A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/5/3
31 May 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الخامسة
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت

تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦ المعنون "مجلس حقوق الإنسان"

تقرير مقدم من الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، السيد أرجون سينغوبتا

(A) GE.07-12692 290607 03707

الموجز

يستند هذا التقرير الثالث الذي أعده الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع إلى تقريريه السابقين عن الفقر المدقع وكذلك إلى تقرير بعثته عن ظروف الفقر المدقع في الولايات المتحدة، ويضم ملاحظات فريق الخبراء، الذي التأم في جنيف يومي ٢٣ و٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٧ في حلقة عمل بشأن الفقر المدقع.

وفي هذا التقرير، يبحث الخبير المستقل بمزيد من التوسع في الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع بإبراز الاعتبارات الثلاثة التالية التي تساهم في إعطاء قيمة مضافة مميزة للنظر إلى الفقر المدقع من زاوية ما ينطوي عليه من عنف أو حرمان من حقوق الإنسان.

ففي الفرع ثانياً، يرتكز الخبير المستقل على التوافق في الآراء القائم في المجتمع الدولي بشأن تعددية أبعاد الفقر، ويحلل مختلف خصائص ظروف الفقر المدقع، وهي ضعف الدخل والافتقار إلى التنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي، لكي يمكن ربطها بظروف الحرمان من حقوق الإنسان.

ويشرح الفرع ثالثاً هذه الخصائص الجوهرية بشكل يرمي إلى إيجاد تعريف عملي لمفهوم الفقر المدقع، حتى يمكن وضع عملية شاملة للتنفيذ ولجرد التقدم المحرز والرصد. كما يشدد الخبير المستقل على ميزة اعتبار القضاء على الفقر في حد ذاته حقاً من حقوق الإنسان وليس مجرد مطلب لتنفيذ التدابير الرامية للقضاء على الفقر استناداً إلى الدور المؤثر لحقوق الإنسان.

وأخيراً، ينظر الخبير المستقل، في الفرع رابعاً، في بعض تجارب بلدان مختلفة في مجال السياسات في بيئة محددة السياق، من أجل تحديد وتعزيز القيمة المضافة المميزة الكامنة في تنفيذ السياسات في إطار حقوق الإنسان.

ويعرب الخبير المستقل عن امتنانه للمساعدة البحثية التي قدمها إبشيتا سينغوبتا وأفاني كابور وريجي ك. جوزيف من مركز التنمية وحقوق الإنسان في نيودلهي.

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
أولاً - مقدمة	١-٥	٤
ثانياً - تعددية أبعاد الفقر	٦-١١	٥
ثالثاً - الخصائص الجوهرية للفقر	١٢-٢٧	٧
رابعاً - برامج من أجل القضاء على الفقر المدقع	٢٨-٥٤	١٣
ألف - الحد من الفقر في أفريقيا.....	٢٩-٣٠	١٤
باء - الحد من الفقر في آسيا.....	٣١-٤٣	١٥
جيم - الحـــد من الفقر في الاتحاد الأوروبي عن طريق الحماية الاجتماعية والاندماج الاجتماعي	٤٤-٥٤	٢٠
استنتاجات.....	٥٥	٢٤

أولاً – مقدمة

١- أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع في دورتها الرابعة والخمسين بموجب قرارها ١٩٩٨/٢٥. وقامت، في دورتها الستين، بموجب قرارها ٢٠٠٤/٢٣، بتمديد هذه الولاية لمدة سنتين وعيّنت السيد أرجون سينغوبتا (الهند) بصفته صاحب الولاية الجديد. وأعادت اللجنة، بموجب قرارها ٢٠٠٥/١٦، تأكيد ولاية الخبير المستقل ودعته مجدداً إلى "إيلاء اهتمام خاص للخبرات الملموسة المكتسبة من إشراك من يعيشون في فقر مدقع في عمليات صنع القرارات السياسية وفي العمليات الاجتماعية" و"إلى مواصلة التركيز على شتى جوانب الصلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع". وهذا التقرير مقدم عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠٢/١.

٢- ويستند المقرر الخاص في تقريره الثالث بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان إلى تقريريه السابقين بشأن الموضوع والمقدمين إلى لجنة حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠٠٦، وكذلك إلى تقرير بعثته بشأن ظروف الفقر المدقع في الولايات المتحدة، الذي نظرت فيه اللجنة في العام الماضي. ويراعي هذا التقرير الثالث أيضاً ملاحظات فريق الخبراء الذي التأم في جنيف يومي ٢٣ و٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٧ في حلقة عمل لبحث الجوانب المختلفة للنهج الذي اعتمده الخبير المستقل بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع[1].

٣- وثمة ثلاثة اعتبارات حفّزت الخبير المستقل على اعتماد النهج الذي يتبعه إزاء مشكلة الفقر المدقع وحقوق الإنسان. أولاً، هو يرغب في تحليل مختلف خصائص ظروف الفقر المدقع، لكي يمكن ربطها بظروف الحرمان من حقوق الإنسان. والمقصود بهذا النهج تيسير قبول دول المجتمع الدولي إمكانية اعتبار القضاء على الفقر المدقع حقاً من حقوق الإنسان تخوله السلطات الوطنية والدولية، فضلاً عن المؤسسات المتعددة الأطراف. وفي سبيل هذه الغاية، يتعين بلورة توافق في الآراء ليس بشأن الخصائص الجوهرية لمسألة الفقر المدقع فحسب، بل أيضاً بشأن كيفية توصيفها بشكل عملي، وكذلك بشأن جدوى السياسات التي يمكن أن تقضي على هذه الظروف.

٤- والاعتبار الثاني هو وصف المحتويات الأساسية للفقر المدقع بشكل يسمح برصد مدى تحسن الظروف أو تدهورها، وبتحديد سياسات لإزالة الظروف المحدَّدة للفقر المدقع، وبوضع مؤشرات لقياس التقدم المحرز في عملية القضاء على الفقر أو الفشل فيها. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يكون التعريف العملي للفقر المدقع قابلاً للخضوع لعملية رصد التقدم المحرز في تنفيذ السياسات، بشكل موضوعي قدر الإمكان، وذلك بالاستعانة بمؤشرات محددة.

٥- أما الاعتبار الثالث فيتمثل في بحث بعض تجارب بلدان مختلفة في مجال السياسات وتحديد الطريقة التي يمكن بها تحسين عملية تنفيذ هذه السياسات ضمن إطار حقوق الإنسان.

---

[1] The contributions of these experts namely, Professor Baard Andreassen, Norwegian Centre for Human Rights; Professor Dan Banik, University of Oslo; Dr. Jose Bengoa, Member of the UN Sub-Commission for the Promotion and the Protection of Human Rights; Ms. Marily Gutierrez, International ATD Fourth World Movement; Professor Ravi Kanbur, Cornell University; Mr. Tom McCarthy, World Organization against Torture; Mr. Rajeev Malhotra, OHCHR; Mrs. Ellen Mouravieff-Apostal, International Federation of Social Workers; Mr. Michael Mutzner, Franciscans International; Dr. Ides Nicaise, University of Leuven; Dr. Siddiq Osmani, University of Ulster, UK; Professor Thomas Pogge, Columbia University; Professor Sanjay Reddy, Barnard College, Columbia University; Mr. Ibrahim Salama, Chairperson of the Working Group on the Right to Development, OHCHR; Professor Peter Townsend, London School of Economics; Mr. Xavier Verzat, International ATD Fourth World Movement; Dr. Arjun Sengupta, Independent Expert, OHCHR; and Mr. Jens Schutz, Secretariat OHCHR, are available on the website: www.ohchr.org.

ثانياً – تعددية أبعاد الفقر

٦- استند الخبير المستقل، في مسعاه لتيسير بلورة توافق في الآراء بشأن مفهوم الفقر والفقر المدقع، إلى التوافق في الآراء القائم في المجتمع الدولي بشأن تعددية أبعاد الفقر. فقد أكد المجتمع الدولي، في جل المحافل الدولية، أن الفقر ليس محصوراً في الحرمان الاقتصادي فحسب، بل يتعداه إلى الحرمان الاجتماعي والثقافي والسياسي كذلك. وبينما كان النمو في الناتج القومي الإجمالي هو هدف التنمية في الخمسينات والستينات، فقد أورد تقرير التنمية البشرية الأول (١٩٩٠) لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن النهوض بالتنمية الفردية لا بد من أن يؤخذ في الاعتبار من حيث التنمية البشرية التي يعرّفها على أنها "عملية توسيع اختيارات الناس ومستوى الرفاه الذي يحققونه". وفي هذا السياق، ينطوي الفقر على حرمان شديد من التنمية البشرية. ولإضفاء الطابع العملي على هذه الفكرة، أدرج تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤشر التنمية البشرية، الذي يقوم على توافر البيانات في مختلف البلدان، ويراعي ثلاثة عناصر أساسية من عناصر حقوق الإنسان، وهي طول العمر والمعرفة والدخل الأساسي الضروري لمستوى معيشي لائق، باعتبار ذلك قياساً تقريبياً أولياً للتنمية البشرية ككل. ويشير عنصرا طول العمر والمعرفة إلى أشكال من القدرات البشرية، أما الدخل فهو مقياس غير مباشر لقياس الاختيارات المتاحة للسكان في استخدام قدراتهم. وكانت هذه المنهجية بمثابة ابتكار كبير، رغم أن خبراء الاقتصاد مثل أرثور لويس قد أكدوا من قبل أيضاً الدور الهام لنمو الدخل، الذي لا يعمل على زيادة الثروة فحسب بل أيضاً على زيادة تشكيلة الخيارات المتاحة للبشر لأنه يتيح للإنسان قدرة أكبر على التحكم في بيئته، ومن ثم توسيع أفق حريته[٢]. ويشدد تقرير التنمية البشرية بوضوح على ضرورة وضع سياسات ترمي على وجه التحديد إلى توسيع القدرات البشرية التي لا يمكن لأداة نمو الدخل وحدها استيعابها.

٧- وذكر إعلان كوبنهاغن الصادر عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في عام ١٩٩٥ بوضوح أن "الفقر يوجد بأشكال شتى، من بينها الافتقار إلى الدخل وموارد الإنتاج الكافية لضمان وسائل العيش المستدامة؛ والجوع وسوء التغذية؛ وسوء الصحة؛ والوصول المحدود إلى التعليم وغيره من الخدمات الأساسية أو الافتقار إليهما؛ وازدياد معدل الاعتلال ومعدل الوفيات الناجمة عن الأمراض؛ والتشرد والسكن غير الملائم؛ والبيئات غير المأمونة؛ والتمييز والاستبعاد الاجتماعيان"[٣]. كما ذكر أن "الفقر المطلق وضع يتسم بالحرمان الشديد من الاحتياجات الإنسانية الأساسية، بما فيها الغذاء ومياه الشرب المأمونة والمرافق الصحية والصحة والمأوى والتعليم والمعلومات. ولا يعتمد على الدخل فحسب بل أيضاً على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية"[٤]. وقد جرى التأكيد على هذا التوصيف للفقر في عدة مؤتمرات دولية مثل مؤتمر القمة العالمي للأغذية في روما في عام ١٩٦٦، وإعلان الألفية للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٠، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في عام ٢٠٠٢.

---

[2] See W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 9-10, 420-21 (1955).

[3] World Summit for Social Development, 1995, Programme of Action, chap. 2, para. 19, available at: http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach2.htm.

[4] Ibid.

٨- وتماشياً مع هذا النهج، عرّف الخبير المستقل الفقر على أنه مزيج مركب من الفقر في الدخل، والفقر في التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي؛ وعرّف الفقر المدقع على أنه الشكل المشدد لأبعاد الفقر الثلاثة المختلفة هـــذه. والناس الذين يعانون من فقر في الدخل هم الذين يقل دخلهم الذي يمكنهم التصرف فيه أو إنفاقهم عن مستوى متفق عليه يمكن اعتباره الحد الأدنى المطلوب للعيش حياة مستدامة[٥]. أما الذين يعانون من فقر في التنمية البشرية فيُعتقد أنهم أولئك الذين يفتقرون إلى إمكانية الحصول على بعض السلع والخدمات الأساسية التي تسمح لهم بالعيش حياة ذات مغزى. ونظراً لأن استيعاب جميع جوانب التنمية البشرية قد لا يكون ممكناً، فإن ما يمكن اختـــياره بـــتوافق الآراء في مجتمع ما، وذلك على أساس توافر البيانات والمعلومات ذات الصلة، هو القليل من العناصـــر الأساســـية لفقر التنمية البشرية، مثل طول العمر وتوافر الغذاء والتغذية أو التعليم الأساسي أو المأوى بمســـتويات دنيا وإمكانية الحصول عليها. ويشير الاستبعاد الاجتماعي إلى الأمن الأساسي لقدرة الأفراد على أن يكون لهم وجود اجتماعي لائق، وفقاً لخصائص المجتمع الذي يعيشون فيه وبنية العلاقات فيه.

٩- ومن المسلم به أن هذه الأبعاد الثلاثة للفقر يتوقف أحدها على الآخر في الغالب ولكنها ليست مترابطة تمامـــاً فـــيما بيـــنها. فهـــي تمثل جوانب مختلفة لظاهرة الفقر ويتطلب التصدي لها اعتماد مجموعات مختلفة من السياسات. ويقتضي المزج بين هذه الخصائص الجمع بين هذه المجموعات الثلاث من الفقراء، أي الذين يعانون من فقـــر في الدخل والذين يعانون من فقر في التنمية البشرية والذين يعانون من الاستبعاد الاجتماعي، بدون تداخل فـــيما بينها لتفادي الازدواج في العد. وقد يشمل ذلك، علاوة على الناس الذين يعانون من جميع أصناف الفقر الثلاثة هذه، الذين يعانون من أي منها. ولعل التعريف البديل للفقر يكمن في تقاطع هذه المجموعات الثلاث، أي ما اشتمل على أولئك الذين يعانون من جميع أبعاد الفقر الثلاثة فقط. ومن شأن ذلك أن يشمل عدداً من الفقراء أصغر بكثير مما في حالة الجمع بين مجموعات الفقر الثلاث.

١٠- وتبعاً لهذا النهج، يمكن اعتبار الفقر المدقع على أنه الجمع بين مجموعات الناس الذين يعانون من فقر مدقع في الدخـــل، ومن فقر مدقع في التنمية البشرية، ومن الاستبعاد الاجتماعي الشديد. وما يعتبر أشد أشكال الفقر المدقـــع عند هؤلاء سيحدد بتوافق اجتماعي، ومن ثم قد يتفاوت من بلد إلى آخر. والتعريف المقبول دولياً للفقر المدقع هو أن يكون على المرء العيش بدخل يقل عن دولار واحد من دولارات الولايات المتحدة في اليوم من حيث تعادل القدرة الشرائية. على أن العديد من البلدان النامية أخذت بتعريف للفقر المدقع يتسم بمستوى أقل من ذلك بكثير. وبالمثل، لا بد من تعريف الفقر في التنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي في سياقهما، وفقاً لخصائص البنية الاجتماعـــية والاقتصادية لكل بلد. وينطوي تعريفي الفقر والفقر المدقع المذكورين أعلاه على ميزتين رئيسيتين.

---

[5] This method of measuring income poverty is known as “headcount ratio”, which is the proportion of people below the poverty line and is a simpler measure for which now data has been collected for most developing countries. But this is not necessarily the best measure of income poverty because, it does not capture the average shortfall of income of the poor from the poverty line nor the distribution of income among the poor. Both these notions may be necessary in order to devise a policy to solve the problems of the poorest in any anti-poor programme. Where data is available, these other indicators may be used in addition to the “headcount ratio”, to appropriately attack income poverty. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See A. Sen (1995) *Inequality Re-examined*, Oxford, pp. 102-116.

فـــأولاً، يتيح التعريفان إمكانية وضع مؤشرات لهذين الشكلين من الفقر استناداً إلى البيانات الموجودة. وبالفعل، فقد تحقق تقدم كبير في منهجية وضع مثل هذه المؤشرات التي لا تشمل النتائج فحسب بل تشمل أيضاً العمليات ذات الصلة، ولا تغطي توافر السلع والخدمات فحسب، بل إمكانية الحصول عليها أيضاً. ويكتسي هذا التقدم في وضع المؤشرات أهمية بالغة لأنه يمكّن من تفسير النتائج من حيث الحرمان من حقوق الإنسان وهو ما يتوقف ليس على نتائج الأنشطة فحسب، وإنما على العمليات التي تفضي إلى تحقيق هذه النتائج أيضاً.

١١- وتكمن الميزة الثانية لهذا النهج في قدرته على أن يعزز، بالمعنى السياسي، وجود توافق اجتماعي في بلد ما يمكّـــن الدولة والأطراف الاجتماعية الفاعلة الأخرى من قبول تحمل المسؤولية عن اعتماد سياسات للقضاء على الفقـــر. وما من مجتمع إلا يقر بأن الفقر أمر شنيع وغير مقبول لأنه يمثل إنكار الكرامة الإنسانية. على أنه لكي يصبح القضاء على الفقر حقاً من حقوق الإنسان، لا بد من تصنيف القوى الاجتماعية التي تكون مستعدة لبذل التضـــحيات الضرورية وذلك بإعادة توزيع الثروات أو تعبئة خدمات خاصة وبرامج هادفة. وقد يراعي تعريف الفقر المدقع الشرط المتمثل في ضرورة بلورة توافق اجتماعي. ومهما كان مستصوباً أن يتكفل المجتمع برعاية جميع الفقراء في بلده، فربما كان من الحكمة التحرك خطوة خطوة، والبدء بتحديد مجموعات الناس الذين من المسلم به أنهـــم يعيشون في فقر مدقع، أي الذين يعانون من أشكال الفقر المدقع في الدخل والفقر المدقع في التنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي الشديد، ثم وضع سياسات مناسبة للقضاء على الفقر، وتعبئة آليات مؤسسية لتنفيذها.

ثالثاً - الخصائص الجوهرية للفقر

١٢- رأى أحـــد الخبراء الذين شاركوا في حلقة العمل المشار إليها أعلاه بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع ضـــرورة اعتـــبار الفقر ببساطة أنه فشلاً في "القدرات الأساسية"، والفقر المدقع على فشلاً ذريعاً في "القدرات الأساســـية". ولـــيس لفقر الدخل أي دور مستقل في هذا الإطار، حيث ينبغي اعتبار الفقر حرماناً من حريات أساسية مثل التحرر من الجوع ومن الأمراض التي يمكن تفاديها ومن الوفاة المبكرة ومن لعنة الجهل والأمية. ويمثل هـــذا الخـــط الـــنهج الرئيســـي لـــتقرير الخبير بشأن مشروع المبادئ التوجيهية لنهج قائم على حقوق الإنسان لاســـتراتيجيات الحد من الفقر، الذي أعدته مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٢. وقد جرت بعض المناقشات المكثفة في حلقة العمل تناولت هذه المسألة، وقد يكون من المفيد النظر في هذه الطروحات بتمعن نظراً لكثرة إثارة هذه المسألة في المحافل الدولية.

١٣- وقد عبّر السيد أمارتيا سن (Amartya Sen) عن نهج القدرة في كتابيه[٦] "Commodities and Capabilities" (السـلع والقدرات)[٧]، و"Inequality Re-examined" (إعادة النظر في انعدام المساواة) باعتباره نهجاً بديلاً عن الـــنهج التقليدي القائم على الدخل. فنهج القدرة إزاء الرفاه الاجتماعي يقوم على فكرة أن "العيش قد يعتبر أنه يتألف من مجموعة من `الوظائف` المترابطة المتكونة من `الأحوال والأفعال`، ومن أمثلة هذه الوظائف أن يكون المرء قد تغذى بشكل مناسب، وتجنب الوفاة المبكرة أو يعيش حياة سعيدة ببساطة". فمجموعة أحوال الشخص

---

[6] A. Sen, *Commodities and Capabilities*, North Holland, 1985.

[7] A. Sen, *Inequality Re-examined*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

تُفهم على أنها الكم المحدد للوظائف. وباختيار المرء نوعية الحياة التي يريد أن يعيشها، فهو يختار في الوقت نفسه الدوافع الموجِّهة لتلك الحياة. ومجموعة هذه الدوافع الموجِّهة الممكنة لأي شخص هي مجموعة قدرات ذلك الشخص؛ ومجموعة القدرات تمثل مجموع الفرص المتاحة للشخص لكي يحقق الرفاه. وللمرء أن يقول أيضاً أنها تمثل حرية الشخص[٨]. ومن المهم الملاحظة أن "فكرة الأداء الوظيفي" التي قررها السيد سن مستمدة من السلع وإن اختلفت عنها كثيراً. فما يمكن أن يقرر وظيفة حال التغذية المناسبة ليس مجرد امتلاك الغذاء وإنما طريقة استخدام ذلك الغذاء والحصول عليه. على أن الحرية لا تدخل في مجموعة الدوافع الموجِّهة الممكنة للوظائف، أي مجموعة القدرات. ولا شك أن نهج السيد سن قد فتح المجال على مصراعيه لتحليل ظروف رفاه الفقراء وكذلك الفقر. و"فكرة القدرة باعتبارها حرية" التي وضعها السيد سن تقترب كثيراً من نهج حقوق الإنسان الذي يجعل من حريات مختارة حقوقاً من حقوق الإنسان المقبولة اجتماعياً. وبهذا المعنى، يكون الافتراض القائل بأن الفقر هو الحرمان من القدرات الأساسية هو افتراض مبرر تماماً ويتصل بشكل مباشر تقريباً بالحرمان من بعض الحريات الأساسية التي باتت الآن مقبولة على أنها من حقوق الإنسان مثل الحق في الغذاء والحق في الصحة والحق في التعليم والحق في مستوىً معيشي لائق. وهذا النهج منسجم تماماً مع النهج الذي اعتمده المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع.

١٤- على أن المشكلة التي يثيرها نهج القدرة تكمن في السبيل لوضعه موضع التنفيذ. ويلاحظ روبيتز (Robeyns) (٢٠٠٠) أنه بالرغم من أن السيد سن أصدر كتابه "Commodities and Capabilities" منذ مطلع ١٩٨٥، فإن عدد التطبيقات التجريبية كان محدوداً للغاية، وهو ما يعزى أساساً إلى صعوبة تقدير وتقييم الوظائف[٩].

١٥- وظهرت بعض الخلافات في حلقة العمل فيما يخص إدراج فكرة الاستبعاد الاجتماعي في تعريف الفقر. فقد رأى أحد الخبراء الأوروبيين أن إضافة الاستبعاد الاجتماعي إلى تعريف الفقر المدقع، الذي ينطوي على عدة أبعاد مختلفة، قد يجعل مسألة التقدير صعبة للغاية، على اعتبار أن ٩٠ في المائة في أي مجموعة سكانية يمكن اعتبارها أنها مقصاة بشكل أو بآخر، سيما إذا أخذ في الاعتبار الاستبعاد من سوق العمل، والاستبعاد من الخدمات الأساسية ومن العلاقات الاجتماعية؛ علاوة على أنه لا يوجد حالياً أية منهجية لتفعيل هذا المفهوم استناداً إلى إحصائيات متاحة. وعارض هذا الرأي آخرون اعتبروا أن إدراج الاستبعاد الاجتماعي في التعريف من شأنه أن ينقل فكرة الفقر المدقع إلى مستوىً شمولي وسياسي بقدر أكبر، وبالتالي من شأنه أن يفيد في إبراز البعد السياسي للفقر المدقع. وشدد خبير آخر على أن الاستبعاد الاجتماعي عنصر مركزي من عناصر الفقر المدقع في البلدان المتقدمة، حيث توجد الخدمات الاجتماعية الأساسية ولكنها لا تصل إلى الفقراء فقراً مدقعاً بسبب الاستبعاد الذي يعانون منه.

١٦- واعتبر الخبير المستقل أن إدراج فكرة الاستبعاد الاجتماعي في تعريف الفقر المدقع ينطوي على قيمة مضافة منفصلة لأن الحرمان الناجم عن الاستبعاد الاجتماعي قد يكون مختلفاً تماماً عن الحرمان من الدخل والتنمية البشرية. وقد يكون قياس الاستبعاد الاجتماعي صعباً إذ يتعين في هذا الصدد التركيز على أشكال محددة من

---

[8] See, Robert Suqden, Welfare Resources and Capabilities - *The Journal of Economic Literature*, December 1993.

[9] See Ingrid Robeyns (2000), "An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined", p. 26.

الإخفاق والعلاقات الاجتماعية، التي يمكن أن تكون محددة السياق وذات طابع زمني محدد معاً. على أن الصعوبات التي تثار في قياس الاستبعاد الاجتماعي لا ينبغي أن تؤدي إلى إسقاطه من فكرة الفقر، لأنه يضيف بعداً مغايراً للمشكلة. لقد بذلت عدة محاولات في مختلف بلدان الاتحاد الأوروبي، لا سيما بلجيكا والمملكة المتحدة، لتقدير الاستبعاد الاجتماعي، وإقامة علاقة بين الاستبعاد الاجتماعي والجوانب الأخرى من الفقر التي تؤدي إلى حرمان شرائح مختلفة من السكان من حريات أساسية أو من الأمن. وفي العديد من البلدان النامية، توجد بالفعل إحصائيات عن عدد الأفراد الذين يتعرضون للتهميش أو الاستبعاد أو النبذ في المجتمع، فضلاً عن الإحصائيات عن مستوياتهم المعيشية. ففي الهند، يجري نقاش جوهري عن الظروف المعيشية للأشخاص المنتمين إلى الطبقات والعشائر السفلى التي تتعرض للاستبعاد الاجتماعي، ولمعرفة ما إذا كان ينبغي توسيع إجراءات المعاملة الإيجابية التي اتخذتها الحكومة بحيث تشمل جميع هؤلاء الأشخاص أم أن تقتصر على الذين يعانون من فقر في الدخل من هؤلاء. ورأى الخبير المستقل أن القبول بأن الأشخاص الذين يتعرضون للاستبعاد الاجتماعي يعانون من فقر مدقع من شأنه أن يضيف قيمة أساسية للخطاب في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء.

١٧- وجرى تبادل في الآراء فيما يخص دواعي تركيز الخبير المستقل على الفقر المدقع باعتباره يشكل حرماناً من حقوق الإنسان، نظراً لأن هذه الفكرة قد تكون أكثر قبولاً من الناحية السياسية لسلطات مختلف البلدان وبالتالي من شأنها أن تعزز الدعوة إلى الالتزام بالقضاء على هذه الظروف. وثمة من رأى أن الفقر والفقر المدقع يسيران في "اتجاه متصاعد باستمرار" وأن السياسات الرامية إلى التخلص من الفقر المدقع شبيهة تماماً بالسياسات المطلوبة للقضاء على الفقر في حد ذاته. ويتعلق الأمر بطبيعة الحال بعمليات تجريبية للقضاء على الفقر، يتعين أن تكون السياسات الموضوعة لها محددة السياق. في غالب الأحيان، يمكن التصدي لظروف الفقر المدقع بمزيد من الفعالية عن طريق عدد محدود من الأدوات المتعلقة بالسياسات، بدلاً من تطبيق المجموعة الكاملة من السياسات المطلوبة للتخلص من الفقر. وذهب رأي آخر إلى أن فكرة الفقر المدقع، التي تقع عند التقاطع بين فقر الدخل وفقر التنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي، قد لا تكون دائماً ذات فائدة فعلية بالنسبة لأشد الناس فقراً. ويتمثل الحل المفضل، الذي يتناوله التقرير الثاني للخبير المستقل بشأن الفقر المدقع[١٠]، أولاً في تحديد المجموعات الفرعية من الناس الذين يعانون من أشكال الفقر المدقع في الدخل والفقر المدقع في التنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي الشديد، وذلك باعتماد نقطة انطلاق تحدد بتوافق الآراء. وباجتماع هذه المجموعات الفرعية من ضحايا الفقر المدقع في الدخل والفقر المدقع في التنمية البشرية والاستبعاد الاجتماعي الشديد يمكن عندئذ بكل وضوح الاعتناء بشرائح السكان الأكثر عرضة لهذه الظروف.

١٨- ورأى خبير آخر أن توسيع تعريف الفقر المدقع يمكن أن يسمح بضم المزيد من مجموعات المصالح فيما يمكن أن يشكل تحالفاً. وجاء الاعتراض على هذا الرأي بحجج معهودة تتعلق بالجدوى من ذلك وبالقول بأن المصالح الخاصة، التي قد يكون التعاون بين الدول فيها مرغوباً بقدر أكبر، يمكن أن تقف حجر عثرة بسهولة أمام أي إصلاح. ويمكن الاطلاع على مثال صارخ لمثل هذه المشكلة التي تعترض ممارسة الاختيار الاجتماعي في الولايات المتحدة، حيث يوجد "نزاع بين تفضيل غالبية السكان لسياسات تستخدم البطالة لمكافحة التضخم

---

[10] E/CN.4/2006/43.

والتزامات الحكومة بضمان الحق في العمل"[١١]. ويبيّن ذلك بوضوح إمكانية التعارض بين السياسات الرامية إلى تحقيق أقصى قدر ممكن من الأهداف وحماية حقوق الإنسان باعتبارهما هدفين من أهداف السياسة العامة في اقتصاد السوق[١٢]. وكانت دراسة هامة أخرى أجراها بيتر تاونساند (Peter Townsend) مع دافيد غوردن (David Gordon) لصالح وكالة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة بعنوان (الفقر المطلق، مداه وطبيعته)" The Extent and Nature of "Absolute" Poverty"، (٢٠٠٣)، وجاء في شكل متابعة لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن المعقود في عام ١٩٩٥، أقرت بالفرق بين فكرتي الفقر المطلق (المدقع) والفقر الشامل، ووضعت مؤشرات لعدة أشكال من الحرمان من احتياجات الإنسان، مثل الغذاء ومياه الشرب الإصحاح والصحة والتعليم والمعلومات. وأوضحت البيانات من ٧٤ بلداً تناولها الاستقصاء أن صياغة سياسات تعالج مشاكل الحرمان الشديد/الحاد في المقام الأول أمر ممكن. ويشدد التقرير النهائي للسيد خوسيه بينغوا، المقدم إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان[١٣] أيضاً على ضرورة منح الأولوية في السياسات الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع لمن هم في أمس الحاجة للمساعدة. وإذا كان نهج المقرر الخاص لا يضمن بحال من الأحوال عدم ظهور خلافات بين الفئات الاجتماعية بشأن عناصر الفقر المدقع ذات الأهمية، فإن معظم الخبراء يوافقون على أن تضييق عالم الفقراء ليشمل الذين يعانون من الفقر المدقع حصراً من شأنه أن يحظى على الأرجح بقدر أكبر من القبول السياسي. وفي تقريره الثاني، وجه الخبير المستقل الاهتمام إلى مبدأ العدالة عند راولز (Rawls)، الذي يتناول مسألة إعالة الشرائح الأكثر حرماناً في المجتمع، ولخصه بالقول إن "الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع يشكلون في هذه الحالة شريحة صغيرة من العدد الإجمالي للذين يعانون من جميع أشكال الفقر، وتكون قسوة ظروف الفقر التي يعيشونها بادية لكل فرد من أفراد المجمع، مما يدفع هؤلاء إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة هذه الظروف"[١٤].

١٩- وفي هذا الحالة، تحظى مسألة الحد من الفقر بأولوية سياسية أعلى ليس من جانب السلطات الوطنية فحسب بل أيضاً من المجتمع الدولي ومن ثم زيادة إمكانية توسيع نطاق المساعدة الإنمائية فضلاً عن تحقيق مشاركة الفقراء في تصميم وتنفيذ تدابير مكافحة الفقر.

٢٠- وتناولت حلقة العمل المسائل التي أثارها الخبير المستقل وتتعلق بمعرفة ما إذا كان الفقر المدقع هو بمثابة ظرف يسبب انتهاك حقوق الإنسان أم يمكن نعته بأنه في ذاته انتهاك لحقوق الإنسان. وللوهلة الأولى، تقوم حقوق الإنسان بدور فعال في تهيئة ظروف رفاه أصحاب الحقوق، الأمر الذي قد يؤدي إلى القضاء على الفقر. وقد ذكر الخبير المستقل في تقريره الأول[١٥] أنه "إذا كان الالتزام باستئصال شأفة الفقر مستمداً من الدور المؤثر لحقوق الإنسان، فعندئذ قد تظهر، حتى في حالة إعمال هذه الحقوق، عوامل أخرى أو متغيرات مؤثرة تحول دون استئصال شأفة الفقر، ولن يقتضي بالضرورة وضع سياسات لمعالجة هذه المتغيرات المؤثرة الأخرى للوفاء بالالتزامات التي تقع على عاتق وكالات الدولة

---

[11] See Philip Harvey *Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously*, p. 107.

[12] Idem.

[13] A/HRC/Sub.1/58/16.

[14] See E/CN.4/2006/43, p. 18, para. 60.

[15] See E/CN.4/2005/49, p. 10, para. 28.

والمجتمع الدولي بإعمال حقوق الإنسان". على أنه إذا اعتُبر القضاء على الفقر في حد ذاته حقاً من حقوق الإنسان، فسيقع على وكالات الدولة والمجتمع الدولي التزام باعتماد السياسات المناسبة للتخلص من الفقر المدقع. ويتعين عندئذ ليس فقط إعمال صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة المعترف بها أصلاً، بل أيضاً معالجة الأسباب والمتغيرات الأخرى التي تساهم في إيجاد الفقر المدقع. وكما أشار العديد من الخبراء، لن يكون برنامج الحد من الفقر عندئذ مجرد مسألة عمل خيري وإنما عمل واجب، يشمل إمكانية المطالبة بحقوق من خلال النظام القانوني والمحاكم. ومن شأن ذلك أن يجعل تدخل الحكومة "عرضة للمساءلة أمام العدالة"، من حيث إن "انتهاك" هذا الحق ربما كان مكلفاً للحكومة، نظراً لإمكانية اللجوء إلى المحاكم. وذكر أحد الخبراء، الذي قدّم حجّة مؤداها أن العبرة بالنتائج فيما يتعلق بالقيمة المضافة لنهج حقوق الإنسان، أنه عندما تَلقى الخطوات التي تتخذ في مجال تطبيق الأدوات الرامية إلى الحد من الفقر معارضة من الأغنياء، فإن الإقرار بأن الفقر المدقع هو إنكار أو انتهاك لحقوق الإنسان من شأنه أن يساعد على التغلب على مقاومتهم وذلك (أ) بزيادة التكلفة على الأغنياء والأقوياء لمعارضتهم هذه الخطوات، ومن ثم إحداث تغيير في مجموعات الفرص، (ب) وبإقناع الأغنياء باستصواب الحد من حالات الفقر، وبالتالي إحداث تغيير فيما يفضله الأغنياء. وقد تعتمد البلدان سياسات لحل النزاعات الداخلية أو للحد من الفقر المدقع، على النحو الذي تتطلبه معاهدة دولية ما، دون أن تصبح طرفاً فيها. على أن الأثر الذي يحدثه النظراء قد يكون بمثابة نظرة في غاية الأهمية للعديد من البلدان إذ ما من بلد يرغب في أن يؤدي به الأمر إلى العزلة باعتباره البلد الوحيد الذي لم يصدق على مثل تلك الاتفاقية. وفي الواقع، فإن القيمة المضافة المترتبة على الحد من الفقر من وجود اتفاقية دولية تزداد وفقاً لعظم ضغوط مجموعات النظراء، والقوة التي تفرض بها أحكامها المتعلقة بالرصد و"الإشهار والفضح" على أطرافها.

٢١- ومن شأن التسليم بأن الفقر المدقع هو إنكار لحقوق الإنسان أن يحدث بالتالي التزاماً على المجتمع بالتحرك، شريطة أن يكون تحقيق هذه الالتزامات أمراً ممكناً. وينبغي أن يكون بالإمكان تحديد الشخص والمؤسسة اللذين يمكنهما باعتبارهما مسؤولين عن هذه المهمة، اتخاذ إجراءات للوفاء بهذه الالتزامات. وفي هذا السياق، يكون "المنتهِك" كل شخص كان بإمكانه اتخاذ مثل هذه الإجراءات ولكنه لم يفعل، أو كل من تصرف بما ينجم عنه فقر مدقع أو تفاقمه. وعليه، فإن فكرة الفقر المدقع هذه من شأنها أن تحمل المكلفين بالمسؤليات على اعتماد السياسات المناسبة لمكافحة الفقر.

٢٢- بيد أنه من الضروري، عند تحديد المنتهِك، إجراء بحث دقيق للسياسات الرامية إلى القضاء على الفقر. ويمكن وصف بعض السياسات على أنها من "الصنف التقني"، كالتي تهتم مثلاً بمعرفة ما إذا كان على البلدان اتخاذ سياسات تركز على العمالة، أو اعتماد قانون بشأن الحد الأدنى للأجر، أو سياسة عن كيفية تخصيص الإنفاق الحكومي. ويمكن أن يطلق على الصنف الآخر من السياسات أنها "مؤسسية"، وهي تتناول مسألة إنشاء المؤسسات المناسبة لصياغة السياسات ورصدها وتنفيذها. ومن غير المرجح أن تكون الجوانب التقنية للسياسات التي تخدم مصالح الفقراء مختلفة كثيراً سواء كان الفقر مرتبطاً مفاهيمياً بحقوق الإنسان أم لم يكن كذلك. بل إن الاختلاف الحقيقي يكمن في الجانب المؤسسي. وقد ذكر الخبير المستقل في تقريره الثاني[١٦] أنه يجب أولاً تحديد برامج عمل ملموسة كفيلة بالتخفيف من وطأة الفقر، ثم يتعين إثبات أنها ليست فقط ممكنة من الناحية التقنية، بل قابلة أيضاً للتطبيق من الناحية المؤسسية، مع بعض عمليات الإصلاح المؤسسي والقانوني الثانوية ولكنها محددة تحديداً جيداً ومدعومة بالمساعدة الدولية سواء من حيث الموارد أو قواعد المعاملات الدولية وإجراءاتها.

---

[16] E/CN.4/2006/43, p. 15, para. 50.

٢٣- وأهم سمة لهذا الإطار المؤسسي، حيث يُنظر إلى الفقر على أنه إنكار لحقوق الإنسان، هي أن تكفل المؤسسات مساءلة المكلفين بالمسؤوليات وتعمل على تعزيز المشاركة الفعلية لأصحاب الحقوق في صياغة السياسات وتنفيذها ورصدها. إن الحق في المشاركة في العمليات المتعلقة بالسياسات جزء أساسي من الجانب العملياتي لنهج حقوق الإنسان ويمثل قيمة في حد ذاته كما أقرها الخبير المستقل في تقريره السابق عن الحق في التنمية[١٧]. وبالفعل، فقد أشار الخبير المستقل إلى مفهوم الحق في التنمية الذي اعترف به في القانون الدولي لحقوق الإنسان باعتماد إعلان الحق في التنمية في عام ١٩٨٦ ثم التأكيد عليه مجدداً بتوافق دولي في إعلان وبرنامج عمل فيينا لعام ١٩٩٣. "فالحق في التنمية هو حق في عملية لتحسين الرفاه عندما تكون جميع حقوق الإنسان وحرياته معمولاً بها"[١٨]. وهذه العملية لإعمال هذا الحق تدريجياً لا بد أن تكون قائمة على أساس من مبادئ الإنصاف وعدم التمييز، فضلاً عن مبادئ المشاركة والمساءلة والشفافية. وبهذا المعنى، يمكن اعتبار ظرف الفقر المدقع على أنه إنكار أو انتهاك للحق في التنمية لفئة يعتبرها المجتمع فقيرة[١٩].

٢٤- وأثناء حلقة العمل المشار إليها أعلاه، جرت مناقشة هامة بشأن مدى إمكانية تطبيق فكرة انتهاك المجتمع الدولي، متى اعتُرف بأن حقاً ما من حقوق الإنسان ينطوي على التزامات وطنية ودولية على حد سواء. وكان الخبير المستقل قد طرح من قبل مفهوم "الالتزام الكامل وغير الكامل"؛ فالالتزامات الكاملة تقرن بالواجبات التي يترتب عنها أثر مباشر على ممارسة الحق، بينما يترتب على الالتزامات غير الكاملة أثر غير مباشر، يتوقف على المكلفين بالمهام الآخرين الذين ينهضون بالتزاماتهم. وترتبط الواجبات المباشرة بالالتزام الكامل وإذا لم تنجز هذه الواجبات فقد يعتبر المكلفون بالمهام "منتهكين" حتى وإن كانت هذه الواجبات بحد ذاتها، مع إنجازها، قد لا تحل مشاكل الفقر كلية. فكل الواجبات مرتبطة بالنتائج مع عامل الاحتمالية، إذ لا يمكن التيقن بأن سياسة ما ستؤدي دائماً إلى تحقيق النتائج المرجوة. والواجبات المباشرة هي التي إن لم تنجز كان هناك احتمال قوي أن النتائج لن تتحقق، ولكن آثارها يمكن أن تعزى بوضوح إلى المكلف بالمهام المسؤول عن المساهمة في تحقيق الهدف الذي ترمي إليه. بيد أن الواجبات المباشرة هي من صميم طبيعة الالتزامات غير الكاملة نظراً لأن أثرها على النتيجة النهائية متوقف إلى حد كبير على أنشطة وكلاء آخرين بحيث لا يمكن أن يعزى عدم تحقيق النتيجة إلى عدم أداء مكلف بمهمة بعينه ما يجب عليه. وبهذا المعنى، تبدأ التزامات المجتمع الدولي كالتزامات غير كاملة، لأن النتيجة المرجوة، حتى عندما يقرر المجتمع الدولي التحرك بشكل ما، قد لا تتحقق إن لم تقم السلطات الحكومية وغيرها من الأطراف الفاعلة المحلية بواجباتها. فعلى سبيل المثال، قد لا تؤدي الاتفاقات الدولية لتحرير التجارة باعتبارها وسيلة لتحفيز النمو الاقتصادي إلى الحد من الفقر ما لم يكن هناك آلية لإعادة توزيع المكاسب التي تدرها هذه التجارة على الفقراء الذين ربما لم يتمكنوا من الإفادة من توسّع الفرص التجارية. ويظل المجتمع الدولي يتحمل المسؤولية أو الالتزام غير الكامل بالسعي إلى تحقيق التحرير التجاري من أجل إتاحة هذه الفرص، ولكنه لا يسعه أن يضمن استفادة الدول الأكثر فقراً من هذه الفرص، ولا اتخاذ الحكومات التدابير اللازمة لضمان استفادة الفقراء

---

17 E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1.

18 See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

19 See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

من المنافع التي تتأتى من توسّع التجارة. ولا يمكن اعتبار عدم تحقيق هدف القضاء على الفقر انتهاكاً لالتزامات المجتمع الدولي.

٢٥- على أنه إذا اعتمدت سلطات الدولة سياسات مناسبة لإعادة توزيع الدخل المتزايد واعتمدت سياسات للتخلص من الفقر، فإن الالتزام غير الكامل للمجتمع الدولي سيتحول إلى التزام كامل، إذ من المرجح جداً أن تكون إزالة ظروف الفقر غير ممكنة إن لم يكن هذا التحرير التجاري موجوداً.

٢٦- وثمة رأي يقول إن المجتمع الدولي ينبغي تحميله المسؤولية عن انتهاك حق من الحقوق إذا ما رفض تغيير إجراءات المعاملات الدولية التي تهيئ ظروف الحرمان من هذا الحق، بغض النظر عما إذا كانت سلطات الدولة اعتمدت السياسة الصائبة أم لا. فعلى سبيل المثال، يمكن اعتبار نظام دولي يفضي إلى زيادة تكلفة أدوية أساسية انتهاكاً مباشراً لالتزامات المجتمع الدولي لأنه سواء اعتمدت سلطات الدولة سياسة من السياسات أم لم تعتمد مثل هذه السياسة فسيترتب على هذه الزيادة صعوبة كبيرة في حماية صحة الفقراء في البلدان النامية.

٢٧- وبالفعل، فقد حمّل السيد توماس بوج (Thomas Pogg)، في كتابه بعنوان " World Poverty and Human Rights" (الفقر في العالم وحقوق الإنسان) (٢٠٠٢)، المجتمع الدولي المسؤولية كاملة عن الإبقاء على قواعد وإجراءات النظم الدولية في مجالات الشؤون المالية والتجارة والملكية الفكرية، وهي النظم التي كانت تنفَّذ على حساب البلدان النامية، ولا سيما أشدها فقراً. ووفقاً لحسابه هذا، فمن شأن تحويل أقل من ١ في المائة من الدخل العالمي، تسهم البلدان الصناعية بمعظمه، أن يكون كافياً لإزالة الفقر في العالم بأسره. لقد أنفقت البلدان الغنية أكثر من هذا المبلغ في مجالات أخرى عديدة بما فيها التسلح والاستهلاك الذي ينم على التبذير. وإذا كان هناك قبول بأن القضاء على الفقر حق من حقوق الإنسان، فإن عدم قدرة هذه البلدان على حشد جزء من هذا المبلغ لإعالة السكان الأكثر فقراً في العالم هو بمثابة انتهاك لحقوق الإنسان من جانب هذه البلدان.

رابعاً - برامج من أجل القضاء على الفقر المدقع

٢٨- لقد بيّن المقرر الخاص في تقريريه السابقين، وفي تقريره عن البعثة التي قام بها عن ظروف الفقر المدقع في الولايات المتحدة، طرقاً شتى يمكن بها تصميم وتنفيذ سياسات مجدية للقضاء على الفقر المدقع في مختلف أنحاء العالم. وفي الواقع، فقد اكتسب العديد من البرامج المعتمدة في مختلف البلدان، بما فيها البرامج التي نفذت بالتعاون مع البلدان المانحة والوكالات متعددة الأطراف، عناصر ساهمت إلى حد كبير في اعتماد نهج يقوم على الحقوق للقضاء على الفقر. ومن المفيد القيام باستقصاء منهجي لجميع هذه التطبيقات والسياسات العملية الرامية إلى القضاء على الفقر، بغية تحليل مواطن النجاح والإخفاق في مجال احترام حقوق الإنسان. وعندئذ سيكون بالإمكان إثبات أن هذا النهج القائم على حقوق الإنسان للتصدي لهذه المشكلة سيكون له أثر أكبر لو صُمّم ونُفّذ وفقاً لمعايير حقوق الإنسان. وحلل الخبير المستقل بعمق بعضاً من هذه السياسات وذلك ببحث الظروف السائدة في مختلف البلدان، مع الإقرار بأن كلاً من السياسات والنتائج التي تفضي إليها محكومة في كل الأحوال بالسياقات المحددة لكل منها. ولو قام محللون آخرون من مختلف المؤسسات والبلدان بعمليات مماثلة، لأمكن إيجاد سجل من دراسات الحالة الإفرادية التي تمكّن من التعميم على نطاق أوسع.

ألف – الحد من الفقر في أفريقيا

٢٩- تراكمت للقارة الأفريقية خبرة حافلة في مجال تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر بادر بها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. كانت هذه الاستراتيجيات تقوم على الإقرار بأن توليد النمو الاقتصادي عن طريق برامج التكيف الهيكلي قد يزيد من حدة انعدام المساواة والفقر، وأن انعدام الجهود الواعية للتخفيف من هذه الآثار الجانبية، قد يؤدي إلى زيادة التذمر الاجتماعي وعدم الرضا الشعبي لدرجة التأثير سلباً على عملية النمو. والمقصود باستراتيجيات الحد من الفقر، المدرجة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر، هو الوقوف في وجه هذه النزعة. وتتسم جميع ورقات استراتيجية الحد من الفقر عادة بثلاث خواص رئيسية هي إصلاحات الاقتصاد الكلي وتحرير التجارة من أجل تحفيز النمو الاقتصادي، وإعادة توجيه السياسة الاجتماعية صوب توفير خدمات الرعاية للفقراء والمستضعفين، والتركيز على أخذ المعنيين هذه الورقات على عاتقهم والمشاركة الشعبية. ورأى صندوق النقد الدولي أن نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان التي نفذت ورقات استراتيجية الحد من الفقر بلغ في المتوسط ٥ في المائة تقريباً منذ منتصف التسعينات، وفي ذلك تحسن ملحوظ فاق الأداء الذي تحقق في الفترة بين ١٩٨٠ و١٩٩٥، متجاوزاً النمو الذي تحقق في البلدان التي لم تنفذ ورقات استراتيجية الحد من الفقر. فالمستويات المعيشية كما يعكسها معدل نمو دخل الفرد والبالغ صفر في المائة في المتوسط في البلدان التي نفذت ورقات استراتيجية الحد من الفقر على مدى الثمانينات وفي مطلع التسعينات، زادت زيادة قاربت ٢,٥ في المائة سنوياً منذ منتصف التسعينات. لقد زاد معدل الحد من الفقر محسوباً بنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي زيادة كانت أسرع في أفريقيا مما في مناطق أخرى، ومن المتوقع أن يزداد بنسبة ٨,٥ في المائة بالمقارنة مع نسبة ٢,٥ في البلدان غير الأفريقية. أما من حيث الأثر الحقيقي الذي تحدثه الرعاية الاجتماعية، فتبين الإحصائيات القطرية أن ورقات استراتيجية الحد من الفقر تحقق فارقاً واضحاً. ففي أوغندا، على سبيل المثال، ارتفعت مخصصات الميزانية للتعليم الابتدائي من ١٩,٨ في المائة في ميزانية ١٩٩٤-١٩٩٥، إلى ٢٦,٨ في المائة حالياً؛ في حين يتوقع أن يرتفع عدد المسجلين في المدارس الابتدائية من ٥,٣ مليون تلميذ في عام ١٩٩٧ إلى ٧ مليون تلميذ في عام ٢٠١٠. وفي تنزانيا، خُصّصت للتعليم الأساسي نسبة إضافية بلغت ٥٢ في المائة في موازنات الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣، التي زاد خلالها المسجلين من ٥٧ في المائة إلى ٨٥ في المائة. على أنه تجدر الملاحظة أن ورقات استراتيجية الحد من الفقر في معظم البلدان وضعت على أساس مشاورات لاحقة بغير مشاركة جماهيرية حقيقية. فقد أعد البرامج متخصصون بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. أما المشاورات مع المجتمع المدني فلم تجر إلا بعد تحديد العناصر الأساسية للاستراتيجية. وفي حالة غانا مثلاً، يلاحظ فانتو شيرو (Fantu Cheru) أن الورقة المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر، التي استُمدت من وثيقة استراتيجية المساعدة القطرية التي وضعها البنك الدولي للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣، لا علاقة لها بالفقر بل صُممت بالأحرى للحصول على مساعدة إضافية من المانحين، بعد انتخابات عام ١٩٩٩، وعقب الانهيار المأساوي لنسب التبادل التجاري وتصاعد أسعار النفط[٢٠]. وباستثناء بعض البلدان مثل أوغندا وغانا، فقد همشت منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية والتجارية والرابطات المهنية في عملية المشاورات، ولم تُشرك في هذه المشاورات أيضاً المؤسسات الديمقراطية، مثل البرلمان والأحزاب السياسية.

---

[20] Fantu Cheru (2002) "The PRSP Process in Ghana", available at http://www.uneca.org/prsp/docs/prsp_final/Ghana.PDF.

ونتيجة لذلك، غالباً ما كانت ورقات استراتيجية الحد من الفقر تقوّض نمو الديمقراطية بدلاً من تعزيزها[٢١]. ففي العديد من البلدان، يخيّل إلى الناس أن هذه الورقات ليست سوى زيادة الإلحاح على الحكومة للتدخل في عملية التكيّف الهيكلي. ففي زامبيا مثلاً، كانت ورقة استراتيجية الحد من الفقر عبارة عن تكملة للبرنامج السابق لتحقيق الاستقرار، دون أن يؤدي ذلك إلى أي تغيير جذري في نظام الاقتصاد الكلي. ولخّص السيد سعيد أدجوموبي (٢٠٠٦) ذلك بالقول إن "تجربة العديد من البلدان الأفريقية مع تدابير سياسة التكيّف، ولا سيما في القطاع الاجتماعي، هي أنها تضعف من القدرات في مجال الإدارة بدلاً من تعزيزها"[٢٢].

٣٠- وبالرغم من كل هذه الانتقادات، ثمة إقرار عام بأن ورقات استراتيجية الحد من الفقر جعلت من برامج مكافحة الفقر تشغل مكان الصدارة في السياسات الإنمائية الوطنية وسلطت الضوء على طبيعة النظم السياسية والحكم في أفريقيا. غير أنها فشلت مع ذلك في إبراز أهمية وجدوى النهج القائم على حقوق الإنسان لمواجهة المشاكل المطروحة على صعيد الحكم بصورة موضوعية، مما من شأنه أن يؤدي في كل الأحوال إلى تصميم سياسات تتماشى ومعايير حقوق الإنسان. ففي أوغندا، يشكل تعزيز الديمقراطية واللامركزية عنصراً من أهداف ورقة استراتيجية الحد من الفقر، المطلوب تحقيقها عن طريق "تعزيز سبل تسوية النزاعات بالطرق السلمية، واحترام حقوق الإنسان، وسيادة القانون والنظام، والشفافية والمساءلة في دوائر الحكومة"[٢٣]. وفي غانا، تشدد ورقة استراتيجية الحد من الفقر على فكرة الحكم الرشيد وذلك بتعزيز سيادة القانون، وحقوق الإنسان، والعدالة والإنصاف الاجتماعيين فضلاً عن الشفافية والمساءلة في إدارة القطاع العام. ومن وجهة نظر حقوق الإنسان، ينبغي أن تتاح إمكانية الاستفادة من هذه الجوانب في ورقة استراتيجية الحد من الفقر، إذ بات من المسلم به الآن أن صياغة ورقة من هذه الورقات يشكل هدفاً ليس لتحفيز النمو الاقتصادي فحسب، وإنما أيضاً لتعزيز الحكم بما يخدم الفقراء وذلك بإدراج الفقراء في عملية صنع القرارات.

باء - الحد من الفقر في آسيا

٣١- لقد باتت مسألة الحد من الفقر، على مدى العقد الماضي، الشغل الشاغل لجميع البلدان الآسيوية تقريباً. فالسياسة الإنمائية باتت تركز الآن على تحديد الحكومات الوطنية بنفسها المجالات ذات الأولوية لتمكينها من تصميم استراتيجياتها الوطنية للحد من الفقر في سياق التنمية الاجتماعية. وتماشياً مع هذا النهج، اعتمد العديد من البلدان الآسيوية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، بمشاركة واسعة من المجتمع المدني باعتباره الإطار لجهودها الرامية للحد من الفقر والأساس للحصول على ائتمانات ومنح من المانحين الدوليين.

٣٢- ويركز معظم البلدان في منطقة آسيا والمحيط الهادئ في استراتيجياتها وبرامجها الوطنية للحد من الفقر على توفير الرعاية لأكبر عدد ممكن من السكان الفقراء. وتهدف هذه البرامج إلى الحد من الفقر وزيادة فرص الحصول على الخدمات

---

[21] See Said Adejumobi (2006) "Governance and Poverty Reduction in Africa: A Critique of the Poverty Reduction Strategy Papers".

[22] Ibid., p. 22.

[23] Ibid., p. 17-18.

الأساسية كالتعليم والصحة ومياه الشرب المأمونة فضلاً عن التصدي لقضايا الإنصاف وعدم التمييز والمشاركة من خلال برامج شبكات الأمان الهادفة.

٣٣- ورغم أن عملية التنفيذ الفعلية لهذه الاستراتيجيات، في العديد من هذه البلدان، لا تزال في بداياتها، فإن النجاح الذي حققته من حيث الحد من الفقر إجمالاً أصبح واضحاً للعيان. ففي نيبال مثلاً، كشف المكتب المركزي للإحصائيات (٢٠٠٥) أن المعدل الوطني لعدد الفقراء تراجع من ٤١,٧٦ في المائة في الفترة ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى ٣٠,٨٥ في المائة في الفترة ٢٠٠٣/٢٠٠٤. بل كان هذا التحوّل أكبر في المناطق الحضرية على وجه الخصوص، حيث تراجع هذا المعدل من ٢١,٥٥ في المائة إلى ٩,٥٥ في المائة، وهو ما يمثل تراجعاً بنسبة ٥٦ في المائة. ويبيّن تحليل فجوة الفقر أيضاً أن ثمة تراجعاً كبيراً من ٦,٥٤ إلى ٢,١٨ في المناطق الحضرية ومن ١١,٧٥ إلى ٧,٥٥ على المستوى الوطني. وفي كمبوديا كذلك تراجع مؤشر الفقر في المناطق (٥٩ في المائة) التي شملها استقصاء الفترة ١٩٩٣/١٩٩٤ واستقصاء عام ٢٠٠٤ في المجالين الاجتماعي والاقتصادي بنسبة ١١ نقطة مئوية على مدى هذه السنوات الإحدى عشرة، أي بنحو نقطة مئوية واحدة في السنة، في حين تراجع خط الفقر الغذائي من ٢٠ في المائة إلى ١٤,٢ في المائة[٢٤]. وفي بنغلاديش، تبيّن حالات الفقر في الأسر المعيشية، محسوبة وفقاً لمعدل تناول السعرات الحرارية بشكل مباشر، أن ثمة تحسناً كبيراً. فقد تراجع عدد الأسر المعيشية التي يعولها رجل والتي تعاني من فقر شديد (أي أقل من ١ ٨٠٥ سعرات حرارية في اليوم)؛ من ٢٧,٧ في المائة في الفترة ١٩٨٨/١٩٨٩ إلى ١٩,٦ في المائة في عام ٢٠٠٠، في حين أن التغير المقابل بالنسبة للأسر المعيشية التي تعولها امرأة تراجع من ٣٢,٠ في المائة إلى ٢٦,٤ في المائة[٢٥]. وتمكّنت فييت نام أيضاً من تحقيق أهداف كبرى في مجال الحد من الفقر عن طريق تنفيذ الاستراتيجية الشاملة للنمو والحد من الفقر المعتمدة في عام ٢٠٠٠. وتراجعت حالات الفقر في فييت نام من ١٧ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٧ في المائة في عام ٢٠٠٥[٢٦]. وفي نهاية عام ٢٠٠٤، لم تبق أية أسرة فقيرة في مقاطعتين من المقاطعات الـ ٦٤ في فييت نام، وبلغ معدل الفقر ما بين ٣ و٥ في المائة في ١٨ مقاطعة، وما بين ٥ و١٠ في المائة في ٢٤ مقاطعة أخرى، وسجَّلت مقاطعتان فقط معدل فقر تجاوز ٢٠ في المائة[٢٧]. لقد حققت فييت نام أهدافها الإنمائية للألفية قبل عشر سنوات من الموعد المقرر، وقلصت عدد الأسر الفقيرة من ٥٨,١ في المائة في عام ١٩٩٣ إلى ٢٤,١ في المائة في عام ٢٠٠٤، مقيساً بمعدل خط الفقر الدولي[٢٨].

٣٤- ويولي معظم البلدان الآسيوية أيضاً أهمية كبيرة لتوفير شبكات الضمان الاجتماعي لفئات ضعيفة مستهدفة للوفاء بمعياري الإنصاف وعدم التمييز. وقد حققت بنغلاديش بصورة خاصة نجاحاً كبيراً في برامجها الرامية إلى تأمين شبكات الضمان الاجتماعي، علماً بأن ٢٧ من هذه البرامج تمثل ٤,٤ في المائة من الإنفاق العمومي. وتركز هذه البرامج على كل

---

[24] Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 06/266, July 2006.

[25] Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) and Household Income and Expenditure Survey (HIES), 2000 and 2003.

[26] Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf.

[27] Ibid.

[28] Ibid.

شـــريحة من شرائح المجتمع، نساءً وأطفالاً ومعوقين ومسنين، وهي تشمل برامج لإيجاد فرص العمل وكفالة الأمن الغذائي والصحة والتعليم والتنمية المجتمعية.

٣٥- ويـــنعكس نجاح هذه البرامج، ولا سيما فيما يخص المرأة، في زيادة مشاركة المرأة في القرارات التي تخص الأسرة وفي الأنشـــطة المدرة للدخل، وكذلك في تحسين ظروفهن الصحية. فعلى سبيل المثال، تراجعت معدلات وفيات الرضَّع (لكـــل ألف مولود) في بنغلاديش من ٩٢ في عام ١٩٩١ إلى ٥٣ في عام ٢٠٠١، مع تراجع كبير في المناطق الريفية من ٩٤ في المائة إلى ٥٧ في المائة[٢٩]. وثمة في كل عام نحو ٠٠٠ ٤٢ مشارك في البرامج التي تستهدف تمكين المجتمعات المحلية أو القضاء على الاستبعاد الاجتماعي، مثل برنامج الحفاظ على الأرياف الذي يهدف إلى تمكين النساء، ولا سيما الأرامل أو الأسر التي يعولها أحد الزوجين، والحفاظ على الهياكل الأساسية الريفية. وتبيّن الدراسات أن ما يزيد على ٦٠ في المائة مـــن الذين شاركوا في برنامج الحفاظ على الأرياف الذي ألغي على مراحل تمكنوا من الحفاظ على مستوى المعيشة الذي كانوا يتمتعون به أثناء فترة تنفيذ البرنامج. وقد حققت برامج شبكات الضمان الاجتماعي في بنغلاديش أيضاً نجاحاً إلى حـــد مـــا في تخفيف الفقر البشري. وبالمثل، حقق برنامج تنمية الفئات الضعيفة، الذي يركز على تنمية المهارات الحياتية للمرأة عن طريق التدريب والتحفيز على الادخار، نجاحاً في تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية للنساء المستفيدات بما مكّنهن من تحسين حالتهن المعاشة لإعالة أنفسهن والخروج من مستوى الفقر المدقع.

٣٦- وتبيّن الاستنتاجات التي قدمها معهد بنغلاديش للدراسات الإنمائية أن نحو ٧٠ في المائة من الأطفال البالغين مـــن العمر ما بين ٥ و١٤ عاماً المنتمين إلى الأسر المعيشية المستفيدة مسجلين في المدارس، بالمقارنة مع نسبة ٦٤ في المائـــة للأطفال من الأسر المعيشية غير المستفيدة. وتبيّن مختلف جولات الدراسات الاستقصائية للقوة العاملة إحراز تقـــدم في إيجاد فرص عمل مع زيادة السكان العاملين من ٣٤,٨ مليون نسمة في الفترة ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى ٣٩,٠ ملـــيون نســـمة في الفـــترة ١٩٩٩/٢٠٠٠ ثم إلى ٤٤,٣ مليون نسمة في الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠٣. ومن المتوقع أن تُســـتحدث، خلال الفترة المشمولة بورقة استراتيجية الحد من الفقر (السنة المالية ٢٠٠٥ - السنة المالية ٢٠٠٧)، ٨,٠٢ ملـــيون فرصة عمل جديدة، منها ٥,٣٩ مليون في المناطق الريفية و٢,٦٣ مليون في المناطق الحضرية. وفي فييت نام، بيّنت إحصائيات وزارة العمل وجود زيادة ثابتة في استحداث مناصب عمل على مدى السنوات الخمس الماضـــية، باستحداث ١,٥ مليون فرصة عمل في عام ٢٠٠٤. وتراجعت نسبة العمالة العاطلة في المناطق الريفية من ٦,٤٢ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٥,٦ في المائة في عام ٢٠٠٤[٣٠].

٣٧- وثمـــة إقرار وقبول بأن الدول والحكومات هي المزود الرئيسي بالخدمات الاجتماعية في البلدان النامية الآسيوية. وفـــيما يـــتعلق بالتعلـــيم الأساسي، تستوعب المدارس الحكومية معظم التلاميذ المسجلين في المدارس الابتدائية في المنطقة (٨٩ في المائة)، وتبلغ حصتها من الإنفاق الإجمالي على التعليم ٧٩ في المائة. وبالتالي، تكتسي مسألة تحسين نظم التعليم العام أهمية قصوى. وفي بنغلاديش، ساهم تنفيذ برامج المنح، مثل مشروع المنح لتلاميذ التعليم الابتدائي وبرامج المساعدة لتلمـــيذات المدارس الثانوية، في زيادة معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة بين السكان (البالغين من سبع سنوات فما فوق)،

---

[29] BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 17. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc.

[30] Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf.

من ٣٢,٤٠ في المائة في عام ١٩٩١ إلى ٤٧ في المائة في عام ٢٠٠٤. وكانت هناك زيادة كبيرة على وجه الخصوص في محـــو الأمـــية بين الفتيات في سن التعليم الابتدائي من ٢٥,١٥ إلى ٤٢,٩٠ في المائة[٣١]. وفي كمبوديا، تبيّن إحصائيات البـــنك الدولي أن معدل إتمام المرحلة الابتدائية قد زاد من ٥١,٩٠ في المائة في عام ٢٠٠١ إلى ٩٢,٣١ في المائة في عام ٢٠٠٥[٣٢]. وتعـــد كمبوديا أيضاً أحد البلدان القلائل التي يوفر فيها المجتمع المحلي نسبة عالية جداً من الموارد المخصصة للتعليم الابتدائي.

٣٨- وخلافـــاً لما هو الحال في التعليم، فإن متوسط حصة القطاع العام في إجمالي الإنفاق الصحي لا تتجاوز ٥٢ في المائة تقريباً بالنسبة للبلدان النامية الآسيوية، ومنخفضة بشكل خاص في بلدان شرق آسيا، وهو ما يعكس هيمنة أشكال الرعاية الصحية التي يقدمها القطاع الخاص وغيره في هذه المنطقة الفرعية. فتدني نوعية العديد من نظم الصحة العامة تدفع حتى الفقراء إلى اختيار خدمات القطاع الخاص. وينطبق ذلك بوجه خاص في المناطق الريفية حيث تدار النظم الصحية في الغالـــب من قبل أطباء تقليديين وممارسين غير مؤهلين. ويمكن أن يعزى تدني نوعية الخدمات في النظام العام إلى ضعف الإدارة وقلـــة المساءلة وانعدام الرقابة على المرافق. ولعله يعكس أيضاً ممارسة نوع خاص من السلطة حيث تمارس نقابات الأطباء والممرضات والعاملين غير الطبيين المعاونين سلطة جماعية كل على حدة لتحقيق مكاسب من النظام ومن المرضى في آن معاً، مع الاحتفاظ بحصانتهم التي تحميهم من أي إجراء تأديبي. على أن الحالة الصحية في فييت نام مختلفة تماماً. ففي نهاية عام ٢٠٠٤، كان يوجد أطباء في ٦٥ في المائة من مراكز الرعاية الصحية، وممارسو رعاية صحية في ٧٩ في المائة من القـــرى والضـــيعات، وقد شيدت معظم البلديات والشِعاب مراكز للرعاية الصحية. وفي عام ٢٠٠٤، نجحت شبكات الـــرعاية الصحية على مستوى المقاطعات في توفير مرافقَ للرعاية الصحية لأزيد من ٦٠ في المائة من المرضى. وتوجد في ســـبعين في المائـــة من المقاطعات والمدن الوسطى مستشفيات طبية تقليدية وتوجد في ٥٠ في المائة من المستشفيات العامة دوائر/أقسام للطب التقليدي. بيد أنه تجدر ملاحظة أن فييت نام لم تتمكن من ردم الهوة الآخذة في الاتساع بين الأغنياء والفقـــراء رغم تنفيذها برنامجها الصحي الوطني في جميع أنحاء البلد، وفقاً لأحدث المؤشرات الصحية. فعلى سبيل المثال، يـــبلغ معـــدل وفيات الرضع ١٤ في الألف بين أغنى ٢٠ في المائة من السكان و٣٩ في الألف بين أفقر ٢٠ في المائة من السكان[٣٣]، ومعدل الوفيات النفاسية عالٍ نسبياً إذ يبلغ ١٣٠ حالة وفاة لكل ١٠٠ ٠٠٠ مولود حي[٣٤].

٣٩- وفي بعـــض الحالات، توصلت دراسات تقييم الأثر التي اضُطلع بها لتقدير مدى فعالية نظم الصحة العامة وتقديم الخدمـــات الصحية من قبل منظمات غير حكومية إلى أن الاستعانة بمنظمات غير حكومية يمكن أن تكون أمراً فعالاً من حيث بلوغ أعلى مستويات المؤشرات الصحية، وأكثر عدلاً من حيث الوصول إلى الفقراء معاً[٣٥]. ففي نيبال مثلاً، حيث ترمي الاستراتيجية الرئيسية للحكومة إلى نقل إدارة الخدمات الصحية في سبيل تعزيز أخذ المجتمعات المحلية هذه الخدمات

---

[31] BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 10 and 11. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc. Sources: Population Census 2001, Analytical Report (Provisional).

[32] World Bank website, Country profile Cambodia.

[33] UNDP, Human Development Report, 2006.

[34] bid.

[35] ADB: Key indicators of developing Asian and Pacific countries, 2006.

عـــلى عاتقهـــا وإشـــرافها علـــيها، حيث جرى توسيع الإدارة المجتمعية للمرافق الصحية لتشمل ٢٨ مقاطعة في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥. وبلـــغ العـــدد الإجمـــالي للمؤسسات الصحية التي سُلمت للمجتمعات المحلية من أجل إدارتها ٤١٢ ١ مؤسسة بحلول نهاية الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥، منها ٣٠٣ ١ مواقع فرعية للخدمات الصحية، و٧٧ موقعاً للخدمات الصحية و٣٢ مركـــزاً للـــرعاية الصـــحية الأولية. ونظراً لعدم وجود هيئات منتخبة في نيبال منذ تموز/يوليه ٢٠٠٢، فقد اقتصر الإصلاح على إسناد إدارة المرافق الصحية إلى لجان الإدارة الصحية المحلية. وتبيّن إحصائيات وزارة الصحة والسكان أهم إنجازات نيبال في مجال الرعاية الصحية، مثل تمنيع ٩٦ في المائة من الأطفال البالغين عاماً واحداً من العمر ضد السل وتمنيع ٩٠ في المائة منهم ضد الخناق والشهاق والكزاز في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥. وعلاوة على ذلك، تلقت نسبة ٦٩ في المائة من النساء الرعاية السابقة للولادة مرة واحدة على الأقل في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

٤٠- وتكتســـي المشـــاركة في إطـــار ورقة استراتيجية الحد من الفقر أهمية قصوى، سواء في المشاورات أثناء إعداد الاســـتراتيجية الوطنـــية لـــلحد من الفقر، أو من حيث تعزيز المشاركة المجتمعية. وبوجه عام، تتعرض العملية التشاورية واستبعاد المجتمع المدني أثناء صياغة ورقات استراتيجية الحد من الفقر في معظم البلدان الآسيوية للنقد. ففي بنغلاديش مثلاً، ورغم إجراء بعض المشاورات بشأن مشروع ورقة استراتيجية الحد من الفقر، لاحظ مراقبون أن الجزء الأكبر من الوثيقة حـــرره مستشاران اثنان ولم تجر أية محاولة تُذْكر لإدراج ورقة استراتيجية الحد من الفقر في النظم الحكومية القائمة[٣٦]. وقـــد تشكل تحالف للمجتمع المدني للطعن في عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر والشكوى من عدم المشاركة بشـــكل مناسب. وذكر في "Independent Review for Bangladesh's Development" (٢٠٠٢)[٣٧] أن ممثلي المجتمع المـــدني لم يشاركوا في مرحلة التصميم من مراحل هذه العملية، وأن مجال وضع السياسات قد ضاق نتيجة لذلك. ومثل ذلـــك حدث في كمبوديا حيث كان منتدى المنظمات غير الحكومية قلقاً هو الآخر لعدم مراعاة التقييم التشاركي للفقر، الذي يتوسم مستوى من المشاركة من غير المنظمات غير الحكومية أو الأوساط الشعبية في عملية صياغة ورقة استراتيجية الحـــد من الفقر[٣٨]؛ ناهيك عن عدم إدراج مؤشرات المشاركة في كل فرع من فروع هذه الوثيقة ولا قياسات مستوى هذه المشاركة ونوعيتها.

٤١- لقـــد بيّنت تجربة المشاركة في عملية وضع ورقات استراتيجية الحد من الفقر أن من الضروري إيجاد إطار واضح للمشاركة يحدد المبادئ التوجيهية والمعايير لتحديد المشارك ومرحلة مشاركته و`مستوى المشاركة`، وللمنهجية التي تتبع في هـــذه العملـــية. وتبيّن معظم دراسات الحالة الإفرادية أن ثمة إخفاقاً عاماً في إشراك الفقراء مشاركة مباشرة، وكذلك انعـــدام إطار واضح ومناسب لهذه المشاركة. على أنه تحقق بعض النجاح في تعزيز المشاركة المجتمعية. ففي نيبال، مثلاً، أخـــذت التعبـــئة الاجتماعية والمشاركة المجتمعية في الظهور على أنهما النموذجين الأكثر من غيرهما من النماذج الإنمائية مقاومة للتزاعات. وتشير الأدلة الآن إلى أن الأنشطة الإنمائية تكون مقبولة حتى من أطراف التزاع متى استندت إلى الطلب وانطوت على المشاركة. وعلى سبيل المثال، فإن المشاركة المجتمعية كانت مثالية في المشاريع الخاصة بتزويد الأرياف بمياه

---

[36] Monitoring and Synthesis Project (2003) Experience of PRSs in Asia. PRSP synthesis note 8, p. 5.

[37] CPD - IRBD (2002): PRSP Review, Poverty Reduction Strategy for Bangladesh: Views of Civil Society. Available at: www.cpd-bangladesh.org/work/irbd_docs/INT02-04.doc.

[38] Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam "NGO statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia", Phnom Penh, 19-21 June 2002.

الشـــرب. وتســـتند جمـــيع المشاريع الكبرى في هذا القطاع، أي المشروع المجتمعي للتزويد بالمياه والإصحاح، ومشروع التزويد بالمياه والإصحاح في المدن الصغرى، والمجلس الإنمائي لتزويد الأرياف بالمياه والإصحاح، إلى نهج يقوم على الطلب والتشارك وتقاسم التكاليف[٣٩]. وتنفذ هذه المشاريع من قبل منظمات غير حكومية ومنظمات مجتمعية، وقد أسفرت عن تيسر حصول ٧٧,٥ في المائة من السكان على مياه الشرب في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥[٤٠].

٤٢- وحققـــت بنغلاديش أيضاً إنجازات كبرى في هذا المجال، حيث بات ٩٩ في المائة من سكان المدن و٩٧ في المائة من سكان الأرياف و٩٧,٤ من المائة من إجمالي السكان يحصلون في عام ٢٠٠٣ على مياه الشرب المأمونة. وبالإضافة إلى ذلك، يعد نجاح مصرف غرامين (Grameen) دليلاً على الأهمية التي تولى للمشاركة المجتمعية.

٤٣- على أنه لا تزال مسألتي الرصد والمساءلة تشكلان الحلقتين الأضعف في تنفيذ النهج الإنمائي القائم على الحقوق. ووجـــود نظم سياسية ديمقراطية في معظم بلدان المنطقة هو ما يمكّن من وضع إجراءات الرصد والمساءلة التي تعد عنصراً أساســياً مـــن عناصر النهج الإنمائي القائم على الحقوق. بيد أن الديمقراطية الانتخابية نادراً ما تكون كافية في حد ذاتها لضـــمان المســـاءلة. ويلزم إيجاد إطار مؤسسي واسع، بما في ذلك بشكل جيد من برلمان جيد الأداء ولجان برلمانية جيدة الأداء، ومؤسســـات شبه قضائية مثل لجنة حقوق الإنسان وأمين المظالم، ونظام فعال للامركزية. وكمثال على خطوة في الاتجاه الصحيح، قامت حكومة نيبال بإنشاء آلية تشاركية لرصد الفقر وذلك لإضفاء الطابع المؤسسي على عملية الرصد التشـــاركي التي تكون في إطارها الأدوات من قبيل البطاقات المعلوماتية التي توضع استناداً إلى تقارير المواطنين، وعمليات المـــراجعة الاجتماعـــية، واستعراضـــات الميزانيات من قِبل جماعات المجتمع المدني، والاستعراضات البرلمانية لأداء البرامج والسياسات، مكمّلة للمعلومات التي تتأتى من نظام رصد وتحليل الفقر.

جيم - الحد من الفقر في الاتحاد الأوروبي عن طريق الحماية الاجتماعية والاندماج الاجتماعي

٤٤- رغـــم الصورة العامة التي توحي بأن الرخاء والرفاه يعمان الاتحاد الأوروبي، فإن ١٦ في المائة من سكان الاتحـــاد الأوروبي تقريباً يعيشون عرضة للفقر[٤١]. ويُعرَّف "معدل التعرض للفقر" بأنه `نسبة الأفراد الذين يقل الدخل المعادل المتاح لهم، (قبل التحويلات الاجتماعية) عن حد التعرض للفقر، المحدد عند مستوى ٦٠ في المائة مـــن الدخل القومي المتوسط المعادل المتاح (بعد التحويلات الاجتماعية)`. وهناك عشرون في المائة من الأطفال (دون ســـن السادســـة عشـــرة) في الاتحاد الأوروبي معرضون للفقر[٤٢]. ويعد الحد من الفقر إحدى الأولويات القصـــوى في جدول أعمال الاتحاد الأوروبي. وتتضمن معاهدة أمستردام ولاية من أجل الاندماج الاجتماعي في الاتحـــاد. وقـــد تناولت استراتيجية لشبونة، التي اعتمدت في مؤتمر قمة لشبونة المعقود في عام ٢٠٠٠، المسألة

---

[39] Nepal: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 03/305, September 2003.

[40] Ministry of Health and Population (MOHP), 2005.

[41] At risk of poverty after social transfers in percentage of Eurostat, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000.

[42] At risk of poverty rate after social transfers, by age group percentage, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps_mon/sdi_ps1112.

الأساسية المتمثلة في الاستبعاد الاجتماعي، وحددت هدف القضاء على الفقر في المنطقة بحلول عام ٢٠١٠ على أن يتم تحقيقه بأسلوب التنسيق المفتوح. وستساعد هذه الأهداف، فيما لو تحققت، على بلوغ هدف أوسع للاتحاد الأوروبي هو "أوروبا المتجانسة اجتماعياً". ومن المفروض تحقيق هذه الأهداف عن طريق وضع خطط عمل وطنية مناسبة لمكافحة الفقر والاستبعاد الاجتماعي تكون خاضعة لعملية إبلاغ دوري ورصد للتقدم المحرز. وتم في المجلس الأوروبي المعقود في لايكن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ إدخال المزيد من التحسينات على مؤشرات الاندماج الاجتماعي.

٤٥- ويفيد مؤشر الفقر البشري - ٢، كما صممه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في قياس الفقر البشري والفقر في الدخل في البلدان الصناعية الغنية. وهو مزيج مركب من مؤشر الفقر الذي يقيس الحرمان استناداً إلى مؤشرات التنمية البشرية التالية، وهي العمر المديد والحياة الصحية والتعليم ومستوى معيشي لائق والاندماج الاجتماعي. ويبين مؤشر الفقر البشري - ٢ لعام ٢٠٠٥ أن البلدان الاسكندنافية تحتل أعلى المراتب، وأن ألمانيا وفرنسا وإسبانيا تشغل مراتب متوسطة، وأن المملكة المتحدة وآيرلندا تأتيان في مؤخرة القائمة[٤٣].

٤٦- وأثناء المجلس الأوروبي في لايكن، حظيت مجموعة من ١٨ معياراً مشتركاً ومؤشراً إحصائياً للاندماج الاجتماعي بإقرار وموافقة لجنة الحماية الاجتماعية التابعة للمجلس الأوروبي. ويمكن تصنيف هذه المؤشرات على النحو التالي:

- المؤشرات الأولية وتتألف من المؤشرات الرئيسية للاستبعاد الاجتماعي مثل الفقر المالي والصحة والتعليم وما إلى ذلك.

- المؤشرات الثانوية وتتألف من مؤشرات داعمة تبين الجوانب الأخرى من المشكلة وهي تحدد وتبيّن بالاشتراك مع الدول الأعضاء.

- المستوى الثالث من المؤشرات التي يمكن أن تدرجها الدول الأعضاء ذاتها في برامج العمل الوطنية الخاصة بها لإبراز جوانب محددة من المشكلة والمساعدة على تفسير المؤشرات الأولية والثانوية.

٤٧- ولزيادة تحسين مؤشرات لايكن، اعتمدت لجنة الحماية الاجتماعية في حزيران/يونيه ٢٠٠٦ مجموعة جديدة من المؤشرات المشتركة للحماية الاجتماعية والاندماج الاجتماعي. وقد سمحت هذه المجموعة الجديدة من المؤشرات بتبسيط المؤشرات السابقة ومن ثم تنفيذ إطار الرصد الجديد للحماية الاجتماعية والاندماج الاجتماعي في ضوء الأهداف المشتركة التي حُددت في مؤتمر قمة لشبونة، وهي التماسك الاجتماعي، وزيادة النمو الاقتصادي والحكم الرشيد، والشفافية ومشاركة أصحاب المصلحة في عملية التصميم والتنفيذ والرصد. وتسعى هذه المؤشرات الجديدة للملفات الشاملة لعدة قطاعات كالاندماج الاجتماعي والمعاشات والرعاية الصحية طويلة الأمد لأن تكون شاملة ومتوازنة وشفافة كيما يكون الرصد فعالاً. ومن شأنها أن تتضمن المؤشرات المشتركة التي وافق

---

[43] Human and Income Poverty in OECD, Central & Eastern Europe and CIS, Human Development Report 2006, at http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/27.html.

علـــيها الاتحـــاد الأوروبي، والمؤشـــرات الوطنية القائمة على تعاريف وافتراضات متفق عليها بصورة متضافرة، ومعلومات مستوعبة بشكل أفضل في السياق الوطني.

٤٨- وقد أجرى مركز الموارد البلجيكي لمكافحة الفقر بحوثاً مستفيضة لتعريف مؤشرات الفقر الحالية وذلك بإشـــراك العاملين في الميدان لمكافحة الفقر. وشدد الأستاذ نيكيس (Nicaise) من المركز، في مراسلاته مع الخبير المستقل، على أن بلجيكا قد شرعت بنجاح في عملية تشاركية للقضاء على ظروف الاستبعاد الاجتماعي. وأبرز السيد نيكيس حقيقة أن العديد من المنظمات الأهلية اتفقت على أسلوب عمل يقوم على مبادئ التنمية المجتمعية والحـــد من الفقر، وأن مجموعات حوارية قد أنشئت يشارك فيها أشخاص يعيشون في فقر وغيرهم من أصحاب المصلحة مثل المهنيين والوكالات الحكومية وجمعيات أخرى.

٤٩- وتشـــهد نظم الحماية الاجتماعية تطوراً لا بأس به في الاتحاد الأوروبي وهي تحاول تقديم تغطية مناسبة للســـكان المعرضين للفقر بسبب البطالة والتقدم في السن واعتلال الصحة وعدم كفاية الدخل وعبء المسؤولية الوالديـــة. وتتحمل الدول الأعضاء المسؤولية عن تنفيذ وتمويل برامج الحماية الاجتماعية في بلدانها. ومن ناحية أخرى، ينسق الاتحاد الأوروبي هذه الخطط الوطنية للضمان الاجتماعي عن طريق وضع قوانين للاتحاد تكفل للفرد التنقل بحرية في المنطقة دون أن تتعرض حقوقه في الحماية الاجتماعية لتأثيرات سلبية. والجدير بالملاحظة أن الاتحاد الأوروبي لا يضـــع نظاماً مشتركاً للضمان الاجتماعي للمنطقة بل يجيز لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية العمل بمفردها ما دامت تراعي مبدأي المساواة في المعاملة وعدم التمييز الأساسيين.

٥٠- ويشارك الاتحاد الأوروبي أيضاً بهمة في تحديث نظم الحماية الاجتماعية في البلدان الأعضاء. وقد أسندت إلى لجنة الحماية الاجتماعية التي أنشأها المجلس الأوروبي، في أعقاب مؤتمر القمة المعقود في لشبونة في عام ٢٠٠٠، ولايـــة للعمـــل عـــلى التصدي للتحديات التي تواجهها السياسات العامة فيما يتعلق بضمان دخل ثابت، ونظم معاشات مأمونة ومستدامة، والاندماج الاجتماعي، ورعاية صحية عالية الجودة. وفي آذار/مارس ٢٠٠٦، اعتمد المجلـــس الأوروبي إطـــاراً جديداً للاندماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية يشمل الأهداف المتمثلة في "ضمان حصـــول الجميع على الموارد والحقوق والخدمات اللازمة للمشاركة في المجتمع، ومنع الاستبعاد والتصدي لـــه، ومكافحة جميع أشكال التمييز الذي يؤدي إلى الاستبعاد". وفي الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦، اتخذت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تدابير تشريعية لإدراج أهداف مؤتمر قمة لشبونة في نظم الحماية الاجتماعية الخاصة بها. وفي عام ٢٠٠٥، اعتمدت المفوضية الأوروبية جدول الأعمال الاجتماعي الجديد للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠، الذي يركز على مجـــالين اثـــنين من مجالات العمل ذات الأولوية، وهما العمالة، وتكافؤ الفرص للجميع. وفي التقرير المشترك لعام ٢٠٠٥ ولعـــام ٢٠٠٦ بشـــأن الحماية الاجتماعية والاندماج الاجتماعي، تعهد أعضاء الاتحاد الأوروبي بوضع سياسات في سبعة مجالات رئيسية ذات أولوية كما حُددت في برامج العمل الوطنية التي اعتمدتها الدول الأعضاء، وهي تحسين المشاركة في سوق العمل، وتحديث نظم الحماية الاجتماعية، ومعالجة مواطن الضعف التعليمية، وإزالة الفقـــر عـــند الأطفال، وتحسين معايير الإسكان، وتحسين فرص الحصول على خدمات جيدة النوعية، ومكافحة التمييز، وإدماج الأقليات الإثنية والمهاجرين.

٥١- وفي أوائل عام ٢٠٠٦، كان ٩,٨ في المائة من الكبار ممن هم في سن العمل الذين يعيشون في بلدان الاتحاد الأوروبي الـ ٢٥[٤٤] ينتمون إلى أسر معيشية عاطلة (أي أسر لا يعمل أحد من أفرادها). وكانت العائلات التي تعول أطفالاً تعتبر الأكثر تأثراً بالبطالة، وكانت نسبة الأطفال الذين يعيشون في أسر معيشية عاطلة تتفاوت من بلد عضو إلى آخر[٤٥].

٥٢- والعمالة لا تقضي بالضرورة على الفقر، كما يتضح في حالة الاتحاد الأوروبي. وفي عام ٢٠٠٤، كان سبعة في المائة من مواطني الاتحاد الأوروبي العاملين (الذين تجاوزت أعمارهم ١٦ عاماً) معرضين للفقر (بعد التحويلات الاجتماعية). إن وجود فقراء عاملين في الاتحاد الأوروبي يثير تساؤلات جدية بشأن نوعية العمل ومدى التزام الاتحاد الأوروبي بالحد من الفقر. ووفقاً للتعريف الذي وضعه مكتب الولايات المتحدة للإحصائيات العمالية، والذي يحظى الآن بقبول على نطاق واسع، فإن الفقراء العاملين هم "أولئك الأشخاص الذين كرسوا نصف عام على الأقل لبذل جهودهم في سوق العمل، سواء كانوا يعملون أو يبحثون عن العمل أثناء تلك الفترة، ولكنهم بقوا مع ذلك يعيشون في أسر فقيرة"[٤٦]. ولم يجر في الاتحاد الأوروبي إلا القليل من البحوث بشأن اليد العاملة الفقيرة؛ وفرنسا هي البلد العضو الوحيد الذي شرع في دراسات عن العمال الفقراء. فينبغي دراسة ظاهرة اليد العاملة الفقيرة على مستوى الدخل ومستوى الأسرة معاً لفهم المشكلة بشكل أكثر شمولية. وقد سُجّل أيضاً معدل عال من التعرض للفقر بين الأشخاص العاملين أعمالاً حرة (١٥ في المائة في عام ٢٠٠١). وقد عكف الاتحاد الأوروبي أيضاً على دراسة العلاقة بين ظروف الفقراء العاملين واليد العاملة الفقيرة لإيجاد السبل الكفيلة بتحسين نوعية العمالة في المنطقة.

٥٣- لقد ارتفع معدل العمر المتوقع في بلدان الاتحاد الأوروبي الـ ٢٥ على مدى العقد الماضي. ففي الفترة ما بين ١٩٩٥ و٢٠٠٥، ارتفع هذا المعدل بالنسبة للرجال من ٧٢,٨ عاماً إلى ٧٥,٨ عاماً وارتفع بالنسبة للنساء من ٧٩,٧ عاماً إلى ٨١,٩ عاماً. على أن الأرقام المتعلقة بعدد سنوات الحياة الصحية المقدرة عند الميلاد أقل بكثير من الأرقام المتعلقة بالعمر المتوقع. ووفقاً لبيانات المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية كان يتوقع في عام ٢٠٠٣ أن تعيش النساء في بلدان الاتحاد الأوروبي الـ ٢٥ حياة صحية لمدة ٦٦ عاماً[٤٧] ويعيش الرجال حياة صحية لمدة ٦٤,٥ عاماً. وفي عام ٢٠٠٤، بلغ مجموع الإنفاق على الرعاية الصحية في بلدان الاتحاد الأوروبي الـ ٢٥ نسبة ٧,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (يشمل الرعاية الصحية العامة والتأمينات الخاصة معاً)، وتزيد هذه النسبة في بعض البلدان مثل هولندا والسويد على ٨ في المائة في حين سجلت بولندا ولاتفيا وليتوانيا نسبة تزيد بقليل على ٣ في المائة.

---

[44] EU of 25 member States (2004 to 2006).

[45] Eurostat Labour Force Survey, Spring 2006, at Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, MEMO/07/66, Brussels, 19 February 2007, at http://europa.eu/rapid/pressReleases Action.do?reference=MEMO/07/66&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

[46] US Bureau of Labor Statistics, A profile of the working poor, March 2002.

[47] EU of 15 member States (1995 to 2004).

٥٤- إن التحديات التي تعترض تحقيق رعاية صحية فعالة هي نفسها في جميع أنحاء العالم، وأبرزها على الإطلاق هو صحة السكان الشائخين. فبزيادة معدل العمر المتوقع، زادت نسبة الأفراد المسنين والطاعنين في السن بين السكان. وتزيد شيخوخة السكان أيضاً من الضغوط لتوفير رعاية صحية علاجية وتأهيلية أفضل، بينما تعاني معظم البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في الوقت الحاضر من نقص في التجهيزات اللازمة لتقديم هذه الرعاية طويلة الأجل. ولا يوجد في أي بلد من بلدان الاتحاد الأوروبي تشريع محدد عن الرعاية طويلة الأجل؛ وتعد فرنسا والجمهورية التشيكية من بين البلدان القلائل التي أدرجت الرعاية طويلة الأجل في برامجها للمساعدة الاجتماعية. وإذا لم تكن التكاليف المرتبطة بالرعاية طويلة الأجل مغطاة بالتأمين، فسيتحمل المرضى المسنون عبئاً مالياً كبيراً، وهو ما من شأنه أن يقيد بشدة حقهم في الحصول على الرعاية الصحية. ويقر الاتحاد الأوروبي أيضاً بأن قطاع الرعاية الصحية مولِّد محتمل لفرص العمل للعمال المهرة. ونظراً للعدد الكبير من المسنين المحتاجين إلى الرعاية، فإن الطلب على المهنيين في مجال الرعاية الصحية في تزايد مستمر، ولكن الأمر الملفت هو أنه مع تزايد أعداد المهنيين الذين يبلغون سن التقاعد، يتقلص الآن العرض من اليد العاملة. وتقلص العرض من المهنيين في مجال الرعاية الصحية يزيد بدوره من ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية، وهو ما يؤثر بالتالي على الاستدامة المالية للرعاية الصحية. ويمكن التصدي لهذه المشكلة بوضع استراتيجيات أفضل في مجال إدارة الموارد البشرية.

استنتاجات

٥٥- لقد بيّن هذا التقرير كيف أن النهج القائم على حقوق الإنسان يمكن تطبيقه على الاعتبارات النظرية من حيث بلورة توافق في الآراء بشأن الخصائص الرئيسية الكامنة في ظاهرة الفقر المدقع، وعلى التطبيق العملي للسياسات الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع معاً. فقابلية مفهوم الفقر المدقع للتطبيق ضمن إطار حقوق الإنسان يتعين الآن بحثها من زاوية تجارب مختلف البلدان في تنفيذ برامجها لمكافحة الفقر. ويقترح الخبير المستقل القيام بذلك بصورة منهجية في تقريره المقبل. وإذا كانت هذه العملية المستقبلية ستؤدي إلى إبراز طبيعة المشكلة المرتبطة بسياق محدد، فإن الاستنتاج العام هو أن النهج القائم على حقوق الإنسان يعد قيمة مضافة منفصلة في التصدي للفقر المدقع.

- - - - -