الأمم المتحدة

A/HRC/29/31

الجمعية العامة

Distr.: General
27 May 2015
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، السيد فيليب ألستون*

موجز

يركّز المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، في هذا التقرير، على العلاقة بين الفقر المدقع والتفاوت الشديد، ويزعم أن اعتماد إطار قائم على حقوق الإنسان يكتسي أهمية بالغة في معالجة التفاوت الشديد.

ويعطي المقرر الخاص، في هذا التقرير، نظرة عامة عن التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية الآخذة في الاتساع في جميع أنحاء العالم؛ ويوضح كيف تقضي تلك التفاوتات على تكافؤ الفرص وتفضي إلى قوانين وأنظمة ومؤسسات منحازة إلى الأقوياء، وتكرّس التمييز ضد فئات معينة، كالنساء؛ ويناقش كذلك الآثار السلبية للتفاوتات الاقتصادية في مجموعة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويحلل المقرر الخاص أيضاً استجابة المجتمع الدولي، بما فيه الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، للتحدي المتمثل في التفاوت الشديد، فخلص إلى أن حقوق الإنسان غائبة عن المناقشات المتعلقة بمسألة التفاوت، وأنه لم يُفعل شيء يذكر لمتابعة أيٍّ من الدراسات أو التوصيات الصادرة عن نظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

190615 220615 GE.15-08266 A

1508266

الرجاء إعادة الاستعمال

وفي الختام، يقترح المقرر الخاص خطةً مستقبلية لمعالجة مسألة التفاوت تشمل ما يلي: الالتزام بالحد من التفاوت الشديد؛ وإيلاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية القدر نفسه من الأهمية والأولوية الذي تحظى به الحقوق المدنية والسياسية؛ والاعتراف بالحق في الحماية الاجتماعية؛ وتنفيذ سياسات مالية تهدف بالتحديد إلى الحد من التفاوت؛ وتنشيط الحق في المساواة وتجسيده على أرض الواقع؛ ووضع المسائل المتعلقة بإعادة توزيع الموارد في صميم المناقشات المتعلقة بحقوق الإنسان.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٤	٤
ثانياً –	تعريف التفاوت وقياس درجاته	٥-٣٢	٤
	ألف– التعريف والأرقام المسجلة حديثاً	٥-١١	٤
	باء – التفاوتات الاقتصادية وتكافؤ الفرص	١٢-١٦	٧
	جيم– التفاوت والسلطة السياسية	١٧-٢٣	١٠
	دال – التمييز والتفاوت	٢٤-٢٥	١٣
	هاء – الآثار الضارة للتفاوتات الاقتصادية في التمتع بحقوق الإنسان	٢٦-٣٢	١٥
ثالثاً –	استجابة المجتمع الدولي للتفاوت	٣٣-٣٩	١٧
رابعاً –	هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومسألة التفاوت	٤٠-٤٦	١٩
خامساً –	خطة مستقبلية لمعالجة التفاوت	٤٧-٥٦	٢١
	ألف– رفض التفاوت الشديد	٤٨	٢٢
	باء – الالتزام بتقليص التفاوت الشديد	٤٩	٢٢
	جيم– إيلاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أهمية مركزية	٥٠	٢٢
	دال – كفالة توفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية	٥١	٢٢
	هاء – تنفيذ السياسات المالية للحد من التفاوت	٥٢-٥٣	٢٣
	واو – تنشيط معيار المساواة	٥٤-٥٥	٢٤
	زاي – إعادة إدراج المسائل المتعلقة بالموارد وإعادة التوزيع في معادلة حقوق الإنسان	٥٦	٢٥

أولاً- مقدمة

١- قُدِّم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦، وهو أول تقرير يقدمه السيد فيليب ألستون إلى مجلس حقوق الإنسان، بصفته المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان.

٢- وكثيراً ما تناقش مسألتا الفقر والثروة كما لو لم تكن بأحدهما صِلة تذكر بالآخر. ففي هذا التقرير، يزعم المقرر الخاص أن الفقر المدقع له علاقة مباشرة بالتفاوت الشديد، وبالأخص فيما يتعلق بالثروة وتوزيع الدخل في البلدان، وإن لم يقتصر ذلك عليهما. ويزعم أيضاً أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يتناول بإسهاب التفاوتات القائمة والسبل الممكنة للحد منها بهدف القضاء على الفقر المدقع. غير أنّ النقاش بشأن مسألة التفاوت، الذي احتدّ من جديد بعد صدور كتاب توماس بيكيتي المعنون "رأس المال في القرن الحادي والعشرين"، لم يولِ حتى الآن اهتماماً يذكر لأهمية حقوق الإنسان، كما أن جل المناقشات التي دارت حتى الآن اهتمت بمحنة الطبقات المتوسطة أكثر بكثير من اهتمامها بمحنة الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع.

٣- وغالباً ما قابل المجتمع الدولي لحقوق الإنسان إهمال الاقتصاديين بإغفال عواقب التفاوت الشديد في الأغلبية الساحقة من أعماله في مجالي الدعوة والتحليل. لكنه يفعل ذلك مع ما فيه من مجازفة، ذلك أن أي إطارٍ حقوقيٍ لا يتصدى للتفاوت الشديد باعتباره أحد دوافع الفقر المدقع وباعتباره أحد الأسباب التي تمنع أكثر من ربع الإنسانية من التمتع بحقوق الإنسان على نحو مناسب يكون محكوماً عليه بالفشل.

٤- ومن ثم، لا يتناول هذا التقرير السبل الممكنة لمعالجة مسألة التفاوت الشديد. فقد أصبح من الممكن الاطلاع على الكثير من التحليلات الممتازة ذات الصلة بهذا الموضوع[(١)]. ولا يسعى المقرر الخاص في هذا التقرير إلى استقراء مجموعة التوصيات المستمدة من تلك التحليلات. والهدف بالأحرى هو الإجابة عن سؤالين عامين. الأول، ماذا فعل النظام الدولي لحقوق الإنسان لمعالجة العلاقة بين الفقر المدقع والتفاوت الشديد؟ والثاني، ما الذي يمكن فعله لإثراء سجل الإنجازات في هذا الصدد؟

ثانياً- تعريف التفاوت وقياس درجاته

ألف- التعريف والأرقام المسجلة حديثاً

٥- يمكن استخدام مصطلح التفاوت الاقتصادي للإشارة إلى مجموعة من التفاوتات المتعلقة بتوزيع الدخل (المتأتي من العمل أو رأس المال)، أو توزيع الثروة (مثل الأصول المالية

(١) Anthony B. Atkinson, *Inequality, What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015); François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015); Joseph Stiglitz, *The Great Divide* (New York, W.W. Norton and Company, Inc., 2015).

أو الأراضي) بين الأفراد في مجتمع معين. وكثيراً ما يعبَّر عن التفاوتات الاقتصادية باستخدام معامل جيني (Gini) الذي يتراوح بين صفر (أي المساواة المطلقة) وواحد (أي التفاوت المطلق: مثلاً عندما يملك فرد واحد كل الثروة في مجتمع معين)، بيد أنّ هناك سبلاً أخرى متعددة لقياس وإبراز درجات التفاوت الاقتصادي[٢]. ويتوقف حجم مشكلة التفاوتات الاقتصادية على الجانب الذي يجري قياسه على وجه التحديد وعلى طريقة القياس. فالمؤشر الذي يقتصر على قياس التفاوت في دخل العمل قد لا يعكس الواقع إذا كان مصدر دخل السكان من فئة الخُمس أو العُشر الأعلى هو الثروة وليس العمل. وقد يؤدي قياس التفاوت في الثروة بالاستناد إلى البيانات الضريبية المحلية إلى نتائج تختلف عن النتائج المسجلة في حالة قياس توزيع الثروة بمراعاة استقصاءات الأسر المعيشية فقط.

٦- وعند تحليل التفاوتات، يمكن أن تؤخذ في الاعتبار عدة أبعاد أخرى للرفاه غير الدخل والثروة[٣]. ويمكن التمييز بين التفاوتات الاقتصادية وما يمكن تسميته "تفاوتات اجتماعية". فالتفاوتات الاجتماعية قد تشير إلى توزُّع السلطة السياسية أو الصحة أو التعليم أو السكن، على سبيل المثال، بين الأفراد في مجتمع معين. ويمكن مبدئياً أن تسود في المجتمع المساواةُ في الصحة، مثلاً، إذا أتيحت لكل فرد من أفراده إمكانية الحصول على خدمات الرعاية الصحية بنفس النوعية والكمية. ومن الممكن أن تتفاعل التفاوتات الاجتماعية مع التفاوتات الاقتصادية، وهي تتفاعل في أغلب الأحيان، وأن يعزز بعضها بعضاً، مثلاً في الحالات التي يكون فيها الأفراد من ذوي الدخل المرتفع أو يكون فيها لأفراد أسرهم سلطة سياسية أكبر أو فرص أوفر للحصول على تعليم جيّد بالمقارنة مع الأفراد من ذوي الدخل المنخفض.

٧- وكثيراً ما تصنَّف التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية بوصفها "تفاوتات عمودية"[٤]، وهي تشير إلى توزيع شيء ما مثل الدخل أو الصحة أو السلطة. ويمكن تمييز التفاوتات العمودية عن "التفاوتات الأفقية"، التي هي اختلافات بين المجموعات (تصف فيما بين "مَن" تظهر الاختلافات ذات الصلة). وقد تشير التفاوتات الأفقية مثلاً إلى ما يلي: عدم المساواة بين الرجال والنساء، أو بين الأغلبيات والأقليات، أو بين الأعراق، أو بين مجموعات الأفراد ذوي الميول الجنسية المختلفة، أو بين الأجيال. وكثيراً ما تتداخل التفاوتات الأفقية مع التفاوتات العمودية، مثلاً في الحالات التي يكون فيها وجود المرأة طاغياً نسبياً في القطاعات المنخفضة الدخل أو عندما يكون وجود أقلية عرقية ما ناقصاً نسبيا في الهيئات السياسية.

---

(٢) انظر *Social Panorama of Latin America* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.G.6)، الصفحات ٩٧-١٠٠.

(٣) انظر تقرير اللجنة المعنية بقياس الأداء الاقتصادي والتقدم الاجتماعي (Stiglitz-Sen-Fitoussi Commission)، ٢٠٠٩، الصفحتان ١٤و١٥.

(٤) للاطلاع على شرح أكثر تفصيلاً للفرق بين التفاوت العمودي والتفاوت الأفقي، انظر الفصل ١ من التقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries* (New York, 2013).

٨- والأرقام الحالية المتعلقة بالتفاوت في الدخل مثيرة للغاية. فتفيد دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٨ بأنّ فجوة الدخل بين فئة العشرة في المائة الأعلى دخلاً وفئة العشرة في المائة الأدنى دخلاً اتسعت على مدى العقدين الماضيين في ٧٠ في المائة من البلدان التي توفرت بيانات بشأنها[٥]. ووفقاً لدراسة أجرتها مؤخراً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بلغت الفجوة بين الأغنياء والفقراء في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أعلى مستوياتها منذ ٣٠ عاماً[٦]. وفي عام ٢٠٠٧، بلغ متوسط دخل المدير التنفيذي في أكبر ١٥ شركة في الولايات المتحدة الأمريكية ما يزيد على ٥٠٠ مرة متوسط الدخل الذي اكتسبه الموظف في الولايات المتحدة، بالمقارنة مع ما يزيد على ٣٠٠ مرة في عام ٢٠٠٣، ويمكن ملاحظة أوضاع مشابهة في العديد من البلدان الأخرى[٧].

٩- وثمة مؤشر واحد يعطي نظرة عامة مفصّلة عن التفاوت في الدخل، على الأقل فيما يخص معظم بلدان الشمال، هو قاعدة بيانات أعلى المداخيل في العالم، المتاحة على الرابط التالي: (http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu). ففي عام ٢٠١٢، حصلت فئة الواحد في المائة الأعلى دخلاً في الولايات المتحدة على ٢٠ في المائة تقريباً من الدخل القومي. وتلقت فئة العشرة في المائة الأعلى دخلاً زهاء نصف الدخل القومي. وتعكس هذه الأرقام تبايناً حاداً مع الأرقام المسجلة في العقود السابقة في الولايات المتحدة أو في غيرها من البلدان المتقدمة. ففي عام ١٩٧٣، بلغ دخل فئة الواحد في المائة الأعلى دخلاً في الولايات المتحدة نحو ٨ في المائة من الدخل القومي، في حين بلغ دخل فئة العشرة في المائة الأعلى دخلاً ٣٢ في المائة من الدخل القومي تقريباً. وفي السويد، بلغ دخل فئة الواحد في المائة الأعلى دخلاً، في عام ٢٠١٢، نحو ٧ في المائة من الدخل القومي، بعد أن كانت هذه النسبة نحو ٤ في المائة في عام ١٩٨١، بينما بلغ دخل فئة العشرة في المائة الأعلى دخلاً نحو ٢٨ في المائة من الدخل القومي، بعد أن كانت هذه النسبة نحو ٢٢ في المائة في عام ١٩٨٤. ويضاهي التفاوت في الدخل الذي شهدته الولايات المتحدة في عام ٢٠١٢ التفاوت في الدخل المسجل في كولومبيا في عام ٢٠١٠، حيث بلغ أيضاً دخل فئة الواحد في المائة الأعلى دخلاً نحو ٢٠ في المائة من الدخل القومي.

---

(٥) انظر تقرير منظمة العمل الدولية *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*، الصفحة ix.

(٦) يبلغ حالياً دخل فئة العشرة في المائة الأغنى من بين سكان بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٩,٥ أضعاف دخل فئة العشرة في المائة الأفقر؛ وفي ثمانينات القرن الماضي، بلغ هذه النسبة ١: ٧ وظلت ترتفع باستمرار منذ ذلك الحين. انظر Federico Cingano, "Trends in income inequality and its impact on economic growth" والفقرة ١ من ورقات العمل رقم ١٦٣(٢٠١٤) التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

(٧) انظر تقرير منظمة العمل الدولية *World of Work*، الصفحة xi.

١٠- ويبيّن السيد بيكيتي في كتابه المعنون "رأس المال في القرن الحادي والعشرين"، أنّ فئة العشرة في المائة الأكثر ثراءً في أوروبا ملكت نحو ٦٠ في المائة من مجموع الثروة في عام ١٩٧٠، في حين بلغت تلك النسبة نحو ٦٥ في المائة في الولايات المتحدة. وأمّا اليوم، فقد زادت تلك الحصة بخمس نقاط مئوية في كلا المنطقتين. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، عرضت منظمة أوكسفام الدولية أرقاماً تبيّن أن فئة الواحد في المائة الأكثر ثراءً في العالم شهدت زيادةً في حصتها من الثروة العالمية من ٤٤ في المائة في عام ٢٠٠٩ إلى ٤٨ في المائة في عام ٢٠١٤، ومن المتوقع أن تتجاوز هذه الحصة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٦. أما نصيب السكان غير المنتمين إلى فئة الخُمس الأعلى دخلاً فلن يزيد على ٥,٥ في المائة من الثروة المتبقية[٨].

١١- ووضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العديد من المؤشرات التي تقيس درجات التفاوت الاجتماعي والأفقي. ويبيّن مؤشر التنمية البشرية المعدّل وفقاً لأوجه عدم المساواة ومحسوبٌ عن ١٤٥ بلداً، طريقة توزيع الإنجازات المتحققة في مجالات الصحة والتعليم والدخل بين السكان. وينشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً معامل التفاوت بين البشر، وهو عبارة عن حساب متوسط التفاوت في المجالات الثلاثة المذكورة أعلاه. ويقيس برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً التفاوت بين الجنسين من خلال مؤشر عدم المساواة بين الجنسين. وبالنظر إلى هذه المؤشرات المختلفة، وهي ليست دائماً بديهية كما هو الحال بالنسبة لمؤشرات الدخل المبينة أعلاه، يتّضح أن بلداناً كثيرة ليست قريبة حتى من درجات المساواة التي بلغتها البلدان الأكثر تحقيقاً للمساواة من حيث الصحة والتعليم وقضايا الجنسين. وبينما سجلت النرويج الرقم ٠,٨٩١ في مؤشر التنمية البشرية المعدّل وفقاً لأوجه عدم المساواة في عام ٢٠١٣، بما يشير إلى تمتعها بدرجة عالية من المساواة بالمقارنة مع بلدان أخرى، سُجّلت أرقام أدنى من ذلك بكثير في بلدان مثل الولايات المتحدة (٠,٧٥٥) والاتحاد الروسي (٠,٦٨٥) وشيلي (٠,٦٦١) والهند (٠,٤١٨) وجمهورية أفريقيا الوسطى (٠,٢٠٣). ويتراوح مؤشر التنمية المرتبط بنوع الجنس (نسبة الإناث إلى الذكور في مؤشر التنمية البشرية) بين مستويات عالية جداً من المساواة بين الرجل والمرأة في النرويج (٠,٩٩٧) ومستويات عالية جداً من عدم المساواة بين الجنسين في أفغانستان (٠,٦٠٢).

باء- التفاوتات الاقتصادية وتكافؤ الفرص

١٢- المساواة الاقتصادية الكاملة غير قابلة التحقيق، ويمكن القول إنّ ذلك غير مرغوب فيه، وليس هناك ما يدعو إلى الاعتراض على وجود درجة معينة من التفاوت الاقتصادي إذا كانت تعكس الاختلاف في الجهد والموهبة وكان لها دور أساسي في تحقيق قدر أكبر من الرفاه للمجتمع ككل. ويبدو أن هناك توافق بشأن هذه المسألة، ولكن شريطة أن يكون لكل إنسان

(٨) انظر "Wealth: having it all and wanting more", Oxfam Issue Briefing (January 2015)، الصفحة ٢.

الحق – على أقل تقدير – في تكافؤ الفرص[٩]. وقد عبّر اثنان من رؤساء الولايات المتحدة عن هذا المبدأ تعبيراً بليغاً. فوصفه باراك أوباما بأنه "اعتبار أن النجاح لا يتوقف على ما يولَد فيه المرء من ثراء أو امتياز بل على ما يبذله من جهد وما يثبته من جدارة"[١٠]. وقال عنه أبراهام لينكولن في عام ١٨٦٠ "عندما يبدأ المرء حياته فقيراً، كما يفعل معظم الذين يدخلون سباق الحياة، فهو يدرك أنّ المجتمع الحر هو الذي يتيح له تحسين ظروفه؛ وهو يدرك أنه لا توجد أوضاع عمل ثابتة طوال حياته"[١١]. وهذا فريدريك حايك، المعروف بنفوره من تدخل الحكومة لتحقيق المزيد من المساواة، كتب معربا عن استحسانه لدعوة أطلقت في "ذروة الحركة الليبرالية التقليدية ... بأن تُزال جميع العقبات التي وضعها الإنسان لمنع ازدهار البعض، وأن تُلغى جميع الامتيازات التي يحظى بها الأفراد، وأن يكون ما تسهم به الدولة لتحسين ظروف المرء مماثلاً للجميع"[١٢].

١٣- وتكمن المشكلة المطروحة في العديد من المجتمعات في كون الفقراء يدخلون "سباق الحياة" وهم محرومون، وستعترض طريقهم عقبات أكثر من تلك التي يواجهها سواهم[١٣]. ومن المؤكد أنّ حالة التفاوت الشديد، السائدة في العديد من البلدان حالياً، لا تتوافق مع فكرة "التكافؤ العادل في الفرص" التي اقترحها جون راولز في كتابه "نظرية العدالة"، حيث يقول: "إذا افترضنا على نحوٍ أكثر تحديداً أنّ هناك توزيعاً للأصول الطبيعية، فالأشخاص الذين هم على نفس المستوى من الموهبة والقدرة ولديهم نفس الرغبة في استخدامهما ينبغي أن تتاح لهم نفس فرص النجاح أيّاً كانت مكانتهم الأصلية في النظام الاجتماعي، أي بغض النظر عن فئة الدخل التي نشأوا فيها"[١٤].

---

(٩) "رغم أن مبدأ المساواة الشكلية هو الأساس للتفاعل الاجتماعي والاقتصادي في معظم المجتمعات الحديثة، فإن التوافق الاجتماعي حول الدرجة التي يمكن قبولها من التفاوت في نتائج السوق يختلف اختلافاً كبيراً من مجتمع لآخر. ولكن بغض النظر عن الاختلافات فيما بين البلدان في مستوى التفاوت الفعلي، فإن ازدياد التفاوت يؤدي بمرور الوقت إلى تزايد المخاوف في العديد من البلدان إزاء تداعياته الاجتماعية والاقتصادية". انظر *تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٢* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.12.II.D.6)، الصفحة ٤٠.

(١٠) Barack Obama, "Remarks by the President on economic mobility", Washington, D.C., 4 December 2013.

(١١) "Speech at New Haven, Connecticut", in Roy Basler, ed., *The Collected Works of Abraham Lincoln*, vol. 4 (New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press, 1953).

(١٢) انظر F.A. Hayek, *Collected Works of F.A. Hayek: Constitution of Liberty* (Taylor and Francis, 2013)، الصفحة ١٥٥.

(١٣) "عدم التكافؤ في الدخل هو على وجه التحديد أحد أكثر الجوانب وضوحاً لمسألة أوسع نطاقاً وأكثر تعقيداً، هي مسألة عدم التكافؤ في الفرص. وهذا تحد عالمي على العالم برمته أن يتصدى له". (انظر التقرير التوليفي للأمين العام المعنون "الطريق إلى العيش بكرامة بحلول عام ٢٠٣٠: القضاء على الفقر وتغيير حياة الجميع وحماية كوكب الأرض" (A/69/700، الفقرة ٦٨).

(١٤) انظر John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971)، الصفحة ٦٣.

١٤- ومن منظور تكافؤ الفرص، من الصعب على المرء أن يواجه التفاوتات الاقتصادية الشديدة منذ مولده. فقد أظهر السيد بيكيتي، متحدثاً عن الأشخاص المولودين في فرنسا بين عاميْ ١٩١٠ و١٩٦٠، أنّ "المئين الأعلى في سلم الدخل يتألف في معظمه من الأشخاص الذين كان مصدر دخلهم الرئيسي هو العمل". ولكن الأمر يختلف بالنسبة للأشخاص المولودين في فرنسا في السبعينات وحتى بعد السبعينات. وكتب السيد بيكيتي أنّ "الأشخاص الذين يمثلون اليوم المئين الأعلى في السلم الاجتماعي في فرنسا اليوم يستمدون دخلهم على الأرجح من الثروة الموروثة ومن عملهم الشخصي مناصفةً تقريباً". والأصعب من ذلك، حسب استنتاج السيد بيكيتي، أن ما يقارب سدس أولئك الأشخاص المولودين في فرنسا في الوقت الحاضر "سيرثون ثروة تزيد قيمتها على قيمة ما تكسبه فئة النصف الأدنى دخلاً طوال حياتها. (وهذه الفئة تتطابق إلى حد كبير مع فئة نصف السكان التي لا تكاد ترث شيئاً)"[١٥].

١٥- ومن الممكن مبدئياً أن يصحِّح المرء أثناء حياته التفاوتات الاقتصادية التي تبدأ منذ المولد. غير أنّ البحوث أظهرت أن من يبدأ حياته وهو محروم اقتصادياً سيمضيها كذلك على الأرجح[١٦]. وخلُصت دراسة قائمة على بيانات واردة من مجموعة فرعية تابعة لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن حراك الأجيال يختلف اختلافاً صارخاً من بلد إلى آخر:

> ففي بلدان مثل فنلندا والنرويج والدانمرك، تكون العلاقة بين الوضع الاقتصادي للآباء وإيرادات الأبناء البالغين أضعف: فالأب لا يورِّث ابنه في سن الرشد سوى أقل من خُمس أيّ امتياز أو حرمان اقتصادي يمكن أن يكون قد عاشه الأب في حياته. وفي إيطاليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، يرث الأبناء عن آبائهم نحو ٥٠ في المائة من أيّ امتياز أو حرمان عاشه الآباء[١٧].

وأعطى أحد كبار الاقتصاديين في عام ٢٠١٢ تفسيراً بديهياً لعواقب هذه الظاهرة في بلدٍ مستويات حراك الأجيال فيه منخفضةٌ نسبياً، مثل الولايات المتحدة، فقال: "إنّ احتمال ارتقاء شخصٍ وُلد في أسرة من فئة العشرة في المائة الأدنى دخلاً إلى فئة العشرة في المائة الأعلى دخلاً في سن الرشد يكاد يعادل احتمال بلوغ ابنٍ قامةُ والده ٥ أقدام وست بوصات قامةً تزيد على ٦ أقدام وبوصة. يحدث ذلك، ولكن نادراً"[١٨].

---

(١٥) انظر Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press)، الصفحات ٤٠٨-٤٠٩ و٤٢١.

(١٦) "إن الفجوة بين المساواة الشكلية والمساواة الحقيقية في الفرص ترجع إلى جذور اقتصادية عميقة، وتترتب عليها آثار اقتصادية بعيدة المدى. فالتفاوت الذي يبدأ في المهد لا يسهل علاجه من خلال الحراك الاجتماعي". (انظر *تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٢*، الصفحة ٤٠).

(١٧) انظر Miles Corak, "Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility", Discussion Paper No. 7520 (Bonn, Institute for the Study of Labor, 2013)، الصفحة ٤.

(١٨) انظر: Alan B. Krueger, "The rise and consequences of inequality in the United States"، الملاحظات المقدمة في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، الصفحة ٣.

١٦- إن الفوارق بين البلدان فيما يخص حراك الأجيال الاقتصادي ليست عشوائية. فقد أظهرت دراسات وجود علاقة سلبية واضحة بين التفاوتات الاقتصادية في البلد وحراك أجياله على صعيد الإيرادات[١٩]. وهذا ما سمّاه ألان كروغر "منحنى غاتسباي العظيم". وكتب جوزيف ستيغليتز أن التصور المثالي الذي يرمز إليه تكافؤ الفرص تحوّل شيئاً فشيئاً إلى خرافة في العديد من البلدان، وأن تراجع الفرص قد سار جنبا إلى جنب مع تزايد التفاوت[٢٠].

جيم- التفاوت والسلطة السياسية

١٧- في جميع الديمقراطيات الحديثة، تؤثر القوانين والأنظمة والمؤسسات في توزيع السلطة الاقتصادية وغير الاقتصادية وتتأثر به. ولا تُعزى التفاوتات الاقتصادية إلى قوى السوق وحدها، بل يعزى أيضاً بدرجة متساوية إلى القوى السياسية التي تؤثر في القوانين والأنظمة والمؤسسات[٢١]. ولذلك، يتطلب الفهم الكامل للتفاوتات الاقتصادية النظر في ممارسة السلطة السياسية.

١٨- وترتبط الديمقراطية والحقوق المدنية والسياسية ارتباطاً وثيقاً بالقسمة العادلة للعامل الاقتصادي وغيره من العوامل الأساسية للرفاه. وقد أطلق أكد أمارتيا سِن حجته المشهورة ومؤداها أنّ تحقيق الديمقراطية وتعزيز ما يتصل بها من حقوق مدنية وسياسية، كحرية الصحافة والحق في التصويت، يرتبطان بعدم حدوث مجاعات. وأشار إلى أن "نجاح الهند في القضاء على المجاعة لم يقابله نجاح في التخفيف من أوجه عدم المساواة في العلاقات بين الجنسين". وأفاد السيد سِن بأنّ أوجه الحرمان من قبيل عدم المساواة بين الجنسين "تدعو إلى إجراء تحليل أعمق، والتواصل مع الجمهور والمشاركة في السياسة على نحو أوسع نطاقاً وأكثر فعاليةً - وخلاصة القول إنها تدعو إلى ممارسة الديمقراطية ممارسةً كاملةً"[٢٢]. ولا يضمن وجود الديمقراطية وإعمال الحق في المشاركة في العملية السياسية تكافؤَ الفرص وزيادةَ المساواة في النتائج. وكما زعم مؤلفون آخرون، فإن التزامات حقوق الإنسان المترابطة والضرورية "لبناء الديمقراطية والتأكد من أنها تسير على نحو صحيح" تشمل أكثر من مجرد الحق في التصويت: فالدولة "قد تحتاج إلى اتخاذ خطوات إيجابية لحماية الأفراد من تدخل أفراد آخرين في حقهم"[٢٣].

١٩- وثمة مشكلة كبرى في البلدان النامية والمتقدمة على السواء هي استئثار المجموعات القوية بالعملية السياسية، واستبعاد المجموعات الأخرى، مما يؤدي إلى إيجاد قوانين وأنظمة ومؤسسات منحازة إلى الأقوياء. وغالباً ما يقترن التفاوت الاقتصادي بالتفاوت السياسي، وهذا

---

(١٩) انظر Cingano, "Trends"، (الحاشية ٦ أعلاه)، الفقرة ١٥.

(٢٠) انظر Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012), p. 18.

(٢١) انظر Task Force on Inequality and American Democracy of the American Political Science Association, "American democracy in an age of rising inequality" (2004)، الصفحة ٤.

(٢٢) Amartya Sen, "Freedoms and needs", *The New Republic*, 10/17 January 1994.

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، Sandra Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, (Oxford University Press, 2008)، الصفحتان ٣٨-٣٩.

يعني أنه ليس بإمكان جميع المواطنين ممارسة حقوقهم الديمقراطية على قدم المساواة[٢٤]. ووفقاً لمنظمة أوكسفام، يعتقد العديد من الناس في جميع أنحاء العالم أن القوانين والأنظمة تهدف إلى نفع الأغنياء[٢٥]. ويرى السيد ستيغليتز، في السياق الخاص بالولايات المتحدة، أنّ الحكومة تضطلع بدور مزدوج فيما يتعلق بالتفاوت الاقتصادي الراهن: "فهي مسؤولة جزئياً عن التفاوت في توزيع الدخل قبل دفع الضرائب، واضطلعت بدور منقوص في "تصحيح" هذا التفاوت باتباع سياسات الضريبة التصاعدية والإنفاق"[٢٦].

٢٠- وهناك ارتباط وثيق بين التفاوتات والاستئثار بالعملية السياسية وممارسة الحقوق المدنية والسياسية. ووفقا للبنك الدولي فإن "التوزيع غير العادل للسيطرة ... وللنفوذ السياسي يؤدي إلى استدامة المؤسسات التي تحمي مصالح من هم الأقوى، ويحدث ذلك أحياناً على حساب الحقوق الشخصية وحقوق الملكية الخاصة بالآخرين"[٢٧]. وزعم السيد ستيغليتز في كتاباته عن الولايات المتحدة، حيث بلغ التفاوت في الدخل مستوى لم يشهد التاريخ له مثيلاً[٢٨]، أنّ الحق في المشاركة في العملية الديمقراطية لا يزال غير متحقق بصورة فعلية بالنسبة للعديد من الأمريكيين الفقراء، وقال: "إذا صارت أيام الاستبعاد العلني من عملية التصويت في الولايات المتحدة من الماضي في الغالب، فإن هناك سلسلة من المبادرات التي تسعى إلى الحد من المشاركة تستهدف الفقراء وغير المدعومين بالعلاقات دائماً. ... والنتيجة أن أمريكياً واحداً من كل أربعة أمريكيين يحق لهم التصويت غير مسجل، وهو ما يمثل ٥١ مليون أمريكي أو أكثر"[٢٩]. وكتب السيد بول كروغمان قائلا إنّ "التركز الشديد للدخل يتنافى مع الديمقراطية الحقيقية"[٣٠].

---

(٢٤) عدد قليل من الأمريكيين فقط يمارسون ما لهم من حقوق المواطنة ممارسة كاملةً، وهم عادةً ينتمون إلى شرائح المجتمع الأكثر حظوةً. وأولئك الذين يتمتعون بمداخيل أعلى، وبمزيد من النجاح المهني، وأعلى مستويات التعليم الرسمي، هم الأوفر حظا على الأرجح للمشاركة في الحياة السياسية ولتعريف المسؤولين الحكوميين باحتياجاتهم وقيمهم. انظر Task Force on Inequality and American Democracy, "American democracy"، الصفحة ٥.

(٢٥) أظهرت دراسة استقصائية أجريت في ستة بلدان (إسبانيا والبرازيل والهند وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) أن أغلبية الناس يرون أن القوانين تصب في مصلحة الأغنياء – ثمانية أشخاص من أصل ١٠ في إسبانيا يتفقون على هذا الكلام. وكشف استطلاع آخر أجرته مؤخراً منظمة أوكسفام أنّ ٦٥ في المائة من ذوي الدخل المنخفض في الولايات المتحدة يرون أن الكونغرس يقر القوانين التي تعود بالنفع أساساً على الأغنياء. انظر Oxfam, "Working for the few: political capture and economic inequality", briefing paper, 20 January 2014، الصفحة ٣.

(٢٦) Stiglitz, *The Price of Inequality*.

(٢٧) انظر World Bank، *World Development Report 2006: Equity and Development* (٢٠٠٥)، الصفحة ٢٢.

(٢٨) الواقع أنّ حصة العشير الأعلى في عام ٢٠١٢ تعادل ٥٠,٦ في المائة، وهو مستوى يفوق جميع المستويات المسجلة منذ عام ١٩١٧ حتى أنه يتجاوز المستوى المسجل في عام ١٩٢٨، حين بلغت فقاعة أسواق الأوراق المالية ذروتها في عشرينات القرن الماضي' المتأججة'. انظر Emmanuel Saez, "Striking it richer: the evolution of top incomes in the United States" (University of California Berkeley, 2015)، الصفحة ٣، على الرابط التالي: http://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2013.pdf.

(٢٩) Stiglitz, *The Price of Inequality*.

(٣٠) Paul Krugman, "Oligarchy, American style", *New York Times*, 3 November 2011.

٢١- ويبدو أن التفاوتات الاقتصادية تشجع الاستئثار بالعملية السياسية وعدم المساواة في إعمال الحقوق المدنية والسياسية. فالتفاوت الاقتصادي بدرجات كبيرة "قد يخلق مؤسسات تحافظ على الامتيازات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للنخب وتأسر الفقراء في حالة فقر يصعب الإفلات منها"[٣١]. ومن الممكن الخروج من هذه الحلقة المفرغة بتحقيق المزيد من المساواة في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، كما يتضح من حالة شيلي، حيث تفاقم مستوى التفاوت في الدخل تحت وطأة الديكتاتورية التي مارسها أوغوستو بينوشي في سبعينات وثمانينات القرن الماضي، ثم تحسن بعد إعادة الديمقراطية (وإن كان لا يزال أعلى من مستواه في الستينات أو أوائل السبعينات)[٣٢]. وثمة مثال آخر هو رواندا، حيث يكرِّس الدستور المساواة بين الجنسين وحيث أفضى تطبيق نظام الحصص إلى كون أكثر من نصف أعضاء البرلمان من النساء، وبذلك تكون رواندا البلد الوحيد في العالم حيث عدد الإناث في البرلمان أكبر من عدد الذكور[٣٣]. وبعد اعتماد نظام الحصص، أقر البرلمان الرواندي تشريعات لتعزيز المساواة بين الجنسين، "تشمل العديد من القوانين الرامية إلى منع العنف القائم على نوع الجنس والمعاقبة عليه، وقوانين تكفل للمرأة حقوق الملكية على نطاق أوسع، وتشريعات رئيسية بشأن مشاركة المرأة في القوى العاملة"[٣٤].

٢٢- ومن الضروري أيضاً حماية حقوق العمل الأساسية، مثل الحق في الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية، لتحقيق مزيد من المساواة في توزيع السلطة والحد من التفاوتات الاقتصادية. وإذا كان من الصعب جداً قياس العلاقة السببية بين إعمال حقوق العمل الأساسية والتفاوتات الاقتصادية، فإنّ دراسات شتى تشير إلى وجود علاقة بين عدم حماية حقوق العمل الأساسية وانعدام التنظيم النقابي، وبين انعدام التنظيم النقابي وتزايد التفاوت في الأجور. ويلاحظ صاحبا دراسة حديثة أنّ: "نموذج الليبرالية الجديدة المتبع في بداية الثمانينات أنشأ بيئة معادية بشدة للنقابات بتخليه عن سياسات العمالة الكاملة. ومنذ ذلك الوقت، أصبحت قوانين العمل في جميع أنحاء العالم أقل مواتاةً للنقابات، وأضحى تكوين النقابات في مؤسسات جديدة أكثر صعوبةً"[٣٥].

---

(٣١) انظر *مكافحة الفقر وعدم المساواة: التغيير الهيكلي والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة* (منشورات الأمم المتحدة)، لمحة عامة، الصفحة ٦.

(٣٢) Dante Contreras and Ricardo Ffrench-Davis, “Policy regimes, inequality, poverty, and growth: the Chilean experience, 1973-2010”, in Giovanni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons* (Oxford University Press, 2014).

(٣٣) UNDP, “Promote gender equality and empower women: where we are”، التقرير متاح على الرابط التالي: www.rw.undp.org/content/rwanda/en/home/mdgoverview/overview/mdg3/.

(٣٤) Elizabeth Bennett, “Rwanda strides towards gender equality in government”, *Kennedy School Review* (August 2014).

(٣٥) انظر Ünal Töngür and Adem Yavuz Elveren, “Deunionization and pay inequality in OECD countries: a panel Granger causality approach”, *Economic Modelling*, vol. 38 (2014)، الصفحة ٤١٨.

٢٣- وثمة كمٌّ هائلٌ من المؤلفات التي تحدد العلاقة بين انعدام التنظيم النقابي والتفاوت في الأجور. فقد أبلغ صاحبا دراسة أجراها البنك الدولي بشأن الآثار الاقتصادية لإقرار أو إعمال حقّيْن من حقوق العمل الأساسية المشار إليها أعلاه عن نتائج "دقيقة جداً" تثبت أنّ النقابات تقلِّص من التفاوت في الأجور. وخلُصت الدراسة بوجه خاص إلى أنّ الفوارق في الأجور بين العمال المهرة والعمال غير المهرة تكون منخفضة في حالة وجود نقابات[٣٦]. وتتسق هذه النتائج مع حصيلة دراسة أخرى تتعلق بالولايات المتحدة استنتج صاحباها ما يلي:

> يساهم تراجع النقابات، في الحالات التي تؤخذ فيها عضوية الأفراد في النقابات في الاعتبار، في زيادة التفاوت بين الرجال في الإيرادات بنسبة الخُمس. وتؤدي إضافة الآثار القانونية للنقابات وتهديداتها فيما يتعلق بالأجور غير النقابية إلى زيادة آثار تراجع النقابات في التفاوت في الأجور من الخمس إلى الثلث. واستناداً إلى هذا المقياس، يكون تراجع الحركة العمالية في الولايات المتحدة قد أدى إلى زيادة التفاوت بين الرجال في الأجور بالقدر نفسه الذي زادت به نسبياً أجور خريجي الجامعات[٣٧].

وتبين دراسة أجريت عن تركيا في عام ٢٠١٣ أن سقوط التنظيم النقابي في ذلك البلد أدى إلى زيادة التفاوت في الأجور في الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٨[٣٨]. وتجدر الإشارة أيضاً إلى الأدلة التي تثبت أنّ انعدام التنظيم النقابي ليس وحده الذي يؤثر في التفاوت في الأجور، بل التفاوت في الأجور بدوره يؤثر في التنظيم النقابي[٣٩].

دال- التمييز والتفاوت

٢٤- غالباً ما ترتبط التفاوتات العمودية والتفاوتات الأفقية، بما في ذلك التفاوتات الاقتصادية، ارتباطاً وثيقاً بالتمييز. وفي العديد من البلدان، تتطابق أفقر شرائح السكان مع الفئات الاجتماعية والإثنيات التي تعاني من التمييز. ولذلك، من الممكن أن تنخفض مستويات التفاوت الاقتصادي حالياً في العديد من البلدان إذا لم يكن هناك تمييز[٤٠]. وينبغي لنا إذن،

---

(٣٦) انظر World Bank, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment* (Washington, D.C., 2002)، الصفحة ٧.

(٣٧) انظر Bruce Western and Jake Rosenfeld, "Unions, norms, and the rise in American wage inequality", *American Sociological Review*, vol. 76, No. 4 (August 2011)، الصفحتان ٥٣٢-٥٣٣.

(٣٨) Adam Y. Elveren, "A brief note on deunionization and pay inequality in Turkey", The University of Texas Inequality Project, UTIP Working Paper No. 63 (2013). متاح على الرابط التالي: http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip_63.pdf.

(٣٩) "تبين النتائج التي توصلنا إليها أن اتجاهات السببية حسب مفهوم غرينجر لا تنطلق من الكثافة النقابية إلى التفاوت فحسب (١٠ بلدان)، بل من التفاوت إلى الكثافة النقابية أيضاً (ستة بلدان). (انظر: Töngür and Elveren, "Deunionization"، الصفحة ٤٢٣.

(٤٠) "هناك تفسير لهذه النتائج هو أن الاختلافات فيما بين الجماعات إنما تشكل، وربما توضح، نسبة لا يمكن إغفالها من عدم المساواة إجمالاً". انظر البنك الدولي، *تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٦*، الصفحة ٤٣.

عند التعامل مع التفاوتات الاقتصادية، إيلاء اهتمام خاص للتداخل بين التفاوتات الاقتصادية والتفاوتات بين المجموعات (التفاوتات الأفقية)، لأنها يمكن أن تدل على وجود تمييز باعتباره سبباً هاماً من أسباب التفاوت[٤١]. وفي ذلك يقول السيد ستيغليتز: "من أبغض أسباب التفاوت – وأشدها صعوبةً للقضاء عليها – التمييز، سواءً التمييز الممارس حالياً أو التمييز المتوارث من الماضي"[٤٢].

٢٥- ورغم أن العديد من أشكال التمييز مجحفة بطبيعتها، فإنّ الترابط بين التمييز القائم على نوع الجنس والتفاوتات الاقتصادية يستحق الذكر بوجه خاص لأنه يمكن أن يؤثر في نصف سكان العالم. وقد يتعرض الرجل والمرأة كلاهما لعدد لا يحصى من أوجه عدم المساواة القائمة على عوامل مثل العرق أو الانتماء الإثني أو الميل الجنسي أو الإعاقة، ومع ذلك يُنظر إلى التمييز القائم على نوع الجنس في أغلب الأحيان على أنه مشكلة تكاد تخص المرأة دون سواها. ويصف البنك الدولي، في *تقريره عن التنمية في العالم ٢٠١٢*، أشكال التمييز التي لا تزال تمارَس في العديد من البلدان والتي تؤثر تأثيراً مباشراً في التفاوت الاقتصادي بين الرجل والمرأة. ووفقاً للبنك الدولي، لا يزال الرجل يتمتع بحقوق ملكية مختلفة عن حقوق الملكية التي تتمتع بها المرأة، وذلك في تسعة بلدان على الأقل؛ وفي العديد من البلدان لا تزال حقوق النساء والفتيات في الميراث أقل من حقوق الرجال والفتيان[٤٣]. وبالإضافة إلى ذلك، يظل أجر المرأة في سوق العمل متدنياً على العموم. وأظهر تقييم أجرته هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) أنّ زهاء ٨٠ بلداً ما زال يفرض قيوداً على أنواع العمل التي يُسمح للمرأة بمزاولتها. وتفيد هيئة الأمم المتحدة للمرأة أيضاً بأنّ معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة شهدت ركوداً على الصعيد العالمي منذ تسعينات القرن الماضي. ولا يشارك حالياً في القوى العاملة سوى نصف عدد النساء مقابل ما يزيد على ثلاثة أرباع عدد الرجال. وعلى الرغم من وجود اختلاف كبير بين المناطق، لم تفلح منطقة واحدة في القضاء على هذه الفجوة الجنسانية: فعلى الصعيد العالمي، تتقاضى المرأة في المتوسط أجراً يقل عن الأجر الذي يتقاضاه الرجل بنسبة ٢٤ في المائة. وجاء في دراسة واحدة لأربعة بلدان أن فجوات الدخل على مدى الحياة بين المرأة والرجل تقدَّر بنسبة تتراوح بين ٣١ و٧٥ في المائة[٤٤].

---

(٤١) "تكتسي المسألة أهمية بالغة عندما تنطوي على مجموعات، لأن تأثير المعايير الاجتماعية والتمييز يأتيان في المقدمة، والحجج التي مفادها أن النتائج تعكس الخيارات باتت أقل إقناعاً". انظر Claire Melamed and Emma Samman, "Equity, inequality, and human development in a post-2015 framework" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٣)، الصفحة ٣.

(٤٢) Stiglitz, *The Price of Inequality*.

(٤٣) انظر World Bank, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*، الصفحة ١٥٩.

(٤٤) انظر United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (2015)، الصفحة ٧١.

هاء- الآثار الضارة للتفاوتات الاقتصادية في التمتع بحقوق الإنسان

٢٦- من الواضح أن التفاوتات الاقتصادية تؤثر تأثيراً شديداً في مجموعة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٧- ويمكن أن تهدد التفاوتات الاقتصادية الحق في الحياة والحرية والأمن الشخصي. فقد استخلصت دراسة أجريت في عام ٢٠٠٩ باستخدام بيانات مقدمة من ١٦٢ بلداً خاصة بالسنوات من ١٩٨٠ إلى ٢٠٠٤ أدلة قوية على وجود علاقة بين التفاوت في الدخل وانتهاك الحق في السلامة الشخصية في جميع البلدان المشمولة بالدراسة(٤٥). وأظهرت دراسة أجريت في عام ٢٠١١ وجود ارتباط قوي بين التفاوت في الدخل ومعدلات جرائم القتل، استناداً إلى بيانات مقدمة من ٣٣ بلداً من البلدان الغنية والبلدان المتوسطة الدخل(٤٦). وخلصت دراسة عامة إلى أن البحث "دأب على ربط التفاوت في الدخل بالجريمة، لا سيما جرائم القتل العمد والسرقة"(٤٧).

٢٨- ويمكن أيضاً أن تكون التفاوتات الاقتصادية، ولا سيما إذا كانت شديدة، ذات صلة وثيقة بالاضطرابات الاجتماعية والنزاعات(٤٨). فقد لاحظ الأمين العام أن تصور الناس للتفاوت على أنه مجحف وزائد عن الحد يمكن أن يؤدي إلى احتجاجات واضطرابات اجتماعية، مثل تلك التي شهدها العالم بأسره في السنوات الأخيرة (انظر A/67/394، الفقرة ٢٦). واستخلصت دراسة عن الفقر والتفاوت أنّ "التفاوتات الكبيرة المتداخلة قد تقوّض إعمال الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية؛ وقد ترفع من مستوى الجريمة ويدفع بالمجتمعات إلى الصراعات دفعاً"(٤٩). وذكرت منظمة العمل الدولية، في تقريرها المعنون *"لمحة عامة عن العمالة والشؤون الاجتماعية في العالم: اتجاهات عام ٢٠١٥"*، أنّ "التفاوتات المتزايدة زعزعت الثقة في الحكومات، مع بعض الاستثناءات" وأنّ هذا التراجع الكبير في الثقة "لا سيما إذا اقترن بحالة ركود أو انخفاض في الدخل، يمكن أن يسهم في اندلاع اضطرابات اجتماعية، كما حدث في العديد من بلدان الشرق الأوسط، مع ما يخلّف ذلك من آثار جانبية على الظروف الاجتماعية وديناميات النمو

---

(٤٥) Todd Landman and Marco Larizza, "Inequality and human rights: who controls what, when, and how", *International Studies Quarterly*, vol. 53, No. 3 (2009)، الصفحات ٧١٥-٧٣٦.

(٤٦) Frank J. Elhar and Nicole Aitken, "Income inequality, trust and homicide in 33 countries", *European Journal of Public Health*, vol. 21, No. 2 (2011)، الصفحات ٢٤١-٢٤٦.

(٤٧) انظر "Melamed and Samman, "Equity، الصفحة ٧.

(٤٨) أشارت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي، في تقرير أصدرته مؤخراً، إلى أنّ الحد من الفوارق الاقتصادية قد لا يؤدي بالضرورة إلى تقليل الاضطرابات والنزاعات الاجتماعية. "فقد عصفت بشيلي والبرازيل، اللتان نجحتا في تخفيض مستوى الاستقطاب والفقر، مظاهر من الاضطرابات الاجتماعية في الآونة الأخيرة. ويتمثل أحد الاحتمالات في أنّ انخفاض الاستقطاب والفقر في بعض بلدان المنطقة عزز الشعور بالانتماء إلى الطبقة المتوسطة وشجّع التطلعات الكبيرة، فأصبح عدم الارتقاء إلى تلك التطلعات سبباً ممكناً في نشوب نزاعات". انظر *Social Panorama of Latin America*، الصفحة ١٠٦.

(٤٩) مكافحة الفقر وعدم المساواة.

والعمالة". وحتى في الأزمنة الغابرة، زعم أفلاطون أنّ "الدولة إذا أرادت أن تتجنب ... الانحلال المدني ... يجب ألاّ تسمح بظهور الفقر المدقع والثراء الفاحش في أي شريحة من مجموع المواطنين لأن كليهما يقودان إلى الكوارث"(٥٠).

٢٩- وتعوق التفاوتات الاقتصادية بالتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وتؤثر سلباً أيضاً في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وخير مثال على ذلك الحق في الصحة. ويفيد البنك الدولي بأنّ "الرضع المولودين في أسر فقيرة والأطفال القادمين من مناطق ريفية أكثر عرضة للوفاة من أقرانهم في أسر غنية ومن مناطق حضرية"، وبأنّ "احتمال حصول الفقراء على الخدمات الصحية عالية التأثير مثل الرعاية المتخصصة عند الولادة، والرعاية قبل الولادة، والتغذية التكميلية أقل كثيراً من احتمال حصول غير الفقراء عليها"(٥١). وخلصت لجنة ستيغليتز - سِن - فيتوسي إلى أنّ "الأشخاص الذين ينتمون إلى فئات مهنية متدنية ولم يحصّلوا مستويات تعليمية عالية ويتقاضون دخلاً بسيطاً معرضون على الأغلب للوفاة في سن مبكرة والإصابة أكثر من غيرهم بمختلف المشاكل الصحية خلال حياتهم القصيرة"، وأن "هذه الاختلافات في الأوضاع الصحية لا تعكس مجرد أسوأ الأوضاع بالنسبة للأشخاص في أسفل السلم الاجتماعي والاقتصادي، بل تشمل أيضاً من هم في جميع درجات السلم الاجتماعي والاقتصادي، أي أنها تكشف عن وجود "انحدار اجتماعي"(٥٢). وأكدت جمعية الصحة العالمية أيضاً، في قرارها WHA62.14، توصية اللجنة المعنية بالمحدِّدات الاجتماعية للصحة بشأن ضرورة "معالجة الإجحاف في توزيع السلطة والمال والموارد".

٣٠- وأظهرت دراسات أنّ التفاوت في الدخل يؤثر سلباً في الحق في التعليم(٥٣). وبيّنت دراسة نشرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٤ أن "زيادة التفاوت في الدخل تحد من تنمية مهارات الأشخاص الذين لم يحظ آباؤهم بخلفية تعليمية جيدة، سواءً من حيث المستويات التعليمية المحصّلة (مثل عدد السنوات المدرسية)، أو من حيث النوعية (أي كفاءة المهارات)"، وأن "ارتفاع درجة التفاوت يقلل فرص الفئات المحرومة في المجتمع في التعليم (وفي الحراك الاجتماعي)، وهو أثر يطغى على الآثار الإيجابية التي قد تتحقق من خلال الحوافز"(٥٤). وأظهرت دراسة أخرى أن أصغر الأطفال في إكوادور، بغض النظر عن خمس الثروة الذي ينتمون إليه أو التعليم الذي حصل عليه آباؤهم، حققوا أداءً يضاهي عموما أداء المقارَن بهم، ولكن، مع التقدم في السن، وحدهم الأطفال الذين ينتمون إلى النصف الأعلى من حيث توزيع الثروة والذين حصل آباؤهم على مستويات تعليمية عالية يحافظون على مستوى أدائهم بالنسبة إلى المقارَن بهم(٥٥).

---

(٥٠) مقتبس من *تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ٢٠٠٦*، الصفحة ٧٦.

(٥١) المرجع نفسه، الصفحات ٢٩ و٣١-٣٢.

(٥٢) انظر تقرير اللجنة (الحاشية ٣ أعلاه)، الصفحة ٤٦.

(٥٣) انظر مثلاً Melamed and Samman, "Equity"، الصفحة ٦.

(٥٤) انظر Cingano, "Trends"، (الحاشية ٦ أعلاه)، الفقرتان ٢ و٤٦.

(٥٥) انظر: البنك الدولي، *تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٦*، الصفحة ٣٥.

٣١- وتؤثر التفاوتات الاقتصادية أيضاً في إعمال الحق في الماء. فقد ذكر الأمين العام في تقرير صدر في عام ٢٠١٢ أنّ تحليل بيانات واردة من ٣٥ بلداً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى خلُص إلى أنّ إمكانية الوصول إلى مصادر المياه المحسَّنة تتفاوت ما بين ٩٤ في المائة بالنسبة عند أغنى ٢٠ في المائة من سكان المناطق الحضرية و٣٤ في المائة بالنسبة عند أفقر ٢٠ في المائة من سكان المناطق الريفية (انظر A/67/394، الفقرة ٢٩). وخلُصت دراسة أخرى إلى أنّ "معدّل زيادة فرص الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي شديد التفاوت بين الشرائح الخمسية للثروة في العديد من البلدان، إذ غالباً ما تعاني الشريحتان الخمسيتان الأفقر من عدم التحسن، بينما تشهد الشرائح الخمسية الأخرى تقدماً كبيراً"(٥٦).

٣٢- ويتضح بالتالي أنّ الأشخاص الأكثر فقراً هم الأكثر معاناةً من آثار التفاوت الشديد لأسباب شتى. ويكمن جزء من هذه الأسباب في ضعف تأثيرهم وقدرتهم على ممارسة حقوقهم نسبياً، وإن لم يكن ذلك مطلقاً، إذ إنّ آخرين يصبحون أكثر ثراءً ويحصلون على المزيد من السلطة السياسية والاقتصادية، والسبب في ذلك يعود في جزء منه إلى أنهم أكثر عرضة للأضرار المرتبطة بالاضطرابات الاجتماعية والجريمة والعنف.

ثالثاً- استجابة المجتمع الدولي للتفاوت

٣٣- في عام ١٩٩٩، استنتج صاحبا دراسة هامة أن التفاوت على الصعيد العالمي يطرح مشكلة رئيسية ومع ذلك أغفلته التحقيقات التقليدية في النظام العالمي إلى حد كبير. وزعما أن عمليات العولمة تفاقِم التفاوتات سواءً داخل الدول أو فيما بينها وتضعف قدرة المؤسسات التقليدية على إدارة التهديدات الناجمة عن ذلك(٥٧). ولكن الأمر استغرق أكثر من عقد آخر لكي يبرز التحدي الذي تطرحه التفاوتات على رأس قائمة شواغل المجتمع الدولي ذات الأولوية. في الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، أكّد قادة العالم مجدداً الحاجة إلى تحقيق التنمية المستدامة عن طريق الحد من التفاوتات. ورأوا أن من الضروري استحداث فرص العمل اللائق وتوليد الدخل بما يكفل تقليص الفوارق في مستويات المعيشة (انظر قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٦، المرفق، الفقرتان ٤ و٣٠).

٣٤- وفي عام ٢٠١٤، قدّم الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة مقترحاته المتعلقة بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ (انظر الوثيقتين A/68/970

(٥٦) انظر Inga T. Winkler, Margaret L. Satterthwaite and Catarina de Albuquerque, "Measuring what we treasure and treasuring what we measure: post-2015 monitoring for the promotion of equality in the water, sanitation, and hygiene sector", Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 14-48 (New York University School of Law, 2014)، الصفحة ٣٩. المرجع متاح على الرابط التالي: http://ssrn.com/abstract=2498064.

(٥٧) Andrew Hurrell and Ngaire Woods, eds., *Inequality, Globalization, and World Politics* (Oxford University Press, 1999)

و A/68/970/Corr.1). وركّز الهدف المقترح ١٠ صراحةً على الحد من التفاوت داخل البلدان وفيما بينها. وتشمل الغايات المحددة المرتبطة بالهدف ١٠ ما يلي: تحقيق نمو في دخل فئة الأربعين في المائة الأدنى دخلاً والحفاظ عليه بمعدل يفوق المتوسط الوطني؛ وضمان تكافؤ الفرص والحد من التفاوتات في النتائج؛ واعتماد سياسات عامة، لا سيما في مجال الشؤون المالية والأجور والحماية الاجتماعية، وتحقيق مزيد من المساواة تدريجياً.

٣٥- وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، قدم الأمين العام تقريراً توليفياً يتضمّن رؤيته للمفاوضات بشأن الأهداف الإنمائية المستدامة الجديدة (A/69/700). وتحدّث الأمين العام في التقرير عن تفاوتات صارخة وغير مقبولة، وقال إن التفاوت في الدخل هو على وجه التحديد أحد أكثر الجوانب وضوحاً لمسألة أوسع نطاقاً وأكثر تعقيداً، هي مسألة عدم تكافؤ الفرص. وشدّد على أنّ الدول، وهي تنفِّذ الخطة الجديدة، يجب أن تعالج أوجه عدم المساواة في جميع المجالات، مع الإقرار بعدم اعتبار هدف أو غاية ما قد تحقق إلا إذا تحقق للفئات الاجتماعية والاقتصادية كافةً. وأضاف الأمين العام أنّ التحدي الحاسم في الوقت الراهن هو سد الفجوة بين العزم على ضمان العيش الكريم للجميع والواقع الذي يتسم باستمرار الفقر وترسُّخ عدم المساواة (المرجع نفسه، الفقرات ٦٥ و٦٧-٦٨).

٣٦- وبالرغم من أن الغاية من أحد الأهداف التي اقترحها الفريق العامل المفتوح العضوية هي الحد من أوجه عدم المساواة، فقد لاحظ المقرر الخاص أن معايير حقوق الإنسان تكاد لا تُذكر في المقترحات (انظر الوثيقة A/69/297، الفقرات ٤٥-٤٩). وأولى الأمين العام، في تقريره التوليفي، قدراً أكبر بكثير من الأهمية لهذه المعايير رغم أنه لم يناقش صراحةً العلاقة بين أوجه عدم المساواة وحقوق الإنسان. على أنه جرى الإقرار بهذه الصِلة في البيانات الداعية إلى مستقبلٍ خالٍ من الفقر أساسه حقوق الإنسان والمساواة والاستدامة، وإلى خطة للتنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥ تستند إلى مبادئ حقوق الإنسان وسيادة القانون والمساواة والاستدامة، وكذلك إلى الربط بين التحديات التي يطرحها تعزيز حقوق الإنسان، والمساواة والاستدامة (انظر الوثيقة A/69/700، الفقرات ١٨ و٤٩ و٨٢). وبوجه أعم، شدّد الأمين العام على ضرورة الاستمرار في معالجة عدم الاتساق السياساتي بين الأساليب الحالية للحوكمة الدولية في شؤون التجارة والمالية والاستثمار، من جهة، وبين القواعد والمعايير المتعلقة بالعمل والبيئة وحقوق الإنسان والمساواة والاستدامة، من جهة أخرى (المرجع نفسه، الفقرة ٩٥). وسلّم أيضاً بوجود صِلة غير مباشرة بين حقوق الإنسان وعدم المساواة بمقابلة القيمة المتمثلة في الكرامة بتفاقم عدم المساواة، الأمر الذي يوحي ضمنا بالتالي أنّ عدم المساواة يقوّض الكرامة الإنسانية.

٣٧- ولم تكن الأمم المتحدة وحدها من اعترف بالتهديد الذي يشكله التزايد المذهل في درجات التفاوت. فقد حذّرت المديرة العامة لصندوق النقد الدولي باستمرار من خطورة المشكلة. وقالت في الاجتماع السنوي للصندوق في عام ٢٠١٤: "هناك تزايد مذهل في عدم المساواة - فهناك ٧ من كل ١٠ أشخاص في عالم اليوم يعيشون في بلدان زاد فيها عدم المساواة على مدار العقود الثلاثة الماضية. ومع ذلك فإننا ندرك أنّ التفاوت المفرط يوهن نمو، ويعيق الإدماج، ويقوّض الثقة ورأس

المال الاجتماعي"[٥٨]. وفي شباط/فبراير ٢٠١٤، ناقش المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي وثيقة للصندوق بشأن السياسة المالية بوصفها الأداة الرئيسية للحكومات للتأثير على توزيع الدخل، بما في ذلك "خيارات لإصلاح سياسات الإنفاق والضرائب للمساعدة على تحقيق أهداف التوزيع بكفاءة وبطريقة تتماشى مع الاستدامة المالية والأدلة التي ظهرت مؤخَّرا عن كيفية تصميم تدابير سياسة المالية العامة لتخفيف أثر الإدماج المالية على التفاوت"[٥٩].

٣٨- ونشط البنك الدولي أيضاً على هذا الصعيد. ففي *تقريره السنوي لعام ٢٠١٤*، لاحظ أنّ "التفاوت المتزايد في العديد من البلدان مضر بالاستقرار الاقتصادي وبقدرة النمو على الاستمرار، لكن يمكن للسياسات جيدة التصميم أن تحد من التفاوت دون إلحاق الضرر بالنمو". وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، قال كبير خبراء الاقتصاد في البنك الدولي إنّ "التفاوت العميق والمنتشر الموجود اليوم لا يسعنا إلاّ أن ندينه". وذكّر بأن الدخل السنوي لأغنى ٥٠ شخصاً في العالم ناهز إجمالي دخل أفقر مليار شخص في العالم، وهذا ما وصفه بأنه "فشل جماعي". ودعا إلى النظر في "السياسات والتدخلات الكفيلة بالحد من التفاوت المفرط"، وهو ما يجب القيام به، حسب قوله، "ليس من منطلق تقديرنا للعدالة فحسب، بل أيضاً لأنّ في هذا العالم المبتلى بكل أشكال التفاوت الشديد لم يعد أفقر الناس فيه قادرين على إسماع صوتهم، حتى عندما يكون لديهم الحق في التصويت. فالتفاوت الشديد يشكّل في نهاية المطاف اعتداءً على الديمقراطية"[٦٠].

٣٩- ومع ذلك، يبدو من الواضح أن أوجه القلق البالغ الذي عُبّر عنه إزاء عواقب التفاوت لا تُحدث في الواقع التغييرات الجذرية التي ستكون مطلوبة في سياسات هذه المؤسسات. ويبدو أن الاستجابة في معظمها تنطوي على إدخال تعديلات طفيفة على السياسات التقليدية بدلاً من إحداث تغييرٍ في الأولويات الأساسية التي يقوم عليها عمل تلك المؤسسات. وهذا ما يضفي المزيد من الأهمية على استجلاء الدور الذي يمكن أو ينبغي أن تضطلع به هيئات حقوق الإنسان.

رابعاً- هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومسألة التفاوت

٤٠- لطالما ركّز التحليل داخل منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على التفاوتات الاقتصادية. لكن رغم شتى التقارير الصادرة عن المقررين الخاصية التي لفتوا فيها الانتباه إلى المشاكل المرتبطة بالتفاوت الشديد، لم يُفعل شيء يذكر لمتابعة أيٍّ من الدراسات أو التوصيات ذات الصلة.

(٥٨) كريستين لاغارد، "صندوق النقد الدولي في عامه السبعين: انتقاء الخيارات الصحيحة – الأمس واليوم وغداً"، واشنطن العاصمة، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤. الكلمة متاحة على الرابط التالي: www.imf.org/external/arabic/np/speeches/2014/101014a.pdf، الصفحة ٣.

(٥٩) انظر صندوق النقد الدولي، *التقرير السنوي لعام ٢٠١٤: من الاستقرار إلى النمو القابل للاستمرار* (٢٠١٤)، الصفحة ٣٧.

(٦٠) كوشيك باسو، "حالة الفقر العالمي"، ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. المقال متاح على الرابط التالي: http://www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-persistence-of-poverty-by-kaushik-basu-2015-01/arabic.

٤١- وفي عام ١٩٩٢، أوصى المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات المعني بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، السيد دانيلو تورك، بتعيين مقرر خاص يُعنى بالفقر المدقع وحقوق الإنسان. ووصف التفاوت في الدخل بأنه أحد أكبر تحديات العصر، وذكر أن توزيع الدخل داخل الدول ما زال مجحفاً بصورة مؤلمة. وأعرب المقرر الخاص عن أسفه لما جرى، في ثمانينات القرن الماضي، من إفقار الطبقات العاملة في المناطق الحضرية وشرائح كبيرة من الطبقة الوسطى، في حين أن مجموعاتٍ ورجال أعمال مرتبطين بطريقة أو بأخرى بتدويل رأس المال كانوا أوّلَ المستفيدين اقتصادياً من السنوات العشر السابقة. وخلُص إلى أنّ من اللازم اتخاذ تدابير صارمة لتصحيح ذلك الظلم في الدخل وأنه لا يتصور تنفيذ برامج الحد من الفقر وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو ملائم في المجتمع ككل دون تقويم اختلالات الدخل الحالية. واعتبر أن فرض الضرائب وسيلة أساسية لتقويم الاختلالات التي تعتري توزيع الدخل حالياً (انظر E/CN.4/Sub.2/1992/16، الفقرات ٧٦-٨٤).

٤٢- وأعربت اللجنة الفرعية، في قرارها ١٩٩٣/٤٠، مشيرةً إلى التقرير المقدّم من مقررها الخاص، عن جزعها الشديد من اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء بأكثر من الضعف على مدى العقود الثلاثة السابقة، وقالت إنها تدرك ما للتوزيع غير المنصف للدخل من آثار في إعمال الحق في الصحة والتعليم والسكن والغذاء والجودة البيئية وغير ذلك من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأكّدت مجددا أيضاً على المبادئ الأساسية المتمثلة في المساواة في المعاملة وكرامة الإنسان والإنصاف والعدالة. وإدراكاً منها أنّ العلاقة بين توزيع الدخل وارتفاع مستويات الفقر وانتهاك حقوق الإنسان تتطلب من مجتمع حقوق الإنسان مزيداً من التعمق في البحث والتحليل، كلفت اللجنة الفرعية السيد أسبيورن إيدي بمهمة إعداد تقرير عن العلاقة بين التمتع بحقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتوزيع الدخل، على الصعيدين الوطني والدولي على حد سواء. وفي معرض تأييدها للمقترح، اعتبرت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ١٩٩٤/٢٠، التوزيع العادل لفوائد التنمية أحد المقاصد المحورية لعملية التنمية.

٤٣- وركّز السيد إيدي، في تقرير قدّمه إلى اللجنة الفرعية في تموز/يوليه ١٩٩٤، على تأثير مختلف أنماط توزيع الدخل في التمتع بحقوق الإنسان والإجراءات التصحيحية التي ينبغي اتخاذها في حالات التفاوت الذي لا يمكن تحمله بين مستويات الدخل. ولم يتناول السيد إيدي مسألة مدى تأثير التمتع بحقوق الإنسان في هيكل توزيع الدخل، وتجنب مناقشة أسباب التفاوت لأنها كانت أصلاً مبحث مجموعة هائلة من المؤلفات ذات الطابع الأيديولوجي والعقائدي. وقال إنّ الفجوات في الدخل بين الأغنياء والفقراء على الصعيد الوطني ينبغي أن تحظى بنفس العناية التي تحظى بها الفجوات في الدخل بين الأمم (انظر E/CN.4/Sub.2/1994/21، الفقرات ١٢ و١٤ و١٨ و٢١).

٤٤- وأولى السيد إيدي سياساتِ المؤسسات المالية الدولية أهميةً بالغةً وانتقد موقف صندوق النقد الدولي الذي قرر ألا يشغل نفسه بمسألة توزيع الدخل. وأما اليوم، كما ذُكر آنفاً، فقد تغيّر كثيراً موقف صندوق النقد الدولي. وانتقد السيد إيدي الدور الذي تضطلع به المؤسسات المالية الدولية في تقليص سلطة الدولة، التي يعتبر أنها ينبغي أن تضطلع بدور أساسي في ضمان الإنصاف في توزيع الدخل. وعند التعبير عن التزامات الدول فيما يتعلق بالجهود الرامية إلى الحد من التفاوت

في الدخل، دعا السيد إيديي إلى جملة إجراءات، منها وضع سياسات لضمان إمكانية الحصول على الأراضي وغيرها من الأصول الإنتاجية؛ وتوفير الخدمات العامة وغيرها من المنافع وكذلك تكافؤ الفرص للجميع؛ وضمان عدم التمييز في مجال التوظيف؛ وتنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ وتوفير نظام فعال لتحصيل الضرائب (المرجع نفسه، الفقرتان ٨٢ و٨٣).

٤٥- وتبعاً لتقرير السيد إيديي، قررت اللجنة الفرعية تعيين مقرر خاص معني بالعلاقة بين التمتع بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتوزيع الدخل. فعُيِّن السيد خوسيه بينغوا مقرراً خاصاً وأعدّ تقارير عديدة في الفترة بين ١٩٩٥ و١٩٩٨. وخلص إلى الاستنتاجات العامة التالية (انظر E/CN.4/Sub.2/1998/8، الفقرات ٤-٩):

(أ) اقترن نمو الاقتصاد العالمي منذ عام ١٩٨٧ بتوزيع سلبي شديد للدخل على الصعيدين الدولي والوطني على السواء؛

(ب) عندما يبدأ توزيع الدخل يتركّز في أيادٍ القِلّة، يزداد الفقر النسبي، وكذلك الفقر المدقع، في البلدان المتقدمة والنامية على السواء؛

(ج) يؤدي سوء توزيع الدخل المقترن بالنمو الاقتصادي إلى أوضاع اجتماعية قابلة للانفجار؛

(د) يرتبط توزيع الدخل ارتباطاً وثيقاً جداً بالتمتع بحقوق الإنسان وإعمالها على النحو الكامل، واستمرار سوء توزيع الدخل هو أيضاً سبب استمرار انتهاك حقوق الإنسان؛ وتشكّل درجات التفاوت في الدخل غير المقبولة انتهاكاً لقواعد التعايش الوطني والدولي، ومن ثم لحقوق الأشخاص؛

(ه) ينبغي أن يتحول توزيع الدخل إلى مؤشر اقتصادي واجتماعي تستخدمه المؤسسات المالية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية.

٤٦- وأوصى السيد بينغوا أيضاً بإنشاء محفل اجتماعي لتيسير مشاركة الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والشركات في مناقشة كيفية مراعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياساتها. وأنشئ المحفل الاجتماعي في عام ٢٠٠٢ وركزت دوراته المعقودة مؤخراً على حقوق كبار السن (٢٠١٤) وحقوق الحصول على الأدوية في سياق الحق في الصحة (٢٠١٥).

خامساً- خطة مستقبلية لمعالجة التفاوت

٤٧- إذا أريد للنظام الدولي لحقوق الإنسان أن يكون قادراً على الاستجابة بشكل فعال للتهديد الذي يطرحه التفاوت الشديد، فلا بد من اتخاذ عدد من الخطوات. وبعض هذه المقترحات معروف أصلاً، في حين سيتطلب بعضها الآخر استعداداً للتراجع والاعتراف بأن النظام القائم ينطوي على بعض أوجه التحيز الشديد التي يحتاج الأمر إلى تصحيحها مع مرور الوقت.

ألف- رفض التفاوت الشديد

٤٨- يجب التسليم بأنّ التفاوت الشديد واحترام المساواة بين جميع الأشخاص في الحقوق أمران متنافيان. ومن شأن الاعتراف الرسمي بوجود حدودٍ ما لدرجات التفاوت الذي يمكن أن يتماشى مع مفهوم المساواة والكرامة والالتزامات بحقوق الإنسان للجميع أن يكون خطوة هامة إلى الأمام.

باء- الالتزام بتقليص التفاوت الشديد

٤٩- ينبغي للدول، بعد أن تكون قد اتخذت الموقف المبدئي القاضي بوجوب وضع حدود للتفاوت، أن تلتزم رسمياً عندئذ بانتهاج سياسات تهدف صراحةً إلى تقليص التفاوت الشديد، إن لم يكن للقضاء عليه. ويوفر الاعتراف السياسي بالتحدي المتمثل في إجراء مناقشة عامة هادفة ومتواصلة بشأن أنسب التدابير التي ينبغي اتخاذها نقطةَ الانطلاق لبذل جهود حقيقية من أجل تقليص التفاوت الشديد.

جيم- إيلاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أهمية مركزية

٥٠- لا يمكن التعهد بالتزام جادّ لمعالجة التفاوت الشديد إلا في سياق سياسات وبرامج تأخذ على محمل الجد مفهوم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتوليها نفس القدر من الأهمية والأولوية التي تحظى بها الحقوق المدنية والسياسية. وبالنظر إلى جميع الإنجازات التي تحققت في هذا المجال على مدى العقدين الماضيين، يبقى واقع الحال هو أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تزال تحظى بوضع من المركز الثاني. وهناك العديد من السياقات التي تكون فيها هذه الحقوق غائبة أو مهمَّشة أو مأخوذة في الاعتبار لكن بفتور. وفي الظروف التي لا تشكل فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جزءاً أساسياً من النهج العام، ليس ثمّة حدود واضحة للتفاوت. وكان السيد سِن محقّاً حين لاحظ أن "استبعاد كل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من جوهر منظومة حقوق الإنسان، وإبقاء المجال حكراً على الحرية وغيره من الجيل الأول من الحقوق، إنما هو محاولة لرسم خطٍّ على الرمل ما يلبث أن يزول"[(٦١)].

دال- كفالة توفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية

٥١- من الصعب تقبل أنّ الدولة التي لا تعتمد حدّاً أدنى أساسياً للحماية الاجتماعية، سواءً سُمّي كذلك أم لا، تفي بأبسط التزاماتها الأساسية فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بمواطنيها وغيرهم. ويمكن أن يكون لمخططات الحماية الاجتماعية تأثير كبير في تخفيض التفاوتات. ففي البرازيل مثلاً، ساهم برنامجان معاً، هما برنامج الإعانات المتواصلة وبرنامج العلاوات العائلية، في تسجيل انخفاض كبير في معامل جيني للتفاوت بين

(٦١) انظر Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Harvard University Press, 2011)، الصفحة ٣٨٥.

عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٤[٦٢]. ولذلك ينبغي لمجلس حقوق الإنسان أن يصر على أن تعترف الجهات الفاعلة الرئيسية صراحةً بوجود حق إنساني في الحماية الاجتماعية. وفي الوقت الحاضر، فإن السياسات التي يؤيدها العديد من الجهات الفاعلة الرئيسية العاملة في مجال معالجة محنة مئات الملايين من الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع تتجاهل أو ربما ترفض الحق في الضمان الاجتماعي والحق في مستوى معيشي لائق، المصرَّح بهما بفخر في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان واللذان جرى لاحقا تأكيدهما مراراً في التزامات المعاهدات الملزمة. ولا تزال عدة منظمات دولية ومؤسسات مالية رائدة تتجنب الاعتراف بهاذين الحقين في سياساتها وبرامجها (انظر A/69/297، الفقرة ٥١).

هاء- تنفيذ السياسات المالية للحد من التفاوت

٥٢- ينبغي للدول أن تسعى إلى تقليص التفاوت باعتماد سياسات ضريبية تساعد على تحقيق تلك الغاية. ولئن كانت الأعمال التحضيرية للمؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، المقرر عقده في عام ٢٠١٥، وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ قد سلطت الضوء على السياسات المالية في المناقشات الدولية للتنمية، فإن المبدأ الأساسي القائل إن السياسات الضريبية والإنمائية تسير جنباً إلى جنب معترفٌ به مسبقاً منذ ما يزيد على نصف قرن في إعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي، الذي دعت فيه الجمعية العامة إلى تحقيق توزيع عادل للدخل القومي باستخدام جملة من الأدوات منها النظام الضريبي والإنفاق الحكومي لتوزيع الدخل وإعادة توزيعه بإنصاف بغية تعزيز التقدم الاجتماعي (المادة ١٦(ج)).

٥٣- ونشهد اليوم زيادة في مستوى الوعي بهذا المبدأ، كما يتبين ذلك، مثلاً، من ملاحظة الأمين العام أن السياسات الضريبية التصاعدية يمكن أن تؤدي دوراً مهماً في معالجة مسألتيْ التفاوت والفقر، ومن دعوته الحكومات إلى النظر في وضع مزيج من ضرائب الدخل التصاعدية وتحويلات إعادة التوزيع واسع النطاق بهدف خفض مستوى التفاوت في الدخل والحد من آثاره في التنمية الاجتماعية (انظر A/67/394، الفقرة ٥٦). ومع ذلك، لا يمكن القول إن السياسات المطبقة حالياً في مجال حقوق الإنسان أصبحت على وشك الاعتراف بأن السياسة الضريبية هي، من نواحٍ عديدة، سياسة عامة لحقوق الإنسان. وتحدد الطبيعة التنازلية أو التصاعدية التي يتسم بها الهيكل الضريبي للدولة، والمجموعات التي تشملها الإعفاءات أو التخفيضات، والغرض من ذلك، توزيع الدخل والأصول بين مختلف فئات السكان، وهي بالتالي تؤثر في مستويات التفاوت والتمتع بحقوق الإنسان[٦٣]. ومن اللازم اعتبار التدابير المناسبة لإعادة التوزيع من

(٦٢) Fabio Veras Soares and others, "Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty", International Poverty Centre Working Paper No. 21 (UNDP, 2006).

(٦٣) ينبغي أن تراعي المؤسسات المالية الدولية الالتزامات والآثار المتعلقة بحقوق الإنسان عند تحديد الشروط ووضع السياسات في مجال السياسة المالية، وعلى الخصوص أن تسعى بالأحرى إلى تعزيز الضرائب التصاعدية بدلاً من الضرائب التنازلية وضمان إفساح المجال لجميع الدول لتنفيذ سياسات مالية لمواجهة التقلبات الدورية. انظر التقرير الذي قدمته المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٤ (A/HRC/26/28 وA/HRC/26/28/Corr.1، الفقرتان ٣٨ و٨٢(أ)).

خلال السياسات الضريبية وغيرها من السياسات المالية جزءاً لا يتجزأ من التزامٍ بضمان الاحترام الكامل لحقوق الإنسان في المجتمع بأسره. وحتى صندوق النقد الدولي أضحى الآن يسلم بأنّ "من غير المرجح أن يكون الحذر الشديد من إعادة التوزيع – وبالتالي عدم اتخاذ أي إجراء – مناسباً في العديد من الحالات". وهو يسلّم أيضاً بأن "كل ما فعلته الحكومات عادةً، في جميع البلدان وعبر الأزمان، من أجل إعادة التوزيع لا يبدو، في المتوسط، أنه أفضى إلى نتائج سيئة فيما يتعلق بالنمو، ما عدا في الحالات القصوى، وبأنّ "التمكن من تقليص التفاوت ساعد على دعم النمو الأكثر سرعةً واستدامةً، بصرف النظر عن الاعتبارات الأخلاقية أو السياسية أو الاجتماعية الأوسع نطاقاً"[٦٤].

واو- تنشيط معيار المساواة

٥٤- لا ينص القانون الدولي لحقوق الإنسان في الوقت الحاضر صراحةً على الحق في المساواة باعتباره حقّاً قائما بذاته. ولكي يتسنى إرساء المساواة لتكون موضوعاً تنظيمياً في هذا المجال من القانون[٦٥]، استندت هيئات حقوق الإنسان وملاحظون إلى نصوص من قبيل تلك الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تصرّح بأن الرجال والنساء متساوون في الحقوق (الديباجة)، وأن جميع الناس يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق (المادة ١)، وأنهم جميعاً سواسية أمام القانون ولهم الحق دون أي تمييز وعلى قدم المساواة في التمتع بحماية القانون (المادة ٧)[٦٦]. وقد قُرنت هذه النصوص بالنصوص المتعلقة بعدم التمييز، التي تعتبر أيضاً أحد المبادئ الجوهرية والأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي الواقع، تتضمن جل المعاهدات الأساسية لحقوق الإنسان أحكاماً صريحةً بشأن عدم التمييز. وبالإضافة إلى ذلك، حرصت هيئات حقوق الإنسان في معظم الأحيان على التشديد على أن معايير المساواة وعدم التمييز تحتاج إلى مساواة حقيقية لا مجرد مساواة شكلية.

٥٥- ومع ذلك، يصعب عدم الوقوف عند بعض الاستنتاجات عند قراءة الاجتهاد الفقهي المستمد من معظم هيئات المعاهدات. أولاً، ربما لم تفسر المادة ٣ من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، التي تؤكد المساواة بين الرجال والنساء في الحقوق، تفسيراً كاملاً، لا سيما فيما يتعلق بالوصول إلى الموارد. ثانياً، رغم كل الاهتمام الذي حظيت به الالتزامات الإيجابية بالقضاء على التمييز، فإن قدراً كبيراً من عمل هيئات المعاهدات يبدو منحصراً دون مبرر في

---

(٦٤) انظر Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, inequality, and growth", IMF Staff Discussion Note (2014)، الصفحة ٢٦.

(٦٥) المساواة مبدأ جوهري في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق الأمم المتحدة حتى أنّ البعض يرى "أنّ غيابها من شأنه أن يحدِث تغييراً جذرياً في مشهد حقوق الإنسان". انظر Jarlath Clifford, "Equality", in Dinah Shelton, ed., *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford, 2013)، الصفحة ٤٣١.

(٦٦) أُدرجت بعض هذه العبارات لاحقاً في أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

التركيز على انتهاكات محددة لعدم التمييز. ومما يرتبط بذلك التردد في تحديد مفاهيم المساواة في التوزيع، التي كانت موضوع نقاش في الكثير في المؤلفات، ومن شأنها أن تعطي جهود مكافحة التفاوت الشديد بعداً إضافياً هاماً. ثالثاً، ينبغي إيلاء الحق في المساواة مزيداً من الاهتمام حتى يتمكن من الإسهام الفعلي في فقه الهيئات الدولية لحقوق الإنسان بطرق لم تتسنّ له حتى الآن[٦٧]. وأخيراً، لم تبذل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حتى الآن جهود تذكر في الممارسة العملية، بالمقارنة بتحليلها في التعليقات العامة[٦٨]، لبحث ما قد تنطوي عليه المحظورات الواردة في المادة ٢(٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضد التمييز القائم على الأصل الاجتماعي أو الثروة أو النسب[٦٩].

زاي- إعادة إدراج المسائل المتعلقة بالموارد وإعادة التوزيع في معادلة حقوق الإنسان

٥٦- ينطوي التحدي المتمثل في إعادة إدراج المسائل المتعلقة بالموارد وإعادة التوزيع في معادلة حقوق الإنسان على أبعاد عديدة:

(أ) غالباً ما كان التعامل مع طبيعة الالتزام بضمان احترام الحقوق المدنية والسياسية ينم عن عدم أهمية الاعتبارات المتعلقة بالموارد في تقييم امتثال الحكومات للالتزامات الدولية ذات الصلة. وبعبارة أخرى، ألغي من معظم الأجزاء الأكثر حيوية في النظام الدولي لحقوق الإنسان جزء كبير من المسائل المتعلقة بتوفر الموارد والمساواة في إمكانية الوصول إلى تلك الموارد، واختُزِل بدلاً من ذلك في مجموعة ثانوية من المناقشات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي السياق الأخير، وبعكس ما هو متوقع، اكتسبت تلك المسائل أهمية بالغة، حيث إن ما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أنّ نطاق التزامات الدولة لا يمتد سوى إلى أقصى ما تتيحه الموارد المتوفرة غالباً ما يُحتَجّ به لتبرير عدم الامتثال الأساسي؛

---

(٦٧) اقترحت ساندرا فريدمان نُهجاً أكثر ابتكاراً، تهدف إلى بث حياة جديدة في الحق في المساواة، بغية تحقيق أهداف أكثر عمقاً لهذا المعيار والتعامل بشكل أكثر فعالية مع مشكلة التفاوت الشديد، وتستحق هذه النهج دراسة دقيقة. وتقول ساندرا فريدمان إنّ: "المساواة الفعلية ينبغي أن تُرسم في شكل متعدد الأبعاد يعترف بالأخطاء المرتكبة في حق المجموعات المستبعَدة على مستوى التوزيع والاعتراف والبنية والاستبعاد، ويصححها. ويفضي ذلك إلى أربعة أغراض أو أبعاد رئيسية للمساواة الفعلية، هي: التعويض عن الحرمان؛ والتصدي للوصم والقوالب النمطية والتحيز والعنف؛ وتقبل الفوارق وتحقيق التغيير الهيكلي؛ وتعزيز إبداء الرأي والمشاركة". انظر Sandra Fredman, *Substantive Equality Revisited*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 70/2014 (University of Oxford, 2014). متاح على الرابط التالي: http://ssrn.com/abstract=2510287.

(٦٨) انظر التعليق العام رقم ٢٠(٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٦٩) Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2014)، الصفحتان ١٩٢ و١٩٣.

(ب) عزز إصرار العديد من الدول على إبقاء المجالات المتعلقة بالاقتصاد والمالية والتجارة الدولية بمعزل عن حقوق الإنسان هذا التهميش المصطنع لمسألتيْ الموارد والتوزيع في المناقشات الرئيسية لحقوق الإنسان. ويمكن للبنك الدولي أن يرفض ببساطة التعامل مع حقوق الإنسان في سياق سياساته وبرامجه، ويقوم صندوق النقد الدولي بالشيء نفسه، ويختلف الأمر قليلاً بالنسبة لمنظمة التجارة العالمية. وعندما تثار هذه المسائل في مجلس حقوق الإنسان، تساق دائماً حجة أنّ المحفل ليس مناسباً لهذه المسائل وأن معالجتها ينبغي أن تكون في مكان آخر. ولكن، عندما تبذل الجهود لإثارة قضايا حقوق الإنسان في تلك المحافل، يكرَّر أن معالجتها ينبغي أن تكون بالأحرى في مجلس حقوق الإنسان؛

(ج) تحتاج المنظمات غير الحكومية الرائدة في مجال حقوق الإنسان إلى التغلب على التردد الشديد في إثارة القضايا من قبيل الموارد والحاجة إلى سياسات إعادة التوزيع في البحوث وأعمال الدعوة التي تضطلع بها. ونتيجة فشل هذه المنظمات الراهن في القيام بذلك هو أنه رغم كل العمل الممتاز الذي قامت به في الكشف عن حجم مجموعة بعينها من انتهاكات حقوق الإنسان (أغلبها انتهاكات للحقوق المدنية والسياسية)، فإن الهياكل العميقة التي تُبقي على سياسات ونظم تبذل قليلاً فقط للتصدي للفقر المدقع، بل تبذل أقل من ذلك للتصدي للتفاوتات الشديدة لا تزال قائمة وها هو الوضع الذي كان قائما يعاد تأكيده.