهيئ الفرص للاستغلال والتهميش. ومن شأن الاعتراف الفعلي بحقوق الملكية أن ييسر أيضا الحصول على الائتمان، وقد يكون ذلك مثلا في شكل قرض لبدء مشروع تجاري صغير أو لتمويل رهن عقاري. ولا بد أن يتمتع الفقراء، مع ذلك، بالحماية القانونية الواجبة لتملك الممتلكات واستغلالها والتصرف فيها دون أن يُفترض أن إمكانية استغلالهم لممتلكاتهم كضمان وحصولهم على الائتمان ستنتشلهم تلقائيا من مستنقع الفقر.

٢٩ - والقدرة على العمل هي أعظم أصول الفقراء. وفي هذا المجال، فإن المنشودَ من خلال التمكين القانوني للفقراء جعلُ الأنظمة الدولية والوطنية لمعايير العمل والحقوق المتعلقة به أكثر شمولا، وتعزيز إتاحة العمل الكريم الذي يدر إنتاجية أكبر بغية القضاء على الفقر. وتمثل حرية تكوين الجمعيات وحماية الحق في إنشاء النقابات والانضمام إليها، والقضاء على السخرة أو العمل الإلزامي بجميع أشكاله، وتوفير شروط العمل العادلة والمواتية، والقضاء على التمييز في الحصول على فرص العمل والتدريب وظروف العمل، وحصول الرجال

والنساء على أجر متساو لقاء العمل المتساوي القيمة، والقضاء على عمل الأطفال عناصر تشكل كلها جزءا هاما من معايير العمل المتفق عليها دوليا وتحتل مكانة بارزة في الخطاب المتغير بشأن التمكين القانوني للفقراء. وبالرغم من التزام جميع البلدان منذ أمد طويل بهذه الحقوق والمعايير المتعلقة بالعمل، فإن الغالبية العظمى من العاملين لا يزالون محرومين من أبسط معايير العمل الكريم ومن أشكال الحماية المتوخى أن توفرها حقوق العمل. والعمل الكريم ينطوي أيضا على توفير الأمن في أماكن العمل والحماية الاجتماعية للأسر، وتحسين آفاق التطور الشخصي والاندماج الاجتماعي، وكفالة حرية الأفراد في التعبير عن شواغلهم وفي التنظيم والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم، وتكافؤ الفرص بين الرجال والنساء جميعا ومعاملتهم على قدم المساواة.

٣٠ - ويعمل أغلب فقراء العالم في الاقتصاد غير الرسمي، وهم لا يكادون يكسبون ما يهيئ لهم الحياة الكريمة حيث يعملون في وظائف يحصلون فيها على أجور بخسة. وحسب تقديرات منظمة العمل الدولية[٩]، هناك ما يزيد على ٦٠٠ مليون من العاملين الفقراء الذين يكسبون أقل من ١,٢٥ دولار يوميا ويعملون كادحين في الاقتصاد غير الرسمي، وهم غير قادرين مع ذلك على انتشال أنفسهم وأسرهم من هوة الفقر. ومن المهم الإقرار بأن السبب في معاناة هؤلاء من الفقر يكمن، في كثير من الحالات، لا في الطابع غير الرسمي لأنشطتهم بل في طبيعة الأنشطة ذاتها. وبأبسط العبارات، فإن الصلة بين الإنتاجية المنخفضة والفقر تتمثل في أن الفقر يتراجع إذا تمكن الأشخاص من كسب دخل أكبر من عملهم[١٠]. وبينما تنطبق معظم معايير العمل الدولية على العاملين في الاقتصاد غير الرسمي، كثيرا ما يتسم إنفاذ هذه المعايير من جانب بلدان عاجزة عن ذلك بالضعف أو ينعدم تماما.

٣١ - ويساهم مساهمة كبيرة في اقتصادات العديد من البلدان أصحاب المشاريع البالغة الصغر وأصحاب الأعمال التجارية الصغيرة والبائعين وغيرهم ممن يعملون لحسابهم الشخصي، وهم يعملون على مستويات متباينة في إطار الاقتصاد غير الرسمي وخارج نطاق ما يوفره القانون من أشكال التنظيم والحماية الرسمية ويفتقرون إلى إمكانية الحصول الملائم على مزايا قطاع الأعمال الرسمي وأنظمة الدعم المالي الرسمية. لكن الطابع غير الرسمي الذي تصطبغ به هذه الأنشطة كثيرا ما يرتبط بمواطن ضعف قانونية وسياسية يمكن أن تحد من فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستويين الفردي والمجتمعي. والحقوق وأشكال

(٩) الجدول ألف-٧ من تقرير اتجاهات العمالة العالمية الصادر في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ عن منظمة العمل الدولية [Global Employment Trends 2009].

(١٠) تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء، المجلد الثاني، تقارير الفريق العامل، الصفحة ١٥٧ (من النص الإنكليزي).

الحماية اللازمة لدعم ممارسة العمل الحر وبدء الأعمال التجارية ومباشرة المشاريع البالغة الصغر، بصيغتها المستمدة من الحقوق القائمة التي تشمل الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية، لا غنى عنها لتوفير أسباب الرزق للفقراء. والسبيل الرئيسي إلى مجتمع أكثر شمولا وإلى تمكين الفقراء هو أن يكون النظام القانوني فعالا. والمؤسسات والخدمات الحكومية المحلية أكثر انفتاحا وأقرب منالا وأكثر خضوعا للمساءلة مع اتسامه بالشرعية.

٣٢ - ومع ذلك ينبغي، ألا يُفترض أن الفقراء لا يريدون إلا أن يباشروا الأعمال الحرة وأنهم ليسوا بعازفين عن المجازفة. فمباشرة المشاريع البالغة الصغر والعمل الحر كثيرا ما لا تكون مسألة اختيار بل ضرورة يفرضها الافتقار إلى خيارات أخرى.

ثالثا - الأمم المتحدة والتمكين القانوني للفقراء: التجارب الوطنية والإقليمية

٣٣ - القضاء على الفقر هو الهدف الإنمائي الأساسي للأمم المتحدة. وتشير التجارب على الصعيد القطري إلى أن اتباع نهج للتمكين القانوني من أجل تحقيق التنمية يتوافق مع ما تنفذه منظومة الأمم المتحدة بالفعل على المستوى التشغيلي. فالتمكين القانوني للفقراء، المترسخة دعائمه في الإطار المعياري ونظام القِيَم اللذين تعتمدهما الأمم المتحدة، يكمل العمل الذي تقوم به المنظومة في مجال القضاء على الفقر تكميلا فعالا.

٣٤ - ولفهم المقصود بالتمكين القانوني فهما أعمق والحصول على بعض الأمثلة على تجاربه على المستويين الوطني والإقليمي، طلبت الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى شتى الصناديق والبرامج والوكالات التابعة للمنظومة أن توافيها بمعلومات في هذا الصدد. وتلقت الأمانة العامة ردودا من شعبة النهوض بالمرأة بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، ومفوضية حقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وتناولت المعلومات الواردة طائفة كبيرة من المسائل، منها العمل الكريم، وحقوق الشعوب الأصلية، وحيازة الأراضي، وإمكانية الحصول على التعليم، وحقوق الطفل، وإمكانية اللجوء إلى القضاء، وتمليك الأراضي، والإدارة البيئية، وحقوق السكن والمأوى، والحوكمة الرشيدة.

٣٥ - وتعزز منظمة العمل الدولية التمكين القانوني للفقراء من خلال مجموعة متنوعة من الأنشطة ذات الصلة بالمعايير، منها على سبيل المثال تحليلات الثغرات التشريعية، وأنشطة التوعية والدعوة، وإسداء المشورة إلى الحكومات ومنظمات أرباب العمل والمنظمات العمالية والقضاة والبرلمانيين فيما يتعلق بإصلاح التشريعات وبناء القدرات. وتهدف هذه الأنشطة إلى تيسير التصديق على الاتفاقيات التي تؤثر على التمكين القانوني وتنفيذها الفعال.

٣٦ - وتضطلع المنظمة بدور نشط في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولا سيما الهدف الإنمائي ١ المتعلق بالقضاء على الفقر. والأدوات الرئيسية التي تستعين بها المنظمة هي معايير العمل الدولية، أي الاتفاقيات والتوصيات التي يقرها مؤتمر العمل الدولي. وتعتمد المنظمة في المقام الأول، في سعيها لمكافحة الفقر والاستبعاد، على برنامجها المتعلق بتوفير العمل الكريم بغية تعزيز العمالة، والنهوض بالحماية الاجتماعية وتحسينها (الضمان الاجتماعي وحماية العاملين)، وتيسير الحوار الاجتماعي، وصون وإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في مجال العمل. وفي مجال الحوار الاجتماعي، تروج منظمة العمل الدولية لاعتماد نهج متكامل لتشجيع الحوكمة الرشيدة والمضي قدما بالسلام والاستقرار الاجتماعيين على أساس تمكين الأطراف المعنية الوطنية. والحق أن لب الحوار الاجتماعي هو تعزيز بناء توافق الآراء والمشاركة الديمقراطية فيما بين الأطراف المعنية الرئيسية في أوساط العمل.

٣٧ - وفي عام ٢٠٠٨، نشرت منظمة العمل الدولية كتيبا بعنوان ”إدماج الشعوب الأصلية في استراتيجيات الحد من الفقر: دليل للممارسات مستمد من تجارب في كمبوديا، والكاميرون، ونيبال“. وهو يحدد الممارسات الجيدة والتوصيات التشغيلية المتعلقة بنهج قائم على الحقوق إزاء التصدي للفقر بأبعاده المتعددة وفقا لرؤية الشعوب الأصلية نفسها. وتقوم المنظمة، من خلال مشروع تسوية المنازعات المتعلقة بالعمل، بتقديم المساعدة إلى حكومة كمبوديا واتحادات أرباب العمل ونقابات العمال من أجل منع نشوب المنازعات وتسويتها، وذلك بإنشاء مؤسسات جديدة لتسوية المنازعات، وتطوير القوانين والسياسات والقواعد التنظيمية، وبناء القدرة على التوفيق والمفاوضة الجماعية. والمشروع موجه إلى مجلس التحكيم ووزارة العمل ويهدف إلى تحسين الخدمات التي تقدمها هاتان الجهتان لمنع المنازعات وتسويتها من خلال التوفيق والتحكيم. وهو موجه أيضا إلى العاملين وأرباب العمل لتغيير علاقات العمل فيما بينهم وثقافة العمل وممارساته في أماكن العمل. ومن أهم إنجازات هذا المشروع إنشاء مجلس التحكيم، وهو الهيئة القانونية الوطنية الوحيدة في كمبوديا المكلفة بتسوية المنازعات باستخدام السبل البديلة.

٣٨ - أما منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، فقد دأبت منذ أمد طويل على التركيز، في عملها المتعلق بحيازة الأراضي وإدارة الغابات ومصائد الأسماك، على استحداث نهج مجتمعي تشاركي وتمكيني إزاء التنمية. وقد شاركت المنظمة، في الآونة الأخيرة، مشاركة نشطة للغاية في مداولات لجنة التمكين القانوني للفقراء، ولا سيما فيما يتعلق بحقوق الملكية. وتضم خطة عمل المنظمة لعام ٢٠٠٩ تنفيذ أنشطة على الصعيد الوطني، وإعداد مبادئ إرشادية ودراسات عالمية عن مصائد الأسماك، وحيازة الغابات، وحيازة الأراضي، والقوانين المتعلقة بالأحياء البرية، ورابطات المزارعين، والتحويلات الاجتماعية. وثمة صلة وثيقة بين خطة العمل هذه والتمكين القانوني للفقراء الذي يُلتمس من خلاله تعزيز الحق في الغذاء.

٣٩ - وفي مجال حيازة الأرض، قدمت الفاو الدعم لنهج تشاركي لترسيم حدود الأراضي كطريقة مبتكرة لتأمين الحقوق المكتسبة من خلال الأشكال العرفية وغيرها من أشكال وضع اليد. وذلك يوفر شكلاً سريعا وفعالا لتسجيل الحقوق المكتسبة بشكل رسمي، واستخدم النهج بنجاح في موزامبيق، حيث قدمت الفاو أيضاً الدعم لصياغة وتنفيذ قانون تقدمي للأراضي وساهمت في تنمية قدرات القضاة والمسؤولين في المقاطعات والمنظمات غير الحكومية بشأن تعزيز حصول الفقراء على الأراضي.

٤٠ - أما اليونسكو، فهي ملتزمة بمجموعة من المبادرات على الصعيدين الوطني والإقليمي لدعم تمكين الفقراء والقضاء على الفقر. وهي تعزز وسائط الإعلام المجتمعية من أجل تحفيز وتضخيم ''صوت'' المجتمعات المحلية وتشجيع مشاركة الجمهور في التنمية التي محورها الناس. ووسائط الإعلام المجتمعية ذات الصلة بالتمكين القانوني للفقراء، لأنها تخدم الأقليات والفئات المهمّشة.

٤١ - وتدرك اليونسكو أن الأطفال الذين ينتمون لأسر معيشية فقيرة هم الأشد تأثراً عند ممارسة حقهم في التعليم. ويشكل توفير التعليم للفقراء والمستبعدين والمهمشين والمحرومين شاغلاً ذا أولوية، نظراً لأن الفقر هو أكبر معوق لإعمال الحق في التعليم. كما تمثل المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة إحدى أولويات اليونسكو العالمية للفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٣. وهي تسعى لتمكين الفقراء ولا سيما النساء - ببذل جهودها لتعزيز تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على الصعيد القطري.

٤٢ - ولدعم الإصلاحات القانونية على الصعيد الوطني، تقدم اليونيسيف المساعدة في تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وهي تسعى أيضاً إلى تحقيق المواءمة التامة بين التشريعات الوطنية وهاتين الاتفاقيتين وغير ذلك من الصكوك الدولية ذات الصلة بالأطفال. وقد اشتركت، على سبيل المثال، اشتراكاً فعالاً

في إصلاح دساتير تيمور – ليشتي، والعراق، والبرازيل، وجنوب أفريقيا. وفي كثير من البلدان، قدمت اليونيسيف الدعم لصياغة القوانين المتعلقة بالأطفال، كما يسرت إجراء تنقيحات شاملة بجميع القوانين الوطنية ذات الصلة بالأطفال. ففي نيجيريا، اشتركت اليونيسيف مع لجنة شؤون المرأة والطفل التابعة لمجلس النواب في صياغة وإجازة قانون حقوق الطفل، وهو نسخة محلية في نيجيريا من اتفاقية حقوق الطفل. وفي جنوب أفريقيا، اشتركت في اعتماد قوانين لتعزيز حقوق الطفل. وظلت اليونيسيف من خلال جهودها لتمكين الفقراء والمهمشين، تشارك بنشاط في تشجيع تسجيل المواليد والقضاء على عمل الأطفال بإدخال إصلاحات تشريعية في كثير من البلدان.

٤٣ – ويتجسد مفهوم التمكين القانوني للفقراء في الخطة الاستراتيجية الجارية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١١، التي جاء فيها أن ''القضاء الفعال على الفقر وتحقيق الشمول والمساواة أمور تتوقف على قدرة المؤسسات على تقديم الخبرات العامة والخدمات الاجتماعية وتحقق التنظيم الفعال للأسواق من أجل المصلحة العامة وتوفير السبل القانونية للحصول على الأصول والفرص الاقتصادية بطريقة نزيهة ومنصفة''. وتهدف مبادرة البرنامج الإنمائي للتمكين القانوني للفقراء إلى ما يلي: (أ) إيجاد الدعم السياسي القوي فضلاً عن الالتزام والمعرفة والفهم لخطة التمكين القانوني بإصدار قرارات ومقررات عن الموضوع ونشر المعرفة بشأنه؛ (ب) تنمية قدرات الكيانات الحكومية على كل من الصعيد الوطني والصعيد الإقليمي والصعيد المحلي لإجراء الإصلاحات القانونية والمؤسسية الضرورية وتحقيق التمكين القانوني للفقراء؛ (ج) إشراك منظمات القاعدة الشعبية في إيجاد نهج ''من القاعدة إلى القمة'' في مجال التمكين القانوني، وتقديم الدعم للحركة الاجتماعية، وتعزيز أوجه المساءلة والاستدامة في الإصلاحات التي تخدم الفقراء.

٤٤ – وحددت دراسة استقصائية جرت مؤخراً لمشاريع نفذتها المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي ٥٥ مشروعاً جارياً بشأن مسائل مرتبطة بالتمكين القانوني تعالج – بطريقة أو بأخرى – سبل اللجوء إلى العدالة، وحقوق الملكية، وحقوق العمل، وحقوق الأعمال التجارية. ففي إندونيسيا، يعمل البرنامج الإنمائي لتحقيق مبادرة مشتركة مع الوكالة الوطنية للتخطيط الإنمائية بشأن تنفيذ مشروع للتمكين القانوني وتقديم المساعدة للمحرومين يهدف إلى تعزيز فرص الحصول على العدالة للفقراء والمهمشين بتقديم الدعم لتوفير الخدمات القانونية والتوعية القانونية وبحقوق الإنسان وتنمية القدرات القانونية. وأثبت تقييم لفرص الحصول على العدالة في أوساط السكان الأكثر حرماناً أجراه البرنامج الإنمائي والوكالة الوطنية للتخطيط الإنمائي في المحافظات الخارجة من أتون الصراع في غرب كالمنتان، ومالوكو، وشمال مالوكو، ووسط سولاويسي، وجنوب شرق سولاويسي، وكذلك في

نانغرو آتشيه دار السلام أن البعد الاقتصادي للعدالة يشكل اهتماماً مشتركاً للعديد من بين الآلاف الذين أجريت معهم مقابلات.

٤٥ - وتعاون البرنامج الإنمائي تعاوناً وثيقاً مع الوكالة الوطنية للتخطيط الإنمائي، فضلاً عن وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، والبنك الدولي، ومنظمات المجتمع المدني على صياغة الاستراتيجية الوطنية للبلد بشأن الحصول على العدالة. وتسلم الاستراتيجية الوطنية بأن حصول الفقراء على العدالة وسيلة حيوية للقضاء على الفقر، وهي تركز على أشد فئات المجتمع حرمانا وتوصي بأن تهدف سياسات الحكومة في جميع القطاعات صراحة إلى الوصول إلى الأشخاص والمجتمعات المحلية الأشد ضعفاً.

٤٦ - ويهدف برنامج الانتقال إلى سيادة القانون وإلى اقتصاد سوقي شامل في ألبانيا، الذي نفذه البرنامج الإنمائي ومعهد الحرية والديمقراطية، وحكومة ألبانيا إلى الإلمام على نحو شديد بالمعوقات الحائلة دون تنفيذ الأعمال التجارية في ألبانيا وتكاليف تلك الأعمال. ووجد تقرير تشخيصي أن المعوقات الرئيسية تكمن في الإطار القانوني الحالي للبلاد، الذي يتضمن معوقات تنظيمية وقواعد لا يمكن التنبؤ بها، وقوانين غير ملائمة تجبر الفقراء على العمل في الاقتصاد غير الرسمي. ومن شأن هذه المبادرة أن تؤدي إلى توصيات بشأن السياسة تهدف إلى رسم خطط إصلاح مؤسسي يسمح بتوفير مزيد من الحماية القانونية للفقراء وتيسير الحصول على السكن وأنواع الأصول الأخرى.

٤٧ - وفي ليبريا، وأوغندا، وموزامبيق يشترك البرنامج الإنمائي مع المنظمة الدولية لقانون التنمية في تقديم الدعم لمبادرات إصدار سندات تمليك الأراضي المجتمعية. وسيكون الهدف العام للمبادرة هو تحديد أفضل الممارسات لإصدار سندات تمليك الأراضي المجتمعية. وسيجري تحقيق بشأن عمليات إصدار سندات تمليك الأراضي المجتمعية لاكتشاف دلائل التمييز فيما بين المجتمعات المحلية من أجل تحديد أفضل طرائق حماية أشد السكان ضعفاً فيما يختص بمطالبات الأراضي.

٤٨ - وظل ضمان الاستدامة البيئية أحد الأهداف الأساسية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد تعزز وضع وتنفيذ القانون البيئي كوسيلة لتحقيق الاستدامة البيئية بفضل جدول أعمال القرن ٢١ أثناء مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المعقود عام ١٩٩٢ وإعلان ريو، وكذلك خطة التنفيذ التي اعتمدها مؤتمر القمة العالمي المعني بالتنمية المستدامة المعقود عام ٢٠٠٢. وتطلبت الغاية ٧ من الأهداف الإنمائية للألفية -''كفالة الاستدامة البيئية''- الالتزام بسيادة القانون ووضع إطار قانوني ومؤسسي قوي. ولذلك، يعمل برنامج الأمم

المتحدة للبيئة لتعزيز سيادة القانون نظراً لصلته بالبيئة، وذلك بتقديم الدعم، ولا سيما للبلدان النامية، لتعزيز أطرها القانونية والمؤسسية في مجال الإدارة البيئية.

٤٩ - ويقدم برنامج القانون البيئي، التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، المساعدة للبلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال لتوفير الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية لوضع وتعزيز قوانينها ومؤسساتها البيئية. كما يقدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة الدعم لعمل أفرقة المعونة القانونية، بما فيها المنظمات القانونية غير الحكومية، وذلك بنشر المعلومات ذات الصلة بالقانون البيئي وبدعوتها إلى برنامج القوانين البيئية. وأفرقة المعونة القانونية تقيّم دعاوى التقاضي للمصلحة العامة بالنيابة عن الفقراء والمهمشين في المجتمع دون تكلفة وتساعد من لا يقدرون على الوصول إلى المحاكم بسبب الرسوم أو عدم القدرة على دفع تكاليف التمثيل القانوني وعدم القدرة على صياغة القضايا.

٥٠ - وينفذ برنامج الأمم المتحدة للبيئة أنشطة من شركاء آخرين لتعزيز تطبيق المبدأ ١٠ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية الذي يشجع الحكومات على الوصول إلى الجماهير بمن فيهم الفقراء لتعزيز الحصول على المعلومات بشأن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرار والحصول على إمكانية اللجوء للعدالة في مجال المسائل البيئية. ويشمل تعزيز تطبيق مبدأ ريو العاشر تقديم المشورة للحكومات لتوفير الفرص القانونية للجمهور بمن فيهم الفقراء وتيسير الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة بما في ذلك المواد الضارة التي تؤثر على الفقراء وبيئتهم. وتشمل ''مشاركة الجمهور'' توفير الفرص لأفراد الجمهور لتقديم مدخلات تتعلق باتخاذ القرارات التي يكون لها أثر أو يرجح أن يكون لها أثر على البيئة، بما في ذلك وضع القوانين والسياسات والمبادئ التوجيهية.

٥١ - تسعى الأنشطة المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المتمثلة في مرفق الفقر والبيئة/مبادرة الفقر والبيئة إلى استحداث أداة لتحديد المكونات الرئيسية في القوانين التي من شأنها تعزيز الاستدامة البيئية. ويقدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة، من خلال تمكينه للفقراء، الدعم لمشاركة الجماهير في اتخاذ القرارات البيئية وفي إدارة البيئة في مجالات تشمل جهود الحفظ التي يبذلها المجتمع المحلي من خلال نهج تشاركي. وتساهم برامج الحفظ المجتمعية في ما يتعلق بالأراضي والمياه والغابات وإدارة النفايات وما إلى ذلك، عندما توضع في قالب تشريعي على الصعيد الوطني، في تمكين الفقراء وتتيح لهم الفرص للمشاركة في برامج الحفظ والاستفادة منها.

٥٢ - يسترشد نهج موئل الأمم المتحدة المتعلق بالتمكين القانوني للفقراء بالحقيقة المتجسدة في كون الغالبية العظمى من الفقراء الحضريين، أي نحو ٩٠٠ مليون نسمة، يعيشون

بمستوطنات غير رسمية، في أوضاع تتسم بحيازة غير مأمونة. وإذا لم تعالج هذه الحالة يمكن أن يصل الرقم إلى ١,٤ بليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٠ وإلى بليوني نسمة بحلول عام ٢٠٢٠. ويمثل تحسين حياة مائة مليون نسمة على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٢٠ الغاية ٧ والهدف ١١ من الأهداف الإنمائية للألفية، وهو إحدى الأولويات الرئيسية لموئل الأمم المتحدة.

٥٣ - وبالنسبة لموئل الأمم المتحدة، يبدأ التمكين القانوني بالاعتراف بأن كثيرا من القوانين لا يخدم مصالح الفقراء. ففي تأمين حقوق السكن والمأوى للفقراء، يسعى الموئل إلى: (أ) فهم المؤسسات المحلية (القواعد والمنظمات) التي أنشأت آليات مشروع اجتماعيا لتنظيم السلوك الاجتماعي؛ (ب) الاستناد إلى المؤسسات القائمة بطريقة تتيح لها قياس الاعتراف القانوني؛ (ج) تعزيز المؤسسات، حسب الاقتضاء، لمواجهة المخاطر الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، مثلا بتشجيع ممارسات البناء المقاوم للمخاطر وتحسين مخططات الاستيطان وتأمين حقوق ملكية المرأة للأراضي والممتلكات.

٥٤ - ويقدم الموئل المساعدة التقنية للمفوضية الاقتصادية بالاتحاد الأفريقي لأجل مبادرة أفريقيا/مصرف التنمية الأفريقي، المتعلقة بسياسة الأراضي بما في ذلك إطار سياسة الأراضي والمبادئ التوجيهية للإصلاح الزراعي. ويقوم العديد من البلدان الأفريقية بوضع سياسات وطنية للأراضي تشمل، في جملة أمور، معالجة القوانين العتيقة والقوانين الاستعمارية لكفالة الحصول المنصف على الأراضي. كما يسّرت تلك البلدان إجراء مناقشات تتعلق بآثار التحضر السريع للقارة. ويجري من خلال الشبكة العالمية للأدوات استغلال الأراضي توفير التمويل لوضع مؤشرات للأراضي وبرامج تدريبية لتعزيز القدرة على إدارة الأراضي. وبدأ موئل الأمم المتحدة في وضع برنامج إقليمية أفريقي لبناء القدرات يستهدف تحسين أوجه الشفافية ومعالجة الفساد في عملية إدارة الأراضي.

٥٥ - وفي دار السلام، بجمهورية تترانيا المتحدة، أجرى مرفق النهوض بالأحياء الفقيرة التابع لموئل الأمم المتحدة مفاوضات لإبرام اتفاق مع المسؤولين المحليين، يخفض فعلياً بمقتضاه الحد الأدنى لمساحات قطع الأراضي لجعل أثمانها في متناول الأسر الفقيرة. ويستطيع المجتمع المحلي شراء قطعة أرض من خلال إيجار جماعي وبناء مساكن فردية بأحجام أنسب لأفراده ويقدرون على دفع أثمانها. وبوسع الأسر، من خلال تجميع مواردها في إجارة جماعية، استيفاء المعايير القانونية التي وضعتها الحكومة للمباني في تلك المنطقة.

٥٦ - وفي مقاطعة سورابايا بإندونيسيا، أجرى مرفق النهوض بالأحياء الفقيرة مفاوضات مع السلطات تتيح لسكان الأحياء الفقيرة استيفاء شروط القواعد المحلية للبناء،

وذلك بتشجيع البناء المتعدد الطوابق. وبوضع الأسس لطابق ثان والحصول على اعتراف السلطات بنهج البناء المتصاعد الذي سوف يشهد اكتمال النصف الثاني من البناء في فترة محددة من الزمن استطاع فقراء الحضر العيش في أحيائهم، ولكن في أوضاع سكنية أفضل بكثير.

٥٧ - وبجانب الدعم للعمل والأنشطة التي تنفذها الهيئات المنشأة بمعاهدات والإجراءات الخاصة وعمل أنشطة مجلس حقوق الإنسان، تنفذ مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان برامج وأنشطة - في المقر الرئيسي وفي الميدان - تتعلق بالتمكين القانوني للفقراء، ولا سيما في مجالات الحصول على إمكانية اللجوء للعدالة وتعزيز سيادة القانون ونهج يتعلق بحقوق الإنسان واستراتيجيات الحد من الفقر والحوكمة الرشيدة والتحول إلى الديمقراطية.

٥٨ - وفي غواتيمالا، نظمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في نيسان/أبريل ٢٠٠٨ حلقة دراسية دولية عن التقاضي الاستراتيجي والتثقيف القانوني في مجال حقوق الإنسان للمحامين والعاملين القضائيين من السكان الأصليين، وذلك لتوعية منظمات المجتمع المدني والمجتمع الأكاديمي بأسس التقاضي الاستراتيجي واستكشاف قابلية التقاضي الاستراتيجي كطريقة لإحداث التغيير الاجتماعي لمصلحة حقوق الإنسان. واستنادا إلى نتائج هذه الحلقة الدراسة، قام مكتب مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في غواتيمالا، بالتعاون مع اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في عام ٢٠٠٩ بوضع مشروع بعنوان ''برنامج مايا: الإعمال التام لحقوق الشعوب الأصلية في غواتيمالا''.

٥٩ - وفي أنغولا[١١]، دعمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعزيز إمكانية اللجوء إلى القضاء، لا سيما للنساء والأشخاص الذين يعيشون في مناطق فقيرة ومناطق نائية. وأُنشئت مراكز للمعونة القانونية في ثلاث مقاطعات ذات أولوية، وأُدمج استعمال آليات بديلة لتسوية النزاعات، مثل الوساطة والتحكيم، في النظام القضائي الأنغولي. وفي بوروندي، ركز برنامج مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ على ما يلي، في جملة أمور: تعزيز سيادة القانون بتعزيز إتاحة إمكانية اللجوء إلى القضاء للجميع، لا سيما للأكثر ضعفا، وإضفاء الطابع المهني على المؤسسات القضائية والإصلاحيات. وبهذه الطرق، تساعد مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بالاشتراك مع شعبة حقوق الإنسان والعدالة التابعة لمكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي، على استعادة الثقة في القضاء.

(١١) أُغلق مكتب مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في أنغولا في عام ٢٠٠٨.

٦٠ - وأنشأ قسم حقوق الإنسان التابع لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي مشروعا لتقديم المعونة القانونية مجانا في هايتي. وتحقيقا لهذه الغاية، أقام قسم حقوق الإنسان شراكات مع نقابة محامي ميريباليه وجاكميل؛ ولدى قسم العدالة التابع لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي مشروع مماثل في بور أو برنس (بإسم عدالة كاي). وحاليا يعمل بالفعل، مشروع المعونة القانونية المجانية في ثلاث من مدن هايتي، والهدف منه تعزيز إمكانية اللجوء إلى القضاء لمن ليست لديهم الموارد اللازمة كي يدفعوا أتعاب محام.

٦١ - ولدى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بوصفه القيّم على معايير الأمم المتحدة وقواعدها بشأن منع الجريمة والعدالة الجنائية، برنامج آخذ في النمو في مجال إمكانية اللجوء إلى القضاء والتمكين القانوني للفقراء. وهذا يتضمن استحداث أدوات تركز بالأخص على الطفل والمرأة والفئات الضعيفة الأخرى في نظام العدالة الجنائية، وهذه الأدوات من قبيل مجموعة أدوات لتقييم العدالة الجنائية والعديد من الكتيبات عن إصلاح نظام العقوبات تتضمن تركيزا قويا على إمكانية حصول جميع الجناة والسجناء على المعونة القانونية. وهناك برامج موجودة في أنحاء كثيرة من العالم، بما في ذلك أفريقيا والشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية.

٦٢ - وفي أفريقيا، يدعم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تنفيذ خطة عمل الاتحاد الأفريقي المنقحة بشأن مكافحة المخدرات ومنع الجريمة (٢٠٠٧-٢٠١٢)، التي تضم بين مجالاتها ذات الأولوية تعزيز فعالية نظم العدالة الجنائية، مع التركيز بوجه خاص على مساعدة الضحايا وحماية الشهود.

٦٣ - وتمثل إمكانية اللجوء إلى القضاء والمعونة القانونية مكونا هاما لعدد من المشاريع التي توسع فيها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالاشتراك مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى في إطار صندوق الأهداف الإنمائية للألفية. وهناك مشاريع بها عنصر لتوفير المعونة القانونية مقرر لها أن تتلقى تمويلا، ويجري تنفيذها في غينيا - بيساو، والمكسيك (في ولاية تشياباس) ودولة بوليفيا (المتعددة القوميات)، والبرازيل، وأفغانستان.

٦٤ - وتقدم مجموعة أدوات المكتب المخصصة لمكافحة الاتجار بالأشخاص نظرة عامة على السبل والوسائل التي تكفل التمثيل القانوني الكافي لضحايا الاتجار لتيسير مشاركتهم في الإجراءات الجنائية ضد المتجرين. كما تفيد مجموعة الأدوات بضرورة وجود مستشار قانوني تدفع الدولة أتعابه ويكون متاحا لضحايا الاتجار كي يمثلهم أثناء مختلف الإجراءات القانونية، التي قد تتراوح بين مقاضاة المتاجرين ومطالبة الضحايا بتعويضهم ورد الحق إليهم.

رابعا – التحديات والدروس المستفادة وسبل المضي قدما

٦٥ – يجب أن يستند التمكين القانوني استنادا كاملا إلى حقائق الأمور بشأن الفقر والاستبعاد. وهو يتطلب تغييرات في العلاقات بين الدولة والفقراء وفي قوتهم النسبية. وينطوي التمكين القانوني للفقراء، بحكم طبيعته، على إمكانية تهديد بعض المصالح المكتسبة. وسيكون هناك رابحون وخاسرون، حيث كثيرا ما تبدو الفائدة المتبادلة للتمكين القانوني غير واضحة. وفي بعض الحالات، قد تنظم الجهات الفاعلة الاقتصادية القوية نفسها تنظميا فعالا لإعاقة الإصلاحات التي من شأنها أن تمكِّن الفقراء والمحرومين. وفي حالات أخرى، قد تحاول النخب التأثير في الإصلاحات لتأخذ الميزات لنفسها. وبالنسبة لمن يشعرون بالتهديد من التمكين القانوني، يمثل إقناعهم بفوائده تحديا يجب التغلب عليه، مثلا عن طريق بناء تحالفات مع أصحاب المصلحة وتلمّس سبل التغلب على العوائق الثقافية التي تحول دون التمكين القانوني للفقراء.

٦٦ – وسيتوقف نجاح مبادرات وإصلاحات التمكين القانوني على أرض الواقع على العديد من العوامل، بما في ذلك القيادة السياسية والتزام الحكومة فضلا عن غيرها من أصحاب المصلحة. وفي البدء تماما، يجب أن تهتدي عمليات التمكين القانوني بفهم دقيق للسياق الذي سيجري القيام بها من خلاله. ومن شأن تحليل السياق إدراك أي الإصلاحات هي المطلوبة أكثر، وما هي المخاطر التي تحملها والتحديات التي يجب أن تتغلب عليها. وتحليل العوامل الأساسية، التي من قبيل البنية الاجتماعية والثقافية المحلية، والسياق الاقتصادي، وخصائص الدولة، بالإضافة إلى مدى عدم النظامية القانونية والسياسية والاقتصادية، يعد أمرا حاسما في وضع تقدير لما يكتنف ذلك من تعقيدات ولتجنب الوقوع في العديد من عثرات الإصلاح.

٦٧ – ومع أن مدى التغيير الضروري يمكن أن يبدو رهيبا، لا يعني ذلك أن الخطوات الصغيرة لا قيمة لها. بدءا بالتغييرات في بعض مجالات السياسات أولا، يمكن لذلك أن يهيئ الظروف لتعزيز صوت الفقراء، مما يجعلهم في وضع أفضل للدعوة إلى المزيد من الإصلاح المؤسسي. وهذا يمكن أن يبين أيضا لأصحاب المصلحة الآخرين، بما في ذلك المؤسسات الحكومية وأصحاب الأعمال التجارية وأصحاب العمل، على سبيل المثال، أن فوائد التمكين القانوني للفقراء يمكن أن تعود على عناصر المجتمع الأخرى.

٦٨ – ويعد التمكين القانوني للفقراء استراتيجية إنمائية وهدفا إنمائيا أيضا. ومع أن أولويات التمكين القانوني ينبغي أن يحددها الفقراء من أجل الفقراء، ينبغي أيضا أن تسترشد هذه الأولويات بمبادئ حقوق الإنسان التي تشمل المساواة وعدم التمييز والمشاركة والمساءلة.

وينبغي للتنمية أن ترمي إلى تعزيز قدرة أصحاب الحقوق على أن يعرفوا حقوقهم ويطالبوا بها. ويلزم مواءمة الحلول مع خصوصيات جميع الفئات الاجتماعية التي ترزح في الفقر وما تواجهه هذه الفئات من أوجه ضعف خاصة. وفي مجال تمكين الفئات الأشد تهميشا واستبعادا، يمكن أن تستفيد الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية من التوجيه الذي تقدمه مبادئ حقوق الإنسان الأساسية خلال جميع مراحل العملية .

٦٩ - والاحتياجات البشرية الأساسية، التي تُفهم على أنها المستحقات الرئيسية للبشر، ليست من قبيل الإحسان، بل هي مسألة تتصل بالعدالة، وينبغي بالتالي تجسيدها في معايير واضحة وملزمة قانونا. وذلك سيتيح للمسؤولين الحكوميين ولاية محددة لاتخاذ الإجراءات اللازمة، وللمطالبين بالحقوق كي يحمِّلوا المسؤولية على عاتق الجهات المسؤولة. ولذلك، ينبغي أن تكفل البلدان إقامة إطار قانوني فعّال يعترف بحقوق الإنسان ويوفر آليات لإنفاذها.

٧٠ - وتتطلب معايير حقوق الإنسان إقامة آليات قضائية أو شبه قضائية للانتصاف. ويجب أن تكون هذه الآليات متاحة وفعالة، ويجب أن تتسم الإجراءات بالشفافية وأن تيسر المشاركة النشطة والواعية للفقراء. كذلك، تعد الوسائل غير القضائية لتحقيق المساءلة، بما في ذلك الآليات شبه القضائية (مثل أمين المظالم والهيئات التعاهدية) والسياسية (مثل العملية البرلمانية) والإدارية (مثل تقييم الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان) أمورا بالغة الأهمية.

٧١ - ومن المهم كفالة وجود عدد كاف من آليات العدالة الملائمة والمنصفة أيضا وإتاحتها بتكلفة معقولة للفقراء، وأن تكون مقبولة من حيث النوعية. ومع أخذ هذا الهدف بعين الاعتبار، يجوز للحكومات إنشاء آليات مبتكرة وغير نظامية لحل المنازعات، تكون ذات نوعية جيدة ومتاحة للفقراء ومتماشية مع جميع معايير حقوق الإنسان ومبادئها ذات الصلة. وتتضمن مسارات العمل الإضافية في مجال سيادة القانون زيادة إمكانية اللجوء إلى القضاء ووضع أحكام بشأن الهوية القانونية وتسجيل الميلاد وإلغاء القوانين المنحازة ضد الفقراء أو تعديلها، وتيسير إنشاء منظمات المجتمع المدني وإقامة نظام شرطة يتسم بالكفاءة والحياد. وتتضمن التدابير الإضافية جعل النظم القضائية ونظم إدارة الأراضي والمؤسسات العامة متاحة بدرجة أكبر عن طريق الاعتراف بالإجراءات العرفية وغير النظامية التي تعمل بالفعل لصالح الفقراء وإدماج هذه الإجراءات. وهناك أيضا حاجة إلى تعزيز وإتاحة آليات المساءلة والاستئناف والرقابة في النظم القضائية، من أجل السماح للفقراء بالشكوى من إساءة استعمال القوة والسلطة ومن الفساد والتمييز.

٧٢ - وفيما يتعلق بحقوق الملكية، توجد حاجة إلى أن يكون هناك جدول أعمال معني بالتمكين القانوني للفقراء ينصب تركيزه على تعزيز نظام لحقوق الملكية يكون شاملا

ومناصرا للفقراء، مما يكفل إمكانية مستدامة ومنصفة لحيازة الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية، مع مراعاة مقتضيات الأمن الغذائي وسبل العيش المستدامة. وسيكون من الأهمية بمكان أمن وثبات حيازة الأراضي للفقراء حتى لا يعيشوا في خوف دائم من النقل والتشريد والطرد. ويمكن أن تؤدي إمكانية حيازة الأراضي وتملكها وإدارتها بفعالية في كل من المناطق الريفية والحضرية، إلى التخفيف من حدة مخاطر الحيازة غير الآمنة وإلى تيسير القضاء على الفقر.

٧٣ - ويمكن أن يُسهم التمكين القانوني للفقراء في القضاء على الفقر من خلال حماية وتعزيز حقوق العمال وحقوق العمل الحر والأعمال التجارية بدعم مبادرات تهدف إلى تعزيز الهوية والصوت والتمثيل وأمن العقود وإلى خفض تكاليف المعاملات وبلبلة خواطر الفقراء، ولا سيما من يكدحون في الاقتصاد غير النظامي. وهذا سيتطلّب استعراض نوعية الأنظمة القائمة وتحسينها، ويمكن إكمال ذلك بوضع حد أدنى من حقوق العمال الواجبة النفاذ من أجل عمال الاقتصاد غير النظامي. وتمثل تعزيز إمكانيات الاستفادة من الفرص، ودعم الحماية الاجتماعية الشاملة وتعزيز المساواة بين الجنسين، إجراءات سيستفيد منها الفقراء أيضا استفادة كبرى. وتعد المشاركة بفعالية مع أصحاب المصلحة على مستوى القاعدة الشعبية، ومع رابطات الأعمال التجارية، والمؤسسات الحكومية ذات الصلة أمرا أساسيا للنجاح في تنفيذ المبادرات التي من هذا النوع.

٧٤ - كما ينبغي أن يركز التمكين القانوني للفقراء على إزالة الحواجز غير الضرورية أمام قيام الأسواق والمؤسسات النظامية، وعلى زيادة الفرص أمام الصلات التجارية والنفاذ إلى الأسواق وزيادة أوجه الاستفادة والحماية لجميع العاملين في الاقتصاد غير النظامي، وعلى تعزيز تنظيم وتمثيل منظمي المشاريع غير النظاميين وتوفير الفرص المتساوية لمنظمي المشاريع البالغة الصغر كي يحصلوا على الحماية والخدمات والمرافق.

٧٥ - ومن أجل تعزيز الاستدامة والفعالية والشمول في جهود منظومة الأمم المتحدة للقضاء على الفقر، ينبغي لها أن تشدد بدرجة أكبر على النظر إلى التنمية من منظور المستخدم النهائي، مع مراعاة آليات حقوق الإنسان القائمة والآخذة في التطور، وتحقيقا لهذه الغاية ينبغي لها أن تتناول بمزيد من التفصيل مسائل الحقوق، ومن بينها حقوق العمال وحقوق الملكية، بالإضافة إلى الحقوق الأخرى الضرورية لسبل عيش الفقراء.

٧٦- ويتطلب التمكين القانوني للفقراء التوعية على المستوى المجتمعي وإتاحة فرص الحصول على الخدمات القانونية، بما فيها الخدمات شبه القانونية. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي تشجيع المجتمع الدولي كي يدعم المبادرات المجتمعية ومنظمات المجتمع المدني التي تشتغل بهذه

المسائل. وعند تعزيز التمكين القانوني للفقراء، ينبغي أن تتضمن استراتيجيات الحد من الفقر على الصعيدين الوطني ودون الوطني برامج خاصة تتيح للفقراء سبل الاستفادة على نحو مجاني وعلى قدم المساواة من المحاكم ومنابر القضاء وغيرها من آليات حل المنازعات، وأن تعزز حقهم في المحاكمة العادلة سواء في الإجراءات المدنية أو الجنائية. وينبغي أن تدعم مبادرات التمكين القانوني للفقراء الحركات الاجتماعية التي تعزز صوت الفقراء والمهمَّشين وتحمي حقوقهم.

٧٧ - ونظرا لأن الغالبية العظمى من الفقراء البالغين هم من النساء، ينبغي أيضا أن تدعم جهود التمكين القانوني حملات زيادة الوعي والمعرفة القانونية التي تستهدف النساء، بما في ذلك الريفيات، بشأن المساواة بين الجنسين وتمكينهن من المطالبة بالعدالة. ويجب في جميع الأنشطة الإنمائية تعميم توفير خدمات المعونة القانونية للنساء وإزالة جميع المعوقات التي قد يواجهنها لدى لجوئهن للعدالة. وينبغي بذل جهود متضافرة لتنقيح وإلغاء القوانين التمييزية وما يتصل بها من ممارسات إدارية من أجل كفالة إمكانية حصول المرأة بصورة كاملة وعلى قدم المساواة على الموارد الاقتصادية، بما في ذلك ميراثها وحقها في تملك الممتلكات على قدم المساواة مع الرجل. وهناك حاجة أيضا إلى بذل جهود إضافية لتناول مسألة العدالة للأطفال كذلك.