A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/15
28 February 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السابعة
البند ٣ من جدول الأعمال

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

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

موجز

يعرض الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع في هذا التقرير تقييماً للقضايا الرئيسية التي أُثيرت خلال فترة توليه منصبه. ويكرِّر، على وجه الخصوص، تأكيد أنه ينبغي اعتبار الفقر المدقع مزيجاً من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي. ويدعو الخبير المستقل إلى تركيز الانتباه على تشابك مكوِّنات الفقر الثلاثة هذه عند التوصل إلى توافق الآراء في المجتمع بشأن استراتيجيات الحد من الفقر. وعلى هذا الأساس، يشير الخبير المستقل إلى أن سياسات الاتحاد الأوروبي ترتكز على نفس تصوُّر مفهوم الفقر الذي يقترحه. وتُناقَش في هذا السياق برامج الاتحاد الأوروبي الرامية إلى تعزيز الإشمال الاجتماعي. ويُشدِّد الخبير المستقل في التقرير على أهمية التعاون الدولي، المكرَّس في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولبحث مدى فعالية التعاون الدولي في استئصال شأفة الفقر المدقع، يتقدَّم الخبير المستقل ببعض الملاحظات على التجارب السابقة الواردة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر في أفريقيا. ويختتم التقرير بالتشديد على ضرورة الاعتراف بأن الفقر المدقع يشكِّل إنكاراً لحقوق الإنسان، ويقترح أن تصبح المبادئ التوجيهية المتعلقة بالقضاء على الفقر المدقع ملزمةً قانوناً.

* قُدم هذا التقرير بعد فوات المهلة النهائية لتقديمه لكي يتضمن أنسب المعلومات.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
أولاً – مقدمة	١ – ٤	٣
ثانياً – معلومات أساسية.....	٥ – ١١	٣
ثالثاً – بيان تحديثي لأنشطة الخبير المستقل	١٢–٢٢	٤
رابعاً – تعريف الفقر المدقع.....	٢٣–٤٣	٧
ألف – الاتحاد مقابل التداخل.....	٣٥–٣٧	٩
باء – أهمية الأبعاد المختلفة.....	٣٨–٤٠	١٠
جيم – القيمة المضافة لإطارٍ حقوق إنساني	٤١–٤٣	١٠
خامساً – الحد من الفقر والإشمال الاجتماعي.....	٤٤–٦٠	١١
ألف – تعريف الاستبعاد الاجتماعي	٤٤–٤٧	١١
باء – الحماية والإشمال الاجتماعيان.....	٤٨–٥١	١٢
جيم – مؤشرات الاستبعاد الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي.....	٥٢–٥٥	١٤
دال – تمويل `الأسلوب المفتوح للتنسيق`: برنامج الجماعة الأوروبية المتعلق بالعمالة والتضامن الاجتماعي.....	٥٦–٦٠	١٥
سادساً – الحد من الفقر والتعاون الدولي.....	٦١–٨٤	١٦
ألف– الإنصاف وعدم التمييز	٧١–٧٤	١٩
باء – المشاركة	٧٥–٧٧	٢٠
جيم – المساءلة والشفافية.....	٧٨–٨٤	٢١
سابعاً – مشروع المبادئ التوجيهية.....	٨٥–٩١	٢٣

أولاً – مقدمة

١- منذ عام ١٩٨٩، ما برحت لجنة حقوق الإنسان تناقش مسألة الفقر المدقع بوصفه مصدراً رئيسياً للحرمان، يمس حقوق الإنسان كافة. وقد ارتُئيَ أن الفقر المدقع والاستبعاد من المجتمع يشكلان انتهاكاً لكرامة الإنسان وأنه من اللازم اتخاذ إجراءاتٍ عاجلة على الصعيدين الوطني والدولي للقضاء عليهما[1]. وفي عام ١٩٩٨، قرَّرت اللجنة إنشاء ولاية الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع. وشغلت السيدة أ.م. ليزين منصب الخبير المستقل في الفترة من عام ١٩٩٨ حتى عام ٢٠٠٤، وخلَفها السيد أرجون سينغوبتا في عام ٢٠٠٤.

٢- ودعت اللجنةُ الخبير المستقل، في قراراتها ١٩٩٨/٢٥، و٢٠٠٤/٢٣، و٢٠٠٥/١٦، إلى التركيز على العلاقة بين التمتُّع بحقوق الإنسان والفقر المدقع، وما تواجهه النساء اللائي يعشن في فقرٍ مدقع من عقبات وما يحرزنه من تقدم، وكذا على أثر التمييز على الفقر المدقع.

٣- وهذا التقرير هو آخر تقريرٍ يقدمه الدكتور سينغوبتا بصفته الخبير المستقل المعني بمسألة الفقر المدقع. ويُعرب مقدِّم التقرير عن امتنانه لكلٍّ من إبشيتا سينغوبتا وأفاني كابور، من مركز التنمية وحقوق الإنسان، وللعاملين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان لما قدموه من مساعدة في إعداد هذا التقرير. والتقرير هو موجزٌ للنتائج الرئيسية لأعمال الخبير المستقل منذ عام ٢٠٠٤. ويأمل الخبير المستقل أن يبحث مجلس حقوق الإنسان خلال استعراضه لهذه الولاية النتائج التي خَلص إليها وأن يُعلِم بها المكلَّف بالولاية المُقبل تبعاً لذلك.

٤- وعملاً بقرار اللجنة ٢٠٠١/٣١، وغيرها من القرارات المتَّصلة به، شرعت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان تصيغ مشروعاً لمجموعة من المبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والفقر المدقع. وطلب مجلس حقوق الإنسان إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، في قراره ٢/٢، تعميم مشروع المبادئ التوجيهية هذا على أصحاب المصلحة للاطلاع على وجهات نظرهم واقتراحاتهم. وفي هذا الصدد، يتضمن الفرع الأخير من هذا التقرير مناقشةً لآراء الخبير المستقل في المبادئ التوجيهية.

ثانياً – معلومات أساسية

٥- أوضح الخبير المستقل خلال فترة توليه منصبه العلاقة بين مفهومي حقوق الإنسان والفقر وحلَّل القضايا الأساسية المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر، مُسلِّطاً الضوء على أهمية توفير فرص العمل، بما يكفل لأفقر الفقراء حقوقهم القانونية في الحصول على الخدمات الأساسية وبمدهم بشبكات الأمان الاجتماعي، ومولياً اهتماماً خاصاً لوضع المرأة.

٦- وحدَّد الخبير المستقل في تقريره الأول المقدَّم إلى اللجنة في عام ٢٠٠٥ (E/CN.4/2005/49)، الخطوط العريضة للنهج العام الذي اتَّبعه في ولايته بتعريف الفقر المدقع بوصفه مزيجاً من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي.

---

[1] General Assembly resolution 51/97.

٧- وحاول الخبير المستقل، في تقريره الثاني (E/CN.4/2006/43)، إظهار القيمة المميَّزة لطرح مسألة الفقر المدقع باعتبارها انتهاكاً أو إنكاراً لحقوق الإنسان استناداً إلى تعريف الفقر المدقع الذي قدَّمه في تقريره الأول، وما يترتَّب عليه من التزامات على الأطراف الفاعلة متمثلةً في كفالة تنفيذ برامج فعالة لمكافحة الفقر المدقع.

٨- كذلك، اضطلع الخبير المستقل ببعثة لتقصي الحقائق إلى الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة من ٢٤ تشرين الأول/ أكتوبر إلى ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، التقى فيها بأشخاصٍ يعيشون في فقرٍ مدقع وممثلين لكلٍّ من منظمات المجتمع المدني والحكومة. وقد أُدرجت نتائج هذه البعثة في تقرير البعثة المقدَّم إلى اللجنة (E/CN.4/2006/43/Add.1).

٩- ونظَّمت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في يومي ٢٣ و٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٧ في جنيف مشاورة خبراء بشأن مسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان. وألقى الخبراء الضوء في نقاشهم على قضايا من قبيل تمكين الفقراء بموجب القانون؛ وضرورة كفالة نفقات الضمان الاجتماعي بالدعم الدولي؛ والدور الذي تؤديه الهيئات الوطنية، والشركات عبر الوطنية، والبلدان المتقدمة في محاربة الفقر المدقع؛ وتعزيز النُهُج القائمة على المشاركة التي يتجاوز نطاقها السيادة الداخلية.

١٠- وطوَّر الخبير المستقل هذا النهج في تقريره الثالث إلى المجلس (A/HRC/5/3) واقترح أساليب للتعامل مع الفقر المدقع مستعيناً بما انتهى إليه من نتائج في دراسات إفرادية عديدة من شتى المناطق وبنتائج مشاورة الخبراء.

١١- أما عن هذا التقرير، فيعرض فيه الخبير المستقل تقييماً لكل القضايا التي أُثيرت بشأن مسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان. ويتناول الفرع الوارد أدناه بلورة تصوُّرٍ لمفهوم الفقر المدقع ونُهُج استئصاله. ويناقش الخبير المستقل في تقاريره السابقة قضية الاستبعاد الاجتماعي باعتبارها أحدَ مكوِّنات الفقر المدقع، وخصيصةً رئيسية تنعكس في كثيرٍ من نُهُج القضاء على الفقر المدقع المعتمدة في الاتحاد الأوروبي. ثم ينتقل الخبير المستقل إلى النظر في أهمية التعاون الإنمائي الدولي من أجل استئصال شأفة الفقر المدقع ودراسة ورقات استراتيجية الحد من الفقر في أفريقيا بوصفها أداةً لتحقيقه. ويقدِّم الفرع الأخير من التقرير وجهات نظر الخبير المستقل في مشروع المبادئ التوجيهية الذي أعدَّته اللجنة الفرعية.

ثالثاً - بيان تحديثي لأنشطة الخبير المستقل

١٢- التقى الخبير المستقل في ١٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ بالسيد جيروم فينيون والسيد والتر وولف في المفوضية الأوروبية في بروكسل. والسيد فينيون هو مدير وحدة الحماية والإدماج الاجتماعيين في المديرية العامة للعمالة والشؤون الاجتماعية وتكافؤ الفرص، بينما السيد وولف موظف مسؤول عن سياسة الإشمال الاجتماعي.

١٣- وقد استهدف اللقاء مناقشة سياسات الاتحاد الأوروبي المتصلة بمعالجة الفقر والاستبعاد الاجتماعي في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من منظور الولاية. وشرح الخبير المستقل للمفوضية الأوروبية تعريفه للفقر المدقع على أنه مزيجٌ من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي. كذلك، استفسر عن كيفية تطبيق الاتحاد الأوروبي مفهوم الإشمال الاجتماعي على السياسات التي تتناول مسألة الفقر المدقع في دوله الأعضاء، واضعاً في اعتباره البعثة التي اضطلع بها إلى الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٥ بصفته خبيراً مستقلاً.

١٤- وأوضح مسؤولو المفوضية الأوروبية أنه ما من تعريفٍ مشترك للفقر المدقع على مستوى الاتحاد الأوروبي. بيْد أن 'الأسلوب المفتوح للتعاون' في مجالي الحماية والإشمال الاجتماعيين قد وفَّر الأدوات اللازمة للتعلُّم المتبادل. فقد قدَّم هذا الأسلوب، الذي أُنشئ لدى اجتماع المجلس الأوروبي في لشبونة في آذار/مارس ٢٠٠٠، إطاراً من التنسيق السياسي دون قيودٍ قانونية. وقد اتفقت الدول الأعضاء على تحديد سياساتها الأكثر فعاليةً في ميداني الحماية والإشمال الاجتماعيين وتعزيزها هادفةً من ذلك التعلم من تجارب بعضها بعضاً. واشتمل الأسلوب على العناصر التالية:

(أ) الاتفاق على أهدافٍ مشتركة، كذلك على غاياتٍ مشتركة رفيعة المستوى، لدعم العملية بأكملها؛

(ب) الاتفاق على مجموعة من المؤشرات المشتركة التي تُظهر الكيفية التي يمكن بها قياس ما يُحرز من تقدمٍ نحو إدراك تلك الغايات؛

(ج) إعداد تقارير استراتيجية وطنية تعرض فيها الدول الأعضاء كيفية اعتزامها التخطيط لسياسات على مدى فترة متفق عليها لتحقيق الأهداف المشتركة؛

(د) تقييم هذه الاستراتيجيات على نحوٍ مشترك بين المفوضية الأوروبية والدول الأعضاء.

١٥- ويتمثَّل العنصر الرئيسي الأول من عناصر سياسات الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفقر في ما يُسمى بنهج "الفقر النسبي"، الذي يرتبط بمفهوم الاستبعاد الاجتماعي. فالفقر النسبي يُشكِّل قضيةً حسَّاسة في أوروبا، ولا يكفُّ تنامي ظاهرة العولمة عن الإسهام في توسيع انتشار عدم المساواة في المنطقة. ووفقاً لمعايير الاتحاد الأوروبي، يعدُّ الذين تقل دخولهم عن ٦٠ في المائة من الدخل الوطني الوسيط عرضةً لخطر الفقر؛ إذ ليس بوسعهم المشاركة في المجتمع على الوجه الكامل، أي أنهم يواجهون خطر الاستبعاد الاجتماعي.

١٦- ويمثِّل السعي إلى تعميم ضرورة معالجة الفقر والاستبعاد الاجتماعي بوصف ذلك قيمةً مشتركة في سياسات الاتحاد الأوروبي عنصراً ثانياً من عناصرها. ويستلزم التطرُّق إلى مسألتي الفقر والاستبعاد الاجتماعي وجود استجاباتٍ متعدِّدة الأوجه في شتى القطاعات. فتنفيذ سياساتٍ فعَّالة لتحقيق الإشمال الاجتماعي لا يقتصر على مستوى سياسات العمالة. وفكرة انتهاج سياسةٍ اجتماعية كلِّية بحاجة إلى التعزيز عن طريق الحوار، ولا سيما في ما تباشره المفوضية الأوروبية من أنشطة اقتصادية ومتصلة بالعمالة.

١٧- إلا أن عنصراً ثالثاً من عناصر هذه السياسات يتجلَّى في المشاورة المعقودة حالياً عن "الإشمال النشط"، الذي من شأنه أن يعزِّز إمكانية نفاذ جميع القادرين على العمل إلى سوق العمل ويحقِّق، في الوقت نفسه، الهدف الأشمل من ذلك المتمثِّل في توفير مستوى من العيش الكريم لمن هم خارج سوق العمل وسيظلون خارجه.

١٨- ومن وُجهة نظر السياسات الاجتماعية، يشكِّل قصور سياسة العمالة تحدياً رئيسياً في هذا السياق. فعلى سبيل الذكر، يلزم الوصول إلى العاملين الفقراء والذين ليس بمقدورهم العمل باتخاذ إجراءاتٍ أخرى بخلاف تلك المتمثلة في سياسات سوق العمل. فضلاً عن ذلك، لا يمكن لسياسات العمالة أن تؤثر تأثيراً مباشراً في تهيئة فرص

العمل، وهو ما يمثِّل جانب الطلب في سوق العمل؛ إذ لا يمكنها التعامل إلا مع جانب العرض في هذه السوق، وينبغي فيها مراعاة الحاجة إلى المرونة والأمان على حدٍّ سواء، في حين يظل الحفاظ على القدرة التنافسية على مستوى السوق العالمي أمراً أساسياً.

١٩- ومن بين التحديات الأخرى في هذا الصدد أن متوسط الدخل في بعض الدول التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي هو أدنى كثيراً من متوسط الدخل في الاتحاد الأوروبي. وبالتالي، قد يلزم في هذا السياق مراجعة مفهوم الفقر المدقع. وفي الوقت الحالي، لا يوجد في الاتحاد الأوروبي معيار متفق عليه لما يُشكِّل "دخلاً كافياً". فالتوصيات التي تقدَّم بها مجلس الوزراء لا تشير إلا إلى الجوانب الكيفية من المعايير المعيشية الدنيا، بينما لا تذكر شيئاً عن متطلباتها الكمية. وعليه، لا يمكن أن يكون تحقيق التوافق في الأجور على مستوى الاتحاد الأوروبي هو الهدف، ذلك أن الأجور ينبغي أن تعكس تكلفة المعيشة ومستوى الإنتاجية الفعلي.

٢٠- والتقى الخبير المستقل بالسيد فينتان فاريل من الشبكة الأوروبية لمكافحة الفقر، وهي مجموعة من منظمات المجتمع المدني من ٢٤ بلداً أوروبياً نشطاً في ميدان البحث والدعوة. وترصد الشبكة عن كثب تنفيذ الاتحاد الأوروبي لتنسيق السياسات الاجتماعية.

٢١- ووجَّهت الشبكة انتباه الخبير المستقل إلى المسائل الرئيسية التالية:

(أ) يتحتَّم مواصلة التركيز بشكل رئيسي على مسألتي الفقر النسبي واتساع رقعة عدم المساواة داخل الاتحاد الأوروبي. ولا بد من التشديد على طبيعة الفقر المتعددة الأبعاد وعلى جوانب حقوق الإنسان المتصلة به. وتوجد حاجة إلى تكثيف العمل المتعلِّق بمؤشرات رصد ظاهرتي الفقر النسبي والاستبعاد الاجتماعي؛

(ب) وقد كان التحوُّل الذي شهدته استراتيجية الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٥، إثر تغير قيادة المفوضية الأوروبية، مثار قلق. فالاستراتيجية الجديدة التي وُضعت تُشدِّد على النمو الاقتصادي وتهيئة فرص العمل بوصفهما أداتيْن للتغلب على الفقر أكثر من تشديدها على تعميم الإشمال الاجتماعي، الذي كان قد اتُّفق على أن يمثِّل استراتيجيةً عامة في عام ٢٠٠٠ في لشبونة؛

(ج) ومما يدعو للقلق بوجهٍ خاص الاتجاه المتناقص في تمويل الحماية الاجتماعية وتدابير التوزيع المقترحة في التقرير المشترك للاتحاد الأوروبي. وذلك نابع، على ما يبدو، من ضغوط السوق التي تواجهها حالياً الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويقوض ذلك الاتجاه مبدأ الانطباق العام ويخل بجودة الخدمات العامة التي للجميع التمتع بها.

٢٢- وفي ١٦ كانون الثاني/يناير، شارك الخبير المستقل في حلقةٍ دراسية عُقدت في المعهد العالي لدراسات العمل بجامعة لوفين، حضرها باحثون وممثلون للمجتمع المدني. وعرض فيها وجهات نظره في العلاقة بين الفقر المدقع وحقوق الإنسان. كذلك سلَّط الضوء على أهمية التجارب التي خاضتها أوروبا في معالجة الاستبعاد الاجتماعي، مشيراً إلى تعريف الفقر بوصفه مزيجاً من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي. وقد أيَّد النقاش الذي دار وجهات نظره، واقترح ضرورة مواصلة البحث والاستطلاع في هذا الموضوع، بما

في ذلك في دور كلٍّ من المجتمع المدني والأفراد، إضافةً إلى ضرورة تنفيذ الدول التزامها الرئيسي وهو الوفاء بحقوق الإنسان.

رابعاً – تعريف الفقر المدقع

٢٣- عمد الخبير المستقل في تقريره الأول إلى صياغة تعريفٍ عملي للفقر على أنه مزيجٌ من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي. وعلى حدٍّ تعبير بعض التعريفات التوافقية لشدة الحرمان، فإن الفقر المدقع هو منتهى الحرمان، وخاصةً عندما تجتمع عناصر الحرمان هذه كلّها.

٢٤- ويمثِّل فقر الدخل البعدَ الأول من أبعاد الفقر المدقع. ويمكن أن يرتكز تعريفٌ بسيط لفقر الدخل المطلق على الحد الأدنى اليومي من المدخول السُعريّ من الغذاء اللازم للبقاء على قيد الحياة في حالةٍ صحيةٍ معقولة، مُكمَّلاً بحدٍّ أدنى من المواد غير الغذائية التي تُعدُّ أساسيةً لحياةٍ اجتماعية لائقة. ومن ثمَّ، قد يتسنَّى وضعُ حدٍّ أدنى لخط الإنفاق، يُعتبر الأشخاص الذين يعيشون تحته فقراء فقراً مدقعاً. وفي تعريفٍ بديل، يُمكن معادلة فقر الدخل، عرفاً، بمستوى إنفاق الفرد أو موقعه من خط الفقر، من قبيل دولار واحد أو دولاريْن من دولارات الولايات المتحدة في اليوم، قياساً إلى مستوى معين من القوة الشرائية يمكن المقارنة به[٢].

٢٥- وقد يراعي تفسيرٌ نسبي لمفهوم فقر الدخل السياق الاجتماعي الثقافي للبلد، ويُعرِّف القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية. فبينما يغطي دخل شخصٍ ما متطلبات عيْشه واستهلاكه الأساسي، قد يُعتبر هذا الشخص فقيراً إذا لم يكن دخله يسمح له بالحصول على السلع والخدمات اللازمة للوفاء بالمعايير الاجتماعية الثقافية. ومن هنا، قد تُعتبر جماعة من الأشخاص فقيرة في بلدٍ ما وإن اعتُبرت غير فقيرة أو غنية نسبياً في بلدٍ آخر. كذلك يُمكن تعريف الفقر النسبي مباشرةً من حيث توزيع الدخل. فعلى سبيل المثال، قد يُعدُّ فقراءَ نسبياً، بتوافق الآراء في المجتمع، الأشخاص الذين يمثِّلون شريحة الـ ١٠ في المائة الدنيا في مقياس توزيع الدخل.

٢٦- والمكوِّن الثاني لتعريف الفقر المدقع هو فقر التنمية البشرية، الذي يُعتبر الفقر المدقع في إطاره منتهى الحرمان أو حرماناً شديداً. وقد وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقاريره عن التنمية البشرية مؤشراتٍ لرصد الاحتياجات الأساسية من صحةٍ، وتعليمٍ، وغذاءٍ، وتغذية، وغيرها (إضافةً إلى دخل الفرد) باعتبارها مؤشرات التنمية البشرية أو عناصر مكوِّنة لمفهوم الرفاه. وفي هذا السياق، ينطوي هذا المفهوم على قدرة الشخص على أن

---

[2] 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 have 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 are available, these other indicators may be used in addition to the headcount ratio to attack income poverty appropriately. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See Sen (1995), “Inequality Re-examined”, Oxford, pp. 102-116.

يحيا حياةً يقيِّمها بحريته في أن "يكون ويفعل". وبهذا المعنى، يمكن أن يُعتبر الفقر المدقع منتهى الحرمان من هذه الحرية، وهو ما يتسنى رصده عن طريق المؤشرات. فعلى سبيل المثال، تمثِّل معدلات تعليم القراءة والكتابة أو نسب الالتحاق بالمدرسة التحرُّرَ من الجهل ومن نقص التعليم. وعلى غرار ذلك، وُصفت مؤشرات العمر المتوقع أو وفيات الرُضَّع بأنها مؤشرات الحرية في العيْشِ حياة صحيِّة.

٢٧- وتشمل هذه الحريات عمليات النظم الاجتماعية ونتائجها على حدٍّ سواء بكلا دوريْها المُنشئ والفاعل. فعلى سبيل المثال، تمثِّل حرية الشخص في أن يحيا حياةً صحيةً عنصراً مُنشئاً لرفاهه؛ إلا أنه عنصرٌ فاعلٌ أيضاً بسماحه للشخص التمتُّع بحرياتٍ أخرى، بما فيها حرية العمل أو التنقل. كذلك، يمكن إدراك ماهية الدخل في دوريْه المنشئ والفاعل كليهما، غير أن قيمته الفاعلة أهم بكثير من قيمته الفعليّة. وقد يُعدُّ الدخل أيضاً متغيِّراً ممثِّلاً لكل مزايا الحياة المُنشئة للرفاه، ومرغوباً فيه في حدِّ ذاته، لتمثيله السلطة، والمركز، والأمن، والسيطرة على الموارد، وإن لم تكن مظاهره هذه مُستغلَّة بالفعل.

٢٨- أما المكوِّن الثالث للفقر فيتجلّى في الاستبعاد الاجتماعي، ويختلف إلى حدٍّ كبير عن مكوِّنية الآخرين، لكنه يظلُّ مكوناً أساسياً لمفهوم الحرمان من الرفاه. وهو يؤثر على مستوى مختلف مؤشرات التنمية البشرية، وعلى مستوى الدخل نفسه في الأغلب، تماماً مثلما يؤثر كلٌّ من الدخل والتنمية البشرية أيضاً على الاستبعاد الاجتماعي. فالاستبعاد الاجتماعي إذن هو نقيض الإدماج الاجتماعي، وفي ظله يبقى الفقراء، والعاطلون عن العمل، والأقليات الإثنية، والفئات الضعيفة خارج هيكل المجتمع الهرمي. وهنا، في هذا الجانب العلائقي من مفهوم الاستبعاد الاجتماعي تُستحضر قيمة مضافة مميَّزة تُسهم في تحديد المشاكل المقترنة بالفقر.

٢٩- وفي حين يركِّز مفهوما فقر الدخل وفقر التنمية البشرية على الأفراد، بما ينطويان عليه من حرمانٍ راجعٍ إلى انعدام الدخل أو العجز عن تحقيق مستوى معيَّن من التنمية البشرية، يركِّز مفهوم الاستبعاد الاجتماعي على العلاقات الاجتماعية، ليدلَّ ضمناً على الحرمان بسبب الانتماء إلى فئاتٍ اجتماعية معينة يسفر تفاعلها مع فئاتٍ أخرى عن نشوئه. فالمسائل المهمة هنا إذن تتعلَّق بطبيعة الخلل الذي يعتري الأواصر الاجتماعية وأسبابه، أو عجز إحدى الفئات عن المشاركة في المجتمع، أو ما تواجهه من تمييز، أو إنكار حقوقها في إطار النظام القانوني القائم.

٣٠- وأشار الخبير المستقل إلى أن المجتمع الدولي أكَّد، في أحداثٍ دولية رئيسية من قبيل مؤتمر القمة العالمي بشأن التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن أو في إعلان الألفية، أن الفقر لا ينحصر في الحرمان الاقتصادي وإنما يجرُّ معه الحرمان الاجتماعي والثقافي والسياسي أيضاً[٣].

٣١- ومن هنا، يمكن التعرُّف على حالات الفقر المدقع في الأشخاص الذين يعانون من فقر الدخل (أي تدنِّيه عن مستوى متَّفق عليه يمثِّل الحد الأدنى من الدخل المُتاح أو الإنفاق اللازم لاستدامة الحياة) والأشخاص الذين يعانون من فقر التنمية البشرية (أي عدم إمكانية حصولهم على سلع وخدمات أساسية معينة لازمة لتمكينهم من

[3] The Copenhagen Declaration on Social Development of the World Summit on Social Development, 1995, paras. 2 and 9. Available at: www.un-documents.net/cope-dec.htm.

التمتع بحياةٍ هادفة أو عدم توفرها لهم)، فضلاً عن الأشخاص المستبعدين اجتماعياً (أي المجرَّدين من المستوى الأساسي من الأمان اللازم لينعموا بحضورٍ كافٍ في المجتمع، تبعاً لهيكل العلاقات الاجتماعية).

٣٢- وعلى الرغم من وجود أوجه تداخلٍ وترابطٍ بين مفهومي الحرمان من الدخل والحرمان من التنمية البشرية، انطلاقاً من تحقُّق كليهما في سياقٍ اجتماعي، فإنهما يمثِّلان مجالين متباينيْن للتحليل يتعيَّن التطرُّق إليهما من حيث خصائص كلٍّ منهما وميادينه بغيةَ التوصل إلى أساليب أكثر فعالية لمعالجة المشاكل الناشئة عنهما.

٣٣- ولطريقة عرض مفهوم الفقر هذه مزايا عديدة. أولاً، فهي تتيح، استناداً إلى البيانات الموجودة، استحداث مؤشراتٍ خاصة بأشكال الفقر هذه لا يقتصر رصدها لها على نتائج الأنشطة المُضطلَع بها فحسب بل تشمل كذلك مظاهرها أثناء مزاولتها، كما لا ترصد مدى توفر السلع والخدمات وحده وإنما مدى إمكانية الحصول عليها أيضاً.

٣٤- ثانياً، تعزِّز هذه الطريقة توافق الآراء والمقبولية في المجتمع، مما يمكِّن الدول وأطرافاً اجتماعية فاعلة أخرى من قبول مسؤولية اعتماد سياساتٍ ترمي إلى استئصال شأفة الفقر المدقع. وإذا كان اعتناء المجتمع بالفقراء كافة في أي بلد أمراً مرغوباً فيه، فقد يكون من الحكمة التحرُّك خُطوةً خطوة والبَدء بتحديد فئة من الأشخاص يُعتبرون فقراء فقراً مدقعاً، بحيث يتيح ذلك صوْغ سياساتٍ مناسبة وتهيئة آليات مؤسسية للتخفيف من وطأة ظروفهم المعيشية البائسة.

ألف - الاتحاد مقابل التداخل

٣٥- يعدُّ إجمالي عالم الفقراء في بلدٍ ما محصِّلة هذه الفئات الثلاث أو اتحادها: فقراء الدخل، والمحرومون من التنمية البشرية، والمستبعدون اجتماعياً. ويتكوَّن الفقر المدقع في هذه الحالة من شريحةٍ من كلٍّ فئة من هذه الفئات تُنتقى تبعاً لقسوة ظروف حرمانها.

٣٦- وبالنظر إلى أن هذه الشرائح يمكن أن تبلغ أعداداً هائلة في كثيرٍ من البلدان النامية، فقد يختار أحد المجتمعات مجموعةً من المعايير تحدد عدد الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع في مجموعةٍ فرعيةٍ أصغر، أي أن تتداخل المجموعات الثلاث من الأشخاص: فقراء الدخل، وفقراء التنمية البشرية، والمستبعدون اجتماعياً. وبعبارةٍ أخرى، فإن الأشخاص الذين يعانون من أصناف الفقر الثلاثة مجتمعةً يشكِّلون بذلك عدداً أقل من العدد الذي ينطوي عليه النهج القائم على اتحاد هذه الأصناف. ويمتاز هذا النهج بأن من شأنه أن يجعل قسوة ظروف الفقر باديةً لكل فردٍ في المجتمع. وبانتهاج مبدأ العدالة عند راولز (Rawls)، الذي يشدِّد على ضرورة التركيز على أضعف شرائح المجتمع، ينبغي إذن أن يتسنّى الاحتكام إلى حسِّ الناس بالعدل وإقناعهم بقبول التعهُّد بالالتزامات المقتَرنة بالقضاء على الفقر المدقع الذي يجعل شريحةً صغيرة من السكان في غاية الضعف، تعاني من فقدان الحريات كلِّها أو من فقدان حرية الفعل.

٣٧- وقد نوقشت باستفاضة مسألة الخيار العام في مشاورة الخبراء المعقودة في عام ٢٠٠٧. وبينما لم يضمن النهج الذي طرحه الخبير المستقل بأي حال عدم ظهور خلافات بين فئات المجتمع على ماهية عناصر الفقر المدقع

المهمة، اتفق معظم الخبراء على أن تضييق حدود عالم الفقراء بقصره على الفقراء فقراً مدقعاً من شأنه على الأرجح أن يلقى قبولاً سياسياً أكبر.

باء – أهمية الأبعاد المختلفة

٣٨- صرَّح الخبير المستقل بوضوح في تقاريره السابقة أن التعريف المتعدد الأبعاد للفقر المدقع، كما طرحه، لا يتعارض مع أيٍّ من تعريفات الفقر السابقة. وقد كان أشمل تعريفٍ استُعين به في تقارير حقوق الإنسان عن الفقر المدقع يستند إلى مفهوم "انعدام الأمان الأساسي" للأب جوزيف فريزنسكي، الذي يجمع بين النهج الفرنسي للاستبعاد الاجتماعي، من حيث انعدام المشاركة وانفصام العرى الاجتماعية، وعوامل اقتصادية واجتماعية أخرى تحول دون التمتع بالحريات وحقوق الإنسان. وقد لخص هذا المفهومَ أيضاً أولُ مقررٍ خاص معني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع تابع للجنة الفرعية، السيد ليياندرو ديسبوي، حين ذكر أن انعدام المستوى الأساسي من الأمان يعني ضمناً غياب عاملٍ أو أكثر من العوامل التي تمكِّن الأفراد والأسر من تحمل مسؤوليات أساسية والتمتع بالحقوق الأساسية (E/CN.4/Sub.2/1996/13, annex III). وتشير هذه العوامل مباشرةً إلى إمكانية الحصول على الدخل والاستفادة من التنمية البشرية. لكنها تشمل أيضاً سماتٍ تتعلق بالاستبعاد الاجتماعي، لأن المسؤوليات الأساسية تقتضي ضمناً أداء دورٍ اجتماعي يرتبط بالتمتع بحقوقٍ لا بد من أن يعترف بها المجتمع. فإعادة صياغة هذا التعريف ليكون مزيجاً من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي لن ينتقص من مفهومه شيئاً. بل على العكس، إن من شأن ذلك أن يعزز بشدة أهمية عنصر "انعدام الأمان الأساسي" في تعريف الفقر المدقع.

٣٩- وبالمثل، يمكن اعتبار فقر القدرات، الذي أصبح الآن مقبولاً على نطاق واسع في المؤلفات المتعلقة بالتنمية البشرية، حرماناً من الدخل وحرماناً من التنمية البشرية واستبعاداً اجتماعياً في آن. والحقيقة أن تعريف أمارتيا سِن للقدرة على أنها "حرية المرء في أن يحيا حياةً يختارها باقتناع"، هو تعريف يتجلَّى فيه تعدد الأبعاد ويجمع بين الدخل والتنمية البشرية باعتبارهما مكوِّنيْن للقدرة، ومتغيِّريْن للإنشاء والفعل على حدٍّ سواء، كما يقترن بالاستبعاد الاجتماعي الذي يُضيف إلى الفقر بعداً علائقياً.

٤٠- والفقر المدقع بوصفه مزيجاً من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي ليس مجرد مسألة ينحصر مؤدَّاها في قسوة الفقر أو شدته؛ بل هو مفهومٌ يعتبر الفقر إنكاراً لحقوق الإنسان، ويحشد، من هذا المنطلق، العمل العام نحو اعتماد الحكومات سياساتٍ عامة للقضاء عليه.

جيم – القيمة المضافة لإطارٍ حقوق إنساني

٤١- إن للاستشهاد بإطارٍ قائمٍ على مراعاة حقوق الإنسان في السياسات الرامية إلى استئصال الفقر قيمة مضافة لا يُستهان بها. فهو يضيف إليها المناداة بأن حقوق الإنسان الأساسية عادةً ما يُعترف بها باعتبارها أهدافاً بالغة القيمة، للأفراد كافة حقٌ أصيل في التمتع بها. ويترتَّب على هذه الإضافة أثران؛ أولاهما، أنه إذا كان الفقر يعد انتهاكاً لحقوق الإنسان، فإن ذلك قد يحفِّز على حشد العمل العام الذي قد يسهم بدوره إسهاماً كبيراً في اعتماد سياساتٍ مناسبة، من جانب حكومات البلدان الديمقراطية بخاصة. فالالتزامات المنبثقة عن حقوق الإنسان، التي

يُعرف الحرمان منها بالفقر، هي أساساً التي تغير طبيعة خطاب التنمية الاقتصادية، بجعله إزالة الفقر هدفاً رئيسياً. وثانيهما، أن التزامات حقوق الإنسان مُلزمة، وأن على السلطات أن تكون قادرة على إثبات أنها قد بذلت أفضل ما في وسعها من جهود للوفاء بهذه الحقوق باعتماد سياساتٍ مناسبة لها أوفر الحظوظ لإحراز تلك النتائج.

٤٢- وقد لخَّص الخبير المستقل ذلك في تقريره الثاني حين ذكر أنه عند التركيز على مسألة الفقر المدقع ينبغي أن يتسنَّى الاحتجاج بالالتزامات المُقترنة بها على نطاقٍ أعمّ، بحيث يرى أصحاب الواجبات أن من الصعب أو من غير اللائق رفض الاستجابة للمناداة بالوفاء بهذه الالتزامات.

٤٣- وغالباً ما يكون من الأيسر الدعوة إلى الوفاء بحقوق الإنسان التي اعتُرف بها في القانون الدولي لحقوق الإنسان أو في التشريعات الداخلية الوطنية، بوصف ذلك خطوةً أولى. وقد مُنح الحق في الغذاء، والصحة، والتعليم، والضمان الاجتماعي، وفي مستوى معيشي كافٍ هذا الاعتراف القانوني بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كذلك اعترف العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالحق في تكوين الجمعيات، والاطلاع على المعلومات، وحرية التعبير، وما إلى ذلك. وإذا أوفي بهذه الحقوق في إطار نظام يضعه المجتمع، فإنه لمن العسير تصوُّر أن يكون في هذا المجتمع مكانٌ للفقر.

خامساً - الحد من الفقر والإشمال الاجتماعي

ألف - تعريف الاستبعاد الاجتماعي

٤٤- صرَّح الخبير المستقل بأهمية رؤية الفقر المدقع من أبعاده المتعددة كلها؛ بيد أنه في الممارسة العملية، غالباً ما تشدِّد مختلف البلدان، على بُعدٍ واحد يُمكن أن تُضاف إليه أبعاد أخرى. وقد يبدو فقر الدخل أكثر الأبعاد أهمية لكثيرٍ من البلدان النامية الفقيرة. وقد تعتبر بلدان أخرى فقر التنمية البشرية أكثر أهمية. ويُعتبر الفقر في كثيرٍ من البلدان المتقدمة، من قبيل البلدان الأوروبية، أمراً نسبياً في أغلب الأحيان، ليُصبح الاستبعاد الاجتماعي شاغلها الرئيسي. ويرتكز الاستبعاد الاجتماعي على مفهوم الفقر النسبي. فوفقاً لتاونسند "يُمكن القول بأن الأفراد والأسر وفئات السكان يُعانون من الفقر إذا افتقروا إلى الموارد اللازمة لتحقُّق ما هو اعتيادي المستوى، أو على الأقل ما يُشجَّع أو يُوافق عليه في المجتمعات التي ينتمون إليها من نوعيةِ غذاء، وظروف معيشة، وأنشطةٍ يشاركون فيها، وأسباب راحةٍ ينعمون بها"[٤].

٤٥- ولاحظ جوزيف فريزنسكي في تقريره أن "الفقراء يُزجُّ بهم في مناطق نادراً ما ينفذ الآخرون إليها، كالأحياء الفقيرة داخل المدن، وأطراف البلْدات، والمساكن الريفية المعزولة. وإن ظهروا للعيان، فغالباً ما يكون السبب تعرُّضهم للتشرد في أحيائهم نفسها. وبمعاناتهم العزل الجغرافي والاجتماعي، تنقطع صلتهم بالحياة الثقافية

[4] See, Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom* (1979), Penguin Books, Harmondsworth.

والسياسية والمدنية للبلد"[٥]. وذهب فريزنسكي إلى أن هذا الاستبعاد بعينه هو الذي يحاصر الأسر الفقيرة وأن أي جهودٍ تُبذل من أجل الحد من الفقر لا يمكن أن تنجح ما لم تعالج آثار الاستبعاد.

٤٦- وقد عرَّفت المؤسسة الأوروبية لتحسين ظروف المعيشة والعمل، في عام ١٩٩٥، الاستبعاد الاجتماعي بأنه "العملية التي يُستبعد بها الأفراد أو الجماعات كلياً أو جزئياً من المشاركة الكاملة في المجتمع الذي يعيشون فيه".

٤٧- وقد حدَّد توني أتكينسون ثلاث سمات رئيسية للاستبعاد الاجتماعي، هي[٦]:

- النسبية: لا يمكن تقدير الاستبعاد إلا بمقارنة ظروف بعض الأفراد (أو الجماعات أو المجتمعات) بظروف غيرهم، في مكان وزمان محدَّديْن
- الطرف المُسبِّب: يُستبعد الأشخاص بفعل أطراف مُسبِّبة
- الدينامية: لا يمكن أن تظهر خصائص الاستبعاد (وآثاره السلبية) إلا مع مرور الوقت في شكل استجابةٍ تراكمية.

باء - الحماية والإشمال الاجتماعيان

٤٨- أشار الخبير المستقل في تقاريره السابقة إلى عدة محاولات لتقدير الاستبعاد الاجتماعي وإلى إقامة علاقة بين الاستبعاد الاجتماعي وجوانب الفقر الأخرى المفضية إلى إنكار الحريات الأساسية أو الأمان على شرائحٍ معينة في المجتمع. وفي معظم البلدان تُرسم السياسات الإنمائية على نحوٍ لا يمنح الأهمية إلا لبعدٍ واحدٍ من أبعاد الفقر، من قبيل فقر الدخل أو فقر التنمية البشرية. وتُعدُّ عملية الإشمال الاجتماعي التي بدأها الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٠ مثالاً جليّاً على توسيع نطاق مفهوم الاستبعاد الاجتماعي ليشمل عناصر الفقر المدقع الأخرى (فقر الدخل وفقر التنمية البشرية) في الخطاب الإنمائي للاتحاد الأوروبي من أجل التأثير على نحوٍ ملموس في مسألة استئصال شأفة الفقر في المنطقة بحلول عام ٢٠١٠. وتُدمج خطط مكافحة الفقر في السياسات الوطنية، وتُشجَّع الدول الأعضاء على بحث سياساتها من منظورٍ نقدي[٧]. كذلك، تهدف الدول الأعضاء إلى إصلاح نظمها المتعلقة بالحماية الاجتماعية المتطورة أصلاً عن طريق الحوار السياساتي والتعليم المتبادل. وتُنفَّذ حالياً عملية `الأسلوب المفتوح للتنسيق`، التي يجري في إطارها تحديث نظام الضمان الاجتماعي الخاص بالاتحاد الأوروبي، ولا سيما في مجالات المعاشات والصحة والرعاية الطويلة الأمد[٨].

---

[5] Chronic Poverty and Lack of Basic Security: a report of the Economic and Social Council of France by Joseph Wresinski,1987, at www.atd-fourthworld.org/IMG/pdf/Wres_JO87en.pdf.

[6] Atkinson quoted in Peter Saunders, Can Social Exclusion Provide a New Framework for Measuring Poverty?, SPRC Discussion Paper No. 127, October 2003, at http://www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP127.pdf.

[7] Social inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_en.htm.

[8] Social protection at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_en.htm.

٤٩- وتتمثَّل أهداف برنامج الاتحاد الأوروبي في مجال الإشمال الاجتماعي فيما يلي:

- استئصال شأفة الفقر في صفوف الأطفال بكسر حلقته المفرغة المتمثِّلة في توارثه بين الأجيال
- جعل أسواق العمل أكثر إشمالاً، بما يستتبع تحقيق مستوى كافٍ من دعم الدخل مع توفير منافذ إلى سوق العمل وتحسين إمكانية الحصول على الخدمات[٩]
- كفالة السكن اللائق للجميع، الذي يعزِّز الإشمال الاجتماعي المتَّصل بمسألة التشرد عن طريق إعداد البرامج، وإطلاق الحملات، وإجراء الدراسات[١٠]
- التغلُّب على التمييز وزيادة إدماج المعوقين، والأقليات الإثنية، والمهاجرين في المجتمع باعتماد نهجٍ ثلاثي الاتجاهات يتمثَّل فيما يلي: زيادة إشمال الفئات الضعيفة والمهمَّشة؛ وزيادة إمكانية تعميم الخدمات والفرص؛ وإنفاذ التشريعات الرامية إلى التغلب على التمييز واستحداث نُهُجٍ تستهدف فئات معينة من أجل الاستجابة إلى الاحتياجات الخاصة بكلٍ منها، ولا سيما فئتي المهاجرين والأقليات الإثنية
- طرح مسألتي الاستبعاد المالي والمديونية المفرطة برسم خطط عملٍ وطنية بشأن الإشمال، تهدف إلى منع ومعالجة ما تسبِّبه الحواجز التي تعترض محو الأمية المصرفية والمالية من مديونيةٍ مفرطة واستبعادٍ مالي، والتوصل إلى تفاهمٍ بشأن أنماط إدارة الأموال المتحصَّلة من الدخول المنخفضة.

٥٠- وقد أُنشئ `الأسلوب المفتوح للتنسيق` في اجتماع المجلس الأوروبي الذي عُقد في لشبونة في آذار/مارس ٢٠٠٠ بوصفه إطاراً للتنسيق السياسي بين الدول الأعضاء دون قيودٍ قانونية من أجل تحديد وتعزيز سياساتٍ بشأن الحماية والإشمال الاجتماعيين[١١]. وفي رسالة "بالعمل معاً عملُنا أفضل: إطار جديد للتنسيق المفتوح في سياستي الحماية والإشمال الاجتماعيين"، يعرض الاتحاد الأوروبي اقتراحاتٍ من أجل إدماج `الأسلوب المفتوح للتنسيق` في الميادين التالية[١٢]:

- إتاحة الموارد والحقوق والخدمات اللازمة للمشاركة ومنع الاستبعاد
- توفير نظم معاشات وافية ومستدامة
- توفير نظم متاحة، وعالية الجودة، ومستدامة من الرعاية الصحية والرعاية الطويلة الأمد.

---

[9] Active inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_en.htm.

[10] Decent housing and homelessness at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm.

[11] See http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm.

[12] http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_en.pdf.

٥١- كذلك، تضمَّن `الأسلوب المفتوح للتنسيق` مجموعةً من المؤشرات المشتركة الرئيسية والثانوية في مجالات الإشمال الاجتماعي، والمعاشات، والرعاية الصحية، والرعاية الطويلة الأمد. وتتمثَّل المؤشرات الرئيسية في مجموعة صغيرة من المؤشرات الدليليَّة تغطي كل الأبعاد الأساسية للأهداف المحدَّدة؛ بينما تهدف المؤشرات الثانوية إلى دعم هذه المؤشرات الدليليَّة[١٣]. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٦ اعتمدت لجنة الحماية الاجتماعية التابعة للاتحاد الأوروبي مجموعةً من المؤشرات المشتركة من أجل رصد عملية الحماية والإشمال الاجتماعيين. وتتألف من ١٤ مؤشراً شاملاً و١١ مؤشراً خاصاً بالمحتوى الغرض منها بلوغ الأهداف الجديدة متمثِّلةً في التماسك الاجتماعي والتفاعل مع أهداف استراتيجية لشبونة بشأن النمو والوظائف، وفي وضع مجموعة السياسات المتعلقة بكلٍّ من الإشمال الاجتماعي، والمعاشات، والرعاية الصحية، والرعاية الطويلة الأمد.

جيم - مؤشرات الاستبعاد الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي

٥٢- يتولى المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية احتساب جميع المؤشرات المشتركة وتحديث المعلومات الواردة في هذا السياق[١٤]. ثم تُرصد الأهداف الشاملة باستخدام المؤشرات. ويُطلب إلى الدول الأعضاء في تقاريرها الوطنية تقديم استعراض عام موجز وموحد للسياق الاقتصادي والاجتماعي والسكاني، يؤخذ في الحسبان لدى رسم سياسات إنمائية بشأن الحماية والإشمال الاجتماعيين. وينبغي أن تستند تحليلات الدول الأعضاء إلى المؤشرات والإحصاءات الشاملة المتفق عليها بصورة مشتركة، مُكمَّلةً بمؤشراتٍ وطنية.

٥٣- وينبغي أن تتَّبع الدول الأعضاء نهجاً مُركَّزاً بتحديد بضعة أهدافٍ لها الأولوية، وأن تناقش في الوقت نفسه أهدافاً مبسَّطة. وفيما يتعلق بالإشمال الاجتماعي، يتعيَّن عليها الأخذ بنهجٍ متكامل متعدِّد الأبعاد في تناولها لمسألتي الفقر والإشمال الاجتماعي. وقد بُسِّطت القائمة الحالية للمؤشرات في مجموعات؛ بحيث تشكِّل كل مجموعة أداة مركّزة وشاملة يُتَّفق عليها بصورة مشتركة لرصد الحالة الاجتماعية في بلدٍ ما مقابل الأهداف المشتركة الواردة في هذه المجموعة.

٥٤- وتتمثَّل الأهداف الشاملة الثلاثة لعملية الحماية والإشمال الاجتماعيين في تعزيز ما يلي:

- التماسك الاجتماعي، والمساواة بين الرجل والمرأة، وتكافؤ الفرص للجميع بوضع نظم حماية اجتماعية وسياسات إشمال اجتماعي وافية، ومتاحة، ومستدامة مالياً، وقابلة للمواءمة، وتتسم بالكفاءة

- التفاعل الفعَّال بين أهداف لشبونة المتمثِّلة في تحقيق قدرٍ أكبر من النمو الاقتصادي، وزيادة الوظائف وتحسينها، وزيادة التماسك الاجتماعي، وبين استراتيجية الاتحاد الأوروبي للتنمية المستدامة

---

[13] http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm.

[14] This section is derived from *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 7 June 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/ docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf.

- الحكم الرشيد، والشفافية، وإشراك أصحاب المصلحة في رسم السياسات وتنفيذها ورصدها.

٥٥- تغطي كلٌّ من مؤشرات الاتحاد الأوروبي والمؤشرات الوطنية الأهداف المشتركة الرئيسية، من قبيل معدل الاتحاد الأوروبي لخطر التعرُّض للفقر (أي عدد الأشخاص الذين تتدنَّى دخولهم المتاحة عن نسبة ٦٠ في المائة من الدخل الوطني الوسيط)؛ ومؤشر الاتحاد الأوروبي لرصد عدم المساواة في الدخول (يقيس نسبة إجمالي الدخول المُتحصَّلة من ٢٠ في المائة من سكان البلد أصحاب أعلى دخول (الخُمس الأعلى) إلى تلك المُتحصَّلة من ٢٠ في المائة من السكان أصحاب أدنى دخول (الخُمس الأدنى))؛ والمؤشرات الوطنية، من قبيل مؤشر الحياة الصحية (يرصد عدد السنوات التي يُتوقَّع أن يحياها الشخص في حالة صحية جيدة)؛ ومؤشر رصد تاركي الدراسة في سن مبكِّرة (أي عدد الأشخاص المُتراوحة أعمارهم بين الثامنة عشرة والرابعة والعشرين الذين أتموا التعليم المتوسط فقط)؛ ومؤشر رصد الأشخاص الذين يعيشون في أسرٍ عاطلة دون أن تتاح لهم إمكانية النفاذ إلى سوق العمل (تُحتسب نسبتهم بعدد جميع الأشخاص المنتمين إلى نفس الفئات العمرية والأنواع الرئيسية من الأسر)؛ وكذا مؤشرات رصد الاستبعاد الاجتماعي.

دال - تمويل `الأسلوب المفتوح للتنسيق`: برنامج الجماعة الأوروبية المتعلق بالعمالة والتضامن الاجتماعي

٥٦- يهدف برنامج الجماعة الأوروبية المتعلق بالعمالة والتضامن الاجتماعي إلى دعم تنفيذ أهداف `الأسلوب المفتوح للتنسيق` مالياً. ويُعنى البرنامج بإجراء دراساتٍ لتحسين فَهم ظاهرتي الفقر والاستبعاد الاجتماعي؛ ورصد وتقييم عملية تنفيذ `الأسلوب المفتوح للتنسيق` وأثره على الصعيد الوطني وعلى مستوى المجتمعات المحلية؛ وتحليل التفاعل بين `الأسلوب المفتوح للتنسيق` والمجالات السياساتية الأخرى؛ وتنظيم تبادل الآراء بشأن السياسات وتعزيز التعلم المتبادل عن طريق استعراض الأقران، وتنفيذ مشاريع عبر وطنية، وتطوير المؤشرات؛ وبث الوعي ونشر معلومات عن التحديات الرئيسية التي تواجه التنسيق بين مختلف أصحاب المصلحة؛ وتطوير قدرات الأطراف الفاعلة الأوروبية كي تدعم الأهداف والاستراتيجيات السياساتية الخاصة بالمجتمعات المحلية وتطورها.

٥٧- وقد استهدف برنامج عمل الجماعة الأوروبية لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٦ تمكين الجماعة الأوروبية ودولها الأعضاء من التعاون وزيادة فعالية السياسات الرامية إلى مكافحة الاستبعاد الاجتماعي. وقد كان برنامج العمل متاحاً لجميع الأطراف الفاعلة العامة والخاصة المشاركة في النضال ضد الاستبعاد الاجتماعي، بما فيها الدول الأعضاء، والسلطات المحلية والإقليمية من قبيل الشركاء الاجتماعيين، ومقدِّمي الخدمات الاجتماعية، والمنظمات غير الحكومية، والجامعات وهيئات البحث، والهيئات الوطنية للإحصاء، ووسائط الإعلام.

٥٨- وقد خُصِّص لتنفيذ البرنامج مبلغ ٧٥ مليون يورو لفترة خمس سنوات، من عام ٢٠٠٢ حتى عام ٢٠٠٦. كذلك، شُكِّلت لجنة تضم ممثلين لحكومات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وبلدان أخرى مشاركة (بلدان الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة/المنطقة الاقتصادية الأوروبية) من أجل تقديم التوجيه السياسي إلى اللجنة المعنية بتنفيذ البرنامج.

٥٩- وقد قُيِّم برنامج عمل الجماعة الأوروبية أيضاً خلال الفترة المذكورة. وانتهى التقرير التقييمي إلى أن البرنامج قد استمر في استغلال الموارد والأموال المتاحة بكفاءة، وإن كان تحسين رسملة النتائج من شأنه أن يزيد من كفاءته. ويناسب البرنامج الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي كافة، بيْد أن بعض أعماله أنسب لجوانب مواضيعية معيَّنة. ومما يخل أيضاً بمدى مناسبة البرامج لمقتضى الحال وجود قيودٍ على الصعيد الوطني ونقص المشاركة نسبياً مع أطرافٍ فاعلة رئيسية على الصعيد دون الوطني. أما برنامج عمل الجماعة الأوروبية فقد أثبت فعاليته في بث الوعي، وتعزيز التفاهم، وتنفيذ نُهُج التعلُّم، والمساعدة في بناء القدرات لمعالجة مسألتي الفقر والاستبعاد الاجتماعي. فقد نجح في بدء انطلاقة عملية `الأسلوب المفتوح للتنسيق` وزوَّد الاتحاد الأوروبي بقيمةٍ مضافة، كما ساعد في استحداث استراتيجياتٍ عملية لمعالجة الفقر والاستبعاد الاجتماعي[١٥].

٦٠- وعلى مستوى أوسع نطاقاً، لوحظ أن البرنامج قد شجَّع على التعلُّم المشترك في معظم القضايا الرئيسية. أما على المستوى الاستراتيجي، فقد أدَّى البرنامج دوراً محدوداً، إذ وُجِّهت إليه انتقادات لتناوله مسألتي الفقر والاستبعاد الاجتماعي بطريقة مشتَّتة ومتفرِّقة وفي بضعة مجالات مواضيعية فقط، ولأنه لم يكن مُتضمَّناً في عملية الإشمال الاجتماعي تحت مظلة الاتحاد الأوروبي.

سادساً - الحد من الفقر والتعاون الدولي

٦١- يرجع أصل مفهوم التعاون الدولي بتقديم المساعدة الدولية في مجال التنمية إلى نظرية العدالة في التوزيع، ومؤدَّاها التوزيع العادل للموارد الشحيحة في المجتمع. وفي ضوء محدودية الثروات والموارد، فإن المسألة الرئيسية تكمن في كيفية توزيع هذه الموارد بعدلٍ وإنصاف[١٦]. كذلك، يمكن أن يُنسب مفهوم التعاون الدولي إلى نظرية العالمية (Cosmopolitanism)[١٧].

٦٢- ويطلب ميثاق الأمم المتحدة في مادتيه ٥٥ و٥٦ إلى جميع الدول الأعضاء التعهُّد بالعمل المشترك والمنفرد بالتعاون مع الأمم المتحدة بغية إقامة علاقات سلمية وودية بين الأمم على أساس مبدأي المساواة في الحقوق بين

---

[15] Final synthesis main report of the evaluation of the European Union programme to promote Member State cooperation to combat social exclusion and poverty, December 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/evaluation_full_text_en.pdf.

[16] The theory of international distributive justice can be located in jurisprudential theories. John Rawls' notion of the duty of assistance to assist burdened societies to become full members of the society is crucial to this understanding. Ronald Dworkin, on the other hand, emphasizes just distribution through the envy test, whereby distribution of goods is not satisfactory unless it causes a person to envy another person because of the bundle of resources he has received. This can be resolved through an auction where everyone gets the same amount that enables him to bid for all available resources. Robert Nozick explains the concept of distributive justice through the entitlement theory whereby everyone is entitled to the holdings they possess under distribution by just means.

[17] Charles R. Beitz referred to social liberalism and cosmopolitan liberalism based on an understanding of an international society. Thomas Pogge distinguished between institutional and interactional approaches to cosmopolitanism.

الشعوب وأن يكون لكلٍّ منها تقرير مصيرها. ويؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أيضاً الحاجة إلى التعاون الدولي من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادتان ٢٢ و٢٨).

٦٣- ويعترف العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأهمية التعاون الدولي من أجل الوفاء بهذه الحقوق ويقرِّر أنه ينبغي للبلدان الأغنى أن تقدِّم المساعدة، وخاصةً الاقتصادية والتقنية، بصورةٍ فردية وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليَّيْن إلى البلدان الأفقر التي تواجه قيوداً متعلِّقة بالموارد تُعيق وفاءها بالحقوق الواردة في العهد. ويطلب العهد إلى الدول الأطراف في المادة ١١(١) منه اتخاذ خطوات مناسبة لإعمال الحق في تمتُّع كل شخص بمستوى معيشي كافٍ، والاعتراف في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر. كما يطلب العهد إليها في المادة ١١(٢) اتخاذ إجراءات ذات صلة فردياً وعن طريق التعاون الدولي بشأن الحق في التحرُّر من الجوع.

٦٤- ويشدِّد إعلان الحق في التنمية الصادر عام ١٩٨٦ على أهمية التعاون الدولي (المادة ٣(٣)) باعتباره واجباً على الدول فرادى وأعضاء في المجتمع الدولي. ويكرِّر إعلان فيينا الصادر عام ١٩٩٣ تأكيد مفهومي التضامن والتعاون الدوليَّيْن.

٦٥- ويذكر إعلان الأمم المتحدة للألفية الصادر عام ٢٠٠٠ أن التضامن الدولي هو إحدى القيم الرئيسية في العلاقات الدولية في القرن الحادي والعشرين، ويشير إلى أنه "يجب مواجهة التحديات العالمية على نحو يكفل توزيع التكاليف والأعباء بصورة عادلة وفقاً لمبدأي الإنصاف والعدالة الاجتماعية الأساسيين. ومن حق الذين يعانون، أو الذين هم أقل المستفيدين، أن يحصلوا على العون من أكبر المستفيدين". ويمكن وصف الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية، إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية، بأنه السبيل إلى بلوغ الأهداف السبعة الأخرى. وتنشأ الحاجة إلى إقامة شراكات عالمية في مجال التنمية، على النحو المنصوص عليه في الهدف ٨، مما تواجهه معظم البلدان النامية بشكلٍ مزمن من افتقارٍ إلى الموارد المالية والبشرية. وإلى جانب ذلك، فإن البيئة السياساتية الدولية غير ملائمة، إذ إن تدفقات المعونات التي تتلقَّاها البلدان النامية غير ثابتة، في حين لا تزال الحواجز مفروضة على التجارة الدولية. كما أن البلدان النامية لا يمكنها وحدها دون تعاونٍ دولي معالجة مواطن الضعف المنهجية التي تشوب أنماط الحكم العالمي فيما يتَّصل بالشفافية، والمساءلة والمشاركة وخاصةً في سياق الاتفاقات الدولية المتعلقة بالتجارة والتمويل[١٨].

٦٦- وبالرغم من أن معظم الخبراء يذهبون إلى أنه ليس على البلدان المتقدمة أي التزام دولي مُلزم قانوناً بتقديم المعونة الدولية والمساعدة الإنمائية إلى البلدان النامية، فإن الإطار القانوني الدولي القائم للتعاون الدولي يفرض مسوِّغاً قوياً لتحمُّل البلدان المتقدمة الغنية التزاماً أخلاقياً وسياسياً بمد يد العون إلى البلدان النامية بروح التعاون الدولي. ويناقش الخبير المستقل في الفرع الوارد أدناه تجربة ورقات استراتيجية الحد من الفقر في أفريقيا بغية بحث مدى فعالية التعاون الدولي.

---

[18] Sakiko Fukuda-Parr, Millenium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations, *Human Rights Quarterly* 28 (2006), pp. 966-997.

٦٧- وينبغي أن يكون استئصال شأفة الفقر الهدفَ الرئيسي لسياسات التنمية، ولا يمكن ضمان تحقُّقه إلا باتِّباع نهجٍ للتنمية يقوم على مراعاة الحقوق. ويتحتَّم أن تكون هذه السياسات متشرِّبةً بالمبادئ الأساسية للمعايير الدولية لحقوق الإنسان ألا وهي: الإنصاف، وعدم التمييز، والمشاركة، والمساءلة، والشفافية.

٦٨- ويستلزم نموذج تعاقدات[١٩] التنمية في إطار التعاون الدولي من أجل تنفيذ برامج الحد من الفقر حلَّ مسألة مشروطية المانحين بحيث تتمكَّن البلدان النامية من تلقِّي المعونة والمساعدة الدوليتين لبلوغ أهدافها الإنمائية دون الاضطرار إلى التضحية بتحكّمها في وضع وتنفيذ سياساتها وبرامجها. ويتطلَّب هذا النهج من البلدان النامية قبولها التزاماتٍ بإعمال حقوق الإنسان وحمايتها. وعلى المجتمع الدولي، بما فيه البلدان المانحة والوكالات الدولية، أن يكفل للبلدان النامية الاستفادة من فرص التجارة والتمويل دون قيود. كذلك، يجب أن يُكفل للبلدان النامية أن يكون ما تقبله من شروطٍ والتزامات لمصلحتها الفضلى وأن تتولى بنفسها رصدها عن كثب على نحوٍ يتَّسق مع النهج القائم على مراعاة الحقوق[٢٠].

٦٩- وقد اعتمد المجتمع الدولي، برعاية البلدان المانحة المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية من قبيل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، إطاراً للتعاون الدولي من أجل تحقيق أهداف الحد من الفقر تتوفر فيه هذه السمات. وتتولى البلدان المنخفضة الدخل إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر، التي بدأ صياغتها كلٌّ من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عام ١٩٩٩، وتعرض فيها بالتفصيل استراتيجياتها للحد من الفقر على نحوٍ يربط بين العمل الوطني، والدعم المقدَّم من المانحين، ونتائج التنمية، ويُشرَك فيها أصحاب المصلحة في الداخل وشركاء التنمية، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وقد صيغَت الورقات بوصفها "نهجاً جديداً نحو النهوض بتحدي الحد من الفقر في البلدان المنخفضة الدخل يرتكز على استراتيجياتٍ للحد من الفقر تمتلكها البلدان"[٢١]. ويقوم نهج ورقات استراتيجية الحد من الفقر على خمسة مبادئ رئيسية تتمثَّل فيما يلي: أن تضعه البلدان بنفسها؛ وأن يكون موجَّهاً نحو تحقيق النتائج؛ وشاملاً؛ وموجَّهاً نحو إقامة شراكات؛ وقائماً على منظورٍ طويل الأمد للحد من الفقر. وقد جاء اعتماد هذه النهج في أعقاب الانتقادات الشديدة التي وُجِّهت إلى برامج التكيف الهيكلي

---

[19] The concept of "development compacts", as developed by Dr. Arjun Sengupta, then independent expert on the right to development, is a practical model for implementing the right to development through international cooperation, and to set up a monitoring system within the countries engaged in that cooperation. The right to development-development compact (RTD-DC) model is based on a mutual commitment between the donor countries of the Organization for Economic Cooperation and Development, financial institutions and concerned developing countries for implementing the right to development through programmes, namely poverty reduction programmes. The concerned developing countries must accept the primary responsibility for implementation of the poverty reduction programmes covered by the RTD-DC model, but these programmes should not be imposed from outside and countries implementing these programmes must have ownership over them.

[20] See also the fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta (E/CN.4/2002/WG.18/2).

[21] IMF, IMF Executive Board Reviews the Poverty Reduction Strategy Paper Approach, Public Information Notice No. 02/31, 15 March 2002, at www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0231.htm.

التابعة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، التي رُئي أنها تفرض على البلدان النامية من الشروط، من أجل إنفاذ سياسةٍ لإقامة سوق حرة، ما بلغ حد المقايضة على سيادتها الاقتصادية.

٧٠- وقد اعتُمد نهج ورقة استراتيجية الحد من الفقر بالكامل أو ما زال تنفيذه يمر بمراحل مختلفة في أكثر من ٧٠ بلداً منخفض الدخل في شتى أنحاء العالم. وبينما أقرَّت معظم البلدان بتصدُّر مسألة الحد من الفقر أُطُر سياساتها وبأن أهدافها العريضة تتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومبادئ التعاون الدولي، قد يكون من المهم استعراض تنفيذ الورقات من منظور نهجٍ للحد من الفقر يقوم على مراعاة الحقوق، أي يقوم على الإنصاف، وعدم التمييز، والمشاركة، والمساءلة، والشفافية[٢٢].

ألف - الإنصاف وعدم التمييز

٧١- يُفسَّر الإنصاف بأنه الإنصاف في تحقيق النمو، وفي هياكل الموارد الاقتصادية وتوزيعها، وكذا في توزيع الدخول والمنافع المترتِّبة على ممارسة الحقوق. وينطوي عدم التمييز على الامتناع عن التمييز على أساس الجنس، أو العرق، أو اللغة، أو الانتماء السياسي، أو الوضع الاجتماعي الاقتصادي عند صياغة السياسات والممارسات وتنفيذهما وعند ممارسة الديمقراطية وسيادة القانون، مع إيلاء اهتمامٍ خاص لرفاه الفئات الضعيفة.

٧٢- وتستهدف شبكات الأمان الاجتماعي، وتشمل التحويلات النقدية، وإعانات دعم المواد الغذائية والأسعار، والأشغال العامة، وما إلى ذلك، الفقراء أو المعرَّضين لخطر الفقر لحمايتهم مما يجلبه عليهم عدم المساواة في توزيع الدخول من انعدام الأمان ولمساعدتهم في التغلب على قابليتهم للتأثُّر بالصدمات والشدائد التي يمكن أن تودي بهم إلى العوَز التام. وقد اعترفت ورقات استراتيجية الحد من الفقر في كثيرٍ من البلدان الأفريقية بتدابير الضمان الاجتماعي وأخذت بها. فبينما استُحدِثت في الرأس الأخضر استراتيجية إنمائية للحماية الاجتماعية باعتبارها جزءاً من ورقة استراتيجية الحد من الفقر، يُشار في السنغال إلى الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية الصادرة عام ٢٠٠٥، وهي خطة ضمان اجتماعي شاملة تستهدف أفقر فئات المجتمع وفئاته المعرَّضة للخطر. غير أن الحق في الضمان الاجتماعي لم يوفَ به في معظم البلدان الأفريقية لأن ثمار النمو الاقتصادي لم تطَل أفقر الفئات وأضعفها.

٧٣- وتمثِّل عدم المساواة بين الجنسين عقبةً رئيسية تعيق النمو الاقتصادي القائم على مراعاة الحقوق. وقد لوحظ أن تحسين تعليم النساء يزيد من كفاءة الأسرة والقدرة على اتخاذ القرار فيما يتعلق بالإنتاج والاستهلاك والادخار. ولا يزال عدم المساواة بين الجنسين متفشياً في بلدان أفريقية كثيرة. ففي ليسوتّو، على سبيل المثال، يفوق عدد الفتيات المتعلِّمات عدد الفتيان، إلا أن التمييز بسبب الجنس واسع الانتشار في مجال العمل وفيما يتصل بإمكانية الحصول على موارد وائتمانات الإنتاج. كذلك، يكثر وقوع حوادث العنف المترلي والجنسي، رغم اعتماد السياسة المتعلقة بالجنسانية والتنمية وقانون الجرائم الجنسية الصادر عام ٢٠٠٣. بيْد أن هذه الاستراتيجيات قد عزَّزت المعرفة بالقضايا الجنسانية وتقديرها، من جهة، وكفلت تحسين نشاط جماعات الضغط والدعوة المعنية

---

[22] All country-specific poverty reduction strategy papers and their progress reports cited in the present report are available on the IMF website at www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp.

بحقوق المرأة ومشاركة الرجل والمرأة على قدم المساواة في اتخاذ القرار، من الجهة الأخرى. وفي ملاوي، تهدف استراتيجية النمو والتنمية (٢٠٠٦-٢٠١١) إلى تعميم منظور جنساني في عملية التنمية وكفالة مشاركة الرجل والمرأة على قدم المساواة في تحقيق التنمية المستدامة. أما رواندا فهي أحد البلدان التي تحظى فيها النساء بأعلى نسب التمثيل في البرلمان، إذ يشغلن ٤٥ في المائة من المقاعد في الانتخابات المحلية. وفي ليسوتّو، يحتفظ قانون تعديل انتخاب الحكومات المحلية الصادر عام ٢٠٠٤ بنسبة ٣٠ في المائة من إجمالي المقاعد الانتخابية للنساء.

٧٤- وفي جيبوتي، تشمل ورقات استراتيجية الحد من الفقر خططَ عملٍ محدَّدة ترمي إلى تحسين أحوال الفئات الضعيفة التي أمكن تحديدها أمثال أطفال الشوارع والمشرَّدين والبدو. وفي تشاد، تتَّبع استراتيجية الحكومة في مجال الحماية الاجتماعية نهجاً ذا شقين؛ ضمان توجيه الاستراتيجيات القطاعية بشكلٍ أفضل نحو تلبية احتياجات أشد الناس فقراً؛ وتنظيم إجراءات أكثر تحديداً يُفيد منها المعوَّقون، والأيتام، والعاطلون في المناطق الحضرية، والنساء.

باء - المشاركة

٧٥- ينبغي أن يكون جميع أعضاء أي مجتمعٍ يتَّبعُ نهجاً قائماً على مراعاة الحقوق قادرين على المشاركة، فرادى أو جماعات، فيما يلي: (أ) اتخاذ القرار فيما يتعلَّق بأولويات السياسات؛ (ب) وإعداد البرامج لتنفيذ السياسات؛ (ج) ورصد عملية التنفيذ؛ (د) وتقييم النتائج، ومن ثمَّ، اتخاذ إجراءات تصحيحيَّة.

٧٦- وعادةً ما كان التكنوقراطيون، بالتعاون مع مسؤولين من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، يتولُّون إعداد الورقات المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر، وهي الوثائق التي كانت الأساس في صياغة الورقات النهائية، وذلك دون الدخول في أي عمليات تشاركية. بيْد أن الحكومات في بضعة بلدان سمحت باشتراك مواطنيها في الجوانب المتصلة بالحكم من قبيل مساءلة صناديق الأموال العامة ورصدهم للخدمات العامة. ففي إثيوبيا، عُقدت مشاورات في ١٧١ مقاطعة، واستُكملت بمشاورات على صعيد المحافظات، وأعقبتها مشاورات على الصعيد الاتحادي. وفي رواندا، طلبت الحكومة وجهات نظر عامة الناس في الدراسة الوطنية لتقييم الفقر، فشارك فيها ١ ٠٠٠ شخص، وكانت هذه الدراسة عبارة عن عملية تخطيط لأعمال المجتمعات المحلية، قامت فيها هذه المجتمعات بإعداد خطط عمل لحلِّ ما كانت قد حدَّدته من مشاكل؛ وقد أُجري أيضاً اختبارٌ لقياس مدى ملاءمة السياسات في ٣٨ مقاطعة من أصل ١٠٠، شارك فيها ١٠ ٠٠٠ شخص في أفرقة مناقشة[٢٣]. وقد استغرق استكمال ورقة استراتيجية الحد من الفقر الخاصة بليسوتّو وقتاً أطول بسبب التوسُّع في عملية التشاور القائم على المشاركة من أجل ضمان نوعيةٍ أفضل من النتائج[٢٤]. وفي بنن، دُعِّمت عملية الإعداد بمشاورة ومشاركة الحكومات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والشركاء في التنمية.

---

[23] Fantu Cheru (2006), Building and Supporting PRSPs in Africa: What has worked well so far? What needs changing?, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 2, pp. 355-376.

[24] Benjamin Roberts, Exploring the PRSP process in Lesotho: reflections on process, content, public finance, donor support and capacity need, Economic Commission of Africa, Third Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers, 3-4 December 2003, at www.uneca.org/prsp/docs/srd_prsp/Final_Lesetho.PDF.

٧٧- ورغم ذلك، واجهت البلدان مشاكل مختلفة في محاولاتها إقرار نُهُجٍ قائمة على مشاركة أوسع. ففي كينيا، حضر المشاورات نسبة تقل عن ١٠ في المائة من أعضاء البرلمان. وفي ملاّوي، استبعدت المشاورات المعقودة في المقاطعات مشاركة المواطنين وممثليهم المنتخبين. وفي جيبوتي، كانت مشاركة المجتمع المدني في رسم السياسات العامة ضئيلة جداً، إلا أن البلد قد شهد منذ التسعينات طفرةً في إنشاء جمعياتٍ شعبية قادرة على تعبئة المجتمعات المحلية، عازمة ونشِطة، تضم النساء والشباب. غير أن نطاق أعمالها محدود بسبب افتقارها إلى هياكل محددة، وضعف قدراتها التقنية والمؤسسية، وشدة محدودية مواردها المالية. أما في غامبيا، فقد أجرَت مجموعة الدعوة إلى مناصرة الفقراء عدداً من أنشطة التدريب وسوف تواصل جهودها في مجال تقديم التدريب إلى منظمات المجتمع المدني وبناء قدراتها. وعلى الصعيد المحلي، ستجري المشاركة في إدارة الموارد العامة في سياق اللامركزية بموجب قانون اللامركزية والحكم المحلي.

جيم - المساءلة والشفافية

٧٨- يركِّز مبدأ المساءلة على كيفية تحويل أصحاب الحقوق من متلقّين سلبيِّين للمعونة إلى مُطالبين بحقوقهم بكامل الحق في ذلك. وبما أن أصحاب الواجبات مساءلون عن تقصيرهم في الوفاء بواجباتهم، فلا بدَّ من وجود إجراءاتٍ قانونية مناسبة تغطي عملية تنفيذ هذه الواجبات، ومؤشراتٍ لقياس هذه العملية، وإصلاحاتٍ تُجرى على السلطة القضائية وغيرها من المؤسسات القادرة على تقديم التقييم والمساعدة في التغلب على الفساد، كذلك لا بد من وجود نظام حكمٍ فعَّال.

٧٩- وتتحمَّل الدول والمجتمع الدولي بأكمله مسؤولية إعمال حقوق الإنسان العالمية. وعليه، فإن إجراءات الرصد والمساءلة ينبغي ألا تقتصر على الدول فحسب بل أن تمتد لتشمل الأطراف الفاعلة العالمية، من قبيل مجموعة المانحين، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية الدولية، والشركات عبر الوطنية، التي لأعمالها تَبِعات على مدى التمتع بحقوق الإنسان.

٨٠- ومن بين الآليات التي يمكن أن تساعد في ضمان المساءلة والشفافية إطارُ الإنفاق على المدى المتوسط، الذي يمثِّل طريقةً للربط بين عملية استراتيجية الحد من الفقر ووضع الميزانية وتنفيذها، وبذلك أصبحت الميزانيات الوطنية أكثرَ واقعيةً وتوجُّهاً نحو النتائج على نحوٍ متزايد. وقد كان لميزانية غانا لعام ٢٠٠٤ صلة وثيقة باستراتيجيتها في الحد من الفقر. وعلى الرغم من الصعوبات المالية التي تواجهها الحكومة، مُوِّلت الأنشطة المتَّصلة بالحد من الفقر تمويلاً كاملاً. وفي كينيا، تُستعرض على نحوٍ نشط عملية إطار الإنفاق على المدى المتوسط، التي تستهدف تحسين الصلة بين الميزانية الوطنية والأنشطة الإنمائية، وذلك عن طريق استعراض النفقات العامة من أجل تحديد مواطن القوة والضعف في العملية والتوصية بتغيير ما يلزم وإعداد خطة تنفيذ مفصَّلة.

٨١- وتتسم الإصلاحات القضائية بالأهمية من أجل تعزيز سيادة القانون، وتطبيق المساءلة، وتوفير الفرص، والتمكين، وضمان الأمن، وذلك عن طريق القوانين، والمؤسسات القضائية القوية والمستقلة، والنظم القانونية

الحديثة والشفافة، وإمكانية إنفاذ القوانين، والالتزام الاجتماعي بالعدالة[٢٥]. وتقدِّم السلطة القضائية في غامبيا مثالاً طموحاً للإصلاح. فقد شرعت عدداً من البرامج ترمي إلى تعزيز النظام القضائي والتعجيل في إقامة العدل وسيْر الدعاوى القضائية، من قبيل استحداث نظام إلكتروني لإدارة الحالات في المحكمة العليا؛ واعتماد نظام نسخ مُحوْسب فيها؛ واستحداث استراتيجية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ وإقرار نظام بديل لحل التراعات؛ وإنشاء محكمة الأطفال؛ واعتماد نظام تعليل ذاتي من أجل إدارة موارد السلطة القضائية على نحوٍ فعَّال؛ واستحداث شبكة لتكنولوجيا المعلومات تربط بين جميع المحاكم الأعلى درجة والقضاة والمسؤولين؛ وتنقيح قواعد المحاكم العليا والمحاكم المتوسطة لتحقيق توازنٍ بينهما؛ وتنظيم أنشطة رامية إلى بناء القدرات البشرية، بما فيها الحلقات الدراسية وحلقات التدريب والعمل الموجَّهة إلى العاملين في المحاكم.

٨٢- ومن الأمثلة المفيدة الأخرى على آلية المساءلة قانون التمويل العام والمساءلة في أوغندا، الذي يخوِّل المُراجع العام للحسابات فحص مراكز الإنفاق المصنَّفة والاستعلام عنها ومراجعة حساباتها. كذلك يُلزم القانون المحاسب العام برصد وظيفة مراجعة الحسابات على المستوى الداخلي في كل الوزارات والإدارات والهيئات. ويَجري إلغاء مركزية شؤون المشتريات، بموجب قانون المشتريات العامة والتصرف في الأصول العامة الصادر عام ٢٠٠٣، بإنشاء لجان مشتريات داخل المؤسسات العامة نفسها عِوضاً عن مجلس العطاءات المركزي القديم الذي كان مكلَّفاً بها.

٨٣- وبالنظر إلى عدم كفاية نظم الرصد والتقييم الوطنية على الإطلاق، يواجه نهج ورقة استراتيجية الحد من الفقر تحدياً خطيراً في ضمان الشفافية والمساءلة. ويرصد نظام الرصد والتقييم مُدخلات ورقات استراتيجية الحد من الفقر وعملياتها ونتائجها، كذلك ينبغي أن يكون تشاركيّاً بطبيعته، بحيث يشمل أصوات المجتمع المدني، والوسط الأكاديمي، والقطاع الخاص، ووسائط الإعلام، وغيرهم من أصحاب المصلحة. وقد أظهرت دراسة أُجريت على ١١ بلداً من البلدان الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى أن استحداث استراتيجياتٍ عامة للرصد والتقييم لا يحظى بكثير من الاهتمام في هذه البلدان، رغم أن المؤشرات والأهداف قد حُدِّدت. ويشكِّل ربط نتائج الرصد والتقييم بالتخطيط والميْزنة مسألةً مهمة. وقد بذلت معظم البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (باستثناء مالي وموريتانيا والنيجر وغامبيا) جهوداً كثيرة في إعدادِ تقارير بصورةٍ منهجية، لكن نتائج الرصد والتقييم لم تُدمج فيها بفاعلية[٢٦].

٨٤- ولا بدَّ أن يكون نظام الرصد والتقييم تشاركيّاً بطبيعته كي يتماشى مع مبادئ حقوق الإنسان. وقد أُشرك المجتمع المدني بنشاط في إجراء عمليات تقييم تشاركية للفقر خلال الإعداد لورقات استراتيجية الحد من الفقر، لكن إشراكه فيما لحق ذلك من تنفيذٍ ورصدٍ وتقييم كان أقل بكثير. ومع أن كل ورقات الاستراتيجية تعترف باضطلاع المنظمات غير الحكومية بدورٍ ما في نظام الرصد الرسمي، فإن بضعة بلدان فقط، من قبيل ملاوي

---

[25] Robert Danino, Global Learning Process For Scaling Up Poverty Reduction and Conference Shanghai, Parallel Thematic Session on Judicial Reform, May 2004, at http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/doc/45/file/Danino-ShanghaiSpeech.pdf.

[26] N. Holvet and Robrecht Renard (2007), "Monitoring and Evaluation Under the PRSP: Solid rock or quicksand?", Evaluation and Program Planning, Vol. 31, Issue 1, pp. 66-81.

وأوغندا، تعترف بعملها كجهات رقابية مستقلة. وفي غامبيا، تستحدث الحكومة حالياً أساليب ترمي إلى زيادة مشاركة المجتمع المدني من أجل تحديد الأولويات في الميزانية، وتَتَبُّع ما يُنفق من الميزانية على القطاعات الرئيسية، ورصد جودة الخدمات العامة على الصعيد الوطني. وفي موزامبيق، أنشأت خطة العمل للحد من الفقر المدقع مراصد للفقر على الصعيد المركزي وعلى صعيد المقاطعات، مما أضفى طابعاً مؤسسياً على مشاركة المجتمع المدني في رصد ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

سابعاً – مشروع المبادئ التوجيهية

٨٥- أعدَّت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان مشروعاً لمجموعة شاملة من المبادئ التوجيهية معنوَنة "الفقر المدقع وحقوق الإنسان: حقوق الفقراء"، تضمَّنت صكوكاً دولية متنوعة ذات صلة، مستفيدةً من الجهود الدولية والعمل المتواصل في المحافل الأخرى، بما في ذلك التقارير المقدمة من الخبراء المستقلين عن مسألتي الحق في التنمية والفقر المدقع.

٨٦- ويعترف مشروع المبادئ التوجيهية بأن الفقر المدقع والاستبعاد الاجتماعي يشكِّلان انتهاكاً لكرامة الإنسان، ومن ثَمَّ، يتطلبان إعطاءهما الأولوية في السياسات الوطنية والدولية من أجل استئصالهما. وتعلِّق المبادئ التوجيهية أهميةً كبيرة على الحق في المشاركة وتشجِّع الدول على تعزيزه عن طريق التمكين، بحيث يتسنى للفقراء أن يصبحوا شركاء حقيقيين في تنميتهم. كذلك تعترف المبادئ التوجيهية بأن حقوق الإنسان كلها غير قابلة للتجزئة ومترابطة وعالمية. وتركِّز المبادئ التوجيهية على حقوقٍ سبق أن اعترفت بها الصكوك الدولية، من قبيل الحق في المشاركة في الحياة العامة، والحق في العدالة (وتضم مبادئ المساواة أمام القانون)، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وعلى الدول كافة والمجتمع الدولي واجب كفالة هذه الحقوق للجميع، خاصةً للذين يعانون من الفقر المدقع. وتشير المبادئ التوجيهية إلى أن على المجتمع الدولي الاضطلاع بمهمةٍ إضافية هي توفير بيئة دولية مناسبة في مجالات التجارة والاستثمار والسوق وما إلى ذلك. وأخيراً، تراعي المبادئ التوجيهية أيضاً المبادئ الدولية لحقوق الإنسان متمثلةً في عدم التمييز والمساءلة والشفافية، وتوجِّه سياساتٍ محدَّدة إلى أضعف فئات المجتمع، من قبيل النساء والأطفال وكبار السن والمعوقين وعديمي المأوى.

٨٧- وتشكِّل صياغةُ مبادئ توجيهية تتناول مسألة الفقر المدقع تحديداً خطوةً ملموسة نحو الاعتراف بالمشاكل المتعددة الأوجه التي يواجهها من يعانون منه، وإدراجها في الاتجاه السائد للنقاش السياساتي. كذلك، فإن اعتماد مشروع المبادئ التوجيهية من شأنه أن يساعد في إعداد برنامجٍ مناسب لتنفيذها.

٨٨- غير أنه ينبغي إلقاء الضوء على نقاطٍ عديدة من أجل إنجاح عملية استئصال شأفة الفقر المدقع. فضماناً لتأدية كل أصحاب الواجبات التزاماتهم بأقصى ما في وسعهم ومساءلتهم في حال عدم تأديتها، قد يكون من الضروري جعلها ملزمةً. وقد تكون أبسط طريقةٍ لتحقيق ذلك هي إقرار إزالة الفقر المدقع بوصف ذلك حقاً من حقوق الإنسان، يُعترف به بتوافق الآراء دولياً على التحرُّك نحو صياغة صكٍّ جديد.

٨٩- ويعزِّز إقرارُ استئصال شأفة الفقر المدقع بوصفه حقاً من حقوق الإنسان، ولا سيما بقصره على جزء ضئيل من السكان، إمكانيةَ التوصل إلى توافقِ الآراء في المجتمع، كما سيكفل قبوله له، مما يمكِّن من إعطاء أولويةٍ

أكبر للسياسات الرامية إلى إعمال هذا الحق على الصعيد الداخلي وعلى صعيد المجتمع الدولي. وقد أشارت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان من قبل إلى أهمية تنفيذ قواعد حقوق الإنسان ومعاييرها القائمة في سياق محاربة الفقر المدقع في قرارها ٩/٢٠٠٦. إلا أن الحلقةَ التي تجعل هذه الالتزامات مُلزمةً مفقودة. وعليه، قد يكون من المفيد إدراج مفهوم الالتزام المُلزم، وخاصةً في التعامل مع التزامات الدول وفي مضمار التعاون الدولي. وبما أن الحقوق المتَّصلة بالقضاء على الفقر (من قبيل الحق في المسكن والصحة والتعليم) قد اعتُرف بها فعلاً باعتبارها حقوقاً للإنسان في العهود الدولية والمعاهدات الدولية الأخرى، فهي إذن مُلزمة بحيث يقع على الدول وعلى المجتمع المدني التزامٌ باتخاذ تدابيرَ أو اعتماد سياساتٍ تترتَّب عليها أعمالٌ تكفل الحصول على تلك الحقوق. ومن هنا، يُمكن أن يرتكزَ وضعُ برنامجٍ فعَّال للتخفيف من وطأة الفقر على سياسةٍ ترمي إلى إعمال حقوق الإنسان على النحو المُعترف به في العهود الدولية ذات الصلة.

٩٠- ولا يعني الالتزام الملزِم وجوب إعمال الحقوق كلها على الفور، ولا إنفاذها قضائياً فحسب. إذ ينبغي للدول وللمجتمع الدولي العمل نحو الوفاء بالتزاماتهما، وإن كان إعمال الحقوق تدريجياً، شريطة ألا يُنتهك أيّ حقٍّ منها أثناء هذه العملية. وقد يتسنَّى إنفاذ هذه الالتزامات بإجراء عملياتٍ عديدة على نحوٍ متزامن ومنفصل، تشمل الإجراءات الإدارية، ومراجعة الأداء الاجتماعي، والتدقيق الجماهيري، والبَت القضائي، وعمليات الرصد التي تضطلع بها آليات حقوق الإنسان.

٩١- ومن المسائل الأخرى المتعلِّقة بجدوى تنفيذ مبادئَ توجيهية للقضاء على الفقر المدقع ضرورةُ صوْغ تعريفٍ عملي للفقر المدقع، كي يتسنَّى وضع مؤشراتٍ ورصد مدى تحسُّن عملية القضاء على الفقر أو تحقُّقها بوصف ذلك حقاً من حقوق الإنسان. وعلى نحو ما بيَّنه الخبير المستقل، يمكن أن يُشير تعريف الفقر المدقع إلى مزيجٍ من الأشخاص الذين يعانون من فقر الدخل، وفقر التنمية البشرية، والاستبعاد الاجتماعي. وكتعريفٍ بديلٍ له، إنْ حُبِّذ حصرُ من يعانون منه في مجموعةٍ فرعية أصغر من الأشخاص بسبب قلة الموارد والمعوقات المؤسسية، يمكن تطبيق نهجٍ متداخل يستهدف الأشخاص الذين يعانون من أشكال الفقر الثلاثة مجتمعةً. ويتحتَّم تكرار التأكيد أن من شأن هذا التعريف أن ييسِّر التوصل إلى توافق الآراء في المجتمع، بتضحيةٍ محدودة من جانب أطراف أخرى. كذلك، من شأنه أن يسمح بإعداد سياساتٍ هادفة ومتكاملة على حدٍّ سواء في ضوء المعايير الدنيا والمبادئ الأساسية الناظمة للحقوق المتنوعة المُقترنة بمسألة القضاء على الفقر المدقع.

- - - - -